تعليق على قرار محكمة الإستئناف المدنية في بيروت
رقم ٢٠١٦/٨٨٨ تاريخ ٢٠١٦/٧/٤
مجلة الحقوق والعلوم السياسية – العدد ٢٠١٦/٤

القاضي حسن الشامي
د. عصام نعمة إسماعيل

أولاً: وقائع القضية

أصدرت بلدية سن الفيل قراراً يحمل الرقم رقم ١٠ تاريخ ١٩٩٣/٣/٣١ وبموجبه اسقط عقار تزعم أنه يدخل في الأملاك العامة البلدية إلى أملاك البلدية خاصة وتمّ تسجيله في السجل العقاري تحت رقم ٢٥٠٥/ منطقة سن الفيل العقارية.

تنبهت الدولة أن هذا العقار هو من الأملاك العامة النهرية وبالتالي هو ملك عام وطني وليس ملكاً عاماً بلدياً، وبالتالي لا يمكن للبلدية اسقاطه إلى الملك الخاص البلدي، مع ما يستتبع ذلك من إمكانية التصرف به وهو عقار كبير مساحته ٩٣٣٠ م.

كان بإمكان الدولة عبر وزارة المالية اتخاذ القرار بإلغاء القيد إدارياً باعتبار أن أي معاملة ترد على الملك العام هي عديمة الوجود وغير منتجة لأي أثرٍ تطبيقاً للمادة الأولى من قانون الأملاك العمومية التي تنص على أن الأملاك العامة لا تباع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن.

إلا أن الدولة اللبنانية ممثلةً بهيئة القضايا في وزارة العدل اختارت الطريق القضائي، فتقدمت بدعوى ترمي إلى إبطال القيد الحاصل على اسم البلدية بالنسبة للعقار رقم ٢٥٠٥/ سن الفيل واعتبار مساحة العقار كلها من الأملاك العامة.

١– إدلاءات الدولة:

أدلت الدولة بأن العقار ٢٥٠٥ سن الفيل يقع على مجرى نهر بيروت وضمن محافظة بيروت الإدارية/ منطقة الأشرفية، وهو يقع ضمن الأملاك العامة النهرية.

وإن بلدية سن الفيل اتخذت القرار باسقاط العقار المذكور ومساحته ٩٣٣٠ م^{٢} من الأملاك العامة وقيّدته تحت رقم ٢٥٠٥ منطقة سن الفيل العقارية وذلك دون علم الدولة اللبنانية ولا صدور مرسوم بإسقاط الملك العام النهري إلى ملك خاص وفق الأصول القانونية.

وقد طلبت الدولة إبطال القيد الحاصل على اسم البلدية بالنسبة للعقار رقم ٢٥٠٥/ سن الفيل واعتبار مساحة العقار كلها من الأملاك العامة الواقعة أصلاً ضمن منطقة الأشرفية العقارية

٢- جواب البلدية

ردت بلدية سن الفيل أن دائرة المساحة في المتن أجرت معاملة إظهار حدود النطاق الجغرافي لبلدية سن الفيل لجهة نهر بيروت، وأنه بعد صدور محضر التحديد وإظهار الحدود لبلدية سن الفيل تبيّن بوضوح أن نطاق وحدود البلدية يمتد إلى الجهة الغربية لنهر بيروت وأن العقار الذي يشغله ما يسمى سوق الأحد هو ضمن الأملاك العامة لبلدية سن الفيل وأنه استناداً إلى ذلك أصدر مجلس بلدية سن الفيل القرار رقم ١٠ تاريخ ١٩٩٣/٣/٣١ القاضي باسقاط الأملاك العامة البلدية وذلك من أملاك عامة إلى أملاك بلدية خاصة. وأن العقار ٢٥٠٥/سن الفيل نشأ من تقويم وتحديد مجرى نهر بيروت وأن العقارات التي تنشأ عن تقويم وتحديد مجرى نهر بيروت وتقع ضمن حدود منطقة سن الفيل العقارية هو من الأملاك العامة العائدة لبلدية سن الفيل سنداً للمادة ٦٢ من قانون البلديات.

٣- حكم محكمة البداية رقم ٣٥٧ تاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦

عرض الحكم لخلاصة تقريرٍ أعدّه خبيرين والذي خلصا بموجبه إلى ما يأتي:"إن العقار رقم ٢٥٠٥ يقع ضمن الأملاك العامة النهرية، وإن الاختلاف بين الخرائط المتعددة إنما ينسحب على تحديد النطقة العقارية التي يقع العقار في خراجها وفي الحالتين يبقى العقار ضمن الأملاك العامة النهرية. وأنه سنداً للأحكام القانونية سيما القرار التشريعي رقم ١٩٢٥/١٤٤ فإن العقار موضوع الدعوى هو من ضمن الأملاك العامة النهرية حكماً ومن دون جدال".

وقد رأت المحكمة أن:"تقرير الخبيرين قد جاء مرتكزاً على معطيات واقعية وفنية صحيحة، بعد أن جزم الخبيران على نحوٍ يقين لا يرقى إليه الشك بأن العقار موضوع الدعوى هو من الأملاك العامة النهرية".

وقضت المحكمة بإبطال القيد الحاصل على اسم المدعى عليها بلدية سن الفيل للعقار المسجل في السجل العقاري برقم ٢٥٠٥/سن الفيل باعتبار أن مساحة العقار المذكور بكاملها والبالغة ٩٣٣٠ م^{٢} هي من الأملاك العامة النهرية.

