

بيروت، في ١٣ أيار ٢٠٠٨

جانب المحامي:

المرجع: كتابكم تاريخ

الموضوع: إبداء الرأي حول تعيين الطريقة القانونية التي تستطيع بموجبها بلدية إبرام عقد لاستثمار وبيع أو مقايضة أو هبة عقار يدخل ضمن أملاك البلدية الخاصة.

إن عقد بيع أو عقد استثمار أملاك البلدية الخاصة، وكذلك عقد المقايضة أو الهبة [إن أجزأ] هي من العقود الخاضعة لأحكام القانون الخاص وصلاحيات المحاكم العدلية، وتبرم هذه العقود وفقاً للقواعد الواردة في القانون الخاص، وعلى أساس مبدأ توافق الإيرادات.

يراجع: م.ش. قرار رقم ٥٩٢ تاريخ ١٦/١٠/١٩٦١، سليمان محمود/ بلدية الباروك.
م.ش. قرار رقم ٧٢ تاريخ ٢٥/١٠/٢٠٠١، جورج ابو سمر/ بلدية الهبارية.
م.ش. قرار رقم ١٩٤ تاريخ ٢٠ شباط ١٩٥٧، روز توما/ الدولة وبلدية صوفر.

ومن خلال هذا المبدأ، ندخل إلى تفصيل جواز إبرام كل عقد من هذه العقود:

أولاً: لجهة عقد بيع واستثمار عقار يدخل ضمن أملاك بلدية ... الخاصة

لا تخضع هذه العقود لأحكام قانون المحاسبة العمومية، وتحديداً لجهة وجوب إبرام هذه العقود وفقاً لقواعد المزايدة العامة. ذلك أن المادة ٢٤٠ من قانون المحاسبة العمومية اشترطت لتطبيق هذا القانون على البلديات أن تصدر مراسيم بذلك بناء على اقتراح وزير الداخلية والمالية. ولما كان لم يصدر مرسوم بإخضاع بلدية ... لقانون المحاسبة العمومية، فإنها لا تكون ملزمة بأحكام هذا القانون.

فكان كل ما يتعلق بأملاك الدولة أو البلدية الخاصة هو خاضع لأحكام القانون الخاص، لذا لا يشترط تطبيق مبادئ القانون الإداري على هذا العقد، وبالتالي، تطبق مبادئ القانون الخاص على عقدي استثمار وبيع الملك البلدي الخاص.

وكان لهيئة التشريع والاستشارات رأي جاء فيه: "بما أن البلدية وإن صحَّ أنها تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أنها تبقى مقيدة على صعيد استقلالها المالي والإداري وممارسة صلاحياتها بالحدود والقيود التي رسمها المشرع ولا سيما في قانون البلديات.

فلا يعقل بالتالي أن تكون للبلدية الحرية المطلقة بالتصرف بأملكها الخاصة غير فضلات الطرق والساحات العامة الناتجة عن تنفيذ تخطيط جديد. وأن تعطى بدون نص من الحقوق والامتيازات ما يفوق الحقوق التي للدولة.

باعتبار أن الدولة نفسها ملزمة ببيع أملكها الخاصة بالمزاد العلني ولا يجوز البيع بالتراضي. إلا إستثنائياً.. وبالنسبة لبعض الأماكن المذكورة حصراً.

وبما أن البلدية ولا سيما الخاضعة لأحكام قانون المحاسبة العمومية تكون ملزمة ببيع أملكها الخاصة غير فضلات الطرق والساحات العامة الناتجة عن تنفيذ تخطيط جديد، بطريقة المزاد العلني.

هيئة التشريع والإستشارات الرأي رقم ١٩٨٠/١٦٣ تاريخ ١٩٨٠/١١/٢٧ - والرأي رقم ١٩٨٠/١٦٥ تاريخ ١٩٨١/٣/٤.

لذا فإن النتيجة الأولى: أن عقد بيع واستثمار عقار يدخل ضمن أملاك بلدية ... الخاصة غير المنقولة، هو عقد رضائي لا يخضع لمبدأ المزايدة.

أما عن المرجع المخوّل إبرام هذين العقدين، فإن من المسلم به أنه ليس في قانون البلديات، أي أصول خاصة لإجراء عقود بيع واستثمار أملاك البلدية الخاصة غير المنقولة. وإن كان هذا القانون وتحديداً في (المادة ٧٤) ينيط برئيس السلطة التنفيذية في البلدية صلاحية: إدارة أموال البلدية وعقاراتها والقيام بالتالي بجميع الأعمال اللازمة لصيانة حقوقها. وبهذا صلاحية رئيس البلدية محصورة بأعمال الإدارة وليس بأعمال التصرف، ولما كانت عقود البيع والاستثمار الطويلة الأجل هي من أعمال التصرف وليست من أعمال الإدارة، فتكون بذلك خارجة عن اختصاص رئيس البلدية.

