

دراسات في القانون

الدراسة الأولى:
مدى قانونية استمرار اشغال
"نادي الغولف" عقارات عائدة
ملكيتها للمديرية العامة
للطيران المدني

د. عصام نعمة اسماعيل

صدر المرسوم رقم ٢٣٧٩ تاريخ ١٩٥٩/١١/٣ الرامي إلى اعتبار أعمال توسيع مطار بيروت من المنافع العامة ونزع ملكية وشطب إشارات الاستملاك عن صحيفة عقارات وبالإستناد إلى هذا المرسوم تم نزع ملكية العقارات رقم ٣٩٠٨ و ٢٢٧ و ٢٧٩ - الشياح - ودفع ثمنها بما يقارب السبعة ملايين ليرة لبنانية غير ان الادارة - مديرية الطيران المدني - عمدت الى تأجير الاراضي المذكورة من نادي الغولف اللبناني بمبلغ /١١٠٠/ ل.ل. وزرعت الاراضي بعشب خاص لتثبيت الرمال. وقد نص عقد التلزم ان مدة الايجار هي خمس عشرة سنة وأنه يحق للمستأجر استعمال الاراضي لممارسة الالعاب الرياضية.

وقد تزامن منح الالتزام إلى هذا النادي مع تاريخ تحويله إلى جمعية حيث تأسس نادي الغولف اللبناني بموجب العلم والخبر رقم ١٩٤ تاريخ ١٩٦٤/٤/٣٠ وبعدها بأشهر تم تسليم الموقع بتاريخ ١٩٦٤/٩/٢٧ لمدة ١٥ عاماً انتهت بتاريخ ١٩٧٩/٩/٢٦ وذلك لقاء بدل سنوي قدره ١١٠٠ ل.ل. لقاء اشغال عقارات مساحتها ٢١٧٠٠٠ م.م ثم لاحقاً وضع النادي يده على مساحات إضافية بلغ مجموعها ٤٠٩٠٠٠ م.م.

بسبب عدم استخدام عقار مستمك للغاية المقررة بموجب مرسوم إعلان المنفعة العامة، وإقدام الوزارة إلى تأجيره لنادي الغولف، تقدم أصحاب العقارات المستمكة الشيخ بطرس الخوري والسيد شارل كتانة بمراجعتين أمام مجلس شوري الدولة بتاريخ ١٩٦٦/٧/٥ لاسترداد عقاريهما بعد أن رفضت مديرية الطيران المدني الاستجابة لمطلبهما باستعادة العقارين بعد أن عمدت إلى السماح للغير باستثمار العقارات بصورة تجارية مخالفة بذلك لمرسوم اعلان المنفعة العامة. إلا أن مجلس شوري الدولة ردّ المراجعة بعد نحو ٢٧ عاماً على تقديمها لأسباب تتصل بأصول المحاكمة وأن دعاوى استرداد العقار هي من صلاحية القضاء العدلي ولأن الدولة أعلنت صراحة أنها تريد هذا العقار لوضع إنشاءات وتجهيزات تابعة للمطار (مجلس القضايا قرار رقم ٧٣ تاريخ ١٩٩٣/١/٢٥ الشيخ بطرس الخوري وشارل كتانة/ الدولة - وزارة الاشغال العامة والنقل).

○ أولاً: قرارات تجديد العقد

تولى مجلس الوزراء أو وزراء النقل تبعاً بتجديد التعاقد رضائياً مع نادي الغولف، بموجب القرارات الآتية:

- قرار مجلس الوزراء تاريخ ١٦/٥/١٩٧٩ الموافقة على اتفاق بالتراضي مع نادي الغولف (ثمانى سنوات).
- قرار وزير النقل بالموافقة على طلب النادي تاريخ ٣٠/٥/١٩٨٥ بتجديد عقد الالتزام بنفس شروط العقد الأساسى لمدة ١٥ عاماً وتم تجديد العقد بوجب كتاب الوزير رقم ١٥٣ تاريخ ١٧/٦/١٩٨٥ لمدة تنتهى بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٢٤ تاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٠ تمديد عقد إيجار نادي الغولف لمدة ٦ أشهر.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٨ تاريخ ١٩/٤/٢٠٠١ قرر مجلس الوزراء تمديد عقد الاشغال المؤقت الموقع بين الدولة اللبنانية ونادي الغولف لمدة سنة.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١ تاريخ ٢٣/٥/٢٠٠٢ وبناء لطلب وزارة السياحة على تمديد فترة الاشغال المؤقت لمدة ٣ أشهر.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٦ تاريخ ٢٦/٩/٢٠٠٢ تمديد فترة استثمار الأراضي التابعة للمديرية العامة للطيران المدني والمنشآت القائمة عليها من قبل نادي الغولف اللبناني.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ تاريخ ١٩/١٠/٢٠٠٦ على التمديد للنادي المذكور باستثمار عقارات تابعة للمديرية العامة للطيران المدني لمدة ٤ سنوات.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢ تاريخ ٣٠/٦/٢٠١٠ وافق على تمديد عقد اشغال نادي الغولف لعقارات تابعة للمديرية العامة للطيران المدني لمدة ٧ سنوات.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٤١ تاريخ ١١/١/٢٠١٨ تجديد عقد اشغال نادي الغولف اللبناني عقارات تابعة للمديرية العامة للطيران المدني لمدة سبع سنوات مع بدل اشغال تصاعدي.

