

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٤

المجلد الثامن

www.cc.gov.lb

الجوانب الدستورية لخصخصة المرافق العامة

دراسة المادة ٨٩ من الدستور اللبناني

الدكتور وائل الزين

محام وأستاذ في الجامعة اللبنانية

لم تكن مواد الدستور اللبناني وليدة مصدر واحد بل جاءت أحكامه كمزيج بين عدة أفكار ومبادئ. من جهة لا يمكننا إنكار دور الفلسفة الليبرالية في صياغة العديد من المواد، وخاصة تلك المتعلقة بالحرية الشخصية، حرية الاعتقاد، حرية التعبير والاجتماع، حرمة المنزل وحماية الملكية الفردية... من جهة ثانية من الواضح أن المشرع الدستوري استقى في صياغته دستور ١٩٢٦ الكثير من دساتير البلدان الأوروبية المعمول بها في ذلك الوقت بخاصة دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا.

فضلاً عما تقدم شكلت حقائق المجتمع اللبناني مصدراً ملهماً لدستور ١٩٢٦، وذلك بأخذ بعين الاعتبار لواقع الطوائف في العديد من المواد. جاءت مواد الدستور لعام ١٩٢٦ مزيجاً من تلك المبادئ والأفكار. يتميز لبنان بخاصية ملفتة فهو محكوم بدستور صادر عام ١٩٢٦ وهو يعتبر بذلك من أقدم الدساتير المطبقة في العالم^١.

لقد ورد في الباب الرابع تحت عنوان: في المالية، سلسلة من المواد (٨١ - ٨٩) تتعلق بمالية الدولة لجهة كيفية فرض الضرائب، إقرار الموازنة، تصديق حسابات الإدارة المالية، عقد القروض العمومية. كما ورد في هذا السياق نص المادة (٨٩) التي تنص على أنه:

"لا يجوز منح أي التزام أو إمتياز للإستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية او مصلحة ذات منفعة

^١ Michel Louis Martin, *Les Nouvelles Constitutions des pays francophones du Sud, Textes et analyses*, Hermès, 1998, p. 206.

عامة أو أي إحتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود".

الغاية من إيراد سلسلة المواد هذه تحت عنوان المالية كان رغبة المشرع الدستوري في الحفاظ على مالية الدولة وتأكيداً على الصلاحية التاريخية للبرلمان في المواضيع المالية. فتضمن الفصل المتعلق بالمالية هذا عدة مواد ضمنها المادة (٨٩) لا توجد عادة في الدساتير الحديثة وهي تكون عادة من صلاحية التشريع المالي العادي^٢.
أثارت المادة ٨٩ الكثير من الجدل فيما يتعلق بدستورية عمليات خصخصة المرافق العامة، فضلا عن المشاكل المتعلقة بآلية تنفيذ هذه المادة من حيث توزيع الاختصاصات فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

إن محاضر البرلمان اللبناني لهي خير دليل على الجدل القائم لجهة تفسير هذه المادة، إذ أنّ عدداً من النواب اعتمدوا على هذه المادة للطعن في دستورية قانونين مصادق عليهما من قبل البرلمان:

الأول يتعلق بالقانون رقم ٢٢٨ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ المتعلق بتنظيم وتطبيق عمليات الخصخصة. والثاني يتعلق بالقانون رقم ٣٩٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١ الذي بموجبه تسمح الحكومة بمنح ترخيصين للهواتف الخليوية من خلال إجراء مناقصة عامة. أثارت هذه المادة إشكالية أساسية تتعلق بتكيف النظام القانوني لخصخصة المرافق العامة مع الدستور، كذلك، بكيفية توزيع الصلاحيات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تطبيق هذه المادة من الدستور.

قبل البحث في تطابق النظام القانوني للخصخصة والمادة ٨٩ من الدستور من المفضل شرح المبادئ التوجيهية التي أدت إلى وضع هذه المادة. إن الإيديولوجية التي إستند إليها هذا النص، هي إيديولوجية الحرية الاقتصادية الذي بموجبها تمتنع الدولة عن التدخل في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية. فالغرض من المؤسسات هو حرية المواطن. فالمواطنون متساوون في الحقوق، وهذا المفهوم للدولة أدى بالتالي إلى وضع اقتصادي أكثر تحرراً.

