البلديات: هيكليتها وتنظيمها ودورها(*)

ادمون الأسطا
رئيس إدارة الإعداد والتدريب
مدير المعهد الوطني للإدارة والإنماء

لقد كان ظهور اللامركزية الإدارية وبالدرجة الأولى، بعامل من تطور الدولة وعجزها عن أن تحقق بنفسها جميع ما التزمت بتحقيقه؛ وقد تمّ اعتمادها كنمط متطور في تسيير المرافق العامة وإدارة شؤونها.

على أن فكرة اللامركزية الإدارية لم تكن فقط نتيجة للتطور المشار إليه أو للعجز المذكور، بل إن فكرتها أخذت بالظهور وكأنها ردة فعل للأفكار السابقة القائمة على إذابة الفرد في الدولة، وحصر السلطات والصلاحيات على اختلاف أنواعها في يد الحاكم الذي يقبع شامخاً على رأسها؛ ردة فعل ظاهرة حدت بالدولة إلى اعتماد هذه الفكرة الجديدة لتعهد تارة إلى سلطات منتخبة من الشعب بادارة الأمور المحلية وتسييرها، فيكون ذلك بداية مشرقة للامركزية المحلية؛ أو تجتزىء تارة أخرى من مجمل ما تديره وترعاه من المرافق العامة مرفقاً يتميز عنها باستقلال إدارته ويكون ذلك إحياء للامركزية المؤسسات.

وعلى هذا تتجلى اللامركزية الإدارية في لبنان في وجهين اثنين: اللامركزية المحلية المتمثلة في البلديات، واللامركزية المرفقية المتمثلة بالمؤسسات العامة.

ستقتصر مداخلتي في هذه الندوة إذن، على ما تمثله اللامركزية المحلية بمظهرها القائم في البلديات، كما سأتناول بالذكر وعلى سبيل الدلالة فقط، مجلس القضاء الذي أصبح يشكل المظهر الثاني للامركزية المحلية أو الإدارة المحلية.

ينطلق الحديث عن الإدارة المحلية من الثوابت التالية:

١ ـ الديموقراطية في الإدارة، بما يتيح أمام أشخاص منتخبين من الشعب مجال الإسهام في إدارة المرافق العامة.

(*) بحث أعد لندوة (الادارة المحلية ـ البلديات) والقي فيها.

٢ ـ وجود مرافق محلية يمكن تمييزها عن المرافق الوطنية، ولا تختلف عنها في الجوهر وإنما تختلف عنها في المدى والمجال.

٣ ـ انفراد من ترتبط بهم المرافق المحلية، في المساهمة بإدارتها.

ويهدف البحث في إطار تلك الإدارة إلى الإجابة عما يأتي:

١ ـ هل حققت التشريعات البلدية، وعلى سبيل التخصيص، هل حقق قانون البلديات في لبنان، الثوابت التي تقوم عليها الإدّارة المحلية؟

٢ ـ ما هي الصعوبات التي نشأت في ظل قانون البلديات الحالي؟

٣ ـ ما هي الاقتراحات والحلول التي من شأنها تطوير القانون الحالي، بما يساعد على تحقيق الثوابت التي يقوم عليها؟

أما منهجية البحث فتقوم على ما يأتي:

١ ـ معالجة النقاط الأساسية التي تتصل بالموضوع وتغطي مداه في النصوص والتطبيق.

٢ ـ التعرض للنص بواقع مضمونه ومآل تطبيقه.

٣ ـ استخلاص الاقتراحات والحلول الملائمة.

تعتبر البلديات أحد أهم المظهرين اللذين تتمثل فيهما اللامركزية الإدارية المحلية في لبنان، ولقد كانت قبل وثيقة الوفاق الوطني اللبناني لعام ١٩٩٠ التي نصت على إنشاء مجلس القضاء، المظهر الوحيد لتلك اللامركزية.

أما نقابة البلديات التي نص عليها القانون رقم ٦٣/٢٩ واتحاد البلديات الذي نص عليه قانون البلديات الحالي، فهما لا يخرجان في واقع وجودهما عن الإطار البلدي نفسه ولا يشكلان بالتالي مظهراً متميزاً للامركزية الإدارية المحلية.

