التنظيم الاداري في لبنان

الدكتور عصام مبارك

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الجامعة اللبنانية

٢٠١٦

جميع حقوق التأليف الطبع والنشر محفوظة

©٢٠١٦

لا يجوز نشر أي جزء من هذا الكتاب، أو اختزان مادته بطريقة الإسترجاع، أو نقله على أي وجه، أو بأي طريقة سواء أكانت الكترونية، أم ميكانيكية، أم بالتصوير، أم بالتسجيل أم بخلاف إلا بموافقة الناشر على هذا كتابةً مقدمًا، تحت طائلة الملاحقة الجزائية.

المقدمـة

تمحورت أساليب التنظيم الإداري في مختلف دول العالم حول تطبيق أسلوبين إداريين رئيسين هما: أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية.

فقد كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأقدم في الظهور والتطبيق، وتجسدت بتركز السلطة والوظائف الإدارية في العاصمة (الحكومة المركزية).

لكن التطور الكبير الذي اجتاح مختلف دول العالم، قد أظهر حاجات عامة ومرافق عامة جديدة، فبدأت معظم الدول تتخلى تدريجيا عن أسلوبها المركزي في إدارة الدولة والتحول إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، الذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وبين الهيئات والسلطات اللامركزية القائمة في مختلف الوحدات الإدارية.

ويتأثر التنظيم الإداري للدولة إلى حد كبير بالفلسفة السياسية المعتمدة من قبل نظامها السياسي، إذ نلاحظ ان النظم الاستبدادية أو الدكتاتورية أو الشمولية وخاصة تلك التي تتبنى الفلسفة الشيوعية أو الاشتراكية أو القومية، غالبا ما تتجه نحو اعتماد قواعد المركزية الإدارية، حيث تسيطر السلطة المركزية لوحدها على أجهزة الدولة وخاصة السياسية والإدارية، وبالتالي لا تسمح بتوزيع السلطة وإنما تسعى دائما إلى تركيز السلطة.

بينما تتجه النظم السياسية الديمقراطية وخاصة تلك التي تتبنى الفلسفة الليبرالية، نحو اعتماد قواعد وتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية، كونها أكثر انسجاما مع مبادئ توزيع السلطة والديمقراطية وحقوق الإنسان.

إنَّ النظام السياسي هو الذي يتولى عملية التخطيط وتنظيم الجهاز الحكومي، ولا شك إن التنظيم الإداري يعد جزءاً من النظام السياسي، حيث يتم تخطيطه بالصورة التي يكون فيها عمله أو أداؤه، منسجماً مع فلسفة وتوجهات النظام السياسي نفسه.

يبتغي التنظيم الإداري في الدول المعاصرة المحافظة على وحدة الدولة وتماسكها، وإشراك مواطني الوحدات الإدارية الإقليمية التابعة لها، في مباشرة وإدارة شؤونهم المحلية ضمن حدودها الجغرافية، من خلال تبني أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية.[1]

لذلك تسعى معظم الدساتير والتشريعات الإدارية إلى إيجاد التوازن فيما بين السلطات المركزية للدولة والسلطات المحلية للوحدات الإدارية المكونة لها، أو على الأقل تحقيقه قدر الإمكان.

---

[1] د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات بحر المتوسط، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، ١٩٨١، ص. ٤٨ – ٤٩.

ولقد أصبح أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية من أهم وأنجح أساليب التنظيم الإداري للوحدات الإدارية في الدولة المعاصرة، الأمر الذي أدى إلى اعتماده من قبل غالبية دول العالم سواء أكانت تلك الدول، بسيطة أو مركبة.

ولهذا الأسلوب علاقة بمسألة تعزيز آليات أو وسائل الديمقراطية الحقيقية، وتلبية متطلبات حقوق الإنسان المادية والمعنوية، من خلال تحقيق أو إنجاز تطور وازدهار ضمن إطار الوحدة الإدارية الإقليمية، الناجم عن التخطيط المنظم والاستثمار الأفضل لمواردها الذاتية المتنوعة أو تلك الموارد المخصصة لها من الحكومة المركزية ضمن موازنتها السنوية العامة.

كما ارتبط تطور أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية مع تطور وتعقد وظائف الدولة المعاصرة، إذ وفر لها هذا الأسلوب الإداري سلاسة وسهولة نقل وظائف عديدة من إطار الحكومة المركزية إلى إطار السلطات أو الإدارات المحلية.

وعليه يعد أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية أحد الأساليب التي يتم بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة في الوحدات الإدارية الإقليمية التابعة لها، على أن يكون أداء تلك الاختصاصات من قبل السلطات المحلية ومجالسها المنتخبة، تحت إشراف أو رقابة السلطة التنفيذية التابعة للحكومة المركزية، أو تكون تلك الرقابة مفروضة من قبل البرلمان الوطني للدولة، وهذا النوع من الرقابة هو الأكثر فعالية لأنه يمارس من قبل ممثلي الشعب أي من قبل السلطة التشريعية.

ورغم ذلك فقد اختلفت الدول في اعتمادها لنوع الرقابة أو الوصاية الإدارية التي تناسبها. وكان للاجتهاد دورا كبيرا في إسناد الرقابة الإدارية بمبادئ قانونية لا يرقى إليها الشك تضمنتها إحكام المحاكم المختصة بمختلف أنواعها ودرجاتها، التي تحظى بمقبولية من قبل الجميع مسؤولين ومواطنين وهيئات دولة.

ولاشك في أن هذا الأسلوب الإداري، قد أثبت فاعليته في تعزيز الصلة والتعاون بين السلطة المركزية من جهة، والسلطات المحلية للوحدات المحلية من جهة أخرى، لأنه يؤدي فعلياً إلى إشراك المواطنين المحليين لتلك الوحدات من خلال المجالس التي ينتخبونها في إدارة شؤونهم بأنفسهم، ومن ثمَّ في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بوحداتهم الإدارية، ولذلك كان لهذا الأسلوب الإداري دورا هاما في منع استبداد السلطة المركزية.

وتتميز اللامركزية الإدارية الإقليمية عن اللامركزية السياسية، في أن الأولى تعد أسلوباً للتنظيم الإداري ينحصر في توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية، بينما يتم بموجب الثانية توزيع هيئات سلطات الحكم الأساسية وهي: التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية.

وإذا كان من المألوف أن اللامركزية الإدارية الإقليمية يمكن تطبيقها في الدولة الموحدة أو البسيطة على حدٍ سواء، فإنّ اللامركزية السياسية لا يمكن تطبيقها إلاَّ في ظل الدولة الإتّحادية الفيدرالية.

ويكمن الاختلاف بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية الإقليمية في طبيعة كونهما نظامين مختلفين، وليس تطبيقين لنظام واحد.

فنظام اللامركزية السياسية يؤدي على الأغلب إلى تحقيق نظام الحكومات المحلية، وهو نظام لا يمكن أن يوجد إلاَّ في الدول الإتّحادية الفيدرالية. أما نظام اللامركزية الإدارية الإقليمية فإنّها تؤدي إلى تطبيق الإدارات المحلية.

إذاً إن المركزية واللامركزية وجهان مختلفان لادارة مرافق الدولة فالمركزية ترمي إلى إحتكار الوظيفة الإدارية في الدولة وتحصر السلطة التنفيذية بيد الحكومة التي تتولاها بواسطة ادارتها المركزية وممثليها في المناطق الذين يرتبطون فيما بينهم وبالإدارة المركزية برباط من التسلسل يجعل من السلطة المركزية مصدر الأوامر ومرجع البت في اغلب الشؤون الإدارية[١] إذ يبدو من السهل تعريف المركزية، فالأمر يختلف بالنسبة إلى "اللامركزية" حيث نحتاج إلى تحديد دقيق لما يكتنفها من غموض نتيجة الخلط والإلتباس من الأستعمال بينها وبين "اللاحصرية" التي تعد شكلاً من اشكال المركزية وليس وجهاً من وجوه اللامركزية فاللاحصرية تعني تفويض صلاحيات ومسؤوليات من قبل السلطة المركزية إلى أجهزتها الإقليمية والمحلية التابعة لها تسلسلياً والتي تأتمر بأوامرها، وعلى الرغم من التحديد الدقيق لمعنى اللاحصرية فقد درج الباحثون والسياسيون على إستعمال كلمة اللامركزية حين يتحدثون عن "اللاحصرية".[٢]

قد زاد الأمر تعقيداً تأكيد البعض من الباحثين انه من الممكن تحقيق اللامركزية دون مشاركة شعبية ومحلية أو رقابة من قبلها ولمنع الإلتباس و الخلط بين المفهومين دعا فريق من الباحثين البريطانيين إلى إستخدام تعبير "المركزية" لوصف جميع حالات السلطة وتوزيعها على ان تضاف كلمة "إدارية" تعبيراً عن توزيع صلاحيات داخلية أو كلمة "سياسية" تعبيراً عن نقل السلطة من مسؤولين مركزيين إلى مسؤولين محليين تنتخبهم "هيئات محلية"[٣]. مثلت اللامركزية الإدارية اتجاهاً عالمياً واسعاً منذ أوائل السبعينات[٤].

إن الدراسات التي تدعو إلى اللامركزية كثيرة، وكذلك المبررات التي تستخدم لتدعيم المواقف المختلفة. ولكن على الرغم من كثرتها وتنوعها فالمبررات التي تعطى لإعتماد نظام اللامركزية السياسية والإدارية على مستوى البلديات والهيئات المحلية الأخرى، هي المبررات نفسها التي تعطى لحسنات المشاركة الشعبية في الحياة السياسية المحلية وتتلخص هذه المبررات في اربعة أسباب رئيسية هي: ادارية ونفسية واجتماعية

---

[١] المركز اللبناني للدراسات – الإنتخابات البلدية في لبنان ١٩٩٨ – مخاض الديمقراطية في بنى المجتمعات المحلية ص ١٩-٢٠ .

[2] «Décentralisation! Le mot est long et paraît effrayant. Rien , cependant, n'est plus pacifique ni plus sage que le sens de ce mot, qui, à l'oreille, fait un bruit d'écartèllement, de démembrement, de désentraillement et qui n'inspire à l'esprit qu'une vision de repos, de réunions agréables par groupements sympathiques. » Chekri Ghanem, Correspondence d'Orient 1er Janvier 1909, Ecrits politiques, Œuvres complétes, Textes établis et présentés par Georges Labaki éd. Dar An-Nahar 1994, p.34

[٣] د.خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان . المركز اللبناني للدراسات . ١٩٩٦ . ص ٤٧ .

[٤] فقد أدركت حكومات عدة من كل أنحاء اوروبا وأسيا، ان ادارة الموارد وتوفير الخدمات وتقنين المشاركة السياسية هي من الإتساع، بحيث لا يمكن ان تتولاها جهة مركزية واحدة، وانه يمكن، بل ينبغي ان تدار المهام الحكومية والعمليات السياسية من مستويات مختلفة. وقد قامت بلدان عدة، كفرنسا واسبانيا وإيطاليا وبريطانيا وهولندا وبلجيكا والمانيا بإعادة هيكلية بناها الإدارية المحلية ومنحتها سلطات أوسع وهو ما فعلته أيضاً الولايات المتحددة وكندا والمكسيك والهند ونيجيريا والبرازيل وغيرها، وكانت دول اشتراكية اسيوية عدة قد اعترفت حتى قبل انهيار الإتحاد السوفياتي بضرورة اللامركزية الإدارية ما اعطت الهيئات المحلية الإدارية مزيداً من المهام والمسؤوليات

وسياسية[١]. ان الأسباب الإدارية تعد اللامركزية وسيلة لتحسين اداء الخدمات والاسباب النفسية تؤكد الفوائد التي تعود على مستهلك الخدمات، والأسباب الإجتماعية تؤكد أهمية الخصائص المميزة للأوليات الحياتية، والأسباب السياسية تعدها وسيلة لممارسة السلطة من قبل الهيئات المحلية.

