



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسيّة والإداريّة
العمادة

المُنازعات الإداريّة في قضايا رُخص المؤسّسات المصنّفة

رسالة معدّة لنيل شهادة الماستر البحثيّ في القانون العام

إعداد

جسيكا سرّكيس يوسف

لجنة المناقشة

رئيساً	الأستاذ المُشرف	الدكتور محمود أحمد سيف الدين
عضواً	أستاذ	الدكتور خالد خضر الخير
عضواً	أستاذ	الدكتور عصام نعمه اسماعيل

الجامعة اللبنانية غيرُ مسؤولةٍ عن الآراء الواردة في هذا البحث، وهي تعبّرُ عن رأي صاحبها فقط.

الإهداء

إلى مَنْ أضاءت سِنينَ عُمُرِها شُموْعًا لنتورِ درَبنا ... إلى أُمِّي المدبِّرة، القويَّة، الحنون.

إلى من زرعَ في طُفولتي وشبَّابي حُبًّا غيرَ مشروطٍ .. فَازْهَرَتْ أَيَّامِي سَعَادَةً وإيمانًا

وسلام،

وأعطاني أجنحةً أكملُ بها الدَّربَ بِغِيَابِهِ،

إلى روح أبي الجميلة ... الغالية.

الشكر

الشكر والحمد دوماً لله على نِعَمِهِ وَعَطَايَاهِ وَعَلَى الْأَشْخَاصِ الَّذِينَ يَضَعُهُمْ فِي طَرِيقِنَا.

شكراً للأستاذ المشرف الدكتور محمود سيف الدين على إشرافه ودَعَمِهِ وَمُسَانَدَتِهِ الأكاديمية

التي كُنْتُ بِأَمْسٍ الْحَاجَةَ إِلَيْهَا فِي ظِلِّ الظُّرُوفِ الصَّعْبَةِ الَّتِي كُنْتُ أَمْرٌ بِهَا.

شكراً لأعضاء اللّجنة المشرفة على جُهودِهِمْ وَوَقْتِهِمْ وَمُلاحِظَاتِهِمْ الَّتِي أَغْنَتْ الْعَمَلَ.

شكراً دكتور خالد الخير على احْتِرَافِيَّتِكَ.

شكراً دكتور عصام اسماعيل على بداية هذا المشوار ونهائيه.

المقدمة

ينحو عالمنا اليوم منحى تطوريًا، جاعلاً التقدّم التكنولوجي والصنّاعي أولويةً يصبو إليها بكلّ طاقاته، فكثرت المصانع والمعامل، وتعدّدت المؤسسات، فصار إلزاماً عليه تنظيمها، بما يتوافق ومصالح الإنسان والمجتمعات.

وتكمن أهمية التنظيم وسنّ القوانين المواكبة لهذا التطور، في المخاطر البيئية التي تهدّد كوكبنا، من الانحباس الحراري، والإفرازات الغازية الدفينة، إلى انقراض بعض الأجناس النباتية والحيوانية، واتّساع فسحة التصحرّ...

لذا، لا بدّ من تنظيم نشاط الإنسان والعمل على تحفيز الصناعات والنشاطات الاقتصادية لضمان سيرورة التطور، توازيًا مع احترام حقوق الإنسان المتمثلة بتوفير بيئةٍ صحيّة له. من هنا، أخذ بحثنا في قضايا رخص المؤسسات المصنّفة أهميته، أهمية تكمن في محاولة لتخليص عالمٍ متطورٍ من بعض شوائبه، ممّا يضمن له استمراريته. ويفهم بالمؤسسات المصنّفة في بحثنا المحلّات المصنّفة والمصانع والمؤسسات السياحية.

والمحلّات المصنّفة- أو الخطرة كما يرغب البعض بتسميتها - هي تلك الواردة في الملحق المرفق بالمرسوم الاشتراعيّ رقم ٢١/ل الصادر بتاريخ ١٩٣٢١٧١٢٢ (المحلّات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة)، وقد عرّفها المادة الأولى من هذا المرسوم الاشتراعي بأنها المعامل ودور الصنّاعة والمصانع والمخازن ودور العمل وجميع المحلّات الصناعية والتجارية التي ينجم عنها مخاطر أو محاذير سواء كان للأمن أو طيب الهواء أو راحة الجيران أو الصحة العامة أو الزراعة، وأخضعها للإشراف الإداري.

ثمّ قسم هذا القانون المحلّات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة إلى ثلاثة أصناف بحسب المخاطر وأهميّة المحاذير التي تلازم استثمارها، بحيث يشتمل الصنّف الأوّل منها على المحلّات التي يجب إبعادها عن المساكن. ويُنَاط بالإدارة حقّ تقدير كلّ حالة معيّنة والحكم فيما إذا كان بُعد موقعها كافيًا لمنع كلّ ضرر يتعلّق بالأمن وطيب الهواء ولمنع الإزعاج. ويشتمل الصنّف الثّاني على المحلّات التي لا تحتمّ الضّرورة إبعادها عن المساكن غير أنّها لا يمكن التّرخيص في استثمارها إلّا إذا اتّخذت بعض التّدابير اللّازمة لتلافي المخاطر والمحاذير المشار إليها في المادة الأولى. ويدخل في الصنّف الثّالث المحلّات التي تنشأ عنها محاذير هامة للجوار أو للصحة العامّة ولكنها خاضعة لأحكام عامّة موضوعة لأجل مصلحة الجيران أو للصحة العامّة.

وقد تحدّدت الصنّاعات التي يطبّق عليها المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل الصادر في ١٩٣٢/١٧/٢٢ مع تصنيفها بموجب المرسوم بعد تعديل أنواع وأصناف المحلّات المصنّفة، التي يخضع تصنيفها لأحكام المرسوم رقم ٤٩١٧ تاريخ ١٩٩٤/١٣/٢٤ (تعديل تصنيف المؤسّسات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة).

غير أنّه في العام ٢٠٠٢، صدر المرسوم رقم ٢٠٠٢/١٨/٠١٨ فاصلاً المصانع عن المحلّات المصنّفة المعرّفة سابقاً، وعليه أصبح للمصانع تشريعاً خاصاً بها.

والمصانع، بحسب تعريف الفقه، هي تلك التي ينجم عن نشاطها تحويل المواد من حالة إلى حالة، هذا ما يفرّقها عن المحلّات المصنّفة مثل المؤسّسات التجاريّة، ومحطّات المحروقات، وغسيل السجاد والمستودعات ومرائب تصليح المركبات الآليّة (كاراتجات، تصليح ميكانيك السيّارات وإعادة تحديدها وطلائها).^٩

^٩ مغنّيب نعيم، المؤسّسات المزعجة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، ص.٩.

إذا تعدّ المصانع بحسب طبيعة عملها مؤسسات ينتج عن نشاطها خطرٌ وإزعاجٌ وضراً بالصحة يقتضي معه تنظيم عملها وإخضاعها للتّرخيص المسبق والتّحقيق ومراقبة عملها حفاظاً على الصحة والسكينة والسّلامة العامّة. ومن هنا حتّى لو اختلفت التّسمية، محلّ مصنّف أو مصنع، فهي بنظر المشرّع مؤسسات خطيرة ومزعجة ومضرة بالصحة، ولهذا يتوجّب إخضاعها لنظام التّرخيص المسبق القائم على تحقيق تجريه الإدارة وإعلام للقاطنين في المكان وذلك لبيان استيفاء هذه المؤسسة للشروط القانونيّة الصّارمة، ثمّ التّحقق من عدم وجود اعتراضات من السكان على إنشاء هذه المؤسسة. وبالإضافة إلى هذه الشّروط، فإنّ منح التّرخيص يقتضي أيضاً موافقة المجلس البلديّ المختصّ، وهي موافقة مرتبطة بالتّحقق من أن هذه الرخصة لا تضرّ بالمصالح الأهليّة ولا بالمصلحة العامّة في النّطاق البلديّ.

والسبب في التّشدّد في منح التّراخيص لهذا النوع من المؤسسات مرده إلى الضّرر الذي يلحقه استثمارها بالبيئة والصحة والسّلامة العامّة. ولهذا لم يكتفِ القانون بتشديد شروط التّرخيص لهذه المؤسسات بل إنّه شدّد أيضاً على شروط الرقابة وأجاز للمحافظ سحب التّرخيص في أي وقت يتحقّق من مخالفة المؤسسة للشروط المفروضة قانوناً، كما أجاز فرض عقوبات جزائيّة وتكديريّة على المؤسسات المخالفة.

وكانت ضابطة المؤسسات المصنّفة هي صلب عمل الضابطة الإداريّة التي تعمل على حفظ النّظام العامّ بأركانه الثلاثة الصحة العامّة والسكينة العامّة والسّلامة العامّة، ولأهميّة هذه المؤسسات كان لا بدّ من دراستها وتحليل اجتهاد مجلس شورى الدّولة الصّادر في قضايا متعلّقة باستثمار أو وقف استثمار هذه المؤسسات أو إخضاعها للشّروط. فقد أسّس اجتهاد هذا المجلس نظاماً قانونيّاً متكاملًا للعلاقة بين المؤسسات المصنّفة من جهة والإدارات العامّة من جهة أخرى، وسنعمل في هذه

الدّراسة على تحليل وجمع اجتهاد القضاء الإداري وتقييمه واستنتاج التوجّه القضائيّ الإداري اللبنانيّ
حيالها.

حتى يتمّ القيام بأيّ بحثٍ أو دراسةٍ لا بدّ أن يكون هناك أسبابٌ منطقيّةٌ وأهدافٌ قانونيّةٌ تسعى
هذه الدّراسة لتحقيقها، لئلا تقتصر الدّراسة على تقديم المعارف وحسب. نسعى من خلال هذه الدّراسة
إلى توسيع النّقاط القانونيّة الموجودة في القانون من خلال، أوّلًا جمع الأجوبة حول الأسئلة التي
طرحت نفسها أمام المحاكم، وثانيًا عرض الآراء الفقهيّة المتعلّقة بهذه النّقاط القانونيّة وذلك من خلال
تقديم ما هو جديد ونقض ما هو قديم بشكل أكاديمي معمّق.

وكون هذا الموضوع يندرج ضمن يوميات الإنسان العادي وإهتماماته لذلك تكمن أهميّة التعمّق
في القواعد المرعيّة للمؤسّسات المصنّفة بهدف تقييم السياسة القانونيّة المتّبعة لأنها ذات أثر مباشر في
العلاقات الفرديّة والإجتماعيّة.

ومن خلال الدّراسة العامّة والشاملة للقانون الإداري نلاحظ ندرة معالجة المؤسّسات المصنّفة،
لذلك كان الهدف من هذه الدّراسة هو الوصول إلى تحديد القواعد القانونيّة التي ترعى المؤسّسات
المصنّفة.

اتبعت هذه الدّراسة منهج التقسيم الثنائيّ لجهة تقسيم الدّراسة إلى فصلين، وكل فصل إلى مبحثين
والمباحث الأربع مقسّم كلّاً منها إلى مطلبين وتقسيم كل مطلب في بعض الحالات التي تتطلبها
الضرّورات البحثيّة.

حيث سعت هذه الدّراسة لوضع بعض المراجع التي تمّ الاستناد إليها حسب المنهج المتعارف
عليه والعمل على وضع النصوص الفرنسية الاصيلّة التي تمّ وضعها بصورة اصيلة دقيقة. لتسليط
الضوء على النص الفرنسي لفهمه بشكل دقيق كي تتم مقارنته من قِبَل القارئ لئلا تكون الدّراسة
جافّة تقتصر على الجانب القانونيّ اللبنانيّ فقط.

تحاول هذه الدراسة بحث موضوع المؤسسات والمحلات المصنفة، من خلال دراسة القانون اللبناني والاجتهاد والفقهاء القانونيين، وبحث القانون الفرنسي كحالة خاصة والتمعن بمقاربة هذا القانون للمؤسسات والمحلات المصنفة، حيث لا يمكن دراسة القانون اللبناني على حدة دون الانتقال لدراسة قوانين أخرى.

من جهة أخرى، عرضت هذه الدراسة بمنهجية ثابتة واضحة لدراسة تعريف القانون والفقهاء القانونيين للمؤسسات والمحلات المصنفة. حاول هذا المنهج الانتقال بسلاسة لمعالجة الإشكالية بمنهجية منطقية، تعمل لدراسة وتحليل كل مفردات الإشكالية بصورة كافية قانونياً.

وكون هذه الدراسة تهدف إلى إيجاد الإطار القانوني والعملي للمؤسسات المصنفة وللإشكاليات القانونية التي اعترضتها وأجوبة مجلس شوري الدولة على هذه الأسئلة وبالتالي التعمق بتحليلها وفهمها لذا طرحنا في بحثنا الإشكاليات الآتية: ما التوجه القانوني العام لمعالجة النزاعات الناجمة عن المؤسسات المصنفة؟ وما طريقة التعاطي معها؟

وكانت ندرة الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع من الدوافع إلى دراسته، بيد أنه لا بد من ذكر مؤلف موريس نخلة، الوسيط في المحلات والمؤسسات المصنفة الصادر عام ١٩٩٩ والذي عالج هذا الموضوع بشكل شامل دون الغوص في الاجتهادات المتعلقة به. إضافة إلى المؤلف نعيم مغبغب، في المؤسسات المزعجة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها) وهو عبارة عن دراسة في القانون المقارن صادر في العام ٢٠١٥. وسيتم الاعتماد في هذه الدراسة على عدة مراجع متخصصة في القانون

الإداري، بالإضافة إلى وثائق واستشارات قضائية تتعلق بالنزاعات الناشئة عن المؤسسات المصنّفة، وفق المنهج الوصفي _ التحليلي، من خلال تحليل الواقع اللبنانيّ والإجابة عن الأسئلة التي تطرح في هذا المجال.

وستتبع المخطّط الآتي:

المنازعات المتعلقة بالتّرخيص بإنشاء المؤسسات والمحّلات المصنّفة (الفصل الأول)، والمنازعات المتعلقة بالتّرخيص باستثمار المؤسسات والمحّلات المصنّفة (الفصل الثاني).

الفصل الأول: المنازعات المتعلقة بالتّرخيص بإنشاء المؤسسات

والمحّلات المصنّفة

التّرخيص بالإنشاء يعني إنشاء المحّلات المصنّفة وتجهيزها بكل ما يلزم لتصبح جاهزة للبدء بالاستثمار سواء كان بناء تلك المحّلات قائماً أو قيد الإنشاء، أو حتى قبل تنفيذ أعمال البناء، فمن الواجب تجهيز المكان بالإجراءات الكفيلة لمنع انبعاث المخاطر والأضرار والضجيج، والمحافظة على طيب الهواء، تصريف المياه المبتذلة. وعند إكمال هذه الإجراءات يتم تقديم طلب الحصول على التّرخيص بالاستثمار¹. أوجب إذاً المشرّع على الراغب بتشغيل مؤسسة مصنّفة أن يحصل على رخصتين الأولى بالإنشاء والثانية بالاستثمار كما جاء في

¹ مغنغب نعيم، المؤسسات المزججة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، ص. ٥٠.

الرأي الاستشاري لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل¹ حيث قسّمت من خلاله عملية الترخيص إلى ثلاث مراحل هي الآتية:

المرحلة الأولى هي مرحلة الترخيص بالإنشاء: يعطى هذا الترخيص استنادًا إلى النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول بتاريخ الترخيص (المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٣٢/٢١ والنصوص التطبيقية العائدة إليه، بالإضافة إلى مرسوم تنظيم المنطقة حيث يقع العقار موضوع طلب الترخيص)، وبعد استيفاء الشروط الملحوظة، وتوفّرها في تلك النصوص.

المرحلة الثانية هي مرحلة الترخيص بالبناء: يعطى الترخيص بالبناء بعد صدور الترخيص بالإنشاء، وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول بتاريخ الترخيص بالبناء (قانون البناء والنصوص التطبيقية العائدة إليه، وكذلك النصوص التنظيمية، لاسيما التصميم التوجيهي العام للمنطقة التي يقع فيها العقار موضوع الترخيص) وبعد استيفاء كافة الشروط الملحوظة في هذه النصوص.

المرحلة الثالثة هي مرحلة الترخيص بالاستثمار: يعطى الترخيص بالاستثمار بعد انجاز المراحل السابقة وفي حال توفّر الشروط المفروضة، كل ذلك وفقا لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٣٢/٢١ ونصوصه التطبيقية، ولأحكام قانون البلديات. يتبيّن لنا إذاً، أنه يقتضي التمييز بين إنشاء المؤسسة المصنّفة، وإقامة البناء المخصّص لهذه المؤسسة، كما والشروع في استثمارها، بحيث يقتضي معه دراسة مرحلة الترخيص بالإنشاء والتوقّف عند المنازعات الإدارية المتعلقة بها.

¹هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٩٢/ر/٥٦٧ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٣ الهيئة برئاسة الرئيس سامي عون والقاضي انطوان بريدي بناء لطلب وزير الداخلية.

وقد أجمع الفقه على اعتبار أن الترخيص بإنشاء مؤسسة مصنفة هو من تدابير الضابطة البوليسية التي أناط القانون بالضابطة الإدارية المختصة، صلاحية اتخاذها، وهذا ما توصل إليه أيضا الفقه الفرنسي:

“Les autorisations d’ouverture des établissements classés sont des mesures de polices.”²

فكان هناك شروط مفروضة لمنح الترخيص بإنشاء مؤسسة مصنفة، ودور على الإدارة أن تلعبه باعتبار أن قرار الترخيص بإنشاء مؤسسة مصنفة من القرارات الإدارية الفردية الإعترافية، يقتصر فيه دور الإدارة مانحة الترخيص، على التحقق من توفر الشروط المفروضة بدون التمتع بأيّة سلطة تقديرية أو إستثنائية في هذا المجال³.

كما وأنّ للإدارة المولجة إعطاء التراخيص للمؤسسات المصنفة أن تحترم القواعد التي تضعها الإدارات الرسمية الأخرى على صعيد المناطق، فلا تمنح تراخيص لمؤسسة مصنفة في الأماكن المصنفة سكنية أو الممنوعة أو المضروبة بالتخطيط، لذلك سيتم دراسة هذا الفصل من خلال شروط الترخيص بإنشاء المؤسسات والمحلات المصنفة (المبحث الأول)، وإجراءات الترخيص بإنشاء المؤسسات والمحلات المصنفة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: شروط الترخيص بإنشاء المؤسسات والمحلات المصنفة

قد يطرأ لغط في تحديد نوع المؤسسة، ما إذا كانت مؤسسة مصنفة تخضع لتشريع خاص بها أم مجرد مؤسسة تخرج عن أحكام التشريع الخاص بالمؤسسات المصنفة. وفي حال

¹ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٩٦/٢١٣٥ تاريخ ٨/٢٢ / ١٩٩٦ الرئيس سامي عون والقاضي أنطوان بريدي بناء لطلب وزير الشؤون البلدية والقروية.

² Rep. Dr. Adm. Dalloz, Etablissements dangereux, Insalubres et Incommodes, n105.

³ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٢٠٠٠/٢٦٣ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٢ الهيئة برئاسة الرئيس شكري صادر والقاضي أنطوان بريدي بناء على طلب محافظ لبنان الشمالي بواسطة وزير الداخلية والبلديات.

كانت المؤسسة منشأة مصنّفة، فيتوجّب على المستثمر معرفة إلى أي فئة تتبع هذه المنشأة وما هي القواعد القانونيّة التي تحكمها. هذه الأسئلة تدور في ذهن كل مستثمر يريد إنشاء مؤسسة واستثمارها، وفي هذا المبحث سنقوم بتحديد مفهوم المؤسسات المصنّفة وتعدّد التشريعات الناظمة لها في المطلب الأول، كما وتحديد بعض الشّروط المتعلّقة بالمنشأة في المطلب الثاني.

المطلب الأوّل: التشريعات الناظمة للمؤسسات والمحلّات المصنّفة

لطالما خضعت المؤسسات الصناعيّة لأحكام القوانين التي ترعى المؤسسات المصنّفة بحيث حدّدت المادّة الأولى من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل تاريخ ١٩٣٢١٧١٢٢ المحلّات المصنّفة على أنّها: المعامل ودور الصنّاعة والمصانع والمخازن ودور العمل. إلّا أنه في العام ١٩٩٤ طرأ التعديل الأوّل للمؤسسات الصناعيّة بموجب المرسوم رقم ٤٩١٧ تاريخ ١٩٩٤١٣١٢٤ الذي عاد المشرّع وعدّله بموجب المرسوم رقم ٥٢٤٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠١١٤١٥ بحسب ما جاء في المادّة الأولى منه:

"عدل الجدول الملحق بالمرسوم رقم ٤٩١٧ الصادر بتاريخ ١٩٩٤١٣١٢٤ فيما يخصّ قطاعات الصنّاعة وفئاتها وفروعها واستبدل بالجدول الملحق بهذا المرسوم والمبني على الترتيب الدولي لتصنيف الصناعات الذي يمكن العودة إلى تفصيلاته عند الاقتضاء (3 ISIC)".

وفي العام ٢٠٠٢ صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٨٠١٨ المتعلّق بتحديد أصول وإجراءات وشروط الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعيّة واستثمارها بالتالي أصبح للمصانع تشريع خاص يختلف عن التشريع المتعلّق بالمحلّات المصنّفة المذكورة بالمرسوم الاشتراعي رقم ٣٢١٢١.

وكذلك حدث بالنسبة للمؤسسات السّياحيّة، إذ تتولى وزارة السّياحة، بصفتها الهيئة السّياحيّة الرسمية في لبنان -من بين ما تتولاه- مهمة: ضبط المؤسسات والشركات الخاصّة العاملة في قطاع السّياحة والتنسيق بينها ومراقبتها، تنظيم وتنسيق ومراقبة المهن السّياحيّة والجمعيات والهيئات الخاصّة

التي تعمل في حقل السياحة. ويهدف القيام بواجبها على أكمل وجه، وضع المشرّع وسائل قانونية أبرزها المرسوم رقم ٤٢٢١ تاريخ ٢٠٠١١٠١١٨، بحيث أشار في المادة الثانية منه على من يرغب ببناء أو باستثمار مؤسسة سياحية أن يتقدم قبل المباشرة بالبناء أو بالاستثمار بطلب من وزارة السياحة.

إلا أنه وعلى الرغم من شمولية عبارة "مؤسسات مصنفة" بحيث يأتي على أذهاننا عند سماع هذه العبارة كل أنواع المحلات المصنفة بما فيها المؤسسات السياحية والمصانع، إلا أن الفروقات الجوهرية واضحة عند التدقيق بتشريعات كل واحدة منها، أن لجهة الأشخاص المولج إليهم التحقيق، وإن لجهة المهل وغيرها كما سنرى لاحقا في سياق بحثنا.

أمّا الجامع بين هذه المؤسسات على مختلف أنواعها، هو أن الترخيص لها يتطلب المرور بمرحلة المشورة والتي بغيابها يفنقر الترخيص بالاستثمار من قانونيته.

لذلك لا بدّ من التوقّف في البداية للتعريف بهذه المؤسسات والمحلات المصنفة (الفرع الأول)، والحديث عن أبرز الفروقات التي أعطاه المشرّع لكل من المحلات المصنفة والمصانع والمؤسسات السياحية، أن لجهة فئات التصنيف أو لجهة المرجع الصالح للترخيص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف المؤسسات والمحلات المصنفة.

تعدّ المؤسسات والمحلات المصنفة من الموضوعات المهمة الجديدة، التي يجدر تعريفها في سبيل دراسة الجانب القانوني والقضائي لها.

لم يعرف القانون اللبناني المؤسسات والمحلات المصنفة من خلال مادّة قانونية واضحة. إلا أنه من خلال قراءة المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ يمكن استنتاج دلالات تساعدنا

في تعريف المؤسسات والمحلات المصنفة. في نصّ المادة المذكورة أخضع المشرع للإشراف الإداري كل المعامل ودور الصناعة والمصانع والمخازن ودور العمل وجميع المحلات الصناعيّة والتجاريّة التي ينجم عنها مخاطر أو محاذير سواء كان للأمن أو طيب الهواء أو راحة الجيران أو الصحّة العامّة أو الزراعة.

غير أن عبارات "معامل" "دور صناعة" و"مصانع" ينجم عن نشاطها تحويل المواد من حالة إلى حالة، وهي أقرب لنظام الترخيص للمصانع بموجب المرسوم رقم ٢٠٠٢/١٨٠١٨. لذلك لا يمكننا اعتبار الدلالات المذكورة أعلاه دقيقة لتقديم تعريف دقيق للمحلات والمؤسسات المصنفة بل يمكن الاستنتاج أن المؤسسات المصنفة هي كل منشأة تشكل خطورةً على البيئة والجوار أو تنطوي على مسببات الضرر أو الإزعاج كما فسّر أيضاً الفقه الفرنسي:

Établissements dangereux, insalubres ou incommodes sont les établissements industriels ou commerciaux qui présentent des causes de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit encore pour l'agriculture, et qui de ce fait sont soumis à une législation particulière¹.

قسّم المشرع هذه المؤسسات المصنفة إلى ثلاثة أصناف حسب طبيعة العمليات التي تتجزأ فيها أو الأضرار الحاصلة منها من ناحية السلامة والأمن أو الصحّة أو السكنية العمومية، كما وأدخل عملية الترخيص لاستثمار المؤسسات المصنفة ضمن اختصاص مرجع مختص بحسب كل الفئة.

بعد دراسة تعريف المحلات والمؤسسات المصنفة، لا بدّ من الانتقال لدراسة تنوع المؤسسات والمحلات المصنفة.

¹ d'apr. Réau-Rond. 1951, p. 560, s.v. établissements

الفرع الثاني: تنوع المؤسسات والمحلات المصنفة من حيث طبيعة نشاطها ومن حيث خضوعها لشرط الترخيص أو التصريح.

تفاوتت نسبة الضرر والإزعاج التي تسببها استثمار المحلات والمؤسسات المصنفة. فكل محل أو مؤسسة يصنف بحسب حجمه وطريقة استثماره، وهذا ما نسميه طبيعة النشاط. وبحسب هذه الطبيعة، فرض المشرع إما شرط الخضوع للترخيص أو شرط الخضوع للتصريح. سنتوسع بشرح الاختلاف الموجود بين المحلات والمؤسسات المصنفة بالاستناد إلى أحكام المواد التالية:

- المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ الصادر في ٢٢ تموز سنة ١٩٣٢.
- المادة ٣ من المرسوم رقم ٨٠١٨ الصادر بتاريخ ١٢ حزيران سنة ٢٠٠٢.
- المادة ٢٤ من المرسوم رقم ٤٢٢١ الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول سنة ٢٠٠٠.

تتنوع المحلات والمؤسسات المصنفة بحسب بعض المعايير بحيث تلعب طبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسات والمحلات المصنفة دوراً في تحديد الفئة والمرجع الصالح للترخيص.

أولاً: من حيث طبيعة النشاط

من الممكن تقسيم المحلات المصنفة من حيث طبيعة النشاط الذي تحققه هذه المحلات إلى عدة أنواع، بحيث يوجد محلات مصنفة ومنشآت سياحية وصناعية تختلف حسب الغرض الذي تحققه، كما أن التشريع الفرنسي صنّف المحلات بخصوصية دقيقة.

أ- المحلّات المصنّفة

قسّمت المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٢١٢١ المحلّات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة إلى ثلاث أصناف بحسب المخاطر وأهمية المحاذير التي تلازم استثمارها. وجاءت المادة ٣ من المرسوم عينه لتجعل من الصنف الأوّل المحلّات التي يجب ابعادها عن المساكن، ومن الصنف الثاني المحلّات التي لا تحتم الضرورة ابعادها عن المساكن مع الإلتزام ببعض التدابير، أما الصنف الثالث فهي المحلّات التي ينشأ عنها محاذير هامة للجوار أو للصحة العامة ولكنها خاضعة لأحكام عامة موضوعة لأجل مصلحة الجيران أو الصحة العامة. وعلى سبيل المثال لا الحصر، تعتبر محلات تربية الدواجن عندما تحوي ٥٠ إلى ٥٠٠ طير من الفئة الثانية، ومتى احتوت هذه المحلّات على ٥٠٠ طير وما فوق تصبح من مؤسسات الفئة الأولى^١. في حين تعد الأفران من الفئة الثانية إذا صنعت الخبز بواسطة الأفران التي تستعمل المازوت والسوائل الملتهبة والغاز كوقود، أما إذا صنعت الخبز والحلويات بواسطة الأفران التي تستعمل الكهرباء أو الحطب تعتبر من الفئة الثالثة^٢. بينما تعد محلات تصليح كهرباء السيارات وتعبئة البطاريات من الفئة الثانية بسبب عرقلة السير والإزعاج والضرر^٣.

ب- المصانع

فيما يتعلّق بالمصانع، وبالعودة إلى المادة ٣ من المرسوم ٢٠٠٢١٨٠١٠ يتبيّن بوضوح أن المشرّع اتّبع تصنيفاً مغايراً من حيث عدد فئات التصنيف ومن حيث معايير التصنيف.

^١مرسوم رقم ٧٥٥٨ صادر في ٨ أيلول سنة ١٩٦١

^٢مرسوم رقم ٤٩١٧ صادر في ٢٤ آذار سنة ١٩٩٤.

^٣مرسوم رقم ٢٠٠٩ صادر في ٢٢ آب سنة ١٩٥٩.

ففي حين صنّف المشرّع المحلّات المصنفة ضمن ثلاث فئات، وضعت المادة المذكورة أعلاه

خمس فئاتٍ للمصانع جاءت على الشكل التالي:

- الفئة الأولى، وهي التي ينتج عنها خطر جدي للبيئة والمحيط وللصحة العامة، مما يوجب

إبعادها عن المساكن لمنع كل ضرر ينتج عنها.

- الفئة الثانية، وهي التي ينتج عنها خطر للبيئة والمحيط والصحة العامة، ولا تحتم الضرورة

أبعادها عن المساكن غير انه لا يمكن الترخيص باستثمارها الا اذا فرضت عليها بعض التدابير

لتلافي الضرر الناتج عنها.

- الفئة الثالثة، وهي التي ينتج عنها خطر محدود للبيئة والمحيط وللصحة العامة، ويجب

إخضاعها لأحكام خاصة تؤمن تلافي الضرر المحدود الناتج عنها.

- الفئة الرابعة، وهي التي ينتج عنها ضرر بسيط للبيئة والمحيط والصحة العامة، ويجب

إخضاعها لإحكام خاصة لأجل تلافي الضرر البسيط الناتج عنها.

- الفئة الخامسة، هي التي لا تسبب اي ضرر للبيئة والمحيط وللصحة العامة .

ج- المؤسسات السياحية

لم يلحظ المرسوم ٢٠٠٠/١٤٢٢١ المتعلّق بتعديل الشّروط العامة لإنشاء واستثمار المؤسسات

السياحية أي تصنيف لهذه المؤسسات، جُلّ ما ذكر في هذا الشأن ما جاء في المادة ٢٤ منه:

"يمكن لوزير السياحة وعند الاقتضاء الاستعانة بخبراء أو هيئات أو شركات استشارية

متخصصة بشأن إجراء عمليات مسح للمؤسسات السياحية وتصنيفها وتدريب الموظفين المكلفين

مهام التفتيش والرقابة تحت الاشراف المباشر للوزارة."

وبناء عليه، صدر القرار رقم ١٨٧ تاريخ ٢٠١٦/١٠/٢٩ عن وزير السياحة كلف بموجبه شركة سوكوتيك لبنان ش.م.م. **Socotec liban SARL** بإجراء عمليات تصنيف للمؤسسات السياحية بحسب ما جاء في المادة الأولى منه:

"تكلف شركة سوكوتيك لبنان ش.م.م. **Socotec Liban SARL** بإجراء عمليات تصنيف للمؤسسات السياحية وتدريب موظفي الوزارة المكلفين مهام التفتيش، تحت الاشراف المباشر للوزارة".

وقد أعطى القرار المذكور مهلة خمس سنوات لهذه الشركة للقيام بواجبها بحسب ما جاء في المادة الثانية منه:

" تمتد مهمة شركة سوكوتيك لبنان ش.م.م. **Socotec Liban SAR** لمدة خمس سنوات." لذا، كان من المفترض أن يصدر قرار التصنيف في العام ٢٠٢١، وبالاستناد إلى المادة الخامسة والأخيرة من هذا القرار التي أمرت بالعمل بهذا القرار بدء توقيعه ونشره بالجريدة الرسمية، وإذا سلّمنا بأن القرار نشر بتاريخ ٢٠١٦/٩/١٨، يتبيّن لنا بأن مهلة الخمس سنوات المحددة للشركة قد انقضت بتاريخ ٢٠٢١/٩/١٨، غير أنه وحتى تاريخ نشرنا لهذا البحث، لم يتبيّن أمامنا أي دراسة منشورة من قبل وزارة السياحة تفي بالغرض.

كما وأنه، في العام ٢٠١٠ صدر قرار مماثل عن وزير السياحة اتخذ رقم ٢٣٩ تاريخ ٢٠١٠/١٨/١٥ كلف بموجبه شركة بيرو فيريتاس لبنان ش.م.ل. **Bureau Veritas Liban S.A.L**، وأيضا تعذر علينا إيجاد أي نتيجة منشورة لهذا التصنيف.

الجريدة الرسمية، العدد ٤٤، تاريخ النشر ٢٠١٦/٩/١٨، الصفحة ٢٨٩٦.

د- طريقة تصنيف المحلّات حسب التّشريع الفرنسي

لجأ المشرّع الفرنسي بدوره إلى تصنيف المحلّات المصنّفة ضمن أربع فئات. وقد اعتمد أسلوب التصنيف بحسب الجداول، لذلك نجد في فرنسا ما يسمّى ب:

"Nomenclature des installations pour la protection de l'environnement". "

وهي بمثابة جدول مقسّم إلى أربع فئات¹:

1) Les substances chimiques (combustibles, inflammables, radioactives...)

أي المواد الكيميائية (القابلة للاحتراق، القابلة للاشتعال، المشعّة، إلخ.)

2) Les activités (ex : industrie agroalimentaire, industrie du bois, déchets, etc...)

الأنشطة (مثل صناعة الأغذية، صناعة الأخشاب، النفايات، إلخ.)

3) Les activités de la directive relative aux émissions industrielles dite « IED »

أنشطة التوجيه المتعلقة بالانبعاثات الصناعية المعروفة باسم "IED"

4) Les substances et mélanges dangereux relevant de la directive aux accidents majeurs dite « SEVECO III »

المواد والمخاليط الخطرة التي يشملها توجيه الحوادث الكبرى المعروف باسم "SEVECO III"

¹ Voir :

- « Rubrique de la nomenclature des ICPE » , sur www.ineris.fr
- Livre V du code de l'environnement français.

يساعد هذا الجدول أو "la nomenclature ICPE" كل شخص يريد استثمار محلاً مصنفاً تصفحه على موقع الانترنت لمعرفة ما إذا كانت المؤسسة المراد إنشاؤها هي مؤسسة مصنفة بحسب القانون الفرنسي وتحديد الفئة التابعة لها، ليتسنى له القيام بالإجراءات القانونية والإدارية اللازمة لبدء الإنشاء والاستثمار. أسوةً بهذا المعيار المرتبط بطبيعة النشاط، يوجد مستند آخر يمكن الارتكاز إليه لتصنيف المحلات المصنفة، يتعلق بالمرجع المخول بمنح الترخيص.

ثانياً: من حيث المرجع الصالح للترخيص

يختلف المرجع الصالح للترخيص بإنشاء واستثمار المحلات المصنفة بحسب كل فئة. جعل المشرع لكل مؤسسة أو محل مرجعاً صالحاً للترخيص لها بحسب أحكام مواد القانون: المادة ٤ من المرسوم الاشتراعي ٢٣١٢١ (المعطوفة على المادة ١٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٨ تاريخ ١٩٥٣/١١/١٥ والمادة ١٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١١٢)، والمادة ١٣ من المرسوم ٢٠٠٢/١٨/٠١٨، والمادة الثانية من المرسوم ٢٠٠٠/٤٢٢١:

أ- المحلات المصنفة من الفئة الأولى والثانية

نصت المادة ٤ من المرسوم الاشتراعي ٢٣١٢١ المعدلة بموجب المرسوم الاشتراعي ١١٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١١٢ على أنه: "لا يجوز فتح المحلات الداخلة في الصنفين الأول والثاني إلا بترخيص من المحافظ.

أما المحطات الداخلة في الصنف الثالث فيرخص بفتحها القائمقام ويجب على الدوام أن يقدم الطلب أو التصريح قبل إنشاء المحل.

إذا يتولى القائمقام بحسب القانون أخذ التصاريح المتعلقة بالمحطات المصنفة من الفئة الثالثة قبل إنشاء المحل، وهذه المحطات هي التي يمكن إنشاؤها واستثمارها قرب المساكن والبيوت شرط إتخاذ الإجراءات الكافية لإزالة الأضرار الناجمة عنها.

أما المحافظ فيتولى منح الرخص للمحلات التي تدخل في الصنف الأول والثاني كما وأنه يتولى بحسب القانون إتخاذ الإجراءات التي يراها ضرورية لتطبيق القواعد الصحية كما جاء في نص المادة ١٨ من المرسوم الاشتراعي ١٩٥٩١١١٦: "يتخذ المحافظ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لتطبيق القواعد الصحية العامة المنصوص عليها في القانون. ويرخص بإنشاء المحطات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية".

