الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء
ديوان المحاسبة

رأي استشاري
صادر عن ديوان المحاسبة سنداً للمادة ٨٧ من قانون تنظيمه
-:-

رقم الـرأي : ٢٠٢٥/١٢
تاريخـــه : ٧/ ٢/ ٢٠٢٥
رقم الأساس : ٢٠٢٤/٤٧ استشاري

المـــوضـــوع: مدى إمكانية إستيفاء مؤسسة كهرباء لبنان بدل تعرفة عن الانتفاع من أعمدة المؤسسة .

المـــرجـــع: كتاب وزير الطاقة والمياه رقم ٧/٧٥٥ص تاريخ ٢٠٢٤/٧/١٩ .

× × ×

الهيئـــة
رئيس ديوان المحاسبة : محمد بدران
رئيـــس الغـــرفـة : عبد الرضى ناصر
رئيـــس الغـــرفـة : انعام البستاني
رئيـــس الغـــرفـة : نللي ابي يونس
المستـشـار المقـرر : روزي بوهدير

× × ×

ان ديوان المحاسبة
بعد الاطلاع على الاوراق كافة بما فيها تقرير المقرر
ولدى التدقيق والمداولة
تبين ما يلي:

انه ورد ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٠٢٤/٧/٢٤ كتاب وزير الطاقة والمياه المذكور في المرجع أعلاه وقد جاء فيه ما يلي :

" نودعكم ربطاً كتاب مؤسسة كهرباء لبنان رقم ٣٠٢١ تاريخ ٢٠٢٤/٧/٣ بموضوع مدى امكانية استيفاء المؤسسة بدل تعرفة عن الانتفاع من أعمدة المؤسسة يحدد وفقاً للأصول والذي خلصت المؤسسة فيه الى طلب ابداء الرأي فيما يلي:

- هل يمكن لمجلس ادارة مؤسسة كهرباء لبنان وضع تعرفة لقاء الانتفاع من أعمدة المؤسسة من قبل الغير لمدة محددة يتم الاتفاق عليها على أن تصادق وفقاً للأصول المحددة في النظام العام للمؤسسات العامة أم أن ذلك يتناقض مع أحكام المادة العاشرة من النظام المالي الخاص بالمؤسسة ؟

- هل يمكن لمجلس ادارة المؤسسة السماح لأشخاص القانون العام كالبلديات ومصالح المياه ... بالانتفاع من أعمدة المؤسسة على سبيل التسامح لتأمين منفعة عامة؟"

وانه ، وبموجب كتاب مؤسسة كهرباء لبنان رقم ٢٠٢٤/٣٠٢١ تم عرض ما يلي :

" حيث انه يرد إلى المؤسسة طلبات عديدة من أشخاص القانون العام كالبلديات وأشخاص القانون الخاص كالشركات التجارية للانتفاع من أعمدة المؤسسة للانارة العامة ولتمديد خطوط الانترنت والبث التلفزيوني وغيرها من الخدمات وفقا للأصول الفنية دون التعرض للشبكة العامة لقاء دفع بدل مالي للمؤسسة،

ونورد لكم على سبيل المثال طلب شركة اكو ش.م. ل بموجب كتابها الموجه الى المؤسسة بتاريخ ٢٠٢٤/٦/٥ بطلب استعمال أعمدة المؤسسة مقابل دفع بدل استعمال لهذه الأعمدة بغية تأمين الانترنت وعدم انقطاع البث التلفزيوني عن المواطنين.

وحيث ان المادة العاشرة من النظام المالي الخاص بالمؤسسة نصت على ما يلي :

تباع أموال المؤسسة المنقولة، وتؤجر أموال المؤسسة المنقولة وغير المنقولة وتستثمر وفقا لما يلي:

١ - بالتراضي : اذا كانت القيمة المخمنة لا تزيد على خمسماية ألف ليرة لبنانية.
- يقصد بالقيمة المخمنة : القيمة البيعية في عمليات البيع والقيمة التأجيرية والاستثمارية السنوية في عمليات الإجارة أو الاستثمار.