فالمنطق الإداري يرتكز هذا المنطق على قناعة ان الإدارة البيروقراطية المركزية لا تتجاوب مع حاجات الهيئات المحلية وأن هاجسها الأول إقتصادي ومالي أكثر منه إجتماعياً وإنمائياً. لذا إن إعتماد نظام اللامركزية من شأنه أن يؤدي إلى تقليص دور البيروقراطية، وإلى السرعة والكفاءة في تقديم الخدمات.[٢]

أما المنطق النفسي فيستند دعمه المنطق للامركزية إلى قناعة بأن التباعد والبعد اللذين يشعر بهما سكان الأطراف حيال الحكم المركزي يمكن تجاوزها عبر اعطائهم حق المساهمة في تحديد حاجاتهم المحلية وتقريرها والمساهمة في تنفيذها "... لجهة تحسين الإداء وجودته والعمل لصورة أفعل لتخفيف معاناة المواطنين".[٣] فالمواطن في نظرهم ينفر من البيروقراطية الضخمة اللاشخصية التي لا تعير أوضاعه الخاصة أي إهتمام. لذلك في اللامركزية نظاماً يتعاطف معه ويتمتع بسلطة مراقبته. فهذا البعد النفسي يعد مهماً بنوع خاص للأقليات والتجمعات الإثنية أو الدينية التي تشعر بتعاطف مع الموظفين المحليين الذين يشاركونهم خبرتهم الحياتية وتطلعاتهم وعواطفهم وقيمهم الحضارية.

يشدد المنطق الإجتماعي للامركزية على التمايز الإجتماعي بين مواطنين الأطراف، وعلى الخصائص المميزة للسكان. فاللامركزية، من المنطلق الإجتماعي، تقدم الخدمات بشكل يتوافق مع رغبات السكان وقيمهم الإجتماعية وتقاليدهم الحضارية، "فهي وسيلة لتحسين أداء الخدمات وتؤكد أهمية الخصائص المميزة للأولويات الحياتية".[٤]

إن المنطق السياسي هو المنطق الذي يدعو إلى نقل السلطة إلى الهيئات المحلية، فهو يعتمد على القناعة بأن اللامركزية تؤمن مدخلاً لبناء سلطة سياسية وقاعدة شعبية تمكنان الأطراف من أن يصبحوا قوة سياسية فاعلة على الصعيدين الوطني والمحلي. هذا المنطق السياسي هو السبب الرئيسي للتباين في المواقف بين دعاة اللامركزية الإدارية الموسعة واللامركزية السياسية أما الأسباب الثلاثة الأخرى فلا يوجد في الواقع خلاف جوهري حولها. إن الإتجاه العالمي نحو اللامركزية الإدارية ما هو إلا إجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت مراحل بناء الدولة الحديثة في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين[٥]، وذلك حين

---

[١] مارون كسرواني ، نحو لامركزية انمائية موسعة ، دراسة مقارنة، المركز اللبناني للدراسات، ص١٣٥ وما يليها

[2] Issam Moubarak : «Liban : L'Etat et la décentralisation » Thèse Paris 1996.

[٣] "بلدية طرابلس بحثت في تنفيذ مشاريع إنمائية" الديار ٢٨ تشرين الثاني ٢٠١٣.

[٤] د. عصام مبارك : مشاركة في مؤتمر " اللامركزية والتنمية الإقليمية: التحديات ودور البرلمانات" في المجلس النيابي بتاريخ ٢٣ تموز ٢٠٠٧. النهار ٢٤ تموز ٢٠٠٧.

[5] « L'évolution des institutions administratives depuis le début du siècle est caractérisée dans tous les pays par une transformation de la conception de l'état. L'état tel que le concevaient les hommes de la Révolution ou de l[er] Empire était avant tout une entité, un être métaphysique, ayant le monopole de la souveraineté et de la puissance. » Maspetiol et Laroque : La tutelle administrative, Paris éd. Sirey 1930, p.7.

تضافرت النظريات الحديثة للدولة والتقدم في الثقافة وأساليب الإدارة لتعطي انطباعاً واهماً بأنه يمكن تحقيق الحد الأقصى من الكفاية عبر إدارة المهمات الإدارية بوساطة جهات إدارية مركزية وطنية واحدة، إلا ان التجربة أظهرت أن إدارة الشؤون الإجتماعية والإقتصادية والخدماتية والسياسية امر لا يمكن تبسيطه، وثمة حاجة إلى مقاربة اكثر تطوراً لتوزيع مهام الحكم على مستويات متعددة. من المهم في مطلق الأحوال أن نشير في هذا المجال إلى أن السجال بين المركزية الإدارية واللامركزية مستقل تماماً عن المفاضلة بين الدول الموحدة والدول الفدرالية التي شغلت بناء الأمم في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. فمسألة الدولة الموحدة أو الفدرالية هي مسألة سياسية مرتبطة بالسيادة السياسية وأسس المجتمع السياسي[١].

فالفدراليون يرون ان المجموعات الوطنية الفرعية أو الأقاليم الفرعية هي الوحدات الأساسية في بنية الدولة، وإن الدول الفدرالية إنما تظهر إلى حيز الوجود نتيجة التعاقد الحرّ بين هذه الجماعات التأسيسية أو الوحدات السياسية الذي يقضي بإقامة الدولة الموحدة ومنحها بعض السلطات والمسؤوليات المحددة في العقد التأسيسي أو الدستور.[٢]

أما في الدولة الموحدة فلا يوجد هيئات سياسية وسيطة ذات سيادة بين المواطن والدولة المركزية، والعقد الذي يشرع الدولة والذي يحدد سلطاتها ومسؤولياتها يتم بين مواطني الدولة أنفسهم وليس بين الوحدات السياسية الفرعية في داخلها[٣].

وعلى الرغم من أن السجال بين الفدرالية والوحدوية لا يزال مستمراً في بعض البلدان فإن الإتجاه الغالب في العالم يتجه مع تقدم الإتصالات ووسائل الإعلام ونمو الإقتصادات الوطنية والعالمية، إلى الإبتعاد عن الفدرالية المنشودة، والمثير في الأمر ان الإتجاه نحو الوحدوية الوطنية السياسية قد تضافر وترافق مع الإتجاه نحو اللامركزية الإدارية.

أما في لبنان فقد تداخل النقاشان السياسي والإداري بشكل يكاد يكون غير قابل للفصل، بحيث إن ضرورة بناء الدولة الموحدة سياسياً جرت صانعي القرار ايضاً خلف نظام إداري مفرط في مركزيته، وهو نظام يحابي العاصمة على حساب الأطراف ويقلص مستوى المساهمة الشعبية في صنع القرار[٤]، ويفسح

« La décentralisation apparaît ainsi comme une réaction contre les principes issus de la philosophie de Rousseau et tendant, au nom de l'égalité, à isoler l'individu en face de l'Etat, à réunir tous les pouvoirs entre les mains des gouvernants. »
Jean. Rivero : La Décentralisation. Problèmes et perspectives, Etudes, janvier, 1950, p.54.

[1] Maurice Duverger: sociologie politique, P.U.F. Thémis, 1968,p.121.

[٢] راجع : " الفدرالية مشروعة ولكن..." مرلين وهبة. الجمهورية ٨ أيلول ٢٠١١.

" الفدرالية كمشروع حل, لأزمات لبنان الدائمة" جان بيار قطريب الجمهورية ٢٥ و ٢٦ تشرين الأول ٢٠١١.

" إلى أن يطالب السيد حسن نصرالله الفدرالية" أمجد إسكندر الجمهورية ٢٤ أذار ٢٠١٢.

"موعد مع الفدرالية..." أمجد إسكندر الجمهورية ١٠ أذار ٢٠١٢.

[3] Voir, Revue internationale des sciences sociales, Le fédéralisme, UNESCO/érès n.167. Mars 2001.

[4] « En d'autres termes, la décentralisation dans une société de concordance se justifie surtout par le besoin de débloquer le processus de la décision. Ce processus est souvent bloqué quand un problème est porté devant un organisme central contraint de recourir d'avantage à l'accommodement. Les petites questions soumises à l'autorité centrale deviennent l'enjeu d'un marchandage qui retarde la décision.
Dans le cadre des collectivités locales, les enjeux sont moins importants et les partenaires et bénéficiaires moins nombreux ce qui contribue à accélérer la décision dans un modèle de concordance beaucoup plus

المجال أمام تفاقم الجمود، ويسمح لحفنة من السياسيين المركزيين بإحتكار القرار في مجمل ما يتعلق بشؤون كل قرية وبلدة ومنطقة في البلاد، وفي لبنان هناك خشية من اللامركزية الإدارية الموسعة، من أن تحمل في طياتها وجذورها بذور التفسخ والإنقسام[١] وان تنقلب إلى لامركزية سياسية أو إلى فدرالية. وهذه الخشية بالطبع تعني الهيئات اللامركزية التي تعتمد النطاق الجغرافي الواسع، أي القضاء وما دونه.

لكن هذه الخشية، وان كانت مبررة، فهي لا تنبغي أن تكون رادع في تحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة لأن هذه الأخيرة لا تختلف عن الفدرالية إختلاف درجة فقط، بل إختلافاً في الطبيعة. و بالتالي وان تميزت الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة، وبإطار جغرافي محدد، وبإختيار هيئاتها الإدارية بالإنتخاب الشعبي على صعيد القاعدة، وبصلاحيات إدارية ومالية واسعة، وبحق اصدار انظمة لها صفة الإلزام التي هي شرائع الدولة وانظمتها في المسائل الداخلة ضمن إختصاصها ضمن النطاق البلدي (المادة ٤٨) فإنها تختلف عن الفدرالية بالعديد من العناصر.

ولأهمية موضوع اللامركزية فقد نص خطاب القسم لرئيس الجمهورية اللبنانية العماد ميشال سليمان، على "إن الإنماء المتوازن ركن أساسي من أركان وحدة الدولة وإستقرار النظام، ونرى في تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة، عنصرا مهما لهذا الإنماء، لرفع الغبن عنه، وإصلاح التفاوت الإجتماعي والإقتصادي والثقافي بين المناطق[٢]."

---

qu'à l'échelle de la haute hiérarchie centrale. Il faudra donc associer la décentralisation dans les sociétés multicommunautaires au besoin de déblocage de la décision. » Issam Moubarak : Liban : l'Etat et la décentralisation, thèse, Paris 1996 p.1

[١] د. بول سالم : اللامركزية إتجاهات ومبادىء. اللامركزية الإدارية في لبنان , الأشكالية والتطبيق , المركز اللبناني للدراسات ١٩٩٨ص ٢٢٠.

[٢] من خطاب القسم لفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية العماد ميشال سليمان، ٢٦ أيار ٢٠٠٨.

الباب الاول: أشكال التنظيم الإداري المركزي

ان الشؤون الادارية[1] في جميع البلدان أي كان نظامها السياسي تتولاها الهيئة ذاتها التي تجمع بين يديها إدارة دفة الحكومة والسياسة,وهي السلطة التنفيذية.

تلعب هذه السلطة الدور الهام في الدولةلأن البرلمان في البلاد الديمقراطية ومهمته التشريع لا يتجاوز عمله فيما يتعلق بشؤون الدولة السياسية والادارية حد الرقابة والإشراف عليه وتشتمل الهيئة الادارية في الدولة على إدارة مركزية وتعرف بالسلطة المركزية وعلى إدارة اقليمية وتعرف بالسلطة الاقليمية او المحلية المتمثلة في لبنان بالبلديات.

الفصل الاول: الإدارة المركزية

وتتألف الإدارة المركزية من رئيس الدولة والوزراء والمجالس العليا ذات الصلاحيات الإدارية وتتألف الإدارة الاقليمية اللاحصرية من ممثلي السلطة المركزية المعينين من قبلها والمولجين بالنيابة عنها بتدبير شؤون المناطق الإدارية وهم المحافظين والقائمقامين وتعاونهم المجالس المحلية اي البلديات.