منح المشرع بموجب المادة ١٨ من المرسوم الاشتراعي ١٩٥٩١١١٦ للمحافظ صلاحية إتخاذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لتطبيق القواعد الصحية العامة المنصوص عليها في القانون، كما أدخلت ضمن صلاحياته الترخيص بإنشاء المحطات المصنفة من الفئة الأولى والثانية.

بعد الحديث عن المرجع الذي يمنح الرخصة أو التصريح، يطرح السؤال التالي نفسه: من هو المرجع الصالح لسحب هذه التراخيص أو التصاريح؟

وبما أن المبدأ القانوني الساري يمنح صلاحية إلغاء الرخصة أو سحبها للجهة نفسها التي منحتها، لذلك تكون للمحافظ صلاحية إلغاء الترخيص بإنشاء المحطات المصنفة من الفئة الأولى والثانية.

فقد قضى مجلس شورى الدولة إبطال قرار البلدية الأمر بوضع الأختام على محل مرخص به من المحافظة لعلّة تجاوز حدّ السلطة بسبب عدم اعتماد أصول الترخيص المذكورة في القانون^١، كذلك اعتبر مجلس الشورى بقرار آخر له أن قرار البلدية القاضي بهدم مؤسسة خطيرة مضرّة بالصحة ومزعجة هو قرار صادر عن غير ذي صفة ومستوجب الإبطال ذلك أن الأمور المتعلقة بالترخيص والمراقبة وإقبال المحلّات المصنّفة هي من اختصاصات الدولة الممثلة بالمحافظ عملاً بأحكام القرار رقم ٢١ل والمرسوم الاشتراعي رقم ٥٩١١١٦.

ب- المحلّات المصنّفة من الفئة الثالثة

أن التصريحات المختصة بالمحلّات الداخلة في الصنف الثالث تُقدّم لرئيس بلدية المحلّة، أما الجهات التي ليس لها بلديات فتقدّم فيها لقائمقام القضاء فيعطى مقدّموها سندات إيصال بلا إمهال بحسب المادة ١٣ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١.

كما نصّت المادة ٢٤ من المرسوم الاشتراعي ١١٦ تاريخ ١٩٥٩١٦١١٢ على ما يلي: "يرخص القائمقام بإنشاء المحلّات المصنّفة من الفئة الثالثة ويعطي بناءً على اقتراح طبيب القضاء، الرخص التي تنصّ عليها القوانين والأنظمة الصحيّة النافذة ما عدا رخص إنشاء المستشفيات والمستوصفات واستثمارها."

إذاً يمكن الاستنتاج أنه إذا كان طلب الترخيص للمحلّات المصنّفة من الفئتين الأولى والثانية يتطلّب أصولاً معقّدة والقيام بإجراءات شكلية متعدّدة، فإنّ استثمار المحلّات من الفئة الثالثة هو سهلٌ للغاية لا يتطلّب سوى الحصول على وصل بالتصريح من القائمقام، لأنّ الفئة الثالثة تتميز

١ق.ش.ل، رقم ١٢٥٥ تاريخ ٦٥١٧١٨- لحدود الدولة- المجموعة الإداريّة سنة ١٩٦٥ ص ١٥٦.
٢ق.ش.ل، رقم ٨٥٣ تاريخ ٥٦١٥١٥ - المجموعة الإداريّة- سنة ١٩٦٥ ص ١٢٥.

بأنها لا تنتج مخاطر أو محاذي للجيران، وبالتالي لا موجب بإقامة التوازن بين الأضرار الناشئة وتلك الواقعة على الجيران.

ولهذا السبب، اعتبر الاجتهاد الفرنسي أنه لا يحق للإدارة منع ممارسة حق إنشاء واستثمار مؤسّسة من الفئة الثالثة^١.

وعلى الرغم من إعفاء هذه الفئة من موجب الترخيص وفرض على استثمارها موجب التصريح فقط، إلا أن القانون فرض قيوداً في المراقبة حفاظاً على الصحة العامة وسلامة الجيران كما سنرى بالتفصيل لاحقاً.

ج- المؤسّسات المصنّفة سياحية

أشار المرسوم رقم ٤٢٢١ تاريخ ٢٠٠٠/١١/١٨ في المادة الثانية منه على من يرغب ببناء أو باستثمار مؤسّسة سياحية أن يتقدم قبل المباشرة بالبناء أو بالاستثمار بطلب من وزارة السياحة، يعرض فيه فكرة المشروع مرفقا بدراسة للجدوى الاقتصادية وبالخرائط التمهيدية، في حال الموافقة على الطلب، يعطى المستدعي موافقة مبدئية تسمى موافقة المرحلة الأولى، وذلك بعد استطلاع رأي اللجنة السياحية الاستشارية. بعد الحصول على موافقة المرحلة الاولى، إذا كان المشروع يراد تشييده او تحويره، يتقدم صاحب العلاقة بطلب الموافقة الفنية الذي يجب أن يضم الخرائط التفصيلية العائدة له، أما إذا انجز المشروع وتم تجهيزه بالكامل، يتقدم المستثمر، وقبل البدء بالاستثمار، بطلب المرحلة الثانية. وعلى وزارة السياحة، إذا تبين لها، خلال دراسة اي مرحلة من مرحلتي الترخيص، أن المؤسّسة قد باشرت العمل فعلياً، من دون الحصول على موافقتها، أن تغرمها غرامة قيمتها ما بين مليون وثلاثة ملايين ليرة لبنانية، كما يحق لوزارة

^١شورى فرنسي، تاريخ ١٩٣١/٣/٢٧، Ledur، مجموعة لوبون ص ٣٨٤.

السّياحة، في أيّ مرحلة من مراحل التّرخيص أن ترفض طلب التّرخيص شرط أن يكون الرفض معللاً ومبنيّاً على أحكام هذا المرسوم.

يتبيّن لنا من خلال هذه النصوص أن مصلحة الضابطة السّياحية التي تتولاها وزارة السّياحة تمارس مهامها على الأوجه الآتية:

مراقبة استثمار جميع المؤسّسات السّياحية الخاضعة للتّرخيص من وزارة السّياحة، ومراقبة مستخدمي هذه المؤسّسات وأدلاء السّياحة بواسطة دائرة الرقابة.

علاوة على ذلك، أعطى المشرّع لوزارة السّياحة إمكانيّة توقيف مفعول إجازة الاستثمار، بصورة مؤقتة، أو إلغاؤها وسحبها، نهائياً، عندما تتحقق من إخلال المؤسّسة بشروط الاستثمار أو مخالفتها للقوانين والأنظمة النافذة¹.

يشكّل هذا النصّ استثناء على مبدأ عدم الرجوع عن قرار فردي منشئٍ للحق بحجة مخالفة القانون إلا ضمن مهلة الشهرين القانونية التي يكون فيها القرار عرضةً لطعن الإبطال لتجاوز حد السلطة. من المفترض أن تخضع قرارات التّرخيص للمؤسّسات السّياحية لهذا المبدأ، ولكن الواقع القانوني هو على غير هذه الصورة، فإن الرخص هي من أنواع القرارات الفرديّة، التي تملك الإدارة إزاءها سلطة إلغائها خلافاً للمبدأ العام للحقوق المكتسبة، وفي هذه الحالات يكون للإدارة أن تتجاوز عن الحصانة الناشئة عن قوة الشيء المقرر، إذ يدخل سحب تراخيص المؤسّسات السّياحية ضمن صلاحية الضابطة الإداريّة. حيث يقع على عاتق السلطة الإداريّة موجب إلغاء رخص استثمار المؤسّسات السّياحية، عندما لا تعود هذه الرخص مستوفيةً للشروط المطلوبة قانوناً، وتتولى وزارة السّياحة، هذه المهمة من خلال مراقبتها لمدى التزام المؤسّسات السّياحية بأحكام القوانين الضابطة لشروط الاستثمار، وتنتبث من توافر الشّروط

¹المادة ٢٠ من المرسوم رقم ٤٢٢١ تاريخ ١٨/١٠/٢٠٠٠

الصحية، وتستعين عند الاقتضاء بموظفي وزارة الصحة والبلديات^١، إذا صلاحية إعطاء الترخيص للمؤسسات السياحية من صلاحية وزارة السياحة.

د- المؤسسات المصنفة صناعية

أما المصانع فقد ذكرت المادة ١٣ من المرسوم ٢٠٠٢/١٨٠١٨ أن القرار النهائي في شأنها يعود لوزير الصناعة. ويبرز في هذا المجال أيضا الفرق التشريعي ما بين المؤسسات المصنفة والمصانع، فصلاحيّة وزارة الصناعة تشمل الترخيص للمؤسسات المصنفة صناعية بحسب ما نصّت الفقرة الأولى من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي ٢٠٠٢/١٨٠١٨:

"تقدم وتسجل طلبات الترخيص بإنشاء الصناعات وطلبات تجديد الترخيص أو تعديله وطلبات الترخيص بالاستثمار، موقعة من قبل صاحب المؤسسة الصناعية أو المسؤول فيها، في دائرة الترخيص والمراقبة في مصلحة الصناعة الإقليمية التي يقع العقار المنوي إقامة المؤسسة عليه ضمن نطاقها، أوفي دائرة الترخيص الصناعية في الإدارة المركزية بالنسبة إلى المؤسسات الصناعية في محافظتي بيروت وجبل لبنان".

ملحوظة: أما أبرز فارق بين المحلّات المصنفة والمصانع فهي المواضيع المحميّة في كل من المرسوم الاشتراعيّ ٢١/ل والمرسوم ٨٠١٨. ففي حين المرسوم الاشتراعيّ يهدف من خلال تنظيم عمل المحلّات المصنفة إلى الاتقاء من "المخاطر أو المحاذير سواء كان للأمن أو طيب الهواء أو راحة الجيران أو الصحة أو الزراعة" فإنّ المرسوم ٨٠١٨ يفرض اتخاذ تدابير للحد مما ينتج عن المصانع من خطر جدّي للبيئة والمحيط والصحة العامّة. أي أن المخاطر المشار إليها في المرسوم الاشتراعي والناجمة عن المحلّات المصنفة تقتصر على صحة الإنسان وعلى الهواء والإزعاج، أما في المرسوم ٨٠١٨ فالمخاطر تطلّ البيئة والمحيط والصحة

^١راجع المادة ٢١ من قانون ١٩٥٠/١٢/١٤ المتعلق بأصول استثمار الفنادق والملاهي والمطاعم والمقاهي والحانات.

العامة بحيث تكون مخاطر المصانع أكبر بكثير من مخاطر المحطات المصنفة، مما يفرض على الإدارة اتخاذ أقصى التدابير للحؤول دونها^١.

هـ- نظام الترخيص في فرنسا

أخضع المشرع الفرنسي بدوره المنشآت المصنفة لنظام الترخيص أو التسجيل أو التصريح بحسب أهمية المخاطر أو المضايقات التي قد يحدثها نشاط هذه المؤسسات.

وقد اكتفى المشرع بفرض موجب التصريح "la déclaration" على الأنشطة الأقل تلويثاً والأقل خطورة، وذلك من خلال إعلام الإدارة عن طريق الخدمة الهاتفية للقطاع العام عن النية باستثمار منشأة مصنفة.

أمّا موجب التسجيل "l'enregistrement"، فقد اعتمد كترخيص مبسط "une autorisation simplifiée" للقطاعات التي تكون فيها التدابير التقنية لمنع الإزعاج معروفة وموحدة.

وقد تم إدخال هذا النظام "l'enregistrement" بموجب القرار رقم ٢٠٠٩١٦٦٣ بتاريخ ١١ حزيران ٢٠٠٩، وتمّ تنفيذه بمجموعة من الأحكام المنشورة في الجريدة الرسمية بتاريخ ١١ نيسان ٢٠١٠.

في حين أن المنشآت التي يحدث استثمارها مخاطر وتلويث أكبر من غيرها، فقد أخضعها المشرع الفرنسي لموجب الترخيص "l'autorisation".

" L'exploitant doit faire une demande d'autorisation avant toute mise en service, démontrant la maitrise des risques environnementaux et humains liés à son installation. Le préfet autorise le fonctionnement en imposant

^١يراجع في هذا الشأن: مغنغب نعيم، المؤسسات المزعجة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ٣٦.

les prescriptions techniques de fonctionnement. Il peut aussi ne pas autoriser le projet.”¹

بعد دراسة الطابع القانوني لتصنيف المحلّات في القانون الإداري، لا بدّ من الانتقال إلى بحث الشّروط القانونية المتعلقة بتشديد المنشآت وتجهيزها.

المطلب الثاني: الشّروط المتعلقة بتشديد وتجهيز المنشأة

استثمار المؤسّسات والمحلّات المصنّفة لا يحدث بين يومٍ وآخر، فهذه المؤسّسات بسبب طبيعة عملها تحتاج للكثير من التخطيط والتجهيز قبل المباشرة بالاستثمار. فاستثمار مصنع على سبيل المثال، يتطلّب دراسة مفصّلة، وتشديد المصنع، تأمين الآلات والأدوات اللازمة للتصنيع، التعاقد مع يد عاملة والكثير من التفاصيل التي تختلف باختلاف حجم وطبيعة كل محل أو مؤسّسة. إذا يسبق الحديث عن الاستثمار، مرحلة مهمّة جدًّا هي الإنشاء والتجهيز. لم يُغفل المشرّع هذه المرحلة، بل أخذت حيّزًا واسعًا من اهتمامه لذلك خصّها بقواعد وأصول إداريّة محدّدة. وفي ظلّ النشاط العمراني العشوائيّ الذي شهده لبنان منذ السبعينيّات خلال الحرب اللبنانيّة وبعدها، والذي أدّى إلى الانتشار العشوائيّ للبناء على امتداد المحاور الرئيسيّة وفي ضواحي المدن الكبرى، وإلى التأثير السلبيّ على المواقع الطبيعيّة والأثريّة، وانتشار المقالع والكسارات المرخّصة منها وغير المرخّصة، وفي ظلّ النقص في أليّات الرقابة والتنظيم، ما أدّى إلى تدهور نوعيّة المياه وتلوّث الأنهر والمياه الجوفيّة، والتعدّيات على الأراضي الزراعيّة والشواطئ والمواقع السّياحيّة الهامّة، كان لا بدّ من الإسراع في معالجة هذا الوضع للحدّ من

1 “tout savoir sur les ICPE: nomenclature, gestion, et déclaration », site officiel du ministère de la transition écologique français, www.Ecologie.gouv.fr, rubrique « installations classées pour l’environnement, publié le 10 décembre 2020.

هذه النتائج التي تؤثر سلبياً على النمو الاقتصادي والاجتماعي في لبنان، والتشديد على الشروط المتعلقة بتشديد وتجهيز المحلّات والمؤسّسات المصنّفة، وعدم منح الرخص في المناطق المحظور تشييد مثل هذه المنشآت فيها، إلى جانب القانون، فرض الواقع حالات تُرك للاجتهاد الإجابة عليها. سنتوسّع في هذا المطلب في أبرز القواعد الإداريّة المتعلّقة بالمنشأة ونجيب على أبرز الأسئلة التي واجهها الاجتهاد الإداري خلال السنوات السابقة (الفرع الأوّل) والآليّة المتبعة للترخيص بالإنشاء (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل: القواعد الإداريّة المتعلّقة بالمنشأة

بعض القواعد الإداريّة المتعلّقة بالمنشأة مرتبط بشكل مباشر بالبناء المنوي تشييده وتجهيزه، ومنها بعض الواجبات الملقاة على عاتق طالب رخصة الإنشاء، ومنها واجبات على عاتق الإدارة المولجة بالترخيص.

وتلعب الإدارة المولجة بالترخيص دوراً هاماً فيما خصّ منح الرخص في منطقة قيد الدرس أو مصابة بالتخطيط كما سنرى تباعاً.

إذاً يوجد قواعد تتعلق بالبناء المراد تشييده، ويفترض توفّر بعض الشروط في الشخص الذي يودّ الاستثمار في المحلّات المصنّفة، كما يوجد إشكالية لا بدّ من مقاربتها في المناطق الخاضعة أو غير الخاضعة للتخطيط ومدى قابليتها للاستثمار.

أولاً: فيما يتعلّق بالبناء المراد تشييده وتجهيزه

في سبيل مقارنة الرخص المخصصة للبناء يجدر الاشارة إلى وجوب الحصول على رخصة لذلك، ولو كان البناء مُعد للبناء بوقت سابق، كما أن الحصول على الاذن لا يغني عن الحصول على رخصة البناء.

أ-وجوب تقديم الطلب قبل إنشاء المحل

اشترطت المادة ٤ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل تاريخ ٢٢ تموز ١٩٣٢ المتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة والمزعجة أن يقدم الطلب أو التصريح لفتح المحلات المصنفة قبل إنشاء المحل:

".... ويجب على الدوام أن يقدم الطلب أو التصريح قبل إنشاء المحل."

وشدد المشرع على هذا الشرط في المادة الأولى من المرسوم ١١١٩ تاريخ ١٩٣٦/١١/١٤ بحيث ألزم أيضاً صاحب العلاقة أن يطلب الترخيص قبل المباشرة بإنشاء المحل كما جاء في نص المادة: " يجب على كل شخص يعتزم فتح محل خطر أو يضر بالصحة أو مزعج داخل في لائحة محلات الصنف الأول والثاني أن يطلب الترخيص- قبل إنشاء المحل- من مدير الصحة العامة^١ وإذا كان المحل داخلاً في لائحة محلات الصنف الثالث وجب عليه تقديم تصريح لرئيس بلدية المنطقة الكائن فيها المحل وحيث لا توجد بلدية يقدم هذا التصريح إلى قائم مقام القضاء."

^١ أي المحافظ اليوم

وقد فسّر الفقه خطوة المشرّع بإلزام صاحب العلاقة طلب الترخيص قبل إنشاء المحل نظراً للمحاذير العديدة التي يمكن أن يتعرّض لها من تخطيطات ومناطق درس ومشاريع تنظيم وتجميل وتصاميم توجيهية تفصيلية يمكن أن توقف رخصة إنشاء المحل المزمع الترخيص فيه وأماكن ملاجئ للدفاع المدني^١.

ب- في حال وجود بناء مشيد سابقاً

ورد في نصّ المادة الأولى من المرسوم ١١١٩ تاريخ ١٩٣٦١١١٤ عبارة " وجوب تقديم طلب الترخيص قبل إنشاء المحل"، فهل قصد المشرع من هذه العبارة أن الاستثمار لا يعطى في حال وجود بناء مشيد سابقاً؟

أجاب مجلس الشورى اللبناني على هذه الفرضية في إحدى قراراته عندما اعتبر: أن المشرع اللبناني لا يعني بقوله "وجوب تقديم طلب الترخيص قبل إنشاء المحل" بأنه يوجب عدم وجود بناء قبل الترخيص، إنما يعني أنه يقتضي تقديم طلب الترخيص في حالة عدم وجود بناء، أما إذا كان البناء موجوداً فمن البديهي أن يسقط هذا الموجب وأن يكتفي عندئذ بطلب رخصة الاستثمار على ضوء توفر باقي الشروط المطلوبة قانوناً^٢.

^١ نخلة مورييس، الوسيط في المحلات والمؤسسات المصنفة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، ١٩٩٩، صفحة ٢٦.
^٢ شورى لبنان، قرار ٢٦٦، تاريخ ١٧ آب ١٩٥٨، المجموعة الإدارية ١٩٦٤، ص ٦٤.

وفي قرار ثانٍ للمجلس نفسه أكد على عدم إلزامية الحصول على رخصة الإنشاء قبل الاستثمار في حال استئجار محل قائم البناء فيه: كذلك الأمر في حال استئجار محل قائم البناء فيه، لا يتوجب الحصول على رخصة الإنشاء طالما أن هذه الرخصة غايتها الإنشاء والتجهيز^١.

ج- طلب الترخيص بالإنشاء لا يغني عن طلب رخصة بناء

أن طلب الترخيص بالإنشاء لا يغني عن طلب رخصة البناء من البلدية، وهذا ما أكد عليه مجلس الشورى اللبناني: "وبما أن الترخيص بالإنشاء لا يغني عن طلب التقديم بالاستحصال على رخصة البناء، وأن لكل من الطلبين مرجعاً مختلفاً. وبالتالي لا يحق متابعة البناء بدون رخصة من المرجع المختص، فعليه الاستحصال على رخصة بناء قبل الشروع به"^٢.

ثانياً: واجبات على عاتق طالب رخصة الإنشاء وعلى عاتق الإدارة المختصة

يوجد واجبات ملقاة على عاتق طالب الرخصة من الواجب القيام بها حتى يتمكن من

الحصول على الترخيص:

أ- على طالب رخصة البناء الإفصاح عن نيته لجهة وجهة استعمال البناء

يجب على طالب رخصة البناء أن يفصح عن نيته للسلطة الصالحة للترخيص لجهة وجهة استعمال البناء للسكن أو لاستثمار محل من المحطات المصنفة، وعلى ضوء تصريحه يعود للسلطة الصالحة أن ترخص بإقامة البناء أو لا ترخص إذا كان ذلك ممنوعاً بمقتضى نص قانوني.

^١شورى لبنان، رقم ١٢٤٠، تاريخ ٢٢ آب ١٩٦٣، المجموعة الإدارية ١٩٦٤، ص ٦٤.
^٢شورى لبنان، قرار ١٠٢٧، تاريخ ١٦ حزيران ١٩٦٧، مجلة العدل، العدد الأول، ١٩٦٨، ص ٣٦.

أما طالب الرخصة الذي لا يفصح عن نيّته لجهة وجهة استعمال البناء، فيتحمّل وحده النتيجة، فإذا بنى مثلا بناءً لإنشاء محلّ مصنّف في مكان ممنوع فيه بناء هذا النوع من المنشآت، لا يسمح له باستثمار المحل فيما بعد لأنّ إقامة بناء معدّ لاستثماره كمحلّ مصنّف في منطقة محظّر استثمار المحلّات المصنّفة فيها لا يكسبه أيّ حقّ بالحصول على الترخيص بالاستثمار^١.

ب- التّثبت من أن طالب رخصة إنشاء واستثمار المؤسّسة المصنّفة هو نفسه صاحب الحق باستعمالها.

من السّائد أنّه لا يحقّ للدوائر البلديّة أن تبحث عند منحها الرخصة عن ملكيّة طالبها وتقتصر صلاحيتها فقط على التّثبت من أن البناء مطابق للشّروط القانونيّة المتعلّقة بالأبنية، إلّا أنّه من النّاحية النظريّة والقانونيّة البحتة رأى الفقه الإداري^٢ أنّه يجب، عند منح الرخص، ومن باب الإحتراس من المشاكل والمتاعب أن تتّثبت الدوائر المختصّة من أن طالب الرخصة إنّما هو صاحب حقّ يمكنه استعمال الرخصة بوجه مشروع، وذلك إجتنباً لإعطائها لشخص لا يحقّ له أن يستعملها تجاه صاحب أو أصحاب العقار أو ذوي الحقوق العينيّة، فتوفّر بذلك عن نفسها المراجعات والإحتجاجات وربّما الدعاوى.

ت- التّحقّق من نوع البناء المنوي تشييده على عاتق السلطة الصالحة للتّرخيص.

ركّز الفقه على وجوب تحقّق السلطة صاحبة الصلاحيّة من نوع البناء المنوي تشييده وتطبيق القوانين والأنظمة النافذة بشأن ترخيص البناء بالاستناد إلى الخرائط المقدّمة إليها.

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٧٦٨/ر/١٩٦٠ تاريخ ١٩٦٠/١/٢١، الهيئة برئاسة انطوان بارود بناء لطلب وزير الداخليّة.

^٢يراجع: هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٣٢٧/ر/١٩٦٦ تاريخ ١٩٦٦/٧/١٢ برئاسة الرئيس روبرت عبدو غانم بناء على طلب وزير الداخليّة.

وإذا كانت الدوائر المختصة بالترخيص بالبناء لا تدقق كفاية قبل منح الترخيص لمعرفة ما إذا كانت المنطقة المطلوب فيها الترخيص محظر فيها نوع البناء المنوي تشييده، فيمكن التعميم عليها للتشدد في المراقبة والحرص على تطبيق القانون^١.

ثالثاً: منح الرخص في منطقة قيد الدرس أو مصابة بالتخطيط

في ظلّ النشاط العمراني العشوائيّ الذي شهده لبنان خلال الحرب اللبنانيّة وبعدها، والآثار السليبيّة التي نتجت عنه كان لا بدّ للإدارة أن تسارع إلى تطبيق الفقرة الرابعة من المادّة الثالثة من قانون إنشاء مجلس الإنماء والإعمار رقم ٧٧١٥ الصّادر بتاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٧٧ التي نصّت على أن يقوم المجلس بـ"وضع مشروع الإطار التوجيهي العام للتنظيم المدنيّ وعرضه على مجلس الوزراء للموافقة"^٢.

كما فرضت المادّة الرابعة من قانون التنظيم المدني رقم ٨٣١٩٦ الصادر بتاريخ ٩ أيلول ١٩٨٣ إعداد المخطّطات التوجيهيّة والأنظمة التفصيليّة للمدن والقرى ضمن الخطّة الشاملة لترتيب الأراضي^٣.

والجدير ذكره في بحثنا هذا هو أن منح رخص المؤسسات المصنّفة تأثّر جرّاء إعداد المخطّطات التوجيهيّة والأنظمة التفصيليّة للمدن والقرى ضمن الخطّة الشاملة لترتيب الأراضي، وهذا ما سنتناوله فيما سيأتي:

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٧٦٨/ر/١٩٦٠ تاريخ ١٩٦٠/١/٢١ الهيئة برئاسة انطوان بارود بناء على طلب وزير الداخلية.

^٢ قانون إنشاء مجلس الإنماء والإعمار رقم ٧٧/٥ الصادر بتاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٧٧.

^٣ قانون التنظيم المدني رقم ٨٣/٩٦ الصادر بتاريخ ٩ أيلول ١٩٨٣.

يراجع أيضاً في هذا الشأن: موقع مجلس الإنماء والإعمار الإلكتروني WWW.cdr.gov.lb

أ- في القانون

تتبعاً المشرّع بالنزاعات التي ستطرأ في حال منح الرخص المؤقتة للمؤسسات المصنفة وحدوث تغييرات في الأراض جراً إعداد المخططات التوجيهية والأنظمة التفصيلية للمدن والقرى ضمن الخطة الشاملة لترتيب الأراضي، فنصت المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل الصادر بتاريخ ١٩٣٢/١٧/٢٢ المتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة والمزعجة:

"يمنح الترخيص مع الاحتفاظ بحقوق الغير ويجوز أن يعطى لمدة معينة بعد إتمام المعاملات التي تخضع لها طلبات الترخيص بوجه عام وذلك في الأحوال الآتية:

١- إذا كانت هناك صناعة جديدة أو كانت تستلزم اتباع طرق جديدة لم يظهر الاختبار محاذيرها بعد.

٢- إذا كان المراد افتتاح محل في أرض يتوقع حدوث تغييرات في جوارها فيما يتعلق بشروط السكن أو طريقة استعمال الأمكنة."

وفي السياق عينه نصت الفقرة الرابعة من المادة ٥ من مرسوم رقم ١١١٩/و الصادر بتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٣٦ المتعلق بتطبيق أحكام المرسوم الاشتراعي ٢١/ل على ما يأتي:

"... أن طلبات الترخيص لمدة معينة لمؤسسات من الصنفين الأول والثاني والتي ستنشأ في أمكنة ينتظر إدخال تغييرات في جوارها إما من حيث السكن وإما من حيث تبديل وجهة استعمالها يجب تقديمها بالصورة ذاتها وإخضاعها لنفس معاملات التحقيق المفروضة على طلبات الترخيص النهائية التي تصاغ لمثل هذه المؤسسات.

يتجلى في هذه النصوص عدة نقاط قانونية، لعب الاجتهاد والفقهاء الإداريين دوراً هاماً في تفسيرها وفي إيجاد المخارج والحلول للنزاعات الناشئة جراً ضرب العقارات بالتخطيط وتأثيرها على مصالح الأفراد، سيُعرض بعض منها فيما سيأتي.

يوجد تغييرات من المتوقع حدوثها يجب ارتقابها، ومن جهة ثانية قد يتنازل طالب التعويض عن حقه في بعض الحالات:

١- التغييرات المتوقع حدوثها

من الثابت أنه للإدارة إمكانية منح رخص مؤقتة لا سيما عندما يكون فتح المؤسسة المصنفة، موضوع طلب الرخصة، واقعا على أراض معدة شروطها للتعديل من حيث السكن والاستعمال. وقد اعتبر الفقه الإداري أن المتغيرات المتوقع حدوثها في السكن أو في طريقة استعمال الأمكنة لا يشترط لأخذها بعين الاعتبار عند إعطاء الترخيص المؤقت أن تكون متوقعة بشكل رسمي، بل يكفي الإدارة أن تنتبأ بها تقديرا^١.

وقد جاء في رأي استشاري آخر أحدث لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل الآتي:
" .. المتغيرات المتوقع حدوثها في السكن أو في طريقة استعمال الأمكنة لا يشترط لأخذها بعين الاعتبار عند إعطاء الترخيص المؤقت أن تكون متوقعة بشكل رسمي، بل يكفي الإدارة أن تنتبأ بها تقديرا، هذا من حيث المبدأ.

من الناحية الواقعية فإن تقدير الإدارة أو تنبؤها بالتغييرات المتوقع حدوثها في السكن أو طريقة استعمال الأمكنة، ينبغي أن تستند إلى حقائق واقعية موجودة فعلا على الأرض أو متوقعة أو مرتقب حدوثها بشكل جدّي، أما زيادة عدد السكان في بيروت فهي لا تشكل بذاتها عاملا أساسيا حاسما يمكن للإدارة أن تعول عليه لمنح تراخيص مؤقتة للمؤسسات المصنفة سندا للمادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ المتعلق بالمحطات الخطرة والمضرة والمزعجة.

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٢٥/ر/١٩٦٧ تاريخ ١٧/٣/١٩٦٧ برئاسة الرئيس روبير عبدو غانم والقاضي كاتينا غلام بناء لطلب وزير الداخلية.

كذلك، فإن تكليف مدينة بيروت لمجلس الإنماء والإعمار تحضير مخطط توجيهي لمدينة بيروت يأخذ بعين الاعتبار الزيادات المتوقعة لعدد السكان وبالتالي استعمالات الأراضي غير المبنية في العاصمة في الوقت الحاضر والتي سوف تُشاد عليها مبانٍ سكنية ومبانٍ تجارية ومجمّعات تسويقية، غير كاف بذاته ليشكل عاملاً أساسياً وحاسماً لتقرير منح تراخيص مؤقتة^١، إذا لا يعتبر التحضير لمخطط توجيهي لمدينة حيثية واقعية تُنبئ بتغيير متوقع حدوثه.

ومن جهته فرّق الاجتهاد الإداري ما بين مفهوم الترخيص المؤقت والترخيص الدائم، وشدّد على الأصول القانونية الواجب اتباعها لتحويل الترخيص المؤقت إلى ترخيص دائم فاعتبر في قرار له أن القرار القاضي بتحويل الترخيص المؤقت إلى ترخيص دائم مخالفاً للقانون لاتخاذ خلافًا للأصول المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل: "أن المؤسسة موضوع النزاع هي من المحلّات المصنفة من الفئة الثانية وقد حدد المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل والرسوم ١١١٩ الأصول الواجب اتباعها لإعطاء الترخيص لهذا النوع من المحلّات حيث نصّت المادتان السابعة والتاسعة من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل على التحقيق الواجب اتباعه وعلى مدة افتتاحه والاعلان عنه والمادتان ٨ و١٠ على ضرورة طلب رأي المجلس البلدي في المكان الذي يشغل المحل في منطقته والمادة ١١ على أصول نشر وإعلان قرار الترخيص وبما أنه يتبين من ملف المراجعة أن الأصول والمعاملات المنصوص عليها في هذه المواد لجهة التحقيقات والنشر والاعلان والموافقات المسبقة لم تراعى عند اصدار القرار رقم ٢٠٩ القاضي بتحويل الترخيص المؤقت إلى ترخيص دائم وبما أنه في الحالة هذه يعتبر

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٢٠٠٦/٣٣٩ تاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٩ الرئيس شكري صادر والقاضيان انطوان بريدي وجويل فواز بناء لطلب وزير الداخلية والبلديات.

التّرخيص المذكور مخالفاً للقانون لاتخاذهُ خلافاً للأصول المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل.رأ^١.

٢- في تنازل طالب التّرخيص عن المطالبة بالتعويض في حال تنفيذ الاستملاك

اعتبر الفقه الإداري عدم قانونيّة إعطاء رخصة استثمار مؤسّسة مصنّفة على عقار مضروب بالتخطيط (استملاك) لقاء تنازل صاحب العلاقة -طالب التّرخيص- عن المطالبة بالتعويض في حال تنفيذ الاستملاك، لأنّ عرض التنازل عن التعويض الذي قد يستحق عند تنفيذ التخطيط ليس من شأنه أن يجيز مثل هذا التّرخيص لأنّه جاء في المادة ٥٢ من قانون الاستملاك لا يعوض عن الإنشاءات اللاحقة للتخطيط سواء تنازل صاحب العلاقة أم لم يتنازل^٢.

بعد دراسة القواعد الإداريّة لمنح الرخص، سنعرض الأصول التي تحكم آليّة منح رخص الإنشاء.

الفرع الثاني: آليّة التّرخيص بالإنشاء

اهتمّ المشرّع بالإعلان عن المنشأة لما فيها من حماية لمصلحة الآخرين بحيث يتسنى للمقيمين في الجوار تقديم اعتراضاتهم قبل المباشرة بالتشييد وذلك يصبّ أيضاً في مصلحة المستثمر إذ تجنّبهُ تكبّد الأعباء الماليّة. بالإضافة إلى الإعلان، فرض المشرّع الكشف عن المنشأة بعد البناء والتجهيز قبل منح الإذن بالاستثمار. وبهذه الخطوة يكون المشرّع حمى

^١ شورى لبنان، قرار رقم ١٩٩٥/٥٥، جوزف السمراني ورفاقه على الدولة- بلدية الزلقة عمارة شلهوب.
^٢ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٣/٣٨ تاريخ ١٩٧٣/٢/٢ برئاسة الرئيس روجيه شدياق والقاضي كاتينا غلام بناء لطلب التفتيش المركزي.

المصلحة العامة من خلال تأكد الإدارة من أن المنشأة صالحة للتشغيل والاستثمار بحسب أحكام القانون:

أولاً: الإعلان والكشف عن المنشأة

أ- الإعلان عن الإنشاء

يتخذ رئيس البلدية التي سينشأ المحل في محيطها أمراً بإصاق الإعلانات التي من شأنها إطلاع الغير على النية بإنشاء هذا المحل ونوع نشاطه، فيتسنى للمقيمين بالجوار تقديم اعتراضاتهم. لصق إعلان الإنشاء يفتح عملية التحقيق التي سنتكلم عنها لاحقاً. ومن المنطقي أنه إذا كان المحل لا ينتج عنه مخاطر كبيرة (كمحلات الفئة الثانية)، فلا ضرورة للصق الإعلانات الخاصة بإنشاء المحل على مسافات بعيدة عن موقع الإنشاء.

« Les établissements de la deuxième classe n'étant pas nocifs, il suffit donc que les affiches soient apposées à proximité immédiate de l'établissement. »¹

ب- الكشف بعد انتهاء البناء

جاء في المادة ١٤ من المرسوم الإشتراعي ١٩٦٣/١١١٩ الصادر بتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٦٣:

¹ GABOLD CH. op. cit., p.59.

"عند انتهاء أشغال البناء وتجهيز المحل يجب على صاحب الرخصة أن يطلب من مدير الصحة والاسعاف العام إيفاد مندوب ليتحقق أن التجهيزات أتت مطابقة للشروط المذكورة في طلب الترخيص أو الواجبة بمقتضى قرار الترخيص.

فإذا ثبتت هذه المطابقة تعطى إجازة استثمار لصاحب الترخيص وإذا لم تكن مطابقة، فيرسل إلى صاحب الترخيص قرارا يخطر فيه بوجوب التقيد بالمصوّرات والشروط المدونة في رخصته."

توجب هذه المادة على صاحب الترخيص بالإنشاء عند انتهاء أشغال البناء وتجهيز المحل، أن يطلب من الإدارة تكليف من يلزم للتحقق من أن التجهيزات أتت مطابقة للشروط المذكورة في طلب الترخيص أو الواجبة بمقتضى قرار الترخيص، فإذا ثبتت هذه المطابقة تعطى إجازة الاستثمار لصاحب الترخيص بالإنشاء، أما إذا لم تكن مطابقة، يرسل إلى صاحب الترخيص بالإنشاء قرار يخطر فيه بوجوب التقيد بالمصوّرات والشروط المدونة في رخصته.

هذا ما فسّره الاجتهاد بأنه لا يكفي أن تنذر الإدارة صاحب العلاقة بتنفيذ أو باستكمال تنفيذ شروط رخصة الإنشاء ضمن مهلة تحددها له إذا هي وجدت أن أشغال البناء أو تجهيزات المحل أتت غير مطابقة للشروط المذكورة في طلب الترخيص أو الواجبة بمقتضى قرار الترخيص، بل عليها أيضا أن تستكمل إجراء الانذار للتحقق من مدى تقيد المرخص له بمضمون الانذار، وبنتيجة هذا الكشف إما أن تعطي إجازة الاستثمار لطالبا في حال حصول المطابقة، وإما أن تمنح صاحب العلاقة مهلة جديدة لتنفيذ ما تبقى من الشروط غير المنفذة إذا كان لا يزال ضمن مهلة الترخيص بالإنشاء¹.

