

الجامعة اللبنانية



الجامعة اللبنانية
UNIVERSITE LIBANAISE

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

إشكاليات ممارسة سلطة الوصاية على المؤسسات العامة

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق

إختصاص القانون العام

إعداد

ماريا عمون

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور حسين عبيد

قارئاً

الأستاذ المساعد

الدكتور مجتبی مرتضى

عضواً

أستاذ

الدكتور محمود سيف الدين

2025-2024

الجامعة اللبنانية



الجامعة اللبنانية
UNIVERSITE LIBANAISE

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

إشكاليات ممارسة سلطة الوصاية على المؤسسات العامة

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق

إختصاص القانون العام

إعداد

ماريا عمون

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور حسين عبيد

قارئاً

الأستاذ المساعد

الدكتور مجتبی مرتضى

عضواً

أستاذ

الدكتور محمود سيف الدين

2025-2024

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

إهداء

إلى أهلي، علني وفيت بعضاً من تعبهما وجهودهما،
وإلى أرواح شهداء بلدي، الذين حملوا أمانة الوطن في قلوبهم.

شكر وتقدير

أتقدم بوافر الشكر والتقدير إلى أستاذي المشرف الدكتور حسين عبيد ,على متابعته الدقيقة خلال مرحلة الإشراف,ما أعطى لرسالتي هذه قيمة مضافة بفضل لمساته الأكاديمية المميزة.

والشكر موصول إلى الدكتور مجتبی مرتضى على ملاحظاته القيمة,كما الشكر موصول إلى الدكتور محمود سيف الدين.

والشكر موصول أيضاً إلى سعادة عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية الأستاذ الدكتور حبيب قزي وجميع أساتذة الكلية والهيئة الإدارية الذين بفضلهم وصلت الرسالة إلى نهايتها هذه.

ملخص الرسالة بالعربية

تمارس السلطة المركزية، في النظام اللبناني، سلطة الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة لضمان إحترام القوانين وحسن إدارة المرافق العامة. ولكن الممارسة الفعلية أثارت إشكاليات أثرت سلباً على كفاءة وفعالية هذه المؤسسات، وعلى انسجامها مع مبادئ اللامركزية الإدارية. وحاولنا في الدراسة الإجابة على الإشكالية التالية:

ما مدى تقيد والتزام السلطة المركزية بمبادئ اللامركزية الإدارية أثناء ممارستها الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة؟

تم اعتماد التقسيم الثنائي في معالجة الدراسة، عبر فصلين، تناول الفصل الأول نظام الوصاية الإدارية في لبنان، عبر بحثين، تناول المبحث الأول مفهوم الوصاية الإدارية، والثاني مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة. أما الفصل الثاني، فخصص لتقييم نظام الوصاية الإدارية في لبنان في بحثين، تناول الأول هيمنة سلطة الوصاية على الهيئات اللامركزية، والمبحث الثاني مقترحات حلول لضبط الرقابة على المؤسسات العامة.

وفي ختام الرسالة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج، أهمها جنوح النظام العام للمؤسسات العامة، المتمثل بالمرسوم 1972/4517 تاريخ 1972/12/13، نحو التمثيل عن قصد أو غير قصد بنظام الإدارات العامة، مما جعل المؤسسات العامة أسيرة الجمود والتقصير التي تعاني منه أصلاً تلك الإدارات العامة. كما أن الممارسة الفعلية للوصاية الإدارية تخالف أصول العمل الإداري التي تنشده اللامركزية الإدارية.

Résumé

Dans le système libanais, l'autorité centrale exerce une tutelle administrative sur les établissements publics afin de garantir le respect des lois et la bonne gestion des services publics. Cependant, la pratique effective de cette tutelle a soulevé des problématiques qui ont affecté négativement l'efficacité de ces institutions, ainsi que leur conformité avec les principes de la décentralisation administrative. Cette étude a tenté de répondre à la problématique suivante: Dans quelle mesure l'autorité centrale respecte-t-elle et se conforme-t-elle aux principes de la décentralisation administrative lors de l'exercice de la tutelle administrative sur les établissements publics ?

L'étude s'est structurée en deux chapitres. Le premier chapitre a traité le système de tutelle administrative au Liban à travers deux sections : la première a exploré le concept de tutelle administrative, tandis que la seconde a examiné les manifestations de cette tutelle sur les institutions publiques. Le deuxième chapitre a été consacré à l'évaluation du système de tutelle administrative au Liban, également en deux sections : la première a analysé la domination de l'autorité de tutelle sur les instances décentralisées, et la seconde a proposé des solutions pour mieux encadrer le contrôle exercé sur les institutions publiques.

À la fin de cette étude, plusieurs conclusions ont été tirées, dont la principale est que le système général des institutions publiques, tel que représenté par le décret 4517/1972, tend, volontairement ou involontairement, à reproduire le modèle des administrations publiques. Cela a conduit les institutions publiques à être prisonnières de l'inertie et des défaillances qui caractérisent déjà ces administrations. De plus, la pratique effective de la tutelle administrative contrevient aux principes fondamentaux du fonctionnement administratif promus par la décentralisation administrative.

Summary

In the Lebanese system, the central authority exercises administrative guardianship over public institutions to ensure compliance with laws and the proper management of public services. However, in practice, this guardianship has raised issues that have negatively affected the efficiency and effectiveness of these institutions and their alignment with the principles of administrative decentralization.

This study attempts to address the following central question: To what extent does the central authority comply with the principles of administrative decentralization while exercising administrative guardianship over public institutions?

A dual-structure approach was adopted in this study, divided into two chapters. The first chapter discusses the system of administrative guardianship in Lebanon through two sections: the first section explores the concept of administrative guardianship, while the second highlights its manifestations in public institutions.

The second chapter is dedicated to evaluating the administrative guardianship system in Lebanon, also through two sections: the first discusses the dominance of guardianship authority over decentralized bodies, and the second presents proposed solutions to regulate oversight of public institutions.

At the end of the thesis, several conclusions were drawn, most notably that the general system of public institutions—represented by Decree No. 4517/1972—tends, whether intentionally or not, to emulate the system of public administrations. This has rendered public institutions subject to the stagnation and shortcomings already plaguing those public administrations. Moreover, the actual practice of administrative guardianship contradicts the core principles of administrative work as envisioned by decentralization.

مخطط الرسالة

المقدمة

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الإدارية في لبنان.

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية .

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة.

الفصل الثاني: تقييم نظام الوصاية الإدارية في لبنان.

المبحث الأول: هيمنة سلطة الوصاية على الهيئات اللامركزية.

المبحث الثاني: مقترحات حلول لضبط الرقابة على المؤسسات العامة.

الخاتمة

المقدمة:

تعد المؤسسات العامة آلية مباشرة من آليات إدارة المرافق العامة، وأكثرها شيوعاً وأهمية. وتحدث هذه المؤسسات العامة لتجسيد مسؤولية الحكومة في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين. ويلاحظ، خاصة في السنوات الأخيرة، تراجع كبير في أداء المؤسسات العامة؛ فباتت تشكل هدراً في المال العام قد أثر سلباً على مسيرة الانتظام العام في الدولة والمجتمع. وتتوقف عملية نجاح الخطة الإنمائية في الدولة على صحة تطبيق الرقابة الإدارية على هذه المؤسسات العامة.

أولاً: التعريف بالموضوع وأهميته.

لم تظهر المؤسسات العامة في لبنان إلا بعد أن بدأت الدولة باسترداد الإمتيازات الممنوحة لبعض الشركات الأجنبية التي كانت مكلفة باستثمار المرافق العامة. كانت أولى هذه الإستردادات، إسترداد إمتياز شركة مياه بيروت قبل إنتهاء مدته وذلك بموجب قانون صادر عام 1951.

المؤسسة العامة، شخص من أشخاص القانون العام، تجسد صورة اللامركزية المرفقية أو الوظيفية أو الفنية.¹ هي نشأت نتيجة لتزايد وظائف الدولة مع تزايد الحاجات العامة ودعوتها للتدخل في مختلف ميادين الحياة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والإنمائية، فانطلقنا من المفهوم التقليدي "الدولة الشرطي" إلى "الدولة التدخلية".

فاللامركزية الإدارية هي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة وهي في المرحلة الوسط بين إدارة مركزية تمارسها الدولة بواسطة أجهزتها وبين إشراك القطاع الخاص بإدارة المرافق العامة نيابةً عن القطاع العام.

ونقترن مسألة اللامركزية بشكل الإدارة المحلية أو نظام الحكم المحلي، وكذلك بنظام المؤسسات العامة.

ظهرت اللامركزية الإدارية في أماكن متعددة، ومنذ فترة زمنية طويلة، وبأشكال مختلفة. فظهر شكل من أشكالها في اليونان قديماً، أو ما يعرف بالدولة الإغريقية، أي الدولة المدينة كما يطلق عليها. حيث ظهر تنظيم خاص للفكر السياسي الإغريقي، وهو تمركزه حول المدينة. ففي تلك الدولة الإغريقية، والتي تتألف من مدن مستقلة تمتد على مساحة جغرافية معينة، وتضم جماعات مختلفة، إلا أن النظام السياسي محصور في المدينة، بحيث يعتبر

(1) عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والإجتهد (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص. 210.

نموذجاً فريداً من نوعه.⁽¹⁾ تطورت فكرة اللامركزية بعد الثورة الفرنسية، بحيث جعلت الجمعية التأسيسية البلدية كقاعدة للتنظيم الإداري المحلي، كما أدخلت فكرة المحافظة قيد التنفيذ. ومن هنا كان ظهور اللامركزية واضحاً، بحيث أصبح هناك مجالس محلية منتخبة تمثل المناطق المحلية.

ولا بد من الإشارة، بأن إنكلترا تعتبر أول من مارست الإدارة المحلية أو الحكم المحلي، الذي يعتبر شكل من أشكال اللامركزية.

تقوم اللامركزية الإدارية على عنصر أساسي هام وهو الإستقلال الذاتي لأشخاص اللامركزية الإدارية . ولكن، هذا الإستقلال ليس مطلقاً لأن ذلك يؤدي حتماً إلى جعل الدولة في مصاف أو مستوى أي شخص آخر وسيخلق كيانات وربما دول ضمن الدولة الواحدة من خلال تفكيك أوصال الدولة، إذ أن في حال تجاوز الإستقلال حدوده المعقولة، قد نصل إلى اللامركزية السياسية، وهنا نكون قد خرجنا من إطار القانون الإداري والتنظيم الإداري لندخل في شكل الدولة والتنظيم السياسي والمؤسساتي للدولة أو ما اصطلح على تسميته بالنظام الإتحادي أو الفيدرالي، وهو مجال القانون الدستوري .

فاللامركزية الإدارية ليست مشروعاً لبناء إدارات محلية على حساب الإدارة المركزية إنما تهدف بطريقة غير مباشرة إلى تقوية حضور الدولة ومؤسساتها، فالبلديات ومؤسسات الدولة وإداراتها في المناطق تشكل نقطة الإلتماس الأولى بين الدولة والمواطن.⁽²⁾ وتساهم اللامركزية إلى التخفيف من أعباء السلطة المركزية التي تؤدي كثرة أعمالها وتركيزها في هيئة واحدة إلى الإختناق.

لا يمكن لنظام لامركزي أن ينجح في ظل دولة مركزية ضعيفة كون ذلك قد يجنح باللامركزية إلى شكل آخر ونظام آخر، وقد يأخذ بعداً سياسياً تقسيمياً وخاصة في لبنان بسبب تركيبة النظام الطائفي والمناطقية.⁽³⁾

(1) خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، عويدات للنشر والطباعة. 1981 ص. 31.

(2) حسين عبيد وصالح طليس، القانون الدستوري العام (المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة)، دار المنهل اللبناني 2016 ص. 492.

(3) بهاء عماد مرشاد، اللامركزية ودورها الإنمائي-بلدية نيجا الشوف نموذجاً-تقرير حول أعمال التدريب في بلدية نيجا الشوف من المدة الزمنية الممتدة من 10 آب 2021 ولغاية 10 تشرين الأول 2021، تقرير أعد لنيل شهادة ماستر مهني في الحقوق، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول 2021 ص. 60.

من هنا أتت فكرة أو مصطلح "الوصاية الإدارية" أو ما فضل البعض بتسميته "الرقابة الإدارية" على أشخاص اللامركزية الإدارية. وهي رقابة قانونية مشروطة تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية لضمان إحترام القوانين دون المساس بإستقلالها الذاتي.

ظهور نظام الوصاية لم يكن للحد من إستقلال هذه الهيئات, إنما لخلق توازن بين هذا الإستقلال من جهة وبين وحدة الدولة ووجوب إنسجام نشاطات كل الأشخاص المعنويين مع سياستها العامة من جهة أخرى. لذا فإن وضع الحدود الملزمة للوصاية الإدارية عملية دقيقة تتصل بسياسة الدولة, وبدرجة وعي المجتمعات المحلية وانصهارها في المجتمع الوطني.⁽¹⁾

وتطور الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة تتسع دائرتها وتضيق بحسب تطور المجتمع في المجالات السياسية والإقتصادية, كما أن هذا الإتساع أو الضيق يتأثر وفقاً لتطور دور وظائف الدولة. وإن المتبع في الدول الغربية هو إعطاء المؤسسة العامة مكانتها من أجل الصمود أمام المنافسة, خاصة في الوقت الحاضر, وذلك عن طريق تخفيف مظاهر الوصاية الإدارية كل ما أمكن ذلك ومنحها فرصة التطور والإنتعاش عن طريق روح المبادرة التي تمنح لمسيرتها بوصفها تاجراً يخضع لقواعد القانون الخاص وبالأخص القانون التجاري.

أما في لبنان فقد خضعت المؤسسات العامة لعدة أطوار تشريعية, وأولها المرسوم الإشتراعي رقم 150 تاريخ 1959/6/12 الذي نظم المصالح المستقلة, ومن ثم المرسوم 6474 تاريخ 1967/1/26, وصولاً إلى المرسوم رقم 1972/4517 تاريخ 1972/12/13⁽²⁾ الذي شكل النظام العام للمؤسسات العامة. وقضى المجلس الدستوري³ بموجب قراره رقم 3020/4 تاريخ 2020/7/22, بالقوة التشريعية للنص الصادر بناءً للتفويض الحكومي وأسماء صراحة بـ "المرسوم الإشتراعي". فالمرسوم 1972/4517 هو بنظر المجلس الدستوري بمثابة التشريع العادي أو القانون الصادر عن السلطة التشريعية.

عرف النظام العام للمؤسسات العامة المؤسسة العامة بأنها تلك التي تتولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري.

(1) خطار شبلي, دراسات مالية وإقتصادية وصفحات من حياته, عام 1994, المنشورات الحقوقية صادر, بيروت, ص. 76.

(2) الجريدة الرسمية, عدد 100, تاريخ النشر, 1972/12/14, ص. 3-14.

(3) المجلس الدستوري, لبنان, قرار رقم 2020/4 تاريخ 2020/7/22, موقع المجلس الدستوري <https://www.cc.gov.lb>, تاريخ الدخول 2024/3/5.

وعرفها البعض¹ بأنها شخصية معنوية عامة تنشأ بقانون أو مرسوم لتولي إدارة مرفق عام ذي طابع صناعي أو تجاري، وتتمتع باستقلال إداري ومالي، مع خضوعها لرقابة الدولة التي تمارس عليها الوصاية الإدارية.

أما البعض الآخر فعرفها بأنها: "الكيان القانوني الذي يتم إنشاؤه لتحقيق غاية معينة ومحددة، ويملك الأدوات والوسائل التي تخوله القيام بمهامه، والتي قد تتيح له إكتساب الحقوق وتحمل الموجبات."⁽²⁾

ويستتبع كون المؤسسة العامة متخصصة ربطها مبدئياً بإحدى الوزارات التي تمارس عليها سلطة الرقابة.

فتكون المؤسسة العامة خاضعة لرقابة أو وصاية الوزير الذي تتولى وزارته أعمالاً تتصل إتصلاً وثيقاً بأعمال المؤسسة، فالجامعة اللبنانية مثلاً تخضع لوصاية وزارة التربية، مؤسسة كهرباء لبنان لوزارة الطاقة والمؤسسات العامة للإسكان لوصاية وزير الشؤون الإجتماعية.

وربطت العديد من المؤسسات العامة برئاسة مجلس الوزراء لما تتضمنه نشاطاتها من تنوع أو شمولية، فلا يمكن توصيفها بأعمال ترتبط مباشرة بأعمال وزارة محددة. وكذلك تم ربط بعضها بمجلس الخدمة المدنية.

و ان المرسوم 1972/4517 نفسه، تضمن ما استدعى الملاحظة والتدقيق والانتقاد على صعيد النظام القانوني الذي اقره للمؤسسات العامة الخاضعة له.⁽³⁾ وبدورها فإن ممارسات السلطة المركزية لسلطة الوصاية على المؤسسات العامة أثارت العديد من التساؤلات.

ثانياً: أهداف البحث وسبب اختيار الموضوع.

إن تناول موضوع الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة قد يبدو تقليدياً في ظل المفاهيم التي تغزو العصر كالعولمة، ونظام الحدود المفتوحة، والشركات المتعددة الجنسيات، والخصخصة، إلخ... لكن وبما أن المؤسسة العامة تتولى إدارة وتسيير مرفق عام يحقق الصالح العام، فإن الحفاظ على فكرتها وتعزيز مفهومها ومضمونها وتفعيل أدائها، لهو أمر واجب الحرص عليه، وخاصة أن بحثنا لم يكتفي بالبحث في النصوص القانونية والتنظيمية بل بحث أيضاً في ممارسات سلطة الوصاية إنطلاقاً من إجتهاادات ومقابلات أجريناها، وقد توصلنا إلى نتائج جديدة

(1) يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الثاني، إدارة المرافق العامة: المؤسسات العامة وعقود الإمتياز، 1999، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، ص. 21.

(2) غالب فرحات وعصام إسماعيل، محاضرات في مؤسسات الدولة الحديثة والمجتمع المدني، الجامعة اللبنانية، 2016، ص. 3.

(3) عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والإجتهااد (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص. 225.

غير موجودة في الدراسات السابقة التي تناولت فكرة الوصاية الإدارية وربطتها باللامركزية المحلية ولم تتناول ممارسة الوصاية على المؤسسات العامة أي اللامركزية بشقها المرفقي.

ثالثاً: إشكالية البحث.

ما مدى تقيد والتزام السلطة المركزية بمبادئ اللامركزية الإدارية أثناء ممارستها الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الأسئلة التالية:

- 1- ما هي الحدود الفاصلة بين الوصاية الإدارية والهيمنة المركزية على المؤسسات العامة؟
- 2- ما مدى إنسجام النصوص القانونية التي تتناول الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة (وخاصة المرسوم 4517/1972)، والممارسات الفعلية مع مبادئ اللامركزية الإدارية في لبنان؟
- 3- كيف يمكن تحقيق إستقلالية مؤسسات عامة تستمد تمويلها من الدولة وتستعين بها لسد عجز ميزانيتها؟
- 4- ما هي الآليات والمقترحات الكفيلة بضبط العلاقة بين السلطة المركزية والمؤسسات العامة بما يضمن الإلتزام بمبادئ اللامركزية الإدارية؟

رابعاً: فرضيات البحث.

1- تلتزم السلطة المركزية بمبادئ اللامركزية الإدارية عبر السماح للمؤسسات العامة بممارسة إستقلالية واسعة في اتخاذ القرارات الإدارية. بحيث تقوم السلطة المركزية بتطبيق مبادئ اللامركزية الإدارية بحذافيرها، وتمارس وصاية إدارية محدودة تهدف فقط إلى ضمان إلتزام المؤسسات العامة بالقوانين والسياسات الوطنية. وهذه الفرضية تفترض وجود بيئة قانونية وتشريعية واضحة تحدد حدود وصلاحيات السلطة المركزية والمؤسسات العامة وتضمن توازناً بين الرقابة والإستقلال.

2- اللامركزية الإدارية مفعلة ولكن بطريقة إنتقائية، حيث تتدخل السلطة المركزية في عمل المؤسسات العامة عندما ترى ضرورة لذلك. هذا التدخل الإنتقائي يمكن أن يؤثر على فعالية هذه المؤسسات في تقديم الخدمات، إذ يحد من قدرتها على إتخاذ قرارات مستقلة، ما يستتبع تأثير ذلك على الإستدامة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة، ما يساهم في تراجع الأداء الشامل لهذه المؤسسات.

3-إن هذه السلطة الرقابية التي خص بها المشرع السلطة المركزية مقابل السلطة اللامركزية تؤدي إلى إفراغ فكرة الإستقلال المالي والإداري من مضمونها وعرقلة وتقييد عمل المؤسسات العامة ,وكان هذه المؤسسات جزء من الاحصرية الموجودة في الدولة.وهذا يرجع إلى التناقضات والثغرات التي وضعها المشرع ,مما يسمح بتفسير مرن وغير متسق لهذه النصوص,ويمكن السلطة المركزية من تعزيز تدخلاتها على حساب إستقلالية المؤسسات العامة.

خامساً:منهجية البحث.

اعتمدنا في بحثنا بشكل أساسي على المنهج الوصفي الذي يقوم على جمع المعلومات والحقائق المرتبطة بالوصاية الممارسة على المؤسسات العامة ,وتحليلها ,وتفسيرها بشكل علمي منظم من أجل الوصول إلى إجابة واضحة على الإشكالية المطروحة.واعتمدت الدراسة في بعض المباحث والفقرات المنهج المقارن لمقارنة السلطة الرئاسية والسلطة التسلسلية ,ولدراسة أوجه الاختلاف بين أشكال الوصاية الممارسة على مختلف الأشخاص اللامركزيين.

سادساً:تقسيم البحث.

تأسيساً على ما تقدم سوف نجيب على إشكالية البحث من خلال تقسيم هذه الرسالة إلى فصلين,حيث سنتناول في الفصل الأول الإطار القانوني للوصاية الإدارية في لبنان لناحية مفهومها وارتباطها بالنظم اللامركزية إضافة إلى تمييزها عن السلطة التسلسلية التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه,ما يدفعنا إلى إستنتاج أن الوصاية الإدارية تتمتع بطابع خاص سنحدده إضافة إلى تبيان مظاهرها.أما الفصل الثاني فسيخصص لتقييم نظام الوصاية الإدارية في لبنان من خلال البحث في مدى هيمنة سلطة الوصاية على الهيئات اللامركزية,وأهم الأسباب التي تغذي هذه الهيمنة ,توصلاً لوضع مقترحات حلول تحد أو تقلل من هذه الهيمنة.وسننهي البحث في خاتمة تكون جواباً على الإشكالية المطروحة ,متضمنة إستنتاجات قد تؤكد بعض الفرضيات أو تدحضها.

الفصل الأول

الإطار القانوني للوصاية الإدارية في لبنان

بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة قانونية، فنية وإدارية لتوزيع الصلاحيات وإمكانيات الوظيفة الإدارية بين الهيئات الإدارية المركزية والهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك ضمن وحدة الدولة الدستورية، والسياسية والوطنية، وهو لا يشكل أسلوب تفتت لفكرة السيادة الوطنية والدستورية ولا تقسيم الدولة إلى كيانات ودويلات، من هنا كان حتماً وجود نظام الوصاية الإدارية الذي يمارس في حدود القانون.

وتكمن أهمية نظام الوصاية الإدارية في التأكيد على وحدة الدولة وضمان عدم تفككها، كشف الانحراف الإداري أي إستغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة، التحقق من تنفيذ أشخاص اللامركزية الخطط والسياسات العامة للدولة وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية في عملها، مراقبة المستخدمين وكذلك مراقبة أعمالهم من قبل الإدارة.

وفي ما يتعلق بمقتضيات المصلحة العامة فإنه أمر يعود تقديره للقيمين على المؤسسة العامة ولا يدخل منها في نطاق سلطة الوصاية إلا بما شرعته القوانين والأنظمة.⁽¹⁾

وهذا الدور المزدوج الذي تلعبه رقابة الوصاية، لجهة التوفيق بين إستقلال الهيئات اللامركزية والحفاظ بالمقابل على ارتباطها بالدولة، صبغها بطابع خاص وإستثنائي جعلها متميزة عن غيرها من الرقابات.

فلا إدارة رشيدة دون نظام رقابة فعال⁽²⁾ والإدارة الرشيدة تفرض إذاً وصاية حازمة وعامة ودقيقة.

والوصاية نوعان: الوصاية الإدارية والوصاية القضائية. الوصاية القضائية تمارس من قبل المحاكم في حين أن الوصاية الإدارية تمارسها الإدارة المركزية. فبريطانيا مثلاً اعتمدت الوصاية القضائية. لذلك تتمتع الهيئات

(1) مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 57 تاريخ 1992/12/28 ص.4، مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

(2) Michaël Poyet, le contrôle de l'entreprise publique, essai sur le cas français, Université Jean monnet-Saint Etienne, faculté de droit, droit public 10 mai 2001 p.8

اللامركزية في ظل النظام الإنكليزي بسلطة كبيرة ضمن نطاق صلاحياتها تمارسها تحت رقابة البرلمان والقضاء أساساً مع رقابة محدودة جداً للحكومة المركزية.

في حين أن فرنسا اعتمدت أسلوب الوصاية الإدارية، إلا أن ممارستها له شكلت محل إنتقاد من جانب الفقه الذي وصفه بالمعقد، من هنا إن تطور الدولة سمح بالتخلي تدريجياً عن نظام الوصاية الإدارية وقانون 2 آذار 1982 كرس فكرة التطبيق التلقائي للقرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات اللامركزية دون الحاجة للتصديق أو أي معاملة أخرى، فسلطة الوصاية لم تعد تملك سوى سلطة الطعن اللاحق لدى القضاء الإداري. إذ أصبحت قرارات الهيئات المنتخبة نافذة بحد ذاتها، فأصبحت السلطة المركزية وممثليها على قدم المساواة مع المواطن العادي في مواجهة الهيئات المنتخبة، بحيث يجب عليهم مراجعة القضاء للطعن بأعمال السلطة الإدارية⁽¹⁾. وهكذا حلت الوصاية القضائية مكان الوصاية الإدارية في فرنسا بالنسبة للهيئات المحلية، وأضحت الرقابة تنحصر بمشروعية القرارات بعد أن كانت تشمل أيضاً ملاءمتها⁽²⁾. ولا تزال الرقابة على الجماعات المحلية، حتى الآن، رقابة قضائية، رغم القوانين اللاحقة منها قانون اللامركزية الثاني 2003 وقانون NOTRe الصادر في 7/8/2015.

والوصاية الإدارية تشكل بدورها مفهوم غامض فقد أهمل المشرع تعريفه وتبيان عناصره، فقد اكتفى المرسوم 1972/4517 الذي يشكل النظام العام للمؤسسات العامة بربطها حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها.

سنعالج هذا الفصل في بحثين:

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة.

(1) محيي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007 ص. 31

(2) Michel Degoffe, 1982-2022: quarante ans de décentralisation en France, Titre 5, octobre 2022
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/1982-2022-quarante-ans-de-decentralisation-en-france> تاريخ الدخول 2024/5/13

المبحث الأول

مفهوم الوصاية الإدارية

اعتمد المشرع اللبناني ,على غرار عدد من التشريعات الأخرى,عبارة الوصاية الإدارية tutelle administrative بدلاً من الرقابة الإدارية Le contrôle administrative, علماً أن دستور فرنسا الذي صدر عام 1946 استبدل عبارة رقابة إدارية محل عبارة وصاية إدارية وكذلك جاء دستور عام 1958 يؤكد الإتجاه الذي سار عليه دستور 1946 .

واعتبر البعض أن عبارة الرقابة الإدارية هي أقرب إلى أداء المعنى المقصود⁽¹⁾, لأن المعروف أن الوصاية تطلق على نظام الحماية الذي يفرضه القانون لمصلحة ناقص وعديم الأهلية.في حين أن البعض الآخر لم يمانع إطلاق هذه التسمية على اعتبار أنه لا قلق من أن يصار إلى الخلط بين المصطلحين لأن الفرق شاسع بين الفكرتين,حيث الوصاية في القانون المدني تفترض حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية ,أما بالنسبة للوصاية الإدارية فلا يرتبط الأمر بنقص أهلية الهيئات اللامركزية لأنها كاملة الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية على خلاف ناقصي الأهلية في القانون الخاص.كذلك إن الهدف من الوصاية حماية القاصر في شخصه أو في ماله ,ويكون الغرض من فرض الوصاية الإدارية هو حماية المصلحة العامة من إهمال الهيئات اللامركزية عن مباشرتها لتصرفاتها.وكذلك إن مصطلح الوصاية يستخدم على الصعيد الدولي عندما كانت منظمة الأمم المتحدة تضع إقليم دولة ما تحت إدارة وتصرف إحدى الدول العظمى ,فتكون عندها الدول تحت وصاية هذه الأخيرة.

عرف Jean-Marie Pointier الوصاية الإدارية بأنها:آلية رقابة تمارسها الدولة على الجماعات المحلية أو المؤسسات العامة,وتهدف إلى ضمان قانونية أعمالها دون المساس باستقلاليتها.

«La tutelle administrative est un mécanisme de contrôle exercé par l'état sur les collectivités territoriales ou les établissements publics ,visant à assurer la légalité de leurs actes sans pour autant porter atteinte à leur autonomie.»²

(1) محمود عبد المجيد المغربي,المدخل إلى القانون الإداري الخاص:النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان ,دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتihad ,الجزء 2 ,المؤسسة الحديثة للكتاب ,طرابلس ,1984 ص.158.

² Jean-Marie Pointier,Droit administratif,4e édition,presse universitaire de France,2012p.297.

كما أن الفقيه الفرنسي Maurice Hauriou عرف الوصاية الإدارية بأنها سلطة قانونية تمارسها الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية تهدف إلى ضمان إحترام القوانين والتأكد من حسن سير هذه الهيئات ,دون أن تمس باستقلالها الذاتي في إدارة شؤونها.¹

أما الفقه العربي اعتبر أن الوصاية الإدارية تعني أن تمارس الهيئات المحلية صلاحياتها تحت إشراف ووصاية أجهزة الدولة المركزية.⁽²⁾

وبالإستناد إلى مجمل هذه التعاريف يمكننا أن نعرف رقابة الوصاية بالرقابة القانونية المشروطة التي تمارسها الإدارة المركزية بصورة إستثنائية ومحدودة , بواسطة موظفيها , على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية لمنع التعسف في استعمال الحق وتجاوز القانون تحقيقاً للمصلحة العامة وحفاظاً على وحدة الدولة.

سنعالج هذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول:إرتباط سلطة الوصاية الإدارية بالنظم اللامركزية.

المطلب الثاني:الطابع الخاص للوصاية الإدارية.

المطلب الأول:إرتباط سلطة الوصاية الإدارية بالنظم اللامركزية

اتخذت الدولة الحديثة الموحدة أسلوبين للتنظيم الإداري:المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية .ويقصد بالمركزية الإدارية تركز السلطة الإدارية والوظائف المناطة بها في عاصمة الدولة ,أي تركيز الوظيفة الإدارية للدولة في يد السلطة المركزية⁽³⁾,ولكن ما يخلفه هذا الأسلوب من البطء الشديد والتراخي في العمل الإداري وخاصة في إنجاز المعاملات وإصدار القرارات الإدارية إضافة إلى إغراق الرئيس الإداري بأعباء ضخمة من العمل ,ونتيجة عدم ملاءمة بعض المرافق ذات الطبيعة الفنية مع نظام المركزية الإدارية,كل هذا دفع إلى اعتماد نظام

¹ Maurice Hauriou,La gestion administrative:étude théorique de droit administrative ,Dalloz,2013p.43.

(2) حسين عبيد وصالح طليس , القانون الدستوري العام (المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة) , دار المنهل اللبناني 2016 ص.98.

(3) القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان حسين عبيد "إشكالية التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة" , دار المنهل اللبناني,الطبعة الأولى 2019 ص.93.

اللامركزية الإدارية بصورتيه: الإقليمية والفنية. وهذا النظام يقوم على إعادة توزيع وظائف الدولة، باستثناء الأمن والدفاع والخارجية، بينها وبين أشخاص اللامركزية الإقليمية والمرفقية.

وإن كانت المركزية واللامركزية يشكلان مظهران مختلفان ومتقابلان للأسلوب التي تتجه إليه الدولة في إدارة شؤونها العامة وفي ممارسة وظيفتها الإدارية، ولكن يجب أن نلاحظ أن اللامركزية لا يمكن أن تكون نظاماً مستقلاً بذاته وإنما ينشأ بجانب المركزية، فالمركزية تشكل ضمان للامركزية، فهي تصويبها نحو الطريق الصحيح.⁽¹⁾ فلا معنى للامركزية بغياب الدولة المركزية، وخلافاً لذلك فقد تكون المركزية النظام الوحيد المعتمد في الدولة.

أو تبعاً لذلك تشكل الرقابة على الهيئات اللامركزية أساس اللامركزية فلا يمكن الحديث عن اللامركزية دون البحث في الوصاية وأيضاً لا يمكن الحديث عن الوصاية دون وجود لامركزية، بعبارة أخرى هناك تلازم حتمي بين الإثنين. فالوصاية الإدارية تقوم على أساس التوفيق بين الإستقلال التي تتمتع به الهيئات اللامركزية وبين الوحدة التي تقوم عليها الدولة وتشكل مصدر قوتها.⁽²⁾

ورقابة الوصاية هي نتيجة الإعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية. فاستقلال هذه الهيئات ليس مطلقاً بل نسبياً ضمن الضوابط التي يفرضها إرتباط هذه الهيئات بالدولة وإنتمائها للقطاع العام وضرورة تنفيذها للسياسة العامة للدولة وعدم تعارض خططها وبرامج عملها والخطط الشاملة للدولة.⁽³⁾ فهذه الأخيرة هي التي أنشأت المؤسسة العامة لتكليفها بمهام محددة وبأسلوب مغاير عن أسلوب القطاع العام إضافة إلى أن أموال الأشخاص اللامركزية هي أموال عمومية يقتضي العمل على حفظها وضبط إنفاقها. ومن جوهر اللامركزية الإدارية إقامة نوع من التوافق والتلاؤم بين نقيضين هما: إستقلال الشخص المعنوي من جهة وضرورة رقابة السلطة المركزية من جهة أخرى. فاللامركزية توجد ضمن نطاق نظام قانوني معين يوفر الحد الأدنى من المركزية أي من وحدة السلطة التي هي ضمان لنظام اللامركزية ولوحدة الدولة.⁽⁴⁾

(1) محمد كامل ليل، نظرية المؤسسات العامة، منشورات جامعة بيروت العربية، دار الأحد، بيروت 1969-1970 ص. 41.

(2) محمود فهد أحمد الخريشه، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، المجلة العربية للإصدار العلمي، العدد 46 تاريخ 2

آب 2022 ص. 536

(3) رجاء شريف، رقابة وزارة المالية على المؤسسة العامة، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، 2009 ص. 16.

(4) ميساء شور وغادي مقلد، النظام القانوني للبلديات في لبنان، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، 2019 ص. 21.

الفرع الأول: مقومات اللامركزية .

يكاد كل الفقه والإجتihad يجمع على تعريف اللامركزية الإدارية la décentralisation administrative بأنها توزيع لوظائف الدولة الإدارية بينها وبين أشخاص آخرين من القانون العام مرفقيين أو إقليميين، يباشرون مهامهم تحت إشراف أو رقابة أو وصاية السلطة المركزية.¹ واللامركزية تختلف تماماً عن عدم التركيز الإداري أو ما يعرف باللاحصرية التي تشكل تنظيم إداري للسلطة المركزية تقوم من خلالها بإنشاء مراكز لها في المناطق لتسهيل أمور المواطنين الإدارية⁽²⁾ كإنشاء مركز إقليمي للسجل العدلي أو مراكز المالية الموجودة في المحافظات والتي تتبع مباشرة السلطة المركزية الموجودة في العاصمة والتي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا حتى بالإستقلال المالي أو الإداري وفي اللاحصرية توزيع السلطة يجري بين أعضاء سلطة إدارية واحدة داخل الشخص المعنوي نفسه في حين أن اللامركزية تشترط تعدد الأشخاص المعنوية وتخصص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة أي أن نظام اللامركزية أعم وأشمل من نظام عدم التركيز الإداري.

أ- أركان اللامركزية الإدارية:

تقوم اللامركزية الإدارية على أسس عامة وخاصة ومهمة تتعلق بوجود حاجات محلية أو تخصصية وتكوين هيئات وأجهزة تشبع هذه الحاجات مع إحتفاظ السلطة المركزية بالرقابة على هذه الهيئات:

1- الإعتراف بوجود مصالح معينة متميزة عن المصالح القومية:

أي الإعتراف والإقرار من قبل المشرع بوجود مصالح متميزة لا تتعارض مع المصالح الوطنية إلا أنها تتطلب أساليب مختلفة في معالجتها.⁽³⁾ هذه المصالح قد تكون محلية أو تخصصية (وظيفية)، من الأفضل أن تباشرها هيئات لامركزية، فتترك لها تبعاً لعوامل عديدة منها حسن الأداء لتحقيق النتائج المرجوة، وترك فسحة من حرية العمل لتلك الهيئات، والتخفيف عن كاهل المواطن والدولة في الوقت نفسه. فعلى سبيل المثال، إن شؤون ومرافق التعليم العالي والمياه والكهرباء والإستثمارات، ليست بمصالح قومية، بل إنها مساحات متخصصة من الأفضل

¹ يوسف سعد الله الخوري، مجموعة القانون الإداري، الجزء الخامس، الكتاب الأول: الوظيفة العامة في التشريع والإجتihad، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2004، ص. 64.

⁽²⁾ رشا أبو حيدر، اللامركزية الإدارية وأثرها على النظام اللبناني، المدن (جريدة إلكترونية مستقلة) الأحد 2024/2/11

www.almodon.com تاريخ الدخول 2024/7/13

⁽³⁾ غادي مقلد وميساء شور، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى 2019 ص. 51.

أن يوكل بها أهلها. أما الشؤون الخارجية والدفاعية والقضائية والتشريعية, فإنها على العكس, أمور وطنية وقومية لا يمكن تركها تتجزأ وتتوغل في الوطن الواحد.⁽¹⁾

2-قيام أجهزة تدار بواسطتها هذه المصالح:

لا بد من إنشاء أجهزة أو مؤسسات أو هيئات تتولى الإشراف على هذه المصالح.وقد تخرج تلك الأجهزة إلى حيز الوجود بعد صدور صك الإنشاء, عبر الإنتخاب (كالبلديات) أو التعيين (كالمؤسسات العامة).

3-خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية:

في الواقع إن الإستقلال الذاتي الذي يمنحه القانون للمؤسسات العامة والبلديات هو غير كامل, إذ يحد منه تدخل الدولة بممارسة عدد من الرقابات. وهذه الرقابات لا تطيح باللامركزية بل على العكس تشكل ضماناً لحسن تطبيقها. فمن جوهر اللامركزية إقامة نوع من التوافق والتلاؤم بين نقيضين هما: إستقلال الشخص المعنوي اللامركزي من جهة وضرورة رقابة السلطة المركزية عليه من جهة أخرى.⁽²⁾

ومن هذه الرقابات نذكر رقابة وزارة المالية التي تخضع لها جميع المؤسسات العامة وهناك رقابة ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي ورقابة مجلس الخدمة المدنية إضافة إلى الرقابة القضائية.

وتبقى رقابة سلطة الوصاية من أهم أنواع الرقابات لأنها تتضمن رقابة على الأشخاص وأخرى على الأعمال وويتناوب على ممارستها: مجلس الوزراء-الوزير المختص -المحافظ-القائمقام.

فالإستقلال الذي تفرضه اللامركزية الإدارية يجد حدوده في فكرة الوصاية الإدارية.

ولهذه الرقابة قواعد لا بد من إحترامها:

i-تحديد معيار الرقابة

ii-الأخذ بمبدأ وحدة سلطة الرقابة

(1) حسن الشامي, "هل ينسجم التنظيم الإداري للمؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية؟", الجامعة الإسلامية, كلية الحقوق, 2004-2005 ص.6

(2) غادي مقلد وميساء شور, مبادئ القانون الإداري العام, منشورات زين الحقوقية, الطبعة الأولى 2019 ص.52.

iii-تحديد وسائل الرقابة المتاحة بموجب القوانين والأنظمة منعاً من اللجوء إلى وسائل قانونية مقنعة .وهذه الوسائل قد تكون وقائية كأخذ العلم،الترخيص والتصريح أو علاجية كالإلغاء والحلول . ومظاهر الوصاية الإدارية سندرسها بالتفصيل في الفصل الثاني.

ب-وسائل تحقيق اللامركزية:

تتحقق اللامركزية بتوافر عدة وسائل.هذه الوسائل عددها قانون البلديات (المرسوم رقم 118 سنة 1977) في إطار تعريفه للبلدية ,إذ اعتبر أنها تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون.وكررها النظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم 4517/1972) الذي عرف المؤسسة العامة بأنها تلك التي تتولى مرفق عام وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.والاستقلال المالي والإداري ليسا سوى نتيجة للشخصية المعنوية ,ولا يمكن اعتبارهما ركنين أو وسيلتين مختلفتين عنها.

1-الشخصية المعنوية:

هي منح هيئة ما كيان قانوني ,فتؤلف هذه الهيئة شخص قانوني واحد له وجوده القانوني أي يتمتع بأهلية إكتساب الحقوق وتحمل الموجبات بعيداً عن تدخل أي شخص آخر .فيصبح هذا الشخص له إسم-موطن, وهو عادة المقر أو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارته الرئيسي -نائب يعبر عن إرادته-القدرة على قبول الهبات والتبرعات...

الشخصية المعنوية هي التي تمنح للجماعة الإستمرار⁽¹⁾ ,بحيث يستمر الشخص المعنوي رغم تبدل وتجدد الأعضاء والقيومون عليه.والقرارات الصادرة عن الشخص المعنوي تنسب له وليس للأعضاء المكونين له.