^٢ . ادمون رباط، التكوين التاريخي للبنان، الجامعة اللبنانية ١٩٨٢، ص ٥١١ - ٥١٢ .

إن أي قيود قد تفرض على حرية عمل الأفراد يجب أن توضع وفقاً لمستلزمات المحافظة على النظام وضبط الأمن.

يتعيّن بالتالي تنظيم استعمال حرية التجارة والصناعة بالروح نفسها المتبعة في ممارسة الحريات الأخرى.

إن أي تدخل للدولة في المجال الاقتصادي يعتبر استثنائياً، فالقانون وحده بإمكانه إدخال التعديلات على مبدأ الحرية من أجل المصلحة العامة. إن حرية ممارسة التجارة والصناعة هي كغيرها من الحريات ممكن أن تكون محددة من قبل المشرع في حال ارتأى هذا الأخير بان المصلحة العامة تتطلب ذلك^٣. إن الاجتهاد الإداري التقليدي كان مقتضياً فيما يخص تقدير شرعية التدخلات الاقتصادية للأشخاص العموميين، وحدها الظروف الاستثنائية كان بإمكانها إنشاء المرافق العامة للتنافس بطريقة قانونية^٤ مع القطاع الخاص.

إن اعتماد المبادئ الليبرالية لا يعني غياب الدولة، بل على العكس من ذلك فإن تدخل هذه الأخيرة في الاقتصاد يكون بغية:

- تأمين تفوق المصلحة العامة على المصالح الخاصة من خلال منح امتيازات لمدة محددة من الزمن.

- السهر حفاظاً على آليات السوق، ولمكافحة الاحتكارات.

إن الاحتكار يضر بالاقتصاد الحر لأنه يحد من المنافسة و يشكل الكارتيلات، فضلاً عن قدرته على التنافس مع السلطة حتى ولو كانت سلطة الدولة، فالاحتكار يمس بحق الملكية وبحرية التنافس^٥.

هكذا يمكننا فهم المادة ٨٩ من الدستور اللبناني. ثمة مشكلة أخرى كانت موجودة أصلاً في هذه المادة وهي تكمن في كيفية مكافحة إساءة استخدام حق الملكية وحرية تحديد وسائل استثمار المرافق العامة الوطنية، والمدة القصوى لهذه الاستثمارات.

³. Yves Gaudemet, *Le préambule de la Constitution de 1946*, LGDJ, 2007, p. 173.

⁴. CE, 29 mars 1901, Casanova, 1901, recueil Lebon 1901, p. 73, note M. Hauriou.

⁵. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 173.

انطلاقاً من روحية المشرع الدستوري لعام ١٩٢٦، إنّ إمتياز أو إحتكار المرافق العامة يعطي صاحبه سلطة الإساءة إلى حقوق وحرّيات الأفراد. فحيازة مرفق عام يعني وفقاً للتعريف المعطى لها التحدّم بمنافع أو تقديمات أساسية لا يستغنى عنهما لحياة وعمل المواطنين. وهكذا، أصبح من الضروري تنظيم وسائل استثمار ما يسمى بالمرافق العامة، وتحديد المدة القصوى لهذا الاستثمار.

إنّ الخصخصة وبوصفها إجراء جديداً أصبحت مبدأً توجيهياً أساسياً للدولة الحديثة. وهى ذات صلة بسياسات جديدة في الإدارة العامة، لذلك هي تستدعي إعادة انتشار للنشاطات التي كانت سابقاً مناصرة بالدولة. من هنا يظهر الدور الجديد للدولة الحديثة. من الضروري إيجاد بيئة قانونية مواتية للخصخصة، وهذا العمل يستدعي إعادة النظر في الدستور وفي التشريع، والبحث في مواءمتها مع هذه المعطيات الجديدة. اقترح تناول الموضوع من خلال تقسيمه إلى قسمين:

القسم الأول: دستورية عمليات الخصخصة وفقاً لأحكام المادة ٨٩ من الدستور.
القسم الثاني: مسألة توزيع الصلاحيات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق المادة ٨٩ من الدستور.