٤- حكم الاستئناف

إن محكمة الاستئناف المدنية في بيروت بموجب القرار رقم ٢٠١٦/٨٨٨ تاريخ ٢٠١٦/٧/٤ وهو الحكم محل التعليق رأت أن إبطال قيد العقار على اسم بلدية سن الفيل يستدعي البحث في مدى شرعية قرار بلدية سن الفيل رقم ٩٣/١٠ وشرعية أصول إسقاط العقار محل النزاع من أملاك عامة إلى أملاك خاصة. أي

البحث بشرعية السند القانوني الذي أدى إلى إجراء هذ القيد وبشرعية مصدره كما أن إبطال هذا القيد يؤدي حكماً إلى إبطال القرار المذكور بالرغم من عدم النطق به صراحة. وأن الأمر يخرج عن اختصاص رقابة القضاء العدلي على أعمال الإدارة الأمر الذي يقتضي معه اعتبار أن المحكمة الحاضرة غير مختصة وظيفياً للبحث بالنزاع الحاضر الأمر الذي يقتضي معه رد الدعوى لعدم الاختصاص الوظيفي.

ثانياً: التعليق على الحكم الاستئنافي

خلصت محكمة الاستئناف المدنية في بيروت في حكمها محلّ التعليق إلى رد الدعوى لعدم الاختصاص الوظيفي لأنه لا يدخل في صلاحية المحكمة المدنية البت في مشروعية قرار إداري.

ولما كان قرار المجلس البلدي لبلدية سن الفيل يتعلق بإسقاط ملك عام نهري إلى ملك خاص خاص بلدي بعد أن زعمت البلدية أن هذه الأملاك إنما هي أملاك عامة بلدية. فإن صحة الفقرة الحكمية التي انتهى إليها الحكم الاستئنافي يتوقف على اعتبار أن العمل الصادر عن مجلس بلدية سن الفيل هو قرار إداري. وللتحقق من صحة هذه النتيجة يقتضي معرفة طبيعة الملك محلّ القرار ثمّ بيان ما إذا كان تبعاً لذلك العمل الصادر عن البلدية يشكلّ قراراً أم عملاً منعدم الوجود.

١- إن مجاري الأنهر والعقارات المحيطة بها هي أملاك عامة عائدة للدولة

إن معرفة طبيعة الأملاك العامة النهرية وما إذا كانت أملاك عامة وطنية أو بلدية إنما يجري كشفه من خلال النصوص القانونية والمبادئ الاجتهادية.

في القانون، سيما المادة ٢ من القرار ١٤٤/س تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ التي تنص على ما يلي: " تشمل الاملاك العمومية على الاخص .....

- مجاري المياه من اي نوع كانت ضمن حدودها المعينة بخط ارتفاع مياهها الجارية في حالة امتلائها قبل فيضانها.... " .

وفي المادة ٤ من القرار عينه: " تعتبر الاملاك المذكورة في المادة الاولى والمادة الثانية تابعة للاملاك العمومية الوطنية او للاملاك العمومية البلدية حسب تخصصها للمنفعة الوطنية او للمنفعة البلدية – يعين الفرق بين الاملاك العمومية الوطنية والاملاك العمومية البلدية في قرار من رئيس الدولة يتخذه في مجلس النظار ".

ويستفاد من النصين الآنفي الذكر ان مجاري المياه هي املاك عمومية، أما مالكها فيحدده تخصيصها بحيث اذا كانت مخصصة للمنفعة البلدية اعتبرت املاكا عامة بلدية واذا كانت مخصصة للمنفعة الوطنية اعتبرت املاكا عامة وطنية. على أن يصدر مرسوم في مجلس الوزراء يحدد الأملاك العامة البلدية والأملاك العامة الوطنية.

وحيث أن هذا المرسوم لم يصدر، لا يمكن التوسع في تحديد الملك العام البلدي، بخاصةٍ وأن المادة ٦٢ من قانون البلديات قد اعتبرت أملاكا بلدية عامة: الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستثناء الطرق الدولية.

وبالرغم من بعض التساهل الاجتهادي الذي يقبل بوجود أملاك عامة بلدية غير الطرق الداخلية وفضلات هذه الطرق، فإنّ مما لا شكّ فيه أن الاجتهاد الاداري يعتبر ان تخصيص مجاري المياه يبينها امتدادها بحيث اذا كان المجرى محصور في بلدة واحدة كانت وحدها المستفيدة منه اعتبر ملكا عاما بلديا اما اذا امتد الى اكثر من بلدة وشاع نفعه بين هذه البلدات اعتبر من الاملاك العامة الوطنية بمعنى ان قناة المياه تعتبر ملكا عاما وطنيا عائدا للدولة اذا ما تجاوزت في نفعها النطاق البلدي وامنت مصلحة عامة تتعدى نطاق البلدية المعنية[١].

وتتبنى هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل هذا الموقف الذي يطالب بإصدار المرسوم للتفرقة بين الملك العام الوطني والملك العام البلدي ولكن إلى حين صجور مرسوم يضع الضوابط الصارمة للتمييز بينهما، حيث جاء في رأي للهيئة:" حيث ان المعيار الواجب اعتماده لمعرفة ما اذا كان هذا الملك العمومي او ذاك، ينتمي الى الاملاك العمومية الوطنية او البلدية، انما هو تخصيصه للمنفعة الوطنية او للمنفعة البلدية، ولا يكفي ان يكون الملك العمومي واقعا ضمن النطاق للقول بانه ينتمي الى الاملاك العمومية البلدية (مثال ذلك الطرقات الدولية وان مرت في النطاق البلدي) اذ يجب ان يكون واقع الملك العمومي يفيد بانه مخصص فقط للمنفعة البلدية الصرف. وفي ظل عدم صدور المرسوم الذي يعين الفرق بين الاملاك العمومية الوطنية والاملاك العمومية البلدية، الذي تشير اليه الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القرار ١٩٢٥/١٤٤، للادارة المختصة (كالمجلس البلدي ووزير الوصاية) ان تقرر بالاستناد الى سلسلة من المؤشرات (كالقيود الرسمية، وواقع الملك العمومي) وبالاستناد الى عناصر تقدير اخرى، وتحت رقابة القضاء، ما اذا كان هذا الملك العمومي مخصصا للمنفعة البلدية الصرف أو للمنفعة الوطنية الشاملة. وحيث ان اسقاط الملك العمومي الى الاملاك الخصوصية – سواء كان منتميا الى الاملاك العمومية الوطنية او الاملاك العمومية البلدية – يستدعي ان تتحقق الادارة المختصة، حسب مقتضى الحال، من زوال تخصيص الملك العمومي المذكور للمنفعة العامة (الوطنية او البلدية) او من فقدانه احدى مواصفات الملك العمومي الطبيعي[٢].