¹ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٩٦\٢١٣٥ تاريخ ١٩٩٦\٨\٢٢ الرئيس سامي عون والقاضي انطوان بريدي بناء لطلب وزير الشؤون البلدية والقروية.

وكان لمجلس شوري الدولة تفسير لما ورد في نص المادة ١٤ من المرسوم ١١١٩: "تعطى رخصة الاستثمار بعد انتهاء اشغال البناء وتجهيز المحل" بشكل جعل كل محاولة مباشرة استثمار دون الحصول على ترخيص بالاستثمار غير مسندة إلى اساس قانوني بحيث جاء في احدى قراراته: " أن الرخصة بفتح المحل ليست سوى رخصة للإنشاء والتجهيز وان رخصة الاستثمار تعطى بعد اتمام البناء والتجهيز. وبما أن المستدعي بعد أن اتم الإنشاءات وفقا للخرائط المقدمة بطلب الترخيص وتعاقد مع شركة سيكوني فاكيوم للمحروقات لتضع التجهيزات الالية للمؤسسة وتزودها بالمواد اللازمة وذلك خلال مهلة السنتين المنصوص عنها في القرار المطعون فيه، باشر العمل بالمحطة موضوع المراجعة. وبما أن المستدعي يكون قد باشر العمل بالمحطة قبل حصوله على رخصة الاستثمار. وبما أن القول بان الترخيص بالإنشاء يستتبع بالضرورة الترخيص بالاستثمار إذا كانت شروطه متوفرة لا يعني اعطاء المستدعي حكما الحق بالاستثمار وانه يقتضي صدور قرار مستقل عن الإدارة بالترخيص بالاستثمار إذا توفرت شروطه".^١

إلا أنه يوجد قواعد قانونية تحكم الترخيص بالإنشاء، ومن غير الممكن منح هذه الرخص خارج إطار هذه الأصول القانونية الواجبة الاتباع.

ثانياً: القواعد القانونية لرخصة الإنشاء

^١ شوري لبنان، قرار رقم ١٩٨١\١٣٤، تاريخ ١٩٨١\٢\٢٢.

في سبيل بحث هذا الحيز يلحظ انه يحكم منح الرخص بعض الأصول منها التوقيت التي تحكم هذا الإنشاء، حيث يوجد موعد معين لنفاذ الإنشاء كما من الممكن تجديد الرخص او تمديدھا حسب كل حالة:

أ- في نفاذ مدة الترخيص بالإنشاء

أن التمييز بين رخص الإنشاء ورخص البناء يطرح في أذهاننا السؤال الآتي: هل لصاحب الرخصة بالإنشاء، حق مكتسب بتجديد هذه الرخصة إذا ما كانت رخصة البناء ما زالت سارية المفعول؟ أو بطريقة أخرى، هل انصرام مهلة السنتين المحددة في قرار الترخيص بالإنشاء يؤدي إلى سقوط حق صاحب العلاقة في الحصول على رخصة استثمار؟

وكان الإجتهد صارم في جوابه السلبي في هذا الشأن: الترخيص بالإنشاء لا يعطي صاحبه أي حق مكتسب عند طلب تجديد هذا الطلب بالترخيص ولو لم تكن مدة الترخيص بالبناء قد نفذت، وكذلك، كرّس الفقه ما ذهب إليه مجلس شوري الدولة:

“L’autorisation temporaire ne crée pas de droit acquis. L’autorisation de renouvellement est indépendante de l’autorisation provisoire. »²

فعند انتهاء مهلة الترخيص بالإنشاء، وبالرغم من عدم انقضاء مهلة الترخيص بالبناء وعدم إنجاز البناء وتجهيزه، فإن النتيجة لا تتبدل بسبب عدم وجود أية علاقة سلبية أو إيجابية بين الترخيص بالإنشاء والترخيص بالبناء، وبسبب إستقلال السلطة التي تمنح كلا من الترخيصين، رخصة الإنشاء يمنحها المحافظ أما رخصة البناء فتمنحها البلدية أو التنظيم المدني.

¹يراجع في هذا الموضوع:

قرار م.ش.د. رقم ٩٣، تاريخ ٢١ شباط ١٩٧٣، الياس متى ضد الدولة اللبنانية - النشرة الادارية اللبنانية ١٩٧٣، صفحة ٨٧.

قرار م.ش.د. رقم ٥٤٥، تاريخ ٢٠ شباط ١٩٧٣، فرانكوليان ضد الدولة اللبنانية - النشرة الادارية اللبنانية ١٩٧٣، صفحة ١٨٨.

² - Y. Khalil, les établissements dangereux, insalubres ou incommodes en droit libanais, p.146 n° 111.

بالإضافة إلى ما توصل إليه الإجتهد "أن تجديد الترخيص بالإنشاء والذي له الصفة المؤقتة يرتبط بظروف كل ترخيص على حدة".^١

ب- في طلب رخصة إنشاء جديدة

من بعد إنقضاء مدة رخصة الإنشاء وجزم الفقه والإجتهد سقوط مفعولها، فهل يجوز طلب رخصة إنشاء جديدة؟

في هذا السياق يردّ الإجتهد من خلال قرار لمجلس شورى الدولة جاء فيه: "بعد إنقطاع الرابطة القانونية بين الإدارة وصاحب المحل المصنّف بإنهاء المدة التي منح الترخيص السابق لأجلها، يصبح كل طلب ترخيص إستثمار بمثابة طلب جديد يخضع للقوانين المرعية الإجراء حين تقدمه".^٢

والإدارة في هذه الحالة، أي في حال تقديم رخصة إنشاء جديدة، تجيب إلى طلب صاحب المحلّ المصنّف، إلّا إذا حدثت تغييرات في المنطقة بحجّة شروط السكن، أو طريقة إستعمال الأمكنة. (المادة ١٢ من المرسوم الإشتراعيّ رقم ٣٢١٢١).

ت- في إمكانية تمديد رخصة الإنشاء

من المسلّم به قانوناً أن القوّة القاهرة هي من الأسباب التي تعلّق المهل إلى حين زوال السبب القاهر فتعود المهل للسيران من حيث ما وصلت. والسؤال هنا حول معرفة الشّروط الواجب توفّرها لاعتبار أن رخصة الإنشاء لم تنفذ لسبب يتصل بالقوّة القاهرة ويقتضي معه تمديد رخصة الإنشاء بحسب ما نصّت عليه المادة ٦ من المرسوم رقم ١١١٩/و المتعلّق بتطبيق أحكام المرسوم الإشتراعيّ ٢١/ل الصادر بتاريخ ١٩٣٢١٧١٢٢:

^١م.ش.د، قرار رقم ٥٤٥، تاريخ ٢٠ شباط ١٩٧٣، الياس متى على الدولة اللبنانية.
^٢م.ش.د، قرار رقم ٥٤٥، تاريخ ٢٠ شباط ١٩٧٤، الياس متى ضد الدولة اللبنانية_ النشرة الادارية اللبنانية ١٩٧٣، صفحة ١٨٨.

"... وإذا أثبت صاحب الترخيص أن أسبابا قاهرة حالت دون فتح مؤسسته ضمن المدة المعينة في قرار الترخيص أو اضطرتته إلى وقف استثمارها مدة سنتين متواليتين فيعطيه مدير الصحة والإسعاف العام - بناء على طلبه، وبعد أخذ رأي اللجنة الصحية الدائمة- مهلة جديدة لمباشرة العمل أو العودة إليه بموجب قرار مغلّ.

وإذا لم يثبت أن هناك أسبابا قاهرة فيتخذ مدير الصحة بعد الإستشارة المذكورة قرارا مغلّا بإلغاء الرخصة."

واضح من أحكام هذه المادة أن طلب التمديد يتطلب ثلاثة شروط أساسية:

الشرط الأول والأهم هو أن موجب إثبات القوة القاهرة واقع على عاتق صاحب الترخيص.

الشرط الثاني متعلق بوجود تعليل قرار التمديد الصادر عن المحافظ بصفته المرجع الصالح لأخذ قرار التمديد أو رفضه.

أما الشرط الثالث الوارد في المادة ٦ موضوع بحثنا، يفرض على المحافظ أخذ رأي اللجنة الصحية الدائمة قبل أخذ قراره القاضي بتمديد الرخصة أو إلغائها.

يتبين لنا إذا، وبالإستناد إلى ما توصل إليه الفقه، أن صاحب العلاقة عليه أن يثبت توفر القوة القاهرة التي إستحال عليه معها -إستحالة مطلقة- تنفيذ مجبه ضمن المهلة المحددة له، دون خطأ منه، ولأسباب خارجة عن إرادته ولم يكن بإمكانه ترقبها أو دفعها، وان تعذر عليه أن يثبت وجود القوة القاهرة فيكون توقّف صاحب العلاقة عن الاستثمار لمدة سنتين جعل الترخيص دون أي مفعول قانوني^٢.

وهذا أيضا ما توصل إليه الاجتهاد الفرنسي بقرار لمجلس شورى الدولة الفرنسي:

^١يراجع في هذا الشأن: هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٩٦/٢١١ تاريخ ١٩٩٩/٧/٢٢
هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٩٩/٣١٥ تاريخ ١٩٩٩/٨/١٦ الرئيس غالب غانم بناء لطلب وزير الأشغال العامة.
^٢م.ش.د، قرار رقم ٢٣٤/٢٠٠١، تاريخ ١٣/١٢/٢٠٠١، سنا حبيب وميشال عزيز سرحان على الدولة.

“Si l'établissement n'est pas à l'expiration du délai imparti, l'autorisation devient caduque mais sa caducité doit être constatée par un arrêté prorogé en cas de force préfectoral ; en particulier, le délai peut être majeure laisse à l'appréciation du préfet. »¹

في الخلاصة، يمكن تمديد رخصة الإنشاء بناء على طلب صاحب العلاقة ولسبب يتصل بالقوة القاهرة.

ث- الترخيص بالإنشاء

يعطي حقاً مكتسباً بالاستثمار إذا كانت شروط الاستثمار متوفرة

عند دراسة الحق المكتسب في سبيل دراسة إنشاء الرخص، يجب التمييز بين حالتين يمكن التمييز بينهما، لجهة وجود تعويض الإدارة في التعويض حيث تعفى من ذلك في بعض الظروف

١- على الإدارة واجب التعويض إذا منعت الاستثمار

من جهة الإدارة، فإنّ إجتهد المحاكم الإدارية قد سار على اعتبار أن الترخيص بالإنشاء يستتبع بالضرورة الترخيص بالاستثمار، إذا كانت شروط الإستثمار متوفرة^٢.

أمّا الفقه، فقد إستقرّ هو أيضاً في بعض آرائه على اعتبار أن الترخيص بإنشاء مؤسسة مصنفة يشمل ضمناً الترخيص بإستثمارها إذا توفّرت الشّروط المفروضة في الإنشاء.

أمّا أن تعطي الإدارة ترخيصاً بالإنشاء ثم تمنع عن صاحب العلاقة الترخيص بالاستثمار بعد أن يكون تحمل تكاليف الإنشاء، فإنها تتعرض للعطل والضّرر، بحسب القرار رقم ١٩٥٤/ر/٨٨١ الصّادر عن هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل^١.

¹C.E. 10 dec. 1909, D. p. 1911.3.107

^٢هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٠/ر/٧٦٨ تاريخ ١٩٦٠/١/٢١ الهيئة برئاسة الرئيس أنطوان بارود بناء على طلب وزير الداخلية.

غير أنه في رأي إستشاري آخر لهيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل رقم ١٩٦٠/ر/٨٦٨، ميّزت هذه الهيئة بين إنشاء المحلّات المصنّفة وإقامة البناء المخصّص لهذه المحلّات معتبرة أنه إذا صدر مثلاً نظام عام يمنع إنشاء المحلّات المصنّفة في منطقة معيّنة، فإنّ هذا النظام يطبّق منذ وضعه موضع التنفيذ على الأبنية المشادة بتاريخ سابق له، ما لم تكن الإدارة رخصت بالإستثمار قبل وضع النظام الجديد موضع التنفيذ^١.

من مطالعتنا لهذين الرأيين الإستشاريين لهيئة التشريع والإستشارات، يتبيّن لنا أن الرأي الإستشاري الثاني رقم ١٩٦٠/ر/٨٦٨ يخالف أمرين أساسيين:

أولهما خرق قاعدة عدم رجعية القوانين عندما يعتبر هذا الرأي الإستشاري أن صدور نظام عام يمنع إنشاء المحلّات المصنّفة في منطقة معيّنة يطبّق منذ وضعه موضع التنفيذ على الأبنية المشادة بتاريخ سابق لصدور النظام.

أمّا الأمر الثاني الذي يطرح علامة استفهام فهو القرار رقم ١٩٥٤/ر/٨٨١ الذي اعتبرت فيه الهيئة الإستشارية أنه إذا أعطت الإدارة ترخيصاً بالإنشاء ثم منعت عن صاحب العلاقة الترخيص بالإستثمار بعد أن يكون قد تحمل تكاليف الإنشاء، فإنها تتعرّض للعطل والضرر، غير أنه بالقرار موضوع البحث ٨٦٨ /ر/ ١٩٦٠ اعتبر المرجع نفسه أن النظام العام الذي يمنع إنشاء المحلّات المصنّفة في منطقة معيّنة يطبّق على الأبنية المشادة بتاريخ سابق للنظام.

فإذا كانت تكاليف الإنشاء هي السبب المبرر لتكثيد الإدارة أعباء العطل والضرر نتيجة عدم منحها رخصة الإستثمار، فما يبرر عدم التعويض عن العطل والضرر الذي يصيب من شيّد بناء بتاريخ سابق لنظام عام منع إنشاء المحلّات المصنّفة في منطقة معيّنة؟

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٥٤/ر/٨٨١ تاريخ ١٩٥٤/١١/٤ الهيئة برئاسة الرئيس أنطوان بارود بناء على طلب ومزير الداخلية.

^٢ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٠/ر/٨٦٨ تاريخ ١٩٦٠/١/٢١ الهيئة برئاسة أنطوان بارود بناء على طلب وزير الداخلية.

وما يزيد الموضوع تناقضًا هو ما توصل إليه المرجع عينه في موضوع الترخيص بالإنشاء الصادر قبل نفاذ مرسوم يقضي بوضع المنطقة تحت الدرس، فجاء:

"أما في حالات الحصول على الترخيص بالإنشاء الصادر قبل نفاذ مرسوم يقضي بوضع المنطقة تحت الدرس، فذلك يكسب صاحب الترخيص بالإنشاء حقًا نهائيًا بالحصول على الترخيص بالإستثمار، إذا جاء الإنشاء مطابقًا للشروط المفروضة^١."

خلافًا لذلك، يكون الترخيص بإستثمار مؤسسة مصنفة غير قانوني في حال مرور سنتين على قرار الترخيص بالإنشاء، وصدور مرسوم منع إنشاء وإستثمار مؤسسات مصنفة من أي فئة كانت^٢.

أمام رأيين، الأول يكسب صاحب الترخيص بالإنشاء الحسن النية حقًا نهائيًا بالحصول على الترخيص بالإستثمار في حال حصوله على الترخيص بالإنشاء قبل نفاذ المرسوم الذي يضع المنطقة تحت الدرس، والثاني يمنع عنه هذا الحق، نؤيد بحسب إيماننا ومعتقداتنا الرأي الثاني لأن مبدأ حسن النية قادر في هذه الحالة المطروحة على قلب المقاييس وإحقاق الحق وحفظ الحقوق وعدم هدرها.

وقد حسم المشرع هذا الخلاف في قانون لاحق وتحديدًا في نص المادة ٤ من قانون ١١ كانون الثاني ١٩٦٣ المتعلق بتحديد المسافات بين محطات بيع توزيع المحروقات السائلة بحيث اعتبر أن صدور قانون جديد يعدل شروط الترخيص في الفترة القائمة بين تاريخ قرار الترخيص بالإنشاء وقرار الترخيص بالاستثمار لا يؤثر على الحقوق المكتسبة برخصة الإنشاء^٣.

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧١/ر/٦٥٥ تاريخ ١٩٧١/١٠/١٩ الهيئة برئاسة الرئيس روبيير عبدو غانم بناء لطلب وزير الداخلية.

^٢ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٧٤ تاريخ ١٩٧٣/٦/٥ الهيئة برئاسة الرئيس روجيه الشدياق بناء لطلب وزير الداخلية.

^٣ شورى لبنان رقم ١٥٢٦ تاريخ ٦٥١١٢١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٥ ص ٢٠١.

٢- إعفاء الإدارة من واجب التعويض

لا يمكن مطالبة الإدارة بالتعويض بحالتين نذكرهما على سبيل المثال لا الحصر:

الحالة الأولى تحدّث عنها الاجتهاد الإداري بالقرار رقم ٣٠٤ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٧ عندما اعتبر أن اقتراح اللجنة الصحيّة في المحافظة بإعطاء رخصة لا يؤلّف رخصة يمكن الاحتجاج بها لتبرير إنشاء المؤسّسة قبل الحصول على الرخصة، بالتالي لطلب التعويض عن إيقاف العمل فيها ووجوب نقلها إلى مكان آخر لأن المحافظ هو السلطة الصالحة لإعطاء مثل هذا الترخيص^١.

والحالة الثانية التي أعفى من خلالها الاجتهاد الإدارة من واجب التعويض تجاه صاحب الترخيص إذا جاء قرار المحافظ الراض المنح للترخيص متفقاً مع أحكام القانون^٢. فقد اعتبر الاجتهاد أن وضع المستدعي غير مطابقاً للقانون متى ما أعطت الإدارة وصلاً بالتصريح للمستثمر وفرضت من خلاله شروطاً على المستثمر واجب تنفيذها إلا أن هذا الأخير تلقاً عن تنفيذ الشّروط المنصوص عنها، مما جعله مسؤولاً عن نتائج عمله وعفى الإدارة من كل مسؤولية حتى في حال ابطال قرار الترخيص^٣.

كذلك جاء في قرار مشابه لمجلس شوري الدولة: "بما أن مجرد مخالفة الإدارة للأصول وللقانون لإصدار قرار ما قضي بإبطاله لا يكفي بحد ذاته بان يبطل الحكم عليها بالتعويض بل يجب اثبات الضرر الاكيد الناتج عن فعلها الخاطيء ويقدر التعويض بالقدر الفعلي للضرر بما أن الاضرار المشكو منها معزوة إلى المستدعي بسبب الاهمال لأنه لم يستعلم مسبقاً عن المستندات الواجب ابرازها في تقديم طلب الترخيص فضلاً على أن المستدعي لم يتكبد اية نفقات للإنشاء

^١ شوري لبنان رقم ٣٠٤ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٧ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٦٠ ص ٢٥.

^٢ شوري لبنان رقم ٣١٨ تاريخ ٧٥/٤/٢٢ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٧٥ ص ١٢٠.

^٣ شوري لبنان قرار رقم ١٩٨٣/٢٥٩ تاريخ ايار ١٩٨٣، ادوار لويس خوري على الدولة اللبنانيّة.

والبناء ولتجميد رؤوس الاموال والاعداد والإدارة ولم يباشر بالاستثمار ولم يضار من توقيف عمله والضرر في حال وقوعه منسوب اليه لأنه لم يبد اي همة في استكمال كافة المستندات ولم يستعلم مسبقا عن المستندات الواجب ابرازها للحصول على الرخصة ولا يعتبر شكلا الخطأ الذي يوجب مسؤولية الإدارة¹.

إذا، الترخيص بالإنشاء يستتبع معه الترخيص بالاستثمار في حال توفرت شروط الاستثمار، أما إذا لم تتوفر هذه الشروط، فترفع المسؤولية عن الإدارة إذا رفضت إعطاء رخصة الاستثمار ولا تتكبد أعباء العطل بالضرر.

في ختام هذا المبحث، نذكر بأنّ المشرّع فرّق بين كل مؤسسة أو محل مصنّف واهتمّ بمرحلة التشييد والتجهيز التي تسبق مرحلة الترخيص بالاستثمار. في المبحث الثاني من هذا الفصل سنتوسّع بالإجراءات التي اتّخذها المشرّع خلال مرحلة الإنشاء بهدف حماية المصلحة العامة وحماية أهل الجوار. لذلك، في صدد دراسة الرخص والمؤسسات المصنّفة، لا بدّ من دراسة إجراءات منح الترخيص بشكل دقيق وعميق لمعرفة كيفية إتمامه.

المبحث الثاني: إجراءات الترخيص بإنشاء المؤسسات والمحلات المصنّفة

سعى المشرّع خلال مرحلة الإنشاء إلى اتّخاذ إجراءات هدف من خلالها إلى حماية المصلحة العامة عموماً وحماية مصلحة أهل الجوار خصوصاً. فالإعلان عن حدوث إنشاء لمحل أو مؤسسة مصنّفة بواسطة ملصقات يخوّل أهل الجوار أخذ العلم بالحدث، مما يسمح لهم بممارسة حقّهم بالاعتراض على قرار الإنشاء وفق الأصول المحدّدة لهم قانوناً. أما المصلحة

¹ شورى لبنان، قرار رقم ١٩٩٥/٥٤، تاريخ ١٩٩٥/١١/١٤، وقف مارنقولا العريمي على الدولة.

العامة، فقد حماها المشرع من خلال فرض إجراء التحقيق الذي سنتوسع في شرحه في سياق
مبحثنا. التحقيق هو إجراء تقوم به الإدارة بعد انتهاء صاحب المحل أو المؤسسة من البناء
والتجهيز. هذا الإجراء هو الرابط بين مرحلة الإنشاء ومرحلة الترخيص بالاستثمار، وهو مهم
لأن هذا التحقيق هو للتأكد من أن المنشأة تحترم المواصفات المحددة لها في رخصة الإنشاء.
في المطلب الأول من هذا المبحث سنتوسع بشرح هذه الإجراءات مستنديين إلى النصوص
القانونية وإلى الاجتهادات الإدارية التي تتناول حماية المصلحة العامة وحماية أهل الجوار. أمّا
المطلب الثاني من هذا المبحث، سيكون مخصصاً للحديث عن إجراء سابق أيضاً لمرحلة
الترخيص بالاستثمار، الآراء الاستشارية. جمع الآراء الاستشارية، يعدّ إجراء هدف من خلاله
المشرع إلى إحقاق العدل، ذلك لأنّ المشورة هي طريقة تسمح للمرجع المختصّ باتخاذ
القرارات برؤية الموضوع من أبعاد مختلفة ومتعددة.

المطلب الأول: الإجراءات الهادفة إلى حماية المصلحة العامة

بهدف حماية حقوق الغير التي تحدثنا عنها سابقاً، كان لا بدّ للمشرع أن يفرض قيوداً تضمن
للغير معرفة ما يجري من حوله ومنحه فرصة للاعتراض. من هنا، ألزم المشرع أن يتمّ
الترخيص للمحلات المصنّفة بصورة علنية لكي يتسنى لأهل الجوار الاعتراض منذ بدء
المرحلة التحضيرية كما سنرى في معرض مطلبنا. كما سنتطرّق إلى واجب الإدارة إجراء
التحقيق وسنتناول تفاصيله.

الفرع الأول: دقائق التحقيق والإعلان

حتى يمنح الاستثمار لا بدّ من إجراء تحقيق، الذي يستوثق مدى قابلية الاستثمار من الناحية الطبية والاسعافية، ثم يتم الإعلان عن الرخص.

أولاً: التحقيق السابق لقيام الرخص

ألزمت المادتين السابعة والتاسعة من المرسوم ٣٢١٢١ إجراء تحقيق لتقرير الموافقة أو عدمها على طلب الترخيص المختص بمحل داخل في الصنفين الأول والثاني. كما جاء في المادة ١٤ من المرسوم الإشتراعي ١٩٦٣/١١١٩ الصادر بتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٦٣:

"عند انتهاء اشغال البناء وتجهيز المحل يجب على صاحب الرخصة أن يطلب من مدير الصحة والاسعاف العام إيفاد مندوب ليتحقق أن التجهيزات أتت مطابقة للشروط المذكورة في طلب الترخيص أو الواجبة بمقتضى قرار الترخيص. فإذا ثبتت هذه المطابقة تعطى إجازة استثمار لصاحب الترخيص وإذا لم تكن مطابقة، فيرسل إلى صاحب الترخيص قراراً يخطر فيه بوجوب التقيد بالمصوّرات والشروط المدونة في رخصته."

توجب هذه المادة على صاحب الترخيص بالإنشاء عند انتهاء أشغال البناء وتجهيز المحل، أن يطلب من الإدارة تكليف من يلزم للتحقق من أن التجهيزات أتت مطابقة للشروط المذكورة في طلب الترخيص أو الواجبة بمقتضى قرار الترخيص، فإذا ثبتت هذه المطابقة تعطى إجازة الاستثمار لصاحب الترخيص بالإنشاء، أما إذا لم تكن مطابقة، يرسل إلى صاحب الترخيص بالإنشاء قرار يخطر فيه بوجوب التقيد بالمصوّرات والشروط المدونة في رخصته.

هذا ما فسّره الاجتهاد بأنه لا يكفي أن تنذر الإدارة صاحب العلاقة بتنفيذ أو باستكمال تنفيذ شروط رخصة الإنشاء ضمن مهلة تحددها له أن هي وجدت أن أشغال البناء أو تجهيزات المحل أنت غير مطابقة للشروط المذكورة في طلب الترخيص أو الواجبة بمقتضى قرار الترخيص، بل عليها أيضا أن تستكمل إجراء الانذار للتحقق من مدى تقيّد المرخص له بمضمون الانذار، وبنتيجة هذا الكشف إما أن تعطي إجازة الاستثمار لطالبها في حال حصول المطابقة، وإما أن تمنح صاحب العلاقة مهلة جديدة لتنفيذ ما تبقى من الشّروط غير المنفّذة إذا كان لا يزال ضمن مهلة الترخيص بالإنشاء¹.

وكان لمجلس شوري الدولة تفسير لما ورد في نص المادة ١٤ من المرسوم ١١١٩: "تعطى رخصة الاستثمار بعد انتهاء اشغال البناء وتجهيز المحل" بشكل جعل كل محاولة مباشرة استثمار دون الحصول على ترخيص بالاستثمار غير مسندة إلى اساس قانوني بحيث جاء في احدى قراراته: "أن الرخصة بفتح المحل ليست سوى رخصة للإنشاء والتجهيز وان رخصة الاستثمار تعطى بعد اتمام البناء والتجهيز. وبما أن المستدعي بعد أن اتم الإنشاءات وفقا للخرائط المقدمة بطلب الترخيص وتعاقد مع شركة سيكوني فاكيوم للمحروقات لتضع التجهيزات الالية للمؤسسة وتزودها بالمواد اللازمة وذلك خلال مهلة السنتين المنصوص عنها في القرار المطعون فيه، باشر العمل بالمحطة موضوع المراجعة. وبما أن المستدعي يكون قد باشر العمل بالمحطة قبل حصوله على رخصة الاستثمار. وبما أن القول بان الترخيص بالإنشاء يستتبع بالضرورة الترخيص بالاستثمار إذا كانت شروطه متوفرة لا يعني اعطاء

¹هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٩٦/٢١٣٥ تاريخ ٨/٢٢ / ١٩٩٦ الرئيس سامي عون والقاضي انطوان بريدي بناء لطلب وزير الشؤون البلدية والقروية.

المستدعي حكماً بالحق بالاستثمار وانه يقتضي صدور قرار مستقل عن الإدارة بالتّرخيص بالاستثمار إذا توفرت شروطه^١، وقد تحدّث الفقه عن ثلاثة أعمدة للتحقيق وهي:

- 1 - التحقيق ضمن أحكام التوازن البيئي وأحكام الإيكولوجيا.
- 2 - تقدير المخاطر التي قد تنشأ عن الإذن بالتّرخيص.
- 3 - التقيّد بحصيلة التحقيق العام الذي يتم بين أفراد الجمهور المجاور ورأيهم في عملية التّرخيص^٢، وفي كل الأحوال تكون نفقات التحقيق وخصوصاً نفقات الإعلان والنشر على عاتق المستدعي:

أ- التحقيق في محلات الفئة الأولى:

تحدّثت المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل عن لزوم إجراء تحقيق لتقرير الموافقة أو عدمها على طلب التّرخيص المختص بمحل داخل في الصنف الأوّل خلال مدة شهر من تقديم الطلب، يجرى هذا التحقيق على نفقة طالب التّرخيص، ويفتتح التحقيق بإعلان يحدّد: نوع الصنّاعة، صنفها، مكان الاستثمار، تاريخ الافتتاح ومدة التحقيق، ومعلومات عن مياه المحل المبتذلة، كما حدّد نصّ المادّة:

" داخل في الصنف الاول يستلزم إجراء تحقيق لتقرير الموافقة أو عدمها ومدة هذا التحقيق شهر واحد.

ويعلن افتتاح التحقيق بالصاق إعلانات من قبل رئيس البلدية أو من قبل القائمقام في الجهة التي ليس فيها بلدية وتكون نفقتها على حساب صاحب الصنّاعة. ويجب أن يعين في الإعلانات نوع الصنّاعة وصنفها والمكان الذي يراد استثمارها فيه وتاريخ الافتتاح ومدة التحقيق"، يجب أيضاً أن يبيّن فيها:

^١ شوري لبنان، قرار رقم ١٩٨١/١٣٤، تاريخ ١٩٨١/٢/٢
^٢ مغيّب نعيم، المؤسسات المزعجة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ٥٩.

- ١- ما إذا كانت مياه المحل المبتذلة يجب أن تصب بعد التطهير أو بدون تطهير في مجرى ماء في البحر أو في المجاري المرخص فيها أو في الآبار الممتصة سواء أكانت طبيعيّة أم اصطناعيّة.
- ٢- ما إذا كانت المياه المبتذلة تستخدم للريّ.

أما منطقة الاعلان فتعين لكلّ صناعة بمقتضى مرسوم مشتمل على ذكر صنفها. ويجب ألاّ تتجاوز هذه المنطقة خمس كيلومترات.

أن عمليّات التحقيق لا تولي بالضرورة حقوقاً مكتسبة، ويعيّن المحافظ محققاً تحدّث الاجتهاد الفرنسيّ عن صفاته وأهميّة حياده قائلاً:

“le commissaire enquêteur ne doit jamais être intéressé à l’opération, soit à titre personnel, soit en raison de ses fonctions. La nomination comme commissaire enquêteur du propriétaire du terrain, sur lequel avait été édifíée l’installation n’est donc pas possible. »^١

وتلعب البلديّة في هذا السياق دوراً استشارياً كما جاء في المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١. وبعد أن كان رأيها في السابق رأياً استشارياً بسيطاً، أصبح بحكم الاجتهاد أمراً ملزماً وعدم الأخذ به يعتبر مخالفة قانونية^٢.

كما ذكرت المادة ١٠ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ في البند الثاني منها ما يلي: "يستطلع المحافظ رأي المجلس البلدي أو رأي مجلس القضاء إذا لم يكن هناك بلديّة ثم يرسل ملف القضية إلى مدير الصحة والإسعاف العام فيستطلع فيها رأي اللجنة الصحيّة الدائمة^٣."

^١ C.E. du 25 juillet 1930, Legros Simon, op.cit., p.60.

^٢ شورى لبنان، رقم ٥٣٢ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٠، المجموعة الإداريّة، ١٩٥٩، ص.١٩، مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة، ١٩٣٦، ١٩٤٠، ص.٥١.

^٣ أراجع المادة ٣ من المرسوم ٩٢٥٩ تأريخ ١٦ أيار سنة ١٩٥٥ التي أقامت المجلس الصّحيّ في المحافظات مقام اللجنة الصحيّة الدائمة.

وأعطت المادة ١٠ من المرسوم ٩٢٥٩ المجلس الصحي (أي اللجنة الصحية سابقاً) سلطة إجراء التحقيق وتقديم اقتراحاته بموضوع طلب الترخيص، ولا يحق بالتالي للمحافظ أن يرخص أو يرفض الترخيص للمؤسسات المصنفة إلا بعد أخذ رأي هذا المجلس، وكل أمر مخالف يعتبر بحكم الاجتهاد اللبناني مبطل لقرار الترخيص^١.

إلا أن القرارات الاستشارية المذكورة سابقاً ليست نافذة بالتالي لا تقبل الطعن إنما قرار المحافظ وحده المتضمن إعطاء الرخصة أو رفضها يعتبر نافذاً وبالتالي قابلاً للطعن^٢.

ب- التحقيق في المحلّات الداخلة في الصنف الثاني

أمّا المحلّات الداخلة في الصنف الثاني، فجاءت المادة ٩ من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل لتحدّد مدّة التحقيق بخمسة عشر يوماً، واشتراط التحقيق بشأنها كما هو محدّد للمحلّات الداخلة في الصنف الأول:

"يجب إجراء تحقيق للموافقة أو عدمها في شأن الترخيص لمحلّات الصنف الثاني كما يجري لمحلّات الصنف الأول. ويفتح هذا التحقيق مدة خمسة عشر يوماً في الجهة التي يراد تشغيل المحل فيها، ويعلن هذا التحقيق بوضع إعلانات وفقاً لأحكام المادة السابعة."

وقد فسّر الاجتهاد الإداري هذه المادة مبيناً الدور الذي يلعبه المحافظ في التحقيق، في قرار لمجلس شوري الدولة جاء فيه: "وبما أن هذا (المادة ٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ تاريخ ١٩٣٢/١٧/٢٥) يعني أن على المحافظ، قبل أن يصدر الترخيص، أن يقف بجلاء ودقة على جميع

^١ق.ش.د. رقم ٧٣٣ تاريخ ٦٤/٦/٣٠ - سماحة الدولة - م.إ. سنة ١٩٦٤ ص. ٢٣٧.
^٢شوري لبنان، رقم ٣٠٤ تاريخ ١٩٥٩/١٢/٧ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٠ ص ٢٥.

الوقائع والعناصر التي تضعه في موقف يستطيع معه البحث في مدى انطباق الطلب على أحكام القانون وفي مدى انطباق انسجامه مع المصلحة العامة والراحة العامة^١.

كما على المحافظ أن يراعي جميع الشّروط المذكورة في المادتين ٩ و ١٠ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ وإلا يكون قراره مشوبًا بتجاوز حد السلطة ومستوجبًا للإبطال^٢. ولا تنتظر الإدارة في طلب ترخيص الا بعد أن يدفع صاحب الشأن رسم التحقيق ونفقات إعلان النشر، بحسب ما جاء في المرسوم الاشتراعي ١٩٣٦١١١٩.

ت- محلات الفئة الثالثة

للمحلات الداخلة في الصنف الثالث وضع مختلف، فيعد أن كانت المادة ١٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٢١/١٩٣٢ تفرض تقديم التصريحات المختصة بالمحلات الداخلة في الصنف الثالث لرئيس البلدية المحليّة أو لقائمقام القضاء في الجهات التي ليس لها بلديات فيعطى مقدموها سندات إيصال بلا امهال، عدلت هذه المادة بموجب المادة ٣٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٤٥/١٢/٢٩ المتعلّق بالتنظيم الإداري^٣، وحلت محلّها المادة ٣٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ والتي جاء فيها:

"يرخص القائمقام بإنشاء المحلّات المصنفة من الفئة الثالثة ويعطي بناء على اقتراح طبيب القضاء، الرخص التي تنص عليها القوانين والأنظمة الصحية النافذة ماعدا رخص إنشاء المستشفيات والمستوصفات واستثمارها." كما انه يوجد تطور تشريعي في سبيل استثمار المصانع، لم يتم التطرّق إليها سابقاً في القانون مما يجدر دراسته.

١شورى لبنان، قرار رقم ١٩٨٣/٢٠٢، اصاف ويطرس اصاف غلى الدولة اللبنانية وجرجي الياس ناضر.
٢شورى لبنان، رقم ٩١١ تاريخ ٦٣/٥/٢٢- المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٣ ص.٢٦٣.
٣مرسوم اشتراعي رقم ١١ تاريخ : ١٩٥٤/١٢/٢٩ عدد الجريدة الرسمية: ١ | تاريخ النشر: ١٩٥٥/٠١/٠٥ | الصفحة: ٢١-١٤.

ث- المصانع

وضع المرسوم رقم ٨٠١٨ آلية جديدة للتحقيق بهدف إنشاء المصانع مبتعداً إلى حد كبير عن المرسوم الاشتراعي رقم ٣٢١٢١ سواء لجهة الأشخاص المولجون به ام الآلية المعتمدة او المواضيع الواجب التطرق إليها انها عملية شاملة تامة عن كل ما هو مطلوب في هذا المرسوم فاختيار الجهة المفترض بها التحقيق سواء كانت شخصاً طبيعياً ام لجنة هي من العمليات المهمة والدقيقة ويجب أن تتمتع بمقدرة إدارية وتقنية عالية والأهم من ذلك التمتع بالأخلاق والحياديّة وتنفيذ ما تمليه القوانين بضمير حيّ.

تتم عملية التحقيق هذه برعاية وزير الصناعة وبواسطة لجنة الترخيص والبلدية المعنية ووزارة البيئة والمختبر المركزي في أحيان عدة، فالتحقيق المشترك في الترخيص يتم بالاشتراك بين البلدية المعنية ووزارتي البيئة والصحة العامة.

تقوم اللجنة بدراسة المنشأة ومدى قابليتها لمطابقتها للترخيص والشروط والخرائط، ويحق للجنة تكليف دائرة الترخيص المختصة في وزارة الصناعة القيام بهذه المهمة للتأكد من أن الشروط المفروضة في قرار الترخيص بالإنشاء قد نفذت حسب ما هو مطلوب.