١

دستورية عمليات الخصخصة وفقاً لأحكام المادة ٨٩ من الدستور

إنّ المادة ٨٩ من الدستور اللبناني تنصّ على ما يلي :

« لا يجوز منح أي امتياز لإستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون خاص و إلى زمن محدود ».

إن المادة ٨٩ من الدستور تعرض مشكلة دستورية عمليات الخصخصة. في الواقع، إن هذه المادة ولدى تحديدها لطرق استغلال الثروات الطبيعية ذات المنفعة العامة عن طريق منح الامتيازات أو الاحتكار لمدة محددة من الزمن، تتعارض والنظام القانوني للخصخصة، الذي يفرض نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص بشكل تام. هذا التناقض يطرح مشكلة قانونية يتوجب حلها وهي تطابق خصخصة المرافق العامة مع الدستور اللبناني.

قبل تقديم الحل لهذا التناقض تجدر الإشارة إلى أن سبب التناقض يكمن في المادة ٨٩ من الدستور نفسها. في الواقع إن هذه المادة ترتبط بالظروف الاقتصادية والسياسية التي كانت سائدة في ذلك الوقت (نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين) حيث كانت الدولة الشرطي (الدولة الحارسة) هي السائدة. هذه الدولة تكفي بتأمين الخدمات الضرورية واللازمة لمعيشة مواطنيها مثل: الأمن، الدفاع والعدل بدون الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الأخرى التي قد يحتاجها المواطنون، والتي تعود إلى كيفية تحسين نوعية حياتهم مثل خدمات التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي و الإسكان.

إن دولة الشرطي (الدولة الحارسة) لا تتدخل في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية. وبالتالي كان نظام الامتيازات آنذاك يتوافق أكثر مع مفهوم الدولة.

إن الخصخصة كمعطى إقتصادي جديد، لم توضع على بساط البحث إلا منذ ثمانينات القرن الماضي كنتيجة لسياسات الاقتصادية الجديدة المتحررة الداعية إلى فك ارتباط الدولة عن النشاطات الاقتصادية. وهكذا، فإن هذا التناقض ينبع من التفاوت الموجود بين نهج الدولة، دولة الشرطي في القرن التاسع عشر من جهة، ودولة التنمية المستدامة في القرن الواحد والعشرين من جهة أخرى. إن الخصخصة بموجب هذه المادة لم تكن مرخصة وكانت تحظر ضمنا التخلي عن الممتلكات العامة^٦. إن ظاهرة تحرير شبكات المرافق العامة التي كانت

⁶. Antoine Aurélien, *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, thèse en droit public, Université de Grenoble (2), 2007, 591 p., p. 167.

مستثمرة على شكل احتكارات جاءت لتتناقض والدساتير الوطنية والسؤال المطروح هو معرفة كيف أن هذا النص الذي لا يزال ساري المفعول يتوافق ومبادئ السوق الحرة^٧.

الدور الجديد للدولة الذي فرض مبدأ الخصخصة، سيؤثر بلا شك على الأحكام الدستورية للدول الحديثة. هذه الدول ستعيد بدورها تعريف النشاطات المندرجة تحت مجال النشاط العام^٨.

من هذا المنطلق، فإن الخصخصة، بإعادة تعريفها لدور الدولة تفرض على القانون الدستوري تحديات جديدة فيما يتعلق بمكانة الدولة في عالم الاقتصاد.

يتوقف على كل دولة حديثة تحديد مدى تدخلها في الاقتصاد، على أن توضح نطاق النشاطات التي تنوى الاحتفاظ بها في القطاع العام والنشاطات التي تتوقع نقلها إلى القطاع الخاص.

وهكذا، فإن الأحكام الدستورية مدعوة إلى التقيد بهذا الإجراء الجديد من خلال إيجاد حلول لهذه المشاكل.

يمكن تخطي مسألة دستورية الخصخصة إذا ما اعتمدنا تفسيراً مرناً يتوافق ونظامنا الاقتصادي الحر المنصوص عليه في مقدمة الدستور اللبناني.

إن المادة ٨٩ من الدستور اللبناني ليست أكثر مخالفة من الفقرة ٩ من مقدمة الدستور الفرنسي بشأن موضوع الخصخصة.