وتجدر الإشارة إلى أن ثمة بلداناً أخرى، لم تكتف في مجال الإدارة المحلية بما اقتصر عليه الأمر في لبنان، فنصت تشريعاتها على إعطاء المحافظات والمدن والقرى الشخصية المعنوية، وأنشأت على صعيدها مجالس منتخبة تتولى جملة من المرافق العامة المحلية، يتفاوت مداها بتفاوت الدرجة التي تعطيها الدولة للتنظيم الإداري الذي تمارس في إطاره سلطاتها.

والحقيقة أنه ليس هناك نمط واحد للإدارة المحلية تعتمده الدولة في كل زمان ومكان، بل إن هناك أنماطاً عديدة تطالعنا في هذا البلد أو ذاك.

أما في لبنان فالنظام البلدي ليس حديث العهد، فهو يرقى إلى أيام محمد علي باشا، عندما تمّ إنشاء «مجلس الولاية» لمدينة بيروت عام ١٨٣٣، إلا أن هذا المجلس لم يعط صلاحيات المجالس البلدية، وقد اقتصر اهتمامه على نظافة وحراسة وإنارة شوارع المدينة فقط.

ولعل أول بلدية عرفها لبنان بالمعنى الصحيح، كانت بلدية دير القمر التي أنشئت بقرار صادر عن متصرف جبل لبنان داود باشا عام ١٨٦١، ثم ما لبثت البلديات أن ازداد عددها حتى بلغت عام ١٩٦٣، ٤٧٥ بلدية وعام ١٩٦٤، ٥٧٠ بلدية، علماً بأن العدد الحالي لمجموع البلديات في لبنان هو ٧٠٨ بلديات.

أما التشريعات التي توالت على النظام البلدي في لبنان فيمكن إثباتها في ما يلي:

١ ـ قانون البلديات العثماني الصادر في ١٨ أيار ١٨٧٧، الذي بقي ساري المفعول حتى آذار ١٩٢٢.

٢ ـ قانون البلديات الصادر عن المفوض السامي الفرنسي بالقرار رقم ١٢٠٨ تاريخ ١٢ آذار ١٩٢٢، والقرار رقم ٢٦٧١ تاريخ ٣٠ تموز ١٩٢٤ المتعلق ببلدية بيروت.

٣ ـ قانون البلديات الصادر بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٤٧.

٤ ـ قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٥٢.

٥ ـ قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٠ كانون الأول ١٩٥٤.

٦ ـ قانون البلديات رقم ٦٣/٢٩ تاريخ ٢٩ أيار ١٩٦٣.

٧ ـ قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧.

يندرج بحثي في نطاق هذه الدراسة ضمن النقاط التالية:

أولاً: إنشاء البلديات.

ثانياً: جهاز البلديات.

ثالثاً: اتحاد البلديات.

رابعاً: مجلس القضاء.

خامساً: الاقتراحات.

ولن أتناول عن قصد الأمور المتعلقة بمالية البلديات والرقابات التي تخضع لها، لأن مواضيعها ستعالج في مداخلتين يلحظهما برنامج الدورة.

■ أولاً: إنشاء البلديات

عرّف المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ في مادته الأولى البلديات، بأنها إدارة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون.

وقد حدّد المرسوم الاشتراعي المذكور نطاق الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري،

من خلال الصلاحيات التي نص عليها لأجهزة البلدية، والرقابة التي تخضع لها من السلطة المركزية.

على أن الاستقلال في ما يعنيه القانون، يقتضي فهمه على أساس ما يمكن أن تمارسه البلديات من أعمال، وتكتسبه من حقوق، أو تلتزم به من موجبات بصورة متميزة عن الدولة، دون اعتباره مظهراً من مظاهر القطيعة بين السلطة المركزية والسلطة البلدية.

أما النطاق البلدي فيتحدد من الناحية الوظيفية بوجود المصلحة المحلية الخاصة بذلك الجزء من السكان الذين يعيشون في إطار جغرافي وسكاني حدده القانون وبيّن معالمه، وهو يتجلى في الاحتياجات الخاصة بمجموعة من السكان دون غيرهم، وهي احتياجات تتميز عن الاحتياجات العامة لجميع السكان الموجودين في أرض الوطن. ويتم تحديد الصفة المحلية لتلك الاحتياجات بالقانون الذي يكرسها في إطار الصلاحيات المخولة بمقتضى أحكامه للسلطات المحلية التي ينشئها. ولقد نص قانون البلديات في لبنان على هذه الناحية بتحديده المجالات والأمور التي تعتبر محلية بنظره في ما يمكن أن تمارسه السلطة البلدية من صلاحيات.

