

اعتماد

14633

ا.خ

قرار رقم : ٢٠٠٩/١٣٥-٢٠١٠

تاريخ : ٢٠٠٩/١١/١٨

رقم المراجعة: ٢٠٠٣/١١٨١٦

الجهة المستدعية: ١- جودت رياض قزعون

٢- رضى رياض قزعون

المستدعى بوجههما: ١- الدولة

٢- مجلس الانماء والاعمار

الهيئة الحاكمة: الرئيس : اندره صادر

المستشار : سميح مداح

المستشار : طوني فنيانوس

مجلس شورى الدولة

" باسم الشعب اللبناني "

ان مجلس شورى الدولة ،

بعد الاطلاع على أوراق ملف هذه المراجعة ، وعلى تقرير المستشار المقرر

ومطالعة مفوض الحكومة ،

وبعد المذاكرة حسب الأصول ،

بما أن الجهة المستدعية - جودت ورضى رياض قزعون - تقدمت بواسطة وكيلها القانوني بمراجعة أمام هذا المجلس سجلت برقم ١١٨١٦ تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٣ طلبت فيها وقف التنفيذ والابطال الجزئي للمرسوم رقم ٢٠٠٣/١١٠١٩- الذي إعتبر الاشغال العائدة لمشروع إنشاء محطات ضخ ومد خطوط جر ودفع للمياه المبتذلة في منطقة مجدل عنجر - قب الياس العقارية وإنشاء محطة المرج لتكرير المياه المبتذلة من المنافع العامة - بشقه المتعلق بموقع محطة تكرير المياه المبتذلة في العقار رقم /١/ منطقة ناصرية ثابت العقارية ، وتعيين خبير محلف للكشف على العقار المذكور وتدريب الجهة المستدعي بوجهها كافة الرسوم والمصاريف والعطل والضرر وأتعاب المحاماة مدلية بما خلاصته :

١- أنها تملك كامل العقار رقم /١/ منطقة ناصرية ثابت العقارية وقد تبين لها أنه مصاب بالتخطيط بموجب المرسوم رقم ١١٠١٩ تاريخ ٢٤/٩/٢٠٠٣ المطلوب إبطاله جزئياً وأن المساحة المطلوب إستلاكها تبلغ /٩٠٠٤٠/ م^٢ أي ما يوازي المائة دونم زراعية، كما أن موضوع هذه المراجعة محصور بموقع محطة تكرير المياه المبتذلة في المرج والمعرف عنه بالأوتاد A-B-C-D-A حيث المساحة المطلوب إستلاكها من عقارها المذكور تبلغ /٨٦٠٨٢/ م^٢ .

٢- أن مراجعتها مقبولة في الشكل لأن المرسوم المطلوب إبطاله نُشر في العدد /٤٦/ من الجريدة الرسمية بتاريخ ٢/١٠/٢٠٠٣ ، بالإضافة الى توفر صفتها ومصحتها للطعن به نظراً للضرر اللاحق بها .

٣- أنه يقضي وقف تنفيذ المرسوم المطعون فيه بسبب توفر شروط المادة /٧٧/ من نظام المجلس لاسيما وأن الضرر اللاحق بها لا يمكن وصفه إلا بالبليغ وغير القابل للتعويض .

٤- أنه يقضي إبطال المرسوم رقم ٢٠٠٣/١١٠١٩ وذلك :

أ- لعدم إستشارة مجلس شورى الدولة إذ أن هذا المرسوم هو من مراسيم إعلان المنفعة العامة وهو من المواضيع الهامة التي يجب عرضها على المجلس قبل تقريرها لاسيما وأنه يطال النطاق البلدي لعدة بلديات في قضاءي زحلة والبقاع الغربي .