○ ثانياً: تحديد مهمة نادي الغولف وانتفاء الحاجة للاستمرار بهذه المهمة

إن هذا التجديد والسماح لنادي الغولف باشغال عقار تتجاوز مساحته مئات آلاف الأمتار لقاء بدل رمزي، هو أحد حالات هدر المال العام بدون مبرر، ودون اتباع الأصول القانونية للتجديد المذكور، والغريب أن لا الوزارة ولا بلدية الغبيري لديهما نسخة عن العقد الأول المبرم مع جمعية نادي الغولف. وأما الاتفاق بالتراضي الثاني العائد للعام ١٩٧٩ فلقد حدد أماكن التعشيب بموجب خرائط مرفقة بالعقد ولكنها غير موجودة في الملف ما جعل من غير الممكن التحقق من أماكن تنفيذ النادي للمهمة المكلف بها. وقد تبين من تقرير اللجنة المكلفة من جانب مجلس الوزراء دراسة الملف تعييناً لطبيعة المهمة التي بقراءتها يمكن تفهم البديل الزهيد الذي تتقاضاه الدولة، حيث ورد فيها أن الغاية في هي تأمين حماية منشآت

المطار ومعداته تأميناً لحاجات الطيران المدني، حيث تتولى الجهة الملتزمة بزرع الأراضي المحيطة بمدرج المطار بعشبٍ خاص تثبيناً للرمول وري هذا العشب باستمرار وصيانتته.

ومن ينظر بموقع العقار المتاح للنادي باستثماره في لعبة الغولف نجده بعيداً عن مطار بيروت، وأن زرعه لا يفي بالغرض المتمثل بحماية المدرجات والطائرات من الرمول، وأن بين المطار وبين هذا العقار منطقة رملية كبرى وبالتالي فإن الاكتفاء بأن تقوم هذه الجمعية بزراعة أرض تستخدمها بعشب خاص إنما يكون لغاية ممارسة الرياضة التي تمارسها وتحتاج هذا النوع من العشب ولا دور لهذا الزرع في حماية المطار.

وعلى فرض أن المديرية العامة للطيران المدني كانت في الستينات محتاجة إلى تعشيب هذه المنطقة لتفادي العواصف الرملية التي تتكون في هذا العقار وتلحق الأذى بالمطار، فإن كتلة المباني العمرانية التي تكونت لاحقاً ما بين موقع نادي الغولف والمطار تجعل من غير المبرر الاستمرار بهذا العقد المجحف بحق الدولة لأنه لم يعد من مبرر له وأصبحت الكتل الاسمنتية الموجودة تتلقى الرمول وتعيدها إلى العقار وتحول بينها وبين الوصول إلى حرم المطار، لهذا فإن تغيير الظروف الواقعية تلزم الإدارة بإلغاء العقد لعدم الجدوى منه ولانتفاء موضوعه وإلا كانت مقصرة ومنتهمة بهدر المال العام.

وما يبرر أيضاً إلغاء العقد واسترداد العقار، ما توصل إليه مجلس شورى الدولة وديوان المحاسبة لناحية ارتكاب النادي مخالفات في تنفيذ العقد، حيث تأكد في اجتهاد لمجلس شورى الدولة أن نادي الغولف اللبناني قد تعدى على أملاك عقارية غير داخلية ضمن التخصيص الممنوح له بموجب العقد الأساسي، وقد جاء في الحكم: "يشغل نادي الغولف مساحة اجمالية ٤٠٩٠٠٠ م.م، تتضمن: ٢١٧٠٠٠ م.م من عقارات المديرية العامة للطيران المدني في منطقة الأوزاعي الشياح؛ ويشغل مساحة ١٣٣٠٠٠ م.م من مساحة العقار ٣٩٠٨ الشياح، الذي يملك منه ١٧٠ سهماً تعادل ٧٢٠٠٠ م.م فقط؛ وقد وضع يده على ٥٩٠٠٠ م.م من أرض العقار ١٨٧٨/الشياح(من الأملاك الخاصة للدولة)، ولقد تبين أن المساحات التي يشغلها النادي تخرج عن نطاق ملكية الدولة، أي العقارين رقم ١٨٧٨/الشياح و٣٩٠٨/الشياح، المثبتة عبر الافادة العقارية وعبر سكوت النادي عن الجواب على واقعة امتلاكهما والتعدي المسجل في الإفادات العقارية" (م.ش. قرار رقم ٢١١ / ٢٠٢٢-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢٢/١/١٩ بلدية الغبيري/ نادي الغولف اللبناني). وكذلك أثبت ديوان المحاسبة أن نادي الغولف عمد إلى بناء انشاءات على العقار العائد لمديرية الطيران المدني والعقار ٣٩٨٠ وان عمله لم يعد مقتصرأ على غرس وزرع الاراضي الواقعة حول مدرج مطار بيروت وإنما بات مستثمراً لتلك الانشاءات (ديوان المحاسبة الرأي رقم ٢٠١٢/٢٠ تاريخ ٢٠١٢/٤/٤)، كما ورد في تقرير صحفي أن نادي الغولف بنى في العقار مجموعة منشآت من بينها مطعم ومسبح وغيرها (جريدة الأخبار تاريخ ٢٠٢٠/٧/١٥).

○ ثالثاً: موقف وزارة الأشغال العامة والنقل

إن وزارة الأشغال العامة والنقل كانت ترى بأن عقد استثمار عقارات من قبل نادي الغولف والتجديدات اللاحقة للعقد هي مخالفة للأحكام القانونية المتعلقة بأشغال الأملاك العامة التابعة للمطار ولغايات استثمارية ولهذا كانت ترفع الملف إلى مجلس الوزراء ليتحمل المسؤولية ويحمي الوزارة من تبعات الموافقة على مشروع غير قانوني.

أبرز موقف لوزارة الأشغال العامة والنقل هو ذلك الذي أبدته في جلسة المجلس تاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٠ حيث رأت أن عقد استثمار عقارات من قبل نادي الغولف لمدة ١٥ سنة والتجديدات اللاحقة للعقد هي مخالفة للأحكام القانونية المتعلقة إما:

باشغال الأملاك العامة التابعة للمطار ولغايات استثمارية التي توجب تأجير هذه المساحات بموجب مزيدة علنية ولمدة لا تزيد عن ٤/سنوات وفقاً للمادة ٢٥ من قانون رسوم المطارات الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٣/١٩ التي تنص في فقرتها الأخيرة: "... أما سائر المباني والأراضي التي تشغل لغايات أخرى فيجب تأجيرها بالمزاد العلني وفقاً لأحكام القرار عدد ٢٧٥ تاريخ ٢٥ أيار سنة ١٩٢٦. وعلى المستأجرين أن يدفعوا رأساً ثمن ما يستهلكونه من ماء وكهرباء".