واللامركزية الإدارية لا يمكن أن تتم إلا في ظل الإعتراف بالشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية والمرفقية ,وإلا فنكون إزاء عدم تركيز إداري لصالح وحدات وأجهزة تابعة للحكومة المركزية.⁽²⁾

أثير جدل فقهي حول طريقة كسب الشخصية المعنوية,فالبعض اعتبر أن تكوينها يحتاج إلى تدخل المشرع من خلال نص تشريعي تظهر من خلاله إلى حيز الوجود,في حين أن البعض الآخر اعتبر أنها تنشأ بمجرد

(1) Association Henri capitant des amis de la culture juridique française,la personnalité morale,éditions Dalloz,2010p.70.

(2) فوزت فرحات ,القانون الإداري العام ,الجزء الأول ,القسم الأول ,النشاط الإداري , الطبعة الثالثة ,2017 دون ذكر دار النشر ص.60.

نشأة الشخص واقعياً، وهذا ما أخذت به محكمة التمييز الفرنسية التي اعتبرت أن الشخصية المعنوية تمنح لكل مجموعة أصبح لديها القدرة على التعبير عن إرادتها الجماعية بهدف الدفاع عن مصالح واضحة.⁽¹⁾

وبرأينا فبههدف تحديد أسلوب إنشاء واكتساب الشخصية المعنوية من قبل الجماعات لا بد من تصنيف الأشخاص المعنوية. والأشخاص المعنوية العامة هي ثلاثة فقط لا غير: الدولة-البلديات-المؤسسات العامة. الدولة تنشأ بتوافر واكتمال عناصرها: أرض، شعب والهيئة الحاكمة صاحبة السلطة. والسلطة مصدرها الشعب نشأت نتيجة عقد تخلق فيه الشعب عن بعض أو كل حقوقه لمصلحة السلطة الحاكمة مقابل حمايته وصون ما تبقى من حقوقه وفقاً لنظرية العقد الاجتماعي. فالدولة ظاهرة إرادية قامت نتيجة إتفاق حر واختياري بين مجموعة من الناس. ويكون للنص الدستوري دور إعلاني وتنظيمي، فهو يعلن نشأة الدولة ويحدد نطاقها ويوزع الصلاحيات والإختصاصات بين السلطات .

أما البلدية وبعد أن كانت تنشأ بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 118/1977 بواسطة قرار صادر عن وزير الداخلية يحدد فيه إسم البلدية ومركزها ونطاقها، أصبح قرار إنشاؤها حكمي بعد إلغاء المواد 4 و5 من المرسوم 118 من قبل القانون التعديلي رقم 665 تاريخ 29/12/1997، فأصبح دور وزير الداخلية والبلديات يقتصر على إعلان الإنشاء وتحديد إسم البلدية ونطاقها ومركزها.⁽²⁾

وبالنسبة للمؤسسة العامة، فهي خلافاً للدولة والبلديات لا تنشأ حكماً بل تحتاج أداة لإنشائها، وبعد أن كانت تحتاج لقانون صادر عن مجلس النواب لإنشائها، سهل النظام العام للمؤسسات العامة عملية إنشائها، فباتت تنشأ وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، إلا أن المجلس الدستوري قد قضى بأن أداة إنشاء المؤسسات العامة هي القانون لتوجب الإنفاق من الخزينة.⁽³⁾

وعلى الرغم من تمتع كل من هؤلاء بشخصية معنوية متيانية ومستقلة عن شخصية الآخر ولكن لا يمكن الفصل فيما بينهم إذ يبقى التعاون واجباً لأن هدفهم موحد وهو تحقيق المصلحة العامة وحماية الأموال العمومية وحسن توظيفها. وتبقى الدولة في قمة أشخاص القانون العام والخاص على حد سواء فهي تبسط سلطتها على

⁽¹⁾ Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, la personnalité morale, éditions Dalloz, 2010 p. 70.

⁽²⁾ ميساء شور وغادي مقلد، النظام القانوني للبلديات في لبنان، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، 2019 ص. 68.

⁽³⁾ المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 1/2001 تاريخ 10/5/2001 (المستدعون حسين الحسيني وغيرهم)، موقع المجلس الدستوري، <https://www.cc.gov.lb> تاريخ الدخول 2024/3/5 .

كامل الإقليم وكل الشخصيات المعنوية الأخرى تتبع وتتفرع عنها من هنا أتت فكرة رقابة الوصاية كنتيجة الإعراف لهؤلاء الهيئات بالشخصية المعنوية.

2- الإستقلال المالي والإداري:

وهما ميزتان أساسيتان تتفرعان عن الشخصية المعنوية. ويشكل الإستقلال في الإدارة الركن الأساسي في تأمين إستقلالية الهيئات الإدارية اللامركزية في مباشرة وظائفها ,إنه حجر الزاوية لا بل المعيار الرئيسي لوجود اللامركزية والتي لا يرتفع بنيانها إلا إذا كان إستقلال مجالسها مؤمناً ومضموناً بصورة عملية.⁽¹⁾ أفتمتع الهيئات اللامركزية, سواء كانت مرفقية أو إقليمية , بالإستقلال الإداري العضوي عن الإدارة المركزية للدولة بحيث يعبر جهازها الإداري عن إرادة مستقلة عن إرادة السلطة المركزية. فيقصد بالإستقلال الإداري وضع نظاماً داخلياً للمؤسسة العامة وملاكاً لموظفيها أي إستقلال أجهزتها عن أجهزة الدولة, وخضوع هذه الأجهزة للأنظمة الخاصة بها والتي قد تختلف عن الأنظمة المعتمدة في الإدارة المركزية , حيث يظهر الاختلاف جلياً في المؤسسات العامة الصناعية والتجارية التي تخضع لأنظمة خاصة.

اعتبر ديوان المحاسبة في هذا السياق أن الوزير يعتبر الرئيس المباشر لجميع موظفي إدارته غير أن ذلك لا يصح بالنسبة للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلال المالي والإداري.⁽²⁾

وهذا الإستقلال لا يعني قطع كل علاقة مع الدولة , بل يبقى لهذه الأخيرة دور فيما يتعلق بالجهاز الإداري لناحية الرقابة على الأشخاص المكونة لهذا الجهاز كما سنرى لاحقاً.

أما لناحية الإستقلال المالي فيتمتع الشخص العام اللامركزي بالشخصية المعنوية المستقلة عن الدولة , وينتج عن ذلك إستقلال مالي لهذا الشخص , بحيث تكون له ميزانية خاصة به مستقلة عن محاسبة وميزانية الدولة⁽³⁾ وأن ينفق ويمول مشاريعه من خلالها ويستملك ويشترى ولا يصوت المجلس النيابي على هذه الموازنة بل

(1) فوزت فرحات, القانون الإداري العام, الجزء الأول, القسم الأول: النشاط الإداري,, الطبعة الثالثة, دون ذكر دار النشر, 2017 ص. 62.

(2) اديوان المحاسبة, لبنان, رأي إستشاري رقم 202/1971, الإجتهاادات والآراء الإستشارية, موقع ديوان المحاسبة في لبنان, www.coa.gov.lb تاريخ الدخول 6/5/2024

(3) فوزي عطوي, المالية العامة, النظم الضريبية وموازنة الدولة, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, 2003 ص. 351.

السلطة التقريرية في المؤسسة العامة. فالإستقلال المالي يعني وجود سلطة مشترعة لدى المؤسسة العامة أو البلدية يكون لها حق إقرار كل نفقاتها وواراداتها .

حددت الأنظمة النافذة الأصول التي يقتضي إتباعها لتنظيم وتصديق موازنات المؤسسات العامة ,بما يضمن إعتداد الطرق العلمية واحترام المبادئ المالية في إعداد الموازنة تمهيداً لعرضها على سلطة الوصاية ووزارة المالية لإقرارها.وأبرز هذه المبادئ نعدد :سنوية الموازنة والسنة المالية العائدة لها ,وحدة الموازنة,وبيان أنواع الإعتمادات التي يمكن لحظها,وطريقة فتحها ,والتفاصيل المتعلقة بالنفقات والإيرادات ...⁽¹⁾

والهدف من هذا التصديق هو في أن تتأكد وزارة المالية من أن موازنة المؤسسة العامة قد أعدت وفقاً للأصول العلمية والقواعد الإجرائية التي ترعى أصول تحضير الموازنة ,ووفقاً للقواعد والمبادئ المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المرعية لإجراء ,وأن تتأكد وزارة المالية أيضاً من أن موازنة المؤسسة العامة تعكس الحاجات الحقيقية للمؤسسة.

فاللامركزية المالية شرط أساسي للامركزية الإدارية وهي ركن من أركانها ولا تشكل فئة أخرى من اللامركزية ,فبغيا ب العائدات المالية تصبح اللامركزية من دون معنى,إذ لا تستطيع المؤسسات عندها أن تعمل بفعالية فتتحول إلى مجرد عبء على الحكومة المركزية في الموارد⁽²⁾

وهذا الإستقلال المالي والإداري هو ما يبرر تحمل الهيئات اللامركزية مسؤولية أعمالها.

ولا يكفي لقيام الشخصية المعنوية وجود بعض الملامح التي تدل عليها ,كالإستقلال المالي والإداري ,فاعتبرت بعض المصالح العامة التابعة لوزارات معينة من التقسيمات الإدارية للدولة لا يمكن منحها الشخصية المعنوية رغم تمتعها بقدر كبير من الإستقلال الإداري,وكذلك أيضاً أن الجهات الإستشارية الإدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم من النص على استقلالها الإداري.وما هو ملاحظ بالنسبة لهذا الموضوع أن الإجتهد ربط الإستدلال على الشخصية المعنوية بتوافر معيار التقرير والتصرف الذي بدونه لا وجود لها على الرغم من النص عليها صراحةً.⁽³⁾

(1) مادونا نصار, الرقابة المالية على المؤسسات العامة(الجامعة اللبنانية نموذجاً),كلية الحقوق والعلوم السياسية,الفرع الأول,الجامعة اللبنانية,2025 ص.45

(2) أنطونيوس أبو كسم ,اللامركزية الإدارية وبناء الدولة وليس الدويلات ,نداء الوطن,العدد 1323, 1 تموز 2019

(3) فوزت فرحات ,القانون الإداري العام ,الجزء الأول ,القسم الأول ,النشاط الإداري ,الطبعة الثالثة ,2017دون ذكر دار النشر ص.48.

3-حق التقاضي:

هذا الحق ينبثق أيضاً عن التمتع بالشخصية المعنوية، ويعني أن للشخص المعنوي العام الحق باللجوء إلى القضاء للمطالبة والدفاع عن حقوقه. ويكون له الحق بالطعن بكل قرار يمس حقوقه وصلاحيته المقررة في القانون. ويتقاضى الشخص العام بإسمه، وترفع المراجعة بوجهه، فلا يمكن إدخال الدولة في الدعوى إذا كانت هذه الأخيرة تختص فقط بالشخص المعنوي، عندها يتم إخراج الدولة من الدعوى وتصحيح الخصومة، على اعتبار أن الأشخاص اللامركزية هي أشخاص معنوية مستقلة عن شخصية الدولة.

والأمثلة على حالات تصحيح الخصومة كثيرة: فقد تم إخراج الدولة في المراجعة التي تتناول الطعن بقرار صادر عن مستشفى ظهر الباشق الحكومي، وحصر المحاكمة بهذه المستشفى دون الدولة ولو كانت هذه الأخيرة تشكل سلطة الوصاية على المستشفى.⁽¹⁾ وكذلك اعتبر مجلس شورى الدولة أن المركز التربوي للبحوث والإنماء يعتبر وفقاً لقانون إنشائه، مؤسسة عامة ذات شخصية معنوية تتمتع بالإستقلال المالي والإداري، وبما أن القرار المطعون فيه صادر عن هذا المكتب وإن الإجراء المطلوب إتخاذه من قبله ينحصر بالمركز المذكور، فإنه يقتضي بالتالي إخراج الدولة المستدعى بوجهها من المحاكمة.⁽²⁾

ج- صور اللامركزية:

اللامركزية الإدارية في تقسيمها تأخذ شكلين تنظيميين جرت الضرورة لتبني إحدهما حسب حاجة الدولة. فقد تعتمد السلطة المركزية الأساس الجغرافي أو المناطقي في التقسيم، وتسمى في هذه الحالة باللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية، وقد تستند إلى الأساس الموضوعي، فتعتمد اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

1- اللامركزية الإقليمية:

هي تفتتت السلطة الإدارية في الدولة على هيئات عامة إقليمية، بحيث يتمتع كل جزء أو إقليم إداري بالإستقلال في إدارة المرافق والحدود الإدارية ضمن الحدود الجغرافية المحددة له.⁽³⁾ ففي اللامركزية الإقليمية تقوم السلطة

(1) مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 2022/388 تاريخ 2022/4/7 (حافظ إبراهيم/الدولة اللبنانية)، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 584/2009-2008 تاريخ 15/7/2009، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(3) عبدالله محمد العلي، "اللامركزية الإدارية في سوريا الجديدة وتأثيرها على الأقليات" رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر 2 قسم تخطيط وإدارة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول 2018 ص.10.

المركزية بتقسيم الاختصاصات والسلطات بينها وبين الهيئات المستقلة اللامركزية، بحيث تتم تنفيذ أعمالها من خلال وحدات إدارية إقليمية، يرأسها هيئة مستقلة عن السلطة المركزية منتخبة من سكان الإقليم، داخل نطاقها الإقليمي وبالأطر المسموح لها في القانون، بحيث تحتفظ هذه العلاقة الإدارية بأولوية الإبقاء على الكيان السياسي والإداري الواحد للدولة.

2- اللامركزية المرفقية:

هي وحدة إدارية فنية متخصصة لتسيير مرفق عام ضمن النطاق الوطني أو المحلي، وتتمتع بشخصية معنوية وإستقلال مالي وإداري، وتخضع لإشراف ورقابة السلطة المركزية، وتتخذ في لبنان شكل المؤسسات العامة.

فلقد فرض إتساع وظائف الدولة وتعددتها وجود مرافق عامة ذات أهداف متنوعة (إنمائية- إقتصادية، تجارية، ثقافية...) ومن أجل أن تؤدي هذه المرافق الوظائف التي أوجدت من أجلها، اعتمدت بعض الدول أسلوب اللامركزية المرفقية، فأنشأت هيئات عامة منحها الشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، على أساس هذه الطريقة تساعد المرافق العامة على تحقيق الأهداف المطلوبة على أكمل وجه ومن دون تباطؤ، كونها تتخلص إلى حد ما من الروتين الإداري.⁽¹⁾

إذاً هي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة بواسطة هيئة عامة يمنحها القانون الشخصية المعنوية، وتكون مستقلة إدارياً ومالياً وفنياً عن السلطة الإدارية التي أنشأتها.

الفرع الثاني: التمييز بين سلطة الوصاية و السلطة التسلسلية .

تحتل الرقابة الإدارية أهمية كبرى في العملية الإدارية على مستوى المرفق العام. فالإدارة تهدف أساساً وبكل مكوناتها إلى تقديم الخدمة للمواطنين، ويأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم الخدمة بأسرع وقت وأقل كلفة وأكثر جودة وذلك بالقضاء على الكثير من الانحرافات التي تعرقل تحقيق مصالح المواطنين والحفاظ على الصالح العام.⁽²⁾

(1) علي ضاحي، صلاحيات المجلس البلدي بين النص والواقع "بلدية السكسكية نموذجاً"، تقرير حول أعمال التدريب في بلدية السكسكية في المدة الزمنية الواقعة 10 نيسان 2019 وحتى 9 تموز 2019، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019 ص. 40 وما يليها...

(2) بريش ريمة، "طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الدراسات الأفريقية عدد 38 يونيو 2015 ص. 387.

وإن الرقابة على أعمال الإدارة ومدى انطباق هذه الأعمال على أحكام القانون لا تأتي عن طريق القضاء فحسب بل تأتي عن طريق رقابة تمارسها الإدارة بذاتها.

ومن أهم أنواع الرقابات الإدارية التي تلعب دور بارز وفعال في هذا المجال نذكر سلطة الوصاية والسلطة التسلسلية .

يمكن تعريف السلطة التسلسلية بأنها، وفقاً للمبادئ العامة سلطة طبيعية⁽¹⁾، يباشرها الرئيس الإداري بصورة عفوية، دون نص قانوني صريح، تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم وفضلاً عن الحلول محلهم لتأمين حسن سير وانتظام العمل داخل الإدارة أو المؤسسة العامة .

وهذا التعريف الذي وضعناه يلخص بعض أوجه الاختلاف والتباين بين كل من سلطة الوصاية والسلطة التسلسلية . أما إذا أردنا تعداد بعض هذه الاختلافات فهي على التوالي :

أ-إن الهدف الأساسي من رقابة الوصاية هو التوفيق بين إستقلال الهيئات اللامركزية (الإقليمية والمرفقية) من جهة ،والإعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الإستقلال إلى فوضى وتفكيك أوصال الدولة إلى دويلات وكيانات صغيرة أي الحفاظ على وحدة الدولة بكل إداراتها ومؤسساتها العامة المتوجب عليها الإلتزام بسياسة الدولة العامة وإلتماس المصلحة العامة .والمصلحة العامة هذه هي محل إعتبار أساسي أيضاً في الرقابة التسلسلية ولكن هذه الرقابة تستهدف توجيه وتنظيم العمل الإداري ضمن الإدارة ذاتها .

ب-رقابة الوصاية هي حكر وميزة النظام اللامركزي ويخلو منها نظام المركزية الإدارية الذي يقوم على الرقابة التسلسلية⁽²⁾.

ج- سلطة الوصاية تمارس بين شخصيتين معنويتين مختلفتين ومستقلتين الواحدة عن الأخرى ،بحيث تمارس إحدى هاتين الشخصيتين سلطة عليا على الثانية ،في حين أن السلطة التسلسلية تمارس ضمن الشخص المعنوي العام نفسه.⁽³⁾

(1) مجلس شوري ،لبنان ،قرار رقم 2021/422-2022 تاريخ 2022/4/14(بلدية بسوس/الدولة-وزارة الداخلية والبلديات)،مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

(2) جورج سعد ،القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ،منشورات الحلبي الحقوقية ،الطبعة الأولى 2006 ،بيروت ص 27 .

(3) Charles Debbasch ,Institutions et droit administratifs ,tome 1 les structures administratives ,

السلطة التسلسلية تمارس فقط على أشخاص طبيعية وهم المرؤوسين فهي تقوم على أساس تدرج الوظائف بشكل هرمي وينتج عنه رابطة التبعية بين الموظفين ,هي علاقة رئيس بمرؤوس علماً أن سلطة الوصاية تمارس على أشخاص معنوية .

ج- الحرية والإستقلال يشكلان القاعدة الأساسية في رقابة الوصاية أما القاعدة العامة فهي التقيد بالنسبة للرقابة التسلسلية. ويتفرع عن هذه القواعد الأمور التالية :

1- رقابة الوصاية لا تفترض في حين أن الرقابة التسلسلية هي مفترضة. لا وصاية دون نص ولا وصاية أبعد من النص ,بينما تمارس السلطة الرئاسية دون نص ولا تستبعد إلا بموجبه⁽¹⁾ .

"Le pouvoir de contrôle ne se présume pas ,il ne s'exerce que dans les cas et sous les formes prevues par la loi" ⁽²⁾

2- سلطة الوصاية غير شاملة ,لا تشمل رقابتها سوى نشاطات الهيئات اللامركزية التي نص عليها القانون علماً أن الرقابة التسلسلية هي شاملة لكل أوجه نشاط المرؤوس .

3- إن حق إعطاء التوجيهات والتعليمات الممنوح للسلطة التسلسلية ,محجوب عن سلطة الوصاية ذلك لأن المسلم به علماً واجتهاداً أنه لا يحق لسلطة الوصاية إصدار الأوامر وتوجيه التعليمات لأن إستقلال هذه السلطات يتعارض مع هذا الأمر . ⁽³⁾

4- لا تستطيع سلطة الوصاية أن تحل نفسها محل الهيئات اللامركزية إلا إستثناء إذا نص القانون على ذلك وفي حدود حق الحلول الذي يقرره هذا الأخير .⁽⁴⁾

يحق للسلطة التسلسلية أن تحل مقرراتها محل مقررات المرؤوس .

Presses universitaires de France ,1991

(1) فوزت فرحات , القانون الإداري العام , الجزء الأول , القسم الأول , النشاط الإداري , الطبعة الثالثة , 2017 ص.63

(2) Georges Vedel, Delvolve ,droit administratif tome 2, presses universitaire de France, 1992 p. 390

(3) أسامة أحمد النعيمات , السلطة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة , كلية الحقوق الجامعة اللبنانية , الفرع الأول 1995 ص. 25 .

(4) مجلس شورى الدولة , لبنان , قرار رقم 2022-2021/470 تاريخ 2022/5/12 , مركز المعلوماتية القانونية

<https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

5- يعود للسلطة المركزية حق إما المصادقة أو رفض المصادقة على القرار المعروض عليه دون إدخال أي تعديل على محتواه، وإما القبول كلياً أو الرفض كلياً، إذ تبقى المبادرة للهيئات اللامركزية⁽¹⁾ صوناً لاستقلال هذه الهيئات، لأن حق التعديل يشكل إخلالاً لسلطة الوصاية محل السلطة الموصى عليها. بينما يعود للسلطة التسلسلية إدخال ما ترتئيه من تعديلات على القرارات .

6- لا يقيد التصديق الشخص المعنوي اللامركزي الذي يحتفظ بحرية العدول عن القرار حتى بعد حصوله على التصديق إذا اقتضت ذلك المصلحة العامة⁽²⁾ . في حين يتوجب على المرؤوس في السلطة التسلسلية تنفيذ كل ما يمليه عليه الرئيس من تعليمات وأوامر إلا إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة⁽³⁾ .

7- يتحمل الرئيس شخصياً مسؤولية الأوامر التي يوجهها للمرؤوس ولا تبعة تلحق بالمرؤوس عن هذه الأعمال حتى لو تضمنت هذه الأعمال مخالفة صريحة وواضحة للقانون عندما يلفت نظر رئيسه خطياً إليها ويؤكدها الرئيس مرة ثانية . ولكن على الموظف بعد تنفيذ تأكيد رئيسه أن يعلم رئيس مجلس الإدارة والتفتيش المركزي بذلك كما عليه أن يعلم ديوان المحاسبة والمراقب المالي إذا كانت المعاملة مالية أو يترتب عليها نتائج مالية⁽⁴⁾ . علماً أن الهيئات اللامركزية تبقى مسؤولة عن مقرراتها وأعمالها ولا تزول التبعة إلا في حالات إستثنائية سنعالجها لاحقاً.

8- بما أن الأعمال التحضيرية والتمهيدية والإعدادية والمراسلات والتدابير الداخلية الصرف والتوجيهات والتعليمات التي تصدر عن السلطة الرئاسية، على مختلف وحداتها الإدارية المترتبة والتي تتمتع بقوة إلزامية في مواجهة المرؤوسين وهم ملزمون بتنفيذها إلزاماً، تخرج من نطاق الأعمال الإدارية النهائية أي النافذة والضارة، وتبقى من قبيل الأعمال والإجراءات الداخلية التي تتخذها السلطة الإدارية في إطار تحضيرها للقرار النهائي، وبقصد تسيير عمل المرفق العادي، على نحو يكفل مقتضيات أداء الخدمة العامة، وهي لا تتمتع بقوة النفاذ ومقومات التنفيذ ولا تقبل الفصل بذاتها أو الطعن، وإنما الدفع غير المباشر في معرض الطعن في قرار

(1) أسامة أحمد النعيمات، السلطة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة، كلية الحقوق الجامعة اللبنانية، الفرع الأول 1995 ص.2

(2) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول، النشاط الإداري، الطبعة الثالثة، 2017 ص.63

(3) فاطمة سكيّنة، محاضرات في الرقابة المالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، الفرع الأول، سنة 2022

ص.5

(4) مجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم 2020/640-2021 تاريخ 2021/6/21 (م.ع./الدولة). مركز المعلوماتية القانونية

<http://legiliban.ul.edu.lb/AdvancedRulingSearch.aspx> تاريخ الدخول 2024/4/6 .

نهائي. وتكون المراجعة الموجهة ضد هذه الأعمال التحضيرية، أي غير النهائية المجردة من طابع النفاذ والفصل غير مقبول. ويختلف الأمر في حالات خاصة فيما لو كان العمل التحضيري والتمهيدي مشوباً بعيب خاص إعتراه مباشرة، فيولد آنذاك عملاً منفصلاً وقابلاً للطعن بطريق الدعوى المباشرة كصدوره بما يعتريه من عيوب النظام العام، عن سلطة غير مختصة وعن مرجع لا يملك صلاحية إصداره، أو إتخاذه خارج فكرة نطاق تطبيق القانون المتعلقة بالنظام العام أو رتب موجبات معينة وفرض شروطاً جديدة، وتضمن فروضاً مولدة وضعية قانونية وفرض شروط قانونية وقيوداً زجرية وإجراءات تنفيذية، فيصبح من شأنه نزع طبيعة القرار التمهيدي غير النافذ عنها ويؤدي إلى اعتباره عملاً منفصلاً عن الأعمال التحضيرية، فيكتسب آنذاك صفة القرار الإداري النافذ والضار المولد مباشرة مفاعيل قانونية.⁽¹⁾

علماً أن القرار الصادر عن الهيئات اللامركزية يشكل بحد ذاته قرار إداري نافذ يقبل الطعن أمام القضاء والأمر عينه ينطبق على قرار التصديق أو الإلغاء الصادر عن سلطة الوصاية الذي يعتبر قرار منفصلاً عن القرار اللامركزي وقابلاً للطعن بصورة مستقلة عنه.

9- يبقى الولوج أمام القضاء الإداري متاح أمام الشخص اللامركزي للطعن في قرارات سلطة الوصاية عند تجاوزها حدود الوصاية الإدارية، بينما لا يملك المرؤوس في النظام المركزي مثل هذا الحق إلا في ما ذكرناه أعلاه.⁽²⁾

10- لا تمارس رقابة الوصاية كرقابة ملاءمة بل رقابة قانونية، تنتظر فقط في قانونية القرار وليس ملاءمته حرصاً على استقلال الهيئات اللامركزية في حين أن الرقابة التسلسلية هي رقابة شاملة لكل جوانب القرار أو العمل الإداري.

11- للرئيس أن يفوض إختصاصاته إلى المرؤوس أي أن ينقل جزء من إختصاصه بمسألة أو مسائل إدارية معينة وبصورة مؤقتة إلى مرؤوسيه، ويبقى الرئيس مسؤولاً أمام الغير عن الأعمال التي فوضها. وتقويض الإختصاص هذا غير موجود في رقابة الوصاية وإن كان لسلطة الوصاية حق الحلول.

إذاً عند عقد المقارنة بين هاتين الرقابتين نجد أوجه اختلافات عديدة شكلت طابع خاص إكتسبته رقابة الوصاية.

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم 2020-2019/338 تاريخ 2020/2/4 ص.5-6، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

(2) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول، النشاط الإداري، الطبعة الثالثة 2017 ص.64.

المطلب الثاني: الطابع الخاص للوصاية الإدارية .

يظهر الطابع الخاص لسلطة الوصاية من خلال الدور الذي تلعبه في التوفيق بين إستقلال وتبعية المؤسسة العامة، أي في وضع الحد الفاصل بين هذين النقيضين. فهذه الرقابة تحرص على منع الإطاحة باستقلالية المؤسسة العامة والتدخل المفرط الذي قد يصل إلى الحد الذي يجعل منها بأسلوب غير مباشر إدارة عامة.⁽¹⁾

من هنا كان لا بد من وضع حد للممارسات العشوائية لسلطة الوصاية، تجنباً للتدخل المفرط في الشؤون الداخلية للمؤسسة العامة، لأن ذلك قد يؤدي إلى إفراغ المؤسسة العامة من غايتها ومن علة وجودها . لذلك تتميز رقابة الوصاية بالطابع الإستثنائي الذي أكد عليه الإجتهد، إذ حصرنا العمل الرقابي لسلطة الوصاية ضمن إطار ضيق .

وبدورها هذه الرقابة تتفاوت حدتها باختلاف الأشخاص الخاضعة لها أكانت بلديات، مؤسسات عامة ... وحتى بالنسبة للمؤسسات العامة ذاتها، فتختلف درجة الرقابة بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الإستثمارية (الإقتصادية والتجارية).

الفرع الأول : الطابع الإستثنائي للوصاية الإدارية .

إضافة إلى كون رقابة الوصاية رقابة إدارية تمارسها السلطات الإدارية وهي تحدث بصورة قرارات إدارية تصدر إما بصورة تلقائية من جانب جهة الوصاية أو بناء على طلب ذوي الشأن⁽²⁾، فلرقابة الوصاية حدود لا يجوز تخطيها. هي ليست مطلقة بل مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ إستقلال الهيئات اللامركزية، بحيث لا يجوز للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود رقابتها .

فإن سلطة الوصاية هي سلطة قانونية إستثنائية لا تمارس بدون نص قانوني صريح وهي مشروطة في حدود يعينها القانون على وجه الحصر.⁽³⁾

(1) رجاء شريف، رقابة وزارة المالية على المؤسسات العامة، المنشورات الحقوقية صادر، دون ذكر تاريخ النشر ص.16
(2) حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، المركز الإقليمي للدراسات والأبحاث، المكتبة الإدارية، بيروت، 1983 ص. 114.

(3) مجلس شوري الدولة، لبنان، قرار رقم 2021/422 - 2022 بلدية بسوس/الدولة-وزارة الداخلية والبلديات تاريخ 2022/4/14، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

فالرقابة الإستثنائية تفرض أن يكون للوصاية الإدارية طابعاً إستثنائياً.

الصفة الإستثنائية للوصاية الإدارية يعني أنه لا يمكن إفتراض الوصاية عكس ما هو الحال بالنسبة للرقابة التسلسلية ويتفرع عن هذه القاعدة الأحكام التالية:

أ- لا وصاية دون نص ولا وصاية أبعد من النص ,كما لا عقوبة دون نص على الصعيد الجزائي فكذا لا وصاية دون نص, فهي لا تمارس إلا في حال وجود نص يقررها صراحة ودون تجاوز الحدود والوسائل التي قرررها القانون ,صوناً لاستقلال المؤسسة العامة.⁽¹⁾

ومثال على ذلك إن لم يعطي القانون السلطة المركزية وصاية الإلغاء بالنسبة لعمل معين ,فإنها لا تمتلك وبأي حال من الأحوال حق الإلغاء ,وإن كان لهذه السلطة أن تلجأ إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل اللامركزي المعيب.⁽²⁾

وكذلك إن اشتراط القانون ضرورة الحصول على تصديق السلطات الإدارية المركزية الوصية على أعمال محددة لا يعني أنه منحها حق الحلول محل السلطات اللامركزية الإدارية ,أي لا يجوز للسلطات المركزية أن تدخل تعديلات أو تحويلات على قرارات الهيئات اللامركزية ,فإما المصادقة أي القبول الكلي أو الرفض الكلي.

وعليه فإن وجد النص فيطبق بمعناه الضيق على وجه الحصر ,وذلك يقتضي عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الوصاية الإدارية. وبالتالي تكون المقررات التي تتخذها المؤسسة العامة في المواضيع التي حددها النص خاضعة لرقابة سلطة الوصاية دون سواها ,وفي ما عدا ذلك تملك المؤسسة العامة الأهلية الكاملة لاتخاذ المقررات .

ب- إذا نص القانون على تخويل جهة الوصاية الإدارية سلطة إتخاذ إجراء وصائي معين ,فإنه لا يجوز

⁽³⁾ للسلطة الوصائية أن تستعمل إجراءً وصائياً آخر بدلاً من الإجراء المسموح به قانوناً.

(1) زياد بارود, اللامركزية الإدارية في لبنان: بين تحديات الإقرار وآليات التطبيق ,قراءة نقدية في الواقع والمأمول, صفحة زياد بارود, <https://www.ziyadbarou.com> الإثنتين ,نوفمبر 2007, 26.

(2) Marie Christine Rouault ,droit administratif, 4eme edition ,Guaulino éditeur, Paris 2007 p.98

(3) خالد قباني, اللامركزية الإدارية ومسألة تطبيقها في لبنان ,الجامعة اللبنانية ,كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية, الفرع الأول ,بيروت 1979 ص. 28 منقول عن إبتسام عميور :نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ,رسالة ماجستير في القانون العام ,جامعة قسطنطينية 2013 ص. 63

ج-رقابة الوصاية هي رقابة قانونية وليست ملائمة ,ولكن السلطة الإستثنائية التي تمنحها بعض النصوص لبعض السلطات الإدارية لا تعني الإعتباطية وإنما حق السلطة في تقدير ملائمة إتخاذ قرار أو عدم إتخاذه في نطاق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وفي حدود المبادئ القانونية العامة والغاية التي قصدها المشتري.إن ممارسة السلطة الإدارية لسلطتها الإستثنائية تخضع لرقابة مجلس شورى الدولة الذي له أن يثبت من شروط صحتها وأن يبطل منها عند الإقتضاء كل ما يشوبه تجاوز لحد السلطة .⁽¹⁾

الفرع الثاني:تفاوت دور سلطة الوصاية وفق الهيئات والمؤسسات الخاضعة للرقابة .

من المتفق عليه فقهاً واجتهاداً ,خضوع جميع أشخاص اللامركزية مهما كانت طبيعتها لنظام الوصاية الإدارية ,سواء كانت كانت هذه الهيئات اللامركزية تعتمد أسلوب الانتخاب في إختيار أعضائها ورؤسائها(أشخاص اللامركزية الإقليمية:البلديات), أو تلك التي تشكل أسلوب لامركزي فني في إدارة المرافق العامة (أشخاص اللامركزية المرفقية:المؤسسات العامة) ,مع العلم أن رقابة سلطة الوصاية باتت تشمل أيضا المؤسسات ذات النفع العام . والرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية والوحدات المرفقية ضرورية لضمان وحدة التطور والتسيير .⁽²⁾

والملاحظ أن رقابة الوصاية ليست على درجة واحدة من القوة , فهي تختلف باختلاف طبيعة الأشخاص اللامركزية الخاضعة لها ,وحتى بالنسبة للشخص اللامركزي نفسه (المؤسسة العامة) تختلف باختلاف نوعه,إذا كان مؤسسة عامة إدارية أو إستثمارية إضافة إلى نظام الوصاية الخاص التي تخضع له بعض المؤسسات العامة التي استثناها القانون من النظام العام للمؤسسات العامة .

(1) مجلس شورى الدولة,قرار رقم 1977/318 تاريخ 1977/7/14 ص.7,مركز المعلوماتية القانونية

<https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) بريش ريمة , طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية في الجزائر ,مجلة الدراسات الأفريقية , عدد 38 ,يونيو 2015ص.389

أ-تفاوت سلطة الوصاية بين المؤسسات العامة والبلديات:

كانت النشأة الأولى للامركزية الإدارية على مستوى الإقليم , ولكن إزاء التطور المستمر لوظائف الدولة وتدخلها في مختلف ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية أصبحت اللامركزية الإدارية تأخذ بعين الاعتبار (1) طبيعة النشاط المراد تحقيقه, من هنا ظهرت إلى الوجود اللامركزية المرفقية أو الفنية .

فاللامركزية الإدارية المرفقية تقوم على أساس طبيعة النشاط وليس على أساس جغرافي عكس اللامركزية (2) الإدارية الإقليمية التي تقوم على أساس جغرافي.

وتجسدت اللامركزية الإدارية الإقليمية من خلال البلديات التي تعتبر المظهر الوحيد المعبر عن اللامركزية الإقليمية في لبنان ,بعكس ما اتجهت إليه بعض التشريعات على إعطاء المحافظة والقرى والمدن الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والمعنوي (3) علماً أن وثيقة الطائف نصت في البند أ من فقرة الإصلاحات الأخرى تحت عنوان اللامركزية الإدارية على اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (البلدية والقضاء) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائم مقام .وهذا يعني خلق وحدات إدارية لامركزية على مستوى القضاء دون إلغاء دور البلديات (4), وبالرغم من مرور 35 سنة على إتفاق الطائف لم تنشأ هذه الوحدات .ولكن تم إجراء أول انتخابات بلدية عام 1998 بعد الحرب التي بعثت الحياة من جديد في الجسم البلدي بعد 35 عاماً على آخر انتخابات بلدية .حيث بدأت البلديات تأخذ دورها الإنمائي المحلي وبعضها حقق إنجازات ومشاريع تنموية لا بأس بها.

البلدية إدارة محلية ذات صفة عامة ,تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون (المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي 118 تاريخ 1977/6/30) وهي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري.

(1) فوزت فرحات , القانون الإداري العام, الجزء الأول , القسم الأول , النشاط الإداري , الطبعة الثالثة, 2017 ص.58
(2) غادي عاطف مقلد وميساء محمد شور , مبادئ القانون الإداري العام , منشورات زين الحقوقية , بيروت , الطبعة الأولى 2019 ص.90
(3) سينتيا المبيض , اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن (بلدية جونية نموذجاً) , تقرير لنيل شهادة الماستر 2 المهني في الحقوق -قسم الوظيفة العامة ,كلية الحقوق والعلوم السياسية , الجامعة اللبنانية , الفرع الأول 2021-2022
(4) حسين عبيد , القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان "إشكالية التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة" , دار المنهل اللبناني, الطبعة الأولى 2019.

وهذا الإستقلال هو ما تتميز به اللامركزية عن اللاحصرية وعن المركزية ,كما أنه يرافق جميع الأشخاص المعنوية العامة .ونتيجة لهذا الإستقلال كان لا بد من رقابة تشكل أداة ضبط له إلا أن هذه الرقابة لا يجب أن تكون صارمة حفاظاً على الإرادة الذاتية الحقيقية⁽¹⁾ من هنا نشأت رقابة الوصاية.

هذه الرقابة تشمل البلديات والمؤسسات العامة .

ولكن تختلف الرقابة في بعض النواحي ومن حيث درجتها ومداها بين هاتين الشخصيتين المعنويتين وذلك كنتيجة منطقية لاختلاف طبيعة كل منهما⁽²⁾ ,فالملاحظ أن هذه الرقابة أشد على المؤسسات العامة من البلديات .ويمكن أن نعزو ذلك إلى عدة أسباب أهمها:

1-المجالس البلدية وليدة عملية ديمقراطية ,يتم إختيار أعضائها بالإقتراع من قبل سكان الوحدات الإقليمية لهذه البلديات ,وبالتالي يمكن أو بالأحرى يقع على هؤلاء السكان موجب رقابة عمل البلديات وتقييم نشاطها وفعاليتها .هؤلاء السكان يمتلكون أداة محاسبة فعالة وهي الإقتراع ,فإذا أساء المجلس العمل البلدي عمله ,كان بإمكانهم حين إنتهاء ولايته حجب الأصوات عنه وعدم التجديد له .فأفراد الوحدات المحلية قيمون على مصالحهم المحلية .أما المؤسسات العامة فيتم إختيار أعضائها بالتعيين ,من هنا تكون الرقابة والمحاسبة من الجهة التي عينتهم أي الرقابة إدارية محض ,ما يبرر تقوية هذه الرقابة في ظل غياب الرقابة الشعبية على المؤسسات العامة التي تدير مرفق عام .

2-تتحصر أعمال وإختصاصات البلدية ضمن إطار إقليم معين ,أي هدفها السهر على مصالح محلية ضيقة ,في حين أن المؤسسة العامة تدير مرفق عام وطني ,على مستوى الدولة ككل ,أي تسهر على تأمين مصلحة قومية .ونظراً للحجم الكبير للنشاط التي تؤمنه المؤسسة العامة كان لا بد من إخضاعها لرقابة أوسع من تلك الممارسة على البلدية.

3-نشاط المؤسسة العامة هو نشاط فني دقيق يحتاج لرقابة مشددة.

ويظهر تفاوت درجة الرقابة بين البلديات والمؤسسات العامة من خلال:

(1) جورج سعد, القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ,منشورات الحلبي الحقوقية ,الطبعة الأولى ,بيروت ص 27
(2) محمد كامل ليل , نظرية المؤسسات العامة ,منشورات جامعة بيروت العربية ,دار الأحد ,بيروت 1969-1970 ص. 162.

1- المشاركة في صنع القرار الإداري: تأخذ ممارسة سلطة الوصاية في المؤسسة لعامة صورتين .وتتمثل

الأولى بالمشاركة في صنع القرار الإداري من خلال مفوض حكومة, وهو يكون من موظفي وزارة الوصاية العاملين فيها أي يكون في ملاك وزارة الوصاية وخارج ملاك المؤسسة العامة (المادة 24 من المرسوم 4517/1972 تاريخ 13/12/1972) وهو بالإضافة إلى حضوره إجتماعات مجلس إدارة المؤسسة العامة يحق له التصويت على مقررات هذا الأخير ,هذا ما دفع البعض إلى تسميته ب"المفوض السامي على مجلس الإدارة"⁽¹⁾. أما الصورة الثانية فتتمثل بتصديق وزير الوصاية على المقررات الصادرة عن المؤسسة العامة.

أما سلطة الوصاية على البلديات , تقتصر على مصادقة سلطة الوصاية على مقررات المجلس البلدي ,دون أن يكون لها أي دور في عملية صنع القرار ,قلا يوجد مفوضين حكومة موظفين لدى سلطة الوصاية داخل البلديات .ويمارس سلطة الوصاية على مقررات المجلس البلدي كل من القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية, علماً أن هذا الأخير يمارس وحده الرقابة الإدارية على قرارات مجلس بلدية بيروت .(المادة 56 من المرسوم الإشتراعي 118 تاريخ 30/6/1977.

2-المقررات الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية:

عددت المادة 22 من نظام المؤسسات العامة (المرسوم 4517 تاريخ 14/12/1972)المقررات الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية في 11 بنداً ولم يكن هذا التعداد على سبيل الحصر فنصت الفقرة 12 من هذه المادة "غير ذلك من القرارات التي تخضعها الحكومة لتصديق سلطة الوصاية ,بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ". هذه الفقرة تبرز وبشكل واضح توسيع الصلاحيات العائدة لسلطة الوصاية ,فبالإمكان إخضاع أي قرار صادر عن مجلس إدارة المؤسسة العامة لتصديق سلطة الوصاية ,بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء .علماً أن قانون البلديات قيد سلطة الرقابة وحصرها ضمن نطاق ضيق فخلا من فقرة كهذه وعدد صلاحيات كل من المحافظ,القائمقام ووزير الداخلية ,وورد هذا التعداد على سبيل المثال لا الحصر.فيكون قد وفر الحرية والإستقلال المطلوبين لممارسة المجلس البلدي نشاطه بجعل مقررات المجلس نافذة بذاتها جاعلاً الرقابة الإستثناء والحرية القاعدة والأصل .

