

بحث في الاستملاك في القانون الإدارى اللبناني

بقلم
الدكتور أحمد رفعت خفاجي
رئيس النيابة العامة بالقاهرة

٩ - تهديد :

يستلزم تنفيذ المشروعات العامة فى كثير من الأحيان الحصول على العقارات المملوكة للأفراد لأجل تخصيصها للمنفعة العامة . وقد تلجأ الإدارة لاكتساب هذه الأموال الى الطريق الرضائى أى الى الاتفاق الذى يبين فيها وبين الأفراد فتشترى منها أو تقبلها على سبيل الهبة أو الوصية ، فى هذه الحالة تخضع كل هذه التصرفات لأحكام القانون الخاص .

وقد يستعصى على الإدارة الحصول على تلك الأموال بالاتفاق مع الأفراد فتحصل عليها جبرا عنهم وذلك عن طريق استملاكها من أجل المنفعة العامة أى نزع ملكيتها . فالمشاهد أنه لو ترك الأمر فى هذا الشأن الى حرية الأفراد ملاك العقارات المطلوب الحصول عليها فانهم يفضلون غالبا مصلحتهم على المصلحة العامة ، ويرفضون التنازل عن أملاكهم للدولة ، ويترتب على رفضهم تعطيل المصلحة العامة .

فالاستملاك - ويطلق عليه أيضا نزع الملكية - هو الطريق الجبرى لتملك الإدارة مالا عقاريا للفرد بدافع المنفعة العامة مع أداء تعويض عادل له مقدما أو هو اجراء ادارى يقصد به حرمان شخص من ملكه العقارى جبرا عنه بسبب المنفعة العامة مقابل تعويضه عنه ، ويظهر من ذلك أن الاستملاك بيع جبرى فلا يترك للفرد فيه حرية ابرام العقد ولا حرية تقدير الثمن .

واذا كانت الدساتير فى كل الدول تحمى الملكية الفردية باعتبارها حقا مقدسا ، الا أنه استثناء من هذا المبدأ العام تجيز هذه الدساتير للمسلطة الادارية نزع ملكية الأفراد جبرا عنهم وفقا لأحكام القانون ، ويمنح القانون فى كل الدول الإدارة حق نزع ملكية الأفراد وفقا لاجراءات معينة وبشروط خاصة يحددها .

المادة ١٥ من الدستور اللبناني تنص على أن الملكية في حمى القانون ،
 فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه الا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص
 عليها في القانون وبعد تعويضه عنه تعويضا عادلا . وقد صدر المرسوم
 الاشتراعى رقم ٤ تاريخ ٣٠ تشرين الثانى سنة ١٩٥٤ متضمنا قانون
 الاستملاك ، وقد نص فى مادته الأولى على أنه لا تستملك الثغارات الا لأجل
 منفعة عامة ولقاء تعويض عادل ومسبق .

ويجدر التنبيه فى هذا الصدد الى أن هذا الاعتداء الخطير على حق الملكية
 الفردية وهذا العبث بحريتها يلقي تبريره فى مبدأ آخر يتوقف عليه كيان
 المجتمع ، وهو تغليب المنفعة العامة على منفعة الفرد أو هو ايثار المصلحة العامة
 على المصالح الخاصة .

وتجب الملاحظة أيضا الى أنه فى مجال شرح النظام القانونى للاستملاك
 - بتعين علينا أن نضع فى أذهاننا أنه اجراء مخالف لتلاصل ، اذ الأصل حرمة
 الملكية ، ولذلك يعتبر الاستملاك استثناء على المبدأ العام ، ويترتب على كونه
 استثناء وجوب تفسير قواعده تفسيراً ضيقاً كما هو الشأن بالنسبة
 للاستثناءات العامة فلا يجوز أولا الانتحاء الى الاستملاك الا وفقاً لنصوص
 قانونية تجيزه صراحة ، وأن يكون ذلك فى حدود القيود التى تعينها هذه
 النصوص . واذا استولت الادارة على أموال الأفراد جبراً عنهم بدون اتباع
 الاجراءات المنصوص عليها فى قانون الاستملاك اعتبر تصرفها غصباً يستوجب
 المسؤولية .

ويقضينا المقام أن نذكر المامة تاريخية عن الاستملاك فى فرنسا ، ففى
 العهد السابق على الثورة الفرنسية كان الملك يعتبر مالكا لجميع الأراضى ، ومن
 ثم فلم يكن ملزماً بنزع ملكية قطعة أرض فى حوزة أحد الأفراد اذا احتاج الأمر
 اليها ، ويكفى أن يستردها دون موجب (التزام) من جانبه بدفع تعويض ما ،
 وان كان العمل قد جرى على دفع بعض التعويضات مؤخره وبعد اجراءات ومدة
 طويلة لاحقة على الاستيلاء . ثم جاءت الثورة الفرنسية وتضمن اعلان حقوق
 الانسان سنة ١٧٨٩ المادة ١٧ التى اعتبرت الملكية حقاً مقدساً لا يمكن المساس به
 Inviolable et Sacré واشترطت ألا تنزع الملكية الا للضرورة ، واستلزم
 دفع تعويض عادل سابق على الاستيلاء ، وقد سار قانون الاستملاك الفرنسى
 على هذه المبادئ محققاً اياها . وهو الأمر رقم ٩٩٧-٥٨ الصادر فى ٢٣ اكتوبر
 سنة ١٩٥٨ كما نصت المادة ٥٤٥ من القانون المدنى الفرنسى بما يؤكد تلك
 المبادئ :

Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité
 publique, et moyennant une juste et préalable indemnité.