لأحكام المادة ٦٠ من القرار التشريعي رقم ٢٧٥ تاريخ ٢٥/٥/١٩٢٦

لأحكام المادة ٣٠ من قانون موازنة العام ١٩٩٠ التي قضت بأن تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ويحظر على أي جهة رسمية ترتيب أي أثر قانوني عليها، جميع الأعمال والتدابير الحاصلة خلافاً للقواعد والأصول المقتضاة قانوناً وخصوصاً عقود البيع أو الوعد به والإيجار المبرم خلافاً للأصول.

قرار مجلس الوزراء تاريخ ١٩/٦/١٩٩٠

وطرحت الوزارة ثلاثة خيارات: (عدم الموافقة على تجديد العقد، الموافقة على التجديد لمدة ١٠ سنوات شرط تعديل بدل الإيجار، أو تشكيل لجنة لدراسة الملف)

○ ثالثاً: موقف اللجنة المكلفة بدراسة ملف العقار الذي يشغله نادي الغولف

بعد مطالعة وزارة الأشغال العامة والنقل حول عدم قانونية التجديد ووضعها خيارات ثلاثة نعيد التذكير بها للأهمية (عدم الموافقة على تجديد العقد، الموافقة على التجديد لمدة ١٠ سنوات شرط تعديل بدل الإيجار، أو تشكيل لجنة لدراسة الملف) لم يقبل مجلس الوزراء بالحلّين الأولين أي عدم تجديد العقد، أو رفع بدل الإيجار السنوي) ووافق بموجب القرار رقم ٢٤ تاريخ ٢٨/٦/٢٠٠٠ على تمديد عقد إيجار نادي الغولف لمدة ٦ أشهر إضافية وتأليف لجنة مهمتها اقتراح الحلول المناسبة وإعداد مشروع قانون بهذا الشأن.

لم تتمكن اللجنة من انجاز مهمتها بسبب اعتذار رئيسها عن الاشتراك في عملها فقرر مجلس الوزراء بقراره رقم ٤٣ تاريخ ٣/١/٢٠٠١ تمديد فترة الأشغال لمدة ٦ أشهر إضافية تنتهي بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠١

وإعادة تشكيل لجنة جديدة مهمتها دراسة القضية واقتراح الحلول المناسبة على أن تضع تقريرها خلال مهلة لا تتجاوز ٣ أشهر .

بتاريخ ٢٠٠١/٣/١٥ قدمت اللجنة تقريرها الذي تضمن وقائع الاشغال منذ العام ١٩٦٣ وتمديد العقد تبعاً بذات الشروط لغاية ٢٠٠١/٥/٢٩. فاعتبر التقرير أن العلاقة بين الدولة والنادي هي علاقة التزام اشغال عامة ترتكز على قيام النادي بزراعة الأراضي المحيطة بمدرج المطار بعشبٍ خاص تثبيتاً للرمول وري هذا العشب باستمرار وصيانته لقاء الترخيص للنادي باستعمال الأراضي لممارسة رياضة الغولف وسواها من قبل أعضاء النادي الأمر الذي يعني أنها ليست علاقة تأجير بل تخضع برمتها للحق الإداري كما اعتبر أن العقارات المشغولة هي من أملاك الدولة العمومية ولو أن بعضها ما يزال مسجلاً كأملك خاصة. وخلص التقرير إلى ما يأتي:

إما الترخيص للنادي باستمرار الاشغال المؤقت لقاء رسم وفقاً للقرار ١٩٢٥/١٤٤ على أن يستمر في تنفيذ التزام الشغل العام وصيانة المنشأ العام.

إما الترخيص له بالاشغال المؤقت سنة فسنة لقاء رسم رمزي إذا اعتبر الغرض من الاشغال هو للمنفعة العامة وذلك بعد منح النادي صفة المنفعة العامة على أن يستمر في تنفيذ الشغل العام وصيانة المنشأ العام.

إما اعتبار المشروع الذي يتولاه النادي مشروعاً سياحياً وتطبيق أحكام القانون رقم ٥٨ تاريخ ١٩٦٧/٧/٥ المتعلق بتنفيذ واستثمار المشاريع السياحية.

تلقف مجلس الوزراء هذا التقرير، واعتمد الحل الثالث المتمثل بأن ما يقوم به نادي الغولف هو مشروع سياحي أي أنه أخرج هذا العقار من إدارة وزارة الاشغال العامة وأناط التقرير بشأن استمرارية العقد بوازرة السياحة، حيث أصدر المجلس القرار رقم ١ تاريخ ٢٠٠٢/٥/٢٣ وبناء لطلب وزارة السياحة على تمديد فترة الاشغال المؤقت لمدة ٣ أشهر .

لم توافق وزارة الاشغال العامة والنقل على النقطة الأخيرة من الرأي بشأن مدى انطباق أحكام القانون رقم ٦٧/٥٨ ورأت أن الغاية من المنفعة العامة المعلنة بموجب مرسوم استملاك هذه الأراضي هي تأمين حماية منشآت المطار ومعداته تأميناً لحاجات الطيران المدني دون غيرها وأن الالتزام الذي رسا على نادي الغولف عام ١٩٦٣ كان موضوعه زرع الأراضي المستملكة لتأمين سلامة الطيران المدني ولم يكن موضوع الالتزام السماح بأي اشغال للأملك العامة وأن الأمر تم عن طريق التلزم وليس عن طريق الترخيص بالاشغال عملاً بأحكام القرار رقم ١٤٤/س تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ وليس هناك أي مرسوم يرخص لنادي الغولف باشغال الأراضي المذكورة وبالتالي فإن الترخيص بالاشغال على أساس القانون رقم ٦٧/٥٨ لا يمكن تطبيقه على القضية الراهنة وان تطبيق هذا القانون يقتضي استصدار مرسوم آخر بإعلان المنفعة العامة وتحويلها من حماية منشآت المطار إلى غايات سياحية.

