

الدراسة الثالثة:

منازعات رخص البناء وإشكالياتها العملية

أمام مجلس شوري الدولة

القاضي نيكولا إيل تابت



Abstract

This paper analyzes building permit disputes before the Lebanese State Council, highlighting the judicial challenge of balancing the principle of legality against acquired rights. It details the conditions for accepting appeals, focusing on the complex issue of the statute of limitations for third parties (neighbors), which the court links to the "date of execution that reveals the defect-illegal execution". The paper also examines the court's "normal control" over the permit's external legality (linked to the procedure-motivation and required signatures) and internal legality (like errors of fact and violation of the law), confirming the administration's "bound power". Finally, it addresses the problem of bad-faith (vexatious) lawsuits and proposes solutions, often drawing comparisons with French jurisprudence and specialized reports.

إن النظر بصحة رخص البناء يعود إلى القضاء الإداري المتمثل في لبنان بمجلس شوري الدولة كون هذه الرخص تشكل بامتياز قرارات إدارية نافذة، صادرة عن سلطة إدارية تمارس وظيفة إدارية، ويمكن تعريف رخصة البناء بأنها الموافقة الممنوحة من الإدارة من أجل تشييد أو ترميم بناء بعد التأكد من مطابقة المشروع لقوانين التنظيم المدني⁽¹⁾.

يتبين لنا نسبةً لهذا التعريف ان رخصة البناء هي بمثابة آلية قانونية تسمح بإجراء رقابة وقائية لحسن استعمال الأرض، وتجسيدا لسلطة الضابطة الإدارية الخاصة La police administrative spéciale في منح الرخص المسبقة.

أضف إلى ذلك أن رخصة البناء تتمتع بعدة خصائص منها أنها تتبع من حق الملكية المُصان في الدستور اللبناني بموجب المادة 15 المُكرسة لعدم جواز نزع الملكية عن أحد إلا لأسباب تتعلق بالمنفعة العامة ولقاء تعويضاً عادلاً. كما أن هذه الرخصة تتمتع بطابع عيني à caractère réel إذ إنها تعطى استناداً إلى القوانين⁽²⁾ والأنظمة المطبقة على المشروع المنوي إنشاءه، ولا تعطى استناداً لشخص المستفيد منها، مما يعني بأن تبعيتها هي للعقار، فيمكن بالتالي نقلها من مستفيد إلى آخر دون ما حاجة للاستحصال على رخصة جديدة. وتتميز أخيراً بصفتي الشمول والعموم، فهي إلزامية لتشييد جميع الأبنية بما فيها تلك العائدة لأشخاص القانون العام.

إن جميع هذه الخصائص المذكورة أعلاه من شأنها أن تجعل مهمة القاضي الإداري الناظر في منازعات رخص البناء مهمة صعبة وفائقة الدقة والخطورة، بما تحتم عليه عملياً من موجبات كإجراء التوازن والتوفيق بين مبدأ الحقوق المكتسبة ومبدأ الشرعية، وموجب معرفة

(1) Le permis de construire peut se définir comme : « L'autorisation donnée par l'administration d'édifier une construction après vérification de la conformité du projet a la réglementation d'urbanisme ».

Corinne Saint-alary, Droit de la Construction, Dalloz 2008, p.6.

(2) القانون رقم 646 تاريخ 11 كانون الأول 2004 المتضمن تعديل المرسوم الإشتراعي رقم 148 تاريخ 16 أيلول 1983 المعروف بقانون البناء لاسيما المرسوم التطبيقي له (رقم 15874 تاريخ 2005/12/12) وتعديل المرسوم التطبيقي (المرسوم النافذ حكماً رقم 617 تاريخ 2007/8/8).

حدود صلاحيته كقاضٍ إداري حرصاً منه على عدم التعدي على صلاحيات القاضي العدلي الذي يتمتع بسلطات واسعة جداً ضمن هذا المضمار⁽¹⁾.

فكيف تتجسد على أرض الواقع موجبات إجراء هذا التوازن بين الحقوق المكتسبة ومبدأ الشرعية؟ وما هي أبرز الإشكاليات العملية المثارة ضمن هذا الإطار؟

يعتبر من المسلم به أن النظر في شرعية رخص البناء هو من صلاحية القاضي الإداري، إلا أن هذه الصلاحية تقف عند مجرد التحقق من عدم مخالفة الرخصة للقوانين وانطباقها على أنظمة البناء وقانون التنظيم المدني، دون التطرق إلى مسألة حق الملكية أو حقوق الارتفاق التي تعتبر حكرًا على القاضي العدلي صاحب الصلاحية الحصرية ضمن هذا السياق.

زوداً على تلك الإشكاليات، نجد في طليعتها سبل الطعن المتاحة أمام الأشخاص الثالثين للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المشروعة، والتي تشذ في بعض الأحيان عن وجهتها الأساسية لتتخذ الطابع الكيدي وهذا ما يتبين بوضوح من المراجعات التي ترد ضمن هذا السياق والتي سنستقيض بالبحث بها لتسليط الضوء عليها في معرض التوسع في القسم الأول من بحثنا الحاضر، كل ذلك ضمن إطار القانون المقارن⁽²⁾.

كما أن الرقابة على مشروعية رخص البناء والتي سنبحث بها ضمن القسم الثاني من بحثنا، تتناول شرعية هذه القرارات الخارجية والداخلية، فالقاضي الإداري يبطل القرار المتضمن الترخيص أو غيره من القرارات عندما يجد بان أحد أسباب الإبطال المنصوص عليها في المادة 108 من نظامه متوافرة.

في دراسة هذا القسم، سيتم اعتماد التقسيم التقليدي للرقابة، أي الرقابة على الشرعية الخارجية ومن ثم على الشرعية الداخلية، لكن نظراً لأهمية موضوع الحقوق المكتسبة في المنازعات المتعلقة برخص البناء كان لا بد من تسليط الضوء عليه وعلى رقابة المجلس ضمن هذا السياق بغية إبطال القرارات التي تمس بهذه الحقوق.

(1) نذكر منها على سبيل المثال: إزالة المخالفات المتأنية عن التنفيذ الخاطئ لرخص البناء، والبت بقضايا الملكية والإرتفاقات العقارية وبصفة المستأجر وعلاقته مع المالك...

(2) بالرجوع إلى ورشة عمل أجرتها نخبة من القضاة الفرنسيين المتخصصين بزاعات رخص البناء عام 2013، نذكر منهم القاضي دانييل لابتول، والتي يمكن الإستفادة منها على صعيد اجتهاد القضاء الإداري اللبناني.

القسم الأول: شروط قبول المراجعة في قضايا رخص البناء

ليس هناك في قضايا البناء شروط خاصة أو مختلفة عن تلك المعمول بها في التنازع الإداري أمام مجلس شورى الدولة، بل هناك قواعد خاصة أرثاها الاجتهاد، تركز هذه الشروط وتعطيها طابعاً خاصاً يميزها عن الشروط العامة.

لنا في ظل دراسة هذه الشروط اعتماد تقسيم تقليدي مستعرضين في الفصل الأول الشروط المتعلقة بالمستدعي وسائر أفرقاء الدعوى ومن ثم الشروط المتعلقة بالقرار موضوع الطعن في الفصل الثاني.

■ الفصل الأول: الشروط المتعلقة بالمستدعي وبسائر أفرقاء الدعوى

يجب أن تتوافر في طالب الإبطال أمام مجلس شورى الدولة الصفة اللازمة والمصلحة الكافية للدعاء. كما أن طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة وفق ما نصت عليه المادة 106 من نظام المجلس، لا يقبل إلا ممن ثبت له المصلحة الشخصية والمباشرة والمشروعة في إبطال القرار المطعون فيه. فالمبدأ العام هو "لا دعوى حيث لا مصلحة" وهذا المبدأ يسري بصورة مطلقة على الدعاوى الإدارية سواء في قضاء الإبطال أو في القضاء الشامل، إذ إن المصلحة هي المنفعة المرجوة من تقديم الدعوى أمام القضاء. إلا أنه يجب التمييز بين مصلحة صاحب الترخيص في المراجعة ومصلحة الغير المتضرر منه.

البند الأول: صفة ومصلحة طالب الترخيص

إن الشروط المتعلقة بالمستدعي لا تنير عملياً الكثير من المصاعب نسبةً لركوزها وثبات شروطها وفق ما أوضحه الاجتهاد، إذ يجب أن يكتسب المستدعي الصفة أي السلطة القانونية الكافية التي تؤهله لتقديم المراجعة، كأن يكون قد تقدم فعلاً بطلب الترخيص ورفض طلبه، وإلا رُدَّت مراجعته لأنه في هذه الحالة لا يكون قد استحصل على الصفة القانونية اللازمة لتقديم

المراجعة "بدليل أنه لم يتقدم أصلاً بطلب رخصة بناء لاستصدار القرار اللازم وبالتالي لم يكتسب الصفة القانونية الضرورية"⁽¹⁾.

فيما خلا هذا الشرط، يكفي أن يكون المستدعي هو مالك العقار فتتوافر لديه الصفة والمصلحة اللازمة للادعاء إذ ثبت الاجتهاد على اعتبار أنه " بما أن البناء يقع في ملكية المستدعين، وأن القرارات المطعون فيها تتعلق بهذا البناء بالذات وتمس مصالح المستدعين، الأمر الذي يجعل صفتهم للادعاء متوافرة"⁽²⁾.

كما أن هناك أشخاصاً اعتبرهم الاجتهاد من ذوي المصلحة في الادعاء بصفتهم مستفيدين من الترخيص دون أن يكونوا تحديداً أصحاب هذا الترخيص: كوارث الشخص الذي تقدم بطلب الترخيص الذي له مصلحة الطعن بقرار رفض هذا الطلب⁽³⁾، كذلك بالنسبة لصاحب حق الانتفاع من عقار، إذ لهذا المنتفع الصفة والمصلحة للطعن بقرار رفض الترخيص بالبناء الصادر بوجه ابنه الذي تقدم بطلب الترخيص بصفته أحد مالكي رقة العقار⁽⁴⁾.

نشير أنه يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعاوى أمام مجلس شورى الدولة بحسب المادة 83 من نظامه التي أوجبت أن يقدم طلب التدخل باستدعاء على حدة وأوضحت أنه لا يمكن أن يحتوي هذا الطلب إلا على تأييد وجهة نظر أحد الخصوم. نسبةً لذلك، يكون التدخل المسموح به أمام هذا المجلس هو التدخل التبعية فقط، دون التدخل الاختصاصيين والذي بموجبه يتدخل الغير في المحاكمة لإثبات حقوقه أو حمايتها تجاه الخصوم أو أحدهم طالباً الحكم لنفسه بطلب متلازم مع طلبات أحد الخصوم.