(1) الأمير وليد الأيوبي ,اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية),شركة المؤسسة الحديثة للكتاب ,بيروت ,الطبعة الأولى ,2017 ص.236

ومن هنا يمكن وصف اللامركزية الإقليمية باللامركزية الموسعة⁽¹⁾ مقارنة مع اللامركزية المرفقية، نظراً لتفاوت درجة الرقابة وتقلصها بالنسبة للبلديات مع الحفاظ دائماً على التوازن بين المصلحة القومية والمصلحة المحلية .

وإن المبادئ العامة لنظام اللامركزية الإدارية باتت أوضح بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 118 / 1977 تاريخ 1977/6/30 الذي شكل قانون البلديات، فهو قدم للمجلس المزيد من الضمانات التي تكفل له الحرية والإستقلال في عمله ، ووسع صلاحياته وبرز ذلك في المادة 76 من المرسوم 118 التي أعطت رئيس السلطة التنفيذية سلطة إصدار أنظمة البلدية في المسائل الداخلة ضمن إختصاصه ويكون لهذه الأنظمة ضمن النطاق البلدي صفة الإلزام التي هي لشرائع الدولة وأنظمتها . وقيّد هذا القانون حل المجلس البلدي بصدور قرار عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية علماً أن قرار الحل بموجب المادة 81 من القانون 1963 عائد لوزير الداخلية بناء على اقتراح وزير الداخلية كذلك أعفى المجلس البلدي من واجب الحصول على ترخيص من القائمقام قبل التقدم بأي دعوى أمام القضاء .

وتجدر الإشارة إلى أنه بدأ التفاوت بين دور الهيئات الإقليمية والمؤسسات العامة يتلاشى، خاصة في فرنسا، مع إنشاء المؤسسات العامة الإقليمية التابعة للبلديات⁽²⁾، علماً أن في لبنان، لا توجد حالياً أي مؤسسة عامة تابعة لبلدية بل جميعها مربوطة بالدولة، لكن في السابق كان يوجد مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت تابعاً لها وقد تم إلغاؤه

ب-تفاوت دور سلطة الوصاية بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الإستثمارية:

بما أن المؤسسة العامة ليست وفقاً للمادة 2 من المرسوم 4517/ 1972 سوى مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية، فكان من الطبيعي جداً أن ينطبق على المؤسسات العامة التصنيف المعتمد بالنسبة للمرافق العامة⁽³⁾.

(1) الأمير وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية)، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، 2017، ص. 273.

(2) Charles Debbach, institutions et droit administrative, les structures administratives tome 1, Presses universitaires de France 1991 p.26

(3) محمود سيف الدين، محاضرات في قانون المرفق العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجامعة اللبنانية، الفرع الأول 2019-2020

وإن تصنيف المؤسسات العامة أمر بالغ الأهمية لأن النظام القانوني لكل نوع من المؤسسات يختلف عن الآخر بما فيه إختلاف درجة الرقابة.

وخلا النظام العام للمؤسسات العامة (المرسوم 1972/4517 تاريخ 13/12/1972) من هذا التصنيف فلم يعرف المؤسسة العامة الإدارية والمؤسسة العامة التجارية أو الصناعية .ولكن أحياناً النظام الخاص ببعض المؤسسات يحدد في نص إنشائها طبيعتها .

المشكلة الحقيقية تكمن في حال غياب تحديد لطبيعة المؤسسة العامة في نص إنشائها ,في هذه الحالة لا بد من الإسترشاد بالمعايير التي ذكرها الإجتهد .

وضعت محكمة حل الخلافات معايير التمييز بين النوعين من المؤسسات العامة منطلقة بتعريف المرفق العام بأنه مشروع أو مؤسسة تدار تحت إشراف السلطة لتأمين حاجة عامة وفق مبادئ القانون العام جزئياً على الأقل ,والسلطة العامة هي وحدها التي تقرر ما إذا كان نشاط ما يستوجب إعلانه مرفقاً عاماً ومن ثم التعرف إلى إرادة المشرع الصريحة أو الضمنية عندما ينظم نشاطاً ما وما إذا كان أراد إبقاء هذا النشاط خاضعاً لمبادئ القانون الخاص وبالتالي لاختصاص القضاء العدلي أم إنشاء مرفق عام وإخصاه كلياً أو جزئياً لمبادئ القانون العام وبالتالي لاختصاص القضاء الإداري ,وعند عدم وضوح النص نلجأ إلى الإسترشاد بخصائص المرفق العام الثلاث وهي:تحقيق المنفعة العامة,الخضوع لرقابة الإدارة العامة ,والتمتع ببعض إمتيازات السلطة العامة .⁽¹⁾

اعتبر مجلس شورى الدولة ان المؤسسات العامة تقسم إلى مؤسسات إدارية أو تجارية وصناعية حسبما هي تدار وفقاً للأصول الإدارية أم بالطرق المعمول بها في حقل التجارة والصناعة ⁽²⁾

(1) محكمة حل الخلافات,لبنان,قرار رقم 2004-2005/408 تاريخ 7/4/2005 ,مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2)مجلس شورى الدولة,لبنان,قراررقم 352 ,23/5/2000 م.ق.إ. ,عدد 15,2003 ,ص.655 ,مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

واعتبر أنه لكي تعتبر المؤسسة العامة تجارية أو صناعية يجب أن تكون الأعمال التي تقوم بها متشابهة لتلك التي تجريها المؤسسات الخاصة وأن تتقاضى بدلاً من الخدمات التي تؤديها وأن يراعى العرف التجاري في إدارتها ,ولا يستبعد تحقيق الأرباح من وارداتها.(1)

ويختلف النظام القانوني للمؤسسات العامة :

1-النظام القانوني للمؤسسات العامة :

فأصبح من المتفق عليه علماً واجتهاداً ,أن المؤسسات العامة تصنف وفقاً لطبيعة نشاطها ومضمونها,فتكون إما مؤسسات عامة إدارية ,وإما مؤسسات عامة إستثمارية تجارية أو صناعية .وإن طبيعة نشاطات المؤسسة العامة هي التي تحدد قواعد الصلاحية في علاقة المؤسسة العامة مع المستفيدين من خدماتها. فإذا كانت المؤسسة العامة ذات طبيعة إدارية ,يكون مجلس شورى الدولة هو المرجع الصالح في النزاعات الناشئة بينها وبين المنفعين أو المستفيدين من خدماتها وبين العاملين لديها والأشخاص الثالثين أما إذا كانت مؤسسة عامة تجارية أو صناعية,فإن هذه النزاعات تخضع لصلاحية القضاء العدلي.(2)

“les rapports d’un service administratif avec ses usagers ,son personnel et les tiers sont en principe régis par le droit public ,alors que c’est le droit privé qui s’applique en principe aux relations d’un service public industriel et commercial avec ses usagers ,son personnel et les tiers.”(3)

أ-المؤسسات العامة الإدارية:

إن المؤسسة العامة الإدارية تؤلف جهاز يتسم بالطابع الإداري إن لجهة تكوينه أو إنشائه أو النظام القانوني التي تخضع له.وتعتبر العقود التي تبرمها عقوداً إدارية إذا توافرت فيها شروط العقد الإداري والأشغال التي تقوم

(1) مجلس شورى الدولة,لبنان ,قرار رقم 289 تاريخ 2000/4/2 م.ق.إ. عدد 15 -2003 ص.560,مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) مجلس شورى الدولة ,لبنان,قرار رقم 95-94/55 تاريخ 94/11/9 (القاضي المتعاقد كامل هاني ريدان/الدولة -وزارة العدل إضافة إلى مجلس إدارة صندوق تعاضد القضاة)ص.17 . ,مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(3) René Chapus,droit administrative general tome1-8ème edition,Monchrestien, 1994

بها هي أشغال عامة ويعتبر العمال لديها موظفون عموميون باستثناء الأجراء الذين يعملون بصورة مؤقتة فهؤلاء يخضعون للقانون الخاص. وهناك قرينة أن نشاط المؤسسة خاضع للقانون العام، وبالتالي الجهة القضائية المختصة تكون القضاء الإداري أي مجلس شورى الدولة. إلا في الحالات التي تتصرف فيها كالأفراد (عقد إيجار خاص مثلاً) وهذه الجهة هي المختصة بالبت بالنزاعات الناشئة بين المؤسسة العامة ومستخدميها. ويبقى القضاء الإداري صالحاً للنظر في الدعوى حتى لو تضمن نظام المؤسسة العامة الإدارية إخضاع المستخدمين لها لبعض قواعد قانون العمل، وفي هذه الحالة يطبق القاضي الإداري بشأن المنازعات القواعد المنصوص عليها في قانون العمل.⁽¹⁾

والإجتهاد مستقر على اعتبار أن نشاط المؤسسة الإدارية، وما قد ينجم عن ممارسة هذا النشاط من مسؤولية سواء بالنسبة للمنتفعين أو الأشخاص الثالثين، فإنها تخضع لقواعد القانون العام، وبالتالي فإن أمر النظر في المنازعات الناشئة عنها تخضع للقضاء الإداري.⁽²⁾

ومن الأمثلة عن المؤسسات العامة الإدارية نذكر: الجامعة اللبنانية-مجلس الإنماء والإعمار-صندوق تعاضد القضاة⁽³⁾.

ii-المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية:

وهي نشأت نتيجة لتطور دور الدولة ووظائفها وتحولها من " الدولة الشرطي " إلى " الدولة التدخلية " فبات نشاطها يشمل مرافق عامة إقتصادية إلى جانب المرافق العامة الإدارية .

وهذه المؤسسات تخضع لنظام قانوني مختلط، فهي تخضع لأحكام القانون العام وبالتالي لصلاحيه القضاء الإداري في كل ما يتعلق بإنشائها وتنظيمها وإلغائها واستخدامها لأساليب القانون العام والتمتع ببعض إمتيازات السلطة العامة، في حين تخضع في كل ما يتعلق بممارسة نشاطها لقواعد القانون الخاص، فلا يمكن الطعن

(1) مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 673، 19/3/1974، مجلة القضاء الإداري في لبنان 1974 ص. 318، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 107، 3/6/1969، مجلة القضاء الإداري في لبنان، 1969 ص. 149، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(3) مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 95-94/55 تاريخ 1994/11/9 ص. 17، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

بقراراتها عن طريق الإبطال لتجاوز حد السلطة أو طلب التعويض عما تسببه من أضرار , أمام القضاء الإداري , طالما أنها لم تستخدم وسائل القانون العام أي إمتيازات السلطة العامة .⁽¹⁾

واستقر إجتهد مجلس شورى الدولة اللبناني على اعتبار " أن جميع المنازعات ذات الطابع الشخصي التي تنشأ بين المؤسسة العامة التجارية أو الصناعية وأفراد جهاز العمل لديها ولو كان نظامهم مماثلاً لنظام موظفي الدولة وأياً كانت طريقة تعيينهم والوظائف التي يشغلونها , تدخل في إختصاص القضاء العدلي , وتخضع لنظام القانون الخاص على أن يستثنى الشخص المكلف بإدارة مجموع المؤسسة ورئيس المحاسبة فيها إذا كانت له صفة المحاسب العام , أي موظفي الإدارة " .⁽²⁾

وتكون كل المنازعات الشخصية التي تنشأ بين الموظفين والمؤسسة من إختصاص مجالس العمل التحكيمية باستثناء موظفي الإدارة . وعبارة موظفي الإدارة تفسر تفسيراً ضيقاً .

واستقر الإجتهد أيضاً على اعتبار أن المنازعات التي تنشأ بين المؤسسة العامة التجارية والصناعية تخضع لأحكام القانون الخاص , وعليه لصلاحيه القضاء الإداري حتى لو تضمنت العقود المبرمة فيما بينهم بنوداً خارقة .

فالمنتفع من خدمات المؤسسة العامة الإستثمارية يصنف في خانة الزبائن .⁽³⁾ فالعلاقة التي تربط المشترك مع مؤسسة كهرباء لبنان تخضع لأحكام القانون الخاص وبالتالي لاختصاص القضاء العدلي .⁽⁴⁾

وكذلك فإن العلاقة بين المؤسسة العامة التجارية أو الصناعية والغير تخضع لأحكام القانون الخاص إلا إذا كانت العقود الإدارية تتضمن بنوداً خارقة أو كان موضوعها إشراك المتعاقد مباشرة بتنفيذ المرفق العام كالتزام الأشغال العامة , عندها تتعدّد صلاحية القضاء الإداري .

كما أن النظام القانوني يختلف بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة التجارية والإقتصادية, فكذلك إن درجة الرقابة تختلف بين هذين النوعين من المؤسسات :

(1) محمود سيف الدين , محاضرات في قانون المرفق العام , كلية الحقوق والعلوم السياسية الجامعة اللبنانية , الفرع الاول 2019-2020 ص.73

(2) مجلس شورى الدولة, لبنان, قرار رقم 598, 14/7/1994, مجلة القضاء الإداري 1995 ص.614.

(3) مجلس شورى الدولة, لبنان, قرار رقم 529, 28/5/2002, مجلة القضاء الإداري, عدد 17, 2005.

(4) مجلس شورى الدولة, لبنان, قرار رقم 314 , 26/2/2001 مجلة القضاء الإداري, عدد 2004 , ص.463.

2- الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة:

يعتبر البعض أن مبدأ إستقلال المؤسسة العامة قد بررته الطبيعة التجارية أو الصناعية وما تتطلبه هذه الطبيعة من حرية في العمل ومرونة التصرف والسرعة، إلا أن هذا التبرير ليس مطلقاً وما يؤكد ذلك وجود عدد لا بأس منه من المؤسسات الإدارية.⁽¹⁾

وإذا كان هذا الإستقلال يشكل عنصر من عناصر المؤسسة العامة الإدارية والإقتصادية، إلا أنه يتفاوت حجمه بين مؤسسة وأخرى، فيبلغ أقصى درجاته في المؤسسات العامة الإقتصادية حيث الرقابة ضعيفة ولينة، وأضعف درجاته في المؤسسات العامة الإدارية، حيث تكون الرقابة أشد. وذلك لأن الرقابة على المؤسسات العامة تختلف من حيث الشدة واللين حسب طبيعة المؤسسة. والملاحظ أنها شديدة بالنسبة للمؤسسات الإدارية التقليدية ولينة مخففة بالنسبة للمؤسسات الإقتصادية.⁽²⁾

“La tutelle est plus étroite pour les établissements publics administratifs, plus lâche pour les établissements publics industriels...”⁽³⁾

إذ لا يصح في هذه الحالة أن تكون الرقابة قوية بحيث تعجز المؤسسة عن تحقيق غرضها، ولا من الضعف بحيث لا تتاح الفرصة للمؤسسة لإساءة إستخدام سلطتها وإستخدام الإستقلال الممنوح لها في غير هدفه. فتقرير الرقابة هو المقابل الطبيعي لامتيازات السلطة العامة التي تمنح للمؤسسة العامة لتسهيل لها القيام بعملها⁽⁴⁾

إذ أن السلطة تسلك أحياناً مسلكاً مغايراً للواقع فقد تمنح تسمية المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري أو ربما المؤسسة الخاصة ذات المنفعة العامة⁽⁵⁾، في حين طبيعتها ونشاطها إداري. وغالباً ما يكون الهدف هذا الإجراء، إعطاء هذه المؤسسة العامة إدارة أكثر ليونة لا يمكن أن توفرها لها تطبيقات القانون الإداري.⁽⁶⁾

(1) رجاء شريف، رقابة وزارة المالية على المؤسسة العامة، المنشورات الحقوقية، صادر، بيروت، 2009، ص 15.

(2) محمد كامل ليل، نظرية المؤسسات العامة، دار الأحد (البحيري إخوان) بيروت 1969-1970، ص 126.

(3) Manuel Delmarre, leçon d'institutions administratives, Ellipses, 2016 p.252.

(4) محمد كامل ليل، نظرية المؤسسات العامة، دار الأحد (البحيري إخوان) بيروت 1969-1970، ص 126.

(5) والمثال الأبرز على ذلك ظهر في اعتبار جمعية تعاضد قوى الأمن الداخلي مؤسسة عامة إدارية لكن فيما بعد اعتبرت

مؤسسة خاص ذات منفعة عامة تخضع لقواعد القانون الخاص، قرارات م.ش.د 1973-1972، الجزء الثاني، ص 864.

(6) فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول، النشاط الإداري، الطبعة الثالثة 2017، ص 229.

" في اللغة الفرنسية *entreprise publique* وقد اعتبر البعض أن المؤسسة العامة أي "

وفكرة الإستقلال *publique* تحتوي وفي الوقت نفسه على إرادة تدخل الدولة التي تظهر من خلال كلمة

الذاتي والإدارة الذاتية والحرية التي يعبر عنها من خلال كلمة *Entreprise* (1) .

ووجود المؤسسات العامة الإستثمارية يطرح صعوبة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين الدولة والمؤسسة أي بمدى وطبيعة ونطاق رقابة إحداها مع إحترام إستقلال الأخرى .

3- الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة ذات النفع العام:

في إطار التمييز بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام ,ذهب البعض إلى اعتماد معيار الرقابة أو الوصاية على المؤسسة لتحديد طبيعة المؤسسة .ويذهب أنصار هذا المعيار إلى القول بأن المؤسسة تكون عامة إذا كانت خاضعة لوصاية السلطة العامة ,وعلى العكس من ذلك فإنها تكون خاصة عندما لا تخضع للوصاية .فالمؤسسة التي تخضع للرقابة أو الوصاية الإدارية من الجهة التي أنشأتها تكون عامة ,والمؤسسة التي لا تخضع لهذه الرقابة تكون خاصة .

وحصل رفض شديد لهذا المعيار ,حيث اعتبر البعض أن التمييز القائم على فكرة الرقابة من حيث وجودها أو عدمها لا يكون سليماً ولا يحسم الخلاف حول تحديد طبيعة المؤسسة إذا كانت عامة أو ذات نفع عام لأن رقابة الدولة لا تقتصر على المؤسسات العامة بل تمتد وتشمل المؤسسات العامة ذات النفع العام .(2)

علماً أن المؤسسات ذات المنفعة العامة تخضع وفقاً للمادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي 77/87 لرقابة هيئة مراقبة المؤسسات العامة ذات المنفعة العامة .(3)

واتجه بعض الفقهاء إلى إقامة المعيار على أساس درجة ومدى الرقابة بمعنى أنها تكون بعيدة المدى وقوية

(1) Michael Poyet ,le controle de l'entreprise publique ,essai sur le cas Francais ,these pour obtenir le Grade de docteur de luniversite de Saint-Etienne.Universite Jean Monnet /Saint - Etienne ,Faculte de droit :droit public ,le 10 mai 2001.

(2) محمد كامل ليل,نظرية المؤسسات العامة ,دار الأحد (البحيري إخوان)بيروت 1970-1969 ص.139

(3) محمود سيف الدين , محاضرات في قانون المرفق العام ,كلية الحقوق والعلوم السياسية الجامعة اللبنانية ,الفرع الاول 2019-2020 ص.68

في حالة المؤسسات العامة ومحدودة وضعيفة في حالة المؤسسات العامة ذات النفع الخاص.⁽¹⁾

La tutelle administrative est en générale plus étroite sur les établissements publics ,mais elle pèse déjà plus ou moins lourdement sur les établissements d'utilité publique.

فإذا كانت الرقابة شاملة لمختلف نواحي المؤسسة منصبة على تنظيمها ونشاطها وعملها وأموالها وحساباتها, فإن هذه المؤسسة توصف بأنها عامة وفقاً لهذا المعيار ,وإذا كانت تعمل في نطاق محدود فإنها توصف بأنها مؤسسة ذات نفع عام.

وكذلك شكل هذا المعيار محل نقد ,على اعتبار أنه يقوم على فكرة غير مؤكدة وغير واضحة ,على اعتبار أنه قد يحدث عكس ما يعتمد عليه وتكون الرقابة على المؤسسة العامة ذات النفع العام أقوى وأبرز.

ومن هذا نستنتج أن رقابة سلطة الوصاية لا تقتصر على المؤسسات العامة بل تطل أيضاً المؤسسات ذات المنفعة العامة .فالرقابة موجودة في نوعي المؤسسات بغض النظر عن درجة هذه الرقابة.

حتى أن ديوان المحاسبة في رأي إستشاري صادر عنه ,ذهب إلى أبعد من ذلك ,فأخرج كازينو لبنان من عداد المؤسسات العامة الخاضعة لرقابته رغم خضوعه لرقابة وزيرى وصاية .ما يؤكد أن رقابة سلطة الوصاية لا تقتصر على المؤسسات العامة.⁽²⁾

(1) محمد كامل ليل, نظرية المؤسسات العامة , دار الأحد (البحيري إخوان) بيروت 1969-1970 ص.139.
(2) ديوان المحاسبة, لبنان, رأي إستشاري , رقم 32/2023 تاريخ 3/10/2023 .(موضوعه طلب بيان الرأي حول تلزيم ألعاب الميسر عبر الإنترنت) <https://coa.gov.lb/sites/default/files/2023-10/AVIS-32-2023.pdf> تاريخ الدخول 10 شباط 2024.

المبحث الثاني

مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة

الوصاية الإدارية وباعتبارها نوع من الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية لمنع إنحراف هذه الهيئات وتحقيق أهدافها وضمان إحترامها لقوانين الدولة، فإنها ليست على شكل واحد، بل تختلف صورها باختلاف الأسلوب الذي يقرره المشرع لتحقيق إشرافه وهيئته على المؤسسة العامة⁽¹⁾. ولذا تتعدد الصور بتعدد الأساليب، فنميز بين الرقابة السابقة التي تشكل نوع من المشاركة الفعلية السابقة في أعمال المؤسسة العامة من قبل سلطة الوصاية. وهذا النوع من الرقابة يأخذ في في غالب الأحيان صورة رقابة الملاءمة، لذا يرى بعض الفقهاء أن وجود هذه الرقابة من شأنه أن يصل إلى حد هدر معنى الإستقلال الممنوح للمؤسسة العامة، فلا فائدة منه طالما أن زمام المؤسسة العامة أصبح من الناحية العملية بيد السلطة صاحبة الوصاية. وبين الرقابة اللاحقة التي تعنى بفحص الأمور والأعمال التي أتمتها الهيئات اللامركزية.

كما نميز بين الرقابة الداخلية، والتي تباشر عن قرب أي من داخل المؤسسة نفسها من خلال إشتراك عناصر ليست أصلاً في مجلس إدارة المؤسسة، كما لو أعطينا مفوض الحكومة صلاحيات تمكنه من حضور جلسات مجلس الإدارة والإشتراك بالتصويت على القرارات، علماً أن البعض يحصر الرقابة الداخلية بتلك التي يمارسها الجهاز الإداري نفسه على نفسه.⁽²⁾ وبين الرقابة الخارجية التي تمارس خارج نطاق المؤسسة العامة، فيظل تدخل هيئات الرقابة بعيداً عن الجهاز الذي يدير المؤسسة.

وهناك ما يسمى أيضاً بالرقابة المؤقتة أو العارضة وتظهر فقط عندما تقرر المؤسسة القيام بعمل معين، فيأتي هذا النوع من الرقابة لإجازة هذا القرار أو مراجعته كالأجان الخاصة بالمشتريات أو غيرها. والرقابة الدائمة التي تمارس بصورة دائمة على أعمال المؤسسة وضمن النطاق الذي يحدده القانون كرقابة مفوض الحكومة المستمرة على أعمال المؤسسة.

(1) محمود عبد المجيد المغربي، المدخل على القانون الإداري الخاص: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهد، الجزء 2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 1984 ص. 163.

(2) الأمير وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية)، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، 2017 ص. 232.

ونضيف إلى هذه الأنواع من الرقابات ,الرقابة الإيجابية التي تمارس على الأعمال الإيجابية الصادرة عن المؤسسة ,والتي تشمل إعطاء الإذن والتصديق أو رفض التصديق.أما الرقابة السلبية فهي تمارس عند امتناع الهيئات اللامركزية عن القيام بواجباتها القانونية ,فتمارس سلطة الوصاية ما يسمى بحق الحلول .

علماً أن الفقه الفرنسي أضاف نوع إضافي من الرقابات ,وميز ما بين الوصاية الأساسية التي تشمل نواحي عديدة في المؤسسة ما يضمن حسن قيادتها والوصاية الثانوية التي تمارس ضمن الإطار المرسوم لها⁽¹⁾ ,إذ أن بعض المؤسسات العامة قد يتم إخضاعها لوصاية مشتركة بين عدة وزراء وصاية .

أما هذا المبحث فسنخصصه للتمييز بين الوصاية الإدارية الممارسة على الأشخاص وتلك الممارسة على الأعمال.

وتمارس الوصاية الإدارية وفقاً لأحكام الفقرة 2 من المادة 66 من الدستور اللبناني من قبل الوزراء الذين يتولون إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به.

سنعالج هذا المبحث في مطلبين:

المطلب الأول: الوصاية على مستخدمي المؤسسات العامة.

المطلب الثاني: الوصاية على الأعمال الإدارية.

Guide de tutelle des établissements publics nationaux,ministère transition écologique ⁽¹⁾
cohesion des territoires Mer,Janvier 2022 p.7

المطلب الأول: الوصاية على مستخدمي المؤسسات العامة.

إذا كانت شروط التوظيف العامة في الإدارات العامة وما يماثلها في المؤسسات العامة هي مادة تشريعية تدخل في دائرة إختصاص السلطة التشريعية، فإن شروط التوظيف الخاصة في الإدارات العامة وما يماثلها في المؤسسات العامة هي مادة تنظيمية تدخل في إختصاص السلطة التنظيمية أي مجلس الوزراء بحسب المادة 65 من الدستور اللبناني.⁽¹⁾

فإن نظام الموظفين العام (المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 12/6/1959 وتعديلاته الممتدة إلى ما بعد القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 21/9/1990) قد تضمن في صلب أحكامه في المادتين 4 و5 منه شروط التعيين العامة في الفئات 1,2,3,4 تاركاً في مادته الرابعة الفقرة 2 لكل وزارة ان تحدد في نظام خاص بها الشروط الإضافية.

وتتعدد أشكال الوصاية على الأشخاص، فقد تكون هذه الوصاية نوع من المشاركة في عملية إختيار المسؤولين الإداريين على المؤسسة العامة، وكذلك تعيين المستخدمين لديها. وقد تتمثل من ناحية ثانية بتأديب هؤلاء المستخدمين.

ويبدو واضحاً من خلال النظام العام للمؤسسات العامة المتمثل بالمرسوم 1972/4517 أن الوصاية على الأشخاص في المؤسسات العامة لا تمارس فقط من قبل وزارة الوصاية، بل تمارس بالشراكة بينها وبين مجلس الوزراء. فبحسب المادة 22 منه فإن ملاكات المؤسسات العامة، وشروط تعيين المستخدمين فيها وسلسلة فئاتهم ورتبهم ورواتبهم بما في ذلك المدير العام أو مدير المؤسسة تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وتعديل بالطريقة نفسها.

(1) المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 4/2020 تاريخ 22/7/2020 (مقدمة من محامية الرئيس السابق ميشال عون) ص.8 مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

الفرع الأول: الرقابة على تعيين العاملين في الهيئات اللامركزية .

تكون الوصاية الإدارية الممارسة على الأشخاص فعالة إلى هذا الحد أو ذاك حسبما تكون هذه الأجهزة منتخبة أو معينة.⁽¹⁾

والتعيين هو الطريقة الأكثر فعالية بيد سلطة الوصاية وأكثر مظهر للوصاية الإدارية ,وهذا ما يلاحظ في المؤسسات العامة التي يكون مديروها معينين من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو الوزراء .

مع العلم أن هذا التعيين قد يسيئ لمبدأ اللامركزية نفسه ,ولكن يرى البعض أن هذا التعيين يشكل الأسلوب الأمثل لأن أغلب نشاطات المؤسسة تتصف بالفنية ,ولأن التعيين يتم لمصلحة تسيير شؤون الشخص المرفقي ذاته وليس لمصلحة جهاز من أجهزة السلطة المركزية وهذا ما ترشحه كذلك .⁽²⁾

ويمكن التمييز أيضاً ضمن هذا الإطار ما بين تعيين المسؤولين الإداريين الذي نجد سنده القانوني في النظام العام للمؤسسات العامة ,ونقصد بذلك المرسوم 1972/4517 وبين تعيين المستخدمين الذي نجد سنده القانوني في الدستور اللبناني أولاً والنظام العام للموظفين ثانياً.

أ-تعيين المستخدمين:

نصت المادة 65 من الدستور اللبناني وفي إطار تعدادها لصلاحيات مجلس الوزراء في الفقرة الثالثة منها على صلاحيته في تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول إستقالتهم.

وموظفي الدولة هم موظفي الإدارات العامة والمؤسسات العامة الإدارية وشاغلي الوظائف العليا في المؤسسات العامة الإستثمارية. فشاغلي الوظائف العليا في المؤسسة العامة الإستثمارية يتم إختيارهم بالتعيين من قبل الدولة ,في حين أن باقي المستخدمين يتم تعيينهم بقرار من السلطة المختصة في المؤسسة.⁽³⁾

(1) يوسف جرادي ,الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية,مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام,جامعة الجزائر 1 ,2015-2016 ص.31.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيجا,الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري ,دار المطبوعات الجامعية ,الإسكندرية ,1997 ص.225.

(3) فرح الحسيني,المؤسسة العامة الإستثمارية للمياه:مشاكل وحلول,رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا في الحقوق,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,الفرع الأول,الجامعة اللبنانية ,2019 ص.80.

إلا أن اختصاص التعيين هذا لا يقتصر على مجلس الوزراء بل يكون لوزير الوصاية حصة مهمة من عملية التعيين.

وعملاً بالمواد 54 و 65 و 66 من الدستور اللبناني يمارس الوزير نوعين من الوظائف:

- الوظيفة الإدارية: فهو يرأس الإدارة التابعة لوزارته ويتولى إدارة مصالح الدولة في كل ما يعود إلى هذه الإدارة .

- الوظيفة الدستورية وهي 3 أنواع:

1- إقترح مشاريع المراسيم التنظيمية أو التطبيقية فضلاً عن الفردية تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء .

2- مشاركة رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في التوقيع على مشاريع المراسيم المذكورة , إضافة إلى سائر الوزراء المختصين عند الإقتضاء سواء حصلت هذه المشاركة داخل مجلس الوزراء بالنسبة إلى مشاريع المراسيم التي تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المختصين أو خارج مجلس الوزراء بالنسبة إلى مشاريع المراسيم العادية التي لا تحتاج إلى موافقة المجلس .

3- المشاركة داخل مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة في جميع المجالات وإقرارها.⁽¹⁾

حيث أن سلطة الوزير في الإقتراح والمشاركة في اتخاذ القرار داخل المجلس تشكل في حقيقة الأمر ضماناً دستورية لجهة ان أي تدبير يتخذ ذي صلة مباشرة بوزارته لن يتخذ دون موافقته لا سيما تلك المتعلقة بتعيين المستخدمين .

من هنا فإن سلطة إقترح التعيين في الوزارات والمؤسسات العامة تعود للوزير المختص أما التعيين فيعود لمجلس الوزراء مجتمعاً بما فيهم الوزير المختص الذي اقترح التعيين .

ولا يصح تقييد صلاحية الوزير المختص الدستورية باقتراح التعيين وصلاحيه مجلس الوزراء بالتعيين, وبخاصة في المواضيع التي اعتبرها الدستور أساسية بقوانين سنها المشرع وإن تناولت تنظيم الوظيفة العامة عندما يكون من شأن هذه القوانين الإنتقاص من هذه الصلاحية أو فرض شروط مقيدة لممارستها .⁽²⁾

(1) المجلس الدستوري اللبناني, قرار رقم 4/2020 تاريخ 22/7/2020 (مقدمة من محامية الرئيس السابق ميشال

عون) ص.15, مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) المجلس الدستوري اللبناني, قرار رقم 2001/5 تاريخ 29/9/2001, الجريدة الرسمية, العدد 49 تاريخ 4/10/2001

وإن كل قانون تطبيقي يجب أن يتقيد بآلية تعيين الموظفين التي تمكن الوزير المختص من ممارسة صلاحياته ومجلس الوزراء ممارسة إختصاصه الدستوري ,مع توفر الضوابط التي تظهر معها معايير الكفاءة والإختصاص والإستحقاق والجدارة في كل تعيين ,وهي معايير منصوص عنها في الدستور اللبناني بما يؤدي إلى إدارة عصرية ,سليمة وفاعلة.

وإن منح وزير الوصاية سلطة إقتراح تعيين المستخدمين أمر طبيعي ومبرر وإلا لا إمكانية لتحميل الوزير مسؤولية سوء إدارة أو خطأ أو مخالفات يرتكبها موظف تابع له.

وأبطل المجلس الدستوري في أحد قراراته القانون المطعون فيه ,والذي جعل مجلس الخدمة المدنية ووزير الدولة للشؤون الإجتماعية شريكين للوزير المختص في ممارسة سلطة الإقتراح إنطلاقاً من اللائحة التي ترفعها له اللجنة متضمنة أسماء المرشحين الثلاث وفقاً لترتيب العلامات التي حصلوا عليها ,وليس على الأقل جميع المرشحين أياً كان عددهم حيث يستعيد حينها الوزير ,وبقطع النظر عن عدم دستورية اللجنة, كامل صلاحياته وسلطته باقتراح من يراهم أكثر كفاءة لملء الوظيفة الشاغرة.⁽¹⁾

فإن تقليص دور وزير الوصاية إلى مجرد التنسيق من خلال اللجنة في الوقت الذي يمنحه الدستور ولاية إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والأنظمة في كل ما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته وسلطة تقريرية في هذا المجال ,ويحمله إفرادياً تبعة إدارة وزارته وجماعياً تجاه مجلسي الوزراء والنواب تبعة سياسة الحكومة العامة,ينطوي على مخالفة واضحة وجسيمة للدستور لا سيما المواد 54,65 و 66.

ب-تعيين المسؤولين الإداريين:

لقد حدد الباب الثاني من المرسوم رقم 1972/4517 كيفية إدارة المؤسسات العامة ,إذ نصت المادة الرابعة على أن تتولى إدارة المؤسسات العامة سلطتان :سلطة تقريرية يتولاها مجلس إدارة وسلطة تنفيذية يمارسها مدير عام أو مدير .

وتضمن المرسوم رقم 1972/4517 تاريخ 13/12/1972 أحكام عديدة تؤكد على أهمية دور سلطة الوصاية في اختيار المسؤولين الإداريين ,حيث يعين أعضاء السلطة التقريرية أي مجلس الإدارة بمرسوم يتخذ في المجلس الوزراء ,بناء على اقتراح سلطة الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية في ما يتعلق

(1) المجلس الدستوري اللبناني,قرار رقم 4/2020 تاريخ 22/7/2020 (مقدمة من محامية الرئيس السابق ميشال عون)ص.14 مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

بالموظفين والمستخدمين الخاضعين لصلاحيته (المادة 5 الفقرة 2)، وكذلك المدير العام أو المدير فيعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية وبعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. ويمكن أن يعين بالتعاقد لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد أو التمديد على أن تحدد رواتبه وتعويضاته بالعقد وأن يعطى العقد الصبغة التنفيذية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. (المادة 13 الفقرة 2)

ويبدو واضحاً من أحكام هذه المواد أن دور تعيين المسؤولين الإداريين سواء بالنسبة للمؤسسات العامة الإدارية أو المؤسسات العامة الإستثمارية ليس محصور فقط بوزارة الوصاية بل هو شراكة بينها وبين مجلس الوزراء على اعتبار أن مجلس الوزراء مؤسسة حكم جماعية يشارك فيها جميع الطوائف والمكونات اللبنانية،⁽¹⁾ وطالما المؤسسة العامة تهدف أولاً وأخيراً إلى تحقيق المنفعة العامة وخدمة المصلحة العامة فلا بد من أن يكون رؤساءها حاصلون على ثقة جميع المكونات اللبنانية التي تدير البلاد. ومن واجب الوزير المساعدة في الإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية من دون أي إستثناء.⁽²⁾

ولقد أناطت المادة 65 من الدستور اللبناني السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء مجتمعاً وعددت صلاحياته وآلية التصويت فيه والنصاب القانوني المفروض لقانونية الجلسة والتصويت وقد اشترطت موافقة ثلثي أعضاء الحكومة بالنسبة للمواضيع الأساسية ومن هذه المواضيع المعددة حصراً ذكرت تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها.

أي أن رقابة سلطة الوصاية بالنسبة لما يعادل موظفي الفئة الأولى في المؤسسات العامة (أعضاء مجلس الإدارة ومدير عام) تكون أكثر تشدداً.

إذاً تحديد شروط التوظيف الخاصة،⁽³⁾ سواء في الإدارات العامة وتحديداً وظائف الفئة الأولى وأيضاً في ما يماثلها من وظائف في المؤسسات العامة، كرئيس وأعضاء مجلس الإدارة، وبشكل خاص تحديد مواصفات وشروط التعيين لتلك الوظائف يشكل مادة إجرائية تدخل في دائرة إختصاص السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس

(1) حسين عبيد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان "إشكالية التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة"، دار المنهل اللبناني، الطبعة الأولى 2019 ص. 347

(2) مرجع سابق ص. 375. (حسين عبيد)

(3) المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 4/2020 تاريخ 22/7/2020 (مقدمة من محامية الرئيس السابق ميشال عون) ص. 15. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

الوزراء مجتمعاً سنداً لأحكام المادة 65 معطوفة على المادة 54 من الدستور ,ولا تدخل مطلقاً في إختصاص أي هيئة أو لجنة إدارية -وزارية أو غيرها.

وأفاد المجلس الدستوري بأن تقييد الوزير المختص في ممارسة سلطة الإقتراح ولاحقاً في المشاركة في صنع القرار داخل مجلس الوزراء كما وتقييد مجلس الوزراء عينه أو السلطة التنظيمية أو الفردية التي تشارك من خارج مجلس الوزراء ,من خلال غل أيادي كل من ذكروا ,وخاصة في المواضيع الأساسية الواردة في المادة 65 الفقرة 5 من الدستور وخاصة تعيين موظفي الفئة الأولى في الإدارات العامة وفي ما يماثلها من وظائف فئة عليا في المؤسسات العامة , يشكل مخالفة للدستور وخاصة للمواد 54 و 65 و 66 منه ,فضلاً عن إطاحة بالضمانة ذات القيمة الدستورية المتمثلة بصلاحية الإقتراح والمشاركة بالتصويت الممنوحة للوزير.⁽¹⁾ وما هو مطبق على التعيين ينطبق أيضاً على الإنتداب ,إذ نصت المادة 47 من قانون الموظفين(المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12) على أن الإنتداب يقرر من قبل السلطة التي لها حق التعيين.

الفرع الثاني: حالات ممارسة السلطة التأديبية .

المظهر الآخر للوصاية الإدارية يتمثل بالسلطة التأديبية التي لا تمارس بنفس الشروط ,ففي حال السلطات اللامركزية التي تتمتع بضمانات شرعية أكثر ونقصد بها البلديات ,يمكن السلطة المركزية أن تقيل الممثل أو تحل الجمعية الإستشارية ولكن لا تستطيع أن تعين بدلاً عنهما .أما في حالة المؤسسات العامة ,فيبقى متاحاً لسلطة الوصاية أمر إستبدال وتعيين قادة جدد ,بالإضافة إلى فرض العقوبات وهو أمر غير ممكن القيام به بالنسبة للأعضاء والهيئات المنتخبة⁽²⁾.

ونميز ضمن هذا الإطار بين السلطة التأديبية الممارسة على الأشخاص وبين تلك الممارسة على الهيئة ككل:

(1) المجلس الدستوري اللبناني,قرار رقم 4/2020 تاريخ 22/7/2020 (مقدمة من محامية الرئيس السابق ميشال

عون)ص.16. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) يوسف جراي ,الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية,مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام,جامعة الجزائر 1, 2015-2016, ص.33

أ- ممارسة السلطة التأديبية على المستخدمين:

هناك 3 مراحل تمر بها الملاحقة التأديبية وهي: سلطة التفتيش أو التحقيق - سلطة الإحالة - سلطة الحكم . ويتجلى دور سلطة الوصاية بصورة واضحة في المرحلة الثانية أي مرحلة الإحالة, , يأتي قرار الإحالة إلى الهيئة العليا للتأديب من قبل وزير الوصاية بعد اكتمال التحقيق , فالإحالة لا تتم إلا بعد موافقة الوزير المختص. فتبليغ الوزير المختص يعتبر من الأصول الجوهرية التي لا بد من اتباعها من أجل أخذ موافقة الوزير الإلزامية عليه.

وهذا ما يستفاد من حكم صادر عن مجلس شورى الدولة يرتبط بموظفي الجامعة اللبنانية, حيث اعتبر أن صلاحية إحالة أحد موظفي الجامعة اللبنانية الفنيين والإداريين على الهيئة العليا للتأديب تدخل في مهام رئيس الجامعة اللبنانية بصفته مفوضاً بالقيام بأعمال مجلس الخدمة المدنية المتعذر انعقاده, وهي صلاحية مقيدة بوجوب تبليغ قرار الإحالة هذا إلى وزير التربية والتعليم العالي دون أي تأخير, وإن نية المشرع بشأن إلزامية أخذ موافقة الوزير المعني على قرار الإحالة تتجلى من خلال خلال إيراد النص المتعلق برفض الوزير قرار الإحالة, حيث يتم عندها عرضه على مجلس الوزراء.⁽¹⁾

فتبليغ وزير التربية والتعليم العالي بإحالة المستخدمين على الهيئة العليا للتأديب هو من الأصول الجوهرية التي لا يجوز مخالفتها.