---

[١] م.ش. قرار رقم :٤٩٩ /٢٠١٣-٢٠١٤ تاريخ ٢٦ /٣/ ٢٠١٤ بلدية المريجة- تحويطة الغدير – الليلكي/ الدولةغير منشور- م.ش. قرار رقم ٢٣ تاريخ ٩٣/١٠/٢١، م.ق.أ. ١٩٩٥ صفحة ٢٢- م.ش.قرار رقم ١٢٥ تاريخ ٩٣/١١/١٨م.ق.أ. ١٩٩٥ صفحة ١٠٨.

[٢] هيئة التشريع والاستشارات، رقم ١٨٧٥ تاريخ ١٩٩٥/١٢/٢١ (الرئيس بريدي)، طالب الرأي: وزارة المالية - مجموعة الآراء الاستشارية، مجلد ٥، ج١، ضرائب ملك بلدي خاص، ص ١.

وبمعزلٍ عن الجدل الفقهي حول إمكانية وجود أملاك عامة بلدية في ظل عدم صدور المرسوم، فإن الأنهر بما فيه مجرى المياه وضفافها هي باستقرار الاجتهاد أملاك عامة وطنية ولم تكن يوماً تصنّف ضمن الأملاك العامة البلدية.

فمثلاً ورد في الاجتهاد الإداري: "إن مجاري الأنهر والوديان تُعتبر من الأملاك النهرية الوطنية أي التابعة للدولة وذلك حسب أحكام المادة /٢/ من القرار التشريعي رقم S/١٤٤ الصادر بتاريخ ١٩٢٥/٦/١٠[٣]، وفي حكمٍ آخر: "بما أنه يتبين من الخريطة المبرزة أن مجرى المياه موضوع الترخيص هو عبارة عن قسم من مجرى ماء ينحدر من الخارج إلى منطقة كفرا عبيدا العقارية ويمر عبرها ليصب في البحر، ويدخل بطبيعته في الأملاك العامة النهرية، وتنتفع منه جميع القرى التي يمر عبرها. يدخل بالتالي ضمن نطاق الأملاك العامة الوطنية، وليس الأملاك العامة البلدية[٤].

كما ورد في اجتهاد محكمة التمييز المدنية: إن ما يشكل مجرى للنهر يدخل في عداد الاملاك العامة النهرية التي لا خلاف على انها املاك عامة للدولة لا للبلدية [٥]، وفي حكمٍ آخر: إن الاملاك العامة الطبيعية هي من صنع الطبيعة والصفة العامة تزول عنها بعمل الطبيعة كما لو غير النهر مجراه وشق له مجرى اخر في الاملاك الخاصة فالمجرى القديم يفقد صفته العامة ويدخل في الملك الخاص والمجرى الجديد ينتقل حكما من الملك الخاص الى الملك العام، وكذلك اذا جفت مياه المجري العام او البحيره بعامل طبيعي فستصبح اليابسة عندها حكما من املاك الدولة الخاصة وكذلك مياه البحر اذا انحسرت نهائيا عن الشاطىء فتصبح اليابسة منها حكما من املاك الدولة الخاصة[٦]، وفي حكمٍ ثالث: "إن الأرض المتنازع عليها كانت داخلة في مجرى نهر بيروت وبسبب تحديد مجرى النهر خرجت من مجرى النهر إنما ظلت ضمن الأملاك العامة بحسب قيود المساحة حتى صدور المرسوم رقم ١٠٢٩ تاريخ ١٩٥٣/١/٢٠ الذي قضى بناء على طلب المدعية باسقاط القطعة من أملاك الدولة العامة وبإدخالها ضمن أملاك الدولة الخاصة توطئة لبيعها من المدعية لقاء دفعها الثمن[٧].

وفي التطبيق فإن إسقاط قسم من الأملاك العامة النهرية إلى الأملاك الخاصة إنما كان يتمّ بموجب مرسوم وتسجل هذه العقارات ضمن أملاك الدولة الخاصة[٨]، وإن وزارة الطاقة والمياه اتخذت قراراً بإلغاء كافة

---

[٣] م.ش. قرار رقم ١٩٥ /٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٣ / ٢٠١٤/١٢ بطرس زغيب ورفاقه الدولة - وزارة الطاقة والمياه.

[٤] م.ش. قرار رقم ٥٠٩ تاريخ ٩٨/٥/١٣ يوسف والياس ميشال الجمال / الدولة سايد بشير الحربية، م.ق.إ. ١٩٩٩ ص ٤٩٢.

[٥] محكمة التمييز المدنية الاولى قرار رقم ٤٢ نقض تاريخ ١٨ تشرين الثاني ١٩٧٠ دعوى الدولة البنانية /طراد وبلدية بيروت.

[٦] محكمة التمييز - الثانية - بتاريخ ٢٠٠٣/٦/١٢.

[٧] تمييز مدنية تاريخ ١٩٦٢/١١/٢٠ المحامي ١٩٦٣ ص ١٩ منشور لدى خلاصة الاجتهاد للقاضي زين المجلد العاشر ص ٥١٦.