فقد اعتبر المجلس مثلاً أن أصحاب العقار المستفيد من الرخصة المطعون فيها يملكون مصلحة أكيدة للتدخل في المراجعة⁽⁵⁾، والذين استأجروا قسماً من العقار الذي يدور النزاع فيه حول دخول الأشغال ضمن الترخيص بالترميم أم لا، يكون لهم مصلحة في التدخل⁽⁶⁾.

(1) ش.ل، قرار رقم 138 تاريخ 1987/10/20، جوزف رزق/ الدولة-محافظة بيروت-بلدية بيروت، م.ق.إ، العدد 4، ص231.

(2) ش.ل، قرار رقم 429 تاريخ 2000/7/4، موريكوكاز وإياد جبرائيل/الدولة، م.ق.إ، العدد 15، مجلد ثاني، ص758.

(3) CE Ass, 19 Mars 2002,Ministre de l'aménagement c.Consorts Fourel, AJDA 2002.

(4) CE, 15 fevrier 1997, Consorts Manceau, JCPG 1997.

(5) ش.ل، قرار رقم 619، تاريخ 1994/7/14، يوسف وميشال مزهر/الدولة.

(6) ش.ل، قرار رقم 1995/5/15، عبد المجيد غمراوي/بلدية طرابلس، م.ق.إ، عدد تاسع، ص528.

بما يختص بمهل الطعن بالنسبة للمستفيد من الرخصة، فهي شهران من تاريخ تبليغه قرار رفض الترخيص أو قرار سحبه أو إلغائه. وقد أكد القاضي الإداري على أهمية معاملة التبليغ لسريان هذه المهلة، إذ أوضح أنه لا يقوم نشر القرار مقام تبليغه، فإذا قامت الإدارة خلال مهلة المراجعة بسحب قرار الترخيص الأساسي واستبداله بقرار ترخيص ثانٍ دون أن تبليغه إلى صاحب العلاقة بل عمدت إلى نشره، ففي هذه الحالة لا تسري مهلة الطعن لأن قرار الترخيص الثاني لم يُبلغ أصولاً من قبل صاحب العلاقة.⁽¹⁾ وفي حال رفض طالب الترخيص أن يتبلغ قرار رفض الترخيص له، فإن ذلك ليس من شأنه أن يؤثر على سريان مهل الطعن.

نتيجةً لذلك، وعند انصرام مهلة الشهرين (أي مهلة الطعن)، يصبح قرار رفض الترخيص نهائياً ولا يمكن المساس به. ولكن هل يمكن للمتضرر من هذا الرفض أن يتقدم من الإدارة بطلب ترخيص جديد؟ يرد الاجتهاد بالإيجاب، فلا شيء يمنع طالب الترخيص عملياً من التقدم بطلب جديد أمام الإدارة المختصة.⁽²⁾

أما الغير، أي الأشخاص الثالثين، وغالباً ما يكونون من مجاوري العقار المرخص لإقامة البناء عليه، فقد خصص لهم الاجتهاد حيزاً لا بأس به من قراراته بحيث توسع في مفهوم صفة ومصلحة الأشخاص الثالثين معتمداً معايير محددة لقبول مراجعاتهم ضمن هذا السياق.

البند الثاني: صفة ومصلحة الأشخاص الثالثين

بحسب المادة 106 من نظام مجلس شورى الدولة وتعديلاته تنص على ان لا يقبل طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة الا ممن يثبت ان له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في ابطال القرار المطعون فيه.

يستفاد من الاحكام المار ذكرها، ان المصلحة تشكل شرطاً اساسياً لقبول مراجعة الابطال تطبيقاً للمبدأ العام الذي مفاده " لا مصلحة لا دعوى " وعليه ترد المراجعة إذا عجز المستدعي عن اثبات مصلحته الاكيدة التي تخوله حق المقاضاة.

⁽¹⁾ CE Ass, 23 Mars 1973, Cie d'assurances union, Lebon 1973.

⁽²⁾ ش.ل، قرار رقم 630 تاريخ 2001/7/11، جان أمين صفيير وعماد صفيير/بلدية كفرشما، م.ق.إ، عدد 16، ص 97.

نشير إلى أنه إذا كان القاضي الإداري يبدي تحرراً وتساهلاً في تقدير شرط المصلحة اللازمة والكافية لقبول مراجعة الإبطال إلا أن ذلك لم يصل به إلى حد اعتبار مراجعة الإبطال مراجعة شعبية *Actio popularis* بمعنى أن تكون سبيلاً متاحاً لمن يشاء سلوكه للدفاع عن الشرعية والمصلحة العامة.

وبهذا المعنى، أقر المجلس للمالك بالشيوخ صفة ومصلحة للطعن في قرارات الترخيص بالبناء على العقارات المجاورة وذلك بصرف النظر عن عدد الأسهم الجارية على ملكيته⁽¹⁾. فالمصلحة المطلوب توافرها في مراجعة الإبطال هي التي تنشأ عن أي وضع يكون لصاحب العلاقة المصلحة الأكيدة والمشروعة والمباشرة في المحافظة عليه. وبالتالي فلا يشترط لتوفر المصلحة في مراجعة الإبطال، أن يكون صاحب المصلحة صاحب حق في المراجعة، بل يكفي أن يكون لصاحب العلاقة مرتكزاً قانونياً قد مَسَّ به القرار المطعون فيه حتى تتوفر لديه مصلحة في الطعن.

أ- لجهة المعايير المعتمدة للبت بتوافر الصفة والمصلحة

لا بد من التساؤل عن المعايير التي يركز عليها القاضي الإداري للقول بصفة ومصلحة الغير في نزاعات رخص البناء، لاسيما بشأن مجاوري أعمال البناء، فهل يشترط عملياً وجود مسافة معينة بين هؤلاء والإنشاءات موضوع مراجعتهم؟ وكيف يتم تقدير مصلحتهم؟ جواباً على هذه الإشكالية، نؤكد أن القاضي الإداري يقدر مدى توافرها بالنسبة لمطالب المستدعي لا بالنسبة إلى الأسباب المدلى بها أي أنه يعوّل على الغاية التي يرمي إليها المستدعي من وراء مراجعته للقول بتوفر المصلحة أم عدمه، فقبول الطعن من قبل الغير في قضايا رخص البناء يتوقف على توافر مصلحة شخصية من شأنها أن تبرر طلب إبطال الترخيص المشكوك منه.

أما بالنسبة للمسافة الواجب توافرها لإقرار وجود الصفة والمصلحة في مجاوري أعمال البناء وجواباً على الإشكالية الواردة أعلاه، لنا في هذا القرار دلالة قيمة على المعيار المعتمد من قبل القاضي ضمن هذا السياق:

(1) ش.ل، قرار رقم ١٤، تاريخ ١٢/١٠/٢٠٠٦، العقيد سليمان داود يمين / بلدية عين داره، غير منشور.

"الاجتهاد الاداري ينطلق لتحديد صفة ومصلحة الغير للدعاء في التنازع برخص البناء، من مفهوم عام يتعدى صفة المالك الملاصق ويقوم على صفة المالك المجاور. بحيث لا يشترط لقبول مراجعة الطعن في رخص البناء أن يكون الطاعن من أصحاب العقارات الملاصقة للعقار القائم عليه البناء المشكو منه بل يكفي أن يكون مجاوراً له. غير أن هذه المجاورة يجب أن تكون على قدر معين من المسافة الكافية بين مكان سكن الطاعن والإنشاءات المنوي تشييدها. وان قرب هذه المسافة يجري تقديره من قبل القاضي الاداري كل حالة على حدة وفقاً لأهمية الإنشاءات المرخص بها وترتيب العقارات والأبنية.

وبما أنه إذا كان الاجتهاد يعتبر ان طلب الابطال المقدم من المجاور الذي تحجب عنه الرؤيا عن البحر يكون مقبولاً وكذلك الطعن المقدم من المجاور غير الملاصق حتى ولو كان البناء المنوي تشييده غير منظور، غير أنه يشترط ألا يكون بعيداً جداً عن موقعه.

... وبما أن القضاء اعتبر بالنسبة للمجاور البعيد عن موقع البناء المشكو منه (غير الملاصق) وبالتالي الذي لا يحق له الطعن لتجاوز حدّ السلطة، أن مسافة الـ 200 متراً يمكن أن يجعل الطعن غير مقبول نظراً لحالة ترتيب مواقع الأبنية، وايضاً للسبب عينه بالنسبة لمسافة 100 متراً.

وبما أن هذا المجلس يرى أن المسافة الفاصلة بين العقار المنوي تشييد البناء فيه والمشكو منه وبين عقارات الجهة المستدعية ومؤسستها السياحية (...) هي بعيدة بشكل لا تجعل الجهة المستدعية صاحبة مصلحة للطعن نظراً لترتيب موقع كل من العقارات موضوع النزاع الحاضر هذا فضلاً عن أن حجب الرؤيا المتذرع به، وكما يتبين من تقرير الخبير المعين من قبل هذا المجلس ومن الرسم الإعدادي المرفق به، ليس إلا جزئياً وبسيطاً وبالتالي لا يمكن القول معه بوجود ضرر مباشر وشخصي للجهة المستدعية بنتيجته⁽¹⁾.

في الخلاصة، ودائماً حسب قرار شركة الفنادق الكبرى أعلاه، أوضح المجلس وبشكل لا لبس فيه التوجه المعتمد من قبله مشدداً على أنه لا يسع التذرع في هذا الإطار بالاجتهاد المطبق في قضايا البناء للقول بحق كل مالك عقار مجاور مراجعة القضاء حفاظاً على حسن

(1) ش.ل. قرار رقم ١٠٧، تاريخ ٢٨/١٠/٢٠١٤، شركة الفنادق الكبرى للشرق ش.م.ل. وشركة سوسيتي دي بان دو مير ش.م.ل. / بلدية بيروت، غير منشور.

تطبيق القوانين المتعلقة بالبناء والتنظيم المدني واحترام الشروط العمرانية في المنطقة، ذلك ان التساهل الذي أبداه القاضي الاداري في بعض قضايا رخص البناء حفاظاً على صالح الجوار لا يجوز تعميمه على جميع قضايا البناء والنزاعات بل يجب تفسيره بصورة تتلاءم وظروف كل قضية.

ب- لجهة مهلة الطعن بالترخيص

فيما يختص بالأشخاص الثالثين وسريان مهلة الطعن بالترخيص بالنسبة لهم، فيجب التذكير أن قرار الترخيص بالبناء هو من القرارات الفردية وهو بهذه الصفة لا ينشر كما انه لا يبلغ من الأشخاص الثالثين أو من الغير وانما فقط من أصحاب العلاقة.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المجاور المتضرر من الترخيص بالبناء يعتبر بحسب الاجتهاد المستقر لمجلس شورى الدولة، من فئة الغير وهو بالتالي لا يبلغ أصلاً هذا الترخيص. تبرز نسبةً لذلك إشكالية عملية من شأنها تسليط الضوء على ضرورة معرفة المعيار المعتمد لبدء سريان مهلة الطعن برخصة البناء بالنسبة للأشخاص الثالثين طالما أن القانون لم ينص على طريقة معينة لإبلاغها من الغير.

