

قراءة في نص المادة ٨٩ دستور

د. وائل زين

الدساتير الحديثة وهي تكون عادة من صلاحية التشريع المالي العادي^(١). إن الإيديولوجية التي إستند إليها نص المادة ٨٩ من الدستور، هي إيديولوجية الحرية الاقتصادية التي بموجبها تمتنع الدولة عن التدخل في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية. فالغرض من المؤسسات هو حماية حرية المواطن. فالمواطنون متساوون في الحقوق، وهذا المفهوم للدولة أدى بالتالي إلى وضع اقتصادي أكثر تحرراً. إن الدولة الليبرالية كما هي مكرسة في الدستور تقرر للأفراد مجموعة من الحريات، ومن ضمنها حرية الاشتغال بالتجارة والصناعة، وهي لتحقيق هذه الحرية الأخيرة تخلي الساحة للمبادرة الفردية في الميدان الاقتصادي. وبالتالي يصبح أمر تدخل الدولة الليبرالية (في المفهوم الأول والقديم لها كما كان عندما وضع نص المادة ٨٩ من

مقدمة:

ورد في الباب الرابع من الدستور 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 إلتزام أو إمتياز لإستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي إحتكار إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود».

الغاية من إيراد سلسلة المواد هذه تحت عنوان المالية كانت رغبة المشرع الدستوري في الحفاظ على مالية الدولة وتأكيداً على الصلاحية التاريخية لمجلس النواب في المواضيع المالية فتضمن الفصل المتعلق بالمالية هذا عدة مواد ضمنها المادة (٨٩) التي لا توجد عادة في

(١) ادمون رباط، التكوين التاريخي للبنان، الجامعة اللبنانية ١٩٨٢، ص ٥١١ - ٥١٢.

العامّة، خاصّة إذا علمنا أنّ الهيمنة على هذه المرافق العامّة أو ثرواتها الطبيعيّة هي ولا شك سيطرة على حقّ المواطن بالتزود والإنتفاع بما تقدّمه هذه المرافق والثروات من تقديمات وخدمات أساسية ليعيش المواطن بكرامة.

مع التحول بدءاً من أوائل الثمانينيات نحو مشاركة القطاع الخاص في النشاطات العامّة وإدخال المنافسة إلى القطاعات التي كانت تشكل احتكارات للقطاع العام أصبحت عقود الالتزام والامتياز وبصفة عامّة العقود الإداريّة التقليديّة لا تتلاءم مع مطالب الاستثمار في حاجات المجتمع. فلقد تطور مفهوم العقد الإداري وظهرت أنواع عديدة من العقود المتعلّقة بالمرافق والثروات العامّة من غير تلك التي تنص عليها لمادة ٨٩ من الدستور. فظهر الكثير من العقود أهمّها:

- عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، Build, operate and transfer (BOT)

- عقود البناء والتملك والتشغيل، Build, own, operate and transfer (BOOT)

- عقود البناء والتملك والتأجير ونقل الملكية، Build, own, Rent and transfer (BORT)

وفيما بعد ظهرت عقود الخصخصة والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

هذا التطور في مفهوم العقد الإداري لم يعد يتلاءم مع النص المتقدّم للمادة ٨٩ من الدستور. فهذه المادة تحدّد من التوسع في اتباع طرق إدارة منافع البلاد العامّة وثرواتها الطبيعيّة وهي تضع قيوداً تشريعيّة ثقيلة وغير مرنة وتحد من خيارات الإدارة^(٢)

الدستور) في الشأن الاقتصادي أمراً استثنائياً وطارئاً وذلك عندما تقتضي المصلحة العامّة مثل هذا التدخل انطلاقاً من هذا المبدأ الليبرالي فإن القانون كونه يعبر عن إرادة الشعب هو الوحيد المخول بتغيير هذا المبدأ والإجازة بالتالي للدولة التدخل في الميدان الاقتصادي^(٢).

إن أي قيود قد تفرض على حرية عمل الأفراد في الشأن الاقتصادي يجب أن توضع تحت سقف المحافظة على النظام العام والمصلحة العامّة. فمنح الالتزامات والامتيازات لإستغلال ثروة طبيعيّة معينة أو مصلحة ذات منفعة عامّة أو إحتكار ما يعتبر أمراً رئيسياً يبرر تدخل المشتري بقانون وذلك كي يحافظ على موارد ومرافق البلاد من جهة وتغليب المصلحة العامّة على المصالح الشخصية الفردية من جهة ثانية.

بمعنى آخر إن حماية ثروات البلاد ومنافعها العامّة من إستغلال واستئثار فئة أو مجموعة من الناس، يحقق مصلحة عامّة أكيدة تبرر تدخل المشتري من جهة أولى عن طريق تحديد وسائل إستثمار هذه المرافق والثروات الطبيعيّة، (وذلك عبر الالتزامات أو الامتيازات أو الاحتكارات) ومن جهة ثانية عن طريق تحديد فترة زمنية محدودة لاستثمار هذه المرافق والثروات الطبيعيّة.

فنص المادة ٨٩ وضع بهدف محاربة كافة أشكال التعسف في استعمال حقي التملك وحرية المبادرة الفردية من قبل بعض الأفراد تجاه سائر المواطنين الذين قد يحصلون على خدمات هذه الامتيازات أو الالتزامات أو الاحتكارات المتعلّقة بثروات البلاد ومرافقها

(٢) Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie Lepréambule de la constitution de 1946, Anatomie juridiques et Contradictions politiques, PUF, 1996, p. 202.

(٣) (رثيف خوري، عقود البي أو تي وعقود الخصخصة في القانون المقارن، المنشورات الحقوقية صادر ٢٠٠٢، ص ٢٨٥).

قدرته على التنافس مع السلطة حتى ولو كانت سلطة الدولة، فالاحتكار يمس بحق الملكية وبحرية التنافس المكرسين دستورياً.^(٤)

رأى المشرع الدستوري، أن إمتياز أو إلتزام أو إحتكار المرافق العامة وثروات البلد الطبيعية يعطي صاحبه سلطة الإساءة إلى حقوق وحرية الأفراد. فحيازة مرفق عام أو ثروة وطنية يعني التحكم بمنافع أو تقديمات أساسية لا يستغنى عنهما لحياة وعمل المواطنين.

إن ثروات البلاد الطبيعية ومرافقها العامة هي ملك خاص للجماعة والدولة بسائر وكافة أجهزتها مفوضة من الجماعة بإدارة هذا الشأن^(٥) وتحت هذا الإطار يجب فهم المادة ٨٩ المتقدم ذكرها. فالمجلس النيابي عندما يمنح الإلتزامات والامتيازات والاحتكارات المذكورة يفعل ذلك نيابة وبتفويض من الشعب الذي وحده يملك هذه الموارد الطبيعية والمنافع العامة.

فنص المادة ٨٩ من الدستور يحجب صلاحية التصرف بثروات البلد الطبيعية أو بمصالحه العامة أو بالاحتكارات عن السلطة التنفيذية ويعطيها لمجلس النواب. إن هدف المشرع الدستوري من ذلك هو تحميل ممثلي الشعب في المجلس النيابي تبعات أي تصرف في ثروات البلاد أو مصالحها ذات النفع العام لأن ذلك يعتبر من باب إستنزاف موارد الدولة^(٦).

وهكذا، أصبح من الضروري تنظيم وسائل استثمار المرافق العامة وثروات البلد الطبيعية والاحتكارات، وتحديد المدة القصوى لهذا

تطرح صيغة المادة ٨٩ من الدستور صلاحية مجلس النواب في إصدار قانون يجيز للسلطة التنظيمية إبرام العقود الادارية التي تتناول إستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو احتكار في قطاع معين أي بمعنى آخر إلى أي حد يمكن ان يذهب المجلس في صلاحيته هذه وما هي العقود التي لا بد من إجازتها بقانون وفق نص المادة ٨٩ من الدستور (قسم أول) كما أن نص المادة هذه يطرح مسألة مدى الرقابة التي يمكن للمجلس أن يقوم بها في صدد تطبيق المادة ٨٩ (قسم ثان).

قسم أول

الصلاحية التشريعية لمجلس النواب في معرض تطبيق المادة ٨٩ من الدستور

أولاً: خلفية المادة ٨٩ وتفسيرها

إن اعتماد المبادئ الليبرالية في السياسة والاقتصاد كما يستشف من نصوص الدستور اللبناني لا يعني أبداً 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.

- الحفاظ على آليات السوق عبر مكافحة الاحتكارات.

إن الاحتكار يضر بالاقتصاد الحر لأنه يحد من المنافسة ويشكل «الكارتيلات»، بالإضافة إلى

(٤) Yves Gaudemet. L'epreambule de la constitution de 1946, LGDJ, 2007 p173.

(٥) محمد عبد المجيد اسماعيل، القانون العام الاقتصادي والعقد الإداري الدولي الجديد، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠١٠، ص ١١٩.

(٦) أمين صليبا - شرح أحكام الدستور اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب ٢٠١٢، ص ١٠٥ - ١٠٦.

الامتيازات والاحتكارات، ويتعين على السلطة التنظيمية من جهة ثانية وضع تلك القواعد موضع التنفيذ، وذلك عن طريق وضع دفاتر الشروط، وتوقيع العقود، وانجاز الخطوات التحضيرية.

ثانياً: العقود الخاضعة لإجازة المجلس النيابي

السؤال الأساسي الذي يطرح نفسه ما هي هذه العقود التي تتناول الثروات الطبيعية والمرافق العامة والإحتكارات والتي تخضع لإجازة البرلمان.

إن العقود المشمولة بنص المادة ٨٩ هي عقود إدارية عديدة تتناول موارد وثروات البلاد الأساسية وهي تندرج ضمن عقود الامتياز أو الالتزام أو عقود الخصخصة التي ما هي إلا تطوير لعقود الامتياز التقليدية.

بناء عليه يقتضي هنا التمييز بين عقود الامتياز وما شابهها وعقود الخصخصة بمعنى التفرغ عن ملكية المشروع العام.

فلجهة عقود الامتياز، لقد تسنى للاجتهاد الإداري توضيح المسألة فإعتبرت هيئة التشريع والاستشارات «أن الالتزام والامتياز الذي لا يكون موضوعه استغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة كممثل التزام تنفيذ الأشغال العامة أو إلتزام تقديم المواد أو إلتزام تنفيذ خدمات عامة هو مادة تنظيمية غير تشريعية ويكون من اختصاص السلطة التنظيمية التي تمنحه وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الاجراء. بناء عليه فإن الالتزام أو الامتياز الذي يرمي إلى إستغلال

الاستثمار عبر قانون صادر عن المجلس ومن هذه الخلفية ولد نص المادة ٨٩ المتقدم ذكرها. لكن لم يحدد الدستور ما هي ثروات البلاد الطبيعية والمصالح ذات النفع العام والاحتكارات، في هذا الخصوص يمكن الرجوع إلى الفقه الذي يعتبر أن ثروات البلاد الطبيعية هي الموارد الأولية الموجودة في باطن الأرض مثل المياه والذهب والنفط والغاز أما المصالح ذات النفع العام فهي تشمل قطاعات البنى الأساسية (مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية، الكهرباء، النقل البري والجوي والبحري، البريد...) التي تمثل الأسس الرئيسة للاقتصاد الوطني، والتي يجب أن تؤمنها السلطة الحكومية تحت عنوان الخدمات العامة^(٧). أما لجهة الإحتكار فالمقصود به بحسب المجلس الدستوري الفرنسي ذاك الحق الحصري الوحيد الذي يكون لشخص ما على سوق معين مستقل ومتكامل عن غيره من الأسواق (مثل إحتكار شركة كازينو لبنان لسوق ألعاب القمار والميسر في لبنان والممنوح لها بموجب قانون منذ العام ١٩٥٩).

إن المادة ٨٩ من الدستور تفرض الحصول على إجازة من المجلس لمنح إحتكار أو إمتياز على مورد طبيعي أو مصلحة ذات منفعة عامة أو إحتكار وذلك لكل حالة ولا يمكن أن يتم هذا الأمر أبداً بناء على قانون. وفي حال عدم الاستحصال على هذه الإجازة النيابية يعتبر العقد باطلاً بطلانا مطلقاً ويمكن للقاضي أن يثير البطلان لتعلقه بالنظام العام.^(٨)

وبالتالي وبحسب التفسير الفقهي والإجتهادي لهذه المادة يتعين من جهة على المجلس وضع القواعد العامة المتعلقة بمنح

(٧) 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.

(٨) Rita Waked Jaber, Le contrat administratif international, LGDJ, 2013 p 151.

البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة. أما لجهة عقود خصخصة المرافق العامة فإن المادة ٨٩ لم تتطرق لهذا النوع من العقود والسبب في ذلك يعود إلى أن فكرة الخصخصة لم تكن مطروحة عام ١٩٢٦ عام إقرار الدستور. فالخصخصة كمعطى إقتصادي معاصر، لم توضع على بساط البحث إلا منذ ثمانينات القرن الماضي كنتيجة للسياسات الاقتصادية الجديدة المتحررة الداعية إلى فك ارتباط الدولة عن النشاطات الاقتصادية. وبالتالي يطرح السؤال هنا عن مدى دستورية عمليات الخصخصة وحدود صلاحية المشرع فيها.

لقد أكد المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠٠/٤ الصادر في ٢٢/٦/٢٠٠٠ (منشور في الجريدة الرسمية في ٢٩/٦/٢٠٠٠، ص ٢٢٢٥) على دستورية عمليات الخصخصة التي تتم وفقاً للقانون رقم ٢٢٨ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٠.

فقد اعتبر المجلس الدستوري أن تحويل مشروع عام إلى مشروع خاص أو نقل هذا المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يتعارض مع المادة ٨٩ مادام أن هذا التحويل يتم بقانون وفق المادة ١٥ من الدستور ويراعي المبادئ الدستورية الأساسية.

وقد أكد المجلس الدستوري في قراره المذكور على مجموعة من القواعد يقتضي مراعاتها في أي عملية خصخصة وهي:

مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة، هو مادة تشريعية لا يجوز للسلطة التنظيمية أو التنفيذية أن تمنحه إلا بمقتضى إجازة من السلطة التشريعية. أما الامتياز أو الالتزام الذي لا يرمي إلى استغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة فهو مادة تنظيمية يجوز للسلطة التنظيمية أو التنفيذية أن تمنحه وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء»^(٩).

أما لجهة العقود المشابهة لعقود الامتياز مثل عقد الـ BOT فقد إعتبر مجلس شوري الدولة أن عقد الـ BOT يختلف تمام الاختلاف عن إمتياز المرافق العامة ولا يحتاج إلى تصديق السلطة التشريعية ولا يصدر بموجب قانون بل يخضع للأصول المرعية الاجراء بالنسبة للعقود الادارية العادية. وبحسب نفس القرار فإن هذا النوع من العقود لا يعتبر إمتياز مرفق عام بل إمتياز أشغال عامة^(١٠).

على ضوء هذا المعيار فإن عقدي الـ BOT المتعلقين بإنشاء وإستثمار شبكتي الهاتف الخليوي وعقد إحتكار الكازينو وعقود إمتيازات الكهرباء في المناطق وعقد إستثمار الخطوط الجوية منحت بقانون صادر عن مجلس النواب بينما منحت عقود إستثمار البريد وموقف مطار بيروت الدولي ومغارة جعيتا منحت بموجب السلطة التنظيمية أي بمراسيم أو قرارات على إعتبار أنها تصنف كعقود إمتياز أشغال عامة ولا تتضمن استغلال مورد من موارد ثروة

(٩) رأي هيئة التشريع والاستشارات رقم ٢٨٢٤ - ٩٨ تاريخ ٢٢ حزيران ١٩٩٨ منشور في كتاب القاضي أنطوان الناشف، الخصخصة مفهوم جديد لفكرة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٠، ص ٤٥٠. وقد أكد ديوان المحاسبة على نفس الرأي في قرار له بتاريخ ١٧ آذار ١٩٩٩ منشور في التقرير السنوي للديوان للعام ١٩٩٩ - ٢٠٠٠.

(١٠) شوري الدولة قرار رقم ٥٨٥ - ٩٥ تاريخ ٩ - ٥ - ١٩٩٦ منشور في كتاب القاضي الناشف السابق ذكره، ص ٤٠١.

العامّة تتم بناء على هذا القانون وبالتالي فليس من الضروري إصدار قانون خاص يرخّص عقد الخصخصة كما في حالة الامتياز ما دام أن المشرع تدخل بقانون صريح في هذا الإطار وهذا هو رأي الاجتهاد في فرنسا ولبنان.

فبحسب المجلس الدستوري الفرنسي فإنه لا يمكن للسلطة التنظيمية أن تقوم بأي عملية نقل ملكية دون قانون صادر عن مجلس النواب يحدد بشكل واضح شروط وأساليب نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص. كما إعتبر في نفس القرار أنه إذا كانت المادة ٣٤ من الدستور تستلزم تدخل المشرع لنقل ملكية المشروعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص فإنها لا تفرض أن يتم النقل ذاته حالة بحالة بواسطة المجلس، وأنه يكفي أن يضع المشرع قواعد محددة بصورة كافية يقع أمر تطبيقها على السلطات والجهات التي يعينها. ومن ثم لا يجوز للمشرع أن يترك لهذه السلطات والجهات سلطة تقديرية واسعة في التقدير والقرار تخرج عن أي رقابة^(١١).

وقد أكد المجلس الدستوري على رأيه المتقدم في قرار عام ١٩٨٦^(١٢) وأكد في هذا القرار على أن المشرع هو الذي يحدد وقت الخصخصة والمؤسسات المشمولة بها.

في الواقع إن القانون يحدد قواعد و/أو المبادئ والضمانات الأساسية. ويتعين على السلطة التنظيمية اتخاذ إجراءات تطبيق القواعد و/أو وضع المبادئ الأساسية موضع

- حصر الخصخصة في المرافق الإقتصادية وإستبعادها عن المرافق العامة الدستورية، أي المرافق العامة الوطنية الدستورية مثل المرافق العامة ذات الصلة الإدارية (الأمن، العدالة، الصحة، التعليم..).

- يجب أن تتم خصخصة المرافق العامة تحقيقاً للمصلحة العامة ومن خلال قانون ولقاء تعويض.

- يجب أن تصان الملكية العامة وأن ينظر إليها من حيث غايتها باعتبار أن لها وظيفة اجتماعية واقتصادية وذلك في حدود وإطار المصلحة العامة.

- يجب أن تحترم الخصخصة المبادئ ذات القيمة الدستورية ومنها: استمرارية المرفق العام في أداء الخدمة، المساواة بين المنتفعين من خدمات المرفق، حماية وتأمين المنافسة بما يؤمن مصلحة المواطن سواء من حيث كلفة الخدمة أو نوعيتها، وأخيراً حماية المال العام عبر تقييم أصول وممتلكات المشروع العام وفق الأسس المالية والاقتصادية المعتمدة دولياً.

إلا أن السؤال الذي يطرح هنا إلى أي حد يمكن لمجلس النواب أن يتدخل في إبرام عقود الخصخصة؟

بحسب المادة ٢ من قانون تنظيم عمليات الخصخصة فإن تحويل الملكية أو الإدارة يتم بقانون خاص لكل قطاع منوي خصصته فيحدد هذا القانون أسس تحويل ومراقبة المشاريع المخصصة فيستدل من ذلك بأن عقود خصخصة ثروات البلاد الطبيعية ومرافقها

(١١) Conseil constitutionnel, decision n° 81-132 du 12 Janvier 1982, Recueil des decisions du conseil constitutionnel, 1982.

(١٢) Conseil constitutionnel, decision n° 86-207 du 25 et 26 Juin 1986, Recueil des decisions du conseil constitutionnel, 1986.

لهذه المشروعات. وتتم هذه الرقابة داخل المجلس. وتوجد أساليب عديدة لممارسة الرقابة البرلمانية على المشروعات العامة.

أولاً: الرقابة البرلمانية على المشروعات العامة من خلال المناقشات والتقارير

إن أول مظهر حقيقي للرقابة البرلمانية على المشروعات العامة يتم بواسطة لجنة المال والموازنة في مجلس النواب بمناسبة مناقشة مشروع قانون الموازنة، كما يمكن للبرلمان أن يمارس في هذا الإطار نوعاً من الرقابة في أثناء مناقشة تقارير السلطات الرقابية المالية مثل تقارير ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي.

ثانياً: الرقابة البرلمانية بواسطة لجان خاصة بالمشروعات العامة

قد تتم الرقابة البرلمانية بواسطة لجان خاصة بالمشروعات العامة من غير المشروعات التي تعتمد كلياً أو جوهرياً على الدولة في التمويل لأن المشاريع الممولة من الدولة بشكل كامل تخضع للرقابة الخاصة بالميزانية الإدارية للدولة كما أن حساباتها تخضع للمحاسب العام.

وتقوم هذه اللجان الخاصة بفحص الحسابات الختامية والتقارير الخاصة بالمشروع العام الممول والمدار من قبل القطاع الخاص ويجوز للجنة أن تستدعي مديري المشروع وممثلي الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية وذلك لمناقشتهم. وفي نهاية التحقيق تقوم اللجنة بإعداد تقرير يتضمن عرضاً للمعلومات التي حصلت عليها والمقترحات التي توصلت إليها ومن ثم يعرض المشروع على البرلمان لمناقشته وإتخاذ ما يراه مناسباً.

التنفيذ^(١٣). وهكذا يمكن للمجلس السماح بعمليات نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص دونما الحاجة للبت في كل عملية نقل على حدة. في الواقع إن الدستور لا يفرض إصدار قانون خاص لكل عملية خصخصة.

وذهبت هيئة التشريع والاستشارات في نفس الاتجاه ففي قرار صادر عنها بتاريخ ٢٥ تموز ٢٠٠٧ تحت رقم ٥٠٨ (غير منشور) ورد ما يأتي:

إن القانون رقم ٢٢٨ - ٢٠٠٠ الذي هو قانون إطار أوجب أمرين إثنين على المشرع لأجل خصخصة أي قطاع من القطاعات القابلة للخصخصة لا أكثر ولا أقل:

الأمر الأول: وجوب أن يصدر قانون خاص ينظم من نحو أول القطاع الاقتصادي المعني بعملية الخصخصة أي عملية تحويل المشروع العام أو إدارته إلى القطاع الخاص.

الأمر الثاني: وجوب أن يحدد هذا القانون الخاص أسس التحويل بوجهيه كما وأسس مراقبة المشروع عن طريق هيئة رقابية مستقلة تنشأ خصيصاً لهذه الغاية.

وبالتالي فإنه لتخصيص أي مشروع لا بد من إصدار قانون بناء على القانون رقم ٢٢٨ - ٢٠٠٠ يحدد أسس تحويل المشروع إلى القطاع الخاص وطرقه دون حاجة لتدخل المشرع في عقود الخصخصة.

قسم ثان

دور البرلمان الرقابي في تطبيق المادة ٨٩ من الدستور

من الطبيعي أن تخضع المشروعات العامة لرقابة ممثلي الشعب بالنظر إلى ملكية الدولة

(١٣) Gerard Conac, Francois Lechaire, La constitution de la république française, analyse et commentaire, Economica, 1979, p. 752.

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 يقوم إضافة لذلك بتحديد موجبات على هذه السلطة تحد من سلطتها الاستثنائية في توقيع العقد، وأيضاً عن طريق مراقبته لعملها (عن طريق التصديق على دفتر الشروط أو ملخص عنه مثلاً).

إن المجلس النيابي اللبناني يعبر عن إرادة الشعب الذي هو مصدر السلطات 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 المجلس 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 يساعد المجلس النيابي في تدخله هذا هو أن طريقة التشريع في لبنان تنتمي إلى المدرسة اللاتينية التي تقوم على فكرة معالجة الموضوعات بالإحاطة بجوانبها المختلفة والدخول في التفاصيل 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.

ثالثاً: الرقابة البرلمانية بواسطة لجان التحقيق

يمكن أن يمارس البرلمان رقابته على المشروعات العامة من خلال لجان التحقيق. وذلك من أجل الوقوف على الحقيقة بشأن وقائع محددة تكون متعلقة بالمشروعات العامة. وهذه اللجان تملك صلاحية استدعاء من ترى حضوره ويقترن هذا الإجراء بعقوبة في حالة عرقلة نشاطها ومن أشهر اللجان التي شكلت في فرنسا للرقابة والتحقيق في موضوعات خاصة بالمشروعات العامة: اللجنة الخاصة بجهاز الإذاعة والتلفزيون ولجنة التحقيق الخاصة بالشركة الوطنية لسكك الحديد.

رابعاً: الرقابة البرلمانية من خلال تعيين مديري المشروعات العامة

هذا النوع من الرقابة ما زال حديثاً وإعتمد في بعض الدول الأوروبية مثل فرنسا. حيث أعطى تعديل المادة ١٣ من الدستور الفرنسي لعام ٢٠٠٨ الحق للجنة دائمة متخصصة في البرلمان الفرنسي صلاحية الرقابة على قرار السلطة التنظيمية في التعيين في بعض الوظائف بالنظر إلى أهميتها فيما يتعلق بضمان الحقوق والحريات والحياة الاقتصادية والاجتماعية لأبناء الأمة (مثل مدير عام شركة الكهرباء، مدير عام مطارات باريس، مدير عام الشركة الوطنية للسكك الحديدية، رئيس مجلس إدارة شركة البريد، رئيس مجلس إدارة الإذاعة ورئيس مجلس إدارة التلفزيون). فنص تعديل المادة المذكورة على أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتعيين في هذه المناصب إذا كان حاصل الأصوات السلبية في اللجنة تجاه إسم معين يعادل على الأقل ثلاثة أخماس الأصوات الصحيحة.

إضافة إلى أنه بإمكان المجلس النيابي التدخل أكثر في معرض تطبيق المادة ٨٩ من

خاتمة

إن نص المادة ٨٩ من الدستور أصبح متقدماً ولا يواكب التطور الحاصل في نظرية العقود العامة.

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 استثمار منشآت راديو أوريان (أوجيرو))^(١٤).

إننا نرى أنه يقتضي تفسير هذا النص ليواكب التطور الحاصل في مفهوم العقد الإداري مع الحفاظ على روحية النص التي تنحو باتجاه حماية المرافق العامة وثروات البلاد الطبيعية. كما يقتضي الانطلاق من هذا النص لتعزيز وتفعيل الرقابة البرلمانية على عمليات منح الامتيازات والاحتكارات على هذه المرافق والثروات.

كما يقتضي التأمي في دراسة مشروع القانون المطروح على المجلس النيابي المتعلق بتنظيم عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وذلك لرؤية مدى تطابقه مع نص المادة ٨٩ قبل أن يقر بشكل قد يتعارض مع الدستور.