[٨] على سبيل المثال: المرسوم رقم ١١١٢١ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٧ اسقاط قسم من الاملاك العمومية النهرية لحساب املاك الدولة الخصوصية في منطقتي الرميل وبرج حمود العقاريتين.

القرارات الرامية إلى إشغال الأملاك العمومية النهرية[٩]، وهذا القرار هو دليل إضافي على كون الأملاك العمومية النهرية هي من الأملاك العامة الوطنية وليس البلدية.

٢- إن بلدية سن الفيل سبق أن اتخذت قراراً مشابهاً أفتت هيئة التشريع بعدم قانونيته

إن بلدية سن الفيل سبق أن اعتبرت أن فضلات عقار ناجمة عن تنفيذ أوتوستراد هي ملك عام بلدي لكن هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل بيّنت أن هذه الفضلة هي من الأملاك العمومية النهرية أي من أملاك الدولة الوطنية. وقد صدر هذا الرأي [١٠] في موضوع قرار مجلس بلدية سن الفيل رقم ١٣٥ تاريخ ١٩٧٨/٤/٦ الرامي إلى الموافقة على بيع فضلة عقار تبين أنه من الأملاك العمومية النهرية، وقد جاء في رأي الهيئة ما يأتي:

"بما ان المادة الرابعة من القرار رقم ١٤٤ S/تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ نصت على انه "تعتبر الاملاك المذكورة في المادة الاولى والمادة الثانية تابعة للاملاك العمومية الوطنية او للاملاك العمومية البلدية حسب تخصيصها للمنفعة الوطنية او للمنفعة البلدية.

يعين الفرق بين الاملاك العمومية الوطنية والاملاك العمومية البلدية في قرار من رئيس الدولة يتخذه في مجلس الوزراء".

"وبما ان مجلس بلدية سن الفيل يدلي بأن القرار المذكور صدر بالفقرة السابعة من المادة ٦٢ من قانون البلديات)المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠(التي تنص على انه " ....وتعتبر املاكا بلدية عامة الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستناء الطرق الدولية."

"وبما ان الفقرة السابعة المذكورة، باعتبارها املاكا بلدية عامة الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية، لم تعين الفرق بين الاملاك العامة الوطنية والاملاك العامة البلدية اذ اكتفت بتعداد الاملاك البلدية العامة التي من بينها الفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية، دون ان تفصل بمعيار التخصيص، اذ انها لم تعيَن ما يقصد بالتخصيص لمنفعة بلدية، وبالتالي ليست القرار المذكور آنفا.

وبما انه ينبغي، والحالة هذه، الرجوع الى وقائع القضية الحاضرة وظروفها لمعرفة ما اذا كانت الفضلة المذكورة، موضوع القرار البلدي، من الاملاك العامة المخصصة لمنفعة وطنية ام لمنفعة بلدية.

وبما انه يتضح من الخريطة المرفقة بملف المعاملة ان الفضلة الآنفة الذكر المعرف عنها بحرفي ب-ج الناتجة عن تنفيذ اوتوستراد في مجرى نهر بيروت تطبيقا للمرسوم رقم ٣١٧٣ تاريخ ١٩٧٢/٤/٢٩، وان وقعت في نطاق بلدية سن الفيل، هي فضلة من الاملاك العمومية لنهر بيروت.

---

[٩] إن القرار رقم ١٠٤/ف.و – تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٧ الرامي إلى إلغاء القرارات القاضية باشغال الأملاك العمومية النهرية.

[١٠] إن القرار رقم ١٠٤/ف.و – تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٧ الرامي إلى إلغاء القرارات القاضية باشغال الأملاك العمومية النهرية.

"وبما ان القول بأن نهر بيروت لا يحتاج حتى في ايام الفيضان الى اكثر من خمسين مترا عرضا، وان الفضلة المذكورة تقع خارج هذا النطاق، لا يغير في طبيعة الفضلة هذه، اذ انها تبقى من الاملاك العامة الوطنية الاساسية التابعة لمجرى نهر بيروت.

"وبما ان وزارة الموارد المائية والكهرائية ترعى مجرى النهر المذكور وتقوم بجميع الاجراءات المتعلقة به.

لذلـك، ترى

١- ان فضلة العقار، موضوع قرار مجلس بلدية سن الفيل رقم ١٣٥ تارخ ١٩٧٨/٤/٦، هي فضلة من الاملاك العامة الوطنية التابعة لمجرى نهر بيروت.

٢- ان المرجع الصالح للبت بطلب شراء الفضلة المذكورة المقدم من اصحاب العقارات المجاورة هو وزارة الموارد المائية والكهرائية.

نخلص من هذا الرأي والوقائع المتصلة به أن بلدية سن الفيل تعلم أن الأراضي الواقعة على ضفاف نهر بيروت هي من الأملاك العامة الوطنية وليس البلدية، ومع ذلك ورغم معرفتها أقدمت على اسقاط عقار مساحته نحو ١٠ دونمات من الأملاك العامة النهرية وحولته إلى ملك خاص بلدي مسجّل في قيود السجل العقاري.