أوجبت المادة الخامسة من قانون البناء أن تُعلق بشكل ظاهر في موقع الورشة نسخة عن الرخصة المسبقة الممنوحة ونسخة عن أمر المباشرة قبل المباشرة بالأشغال، وذلك طيلة مدة الأشغال، وحتى الحصول على رخصة الإشغال (السكن) النهائية لكامل أجزاء البناء. فهل يعتبر هذا اللصق كافياً لاعتبار الغير مبلغاً؟

حرصاً منا على اعتماد منهجية القانون المقارن، لا بد لنا من اللجوء إلى استعراض الوضع التشريعي الفرنسي ضمن هذا السياق، والذي خصص لمعاملة لصق الترخيص بالبناء في موقع الأشغال مادةً كاملة، إذ أوجب في المادة 424 من قانون التنظيم المدني وضع الترخيص الصريح أو الضمني بالبناء بشكلٍ ظاهر وواضح على لوح مخصص لذلك متضمناً المعلومات

كافة عن صاحب الرخصة والمهندس المشرف على أعمال البناء وارتفاع ومساحة هذا الأخير⁽¹⁾.

كما أكد مجلس الدولة الفرنسي في قرارٍ حديثٍ له بتاريخ 25 شباط 2019، على أن وجود خطأ في المعلومات الموجودة على لوح الإعلانات بما يختص بتفاصيل المشروع المنوي تشييده، هو بمثابة الخطأ الجوهرى والذي من شأنه أن يمنع سريان مهلة الطعن بالنسبة للأشخاص الثالثين طالما أن اللصق ليس كاملاً وغير منفذ أصلاً، ما يؤكد على أهمية معاملة اللصق في فرنسا لجهة سريان مهلة الطعن بالنسبة للأشخاص الثالثين⁽²⁾.

أما في لبنان، وفي ظل غياب لنص معادل لما أوجبه المادة 424 السالفة الذكر ولتحديد واضح لنقطة انطلاق سريان مهلة الطعن بالنسبة للأشخاص الثالثين، فقد أوضح مجلس شورى الدولة أن مجرد تعليق نسخة عن رخصة البناء في موقع الورشة من قبل المالك أو من قبل صاحب الرخصة " لا يشكل وسيلة نشر بحق الأشخاص الثالثين من شأنها تحريك مهلة الطعن في رخصة البناء لانقضاء مقوماته كوسيلة نشر تتضمن الحد الأدنى من الضمانات، كأن يقوم بها موظفون رسميون ويضعون محضراً بذلك وأن يحصل في مكان رسمي كدار البلدية أو مركز المختار، أو على لوحات رسمية ".

كما أضاف القرار ذاته أن "مجرد الاطلاع على قرار الترخيص لا يكفي لإعلام أصحاب المصلحة إذ يقتضي الاطلاع على خرائط الترخيص التي يجب أن تودع في مكان يحدده القانون ومتاحاً للعموم حتى يتمكن كل ذي مصلحة من الاطلاع عليها وأخذ صورة عنها عند الاقتضاء لدرسها واستشارة أهل الخبرة"⁽³⁾.

فالشرط الأساسي لبدء سريان مهلة المراجعة بالنسبة للشخص الثالث، هو في اطلاعه على القرار الكامل ليكون على بينة من صياغته وفحواه وليتمكن من اكتشاف العيوب التي قد يشتمل

(1) Le panneau indique le nom, la raison sociale ou la dénomination sociale du bénéficiaire, la date et le numéro du permis, la nature du projet et la superficie du terrain ainsi que l'adresse de la mairie où le dossier peut être consulté.

(2) CE, 25 février 2019, Req n: 416610. (Accessible sur Legifrance.gouv.fr)

(3) ش.ل، قرار رقم 280، تاريخ 2004/1/14، المحامي سمير بوزامل ورفاقه/بلدية بيت مري، غير منشور.

عليها ومن دراسة مدى تأثيره على مركزه القانوني ومن الوقوف على صحته أو عدمها. فالاطلاع المشار إليه يتحقق تبعاً لذلك إما بتبليغ صورة عن القرار أو بثبوت العلم الأكيد به⁽¹⁾. وتلافياً لحرمان الأشخاص الثالثين المتضررين من الرخصة من حقهم في الطعن فيها، فإن الاجتهاد يبدي تساهلاً في هذا المجال حيث استقر على الأخذ بعين الاعتبار كمعيار لبدء مهلة الطعن في رخص البناء بالنسبة إلى الغير، " العلم الأكيد والناشئ عن تقديمه مراجعة إدارية أو مراجعة قضائية أو عن تبليغه تقرير خبير معين من قبل القضاء أشار إلى المخالفة أو المخالفات المشكو منها أو عن تبليغه مستنداً رسمياً صادراً عن سلطة عامة مختصة (بلدية - تنظيم مدني - نقفّيش هندسي...) تنبّث من وجود المخالفة أو المخالفات موضوع المراجعة"⁽²⁾.

وقد رد المجلس الإدلاء الآيل إلى اعتبار أن لصق الترخيص على عامود الكهرباء أو علم المستدعي بالترخيص بعد مراجعته البلدية بخصوص انزعاجه من أعمال الحفر، ليس من شأنه أن يجعل مهلة الطعن بالترخيص تسري بوجهه⁽³⁾.

ولكن هل هذا يعني بأن مهلة الطعن برخصة البناء بالنسبة للشخص الثالث تظل مفتوحة؟

ج- لجهة عدم جواز اعتبار هذه المهلة مهلةً مفتوحة.

لا يمكن القبول بمثل هذه الفرضية الخطيرة إذ إنه في ذلك تهديد لمبدأ استقرار الأوضاع القانونية والمعاملات الإدارية لاسيما للحقوق التي يمكن أن يكتسبها صاحب رخصة البناء والذي لا يجوز أن يبقى مهدداً في كل حين بالطعن في رخصته، إذ إن الكم الأكبر من هذه الطعون يكون وللأسف ذات طابع كيدي صرف لا يقصد منه سوى التنكيل بصاحب هذه الرخصة.

من الثابت في القواعد العديدة التي أرساها اجتهاد القضاء الإداري، أن مهلة الطعن تبقى مفتوحة في حال لم يتبلغ المستدعي القرار الإداري المطلوب إبطاله، كما أن هذه المهلة تبقى

(1) انظر بهذا المعنى، ش.ل، قرار رقم 410 تاريخ 20/6/2000، الدكتور ميشال مروة/اتحاد بلديات المتن، م.ق.إ، العدد 15، مجلد 2، ص 713.

(2) ش.ل، قرار رقم 109، 5/11/2007، انطوان الحويك / الدولة، مجلة القضاء الإداري، العدد 24، ص 179.

(3) ش.ل، قرار رقم 149، تاريخ 12/11/2014، كبريال أسعد عبود/بلدية جونية، غير منشور.

مفتوحة في فرنسا عند التبليغ الناقص والمخالف للأصول المفروضة قانوناً، كالقرار الإداري المبلغ دون أن تُذكر في مته سبل ومهل الطعن به⁽¹⁾.

إلا أن قرار Czabaj⁽²⁾ الصادر عن مجلس القضايا الفرنسي، وصوناً لمبدأ الأمن القانوني Le principe de sécurité juridique، قد أرسى قاعدة جديدة عرفت بقاعدة المهلة المعقولة، من شأنها أن تحول دون فتح مهلة الطعن أمام المستدعي الغير مبلغ أصولاً، بل تقيدها بمهلة معقولة لا يمكن أن تتجاوز سنة ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار الصريح أو من تاريخ علمه بالقرار⁽³⁾.

وفي قرارٍ حديثٍ آخر، طبق مجلس الدولة الفرنسي قاعدة المهلة المعقولة أعلاه على النزاعات المتعلقة برخص البناء والتنظيم المدني في حال لم يتم لصق الرخصة أصولاً، مؤكداً على ضرورة تقديم المراجعة القضائية بشأنها ضمن مهلة معقولة هي سنة تبدأ بالسرّيان ابتداءً من اليوم الأول لمهلة الشهرين المتعلقة باللصق في موقع أشغال البناء⁽⁴⁾.

من جهته، حسم اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني هذه المسألة آخذاً من "تاريخ التنفيذ الكاشف للعيوب" كنقطة انطلاق لسريان مهلة الطعن بالنسبة للأشخاص الثالثين إذ إنه "يصبح لدى الغير القدرة على التثبت من قانونية الترخيص في ضوء التنفيذ الحاصل على أرض العقار كما يصبح بالامكان التعرف على ما إذا كان البناء المشيد مخالف أم لا لهذا الترخيص ويمس حقوق الغير أم لا"⁽⁵⁾.

إن هذا الاجتهاد يتماشى مع مفهوم بدء التنفيذ الوارد في المادة 69 من نظام المجلس التي تنص على أن مهلة المراجعة شهران وتبتدئ المهلة من تاريخ نشر القرار المطعون فيه إلا إذا كان من القرارات الفردية فتبتدئ من تاريخ التبليغ أو التنفيذ، فيكون المجلس إذاً بغنى عن وضع قاعدة معادلة للمهلة المعقولة الموضوعة من قبل نظيره الفرنسي.

(1) بصرحة المادة 421-5 من قانون القضاء الإداري الفرنسي.

(2) CE Ass, 13 juillet 2016, Czabaj.

(3) Ce délai ne peut excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance.

(4) CE, 9 novembre 2018, M. V... et autre, Req n° 409872 ; « Un recours contentieux doit néanmoins, pour être recevable, être présenté dans un délai raisonnable à compter du premier jour de la période continue de deux mois d'affichage sur le terrain. »

(5) ش.ل، قرار رقم 680، تاريخ 2004/6/10، نايل غانم/بلدية جل الديب، غير منشور.

تأكيداً على هذا التوجه وعلى استقرار هذا المجلس على اعتبار ان مهلة المراجعة للطعن في رخصة البناء هي شهران تبدأ من تاريخ المرحلة الكاشفة للعيب المشكو منه، وذلك من أجل تحقيق التوازن بين حق الطعن واستقرار الأوضاع القانونية الناجمة عن رخصة البناء وبهدف استبعاد أي مراجعة تُستشعر منها الكيدية، خلص المجلس في قرارٍ حديثٍ له "أنه ما دام أن المستدعي يدلي بوجود ردميات أخذت على أساسها رخصة البناء، فإنه يكون عالماً بالعيب الذي يدلي به منذ تاريخ مباشرة البناء. وبما أنه يضاف إلى ذلك فإن رخصة السكن صدرت بتاريخ 2016/6/9 تحت رقم 2016/23 ما يستتبع أن هيكل البناء يكون قد أنجز قبل فترة طويلة ويكون العيب المدلى به قد ظهر هو أيضاً قبل فترة طويلة، وبالتالي فإن المراجعة المقدمة بتاريخ 2016/7/29 تكون واردة خارج المهلة ومستوجبة الرد لهذا السبب"⁽¹⁾. دائماً بنفس المعنى وكمثالٍ على بعض المستدعين العالمين بالمخالفات منذ وقتٍ طويل إلا أنهم ينتهزون الوقت المناسب للضغط على صاحب الرخصة بواسطة المراجعات القضائية، فقد جزم المجلس أنه "بما أن العيوب المدلى بها وهي عدم احترام التراجمات القانونية والتعدي على العقار المجاور هي في حال حصولها من العيوب التي تظهر للعيان بمجرد البدء بتنفيذ الرخصة موضوع طلب الإبطال.

