

قرار رقم ٢٠٠٢/٢

٢٠٠٢/٣/٧ تاريخ

طلب ابطال القانون رقم ٣٩٣ تاريخ ٢٠٠٢/٦/١ :
الاجازة للحكومة منح رخصتين لتقديم خدمات الهاتف الخليوي

رد المراجعة في الاساس لعدم مخالفه القانون الدستور او
المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية

المواد المسند اليها
القرار

مبدأ الفصل بين السلطات
التمييز بين تحديد المبادئ والقواعد الأساسية لمنح امتياز او
التزام لاستغلال مرفق عام (اختصاص السلطة
المشترعة) وتحديد الاجراءات التطبيقية لانفاذ المنح
(اختصاص السلطة الاجرائية mise en oeuvre)
اخضاع نصوص وثيقة الوفاق الوطني المدرجة في مقدمة
الدستور او في متنه لرقابة المجلس الدستوري دون
سوها
تحديد المرافق العامة القابلة للشخصية

رقم المراجعة: ٢٠٠٢/٢

المستدعون: النواب السادة: الرئيس حسين الحسيني، الرئيس عمر كرامي، نائلة معوض، بطرس حرب، مصطفى سعد المصري، محمد كباره، جورج قصارجي، نزيه منصور، محمد الصيفي، نعمة الله أبي نصر، صلاح حنين، فريد الخازن.

القانون المطلوب ابطاله: القانون رقم ٣٩٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١ المتعلق بالاجازة للحكومة منح رخصتين لتقديم خدمات الهاتف الخلوي والمنشور في العدد ٣١ تاريخ ٢٠٠٢/٦/١ من الجريدة الرسمية لمخالفته وثيقة الوفاق الوطني واحكام الدستور.

إن المجلس الدستوري

الملتم في مقره بتاريخ ٢٠٠٢/٧/٣ برئاسة رئيسه امين نصار وحضور نائب الرئيس مصطفى العوجي والاعضاء: حسين حمدان، فوزي ابو مراد، سليم جريصاتي، سامي يونس، عفيف المقدم، كبریال سريانی، مصطفى منصور، امیل بجاني. وعملاً بالمادة ١٩ من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وعلى تقرير العضو المقرر،

بما ان النواب المشار اليهم اعلاه قد تقدموا بمراجعة سجلت في قلم المجلس الدستوري تحت الرقم ٢٠٠٢/٢ بتاريخ ١٤ حزيران ٢٠٠٢، يطلبون فيها تعليق مفعول وابطال القانون رقم ٣٩٣ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١ المتعلق بالاجازة للحكومة منح رخصتين لتقديم خدمات الهاتف الخلوي والمنشور في العدد ٣١ تاريخ ٢٠٠٢/٦/١ من الجريدة الرسمية وذلك لمخالفته وثيقة الوفاق الوطني واحكام الدستور.

وقد ادى المستدعون بما يأثي:

كانت الحكومة قد استصدرت القانون رقم ٩٣/٢١٨ تاريخ ١٣ ايار ١٩٩٣ الذي يجيز لوزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية اجراء استدراج عروض عالمي ل لتحقيق مشروع النظام الراديو خلوي الرقمي المتتطور معيار ج.أ.س.أ.م. او ما يعادله في امكانياته وتسهيلاً له باعتماد مبدأ التمويل الذاتي وذلك على اساس دفتر شروط خاص يوضع لهذه الغاية تحدد فيه الشروط الفنية والادارية والمالية والاستثمارية ويصدق في مجلس الوزراء.

وبتاريخ ٣١ ايار ٢٠٠٠ صدر القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٨ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها و مجالات تطبيقها.

و قبل ان تتحقق الشروط الاساسية للخصوصة المنصوص عليها في نص القانون

لا سيما منها:

- الهيئات الرقابية المستقلة التي تنشأ لهذه الغاية.
- تأمين المنافسة من اجل خدمة افضل وتكلفة اقل.
- حماية المال العام وحماية حقوق المستهلكين.
- توسيع قاعدة المشاركة في الملكية ورأس المال باعطاء الفرصة للمواطنين للمساهمة في ملكية او ادارة المشروع العام والحوال دون احتكار الاسهم.

صدر القانون المطعون فيه الذي يخالف احكام الدستور:

- أ- لمخالفته مبدأ الفصل بين السلطات.
- ب- لمخالفته احكام المادة ٨٩ من الدستور.
- ج- لمخالفته المبادئ العامة للعقود الادارية والاعمال التمهيدية للعقد.
- د- لمخالفته مبدأ سيادة الدولة والسيادة في الدولة.

