

## أزمة البؤس حول المدن من الناحية القانونية

د. علي عصام فغن

أستاذ القانون الخاص

كلية الحقوق / الجامعة اللبنانية

### الاستخلص

منذ العام ١٩٧٥ نشأ حول مدينة بيروت ما يسمى بأزمة البؤس نتيجة للنزوح الكثيف من المناطق والارياف بسبب الحرب الاهلية، حيث استقر هؤلاء بصورة غير مشروعة في اراض مملوكة من الغير او من الدولة حيث تم بناء وتشبيد الابنية والمنازل التي تخالف ادنى الشروط المفروضة للسكن. اليوم يقوم هؤلاء بتأجير تلك الابنية المبنية على اراض الغير وفي بعض الاحيان يقومون ببيعها وتنشأ الخلافات نتيجة لتلك التصرفات القانونية. فضلا عن ان تلك البؤر تشكل مكاما مثاليا للخارجين عن القانون كتجار المخدرات والقتلة وغيرهم. الكلمات المفتاحية: السكن، العشوائيات، النزوح.

### Abstract

Depuis 1975, s'est constituée aux alentours de la ville de Beyrouth, une zone de misère. En effet, les déplacés de la guerre s'y sont réfugiés, occupant ainsi de façon illégale des terrains appartenant à l'Etat, où ils ont construit des logements insalubres et indécents non conformes à l'habitation.

Aujourd'hui, ces déplacés louent ou vendent ces logements acquis illégalement. Il en résulte de ce fait, un véritable casse-tête à l'Etat lorsque les nouveaux locataires ou acheteurs ne paient pas leurs dus aux acquéreurs illégaux des lieux.

Par ailleurs, cette zone de non-droit constitue un refuge idéal aux hors-la-loi, tels que les criminels, les dealers, etc.

**Key words: housing, slums, displacement.**

## التقدمة

تمرّ بالمرء مشاهد في لبنان، غير مألوفة في العديد من البلدان الأخرى، ولكنها مألوفة جداً إلى درجة الاعتياد في هذا البلد. فهنا مبنئ مخالف يقضم من الطريق العام وآخر هناك غير مطابق لمواصفات التنظيم المدني، بينما تجد هنالك اقتطاعاً لجزء من الشارع العام أو حتى رصيف المشاة لمواقف السيارات أو لبيسطات الفاكهة والخضار.

كلّ ذلك يطرح مشكلة كبيرة وعميقة الأثر في مجتمعا ألا وهي ظاهرة التعدي على الأملاك العامة التي يبدو أنها أصبحت عادة متأصلة في مجتمعا اللبناني، وأصبحتنا معتادين عليها إلى درجة أننا نمرّ عليها مرور الكرام<sup>(١)</sup>.

ظهرت أهمية الملكية العامة منذ نشأت الدولة، التي سعت لامتلاك عقارات تساعد على تنفيذ مهماتها، فأضفت حماية قانونية على أملاكها معتمدة في ذلك وسائل تختلف عما اعتمده في الملكية الخاصة بالأفراد.

إلا أن القوانين الوضعية لمختلف الدول لم تستو في مقاربة وتنظيم الأملاك العقارية عموماً، أو في مدى ملكية الأفراد جزءاً منها أو في عائداتها على الدولة أو ماهية الحقوق عليها<sup>(٢)</sup>.

وفي لبنان، المتأثر بالنظام الرأسمالي، أبرزت القوانين نوعين رئيسيين من أملاك الدولة نتيجة تخصيص ووجهة استعمال الملك، وهما ملك الدولة العام

(١) أقدم كثير من اللبنانيين، في فترات مختلفة، على التعدي على الأملاك العامة بوضع اليد، وبلا أي ترخيص، بحجة أنهم مهجرون، وهم في هذه الأراضي إلى اليوم، وأبنيتهم المخالفة في حالة توسع (منطقة الأوزاعي جنوب بيروت نموذجاً)،

(٢) حق الملكية يتكوّن من ثلاثة عناصر بحسب المفهوم الروماني، هي usus، fructus و abusus - أي الاستعمال، والاستغلال أو الاستثمار والتصرف. فمن يملك الشيء، يملك عليه هذه الحقوق الثلاثة. في القانون الفرنسي، لدينا l'usufruit و la nu-propriété =.

في القانون اللبناني، لدينا الرقبة والانتفاع. وهذا الأخير يشمل الاستعمال والاستثمار. فالرقبة هي حق الملكية، مجرداً من حق الانتفاع c'est la nu-propriété. وحق الانتفاع، هو حق الاستعمال والاستثمار، من دون حق ملكية الرقبة.

وملك الدولة الخاص، ويتبع هذا التقسيم اختلاف درجات الحماية لكل نوع منهما وطريقة تحديده وإدارته<sup>(١)</sup>.

قبل التطرق الى تشخيص وضع إدارة املاك الدولة في لبنان، لا بد من التعريف بهذه الأملاك التي تتألف من الأملاك العامة، وهي مجموعة الممتلكات الضرورية لتنفيذ المهمات التي تدرج في إطار الخدمة العامة، إضافة إلى البنية التحتية والأملاك الطبيعية.

تتألف الأملاك العامة العائدة لأشخاص الحق العام أو الهيئات العامة (الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة) من الممتلكات العائدة لهذه الهيئات، وهي تكون إما مخصصة للاستعمال المباشر من قبل الجمهور واما مخصصة لتقديم خدمة عامة، والأملاك الخاصة للدولة، وهي مجموعة الممتلكات الأخرى التي تملكها الدولة ولا تكون مخصصة للمنفعة العامة.

لا تقع مسؤولية إدارة أملاك الدولة اللبنانية في الوقت الراهن على جهة واحدة بل تتوزع الصلاحيات المتعلقة بإدارة الأملاك بين وزارة المالية والوزارات الأخرى وفقاً للقانون رقم ١٩٢٦/٢٧٥<sup>(٢)</sup>.

