

١١٢٧٥

مزايب ورسم

س.ص.

قرار رقم : ٢٠٠٦/١٩٨-٢٠٠٧

تاريخ : ٢٠٠٦/١٢/٢١

رقم المراجعة : ٢٠٠٢/١٠٦٣٥

المستدعية : بلدية بيروت

المستدعي ضده : باسم محمد سليم طباره

الهيئة الحاكمة : الرئيس : البرت سرحان

المستشار : ناجي سرحال

المستشار : يوسف الجميل

مجلس شوري الدولة

باسم الشعب اللبناني

ان مجلس شوري الدولة

بعد الاطلاع على ملف المراجعة وعلى تقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوض

الحكومة وعلى الملاحظات عليهما ،

وبعد المذاكرة حسب الاصول ،

بما أن المستدعية بلدية بيروت تقدمت لدى هذا المجلس بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٨ بواسطة وكيلها القانوني بمراجعة سجلت برقم ٢٠٠٢/١٠٦٣٥ تطلب فيها وقف تنفيذ القرار الصادر عن لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٢/٢٣١ تاريخ ٢٠٠٢/١/١٠ وابطاله واستطراداً فسخه واصدار قرار بتخمين القسم رقم ٢٨ من العقار رقم ٩٥٧/المزرعة اعتباراً من العام ١٩٩٣ واعتبار التكاليف الصادرة عنها في محلها القانوني كما تطلب تضمين المستدعي ضده الرسوم والمصاريف كافة.

وبما أن المستدعية تعرض ان المستدعي ضده يشغل القسم ٢٨ من العقار رقم ٩٥٧/المزرعة وقد تم تخمين القيمة التأجيرية اعتباراً من ١٩٩٣ فاعترض المستدعي ضده فصدر القرار المطعون فيه .

وبما ان المستدعية تدلي تأييداً لمطالبها بالاسباب التالية :

١ - ان القرار المطعون فيه صادر عن غير ذي صفة باعتبار ان الاعتراض على الرسوم البلدية اصبح من صلاحية المحاكم الادارية في مجلس شوري الدولة وفقاً لاحكام المادتين ٦١ و ٦٢ من نظام مجلس شوري الدولة .

٢- ان القرار المطعون فيه مستوجب الفسخ كونه فاقداً للتعليل والاساس القانوني ،

٣- ان لجنة التخمين في البلدية حددت القيمة التأجيرية لمسكن المستدعي ضده ابتداء من العام ١٩٩٣ وقد اجرت الكشف الحسي واعتمدت الاسس الصحيحة في التخمين وان ما اقرته اللجنة جاء مجحفاً بحق المستدعية .

٤- ان شروط وقف التنفيذ متوافرة مما يقتضي وقف التنفيذ .

وبما ان المستدعية قدمت بتاريخ ٢٠٠٢/٣/٥ لائحة تتضمن مستنداً يتعلق بقرار صادر عن اللجنة القائمة باعمال مجلس بلدية بيروت رقم ١٠٤ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٥ المتعلق

بالترخيص لمحافظة مدينة بيروت بتقديم المراجعة الحاضرة ومتابعتها في كافة مراحل المقاضاة .

وبما ان المستدعى ضده قدم بتاريخ ٢٠٠٢/٥/٢ لائحة جوابية طلب فيها اعتبار اللجنة صاحبة صفة للنظر بموضوع الاعتراض على الرسوم البلدية واعتبار القرار المطعون فيه مرتكزاً على اساس قانوني سليم ومعللاً تعليلاً كافياً واعتبار ان مهمة لجنة التخمين هي الكشف الحسي على موقع العقار ومساحته وشكله . دون التطرق الى موضوع شغور القسم موضوع التكليف .

وبما انه بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٨ صدر القرار الاعدادي رقم ٢٠٠١/٣٤٣-٢٠٠٢ الذي قضى برد طلب وقف التنفيذ .

وبما ان المستشار المقرر وضع تقريره بتاريخ ٢٠٠٦/٥/١٠ كما اعطى مفوض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٩ وقد تم النشر بموجب البيان ٢٤٨ .

وبما ان بلدية بيروت قدمت بتاريخ ٢٠٠٦/٨/١٦ ملاحظاتها على التقرير والمطالبة كررت فيها اقوالها ومطالبها السابقة .

فعلى ما تقدم

في الشكل:

وبما ان المستدعية تدلي بأنها تبلغت القرار المطعون فيه بتاريخ ٢٠٠٢/١/٢٦ دون ان ينازع بذلك الجهة المستأنف عليها فتكون المراجعة المقدمة بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٨ وارادة ضمن مهلة الشهر ومستوفية سائر الشروط الشكلية اللازمة وبالتالي مقبولة شكلاً .