فهل بعد هذه المعطيات يبقى لقرار بلدية سن الفيل محل الحكم الاستئنافي صفة القرار الإداري له الامتيازات التي تتصف بها قرارات السلطة العامة؟

٣- إن قرار بلدية سن الفيل رقم ١٩٩٣/١٠ تاريخ ١٩٩٣/٣/٣١ ليس قراراً إدارياً لصدوره عن سلطة لا تملك صلاحية اتخاذه وكان على محكمة الاستئناف معاملته كواقعة مادية وليس قرار إداري نافذ

تبيّن من تقرير الخبرة وحكم البداية اللذين لم تناقشهما محكمة الاستئناف، أن العقار محل النزاع هو من الأملاك العامة النهرية وأنه يدخل في النطاق البلدي لبلدية بيروت، وقد عرض الحكم لخلاصة تقريرٍ أعدّه خبيرين والذي خلصا بموجبه إلى ما يأتي:"إن العقار رقم ٢٥٠٥ يقع ضمن الأملاك العامة النهرية، وإن الاختلاف بين الخرائط المتعددة إنما ينسحب على تحديد النطقة العقارية التي يقع العقار في خراجها وفي الحالتين يبقى العقار ضمن الأملاك العامة النهرية. وأنه سنداً للأحكام القانونية سيما القرار التشريعي رقم ١٩٢٥/١٤٤ فإن العقار موضوع الدعوى هو من ضمن الأملاك العامة النهرية حكماً ومن دون جدال".

وقد رأت المحكمة أن:"تقرير الخبيرين قد جاء مرتكزاً على معطيات واقعية وفنية صحيحة، بعد أن جزم الخبيران على نحوٍ يقين لا يرقى إليه الشك بأن العقار موضوع الدعوى هو من الأملاك العامة النهرية".

إن صحة هذه الإدلاءات التي نؤيّدها بل زدنا عليها في البندين السابقين حجج إضافية تثبت أن العقار الذي اسقطته بلدية سن الفيل إلى أملاكها الخاصة هو من فئة الأملاك العمومية الوطنية. وهذا ما يؤدي حكماً للقول بأن قرار بلدية سن الفيل محل النزاع ليس له صفة القرار الإداري لكونه تصرفاً صادراً عن سلطة غير مختصة، فلا يكتسب صفة القرار الإداري، وهو غير قابلٍ لأن ينتج مفاعيل قانونية وكان على أمين السجل

العقاري الامتناع عن ترتيب أي أثرٍ عليه، لأن العمل الذي يصدر عن سلطة لا تملك صلاحية إنفاذه لا يشكل قراراً إدارياً.

ولهذا لا يمكن اعتبار قرار بلدية سن الفيل بأنه قرار إداري، لأنه فقد الركن الجوهري للقرار الإداري وهو صدوره عن سلطة مختصة.

إذ في الاجتهاد الإداري فإنه للقول بوجود قرار إداري يقتضي أن يشتمل العمل على الأركان الآتية[١١]:

١- تصرف قانوني صادر بالإرادة المنفردة

٢- صادر عن سلطة مختصة

٣- متمتعاً بالقوة التنفيذية.

لذا فإن ما أقدمت عليه بلدية سن الفيل لا يرتبط بأي نصٍ قانوني أو تنظيمي يجيز لها اتخاذ القرار محل النزاع لكي تعمد إلى إسقاط عقار من ملك عام نهري إلى ملك خاص بلدي. إذٍ لا موضوعياً ولا مكانياً يحق لبلدية سن الفيل اتخاذ القرار الذي حصّنته محكمة الاستئناف خلافاً للقانون ومنحته ميزة القرار الإداري بالرغم فقده لهذه الصفة لأنه مفتقد لركن الصدور عن سلطة مختصة، ما ينفي عنه الطبيعة الإدارية، وفي الاجتهاد اللبناني العديد من الأمثلة عن مراجعات مرفوعة ضدّ أعمال صادرة عن إدارات عامة وقد ردّها مجلس شورى الدولة لكون القرار المطعون فيه لا يشكّل قراراً إدارياً قابلاً للطعن.

وفي ما يلي نعرض امثلة:

- إن قرار محافظ النبطية الذي يصنِّف طريق خاص بأنه من الأملاك العامة لم يكن قد اقترن بتصديق أي من المراجع المختصة. لذا فهو يفقد صفة القرار الإداري النافذ والضار[١٢].
- إذا أقدم مجلس بلدي على طلب إلغاء المساحة الخاصة بالعقارين ٤٥٢ و ٤٥٥ بداعي أنهما ليسا ملك خاص بل هما طريق عام . فإن مثل هذا الطلب لا يشكل قراراً نافذاً قابلاً الطعن لان موضوع إلغاء المساحة لا يدخل ضمن صلاحيات المجلس البلدي وليس له من الاختصاص ما يسمح باتخاذ تدبير نافذ بشأنه[١٣].
- إذا أصدر مجلس بلدي قراراً بتعديل تخطيط، فإن هذا القرار لا يعتبر نهائياً ونافذاً ما دام لم يقترن بالتصديق بموجب مرسوم[١٤].

---

(١١) د. عصام نعمة إسماعيل- الطبيعة القانونية للقرار الإداري- منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٩.

(١٢) م.ش. قرار رقم٦٧٢ تاريخ٥ تموز ١٩٩٩، رقية بو حمد ورفاقها/ الدولة- محافظ النبطية، م.ق.إ. ٢٠٠٣ عدد١٤ ص٧٣٨.

(١٣) م.ش. قرار رقم ٣٤٨ تاريخ١٠ آذار ١٩٦١، جورج مبارك/ بلدية ريفون، م.إ. ١٩٦١ ص١٠٥.

(١٤) م.ش. قرار رقم٥٦٤ تاريخ٨ تشرين الثاني١٩٥٧، مرشد سليمان وعلي الخنسا/ الدولة وبلدية الشياح، م.إ.١٩٥٨ ص٧٨.

وحيث أن تصرّف بلدية سن الفيل بإسقاط ملك عام نهري إلى أملاكها الخاصة هو تصرف غير المالك بما لا يملك، فلا يمكن أن يؤدي إلى نقل الملكية وإن وصف عمل البلدية بأنه تحوير للاصول واستغلال موقعها كسلطة عامة لوضع اليد على أملاك عامة نهرية وتحويلها إلى ملك خاص. وكان من واجب أمين السجل العقاري التحقق من صحة الاسقاط والامتناع عن تسجيله لكونه صادر عن جهة غير مختصة مكانياً لكون العقار يقع في نطاق مدينة بيروت وكذلك كان عليه التحقق من واقعة أن بلدية سن الفيل غير ذات صلاحية لاتخاذ قرار الاسقاط، لأن التحقق من الوثائق المبرزة هي من واجبات أمين السجل العقاري.