(١) إن ابضح النطاق القانوني لكل من النوعين يستوجب الإحاطة بجميع القوانين المتعاقبة منذ ما قبل الانتداب الفرنسي لأن بعض أحكام القوانين العثمانية التي كانت سائدة في حينه لاتزال تلقى تطبيقاً احتياطياً على الحالات الراهنة، وذلك بسبب الإحالة إليها في القوانين الوضعية كمصادر قانونية تطبق عند انتقاء تعارضها مع الأحكام الحالية المصاغة من قبل الدولة اللبنانية أو الموضوعة في ظل الانتداب الفرنسي ، مع الإشارة إلى أن هذه الأخيرة ، التي صدرت بقرارات المفوض السامي الفرنسي ، تمثل الجزء الأساسي من الأحكام المرعية الإجراء في هذا الإطار ، بدءاً بالقرار رقم S/١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ (الأملاك العامة). والقرار رقم ٢٧٥ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٥ (إدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة) مروراً بقانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم ٣٣٣٩ تاريخ ١٩٣٠/١١/١٢ وبالقرارات رقم ١٨٦ و١٨٨ و١٨٩ تاريخ ١٩٢٦/٣/١٥.

وبذلك نلاحظ ان الحركة التشريعية اللبنانية في هذا الموضوع قاصرة على بعض النصوص وأهمها قانون الغابات الصادر بتاريخ ١٩٤٩/١/٧.

(٢) وتقوم كل من الوزارات بتحديد حاجاتها لاكتساب العقارات أو التنازل عنها. كما يتم استئجار العقارات وفقاً لحاجات الدولة من قبل كل وزارة ولحسابها الخاص بعد موافقة مجلس الوزراء على قرار الايجار. اما وزارة المالية فهي تتولى من خلال المديرية العامة

استناداً إلى ما تقدم سنعرض تباعاً لأحزمة البؤس حول المدن من الناحية القانونية من خلال الفقرات التالية:

**الفقرة الأولى : كيفية تحديد الأملاك العامة**

**الفقرة الثانية : خصائص النظام القانوني الراعي للأملاك العامة**

**الفقرة الثالثة : المبادئ الراعية لاستعمال الأملاك العامة من قبل**

**العموم**

**الفقرة الرابعة : مفهوم مخالفات البناء**

**الفقرة الخامسة : الإطار القانوني والمؤسساتي لأراضي المشاعات**

**في لبنان**

**الفقرة السادسة: الدور التنموي لترشيد استخدام الأراضي المشاعية**

### **الفقرة الأولى**

#### **كيفية تحديد الأملاك العامة**

إن النص القانوني الوحيد الناظم للأملاك العامة في لبنان يعود تاريخ إصداره إلى فترة الانتداب، وهو القرار الناظم للأملاك العمومية في لبنان رقم ١٤٤/س الصادر في ١٠ حزيران ١٩٢٥، وقد أولى هذا القانون الملك العام تعريفاً واسعاً حيث شمل جميع الأشياء المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال مصلحة عمومية، كما حظر بيعها وعدم جواز ملكيتها بمرور الزمن".

والواقع أن هذا التعريف ترك مجالاً واسعاً لجهة تحديد الشروط الواجب توفرها في المال لتصنيفه ملكاً عاماً، حيث استقر الفقه على شرح هذه المادة بأن المال يكون مالاً عاماً إذا اجتمع بشأنه معياران اثنان؛

- **المعيار الأول:** أن يكون المال منتزحاً إلى أحد أشخاص القانون العام، أي الدولة بجميع وزاراتها أو البلدية أو المؤسسة العامة؛

- **المعيار الثاني:** يقضي بأن يكون المال معداً لاستعمال العموم أو لاستعمال مرفق عام - أي المصلحة العمومية وفق ما جاء في التعريف، وهذا ما يميز أملاك الدولة العامة عن أملاكها الخاصة.

للشؤون العقارية والمساحة لديها. إدارة العقارات التي تندرج ضمن إطار أملاك الدولة الخاصة.

مثلاً: تناط بوزارة المالية إدارة أملاك الدولة الخاصة، باستثناء الغابات، أي ان المديرية العامة للشؤون العقارية تتولى أساساً إدارة أملاك الدولة باستثناء ما هو مخصص لوزارة أخرى، وتتحمل كل وزارة مسؤولية إدارة الملاك المخصصة لها (املاك الدولة الخاصة والعامة) من أجل تلبية حاجات الخدمة العامة المكلفة بها.

بناء على ما تقدم، فإن الأملاك العامة التي ليست ملكاً خاصاً لأحد بل هي ملك للدولة أو للبلديات، والتي يمكن وصفها بالتالي أنها "ملك لجميع المواطنين". وتُعتبر أملاكاً عامة الطرقات والشوارع والساحات والأرصفة وخطوط الكهرباء والهاتف والمياه والشواطئ<sup>(١)</sup>.

يمكن اعتبار سوء تعامل المواطن مع الممتلكات العامة ظاهرة لبنانية ميّزت مجتمعنا منذ وقت طويل وخاصة بعد اندلاع الحرب وحتى الآن، وهي للأسف ظاهرة شاملة إذ أنها تشمل المناطق اللبنانية كافة بنفس النمط من ذهنية التعدي وعدم احترام الملكية العامة، وبشكل نسبي بين منطقة وأخرى. إن احترام أو التعدي على الأملاك العامة يمكن النظر إليه من عدة زوايا<sup>(٢)</sup>:

١- **الزاوية القانونية:** فالقانون هو الذي يحدّد الأملاك العامة ويحميها وينظّم أسلوب التعاطي معها. ومن هنا فالمواطن محكوم (ولو نظرياً!) بالتقيّد بالقانون الذي ينظّم علاقته بهذه الأملاك، والسلطة لها الحق القانوني بالتصرّف واستعمال وحماية تلك الأملاك. وهنا تظهر إشكالية من جانب المواطن الذي يتعدّى حيناً ويستتهر أحياناً في تعامله مع الأملاك العامة، وكذلك من جانب الدولة التي قد تمتنع، لسبب أو لآخر، عن حماية تلك الأملاك أو إزالة التعديّات عليها بعد حصولها<sup>(٣)</sup>.