٢ - باستدراج العروض : في الحالات الأخرى وتطبق على البيع والاجارة والاستثمار الأحكام الواردة في هذا النظام، والمختصة بصفقات شراء اللوازم وتعهدات الأشغال. على أنه يمكن ان تؤجر أو تستثمر أموال المصلحة بالتراضي مهما بلغت قيمة البدل:

أ- اذا كان الايجار أو الاستثمار جاريا لمصلحة شخص معنوي عمومي.
ب- اذا كان الايجار أو الاستثمار جاريا لصالح مؤسسة ذات منفعة عامة، <u>على أن يقترن عقد الايجار أو الاستثمار بموافقة وزيري الوصاية والمالية.</u>

لا تباع العقارات المبنية، وغير المبنية العائدة ملكيتها للمصلحة أو الموضوعة تحت تصرفها إلا وفقا للاحكام المختصة باموال الدولة غير المنقولة " .

وحيث ان قانون الشراء العام رقم ٢٤٤ الذي صدر بتاريخ ٢٠٢٣/٧/١٩ قد الغى استدراج العروض وحصر الاتفاق الرضائي في الظروف الاستثنائية المعددة في المادة ٤٢ منه كوسائل لاجراء الصفقات أو التعاقد.

وحيث ان الفقرة الثامنة من المادة العاشرة من النظام العام للمؤسسات العامة رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ والتي عددت الصلاحيات المنوطة بمجلس الادارة ومنها وضع : التعرفات واسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة ".

وحيث أنه لا يمكن اجراء مزايدة فيما خص الانتفاع من أعمدة المؤسسة وذلك باعتبار ان الانتفاع من هذه الأعمدة ليس مباحاً للعامة بل لمن له منفعة بذلك وهم فئات محددة، كما أنه يمكن تأمين انتفاع من الأعمدة لأكثر من جهة في الوقت عينه،

وحيث ان تنظيم الانتفاع من أعمدة المؤسسة من شأنه أن يخفف من التعديات الواقعة على هذه الأعمدة كما من شأنه أيضاً أن يزيد من ايرادات المؤسسة ويحافظ على السلامة العامة وحسن الاستثمار باعتبار ان الانتفاع سيحدد بموجب اتفاق مع المنتفع يحفظ حقوق المؤسسة ويؤمن الحماية اللازمة للأعمدة والشبكة.

وحيث ان المديريات المعنية في المؤسسة افادت بأن استخدام أعمدة المؤسسة من قبل جهات اخرى لا يؤثر فنيا على الشبكة العامة للكهرباء اذا تم الالتزام بشروط السلامة العامة والوقاية وضمن اسس تحدد لكل حالة على حدا."

بناءً عليه

بما ان المسألة المطلوب ابداء الرأي بشأنها تتعلق بنقاط عدة يتلخص الجواب عنها كالآتي :

أ- <u>حق مؤسسة كهرباء لبنان في تأجير الاعمدة وطريقة التلزيم .</u>

بما انه من الرجوع الى احكام المادة الثانية من القرار ١٤٤ تاريخ ١٠ حزيران ١٩٢٥ يتبيّن ان **<u>أعمدة الكهرباء وتوابعها هي جزء من الاملاك العامة</u>**.

وبما ان املاك الدولة (او البلدية أو المؤسسة العامة) في المدن لا يمكن ان تكون الا موضوعاً امّا :

١- لايجار يعقد بالاستناد الى مزايدة علنية ويعطى لمدة اربع سنوات وفقاً للاصول المحددة في القرار رقم ١٩٢٦/٢٧٥، اذا كانت تلك الاملاك من الاملاك الخصوصية.

٢- او لترخيص بالاشغال المؤقت والعارض الذي يعطى لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد الضمني ولقاء رسم إشغال، اذا كانت الاملاك المذكورة من الاملاك العمومية، واذا كان مشروع طالب الترخيص هو لمنفعته الخاصة Entreprise privée (المواد ١٤ و١٦ و١٧ و١٨ من القرار رقم ١٩٢٥/١٤٤).

وبما انه سنداً لهذه الاحكام ، لا يمكن الاستناد الى نظام مؤسسة كهرباء لبنان المالي او الى قانون الشراء العام المذكورين في متن طلب الرأي والمشار اليهما في الوقائع أعلاه من اجل تأجير الاعمدة الى اشخاص القانون الخاص .