أما من الناحية الجغرافية، فقد حرر قانون البلديات الحالي النطاق البلدي من ارتباطه بالخراج العقاري للبلدية المنوي إنشاؤها، بعد أن كان مرتبطاً في مداه بذلك الخراج عملاً بقانون البلديات رقم ٦٣/٢٩، فقد نصت المادة ٦ من قانون البلديات الحالي على أن تحديد النطاق البلدي هو تدبير إداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري. وفي اعتقادي أن التعديل الذي أدخله القانون الحالي في هذا المجال يقع في موقعه الصحيح.

١ ـ طريقة إنشاء البلدية:

تنشأ البلدية بقرار من وزير الداخلية ضمن الشروط وفي الحالات التي نص عليها المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠. ويلاحظ أن هذا القانون عدل قانون البلديات رقم ٦٣/٢٩ تاريخ ٢٩ أيار ١٩٦٣ الذي ألغى الشروط التي كانت مفروضة في ظل قانون البلديات لعام ١٩٥٤، وكان من شأن إلغائها ظهور تلك الطفرة في إنشاء البلديات في الستينات، والزيادة المرتفعة في عدد البلديات الصغيرة التي تعجز عن توفير الموارد المالية اللازمة لأداء مهامها، بحيث غدت تشكل في واقع الحال عبئاً على الدولة وخزينتها.

هذا وتظهر الدراسة التي أجرتها وزارة التصميم العام عن الإدارة المحلية في لبنان لعام ١٩٦٧ أن ٦٨,٣٧٪ من البلديات تعتبر صغيرة، و١٨,٤٥/ متوسطة، و١٣,١٨٪ كبيرة. وقد اعتبرت بلدية صغيرة كل بلدية لا يزيد عدد أعضاء مجلسها عن ثمانية، ومتوسطة البلدية التي لا يزيد عدد أعضاء مجلسها عن عشرة، وكبيرة البلدية التي يبلغ عدد أعضاء مجلسها الاثني عشر عضواً فما فوق.

إن عودة التشريع الحالي إلى فرض الشروط التي يقتضي توفيرها لإنشاء البلدية هو سير في الاتجاه الصحيح، إلا أن التساؤل يبقى قائماً لمعرفة ما إذا كانت الشروط التي نص عليها القانون الجديد، تكفي لتحقيق الغاية من إعادتها إلى حيز التطبيق، والتي هي في الأصل، الحد من البلديات التي لا طائل من وجودها.

إن الشروط التي نص عليها قانون البلديات الحالي لإنشاء البلدية هي التالية:

أ - أن يتم إنشاء البلدية في مدينة أو قرية أو مجموعة من القرى المذكورة في الجدول رقم(١) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩ وتعديلاته.

ب - أن يزيد عدد الأهالي في الأماكن العامة المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية على ثلاثمئة.

ج - أن تقدر واردات البلدية المنوي إنشاؤها بما يزيد على عشرة آلاف ليرة.

أما الملاحظات التي يمكن إيرادها بهذا الشأن فتتناول ما يلي:

أ - يتبين من الإحصاءات المتوفرة، أن عدد البلديات التي تم إنشاؤها في الفترة الممتدة من ١٩٦٣ حتى اليوم، وهي فترة تقع في قسم كبير منها في ظل قانون البلديات الحالي، يبلغ ٢٣٣ بلدية.

وهذا يعني أن الشروط التي نص عليها قانون البلديات الحالي لم تؤد إلى الحد من اطّراد الزيادة في عدد البلديات الجديدة التي تعتبر بمعظمها من البلديات الصغيرة، ولا بد بالتالي من إعادة النظر بتلك الشروط بما يؤمن تحقيق ذلك.

والتعديل يجب أن يتناول الحدين اللذين نص عليهما القانون فيما يتعلق بعدد الأهالي وواردات البلدية، فيحدد الأول بالفي نسمة والثاني بخمس وعشرين مليون ليرة لبنانية.