بسبب المخالفة الفاضحة التي ارتكبتها اللجنة ومجلس الوزراء والتي كشفت عنها تفصيلاً وزارة الأشغال العامة والنقل، عاد مجلس الوزراء ووافق على مطالعة وزارة الأشغال العامة وقرر بموجب قراره رقم ١٦ تاريخ ٢٠٠٢/٩/٢٦ تمديد فترة اشغال نادي الغولف لعقارات تابعة للمديرية العامة للطيران المدني لمدة أربع سنوات.

○ رابعاً: في عدم صلاحية مجلس الوزراء بتمديد العقد مع نادي الغولف

بمعزلٍ عن الأسباب الواقعية المشار إليها في البند ثانياً والتي تبرر استرداد العقار لأن كافة المعطيات الواقعية تفود إلى نتيجة وحيدة هي عدم تجديد العقد أو تحصيل حقوق الدولة، لأنه ليس مقبولاً في كل طلب تجديد أن تتذرع إدارة النادي بأنها تتكبد مليارات الليرات كلفة التعشيب، بحيث تكون هذه الكلفة هي السبب الذي يستند إليه مجلس الوزراء من أجل اعفاء النادي من تسديد أي رسوم، حيث ظهر هذا التعليل أكثر وضوحاً في حيثيات قرار مجلس الوزراء رقم ٤١ تاريخ ٢٠١٨/١/١١ الذي وافق على تجديد عقد اشغال نادي الغولف اللبناني عقارات تابعة للمديرية العامة للطيران المدني لمدة سبع سنوات مع بدل اشغال تصاعدي ابتداءً من خمسة وسبعون مليون ليرة في السنة الأولى وصولاً إلى مئتين وخمسين مليون ليرة في السنة السابعة على أن يعود لوزير الأشغال العامة والنقل تحديد البديل للسنوات المقبلة.

واللافت أن مجلس الوزراء قد استند في قراره إلى العرض المقدم من الهيئة الإدارية لنادي الغولف الذي تضمن طلب تجديد عقد اشغال النادي للعقارات المذكورة لمدة تتراوح بين سبع وعشر سنوات مع بدل اشغال تصاعدي ابتداءً من خمسين مليون ليرة في السنة الأولى وصولاً إلى مئتين وخمسين مليون ليرة في السنة العاشرة. حيث أبدى النادي بأن اشغاله للعقارات مستقر منذ العام ١٩٦٣ هو في الواقع تلزيم للنادي لزراعة الأراضي الرملية بالأعشاب والأشجار وصيانتها ورّيها بمقابل الترخيص للنادي بممارسة رياضة الغولف. وأن الحديث عن بدل مالي لقاء اشغال النادي لتلك العقارات هو في غير محله من حيث التوصيف القانوني لأن البديل الحقيقي هو التكلفة المرتفعة التي يتكبدها النادي للصيانة والري وأجور المستخدمين ونفقات التشغيل المختلفة بمقابل الواردات المتواضعة التي يحققها باعتباره ليس شركة ربحية وإنما جمعية لا تحقق أرباحاً ولا توزعها.

إن تبني مجلس الوزراء لطرح نادي الغولف يتناقض مع أجوبة الدولة المدلى بها أمام مجلس شوري الدولة لكي تبطل حجة أصحاب العقارات المستملكة باستعادة عقارهم، حيث أكدت الدولة بأنها ترغب بإحداث تجهيزات ومنشآت فنية لاسلكية وعواميد للإرشاد واسلاك تحت الارض وزرع العشب لمنع تطاير الرمول على مدارج المطار كما ان الدولة تنوي التوسع في المستقبل بإحداث منشآت اضافية على هذه العقارات واستعمالها بكاملها تباعاً وفاقاً لاتساع اعمال المطار ومستلزمات التطورات الفنية في حق الطيران (مجلس القضايا قرار رقم ٧٣ تاريخ ١٩٩٣/١/٢٥ الشيخ بطرس الخوري وشارل كتانة/ الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل).

ولولا هذا التأكيد من الدولة على أنها سوف تستعيد العقار وتستخدمه في شؤون متصلة بمطار بيروت الدولي، لكان للمجلس موقفاً آخر من منحى القضية، ولكنه أخذ الدولة على محملٍ حسنٍ وأنها تنوي فعلياً استعمال هذه العقارات للمنفعة العامة.

لم تلتزم الدولة بكلمتها وما أدلت به أن العقد مع نادي الغولف هو عقد مؤقت، وأنها ترغب بتنفيذ المشروع الذي بسببه استمكت هذه العقارات، ولأسف فإن كل مؤقت هو دائم ولم نجد ترخيصاً باشغال مؤقت جرى استرداده بل لا زالت كافة التراخيص الممنوحة منذ عشرات السنين حتى يد المستثمرين دون أن تعتمد الإدارات العامة إلى استرداد العقارات أو رفع بدل الاشغال.

لذا يطرح السؤال متى ينتهي هذا الاشغال المؤقت وقد بلغت مدته ٦٠ عاماً، ألم يحن الوقت لوضع حدٍ له وتنفيذ المشاريع التي استملك العقار من أجلها؟؟.