ينص هذا الدستور على أن «كل مال وكل مؤسسة يكتسب طابع الخدمة الوطنية أو الاحتكار يجب أن يصبح ملكية مشتركة».

بالرغم من هذا النص، بحث المجلس الدستوري الفرنسي في العام ١٩٨٦ في دستورية نقل بعض الشركات التي تتمتع بطابع الخدمة الوطنية أو الاحتكار من القطاع العام إلى القطاع الخاص. واعتبر أنه إذ كان من الضروري لبعض المرافق العامة الوطنية أن تتبع مبادئ أو

^٧. المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، الخصخصة رؤية في سبيل موقف سياسي متوازن، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٨.

^٨. رثيف خوري، عقود "بي أو تي" وعقود الخصخصة في القانون المقارن، المنشورات الحقوقية، دراسة مقارنة، صادر، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٢٨.

قواعد ذات قيمة دستورية، فان تحديد النشاطات الأخرى التي يجب أن تكون مصنفة كمرفق عام وطني قد تركت لتقدير المشرع أو للسلطة التنظيمية وفقاً للحالات. نتيجة لذلك إن النشاط المحدد من قبل المشرع في خانة المرفق العام بدوره إقراره في الدستور لا يشكل عائقاً لتحويل هذا النشاط إلى القطاع الخاص^٩.

أعيد تأكيد هذا الرأي في قرارين آخرين للمجلس في العام ١٩٩٦ و ٢٠٠٦^{١٠}. إن المجلس الدستوري الفرنسي، يميز بين فئتين من المرافق العامة: المرافق العامة الدستورية والمرافق العامة الوطنية. وحدها المرافق التي يترتب على وجودها متطلبات دستورية غير قابلة للخصخصة. هذه المرافق العامة هي ووفقاً لمصطلحات المجلس الدستوري، تلك التي لها أساس في الأحكام الدستورية المفروضة بموجب الدستور أو تلك التي وجودها وعملها مفروضان بموجب الدستور^{١١}.

يمكن للمشرع أن يقرر خصخصة شركة كان قد اعترف مسبقاً بان استثمارها يرتدي طابع الخدمة العامة إذا ارتأى أن ما كان له صفة المرفق العام الوطني انتفت عنه هذه الصفة وبإمكانه أيضاً بتّ تأميم شركة ما زال يعتبر أن استثمارها يتصف بطابع المرفق العام الوطني^{١٢}. وهكذا تبنى المجلس الدستوري تفسيراً يحد من نطاق هذه الفقرة من مقدمة دستور الجمهورية الرابعة (الفقرة ٩).

إن موضوع الفقرة ٩ من مقدمة الدستور الفرنسي لا يهدف إلى ترسيخ وجود بعض المرافق العامة أو بعض الاحتكارات بل يمنع المشرع من تحويل الأموال العامة إلى القطاع الخاص^{١٣}.

^٩. Conseil Constitutionnel, décision n° 86-207 du 25 et 26 juin 1986, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1986, p. 65

^{١٠}. Conseil Constitutionnel, décision n° 96-380 du 23 juillet 1996, loi relative à l'entreprise nationale France télécom, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 1996, p. 109 et Conseil Constitutionnel, décision n° 2006-543 du 30 novembre 2006, loi relative au secteur de l'énergie, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 2006 p. 125

^{١١}. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 178

^{١٢}. Gerard Quiot, « Service public national et liberté d'entreprendre » in *Le préambule de la Constitution de 1946, anatomie juridique et contradictions politiques*, PUF, 1996, p. 208.

إن الفقرة ٩ لا تعطي أية ضمانات^{١٤} لوجود المرافق العامة الوطنية. كما انه الإمكان إلغاء هذه المرافق. وذلك عن طريق سحب طابع المرفق العام الوطني عن المال أو المؤسسة المزمع خصصتها^{١٥}. يمكننا الاستنتاج مما تقدّم بأن المجلس الدستوري تحاشى التوسع بتفسير هذه الفقرة من مقدمة الدستور.

على العكس من ذلك، لقد قوض بشكل منهجي نطاقها. إنه لمن الواضح انه لا يريد التدخل في الخيارات الاقتصادية العائدة للدولة والاستناد إلى نص صيغ بطريقة يشوبها الغموض واللبس^{١٦}.