ب - إن تعديل الجدول رقم (١) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩ لا يمكن أن يتم إلا بقانون، مع أن الأمر لا يدخل بطبيعته في الحقل التشريعي، ولم يكن من الحكمة في الأصل أن يوكل إلى المجلس النيابي أمر تحديد المدن والقرى. وفي اعتقادي لا بد من تعديل المادة (٢) من قانون البلديات الحالي بما يجعل تعديل الجدول رقم (١) يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

٢ - ضم البلديات:

تضمن قانون البلديات الحالي أحكاماً تجيز ضم البلديات القائمة والقرى المجاورة التي توحد بينها العوامل الجغرافية والاقتصادية ضمن شروط حددها بالتفصيل.

والواقع أن هذه الأحكام، يمكن أن تعالج المسائل الناتجة عن بقاء بعض الأماكن الجامعة خارج الإطار البلدي بسبب عدم توفر الشروط المفروضة لإنشاء بلدية تضمها، وأن تساعد على الحد من وجود البلديات الصغيرة العاجزة.

إن وجود هذه الأحكام، يؤمن تحقيق ما اقترح من تعديل لجهة رفع الحد القانوني لعدد الأهالي المؤهل لإنشاء البلدية، وبالتالي ضم البلديات الصغيرة وقيام بلديات تشمل في إطارها أكثر من قرية واحدة.

■ ثانياً ـ إدارة البلديات:

يتألف جهاز البلدية عملاً بقانون البلديات من سلطة تقريرية يتولاها المجلس البلدي وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس البلدية.

١ ـ المجلس البلدي:

تتناول الدراسة في هذا المجال الأمور التالية:

أ ـ تكوين المجلس البلدي.

ب ـ انتخاب المجلس البلدي.

ج ـ اختصاصات المجلس البلدي.

أ ـ تكوين المجلس البلدي:

يتكون المجلس البلدي، وفقاً لأحكام المادة (٩) من قانون البلديات الحالي، من أعضاء حدد النص عددهم بما يتراوح بين ثمانية أعضاء للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها بين ٣٠١ و٢٠٠٠ شخص، وعشرة أعضاء للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها بين ٢٠٠١ و٤٠٠٠ شخص، واثني عشر عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها بين ٤٠٠١ و١٠٠٠٠ شخص، وأربعة عشر عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها بين ١٠٠٠١ و٢٥٠٠٠ شخص، وستة عشر عضواً للبلدية التي يزيد عدد أهاليها عن ٢٥٠٠٠ شخص، وحدّد لبلدية طرابلس ثمانية عشر عضواً ولبلدية بيروت أربعة وعشرين عضواً.

إن الأعداد التي حددها القانون الحالي لأعضاء المجالس البلدية تبدو كافية لإدارة المرفق البلدي، إلا أن تعديلها يصبح متوجباً على ضوء ما تقترحه هذه الدراسة للحد الأدنى من الأهالي المفروض لإنشاء البلدية، فيتناول التعديل عندئذ حذف مجلس الثمانية أعضاء.

ب ـ انتخاب المجلس البلدي:

ب ـ انتخاب المجلس البلدي:

ينتخب أعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر وفقاً للأصول المتبعة في الانتخابات النيابية، وتعتبر كل بلدية دائرة انتخابية واحدة، وقد نص القانون على أحكام خاصة بالنسبة إلى بلدية بيروت.

ب ـ ١ ـ الأحكام العائدة لمجلس بلدية بيروت:

لقد أوجبت الأوضاع الخاصة بالعاصمة، إن لجهة عدد أهاليها ومصادرهم، وإن لجهة ضخامة الأعباء التي تتولاها بلديتها، بعض الأحكام الخاصة بالنسبة إلى اختيار مجلسها البلدي، وقد نص القانون على أن يتناول الانتخاب ستة عشراً عضواً يجري انتخابهم على أساس تقسيم الدوائر الانتخابية النيابية في بيروت وأن يتم تعيين الأعضاء الباقين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

مع الإشارة إلى أن قانون الانتخاب النيابي الأخير قد ألغى الدوائر الانتخابية في مدينة بيروت وعليه أصبحت الانتخابات في بيروت تتم على أساس الدائرة الواحدة كما في سائر البلديات الأخرى.

ب ـ ٢ ـ الأحكام العائدة لانتخاب سائر المجالس البلدية:

ينتخب أعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام وفقاً للأصول المتبعة في الانتخابات النيابية ولولاية مدتها ست سنوات.

أما الذين لهم حق الاقتراع، فهم الناخبون الذين دونت أسماؤهم في القائمة الانتخابية الخاصة بالبلدية أو الحاصلون على قرار بتدوين أسمائهم من لجنة قيد الأسماء.