ومن الغريب أن مجلس الوزراء لا يعلم طبيعة اشغال نادي الغولف للعقارات المستملكة، حيث لم تستقر قرارات مجلس الوزراء على تحديد هذا النوع، فتارة استخدم مصطلح اتفاق بالتراضي، أو عقد إيجار، أو عقد الاشغال المؤقت، أو فترة استثمار الأراضي التابعة للمديرية العامة للطيران المدني، أو استثمار عقارات تابعة للمديرية العامة للطيران المدني، أو عقد اشغال نادي الغولف لعقارات تابعة للمديرية العامة للطيران المدني. لكن من الناحية القانونية البحتة، فإن تعيين طبيعة العقد والوسيلة المناسبة لتقرير إبرامه تتوقف على معرفة طبيعة العقار الذي يشغله نادي الغولف:

إذا كان هذا العقار من أملاك الدولة العامة: فإن الترخيص باشغاله يجب أن يحصل بموجب مرسوم بناء لاقتراح وزير الاشغال العامة والنقل وذلك بالاستناد الى القرار التشريعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥، حيث تنص المادة ٤/ منه على أن " تُعتبر الأملاك المذكورة في المادة الأولى والمادة الثانية تابعةً للأملاك العمومية الوطنية أو للأملاك العمومية البلدية حسب تخصيصها للمنفعة الوطنية أو للمنفعة البلدية...". وعليه، فإن تخصيص عقارٍ معين للمنفعة العامة أي لاستعمال مصلحةٍ عمومية من شأنه أن يؤدي إلى إسباغ صفة الملك العام على العقار المذكور. ثم عملاً بأحكام المادتين ١٤ و ١٦ من القرار التشريعي رقم S/١٤٤ السالف الذكر، للدولة أن ترخص على أملاكها العمومية بصفة مؤقتة ومقابل رسمٍ معين، باشغال قطعةٍ من هذه الأملاك العمومية (م.ش). قرار رقم ٢٠٢١/٢٢١-٢٠٢٢ تاريخ ٢٥/١/٢٠٢٢ شركة تي. دي. بي. للخدمات ش.م.م./ بلدية بيروت) وهذا الترخيص بالنسبة للأملاك الدولة العامة إنما يتم بموجب قرار من رئيس الدولة (أي بموجب مرسوم).

علماً أن لجوء الإدارة إلى الترخيص باشغال أملاكها العامة فإنها لا تكون مقيدة بعرضٍ مالي معين بل تفرض الشروط والعائدات التي تجدها مناسبة، وهذا ما أفتت به هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل: "الدولة ان ترخص باشغال أملاكها العامة بصورة مؤقتة وقد حددت المادة ١٦ وما يليها من القرار ١٤٤ الأصول الواجب اتباعها في مثل هذه الحالة. وعلى هذا الاساس يكون من حقها ان تجيز للشخص الذي تختاره وضمن الشروط التي تحددها، استثمار المطعم في مطار بيروت الدولي، لا بل قد يكون من الافضل

عدم اللجوء الى المزايدة من اجل اختيار شخص للمساهمة في تسيير مصلحة عامة كاستثمار مطعم المطار تتوفر فيه الضمانات اللازمة، لانه عن طريق المزايدة تقيد الادارة نفسها سلفا باختيار من يعرض زيادة في الاسعار ولو ضئيلة جدا وان لم تتوفر فيه سائر الضمانات التي تكفل حسن سير المصلحة العامة التي سيوكل اليه امر المساهمة بها (هيئة التشريع والاستشارات الرأي رقم ١٧/ر/١٩٦٠ تاريخ ١٩٦٠/٢/٨).

إذا كان هذا العقار من أملاك الدولة الخاصة، فإن تأجيله يجب أن يتم بموجب مزايدة علنية ولمدة لا تزيد عن ٤/سنوات وفقاً للمادة ٢٥ من قانون رسوم المطارات الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٣/١٩ التي تنص في فقرتها الأخيرة: ... أما سائر المباني والأراضي التي تشغل لغايات أخرى فيجب تأجيلها بالمزاد العلني وفقاً لأحكام المادة ٦٠ القرار عدد ٢٧٥ تاريخ ٢٥ ايار سنة ١٩٢٦. على أن الإدارة غير ملزمة بنتيجة المزايدة إذا جاءت نتيجتها محففة بحق الإدارة وإلا يمكن ملاحقة المسؤول عن قبول هذه المزايدة المحففة بجرم هدر المال العام.

استناداً لما تقدّم، فإن الإجازة لنادي الغولف بالاستمرار باسغال الأراضي التابعة للمديرية العامة للطيران المدني، يجب أن يحصل إما بموجب مزايدة عمومية أو بموجب مرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية، ولا دور لمجلس الوزراء في تمديد فترة الإجازة باسغال العقارات تحت أي ذريعة أو ظرف.

○ خامساً: إن قرارات مجلس الوزراء بتمديد فترة اشغال نادي الغولف لعقارات تابعة للمديرية العامة للطيران المدني، إنما هي قرارات غير مشروعة صادرة عن سلطة غير مختصة

وفق الدستور، فإن مجلس الوزراء هي السلطة المناط بها تنفيذ القوانين، حيث جاء في المادة ٦٥ من الدستور أن مجلس الوزراء يضع القرارات اللازمة لتطبيق القوانين ويسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة. ولهذا كان الضابط الأساس لعمل مجلس الوزراء هو الالتزام بالقانون وعدم مخالفته، إعمالاً لمبدأ كبرى ترى عمل السلطات الدستورية وفي طليعتها مبدأ المشروعية ومبدأ فصل السلطات وقاعدة تدرج القواعد القانونية.

وقضى مجلس شورى الدولة أنه: "عندما تتولى السلطة الإجرائية تحديد أصول تطبيق القانون على اوضاع معينة، سواء قامت بذلك بناء على تفويض المشرع او بصورة تلقائية استناداً الى سلطتها الدستورية في إصدار المراسيم التنظيمية، فإنها تبقى ملزمة بتكييف أحكام القانون من اجل تطبيقها على تلك الأوضاع من دون مخالفة المبادئ التي وضعها المشرع (م.ش. قرار رقم ١٦ تاريخ ١٠/٠٦/٢٠٠٣ نقابة مستخدمي وعمال مصلحة مياه بيروت/ الدولة).

