

## البعد القانوني للأملك العامة في لبنان

### إيلي معلوف

قاضي في ديوان المحاسبة - بيروت

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

إلا أن القوانين الوضعية لمختلف الدول لم تستوي في مقاربة وتنظيم الأملاك العقارية عموماً، أو في مدى ملكية الأفراد جزءاً منها أو في عائداتها على الدولة أو ماهية الحقوق عليها.

لا شك في أن اعتناق أحد النظامين الرأسمالي أو الاشتراكي هو أهم أسباب اختلاف تشريعات الدول المتضمنة قواعد الملكية العقارية فيها.

وفي لبنان، المتأثر بالنظام الرأسمالي، أبرزت القوانين نوعين رئيسيين من أملاك الدولة نتيجة تخصيص ووجهة استعمال الملك، وهما ملك الدولة العام وملك الدولة الخاص، ويتبع هذا التقسيم اختلاف درجة الحماية لكل نوع منهما وطريقة تحديده وإدارته.

إن إيضاح 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 لا تزال تلقى تطبيقاً احتياطياً على الحالات الراهنة، وذلك بسبب الإحالة إليها في القوانين الوضعية كمصادر قانونية تطبق عند انتفاء تعارضها مع الأحكام الحالية المصاغة من قبل الدولة اللبنانية أو الموضوعة في ظل الانتداب الفرنسي، مع الإشارة إلى أن هذه الأخيرة، التي صدرت بقرارات من المفوض السامي الفرنسي، تمثل الجزء الأساسي من الأحكام المرعية الإجراء في هذا الإطار، بدءاً بالقرار رقم S/144 تاريخ 10/6/1925 (الأملاك العامة) والقرار رقم 275 تاريخ 25/5/1926 (إدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة) مروراً بقانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم 3339 تاريخ 12/11/1930 وبالقرارات رقم 186 و188 و189 تاريخ 15/3/1926.

وبذلك نلاحظ أن الحركة التشريعية اللبنانية في هذا الموضوع قاصرة على بعض النصوص وأهمها قانون الغابات الصادر بتاريخ 1949/1/7.

استناداً إلى ما تقدم سنعرض تباعاً الأطر القانونية ابتداءً بالقوانين العثمانية وصولاً إلى القوانين الوضعية، مشيرين باقتضاب إلى بعض إشكاليات هذه النصوص.

إن قاعدة عدم جواز التصرف بالملك العام لا تنفي إمكان الترخيص ببعض الحقوق عليه، ولكن شرط أن يتم ذلك دون المساس بتخصيص العقار للاستعمال العام

## أولاً: القوانين العثمانية

تلقى بعض قواعد هذه القوانين تطبيقاً رسمياً - كما ذكرنا - عند انتفاء النص الوضعي، وهي تمثل أيضاً وسيلة لفهم وتفسير بعض الغموض في القوانين الوضعية، وذلك سندا إلى المادة ٢٧٠ من قانون الملكية العقارية التي تنص على أنه:

”... اعتباراً من التاريخ الذي يصبح فيه هذا القرار نافذاً، يبطل مفعول القوانين والإرادات السنوية والأنظمة وقرارات المفوض السامي والقرارات المحلية، وعلى الخصوص أحكام القانون العقاري، وأحكام المجلة، وسائر القوانين التابعة، في كل المسائل المنصوص عنها بهذا القرار“.

واستناداً إلى هذه المادة وإلى المادة ١١٠٦ من قانون الموجبات والعقود ألغيت الأحكام التي لا تتفق مع القوانين الحالية.

من تمحيص القوانين العثمانية لا تظهر التفرقة بصورة واضحة بين الملك العام والملك الخاص وفقاً لما هو متعارف عليه حالياً، إنما يظهر أن السلطنة العثمانية كانت تضيي حماية على الأملاك العامة وتسميها الأراضي المتروكة، أي التي يترك للأهالي استعمالها دون الحد من حقوق الآخرين (المادة ١٢٧١ من مجلة الأحكام العدلية).