ولهذا وحيث أن قرار الإسقاط صادر عن غير المالك فلا يترتب عليه أي مفاعيل قانونية وهو بحكم غير الموجود ويمكن إبطال معاملة القيد أمام القضاء العدلي لكون الأمر يتعلق بمعاملة إبطال قيود غير صحيحة مدونة في سجل عقاري غير مختص مكانياً.

٤- إن قرار بلدية سن الفيل رقم ١٩٩٣/١٠ تاريخ ١٩٩٣/٣/٣١ ليس قراراً إدارياً بل هو منعدم الوجود وكان على محكمة الاستئناف المدنية إعلان انعدامه لا تحصينه بمنحه امتيازات القرار الإداري

إن فقدان قرار بلدية سن الفيل لأحد الأركان الأساسية للقرار الإداري وهو صدوره عن سلطة مختصة، يلحق بهذا القرار خاصية انعدام الوجود، وهذا الإنعدام يجعل من المستحيل على محكمة الأساس ترتيب نتائج عليه أي على قرار غير موجود، للقول بأنه يخرج من صلاحيتها النظر في مشروعيته، لأن البحث في مشروعية العمل إنما تكون في حالة العمل الموجود قانوناً وليس العمل المنعدم الوجود.

فما أقدمت عليه بلدية سن الفيل لا يرتبط بأي نصٍ قانوني أو تنظيمي يجيز لها اتخاذ القرار محل النزاع لكي تعمد إلى إسقاط عقار من ملك عام نهري إلى ملك خاص بلدي. فلا موضوعياً ولا مكانياً يحق لها اتخاذ هذا التصرف. فإذا كانت تزعم أن العقار هو ملك عام بلدي فعليها مراجعة القضاء لإثبات أنه يدخل مكانياً ضمن نطاق بلدية سن الفيل وليس ضمن نطاق بلدية بيروت. فهي حلّت محلّ القضاء وأعلنت أن العقار محل التنازع إنما يدخل ضمن نطاقها الجغرافي متجاهلةً أن حسم النزاع هو عمل القضاء ومتجاوزةً أيضاً الرأي الاستشاري الذي سبق وذكرناه والذي أعلن أنه لا يحقّ لبلدية سن الفيل اتخاذ قرار مشابه للقرار الذي حصّنه الحكم الاستئنافي.

لكن بلدية سن الفيل تجاهلت القضاء وحسمت النزاع لنفسها متذرعة أن العقار يدخل ضمن نطاقها الجغرافي دون بينة أو دليل وخلافاً للقانون الاجتهاد والآراء الاستشارية.

ويصنّف الاجتهاد هذا النوع من القرارات بأنه عديم الوجود، حيث جاء في اجتهادٍ لمجلس شورى الدولة : "بما أن القرار الذي اتخذه مجلس بلدية السهيلة ... بإسقاط بعض من الملك العام الوطني يكون عملاً إدارياً مشوباً يعيب عدم الصلاحية المطلقة، والمخالفة الفاضحة للقانون إذ أن المجالس البلدية لا تملك كإدارات محلية منتخبة سوى سلطة تخولها – وفي ما يعني الأملاك العامة – اتخاذ قرارات تعني الملك العام البلدي

في نطاقها، وبذلك فإن قراراتها التي تتنازل بالإسقاط بعضاً من ملك عام وطني تكون من فئة القرارات المنعدمة الوجود قانوناً، والتي لا يترتب أي أثر على اتخاذها لعدم جواز الاعتداد بوجودها أصلاً[١٥].

والقرار يكون عديم الوجود: "عندما لا يمكن اسناده إلى أي حكم من أحكام القانون أو على أي نص تشريعي أو تنظيمي، أو أن المخالفة التي تشوب القرار المطعون فيه هي على درجة من الجسامة بحيث يستحيل معها إسناده إلى أي حكم من أحكام القانون مما يجعله منعدم الوجود القانوني وكأنه لم يكن"[١٦]. وفي أحدث اجتهاد إداري: إن العمل والاجتهاد مستقران على اعتبار ان القرار الاداري عديم الوجود الذي ليس له اي وجود في الانتظام القانوني، فهو القرار الصادر بشكل واضح نتيجة اغتصاب السلطة والمشوب بعيب عدم الاختصاص المطلق لخروج السلطة الادارية عن اختصاصها وتعديها على اختصاص سلطة دستورية أخرى، بحيث يكون مشوباً بمخالفات فادحة كممارسة صلاحية غير ملحوظة في اي من الاحكام التشريعية او التنظيمية ويستحيل معها اسناده الى اي حكم من احكام القانون. وبما انه يقتضي على القاضي عند وجود قرار اداري منعدم الوجود ان يعلن انعدامه اذ يستحيل قانوناً ابطال قرار غير موجود او منعدم الوجود[١٧].

إذٍ يستحيل البحث في مشروعية قرار عديم الوجود، وبهذه الاستحالة أصبح الحكم الاستئنافي برد المراجعة لعدم الاختصاص مفتقداً للتعليل الصحيح، لأنه تأسس على فكرة البحث في مشروعية قرار بلدية سن الفيل، وهذا ما يتنافى مع التحليل المثار من أن القرار المنعدم الوجود لا مجال للبحث في مشروعيته.