في الاساس :

بما ان المستدعية تطلب ابطال القرار الصادر عن لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلوات البلدية في محافظة بيروت رقم ٢/٢٣١ تاريخ ٢٠٠٢/١/١٠ لعدم صلاحية لجان الاعتراضات ومن ثم فسخه لافتقاره الى التعليل ولمخالفة الواقع ولفقدان الاساس القانوني .

وبما انه يقتضي بحث كل سبب من الاسباب المدلى بها على حدة .

١- لجهة صلاحية لجان الاعتراضات على الرسوم والعلوات البلدية :

بما ان المستدعية تطلب ابطال القرار المستأنف لان لجنة الاعتراضات لم يعد لها صفة لاتخاذها باعتبارها ملغاة بموجب احكام المادة ٦٢ من القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ .

وبما أن المادة ٣٤ من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٧ الذي عدل بعض أحكام نظام مجلس شوري الدولة قد نصت على إنشاء محاكم إدارية إلى جانب مجلس شوري الدولة ، بحيث أصبح المجلس المرجع الإستئنافي لقرارات تلك المحاكم الإدارية . وقد حلت المحاكم المذكورة محل لجان الإعتراضات على الضرائب والرسوم ، وذلك عملاً بأحكام المادة ٣٤ معطوفة على المادة ٦٢ من القانون المذكور أعلاه .

وبما أن المادة ٦١ من القانون الجديد ، وفي إطار تعدادها على سبيل المثال لبعض إختصاصات المحاكم الإدارية ، أعطت هذه الأخيرة بموجب البند السادس منها ، صلاحية البت في الدرجة الأولى وعلى الأخص ، " في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة خلافاً لأي نص آخر عام أو خاص ."

وبما أن المادة ٦٢ من القانون ذاته ، تنص على إلغاء كل لجان الإعتراضات على الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم الأميرية والبلدية (المنشأة بموجب مختلف قوانين الضرائب والرسوم) .

كما وتنص المادة ٣٤ على ما حرفيته :

" يحدد بقرار من وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة تاريخ مباشرة محاكم الدرجة الأولى العمل وعددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة ."

وبما أن هذا النص يتضمن حكماً إنتقالياً يتوقف عليه تطبيق أحكام المواد القانونية المتعلقة بإنشاء المحاكم الإدارية وأصول المحاكمة لديها ، بالإضافة إلى كل ما يتعلق بالمحاكم المذكورة وبصلاحية رؤسائها .

وبما أنه يتبين من أحكام المادة ٣٤ المعدلة ، أنه من المستحيل تطبيق أحكام المادتين ٦١ و ٦٢ من قانون تنظيم مجلس شورى الدولة ، قبل صدور القرار عن وزير العدل بتأليف المحاكم الإدارية وتحديد عدد قضاتها بحيث يتعذر في الحالة الحاضرة تطبيق المادتين المذكورتين بصورة مباشرة ، نظراً لعدم صدور قرار عن وزير العدل يحدّد بموجبه تاريخ مباشرة عمل المحاكم الإدارية وعددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة .

وبما أنه وفي الحالة الراهنة ، فإن القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٧ يكون قد علّق تنفيذ أحكام المادتين ٦١ و ٦٢ منه ، على إتخاذ وزير العدل للقرار المتضمن تأليف المحاكم الإدارية وتحديد عدد قضاتها .

وبما أنه ينبني على ما تقدم ، اعتبار أحكام المادتين ٦١ و ٦٢ من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٧ ، من الأحكام القانونية غير القابلة للتطبيق المباشر ، فيقتضي والحال ما تقدم ، الإبقاء على النصوص القانونية السابقة ، بالرغم من الغائها بموجب القانون المذكور ، وهو ما يُسمى بحالة الإستمرارية القسرية أو الحكمية للقانون القديم *Survie forcée de la loi ancienne* .

- A . werner : Contribution à l'étude de l'application de la loi dans le temps en droit Public , in R.D.P. 1982 , P. 735 et S.

- P. 767 : ... Si des mesures réglementaires conditionnent une exécution correcte de la loi , l'absence de ces dispositions a pour effet d'interdire son application (Réf...) . De surcroît , lorsque le texte de loi

est inopérant , ce sont les anciennes dispositions qui demeurent en vigueur , même si elles ont été abrogées par le texte concerné

- P. Roubier : Le Droit Transitoire , conflit des lois dans le temps ,
Édition 1960 , P. 352- N° 72 -c).