ليس هذا فحسب بل إن قرار الإحالة الصادر عن الوزير أو الممهور بموافقة الوزير الإلزامية يقيد سلطة الحكم بما ورد فيه. فيتوجب على الهيئة العليا للتأديب أن تتصدى فقط للمخالفات المنصوص عليها في قرار الإحالة وهنا يبرز أهمية دور سلطة الوصاية. فلا يمكن مثلاً للهيئة أن تتصدى إلى التهم الواردة في الشكوى المقدمة بحق الموظف دون أن تستند إلى المواد والمخالفات الواردة في قرار الإحالة, وهو محظور أيضاً أن يأتي القرار التأديبي خالياً من أية إشارة إلى المواد القانونية موضوع الإحالة وذلك في جميع مراحلها سواء في بناءاته أو في مطلعه أو حيثياته .

وهذا ما دفع مجلس شورى الدولة إلى اعتبار في أحد أحكامه أن إستناد إنزال عقوبة المنع النهائي من مزاوله المهنة تأديبياً إلى مخالفات ونصوص قانونية تختلف عن تلك الواردة في قرار الإحالة وتتعدها إلى مخالفات

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني, قرار رقم 470/2021-2022 تاريخ 12/5/2022, مركز المعلوماتية القانونية
<https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

ونصوص أخرى، لم تشملها الإحالة ولم تكون موضوع تحقيق أو تفتيش، الأمر الذي يفقد القرار الصادر صيغته الجوهرية خاصة أن الأمر يتعلق بمبدأ أساسي يرفع القضايا التأديبية هو حق الدفاع.⁽¹⁾

ب- ممارسة سلطة التأديب على المسؤولين الإداريين:

اعتمد المشرع في هذا المجال على قاعدة توازي أو تقابل الأشكال وهي من أكبر القواعد غير المكتوبة التي أقرها القضاء الإداري وبرزت في أوائل القرن العشرين من خلال مجلس الدولة الفرنسي ويتفرع عنها قاعدة توازي الأشكال والإختصاصات التي تقضي بأن الجهة الإدارية التي تصدر إدارياً هي نفسها الجهة المختصة بإلغائه أو تعديله أو سحبه، ما لم ينص القانون صراحة على خلاف ذلك. فالجهة التي قامت بالتعيين هي نفسها التي تتولى الإقالة أو الحل أو التأديب.²

المطلب الثاني: الوصاية على الأعمال الإدارية.

توجه هذه الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية ولكن ليست كل المقررات والأعمال خاضعة لهذه الرقابة، بل إن القائمة تضيق أو تتسع حسب النظام القانوني الخاص بكل مؤسسة⁽³⁾ الذي ينسجم حكماً مع أحكام النظام العام للمؤسسات العامة. فهي وصاية خاصة لا تتم إلا بشأن الأعمال التي يحددها القانون على سبيل الحصر، أي بنص إستثنائي محدد قانوناً فلا وصاية على أي عمل دون نص قانوني يحدد هذا العمل ونطاق الرقابة عليه. والرقابة الإدارية على الأعمال هي رقابة مسبقة. والهدف من الوصاية على الأعمال حماية المصلحة العامة، لذلك اتصفت بأنها رقابة قانونية وليست ملائمة، فهي محدودة بالقدر اللازم للحفاظ على المصلحة العامة. فإن أي قرار إداري يجب أن يتقيد بالمصلحة العامة. والمصلحة العامة هي فكرة نسبية زماناً ومكاناً، ولذا لا تعريف جامعاً لها، ولكن من المسلم به أنه لا يقصد بالمصلحة العامة مصلحة فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد بل صالح الجماعة ككل مستقلة عن فرد أو أفراد تكوينها وفقاً لما عرفها العقد الإجتماعي.⁽⁴⁾

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 365/2021-2022 تاريخ 22/3/2022 ص 6 مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

² علي بن محمد بن ناصر الندابي، الرقابة القضائية على عيب الشكل في القرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2024، ص 112.

(3) محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهاد، الجزء 2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 1984، ص 166.

(4) عصام مبارك، نحو رشاد الإدارة في لبنان، مجلة الدفاع الوطني، العدد 101، تموز 2017.

الفرع الأول: الإجازة المسبقة والتصديق

نميز بين الأعمال التي تحتاج إلى الإجازة المسبقة أو تصديق الإدارة المركزية وهي التي تمنح لسلطة الوصاية السلطة التقديرية وبين تلك التي تكفي فقط بأخذ العلم.⁽¹⁾ مع العلم أنه يبقى للسلطة اللامركزية حق العدول عن قراراتها الحاصلة على أخذ العلم أو التصريح أو حتى التصديق.

تتمتع جهة الوصاية الإدارية في مباشرة سلطة التصريح أو التصديق بسلطة تقديرية.

ويقصد بالإجازة المسبقة عدم صدور القرارات التي تريد الجهة اللامركزية إتخاذها قبل التصريح بها من جهة الوصاية أي قبل استئذان هذه الجهة.⁽²⁾ هي وصاية سابقة توجه إلى مشروعات القرارات اللامركزية قبل صدورها.

أما التصديق أو المصادقة فتخضع له بعض القرارات نظراً لأهميتها، وهو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر وضع موضع التنفيذ عملاً صادراً عن جهة إدارية لامركزية على أساس عدم مخالفته لأية قاعدة قانونية. ووصاية التصديق هي وصاية لاحقة نظراً لحصولها بعد صدور القرار اللامركزي على عكس وصاية التصريح.

الفرق هو قيام القرار اللامركزي قانوناً قبل إجراء التصديق وعدم قيامه أصلاً قبل التصريح.

إن تحديد الطبيعة القانونية للتصديق أمر بالغ الأهمية لما يترتب من نتائج قانونية .

أ- الطبيعة القانونية للتصديق:

تعتبر القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات اللامركزية نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التي أخضعها القانون للتصديق. فالتصديق لا يضيف جديداً إلى القرار أو العمل الذي يكون مكتمل العناصر منذ البداية إنما معلق نفاذه على شرط حصول التصديق عليه.

(1) وسام حايك، قائم مقام مرجعيون، مقابلة بعنوان التمييز بين الوصاية الإدارية الممارسة على الهيئات اللامركزية المرفقية وتلك الممارسة على الهيئات اللامركزية المحلية، في مكتبه في مغدوشة، تاريخ 25/6/2024.

(2) يوسف جرادى، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2015-2016، ص.34

حددت المادة 22 من النظام العام للمؤسسات العامة مقررات مجلس الإدارة الخاضعة للتصديق⁽¹⁾ وبودورها المادة 23 قيدت سلطة الوصاية بمهلة شهر للبت بالمقررات الخاضعة لتصديقها من تاريخ تبليغها إياها، وتخفيض هذه المهلة إلى خمسة عشر يوم بالنسبة بكل ما يتعلق بتصديق الصفقات. وتعتبر جميع هذه المقررات مصدقة حكماً بانتهاء المهلة الممنوحة للتصديق. ونستنتج أن التصديق قد يكون صريحاً أو ضمناً. التصديق الصريح هو الذي يحصل بكل وضوح من خلال الموافقة الصريحة لسلطة الوصاية على القرار، أما التصديق الضمني فهو الذي يستنتج من خلال

(1) المادة 22 من المرسوم رقم 17/4517/1972 تاريخ 13/12/1972 "أ - تخضع لتصديق سلطة الوصاية مقررات مجلس الإدارة المتعلقة بالمواضيع التالية:

- 1- نظام المستخدمين, نظام الاجراء, النظام الداخلي. يجب ان يعرض مشروع نظام المستخدمين وتعديلاته على مجلس الخدمة المدنية لاخذ موافقته المسبقة عليه قبل تصديقه من قبل مجلس الادارة ويجب ان يتضمن النظام المذكور بأن أمر تعيين اللجان الفاحصة ولجان المراقبة يعود الى رئيس مجلس الخدمة المدنية وان لوائح المرشحين المقبولين للاشتراك بالمباريات والامتحانات لا تقبل اي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك طلب الابطال بسبب تجاوز السلطة.
- 2- النظام المالي, تصميم الحسابات , نظام الاستثمار.
- 3- برامج الاعمال.
- 4- الموازنة السنوية وقطع حساباتها والميزانية العامة السنوية وحساب الارباح والخسائر وميزان الحسابات العام والجردة الاجمالية السنوية للمواد.
- 5- استعمال الاحتياطي العام وتجديد وجهة استعمال الارباح وطرق تغطية الخسائر.
- 6- طلبات سلفات الخزينة.
- 7- الاقراض والاستقراض.
- 8- التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.
- 9- صفقات اللوازم والاشغال والخدمات سواء أجريت بطريقة المناقصة او استدراج العروض عندما تزيد قيمتها على مئة الف ليرة لبنانية, والصفقات التي تجري بالتراضي عندما تزيد قيمتها على خمسين الف ليرة لبنانية وكذلك المصالحات او التحكيم على دعاوى او خلافات عندما يزيد المبلغ موضوع النزاع على خمسة وعشرين الف ليرة لبنانية.
- 10- تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمى وأجراء المؤسسة.
- 11- قبول التبرعات والهبات.
- 12- غير ذلك من القرارات التي تخضعها الحكومة لتصديق سلطة الوصاية, بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

سكوت السلطة الوصائية وفوات المدة القانونية ,علماً أن هناك قاعدة أساسية في القانون الإداري تقضي بأن سكوت الإدارة قرينة رفض ,لكن في حالتنا هذه خرجنا عن القاعدة واعتبرنا سكوت الإدارة قبولاً ضمنياً بالتصديق .

فمن مبادئ ممارسة سلطة الوصاية وحرصاً على المحافظة على استقلالية الشخص اللامركزي في تحقيق المرفق العام الذي يتولاه ,أن يحدد المشترع مهلة ينبغي على سلطة الوصاية خلالها أن تتخذ قراراً بشأن القرار الخاضع لوصايتها ,حتى إذا ما انقضت هذه المهلة دون أن تتخذ سلطة الوصاية موقفاً سلبياً أو إيجابياً من القرار الخاضع لسلطتها ,اعتبر هذا القرار مصدقاً حكماً .

وإلزام سلطة الوصاية بميعاد للتصديق أمر بالغ الأهمية وإلا خولت صلاحية تعليق تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية إلى ما لا نهاية مما ينقص بالضرورة من استقلال هذه الهيئات .

ولا يجوز أن يكون التصديق مقترن بقيود وشروط وإلا شكل حلول وهذا ما يتناقض مع مبادئ اللامركزية الإدارية ويحول سلطة الوصاية إلى سلطة رئاسية تسلسلية .

ولا يخضع التصديق لأي شرط شكلي كان إلا إذا اشترط القانون خلاف ذلك كحالة فرض أخذ رأي جهة محددة قبل التصديق .

ولا يعني تصديق سلطة الوصاية على قرارات الشخص اللامركزي مصادرتها لاختصاص هذا الأخير ,فأثر التصديق ينحصر فقط في نفاذ القرار الذي يعتبر سارياً من تاريخ صدوره وليس من تاريخ التصديق عليه .⁽¹⁾

يشكل التصديق الصادر عن الإدارة المركزية عملاً إدارياً منفصلاً ومتميزاً عن العمل اللامركزي محل التصديق .

وتجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة لمقررات مجلس الإدارة التي تحتاج لمصادقة سلطة الوصاية ووزارة المالية,وفي حال حصول خلاف في الرأي بين الوزارتين ,تعرض وزارة الوصاية الخلاف على مجلس الوزراء لبتة,وذلك بناء على طلب مجلس إدارة المؤسسة العامة,ويقوم قرار مجلس الوزراء في هذه الحالة مقام رأي الوزارتين .

ب-النتائج القانونية:

يترتب على اعتبار التصديق قرار إدارياً منفصلاً عن العمل اللامركزي النتائج القانونية التالية:

(1) فوزت فرحات , القانون الإداري العام , الجزء الأول , القسم الأول, النشاط الإداري , الطبعة الثالثة, 2017 ص.63

1- ينسب القرار إلى الشخص اللامركزي الذي أصدره، بالتصديق ليس عنصر من عناصر القرار ويؤثر في نفاذه وليس في وجوده. فجهة الوصاية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل، وقرار التصديق لا يندمج مع القرار محل التصديق ولا يمكن على الإطلاق إعتبره جزء لا يتجزأ منه .

2- قرار سلطة الوصاية بالمصادقة على قرارات السلطات اللامركزية الخاضعة لهذه المصادقة يسبغ عليها سلطة النفاذ بمفعول رجعي يعود لتاريخ صدورها وفقاً للأصول.

3- القرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالمصادقة أو حتى بالإلغاء أو الوقف تعتبر نافذة بحد ذاتها ويمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري بصورة منفردة، وبالإستقلال عن القرارات الصادرة عن السلطة اللامركزية المتعلقة بها. وهو ما يطلق عليه في الفقه والإجتهد الإداري بالأعمال المنفصلة *actes détachables* والتي استقر الإجتهد بشأنها على أن تعتبر منفصلة عن قرارات سلطة الوصاية وقابلة للطعن بمعزل عن تلك القرارات بعد أن كان لفترة طويلة يعتبرها غير منفصلة عنها.⁽¹⁾

وبالتالي أصبح هناك قرارين إداريين قابلين للطعن الإداري، أولهما القرار اللامركزي، وثانيهما القرار المركزي الذي إذا كان يقضي بالتصديق اعتبر قراراً تأكيدياً للقرار الأول.⁽²⁾

4 - سلطة الوصاية لا تسأل مباشرة تجاه الغير عن أفعال وأخطاء السلطة الموصى عليها وإن مسؤوليتها تترتب تجاه الغير في حال ارتكابها الخطأ الجسيم في ممارستها سلطة الوصاية.⁽³⁾ فيتحمل الشخص اللامركزي وحده المسؤولية عن الأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ القرار الذي صودق عليه طالما سلطة الوصاية لم يكن لديها صلاحية التصديق الجزئي أو تعديل القرار .

فلا يكفي القول أن الدولة هي الوصية على المستدعى ضدها أو شريكة في تنفيذ الأشغال إنما يقتضي إثبات كونها ارتكبت خطأ جسيماً في ممارسة سلطة الوصاية تسبب في إحداث الأضرار المشكو منها أو إثبات قيامها بدور المشاركة في تنفيذ الأشغال.⁽⁴⁾

(1) خالد قباني، رسالة بعنوان "اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان"، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، ص. 79

(2) مجلس شورى الدولة، قرار رقم 383/2020-2019 تاريخ 18/2/2020 ص. 9، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(3) مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 1985/191، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(4) مجلس شورى الدولة، بيروت، قرار رقم 95-94/834 تاريخ 1995/6/28 ص. 8، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

وتشبه مسؤولية الهيئات اللامركزية عن قراراتها حالة ناقص الأهلية إذ يتحمل في ما له ,دون القيم,نتائج تصرفات القيم التي يجربها لصالحه.علماً أن البعض رأى في ضرورة إشراك الحكومة المركزية مع الهيئة اللامركزية في المسؤولية ما دامت صادقت على القرار .

5-التصديق لا يغطي العيوب القانونية التي تعتري القرار لذلك طريق الطعن لدى القضاء الإداري يبقى متاحاً.

6-تبقى الهيئات اللامركزية محتفظة بحقها بالعدول عن القرار أو العمل حتى ولو كان قد حصل على التصديق .

7-إن إبطال قرار الهيئات اللامركزية يفقد قرار سلطة الوصاية بالمصادقة عليه موضوعه ويجعله مستوجباً للإبطال لذات الأسباب.⁽¹⁾

8-حقوق الغير تنشأ من جراء قرار سلطة الوصاية وليس للقرار اللامركزي أي مفعول إنشائي لها حتى في حال مباشرة الإدارة بتنفيذه أو بتنفيذ قرار الإدارة السابق والملغى.⁽²⁾

ج-المفعول الرجعي لقرار التصديق:

يستقر العلم والإجتهد ,لا سيما إجتهد مجلس شورى الدولة ,على القول أنه إذا كان القرار الخاضع لتصديق سلطة الوصاية يعلق نفاذه حتى التصديق عليه ,فإن لهذا التصديق مفعولاً رجعياً في ما يتعلق بالعمل به,يرتد إلى التاريخ الذي يكون شاء الشخص المعنوي تحت الوصاية إعطاءه بقراره وإلا فلتاريخ صدوره عنه.وبتعبير آخر إن القرار الخاضع للتصديق يعتبر نافذاً وينتج مفاعيله القانونية الكاملة من تاريخ اتخاذه وليس من تاريخ حصول الموافقة عليه .

“La jurisprudence reconnaît que certaines décisions administratives ont nécessairement un effet rétroactif.C’est en premier lieu ,le cas des approbations

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني,بيروت,قرار رقم رقم 1977/318 ص.9. ,مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) مجلس شورى الدولة,بيروت قرار رقم 97/695 تاريخ 1997/6/9 محمد مصطفى العيتاني/الدولة مركز المعلوماتية القانونية,مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

qui ont le caractère de conditions données par des autorités de tutelle et suspensives posées à l'exécution des décisions prises par l'autorité décentralisées : l'approbation valide rétroactivement la décision soumise à tutelle

(1)

ويقتضي التمييز بين تاريخ بدء العمل بالقرار الخاضع لسلطة الوصاية، أي البدء بتنفيذه، وبين تاريخ البدء بإعطاء هذا القرار مفاعيله القانونية، منذ تاريخ نفاذه. ذلك أنه وعملاً بالمبادئ القانونية المشار إليها أعلاه، فإن القرار الذي تصدقه سلطة الوصاية لا يمكن البدء بتنفيذه إلا من تاريخ هذا التصديق، إلا أن مفاعيله تبدأ بمجرد أنه ينال تصديق سلطة الوصاية منذ تاريخ إتخاذه. (2)

الفرع الثاني: الحلول وإمكانية إلغاء أو وقف العمل الإداري.

بينما يدخل كل من إعطاء الإذن السابق للمؤسسة العامة وسلطة التصديق وإلغاء ووقف العمل الإداري المعروض على السلطة المركزية في فئة الرقابة الإيجابية التي تمارس على التصرفات الإيجابية الصادرة عن المؤسسة العامة، يشكل الحلول نوعاً من الرقابة السلبية.

أ-الحلول:

عند امتناع الهيئات اللامركزية عن القيام بأعمال كان من الواجب عليها القيام بها قانوناً وهذا الموقف السلبي من شأنه أن يعرض المؤسسة العامة للضرر وضعف الثقة، هنا يأتي ما يسمى بسلطة الحلول substitution d'action⁽³⁾ التي تدخل ضمن فئة الرقابة السلبية. وهي من أشد صور الرقابة.

(1) Joseph chaoul, pouvoir municipal et pouvoir tutelle en droit Libanais ,thèse doctorat -Faculté Française de Droit-Beyrouth 1965 p.290.

(2) مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 94/55-95 تاريخ 1994/11/9 (القاضي المتعاقد كامل هاني ريدان/الدولة -وزارة العدل إضافة إلى مجلس إدارة صندوق تعاضد القضاة) ص.23. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(3) محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهاد، الجزء 2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 1984 ص.167.

سلطة الحلول تعني حق سلطة الوصاية بإحلال نفسها محل السلطة المحلية لإصدار قرار يكون أصلاً من إختصاص هذه الأخيرة⁽¹⁾, إنما تقاعست عن إتخاذها شرط أن يجيز القانون ذلك صراحة, وأن يكون قد ألزم الجهة اللامركزية بواجب القيام بعمل معين أي يدخل ضمن صلاحياتها المقيدة وعلى أن لا يتم الحلول إلا بعد أن تقوم سلطة الوصاية المختصة بتوجيه إنذار إلى السلطة اللامركزية للقيام بالعمل المذكور المفروض عليها في مهلة معينة, فتمتتع صراحة أو ضمناً عن القيام به.⁽²⁾

فالحلول وسيلة خطيرة جداً قد تهدد مبدأ الإستقلالية الذي تفرضه اللامركزية في حال أسيء فهمها أو أسيء استعمالها. من هنا كان لا بد من وضع قيود لها من قبل الفقه والإجتihad وهي ثلاث:

1- نص قانوني يلزم السلطة اللامركزية بالقيام بتصرف معين, بحيث شكل امتناعها عنه عمل غير مشروع, أي أن يكون إختصاصه مقيد بهذا الشأن .

فإذا كان القانون يمنحها سلطة إستثنائية, فلا يمكن عندها للسلطة الوصائية أن تحل إدارتها محلها.

2- نص قانوني يبيح إستخدام هذه الوسيلة.

3- إنذار موجه من قبل سلطة الوصاية إلى الهيئات اللامركزية بضرورة التصرف خلال مدة معينة له.

ونجد تطبيق نظرية الحلول في المؤسسات العامة على الأخص في المادة 45 من النظام العام للمؤسسات العامة التي اعتبرت أنه يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء إعفاء مدير عام أو مدير المؤسسة من مهام وظيفته ليقوم بمهمة رئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة, وتعتبر وظيفته في هذه الحالة شاغرة وتوضع مهامه بتصرف وزير الوصاية أو رئيس وسائر الوزراء لمدة سنتين.

وتطبق سلطة الحلول أيضاً ضمن نطاق البلديات في المادة 135 من قانون البلديات (المرسوم الإشتراعي رقم 118 تاريخ 30/6/1977) التي أعطت للقائم مقام حق الحلول بنفسه مكان المجلس البلدي أو رئيسه إذا تمنع هؤلاء عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين, بشرط أن يوجه إلى المجلس البلدي أو إلى رئيسه أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الأمر الخطي وأن تتقضي المهلة دون التنفيذ .

⁽¹⁾ André De Laubadère, droit administratif, 17eme edition 7/3/2002p.89

⁽²⁾ مجلس شورى اللبناني, قرار رقم 2022-2021/422 تاريخ 2022/4/14 (بلدية بسوس/الدولة-وزارة الداخلية والبلديات) ص.11. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

وفي إجتهد صادر عن مجلس شورى الدولة اعتبر أن سلطة رئيس البلدية هي سلطة مقيدة بمنح المستندات اللازمة للصيقة بالعقارات وبحقوق المواطنين وبما أن البلدية لم تتجاوب ورفضت منح إفادة محتويات للعقار فيعود للقائمقام تطبيق المادة 135.(1)

وفي حالة الحلول يصدر القرار عن سلطة الوصاية بإسم ولحساب السلطة اللامركزية ولذلك يبقى لهذه الأخيرة حق الطعن القضائي إذا كان الحلول مخالفاً للقانون.

ب-الإلغاء:

يقصد بالإلغاء الوصائي إزالة مفاعيل القرار الإداري اللامركزي ويتمثل الإلغاء الوصائي برفض التصديق. فالقوانين المختصة بالوصاية الإدارية لم تلزم وزير الوصاية بالموافقة الحكيمة أو التلقائية على جميع مقررات مجالس إدارة المؤسسات العامة التي يقتضي التصديق عليها لتصبح نافذة, لا بل أعطته حق الرفض.(2) وباستطاعة سلطة الوصاية أن ترفض التصديق على القرار اللامركزي لأسباب تستند إلى القانون والأنظمة من جهة كما يمكنها تذرعها بتقديرها الإستنبابي من جهة أخرى.

“une autorité de tutelle qui a le pouvoir d’approuver les decisions d’une autorité soumise à sa tutelle, peut refuser son approbation pour des motifs d’opportunité (3) comme pour des motifs de légalité.”

ومن البديهي التذكير أنه يستحيل لسلطة الوصاية أن تختار هذا أو ذاك الأسباب المذكورين كما تشاء, ذلك لأن سلطة الوصاية تفقد الصلاحية والقدرة لإلغاء قرار قانوني كان من المفروض اتخاذه من قبل اللجنة القائمة بأعمال مجلس بلدية بيروت.(4)

(1) مجلس شورى الدولة, قرار رقم 2022-2021/422 تاريخ 2022/4/14 ص.12, مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) مجلس شورى الدولة, بيروت, قرار رقم 2004-2003/332 تاريخ 2004/1/26 (شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/الدولة-وزارة الطاقة والمياه) ص.36, مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25 Odent, idem, op. cit. p.1367(3)

(4) مجلس شورى الدولة, بيروت, قرار رقم 97/695 تاريخ 1997/6/9 محمد مصطفى العيتاني/الدولة مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

“il va de soi que l'autorité de tutelle n'a pas le pouvoir d'annuler une decision que l'autorité soumise à la tutelle avait l'obligation légale de prendre”⁽¹⁾

ومن أهم الأمور التي يفرض مبدأ المشروعية على سلطة الوصاية التأكد منها: إختصاص القائم بالعمل بشكل العمل وإجراءات إصداره، هدف تحقيق المصلحة العامة، صحة الأسباب الدافعة إلى اتخاذه...⁽²⁾

إن عدم التوافق العمل مع سياسة الدولة يمكن أن يكون سبباً مقبولاً لعدم الموافقة على القرار على أن مفهوم السياسة العامة يجب أن يكون واضحاً، ولا شك في أن أية إساءة لاستعمال هذا الحق من شأنها أن تؤدي إلى عرقلة أعمال المؤسسة العامة وفقدانها لأهم عناصر وجودها المتمثلة في الحرية والإستقلال.⁽³⁾

والإلغاء كما هو حال التصديق يجب أن يكون كلياً، فالإلغاء الجزئي يعتبر بمثابة تعديل للقرار اللامركزي وبالتالي محظور.

وتقتضي الإشارة إلى أن الإلغاء الوصائي يختلف كل الإختلاف عن الإلغاء القضائي الذي تقرره المحكمة بناء على دعوى الإلغاء التي يرفعها كل ذي مصلحة أصابه ضرر من قرار إداري صادر عن السلطة الإدارية.

ويشكل الإلغاء الوصائي قرار إداري يقبل الطعن فيه أمام القضاء.

ج-وقف العمل:

على عكس الإلغاء فإن وقف العمل لا يلغي ويمحو مفاعيل القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية بل يقضي بإرجاء تنفيذ هذا القرار ضمن حدود السلطات الإستثنائية المحددة لسلطة الوصاية تمهيداً لإلغائه، ويكون ذلك لتوخي أضرار التنفيذ المعجل.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Odent, idem, op.cit.p.1367

⁽²⁾ فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، القسم الأول، النشاط الإداري، الطبعة الثالثة، 2017 ص.155

⁽³⁾ حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، الجزء الأول، تكوين الإدارة اللبنانية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر

1984 ص.136

⁽⁴⁾ يوسف جرادى، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2015-2016 ص.46.

ونقتضي الإشارة إلى أن رقابة سلطة الوصاية لأعمال الهيئات اللامركزية تمتد إلى إجراءات تنفيذ قرارات هذه الهيئات. فقرارات الهيئات اللامركزية لا يكون لها قيمة قبل تنفيذها بل تظهر تلك القيمة عند التنفيذ. فكثير من القرارات مثلاً تحتاج تنفيذها إلى نزع ملكية عقارات للمنفعة العامة ما لا يتم إلا بتدخل من قبل السلطة المركزية.

خلاصة الفصل الأول

اللامركزية الإدارية هي وسط بين مفهومين متناقضين: المركزية والفيدرالية. فهي ليست مركزية لناحية أن علاقتها مع الدولة لا تتخذ شكل السلطة التسلسلية الرئاسية، وهي ليست فيدرالية لأن علاقتها بالسلطة المركزية لا تتصف بالصفة الدستورية. لذا فتميز اللامركزية الإدارية بنظام الوصاية الإدارية الذي يخلق توازن بين إستقلال الهيئات اللامركزية، من جهة، الذي لا بد منه حتى لا تتحول هذه الأخيرة إلى إدارات عامة تتلقى الأوامر والتوجيهات من السلطة المركزية، وبين الحفاظ على ارتباطها بالدولة لأن الإستقلال التام والعشوائي قد يؤدي في نهاية المطاف إلى تشكيل كيانات منشقة عن الدولة وتعلو عليها مع العلم أن الدولة هي صاحبة السلطة العليا.

وهذا الدور المزدوج التي تؤديه رقابة الوصاية، أضفى عليها طابع خاص يتمثل بالطابع الإستثنائي الذي تمثله. فدور سلطة الوصاية ضيق ومحدود .

العلاقة بين المؤسسة العامة وسلطة الوصاية، لا تمنح هذه الأخيرة لا سلطة إعطاء المؤسسة الأوامر والتعليمات ولا حق الحلول محلها في القرارات الداخلة ضمن إطار صلاحياتها، بل تقتصر على بعض القرارات المحددة حصراً عن طريق التصديق عليها أو رفض تصديقها حتى دون تعديلها.

وتبقى المؤسسة العامة وحدها المسؤولة عن قراراتها، على اعتبار أنه يعود لها إتخاذ القرار الإداري النافذ مباشرة بحق صاحب العلاقة، وليس من شأن توصيات أو آراء أو حتى ما يسمى أحياناً بأوامر الوزير أو تعليماته أن تلزمها بشيء أو تشكل بذاتها قراراً يمس وضعية قانونية معينة يدخل أمر البت بها ضمن صلاحية المؤسسة العامة.

ورقابة الوصاية تختلف درجتها باختلاف الأشخاص المعنويين الخاضعين لها، فتكون أكثر صرامة بالنسبة للمؤسسات العامة من البلديات لاعتبارات عديدة قد قمنا بتعدادها، وتكون الوصاية على المؤسسات العامة الإقتصادية أقل تشدداً من المؤسسات العامة الإدارية على اعتبار أن طبيعة العمل التجاري، التي تقوم به المؤسسات العامة التجارية، قائم على السرعة، فلا بد أن يتحرر ولو قليلاً من القيود التي تفرضها رقابة الوصاية.

وتمتد رقابة الوصاية لتشمل أيضاً المؤسسات العامة ذات النفع العام .

ومن مظاهر رقابة الوصاية: الوصاية على الأشخاص والوصاية على الأعمال.

فتلعب سلطة الوصاية دوراً أساسياً في مجال تعيين المستخدمين، وهذا الدور لا يقتصر على وزارة الوصاية التي يكون لها دور بالتعيين بل يتجاوزها إلى مجلس الوزراء الذي يصدر مرسوم التعيين. وكذلك فإن تأديب المستخدمين يحتاج لإحالة الموظف من قبل وزير الوصاية إلى المجلس التأديبي.

أما بالنسبة للوصاية على الأعمال فتتخذ أشكال مختلفة منها التصريح-التصديق-الحلول-الإلغاء-وقف العمل. وتعتبر هذه الوسائل، لا سيما الحلول، وسائل خطيرة لا بد من إحترام القواعد التي شرحناها سابقاً أثناء استخدامها وإلا شكلت خرقاً لاستقلال الهيئات اللامركزية.

الفصل الثاني

تقييم نظام الوصاية الإدارية في لبنان

المؤسسة العامة وسيلة من وسائل إدارة المرافق العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وإشباع الحاجات العامة، وتخفيف الأعباء عن خزينة الدولة .

إلا أن الممارسة الفعلية في بعض هذه المؤسسات أثبتت عكس ذلك، فمعظم المؤسسات العامة ما زالت تستعين بأموال الخزينة العامة لتغطية عجزها، فتمويلها الأساسي تؤمنه من خلال سلفات الخزينة التي شكلت سبب أساسياً من أسباب الأزمة المالية التي تعيشها الدولة اللبنانية اليوم.

وتتضافر عدة عوامل للتأثير في أداء المؤسسة العامة، وإن عامل الإكراه المتمثل بسلطة الوصاية قد يكون أشد العوامل تأثيراً على سياسة المؤسسة العامة وأكثرها ضرراً على إستقلاليتها وانتظام العمل فيها، إذا تم سوء فهمه وتطبيقه، حتى أنه قد يصل لأمر إلى صعوبة التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية. إذ أن تدخلات الغير محدودة في بعض الأحيان لسلطة الوصاية، حرمت بعض المؤسسات من ممارسة الإمتيازات الناشئة عن تمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري.

واعتبر البعض أنه إذا كانت بعض المؤسسات العامة قد استفادت من تحليلها بالشخصية المعنوية لترسم بالفعل طريقها بإرادة حرة مستقلة تتطلع بتحقيق أمان يعود بالنفع العام على المجتمع، فإن الجزء الأكبر منها حصر استفادته بما توفره فقط من سهولة في الإدارة، فإن منح هذه المؤسسات الشخصية المعنوية لا يعبر عن إرادة قوية في إرساء قواعد اللامركزية المرفقية، بقدر ما يعبر عن إرادة خجولة ترمي فقط إلى تحقيق ما يسمى باللاحصرية.⁽¹⁾

أما من الناحية العملية، إن منح الشخصية المعنوية لمؤسسة عامة دون إعطائها الإستقلال المالي والإداري الفعلي يشكل خدعة أو تفريراً فعلياً لمفهوم الشخصية المعنوية من مفاعيلها القانونية.⁽²⁾

(1) الأمير وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية)، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، 2017، ص 238. منقول عن الدكتور فوزت فرحات.

(2) ألبرت سرحان، يوسف الجميل، زياد أيوب، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2010، ص 85.

فعلى صعيد الإستقلال الإداري، الذي هو محور دراستنا الحالية، كان يفترض فيما لو أعطي التعبير معناه الحقيقي، أن تتولى هذه المؤسسات إدارة نفسها بنفسها، بواسطة أجهزتها البشرية ووفقاً لمقرراتها الذاتية، على أن تلتزم فقط حدود غايتها وتخصصها وحدود الرقابة التي تمارس عليها الأجهزة المركزية المختصة.

إلا أن الحقيقة تظهر أن هذه المؤسسات مقيدة بكل ما يتعلق بالشؤون الإدارية فيها، سواء من حيث هيكليتها وكيانها القانوني أو حتى سلطة التقرير لديها كما سيظهر لاحقاً.

وسنعالج في هذا الفصل مبحثين:

المبحث الأول: هيمنة سلطة الوصاية على الهيئات اللامركزية.

المبحث الثاني: مقترحات حلول لضبط الرقابة على المؤسسات العامة.

المبحث الأول

هيمنة سلطة الوصاية على الهيئات اللامركزية .

في لبنان لم نصل بعد إلى اللامركزية المطلقة، فالإدارة المركزية ما زالت تشكل ثقلًا في إدارة العملية⁽¹⁾ من خلال الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها نتيجة إستغلالها لثغرات النصوص وتدخلها المفرط في شؤون المؤسسة بواسطة مفوض الحكومة، وكذلك محاولة إحتكار القرار من قبل السلطة المركزية إضافة إلى عامل أساسي وهام هو عامل الإستقلال المالي الذي باتت تفقده معظم المؤسسات العامة نتيجة ضعف مواردها المالية، ما يسمح بهيمنة سلطة الوصاية على هذه الهيئات.

سنعالج في هذا المبحث مطلبين:

المطلب الأول: إستغلال ثغرات النصوص.

المطلب الثاني: الأسباب الواقعية للهيمنة الإدارية.

المطلب الأول: إستغلال ثغرات النصوص.

إن الثغرة القانونية تسمح بالإلتفاف على القانون بصيغة قانونية أيضاً، ويتم إستغلالها بطرق شرعية من دون أي مخالفة لقواعد القانون أو الأخلاق تحت شعار "الغاية تبرر النتيجة"⁽²⁾

ويمكن تقسيم الثغرات القانونية إلى ثغرات قانونية غير مقصودة أو عفوية، وهي الناتجة عن الأخطاء التي يقترفها المشرع عن غير وعي، وعن غير قصد، نتيجة عدم فهمه للأشياء فهماً عميقاً وكاملاً في معالجته للظواهر الإجتماعية، الإقتصادية والسياسية... من خلال سن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم شؤون الناس سواء فيما بينهم، أو فيما بينهم وبين الدولة داخل المؤسسات وخارجها. أما الثغرات القانونية المقصودة

(1) بهاء عماد مرشاد، اللامركزية ودورها الإنمائي-بلدية نبحا الشوف نموذجاً-تقرير حول أعمال التدريب في بلدية نبحا الشوف من المدة الزمنية الممتدة من 10 آب 2021 ولغاية 10 تشرين الأول 2021، تقرير أعد لنيل شهادة ماستر مهني في الحقوق، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول 2021 ص. 54

(2) محمد محمود، الثغرة القانونية، حجة الحق، 3 تموز 2022 <https://jordan-lawyer.com/2022/07/03> تاريخ الدخول 3 آب 2024.

فهي الثغرات التي يبدع المشرع أو الذي يسهر على سن القوانين عن وعي, وعن قصد طمعاً في تحقيق هدف أو أهداف بعينها قد تكون أخطاء مفتعلة يرتكبها المشرع لخدمة مصالحه.

وتظهر الثغرة القانونية بصورتين, فقد تتمثل بغموض النص, أي باستعمال تعابير شفافاً وضبابية تحمل العديد من الشروحات والتفسيرات, وتتمثل الصورة الثانية بالنقص في النص, فهنا يأتي دور الفقه والقضاء في تكملته.

وتضمن المرسوم 1972/4517 ثغرات قانونية عديدة ما سمح بتزويد سلطة الوصاية بصلاحيات واسعة. فأتى هذا المرسوم خالياً من أي تعريف واضحاً لمصطلح الوصاية الإدارية, بل اكتفت المادة 3 بربط المؤسسة بحسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس سلطة الوصاية عليها واعدت المادة 22 القرارات التي تخضع لتصديق سلطة الوصاية.

يترتب على ذلك أن الوصاية الإدارية جاءت غير محددة بالواقع, وخاصة لجهة الغاية من إخضاع قرارات مجلس الإدارة للتصديق وضوابط إعتراض السلطة المختصة بممارسة الوصاية على القرارات منعاً للإعتراض الكيفي, ولجهة عدم التمييز بين المؤسسة العامة الكبيرة والمؤسسة العامة الصغيرة بالنسبة لحجم الصفقات واللوازم والأشغال, وأخيراً لجهة الأسباب والحالات التي تجيز لسلطة الوصاية التدخل في شؤون الوصاية وتحديد أصول هذا التدخل بشكل يراعي مستلزمات المصلحة العامة لا سيما أن المادة 3 من المرسوم الإشتراعي السابق رقم 150/59 دعت إلى ممارسة الوصاية دون التدخل في الشؤون العادية للمؤسسة العامة أو المصلحة المستقلة.⁽¹⁾

فإن غموض النصوص أو النقص فيها من شأنهما جعل سلطة الوصاية لدى المؤسسات العامة الأمر النهائي فيها علماً أن من خصائص المؤسسات العامة أن تكون سيدة نفسها وأن تكون محررة من أي قيد, وأن تتولى إدارة نفسها بنفسها وأن تتصرف على النحو الذي تشاء.

الفرع الأول: تزويد سلطة الوصاية بصلاحيات واسعة :

من أهم الثغرات القانونية التي اعترت أنظمة المؤسسة العامة والتي أطاحت بالاستقلال الإداري الذي تقوم عليه اللامركزية الإدارية وقلصته هو تعزيز سلطة الوصاية بصلاحيات واسعة وشاملة, إن لناحية الهيكلية والكيان القانوني للمؤسسة العامة, إذ أن هيكلية هذه المؤسسات وكل ما يتعلق مبدئياً بكيانها القانوني, إنشاء وتنفيذ

(1) محمود عبد المجيد المغربي, المدخل إلى القانون الإداري الخاص: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان, دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهاد, الجزء 2, المؤسسة الحديثة للكتاب, طرابلس, 1984, ص 174.

وممارسة ,رهن نصوص تشريعية أو تنظيمية أو حتى فردية تصدر عن السلطة العامة التي أنشأت هذه المؤسسات.فمجالس الإدارة ,رئيساً وأعضاء,والمدراء والمدراء العامين ,كلهم تختارهم وتعينهم السلطة المركزية المختصة ,وطريقة عملهم وكل صلاحياتهم تحددها أيضاً نصوص صادرة عن هذه الأخيرة.أي أن سلطة الوصاية تحتفظ بكامل الصلاحية في هذا الشأن.

وكذلك لناحية إعطاء سلطة الوصاية "الضوء الأخضر" في إخضاع لرقابتها ما تشاء من القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية,ما شكل بدوره توسيعاً للصلاحيات .

مع العلم أن ليس للسلطة السياسية الحق في تنصيب نفسها ولية على مؤسسات عامة مليئة بالكفاءات (1). ويزداد هذا التدخل أكثر وأكثر حده عندما يتعدى دور سلطة الوصاية في الرقابة القانونية (شرعية المقررات) legality إلى النظر في عنصر الملاءمة opportunity.

أ-الكيان القانوني وهيكلية هذه المؤسسات:

يبدأ دور السلطة العامة بالظهور منذ ما قبل إنشاء المؤسسة العامة إذ أن بنية المؤسسة العامة الأساسية أنشأت بقرار حكومي نص على إنشائها ,فإنشائها لا يأتي ثمرة طبيعية وعضوية لتتلاقى الإرادات الخيرة(2) ,إنما نتيجة لقرار حكومي يختزل هذه الإرادات ,كما أن مسألة إلغائها أو تعديل مهمتها التي أنشأت من أجلها,تفرض عليها فرضاً .إن القانون لا يوجب إستشارتها في ذلك ,ولا يمنحها حتى حق حل نفسها بنفسها.مع العلم أن للمجلس الدستوري موقفاً خاصاً في هذا الشأن واعتبر أن إنشاء المؤسسات العامة يحتاج لإجازة برلمانية.(3)

أما لناحية هيكلية المؤسسة العامة,فبين خيارى تولي إدارة المؤسسات العامة تعييناً أو إنتخاباً هناك فارق جوهري يفصح عن مدى اعتماد الدولة مذهب الأخذ باللامركزية.وأخذ لبنان ومنذ أول تشريع للمؤسسات العامة الخيار الأول,أي طريقة التعيين من قبل الحكومة تماماً كطريقة تعيين كبار الموظفين في إدارات الدولة المركزية

(1) الأمير وليد الأيوبي ,اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية) ,شركة المؤسسة الحديثة للكتاب ,بيروت, الطبعة الأولى ,2017ص.236

(2) الأمير وليد الأيوبي ,اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية) ,شركة المؤسسة الحديثة للكتاب ,بيروت, الطبعة الأولى ,2017 ص.239.

³ المجلس الدستوري اللبناني,قرار رقم 2001/1 تاريخ 2001/5/10 مركز المعلوماتية القانونية

<https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

أي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الوصاية وفي ذلك دليل أن لبنان قد اعتمد نظام اللامركزية المرفقية المخففة.⁽¹⁾ أي أن سلطة الوصاية لها دور تدخل في نشاط المؤسسة العامة.