فبناء على ما تقدم:

اولا: في الشكل:

بما ان المراجعة قد وردت ضمن المهلة ومستوفية جميع الشروط القانونية ف تكون مقبولة شكلا.

ثانيا: في الاساس:

١- فيما يتعلق بمخالفه مبدأ الفصل بين السلطات:

ادلى المستدعون بهذه الجهة بأن القانون المطعون فيه احل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها باصدار قواعد ملزمة لها صفة التشريع خلافا

للنص الدستوري وخلافاً للمبدأ العام بأن لا حلول دون نص، وإن هذا الحلول حصل في شأن مالي خلافاً لاحكام المادة ١٦ من الدستور لجهة الاختصاص وخلافاً لاحكام المادة ٨٩ من الدستور لجهة منح امتياز او التزام باستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية ومصلحة ذات منفعة عامة، وإن النظام الدستوري اللبناني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها مما يضفي عليها صفة التكامل بعرض ممارستها لاختصاصاتها التي لا يجوز التنازل عنها.

بما ان القانون المطعون فيه تضمن في مادته الاولى ما نصه:

"المادة الاولى:- اجيز للحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء منح رخصتين عن طريق مزايدة عوممية عالمية، يعلن عنها بواسطة وسائل الاعلام المحلية والعربية والدولية، لمدة اقصاها عشرون سنة لتقيم خدمات الهاتف الخلوي المحلي بتقنياته المختلفة والمتطرفة خلال تلك المدة والتي تشمل فقط نظامي G.P.R.S و G.S.M ."- كما اجيز للحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء اجراء مناقصة عوممية عالمية يعلن عنها بواسطة وسائل الاعلام ذاتها لادارة كل من شبكتي الهاتف الخلوي العاملتين حاليا لمدة اقصاها عشر سنوات."

"- تتم المزايدة والمناقصة العموميتان في آن واحد وفقاً للقانون رقم ٢٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ (تنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها)."

وبما انه من الواضح ان القانون المطعون فيه بایجابه اتمام المزايدة والمناقصة العموميتين وفقاً للقانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٨ المذكور يكون قد الزم السلطة الاجرائية بالتقيد بأحكام هذا القانون الذي يحدد في المادة الثامنة منه القواعد الاساسية لتحويل المشروع المخصص وهي تتعلق بتأمين المنافسة وحماية المال العام عبر تقييم اصول ومتلكات المشروع العام وفق الاسس المالية والاقتصادية المعتمدة دولياً وكذلك حماية المصلحة العامة ومصالح المستهلكين من حيث مستوى الاسعار وتوفير جودة الخدمات كما تتعلق بتأمين المراقبة عن طريق الهيئات الرقابية المختصة المنشأة بموجب القوانين القطاعية.

وبما ان المجلس الدستوري في قراره رقم ٤/٢٠٠٠/٦/٢٢، قد اعتبر ان القانون رقم ٢٠٠٠/٢٢٨ المذكور هو غير مخالف لاحكام الدستور.

وبما ان المادة الثانية من القانون المطعون فيه نصت على ان تتم المزايدة والمناقصة العموميتان موضوع المادة الاولى من نص القانون وفقاً لدفتر شروط خاص تعدد

شركة عالمية متخصصة مصادق عليه في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وحددت البنود التي يجب ان يتضمنها دفتر الشروط على وجه الخصوص وتلك التي يجب ان لا يتضمنها وهي وفقا لنص البند السابع من المادة الثانية المذكورة البنود المتعارضة مع المبادئ والاحكام والشروط المالية التي حددها القانون المذكور .

وبما ان المادة ٨٩ من الدستور تنص على انه لا يجوز منح اي التزام او امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية او مصلحة ذات منفعة عامة او اي احتكار الا بمحض قانون والى زمن محدود ،

وبما ان المادة ٦٥ من الدستور تنص على ان من الصالحيات التي يمارسها مجلس الوزراء المنطة به السلطة الاجرائية اتخاذ القرارات الازمة لتطبيق القوانين .

وبما انه يتبيّن مما تقدم ان تحديد المبادئ والقواعد الاساسية لمنح امتياز او التزام لاستغلال مرفق عام معين يتعلق بمورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية ومصلحة ذات منفعة عامة هو من اختصاص السلطة المشترعة وان تحديد الاجراءات الازمة لتطبيق هذه المبادئ والقواعد انفاذا للمنح (Mise en oeuvre) هي من اختصاص السلطة الاجرائية وان الاجراءات الاخيرة لا تدخل في عداد العناصر الحاسمة لتكوين ارادة المشترع .