البند الأول : السلطة الاجرائية

احدثت تعديلات القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٣١ وذلك بتعزيز مكانة رئيس مجلس الوزراء بحيث اصبح يتمتع بدور فاعل في مجالس السلطة التنفيذية.

الفقرة الأولى : رئيس الجمهورية

إن التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ وضع الرئيس فوق اللعبة السياسية والتجاذبات السياسية الدائرة بين السطلتين التشريعية والإجرائية وجنبه المواجهة مع أي منها وجعله رئيساً للدولة كل الدولة التي تتفرع منها السلطات كافة الإجرائية والتشريعية والقضائية فقد تحول موقعه من رئيس السلطة التنفيذية إلى رئيس للدولة.

[1]« Administrer, c'est assurer l'application journalière des lois, veiller aux rapports des citoyens avec l'administration centrale ou locale ou des diverses administrations entre elles. Gouverner, c'est veiller à l'observation de la Constitution, au fonctionnement des grands pouvoirs publics, assurer les rapports du gouvernement avec les Chambres, ceux de l'Etat avec les puissances étrangères » Edouard La ferrière, traité de la juridiction administrative et des recours contentieux 1896, t.2.cité par Issam Moubarak, Liban : L'Etat et la décentralisation, Thèse Paris 1996.

« La fonction administrative consiste essentiellement à faire les affaires courantes du public. La fonction gouvernementale consiste à résoudre les affaires exceptionnelles qui intéressent l'unité politique et à veiller aux grands intérêts nationaux ».Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, 12ème éd 1933.

كما تنص الفقرة الأولى من المادة ٤٩ وهي فقرة جديدة أضيفت بعد التعديلات الدستورية الأخيرة وتحمل في طياتها معانٍ كثيرة.

"رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور. يرئس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء".

إذاً إن اقرار وثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف) وإدراج الإصلاحات الدستورية في صلب الدستور اللبناني. انتقلت سلطة الحكم السلطة الإجرائية والسلطة التنظيمية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء كهيئة جماعية تشارك فيها جميع الطوائف تطبيقاً لمبدأ مشاركة جميع الطوائف والقوى السياسية في الحكم عبر طاولة مجلس الوزراء وذلك استجابة للنداء الداعي ضد تفرد طائفة أو فرد معين في مجريات السلطة التنفيذية، فأصبح مجلس الوزراء مؤسسة مستقلة لها كيان تتمتع بقرارات إدارية نافذة بما لها من السلطة التنظيمية.

فقد أدخل اتفاق الطائف إلى الدستور تعديلات اساسية فنقل السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً واضاف إلى المادة ٤٩ فقرة جاء فيها: "إن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن الوطن يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور...".

ونصت المادة ٥٠ على ما يلي : "عندما يقبض رئيس الجمهورية على أزمة الحكم عليه ان يحلف أمام البرلمان يمين الإخلاص للأمة والدستور بالنص التالي: "أحلف بالله العظيم أني احترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها وأحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضية".

إن التمعن في أحكام الدستور المعدل يبين أن تحولاً جذرياً طرأ على دور رئيس الجمهورية، فبدلاً من أن يمارس السلطة الإجرائية بمعاونة رئيس الوزراء والوزراء.

أصبحت مهمته الأساسية التدخل في ضبط أداء المؤسسات الدستورية والعلاقات القائمة بينهما وتوجيه الحكومة لما لذلك من أثار مباشرة في المهمة التي أوكلها الدستور إليه بموجب المادة ٤٩ منه والتزم تنفيذها في القسم الدستوري فقد وضع التعديل الدستوري الرئيس فوق اللعبة السياسية الدائرة بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية . وجنبه المواجهة مع أي منهما وجعله رئيساً لسلطة الدولة التي تتفرع منها السلطات كافة، ومؤتمناً على وحدة لبنان واستقلاله وسلامة أراضيه ودستوره .

ان صلاحية رئيس الجمهورية تتوزع بين مجال التشريع واعمال الحكم والادارة .

<u>أولاً: في مجال التشريع</u>

يختص رئيس الجمهورية في الأمور التالية:

١- اقتراح تعديل الدستور (م ٧٦)

٢- اصدار القوانين ونشرها (م ٥٦)

٣- الاعتراض على القوانين اي طلب اعادة النظر فيها خلال شهر من تاريخ تبليغ رئاسة الحكومة بالقانون الذي اقره مجلس النواب. وفي حال إنقضاء مهلة الشهر دون اصدار القانون او اعادته الى المجلس النيابي اعتبر القانون نافذاً ووجب نشره (م ٥٧) .

٤- تأجيل انعقاد المجلس النيابي الى امد لا يتجاوز الشهر وليس له ان يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد (م ٥٩) .

٥- دعوة المجلس النيابي الى دورات استثنائية(م ٥٩) .

٦- توجيه رسائل الى المجلس النيابي (م ٥٣) .

٧- اصدار المراسيم ونشرها مع حقه في الطلب الى مجلس الوزراء عامة النظر في اي قرار من قراراته خلال ١٥ يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية وفي حال اصرار مجلس الوزراء على القرار او في حال انقضاء المهلة ، اعتبر المرسوم او القرار نافذاً حكماً ووجب نشره (م ٥٦).

ثانياً: في مجال الحكم والادارة

انه يختص في الامور التالية:

١. تسمية رئيس الحكومة واصدار مرسوم تكليفه منفرداً استناداً الى استشارات نيابية ملزمة (م ٥٣).
٢. اصدار مرسوم تشكيل الحكومة بالاتفاق مع رئيسها (م ٥٣).
٣. اصدار مراسيم قبول استقالة الوزراء مع رئيس الحكومة (م ٥٣).
٤. اصدار مراسيم قبول استقالة الحكومة (م ٥٣).
٥. ترؤس مجلس الوزراء عندما يشاء وابداء رأيه في كل المواضيع المطروحة دون ان يشارك في التصويت على القرارات وله ان يعرض اي امر طارئ على المجلس من خارج جدول الاعمال (م ٥٣).
٦. دعوة مجلس الوزراء استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة (م ٥٣).
٧. منح العفو الخاص بمرسوم يوقعه مع رئيس الحكومة ووزير العدل (م ٥٣).
٨. ترؤس المجلس الاعلى للدفاع وقيادة القوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء (م ٤٩).
٩. ترؤس الحفلات الرسمية ومنح اوسمة الدولة بمرسوم (م ٥٣) .

١٠. عقد المعاهدات وإبرامها (م ٥٢) .

١١. إن رئيس الدولة هو في مقدمة من يقوم بأعمال دبلوماسية مع أنه غير تابع للسلك الدبلوماسي وهو يقوم بتنقلات الى دول أخرى بصفة رسمية ولغرض سياسي أو مجاملة، ومن وظائفه الدبلوماسية:

- اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية واستقبالهم (م ٥٣) .
- امتياز مالي في حال الانتقال عبر إعفاء أفراد حاشيته من كافة الضرائب والرسوم.
- عدم خضوعه لسلطان القضاء الأجنبي بنوعيه المدني والجزائي.
- حمايته من كل تعدٍ أو إتهام (مادي أو معنوي).

الفقرة الثانية: رئيس مجلس الوزراء

عددت المادة ٦٤ من الدستور اختصاصات رئيس الحكومة على الوجه التالي :

- تمثيل الحكومة والتكلم باسمها وتحمل مسؤولية تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة.
- اجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة وتوقيع مرسوم تشكيلها مع الرئيس.
- طرح سياسة الحكومة العامة امام مجلس النواب.
- توقيع المراسيم مع رئيس الجمهورية.
- توقيع مرسوم الدعوة الى فتح دورة استثنائية ومراسيم اصدار القوانين وطلب اعادة النظر فيها.
- عقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.
- متابعة اعمال الادارات والتنسيق بين الوزراء واعطاء التوجيهات لضمان حسن سير العمل.
- رئاسة مجلس الوزراء ونيابة المجلس الاعلى للدفاع.
- دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد ووضع جدول اعماله.
- في الأصل لا محل له في الدبلوماسية ذلك أن الاتصال يجب أن يتم دائماً عن طريقة وزارة الخارجية وبالتالي أي بعثة دبلوماسية لا يحق لها أن تقوم بأي اتصال إلا عن طريق وزارة الخارجية. ولا يمكنها القيام بأي اتصال مباشر.

الفقرة الثالثة: مجلس الوزراء

اعتبرت المادة ٦٥ من الدستور ان مجلس الوزراء هو السلطة التي تخضعلها القوانين وحددت صلاحياته.

أولاً: ففي الحكم والادارة تتولى الحكومة الصلاحيات التالية

- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات.
- وضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارت اللازمة لتطبيقها.

- السهر على تنفيذ القوانين والانظمة والاشراف على اعمال اجهزة الدولة.
- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.
- حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية اذا رد الموازنة برمتها بقصد شل عمل الحكومة واذا امتنع لغير اسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي او عقدين استثنائيين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

ثانياً: صلاحيات الحكومة في الحقل التشريعي

وتتجلى هذه الصلاحيات في مجالين: اقتراح القوانين وفي وضع المراسيم التي هي ادنى قوة من القانون ولكنها تشبه القانون من حيث الموضوع ومن حيث فرض قواعد قانونية عامة ومجردة وتقسم المراسيم التي تضعها الحكومة الى ثلاثة انواع:

المراسيم الاشتراعية، مشاريع القوانين المستعجلة والمراسيم التنظيمية.

الفقرة الرابعة : الوزراء

"يتولى الوزراء ادارة ومصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الانظمة والقوانين، كل بما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما خُص به..."

استناداً الى هذه المادة ٦٦ كل وزير يختص بادارة شؤون الوزراء المنوطة به. ولا يمكنه وصفه بالموظف الاداري. فهو مسؤول عن تطبيق الانظمة والقوانين والسياسة العامة التي يرسمها الوزراء. وتتوزع صلاحياته على اربعة مجالات .

أولاً: الصلاحيات التنظيمية

المساهمة في تنظيم الوزرات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء تحدد عدد الدوائر والاقسام في كل منها وتعيين الصلاحيات العامة وكيفية توزيعها على الادارات.

التحديد بقرار بعد استطلاع رأي ادارة التفتيش المركزي للمهام التي يجب ان يقوم بها كل موظف وتبليغ هذه القرارات الى مجلس الخدمة المدنية.

اصدار التعليمات والتعاميم التي لها طابع تنظيمي وتتناول التفصيلات العائدة لتنظيم الوزراة وممارسة اعمالها.

تنسيق الاعمال بين مختلف الوحدات القائمة في الوزارة.

ثانياً: الصلاحيات الادارية

ممارسة السلطة الرئاسية على جميع الوحدات القائمة في الوزراة وعلى العاملين فيها.

اعطاء اجازات بدون راتب.

نقل موظفي الفئة الثالثة من وحدة الى اخرى في الوزراة من وظيفة الى اخرى في الوحدة نفسها.

استخدام الاجراء وقد حُصر هذا الاستخدام بالمجلس فقط.
تمثيل الدولة في العقود التي تجريها الوزارة.
فرض عقوبة من عقوبات الدرجة الاولى وفقاً لاحكام قانون الموظفين.
وقف موظفي الفئة الثانية وموظفي الفئات الادنى عن العمل.

ثالثاً: الصلاحيات المالية

يتولى الوزير تحضير الموازنة العائدة لوزارته العمليات العائدة لنقل الاعتمادات الملحوظة في الوزارة من فقرة الى اخرى كما يبت الصفقات العائدة لبيع الاموال المنقولة والصفقات المناقصة العمومية وعقد النفقة في حدود النصوص القانونية المرعية .

رابعاً: الصلاحيات الرقابية

يتولى الوزير الرقابة الادارية على المؤسسات العامة التابعة لوزارته كما ينفرد وزير الداخلية بسلطة الرقابة الادارية التي ينص عليها القانون على البلديات والمؤسسات التابعة لها.