وليس هذا هو شأن الدساتير والقوانين الوضعية وحدها - بل ان الشريعة الإسلامية قد تضمنت حماية خربة الملكية ، كما أنها قد عرفت أيضا الاستملاك في حدود ضيقة . رعى هذا تقرر المادة ١٦٥ من كتاب مرشد الجيران لمعرفة أحوال الانسان للمرحوم قدرى (باشا) مايتى : « اذا اقتضت المصلحة العامة أخذ ملك لتوسيع طريق يؤخذ بثيمته ، ولكن لا يؤخذ من صاحبه مالم يؤدى لمنه مقدرا بمعرفة من يوثق بعدالته من أهل الخبرة » ، وهذا الكتاب يتضمن تقنيننا للراجع من الفقه الحنفى .

٢ - ضمانات استعمال حق الاستملاك :

يجب أن ينظم حق الاستملاك تنظيما دقيقا ، وأن يحاط بضمانات جدية تحمى الفرد المنزوعة ملكيته وهذه الضمانات هي الآتية :

- ١) يتعين أن يوجد سبب حقيقى لاستعمال هذا الحق بحيث لا يكون هناك مجال للاستملاك الا من أجله ، وهو تقرير المنفعة العامة بمعرفة السلطة الادارية .
- ب) يجب أن يحصل المنزوع ملكيته على تعويض عادل ، فلا استملاك وأن تضمن نقلا جبريا للملك الا أنه ليس نقلا مجانيا .
- ج) يجب أن يدفع هذا التعويض قبل أن تضع السلطة العامة يدها على العين .
- د) يجب أن تتدخل المحاكم العادية أى السلطة القضائية (المحاكم العدلية أو القضاء العدلى) فى الأمر بسبب استقلالها عن الادارة وبمناسبة اعتبارها حارسة حق الملكية .

L'intervention du pouvoir judiciaire en raison de son indépendance à l'égard de l'Administration et de sa mission traditionnelle de garde de la propriété privée.

الى أى حد يمنح التشريع اللبناني هذه الضمانات للأفراد عند الاستملاك من أجل المنفعة العامة ؟

هذا ما سيبين لنا بجلاء من معالجة الخصائص العامة للاستملاك ومن دراسة اجراءاته .

٣ - الخصائص العامة للاستملاك :

- ١) يقتصر الاستملاك على العقارات ، ويقصد بالعقار - اذا كان مبنيا - الأرض القائم عليها البناء مع توابعه كالفسحات والجنانين ، واذا كان غير مبنى - القطعة أو القطع المتلاصقة من الأرض (الفقرة الثانية من

المادة الأولى من قانون الاستملاك) • ويجوز نزع ملكية العقار ولو كان مملوكا لقصر أو محجور عليهم أو غائبين • أما العقار بالتخصيص فلا يجوز استملاكه لأنه منقول وليس عقارا الا من حيث الافتراض ، لاسيما وأن قانون الاستملاك استثناء يرد على حرمة الملك المصونة بالدستور ، والاستثناء يجب عدم التوسع فى تطبيقه •

ولا يسوغ استملاك المنقول ، وانما يجوز الاستيلاء عليه بالطريق الجبرى La Réquisition ويقصد بذلك الحق الاستثنائى الذى تباشره السلطة الادارية بمقتضى القانون فى حالات مستعجلة وطارئة وذلك للاستيلاء على منقول لقاء تعويض عادى • والاستيلاء يخرج عن نطاق دراستنا فى هذا المقام •

والعقارات التى يجوز استملاكها هى عقارات الأفراد ، ولكن هل يجوز استملاك الأموال العامة ؟ اذا كان المال العام مملوكا للدولة فلا داعى لاستملاكه لأنه مخصص للمنفعة العامة وكل ما يحدث هو تغيير اختصاصه واذا كان المال العام مملوكا لشخص ادارى آخر فلا يجوز أيضا استملاكه طبقا للقاعدة التى تنضى بعدم جواز التصرف فيه ولأنه مخصص للنفع العام وانما تتفق الدولة مع الشخص الادارى على تحويل اختصاصه • وهناك نوع من الأموال المملوكة للدولة وللأشخاص الادارية الأخرى لاتعد من قبيل الأموال العامة « الدومين العام » Le Domaine Public لأنها غير مخصصة للنفع العام ، وانما هى مملوكة ملكا خاصا للشخص الادارى يستغلها أو يتصرف فيها كما يشاء مثل الأراضى المعدة للاستثمار أو البيع ، ويطلق عليها الأموال الخاصة « الدومين الخاص » Le Domaine Privé فاذا رغبت الدولة فى تخصيصها للمنفعة العامة فلا حاجة بها لاستملاكها عندما تكون مملوكة لها ، وانما يجوز لها استملاكها اذا كانت مملوكة لشخص ادارى آخر باعتباره ملكا خاصا كملكية الأفراد، من كل ذلك يمكن أن نقول ان مايمكن استملاكه هى العقارات المملوكة للأفراد وكذلك العقارات المعتبرة من الدومين الخاص للأشخاص الادارية •

ب) من هم المستفيدون Les Bénéficiaires من قانون الاستملاك ؟ من يجوز له أن يظل باستملاك العقار ؟ تنص المادة الثانية من قانون الاستملاك على أنه تقرر المنفعة العامة بمرسوم يصدر بناء على طلب الوزارة المختصة أو البلديات أو القرى التى ليس فيها بلديات أو المؤسسات العامة أو أصحاب الامتيازات أو الأشخاص الذين يخولهم القانون هذا الحق ، ويمكن أن نستخلص من هذا النص أن الاستملاك باعتباره من حقوق السلطة العامة ليس قاصرا على الأشخاص الادارية وحدهم ، وانما يمتد الى غيرهم مما لايعتبرون كذلك مثل الملتزمين فى

المرافق العامة أو ما يطلق القانون عليهم أصحاب الامتيازات أى كل فرد (أو شركة) يباشر مرفقا عاما ، فمراعاة لصفة هذا المرفق العام يعطى حق الاستملاك استثناء ، ولا تكون نتيجة الاستملاك اضافة ملك الأفراد الى الدومين العام بل نقل ملك فرد الى آخر بطريق السلطة العامة ، ويلاحظ أنه فى هذه الحالة لا يكون الاستملاك الا برضاء الادارة وتدخلها وذلك لأنه فى كل الحالات يجب أن يكون الاستملاك بمرسوم ، والحقيقة من الأمر أن الاستملاك فى هذه الحالة لا يكون لحساب هؤلاء الأفراد من الملتزمين بل لحساب الادارة التى عهدت الى الأفراد بالتزام ادارة مرفق عام طبقا لنصوص قائمة الشروط ، وطبيعى أن العقارات التى كانت موضوع الاستملاك ستعود الى الادارة عند انتهاء مدة الامتياز .