اما بالنسبة لاشخاص القانون العام (مؤسسات عامة او بلديات) فتطبق المادة /١٠/ من النظام المالي لمؤسسة كهرباء لبنان أي بالتراضي .

ب- <u>كيفية فرض الرسم وتحديد مقداره.</u>

بما انه بنتيجة ما تقدم يجوز منح مؤسسة كهرباء لبنان <u>اذا شاءت</u>، إمكانية ان تسمح بإشغال أي جزء من املاكها العامة، وعليه يترتب عليها، في هذه الحالة، ان تحصل جعالة او بدلاً لقاء هذا الاشغال ، وذلك نتيجة لاستقلالها المالي والإداري ، ما لم يكن هذا الاشغال من قبل احد الأشخاص المعنويين العامين (دولة ، بلدية او مؤسسة عامة أخرى) .

...Il n'y a pas lieu à redevance (pour les occupations du domaine public par les services de l'Etat), l'Etat ne pouvant être son propre débiteur. Ces occupations s'établissent au moyen d'une simple entente entre les services intéressés.

Mais la gratuité ne bénéficie pas aux établissements autonomes...

(Dementhon, Traité du Domaine de l'Etat, 5° éd., n°230.)

(استشارة هيئة التشريع والاستشارات رقم ٢٣٧/ر/١٩٦٣ تاريخ ١٩٦٣/٦/٢٠).

" وبما ان الصفة المجانية لا تتعارض واستعمال الملك العام، سواء من قبل العموم، كاستعمال هؤلاء للطرقات العامة، استعمالا غير مانع، بصورة مجانية، او من قبل احدهم الذي يرخص له باستعمال الملك العام (اشغاله) استعمالا اذا امكن اعتبار الغرض من الاشغال المؤقت هو المنفعة العمومية (المادة ١٧ من القرار رقم ١٩٢٥/١٤٤).

وبما انه اذا كان ممكنا، من الوجهة القانونية الصرف، اعتبار ان السماح بالاشغال لقاء عوض من شأنه أن يبدل صفة الاشغال، ويحوله الى إيجار.

وبما انه لا بمكن القول بعدم جواز تأجير الملك العام، لان " الايجار " ، لا يعدو كونه إيلاء احدهم حق استعمال او اشغال الملك العام، اشغالا مانعا ومؤقتا، لقاء رسم او بدل، لمدة معينة، وهذا الاشغال بالذات ولقاء عوض هو من قبيل الايجار."

"Du caractère essentiellement gratuit du commodat, il résulte que la stipulation d'un prix transformerait la convention en un autre contrat. Par exemple, si le prix convenu était en argent, la convention constituerait un louage

...

Le commodat se rapproche du louage en ce que ces deux contrats donnent à l'une des parties l'usage de la chose, dont l'autre retient la propriété. Mais le louage n'existe qu'à la condition d'un prix, tandis que le commodat perd son caractère l'orsqu'il n'est pas gratuit."

Enc.dalloz Droit civil prêt n° 24.

(رأي هيئة التشريع والاستشارات رقم ٢٠٠٤/٣١١ تاريخ ٢٠٠٤/٥/٢٠)

وبما ان مؤسسة كهرباء لبنان هي مالكة وفي مطلق الأحوال حارسة الاعمدة والاسلاك الكهربائية العائدة لها (رأي هيئة التشريع والاستشارات رقم ١٩٨٦/١٠٤٧ تاريخ ١٩٨٦/٧/٢)

وبما انه ، ومن حيث المبدأ ، وسنداً لكل ما سبق بيانه ، فان لا شيء يحول دون استيفاء بدل او رسم اشغال لقاء استعمال أعمدة الكهرباء ،

وبما ان استيفاء مثل هذا البدل يحوّل العلاقة القانونية بين الطرفين من علاقة إجازة استعمال او اعارة الى علاقة اشغال للملك العام، اشغالا مانعا ومؤقتا، مما يترتب عليه – اذا لم يكن بالامكان اعتبار الاشغال انه للمنفعة العمومية – وجوب ادخال مقدار هذا الرسم او البدل، او طريقة احتسابه، في الاداة القانونية التي تسوغ للادارة استيفاء رسوم او بدلات اشغال الاملاك العامة، مع الاخذ بالاعتبار ان اشغال الملك العام للغاية المذكورة لا يستهلكه، بل يظل محافظا عليه غير منقوص وهذه الأسس يجب اخذها بعين الاعتبار عند صدور القرارات اللازمة والمعايير الواجب اعتمادها للترخيص باستعمال أعمدة الكهرباء لاسيما المعايير الفنية والبيئية وكل ما له علاقة بالسلامة العامة .