البند الثاني: التنظيم الداخلي في الادارات العامة

ان مهمة الوزير هي الانشاء والتوجيه والرقابة، وهي عبء باهظ يثقل كاهله بالاضافة الى مهامه السياسية فلا يستطيع معها القيام بها كلها على الوجه الاكمل الا بمعاونة رجال اختصاصيين وهم الامناء العامون والمديرون العامون والمديرون وروساء المصالح المختلفة.

فهم العنصر الفني في وزارات الدولة وهم بحكم ذلك موظفون ثابتون لا يتبدلون بتبدل الوزارات لعدم اصطباغ وظائفهم بالصيغة السياسية من جهة وبضرورة الانتفاع باختياراتهم المكتسبة بمزاولتهم اعمال وظائفهم زمناً طويلاً من جهة ثانية.

تتألف كل وزارة من مديرية عامة او اكثر تقسم المديرية العامة الى مديريات ومصالح والمديريات والمصالح الى دوائر واقسام.

تحدث المديريات العامة والمديريات والمصالح وتعدل وتلغى وتحدد ملاكاتها وشروط تعيين خاصة بوظائفها بمراسيم تتخذ بمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية وتحقيق ادارة الابحاث والتوجيه.

وعلى رأس كل مديرية عامة مدير عام وهو موظف من الفئة الاولى جعل القانون منه الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير في نطاق القوانين والانظمة لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له وهو يتولى ادارتها وينسق الاعمال.

الفقرة الأولى: الامين العام

هو الموظف الاعلى في الادارة العامة وصلة الوصل بين الوزير ورؤساء جميع وحدات الوزارة والامانة العامة وظيفة ضرورية في البلدان الكبرى التي تنقسم فيها كل وزارة الى عدة تشعبات يرأس كل منها مدير عام. فينبغي عندئذ ان يكون على رأس المدراء العاملين امين عام ينسق العمل فيما بينهم ويتصل وحده بالوزير الذي لا يمكنه ان يتصل بعدة رؤساء.

الفقرة الثانية: المدير العام

هو الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والانظمة لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له يتولى المدير العام ادارة الدوائر التابعة له ، وينسق الاعمال فيما بينها ويراقب تنفيذها ولا سيما فيما يتعلق بالمسائل التالية :

يمارس الصلاحيات التي يخوله اياها القانون.

يتخذ المقرارات ويوقع المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل.

ينسق الاعمال بين مختلف الدوائر والموظفين التابعين لسلطته.

يسهر على تنفيذ المقرارات المتخذة في الاوقات والصيغ التي وضعت لها.يعرض على الوزير المسائل التي تتعلق بمبدأ عام او تكون من صلاحيته.

يعد التعليمات فيما يتعلق بسير العمل، والموازنة والمنهاج السنوي للاعمال وجميع الدروس الآيلة لتحسين سير العمل ورفع مستوى الادارة.

يراقب سير العمل بتفتيشه الدوائر والموظفين ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين وصلاح الاخطاء واتخاذ التدابير التي تؤول الى تلافيها وعليه ان يجري هذا التفتيش مرة كل ٣ اشهر في الدوائر المركزية وكل ستة اشهر في المناطق.

يكون على اتصال مع ادارة التفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش والاقتراحات الرامية الى تحسين سير الادارة وله ان يكلف التفتيش المركزي اجراء التفتيش في الدوائر التابعة له وبالاضافة الى ما يقوم به شخصياً من اعمال التفتيش.

يسهر على حسن استعمال الموارد والمفروشات في جميع الدوائر التابعة له .ان المدير العام هو مسؤول عن تنفيذ القوانين والانظمة من قبل الموظفين التابعين كما انه يعتبر مسؤولاً عن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة او الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته.

يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير او يُبدي مطالعته الخطية بشأنها. وتربط هذه المعاملة الخطية بالمعاملة وتُحال معها على المراجع المختصة.

على المدير ان يضع تقريراً قبل نهاية كل ستة اشهر يعرض فيه برامج وزارته، وما حقق منها وما لم يحقق والصعوبات التي اعترضت التنفيذ واحوال الموظفين والبرامج المعدة للعام اللاحق، وغير ذلك من

المواضيع التي يستنسب معالجتها او المواضيع التي تحددها هيئة الخدمة المدنية. يرفع هذا التقرير الى الوزير، وترسل نسخ عنه الى مجلس الخدمة المدنية وادارة التفتيش المركزي.

للوزير ان يفوض الى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء التي خصه بها الدستور. ويتم هذا التعويض بقرار او بمذكرة تبلغ الى المراجع المختصة او تنشر في الجريدة الرسمية.

الفقرة الثالثة : المدير ورئيس المصلحة ورئيس الدائرة

قسم نظام الموظفين في لبنان الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ الوظائف الدائمة الى فئات والفئات الى رتب كما قسم الفئات والرتب الى درجات.

ولكن القانون رقم ٧١٧ حول "رفع الحد الادنى للرواتب والاجور وتحويل رواتب موظفي الملاك الاداري العام وافراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية وتعديل اسس احتساب معاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة واعطاء زيادة غلاء معيشة للمتقاعدين والاجراء والمتعاقدين" والصادر في ١٩٩٨/١١/٥ والمنشور في الجريدة الرسمية[١] قسم كل الفئات والرتب الى اثنتين وعشرين درجة (٢٢).

ان الدرجة الثانية والعشرين هي الدرجة الاعلى والدرجة الاولى هي الدرجة الادنى وقد حدد القانون راتبا" لكل درجة كما يحدد لكل ادارة ملاكا" يبين عدد وظائفه الدائمة من كل فئة ورتبة. كما يمكن ان يتألف هذا الملاك من سلك واحد او اكثر. وتقسم الوظائف الى خمس فئات تضم الفئة الاولى الوظائف القيادية في الادارة وتشمل المدير العام، المحافظ السفير والمفتش العام ومن يمثلهم.

يرأس كل وزارة وزير يعين هو الرئيس الاعلى لوزارته وبالطبع لكافة المرافق العامة التابعة لوزارته .وتنظم الوزارات والادارات العامة في الحكومة وفقا" لنمط متشابه، بحيث تكون النوات الادارية الاساسية هي المديرية العامة. وربما وجد في بعض الوزارات اكثر من مديرية عامة واحدة.

يرأس المديرية العامة موظف مدني هو المدير العام الذي يصنف من الفئة الاولى في ملاك الخدمة المدنية. وتتألف كل مديرية عامة من مديريات او مصالح اومنهما معا".

ويرأس المديرية مدير مصنف من الفئة الثانية وتنقسم المديرية والمصالح الى دوائر اصغر منها، وتنقسم الدوائر بدورها الى اقسام اصغر منها.

ويرأس الدائرة رئيس دائرة يصنف من الفئة الثالثة، والقسم يرأسه رئيس قسم يكون ايضا" من الفئة الثالثة.

يتبع هذا التسلسل صنفان اخران، يتألف احدهما من وظائف كتابية ووظائف فنية معينه تصنف كلها من الفئة الرابعة ويتألف الاخر من وظائف يدوية مثل السعاة والحراس والسائقين الذين يصنفون من الفئة الخامسة.

---

[١] الجريدة الرسمية عدد٥١، الخميس ١٩٩٨/١١/١٤ ص ٤٥٣٤ وما بعدها.

تضم الفئة الثانية وظائف المدير ورئيس مصلحة والقائمقام والمراقب اول والمفتش والقنصل وامين سر المحافظة ومن يماثلهم.

تضم الفئة الثالثة وظائف رئيس الدائرة ورئيس القلم والمراقب والمفتش المعاون والمهندس واستاذ التعليم الثانوي ومن يماثلهم. وتقسم الفئة الرابعة الى رتبتين:

تضم الرتبة الاولى وظائف المحرر والمحاسب والمستكتب الاول ومن يماثلهم وتقسم هذه الرتبة الى اثنتين وعشرين درجة.

تضم الرتبة الثانية وظائف الكاتب والمستكتب ومن يماثلهم وهي تقسم بدورها الى اثنين وعشرين درجة.

وتضم الفئة الخامسة وظائف الحاجب والخادم والحارس والسائق ومن يماثلهم.

تعتبر وظائف الفئات الاولى والثانية والثالثة من الوظائف القيادية في حين ان وظائف الفئتين الرابعة والخامسة هي من الوظائف التنفيذية.

قسمت الفئة الثالثة في السلك الفني الى رتبتين ايضا" (كما في الرابعة) تضم الرتبة الاولى المهندس رئيس دائرة وتضم الرتبة الثانية المهندس.

قسمت الفئة الرابعة في السلك التعليمي الى ثلاث رتب هي رتبة اولى (معلم) ورتبة ثانية (معلم) ورتبة ثالثه (مدرس).

أما بالنسبة للصلاحيات فهي التالية:

١. يمارس المدير أو رئيس المصلحة او رئيس الدائرة الصلاحيات التي تخوله اياها القوانين والانظمة المتعلقة بوزارته وعلى الاخص ادارة الاعمال في الدوائر التابعة له ، والتأشير على المعاملات التي تعرض على رئيسه المباشر، او ابداء ملاحظاته بشأنها وتوقيع المعاملات الداخلة ضمن اختصاصه.
٢. يسهر على حسن قيام الموظفين التابعين له بالمهام الموكولة اليهم.
٣. يفتش الدوائر التابعة له مرة في الشهر على الاقل فيما يختص بالدوائر المركزية ومرة كل ثلاثة اشهر فيما يختص بدوائر المناطق.
٤. يسهر على حسن علاقة الموظفين باصحاب المصالح.
٥. يكون مسؤولاً عن اعمال الدوائر التابعة له.
٦. على المدير او رئيس المصلحة او رئيس الدائرة ان يضع قبل نهاية كل سنة في الموعد الذي يحدده المدير العام تقريراً عن اعمال الدوائر التابعة له. ويرفع هذا التقرير الى المدير العام.
٧. للمدير العام ان يفوض الى مدير او رئيس المصلحة بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي يفوضها الوزير الى المدير العام.

٨. للمدير او رئيس المصلحة ان يفوض الى رؤساء الدوائر والاقسام التابعين له بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي يفوضها المدير العام اليه.

الفقرة الرابعة : اللجان الاستشارية

بالاضافة الى هؤلاء الموظفين يوجد في الوزارات هيئات استشارية (مجالس – لجان) مهمتها إسداء المشورة في الشؤون الفنية والادارية العائدة لوزارته وهذه المشورة هي في بعض الاحيان وجوبية يتحتم على الوزير طلبها. وهي وان كانت لا تقيد الوزير من حيث لزوم اتباعها فلا سبيل له الى اغفالها، كمعاملة جوهرية تتوقف صحة قراره على استكمالها. مثال اللجان الصحية الواجب اتخاذ رأيها في اجازة المحلات الخطرة وتصنيفها وكمجلس القضاء الاعلى الواجب اتخاذ موافقته في تعين القضاة ونقلهم وترقيتهم وتأديبهم هناك غرفة في مجلس الشورى برئاسة المجلس مخصصة للاستشارات ويُفرض على الحكومة تحويل المراسيم الاشتراعية الى المجلس المذكور لاخذ رأيه والا يكون المرسوم قابلاً للابطال ونذكر ان الانظمة الصادرة عن الدولة يجب عرضها على مجلس الشورى الا تكون قابلة لابطال.

وكل مصلحة في الدولة لديها دائرة قضائية تحال اليها المشاكل القانونية التي تعترضها والمسؤول ليس ملزماً برأي المصلحة ويوجد في وزارة العدل هيئة القضايا التي تهتم بالدعاوى التي ترفع على الدولة.

الفقرة الخامسة : الإدارة المركزية الاستشارية

يُقصد بالادارة الاستشارية مجموعة الاجهزة التي اوجدها المشرع الى جانب الادارة المركزية العاملة والتي من مهامها مد هذه الاخيرة بالارآء او صياغة النصوص واقتراح التعديلات. واستطلاع رأي هذه الاجهزة قد يكون اختيارياً او الزامياً بموجب القوانين على الا تكون الادارة العاملة في الحالتين ملزمة او مقيدة باتباع الرأي المعطى.