وبما أنه وطالما لم يصدر القرار الوزاري المبين أعلاه ، فيكون من غير الممكن تطبيق أحكام القانون الجديد رقم ٢٢٧/٢٠٠٠ ، لأن القرار التنظيمي الذي سيأخذه وزير العدل يُعتبر من الأعمال أو التدابير الضرورية لإدخال القانون الجديد حيز التنفيذ .

- J.C. A. (1988) , Fasc. 105 , P.11 - N°80 .

N° 81 : - En principe , une loi , même si elle prévoit des actes réglementaires concernant son exécution , est immédiatement exécutoire si elle ne prévoit pas de subordonner son application à la publication de ces actes . Toutefois , cette subordination doit différer l'entrée en vigueur de la loi lorsque le texte de cette dernière ne se suffit pas à lui - même et doit être complété (Réf ...) .

وبما أن المبرر القانوني لإعتماد الحل المذكور ، يكمن في كون القاعدة العامة المعتمدة في مثل هذه الحالات ، تتمثل باعتبار النصوص التشريعية تحوز قوة التطبيق المباشر ، إلا أن العلم والاجتهاد مستقران على إرجاء تنفيذ أحكام النصوص التشريعية الجديدة عند استحالة تطبيقها ، وذلك ريثما تتمكن السلطة التنفيذية من وضع هذه النصوص موضع التنفيذ .

وبما أنه وفي انتظار إصدار النصوص التنظيمية أو الأعمال الإدارية المشار إليها،
يُرجأ تطبيق النصوص التشريعية الجديدة .

- J.C.A. Fasc. 105 (1972)- N° 83 .

- Odent : Contentieux Administratif , Édition 1980-1981,
P.P.. 418 et 420 .

J.C.A. Fasc . 105 (1972) .

N° 113 - Le système législatif et réglementaire en place demeure en vigueur aussi longtemps que le système législatif et réglementaire nouveau n'a pas été mis lui - même en place . Certes l'abrogation apparemment immédiate de la loi ancienne jette le trouble . En réalité , les effets de cette abrogation sont reportés dans l'avenir jusqu'au moment où la réglementation nouvelle est apte à remplacer la réglementation ancienne . jusqu'à ce moment l'ensemble de la réglementation ancienne continue à être en vigueur .

وبما أنه ومن جهة ثانية ، فإن مبدأ إستمرارية سير المرافق العامة يفرض على لجان الإعتراضات على الضرائب والرسوم الأميرية والبلدية ، وجوب الإستمرار بالعمل وفق الأحكام التي ترعاها ، إلى حين وضع النصوص المتعلقة بالمحاكم الإدارية موضع التنفيذ الفعلي ، وذلك منعاً لأي فراغ تشريعي " Vacuum juris " يكون من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة حسن سير العدالة وإحقاق الحق .

وبما أنه يقتضي بالاستناد الى ما تقدم رد ما أدلت به البلدية لهذه الجهة لعدم ارتكازه على اساس قانوني صحيح .

٢- لجهة تعليل القرار المستأنف وإستناده إلى الأسس العلمية في التخمين :

بما ان البلدية المستأنفة تطلب ابطال القرار المستأنف لإفتقاره إلى التعليل ، مما يمنع مجلس شورى الدولة من ممارسة الرقابة عليه والتثبت مما إذا كانت اللجنة قد إعتمدت الأسس الصحيحة للتقدير ، خاصة وانها لم تجر أي كشف حسي على العقار موضوع النزاع ولم تعتمد الأسس الصحيحة والعلمية للتخمين ، إنما إستندت إلى حقها المزعوم في التقدير وما توفر لديها من أوراق ، في حين أن لجنة التخمين التابعة للبلدية إعتمدت الأسس الصحيحة في التخمين لتحديد القيمة التأجيرية من العقار رقم ٩٥٧ / المزرعة القسم ٢٨ ، وبالإستناد إلى ما أجرته من كشف حسي .

وبما أن المادة الثامنة من قانون الرسوم والعلوات البلدية رقم ٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ قد حددت الأسس الواجب إعتماها من قبل لجان التخمين التابعة للبلديات ، لدى تخمينها للقيمة التأجيرية للأبنية وأقسامها ، والمتمثلة بوجوب إجراء الكشف على العقار المبني

والمقارنة مع أبنية مشابهة ومؤجرة في ظروف مماثلة ، ووضع تقرير تُبين فيه الأسس التي إعتدتها في التخمين .