بغية التغلب على مسألة دستورية الخصخصة، على الدستوريين تفسير المادة ٨٩ من الدستور اللبناني بطريقة حازمة ومرنة على غرار المجلس الدستوري الفرنسي. هكذا يمكننا الترحيب بقرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٤ / ٢٠٠٠ الذي صدر بنتيجة للطعن في القانون رقم ٢٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ (قانون متعلق بكيفية تنظيم وتطبيق وتنفيذ عمليات الخصخصة).

في الواقع إن المجلس^{١٧} وبعد تمييزه ما بين المرافق العامة الطبيعية أو الدستورية والمرافق العامة غير الدستورية شدّد على مفهوم الملكية العامة التي يجب أن تعالج بطريقة عملية معتبراً أن المرافق العامة الصناعية والتجارية ليست مرافق عامة بطبيعتها بل بغايتها. فحق الملكية، هو حق مقدس لا يجوز انتهاكه من حيث المبدأ، ويصبح في تطبيقه حقاً اقتصادياً واجتماعياً عليه أن يتمشى على حد سواء مع الطابعين الليبرالي والاجتماعي للجمهورية بدون تغييره^{١٨} أو المساس به. على غرار المجلس الدستوري الفرنسي إن المجلس الدستوري اللبناني لا يريد التدخل في الخيارات الاقتصادية للدولة.

¹³. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 185

¹⁴. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 186

¹⁵. Yves Gaudemet, *op.cit.*, 2007, p. 178

¹⁶. Yves Gaudemet, *op.cit.* 2007, p. 186

¹⁷. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٤ - ٢٠٠٠، *الجريدة الرسمية*، رقم ٢٨ في ٢٩ حزيران، ص ٢٢٢٥.

¹⁸. Marc Franc, *Constitution et Droit Privé*, Economica, 1992, p. 191.

هكذا، فإذا كانت المصلحة العامة تتطلب الانتقال من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فالعملية لا تكون غير دستورية، إذ أن المجلس اعتمد لتشريع الخصخصة على المادة ١٥ من الدستور التي تنصّ على ما يلي:

« الملكية في حمى القانون، فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة، في الأحوال المنصوص عليها في القانون و بعد تعويضه تعويضاً عادلاً».

وإذا كانت المصلحة العامة تشجع انتزاع الملكية وفقاً لأحكام المادة ١٥ من الدستور، فلا شيء بالمقابل يمنع من شرعية عملية الخصخصة.

من خلال التفسير الواسع يمكننا أن نوقّق ما بين عمليات الخصخصة ودستورنا. نستنتج مما تقدم، ان المجلسين الدستوريين في فرنسا ولبنان تفاديا للتفسيرات الموسعة لهاتين المادتين. لا بل اضعفا نطاقهما بشكل منهجي. ومن الواضح أنهما لا يريدان التدخل في الخيارات الاقتصادية لدولتيهما لأن النصوص السابقة جاءت كتابتها غامضة وملتبسة^{١٩}. إن قرارات المجالس الدستورية المشار إليها أعلاه قد شرعت مبدأ الخصخصة وفقاً لشروطين: أولاً لا يمكن خصخصة سوى المرافق العامة غير الدستورية (يعنى المرافق العامة الوطنية) فضلاً عن ذلك وقبل أية عملية خصخصة يجب نزع صفة المرفق العام عن النشاط موضوع الخصخصة.

يمكن إنتقاد هذين القرارين لأنهما لم يحددا المرافق العامة الدستورية. الواقع إن المجلس لم يحدد بطريقة واضحة معايير تحديد المرفق العام الدستوري وذلك بغية الحفاظ على المرافق العامة تاركاً بذلك للحكومات اتخاذ المبادرة وهذا أمر غير مقبول. من هنا يتعين على المجلس الدستوري تحديد هذا المفهوم، على أن يشمل قطاعات البنى الأساسية (مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، الكهرباء، المياه، البريد و الغاز) التي تمثل

¹⁹. Philippe Cossalter, L'alinéa 9, in *Le préambule de la Constitution de 1946*, dir. de Yves Gaudmet, LGDJ, 2008, p. 186.