ومن اهم هذه الاجهزة مجلس شورى الدولة ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي ومجلس الانماء والاعمار. وسنعرض بالتفصيل مجلس شورى الدولة كهيئة استشارية وكمحكمة ادارية تحت العنوان التالي.

أولاً: مجلس شورى الدولة

تستعمل عبارة القاضي الاداري عادة بشكل واسع للتعبير والدلالة على القضاء الاداري ككل بحيث تشمل مجموعة المحاكم الادارية التي يشكل مجلس شورى الدولة رأس الهرم فيها كونه يعتبر المحكمة العليا في النظام القضائي الاداري تماما كما هي الحال بالنسبة لمحكمة التمييز فيما يخص القضاء العدلي ومع ذلك كثيرا ما يلعب مجلس شورى الدولة دورا كمحكمة درجة اولى واخيرة بالنسبة الى مجموعة من المنازعات

الادارية كما انه لا يزال يعتبر محكمة القانون العام او المحكمة العادية (Juge de droit commun) بالنسبة للنزاعات الادارية في كثير من البلدان[1] ومن بينها لبنان.

١ – دور المجلس الاستشاري[2]

يتجسد هذا الدور في ابداء الرأي بشأن مشاريع النصوص القانونية التي تزمع الادارة اصدارها وفي المساهمة من قبل المجلس في اعداد مشاريع القوانين التي يطلب منه المساهمة فيها. هذه الوظيفة لا تقل اهمية عن الوظيفة القضائية.[3]

وتعني هذه الوظيفة ان للمجلس صلاحية ودوراً في اعطاء الادارة آراءاً استشارية حول مشاريع النصوص القانونية التي تعدها لكي تأتي متوافقة مع الشرعية وملائمة للواقع. وقد نظم الباب الثالث من نظام مجلس شورى الدولة مهمة المجلس في الشؤون الادارية والتشريعية ويستنتج من احكام هذا الباب ان الاستشارة قد تكون الزامية او اختيارية.

أ– الاستشارة الالزامية

هناك انواع من النصوص القانونية التي لا يجوز للادارة اصدارها قبل ان يستشار المجلس بشأنها. ومن مراجعة المادة ٥٧ يتبين انه يجب ان يستشار المجلس الزامياً في مشاريع المراسيم التشريعية ومشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصّت القوانين والانظمة على وجوب استشارته فيها. اذاً بالنسبة لهذه النصوص يجب ان يؤخذ رأي المجلس فيها مسبقاً، اي قبل ان تصدر والا اعتبر ذلك مخالفة لصيغة جوهرية تصبح معها هذه النصوص مشوبة بعيب وباطلة ويصبح الطعن بها جائزاً لالغائها.

ب– الاستشارة الاختيارية

هناك حالات ترك فيها للادارة الحق بطلب رأي المجلس اذا رأت ضرورة لذلك بمعنى انها ليست ملزمة باستشارة المجلس في هذه الحالة بل تستنسب ما اذا كانت هذه الاستشارة مفيدة وملائمة.

وبحسب المادة ٥٦ المجلس يساهم باعداد القوانين اذ قد يحيل الوزير المختص اليه مشروع القانون الذي تنوي الحكومة طرحه على مجلس النواب وذلك لكي يساعده المجلس في صياغتها ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية مما يؤدي بالنتيجة الى تقديم نص قانوني متماسك وذات صياغة جيدة.

---

[1]Le conseil d'Etat, son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974 Paris CNRS, 1974 coll. Histoire de l'administration française, p. 863.

[2]Yves Gaudemet et Thierry dal Farra : les avis contentieux du Conseil d'Etat et de la cour de cassation, le courrier juridique des finances, octobre 1995, n 58, p. 4.

[3]وقد لحظت هذه "الوظيفة" لاول مرة في النظام لعام ١٩٤١ وما لبثت ان انتزعت في العام ١٩٥٣ لتعاد مع نظام ١٩٥٩ وتكرس وتثبت حتى هذا اليوم.

ويمكن للمجلس في هذه الحالة ان يقوم بالتحقيقات اللازمة وان يستعين باصحاب الرأي والخبرة اذا رأى ضرورة لذلك. وقد اجازت الفقرة الثانية من المادة ٥٧ للحكومة ان تستشير المجلس في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي اي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه.

وفي كلتا الحالتين (في حالة الاستشارة الالزامية او الاختيارية) يجب ان تطلب الاستشارة من قبل الوزير المختص دون غيره باستثناء الحالات التي يمارس فيها مجلس الوزراء هذا الحق فيحال الملف الى احد القضاة لوضع تقرير بشأنه. تتذاكر في الموضوع هيئة برئاسة رئيس المجلس الذي هو رئيس الغرفة الادارية كما رأينا. وبالنتيجة يصدر رأي استشاري ويرسل الى الادارة المختصة.

نشير الى ان الرأي الاستشاري الذي يصدر عن المجلس سواء كانت الاستشارة الزامية او اختيارية لا يلزم الادارة باتباعه اذ يمكنها ان تتقيد بالرأي وتصدر النص وفقاً له كما يمكنها ان تتقيد جزئياً به فتأخذ ببعض بنوده دون البعض الآخر كما بامكانها ان تخالف الرأي ولا يرتّب ذلك عليها اية مسؤولية الا في الحالة التي ينص فيها القانون على الزامية اتباع الرأي والاخذ به.

لذلك تنبغي الاشارة الى ان آراء المجلس الاستشارية ليست احكام قضائية وبالتالي فهي لا تتمتع بقوة القضية المحكوم بها مما يسمح من جهة للمجلس ان يرجع عنها، ومن جهة ثانية للغرف القضائية في المجلس باصدار قرارات واحكام قد تخالف مضمون ما ورد في الرأي الاستشاري دون ان يطرح ذلك اية مشكلة قانونية.

٢- دور المجلس القضائي

يعتبر مجلس شورى الدولة المحكمة العليا التي تتولى القضاء الإداري، وهو "يؤلف جزءاً من تنظيمات وزارة العدل القضائية...."[١] ويعيّن رئيسه والمستشارون ورؤساء الغرف فيه بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، وفيما يختص بصلاحياته، فإن مجلس شورى الدولة هو المحكمة العادية للقضايا الإدارية، والمرجع الإستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة، وينظر في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم والقرارات ذات الصفة الإدارية، سواء كانت تتعلق بالأفراد أو بالأنظمة، والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة إدارية، وتكون الدعوى أمام مجلس الشورى بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية، ويقتصر طلب الإبطال المقدم بسبب تجاوز حد السلطة على القرارات الإدارية المحضة التي لها قوة التنفيذ، ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يقبل الطلب إلا ممن له مصلحة شخصية مباشرة مشروعة في إبطال القرار المطعون فيه، ولم يتمكن من اللجوء إلى مراجعة قضائية أخرى للحصول على النتيجة نفسها.

كما يمارس المجلس رقابة القضاء الشامل، وهي تتضمن إلى الإبطال، الحكم بالتعويض عن الضرر الناتج عن عمل الإدارة.

---

[١] المادة الثانية من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ الصادر في ١٩٧٥/٦/١٤

ويبطل مجلس الشورى القرارات الإدارية التي تصدر عن سلطة غير صالحة، إذا إتخذت خلافا للمعاملات الجوهرية القانونية، أو إذا إتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة، أو إذا إتخذت لغاية غير الغاية التي من اجلها خوّل القانون السلطة المختصة حق إتخاذها، ويمكن أن تُستأنف أمام مجلس الشورى أو تُميّز الأحكام الصادرة عن هيئات إدارية ذات صفة قضائية وإن لم ينص القانون على ذلك.

أما بالنسبة للآثار القانونية لقرارات مجلس الشورى، فهي تقتصر على إعلان الأوضاع القانونية المتعلقة بموضوع الدعوى،" ولا يحق لمجلس الشورى أن يقوم مقام السلطة الإدارية الصالحة ..."[١]، إلا أن المادة الثالثة والتسعون المعدلة بموجب القانون رقم ٢٥٩ تاريخ ١٩٩٣/١٠/٦ منحت أحكام المجلس صفة الإلزام للإدارة، وأوجبت "على السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام"، ولا تقبل قرارات مجلس الشورى أي طريق من طرق المراجعة إلا الإعتراض أو إعتراض الغير وإعادة المحاكمة، وطلب تصحيح الخطأ المادي.

وتشمل رقابة المشروعية التي يمارسها القضاء الإداري أعمال الإدارة الصادرة عن سلطتها التقديرية، التي منحها إياها القانون، لما يمكن أن تشكله هذه السلطة التقديرية من خطر على الحريات السياسية، وغيرها من حقوق المواطنين.

وتمتد رقابة القضاء الإداري إلى مسائل الملائمة في حالات الضبط الإداري، نظراً لما يمكن أن تشكله من مساس مباشر أو تقييد للحريات تحت ذريعة حماية النظام العام. أما في الظروف الإستثنائية التي تندرج تحت أحكام المرسوم الإشتراعي رقم ٦٧/٥٢ المتعلق بإعلان حالة الطوارىء أو المنطقة العسكرية الذي يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، على أن يجتمع مجلس النواب خلال ثمانية أيام للنظر بهذا التدبير، فإن أمر المحافظة على الأمن يناط بالجيش ويصبح من صلاحيته منع الإجتماعات، وإقفال أماكن التجمع، وفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات، ووسائل الإعلام، وتحال الجرائم الواقعة على أمن الدولة على المحاكم العسكرية.

وبهذا الصدد إعتبر مجلس الشورى أنه في الظروف الإستثنائية تتحرر السلطة من وجوب إحترام الحريات العامة التي يكرسها القانون[٢]، لكنه من جهة أخرى وضع مجموعة من الضوابط بهدف حماية هذه الحريات من اعمال التعسف والاستبداد، وتتمثل هذه الضوابط بالمبادىء التالية: "لكي تتوفر الظروف الإستثنائية يجب أولاً أن تكون هذه الظروف إستثنائية حقاً وللقاضي في هذا الصدد حق التقدير"[٣]، وتكمن أهمية هذا الإجتهاد في أنه يحفظ للقضاء حق تقدير وجود الظرف الإستثنائي الذي قد تحتج به الإدارة لقمع الحريات السياسية وتقييدها، مما يوفر للمواطن إمكانية اللجوء للقضاء عند اللزوم.

---

[١] المادة ٩١ من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤

[٢] د.عصام مبارك:تقييد السلطة التشريعية للحقوق والحريات العامةفي الظروف الإستثنائية في ظل القانون المقارن, مجلة الفكر التقدمي العدد ١٨ تشرين الثاني ٢٠١٣ص.٥٦ وما يليها

[٣] قرار رقم ١٢٢٧ – تاريخ ١٩٦٣/٨/١ ستراك ليباريديان/الدولة م.إ ١٩٦٤. ص. ٤٥

كما أوجب "قيام خطر مداهم ....."[1]، وهو ما عبر عنه المرسوم الإشتراعي رقم ٦٧/٥٢ في مادته الأولى، معتبراً أن هذا الخطر يتمثل بقيام حرب أو أزمة أو ثورة أو إضراب أو تهديد عام للسلطات أو خطر عام يهدد الدولة أو جزء منها.

كما إشترط القضاء صعوبة مواجهة الظروف الإستثنائية بالوسائل العادية، وأن يتناسب الإجراء المتخذ مع مدى خطورة الظرف الإستثنائي، وأن تنتهي سلطة الإدارة الإستثنائية بإنتهاء الظرف الإستثنائي، وفي ذلك كله يراقب القضاء الإداري توفر عنصر السبب وصحة الحالة الواقعية ووصفها القانوني، كما تمتد رقابته إلى عنصر الملائمة في تصرف الإدارة ، وإلى عنصر الغاية للتأكد من أن عمل الإدارة يستهدف مواجهة الخطر القائم أو تحقيق المصلحة العامة. فقد تدخل في عديد من الحالات لحماية الحريات السياسية لاسيما لجهة الاشتراك في الانتخابات النيابية[2] كما وكرس حرية الانتساب للنقابات وتعدد النقابات للمهنة الواحد[3]. كما كان لمجلس الشورى موقف بارز لجهة حماية حرية الجمعيات بالتأسيس بدون قرار ترخيص من وزارة الداخلية واعتبر أن العلم والخبر يكفي استناداً لقانون الجمعيات لعام ١٩٠٩[4].