(١) مع الإشارة هنا إلى الوضعية الخاصة للشواطئ في لبنان حيث أن الشريط الساحلي الذي لا يتعدى طوله الـ ٢٢٠ كلم والذي من المفترض أن تكون النسبة الأكبر فيه متاحة لجميع المواطنين، نجد أن هذه النسبة الأكبر هي على العكس من ذلك غير متاح الوصول إليها للجمهور إلا بعد دفع رسوم دخول معينة.

(٢) تتعدد أوجه المقاربات التي يمكن أن يناقش فيها موضوع ردع سلطة القانون لتعديّات السلطات العامة ومساسها غير المبرر بحقوق المواطنين وحرّياتهم، وتجاوز تصرفاتها وأعمالها لمبدأ المشروعية القانونية. فهذا الموضوع يصلح لأن يكون في مركز النقاش =السياسي والاجتماعي او حتى الاقتصادي، ولكنه بجميع الأحوال يقع في صلب العلوم القانونية وبحوثها النظرية وتطبيقاتها القضائية.

(٣) وهنا تجدر الإشارة إلى بعض ما لحظه القانون اللبناني في شأن التعدي على الساحات والطرق العامة مثلاً، فقانون العقوبات اللبناني أشار في المادتين ٧٥٠ و ٧٥١ منه إلى معاقبة كل من أقدم على تخريب الساحات والطرق العامة أو سدّ الطريق من دون رادع من السلطة بوضعه عليها أي شيء يمنع حرية المرور وسلامته، بالحبس حتى ستة أشهر وبالغرامة من مائة ألف إلى مليون ليرة، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

- ٢- **الزاوية النفسية:** توجد نظرة تقليدية متوارثة ومستمرة لدى أغلب المواطنين، تنظر إلى الأملاك العامة كأملك يمكن التصرف أو التعدي عليها، أو في أحسن الأحوال الاستهتار بها<sup>(١)</sup>.
- ٣- **علاقة المواطن بالدولة:** فمن منطلق التهاون في التعامل مع الأملاك العامة ومن منطلق النظرة إلى تلك الأملاك على أنها أقلّ حرمة من الأملاك الخاصة، نجد أن نظرة اللبناني هذه جزء من علاقته الأشمل مع الدولة بمؤسساتها وأملكها<sup>(٢)</sup>.

## الفقرة الثانية

### خصائص النظام القانوني الراعي للأملاك العامة

يتضمن القانون اللبناني، لا سيما قانون العقوبات وبعض القوانين الخاصة بالقوانين العقارية وقوانين الاستملاك وغيرها، مجموعة من القواعد الآيلة إلى إدانة أي تعديات أو مخالفات أو تجاوزات تتعرض لها الأملاك العامة فمجموع هذه القواعد من شأنها حماية الأملاك العامة من التصرفات التي تمنع أو تعوق استعمالها<sup>(٣)</sup>.

على صعيد آخر، استقر الفقه والاجتهاد على اعتماد مجموعة من المبادئ الراحية لاستعمال الأملاك العامة من قبل العموم، يتوجب على الإدارة المعنية بإدارة هذه الأملاك مراعاتها وعدم تجاوزها في سياق المحافظة على حسن سير المرافق العامة<sup>(٤)</sup>.

- (١) وهذه "الحالة النفسية" يمكن إرجاعها إلى رغبة في "الانتقام من الدولة" وخاصة من قبل الشرائح الاجتماعية المحببة اقتصادياً أو اجتماعياً، مع ما يرافق هذا الإحباط من مسلكيات وتعديات وكسر للأنظمة والقوانين. هذا الأمر يوصلنا إلى الزاوية الثالثة.
- (٢) ويعتبر أن الدولة، في الكثير من مواقعها ومؤسساتها، سلطة محسوبيات وأشخاص مستفيدين من مراكزهم ليس إلّا. ومن هنا يأتي التعامل من قبل المواطن نفسه مع الأملاك العامة التي تخصّ هذه الدولة، مع العلم أن التعدي على الأملاك العامة ليس تعدياً فقط على أملاك الدولة، بل هو في جوهره تعدي على حقوق مواطنين آخرين.
- (٣) تاريخياً، فإن من أوائل المناطق في لبنان التي تعرضت لحملة بناء غير شرعي عليها هي منطقة الأوزاعي (الجزء الأكبر من هذه الأملاك ليست مشاع وإنما أوقاف إسلامية، وبعضها أملاك بحرية، وبعضها الآخر مملوك لمواطنين أيضاً!).
- (٤) ومن المناطق التي تعرضت لمصير مشابه أثناء الحرب الأهلية، منطقة الحرش في بيروت (أوقاف إسلامية ويستعمل جزء من الأراضي اليوم كمقبرة إسلامية)، والرمال العالي التي تقع اليوم ضمن الضاحية الجنوبية لبيروت.

يرمي النظام القانوني لحماية الملك العام أي الى ضمان قيام الأملاك العامة بتوفير الأغراض التي خصصت من أجلها ؛ فهو يضمن استمرار هذه الأملاك في تخصيصها ما دامت المنفعة العامة قائمة . وتتمثل هذه الضمانة بمبدأ عدم جواز التنازل عن الملك العام إذ يشكل هذا المبدأ نتيجة حتمية لمبدأ تخصيص الملك العام للمنفعة العامة<sup>(١)</sup>.