لهذا وعملاً بقاعدة تسلسل النصوص القانونية، لا يجوز ان يلغي قرار إداري صلاحية ممنوحة بموجب القانون. لذا فإن إبداء المستدعية بأن المحافظ ملزم بتنفيذ قرار الوزير (بتمديد المهل الإدارية لمحطات المحروقات المخالفة) يكون مردوداً بالاستناد إلى المبادئ الدستورية والمبادئ العامة التي تشكل أساساً للدولة

والمعلقة بمهمتها الأساسية وهي احترام القانون وتطبيق أحكامه بدقة (م.ش. قرار رقم ٦٢٨ تاريخ ٢٠٠١/٧/١١، سمر الشاكر/ الدولة، م.ق.إ. ٢٠٠٤ ص ٩٦٦).

لكن واقعاً لم تكن اعمال مجلس الوزراء بهذه المثالية، حيث كان المجلس يشكّل غطاءً لكلّ جهة إدارية أو وزارة ترغب بمخالفة القانون، فما عليها سوى أن ترفع الملف إلى مجلس الوزراء من أجل التقرير في موضوع خلافاً للقوانين المرعية الإجراء.

وهذا التصرف بدا واضحاً في قضية تمديد عقد اشغال نادي الغولف لعقارات عائدة للمديرية العامة للطيران المدني، حيث أن وزراء الاشغال كانوا يرفعون ملف التمديد إلى مجلس الوزراء بموجب كتاب يعلنون أن هذا التمديد غير قانوني.

وطالما أن الوزراء يعرفون أن التمديد غير قانوني فلماذا يعمدون إلى رمي هذا الأمر على مجلس الوزراء!!؟،

إن وزراء الاشغال المنوط بهم وفق المادة ٦٦ من الدستور: "تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خص به"، يفترض بهم أن لا يوافقوا على معاملة تمديد عقد اشغال عقارات تابعة للوزارة بعد علمهم اليقيني أن تمديد هذا الاشغال هو غير قانوني. وهم إذ يفعلون ذلك فهم شركاء لمجلس الوزراء في مخالفة القانون ويتحملون إفرادياً تبعه هذه الإحالة.

وما يؤكد أنه لا يجوز لمجلس الوزراء مخالفة القوانين، وأنه لا يحق له أن يقرر في مسألة تمديد عقد انتهت مدته خلافاً لأصول التمديد المحددة في القانون، هو أن مجلس شوري الدولة قد أبطل قرارات مجلس الوزراء التي تجاوزت أحكام القانون، وكذلك كان موقف هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، ونذكر منها الآتية:

♦ الاجتهاد الأول:

إن القواعد التي تحدّد في نطاق الحقّ العام الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة والتي على أساسها نستطيع معرفة النطاق الذي يحدّد نشاط الإدارة المترتبة عليه التزامات معينة لم تلحظ لمجلس الوزراء ووزير الثقافة اختصاص "تجميد الملكية الفردية" في قانون الآثار الصادر بالقرار رقم ١٦٦/ل.ر. وأنّ القرارات المطعون فيها مبنية، استناداً الى ما تقدّم، على شائبة عدم الاختصاص العادي، وصادرة عن مرجعين لا يملكان صلاحية إصدارها (وهما وزير الثقافة ومجلس الوزراء)، إذ تشكل قرارات بحظر الهدم، وليس في أيّ من القوانين المرعية الإجراء والمبيّنة أعلاه لا سيما في المادتين ٢٣ و ٣٠ من قانون الآثار الصادر بالقرار رقم ١٦٦/ل.ر. تاريخ ١٩٣٣/١١/٧ المتعلّق بنظام الآثار القديمة والمنظمة حفظ الأبنية الأثرية واللتين تحتمان صدور مرسومٍ ترعاه نصوص خاصة، ما يسمى بتجميد الهدم خارج إطار الأصول المحددة أعلاه، ووجود عيوب قانونية تفضي جميعها الى إبطالها (م.ش. قرار رقم ٢٠١٥/٧٨٠ - ٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٧/٤ نخلة إدمون هاشم/ الدولة - رئاسة مجلس الوزراء ووزارة الثقافة).

♦ الاجتهاد الثاني:

"يتبين أن الحكومات المتعاقبة اعتمدت السياسة عينها في ما يتعلق بقطاع المقالع والكسارات، إذ منحت مرارًا وتكرارًا مهلاً إدارية للمقالع والكسارات العاملة خلافاً لأحكام المرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣، الأمر الذي شكّل طريقة غير مباشرة لتأمين غطاءٍ شرعي، مخالفٍ للأنظمة المرعية الإجراء، يكون بديلاً للمبدأ العام الذي هو الترخيص القانوني، ويتيح لمؤسساتٍ لم تستحصل على ترخيص قانوني أو لا تستوفي الشروط المفروضة قانوناً، متابعة استثمارها رغم ذلك. وبما أن منح المقالع والكسارات العاملة خلافاً للمرسوم رقم ٢٠٠٢/٨٨٠٣ مهلاً إدارية دون وجود نصّ في متن المرسوم المذكور يتيح ذلك، بل رغم وجود نصوصٍ تمنع ذلك، يشكّل مخالفةً للأنظمة المرعية الإجراء وللمبادئ العامة المطبقة على المحلات المصنفة، وسبق لهذا المجلس أن أبدى موقفه بموجب قراراتٍ سابقة (قرار رقم ٢٠٢٠/١٤٤-٢٠٢١/٢٣/٣/٢٠٢١، جورج العيناتي وروجيه حداد/الدولة، غير منشور) وفضلاً عما تقدّم، فإنّ عدم وجود نصّ يسمح بمنح المهل الإدارية يستتبع حكماً عدم وجود مرجع صالح لاتخاذ مثل هذا القرار، سواءً كان مجلس الوزراء أو المجلس الوطني للمقالع والكسارات". وخلص مجلس شورى الدولة إلى إبطال قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٨/١٠، والمتضمن السماح بالعمل في المقالع والكسارات العاملة خارج نطاق المرسوم رقم ٨٨٠٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٤ خلال مهلة شهر من تاريخه "م.ش. قرار رقم ٢١٠ / ٢٠٢١-٢٠٢٢ تاريخ ٢٠٢٢/١/١٩ اتحاد بلديات الكورة/ الدولة- مجلس الوزراء).