وبما أن قانون الرسوم والعلاوات البلدية أوجب في المادة ١٦١ منه ، على لجان الإعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية تعليل قراراتها ، الأمر المتوافق مع المبادئ العامة المتعلقة بكل قرار يصدر عن هيئة قضائية أو هيئة لها الصفة القضائية .

وبما أنه يتبين من الأحكام القانونية السالفة الذكر أن القانون لم يلزم لجان الإعتراضات لدى تعليلها لقراراتها ، بالإلتزام بعناصر أو أصول محددة لتقدير القيمة التأجيرية ، وذلك خلافاً لما هي الحال عليه بالنسبة الى لجان التخمين التابعة للبلديات والتي ألزمها بوضع تقرير تُبين فيه الأسس التي إعتدتها في التخمين (المادة الثامنة من القانون رقم ٨٨/٦٠ المبينة أعلاه) .

وبما أنه وكما أكده هذا المجلس في أكثر من قرار سابق صادر عنه ، فإنه خلافاً لما تدلي به البلدية المستأنفة ، لاشيء يحول دون تقدير القيمة التأجيرية من قبل لجنة الإعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية أو من خلال تكليفها أحد أعضائها للقيام بهذه المهمة .

وبما أن حق التقدير الذي تتمتع به لجان الإعتراضات بوصفها القاضي الضرائبي ، إنما تستمدّه من صفتها كهيئة إدارية ذات صفة قضائية منوط بها " تطبيق الأصول المتبعة لدى القضاء الإداري ، بالقدر الذي تسمح به القوانين والأنظمة المتعلقة بالضرائب المختصة ٠٠٠ " ، وذلك وفقاً لأحكام المادة الثالثة عشرة من المرسوم رقم ١٥٩٤٧ تاريخ ١٩٦٤/٣/٣١ المتعلق بتحديد أصول الإعتراض على الضرائب والرسوم ومهل البت بالإعتراضات .

وبما أنه ولئن تمتعت لجان الإعتراضات بحق التقدير لتخمين القيمة التأجيرية للأبنية ولأقسامها الخاضعة للضريبة ، ودون أن تكون الأحكام القانونية أو التنظيمية قد حددت لها أصولاً معينة للتقدير أو للتخمين ، إلا أن ممارستها لهذا الحق تبقى خاضعة لمراقبة مجلس

شورى الدولة بصفته المرجع الإستئنافي في قضايا الضرائب والرسوم ، والذي يتحقق مما إذا كانت اللجان المذكورة قد عللت قراراتها تعليلاً كافياً .

وبما أن التعليل المقصود هو أن يتضمن القرار من جملة ما يتضمن ، بسطاً لطلبات الخصوم وبيان السند الواقعي أو القانوني الذي إرتكزت عليه هذه اللجان في تحديدها للقيمة التأجيرية للعقار موضوع النزاع ، لكي يتمكن المرجع القضائي المختص من مراقبة كيفية استنادها إلى عناصر التقدير المختلفة .

وبما انه يتبين من حيثيات القرار المطعون فيه ، أن لجنة الاعتراضات على الرسوم والعلاوات البلدية استندت الى عناصر واسس متعددة لدى تعليلها لقرارها ، تتمثل في الاستقصاءات اللازمة التي قامت بها والكشف المحلي على العقار ، والتي تبين لها من خلالها ان القسم ٢٨ موضوع النزاع شاغر اعتباراً من ١٩٩٣ حتى حزيران ٢٠٠١ .

وبما أنه ينبغي على ما تقدم ، إعتبار القرار المستأنف معللاً تعليلاً كافياً متضمناً العناصر والأسباب الواجب ذكرها كافةً ، ممكناً بذلك قاضي الاستئناف من اجراء مراقبته عليه ، فيقتضي بالتالي رد ما أدلت به البلدية المستأنفة لهذه الجهة .

٣- لجهة فقدان القرار المطعون فيه الأساس القانوني :

بما ان البلدية المستأنفة تطلب فسخ القرار المستأنف لفقدانه الأساس القانوني .

وبما أنه يقتضي تحديد مفهوم الإشغال الذي تترتب على أساسه الرسوم البلدية ، والمفاعيل الناتجة عن شغور البناء وما إذا كان يؤدي الى عدم توجب تلك الرسوم .

