سعادة محافظ مدينة بيروت القاضي زياد شبيب المحترم

الموضوع: هل يحق للبلدية إنشاء مؤسسة عامة تكون خاضعة لوصايتها الإدارية؟

بالإشارة إلى الموضوع أعلاه،

يتمتع المجلس البلدي وفق القانون اللبناني بصلاحيات واسعة في تنفيذ كل مشروع ذي طابعٍ عام أو منفعة عامة في النطاق البلدي وذلك استناداً للمادة ٤٧ من قانون البلديات التي نصّت على أن كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، من اختصاص المجلس البلدي".
ثمّ عددت المادة ٤٩ صلاحيات المجلس البلدي دون أن يكون هذا التعداد على سبيل الحصر، وأجازت المادة ٥٠ للمجلس البلدي أن ينشئ ضمن منطقته أو يدير بالذات أو بالواسطة أو يسهم او يساعد في تنفيذ مشاريع ذات منفعة عامة.

وكذلك فإن قانون اعطاء الامتيازات الصادر بموجب القرار التشريعي رقم ٢٥١١ تاريخ١٩٢٤/٣/٢٠ أجاز للبلديات منح امتيازات المصالح العمومية البلدية بعد ترخيص حكومة الدولة ثمّ تصديق الحكومة على هذه الامتيازات.
يستفاد من المواد المذكورة أن القانون منح البلدية حق اختيار الوسيلة المناسبة لتنفيذ المشاريع ذات المنفعة العامة. فلها أن تختار أسلوب الإدارة المباشرة أو بالواسطة أو بالمساهمة أو بالمساعدة أو بأسلوب الامتياز أو بغيره من الأساليب.
ويبدو من ظاهر هذا النص أنه يتضمن حق إنشاء مؤسسة عامة عندما أجاز للبلدية تحقيق مشاريع المنفعة العامة بالواسطة أي بواسطة جهاز آخر يخول صلاحية تنفيذ هذا المشروع.

والسؤال في حال بالإمكان إنشاء مؤسسات عامة محلية هل يطبّق عليها المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ (النظام العام للمؤسسات العامة)؟ أم تنشأ هذه المؤسسة العامة المرتبطة بالبلدية بموجب قرار مجلس بلدي أو بوسيلة أخرى؟

بالنسبة للسؤال الأول:

مما لا شكّ فيه أن بالإمكان إدارة المصالح البلدية وفق وسيلة المؤسسة العامة، وإن لم يذكر ذلك صراحة بموجب النص، وذلك اعتماداً على مبدأ الإدارة المحلية الحرة بحيث يكون لها أن تختار الوسيلة الإدارية التي تراها مناسبة.

وفي لبنان باستثناء تجربة مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت المرتبطة بمحافظ مدينة بيروت، والمنشأ بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١١٩٨٥ تاريخ ٤/ ٢/ ١٩٦٣ لا يوجد سوابق حول إنشاء مؤسسات عامة مرتبطة حصراً بريس البلدية.

أما في فرنسا، فإن القانون يجيز إنشاء مؤسسة عامة محلية:

Code général des collectivités territoriales:

Article L2221-1: Les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial.

Sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées, soit par application de la loi des 2-17 mars 1791, soit, en ce qui concerne l'exploitation des services publics communaux, en vertu des contrats de concession ou d'affermage.

Article L2221-10 : Les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommées établissement public local, sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée, par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées par un conseil d'administration et un directeur désignés dans les memes conditions sur proposition du maire.

Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article ainsi que les modalités particulières applicables aux régies créées pour l'exploitation de services d'intérêt public à caractère administratif

وقبل إقرار هذا النص العام، توجد قوانين خاصة تجيز إنشاء مؤسسات عامة محلية، وعلى سبيل المثال:

Article L1424-1 Modifié par Loi n°2004-811 du 13 août 2004 - art. 47 JORF 17 août 2004

Il est créé dans chaque département un établissement public, dénommé " service départemental d'incendie et de secours ", qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers, composé dans les conditions prévues à l'article L. 1424-5 et organisé en centres d'incendie et de secours. Il comprend un service de santé et de secours médical.

استناداً لما تقدّم لا يوجد أي مانع قانوني من إنشاء مؤسسة عامة محلية، وهذا ما يحيل إلى السؤال الثاني: هل يخضع إنشاء هذه المؤسسة العامة المحلية للنظام العام للمؤسسات العامة؟

جاء في المادة الأولى من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بموجب المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ : "تخضع لاحكام هذا المرسوم المؤسسات العامة المنشأة والتي ستنشأ بعد تاريخ نفاذه ، وتشمل اشخاص القانون العام المستقلين عن الدولة والبلديات" .
يمكن أن يفسّر هذا النص أنه بمثابة إجازة إنشاء مؤسسة عامة مرتبطة ببلدية ومستقلة عنها. وإن كنا نصطدم بالمادة الثالثة من هذا المرسوم التي تنص على أن يتضمن مرسوم إنشائها: "ربطها حسب طبيعة اعمالها باحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الادراية عليها . ولهذه الغاية تعين الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية الادارية مفوضا للحكومة لدى المؤسسة العامة".
ولكن هذه المادة جرى خرقها عندما أنشئت مؤسسة عامة بناء على المرسوم ٤٥١٧ (مؤسسة المحفوظات الوطنية بموجب المرسوم رقم ١٦٥٢٧ تاريخ ٢٠٠٦/٣/٨) ولم ترتبط بوزارة وإنما أخضعت بموجب المادة ٣ لوصاية رئاسة مجلس الوزراء.
وعليه يمكن إنشاء مؤسسة عامة بلدية بموجب مرسوم مبني على موافقة المجلس البلدي وتكون خاضعة لوصاية رئيس السلطة التنفيذية في البلدية.
ونستدل أيضاً على هذا الجواز من المادة الثانية من قانون تنظيم ديوان المحاسبة التي تنص على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة.
١- ...
٣- المؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

وبالنسبة للسؤال الثاني،
إن ارتباط المؤسسة العامة المحلية بإدارة مشروع يدخل ضمن صلاحيات المجلس البلدي يستوجب حكماً قرار من المجلس البلدي بإنشاء المؤسسة العامة المذكورة، إذ أن هذا المجلس هو من يختار وسيلة الإدارة التي يراها محققة للمنفعة العامة البلدية وذلك عملاً بالمادتين ٤٩ و٥٠ المذكورتين.
وإذا عطفنا هاتين المادتين على قانون اعطاء الامتيازات الصادر بموجب القرار التشريعي رقم ٢٥١١ تاريخ١٩٢٤/٣/٢٠ الذي أجاز للبلديات منح امتيازات المصالح العمومية البلدية بعد ترخيص حكومة الدولة ثمّ تصديق الحكومة على هذه الامتيازات.

يمكن أن نستخلص منها أن بإمكان المجلس البلدي اتخاذ قرار بإنشاء مؤسسة عامة محلية ثمّ يعرض هذا القرار على مصادقة مجلس الوزراء.

استناداً إلى ما تقدّم، نخلص لما يلي:

1- يعود للمجلس البلدي اختيار وسيلة المؤسسة العامة المحلية كأداة لتنفيذ مشاريع تتعلق بالمنفعة العامة.

2- إن إنشاء المؤسسة العامة المحلية المذكورة يتم إما:

- بموجب مرسوم مبني على قرار المجلس البلدي.
- أو بموجب قرار صادر عن المجلس البلدي ويصادق عليه مجلس الوزراء.

هذا ما تبين لي أرفعه إلى سعادتكم لاتخاذ ما ترونه مناسباً

بيروت في ١٧ أيلول ٢٠١٦

وتفضلوا بقبول الاحترام والتقدير

د. عصام إسماعيل