نظّم هذا المرسوم إجراءات التحقيق حيث ميّز بين حالتي مطابقة تقرير اللجنة مع الخطط، وحالة ما إذا كان التقرير غير مطابق للخطة، وعندها يعطى صاحب الاستثمار مهلة ١٥ يوماً لاستدراك النقص.

بعبارة أخرى حاول هذا المرسوم التشريعي إيجاد آلية تتمكن من مراقبة عمليات الترخيص بشكل دقيق^١.

^١ مغنغب، نعيم: المؤسسات المزرعية والخطيرة - التراخيص ومفاعيلها، ص. ١٢٨ و ١٢٩.

بعد الانتهاء من إجراءات الترخيص من خلال التحقيق الدقيق الذي يرمي إلى التحقيق، يتم الانتقال إلى مرحلة الإعلان عن الترخيص لإتمام الإجراءات.

ثانياً: الإعلان

أن انطلاق التحقيق للتّرخيص يبدأ من تاريخ لصق الإعلانات. أن مدعاة إجراء الاعلان تكمن في أهميته ونتائجه لذا سنتحدّث عنه فيما سيأتي.

يهدف المشرّع إلى حماية حقوق الغير قبل البدء بالاستثمار أي في المرحلة التحضيرية، لذا أوجب أن يكون الترخيص بصورة علنية وفي سياق النشر كُتب:

“la publicité est l’affichage obligatoire dans toute cette délimitation de sorte qu’il faut apposer l’affichage en tout endroit qui attire l’attention du public. ”¹

بالإضافة إلى ذلك، أعطى المشرّع الحقّ لأهل الجوار بالاعتراض منذ بدء المرحلة التحضيرية، وفرض الاجتهاد على الإدارة إطلاع الغير على التفاصيل المطلوبة وإذا أخلّت الإدارة بموجباتها تجاه أهل الجوار يؤدّي ذلك إلى إبطال الترخيص².

“c’est une formalité essentielle exigée a peine de nullité, l’affichage est le seul moyen de mettre les tiers en éveil . ”³

1 Youssef Khalil, les établissements dangereux insalubres et incommodes en droit libanais, p.125.
2شورى لبنان، رقم ٦٤ تاريخ ١٩٥٧/١١/٢٣ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٥٧ ص ١١٩.
3 RESSICAUD L., op. cit. p.18.

أ- الإعلان عن افتتاح التحقيق للمحلات المصنّفة

تحدّثت المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ عن الإعلان عن افتتاح التحقيق بإلصاق إعلانات للمحلات من الفئة الأولى. وأشارت المادة ٩ من المرسوم عينه أنه يعلن التحقيق لمحلات الفئة الثانية بوضع إعلانات وفقاً لأحكام المادة السابعة.

بالتالي يصبح الإعلان عن افتتاح التحقيق لمحلات الصنف الأوّل والثاني يخضع لنفس الشّروط، يكون على نفقة صاحب المؤسّسة ويجب أن يبين في الإعلانات نوع الصنّاعة وصنفها والمكان الذي يراد استثمارها فيه وتاريخ الافتتاح ومدة التحقيق وتبيان ما مصير مياه المحل المبتذلة.

أن مدعاة إجراء الاعلان تكمن في أهميته ونتائجه، لذلك فانه يقتضي أن يؤمن اعلام سكان المحلة ومجاوريها بشكل كاف وواف، بحسب ما أقر الاجتهاد الإداري في قرار له جاء فيه: " أن اثبات حصول الاعلان يستدعي أن تنظم المحاضر الرسمية المثبتة للصفحة ولتاريخ الالصاق ولمختلف الاماكن التي تم ذلك فيها كذلك فانه يتطلب التثبت من بقائه معلقاً ومقروءاً طيلة مدة الشهر المحددة قانوناً لذلك بتنظيم محاضر دورية قد تكون أسبوعية ومحاضر بنزعها حين انتهائها وبما أن عدم بيان الامكنة التي تم تعليق الاعلان فيها واثبات ذلك بمحاضر تنظم لهذه الغاية كما سبق تبيانه اعلاه يشكل مخالفة للقانون تعرض قرار الترخيص للإبطال^١."

وقد قضى مجلس الشورى بإبطال الترخيص لأنّ عمليّة النشر كانت فاسدة، فلم يتم تنظيم محاضر رسميّة بشأنها، ولم تلتصق ضمن المهلة المعيّنة، كما لم يتم تنظيم محاضر بنزعها، مما قاد إلى إبطال قرار الترخيص^٢.

وكما أشرنا سابقاً ينشر قرار الترخيص بهدف إطلاع الغير الذين يمكن أن يلحق بهم أي ضرر فيتسنّى لهم عندها تقديم ملاحظاتهم على معاملات التحقيق في جميع مراحلها وعلى قرار

^١شورى لبنان، قرار رقم ١٩٩٩/٧٣٣، تاريخ ١٤/٧/١٩٩٩.
^٢شورى لبنان، قرار ٧٣٣، مجلّة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣، ص ٧٨١.

المجلس الصحيّ. بالتالي يتوجب إصاق الإعلانات في الأمكنة التي تلتفت أنظار العموم مثل المفارق العموميّة والساحات العامة. أما إذا جرى بصورة مموّهة وغير واضحة¹ أو بخط صغير جداً² فيفسد بالتالي معاملة الترخيص. أما المحلّات الداخلة في الصنف الثالث والتي تخضع للتصريح، فهي غير ملزمة بالتحقيق أو بالنشر أو بالإعلان أو بالمسافة.

ب- الإعلان عن افتتاح التحقيق للمصانع

تناولت المادة ٣٦ من المرسوم ٢٠٠٢/١٨٠١٨ إلزاميّة الإعلان عن الرغبة في إقامة الصنّاعة بحيث جاء في أحكامها: "يتولّى رئيس البلدية المختص، أو القائم مقام في القرى التي لا يوجد فيها مجالس بلدية، ووفقاً للأسلوب المعتمد لدى كلّ منهما، الإعلان لمدة أسبوع عن الرغبة في إقامة الصنّاعة المطلوب الترخيص لها، وذلك فور تلقّي طلب الترخيص، وفي نطاق البلدية أو القرية التي يقع المصنع المطلوب إنشاؤه ضمن نطاقها."

تجدر الإشارة إلى أنه في فرنسا، تدعى الجمعيات الخاصّة بالبيئة لإبداء ملاحظاتها وآرائها، والمطالبة بالتعويض المادي، وحتى بإلزام الملوث، برفع تلوثه³.

كما وأكّد الاجتهاد الفرنسيّ بقرار لمجلس الشورى الفرنسيّ أن كل إخلال بلصق الإعلانات في المحيط المفروض يبطل قرار الترخيص، في حين أن العيب الذي يطرأ على لصق الإعلانات لا يؤدّي حتماً إلى إفساد عمليّة الإعلان والنشر الخاصّة بالتحقيق⁴.

“une erreur dans le libelle des affiches ne serait pas de nature à vicier la procédure de publication de l’enquête. »

¹شورى فرنسي، في ١٩٧٣/٤/٩ Barbe مجموعة لوبون ص.٣٢٤.
²شورى فرنسي، في ١٩٦٤/١٢/٤ نقابة Arciveaux مجموعة لوبون ص.٦١٤.
³مغيبب نعيم، المؤسسات المزعجة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ١١٧.

⁴ C.E. 9 avril 1973, Rec., p.324.

ت- مسافة الإعلان

ذكرت المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ بالبند الأخير منها المسافة الواجب الالتزام بها عند الإعلان عن بدء التحقيق بحيث نصّت على: "أما منطقة الإعلان فتعيّن لكل صناعة بمقتضى مرسوم مشتمل على ذكر صنفيها ويجب أن لا تتجاوز هذه المنطقة خمس كيلومترات." إذاً بالنسبة للمحلات من الصنفين الأول ولثاني يقتضي لصق الإعلان على مسافة تتراوح بين كيلومتر واحد وخمسة كيلومترات انطلاقاً من الحدود الخارجية للمؤسسة^١، وتتغيّر المسافة بحسب نوع الإنتاج المنوي إنشاؤه وكما هو وارد في جدول التصنيف.

أما بالنسبة للمصانع، فقد جاء في المادة ٣٦ من المرسوم ٨٠١٨ على ما يلي: "يتولّى رئيس البلدية المختص، أو القائمقام في القرى التي لا يوجد فيها مجلس بلدية، ووفقاً للأسلوب المعتمد لدى كل منهما، الإعلان لمدة أسبوع عن الرغبة في إقامة الصنّاعة المطلوب الترخيص لها، وذلك فور تلقّي طلب الترخيص، وفي نطاق البلدية أو القرية التي يقع المصنع المطلوب إنشاؤه ضمن نطاق."

يتّضح من نصّ هذه المادة أنها لم تلاحظ المسافة التي يجب الإعلان فيها، من هنا رأى الفقه اللبناني أنه يقتضي الرجوع إلى أحكام المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ الذي فرض الإعلانات على مسافات معينة^٢. إذاً يجب لصق الإعلانات على مسافة تحدّد لكل صنف بالعودة إلى الحدود المرسومة في جدول التصنيف.

^١ مغنّيب نعيم، المؤسسات المزجّة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ٦٥.
^٢ مغنّيب نعيم، مغنّيب نعيم، المؤسسات المزجّة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ١١٧.

“la distance n’est pas laissée à l’appréciation de l’autorité chargée de l’apposition des affiches, qui doit de conformer strictement aux indications de la nomenclature.»^١

ثالثاً: مهل الإعلان والتحقيق

كما أشرنا سابقاً الإعلان هو المرحلة السابقة للتحقيق. يستمر الإعلان طيلة مهلة التحقيق لأن الأشخاص الثالثين لهم الحق بالاطلاع على ما سيجري حتى آخر يوم بالمهلة. وقد حدّدت الفقرة ٢ من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ مهلة الإعلان بمدة شهر للمحلات الداخلة في الصنف الأول والثاني، أما المصانع فتستمر مهلة الإعلان لمدة أسبوع فقط بحسب المادة ٣٦ من المرسوم الاشتراعي ٢٠٠٢١٨٠١٠.

أمام هذه المفارقة الكبرى نتوقّف في بحثنا لتبني رأي الفقه اللبناني الذي اعتبر أن المصانع من حيث المبدأ تنتج مخاطر وأضرار هامة لا للجوار وحسب وإنما للبيئة وللمحيط ولصحة الإنسان^٢، من هنا نرى بأنه من غير المنطقيّ تقليص مهلة الإعلان للمصانع لأسبوع في حين أن مهلة الإعلان للمحلات المصنّفة التي لا تنتج بالمبدأ محاذير بخطورة المصانع بقيت شهرًا.

أما بالنسبة للتحقيق فيقتضي أيضاً التفريق بين المحلّات الداخلة في الصنف الأوّل والثاني وبين

المصانع:

١ مغيبغ نعيم، المؤسسات المزعة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ١١٨.

٢ مغيبغ نعيم، المؤسسات المزعة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ٦٦.

أ- مهلة التحقيق للمحلات الداخلة في الصنفين الأول والثاني

جاء في المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ أن مدة التحقيق شهر واحد للفتنة الأولى، أما للفتنة الثانية فقد حدّدت المادة ٩ من المرسوم عينه مدة التحقيق بخمسة عشر يوماً.

وبحسب المادة ١٠ من نفس المرسوم، يبلغ محضر التحقيق إلى صاحب المصنع كي يتمكن من إرسال ردّه عليه ضمن ١٥ يوماً، ثم يرسله إلى المحقّق من جديد الذي بدوره يتوجّب عليه إرساله إلى المحافظ خلال الثمانية أيام التالية مرفقاً برأيه المعلّل.

ب-مهلة التحقيق للمصانع

أما بالنسبة للمصانع جاء في الفقرة الأولى من المادة ١٢ من المرسوم ٢٠٠٢١٨٠١٨ ما يلي: " تبدي لجنة الترخيص رأيها بالطلبات المقدمة بالتّرخيص لإنشاء صناعة أو بتعديل التّرخيص المعطى سابقاً، ضمن مهلة أقصاها شهر ونصف من تاريخ تسلمها."

بالتالي إذا تعلّق الأمر بإنشاء المصنع التّرخيص يجب أن يتم خلال شهر ونصف، أما إذا كان الأمر يتعلّق بالتّرخيص بالاستثمار فإن المهلة أقصاها أسبوعان من تاريخ تسلم الطلب.

وقد طرح الفقه فرضيّة عدم صدور قرار التّرخيص في نهاية المدة المحدّدة، فأكد على أنه يحق لصاحب العلاقة المطالبة خطياً بإصدار القرار، وإذا لم يصدر خلال شهر من تاريخ تقديم الطلب يعتبر عندها هذا الأحجام بمثابة الموافقة الضمنيّة على التّرخيص المطلوب، فذلك يعتبر بحسب الفقه اللبّاني بمثابة جزاء للإدارة عن تقاعسها في تلبية الطلب رفضاً أو إيجاباً^١.

وفي سياق الحديث عن التحقيق والاعلان يُلاحظ أن الموضوع مرتبط باعتراض الجوار على قرار التّرخيص بالإنشاء.

^١مغيبغ نعيم، المؤسسات المزعجة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥، صفحة ١٢١.

الفرع الثاني: اعتراض أهل الجوار على قرار الترخيص بالإنشاء

لكي يتسنى لأهل الجوار ممارسة حقهم بالاعتراض، يفترض بهم أخذ العلم بالموضوع وتقع مسؤولية إعلامهم على عاتق الإدارة، فبعض المراحل التحضيرية هدفها حماية أهل الجوار (أولاً). يحق لأهل الجوار تسجيل ملاحظاتهم لدى المرجع المختص غير أن بعض المراجع الإدارية غير صالحة للبت ببعض الأطر (ثانياً)

أولاً: المراحل التحضيرية لحماية أهل الجوار

استمزاغ رأي أهل الجوار بالنسبة لأماكن إنشاء المصانع يعدّ من المراحل التحضيرية، التي تساوي أهميته أهمية موجب الإدارة نشر وإطلاع الجوار

أ- موجب الإدارة إطلاع أهل الجوار

يعتبر من المراحل التحضيرية لعملية الترخيص نشر الإعلانات في الأماكن الظاهرة في الجوار بهدف إطلاع الغير بصورة واضحة وعلنية على نوع الصناعة المنوي إنشاؤها ومحاذيرها ومكان إنشاؤها واتساعها.

وقد هدف المشرع من خلال هذه المراحل التحضيرية حماية حقوق الغير والمحافظة على مصالح أهل الجوار، لذلك جعل الإعلان عن إنشاء المؤسسات المصنفة تدبيراً جوهرياً أراد منه دعوة الجيران إلى تقديم مقترحاتهم واعتراضاتهم المحققة أمام الإدارات المختصة.

وقد ألزم الاجتهاد الإداري الإدارات المختصة إطلاع الغير على تفاصيل الطلبات المقدّمة إليها بشأن إنشاء واستثمار محلّات تعتبر مصنّفة بقوة القانون. وفي حال أخلّت الإدارة عن أداء هذا الموجب تجاه أهل الجوار يؤدّي ذلك إلى إبطال الترخيص^١.

ب- استشارة أهل جوار المصانع

لم يأتِ المشرّع على ذكر حقّ أهل الجوار بالاعتراض على الترخيص بإنشاء المصانع ، إنما ذكر في المادة ٣٨ من المرسوم الاشتراعي ٢٠٠٢/١٨٠٨١ أن للأشخاص الآخرين الذين يرون أن مصالح الجوار غير مضمونة أو معرضة للضرر بسبب الشّروط الموضوعية في قرار الترخيص بالاستثمار أو بسبب التعديل الحاصل عليه الحقّ باللجوء إلى وزير الصنّاعة.

وبغياب النصّ الواضح لعب الفقه الإداري دوره عندما جعل من آراء وملاحظات الجمهور حجر زاوية في الترخيص، معتبراً أن من أهداف التحقيق إشراك الجمهور الذي بدوره يحقّ له تدوين ملاحظاته في سجلّ الشكاوى، غير أن الإدارة لا تهتمّ بذلك في معظم الأحيان^٢، أن الإدارة كمرجع أعلى ليس لها صلاحية كاملة في البت ببعض مراجعات أهل الجوار.

ثانياً: عدم صلاحية المرجع الإداري للبتّ ببعض مراجعات أهل الجوار

حصر المشرّع حقّ الاعتراض على قرار الترخيص بإنشاء محلات مصنّفة بالغير المتضرر، علماً أن المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعيّ أجازت منح التراخيص مع الاحتفاظ بحقوق الغير،

^١شورى لبنان، رقم ٦٤ تاريخ ٥٧/١١/٢٣ - المجموعة الإداريّة- سنة ١٩٥٧ ص ١١٩.
^٢مغيبغيب نعيم، "المؤسسات المزعجة والخطرة: التراخيص ومفاعيلها"، الطبعة الأولى ٢٠١٥، ص ١١٢.

لذلك رأى الفقه بأن الترخيص بإنشاء مؤسسة مصنفة غير منشئ لأي حق non constitutive de droit بالنسبة إلى من يحوز عليه.

فمن خلال رأي لهيئة التشريع والاستشارات اعتبرت فيه أن أي طلب ترخيص بإنشاء مؤسسة مصنفة مخالف لنظام الإفراز لا شأن للإدارة في إعتراض سائر مالكي الشقق عليه (أي على طلب الترخيص بالإنشاء)، طالما أن الترخيص المذكور لا ينشئ أي حق لصاحبه ويراد منه فقط التثبيت من انطباق وضعيّة المحل على الشروط القانونية. ويكون بوسع المعترضين تقديم اعتراضهم إلى القضاء المختص، على أن تمارس الإدارة تحت رقابة القضاء، في منح الترخيص أو رفضه، الصلاحيات التي ينيطها بها القانون بغية تلافى المحاذير الناتجة عن استثمار المؤسسة^١.

وقد أعلن الإجتهد الإداري عدم إختصاصه للبت بالإعتراضات على قرارات الترخيص بإنشاء محلات مصنفة مخالفة لعقد إفراز البناء أو لنظام الملكية المشتركة، كون البت بها يعود للقضاء العدلي وليس للمرجع الإداري^٢.

علاوة على ذلك يوجد بعض الآراء الاستشارية التي من المفترض أن يصار لاستمراجها، وذلك قبل المباشرة في إنشاء الرخص والاستثمارات وهذا ما ستتم دراسته.

المطلب الثاني: الآراء الاستشارية قبل الترخيص

قرار الترخيص للمؤسسات المصنفة يمرّ بمرحلة المشورة، كما أخضع المشرع قرار الترخيص لموجب استشارة بعض المراجع رغبةً منه بالتوفيق بين حقوق المستثمر وأهل

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١١٩/ر/١٩٧٨ تاريخ ١٩٧٨/٥/٢٢ الرئيس روجيه شدياق بناء لطلب محافظ مدينة بيروت.
^٢ آشوري لبنان، تاريخ ١٩٦٢/١١/٩، النشرة القضائية ١٩٦٢، صفحة ٦٨٣.

الجوار. فإذا أغفلت الإدارة المختصة بعض الوقائع خلال دراستها لقرار الترخيص، يأتي الرأي الاستشاري لتسليط الضوء على وجهة نظر أخرى تساهم في بعض الأحيان في تجنب بعض المشاكل المستقبلية التي قد تطرأ بسبب استثمار هذه المؤسسات، كما أن الآراء الاستشارية تساعد الإدارة في التوفيق بين مصالح الجميع. في هذا المطلب سنتحدث عن المراجع المختصة بإبداء رأيها قبل مباشرة المؤسسة الاستثمار أي آراء استشارية لقرار الترخيص بإنشاء وباستثمار المؤسسة المصنفة والمصانع:

الفرع الأول: الصيغ الاستشارية للمحلات المصنفة

بعض الآراء الاستشارية هي آراء ملزمة وتعتبر من المعاملات الجوهرية التي في حال انتقائها يفقد قرار الترخيص شرعيته، غير أنه في بعض الحالات يمكن تجاوز هذه الآراء دون أن يعيب ذلك قرار الترخيص. في هذا الفرع سنبحث أبرز النقاط المتعلقة بمختلف المراجع المولجة بإبداء رأي استشاري في سياق الترخيص للمحلات المصنفة

أولاً: رأي المجلس البلدي

جاء في المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١: "يطلب رأي المجلس البلدي في المكان الذي يشغل المحل في منطقته، أما الأماكن التي ليس لها بلديات فيطلب رأي مجلس القضاء فيها، ويجب أن يبديا رأيهما في خلال شهر واحد، فإذا مضت هذه المهلة فلمدير الصحة والاسعاف العام أن يتجاوز عنه."

وعملًا بأحكام الفقرة ٨ من المادة ٥١ من قانون البلديات يجب موافقة المجلس البلدي على طلبات الترخيص لاستثمار المحطات المصنفة والمطاعم والمساح والمقاهي والملاهي والفنادق والملاهي.

ويقتصر رأي البلدية الاستشاري على دراسة أثر الترخيص على الأمن وطيب الهواء، وتصريف المياه المبتذلة، والأضرار الواقعة على الإنسان والحيوان، والجمالية للمواقع الطبيعية ونظافة الشوارع ومشاريع الإنارة، وإمكانية إقامة المنشآت لتحسين خراج البلدة، وكيفية تصريف النفايات، غير أن قرار المجلس البلدي غير قابل للطعن ذلك لأنه مجرد رأي استشاري وليس قرارًا نافذًا:

١- رأي المجلس البلدي معاملة جوهرية

بالاستناد إلى قرار لمجلس الشورى اللبناني، أصبح أخذ رأي البلدية أمرًا ملزمًا بينما كان في السابق رأيًا استشاريًا بسيطًا وعدم الأخذ به يعتبر مخالفة قانونية^١.

وفي قرار آخر للمرجع عينه اعتبر أن الموافقات المسبقة هي دائمًا من الأصول الجوهرية الواجب اتباعها^٢، وبالمناسبة أن وصف إجراء ما بأنه جوهرية جعله اجتهاد مجلس شوري الدولة في القرار رقم ٢٠٠٧/١٩١ من صلاحية القاضي^٣.

وكذلك هو الحال في فرنسا، يعتبر مجلس الشورى الفرنسي أيضًا أن طلب رأي المجلس البلدي هو معاملة جوهرية وواجبة التنفيذ حيث أن إهمالها يعرض قرار الترخيص إلى الإبطال^٤.

^١شورى لبنان، رقم ٥٣٢ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٠، المجموعة الإدارية، ١٩٥٩، ص ١٩٦، مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة، ١٩٣٦، ١٩٤٠، ص ٥١.

^٢شورى لبنان، قرار رقم ٢٤٥ تاريخ ٢٠١٢/١١/١٠.

^٣شورى لبنان، قرار رقم ١٩١ تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢١.

^٤شورى فرنسي، في Audry ١٩٣٩/١١/٢٢ مجموعة لوبون ص ٥٦٨.

أ- للمحافظ أن يتجاوز قرار المجلس البلدي

فرضت المادة ٨ المذكورة أعلاه وجوب إيداء الرأي ضمن مهلة شهر واحد وإلا يحق للمحافظ تجاوز هذا الرأي إذ يعتبر تباطؤها موافقة ضمنية، وقد برر الفقه قرار المشتري هذا بأنه وسيلة تحول دون جعل عملية الترخيص مدار تجاذب أو تخاذل أو تباطؤ.

وقد اعتبر الاجتهاد قاسياً لناحية المهل لأنه طبقها بصورة ضيقة، بحيث اعتبر الاجتهاد اللبناني بقرار له أن القرار الإداري الصادر بعد فوات المدّة القانونيّة والقاضي برّد طلب الترخيص لاستثمار مؤسسة مصنّفة لم تنقيد الإدارة في إصداره بالحكام والمهل المقررة بالمواد ١٧ و٩ و١٠ من المرسوم الاشتراعي ٢١ال هو مستوجب الابطال^١، وكذلك اعتبر الاجتهاد الفرنسي أيضاً^٢.

وفي حال الخلاف بين البلدية والمحافظ، يحق للوزير المختص رفع الأمر إلى مجلس الوزراء للبت بالموضوع، مما يعني بحسب الاجتهاد الإداري عدم قانونيّة اتّخاذ السلطة المختصة مباشرة قراراً مخالفاً لرأي المجلس البلدي فيما خص تراخيص المحلّات المصنّفة^٣.

ب- المحلّات الداخلة في الصنف الثاني

أوجبت المادة ٩ من المرسوم الاشتراعي ٢١ال إجراء تحقيق للموافقة أو عدمها في شأن الترخيص لمحلّات الصنف الثاني تماماً كما يجرى لمحلّات الصنف الأوّل، إذا يطلب بالتالي رأي المجلس البلدي للاستئناس بما يلحظه حول هذا الترخيص، وكما هو الحال بالنسبة للفئة الأولى يعتبر هذا الإجراء جوهرياً لا يجوز التغاضي عنه. أما في فرنسا، فالحال مختلف بالنسبة للمحلّات المصنّفة من الفئة الثانية، فاستطلاع رأي المجلس البلدي المعني بالترخيص

أراجع:

شورى لبنان، رقم ١١٧ تاريخ ١٦/٤/١٩٥٩، ابي هيللا الدولة، المجموعة الإدارية، ١٩٥٩.

شورى لبنان، قرار ٣٣٢، تاريخ ٢٩/١١/٢٠٠٨، مجلة العدل ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ١١١٠ إلى ١١١٥.

^٢شورى فرنسي، تاريخ ١٨/٤/١٩٥٧ Tousseau مجموعة لوبون ص ٢٥٧.

^٣شورى لبنان، قرار رقم ٢٤٥ تاريخ ١٠/١٢/٢٠١٢.

للفئة الثانية ليس ضروريًا ولا يتعرّض قرار الترخيص للطعن أمام القضاء المختصّ في حال إغفال هذه الاستشارة.

“l’avis du conseil municipal n’est requis dans la procédure d’autorisation de la seconde classe. Dans ces conditions cet organisme ne doit pas être consulté obligatoirement. Un conseil municipal ne serait donc pas fondé à arquer d’illégalité un arrêté d’autorisation pris sans sa consultation.»¹

ت- المحلات الداخلة في الصنف الثالث

أن استثمار المحلات من الفئة الثالثة لا يتطلب أصولاً معقّدة والقيام بإجراءات شكلية كما هو الحال بالنسبة للمحلات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية. يكفي الحصول على وصل بالتصريح من القائمقام. يتقدم طالب التصريح بتصريح خطّي إما إلى رئيس البلدية أو إلى قائمقام القضاء الذي يحوله بدوره إلى طبيب القضاء لاتخاذ ما يراه مناسباً. أن النظام الحرّ لهذه الفئة لا يعني إطلاقها دون حدود، فلا يجوز منح الموافقة إلا بعد اتخاذ بعض التدابير الاحترازية وأخذ برأي الأشخاص المولجين بإبداء رأيهم وهم: القائمقام، طبيب القضاء، والبلدية المعنية.

مع التأكيد أنه لا يتوجب الحصول على موافقة المجلس البلدي لإنشاء المحلات المصنّفة من الفئة الثالثة.

¹ GABOLD Ch. op. cit., p.60.

ثانياً: المجلس الصحيّ

ينشأ في كلّ محافظة مجلس صحيّ مهمته تقديم الاقتراحات للمحافظ وإبداء الرأي في الترخيص للمحلات المصنّفة. يحلّ هذا المجلس الصحيّ مكان اللجنة الصحيّة الدائمة المذكورة في المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ ويتولّى المهام المناطة بها^١.

يتألّف هذا المجلس من المحافظ رئيساً، من طبيب ممثل الصحة العامة يكون نائباً للرئيس، ومن ممثل عن وزارة الشؤون الاجتماعيّة، ومهندس تنظيم مدني والمهندس الصحي في المحافظة كأعضاء عملاً بأحكام المرسوم الصادر بتاريخ ١٦ أيار ١٩٥٥.

أما الدور الاستشاري للمجلس الصحيّ فيما يتعلّق بالتّرخيص للمؤسّسات المصنّفة، تحدّثت عنه الفقرة ٢ من المادة ١٠ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١: "ويستطلع المحافظ رأي المجلس البلدي أو رأي مجلس القضاء إذا لم يكن هناك بلدية ثم يرسل ملف القضية إلى مدير الصحة والإسعاف العام فيستطلع فيها رأي اللجنة الصحيّة الدائمة."

وقد جاء في الفقرة الثانية من المادة ٤ المرسوم ٣٦١١١٩ آلية عمل هذه اللجنة: "وفي الوقت ذاته يحيل المدير المستندات الملحقة بطلب التّرخيص إلى اللجنة الصحيّة الدائمة وهي تعين لجنة فرعيّة لتعطي رأيها من حيث إعداد المحل والتجهيزات الفنيّة التي يراد إدخالها فيه، وذلك في خلال شهر على الأكثر من تاريخ استلامها واضبارة القضية. تحال بعدئذ إلى لجنة الصحة الدائمة نتائج التحقيق مع الطلب الذي دعا اليه فتبدي اللجنة المذكورة رأيها عند الاطلاع على الملف وتقرير اللجنة الفرعيّة":

^١ عملاً بالمادة ٩٩ وما يليها من المرسوم رقم ٨٣٧٧ تاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦١، الذي عدل بموجب القانون الصادر في ١٠ نيسان ١٩٣٦، الخاص بتنظيم وزارة الصحة.

أ- قرار المجلس الصحيّ ليس نافذاً

أن القرار الصادر عن المجلس الصحيّ هو قرار استشاري غير نافذ، بالتالي لا يمكن الطعن بقرارات هذا المجلس أمام مجلس شوري الدولة.

واعتبر الاجتهاد الإداري أن التعبير الوارد في اقتراح المجلس الصحيّ لكلمة قرار إنما هو تعبير خاطئ، وهو لا يعطي لهذا الاقتراح صفة القرار النافذ الذي يجوز الطعن فيه أمام مجلس شوري الدولة¹.

إذاً، يتبيّن أن قرار المجلس الصحيّ ليس نافذاً ولا يقبل الطعن إلّا بقرار المحافظ بإعطاء الترخيص أو رفضه².

وفي السياق عينه، لا يمكن اعتبار قرارات المجلس الصحيّ نافذة وقابلة للتطبيق منذ تاريخ صدورهما، إذ اعتبر الاجتهاد الإداري أيضاً بقرار آخر أن اقتراح اللجنة الصحيّة المقدم إلى المحافظ لمنح رخصة لمحل مصنّف لمدة سنة واحدة، ليس بمثابة رخصة تتيح لطلبها المباشرة بنشاطه قبل الحصول على الترخيص القانوني من الجهة المختصة، وبالتالي أيضاً لا يجوز المطالبة بالتعويض عن إيقاف العمل في هذا المحل وبوجوب نقله³.

ب- قرار المجلس الصحيّ ليس ملزماً للمحافظ ولكنه مجبراً على استنطاعه

على الرغم من أن قرار المجلس الصحيّ غير ملزم للمحافظ، أي أن المحافظ غير ملزم التقيد بمضمونه بل يستطيع أن يكون قراره النهائي متعارض مع رأي المجلس الصحيّ، إلّا أن المحافظ مجبراً على استنطاع رأي الأخير وإلا يكون قرار المحافظ معرض للإبطال.

¹يراجع:

شوري لبنان، رقم ١٢٦٨، تاريخ ١٩٦٥/٧/١٥ - الحداد/محافظ بيروت- م.إ سنة ١٩٦٥ ص ١٥٧.

شوري لبنان، رقم ٧٧، تاريخ ١٩٦٥/٥/٢٠، مجلة القضاء الإداري، العدد الأول، ١٩٨٥، ص ٣٣٦.

²شوري لبنان، رقم ٥٣٢، تاريخ ١٩٨٥/١٢/١٠، المجموعة الإداريّة، سنة ١٩٥٩، ص ٣٦.

³شوري لبنان، رقم ١٢٨٦، تاريخ ١٩٦٥/٣/١٥، المجموعة الإداريّة، ١٩٦٥، ص ١٥٧.

يصدر المجلس رأيه الاستشاري الإلزامي خلال ٨ أيام ويحيله إلى المحافظ الذي بدوره أي المحافظ يصدر الترخيص خلال شهر من الإحالة وإلا يكون قراره مشوباً بالبطلان ١.
وبحسب الفقرة الثالثة من المادة ١٠ يحق ببلّغ رأي اللجنة إلى صاحب العلاقة الذي يعو له خلال مهلة ٨ أيام تقديم ملاحظاته إما بنفسه أو بواسطة وكيله.

ثالثاً: الآراء الاستشارية للتراخيص المؤقتة

يوجد آراء عدّة يفترض الأخذ بها قبل القيام بالتّرخيص حتّى ولو كان التّرخيص مؤقتاً

أ- اللجنة الطبيّة

تُحترم الصيغ الاستشارية لطلبات التّراخيص المؤقتة كما لو أنّه طلب ترخيص نهائيّ، إذ يتوجّب أيضاً أخذ رأي اللجنة الطبيّة للتّرخيص للفئتين الأولى والثانية من المؤسسات المصنّفة بحسب ما جاء في الفقرة الرابعة والخامسة من المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٢١١١٩: "أن طلبات التّرخيص لمُدّة معيّنة لمؤسسة من الصنفين الأوّل والثاني والتي ستنشأ في أمكنة ينتظر إدخال تغييرات في جوهرها إما من حيث السكن وإما من حيث تبديل وجهة استعمالها يجب تقديمها بالصورة ذاتها وإخضاعها لنفس معاملات التحقيق المفروضة على الطلبات التّرخيص النهائيّة التي تصاغ لمثل هذه المؤسسات. على مدير الصّحة العامة أن يبيّن بطلبات التّرخيص ذات المدّة المعيّنة بالطرق وضمن المهل المحدّدة لطلبات التّرخيص النهائيّة."

ب- رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني

يعتبر الأخذ برأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني ضرورة خاصّة في التّراخيص المؤقتة. فالمرسوم الذي يقضي بتصنيف منطقة معيّنة واعتبارها مثلاً سياحيّة يحول دون التجديد لمحل

اشورى لبنان، رقم ٧٣٣ تاريخ ١٩٩٤/٦/٣٠ - سماحة الدولة - م.إ. سنة ١٩٦٤ ص. ٢٣٧.

مصنّف عند انتهاء المهلة ولا يرتّب على الإدارة مسؤوليّة التعويض. أمّا لو كان الترخيص نهائيّ فقد يلزم الإدارة التعويض.

من هنا ألزمت المادة ٣٣ من قانون التنظيم المدني عدم جواز تصنيف رخصة لمحل مصنّف إلّا إذا كانت الأشغال المنوي إجراؤها مطابقة لأحكام المرسوم الاشتراعي ١٦١.L.E. بتاريخ ٣-٣-١٩٤٠ آب وتعديلاته، ويجب أن تؤمّن هذه القواعد ضمانات تتناول السلامة والصحة والتجميل وهنا تكمن أهميّة المجلس الأعلى للتنظيم المدني في إبداء رأيه الاستشاري في الترخيص المؤقتة.

إضافةً إلى ذلك يوجد صيغ استشارية للمصانع يفترض الالتزام بها، كي تكون الصيغ مقبولة قانونية.

الفرع الثاني: الصيغ الاستشارية للمصانع

تقدّم طلبات الترخيص للمصانع إلى المراجع المحدّدة بالفقرة الأولى من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي ٢٠٠٢/١٨٠٨١، أما الفقرة الثانية من هذه المادّة فرضت تقديم -بتاريخ سابق- نسخة عن طلب الترخيص إلى رئيس البلدية المختصّ أو إلى القائمقام في حال عدم وجود بلدية، لقاء إيصال مؤرّخ يتم إرفاقه بكل طلب. وبحسب المادة ١٠ من المرسوم ذاته تسلّم الطلبات إلى رئيس لجنة الترخيص.

عند دراسة الصيغ الاستشارية يُلحظ دور لجنة الترخيص الاستشاري، ودور المجلس البلدي الاستشاري، والدور الاستشاري للمجلس الأعلى للتنظيم المدني لا سيّما لجهة ضرورة أخذ رأي وزارة البيئة ودائرة الترخيص قبل إنشاء الاستثمار والإنشاء:

أولاً: دور لجنة الترخيص الاستشاري

أوجد المشرع بموجب الفقرة "٥" من المادة الرابعة من القانون ٩٧١٦٤٢ لجنة ترخيص في كل من الإدارة المركزية والمصالح الإقليمية يعهد إليها بالإضافة إلى معالجة طلب الترخيص ودراسة المخاطر المنبعثة من المصانع المنوي استثمارها، استشارة الأهالي لإبداء رأيهم حول عملية الترخيص من خلال تزويدهم بالمعلومات من خلال الإعلانات الملصقة الخاصة بالترخيص وعندئذ يحق لهم تدوين ملاحظاتهم في سجل للشكاوى. أمّا في فرنسا، فيتم دعوة الجمعيات الخاصة بالبيئة لإبداء رأيها والمطالبة بالتعويض المادي في حال إحداث أي ضرر وإلزام مسبب الضرر برفعه¹، وقد أسندت المادة ٢٦ من المرسوم ٢٠٠٢١٨٠١٨ مهمة الكشف على المنشأة على عاتق لجنة الترخيص.

أ- مهلة إبداء الرأي

حدّدت المادة ١٢ من المرسوم ٢٠٠٢١٨٠١٨ مهلة إبداء الرأي للجنة الترخيص: بالنسبة لطلبات الترخيص بإنشاء صناعة أو تعديل الترخيص المعطى سابقاً بمهلة أقصاها شهر ونصف من تاريخ تسلّمها الطلب لإبداء رأيها بشأنه. أمّا بالنسبة لطلبات الاستثمار وتجديد الترخيص فللجنة الترخيص مهلة أقصاها أسبوعان من تاريخ تلمّ الطلب.