ب - لعدم توفر عناصر المنفعة العامة إذ أنها غير واقعة على الإطلاق في إحداث محطة لتكرير المياه المبتذلة في عقارها، بل أحدث وسوف يحدث ضرراً خاصاً بها تبعاً لموقع عقارها الجغرافي ولإرتفاع الأراضي المطلوب إستلاكها عن سطح البحر (/٨٦٦/م) بينما ترتفع المنطقة الجنوبية والكائنة في منطقة تل الأخضر العقارية /٨٦٣/م أي أكثر إنخفاضاً من عقارها بثلاثة أمتار وهذه المساحة يعول عليها لجهة السلوط ولجهة مسيل المياه بطريقة الجاذبية فتكون المنطقة المعروفة باسم " المحيشر " هي أكثر ملاءمة للمنفعة العامة من عقارها إذ هي المكان الطبيعي لتجمع أنهر الليطاني وجعير والغزير وروافدهم ، مما يؤدي الى المطالبة بتعيين خبير متخصص للقيام بأعمال المسح والكيل لوضع تقريره بالموضوع .

ج - لتجاوز حد السلطة لانه مع إنشاء محطة التكرير في المكان الأكثر إنخفاضاً عن سطح البحر لا في عقارها، لأصبحت عملية جر المياه المبتذلة من القرى إليها سائرة وفق قانون الجاذبية المعروف ودون حاجة لمضخات ولمحطات ثانوية خصوصاً انه سوف يخرج نتيجة لهذا التكرير وحول ضخمة يجب تصريفها إذا لم تستعمل كسماد للزراعة بحيث سيكون أمر تصريفها في عقارها من أصعب الصعاب نظراً لطبيعة الأرض والوحول والأتربة السميكة ، فيكون هذا المرسوم قد راعى المصلحة الخاصة للعقارات الواقعة في منطقة تل الأخضر مما يشكل تجاوزاً لحد السلطة سيما وأن دراسة سابقة موجودة في أرشيف بلديات المنطقة تشير الى ان الموقع المثالي لمحطة التكرير هو في المنطقة المعروفة بالمحيشر في منطقة التل الأخضر مع العلم أنها تملك أيضاً عدة عقارات في المنطقة المذكورة .

وبما أن المستدعى بوجهها - الدولة - تقدمت بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٨ بلائحة جوابية طلبت فيها رد طلب وقف التنفيذ وإدخال مجلس الانماء والاعمار ورد المراجعة شكلاً وأساساً محتفظة بحقها في الرد على الأسباب المدلى بها ضمن المهلة وعلى ضوء المعطيات التي تزودها بها الادارة مدلية بما خلاصته :

١- أن المراجعة مردودة شكلاً لعدم إبراز الجهة المستدعية نسخة عن المرسوم

المطعون فيه بحسب ما تتطلبه الفقرة - ٢ - من المادة /٧٣/ من نظام هذا المجلس .

٢- أن المراجعة مردودة اساساً وذلك :

أ- لأن المرسوم المطعون فيه ليس من المراسيم التنظيمية التي تستوجب إستشارة

هذا المجلس .

ب- لأنه لا يجوز لهذا المجلس أن يراقب عنصر الملاءمة في القرارات الإدارية

المتعلقة بإعلان المنفعة العامة .

ج - لأنه لا يتبين من أقوال الجهة المستدعية حتمية وقوع خلل هام بين مردود

المشروع وتكاليفه ، كما لا يتبين أن نقله من موقع إلى آخر لا يزيد إنخفاضه سوى ثلاثة أمتار ،
سوف يؤدي إلى نتيجة أخرى .

وبما أن الدولة أرفقت مع لائحتها المذكورة هذه مطالعة الإدارة رقم ١٦٣٥ / ص

تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣ التي طلبت بدورها رد طلب وقف التنفيذ لعدم توفر الشروط المفروضة في
المادة /٧٧/ من نظام هذا المجلس ، ورد المراجعة أولاً لعدم ضرورة استشارة المجلس في
المرسوم المطعون فيه لأنه ليس من المراسيم التنظيمية ، وثانياً لأن رقابة القضاء الإداري في
مراسيم إعلان المنفعة العامة تقتصر على النظر في مدى توفر عناصر هذه المنفعة في المشروع
المنوي تنفيذه دون التطرق إلى مسألة الملاءمة الفنية للعمل الإداري الذي قررها ، وثالثاً لأن
الأضرار والمنافع الناجمة عن الاستملاك بصورة عامة لا تشكل وحدها سبباً كافياً للقول بأن
الاستملاك وُضع لمصلحة خاصة لأن الاستملاك غالباً ما ينشأ عنه ضرر ومنفعة .