♦ الاجتهاد الثالث:

"إن تأجير أملاك الدولة لا يخضع للنصوص المتعلقة بالتمديد ولا لتلك التي تلحظ تعويضاً للإخلاء، ان القوانين المتعلقة بأملاك الدولة قوانين خاصة متعلقة بالانتظام العام وتفسر بالتالي حصراً. وفي غياب نص خاص مخالف تعين مدة تأجير أملاك الدولة بالاستناد الى الفقرة الاولى من المادة ٦٠ من القرار ١٩٢٦/٢٧٥ التي حددتها بأربع سنوات. لذا فان كافة المساحات المخصصة لمطار بيروت لا يمكن تأجيرها لمدة تجاوز الاربع سنوات بغياب النص الخاص الذي يحدد خلاف المدة المذكورة (استشارة رقم ٢٠١٧/١٠٢١ تاريخ ٢٠١٧/١١/٢٩ عرض وزارة الاشغال العامة والنقل لطلب شركة فينيسيا آر-رينتا-باك تطبيق أحكام متعلقة بمدة الاستثمار الواردة في عقود استثمارية مماثلة).

بخلاصة القول: إن قرارات مجلس الوزراء بتمديد فترة اشغال نادي الغولف لعقارات عائدة للمديرية العامة للطيران المدني، إنما هو قرار مخالف للأصول وصادر عن سلطة غير مختصة، ما يقتضي أعمال المفاعيل القانونية المترتبة على هذا التصرف غير المشروع.

○ سادساً: بطلان قرارات تمديد عقود اشغال نادي الغولف لعقارات عائدة للمديرية العامة للطيران المدني

أثارت وزارة الاشغال العامة والنقل عدم قانونية التمديد لنادي الغولف باشغال لعقارات عائدة للمديرية العامة للطيران المدني، واستندت في تقرير هذا البطلان لأحكام المادة ٣٠ من قانون موازنة العام ١٩٩٠ التي قضت بأن تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ويحظر على أي جهة رسمية ترتيب أي أثر قانوني عليها، جميع الأعمال والتدابير الحاصلة خلافاً للقواعد والأصول المقتضاة قانوناً وخصوصاً عقود البيع أو الوعد به والإيجار المبرم خلافاً للأصول.

وبالعودة إلى النص الحرفي للمادة ٣٠ من القانون رقم ١٤ تاريخ ٢٠/٨/١٩٩٠ نجد أنها نصت على أنه: "تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ويحظر على أية جهة رسمية ترتيب أي اثر قانوني عليها، جميع الاعمال والتصرفات والتدابير الحاصلة خلافاً للقواعد والأصول المقتضاة قانوناً وبصورة خاصة ما يلي:

أ- عقود البيع او الوعدية والايجار المبرمة خلافا للأحكام والأصول المحددة لها.

ب- ..

ج- الاشغال المؤقت للأملك العامة او البلدية واستثمارها خلافا للأصول وكان حاصلًا بمقتضى ترخيص من المرجع المختص.

تكمن أهمية هذه المادة أنها قضت بالبطلان المطلقة على التصرفات القانونية التي تتخذها الإدارة وتكون صادرة خلافاً للقواعد والأصول المقررة قانوناً، وخصت بالبطلان المطلق العقود والقرارات المتخذة لإجازة اشغال الأملاك العامة خلافاً للأصول.

لقد أمنت هذه المادة حماية خاصة للأملك العامة، نازعة أي إمكانية لتسوية أوضاع هذه المخالفات والتعدييات أو تبرير استمراريتها أيًا كانت الهيئة التي أقرت بهذه المخالفات وغضت النظر عنها.

إن هذه المادة وبالرغم من مرور أكثر من ٣٣ عاماً على إقرارها في قانون موازنة عامة، فإنها لا زالت محل تطبيق الاجتهاد، بحيث لا يتردد بإعلان بطلان أي قرار أو عقد يكون صادراً خلافاً للأصول القانونية.

ولا يقتصر تطبيق هذه المادة على مجلس شوري الدولة، بل نرى أن ديوان المحاسبة يعلن أيضاً بطلان العقود سنداً للمادة ٣٠ المذكورة، حيث أفتى الديوان بأن المادة ٣٠ من قانون موازنة عام ١٩٩٠ والتي

جاءت عامة وشاملة بتعابيرها ومضمونها اذ نصت على انه تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ويحظر على أية جهة رسمية ترتيب أي اثر قانوني عليها جميع الأعمال والتصرفات والتدابير الحاصلة خلافاً للقواعد

والأصول المقتضاة قانوناً... واستناداً لهذا النص يمتنع على اية جهة رسمية ترتيب أي اثر قانوني على هذا النوع من التصرفات ولا يمكن ان يصبح العقد المخالف للتدابير والأصول القانونية سنداً قانونياً للدفع(ديوان

المحاسبة، الرأي رقم ٢٠٠١/٤٤ تاريخ: ٦/٤/٢٠٠١). كما أفتى بأن التعاقد في حالات الامتياز دون الاستحصال مسبقاً على قانون يجيز ذلك يجعل العقد الحاصل باطلاً بطلاناً مطلقاً ويرى بعض الفقه اعتماره

عديم الوجود وهذا ما كرسته المادة ٣٠ من قانون موازنة ١٩٩٠. ولئن كان العقد الذي تبرمه الادارة دون الحصول على الاذن السابق يعتبر معدوماً من الناحية القانونية وبالتالي لا يستطيع المتعاقد ان يتمسك به بمواجهة الادارة (ديوان المحاسبة الرأي رقم: ٢٠٠٠/٢٠ تاريخ: ٢٠٠٠/٢/١٨).