فما من مؤسسة عامة في لبنان تستطيع إختيار إدارتها عن طريق الإنتخاب من قبل المساهمين كما يحدث في الشركات الخاصة حيث تتعقد الجمعيات العمومية لانتخاب أعضاء مجالس الإدارة، بل إن جميع مجالس إدارة المؤسسات العامة ومديريها العامين يتم تعيينهم من قبل الحكومة. من هنا يتبلور تدخل الدولة بشكل واضح في تشكيل المؤسسة العامة أي إختيار أعضاء السلطتين التقديرية والتنفيذية. ويضعف تدخل الدولة عندما تستطيع المؤسسة العامة اللجوء إلى تطبيق النظام الخاص على العاملين لديها ونقصد هنا المؤسسات العامة الإستثمارية، ويزيد التدخل عندما يكون إزاء عاملين أقرب إلى الموظفين منهم إلى المستخدمين، حيث يصعب على المؤسسة إختيارهم أو تحديد بدل رواتبهم أو حتى صرفهم من الخدمة.

والملاحظ هو خلق بعض الثغرات في النصوص للإطاحة بالحصانات الممنوحة لكل من أفراد السلطة التنفيذية والتقديرية في المؤسسة العامة، فالمرسوم الإشتراعي رقم 150/59 كان يحصن المدير العام ورئيس وأعضاء مجلس الإدارة بحصانة قوية، والمادة 12 منه حظرت عزل المدير العام أو المدير إلا لأحد الأسباب المبنية في الفقرة السابعة (التي تكلمت عن أسباب عزل رئيس وأعضاء مجلس الإدارة)، وهي محصورة في ثلاث حالات، الأولى متروكة لإرادة صاحب العلاقة أي عندما يقدم إستقالته، والثانية في حال إرتكابه جناية أو جنحة، أما الثالثة عند إرتكابه خطأ جسيماً أو عدم كفاءته أو إهماله الفادح في ممارسة وظيفته، وبالتالي فإن الخطأ العادي أو المألوف لم يشكل سبباً مقبولاً لعزل المدير العام، وهنا برز حصر صلاحية سلطة الوصاية ضمن حدود معينة تجنباً لتجاوزها لمبدأ إستقلال المؤسسات العامة الذي يشكل علة وجودها. وبدا المشرع في غاية الحذر عندما أناط أمر تحديد هذه الحالة إضافة إلى حالة الإهمال بلجنة تحقيق خاصة عين أعضائها من كبار موظفي الدولة وقضااتها، وكأنها أشبه ما تكون بمجلس تأديبي خاص يرأسه رئيس التفتيش المركزي ويتمثل فيه مستشار من ديوان المحاسبة، ومدير المالية العام، ومستشار من ديوان المحاسبة، ومدير المالية العامة، ومستشار من مجلس شوري، ومستشار من محكمة التمييز.⁽²⁾

(1) مجلس الخدمة المدنية، لبنان، المؤسسات العامة دورها، علاقتها بالسلطة المركزية، ومستقبلها، 1997 ص.9
<http://studies.gov.lb/Sectors/Development/1997/DEVA-97-15> تاريخ الدخول 28 تموز 2024 .

طلب إبطال الفقرة (ثالثاً) من المادة الأولى من القانون رقم 2001/295 موقع المجلس الدستوري،
<https://www.cc.gov.lb> تاريخ الدخول 2024/3/5 .

(2) مجلس الخدمة المدنية، لبنان، المؤسسات العامة دورها، علاقتها بالسلطة المركزية، ومستقبلها، 1997 ص.10

فأتى النظام الثاني الصادر عام 1967 (المرسوم 6474 تاريخ 1967/1/26) وضرب هذه الحصانة عرض الحائط، فأصبح بالإمكان إنهاء خدمة رئيس وأعضاء مجلس الإدارة في أي وقت كان ودون أية حصانة على الإطلاق.

وشكل هذا التعديل ثغرة قانونية مهمة تفتح باباً كبيراً أما تدخلات سلطة الوصاية وإعطائها سلاح مهم تهدد فيه بأي وقت السلطتين التقريرية والتنفيذية بالعزل، فتجعلهما يعملان وفقاً لأهوائها.

ومن الصعب معرفة الأسباب التي دفعت الدولة لسلوك هذا المسلك في تلك المرحلة من عام 1967، تاريخ وضع النظام الثاني للمؤسسات العامة، ربما قد تكون الغاية خلق نوع من المساواة بين المدراء العاملين في المؤسسات العامة من جهة والإدارات العامة من جهة أخرى.

وكذلك النظام الثالث للمؤسسات العامة أهمل تحصين أعضاء السلطتين التقريرية والتنفيذية من عملية العزل العشوائي والغير مبرر، فأعطى الحكومة صلاحية إنهاء خدمة رئيس مجلس الإدارة وأعضائه في أي وقت كان، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية، وأضاف حالتين يمكن أن تسببان العزل ولكن عددها على سبيل المثال لا الحصر. (المادة 11)⁽¹⁾

وإذا كان تعذر كما سبق وذكرنا معرفة الأسباب التي أدت إلى هدر حصانة مجلس الإدارة في تلك المرحلة المبكرة من الستينات (1967) والدولة كلها كانت لا تزال متأثرة بالإصلاحات الشهابية، فإن أسباب الإهدار عام 1972 باتت معروفة لأنها أتت في سياق الحملة على المنجزات الشهابية التي بدأت في أوائل عام 1971 والتي اعتبرت بسببها مقررات مجامع بعدد، حيث وضع النظام الحالي في ظروفها، بمثابة مؤشرات على نية الثأر من الإدارة والرد إلى الوراء.

إن إنهاء سلطة الوصاية لخدمات المدير العام ورؤساء وأعضاء مجلس الإدارة في أي وقت بمرسوم بناء على توصية وزير الوصاية ومن دون منحه أي طريق من طرق المراجعة يحمل في طياته نزعة إستبدادية تتناقض

<http://studies.gov.lb/Sectors/Development/1997/DEVA-97-15> تاريخ الدخول 28 تموز 2024 .

(1) المادة 11 من المرسوم 1972/4517 تاريخ 13/12/1972-1: للحكومة أن تنتهي في أي وقت كان خدمة رئيس مجلس الإدارة والأعضاء، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية. 2-تنتهي أيضاً خدمة رئيس مجلس الإدارة والأعضاء في الحالتين التاليتين:

أ-إذا فقد الرئيس أو العضو أحد الشروط المفروضة لتعيينه وذلك بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية.
ب-إذا استقال صاحب العلاقة.

مفهوم دولة القانون .ولا يمكن تصور مسؤول من دون ضمانته ,خاصة متى كان هذا المسؤول يعمل في نطاق القطاع العام حيث تتداخل جملة عوامل ,وأبرزها سياسية في تقدير ملائمة بقاءه أو تغييره ,بعكس ما هو عليه في القطاع الخاص حيث يغلب الجهد المبذول ,والمردود ,ونجاح المؤسسة في أداء عملها وتحقيق ربحها على أي عامل غريب آخر .

ومن الملاحظ أن ما أمنه النظام الأول من ضمانات لصون إستقلال المؤسسة العامة,أهدره النظام الثاني والثالث ,إذ أن هذين الأخيرين أهملان النص على الإستقلالية بالمعنى الواسع أو حتى الضيق⁽¹⁾ ويبدو أن ذلك كان متعمداً,إذ تم إسقاط النص على عدم جواز تدخل سلطة الوصاية في الشؤون العادية للمؤسسة الذي كان وارداً في صلب المادة 3 من النظام الأول.⁽²⁾وكذلك تم إسقاط النص على الإستقلال الذاتي الواسع للمؤسسة عند معرض النص على خضوعها لهيئات الرقابة,كما كانت تنص على ذلك المادة 14 من النظام العام الأول.⁽³⁾

والذي يؤكد على رغبة المشتري بالإطاحة أو إضعاف إستقلال المؤسسات العامة وتقوية تدخل سلطة الوصاية هو اشتراطه موافقة مجلس الخدمة المدنية على تعيين المدير العام أو المدير ورؤساء وأعضاء مجلس الإدارة وليس مجرد إستطلاع رأيه, إلا أنه عاد ,في ظل النظام 1972,و اكتفى بأخذ الرأي دون إستراط أي موافقة.ولم تكن هذه العودة إلى مجرد الأخذ بالرأي بمستغربة في تلك المرحلة من السبعينات حيث بدأ يتراجع دور أجهزة الرقابة ,لأن هذه الأجهزة والصلاحيات التي أعطيت لها قد جاءت إنتقاصاً من صلاحيات الوزير الدستورية الأمر الذي دفع مجامع بعهدا بقراراتها المعروفة إلى "الثأر " لاستعادة هذه الصلاحيات.⁽⁴⁾

ب-خضوع مقررات مجلس الإدارة للتصديق:

إن النظام العام للمؤسسات العامة 1972 وإن ورسم لوزير الوصاية حدود سلطته على المؤسسات العامة عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتصف بالطابع المبدئي ,إلا أنه ينقض هذا النص عملياً عن طريق

(1) مجلس الخدمة المدنية,لبنان,المؤسسات العامة دورها,علاقتها بالسلطة المركزية,ومستقبلها , 1997 ص.16

<http://studies.gov.lb/Sectors/Development/1997/DEVA-97-15> تاريخ الدخول 28 تموز 2024 .

(2) المادة 3 من المرسوم الإشتراعي 150 تاريخ 12/6/1959 :يجب أن ينص قانون إنشاء كل مصلحة على ربطها حسب طبيعة أعمالها بإحدى وزارات الدولة التي تمارس بصورة مستمرة الوصاية الإدارية عليها دون التدخل في شؤونها العادية ,وذلك بغية التثبيت من أن نشاطها ينطبق على القوانين ويتوافق وغاية الصالح العام الذي أنشأت من أجله ...

(3) المادة 14 من المرسوم 1972/4517 تاريخ 13/12/1971:لكي تتمكن المصلحة من تحقيق الغاية التي أنشأت من أجلها تتمتع كل مصلحة باستقلال ذاتي واسع مع الإحتفاظ بالوصاية الإدارية المحددة في المادة الثالثة...

(4) مجلس الخدمة المدنية,المؤسسات العامة دورها,علاقتها بالسلطة المركزية,ومستقبلها , 1997 ص.30

<http://studies.gov.lb/Sectors/Development/1997/DEVA-97-15> تاريخ الدخول 28 تموز 2024 .

إخضاع جميع مقررات مجلس الإدارة إلى تصديق سلطة الوصاية، الأمر الذي يطرح على بساط البحث مدى جدية المشتري في حفظ إستقلالية المؤسسة العامة، ويقود إلى خلاصة مفادها أن هناك شبه تلازم أساسي بين مقررات مجلس الإدارة ومصادقة سلطة الوصاية، على ما في هذا التلازم من نقص لمفهوم الشخصية المعنوية المستقلة للمؤسسة العامة.

فإذا ما قارنا أعمال مجلس الإدارة التي عدتها المادة 10 من النظام العام للمؤسسات العامة، الخاضعة فيما بعد لعدة تعديلات،⁽¹⁾ بمقررات مجلس الإدارة الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية والتي ذكرتها المادة 22 من نفس المرسوم، نلاحظ أن التعداد نفسه يتكرر وبالتالي فإن معظم أعمال مجلس الإدارة تخضع لتصديق سلطة الوصاية. هنا يبرز تدخل سلطة الوصاية .

-
- ⁽¹⁾ المادة 10 من المرسوم 1972/4517: أ - يتولى مجلس الإدارة السهر على تنفيذ سياسة المؤسسة العامة وتوجيه نشاطها ويتخذ بصورة عامة، ضمن نطاق القوانين والأنظمة القرارات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها انشئت المؤسسة العامة وتأمين حسن سير العمل فيها. ويقر مجلس الإدارة بصورة خاصة، دون أن يكون هذا التعداد وارداً على سبيل الحصر:
- 1- نظام المستخدمين، ملاك المصلحة وشروط التعيين وسلسلة الفئات والرتب والرواتب، نظام الاجراء النظام الداخلي.
 - 2- النظام المالي، تصميم الحسابات، نظام الاستثمار، على أن يتضمن قواعد الاستثمار وكيفية ضبط المخالفات وفرض الغرامات والعقوبات.
 - 3- برامج الاعمال.
 - 4- الموازنة السنوية وقطع حساباتها، الميزانية العامة السنوية، حساب الارباح والخسائر، ميزان الحسابات العام، الجردة الاجمالية السنوية للمواد.
 - 5- استعمال الاحتياطي العام، تحديد وجهة استعمال الارباح وطرق تغطية الخسائر.
 - 6- طلبات سلفات الخزينة.
 - 7- الاقراض والاستقراض.
 - 8- لتعرفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة.
 - 9- صفقات اللوازم والاشغال والخدمات، سواء اجريت بطريقة المناقصة او استدراج العروض او التراضي، عندما تزيد قيمتها على اربعين الف ليرة لبنانية.
 - 10- تقديم المساهمات والمساعدات المالية لغير مستخدمى اجراء المؤسسة.
 - 11- قبول التبرعات والهبات.
 - 12- تملك الاموال المنقولة وغير المنقولة.
 - 13- المدعاة أمام القضاء.
- ب - يجتمع مجلس الإدارة في المركز الرئيسي للمؤسسة العامة بدعوة من رئيسه، مرتين على الأقل كل شهر وكلما دعت الحاجة او اذا طلب ذلك نصف الاعضاء. ويرأس جلساته رئيسه. وفي حال تغيبه نائب الرئيس اذا وجد، والا فأكبر الاعضاء سناً. يمكن المجلس في الحالات الاستثنائية الطارئة أن يجتمع في أحد المراكز الفرعية للمؤسسة العامة.
- ج - ينظم محضر لكل جلسة يعقدها مجلس الإدارة، تدون فيه أسماء الاعضاء الحاضرين وجدول اعمال الجلسة. ومناقشات المجلس، والمقررات المتخذة. كما تبين فيه الاراء التي أبداه كل عضو. وفي حال اتخاذ قرار بالأكثرية يمكن للاعضاء المخالفين ان يدونوا في المحضر آراءهم معلة.

هذا التصديق الشامل لوزارة الوصاية على جميع مقررات مجلس الإدارة يشكل تعدياً على الإستقلال الإداري والمالي الممنوح للمؤسسة نصاً وإجتهاًداً، أو على الأقل ينقض النص على الإستقلال الواسع الذي حرص النظام على التأكيد عليه.

ولكن اعتبر البعض أن لا تأثير لتصديق سلطة الوصاية على مقررات مجلس الإدارة على مبدأ إستقلالية المؤسسات العامة بل هو أمر لا بد منه:

1- فإن جميع مقررات مجلس الإدارة بالمبدأ تكتسب أهمية قصوى فلا بد أن تتم في ظل رقابة تمارسها سلطة الوصاية.

2- ليست جميع مقررات مجلس الإدارة أعمال تنفيذية يومية تتكرر بشكل كثيف، وإنما يحصل بعضها على مدار السنة، وبعضها بشكل متباعد، وبعضها قد لا يحصل في النادر النادر وبعضها قد لا يحصل قطعاً.⁽¹⁾

3- إن تصديق سلطة الوصاية لم يأتي مطلقاً بل جاء ضمن قيود ومهل تحت طائلة اعتبار القرار نافذاً بحد ذاته.

إلا أننا نرى أن هذه الرقابة المسبقة على مقررات مجلس الإدارة، بهذا الحجم الكبير، كفيلة بجعل السلطة التنفيذية رقيباً قاسياً ومتشدداً على نشاط المؤسسة العامة لا بل أكثر من ذلك إذ أصبحت بمثابة شريكاً لها في إدارتها خاصة أن القانون ضبابياً ما يشكل تقويضاً لمبدأ إستقلالية الكيان اللامركزي .

فإذا كنت جميع مقررات مجلس الإدارة على النحو الذي أشرنا إليه يجب أن تخضع لسلطة التصديق من قبل وزارة الوصاية المختصة، فقدت هذه المؤسسات العامة المرونة اللازمة لها في ممارسة أعمالها كما فقدت أيضاً حرية الحركة للبت في بعض الأمور التي تستوجب السرعة التي تقتضيها طبيعة العمل المنوي إتخاذه، هذا إذا لم نقل أن المؤسسة العامة فقدت بالتالي مبرر إنشائها.⁽²⁾

(1) مجلس الخدمة المدنية، المؤسسات العامة دورها، علاقتها بالسلطة المركزية، ومستقبلها، 1997 ص. 11
<http://studies.gov.lb/Sectors/Development/1997/DEVA-97-15> تاريخ الدخول 28 تموز 2024 .

(2) محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهاًد، الجزء 2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 1984 ص. 174

وتجنباً لإفلات أي عمل أو قرار صادر عن مجلس الإدارة من رقابة سلطة الوصاية على المادة 10 عددت هذه الأعمال على سبيل المثال لا الحصر، نصت الفقرة 12 من المادة 22 من هذا النظام العام على منح الحكومة صلاحية تحديد ما يستوجب إخضاعه من مقررات لتصديق سلطة الوصاية بمرسوم يتخذ من مجلس الوزراء .

وإن هذا النص الشمولي، العام والغامض يتسم بالخطورة لأن من شأنه أن يحول الإستثناء إلى قاعدة والقاعدة إلى إستثناء أي انه يسمح للسلطة الإجرائية أن تتخذ ما طاب لها من مراسيم تخضع بموجبها المزيد من المقررات لوصايتها. وبذلك تكون المؤسسة العامة أصبحت أشبه بإدارة عامة .

وبذلك يكون المشرع قد زود السلطة السياسية بوسيلة تأثير نافذة على المؤسسة العامة، لكن المؤسسة العامة مزودة أصلاً بما يكفي من صلاحيات حتى تمارس إستقلاليتها.⁽¹⁾ وهكذا يكون المشرع وبمنحه الحكومة تفويضاً لكي تخضع لسلطة الوصاية ما قد فات النظام العام أن يذكره، قد خلق المزيد والمزيد من المركزية.

وهكذا نصوص تدل على أن إما واضعها يجهل تماماً القواعد والمبادئ العامة الراعية لحالة اللامركزية الإدارية وعلاقتها بالسلطة المركزية وإما على أن واضعها، ومع علمه التام بهذه المبادئ والقواعد رغب في إخضاع الهيئات اللامركزية لإشراف وسيطرة سلطة الوصاية المركزية، وفي كلا الحالتين يكون قد عطل المفهوم القانوني السليم للرقابة الإدارية وقضى على جدوى وفعالية الهدف المتوخى من وجودها.⁽²⁾

الفرع الثاني: تدخل مفوض الحكومة .

ولا يقصد بتدخل مفوض الحكومة، تدخله في الشؤون الداخلية العادية للمؤسسة العامة وإنما غايته التثبيت من أن نشاط المؤسسة ينطبق على القوانين ويتوافق وغاية الصالح العام التي أنشأت لأجله.⁽³⁾

ونشير إلى أنه في فرنسا وحتى العام 1953 لم يكن يوجد أي قانون يحدد السلطات الرقابية لمفوض الحكومة بل كان الأمر متروك إلى نصوص قانون إنشاء المؤسسة العامة التي نادراً ما كانت تعدد صلاحيات مفوض

(1) الأمير وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية)، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، 2017، ص 235.

(2) فرح الحسيني، المؤسسة العامة الإستثمارية للمياه: مشاكل وحلول، رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، الجامعة اللبنانية، 2019، ص 30.

(3) مجلس الخدمة المدنية، المؤسسات العامة دورها، علاقتها بالسلطة المركزية، ومستقبلها، 1997، ص 17.
<http://studies.gov.lb/Sectors/Development/1997/DEVA-97-15> تاريخ الدخول 28 تموز 2024 .

الحكومة، أما منذ عام 1953 أصبح دورهم مبلغيين *informateurs*، فلهم الحق بحضور جميع جلسات مجلس الإدارة، كذلك الحق بطلب توقيف أي قرار يخالف المصلحة العامة بشروط محددة *Droit de veto* غير أن ممارسة هذا الحق قد قيدت بمهلة 3 أيام فقط لإبداء رأيه وعليه أن يبلغ الوزير الذي يمارس الوصاية بالقرار المعترض عليه فوراً، فإذا لم يصدر قرار الوزير خلال مهلة 8 أيام اعتبر النقض كأنه لم يكن ويصبح القرار صحيحاً قابلاً للتنفيذ.⁽¹⁾ وكذلك النظام البلجيكي، حيث يكون مندوب الحكومة حق النقض الموقف.

أما في لبنان فمنذ إنشاء قانون المصالح المستقلة (المرسوم الإشتراعي رقم 150 تاريخ 1959/6/12) وتم الإشارة فيه إلى دور مفوض الحكومة وقد لحق بوضعه تغييرات عديدة خلال سريان الأنظمة السابقة للمؤسسة العامة، فقد أعار المرسوم الأول للمؤسسات العامة مفوض الحكومة الأهمية اللازمة حيث قضى بأن تعيينه يأتي ضمن غاية سلطة الوصاية في التثبيت من أن نشاط المؤسسة ينطبق على القوانين والأنظمة ويتوافق وغاية الصالح العام الذي أنشأت من أجله. وأهمية دور مفوض الحكومة تظهر من خلال ما قضاه التشريع يكون مفوض الحكومة من موظفي الفئتين الأولى والثانية.⁽²⁾ ومن الراجح أن يكون إختياره على هذا المستوى عائد لتمكينه من النهوض بالدور المسند إليه بشكل مؤثر وفاعل، ولهذا السبب أوجب عليه الإشتراك في إجتماعات مجلس الإدارة من جهة ومنحه حق التصويت من جهة ثانية.

سلك النظام العام الثاني للمؤسسات العامة الصادر عام 1967 مسلك النظام العام الأول في ربط تعيين مفوض الحكومة لدى المؤسسة العامة بالغاية من التثبيت بأن نشاطها ينطبق على القوانين ويتوافق وغاية الصالح العام الذي أنشأت من أجله، وكذلك أجاز له حق الإشتراك في جلسات مجلس الإدارة وحق التصويت فيها. لكن التغيير الذي أحدثه هذا النظام هو نزوله بمفوض الحكومة إلى مستوى الفئة الثانية.⁽³⁾

(1) محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهاد، الجزء 2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 1984، ص. 171.

(2) الفقرة الثانية مادة 3 من المرسوم الإشتراعي 150 تاريخ 1959/6/12 "...ولهذه الغاية تعين الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية موظفاً من الفئتين الأولى أو الثانية يشترك في إجتماعات مجلس الإدارة بوصفه مفوضاً للحكومة، ويكون له فيها حق التصويت. يرسل مفوض الحكومة نسخاً عن جميع محاضر جلسات مجلس الإدارة للوزارة التي يمثلها، كما يرسل أيضاً نسخاً إلى الوزارات الأخرى وإلى ديوان المحاسبة وإلى التفتيش المركزي وإلى مجلس الخدمة المدنية عندما يكون لمقررات مجلس الإدارة علاقة بالوزارات والهيئات المشار إليها يبين في محضر الجلسة أسماء الأعضاء الحاضرين والآراء التي أبداه كل عضو، وفي حال إتخاذ قرار بالأكثرية يمكن للأعضاء المخالفين أن يدونوا في المحضر آرائهم معللة. لا يتقاضى مفوض الحكومة من موازنة المصلحة المكلف بمراقبتها أي راتب أو تعويض مهما كان نوعه".

(3) المادة 3 من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر عام 1967: "1- يجب ان ينص قانون انشاء كل مؤسسة عامة او مصلحة مستقلة على ربطها حسب طبيعة اعمالها باحدى الوزارات التي تمارس بصورة مستمرة الوصاية الادارية عليها وذلك بغية التثبيت من ان نشاطها ينطبق على القوانين النافذة ويتوافق والغاية التي انشئت من اجلها. ولهذه الغاية يعين الوزير الذي يمارس سلطة الوصاية الادارية بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية مفوضا للحكومة لدى المصلحة.

أما شروط تعيين مفوض الحكومة لدى المؤسسة العامة في ظل النظام الحالي هي:

أ- شروط تعيين مفوض الحكومة:

وهي الشروط التي نستنتجها من المادة 24 من النظام العام للمؤسسات العامة وهي:

1- أداة تعيين مفوض حكومة لدى المؤسسة العامة تكون مرسوم صادر عن وزارة الوصاية.

2- أن يكون مفوض الحكومة من موظفي وزارة الوصاية العاملين فعلياً فيها .

3- أن ينتمي إلى الفئة الثالثة على الأقل من موظفي هذه الوزارة. وإذا كان من موظفي الفئة الثالثة فيجب أن يكون في إحدى الدرجتين الأولى والثانية من الفئة المذكورة. علماً أن بعض المؤسسات العامة، التي لديها نظامها الخاص ولا تخضع للنظام العام للمؤسسات العامة إلا في كل ما لم يلحظه نظامها، قد اشترطت أن يكون مفوض الحكومة من فئة أعلى من الفئة الثالثة. فمفوض الحكومة مثلاً لدى مجلس الإنماء والإعمار يجب أن يكون من موظفي الفئة الأولى في الإدارات العامة أو المؤسسات العامة، ولم يمنحه المرسوم حق التصويت .

وتم تخفيض الفئة التي يجب أن ينتمي إليها مفوض الحكومة إلى الفئة الثالثة بعد تعرض العديد من الوزارات لمشكلة تتعلق بتعيين مفوضين حكومة لدى المصالح المستقلة التابعة لها، إذ تبين للوزارات أنه ليس لها العدد الكافي من الموظفين المؤهلين ليكونوا مفوضين للحكومة في هذه المصالح.

4- لا يجوز أن يعين أحد مفوض للحكومة إلا في مؤسسة عامة واحدة .

2- يجب أن يكون مفوض الحكومة من موظفي وزارة الوصاية العاملين فعلياً فيها والمنتمين إلى الفئة الثانية على الأقل.
3- لمفوض الحكومة أن يشترك في جلسات مجلس الإدارة ويكون له فيها حق التصويت . 4- لا يجوز أن يعين أحد مفوضا للحكومة إلا في مؤسسة عامة أو مصلحة واحدة.
- لا يتقاضى مفوض الحكومة من موازنة المؤسسة العامة أو المصلحة المستقلة المكلف بمراقبتها أي راتب أو تعويض مهما كان نوعه.

- يرسل مفوض الحكومة نسخاً عن جميع محاضر جلسات مجلس الإدارة للوزارة التي يمثلها، كما يرسل أيضاً نسخاً إلى الوزارات الأخرى وإلى ديوان المحاسبة وإلى مجلس الخدمة المدنية وإلى التفتيش المركزي عندما يكون لمقررات مجلس الإدارة علاقة بالوزارات والهيئات المشار إليها.
- يبين في محضر الجلسة أسماء الأعضاء الحاضرين والآراء التي أبداه كل عضو، وفي حال اتخاذ قرار بالأكثرية يمكن للأعضاء المخالفين أن يدونوا في المحضر آراءهم معلة.

5- لا يتقاضى مفوض الحكومة من موازنة المؤسسة العامة المعين لديها أي راتب أو تعويض أو مكافأة مهما كان نوعها إلا تعويض الحضور المقرر لأعضاء مجلس الإدارة. وذلك بهدف أن يؤدي دوره الرقابي بكل شفافية وحياد دون أن يكون مرهون لرغبة ولسطة المؤسسة العامة .

ب- دور مفوض الحكومة:

مفوض الحكومة يعتبر همزة وصل بين وزارة الوصاية وبين مجلس إدارة المؤسسة العامة المرتبطة بها أي بمعنى آخر هو ضابط الارتباط بين المؤسسات العامة والسلطات اللامركزية الممثلة بسلطة الوصاية⁽¹⁾. وهو يسهر على التزام المؤسسة العامة بالقوانين والأنظمة التي ترعاها . ولذلك قد منحه النظام العام للمؤسسات العامة حق حضور إجتماعات مجلس الإدارة ويكون له فيها حق التصويت وله أن يطلب تدوين رأيه في محضر الجلسة (المادة 24) . وذهب البعض إلى ضرورة إعطاءه أيضاً الحق بدعوة مجلس الإدارة للإجتماع إضافة إلى المشاركة في وضع جدول الأعمال وأن يكون له حق طلب طرح ووضع الأسئلة التي يراها ضرورية في هذا الجدول مع عدم إمكانية رفض طلبه هذا، وإمكانية طلب إعادة النظر بالجلسة التي عقدها مجلس الإدارة وكذلك تلقي طلبات الترشيح لمنصب رئيس مجلس الإدارة وعضوية هذا المجلس.⁽²⁾

هذا بالإضافة إلى حق الاعتراض أو الفيتو الذي يتمتع به بعض مفوضي الحكومة والذي حصرت به بعض التشريعات ببعض القرارات المحددة .

وشكل منح مفوض الحكومة حق التصويت على مقررات مجلس الإدارة محل نقد ،فقد اعتبر البعض أن مفوض الحكومة الذي يمارس سلطة الوصاية لدى المؤسسة العامة بحضوره إجتماعات مجلس الإدارة وممارسة حق التصويت ،وحق تدوين رأيه في محضر الجلسات ،هو بدون مبالغة ،المفوض السامي على مجلس الإدارة بكل ما للكلمة من معنى ،بواسطته تنتقل كلمة السر إلى مجلس الإدارة سواء من خلال الإيحاء بموقف معين أو علناً من خلال التصويت جنباً إلى جنب أعضاء مجلس الإدارة . وبالتالي فإن في منح مفوض حق التصويت على قرارات مجلس الإدارة حداً من إستقلالية المؤسسة العامة . والمنطق يرفض من كان شريكاً في صنع القرار أن يشارك ويكون مؤثراً فاعلاً في عملية التصديق عليه أو رفضه من جانب السلطة التي يمثلها .

(1) مجلس الخدمة المدنية، المؤسسات العامة دورها، علاقتها بالسلطة المركزية، ومستقبلها، 1997، <http://studies.gov.lb/Sectors/Development/1997/DEVA-97-15> تاريخ الدخول 28 تموز 2024 .

(2) Manuel Delmarre, leçon d'institutions administratives ,Ellipses, 2016 p.13

ودلت التجربة في الواقع في أغلب بلدان العالم وخاصة في فرنسا على أن ممثلي الدولة لدى مجلس إدارة المؤسسة يبقون غرباء عن المؤسسة ,فهم موظفين لدى وزارة الوصاية ويخضعون للجهات الوزارية التي يقومون بتمثيلها ,ويتقيدون بتعليماتها وبرغباتها أكثر مما يتقيدون بمراعاة مصلحة المؤسسة.

“Au sein des conseils d’administration,l’état a des représentants les ministres les choisissent et ils ont pris l’attitude de les considérer comme leurs mandataires ,chargé de soutenir leurs points de vue et de suivre jusqu’à leurs votes leurs instructions”⁽¹⁾

وشخصية مفوض الحكومة تلعب دوراً أساسياً في هذا المجال ,فدور مفوض الحكومة يتفاوت بحسب شخصيته,فإذا كانت شخصيته قوية ,يستطيع أن يمارس صلاحياته بأكملها لا بل قد يتجاوز أيضاً الدور الذي رسمته له النصوص .وهذا ما قد يؤثر سلباً على استقلالية المؤسسة العامة.

وانتقد البعض أيضاً منح مفوض الحكومة هذا الحق ,فإذا كان هو يمثل وزارة فنية فهو ليس فنياً بالضرورة حتى يستطيع الإشتراك في التصويت على أمور فنية وخاصة عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات العامة أو المصالح المستقلة ذات الطابع الصناعي أو التجاري.⁽²⁾

لذلك فإن العديد من المؤسسات قد حجبت حق التصويت عن مفوض الحكومة كالمؤسسة العامة للإسكان حيث أن مفوض الحكومة يحضر جميع الاجتماعات دون أن يكون له بأي حال من الأحوال حق التصويت فيها⁽³⁾ وكذلك هو الحال بالنسبة لدور مفوض الحكومة لدى مجلس الإنماء والإعمار⁽⁴⁾

(1) Bernard Chenot,les entreprises nationalisées ,Paris 1967

(2) محمود عبد المجيد المغربي,المدخل إلى القانون الإداري الخاص:النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان ,دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهد ,الجزء 2 ,المؤسسة الحديثة للكتاب ,طرابلس ,1984 ص.

(3) روني لحد,مقابلة حول إشكاليات ممارسة سلطة الوصاية ضمن المؤسسة العامة للإسكان,في مركز المؤسسة العامة للإسكان ,العدلية ,3حزيران 2024 .

(4) المادة 3 من المرسوم 1033 المتعلق بتنظيم صلاحيات مفوض الحكومة لدى مجلس الإنماء والإعمار 28/3/1991: "1- يحضر مفوض الحكومة جلسات مجلس الإدارة دون أن يكون له فيها حق التصويت غير انه يحق له ان يبدي رأيه في المواضيع المطروحة, وله ان يطلب تدوين رأيه في محضر الجلسة.

2-يبلغ مفوض الحكومة بموعد جلسات مجلس الإدارة وترسل اليه نسخة عن جدول اعمال كل جلسة, وذلك بذات الطريقة التي يبلغ فيها اي عضو في المجلس. "

كما أن القانون رقم 221/2000 والمتعلق بتنظيم قطاع المياه لم يسمح بأن يكون لمفوض الحكومة الحق بالتصويت بل له فقط حق حضور الجلسات وتدوين رأيه فيها .

والغاية من ذلك تجنب عرقلة إستقلال المؤسسة العامة في حال تم إعطاء مفوض الحكومة حق المشاركة في التصويت على مقررات مجلس الإدارة , لأن ذلك يجعله شريكاً في عملية صنع القرار .

علماً أن المؤسسات العامة التي استتنت من تطبيق النظام العام للمؤسسات العامة قد وضعت أنظمة خاصة لمفوضي الحكومة فمثلاً صدر المرسوم رقم 16400 تاريخ 22/5/1964 الذي يتعلق بتنظيم مفوضية الحكومة لدى المصرف المركزي والذي أعطى مفوض الحكومة صلاحيات واسعة وشاملة كطلب تعليق أي قرار يراه مخافاً للقانون والأنظمة بعد بيان وجه المخالفة خطياً وإرساله إلى الحاكم وتقرير يوجهه إلى وزارة المالية-التثبت من أن المصرف يحتفظ في موجوداته بكمية من الذهب والعملات الأجنبية لا تقل نسبتها عن نسبة حددها هذا المرسوم وأن يجري التدقيق في قيود الإصدار وحساباته مرة في الشهر على الأقل-التثبت من أن أموال القطاع العام مودعة كلها لدى المصرف...

إذاً مفوض الحكومة هو عين وزارة الوصاية الساهرة على وضع المؤسسة العامة ,فهو يبلغ سلطة الوصاية نسخة عن كل من محاضر جلسات مجلس الإدارة ,خلال مهلة 8 أيام من تاريخ تصديقه عليها(المادة 25 من المرسوم 1972/4517).وبدورها سلطة الوصاية تبلغ جميع محاضر جلسات مجلس الإدارة التي أرسلها إليه مفوض الحكومة إلى كل من ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي .

ونميز بين مفوض الحكومة لدى المؤسسة العامة الذي يكون هو ممثلاً للدولة ووزارة الوصاية المختصة في هذه المؤسسة ومفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية الذي لا يكون دوره تمثيل الدولة وإن كان إسمه يوحي بذلك بل يمارس مفوض الحكومة ومعاونوه لدى المحكمة العسكرية وظائف النائب العام الإستئنافي ,ويكون مكلف بملاحقة الجرائم التي هي من صلاحية القضاء العسكري ,وهو لذلك يتلقى الشكاوى والإخبارات المتعلقة بالجرائم التي هي من صلاحية القضاء العسكري⁽¹⁾

وكذلك بالنسبة للبلديات ,فالعديد من الثغرات القانونية سمحت بتحكم سلطة الوصاية بها والتعسف في ممارسة رقابتها منها المواد التي نصت على حل المجلس البلدي إذ وبحسب المادة 24 يتولى القائمقام أو رئيس القسم الأصيل في القضاء والمحافظ أو أمين السر العام في مركز المحافظة أعمال المجلس البلدي وذلك للمدة

(1) قانون رقم 24 تاريخ 1968/4/13 منشور في الجريدة الرسمية العدد:34 تاريخ 1968/4/25 ص.546-534 .

المتبقية من ولاية المجلس البلدي المنحل حتى إنتخاب المجلس الجديد وذلك بقرار من وزير الداخلية .وهذا ما شكل خرقاً واضحاً لعنصر إستقلالية البلدية ,فأحياناً وكما صرح القائمقام وسام الحايك كان يدير 3 بلديات في الوقت عينه وكان تقع عليه كل مهام البلدية ما شكل عبئاً كبيراً على القائمقامية ,وهنا يظهر الإزدواج والتضارب في دور القائمقام الذي أصبح يمارس الرقابة على نفسه ويصادق على القرارات التي أصدرها .

وإن المادة 77 من قانون البلديات رقم 63/29 الصادر بتاريخ 1963/5/27 لا تجيز إقامة دعوى على البلدية لدى القضاء إلا بعد أن يرسل المدعي إلى المحافظ مذكرة يشرح فيها موضوع دعواه وأسبابها تحت طائلة رد دعواه.

المطلب الثاني: الأسباب الواقعية للهيمنة الإدارية.

تتميز دول العالم الثالث بعدم رغبة السلطة المركزية بالتخلي عن سلطتها لمصلحة الهيئات اللامركزية ,فهي بمحاولة دائمة لممارسة الرقابة بحدّها الأقصى ما يعكس قوتها.⁽¹⁾

باتت الزبائنية تحضر في مختلف مجالات الشأن العام من السياسة والإقتصاد مروراً بالإدارة العامة والمؤسسات العامة وحتى في المؤسسات الدينية والمجتمعية وغيرها.

تعتبر الزبائنية السياسية عن المبدأ المعاكس تماماً لمبدأ حكم المؤسسات والإدارات ,وأصبح واضحاً أن هذه الزبائنية السياسية تعتبر أحد أبرز العوائق التي تحول دون قيام دولة القانون والمؤسسات بشكلها الحقيقي .

يرى البعض⁽²⁾ أن الزعيم انتقل بالزبائنية من مرحلة الوسيلة الممكنة إلى الإحتكار المطلق ,فالزبائنية هذه توجد في مختلف دول العالم بدرجات متفاوتة ولكن الزعماء في لبنان حولوها إلى وسيلة إحتكارية تهيمن على كل مفاصل البلاد.فالفرد الذي يريد أن يحصل على حق,خدمة,وظيفة توفرها الدولة عليه المرور عبر زعيم طائفته .

وهذه الزبائنية والمحاصصة حولت المؤسسة العامة من وسيلة تحفيز على الإنتاج إلى صراع على احتكار القرار داخل المؤسسة وكانت الدافع الأساسي وراء تجاوزات سلطة الوصاية لحدود إختصاصها.فبات الصراع واضحاً

(1) وسام حايك,قائمقام مرجعيون ,مقابلة بعنوان التمييز بين الوصاية الإدارية الممارسة على الهيئات اللامركزية المرفقية وتلك الممارسة على الهيئات اللامركزية المحلية,في مكتبه في مغدوشة ,تاريخ 25/6/2024.

(2) الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الإنتخابات,الزبائنية السياسية,آفة مستشرية في النظام اللبناني ص.1
<https://lb.boell.org/sites/default/files/2021-04/clientalism%20.PDF> تاريخ الدخول 5 آب 2024 .

بين المسؤولين الإداريين ووزراء الوصاية وكذلك مجلس الوزراء على احتكار القرار داخل المؤسسة. علماً أن هذا الصراع غير موجود في كل المؤسسات. والذي برر تدخل الدولة في قرارات المؤسسة العامة هو الإستعانة بها لسد عجز المؤسسة.

لذلك ففي أغلب الأحيان يتم التعامل مع المؤسسات العامة كأداة من أدوات السلطة المركزية وحلقة من حلقات التواصل الخدماتي بينها وبين الفئات الإجتماعية.⁽¹⁾

الفرع الأول: السعي لاحتكار القرار في إدارة المؤسسة العامة.

عوامل عديدة تؤثر سلباً على أداء المؤسسة العامة، ما يجعل عملية التغيير والإصلاح في القطاع العام تتسم بالبطء الشديد قياساً بالقطاع الخاص. وتضيف الحالة اللبنانية خاصية قد لا تكون موجودة في أي مكان آخر وتتمثل بالطابع الطائفي الذي يطغى على تركيبة السلطة في مؤسسات الإدارة العامة.⁽²⁾ وأدى ذلك إلى تحاوص القطاع العام من قبل القوى المجتمعية والسياسية، فسيطرت كونفيدرالية المذاهب على صعيد كل مؤسسة وهيئة ما أثر سلباً على قرارات هذه الأخيرة قياساً بتحرر الشركة الخاصة من مجمل هذه القيود.

فأضحت المؤسسة العامة محل سباق الطوائف لاحتكار القرار فيها، ودخلت في مجال التحاوص كما هو الحال بالنسبة لسائر المناصب والمراكز في الدولة، وأثرت الزبائنية السياسية والعقلانية السياسية في عمل القطاع العام، فالحزب الحاكم تواق لتجنيد محازبيه في الإدارة على قاعدة الولاء السياسي بدل من تجنيد الكفاءات. علماً أن هذا المبدأ نجد مثيل له في الدول التي أخذت بنظام الوظيفة المفتوحة كالولايات المتحدة الأميركية ولكن ضمن حدود بعض الوظائف دون أن يتم تطبيقه على المؤسسات العامة التي تتميز أصلاً عن الإدارات العامة.⁽³⁾ وأثرت الديمقراطية التمثيلية بشكل كبير في عمل القطاع العام بينما جند القطاع الخاص كوادره على أساس الكفاءة، فيخضع التمثيل لدى المؤسسة العامة لاعتبارات تمثيلية وصيغة التمثيل

الإيجابي Discrimination positive.

(1) إبراهيم مشورب، المؤسسات السياسية والإجتماعية في الدولة المعاصرة، دار المنهل اللبناني، 2004 ص. 183.
(2) الأمير وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية)، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، 2017 ص. 255.
(3) مجتبي مرتضى، محاضرات في الوظيفة العامة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق، الفرع الأول، 2019-2020

إن محاولة إحتكار القرار لا ينحصر فقط في وزراء الوصاية، بل غالباً ما تكون محاولة إحتكار القرار على صورة تدخل من قبل مجلس الوزراء. ويشكل عندها قرار مجلس الوزراء إغتصاب لسلطة وصلاحيات مجالس إدارة المؤسسات العامة، خاصة إذا أتى بطريقة فجائية سريعة غير مدروسة بشكل وكأن مجلس الوزراء حل محل مجلس الإدارة. علماً أن أحياناً يكون تدخل مجلس الوزراء ملحاً وضرورياً لا بد منه لأنه يصب في مهمة رسم إحدى سياسات الدولة العامة وتسيير المرافق العامة، وهذا ليس من صلاحيات مجلس الوزراء فحسب لا بل من واجباته ومسؤولياته الدستورية أيضاً.⁽¹⁾

وتعددت صور وأشكال التدخل وبعض هذه التدخلات شكلت موضوع طعن واتخذ مجلس شورى الدولة موقفاً حاسماً تجاهها، ويتفاوت حجم التدخل بين مؤسسة عامة وأخرى.