وبما أن المستدعى بوجهه الآخر - مجلس الانماء والاعمار - تبَّلع بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣ المراجعة الحاضرة مع مربوطاتها كما تبَّلع بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٦ لائحة الدولة الجوابية دون ان يُدلي بموقفه أمام هذا المجلس .

وبما ان هذا المجلس اصدر بتاريخ ٢٠٠٤/١/٥ القرار الاعدادي رقم ٢٠٠٣/١٠٥-٢٠٠٤ الذي قضى برد طلب وقف التنفيذ.

وبما ان المستدعى بوجهه - مجلس الانماء والاعمار - قدّم بتاريخ ٢٠٠٤/١/٢٨ لائحة جوابية اولى طلب فيها رد المراجعة شكلاً والا اساساً مدلياً بما خلاصته:

١- أن المرسوم المطعون فيه صادر عن الدولة وفقاً للاصول وليس عنه هو ، فتكون المراجعة مقدمة بوجه غير ذي صفة ما يوجب ردّها وحصر النزاع بالدولة.

٢- أن المراجعة مردودة بالشكل لمخالفتها احكام البند -٢- من المادة /٧٣/ من نظام هذا المجلس وذلك بسبب عدم ارفاق الجهة المستدعية صورة طبق الاصل عن المرسوم المطعون فيه.

٣- أن مراسيم الاستملاك تخرج عن طائفة المراسيم التي يوجب القانون استشارة مجلس شورى الدولة بشأنها لعدم وجود نص قانوني بهذا الخصوص.

٤- أن المراجعة مردودة بالاساس لان المرسوم المطعون فيه يراعي الأصول الفنية ولان زعم الجهة المستدعية بأنه مشوب بعيب انحراف السلطة بقي مجردا من أي دليل أو اثبات خصوصاً وان هذا العيب لا يتحقق الا مع استعمال السلطة لغاية بعيدة عن الصالح العام، بالاضافة إلى ان بحث النواحي الفنية والهندسية هو حق محجوز للإدارة ولا يخضع لرقابة مجلس شورى الدولة.

وبما ان الجهة المستدعية قدمت بتاريخ ٢٠٠٤/٥/١٣ لائحة بانفاذ القرار الاعدادي رقم ١٠٥ الصادر عن هذا المجلس بتاريخ ٢٠٠٤/١/٥ مبرزة معها صورة طبق الاصل عن المرسوم المطعون فيه وصورة طبق الاصل عن الخريطة المرفقة به.

وبما ان المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٦، وابدى مفوض الحكومة مطالعته في ٢٥/٣/٢٠٠٩، ونشرت الدعوة للاطلاع عليهما في البيان رقم ٢٨٠ المدرج في عدد الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٧.

بناءً على ما تقدم

أولاً: في الشكل

١- في تقديم المراجعة ضد غير ذي صفة

بما ان مجلس الانماء والاعمار يطلب رد المراجعة شكلاً تبعاً لكون المرسوم المطعون فيه صادراً عن الدولة .

وبما انه يتبين ان الجهة المستدعية قدمت مراجعتها بوجه كل من الدولة ومجلس الانماء والاعمار معاً .

وبما ان المرسوم صدر من جهة اولى موقَّعاً من كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء المختصين ، وانبنى من جهة ثانية على قرار مجلس الانماء والاعمار رقم ٢٠٠١/٨٢٠/أ/٩ تاريخ ٢٠٠١/٨/٩ .