وبما ان ما تقدم يتماشى ايضاً مع ما توصل اليه الاجتهاد الفرنسي لجهة الاقرار بصحة ما يصدر من انظمة (Règlements) تهدف الى وضع القوانين الضريبية موضع التنفيذ، وتحديد آلية تنفيذ هذه القوانين دون المساس بجوهر مضمونها.

..."Des motifs de fait contribuent à accroître le volume des textes susceptibles d'être, le cas échéant, qualifiés de véritables règlements: Les dispositions législatives nouvelles font de manière quasi automatique, l'objet de circulaires d'application qui s'efforcent d'envisager les cas de figure concrets entrant dans le champ d'application de la loi."...(Les grands arrêts de la jurisprudence fiscale – Dalloz – 3ème édiition – page 13 .)

وبما انه ، سنداً لما تقدم ، يمكن تحصيل هذه الجعالات او بدلات الاشغال لاعمدة الكهرباء مباشرة من قبل مؤسسة كهرباء لبنان شرط ادخال هذا البدل في الإداة القانونية التي تسوغ للمؤسسة استيفاء مثل هذه البدلات وذلك وفق النظام العام للمؤسسات العامة فقرة /٨/ من المادة /١٠/ فيفرض الرسم بقرار من مجلس الإدارة [١].

[١] وبما انه ، وقياساً على ما هو معمول به بالنسبة للبلديات ، فانه يتبين من مراجعة احكام الفصل الرابع من قانون الرسوم البلدية رقم ٨٨/٦٠، المتعلق "في رسم اشغال الاملاك العمومية البلدية"، انه اخضع في المادة /٤٢/ منه اشغال الاملاك العمومية البلدية الى نوعين من الرسوم: رسم ترخيص ورسم استثمار،

وانه حدد في المادة /٤٣/ انواع الاشغال الذي يخضع للرسم، فقسمها الى ثلاثة انواع:

١- الاشغال المرتبط بمركز ثابت بهدف توسيع مدى استعمال هذا المركز .
٢- الاشغال غير المرتبط بمركز ثابت وذلك باستعمال الارض المشغولة لغايات استثمارية .
٣- اشغال المدى الهوائي بمظلات أو ستائر أو أية وسائل اخرى واقية من الشمس أو المطر مرتبطة بمركز ثابت.

كما حدّد هذا القانون في المواد /٤٤/ و/٤٥/ و/٤٦/ و/٤٧/ منه، السلطة المختصة لإعطاء الترخيص بالاشغال وهو رئيس السلطة التنفيذية في البلدية، كما نص على قيمة الرسوم المستوفاة وكيفية تحديدها، بحيث ربط البعض منها بالقيمة البيعية للمساحة المرخص باشغالها.

ج- معالجة التعديات على الأملاك العامة .

بما انه وعند إقرار التراخيص بالاشغال والمباشرة باستيفاء البدلات عنها يقتضي التشديد أيضاً ولفت النظر الى التعديات باعتبار ان اشغال الاملاك العامة دون ترخيص قانوني يكون تعدياً عليها، ولا يمكن للتمادي في ذلك الاشغال مهما طالت مدته ان يعطيه صفة الاشغال القانوني.

وبما ان هدف المشترع بفرض غرامة على المعتدين هو معاقبة مخالفة الوضع القانوني الذي حدده ضمن نطاق معين وحسب اصول معينة او الردع عن تلك المخالفة او التمادي بها.

وبما ان المادة ١٧ من القرار S/١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ نصت على ان تمنح اجازات الاشغال المؤقت لسنة واحدة يمكن تجديدها بالرضى الضمني.

وبما انه لا يمكن ان يكون وضع المتعدي على الملك العام أفصل من الذي يشغله قانوناً. وبما انه وكما يكون الرسم عن الاشغال سنوياً فان الغرامة بعد فرضها تستحق سنوياً.