وبما أنه فضلاً عن ثبوت حصول التنفيذ منذ سنوات عديدة قبل تقديم المراجعة، فإنه يتبين من ناحية أخرى ان المستدعي تقدم بتاريخ 2012/11/5 باستحضار لدى قاضي الامور المستعجلة يطلب فيه وقف الأعمال الجارية على العقار رقم 1900/عاري، ضمنه الإشارة الى ما يعتبره مخالفات في تنفيذ البناء لاسيما لناحية التراجمات القانونية والتعدي على عقاره، وهي الاسباب نفسها التي استند اليها في المراجعة الحاضرة، ما يعني انه كان على علم بالمخالفات المشكو منها على الأقل منذ تاريخ 2012/11/5. وبما أن المراجعة المقدمة بتاريخ 2013/2/28 تكون في مطلق الاحوال واردة خارج المهلة القانونية ومردودة شكلاً لهذه الناحية"⁽²⁾.

(1) ش.ل، قرار صادر بتاريخ 2019/4/18، نقولاً غرة/بلدية بعبداء، غير منشور.

(2) ش.ل قرار رقم 289، تاريخ 2015/1/15، جورج أبي ضاهر/الدولة-بلدية عاريا، غير منشور.

■ الفصل الثاني: الشروط المتعلقة بالقرار موضوع الطعن

نصت المادة 67 من نظام مجلس شورى الدولة على عدم جواز تقديم دعوى أمامه إلا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن سلطة إدارية. إضافةً إلى ذلك فقد نصت المادة 105 من النظام نفسه أنه لا يمكن تقديم طلب الإبطال إلا ضد قرارات إدارية محضة، لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية وعدلية.

البند الأول: القرارات القابلة وغير القابلة للطعن بحسب الاجتهاد

يعتبر قرار الترخيص بالبناء بحد ذاته قراراً قابلاً للطعن، لكنه ليس القرار الوحيد النافذ والضار، وبحيث تتخذ في قضايا رخص البناء قرارات عديدة تعتبر نافذة وضارة كقرار منح رخصة السكن وقرار الهدم وقرار سحب الترخيص أو إلغائه، وقرار منح أمر المباشرة بالتنفيذ والإذن بصب موقع (وفقاً لما فرضته المادة الرابعة من قانون البناء)، وأكثر توضيحاً، نلقي نظرة أولى على القرارات التي يعتبرها الاجتهاد نافذة وضارة ومن ثمة على القرارات التي لم يعتبرها الاجتهاد كذلك.

كتعدادٍ للقرارات التي اعتبرها الاجتهاد نافذة وضارة نذكر: مذكرة وزير الأشغال الصادرة بوقف أعمال البناء⁽¹⁾، والإنذار بالهدم الصادر عن البلدية، وقرار القائمقام بوقف تنفيذ أعمال الهدم، لاسيما كتاب رئيس البلدية المقترن برفض استلام الرسوم والمتضمن أن المرجع الصالح لبت قانونية البناء من الوجهة الفنية هو التنظيم المدني، يعتبر بمثابة رفض اعتبار المستدعين مرخص لهم بالبناء حكماً⁽²⁾.

كما اعتبر الإنذار الذي يطلب فيه المستدعين إزالة المنشآت المخالفة ضمن مهلة محددة تحت طائلة استعمال البلدية الوسائل القانونية اللازمة لإجراء المقضى أنه يشكل قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة⁽³⁾.

(1) ش.ل، قرار رقم 614 تاريخ 1998/2/29، دكاش/الدولة، غير منشور.

(2) ش.ل، قرار رقم 226 تاريخ 1996/1/15، تمام أحمد البلولي ورفاقه/بلدية صيدا، م.ق.إ، عدد 10 ص 333.

(3) ش.ل، قرار رقم 821 تاريخ 1996/6/26، مروان الباث/بلدية المينا، م.ق.إ، عدد 9 ص 638.

كذلك اعتبر الاجتهاد الفرنسي أن قرار رفض السماح بانتقال الرخصة إلى مالك آخر هو قابل للطعن، إذ من المعروف أن الرخصة لها طبيعة عينية فهي تعطى استناداً إلى معطيات تتعلق بالعقار موضوع الرخصة ولا تعطى استناداً إلى شخص طالب الترخيص، وينتج عن ذلك إمكانية انتقال هذا الترخيص إلى مالك آخر لأن الترخيص يتبع العقار بغض النظر عن صاحبه⁽¹⁾.

وفي قرارٍ حديث له، أكد مجلس شورى الدولة أن قرارات المجلس الأعلى للتنظيم المدني بالموافقة على الدراسات التنظيمية وشروط البناء في المناطق المنظمة وغير المنظمة، هي ملزمة للبلدية الصالحة لإعطاء رخصة البناء وبالتالي أضفى عليها طابع النفاذ طالما أنه من شأن ذلك أن يؤثر بالمركز القانوني لطالب الترخيص، فقد ورد التالي:

"وبما ان البند الرابع من المادة 13 من قانون البناء رقم 2004/646 نص على ان "الدراسات التنظيمية وشروط البناء، في المناطق المنظمة وغير المنظمة، التي يتم الموافقة عليها بقرار من المجلس الأعلى للتنظيم المدني، تصبح ملزمة للسلطة المكلفة منح الترخيص بالبناء وذلك في كل ما لا يتجاوز شروط الانظمة المصدقة، على ان يصدر المرسوم التنظيمي خلال ثلاث سنوات من تاريخ صدور القرار".

وبما انه يستفاد مما تقدم ان قرار المجلس الأعلى للتنظيم المدني الذي يصادق على الدراسات التنظيمية وشروط البناء المعدة من قبل المديرية المختصة، يصبح بمجرد صدوره نافذاً ومنتجاً لمفاعيله القانونية للاحية التصنيف وشروط البناء وملزماً للمرجع الذي يصدر الترخيص بالبناء، وذلك الى حين صدور المرسوم التطبيقي الذي يكرس مضمونه او طوال مدة 3 سنوات من صدوره اذا لم يصدر المرسوم المذكور.

وبما ان قرار المجلس الاعلى الذي تطعن الجهة المستدعية فيه الملزم للإدارة والذي تضمن تعديل تصنيف عقارها ملحقاً بها ضرراً للاحية نسبة استثمار البناء فيه، يندرج ضمن مفهوم القرار الاداري النافذ والضرار المنصوص عليه في المادة 105 من نظام مجلس شورى الدولة⁽²⁾.

⁽¹⁾ CE, 3 janvier 1975, Ville de Cannes, Lebon 1975.

⁽²⁾ ش.ل، قرار رقم 263، تاريخ 2017/12/19، ميشال صليبي و خليل مخيبر/الدولة، غير منشور.

ومن جهة أخرى هناك العديد من القرارات الإدارية التي لم يعتبرها المجلس نافذة وبالتالي غير قابلة للطعن، نذكر منها: كتاب الإدارة لتدوين إشارة على الصحيفة العينية لا يؤلف قراراً قابلاً للطعن كما أن شطب الإشارة أو ترقيتها يعود للمحاكم العدلية⁽¹⁾.

أما فيما يختص بموافقة التنظيم المدني على الترخيص بالبناء، فقد استقر الاجتهاد على اعتبار أنه وعلى الرغم من كونها معاملة جوهرية فرضتها قوانين البناء بالنسبة للبلديات التي ليس فيها جهاز فني، إنما تبقى معاملة استشارية وفنية وهي بالتالي غير نافذة وغير قابل للطعن بحد ذاتها⁽²⁾.

ولم يعتبر نافذاً أيضاً الكتاب الموجه من وزير الداخلية إلى المحافظ والذي يدعوه فيه إلى الطلب من رئيس البلدية الموافقة على متابعة أعمال بناء تصويّة في عقار مخالف وقبض رسوم التسوية⁽³⁾.

البند الثاني: شرط انتفاء المراجعة الموازية

إن هذه النظرية هي من صنع مجلس الدولة الفرنسي، ولم تقرر بموجب نص تشريعي إنما بناءً على اجتهاد مجلس الدولة بعد قرارات عدة أصدرها في عهد نابوليون الثالث بين عامي 1868 و1869⁽⁴⁾.

وتكرست في نصوص التشريع اللبناني بموجب المادة 107 من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على أنه:

(1) ش.ل، قرار رقم 432 تاريخ 1994/6/1، المحامي منير مكرزل/الدولة-بلدية بيت شباب، م.ق.إ، عدد 8، ص 479.

(2) ش.ل، قرار رقم 354 تاريخ 1994/4/25، حسن دبوسي/الدولة، م.ق.إ عدد 8، ص 399- وكذلك بنفس المعنى:

ش.ل قرار رقم 630 تاريخ 2001/7/11، جان أمين صفيّر/بلدية كفرشما، م.ق.إ، عدد 16 ص 970.

(3) ش.ل، قرار رقم 383، تاريخ 2001/3/15، إسكندر الكلاسي/الدولة، غير منشور.

(4) L'exception de recours parallèle, création prétorienne du Conseil d'État datant du milieu du Second Empire, est classiquement présentée comme une fin de non-recevoir spéciale au contentieux de l'excès de pouvoir. Elle consiste en ce que ce recours soit irrecevable dès lors que le requérant dispose d'un autre recours contentieux, le recours parallèle, lui permettant d'obtenir un résultat équivalent à celui procuré par le recours pour excès de pouvoir.

Aurélien Cepko, L'exception de recours parallèle en contentieux administratif français, thèse de doctorat, Université de Toulon, 2014.

"لا يقبل طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة ممن يمكنه اللجوء الى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها".

تجد هذه القاعدة مسوغاً لها في الفقه الفرنسي، الذي اعتبر بعضاً منه أن دعوى الإبطال هي دعوى احتياطية، لا يجوز اللجوء إليها إذا كان القانون قد نص على إمكانية اللجوء إلى دعوى قضائية أخرى تحقق ذات نتيجة دعوى الإبطال.