وبما انه يقتضي والحال ما تقدم اعتبار ان المراجعة الموجهة ضد الدولة مقامة على الوجه الصحيح ، كما يقتضي اعتبار مجلس الانماء والاعمار شخصاً ثالثاً في المراجعة كونه الجهة التي اعدت الاعمال التحضيرية التي تكرست بالمرسوم المطعون فيه .

X

٢- في مخالفة المادة/٧٣/ من نظام المجلس

بما ان الدولة مؤيدة من مجلس الانماء والاعمار تطلب رد المراجعة شكلاً لعدم إرفاق صورة عن المرسوم المطعون فيه كما يفرض ذلك البند -٢- من المادة /٧٣/ من نظام مجلس شورى الدولة.

وبما انه يتبين من أوراق الملف ان الجهة المستدعية أبرزت مع لائحتها تاريخ ٢٠٠٤/٥/١٣ - وانفاذاً للقرار الاعدادي الصادر عن هذا المجلس- صورة طبق الاصل عن المرسوم المطعون فيه رقم ٢٠٠٣/١١٠١٩ وكذلك صورة عن الخريطة المرفقة به.

وبما ان الدفع المدلى به يكون والحال ما ذكر مستوجب الرد.

٣- في المهلة

بما انه لم يتبين من كامل أوراق الملف ان الجهة المستدعية قد أبلغت المرسوم رقم ٢٠٠٣/١١٠١٩ .

وبما ان المرسوم المذكور قد نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٤/٩/٢٠٠٣ فتكون المراجعة الحاضرة المقدمة في ٢٠/١١/٢٠٠٣ مقبولة في الشكل لناحية المهلة القانونية.

وبما انه يقتضي بالنتيجة قبول هذه المراجعة في الشكل بسبب ورودها ضمن المهلة القانونية وبسبب استيفائها سائر الشروط الشكلية الاخرى.

ثانياً: في الاساس

١- في عدم استشارة مجلس شورى الدولة

بما ان الجهة المستدعية تطلب ابطال المرسوم رقم ٢٠٠٣/١١٠١٩ جزئياً لصدوره دون استشارة مجلس شورى الدولة.

وبما ان المرسوم المبين رقمه اعلاه هو من مراسيم الاستملاك للمنفعة العامة ولا يستوجب إصدارها ضرورة عرضها على مجلس شوري الدولة لابداء الرأي فيها بحسب ما نصت عليه المادة/٥٧/ من نظامه .

وبما ان السبب موضع البحث يكون مردوداً بما سبق بيانه.

٢- في عدم توافر عناصر المنفعة العامة

بما ان الجهة المستدعية تطلب الابطال الجزئي للمرسوم المطعون فيه بسبب عدم توافر المنفعة العامة.

وبما ان المرسوم المذكور تضمن اعتبار الأشغال العائدة لمشروع إنشاء محطات ضخ ومد خطوط جر ودفع للمياه المبتذلة في منطقة مجدل عنجر- قب الياس العقارية وانشاء محطة المرج لتكرير المياه المبتذلة في منطقة حريمه الصغرى العقارية (قضاءي زحلة والبقاع الغربي) من المنافع العامة.

وبما ان الجهة المستدعية تطلب ابطال هذا المرسوم ابطالاً جزئياً وذلك لجهة موقع محطة تكرير المياه المبتذلة في المرج والمعرف عنه بالاوتاد A-B-C-D-A حيث المساحة المطلوب استملاكها من عقارها رقم/١/ منطقة ناصرية ثابت العقارية تبلغ/٨٦٠٨٢م/٢ ، مدلية بأنه من الافضل هندسياً وجغرافياً ان تنشأ محطة التكرير في المنطقة المعروفة باسم " المحيشر " الكائنة في منطقة تل الاخضر العقارية والتي هي اكثر انخفاضاً (٨٦٣ متراً) من عقارها المذكور (٨٦٦ متراً) بثلاثة امتار .