ب- مخالفة الوزير رأي لجنة الترخيص

أوجبت المادة ١٤ من المرسوم الاشتراعي ٢٠٠٢١٨٠١٨ على وزير الصناعة أن يعلّل قراره المتعلّق بالتّرخيص إذا ما كان قراره مخالفاً لرأي لجنة الترخيص: "إذا وافق وزير الصناعة على إعطاء الترخيص، أو إذا رفض إعطاءه، خلافاً لرأي لجنة الترخيص، يجب أن

¹ Fiches Collection, op. cit. p.27.

يأتي قراره معلماً وأن تدون مبررات ذلك في الملف المختص المحفوظ في الوزارة، كما يبلغ صاحب العلاقة القرار المتخذ.

تبرز من خلال هذا النص الأهمية التي أراد المشرع منحها لرأي لجنة الترخيص. وكذلك فعل الاجتهاد الإداري، عندما اعتبر بالقرار ٢٠١٧/١٨٠ أن وزير الصناعة لم يعلل قراره بالموافقة على إنشاء مجبل الإسفلت طالما أن قراره بالموافقة جاء خلافاً لرأي لجنة الترخيص، وبالتالي قضى بإبطال قرار الوزير. كما أوجب هذا القرار لمجلس الشورى على وزير الصناعة لدى بته طلب الإنشاء إعادة عرض الملف على لجنة الترخيص بعد مرور أكثر من خمس سنوات على استطلاع رأيها من أجل الأخذ بعين الاعتبار المستجدات والمعطيات القانونية والتنظيمية الجديدة التي ترضى المؤسسة المطلوب الترخيص بها^١. أسوة بما تقدّم يوجد دور للمجلس البلدي لتحقيق مصالح الصناعيين.

ثانياً: دور المجلس البلدي الاستشاري

تتعلق عملية الترخيص للمصانع بمصالح صناعيين يؤدي استثمارهم إلى دعم الاستثمار لذلك لا يجوز التباطؤ في الاستجابة إلى طلبهم، من هنا عمد المشرع إلى تحديد مهل لإبداء الرأي الاستشاري في موضوع التراخيص لهذه المصانع، وقد حدّدت المادة ١١ من المرسوم ٢٠٠٢/٨٠١٠ للمجلس البلدي مهلة شهر واحد من تاريخ التسجيل لإبداء رأيه بطلبات الترخيص المقدّمة إليه. وتجدر الإشارة إلى أن الاجتهاد الإداري شدّد بالقرار رقم ٢٠٠٧/١٧٧

^١شورى لبنان، قرار رقم ١٨٠، تاريخ ٢٠١٧/١١/٢٠.

أنه يعود للمجلس البلدي إبداء الرأي في الترخيص المعروض أمامه وليس لرئيس البلدية منفرداً^١.

وقد قضى مجلس الشورى بقرارات عدّة له بأنّ الترخيص الممنوح من قبل وزير الصناعة بإنشاء واستثمار معامل دون أخذ رأي المجلس البلدي يعتبر من الأصول الجوهرية^٢.

ثالثاً: الدور الاستشاري للمجلس الأعلى للتنظيم المدني

يؤخذ رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني في حالات عدّة، أهمها درس طلبات الترخيص لمصانع ومؤسسات مصنّفة، إنشاء وتنظيم المناطق الصناعية بالتعاون مع عدد من الوزارات كما جاء في المادة ٥ من المرسوم ٢٠٠٢/١٨٠١٨، تصنيف المصانع إلى فئات بحسب خطورتها بموجب جداول تتضمّن الرموز العائدة لكل فئة منها والعودة إليها في دراسة طلب الترخيص^٣.

بالإضافة إلى ذلك، يشرف المجلس الأعلى للتنظيم المدني على تنفيذ طريق الولوج إلى المؤسسات الصناعية، ويلزم الأبنية التي سيتم إنشاء المصانع فيها المحافظة على المناظر الطبيعية، كما يتدخل في إنشاء المصانع في المناطق النائية^٤. لا يعتبر المجلس الأعلى للتنظيم المدني مرجعاً صالحاً للترخيص إلا في الحالة الأخيرة.

وبما أن المجلس الأعلى للتنظيم المدني لا يعتبر مرجعاً صالحاً للترخيص لذا لا تعتبر قرارته نافذة وبالتالي لا تكون قابلة للطعن^٥، كما يفترض استمراج رأي وزارة البيئة اللبنانية

^١شورى لبنان، قرار رقم ٢٠٠٧/٦٦، تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢٥، مجلة العدل الإدارية ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ٦٠٥.

^٢شورى لبنان، قرار رقم ٥٤ تاريخ ٢٠٠٩/١٠/٢٧، مجلة العدل ٢٠١٠، ص ٦٠٧.

^٣إرجاع المحضر رقم ٣٠ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٠.

^٤تراجع:

المادة ٢٢ من المرسوم ٢٠٠٢/١٨٠١٨

المادة ٢ من قانون التنظيم المدني.

^٥شورى لبنان، قرار ٦٨٢ تاريخ ١٩٩٩/٧/٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع عشر، المجلد الثاني، ٢٠٠٣، ص ٧٥٣.

لكي تتحقق من عدم تأثير الإنشاء على البيئة ويحدد ذلك وزارة البيئة، كما يفترض اتخاذ رخصة دائرة التراخيص الصناعية.

رابعاً: رأي وزارة البيئة

أوكل إلى وزارة البيئة بموجب المادة ١١٥ من المرسوم ١٩٩٤١٦٥٩١ فرض الإجراءات الكفيلة لمنع حدوث الأضرار والمخاطر وتلويث البيئة أو تشويهها، وإلزام أصحاب المصانع التقيّد بها. وبموجب المادة ١ من القانون ١٩٩٢١٢١٧، أعطى المشرّع لوزارة البيئة صلاحية تحديد الشروط البيئية للتراخيص بإنشاء المصانع والمعامل والمناطق الصناعية والمزارع الحيوانية ومزارع الدواجن، الكسارات والمقالع والمرامل، والمناجم ومصانع الزفت والمدافن. إذاً على وزارة الصناعة مهما كانت فئة المؤسسة الصناعية طالبة التراخيص، الحصول على موافقة وزارة البيئة.

خامساً: رأي دائرة التراخيص الصناعية في مصلحة التراخيص الصناعية

تتألف دائرة التراخيص الصناعية من ثلاث دوائر: دائرة المدن والمناطق الصناعية، دائرة المراقبة، دائرة خاصة بالتراخيص الصناعية. (المادة ٢٠ من المرسوم ١٩٩٨١١٣١٧٣)

تنوّلى الدائرة الخاصة بالتراخيص الصناعية من بين ما تتولّاه، تلقّي ملفات التراخيص وتجديد التراخيص المحالة من لجان التراخيص، وإبداء الرأي بشأنها ورفعها بالتسلسل الإداري إلى مدير عام الصناعة. وقد حدّدت المادة ٥ من المرسوم ٧٩٤٥ مهلة شهر للبت بطلبات التراخيص بالإنشاء أو تعديل التراخيص القائمة، ومهلة أسبوعين بالنسبة لطلبات التراخيص بالاستثمار أو التجديد.

عند تقديم طلب الترخيص للمصانع، يجب إرفاق دراسة تفصيلية عن الصناعات المنوي إنشاؤها لتسليط الضوء على المخاطر التي قد تتأثرت منها، ويمكن الاستعانة بخبراء لدراسة المحاذير والأخطار فيقدمون تقاريرهم وتضم إلى ملف التحقيقات العامة.

في ختام الفصل الأول الذي فيه تناولنا المنازعات المتعلقة بالترخيص بإنشاء المؤسسات والمحطات المصنفة نشدد على أهمية مرحلة الإنشاء والتجهيز التي تسبق مرحلة الاستثمار. رأينا أن المشرع لم يُغفل هذه المرحلة، بل نظمها ووضع لها قيود وضوابط قانونية بهدف التوفيق بين مصالح الجميع. فالمشرع يعي أهمية هذه المحطات المؤسسات المصنفة في تحريك العجلة الاقتصادية للبلاد وضرورة وجودها في أسواق العمل مما لها من أهمية اقتصادية واجتماعية، غير أنه لم يغيب عنه أيضاً مخاطرها البيئية، لذلك سعى إلى تنظيمها. وقد رأينا في هذا الفصل كيف ساهم الفقه الإداري والاجتهاد في حل بعض النقاط العالقة فيما يتعلق بإنشاء المؤسسات والمحطات المصنفة. أمّا في الفصل الثاني من هذا البحث، سنتوسع في عرض المنازعات المتعلقة بالترخيص باستثمار المؤسسات والمحطات المصنفة. في مجال دراسة منح الرخص قد يرشح عن التراخيص، منازعات يفترض حلها ومعالجتها بإجراءات وطرق قانونية معينة.

الفصل الثاني: المنازعات المتعلقة بالترخيص باستثمار المؤسسات

والمحطات المصنفة.

الترخيص باستثمار المحطات والمؤسسات المصنفة يأتي بعد إنشاء وتجهيز المنشأة المعدة للاستثمار، وتأكد السلطة الصالحة للترخيص من أن كل الشروط متوفرة للاستثمار. إلا أن منح المستثمر الرخصة والمباشرة بالاستثمار ليس نقطة النهاية، بل يمكن اعتبارها نصف الشوط في عالم استثمار المحطات الخطرة والضررة والمزعجة. قد يطرأ خلال مرحلة الاستثمار متغيرات

عديدة، وقد ينشب نزاعات مختلفة، ذلك لأن الترخيص بالاستثمار هو عمل مستقبلي سيمارس في مستقبل مجهول.

عند دراسة المنازعات المتعلقة بمنح الرخص لا بدّ من بحث نقطتين جوهريتين هما: إجراءات منح الترخيص باستثمار المؤسسات والمحلات المصنّفة ومفاعيله (مبحث أول)، كما قد ينجم عن هذه الرخص منازعات قضائية يجب حلها بكل الطرق القانونية المتاحة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: إجراءات منح الترخيص باستثمار المؤسسات والمحلات المصنّفة

ومفاعيله

منح الترخيص بالاستثمار يترافق مع إجراءات متعدّدة. فمعاملة الترخيص خصائصها ومفاعيلها. كما وأنّ الترخيص بالاستثمار في زمن مستقبليّ قد يضع المستثمر والإدارة في حالة غير متوقّعة. لذلك سنتناول في هذا المبحث التراخيص الاستثنائية المتعلقة بالمحلات والمؤسّست المصنّفة في المطلب الأوّل، قبل التوقّف عند المفاعيل التي تنشأ عن منح رخص الاستثمار في المطلب الثاني وما يترافق معها من مفاعيل.

المطلب الأوّل: التراخيص الاستثنائية المتعلقة بالمحلات والمؤسّسات المصنّفة

التراخيص الاستثنائية هي تلك التراخيص التي منحت بصورة استثنائية أن لجهة المدّة، أي التراخيص المؤقتة، أو التراخيص التي تُمنح نتيجة تغيير طراً على حياة المؤسّسة أو المحل. في الواقع، فرض المشرّع على المستثمر الحصول على رخصة استثمار جديدة في بعض الحالات التي سنتوسّع في بحثها في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الأول: الترخيص المؤقت للمحلات والمؤسسات المصنفة

يستفاد من المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ أن الترخيص يمكن إعطاؤه لمدة معينة وأنه يمكن تجديده أو منحه على وجه نهائي حسبما ترى الإدارة، وأنه يمكن أيضا إذا ظهر أن الضرورة تقضي بالإقفال، إصدار الأمر بذلك، وبالتالي فرخص الاستثمار للمحلات المصنفة تتصف دائما بصفة المنحة المؤقتة التي يحق للإدارة الرجوع عنها، بحسب ما أكد الاجتهاد الإداري^١.

استنادا إلى ذلك، يعتبر الترخيص المؤقت من القرارات التي لا تنشئ إلّا وضعا وقتيا يجوز معه للإدارة عند إنتهاء مدته أن ترفض تجديده وتأمّر بإقفال المحل المرخص به، شريطة أن يستهدف في عملها المصلحة العامة وتبتعد عن إساءة إستعمال السلطة. فلا يعود من مجال للكلام عن حق مكتسب لصاحب الترخيص المؤقت يجعله في مأمن من تطبيق الأنظمة اللاحقة للترخيص المعطى له^٢. وللإدارة موجب الإمتناع عن تجديد التراخيص المؤقتة المعطاة سابقا للمؤسسات -على الرغم من توفر الشروط القانونية- إذا أصبحت ممنوعة بمقتضى مرسوم تنظيمي لاحق^٣.

من جهة أخرى، اعتبر الفقه أنه لا مجال للحديث عن تجديد رخصة استثمار بل يتوجب تقديم طلب ترخيص جديد عند إنتهاء الترخيص وإنقضاء حوالي أربع عشرة سنة على متابعة

^١إراجع: ق.ش.د، قرار رقم ١٩٨٢/٧٦ ، ميشال وفيليب الرئيس على الدولة.
ق.ش.د، قرار رقم ٥٤٥ تاريخ ٧٤/٢/٢٠- المجموعة الادارية سنة ١٩٧٤ ص ١١٨.
ق.ش.د، رقم ٩٣ تاريخ ٧٣/٢/٣١- المجموعة الادارية سنة ١٩٧٣ ص ٨٧.
^٢هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٧/ر/١٢٥ تاريخ ١٩٦٧/٣/١٧ الرئيس روبيير عبدو غانم والقاضي كاتبنا الغلام بناء لطلب وزير الداخلية.
^٣هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٣/١٤٣ تاريخ ١٩٧٣/٥/١٧ الرئيس روجيه الشدياق بناء لطلب وزير الداخلية.

الإستثمار بصورة غير مشروعة^١، فإنّ العلاقة القانونيّة مع الإدارة وصاحب العلاقة تكون قد انقطعت بحيث أن كل طلب ترخيص بالإستثمار يقدّم خلال هذه الفترة يكون في الواقع بمثابة طلب ترخيص جديد يخضع للقوانين والأنظمة النافذة بتاريخ تقديم الطلب أي يتم إخضاعه للإجراءات الأصوليّة العاديّة من تحقيق وكشف وإعلان نشر وموافقة المجلس البلدي وانتقال صلاحية البتّ بالترخيص إلى مجلس الوزراء في حال حصول خلاف بين المحافظ والمجلس البلدي.

وفي الختام، تجدر الإشارة إلى أن الفقه الإداري أجاز للإدارة منح ترخيصا دائما لمؤسسة من الفئة الثانية في حال تأكدها من إمكانية إتخاذ صاحب العلاقة التدابير المتعلّقة بالصحة العامّة^٢، أمّا إذا كان هناك من احتمال لتعرّض المنطقة لتغييرات سكانية فعندئذ يكون الترخيص مؤقتاً، قد تحدث متغيرات في استثمار الملات والمؤسسات المصنفة، يفترض أخذها بعين الحسبان وهي تؤثر في الإنشاء والاستثمار.

الفرع الثاني: المتغيرات في استثمار المحلات والمؤسسات المصنفة

خلال حياة المؤسسة يطراً العديد من التغيرات ، كالتفرغ عن المؤسسة إلى مستثمر جديد أو إضافة صناعة جديدة. ممكن أن يرغب المستثمر في نقل المحل أو المؤسسة من مكان إلى آخر، ومن الممكن أن تنهدم المنشأة أو يرغب المستثمر بتجديدها. كل هذه المتغيرات تضع حول رخصة الاستثمار الممنوحة علامات استفهام: هل يجب التقدّم برخصة استثمار جديدة في

أراجع:

هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٨٨/١٥٢٤ تاريخ ١٩٨٨/١٠/١٠ الرئيس انطوان بريدي (بالتكليف) بناء لطلب وزير الداخلية.

نخلة مورييس، الوسيط في المحلات والمؤسسات المصنفة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، ١٩٩٩.

^٢هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٧/ر/٤١ تاريخ ١٩٦٧/٣/٩ الرئيس روبري عبدو غانم والقاضي كاتينا الغلام بناء لطلب وزير الداخلية.

هذه الحالة؟ أم أن الرخصة الممنوحة تبقى سارية حتى لو طرأ تغيير على المحل أو المؤسسة المصنفة؟

أولاً: التفرغ عن المؤسسة أو المحل المصنّف إلى مستثمر جديد يحدث أن يتغيّر مستثمر المؤسسة المصنّفة إما بسبب وفاة المستثمر وحلول وراثته مكانه، وإما بسبب انتقال ملكيّة المؤسسة بالبيع أو غيره. وتحسباً لهذا النوع من التغيير، وضع المشرّع نصّ المادة ٢٣ من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل الذي ينصّ على:

"إذا نقل محل من يد مستثمر إلى مستثمر آخر وجب على المستثمر الجديد أن يقدم التصريح بنفسه أو بواسطة ممثله في خلال الشهر الذي يلي وضع اليد. وهذه القاعدة تطبق على المحلّات المعطى لها ترخيص والمحلّات المقدم بشأنها ترخيص."

وجاءت المادة ٩ من المرسوم الاشتراعي ١١١٩/١٩٣٦ معطوفة على المادة السابقة، فنصّت بدورها على:

"عندما يتغير مستثمر محل مرخص به أو مصرح به يجب أن يذكر في التصريح المنصوص عليه في المادة ٢٣ من المرسوم الاشتراعيّ الصادر في ٢٢ تموز سنة ١٩٣٢ اسم المستثمر الجديد وكنيته ومحل اقامته. وإذا كان المستثمر الجديد شركة فيذكر اسمها ومركزها الرئيسيّ وصفة موقع التصريح."

بالإضافة إلى هذه النصوص القانونية، أكدّ الاجتهاد الإداري أن الترخيص الجديد الذي يمنحه المحافظ لمؤسسة قائمة انتقل الحقّ في استثمارها من مستثمر قديم إلى مستثمر جديد بمثابة امتدادٍ للترخيص القديم^١.

١ ق.ش.ل، رقم ٣١٨ تاريخ ٧٥/٤/٢٢، المجموعة الإداريّة، سنة ١٩٧٥، ص. ١٢٠.

يتبين من أحكام ما تقدم، أن المستثمر الجديد يتوجب عليه إعلام الإدارة عن رغبته بانتقال استثمار المؤسسة إليه، أيًا كانت طريقة انتقال الاستثمار سواء أكان بالبيع أو التأجير أو الهبة أو الوصية أو الإرث أو غيرها. وهذا ما أكدّه الاجتهاد الإداري في قراراته عندما اعتبر: "أن الترخيص الجديد لا يطلب إلا إذا كان النقل يجري من مكان إلى مكان وذلك بصراحة المادة ٢٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل الصادر سنة ١٩٣٢ والمتعلق بالمحلات المصنّف، وهذا امر طبيعي إذ انه يجب عندئذ التثبت من أن إنشاء المحل في المكان الجديد تتوفر فيه الشروط اللازمة المفروضة في القانون. أما إذا كان النقل يحصل من يد مستثمر إلى مستثمر آخر فإنه لا يطلب عندئذ بموجب المادة ٢٣ من القرار المذكور سوى مجرد تصريح وهذا طبيعي أيضا لان الترخيص المعطى يكون جزءا من المؤسسة التجارية التي يحصل التداول بها ببيعها أو تأجيرها فلا يمكن أن تولى الإدارة سلطة على الحقوق المتعلقة بعناصر المؤسسة التجارية لكي تسلب من مكتسب الحق حقا اكتسبه من قبل بمقتضى احكام القانون. أما إذا كان هنالك مخالفات تتجاوز حدود الرخصة القائمة فإنه يعود للإدارة التثبت منها وقمعها وفاقا لاحكام القانون سواء كان الترخيص بيد من رخص له في الاصل ام بيد من نقلت الرخصة إلى يده بموجب عقد البيع أو التأجير^١".

يتبين لنا إذاً أنه على الرغم من أن القانون لم يفرض على المستثمر الجديد واجب الحصول على رخصة استثمار جديدة عند انتقال المحل المصنّف اليه بموجب عقد البيع أو تأجير ولكن القانون أتاح للدولة أن تمارس دورا رقابيا، حيث اذا تبين لها وجود مخالفات تتجاوز حدود الرخصة، أجاز القانون للدولة أن تقمع هذه المخالفات بغضّ النظر عن انتقال للرخصة إلى المستثمر الجديد أو اذا ما زالت الرخصة بيد المستثمر القديم. ولكن، إذا أجرى المستثمر الجديد

^١ م.ش.د، قرار رقم ٤٣/١٩٧٢ تاريخ ٢٥ نيسان ١٩٧٢، جورج شدياق على الدولة - هيئة التفتيش المركزي.

التصليحات الواردة في إنذار المراقب الصحي، يصبح عندها قرار المحافظ القاضي بإقفال المؤسسة بوجه المستثمر الأول مستوجب الإبطال بحسب قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني^١.

بالإضافة إلى ذلك، اعتبر الاجتهاد الإداري أن امتناع المستثمر الجديد عند نقل المحل من تقديم التصريح بنفسه أو بواسطة ممثله في خلال الشهر الذي يلي وضع اليد بحسب ما اشترطت المادتان المذكورتان أعلاه يؤدي إلى سقوط حقه بالإدلاء بحقوقه المكتسبة^٢ أو الادلاء بالإخلال بمبدأ المساواة طالما أن هذا المستثمر الجديد لم يقم بالعمل المتوجب عليه لحفظ حقوقه بإعلام الإدارة بصفته كمستثمر^٣.

غير أن الممارسة والواقع أوجدا إشكاليات كان للفقهاء الإداري دور في حلها، ففي إحدى الاستشارات القانونية المقدمة لهيئة القضايا والاستشارات طرح السؤال ما اذ كان انتقال ملكية العقار حيث المؤسسة المصنفة مشادة، من السثمر القديم إلى المستثمر الجديد يتضمن تبعاً لذلك إعتبار هذا الأخير مستثمراً للعقار ولمستودع الكحول القائم عليه ويستلزم بالتالي تحويل رخصة الاستثمار إليه.

فكان جواب الهيئة إيجابياً بحيث اعتبرت أن حق الاستثمار يستند إلى حق الملكية، بالتالي زوال ملكية السثمر القديم للعقار نتيجة لبيعه بالمزاد العلني يستتبع في غياب سند قانوني اخر كالإيجار أو الانتفاع مثلا، زوال حقه باستثمار العقار المذكور، اذ أن حق الاستثمار هذا يستند

أراجع:

ق.ش.ل، رقم ١٢٦٨، تاريخ ١٩٦٥/١٧/١٣، المجموعة الإدارية، سنة ١٩٦٥، ص. ١٥٥.

ق.ش.ل، رقم ٣٨١، ١٩٧٢/١٢/٢١، المجموعة الإدارية، سنة ١٩٦٥، ص. ٩٠.

ق.ش.ل، رقم ١٠٧، تاريخ ١٩٨٤/٦/٢١، م.ق.إ، سنة ١٩٨٥، ص. ٣٣٨.

م.ش.د، قرار رقم ١٨٩٤/١٠٧/١٩٨٤/٦/٢١، كاظم يوسف فخرو على الدولة.

هنا إلى حقّ الملكية، وزوال حقّ استثمار العقار ككلّ يؤدّي إلى وجه من وجوه حقّ الاستثمار العامّ المستند إلى ملكيته للعقار¹.

إذًا، خلاصة ما توصل إليه الفقه، أن حقّ استثمار المحل المصنّف ينتقل في غياب الإتفاق المخالف أو حقوق الغير، بانتقال حقّ ملكيّة العقار المقام عليه المحل المصنّف المذكور. إلّا أنّه لا يمكن للإدارة أن تتنبّت من إنتقال الملكية العقارية إلّا إستنادا إلى إفادة عقارية صادرة عن أمانة السجل العقاري تفيد مثل هذا الانتقال.

غير أن لهذه القاعدة استثناءها وهي حالة انتقال ملكيّة السينما. تعتبر السينما المرخّصة مؤسّسة تجارية قائمة بذاتها، لذلك رأى الفقه الإداري أن انتقال ملكيّة السينما يخضع للقواعد العامّة المنصوص عليها في القانون التجاري، أي أن ملكيّة السينما تنتقل بمعزل عن انتقال ملكيّة البناء، ونقل ترخيص استثمار السينما يستلزم تنازلا عن المؤسّسة التجارية لمصلحة المالك الجديد وبيان مشتملات عقد البيع الحاصل². علاوة على ذلك فقد يتمّ التوسع والتغيير في الاستثمار ببعض الحالات والظروف مما يستتبع الدّراسة والتمحيص.

ثانياً: التغيير والتوسّع بالاستثمار

تحتاج المؤسّسات إلى صيانة دائمة ولتطوير آلاتها وتغيير وسائل عملها بهدف تحسين الإنتاج، لذلك قد يلجأ المستثمر إلى إضافة صناعة جديدة، أو تهديم وتجديد المحل لتحسين نوعيّة الخدمات والإنتاج، أو نقل المنشأة إلى مكان آخر. فما مصير الترخيص؟

أ- إضافة صناعة جديدة

¹ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم 132/ر/1977 تاريخ 6/10/1977 الرئيس المنتدب إيلي بخاش والقاضي رالف رياشي بناء لطلب وزير الداخلية.
أراجع بهذا الصدد:

المؤسّسة التجارية في قانون الملكية التجارية، الساذ ربيع صفا، العدل سنة 1967-1968.

Traité du droit théorique et pratique du cinéma français et comparé. G. Lyon Caen et P. Lavigne, p.51 et s.

نظم المشرع نصوصاً تحكم التغيير والتبديل مشروطاً في بعض الحالات ضرورة تقديم ترخيص جديد كما جاء في نص المادة ١٩ من المرسوم الاشتراعي ١٩٣٢/ل/٢١:

"كل تغيير في حالة الامكنة أو في نوع العدد أو في العمل وكل توسع في الاستثمار يؤدي إلى تبديل يستحق الذكر في الشروط التي يوجبها القرار أو في نص التصريح - كل ذلك يستلزم ترخيصاً أو تصريحاً جديداً بحسب صنف المحل".

كان للفقه تفسيراً واضحاً للمادة ١٩ بحيث اعتبر أنه "يتحصل من نص المادة ١٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ أنه إذا تبين أن الصناعات الملحقة بالترخيص الأساسي قد أحدثت تغييراً جوهرياً في طبيعة العمل موضوع الترخيص فإنه يتوجب الحصول على ترخيص جديد".^١

إلا أن تقدير ما إذا كانت الإضافة المطلوبة من صاحب العلاقة تدخل في مفهوم التحسين والتطوير الذي يتطلب مجرد تصريح أو في مفهوم التغيير والتبديل الذي يتطلب ترخيصاً جديداً، تعود للإدارة تحت إشراف القاضي الإداري^٢. ومن الواجب إبقاء التحسين والتطوير في المؤسسة المصنفة ضمن إطار نوعيّة الأعمال موضوع الترخيص الأساسي، وإلا من شأن التبديل والتغيير أن يؤدي إلى إنشاء مؤسسة مصنفة جديدة^٣.

على سبيل المثال، أن استبدال الآلات المرخص باستعمالها بآلات أشدّ قوّة يتطلب ترخيصاً جديداً عملاً بأحكام النصوص القانونيّة^٤. أما إضافة الاوكسيجين إلى محل للحدادة حائز على إيصال بالتصريح لأنه من الفئة الثالثة، يدخل المحل في صنف الفئة الثانية فيقتضي له بالتالي

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٥/ر/٢٤ تاريخ ١٩٧٥/٢/٢٧ الرئيس روجيه الشدياق بناء لطلب رئيس التفتيش المركزي.

^٢ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٣/١١٥ تاريخ ١٩٧٣/٤/٧ الهيئة برئاسة الرئيس روجيه الشدياق والقاضي بولس داغر بناء لطلب وزير الداخلية.

^٣ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٨/ر/٣٠، الرئيس روجيه الشدياق بناء لطلب وزير الداخلية.

^٤ ق.ش.ل، رقم ١٤٩ تاريخ ١٩٦٠/١٦/٧، الحوراني الدولة، المجموعة الإدارية، سنة ١٩٦٠، ص ١٧٣.

ترخيص قانوني ويكون قرار الإقفال لعدم حيازة مثل هذا الترخيص غير مشوب بتجاوز حدّ السلطة^١.

وذهب المشتري بعد من ذلك عندما فرض على من يرغب بإضافة صناعة جديدة إلى الصناعة الأولى التي يستثمرها الحصول على ترخيص جديد لها أو أن يقدم تصريحاً جديداً في شأنها، وإن كانت الصناعة المضافة من صنف أدنى من صنف الصناعة التي رخص فيها. (المادة ٢٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل/٢٢ تاريخ ١٩٣٢/٧/٢٢)، ومن جهته كان للاجتهاد اللبناني موقفاً شبيهاً لما ورد أعلاه بحيث جاء في قرار له: "بما أن طلبات الجهة المستدعية موضوع المراجعة ترمي إلى تجزئة الرخصة المعطاة في الأساس واستبدال معمل النجارة بمعمل لحياكة التريكو وتؤلف بالتالي تعديلاً لوضع المؤسسة. وبما أن المادتين ١٩ و ٢٠ من المرسوم الاشتراعي تتناول اثر التغيير الذي يطرأ على حالة الامكنة على نوع العدد او على العمل في المحلّات المصنفة. وبما أنه يستفاد من المادتين المذكورتين أن هذا التغيير الذي يؤدي إلى تبديل يستحق الذكر في الشروط التي يوجبها القرار يستلزم ترخيصاً جديداً بحسب صنف المحل وأن على صاحب الصناعة الذي يريد أن يضيف إلى الصناعة الأولى التي يستثمرها صناعة أخرى أن يحصل على ترخيص جديد لها. وبما أن ادعاء الجهة المستدعية بان لا شيء يمنع إجراء بعض التعديلات في الاستثمار يكون في غير محله القانوني ومستوجبا الرد. وبما انه بالنظر لما تقدم تعتبر طلبات الجهة المستدعية بمثابة طلب ترخيص جديد^٢".

الاجتهاد والفقهاء الفرنسي كانا على اتفاق مع موقف نظيرهما اللبناني بحيث جاء في قرار لمجلس شوري الدولي الفرنسي ما يلي:

^١ق.ش.ل، رقم ٣١٨، تاريخ ١٩٧٥\٤\٢٢، المجموعة الإدارية، سنة ١٩٧٥، ص. ١٢٠.

Toute transformation de l'état des lieux, dans la nature de l'outillage, dans les conditions de travail, dans la nature de l'industrie traitée, nécessite de la part de l'industriel une demande nouvelle¹.

La demande doit être faite avant toute exécution des transformations ; mais pour justifier une telle demande, les transformations doivent être importantes et porter sur les conditions essentielles de l'exploitation ; C'est à l'administration d'apprécier sous le contrôle du juge, le caractère de celles-ci².

ب- تهديم وتجديد المحل

قد يتعرض المحل للتهديم إما لأسباب متعلقة بالاستثمار وإما لأسباب لا صلة لها بسير أعمال هذا المحل، في كلتا الحالتين يجب إرجاع المحل إلى حاله. فرّق المشرّع بين حالتين بحسب المادة ٢٤ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١: " إذا تهدم محل مصنف أو اصبح مؤقتاً غير صالح للاستعمال بسبب حادث لا صلة له بسير اعمال هذا المحل فيمكن ارجاعه إلى الحالة التي كان عليها وقت تشغيله بدون أي ترخيص أو تصريح جديد. أما إذا كان الحادث ناشئاً عن أحوال فنية مختصة بالاستثمار فيجب لتجديد المحل اتباع نفس المعاملات التي تجري عندما يُراد إنشاء محل جديد."

بحسب أحكام هذه المادة، فرض المشرّع ضرورة اتباع المعاملات نفسها التي تجري عند إنشاء محل جديد متى كان الحادث ناشئاً عن أحوال فنية مختصة بالاستثمار، أمّا إذا تهدم محل

¹ Cons. D'Et. 4 fév. 1920.Rec.Cons. D'Et. p.118; 17 aout 1945, ibid., p.181.

² Ency. Dalloz, Droit Adm.Etablissements dangereux insalubres et incommodes, n 147.

مصنف أو أصبح مؤقتاً غير صالح للاستعمال بسبب حادث لا صلة له بسير أعمال هذا المحل فيمكن إرجاعه إلى الحالة التي كان عليها وقت تشغيله بدون أي ترخيص أو تصريح جديد. وتأتي المادة ١٢ من المرسوم رقم ١١١٩ تاريخ ١٩٣٦/١١/٤ المتعلق بتطبيق احكام المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ معطوفة على المادة ٢٤ المذكورة أعلاه بحيث اشترط من خلالها المشرع على طالب الرخصة الجديدة اتباع المعاملات نفسها التي تجري قبل إنشاء المؤسسة : "أن المستثمر الذي يريد أن يعيد العمل في معمل تهدم ولم يعد صالحا للاستعمال مؤقتاً بسبب حريق أو انفجار أو حادث آخر طرأ عليه من جراء أعمال الاستثمار الفنية يلزمه أن يستحصل وفقاً للصيغ المذكورة في المادة الأولى على رخصة جديدة أو تقديم تصريحاً جديداً حسب الصنف التابعة له المؤسسة."

طبّق مجلس شورى الدولة اللبناني نصّ هذه المادة بقرار له عندما اعتبر أن الحريق الذي شب في فيركة النجارة العائدة لمورث الجهة المستدعية قد أزال الأوضاع القائمة فيها ما يستلزم حتماً تقديم طلب جديد بالاستثمار يكون خاضعاً للمعاملات التي تجري قبل إنشاء المؤسسة^١. وفي سياق مختلف، نعرض زوال المحل بفعل الاستملاك ونعرض الرأي الفقهي والاجتهاديّ في ظلّ غياب نصّ قانوني واضح.

بحسب هيئة التشريع والاستشارات، توجب أحكام المادة ٢٤ أنه إذا كان المحل الذي كان مرخصاً العمل فيه قد زال بفعل الاستملاك، فإن شيئاً لا يحول دون إعادته من جديد لتشغيله وفقاً للرخصة المعطاة له^٢، لأن الاستملاك جعل المحل غير صالح للاستعمال وهو سبب لا صلة له بسير أعمال هذا المحل، فيتوجب عندها نقل المحل من مكان اللّي آخر.

^١ م.ش.د.، قرار رقم ١٩٩٧/٧٣٠ تاريخ ١٩٩٧/٠٦/١٧، ورثة ميشال ديب ديراني- رينيه نيهان وبيرون وبوليت على بلدية سن الفيل.
^٢ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٩/ر/٨١ تاريخ ١٩٦٩/٥/٢١ برئاسة الرئيس روبرت عبدو غانم بناء لطلب وزير الداخلية.

أصبح عبر السنين موقف الاجتهاد الإداري متشابهًا تمامًا للرأي الفقهي المذكور ونعطي مثل هدم الفرن بفعل الاستملاك لشق الطريق: بما أن هدم الفرن بفعل الاستملاك لشق الطريق أي لسبب لا صلة له بسير أعمال الفرن فيكون للمستدعية الحق بإرجاعه إلى الحالة التي كان عليها وقت تشغيله بدون ترخيص أو تصريح جديد. وبالرغم من تعديل تصنيف الأفران من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية لا يستلزم حكمًا ترخيصًا جديدًا. ويبقى للمستدعية الحق في متابعة استثمار الفرن القائم الذي يدار على المازوت وفقًا لهذا التصريح الذي كان يخضع له الفرن القديم^١.

ت- نقل المحل من مكان إلى آخر

نصّت المادة ٢٢ من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل على التالي:

" أن كلّ نقل من مكان إلى آخر يستلزم - بحسب صنف المحل - طلب ترخيص تكميلي أو تقديم تصريح جديد قبل أن تجري التغييرات المنوية. وهذا الطلب أو التصريح يخضع للمعاملات نفسها التي تجري قبل إنشاء المحل."

في هذا الموضوع، يجب التمييز بين تغيير المؤسسات المصنّفة وبين نقلها. فالتغيير يخضع لترخيص أو تصريح جديد إذا كان يؤدي إلى تغييرات ذات شأن. أما نقل المؤسسة المصنّفة المرخص بها سابقا من مكان إلى آخر دون أي تبديل أو تغيير كنقل المنشآت التقنية والصناعية أو التجارية إلى مكان آخر يختلف عن مقر الأول يحتاج إلى: ترخيص تكميلي ، أما المؤسسات المصنّفة من الفئة الثالثة فتحتاج إلى تصريح جديد^٢.

١ ق.ش.ل، رقم ١٠، تاريخ ١١/١١/١٩٧٨، نور الرائد\الدولة، معربس قرارات م.ش. سنة ٧٧-٧٨ ص ١٩٨.

٢ Encycl. Dall. Dr. civ. v°: Etalis. Dang. Insal. et icomm. N° 146 et 147.

ويستمر المرخص له باستثمار مؤسسته في حال النقل من مكان إلى آخر بالتقيّد بالشروط الواردة في قرار الترخيص القديم بالإضافة إلى الشروط المفروضة في قرار الترخيص التكميليّ الذي يعطى له^١. وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة تستطيع أن تفرض شروطاً جديدة متى وجدت ضرورة (فيما يتعلّق بالأمن، براحة الجيران، بالصحة العامّة أو بالزراعة) على الشروط الأساسيّة المفروضة، وليس فقط بمعرض الترخيص التكميليّ أو الجديد.