وأما بالنسبة إلى المرشحين لعضوية المجلس البلدي، فقد اشترط القانون أن يكون المرشح ناخباً مدوناً اسمه في القائمة الخاصة بالبلدية التي يرغب في أن يكون عضواً في مجلسها، وأودع تأميناً قدره مئتا ليرة، وتتوفر فيه أهليه العضوية للمجالس البلدية ومنها معرفته للقراءة والكتابة.

إن ثمة ملاحظات أساسية يمكن تسجيلها في هذا المجال، تتناول مبدأ الانتخاب وأهلية من يحق له الاشتراك فيه.

الملاحظة الأولى:

ـ تقوم فكرة اللامركزية الإدارية في الأصل على مبدأ الديموقراطية التي تتجلى في الإدارة المحلية بوجود مجالس بلدية منتخبة من الشعب، والأمر لا يستوي في ذلك إلا باللجوء إلى عملية الانتخابات الحرة.

ولقد اعتمد قانون البلديات الحالي هذا المبدأ، مع استثناء وحيد أقره لبلدية العاصمة، بعد أن كان

قانون البلديات الصادر عام ١٩٦٣ يعتمده بصورة مطلقة.

إن الجمع بين مبدأي الانتخاب والتعيين في تكوين المجلس البلدي، ليس من شأنه أن يحد من اللامركزية الإدارية أو يقوض أساسها، لا سيما إذا بقيت العناصر المنتخبة تشكل الأكثرية كما هو الأمر بالنسبة إلى مجلس بلدية بيروت، وطالما أن استقلال المجالس البلدية في ممارسة أعمالها مصان ومضمون بمقتضى القانون.

وهذا أمر اعتمدته دول كثيرة كفرنسا وهولندا وبلجيكا ومصر وغيرها.

إن إقرار هذا المبدأ بصورة شاملة في لبنان، أمر ضروري لمعالجة المسائل الناشئة عن الانتخاب الذي يبقى عاجزاً عن الإتيان دائماً بالعناصر المؤهلة لتولي المرفق البلدي.

الملاحظة الثانية:

حصر القانون حق الترشيح والاقتراع بالأهالي المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية دون المقيمين، وقد نشأ عن ذلك إبعاد شريحة مهمة من الأهالي لا مبرر لحرمانها من حق المشاركة في الإدارة البلدية على الرغم من استفادة المقيمين من الخدمات البلدية وإسهامهم في تغذية صندوقها، وقد يكون لبعضهم مصالح تفوق مصالح عدد كبير من الأهالي المسجلين، وتتوفر لديهم المؤهلات والطاقات اللازمة للاضطلاع بالخدمة العامة.

لذلك أرى من العدل والمنطق إعطاء المواطن حرية المفاضلة بين مكان إقامته الدائم ومكان تسجيله، فيختار أحدهما لممارسة حقه الانتخابي فيه، وذلك على غرار ما تسمح به تشريعات أجنبية عديدة ومنها التشريع الفرنسي.

الملاحظة الثالثة:

لم يشترط القانون توفر أي كفاية علمية في من يحق لهم الترشيح للمجلس البلدي، واكتفى، في ما نص عليه، بمعرفة القراءة والكتابة، ولقد جاء التطبيق شاهداً على تدني المستوى العلمي عند هؤلاء.

لقد أظهرت الدراسة التي قامت بها وزارة التصميم العام، سنة ١٩٦٧، وتناولت أوضاع ٢٧٨٠ عضواً من أعضاء المجالس البلدية هذا الواقع، وكشفت عن تدني المستوى العلمي في المجالس البلدية القائمة وعن مدى عجزها عن الاضطلاع بدورها في إدارة المرفق البلدي.

ويتبين من الدراسة المشار إليها، أن هناك ٧٤٪ من أعضاء المجالس البلدية يلمون مجرّد إلمام بالقراءة والكتابة، و١٦٪ في المستوى الابتدائي والتكميلي، و٦٪ في المستوى الثانوي، و٤٪ في المستوى الجامعي.

إن معالجة هذا الواقع الخطير يمكن أن تتم، بفرض المستوى الثانوي على الأقل برئاسة المجلس البلدي أو عضويته.

ج ـ اختصاصات المجلس البلدي

نصت المواد (٤٧ وما يليها) من قانون البلديات الحالي على اختصاص المجلس البلدي، ومدى الصلاحيات التي يمارسها، على أساس مبدئي وشامل يتناول كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي.