وبما انه ولئن كان الاجتهاد يقر للقاضي الإداري صلاحية اوسع في الرقابة على مفهوم المنفعة العامة وذلك بالتحقق من قيامها بالفعل ومن ضرورة الاستملاك ومن جدواه في ظروف كل حالة على حدة، ومن ارجحية الفوائد المجتناة منه على سلبياته في محاولة لوضع بعض الضوابط للعمل الإداري في حقل الاستملاك، غير ان ذلك لا يعني مطلقاً ان الإدارة المختصة تفقد كامل حقها بالتقدير والملاءمة.

وبما ان تحديد المنفعة العامة وبالتالي اعتماد ناحية فنية معينة لتنفيذ مشروع ما عن طريق الاستملاك هو امر يتعلق بالادارة المختصة ولا يملك مجلس شورى الدولة صلاحية البت في ملامته أو في حسن اتجاهه، لان هذه الامور تعود اصلاً إلى تقدير الإدارة واستنسابها وما اذا كان المشروع المنوي تنفيذه ضرورياً ومفيداً للعموم ما خلا حالة تحويل السلطة وإساءة استعمالها، أو حالة كون المساوي والاضرار التي قد تنجم عن تنفيذ الاستملاك تفوق وتغلب على المنافع المرجوة منه.

وبما ان عدم تسليم الجهة المستدعية في المراجعة الحاضرة بتوافر المنفعة العامة وبرجانها على مساوي المشروع بالشكل المنوي تنفيذه، لا يكفي لاثبات انتفاء هذه المنفعة وعدم رجحانها خاصة وانها لم تضع امام هذا المجلس ما من شأنه تبيان اختلال توازن المشروع لمصلحة الاعباء، كما انها لا تطلب الابطال الكلي بل فقط تغيير موقع محطة التكرير لابعاده عن عقارها رقم/١/ بما يستنتج منه انها موافقة ومقتنعة ضمناً بأن المشروع المذكور سوف يحقق المنفعة العامة لعموم اهالي المنطقة المعنية جغرافياً.

وبما ان المكتب الفني للانماء (واضع المشروع) اعلن ان اختيار مسار خطوط الصرف الصحي ومكان إنشاء محطة التكرير يخضع لمعايير فنية وهندسية محددة من قبل ذوي الخبرة والاختصاص وان خطوط الصرف الصحي التي لحظ ضمها بواسطة محطتي الضخ تقع بمستوى اوطى من الموقع المقترح من قبل الجهة المستدعية باكثر من ستة امتار، علماً بان الموقع المقترح هذا يبعد حوالي /٥٥٠/ متراً عن موقع محطة التكرير المقترحة في المشروع وهذا ما كان ليحتمل الإدارة اعباء مد خطوط للصرف الصحي دون الإفادة منها لمسافة /٥٠٠/ متراً تقريباً.

وبما ان المكتب نفسه صرح في المستند رقم - ٢ - المرفق بلائحة مجلس الانماء والاعمار تاريخ ٢٨/١/٢٠٠٤ بان الموقع المقترح من قبل الجهة المستدعية لا يتطابق مطلقاً والشروط الفنية والهندسية من الناحية الشكلية لقله عرضه ولوقوعه بين نهرين من جهة الشرق ونهرين آخرين من جهة الغرب.

وبما ان الجهة المستدعية لم تقدم لهذا المجلس ما يثبت خلاف الدراسة المقدمة من المكتب الفني للانماء المشار اليه اعلاه، حتى يضطر هذا المجلس إلى تعيين خبير متخصص للفصل بالموضوع من الناحية الفنية.

وبما انه يستفاد مما تقدم وفي ما خص الموازنة بين المنفعة العامة المتوخاة من المشروع المصدق بالمرسوم المطعون فيه والاعباء المقابلة لذلك سواء من حيث كلفة الاستملاك أو شموله مساحة معينة ومحددة من عقار الجهة المستدعية ، أن فيها من الايجابيات المتأتية عن النفع العام ما يتعدى السلبيات التي قد تترتب عليه خصوصاً وان المشروع هو كناية عن إنشاء محطات ضخ ومد خطوط جر ودفع للمياه المبتذلة في منطقة مجدل عنجر- قب الياس وانشاء محطة المرج لتكرير المياه المبتذلة في منطقة حريمه الصغرى وهو ما يُعتبر من المشاريع الانمائية المهمة.