وفي هذه الحالة، وبغياب الإشارة الصريحة إلى صلاحية رئيس البلدية، بخصوص البيع والإيجار العقاري، فإنه تقدّم صلاحيات المجلس البلدي على صلاحيات الرئيس، ويكون دور رئيس البلدية هو الدور التنفيذي لقرار المجلس البلدي بإجازة إبرام عقدي البيع والاستثمار. وفقاً لقاعدة أنه في حال تعارض السلطتين، فإن صلاحية المجلس البلدي تتقدم على صلاحية الرئيس لأنها الأوسع والأشمل...

يراجع: إميل حايك- أصول المعاملات البلديات ١٩٩٤ ص ٢٢.

وما يعزز هذه الوجهة، أن عقود البيع والاستثمار هي عقود خاضعة لرقابة سلطة الوصاية، فكان إخضاع هذه القرارات لرقابة سلطة الوصاية، وفي ظل عدم خضوع قرارات رئيس البلدية لرقابة

سلطة الوصاية. فهذا يعني أن جميع المقررات المتعلقة بعقود بيع واستثمار أموال البلدية غير المنقولة، يصدر بشأنها قرار سابق بإجازتها عن المجلس البلدي.

لذا فإن هذين العقدين (الاستثمار والبيع) يخضعان حكماً لمصادقة سلطة الوصاية، وهما نسبةً لقيمتها، يخضعان لمصادقة المحافظ سنداً للمادة ٦١ من قانون البلديات المعدلة وفقاً للقانون الصادر في ١٩٩٩/٤/٢٥:

"تخضع لتصديق المحافظ القرارات الآتية:
- شراء العقارات أو بيعها التي تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- عقود الإيجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن أربعين مليون ليرة."
....

وتؤيد هذه الوجةة بالأراء الإستشارية الصادرة عن هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل: "وبما أن المرجع الصالح لتقرير الموافقة على التخمين الذي تعتمده لجنة الخبراء الخاصة التابعة للبلدية، إنما هو المجلس البلدي ولكن تحت رقابة سلطة الوصاية.
وبما أن صلاحية سلطة الوصاية في الرقابة على بيع الأملاك البلدية الخاصة تشمل كافة عناصر البيع ولا سيما عنصر الثمن، فليس ما يمنع سلطة الوصاية في معرض ممارسة رقابتها، أن تتحقق من مطابقة التخمين المعتمد من المجلس البلدي وذلك بواسطة لجنة خبراء خاصة على غرار لجنة تخمين أملاك الدولة الخاصة المنصوص عليها في المادة ٨٣ من القرار ١٩٢٣/٢٧٥".
هيئة التشريع والاستشارات، الرأي رقم ٢٩٣ تاريخ ١٩٨٣/٧/٢١

"وحيث أن عدم موافقة وزير الداخلية بتاريخ ١٩٧٤/٩/٥ على القرار رقم ٢٣١ تاريخ ١٩٧٤/٥/٣ القاضي ببيع الفضلة رقم ٣٢٥٤ رأس بيروت بسعر ٧٠٠ ل.ل.ل. للمتر الواحد، وبالتالي عدم صدقيه على القرار المذكور لعدم موافقته على الثمن يؤدي إلى اعتبار هذا القرار غير مستكمل مقوماته القانونية وبالتالي غير نافذ".
هيئة التشريع والاستشارات، رقم ٢٤١ تاريخ ١٩٩١/١١/٢٦
وبدات المعنى: إستشارة رقم ١٠٩٨ تاريخ ١٩٩٤/٢/٢٦.

النتيجة الثانية: إن قرار إبرام عقدي بيع واستثمار العقار ر...، يجب أن يصدر عن المجلس البلدي لبلدية...، ومصادقة المحافظ بصفته سلطة الوصاية.

لذلك، فإننا نخلص بنتيجة هذه المطالعة إلى الآتي:

١. إن عقد بيع واستثمار العقار رقم... والذي يدخل في أملاك البلدية الخاصة، هو العقود الخاضعة لأحكام قانون الموجبات والعقود والقوانين العقارية، ويمكن إبرامه وفقاً لقاعدة الرضائية بدون حاجة إلى اللجوء إلى المزايدة العمومية. وهو لا يخضع لأحكام قانون المحاسبة العمومية.