(ج) يهدف قانون الاستملاك الى التوفيق بين اعتبارين متقابلين هما تحقيق المصلحة العامة التى تمثلها الادارة وضرورة حماية الملكية الفردية . ويترتب على ذلك أن نقل الملكية يكون بصفة اجبارية فهو تصرف صادر من جانب الادارة وحدها ولا يقتضى موافقة المالك المنزوعة ملكيته . ولكن حماية المصالح الفردية من ناحية أخرى تقضى بضرورة تعويض الأفراد تعويضا عادلا عن الأضرار التى تلحقهم طبقا للقاعدة التى تقرر مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة أو الأعباء العامة . وقد كفل القانون للأفراد حماية حقوقهم عن طريق الضمانات التى أوردها فى هذا الشأن ، ومن بينها وجوب دفع كامل التعويض مسبقا على وضع اليد على العقار المستملاك (المواد ١ و ١٧ و ١٨) ، أجاز القانون حق الاعتراض على قرار لجنة الاستملاك أمام محكمة الاستئناف التى يقع العقار فى نطاقها (المادة ٢٠) ، اذا انقضت المدة التى يجب أن يتم خلالها الاستملاك - وهى ثلاث سنوات على الأكثر تبدأ من تاريخ نشر المرسوم فى الجريدة الرسمية - ولم يشرع فى عمليات الاستملاك اعتبر مرسوم اعلان المنفعة العامة كأنه لم يكن وبدون أى مفعول ووجب على أمين السجل العقارى ترقيين القيود الناتجة عنه (المادتان ٢ و ٢٥) ، وضع القانون قواعد خاصة باستملاك كامل العقار وذلك فى سبيل رعاية صاحب الملك ، اذ تؤخذ بكاملها المباني التى تقرر استملاك قسم منها لأجل المنفعة العامة اذا كان القسم المقرر استملاكه منها يؤلف مع القسم الباقى مجموعا غير قابل للتجزئة اذا طلب المالك ذلك بتصريح يقدمه الى لجنة الاستملاك وتتبع الطريقة ذاتها فيما يختص بكل قطعة من العقارات غير المبنية لا يبقى منها أثر التجزئة سوى مساحة غير صالحة للانتفاع بها نسبة لما كان معدا له العقار أصلا شرط أن لا يكون لصاحبه قطعة أخرى ملاصقة يمكن ضمها اليها ، واذا وقع نزاع بشأن طلب الاستملاك الكامل يرفع

الى المحكمة المدنية التى تفصل فيه فى أقصر مهلة دون أن ينقطع مجرى معاملات الاستملاك أو يتأخر وضع اليد ، وفى حالة الموافقة على الاستملاك الكامل أو صدور حكم به تنظم الادارة المستملكة بيانا يعين فيه العقار المستملك وتبلغه الى أمانة السجل العقارى (المادتان ٢٦ و ٢٧) .

وأخيرا قرر القانون قاعدة فى حالة العدول عن اجراء الاشغال ، فاذا عدلت الادارة المستملكة عن المشروع الذى جرى من أجله الاستملاك ولم يقرر استعمال المستملك فى مشروع آخر أعلن من المنافع العامة كان لصاحب العقار أو خلفائه الحق فى أن يطلبوا استرداده خلال ستة أشهر من تاريخ ابلاغهم العدول بالطريقة الادارية مقابل رد التعويض لدى تقديم الطلب ، وإذا انقضت مدة ثلاث سنوات على انتهاء عمليات الاستملاك ولم تباشر الادارة تنفيذ المشروع الذى جرى من أجله الاستملاك أو لم تقرر استعمال العقار فى مشروع آخر أعلن من المنافع العامة اعتبر ذلك عدولا وحق لصاحب العقار ولخلفائه ممارسة حق الاسترداد وعلى طالب الاسترداد أن يعيد التعويض خلال مدة شهر تحت طائلة سقوط الحق (المادة ٣٧) .

٥ (ينبغي أن يستهدف الاستملاك تحقيق المنفعة العامة ، بل ان دواعى المنفعة العامة هى التى أدت الى النيل من حرمة الملك ، من الذى يقدر وجود صفة المنفعة العامة ؟ هل يترك الأمر لسلطة الادارة طالبة الاستملاك ؟ هل هى التى تقرر ملائمة L'Opportunité وظروف هذه المنفعة العامة ؟

ينذهب القانون اللبناني الى أن سلطة اتخاذ قرار الاستملاك وتقدير دواعيه موكول الى الادارة فتتفرد بها دون غيرها من السلطات ويتم ذلك بصدر قرار ادارى فى شكل مرسوم مهما تكن أهمية العقارات المراد نزع ملكيتها أو مساحتها ، ومن ثم فلا يجوز للقضاء الادارى أن يراقب ما اذا كان قرار الادارة ملائما Opportun حين قرر المنفعة العامة والاستملاك اذ أن ذلك داخل فى نطاق سلطتها التقديرية ، الا أن لهذا القضاء اختصاصا فى مدى مشروعية اجراءات الاستملاك المقررة فى القانون . ولا شك أن مسلك القانون فى هذا الصدد قد نال من الضمانات الكفيلة بصيانة الملكية الفردية حين أسرف فى توسيع سلطة الادارة على حساب حرمة الملك التى يجب أن يكون لها الاعتبار الأول ، ومما يزيد فى خطورة هذا الأمر أن نزع الملكية جائز لمجرد الرغبة فى التخطيط أو التنظيم والتجميل . بل أكثر من هذا أجاز القانون استملاك المناطق ، فلم يعد الاستملاك قاصرا على الأراضى التى لاغنى عنها بل يمكن أن يشمل الأراضى المجاورة كلها أو بعضها اذا رأت الادارة فائدة من استملاكها لبلوغ الغاية من المنفعة العامة ، وعندما يتقرر انشاء شارع أو ساحة عامة