### الفقرة الثالثة

#### المبادئ الراقية لاستعمال الأملاك العامة من قبل العموم

إن استعمال الجماعي يمارسه الجميع بحرية تامة على قدم المساواة بدون حاجة إلى ترخيص مسبق، لا يحده سوى المحافظة على النظام والأمن العام والسكينة العامة.

بهذه العبارة يلخص مجلس شورى الدولة في قرار صادر عنه عام ١٩٦٦ المبادئ الأساسية الراقية لاستعمال الملك العام من قبل العموم: فلجميع المواطنين الحق باستعمال كل ما هو مصنّف ملكاً عاماً بحرية شبه مطلقة ومن دون مقابل- إلا بقدر ما هو محدد صراحة بموجب قانون ، على أن يكونوا متساوين فيما بينهم لهذه الغاية<sup>(٢)</sup>.

ويخضع الاستعمال الجماعي لمبادئ الحرية والمساواة والمجانبة . بموجب هذا المبدأ تكون الإدارة ملزمة بالامتناع عن فرض تدابير ذات طابع عام ومطلق تؤدي إلى استحالة استعمال الملك العام، باعتبار ان امكانية استعماله من قبل العامة هو الغاية الأساسية التي من أجلها وجد الملك العام أصلاً. فأي خرق من قبل الإدارة لمبدأ حرية استعمال الملك العام من شأنه أن

(١) وهو يستتبع القواعد الآتية :

. بطلان عقود البيع والمقايضة الجارية على الأملاك العامة؛

. عدم جواز اكتساب الأملاك العامة بمرور الزمن؛

. مع إنشاء حقوق عينية على الأملاك العامة؛

. استحالة استملاك الأملاك العامة؛

. عدم قابلية الملك العام للحجز.=

=ولهذه القواعد اهمية بالغة للحد من الفساد والتجاوزات التي مارسها الحكومات على مرّ العقود، حيث استساغ لها التفريط عن جزء كبير من الأملاك التي يفترض أن تكون عامة مقابل مصالح وغايات مادية

(٢) مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٨٧، تاريخ ١٩٦٦/٦/٢٤، رقم الدعوى، ٦٤/٥٣٧٤، عرابي وشركاهم/الدولة.

يتعارض مع حريات أساسية أخرى كحرية التنقل وحرية الذهاب والإياب وهي حريات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحرية الشخصية. بناءً عليه، وإذا كان للإدارة أن تنظّم الاستعمال العام لمقتضيات "المحافظة على النظام والأمن العام والسكينة العامة"، فهذا لا يبرّر في أي حال إخضاعه لأي ترخيص مسبق أو حتى لأي إعلام مسبق، على اعتبار أن هكذا تدبير يقع في خانة التدابير العامة والمطلقة التي تتعارض مع مبدأ الحرية في استعمال الملك العام.

## الفقرة الرابعة

### مفهوم مخالفات البناء

إن ظاهرة مخالفات البناء منتشرة بشكل واسع في لبنان، وهي تتضمّن:

- ١- البناء على الأملاك العامة أو على أجزاء منها، أو استعمال مساحات عامة بغرض الاستفادة الخاصة والشخصية، ونورد هنا مثلين معهودين:
 

**الأول:** البناء الذي يتعدّى على الطريق العام، أو الذي لا يحترم المسافات الواجب مراعاتها بين مبنى وآخر.

**الثاني:** استخدام الأرصفة المتواجدة أمام محال تجارية أو صناعية لعرض البضائع والعمل.
- ٢- مخالفة رخص البناء بما يتسبّب بأضرار على الأملاك العامة أو البلدية أو الخاصة.
- ٣- عدم اتباع شروط وطرق التنظيم المدني، وما ينتج عنه من إنشاء أبنية غير متناسقة وغير متألّفة تتميز بالأوان وأشكال واصطفافات متنافرة.

بناءً على ما تقدم، إن تطبيق القانون وتحويله من مفهوم نظري إلى ممارسة يومية هو الحلّ وهو الحامي للممتلكات العامة. فمفهوم احترام الأملاك العامة يجب أن يكرّس لدى الجمهور ليصبح راسخاً لدى الأجيال المتعاقبة. كما أن التطبيق يجب أن يصاحبه قمع المخالفات والتعدّيات وفرض الغرامات من قبل السلطات المختصة على كل المخالفين ومن دون استثناء. ولعلّ يوماً يأتي تتحوّل فيه الممتلكات العامة من أملاك سائبة إلى أملاك يحترمها الجميع.

## الفقرة الخامسة

### الإطار القانوني والمؤسسي لأراضي المشاعات في لبنان

أتناول فيما يلي نظام الملكية العقارية في لبنان، بهدف تحديد التصنيف القانوني للأراضي، وثم طبيعة الأملاك العامة والأهداف المتوخاة منها والتصرّفات الجائزة عليها، وصولاً إلى تحديد مفهوم أراضي المشاع، إدارتها الحالية، في نبذات مستقلة.

## النبذة الأولى

### التصنيف القانوني للأراضي في لبنان

ورد التصنيف القانوني للأراضي في لبنان، في الفصل الثاني من قانون الملكية العقارية من المادة الخامسة منه الى المادة التاسعة، حيث صنّفت الأراضي اللبنانية في خمسة أنواع وهي على الشكل الآتي:

- ١- الأراضي الملك<sup>(١)</sup>
- ٢- الأراضي الأميرية<sup>(٢)</sup>.
- ٣- العقارات المتروكة المرفقة<sup>(٣)</sup>.

(١) العقارات الملك، وفق نص المادة الخامسة من قانون الملكية العقارية، هي العقارات داخل مناطق الأماكن المبنية كما هي (أي المناطق) محدّدة إدارياً، والتي يجري عليها حق الملكية المطلقة.