الأسس الرئيسية للاقتصاد الوطني، والتي يجب أن تؤمنها السلطة الحكومية تحت عنوان الخدمات العامة.^{٢٠}

٢

توزيع الصلاحياتما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بتطبيق المادة ٨٩ من الدستور

بعد تبيان أن الخصخصة لا تتعارض والأحكام الدستورية، هناك سؤال يطرح عن توزيع الاختصاصات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لجهة تطبيق المادة ٨٩ من الدستور. وفقاً للمادة ١٦ من الدستور اللبناني، إن السلطة التشريعية مناطة فقط بمجلس النواب من دون أي منازع.

الاختصاص التشريعي للبرلمان مطلق لا حدود له. إن المجلس النيابي اللبناني يمثل السيادة الوطنية، ويعرب عن الإرادة العامة وبإمكانه التدخل في جميع الميادين. ففي النظام البرلماني يمكن لمجلس النواب القيام بكل الأعمال من دون استثناء ما عدا تحويل رجل إلى امرأة.^{٢١}

ولكن إذا كان نطاق القانون مطلقاً فهذا لا يعني عدم وجود توزيع للصلاحيات ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً للأعراف الدستورية المتبعة منذ إعلان الدستور. وفقاً للمادة ٨٩ من الدستور اللبناني، يتعين على المجلس النيابي منح بموجب قانون- الامتيازات والاحتكارات بغية استغلال ثروة طبيعية في البلد أو خدمة ذات منفعة عامة. ولكن لا يعود له وضع دفاتر شروط عقود الامتياز و الاحتكارات الممنوحة. فهذه من اختصاص السلطة

²⁰. Pierre Espulgas, "Les télécommunications, un nouveau service public constitutionnel à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 23-7, 1996", *Revue administrative*, 1996, p. 512.

²¹. Gérard Conac, François Lechaire, *La constitution de la République française, analyse et commentaire*, Economica, 1979, p. 732.

التنظيمية. في الواقع إنّ القانون يحدد قواعد و/أو المبادئ والضمانات الأساسية. ويتعين على السلطة التنظيمية اتخاذ إجراءات تطبيق القواعد و/أو وضع المبادئ الأساسية موضع التنفيذ^{٢٢}.
بالتالي يتعيّن تفسير المادة ٨٩ من الدستور اللبناني في هذا السياق. أي على البرلمان وضع القواعد العامة المتعلقة بمنح الامتيازات والاحتكارات وخصخصة الخدمات العامة، وعلى السلطة التنظيمية وضع تلك القواعد موضع التنفيذ، وذلك عن طريق وضع دفاتر الشروط، وتوقيع العقود، وإنجاز الخطوات التحضيرية.

هكذا يمكن للبرلمان السماح بعمليات النقل أو بمنح الامتيازات والاحتكارات دونما الحاجة لبتّ في كل عملية نقل أو امتياز أو احتكار على حدة. في الواقع إن الدستور لا يفرض إصدار قانون خاص لكل عملية خصخصة، ولكن بإمكان المجلس النيابي التدخل أكثر في معرض تطبيق المادة ٨٩ من الدستور عند منح الالتزامات والامتيازات والاحتكارات أو عند تحويل ملكية المشاريع العامة. فلا يقتصر على منح الإذن للحكومة بعقد الالتزام أو خصخصة المرفق العام بل أيضاً بتحديد موجبات على هذه السلطة تحد من سلطتها الاستثنائية، وأيضاً عن طريق مراقبته لعملها عن طريق التصديق على دفتر الشروط أو ملخص عنه مثلاً.

وهكذا يمكن الاستنتاج أنّ الامتيازات كافة الممنوحة من قبل البرلمان اللبناني منذ العام ١٩٤٩ كانت ترفق بدفاتر الشروط بدون اعتبار حذف هذا الموجب كالتزام مخالف للدستور اللبناني. إن المجلس النيابي اللبناني يعبر عن إرادة الدولة أو المصلحة العامة وهو مدعو للسهر على حماية الموارد الطبيعية للبلد، والمرافق ذات المنفعة العامة.