كما أن نظرية المراجعة الموازية تستند إلى قواعد الاختصاص القضائي، وبالتالي فإن مجلس شورى الدولة يتمتع عن النظر في شرعية أعمال إدارية ترتبط بصورة وثيقة بمنازعات تدخل ضمن اختصاص مراجع قضائية أخرى تقادياً لفرض المجلس اجتهاده على تلك المراجع والتعدي على اختصاصها.

لكي تعتبر المراجعة موازية، يجب أن تتوفر فيها الشروط التالية:

- 1- يجب أن يكون الطعن الموازي عبارة عن مراجعة قضائية مقامة أمام مراجع قضائية وليس إدارية، فالمراجعات الإدارية سواء كانت تسلسلية أم استرحامية لا تعتبر مراجعة موازية.
- 2- أن تكون المراجعة الموازية دعوى قضائية موازية لدعوى الإبطال أمام مجلس الشورى، أي أن يوجد نص قانوني خاص يعطي لصاحب الشأن الحق بتقديم دعوى أمام جهة قضائية أخرى، مما يحول دون لجوئه إلى دعوى الإبطال أمام مجلس الشورى باعتبار أن القاعدة الخاصة تقيد القاعدة العامة⁽¹⁾.
- 3- يجب أن توصل كل من المراجعتين إلى النتيجة ذاتها، فلكي تعتبر المراجعة موازية يجب أن تؤدي الدعوى القضائية مثل مراجعة الإبطال إلى إزالة العمل الإداري المشكو منه أو إلى شل مفعوله. ولكن لا يشترط أن تؤدي المراجعة الموازية إلى إلغاء القرار بالمعنى الدقيق مثل دعوى الإبطال، وإنما يكفي أن تحقق النتيجة نفسها من حيث إزالة آثار القرار. لنا ضمن هذا السياق مثلاً عن توجه الغرفة الثالثة المختصة بنزاعات رخص البناء والذي لا يأخذ بوجود المراجعة الموازية إلا في حال كانت ستؤول إلى النتيجة ذاتها:

(1) ش.ل قرار رقم 662، تاريخ 1997/5/21، ورثة المرحوم نصار غلمية/ الدولة-وزارة الإعلام، م.ق.إ، 1998، ص519.

"وبما أن المراجعة الحالية ترمي إلى إبطال قراراتين إداريين يتعلقان بالترخيص بتصويّة وباعتبار أن هذه التصويّة غير متعدية على الملك العام.

وبما أن المراجعات التي تتعلق بوجود تعديّات أو خلاف على تعيين حدود أو على ملكية ليس من شأنها بحد ذاتها الوصول إلى النتيجة نفسها المتوخاة من المراجعة الحاضرة.

وبما أنه والحالة هذه يقتضي رد الدفع بوجود مراجعة موازية"⁽¹⁾.

كما ورد في قرار آخر أنه:

"وبما أنه ما دام أن المستدعي يطلب إبطال القرار الإداري الصادر عن بلدية غزير لعدة تجاوزه حد السلطة، فإن القضاء الإداري هو المرجع الوحيد الصالح للنظر بهذا الموضوع.

وبالتالي، فإنه لا توجد مراجعة موازية أمام أية جهة قضائية أخرى تمكن المستدعي من الحصول على النتيجة نفسها وهي إبطال القرار المطعون فيه"⁽²⁾

■ القسم الثاني: الرقابة على مشروعية رخص البناء

تتناول الرقابة القضائية شرعية هذه القرارات الخارجية والداخلية، فالقاضي الإداري القرار المتضمن الترخيص أو غيره من القرارات عندما يجد بان أحد أسباب الإبطال المنصوص عليها في المادة 108 من نظامه متوافرة.

في دراسة هذا القسم، سيتم اعتماد التقسيم التقليدي للرقابة، أي الرقابة على الشرعية الخارجية ومن ثم على الشرعية الداخلية، لكن نظراً لأهمية موضوع الحقوق المكتسبة في المنازعات المتعلقة برخص البناء كان لا بد من تسليط الضوء عليه وعلى رقابة المجلس ضمن هذا السياق بغية إبطال القرارات التي تمس بهذه الحقوق.

■ الفصل الأول: الرقابة على الشرعية الخارجية

إن الشرعية الخارجية للقرارات المتعلقة برخص البناء تعني أن تكون هذه القرارات صادرة عن سلطة مختصة لاتخاذها وإن تكون الأصول الجوهرية قد روعيت عند اتخاذها.

⁽¹⁾ ش.ل، قرار رقم 1048 تاريخ 2018/7/10، سلطنة سليمان بك فرنجية ورفاقها/بلدية الهري، غير منشور.

⁽²⁾ ش.ل، قرار رقم 128، تاريخ 2014/11/6، خليل الياس دبوس/بلدية غزير، غير منشور.

البند الأول: عدم اختصاص المرجع مصدر القرار

إن السلطة الصالحة لإعطاء رخص البناء هي رئيس السلطة التنفيذية في البلدية المختصة وذلك بالنسبة للأبنية المنوي تشييدها داخل النطاق البلدي. أما تلك المنوي تشييدها خارج النطاق البلدي فإن الترخيص بشأنها يعود إلى المحافظ أو القائم مقام وذلك وفقاً للفقرة الثالثة من المادة الأولى من القانون رقم 646 تاريخ 11 كانون الأول 2004 المتضمن تعديل المرسوم الإشتراعي رقم 148 تاريخ 16 أيلول 1983 المعروف بقانون البناء.

أما بالنسبة لبلدية بيروت فإن هذه الصلاحية تعود لمحافظ المدينة وهي معفاة من الخضوع لتصديق سلطة الوصاية⁽¹⁾. فمحافظ مدينة بيروت هو رئيس السلطة التنفيذية في البلدية، وقد منحه القانون بفعل هذه الصفة صلاحية إعطاء رخص البناء وتطبيق القوانين المتعلقة بتسوية مخالفات البناء⁽²⁾.

وقد نصت المادة 72 من قانون البلديات على أنه " في حال شغور مركز رئاسة البلدية بصورة مؤقتة طيلة سبعة أيام متتالية، يتولى نائب الرئيس هذه المهام بصورة مؤقتة بقرار من المجلس البلدي وتحاط سلطة الرقابة الإدارية علماً بتولييه مهام الرئاسة". وقد أوضح الاجتهاد ضمن هذا السياق أن تفويض نائب الرئيس بأعمال الرئاسة بموجب قرار مشروع وصحيح من شأنه أن ينقل إليه جميع صلاحيات الرئيس بما فيها صلاحية إلغاء القرار بالترخيص أو سحبه⁽³⁾.

أ- لجهة البلدية وسلطة الوصاية

إن صدور الترخيص بالبناء أو أي قرار آخر يتعلق بالبناء من مرجع غير هذه المراجع التي حددها القانون يعيب هذا القرار ويعرضه للإبطال من قبل مجلس شوري الدولة سنداً للبند الأول من المادة 108 من نظامه عند الطعن به من قبل المتضرر. هذا ما قرره المجلس

(1) ش.ل، قرار رقم 296 تاريخ 1985/12/4، حسنية شريف/بلدية بيروت، م.ق.إ، العدد 2، ص 296.

(2) يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٧.

(3) ش.ل، قرار رقم 29 تاريخ 2000/12/4، طوني إدمون بخاش/بلدية زحلة المعلقين غير منشور.

بالنسبة لقرار وزير الشؤون البلدية الذي تضمن إيقاف العمل بالترخيص الأمر الذي يعود إلى رئيس البلدية عملاً بمبدأ موازنة الشكل⁽¹⁾.

تستوقفنا في هذه المرحلة مسألة غالباً ما تطرح عملياً في ظل موضوع رخص البناء وهي معرفة من هو المرجع الصالح لتوقيف أعمال البناء. وفي حال بدت هذه المسألة بسيطة وغير معقدة للوهلة الأولى، إلا أنها تخفي في طياتها تشابك في الصلاحيات بين السلطة المركزية والبلديات غالباً ما يؤول إلى مراجعات إبطال أمام مجلس شورى الدولة، غير أن هذا الأخير وفي قرارٍ قيّم قد استفاض في تفسير أسباب إعطاء صلاحية وقف أعمال البناء إلى رئيس البلدية دون غيره إذ أوضح أنه وفقاً لقوانين البناء ومراسيمها التطبيقية فإنه من الواضح أن شؤون البناء منطحة برئيس السلطة التنفيذية في البلدية الذي يتمتع أيضاً بصلاحيات الضابطين العدلية والإدارية في نطاق البلدية. فبحسب المادة 1 من قانون البناء والمادة 2 من مرسومه التطبيقي والفقرة 30 من المادة 74 من قانون البلديات، إن رئيس السلطة التنفيذية في البلدية هو الذي يعطي رخص البناء، ووفقاً للفقرة 32 من المادة 74 نفسها هو الذي يتولى "التوقيف عن البناء بناء لطلب المتضرر ولقاء كفالة يقدر قيمتها رئيس البلدية لمدة اقصاها خمسة عشر يوماً ليتمكن خلالها المتضرر من مراجعة المحكمة المختصة".

"وبما أنه من جهة أولى، ما دام أن النصوص المذكورة قد أولت رئيس السلطة التنفيذية في البلدية صلاحية إعطاء رخص البناء والتوقيف عن البناء، فإنه يستنتج منها أن القانون يعتبر أن البناء يعدّ من الشؤون المحلية. وبالتالي، وتطبيقاً لمبدأ موازنة الصلاحية، فإن الرقابة على صحة تنفيذ هذه الرخص تدخل ضمن صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية في البلدية.

وبما أنه من جهة ثانية، وتقادياً لأي تضارب في الصلاحيات، وحفاظاً على استقلال السلطات المحلية في الشؤون المحلية، فإن صلاحيات السلطات الإدارية تبقى محصورة في الأطر المحددة لها ولا يمكن أن تتعدى على الصلاحيات المناطة بسلطات أخرى ولا سيما السلطات المحلية.

وبما أنه من جهة ثالثة، وإن كان كل من قانون البناء ومرسومه التطبيقي قد أناط بأجهزة التنظيم المدني المسائل الفنية المتعلقة بالبناء، إلا أن ذلك ليس من شأنه أن يحجب صلاحية

(1) ش.ل، قرار رقم 11، تاريخ 1998/11/18، جورج حاتم/بلدية العقبية، غير منشور.

رئيس السلطة التنفيذية في البلدية في اتخاذ التدابير الآيلة دون ارتكاب المخالفات في قضايا البناء. وبالتالي، فإنه يحق لأي متضرر من مخالفات البناء أن يطالبه باتخاذ تدابير لمنع هذه المخالفات أو إزالتها، وفي حال رفضه اتخاذ هذه التدابير يعود للمتضرر أن يراجع القضاء المختص.