(٢) ولا شك في أنّ توسيع مساحة العمران يؤدّي إلى تقلص مساحة الأراضي الأميرية. فالدولة يمكنها توسيع الحدود الإدارية للمدن والبلدان، ويؤدّي ذلك إلى انقلاب النوع الشرعي للأراضي الواقعة ضمن نطاق المدينة أو البلدة من أميري إلى ملك. العقارات الأميرية، وفق نص المادة السادسة من قانون الملكية العقارية، هي العقارات التي تكون ملكية رقبته للدولة، والتي يمكن أن يجري عليها حق التصرف. وملكية الدولة للرقبة، لا تظهر عملياً، سوى من خلال إجراء تخمين تعويض الاستملاك الذي يتمّ لتحقيق المنفعة العامة، إذ إنّ مالك حق التصرف لا يستحقّ التعويض عن رقبة الدولة. ويعود للشخص الذي له حق التصرف على عقار من النوع الشرعي الأميري ثلاثة أرباع العقار، بينما يعود للدولة الربع الباقي.

(٣) وكانت المادة ١٢٧١ من المجلة القضائية قد عرّفت هذه الأراضي بقولها، إنّها القريبة من العمران والتي تترك للأهالي مرعى وبيدراً ومحتطباً. ويعود اعتبار هذه الأراضي مرفقة، إلى أنّ عليها للأهالي حق ارتفاق، إذ هي تركت وخصّصت منذ القدم لخدمتهم، كالبيادر والمراعي والغابات والأحراج، إلا أنّ الارتفاق العائد للأهالي ليس حق ارتفاق بالمعنى القانوني للكلمة، إذ هو ليس تكليفاً مرتباً على عقار لمصلحة عقار آخر، بل هو حق للأهالي، وهو حق شخصي يقوم بوجود الشخص في القرية وليس بوجود عقار = له فيها. وتعتبر هذه الأراضي ملكاً خاصاً للبلدية، إذا كانت واقعة ضمن النطاق البلدي، أو للدولة إذا كانت خارج النطاق البلدي.

٤- الأراضي المتروكة المحميّة<sup>(١)</sup>.

٥- العقارات الخالية المباحة<sup>(٢)</sup>.

## النبذة الثانية

### طبيعة أملاك الدولة

تتألف أملاك الدولة من:

#### ١- الأملاك العمومية

الأملاك العمومية، أو الملك العام، أمر معروف منذ أقدم الأزمنة، ولا سيما بعد ظهور الحياة الاجتماعية على الأرض، فطبيعة هذه الحياة تقضي بأن يكون هناك أملاك عقارية كانت أم غير عقارية، يعود حق استعمالها للجميع، ومن دون مقابل. وتكون متميّزة عن الأملاك الخاصة التي لا يعود حق استعمالها أو التصرف بها، إلا لصاحبها<sup>(٣)</sup>.

العقارات المتروكة المرفقة التي تخصّ الدولة ويكون عليها لإحدى الجماعات حق استعمال محدّدة ميزاته ومداه بالعادات المحلية أو بالأنظمة الإدارية. وتعتبر هذه العقارات ملكاً خاصاً للبلدية إذا كانت داخلية في نطاقها

(١) وتشمل هذه الأراضي الطرقات العامة والشوارع والمساحات العامّة، كما تشمل الحدائق العامّة والأسواق العامّة... وهي متروكة لاستعمال الجميع استعمالاً عادياً وليس للأفراد حق انتفاع خاص بها.

العقارات المتروكة المحميّة، هي العقارات التي تخصّ الدولة أو البلديات وتكون جزءاً من الأملاك العامّة.

(٢) العقارات الخالية المباحة أو الأراضي الموات، هي الأراضي الأميرية التي تخصّ الدولة، إلا أنه لم يجر التعرّف عليها أو تحديدها، فيصبح لمن يشغلها أولاً، بموجب رخصة من الدولة، حق أفضلية فيها ضمن الشروط المعيّنة في أنظمة أملاك الدولة، وتعتبر هذه الأراضي من أملاك الدولة الخاصّة، حيث أنّ هذه الأخيرة تضم الأراضي الخالية والأحراج والغابات والجبال وبالجملة جميع الأملاك غير المنقولة التي تشملها في قانون لفظة الأراضي الموات.

(٣) يرفع التشريع الأساس القرار رقم ١٤٤/ء الصادر في ١٠ حزيران/يونيو ١٩٢٥، أي منذ ٨٨ عام وتقول المادة الأولى منه: تشمل الأملاك العمومية جميع الأشياء المعدّة بسبب طبيعتها، لاستعمال الجميع أو لمصلحة عمومية، وهي لا تباع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن.

## ٢- أملاك الدولة الخاصة

أملاك الدولة الخاصة هي التي تملكها الدولة بصفتها شخصاً معنوياً ولا تكون مخصصة للمنفعة العامة، سواء كانت تحت تصرّف الدولة الفعلي، أو تحت تصرّف أشخاص آخرين، كالأراضي المتروكة المرفقة الموضوعة تحت تصرّف الجماعات. يمكن تقسيم أملاك الدولة الخاصة إلى فئتين حسب ما تكون هذه الأملاك بالتصرّف الفعلي للدولة، أو بتصرّف الأشخاص الآخرين.

### النبذة الثالثة

#### التصرّفات الجائزة على أملاك الدولة

##### أ- التصرّفات الجائزة على الملك العام

إن قاعدة عدم جواز التصرّف بالملك العام لا تنفي إمكان الترخيص ببعض الحقوق عليه، ولكن شرط أن يتمّ من دون المساس بتخصيص العقار للاستعمال العام<sup>(١)</sup>.

##### ب- التصرّفات الجائزة على أملاك الدولة الخاصة

على عكس التصرّف بالأملاك العامة، تتصرّف الدولة بملكها الخاص بتصرّف الشخص العادي بملكه الخاص. نتيجة ذلك، قسّم القانون هذه الأملاك إلى أراضٍ زراعية تباع وتؤجّر وإلى أراضٍ غير زراعية تباع وتؤجّر بوجه خاص بالمزايدة العمومية، وبعد تخمين تضعه لجنة خبراء خاصة.