وبما ان المنفعة العامة تكون متوافرة في المشروع بالشكل الذي سوف يُنفذ فيه مما يقتضي معه رد اقوال الجهة المستدعية لهذه الناحية .

٣- في عيب انحراف السلطة

بما ان الجهة المستدعية تطلب ابطال المرسوم رقم ٢٠٠٣/١١٠١٩ جزئياً بسبب انحراف السلطة.

وبما انه من المتفق عليه فقهاً واجتهاداً ان هذا التحوير يقوم على استخدام السلطة الادارية صلاحياتها لغير الغاية التي من اجلها مُنحت هذه الصلاحيات، وللقول بتحوير السلطة يقتضي وجود دافع شخصي لدى الإدارة وتأثيره المباشر عليها بشكل يُبعد فكرة المنفعة العامة كسبب وكغاية لتقريرها الاستملاك أو التخطيط.

وبما انه لا يمكن التذرع فقط بتحوير السلطة بل يقتضي تحديد واثبات الوقائع التي تفيد هذا التحوير حتى يتمكن مجلس شورى الدولة التحقق من وجوده.

وبما ان المرسوم المطعون فيه - كباقي مراسيم الاستملاك والتخطيط- ينطوي على قرينة بانه صدر من اجل المنفعة العامة وانه يترتب على من يدعي العكس ان يبين ويثبت الاسباب التي من شأنها دحض هذه القرينة، وهذا ما لم تتمكن منه الجهة المستدعية وفق ما سبق تبيانه آنفاً في متن هذا القرار.

وبما انه لا يُشترط في الاستملاك المقرر للمنفعة العامة ألا يلحق الضرر ببعض الافراد بل انه يُفترض امكانية الحاق هذا الضرر بهم وهذا هو مبرر وضع النصوص الواردة في قانون الاستملاك والتي تفرض على الإدارة التعويض على هؤلاء الافراد ضمن شروط محددة.

وبما ان وقوع الضرر لا يشكل لوحده الدليل على كون الاستملاك مقراً لغير المنفعة العامة وان مجرد اصابة عقار ما أو اكثر بمرسوم الاستملاك لا يشكل سبباً لابطال هذا المرسوم لان القانون ينص في هذه الحالة على التعويض العادل عن كل الاضرار اللاحقة بالعقار أو العقارات المصابة.

وبما انه لا يتبين من أوراق الملف ولا سيما من الخريطة المبرزة من قبل الجهة المستدعية ان الإدارة ، وبموجب المرسوم المطعون فيه ، قررت اصابة العقار العائد لها بالاستملاك خصيصاً لاجل الحاق الضرر بها فقط وحرمانها من استثمار عقارها، ولا هي قررت هذا الاستملاك لاقادة اشخاص آخرين على حسابها .

وبما ان المراجعة تكون والحال ما تقدم مستوجبة الرد لعدم استنادها على أي سبب قانوني سليم.

وبما انه لم يعد من حاجة لبحث سائر الاسباب والمطالب المدلى بها لعدم الفائدة.

وبما انه يقتضي رد كل ما أدلي به خلافاً لما سبق ذكره لعدم ارتكازه على أي اساس قانوني صحيح.

لهذه الاسباب

يقرر بالاجماع :

اولاً : اعتبار الخصومة معقودة بشكل صحيح مع الدولة ، واعتبار مجلس الانماء والاعمار شخصاً ثالثاً في المراجعة.

ثانياً : قبول المراجعة في الشكل.

ثالثاً : ردها في الاساس.

رابعاً : تضمين الجهة المستدعية الرسوم والنفقات والاعتاب ورد سائر الطلبات الزائدة والمخالفة.

قراراً اصدر وافهم بتاريخ الثامن عشر من تشرين الثاني ٢٠٠٩.

الرئيس

المستشار

المستشار

الكاتب

اندره صادر

سميح مداح

طوني فنيانوس

غسان الكك