واعتبر الفقه الإداري، أن صدور مرسوم تنظيميّ مصنّف للمناطق لا يؤثّر على الحقوق المكتسبة الناشئة عن تراخيص معطاة قبل صدوره أو نقل المؤسسة المصنّفة المرخص بها سابقاً من مكان إلى آخر ضمن المنطقة نفسها^٢.

المطلب الثاني: مفاعيل رخصة الاستثمار للمؤسسات والمحلات المصنّفة

طلب الترخيص بالاستثمار له أصول للتقدم به أمام السلطة الصالحة والتي لها بدورها سلطة استنسابيّة لقبوله أو رفضه. أما متى حاز المستثمر على الترخيص فعليه المباشرة بالاستثمار ضمن المهلة المحدّدة كما سنرى في الفرع الأوّل من هذا المطلب. أما في الفرع الثاني، سنتناول المفاعيل الناتجة عن الترخيص وهي المراقبة التي تقوم بها الإدارة على نشاط المؤسسة طيلة حياتها.

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٢/ر/٩٢ تاريخ ١٩٧٢/٧/٣ برئاسة الرئيس روبيير عبدوغانم والقاضي أحمد شحادة بناءً على طلب وزير الداخلية.

^٢ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٢/ر/٩٢ تاريخ ١٩٧٢/٧/٣ برئاسة الرئيس روبيير عبدوغانم والقاضي أحمد شحادة بناءً على طلب وزير الداخلية.

الفرع الأول: خصائص معاملة الترخيص

أولاً: في طلب الترخيص ومضمونه

من الواجب تقديم طلب الترخيص لأنه كما بات واضحاً من غير الجائز أن يصار لإجراء الاستثمار بدون الحصول على الترخيص.

أ- إلزامية تقديم طلب الترخيص

جاء في المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي ١١١٩/و الصادر بتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٣٦ والمتعلق بتطبيق أحكام المرسوم الاشتراعي ٢١/ل ، ما يأتي:

"يجب على كل شخص يعتزم فتح محل خطر أو مضر بالصحة أو مزعج داخل في لائحة محلات الصنف الأول والثاني أن يطلب الترخيص- قبل إنشاء المحل- من مدير الصحة العامة وإذا كان المحل داخلياً في لائحة محلات الصنف الثالث وجب عليه تقديم تصريح لرئيس بلدية المنطقة الكائن فيها المحل وحيث لا توجد بلدية يقدم هذا التصريح إلى قائمقام القضاء."

أراد المشرع من خلال استخدام كلمة "يجب" إلزام كل شخص -من دون أي استثناء- يريد فتح محل مصنّف من أية فئة كان أن يقدم طلب ترخيص إلى المرجع المختصّ.

وكل شروع بالاستثمار قبل تقديم طلب الترخيص، يستوجب وفقاً لأحكام المادة ١٣ من المرسوم E/١١١٩ تاريخ ١٩٦٣/١١/٤ إيقاف العمل فيها أو إقفالها بموجب قرار^١.

^١ يراجع: م.ش.د، قرار رقم ١٩٩٦/٢٥٣، تاريخ ١٩٩٦/٠١/١٠، الياس نسيم عجيل على الدولة.

ب- طلب الترخيص المشوب بعيب

في الحالات التي تكون فيها الصناعة موضوع الطلب غير داخلة في جدول المؤسسات المصنفة، أو في الحالات التي يكون فيها الطلب غير قانوني أو غير صحيح على مدير الصحة والاسعاف العام أن يبلغ صاحب الشأن في خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر، ويكلف المستدعي إما بسحب طلب الترخيص أو تصريحه أو بتصحيحها وإما باستبدال طلب الترخيص بالتصريح أو التصريح بطلب الترخيص، بحسب نص المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي ١٩٦٣/١١١٩ والذي جاء فيه:

"عندما يتناول مدير الصحة والإسعاف العام تصريحاً أو طلب ترخيص ويرى أن الصناعة المشار إليها غير داخلة في جدول المؤسسات المصنفة يبلغ صاحب الشأن في خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر ويجري الأمر على هذا المنوال عندما يرى أن الطلب غير قانوني وناقص أو أن الصناعة التي يعتزم المستدعي معاطتها تستوجب تصنيف المحل في غير الصنف الذي ذكر في الطلب أو التصريح ويكلف المستدعي إما بسحب طلب الترخيص أو تصريحه بتصحيحها وإما باستبدال طلب الترخيص بالتصريح أو التصريح بطلب الترخيص.

وإذا رأى صاحب الشأن أن ليس من الواجب عليه أن يعمل بمقتضى هذا الطلب فعليه أن يعلم مدير الصحة العامة بذلك وهو يبيت في الامر في خلال شهر واحد بعد أن يأخذ رأي لجنة الصحة الدائمة وهذا الرأي يكون معللاً بتقرير تضعه اللجنة الفنية الفرعية للجنة الصحية الدائمة." بعد دراسة هذا الحيز لا بدّ من التركيز على سلطة الإدارة الاستشارية، في ظل منح الترخيص للشخص طالب الإنشاء.

ثانياً: سلطة الإدارة الاستثنائية في منح الترخيص

لم يبرز المشرع سلطة الإدارة التقديرية لاعطاء رخص الاستثمار بنص واضح، بل برزت رغبته في إيلائها هذه الصلاحيّة من خلال عبارة "ويناط بالإدارة حق تقدير كل حالة معينة والحكم فيها" الواردة في نصّ المادة ٣ من الرسوم الاشتراعي ٢١/ل المتعلّق بالمحطّات الخطرة والمضرة بالصحة والمزرعة التي استند إليها الاجتهاد والفقهاء الإداريين للتوصّل إلى حلول في ظلّ غموض هذا النصّ وعدم وضوحه، فقد جاء في نصّ هذه المادة:

"يشتمل الصنف الاول منها على المحطّات التي يجب ابعادها عن المساكن. ويناط بالإدارة حق تقدير كل حالة معينة والحكم فيما إذا كان بعد موقعها كافياً لمنع كل ضرر يتعلّق بالامن وطيب الهواء ولمنع الازعاج."

اشتراطت هذه المادّة ابعاد الصنف الأوّل من المحطّات عن المساكن ولكنها لم تبين المسافات التي يجب أن تتوفر بين موقع المؤسسات المصنفة من الفئة الأولى والمساكن ومن المسلمّ به أن الغاية من إبعاد المؤسسات عن المساكن هي لتفادي الأخطار والمخاطر. وكان النصّ قد أُنط صراحة بالإدارة المختصة أن تمارس حقّها في التقدير. وقد استقرّ العلم والاجتهاد في لبنان على تكريس حق السلطة الإداريّة تحت رقابة القاضي بممارسة سلطتها في تقدير ظروف ووقائع كلّ حالة على حدة في حال سكوت المشرّع للقول فيما إذا كان بعد الموقع كافٍ لمنع كلّ ضرر^١.

وفي السياق عينه، اعتبر الاجتهاد والفقهاء أن للإدارة حقّ ممارسة سلطتها وبالتالي أن ترفض الترخيص باستثمار محلات مصنفة إذا ثبت بعد التحقيق الذي تجرّبه أنه لا يمكن تلافي

^١يراجع في هذا المعنى:

قرار م.ش.د. رقم ٦٠ تاريخ ١٩٧١/٣/٢٣، منشور في المجموعة الاداريّة لعام ١٩٧١، صفحة ٦٥.
قرار م.ش.د. رقم ١٦٠٠ تاريخ ١٩٦٧/١٠/٣١، منشور في المجموعة الاداريّة لعام ١٩٦٧، صفحة ٢٣٧.
قرار م.ش.د. رقم ١١٨٤ تاريخ ١٩٦٢/١٢/٦، منشور في المجموعة الاداريّة لعام ١٩٦٣، صفحة ١١٥.

المحاذير الناتجة عن استثمار هذه المحلّات كما جاء في قرار لمجلس شورى الدولة: وإن كان القانون لا يمنع استثمار المحلّات المصنفة من الفئة الثانية بين البيوت بل قضى باتخاذ إجراءات تمنع الازعاج، للإدارة عندئذ أن تمارس تحقيقها وأن ترفض الترخيص إذا ثبت أنه لا يمكن توافي المحاذير الناتجة عن استثمارها¹.

وفي فرنسا أيضا، يلعب القاضي الإداري دورًا في تفسير النصوص الغامضة، كما هو واضح من الاجتهادات الفرنسية الآتية:

« Des difficultés d'interprétation peuvent se poser qu'il appartient au préfet de résoudre, sous le contrôle du ministre du commerce et de l'industrie² et du juge administratif.³ »⁴

كما وأن الاجتهاد الفرنسي بدوره منح الإدارة سلطة تقدير ما إذا كانت المسافة بين المؤسسة والمسكن كافية:

"la loi toutefois, n'a fixé a priori aucune limite déterminé ; il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge, d'apprécier si la distance entre l'établissement projeté et le habitations les plus voisines est suffisante pour que cette condition soit réputée satisfaite⁵; notamment, elle n'est

¹ ايراجع: قرار م.ش.د. رقم ٦٤٢ تاريخ ٤ نيسان ١٩٦٧، منشور في المجموعة الادارية لعام ١٩٦٧، صفحة ١٢٦.
هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٣/١٨٤ تاريخ ١٩٧٣/٦/١٤ برئاسة الرئيس روجيه شدياق بطلب من وزير الداخلية.

² decr. 17 dec. 1918 art.3

³ Cons. D'Etat 18 sept. 1918 Rec. Cons. D'Et. P.874 ; 9 juill. 1919. ibid p.608.

⁴ Encyclopédie Dalloz, droit administratif, v établissements dangereux, insalubres et incommodes.

⁵ Cons. D'Et. 3 nov. 1948 Rec. C., d'Et., p.303

pas liée par les conditions d'éloignement imposées au titre d'autres législations^{1.2}

وكان الفقه الفرنسي قد حدّد بعض المعايير التي تستند إليها الإدارة للتقدير:

“...le conseil d'Etat s'inspire de différents éléments d'appréciation : le nombre des habitations voisines (groupe d'habitations à loyer modéré³) la nature des édifices voisins (proximité d'un groupe scolaire⁴ ou d'un hôpital⁵) un établissement classé ne peut être situé auprès d'une source alimentant une agglomération en eau potable⁶, la disposition naturelle des lieux⁷, la nature des risques inhérents à son exploitation risque d'incendie pour les dépôts de liquides inflammables par exemple⁸: ...L'efficacité des mesures qui en l'état de la technique, pourront être imposées aux intéressés en vue de sauvegarder les intérêts des voisins.”⁹⁾¹⁰

وقد مشى الفقه اللبناني على خطى نظيره الفرنسي، فاعتبر أن على الإدارة وبعد استكمال التحقيق والمعاملات الجوهرية التي يفرضها القانون، أن تمارس صلاحياتها التقديرية لجهة منح الترخيص أو عدم منحه، آخذةً بعين الاعتبار مجمل عناصر واعتبارات واقعية يعود إليها تقديرها في ضوء ما يتوفّر لها من معطيات، كنوع وحجم الأضرار والمحاذير التي قد يسببها

¹Cons. D'Et. 2 oct. 1937, D.H. 1938. P.39

²Encyclopédie Dalloz, op .cit., n 44.

³ Cons. D'Et. 22 oct. 1957

⁴ Cons. D'Et. 10 mai 1929, Rec. Cons. D'Et., p.482

⁵cons. D'et. 3 janv. 1934 ibid. p.5.

⁶cons. D'Et. 26 juin 1911, p.1913.3.111 ; 4 dec. 1935, Rec. Cons. D'Et. P.1127.

⁷ Cons. D'E. 4 juillet 1917, Rec. Cons. D'E. P.5.

⁸ Cons. D'Et. 19 nov. 1930. Rec. cons. D'Et. p.945. 21 nov. 1947 ibid., p.165.5 déc. 1951. ibid, p.735

⁹cons. d'Etat 28 mars et 9 mai 1928, ibid, p.445 et 582.

¹⁰Encyclopédie Dalloz, op .cit., n 46.

التّرخيص لأهل الجوار-معترضين أو غير معترضين- وعدد وطبيعة المساكن المجاورة وعدد السّاكنين فيها وما إلى ذلك .. وأن الإدارة تكون على حقّ في عدم منح التّرخيص إذا ثبت لها بالنتيجة أنه لا يمكن تلافي المحاذير الناتجة عن الاستثمار.

ثالثاً: مهل تنفيذ رخص الإستثمار

يحدّد قرار التّرخيص مدّة محدّدة لفتح المحل المصنّف، كما يستخلص من نصّ المادة ٢٦ من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل/٢٢ تاريخ ١٩٣٢/٧/٢٢، بحيث يستتبع انقضاء هذه المدّة سقوط مفعول قرار التّرخيص: "أن قرار التّرخيص في فتح محل مصنف لا يبقى له مفعول إذا لم يفتح المحل في المدّة التي عينها هذا القرار، ولا يجوز أن تنقص هذه المدّة عن سنتين..".

إلّا أن هذه العبارة شكّلت موضوع تساؤل، فهل المقصود من هذه العبارة الإشارة إلى مدّة تسري ابتداء من قرار التّرخيص بإنشاء المحل أم بقرار التّرخيص باستثماره؟ لا بدّ عند دراسة هذه المهل من التمييز بين مهل الحث والاسقاط:

أ- مهلة السّننين هي مهلة حثّ

وبما أن اجتهاد المحاكم الإداريّة قد سار على أن التّرخيص بالإنشاء يستتبع بالضرورة التّرخيص بالاستثمار إذا كانت شروطه متوفّرة، لذلك رأى الفقه أن المدّة التي عنتها المادة ٢٦ يجب أن تفهم بأنها المدّة المعيّنة في قرار التّرخيص بالإنشاء، لأن هذا التّرخيص يتضمّن حدّ ذاته التّرخيص بالاستثمار إذا كانت شروط الإستثمار متوفّرة^١.

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٨٨/ر/١٩٦٩ تاريخ ١٩٦٩/٤/٩ الهيئة برئاسة الرئيس روبيير عبدو غانم بناء لطلب وزير الدخليّة.

بالاستناد إلى ما تقدّم، نستنتج أن مضي سنتين على الترخيص بالإنشاء من دون استصدار الترخيص بالإستثمار، لا يؤثر بشيء على حقوق ذوي العلاقة إذا كانت شروط الإنشاء متوقّرة، أن لم يحدث أي تغييرات في المنطقة لجهة شروط السكن أو طريقة استعمال الأمكنة أو وجود صناعات جديدة لم يظهر الاختبار محاذيرها بعد. فمن جهته إعتبر الفقه أن أسباب ربط الترخيص بالإنشاء بمهلة معيّنة هي الأسباب عينها التي حدثت بالمشروع إلى ربط الترخيص بالإستثمار بمثل هذه المهلة بموجب المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل تاريخ ١٩٣٢/٧/٢٢، إذا لا مجال للكلام عن حق مكتسب لصاحب الترخيص بالإنشاء أو بالإستثمار بعد انقضاء المهلة يجعله في مأمن من تطبيق الأنظمة اللاحقة للترخيص المعطى، ولكن إذا لم تحدث تغييرات بشروط أو بطريقة استعمال الأمكنة أو وجود صناعات جديدة فإن لا شيء يحول دون قيام الإدارة وحتى بعد إنقضاء المهلة المعطاة لصاحب الترخيص بإنشاء مؤسسة مصنفة، بالتنبّت من تنفيذ شروط الإنشاء تمهيداً لإعطائه رخصة استثمار لمؤسسته^٢.

ب- مهلة السنتين هي مهلة إسقاط

من جهة أخرى، اعتبر رأي أكثر حداثة للفقه الإداري، بأن مهلة السنتين هي مهلة إسقاط، أي أن حقّ صاحب رخصة الإنشاء في الحصول على رخصة استثمار يسقط إذا انتقضت مهلة السنتين المجدّدة في قرار الترخيص بالإنشاء ولم يثبت تحقّق شروط القوّة القاهرة. أن هذا الرأي

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٥/ر/٢٢٩ الهيئة برئاسة الرئيس روجيه شدياق بناء لطلب وزير الداخلية.

^٢ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٥/ر/٢٢٩ تاريخ ١٩٧٥/٧/٢٤ الهيئة برئاسة الرئيس روجيه شدياق بناء لطلب وزير الداخلية.

اعتبر أن رخصة إنشاء محلّ مصنّف لا تسقط بمجرد إنقضاء المهلة في حال استحالة التنفيذ الناتجة عن القوّة القاهرة^١.

من جهتنا، نوّيد الرأي الثاني الذي اعتبر أن مهلة السنتين هي مهلة إسقاط، إيماناً منا بوجود احترام المهل بصرامة، منعاً لأيّ التباس ذلك لأنّ المهل إذا أوجدها المشرّع في نصوصه فهو بدون شكّ يبغى التقيد بها واحترامها.

بعد دراسة المهل بهذا الشكل، يقودنا التسلسل البحثي إلى الانتقال لبحث مفاعيل الترخيص وهي المراقبة.

الفرع الثاني: مفاعيل الترخيص: المراقبة

تعدّ المراقبة والتفتيش من المفاعيل التي تنتج عن قرار الترخيص. أعطى المشرّع للإدارة حقّ مراقبة المؤسسة المرخّصة بموجب قرار، كما وحدّد بموجب المراسيم الأصول الواجب اتّباعها في عمليّة المراقبة. إذ تراقب الإدارة التزام صاحب المؤسسة بقرار الترخيص وتطبيقه بحذافيره، وفي حال المخالفة يحق لها أن تتخذ التدابير المناسبة التي قد تصل إلى سحب الترخيص كما سنرى لاحقاً. يتم العلم بالمخالفة إمّا من جيران المؤسسة أو بواسطة المفتشين الصناعيين أو رجال الضابطة العدليّة أو غيرهم.

وفي حين أن المشرّع اللبناني استخدم عبارة "تفتيش" في المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ هو نفسه استخدم تعبير آخر في المرسوم ٨٠١٨ وهو "مراقبة".

^١هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٩٦/٢١٣٥ تاريخ ١٩٩٦/٨/٢٢ الهيئة برئاسة الرئيس سامي عون والقاضي انطوان بريدي بناء لطلب وزير الشؤون البلديّة والقرويّة.

ولا يقتصر حق الإدارة بالمراقبة والتفتيش على المؤسسات المرخصة بل يحق للإدارة ملاحقة المؤسسة العاملة بدون ترخيص، وإلزامها بالحصول عليه، أو إلزامها بالإفقال. ينجم عن مفاعيل الرخص ضرورة تفتيش المنشآت المصنفة، ويترتب على ذلك مفاعيل أخرى منها مراقبة المصنع المراد تصنيفه:

أولاً: تفتيش المؤسسة المصنفة

ذكر المشرع في المادة ١٦ من المرسوم ٣٢١٢١ الأشخاص المولجون بالتفتيش بحيث فرض عليهم قبل استلامهم الوظيفة أن يحلفوا اليمين أمام قاضي صلح المنطقة بأن لا يبوحوا ولا ينتفعوا لا مباشرة ولا بواسطة حتى بعد انتهاء وظيفتهم من أسرار الصناعة أو بوجه الإجمال من طرق الاستثمار التي يمكن أن يكونوا قد وقفوا عليها في أثناء قيامهم بوظيفتهم. وإذا حثوا في هذا اليمين استهدفوا للعقوبات المنصوص عليها في المادة ٢١٥ من قانون الجزاء.

ويحق للأشخاص الموكلين بالمراقبة بحسب الفقرة الأخيرة من المادة عينها أن يدخلوا المحلات الخاضعة لمراقبتهم في كل ساعة من أوقات شغلها ليقوموا بالتحقيق الذي يرونه ضرورياً. وفي حال التثبت من وجود مخالفات، ألزم المشرع في المادة ١٧ من المرسوم ٣٢١١١٩ المفتش إنذار صاحب المؤسسة بوجوب تصحيح الوضع ضمن مهلة تحت طائلة تنظيم محضر ضبط يرفع إلى المحافظ الذي يعود له تبعاً للمخالفة اتخاذ الإجراءات المناسبة.

أما الأشخاص الممكن ملاحقتهم، فقد حدّتهم المادة ٣٣ المعدلة^١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٢١٢١ وهم: رؤساء ومديري ووكلاء المؤسسات المشار إليها بهذا المرسوم، أي أصحاب المؤسسات المصنفة وأصحاب المصانع على أن يكون هؤلاء مسؤولون مدنياً عن أعمال مرؤوسيهـم.

^١ تم إلغاء المواد ٣٣ و ٣٥ و ٣٦ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ بموجب المرسوم الاشتراعي ١٩٤٣\٦٦.

كانت تمتد سلطة المفتشين إلى المصانع الخاضعة للمرسوم ٨٠١٨، غير أنه في العام ٢٠٠٣ صدر المرسوم ٢٠٠٣/١٩٧٦٥ المتعلق بالرقابة والتدابير والعقوبات المتعلقة بالمؤسسات الصناعية وأخضعها لتدابير مختلفة، سنبحثها بما سيأتي.

ثانياً: مراقبة المصانع

تهدف الرقابة على المؤسسات الصناعية بحسب المادة ٣ من المرسوم رقم ٩٧٦٥ الصادر في ٢٠٠٣/١٥١١١ والمتعلق بالرقابة والتدابير والعقوبات المتعلقة بالمؤسسات الصناعية إلى التثبت من مدى استمرار توفر شروط الترخيص بإنشائها واستثمارها، كما التثبت من أن المؤسسات الصناعية القائمة وفقاً للشروط المحددة في قرار الترخيص المعطى لها، لا ينجم عنها مخاطر أو محاذير أو أضرار بالصحة العامة أو بالبيئة أو بالجوار، وتتولى الرقابة على المؤسسات الصناعية بحسب المادة ٤ من المرسوم عينه:

دوائر المراقبة في وزارة الصناعة، والبلديات كل ضمن نطاقها، والأجهزة المختصة في كل من وزارتي البيئة، والصحة العامة ضمن الصلاحيات المحددة لها في القانون والأنظمة المرعية الإجراء.

أما عمليات الرقابة على المؤسسات الصناعية فتجري إما تلقائياً عند الاقتضاء، أو وفقاً لبرامج سنوية ودورية يضعها المدير العام لوزارة الصناعة بناء على اقتراح المصالح المركزية والإقليمية المختصة، أو بناء على مراجعة مقدمة من أفراد أو أشخاص معنويين متضررين بسبب أخطار أو محاذير تهدد الجوار أو البيئة أو الصحة العامة. (المادة ٥ من المرسوم ٢٠٠٣/١٩٧٦٥) يحق للموظفين المولجين بالمراقبة أن يدخلوا إلى المؤسسات الصناعية الخاضعة لرقابتهم في خلال دوام عملها ليقوموا بأعمال التحقيق والتفتيش التي يرونها

ضرورية، وعند اكتشافهم مخالفة ما للقانون والأنظمة النافذة، أوجب ألزمهم المشرع في المادة ٨ من المرسوم ٢٠٠٣١٩٧٦٥: توجيه تنبيه إلى المسؤولين في المؤسسة الصناعية المعنية بإزالة المخالفة ضمن مهلة محددة، وتنظيم محضر بالمخالفة في حال عدم إزالتها ضمن المهلة المحددة في التنبيه ودعوة المسؤول عن المؤسسة إلى التوقيع عليه، فإذا تمتع يذكر ذلك في المحضر الذي يحال وفقاً للأصول إلى القاضي المنفرد الجزائي المختص وترسل نسخة عنه إلى الدائرة المختصة في وزارة الصناعة. ويعدّ هذا المحضر صحيحاً لدى القضاء إلى أن يقوم الدلي على عكسه.

في الختام، تعتبر الرقابة التي تجرى على المؤسسات المصنّفة إحدى مفاعيل الترخيص التي تسمح برصد المخالفات التي قد تؤدي إلى إسقاط الحق بالتّرخيص وهذا ما سنبحثه ضمن المنازعات القضائية الناجمة عن استثمار المؤسسات والمحلات المصنّفة.(المبحث الثاني)

المبحث الثاني: المنازعات القضائية الناشئة عن استثمار المؤسسات والمحلات

المصنّفة

المؤسسات المصنّفة بطبيعتها مؤسسات يسبب استثمارها إزعاج أو ضرر بالجوار مهما حاول المشرع جاهداً في النصوص القانونية تنظيمها وفرض آليات وشروط لتشغيلها. وبسبب هذه الطبيعة المزعجة والمضرة لهذه المؤسسات قد ينشأ عن استثمارها بعض الخلافات بين المستثمر والإدارة من جهة، وبين المستثمر والأشخاص الآخرين في جوار المؤسسة أو البلديات من جهة أخرى.

هذه الخلافات هي سبب الطعون والاعتراضات التي حرص المشرع في دولة القانون على تنظيمها. بالفعل حمى المشرع حق الاعتراض ومنح المستثمر كما الأشخاص الآخرين حق اللجوء إلى المحاكم في حال نشوء خلاف نتيجة استثمار المؤسسات والمطبات المصنفة. قد تؤدي هذه الخلافات والطعون الناتجة عنها إلى إقفال المؤسسة بقرار إداري إذا وجدت الإدارة أن الشروط القانونية للإقفال متوفرة، كما قد يكون سبب إقفال هذه المؤسسة نتيجة استثمار سيء قام به صاحب المؤسسة أو امتناع عن الاستثمار لمدة محددة سبب تفصيله في هذا المبحث.

إذًا، سنتوسع في المطلب الأول من هذا المبحث في الطعون والاعتراضات المقدمة سواء من المستثمر بوجه القرارات الإدارية أو الطعون والاعتراضات الصادرة عن أهل الجوار والبلديات مبينين الشروط الواجب توفرها ومتوسعين بقرارات صادرة عن الاجتهاد الإداري في هذا الشأن.

أمّا المطلب الثاني سيكون مخصصاً لطوارئ الاستثمار التي قد يسبب حدوثها إيقاف المؤسسة عن العمل بقرار إداري، أو إيقاف المؤسسة قد يكون نتيجة قرار إرادي اتخذته المستثمر وهو الوقف الإرادي.

المطلب الأول: الطعن والاعتراض على قرارات الإدارة

جاء في نص المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١: " أن الاعتراضات على المراسيم أو القرارات التي تقضي بتصنيف صناعة أو بمنح رخصة أو برفضها أو بتأجيل الفصل أو بالتوقف المؤقت أو بالإغلاق المؤقت أو بإلغاء المحل أو بفرض شروط جديدة أو بتخفيف بعض

الشروط المفروضة- أن هذه الاعتراضات يمكن رفعها إلى غرفة القضايا الإدارية لدى محكمة الاستئناف والتمييز^١ على الوجه الآتي:

١- من أصحاب المصانع الذين يهتمهم الأمر في مدة شهرين بيتدئان من تاريخ التبليغ أو تاريخ نشر القرار أو المرسوم.

٢- من الأشخاص الآخرين أو البلديات التي يهتمها الأمر بسبب أخطار أو محاذير يستهدف لها الجوار بسبب تشغيل المحل، ويمكنهم أن يرفعوا اعتراضاتهم في كل وقت ما لم يفترض أنهم تنازلوا عن هذا الحق، على أن هذه الاعتراضات لا توقف التنفيذ. يتضح من نص هذه المادة أن المشرع منح حق الاعتراض لفتنتين هما: أصحاب المؤسسة والأشخاص الآخرين المستهدفين بسبب تشغيل المحل. إذ قد يحصل في صدد العلاقة بين أطراف الاستثمار وإنشاء اعتراض من الممكن أن يكون مصدره أصحاب المؤسسة أو البلديات أو الغير، حيث يختلف الأمر حسب مصدر الاعتراض.

الفرع الأول: اعتراض أصحاب المؤسسة

أكد الاجتهاد الإداري على ما جاء في الفقرة الأولى من نص المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١، إذ اعتبر أن لصاحب المؤسسة الصفة والمصلحة بأن يتقدم بالمراجعات التي تختص بالمؤسسة حفاظاً على حقوقه^٢ وإذا رأى أن الأوامر التي فرضت على مؤسسته قاسية وتعرقل سير العمل أو أن استمرارها لم يعد مبرراً فيمكن لصاحب المؤسسة أن يعترض عليها أو أن يتقدم بطلب تخفيف أو تعديل هذه الشروط. وأما لجهة القرارات الضمنية بالرفض الناتجة عن

^١ هذه الغرفة حلّ محلها مجلس الشورى.

^٢ ق.ش.ل، رقم ٢٥٤ تاريخ ٢٠١٢/١١/١٠ شركة سنثشوري موتور كمباني ش.م.ل. الدولة - وزارة الداخلية والبلديات إبراهيم فؤاد أبي حيدر.

سكوت الإدارة، فيحق لصاحب المؤسسة أيضاً الاعتراض^١، على أن يقع موجب إثبات عدم قانونية السند المبني عليه القرار المطعون فيه على الجهة المستدعية^٢.

غير أن حق صاحب المؤسسة بالاعتراض مقروناً بمهل محددة قانوناً، كما وأن هذا الحق لا يعود ساري المفعول في بعض الحالات التي سنبحثها تباعاً.

أولاً: المهلة القانونية للاعتراض لأصحاب المؤسسة

حدّد المشرّع بحسب المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١ مهلة الطعن لأصحاب المؤسسة بالشهرين بيندئان من تاريخ، التبليغ أو تاريخ نشر القرار أو المرسوم وقد أفسح مجلس الشورى المجال للمطالبة بالتعويض حتى بعد انقضاء مدة الطعن بالقرار عن طريق الإبطال، أي لصاحب المؤسسة المصنفة حق المطالبة عن طريق القضاء الشامل بالتعويض عن قرار توقيفه في استثمار مؤسسته المخالف للقانون والذي يلحق به ضرراً حتى بعد انقضاء مدة الطعن بالقرار المذكور عن طريق الإبطال لتجاوز حدّ السلطة^٣.

ليس في نصّ المادة ٣١ ما يقفل باب الاعتراض بسبب تجاوز حدّ السلطة (أي الأسباب المقررة بالمادة ٥٥ من قانون مجلس الشورى للمراجعة بسبب تجاوز حد السلطة ومنها مخالفة القانون أو الأنظمة أو القضية المحكمة)، بل يبقى الحق بالمراجعة بسبب تجاوز حدّ السلطة قائماً حتى بغير نصّ صريح بما يتعلّق عليه من المحافظة على قانونية الأوضاع.

١ش.ف. في ١٩٤١\٣\١٦ DURET مجموعة لوبون ص. ١٠٠.

٢ق.ش.ل، ٢٠١٨\٤٣١

٣ق.ش.ل، رقم ١٢٨٥ تاريخ ٦٥\٧\١٥ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٥ ص. ١٥٣.

وفيما خصّ المؤسسات الصناعيّة، أكدّ الاجتهاد الإداري على تطبيق أحكام المادة ٣١ بما يتعلّق بمهلة الطعن في ظلّ غياب نصّ خاصّ يرعى مهل الطعن بها^١. أسوةً بذلك ففي بعض الحالات لا يحقّ للمستثمر الاعتراض لأسباب محددة مما يجدر دراسته.

ثانيًا: الحالات التي لا يحقّ فيها للمستثمر الاعتراض

كفل المشرّع حقّ المستثمر بالاعتراض على القرارات المتعلقة بمؤسسته إلا أن القاعدة في القانون الإداري توجب الطعن بالقرارات النافذة والضارّة، عليه لا يمكن الطعن بوصول استلام التصريح من الإدارة^٢.

ينسحب منع الطعن على القرارات المستنفذة المفاعيل. يصبح قرار الترخيص مستنفذًا لمفاعيله القانونيّة وبالتالي غير قابل للمراجعة، متى كان هذا القرار يشترط الاستثمار خلال مهلة محدّدة وانقضت هذه المهلة ولم يباشر المرخص له الاستثمار^٣، أمّا متى كان الإنذار قانونيًّا، فتردّ المراجعة في موضوع ابطال الإنذار على اعتباره واقعًا في موقعه القانوني^٤.

وتعتبر مراجعة المستدعي مستوجبة الرد إذا كان هذا الأخير يطعن بقرار للمحافظ فرض من خلاله المحافظ شروطًا جديدة عن طريق إلزامه بضرورة احترام نصوص القانون دون التطرّق إلى كميّة التنفيذ، على أن يحفظ حقّ المستدعي بمراجعة القضاء عند اتخاذ أي تدبير نافذ يضر بمصلحته^٥.

^١ق.ش.ل، قرار رقم ١٨٠ تاريخ ٢٠١٨/١١/٢٠ - إنعام شحادة عبودة/ الدولة اللبنانية - وزارة الصناعة - والمقرر إدخالها مؤسّسة كارلوس بشارة للتجارة العامة والتعهدات.
^٢ق.ش.ل، رقم ٢٦٥ تاريخ ٢٠١٤/١٢/٢٢ - ثابت/ الدولة - م.إ. سنة ١٩٦٣ ص ١١٧.
^٣ق.ش.ل، قرار رقم ٨٣٧ تاريخ ٢٠١٨/٥/١٥ - بلدية قرنة شهوان - عين عار - بيت الككو والحبوس/ الدولة - وزارة الداخلية - محافظة جبل لبنان - روجيه جميل الجميل - رولان ربيع الفغالي.
^٤ق.ش.ل، رقم ٨٣٠ تاريخ ٢٠١٦/١١/٢٢ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٦٣ ص ١١٦.
^٥ق.ش.ل، رقم ٣٥٦ تاريخ ٢٠١٢/١١/٢٥ - المجموعة الإداريّة ص ٥٠.

لا يقتصر الاعتراض على الطرف الآخر في الإنشاء والاستثمار، بل قد يحدث اعتراض من قِبَل أطراف خارج عملية الإنشاء والرخص، وفي الوقت عينه من الممكن أن تقدّم البلديات اعتراضاً على الإنشاء والاستثمار.

الفرع الثاني: اعتراض الغير والبلديات

حمى المشرّع حقوق الجوار قبل الترخيص من خلال التحقيقات، وبعد الترخيص من خلال الأوامر المفروضة في قرار الترخيص وإجراءات التحقيق والملاحقة كما المراجعات أمام مجلس شوري الدولة. وهذا ما أكدته المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٢١٢١ عندما كرّست حق الاعتراض للأشخاص الآخرين أو البلديات التي يهملها الأمر بسبب أخطار أو محاذير يستهدف لها الجوار بسبب تشغيل المحل في كلّ وقت ما لم يفترض أنهم تنازلوا عن هذا الحق، على أن هذه الاعتراضات لا توقف التنفيذ.

وكان للاجتهاد الإداري قراراً يؤكد من خلاله على بقاء حق الاعتراض المعطى لأهل الجوار ضدّ الاستثمار المرخص به قائماً ومقبولاً حتى بغير نصّ صريح لتعلّقه بمبدأ المحافظة على قانونية الأوضاع وتأميناً للصالح العام^١.

إذاً، نرى أن القانون يحاول أن يوفّق بين مصالح أهل الجوار من جهة من خلال تسهيل حقّ الاعتراض وعدم ربطه بمهل مسقط أو بقرار مسبق^٢، ومصالحة أصحاب الاستثمار من جهة أخرى عندما اعتبر أن الاعتراض لا يوقف التنفيذ.

^١ق.ش.ل، رقم ١١٠ تاريخ ٢٠١٦/١١/١٦ – ورثة يوسف موسى عبيدا الدولة- غسان راجي الخوري.
^٢ق.ش.ل، رقم ١١٠ تاريخ ٦٨/١١/٢٣ – المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٨ ص ٨٦.

في سبيل الاعتراض يوجد بعض الأصول الواجب توخيها من جهة مهل الاعتراض (أولاً)، حيث يؤثر على ذلك شخص المعترض (ثانياً) ويوجد محاذير وأخطار (ثالثاً) ويجوز التنازل من قبل أحد أطراف الاستثمار (رابعاً)، وهناك حالات لا يجوز فيها الطعن (خامساً)

أولاً: في مهل الاعتراض

من المعلوم أن المهلة القانونية للطعن بالقرارات الإدارية النافذة حددها القانون بالشهرين، أما مهلة الاعتراض للغير أو البلديات كما ذكرنا سابقاً غير محددة في المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١. إلا أن لهذه القاعدة استثناءها عندما يكون الترخيص بالاستثمار معطى بصورة مؤقتة. بسبب طابعه المؤقت يصبح الطعن بهذه التراخيص ضمن مهلة الشهرين القانونية^١.

وقد عمد مجلس الشورى في قرارته على حماية حق الغير والبلديات بالاعتراض في أي وقت من خلال قراراته نذكر منها على سبيل المثال:

- القرار رقم ٢٠١٨١٥٥٢ الذي قرر من خلاله مجلس شورى الدولة اللبناني اعتبار المراجعة الواردة ضمن المهلة القانونية لأنه يمكن للبلديات الاعتراض في كل وقت على المراسيم والقرارات التي تقضي بتصنيف صناعة أو منح رخصة بسبب الأخطار أو المحاذير بسبب تشغيل المحل^٢.

- في القرار ٢٠١٧١١٧٩ قرّرت المحكمة " بما أنه يستفاد من المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ تاريخ ١٩٣٢١٧١٢٢ المتعلق بالمحطات المصنّفة الواجب التطبيق على

^١ق.ش.ل، رقم ١٧٢٥ تاريخ ٦٧١١١٢١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٧ ص ٢٣٧.
^٢ق.ش.ل، رقم ٥٥٢ تاريخ ٢٠١٨١٣١٨ - بلدية برسّا الدولة- وزارة الصناعة.