ولئن تناولت المادة (٤٩) وما يليها تعداد الأمور التي تتناولها صلاحيات المجلس البلدي، فهي لم تتناول تلك الصلاحيات على سبيل الحصر، ويبقى المبدأ بشموله هو الضابط لما لم يأت النص عليه في المواد المذكورة.

وفي اعتقادي أن الصلاحيات التي يمارسها المجلس البلدي، تبدو في شمولها مختلف الشؤون الإدارية والمالية والاجتماعية والصحية والاقتصادية والتربوية، كافية للإحاطة بالمرفق البلدي إحاطة شبه تامة، وليس ثمة حاجة إلى تعديل النصوص التي حددتها، وتبقى العبرة في تأمين القدرة على تحقيقها من المجالس التي تتولاها.

٢ ـ رئيس المجلس البلدي

أ ـ ولاية رئيس البلدية:

يتولى السلطة التنفيذية رئيس المجلس البلدي، وفي بلدية بيروت يتولاها المحافظ؛ ولعل النقطة المهمة التي يقتضي التوقف عندها في هذا المجال، تتعلق بالتمييز الوارد في القانون بالنسبة إلى بلدية بيروت، لجهة تولي المحافظ السلطة التنفيذية التي يتولاها رئيس المجلس البلدي في سائر البلديات الأخرى.

ومهما يكن من أمر الأسباب التي يمكن إرجاعها إلى الأوضاع الخاصة ببلدية بيروت وإلى ضخامة المهام واتساع الأعمال التي تضطلع بها، فإن التمييز موضوع البحث من شأنه أن يحد من استقلال تلك البلدية ويقلل من حريتها، والاستقلال والحرية ركنان أساسيان من أركان اللامركزية المحلية.

وفي اعتقادي أنه من الحكمة إزالة هذا الاستثناء، الذي جاء به القانون، على القاعدة التي أرساها بالنسبة إلى سائر البلديات والتي تعبّر بالفعل عن المفهوم السليم للامركزية المحلية.

ب ـ طريقة انتخاب رئيس المجلس البلدي:

ينتخب رئيس المجلس البلدي ونائبه بالتصويت العام المباشر ولمدة ست سنوات، ويتم

انتخابهما مع سائر أعضاء المجلس أما في بلدية بيروت فالأمر يختلف عن ذلك حيث يتم انتخاب رئيس المجلس ونائبه من قبل الأعضاء، بطريقة الاقتراع السري والأكثرية النسبية في أول جلسة يعقدها مجلس بلدية بيروت بدعوة من المحافظ، وفي الموعد والمكان اللذين يحددهما، ضمن مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ اكتمال أعضاء المجلس.

لقد اعتمد قانون البلديات الحالي هذه القاعدة معدلاً بأحكامه ما كان معمولاً به في ظل قانون ١٩٦٣ الذي كان ينص على انتخاب رئيس المجلس البلدي ونائبه من قبل المجلس ومن بين أعضائه.

وفي اعتقادي أن الرجوع إلى اعتماد أحكام قانون ١٩٦٣ في هذا الشأن يتوافق مع إدخال مبدأ التعيين على تكوين المجالس البلدية وفقاً للأحكام المطبقة على مجلس بلدية بيروت.

■ ثالثاً ـ اتحاد البلديات

إن تجمع البلديات على التعاون في تحقيق الخدمات المحلية، ليس أمراً مستحدثاً أوجده قانون البلديات الحالي، فلقد نص قانون البلديات لعام ١٩٦٣ على إمكانية إنشاء نقابة تضم البلديات المعنية التي تقضي الحاجة بأن تتعاون في تحقيق مشروع ذي نفع عام، وحدد طبيعتها، وطريقة إنشائها، والسلطة التي تتولى رئاستها، والجهات التي تمارس الوصاية عليها؛ وإذا كانت الأحكام السابقة تختلف عن الأحكام الحالية في بعض الأمور، فإن الغاية الكامنة وراء إحداث تجمع البلديات سواء اتخذ اسم النقابة أو الاتحاد هي واحدة في الحالتين.

يتألف الاتحاد من عدد من البلديات لم يحدده القانون، وينشأ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، ويجوز أن تضم بلديات أخرى إلى الاتحاد بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية، وفي الحالتين يتم الأمر بمبادرة من الوزير المذكور أو بناء على طلب البلديات.