نلاحظ إذاً أن معيار التمييز الذي استعمل في التشريع اللبناني، هو الاستعمال من قبل الجميع، أو من قبل مصلحة عامة (Service public). ونلاحظ أيضاً عدم قابلية الأملاك العمومية للبيع، فالأملاك العمومية لا تباع، وإذا ما أريد بيعها أو بيع جزء منها، فذلك يستلزم أولاً إسقاط المراد ببيعها من الملك العام إلى ملك الدولة (أو البلدية) الخاص، وبعد ذلك يجري البيع.

هنا، يبدو جلياً أن العقار، لم يعد مجرد قطعة أرض، أو بناية، للإنسان عليها حق تصرّف واستعمال مطلقان، وحق تجميد وإبادة، هكذا، لمجرد أنه هو سيّد ذلك العقار، بل إن العقار، أصبح، في النظرية الجديدة، شيئاً له وظيفة اقتصادية، واجتماعية.

(١) ومن ذلك ما أقرّه القرار رقم ١٤٤/١٩٢٥ في المادة ١٤ لناحية إمكان الترخيص بصفة مؤقتة قابلة للإلغاء ومقابل رسم ما بإشغال قطعة من الأملاك العمومية إشغالاً = شخصياً مانعاً، ولاسيما إذا كانت المسألة تتعلق بمشروع ما. يعدّ المشروع امتيازاً إذا كان منشأً كمصلحة عمومية، وأما الإجازة بالإشغال فلا تكون لمصلحة عمومية. يعطى الامتياز أو الإجازة بالإشغال المؤقت العمومي بشرط "المحافظة على حقوق الآخرين".

## الفقرة السادسة

### الدور التنموي لترشيد استخدام الأراضي المشاعية

لترشيد استخدام الأراضي بُعد مزدوج مبني على زيادة عائدات أملاك الدولة -اقتصادياً أو مالياً- بالتوازي مع خفض تكاليف الإدارة والحد من مساوئ سوء استخدامها -عمرانياً واجتماعياً-. وذلك من خلال وضع رؤية متوسطة الأمد لاستراتيجية عقارية متعدّدة السنوات تمكّن القيمين على إدارة المشاعات من ترشيد استعمالها، وتحديد الوجهة المثلى للإفادة منها.

إن التطوّر والارتفاع الكبير في أسعار الأراضي وخصوصاً في المناطق المأهولة والمنظمة (المدن، القرى، البلديات ومحيطها)، رافقهما ظهور مشاكل كثيرة تمثّلت في مشاكل الشراكة على الشيوع في قطع الأراضي التي تحيط بطبيعتها بهذه المدن والبلديات والقرى (أراضٍ أميرية أو متروكة مرفقة)، والتي أدّت إلى إعاقة هذا التطوّر وخلفت سلبيات اقتصادية تمثّلت في الحدّ من الإيرادات المتدفّقة على الدولة، وهروب مستثمرين ومطورين عقاريين، مما أدّى إلى إيجاد ضغط كبير على الدولة بمختلف أجهزتها وعلى ميزانيتها، نتيجة الحاجة إلى تطوير مناطق بعيدة عن الخدمات وتأهيلها لكي تستوعب هذا النشاط الجديد في حال رغب المستثمر في تلك المناطق الجديدة. ترافق ذلك مع تعديلات وبناء عشوائى في الأراضي المشاعية التي تنتظر عمليات الضم والفرز<sup>(١)</sup>.

أوجبت المادة ٢٣ من القرار رقم ١٤٤/س تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ المعدلة بالمرسوم رقم ١٥٤٠٣ تاريخ ١٣/٢/١٩٦٤ وبخاصة الفقرتين أ و ب منها، على كل من الضابطة في قوى الامن الداخلي وإلى كل من هو مخوّل في كل من وزارات الأشغال العامة والنقل والداخلية والزراعة والمالية، تنظيم محاضر بالمخالفات الواقعة على الأملاك العامة واتخاذ التدابير الآيلة إلى فرض العقوبات الادارية والمالية والجزائية على كل من يخالف أحكام إشغال الأملاك العامة. كما تنصّ الفقرة الثالثة من البند ب على أن تقرر العقوبات الإدارية والقضائية مع حفظ حق الإدارة بالمطالبة بالتعويض عن الضرر وبهدم الأشغال المقامة بصورة غير مشروعة على الاملاك العامة أو مناطق الارتفاقات، عفواً ودون حاجة لأي معاملة.

(١) منحت بلديات عديدة في القرى رخص بناء على أراضٍ مشاع، انطلاقاً من حقها في إعطاء رخص البناء في حالات أخرى على غير أراضي المشاع، بعد مراجعة إدارة =«التنظيم المدني» في وزارة الأشغال، وحينما تزايدت هذه الحالات أصدرت وزارة الأشغال في ١٨/٨/٢٠١٠ كتاباً ذكّرت فيه بضرورة احترام قانون البناء رقم ٢٠٠٥/٦٤٦، لجهة «مراجعة الدوائر الفنية المختصة».

على اعتبار أن موجب حماية الملك العام هو موجب دستوري يفرض على الإدارة اتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة لإزالة الاعتداءات الواقعة عليه، وأن البناء المشيد على الملك العام بشكلٍ مخالفٍ للقانون لا يقبل التسوية ويقتضي هدمه.