المؤسّسات الصناعيّة بغياب نص خاص يرعى مهل الطعن بها، أنه يجوز للأشخاص الثالثين أو الغير الاعتراض والطعن بقرار الترخيص أو منح الرخصة أمام هذا المجلس في كل وقت بسبب أخطار أو محاذير يستهدف لها الجوار بسبب تشغيل المؤسّسة، ما لم يثبت أنهم تنازلوا عن هذا الحق.

- كما جاء في القرار ٢٠١٧\١٨١: "بما أنه بموجب المادة ٦٩ من نظام مجلس شورى الدولة، تسري مهلة الطعن القانونيّة بالنسبة لقرارات الفرديّة من تاريخ التّبلغ أو التّنفيد.

وبما أنه يُستفاد من المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ال تاريخ ١٩٣٢\١٧\٢٢ المتعلّق بالمحلّات المصنّفة الواجب التطبيق على المؤسّسات الصناعيّة بغياب نص خاص يرعى مهل الطعن بها، أنه يجوز للأشخاص الثالثين أو الغير الاعتراض والطعن بقرار الترخيص أو منح الرخصة أمام هذا المجلس في كل وقت بسبب أخطار أو محاذير يستهدف لها الجوار بسبب تشغيل المؤسّسة، مل لم يثبت أنهم تنازلوا عن هذا الحق.

وبما أن المستدعية، وهي من الغير بالنسبة للمجبل المشكو من نشاطه، تدلي بأنها لم تتبّلع القرار المطعون فيه، وأن المستدعي بوجهها لم تقدم لهذا المجلس ما يدحض واقعة عدم تبّلع المستدعية للقرار المطعون فيه وفقاً للأصول أو ما يثبت عكسها، فتكون المراجعة الحاضرة مقدّمة ضمن المهلة القانونيّة طالما أنه غير ثابت من أوراق الملف أنها تنازلت عن حقها في الطعن هذا^٢، كما تؤثر نوعية المعارض كشخص طبيعي او اعتباري على ماهية الاعتراض وهذا ما سيُلاحظ.

^١ق.ش.ل، رقم ١٧٩ تاريخ ٢٠١٧\١١\٢٠ - إنعام شحادة عبودة\ الدولة اللبنانيّة- وزارة الصناعة والمطلوب إدخالهم ورثة سمير طالب.
^٢ق.ش.ل، رقم ١٨١ تاريخ ٢٠١٧\١١\٢٠ - إنعام شحادة عبودة\ الدولة اللبنانيّة- وزارة الصناعة والمطلوب إدخاله روبرت مخلوطة.

ثانياً: في شخص المعترض

يمكن تقديم المراجعات على المراسيم والقرارات من كل شخص طبيعي أو معنوي، له مصلحة في أمور الأخطار والمحاذير الناشئة عن الصناعة في جواره سواء كان مالكا أم مستأجراً. وقد اعتبر الاجتهاد الإداري أن المصلحة تنتفي إذا كان صاحب العقار غير مقيم بالتالي لا يسمح لصاحب العقار الغير مقيم فيه طلب إبطال الترخيص الممنوح لمؤسسة مصنفة أمام القضاء الإداري لسبب انتفاء المصلحة، وكل ما يثيره صاحب العقار الغير مقيم في علاقته مع صاحب الرخصة بشأن عقاره يخرج عن نطاق قضاء الإبطال ويعود النظر فيه إلى القضاء العدلي المختص^١. أما الغير الشاغل للعقار المجاور فله مصلحة أكيدة للطعن بقرار الترخيص بكل ما ينطوي عليه من تجاوز لحدّ السلطة^٢، أما حالة المجاورة فقد فسرها الاجتهاد الإداري بالقرار ٢٠١٨١٦٠١ بحسب ما جاء في نصّ الحكم: "وبما أن حالة المجاورة هي حالة واقعية يعود أمر تقديرها للقاضي بالنظر للظروف الخاصة بكل قضية، وهي لا تعني بالضرورة التلاصق، إذ يكفي كي يكتسب الغير صفة المجاور أن تكون المسافة ما بين الموقع الذي يتواجد فيه هذا الأخير وموقع المحل المصنّف المشكو منه مسافةً مقبولةً بالنظر إلى طبيعة المؤسسة و أهميتها^٣.

ثالثاً: الاعتراض بسبب الأخطار والمحاذير

اشترطت المادة ٣١ من المرسوم ٣٢١٢١ اعتراض الأشخاص الآخرين أو البلديات التي يههما الأمر بسبب وجود أخطار أو محاذير، والسؤال الذي يطرح هنا هو عن ماهية هذه الأخطار والمحاذير وكان للاجتهاد دوراً في إيضاح هذه النقطة معتبراً أنه لا يوجد معيار ثابت وموحد

^١ق.ش.ل، رقم ٨٥٣ تاريخ ٦٢١١١٩ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٢ ص. ٢٠٩.

^٢ق.ش.ل، رقم ٣ تاريخ ٧١١١١١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٧١ ص. ٥٩.

^٣ق.ش.ل، رقم ٦٠١ تاريخ ٢٠١٨١٣١٩ - مارون بو داغر\ الدولة والمطلوب إدخاله مخايل منيع.

يعيّن بموجبه الحدّ الذي لا يمكن للجار تجاوزه حتى يعتبر تصرفه مضرّاً بجاره ضرراً غير مألوف يوجب المسؤولية، إذاً هذه المسألة قضية واقعية متروكة لتقدير قضاة الموضوع حسب الظروف الخاصة بكل دعوى^١، على أن يقع على المستدعي موجب أن يبيّن الأسباب والمحاذير التي يتذرّع بها للطعن بالقرارات وإلا ردت مراجعته^٢، وقد يتنازل أهل الجوار عن حقهم في الاعتراض في بعض الحالات التي تستحق الدراسة.

رابعاً: تنازل أهل الجوار

تنص المادة ٣١ على حق الاعتراض للأشخاص الآخرين والبلديات دون تقييده بأي مهلة شرط ألا يكونوا قد تنازلوا عن هذا الحق، غير أن الاجتهاد لم يعتبر تنازلاً عن حق الاعتراض سكوت أهل الجوار مدة خمس سنوات أو أكثر بل اعتبر أن التنازل عن حق الاعتراض يحصل إذا صدر عن أهل الجوار أعمال إيجابية يستدل منها موافقتهم الضمنية على إنشاء المؤسسة كأن يتعاملوا معها أو يسهلوا لها أموراً بإعطائها بعض المنافع كحق المرور أو إمدادها بالتيار الكهربائي أو المياه وما شابه^٣.

وفي بعض الحالات لا يجوز الطعن مما يفرض دراسة هذه الحالات بشكل دقيق.

خامساً: لا يمكن الطعن في هذه الحالات

حدّد المشرّع في المادة ٣٢ الحالة التي مع تحقّقها لا يمكن لأهل الجوار الاعتراض وهي امتلاك الأشخاص الآخرين بعد الإعلان ونشر القرار أو بعد صدور قرار تخفيف الشروط: "أن الأشخاص الآخرين الذين لم يمتلكوا عقارات أو لم ينشئوا مباني في جوار محل مصنّف إلا بعد

^١ تمييز لبناني غ. ٤ قرار رقم ١١ تاريخ ٨٥٢١٢٨ - حاتم ج ١٨٧ ص ٦٧٩.
^٢ ق.ش.ل، رقم ١٧٦ تاريخ ١٩٧٥١٢٢٧ - المجموعة الإدارية ص. ١٢٣.
^٣ ق.ش.ل، رقم ٥١٨ تاريخ ٧٠١٢١١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٧١ ص. ٦١.

الإعلان ونشر القرار المشتمل على الترخيص أو على تخفيف الشروط الأولى المفروضة على المحل لا يقبل تقديم اعتراضهم على القرار المشار إليه.

أما الاجتهاد الإداري حدّد حالاتٍ أخرى لا يمكن لأهل الجوار الطعن بالاستثمار في حال تحقّقها نذكر بعضاً منها على سبيل المثال لا الحصر:

لا سبيل إلى الطعن بالقرار الصادر عن المحافظ والقاضي بالتّرخيص لاستثمار معمل صناعة جديدة (بلاستيك) لمدة سنة واحدة وعلى سبيل التجربة إذا ما روعت في إعطائه الشروط المفروضة بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٩٣٢١٢١^١.

لا يمكن لأهل الجوار الطعن إذا ما وقع القرار الإداري، الذي جاء يخفّف من قيود سابقة وضعت لتلافي محاذير استثمار محل مصنّف موقعه القانونيّ وجب ردّ مراجعة الطعن فيه^٢.

في سياق البحث في المنازعات القضائيّة الناشئة عن استثمار المؤسسات والمحطات المصنّفة لا بدّ من تسليط الضوء على الطوارئ التي من الممكن أن تتعرّض لها عمليّة الاستثمار.

المطلب الثاني: طوارئ الاستثمار

قد تنتهي مدّة الترخيص المؤقت بانتهاء المدّة القانونيّة المحدّدة له. كما قد ينتهي الاستثمار إذا اتخذ المستثمر قراراً بالإنقطاع عن الاستثمار دام لسنتين أو أكثر. وبعيداً عن هاتين الحالتين، تستطيع الإدارة إيقاف المستثمر عن الإستثمار وإلغاء رخصة الإستثمار الممنوحة له. سنرى

١.ق.ش.ل، رقم ١٨ تاريخ ٦٤/١١/٤ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٦٤ ص ١٦٧.
٢.ق.ش.ل، رقم ٣٥٠ تاريخ ٧٢/١٠/٢٥ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٧٣ ص ٥٨.

تفاصيل الطوارئ التي قد تطرأ على الاستثمار وتؤدي إلى توقّفه سواء نتيجة إرادة المستثمر أو نتيجة قرار إداري يقضي بإيقاف الاستثمار.

يوجد بعض الحالات التي يتوقف فيها الاستثمار لمدة من الزمن قد تقصر أو تطول، كصدور قرار إداري ينص على إيقاف الاستثمار، أو أن يتوقف الاستثمار لمدة بسيطة لا تزيد عن ستة أشهر، كما هناك أصول لتنظيم إيقاف الاستثمار في الفئة الثالثة:

الفرع الأول: الإيقاف الإرادي عن الاستثمار

الوقف الإرادي عن الاستثمار هو التوقف الناتج سواء عن إرادة المستثمر الحرّة أو نتيجة وقوع قوّة قاهرة حالت دون تشغيل المستثمر لمؤسسته. بحث المشرّع هذه الحالات ووضع شروط لاستكمال عمل المؤسسة وذلك بهدف تنظيم عمل المؤسسات المصنّفة وحماية المصلحة العامّة:

أولاً: التوقف عن الإستثمار لمدة سنتين

جاء في نصّ المادة ٢٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ ما يلي: "أن قرار الترخيص في فتح محل مصنف لا يبقى له مفعول إذا لم يفتح المحل في المدة التي عينها هذا القرار، ولا يجوز أن تنقصر هذه المدة عن سنتين. وكذلك إذا بقي المحل بلا استثمار مدة سنتين متعاقبتين ما لم يكن هناك قوّة قاهرة." هناك قوّة قاهرة.

ما يهّمنا هنا هو التركيز على الشقّ الثاني من هذه المادّة: "وكذلك إذا بقي المحل بلا استثمار مدّة سنتين متعاقبتين ما لم يكن هناك قوّة قاهرة." يستنتج من هذه العبارة أن توقّف صاحب الرخصة عن استثمار مؤسسته المصنّفة مدّة سنتين بلا انقطاع يسقط مفعول قرار الترخيص ما لم يكن السبب الذي أجبره على توقيف الاستثمار يعدّ سبباً قاهراً.

فكلّ مستثمر إنقطع عن استثمار مؤسسته مدّة سنتين متواليتين ثمّ أراد العودة إلى استثمارها
تلزّمه المادة ٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٣٦١١١٩ أن يعلم بذلك مدير الصّحة العامّة
بكتاب مضمون بيّين فيه عند الاقتضاء الأسباب القاهرة التي دعت إلى هذا التأخير.

وإذا أثبت صاحب الترخيص أن أسباباً القاهرة اضطرتّه إلى وقف استثمارها مدّة سنتين متواليتين
فيعطيه مدير الصّحة والاسعاف العام بناء على طلبه وبعد أخذ رأي اللجنة الصحيّة الدائمة،
مهلة جديدة للعودة إلى العمل بموجب قرار معلّل. أمّا إذا لم يثبت أن هناك أسباباً القاهرة فيتّخذ
مدير الصّحة بعد الاستشارة المذكورة قراراً معلّلاً بإلغاء الرخصة^١.

عند المخالفة، أي إذا لم تفتح المؤسسة خلال المهلة المحدّدة أو أقفلت لمدة سنتين متتاليتين، ينظّم
بحسب المادة ٧ من المرسوم E١١١١٩ محضر ضبط بحضور صاحب الترخيص وإذا لم يكن
حاضر فيدعى بحسب الأصول. هذه المحاضر يمكن أن تؤدّي إلى اسقاط الحق بالتّرخيص.

أما إذا فتحت المؤسسة بعد انقضاء المهلة المحدّدة أو أعيد استثمارها بعد انقطاع سحابة سنتين،
يجب عندها تنظيم محضر ضبط ضمن مهلة سنة من الفتح أو إعادة الاستثمار تحت طائلة
بطلان المعاملة التي تليه. وفي هذه الحالة على المستثمر أن يثبت وجود قوّة القاهرة لكي يعطى
مهلة جديدة، لكن عدم جواب المستثمر وعدم إثباته وجود القوّة القاهرة يجعل محضر الضبط
محفوظاً ويتّخذ قراراً بإلغاء الترخيص.

قرار الإلغاء يجب أن يكون معلّلاً وأن يشار من خلاله إلى: محضر الضبط، تبليغ صاحب
الشأن، المهلة التي أعطيت للإجابة، وجواب صاحب الشأن عند الاقتضاء.

^١ المادة ٦ من المرسوم الاشتراعي رقم E/١١١٩ تاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٣٦ المتعلّق بتطبيق أحكام المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل.

غير أن الفقه الإداري سمح باستمرار رخصة سينما على الرغم من الإنقطاع عن الإستثمار لمدة تزيد عن السنتين مادامت هذه الرخصة غير مستردّة بموجب قرار صريح صادر بالشكل الذي صدر به قرار الترخيص:

"بما أنه من الرجوع إلى أحكام المادة ٦ فقرتها الأخيرة وإلى المادة ٧ فقرتها الأخيرة من المرسوم ١١١٩ تاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٣٦ المتخذ تطبيقاً لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ تاريخ ٢٢ تموز ١٩٣٢ المتعلق بالمحلّات المصنّفة، يستفاد أن رخصة استثمار كتلك معيّنة في أوراق الإيداع، تبقى قائمة ما لم تقدّم السلطة التي أصدرتها على استردادها.

وبما أنه ما دامت هذه الرخصة غير مستردّة بموجب قرار صريح صادر بالشكل الذي صدر به قرار الترخيص، فإن هذا الأخير يبقى قائماً وذلك عملاً بمنطوق المادتين التنظيميتين المشار إليهما أعلاه، فضلاً عن مبادئ القانون التي ترعى الأعمال الإدارية."

نستنتج إذًا أن إلغاء الترخيص يجب أن يتخذ بموجب قرار صريح ولا يمكن استنتاجه بمجرد مرور سنتين على توقّف الاستثمار.

وفي العام ٢٠٠٢، أعاد المشرّع التأكيد على هذه القاعدة في المادة ٣٣ من المرسوم ٢٠٠٢/١٨٠١٨ المتعلق بالمصانع: " يسقط الحق بالتّرخيص المعطى للمؤسسة الصناعية، ما لم يتم تجديده، في الأحوال التالية:

١- إذا لم تتم المباشرة باستثمار المؤسسة من الفئتين الأولى والثانية خلال المهلة المحددة لذلك في قرار الترخيص، والتي لا يجوز أن تنقص عن ثلاث سنوات.

٢- إذا كانت المؤسسة من إحدى الفئات الثالثة أو الرابعة أو الخامسة ولم يباشر استثمارها خلال مدة سنتين.

ثانيًا: التوقف عن الإستثمار لمدة ستة أشهر

أن المحلّات السابقة للتصنيف يسقط حقها في مزية الأسبقية إذا انقطع عملها مدة ستة أشهر أو انتقلت من مكان إلى آخر بحسب المادة ٢٧ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١. غير أن الاجتهاد الإداري لم يعتبر الانقطاع الموسمي عن العمل في المؤسسة المصنفة بمثابة التوقف بالمعنى المقصود في المادة ٢٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٢١٢١ المُفقد لحق الأسبقية لها أو لحقها بالقدم^١.

وقد أكد المشرّع في المادة ١١ من المرسوم الاشتراعي رقم E١١١١٩ في هذا الموضوع قوله: "أن التنبّث من انقطاع مؤسسة موجودة قبل صدور النظام الإداري العام الذي تصنف بموجبه الصناعة التابعة لها المؤسسة يجري بحسب نفس الشّروط والصيغ والمهل المحددة في الفقرتين الأخيرتين من المادة السابعة من هذا المرسوم فيبلغ مدير الصحة العامة محضر الضبط إلى صاحب العلاقة وبعد أن يبين هذا ملحوظاته أو يبيدها بناء على طلب المدير يصدر المدير - عند الاقتضاء - قرارًا مغلًا يسقط بموجبه حق صاحب المؤسسة بالقدم.

ثالثًا: انقطاع عن استثمار الفئة الثالثة

أمّا فيما يتعلّق بالمحلّات المصنفة من الفئة الثالثة، أوجبت المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي ٣٦١E١١١٩، والمادة ٢٨ من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل على صاحب الترخيص الذي انقطع عن استثمار محلّ من الصنف الثالث لمدة تزيد عن سنتين أو إذا لم يفتح المحل في خلال سنة واحدة من تاريخ تقديم التصريح أن يقدّم تصريحًا جديدًا بحسب الصيغ القانونية.

١ق.ش.ل، رقم ١٣١٢ تاريخ ٦٥/٩/٢ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٥ ص ١٥٨.

الفرع الثاني: التوقف الإداري عن الاستثمار

المراقبة الدائمة والمستمرّة للإدارة تخولّها رصد المخالفات والحالات المحدّدة في القانون والتي مع تحقّقها تستطيع معه الإدارة إلغاء التّراخيص أو سحبها أو توقيف المؤسسة عن العمل مؤقتاً. الوقف الإداري إذاً هو الإيقاف عن الاستثمار الناتج عن قرار إداري بسبب شروط حدّدها القانون وسنبحث حالاتها في هذا الفرع

أولاً: أسباب قرار الإيقاف عن الاستثمار

حدّد المشرّع من خلال بعض المواد القانونيّة الحالات التي تتدخل فيها الإدارة لإيقاف استثمار المؤسسة المصنّفة، نذكر المادتين ٢٩ و ٣٠ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١، والمادّة ١٣ من المرسوم الاشتراعي ٣٦١E١١١٩.

في المادة ٢٩ تحدّث المشرّع عن الإيقاف المؤقت محدّداً الشّروط التالية: أن يكون المحل صناعي، غير داخل في بيان المؤسسات المصنّفة، يحدث أخطاراً أو يلحق محاذير هامة سواء كان بالأمن أو بطيب الهواء أو بالنظافة أو براحة الجيران أو بالصحة العامة. عند تحقّق هذه الشّروط يوجّه إنذاراً لصاحب المؤسسة بوجوب اتّخاذ تدابير خلال مهلة، وإذا امتنع عن القيام بما طلب إليه خلال المهلة المحدّدة فيتم توقيفه مؤقتاً عن العمل.

وفي المادة ٣٠ حدّد المشرّع الشّروط التالية لإلغاء المحل عند الاقتضاء بدون تعويض وبمقتضى مرسوم: محل صناعي، حاصل على ترخيص أو مصرّح به، موجود من قبل صدور المرسوم، يعرّض الجوار أو الصحة العامة لمخاطر أو محاذير هامة، وكانت التدابير المنصوص عليها في هذا المرسوم غير كافية لإزالة المخاطر أو المحاذير. إذا يتبيّن لنا من شروط هذه المادّة أن المشرّع علّق اتخاذ تدبير إلغاء المؤسسة على توفّر هذه الشّروط وأن

يكون عامل الضرر الذي يلحق استمرار الاستثمار بالغ الخطر وعدم جدوى كل تدبير فني أو قانوني في تلافي الخطر.

وبحسب الاجتهاد الإداري، على الإدارة أن تتحقق وتبيّن الأضرار الناشئة عن متابعة استثمار المؤسسة ودرجة خطورتها وما اتخذته من التدابير الفنية والقانونية لمعالجة الوضع وكيف أن هذه التدابير لم تفلح في إزالة المحاذير والأخطار. وعملها بهذا الشأن يقع حتماً تحت رقابة القضاء الإداري أن لجهة الوقائع وإن لجهة توفر الشروط التي يفرضها القانون في التدبير المتخذ.^١ غير أن الإزعاج الذي يبرر إيقاف المؤسسة عن الاستثمار يجب أن يتجاوز الحدّ المعقول الذي يجب أن يتحمّله الجار بحسب قرار صادر عن مجلس شورى اللبناني^٢.

وكان الاجتهاد أيضاً بالمرصاد لأي مخالفة لأحكام هذه المادة، بحيث ألغى بسبب تجاوز حدّ الوظيفة القرار الصادر عن المجلس البلدي بسحب إجازة استثمار معمل تلج لأن المادة ٣٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٢١ تنصّ على أن إزالة محل مصنّف مجاز به قانوناً لا تكون إلا بموجب مرسوم^٣، كما يجدر دراسة التعويض عن الإقفال الإداري وبحث تفاصيل وشؤون هذا التعويض.

ثانياً: في التعويض عن الإقفال الإداري

لم يفرض المشرّع على الإدارة التعويض عند تطبيق أحكام المادة ٣٠ من المرسوم الاشتراعي ٣٢١٢١، غير أن الاجتهاد الإداري قضى بأن إلغاء المحل بموجب هذه المادة هو التدبير الأخير الذي لا يجوز للإدارة أن تلجأ إليه إلا بعد أن تستنفذ جميع الوسائل والسبل الأخرى لدرء المخاطر والمحاذير المقررة بالمواد ١١ و ١٤ و ١٥ و ١٧ و ١٩ من المرسوم عينه. وإن الإدارة

^١ق.ش.ل، رقم ١٨٣، تاريخ ٥٩١٧\١١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٥٩ ص. ١٤٩.

^٢ش.ق.ل، رقم ٢٢٦ تاريخ ٧٣\٤\١١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٧٣ ص. ١٦.

^٣يراجع: ق.ش.ل، رقم ٤١ تاريخ ٣٦\٦\٢٢ - النشرة القضائية - مجموعة قرارات مجلس الشورى ج ٤ ص. ٥٤.

ق.ش.ل، رقم ٢٠ تاريخ ٦١\١\١٨ - المجموعة الإدارية - سنة ١٩٦١ ص. ٣٠.

بلجوتها للتدبير الأخير القاضي بالإلغاء خلافاً لما نصّت عليه المادتان ٣٠ و ١١ تكون قد ألزمت نفسها بالمسؤولية مع ما يترتب على ذلك من تعويض المدعي عن الأضرار اللاحقة به بسبب هذه المسؤولية.^١ تلزم الإدارة نفسها بالمسؤولية أيضاً وتساءل بالتعويض في حال أفلت مؤسسة مصنفة نتيجة قرار متسرّع ومسند إلى وقائع مغلوبة.^٢ كما تسأل الإدارة التعويض عن الضرر الناتج عن إساءة استعمال سلطة التقدير الممنوحة لها مفرقةً في المعاملة بين المواطنين الذين هم في ذات الوضع.^٣

أما لجنة تقدير الأضرار والخسائر، قرّر مجلس الشورى عن طريق القضاء الشامل وبما له من حقّ في التقدير، الضرر والخسائر التي تكون لحقت بصاحب أحد المحلّات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعة الذي أفل محلّه خلافاً للقانون، عن المدّة الواقعة بين تاريخ قرار الإدارة بالإقفال وتاريخ صدور القرار بإبطاله، ويلزم الدولة بأدائه مع الفائدة القانونية من تاريخ ربط النزاع.^٤ إذاً لصاحب المؤسسة المصنّفة التي أفلتت مؤسسته بموجب مرسوم قضى مجلس الشورى بإبطاله لمخالفته القانون، الحق بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به طيلة مدة الإقفال.^٥

ثالثاً: المؤسسات الصناعية

شكّلت المادتان ٣٤ و ٣٥ من المرسوم رقم ٨٠٨١ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١٢ والمتعلّق بتحديد أصول وإجراءات وشروط الترخيص بإنشاء المؤسسات الصناعية واستثمارها تعديلاً للمادتان ٢٩ و ٣٠ من المرسوم الاشتراعي ٢١/ل خاصة وأن المادة ٤١ من المرسوم ٨٠٨١

^١ق.ش.ل، رقم ١٣ تاريخ ٥٨/١١/١٤ - النشرة القضائية سنة ١٩٥٩ ص ٣٤٦.

^٢ق.ش.ل، رقم ١٠٠٥ تاريخ ٦٧/٦/١٨ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٧ ص ٢٠٣.

^٣ق.ش.ل، رقم ١٦٠٠ تاريخ ٦٧/١٠/٣١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٧ ص ٢٢٧.

^٤ق.ش.ل، رقم ٥٦٦ حتى ٥٦٩ تاريخ ٦١/١٠/١٦ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٨ ص ٢٣٧.

^٥ق.ش.ل، رقم ٧٤٩ تاريخ ٦٣/٤/١٨ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٣ ص ٢٦٢.

ألغت جميع الأحكام المخالفة لهذا المرسوم أو غير المتّفقة مع مضمونه. بهذا أصبحت المصانع تخضع لأحكام المادتين ٣٤ و ٣٥ من المرسوم الاشتراعي ٢٠٠٢/١٨٠٨١.

وقد نصّت المادة ٣٤ من المرسوم رقم ٨٠٨١ على الآتي: "إذا كان استثمار مؤسّسة صناعية غير مجاز بموجب ترخيص نظامي، يلحق أضرارًا بالجوار أو بالصحة العامة، يحق لوزير الصنّاعة بعد اخذ رأي لجنة التّرخيص المختصة، أن يطلب إلى صاحب المصنع تسوية أوضاع مؤسسته طبقًا لشروط هذا المرسوم، ضمن مهلة ستة أشهر كي يحصل على التّرخيص القانوني. وإذا امتنع صاحب المصنع عن القيام بما طلب منه ضمن المهلة المذكورة، يتم إقفال المصنع، وذلك بعد استطلاع رأي لجنة التّرخيص والمجلس البلديّ المختصّ."

كما جاء في نصّ المادة ٣٥ ما يلي: "إذا كان تشغيل واستثمار مؤسّسة صناعية مصنّفة مجازًا بموجب ترخيص قانوني وهو يعرض الجوار أو الصحة العامة لمخاطر أو لمحاذير هامة، رغم التدابير المتخذة تنفيذاً لأحكام هذا المرسوم وللشروط المحدّدة في التّرخيص المعطى، يطلب وزير الصنّاعة من صاحب المؤسّسة اتخاذ تدابير إضافيّة لتلافي المخاطر والمحاذير المذكورة. فإذا لم تنفذ التدابير الإضافيّة هذه ضمن المهلة المحددة أو إذا كانت هذه التدابير غير كافية لتلافي المخاطر والمحاذير، يمكن إيقاف المصنع مؤقتاً عن العمل بانتظار معالجة وضعه، وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الصنّاعة بعد استطلاع رأي لجنة التّرخيص والمجلس البلديّ المختصين وبعد الحصول على تقرير من معهد البحوث الصناعية يؤكّد استمرار وجود المخاطر والمحاذير المشكو منها."

ومن مقارنة النصّين، يتبيّن لنا أن كليهما يعالجان الأضرار الناشئة عن استثمار المؤسّسات الصناعيّة، إلّا أن النصّ الأوّل تناول المؤسّسات الغير مجاز استثمارها بموجب ترخيص نظامي أمّا النصّ الثاني فعالج المؤسّسات المجازة بموجب ترخيص قانوني والمتخذة تدابير لتلافي

المخاطر والمحاذير وعلى الرغم من ذلك بقي استثمارها يعرّض الجوار والصحة العامة لمخاطر ومحاذير هامّة.

قد يحصل إيقاف مؤسّسة صناعيّة غير مجازة بموجب ترخيص، أو يتمّ إيقاف مؤسّسة صناعيّة مجازة بموجب ترخيص كما وتجدر دراسة عدم توجّب شكلية الإنذار.

أ- إيقاف مؤسّسة صناعيّة غير مجازة بموجب ترخيص

في الواقع، كلّ استثمار لمؤسّسة صناعيّة غير مجاز بموجب ترخيص نظامي يكون وزير الصناعة هو المرجع الصالح لاتخاذ التدابير القانونيّة بحقّها. فلوزير الصناعة، بعد أخذ رأي اللجنة المختصة للتّرخيص أن يطلب من صاحب المصنع تسوية أوضاع مؤسّسته كي يحصل على التّرخيص القانوني طبقاً للإجراءات القانونيّة المفروضة في المرسوم ٨٠٨١ وذلك ضمن مهلة ستة أشهر.

غير أن إنقضاء مهلة الستّة أشهر، وامتناع صاحب المصنع القيام بما طلب منه، يستطيع وزير الصناعة في هذه الحالة، وبعد استطلاع رأي لجنة التّرخيص والمجلس البلديّ المختصّ، أن يقل المصنع.

ب- إيقاف مؤسّسة صناعية مجازة بموجب ترخيص

بالمقابل، أن قرار إيقاف مؤسّسة صناعيّة مجازة بموجب ترخيص قانوني لا يمكن أن يتّخذ وزير الصناعة، بل هو قرار يتّخذ بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الصناعة وبعد استطلاع رأي لجنة التّرخيص والمجلس البلدي المختصين وبعد الحصول على تقرير من معهد البحوث الصناعية يؤكد استمرار وجود المخاطر والمحاذير المشكو منها. بالإضافة إلى ذلك، قبل اتخاذ قرار التّرخيص، يطلب وزير الصناعة من صاحب المؤسّسة اتخاذ تدابير إضافيّة على تلك المتّخذة سابقاً، وإذا لم تتفدّ هذه التدابير الإضافيّة ضمن المهلة أو

نفذت ولكن لم تكن التدابير الجديدة كافية لتلافي المخاطر والمحاذير، عندها يمكن اللجوء إلى اتخاذ قرار الإيقاف المؤقت.

ت- عدم توجب شكلية الإنذار

وكان الاجتهاد والفقهاء الإداري في قرارات سابقة لهم، اعتبروا عدم توجب توجيه إنذار قبل إصدار قرار بتوقيف أو إقفال مؤسسة من الصنفين الأول والثاني مستثمرة بدون ترخيص.

فالمادة ١٣ من المرسوم رقم ١١١٩ نصت على: "أن إنشاء مؤسسة معدة لصناعة داخلية في الصنفين الأول والثاني أو فتح هذه المؤسسة أو الشروع في استثمارها دون ترخيص يستوجب - حسب الظروف - إيقاف العمل فيها أو إقفالها بموجب قرار من مدير الصحة العامة." يتضح من هذا النص عدم توجب توجيه إنذار قبل إصدار قرار يقضي بتوقيف أو إيقاف مؤسسة من الصنفين الأول والثاني أنشئت أو فتحت أو شرع في استثمارها دون ترخيص، وقد أعطى الفقهاء تبريرين لعدم توجب شكلية الإنذار:

التبرير الأول، أن المشرع لو شاء للحظ معاملته الإنذار صراحةً كما فعل في أحوال أخرى تتعلق بمؤسسات مصنفة، أمّا التبرير الثاني الذي يؤيد عدم توجب شكلية الإنذار كون نصّ المادة ١٣ قد لحظ تبريرين يمكن اعتماد أحدهما أو كلاهما تتابعًا وذلك بأن لا تقفل المؤسسة غير المرخصة فورًا بل أن توقف إذا سمحت الظروف وكان من المعقول أن يتمكن صاحبها من الاستحصال على ترخيص لها^١.

^١ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، إشارة رقم ٤١٧/ر/١٩٦٨ الرئيس روبيير عيدو غانم والقاضي كاتينا الغلام بناء لطلب وزير الداخلية.

الخاتمة

في الختام، من الواضح أن المؤسسات المصنفة متعددة الفئات، وأنها مقسمة لأنواع عدة. ومما لا شك فيه أن أضرار المؤسسات المصنفة متنوعة بشكل يجعل المشرع عاجز عن تصنيف كافة المؤسسات المزعجة والمضرة نظراً لتعددتها.

بالإضافة إلى ذلك، كان الواقع والتطور كفيلين بظهور كل يوم مؤسسة يمكن إعتبارها مصنفة، مما أوجب على التشريع أن يتماشى مع الواقع ويكون حديث بقدر المستطاع. علماً أن القوانين القديمة والمعدلة مرّات عدة جعلت الإجابة على الإشكاليات القانونية أكثر تعقيداً ، فلا بدّ من تشريع موحد لكافة هذه النقاط المبعثرة في قرارات عدة.

ومن ناحية أخرى، يهّم موضوع المؤسسات المصنفة وتشريعاتها كل مواطن يريد الاستثمار في بلده، لذا فالقوانين المتعلقة بالمؤسسات المصنفة يجب أن تكون أكثر وضوحاً و سهولة للأفراد خاصة وأنّ صاحب المؤسسة المصنفة يعدّ مستثمراً غير ملم بالقواعد القانونية التي ترعى أحكام مؤسسته لذلك على هذه القواعد والأصول القانونية أن تكون واضحة ومحددة بشكل لا يشوبه التباس.

أما من الجهة العملية، نستخلص من بحثنا هذا أهمية الدور الرقابي الذي تمارسه الإدارة، من هنا وجوب التشديد في مراقبة الاستثمار في المرحلة التي تلحق الترخيص، تلافياً لأي شكل من أشكال الرشاوى، ولعلّ ذلك يكون إحدى الخطوات في مكافحة الفساد.

من خلال البحث في هذا الموضوع الشائك، لا بدّ من تسليط الضوء على بعض النقاط وتقديم بعض التوصيات المهمة التي يجدر تحقّقها:

١- من الضروري صدور بعض التعديلات القانونية، التي يتطلبها القانون لكي يصبح أكثر عصريّةً وقدرةً على مواكبة الواقع.

٢- أن التشريع اللبناني بات قديماً في هذا السياق، لذا يفترض أن يعالج هذا الموضوع على أساس كل ما جرّبه التجارب التشريعيّة في هذا المنحى.

٣- يجب تفعيل منظومة الرقابة الإداريّة الحاسمة للجمعيات البيئية، كي تتمكن من ممارسة دورها الرقابي الحازم في مجال الاستثمار.

٤- من الضروري وضع قوانين ناظمة وتفرض العقوبات، الرامية لردع أي مخالفة أو تعدي.

٥- بات من الملح إنشاء لجنة فرعية في كل مؤسسة مصنّفة، لمتابعة ومراقبة مدى التأثير البيئي للمؤسسة على المدى الطويل والأخذ بعين الحسبان لموضوع التنمية المستدامة.

٦- يفترض إخضاع أصحاب المحال والمؤسسات المصنّفة لدورات تدريبيّة تنظّمها وزارة البيئة، لمرافقة عمل المؤسسات ودفعها لتكون تحت سلطة التنمية المستدامة.

المصادر والمراجع

المراجع العربية

- ١- مغبغب، نعيم: المؤسسات المزعجة والخطرة (التراخيص ومفاعيلها)، دراسة في القانون المقارن، الطبعة الأولى ٢٠١٥.
- ٢- القيسي، محي الدين: مبادئ القانون الإداري العام؛ منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٩٩.
- ٣- محمود أحمد، عمر: مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في المواد الإداريّة.
- ٤- شيا، عبد العزيز ابراهيم: مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني؛ الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٦.
- ٥- نخلة، مورييس: الممتاز في الاجتهاد الإداري؛ منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.
- ٦- السويسي، فاطمة: المنازعات الإداريّة: نظام مجلس شوري الدولة: تشريع- اجتهاد؛ المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس- لبنان، ٢٠٠٤.
- ٧- ابو يونس، محمد: الإجراءات الإداريّة: وقف تنفيذ الحكم الإداري من محكمة الطعن في المرافعات الإداريّة؛ دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨.
- ٨- سعد، جورج: القانون الإداري العام والمنازعات الإداريّة؛ منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٩- نخلة، مورييس: الوسيط في المحلّات المصنفة، منشورات الحلبي الحقوقية.

المراسيم

١. المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل تاريخ ٢٢ تموز ١٩٣٢ المتعلق بالمحلّات الخطرة والمضرة والمزعجة.
٢. المرسوم ١٧٣٣٥ تاريخ ١٥ أيلول ١٩٥٧.
٣. المرسوم ١١٦ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩.
٤. المرسوم الاشتراعي ٥٢٤٣ تاريخ ٥ نيسان ٢٠٠١ المتعلق بتصنيف المؤسسات الصناعيّة.
٥. استشارات متفرقة لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل.