وإن اجتهاد القضاء العدلي اللبناني دائماً يرفض الاعتراف بالصفة الادارية للقرار الاداري عديم الوجود، ويعتبره بمثابة عمل مادي يدخل ضمن اختصاصه إذا نشأ عنه تعدٍ على الحقوق والحريات لأن القرار الاداري، عديم الوجود يفتقر صفته ويتحول الى مجرد عمل مادي، مثلاً: "إن الدولة بانفاذها لأمر غير صادر عن مرجعه الصالح أو بتنفيذها إياه إكراهاً معرضة بذلك حقوق مواطنيها للضياع تكون قد ارتكبت عملاً إدارياً مشوباً بعيب أساسي يفقده صفته الأساسية وماهيته الجوهرية ويجعل منه تعدياً عادياً يعود أمر النظر لاختصاص المحاكم المدنية العادية[١٨]، وفي حكم لقاضي الأمور المستعجلة في صيدا جاء فيه: "إن قرار وزير الاشغال العامة الذي يرخص بموجبه باشغال أملاك عامة مقابل بدل رمزي... هو تصرف مجرد من كل تدبير قانوني ويكون فاقداً لكل طبيعة إدارية ويخرج عن حدود المشروعية وكل مبرر قانوني وينطوي على خطأ فادح بحيث أنه لا يتوافق مع كل مبدأ الوظيفة العامة وبالتالي يعتبر فاقداً لكل طبيعة إدارية

---

[١٥] م.ش. قرار رقم : ٢٠٠٧/٢٨٨-٢٠٠٨ - تاريخ:٢٠٠٨/١٠/١١ – مجلة العدل العدد: ٣ - السنة: ٢٠٠٩ - ص ١٠٣٠.

[١٦] م.ش. قرار رقم ٢٠٠٦/٩٣-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٦/١١/٨ مادلين إده / الدولة اللبنانية والصليب الأحمر ص١٤٦- العدل مجلة نقابة المحامين بيروت مجلد ١ – ٢٠٠٧ - م.ش.د. قرار رقم ٣١٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٤، نزيه شمعون / الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٣ ص٦٠٨.

[١٧] م.ش. قرار رقم : ٢٠١٤/٧٢٥-٢٠١٤ تاريخ : ٢٠١٤/٧/٢ جمعية "طرقات الحياة" ورفاقها/الدولة.

[١٨] استئناف جبل لبنان، قرار رقم ٤٩٥ تاريخ ٢ كانون أول ١٩٦٦، جان طعمة / الدولة م.إ. ١٩٦٨ باب القضاء العدلي ص٣.

وتشكل عملاً مادياً أو عمل من أعمال التعدي بحيث يكون للمحاكم العدلية الصلاحية للبت به[١٩]. بل إن مجلس شورى الدولة في أحد أحكامه أجاز تقديم مراجعة ضد قرار إداري عديم الوجود أمام القضاء العدلي:
"بما أن المستدعية تطلب اعتبار القرارات المطعون فيها منعدمة الوجود بسبب انطوائها على اغتصاب صلاحيات سلطة دستورية هي السلطة القضائية كون القضاء العدلي وحده مخولاً باتخاذ تدبير كالتدبير المشكو منه ولأنه لا يمكن اسنادها الى أية سلطة من سلطات الادارة ولا تجد سندها في أي نص تسنيدي أو تنظيمي.
" وبما أنه في ظل تجميد القرارات المطعون فيها لمال منقول تعود ملكيته بحسب المستندات المبرزة في الملف للمستدعية، دون الاستناد الى أي نص قانوني أو قرار قضائي يجيز ذلك، فإنه يقتضي البحث في مدى تشكيل تدبيرها هذا تعدياً على حق الملكية. ذلك أن القرار الذي يشكل تعدياً يكون قابلاً لإعلان الإنعدام عن طريق مراجعة لهذه الغاية أمام القاضي الإداري بالإضافة إلى جواز تقديمها أمام القضاء العدلي[٢٠].

وأما لناحية مهلة طلب إنهاء مفاعيل قرار عديم الوجود، أي مهلة طلب إبطال قيد العقار ٢٥٠٥ وإعادته إلى الأملاك العامة النهرية، فبحسب الاجتهاد لا يوجد أي قيد لناحية المهل، إذ يترتب على انعدام القرار الإداري اعتباره كأنه لم يكن، وغير نافذ أو ملزم، وذلك بشكل حكمي، ودونما حاجة لأي نص، والقرار عديم الوجود يصبح في هذه الحالة قابلاً للطعن وللإبطال في كل وقت ودون التقيد بمهل الطعن التي يفرضها القانون، كما ويصبح بإمكان الإدارة، بل ومن واجبها الرجوع عنه في كل حين تصبح عندها في وضع ممارسة سلطة مقيدة"[٢١].
وجاء في اجتهاد لمجلس شورى الدولة: "بما أن المستدعي قد أثبت ملكيته الشائعة في العقارات موضوع النزاع وهو يقدم مراجعته طعناً بمرسومين يدعي أنهما أصبحا عديمي الوجود وأن هذا الطعن غير خاضع لمهلة قانونية. "بما أنه من المتفق عليه أن المراجعة التي ترمي إلى إعلان عدم وجود القرارات الإدارية غير خاضعة لمهلة قانونية و يمكن تقديمها في أي وقت"[٢٢].

استناداً لما تقدّم كان على محكمة الاستئناف أن تعلن انعدام قرار بلدية سن الفيل وترتيب النتائج على هذا الانعدام وذلك إعلاءً للقانون، ولحكم القضاء وحماية للملك العام من أن يكون عرضةً للتعدي من أفراد الحق العام أو الخاص على حدٍ سواء.