أو توسيعهما أو تقويمهما أو اطالتهما فإن الادارة يمكنها فضلا عن المساحات التي تضمها على أثر التخطيط الى الشارع أو الساحة العامة أن تستملك أيضا مساحات أخرى من الاراضي المبنية أو غير المبنية بشرط أن لا يزيد عمقها في كل جانب من جوانب الشارع أو الساحة المقصودة على ثلاثين مترا ابتداء من التخطيط الجديد ، وإذا كان المراد من الاستملاك تنقية الهواء في مدينة أو قرية أو جزء منها فيجوز أن لا يقتصر هذا الاستملاك على العقارات اللازمة لطرق المواصلات أو غيرها من المنافع العامة بل يجوز أن يشمل أيضا العقارات التي يكون استملاكها لازما لصيانة الصحة ، وفي هذه الأحوال تحدد المنطقة المنوى استملاكها ويعلن عن وجود المنفعة العامة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وتتبع الأصول المتعلقة بالاستملاك العادي ويحدد المرسوم المدة القصوى التي يجب أن يتم خلالها الاستملاك ومصير العقارات المستملكة والتي لم تدمج في المشاريع العامة ، وبعد أن تتم الأعمال الداخلة ضمن النطاق المحدد في المرسوم تباع بالمزاد العلني العقارات التي يكون قد تقرر بيعها بعد ضمها وفرزها إذا اقتضى الأمر ، واعتبارا من تاريخ نشر المرسوم يمنع القيام بجميع الأعمال الانشائية في العقارات المشمولة به كما يحظر فرزها واعطاء رخص بناء فيها وذلك طيلة المدة المحددة لاتمام الاستملاك (المواد ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣١)

أما في فرنسا فيجب أولا في كل الحالات اجراء تحقيق اداري سابقا دقيق لبيان وجه المنفعة العامة المبررة للاستملاك ، ثم يصدر بعد ذلك صك الاستملاك ، وقد يكون تارة في شكل Décret en Conseil d'Etat وقد يكون تارة ثانية في شكل Arrêté Ministériel وقد يكون أخيرا وفي حالات استثنائية بقرار من مديرية المقاطعة par simple arrêté préfectoral كما يعرض كل نزاع متعلق بالاستملاك على السلطة القضائية باعتبارها حامية حق الملكية . من كل هذا نرى اشتراك السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في شأن استملاك العقارات ، وهو أمر يتضمن امعانا في احترام حق الملكية وتقديسه .

٤ - اجراءات الاستملاك العادي :

إذا رغبت الإدارة في استملاك عقار من أجل انشاء مستشفى حكومي مثلا فتمر اجراءات هذا الاستملاك العادي بعدة مراحل ، المرحلة الأولى تتعلق بالمرسوم الصادر بالاستملاك وبياناته ونشره وتبليغه لذوي الشأن ، والمرحلة الثانية خاصة بتقدير التعويض عن الاستملاك ووضع اليد على العقار المستملك والفصل في المنازعات المتعلقة بهذا التقدير ، وقد قرر القانون تعويضا ناشئا عن التحسين

٥ - مرسوم الاستملاك :

ان تقرير وجود المنفعة العامة La Déclaration d'Utilité Publique يكون بمرسوم تعين فيه المدة القصوى التى يجب أن يتم خلالها الاستملاك ، ويراعى فى تعيينها أهمية المشروع على أن لا تتجاوز المدة المذكورة ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ نشر المرسوم فى الجريدة الرسمية (المادة ٢) • ويرفق بالمرسوم المستندات التالية :

١ - رسم اجمالى للاشغال المنوى اجراؤها •

٢ - خريطة تفصيلية تتضمن تعيين العقارات المنوى استملاكها •

٣ - بيان يشتمل على أسماء المالكين وغيرهم من أصحاب الحقوق المسجلة حقوقهم فى السجل العقارى أو فى جدول الضرائب العقارية وعلى هوياتهم ومحلات اقامتهم ، وعلى نوع العقارات وحدودها وأرقامها فى السجل العقارى •

واذا لم يكن العقار مسجلا فى السجل العقارى فيكتفى برقمه وتاريخ قيده المعينين فى دفتر الطابو أو فى سجل النقيذ المختص ببلدان القديم •

واذا كان العقار غير مسجل فى السجل العقارى وغير مقيد فى جدول الضرائب فيذكر فى البيان اسم مالكة الظاهر حسب افادة المختار •

وتودع نسخة من المستندات المار ذكرها لدى وزارة الاشغال العامة ولكل ذى علاقة أن يطلع عليها دون نقلها من مكانها (المادة ٣) •

ثم ينشر المرسوم فى الجريدة الرسمية بعناية الادارة المختصة مع البيان رقم ٣ المشار اليه ، ويلصق نسخة عن المرسوم والبيان فى الأماكن المختصة للاعلانات فى مركز محكمة الدرجة الأولى المدنية وفى مركز البلدية الواقعة فى منطقتها العقارات المنوى استملاكها ، وينظم محضر باتمام معاملات الاعلان بمعرفة كاتب المحكمة وأحد موظفى البلدية كل فيما يختص به (المادة ٤)