وبما أنه تبعا لما تقدم فإن قيام أي سلطة إدارية أخرى غير رئيس السلطة التنفيذية في البلدية باتخاذ إجراءات ترمي إلى توقيف أعمال البناء أو التعرض للترخيص الصادر عنه يعتبر عملا صادرا عن مرجع غير صالح، لا سيما وأنه يعود إلى القضاء المختص في قضايا البناء أن يبت الخلافات المتعلقة بها⁽¹⁾.

لا بد من التساؤل أيضاً ضمن هذا السياق ودائماً ضمن إطار الإشكاليات المثارة بفعل تداخل الصلاحيات بين البلدية وسلطة الوصاية عما إذا كان للبلدية القدرة على الطعن بقرار سلطة الوصاية الذي تجاوز حد السلطة وتعدى على صلاحياتها في ميدان البناء وأضر بمصالحها؟

إن الاجتهاد منح السلطة اللامركزية حق الدفاع عن حقوقها امام القضاء وذلك حتى بوجه سلطة الوصاية. فقد تخلى القاضي الإداري منذ القرن التاسع عشر عن فكرة مفادها أن عمل سلطة الوصاية ليس له أي وجود خاص به بالاستقلال عن العمل الأساسي الصادر عن البلدية. أي أنه عمل غير ضار وبالتالي غير قابل للطعن⁽²⁾.

كما أن المادة 64 من قانون البلديات نصت على أن " تصديق سلطة الرقابة الإدارية يجب أن يكون خطياً وهو قابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة"⁽³⁾.

وإمكانية الطعن من قبل البلدية موجودة حتى بالنسبة للأعمال التي تصدر بإسمها والتي تقوم بها نيابةً عنها سلطة الوصاية عند الحلول محلها وذلك لكون البلدية هي من يتحمل نتائج هذه الأعمال⁽⁴⁾. تقتضي الإشارة إلى أن المجلس لم يدرج رخص البناء ضمن مفهوم سلطة

(1) ش.ل، قرار رقم 718، تاريخ 2018/4/23، جانين جبارة/ الدولة، غير منشور.

(2) CE, 9 dec 1898, Commune de Saint leger de fourches, Rec.p775.

(3) ش.ل، قرار رقم 23 تاريخ 1974/2/24، المجموعة الإدارية، ص129.

(4) محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧ - والاجتهاد الفرنسي لعام 1930، Gastu et autes.

الحلول وفقاً لتفسير معمق للمادة 135 من قانون البلديات وقد أبطل نسبةً لذلك قرار المحافظ بالحلول محل رئيس البلدية المستدعية لإعطاء الترخيص المطعون فيه وذلك على الشكل التالي:

"وبما أن المادة 135 من قانون البلديات تنص على أنه "إذا تمنع المجلس البلدي أو رئيسه القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة، للقائم مقام أن يوجه إلى المجلس البلدي أو إلى رئيسه أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الأمر الخطي فإذا انقضت المهلة دون التنفيذ حق للقائم مقام بعد موافقة المحافظ أن يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار معلل". وبما أنه لا يتبين من الملف أن قرار البلدية المستدعية برفض إعطاء الترخيص يدخل ضمن مفهوم التمتع المنصوص عليه في المادة 135 المفصلة أعلاه. وبما أنه كان على المقرر إدخاله عند رفض البلدية الترخيص له أن يطعن في قرار الرفض لدى هذا المجلس.

وبما أنه ينبغي على ما تقدم ان استناد المحافظ على المادة 135 للحلول محل رئيس البلدية المستدعية وإعطاء الترخيص المطعون فيه يكون واقعاً في غير موقعه القانوني الصحيح وبالتالي يقتضي إبطاله⁽¹⁾.

ب- لجهة طبيعة صلاحية الإدارة في منح التراخيص

إن دور الإدارة يقتصر عند منح الترخيص أو رفضه على مجرد التحقق من أن الشروط المفروضة في تشريع وأنظمة البناء متوفرة أم لا في طلب الترخيص، من دون أن يكون لها أن تمارس أي سلطة استئنابية في هذا المجال تخولها استئناب أو عدم استئناب منح الترخيص. فإذا ما توافرت الشروط القانونية لإعطائها، توجب على رئيس البلدية ذلك إذ إن صلاحيته في هذا المجال هي صلاحية مقيدة وذلك بالاستناد إلى المادة الرابعة من قانون البناء التي تنص على أنه "... يجب أن تعطى رخصة البناء، أو ترفض، مع بيان جميع الأسباب المعللة للرفض...".

(1) ش.ل، قرار رقم 1025، تاريخ 2018/6/27، بلدية الصالحية /الدولة - وزارة الداخلية والبلديات، غير منشور.

تستوقفنا ضمن هذا المضممار إشكالية عملية أخرى تستدعي معرفة ما هي النتيجة المترتبة في حال تلكا رئيس البلدية ولم يتخذ قراراً لا بالموافقة ولا بالرفض.

بالرجوع إلى المادة الرابعة السالفة الذكر، نجد أنها أحاطت إجراء الاستحصال على الرخصة بمهل زمنية محددة من تاريخ تسجيل الطلب في الدوائر الفنية، على أنه " إذا انقضت المهلة المذكورة ولم يُبْت بالطلب بالموافقة أو بالرفض، أمكن لطالب الرخصة اعتبار نفسه مرخصاً له حكماً بالإشغال على مسؤوليته وأن يُعلم الإدارة خطياً بذلك، شرط أن تكون الإنشاءات مطابقة للترخيص وللنصوص النافذة، وأن يدفع الرسوم القانونية في حال وجود زيادات قانونية على المساحات الواردة في الترخيص الأساسي خلال شهرين على الأكثر من تاريخ انقضاء المهلة المحددة أعلاه".

وقد قضى المجلس وفقاً لنية المشتري إذ قرر أنه: " بما ان اعطاء رخصة البناء هو اختصاص مقيد فاذا ما توفرت الشروط القانونية لإعطائها توجب على رئيس البلدية اعطاءها في خلال المهلة القانونية وفي حال تلكا عن ذلك ولم يتخذ قراراً لا بالموافقة ولا بالرفض امكن لطالب الرخصة اعتبار نفسه مرخصاً له بالشروع في الاشغال شرط تنفيذها وفقاً للتخطيطات المصدقة وللقوانين والانظمة النافذة ودفع الرسوم القانونية خلال مهلة شهر على الاكثر من انقضاء المهل المحددة اعلاه (مهلة الشهرين او الستة اشهر) الفقرة الاخيرة من المادة 4 من قانون البناء"⁽¹⁾.

البند الثاني: مخالفة الأصول الجوهرية

بدايةً، يمكن تعريف الأصول الجوهرية على أنها تلك التي يؤدي عدم مراعاتها إلى إفساد القرار الإداري، وهي تتخذ شكل ضمانات أعطيت للمواطنين من أجل حسن سير المرافق العامة والحؤول دون التعسف والكيفية في ممارسة السلطة.

إن الإستثبات من مراعاة هذه الأصول يتطلب عملياً من القاضي قراءة دقيقة تتناول جميع النواحي القانونية والواقعية لكل مراجعة على حدة، فالقاضي الإداري يحرص بشكل دائم على ألاّ تعكر أحكامه استقرار أوضاع الأفرقاء القانونية وفقاً لما ثبت عليه منذ قرار مجلس القضايا الفرنسي "Danthony" 2011، الذي يمكن أن يجد تطبيقاً في متن نزاعات رخص البناء لجهة

(1) ش.ل، قرار رقم 134، تاريخ 1993/11/29، ميشال وأنطوان عبد المسيح/بلدية ريفون، م.ق.إ، عدد 8، ص 122.

انحصار أثر المعاملة الإدارية المسبقة على إبطال القرار الإداري المنبثق منها في حال كان من شأنها التأثير على منحى القرار الإداري المتخذ أو إذا حرمت المعنيين من ضمانات أساسية لهم.

«Enfin, le juge administratif se montre, sur le fond, de plus en plus soucieux de ne pas apporter, par ses décisions, de perturbation inutile à la situation des parties, comme en témoigne la jurisprudence Danthony (CE, Assemblée, 23 décembre 2011, n° 335033, Rec. p. 649) voulant que l'existence d'un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable ne se traduise par l'annulation de l'acte qui en est issu que s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les intéressés d'une garantie. Cette jurisprudence peut trouver un terrain d'application privilégié en matière d'urbanisme»⁽¹⁾.

إن هذه الأصول قد تكون مكرسة في نصوص مكتوبة كم قد لا تكون كذلك، إذ إن الاجتهاد الإداري قد قام بتكريس بعضها على شكل قواعد عامة أو مبادئ عامة لها قوة القانون. ودور القاضي لا يقتصر على تكريس هذه المبادئ لأنه هو من يضيفي الصفة الجوهرية أم لا عليها في ظل صمت النص لجهة العواقب الناتجة عن عدم مراعاتها. أوجدت النصوص الراعية لرخص البناء قواعد وأصول عدة، اتى الاجتهاد على ذكرها بمناسبة النظر في النزاعات المعروضة أمامه، إلا أن هذا البحث سيقصر على الأصول فقط دون تلك التي تتخذ الطابع العام والمنبثقة من المبادئ العامة. أبرز هذه الأصول:

أ- موافقة الدوائر الفنية:

نصت الفقرة الأولى في المادة الأولى من قانون البناء أن رخصة البناء تعطى وفقاً للنصوص النافذة وبالإستناد إلى موافقة الإدارات الفنية المختصة المبنية على كشف فني تجريه لهذه الغاية. كما أضافت بأن هذه الرخصة لا تعطى إلا بعد موافقة الدوائر الفنية.

⁽¹⁾ Rapport du Groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle et intitulé "Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre", 17 mai 2013, p.2

لذلك، لا يتردد مجلس شورى الدولة في إبطال الترخيص الصادر " دون استطلاع رأي التنظيم المدني وأخذ موافقته"⁽¹⁾.

كما تجدر الإشارة إلى أن أخذ رأي الدوائر الفنية يظل ملزماً سواء كانت دوائر التنظيم المدني أم الدوائر الفنية في البلدية المستحدث فيها جهاز فني، إذ إن موافقة هذه الدوائر لازمة ولا يمكن للبلدية اتخاذ قرار مخالف لرأيها تحت طائلة تعريض قرارها هذا للإبطال أمام القاضي الإداري.

ب- تعليل القرارات:

نصت المادة الرابعة من قانون البناء في فقرتها العاشرة على أن رخصة البناء تعطى أو ترفض مع بيان جميع الأسباب المعللة للرفض. لا بد من الإشارة إلى أن التعليل المفروض لقرار رفض الترخيص بالبناء هو ضمانته وضعت من قبل المشتري للمواطنين، ويترتب عن عدم مراعاتها إبطال القرار المذكور وفق ما أكدته الاجتهاد⁽²⁾.

كما أكد الاجتهاد على وجوب مراعاة هذه المعاملة (أي موجب التعليل) بالنسبة لقرارات سحب أو إلغاء التراخيص⁽³⁾.