وبما ان القانون المطعون فيه الذي اقر منح الامتياز والالتزام الى زمن محدود وحدد القواعد الاساسية لهذه الغاية وناظ بالحكومة مهمة اتخاذ الاجراءات التطبيقية انفاذا لمضمونه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لا يكون الحال ما ذكر اعلاه قد فوض اختصاص السلطة المشترعة الى السلطة الاجرائية وخالف وبالتالي مبدأ الفصل بين السلطات .

٢- فيما يتعلق بمخالفة المادة ٨٩ من الدستور :

ادلى المستدعون بهذه الجهة ان القانون المطعون فيه لم يخالف ارادة المشترع الدستوري فحسب عندما نقل اختصاص منح اي التزام او امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية الى السلطة التشريعية كما نصت المادة ٨٩ من الدستور ، وذلك باعادته هذا الاختصاص الى السلطة التنفيذية بل خالف قاعدة وجوب استصدار قانون خاص لكل

الالتزام او امتياز على حدة. فضلا عن تقويضه السلطة التنفيذة صلاحية التصديق على دفتر الشروط الذي هو جوهر العقد.

بما ان المادة ٨٩ من الدستور تنص على وجوب استصدار قانون لاي التزام او امتياز والى زمن محدود، الا انها لا توجب استصدار قانون خاص لكل ترخيص يتناول المرفق العام نفسه موضوع الالتزام او الامتياز الذي اقره القانون عملا بالمادة ٨٩ المذكورة، وبما ان القانون المطعون فيه يتعلق بمرفق عام واحد هو مشروع تقديم خدمات الهاتف الخليوي.

وبما ان معاملة اعداد دفتر الشروط وفقا للقواعد الاساسية التي يحددها قانون منح الامتياز او الالتزام والمصادقة على هذا الدفتر من مجلس الوزراء بما من الاجراءات الممهدة للمزايدة والمناقصة انفذا لمنح الامتياز او الالتزام ولا يدخلان وبالتالي في نطاق المبادئ والقواعد الاساسية التشريعية لهذا المنح.

وبما ان عمليات فض عروض المزايدة والمناقصة وارسال المشاريع وتوقيع العقود اللازمة واجراء عمليات التسلم والتسليم المنصوص عليها في المادة الثالثة من القانون المطعون فيه هي من المعاملات والقرارات الاجرائية لتطبيق القانون المذكور انفذا لمضمونه.

وبما ان القانون المطعون فيه، ومن باب المحافظة على المال العام، قد نص على انه اذا لم تتجه المزايدة لاي سبب كان تصبح ايرادات شبكة الخليوي لصالح الدولة ابتداء من ٢٠٠٢/٨/٣١،

وبما انه ما دام ان القانون المطعون فيه قد اقر منح الامتياز والالتزام الى زمن محدود وحدد القواعد الاساسية لهذه الغاية وناظم بالحكومة مهمة اتخاذ الاجراءات التطبيقية لتنفيذ مضمونه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وحظر ان يتضمن دفتر الشروط الخاص الذي يصادق عليه مجلس الوزراء والمراسيم التنظيمية التي قد تصدر عنه اي بند يتعارض مع المبادئ والاحكام والشروط المالية التي حددتها القانون المطعون فيه، كما سبق بيانه فلا يكون المشترع والحال ما تقدم قد خالف المادة ٨٩ من الدستور ويكون قد راعى احكام المادة ٦٥ منه.

٣- فيما يتعلق بمخالفة المبادئ العامة للعقود الادارية والاعمال التمهيدية للعقد:

ادلى المستدعون بهذه الجهة بأن الاعمال التمهيدية التي تبين مصلحة الدولة في التوجه نحو احلال شخص او شركة محلها في استغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية وتقديم خدمة عامة للمواطنين، هو الامر الاساسي قبل اعداد مشروع عقد الالتزام، فاذا لم تتقىم السلطة الاجرائية من السلطة المشترعة بمشروع القانون الرامي الى منح امتياز مرفقا بدفتر الشروط، فان ذلك يعني ان ما يطلب من السلطة المشترعة الموافقة على امر جل مجهول معناه، وان جميع الامتيازات والتزامات المرافق العامة منذ سنة ١٩٤٩ حتى هذا القانون كانت تصدر بقوانين مرفقا بها دفاتر الشروط الخاصة بها.