وبما ان المادة الثالثة من قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم ٨٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ تنص على أن " يُفرض على شاغلي الأبنية رسم سنوي على القيمة التأجيرية " ، كما وتنص المادة الرابعة من القانون ذاته على أن " يُفرض الرسم على شاغل

البناء مستأجراً كان أو مالكا " ، وأنه " يُعتبر شاغلاً كل من يستثمر بناءً ، مالكاً كان أو مستأجراً ... "

وبما ان المادة الحادية عشرة من القانون المذكور تحدد الحدث المنشئ للرسم ، وتنص على أن " ينشأ الحق بالرسم في السنة نفسها التي يجري فيها الأشغال ويُفرض عن مدة الأشغال الفعلية مع احتساب كسر الشهر شهراً كاملاً . "

وبما ان للقانون الضرائبي قواعد ومبادئ خاصة مستقلة ومختلفة عن سائر القواعد والمبادئ المرعية في القوانين الأخرى ، نظراً لذاتية هذا القانون واستقلاله عن القانون العام وعن القانون الخاص .

وبما أنه يقتضي تطبيق تلك المبادئ والقواعد الخاصة دون اللجوء الى بعض الأحكام أو القواعد السارية المفعول في القوانين الأخرى ، إلا إذا كان يوجد اشارة الى ذلك في القانون الضرائبي أو عند وجود وحدة مبادئ بين القانون الضرائبي والقانون الخاص .

- Trotabas et Cotteret : Droit fiscal , 8^{ème} Edition 1997 , p. 10 – N°9 et p. 13- N° 12.
- L. Trotabas : Précis de Science et législation financières , 11^{ème} Edition 1953, p. 269 – N° 288 .

وبما انه يستفاد من المبادئ والأحكام القانونية السالفة الذكر ، أن طريقة الأشغال ليست المبرر بحسب القانون لفرض الرسم او عدمه ، وإن عقود الأيجار لا تُعبّر بذاتها أو لوحدها عن القيمة التأجيرية التي توازي ما هو مقابل للأشغال ، وذلك ولئن كانت تشكل احد عناصر القيمة التأجيرية التي يؤسس عليها الرسم .

وبما أنه في ما يتعلق بالقيمة التأجيرية التي يُحسب الرسم البلدي بالاستناد اليها ، يقتضي ان لا تؤخذ عبارة " القيمة التأجيرية " في مجال الرسوم البلدية ، بالمعنى التقني الضيق الذي يؤخذ به في الحق الخاص Droit privé إنما بمعنى المقابل للأشغال سواء أكان هذا المقابل يمثل بدل ايجار أم بدل استثمار أم بدل إشغال أملاك عامة ، على اعتبار أن الإشغال المقصود في المادة الحادية عشرة من القانون رقم ٨٨/٦٠ ، هو ذلك الأشغال الفعلي

الذي يمكن الشاغل من استعمال واستثمار البناء موضوع الرسم ، وذلك بقطع النظر عن السند القانوني لهذا الإشغال .

وبما انه ينبغي على ما تقدم ، أن المقصود بالإشغال كحدث منشيء للرسم على القيمة التأجيرية *fait générateur de l'impôt* ، ليس الإشغال كعمل قانوني مكرّس بموجب عقد كعقد الايجار ، إنما كواقعة مادية *Etat de fait* بالمفهوم الضريبي *notion fiscale* ، ووفقاً لما هي محددة في المادة الحادية عشرة من القانون رقم ٨٨/٦٠ والتي بموجبها يترتب الرسم على القيمة التأجيرية عن الاشغال الفعلي للبناء بحيث يكون من شأن الشغور ان يؤدي الى عدم توجب الرسم على المكلف به ، خاصةً وان الحق بالرسم ينشأ في السنة عينها التي يجري فيها الاشغال الفعلي .

وبما ان القرار المستأنف، بما قضى به لجهة اعتبار القسم ٢٨ من العقار رقم ٩٥٧/المزرعة موضوع النزاع شاغراً اعتباراً من ١٩٩٣ حتى حزيران ٢٠٠١ بالاستناد الى تصريح الشغور وافادة مؤسسة كهرباء لبنان بعدم وجود مقطوععية ، يكون واقعا موقعه القانوني وبالتالي يقتضي تصديقه بنتيجته .

لذلك

يقرر بالاجماع :

اولاً : قبول المراجعة شكلاً

ثانياً : وفي الاساس ردها وتصديق القرار بنتيجته .

ثالثاً : تضمين المستدعية النفقات كافة ومصادرة التأمين ايراداً للخزينة ورد سائر المطالب والاسباب الزائدة او المخالفة .

قراراً أصدر وأفهم علنا بتاريخ الحادي والعشرين من كانون الاول ٢٠٠٦ .

الكاتب المستشار المستشار الرئيس

هاني بسام يوسف الجميل ناجي سرحال البرت سرحان