٦. الجريدة الرسميّة، العدد ٤٤، تاريخ النّشر ٢٠١٦/٩/٨.
٧. الجريدة الرسميّة، العدد ٤٤، تاريخ النّشر ٢٠١٦/٩/٨.
٨. شورى فرنسي، تاريخ ١٩٣١/٣/٢٧، Ledur، مجموعة لوبون.
٩. المرسوم رقم ٤٢٢١ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٨.
١٠. قانون ١٩٥٠/١٢/١٤ المتعلق بأصول استثمار الفنادق والملاهي والمطاعم والمقاهي والحانات.
١١. قانون إنشاء مجلس الانماء والاعمار رقم ٧٧/٥ الصادر بتاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٧٧.
١٢. قانون التنظيم المدني رقم ٨٣/٩٦ الصادر بتاريخ ٩ أيلول ١٩٨٣.
١٣. م.ش.د. رقم ٩٣، تاريخ ٢١ شباط ١٩٧٣، الياس متى ضد الدّولة اللبنانيّة_ النشرة الإداريّة اللبنانيّة ١٩٧٣.
١٤. قرار م.ش.د. رقم ٥٤٥، تاريخ ٢٠ شباط ١٩٧٣، فرانكوليان ضد الدّولة اللبنانيّة_ النشرة الإداريّة اللبنانيّة ١٩٧٣.
١٥. م.ش.د.، قرار رقم ٥٤٥، تاريخ ٢٠ شباط ١٩٧٤، الياس متى ضد الدّولة اللبنانيّة_ النشرة الإداريّة اللبنانيّة ١٩٧٣.
١٦. م.ش.د.، قرار رقم ٢٣٤/٢٠٠١، تاريخ ١٣/١٢/٢٠٠١، سنا حبيب وميشال عزيز سرحان على الدّولة.
١٧. المرسوم ٩٢٥٩ تأويخ ١٦ أيار سنة ١٩٥٥ التي أقامت المجلس الصّحي في المحافظات مقام اللجنة الصحيّة الدائمة.
١٨. ق.ش.د. رقم ٧٣٣ تاريخ ٦٤/٦/٣٠- سماحة الدّولة- م.إ. سنة ١٩٦٤.
١٩. مرسوم إشتراعى رقم ١١ تاريخ : ١٩٥٤/١٢/٢٩ عدد الجريدة الرسميّة: ١ | تاريخ النّشر: ١٩٥٥/٠١/٠٥.
٢٠. شورى فرنسي، في ١٩٧٣/٤/٩ Barbe مجموعة لوبون.
٢١. شورى فرنسي، في ١٩٦٤/١٢/٤ نقابة Arciveaux مجموعة لوبون.
٢٢. مجموعة قرارات مجلس شورى الدّولة، ١٩٣٦، ١٩٤٠.
٢٣. شورى فرنسي، في ١٩٣٩/١١/٢٢ Audry مجموعة لوبون.
٢٤. شورى فرنسي، تاريخ ١٩٥٧/٤/٨ Tousseau مجموعة لوبون.
٢٥. المرسوم رقم ٨٣٧٧ تاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦١، الذي عدل بموجب القانون الصادر في ١٠ نيسان ١٩٣٦، الخاص بتنظيم وزارة الصّحة.
٢٦. المرسوم ٢٠٠٢/٨٠١٨

٢٧. قانون التنظيم المدني.
٢٨. م.ش.د. ، قرار رقم ١٩٩٥/٥٥ ، جوزف السمراني ورفاقه على الدّولة- بلدية الزلقة
عمارة شلهوب.
٢٩. ق.ش.د.، قرار رقم ١٩٨٢/٧٦ ، ميشال وفيليب الرئيس على الدّولة.
٣٠. ق.ش.د.، قرار رقم ٥٤٥ تاريخ ٧٤\٢\٢٠- المجموعة الإداريّة سنة ١٩٧٤.
٣١. م.ش.د. ، قرار رقم ١٩٨٢/٧٦ ، ميشال وفيليب الرئيس على الدّولة.
٣٢. م.ش.د.، قرار رقم ١٩٩٦/٢٥٣، تاريخ ١٠/١٠/١٩٩٦، الياس نسيم عجيل على الدّولة.
٣٣. م.ش.د. رقم ٦٠ تاريخ ١٩٧١/٣/٢٣، منشور في المجموعة الإداريّة لعام ١٩٧١.
٣٤. م.ش.د. رقم ١٦٠٠ تاريخ ١٠/٣١/١٩٦٦، منشور في المجموعة الإداريّة لعام ١٩٦٧.
٣٥. م.ش.د. رقم ١١٨٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٦٢، منشور في المجموعة الإداريّة لعام ١٩٦٣.
٣٦. قرار م.ش.د. رقم ٦٤٢ تاريخ ٤ نيسان ١٩٦٧، منشور في المجموعة الإداريّة لعام
١٩٦٧.
٣٧. المرسوم الاشتراعي ٣٢\٢١ بموجب المرسوم الاشتراعي ١٩٤٣\٦٦.
٣٨. هذه الغرفة حل محلها مجلس الشورى.
٣٩. ش.ف. في ١٩٤١\٣\١٦ DURET مجموعة لوبون.
٤٠. تمييز لبناني غ. ٤ قرار رقم ١١ تاريخ ٨٥\٢\٢٨ - ح-ج ١٨٧.
٤١. المرسوم الاشتراعي رقم E/١١١٩ تاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٣٦ المتعلّق بتطبيق أحكام
المرسوم الاشتراعي رقم ٢١/ل.

الاستشارات

١. ق.ش.ل.، رقم ١٣١٢ تاريخ ٦٥\٩\٢ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٦٥.
٢. ق.ش.ل.، رقم ١٨٣، تاريخ ٥٩\٧\١٧ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٥٩.
٣. ق.ش.ل.، رقم ٢٢٦ تاريخ ٧٣\٤\١١ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٧٣.
٤. ق.ش.ل.، رقم ٤١ تاريخ ٣٦\٦\٢٢ - النشرة القضائيّة - مجموعة قرارات مجلس
الشورى ج ٤.
٥. ق.ش.ل.، رقم ٢٠ تاريخ ٦١\١\١٨ - المجموعة الإداريّة - سنة ١٩٦١.
٦. ق.ش.ل.، رقم ١٣ تاريخ ٥٨\١\١٤ - النشرة القضائيّة سنة ١٩٥٩.
٧. ق.ش.ل.، رقم ١٠٠٥ تاريخ ٦٧\٦\٨ - المجموعة الإداريّة سنة ١٩٦٧.

٨. ق.ش.ل.، رقم ١٦٠٠ تاريخ ٢١/١٠/٦٧ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٧ ص ٢٢٧.
٩. ق.ش.ل.، رقم ٥٦٦ حتى ٥٦٩ تاريخ ١٦/١٠/٦١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٨.
١٠. ق.ش.ل.، رقم ٧٤٩ تاريخ ١٨/٤/٦٣ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٣.
١١. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٤١٧/ر/١٩٦٨ الرئيس روبر عبدو غانم والقاضي كاتينا الغلام بناء لطلب وزير الداخلية.
١٢. ق.ش.ل.، رقم ٣٥٠ تاريخ ٢٥/١٠/٧٢ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٧٣.
١٣. ق.ش.ل.، رقم ١٨ تاريخ ٤/١١/٦٤ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٤ ص ١٦٧.
١٤. ق.ش.ل.، رقم ٥١٨ تاريخ ١١/١٢/٧٠ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٧٦.
١٥. ق.ش.ل.، رقم ١٧٦ تاريخ ٢٧/٢/١٩٧٥ - المجموعة الإدارية.
١٦. ق.ش.ل.، رقم ٦٠١ تاريخ ١٩/٣/٢٠١٨ - مارون بو داغرا الدولة والمطلوب إدخاله مخايل منيع.
١٧. ق.ش.ل.، رقم ٣ تاريخ ١١/١١/٧١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٧١.
١٨. ق.ش.ل.، رقم ٨٥٣ تاريخ ١٩/١١/٦٢ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٢.
١٩. ق.ش.ل.، رقم ١٨١ تاريخ ٢٠/١١/٢٠١٧ - إنعام شحادة عبودة الدولة اللبنانية- وزارة الصناعة والمطلوب إدخاله روبرت مخلوطة.
٢٠. ق.ش.ل.، رقم ١٧٩ تاريخ ٢٠/١١/٢٠١٧ - إنعام شحادة عبودة الدولة اللبنانية- وزارة الصناعة والمطلوب إدخالهم ورثة سمير طالب.
٢١. ق.ش.ل.، رقم ٥٥٢ تاريخ ٨/٣/٢٠١٨ - بلدية برسا الدولة- وزارة الصناعة.
٢٢. ق.ش.ل.، رقم ١٧٢٥ تاريخ ٢١/١١/٦٧ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٧.
٢٣. ق.ش.ل.، رقم ١١٠ تاريخ ٢٣/١١/٦٨ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٨٦.
٢٤. ق.ش.ل.، رقم ١١٠ تاريخ ١٦/١١/٢٠١٦ - ورثة يوسف موسى عبيدا الدولة- غسان راجي الخوري.
٢٥. ق.ش.ل.، رقم ٣٥٦ تاريخ ٢٥/١٠/١٩٧٢ - المجموعة الإدارية.
٢٦. ق.ش.ل.، رقم ٨٣٠ تاريخ ١٦/١١/٦٢ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٣.
٢٧. ق.ش.ل.، قرار رقم ٨٣٧ تاريخ ١٥/٥/٢٠١٨ - بلدية قرنة شهوان- عين عار- بيت الككو والحبوس الدولة- وزارة الداخلية- محافظة جبل لبنان- روجيه جميل الجميل- رولان ربيع الفغالي.
٢٨. ق.ش.ل.، رقم ٢٦٥ تاريخ ١٤/١٢/٦٢ - ثابت الدولة- م.إ. سنة ١٩٦٣.

٢٩. ق.ش.ل.، قرار رقم ١٨٠ تاريخ ٢٠١٨\١١\٢٠ - إنعام شحادة عبودة\ الدولة اللبنانية -
وزارة الصناعة - والمقرر إدخالها مؤسّسة كارلوس بشارة للتجارة العامة والتعهدات.
٣٠. ق.ش.ل.، رقم ١٢٨٥ تاريخ ١٥\٧\٦٥ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٥٣.
٣١. ق.ش.ل.، ٢٠١٨\٤٣١
٣٢. ق.ش.ل.، رقم ٢٥٤ تاريخ ٢٠١٢\١١\١٠ شركة سنتشوري موتور كمباني ش.م.ل.\
الدولة - وزارة الداخلية والبلديات\ إبراهيم فؤاد أبي حيدر.
٣٣. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٩٦/٢\١٣٥ تاريخ
١٩٩٦/٨/٢٢ الهيئة برئاسة الرئيس سامي عون والقاضي انطوان بريدي بناء لطلب
وزير الشؤون البلدية والقروية.
٣٤. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٥/٢\٢٢٩ تاريخ
١٩٧٥/٧/٢٤ الهيئة برئاسة الرئيس روجيه شدياق بناء لطلب وزير الداخلية.
٣٥. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٥/٢\٢٢٩ الهيئة برئاسة
الرئيس روجيه شدياق بناء لطلب وزير الداخلية.
٣٦. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٩/٨\٨٨ تاريخ
١٩٦٩/٤/٩ الهيئة برئاسة الرئيس روبير عبود غانم بناء لطلب وزير الداخلية.
٣٧. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٣/١٨٤ تاريخ
١٩٧٣/٦/١٤ برئاسة الرئيس روجيه شدياق بطلب من وزير الداخلية.
٣٨. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٢/٩\٩٢
تاريخ ١٩٧٢/٧/٣ برئاسة الرئيس روبير عبود غانم والقاضي أحمد شحادة بناء لطلب
وزير الداخلية.
٣٩. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٢/٩\٩٢
تاريخ ١٩٧٢/٧/٣ برئاسة الرئيس روبير عبود غانم والقاضي أحمد شحادة بناء لطلب
وزير الداخلية.
٤٠. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٩/٨\٨١
تاريخ ١٩٦٩/٥/٢١ برئاسة الرئيس روبير عبود غانم بناء لطلب وزير الداخلية.
٤١. ق.ش.ل.، رقم ١٠، تاريخ ١٩٧٨\١١\١٧، نور الرائد\الدولة، معربس قرارات م.ش. سنة
٧٧-٧٨.
٤٢. ق.م.ش.د.، قرار رقم ١٩٩٧/٧٣٠ تاريخ ١٩٩٧/٠٦/١٧، ورثة ميشال ديب ديراني -
رينيه نبهان وبيرون وبوليت على بلدية سن الفيل.

٤٣. ق.ش.ل.، رقم ٣١٨، تاريخ ١٩٧٥/٤/٢٢، المجموعة الإدارية، سنة ١٩٧٥.
٤٤. ق.ش.ل.، رقم ١٤٩، تاريخ ١٩٦٠/٦/١٧، الحوراني الدولة، المجموعة الإدارية، سنة ١٩٦٠.
٤٥. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٨/ر/٣٠، الرئيس روجيه الشدياق بناء لطلب وزير الداخلية.
٤٦. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٣/١١٥، تاريخ ١٩٧٣/٤/٧ الهيئة برئاسة الرئيس روجيه الشدياق والقاضي بولس داغر بناء لطلب وزير الداخلية.
٤٧. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٥/ر/٢٤، تاريخ ١٩٧٥/٢/٢٧ الرئيس روجيه الشدياق بناء لطلب رئيس التفتيش المركزي.
٤٨. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٧/ر/٤١، تاريخ ١٩٦٧/٣/٩ الرئيس روبيير عبدوغانم والقاضي كاتينا الغلام بناء لطلب وزير الداخلية.
٤٩. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٨٨/١٥٢٤، تاريخ ١٩٨٨/١٠/١٠ الرئيس انطوان بريدي (بالتكليف) بناء لطلب وزير الداخلية.
٥٠. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٣/١٤٣، تاريخ ١٩٧٣/٥/١٧ الرئيس روجيه الشدياق بناء لطلب وزير الداخلية.
٥١. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٧/ر/١٢٥، تاريخ ١٩٦٧/٣/١٧ الرئيس روبيير عبدوغانم والقاضي كاتينا الغلام بناء لطلب وزير الداخلية.
٥٢. ق.ش.د.، رقم ٩٣، تاريخ ٧٣/٢/٣١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٧٣.
٥٣. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٧٣/٣٨، تاريخ ١٩٧٣/٢/٢ برئاسة الرئيس روجيه شدياق والقاضي كاتينا غلام بناء لطلب التفتيش المركزي.
٥٤. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٢٠٠٦/٣٣٩، تاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٩ الرئيس شكري صادر والقاضيان انطوان بريدي وجويل فواز بناء لطلب وزير الداخلية والبلديات.
٥٥. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٩٦٧/ر/١٢٥، تاريخ ١٩٦٧/٣/١٧ برئاسة الرئيس روبيير عبدوغانم والقاضي كاتينا غلام بناء لطلب وزير الداخلية.

٥٦. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٢١٣٥/١٩٩٦ تاريخ ٨/٢٢/١٩٩٦ الرئيس سامي عون والقاضي انطوان بريدي بناء لطلب وزير الشؤون البلدية والقروية.
٥٧. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٧٤ تاريخ ١٩٧٣/٦/٥ الهيئة برئاسة الرئيس روجيه الشدياق بناء لطلب وزير الداخلية.
٥٨. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٦٥٥/ر/١٩٧١ تاريخ ١٩٧١/١٠/١٩ الهيئة برئاسة الرئيس روبير عبدو غانم بناء لطلب وزير الداخلية.
٥٩. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٨٦٨/ر/١٩٦٠ تاريخ ١٩٦٠/١/٢١ الهيئة برئاسة أنطوان بارود بناء على طلب وزير الداخلية.
٦٠. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٨٨١/ر/١٩٥٤ تاريخ ١٩٥٤/١١/٤ الهيئة برئاسة الرئيس أنطوان بارود بناء على طلب وزير الداخلية.
٦١. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٧٦٨/ر/١٩٦٠ تاريخ ١٩٦٠/١/٢١ الهيئة برئاسة الرئيس أنطوان بارود بناء على طلب وزير الداخلية.
٦٢. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٣١٥/١٩٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٨/١٦ الرئيس غالب غانم بناء لطلب وزير الأشغال العامة.
٦٣. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٩٦/٢١١ تاريخ ١٩٩٩/٧/٢٢
٦٤. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٢١٣٥/١٩٩٦ تاريخ ١٩٩٦/٨/٢٢ الرئيس سامي عون والقاضي انطوان بريدي بناء لطلب وزير الشؤون البلدية والقروية.
٦٥. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٣٨/١٩٧٣ تاريخ ١٩٧٣/٢/٢ برئاسة الرئيس روجيه شدياق والقاضي كاتينا غلام بناء لطلب التفتيش المركزي.
٦٦. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٣٣٩/٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٥/٢٩ الرئيس شكري صادر والقاضيان انطوان بريدي وجويل فواز بناء لطلب وزير الداخلية والبلديات.
٦٧. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١٢٥/ر/١٩٦٧ تاريخ ١٩٦٧/٣/١٧ برئاسة الرئيس روبير عبدو غانم والقاضي كاتينا غلام بناء لطلب وزير الداخلية.

٦٨. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٧٦٨/ر/١٩٦٠ تاريخ ١٩٦٠/١/٢١ الهيئة برئاسة انطوان بارود بناء على طلب وزير الداخلية.
٦٩. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٣٢٧/ر/١٩٦٦ تاريخ ١٩٦٦/٧/١٢ برئاسة الرئيس روبير عبدو غانم بناء على طلب وزير الداخلية.
٧٠. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٧٦٨/ر/١٩٦٠ تاريخ ١٩٦٠/١/٢١ ، الهيئة برئاسة انطوان بارود بناء لطلب وزير الداخلية.
٧١. ق.ش.ل.، رقم ١٢٥٥ تاريخ ١٩٧٨/٦٥ - لحدود الدولة - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٥.
٧٢. ق.ش.ل.، رقم ٨٥٣ تاريخ ١٩٥٥/٥٦ - المجموعة الإدارية - سنة ١٩٦٥.
٧٣. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٢١٣٥/٢١٩٦ تاريخ ١٩٦٦/٨/٢٢ /٨/٢٢ الرئيس سامي عون والقاضي أنطوان بريدي بناء لطلب وزير الشؤون البلدية والقروية.
٧٤. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٦٦٣/٢٠٠٠ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/١٢ الهيئة برئاسة الرئيس شكري صادر والقاضي أنطوان بريدي بناء على طلب محافظ لبنان الشمالي بواسطة وزير الداخلية والبلديات.
٧٥. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٥٦٧/ر/١٩٩٢ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٣ الهيئة برئاسة الرئيس سامي عون والقاضي انطوان بريدي بناء لطلب وزير الداخلية.
٧٦. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ٤١٧/ر/١٩٦٨
٧٧. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، استشارة رقم ١١٩/ر/١٩٧٨ تاريخ ١٩٧٨/٥/٢٢ الرئيس روجيه شدياق بناء لطلب محافظ مدينة بيروت.
٧٨. ق. ش.ل.، قرار ٦٨٢ تاريخ ١٩٩٩/٧/٧، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع عشر، المجلد الثاني، ٢٠٠٣.
٧٩. ق. ش.ل.، قرار رقم ٥٤ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧، مجلة العدل ٢٠١٠، ص ٦٠٧.
٨٠. ق. ش.ل.، قرار رقم ٦٦/٢٠٠٧، تاريخ ٢٠٠٧/١٠/٢٥، مجلة العدل الإدارية ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨.
٨١. ق. ش.ل.، قرار رقم ١٨٠، تاريخ ٢٠١٧/١١/٢٠.
٨٢. ق. ش.ل.، رقم ٧٣٣ تاريخ ١٩٩٤/٦/٣٠ - سماحة الدولة - م.إ. سنة ١٩٦٤.
٨٣. ق. ش.ل.، رقم ١٢٨٦، تاريخ ١٩٦٥/٣/١٥، المجموعة الإدارية، ١٩٦٥.
٨٤. ق. ش.ل.، رقم ٥٣٢، تاريخ ١٩٨٥/١٢/١٠، المجموعة الإدارية، سنة ١٩٥٩.

٨٥. ق. ش.ل.، رقم ٧٧، تاريخ ١٩٦٥/٥/٢٠، مجلة القضاء الإداري، العدد الأول، ١٩٨٥.
٨٦. ق. ش.ل.، قرار رقم ٢٤٥ تاريخ ٢٠١٢/١١/١٠.
٨٧. ق. ش.ل.، رقم ١٢٦٨، تاريخ ١٩٦٥/٧/١٥ - الحداد\محافظة بيروت- م.إ سنة ١٩٦٥.
٨٨. ق. ش.ل.، قرار ٣٣٢، تاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٩، مجلة العدل ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ص ١١١٠ إلى ١١١.
٨٩. ق. ش.ل.، رقم ١١٧ تاريخ ١٩٥٩/٤/١٦، ابي هيلال\الدولة، المجموعة الإدارية، ١٩٥٩.
٩٠. ق. ش.ل.، قرار رقم ١٩١ تاريخ ٢٠٠٧/١١/٢١.
٩١. ق. ش.ل.، قرار رقم ٢٤٥ تاريخ ٢٠١٢/١١/١٠.
٩٢. ق. ش.ل.، رقم ٥٣٢ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٠، المجموعة الإدارية، ١٩٥٢.
٩٣. ق. ش.ل.، تاريخ ١٩٦٢/١١/٩، النشرة القضائية ١٩٦٢.
٩٤. ق. ش.ل.، رقم ٦٤ تاريخ ٥٧/١١/٢٣ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٥٧.
٩٥. ق. ش.ل.، قرار ٧٣٣، مجلة القضاء الإداري في لبنان ٢٠٠٣.
٩٦. ق. ش.ل.، قرار رقم ٧٣٣/١٩٩٩، تاريخ ١٩٩٩/٠٧/١٤.
٩٧. ق. ش.ل.، رقم ٦٤ تاريخ ١٩٥٧/١١/٢٣ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٥٧.
٩٨. ق. ش.ل.، رقم ٩١١ تاريخ ٦٣/٥/٢٢ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٣.
٩٩. ق. ش.ل.، رقم ٣٠٤ تاريخ ١٩٥٩/١٢/٧ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٠.
١٠٠. ق. ش.ل.، قرار رقم ١٩٨٣/٢٠٢، اصاف وبطرس واصاف على الدولة اللبنانية وجرجي الياس ناضر.
١٠١. ق. ش.ل.، رقم ٥٣٢ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٠، المجموعة الإدارية، ١٩٥٩، مجموعة قرارات مجلس شوري الدولة، ١٩٣٦، ١٩٤٠.
١٠٢. ق. ش.ل.، قرار رقم ١٩٨١/١٣٤، تاريخ ١٩٨١/٢/٢.
١٠٣. ق. ش.ل.، قرار رقم ١٩٨٣/٢٥٩ تاريخ ايار ١٩٨٣، ادوار لويس خوري على الدولة اللبنانية.
١٠٤. ق. ش.ل.، قرار رقم ١٩٩٥/٥٤، تاريخ ١٩٩٥/١١/١٤، وقف مارنقولا العريمي على الدولة.
١٠٥. ق. ش.ل.، رقم ٣١٨ تاريخ ٧٥/٤/٢٢ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٧٥.
١٠٦. ق. ش.ل.، رقم ٣٠٤ تاريخ ١٩٥٩/١٢/٧ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٠.
١٠٧. ق. ش.ل.، رقم ١٥٢٦ تاريخ ٦٥/١١/٢١ - المجموعة الإدارية سنة ١٩٦٥.
١٠٨. ق. ش.ل.، قرار رقم ١٩٨١/١٣٤، تاريخ ١٩٨١/٢/٢.

١٠٩. ق. ش.ل.، قرار رقم ١٩٩٥/٥٥ ، جوزف السمراني ورفاقه على الدولة- بلدية الزلفا
عمارة شلهوب.
١١٠. ق. ش.ل.، قرار ١٠٢٧، تاريخ ١٦ حزيران ١٩٦٧، مجلة العدل، العدد الأوّل، ١٩٦٨.
١١١. ق. ش.ل.، رقم ١٢٤٠، تاريخ ٢٢ آب ١٩٦٣، المجموعة الإداريّة ١٩٦٤.
١١٢. ق. ش.ل.، قرار ٢٦٦، تاريخ ١٧ آب ١٩٥٨، المجموعة الإداريّة ١٩٦٦.

المقالات:

١. مقال للمحامي جوزف الشدياق بعنوان "في المحلّات الخطرة والمضرة بالصحة
والمزعجة"، منشور في المجموعة الإداريّة لسنة ١٩٧٩.
٢. مقالات وأحكام متفرقة في مجلة القضاء الإداري الصادرة عن مجلس شوري الدولة.

المقابلات الميدانيّة:

١. زيارة ميدانيّة لمصلحة المؤسّسات المصنّفة في بلدية بيروت لمراقبة العمل وطرح بعض
الأسئلة على رئيس المصلحة.

الكتب باللّغة فرنسيّة:

1. BAUCOMONT et GOUSSET, Traite de droit des installations classes, 1994, Editions Tec et Doc Lavoisier.
2. OLIVIER et ROLAND, Environnement et contentieux administrative, 1996, victoire Editions.
3. G. Lyon Caen et P. Lavigne , Traité du droit théorique et pratique du cinéma français et comparé.
4. Encyclopedie Dalloz, Droit Adm.Etablissements dangereux insalubres et incommodes.
5. DE LAUBADERE, Loi relative aux installations classees pour la protection de l'environnement, AJDA 1976.524.
6. Adm. Dalloz, Etablissements dangereux, Insalubres et Incommodes, n105.
7. Livre V du code de l'environnement francais

8. Y. Khalil, les établissements dangereux, insalubres ou incommodes en droit libanais.
9. Youssef Khalil, les établissements dangereux insalubres et incommodes en droit libanais.
10. Traité du droit théorique et pratique du cinéma français et comparé.
11. G. Lyon Caen et P. Lavigne.
12. Ency. Dalloz, Droit Adm.Établissements dangereux insalubres et incommodes, n 147.
13. Decr. 17 dec. 1918 art.3.
14. Encyclopédie Dalloz, droit administratif, v établissements dangereux, insalubres et incommode
15. Encyclopédie Dalloz, op .cit., n 44.

قرارات مجلس شورى الدولة الفرنسي:

1. Cons. D'Et. 10 dec. 1909, D. p. 1911.3.10y
2. Cons. D'Et. 9 avril 1973, Rec.
3. Cons. D'Et. 4 fév. 1920.Rec.Cons. D'Et.
4. Cons. D'Et. 18 sept. 1918 Rec. Cons. D'Et.; 9 juill. 1919. Ibid.
5. Cons. D'Et. 3 nov. 1948 Rec. C., d'Et.
6. Cons. D'Et. 2 oct. 1937, D.H. 1938.
7. Cons. D'Et. 22 oct. 1957.
8. Cons. D'Et. 10 mai 1929, Rec. Cons. D'Et.
9. Cons. D'Et. 3 janv. 1934 ibid.
10. Cons. D'Et. 26 juin 1911.
11. Cons. D'Et. 4 juillet 1917, Rec. Cons. D'E.
12. Cons. D'Et. 19 nov. 1930. Rec.
13. Cons. D'Et. p.945. 21 nov. 1947 ibid., .5 déc. 1951.ibid.
14. Cons. D'Et. 28 mars et 9 mai 1928, ibid.

1. « Rubrique de la nomenclature des ICPE » , sur www.ineris.fr
2. “tout savoir sur les ICPE: nomenclature, gestion, et déclaration » , site officiel du ministère de la transition écologique français, [www. Ecologie.gouv.fr](http://www.Ecologie.gouv.fr), rubrique « installations classées pour l’environnement, publié le 10 décembre 2020.

الفهرس

- ٦..... الفصل الأول: المنازعات المتعلقة بالترخيص بإنشاء المؤسسات والمحلات المصنفة
- ٨..... المبحث الأول: شروط الترخيص بإنشاء المؤسسات والمحلات المصنفة
- ٩..... المطلب الأول: التشريعات الناظمة للمؤسسات والمحلات المصنفة
- ١٠..... الفرع الأول: تعريف المؤسسات والمحلات المصنفة
- الفرع الثاني: تنوع المؤسسات والمحلات المصنفة من حيث طبيعة نشاطها ومن حيث خضوعها لشروط الترخيص أو التصريح.....
- ١٢..... أولًا: من حيث طبيعة النشاط.....
- ١٢..... أ- المحلات المصنفة.....
- ١٣..... ب- المصانع.....
- ١٤..... ج- المؤسسات السياحية.....
- ١٦..... د- طريقة تصنيف المحلات حسب التشريع الفرنسي.....
- ١٧..... ثانيًا: من حيث المرجع الصالح للترخيص.....
- ١٧..... أ- المحلات المصنفة من الفئة الأولى والثانية.....
- ١٩..... ب- المحلات المصنفة من الفئة الثالثة.....
- ٢٠..... ج- المؤسسات المصنفة سياحية.....
- ٢٢..... د- المؤسسات المصنفة صناعية.....
- ٢٣..... هـ- نظام الترخيص في فرنسا.....
- ٢٤..... المطلب الثاني: الشروط المتعلقة بتشييد وتجهيز المنشأة.....
- ٢٥..... الفرع الأول: القواعد الإدارية المتعلقة بالمنشأة.....
- ٢٥..... أولًا: فيما يتعلق بالبناء المراد تشييده وتجهيزه.....
- ٢٦..... أ- وجوب تقديم الطلب قبل إنشاء المحل.....
- ٢٧..... ب- في حال وجود بناء مشيد سابقًا.....
- ٢٨..... ج- طلب الترخيص بالإنشاء لا يغني عن طلب رخصة بناء.....
- ٢٨..... ثانيًا: واجبات على عاتق طالب رخصة الإنشاء وعلى عاتق الإدارة المختصة.....
- ٢٨..... أ- على طالب رخصة البناء الإفصاح عن نيته لجهة وجهة استعمال البناء.....
- ٢٩..... ب- التثبت من أن طالب رخصة إنشاء واستثمار المؤسسة المصنفة هو نفسه صاحب الحق باستعمالها.....
- ٢٩..... ت- التحقق من نوع البناء المنوي تشييده على عاتق السلطة الصالحة للترخيص.....

- ثالثاً: منح الرخص في منطقة قيد الدرس أو مصابة بالتخطيط ٣٠
- أ- في القانون ٣١
- ب- في الاجتهاد والفقہ ٣٢
- الفرع الثاني: آلية الترخيص بالإشياء ٣٤
- أولاً: الإعلان والكشف عن المنشأة ٣٥
- أ- الإعلان عن الإثشاء ٣٥
- ب- الكشف بعد انتهاء البناء ٣٥
- ثانياً: القواعد القانونية لرخصة الإثشاء ٣٧
- أ- في نفاذ مدة الترخيص بالإثشاء ٣٨
- ب- في طلب رخصة إنشاء جديدة ٣٩
- ت- في إمكانية تمديد رخصة الإثشاء ٣٩
- ث- الترخيص بالإثشاء ٤١
- ١- على الإدارة واجب التعويض إذا منعت الاستثمار ٤١
- 2- إعفاء الإدارة من واجب التعويض ٤٤
- المبحث الثاني: إجراءات الترخيص بإنشاء المؤسسات والمحلات المصنفة** ٤٥
- المطلب الأول: الإجراءات الهادفة إلى حماية المصلحة العامة ٤٦
- الفرع الأول: دقائق التحقيق والإعلان ٤٧
- أولاً: التحقيق السابق لقيام الرخص ٤٧
- أ- التحقيق في محلات الفئة الأولى: ٤٩
- ب- التحقيق في المحلات الداخلة في الصنف الثاني ٥١
- ت- محلات الفئة الثالثة ٥٢
- ث- المصانع ٥٣
- ثانياً: الإعلان ٥٤
- أ- الإعلان عن افتتاح التحقيق للمحلات المصنفة ٥٥
- ب- الإعلان عن افتتاح التحقيق للمصانع ٥٦
- ت- مسافة الإعلان ٥٧
- ثالثاً: مهل الإعلان والتحقيق ٥٨
- أ- مهلة التحقيق للمحلات الداخلة في الصنفين الأول والثاني ٥٩
- ب- مهلة التحقيق للمصانع ٥٩

- ٦٠ الفرع الثاني: اعتراض أهل الجوار على قرار الترخيص بالإشياء
- ٦٠ أولاً: المراحل التحضيرية لحماية أهل الجوار
- ٦٠ أ-موجب الإدارة إطلاع أهل الجوار
- ٦١ ب-استشارة أهل جوار المصانع
- ٦١ ثانيًا: عدم صلاحية المرجع الإداري للبت ببعض مراجعات أهل الجوار
- ٦٢ المطلب الثاني: الآراء الاستشارية قبل الترخيص
- ٦٣ الفرع الأول: الصيغ الاستشارية للمحلات المصنفة
- ٦٣ أولاً: رأي المجلس البلدي
- ٦٤ ١- رأي المجلس البلدي معاملة جوهرية
- ٦٥ أ- للمحافظ أن يتجاوز قرار المجلس البلدي
- ٦٥ ب-المحلات الداخلة في الصنف الثاني
- ٦٦ ت-المحلات الداخلة في الصنف الثالث
- ٦٧ ثانيًا: المجلس الصحي
- ٦٨ أ- قرار المجلس الصحي ليس نافذًا
- ٦٨ ب-قرار المجلس الصحي ليس مُلزماً للمحافظ ولكنه مجبراً على استطلاع
- ٦٩ ثالثًا: الآراء الاستشارية للتراخيص المؤقتة
- ٦٩ أ- اللجنة الطبية
- ٦٩ ب-رأي المجلس الأعلى للتنظيم المدني
- ٧٠ الفرع الثاني: الصيغ الاستشارية للمصانع
- ٧١ أولاً: دور لجنة الترخيص الاستشاري
- ٧١ أ-مهلة إبداء الرأي
- ٧١ ب-مخالفة الوزير رأي لجنة الترخيص
- ٧٢ ثانيًا: دور المجلس البلدي الاستشاري
- ٧٣ ثالثًا: الدور الاستشاري للمجلس الأعلى للتنظيم المدني
- ٧٤ رابعًا: رأي وزارة البيئة
- ٧٤ خامسًا: رأي دائرة التراخيص الصناعية في مصلحة التراخيص الصناعية
- ٧٥ الفصل الثاني: المنازعات المتعلقة بالترخيص باستثمار المؤسسات والمحلات المصنفة
- ٧٦ المبحث الأول: إجراءات منح الترخيص باستثمار المؤسسات والمحلات المصنفة ومفاعيله
- ٧٦ المطلب الأول: التراخيص الاستثنائية المتعلقة بالمحلات والمؤسسات المصنفة
- ٧٧ الفرع الأول: الترخيص المؤقت للمحلات والمؤسسات المصنفة

- ٧٨ الفرع الثاني: المتغيرات في استثمار المحلات والمؤسسات المصنّفة
- ٧٩ أولاً: التفريغ عن المؤسسة أو المحل المصنّف إلى مستثمر جديد
- ٨٢ ثانياً: التغيير والتوسّع بالاستثمار
- ٨٢ أ- إضافة صناعة جديدة
- ٨٥ ب- تهدّم وتجديد المحل
- ٨٧ ت- نقل المحل من مكان إلى آخر
- ٨٨ المطلب الثاني: مفاعيل رخصة الاستثمار للمؤسسات والمحلات المصنّفة
- ٨٩ الفرع الأول: خصائص معاملة الترخيص
- ٨٩ أولاً: في طلب الترخيص ومضمونه
- ٨٩ أ- إلزامية تقديم طلب الترخيص
- ٩٠ ب- طلب الترخيص المشوب بعيب
- ٩١ ثانياً: سلطة الإدارة الاستثنائية في منح الترخيص
- ٩٤ ثالثاً: مهل تنفيذ رخص الإستثمار
- ٩٤ أ- مهلة السنتين هي مهلة حثّ
- ٩٥ ب- مهلة السنتين هي مهلة إسقاط
- ٩٦ الفرع الثاني: مفاعيل الترخيص: المراقبة
- ٩٧ أولاً: تفتيش المؤسسة المصنّفة
- ٩٨ ثانياً: مراقبة المصانع
- ٩٩ المبحث الثاني: المنازعات القضائية الناشئة عن استثمار المؤسسات والمحلات المصنّفة
- ١٠٠ المطلب الأول: الطعن والاعتراض على قرارات الإدارة
- ١٠١ الفرع الأول: اعتراض أصحاب المؤسسة
- ١٠٢ أولاً: المهلة القانونية للاعتراض لأصحاب المؤسسة
- ١٠٣ ثانياً: الحالات التي لا يحقّ فيها للمستثمر الاعتراض
- ١٠٤ الفرع الثاني: اعتراض الغير والبلديات
- ١٠٥ أولاً: في مهل الاعتراض
- ١٠٧ ثانياً: في شخص المعارض
- ١٠٧ ثالثاً: الاعتراض بسبب الأخطار والمخاطر
- ١٠٨ رابعاً: تنازل أهل الجوار
- ١٠٨ خامساً: لا يمكن الطعن في هذه الحالات

١٠٩	المطلب الثاني: طوارئ الاستثمار
١١٠	الفرع الأول: الإيقاف الإداري عن الاستثمار
١١٠	أولاً: التوقف عن الإستثمار لمدة سنتين
١١٣	ثانياً: التوقف عن الإستثمار لمدة ستة أشهر
١١٣	ثالثاً: انقطاع عن استثمار الفئة الثالثة
١١٤	الفرع الثاني: التوقف الإداري عن الاستثمار
١١٤	أولاً: أسباب قرار الإيقاف عن الاستثمار
١١٥	ثانياً: في التعويض عن الإقفال الإداري
١١٦	ثالثاً: المؤسسات الصناعية
١١٨	أ- إيقاف مؤسسة صناعية غير مجازة بموجب ترخيص
١١٨	ب- إيقاف مؤسسة صناعية مجازة بموجب ترخيص
١١٩	ت- عدم توجب شكليّة الإنذار
١٢٠	الخاتمة
١٢٢	المصادر والمراجع