وتبلغ نسخة عن المرسوم الى كل من ذوى العلاقة المعينين فيه فى محل اقامتهم بالطريقة الادارية أو بواسطة موظف محلف ، وعند عدم وجودهم فى أفراد عائلتهم القاطنين معهم ، واذا تعذر التبليغ على هذه الصورة تنظم شهادة بواقع الحال من مختار المحلة تضم الى الأوراق ويستعاض عن التبليغ بنشر اعلان فى جريدتين محليتين يحفظ نسخا عنهما فى ملف الاستملاك ، وتتبع الطريقة ذاتها عندما يكون ذوى العلاقة مجهولى الإقامة أو متوفين ولم تعرف ورثتهم (المادة ٥)

وعلى كل ذى علاقة عند تبليغه نسخة المرسوم أن يختار له مقاما فى المحافظة الواقع فى نطاقها العقار المنوى استملاكه وأن يخبر عنه لجنة الاستملاك

ضمن مهلة أسبوع أو يصرح به على وثيقة التبليغ ذاتها وألا يعتبر صحيحاً بحقه كل تبليغ لمكتب أمين السجل العقاري في منطقة العقار (المادة ٦/١)

وترسل لجنة الاستملاك نسخة عن مرسوم اعلان المنفعة العامة الى أمانة السجل العقاري في المنطقة مع بيان يشتمل على تعيين العقارات المنوى استملاكها لأجل تدوينها في صحائف السجل العقاري فوراً (المادة ٨) .

٦ - تقدير التعويض :

عندما تقرر الإدارة تنفيذ الاستملاك تحيل المرسوم مع كامل الملف على لجنة الاستملاك ، وعلى تأليف بقرار من وزير الأشغال العامة في كل محافظة من مهندس من وزارة الأشغال العامة (رئيساً) ومن أعضاءهم ممثل عن الإدارة طالبة الاستملاك وأمين السجل العقاري الواقع في دائرته العقار المنوى استملاكه أو من ينتدبه ورئيس الدوائر المالية في المنطقة وخبير محلي ، ولا تعتبر هذه اللجنة منعقدة على وجه قانوني الا بحضور كامل أعضائها (المادتان ٩ و ١٠)

وعلى مالك العقار أن يعلم لجنة الاستملاك ضمن مهلة أسبوع عند تبليغه نسخة المرسوم بأسماء أصحاب الحقوق كالمستثمرين والمستأجرين والا بقي وحده ملزماً بالتعويض الذي يمكن هؤلاء أن يطالبوا به ، ولا يتوجب على الإدارة تعويض هؤلاء الا اذا كانت حقوقهم ناشئة قبل صدور المرسوم باعلان المنفعة العامة وثابتة بسند ذي تاريخ صحيح أو بوثائق ذات صفة رسمية ، واذا حصل بعد التبليغ تبديل في المالكين أو أصحاب الحقوق المسجلة وجب على المالكين وأصحاب الحقوق الجدد أن يبلغوا ذلك لجنة الاستملاك (المادتان ٦/٢ و ٣ و ٧)

تدعو لجنة الاستملاك جميع ذوى العلاقة المشار اليهم فيما تقدم بالطريقة الادارية وقبل ثلاثة أيام على الأقل لحضور جلسة الاستملاك في المحل والموعده اللذين تعينهما (المادة ١١) . وتنحصر مهمة اللجنة في تعيين التعويضات الواجب أدائها بسبب الاستملاك وتصدر قراراتها بالأكثرية ، وعند وجود خلاف يتعلق بالملكية أو بتوجب التعويض تحدد اللجنة بقرارها مقدار التعويض وتبلغه في كل حال الى الإدارة طالبة الاستملاك خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره وعلى الإدارة ايداع مبلغ التعويض على أن لا يدفع قبل صدور حكم مبرم من المحكمة المختصة (المادة ١٢) .

وأن قيمة العقارات التي يراد نزع ملكيتها بحسب الثمن الرائج في وقت التخمين ويتخذ أساساً لهذا التخمين الدخل الصافي وثمان البيع وعقود الإيجار والأجور المتداولة محلياً وسائر العناصر التي يعتد بها على وجه عام في تعيين الثمن (المادة ١٣) ، ويخمن العقار بقطع النظر عن التحسين الذي ينشأ أو يمكن أن ينشأ عن الاستملاك ولا ينظر بعين الاعتبار الى قيمة الأفضلية أو الملاءمة

عند صاحب الملك وإذا كان الاستملاك يتناول جزءاً من العقار فيكون البدل الفرق بين قيمة مجموع العقار وقيمة القطعة الباقية للمالك (المادة ١٤) ، وإذا كان القيام بالأعمال يؤدي إلى زيادة أو نقصان في قيمة الجزء غير المستملاك تقدر اللجنة قيمة الزيادة أو النقصان ولا يمكنها من جراء ذلك أن تحسم من تعويض الاستملاك أو تضيف إليه أكثر من نصف مقداره (المادة ١٥) ، ولا يعتد عند تعيين قيمة العقار بالمباني ولا بالمغروسات ولا بالتحسينات ولا بعقد اجارة أو غيره إذا ظهر أنها أنشئت للحصول على تعويض أعلى ، غير أنه يحق للمالك أن ينزع على حسابه المعدات وسائر ما يمكن فصله عن الأشغال المراد اجرائها ، وتعد منشأة للغاية المتقدم ذكرها بلا حاجة إلى اثبات المباني والمغروسات والتحسينات وعقود الاجارة التي أنشئت بعد نشر مرسوم اعلان المنفعة العامة في الجريدة الرسمية (المادة ١٦) .