وبما انه وبمطلق الحالات فانه يعود للادارة حق هدم او إزالة الانشاءات التي اقيمت على المساحة المشغولة دون ترخيص قانوني وذلك سنداً للمادة ٢٣ من القرار رقم S/١٤٤ المذكور أوعند اشغالها من جديد دون مسوغ قانوني فأن هذا الامر يعتبر تكراراً ، ويمكن بالتالي تطبيق عقوبة السجن بحق المخالف بعد احالته للمحاكم الجزائية بالإضافة الى الغرامة المفروضة بحقه. (استشارة هيئة التشريع والاستشارات رقم ١٩٩٦/٢٠٦٣تاريخ ١٩٩٦/٦/٢٦)

بما انه بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم /٦٢٣ / تاريخ ٢٣ نيسان ١٩٩٧ المتعلق بـحماية الملك العام المتعلق بالكهرباء والهاتف وبتشديد العقوبات على التعديات على الخطوط الكهربائية وخطوط الاتصالات فانه :

" يعاقب بالأشغال الشاقة من ثلاث سنوات إلى عشرة سنوات وبغرامة قدرها مليون ليرة لبنانية ويلزم ببدل العطل والضرر الناتج عن التلف الكلي أو الجزئي، كل من أقدم قصداً سواء في زمن السلم أو الحرب على هدم أو تخريب المنشآت أو التجهيزات الكهربائية العمومية، كمعامل الإنتاج ومحطات التحويل، وخطوط النقل والتوزيع، أو جعلها غير صالحة للاستعمال كليا أو جزئيا.

كما أن الفقرة «ب» من تلك المادة نصت على تطبيق العقوبات المشار إليها أعلاه "بحق كل من يقدم على هدم أو تخريب المنشآت والتجهيزات الهاتفية العمومية، كمراكز الهاتف والصيانة وحبال الخطوط «الكابلات» وعلب التوزيع، أو جعلها غير صالحة للاستعمال كلياً أو جزئياً."

وأضافت الفقرة «د» من تلك المادة على أن هذه العقوبات يعمل بها في حال سرقة جزء أو أكثر من المنشآت والتجهيزات أو الخطوط العامة العائدة للكهرباء أو الهاتف.

في حين نصت المادة الثالثة من ذات القانون على ما يلي:

" لا تقل عقوبة الحبس عن ثلاث سنوات أشغالاً شاقة ولا تزيد عن عشرة سنوات أشغالاً شاقة والغرامة من ثلاثة ملايين ليرة لبنانية، إذا أقدم على الأفعال المبينة في المادة الأولى من هذا القانون من أوكل إليه من الموظفين أو المستخدمين أو العمال أو من هم في حكمهم، إدارة أو توزيع أو صيانة أو تسيير المياه أو القوى أو الطاقات المحرزة كالكهرباء أو الهاتف أو إلخ أو تسبّب قصداً في ضياعها أو صرفها عن مجراها أو ساهم في استهلاكها أو استعمالها بدون وجه حق بهدف تحقيق مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق إضرارا بفريق آخر أو إضراراً بالمصلحة العامة أو الأموال العمومية."

وبما انه يقتضي تطبيق هذه الاحكام القانونية والتشديد عند اللزوم في اعمالها ، بالتزامن مع إمكانية فرض بدلات اشغال عند السماح او الترخيص بالانتفاع من أعمدة الكهرباء شرط اتباع الأصول القانونية المشار اليها في متن هذا الرأي وذلك من ضمن معايير وشروط بيئيه لا تمس السلامة العامة .

لهـذه الاسبـاب

يرى الديوان

اولاً : الإجابة وفق ما تقدم.

ثانياً : ابلاغ هذا الرأي الى كل من وزارة الطاقة والمياه – وزارة الداخلية والبلديات للتعميم على البلديات – مؤسسة كهرباء لبنان - النيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

رأياً استشارياً صدر في بيروت بتاريخ السابع من شهر شباط سنة الفين وخمسة وعشرين.

كاتب الضبط	المستشار المقرر	رئيس الغرفة	رئيس الغرفة	رئيس ديوان المحاسبة
وسيم كامله	روزي بوهدير	نللي ابي يونس	انعام البستاني	عبد الرضى ناصر	محمد بدران

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / ٢٠٢٥/٢
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران