

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية
العمادة

المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه: مشاكل وحلول

رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

اعداد

فرح مهدي الحسيني

لجنة المناقشة

الدكتور فوزات خليل فرحات	الاستاذ المشرف	رئيسا
الدكتور عصام نديم مبارك	استاذ مساعد	عضوا
الدكتور عصام نعمه اسماعيل	استاذ	عضوا

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية
العمادة

المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه: مشاكل وحلول
رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

اعداد

فرح مهدي الحسيني

لجنة المناقشة

الدكتور فوزات خليل فرحات	الاستاذ المشرف	رئيسا
الدكتور عصام نديم مبارك	استاذ مساعد	عضوا
الدكتور عصام نعمه اسماعيل	استاذ	عضوا

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط

كلمة شكر



دائماً تكون كلمات الشكر في غاية الصعوبة عند صياغتها، لأنها تشعرنا دوماً بقصورها وعدم أيفائها حق من يستحقها.

يسرني أن أعبر عن بالغ شكري وامتناني الى الجامعة اللبنانية التي قدّمت لنا الكثير بالرغم من الصعوبات التي تواجهها.

كما اشكر الاستاذ المشرف الدكتور فوزت فرحات التي واكبني خلال سنوات الدراسة وحتى اعداد هذه الرسالة والذي لم يتردد في تبني هذا الموضوع ومعالجته.

واشكر ايضا الدكتور عصام مبارك الذي وجّهني وكان لي شرف الاستعانة بخبرته.

كما أعرب عن امتناني ايضا للدكتور غسان بيضون، المدير العام للاستثمار في وزارة الطاقة الذي كان مدافعا شرسا عن حقوق العاملين في المؤسسات الاستثمارية للمياه والذي بذل ما بوسعه في سبيل تصحيح مسار عمل هذه المؤسسات، فكان نموذجا لمدير من الطراز الرفيع حارب الفساد حتى اليوم الاخير له في وزارة الطاقة والمياه.

واتوجه بالشكر ايضا الى المحامي الاستاذ اليكس قره بجاقيان الذي أشرف على تدريجي في مهنة المحاماة ولم يتردد يوما في منحي الثقة اللازمة في معالجة كافة القضايا التي سلمني اياها والتي اغنت خبرتي عبر هذه السنوات.

كما أعرب عن امتناني وحببي الى اختي ورفيقتي رنا التي كانت دوماً مثلي الاعلى والتي كانت حريصة دوماً على متابعة دراستي وتحقيق طموحي، كما اشكر ايضا اخي ورفيقي علي الذي اجده دوماً في فرحي كما وفي حزني فهو الملجأ عند اشتداد المصاعب.

واخيرا اشكر اصدقائي الذين لم يتوانوا يوما عن دعمي واصرارهم بالشكر كارلا التي عملت دوماً على تشجيعي وعلمتني بأن الوصول الى الغضاء ليس بمستحيل.



إهداء



إلى عائلتي الصغيرة

إلى أمي، ابتسامتي الجميلة، المعطاءة والصبورة
كيف استطعت ان تغرسي الحب في كل مكان وزمان؟

إلى والدي الذي اکتوى بنار هذه المؤسسات وعَبَّر قدره دون انحناء وعلمنا ان
الحياة موقف.

إلى من يطوفون في سمائي ويمنحوني الحب والقوة والامان،
رنا وأروى وعلي.

إلى أجمل ما في هذه الحياة، يسما ويامن

إلى روح جميلة غادرتنا قبل ان يطول اللقاء.

إلى عائلتي الكبيرة التي بحقدھا وأنانيتها علمتنا معنى الحب والعطاء.



المقدمة

تعود معظم التشريعات المرتبطة بقطاعي المياه والصرف الصحي الى عهد الانتداب الفرنسي، الا ان هذه القوانين وبالرغم من كثرتها العددية لم تكن معنية مباشرة بتنظيم قطاع المياه والصرف الصحي. كان اول هذه التشريعات قانون مشاريع جر مياه الشرب عام ١٩٤٣ ومن ثم جاء مرسوم تنظيم التتقيب عن المياه واستعمالها عام ١٩٧٠.^١

لم تظهر المؤسسات العامة فعلا في لبنان الا بعد ان بدأت الدولة باسترداد الامتيازات الممنوحة لبعض الشركات الاجنبية التي كانت مكلفة باستثمار المرافق العامة.

كانت اولى هذه الاستردادات، استرداد امتياز شركة مياه بيروت قبل انتهاء مدته وذلك بموجب قانون صادر عام ١٩٥١. وقد نص هذا الاخير على انشاء مصلحة لمياه بيروت تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري.

بعد هذه الخطوة المهمة قام المشرع بتنظيم مياه الشرب في لبنان عبر انشاء مصالح مستقلة في كافة المحافظات بهدف ادارة واستثمار وتوزيع المياه ضمن كل محافظة.

تندرج المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه ضمن المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي تختلف عن المؤسسات العامة الادارية.

ان الصعوبة التي تعترض الفقه والاجتهاد، تكمن في عدم وجود نص صريح في هذا الموضوع. فجزى التمييز بين هذه المؤسسات والمرافق العامة الادارية وفقا لمعيار مزدوج، يتكون من عنصرين اساسيين، العنصر الاول موضوعي، يتعلّق بطبيعة النشاط الذي يمارسه المرفق العام، فيعتبر المرفق العام صناعيا وتجاريا إذا كان موضوعه القيام بعمليات صناعية او تجارية اي عمليات انتاج ومبادلة، تتوفر فيها امكانية تحقيق الارباح.

اما العنصر الثاني فهو شخصي، ويتعلّق ببنية الادارة في تنظيم وادارة المرفق العام، اذ يعود للادارة ان تستثني المرفق الصناعي والتجاري بطبيعته من نظام المرافق العامة الصناعية او التجارية، اي من نظام القانون الخاص، وتخضعه لنظام القانون الاداري.^٢

^١ عصام اسماعيل، التشريعات المائية والشاركة مع القطاع الخاص، مجلة الحياة النيابية العدد ٦٢ اذار ٢٠٠٧
^٢ ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الاداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى ٢٠١٠، صفحة ٨٥.

فلكي تعتبر المؤسسة العامة صناعية او تجارية، يجب ان تكون الاعمال التي تقوم بها مشابهة لتلك التي تجربها المؤسسات الخاصة، وان تتقاضى بدلا عن الخدمات التي تؤديها، وان يراعى العرف التجاري في ادارتها، ولا يستبعد تحقيق الارباح من وارداتها

تخضع هذه المرافق في الجانب الاكبر من نشاطها لقواعد القانون الخاص، الا ان هذا لا يعني غياب تام لقواعد القانون العام، فهي تبقى صالحة للتطبيق كما لو كانت هناك ضرورة تستدعي ذلك.^٢

ما يميز هذه المؤسسات، خضوعها لنظام يتسم بالمرونة وتحررها من بعض القيود خاصة المتعلقة منها بقواعد المحاسبة العامة.

فانشاء هذه المؤسسات العامة المستقلة يستتبع بالضرورة تأمين الوسائل الخاصة بها من فنية وادارية ومالية، بما يضمن تحقيق المهمة التي من اجلها انشئت وذلك من خلال تأمين التنظيم الاداري الملائم لطبيعة نشاط المؤسسة ونوعه وتأمين الجهاز الاداري والفني المستقل الذي يضمن ما تحتاجه المؤسسة العامة من عناصر بشرية مؤهلة للاضطلاع بأعمالها على أفضل وجه واخيرا تأمين الموارد المالية اللازمة لتسيير المرافق العامة التي تلزم المؤسسة بتحقيقها من خلال الموازنة المستقلة بها.

تتميز المؤسسات الاستثمارية للمياه بالشخصية المعنوية المستقلة والتي تخولها قبول الهبات وحق التقاضي امام القضاء والاستقلال الذاتي بالاضافة الى الاستقلال المالي والاداري الذين يخولها انشاء سلطة تقريرية داخل المؤسسة تخولها اقرار واردات المؤسسة ونفقاتها بالاضافة الى استقلال اجهزتها وانفصالها عن اجهزة الدولة وخضوعها للانظمة والقواعد القانونية الخاصة بها.

الا ان القانون لم يتركها مطلقة اليد بل اخضعها للرقابة الادارية والمتمثلة بوزارة الطاقة والمياه بالاضافة الى رقابة الاجهزة المختصة كديوان المحاسبة والتفتيش المركزي، الهيئة العليا للتأديب، مجلس الخدمة المدنية التي استحدثت رقابته مؤخرا بحيث تم اخضاع مباراة التعيين والتعاقد لدى المؤسسات الاستثمارية للمياه اليه، لجنة تقييم اداء المؤسسة العامة للمياه، النيابة العامة واخيرا رقابة وزارة المالية التي تم الحد منها بعد صدور الانظمة المتعلقة بالمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه.

تتألف هذه المؤسسات من جهاز اداري يتكون من سلطة تقريرية في المؤسسة وتشمل مجلس الادارة، ومن سلطة تنفيذية وتشمل المدير العام والمحاسب ومن جهاز تنفيذي ويشمل المستخدمين والاجراء.

^٢ فوزت فرحات، القانون الاداري العام، الكتاب الاول، ٢٠٠٤ صفحة ٢٥٢.

اختلفت قواعد الاختصاص المتعلقة بهذه المؤسسات تبعا للعلاقة القائمة بينها وبين العاملين لديها والمنتفعين والأشخاص الثالثين.

فعلى صعيد العاملين لا بدّ من التفريق بين الجهاز الإداري الذي أولي القضاء الإداري صلاحية البتّ بكافة النزاعات الناتجة عنه، وبين الجهاز التنفيذي الذي يعاني من عدم استقرار في تحديد المرجع الصالح وذلك بفعل غموض النصوص وعدم حلّ اشكالية تصنيف العاملين في المؤسسات الاستثمارية للمياه. أما على صعيد المنتفعين لا بدّ من معالجة مسألة تضمن العقود المبرمة مع المؤسسة بنودا خارقة لتحديد المرجع المختص للبتّ بالنزاعات القائمة بين المؤسسة الاستثمارية للمياه والمنتفعين منها. وأخيرا على صعيد الأشخاص الثالثين فقد برز تناقض واضح في تحديد المرجع المختصّ، ومن هنا جاءت فكرة ضرورة تحديد طبيعة الضرر الحاصل لتحديد المرجع المختص.

تناولت عدّة مؤلفات ودراسات موضوع المرافق العامة الصناعية والتجارية بشكل عام، وقد اتت هذه الدراسات شاملة ولا تتطرّق لموضوع المؤسسات الاستثمارية للمياه والأنظمة الخاصة بها والمشاكل التي تواجهها، فأنتت شاملة وتدرس الأحكام العامة دون التطرق الى كل مؤسسة منها، كون هذا الامر يتطلب دراسته ليس فقط من الناحية النظرية بل من الناحية التطبيقية ايضا.

لذلك السؤال التي كان لا بدّ من طرحه في ظل الغياب الشبه التام لدراسات حول المؤسسات الاستثمارية للمياه ما هي الطبيعة القانونية لهذه المؤسسات؟ وهل نجحت في تحقيق الاهداف التي من اجلها انشئت؟ وما هي المعوقات التي واجهتها؟ وما هي الحلول المقترحة التي من الممكن ان تساهم في احيائها؟

الهدف من اثاره موضوع المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه هو تصحيح مسار هذه المؤسسات بعد ان عجزت عن تحقيق الغاية التي من اجلها انشئت وذلك من خلال التعمق في نظام هذه المؤسسات وتمييزها عن المرافق العامة الادارية، تسليط الضوء على نظامها القانوني ان لجهة الرقابة المالية والادارية عليها او لجهة قواعد الاختصاص فيما يتعلق بالمنازعات الناشئة عنها، مدى تحقيقها الغاية المرجوة منها كما عدم الاكتفاء بعرض المشاكل بل البحث عن حلول تساهم في تحسين عمل هذه المؤسسات وتفعيل ادائها.

وهذا ما سنحاول الاجابة عنه في دراستنا التي تتكون من بابين اثنتين.

سوف نعرض في الباب الاول النظام القانوني الذي يرفع هذه المؤسسات والممارسة الرقابية عليها على مستوى النصوص كما على مستوى الواقع الفعلي ولن نكتفي بعرض المشاكل التي تواجه هذه المؤسسات بل سننتظر الى الحلول الممكنة في هذا المجال.

اما في الباب الثاني، سوف نتحدث عن المشاكل التي تواجه هذه المؤسسات مع العاملين لديها والمنتفعين والاشخاص الثالثين والتضارب الحاصل في قواعد الاختصاص لهذه الجهة والحلول التي من شأنها تثبيت قواعد الاختصاص لهذه الجهة.

لكن لا بد من ان نبدأ اولاً بعرض في لمحة تمهيدية نشأة هذه المؤسسات والقوانين التي ترعاها.

لمحة تمهيدية:

نشأة المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه والنصوص القانونية التي ترعاها.

ان المؤسسات العامة هي تجسيد للامركزية المرفقية، وهي تعبير عن وسيلة فعالة لادارة المرافق العامة بهدف تحقيق الغايات التي املت الدولة تحقيقها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية المتعددة.

وامام التوسع الهائل في انشاء هذه المؤسسات وشيوع هذه الوسيلة لادارة المرافق العامة، عمدت الحكومة سنة ١٩٥٩، في فترة اتسمت بالاصلاح الاداري واعادة تأهيل الادارات العامة الى اتخاذ خطوة اساسية في حقل تنظيم المؤسسات العامة. فكان صدور المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ الخاص بقانون تنظيم المصالح المستقلة كبداية لتشريع جديد ينظمها ويرعى احكامها.

لكن تطبيق المرسوم الاشتراعي المذكور لم يكن خاليا من الصعوبات التي استدعت تعديل احكامه أكثر من مرة لتأمين التناسق والانسجام فيما بينها. مما اضطر الحكومة سنة ١٩٦٦ وبسبب تعدد النصوص التي ترعى المؤسسات العامة ان تطلب من المجلس النيابي صلاحيات استثنائية تستطيع بموجبها اعادة النظر بجميع النصوص والاحكام العائدة للمؤسسات العامة وتعديلها واكمالها وتنظيمها.

وجاء القانون رقم ٦٦/٧ الصادر بتاريخ ٢٦/١/١٩٦٦ ليفوض الحكومة تعديل واكمال التشريع المتعلق بالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة وذلك بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

عندها اصدرت الحكومة المرسوم رقم ١٩٦٧/٦٤٧٤ تاريخ ١/٢٦/١٩٦٧^٤ الا ان هذا المرسوم لم يحقق الغاية المرجوة منه، ف جاء المرسوم رقم ١٩٧٢/٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢^٥ والمتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة ليحل محله.

وقد جاءت هذه الشرعة الجديدة للمؤسسات العامة بناء على مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٩٧٢/٣٢٧٥ تاريخ ٢٤/٥/١٩٧٢^٦ (المتعلق بانشاء مصالح مستقلة لمياه الشرب وتنظيمها ووضع نظام عام للمؤسسات العامة^٧).

^٤ الجريدة الرسمية، عدد ٣٥، تاريخ النشر، ١٩٥٩/٠٧/٠٤، صفحة ٩٨٠-٩٨٨
^٥ الجريدة الرسمية، عدد ٩، تاريخ النشر، ١٩٦٧/٠١/٣٠، صفحة ٨٠-٨٨.
^٦ الجريدة الرسمية، عدد ١٠٠، تاريخ النشر، ١٩٧٢/١٢/١٤، صفحة ٣-١٤
^٧ محمود عبد المجيد المغربي: "النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقہ والاجتهاد، الجزء الثاني، ١٩٨٤، مطابع دار البلاد في طرابلس، صفحة ٣١

وهنا لا بد من الاشارة الى غياب الرقابة البرلمانية في هذا المجال، فكافة المراسيم غابت عنها المناقشات البرلمانية ودراسات اللجان المختصة والاسباب الكامنة وراء التعديلات القانونية المتلاحقة مع قصر مدة التطبيق لكل قانون.

أولاً-التفريق بين المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه والمؤسسات ذات الصفة الادارية

استبعد المشرع اللبناني في النظام العام للمؤسسات العامة رقم ١٩٧٢/٤٥١٧ التفريق بين نوعي المؤسسات العامة وترك هذه المهمة الى نص انشاء كل مؤسسة.

تعتبر المؤسسات الاستثمارية للمياه من المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهي شبيهة بالمؤسسات العامة الادارية من حيث تكوينها، ولكنها تختلف عنها من حيث القانون الذي يريها.

تخضع هذه المؤسسات للنظام المتعلق بالمؤسسات العامة الادارية من حيث تكوينها وتنظيمها الاداري وبالتالي يطبق عليها المرسوم رقم ٤٥١٧ / ١٩٧٢.

وكذلك من حيث بعض النتائج المترتبة على كونها من اشخاص القانون العام، فيكون لها حق اللجوء الى اساليب القانون العام، والتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة.

اما من حيث القانون الذي يطبق عليها، فالقانون الاداري يستبعد بصورة عامة ليحل محله القانون الخاص، ونتيجة لذلك تحل المحاكم العدلية محل المحاكم الادارية.

ان عبارة المؤسسة العامة الصناعية والتجارية تفيد من جهة عن طبيعة النشاط التجاري او الصناعي الذي تقوم به، والذي يشبه نشاط الافراد، كما تفيد من ناحية اخرى، عن القانون الذي يطبق عليها، اي الخضوع لنظام قانوني مزدوج، يتألف من بعض احكام القانون العام، ومن بعض احكام القانون الخاص^٨.

ولقد اعتمد مجلس شوري الدولة اللبناني طريقة الجمع بين عدة معايير لتمييز المؤسسة العامة التجارية او الصناعية، فاعتبر انه " لكي تعتبر المؤسسة العامة صناعية او تجارية، يجب ان تكون الاعمال التي

^٨ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق، صفحة ١٨٧.

تقوم بها مشابهة لتلك التي تجريها المؤسسات الخاصة، وان تتقاضى بدلا عن الخدمات التي تؤديها، وان يراعى العرف التجاري في ادارتها، ولا يستبعد تحقيق الارباح من وارداتها.⁹

ثانيا-الاسباب الموجبة للقانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠^{١٠} والمتعلق بتنظيم قطاع المياه في لبنان

منذ العام ١٩٩١ ومع انتهاء الحرب برزت ضرورة اعادة النظر بالهيكلية الادارية لهذه المؤسسات نظرا لمقتضيات التطور ومنعا لتشابك الصلاحيات وتأمينا لتلبية سريعة لحاجات المواطنين في مختلف المجالات من شفة وري وصناعة.

ومن اجل ذلك، سبق لمجلس الوزراء أن اتخذ قرارا رقم ٨ تاريخ ٧/٣/١٩٩٤ وقرارات لاحقة بينها القرار رقم ١ تاريخ ٢٠/٦/١٩٩٤، الذي قضى بتكليف وزارة الاصلاح الاداري اعادة النظر في هيكليات الادارات العامة لجعلها أكثر مجارة ومتابعة لحركة التطور واكثر تلبية للمرافق العامة التي تتولاها، لذلك قام فريق من الوزارة المذكورة وبالتعاون مع موظفي وزارة الموارد المائية والكهربائية بالاطلاع على هذه المهمة وكانت منطلقا لوضع تصور جديد لأهداف ومهام وصلاحيات وهيكليات الوحدات التي تتشكل منها وزارة الموارد المائية والكهربائية أو الهيئات المرتبطة بها.

لذا جاء هذا التصور يحمل جديدا بارزا على صعيدين مركزيين:

الأول: تقاسم أو توزيع العمل بين وزارة الموارد المائية والكهربائية والمؤسسات العامة المرتبطة بها بحيث يقتصر دور الوزارة على الاشراف ورسم السياسة العامة في حل المياه والكهرباء والاطلاع على تنفيذ المشاريع الكبرى على ان تتكفل المؤسسات المذكورة التي حولت الى مؤسسات استثمارية للمياه بتدبير باقي الشؤون على كل صعيد (تقرير، تنفيذ، صيانة...)

الثاني: اعادة النظر في هيكلية الوزارة والمؤسسات الاستثمارية للمياه التابعة لها بحيث تأتي هذه الهيكليات ملائمة لتحقيق الاهداف وللدور المرسوم.

⁹قرار شورى رقم ٥٤، تاريخ ١١/٩/١٩٩٤، م.ق.١.١٩٩٦، صفحة ٥٧
قرار شورى رقم ٢٨٩، تاريخ ٢/٤/٢٠٠٠، م.ق.١ العدد ١٥-٢٠٠٣، صفحة ٥٦٠.
^{١٠} الجريدة الرسمية عدد، ٢٥، تاريخ النشر ٠٨/٠٦/٢٠٠٠، صفحة: ١٩٤٩-١٩٥١

بعدها جاء القانون رقم ٢٢١ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه ليحدد مهام هذه المؤسسات واختصاصها ليشمل:

أ - درس وتنفيذ واستثمار وصيانة وتجديد المشاريع المائية لتوزيع مياه الشفة والري وجمع ومعالجة وتصريف المياه المبتذلة وفقاً للمخطط التوجيهي العام للمياه والصرف الصحي أو لموافقة مسبقة من الوزارة على إستعمال مصادر المياه العمومية او على مواقع محطات تنقية المياه المبتذلة او المصببات الجديدة لتصريف المياه المبتذلة.

اضاف هذه القانون مهمة معالجة وتصريف المياه المبتذلة الى مهام المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه التي تعتبر من صلاحية البلديات بالرغم من العجز الواقعة فيه وعدم قدرتها لغاية الان على ممارسة ابسط صلاحياتها وهي توزيع مياه الشفة على الاراضي اللبنانية.

ب - اقتراح تعرفات لخدمات مياه الشفة والري وتصريف المياه المبتذلة على أن تؤخذ بالإعتبار الاوضاع الإجتماعية والاقتصادية العامة.

وهنا لا بد من الإشارة الى ان هذا الامر يتعارض مع مفهوم المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه الذي يقوم على استثمار الموارد الطبيعية من اجل انتاج خدمة بتكلفة معينة، وبالتالي يجب تحديد تعرفتها بمستوى يسمح لها باستردادها مع هامش معقول من الربح يسمح لها بتجديد بناها، وانشاءاتها وتجهيزاتها وتعزيز مواردها الطبيعية.

ج - مراقبة نوعية مياه الشرب والري الموزعة ونوعية المياه المبتذلة عند المصببات ومخارج محطات التنقية.^{١١}

ومن ثم جاء المرسوم رقم ٨١٢٢ الصادر في ٢٠٠٢/٧/٣^{١٢} والمتعلق بتحديد بعض دقائق تطبيق القانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ ليدمج المصالح المستقلة والمشاريع واللجان القائمة حالياً بادرارة وإستثمار مياه الشفة والري، في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه المنشأة بموجب القانون رقم ٢٢١ وتعديلاته، تبعا لنطاق إستثمار وإختصاص كل منها.

وما يستتبع ذلك من تغيير في وضع المدراء والمستخدمين.

^{١١} المادة ٢ من القانون رقم ٢٢١ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه، الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩.
^{١٢} الجريدة الرسمية، عدد ٤٠، تاريخ النشر، ٢٠٠٢/٧/١١، صفحة ٤٩٩١-٤٩٩٠.

ان هذا القانون شكل خطوة باتجاه معاكس فقد جاء ليحد من مبدأ اللامركزية الادارية الذي يشكل اساس قيام المؤسسات العامة وذلك من خلال دمج المصالح بمؤسسات مركزية.

وان عملية الدمج اوجبت انتقال حقوق والتزامات المصالح الى المؤسسات فلم تتوصل لحد الان الى تحديد الوضعية المالية الناتجة عن الدمج، كما لم يتم ملء الشواغر فيها ويتم تسييرها حاليا بواسطة يد عاملة غير كفوءة وغير مؤهلة وغير مستقرة.

كما نتجت عنه انظمة مالية وانظمة متعلقة بالمستخدمين غير قابلة للتطبيق في الوضع الحالي نظرا للعجز الواقعة فيه هذه المؤسسات.

الباب الاول: ضعف الجهاز الرقابي

تعاني المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه من مشكلات حادة تحد من كفاءتها بالشكل والمضمون مما يؤدي الى عجزها عن تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين.

وبالتالي ان مصادر الخلل او نقاط الضعف في الاداء الحالي لهذه المؤسسات يكمن في مكونات الهياكل التنظيمية لها والمتجسدة في الموارد البشرية، طرق واساليب العمل، تصميم ورسم الهياكل التنظيمية بالاضافة الى عدم وضوح النصوص القانونية والتنظيمية.

يضاف الى ذلك ان الانحراف الاداري الناتج عن غياب اجهزة الرقابة والمتمثلة برقابة ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب ومجلس الخدمة المدنية والنيابة العامة المالية ووزارة المالية، ادى الى ظهور انحرافات اخذت اشكالا مختلفة كالرشوة، الفساد، المحسوبية، والاختلاس.^{١٣}

لتسليط الضوء على المشاكل التي تواجه المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه لا بد لنا من معرفة النظام القانوني الذي يرقى هذه المؤسسات بالاضافة الى انواع الرقابات الممارسة عليها والمشاكل التي تواجهها وكيفية تصحيح ادائها.

الفصل الاول: نظام قانوني هجين

تتميز المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه من ناحية النصوص بالشخصية المعنوية والتي تخولها قبول الهبات وحق التقاضي امام القضاء والاستقلال الذاتي بالاضافة الى الاستقلال المالي والاداري الذين يخولها انشاء سلطة تقريرية داخل المؤسسة يخولها اقرار واردات المؤسسة ونفقاتها بالاضافة الى استقلال اجهزتها وانفصالها عن اجهزة الدولة وخضوعها للانظمة والقواعد القانونية الخاصة بها.

الا ان الممارسة الفعلية في هذه المؤسسات اثبتت عكس ذلك، وبسبب تدخلات سلطة الوصاية التي حرمت المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه من ممارسة الامتيازات الناشئة عن تمتعها بالشخصية المعنوي

^{١٣} كامل بربر، الادارة العامة في لبنان، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤ صفحة ١٨٠.

والاستقلال المالي والاداري. وهنا لا بد من الاشارة الى وان وزير الوصاية يمارس رقابته داخل هذه المؤسسات بواسطة مفوض الحكومة الذي يتولى ابلاغه المقررات الخاضعة لتصديقه.

ومن هنا ضرورة التطرق الى مفهوم الشخصية المعنوية والنتائج المترتبة عنها من حيث النصوص والواقع الفعلي (المبحث الاول) ومن ثم الانتقال الى البحث بالواقع الاستقلالي الغير موجود وذلك بفعل وصاية ادارية متسلطة والدور الخجول الذي يلعبه مفوض الحكومة فيها (المبحث الثاني).

المبحث الاول: شخصية معنوية صورية.

تتميز المؤسسات الاستثمارية للمياه من ناحية النصوص بتمتعها بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري. ومن النتائج المترتبة عنها قبول الهبات مباشرة، حق التقاضي، الذمة المالية المستقلة، والاستقلال المالي والاداري.

الا ان الممارسة الفعلية اثبتت عكس ذلك، فبدا واضحا تحكّم سلطة الوصاية بكافة مقررات المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه ومنعها من ممارسة اهدافها وهذا ما أثر سلبا على عملها وجعلها رهينة لسلطة وزير الطاقة والمياه، وذلك بفعل بعض الثغرات في النصوص القانونية التي ترعاها.

الفقرة الاولى: على مستوى النصوص

اولا: مفهوم الشخصية المعنوية

يقصد بالشخصية المعنوية في نظر القانون القدرة والاهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. والشخص المعنوي هو عبارة عن جماعة او هيئة يعاملها القانون معاملة الشخص الحقيقي، فيعترف لها بمثل اهليته فيصبح في بمقدورها التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات.^{١٤}

ولكي تكون لهذه المؤسسات مقومات الذاتية والاستقلال لا بد ان تمنح الشخصية المعنوية.

فهي عنصر مشترك بين كل المؤسسات العامة وسائر اشخاص القانون العام على اختلافها.

^{١٤} محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧، صفحة ١٩.

فحولها يتمحور كل النظام القانوني لهذه المؤسسات ومنها تتبثق كل الخصائص والمميزات التي تتمتع بها المؤسسة العامة والتي ترافقها منذ لحظة انشائها ولغاية لحظة الغائها.

ان الشخصية المعنوية تمنح مبدئياً بقانون، اي بنص تشريعي صريح وهي لا تفترض افتراضاً فمجل القوانين والنصوص المتعلقة بالمؤسسات العامة تتضمن التأكيد صراحة على منحها الشخصية المعنوية.

وقد اعتبر ديوان المحاسبة في إطار ابداء رأيه حول اعطاء مجلس الوزراء صلاحية انشاء المؤسسات العامة، وجوب ابقاء هذه الصلاحية للمجلس النيابي لأن انشاء المؤسسة ينتج عنه منح شخصية معنوية لمؤسسة مستقلة عن الدولة وإعطاء هذه المؤسسة صلاحية تنفيذ مرفق عام وترتيب التزامات كعقد صفقات ودفع أجور.

كما قضى بضرورة إلزام المؤسسة في نص انشائها بوضع انظمتها ضمن مهل معينة وترتيب مسؤوليات على عدم التقيد بذلك.

وشدّد ديوان المحاسبة على اهمية هذه الشخصية المعنوية بحيث اعتبر ان استعمال عبارة "الربط" بإحدى الوزارات قد يحمل على الاعتقاد بأن المؤسسة العامة تشكل جزءاً من الوزارة، لأن الربط لغوياً يعني الارتباط العضوي وتشكيل الجزء قسماً من الكل، ومن الأفضل استبدال كلمة الربط بعبارة الاخضاع لرقابة إحدى الوزارات.^{١٥}

فقد نصّت المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١٥٠ على ما يلي:

"لا تنشأ المصالح (المرافق) سواء كانت تابعة للدولة والبلديات الا بقانون يحدد مهمة المصلحة ومدتها عند الاقتضاء ويهيء لها الوسائل الفنية والادارية والمالية اللازمة لاتمام هذه المهمة."^{١٦}

"تعتبر مؤسسات عامة، بمقتضى احكام هذا المرسوم، المؤسسات العامة التي تولي مرفقا عاما وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري."^{١٧}

^{١٥} رأي استشاري ديوان المحاسبة رقم ٢٠٠١/١١٨ الاجتهادات والآراء الاستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان.

www.coa.gov.lb

^{١٦} المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢

^{١٧} المادة الثانية من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ والمتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة

وهذا هو بالضبط التعريف الذي نجده في النصوص العائدة لانشاء معظم المؤسسات العامة في لبنان، مثل مصلحة كهرباء لبنان، ومصلحة مياه بيروت، والجامعة اللبنانية، ومجلس الانماء والاعمار، ومصرف لبنان، والمؤسسة العامة للاسكان وغيرها.

الا انه وفي المقابل، يمكن ان تنشأ ضمناً، انطلاقاً من صفة المؤسسة وتمتعها بالاستقلال الاداري والمالي في اعمالها، ان لجهة التعاقد مع الغير ام لجهة التقرير والتنفيذ في الشؤون الادارية والمالية دون الرجوع الى السلطة المركزية الاعلى وفقاً لما تقضي به اصول النظام التسلسلي المعتمد في تنظيم الادارات العامة للدولة.

اما بالنسبة لموقف القضاء اللبناني فقد قرر انه إذا كان الاجتهاد يعتبر في بعض الحالات ان بعض المؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية حتى في غياب النص الصريح بذلك، فلانه يكون قد وجد ان مجمل النصوص المتعلقة بهذه المؤسسات تتطوي فعلاً على كل مقومات وميزات الشخصية المعنوية، كالحق بقبول الهبات مباشرة وحق التقاضي امام القضاء، والاستقلال الذاتي. وفي ذلك ما يعبر عن نية صريحة للمشترع في اعطاء هذه المؤسسات العامة المتمتعة حكماً بالشخصية المعنوية.

في حين انه بالمقابل اعتبر انه وان كانت مؤسسة ما تتمتع باستقلال اداري ومالي ولكنها لا تملك حق التقرير والتصرف بادارتها بحرية وبطريقة منفردة عن الادارات العامة للدولة، فانها لا تكون لها، الشخصية المعنوية ولا يمكن بالتالي مداعاتها مباشرة امام القضاء بل يجب ان يتم ذلك بوجه الدولة على اعتبار ان هذه المؤسسة تكون في مثل هذه الحال ادارة من ادارتها.

ان عنصر الشخصية المعنوية هو الرأس والاساس في هيكلية نشاط المؤسسة العامة.^{١٨}

وبالعودة الى المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه نجد ان المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢١ الصادر في ٢٩/٥/٢٠٠٠ والمعدلة بموجب القانون رقم ٢٤١ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠^{١٩} والمتعلق بتنظيم قطاع المياه قد نصت بشكل واضح وصريح على تمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري.

”تنشأ المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه المبينة اسمائها ومراكزها كما يلي:

^{١٨} يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الاداري، الجزء الثاني، ادارة المرافق العامة، المؤسسات العامة وعقود الامتياز، ١٩٩٩، صفحة ٨٨.

^{١٩} الجريدة الرسمية عدد ٣٥، تاريخ النشر، ١٤/٠٨/٢٠٠٠، صفحة، ٣١٩٥

- مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان ومركزها مدينة بيروت.
- مؤسسة مياه لبنان الشمالي ومركزها مدينة طرابلس.
- مؤسسة مياه البقاع ومركزها زحلة.
- مؤسسة مياه لبنان الجنوبي ومركزها مدينة صيدا.

تتمتع المؤسسات المذكورة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، ويحدد نطاق استثمارها وفقا للخريطة المرفقة بهذا القانون."

ان وجود هذه المؤسسات كان نتيجة لضرورات سياسية او اقتصادية او عملية دفعت الدولة الى انشائها.

ثانيا: اركان الشخصية المعنوية

يترتب على منح هذه المؤسسات الشخصية المعنوية نتائج قانونية عديدة أبرزها قبول التبرعات مباشرة وحق التقاضي والذمة المالية المستقلة والاستقلالين المالي والاداري.

١. قبول التبرعات مباشرة

ان منح الشخصية المعنوية لهذه المؤسسات يؤهلها لقبول التبرعات التي تأتيها عن طريق الهبة او الوصية، رأسا وبدون وسيط، وإذا كان يجوز للمرفق العام الذي لا يتمتع بالشخصية المعنوية، ان يقبل الهبات والتبرعات، فلا يتم ذلك الا بواسطة الجماعة التي ينتمي اليها، بينما يقبلها المرفق العام الذي منح الشخصية المعنوية مباشرة، وغالبا ما تفرض في نظامه الخاص، موافقة سلطة الوصاية على ذلك.

وتخضع لتصديق سلطة الوصاية مقررات مجلس الادارة المتعلقة بقبول الهبات والتبرعات.^{٢٠}

^{٢٠} المادة ١٥ النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع، مرسوم ١٤٥٩٨/٢٠٠٥. الجريدة الرسمية عدد ٢٧، تاريخ النشر ٢٣/٠٦/٢٠٠٥، صفحة: ٢٥٠٢-٢٥٠٩.

وفي هذا الإطار تم قبول هبة من اليونسف لصالح المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه واعفاؤها من الضرائب والرسوم المتوجبة كافة بما فيها الضريبة على القيمة المضافة والحد الأدنى للرسم الجمركي بموجب المرسوم رقم ٩٦٢ تاريخ ١٣/١١/٢٠١٤^{٢١}

٢. حق التقاضي.

تمثل هذه المؤسسات امام القضاء كمدعية او كمدعى عليها، للدفاع عن حقوقها.

فهي تملك حق التقاضي والمصالحة، ولها ان تطالب بحقوقها امام القضاء حتى بوجه الدولة. وقد قضى مجلس شورى الدولة بأن التمتع بالشخصية المعنوية المستقلة يولي صاحبه الصفة للمدعاة والمقاضاة امام القضاء للمطالبة بالحقوق او لتحمل الواجبات والالتزامات المتأتية عن اعماله وتصرفاته عند الاقتضاء. وفي هذا الإطار اعتبر بأن مصلحة مياه صيدا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة الامر الذي ينفي صفة الدولة للمقاضاة.^{٢٢}

يتولى رئيس مجلس الادارة/المدير العام تمثيل المؤسسة العامة امام القضاء.

فقد اجيز للمؤسسة، تأميناً للدفاع عن مصالحها امام المحاكم كافة، ان تتعاقد مع محام او أكثر، لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.

كما اجيز لمجلس ادارة المؤسسة تكليف محام او أكثر من المحامين المشهود لهم بالخبرة والكفاءة، بدعوى تتسم بأهمية بالغة، وذلك لقاء بدلات اتعاب يحدد مقدارها وآلية دفعها في العقد.

الا انه تمّ اخضاع جميع عقود الوكالة، بين المؤسسة والمحامين، لتصديق سلطة الوصاية.^{٢٣}

وهنا لا بدّ من الاشارة الى انه اذ لم يكن لادارة من الادارات العامة، وان كانت تتمتع باستقلال مالي واداري، سلطة التقرير والتصرف بارادتها المستقلة وبحرية منفردة، فانه لا يمكن مداعاتها مباشرة بل يجب مداعة الدولة بشخص الوزارة الملحقة بها.

^{٢١} الجريدة الرسمية عدد ٥٠ تاريخ النشر ٢٠/١١/٢٠١٤، صفحة ٤٥٢٨-٤٥٢٩.

^{٢٢} قرار شورى رقم ١٩٩٥/٨٠٥، تاريخ ١٥/٦/١٩٩٥، م.ق.ا رقم ١٩٩٦/٩ ص ٦١٧-٦١٨.

^{٢٣} المادة ١٨ النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع، مرسوم ٢٠٠٥/١٤٥٩٨

وهذا ما لا ينطبق على المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه، فقد اعتبر مجلس شورى الدولة ان مصلحة مياه المتن هي مؤسسة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن الدولة ويقتضي بالتالي اخراج الدولة من المحاكمة.^{٢٤}

٣. الذمة المالية المستقلة

الذمة المالية المستقلة للمؤسسة العامة تأتي كنتيجة مباشرة لقبول التبرعات، فالاموال التي تؤول اليها، او التي تكتسبها فيما بعد تؤلف ذمتها المالية او ممتلكاتها الخاصة.

وبالرغم من تمتعها بالذمة المالية المستقلة الا ان التعريفات واسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة اخضعت لتصديق سلطة الوصاية.^{٢٥} تفصل هذه البدلات عند الحاجة وتحدد تعرفتها بموجب لائحة سنوية يقرها مجلس الادارة وتصدق من قبل هذه الاخيرة ايضا.^{٢٦} وهذا ما جعلها غير قادرة على تحقيق الهدف الذي من اجله انشئت وهو تحقيق الارباح.

كما وتصدر المؤسسة فواتير ببدلات الاشتراكات ومتماتها المتوجبة على المشتركين مرة في السنة، ويمكن تقسيط هذه المستحقات على عدة اقساط بقرار من المجلس وبعد مصادقة سلطة الوصاية.^{٢٧}

ان كل هذه الامور من شأنها ان تحدّ من شخصيتها المعنوية واستقلالها المالي والاداري.

فقد اجيز مؤخرا للمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه الخاضعة لوصاية وزارة الطاقة والمياه، فتح حسابات خاصة باسمها في المصارف الخاصة، حصرا لايداع الاموال المجيبة من الاشتراكات تمهيدا لتحويلها تلقائيا الى مصرف لبنان في مهلة لا تتعدى الاسبوع وليس لاجراء اي دفعات او تحويلات منه سوى لمصرف لبنان.^{٢٨}

^{٢٤} قرار شورى رقم ٤١٠ تاريخ ١٣/٤/٢٠٠٦. www.legallaw.ul.edu.lb

^{٢٥} المادة ١٥ النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع، مرسوم ١٤٥٩٨/٢٠٠٥

^{٢٦} المادة ٧١ من نظام استثمار مؤسسة مياه البقاع ٢٠٠٥/١٤٥٩٩ الجريدة الرسمية عدد ٢٧، تاريخ النشر ٢٣

٢٠٠٥/٠٦، صفحة: ٢٥٠٩-٢٥٣٣

^{٢٧} المادة ٢١ من نظام استثمار مؤسسة مياه البقاع ١٤٥٩٩/٢٠٠٥

^{٢٨} المادة ١ من القانون رقم ٤٣ الصادر في ٤/٤/٢٠١٧، عدد الجريدة الرسمية ١٦، تاريخ النشر ٠٦/٤/٢٠١٧، صفحة

١٧١٦-١٧١٥

وهنا لا بدّ من الإشارة الى ضرورة اصدار قانون يجيز لهذه المؤسسات فتح حسابات خاصة باسمها في المصارف الخاصة وذلك تفعيلا لاستقلالها المالي في هذا المجال.

٤. الاستقلال المالي والاداري

نصت المادة الثالثة من القانون رقم ٢٢١ الصادر في ٢٩/٥/٢٠٠٠ والمعدلة بموجب القانون رقم ٢٤١/٢٠٠٠ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه بشكل واضح وصريح على تمتع هذه المؤسسات بالاستقلال المالي والاداري.

فالاستقلال المالي للمؤسسة يعني انشاء سلطة تقريرية في داخل هذه المؤسسة يكون لها حق اقرار كل واردات المؤسسة ونفقاتها او اجزاء منها، وبذلك تسحب وارداتها، ونفقاتها او جزء منها من موازنة الدولة العامة، او لا تلحق بها ويترك لها التصرف بالفائض من الواردات التي تحققها، ويكون لها محاسبة وموازنة مستقلين عن محاسبة الدولة وموازنتها. فلا يصوت المجلس النيابي على هذه الموازنة بل السلطة التقريرية لديها.

والى جانب الاستقلال المالي للمؤسسة هنالك الاستقلال الاداري الذي يعني استقلال اجهزتها وانفصالها عن اجهزة الدولة، وخضوع هذه الاجهزة للانظمة والقواعد القانونية الخاصة بها.

وقد اعتبر ديوان المحاسبة في هذا السياق بأن الوزير يعتبر الرئيس المباشر لجميع موظفي ادارته غير ان ذلك لا يصح بالنسبة للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التي تتمتع بالاستقلال المالي والاداري وتنعّم بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة.

وبأن مصلحة مياه بيروت تعتبر مصلحة مستقلة وتخضع لاحكام المرسوم رقم ٧٤٦٤ تاريخ ١٩٦٧/١/٢٦ (النظام العام للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة) وتتمتع بالاستقلال الاداري والمالي والشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة.

وزير الموارد المائية والكهربائية بمقتضى النظام المذكور يمارس سلطة الوصاية فقط على المصلحة المذكورة وسلطته هذه نص عليها القانون بطريقة الحصر ولا يجوز ان يتعدها.^{٢٩}

^{٢٩} رأي استشاري رقم ١٩٧١/٢٠٢، الاجتهادات والاراء الاستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان، www.coa.gov.lb

لكن في الواقع ان الاستقلال الذاتي الذي يمنحه القانون للمؤسسات العامة، هو غير كامل، اذ يحد منه تدخل الدولة بممارسة عدد من الرقابات عليها ولا سيما تدخلها في مجال ممارستها سلطة الوصاية وتعيين اعضاء مجلس الادارة والمدير العام، ووضع نظامها وتحديد ملاكاتها.

من الناحية النظرية ان الارتباط والتلازم بين الاستقلال المالي والاداري والشخصية المعنوية لا يفترض حكما. ويعود للسلطة المختصة ان تمنح أحد اجهزتها الشخصية المعنوية دون الاستقلال مالي والاداري، وبالعكس يمكن اعطاء هذا الاستقلال لاحد الاجهزة، دون ان يمنح الشخصية المعنوية.

اما من الناحية العملية ان منح الشخصية المعنوية لمؤسسة عامة دون اعطائها الاستقلال المالي والاداري يشكل خدعة او تفريفا فعليا لمضمون الشخصية المعنوية من نتائجها القانونية.^{٣٠}

ان هذا الاستقلال يستتبع حكما تأمين التنظيم الاداري الملائم لطبيعة نشاط المؤسسة ونوعه، ومن ذلك ايضا تأمين الجهاز الاداري والفني المستقل الذي يضمن ما تحتاجه المؤسسة العامة من عناصر بشرية مؤهلة للاطلاع بأعمالها على أفضل وجه، ومن ذلك اخيرا تأمين الموارد المالية اللازمة لتسيير المرافق العامة التي تلتزم المؤسسة بتحقيقها من خلال الموازنة المستقلة بها.^{٣١}

الفقرة الثانية: على مستوى الواقع الفعلي

ان من خصائص هذه المؤسسات، انها تتمتع بالاستقلال الاداري والمالي، وكأنها محررة من كل قيد وهي سيدة نفسها تعمل وتتصرف على النحو الذي تشاء، ولكنها وفي الحقيقة وفي ضوء ارتباطها بالجهة التي انشأتها، ليست على هذا القدر من الاستقلالية، اذ تحكمها قواعد وأصول قانونية صارمة احيانا وخفيفة وأقل صرامة أحيانا اخرى.

فعلى صعيد الاستقلال الاداري، كان يفترض فيما لو اعطي التعبير معناه الحقيقي، ان تتولى هذه المؤسسات ادارة نفسها بنفسها، بواسطة اجهزتها البشرية الذاتية ووفقا لمقرراتها الذاتية، على ان تلتزم فقط حدود غايتها وتخصصها وحدود الرقابة التي تمارسها عليها الاجهزة المركزية المختصة.

^{٣٠} ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق، صفحة ١٣٠.
^{٣١} حسن الحلبي، الوجيز في الادارة العامة، الجزء الاول، تكوين الادارة اللبنانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ١٩٨٣، صفحة ١٢١

في الحقيقة تبدو هذه المؤسسات مقيدة في مجمل ما يتعلق بالشؤون الادارية فيها، فانشاؤها يتم بارادة من السلطة العامة المركزية، كما يمكن الغاؤها او تعديل موضوعها او الغاية الاساسية من انشائها بالطريقة ذاتها، ودون ان تكون الجهة التي انشأتها ملزمة قانونا باستطلاع رأيها قبل الاقدام على هذه الخطوة، فضلا عن انه ليس لها ان تقرر في حل او الغاء نفسها بنفسها.

ان هيكلية هذه المؤسسات وكل ما يتعلق مبدئيا بكيانها القانوني، انشاء وتنفيذ وممارسة، رهن بنصوص تشريعية، او تنظيمية، او حتى فردية، تصدر عن السلطة العامة التي اوجدتها. فمجالس الادارة، رئيسا واعضاء، والمدراء العامون او المدراء، كلهم تختارهم وتعينهم السلطة المركزية المختصة، وطريقة عملهم وكل صلاحياتهم تحددها ايضا نصوص صادرة عن هذه الاخيرة. اي ان سلطة الوصاية تحتفظ بكامل الصلاحية في هذا الشأن. تعين المدير ويكون مجرد موظف تابع للسلطة التي عينته.

وبالتالي تنقلص استقلالية هذه المؤسسات عندما يتعلق الامر بتعيين الجهاز الاداري فيها ولكن تتعزز هذه الاستقلالية عندما يتعلق الامر بتعيين الجهاز التنفيذي العامل لديها، فتتولى هذه الاخيرة الاختيار والاستخدام وفقا لنظام المستخدمين لديها.

الا ان هذا الامر لم يبق على حاله اذ ان هذه المؤسسات اصبحت تخضع لمجلس الخدمة المدنية. وذلك بعد صدور القانون رقم ٥٨٣ الصادر في ٢٣/٤/٢٠٠٤^{٣٢} الذي اخضع التعيين لمباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية.

ان هذه المؤسسات تملك مبدئيا حق التقرير والمبادرة في رسم سياستها المرفقية بصورة عامة الا انه غالبا ما تبدو سلطة الوصاية هي كل شيء فلا يبقى من الاستقلال الاداري سوى التسمية المجردة من اي معنى جوهرى.

بالرغم من ان تدخل سلطة الوصاية يجب ان يكون محدد حصرا فلا يحق لها التدخل بما هو غير محدد وذلك وفقا للمادة ١٥ من المرسوم رقم ١٤٥٩٨ من النظام الداخلي لمؤسسة مياه البقاع.

اما على صعيد الاستقلال المالي،

^{٣٢} الجريدة الرسمية عدد ٢٣ تاريخ النشر، ٢٤/٤/٢٠٠٤ صفحة، ٣٣٦٥-٣٤٠٥

فان هذه المؤسسات تعتمد على موارد خاصة بها، كالهبات والتبرعات، او الاشتراكات لقاء خدمات تسديها للجمهور، فانها ليست مطلقة اليد في استعمال هذه الاموال، بل هي في ذلك مقيدة مبدئياً باصول الانفاق والمحاسبة المعتمدة بشأن الاموال العامة المرصدة في الموازنة العامة.

فاذا كانت هذه الموارد الذاتية ثمرة جهود خاصة كالاستقراض او الجباية لرسوم مستحقة وشكلت القسم الراجح والاكبر من مجموع وارداتها عندها يمكنها مواجهة سلطة الرقابة وهي في موقع الوثائق من قدرته على البقاء والصمود بامكاناتها الذاتية.

فقد اعتبر ديوان المحاسبة بأنه من غير الممكن ومن غير المنطقي اعطاء لجان المناقصات في ادارة المناقصات التابعة لادارة التفتيش المركزي صلاحية اجراء تليزمات المؤسسة التي تتم بالمناقصة العمومية وذلك انطلاقاً مما اورده صراحة الاسباب الموجبة للقانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ المتعلق بتنظيم قطاع المياه، والذي في ضوئه صدرت المراسيم التطبيقية المشار اليها اعلاه.

وبما ان القول عكس ذلك يتعارض ومبادئ اللامركزية المرفقية ويجعل من تلك المؤسسات وحدة غير منفصلة عن وحدات الادارة المركزية الامر غير الجائز ويتنافى ايضاً مع الاسباب الموجبة التي كانت وراء انشاء تلك المؤسسات بالصيغة التي وضعت فيها، فضلاً عن ان المؤسسات العامة ومنذ نشأتها في الاصل لم تخضع مناقصاتها لادارة المناقصات ولا للبرنامج السنوي العام لمناقصات الدولة.^{٣٣}

وبالرغم من ذلك ان الاستقلال المالي والاداري يبقى من حيث التطبيق نظرياً.^{٣٤}

المبحث الثاني: واقع استقلالي غير موجود

الوصاية الادارية هي الرابطة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة.

وللوصاية الادارية هذه مرتكزات قانونية ومبدئية. فكما انه لا يجوز ان تطلق حرية التحرك للهيئات المحلية من دون تحديد، فتصبح كل واحدة منها دولة ضمن الدولة مع ما يستتبع ذلك من محاذير على مختلف

^{٣٣} رأي استشاري ٥١ / ٢٠١٢، تاريخ ٢٣ / ١٠ / ٢٠١٢، الاجتهادات والاراء الاستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان.

www.coa.gov.lb

^{٣٤} يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الاداري، مرجع سابق، صفحة ٢٤٢.

الاصعدة من سياسية واجتماعية وعمرانية وغيرها، كذلك لا يجوز ان تقيد حرية التحرك تقييدا شديدا فتنتفي الغاية من اللامركزية.

ان وضع الحدود الملائمة للوصاية الادارية عملية دقيقة تتصل بسياسة الدولة، وبدرجة وعي المجتمعات المحلية وانصهارها في المجتمع الوطني.^{٣٥}

ليست سلطة الوصاية تلقائية، اذ هي لا يمكن ممارستها الا في الحدود ووفقا للشروط والاصول التي يعينها القانون صراحة.

فمثلا، إذا لم ينص القانون صراحة على اخضاع عمل معين تتخذه الهيئة اللامركزية، لرقابة سلطة الوصاية، فان هذه الاخيرة تكون فيما خص العمل المذكور، مجردة من اية صلاحية ادارية، ولا يبقى امامها الا الطريقة القضائية (كما هي الحال في بريطانيا حيث هذه الطريقة هي الوحيدة التي تملكها السلطة المركزية بالموضوع) التي تخولها مراجعة القضاء طعنا في صحة قرار الهيئة اللامركزية لابطاله.^{٣٦}

وكذلك، إذا نص القانون على وسيلة معينة لاجراء الرقابة من قبل سلطة الوصاية او اخضع عملا اداريا معنا لهذه الرقابة، فانه لا يجوز لسلطة الوصاية استعمال وسائل اخرى او ممارسة رقابتها على اعمال اخرى لم يذكرها القانون صراحة، والا اعتبرت متجاوزة لحد سلطتها وعرضت عملها المشوب بهذا العيب للابطال.

ان غموض النصوص المتعلقة بالمؤسسات الاستثمارية للمياه جعلت سلطة الوصاية الأمر النهائي فيها وحرمتها من ممارسة استقلالها المالي والاداري بطريقة فعالة خاصة الفقرة ١١ من المادة ١٥ من النظام الداخلي لمؤسسة مياه البقاع التي تركت الباب مفتوحا لسلطة الوصاية للتدخل في كافة شؤون المؤسسة بالرغم من تحديد حدود سلطة الوصاية بشكل حصري.

ان مثل هذه النص يتسم بطابع من الخطورة لان من شأنه ان يحول الاستثناء الى قاعدة والقاعدة الى استثناء اي انه بإمكان السلطة الاجرائية ان تتخذ ما طاب لها من مراسيم تخضع بموجبها المزيد من المقررات لوصايتها.

^{٣٥} خطار شبلي، دراسات مالية واقتصادية وصفحات من حياته، ١٩٩٤، المنشورات الحقوقية صادر، صفحة ٧٦.
^{٣٦} يوسف سعد الله الخوري، القانون الاداري العام، الجزء الاول، تنظيم اداري - اعمال وعقود ادارية، ١٩٩٤، صفحة ١١٢.

الفقرة الاولى: وصاية ادارية متسلطة

اوجبت المادة ٣ من المرسوم ١٩٧٢/٤٥١٧ ان يتضمن نص انشاء المؤسسة العامة، ربطها، حسب طبيعة اعمالها باحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الادارية عليها.

ولهذه الغاية تعين الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية الادارية مفوضا للحكومة لدى المؤسسة العامة.

وقد نصت المادتان ٢١ و٢٢ من المرسوم ١٩٧٢/٤٥١٧ على كيفية تحديد اصول ممارسة الوصاية الادارية من قبل وزير الوصاية.

وعليه نصت المادة ٢١ على ان يمارس الوزير المختص سلطة الوصاية على المؤسسات العامة الخاضعة لوزارته، وفقا للاحكام المنصوص عليها في المرسوم ١٩٧٢/٤٥١٧ وللاحكام الاخرى المتعلقة بالوصاية وذلك عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي.

عددت المادة ٢٢ من المرسوم المشار اليه مقررات مجلس الادارة التي تخضع لتصديق سلطة الوصاية منها نظام المستخدمين، نظام الاجراء، والنظام الداخلي، واوجبت ان يذكر في نظام المستخدمين بان امر تعيين اللجان الفاحصة، ولجان المراقبة، ولوائح المرشحين المقبولين للاشتراك بالمباريات والامتحانات لا يقبل اي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الابطال بسبب تجاوز حد السلطة.

ان هذا النص مخالف للدستور ويؤدي الى اتخاذ تدابير تعسفية ويؤدي الى افلات المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه من المحاسبة، الا ان الحكومات في لبنان استعملته تهربا من مواجهة مجلس شورى الدولة وتوصلا لتنفيذ مآربها، بدون قيد ولا رقابة.^{٣٧}

فقد اعتبر مجلس شورى الدولة بأن الادارة غير ملزمة باصدار مرسوم لتحديد اصول تطبيق احكام القانون واصدار مرسوم لتحديد اصول تطبيق احكام هذا القانون على المتعاقدين معه، وانما تتمتع بسلطة تقديرية في ذلك، وبما انه إذا كان الاجتهاد مستقرا على اعتبار امتناع الادارة عن اصدار النصوص التنظيمية التي اوجب القانون عليها اصدارها لتأمين تطبيق احكامه، تجاوزا لحد السلطة، فان امتناعها عن اصدار هذه النصوص لا يشكّل تجاوزا لحد السلطة حين يكون القانون قد منحها سلطة استثنائية في ذلك.^{٣٨}

^{٣٧} جان باز، الوسيط في القانون الاداري، ١٩٧٤، دار النشر فؤاد بيان وشركاه، صفحة ٤٠٧.
^{٣٨} قرار شورى رقم ٢٠٠٧/٢٣٦، تاريخ ٢٠٠٧/١٢/١٣، م.ف.أ عدد ٢٤، مجلد ١، صفحة ٣٥١

اما المادة ١٥ من النظام الداخلي لمؤسسة مياه البقاع مرسوم رقم ١٤٥٩٨ الصادر في ٢٠٠٥/٦/١٤ فقد عدت بصورة حصرية المواضيع التي تخضع لسلطة الوصاية وهي التالية:

- ١- الموازنة السنوية وقطع حسابها.
- ٢- الميزانية السنوية، ميزان الحسابات العام، حساب الارباح والخسائر، والجردة السنوية.
- ٣- تصميم الحسابات
- ٤- التعريفات واسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة.
- ٥- الاقراض والاستقراض
- ٦- طلبات سلفات الخزينة
- ٧- قبول التبرعات والهبات
- ٨- برامج الاعمال وخطط تطوير عمل المؤسسة وتحديث منشاتها.
- ٩- صفقات اللوازم والاشغال والاشغال التي تزيد قيمتها على مئتي مليون ليرة لبنانية وكذلك المصالحات او التحكيم على دعاوى او خلافات عندما يزيد المبلغ موضوع النزاع على خمسين مليون ليرة لبنانية.
- ١٠- استعمال الاحتياطي العام وتحديد وجهة استعمال الارباح، وطرق تغطية الخسائر.
- ١١- الامور التي تقرر الحكومة اخضاعها لمصادقة سلطة الوصاية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

وبالاستناد الى المبادئ التي ترعى الوصاية الادارية، لا تطبق الوصاية الادارية بدون نص، وان وجد النص، فيطبق بمعناه الضيق على وجه الحصر، وبالتالي تكون المقررات التي تتخذها المؤسسات العامة في المواضيع التي حددها النص، خاضعة لرقابة سلطة الوصاية دون غيرها، وفيما عدا ذلك، تملك المؤسسة الاهلية الكاملة لاتخاذ المقررات.^{٣٩}

فالهدف من الرقابة الادارية هو التثبت من ان نشاط المؤسسة ينطبق على القوانين ويتوافق وغاية الصالح العام الذي انشئت من اجله.

لكن في الواقع نجد بعض النصوص التي وسعت نطاق تدخل سلطة الوصاية فقد اعتبر المرسوم رقم ١٧٨٣٤ تاريخ ٢٠٠٦/١٠/١١ بأنه يجوز نقل المستخدم او الاجير من ملاك مؤسسة عامة استثمارية للمياه الى مؤسسة عامة استثمارية اخرى او مؤسسة عامة خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية يجري

^{٣٩} ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق صفحة ٢٢٧.

النقل بقرار مشترك يصدر عن سلطتي التعيين في المؤسستين المعنيتين بعد موافقة سلطة الوصاية. كما يجوز نقل مستخدم او اجير من ملاك مؤسسة عامة للمياه الى ملاك مؤسسة عامة خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية ويجري النقل بقرار مشترك يصدر عن سلطتي التعيين في المؤسستين المعنيتين بعد موافقة سلطة الوصاية. يضاف الى ذلك ان قرار ضم خدمات المستخدم الى المؤسسة المنقول منها يجري بقرار من مدير عام المؤسسة بعد موافقة سلطة الوصاية ووزير المالية ويجري نقل الاعتماد بقرار من سلطة الوصاية بعد استطلاع رأي المؤسستين المعنيتين.^{٤٠}

وبالتالي ان كافة هذه النصوص وسّعت نطاق تحكم سلطة الوصاية على المؤسسات الاستثمارية للمياه.

لم يتناول القانون اللبناني ابتداء بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٣/٦/١٩٥٩ المتعلق بقانون المصالح المستقلة وانتهاء بالمرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١/١٩٧٢ المتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة تعريف الوصاية الادارية، وانما اكتفى بذكرها وبيان طريقة ممارستها ولعل وبامكان الدارس للنصوص المذكورة ان يتبين الفروقات الحاصلة فيها وان يستخرج الافكار الاساسية التي يمكن ان تكون التعريف المعطى للوصاية الادارية في لبنان.

فان نص المادة ٣ من المرسوم رقم ٦٤٧٤ تاريخ ٢٦/٢/١٩٦٧ المتعلق بالنظام العام والمصالح المستقلة الذي ألغي المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٣/٦/١٩٥٩ لم يختلف عن النص السابق الا فيما حذف منه بالنسبة لعدم التدخل في شؤون المصلحة العادية، خاصة بعد ان كان نص المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ يتيح لوزارة الوصاية التماذي في تجاوز المبادئ العامة المقررة للوصاية الادارية كلما ارادت ان تتدخل في شؤون المؤسسة وتهيمن عليها.

وبالتالي فان النصين لم يأتي على تعريف الوصاية الادارية وقد اكتفيا بتحديد الغاية الكامنة وراء ممارستها.

اما بالنسبة للتشريع الحالي الصادر في المرسوم رقم ٤٥١٧/١٩٧٢ على اساس ما ظهر من صعوبات بالنسبة لتطبيق النصين السابقين، حصيلة لدراسة واعية شملت امور الوصاية الادارية وأرستها في اطارها

^{٤٠} المواد ١ و ٢ و ٣ و ٧ من مرسوم رقم ١٧٨٣٤ تاريخ ١١/١٠/٢٠٠٦ عدد الجريدة الرسمية: ٥٠ تاريخ النشر: ١٩/١٠/٢٠٠٦ صفحة: ٥٢١٤-٥٢١٦

الصحيح، كنتيجة حتمية لوجود المؤسسات العامة وكعامل اساسي يضمن ربطها بالادارة المركزية ضمنا للشرعية ووحدة السياسة.

فقد نصّت المادة ٣ من المرسوم على ضرورة ربط المؤسسة العامة باحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الادارية عليها كما نصت المادة ٢١ من نفس المرسوم على حق الوزير في ممارسة الوصاية على المؤسسات العامة الخاضعة لوزارته عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي.

وإذا نص القانون على وجود الوصاية الادارية، فهي تكون خروج عن مبدئي الاستقلال والحرية والاستثناء لا يفترض افتراضا انما يكون بالنص الصريح على وجوده وعلى مداه وكيفية تحقيقه.

ان لمبدئي الاستقلال والحرية بعض النتائج المهمة التي يستحسن اثباتها في هذا المجال.

ان المبادرة في العمل تعود دائما الى المؤسسة العامة، وان صلاحيات التصديق التي خولها القانون لسلطة الوصاية لا يمكن ان تؤدي الى احلالها مكان المؤسسة العامة.

وهذا ما اكده اجتهاد مجلس شورى الدولة بحيث اعتبر ما يلي:

" وبما انه وفق احكام المادة الاولى فقرتها الثالثة من القانون رقم ٦٦/٢٠ تاريخ ٢٩/٣/١٩٦٦ المعدل يمارس وزير الموارد المائية والكهربائية سلطة الوصاية الادارية على المصالح المستقلة والهيئات التي تعمل في حقل المياه والكهرباء وبما ان المادة ٢٢ تعدد الاعمال التي تخضع لسلطة الوصاية ولا تمنح هذه السلطة اية صلاحية لممارسة سلطة تاديبية تجاه موظفي المؤسسات العامة الخاضعة لوصايتها وبما ان سلطة الوصاية (Pouvoir de tutelle) خلافا للسلطة التسلسلية (Pouvoir Hierarchique) التي تمارس وفق المبادئ العامة للقانون دون نص وهي تقضي حق التعديل الى جانب حق الموافقة والالغاء والتأديب دون حق الحل (Substitution) الا في حال نص بينما لا يوجد سلطة وصاية دون نص والتي لا تحتمل الا حق الموافقة والحلول في بعض الامور او الالغاء دون تعديل لان حق التعديل يؤدي الى احلال سلطة الوصاية محل الشخص المعنوي من الحق العام الذي يتمتع بالاستقلال الاداري والمالي J. Chaoul: pouvoir Minicipal et pouvoir de tutelle en Droit libanais In These de doctorat – faculte de droit et des Sc Polit)U S J) 1965 p 180 et s R. Chapus: Droit Administratif General Tome 1 – 8eme Edit 1994 No 460 et s

وفق سلطة الوصاية الممنوحة له بموجب المادة ٢٢ من المرسوم ٧٢/٤٥١٧ الا تلك التي عدتها هذه المادة اذ وفق المبادئ العامة للقانون لا وصاية دون نص ولا وصاية ابعده من النص^{٤١}

ان سلطة الوصاية لا تملك حق التعديل في القرارات التي تخضع لرقابتها، ويبقى بإمكانها ان تعطي التصديق، او لا تعطيه دون ان تعتمد الى ادخال اي تعديل على القرار المعروض على رقابتها.

كما وأنها لا تملك من حيث المبدأ سوى سلطات اعطيت لها صراحة بمقتضى القانون، وان حق التصديق المعطى لها على بعض القرارات محدد لجهة استعماله وممارسته.

ان اساءة استعمال سلطة الوصاية لصلاحياتها يؤلف مخالفة قانونية بالنسبة للطرق التي تعتمدها او للحق الذي تمارسه.

ان ما يمكن ان تأتي به سلطة الوصاية في مجال ممارستها للرقابة الادارية على المؤسسات العامة لا يمكن ان يصل الى اصدار الاوامر الملزمة، فتصديقها وموافقتها على ما لها حق في تصديقه او الموافقة عليه، يجب ان يتسم بطابع التوجيه والتوصية، ارشادا للمؤسسة العامة في طريق الشرعية واحترام القانون وهذا ما استقرّ عليه مجلس شورى الدولة عندما اعتبر ان مؤسسة مياه جبيل هي مؤسسة عامة ذات صفة تجارية وصناعية ولا تشكل مرفقا او جهازا تسلسليا تابعا لسلطة الرقابة الادارية التي ليس لها اي سلطة مباشرة عليها تجيز اصدار الاوامر والتعليمات.^{٤٢}

كما اعتبر مجلس شورى الدولة بأنه ليس للسلطة المركزية توجيه الاوامر والتعليمات للمؤسسات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة تخولها اتخاذ قراراتها الادارية النافذة، وتبقى المسؤولة عنها دون سواها، عن القرارات المتخذة من قبلها وسواء اتخذتها بناء على اوامر او تعليمات السلطة المركزية، او بعد تصديق او موافقة سلطة الوصاية.^{٤٣}

^{٤١} شوري قرار رقم ١٩٩٥/٦٠، تاريخ ١٩٩٥/١١/٩، www.legallaw.ul.edu.lb
^{٤٢} قرار شوري رقم ٢٠٠٣/٥٧٩، م.ق.١، العدد التاسع عشر ٢٠٠٧، المجلد الثاني، صفحة ١١٣٧.
^{٤٣} قرار رقم ٢٠٠٤/٦٠٩، تاريخ ٢٠٠٤/٥/١٠، مجلس شوري الدولة، مجلة القضاء الاداري، العدد العشرون ٢٠٠٨، المجلد الثاني، صفحة ١٠٨٦.

وبان قرار الاذن بملاحقة مستخدم الصادر عن وزير الوصاية مخالف للقانون ولقواعد الصلاحية، وان صلاحية ملاحقة المستخدمين فيها تعود لرئيس مجلس الادارة.

ويتم ابطال القرار الاداري باعطاء الاذن بملاحقة موظف جزائيا لان القرار صدر عن وزير الوصاية الذي ليس له الصلاحية باصدار قرارات مماثلة.

فان مدير عام المؤسسة العامة يعمل تحت رقابة واشراف رئيس مجل الادارة وانه عند الجمع بين منصب رئيس المجلس والمدير العام، فانه يعمل تحت اشراف رقابة مجلس الادارة.

وإذا كانت السلطة التسلسلية، هي، وفقا للمبادئ العامة، سلطة طبيعية تمارس بصورة عفوية، ولا تحتاج لنص قانونية صريح يقرها، فان سلطة الرقابة والوصاية لا يمكن افتراضها وهي لا تمارس دون نص يقرها، كما لا تمارس خارج حدود النص.^{٤٤}

وبالتالي على سلطة الوصاية التحقق من انطباق نشاط المؤسسة العامة على القوانين وتوافقه مع الصالح العام وما يجب ان يفهم بالمحافظة على الصالح العام لا يجوز ان يتعدى الرقابة التي من شأنها ان تؤمن التوافق بين ما تقوم به المؤسسة العامة من نشاطات واعمال وبين السياسة العامة للدولة التي يجب ان ترعى وتحكم مجمل النشاطات القائمة في القطاع العام.

وان مما لا يجوز قبوله او الاخذ بصحته ان تعتمد سلطة الوصاية من خلال تلك الغاية الى رفض كل عمل لا تستنسب اجراءه او لا تستسغ تحقيقه.

ان عدم توافق العمل مع سياسة الدولة يمكن ان يكون سببا مقبولا لعدم الموافقة عليه على ان مفهوم السياسة العامة يجب ان يكون واضحا، ولا شك في ان اية اساءة لاستعمال هذه الحق من شأنه ان يؤدي الى عرقلة اعمال المؤسسة العامة وفقدانها لاهم عناصر وجودها المتمثلة في الحرية والاستقلال.^{٤٥}

ان اهم مبررات وجود هذه الرقابة هو ضرورة وجود توازن بين استقلال شخصية المؤسسة العامة عن شخصية الدولة وما يعنيه ذلك من حرية واتخاذ المقررات والتمويل والتنفيذ، وبين السياسة العامة، التي تنتهجها الدولة.

^{٤٤} قرار رقم ٢٠٠٣/٤٠٥، مجلس شوري الدولة، مجلة القضاء الاداري، العدد التاسع عشر ٢٠٠٧، المجلد الثاني، صفحة ٧٣٣.

^{٤٥} حسن الحلبي، الوجيز في الادارة العامة، الجزء الاول، تكوين الادارة اللبنانية، مرجع سابق، صفحة ١٣٦.

وقد اعتبر ديوان المحاسبة في اطار ابداء رأيه في مشروع قانون نظام المؤسسات العامة بأن غياب رقابة ديوان المحاسبة المسبقة، وعدم وجود مراقب عقد نفقات مستقل عن المؤسسة وتوسيع صلاحيات المدير العام في عقد الصفقات دون إخضاعها لسلطة الوصاية تشكل الغاء لكل رقابة مسبقة وتؤدي الى عقد صفقات بمبالغ كبيرة قد ترتكب فيها اخطاء دون إمكانية تصحيحها لعدم امكانية اكتشافها قبل ارتكابها، وقد ينجم عنها ازدواجية بين المؤسسة وسلطة الوصاية عليها يتعذر تلافياها عندما تقوم المؤسسة وسلطة الوصاية بالعمل على تحقيق مشاريع متشابهة.^{٤٦}

فالهدف الاول لهذه الوصاية هو الحفاظ على المصلحة العامة وحمايتها من التجاوزات والممارسات التعسفية التي قد ترتكبها السلطات اللامركزية، وبالتالي الحؤول دون وجود تناقضات فاضحة بين ما تقوم به هذه الاخيرة من اعمال ومقررات، وبين السياسة العامة للدولة المركزية على كافة المستويات والاصعدة.

هناك نوعين من الرقابة التي تجريها سلطة الوصاية، الرقابة المسبقة والرقابة المؤخرة، فالاولى تعني ان بعض المقررات المتخذة في المؤسسة لا تصبح نافذة وقابلة للتطبيق الا بعد اقترانها مسبقا بتصديق سلطة الوصاية لان القانون اخضعها صراحة لمثل هذا التصديق.

وهنا لا بد من الاشارة الى ان وزارة الطاقة والمياه تمارس وصاية غير جدية وغير كافية وهي عاجزة عن ايجاد الحلول وتكتفي بالتحكم في توزيع المشاريع على مناطق معينة وتوظيف الهبات والمساعدات فيها.

كما تميل للسيطرة والتحكم في قرارات مجلس الادارة.

وقد جاء القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢١ ووسع نشاط المؤسسة بحيث اضيفت شؤون مياه الري والصرف الصحي الى جانب مياه الشفة وهذا ما حال الى عدم قيامها بدورها.

ومن ثمّ جاء قانون تنظيم المياه رقم ٧٧ تاريخ ١٣/٤/٢٠١٨^{٤٧} ليجعل وزارة الطاقة والمياه شريكا اساسيا في ادارة ومتابعة السياسة المائية فقد اصبحت تتولى المراقبة التقنية كما نوعية المياه وتضع المخطط التوجيهي العام للمياه كما اعطاها صلاحية فرض عقوبات على من اقدم على مخالفة احكام نظام التراخيص والتصاريح من خلال انذار المخالف او المستثمر او المالك بالتقيد خلال فترة تحددها وزارة الطاقة والمياه

^{٤٦} رأي استشاري ديوان المحاسبة رقم ١١٨ / ٢٠٠١ الاجتهادات والاراء الاستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان،

www.coa.gov.lb

^{٤٧} الجريدة الرسمية عدد ١٨، تاريخ النشر: ١٩/٤/٢٠١٨، الصفحة: ٢٦٨٢-٢٧٠٦

بالأحكام والتعليمات المتعلقة بموضوع المخالف، تحديد الاجراءات التي يتوجب على المخالف القيام بها لوضع حد للضرر الذي احدثه، في حال تواجد خطر بالتلوث او بتردي اوضاع النظام البيئي المائي او ضرر للصحة العامة او تهديد يطال التغذية بمياه الشفة، اتخاذ التدابير الفورية على نفقة ومسؤولية الاشخاص المشار اليهم اعلاه للحد ومنع التلوث الحاصل، تعليق الترخيص او سحبه و تنظيم محضر ضبط بحق المخالف واحالته من قبل وزير الطاقة والمياه الى النيابة العامة المختصة.

كما يتوجب على وزارة الطاقة والمياه والمؤسسات العامة للمياه عند معرفتها بحصول اي ضرر على النظام البيئية المائية المبادرة فوراً الى معالجة اسباب الضرر الحاصل، ويحق لها ان تسترد ما تكبدته من نفقات من الشخص او الاشخاص الذين تقع عليهم مسؤولية احداث الضرر وذلك امام المراجع القضائية المختصة.

كما اعطاها القانون صلاحية التحقق من المخالفات بالاضافة الى رجال الضابطة العدلية او موظفو وزارة الطاقة والمياه او المستخدمين المحلفون والمكلفون رسمياً بذلك من قبل المؤسسات الاستثمارية العامة للمياه ضمن النطاق المحدد لكل مؤسسة، اذ يستطيع هؤلاء القيام بما يلي:

-الدخول الى محيط والى ابنية التجهيزات والمنشآت والاستثمارات والمؤسسات المشكوك فيها؛

-الكشف على كل التجهيزات والمنشآت والآلات والمستودعات؛

-الحصول على كل الوثائق المتعلقة بالتجهيزات والنشاطات ذات الصلة؛

-اخذ العينات واتخاذ التدابير الضرورية.

لم يكتف المشرع بهذا الكم من افراغ هذه المؤسسات من الغاية التي من اجلها انشئت بل اعطاها ايضا امكانية عقد مصالحة حول محاضر ضبط المخالفات المرتكبة، اذ ان محاضر المخالفات المحررة يجب احوالها فوراً الى النيابة العامة المختصة بواسطة وزير الطاقة والمياه بناء على اقتراح المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه. كما اجاز لوزير الطاقة والمياه وبناءً على اقتراح رؤساء مجالس الادارة - المدراء العامون

للمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه، ان يعقدوا مصالحات تتناول الغرامات والتعويضات المحكوم بها وذلك مع حفظ حقوق الاشخاص الثالثين^{٤٨}

وبالتالي ان قانون المياه الجديد نفس ما تبقى للمؤسسات الاستثمارية للمياه من شخصية معنوية مستقلة واستقلال مالي واداري.

الفقرة الثانية: غموض النصوص ودور خجول لمفوض الحكومة

وكما ذكرنا سابقا ان هذه الرقابة لا تقتصر افتراضا بل يجب ان ينص عليها القانون صراحة وان يحدد بوضوح كلي المواد والمقررات الخاضعة لها، اذ لا مجال للاستنتاج.

وبالعودة الى الفقرة الاخيرة من المادة ١٥ من النظام الداخلي لمؤسسة مياه البقاع مرسوم رقم ١٤٥٩٨ نجد انه تم اخضاع لسلطة الوصاية:

"الامور التي تقرر الحكومة اخضاعها لمصادقة سلطة الوصاية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء"

ان مثل هذه النص يتسم بطابع من الخطورة لان من شأنه ان يحول الاستثناء الى قاعدة والقاعدة الى استثناء اي انه بإمكان السلطة الاجرائية ان تتخذ ما طاب لها من مراسيم تخضع بموجبها المزيد من المقررات لوصايتها.

لا بل ما الذي يمنعها من اخضاع كل المقررات لرقابتها في ظل هكذا نص شمولي وعام وغامض، فتكون المؤسسة تحولت الى ادارة عامة خاضعة لسلطة الوزير المختص ولا يبقى لها من شخصيتها المعنوية واستقلالها الاداري والمالي الا التسمية فقط.

وبالتالي ان مثل هذه النصوص تدل اما على ان واضعها يجهل تماما القواعد والمبادئ العامة الراعية لحالة اللامركزية الادارية وعلاقتها بالسلطة المركزية واما على ان واضعها، مع علمه التام بهذه القواعد والمبادئ، رغب في اخضاع الهيئة اللامركزية لاشراف وسيطرة سلطة الوصاية المركزية، وفي كلا

^{٤٨} المواد ٤٢، ١٠٢، ١٠٥ من قانون تنظيم المياه رقم ٧٧ تاريخ ١٣/٤/٢٠١٨

الحالتين يكون قد عطل المفهوم القانوني السليم للرقابة الادارية وقضى على جدوى وفعالية الهدف المتوخى من وجودها.

من المنطق عليه ان الغاية الاولى والاساسية للرقابة هي التأكد من شرعية المقررات المعروضة عليها والتحقق من مدى انطباقها على القوانين والانظمة الراعية لها، دون ان يحق لها التدخل في عنصر الملاءمة. فدورها يقتصر على اعلان شرعية المقررات وانطباقها على القوانين والانظمة.

فتصديق سلطة الوصاية "ضوء اخضر" تقول بموجبه للمؤسسة العامة على حد تعبير العلامة هوريو "لا مانع لدي" لا أكثر ولا اقل.

اما سائر المقررات التي لا تخضع للرقابة، فتكون نافذة بحد ذاتها فور صدورها.

فالمعالجة الصحيحة تكون بتقويم الاعوجاج عن طريق رقابة صحيحة وواعية لا بالقضاء على استقلالية هذه المؤسسات.

اما بالنسبة للمرجع الذي يمارس هذه الرقابة فقد نصت المادة ٥ من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢١ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه على ان يتولى ادارة المؤسسة مجلس ادارة يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الطاقة والمياه.

كما وان وزير الوصاية يمارس رقابته بواسطة مفوض الحكومة الذي يتولى ابلاغه المقررات الخاضعة لتصديقه.

اما فيما يتعلق بالرقابة المؤخرة، يمارس هذه الرقابة المرجع ذاته الذي يمارس الرقابة المسبقة اي الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية، لا سيما:

١- بالنسبة الى وضع حد لخدمة رئيس مجلس الادارة والاعضاء في اي وقت. (المادة ١١ من المرسوم ١٩٧٢/٤٥١٧)

٢- بالنسبة الى وضع حد لهذه الولاية إذا فقد الرئيس او العضو أحد الشروط المفروضة لتعيينه وذلك بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية (المادة ١١ فقرة ٢ من نفس المرسوم)

٣- بالنسبة الى احوالة المدير العام او المدير على المجلس التأديبي وهذا الامر اكدته المادة ١٢ من النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع مرسوم رقم ١٤٥٩٨ الصادر في ١٤/٦/٢٠٠٥ اذ نصت على انه يحال الرئيس/المدير العام على الهيئة العليا للتأديب بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير

الوصاية ويحال ايضا بقرار من هيئة التفنيش المركزي وتطبق عليه الاحكام المتعلقة بالتأديب المطبقة على الموظفين الدائمين في الادارات العامة.

٤- بالنسبة الى اعفاء المدير العام او مدير المؤسسة من مهام وظيفته.^{٤٩}

وقد نصت المادة ٥ من النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع مرسوم رقم ١٤٥٩٨ الصادر في ٢٠٠٥/٦/١٤ على ان برفع وزير الوصاية وقبل انتهاء مدة ولاية مجلس الادارة بشهرين على الاقل الى مجلس الوزراء اقتراحا بتأليف مجلس ادارة جديد ويستمر بممارسة اعماله حتى تعيين مجلس ادارة جديد.

كما وان للحكومة ان تنهي في اي وقت كان خدمة الرئيس/المدير العام والاعضاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية.

وفي الحقيقة ان هذا الامر يفرض التبعية خاصة وفقا للتركيبية اللبنانية فمجلس الادارة يكون مصغر لمجلس الوزراء وهذا ما يؤثر في اداء هذه المؤسسات بالاضافة الى انعدام الدور الرقابي لسلطة الوصاية. خاصة وانه وعند ملاحقة المدير يترتب الاستحصال على اذن من السلطة التي عينته والتي غالبا ما ترفض اعطائه.

تجري هذه الرقابة وفقا للتقارير المعدة من قبل مفوض الحكومة الذي هو ممثله الوحيد في المؤسسة العامة.

يجب ان يكون مفوض الحكومة من موظفي وزارة الوصاية العاملين فعليا فيها والمنتمين الى الفئة الثالثة على الاقل ولا يجوز ان يعين أحد مفوضا للحكومة الا في مؤسسة عامة واحدة، ويمكن لسلطة التعيين ان تسند اليه بصورة مؤقتة تأمين اعمال سواه من المفوضين في حال التغيب.

فيحضر جلسات مجلس الادارة دون ان يكون له فيها حق التصويت وله ان يطلب تدوين رأيه في محضر الجلسة. وهو لا يتقاضى من موازنة المؤسسة اي راتب او تعويض او مكافأة مهما كان نوعها الا تعويض الحضور وفقا لما هو محدد لاعضاء مجلس الادارة.

وتجدر الاشارة بأن ديوان المحاسبة اقترح بان لا يستحق لمفوض الحكومة تعويض الحضور إلا إذا عقدت الجلسات خارج الدوام الرسمي باعتباره من الموظفين

^{٤٩} يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الاداري، الجزء الثاني، ادارة المرافق العامة، مرجع سابق صفحة ١١١.

كما يقتضي اعتماد المداورة بين المراقبين على المؤسسات العامة وتحديد المدة القصوى التي يبقى فيها المراقب في نفس المؤسسة.^{٥٠}

يضاف الى ذلك ان على الرئيس/المدير العام ان يبلغ وزارة الطاقة والمياه بواسطة مفوض الحكومة نسخة عن كل محضر من محاضر جلسات المجلس خلال مهلة ثمانية ايام من تاريخ تصديق هذا الاخير عليها.

وعلى مفوض الحكومة ان يبلغ وزارة الطاقة والمياه نسخا عن جميع محاضر مجلس الادارة الى كل من ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي والمديرية العامة للموارد المائية والكهربائية، والتي تعرف حاليا بالمديرية العامة للاستثمار والمديرية العامة لرئاسة الجمهورية والمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء ومقرر لجنة تقييم اداء المؤسسات العامة للمياه.

واخيرا على المؤسسة ايداع سلطة الوصاية مراسلة مستقلة لكل قرار من القرارات المتخذة في محاضر الجلسات والخاضعة لتصديقها او تتضمن طلب رأي او مشورة او توجيه ما.^{٥١}

وهنا لا بد من الاشارة الى الدور الخجول الذي يقوم به مفوض الحكومة في هذه المؤسسات، فليس لديه الجرعة الكافية لمواجهة مقررات مجلس الادارة خاصة وانه من الفئة الثانية او الثالثة من موظفي سلطة الوصاية.

الفصل الثاني: ممارسة رقابية هشة

تشكل المؤسسة العامة تكريسا لمبدأ اللامركزية المصلحية لذلك تتمتع هذه المؤسسات بشخصية مستقلة عن الشخص المعنوي لكن هذا الاستقلال ليس بدون حدود ، فهي تخضع لرقابة عدة اجهزة وهي ديوان المحاسبة الذي يمارس عليها وظيفتين، وظيفة ادارية وتتناول رقابة ادارية على نشاط المؤسسة او المصلحة المالية ووظيفة قضائية تشمل رقابة قضائية على الحسابات وعلى متولي ادارة اموال المؤسسة او المصلحة، التفتيش المركزي والذي يعدّ من اهم الهيئات الرقابية ويتألف من هيئة التفتيش المركزي وادارة الابحاث والتوجيه، الهيئة العليا للتأديب، مجلس الخدمة المدنية التي استحدثت رقابته

^{٥٠} رأي استشاري ديوان المحاسبة رقم ٢٠٠١/١١٨ الاجتهادات والاراء الاستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان
www.coa.gov.lb

^{٥١} المادة ١٧ من النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم رقم ١٤٥٩٨ الصادر في ٢٠٠٥/٦/١٤.

مؤخرا بحيث تمّ اخضاع مباراة التعيين والتعاقد لدى المؤسسات الاستثمارية للمياه اليه، لجنة تقييم اداء المؤسسة العامة للمياه التي لم تمارس مهامها بعد، النيابة العامة المالية التي تلعب دور مهم في حماية المال العام واخيرا رقابة وزارة المالية التي تمّ الحد منها بعد صدور الانظمة المتعلقة بالمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه.

الا ان هذه الرقابات واجهتها صعوبات كثيرة منعتها من تحقيق غايتها كغياب الرقابة على الاداء وعدم تجاوب القيمين على الادارات معها بالاضافة الى غياب التنسيق فيما بينها. لذلك لا بد من تسليط الضوء على هذه الرقابات من حيث النصوص التي ترعاها كما من حيث التطبيق الفعلي وذلك لتحديد العقبات التي تواجه هذه الجهات الرقابية وتمنعها من ممارسة الدور الذي من اجله انشئت تمهيدا لايجاد حلول تساهم في تصحيح مسار عملها.

المبحث الاول: على مستوى النصوص.

إذا كانت هذه المؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري، فلا يعني ذلك انها مطلقة اليد في ادارة المرفق العام الذي اوكل اليها.

فالقانون لم يحررها من كل قيد او رقابة، بل اخضعها لعدد من الرقابات.

الا ان هذه الرقابات لم تتمكّن من ممارسة دورها ووضع المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه على المسار الصحيح وذلك بسبب عوامل عدّة، لذلك لابدّ لنا اولا من عرض كيفية ممارسة هذه الرقابات وفقا للنصوص القانونية التي ترعاها بالاضافة الى عرض المشاكل التي تحول دون القيام بدورها.

الفقرة الاولى: الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة

بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ صدر المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨^{٥٢} في عهد الرئيس فؤاد شهاب، الذي أنشأ بموجبه ديوان المحاسبة في لبنان. ثم توالى التعديلات والتغييرات الى ان صدر المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢/٨٢ في ١٦/٩/١٩٨٣^{٥٣} وهو النظام المعمول به حاليا مع بعض التعديلات التي ادخلت اليه.

^{٥٢} الجريدة الرسمية عدد ٣٢، تاريخ النشر: ١٩٥٩/٦/٢٧ صفحة: ٨٠٣
^{٥٣} الجريدة الرسمية عدد ٣٩، تاريخ النشر: ١٩٨٣/٠٩/٢٩، صفحة: ١٨-٤

يتألف ديوان المحاسبة من قضاة ومراقبين ومدقي حسابات، ويلحق به موظفون اداريون، ولديه نيابة عامة مستقلة. فهو محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك:

- بمراقبة استعمال هذه الاموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة المرعية الاجراء.
 - بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.
 - بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها.
- ويرتبط ديوان المحاسبة اداريا برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت.^{٥٤}

ويمارس ديوان المحاسبة، في رقابته على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وظيفتين:
أ- وظيفة ادارية وتتاول رقابة ادارية على نشاط المؤسسة او المصلحة المالية.
ب- وظيفة قضائية تشمل رقابة قضائية على الحسابات وعلى متولي ادارة اموال المؤسسة او المصلحة.^{٥٥}

وتخضع المؤسسة العامة الاستثمارية للمياه لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وفقا لنظام متفق عليه مع الديوان.^{٥٦}

فديوان المحاسبة يتمتع بالصلاحيات الكاملة في وضع تقارير دورية عن السلطات الادارية المستقلة بعد ان تقدم له هذه الاخيرة تقريرا بحساباتها.^{٥٧}

حددت المادة ٤٥ من قانون الديوان الهدف من هذه الرقابة وهو تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات.

^{٥٤} المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ الصادر في ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣ والمتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة.
^{٥٥} المادة الثانية من المرسوم رقم ١٥٦٠٤ الصادر في ١٩/٢/١٩٦٤ والمتعلق بتحديد مدى واصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات. الجريدة الرسمية عدد ٣١، تاريخ النشر ١٦/٤/١٩٦٤، صفحة: ١٢٥٢-١٢٥٤

^{٥٦} المادة السادسة من القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢١ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه.
^{٥٧} رنا اللحام، السلطات الادارية المستقلة، رسالة معدة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الجامعة اللبنانية ٢٠١٢.

وبنتيجة هذه الرقابة يضع الديوان تقريرا سنويا وتقارير خاصة يضمنها ملاحظاته واقتراحاته ويقدمها الى السلطات العامة والمراجع المختصة (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب، الوزراء المختصين).

وهذه الرقابة تعطي الديوان صلاحيات واسعة في مجال تقويم الاداء لدى الادارات والهيئات الخاضعة لرقابته.

وهذا يمكن ان يساهم بصورة فعالة في تصويب الاوضاع وتحسين الاداء لدى الادارات والهيئات المذكورة. اما فيما يختص بالرقابة القضائية المؤخرة فهي نوعان: رقابة على الحسابات، ورقابة على الموظفين.

اولا: فيما يتعلق بالرقابة على الحسابات

ان الغاية من الرقابة على الحسابات البت في صحة حسابات محاسب المؤسسة او المصلحة او اي شخص في قبض اموالها او دفعها دون ان تكون له الصفة القانونية.

وتتناول هذه الرقابة:

- فيما يتعلق بالواردات، صحة معاملات التكاليف والتحصيل وانطباقها على الانظمة المقررة وصحة توريد المبالغ المحصلة الى المرجع المختص.
- وفيما يتعلق بالنفقات، صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على الانظمة المقررة، ووجود الاوراق المثبتة للنفقة كما تحددها الانظمة المتعلقة بها.
- وفيما يتعلق بالمواد، صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجرد.
- واخيرا فيما يتعلق بالحسابات، صحة الحسابات وانطباقها على الانظمة وعلى القيود الخاصة بها، كما على انطباق الحسابات على الاوراق المثبتة المبرزة.^{٥٨}

ويصدر الديوان بنتيجة رقبته قرارات مؤقتة ونهائية.

يبين القرار المؤقت المآخذ والملاحظات الموجهة الى المحتسب والتي يتوجب الرد عليها خلال مهلة تحدد له.

^{٥٨} المادة ٨ من المرسوم رقم ١٥٦٠٤ الصادر في ١٩/٢/١٩٦٤ والمتعلق بتحديد مدى واصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات.

ويبين القرار النهائي ان المحتسب بريء الذمة او مسلفا او مشغول الذمة وفي هذه الاحالة الاخيرة يحكم الديوان على المحتسب بتسديد القيمة الباقية بذمته.

ويمارس ديوان المحاسبة هذه الرقابة نظرا لاهميتها البالغة في مراقبة استعمال الاموال العمومية من قبل الاجهزة الخاضعة لرقابته عن طريق تدقيق الحسابات والتحقق من مدى تقيد المسؤولين بالقوانين والانظمة المالية مما يساعد المجلس النيابي في اجراء رقابة على السلطة التنفيذية وفقا للاحكام المنصوص عنها في الدستور.

وفي هذا الاطار اعتبر ديوان المحاسبة بأن المؤسسات العامة تعاني من مأزق في مسك حساباتها وتنظيمها وتدقيقها ومن ثم ارسالها الى ديوان المحاسبة لاجراء الرقابة عليها ومراجعتها وفقا للاصول ويعود هذا المأزق الى اسباب عديدة منها: النقص الحاد في عدد الموظفين الملمين بهذا الامر وعدم قدرتهم على تزويد الديوان بالمعلومات الصحيحة والمستندات الضرورية لدراسة حسابات مهمة المحتسبين والموظفين المولجين قانونا بمسك الحسابات بالاضافة الى مشكلة ميزان الدخول الناجمة عن فقدان السجلات الحسابية ومستنداتها وتراكم الملفات القديمة لدى ديوان المحاسبة. وعليه فانه لم يرد النيابة العامة سوى ملفات حسابية، خلال الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢ قامت بدراستها واعادتها الى ديوان المحاسبة مقرونة بالمطالعات المناسبة ومنها مطالعة وحيدة متعلقة بمؤسسات المياه وهي المطالعة رقم ٤٢١٧/١٦٢ تاريخ ٢٠١١/١٢/٢١ وتتعلق بتدقيق حسابات مؤسسة مياه لبنان الجنوبي من العام ٢٠٠٥ ولغاية العام ٢٠١٠.^{٥٩}

ثانيا: فيما يتعلق بالرقابة القضائية على الموظفين

تشمل الرقابة على الموظفين اعمال كل من يقوم بادارة اموال المؤسسة او المصلحة وكل من يتدخل فيها دون ان تكون له الصفة القانونية.

يعتبر في حكم الموظف، في تطبيق احكام هذه الرقابة، كل شخص عهد اليه تولي ادارة اموال المؤسسة او المصلحة سواء كان ذلك بمقتضى السلطة التقريرية التي يشترك في ممارستها، او بموجب السلطة التنفيذية المقررة له.

^{٥٩} التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠١١، ٢٠١٠، ٢٠١٢ صفحة ٢٤٩.

وقد حددت المادة ٦٠ من قانون الديوان المخالفات التي يمكن ان يلاحق الديوان بشأنها وهي:

- ١- عقد نفقة خلافا لاحكام القانون او النظام.
- ٢- عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.
- ٣- اهمال عرض احدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة او وضع موضع التنفيذ معاملة لم تعرض على هذه الرقابة او وضع موضع التنفيذ معاملة دون التقيد بالشروط الواردة في قرار الديوان بشأنها.
- ٤- عدم التقيد برفض التأشير على المعاملة من قبل ديوان المحاسبة او من قبل مراقب عقد النفقات.
- ٥- اساءة قيد احدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات.
- ٦- تنفيذ امرا مخالفا للقانون ورده عن غير طريق رئيسته التسلسلي.
- ٧- اكساب او حاول ان يكسب الاشخاص الذين يتعاقدون مع الادارة ربحا غير مشروع.
- ٨- ارتكاب خطأ او تقصيرا او اهمالا من شأنه ايقاع ضرر مادي بالاموال العمومية او بالاموال المودعة في الخزينة.
- ٩- تأخر عن ايداع ديوان المحاسبة او النيابة العامة لديه الحسابات والمستندات والايضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة في القوانين والانظمة.
- ١٠- مخالفة النصوص المتعلقة بادارة او استعمال الاموال العمومية او الاموال المودعة في الخزينة.

وبالاضافة الى الرقابات المذكورة اعلاه تجدر الاشارة الى ان ديوان المحاسبة يمارس نوعا من الرقابة المؤخرة على تعيين " الموظفين او المستخدمين لدى الادارات والمؤسسات الخاضعة لرقابته" انطلاقا من نصوص التعيين التي يجب ابلاغها للديوان فور صدورها.

واذا تبين للغرفة المختصة ان التعيين جاء خلافا لاحكام القوانين والانظمة النافذة فعليها ان تتخذ قرارا قضائيا بعدم صرف النفقة الناتجة عن هذا التعيين.^{٦٠}

كما يمكن للادارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ان تطلب رأي الديوان في المواضيع المالية.

^{٦٠} مادة ٨٦ من المرسوم رقم ١٥٦٠٤ الصادر في ١٩/٢/١٩٦٤ والمتعلق بتحديد مدى واصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات.

يصدر هذا الرأي عن الهيئة المختصة وفق قرار توزيع الاعمال، ويكون له الصفة الاستشارية.^{٦١}

كما يتوجب على الديوان ان ينظم في نهاية كل عام تقريراً عن نتائج رقابته والاصلاحات التي يقترح ادخالها على مختلف القوانين والانظمة المتعلقة بالامور المالية.

ويقر الديوان هذا التقرير بهيئته العامة بعد الاستماع الى المدعي العام. ويوزع نسخاً عن التقرير السنوي الى جميع الهيئات الادارية المعنية التي يكون عليها تقديم اجوبتها خلال شهر. ويقدم الديوان التقرير السنوي الى رئيس الجمهورية مع اجوبة الهيئات الادارية وتعليق الديوان عليها. وترفع نسخاً ايضا الى مجلس النواب للتوزيع على اعضائه والى مجلس الخدمة المدنية والى التفتيش المركزي، وينشر التقرير مع الاجوبة والتعليقات في الجريدة الرسمية. مع العلم بان ديوان المحاسبة لم يعمد منذ العام ٢٠٠٩ الى وضع تقرير سنوي كل عام ففي العام ٢٠١٢ تمّ نشر الاعداد ٢٠١٠، ٢٠١١ و ٢٠١٢ وفي العام ٢٠١٩ تمّ نشر الاعداد ٢٠١٣، ٢٠١٤ و ٢٠١٥.

وهنا لا بد من الاشارة الى دور النيابة العامة والتي يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان وله في الرقابة القضائية ان يحضر الجلسات وان يعطى الكلام فيها، وان يطلب الاوراق لابداء مطالعته الخطية وان يرسل الادارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته.

على المراجع المختصة ابلاغ المدعي العام لدى الديوان عن المخالفات المنصوص عنها في هذا المرسوم الاشتراعي، وعلى ادارة التفتيش المركزي ايداع المدعي العام لدى الديوان نسخاً عن تقارير التفتيش المالي.

يدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته الى ادارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الادارية او القضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين.

^{٦١} مادة ٨٧ من المرسوم رقم ١٥٦٠٤ الصادر في ١٩/٢/١٩٦٤ والمتعلق بتحديد مدى واصول رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات.

كما للمدعي العام ان يطلب الى النيابة العامة لدى محكمة التمييز ان تلاحق جزائيا أي موظف يرى انه ارتكب او اشترك في احدى الجرائم التي من شأنها ان تلحق ضررا بالادارة العامة او بالاموال العمومية او بالاموال المودعة في الخزينة.

وعليه ايضا ان يطلب هذه الملاحقة إذا قرر الديوان ذلك.

وهنا لا بد من الاشارة الى الملاحقة الجزائية تجري بدون اجازة من السلطة الادارية وتحاط الادارة المختصة وادارة التفتيش المركزي علما بالامر ولهذا الامر اهمية بالغة فهو يدلّ على الصلاحيات الواسعة التي اعطيت لديوان المحاسبة في هذا المجال.

لليوان او للمدعي العام لديه تكليف ادارة التفتيش المركزي اجراء أي تفتيش او تحقيق تقتضيه المصلحة العامة.

وعلى ادارة التفتيش المركزي ان تعطي هذه المهمات الاولوية إذا طلب اليها ذلك.

ان التدابير التي تتخذها اجهزة التفتيش المركزي بحق الموظفين المخالفين لا تحول دون ملاحظتهم امام الديوان.

وتحقيقات المدعي العام لا تقتصر على المصادر الرسمية السابق ذكرها، بل تشمل الاخبار عن المخالفات من خلال الشكاوى الفردية المباشرة او وسائل الاعلام وغيرها من المصادر غير الرسمية، وتحقق فيها لاتخاذ الاجراءات الازمة.

وفي اطار الرقابة القضائية على الموظفين تولت النيابة العامة التحقيق في نحو ٣٨١ قضية فاحالت ٣٠ منها الى ديوان المحاسبة وقضية واحدة الى النيابة العامة التمييزية وحررت تسعين مراسلة الى الادارات والوزارات وقامت بحفظ ٧٥ قضية هذا عدا عن ٦٩ قضية محالة الى التفتيش المركزي وبقيت لديها ١١٦ معاملة قيد الدرس والتحقيق ومن اهم القضايا التي تناولها التحقيق المطالعة رقم ٣٣/٢ تاريخ ١٦/١/٢٠٠٧، والتي وافقة بموجبها النيابة العامة على تغريم بعض مستخدمي مصلحة مياه بيروت لاقدامهم على احتساب زيادة دورية للاجراء خلافا لاحكام المادة ١٨ من النظام العام للاجراء.^{٦٢}

وخلال العام ٢٠٠٨ تولّت النيابة العامة التحقيق في امتناع الادارة عن تطبيق الاحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة وغيره من المراجع القضائية واتخذت الاجراءات الكفيلة لتأمين تنفيذ الاحكام وأبرز الملفات التي تولت النظر بها لهذه الناحية:

^{٦٢} التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، صفحة ٢١٩

- عدم تنفيذ حكم قضائي مبرم صادر بحق مصلحة مياه بعلبك الهرمل (مطالعة رقم ٢٧٠٨/١٤٤ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٣٠).
- الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي في مصلحة مياه لبنان الشمالي (معاملة رقم ٢٣٣٨/١٤٢ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٤).
- عدم تطبيق احكام قضائية مبرمة صادرة عن المجلس التحكيمي في بيروت منذ العام ٢٠٠٢ لصالح بعض مستخدمي مصلحة مياه بعلبك الهرمل (معاملة رقم ٣٧٢٧/١٤٣، تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٣٠).
- عدم تنفيذ حكم قضائي صادر عن مجلس شورى الدولة بحق مؤسسة مياه البقاع (معاملة رقم ١٨٦٣/١٣١ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/٩).

من اهم المطالعات التي جرى وضعها في الاعوام ٢٠١٠ في تقارير التفتيش المركزي: المطالعة عدد ٣١٦٣/١٦٦ تاريخ ٢٠١٠/١٢/٩ وتتعلق بمخالفات مرتكبة في مؤسسة مياه لبنان الجنوبي ومطالعة عدد ٣٧٤٥/١٤٢ تاريخ ٢٠١١/١١/٢٣ ومتعلقة بتفتيش مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان عن العاميت ٢٠١٠ و ٢٠١١. كما احوال الى النيابة العامة التمييزية بموجب المطالعة رقم ٤١٧٣/٢ تاريخ ٢٠١٢/١/٩ امين صندوق دائرة مياه بنت جبيل وذلك لسرقة الخزنة.^{٦٣} الا ان هذه الرقابة تبقى خجولة ولا تمارس دورها بشكل جدي.

الفقرة الثانية: رقابة التفتيش المركزي

نصّت المادة ٥ من قانون تنظيم قطاع المياه رقم ٢٢١ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ على ما يلي:

" تخضع المؤسسة العامة للمياه والصرف الصحي لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وفقا لنظام متفق عليه مع الديوان، ولرقابة التفتيش المركزي، ولا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية."

يعدّ التفتيش المركزي في لبنان من اهمّ الهيئات الرقابية، تشمل صلاحياته جميع الادارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الادارات والمؤسسات

^{٦٣} التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢ صفحة ٢٤٤.

والمصالح والبلديات، بصفة دائمة او مؤقتة، من موظفين او مستخدمين او اجراء او متعاقدين، وكل من يتناول راتباً او اجرا من صناديقها وذلك ضمن احكام النصوص التي يخضعون لها.

ويتولى التفتيش المركزي:

١- مراقبة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف انواعه.

٢- السعي الى تحسين اساليب العمل الاداري.

٣- ابداء المشورة للسلطات الادارية عفوا او بناء لطلبها.

٤- تنسيق الاعمال المشتركة بين عدة ادارات عامة.

٥ - القيام بالدراسات والتحقيقات والاعمال التي تكلفه بها السلطات.

ويتألف التفتيش المركزي من ادارتين هما ادارة التفتيش المركزي وادارة الابحاث والتوجيه.

اولاً: فيما يتعلق بهيئة التفتيش المركزي

لرئيس الهيئة تفويض دائم لكي يمارس ضمن التفتيش المركزي الصلاحيات المالية والادارية التي تنيطها القوانين والانظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية.

تتناقش الهيئة وتقرر في جميع القضايا التي تنيطها بها القوانين والانظمة النافذة او يعرضها عليها رئيسها، كتقديم الآراء والاقتراحات الى مجلس الوزراء في شأن اعادة تنظيم الادارات والمؤسسات العامة والبلديات وتحسين اساليب العمل فيها، البت في برامج التفتيش السنوية في جميع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات والبت في العقوبات الواجب فرضها على الموظفين الذين يدينهم التفتيش.

ثانيا: فيما يتعلق بإدارة التفتيش المركزي

تراقب ادارة التفتيش المركزي وتفتش المؤسسات العامة والموظفين وفاقا للشروط التي تنص عليها انظمتها الخاصة ويجري التفتيش وفقا لبرامج سنوية واستثنائية وبناء على تكاليف خاصة.

اولا بالنسبة للبرامج السنوية، توضع في شهر كانون اول من كل سنة بعد استشارة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة، ويجب ان تؤمن هذه البرامج تفتيش جميع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات مرة في السنة على الاقل، اما بالنسبة للبرامج الاستثنائية توضع كلما دعت الحاجة الى ذلك، اما التكاليف الخاصة فتصدر اما عن رئيس ادارة التفتيش المركزي في جميع الحالات واما عن رئيس مجلس الخدمة المدنية إذا كان الامر يتعلق بأحد الموظفين واما عن رئيس ديوان المحاسبة او المدعي العام لدى الديوان إذا كان الامر يتعلق بتفتيش مالي واما عن الوزير او المدير العام ضمن نطاق الادارة التابعة له.

تبلغ التكاليف الخاصة الى المفتشية العامة التي يعينها الامر بواسطة رئيس ادارة التفتيش المركزي الذي عليه ان يعطيها الاولوية على برامج التفتيش السنوية.

على المفتشين ان يقدموا الى رئيس ادارة التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام الذي ينتمون اليه تقارير اسبوعية عن المهام التي كلفوا بها، وان يقدموا اليه بالطريقة نفسها تقريرهم النهائي واقتراحاتهم في مهلة شهر على الاكثر.

يرسل رئيس ادارة التفتيش المركزي نسخة عن تقارير التفتيش النهائية الى كل من الوزير او رئيس الادارة المختصة ومجلس الخدمة المدنية. وإذا كان التقرير يتناول قضايا مالية يبلغ نسخة عنه ايضا الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق فيها واعادتها له مذيلة بمطالعتة واقتراحاته.

يعرض رئيس ادارة التفتيش المركزي تقارير التفتيش على الهيئة في خلال شهر من تاريخ تقديمها له، اما تقارير التفتيش التي تحال على المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، فتسري عليها المهلة المذكورة من تاريخ اعادتها مع المطالعة.

تتداول الهيئة في التقرير وتفرض، مباشرة، بحق المخالفين العقوبات التأديبية. وللهيئة، بعد فرض العقوبات التأديبية المقترضة، ان تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص، وان تقرر احواله امام ديوان المحاسبة، وان تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائيا، ولا يتوجب لهذه الاحالة او الملاحقة اخذ بموافقة السلطة الادارية.

تبلغ قرارات الهيئة بالمعاقبة الى الادارات والى المراجع المعنية للتنفيذ والى مجلس الخدمة المدنية، وصاحب العلاقة.

وتبلغ باقي القرارات، عند الاقتضاء، الى الوزير او رئيس الادارة المختصة، والى مجلس الخدمة المدنية، كما تبلغ الى ديوان المحاسبة والى المدعي العام لديه إذا كان الامر يتعلق بقضايا مالية. وللهيئة ان تنشر القرارات المشار اليها في هذه المادة في الصحف مع الاشارة الى اسماء الموظفين والمستخدمين والاجراء المسؤولين. وهذا ما لا تغعله بطبيعة الحال.

ثالثا: فيما يتعلق بادارة الابحاث والتوجيه

تتولى ادارة الابحاث والتوجيه ارشاد الادارات العامة الى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الادارة وزيادة فعاليتها وتمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير وجه، ولا سيما من خلال تقديم الاقتراحات تحسين اساليب العمل الاداري والقيام بدراسات وجمع احصاءات عن الادارات العامة والموظفين ويحق لمن تنتدبه ادارة الابحاث والتوجيه من الموظفين او الخبراء التابعين لها، ان يزور جميع الادارات العامة وان يطالع على نظمها ووثائقها ويدرس اساليب العمل فيها. وعلى جميع الادارات العامة ان تسهل مهمته وتقدم اليه جميع المعلومات التي يحتاج اليها.

تقدم ادارة الابحاث والتوجيه دراساتها الفنية الى الادارة المختصة وترفقها باقتراحات عملية لتحسين الاوضاع التي تتناولها الدراسة وترسل نسخة عن هذه الدراسات والاقتراحات الى مجلس الخدمة المدنية. على كل ادارة ان تبدي رأيها في اقتراحات ادارة الابحاث والتوجيه في مهلة شهرين على الاكثر. وان لم تفعل او تنفذ الاقتراحات، رفع الامر رئيس ادارة التفتيش المركزي الى مجلس الوزراء لاتخاذ التدابير المناسبة.

على ادارة الابحاث والتوجيه ان تقدم تقريرا سنويا الى ادارة التفتيش المركزي عن اعمالها في غضون السنة المنصرمة وعن النتائج التي توصلت اليها. وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية وترسل نسخ عنه الى مجلس النواب والادارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة والى مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة.

يتولى التفتيش اما المفتش العام واما المفتش واما المفتش المعاون على السواء يحق للمفتش استجواب الموظفين والاستماع الى الافراد ويرتكب مخالفة تأديبية الموظف الذي لا يلبي طلب المفتش.

يحق له ان يخابر مختلف الادارات العامة مباشرة للحصول على المعلومات والمستندات التي يحتاج اليها. وله ان يستعين بقوى الامن عند الاقتضاء وينظم تقريراً تمهيدياً في النقاط الهامة التي تظهر له اثناء مهمته يرفعه فوراً الى رئيس التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام لعرضه بصورة مستعجلة على هيئة التفتيش.

وإذا ظهر للمفتش ان ثمة مخالفة تشكل جرماً جزائياً، حق له اقتراح ملاحقة الموظف المسؤول امام القضاء بدون انتظار نهاية التفتيش.

يرفع المفتش العام في مطلق الاحوال تقارير التفتيش مع الملف الى رئيس ادارة التفتيش المركزي مذيلة باقتراحاته الصريحة ويبلغ رئيس ادارة التفتيش المركزي نسخة عن كل من تقارير المفتشين واقتراحات المفتشين العامين التي تتناول قضايا مالية الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق فيها واعادتها مع مطالعته قبل انقضاء مهلة العشرة ايام المحددة لعرض تقارير التفتيش على الهيئة.^{٦٤}

ان القانون اعطى التفتيش المركزي هامش كبير من الحرية لاجراء رقابة فعالة الا ان الواقع يدل على عكس ذلك وهذا ما سنبيّن اسبابه لاحقاً.

الفقرة الثالثة: رقابة مجلس الخدمة المدنية

نصت المادة السادسة من القانون رقم ٢٢١ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه على عدم خضوع المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه لرقابة مجلس الخدمة المدنية.

الا انه وبعد صدور القانون رقم ٥٨٣ الصادر في ٢٣/٤/٢٠٠٤ والمتعلق باخضاع مباراة التعيين أصبح التعيين والتعاقد في هذه المؤسسات العامة يتم بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للشروط المطلوبة للتعين او الاستخدام في كل منها.^{٦٥}

^{٦٤} المرسوم ٢٨٦٢ الصادر بتاريخ ١٦/١٢/١٩٥٩. جريدة رسمية عدد ٧١ تاريخ النشر ٣٢/١٢/١٩٥٩ صفحة ٢٣٦٢

^{٦٥} المادة ٥٤ من القانون رقم ٥٨٣ الصادر في ٢٣/٤/٢٠٠٤ والمتعلق باخضاع مباراة التعيين. "مع مراعاة احكام التعيين والتعاقد في المؤسسات العامة والمصالح المستقلة واحكام القوانين والانظمة بما فيها الاحكام المتعلقة بالرواتب والاجور التي ترفع كلاً من المؤسسات العامة الاخرى والمجالس والهيئات والصناديق العامة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، يتم التعيين والتعاقد في هذه المؤسسات العامة والمصالح المستقلة والمجالس والهيئات والصناديق العامة - باستثناء مصرف لبنان - بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للشروط المطلوبة للتعين أو الاستخدام في كل منها." الجريدة الرسمية، عدد ٢٣، تاريخ النشر: ٢٤/٤/٢٠٠٤، صفحة ٣٣٦٥-٣٤٠٥

وبالتالي أصبح يتم التعيين والتعاقد في هذه المؤسسة بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً لأحكام المادة ٥٤ من قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٤ وللقوانين والانظمة المرعية الاجراء.^{٦٦}

الفقرة الرابعة: رقابة الهيئة العليا للتأديب

بموجب القانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٠/٢/١٩٦٥ أنشئ مجلس تأديبي عام للموظفين. وكانت الغاية من انشائه الاستعاضة عن المجالس التأديبية المتعددة التي كانت قائمة بمجلس تأديبي واحد.

وقد شملت سلطة هذا المجلس، الذي عدلت لاحقا بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٨٥/٣/٢٣ بحيث استعويض عنها بتسمية الهيئة العليا للتأديب، جميع فئات وانواع موظفي الادارات العامة باستثناء بعض الفئات التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بالنظر لطبيعة عملها، وجميع فئات وانواع ومستخدمي البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وسائر البلديات التي تخضع لأحكام القانون رقم ٦٥/٥٤ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وهو ما حصل بموجب نظام الهيئة الصادر بالمرسوم رقم ٧٢٣٦ تاريخ ٨/٥/١٩٦٧ وجميع فئات وانواع موظفي ومستخدمي المصالح المستقلة والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات المشار اليها.

لقد اقتصرت صلاحية الهيئة، في ظل النص المذكور الذي لا يزال ساري المفعول، على الموظفين والمستخدمين في الادارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة، وبقيت خارج دائرة سلطة الهيئة فئات هامة من العاملين فيها كالمتعاقدين والاجراء وذلك بالرغم من تزايد عددهم وفق ما تشير اليه تقارير اجهزة الرقابة ولا سيما التقارير السنوية لرئيس مجلس الخدمة المدنية، وايكال مهام الى هؤلاء العاملين تضعهم على تماس مع الأموال العمومية ومع المستفيدين من خدمات المرافق العامة.

^{٦٦} المادة ١٠ من نظام المستخدمين في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم رقم ١٤٨٧٥ تاريخ ١/٧/٢٠٠٥ الجريدة الرسمية عدد ٢٩، تاريخ النشر: ٧/٧/٢٠٠٥، الصفحة: ٣٠٩٦/٣٠٧١.

وبالعودة الى المؤسسات الاستثمارية للمياه يحال رئيس مجلس الادارة /المدير العام على الهيئة العليا للتأديب بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية ويحال ايضاً بقرار من هيئة التفتيش المركزي وتطبق عليه الاحكام المتعلقة بالتأديب المطبقة على الموظفين الدائمين في الادارات العامة.^{٦٧}

اما فيما يتعلق المرجع الذي يعود اليه حق فرض العقوبات التأديبية داخل المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه:

- ١ - يحق لرئيس الدائرة ان يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة ايام.
- ٢ - يحق للمدير أو لرئيس المصلحة ان يفرض عقوبة التأنيب وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة ايام بناء على اقتراح الرئيس المباشر للمستخدم.
- ٣ - يحق للرئيس/المدير العام ان يفرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الاولى بناء على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للمستخدم.
- ٤ - يحق للهيئة العليا للتأديب فرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية، كما يحق لها ان تفرض أية عقوبة من الدرجة الاولى إذا تبين لها ان المستخدم لا يستحق عقوبة اشد.
- ٥ - يحق لكل مرجع من المراجع المذكورة في الفقرتين الاولتين من هذه المادة، بعد ان يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته، ان يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة اشد.^{٦٨}

ويحال المستخدم على الهيئة العليا للتأديب بمرسوم أو بقرار من السلطة التي لها حق الاستخدام، ويحال ايضاً بقرار من هيئة التفتيش المركزي.

يمكن ان ينص المرسوم أو القرار القاضي بالاحالة على الهيئة العليا للتأديب على توقيف المستخدم عن العمل، ويظل المستخدم متوقفاً عن العمل إلى ان تبت الهيئة العليا للتأديب بأمره أو يعود المرجع الذي احاله على الهيئة العليا للتأديب عن قرار الاحالة.

كما يحق لرئيس مجلس الادارة/المدير العام ان يوقف عن العمل مستخدمي الفئة الثانية وما دونها قبل احالتهم على الهيئة العليا للتأديب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً فان لم يحالوا على الهيئة العليا للتأديب في نهاية هذه المدة اعيدت رواتبهم إليهم بكاملها.^{٦٩}

^{٦٧} المادة ١٢ من النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع المرسوم رقم ١٤٥٩٨ صادر في ١٤ حزيران سنة ٢٠٠٥.

^{٦٨} المادة ٥٨ من نظام المستخدمين في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم رقم ١٤٨٧٥ صادر في ١ تموز سنة ٢٠٠٥.

^{٦٩} المادة ٥٩ من نظام المستخدمين في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم رقم ١٤٨٧٥ صادر في ١ تموز سنة ٢٠٠٥.

الفقرة الخامسة: رقابة لجنة تقييم اداء المؤسسات العامة للمياه

اخضعت المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه لرقابة لجنة تقييم اداء المؤسسات العامة للمياه فقد نصت المادة السادسة من القانون رقم ٢٢١ الصادر بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه على الاتي:

"تنشأ لدى وزارة الطاقة والمياه لجنة لتقييم أداء المؤسسات العامة للمياه تؤلف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزيرى المالية والطاقة والمياه من:

- وزير الطاقة والمياه، رئيسا .
- مدير عام وزارة المالية، عضوا .
- مدير عام الاستثمار في وزارة الطاقة والمياه، عضوا .
- المدير العام للموارد المائية والكهربائية في وزارة الطاقة والمياه، عضوا .
- مهندس في الشؤون المائية له خبرة ست سنوات على الاقل، عضوا .
- مجاز في الاقتصاد له خبرة ست سنوات على الاقل، عضوا .
- مجاز في الحقوق له خبرة ست سنوات على الاقل، عضوا .
- مجاز في المحاسبة او ادارة الاعمال له خبرة ست سنوات على الاقل، عضوا .
- موظف من الفئة الثانية على الاقل في المديرية العامة للاستثمار، عضوا مقررًا .

تحدد مهام واصول عمل هذه اللجنة بقرار مشترك يصدر عن وزيرى المالية والطاقة والمياه، ولها ان تستعين بمن تراه من الخبراء للقيام باعمالها ."

الا ان هذه اللجنة لم تؤلف بعد ولم تستطع من مباشرة المهام الموكلة اليها .

الفقرة السادسة: رقابة النيابة العامة المالية

نصت المادة ٣١ من قانون رقم ٨٣/١٥٠^{٧٠} والمتعلق بتنظيم القضاء العدلي على انشاء نيابة عامة مالية لدى النيابة العامة التمييزية.

^{٧٠} الجريدة الرسمية عدد ٤٥، تاريخ النشر: ١٠/١١/١٩٨٣، صفحة: ١٥١٩-١٥٤٣

وتتمتع النيابة العامة المالية باستقلالية مطلقة، فهي تختلف ان لجهة صلاحياتها او لجهة الاصول المتبعة امامها عن النيابة العامة الاستئنافية والنيابة العامة التمييزية. اما فيما يتعلق بظروف انشائها، فهو وجود حاجة ماسة الى نيابة عامة تتخصص في ملاحقة الجرائم الناجمة عن مخالفة القوانين الاقتصادية والتجارية والمؤسسات المالية، ولا سيما القطاعين المصرفي والجمركي، وذلك إثر حصول مخالفات مالية كبيرة.

ومن اسباب انشائها، تزايد الجرائم المالية والتجارية وانفرادها بذاتية تميزها عن غيرها من الجرائم العادية، تزايد مخاطرها على مكانة الدولة المالية وسلامة النشاط الاقتصادي والاموال العمومية، عدم الجدية في ملاحقة مرتكبيها، تراخي الشعور بالمسؤولية عند المواطنين حيال الموارد المشروعة لمالية الدولة وتنامي الرغبة لديهم في ابتغاء الربح المادي بصرف النظر عن الوسائل المتبعة لتحقيق هذا الهدف وبالنظر الى الاثار السلبية التي خلفتها الحرب التي عاشها لبنان على الصعيد كافة^{٧١}

وقد حدد قانون اصول المحاكمات الجزائية مهام النيابة العامة المالية، فيجري تعيين النائب العام المالي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل. يتمتع النائب العام المالي، في حدود المهام المحددة له في هذا القانون بالصلاحيات العائدة للنائب العام التمييزي.

يتولى النائب العام مهام الملاحقة في الجرائم الآتية:

- أ - الجرائم الناشئة عن مخالفة احكام قوانين الضرائب والرسوم في مختلف المرافق والمؤسسات العامة والبلديات بما فيها الضرائب الاميرية والبلدية والرسوم الجمركية ورسوم المخابرات السلوكية واللاسلكية.
- ب - الجرائم الناشئة عن مخالفة القوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة ولا سيما المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف.
- ج - الجرائم الناشئة عن مخالفة قوانين الشركات المساهمة وجرائم الشركات المتعددة الجنسية.
- د - الجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية او السندات المصرفية اللبنانية او الاجنبية المتداولة شرعا او عرفا في لبنان وجرائم تقليد وتزييف وترويج العملة والاسناد العامة والطوابع واوراق الدمغة.

^{٧١} من كلمة النائب العام المالي القاضي الدكتور علي ابراهيم التي القاها في محاضرة حول دور النيابة العامة المالية في لبنان في قاعة محاضرات بلدية الجديدة، منشورة في جريدة الديار في ٢٠١٤/٤/٦ www.addiyar.com

هـ - جرائم اختلاس الاموال العمومية.

و - جرائم الافلاس.

يمارس النائب العام المالي صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون تحت اشراف النائب العام التمييزي، ضمن الاصول والقواعد التي يطبقها النائب العام الاستئنافي والمحددة في هذا القانون وفي القوانين المالية.

وتشمل هذه الصلاحيات جميع الاراضي اللبنانية. وله في هذا المجال ان يطلب، بواسطة النائب العام التمييزي، من النائب العام الاستئنافي في كل المحافظات تحريك دعوى الحق العام امام قضاة التحقيق او الادعاء مباشرة امام المحاكم المختصة.

كما للنائب العام لدى محكمة التمييز ان يطلب، تلقائيا او بناء على طلب النائب العام المالي، بواسطة وزير العدل الى رئاسة مجلس الوزراء، تكليف هيئة التفتيش المركزي اجراء أي تحقيق في القضايا المالية المناط به امر النظر فيها.

يتراأس النيابة العامة المالية نائب عام مالي يعاونه ثلاثة محامين عامين من القضاة العدليين، وهو يتمتع بكامل الصلاحيات في تكوين ملفات القضايا التي تدخل ضمن اختصاصاته القانونية وتحريك الدعوى العامة بنفسه ومتابعتها والإشراف عليها. وعلى النيابة العامة الإستئنافية أن ترسل الى النائب العام المالي كشفاً شهرياً بالقضايا المندرجة ضمن صلاحية النيابة العامة المالية التي وردت اليها وبأوجه التصرف بها. من جهة أخرى، يجب على النائب العام المالي إطلاع النائب العام التمييزي على القضايا التي تعرض عليه، كما عليه أن يرسل له صوراً عن الكشوفات التي يتلقاها من النيابة العامة الإستئنافية وكشفاً شهرياً بالقضايا التي ترد إليه، فالنيابة العامة المالية تعمل تحت إشراف النيابة العامة التمييزية. وسلطة النائب العام التمييزي تشمل جميع قضاة النيابة العامة وله حق توجيههم شفهيًا أو خطيًا في تسيير دعوى الحق العام.^{٧٢}

تمارس النيابة العامة رقابتها على المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه من خلال ملاحقة مختلصي اموالها العمومية.

^{٧٢} محاضرة بعنوان "أعمال النيابة العامة المالية ودور ديوان المحاسبة في ملاحقة المخالفات المالية"، تناولها النائب العام المالي الدكتور القاضي علي ابراهيم، ورئيس الغرفة الثانية لدى ديوان المحاسبة القاضي عبد الرضى ناصر، أقيمت في قاعة الملازم الأول الشهيد غسان عويدات، منشورة في مجلة الجيش، العدد ٣٢٣، ايار ٢٠١٢،

<http://www.lebarmy.gov.lb>

وقد عرف قانون المحاسبة العمومية الاموال العمومية في مادته الثانية على انها " اموال الدولة، والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة لو للبلديات، واموال سائر الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.".

وعرف قانون العقوبات في مادته ٣٥٩ جريمة الاختلاس بانها اقدام موظف على اختلاس ما وكل اليه أمر ادارته أو جبايته أو صيانتته بحكم الوظيفة من نقود أو أشياء أخرى للدولة أو لآحد الناس. ويعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر الى ثلاث سنوات وبغرامة أقلها قيمة الردود. وتتحقق جريمة الاختلاس بدس كتابات غير صحيحة في الفواتير أو الدفاتر أو بتحريف أو اتلاف الحسابات والاوراق أو غيرها من الصكوك وعلى صورة عامة بأية حيلة ترمي الى منع اكتشاف الاختلاس، كما إذا أكره موظف شخصا من الاشخاص أو حملة على اداء أو الوعد بأداء ما يعرف أنه غير واجب عليه أو يزيد عما يجب عليه من الضرائب أو الرسوم، أو إذا منح الموظف اعفاء من الضرائب والرسوم والغرامات وسواها من العوائد من غير أن يجيز القانون ذلك.

كما تتحقق عناصر هذه الجريمة من خلال الغش في اموال الدولة، فيعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر الى ثلاث سنوات وبالغرامة من مائتي ألف الى مليون ليرة.

١ - من أوكل اليه بيع أو شراء أو ادارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب ادارة أو مؤسسة عامة او بلدية او هيئة عامة او مؤسسة ذات منفعة عامة أو تملك الدولة قسما من أسهمها فاقترف الغش في أحد هذه الاعمال أو خالف الاحكام التي تسري عليها أما لجر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق اضرار بالفريق الآخر أو اضرارا بالمصلحة العامة أو الاموال العمومية، أو ارتكب الخطأ الفادح والجسيم.

٢ - من ارتبط، في حالة السلم، بعقد تعهد اعمال أو أشغال عامة أو نقل أو استصناع أو صيانة أو تصليحات أو تقديم خدمات او لوازم أو تمويل مع احدى الجهات المبينة في الفقرة السابقة سواء كان العقد نتيجة مناقصة على اساس دفتر شروط أو بطريقة التراضي أو بأي طريقة أخرى فلجأ الى ضروب المماثلة المقصودة أو الحيلة لعرقلة التنفيذ أو اطالة المدة بقصد الاضرار بمشاريع الدولة أو جرا لنفع أو لغيره أو اقترف الغش في نوع المواد المستعملة أو المقدمة أو في تركيبها أو صنعها أو مواصفاتها الجوهرية.

٣ - المتعهدون الذين يتفقون بالتواطؤ فيما بينهم لافساد عملية التلزييم أو لحصص الالتزام بواحد منهم اضرارا بالجهة الرسمية المتعاقدة.

٤ - الموظف المنوط به الاشراف على المناقصة او التكليف بالتراضي أو بأية طريقة أخرى أو مراقبة مراحل التنفيذ أو استلام الأشغال بعد انجازها، إذا قام بأعمال من شأنها مراعاة فريق على آخر في التلزييم

أو التكاليف أو إذا هو تغاضى عن ضبط المخالفة أو أهمل المراقبة أو لم يتخذ بحق المخالف التدابير التي تنص عليها القوانين المختصة.

٥ - المتعهد أو الوسيط أو أي شخص آخر قدم نتيجة مناقصة أو تكليف بالتراضي أو بأية طريقة أخرى موادا فاسدة أو غير صالحة للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، ويعتبر الموظف أو المستخدم الذي قبل أو استلم هذه المواد شريكا بالجرم. هذا فضلا عما يقضى به من عقوبات الرشوة في حال حصولها.

كما يلاحق بجرم الاختلاس، كل موظف حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة التي ينتمي إليها سواء فعل ذلك مباشرة أو على يد شخص مستعار أو باللجوء إلى صكوك ظاهرية.

الفقرة السابعة: رقابة وزارة المالية

بعد صدور القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢١ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه والذي تم بموجبه وبموجب التعديلات اللاحقة له إنشاء أربع مؤسسات عامة استثمارية للمياه والصرف الصحي كما ووجب ضرورة دمج بصورة تدريجية وفي مهلة لا تتجاوز السنتين من صدوره ضمن هذه المؤسسات العامة مصالح المياه واللجان القائمة بإدارة واستثمار مياه الشفة والري تبعا لنطاق استثمارها.

وانيط بوزير الطاقة والمياه صلاحية دمجها بقرارات تصدر عنه بناء لاقتراح مجلس إدارة المؤسسة المعنية على ان يحدد تاريخ توقف كل مصلحة او لجنة عن العمل.

واستمرت رقابة الوزارة على هذه المصالح حتى صدور الانظمة الجديدة وانتفت بموجبها صلاحية المراقبين الماليين الذين كانوا يداومون لدى هذه المصالح ويبدون المشورة ويقومون بالتدقيق في المعاملات والاعمال المالية.

لم تعد هذه المؤسسات تخضع لرقابة وزارة المالية والتي اقتصرت صلاحيتها على الموافقة على تحديد الارصدة القصوى التي يمكن لامناء الصناديق الاحتفاظ بها في صناديقهم، وعلى انظمة تحصيل اموالها والنماذج الخاصة بمشروع قطع حساب الموازنة.

واخضعت حسابات المؤسسة للتدقيق المستقل الداخلي والخارجي من قبل شركة او مكتب تدقيق ومحاسبة معتمد وذلك وفقا للمادة الرابعة من القانون السابق ذكره.

المبحث الثاني: على مستوى الواقع الفعلي.

من الواضح بعد استعراض النصوص القانونية التي ترعى اجهزة الرقابة نجد ان القانون منحها سلطة واسعة تخولها معالجة اعوجاج المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه، الا ان الممارسة الفعلية اثبتت عكس فان الهيئات الرقابية عجزت عن القيام بالاهداف المولجة اليها في هذا المجال وذلك لعدة اسباب. لذلك، ولتقييم اداء هذه الاجهزة لا بد لنا من عرض المشاكل التي تواجهها مع اقتراح الحلول التي من شأنها ان تساعد في تنشيطها وتفعيل دورها الرقابي.

الفقرة الاولى: ديوان المحاسبة: ضرورة تفعيل الرقابة على الاداء.

تبلور مفهوم الرقابة على الاداء من خلال مقررات المؤتمرات التي عقدتها الهيئات العليا للرقابة المالية

والدولية.

والاعلان الدولي الاول الذي ميّز صراحة بينها وبين الرقابة النظامية هو اعلان ليما الصادر عام ١٩٧٧^{٧٣} والذي نصّ تحت عنوان " الرقابة الشكلية ورقابة الاداء على ما يلي:

١. ان الرقابة التقليدية للهيئات العليا للرقابة المالية هي ان تراقب مدى مشروعية الادارة المالية والمحاسبية ونظاميتها.

٢. الى جانب هذا النوع من الرقابة الذي لا يناعز أحد في اهميته وضروريته، هناك نوع اخر يركز اهتمامه على مراقبة الانجاز والفعالية، والتوفير وكفاءة الادارة العامة.

^{٧٣} المؤتمر التاسع لهيئات الرقابة المالية (انتوساي) المنعقد في (ليما) اقر ما يلي: «إن مفهوم الرقابة المالية ونشأتها يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الإدارة العامة، ذلك لأن إدارة الأموال العامة تتطلب الثقة وتمثل نوعاً من المسؤولية، والرقابة المالية ليست هدفاً نهائياً بحد ذاتها، إنما هي جزء أساسي من نظام الرقابة، وهدفها: كشف الانحراف عن المعايير القياسية وكشف مخالفة القواعد التشريعية والكفاءة والفعالية، والتوفير في إدارة الأموال، وذلك بسرعة كافية تجعل من الممكن اتخاذ الإجراءات التصحيحية في الحالات الفردية، وجعل الأفراد محل المسؤولية قابلين بالمسؤولية الملقاة على كواهلهم، والحصول على التعويض، واتخاذ خطوات تحول دون تكرار ارتكاب مثل هذه المخالفات، أو في أقل الأحوال جعل تكرارها أكثر صعوبة.

وتناول أنواع الرقابة المالية: الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة والرقابة الداخلية والخارجية والرقابة الشكلية ورقابة الأداء.

ثم جاء اعلان سيدني عام ١٩٨٦ وتبنى الرقابة على الاداء، ثم اعلان بكين سنة ١٩٩١^{٧٤} واخيرا اعلان واشنطن ١٩٩٢.^{٧٥}

لم ينص قانون تنظيم ديوان المحاسبة على صلاحية الديوان في القيام بالرقابة على الاداء.

انما اقتصر الامر على بعض النصوص التي يمكن ان يستشف منها بصورة غير مباشرة نوع من الرقابة تخول الديوان بعض الصلاحيات في هذا الإطار.^{٧٦}

وبالتالي يقتضي تعديل قانون الديوان لجهة الرقابة على الاداء بحيث يتضمن نصوصا صريحة تؤدي الى وضع تحديد دقيق لمفهوم الرقابة على الاداء ينطلق من العناصر الاساسية التي تقوم عليها هذه الرقابة وهي التوفير والكفاءة والفعالية وهو ما لم يحصل قبلا.

فالتوفير يتم عبر التقليل من كلفة الموارد المملوكة او المستخدمة الى ادنى مستوى ممكن مع اخذ النوعية والجودة بعين الاعتبار وهذا ما يعني باختصار "الانفاق بأقل ما يمكن".

اما الكفاءة فتهم بالعلاقة ما بين الخدمات والموارد التي استخدمت من اجل انتاجها او تأمينها. اي "الانفاق بصورة سليمة".

واخيرا تسهم الفعالية في العلاقة ما بين النتائج المستهدفة والنتائج الفعلية للمشاريع والخدمات والنشاطات اي انها تهتم بتحديد ما هو مستوى النجاح الذي بلغته هذه الخدمات والمشاريع في تحقيق اهداف السياسة وغايات العمليات والنتائج المستهدفة الاخرى اي ان هذا العنصر يعني باختصار "الانفاق بحكمة". بالاضافة الى الرقابة القانونية على المعاملات والفصل في صحة الحسابات.

^{٧٤} اعلان بكين بشأن الارشادات لرفع مستوى فعالية ادارة المالية العامة للاستثمارات (مايو ١٩٩١ بكين - الصين)

^{٧٥} صدر هذا الاعلان عن المنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية ومن اهم القواعد القانونية التي اقرها التأكيد على استقلال هيئات الرقابة المالية العليا عن السلطات العامة في الدولة ووجوب تقرير حماية تشريعية لمبدأ استقلال هذه الهيئات. ووجوب توفر الأهلية والكفاءة والاختصاص للمراقب المالي، لتكون هذه المتطلبات منسجمة مع طبيعة عمل الرقابة المالية ونطاقها وتعقيدها، والعمل على التنمية المهنية لموظف الهيئة العليا للرقابة المالية وتدريبهم لتمكينهم من أداء عملهم بفعالية.

www.marocdroit.com

^{٧٦} دراسة قانونية بقلم الرئيس القاضي عبد الرضى ناصر، المجلة القضائية، صفحة ١٦ العدد الخامس عشر سنة ٢٠١٨

كما يجب وضع وتنفيذ برنامج لاجراء الرقابة ميدانيا بالانتقال الى مواقع الاشغال او اماكن استلام اللوازم للتأكد من مدى تقييد المتعاقدين مع الادارة بتنفيذ احكام عقودهم وشروطها، ان لجهة التنفيذ او لجهة المهلة المعطاة للتنفيذ، وكذلك للتأكد من جدية الرقابة على التنفيذ، سواء اضطلعت الادارة بهذه المراقبة مباشرة او عهدت بها الى الغير.

كذلك ان افتقار الديوان الى اختصاصيين في ملاكه للمساعدة في عملية التقييم سيحد قدرة الديوان على تقييم الاداء على الوجه المطلوب.

لذلك لا بد من التعاقد مع اختصاصيين وانشاء مركز للدراسات والابحاث المالية والقانونية تعزيزا لدوره في ابداء الرأي في القضايا المالية وتنظيم دورات تدريبية لكل الموظفين العاملين في ادارة ومراقبة الاموال العمومية.

وهنا لا بد من الاشارة الى ان الرقابة القضائية المؤخرة على الحسابات محدودة جدا وذلك بسبب النقص الكبير في ملاك الديوان وخاصة في ملاك المراقبين. مع العلم بان المراقبين من العناصر الاساسية في عمل الديوان.

بالاضافة الى ان معالجة الفساد والهدر يتم اولا بتفعيل دور هذه الهيئات وتأمين كافة ما يلزم لحسن سير عملها.

وبالرغم من مباشرة ديوان المحاسبة بتوجيه مذكرات الى الجهات الخاضعة للرقابة القضائية على الحسابات للطلب اليها تقديم حساباتها الا ان هذا المؤسسات تستجيب ببطء لطلب الديوان.

يمكن تلخيص الصعوبات التي تعترض سير هذه الرقابة بما يلي:

١. فقدان جداول ومستندات تدخل في حساب المهمة
٢. افتقار الملاكات خاصة في الاجهزة المختصة بالشؤون المالية بالاضافة الى العناصر البشرية
٣. عدم المبادرة الى ارسال حساباتها الى الديوان.

وهنا لا بد من ذكر امكانية ملاحقة الموظفين دون الاستحصال على اذن من الجهة المختصة وتحاط الادارة المختصة وادارة التفتيش المركزي علما بالامر ولهذا الامر اهمية بالغة فهو يدل على الصلاحيات

الواسعة التي اعطيت لديوان المحاسبة في هذا المجال خاصة ان هذا الامر غير متوفر اطلاقا في القضاء العدلي. الا ان ديوان المحاسبة لا يستفيد فعلا من هذه الصلاحيات المعطاة له في هذا المجال. وفي معرض الاطلاع على التقرير السنوي للاعوام ٢٠١٠ وحتى العام ٢٠١٢ يتبين بشكل واضح بأن ديوان المحاسبة يتساهل مع مرتكبي المخالفات ولا يمارس دوره الرقابي بشكل فعال

فقد اعتبر ديوان المحاسبة في إطار المخالفة القانونية الناتجة عن تقصير المسؤولين في مصلحة مياه بيروت في استصدار او تحصيل مبالغ لصالحها بأن المصلحة اتخذت كافة الاجراءات من تاريخ تبلغها واقعة اختلاس الجابي كما استنفدت كافة الطرق القانونية بهدف استرداد هذه الاموال العمومية مما يثبت عدم وجود تقصير او اهمال وبالتالي انتفاء المخالفة المنسوبة والكف عن ملاحظتهم.^{٧٧}

كما اعتبر ديوان المحاسبة في إطار المخالفة المالية التي ارتكبتها الجابي في مصلحة مياه عين الدلبية من ابقاء اموال عائدة الى اربعة مشتركين وابقائها بحوزته اربعة أشهر بان ما حصل لم يكن عن سوء نية وبأنه قام بتسديد قيمة الايصالات الاربعة وان تسديد هذه المبالغ هو دليل على حسن النية الامر الذي يقتضي وقف تنفيذ الغرامة بحقه.^{٧٨}

وفي نفس السياق اعتبر ديوان المحاسبة في إطار ملاحقة موظفين امامه بسبب نقص مالي في صندوق الجباية في مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان مدير المصلحة غير مسؤول لانه لم يتلق اي تقرير من قبل الرؤساء المباشرين للجباية وعند علمه بالمخالفة المرتكبة من قبل الجابي وقام بالاجراءات القانونية اللازمة وقضى الديوان بالكف عن ملاحظته. اما بالنسبة لمدير الشؤون المالية فقد قضى ايضا بالكف عن ملاحظته كونه اكتشف المخالفة وابلغ هيئة التفتيش المركزي وبالتالي ان اهماله بمراقبة اعمال مسؤول الواردات واقع في غير موقعه الصحيح.^{٧٩} وبنفس المعنى،

^{٧٧} قرار نهائي رقم ٤٠/ر. ق تاريخ ١٢/٥/٢٠١٠، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، صفحة ١٢٧.

^{٧٨} قرار نهائي رقم ٧٤/ر. ق تاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٠، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠١١، ٢٠١٠، ٢٠١٢، صفحة ١٣٧.

^{٧٩} قرار نهائي رقم ٧٥/ر. ق تاريخ ٦/١٠/٢٠١١، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠١١، ٢٠١٠، ٢٠١٢، صفحة ١٥١.

وفي إطار المخالفة المالية الحاصلة في مصلحة مياه الكورة والناجمة عن استخدام عمال بالفاتورة وبالتالي عقد النفقة دون توفر اعتماد لها ودون مراقبة عقد النفقات فقد اعتبر الديوان بان الحاجة كانت ملحة لاستخدام العمال وذلك للاستمرار باعمال الصيانة في بعض القرى اي ام المخالفة ارتكبت من اجل حسن سير المصالح العمومية وبالتالي أعفى ديوان المحاسبة مرتكب المخالفة من العقوبة.^{٨٠}

وقد جاء مجلس شورى الدولة ليوسع صلاحية ديوان المحاسبة في التحقق من نية المخالف الحقيقية مما ساهم ايضا في افلات بعض المخالفين من العقوبات.

فقد اعتبر ان المخالفات المالية المناط بديوان المحاسبة امر النظر فيها وفق احكام المادة ٥٧ المذكورة تركز على مقياس مادي (Critere materiel) اي على ارتكاب الفعل المادي المالي من قبل الموظف بعقد نفقة او بتصفيتها او بصرفها او بدفعها او بقبضها دون مسوغ شرعي ودون اي اعتبار للنية المرافقة له غير ان ذلك لا يمنع الديوان من التحقق من تلك النية عند فرض العقوبات^{٨١}

وبحسب المدعي العام لدى ديوان المحاسبة القاضي فوزي خميس فان الرقابة المسبقة هي المهمة وليس بعد تنفيذ المشروع^{٨٢}.

كما اعتبر ديوان المحاسبة في هذا الصدد ضرورة اخضاع جميع المؤسسات العامة لرقابة مسبقة تمارس ضمن حدود معينة كأن تطبق على الصفقات التي تتجاوز مبالغ كبيرة خاصة عند اجرائها بطريقة الاتفاق الرضائي وذلك للأسباب التالية:

- أ- ان رقابة الديوان المسبقة تجري ضمن مهل قصيرة لا يمكن ان تؤخر او تعيق عمل المؤسسة.
- ب- تتناول هذه الرقابة قانونية المعاملة وليس ملاءمتها.

^{٨٠} قرار نهائي رقم ٧٥/ر. ق تاريخ ٢٠٠٨/٧/٣، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨ صفحة ١٢٦.

قرار نهائي رقم ٨/ر. ق تاريخ ٢٠٠٨/٣/٥، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨ صفحة ١٠٣.

قرار نهائي رقم ١٤/ر. ق تاريخ ٢٠٠٩/٢/٣، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠٠٩ صفحة ٤١.

^{٨١} قرار شورى رقم ١٩٩٠/٢ تاريخ ١٩٩٠/١/١١، www.legallaw.ul.edu.lb

^{٨٢} مقال في جريدة النهار تاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٣، www.annahar.com.

ج- تؤدي هذه الرقابة عملياً الى اكتشاف العديد من الأخطاء وتحقق وفراً كبيراً مما يؤدي الى استقامة عمل المؤسسة وتحقيق غايتها بالشكل الأفضل، ويستدل على ذلك من قرارات الديوان المتخذة خلال ممارسة هذه الرقابة.

د- تمكن هذه الرقابة من اكتشاف الاخطاء قبل تنفيذ المعاملة الأمر الذي يمنع الحاق الضرر بالمصلحة العامة.^{٨٣}

وقد طالب ديوان المحاسبة بتوسيع صلاحياته الا ان المجلس النيابي رفض بحجة ان الطلب من الديوان ابداء الرأي بالملفات يمكن ان يؤخر المشاريع، علماً بأن القانون يلزم الاخير بمهلة ١٠ ايام لابداء الرأي تحت طائلة ان تسير الادارة المعنية بالمشروع بمعزل عن رأي الديوان.^{٨٤}

الفقرة الثانية: رقابة التفتيش المركزي: عدم تجاوب القيمين على الادارات معه

ان اخضاع المؤسسات العامة الى صلاحيات التفتيش المركزي لا يتعارض بأي شكل من الاشكال مع استقلالها ولا يجوز ان يؤدي الى الحد من حريتها.^{٨٥}

الا ان المشكلات والصعوبات التي واجهت التفتيش المركزي اثناء القيام بمهامه هي التي حدثت من دوره الرقابي، تكمن في كون من واجبات المستخدم ان يخضع لرئيسه المباشر وان ينفذ اوامره وتعليماته الا إذا كانت هذه الاوامر والتعليمات مخالفة للقانون أو للنظام بصورة صريحة وواضحة.

وفي هذه الحالة على المستخدم لفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة ولا يلزم بتنفيذها الا إذا اكدها له رئيسه خطياً، وله ان يرسل نسخاً عن المراسلات إلى المجلس والى ادارة التفتيش المركزي بالتسلسل الاداري.^{٨٦}

^{٨٣} رأي استشاري ديوان المحاسبة رقم ٢٠٠١/١١٨ الاجتهادات والاراء الاستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان www.coa.gov.lb

^{٨٤} تحقيق قضائي " ديوان المحاسبة... وتحديات حماية المال العام" المجلة القضائية، العدد الخامس عشر سنة ٢٠١٨ صفحة ١٢

^{٨٥} حسن الحلبي، الوجيز في الادارة العامة، مرجع سابق صفحة ١٦٤.

^{٨٦} المادة ١٢ من نظام المستخدمين في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم رقم ١٤٨٧٥ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١.

ولقد تقدم مجلس الخدمة المدنية باقتراح تعديل كلمة "له" لتصبح "عليه"، ولكن المشتري رفض الاخذ بهذا الاقتراح.

واجهزة الرقابة الثلاثة تشكو من هذا الموضوع لكثرة لجوء الرؤساء الاداريين الى اعطاء تعليمات مخالفة للقانون، خاصة وان المرؤوسين نادرا ما يرسلون نسخا عن هذه المراسلات الى ادارة التفتيش المركزي لان القانون لا يفرض عليهم ذلك.

والمشكلة الكبيرة ان اجهزة الرقابة لا تبلغ عن هذه المخالفات ويبقى موضوع اكتشافها خاضعا للصدفة اثناء عملية التفتيش.

بالاضافة الى ذلك يقتضي على المفتش استعمال وسائل النقل الخاصة والعمومية من اجل تنفيذ المهام المكلف بها في الدوائر الاقليمية، الا ان ضآلة تعويض النقل الذي يتقاضاه المفتش لقاء النفقات التي يتكبدها لدى انتقاله خارج مركز عمله جعلت المفتشين يقبلون على هذه العمل بمضض.

وهناك مشكلة اساسية تكمن في النقص الكبير في الملاك. فالتفتيش المركزي بحاجة ماسة لملء المراكز الشاغرة ولتوسيع الملاك في ضوء الزيادة الكبيرة في المهمات المطلوبة منه.

وقد اشار تقرير التفتيش المركزي الى ان القيمين على الادارات ينظرون بمنظر غير ايجابي الى التفتيش المركزي ويعود ذلك الى عدم معرفة هؤلاء بأصول وقواعد العلاقة القانونية التي تخضعهم لرقابة التفتيش المركزي.

وقد اتبعت هذه المؤسسات اساليب عمل مخالفة للقوانين والانظمة النافذة وذلك بالرغم من التوصيات التوجيهية الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي لهذه الادارات، فان مواقفها كانت سلبية بحجة ان قرارات التوصية ليست ذات طابع الزامي.^{٨٧}

^{٨٧} طارق المجذوب، الادارة العامة، العملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان ٢٠٠٢، صفحة ٥٨٠.

بالإضافة الى هذه الصعوبات لا بدّ من تسليط الضوء على امكانية احالة المفتش على المجلس التأديبي بقرار من الوزير الذي يجري التفتيش في وزارته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، او بقرار من هيئة التفتيش المركزي بناء على اقتراح رئيسها. ان هذا الامر ممكن ان يحدّ من استقلالية المفتش لا سيما اذا تبين بأن إذا كان تقرير المفتش مخالف لارادة الوزير المعني.^{٨٨}

وبالتالي لا بد من تعديل القوانين المرعية الاجراء لتضمن حرية واستقلال المفتش وذلك بهدف ممارسة مهامه دون اي تردد او خوف.

وبالعودة الى التقارير السنوية المعدّة من قبل التفتيش المركزي يتبيّن بشكل واضح الرقابة الخجولة للتفتيش المركزي على المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه.

في تقريرها السنوي لعام ٢٠١١ احيل امام ديوان المحاسبة الملف العائد للتحقيق في مؤسسة مياه البقاع ومستخدم فئة ثالثة في مؤسسة مياه لبنان الجنوبي بالإضافة الى مستخدمان في مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان.

كما احيل الى النيابة العامة التمييزية الملف العائد لتفتيش مياه بيروت وجبل لبنان بجميع فروعها تفتيشا شاملا بالإضافة الى الملف العائد للتحقيق في سرقة خزانة امين صندوق دائرة مياه بنت جبيل في مؤسسة مياه لبنان الجنوبي ومحتوياتها.

وقد شدد التفتيش المركزي في تقريره السنوي على ضرورة التفتيش الشامل والتركيز على اجراء رقابة دورية ومكثفة على الدوائر المركزية والاقليمية لمختلف الادارات والمؤسسات العامة التي تعنى بتقديم الخدمات المختلفة للمواطنين ومن ضمنها مؤسسات المياه.^{٨٩}

اما في تقريرها السنوي لعام ٢٠١٢ ووفقا لجدول احصاء التدابير المسلكية لعام ٢٠١٢ اتخذت هيئة التفتيش المركزي تدابير مسلكية بحق مستخدم واحد في مؤسسة المياه واحالت ملف امام ديوان المحاسبة وملفين امام القضاء الجزائي واصدرت ٨ توصيات وتمنيات متعلقة بالمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه. كما شدّدت في قرارها رقم ٢٠١٢/٤٦ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٣/٦ على ضرورة ايلاء الشكاوى الواردة اليها بحق العاملين في المؤسسة المزيد من الاهمية، وذلك من خلال استكمال التحقيقات اللازمة والتشدد في اتخاذ التدابير المناسبة بحق المستخدمين المخالفين في مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان.

^{٨٨} مادونا نصار ايزاك، الرقابة المالية على المؤسسات العامة، الجامعة اللبنانية نموذجاً، دائرة منشورات الجامعة اللبنانية، الادارة المركزية، المتحف، بيروت ٢٠١٦، صفحة ٨٧.

^{٨٩} التقرير السنوي لهيئة التفتيش المركزي لعام ٢٠١١ www.cib.gov.lb

اما فيما يتعلق بمؤسسة مياه لبنان الجنوبي فقد شددت في قرارها رقم ٢٠١٢/٤٤ تاريخ ٢٠١٢/٢/٢١ على ضرورة العمل على تجهيز غرف امناء الصناديق في المؤسسة بدفاعات حديدية للابواب والشبابيك وربطها بأجهزة انذار وكاميرات مراقبة. كما العمل على ربط الدوائر بشبكة الانترنت لتدقيق ايصالات الجباية وتسديدها بشكل دوري في حسابات المؤسسة لدى مصرف لبنان.^{٩٠}

وفي تقريرها السنوي لعام ٢٠١٣ صدر قرار يتيم متعلق بمؤسسات المياه وهو القرار رقم ٢٠١٣/٢٤ تاريخ ٢٠١٣/٢/٥ والذي تتضمن توصية بالعمل على انجاز الحسابات المالية وارسالها الى ديوان المحاسبة وفقا للاصول كما العمل على تعزيز جباية الاموال العائدة للمؤسسة والتشدد في مراقبة امناء الصناديق والجباة من الناحيتين الادارية والمالية كما العمل على انشاء لجنة ثلاثية تتمثل فيها وزارة الطاقة والمياه، المديرية العامة للاستثمار والمؤسسة ومندوب مفوض عن اصحاب الاحكام القضائية، توصلا ليجاد حل نهائي لتنفيذ تلك الاحكام وتسوية مسألة الغرامات والفوائد الناجمة عنها.^{٩١}

واخيرا وفي تقرير التفتيش السنوي لعام ٢٠١٤ وفي إطار القضايا المنجزة خلال عام ٢٠١٤ وضمن إطار مسؤولية الموظف المسلكية اقترحت الهيئة العليا للتأديب عزل مستخدم في مؤسسة مياه لبنان الجنوبي بسبب استيفاء رسوم المياه من المكلفين دون تسديدها مما يشكل اخلافاً بالواجبات الوظيفية.

وفي قرارها رقم ٢٠١٤/١٠١ تاريخ ٢٠١٤/٩/٩، اوصى التفتيش المركزي مؤسسات المياه بالعمل على زيادة نسبة الجباية عبر القيام بما يلي:

١. حل اللجان القائمة في بعض القرى والبلدات، وحصر اعمال الجباية بأجهزة المؤسسة
٢. عدن التساهل مع الجباة المقصرين واتخاذ التدابير المسلكية اللازمة بحقهم.
٣. تأمين الوسائل الضرورية للاتصال والتنسيق بين اقسام الصيانة والتوزيع والجباية.
٤. اعتماد برنامج للمكننة فيما خص التحصيلات وسجلات المشتركين وربطها بقسم الجباية.
٥. تشكيل لجنة مهمتها القيام بمسح شامل لتصحيح جداول التحقق ومطابقتها مع سجلات المشتركين، وتحديد المبالغ المتأخرة.

^{٩٠} التقرير السنوي لهيئة التفتيش المركزي لعام ٢٠١٢ www.cib.gov.lb
^{٩١} التقرير السنوي لهيئة التفتيش المركزي لعام ٢٠١٣ www.cib.gov.lb

٦. توجيه الإنذارات وتنظيم محاضر ضبط بحق جميع المخالفين والمعتدين على الشبكة، ونزع عيارات المياه عم المشتركين المتخلفين عن الدفع.^{٩٢}

١. المتابعة الدائمة لعمليات توزيع المياه ومعالجة كامل الثغرات التي تعترضها وتأمين المستلزمات الضرورية لمواكبة خطط التوزيع وضمان تنفيذها بفعالية.
٢. اجراء ما يلزم لرفع مستوى التحصيل وزيادة اعداد المشتركين في مختلف وحدات التوزيع وتفعيل انظمة الجباية او تعديلها.
٣. وضع حد لتراكم المتأخرات من التحققات السابقة واعداد خطة لتحصيلها وتقسيتها.
٤. اعداد دراسة عن عدد الوحدات السكنية وغير السكنية في المدن والقرى، من خلال الاستعانة بجدول التكاليف بالرسوم البلدية المعتمدة من قبل الجباة في البلديات والمعلومات المتوفرة لدى الادارات المختصة.
٥. تفعيل الرقابة الذاتية التسلسلية من خلال مواكبة رؤساء الدوائر لعمل الجباة والاجهزة الفنية لديهم والاشراف عليهم وتوجيههم، والافادة عن المقصرين منهم لاتخاذ الاجراءات اللازمة بحقهم اضافة الى ضبط المشتركين غير المصرح عنهم واستدراك المقطوعات عن استهلاكاتهم السابقة بالطرق القانونية.^{٩٣}

وفي نفس السياق وفي إطار برنامج التفتيش السنوي لعام ٢٠١٩ طلب التفتيش المركزي الى المفتشيات العامة لفت نظر المفتشين الى ضرورة:

١. تفعيل العمل الاداري لجهة متابعة الادارة لوضع مؤشرات تنظيمية لمختلف مجالات العمل الاساسية التي تتولاها التي تبين بوضوح مدى اطلاع الادارة بالمهام المناطة بها بهدف تحديد مكانم الخلل لمعالجتها ورفع مستوى الاداء الاداري لا سيما في مجال خدمة المواطن وانجاز المعاملات ضمن المهل المحددة لها.

^{٩٢} التقرير السنوي لهيئة التفتيش المركزي لعام ٢٠١٤ www.cib.gov.lb
^{٩٣} قرار رقم ٢٥/٢٠١٨ الصادر بنتيجة تفتيش مؤسسة مياه لبنان الجنوبي. www.cib.gov.lb

٢. حسن الادارة المالية لجهة تحقق الضرائب والرسوم وتعزيز جبايتها ومراقبة استعمال الموارد العامة وحسن تنفيذ الصفقات واجراء الجردات الدورية ومسك محاسبة المواد منعا لهدر المال العام وتحسين وضع الخزينة.
٣. الرقابة الداخلية الذاتية لناحية التأكد من تمرس الرؤساء التسلسليين بالمهام الموكلة إليهم وضبط العمل في الوحدات التابعة لهم وحسن استعمال الاجهزة وبرامج العمل والتقييد بالقوانين والانظمة المرعية الاجراء.
٤. ادارة الافراد وتنمية الموارد البشرية: بيان وضع الموارد البشرية او وضع العاملين بصورة غير نظامية واستثمار كفاءة العاملين فيها ومدى اخلاصهم لعملهم واطلاع المديرين العاملين بدورهم القيادي وتنسيقهم العمل بين مختلف الوحدات الادارية بما يضمن رفع مستوى الاداء.
٥. متابعة تنفيذ التعاميم الصادرة عن كل من مقام رئاسة مجلس الوزراء والتفتيش المركزي.
٦. التأكيد على المفتشيات العامة وجوب التنسيق فيما بينها والتشدد على تنفيذ المهام بدقة وسرعة مع احترام كامل مراحل التحقيق كما الطلب الى المفتشين العاملين الاخذ بعين الاعتبار اجوبة الادارة لدى اعداد بيان توزيع العمل على المفتشين كما واعداد مطالعة واحدة فيما خص التقارير المتعددة المقدمة من المفتشين المكلفين بموضوع واحد ، في حال تكليف اكثر من مفتش متابعة الموضوع او في حال شموله عدة وحدات ادارية او مؤسسات عامة واخيرا التثبت من تنفيذ الادارات العامة والمؤسسات العامة للتوصيات الواردة في قرارات صادرة عن هيئة التفتيش المركزي ووضع بيان بالتوصيات غير المنفذة بهدف متابعة الموضوع من قبل رئيس التفتيش المركزي.^{٩٤}

اما بالنسبة للطبيعة القانونية لقرار احالة الموظف امام الهيئة العامة للتأديب وامام ديوان المحاسبة فان هذا العمل هو بمثابة عمل تمهيدي ولا يشكل عملا اداريا نافذا ولذا لا يقبل الطعن به. وقد اعتبر مجلس شوري الدولة نفسه صالحا للنظر بطلب نقض قرار هيئة التفتيش لان سبب المراجعة يتعلق بمخالفة الاصول الجوهرية. اذ يقبل طلب نقض القرار التأديبي الصادر عن هيئة التفتيش المركزي المتضمن فرض عقوبة تأخير تدرج المستدعي لمدة ستة أشهر. فالقرار استند الى وقائع غير ثابتة ومخالف لمبدأ حق الدفاع لعدم تبليغ الموظف المخالفة المنسوبة اليه وعدم تبليغه تقرير المفتش المالي والمستندات.

^{٩٤} القرار رقم ٢٠١٩/٦ برنامج التفتيش السنوي لعام ٢٠١٩ www.cib.gov.lb

وان قرار قاضي التحقيق بمنع المحاكمة غير ملزم الا ان القاضي الاداري يحق له ان يسترشد به ويكون قناعته، كما ان وسائل الاثبات المعتمدة غير كافية.^{٩٥}

بالاضافة الى ان الاقتراحات والتوصيات التي تقدمها هيئة التفتيش المركزي الى السلطة المختصة هي ذات طابع توجيهي وارشادي وتندرج في إطار الاعمال التمهيدية والتحضيرية غير القابلة للطعن امام مجلس شورى الدولة على ان يبقى لصاحب العلاقة ان يدلي بعدم مشروعيتها عند الطعن بالقرار النافذ عند صدوره بالاستناد اليها.^{٩٦}

الفقرة الثالثة: رقابة مجلس الخدمة المدنية المستحدثة

ان استحداث رقابة مجلس الخدمة المدنية اهمية كبيرة خاصة وان المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه تعاني من ضعف في هيكلتها التنظيمية ويتم تسييرها بواسطة يد عاملة غير كفوءة وغير مؤهلة، وبالتالي ان اشراف مجلس الخدمة المدنية على مباراة التعيين من شأنه ان يساعد في رفع مستوى اليد العاملة وبالتالي حثها على القيام بواجباتها.

مع الاشارة الى ضرورة اتسام المباراة بطابع السرعة نظرا لحيوية هذه المؤسسات وضرورة ملء الشواغر في الهيكلية التنظيمية للمؤسسة.

وقد شدد ديوان المحاسبة على اهمية رقابة مجلس الخدمة المدنية فقد اعتبر:

أ- ان رقابة مجلس الخدمة المدنية لا تتناول عمل المؤسسة العادي، او نشاطها الممارس لتحقيق الغاية التي انشئت من اجلها، بل تقتصر على شؤون المستخدمين وكيفية تعيينهم وعلى الانظمة التي ترعاها، وهي أمور لا تحدث يومياً ولا تتكرر بصورة عادية إنما تقع في أوقات متباعدة بحيث لا تؤثر على عمل المؤسسة العامة وبالتالي فان رقابة كهذه لا تشل حركة المسؤولين عن المؤسسة كما ورد في تقرير مشروع القانون.

^{٩٥} قرار شورى رقم ٣١٩ تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٨ م.ق.١ عدد ٢٠١٢ مجلد ٢ صفحة ٧٣٢.
قرار شورى رقم ٤٨٨ تاريخ ٢٠٠٦/٥/٣١، م.ق.١ عدد ٢٠١١ مجلد ٢ صفحة ٩٣٩
قرار شورى رقم ٢٠٠٦/٥٧٨ م.ق.١ عدد ٢٠١١ مجلد ٢ صفحة ١١٠١
^{٩٦} قرار شورى رقم ٢٠٠٧/٢/٢٠، تاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٠، م.ق.١ عدد ٢٠١٢ مجلد ١ صفحة ٦٥١.

ب- ان الاطلاع على عدد المستخدمين والاجراء لدى المؤسسات العامة وطرق تعيينهم يدل بشكل واضح على عدم مراعاة شروط الاستخدام وعدم الالتزام بأية معايير أو ضوابط أو مؤهلات، ويمكن تبعاً لذلك تصور ما ستكون عليه الحال بالغاء كل رقابة لمجلس الخدمة المدنية.

ج- ان تدخل مجلس الخدمة في التعيين وتحديد الأجور والأنظمة يؤدي الى تحقيق المساواة في الأجور والتعويضات وضمان تعيين الكفاء في المؤسسة مما يؤدي الى تكريس مبادئ وضعها الدستور.^{٩٧}

الا ان ديوان المحاسبة سار باتجاه معاكس، فمن جهة اخرى وخلافا لما اورده اعلاه اعفى ديوان المحاسبة مدير عام مصلحة مياه بيروت من العقوبة الناتجة عن اقدمه على تجديد العقود مع المهندسين المتعاقد معهم في المصلحة قبل الحصول على موافقة مجلس الخدمة المدنية كما واقدم على دفع تعويضات المهندسين خلافا لقرار مجلس الخدمة المدنية بحجة تسيير المرفق العام حاجة المصلحة الماسة لخدماتهم تأمينا لسير العمل واستمراريته. كما لم يقدم أمر الصرف على ابلاغ الاستخدام المخالف للاصول الى مجلس الادارة ووزير الوصاية ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة الا ان ديوان المحاسبة اخذ بدفوع أمر الصرف لجهة استحالة علمه بهذه المخالفات وقت ارتكابها الامر الذي قضى باعفائه من العقوبة.^{٩٨} وهذا الامر من شأنه التقليل من اهمية هذه الرقابة والالتفاف عليها بحجة تسيير المرافق العامة. وهي الحجة التي درجت العادة على استخدامها بهدف تبرير مخالفات المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه للقانون.

الفقرة الرابعة: رقابة الهيئة العليا للتأديب: غياب التنسيق مع الادارات العامة.

وفي التقرير السنوي للعام ١٩٩٥، وجه رئيس الهيئة انتقادات كثيرة تتعلق بعدم قيام الرؤساء التسلسليين بمهامهم الرقابية والتأديبية وعدم تحويلهم الموظفين والمستخدمين الذين يرتكبون مخالفات كبيرة الى الهيئة العليا للتأديب. ويضيف التقرير ان كل المراسلات والكتب الرسمية التي صدرت عن رئاسة الهيئة العليا للتأديب وخاطبت مختلف الادارات والمؤسسات العامة والبلديات من اجل اعتماد على درجات التنسيق مع الهيئة، لم تتمخض الا عن ٢١ قضية تتناول ٢٩ موظفا ومستخدماً، وذلك طيلة العام ١٩٩٥.

^{٩٧} رأي استشاري ديوان المحاسبة رقم ٢٠٠١/١١٨ الاجتهادات والاراء الاستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان

www.coa.gov.lb

^{٩٨} قرار نهائي رقم ١/١ ر. ق تاريخ ٢٠٠٧/١/٢، التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن الاعوام ٢٠٠٨، ٢٠٠٧، ٢٠٠٦، ٢٠٠٦ صفحة ١٠٠.

وتبين من التقارير السنوية للهيئة ان عدد القضايا التي ترددها سنويا ضئيلة للغاية، اذ بلغت ٣٦ قضية خلال عامي ١٩٩٦ و١٩٩٧، مما يدل دلالة واضحة على انغلاق الادارات والمؤسسات العامة وحرصها على ابقاء القضايا التأديبية محصورة فيها.

كما ان غياب التنسيق بين الادارات العامة والهيئة العليا للتأديب يؤدي الى ان الموظفين الذين هم موضع ملاحقة جزائية لا يحالون بقرار مواز على الهيئة.

ولتفعيل عمل الهيئة العليا للتأديب لا بد من القيام بالخطوات الثلاث التالية:

- ١- ضرورة تفعيل الرقابة التسلسلية وحث الادارات والمؤسسات العامة على تحمل مسؤولياتها كاملة وعدم التهاون في احالة المخالفين على الهيئة العليا للتأديب.
- ٢- لفت نظر وزارة المال الى وجوب عدم تصفية حقوق الموظف الملاحق تأديبيا قبل التنسيق مع الهيئة، تأميناً لحقوق الخزينة العامة.
- ٣- لفت نظر الادارات والمؤسسات العامة الى انه في حالة ملاحقة الموظفين او المستخدمين امام القضاء الجزائي، فانه من الانسب ان يحال الموظف وبقرار مواز على الهيئة العليا للتأديب.^{٩٩}

ووفقاً للتقرير السنوي للهيئة العليا للتأديب عام ٢٠٠٦ يتبين بأنها انزلت عقوبة وحيدة على اجير بسبب غيابه عن مركز عمله بدون عذر مشروع كما اوصت مصلحة مياه صور بضرورة مسك سجل دوام لجميع العاملين فيها.^{١٠٠}

وفي معرض ممارستها للرقابة على هذه المؤسسات اصدرت الهيئة العليا للتأديب، الثلاثاء في ١٢ حزيران ٢٠١٨، قراراً بعزل موظف اختلس أموالاً عامة عن طريق جباية اشتراكات المياه وعدم سدادها لصناديق مؤسسة المياه. وفي التفاصيل، فإن الموظف في إحدى مصالح المياه كان يقدم على تحصيل اشتراكات مياه من مواطنين والاحتفاظ بها وعدم توريدها لصناديق المؤسسة وعدم اعطاء إيصالات مقابل الأموال المحصلة أو إعطاء إيصالات غير صحيحة قام هو نفسه بطباعتها. ما يدل على نيته في الاستيلاء على الأموال العمومية.

^{٩٩} طارق المجذوب، الادارة العامة، العملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري، مرجع سابق، صفحة ٥٩٦.
^{١٠٠} الجريدة الرسمية، العدد ٢٩، تاريخ ٢٠٠٦/٦/٨ صفحة ٣٤٦٣.

فإن المدير العام للمؤسسة هو من أحال هذا الموظف إلى الهيئة العليا، كما أحال ملفه إلى القضاء المختص، فيما أعاد الموظف المذكور جزءاً من الأموال إلى المؤسسة. ورغم أهمية إعادة الأموال العمومية إلى المؤسسة إلا أن الموظف ارتكب مخالفة يفترض أن يعاقب عليها.

ووفق الهيئة، فإن هذه القضية تأتي في إطار ملاحقة قضايا الاختلاس التي تعرضت لها هذه المؤسسة من قبل عدد من الجباة وأمناء الصناديق، التي بلغت قيمتها مئات ملايين الليرات، طوال الفترات السابقة. وهي ستطلب التوسع في التحقيق مع رؤساء الموظف التسلسليين للوقوف عند أسباب تكرار هذه المخالفات وسهولة حصولها.

واعتبرت الهيئة في القرار أن هذه الاختلاسات تلقي الضوء على حالة الفساد والترهل التي تعاني منها الإدارة اللبنانية.^{١٠١}

اما بالنسبة للقرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب فان اجتهاد مجلس شورى الدولة مستقر على انه اذا كان تقدير الوقائع وتخمين العناصر يعود لقاضي الاساس فان لمرجع النقض ان يراقب مدى انطباق التقدير على احكام القانون وانه اذا كان لا يحق للمجلس تقدير ملاءمة التدبير التأديبي المطعون فيه عن طريق النقض غير انه على القاضي في معرض مراقبته شرعية التدبير المشكو منه ان يتحقق من مادية او صحة الوقائع التي بررت هذا التدبير ومن ثم في حال ثبوت هذه الوقائع اعطاءها الوصف القانوني والفصل فيما اذا كانت تشكل مخالفة مسلكية تستوجب العقوبة ام لا.^{١٠٢}

مع العلم بانه من الثابت عدم قبول نقض قرار الهيئة العليا للتأديب أساسا، فالقرار قضى برد طلب اعادة المحاكمة بشأن القرار التأديبي المتعلق بصرف موظف. واستنادا لاحكام المادة ١٣ من قانون صرف الموظفين واحالتهم على التقاعد وملء المراكز الشاغرة وانشاء مجلس تأديبي عام للموظفين رقم ٥٤ تاريخ ١٠/٢/١٩٦٥، فان قرارات الهيئة لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة. وهذا يعني منع اعادة المحاكمة ايضا.^{١٠٣}

^{١٠١} مقال في جريدة المدن تاريخ ١٣/٦/٢٠١٨. www.almodon.com

^{١٠٢} قرار شورى رقم ٣٠٧/٢٠٠٦، تاريخ ٣/١/٢٠٠٦، www.legallaw.ul.edu.lb

^{١٠٣} قرار شورى رقم ٢٢٨/٢٠٠٦، تاريخ ٢/١/٢٠٠٦ م.ق.١ عدد ٢٠١٠ مجلد ١ صفحة ٤٥٧.

الفقرة الخامسة: رقابة لجنة تقييم اداء المؤسسات العامة للمياه: حبر على ورق

ان هذه اللجنة لم تؤلف لتاريخه ولم تحدد مهامها واصول عملها بالرغم من اهميتها في تفعيل الرقابة على هذه المؤسسات ووضعتها على المسار الصحيح، وهذا الامر يؤكد فشل السياسات الحكومية المتبعة وعدم نية سلطة الوصاية الواضحة في تحسين اداء المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه.

الفقرة السادسة: رقابة النيابة العامة المالية الخجولة

ان اموال المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه هي من الاموال العمومية وبالتالي فان اي اختلاس لتلك الاموال يدخل ضمن اختصاص النيابة العامة المالية.

وهنا لا بد لنا ان نستذكر ما تناقلته وسائل الاعلام حول شكاوى مالية عديدة حصلت داخل اروقة المؤسسات الاستثمارية للمياه ومنها دهم قوة من مكتب مكافحة الجرائم المالية، مؤسسة مياه البقاع في زحلة، واقتياد مديرها العام مارون مسلم إلى النيابة العامة المالية في بيروت، بطلب من المدعي العام المالي القاضي علي ابراهيم، وذلك، بعدما رفض مسلم مراراً الحضور إلى النيابة العامة بهدف استجوابه في ملفات تتعلق بشكاوى مالية.^{١٠٤}

بالاضافة الى الاخبار الذي تقدم به وزير الاتصالات بطرس حرب، بصفته نائبا عن قضاء البترون، إلى النيابة العامة التمييزية حول هدر الأموال في مشروع تلزيم جر شبكة مياه الشفة في منطقة البترون، والذي ظهرت عيوبه في الأسابيع الأخيرة حين تم ضخ المياه في الشبكة الجديدة، فانفجرت الأنابيب كاشفة عن فضيحة في التنفيذ وسوء في الرقابة، كما تكرر الأمر مرة ثانية بعد إصلاح العطل الأول، مع ما كلف الخزينة العامة هدرا لحفر الأوتوستراد وإعادة تزفيتته.^{١٠٥}

^{١٠٤} مقال في جريدة السفير، تحت عنوان "مداهمة في مؤسسة مياه البقاع"، تاريخ ٢٠١٦/١/٢٧ <http://assafir.com>
^{١٠٥} مقال على الموقع الرسمي لوزارة الاعلام، تاريخ ٢٠١٥/٩/٢١، nna-leb.gov.lb

بالإضافة الى حادثة ادعاء النائب العام المالي القاضي علي ابراهيم علي الموقوف أمين صندوق مؤسسة مياه الجنوب وموظفة في المؤسسة في جرم اختلاس أموال عامة، وأحيل الموقوف مع الملف الى قاضي التحقيق الاول في صيدا^{١٠٦}

الا ان هذه الرقابة ينقصها الكثير من الامور لممارسة دورها بشكل فعال ولتحقيق الغاية المرجوة منها.

فان التدخل السياسي في الممارسة الادارية والقضائية ادى الى تعطيل فعالية كافة اجهزة الرقابة خاصة وان كافة التعيينات والترقيات تخضع للسلطة السياسية.

وبالتالي لن يكتب لهذا الوطن، مثله في ذلك مثل اي وطن اخر النجاح والانطلاق في مضمار الحياة، الا إذا حفظت حرمة كيانه الاقتصادي وسلامة وعافية هذا الكيان، ولهذا فان الامانة تفرض اليوم وبالاحاح، ايلاء الاهتمام الكافي لامر تطوير وتحديث النيابة العامة المالية، والتعامل معه كأولوية، لما لهذا من دور مهم يلعبه، ولما في ذلك بالتالي من تحصين وتقوية لمناعة الامن الاقتصادي والمالي للمجتمع اللبناني.

وتطوير النيابة العامة المالية، وتحديثها، يستدعي تخصص عدد من القضاة في هذا الفرع من الادعاء العام، لما يتطلبه اضافة الى معرفة العلوم القانونية واتقانها، من احاطة بالعلوم المالية وشؤون التكاليف، وفنون المحاسبة والدفاتر التجارية في اصولها واساليب تنظيمها، اضافة الى علوم الاقتصاد والادارة العامة... اذ قد لا تف الاستعانة بالخبرة والاتكال على تقاريرها للوصول الى الغاية المتوخاة، يضاف الى ذلك تأهيل ضابطة عدلية تابعة لهذا الجهاز، تكون على درجة من الاختصاص والكفاءة والمناقبية، تكون فاعلة في التقصي، وفي تنفيذ التكاليف.^{١٠٧}

الفقرة السابعة: مفاعيل الحد من رقابة وزارة المالية.

ان قانون تنظيم قطاع المياه لم ينص بشكل صريح على عدم خضوع هذه المؤسسات لهذه الرقابة، انما بقي الامر مبهما ويشوبه الغموض خلافا لاحكامه الصريحة باستثنائها من رقابة مجلس الخدمة المدنية.

^{١٠٦} مقال على موقع النشرة بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٤ www.elnashra.com

^{١٠٧} عبد اللطيف الحسيني، الوضعية الخاصة للنيابة العامة المالية في النظام القضائي اللبناني، مجلة القضاء الاداري، ٢٠١٢، مجلد ثاني ص ٢٣.

مما افسح المجال امام الاجتهاد حول واقع رقابة وزارة المالية، ففي حين يرى البعض ان المبدأ الاساسي هو انتفاء الرقابة والاستقلالية المطلقة للمؤسسة ما لم ينص القانون بشكل صريح على خضوع هذه المؤسسات لرقابة وزارة المالية وهذا ما لم ينص عليه القانون رقم ٢٢١/٢٠٠٠.

اما البعض الاخر فيعتبر ان غموض النص لا يعني رفع رقابة الوزارة وعدم اخضاع المؤسسات لاحكام النظام العام لان نية المشرع اتجهت الى ايلاء وزارة المالية هذه الصلاحية بصفتها المرجع الصالح لتحديد اطر رقابتها واصول ممارستها الذي يؤكد هذا الرأي ان خضوع المؤسسة لرقابة وزارة المالية لا يتعارض ومضمون القانون موضوع البحث الذي لم يأت على ذكر هذه الرقابة ولم يلغها تاركا لها الصلاحية بتحديد نطاقها.

وقد اخذت وزارة الطاقة والمياه بهذا الرأي في مشاريع المراسيم المتعلقة بالانظمة المالية والاستثمارية والداخلية للمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه التي ارسلتها الى وزارة المالية فاعادت هذه المشاريع مرفقة باقتراح الغاء رقابتها لان قانون تنظيم هذا القطاع لم ينص صراحة على وجود هذه الرقابة.

وقد صدرت المراسيم الانفة الذكر بحيث نصت على انحسار رقابة الوزارة وتمت الاستعادة من الثغرة التي تضمنها القانون لاجراء هذه الرقابة.

ان الهدف الاساسي من الدمج التحضير لخصخصة قطاع المياه والانتقال من لا حصرية الادارة الى الحصرية خلافا للمنحى العام السائد، وكان الحكومة لم تلتزم فشل حصرية ادارة المؤسسات العامة والمثال على ذلك وضعية مؤسسة كهرباء لبنان.

الا ان الدمج لم يحدث اي تغيير في عمل هذه المصالح فلا تزال تعمل بأجهزتها السابقة وانما بأسلوب اللحصرية الادارية وما تم احداثه هو تسوية لاوزاع العاملين بتثبيتهم في ملاك المؤسسة والغاء رقابة وزارة المالية التي كان من المفروض ان تبقى لتواكبها في مرحلة اعادة تأهيلها وتحضيرها للخصخصة.

لم تنجز المصالح المدموجة فيها حساباتها الختامية كما لم تقفل موازين حساباتها بتاريخ ايقاف عمل هذه المؤسسات، ليتم مسك حسابات المؤسسة الدامجة وفقا لمعايير المحاسبة الدولية بالاضافة الى اقدام بعض لجان المياه على تأمين مرافق عامة بغياب موازنات مصدقة واستوفت بدلات عن خدماتها دون مسك محاسبة وفقا للاصول.^{١٠٨}

^{١٠٨} رجاء شريف، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة، بيروت ٢٠٠٩ منشورات صادر، صفحة ١٢٤.

وقد حدد المرسوم رقم ١٤٦٣٦ الصادر في ١٦/٦/٢٠٠٥^{١٠٩} والمتعلق بالنظام المالي في مؤسسة مياه البقاع:

- اصول اعداد موازنة المؤسسة وتنفيذها وقطع حسابها.

- ادارة اموال المؤسسة المنقولة وغير المنقولة والتصرف بها ومسك حساباتها وتطبيق احكام قانون المحاسبة العمومية في كل ما لم يرد بشأنه نص في هذا النظام.

وهنا لا بد من الاشارة الى وجود نية لاعادة الرقابة المالية على هذه المؤسسات.

وتأكيدا على حصر رقابة وزارة المالية على المؤسسات الاستثمارية للمياه، أبطل مجلس شورى الدولة القرار الاداري الصادر عن وزارة المالية والذي قضى بعدم الموافقة على تصنيف المستدعين كمستخدمين في مصلحة مياه ادونيس - جبيل. بعد دمجها بمصلحة مياه جبيل لانه قرار غير صحيح ومخالف لمبدأ الحقوق المكتسبة، لان المستدعين صنفوا كمستخدمين بموجب قرار لجنة ادارة مشروع مياه ادونيس المصدق من سلطة الوصاية بقرار المديرية العامة للاستثمار، وادراج اسماء المستدعين في عداد الاجراء بعد دمج مشروع مياه ادونيس بمصلحة مياه جبيل ليس من شأنه المس بحقوق المستدعين المكتسبة بتصنيفهم واخضاعهم لسلسلة الرتب والرواتب.^{١١٠}

وفي نفس السياق اعتبر الرئيس ايلي معلوف في متن مخالفته لرأي استشاري صادر عن ديوان المحاسبة بأن مؤسسة مياه لبنان الشمالي اتخذت قراراً برفع تعرفة الاشتراك السنوي بالمياه، الا ان وزارة المالية رفضت في البداية تصديق قرار المؤسسة ثم صدقته بعد فترة، لتعود في النهاية وفي معرض التصديق على موازنة المؤسسة الى اعتبار تصديق قرار رفع التعرفة ملغياً وبالتالي عدم الموافقة على مشروع الموازنة.

فقد اعتبر في معرض مخالفته بان وزارة المالية تمارس رقابة على المؤسسة العامة عن طريق تصديق قرارات مجلس ادارتها، ولا تعتبر سلطة تسلسلية تعلق هذه المؤسسة ولا تتمتع بالتالي بسلطة الرئيس على المرؤوس.

وبما انه من المنطق عليه ان الرقابة والوصاية يمارسان ضمن حدود النص ووفقاً للقانون الذي يجيزهما دون توسع يحد من استقلالية المؤسسة المراقبة التي تمثل لا مركزية معينة.

^{١٠٩} الجريدة الرسمية عدد ٢٧، تاريخ النشر ٢٣/٦/٢٠٠٥، صفحة ٢٥٩٨-٢٦٢٨
^{١١٠} قرار شورى رقم ١٤٤/١٢/٧، تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٧، www.legallaw.ul.edu.lb

وبما ان السلطة المركزية لا تستطيع الغاء قرار السلطة اللامركزية إلا إذا منحها القانون صلاحية ابطال قرار المؤسسة المراقبة.

وبما انه بالعودة الى وقائع الرأي المطلوب يتبين ان المؤسسة اتخذت قراراً اقترن بتصديق وزارة المالية وأصبح نافذاً من تاريخ اتخاذه ثم عادت الوزارة واعتبرت التصديق لاغياً.

وبما ان القول بإمكانية الغاء التصديق يؤدي في حقيقة الامر الى الغاء قرار المؤسسة.

وبما ان الغاء القرار الصادر عن المؤسسة يتم بقرار صادر عنها ولا تستطيع وزارة المالية الغاء هذا القرار لأن القانون (النظام العام للمؤسسات العامة) لا يعطيها مثل هذه الصلاحية.

وبما ان ما يؤكد هذا الامر هو ان النظام العام للمؤسسات العامة الذي حدد القرارات الخاضعة لتصديق الوزارة، اعطى هذه الاخيرة مهلة يصبح القرار بانتهائها نافذاً حكماً، وان القول بإمكانية عودة الوزارة بعد حين الى الغاء القرار الضمني بالتصديق الناتج عن السكوت فترة معينة، هذا القول يؤدي الى جعل الوزارة غير مقيدة بمهلة للتصديق ويبطل مفعول النص القانوني الذي يحدد هذه المهلة.

وبما انه ينبني على ما تقدم عدم مشروعية قرار وزارة المالية بالغاء قرار التصديق السابق وعدم تصديق الموازنة لهذا السبب، ويقتضي ان تعود عن هذا القرار ويمكن للمصلحة الطعن فيه وفقاً للأصول^{١١١}.

^{١١١} رأي استشاري ديوان المحاسبة رقم ٢٠٠٤/٧٧ تاريخ ٢٠٠٤/٧/٩ الاجتهادات والاراء الاستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان www.coa.gov.lb

الباب الثاني: تشتت قواعد الاختصاص

تخضع المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه لنظام قانون خاص بها يختلف عن ذلك الذي تخضع له المؤسسات العامة الادارية.

فالمبدأ ان القضاء العدلي هو المرجع المختص لبت النزاعات، الا انه في بعض الحالات التي يكون فيها نشاط المؤسسة مرعيا بقواعد القانون العام، عندها يكون الاختصاص للقضاء الاداري.

فالقضاء الاداري هو صاحب الصلاحية في النزاعات الناجمة عن الاعمال الادارية التنظيمية المتعلقة بانشاء وتنظيم والغاء المؤسسة العامة الصناعية والتجارية، في التدابير الادارية التي تتخذها السلطة العامة بوصفها سلطة رقابة وفي التدابير التنظيمية التي يتخذها مدير عام المؤسسة او مجلس الادارة فيها، حتى لو كانت هذه التدابير تتعلق بالجهاز البشري العامل لديها.^{١١٢}

وبالتالي ان كل ما يتعلق بالصفة الادارية للمؤسسات العامة الصناعية والتجارية يخضع لرقابة القضاء الاداري وكل ما يتعلق باستثمار هذه المؤسسات يخضع للقضاء العدلي.

ان طبيعة المهام الموكلة الى هذه المؤسسات والرغبة بوضعها في منظور تدخل اقتصادي اضفى عليها الطابع الصناعي والتجاري، واخضعها، بالتالي، لأحكام القانون الخاص الذي يرعى، من الناحية المبدئية هذا النوع من النشاط.^{١١٣}

وهنا لا بد من الاشارة الى ان توزيع الاختصاص بين القضاة العدلي والاداري في هذه المؤسسات هو أكثر تعقيدا مما هو عليه في المؤسسات العامة الادارية وهذا الامر خلق نوع من التضارب في قواعد الاختصاص.

ولتسليط الضوء على التضارب الحاصل لا بد لنا من التمييز بين حالات ثلاثة وهي علاقة هذه المؤسسات بمستخدميها واجرائها، علاقتها مع المنتفعين، واخيرا علاقتها مع الاشخاص الثالثين.

^{١١٢} سعدالله يوسف الخوري، المرافق العامة وحقوق الانسان، مجموعة القانون الاداري، الجزء الاول، ١٩٩٩ صفحة ٥٦٦.

^{١١٣} عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣، صفحة ١٤١.

الفصل الاول: في علاقة هذه المؤسسات بالعاملين لديها.

تختلف العلاقة بين المؤسسات الاستثمارية للمياه وبين العاملين لديها على مستوى الجهاز الاداري وعلى مستوى الجهاز التنفيذي.

فعلى مستوى الجهاز الاداري لا بدّ من التفريق بين السلطة التقريرية في المؤسسات الاستثمارية للمياه والمتجسدة بمجلس ادارة وبين السلطة التنفيذية المتمثلة بالمدير العام.

كما يلعب المحتسب العام دورا بارزا في هذه المؤسسات كون قرار تعيينه يخضع لسلطة الوصاية مما جعل القضايا المتعلقة به وبالجهاز الاداري في المؤسسات الاستثمارية للمياه خاضعة لاختصاص مجلس شورى الدولة.

اما على صعيد الجهاز التنفيذي فلا بدّ من التفريق بين المستخدم والاجير من ناحية النصوص كما ومن ناحية موقف الاجتهاد من هذا التفريق خاصة في ظل عدم استقرار الاجتهاد وعدم وجود تعريف واضح للأجير في ظل اختلاف التعريف المعتمد في قانون العمل وذلك المعتمد في النظام العام للإجراء.

يضاف الى ذلك ان مشكلة تصنيف العاملين في المؤسسات الاستثمارية للمياه خلق نوع من التباين في تحديد المرجع الصالح للفصل في النزاعات المتأتية عنها. لذلك سوف نبحت علاقة هذه المؤسسات بجهازها الاداري ومن ثمّ جهازها التنفيذي.

المبحث الاول: على مستوى الجهاز الاداري.

يتألف الجهاز الاداري في المؤسسات الاستثمارية للمياه من جهاز تقريبي ومتجسد بمجلس الادارة ومن جهاز تنفيذي يشمل المدير والمحتسب. فلا بدّ من التفريق بين السلطتين بهدف تحديد قواعد الاختصاص كما وتسليط الضوء على دور المحتسب في هذه المؤسسات بهدف تحديد موقف الاجتهاد.

الفقرة الاولى: التفريق بين السلطة التقديرية والسلطة التنفيذية

يتولى السلطة التقديرية في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه مجلس الادارة يتألف من رئيس وستة اعضاء يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الطاقة والمياه.

يرفع وزير الوصاية وقبل انتهاء مدة ولاية مجلس الادارة بشهرين على الاقل إلى مجلس الوزراء اقتراحاً بتأليف مجلس ادارة جديد ويستمر مجلس الادارة المنتهية ولايته بممارسة اعماله حتى تعيين مجلس ادارة جديد.

للحكومة ان تنهي في أي وقت كان خدمة الرئيس/المدير العام والاعضاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية وتنتهي ايضاً خدمة رئيس مجلس الادارة/المدير العام أو أحد الاعضاء في الحالتين التاليتين:

أ - إذا فقد الرئيس أو العضو أحد الشروط المفروضة لتعيينه.

ب - في حال الاستقالة.

يتولى مجلس الادارة السهر على تنفيذ سياسة المؤسسة وتوجيه نشاطها ويتخذ بصورة عامة ضمن نطاق القوانين والانظمة جميع القرارات اللازمة لتحقيق غايتها وتأمين حسن سير العمل فيها، كما يقر دون ان يكون هذا التعداد وارداً على سبيل الحصر:

١ - النظام الداخلي.

٢ - نظام المستخدمين وتحديد ملاكهم ورواتبهم وشروط استخدامهم ونظام الاجراء.

٣ - نظام الاستثمار.

٤ - النظام المالي وتصميم الحسابات.

٥ - الموازنة السنوية وقطع حسابها.

٦ - الميزانية السنوية، وميزان الحسابات العام، وحساب الارباح والخسائر والجردة السنوية.

٧ - الاقراض والاستقراض.

٨ - استعمال الاحتياطي العام وتحديد وجهة استعمال الارباح وطرق تغطية الخسائر.

٩ - طلبات سلفات الخزينة.

١٠ - قبول التبرعات والهبات.

١١ - برامج الاعمال وخطط تطوير عمل المؤسسة وتحديث منشآتها.

١٢ - تملك الاموال غير المنقولة.

١٣ - صفقات اللوازم والاشغال والخدمات وفقاً لأحكام النظام المالي، وكذلك المصالحات والتحكيم

على دعاوى أو خلافات عندما يزيد المبلغ موضوع النزاع على خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية.

١٤ - المداعة امام القضاء.

يتولى رئيس مجلس الادارة/المدير العام:

- وضع جدول اعمال جلسات المجلس والدعوة اليها وترؤسها وادارة المناقشات فيها.

- ايداع السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة قرارات مجلس الادارة للتنفيذ.

- ممارسة الصلاحيات التي يفوضها اليه مجلس الادارة.

- متابعة تنفيذ قرارات مجلس الادارة.

- تمثيل المؤسسة العامة امام القضاء.

وهنا لا بد من الاشارة الى ان اخضاع تعيين مجلس الادارة الى اقتراح وزير الطاقة والمياه حدّ من استقلالية هذه المؤسسات وجعلها خاضعة للسلطة السياسية اذ يتم تعيين الاعضاء وفقاً لارادة الاحزاب السياسية مما شكل هذا الامر عائقاً امام نهضة هذه المؤسسات وعدم تحقيق الغاية التي من اجلها انشئت بابعادها عن السياسة، وتسييرها من قبل اخصائيين وتخفيف العبء الملقى على الادارة، وتحررها من النظام الحكومي وخضوعها لانظمة وقواعد متبعة في ادارة المشروعات الحرة.

بالاضافة الى ان اكثرية الاعضاء في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه غير مستوفية للشروط

المفروضة للتعيين وبالرغم من ذلك تعجز سلطة الوصاية عن استبدالهم.

ويتولى السلطة التنفيذية في المؤسسات الاستثمارية للمياه رئيس مجلس الادارة/المدير العام، هو في نطاق القوانين والانظمة الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات والعاملين في المؤسسة ويمارس بهذه الصفة جميع الصلاحيات التي تنبئها به انظمة المستخدمين والاجراء في المؤسسة.

أ - يتولى الرئيس/المدير العام بصورة خاصة:

- تعيين المستخدمين والاجراء والمتعاقدين.

- عرض مقررات مجلس الادارة التي تستلزم التصديق على سلطات الوصاية والرقابة المعنية وفقاً للاصول.

- تنفيذ قرارات مجلس الادارة وادارة شؤون المؤسسة.

- تنسيق الاعمال بين وحدات المؤسسة ومراقبة حسن سير العمل.

- السهر على حسن استعمال الاموال والمواد والتجهيزات العائدة للمؤسسة وحفظها.

- اعداد الدراسات والمشاريع والاقتراحات وتحضير المستندات اللازمة في المواضيع العائدة لصلاحية مجلس الادارة.

ب- يقدم الرئيس/المدير العام تقريراً سنوياً وكلما دعت الحاجة إلى مجلس الادارة يعرض فيه الاعمال المحققة والصعوبات التي اعترضت سير الاستثمار، واحوال المؤسسة ادارياً ومالياً وفنياً والبرامج الموضوعة للمستقبل، ويبلغ هذا التقرير إلى كل من وزارة الطاقة والمياه ووزارة المالية والتفتيش المركزي وديوان المحاسبة ولجنة تقييم اداء المؤسسات العامة للمياه.^{١١٤}

الفقرة الثانية: دور المحتسب في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه

ويتولى ادارة اموال المؤسسة تحت سلطة الرئيس/المدير العام محتسب يعين بقرار من المجلس بناء على اقتراح الرئيس/المدير العام وتحدد صلاحياته وواجباته في النظام المالي للمؤسسة، ويعين مراقب عقد النفقات للمؤسسة بذات الطريقة.

^{١١٤} المواد ٤،٥،٦،٧ من النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع، مرسوم ٢٠٠٥/١٤٥٩٨

يخضع قرار المجلس بالتعيين لموافقة سلطة الوصاية.

يتولى المحتسب ادارة اموال المؤسسة وعليه ان ينظم طريقة مسك القيود والسجلات.

كما وعليه قبل ان يباشر وظيفته:

١ - ان يقدم كفالة قانونية تحدد قيمتها بقرار من المجلس بعد موافقة وزارة المالية.

٢ - ان يحلف اليمين القانونية امام ديوان المحاسبة.

تقدم الكفالة اما نقداً، أو بتعهدات مصرفية صادرة عن أحد المصارف المقبولة أو بتأمين عقارات مسجلة باسم المحتسب في الدوائر العقارية.

لا يجوز للمحتسب ان يؤمن بنفسه قبض أو دفع الاموال التي يشرف على ادارتها بل يتولى ذلك بواسطة امناء الصناديق والحياة التابعين له كما لا يجوز الجمع بين وظيفته واي وظيفة لها علاقة بطرح الواردات أو أي وظيفة لها علاقة بعقد النفقات أو تصفيتها أو صرفها.

ان المحتسب مسؤول بأمواله الشخصية عن كل عملية قبض أو دفع تجري خلافاً لأحكام الانظمة والقوانين المرعية، فضلاً عما قد يتعرض له من عقوبات تأديبية أو جزائية.

لا يسأل المحتسب الا عن ادارته الشخصية.

تشمل مهمة المحتسب جميع العمليات المالية التي يقوم بها خلال السنة، أو اثناء تأمين وظيفته إذا كانت هذه المدة دون السنة.

وعليه ان يقدم باسمه وعلى مسؤوليته، حساب مهمته إلى ديوان المحاسبة ضمن المهل المحددة لذلك في القوانين والانظمة النافذة وعند انتهاء مهمته تجري عملية التسليم والتسلم بينه وبين خلفه بموجب محضر يوقعه كلاهما بحضور مفتش مالي ويجب ان يضم إلى هذا المحضر بصورة الزامية ميزان للحسابات موقوف بتاريخ اجراء عملية التسليم والتسلم.

في حال وفاته المحتسب، أو عدم تمكنه من القيام بدور التسليم والتسلم، يكلف المحتسب الخلف، تحت اشراف مفتش مالي بتقديم حساب مهمة المحتسب السابق.

ترد الكفالة بعد حصول المحتسب على براءة ذمة من ديوان المحاسبة ووفقاً لنصوص الديوان النافذة.

يكون المحتسب والجباة المكلفون بتحصيل اموال المؤسسة مسؤولين مسكياً ومالياً عن كل تأخر في تحصيل تلك الاموال، ما لم يثبتوا اتخاذهم جميع التدابير القانونية اللازمة بحق المتخلفين، هذا بالاضافة إلى الغرامات التي يمكن ان يحكم بها ديوان المحاسبة.

يعد محتسباً واقعياً مسؤولاً عن اعماله، كالمحتسب القانوني، وخاضعاً لموجبات هذا الاخير كل من تدخل في ادارة اموال المؤسسة من غير ان تكون له صفة المحتسب.^{١١٥}

واخيراً على المحتسب ان يضع تقريراً سنوياً عن الاوضاع المالية للمؤسسة يقدمه إلى الرئيس/المدير العام الذي يرفعه بدوره إلى المجلس مع ابداء مقترحاته عند الاقتضاء ويبلغ نسخة عنه إلى وزارة الطاقة والمياه ووزارة المالية وديوان المحاسبة والتفتيش المركزي ولجنة تقييم اداء المؤسسات العامة للمياه.^{١١٦}

الفقرة الثالثة: موقف الاجتهاد

ان جهاز العمل لدى المؤسسة العامة الادارية يعتبر من عداد الموظفين وتطبق عليه القواعد ذاتها التي تطبق على موظفي الدولة ويختلف الامر بالنسبة للمؤسسة العامة الصناعية والتجارية، فالعاملون لديها لا يتمتعون بصفة الموظف العام، ما عدا منهم أولئك الذين يتولون مفهوم الادارة بمفهومها الواسع على نحو ما سار عليه الاجتهاد في البداية، وبفهومها الضيق على نحو ما استقر عليه الاجتهاد حالياً.^{١١٧}

يميز العلم والاجتهاد بين الجهاز الذي يتولى اعمال الادارة، والجهاز الذي يقوم باعمال التنفيذ باعتبار ان سير العمل في المؤسسة العامة التجارية او الصناعية يخضع، بالنظر لطبيعتها، للقانون الخاص جزئياً، فكان من الطبيعي ان يخضع الذين يعملون لديها للقانون الخاص ايضاً، غير ان ذلك قد لا يتفق والاعراض التي دعت لانشاء المؤسسة العامة، فالجهاز العالي فيها خاضع لسلطة الدولة، والاجتهاد يقول انه خاضع للقانون العام، وبالتالي لصلاحيه القضاء الاداري.

^{١١٥} مرسوم رقم ١٤٦٣٦ صادر في ١٦ حزيران سنة ٢٠٠٥ النظام المالي في مؤسسة مياه البقاع

^{١١٦} المادة ١٤ من النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع، مرسوم ٢٠٠٥/١٤٥٩٨

^{١١٧} يوسف سعدالله الخوري، ادارة المرافق العامة والمؤسسات العامة وعقود الامتياز، مرجع سابق، صفحة ٢٠١.

في حين ان جهاز التنفيذ، اي المستخدمين والعمال الذين يساهمون في المؤسسة العامة، كما لو كانت مشروعاً خاصاً، فانهم يخضعون لنظام القانون الخاص، وخاصة لقانون العمل، وبالتالي فان المجالس التحكيمية هي المرجع الصالح للنظر في منازعاتهم مع المؤسسة.^{١١٨}

واجتهاد مجلس شورى الدولة استقر على اعتبار ان خلافات العمل التي تقع بين المستخدمين والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري هي من اختصاص مجلس العمل التحكيمي.^{١١٩} الا انه لم يكن من السهل التمييز بين الجهاز الذي يتولى الادارة وبين المرؤوسين بالنسبة إليهم او التابعين لهم.

تطور الاجتهاد الفرنسي نحو حل اعتمده في في القرا (C.E. janvier 1952, Boglione et autres, Rec.67)، فأعلن ان رئيس الدائرة، اذا كان مرؤوساً للمدير، يكون خاضعاً للقانون الخاص بمعنى ان شاغلي الوظائف العلي، دون سواهم، يخضعون للقانون العام.

وبعد مرور ٥ سنوات على هذه القرار، تبلور الاجتهاد، فاستبدل معيار الوظائف العليا بالوظيفة العليا. C.E 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, D.1957, 387, concl.Mosset, note de Laubadere.)

فاعتبر ان القانون الخاص يطبق على المستخدمين بصورة عامة، ولا يستثنى منهم غير الشخص المكلف بادارة مجموع دوائر المؤسسة ورئيس المحاسبة فيها إذا كانت له صفة المحاسب العام. وما زال هذه الاجتهاد مستقراً حتى الان.

اما بالنسبة للاجتهاد اللبناني، فقد كان يميز بشأن اوضاع العاملين في المؤسسة العامة التجارية والصناعية بين موظفي الادارة الذين يخضعون للقانون الاداري، والمستخدمين والعمال الذي يخضعون للقانون الخاص دون ان يعين الاسس التي يعتمدها للتفريق بين هاتين الفئتين.

لكن يمكن اعتماد معيار التعيين للتمييز بين الفئتين، بحيث يدخل في عداد الفئة الاولى، اي الذين يشغلون الوظائف العليا، الاشخاص الذين يتم تعيينهم من قبل الدولة، اي بمرسوم، لان بقية المستخدمين يتم تعيينهم بقرار من السلطة المختصة في المؤسسة.

^{١١٨} ألبيرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ابوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق، ص ١٩٤.
^{١١٩} شوري، رقم ٣٧٢، تاريخ ١٩٩٣/٧/٨، م.ق.ا، ١٩٩٤، صفحة ٣٩٤.

وبحسب نظام المؤسسة، فان رئيس واعضاء مجلس الادارة ورئيس السلطة التنفيذية يتم تعيينهم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. وعليه يكون القضاء الاداري هو الصالح للنظر بالمنازعات التي تنشأ بين رئيس واعضاء مجلس الادارة، او بين رئيس السلطة التنفيذية وبين المؤسسة العامة الصناعية والتجارية.

اما المعيار الثاني الذي اعتمده الاجتهاد اللبناني، فهو امكانية وضع نظام للعاملين لديها، فالعبرة بنظر مجلس شورى الدولة، هي للنظام الذي يرمى اوضاع العاملين لديها، فاذا كان يخضع للقانون العام، يخضع له الموظفون، بصرف النظر عن طبيعة المؤسسة، ويكون مجلس شورى الدولة صالحا للنظر بالمنازعات التي تترتب على اوضاعهم الوظيفية.^{١٢٠}

ان هذا الاجتهاد يفسح المجال للانتقاد، لان القانون الذي يطبق على المستخدمين مرتبط بصفة المؤسسة، وليس للنظام الذي تضعه المؤسسة لهؤلاء المستخدمين تأثير على اي من القانون العام او الخاص الذي يطبق عليهم، وقواعد الصلاحية هذه تتعلق بالانتظام العام، فلا يستطيع مجلس ادارة المؤسسة العامة، الذي يوكل اليه القانون وضع نظام الموظفين، ان يعدل قواعد الصلاحية.

حسم مجلس شورى الدولة التردد الذي كان سائدا في الاجتهاد حول هذا الموضوع وذلك بشكل نهائي عندما اعتبر ان جميع النزاعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين هذه المؤسسات وجهاز العمل لديها ولو كان نظامهم مماثلا لنظام موظفي الدولة وايا كانت طريقة تعيينهم والوظائف التي يشغلونها تدخل إذا في اختصاص القضاء العدلي وتخضع لنظام القانون الخاص باستثناء موظفي الادارة.^{١٢١} اي الشخص المكلف بادارة مجموع دوائر المؤسسة ورئيس المحاسبة فيها.

الا ان المشتري قد يتدخل استثنائيا ويغير في قواعد الصلاحية، فخلافا للقاعدة المشار اليها اعلاه والتي تمنح القضاء العدلي في النزاعات ذات الطابع الشخصي صلاحية النظر في تلك المنازعات، نلاحظ ان القانون رقم ١٩٩٣/٢٠٠ (المتعلق باحكام استثنائية خاصة بالمستخدمين في المؤسسات العامة والبلديات واتحاد البلديات) تولى مجلس شورى الدولة صلاحية شاملة للنظر بصورة استثنائية بجميع المنازعات التي يمكن ان تنشأ من جراء تطبيق هذا القانون، اكان ذلك بصورة مباشرة ام غير مباشرة، وذلك بين المستخدمين وبين الدولة وبين المستخدمين ومؤسساتهم.

^{١٢٠} قرار شورى رقم ٩٠٣، تاريخ ١٩٦٨/٧/٨، www.legallaw.ul.edu.lb

^{١٢١} قرار شورى رقم ٨٠٩، تاريخ ١٩٩٤/٩/٩، م.ق.ا. ١٩٩٥، صفحة ٦١٤.

قرار شورى رقم ٢٠٠٧/١٥٥، م.ق.ا. عدد ٢٠١٦، مجلد ١ صفحة ٢٢٤

قرار شورى رقم ٢٠٠٧/٢١٤، م.ق.ا. عدد ٢٠١٦، مجلد ١ صفحة ٢٩٦

كما انه، في معرض النظر باحدى المراجعات التأديبية، اعتبر مجلس شورى الدولة انه إذا كانت النزاعات قائمة بين المؤسسات ذات الصفة الصناعية والتجارية وبين مستخدميها، تعود صلاحية النظر فيها مبدئياً للقضاء العدلي، غير انه عندما يكون النظام الذي يسود العلاقات بين تلك المؤسسات وبين جهازها، يتضمن بنوداً خاصة خارجة عن نطاق القانون الخاص، فان تلك المنازعات لا تطبق عليها الا المبادئ التي تسود الحق العام، ولا يمكن بالتالي ان يعود امر تطبيق هذه المبادئ الا للقضاء المؤهل طبيعياً، وهو القضاء الاداري. (قرار رقم ٤١٠، تاريخ ١٤/٥/١٩٨٠، غير منشور).^{١٢٢}

وهنا لا بد من ابداء الملاحظات التالية:

١- ان النزاعات المتأتية عن العلاقات بين هذه المؤسسات وجهاز العمل لديها، لا تكون من اختصاص القضاء العدلي، وتحديدًا من اختصاص مجالس العمل التحكيمية بداية، الا فيما يتعلق بتلك التي هي ذات طابع شخصي. وهذا يعني ان المنازعات المتعلقة بالاعمال التنظيمية التي يمكن فصلها دائماً عن العلاقات الشخصية المحكومة بقواعد القانون الخاص، تبقى من اختصاص القضاء الاداري.

٢- ان توجه الاجتهاد الى مزيد من التضييق وحصص صلاحية القضاء الاداري، بالمرجع الذي يتولى ادارة مجموع الدوائر الادارية (اي المدير العام او من يمثله) لا يخلو من الغموض، او على الاقل من عدم الوضوح. فعندما يتعلق الامر بمؤسسة عامة متمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، فلا يمكن القول بأن هناك حصراً للمدير العام فقط ولا أحد سواه.

فقد يكون الى جانبه مدراء عامون مساعدون او رؤساء وحدات ادارية كبيرة وهامة يتمتعون بصلاحيات ومسؤوليات ليست اقل اهمية من تلك التي يتمتع بها المدير العام.

من هنا، فانه ليس مناسباً او ملائماً على الاطلاق التفريق في قمة الهرم بين المدير العام ومجلس الادارة الذين يخضعون للقانون العام والباقيون الذين يخضعون للقانون الخاص.

لذلك يمكن القول بأن الاجتهاد لا يزال متمسكاً حتى اليوم بالمعيار الضيق والصارم، ويمكن مخالفة القواعد الاجتهادية بنصوص تشريعية صريحة، فمثلاً إذا نص القانون صراحة على ان الجهاز البشري

^{١٢٢} ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق، ص ١٩٧.

العامل لدى هذه المؤسسات مرعي بنظام طابعه اداري محكوم بالقانون العام، فان النزاعات القائمة بينه وبين المؤسسات المذكورة تخضع عندئذ لرقابة القضاء الاداري حتى وان كانت ذات طابع شخصي. ومثل هذه النصوص نجدها في بعض المؤسسات العامة الفرنسية بينما هي غير موجودة حتى اليوم في لبنان.^{١٢٣}

اما بالنسبة للمحتسب استقر الاجتهاد على اخضاع المراجعات المتعلقة به الى القضاء الاداري فاعتبر مجلس شورى الدولة ان جميع النزاعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين هذه الفئة الاخيرة من المؤسسات العامة وافراد جهاز العمل لديها تخرج عن اختصاص القضاء الاداري وتخضع للقانون الخاص ولصلاحية القضاء العدلي. وبما ان القانون رقم ٦٧/٨٥ تاريخ ٢٨/١٢/١٩٦٧^{١٢٤} بوصفه مصلحة مياه نبع الطاسة بانها من المصالح الاستثمارية تعتمد اعطاءها الطابع الصناعي او التجاري، الامر الذي يجعل جميع النزاعات بينها وبين افراد جهاز العمل لديها خارجة عن اختصاص القضاء الاداري.

وبما انه إذا كان الاجتهاد يستثني في بعض الحالات، الشخص المكلف بادارة جميع دوائر المؤسسة ورئيس المحاسبة فيها إذا كانت له صفة المحاسب العام بالنظر لطبيعة هاتين الوظيفتين.^{١٢٥}

وهذا ما اكده مجلس شورى الدولة في اجتهادات لاحقة بحيث اعتبر انه في ما يتعلق بالنزاعات الناشئة بين المؤسسة العامة ذات الصفة التجارية والصناعية وبين موظفيها يجب التفريق بين الموظف الذي يدير كل المؤسسة اي المسؤول الاول عن ادارتها وعند الاقتضاء رئيس المحاسبة (Celui qui exerce la direction de l'ensemble du service) اللذين يخضعان لنطاق القانون الاداري وبالتالي لصلاحية المحاكم الادارية وبين سائر الموظفين والمستخدمين والعمال الذين يخضعون لنطاق القانون الخاص حتى اذا كان نظامهم مماثل لنظام الموظفين وتكون النزاعات الناشئة بينهم وبين المؤسسة من اختصاص القضاء العدلي. وبما انه تجدر الاشارة الى ان الاجتهاد يفسر عبارة "موظفي الادارة" (Agents de direction) تفسيراً ضيقاً معتبراً انها تشمل المدير العام للمؤسسة او المسؤول عن ادارتها ورئيس المحاسبة عند الاقتضاء إذا كان له صفة المحاسب العام (Comptable public) وايضا بعض موظفي الدولة المنتدبين لدى المؤسسة. وبما ان المستدعي وهو

^{١٢٣} يوسف سعدالله الخوري، ادارة المرافق العامة والمؤسسات العامة وعقود الامتياز، مرجع سابق، صفحة ٢١١.

^{١٢٤} جريدة رسمية عدد ١٠٤ تاريخ النشر ١٩٦٧/١٢/٢٨ صفحة ١٤٠-١٤١

^{١٢٥} شوري، قرار رقم ١٩٨٣/٣٢٤، تاريخ ١٩٨٣/٦/٨ www.legallaw.ul.edu.lb

يشغل مهمة امين صندوق ليس من عداد "موظفي الادارة. وبما ان مجلس شورى الدولة يكون والحال هذه غير صالح للنظر بالمراجعة الحاضرة^{١٢٦}

المبحث الثاني: على مستوى الجهاز التنفيذي

بعد ان بحثنا مسألة الاختصاص على مستوى الجهاز التقريري لا بدّ من تسليط الضوء على الجهاز التنفيذي في المؤسسات الاستثمارية للمياه. فالجهاز التنفيذي في هذه المؤسسات يتألف من مستخدمين واجراء. ان القانون اعطى للمستخدم امتيازات حجبها عن الاجير وهذا ما ادى الى خلق تباين في تطبيق النصوص خاصة في ظل عدم وجود نظام للاجراء يرعى وضعهم في المؤسسات الاستثمارية للمياه. فاختلفت الالية المعتمدة لتعريف الاجير والبعض لجأ الى التعريف المعتمد في قانون العمل اللبناني. بالاضافة الى ان مسألة تصنيف العاملين في المؤسسات الاستثمارية للمياه خلقت المزيد من الالتباس في هذا المجال.

لذلك لا بدّ من التفريق اولا بين المستخدم والاجير تمهيدا لبحث موقف الاجتهاد في ضوء هذا التباين وضرورة حل اشكالية تصنيف العاملين في المؤسسات الاستثمارية للمياه بهدف الوصول الى الاستقرار في تطبيق القواعد القانونية التي ترعى الجهاز التنفيذي في المؤسسات الاستثمارية للمياه.

الفقرة الاولى: التفريق بين المستخدم والاجير

المستخدم هو من ولي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في ملاك المؤسسة، تقسم الوظائف الدائمة في المؤسسة إلى فئات والفئات إلى رتب والرتب إلى درجات. يحدد ملاك المؤسسة فئات المستخدمين وسلسلة رتبهم ورواتبهم.

المتعاقدين هو من يقوم بعمل لمدة معينة لدى المؤسسة، يتطلب معارف أو مؤهلات خاصة ضمن حدود الاعتمادات الملحوظة لهذه الغاية.

^{١٢٦} قرار شوري، رقم ١٩٩٥/١٢٣ تاريخ ١٩٩٥/١٢/٧ www.legallaw.ul.edu.lb
قرار شوري، رقم ٢٠٠٦/٤٠٤، تاريخ ٢٠٠٦/٤/١١، م.ق.أ عدد ٢٠١١ مجلد ٢ صفحة ٧٤٦

يتم التعيين والتعاقد في هذه المؤسسة بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً لاحكام المادة ٥٤ من قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠٠٤ وللقوانين والانظمة المرعية الاجراء.

يتم الاستخدام مع التقيد باحكام المواد السابقة بقرار من الرئيس/المدير العام ويخضع تعيين المستخدمين لمصادقة سلطة الوصاية، وتبلغ قرارات الاستخدام إلى التفتيش المركزي وديوان المحاسبة.

لا يستخدم أحد الا في وظيفة شاغرة ومرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، وفق الاصول المنصوص عليها في هذا النظام، وإذا جرى الاستخدام خلافاً لذلك فيعتبر غير نافذ ولا يرتب لصاحب العلاقة أي حق مكتسب ما لم يصدر من المرجع القضائي المختص قراراً مبرماً بقانونية استخدامه ويحظر على كل من المصفي والامر بالصرف أو من يقوم مقامهما تصفية النفقة الناجمة عنه وصرفها حتى ولو وردهما امر خطي بذلك. وعلى المصفي والامر بالصرف أو من يقوم مقامهما ان يبلغ الامر مباشرة إلى مجلس الادارة ووزير الوصاية ووزير المالية وديوان المحاسبة لاجل العمل على الغاء نص الاستخدام.^{١٢٧}

ويتم التعاقد كلما دعت الحاجة، بقرار من الرئيس/المدير العام يخضع لمصادقة مجلس الادارة مع مراعاة احكام المادة الرابعة والخمسون من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٤.

اما بالنسبة للأجير، يعتبر اجيراً كل شخص في خدمة المؤسسة لا ينتسب إلى احدى الفئتين المبينتين في الفقرتين ١ و ٢ من هذه المادة، كما يخضع الاجير لنظام خاص يضعه المجلس بناء على اقتراح الرئيس/المدير العام ويصدق من سلطة الوصاية.^{١٢٨}

الا انه ولغاية تاريخه لم يقرّ نظام خاص للاجراء في المؤسسات الاستثمارية للمياه وهذا ما خلق التباس بشأن التفريق بين المستخدم والاجير، فالبعض عمد الى اتباع التفريق المحدد في المادة الثالثة من قانون العمل الصادر بتاريخ ١٩٤٦/٩/٢٣ والتي نصّت على ان المستخدم هو كل اجير يقوم بعمل مكتبي او بعمل غير يدوي والعامل هو كل اجير لا يدخل في فئة المستخدمين.

اما بالنسبة للاجتهد فقد اعتبر انه للتمييز بين الاجير والمستخدم في المؤسسات العامة يجب اعمال النصوص التي ترعى هذا الوضع وليس القانون العام بحيث فرّق المشرع بين المستخدم والاجير ومنح حقوق وامتيازات

^{١٢٧} المادة ١١ من نظام المستخدمين في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم رقم ١٤٨٧٥ الصادر في ١ تموز سنة ٢٠٠٥.

^{١٢٨} المادة ٢ من نظام المستخدمين في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم ١٤٨٧٥ تاريخ ١/٧/٢٠٠٥

للاول حجبها عن الثاني ومن الطبيعي الاستناد الى النظام العام للاجراء لتوضيح مفهوم الاجير لدى هذه المؤسسات.^{١٢٩}

وفي نفس السياق، اعتبرت محكمة التمييز المدنية في قرارها رقم ٢٠١٤/٨٦ انه لا يمكن الاستعانة بأحكام المادتين ٢ و ٣ من قانون العمل لتوضيح من هو الاجير لدى المؤسسات العامة لاختلاف مفهوم هذه الكلمة في قانون العمل عن مفهومها في القطاع العام وبالتالي يجب تطبيق القوانين والمراسيم والانظمة الخاصة بالمؤسسات العامة والتي فرق بموجبها المشتري بين حقوق المستخدمين المنتسبين الى ملاك المؤسسة وحقوق الاجراء، من جهة ثانية، فمنح الفئة الاولى مخصصات وامتيازات حجبها عن الفئة الثانية.^{١٣٠}

وبالعودة الى نظام الاجراء نجد ان التعريف المعتمد ليس ببعيد عن قانون العمل فقد اعتبره كل شخص يعمل في خدمة الادارات العامة ولا ينتسب الى أحد ملاكاتها الدائمة او المؤقتة ولا يخضع للاحكام الخاصة بالمتعاقدين.

وحددت المادة الثانية منه تسميات الاجراء والفئات التي تشملهم ونرى ان التقسيم مشابه لاحكام قانون العمل فهذه الفئات لا تقوم باعمال مكتبية بل فقط اعمال يدوية، بالاضافة الى ان المادة الثالثة فرقت بين الاجراء العاديين والاجراء الموسميون ففرقت بين الاجير العادي وهو الاجير الذي استخدم لمدة معينة او لعمل مؤقت او عارض وبين الاجير الموسمي الذي يستخدم لفترة موسمية.^{١٣١}

اعتبر مجلس شوري الدولة ان وضعية الاستخدام كأجير دائم وبالنظر للاستمرارية في اداء المهام المسندة الى من يكون في هذه الوضعية تعتبر وظيفة عامة.^{١٣٢}

وبالتالي نلاحظ الاستنسابية في تطبيق النصوص ولجوء الادارة الى الاستعانة بالنصوص التي تتحقق مصالحها من خلالها وتحرم المستخدمين لديها من ابسط حقوقهم المالية.

^{١٢٩} قرار رقم ٢٠١٢/٥٩ تاريخ ٢٠١٢/٢/٢٨، تمييز مدني www.legallaw.ul.edu.lb

قرار رقم ٢٠١٥/٢٤ تاريخ ٢٠١٥/٣/٣١، تمييز مدني www.legallaw.ul.edu.lb

^{١٣٠} قرار رقم ٢٠١٤/٨٦ تاريخ ٢٠١٤/١١/١٨، محكمة التمييز المدنية في بيروت، كساندر، الجزء ١١ صفحة ١٩٨٧

^{١٣١} المواد ٢،٣ من النظام العام للاجراء، مرسوم ٥٨٨٣، الصادر في ١٩٩٤/١١/٣

^{١٣٢} قرار شوري رقم ٢٠٠٠/٢٢٦ تاريخ ٢٠٠٠/٣/١ www.legallaw.ul.edu.lb.

مع العلم بأن مجلس الوزراء قد اقرّ الاقتراح المقدم من وزارة الطاقة والمياه افادة بعض العاملين في مصلحة مياه البترون من جميع المنافع والتقديمات التي يستفيد منها الاجراء الدائمون كونهم امنوا استمرارية سير العمل في المصالح المائية في مختلف دوائرها التي تشكو من نقص في عدد العاملين لديها.^{١٣٣}

وهنا لا بدّ من الاشارة الى ان محكمة التمييز اعتبرت ان مخالفة قرارات مجلس الوزراء هي مخالفة للقانون كون هذه القرارات تتكلم عن عطاءات اضافية يستفيد منها المستخدمون والاجراء لدى المؤسسات العامة الخاضعة لوصاية وزارة الموارد المائية والكهربائية على السواء، فيكون القرار المميز بقضائه خلاف ذلك قد خالف قرارات مجلس الوزراء التنظيمية مما يستوجب قبول السبب التمييزي ونقض القرار المذكور جزئياً لجهة رده طلب المدعي المميز افادته من الشهر الثالث عشر ومنحة الانتاج والكافآت موضوع النزاع.^{١٣٤}

وهذا ما يؤكد اولاً، عدم وضوح المعايير المعتمدة لجهة التفريق بين مستخدم واجير وثانياً الاستنسابية في تطبيق النصوص في منح الحقوق للعاملين في المؤسسات الاستثمارية للمياه.

الفقرة الثانية: غموض النصوص والتباين في التطبيق.

ان غموض النصوص المتعلقة بالمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه ادت الى عدم ثبات الاجتهاد اللبناني لهذه الجهة.

فقد صدر عن مجلس شوري الدولة موقف في توصيف الوضع القانوني للمستخدمين والعمال في مصلحة مياه بيروت، فاعتبرها مؤسسة ذات صفة تجارية والعاملين لديها لا يخضعون لنظام موظفي الدولة، وانما يطبق عليهم قانون العمل.

ثم ما لبث ان تغير هذا الموقف فاعتبر ان الوضع الاداري لمستخدمين واجراء المصلحة قد حل محل الوضع المدني الخاص، واصبحت اوضاعهم تخضع لقواعد القانون العام، فاذا كانت النزاعات القائمة بين المؤسسات العامة ذات الصفة الصناعية والتجارية وبين مستخدميها تعود صلاحية النظر فيها مبدئياً للقضاء العدلي، غير انه عندما يكون النظام الذي يسود العلاقات بين تلك المؤسسات وبين جهازها يتضمن

^{١٣٣} محضر جلسة مجلس الوزراء، القرار رقم ٢٠٠٣/٦٣، غير منشور
^{١٣٤} قرار رقم ٢٠١٢/٤، تاريخ ٢٠١٢/١١/١١، محكمة التمييز المدنية في بيروت، كساندر، الجزء ١ ص ٦١.
قرار رقم ٢٠١٣/١٦٤، تاريخ ٢٠١٣/١١/١٢، محكمة التمييز المدنية في بيروت، كساندر، الجزء ١١ ص ٢٠١٣.

بنودا خارجة عن نطاق القانون الخاص، فان تلك النزاعات لا تطبق عليها الا المبادئ التي تسود الحق العام، وبالتالي لا يمكن ان يعود امر تطبيق هذه المبادئ الا للقضاء الاداري.^{١٣٥}

وفي هذا الإطار اعتبر مجلس شوري الدولة بقرار صادر سنة ١٩٨٠ انه صاحب الصلاحية في البت بابطال قرار تأديبي بحق موظف من قبل رئيس انتهت مدة ولايته، اذ انه يتبين من نظام الموظفين لدى مصلحة مياه بيروت ان نظام تأديب موظفي المصلحة يتضمن، على غرار نظام موظفي الدولة فرض العقوبات المسلكية والاحالة على مجلس التأديب وبيان المراجع الذي يعود لها فرض العقوبات المسلكية. كما يتبين من نظام مصلحة مياه بيروت انه خارج تماما عن نطاق الحق الخاص وبصورة خاصة ان قانون العمل لا يشير اليه.^{١٣٦}

كما اعتبر مجلس شوري الدولة بأن وضع المستدعي القانوني لا يمكن ان يفسر الا أنه تعاقد مؤقت حصل بينه وبين مدير مصلحة مياه طرابلس للقيام بعمل معين وهو الرسم وهذه الفئة من المستخدمين المؤقتين يحق لمدير المصلحة ان يعينهم ويصرفهم عند الاقتضاء دون الرجوع الى مجلس الادارة وحيث ان التعاقد لم يوثق بعقد خطي يحدد اجر العمل، فيقتضي تفسير نية المتعاقدين على ضوء الوقائع المستنتجة من القضية كما اعتبر ايضا بأن المستدعي كلف بأعمال الرسم ثم حدد فيما بعد راتب ووظيفة الرسام فيتوجب على المصلحة تسديد هذا الراتب من تاريخ بدء العمل لتاريخ صرفه من الخدمة.^{١٣٧}

الا انه عاد واعتبر ان قرارات التصنيف والتعيين ليست من القرارات التنظيمية والتي تسمى ايضا بالانظمة الادارية او المراسيم العامة وقد عرفها العميد اوريو بأنها اظهار الارادة الادارية في صور قواعد مكتوبة صادرة عن هيئة لها سلطة التنظيم^{١٣٨}، بل هي من القرارات الادارية الفردية التي تنشئ حقوقا للأفراد بالاستناد الى قوانين وانظمة عامة معمول بها.

فقد اعتبر مجلس شوري الدولة بأنه غير مختص لبت النزاعات الفردية التي تنشأ بين افراد جهاز العمل وبين المؤسسات الاستثمارية التي تدخل في اختصاص القضاء العدلي، فالنزاع موضوع المراجعة يتعلّق بقرار المصلحة فسخ التعاقد مع المستدعي، وهو من التدابير الفردية ولا علاقة له بالامور التنظيمية.^{١٣٩}

^{١٣٥} عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، مرجع سابق، صفحة ١٤٦.

^{١٣٦} قرار شوري رقم ٤١٠ صادر بتاريخ ١٤/٥/١٩٨٠. www.legallaw.ul.edu.lb

^{١٣٧} قرار شوري رقم ١٩٦١/٦٤٥ تاريخ ١٢/١٢/١٩٦١. www.legallaw.ul.edu.lb

^{١٣٨} محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، مرجع سابق، صفحة ٨٢.

^{١٣٩} قرار شوري رقم ٢٠٠٦/٤٠٠ تاريخ ١١/٤/٢٠٠٦ م.ق.١ عدد ٢٠١١ مجلد ثاني صفحة ٧٤٤

وبما ان مصلحة مياه كسروان الفتوح هي من المصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وبالتالي ان النزاعات التي تقوم بينها وبين مستخدميها من غير المدراء ورؤساء المحاسبة لديها، حول اوضاعهم الوظيفية تخرج عن اختصاص القضاء الاداري.^{١٤٠}

وهذا الامر اكدته محكمة التمييز في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧ إذا اعتبرت انه في النزاعات المتأتية عن العلاقة بين المرفق العام الصناعي والتجاري وجهاز العمل لديه فان احكام قانون العمل التي ترعى هذه النزاعات.^{١٤١}

الا ان محكمة التمييز عادت واعتبرت ان الاختصاص في كل دعوى، يتحدد بالنسبة لطبيعة الحق المطالب به في هذه الدعوى. وإذا كانت الدعوى ترمي الى طلب ابطال قرار صرف المميز من الخدمة الصادر عن رئيس مجلس الادارة المدير العام في مؤسسة مياه البقاع فان مجلس العمل التحكيمي غير مختص لانها ترمي اولا الى ابطال القرار الاداري الصادر عن رئيس مجلس الادارة، المدير العام المذكور.^{١٤٢}

وهذا ما اكده مجلس شوري الدولة في القرار رقم ٢٠١٤/١٢٤ الذي ابطال قرار نقل المستخدم في مؤسسة مياه البقاع من مركز عمله الى مركز عمل ادنى فئة من فئته دون اي تبرير اذا جاء فيه ان السلطة الاستثنائية للادارة بنقل موظف من فئة ثانية الى فئة ادنى ليست كيفية او تعسفية، فان حق الادارة في ممارستها يتمثل في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في ضوء الظروف والاسباب التي تفرضها المصلحة العامة ومن اجل حسن تنظيم وسير المرفق العام، ويبقى للقضاء الحق في مراقبة استعمال هذه السلطة وصحة الاسباب القانونية والمادية التي يمكن ان يبني عليها التدبير المتخذ.^{١٤٣}

قرار شوري رقم ٢٠٠٦/١٩٥ بتاريخ ٢٠٠٦/١/١٩ م.ق.١ عدد ٢٠١١ مجلد اول صفحة ٣٩٥
قرار شوري رقم ٢٠٠٦/٧٢٠ بتاريخ ٢٠٠٧/٩/٢٧ م.ق.١ عدد ٢٠١٢ مجلد ثاني صفحة ١٥٣٢
قرار شوري رقم ٢٠١١/٢٩٠، بتاريخ ٢٠١١/٦/٢٩، www.legallaw.ul.edu.lb

^{١٤٠} قرار شوري رقم ٢١٩، بتاريخ ١٩٨٢/٦/٨، www.legallaw.ul.edu.lb
^{١٤١} تمييز مدني رقم ١٣٧٠٢، تاريخ ٢٠٠٩/٢/١٧، المستشار المصنف.

^{١٤٢} تمييز مدني، قرار رقم ٢٠١٣/٦٥، تاريخ ٢٠١٣/٧/٤، كساندر صفحة ١٢١٤.
^{١٤٣} قرار شوري، رقم ١٢٤، تاريخ ٢٠١٤/١١/٦، غير منشور.

وفي نفس السياق أكد مجلس شوري الدولة انه صاحب الصلاحية في ابطال القرارات الصادرة عن المدير لجهة فرض عقوبة حسم راتب لمدة ١٥ يوما تأديبيا لمخالفته نص المادة ٥٨ فقرة ٣ من نظام المستخدمين لدى المستدعي ضدها.^{١٤٤}

الا انه سابقا وبتاريخ ٢٠١٥/٢/٥ صدر القرار رقم ٢٠١٥/٣٢٩ عن مجلس شوري الدولة قضى فيه بأن مجلس شوري الدولة غير صالح للنظر في قرار صرف المستدعي الذي يعمل في مؤسسة مياه البقاع بسبب ارتكابه جرم سحب شيك بدون مؤونة وبالتالي فقد شروط التوظيف والقرار لا يتصف بالطابع التأديبي. كما وان المستدعي لم يكن يتولى ادارة المؤسسة او اعمال رئيس المحاسبة بصفة محاسب عام.^{١٤٥}

والخلاصة ان اجتهاد القضاء الاداري واجتهاد القضاء العدلي فيما يتعلق بمبادئ الاختصاص العائدة للمنازعات المرتبطة بالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي او التجاري لا يزال غير ثابت وغير مستقر، ولعل مرد هذا النقص يعود الى دقة الموضوع من جهة، وعدم اتاحة الفرصة للمحاكم لوضع المبادئ التوجيهية العامة من جهة ثانية، والى قلة المراجع الفقهية اللبنانية من جهة
ثالثة.^{١٤٦}

الفقرة الثالثة: حل اشكالية تصنيف العاملين في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه.

جاء القانون رقم ٢٢١ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه ليحدد مهام هذه المؤسسات واختصاصها.

ومن ثم جاء المرسوم رقم ٨١٢٢ الصادر في ٢٠٠٢/٧/٣ والمتعلق بتحديد بعض دقائق تطبيق القانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ ليدمج المصالح المستقلة والمشاريع واللجان القائمة حاليا بادارة وإستثمار مياه الشفة والري، في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه المنشأة بموجب القانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ وتعديلاته، تبعا لنطاق إستثمار وإختصاص كل منها.

^{١٤٤} قرار شوري رقم ٢٠١٢/١٣٢ تاريخ ٢٠١٢/١١/٢٦، غير منشور (عماد خاطر/مؤسسة مياه البقاع)

^{١٤٥} قرار شوري رقم ٢٠١٥/٣٢٩ تاريخ ٢٠١٥/٢/٥ www.legallaw.ul.edu.lb

قرار شوري رقم ٢٠٠٤/٥٠٢، تاريخ ٢٠٠٦/٦/٦ م.ق.١ عدد ٢٠١١ مجلد ثاني صفحة ٩٧٤.

قرار شوري رقم ٢٠٠٦/٢١٥، تاريخ ٢٠٠٦/١/٢٦ م.ق.١ عدد ٢٠١١ مجلد اول صفحة ٤٣٢.

قرار شوري رقم ١٩٦٣/٣٩، تاريخ ١٩٦٣/١/١٨ www.legallaw.ul.edu.lb

^{١٤٦} انطوان معربس، المرجع القضائي المختص بفصل المنازعات المتعلقة بالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي والتجاري، منشورات مجلة العدل لعام ١٩٧٣، العدد الثالث.

وما يستتبع ذلك من تغيير في وضع المدراء والمستخدمين.

وقد نصت المادة السادسة من المرسوم رقم ٢٠٠٠/٨١٢٢ على ما يلي:

"تنتقل حكما الى المؤسسة العامة المعنية حقوق وموجبات جميع مصالح المياه والمشاريع واللجان المدموجة فيها وقطاع الصرف الصحي، ويلحق العاملون فيها باي صفة أو تسمية كانت بالمؤسسة العامة الاستثمارية للمياه، ويعينون في الوظائف الملحوظة في ملاكاتها الشاغرة على ان تتوفر في كل منهم الشروط الخاصة الاضافية المطلوبة للاستخدام في الوظيفة المقترحة له، وذلك دون تعديل الفئة والرتبة مع احتفاظه بحقه في التقدم المؤهل للتدرج".

وتنفيذا لعملية الدمج تم تشكيل لجنة لدراسات ملفات الموظفين والعاملين في المصالح المدموجة بدقة تامة بهدف تطبيق احكام المرسوم رقم ٢٠٠٠/٢٤٤٨ والمتعلق بتحويل سلاسل رواتب المستخدمين في مصالح المياه باستثناء مصلحة بيروت وتعديل اساس احتساب تعويضات الصرف من الخدمة، وقد عقدت اللجنة عدت اجتماعات واطلعت على الملفات الشخصية للعاملين في المصلحة ودرست محتوياتها ودقت بكافة المستندات المبرزة والمتوفرة كما اطلعت على المراسلات مع سلطة الوصاية ومجلس الخدمة المدنية.

وبالفعل تم وضع جداول باسماء المستخدمين والاجراء في هذه المصالح بالاستناد الى قانونية ونظامية قرارات التعيين وبالإضافة الى الخبرة والكفاءة والممارسة الوظيفية التي تتراوح بين ١٥ و ٣٣ سنة والتي سمحت لبعض الاجراء اعتبارهم مستخدمين كون نصوص تعيينهم ومؤهلاتهم تكسبهم هذا الحق.

الا انه وبالرغم من توصيات هذه اللجنة ومجلس الادارة في المؤسسات الاستثمارية للمياه الا ان وزير الطاقة والمياه اعتبر جميع العاملين في المؤسسات المدموجة اجراء مستندا الى عدم وجود ملاك للمصالح المدموجة ولعدم البت بموضوع وجود مستخدمين فيها وموضوع تطبيق احكام المرسوم رقم ٢٠٠٠/٢٤٤٨^{١٤٧} وهذا الامر شكل مخالفة صارخة للقانون ولكافة قرارات التعيين التي جرت وفقا للاصول ووفقا لملاك المصالح المدموجة ولرأي مجلس الخدمة المدنية الذي اكد على عدم وجود اي مانع يحول دون تطبيق سلاسل الرواتب الملحقة بالمرسوم رقم ٢٠٠٠/٢٤٤٨ على المستخدمين في هذه المصالح المدموجة.

^{١٤٧} قرار رقم ٢٠٩٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٢ عن وزير الطاقة والمياه.

الا انه وبتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٢ صدر القرار رقم ٣٣ عن هيئة التفتيش المركزي^{١٤٨} والذي دحض مزاعم وزير الطاقة لجهة اعتبار العاملين في المصالح المدموجة اجراء.

عندها صدر قرار عن وزير الطاقة والمديرية العامة للاستثمار لانفاذ توصيات هيئة التفتيش المركزي بشأن اتخاذ الاجراءات اللازمة بشأن تصنيف العاملين في مصلحة مياه بعلبك الهرمل.

وبالفعل تمت عملية التصنيف الا انه ولتاريخه تمنعت المصلحة عن تطبيق المرسوم رقم ٢٠٠٠/٢٤٤٨ والمتعلق بتحويل سلسلة الرتب والرواتب مما دفع المستخدمين الى اللجوء الى المحاكم.

وهذا الامر ساهم في تضارب قواعد الاختصاص خاصة وان مصلحة مياه البقاع قد عمدت الى الاستناد الى قرار وزير الطاقة السابق الذي اعتبر كافة العاملين اجراء والذي تم لاحقا تصحيحه بناء على توصيات هيئة التفتيش المركزي محاولة هدر حقوق المستخدمين وايهام المحكمة بوجود ازمة تصنيف.

والدليل على هذا التضارب والتخبط هو انه سنة ٢٠٠٢ صدر قرار عن المجلس العمل التحكيمي في بيروت لصالح أحد المستخدمين في مصلحة مياه البقاع بوجوب تطبيق المرسوم رقم ٢٠٠٠/٢٤٤٨ وبإلزام مصلحة مياه البقاع بتسديد كافة فروقات الراتب المتوجبة لمصلحته.^{١٤٩}

عاد المستخدم وتقدم بدعوى امام المجلس العمل التحكيمي للمطالبة بتعويض نهاية الخدمة بعد بلوغه السن القانونية الا انه تم رد الدعوى لعدم صلاحية مجلس العمل التحكيمي للبت بها اذ اعتبر انه اجير وليس مستخدم وبالتالي اصول الترقى والبت بموضوع التصنيف يخرج من صلاحية المجلس التحكيمي.^{١٥٠}

مع العلم بأنه وفي قرار سابق اعتبر مجلس شورى الدولة بأن المراجعة تتعلق بوضع المستدعي الوظيفي في مؤسسة مياه البقاع وبأن المستدعي ضدها تدخل في عداد المؤسسات العامة ذات الصفة التجارية والصناعية وبأن مجلس شورى الدولة لا يكون صالحا الا بوجود نص صريح في القانون يوليه

^{١٤٨} القرار رقم ٣٣ بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٢ هيئة التفتيش المركزي غير منشور

^{١٤٩} قرار رقم ٢٠٠٠/٦٧١ الصادر عن مجلس العمل التحكيمي، غير منشور.

قرار رقم ٢٠٠٤/٢٨٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٥/٢٧ الصادر عن مجلس العمل التحكيمي، غير منشور

^{١٥٠} قرار صادر بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٤ عن مجلس العمل التحكيمي في البقاع، غير منشور.

هذه الصلاحية. وبالتالي ان المجلس غير صالح للنظر في النزاع القائم بين المستدعي وبين مؤسسة مياه البقاع.^{١٥١}

وهذا الامر وان دل على شيء فهو على تخبط الجسم القضائي واعتماد مصلحة مياه البقاع قرارات التصنيف ذريعة لعدم اعطاء حقوق المستخدمين المشروعة.

لذلك لا بد من تحديد كافة النصوص المتعلقة بالعاملين في المؤسسات الاستثمارية للمياه وبالإضافة الى تحديد قواعد الاختصاص لمنع صدور قرارات متضاربة.

الفصل الثاني: في علاقة هذه المؤسسات بالمنتفعين والاشخاص الثالثين.

من المتفق عليه علماً واجتهاداً، ان المؤسسات العامة تصنف وفقاً لطبيعة نشاطاتها ومضمونها، فتكون إما مؤسسات عامة ادارية، وإما مؤسسات عامة استثمارية تجارية او صناعية.

وإن طبيعة نشاطات المؤسسة العامة هي التي تحدد قواعد الصلاحية في علاقة المؤسسة العامة مع المستفيدين من خدماتها.

ان مجلس شورى الدولة هو المرجع الصالح للنظر في النزاعات الناشئة بين المؤسسات ذات طبيعة ادارية وبين المنتفعين والمستفيدين من خدماتها، وكذلك الأشخاص الثالثين.

أما بالنسبة للمؤسسة العامة التجارية او الصناعية، فإن المرجع الصالح للبتّ بهذه النزاعات يختلف بين المستفيدين والاشخاص الثالثين. لذلك لا بدّ اولا من التمييز بين المنتفعين وبين الاشخاص الثالثين من حيث التوصيف القانوني تمهيدا لتحديد المسار المعتمد من قبل الاجتهاد خاصة في حال تضمّن العقد بنودا خارقة. المبدأ، ان القانون الخاص يطبق على جميع العلاقات التي تنشأ بين المؤسسة العامة التجارية او الصناعية وبين المنتفعين وكذلك على القرارات الفردية المتعلقة بهم.

^{١٥١} قرار شورى رقم ٢٠٠٨/٨٦ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣، غير منشور

المبحث الاول: على مستوى المستفيدين

بعد ان حددنا قواعد الاختصاص التي ترعى علاقة المؤسسات الاستثمارية للمياه والعاملين لديها ان لجهة الجهاز الاداري كما والجهاز التنفيذي لا بدّ من تحديد هذه القواعد على مستوى المنتفعين.

لذلك لا بدّ من اعطاء تعريف قانوني واضح للمنتفع بهدف تحديد المشاكل التي تواجهه مع المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه في تحديد المرجع الصالح للبتّ بالنزاعات الناشئة عنهما خاصة عند تضمّن العقد بنوداً خارقة.

الفقرة الاولى: التوصيف القانوني للمنتفعين.

تتعدد المفردات المستعملة في علاقة المؤسسات العامة الصناعية والتجارية مع المنتفعين من تقديماتها، فاحيانا هم المنتفعون، وأحياناً هم المستفيدين، او المستهلكون، او الزبائن او المشتركون.

لذلك لا بد لنا من توضيح المفهوم القانوني "للمستفيد"، توطئة لتحديد مدى ونطاق الاختصاص القضائي العدلي بالموضوع، وذلك منعاً لأي مبالغة في الاستعمال والتطبيق، خاصة وان لهذا المفهوم بحد ذاته طابعاً توسعياً وإنما يجب تقييده.

فالمنتفع من تقديمات المرفق العام الذي تديره المؤسسة العامة الصناعية والتجارية هو كل شخص يستفيد من هذه التقديمات بأي وجه من الوجوه، وغالبا ما يكون هؤلاء المنتفعون في وضع تعاقدى مع المؤسسة المعنية.^{١٥٢}

اثار التوصيف القانوني للمنتفعين الكثير من المناقشات الفقهية، وذلك في المراحل الاولى من ظهور هذا النوع من المؤسسات العامة، ولم تعد تمثل هذه النقاشات، في الوقت الراهن، سوى فائدة نظرية تاريخية، حيث حسم الاجتهاد القضائي هذه المسألة باعطاء الحلول الدقيقة لها والتي ما تزال في تطور مستمر.

^{١٥٢} عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، مرجع سابق صفحة ١٥١.

فمن جهة لم يعد هذا المفهوم مرتبطاً بوجود علاقات تعاقدية مع المؤسسة العامة. فيكفي ان يستفيد المرء من خدمات هذه المؤسسة وتقديماتها حتى يكون في وضع "المستفيد"، شرعية كانت إفادته أم غير شرعية. فقد شمل اختصاص القضاء العدلي جميع احوال تلك العلاقات بما فيها العقود التي تشتمل على بنود خارقة، وبما فيها العلاقة التي لم تصل الى حد امضاء عقد بين الطرفين.^{١٥٣}

ومن جهة أخرى، إن طالبي الافادة او المرشحين للإفادة من خدمات المؤسسة العامة باتوا بحسب الاجتهاد يعتبرون وكأنهم مستفيدون فعليون ويعاملون معاملة هؤلاء ومرجعهم في حال وجوده نزاع معهم، هو القضاء العدلي لا الاداري.

غير أن حالة الشبه هذه تزول، عندما يرمي طلب الافادة الى تنفيذ اشغال عامة، وليس الى مجرد الاستهلاك او الاستفادة من خدمات المؤسسة العامة، فهكذا مثلاً، تكون الصلاحية للقضاء الاداري:

- ١- إذا طلب صاحب العلاقة تنفيذ الاشغال العامة الضرورية واللازمة لتحقيق وصل شبكته الخاصة بالشبكة العامة لتوزيع المياه.
- ٢- وإذا كانت الاشغال العامة المطلوب تنفيذها، غريبة كلياً ولا تمت بصلة الى الروابط التي تجمع المستفيد بالمؤسسة العامة.

غير ان هناك قيوداً وحدوداً لهذا المفهوم الواسع:

فقاعدة اختصاص القضاء العدلي في المجال المذكور أعلاه، لا تصح ولا يجري تطبيقها الا إذا كان النزاع حاصلًا فعلاً بين المستفيد بمفهومه المشار اليه، والمؤسسة العامة الصناعية والتجارية. ولكن هذا النزاع لا يعتبر جارياً على النحو المذكور الا إذا حصل بمناسبة أو بسبب تقديم الخدمات.

مثلاً، عندما يطلب بعض المستفيدين التعويض عن أضرار ناجمة عن سوء الخدمات او عن عدم نظاميتها أو عن انقطاعها، لا سيما في حالة الاضرار عن العمل. فعند ذلك، تعود الصلاحية الى القضاء العدلي.

^{١٥٣} عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والاجتهاد، مرجع سابق صفحة ١٥٢.

كذلك الامر إذا كان الضرر ناجماً عن الطريقة التي جرى بموجبها تقدير او تحديد البديل عن الخدمات.

وأحياناً قد لا يكون سهلاً معرفة ما إذا كان شخص ما يتمتع بصفة "المستفيد" أم لا، ومثل هذه الصعوبة تبرز على سبيل المثال، في الحالة التي يكون فيها مصدر الضرر كائناً في الشبكات الرئيسية التي تؤمن توزيع المياه او الكهرباء او الغاز. فهنا، وحتى لا يبقى جو الحيرة سائداً، عمد الاجتهاد الى تكريس حل مبسط فيجد ذاته لا يترك مجالاً للتردد، حيث جاء:

أ- يكون هنا كضرر ناجم عن تقديم خدمات المؤسسة العامة الصناعية والتجارية، وبالتالي ضرر واقع على المستفيد من هذه الخدمات، عندما يكون هذا الضرر نابعاً من التمديدات الخاصة بمنزل المستفيد التي تربط الشبكة الرئيسية بالعداد العادي له.

ب- أما إذا كان مصدر الضرر كائناً في سوء حالة الشبكة الرئيسية او سوء سيرها، او في التمديدات الخاصة بمستفيد آخر، فإن الضرر اللاحق بصاحب العلاقة يكون عندئذ واقعاً على شخص ثالث، اي أن المتضرر الذي نحن بصدد، يُعتبر والحال هذه شخصاً ثالثاً بالنسبة الى المؤسسة العامة، لا مستفيداً.

يضاف الى ذلك، وفي نطاق الافتراض ذاته أعلاه، ان الاجتهاد يقصر صفة المستفيدين على المشتركين الأساسيين مع افراد عائلاتهم المقيمين معهم في منزل واحد فقط دون المستخدمين لديهم. فعندما يكون المتعاقدون أشخاصاً معنويين، فإنهم وحدهم يكونون متمتعين بصفة "المستفيد" دون ممثليهم أو العاملين لديهم.^{١٥٤}

الفقرة الثانية: علاقة تعاقدية يرعاها القانون الخاص

يستفيد من توزيع مياه الري كل شخص طبيعي أو معنوي وقعت معه المؤسسة عقد اشتراك منظماً حسب

الاصول^{١٥٥}

^{١٥٤} يوسف سعدالله الخوري، مجموعة القانون الاداري، مرجع سابق، ١٩٩٩ صفحة ٢٢٦.
^{١٥٥} المادة ٥٧ من المرسوم رقم ١٤٥٩٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٤ والمتعلق بنظام استثمار مؤسسة مياه البقاع.

تقدم طلبات الاشتراك إلى الوحدة المعنية في المؤسسة وترفق به صورة عن الايصال المالي المثبت دفع رسم الكشف.^{١٥٦}

تدرس المؤسسة طلب الاشتراك على اساس المعلومات والمستندات المقدمة بعد التثبت من صحتها بواسطة الكشوفات الفنية والميدانية التي تجريها.^{١٥٧}

بعد قبول طلب الاشتراك، تدعو المؤسسة طالب أو طالبي الاشتراك لتوقيع عقد الاشتراك النموذجي وتأدية البدلات والتعريفات المتوجبة. ينظم عقد الاشتراك باسم طالب أو باسماء طالبي الاشتراك في حال تعددهم.

في حال وفاة المتعاقد أو أحد المتعاقدين مع المؤسسة، تستمر مفاعيل العقد ويحل ورثة المتعاقد المتوفي حكماً محل مورثهم في جميع حقوقه وموجباته تجاه المؤسسة.

وفي حال انتقال ملكية العقار من اسم المالك المشترك إلى الغير بسبب بيع أو مقايضة أو أي عقد آخر أو فعل قانوني فان العقد يبقى ساري المفعول بين المتعاقد والمؤسسة وبالتالي يبقى المالك المشترك الاساسي، المتعاقد، ملزماً تجاه المؤسسة بجميع البدلات والتعريفات لحين انتهاء مدة العقد.

وفي مطلق الاحوال، يترتب على المشترك ان يعلم المؤسسة بموجب كتاب يسجل لدى قلمها، بكل تغيير يطرأ على وضعه القانوني بشأن كل ما يتعلق بالعقد، وبعد اطلاعها على التغيير الحاصل يعود للمؤسسة ان تقرر، اما ابقاء مفاعيل العقد سارية بين ذات المتعاقد والمؤسسة، واما انتهاء العقد، واما الموافقة على حلول شخص ثالث محل المشترك المتعاقد، ويفسر سكوت الادارة بمثابة قرار ضمني بابقاء مفاعيل العقد سارية بين المتعاقد ذاته والمؤسسة.

على المشترك ان يعين له في عقد الاشتراك، محل اقامة مختاراً ضمن نطاق استثمار المؤسسة، يتخذة لترسل اليه التبليغات المتعلقة بموضوع هذا العقد وما يتفرع عنه، وفي حال تغيير محل الاقامة المختار ضمن نطاق استثمار المؤسسة يترتب على المشترك ان يعلم الادارة بعنوان محل اقامته الجديد،

^{١٥٦} المادة ٥٩ من المرسوم رقم ١٤٥٩٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٤ والمتعلق بنظام استثمار مؤسسة مياه البقاع
^{١٥٧} المادة ٦٠ من المرسوم رقم ١٤٥٩٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٤ والمتعلق بنظام استثمار مؤسسة مياه البقاع

بموجب كتاب يسجل لديها، وإذا تخلف عن اتخاذ هذا التدبير تعتبر جميع التبليغات والاذنارات وخلافها المرسلة على عنوانه المعين في العقد، صحيحة ونافذة المفعول ومرتببة لجميع النتائج القانونية.^{١٥٨}

ان مدة العقد تبتدى بتاريخ توقيع العقد ودفع البدلات المتوجبة، وتنتهي في ٣١ كانون الاول من السنة الجارية التي يتم فيها التعاقد وتمدد تلقائياً سنة فسنة بذات الشروط طالما ان المشترك يقوم بتنفيذ موجباته ولم تطرأ اسباب تبرر فسخ أو الغاء العقد، بيد انه يحق دائماً للمؤسسة، في أي وقت من مدة العقد، ان تعدل البدلات والتعريفات المتوجبة على المشترك في حال تعديل التعرفة الجاري تطبيقها.

اما إذا رغب المشترك في عدم تمديد العقد، فعليه ان يعلن خطياً عن ارادته وذلك بكتاب يوجهه إلى المؤسسة ويسجل لدى قلمها قبل نهاية شهر تشرين الثاني من كل سنة والا اعتبر العقد ممدداً تلقائياً وحكماً لمدة سنة جديدة.

ويكرس انتهاء مدة العقد بموجب قرار يصدره الرئيس/المدير العام ويبلغ صاحب العلاقة بكتاب رسمي بعد التثبت من ان المشترك قدم طلبه وفقاً للاصول ونفذ كامل موجباته.^{١٥٩}

ان العلاقة بين المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه وبين المنتفعين هي علاقة تعاقدية وبالتالي ان المرجع المختص بالبث بالنزاعات القائمة بين المؤسسة الاستثمارية للمياه والمنتفعين من خدماتها، هو القانون الخاص، وهذا لا يمنع المؤسسة العامة التجارية او الصناعية من إجراء عقود ادارية تكون خاضعة لأحكام القانون العام ولصلاحية القضاء الاداري.

فالعقود الجارية بين المرفق العام الاقتصادي وبين المشتركين المنتفعين من خدماته إنما هي عقود غير إدارية وتخضع في أحكامها للقانون الخاص ويعود بالتالي امر الفصل في النزاعات الدائرة بشأنها الى القضاء العدلي العادي.

وهذا ما أكدته مجلس شوري الدولة حيث اعتبر انه لا تقبل الدعوى المقامة ضد مصلحة مياه بيروت لعدم اختصاص مجلس الشورى للنظر بالنزاع القائم بين أحد المنتفعين والمصلحة، وذلك لان المصلحة مؤسسة عامة ذات صفة تجارية او صناعية وعلاقات المؤسسة مع المنتفعين تخضع لاحكام القانون الخاص، والمحاكم العدلية هي وحدها الصالحة للنظر في النزاعات المتعلقة بها.^{١٦٠}

^{١٥٨} المادة ٦١ من المرسوم رقم ١٤٥٩٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٤ والمتعلق بنظام استثمار مؤسسة مياه البقاع.

^{١٥٩} المادة ٦٢ من المرسوم رقم ١٤٥٩٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٤ والمتعلق بنظام استثمار مؤسسة مياه البقاع.

^{١٦٠} قرار شوري، رقم ١٩٨٠/٨٣٣ تاريخ ١٩٨٠/١٢/١١ www.legallaw.ul.edu.lb

يضاف الى ذلك،

"بما ان مصلحة مياه الباروك هي مؤسسة عامة ذات طابع تجاري. وبما انه تطبق على العلاقة الناشئة بين المؤسسة العامة ذات الطابع التجاري او الصناعي وبين المنتفعين من خدماتها أحكام القانون الخاص، وبالتالي فان القضاء العدلي هو الصالح للنظر في النزاعات الناشئة عن تنفيذ هذا العقد. وبما ان الاتفاق الذي ربط بين مصلحة مياه الباروك وبلدية عاليه لا يخرج عن كونه عقدا قام بين المصلحة المذكورة وبين أحد المستهلكين او المنتفعين من خدماتها، وهو في هذه القضية، بلدية عاليه، احد اشخاص القانون العام. وبما ان وجود شخص من اشخاص القانون العام كطرف في العقد لا يعدل بشيء من قواعد النظام القانوني الواجب التطبيق على نشاط المؤسسة العامة الصناعية او التجارية، وبالتالي لا يغير قواعد الاختصاص التي تحدد بالاستناد الى طبيعة العقد لا الى فرقائه. وبما انه يقتضي تطبيق احكام القانون الخاص على العلاقة الناشئة بين المصلحة وبلدية عاليه. وبما ان المراجعة تخرج بالتالي عن صلاحية القضاء الاداري."^{١٦١}

وفي معرض النزاعات المتعلقة بالعقود التي تجريها المؤسسات الاقتصادية مع مشتركها اعتبر المجلس:

- ان العلاقة القانونية التي تربط المشترك مع مصلحة المياه تخضع لأحكام القانون الخاص، طالما لا تتضمن عقود الاشتراك في توزيع المياه اي بند يتجاوز ما هو مألوف في العقود الخاصة، فيخرج أمر النظر بهذه المراجعة عن صلاحية القضاء الاداري (شورى رقم ٧٨٧، تاريخ ١٩٩٥/٦/٧ م.ق. ١٩٩٦ ص ٦١٠).

- وهنا لا بدّ من الإشارة الى أنّه عندما يكون المرفق العام ذات طابع تجاري وصناعي، فإنّ البديل الواجب على المنتفع دفعه يتخذ صفة الثمن المدفوع مقابل الاستفادة من الخدمة العامة، على اعتبار ان المنتفع يوجد في مركز قانوني شخصي إزاء المرفق العام ولأنّ علاقته بالمؤسسة العامة هي علاقة تعاقدية يربطها القانون الخاص، وعليه، فإنّ البديل الذي تستوفيه المؤسسة العامة التجارية والصناعية، يمثل الثمن الواجب على المنتفع دفعه مقابل الخدمة التي يستفيد منها وهو يشكل السعر او التعرفة المحددة لبيع الطاقة

^{١٦١} قرار شوري، ٣٨١ رقم ٢٠٠٢/٢/٢٧، تاريخ، ٢٠٠٢/٢/٢٧، www.legallaw.ul.edu.lb

الكهربائية، بالنظر لتناسبها تماماً مع قيمة الخدمة المؤداة لا سيما وان المنتفع من خدمات المرفق العام في تعامله مع المؤسسة العامة الصناعية والتجارية، يصنّف في خانة الزبائن (شورى رقم ٥٢٩، تاريخ ٢٨/٥/٢٠٠٢، رجا ووديع شبشب/مؤسسة كهرباء لبنان، م.ق.إ. العدد ١٧ - ٢٠٠٥، ص ٨٣٨).^{١٦٢}

- كما وان اجتهاد مجلس شورى الدولة مستقر على اخضاع جميع اوجه نشاط المرافق العامة الاقتصادية في علاقتها مع المشتركين لاحكام القانون الخاص ولاختصاص القضاء العدلي ضمن كتلة صلاحية قضائية. والعقود الجارية بين المرفق العام الاقتصادي وبين المستهلكين المنتفعين من خدماته انما هي عقود عادية تخضع دوما لاحكام القانون الخاص ويعود امر الفصل في النزاعات الدائرة بشأنها للمحاكم العادية وان تضمنت بنودا خارجة عن المألوف.^{١٦٣}

المبدأ، ان القانون الخاص يطبق على جميع العلاقات التي تنشأ بين المؤسسة العامة التجارية او الصناعية وبين المنتفعين وكذلك على القرارات الفردية المتعلقة بهم.

فقد اعتبر مجلس شورى الدولة بان "الاضرار المشكو منها متأتية من عدم قيام الادارة المسؤولة عن المياه بايفاء موجباتها التعاقدية تجاه المشتركين ومنهم المستدعية وذلك بعدم اقبال كمية المياه المتعاقد عليها،

وبما ان مرفق المياه موضوع البحث هو مرفق عام اقتصادي استثماري وبما ان العقود الجارية بين المرفق العام الاقتصادي وبين المشتركين المنتفعين من خدماته انما هي عقود غير ادارية وتخضع في احكامها للقانون الخاص ويعود بالتالي امر الفصل في النزاعات الدائرة بشأنها للقضاء العدلي العادي"^{١٦٤}

يستثنى من ذلك التدابير التنظيمية التي تتخذها الادارة، فإنها تبقى خاضعة لاحكام القانون العام، وبالتالي لرقابة القضاء الاداري.

^{١٦٢} البرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق، صفحة ٢٠٢.
^{١٦٣} قرار رقم ٣١٤ تاريخ ٢٦/٢/٢٠٠١ المصنف في اجتهادات مجلس الشورى. www.bba.org.lb
^{١٦٤} قرار شورى رقم ١٦٣/١٩٩٣ تاريخ ٣٠/٣/١٩٩٣ www.legallaw.ul.edu.lb
قرار شورى رقم ٦٨٩/١٩٩٨ تاريخ ٢٥/٦/١٩٩٨ www.legallaw.ul.edu.lb

تتمتع المؤسسات العامة الصناعية والتجارية بنوع من الاحتكار او الامتياز القانوني، وهي تستطيع فرض الأعباء او الرسوم على المنتفعين بارادتها المنفردة، مقابل الخدمات التي تؤديها، الا ان ذلك لا يبدل من طبيعة العلاقة التي تبقى تعاقدية.

وبالتالي، فإن المنازعات التي تنشأ عن هذه العلاقة، والخلافات المتعلقة بتطبيق شروط التعاقد، يعود أمر النظر بها الى القضاء العدلي ايضا.

وقد ايدّ القضاء العدلي هذا الاجتهاد، فأعطى المتعاقدين مع المؤسسات العامة الصناعية والتجارية حق مداعاتها أمامه، وذلك على غرار مداعاتهم للمؤسسات الخاصة نفسها.

الفقرة الثالثة: اشكالية تضمن العقد بنود خارقة

يسلم الاجتهاد بأن العقد الذي تجريه المؤسسة العامة الصناعية والتجارية مع المنتفع، يخضع للقانون الخاص، وان تضمن بنوداً خارقة وغير مألوفة.

والبنود الخارقة هي البنود غير المألوفة في الاتفاقات العادية والتي تخرج عن نطاق القانون العادي. بعض الاجتهادات عرف البند الخارق انه ذلك البند الذي يفرض على الجانب الاخر المتعاقد مع الادارة شروط وموجبات خارجة عن نطاق الشروط والموجبات التي يمكن ان يفرضها في عقد عادي، شخص على شخص اخر حتى إذا ما اشترطه كان فاسدا باطلا. (قرار محكمة التمييز رقم ١١ تاريخ ١٩٥٣/٢/٢٧).

لكن البعض يرى ان هذه البنود الخارقة يمكن ادراجها في العقود العادية اي في عقود القانون الخاص مدنية او تجارية لان القانون لا يحرمها الا انه يلاحظ ان مثل هذه البنود تستعمل نادرا في العقود العادية وهي غير مألوفة فيها.

اما محكمة الخلافات الفرنسية فقد عرفت البنود الخارقة بأنها " بنود تعطي الفريقين حقوقا او ترتب على عاتقهما موجبات تختلف بطبيعتها عن الحقوق والموجبات التي يمكن ان يسلم بها شخص بملء ارادته ضمن إطار القوانين المدنية والتجارية".

كما اعتبر البعض ان البند الخارق هو البند الذي يسمح للادارة بفرض غرامات تأديبية او مصادرات في حال مخالفة المتعاقد معها الشروط التعاقدية.

فكل بند ينم عما للادارة من سلطان يعتبر بندا خارقا وغير مألوف وعليه فالامتيازات الاستثنائية التي تحتفظ فيها الادارة لنفسها لتنفيذ العقد كحق فسخ العقد او تعديله تعتبر بنودا خارقة. وبعد ادراج مثل هذه البنود الخارقة في العقد لا يستطيع الطرفان الاتفاق على ان يظل العقد من عقود القانون الخاص لان لهذه البنود مفعولا موضوعيا.

ويحق للأشخاص المعنويين الإداريين التعاقد وفقا للقانون الخاص الا ان جميع هذه العقود هي من اختصاص المحاكم المدنية وكذلك القرارات الادارية التي تصدر تنفيذا لهذه العقود او تلك التي لا يمكن فصلها عنها.^{١٦٥}

إلا ان المجلس في قرار مخالف اعتبر انه ولئن كانت عقود المؤسسات العامة الصناعية والتجارية عقوداً مدنية في الغالب إلا تضمنها بنوداً خارقة للمألوف كفرض كفالة وغرامة وفسخ العقد دون تدخل من قبل القضاء، في معرض تنفيذها لمصلحة عامة، يضيف عليها صفة العقد الإداري. فضلاً عن ذلك يتصف العقد بالصفة الادارية إذا تضافرت بنوده مغلبة هذه الوجهة في التكييف وان كان بند بمفرده غير حاسم في تغليب هذه الوجهة (شورى رقم ٢٢٦، تاريخ ١٣/١/١٩٩٤ م.ق.إ. ١٩٩٥، ص ٢٤٢).^{١٦٦}

تطور اجتهاد مجلس شوري الدولة اللبناني، واعتبر ان كل نزاع بين المستهلكين والمؤسسات العامة الصناعية والتجارية، بشأن تأدية خدمات من قبل المؤسسة، يدخل ضمن اختصاص القضاء العدلي، حتى ولو كان النزاع قد نشأ بسبب مسؤولية المنشآت العامة ولو كان يوجد عقد بين المؤسسة والمستهلك يتضمن بنوداً خارقة بالنسبة للقانون العادي.

^{١٦٥} محي الدين القيسي، القانون الاداري العام، مرجع سابق، صفحة ١٢٣.

^{١٦٦} ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق، صفحة ٢٠٦.

كما اعتبر مجلس شورى الدولة بأن الحادث الذي سبب الوفاة قد وقع في شبكة مياه الري ضمن نطاق مصلحة المياه، التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة وبالاستقلال المالي والاداري وغايتها ادارة واستثمار مياه الشفة والري مما يقتضي اخراج الدولة من المحاكمة.

ان المتضرر المستفيد بالنسبة للمنشأ العام المائي يتحمل المخاطر العادية للمنافع التي يجنيها من شبكة المياه. وتترتب مسؤولية المصلحة على اساس فكرة التقصير في الصيانة العادية، ويكفي لورثة الضحية اقامة الدليل على وجود الصلة السببية بين المنشأ العام وبين السقوط في الفجوة الذي أسفر عن حصول الوفاة ويبقى للمصلحة ان تدفع لرفع مسؤوليتها بالصيانة العادية السابقة لتاريخ وقوع الحادث.

وإذا ثبت ان الضحية قضى وهو يحاول اصلاح العطل الذي ادى الى انقطاع المياه، بغياب تدابير الحماية والوقاية والسلامة من قبل المصلحة، فيكون تبعا لوضعية الوفاة (رأسه في الحفرة وقدماه الى الاعلى) وظروفها قد ساهم جزئيا بقله احترازه وبعدم اتخاذه الحيطة اللازمة، في وقوع الضرر وهو ما يترتب عليه توزيع المسؤولية بينه وبين مصلحة المياه^{١٦٧}

ان العقود الجارية بين المرفق العام الاقتصادي والمستهلكين المنتفعين من خدماته إنما هي عقود عادية تخضع دوماً لأحكام القانون الخاص ويعود بالتالي أمر الفصل في النزاعات الدائرة بشأنها للمحاكم العادية وان تضمنت بنوداً خارجة عن المألوف.

وفي هذا السياق أكد مجلس شورى الدولة بأن العلاقة القانونية التي تربط المشترك مع مؤسسة المياه تخضع لاحكام القانون الخاص وهي علاقة تعاقدية عادية خاصة وان شروط توزيع المياه وعقود الاشتراك لا تتضمن اي بند يتجاوز ما هو مألوف في العقود الخاصة.^{١٦٨}

كما اعتبر مجلس شورى الدولة بأنه غير مختص لأن العقد الذي يدور النزاع حوله ليس عقدا اداريا وذلك استنادا لاحكام المادة ٦١ من نظام مجلس الشورى.

^{١٦٧} قرار شورى رقم ٢١١ تاريخ ٢٢/٢/٢٠٠٠، م.ق. ٢٠٠٣ مجلد ١ صفحة ٣٨٠.

^{١٦٨} قرار شورى رقم ٧٨٧ تاريخ ٧/٨/١٩٩٥ www.bba.com.lb

فالعقد جرى بين مرفق النفط في الزهراني وهو مرفق عام صناعي وتجاري وأحد المستفيدين وهو عقد غير اداري حتى ولو تضمن بنداً خارقاً وتطبق عليه احكام القانون الخاص وتعود صلاحية حل النزاعات بشأنه للقضاء العدلي^{١٦٩}

وهكذا يمكن القول ان القانون الخاص يطبق، بصورة عامة، على جميع العلاقات بين المؤسسة العامة الصناعية والتجارية والمنتفعين.

المبحث الثاني: على مستوى الاشخاص الثالثين

فرّق الاجتهاد اللبناني على مستوى الاشخاص الثالثين بين المتعاقدين مع المؤسسة العامة الاستثمارية للمياه والغير متعاقدين معها. ويهدف تحديد المرجع المختص في هذا المجال لا بدّ اولاً من تحديد مفهوم الشخص واسباب تباين موقف الاجتهاد لجهة تحديد المرجع الصالح للفصل في النزاعات الناشئة بين الاشخاص الثالثين والمؤسسات الاستثمارية للمياه.

الفقرة الاولى: مفهوم الشخص الثالث.

الأشخاص الثالثون هم اولئك الذين يكونون، إما موانين للمرفق العام الصناعي او التجاري اي الاشخاص الذين يكونون متعاقدين مع المؤسسات العامة المذكورة بعقود توريد سلع ولوازم او تقديم خدمات لسدّ حاجات المؤسسة، وإما غير عاملين لديه ولا مستفيدين من خدماته، وبالتالي ليس لهم اي علاقة تعاقدية معه.

فصفة الشخص الثالث تختلف كلياً عن صفة المستفيد وعلى هذا الأساس، يرتدي صفة الشخص الثالث تجاه مؤسسة عامة صناعية وتجارية، ذلك الذي يصاب بضرر معزوم الى هذه المؤسسة دون أن

^{١٦٩} قرار شورى رقم ٢٠٠٨/٦٣٩ تاريخ ٢٠٠٨/٦/١٨ www.legallaw.ul.edu.lb

يكون هناك اي علاقة بين الظروف المسببة للضرر وصفة المستفيد التي قد يتمتع بها المتضرر في غير ظرف او غير مناسبة بالنسبة الى المؤسسة العامة ذاتها.^{١٧٠}

الفقرة الثانية: تناقض في تحديد المرجع المختص وتطور الاجتهاد في هذا المجال.

شهد الاجتهاد اللبناني تطوراً هاماً عبر مراحل تكوينه، فيما يتعلق بعلاقة المؤسسات العامة الصناعية والتجارية بالأشخاص الثالثين. ولقد ساهم القضاء العدلي في بلورة هذا الاجتهاد وتوضيحه، فلعب في هذا المجال دوراً طليعياً بارزاً.

فبالفعل، تسنى للقضاء العدلي ان ينظر في قضايا عديدة بالموضوع، لا سيما في مطلع الستينات حيث اقام الكثيرون دعاوى في وجه مصلحة كهرباء لبنان امام الحاكم المنفرد المختص في حينه مطالبين بالتعويض عليهم بصفتهم مقيمين في جوار "معمل الذوق الحراري" وذلك عن الاضرار التي اصابتهم بنتيجة تصاعد الدخان بصورة غير صحية وغير اعتيادية من المعمل المذكور.

فما كان من الحاكم المنفرد الا أن رد هذه الدعاوى لعدم الصلاحية معتبراً ان اختصاص بتها يعود الى القضاء الاداري لأن الضرر المشكو منه معزو الى إنشاءات عامة وهو أصاب أشخاصاً ثالثين ليس لهم صفة "المتعاقدين" او "المنتفعين" من هذه المؤسسة العامة.

لكن وقبل عام ١٩٦٣ اعتبر القضاء العدلي انه صاحب الصلاحية في هذه الحال في معرض بته لنزاع متعلق بأضرار ناجمة عن انقطاع المياه عن أحد المصانع نتيجة قيام مصلحة مياه بيروت بتنفيذ بعض الاشغال.^{١٧١}

وهكذا، تكون هذه الحقبة قد تميزت بعدم استقرار القضاء العدلي على اتجاه او اجتهاد واحد، فتضاربت الاراء والحلول، وكان لا بد من التوحيد منعاً للبلبلة والضياع.

وهذا ما بدأت ملامحه بالظهور اعتباراً من العام ١٩٦٤ حيث حدث تطور هام في اجتهاد القضاء العدلي الذي راح كلاجتهاد الفرنسي يميز بين الأضرار التي تلحق بالأشخاص الثالثين عامة، وتلك التي

^{١٧٠} يوسف سعدالله الخوري، ادارة المرافق العامة والمؤسسات العامة وعقود الامتياز، مرجع سابق، صفحة ٢٢٨.
^{١٧١} قرار رقم ١٩٦١/٣٩، تاريخ ١٤/٣/١٩٦١، تمييز مدني، مجموعة باز صفحة ٢٦٦.

تلحق بهؤلاء ويكون سببها معزواً الى ممارسة المؤسسة العامة لإحدى امتيازات السلطة العامة، او الى تنفيذ اشغال عامة، بصورة عامة.

١- فإذا كان الضرر موضوع النزاع غير منسوب الى ممارسة المؤسسة العامة الصناعية والتجارية لإحدى امتيازات السلطة العامة، او الى تنفيذ أشغال عامة فإن هذا النزاع يحتفظ بطابعه المدني والتجاري، ويكون أمر بته عائداً للقضاء العدلي.

٢- أما إذا كان الضرر معزواً الى ممارسة المؤسسة العامة المذكورة لإحدى امتيازات السلطة العامة، او الى تنفيذ اشغال عامة عائداً لها، فإن طابع النزاع يكون عندئذ إدارياً، ويعود امر النظر فيه الى القضاء الاداري.

ومن ثمّ، وفي العام ١٩٦٩، ترسخت قواعد هذا التطور أكثر فأكثر، ففصلت محكمة التمييز اللبنانية في موضوع الصلاحية القضائية بالنسبة للمسؤولية غير التعاقدية للمرافق العامة ذات الطابع الصناعي او التجاري، فوضعت بذلك حداً للالتباس أو لأي تضارب في الاجتهاد العدلي بالموضوع.

فهي اعتبرت ان القضاء الاداري هو المرجع الصالح دون منازع، للنظر في اي نزاع يرمي الى التعويض عن أضرار ناجمة عن اشغال عامة تقوم بها مؤسسة عامة صناعية وتجارية، وذلك دون التفريق بين الأضرار الناجمة عن المنشآت العامة او عن تأمين العمل فيها من قبل المستخدمين.

وهكذا يكون القضاء العدلي اللبناني (محكمة التمييز) قد تخلّى نهائياً عن التفريق الذي كان سائداً فيما مضى بين الأضرار المنسوبة الى المنشآت العامة وتلك الناجمة عن ظروف تشغيلها، واعتبر ان أمر بتّ النزاعات القائمة بين المؤسسة العامة الصناعية والتجارية وبين الأشخاص الثالثين، عن كل هذه الاضرار، إنما هو عائد للقضاء الاداري في ضوء القواعد التي ترعى مسؤولية السلطة العامة.

وقد شهد مجلس شورى الدولة التطور نفسه فبعد ان اعتبر ان النزاعات الناتجة عن الأضرار المعزوة الى نشاط المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، سواء منها المتعلقة بالعقود التي تجربها هذه المؤسسات، ام تلك اللاحقة بالغير بسبب تنفيذ أعمالها، هي من اختصاص القضاء العدلي وحده.

عاد واعتبر في مطلع السبعينات، بأن الاضرار اللاحقة بالغير بفعل أعمال الصيانة والانشاء والترميم، التي تقوم به المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، يعود أمر بت النزاع بشأنها الى القضاء الاداري.

ان التطور في الاجتهاد حدث، عندما قرر الحاكم المنفرد في بعيدا ان علاقة المصالح العامة المستقلة ذات الطابع التجاري والصناعية مع الأشخاص الثالثين بالنسبة للأعمال التي تتولاها، تحتفظ بصفتها المدنية والتجارية، طالما أنها لا تدخل في نطاق أعمال السلطة اللازمة لإدارة المرفق العام، وان الأعمال التجارية والصناعية التي تمارسها المصالح هذه في القيام بمهمتها، يعود أمر النظر فيها الى القضاء العدلي، وان الدعوى الرامية الى الزام احدى هذه المصالح بالتعويض عن الاضرار التي تلحق بالأفراد من جراء تنفيذ الأشغال التي تقوم بها في مجال أعمال الحفريات وتركيب العواميد الكهربائية مثلاً، إنما تعتبر من الدعاوى المتعلقة في موضوعها، بتنفيذ المصالح العامة، والتي حفظ مجلس شوري الدولة صلاحياته للنظر بها، بوصفه المحكمة العادية للقضايا الادارية، وهي تخرج بالتالي عن اختصاص القضاء العدلي.

فهكذا مثلاً، اعتبر المجلس نفسه صالحاً للنظر في المراجعة الرامية الى إلزام مصلحة مياه زحلة (وهي مؤسسة عامة تجارية وصناعية) بالتعويض عن الاضرار التي اصابت موجودات مستودع أحد الأفراد من جراء تسرب مياه القسطل العام الى داخله.

وأخيراً، كان لا بد للاجتهاد الاداري اللبناني، من ان يوضح مساره أكثر فأكثر، فسارع الى اعتماد المعيار ذاته الذي استقر عليه الاجتهاد الاداري الفرنسي، مميزاً، في معرض النزاعات العالقة بين المؤسسات العامة ذات الصابع الصناعي أو التجاري وبين الأشخاص الثالثين، بين أمرين اثنين:

١- فإما ان يكون الضرر غير معزو الى تنفيذ اشغال عامة، وعندها يكون النزاع من اختصاص القضاء العدلي.

٢. وإما ان يكون الضرر ناجماً عن أشغال عامة، وفي هذه الحالة يكون النزاع من اختصاص القضاء الاداري، سواء كان الضرر ناتجاً عن وجود منشأ عام أم كان ناتجاً عن قيام المؤسسة العامة بتسيير هذا المنشأ العام^{١٧٢}.

وعلى هذه الاساس اعتبر مجلس شورى الدولة نفسه مختصاً بالنظر في طلب التعويض عن الضرر الناجم عن تسرب مياه من قساطل تابعة لمصلحة مياه بيروت وذلك استنادا الى المادة ٦١ من نظام مجلس شورى الدولة، فالنزاع لا يتعلّق بعقد خدمات مع الغير للانتفاع من خدمات المصلحة ولا يعود الاختصاص للقضاء العدلي. والضرر ناجم عن تنفيذ مصلحة عامة.

وأبطل قرار رفض دفع التعويض لأن مصلحة مياه بيروت المستدعي ضدها مسؤولة عن الضرر الحاصل من تسرب مياه من قساطل عائدة لها. كون تبين من تقرير الخبير ان التسرب الحاصل الى مستودع المدعي كان نتيجة انفجار لقسطل المياه اي بفعل قوّة قاهرة وذلك بشهادة الشهود. ولكن تبين ايضا وجود قناة لتصريف المياه ولم يعن بتنظيفها لكي تساعد على تصريف المياه المتدفّقة، لذلك فان المسؤولية تقع مناصفة على المدعي والمدعى عليها. ويتمّ تحديد التعويض وفقا لقيمة الاضرار الحاصلة وكلفة سحب المياه من المستودع واستعمال مضخّات لشفط المياه. وتلزم البلدية بدفع التعويض المتوجّب عليها.^{١٧٣}

وبنفس المعنى

"وبما انه مما لا خلاف عليه ان المستدعي ضدها هي مؤسسة عامة ذات طابع تجاري صناعي وان الجهة المستدعية تعتبر بالنسبة لها غيرا في الصلاحية بينهما وبما ان المنازعات المبنية على مسؤولية المؤسسة العامة الصناعية التجارية تجاه الغير تدخل مبدئيا ضمن صلاحية القضاء العدلي الا اذا كانت مسؤولية المؤسسة العامة مبنية على الاضرار الناشئة عن اشغالها العامة وبما انه ينبني على ما تقدم القول بعدم صلاحية هذا المجلس للنظر في المراجعة الراهنة ويقتضي بالتالي ردها لهذا السبب^{١٧٤}

^{١٧٢} يوسف سعدالله الخوري، ادارة المرافق العامة والمؤسسات العامة عقود الامتياز، مرجع سابق، صفحة ٢٣٨.

^{١٧٣} قرار شورى رقم ٢٠٠٣/١٧٢/٢٠٠٣ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٨ www.legallaw.ul.edu.lb

قرار شورى رقم ١٩٨٧/١٥ تاريخ ١٩٨٧/١/٢٢ م.ق.١ ١٩٨٩ صفحة ٢٠

^{١٧٤} قرار شورى رقم ١٩٩٥/٣١٥ تاريخ ١٩٩٥/٢/٢٨ المستشار المصنف www.bba.org.lb

فقد اعتبرت محكمة التمييز :

"ان المؤسسة العامة تخضع تارة للقانون الاداري في نشاطها الاداري وتارة الى القانون الخاص والى اختصاص المحاكم العدلية في نشاطها الصناعي والتجاري. وحيث ان طلبات التعويض عن الاضرار الناتجة بفعل النشاط التجاري والصناعي للمؤسسة العامة، تخضع للقضاء العدلي عندما يكون المتضرر من الغير، وعندما لا تكون هذه الاضرار قد نشأت بسبب الاشغال العامة او تنفيذ المصالح العامة. وحيث ان الضرر اللاحق بابن الجهة المميز ضدها ناتج عن تدني سلك كهربائي من خط توتر عالي مما ادى الى بتر اصبعين من يده اليسرى. وحيث ان تدلي السلك الكهربائي لا يعتبر من الاشغال العامة ولا تنفيذاً لمصالح عامة فيكون الاختصاص في هذه الحالة للمحكمة العادية"^{١٧٥}

أما العقود التي تجريها المؤسسات العامة الصناعية والتجارية مع الغير، وبصورة خاصة، العقود التي تجريها مع ملتزمي تقديم المواد، فالاجتهاد الحالي يعتبر عقوداً ادارية إذا تضمنت بنوداً خارقة كالتالي تجيز فرض غرامات التأخير او التنفيذ بالأمانة، او كان موضوعها إشراك المتعاقد مباشرة بتنفيذ المرفق العام كالترام الاشغال العامة، وتكون الصلاحية عندئذ للقضاء الاداري.^{١٧٦}

الفقرة الثالثة: ضرورة حصر الاختصاص في القضاء الاداري

خلافًا للمنحى القضائي السائد، اصدرت محكمة الدرجة الاولى في جبل لبنان قرارا مغايرا كليا للاجتهادات السابقة، وذلك في دعوى رنا غندور/ كهرباء لبنان والتي تتلخص وقائعها كالاتي:

بتاريخ ١٩٩٦/٣/٣٠، وبينما كانت المستدعية تقوم بتدريبات يومية في ميدان الفروسية، فوجئت بجوادها يسقط ارضاً بسبب ملامسته شريطاً كهربائياً مقطوعاً متصلاً بالشبكة العامة والأرض، حيث ما لبث ان مات مصعوقاً بالتيار الكهربائي وبالأسلاك العائدة لمؤسسة كهرباء لبنان.

^{١٧٥} قرار صادر بتاريخ تاريخ ٢٠٠٦/١/٤ غرفة ثانية، الرئيس راشد طقوش والمستشاران هيلانة اسكندر وجمال خوري. المصنف في القضايا المدنية ٢٠٠٦.

^{١٧٦} البرت سرحان، يوسف الجميل، زياد ايوب، القانون الاداري الخاص، مرجع سابق، صفحة ٢٠٩.

فهنا، وبجلاً من ان تُعلن المحكمة المشار إليها عدم صلاحيتها وفقاً لما استقر عليه الاجتهاد اعلاه، فاجأت الجميع باعتبار نفسها المرجع المختص لبت هذا النزاع، فارجعنا في ذلك الى التضارب الذي كان يسود الاجتهاد العدلي قبل العام ١٩٦٩، خارجه إذاً عن اجتهاد محكمة التمييز الأنف ذكره،

"وحيث بالنظر لكون المؤسسات العامة ذات الصفة التجارية والصناعية أو تُنزل منزلة الأفراد في استثمار موضوعها وغايتها، فإن اختصاص النزاعات الناشئة عن علاقتها مع الغير يعود الى المحاكم العدلية".

في النتيجة، يجدر بنا التوقف عند مآل هذا الاجتهاد، والتساؤل عن الفائدة من هذا التفريق او التمييز بين سبب وآخر او بين مناسبة وأخرى في معالجة موضوع واحد هو النزاع الناشيء عن العلاقات بين المؤسسات العامة الصناعية والتجارية والأشخاص الثالثين او الغير.

وفي الحقيقة، لا نعرف الحكمة من هذه التجزئة في الصلاحية القضائية، بينما مصدر الضرر واحد، وان تشعبت أعماله ونشاطاته.

أفلا يجدر بالمتضرر ان يعرف طريقه منذ البداية وبكل بساطة فلا يُضطر الى التظير والتجيم لمعرفة المرجع القضائي المختص لإيصاله الى حقه؟ وبمعنى آخر، أو ليس من الأفضل لو كانت كل النزاعات التي تدخل في خانة هذه العلاقات مع الأشخاص الثالثين من اختصاص القضاء الاداري؟ وما هو الحائل دون ذلك؟^{١٧٧}

الا ان اجتهاد مجلس شوري الدولة عاد واستقرّ على اعلان اختصاصه في كافة المنازعات المتعلقة بالضرر الناتج عن المنشأ العام اذ اعتبر ما يلي:

"بما انه ثبت بتحقيق رجال مخفر الدرك في بيروت - فصيلة حبيش - ان الاشرطة الكهربائية متدلّية وظاهرة على الطريق العام الرئيسي لشارع الحمراء بدون غلاف عازل وعارية من البلاستيك مما سبب بوفاة الولد عبر مروره صدفة في الشارع فانقل التيار الكهربائي الى جسده فارداه فورا وبما ان المغدور هو من

^{١٧٧} يوسف سعدالله الخوري، ادارة المرافق العامة والمؤسسات العامة وعقود الامتياز، مرجع سابق، صفحة ٢٤١

الأشخاص الثالثين بالنسبة للمنشأ الكهربائي ويكتفي لترتيب المسؤولية ثبوت الرابطة السببية بين الوفاة الحاصلة وهذه المنشآت وبما أنه من الثابت أن الحادث لم يحصل من جراء عطل أو خطأ أو عدم الاحتراز والحيطة في تركيب العاود وإنما بسبب استعمال الخط في الطاقة الكهربائية ويقتضي تالياً صرف النظر عن قام بتركيبه وتثبيته في الأرض وبما أن مؤسسة كهرباء لبنان منوط بها وحدها توزيع الطاقة الكهربائية وصيانة المنشآت وجعلها بمنأى عن المواطنين فضلاً عن منع التعليق والتعدي على منشآت المؤسسة وحمايتها وحماية المواطنين من أخطار الطاقة الكهربائية المميتة وبما أن مسؤولية مؤسسة كهرباء لبنان مشغولة بالكامل بسبب الخطأ المتمثل بعدم صيانة ومراقبة منشآتها وبسبب الإهمال والنقصير الظاهرين جلياً في تنفيذ المصلحة العامة وعدم اتخاذها الحيطة اللازمة للحؤول دون تعريض حياة وسلامة المواطنين لأخطار مميتة بالحد الأدنى من الإجراءات وتدابير الحماية والوقاية والسلامة العامة المتعلقة بالانتظام العام وبما أنه لا يعزى للمغдор أي خطأ طالما أنه ثبت بالتحقيق أنه كان ماراً صدفة على الرصيف العام في شارع الحمراء الرئيسي وبما أن مسؤولية المستدعى ضدها لا تعفى منها والحال هذه إلا القوة القاهرة وخطأ الضحية الأمران غير المتوفرين في المراجعة الحاضرة وبما أن التعويض وبما لهذا المجلس من حق التقدير يحدد بمبلغ قدره مائة ألف ليرة لبنانية فقط^{١٧٨}

وخلاصة القول، فإنه إذا كان هنالك ما يبرر المنحى الذي يسلكه الاجتهاد تجاه علاقة هذه المؤسسات العامة بالجهاز البشري العامل لديها وبالمستفيدين أو المنتفعين من خدماتها، فإننا لا نرى على الإطلاق ما يبرر مثل هذا التوجه، فيما خص الأشخاص الثالثين، وبالتالي لا بد أن يكون القضاء الإداري مرجعاً وحيداً أوحد لبت أي نوع ومن أي نوع كان في هذا المجال، سواء كانت علاقة الشخص الثالث مع المؤسسة العامة موضوع البحث ذات طابع تعاقدية أم غير تعاقدية، لا فرق.^{١٧٩}

^{١٧٨} قرار شورى رقم ١٩٩٧/٥٧٤ تاريخ ١٩٩٧/٥/١٤ www.legallaw.ul.edu.lb

قرار شورى رقم ٢٠٠٠/٤٦ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٢١ م.ق.١ مجلد ١ ص ١١٣

^{١٧٩} يوسف سعدالله الخوري، إدارة المرافق العامة والمؤسسات العامة وعقود الامتياز، مرجع سابق، صفحة ٢٤١.

الخاتمة

بعد ان استعرضنا نشأة المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه والصعوبات التي تواجهها سواء لجهة ضعف الجهاز الرقابي والتضارب الحاصل في قواعد الاختصاص لجهة النزاعات الناشئة عن علاقتها بالعاملين لديها والمنتفعين والاشخاص الثالثين لا بد لنا من التأكيد على اهمية تفعيل دور الرقابة الممارسة على هذه المؤسسات والتي تبدأ اول بكف يد السلطة السياسية عنها والحد من تدخلاتها من اجل منعها عن القيام بواجباتها.

وبالاضافة الى ضرورة تحديد وتطوير النصوص التشريعية لهذه المؤسسات وتجنب استحداث ثغرات مقصودة في النصوص القانونية التي ترعاها من اجل الحد من استقلاليتها وجعلها رهينة للسلطة السياسية التي تتحكم بها.

كما وان مصادر الخلل او نقاط الضعف في الاداء الحالي لهذه المؤسسات يكمن في مكونات الهياكل التنظيمية لها والمتجسدة في الموارد البشرية، طرق واساليب العمل، تصميم ورسم الهياكل التنظيمية والتي يجب ان تتناسب مع التطور الحاصل في الحقل التكنولوجي ومن هنا ضرورة تفعيل الرقابة الذاتية داخل هذه المؤسسات والتي يجب ان تكون شاملة ومستقلة عن سلطة الجهاز التقريري والتنفيذي في المؤسسة.

ان تحليل هذه المشكلات يفرض التركيز على الاسباب الجوهرية التي ادت الى ظهورها، كضعف وهشاشة بنية النظام السياسي، فحداثة التركيبة السياسية في لبنان ادت الى عدم وجود مفهوم واضح للنظام السياسي والى غياب المنهجية البديلة للقوى السياسية كما هو متعارف عليه في الدول المتقدمة مما عكس ذلك تناحر ممارسات هذه القوى عبر تاريخ لبنان على مفهوم الوطن والدولة مما أثر بالتالي على شكل وضمون وممارسة اجهزة الادارة العامة.

بالاضافة الى غياب الوعي والحس الوطني لدى المواطن والنتاج عن عدم نوعيته من قبل الدولة عبر اجهزتها المختلفة مركزية كانت او محلية وتوجيه حسه الشخصي نحوها ككيان اداري يمكنها تأمين كافة انواع الحماية له.

وبالتالي فان عجز الدولة بأجهزتها عن لعب دور بارز في تحقيق انصهار الفرد بالدولة وهذا ما ادى الى غياب انتمائه للوظيفة العامة مما أثر على اداء كافة العناصر البشرية وبالتالي على الهيكلية التنظيمية لاجهزة الادارة العامة.^{١٨٠}

كما تواجه المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه صعوبات ادارية، وتكمن في عدم تعيين مجالس ادارة بالاضافة الى تمنع هذه المؤسسات عن اعطاء كافة حقوق المستخدمين المالية وتسييرها بواسطة يد عاملة غير كفوءة، مالية، وتتمثل بالهدر وعدم قدرة المؤسسة على تحقيق ارباح ناتجة عن خدماتها بالاضافة الى انتقال التزامات المصالح السابقة اليها بعد عملية الدمج مما حملها اعباء كبيرة،

كافة هذه الامور حالت الى عدم قيامها بالخدمات المولجة بتحقيقها على الوجه اللازم.

والتقصير في تقديم الخدمات حال الى عدم تجاوب المنتفعين في التعاطي مع المؤسسة وتمنعهم عن تسديد بدل اشتراك المياه. وهذه ما عزز العجز القائم في المؤسسة وقد حاولت هذه المؤسسات تعويض العجز في امكاناتها من خلال مساهمات مالية من الموازنة العامة والاعتماد على تنفيذ بعض مشاريع البنى التحتية من خلال مجلس الانماء والاعمار ووزارة الطاقة والمياه والاعتماد على الهبات والمساعدات الخارجية التي بدأت بالانحسار مؤخرا الامر الذي سوف يعيد المشكلة الى عهدة الدولة.

وهنا لا بدّ من الاشارة الى ان الرقابة على اعمال الادارة لا تشمل فقط رقابات الاجهزة المختصة ورقابة سلطة الوصاية بل يجب ان تشمل ايضا رقابة الرأي العام الذي بدأ يلعب دورا هاما في الرقابة على اعمال هذه المؤسسات مع العلم بأن هذه الرقابة تتطلب حدا ادنى من الديمقراطية يضمنه النظام السياسي كي تقوم هذه الجماعات بهذا الدور وحثّ الادارة على القيام بواجباتها ومحاسبتها عند الاخلال بأي منها.

وبالتالي يتوجّب علينا تسليط الضوء على الدور البارز الذي تقوم به وسائل التواصل الاجتماعي والاعلام المرئي والمسموع في الكشف عن اخفاقات الادارة والاخبار عن الفاسدين العاملين لديها والتي أدت الى تحرك النيابة العامة المالية في أكثر من مرّة بهدف الحدّ من هدر المال العام.

ان مشاكل المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه لم تقف عند انعدام الرقابة وعدم وضوح النصوص القانونية التي ترعاها والتي خلقت نوع من تضارب في اختصاص المحاكم العدلية والادارية، بل وصلت الى حد

^{١٨٠} مقابلة مع الدكتور غسان بيضون، مدير عام الاستثمار في وزارة الطاقة والمياه.

حرمان العاملين لديها من كافة حقوقهم سواء فروقات الراتب ومنح التعليم والاستشفاء وهذا الامر وضع هذه المؤسسات في نزاع دائم مع العاملين لديها امام المحاكم العدلية والادارية.

وهنا لا بد ان نتساءل كيف للعامل ان يقوم بواجباته على أكمل وجه إذا امتنعت الادارة عن اعطائه ابسط حقوقه المالية؟

لذلك لا بد لسلطة الوصاية ان تتحرك لهذه الجهة والعمل على الاستحصال على مساعدات من اجل منح العاملين في هذه المؤسسات كافة حقوقهم تمهيدا لاعادة هيكلتها من اجل تحقيق الاهداف التي من اجلها انشئت وايجاد حل لمشكلة تصنيف العاملين لدى هذه المؤسسات.

فقد حان الوقت لنفض الغبار عن هذه المؤسسات لكي تمارس مهامها بشكل مستقل يضمن وصول الخدمات المكلفة بها الى المواطنين بعيدا عن التدخلات السياسية والمحسوبيات.

ولقد حان الوقت لانشاء لجنة لتقييم اداء هذه المؤسسات بعد مرور ١٧ سنة على صدور القانون الذي قضى بانشائها.

وبحسب الدكتور غسان بيضون مدير عام الاستثمار في وزارة الطاقة والمياه فانه بالرغم من ان مؤسسات المياه لم تتمكن من القيام بدورها في مجال المشاريع المائية لتوزيع مياه الري، بالكفاءة والجهوية والشمولية والمرونة المتوخاة، بحيث لم تتمكن من توفير الخدمات المطلوبة في قطاع الري الى المزارعين المعنيين، فان هذا لا يعني العودة الى "لجان مياه الري"، التي ادى القانون ٢٠٠٠/٢٢١، الى الغائها، وايلاء مؤسسات المياه الاستثمارية للمياه مباشرة، صلاحية درس وتنفيذ واستثمار وصيانة وتجديد المشاريع المائية لتوزيع مياه الري، بحيث تشكل العودة الى صيغة اللجان تحت تسمية جديدة هي تجمعات مستخدمي مياه الري تعارض صريح مع القانون ٢٠٠٠/٢٢١، اذ لا يمكن العودة الى ايلاء "تجمعات مستخدمي مياه الري" في بعض المناطق، الصلاحيات وبعض الصلاحيات، التي اناطها القانون بمؤسسات المياه، حتى ولو اشترط لذلك ان تمارس التجمعات المذكورة تلك الصلاحيات او بعضها، تحت اشراف المؤسسات المعنية.

وهذا واضح في اجابة مؤسسة مياه لبنان الشمالي التي تفيد بعدم وجود مانع لديها، من حيث المبدأ، من الموافقة على تأسيس هذه الجمعيات، وعلى طبيعة المهام المناطة بها، شرط العمل تحت سقف القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢١، وتعديلاته وحذف جميع المواد التنظيمية التي يمكن ان تتعارض مع احكام القانون المذكور، بما يضمن حقوق المؤسسة.

لذلك ولمعالجة كافة الصعوبات التي تواجه هذه المؤسسات لا بد من تحقيق الهدف من انشائها عبر تعزيز استقلاليتها وجعلها قادرة على ادارة شؤونها وفقا للمنهجية المعتمدة في القطاع الخاص كونها ذات طابع تجاري.

وهذا ما يفترض وجود هيكلية معززة بالكفاءات: اداريا وماليا وفنيا

ولا بد من اتاحة الفرصة لهذه المؤسسات الاستثمارية أن تضع موضع التطبيق استقلالها الاداري والمالي وان تثبت شخصيتها المعنوية المستقلة القادرة والكفوءة وذلك عبر الحد من تدخل سلطة الوصاية في شؤونها وعدم تدخل السلطة السياسية في ادارتها وتخفيف الرقابات المسبقة لأبعد الحدود بينما تقوى الرقابة المؤخرة معتمدة على مؤشرات اداء.

وفي كتاب موجه من وزارة الطاقة الى جانب ديوان المحاسبة حول اعادة تشكيل لجنة الرقابة السنوية على المؤسسات العامة المنصوص عليها في المادة ٣١ من نظام المؤسسات العامة تمهيدا لمعاودة نشاطها طبقا للمهام المناطة بها ولانجاز المعاملات المتراكمة اعتبر الوزير انه سبق للمديرية العامة للاستثمار ان اثارت مشكلة وجود بعض الثغرات والنواقص في تطبيق قانون انشاء مؤسسات المياه وانظمتها المالية، والتي تؤدي الى انعدام الرقابة عليها، في ظل صعوبات جمة تحول دون تطبيق العديد من احكام انظمتها ومنها غياب رقابة وزارة المالية بانقطاعها عن انتداب المراقبين الماليين لممارسة الرقابة المالية المنصوص عنها في المادة ٢٦ من المرسوم ١٩٧٢/٤٥١٧

ان عدم تشكيل لجنة تقييم اداء هذه المؤسسات، وعدم مباشرة ديوان المحاسبة بممارسة رقابته على مؤسسات المياه بسبب عدم وضع نظام الرقابة المنصوص عليهما في المادة ٦ من قانون تنظيم قطاع المياه رقم ٢٠٠٠/٢٢١ من الاسباب التي حالت دون تحقيق اهداف هذه المؤسسات.

وبالتالي لا بد من تشكيل هذه اللجنة لممارسة المهام المولجة بها والسعي الى عودة هذه المؤسسات الى مسارها الصحيح والتي من اجله انشئت. بالاضافة الى السعي الى توحيد الانظمة الداخلية لمختلف هذه المؤسسات في مختلف المحافظات خاصة وان القطاع الخاص متربص لوضع يده على هذه المؤسسات لذلك لا يجب اهمالها بل السعي الى تطويرها وانقاذها من الانهيار والفساد المالي

ان الاصلاح الحقيقي يفرض ان تتجه رؤية الدولة وفلسفتها نحو تفعيل دور هذه المؤسسات تطبيقا لمفاهيم الديمقراطية لنظم الادارة المحلية ويأتي في مقدمتها تقديم الخدمات للمواطن بجودة عالية وبأقل كلفة

ممكنة وذلك كي لا تتحول هذه المؤسسات الى عبء ثقيل يضاف كرقم هامش على ارقام اجهزة الدولة او الى عائق بيروقراطي في وجه الخدمات التي تقدمها للمواطن.

وبالتالي ان تطور هذه المؤسسات يتطلب الاختبار الدقيق لرجال الادارة العليا من ذوي الاختصاص والخبرة بحيث تتمكن هذه الادارة من ممارسة الاساليب الادارية والعلمية المتطورة في ادارة شؤونها اسوة بالخط السائد في القطاع الخاص. بالاضافة الى الاختبار الدقيق لكافة الموارد البشرية في هذه المؤسسات.

لائحة المراجع.

المؤلفات

- الحلبي حسن، تكوين الادارة اللبنانية، الجزء الاول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ١٩٨٤.
- فرحات فوزت، القانون الاداري العام، الكتاب الثاني، الطبعة الاولى، مكتبة الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤.
- المجذوب طارق، الادارة العامة والعملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- شريف رجاء، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة، المنشورات الحقوقية، بيروت ٢٠٠٩
- باز جان، الوسيط في القانون الاداري اللبناني ١٩٧٤.
- يكن زهدي، التنظيم الاداري، نظرية المرافق والمؤسسات العامة، دار الثقافة، بيروت لبنان ١٩٦٣.
- سرحان ألبرت، الجميل يوسف، ايوب زياد، القانون الاداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠١٠.
- الخوري سعد الله يوسف، المرافق العامة وحقوق الانسان، مجموعة القانون الاداري، الجزء الاول ١٩٩٩.
- الخوري سعد الله يوسف، ادارة المرافق العامة والمؤسسات العامة وعقود الامتياز، مجموعة القانون الاداري، الجزء الثاني، ١٩٩٩.
- المغربي عبد المجيد محمود، النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقہ والاجتهاد، الجزء الثاني مطابع دار البلاد في طرابلس ١٩٨٤.
- بربر كامل، الادارة العامة في لبنان، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.
- قطيش عبد اللطيف، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقہ والاجتهاد، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠١٣.
- القيسي محي الدين، القانون الاداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٧.

الرسائل والاطروحات

- اللحام سمير رنا، السلطات الادارية المستقلة، اشراف الدكتور محي الدين القيسي، رسالة معدة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام الجامعة اللبنانية ٢٠١٢.
- نصار ايزاك مادونا، الرقابة المالية على المؤسسات العامة، الجامعة اللبنانية نموذجاً، دائرة منشورات الجامعة اللبنانية، الادارة المركزية، المتحف، بيروت ٢٠١٦.

الدوريات

- معربس انطوان، المرجع القضائي المختص بفصل المنازعات المتعلقة بالمؤسسات العامة والمصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي والتجاري، مجلة العدل، العدد الثالث، ١٩٧٣.
- مجلة القضاء الاداري في لبنان.
- اسماعيل عصام، التشريعات المائية والشراكة مع القطاع الخاص، مجلة الحياة النيابية العدد ٦٢ اذار ٢٠٠٧
- المجلة القضائية، العدد الخامس عشر، سنة ٢٠١٨
- التقرير السنوي لديوان المحاسبة
- التقرير السنوي لهيئة التفتيش المركزي.
- التقري السنوي للهيئة العليا للتأديب.

المقابلات

- د. غسان بيضون، مدير عام الاستثمار في وزارة الطاقة والمياه.
- السيد مهدي الحسيني، رئيس مصلحة الصيانة والتوزيع في مصلحة مياه البقاع.

القوانين والمراسيم

- القانون رقم ٢٢١ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه، الصادر بتاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠. الجريدة الرسمية عدد ٢٥، تاريخ النشر: ٠٨/٠٦/٢٠٠٠، الصفحة: ١٩٤٩-١٩٥١
- النظام الداخلي في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم رقم ١٤٥٩٨ الصادر بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٥. الجريدة الرسمية عدد ٢٧، تاريخ النشر: ٢٣/٠٦/٢٠٠٥، الصفحة: ٢٥٠٢-٢٥٠٩
- نظام المستخدمين في مؤسسة مياه البقاع، المرسوم رقم ١٤٨٧٥ الصادر في ١ تموز سنة ٢٠٠٥. الجريدة الرسمية عدد ٢٩، تاريخ النشر: ٠٧/٠٧/٢٠٠٥، الصفحة: ٣٠٧١/٣٠٩٦.
- المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ والمتعلق بالنظام العام للمؤسسات العامة الجريدة الرسمية عدد ١٠٠ تاريخ النشر: ١٤/١٢/١٩٧٢ الصفحة: ٣-١٤
- المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ الصادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ الجريدة رسمية عدد ٣٥ تاريخ النشر ١٩٥٩/٧/٤، الصفحة: ٩٨٠-٩٨٨
- المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ الصادر في ١٦ أيلول سنة ١٩٨٣ والمتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة. عدد الجريدة الرسمية عدد ٣٩، تاريخ النشر: ٢٩/٠٩/١٩٨٣، الصفحة: ٤-١٨
- المرسوم رقم ١٥٦٠٤ الصادر في ١٩/٢/١٩٦٤ والمتعلق بتحديد مدى واصل رقابة ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات. الجريدة الرسمية عدد ٣١ تاريخ النشر: ١٦/٠٤/١٩٦٤، الصفحة: ١٢٥٢-١٢٥٤
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ الصادر في ١٢/٦/١٩٥٩ والمتعلق بإنشاء التفتيش المركزي. الجريدة الرسمية عدد ٣٢، تاريخ النشر: ٢٧/٦/١٩٥٩، الصفحة: ٨٠٣
- القانون رقم ٥٨٣ الصادر في ٢٣/٤/٢٠٠٤ والمتعلق باخضاع مباراة التعيين لرقابة مجلس الخدمة المدنية. الجريدة الرسمية عدد ٢٣ تاريخ النشر، ٢٤/٠٤/٢٠٠٤، صفحة، ٣٣٦٥-٣٤٠٥
- المرسوم رقم ١٤٥٩٩ الصادر بتاريخ ١٤/٦/٢٠٠٥ والمتعلق بنظام استثمار مؤسسة مياه البقاع. الجريدة الرسمية عدد ٢٧، تاريخ النشر ٢٣/٠٦/٢٠٠٥، الصفحة: ٢٥٠٩-٢٥٣٣
- قرار رقم ٢٠٩٣ الصادر بتاريخ ١٢/٧/٢٠٠٦ عن وزير الطاقة والمياه.
- المرسوم رقم ١٤٦٣٦ الصادر بتاريخ ١٦/٦/٢٠٠٥ الجريدة الرسمية عدد ٢٧ تاريخ النشر: ٢٣/٠٦/٢٠٠٥، الصفحة: ٢٥٩٨-٢٦٢٨

- قانون تنظيم المياه رقم ٧٧ الصادر بتاريخ ٢٠١٨/٤/١٣ الجريدة الرسمية عدد ١٨، تاريخ النشر: ٢٧٠٦-٢٦٨٢، الصفحة: ٢٠١٨/٠٤/١٩
- المرسوم رقم ٨١٢٢ الصادر في ٢٠٠٢/٧/٣ الجريدة الرسمية، عدد ٤٠، تاريخ النشر، ٢٠٠٢/٧/١١، ص ٤٩٩٠-٤٩٩١
- قانون منفذ بمرسوم رقم ٣٢٧٥ تاريخ: ١٩٧٢/٠٥/٢٤ الجريدة الرسمية عدد ٤٩ تاريخ النشر: ١٩٧٢/٠٦/١٩ الصفحة: ٧١٢-٧١١
- القانون رقم ٦٦/٧ الصادر بتاريخ ١٩٦٦/١/٢٦ الجريدة الرسمية ٨ عدد تاريخ النشر: ١٩٦٦/٠١/٢٧ الصفحة: ١٠٣
- مرسوم رقم ٦٤٧٤ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٠١/٢٦ عدد الجريدة الرسمية: ٩ تاريخ النشر: ١٩٦٧/٠١/٣٠ الصفحة: ٨٨-٨٠
- قانون رقم ٢٤١ الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٠٨/٠٧ الجريدة الرسمية عدد ٣٥ تاريخ النشر: ٢٠٠٠/٠٨/١٤ الصفحة: ٣١٩٥

المواقع الالكترونية

- كلمة النائب العام المالي القاضي الدكتور علي ابراهيم التي القاها في محاضرة حول دور النيابة العامة المالية في لبنان في قاعة محاضرات بلدية الجديدة، منشورة في جريدة الديار في ٢٠١٤/٤/٦ www.addiyar.com
- محاضرة بعنوان "أعمال النيابة العامة المالية ودور ديوان المحاسبة في ملاحقة المخالفات المالية"، تناولها النائب العام المالي الدكتور القاضي علي ابراهيم، ورئيس الغرفة الثانية لدى ديوان المحاسبة القاضي عبد الرضى ناصر، أقيمت في قاعة الملازم الأول الشهيد غسان عويدات، منشورة في مجلة الجيش، العدد ٣٢٣، ايار ٢٠١٢، www.lebarmy.gov.lb
- مقال في جريدة السفير، تحت عنوان " مدهامة في مؤسسة مياه البقاع"، تاريخ ٢٠١٦/١/٢٧ www.assafir.com
- مقال على الموقع الرسمي لوزارة الاعلام، تاريخ ٢٠١٥/٩/٢١ nna-leb.gov.lb
- مقال على موقع النشرة بتاريخ ٢٠١٦/٦/١٤ www.elnashra.com
- قرارات صادرة عن مجلس شورى الدولة. www.legallaw.ul.edu.lb
- موقع ديوان المحاسبة www.coa.gov.lb
- موقع هيئة التفتيش المركزي www.cib.gov.lb
- مقال في جريدة المدن تاريخ ٢٠١٨/٦/١٣ www.almodon.com
- موقع نقابة المحامين في بيروت www.bba.org.lb

اجتهادات

- المستشار المصنف في القضايا المدنية ٢٠٠٦.
- المصنف في اجتهادات مجلس شورى الدولة.
- كساندر، نشرة احصائية، توثيقية، شهرية، ايدرال idrel.
- مجلة القضاء الاداري
- شورى، قرار رقم ١٢٤، تاريخ ٢٠١٤/١١/٦، غير منشور.
- قرار رقم ٢٠٠٠/٦٧١ الصادر عن مجلس العمل التحكيمي في بيروت، غير منشور.
- محضر جلسة مجلس الوزراء، القرار قم ٢٠٠٣/٦٣، غير منشور

- قرار شورى رقم ٢٠١٢/١٣٢ تاريخ ٢٠١٢/١١/٢٦، غير منشور
- قرار رقم ٣٣ بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٢ الصادر عن هيئة التفيتش المركزي غير منشور
- قرار رقم ٢٠٠٠/٦٧١ الصادر عن مجلس العمل التحكيمي، غير منشور.
- قرار رقم ٢٠٠٤/٢٨٤ تاريخ ٢٠٠٤/٥/٢٧ الصادر عن مجلس العمل التحكيمي، غير منشور
- قرار شورى رقم ٢٠٠٨/٨٦ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٣، غير منشور

الفهرسة

- ١ - المقدّمة
- ٥ - لمحة تمهيدية:
- ٥ - نشأة المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه والنصوص القانونية التي ترعاها.
- ٦ - أولاً-التفريق بين المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه والمؤسسات ذات الصفة الادارية
- ٧ - ثانياً-الاسباب الموجبة للقانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٩/٥/٢٠٠٠ والمتعلق بتنظيم قطاع المياه في لبنان
- ١٠ - الباب الاول: ضعف الجهاز الرقابي
- ١٠ - الفصل الاول: نظام قانوني هجين
- ١١ - المبحث الاول: شخصية معنوية سورية.
- ١١ - الفقرة الاولى: على مستوى النصوص
- ١١ - اولاً: مفهوم الشخصية المعنوية
- ١٤ - ثانياً: اركان الشخصية المعنوية
- ١٨ - الفقرة الثانية: على مستوى الواقع الفعلي
- ٢٠ - المبحث الثاني: واقع استقلالي غير موجود
- ٢٢ - الفقرة الاولى: وصاية ادارية متسلطة
- ٣٠ - الفقرة الثانية: غموض النصوص ودور خجول لمفوض الحكومة
- ٣٣ - الفصل الثاني: ممارسة رقابية هشّة
- ٣٤ - المبحث الاول: على مستوى النصوص
- ٣٤ - الفقرة الاولى: الرقابة المؤخرة لديوان المحاسبة
- ٣٦ - اولاً: فيما يتعلق بالرقابة على الحسابات
- ٣٧ - ثانياً: فيما يتعلق بالرقابة القضائية على الموظفين
- ٤١ - الفقرة الثانية: رقابة التفتيش المركزي
- ٤٢ - اولاً: فيما يتعلق بهيئة التفتيش المركزي
- ٤٣ - ثانياً: فيما يتعلق بادارة التفتيش المركزي
- ٤٤ - ثالثاً: فيما يتعلق بادارة الابحاث والتوجيه

- الفقرة الثالثة: رقابة مجلس الخدمة المدنية - ٤٥ -
- الفقرة الرابعة: رقابة الهيئة العليا للتأديب - ٤٦ -
- الفقرة الخامسة: رقابة لجنة تقييم اداء المؤسسات العامة للمياه - ٤٨ -
- الفقرة السادسة: رقابة النيابة العامة المالية - ٤٨ -
- الفقرة السابعة: رقابة وزارة المالية - ٥٢ -
- المبحث الثاني: على مستوى الواقع الفعلي.** - ٥٣ -
- الفقرة الاولى: ديوان المحاسبة: ضرورة تفعيل الرقابة على الاداء. - ٥٣ -
- الفقرة الثانية: رقابة التفتيش المركزي: عدم تجاوب القيمين على الادارات معه - ٥٨ -
- الفقرة الثالثة: رقابة مجلس الخدمة المدنية المستحدثة - ٦٤ -
- الفقرة الرابعة: رقابة الهيئة العليا للتأديب: غياب التنسيق مع الادارات العامة. - ٦٥ -
- الفقرة الخامسة: رقابة لجنة تقييم اداء المؤسسات العامة للمياه: حبر على ورق - ٦٨ -
- الفقرة السادسة: رقابة النيابة العامة المالية الخجولة - ٦٨ -
- الفقرة السابعة: مفاعيل الحد من رقابة وزارة المالية. - ٦٩ -
- الباب الثاني: تشتت قواعد الاختصاص** - ٧٣ -
- الفصل الاول: في علاقة هذه المؤسسات بالعاملين لديها.** - ٧٤ -
- المبحث الاول: على مستوى الجهاز الاداري.** - ٧٤ -
- الفقرة الاولى: التفريق بين السلطة التقريرية والسلطة التنفيذية - ٧٥ -
- الفقرة الثانية: دور المحاسب في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه - ٧٧ -
- الفقرة الثالثة: موقف الاجتهاد - ٧٩ -
- المبحث الثاني: على مستوى الجهاز التنفيذي.** - ٨٤ -
- الفقرة الاولى: التفريق بين المستخدم والاجير - ٨٤ -
- الفقرة الثانية: غموض النصوص والتباين في التطبيق. - ٨٧ -
- الفقرة الثالثة: حل اشكالية تصنيف العاملين في المؤسسات العامة الاستثمارية للمياه. - ٩٠ -
- الفصل الثاني: في علاقة هذه المؤسسات بالمنتفعين والاشخاص الثالثين.** - ٩٣ -
- المبحث الاول: على مستوى المستفيدين.** - ٩٤ -
- الفقرة الاولى: التوصيف القانوني للمنتفعين. - ٩٤ -
- الفقرة الثانية: علاقة تعاقدية يرعاها القانون الخاص - ٩٦ -

- ١٠١ -الفقرة الثالثة: اشكالية تضمن العقد بنود خارقة
- ١٠٤ -المبحث الثاني: على مستوى الاشخاص الثالثين
- ١٠٤ -الفقرة الاولى: مفهوم الشخص الثالث
- ١٠٥ -الفقرة الثانية: تناقض في تحديد المرجع المختص وتطور الاجتهاد في هذا المجال
- ١٠٩ -الفقرة الثالثة: ضرورة حصر الاختصاص في القضاء الاداري
- ١١٢ -الخاتمة
- ١١٧ -لائحة المراجع