لذلك فهو مدعو أكثر فأكثر للتدخل لدى منح الإذن لعمليات نقل الملكية عند تطبيق المادة ٨٩ من الدستور ويمكنه أن يحد من سلطة الحكومة التقديرية عبر الالتزامات التي يمكن أن يفرضها على السلطات التنظيمية. (على سبيل المثال الالتزام بإحالة دفاتر الشروط إلى البرلمان للتصديق عليها). كل ذلك انطلاقاً من مهمته بالحفاظ على ثروات البلاد ومنافعها العامة ومنع التفريط بها كونه المؤتمن عليها لأنه يعكس الإرادة الشعبية والمصلحة العامة للبلاد. وما سيساعد المجلس النيابي في تدخله هذا ذلك أن طريقة التشريع في لبنان تنتمي إلى المدرسة اللاتينية التي تقوم على فكرة معالجة الموضوعات بالإحاطة بجوانبها المختلفة والدخول في

²². Gerard Conac, Francois Lechaire, *op cit.*, 1979, p. 752.

التفصيلات تلافياً لأي لبس أو غموض قد ينشأ فيما بعد. فهو بذلك يختلف عن المدرسة الإنكلوسكسونية القائمة على معالجة المواضيع من خلال فكرة التفويض التشريعي تاركة للسلطة التنفيذية تقرير مصير التفاصيل وما تتطلبه بعض المسائل من مرونة.

على البرلمان اللبناني السهر على حسن سير عمليات الخصخصة. إن الخصخصة ليست في حد ذاتها حلاً. لا يمكن القول انه بمجرد الانتقال الكلي إلى القطاع الخاص ستحل مشاكلنا الاقتصادية بلمحة بصر. على الخصخصة أن تكون جزءاً لا يتجزأ من برنامج إصلاحي إداري اقتصادي. إن البرلمان مدعو إلى اعتماد مفهوم جديد للخصخصة مخالف للنقل الكلي إلى القطاع الخاص. إن بيع الممتلكات العامة والبنى الأساسية الرئيسية الناجمة عن عمليات النقل الكلي في البلدان ذات الاقتصاد المتواضع يضعف دون شك السيادة الوطنية خصوصاً إذا كان رأس المال الأجنبي هو الذي يشتري الممتلكات والبنى الأساسية.

على الدول أن تحدد كيفية توازن الأهداف المتضاربة مثل تحرير البنى العائدة للسوق واعتبارات الأمن الوطني. بعد أن تناولنا دستورية الخصخصة، سؤال مهم يطرح نفسه في ما يتعلّق بالسلطة المختصة بالخصخصة.

أيعزى هذا الاختصاص للسلطة التشريعية أم للسلطة التنفيذية؟

لم تتناول أية مادة في الدستور اللبناني بشكل صريح هذه المسألة كما هي الحال في المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي الذي أعطى هذه الصلاحية للسلطة التشريعية.

يمكن حل هذه المشكلة عبر التفسير الموسع للمادة ١٥ من الدستور اللبناني، التي

تنص على:

« الملكية في حمى القانون، فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة، في الأحوال المنصوص عليها في القانون و بعد تعويضه تعويضاً عادلاً ».

هذه المادة ووفقاً للمجلس الدستوري اللبناني تشمل في حمايتها ليس فقط الملكية الخاصة بل أيضاً الملكية العامة و بالتالي تصبح الملكية العامة في حمى القانون و لا يجوز نزعها إلا بقانون و لأسباب المنفعة العامة.

إن قاعدة التوازي في الأشكال تعني أنّ السلطة المختصة لمصادرة الملكية يجب أن تكون هي نفسها الصالحة للخصخصة. هكذا فقط وبموجب قانون صادر عن المشرع يمكن خصخصة الأموال والشركات العامة.

علينا الآن تحديد تدخل المشرع في مجال الخصخصة. وفقاً للمجلس الدستوري الفرنسي^{٢٣}:

إن السلطة المناطة بالمشرع وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور لتحديد القواعد المتعلقة بنقل ملكية الشركات من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا تمنح المشرع حق التدخل في كل عملية خصخصة فردية.