بناء على ما تقدم، لم يعد من الجائز لأي وزارة أو إدارة عامة، وتحت أي حجة أن ترتب أي أثر قانوني على الإشغال غير المشروع للملك العام، أو أن يسمح لمحتلي الملك العام بالاستمرار بإشغالهم لأملك الدولة دون الاستحصال على إجازة قانونية لمدة محددة تصدر بموجب مرسوم، وأصبح أيضاً من المعيب مفاوضة غاصبي الأملاك العامة لتسوية مخالفاتهم وتعدياتهم، لأنها مخالفات لا تقبل التسوية. فلا تملك أي سلطة إجازة إنشاء حقوق عينية على الأملاك العامة. وهذا ما تكرر في قرار صادر عن مجلس شورى الدولة، جاء فيه أنه: "عملاً بقاعدة عدم جواز إنشاء حقوق عينية على الملك العام، وبغياب أي نص صريح يجيزه، لا يجوز إنشاء حقوق عينية على الاملاك العمومية بما فيها البحرية منها، ويكون الترخيص بالإشغال المؤقت هو ترخيص شخصي تنتج عنه حقوق شخصية تسقط بوفاة المرخص له من دون إمكانية انتقالها الى الورثة"<sup>(١)</sup>. وجاء في قرارٍ آخر: أن التعديت على الأملاك البحرية تبقى خارج إطار التعامل بين الناس فلا تباع ولا تشتري<sup>(٢)</sup>. وكان مجلس شورى الدولة قد أوجب على الادارة بموجب قرار صادر عنه، ان تحمي املاكها العامة وتحافظ عليها، وأن لا تشرع الاعمال الجارية عليها دون اي وجه حق او دون اي مسوغ شرعي<sup>(٣)</sup>، فأى بناء مشيد على الملك العام لا يقبل أي شكل من اشكال التسوية وإنما يقتضي هدمه وإزالته<sup>(٤)</sup>، وكلما كان هناك

(١) محكمة التمييز الغرفة لأولى القرار رقم ٥٦ تاريخ ١٢/٧/٢٠٠٧، الدولة اللبنانية/ ناجي، منشور في كتب د. عفيف شمس الدين قضايا عقارية - ملك الدولة العام والخاص - المصنف في القضايا المدنية ٢٠٠٧ ص ٢٦٨.

(٢) رئيس دائرة التنفيذ في كسروان - رقم الحكم: ٤١ - تاريخ: ٣/٢٦/٢٠١٢ - مجلة العدل العدد: ٢ - السنة: ٢٠١٢ - ص ١٠٩٨.

(٣) م.ش. القرار رقم ٢٠٠٢-٢٠٠٣/١٢/٢٣ تاريخ ٢٠٠٣-٢٠٠٢/١٢/٢٣، دبية محمد عثمان/ بلدية ابلح ممثلة بمحافظة البقاع.

(٤) م.ش. قرار رقم ٥٩٦ تاريخ ١٣/٥/١٩٩٦، روحانا خليفه/ بلدية عمشيت.

تعدّ على الأملاك العامة، يكون القرار المتضمن هدم هذه الانشاءات المتعدية صحيحاً<sup>(١)</sup>.

وإذ نخلص من كلّ ما سبق أن إزالة التعدي على الملك العام يتعلق بالانتظام العام، ويتوجب على أي سلطة إدارية يردّها طلب بإزالة هذا التعدي، أن تستجيب له<sup>(٢)</sup>.

وفي قرار صادر عن مجلس شورى الدولة<sup>(٣)</sup>، قرر بموجبه عدة مبادئ الآتية:

هي

١- يحظر منح شاغلي الأملاك العامة البحرية أي مهلة للإخلاء ويمنع على الإدارة إعادة تمكينهم من الإقامة في هذه الأملاك. واستند الحكم في تقرير هذا المبدأ إلى اجتهاد محكمة التنازع الفرنسية التي اعتبرت أن هدم التعديت على الأملاك العامة البحرية لا تشكّل حالة من حالات التعدي<sup>(٤)</sup>.

٢- طبق المجلس للمرة الأولى المادة ٣٠ من القانون رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٠/٨/٢٠ التي تنصّ على أنه: تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً ويحظر على اية جهة رسمية ترتيب اي اثر قانوني عليها، جميع الأعمال والتصرفات والتدابير الحاصلة خلافا للقواعد والأصول المقتضاة قانوناً وبصورة خاصة ما يلي:

أ-....

ب- إشغال الأملاك العامة البحرية الحاصلة دون استصدار مراسيم تجيزها ولا يترتب للشاغل الفعلي بصورة غير قانونية اي حق مكتسب مهما كانت مدة إشغاله.

واستناد إلى هذا النص، قضى مجلس شورى الدولة في هذا الحكم أنه لا يجوز لأي جهة رسمية أن ترتّب أي اثر قانوني على أي شاغل فعلي للأملاك العامة البحرية إذا لم يكن حائزاً لمرسوم يجيز له استثمار الأملاك العامة المقابلة لعقاراته، ولا يترتب للشاغل الفعلي بصورة غير قانونية أي حق مكتسب مهما كانت مدة إشغاله.

(١) م.ش. قرار رقم ٢٠٠٤/٧-٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٥، طانيوس والياس متي/ بلدية بياقوت.

(٢) م.ش. قرار رقم ٥٩٦ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٣، روحانا خليفه/ بلدية عمشيت).

(٣) مجلس شورى الدولة، قرار رقم: ٢٠١٤/٢٤٢-٢٠١٥، تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٨، فرنجية وآخرون/ وزارة الداخلية والبلديات.

(4) T. confl., 4 juill. 1991, « Association « Maison des Jeunes et de la Culture Boris vian », req. n° 2662, Dr. adm., 1991, n° 383. L'expulsion par voie d'exécution forcée de l'occupant sans titre du domaine public, ne constitue pas, même si elle est généralement irrégulière en dehors du cas d'urgence, une voie de fait.