في لبنان الى جانب مجلس شورى الدولة تقوم مجموعة من المحاكم التي يمكن اعطاؤها الصفة الادارية كون الأحكام التي تصدرها يكون المجلس مرجعها الاستئنافي او التمييزي و ويمكن ان نذكر ديوان المحاسبة،[5] و المحكمة الادارية الخاصة.[6] بالاضافة الى ذلك هناك مجموعة من الهيئات الادارية التي تعطى الصفة القضائية والتي تكون عادة مخصصة بنزاعات محددة اي لا تكون لها ولاية او اختصاص عام هذه الهيئات يرأسها عادة قاض اداري وتصدر قرارات لها صفة الأحكام القضائية التي يمكن استئنافها او تمييزها امام مجلس الشورى.[7]

وتتميز هذه الهيئات بانها ذات صلاحية محددة حصرًا أما بصورة موضوعية او حتى بصورة جغرافية ايضا بحيث لا يزال مجلس شورى الدولة محكمة القانون العام بالنسبة للنزاعات الادارية اي انه المحكمة

---

[1] قرار رقم ٤٢٣ تاريخ ١٠/٢١ /١٩٥٨ عبدالله المشنوق / الدولة م.إ ١٩٥٨ – ص. ٢١٣

[2] قرار رقم ٣٦٨ تاريخ ١٩ آذار ١٩٦٨ المعترض ن.إ.ش وقرار تاريخ ١٩٦٧/٥/٢٧ص ٣٦٧ وص ٣٧١

[3] قرار ١٩٦٨/٥/٢٧ نشرة قضائية ١٩٧٠ ص.٩١١

[4] قرار رقم ١٣٥ تاريخ ٢٠٠٣/١١/١٨ جمعية الدفاع عن الحقوق و الحريات/الدولةم.ق.إ.٢٠٠٨, ص٢٧١

[5] وهو محكمة ادارية خاصة تشكل ما يعرف بالقضاء المالي مهمتها السهر على ادارة الأموال العمومية وتتجسد وظيفتها القضائية بالرقابة على التصرف بالحسابات العمومية من قبل الأشخاص اي كان صفتهم او وظيفتهم في معرض استعمالهم وادارتهم الأمول العامة سواء كانت واردات او نفقات.

[6] وهي محكمة كانت متخصصة بالنزاعات الادارية الناشئة عن الاشغال العامة والعقود الادارية والصفقات والالتزامات واشغال الأملاك العامة. وقد الغيت في العام ١٩٧٥ واحيلت الدعوى العالقة امامها الى مجلس شورى الدولة الذي كان يشكل اساسا مرجعها الاستئنافي.

[7] من بين هذه الهيئات وهي:

لجان الاعتراض على الضرائب والرسوم بمختلف انواعها وهي عديدة بحيث توجد لجنة خاصة لكل نوع من الضرائب وفي كل محافظة كما يمكن ان نذكر مجالس التأديب المرتبطة بالوظيفة العامة في مختلف اسلاكها مدنية او عسكرية وايضا اللجان الجمركية، لجان الاعتراض على الرسوم الهاتفية...

التي تبت بكل النزاعات الادارية التي لم يحدد القانون صراحة محكمة خاصة للنظر بها طبعا بالاضافة الى كونه المحكمة الادارية العليا التي تشكل المرجع الأخير للطعن باحكام المحاكم الادارية الأخرى بصورة نهائية اي بدون ان يكون هناك مرجع قضائي آخر للطعن بقراراته مع الاشارة الى انه عادة ما تكون اصول المحاكمة لدى هذه الهيئات والمحاكم مقتبسة ومشابهة لتلك المعمول بها امام مجلس شورى الدولة هذا عندما لا تحيل النصوص المتعلقة بهذه المحاكم صراحة الى هذه الأحكام.

ان مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ هو النظام المعمول به حاليا والذي كرس وجود المجلس ونظم اصول المحاكمات لديه.

ولعل اهم نص تعديلي طرأ على هذا النظام هو القانون رقم ٢٢٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ الذي أدخل بعض التعديلات المهمة على اختصاصات المجلس وعلى اصول المحاكمات امامه.

تقتضي الاشارة الى ان النظام القضائي الاداري في لبنان لم يكن حتى تاريخ صدور هذا القانون يعرف المحاكم الادارية الابتدائية اي المحاكم التي تبت بالنزاعات الادارية بالدرجة الاولى والتي يكون لها صلاحيات عامة وشاملة كما في فرنسا وجاء القانون المذكور ولحظ انشاء هذه المحاكم فقد عدلت المادة ١ من نظام المجلس بحيث اصبح القضاء الاداري في لبنان يتألف من مجلس شورى الدولة ومن المحاكم الادارية والأهم من ذلك جعلت المادة ٦ المعدلة من المحاكم الادارية المحاكم العادية للقضايا الادارية (Juge de droit Commun) ليبقى مجلس شورى الدولة المرجع الاستئنافي او التمييزي ومحكمة الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا.

وقد نصت المادة ٣٤ الجديدة على ربط قيام هذه المحاكم فعليا بقرار يصدر عن وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة يحدد عددها ومراكزها وعدد قضاة كل غرفة وتاريخ مباشرتها لعملها وقد اعطى القانون لهذه المحاكم صلاحيات واسعة تشمل نزاعات كان يعود او النظر فيها الى لجان متخصصة مما استدعى بصورة طبيعية الغاء هذه اللجان. غير ان القرار المذكور وفي هذه المادة لم يصدر حتى الآن مما يبقي عمليا على الوضع الذي كان قائما سابقا.

ثانياً: ديوان المحاسبة

وهو محكمة ادارية تتولى القضاء المالي اي الرقابة القضائية المالية، مهمته السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة، وهو المحكمة الوحيدة الى جانب المجلس الدستوري الذي نص الدستور على انشائهما اي انه لا يمكن الغائهما.

له وظيفتان: وظيفة ادارية يمارسها برقابته المسبقة والمؤخرة وبابداء الرأي في الامور المالية ووظيفة قضائية يمارسها برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال او ادارة الاموال الادارية والاموال المودعة لدى الخزينة.

اذاً، هو محكمة ادارية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية مؤلفة من قضاة ونيابة عامة. وهو يتوزع الى غرف يحدد عددها استنادا الى انواع المهام المنوطة به والى حجم كل منها. يطبق على القضاة

الذين يؤلفونه نظام القضاة العام. واصول المحاكمة لديه تشبه في معظم المواطن الاصول المعمول بها لدى سائر المحاكم الادارية.

وقرارات الديوان لا تقبل الطعن الاّ عن طريق اعادة النظر بها من قبله او عن طريق النقض امام مجلس الشورى. تنص المادة /٨٧/ من الدستور اللبناني على ما يلي: "ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".[١]

وقضت المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ٨٣/٨٢ بتعريف الديوان وتحديد مهامه اذ نصت على ما يلي:

"ديوان المحاسبة محكمة ادارية تتولى القضاء المالي مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك:

بمراقبة استعمال هذه الاموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة المرعية الاجراء.

بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.

بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها. يرتبط ديوان المحاسبة اداريا برئيس مجلس الوزراء، ومركزه بيروت".

ومن الرجوع الى قانون المحاسبة العمومية يتبين ان الاموال العمومية هي اموال الدولة وسائر الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.

ويتألف الديوان من قضاة ونيابة عامة ومراقبين يخضع تعيينهم جميعا لشروط خاصة. ويلحق بالديوان موظفون اداريون يتم تعيينهم وفقا لاحكام نظام الموظفين.

يتمتع قضاة ديوان المحاسبة ببعض الحصانات، اهمها انهم لا ينقلون الى ادارة اخرى الاّ بعد موافقة مجلس الديوان المؤلف من رئيس الديوان والمدعي العام لديه والقضاة الثلاثة الاعلى رتبة فيه، ولا يعزلون الاّ بقرار من مجلس تأديبي خاص بهم.

وقد قضت المادة /١١/ من قانون تنظيم الديوان بتشكيل مجلس تأديبي خاص لمحاكمة الرئيس والمدعي العام وأخر لمحاكمة رؤوساء الغرف وأخر لمحاكمة المستشارين ومعاون المدعي العام.

ثالثاً: مجلس الخدمة المدنية

أنشئ مجلس الخدمة المدنية بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ والحق برئاسة مجلس الوزراء وهو يقدم لمجلس الوزراء عند درس الموازنة السنوية الاراء والاقتراحات بشأن الاعتمادات

[١] على الرغم من ان هذا النص الدستوري صدق في ١٧ تشرين الاول ١٩٢٧ فان ديوان المحاسبة لم ينشأ الاّ بموجب المادة /٢٢٣/ من قانون المحاسبة العمومية الصادر في عام ١٩٥١. وقد اقتصرت صلاحياته عندئذ على الرقابة المؤخرة.ثم اعيد النظر في تنظيم الديوان وصلاحياته بموجب عدة نصوص تشريعية لاحقة منها المرسوم الاشتراعي رقم /١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ والمرسوم /٧٣٦٦/ تاريخ ١٨ آب ١٩٦١ والمرسوم الاشتراعي رقم /٨٢/ تاريخ ١٦ ايلول ١٩٨٣ وتعديلاته.

المخصصة للموظفين وللنفقات الادارية في مختلف الادارات العامة والمؤسسات العامة كما انه يقدم الاقتراحات بتعديل القوانين والانظمة المتعلقة بتنظيم الادارات العامة واساليب عملها وتحديد عدد الوظائف فيها (المادة ٩ من المرسوم المذكور).

وتشمل اختصاصات مجلس الخدمة المدنية جميع الادارات والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى (بيروت، طرابلس، ميناء طرابلس، بعبدا، برج حمود، النبطية وصيدا) وكذلك البلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

ويتألف مجلس الخدمة المدنية من:

أ- هيئة المجلس: تتألف هذه الهيئة من رئيسه ورئيس ادارة الموظفين ورئيس ادارة الاعداد والتدريب ومن اختصاصاتها:

تقديم الاقتراحات الى مجلس الوزراء بتعديل ملاك مجلس الخدمة المدنية وتمديد اختصاصات الوحدات التابعة له واعداد مشروع موازنته والموافقة على تعيين موظفيه ومتعاقديه.

تقديم الآراء والاقتراحات لمجلس الوزراء بشأن تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الادارات والمؤسسات العامة وأساليب عملها وتمديد عدد الوظائف فيها.

ب- ادارة الموظفين: تتوزع صلاحيات ادارة الموظفين بين اعمال المراقبة والدراسات واعمال المباريات والملفات الشخصية.

تتصرف اعمال المراقبة والدراسات بصورة اساسية الى الرقابة على شؤون الموظفين الذاتية والمسلكية وتتناول هذه الرقابة سائر شؤون الموظفين الدائمين والمؤقتين والمتعاقدين والمستخدمين والاجراء العاملين في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لصلاحية ورقابة مجلس الخدمة المدنية. أما أعمال المباريات والملفات الشخصية فترتكز على وضع المبادىء الاساسية للمباريات والامتحانات وكذلك وضع شروط تنظيم الملفات الشخصية وتنظيم ملف لكل موظف ووضع نماذج لعلامات الموظفين في نطاق تقييم ادائهم وقياس كفاءتهم[1].

ج- ادارة الاعداد والتدريب: تهدف ادارة الاعداد والتدريب الى رفع مستوى الموظفين المسلكي ولا سيما عن طريق اعدادهم للوظيفة وتدريبهم اثناء الخدمة وتمارس هذه الصلاحية من خلال المعهد الوطني للادارة والانماء الذي انشىء سنة ١٩٥٩ وباشر عمله سنة ١٩٦١ ويتولى اعداد طلاب الوظيفة العامة وتدريب الموظفين العاملين في الادارات والمؤسسات العامة المستقلة والبلديات.