أ-أساليب وطرق التدخل:

تتدخل سلطة الوصاية أحياناً باتخاذها موقف إيجابي أي بإصدارها لقرارات أو قيامها بتصرفات لا تدخل ضمن صلاحياتها التي حددها القانون، أو قد يتم ذلك من خلال موقف سلبي أي الإمتناع عن ممارسة صلاحياتها بهدف تعطيل عمل المؤسسة العامة.

1-الموقف الإيجابي:

وهو يعني إتخاذ سلطة الوصاية لقرارات أو قيامها بأعمال تدخل أصلاً ضمن إطار صلاحية المؤسسة العامة، وهذا ما يشكل تجاوزاً لصلاحياتها وإساءة إستعمال سلطاتها وتعسفاً في ممارسة رقابة الوصاية. وهي كثيرة لا يمكن حصرها، على اعتبار أنه كما سبق ذكرنا أن لا وصاية دون نص، وكل عمل وصائي غير منصوص عليه أو حتى يتجاوز حدود النص، شكل صورة من صور تدخل سلطة الوصاية في شؤون المؤسسة العامة.

وتتعدد طرق التدخل الإيجابية ونذكر منها: نقل وترقية المستخدمين في المؤسسات العامة-فرض العقوبات التأديبية-منح إمتياز مرفق عام.

ويتجلى تجاوز سلطة الوصاية حدود إختصاصها من خلال قرارات تأديبية صادرة عن وزراء الوصاية بفرض عقوبات على موظفي المؤسسات العامة ومن الأمثلة: صدور قرار عن وزير الموارد المائية والكهربائية بالوكالة

(1) مجلس شورى الدولة، بيروت، قرار رقم 2003/332-2004 تاريخ 2004/1/26 (شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/الدولة- وزارة الطاقة والمياه) ص.37. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

والمتضمن فرض عقوبة من الدرجة الأولى وهي التأنيب ,وقد كان لمجلس شورى الدولة موقف مهم في هذا الشأن⁽¹⁾ واعتبر أن مصلحة كهرباء لبنان هي مؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري وتتمتع بالإستقلال المالي والإداري وهي تخضع للمرسوم 1972/4517 والتي نصت المادة 21 منه على ن يمارس الوزير المختص سلطة الوصاية على المؤسسات العامة الخاضعة لوزارته وفقاً للأحكام المنصوص عليها في هذا المرسوم وذلك عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي ,وإن المادة 22 تعدد حصراً الأعمال الخاضعة لسلطة الوصاية ولا تمنح هذه السلطة أية صلاحية لممارسة سلطة تأديبية تجاه موظفي المؤسسات العامة الخاضعة لوصايتها,وبما أن سلطة الوصاية خلافاً للسلطة التسلسلية التي تمارس وفق المبادئ العامة للقانون دون نص بينما لا يوجد سلطة وصاية دون نص ,وبما أنه لا صلاحية لوزير الموارد المائية والكهربائية وفق المادة 22 إلا تلك التي عدتها هذه المادة لأن المبادئ العامة للقانون تفرض أن لا وصاية دون نص ولا وصاية أبعد من النص ,وبما أن السلطة المختصة لإجراء الملاحقة التأديبية وإنزال العقوبات هي تلك التي عينها القانون دون سواها l'autorité ou les autorités compétentes pour le pouvoir disciplinaire c-à-d pour engager les poursuites et pour se prononcer à l'issue de

(2)la procedure sont celles que les textes désignent.

وبما أنه من الرجوع إلى نظام المستخدمين في مصلحة كهرباء لبنان يتبين من أحكام المادة 33 أنها تحصر تطبيق العقوبات وفرضها برؤساء المصالح والمدير العام والمجلس التأديبي حسب درجة العقوبة ,وبالتالي يكون وزير الوصاية مرجع غير مختص وكل قرار تأديبي صادراً عنه يستوجب الإبطال لتجاوزه حد السلطة ومخالفته للقانون.

وهذا الحكم ينطبق أيضاً على كل التصرفات التي يمكن أن تصدر عن سلطة الوصاية ولم تتدرج ضمن أحكام المادة 22.

وهناك حالات عديدة أخرى أيضاً تظهر تدخل سلطة الوصاية كالحالة التي استبق فيها وزير الموارد المائية والكهربائية قرار مؤسسة كهرباء لبنان وأصدر قرار بالموافقة المبدئية على إعطاء إستثمار إمتياز مع طلب الدرس والإحالة,إلا أنه في هذه الحالة اعتبر قرار وزير الموارد المائية والكهربائية بصفته وزير وصاية على

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني,قرار رقم 44 سنة 5/5/1995 (طعن بقرار صادر عن وزير الموارد المائية والكهربائية

(1989/7/25) مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) Raymond Odent ,contentieux administratif,edition 1980-1981 p.2140.

مؤسسة كهرباء لبنان الذي اصطدم بقرار مجلس إدارة المؤسسة الذي رفض منح الإمتياز ,كون الإستثمار سهل جداً ,مجرد من أي مفعول لأن مجلس الإدارة يتمتع بالإستقلالية في إتخاذ القرار الذي يراه مناسباً لتأمين سير المرفق العام الذي يتولى إدارته ,ولأن الوزير لم يمارس في هذه الحالة صلاحيته في الرقابة المؤخرة.⁽¹⁾

إن مسألة نقل المستخدمين لدى المؤسسات العامة لا تدخل ضمن نطاق صلاحية سلطة الوصاية التي يمارسها وزراء الوصاية ,فالنظام العام للمؤسسات العامة جعل المدير العام في المؤسسات العامة الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات التابعة للمؤسسات العامة ولجميع العاملين فيها ,ويبقى نقل المستخدمين هو من إختصاص المدير العام في كهرباء لبنان عملاً بالنظام الداخلي لدى مؤسسة كهرباء لبنان ,وإن إحلال وزير الوصاية نفسه محل مدير عام المؤسسة العامة يخالف القاعدة التي تحصر الوصاية بما عدده القانون كما يخالف الإستقلال المالي والإداري للمؤسسة العامة وطبيعة العلاقة القانونية بين الإدارة المركزية والمؤسسة العامة العامة التي تتدرج ضمن مفهوم اللامركزية المرفقية وليس السلطة الرئاسية والتسلسلية.⁽²⁾ وهذا ما دفع مجلس شورى الدولة في حالات عديدة إلى إبطال قرارات وزراء الوصاية القاضية بنقل أو ترقية المستخدمين في المؤسسات العامة .

2-الموقف السلبي:

ويظهر تدخل سلطة الوصاية في تأخرها أو حتى عدم إتخاذها لإجراءات تفرضها قوانين المؤسسة كحالة تلكؤها عن إنشاء صندوق توفير تعاوني الذي نص على إنشاؤه قانون إنشاء التعاونية ,علماً أن تلكؤ سلطة الوصاية التي أناط بها القانون وضع النظام الخاص بصندوق التوفير لا يخضع لرقابة القضاء الإداري الأمر الذي لا يمكن معه ترتيب أي مسؤولية على سلطة الوصاية.⁽³⁾

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم 1982/380 تاريخ 1982/10/19 ص.5, مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) مجلس شورى الدولة اللبناني ,بيروت,قرار رقم 57 تاريخ 1992/12/28(أنطوان رزق الله الجميل/الدولة اللبنانية) ص.3,مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

(3) مجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم 1999/643 ص.2, مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.

3- سن قوانين تعطي صلاحيات تدخلية إضافية:

لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء ضمن حدود صلاحياته المحددة في المادة 65 من الدستور أن يضع القوانين والأنظمة وهي ملزمة وواجبة النفاذ ولا يعود لأية إدارة أو مؤسسة الإمتناع عن تطبيقها حتى لو كانت مؤسسة خاضعة لنظامها الخاص ,ومن باب الإلتفاف على القانون قد يعمد مجلس النواب أو الوزراء إلى وضع قوانين وأنظمة تعديلية للنظام العام للمؤسسات العامة أو لأحكام النظام الخاص لكل مؤسسة ,وقد تهدف هذه التعديلات إلى تزويد سلطات الوصاية بصلاحيات إضافية.

ومن هنا فإن تعيين المستخدمين المنصوص عنه في المادة السادسة من قانون الضمان الإجتماعي قد أصبح معلقاً على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء ولم يعد حقاً لمجلس الإدارة بإجراء المباريات ,وكذلك فإن المادة الأولى أصبح معلقاً منها الفقرة التي لا تخضع الصندوق لرقابة مجلس الخدمة المدنية لناحية إجراء مباريات تعيين مستخدمين في الصندوق.⁽¹⁾

4- التصديق بغية رفع المسؤولية عن المدير العام:

حددت المادة 19 من النظام العام للمؤسسات العامة صلاحيات السلطة التنفيذية للمؤسسة التي يمثلها المدير العام بتنفيذ مقررات مجلس الإدارة .وبالتالي له أن يأتّم بأوامر رئيسه المباشر ,وفي حال مخالفة هذه التعليمات مبدأ المشروعية فمن حق المدير العام أن يلفت النظر إلى المخالفات حاصلة ولا يلزم عندها بتنفيذ القرارات إلا إذا أكد رئيس المجلس خطياً .

وفي حال مخالفة تعليمات مجلس الإدارة قد يلجأ لتصديق سلطة الوصاية بغية إضفاء على أعماله طابع المشروعية أو قد يلجأ لها لتصديق على قرارات لا تخضع أصلاً لتصديق سلطة الوصاية لرفع المسؤولية عنه إذا كانت مخالفة للقانون .ولكن الوصاية الإدارية لا تمارس كما ذكرنا سابقاً إلا بناء على نص ,ولا تستعمل إلا في حدود هذا النص ,ولا يمكن تجاوز الصلاحيات المحددة لها بهدف ممارسة سلطة الوصاية على أعمال

(1) لجنة الإستشارات القانونية والإدارية,كلية الحقوق والعلوم السياسية,رأي إستشاري رقم 2023/1 تاريخ 2023/2/13 بناء على طلب رأي مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي(موضوعه يتناول بيان الرأي حول تطبيق المادة 111 من قانون الموازنة العامة للدولة اللبنانية عن العام 2022 على الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي).

وقرارات لا تخضع لها بغية رفع المسؤولية عن المدير العام, إذ يبقى له التقيد بأوامر مجلس الإدارة ولفت النظر عند الإقتضاء وفقاً لما ورد آنفاً.⁽¹⁾

ب-تقييم حجم التدخل في بعض المؤسسات العامة:

قد يتفاوت حجم وأساليب التدخل بين مؤسسة عامة وأخرى, إنطلاقاً من الغايات التي تحققها كل مؤسسة والمنافع التي تجنيها. علماً أن هذا التدخل لا يقتصر فقط على وزارة الوصاية بل أن التدخلات الكبرى تحصل في الغالب من قبل مجلس الوزراء.

1-مؤسسة كهرباء لبنان:

ومن أكثر أشكال التدخل, التدخل في تحديد تعرفة بيع الكهرباء ونقل وترقية المستخدمين.

إ-تحديد التعرفة:

لا صلاحية لمجلس الوزراء بتقرير تعرفة بيع الطاقة الكهربائية من مؤسسة كهرباء لبنان لأن ذلك هو من إختصاص مجلس إدارة المؤسسة المذكورة, وإن مجلس الوزراء غير قادر على الحلول محل مجلس الإدارة المذكور بسبب عدم وجود نص قانوني في لبنان يجيز ذلك على الإطلاق ولا سيما وأن وزير الطاقة والمياه هو صاحب سلطة الوصاية لا مجلس الوزراء.⁽²⁾

ولا يسمح لمجلس الوزراء التدخل في التعرفة إلا في حالة واحدة فقط لا غير وهي حالة الإختلاف في وجهات النظر حول تحديد سعر التعرفة بين وزير المالية ووزير الوصاية أي وزير الطاقة فيتدخل مجلس الوزراء إستناداً إلى النصوص القانونية التالية:

نصت المادة 10 من المرسوم رقم 1972/4517 تاريخ 1972/12/13 الذي يشكل النظام العام للمؤسسات العامة على أنه يتولى مجلس الإدارة السهر على تنفيذ سياسة المؤسسة العامة وتوجيه نشاطها ويتخذ بصورة عامة, ضمن نطاق القوانين والأنظمة, القرارات اللازمة لتحقيق الغاية التي من أجلها أنشأت المؤسسة العامة

(1) ديوان المحاسبة, لبنان, رأي إستشاري رقم 1997/19 تاريخ 1997/4/9 (طلب بيان الرأي بشأن الخلاف الحاصل بين المدير العام ورئيس مجلس إدارة مؤسسة المحفوظات الوطنية والمتعلق بتنفيذ قرارات مجلس الإدارة) ص. 1-2.

(2) مجلس شورى الدولة, بيروت, قرار رقم 2004-2003/332 تاريخ 2004/1/26 (شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/الدولة-وزارة الطاقة والمياه) ص. 28.

مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

وتأمين حسن سير العمل فيها ,ويقر مجلس الإدارة بصورة خاصة دون أن يكون هذ التعداد وارداً على سبيل الحصر .

1-2-3-4-5-6-7....

8-التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة.

والمادة 21 من نفس المرسوم نصت على أن يمارس الوزير المختص سلطة الوصاية على المؤسسات الخاضعة لوزارته وفقاً للأحكام المنصوص عنها في هذا المرسوم وللأحكام الأخرى المتعلقة بالوصاية وذلك عن طريق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي .

وكذلك إن المادة 22 قد أخضعت لتصديق وزارة الوصاية مقررات مجلس الإدارة منها المرتبط أيضاً بتحديد التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة.

مع العلم أن قرارات مجلس الإدارة المتعلقة بنفس المواضيع الواردة أعلاه أخضعتها أيضاً المادة 29 من المرسوم ذاته لتصديق وزارة المالية.

نصت المادة 30 منه في بندها الأول أنه في حال حصول خلاف في الرأي بين وزارة الوصاية ووزارة المالية بشأن قرارات مجالس الإدارة,تعرض وزارة الوصاية الخلاف على مجلس الوزراء لبتة ,وذلك بناء على طلب مجلس إدارة المؤسسة العامة,ويقوم قرار مجلس الوزراء في هذه الحالة مقام رأي الوزارتين,كما نصت في بندها الثاني على أنه في حال الإتفاق في الرأي بين الوزارتين يجب على مجلس الإدارة التقيد بهذا الرأي.

وقضى مجلس شورى الدولة في هذا الشأن ⁽¹⁾ بأن سحب وزير الوصاية موافقته عن قرار مجلس الإدارة مع موافقة وزير المالية أدى إلى إعمال المادة 30 من المرسوم 1972/4517 مع إمكانية تخطي وزارة الوصاية طلب مجلس الإدارة المؤسسة العامة وعرضها الموضوع على مجلس الوزراء بدون هذا الطلب, وذلك بسبب دقة وأهمية المشكلة لا سيما أن المادة 66 من الدستور أولت الوزراء إدارة مصالح الدولة وأناطت بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به, مع تحميلهم إجمالياً تبعة سياسة الحكومة العامة وإفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية.

(1) مجلس شورى الدولة,بيروت, قرار رقم 2003/332-2004 تاريخ 2004/1/26 (شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/الدولة- وزارة الطاقة والمياه) ص.35-36-37, مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

وهكذا فإن عرض وزارة الطاقة والمياه موضوع النزاع على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً يقع في محله القانوني بامتياز، خاصة أن القوانين المختصة بالوصاية الإدارية لم تلزم وزير الوصاية بالموافقة الحكيمة أو التلقائية على كل مقررات مجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان التي تقتضي التصديق عليها لكي تصبح نافذة، لا بل أعطته حق الرفض كما هو الحال هنا، وكذلك فإن المادة 65 من الدستور نصت في فقرتها الأولى على أن مجلس الوزراء هو الذي يضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ويضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية ويتخذ القرارات اللازمة لتطبيقها، كما نصت في فقرتها الثانية على أنه يسهر على تنفيذ القوانين والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا إستثناء.

وبالتالي يكون قرار مجلس الوزراء المطعون فيه صحيحاً طالما لم يأت بطريقة فجائية سريعة غير مدروسة بشكل وكأن مجلس الوزراء حل محل مجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان أو كأنه إغتصب صلاحية من صلاحياته بل جاء بعد فشل التوصل إلى تعرفه محددة رضائية بالإتفاق ما بين الأطراف المعنية بها. ويكون التدخل ملحاً وضرورياً، لا بد منه، لأنه صب في مهمة رسم إحدى سياسات الدولة العامة في مجال تحديد سعر مبيع الطاقة الكهربائية من مؤسسة كهرباء لبنان إلى إمتيازات توزيعها على العموم، وهذا ليس من حقوق مجلس الوزراء فحسب إنما من واجباته ومسؤولياته الدستورية.⁽¹⁾

ii- نقل وترقية المستخدمين:

وفقاً للمرسوم الإشتري 1972/4517 فإن المدير العام هو الرئيس التسلسلي لجميع الوحدات التابعة للمؤسسة، وهو يتولى بصورة خاصة تعيين المستخدمين باستثناء المحتسب بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، ولا يصبح التعيين نافذاً إلا بعد مصادقة سلطة الوصاية، كما يتولى تعيين سائر الأجراء، وقد أدخلت المادة 22 من نفس المرسوم، نظام المستخدمين ونظام الأجراء ضمن نطاق مقررات مجلس الإدارة الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية.

وبالتالي فإن مسألة نقل المستخدمين لدى مؤسسة كهرباء لبنان لا تدخل في نطاق الوصاية التي تمارسها وزارة الموارد المائية والكهربائية، وحلول سلطة الوصاية محل الجماعة العامة الموصى عليها لا يصح إلا إذا أجازته

(1) مجلس شورى الدولة، بيروت، قرار رقم 2003/332-2004 تاريخ 2004/1/26 (شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/الدولة- وزارة الطاقة والمياه) ص. 35-36-37، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

نص صريح. وفي ما يتعلق بمقتضيات المصلحة العامة فيعود أمر تقديرها للقيمين على مؤسسة كهرباء لبنان ولا يدخل منها في نطاق سلطة الوصاية إلا بما شرعته القوانين والأنظمة.⁽¹⁾

2- المؤسسة العامة للإسكان:

المؤسسة العامة للإسكان هي مؤسسة عامة ذات طبيعة إدارية، تخضع لوصاية وزير الشؤون الاجتماعية ويحكمها المرسوم الإشتراعي رقم 129 تاريخ 1983/9/16 الذي أنشأ هذه المؤسسة .

أكد رئيس مجلس إدارة ومدير العام المؤسسة العامة للإسكان الدكتور روني لحدود⁽²⁾، أنه وطوال مدة ولايته أي منذ 10 سنوات، أن لم يتعرض لأي تدخلات أو ضغوطات من قبل سلطة الوصاية ولا تأخير للمعاملات طالما هي ضمن صلاحيات المؤسسة. فالإنسجام واضح بين كل من وزير الشؤون الاجتماعية ومجلس إدارة المؤسسة العامة، وحتى أيضاً بين الأعضاء أنفسهم، فمنذ 10 سنوات وحتى اليوم جميع قرارات المؤسسة تتخذ بالإجماع ولم يعرض أي خلاف أو إعتراض على مجلس الوزراء ليتم الفصل به.

وهذا ما أكدت عليه بدورها رانيا كيروز، رئيسة دائرة الدراسات القانونية لدى وزارة الشؤون الاجتماعية، فلا مشاكل في العمل والتنسيق مستمر ما بين وزارة الوصاية والمؤسسة العامة، ويتم تصديق الموازنات فوراً من قبل وزير الشؤون الاجتماعية. واعتبرت أن إستقلال المؤسسة العامة للإسكان هو فعلي وليس مجرد حبر على ورق.

وقد تكون إحدى أسباب هذا التنسيق هو أن هذه المؤسسة هي إجتماعية، إضافة إلى عدم لغم الأرقام في الموازنة من قبل المؤسسة، كذلك فإن الملفات اليومية لا تحتاج لتصديق سلطة الوصاية، ومصاريف المؤسسة قليلة، فهي لم تأخذ سوى 3 سلفات خزينة بقيمة 105 مليار ل.ل. (خلال 4 سنوات فقط). وقد تم تسديدها جميعها، هي المؤسسة الوحيدة التي قامت بتسديد سلفاتها لوزارة المالية. علماً أن القانون اعتبر أن تمويل إنشاء الوحدات السكنية يكون من الموازنة العامة، وبالرغم من ذلك فإن هذه المؤسسة لم تحصل على أي أموال من الخزينة العامة منذ أكثر من ثلاث سنوات.

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني، بيروت، قرار رقم 57 تاريخ 1992/12/28 (أنطوان رزق الله الجميل/الدولة اللبنانية) ص.4. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) روني لحدود، مدير عام المؤسسة العامة للإسكان، مقابلة تناولت موضوع "تقييم ممارسة وزارة الشؤون الاجتماعية سلطة الوصاية على المؤسسة العامة للإسكان"، في المؤسسة العامة للإسكان، العدلية، في 34 حزيران 2024.

والسبب الأساسي لقوة إستقلال المؤسسة هو أن الموظف بدوره ملتزم لا يطلب من أي مرجعية , لا يراجع وزير الوصاية (في الـ 10 سنوات الأخيرة على الأقل) , ولا الوزير يسمح لنفسه بالتدخل.

ونشأت المؤسسة العامة للإسكان عام 1996 , ولكن لم ينشأ أول ملاك سوى بـ 2022 , أنجز عبر مجلس الخدمة المدنية مترافقاً مع أول نظام للأجراء عام 2022 .

أما بالنسبة للترقية , فهي تتم عبر مجلس الخدمة المدنية , من قبل المدير العام بالنسبة للفئة الرابعة والخامسة ومن قبل مجلس الإدارة بالنسبة للفئة الثانية والثالثة , والواضح عدم وجود توظيف من خارج الملاك وبالتالي لا تدخل في هذه الحالة أيضاً , كون كل الترقيات تتم من خلال التكليف لموظفين من داخل المؤسسة , هذا ما يؤكد عدم وجود أي تبعية .

فمؤسسة الإسكان هي من أكثر المؤسسات التي لم يحصل فيها أي تدخلات .

أما بالنسبة للهبات , فإن اشتراط تصديق مجلس الوزراء عليها لا يشكل تدخل بل هو أمر حمائي مفروض على كل المؤسسات خوفاً من أن تكون الهبة من دولة عدوة أو لغايات معينة . علماً أن الهبات تحت 250 مليون ل.ل. لا تحتاج لمرسوم صادر عن مجلس الوزراء بل مرسوم عادي من سلطة الوصاية , أما إذا تجاوزت الـ 250 فتحتاج لمرسوم مجلس الوزراء .

واقترح تخفيف المعاملات والموافقات بالنسبة للأمور الصغيرة تجنباً للبيروقراطية والروتين الإداري .

ويظهر التنسيق أيضاً من خلال تسجيل المعاملات , ففي حال توجيه بريد , وكان هذا البريد يحتاج إلى موافقة الوزير , يصل البريد إلى الوزير أولاً , فلدى المؤسسة قلم للوزير غير قلمه في الديوان وإلا فيتم مخاطبة المؤسسة فوراً .

أما الإصلاحات على المستوى الإداري فتتم من خلال إلغاء المؤسسة الإدارية على مستوى الموظفين أي يبقى طابع المؤسسة العام ولكن الموظفين يجب إعتبارهم موظفين وليس مستخدمين أي موظفين دولة , وهذا لا يؤثر على استقلال المؤسسة . والغاية من ذلك أن المستخدم في المؤسسة العامة عادة يخرج دون معاش تعاقدى بل فقط تعويض ضمان في حين في أن الموظف في الإدارة العامة يخرج مع راتبه المستمر.⁽¹⁾

(1) روني لحد , رئيس ومدير عام المؤسسة العامة للإسكان , مقابلة تمت في مكتبته , العدلية , 3 حزيران 2004

الفرع الثاني: التدخل في سد عجز ميزانية المؤسسات.

إن عدم رصد إتمادات للمؤسسات العامة ضمن بنود الموازنة العامة لا يعني مطلقاً أن هذه المؤسسات لا تتغذى من الأموال العمومية، لأن نفقاتها العامة تدفع عبر سلف الخزينة بدلاً من إدراجها في إتمادات الموازنة. وبالرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من ذمة مالية مستقلة إلا أن التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة أخضعت لتصديق سلطة الوصاية، تفصل هذه البدلات عند الحاجة وتحدد تعريفاتها بموجب لائحة سنوية يقرها مجلس الإدارة وتصدق من قبل هذه الأخيرة أيضاً. وهذا ما جعلها غير قادرة على تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها .

أ-الموازنات المستقلة:

وهي الموجودة في الكثير من البلدان منها الأردن حيث أنشأت بعض المؤسسات العامة التي منحت إستقلالاً إدارياً ومالياً واعتمدت لها موازنات خاصة مستقلة عن موازنة الدولة، وفي الجمهورية العربية السورية الذي لحظ تشريعها المالي وجود موازنة المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري وموازنة المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي.

هي موازنات المؤسسات العامة، وتتميز بأنها لا تعرض على تصديق السلطة التشريعية بل تقرها مجالس إدارة خاصة بها⁽¹⁾ وإيراداتها لا يتم قيدها تفصيلياً في موازنات الحكومة ولا تتضمن وثيقة الموازنة العامة إلا الأرصدة المدينة في حال ظهور العجز في موازنتها حيث يتم تغطية العجز بدعم موازنتها، أما الأرصدة الدائنة، فائض موازنات المؤسسة، تحتفظ بها المؤسسة لتحسين خدماتها. وبالتالي هي لا تخضع للبرلمان فمجلس إدارتها هو الذي يقوم باعتماد موازنتها على نحو مستقل على أن تعرض للتصديق لاحقاً على وزارة الوصاية ووزارة المالية (المرسوم 1972/4517 تاريخ 1972/12/12 النظام العام للمؤسسات). وتكاد تنحصر علاقتها مع الدولة في حالة وحيدة تتمثل في وقوعها في عجز مالي، ولجوءها إلى الحكومة طالبة المساعدة على سد العجز. وهنا يبرز تدخل الدولة في سد ميزانيات المؤسسات العامة ما قد يفسح المجال لفتح الباب أمام تدخل الدولة المفرط

(1) جان علي، الموازنة العامة، دراسة نشرت في الكتاب الصادر عن المؤسسة اللبنانية للخدمة الضريبية، الإصدار الأول 2017 ص.12

في شؤون المؤسسات العامة ويهدد إستقلاليتها، خاصة أن عدد لا بأس به من هذه المؤسسات هو في عجز مستمر.

مع العلم أن المؤسسات العامة قد تتجاوز مساعدة الدولة لها إذا ما قرر مجلس إدارتها مواجهة العجز عن طريق الإقتراض من المؤسسات المالية الخاصة.

وتتميز الموازنات المستقلة (les budgets autonomes) عن الموازنات الملحقة (les budgets annexes) فهي وإن تشابهت مع الموازنات الملحقة كونها تختص بمراقب عامة تمارس نشاطاً تجارياً وصناعياً، إلا أنها تختلف عنها في كونها مستقلة إستقلالاً تاماً عن الموازنة العامة على اعتبار أنها عائدة لمؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية وما يتفرع عنها من إستقلال مالي وإداري، علماً أن الموازنة الملحقة ترتبط إرتباطاً وثيقاً بالموازنة العامة، وخسارتها تغطيها الموازنة العامة ووفرها يعود لهذه الموازنة. وأدمجت سنة 1962 مع الموازنة العامة. فالموازنات الملحقة إذن لم تشكل مخالفة صريحة وواضحة لمبدأ وحدة الموازنة، بقدر ما عنت أسلوباً خاصاً لتنظيم حساب الإيرادات والنفقات لبعض المرافق العامة، بغية معرفة نشاطها، وهذا لا نستطيع أن نثبته في إطار الموازنات المستقلة.⁽¹⁾

وألغى القانون رقم 144 تاريخ 2019/7/31 (قانون الموازنة العامة لعام 2019) جميع الموازنات العامة الملحقة ودمجها بالموازنة العامة (المادة 76 التي وردت ضمن الفصل الرابع: أحكام متفرقة)⁽²⁾

ب- إيداع أموال الموازنات الملحقة في حساب الخزينة لدى مصرف لبنان:

نصت المادة 242 من قانون المحاسبة العمومية على وجوب إيداع جميع الأموال العمومية المحددة في المادة 2 منه في الحساب المفتوح لدى مصرف لبنان بإسم الخزينة العامة. وحظرت المادة 243 من قانون المحاسبة

(1) فوزت فرحات، المالية العامة، الإقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، الطبعة السادسة، 2018 ص. 96

(2) نصت المادة 76 من قانون الموازنة رقم 144 تاريخ 2019/7/31 على: "إلغاء جميع الموازنات الملحقة ودمجها بالموازنة العامة، وإلغاء جميع وظائف المحتسبين المركزيين والمحليين المختصين بهذه الموازنات الملحقة: أ- تلغى جميع الموازنات الملحقة وتدمج بالموازنة العامة ويطبق عليها أحكام قانون المحاسبة العمومية، ويلغى كل نص مخالف لهذا البند.

ب- تلغى وظائف المحتسب المركزي و المحتسب المحلي في كافة الإدارات العامة ذات الموازنات الملحقة وفي إدارة الجمارك المنصوص عليها في المادتين 161 و 162 من قانون المحاسبة العمومية.

ج- يعمل بهذا النص اعتباراً من موازنة العام 2021، على أن تحدد دقات تطبيق البندين "أ" و "ب" أعلاه بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية في مهلة أقصاها 2020/3/31".
الجريدة الرسمية، العدد 36 تاريخ النشر 2019/7/31 الصفحة 2-56.

العمومية صراحة على الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة وغيرهم من الأشخاص المعنويين، المذكورين في هذا القانون، فتح حسابات في المصارف الخاصة أو فتح حساب خاص بها في مصرف لبنان. أما المادة 3 من القانون رقم 87/49 تاريخ 1987/11/21 أجازت للإدارات العامة ذات الموازنات الملحقة والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية فتح حسابات جارية مستقلة بهم في مصرف لبنان.

ويستفاد من النصوص آنفة الذكر أن المشتري أجاز للشخص المعنوي العام فتح حساب جاري مستقل به في مصرف لبنان إنما أبقى على الحظر المتعلق بالمصارف الخاصة.

واعتبر ديوان المحاسبة في رأي إستشاري له أن المعهد الوطني العالي للموسيقى يندرج ضمن الأشخاص المعنويين العامين وبالتالي يحظر عليه إيداع أمواله لدى مصرف خاص تحت أي وصف كان نظراً لوضوح النص وإطلاقه وعدم جواز الإجتهد في معرض النص الصريح.⁽¹⁾

إلا أنه المشرع وفي إقراره لقانون الموازنة العامة عام 2019 ذهب أبعد من ذلك بكثير، واعتبر أن خلافاً لأحكام المادة الثالثة من القانون رقم 87/49 الصادر بتاريخ 1987/11/21 المتعلق بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العمومية، تودع أموال الإدارات العامة ذات الموازنات الملحقة في حساب الخزينة لدى مصرف لبنان.⁽²⁾

ج- حسابات الخزينة الخاصة: (سلفات الخزينة)

وتشتمل هذه الحسابات على جميع العمليات المالية المترتبة عن خروج أموال من الخزينة العامة، أو الدخول إليها بصورة غير نهائية. فهي لا تعد إنفاقاً أو إيراداً بالمعنى الصحيح للكلمة، بل عبارة عن أموال تدخل الخزينة إن هي خرجت منها فيما بعد، والعكس يبقى صحيحاً، أي تعاد إلى الخزينة إن خرجت منها. وقد اقتضى

(1) ديوان الحاسبة، بيروت، رأي إستشاري رقم 2003/127 تاريخ 2003/12/26 بناء على كتاب رئيس المعهد الوطني العالي للموسيقى (موضوعه طلب بيان الرأي لجهة إمكانية إيداع أموال في مصرف خاص كمرحلة إنتقالية). ص.2.

(2) نصت المادة 77 من قانون الموازنة رقم 144 تاريخ 2019/7/31 على ما يلي: "إيداع أموال الموازنات الملحقة في حساب الخزينة لدى مصرف لبنان.

خلافاً لأحكام المادة الثالثة من القانون رقم 87/49 الصادر بتاريخ 1987/11/21 المتعلق بتعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العمومية، تودع أموال الإدارات العامة ذات الموازنات الملحقة في حساب الخزينة لدى مصرف لبنان. تحدد أصول تطبيق هذه المادة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية والوزير المختص. يُعمل بهذا النص اعتباراً من موازنة العام 2021."

المنطق العلمي بعدم تدوين هذه العمليات في الموازنة ,على أن تفتح لها في قيود الخزينة حسابات مستقلة يطلق عليها حسابا الخزينة الخاصة.⁽¹⁾

ولا تعرض هذه الحسابات على مراقبة السلطة التشريعية خلافاً لما هو الأمر في فرنسا ,إذ إنه إبتداء من سنة 1959 أخضعت لمراقبة السلطة التشريعية.

وأهم هذه الحسابات في لبنان هي تلك التي تقدمها الدولة للأشخاص المعنوية العامة , أي البلديات والمؤسسات العامة,وهي التي تعرف بحساب السلف أو سلفات الخزينة Les comptes d'avance .

1-شروط منح سلف الخزينة:

وفقاً للمادة 203 من قانون المحاسبة العمومية ,فإن سلفات الخزينة هي إمدادات تعطى من موجوداتها للأسباب التالية:

a-تمويل مستودعات الإدارات العامة بلوازم مشتركة بين عدة إدارات.

b-شراء مواد قابلة الخزن ومعدة للإستعمال في سنة مالية جارية أو لاحقة .

c-تغذية صناديق المؤسسات العامة والبلديات وكذلك الصناديق المستقلة المنشأة بقانون .

وهذه الحالات هي محددة على سبيل الحصر ,ولا يمكن تجاوزها لحالات أخرى.

أما الشروط الإضافية لمنح سلفات الخزينة ,فقد حددتها المادة 204 وهي:

a-تثبت وزير المالية من إمكان الجهة المستلفة إعادة السلفة نقداً في المهلة المحددة لتسديدها.

b- تعهد الجهة المستقلة بان ترصد في موازنتها اجباريا الاعتمادات اللازمة لتسديد السلفة في المهلة المحددة

c-موافقة السلطة التشريعية اذا كانت مهلة تسديدها تجاوز الاثني عشر شهر .

(1) فوزت فرحات,المالية العامة,الإقتصاد المالي,دارسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية,الطبعة السادسة , 2018 ص.100

2-خطورة سلفات الخزينة:

هي تمثل خطراً كبيراً يتجلى في عدم القدرة على تسديد بعض السلف، ما يحمل الحكومة على فتح إتمادات في الموازنة لتسديدها. وهكذا توضع السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع للموافقة على مبالغ أنفقت بالفعل، ولم يكن يلحظها قانون الموازنة عند تسليفها. وقد عمدت فرنسا، تجنباً لحدوث مثل هذا الأمر، إلى الحد من عدد هذه السلفات إضافة إلى إخضاعها لمراقبة السلطة التشريعية.⁽¹⁾

فالموازنة العامة حلت محلها سلف الخزينة والأسباب عديدة أبرزها التذاكي لإخفاء العجز الحقيقي للموازنة .

فقد تلقت وزارة المال طلبات للحصول على "سلفات الخزينة" بقيمة 88 تريليون و 637 مليار ل.ل. (نحو 966 مليون دولار) بين عامي 2020 و 2023. ويساوي هذا المبلغ أكثر من ثلث الإتمادات المفتوحة في الموازنات العامة للسنوات الأربع المشمولة بهذه البيانات. ووفق بيانات وزارة المال، نفذت الخزينة العامة أقل من نصف طلبات السلفات بقيمة 41 تريليون و 532 مليار ل.ل. (466 مليون دولار)، بمعظمها في العام 2023. ولم يجر تسديد سوى 487 مليار ل.ل. منها أي 1.1 % فقط في حين أن 99% منها مجهولة المصير.⁽²⁾

وافقت حكومة تصريف الأعمال بتاريخ 18 كانون الثاني 2023 على إعطاء مؤسسة كهرباء لبنان سلفة بقيمة 62 مليون دولار لإستيراد الفيول و 54 مليون دولار لجهة صيانة وتشغيل معمل الزهراني ودير عمار.⁽³⁾

وأكثر المؤسسات العامة التي تحصل بصورة مستمرة على سلفات خزينة، مؤسسة كهرباء لبنان، وقد بين ديوان المحاسبة في تقرير أصدره في العام 2021 أن 70% من السلفات التي أقرتها الحكومات المتعاقبة كانت من نصيب كهرباء لبنان والتي وصلت إلى حدود 10 آلاف مليار غير مسددة حتى العام 2019، لتضاف إلى 24 ملياراً التي أظهرتها القطاعات التي دأب ديوان المحاسبة على دراستها، حيث كان لهذا المبلغ قيمة كبيرة قبل أن يفقد قدرته الشرائية راهناً مع الإنهيار المتنامي للعملة الوطنية.

(1) فوزت فرحات، المالية العامة، الإقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، الطبعة السادسة، 2018، ص.102.

(2) رندة قواص، الإنفاق بسلفات الخزينة، فنون الحكومة اللبنانية في التحايل على قوانين الموازنة العامة، 22 كانون الثاني 2024 <https://alsifr.org/treasury-advances-lebanon> تاريخ الدخول 2024/8/25.

(3) طوني كرم، سلفات الخزينة هدر مقونن... و 70% من نصيب كهرباء لبنان، جريدة الأنباء الإلكترونية، 3 شباط 2023 <https://anbaaonline.com/news/191301> تاريخ الدخول 2024/8/27 .

والتقرير الذي أعدته الغرفة المختصة في ديوان المحاسبة، في شباط 2021، برئاسة القاضية نيللي أبي يونس وقدم رئيس الديوان محمد بدران نسخة منه إلى رئيس الجمهورية، هو شهادة رسمية تثبت أن الحكم ليس سوى وسيلة للمحاسبة والغش والإيحاء أن الأمور ما زالت تحت السيطرة. وحساب السلفات هو عينة وقحة من كل ذلك. ويكاد التقرير يؤكد أن كل السلف التي أعطيت لم تراعى القوانين، لا بالنسبة إلى تقديمها ولا بالنسبة إلى إيفائها. فبعض المبالغ المعطاة بموجب بعض المراسيم والقرارات لا تدخل ضمن الغايات التي أجازها القانون.

ومن الأمثلة عن السلفات التي أعطيت لغير الغايات المحددة قانوناً نذكر سلفات الخزينة التي حصلت عليها وزارة الإعلام لدفع تعويضات صرف من الخدمة للعاملين في تلفزيون لبنان، وكان من الأجدى تطبيق الفقرة الثالثة وإعطاء السلفة مباشرة إلى تلفزيون لبنان. لكن ذلك لم يحصل لأن المادة 204 من قانون المحاسبة العمومية تشترط، لتسليف المؤسسات العامة، أن يتثبت وزير المالية من قدرة الجهة المستلفة على إعادة السلفة نقداً في المهلة المحددة، وأن تتعهد الجهة المستلفة برصد الإعتمادات اللازمة لتسديد السلفة إجبارياً في موازنتها، وأن توافق السلطة التشريعية إذا كانت مهلة التسديد تتجاوز 12 شهراً. ولأنه يصعب تنفيذ هذه المادة، فكان الحل بالإنقاذ عليها من خلال إعطاء سلفة خزينة لإدارة عامة غير مستحقة بهدف تحويلها إلى مؤسسة عامة غير قادرة على الدفع.⁽¹⁾

ومعظم المراسيم نصت على أن يكون التسديد بموجب قوانين خاصة تصدر لاحقاً، لكنها لم تصدر أو من خلال إعتمادات ترصد في مشاريع الموازنات العامة لم تصدر أيضاً. علماً أن بعض المراسيم اختصر الطريق ونص على أن السلفة غير قابلة للتسديد أو الجهة المستلفة معفاة من التسديد.

وإن سلفات الخزينة بعدم تسديدها تخرج عن طبيعتها الأصلية في كونها حسابات خاصة خارج الموازنة ذات طبيعة مدينة مؤقتة لتتحول إلى إنفاق نهائي أي إلى حسابات مدينة ذات طبيعة نهائية، ومن شأن تحميلها إلى موازنة الدولة أن تعدل النتيجة النهائية للدورة المالية وبالتالي قيمة العجز التراكمي من السنوات السابقة.

لا بد من الإشارة بوجود وجود قانون يجيز لهذه المؤسسات فتح حسابات خاصة باسمها في المصارف الخاصة وذلك تفعيلاً لاستقلالها في هذا المجال.

(1) إيلي الفرزلي، سلف الخزينة: 5.5 مليارات دولار ديون هالكة، جريدة الأخبار، السبت 24 نيسان 2021 - <https://al-akhbar.com/Politics/304769> تاريخ الدخول 2024/8/7

المعالجة الصحيحة تكون بتقويم الإعوجاج عن طريق رقابة صحيحة وواعية لا بالقضاء على استقلالية هذه المؤسسات.

المبحث الثاني

مقترحات حلول لضبط الرقابة على المؤسسات العامة .

إن وجود الرقابة الإدارية المسبقة كفيل بجعل السلطة التنفيذية شريكاً ورقبياً على أنشطة المؤسسة العامة ما يشكل تقويضاً لمبدأ إستقلالية الكيان اللامركزي ,خاصة عندما يكون القانون ضبابياً ,لا يحدد بشكل واضح وصريح مجالات التدخل.كذلك يمكن القول أن الإعتماد الكبير على سلفات الخزينة وعلى تمويل السلطة المركزية يؤثر سلباً على إستقلالية المؤسسة العامة ويجعلها أكثر خضوعاً للقرارات الحكومية,مما يحد من مرونتها المالية والإدارية.¹

واختلطت الإستقلالية القانونية بعدم الإستقلالية الفعلية نظراً للضغوط والتدخلات السياسية في أدق تفاصيل وتوجهات إدارة المؤسسة العامة على الصعيدين الإداري والمالي.