برأينا أن هذا الاجتهاد الأخير له أهمية كبرى إن لناحية حفظ حقوق المستفيد من رخصة البناء تجاه واقعة سحبها أو إلغائها، أو لناحية الحق في الوصول إلى المعلومات المكرس حديثاً بموجب القانون رقم 28 تاريخ 2017/12/16 والذي كرس في مادته العاشرة حق الوصول إلى أسباب القرارات الإدارية إذ نص على أن " الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين لهم حق بالوصول إلى الأسباب التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرارات الإدارية غير التنظيمية التي تمس حقوقهم".

(1) ش.ل، قرار رقم 60، تاريخ 1996/11/6، جورج إبراهيم النجار/بلدية زحلة المعلقة، م.ق.إ، عدد 12، ص 81.

(2) ش.ل، قرار رقم 355، تاريخ 1994/4/25، يوسف قزحيا القصيفي/بلدية جبيل، م.ق.إ، عدد 8، ص 400.

(3) ش.ل، قرار رقم 125، تاريخ 1994/12/1، المحامي أمين عبده الشمالي/بلدية برمانا، م.ق.إ، عدد 9، ص 131.

■ الفصل الثاني: الرقابة على الشرعية الداخلية

إن رقابة مجلس شورى الدولة على رخص البناء والقرارات التي تدور في فلكه لناحية شرعيتها الداخلية تتناول حالة الخطأ في الوقائع وحالة مخالفة هذه القرارات للقواعد أو المبادئ القانونية.

Les moyens de légalité interne sont l'erreur de fait (faits matériellement inexacts), l'erreur de droit (acte édicté de manière non conforme à la loi), le détournement de pouvoir ou de procédure⁽¹⁾.

البند الأول: قواعد وأصول استصدار الرخصة

يخضع تشييد وتحويل وترميم وتجديد الأبنية على اختلاف أنواعها لموجب الحصول على رخصة مسبقة تعطى وفقاً للنصوص النافذة وذلك بحسب المادة الأولى من قانون البناء. كما أن وصف الإنشاءات لجهة ما إذا كانت تشكل بناء أو لا يعود للإدارة المختصة التي تمارسه تحت سلطة ورقابة مجلس شورى الدولة⁽²⁾.

إلا أننا سنرى ولو بشيء من العجالة نظراً لمدى تقنية هذه المسائل، أن القانون ذاته قد استثنى بعض الأشغال من التصريح مكتفياً بإخضاعها لموجب التصريح الخطي.

أ- الأعمال الخاضعة للترخيص وتلك المعفاة منه:

- من أبرز الأعمال التي تحتاج إلى ترخيص في البناء:
- أشغال التدعيم التي تتناول الهيكل الأساسي للبناء أو تغيير أو إنشاء حيطان داخلية أو فتح أو سد نوافذ أو أبواب خارجي (فهي خاضعة لرخصة الترميم).
 - إنشاء جدران الدعم أو السند التي لا يتجاوز علوها 3,5 أمتار.
 - أعمال تسويات الأرض التي تتجاوز ثلاثة أمتار ونصف من أي نقطة من أرض العقار أو مترين عن مستوى الأرض الطبيعية عند حدود العقار.

⁽¹⁾ R.Chapus, op.cit, p.1022 et s

⁽²⁾ ش.ل، قرار رقم 106، تاريخ 1987/6/9، محمد جميل الحاج/بلدية بيروت، م.ق.إ، عدد 4، ص 179.

أما الأعمال التي تحتاج إلى مجرد تصريح خطي موقع من مهندس مسؤول ومصدق من إحدى نقابتي المهندسين هي الأشغال التالية:⁽¹⁾

- أعمال الصيانة الخارجية (طرش، منجور، الخ...)
 - بناء التصاوين.
 - كافة أعمال الترميم، وذلك في الأبنية أو أجزاء الأبنية الموجودة قانوناً أو التي تم تسويتها.
 - أعمال التلبيس.
 - جدران الدعم وأعمال الهدم.
 - تسوية الأرض الطبيعية في ضوء خرائط الترخيص بالبناء (مع وجوب التقيد بأحكام الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة).
 - التعديلات الداخلية ضمن الوحدة السكنية أو الحق المختلف، التي لا تؤثر على العناصر الإنشائية والأقسام المشتركة والتي لا تؤثر على قانونية الوحدة السكنية.
- أخيراً، تأتي الأعمال غير الخاضعة لأي ترخيص أو تصريح، نذكر منها أعمال الصيانة والتجميل والترميم الداخلية كالتوريق والدهان والطرش والتبليط والتلبيس وأعمال الديكور وسائر الأعمال التجميلية التي لا تمس بالهيكل الأساسي للبناء المشيد أي تلك التي ليس من شأنه إحداث أي تعديل جوهري فيه.
- بعد ان أوضحنا وفرقنا بين الأعمال الخاضعة وغير الخاضعة للتراخيص أو التصاريح، لا بد من التوسع في صفة طالب الترخيص نظراً لمدى دقة النزاعات المثارة بشأنها والتي تتطلب من القاضي الإداري التنبّه الدائم لحدود ونطاق صلاحيته، حرصاً منه على عدم التعدي على نطاق اختصاص القضاء العدلي.

ب- صفة طالب الترخيص:

حددت المادة الثامنة من قانون البناء الجهة التي يحق لها طلب الترخيص بأنها مالك العقار أو من يحل محله قانوناً.

(1) بحسب المادة الثانية من قانون البناء.

كما أن القرار رقم 276 تاريخ 1995/10/20 الصادر عن وزير الأشغال العامة، تطبيقاً للمادة الثالثة من قانون البناء والمتعلق بالأحكام الخاصة برخص البناء والشروط الواجب توافرها في طلبات رخص البناء ورخص الإشغال والتصاريح، أوجب في مادته الثانية أن: " توقع طلبات رخصة البناء ورخصة الإشغال والتصريح باسم مالك العقار أو من يحل محله قانوناً، وعند وجود شركاء في العقار يقتضي توقيع جميع هؤلاء الشركاء ومصادقة المختار على توقيعاتهم وذكر أسماء الموقعين وذلك على غلاف وخرائط الترخيص بموافقة خطية واضحة من الشركاء ومصادقة لدى كاتب العدل".

تناول الاجتهاد هذا النص فيما يتعلق بصفة المالك أو من يحل محله من ناحية وفيما يتعلق بتوقيع الشركاء في الملكية الشائعة من ناحية أخرى. فقد أبطل المجلس تصريحاً ببناء تصويته لأنه مقدم من المستأجر، إذ إنه ليس مالك العقار ولا مكلفاً قانوناً بالحلول محل مالكي العقار⁽¹⁾.

واعتبر أنه يخرج عن اختصاص البلدية أو رئيسها أمر النظر في المنازعات المتعلقة بالملكية عند البت بطلبات الترخيص، وليس لها بوجه عام أن تحقق في صحة وثائق الملكية، وإن الاعتراضات التي يمكن أن تنشأ حول هذا الموضوع هي من صلاحية القضاء العدلي. إلا أنه يمكنها أن تتخذ قرارها بالاستناد على الوسائل المرفقة كالإفادة العقارية حتى ولو كان هناك من ينازع في الملكية ذلك أن الرخصة تعطى مع حفظ حقوق الغير⁽²⁾.

كما اعتبر المجلس في قرار آخر، وضمن حالة الشيوخ في الملك، أنه فيما يختص بأعمال الإدارة غير العادية، والتي تعتبر أعمال البناء منها، فإن المادة 836 من قانون الموجبات والعقود تنص على أن الأقلية لا تُجبر على قبول قرارات الغالبية، كما تنص الفقرة الأولى من المادة 827 م.ع على أنه لا يجوز لشريك أن يحدث تغييراً في الشيء المشترك دون رضى شركائه الصريح أو الضمني.

فالقاعدة هي في منع الشريك من القيام بأي عمل من شأنه إحداث تغيير في العقار المشترك بدون موافقة سائر الشركاء الصريحة أم الضمنية، وأنه في حال عدم توافر هذه الموافقة، فإنه يصار على التمييز بين ما إذا كان عمل الشريك يعتبر من أعمال الإدارة العادية

(1) ش.ل، قرار رقم 486، تاريخ 1998/5/12، مصطفى الحاج الرفاعي/بلدية بيروت، م.ق.إ، عدد 13، ص 466.

(2) ش.ل، قرار رقم 470، تاريخ 1997/4/9، رشيد يوسف التركي/بلدية بيت شباب، م.ق.إ، عدد 12، ص 416.

حيث يعتبر ملزماً للجميع رغم عدم موافقة البعض إذا كان من وافق من الشركاء يمثل الغالبية المنصوص عليها في المادة 835 م.ع، أما إذا كان من أعمال الإدارة غير العادية فإن هذه الغالبية لا يمكنها إجبار الأقلية بعملها وفقاً لما نصت عليه المادة 836 السالفة الذكر. وخلص المجلس إلى القول بأن الموافقة الضمنية من الأقلية لا تحصل إلا إذا ثبت أنها أُبلغت بالعمل الذي تريد الغالبية القيام به ولم تعترض عليه، ولم تتخذ منه موقفاً صريحاً بالرفض⁽¹⁾.

البند الثاني: المخالفات الصريحة لقانون البناء

إن الهدف من إخضاع البناء للترخيص هو ضبطه ضمن حد معين من التنظيم تلافياً لوقوع العشوائية والفوضى العمرانية، لذلك، فإن الترخيص بالبناء يجب ألا يتجاوز ما تم وضعه في القوانين والأنظمة المتعلقة بالموضوع للاحية ما يسمح بإجرائه من أشغال تحت طائلة الإبطال.

إلا أن عملية الضبط هذه ليست مطلقة لأن التجاوزات والمخالفات أصبحت كثيرة إلى حد جعل من أمر إزالتها عسيراً، فتم الإبقاء عليها وشرعتها عن طريق السماح بالتسوية في حالات معينة.

بما يختص بالمخالفات التي تؤدي إلى إبطال رخصة البناء، سنكتفي بدرس الحالات التي تطرق لها الاجتهاد في قراراته والتي طُرحت فيها أمامها مخالفات مباشرة لرخص البناء عن طريق إبطال هذه الرخص، وبصورة غير مباشرة عند طلب إبطال قرارات أخرى تتناولها كسحب الترخيص أو إلغائه أو وقف العمل به⁽²⁾.

فقد قرر المجلس أن الترخيص بإقامة تصويّة بعلو مترين وتسوية أرض العقار باستخراج الرمل ووضع الردميات يغير شكل الشاطئ الطبيعي الحالي ويكون مخالفاً لأحكام المرسوم المتعلق بالتنظيم التوجيهي العام لمدينة جونية⁽³⁾.