بما انه ليس في نصوص الدستور ولا في المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية ما يمنع السلطة من اتباع طريقة المزايدة او المناقضة في عقود الامتياز والالتزام او ما يوجب ان يكون صاحب الامتياز او الالتزام من التابعية اللبنانية.

وبما ان القانون المطعون فيه قد وضع القواعد الاساسية لعملية منح الامتياز عن طريق مزايدة عمومية ولعملية منح الالتزام عن طريق مناقصة عمومية وحدد البنود التي يجب ان يتضمنها دفتر الشروط وتلك التي يجب ان لا يتضمنها ونات بالحكومة مهمة اتخاذ الاجراءات التطبيقية انفاذًا لمضمونه،

وبما ان عدم عرض دفتر الشروط على السلطة المشترعة لا يشكل والحال ما ذكر اعلاه مخالفة للدستور او للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية.

وبما ان مخالفة المبادئ العامة للعقود الادارية والاعمال التمهيدية للعقد تكون غير متواقة مما يغني عن البحث في دستورية هذه القواعد.

٤- فيما يتعلق بمخالفة مبدأ سيادة الدولة والسيادة في الدولة:

استعرض المستدعون بهذه الجهة للفقرتين (أ) و(د) من مقدمة الدستور وللمادة الاولى من الدستور وحددوا مفهومهم لسيادة الدولة والسيادة في الدولة وادلوا بأن القانون المطعون فيه تضمن ذكر "مزايدة عمومية عالمية" و"مناقصة عمومية عالمية" دون ذكر الحدود الواضحة لمساهمة الجهات الاجنبية في امتلاك المرفق العام موضوع القانون، وهو

طاقة اقتصادية مالية سرعان ما تتحول الى قوة سياسية، واستشهدوا بالقانون رقم ٩٣/٢١٨ وما حصل من جراء تطبيقه وخلصوا الى القول بأن القانون المطعون فيه يعرض سيادة الدولة والسيادة في الدولة للخطر ويخالف احكام وثيقة الوفاق الوطني والدستور.

بما ان المجلس الدستوري، في قراره رقم ٢٠٠٢/١٣١ تاريخ ٢٠٠٢/١، قد اعتبر انه بقدر ما تتضمن وثيقة الوفاق الوطني نصوصا ادرجت في مقدمة الدستور او في متنه او مبادئ عامة ذات قيمة دستورية بقدر ما تكون مخالفة تلك النصوص والمبادئ خاضعة لرقابة المجلس الدستوري.

وبما ان مقدمة الدستور، في الفقرة "و" منها، تنص على ان النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية.

وبما ان المجلس الدستوري، في قراره رقم ٤/٢٠٠٠ الم المشار اليه اعلاه، قد اعتبر انه يعود للدولة ان ترسم لنفسها حدود اختصاصها وتحديد دورها في الشأنين الاقتصادي والاجتماعي وكذلك دور القطاع الخاص ومدى تدخلها في هذين المجالين وحدود هذا التدخل فتخرج بعض المشاريع ذات الصفة الاقتصادية من ميدان النشاط العام وتتركها لمبادرة القطاع الخاص او تشرك القطاع الخاص في ملكية وادارة هذه المشاريع بما لا يتعارض مع احكام الدستور ومقدمته والمبادئ ذات القيمة الدستورية.

وبما ان الدستور لم يضع قيدا او شرطا على رأس المال في مشروع ادارة المرفق العام موضوع الامتياز او الالتزام.

وبما ان المرفق العام موضوع القانون المطعون فيه ليس مرفقا عاما دستوريا او وطنيا لا يجوز ان يكون موضوع امتياز او التزم من غير قطاع الدولة، بينما ان المرافق العامة الاقتصادية هي التي يمكن ان تخصص او ان تكون موضوع امتياز او التزم من القطاع الخاص بموجب قانون،

وبما ان القانون المطعون فيه لا يكون قد خالف مبدأ سيادة الدولة والسيادة في الدولة.

لهذه الأسباب

يقرر المجلس:

أولاً: قبول المراجعة في الشكل.

ثانياً: ردها في الأساس واعتبار القانون المطعون فيه غير مخالف لاحكام الدستور أو للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية.

ثالثاً: ابلاغ هذا القرار الى المراجع المختصة ونشره في الجريدة الرسمية.

قرارا صدر في ٢٠٠٢/٧/٣