وهو ينظم بصورة متتالية وكلما دعت الحاجة: دورات اعدادية ودورات تدريبية.

ويقسم المعهد الوطني للادارة والانماء الى: فرع الاعداد وفرع التدريب وفي سبيل تعزيز قدرته أعطت حقوق وفوائد لخريجي المعهد أو المتدربين فيه بحيث لا يعيّن أحد في الوظائف التي يعود لها المعهد الاّ اذا

---

[1] راجع القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠٠٠\٥\٢٩ (انشاء مؤسسة عامة باسم المعهد الوطني للادارة). والمرسوم رقم ٤٣٢٩ تاريخ ٢٠٠٠\١٠\٢٥ (تحديد شروط تعيين وتعويضات وبعض مهام رئيس وأعضاء مجلس ادارة المعهد الوطني للادارة). المرسوم رقم ١١٠٤٤ تاريخ ٢٠٠٣\٩\٢٧ (النظام الداخلي للمعهد الوطني للادارة).

تخرّج من فرع الاعداد ويمكن لمجلس الخدمة المدنية أن يختار من المتدربين الذين نالوا المراتب الأولى من يوفر لدوره تخصص في الخارج.

د-المصلحة الادارية المشتركة: تتولى ممارسة الصلاحيات التالية:

-تسجيل بريد المجلس الوارد والصادر وتأمين توزيعه ضمن المهل المحددة.

-الاستعلامات والشكاوى والمراجعات والعلاقات الخارجية.

-دراسة الموازنة السنوية العامة بشأن الاعتمادات المخصصة للموظفين وللنفقات الاداريةفي مختلف الادارات والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لصلاحية المجلس مع ابداء الملاحظات والاقتراحات المالية بهذا الشأن.

رابعاً: التفتيش المركزي[1]

نصت المادة الأولى من قانون إنشاء التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ على أنه "أنشئ لدى رئاسة الوزراء تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والمصالح والبلديات، بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها.

ويمكن للحكومة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة، سائر المؤسسات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ولا يخضع القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام لسلطة إدارة التفتيش المركزي إلا في الحقل المالي وضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة.[2]

ففي العام ١٩٥٩ أنشئ التفتيش المركزي بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، كجزء من الحركة الإصلاحية في عهد الرئيس فؤاد شهاب، وقد أدخلت على هذا المرسوم تعديلات كثيرة ابتداء من الستينات ووصولاً إلى التسعينات. ومع إنشاء التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ جمعت المفتشيات كافة في جهاز واحد، على أساس مركزي، مع ربطه مباشرة برئاسة مجلس الوزراء، ومنح رئيس

[1] « on se souciait principalement de dépolitiser la carrière des agents en la soustrayant le plus possible aux pouvoirs des ministres pour la confier à un organisme collégial assez autonome, formé de trois grand commis de l'Etat. C'est dans ce même souci d'ordre, d'efficacité et de dépolitisation que s'inspira la création de l'inspection centrale » Chafic Moallem :Le régime disciplinaire de la fonction publique au Liban, éd. Publication de l'Université libanaise, , Section d'études juridiques, politiques et administratives, Beyrouth 1974 p.154

[2] كان نظام التفتيش المركزي قبل العام ١٩٥٩ موزعاً على مصالح تفتيش تتبع كل واحدة منها وزارة معينة، وكان يعتري هذا النظام شوائب عدة، إذ لم يكن باستطاعة المفتش أن يستقل في عمله عن سلطة الوزير المعني، وهو معرّض دوماً لشتى أنواع التدخل الإداري والضغط السياسي. كما أن النظام لم يحدد أسلوباً معيناً لإجراءات التفتيش التي كانت تختلف من إدارة إلى أخرى، حسب قدرة كل رئيس مصلحة تفتيش على تنظيم عمل مصلحته ومدى تحرره من سلطة الوزير المعني. أما بالنسبة إلى التفتيش المالي فقد كان ملحقاً بوزارة المالية.

التفتيش المركزي كسائر رؤساء هيئات الرقابة، صلاحيات الوزير القانونية والمالية والإدارية باستثناء الدستورية منها، وفي إثر المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٥ صدر مرسومان تنظيميان الأول يحمل الرقم ٢٤٦٠ تاريخ ٥٩/١١/٦ ويتعلق بتنظيم التفتيش المركزي "إنشاء أجهزة تفتيش متخصصة تؤلف إدارة التفتيش المركزي وهذه الأجهزة هي: التفتيش المالي، والتفتيش الإداري، والتفتيش التربوي، والتفتيش الهندسي، والتفتيش الصحي والاجتماعي والزراعي"؛ والثاني يحمل الرقم ٢٨٦٢ تاريخ ٥٩/١٢/١٦ ويحدد أصول التفتيش، وقد حددت المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٥ المهام الرئيسية التي يتولاها التفتيش المركزي وهي: مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه، والسعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، وإبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناءً على طلبها، وتنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة، والقيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات. أما على صعيد تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية، فإن مهام التفتيش المالي تتمثل بمراقبة كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية، ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وإدارة الأموال العمومية، وكيفية حفظ الأموال العمومية وضبط حساباتها، وكيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية بأعمالهم.

يتألف التفتيش المركزي من هيئة التفتيش وثلاث إدارات (إدارة التفتيش المركزي، وإدارة المناقصات وإدارة الأبحاث والتوجيه التي انتقلت بموجب المادة السابعة من القانون ٢٢٢ الرامي إلى إنشاء مؤسسة عامة باسم معهد الإدارة العامة وتعديل بعض الأحكام الواردة في المراسيم الاشتراعية تحت رقم ١١٢ و ١١٤ و ١١٥ تاريخ ٥٩/٦/١٢ وتعديلاته على انتقال إدارة الأبحاث والتوجيه المحدثة في التفتيش المركزي بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ٥٩/٦/١٢ وإلحاقها بمجلس الخدمة المدنية)، إضافة إلى جهازين مساعدين، هما مصلحة الديوان وأمانة سر هيئة التفتيش المركزي، بالإضافة إلى مفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب، ولا بد أن نذكر أن إدارة التفتيش المركزي تتألف من المفتشية العامة الإدارية وخمس مفتشيات فنية هي المفتشيات الهندسية والتربوية والمالية والخارجية والمفتشية العامة الصحية والاجتماعية والزراعية.

حدد ملاك التفتيش المركزي بالمرسوم رقم ١٧١٥٨ تاريخ ١٩٦٤/٨/١٨، وأضيف إليه ملاك مفوضية الحكومة لدى المجلس التأديبي العام بالقانون رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ وعدل بالقانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٦٢٢ تاريخ ١٩٧٩/١/١٧. ووضع الملاك الملحوظ بالنسبة لفئات الوظائف المحدد فيه هو على النحو التالي: الفئة الأولى (١٢)، والفئة الثانية (٨٣)، والفئة الثالثة (٩٧)، والفئة الرابعة (٥٥) والفئة الخامسة (٢٤) وهكذا يكون مجموع الملاك الملحوظ ٢٧١، إضافة لعدد من الأجراء وعدد صغير من الموظفين الملحقين من إدارات أخرى.[١]

[١] راجع دراسة عن الإدارات العامة والمؤسسات العامة وأوضاعها وملاكاتها والعاملين فيها من موظفين دائمين ومؤقتين ومستخدمين ومتعاقدين وأجراء، مجلس الخدمة المدنية ٦ أيار ١٩٩٣، ص ١٥-١٦).

نصت المادة الأولى من قانون إنشاء التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ٥٩/٦/١٢، على أنه أنشئ لدى رئاسة الوزراء تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات...

وهذا يعني أن التفتيش المركزي يرتبط برئاسة مجلس الوزراء إدارياً وليس بإحدى وزارات الدولة، وذلك لتعزيز مكانته، واستقلاليته، وتدرج موازنته في الباب المخصص لرئاسة مجلس الوزراء، ويرفع بعض التقارير وتقريره السنوي إلى رئيس مجلس الوزراء.

خامساً: مجلس الانماء والاعمار

انشئ بموجب مرسوم اشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٩٧٧/١/٣١ وهو مرتبط مباشرة بمجلس الوزراء ومن بين مهامه ابداء الرأي لمجلس الوزراء في العلاقات الاقتصادية والمالية مع سائر الدول والهيئات والمؤسسات والمنظمات في الخارج وتعيين الابحاث اللازمة في المجالات الانمائية والاعمارية واعدادها واقتراح تكليف الجهات المؤهلية للقيام بها وتقديم الاقتراحات وتقديم الرامية الى تعبئة الامكانيات العلمية في سبيل الانماء والاعمار وتقديم الاقتراحات المتعلقة بانشاء وتطوير وتوجيه المؤسسات المالية والشركات المختلفة التي تعنى بالتنمية والمؤسسات العامة ذات الصلة بالتنمية (المادة ٤ من المرسوم المذكور).

سادساً: وسيط الجمهورية

أقر مجلس النواب القانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٤ شباط ٢٠٠٥ والمنشور في الجريدة الرسمية رقم ٦ تاريخ ٢٠٠٥/٢/١٠، وقد أُعِدَّ مشروع مرسومه التطبيقي في العام ٢٠٠٦ وأُحيل على مجلس الوزراء دون أن يدرج في جدول أعماله لغاية اليوم[١]، القاضي بانشاء "وسيط الجمهورية" الذي يسعى الى تسهيل التعامل بين المواطنين والادارة عبر تلقي طلبات المراجعة من أصحاب الغلاقة بعد أن يكون قد مر ثلاثة اشهر على مراجعة الادارة المعنية من دون الحصول على نتيجة.ويعود للوسيط أن يُعلم الهيئات الرقابية المختصة في معرض قيامه بمهماته عن كل ما يراه خطأ أو تقصيراً أو تقاعساً من الموظفين وعن كل ما يتعلق بتحسين سير العمل. غير ان هذا الجهاز لم ينشأ بعد فعلياً حتي اليوم.[٢]

١- النظام القانوني لوسيط الجمهورية

يتميز التنظيم القانوني للوسيط في فرنسا ولبنان بالطابع الشخصي للمؤسسة، حيث لا يشير القانون إلا للوسيط، واختصاصاته مسندة اليه شخصياً ويتولّى تنظيم مؤسسته بحريّة كاملة، فتكون خاضعة له، ويقوم بتعيين معاونيه خلال فترة تولّيه منصبه. وحرص كل من المشرع الفرنسي واللبناني على تأكيد استقلالية

[١]- تم نشر هذا المشروع في جريدة النهار الصادرة بتاريخ ١٦ تشرين الثاني ٢٠٠٩،

[٢]راجع "الوسيط (Ombudsman) شمولية المؤسسة وميزاتها" مؤتمر في نقابة المحامين في بيروت ٨و٩ أيلول ٢٠٠٠. تم نشر هذا المشروع في جريدة النهار الصادرة بتاريخ ١٦ تشرين الثاني ٢٠٠٩،

الوسيط، وذلك وفقاً للمادة الأولى[1] من قانون الوسيط والمعدلة بموجب القانون رقم ٩٨-٨٩ تاريخ ١٣ كانون الثاني (فرنسا)، ووفقاً للمادة الأولى من قانون الوسيط (لبنان)[2].

أ : تعيين وسيط الجمهورية

وفي لبنان يعيّن الوسيط وفقاً للمادة الثانية[3] ، لمدة أربع سنوات غير قابلة للتجديد وهي مدة غير كافية لإنجاز مهامه، إذ يقع على عاتقه هيكلة وتنظيم مؤسسته شخصياً واختيار وتعيين معاونيه ومندوبيه شخصياً ومن ثم القيام بمهامه. وأن يكون حائزاً على إجازة جامعية عليا في القانون أو العلوم السياسية والإدارية وأن يكون فقيهاً قانونياً على غرار الوسيط في السويد، وهذا أفضل نظراً لما يتطلّبه عمله من تمييز للطلبات التي تقدم أمامه ولما قد تنطوي عليه من مسائل و صعوبات قانونية.