(1) ش.ل، قرار رقم 24، تاريخ 2000/11/21، الياس عبده كسرواني/بلدية الغبيري، غير منشور.

(2) يراجع ضمن هذا السياق: إميل الحايك، الترخيص بالبناء في ظل التشريع والاجتهاد، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر 1974.

(3) ش.ل، قرار رقم 3، تاريخ 1993/10/11، عائلة مفرج/بلدية البربارة-الدولة، م.ق.إ، عدد 8، ص2.

كما قرر أن إعطاء رخصة بناء في ظل أحكام كانت تفرض التراجع، ثم إعطاء رخصة بناء للغير في ظل الأحكام التي ألغت موجبات التراجع، لا يشكل مخالفةً لمبدأ المساواة بين المواطنين وذلك لاختلاف الأوضاع القانونية التي ترعى الرخصتين⁽¹⁾.

وقد أوضح المجلس بالنسبة لحق المرور أنه يختلف عن الطريق العام والخاص بحيث أن الغاية منه هي تمكين صاحب العقار من الوصول إلى ملكه عبر العقار أو العقارات المرتققة وأن التراجع المفروض على الطرقات العامة والخاصة لا يطبق والحالة هذه على الممرات التي هي بمثابة الأمكنة التي يمارس عبرها أصحاب الجوار حقهم بالمرور⁽²⁾.

وفي مثالٍ أخير، قرر المجلس أن التراخيص التي تسمح ببناء أكثر من أربعة طوابق خلافاً لما نص عليه نظام البناء والفرز والاستثمار في ضواحي بيروت تكون والحالة هذه مخالفة لهذا النظام ومستوجبة الإبطال⁽³⁾.

من الإشكاليات العملية التي غالباً ما تُطرح على القاضي ضمن هذا السياق تؤول إلى تحديد الخطأ الذي تسأل عنه البلدية والذي ينتج عن حالة التأخير في اعطاء رخص البناء، إذ إنه يُخشى في هذه الحالة أن نكون ضمن تحويلٍ للسلطة بقصد إعاقة الوصول إلى الرخصة *Détournement de pouvoir*. إلا أن رقابة القاضي هي رقابة عملية، يأخذ فيها بعين الاعتبار خصوصية كل قضية على حدة، ولنا في هذا القرار خير دليلٍ على ذلك:

"بما ان التأخير الذي يؤلف خطأ تسأل عنه الادارة هو المنسوب اليها وحدها وكان نتيجة اهمال او سوء نية وليس له اي مبرر قانوني ويتجاوز المهلة المعقولة وهي ليست واحدة وانما تختلف باختلاف ظروف كل رخصة على حدة وللقاضي سلطة في تقديرها وبما ان التأخير في ظروف القضية الراهنة كان له ما يبرره ولم يشبه شائبة قصد الايذاء او الاهمال ولا يكون خطأ من شأنه ترتيب مسؤولية الادارة فضلا عن ان الطلب المقدم بالترخيص لم يهمل بل

(1) ش.ل، قرار رقم 136، تاريخ 1993/11/29، إسماعيل الرفاعي/بلدية طرابلس، م.ق.إ، عدد 8، ص 129.

(2) ش.ل، قرار رقم 397، تاريخ 1984/12/17، شكري بجاني/بلدية بيت شباب، م.ق.إ، عدد 1، ص 321.

(3) ش.ل، قرار رقم 370، تاريخ 1996/2/14، منى جرجي الحاج/اتحاد بلديات المتن الشمالي، م.ق.إ، عدد 10، ص 462.

درس واحيل على التحقيق وبما ان امتناع البلدية عن منح الترخيص للمستدعي كان له ما يبرره لعدم استيفاء طلبه الشروط القانونية المطلوبة ولا يشكل بالتالي مخالفة للقانون⁽¹⁾.

الخاتمة

من خلال استعراضنا لهذا البحث، يتبين لنا أن رقابة القاضي الإداري هي رقابة عادية *Contrôle normal*⁽²⁾، وهذا لأمر طبيعي كون صلاحية الإدارة في منح رخص البناء هي صلاحية مقيدة، ما يستتبع معها اتساع رقابة القاضي لتشمل، بالإضافة إلى عنصر الشكل والاختصاص وصحة الوقائع والخطأ في القانون وتحويل السلطة، عنصر إضافي يتمثل بمراقبة التكيف القانوني للوقائع.

فإن تقديم المراجعات لدى القضاء الإداري الناظر بمنازعات رخص البناء تمتاز بشيء من السهولة ولا تتضمن حالياً أساليب ردع من شأنها الحد من المراجعات الكيدية أو المتعسفة. كما أن القضاء الإداري الفرنسي ونظراً لكثرة المراجعات السيئة النية خاصةً لناحية بعض المستدعين الذين ينشؤون لأنفسهم صفة معينة مستقصدين تملك أو استئجار بعض الأملاك المجاورة من ملك صاحب الرخصة فور معرفتهم بوصفهم أشخاصاً ثالثين بهذه الأخيرة عبر اللصق، ولتلافي مثل هذه المراجعات، تحتم على القاضي الإداري الفرنسي اللجوء إلى تفعيل المادة 741 من قانون القضاء الإداري⁽³⁾ (*Code de justice administrative*) التي تسمح له بفرض غرامة لا تتعدى عشرة آلاف يورو على المراجعات التي تعيق عمل القضاء بالنظر إلى ضعف مسوغاتها أو بسبب كثرة مراجعاته.

(1) ش.ل، قرار رقم 579 تاريخ 1997/5/14، توفيق القلعي/بلدية بيروت، غير منشور.

(2) بعكس الرقابة المحصورة *Contrôle restreint*، والتي تفرض على القاضي في كل مرة تتصرف الإدارة ضمن صلاحيتها الإستثنائية *L'administration usant de son pouvoir discrétionnaire*، عدم التعرض للتكيف القانوني للوقائع.

(3) Article 741-12 du Code de Justice Administrative : "Le juge peut infliger à l'auteur d'une requête qu'il estime abusive une amende dont le montant ne peut excéder 10000 euros".

نشير ضمن هذا السياق أنه يمكن للقاضي الإداري اللبناني تفعيل المادة 133 من نظامه والتي تؤول إلى نتيجة حميدة مماثلة لتلك التي وصل إليها الاجتهاد الفرنسي بما أن هذه المادة تنص في فقرتها الأولى على أنه:

"لمجلس شورى الدولة ان يحكم بالتعويض على كل ضرر ناشئ عن ادعاء او دفاع او دفع عن سوء نية".

تجدر الإشارة أن نطاق فرض التعويض المستحق عند التعسف هو أوسع بحسب النص اللبناني إذ ان المشتري في نظام المجلس أتاح إمكانية فرضه عندما يكون الضرر قد نشأ بفعل "ادعاء أو دفع أو دفاع" عن سوء نية. وقد أقر مجلس الشورى اللبناني بتوافر سوء النية المبرر لاستحقاق المتضرر التعويض المذكور في الفقرة أعلاه " متى كان القصد من الادعاء أو الدّفاع أو الدّفع مجرد الأذية بالخصم، أي عندما يتّصف أيّ من الإجراءات القانونيّة المذكورة بطابع التعسف والكيدية"⁽¹⁾، أو على الأقل أن يكون بمثابة " خطأ جسيم معادل للغش"⁽²⁾.

من ناحية ثانية، ولجهة العوامل التي تسهم بإطالة أمد المحاكمة والتي تشكل إحدى الإشكاليات العملية التي يصادفها القاضي الإداري ضمن منازعات رخص البناء على وجه الخصوص، نجد النزعة الدائمة لدى المستدعين في قضايا رخص البناء بتقسيط دفعوهم بدلاً من الإدلاء بها دفعةً واحدةً كاملةً فيتحتّم جرائها على الهيئة النازرة بالمراجعة وصوناً لمبدأ وجاهية المحاكمة إمهال الخصم مهلة لتقديم ملاحظاته، ما يؤدي عملياً إلى تأخير البت بالنزاع ويكون من شأنه النيل من مبدأ عدم جواز التعرّض للحقوق المكتسبة والمساس بها.

إن مجلس الشورى اللبناني قد تبنى اجتهاد نظيره الفرنسي المتمثل بقرار شركة Intercopie⁽³⁾، والذي بحسبه لا يسمع كل دفع جديد غير الدفع الذي هو قيد النقاش في حال وروده خارج مهلة المراجعة، أي خارج مهلة الشهرين إذ يترتّب على انقضائها استقرار جميع الآثار القانونية الناشئة عن القرار الإداري وبلورة النزاع القائم لاسيما لجهة الطلبات ووسائل وأسباب الطعن الواردة في استدعاء المراجعة. وهذا ما ثبت عليه اجتهاد مجلس شورى

(1) ش.ل، قرار رقم 170، تاريخ 2016/11/24، محمد عبد الرزاق/الدولة، غير منشور.

(2) ش.ل، قرار رقم 525، تاريخ 1999/5/12، شركة انتركونتيننتال كومباني ش.م.ل/ الدولة-وزارة الاقتصاد (الموقع الإلكتروني لمركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية)

(3) CE Section, 20 fevrier 1953, Société Intercopie, Rec. p.88.

الدولة اللبناني الذي أقر أن "مهلة المراجعة القضائية تعتبر من الانتظام العام وعلى القاضي اثارها عفو وفي اي مرحلة من مراحل المراجعة ويترتب على انقضائها اثناء المحاكمة بلورة النزاع والمناقشة القضائية واختتامها La cristallisation du débat du contentieux"⁽¹⁾.
نضيف على ذلك أن المشتري قد سهل اعتماد مثل هذا الحل، إذ إن المادة 76 من نظام مجلس شوري الدولة نصت على أنه، بعد ان يحدد في استدعاء المراجعة موضوع الطلب والأسباب القانونية التي تبرره، "تعتبر لغواً الطلبات الإضافية والأسباب القانونية الجديدة التي يدلي بها المستدعي أثناء الدعوى إلا إذا كانت مهلة المراجعة لم تنتقض بعد. على أنه يجب على المجلس ان يثبت الأسباب القانونية التي لها صفة الانتظام العام وإن لم يدل بها أحد".

المراجع

باللغة العربية

- إميل الحايك، الترخيص بالبناء في ظل التشريع والاجتهاد، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر 1974.
- يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٧.
- محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
- مجلة القضاء الإداري.
- الموقع الالكتروني الرسمي لمجلس شوري الدولة.

باللغة الفرنسية

- Rapport du Groupe de travail présidé par Daniel Labetoulle et intitulé "Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre", 17 mai 2013.
- René Chapus, droit administratif general, Tome 1, 14eme edition, 2000.
- Corinne Saint-alary, Droit de la Construction, Dalloz 2008.
- Code de justice administrative.

(1) ش.ل، قرار رقم 719 تاريخ 2011/5/30، نزيه اسعد الساحلي ورفاقه/الدولة، غير منشور.