وقد قسّم قانون الأراضي العثماني الصادر سنة ١٢٧٤ هـ (نحو ١٨٥٧ م) الأراضي المتروكة إلى فئتين:

- الأراضي المتروكة المحمية، وهي المباحة لكل الناس استعمالاً عاماً، كالطرق والساحات العامة وأماكن العبادة.
- الأراضي المتروكة المرفقة، وهي مخصصة لاستعمال مجموعة معينة من الأهالي كعموم أهالي قرية معينة، وهي الأحرار والمراعي والبيادر والطرق الخاصة.

تأثراً بهذه الأحكام ظلت عبارات عثمانية تظهر في السجل العقاري كنوع شرعي للملك أو كتسمية لمنطقة معينة مثل ”البطة لق“ أو ”جفتك“.

## ثانياً: القرار رقم S/١٤٤ تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ (الأملاك العامة)

### ١- تعريف الأملاك العامة وقوامها

تميّز القرار ١٩٢٥/١٤٤ بوضع تعريف للأملاك العامة لتمييزها عن الأملاك الخاصة معتمداً على معيار تخصيص الأموال بحسب طبيعتها لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية، ومضنياً عليها حماية تمتل بعدم إمكان بيعها أو اكتساب ملكيتها بمرور الزمن.

بعد ذلك عدّد القانون من الأملاك العامة ما يلي:

- شاطئ البحر حتى أبعد مسافة يصل إليها الموج في الشتاء وشطوط الرمل والحصى.
- الغدران والبحيرات المالحة المتصلة رأساً بالبحر.

- مجاري المياه من أي نوع كانت ضمن حدودها المعينة بخط ارتفاع مياهها الجارية في حالة امتلائها قبل فيضانها.
- المياه الجارية تحت الأرض والينابيع من أي نوع كانت.
- كامل ضفاف مجاري المياه، أي القطعة من الأرض الكائنة على طول مجاريها والتي تمكن من السهر عليها وتظيفها والمحافظة عليها.
- البحيرات والغدران والبحرات ضمن حدودها المعينة بموجب مستوى أعلى ما تصل إليه المياه قبل فيضانها.
- الشلالات الصالحة لتوليد قوة محرّكة.
- أقبية الملاحة وطرقاتها التي تسحب منها المراكب في مجراها وأقبية الري والتجفيف والتقطير وكامل ضفافها وقناطر الماء حين تكون تلك القناطر منشأة للمصلحة العمومية وكذلك توابع هذه الإنشاءات.
- السدود البحرية أو النهرية والأسلاك التلغرافية على الشواطئ (السيمافور) وإنشاءات التوير أو العلامات البحرية وتوابعها.
- الخطوط التلغرافية والتلفونية وتوابعها التي تستثمرها مصلحة عمومية.
- إنشاءات التحصين والمراكز الحربية أو المراكز العسكرية.
- الطرقات والشوارع والممار والخطوط ووسائل المواصلات.
- السكك الحديدية والترامواي وتوابعها.
- المرافئ والفرص البحرية والخلجان.
- الإنشاءات المشيدة للمنفعة العمومية ولاستخدام القوى المائية ونقل القوة الكهربائية.

## ٢- تحديد الملك العام

أورد القانون أحكاماً خاصة بتحديد الملك العام، فذكر أنها بلدية أو وطنية بحسب تخصيصها للمنفعة البلدية أو الوطنية، ثم أضاف آلية تأليف اللجنة الخاصة بالتحديد وسير العمل لديها وسبل إشهار قرار التحديد وتثبيته.