وكذلك كان مجلس شورى الدولة صارماً في تطبيق المادة ٣٠ المذكورة، ففضى بإبطال القرار الذي يجيز اشغال واستثمار أملاك عامة بحرية، معللاً حكمه ب: "الدلالة الصريحة والقاطعة للنص القانوني (المادة ٣٠ المذكورة) وشمولاً بأحكامه ومفاعيله التي تطل جميع الاعمال السابقة لصدوره فترتب بطلانها المطلق حال ثبوت حصولها خلافاً للقواعد والأصول المقتضاة قانوناً. وإن الموافقات السابقة على اصدار القرار المطعون فيه لا تتعدى الاعمال التحضيرية ولا تعدل في ضرورة استصدار مرسوم لإجازة اشغال الأملاك العامة البحرية. ولا يمكن التذرع بالظروف الاستثنائية لأنها لا تغني أيضاً عن وجوب صدور المرسوم آنف الذكر بدليل النص الصريح الوارد في الفقرة ب من المادة ٣٠ والتي اكدت على اقتضاء مرسوم يجيز الاشغال الامر الذي يفيد بان المشتري كان واضحاً باشتراط المرسوم تحت طائلة البطلان منعا وتلافياً لإمكانية الاعتداد بهذه النظرية او غيرها" (م.ش. قرار رقم ٩٨/٤٠٩-٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٤، د. جورج معريس ورفاقه/الدولة والشركة العقارية للإنشاءات السياحية). وفي حكم آخر قضى المجلس بأن: "إجازة البلدية المستدعى ضدها اشغال العقار (من الأملاك العامة) هو قرار عديم الوجود وعديم الاثر نظراً لجسامة التجاوز الحاصل من قبل البلدية في هذا الشأن الذي يصح انزاله منزلة اغتصاب للسلطة Usurpation de pouvoir. وما يؤكد المنحى آنف الذكر في وصف القرار هو النص الذي جاءت فيه المادة ٣٠ فقرة ج من قانون موازنة ١٩٩٠ من انه: «تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ويحظر على اية جهة رسمية ترتيب اي اثر قانوني عليها جميع الاعمال والتصرفات الحاصلة خلافاً للقواعد والأصول المقتضاة قانوناً وبصورة خاصة ما يلي..... ج- الاشغال الموقتة للأملاك العامة او البلدية او استثمارها خلافاً للأصول وكان حاصلها بمقتضى ترخيص من المرجع المختص...» (م.ش. قرار رقم ٥٨ تاريخ ١٩٩٣/١١/٤، المهندس نبيل جرمانوس/ بلدية جونية. م.ق.إ. ١٩٩٥ ص ٣٩..

ومؤخراً قضى مجلس شورى الدولة: "ان الجهة المستدعية لا تحوز مرسوماً يجيز لها استثمار الأملاك العامة المقابلة لها، وان قانون موازنة العام ١٩٩٠ رقم ٩٠/٣٠ الغى كل التراخيص غير القانونية التي سبقت صدوره وحظر على اي جهة رسمية ترتيب اي اثر قانوني عليها وذلك في ما يتعلق باشغال الأملاك العامة البحرية الحاصلة دون مرسوم يجيزها، ولا يترتب للشاغل الفعلي بصورة غير قانونية اي حق مكتسب مهما كانت مدة اشغاله"، ثم قرر المجلس في هذا الحكم الكشف عن مبدأ أن: "حماية الملك العام هو المبدأ الأساسي الذي يسود جميع الأحكام القانونية المتعلقة بالملك العام واشغاله، وأن موجب حماية الملك العام

إلزامي وله طابع دستوري" (م. ش. قرار الرقم ٢٠١٤/٢٤٢-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٨، سلطنة فرنجية وآخرون/ وزارة الداخلية والبلديات).

○ استناداً إلى ما تقدم نخلص إلى ما يأتي:

إن قرارات التمديد لنادي الغولف باشغال عقارات عائدة للمديرية العامة للطيران المدني، هي باطلة بطلاناً مطلقاً لصدورها عن سلطة غير مختصة.

إن مجلس الوزراء لا يملك سلطة مخالفة القانون أو الاجازة للوزراء ابرام صفقات بصورة مخالفة للأصول القانونية.

إن الموجب الدستوري المفروض على وزير الاشغال العامة والنقل بحماية الملك العام يوجب عليه الامتناع عن رفع ملف تمديد عقد نادي الغولف على مجلس الوزراء لعلمه أن هذا المجلس ليس مختصاً بالبت في هذه القضية. وعليه اتباع الأصول القانونية في التعاطي مع هذا الملف إما عبر استصدار مرسوم اشغال أملاك عامة تحدد فيه رسوم الاشغال، أو اطلاق مزيدة عامة في حال كان متوقفاً منها تحقيق إيرادات وازنة للخزينة أو استرداد العقار كما وعدت وزارة الاشغال العامة في لوائحها المقدمة إلى مجلس شورى الدولة واستخدامه لغاية متصلة باحتياجات المطار الفنية.

لا يجوز الاستمرار بتبرير الصفقة على تكليف النادي بزرع العشب وريه بالماء لأن هناك استحالة مادية وواقعية بتضرر المطار من رمال تتطلق من آخر منطقة الجناح وتقطع المناطق السكنية لتخلق الضرر بالمطار، وعلينا البحث عن سبب منطقي يقبله العقل لتبرير هذا التمديد.

من المناسب تعميم الأحكام الواردة في هذه الدراسة على كافة المشاريع المشابهة التي تخلت فيها الدولة عن أملاكها للغير ولعشرات السنين بالمجان والعمل على تطبيق القوانين وفق الضوابط والمعايير التي تضعها، والتوقف عن هدر الأموال العامة لأسباب واهية وغير جدية.