يكفي المشرع اللبناني أن يحدد مسبقاً لكل قطاع اقتصادي معايير وقواعد وإجراءات النقل لتحويله أو لتبديله إلى القطاع العام، وفيما بعد يتوجب على السلطة التنظيمية أن تضع هذه الإجراءات موضع التنفيذ. وهكذا إذا أردنا خصخصة توزيع الكهرباء أو الهاتف الثابت أو الهاتف الخليوي أو النقل العام أو توزيع المياه، أو مصافي النفط... فلا بد من صدور قانون يختص بكل قطاع في هذه القطاعات ينظم عملية خصصته على حدة ولا يمكن الاستناد إلى قانون ٢٠٠٠/٥/٣١ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها ذلك لأن هذا القانون هو قانون إطار Loi cadre حدد الحدود العامة لعمليات الخصخصة ولم يتطرق للتفاصيل وبالتالي لا يمكن الاستناد إليه لتبرير خصخصة أي مرفق عام بدون صدور قانون خاص.

واقع الحال يدلّ أن نص المادة ٨٩ لم يشهد تطبيقات كثيرة له، وهو لم يُطرح موضع البحث إلا في السنوات الأخيرة عندما تغيّر مفهوم الدولة وتخليها عن بعض مهامها للقطاع الخاص في الشأن الاقتصادي. وبالتالي كان هذا النص مهماً في فترة ما بعد الاستقلال حتى اتفاق الطائف، لأن الدولة قامت في هذه الفترة بشكل عام بدور معاكس لما تفرضه المادة ٨٩ فهي قامت بتأميم عدد من المرافق العامة وليس منحها للقطاع الخاص كما تفترض المادة ٨٩ (مؤسسة كهرباء لبنان، مرفأ بيروت، مصالح المياه، هيئة أوجيرو)^(٢٤).

²³. Conseil constitutionnel, n 96 – 375 du 9 – 4 – 1996, J.O. du 13/4/1996, p. 5730.

كما أن المادة ٨٩ من الدستور تحدّ من التوسع في اتباع طرق إدارة منافع البلاد العامة وثرواتها الطبيعية وهي تضع قيوداً تشريعية ثقيلة وغير مرنة وتحد من خيارات الإدارة^(٢٥). لكن لا بدّ إذا أردنا مواكبة التطورات الحاصلة في دور الدولة تجاه الاقتصاد من تخطي الصعاب الدستورية والقانونية، واللجوء إلى التفسير الموسع المرن لهذا النص أو النصوص المشابهة، وذلك كما فعل المجلس الدستوري الفرنسي تجاه نص المادة ٩ من مقدمة الدستور، وكما فعل أيضاً المجلس الدستوري اللبناني تجاه المادة ٨٩ من الدستور. كما أننا نقترح تعديل نص المادة ٨٩ من الدستور اللبناني باتجاه إجازة عمليات تحويل ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص عبر قانون. كما أنه من الضروري تعديل نص المادة الثانية من قانون ٢٠٠٠/٥/٣١ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها والتي تتضمن تناقضاً واضحاً بين فقرتها الأولى والتي تنص على أسس الخصخصة عبر إيرادها أنه يتم تحويل ملكية المشروع العام أو إدارته إلى القطاع الخاص بقانون ينظم القطاع الاقتصادي المعني بعملية التحويل. ونص الفقرة الثانية من المادة والذي يقول بتحديد المدة القصوى للترخيص الممنوحة للعمل في القطاع وفقاً للأحكام المادة ٨٩ من الدستور.

فما دمنا اعتبرنا أن عملية خصخصة المشاريع العامة دستورية، وبالتالي تحويل الملكية إلى القطاع الخاص دستورياً فلماذا التمسك بضرورة أن يكون الترخيص لمدة زمنية معينة وفقاً للأحكام المادة ٨٩ من الدستور. فلقد وُضع نص المادة ٢ من قانون الخصخصة انطلاقاً من التفسير الضيق للمادة ٨٩ من الدستور وليس انطلاقاً من التفسير المرن. فما دمنا اعتمدنا التفسير المرن الموسع لهذه المادة الدستورية نرى أنه من الأفضل إلغاء نص الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون الخصخصة.

²⁴. Edmond Rabbath, *op.cit.*, p. 311.

^{٢٥}. رفيف خوري، مرجع سابق، ص ٢٨٥.