**السمة الأساسية التي تكسب الملك صفته العامة هي التخصيص والاستعمال الفعلي للمنفعة العامة، وبزوال هذا التخصيص تنتفي الصفة العامة**

الجدير بالذكر أن أعمال التحديد والتحرير وقواعد القيد في السجل العقاري محددة في القرارات رقم ١٨٦ و ١٨٨ و ١٨٩ تاريخ ١٥/٣/١٩٢٦ وتعديلاتها، وبمقتضاها عند ضم العقار إلى الملك العام تلغى صحيفته العقارية.

## ٣- التصرفات الجائزة على الملك العام

إن قاعدة عدم جواز التصرف بالملك العام لا تنفي إمكان الترخيص ببعض الحقوق عليه، ولكن شرط أن يتم ذلك دون المساس بتخصيص العقار للاستعمال العام، ومن ذلك ما أقره القرار رقم ١٩٢٥/١٤٤ في المادة ١٤ لناحية إمكان الترخيص "بصفة مؤقتة قابلة للإلغاء ومقابل رسم ما يشغال قطعة من الأملاك العمومية إشغالاً شخصياً مانعاً ولا سيما إذا كانت المسألة تتعلق بمشروع ما. يُعد المشروع امتيازاً إذا كان منشأً كمصلحة عمومية؛ وأما الإجازة بالإشغال المؤقت فلا تكون لمصلحة عمومية.

يعطى الامتياز أو الإجازة بالإشغال المؤقت على الأملاك العمومية بشرط المحافظة على حقوق الآخرين“.

#### ٤- الملاحظات

تشير هذه النصوص القانونية للملاحظات التالية:

لم تتضح بصورة جلية ومانعة للبس فواصل التفرقة بين الملك العام والملك الخاص. ومن الإشكاليات غير المعالجة طبيعياً العقارات المخصصة فعلياً للاستعمال العام من دون صدور قرار إداري بهذا المعنى، أو وجود صحيفة عقارية لعقار معين مشاراً فيها إلى أنه ملك خاص في حين أنه في الواقع مستعمل كطريق أو ساحة، أي ملك عام...

على عكس التصرف بالأملاك العامة،  
تتصرف الدولة بملكها الخاص تصرف  
الأشخاص العاديين بملكهم الخاص

في هذا الإطار نرى أن السمة الأساسية التي تكسب الملك صفته العامة هي التخصيص والاستعمال الفعلي للمنفعة العامة، وبزوال هذا التخصيص تنتفي الصفة العامة، وإذا كان انتهاء التخصيص حصل واقعياً فإن قرار الإسقاط ليس له مفعول إنشائي بل إعلان لحالة تكونت من دونه (رأي ديوان المحاسبة الاستشاري رقم ٢٠٠١/٣٤ تاريخ ٢٠٠١/٣/٢٣).

قد تحتوي بعض الصحف العقارية معلومات تتسم بعدم الدقة لناحية النوع الشرعي للملك، أو لناحية عدم مواكبتها تغييراً حدث في صفات العقار وخصائصه وتخصيصه.

### ثالثاً: القرار رقم ٢٧٥ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٥ (إدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة)

#### ١- تعريف الملك الخاص

لم يعرف القرار رقم ١٩٢٦/٢٧٥ الملك الخاص بل حدّد مشتملاته كما يلي:

”تشتمل الأملاك الخصوصية غير المنقولة العائدة للدولة على العقارات المبنية وغير المبنية والحقوق العينية غير المنقولة التي تخص الدولة بموجب الشرائع والقرارات والقوانين النافذة، سواء أكانت تحت تصرفها الفعلي أو تحت تصرف أشخاص آخرين“.

تشتمل هذه الأملاك الخصوصية بوجه خاص على ما يأتي:

- الأراضي الأميرية التي تكون رقبة الملك فيها عائدة للدولة.
- الأراضي المتروكة التي تدعى مرفقة (الأراضي الموضوعة تحت تصرف جماعات).
- العقارات المسجلة حتى هذا النهار في سجلات المحلّولات (الأملاك الشاغرة ومن دون صاحب أو التي لا وارث لها).
- الأملاك المقيدة باسم الخزينة في سجلات الإدارات العمومية.
- الأملاك المدورة (الأملاك المحجوزة من قبل الخزينة).