٧ - وضع اليد على العقار المستملاك :

على رئيس لجنة الاستملاك أن يبلغ قرار اللجنة إلى الادارة طالبة الاستملاك وإلى ذوى العلاقة خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره ، وعلى الادارة فور تبليغها قرار اللجنة أن تقوم بإيداع كامل التعويض وأن تستحصل على قرار بوضع اليد على العقار المستملاك (المادة ١٧) . ويقرر وزير الأشغال العامة بعد الاطلاع على شهادة الايداع وضع اليد على العقار المستملاك ويذكر في القرار وجوب اخلائه في مدة حدها الأقصى ثلاثون يوماً وخمسة عشر يوماً إذا كان خالياً من البناء ، ويبلغ هذا القرار إلى ذوى العلاقة وإلى أمانة السجل العقارى ، وإذا كان محل ذوى العلاقة غير معروف أو كان خارج نطاق أراضي الجمهورية اللبنانية فإن هذه المدة تبدأ من تاريخ لصق القرار المذكور على مكان ظاهر من العقار المستملاك ونشر خلاصته في جريدتين محليتين ، وعند انقضاء المهلة يمكن وضع اليد بالطرق الادارية على العقار المستملاك ، ويمكن لذى العلاقة بعد تبليغه قرار وضع اليد أن يقبض ثلاثة أرباع المبلغ المودع ولا يجوز له قبض الربع الباقي إلا بعد تنفيذ قرار وضع اليد (المادة ١٨)

وعندما يبلغ أمين السجل العقارى قرار وضع اليد ينقل حكماً ملكية العقارات المستملكة لاسم الادارة المستملكة حرة من كل حق وتأمين وارتفاق ، وأن دعاوى الفسخ والاستحقاق وسائر الدعاوى العينية لا توقف الاستملاك ولا تحول دون انتاج مفاعيله وتنحصر حق المعارضين في التعويض دون العقار الذي يصبح بمأمن من المداعة (المادة ١٩) .

٨ - الاعتراض على قرار لجنة الاستملاك :

لادارة وذوى العلاقة حق الاعتراض على قرار اللجنة أمام محكمة الاستئناف التي يقع العقار في نطاقها وذلك في مدة ثلاثين يوماً من تاريخ

تبليغ القرار المذكور ، والاعتراض لا يوقف سير معاملات الاستملاك ، وإذا انقضت المدة ولم يعترض على قرار اللجنة يصبح نهائياً (المادة ٢٠) ، واختصاص محكمة الاستئناف في هذا الشأن تبرره قاعدة أن السلطة القضائية هي حامية الملكية الخاصة .

Le Pouvoir Judiciaire est le Gardien Traditionnel de la Propriété privée
وتتمتع محكمة الاستئناف الأصول المتعلقة باستئناف قرارات قاضي الأمور المستعجلة ، وأن قراراتها لا تقبل التمييز (المادة ٢١) .

وإذا اعترضت الإدارة على قرار اللجنة يدفع ثلاثة أرباع المبلغ المدع ويحتفظ بالربع الآخر إلى ما بعد فصل النزاع نهائياً ، أما اعتراض المالك فلا يحول دون قبضه كامل المبلغ ، ودفع التعويض إلى ذوي العلاقة يبرئ ذمة الإدارة المستملكة (المادتان ٢٢ و ٢٣) .

ومهما يكن من أمر الفصل في تقدير التعويض بمعرفة القضاء ، فيجوز للإدارة أن تفضل - على طريقة التقدير القضائي - الأسلوب الاتفاقي أو الودي La Cession à l'Amiable فلها في كل مرحلة من مراحل الاستملاك أو المقاضاة أن تتفق رضائياً مع ذوي العلاقة على نزع الملكية ومقدار التعويض ، وينتج هذا الاتفاق مفاعيل الاستملاك العادي (المادة ٢٤) .

٩ - التعويض الناشئ عن التحسين :

إذا كان القيام بالأشغال المنوى إجراؤها يؤدي إلى ارتفاع قيمة القطعة غير المستملكة من العقار تجرى المقاصة بين بدل الاستملاك وقيمة التحسين الذي حصل على هذا الوجه وذلك ضمن الحدود والشروط المبينة في المادة ١٠ (المادة ٣٣) . وإذا أدى تنفيذ المشروع المستملك لأجله أو تنفيذ أية أشغال عامة أخرى إلى تحسين يساوي عشرة بالمائة على الأقل من قيمة عقارات غير داخلية في الاستملاك ترتب على مالكيها أن يدفعوا إلى الإدارة المستملكة تعويضاً بوازي ربع ذلك التحسين شرط أن يصدر مرسوم ببناء على اقتراح الإدارة المختصة يجيز فرضه ويعين المنطقة الخاضعة له ، ويسجل هذا الرسوم في صحائف السجل العقاري المختصة بالعقارات التي يشملها (المادة ٣٤) . وتعين قيمة التحسين بناء على طلب الإدارة المختصة بقرار من لجنة الاستملاك ، وتتبع لدى اللجنة الأصول المعينة للاستملاك وتخضع قراراتها لطرق المراجعة ذاتها (المادة ٣٥) . ويحصل التعويض الذي تقرره اللجنة أو محكمة الاستئناف كما تحصل الضرائب المباشرة على خمسة أقساط سنوية يستحق أولها بتاريخ إبرام القرار القاضي بتحديدته ، وينشأ عن هذا التعويض حق عيني يترتب على العقار بصرف النظر عن اليد التي ينتقل إليها على أن هذا الحق العيني لا يعتد به إزاء الغير قبل تسجيل المرسوم الذي فرض تعويض التحسين في صحائف

السجل العقارى المختصة بالعقارات التى يشملها ، ويسقط حق الادارة بطلب قيمة التحسين اذا لم يقدم الى اللجنة خلال سنتين من تاريخ انجاز الأشغال (المادة ٣٦ معدلة بالمرسوم الاشتراعى رقم ١٣ تاريخ ٥ كانون ثانى سنة ١٩٥٥) .

١٠ - إجراءات خاصة ببعض صور الاستملاك :

تضمن قانون الاستملاك إجراءات خاصة ببعض صور الاستملاك وهى حالة الاستملاك المستعجل L'Expropriation d'Urgence والاستملاك لمصلحة البلديات والاستملاك لمصلحة الدفاع الوطنى . فتقرر المادة ٣٢ أنه عند التصريح بمرسوم يصدر فى مجلس الوزراء باعطاء الاستملاك الصفة المستعجلة تبأشر معاملات الاستملاك على الوجه التالى :

يبلغ مرسوم الاستملاك فور صدوره الى اللجنة فتجرى الكشف على العقار المقرر استملاكه ، وعلى اللجنة أن تصف وصفا دقيقا شاملا جميع محتوياته وتأخذ له صورة فوتوغرافية عند الاقتضاء ومخططات تمكن من معرفة محتوياته بصورة دقيقة ثم تخمن قيمته وقيمة كل حق يحتمل وجوده لغير مالكة وتنظم محضرا بكل ذلك .

فاذا كان العقار المستملك أرضا خالية من المنشآت والأغراس والمزروعات يقدم رئيس اللجنة المحضر الى الادارة طالبة الاستملاك والى وزير الأشغال العامة ، فيتخذ قرارا بوضع اليد على العقار فوراً بعد ايداع التعويض المحدد . وأما اذا كان ذلك العقار يحتوى على منشآت أو أغراس أو مزروعات ولم يكن مالكة وذوو الحقوق الآخرون حاضرين عند إجراء الكشف فإن رئيس اللجنة يدعوهم للاطلاع على المحضر السابق ذكره بالطرق الادارية ويحق لهؤلاء أن يقدموا ملاحظاتهم بشأن وصف العقار وقيمة التعويض فى مهلة أسبوع من تبليغهم الدعوة . وللجنة بعد تقديم هذه الملاحظات أن تجرى كشفا جديدا عند الاقتضاء . وبعد البت بهذه الملاحظات يحق للادارة أن تودع التعويض وأن تضع يدها على العقار بعد استصدار قرار بهذا المعنى من وزير الأشغال العامة ولجنة الحق فى تعديل بدل التعويض زيادة ونقصانا استنادا لعناصر التقدير التى تستخلصها من محضر الكشف وغيره . والايداع النهائى لبذل التعويض يحصل استنادا لقرارها .

وتتابع المعاملات فيما عدا ذلك وفقا لأصول الاستملاك العادى .

أما فى شأن الاستملاك لمصلحة البلديات فتطبق جميع القواعد الخاصة بالاستملاك العادى والسابق شرحها ، مع ملاحظة أن لجان الاستملاك العائدة لبلديات بيروت وطرابلس والميناء تتألف بقرار من وزير الداخلية من عضو من

المجلس البلدي (رئيسا) ومن أعضاء ، هم المراقب المالي في البلدية أو من ينتدبه وزير المالية وخبير محلي ، وتتألف بقرار من المحافظ لجان الاستملاك العائدة لسائر البلديات وللقري التي ليس فيها بلديات من مهندس من مصلحة البلديات والتنظيم المدني (رئيسا) ومن أعضاء ، هم رئيس المجلس البلدي أو المختار في القرى التي ليس فيها بلدية ورئيس الدوائر المالية في المنطقة وأمين السجل العقاري أو من ينتدبه وخبير محلي . ويمارس وزير الداخلية جميع الصلاحيات التي يمارسها وزير الأشغال العامة . وتودع الأوراق والوثائق المتعلقة بالاستملاك لمصلحة البلديات أو القرى في مركز البلدية طالبة الاستملاك أو لدى مختار القرية .

(المواد ٣٨ و ٣٩ و ٤٠ و ٤١ و ٤٢ من قانون الاستملاك) .

وفي خصوص الاستملاك لمصلحة الدفاع الوطني يجوز أن يذكر في مرسوم اعلان المنفعة العامة ومرفقاته العقارات المنوى استملاكها وانما تعين بموجب خرائط سرية تودع في وزارة الدفاع الوطني . ويمكن وضع اليد على هذه العقارات فوراً بقرار من وزير الدفاع الوطني وتعين قيمتها فيما بعد بالتراضي أو بواسطة لجنة الاستملاك . ولوزارة الدفاع الوطني ولذوى العلاقة حق الاعتراض على قرار اللجنة لدى لجنة عليا تؤلف من قاض يعين بقرار من وزير العدلية (رئيسا) ومن عضوين هما ضابط كبير يعينه وزير الدفاع مندوبا عن وزارة الدفاع ومن مندوب من قبل صاحب العقار المستملك يختاره هذا الأخير ويعينه في استدعاء الاعتراض ومهلة الاعتراض خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغ قرار اللجنة . وللجنة أن تستعين بأهل الخبرة عند الحاجة وقرارات اللجنة لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة (المادة ٤٣)

١٦ - الأشغال المؤقت :

وقد تحتاج الإدارة للانتفاع بعقار مدة محدودة لا على سبيل الدوام ، ولا تجد فائدة من استملاك هذا العقار وتحميل الخزانة العامة كل قيمة العقار ، عمثلا إذا أرادت تشييد قناطر أو خزان فانها حتى تنتهي من البناء تحتاج لأرض واسعة لوضع مواد البناء عليها ولاقامة مساكن للمهندسين والعمال . من أجل هذا وضع القانون قواعد خاصة بالأشغال المؤقت وهو استيلاء مؤقت على العقارات .

فتنص المادة ٤٤ من قانون الاستملاك على أنه اذا كان هناك داع الى اشغال أرض مؤقتا لأجل تنفيذ المشروع الذي جرى من أجله الاستملاك أو لأجل تنفيذ أعمال أخرى ذات صفة عامة سواء أكان المراد استخراج مواد أو جمعها أو الحفر أو انشاء مستودع للتراب أو أي غرض آخر فيجب الحصول على

ترخيص بهذه الأعمال من وزير الأشغال العامة أو وزير الداخلية أو المحافظ يعين فيه الأعمال التي من أجلها صدر الأمر بالأشغال والعقارات التي يشملها ونوع الأشغال ومدته والطريق المؤدى الى تلك العقارات ولا يمكن أن تشغل مؤقتا الساحات والحدائق والبساتين المتصلة ببيوت السكن اذا كانت ميسورة

وتعتبر المادة ٤٥ الترخيص بالأشغال المؤقت كأنه لم يكن انقضت ستة أشهر ولم يباشر تنفيذه ، وذكرت هذه المادة أنه لايجوز أن تزيد مدة الأشغال عن ثلاث سنوات . وأضافت المادة ٤٦ أن السلطة التي أصدرت قرار الأشغال المؤقت تعين التعويض المتوجب للمالك أو المستأجر ، وعلى أثر ايداع هذا التعويض يجرى اشغال العقار ، وللمالك أن يقبض المبلغ ويحتفظ بحقه في مراجعة لجنة الاستملاك .