ولا بد من إعادة بلورة إستقلالية هذه المؤسسات فعلياً وقانونياً ,عبر إعادة تشكيل الكادر الإداري المتخصص والكفوء ,وتحديث القوانين والأنظمة الراعية لها بما يتلاءم مع التطورات الإقتصادية والإجتماعية ,إضافةً إلى العمل على زيادة مواردها الذاتية.

ويلعب القضاء دور مهم في حماية المؤسسات العامة من ممارسات سلطة الوصاية التي تسيء لإستقلالية هذه المؤسسات.

وسنعالج هذا المبحث من خلال مطلبين :

المطلب الأول:دعم إستقلالية المؤسسات العامة.

المطلب الثاني:تعزيز ثقافة الطعن والإعتراض.

¹ أنطوان الناشف,مقابلة حول ممارسات سلطة الوصاية على المؤسسات العامة,أجريت في مكتب إسبر للمحاماة,ضبية,2024/5/5.

المطلب الأول: دعم إستقلالية المؤسسات العامة.

لم يعد الفساد يقتصر على الإدارات والمؤسسات العامة بل أصبح يسيطر أيضاً على أجهزة وهيئات المولجة بإجراء الرقابة على هذه المؤسسات. إن لم نفلح بوضع حد للفساد، فالمواطن يفقد الثقة بقادته ومؤسساته. فيصبح النظام عاجزاً عن تلبية واجباته. وفي ظل إهتراء كهذا، لا يمكن للمواطن الإتكال على مؤسسات الدولة وحدها لخدمته، فلا يمكن لمواطن في ظل فساد كهذا، إحترام مؤسسات أصبحت تعطي أولوية لتحقيق أهداف ضيقة، ولا تخدم دورها الذي أنشأت من أجله.⁽¹⁾ وهذه المشكلة لا تقتصر فقط على المؤسسات العامة بل تمتد لتشمل سلطات الوصاية المكلفة بالرقابة على هذه المؤسسات والتي زودت بصلاحيات واسعة في هذا الشأن إن لجهة تعيين مجالس إدارة هذه المؤسسات وممارسة السلطة التأديبية على أفرادها أو لناحية التصديق على أعمال الهيئات اللامركزية، فإنها تمارس رقابتها بالأسلوب الذي ينسجم مع مصالحها الخاصة ويسمح لها باحتكار قرار المؤسسة. وفي حين لا يجوز التعميم فإن ولاء قلة من الوزراء للدولة ومقتضيات المصلحة العامة لا يضاهاي عدد هؤلاء الذين يستعملون المؤسسات لمكاسب شخصية. من هنا كان لا بد من وضع أطر جديدة لرقابة سلطة الوصاية على المؤسسات العامة.

الفرع الأول: دعم الإستقلال المالي.

لكي تؤدي المؤسسات العامة مهامها الموكولة إليها في إزدهار وتطوير المجتمع، وتحقيق خططها التنموية بكل إستقلالية، لا بد من توفير الإمكانيات المالية اللازمة لتغطية هذه النفقات، فقلة الموارد المالية لعبت وتلعب دور أساسي في فشل العديد من المؤسسات، فلا يكفي أن يكون لمجلس الإدارة طموحات تنموية، بل يجب أن يكون لديه التمويل المالي اللازم لتحقيق ووضع تلك الطموحات موضع التنفيذ.

إن العجز المالي المتكرر في الميزانيات والذي يواجه معظم المؤسسات العامة في لبنان يشكل ضغطاً كبيراً على السلطة المركزية للتدخل من أجل ضمان الخدمات الضرورية للمواطنين عن طريق الدعم المالي، إلا أن هذا التدخل في مالية المؤسسات له سلبيات كثيرة، فاحتفاظ السلطة المركزية بكافة الجوانب المتعلقة بالموارد المالية، كالتصديق على الميزانية إضافة إلى سد عجزها والإمدادات المالية من خلال سلفات الخزينة، يؤدي حتماً إلى إلغاء الإستقلالية المالية للمؤسسة، كما يؤدي إلى الإرتباط الكلي حتى في اتخاذ القرارات مما يعني

(1) داني غصوب، تأثير الفساد على قدرات الإدارات العامة، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، العدد 106، تشرين الأول، 2018، ص. 92-93.

التبعية المطلقة للسلطة المركزية¹. وتدخل السلطة المركزية في مالية البلديات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة يجعلها ذات تبعية مطلقة وتلغي تماماً مبدأ إستقلاليته. فالإستقلالية المالية من حيث درجة مباشرتها هي معيار يسمح بوصف أي نظام بأنه لامركزي يتمتع بمعظم صلاحياته أو مجرد فرع من فروع السلطة المركزية.

ويتجلى غياب الإستقلال المالي الفعلي للمؤسسات ,بعدم حريتها في فرض الضرائب والرسوم ,وعدم قدرتها على جمعها من مختلف مصادرها وأيضاً ضعف إمكانية الإقتراض لديها وحتى في هذه الحالة فهي مرهونة بموافقة السلطة المركزية المتمثلة بمجلس الوزراء .

هذا بالإضافة إلى رقابة وزارة المالية التي تؤثر بشكل كبير على قدرة هذه المؤسسات على اتخاذ قراراتها بحرية,حيث تؤدي إلى قيود في التصرف بالموازنة وإدارة الموارد.ولكن لم نتناول هذا الجانب من الرقابة في بحثنا بل اكتفينا بالمشاكل المثارة حول رقابة سلطة الوصاية.

وتكمن المشكلة المالية , في ظل الأزمة الإقتصادية التي مر وما زال يمر بها لبنان , في تحصيل العائدات المالية على سعر الصرف القديم في حين أن المشاريع الإنمائية لا بل المتطلبات اليومية لإستمرارية عمل المؤسسات كانت تدفع على سعر الصرف في الأسواق السوداء.

أ-ترشيد الإنفاق:

وهو يهدف إلى زيادة كفاءة الإنفاق, ويبدأ بتحسين كفاءة إستخدام الموارد العامة وتقليل الهدر,إضافةً إلى اعتماد سياسات إصلاحية تستهدف خفض التكاليف التشغيلية دون المساس بالخدمات الأساسية.

¹ علماً أن مصطلح التبعية يطلق حصراً على العلاقة التي تربط الأخير بصاحب العمل ,فالتابع يشترط أن يكون شخصاً طبيعياً. أنطوان الناشف,مقابلة حول ممارسات سلطة الوصاية على المؤسسات العامة, أجريت في مكتب إسبر للمحاماة,ضبية,2024/5/5.

1-قاعدة إستهداف النفقة العامة لإشباع حاجات عامة:1

وذلك بأن تكون النفقة سداد لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة،بيد أنه من الصعوبة وفي كثير من الأحيان مراعاة هذه القاعدة وذلك لصعوبة تحديد الحاجة العامة تحديداً موضوعياً،فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقاً للضوابط والقواعد التي تحكم الإنفاق العام.⁽²⁾

2-قاعدة الإقتصاد:

المقصود بها البعد عن التبذير والإسراف الذي يؤدي إلى ضياع أموال عامة كان من الممكن توجيهها إلى مجالات أخرى أكثر منفعة،وهذه القاعدة ملازمة للقاعدة الأولى فتتحقيق أقصى منفعة ممكنة يجب أن يتم بأقل كلفة أي تحقيق أكبر عائد بأقل كلفة ممكنة،وبذلك فإن قاعدة الإقتصاد تعني الإلتزام بسياسة ترشيد الإنفاق ويتطلب تحقيق هذه القاعدة في الإنفاق العام تعاون وتضافر جهود كافة الأجهزة التنفيذية والتشريعية وإحكام الرقابة.⁽³⁾

ب-زيادة معدلات الواردات الغير متأتية من السلطة المركزية:

1-الحد من الإعتماد على سلفات الخزينة:

الإعتماد على سلفات الخزينة يجعل المؤسسة أكثر عرضة للتدخل الحكومي في سياستها،فالحكومة قد تفرض شروطاً أو توجيهات معينة كشرط للحصول على التمويل،مما يؤثر على إستقلالية القرارات الإدارية والتشغيلية للمؤسسة.كذلك فإن الإعتماد المستمر على سلفات الخزينة بدلاً من إيجاد مصادر دخل ذاتية قد يضعف الوضع المالي للمؤسسة على المدى الطويل.

¹ فاطمة سكيبة،محاضرات في قانون الموازنة العامة،الجامعة اللبنانية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،الفرع الأول،5 تشرين الأول 2019.

(2) نوزاد عبد الرحمان الهيبي،منجد عبد اللطيف الخشالي،المدخل الحديث في اقتصاديات المالية العامة،الطبعة الأولى،دار المناهج للنشر والتوزيع،الأردن،2002،ص.34.

(3) محمد طاقة،هدى العزاوي،اقتصاديات المالية العامة،الطبعة الأولى،دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،الأردن،2006 ص.35.

2-زيادة الإيرادات الذاتية:

عدم الإعتماد الكلي على الميزانية الحكومية بل قيام المؤسسة باستثمار مواردها أو تقديم خدمات تحقق عائدات مالية، إضافة إلى التوظيفات المالية.

a-الإشتراكات:

وتعتبر الإشتراكات المورد الأول والرئيسي لإيرادات المؤسسات العامة، وهي تلعب دوراً هاماً في توجيه الإقتصاد الوطني، فهي تسمح بتكوين رؤوس الأموال عن طريق ما تحققه من إيدار جماعي من الممكن توجيهه نحو الإستثمار وتحريك العجلة الإقتصادية.

فكما هو حال نظام الضمان الإجتماعي اللبناني الذي حذا حذو نظام الضمان الإجتماعي الفرنسي واعتمد الإشتراكات المهنية، أي إشتراكات الأشخاص الخاضعين لهذا النظام¹ (أصحاب عمل، أجراء، عمال مستقلون، فئات أخرى...)، فالأشخاص الخاضعون لنظام الضمان الإجتماعي اللبناني هم الذين يتحملون النسبة الأكبر من عبء التمويل.

b-التوظيفات المالية:

توظيف الإشتراكات والأموال المتيسرة، خاصة تلك التي ليست مستحقة الأداء فوراً من قبل المؤسسة، بشكل لا يتعارض مع غايات المؤسسة العامة و لا يخل بالتوازن المالي للمؤسسة، وإنشاء لجان خاصة يكون مهمتها تحقيق التوظيفات المالية المناسبة. ويمكن أن تكون هذه التوظيفات لأجل قصيرة أو متوسطة أو طويلة².

c-تحسين الجباية والإدارة المالية:

إعتماد نظم جباية حديثة لتسهيل تحصيل الإيرادات وبكلفة أقل. أي ضمان أن المؤسسة العامة تحصل كل إيراداتها، وذلك من خلال الإعتماد على تقنيات حديثة في إدارة الأموال العامة والرقابة المالية لتقليل الفجوات بين الإيرادات والنفقات.

¹ Jambu-Merlin, cours de sécurité social, Paris, les cours de droit, 1968-1969. p.111

² يوسف حسن مزهر، إستقلالية الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي عن السلطة المركزية، رسالة لنيل شهادة الماستر قانون العام، الفرع الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، 2020-2021 ص.33.

3-تشجيع الشراكة مع القطاع الخاص:

وهي إحدى أبرز وأهم الحلول التي تسعى إلى معالجة جذور الفساد، البيروقراطية، وسيطرة السلطة المركزية، والتي طرحها البنك الدولي، من خلال التعاقد مع القطاع الخاص أو الدخول في شراكات إستراتيجية قد تساعد في تحسين الخدمات العامة وجذب الإستثمارات.

وتعرفها مجموعة البنك الدولي بأنها عقد طويل الأجل يبرم بين طرف خاص وطرف عام لتوفير خدمة أو مشروع عام، يتحمل بموجبه القطاع الخاص مخاطر ومسؤوليات إدارية كبيرة وترتبط فيه الأتعاب بمعايير حسن الأداء.¹

تتمثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعقود طويلة الأجل بين الدولة والشركات الخاصة، وتهدف إلى الإستفادة من كفاءة القطاع الخاص وخبراته وإمكانياته المالية عند تقديم أصول أو خدمات عامة.²

ج-حوكمة جيدة:

بعض المؤسسات العامة التي لها طابع إجتماعي ولا تستهدف تحقيق الربح والإستثمار بل تؤدي خدمة عامة للمواطنين، كما هو الحال بالنسبة لمؤسسة الضمان الإجتماعي، فإنه لم يعد يجدي نفعاً مفهوم الخصخصة ولا حتى الشراكة مع القطاع الخاص، لذلك كان السبيل إلى بلورة مفاهيم غاية من الأهمية سعت ورائها أغلب دول العالم المتقدم منذ العقد الثالث من القرن العشرين، فكان ما يعرف بالحوكمة التي حققت نجاحاً ملموساً في الحكومات الغربية وكذلك العربية سيما دولة الإمارات العربية المتحدة.

وتعني الحوكمة إرساء مبادئ الشفافية والمساءلة في إدارة المؤسسات العامة، بما يضمن أن العائدات والمصروفات تكون تحت رقابة دقيقة.

تشير "المصادر" إلى أنه أول حالة موثقة إستعمل فيها مصطلح (حوكمة المؤسسات) كان عن طريق ريتشارد إيلس سنة 1960 وذلك دلالة على هيكل وأداء نظام السياسات في المؤسسات.⁽³⁾ وبلغت الحوكمة مبلغاً متقدماً

¹ إيلي مسعود الخطار، المفهوم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأهميته الحيوية للإقتصاد اللبناني، المجلة القضائية، صادر لكس، 2020/9/7 <https://lebanon.saderlex.com/category/> تاريخ الدخول 2024/9/5.

² الشراكة بين القطاعين العام والخاص-صون مصالح لبنان... وتسريع عجلة الإنماء، فرنسبك للأعمال، قسم الأبحاث، أيلول، 2017، ص.4.

⁽³⁾ فاطمة صالح، الحوكمة الرشيدة في القطاع العام (مؤسسة الضمان الإجتماعي نموذجاً)، تقرير لنيل شهادة الماستر المهني في القانون العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول، 2021، ص.26.

بسبب مجموعة من الأحداث الإقتصادية المهمة في أواخر القرن العشرين، كالفضيحة المالية الكبرى لبنك الإعتقاد والتجارة الدولي في المملكة المتحدة "Commerce international Bank of Credit"⁽¹⁾ كما بنوك الإدخار والإقراض في الولايات المتحدة الأميركية saving and loan bank وغيرها من الأزمات المالية والإفلاسات.

د- تحسين التخطيط المالي:

من خلال إعداد موازنات دقيقة تعتمد على التقديرات الواقعية للإيرادات والنفقات، إضافة إلى تقليل الإعتقاد على القروض القصيرة الأجل عبر تحسين إدارة السيولة وتوقع الإحتياجات المالية المستقبلية.

هـ- فتح حسابات خاصة بالمؤسسات العامة لدى مصرف لبنان:

يشكل الحساب رقم 36 في مصرف لبنان، الحساب المصرفي الأول والذي من المفترض أن يكون الحساب الوحيد للخرينة العامة. من حيث المبدأ يحظر على الإدارات العامة والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات وسائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية، فتح حسابات في المصارف الخاصة أو فتح حساب خاص بها في مصرف لبنان، إلا أن القانون رقم 87/49 عدل هذه المادة وأجاز للإدارات العامة ذات الموازنات الملحق والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الأشخاص العموميين ذوي الصفة العمومية فتح حسابات جارية مستقلة بهم في مصرف لبنان، وذلك خلافاً لأي نص آخر لا سيما قانون المحاسبة العمومية وأحكام قانون النقد والتسليف.

ويكون الهدف من تعدد الحسابات المصرفية للمؤسسات، عملية تسهيل إنفاق هذه المؤسسات واختصاراً للوقت بدل إنتظار فتح إعتقادات من وزارة المال، ما يدعم بدوره الإستقلال المالي للمؤسسات العامة.²

⁽¹⁾ André Tioumagneng, management et avenir, banque, gouvernance d'entreprise et réglementation, N 73, 2014/7, p.55 à 71. <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2014-7-page-55.htm> vue le 8/9/2024

² عزة الحاج حسن، حساب 36 المالي: لماذا يكرهه السياسيون؟ مقال نشر في المدن، جريدة إلكترونية مستقلة، الإثنيين 2016/7/25.

<https://www.almodon.com/economy/2016> تاريخ الدخول 2024/9/15 .

الفرع الثاني: دعم الإستقلال الإداري لسلطة الإدارة في المؤسسة العامة .

تبقى اللامركزية الإدارية الفعلية شرط أساسي لوجود إدارة عامة شفافة ومسؤولة , فلا يمكن تخفيف وطأة مساوئ الفساد الإداري إلا باعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية وإعطاء الصلاحيات اللازمة للوحدات الإدارية اللامركزية المرفقية والمحلية على حد سواء لتمكنها من القيام بعملها من دون إنتظار الموافقات من الجهات العليا , مع تفعيل الوحدات اللامركزية لحماية الأموال العامة من الهدر.⁽¹⁾

أ- تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي:

إن تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي للمؤسسات العامة في لبنان لضمان إستقلاليتها يتطلب تبني مجموعة من الإجراءات والتعديلات الهيكلية والقانونية التي تهدف إلى تقليل التأثيرات السياسية وزيادة الشفافية وأهمها تعديل القوانين والأنظمة التي تنظم أعمال المؤسسات العامة بحيث يتم ضمان إستقلالها عن سلطات الوصاية. إذ يمكن إستحداث مواد قانونية تمنع تدخل السياسيين في التعيينات والقرارات اليومية للمؤسسات العامة, إضافة إلى رسم حدود واضحة لصلاحيات سلطة الوصاية.

1- تطوير هياكل الإدارة:

ضمان وجود هياكل إدارية مستقلة تملك صلاحيات إتخاذ القرارات بناء على معايير مهنية وموضوعية, بعيداً عن الضغوط الخارجية. فلضمان إستقلالية المؤسسة العامة, لا بد من ضمان إستقلالية العنصر البشري المكون لها.

تتجلى صور الفساد في المؤسسات العامة , في انتفاخ هيكلية المؤسسات العامة بالتوظيف العشوائي البعيد كل البعد عن الجدارة والكفاءة والعدد المطلوب, فغدت هذه الإدارات تعاني تخمة العمالة ذات الإنتاجية المعدومة (البطالة المقنعة) والتي باتت تكبد خزينة الدولة نفقات إضافية بغية تسديد الرواتب.

وتتداخل عدة عوامل في تشكيل وتعيين مجالس إدارة المؤسسات العامة, حيث للحسابات الطائفية والحزبية وحتى الشخصية أثر كبير على هذه التشكيلات , مما ينتج في كثير من الأحوال مجموعة غير متجانسة وغير متفقة على خطة عمل مشتركة , أو حتى رؤية مشتركة لمستقبل المؤسسة. ففي عمل المؤسسات اليومي ينعكس غياب

(1) عصام مبارك, نحو رشاد الإدارة في لبنان, مجلة الدفاع الوطني , العدد 101 , تموز 2017 ص.25.

التناغم بشكل مباشر على فعالية المجلس وقراراته وحرية في تنفيذ صلاحياته دون العودة إلى المرجعيات السياسية والطائفية.

ومن الحلول التي قد تسهم بضمان إستقلالية المؤسسة العامة، هو أن يتم إختيارهم من خلال الإنتخابات، ما يضمن أن تكون إدارة المؤسسة مستقلة إلى حد ما عن تدخلات غير مرغوبة من الحكومة أو جهات خارجية أخرى، مما يمكنها من إتخاذ قرارات بناء على مصلحة المؤسسة. والكثير من الدول اعتمدت هذا الأسلوب.

حيث تعتمد النرويج على نظام يتم فيه إنتخاب بعض أعضاء مجالس إدارة الشركات المملوكة للدولة من قبل موظفي تلك الشركات. هذا يعزز دور العمال في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإدارة. يعرف هذا النظام بنظام "المشاركة في الإدارة" (co-determination) (Mitbestimmung)¹. حيث يشارك ممثلو العمال في مجالس إدارة الشركات، بما في ذلك الشركات العامة. وكذلك الولايات المتحدة الأميركية التي تقوم على أساس إنتخاب أعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة سواء على المستوى المحلي أو الإقليمي.

أما في حال الرغبة بالإبقاء على طريقة تعيين أعضاء مجالس الإدارة، فلا بد من وضع معايير تضمن بأن يستند التعيين على مبادئ المحاصصة وألا يكون وسيلة تحاوص بين القيادات السياسية.

فمن شروط التعيين في مجلس إدارة المؤسسة العامة، أن يكون المرشح حائزاً إجازة جامعية معترفاً بها، أو أن يكون ذا خبرة في حقل إختصاص المؤسسة العامة (البند ز من المادة الخامسة). في هذا النص سلبيات عديدة لا تحمد عقباها. فالإجازة الجامعية قد لا تكون في مجال عمل المؤسسة. فيمكننا تصور أن يتم تعيين مهندس زراعي في مجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان.² فلا بد من تعديل هذا النص واشتراط شهادة جامعية في حقل عمل المؤسسة العامة لعدم الترك للحكومة السلطة الإستتسابية والحرية الكبيرة في إختيار أعضاء مجلس الإدارة، بشكل يؤثر بالفعل على إستقلالية المؤسسات العامة. ولا بد أيضاً من إشتراط سنوات خبرة ولو بالحد الأدنى والضروري التي تتطلبها حتى أصغر شركات القطاع الخاص. ومن الضروري أيضاً إلغاء الجزء من الفقرة (ح) من المادة الخامسة، الذي يسمح للسلطة المركزية بتعيين موظفين لديها في مجلس الإدارة، دونما تبرير علمي

¹ Legal review co-determination in Germany

(2) حسن الشامي، بحث بعنوان "هل ينسجم التنظيم الإداري للمؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية؟" دبلوم القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2004-2005 ص. 29.

أو عملي، ودونما تحديد عدد نظراً لعدم دقة النص، بل فقط على سبيل "سياسة التنفيع" السائدة في بلادنا والتي تتغلب هنا على مبدأ إحترام إستقلال المؤسسة العامة كهيئة لامركزية.

ولمعالجة مخاطر إنتشار المرافق العامة طائفيّاً، تقدم أحد النواب باقتراح قانون يتعلق بالهيئات النازمة في قانون تنظيم قطاعات الإتصالات والكهرباء والطيران المدني والبتروك وسائر الهيئات النازمة المشابهة، بوجوب تعيين أعضائها "بعدد مفرد"، يراعى في إختيارهم مبدأ الجدارة والكفاءة دون سواه، بينما كان العرف السائد دوماً، يقوم على العمل بالعدد المزدوج عملاً بالمناصفة، وقد برر النائب إقتراحه هذا بضرورة تجنب تعطيل القرار داخل الهيئة ولئلا يتحول لبنان إلى كونفيدرالية مذاهب على صعيد كل مؤسسة⁽¹⁾.

أما بالنسبة لأسباب عزل رئيس وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات العامة والمدير العام، فلا بد من إعادة الضمانات التي كانت توفرها الأنظمة السابقة للمؤسسات العامة لهؤلاء الأشخاص بتحديد الحالات التي يجوز فيها عزلهم، وحتى لو كان المشرع أراد تجنب الصعوبات التي تحول دون إمكانية إنهاء ولاية عضو مجلس الإدارة غير الكفوء، إذ كان بالإمكان التوسع في حالات الإنهاء، لكن ضمن ضوابط ومعايير محددة حصراً، بدلاً ترك الحبل على غاربه دون أي تبرير ودون أي إحترام لإستقلالية قيادة المؤسسة العامة⁽²⁾.

2- وضع معايير واضحة للتدخل:

يتيح القانون لمجلس الإدارة مرونة واسعة من الصلاحيات، إلا أنه يقيد بها برزومة من الضوابط الرقابية التي تصعب مهمته بممارسة تلك الصلاحيات، يضاف إليها صعوبة معرفة طرق الوصول إلى تطبيق هذه الصلاحيات من جهة أخرى. حيث تواجه المؤسسات العامة في الممارسة اليومية تحديات العلاقة مع وزراء الوصاية، ومعرفة الأدوار المختلفة لكل منهما. من هنا لا بد أن ينص القانون على تحديد واضح لدور سلطة الوصاية من خلال وضع معايير قانونية محددة تحكم تدخل سلطة الوصاية في عمل المؤسسات العامة.

(1) الأمير وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية)، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، 2017، ص 255.

(2) حسن الشامي، بحث بعنوان "هل ينسجم التنظيم الإداري للمؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية؟" دبلوم القانون العام، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، 2004-2005، ص 31.

فقد أدى عدم وضوح النصوص النافذة إلى تدخل بعض وزراء الوصاية في أعمال المؤسسات العامة وحتى في شؤون إدارتها تحت ستار التوصيات والتوجيهات وأحياناً في أمور لا تتسم دائماً بطابع مبدئي.¹

والمعضلة الأساسية تكمن في تعديل المادة 22 من النظام العام للمؤسسات العامة التي وسعت إطار أعمال مجلس الإدارة الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية. فإذا كنت جميع مقررات مجلس الإدارة على النحو الذي أشرنا إليه يجب أن تخضع لسلطة التصديق من قبل وزارة الوصاية المختصة، فقدت هذه المؤسسات العامة المرونة اللازمة لها في ممارسة أعمالها كما فقدت أيضاً حرية الحركة للبت في بعض الأمور التي تستوجب السرعة التي تقتضيها طبيعة العمل المنوي إتخاذها، هذا إذا لم نقل أن المؤسسة العامة تفقد بالتالي مبرر إنشائها.⁽²⁾ من هنا نجد أنه لا مبرر لإخضاع التعريفات وأسعار البيع والشراء وبدلات الخدمات التي تقدمها المؤسسة العامة لتصديق سلطة الوصاية وفقاً للفقرة 8 من المادة 22. أما الأهم فهو إلغاء الفقرة 12 التي أعطت مجلس الوزراء صلاحية إخضاع ما يشاء من قرارات لتصديق سلطة الوصاية، نظراً لخطورة هذه الوسيلة. فبذلك يكون المشرع قد زود السلطة السياسية بوسيلة تأثير نافذة على المؤسسة العامة، لكن المؤسسة العامة مزودة أصلاً بما يكفي من صلاحيات حتى تمارس إستقلاليتها.⁽³⁾

ولا بد أيضاً من تعديل يحجب حق التصويت عن مفوض الحكومة، تجنباً للتأثير المباشر للحكومة على القرارات اليومية للمؤسسة، ولهيمنة السياسات الحكومية على إستراتيجيات المؤسسة. فمفوض الحكومة قد يحمل أجنات أو أولويات حكومية لا تتماشى دائماً مع مصلحة المؤسسة العامة. فهذا التضارب قد يعيق المؤسسة من إتخاذ قرارات تخدم أهدافها الأساسية ويضعها في موقف يعتمد على التوازن بين المصالح الحكومية والمؤسسية.

3- وضع إطار زمني لتدخل سلطة الوصاية:

يجب تحديد إطار زمني واضح لسلطة الوصاية للرد على القرارات التي تتطلب مصادقتها، بحيث لا يؤدي التأخير إلى تعطيل عمل المؤسسات العامة. في حال عدم الرد خلال فترة محددة، يفترض الموافقة الضمنية

(1) طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، 2000، ص. 465.
(2) محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان، دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهد، الجزء 2، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 1984، ص. 174.
(3) الأمير وليد الأيوبي، اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية)، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، الطبعة الأولى، 2017، ص. 235.

على القرار. وقد حدد المشرع المهلة بشهر ,تخفيض إلى 15 يوماً بالنسبة للصفقات العمومية ,ونرى أن هذه المهلة طويلة نسبياً ونقترح تقصيرها حرصاً على إستقلالية المؤسسات العامة.

ب-تنمية القيادات المستقلة:

من خلال التطوير المهني المستمر الذي يوفر برامج تدريبية وتطويرية تستهدف تعزيز إستقلالية التفكير وصنع القرار لدى القادة والمديرين التنفيذيين في المؤسسات.

ج-تكنولوجيا المعلومات والحوكمة الإلكترونية:

1-النظم الرقمية:تطبيق النظم الرقمية المتطورة التي تعزز الشفافية وتعزز الشفافية وتحسن التدفقات الإدارية وتقلل من البيروقراطية ,مما يعزز إستقلالية المؤسسة في أداء مهامها.

2-الأتمتة:إستخدام التكنولوجيا لتقليل التدخلات البشرية في عمليات إتخاذ القرار ,وخاصة في الأمور الروتينية والإدارية.

المطلب الثاني:تعزيز ثقافة الطعن والإعتراض.

قد يضع المشرع تحت تصرف الشخص اللامركزي بعض الوسائل القانونية التي يقدمها للدفاع عن نفسه ضد تجاوز سلطة الوصاية لسلطتها في الوصاية.

بما أنه يتعين على الرقابة الإدارية أن تلتزم حدودها ولا تجاوزها,فإن قرارات هذه الرقابة تخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية من أوجه الطعن ,ويمكن الطعن في قرارات الرقابة الإدارية بطريقتين مختلفتين⁽¹⁾:طريقة الطعن الإداري (RECOURS ADMINISTRATIF) وطريقة الطعن القضائي (RECOURS CONTENTIEUX).

(1) محيي الدين القيسي ,القانون الإداري العام,منشورات الحلبي الحقوقية, 2007 ص.31.

الفرع الأول: دعم المؤسسة في استخدام طرق الاعتراض الإداري على مقررات سلطة الوصاية .

ويكون إما بتقديم تظلم إلى من صدر منه التصرف أو العمل بإعادة النظر فيه ويسمى بالتظلم الإسترحامي أو المراجعة الإسترحامية RECOURS GRACIEUX , كتقديم المراجعة إلى وزير الوصاية , وزير الطاقة مثلاً الذي رفض التصديق على القرار , أو بتقديم تظلم إلى الرئيس المباشر للشخص الذي صدر منه التصرف بحيث يمكن بحيث يمكن إعادة النظر في أعمال مرؤوسه ويسمى هذا التظلم بالتظلم الرئاسي أو بالمراجعة التسلسلية RECOURS HIERARCHIQUE .

فيمكن لمجلس الإدارة أن يطلب من مجلس الوزراء حل كل خلاف قد ينشأ بينه وبين وزارة الوصاية أو مفوض الحكومة . ولمجلس الوزراء أن يتخذ القرار الذي يراه مناسباً بالموضوع والذي يحل محل قرار سلطة الوصاية , فله أن يثبت القرار المشكو منه بإحلال أسباب ملائمة مكان الأسباب التي اعتمدتها السلطة التي اتخذت القرار أو أن يعدله أو أن يبطله . وتكون في هذه الحالة المراجعة تسلسلية .

وإذا كان لمجلس الوزراء أن يعدل أو يلغي قرار وزير الوصاية أو مفوض الحكومة , فليس له أن يعدل في قرار مجلس الإدارة عملاً بمبدأ إستقلالية الصندوق .

وفي بعض الأحيان يكون الاعتراض الإداري إجراء ملزم للمؤسسة العامة , تقدمه المؤسسة بهدف إصطدار قرار عن سلطة الوصاية , إحتراماً لقاعدة القرار الإداري المسبق , ويسمى عندها بمذكرة ربط نزاع .

ولكن ليس كل كتاب يوجه إلى الإدارة يوصف بعريضة ربط نزاع , فالإجتهد وضع شروط في هذا المجال , أهمها أن يحتوي الكتاب على ما يرتقي إلى مطالب , ويجب ان تكون المطالب واضحة وصريحة حتى إذا رفضتها الإدارة شكلت موضوع طعن وتنازع قضائي.¹

أما في حال كان الاعتراض الإداري مسبقاً بقرار صريح صادر عن سلطة الوصاية , شكل عندها مراجعة إدارية قاطعة للمهل القضائية.²

¹ Julien gueguen-caroll, qu'est ce que le recours gracieux? 11 août 2016 , village de la justive,

<https://www.village-justice.com> تاريخ الدخول 2024/9/10 .

(2) وليد جابر, محاضرات في المنازعات الدستورية, الجامعة اللبنانية, كلية الحقوق والعلوم السياسية, الفرع الأول 2022 .

الفرع الثاني: دعم المؤسسة في إستخدام طرق الطعن القضائي بمواجهة سلطة الوصاية .

بما أن الشخص اللامركزي يتمتع بالشخصية المعنوية فيكون له حق التقاضي من حيث الطعن القضائي في قرارات وتصرفات السلطة الوصية حياله للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة .وقد قضى مجلس شورى الدولة بأن التمتع بالشخصية المعنوية المستقلة يولي صاحبه الصفة للمدعاة والمقاضاة أمام القضاء للمطالبة بالحقوق أو لتحمل الموجبات والإلتزامات المتأتية عن أعماله وتصرفاته عند الإقتضاء. وإن الرقابة الإدارية تمارس في صورة قرارات إدارية وهي على هذا الأساس تخضع لمختلف طرق الطعن المتبعة بالنسبة لسائر القرارات الإدارية.⁽¹⁾ فمن المسلم إمكان الطعن في قرارات السلطة الوصائية قضائياً شأنها في ذلك شأن القرارات الإدارية، وتتمثل الطعون القضائية ضد أعمال السلطة المركزية في الدعاوى التي تقدم إلى القضاء الإداري للحكم بإبطال هذه الأعمال فيحق لممثل الهيئة اللامركزية أن يطلب إبطال قرارات الرقابة الصادرة عن السلطة المركزية إذا ما جاوزت هذه السلطة حدود الرقابة المقررة، بالإضافة إلى دعاوى المسؤولية.

لذا فإن أنظمة المؤسسة تجيز لها تأميناً للدفاع عن مصالحها أمام المحاكم كافة، أن تتعاقد مع محام أو أكثر. ولكن عادة ما يتم إخضاع عقود الوكالة بين المؤسسة والمحامين لتصديق سلطة الوصاية.

أ-مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة:

هي المراجعة التي يطلب من خلالها إلى القاضي الإداري العمل على إبطال عمل إداري منفرد الطرف نظراً لعدم مشروعيته.²

إذا تجاوزت السلطة المركزية حدود الرقابة حسبما يقررها القانون، فإن للمؤسسة العامة صاحبة الشأن أن تلجأ إلى الطعن القضائي في تصرفات السلطة المركزية بهدف إبطالها على أساس أنها معيبة.

إن قرارات سلطة الوصاية يمكن الطعن فيها بالإبطال أمام القضاء الإداري بالإستقلال عن القرارات الصادرة عن السلطات اللامركزية الخاضعة لهذه الوصاية، إذ أن هذه القرارات تعتبر أعمالاً منفصلة بنظر الفقه والإجتihad. فلمتضرر كما للشخص اللامركزي أن يطعن في قرار سلطة الوصاية. وهذا ما أخذ به مجلس شورى الدولة

(1) مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 805/1995، تاريخ 15/6/1995، مجلة القضاء الإداري، رقم 9/1996 ص. 617-

618. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(1) لذلك لا يجوز على الإطلاق أن تستند هذه المراجعة إلى مبادئ العدالة والإنصاف. راجع: 6, Conseil d'état français

Juillet 1956, Monfour, R.256.

عندما قضى بإمكانية الطعن بالإبطال بالقرار رقم 7/298 الصادر عن وزير الموارد المائية والكهربائية بتاريخ 1998/6/9 المتضمن التصديق على القرار رقم 96/421 الصادر عن مجلس إدارة مؤسسة كهرباء لبنان بتاريخ 1996/10/31. (1)

وهذا ما قضى به أيضاً مجلس شورى الدولة في قراره الشهير سنة 1971 عندما اعتبر أن أعمال سلطة الوصاية مستقلة عن أعمال الهيئة الإدارية الخاضعة لها. وعلى هذا فإنه يمكن الطعن بأعمال سلطة الوصاية بمعزل عن العمل المطلوب تصديقه عندما تكون هذه الأعمال مشوبة بعيب يستوجب إبطالها. (2)

إذ كما وسبق ذكرنا يعتبر التصديق عملاً إدارياً متميزاً ومنفصلاً عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق سلطة الوصاية.

ويرجع حق الهيئات اللامركزية في الطعن القضائي ضد قرارات الرقابة الإدارية إلى فكرة المصلحة التي تخول صاحبها الحق في طلب الإبطال أو الإلغاء، فالهيئات اللامركزية لها كما هو معروف مصالح خاصة بها، ومن ثم فإنه يجوز بناء على هذه المصالح لممثلي الهيئات اللامركزية أن يدافعوا عنها أمام القضاء. (3)

1-القرارات القابلة للإبطال:

نصت المادة 105 من نظام مجلس شورى الدولة على أنه لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق ضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية.

وإعتمد العلم والاجتهاد لتحديد طبيعة العمل ووصفه بالقرار الإداري القابل للطعن معايير عدة أبرزها المعايير العضوية من جهة (les critères organiques) والمعايير المادية أو الموضوعية من جهة أخرى (les critères matériels). كما يتم الجمع بين تلك المعايير في الحالة التي لا يكون من شأن أحدها أن يؤدي إلى إبراز الطبيعة القانونية للقرار المطعون فيه.

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 2003/48-2004 تاريخ 2003/10/9 (شركة كهرباء بحدون/الدولة-مؤسسة كهرباء لبنان) ص.9 مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 23 تاريخ 1971/2/24 (حسن عواضه وداهج الطفيلي/الدولة اللبنانية) ص.مجلة القضاء الإداري 1971 ص.129. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(3) محمد كامل ليل، نظرية المؤسسات العامة، منشورات جامعة بيروت العربية، دار الأحد، بيروت 1969-1970 ص.56.

فالمعيار العضوي يقوم على اعتبار أن العمل الإداري هو ذلك الذي يصدر عن سلطة عامة في إطار ممارستها لوظيفتها الإدارية، وقد أوجد العلم والإجتهد قرينة على أن القرارات الصادرة في هذا السياق تشكل قرارات إدارية. ويكون القرار إدارياً بحسب المعايير الموضوعية عندما يتم إتخاذها من قبل سلطة إدارية في إطار ممارستها لإمتهيازات السلطة العامة، وبهدف تنظيم سير عمل المرافق العامة تحقيقاً للنفع العام، كما هو الحال بالنسبة لتنظيم العلاقة بين مؤسسة كهرباء وكل الإمتهيازات التي تشتري منها الطاقة الكهربائية.¹

ويقصد بنفاذ القرار أن يكون العمل منتجاً ومرتباً لآثار قانونية من شأنها أن تؤثر على الأوضاع المادية أو القانونية للأشخاص. ويكون القرار ضاراً عندما تكون المفاعيل القانونية قد أثرت سلباً على المركز الذاتي للشخص الموجه إليه هذا العمل بحيث عدلت فيه أو بدلت.²

من هنا فإن الكثير من الأعمال التي تكون صادرة عن سلطة الوصاية، لا تقبل مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة وإن اتصفت بالأعمال الإدارية.

2- الأعمال التمهيدية أو التحضيرية:

إن إجتهد القضاء الإداري استقر على القول أن من المسلم به إن الأعمال التمهيدية أو التحضيرية كما هي حالة قرارات الإحالة على المجلس التأديبي لا تقبل مبدئياً الطعن، إذ أن قبول الطعن في قرار الإحالة لوحده يؤدي إلى شلل أعمال المجالس التأديبية .

ويبقى بالإمكان في حالات خاصة الطعن في التدابير والأعمال التمهيدية إذا كانت تلك الأعمال مشوبة بعيب خاص بها وتؤلف عملاً منفصلاً لصدور تلك الأعمال عن مرجع غير صالح.⁽³⁾

¹ Encyclopédie Dalloz ,Répertoire de contentieux administrative,Tome 1-acte

administrative,p.12 et 13

n.75:....L'acte administratif se determine par reference au critère de la puissance publique et à celui du service public.

(1) وليد جابر، محاضرات في المنازعات الدستورية، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الفرع الأول 2022.
(3) فوزت فرحات، إختصاص السلطة الإدارية، تعليق على قرار (3) مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 2003-2002/46 تاريخ 2003/4/1 (بشارة يوسف حنينة/الدولة-مؤسسة كهرباء لبنان) دون ذكر تاريخ التعليق، موقع الجامعة اللبنانية dspsa.ul.edu.lb تاريخ الدخول 2024/9/9 .

قضى مجلس شورى الدولة بإبطال قرار وزير الطاقة والمياه، بصفته وزير الوصاية على مؤسسة كهرباء لبنان، بالموافقة على ملاحقة مستخدم لدى هذه المؤسسة بجرم ناشئاً عن الوظيفة، باعتبار أن القرار مشوباً بعيب قانوني.⁽¹⁾

وبالفعل، فإن هذا القرار يشوبه عيب عدم الإختصاص الوزير، فالمبدأ العام للقانون الذي استقر عليه إجتهااد القضائي في فرنسا ولبنان ومصر نقلاً عنها، هو أن السلطة الرئاسية للوزير ولكل رئيس إداري هي سلطة مفترضة وتقوم دون حاجة لنص يقررها.⁽²⁾ هذا بعكس السلطة الوصائية من الحكومة المركزية وممثليها، فالمبدأ مخالف تماماً لأن الأصل هو أن الرقابة تنحصر فقط في حدود ما نص عليه القانون. والقانون منح صلاحية الموافقة على الملاحقة الجزائية للسلطة التقريرية في المؤسسة، فيكون بذلك اعتصب صلاحية من صلاحيات المؤسسة.

إن قرارات مجلس الوزراء المتعلقة برسم السياسة العامة للدولة تكون غير قابلة للطعن في الحالة التي تظهر وجود السلطة الحكومية (Autorité gouvernementale) كسلطة دستورية في حين أنها تكون قابلة للطعن عندما تتخذ من قبل الحكومة في إطار ممارستها لوظائفها ومهامها كسلطة إدارية (Autorité administrative) إذا ما إتصفت بالقرارات النافذة والضارة.