- الأملاك المقيدة في سجلات دائرة أملاك الدولة.
- العقارات التي ثبت أنها للدولة بعد إجراء عمليات التعريف والتحديد.
- الأملاك التي تشتريها الدولة ولا تكون داخلة في الأملاك العمومية.
- القطع المتروكة من الأملاك العمومية.
- العقارات المتأتية من تركات شاغرة ومن تركات لا وريث لها والأملاك المتأتية من إهمال زراعتها والتي يتحقق قانوناً شغورها أو عدم وجود وريث لها.
- الأراضي الخالية والأحراج والغابات والجبال غير المزروعة، وبالجمله جميع الأملاك غير المنقولة التي تشملها في قانون الأراضي لفظة "الأراضي الموات"، بشرط الاحتفاظ بالحقوق العينية أو حقوق الاستعمال التي اكتسبها الأفراد وفقاً للشرائح والقوانين النافذة.

## ٢- تحديد الأملاك وإدارتها

تقوم لجنة الإحصاء والتحديد بأعمال معرفة أملاك الدولة وفقاً لأحكام قرار الإحصاء والتحديد وتبعاً لأصول تضمن العلنية والنشر. وفي النتيجة تُوضع محاضر وخرائط وتقيّد الحقوق في الصحائف العقارية على خلاف الأملاك العامة.

وتسند إدارة هذه الأملاك إلى المديرية العامة للشؤون العقارية التي تمثل الأملاك في جميع الدعاوى والتصرفات.

## ٣- التصرفات الجائزة على أملاك الدولة الخاصة

على عكس التصرف بالأملاك العامة، تتصرف الدولة بملكها الخاص تصرف الأشخاص العاديين بملكهم الخاص.

نتيجة ذلك قسّم القانون هذه الأملاك الى أراض زراعية تباع وتؤجر وإلى أراض غير زراعية تباع وتؤجر بوجه خاص بالمزايدة العمومية وبعد تخمين تضعه لجنة خبراء خاصة.

أما فضلات الأملاك العامة فهي تباع بالتراضي مبدئياً سناً إلى المادة ٨٠ من القرار ١٩٢٦/٢٧٥ التي جاء فيها ما يلي:

"إن الطرقات والمسالك الملقاة أو أقسامها وفضلات العقارات غير الصالحة للاستعمال إلا بعد ضمها إلى عقارات ملاصقة والأقنية الملقاة وفضلاتها تباع بالتراضي من أصحاب العقارات الملاصقة بسعر تحدده لجنة خبراء، وفي حال تمنعهم عن الشراء بالسعر المقرر يجري بيعها بطريقة المزايدة العلنية فيما بين أصحاب العقارات الملاصقة، أو يجري التنازل عنها بالمقايضة لأصحاب العقارات التي تفتح فيها أقسام من الطرقات أو المسالك الجديدة".

إن هذه العقارات تكون غير صالحة للاستثمار بحد ذاتها فيكون بيعها بالتراضي لتحقيق استعمال العقار بعد ضمه إلى عقار مجاور.

#### ٤- الملاحظات

على هذه النصوص تثار الملاحظات التالية:

- إن تقسيم الأرض بين زراعية وغير زراعية ليس واضحاً، إذ لا يكفي القول إن العقارات تقع ضمن المدن للاستنتاج أنها غير زراعية، إذ قد يحدث العكس، وقد تستثمر أراضٍ ضمن القرى لغرض صناعي أو تجاري أو سكني...
- إن تقسيم الأرض على أساس استثمارات ضئيلة ومتوسطة وكبيرة يحتاج إلى وضع معايير أكثر دقة لما في ذلك من أثر في طريقة البيع والتأجير.
- لم تتضح الأحكام التي ترعى أملاك البلديات والمؤسسات العامة، إذ رأى ديوان المحاسبة وجوب تطبيق القرار رقم ١٩٢٦/٢٧٥ على هذه الأملاك (رأى ديوان المحاسبة الاستشاري رقم ١٣ تاريخ ١٥/٢/١٩٨٣).
- إن موضوع الفضلات المسقطة إلى الملك الخاص بقصد البيع شابهته مشاكل كثيرة لجهة التخمين والأسعار ومدى صحة خيار البيع أو الاستعاضة منه بالاستعمال العام لغايات بيئية وغيرها، وذلك في ضوء العدد الكبير من العقارات التي يتم بيعها، وبخاصة في المدن، بحيث تضيق عقارات الدولة... وفي موضوع الفضلات أيضاً، طُرحت مشكلات غير معالجة قانوناً لناحية قبض تأمينات عن عقارات من دون إتمام البيع ومرور زمن انعدمت معه قيمة التأمين نتيجة انخفاض قيمة النقد الوطني، ثم جاء أصحاب التأمينات أو ورثتهم طالبين نقل ملكية العقارات وتسجيلها على اسمهم، فوقفّت الإدارة حائرة في اتخاذ الموقف المناسب: فهل تحسب التأمين ثمناً للعقار وهو بمئات الليرات، أم تطلب دفع الثمن مجدداً؟
- اكتشاف تواطؤ بين العارضين عند إجراء مزايدات علنية، الأمر الذي يستوجب النص على تدابير إقصاء وعقوبات أخرى في حقهم.
- عدم معالجة إمكان تخصيص عقار لمصلحة جمعيات وهيئات لا تتوخى الربح، الأمر الذي يضيّع فرصة المنفعة التي يمكن أن تنفّذها الجمعيات في أملاك تخصصها لها الدولة. إن هذا الأمر عالجه الاجتهاد مجيزاً التخصيص، مع ضوابط تكفل عدم سوء الاستعمال (رأى هيئة التشريع والاستشارات رقم ١٩٩٢/٣٣٥ ورأى ديوان المحاسبة الاستشاري رقم ٩٢/٢٠٠٠ تاريخ ٣٠/٨/٢٠٠٠).

#### رابعاً: الأحكام القانونية الأخرى المتفرقة

إلى جانب الأحكام الأساسية المذكورة أعلاه وردت أحكام في قوانين أخرى ذات علاقة بأملاك الدولة من دون أن تختص بها فقط، ومن هذه الأحكام:

##### ١- قانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم ٣٣٣٩ تاريخ ١٢/١١/١٩٣٠

عرّف هذا القانون العقارات وأشار إلى أنواع الأملاك وفق ما يلي:

- العقارات المتروكة المرفقة هي العقارات التي تخص الدولة ويكون عليها لإحدى الجماعات حق

- استعمال محددةٌ ميزاتُه ومداه بالعادات المحلية أو بالأنظمة الإدارية.
- العقارات المتروكة المحمية هي العقارات التي تخص الدولة أو البلديات وتكون جزءاً من الأملاك العامة.
- العقارات الخالية المباحة أو الأراضي الموات هي الأراضي الأميرية التي تخص الدولة، إلا أنها لم يجر التعرف إليها أو تحديدها فيصبح لمن يشغلها أولاً، بموجب رخصة من الدولة، حق أفضلية فيها ضمن الشروط المعينة في أنظمة أملاك الدولة.
- إن الأراضي المكتسبة من البحر والبحيرات والغدران والمستنقعات من دون ترخيص سابق لمكتشفها، تكون من أملاك الدولة الخاصة.

وبعد ذلك أفرد هذا القانون حماية خاصة للأملاك العامة وفق ما يلي:

- لا يسري مرور الزمن على الحقوق العقارية ولا تكتسب ملكيتها بوضع اليد إذا كانت تتعلق بالأملاك العائدة للدولة والبلديات وبالمشاعات التي تملكها القرى ملكية جماعية.
- على المحاكم الناظرة في قضايا الملكية العقارية أن تدخل عفواً المديرية العامة للشؤون العقارية والبلديات المعنية طرفاً في كل دعوى أو طلب إثبات حق ملكية يدعى به سنداً إلى وضع اليد.
- لا يكتسب بمرور الزمن حق على العقارات المتروكة والمحمية والمرفقة.

## ٢- قانون الغابات تاريخ ٧ / ١ / ١٩٤٩

عرّف هذا القانون الغابات وقسمها الى أربعة أنواع:

- الغابات التي هي ملك الدولة.
- الغابات التي هي ملك الدولة وعليها حقوق انتفاع للقرى.
- الغابات التي هي ملك البلديات والقرى.
- الغابات المملوكة للأفراد.

واستناداً إلى هذا القانون تناط بوزارة الزراعة إدارة وحماية غابات الدولة وبيع حاصلاتها بالمزاد العلني، وقد تقرر حماية الغابات عبر منع المس بها أو قطع الأشجار... تحت طائلة تطبيق عقوبات معينة. والملاحظ في هذا الإطار عدم تكوين هذه الحماية رادعاً للمخالفين على الرغم من تعديلها عام ٢٠٠٠ باتجاه زيادة الغرامات وتشديد الجزاءات.

## ٣- نظام إشغال الأملاك العامة البحرية (مرسوم رقم ٤٨١٠ تاريخ ٢٤/٦/١٩٦٦)

تستدعي الأملاك البحرية تنظيمًا خاصاً لترتيب وضعها الراهن. وهي يجري تنظيمها حالياً وفق هذا المرسوم، الذي يوجب أن تبقى الأملاك العامة البحرية باستعمال العموم ولا يُكتسب عليها منفعة أحد أي حق يخول إقبالها لمصلحة خاصة.

إن الملك العام والخاص العائد للدولة هو في الأساس مخصص لخدمة الشعب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. لذلك يجب أن تحرص القوانين على تأمين هذه المنفعة بحيث تحمي الملك من تفرد البعض أو إعطائه دون مقابل موازٍ يؤمن المصلحة العامة

أما السماح بتخصيص جزءٍ من الشاطئ لاستعمال أفراد أو مجموعات وحصر هذا الانتفاع بهم دون سواهم، يكون عملاً استثنائياً يمكن تطبيقه في حالات خاصة تخضع للأسس التي تحافظ على الغاية من الملك العام.

### خامساً: خلاصة ومقترحات

إن الملك العام والخاص العائد للدولة هو في الأساس مخصص لخدمة الشعب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. لذلك يجب أن تحرص القوانين على تأمين هذه المنفعة بحيث تحمي الملك من تفرد البعض فيه أو إعطائه دون مقابل مواز يؤمن المصلحة العامة.

في ضوء هذا المبدأ نرى من الناحية القانونية أنه يقتضي القيام بما يلي:

- إيضاح الفوارق بين الملك العام والملك الخاص بالنسبة إلى العقارات التي تلتبس فيها الحدود الفاصلة، واستتباع ذلك بإفراد أحكام أكثر تفصيلاً تؤمن الاستثمار الأجدى للملك الخاص والعام.
- فرض تحديث الصحائف العقارية للتعبير أكثر عن واقع العقارات.
- وضع آليات قانونية واضحة وصارمة لضبط المخالفات وقمعها ومعاقبة المخالفين.
- إتاحة استعمال العقارات العامة المخصصة للجميع دون قيود أو حدود تحولها إلى أملاك خاصة، وحصر الموانع بضرورة الحفاظ على الأماكن العامة وحمايتها من التلوث وما ينتقص من قيمتها.

إن القوانين الحالية تتسم بالقدم وعدم مجاراة التطور، الأمر الذي يستدعي تحديثها وصوغها على أسس تجمع الأحكام المختلفة وتزيل اللبس والثغر الموجودة.