١٢ - نزع الملكية الناشئ عن التخطيط :

بعد أن فرغ قانون الاستملاك فى بابہ الأول من شرح الأحكام العامة للاستملاك العادى ومن بيان الاجراءات الخاصة ببعض صور الاستملاك وهى الاستملاك المستعجل والاستملاك لمصلحة البلديات والاستملاك لمصلحة الدفاع الوطنى - بعد أن فرغ من كل ذلك تضمن بابا ثانيا كرسه لنزع الملكية الناشئ عن التخطيط أو مايسمى بالاستملاك التخطيطى (المواد من ٤٧ الى ٥٣) ثم احتوى بابا ثالثا خصصه للاستملاك فى سبيل التنظيم والتجميل (المواد من ٥٤ الى ٧٧) .

لما كان ذلك - فقد استوجب الأمر دراسة هذين النوعين من الاستملاك .

أما الاستملاك التخطيطى فقد قرر القانون بشأنه أن انشاء الطرق والساحات العامة وتقويمها وتوسيعها يمكن أن يتم بموجب تخطيط يصدر بمرسوم يقوم مقام مرسوم اعلان المنفعة العامة ، ويضم الى هذا المرسوم خريطة تبين فيها حدود الطريق أو الساحة العامة (المادة ٤٧) . وينشر المرسوم فى الجريدة الرسمية وفى جريدتين محليتين وتلصق نسخ عنه فى المدن والأماكن الآهلة ذات العلاقة ، وتودع نسخة عنه مع نسخة عن خريطة التخطيط أمانة السجل العقارى لوضع اشارة التخطيط على صحائف العقارات المصابة به (المادة ٤٨) .

واذا استلزم الأمر فى هذا الاستملاك التخطيطى أن تضم الى الأملاك العامة الأملاك غير المبنية الداخلة فى نطاق التصميم ، وهذا الضم اذا لم يتجاوز القسم المقتطع خمسة وعشرين بالمائة من مساحة العقار يتم بدون تعويض باستثناء التعويض الواجب عن قيمة المغروسات وما زاد عن ذلك فتحدد قيمته وفقا لأحكام الاستملاك العادى . واذا كان الاقطاع من جانب واحد أو كان ما أخذ

من جانب غير مواز لما أخذ من جازب آخر ، فالمالك الذي خلص ملكه كلياً أو جزئياً من الاقتطاع يعرض للمالك الآخر عما تركه زيادة عن النصيب القانوني وكل خلاف بهذا الشأن تفصل به لجنة الاستملاك . ولا يجوز تملك الخمسة وعشرين بالمائة مجانياً إلا مرة واحدة مهما تكررت التخطيطات (المادة ٥١) .

وان العقارات المبنية الداخلة ضمن رسم تخطيط الطرق والساحات العامة تكون بحكم التخطيط مقضياً عليها بالقصر ولا يجوز القيام بأشغال لأجل تقويتها أو اضافة بناء اليها وللادارة المختصة أن تزيل تلك الأشغال بالطرق الادارية . أما الضم النهائي للاراضي القائمة عليها الأبنية فيجرى عند هدم الأبنية أما بمجرد ارادة المالك أو ما بسبب قدم عهدا بناء على أمر السلطة ذات الاختصاص على أنه يمكن اجراء هذا الضم بلا ابطاء اذا رضيت الادارة بأن تهدم الأبنية الخاضعة للقصر وأن تجدد هي بناء واجهتها على حسابها لارجاعها كما كانت قبلاً وبأن تقوم أيضاً بالأشغال اللازمة للترتيبات الداخلية التي أصبحت ضرورية لاغنى عنها (المادة ٥٢) .

واذا نتج عن تنفيذ تخطيط جديد فضلة لطريق أو ساحة عامة كان لصاحب العقار المتناخم حق شراء ما يقابل ملكه من تلك الفضلة لقاء ثمن يحدد وفقاً لأحكام الاستملاك العادي ، واذا أبى فيحق للادارة أن تستملك كامل عقاره لقاء القيمة التي كانت له قبل الشروع في الأشغال (المادة ٥٣) .

١٣ - الاستملاك في سبيل التنظيم والتجميل :

إذا وضع مشروع تنظيم لمكان معين أو من أجل التجميل ، يصدر بذلك مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، ثم ينفذ المشروع وينتج آثاره المماثلة تماماً للاستملاك التخطيطي والموضحة في المواد ٥١ و ٥٢ و ٥٣ من قانون الاستملاك والسابق ذكرها ، مع ملاحظة أنه عندما يشرع في تنفيذ مشروع تنظيم لمنطقة معلومة أو لحي من أحياء المدن وللادارة أما أن تكتفي باستملاك المساحات اللازمة لتنفيذ ما لحظ هذا المشروع من طرق ومساحات وحدائق وما اليها وأما أن تستملك كامل المنطقة موضوع مشروع التنظيم ، وبعد أن تتم الأعمال الداخلة ضمن النطاق المحدد في المرسوم تباع بالمزاد العلني العقارات التي يكون قد تقرر بيعها بعد ضمها وفرزها اذا اقتضى الأمر (المواد من ٦٧ الى ٧٠ من قانون الاستملاك) . وتطبق الأحكام المختصة بالتحسين على العقارات التي ترتفع قيمتها من جراء تنفيذ مشروع التنظيم (المادة ٧٢) ، وقد سبقت الإشارة اليها .