٣- أقر هذا الاجتهاد بالطابع الدستوري لحماية الملك العام<sup>(١)</sup>، حيث جاء فيه: إن مبدأ حماية الملك العام هو المبدأ الأساسي الذي يسود جميع الأحكام القانونية المتعلقة بالملك العام وإشغاله، وأن موجب حماية الملك العام إلزامي وله طابع دستوري. وهذا يعني الارتقاء بمبدأ حماية الملك العام إلى المرتبة الدستورية<sup>(٢)</sup>. وبعد نيل هذا المبدأ للمرتبة الدستورية فإن المشتزع لا يستطيع حتى بقانون أن يتيح للمعتدين تملك هذه الأملاك أو الاستمرار بإشغالها بصورة غير مشروعة تحت أي حجة.

### أبرز التوصيات

- أبرز التوصيات لتحديث إدارة أملاك الدولة اللبنانية وضع سياسة عقارية حكومية لتحسين عائدات أملاك الدولة وخفض تكلفة إدارتها.
- إنشاء لجنة تنفيذية للسياسة العقارية تحدد الخيارات والتوجهات الرئيسية وتحرص على مراقبة حسن تنفيذ السياسة العقارية للدولة.
- استحداث وظيفة قيادية على مستوى إدارة أملاك الدولة مهمتها تطبيق السياسة العقارية للدولة.

(1) La protection du domain public est un impératif d'ordre constitutionnel

C.E. 21 mars 2003 ، 'Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux, JCP Juin ٢٠٠٣ no 127. le Conseil constitutionnel, dans une décision n° 2003-473 DC du 26 juin) ٢٠٠٣ consid. 29), s'inscrit dans la même logique que celle du Conseil d'Etat en consacrant des exigences constitutionnelles qui s'attachent 'pour la première fois, à la « protection du domaine public » (et non plus de façon générale à la propriété publique). Parmi ces exigences, on relèvera particulièrement une nouvelle catégorie, celle relative au « droit des libertés des personnes » à l'usage desquelles le domaine public est affecté. Par ce biais, la partie essentielle du domaine public, celle affectée à l'usage du= =public, bénéficie ainsi d'une protection constitutionnelle (Cons. const. n° 2003-473 DC, 26 juin 2003 ،AJDA 2003, p. 1404, note E. Fatôme.

(2) la Haute juridiction éprouve aujourd'hui le besoin d'élever, pour la première fois, la protection du domaine public au rang d'un «impératif d'ordre constitutionnel»

Julien Soulié Le domaine public : une catégorie juridique protégée, RFDA 2003 p. 903.

- إحصاء أملاك الدولة اللبنانية العامة والخاصة، ونشر المعلومات بغية تحسين المعرفة حولها.
- وضع تصنيف للأملاك العقارية وفقاً لنوع الممتلكات.
- تقييم أملاك الدولة لتحسين العائدات المالية منها.
- وضع استراتيجية لتطوير الأملاك العقارية وترشيد استعمالها.
- وضع برنامج يمكن الدولة من بيع العقارات التي لا تلمزها.
- تحسين شروط عملية البيع من خلال استدراج العروض.
- تحسين عائدات إيجارات أملاك الدولة من خلال إنشاء هيئة مخصصة لتقييم عمليات الإشغال.
- متابعة عملية مكافحة حالات الإشغال غير الشرعي للأملاك الدولة.
- تحسين وسائل التحصيل والدفع المتعلقة بعائدات عقارات الدولة.
- إدخال التعديلات التشريعية والتنظيمية اللازمة من خلال القانون والإجراءات.
- تطوير نظام معلوماتي عقاري لتحسين إدارة العقارات.
- مواكبة عملية تحسين الإدارة بالتدريب المهني المحترف.
- انتاج منهجية الجودة العالية ومعايير الشفافية وقياس المخاطر والرقابة الداخلية.

## المصادر

### أولاً: قرارات قضائية

١. مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٨٧، تاريخ ١٩٦٦/٦/٢٤، رقم الدعوى، ٦٤/٥٣٧٤، عرابي وشركاهم/الدولة.
٢. محكمة التمييز الغرفة لأولى القرار رقم ٥٦ تاريخ ٢٠٠٧/٧/١٢، الدولة اللبنانية/ ناجي، منشور في كتب د. عفيف شمس الدين قضايا عقارية - ملك الدولة العام والخاص - المصنف في القضايا المدنية ٢٠٠٧.
٣. رئيس دائرة التنفيذ في كسروان - رقم الحكم: ٤١ - تاريخ: ٢٠١٢/٢٦/٣ - مجلة العدل العدد: ٢ - السنة: ٢٠١٢.
٤. م.ش. القرار رقم ٢٠٠٢/١٥١ - ٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢٣، ديبية محمد عثمان/ بلدية ابلح ممثلة بمحافظة البقاع.
٥. م.ش. قرار رقم ٥٩٦ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٣، روحانا خليفه/ بلدية عمشيت.
٦. م.ش. قرار رقم ٢٠٠٤/٧ - ٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٤/١٠/٥، طانيوس والياس متي/ بلدية بياقوت.
٧. م.ش. قرار رقم ٥٩٦ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٣، روحانا خليفه/ بلدية عمشيت.

٨. مجلس شورى الدولة، قرار رقم: ٢٤٢/٢٠١٤-٢٠١٥، تاريخ ٢٠١٤/١٢/١٨، فرنجية وآخرون/ وزارة الداخلية والبلديات.

9. T. confl., 4 juill. 1991, Association « Maison des Jeunes et de la Culture Borisivian », req. n° 2662, Dr. adm., 1991, n° 383.

ثانياً: قوانين ومراسيم

١. القرار رقم S/١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ المعدلة بالمرسوم رقم ١٥٤٠٣ تاريخ ١٩٦٤/٢/١٣.

٢. قانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم ٣٣٣٩ تاريخ ١٩٣٠/١١/١٢.

٣. القرارات رقم ١٨٦ و ١٨٨ و ١٨٩ تاريخ ١٩٢٦/٣/١٥.

٤. قانون الغابات اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٤٩/١/٧.