أما حل الاتحاد فيتم بنفس الطريقة المقررة لإنشائه. وتجدر الإشارة إلى أن عدد الاتحادات التي تم إنشاؤها حتى الآن بلغ تسعة اتحادات فقط.

١ ـ جهاز الاتحاد

يتألف جهاز الاتحاد من سلطة تقريرية تسمّى مجلس الاتحاد، وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس مجلس الاتحاد.

أ ـ مجلس الاتحاد

يتألف مجلس الاتحاد من رؤساء البلديات التي يضمها أو ممّن يمثل تلك البلديات من أعضائها، وتنتهي ولايته بانتهاء ولاية المجالس البلدية التي تؤلفه.

أما صلاحياته فتتناول المشاريع العامة ذات المنفعة المشتركة بين أعضائه، والمسائل المتعلقة بالتخطيطات والاستملاكات، والتنسيق بين البلديات الأعضاء، وإقرار موازنة الاتحاد وحسابه القطعي، ونظام وملاك موظفيه، وإدارة المشاعات، وإقرار الخطة الإنمائية ضمن نطاقه، وعقد القروض.

ب ـ رئيس مجلس الاتحاد

يلتئم مجلس الاتحاد خلال مهلة أسبوعين من تكوينه، بناء لدعوة القائمقام أو المحافظ، لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس، على أن لا يشترك القائمقام أو المحافظ في هذا الانتخاب إن كان متولياً أعمال البلديات.

وقد نص القانون على الصلاحيات التي يتولاها رئيس مجلس الاتحاد كسلطة تنفيذية، حيث يعاونه عدد من الموظفين يرئسهم مدير، ويتوزعون على الوحدات التي يضمها.

٢ ـ مالية الاتحاد

تتكون مالية الاتحاد من مساهمة البلديات الأعضاء، ومن المساعدات والقروض ومايخصص للاتحاد من عائدات الصندوق البلدي المستقل، ومساهمة الدولة في موازنة الاتحاد.

٣ ـ الرقابة على أعمال الاتحاد

لم يدخل قانون البلديات الحالي في تفصيل الرقابة التي تخضع لها أعمال اتحاد البلديات، وقد اكتفى بما نصت عليه المادة (١٣٤) منه، لجهة إخضاع قرارات مجلس الاتحاد لسلطة الرقابة الإدارية وفقاً للأحكام والأصول والقواعد المطبقة على البلديات.

لقد انشىء اتحاد البلديات في الأساس، لتفعيل الإدارة المحلية ومساعدة البلديات على الاضطلاع بالمشاريع التي تتعدى قدراتها المالية والبشرية، إلا أن التجربة في واقع ما تم تحقيقه في إطار الاتحادات التي تم إنشاؤها، لم تكن على قدر كاف من الفعالية والنجاح، ولعل الأسباب التي كانت وراء تعثرها إنما تكمن في بعض النواحي المتصلة بتنظيمها وإمكانياتها.

وفي اعتقادي أنه لا بد من إعادة درس موضوع الاتحادات البلدية بمنظار القناعة بضرورة تفعيل دورها وتأمين الموارد المالية اللازمة لها، وتزويدها بالعناصر البشرية المؤهلة، وتشجيع البلديات على الانضواء في إطارها.

■ رابعاً ـ مجلس القضاء

إن ما ورد في وثيقة الوفاق الوطني اللبناني بالنسبة إلى انشاء مجلس القضاء، جاء تحت عنوان اللامركزية الإدارية على النحو التالي:

«اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية». لم تشر وثيقة الوفاق الوطني اللبناني إلى مجلس المحافظة، الذي يمثل أحد مظاهر اللاحصرية الإدارية في الملحقات، وفي اعتقادي أن هذا الإغفال مؤشر على إلغاء ذلك المجلس واستبدال مجلس القضاء به.

وفي الواقع لم تعمد الدولة حتى الآن إلى ترجمة البند الوارد في الوثيقة المذكورة إلى إصلاحات تنظيمية تتناول إنشاء مجلس القضاء وطريقة تأليفه وتحديد صلاحياته، لكي تبين مدى ما ستذهب إليه في هذا المجال.