٢. إن المرجع الصالح لإبرام هذا العقد أو العقدين، هو المجلس البلدي ...، بعد مصادقة المحافظ بصفته سلطة وصاية.

ثانياً: جواز إبرام بلدية ... لعقد المقايضة العقارية على عقار بلدي خاص

ذكرنا فيما سبق، أن أملاك البلدية الخاصة، تخضع لأحكام القانون الخاص، وبينا بأن بإمكان مجلس بلدية ... أن يقرر بيع ملك بلدي خاص، لكن ضمن الشروط الواردة في قانون البلديات.

لكن السؤال حول جواز إجراء المقايضة العقارية، نشير أولاً إلى خلو قانون البلديات من نص مباشر حول جواز إجراء المقايضة، مثلما تبين معنا أنه لا نص مباشر حول السلطة الصالحة لبيع العقارات الداخلة ضمن أموال البلدية الخاصة.

وإن كانت المادة ٧٤ منه، تنيط برئيس السلطة التنفيذية في البلدية صلاحية: إدارة أموال البلدية وعقاراتها والقيام بالتالي بجميع الأعمال اللازمة لصيانة حقوقها. وإدارة مداخل البلدية والإشراف على حساباتها. وإجراء عقود الإيجار والقسمة والمقايضة وقبول الهبات والأشياء الموصى بها والشراء والمصالحات بعد أن تكون هذه الأعمال قد رخص بإجرائها وفقاً لأحكام هذا القانون. فإن ذكر صلاحية إجراء المقايضة ضمن صلاحيات رئيس البلدية، فهذا يعني بأن بإمكان المجلس البلدي أن يقرر المقايضة كما يقرر بيع هذه الأملاك.

ويؤيد هذه الوجهة، أنه طالما أن العقارات التابعة للأملاك البلدية الخاصة، هي خاضعة لأحكام القانون الخاص، وأن هذا الأخير يجيز المقايضة العقارية، حيث جاء في المادة ٥٠٠ من قانون الموجبات والعقود: "تتم المقايضة بمجرد رضی الفريقين.

اما اذا كان موضوع المقايضة عقارات او حقوقاً عينية على عقارات فتطبق احكام المادة ٣٩٣ واحكام القوانين العقارية المعمول بها".

كذلك جاء في المادة ٢٤٤ من قانون الملكية العقارية أنه: "لا تسمع دعوى الشفعة في المقايضة العقارية".

وحتى الدولة وغيرها من الإدارات العامة، فهناك نصوصاً خاصة وعامة تجيز إجراء المقايضة العقارية، ومن النصوص الخاصة: المادة ٢٣ من قانون التنظيم المدني التي تنص على أنه: "لحماية الاحراج وبصورة عامة المواقع والفسحات الطبيعية التي تقع ضمن التجمعات السكنية أو

بالقرب منها، يمكن للدولة أو للبلديات أن تعرض على أصحاب هذه الاملاك بالمقايضة أرضاً للبناء لقاء تنازلهم عن ملكيتهم للأرض المصنفة حرجية أو موقعا طبيعيا أو عن قسم منها. ومن النصوص العامة: المادة ٧٨ من القرار رقم ٢٧٥ الصادر في ٢٥/٥/١٩٢٦، المتعلق ادارة وبيع املاك الدولة الخصوصية غير المنقولة: "يمكن اجراء مقايضة على عقارات الدولة، غير انه يقتضي ان يسبق عملية المقايضة كشف تجربة لجنة خبراء للتحقق من ان للدولة مصلحة في اجراء المقايضة لا يصبح عقد المقايضة صحيحا الا بعد تصديقه بمرسوم".

ولقد أفتت هيئة التشريع والإستشارات بجواز المقايضة العقارية برأي جاء فيه: "يمكن للإدارة السير بمشروع إسقاط اقسام الملون بالأزرق على الخريطة والمحدد بالحرف (أ- ب- ج- د- هـ) من الأملاك البلدية العامة إلى الأملاك البلدية الخاصة بغية تسجيله على اسم مالك العقار ١٥١٤ قاع الريم بالمقايضة مع القسم المحدد بالأرقام من ١ إلى ٨ والملون بالأحمر على الخريطة".

هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل- الرأي رقم ١٩٩٤/١٢٢ تاريخ ١٩٩٤/٦/٧.

هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل- الرأي رقم ١٩٩٣/٧٨٤ تاريخ ١٩٩٣/٥/١٤

بالاستناد إلى هذه القواعد، يمكننا الاستنتاج بجواز إجراء المقايضة، لكن السؤال، هو هل يخضع عقد المقايضة لمصادقة سلطة الوصاية؟.

إن هذا السؤال، لا إجابة واضحة حوله، ولم استطع استخلاص إجابة معلة.

إذ يمكن القول بعدم إخضاع عقد المقايضة لمصادقة سلطة الوصاية: تطبيقاً لمبدأ "لا وصاية بدون نص، ولا وصاية خارج النص".

يراجع: عصام إسماعيل - الطبيعة القانونية للقرار الإداري- منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٨- ص ٣٢٩ بند ١٥٠.

وطالما أن النص الذي حدد اختصاص سلطة الوصاية بالرقابة على أنواع محددة من العقود والتي لم يرد بينها عقد المقايضة. فإن هذا العقد يكون غير خاضع لرقابة سلطة الوصاية، وذلك التزاماً بحرفية النص، ومحدودية الأعمال الخاضعة لرقابة سلطة الوصاية تأميناً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية.

كما يمكن القول بخضوع هذا العقد لرقابة سلطة الوصاية: وذلك في حال فسّرنا عقد المقايضة،

الذي يعتبر صورة من صور عقد البيع، ويخضع لأحكامه، باستثناء شرط الثمن،

حيث ورد في المادة ٥٠٣ من قانون الموجبات والعقود: "تطبق قواعد البيع على قدر ما تسمح به

ماهية هذا العقد وخصوصا ما يتعلق منها بضمان الاستحقاق وبالعيوب الخفية وببطلان التعاقد

على ملك الغير".

ولما كانت المادة ٦١ من قانون البلديات، المعدلة وفقاً للقانون الصادر في ١٩٩٩/٤/٢٥ تنص على أن:

"تخضع لتصديق المحافظ القرارات الآتية:
- شراء العقارات أو بيعها التي تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.

فيفترض، وانسجماً مع الغاية التي تقررت هذه الوصاية أو المصادقة من أجل تحقيقها، وخوفاً من تحويل البلدية للأصول، واستخدام نظام المقايضة لغايات خاصة، يُفترض أن يخضع عقد المقايضة لرقابة سلطة الوصاية، على اعتبار أنه أحد أوجه عقد البيع.

ثالثاً: جواز تنازل بلدية... عن عقار بلدي خاص على سبيل الهبة

إن من الثابت أن لا القرار رقم ١٩٢٦/٢٧٥ ولا قانون البلديات يخول البلدية أهلية التنازل عن أملاكها العينية وتقديمها على سبيل الهبة.

هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل - الرأي رقم ١٩٩٩/٤٤١ تاريخ ١٩٩٩/١٠/١١.

وتدعيماً لهذا الرأي الاستشاري نرفق المقطع الفقهي الآتي:

La Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur. Cette règle découle du principe d'égalité. Elle trouve aussi un fondement dans les dispositions de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due. Cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques. ● Cons. const. 25 juin 1986, n° 86-207 DC: *Rec. Cons. const. 61; AJDA 1986. 575, note Rivéro.* ♦ Les dispositions de l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (V. ce texte, *supra*, v° *Constitution et pouvoirs publics*)

8. Ce principe avait déjà été formulé par le juge administratif. ● CE 6 mars 1914, *Synd. de la boucherie de la ville de Châteauroux: Lebon 308.* ♦ V. aussi ● CE 25 nov. 1927, *Sté des Éts Arbel: Lebon 1114* ● CE 20 juin 1952, *Touret: Lebon 325.*

10. Le juge administratif assure un contrôle normal sur le prix de cession. Si la cession amiable de la parcelle a été consentie pour le prix de 36 660 F, il résulte de l'instruction et notamment de la comparaison de ce prix avec les prix pratiqués pour des terrains semblables au cours des années précédentes, compte tenu de l'évolution de la situation économique générale, d'une part, et du développement du tourisme dans la commune au cours de la période ayant immédiatement précédé la cession, d'autre part, que la valeur vénale dudit terrain, sis en bordure d'une route fréquentée par les touristes, excédait en réalité la somme de 50 000 F. ● CE, sect., 20 juin 1952, *Touret: Lebon 325.*

Une commune, en vendant un de ses biens 30 % en dessous du prix estimé par le service des domaines, doit être regardée comme ayant consenti au candidat acquéreur retenu un avantage injustifié. ● CAA Nantes, 6 juin 2006, *Sté Parmentier Sens*: *AJDA 2006. 2470*.