---

[١٩] قاضي الأمور المستعجلة في صيدا قرار رقم ٩٦ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٩٠ عبد الله فقيه / محمد عباس ورفاقه.
[٢٠] م.ش. قرار رقم ٢٠٠٧/١٠٧ – ٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٧/١١/١ شركة صاريف مارين ليمتد / الدولة وزارة النقل والأشغال العامة، مجلة العدل ٢٠٠٧ ص١٠٩٣.
[٢١] مجلس القضايا قرار رقم٩٢/١٤- ٩٣ تاريخ١٩ تشرين الثاني ١٩٩٢، القاضي يوسف سعد الله الخوري / الدولة – القاضي جوزف شاوول، م.ق.إ ١٩٩٤ص١٥.
[٢٢] م.ش. قرار رقم ٩١/١٤٧-٩٢ تاريخ ١٩٩٢/٥/٢٧ كله/الدولة وبلدية بيروت م.ق.إ. ٩٣/٩٢ ص ٤٠٠.

٥- إن حماية الملك العام هو واجب دستوري وغير خاضع لأي مهل

إضافةً إلى كون تصرف بلدية سن الفيل هو تصرف منعدم الوجود ويمكن طلب إنهاء مفاعيل هذا التصرف إدارياً أو قضائياً في أي وقت. فإن خصوصية الأملاك العامة وتمتعها بالحماية الدستورية تجعل من الواجب طلب ابطال قيد العقار الذي يدخل في الملك العام على اسم بلدية سن الفيل في أي وقت ودون التقيد بمهل زمنية.

وما يؤكد أبدية المطالبة بحماية الأملاك العامة وإزالة أي تعدي أو وضع أو تصرف بها، هو القانون الذي ينصّ على أن الأملاك العامة لا تباع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن، وأن الأملاك العامة بحسب الاجتهاد تتمتع بالحماية الدستورية ولهذا فإذا عمدت بلدية سن الفيل إلى اسقاط ملك عام نهري، فإن طلب إبطال القيد الجديد وإعادة تسجيل هذا العقار على أنه ملك عام، فهذا الطلب غير مقيّد بأي مهلة.

حيث جاء في اجتهاد مجلس شورى الدولة: إن مبدأ حماية الملك العام هو المبدأ الأساسي الذي يسود جميع الأحكام القانونية المتعلقة بالملك العام وإشغاله، وأن موجب حماية الملك العام إلزامي وله طابع دستوري"[٢٣]، وهذا الموقف نستخلصه أيضاً من اجتهاد المجلس الدستوري الذي قضى بما يأتي: أن حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر فقط على الملكية الفردية، بل ينسحب أيضاً على الملكية الجماعية، أي الملكية العامة، التي يجب أن تحظى بالحماية نفسها، وضمن الحدود ذاتها، المقررة لحق الملكية الفردية"[٢٤].

ولهذا لقد أحسنت وزارة الطاقة والمياه تطبيق القانون عندما وجهت كتاباً إلى أمانة السجل العقاري رقم ١٣٥١ تاريخ ١٩٩٤/٩/١٥ يقضي باعتبار معاملة اسقاط هذا العقار باطلة سنداً للمادة ٣٠ من القانون رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٠/٨/٢٠ التي تنصّ على ما يلي : "يعتبر باطلاً بطلاناً مطلقاً ويحظر على أي جهة رسمية ترتيب أي أثر قانوني عليها :... الاشغال المؤقت للأملاك العامة أو البلدية واستثمارها خلافاً للأصول ولو كان حاصلاً بمقتضى ترخيص من المرجع المختص".

وبالفعل فإن الاجتهاد يتشدد في تطبيق المادة ٣٠ المذكورة من قانون موازنة العام ١٩٩٠ وذلك حفظاً للملك العام، حيث نقرأ في أحد الاجتهادات ما يأتي: وبما أنه لا يمكن الحديث بالتالي عن حقوق مكتسبة على الأملاك العمومية بأنواعها المختلفة حتى لو تمَّ الترخيص بإشغالها من قبل السلطة المختصة ولكن تم استثمارها خلافاً للأصول، فكيف بالحري حين يصدر الترخيص بالإشغال من قبل مرجعٍ غير مختص كما هي الحال في المراجعة الحاضرة[٢٥].

---

[٢٣] م.ش. قرار رقم ٢٠١٤/٢٤٢-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٨ فرنجية وآخرون/ وزارة الداخلية والبلديات.

[٢٤] المجلس الدستوري قرار رقم ٢٠٠٠/٤ تاريخ٢٠٠٠/٦/٢٢ .

[٢٥] م.ش. قرار رقم ١٩٥ /٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٣/ ٢٠١٤/١٢ بطرس زغيب ورفاقه الدولة - وزارة الطاقة والمياه.

إذ أن معاملة الاسقاط المطلوبة بمفهوم القانون الإداري غير موجودة وكان بإمكان وزارة الطاقة والمياه إعادة قيد العقار ضمن الأملاك العامة النهرية وفي نطاق مدينة بيروت، لكن الدولة اللبنانية ارتأت مراجعة القضاء العدلي لإنهاء مفاعيل مهزلة قانونية.

ولكن للأسف اصطدمت الدولة بحكم محكمة الاستئناف محل التعليق الذي ردّ المراجعة لعدم الاختصاص متذرعاً باختصاص مجلس شورى الدولة للبت بهذه المراجعة.

خلاصة القول:

- إن محكمة الاستئناف لم تحسن تطبيق القانون عندما أعلنت عدم صلاحيتها للبت في النزاع.
- إن قرار بلدية سن الفيل باسقاط ملك عام نهري إلى أملاكها الخاصة هو قرار منعدم الوجود.
- يمكن لوزارة الطاقة والمياه أو وزارة المالية ترتيب مفاعيل انعدام الوجود إدارياً أو اللجوء للقضاء العدلي أو الإداري.
- لا مهل للطعن بقرار البلدية أو بإنهاء مفاعيل هذا القرار.