مهما يكن من أمر، لا بد من الإشارة إلى أهمية هذه الظاهرة الإدارية ومدى ما يمكن أن تجسده من لا مركزية إدارية متوجبة على هذا المستوى، ولا بدّ من الانتظار حتى يكرس إنشاء مجلس القضاء، والتمني بأن يأتي تأليفه وتقرّ صلاحياته بما يكفل إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم ورعايتها على الصعيد المحلي.

■ خامساً ـ الاقتراحات

تناولت الملاحظات الواردة في سياق الدراسة جملة من النقاط التي ظهرت حاجتها، بواقع النص وتطبيقه، إلى تعديل يأخذ بعين الاعتبار تطوير التشريع البلدي بما يعزز اللامركزية الإدراية على الصعيد المحلي، ويزيل الصعوبات التي واجهتها وحالت دون تحقيق دورها على الوجه المطلوب. ونثبت فيما يلي الاقتراحات الآيلة إلى تعديل قانون البلديات الحالي تحقيقاً للغاية المشار إليها:

١ ـ إصدار التشريعات والأنظمة اللازمة لحصر الصلاحيات التي تمارسها الإدارة على البلديات بوزارة الشؤون البلدية والقروية وبالأجهزة التي تضمها الوزارة المذكورة، وفي هذا المجال يمكن التأكيد على عدم الحفاظ على الرقابة التي يمارسها المحافظون والقائمقامون على البلديات، وضرورة إيجاد من يماثلهم بالمستوى الإدراي في ملاك وزارة الشؤون البلدية والقروية الذين لهم وحدهم حق ممارسة تلك الرقابة.

٢ ـ تعديل المادة (٢) والنص على إمكانية تعديل الجدول رقم (١) الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩ المتعلق بتحديد المدن والقرى في الجمهورية اللبنانية، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية.

٣ ـ تعديل المادة (٣) والنص على إدخال المقيمين الدائمين لاحتساب عدد الأهالي المفروض لإنشاء البلدية، وجعل هذا العدد ألفين بدلاً من ٣٠٠، ورفع الحد المتعلق بالواردات الذاتية إلى ٢٥ مليون ليرة لبنانية بدلاً من عشرة آلاف.

٤ ـ تعديل المادة (٩) والنص على حذف الفقرة المتعلقة بالمجلس البلدي المتكون من ٨ أعضاء، وجعل المجلس المتكون من ١٠ أعضاء للبلديات التي يتراوح عدد أهاليها بين ٢٠٠٠ و٤٠٠٠ شخص.

٥ ـ تعديل المادة (١١) والنص على انتخاب ثلثي أعضاء المجلس البلدي بالتصويت العام المباشر وعلى تعيين الثلث الباقي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية وذلك في بلديات مراكز المحافظات والبلديات الموازية لها.

٦ ـ تعديل المادة (١٣) والنص على إشراك المقيمين بصورة دائمة في الانتخاب، وإعطائهم حرية المفاضلة في ممارسة حقهم في الانتخاب بين مكان إقامتهم الدائمة وبين مكان تسجيلهم في سجلات الأحوال الشخصية.

٧ ـ تعديل قيمة التأمين للترشيح والنص على جعله ٢٠٠ ألف ليرة لبنانية بدلاً من ٢٠٠ ل. ل.

٨ ـ تعديل المادة (٢٧) والنص على فرض مستوى التعليم الثانوي عند المرشحين لعضوية المجلس البلدي ورئاسته.

٩ ـ إعادة النظر في الأحكام المتعلقة باتحادات البلديات، بما يؤمن الموارد المالية الكافية ويزودها بالعناصر البشرية المؤهلة ويشجع البلديات على الانضمام إليها.

١٠ ـ تضمين قانون البلديات أحكاماً تمنع من الجمع بين عضوية المجالس البلدية والنيابية.

١١ ـ إلغاء التصويت العام المباشر لرئيس المجلس البلدي ونائبه والعودة إلى أحكام قانون ١٩٦٣ في هذا المجال.

الخلاصة:

إن وفرة الاقتراحات التي تقدمها هذه الدراسة، وتناول تلك الاقتراحات لقضايا مبدئية قائمة في قانون البلديات الحالي، لأمر يحملنا على تأكيد ضرورة إعادة النظر بذلك القانون، ووضع قانون جديد للبلديات يعالج الصعوبات التي تكشفت عن القانون القديم وتطبيقاته، ويتضمن الأحكام الكفيلة بتطوير الإدارة البلدية في لبنان وتفعيل دورها.

■ ■ ■