فإن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في إطار وضع السياسة العامة للدولة في أحد القطاعات أو المجالات والتي تكون بمنأى عن الطعن هي تلك التي تضع موضع الإستعمال مبدأ فصل السلطات كونها تعني علاقات الصلاحية بين السلطات العامة الدستورية والتي يصفها بالإجتهااد بالأعمال الحكومية (Actes gouvernementales) كما هي الحال عندما يساهم مجلس الوزراء في إعداد التشريع من خلال إقتراحه لمشاريع القوانين.⁽³⁾

اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني أن قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بوضع السياسة العامة للدولة في مجال الطاقة الكهربائية غير قابلة للطعن أمام هذا المجلس عندما يتخذها مجلس الوزراء في إطار مساهمته في إعداد التشريع كعمل يبنى عليه مشروع قانون في المجال المذكور. وبما أن القرار المرتبط باعتماد مجلس الوزراء سعر

(1) مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 2003-2002/46 تاريخ 2003/4/1 (بشارة يوسف حنينة/الدولة-مؤسسة كهرباء لبنان) ص.7. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) Philippe Leclerc, le pouvoir hiérarchique, RFDA 2007 p.508

(3) Francinne Batailler, Le conseil d'état juge constitutionnel, librairie générale de droit comparé, Paris, 1966 p.237.

معين من للكيلوات/ساعة المباع من مؤسسة كهرباء لبنان إلى كل إمتيازات التوزيع، لم يتم إتخاذها في إطار مساهمة مجلس الوزراء في إعداد التشريع ولم يشكل تعديلاً في قوانين وأنظمة المؤسسة المذكورة أو في القوانين التي منحت بموجبها الإمتيازات. وقد أدى هذا القرار بالشكل الذي اتخذ فيه إلى التأثير في المركز القانوني للشركة المستدعية طالما أن مفاعيله قد تنعكس على أوضاعها المادية، مما قد يؤثر على توازنها المالي، مما يقتضي إعتبار القرار المطعون فيه مستجمعاً كل العناصر التي تجعل منه قراراً إدارياً محضاً له قوة التنفيذ المباشر ومن شأنه إلحاق الضرر وذلك بحسب مضمون المادة 105 من نظام هذا المجلس مما يجعله قابلاً للطعن عن طريق الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة.⁽¹⁾

ب-دعوى المسؤولية:

يرفعها كل ذي مصلحة مطالباً بالتعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء قرار إداري صادر عن جهة الوصاية. وفيما خص التصديق والتصريح فالجهة اللامركزية تكون وحدها مسؤولة عن قراراتها ولو كانت قد حصلت على تصديق السلطة الوصية لأن التصديق لا ينقل المسؤولية من الجهة اللامركزية إلى الجهة الوصائية على أساس انفصال عملية التصديق عن عملية إصدار القرار اللامركزي، إلا إذا صدر خطأ سبب ضرر للغير، ووجود الصلة السببية بين هذا الخطأ والضرر. فعندها لا بد أن تكون السلطة المركزية مسؤولة مع الهيئة اللامركزية عن التصرف الذي راقبته وإلا أصبحت الرقابة أمراً عبثاً. ومن هذه الحالات نذكر⁽²⁾

1- إمتناع السلطة الوصائية عن عن مباشرة صلاحيات التصديق إذا كان القانون يلزمها بالتصديق.

2- رفض الجهة الوصائية التصديق بطريقة غير مشروعة وهذا ما قد ينجم عنه وجود ضرر للهيئة اللامركزية ما يسمح لها أو للشخص المتعاقد مطالبة جهة الوصاية بالتعويض.

3- تصديق سلطة الوصاية على تصرف لامركزي مشوب بعيب قانوني، فنفذته السلطة اللامركزية الذي لم يكن ليحدث لولا التصديق على هذا القرار، غير أن جهة الوصاية لا تسأل إطلاقاً إذا باشرت وصاية التصديق بطريقة مشروعة.

(1) مجلس شوري الدولة اللبناني، قرار رقم 2003/332-2004 تاريخ 2004/1/26 (شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/الدولة- مؤسسة كهرباء لبنان) ص. 24-25-26. مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

(2) يوسف جرادى، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2015-2016، ص. 63-64.

كذلك لا تسأل في حالة الإلغاء إذا ألغت القرار اللامركزي بطريقة مشروعة، هذا القرار لا يسبب ضرر للغير.

وإذا ألغت قرار لامركزي مشروع يتم مساءلتها.

أما بالنسبة للمسؤولية الناتجة عن الحلول، فهي تقع عادةً على عاتق الشخص اللامركزي لأن الجهة الوصائية تمارسها بإسمه ولحسابه. تسأل السلطة الوصائية عند ممارستها الحلول في الحالات التالية.⁽¹⁾

1- إرتكابها خطأ شخصي .

2-عندم يكون حلول السلطة الوصائية غير مشروع وخروجها عن نطاق حالات الحلول المحددة قانوناً أو مخالفة الشروط القانونية المتعلقة بممارسة الحلول سواء أكانت الشروط شكلية أو موضوعية.

3-إرتكاب خطأ جسيم من طرف الجهة الوصائية ولو كان الحلول مشروعاً.

(1) يوسف جراي، الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2015-2016، ص66.

خلاصة الفصل الثاني.

الإستقلالين المالي والإداري يمكن أن يعززا القدرة على اتخاذ القرارات بسرعة وفعالية أكبر ,ويقللا من التدخلات السياسية ,مما يسمح في تحسين جودة الخدمات العامة في لبنان.

فإن تواجد موظفين تابعين للحكومة في مجالس إدارة المؤسسات العامة ,لا بل في رأس السلطة التنفيذية,يعيق نشاط المؤسسة العامة في غالب الأحيان ,وكذلك فإن

وإذا كانت الصلاحيات المناطة بمجالس إدارة المؤسسات العامة واسعة وجوهرية وتتسجم إلى حد كبير مع مبادئ اللامركزية الإدارية ,فإنه بالنسبة لتشكيل مجلس الإدارة تضمن المرسوم الكثير من الشوائب والثغرات,لا بد من معالجتها ,من خلال التعديلات القانونية والتنظيمية التي ذكرناها.

والأهم هو تمكين المؤسسات العامة من اللجوء إلى القضاء في حال تعرضها لتدخلات غير قانونية أو تعسفية من سلطة الوصاية.فيجب أن يكون للقضاء القدرة على مراجعة القرارات التي تتخذها سلطة الوصاية لضمان أن هذه القرارات تلتزم بالقوانين ولا تتجاوز صلاحياتها.

الخاتمة

بعد إستعراض وتحليل جوانب ممارسة سلطة الوصاية على المؤسسات العامة في لبنان، تبين لنا أن إشكالية السلطة الوصائية تكمن في مدى تقيد السلطة المركزية بمبادئ اللامركزية الإدارية، والتي تؤثر بشكل مباشر على أداء وفعالية هذه المؤسسات.

تشكل الوصاية الإدارية أداة ضرورية لضبط أداء المؤسسات العامة وضمان إلزامها بالمصلحة العامة وتهدف إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الموارد العامة، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظم اللامركزية.

فالوصاية الإدارية هي أداة ضرورية لضبط عمل المؤسسات العامة وحمايتها من الفساد والانحراف، ولكن نجاحها يعتمد على مدى احترام حدودها القانونية. إذ ينبغي أن تكون وسيلة لتحقيق التوازن بين الرقابة المركزية وإستقلالية المؤسسات العامة، دون أن تستخدم كوسيلة للسيطرة أو التعطيل.

فاللامركزية والوصاية الإدارية مترابطان بشكل وثيق، ولا يمكن تحقيق إدارة ناجحة دون الجمع بينهما. إذ أن الحديث عن لامركزية مطلقة دون وصاية إدارية يفتح مجالاً للتجاوزات، بينما تصبح المركزية المفرطة عائقاً أمام كفاءة الإدارة والتنمية.

ويمكن أن تؤدي الوصاية، إذا أسئ استخدامها إلى الحد من حرية المؤسسات العامة في إتخاذ القرارات المناسبة.

وعلى الرغم من أهمية الوصاية كآلية لضبط وتوجيه المؤسسات العامة، إلا أن التطبيق العملي لهذه السلطة يشير إلى وجود تجاوزات وسوء إستغلال يتناقض مع أهداف الحوكمة الرشيدة والإستقلالية المفترضة لهذه المؤسسات.

وإن شكلت الرقابة بشكل عام إحدى الأسس المتينة التي يجب أن تقوم عليها الدولة الديمقراطية الحديثة المستقلة بالمفهوم الحديث إلا أن الفقهاء وعلماء الإدارة أجمعوا على أن أي نظام إداري لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة لوجوده.

أولاً: استنتاجات.

خلص البحث إلى أن بعض المؤسسات، مثل مؤسسة كهرباء لبنان، تعاني من أزمات حادة في الفاعلية والإدارة، مما يعكس قصوراً في هيكليّة الوصاية وطريقة تطبيقها. فالتزام السلطة المركزيّة بمبادئ اللامركزيّة الإداريّة في لبنان ما زال محدوداً في التطبيق رغم وجود نصوص قانونيّة تدعو إلى اللامركزيّة. إذ أن السلطة المركزيّة ما زالت تمارس نفوذاً كبيراً على المؤسسات العامّة من خلال القوانين والإجراءات الرقابية، التي تعوق غالباً إستقلاليّة هذه المؤسسات.

فإن ممارسة سلطة الوصاية على المؤسسات العامّة في لبنان تعكس تداخلاً معقداً بين الأدوار القانونيّة والتحديات السياسيّة والإقتصاديّة، حيث تؤدي هذه العوامل مجتمعة إلى إضعاف كفاءة المؤسسات العامّة وأدائها. فيظهر دور مفوض الحكومة كأداة رقابية أساسية، ولكنه غالباً ما يتأثر باعتبارات سياسيّة تغيب هدفه الأساسي في حماية المصلحة العامّة. كذلك، تبرز الحسابات السياسيّة كعامل أساسي يؤثر على القرارات المتعلقة بالمؤسسة العامّة مما يزيد من نفوذ سلطة الوصاية. وإن عجز المؤسسات العامّة ماليّاً يشكل نتيجة ملموسة لهذا التدخل.

وهذا الواقع يستدعي إعادة تقييم دور السلطة الوصائيّة وآليّتها، بهدف إيجاد توازن بين الإشراف المركزي ومنح المؤسسات حرية كافية لأداء مهامها بفعاليّة.

وعند التدقيق في أحكام النظام العام للمؤسسات العامّة، يظهر بشكل واضح التناقض الحاصل بين نصوصه من جهة، والمبادئ التي تقوم عليها فكرة اللامركزيّة من جهة أخرى. كما أن التطبيق، حتى في ظل تلك النصوص، يخالفها ويخالف أصول العمل الإداري الذي تنشده نظرية اللامركزيّة الإداريّة.

فظهرت في المرسوم 1972/4517، الذي ينظم عمل المؤسسات العامّة في لبنان، ثغرات عديدة تحد من فعاليّته وتضعف إستقلاليّة الشخص المعنوي العام، مما يؤثر سلباً على مبادئ اللامركزيّة الإداريّة.

ويعد تعيين المسؤولين والمديرين العامين بدلاً من إنتخابهم، ثغرة من هذه الثغرات، حيث يتحول هؤلاء إلى ممثلين عن السلطة المركزيّة بدلاً أن يكونوا منتخبين يعبرون عن مصالح المؤسسة. كذلك عدم تحصين هؤلاء من العزل التي قد تمارسه عليهم سلطة الوصاية، شكل بدوره ثغرة قانونيّة، تضعف من إستقلاليّة المؤسسات العامّة وتجعلها أكثر خضوعاً.

ويلاحظ أيضاً أن سلطة الوصاية تمارس نفوذاً واسعاً من خلال المصادقة على عدد كبير من القرارات التي تتخذها مجالس إدارة المؤسسات العامة، ما يعمق هيمنة السلطة المركزية.

وبالتالي، فإن جنوح النظام العام للمؤسسات العامة نحو التمثيل عن قصد أو غير قصد بنظام الإدارات العامة، جعل المؤسسات العامة الخاضعة للمرسوم 1972/4517، أسيرة الجمود والتقصير التي تعاني منه أصلاً تلك الإدارات العامة. فقد أثبتت التجارب أنه كلما ضعف إستقلال المؤسسات العامة وازداد التدخل، كلما تراجع أوضاع المؤسسات العامة والعكس بالعكس.

ولعل أول وأهم سبب لتعثر المؤسسات العامة، هي وجودها في ظل جذر تشريعية-إذا صح التعبير-غير مدروسة وغير متكاملة وغير متناسقة. فلا بد من تعديل يمحى آثار وبصمات النظام المركزي الذي لم يتجنبه النظام العام للمؤسسات العامة.

لذا فإن العلاقة القائمة بين المؤسسات العامة وسلطة الوصاية تحتاج إلى المراجعة والتدقيق حتى لا تبقى هذه الوصاية عائقاً أمام تطور وازدهار هذه المؤسسات، فنطاق هذه الوصاية وحدودها غير محددين بشكل دقيق وتبقى الأمور مفتوحة أمام إستنسابية ومزاجية الوزير. فالمشرع مدعو لإيجاد قواعد حدد مفهوماً مرناً وواضحاً للرقابة الإدارية على المؤسسات العامة.

فالإستقلال الإداري الذي أعطاه القانون لهذه المؤسسات بموجب نصوص قانونية واضحة قد تمت مصادرته بسبب غموض نصوص قانونية أخرى.

ويبقى التحدي الرئيسي هو إيجاد توازن مناسب بين الرقابة المطلوبة لضمان الشفافية والمساءلة، وبين الحفاظ على مرونة وإستقلالية المؤسسات العامة.

وتبين وجود ممارسات عديدة، أظهرت تجاوز السلطة المركزية بدورها للنظام العام للمؤسسات العامة، فبرز دور القضاء خاصة مجلس شورى الدولة، كضابط إيقاع أساسي لضمان إحترام نصوص القانون وحماية إستقلالية المؤسسات العامة. إذ يعتبر القضاء أداة حاسمة في التصدي لأي خروقات ترتكبها السلطة المركزية عند ممارستها الوصاية الإدارية، وهو الضامن النهائي لتوازن العلاقة بين المركزية واللامركزية.

ثانياً: مقترحات.

من خلال تطبيق هذه المقترحات, يمكن الحد من تعسف سلطات الوصاية وضمان التوازن بين الحاجة إلى الرقابة والحق في إستقلالية المؤسسات العامة, ما يعزز فعاليتها وشفافيتها.

1-وضع أنظمة متكاملة تحقق مبدأ الشفافية الكاملة وتنسجم تماماً مع مبادئ اللامركزية الإدارية من خلال إعتدال نظام موحد وجديد لجميع المؤسسات العامة دون إستثناء مع الإبتعاد قدر الإمكان عن لمحات النظام المركزي الروتيني والجامد, الساري في الإدارات العامة, من خلال: التشجيع على منح الوحدات المختصة سلطة التقرير والتخفيف من التواقيع والمراجع للمعاملة الواحدة...

2-وضع الشخص المناسب في المكان المناسب من خلال محاولة إدخال فكرة الديمقراطية إلى المؤسسات العامة عبر خلق الآليات التي تسمح بانتخاب على الأقل جزء من أعضاء مجالس الإدارة .

3-تزويد المؤسسة العامة بالوسائل المالية والفنية اللازمة بما يعزز إستقلالها لهذه النواحي, فلتعزيز إستقلالية المؤسسات العامة في لبنان من الضروري إعادة النظر في آلية التمويل بحيث تشمل موارد مستقلة تدار من المؤسسات نفسها.

4-تفعيل مبدأ الشفافية في خطوات الرقابة, بحيث يكون هناك تقارير مفصلة عن نتائج الرقابة وتوصياتها, ويتم نشرها بانتظام. وضمان أن تكون قرارات السلطة الوصائية مبررة بشكل قانوني وعلني, وأن أي تدخل في شؤون المؤسسات العامة يتم بناء على أسس قانونية واضحة وموثوقة.

5-العودة إلى فكرة ونهج دولة القانون والمؤسسات, وإلتزام مبدأ المشروعية وإعمال النصوص التي تركز الرقابة لا إهمالها لإعادة إحياء نشاط المؤسسة العامة الذي عرقلته إلى حد ما رقابة سلطة الوصاية.

6-إشراك جهات مختلفة في عملية الرقابة مثل ديوان الحاسبة-هيئات مكافحة الفساد-منظمات المجتمع المدني... لضمان عدم تحيز السلطة الوصائية في الرقابة.

ولا بد من الإشارة أن تعدد المستويات الرقابية على المؤسسات العامة قد يجعلها مشلولة ومقيدة الحركة ومتأثرة بمشكلة الروتين الإداري أكثر فأكثر, إذ أن المعاملة الواحدة قد تمر في عدة رقابات قبل أن تتم إعادتها إلى المؤسسة العامة. فنشاط المؤسسة نفسه قد يخضع لعدة رقابات إلى جانب رقابة وزارة الوصاية, ما قد ينتج عنه

تضارب واختلاف في وجهات النظر. علماً أن تجاوز وزير الوصاية لحدود رقابته قد يؤثر سلباً على دور الجهات الرقابية الأخرى المتخصصة منها: وزارة المالية-ديوان الحاسبة-التفتيش المركزي...

فهل نشهد ضموراً في سلطة هيئات الرقابة المتخصصة على المؤسسة العامة، مقابل إزدياد لسطوة وزير الوصاية؟

قائمة المصادر والمراجع

أولاً:مراجع عربية.

أ-كتب عامة:

1. الحلبي حسن،الوجيز في الإدارة العامة ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ،المركز الإقليمي للدراسات والأبحاث ،المكتبة الإدارية،بيروت،1983 ص 114.
2. الخوري يوسف سعدالله مجموعة القانون الإداري،الجزء الخامس،الكتاب الأول:الوظيفة العامة في التشريع والإجتهااد،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،2004.
3. سعد جورج،القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ،منشورات الحلبي الحقوقية ،الطبعة الأولى 2006 ،بيروت ص 27
4. شيحا إبراهيم عبد العزيز،الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري ،دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية 1997،ص.225،
5. شبلي خطر،دراسات مالية وإقتصادية وصفحات من حياته،عام 1994،المنشورات الحقوقية صادر ،ص.76.
6. طاقة محمد،هدى العزاوي،إقتصاديات المالية العامة،الطبعة الأولى،دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة،الأردن،2006
7. عبيد حسين، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان "إشكالية التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة"، دار المنهل -اللبناني،الطبعة الأولى 2019 .
8. عبيد حسين وطليل صالح ،القتنون الدستوري العام (المبادئ الدستورية وتطبيقاتها في الأنظمة السياسية الحديثة) ،دار المنهل اللبناني 2016.
9. عطوي فوزي،المالية العامة،النظم الضريبية وموازنة الدولة،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت ،2003.
10. مقلد غادي وشور ميساء،مبادئ القانون الإداري العام،منشورات زين الحقوقية،الطبعة الأولى 2019

11. عمار عوابدي, القانون الإداري, النظام الإداري, الجزء الأول, الطبعة السادسة, ديوان المطبوعات الإدارية, الجزائر, 2014.
12. فرحات فوزت, القانون الإداري العام, الجزء الأول, القسم الأول, النشاط الإداري, الطبعة الثالثة, 2017 دون ذكر دار النشر
13. قطيش عبد اللطيف النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والإجتهاد (دراسة مقارنة), منشورات الحلبي الحقوقية, 2013.
14. القيسي محيي الدين, القانون الإداري العام, منشورات الحلبي الحقوقية, 2007 ص. 31 .

ب- كتب متخصصة:

1. الأيوبي الأمير وليد, اللامركزية الإدارية (رؤية سياسية لتنمية إدارية إستراتيجية), شركة المؤسسة الحديثة للكتاب, بيروت, الطبعة الأولى, 2017.
2. الخوري يوسف سعد الله, مجموعة القانون الإداري, الجزء الثاني, إدارة المرافق العامة: المؤسسات العامة وعقود الإمتياز, المنشورات الحقوقية, صادر, بيروت, 1999.
3. سرحان ألبرت, يوسف الجميل, زياد أيوب, القانون الإداري الخاص, منشورات الحلبي الحقوقية, الطبعة الأولى, 2010 ص. 85.
4. شريف رجاء, رقابة وزارة المالية على المؤسسة العامة, المنشورات الحقوقية, صادر, بيروت, 2009 ص. 16.
5. شور ميساء و غادي مقلد, النظام القانوني للبلديات في لبنان, منشورات زين الحقوقية, الطبعة الأولى
6. عبد المجيد المغربي محمود, المدخل إلى القانون الإداري الخاص: النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان, دراسة مقارنة في التشريع والفقه والإجتهاد, الجزء 2, المؤسسة الحديثة للكتاب, طرابلس, 1984 ص. 158.
7. عوابدي عمار, القانون الإداري, النظام الإداري, الجزء الأول, الطبعة السادسة, ديوان المطبوعات الإدارية, الجزائر, 2014 ص. 242.
8. فرحات غالب وإسماعيل عصام, محاضرات في مؤسسات الدولة الحديثة والمجتمع المدني, الجامعة اللبنانية, 2016 ص. 3.

9. فهد محمود و أحمد الخريشه، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، المجلة العربية للإصدار العلمي، العدد 46 تاريخ 2 آب 2022 ص. 536.
10. قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، بيروت، عوידات للنشر والطباعة . 1981 .
11. ليل محمد كامل، نظرية المؤسسات العامة، منشورات جامعة بيروت العربية، دار الأحد، بيروت 1969-1970.
12. المجنوب طارق، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، 2000، ص. 465.
13. مشورب إبراهيم، المؤسسات السياسية والإجتماعية في الدولة المعاصرة، دار المنهل اللبناني 2004 .

ج-المقالات والدراسات:

1. أبو كسم أنطونيوس، اللامركزية الإدارية وبناء الدولة وليس الدويلات، نداء الوطن، العدد 1323، 1 تموز 2019
2. زياد بارود، اللامركزية الإدارية في لبنان: بين تحديات الإقرار وآليات التطبيق، قراءة نقدية في الواقع والمأمول، صفحة زياد بارود، <https://www.ziyadbarou.com> الإثنين، نوفمبر 2007، 26.
3. الحاج حسن عزة، حساب 36 المالي: لماذا يكرهه السياسيون؟ مقال نشر في المدن، جريدة إلكترونية مستقلة، الإثنين 2016/7/25.
4. الشدياق جوزيف، في سلطة الإدارة المقيدة، المجموعة الإدارية 6، 1962 ص. 19.
5. الخريشه محمود فهد أحمد. الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، المجلة العربية للإصدار العلمي، العدد 46 تاريخ 2 آب 2022 ص. 537.
6. مبارك عصام، نحو رشاد الإدارة في لبنان، مجلة الدفاع الوطني، العدد 101، تموز 2017 .

ج-الرسائل:

1. أحمد النعيمات أسامة ,السلطة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة,كلية الحقوق ,الجامعة اللبنانية,الفرع الأول 1995.
2. الجوهري نبيل,المجلس الإقتصادي والإجتماعي.طبيعته ونظام العاملين فيه,مع دراسة لنظريتي المؤسسة العامة والوظيفة -العامة,تقرير أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق, قسم القانون العام,كلية الحقوق والعلوم السياسية,الجامعة اللبنانية,2018
3. الحسيني فرح,المؤسسة العامة الإستثمارية للمياه:مشاكل وحلول,رسالة لنيل شهادة الدراسات العليا في الحقوق,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,الفرع الأول,الجامعة اللبنانية ,2019 ص.5.
4. الشامي حسن, "هل ينسجم التنظيم الإداري للمؤسسات العامة مع مبادئ اللامركزية؟",الجامعة الإسلامية,كلية الحقوق,2004-2005 ص.60
5. ضاحي علي,صلاحيات المجلس البلدي بين النص والواقع "بلدية السكسكية نموذجاً",تقرير حول أعمال التدريب في بلدية السكسكية في المدة الزمنية الواقعة 10 نيسان 2019 وحتى 9 تموز 2019 ,الجامعة اللبنانية,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,2019 ص.40 وما يليها...
6. المببيض سينتيا,اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن (بلدية جونيه نموذجاً) ,تقرير لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق -قسم الوظيفة العامة ,كلية الحقوق والعلوم السياسية ,الجامعة اللبنانية ,الفرع بالأول 2021-2022
7. محمد العلي عبدالله,"اللامركزية الإدارية في سوريا الجديدة وتأثيرها على الأقليات "رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر 2 قسم تخطيط وإدارة,الجامعة اللبنانية,كلية الحقوق والعلوم السياسية,الفرع الأول .
8. مرشاد بهاء,اللامركزية ودورها الإنمائي-بلدية نيجا الشوف نموذجاً-تقرير حول أعمال التدريب في بلدية نيجا الشوف من المدة الزمنية الممتدة من 10 آب 2021 ولغاية 10 تشرين الأول 2021 ,تقرير أعد لنيل شهادة ماستر مهني في الحقوق,الجامعة اللبنانية,كلية الحقوق والعلوم السياسية,الفرع الأول 2021 ص.60
9. نصار مادونا,الرقابة المالية على المؤسسات العامة(الجامعة اللبنانية نموذجاً),كلية الحقوق والعلوم السياسية,الفرع الأول,الجامعة اللبنانية,2025 .
10. النعيمات أسامة أحمد,السلطة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة ,كلية الحقوق الجامعة اللبنانية ,الفرع الأول 1995.

د-إجتهاد:

1. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 4/2020 تاريخ 22/7/2020 (مقدمة من محامية الرئيس السابق ميشال عون) ص.15 مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/3/12.
2. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 1/2001 تاريخ 10/5/2001 موقع المجلس الدستوري، <https://www.cc.gov.lb> تاريخ الدخول 2024/3/5 .
3. المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم 2001/5 تاريخ 29/9/2001، الجريدة الرسمية، العدد 49 تاريخ 4/10/2001 <https://www.cc.gov.lb> تاريخ الدخول 2024/3/5 .
4. محكمة حل الخلافات اللبنانية، قرار رقم 2004-2005/408 تاريخ 7/4/2005، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/3/12.
5. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 2022-2021/470 تاريخ 5/2022، مركز المعلوماتية القانونية <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/3/12.
6. مجلس شورى لبنان، قرار رقم 2022-2021/422 تاريخ 14/4/2022 (بلدية بسوس/الدولة-وزارة الداخلية والبلديات) <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25
7. مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 2022-2021/365 تاريخ 22/3/2022 ص.6 موقع الجامعة اللبنانية
8. مجلس شورى الدولة، قرار رقم 2022/388 تاريخ 2022/4/7 (حافظ إبراهيم/الدولة اللبنانية)، مركز المعلوماتية القانونية <http://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2025/2/11
9. مجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم 2020/640-2021 تاريخ 2021/6/21 (م.ع./الدولة). مركز المعلوماتية القانونية <http://legiliban.ul.edu.lb/AdvancedRulingSearch.aspx> تاريخ الدخول 2024/4/6 .
10. مجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم 2019/338-2020 تاريخ 2020/2/4 أن. ورفاقها /الجامعة اللبنانية ص.5-6 مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25
11. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 2008-2009/584 تاريخ 15/7/2009 مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25
12. مجلس شورى الدولة، بيروت، قرار رقم 2003/332-2004 تاريخ 2004/1/26 (شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/الدولة-وزارة الطاقة والمياه) ص.37، مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25

13. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 48/2003-2004 تاريخ 2003/10/9 (شركة كهرباء بجمدون/الدولة-مؤسسة كهرباء لبنان) ص.9 مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25
14. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 529، 28/5/2002 مجلة القضاء الإداري، عدد 17، 2005.
15. مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم 314، 26/2/2001 مجلة القضاء الإداري، عدد 2004، ص.463.
16. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 352، 23/5/2000 مجلة القضاء الإداري، عدد 15، 2003، ص.655.
17. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 289 تاريخ 2000/4/2، مجلة القضاء الإداري، عدد 15 - 2003 ص.560
18. مجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم 1999/643 ص.2. مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25
19. مجلس شورى الدولة، بيروت قرار رقم 97/695 تاريخ 1997/6/9 مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25
20. مجلس شورى الدولة اللبناني، بيروت، قرار رقم 193 تاريخ 1995/12/20 (فرنسبنك ش.م.ل./مصرف لبنان)، مركز المعلوماتية القانونية ص.4 <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.
21. مجلس شورى الدولة، بيروت، قرار رقم 94/834-95 تاريخ 1995/6/28 ص.8، مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25
22. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 598، 14/7/1994، مجلة القضاء الإداري، 1995 ص.614.
23. مجلس شورى الدولة، لبنان، قرار رقم 94/55-95 تاريخ 1994/11/9، مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25 ص.17.
24. مجلس شورى الدولة اللبناني، بيروت، قرار رقم 57 تاريخ 1992/12/28، ص.3-4 مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.
- مجلس شورى الدولة اللبناني قرار رقم 1982/380 تاريخ 1982/10/19 ص.5.
25. مجلس شورى الدولة، قرار رقم 1977/318 تاريخ 1977/7/14 ص.7 مركز المعلوماتية القانونية، <https://77.42.251.205> تاريخ الدخول 2024/6/25.
26. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 673، 19/3/1974، مجلة القضاء الإداري، 1974 ص.318

27. مجلس شورى الدولة اللبناني، قرار رقم 107، 3/6/1969، مجلة القضاء الإداري، 1969، ص. 149.

هـ-محاضرات:

1. حبيب كميل، المؤسسات العامة: للخدمة أو إستفاز المال العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019.
2. سيف الدين محمود، محاضرات في قانون المرفق العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019..
3. سكينه فاطمة، محاضرات في الرقابة المالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية، الفرع الأول، سنة 2022 ص. 5.

و-آراء إستشارية:

1. لجنة الإستشارات القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، رأي إستشاري رقم 2023/1 تاريخ 2023/2/13 بناء على طلب رأي مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي (موضوعه يتناول بيان الرأي حول تطبيق المادة 111 من قانون الموازنة العامة للدولة اللبنانية عن العام 2022 على الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي).
2. ديوان المحاسبة، رأي إستشاري رقم 202/1971، الإجتهاادات والآراء الإستشارية، موقع ديوان المحاسبة في لبنان، www.coa.gov.lb تاريخ الدخول 6/5/2024
3. ديوان المحاسبة، رأي إستشاري، رقم 32/2023 تاريخ 3/10/2023. (موضوعه طلب بيان الرأي حول تلزيم ألعاب الميسر عبر الإنترنت) -32-2023-10/AVIS <https://coa.gov.lb/sites/default/files/2023-10/AVIS-32-2023.pdf> تاريخ الدخول 10 شباط 2024.
4. لجنة الإستشارات القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، رأي إستشاري رقم 2023/1 تاريخ 2023/2/13 بناء على طلب رأي مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي (موضوعه يتناول بيان الرأي حول تطبيق المادة 111 من قانون الموازنة العامة للدولة اللبنانية عن العام 2022 على الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي).

5. ديوان المحاسبة، رأي إستشاري رقم 19/1997 تاريخ 9/4/1997 (طلب بيان الرأي بشأن الخلاف الحاصل بين المدير العام ورئيس مجلس إدارة مؤسسة المحفوظات الوطنية والمتعلق بتنفيذ قرارات مجلس الإدارة) ص.1-2.
6. ديوان الحاسبة، بيروت، رأي إستشاري رقم 127/2003 تاريخ 26/12/2003 بناء على كتاب رئيس المعهد الوطني العالي للموسيقى (موضوعه طلب بيان الرأي لجهة إمكانية إيداع أموال في مصرف خاص كمرحلة إنتقالية.) ص.2.

ح-مواقع إلكترونية:

- أبو حيدر رشا، اللامركزية الإدارية وأثرها على النظام اللبناني، المدن (جريدة إلكترونية مستقلة)الأحد 2024/2/11 www.almodon.com تاريخ الدخول 2024/7/13.
- ^٦ مجلس الخدمة المدنية، المؤسسات العامة دورها، علاقتها بالسلطة المركزية، ومستقبلها، 1997 ص.10 <http://studies.gov.lb/Sectors/Development/1997/DEVA-97-15> تاريخ الدخول 28 تموز 2024.
- محمد محمود، الثغرة القانونية، حماية الحق، 3 تموز 2022 <https://jordan-lawyer.com/2022/07/03> تاريخ الدخول 3 آب 2024.
- الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الإنتخابات، الزبائنية السياسية، آفة مستشرية في النظام اللبناني ص.1 <https://lb.boell.org/sites/default/files/2021-04/clientalism%20.PDF> تاريخ الدخول 5 آب 2024.
- رندة قواص، الإنفاق بسلفات الخزينة، فنون الحكومة اللبنانية في التحايل على قوانين الموازنة العامة، 22 كانون الثاني 2024 <https://alsifr.org/treasury-advances-lebanon> تاريخ الدخول 2024/8/25.
- طوني كرم، سلفات الخزينة هدر مقونن... و70 % من نصيب كهرباء لبنان، جريدة الأنباء الإلكترونية، 3 شباط 2023 <https://anbaaonline.com/news/191301> تاريخ الدخول 2024/8/27.
- إيلي مسعود الخطار، المفهوم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأهميته الحيوية للإقتصاد اللبناني، المجلة القضائية، صادر لكس، 2020/9/7 <https://lebanon.saderlex.com/category/> تاريخ الدخول 2024/9/5.

-إيلي الفرزلي,سلف الخزينة:5.5 مليارات دولار ديون هالكة ,جريدة الأخبار,السبت 24 نيسان 2021
<https://al-akhbar.com/Politics/304769> تاريخ الدخول 2024/8/7

ط-مقابلات:

1. وسام حايك,قائمقام مرجعيون ,مقابلة بعنوان التمييز بين الوصاية الإدارية الممارسة على الهيئات اللامركزية المرفقية وتلك الممارسة على الهيئات اللامركزية المحلية,في مكتبه في مغدوشة ,تاريخ 25/6/2024.
2. روني لحود,مقابلة تناولت موضوع"تقييم ممارسة وزارة لشؤون الإجتماعية سلطة الوصاية على المؤسسة العامة للإسكان",في المؤسسة العامة للإسكان,العدلية,في 34 حزيران 2024.
3. أنطوان الناشف,مقابلة حول ممارسات سلطة الوصاية على المؤسسات العامة,أجريت في مكتب إسبر للمحاماة,ضبية,2024/5/5

ثانياً :مراجع أجنبية:

a-Ouvrages:

1. Batailler Francinne,Le conseil d'état juge constitutionnel,librairie Générale de droit comparé,Paris,1966.
2. Chapus René,droit administratif général tome1-8ème édition,Monchrestien, 1994.
3. Debbasch Charles,Institutions et droit administratifs ,tome 1 les structures administratives,preses universitaires de France 1991.
4. Delmarre Manuel,leçon d'institutions administratives ,Ellipses,2016 .
5. Hauriou Maurice,La gestion administrative:étude théorique de droit administrative ,Dalloz,2013p.43.
6. Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française,la personnalité morale,éditions Dalloz,2010p.70.

7. Lescuyer, Le contrôle de l'état sur les entreprises nationalisés, Paris, librairie générale de droit et de jurisprudence 1959
8. Odent Raymond ,contentieux 128administrative,edition 1980–1981 p.2140.
9. Pontier Jean–Marie,Droit administratif,4e édition,presse universitaire de France,2012.
10. Rouault Marie Christine ,droit 128administratif,4ème édition ,Gaulino éditeur,Paris 2007.
11. Vedel Georges, Delvolle ,droit 128administrative tome 2,presse universitaire de France,1992.

b–Lettres:

1. chaoul– Joseph,pouvoir municipal et pouvoir tutelle en droit Libanais ,thèse doctorat Faculté Française de Droit–Beyrouth 1965 p.290.
2. Monnet Jean /Saint –Etienne ,Faculté de droit :droit public ,le 10 mai 2001.
3. Poyet Michael,le contrôle de l'entreprise publique ,essai sur le cas Français,thèse pour obtenir le Grade de docteur de l'université de Saint–Etienne,2001.

c–Guides

Guide de tutelle des établissements publics nationaux,ministère transition écologique ,cohesion des territoires Mer,Janvier 2022 p.7

d–articles:

Philippe Leclerc,le pouvoir hiérarchique,RFDA 2007 p.508

Michel Degoffe,1982-2022:quarante ans de décentralisation en France ,Titre 5,octobre 2022⁽¹⁾
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/1982-2022-quarante-ans-de-decentralisation-en-france>

الفهرس

المحتويات	الصفحة
المقدمة	1
الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الإدارية في لبنان	7
المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية	9
المطلب الأول: إرتباط سلطة الوصاية الإدارية بالنظم اللامركزية	10
الفرع الأول: مقومات اللامركزية	12
أ- أركان اللامركزية الإدارية	12
1- الإعتراف بوجود مصالح معينة متميزة عن المصالح القومية	12
2- قيام أجهزة بواسطتها تدار هذه المصالح	13
3- خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية	14
ب- وسائل تحقيق اللامركزية الإدارية	14
1- الشخصية المعنوية	14
2- الإستقلال المالي والإداري	16
3- حق التقاضي	18
ج- صور اللامركزية	18
1- اللامركزية الإقليمية	19
2- اللامركزية المرفقية	19
الفرع الثاني: التمييز بين سلطة الوصاية والسلطة التسلسلية	19
المطلب الثاني: الطابع الخاص للوصاية الإدارية	24
الفرع الأول: الطابع الإستثنائي للوصاية الإدارية	24
الفرع الثاني: تفاوت دور سلطة الوصاية وفق الهيئات والمؤسسات الخاضعة للرقابة	26
أ- تفاوت سلطة الوصاية بين المؤسسات العامة والبلديات	28
1- المشاركة في صنع القرار الإداري	30
2- المقررات الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية	30
ب- تفاوت دور سلطة الوصاية بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الإستثمارية	30

32	1-النظام القانوني للمؤسسات العامة
33	i-المؤسسات العامة الإدارية
34	ii-المؤسسات العامة الصناعية أو التجارية
35	2-الرقابة الإدارية على المؤسسات العامة
36	3-الرقابة الإدارية على المؤسسات ذات النفع العام
38	المبحث الثاني:مظاهر الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة
40	المطلب الأول:الوصاية على مستخدمي المؤسسات العامة
40	الفرع الأول:الرقابة على تعيين العاملين في الهيئات اللامركزية
41	أ-تعيين المستخدمين
43	ب-تعيين المسؤولين الإداريين
45	الفرع الثاني:حالات ممارسة السلطة التأديبية
46	أ-ممارسة السلطة التأديبية على المستخدمين
46	ب-ممارسة سلطة التأديب على المسؤولين الإداريين
47	المطلب الثاني:الوصاية على الأعمال الإدارية
48	الفرع الأول:الإجازة المسبقة والتصديق
49	أ-الطبيعة القانونية للتصديق
50	ب-النتائج القانونية
52	ج-المفعول الرجعي لقرار التصديق
53	الفرع الثاني:الحلول وإمكانية إلغاء أو وقف العمل الإداري
53	أ-الحلول
54	ب-الإلغاء
56	ج-وقف العمل
58	خلاصة الفصل الأول
59	الفصل الثاني:تقييم نظام الوصاية الإدارية في لبنان
60	المبحث الأول:هيمنة سلطة الوصاية على الهيئات اللامركزية
62	المطلب الأول:إستغلال ثغرات النصوص

63	الفرع الأول:تزويد سلطة الوصاية صلاحيات واسعة
64	أ-الكيان القانوني وهيكلية هذه المؤسسات
67	ب-خضوع مقررات مجلس الإدارة للتصديق
70	الفرع الثاني:تدخل مفوض الحكومة
71	أ-شروط تعيين مفوض الحكومة
72	ب-دور مفوض الحكومة
76	المطلب الثاني:الأسباب الواقعية للهيمنة الإدارية
77	الفرع الأول:السعي لاحتكار القرار في إدارة المؤسسة العامة
78	أ-أساليب وطرق التدخل
78	1-الموقف الإيجابي
80	2-الموقف السلبي
81	3-سن قوانين تعطي صلاحيات تدخلية إضافية
82	4-التصديق بغية رفع المسؤولية عن المدير العام
82	ب-تقييم حجم التدخل في بعض المؤسسات العامة
82	1-مؤسسة كهرباء لبنان
82	i-تحديد التعرفة
84	ii-نقل وترقية المستخدمين
85	2-المؤسسة العامة للإسكان
87	الفرع الثاني:التدخل في سد عجز ميزانية المؤسسات
87	أ-الموازنات المستقلة
88	ب-إيداع أموال الموازنات الملحقة في حساب الخزينة لدى مصرف لبنان
89	ج-حسابات الخزينة الخاصة(سلفات الخزينة)
90	1-شروط منح سلف الخزينة
91	2-خطورة سلفات الخزينة
93	المبحث الثاني :مقترحات حلول لضبط الرقابة على المؤسسات العامة
94	المطلب الأول :دعم إستقلالية المؤسسات العامة
94	الفرع الأول:دعم الإستقلال المالي

95	أ-ترشيد الإنفاق
96	1-قاعدة إستهداف النفقة العامة لإشباع حاجات عامة
96	2-قاعدة الإقتصاد
96	ب-زيادة معدلات الواردات الغير متأتية من السلطة المركزية
96	1-الحد من الإعتماد على سلفات الخزينة
97	2-زيادة الإيرادات الذاتية
98	ج-حوكمة جيدة
99	د-تحسين التخطيط المالي
99	هـ-فتح حسابات خاصة بالمؤسسات العامة لدى مصرف لبنان
100	الفرع الثاني:دعم الإستقلال الإداري لسلطة الإدارة في المؤسسة العامة
100	أ-تعزيز الإطار القانوني والتنظيمي
100	1-تطوير هياكل الإدارة
102	2-وضع معايير واضحة للتدخل
103	3-وضع إطار زمني لتدخل سلطة الوصاية
104	ب-تتمية القيادات المستقلة
104	ج-تكنولوجيا المعلومات والحوكمة الإلكترونية
104	1-النظم الرقمية
104	2-الأتمتة
104	المطلب الثاني:تعزيز ثقافة الطعن والإعتراض
104	الفرع الأول:دعم المؤسسة في استخدام طرق الإعتراض الإداري على مقررات سلطة الوصاية
105	الفرع الثاني:دعم المؤسسة في إستخدام طرق الطعن القضائي بمواجهة سلطة الوصاية
106	أ-مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة
107	1-القرارات القابلة للإبطال
108	2-الأعمال التمهيدية أو التحضيرية
111	ب-دعوى المسؤولية
112	خلاصة الفصل الثاني
114	خاتمة

118	لائحة المراجع
-----	---------------