ب : ضمانات ممارسة الوسيط لإختصاصاته

يتمتع وسيط الجمهورية في فرنسا، بعدد من الضمانات في ممارسته لاختصاصاته، فهو غير مسؤول جنائياً أو مدنياً مثل اعضاء البرلمان في فرنسا، ولا يجوز مخاصمته قضائياً في أمر يتعلق بممارسته لاختصاصه، كما لا يجوز القبض عليه أو ملاحقته أو مراقبته او حبسه نتيجة لما يبديه من آراء أو قرارات يصدرها في ممارسته لاختصاصاته وذلك حتى نهاية ولايته. أما الأعمال غير القانونية والتي تصدر منه ولا تتعلق باختصاصه ووظيفته كوسيط فإنه يسأل عنها جزائياً ومدنياً[4]. وتحمي النصوص القانونية الوسيط في مواجهة السلطة التنفيذية عند ممارسته لصلاحياته وحتى نهاية ولايته فهو لا يخضع لأي سلطة رئاسية او وصائية، حيث لا يجوز عزله من منصبه إلا في حالة الإعاقة التي يخضع تقرير إثباتها لشروط دقيقة للغاية، فتقدّر الإعاقة بواسطة رئيس الجمهورية وبإجماع آراء الهيئة المكوّنة من نائب رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول لمحكمة النقض والرئيس الأول لديوان المحاسبة، وكل ذلك وفقاً للمادة الثالثة[5] من قانون انشائه.

وفي لبنان يقترب النص التشريعي فيما يتعلق بالضمانات والضوابط التي تحكم اختصاص الوسيط، إذ لا يمكن ملاحقة وسيط الجمهورية اللبنانية بسبب الآراء التي يبديها والمتعلقة بممارسته لمهامه أو بمعرضها وذلك وفقاً لنص المادة الرابعة[6] من قانون إنشائه.

إلا انه وفقاً للمادة الثالثة عشر[7] من مشروع المرسوم التطبيقي لقانون انشائه، يبقى وسيط الجمهورية اللبنانية خاضعاً لأحكام القوانين العادية بما في ذلك قانون العقوبات في كل ما ليس له علاقة بمهماته كوسيط للجمهورية. وبالمقابل لا يحق له ان يبدي رأيه أو يعطي استشارته في الأمور التي يمكن ان تعرض

---

[1] Texte consolidé de la loi 1973 : http//mdr.defenseurdesdroits.fr/fr-citoyen-01-02-03.html

[2] – قانون وسيط الجمهورية.

[3] – قانون وسيط الجمهورية.

[4] M .Grigoriou : Le médiateur de la république française et le défenseur du citoyen Hellénique, contribution à une étude comparative, Université Panthéon Assas Paris II 2005, pp.67 :74

[5] Texte de la loi 1973

[6] – قانون وسيط الجمهورية.

[7] – مشروع المرسوم التطبيقي لقانون وسيط الجمهورية اللبنانية.

عليه خارج إطار ممارسته لمهامه طيلة مدة ولايته، كما على الوسيط الإلتزام بعدم إفشاء الأسرار التي يطّلع عليها بحكم وظيفته ويبقى هذا الموجب قائماً حتى بعد انتهاء ولايته، وذلك وفقاً لنص الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثالثة[١] من قانون انشائه.

٢- اختصاص الوسيط وكيفية اتصاله بالمنازعة والبت بها

في فرنسا، يؤسس الوسيط عمله على فكرتين؛ الأولى العدالة والإنصاف والثانية حسن سير المرفق العام. فللوسيط أن يؤسس الحل الذي يقترحه بالنسبة للطلب المقدم اليه على أساس مبدأ العدالة والإنصاف إذا ما تبيَن له ان تطبيق النصوص التشريعية أو اللائحية يؤدي الى الإجحاف، فيمكن ان يوصي الجهة الإدارية بأن تعيد طرح حل ينظم بإنصاف وضع مقدم الطلب، ويقترح الوسيط في هذه الحالة على السلطة المختصة الإجراء الذي يرى انه يعالج المشكلة، كما يقترح أيضاً التعديلات على تلك النصوص التشريعية واللائحية التي تبدو له أنها أكثر ملاءمة ما هي عليه وذلك وفقاً للفقرتين الثانية والثالثة من المادة التاسعة[٢] من قانون ٣ كانون الثاني ١٩٧٣ وتعديلاته.

ويبحث في إطار الطلب الفردي الذي يحوَّل اليه، عما إذا كانت الجهة الإدارية تباشر اختصاصها طبقاً لوظيفة المرفق العام، واتباعها لوسائل الإدارة الحسنة، فالبطء والتجاهل وسوء النية والسلبية وسوء المعاملة للجمهور، كلها أمور يصعب اخضاعها لرقابة القضاء الإداري، حيث يراقب هذا الأخير الخطأ الساطع في التقدير وعدم الملائمة بين القرار والأسباب التي أدت الى إصداره، بينما يراقب الوسيط سلوك الإدارة الأقل خطورة من ذلك. لذا يقترح حلولاً لسوء الإدارة التي يجب أن تؤسَّس على حسن سير المرفق العام، وهذا ما يميز رقابة الوسيط عن رقابة القضاء الإداري لها[٣].

وكذا الأمر في لبنان، إذ للوسيط وبموجب الفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة السابعة من قانون الوسيط، أن يقرِّب وجهات النظر بين صاحب الطلب والإدارة وأن يعقد اللقاءات بينهما لطرح الحلول الملائمة وأن يتقدم من الإدارة بالتوصيات التي يرى انها تؤدي الى معالجة الطلب المطروح أمامه، توخّياً لتطبيق القانون، وعند غياب النص فوفقاً لقواعد العدل والإنصاف، أو بالتوصيات التي من شأنها تحسين سير العمل في الإدارة وتطويره، وذلك إما عفواً وإما بمعرض طلب مقدم اليه[٤]، وله ان يوصي أيضاً بتعديل النصوص القانونية والتنظيمية في حال رأى أن تطبيق بعض أحكامها من شأنه ان يؤدي الى حالات مجحفة وغير منصفة، لا بل له ايضاً حق التقدم بمشاريع واقتراحات لهذه النصوص القانونية والتنظيمية واقتراح تيسير العمل فيها[٥].

---

[١]- قانون وسيط الجمهورية.

[2] Texte de la loi 1973.

[3] Guy Braibant : Les rapports du Médiateur et du juge administratif, A.J.D.A 1977, p.287

[٤] الفقرة الرابعة من المادة الثامنة، مشروع المرسوم التطبيقي لقانون الوسيط،

[٥] الفقرة الخامسة من المادة الثامنة والفقرة الثانية من المادة السادسة ، مشروع المرسوم التطبيقي لقانون الوسيط،

أ : اختصاصات الوسيط وسلطاته

يشمل اختصاص الوسيط في فرنسا ولبنان[١]، الجهات الإدارية التابعة للدولة مباشرة كالوزارات والإدارة المحلية (المحافظات والأقضية) أي كل ما يتعلق بالمرافق العامة الإدارية والمرافق العامة ذات الطابع الإقتصادي والتجاري، والأشخاص المعنوية الخاصة المكلفة بأداء خدمة عامة. ويختص الوسيط بالطلبات والشكاوى التي يختصم فيها جهة تقدم خدمة أومرفق عام، فيستبعد بالتالي من نطاق اختصاصه، تصرفات الإدارة في المجالات الأخرى كإدارة القطاع الخاص وكافة المنازعات المتعلقة بقوانين ولوائح التنظيم الداخلي للإدارة.

وبالتالي يخرج عن اختصاص الوسيط، منازعات الموظفين العموميين مع إداراتهم والمنازعات التي تقوم بين الإدارات وبعضها أو بين الإدارات وممثليها أو عمالها، إلا أن هذا الحظر يتوقف بعد انتهاء وظائفهم، وذلك وفقاً للتشريع الفرنسي واللبناني[٢]، وقد اتاح مشروع المرسوم التطبيقي[٣] لقانون الوسيط في لبنان، النظر في هذه الخلافات بعد انقطاع الموظفين والعاملين في الإدارة عن وظائفهم وفقاً لأحكام القانون. كما يخرج عن اختصاص الوسيط في فرنسا ولبنان، التدخل في مجريات دعوى عالقة امام السلطة القضائية او الطعن في صحة حكم قضائي[٤]، إلا أنه يحق لوسيط الجمهورية الفرنسية أن يتقدم بتوصياته الى الجهة الإدارية المعنية بالدعوى العالقة أمام القضاء لحلها بالطرق الودية[٥]، وهذا ما لا يتمتع به وسيط الجمهورية اللبنانية، إذ له فقط أن يستمر بعمله بموازاة أي مراجعة إدارية أو قضائية عائدة لنفس موضوع الطلب[٦].

إن عدم الإختصاص بما ذكر آنفاً، ربما مردّه الى منع الوسيط من التعدي على القضاء المختص بهذه المنازعات، إذ أن الهدف من إنشاء الوسيط هو ايجاد حل ودّي توافقي منصف لأطراف النزاع وليس أن يحل محل السلطة المختصة.

إلا ان للوسيط الفرنسي و اللبناني سلطات معينة لإنجاح مهامه ومساعيه التوفيقية المنصفة، تتجلى أولاها في التوصية بعد أن يتأكد من صحة وجدية ما ورد بالطلب، فإنه يقوم بإصدارها للإدارة ويكون هدفها إزالة الصعوبات المشكو منها في الطلب، كما يوصي الجهة الإدارية المعنية بحل المشكلة القائمة بشكل نهائي على أساس الإنصاف والعدل[٧].

وتختلف التوصية في موضوعها وطبيعتها عن الإقتراح الذي يتقدم به الوسيط في حالات الإصلاح الإداري، فالتوصية تعنى بالحالة الفردية المتعلقة بالشكوى أو الطلب، بينما يهدف الإقتراح الى علاج ظاهرة عامة وظواهر سوء الإدارة، وتتفق التوصية والإقتراح في أن كليهما لا يتعدى مجال الحثّ، إذ لا إلتزام قانوني

---

[١] راجع الفقرة الأولى من المادة الأولى ، قانون وسيط الجمهورية، وأيضاً: المادة الثالثة مشروع المرسوم التطبيقي لقانون الوسيط،

[٢] الفقرة الرابعة من المادة الخامسة، قانون وسيط الجمهورية. وأيضاً: Texte de la loi 1973 : Art. 8,.

[٣] المادة الخامسة، مشروع المرسوم التطبيقي لقانون الوسيط،

[٤] الفقرة الثالثة من المادة السادسة، قانون وسيط الجمهورية، وأيضاً: Texte de la loi 1973 : Art. 11

[5] Texte de la loi 1973 : Art. 11,.

[٦] الفقرة الثانية من المادة السادسة، قانون وسيط الجمهورية،

[٧] المادة السابعة، قانون وسيط الجمهورية، وأيضاً: Texte de la loi 1973 : Art. 9.

على الإدارة بتنفيذ التوصية أو الأخذ بالإقتراح إذا ما قررت عدم الأخذ بهما، فلا يبقى أمام الوسيط إزاء هذا الوضع سوى نشر ذلك في تقريره السنوي، فهو لا يحق له إصدار قرارات إداري إلا في علاقاته مع موظفيه فقط[١].

وللوسيط ثانياً سلطة ادبية تخلو من عناصر الإجبار والإرغام على القيام بعمل أو الإمتناع عنه، ومما يزيد من نفوذه الأدبي في فرنسا و لبنان، قيامه بنشر تقارير عن الأعمال التي قام بها، حيث يقدم تقريراً سنوياً عن أعماله الى رئيس الجمهورية والبرلمان (في فرنسا)[٢]، والى رئيس الجمهورية و رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، إضافة الى وضعه تقارير خاصة حول مواضيع هامة (في لبنان)[٣]. وللوسيط عند عدم عدم ورود ردّ مُرضي من الإدارة المعنية خلال المدة التي يحددها، أن ينشر التوصية الصادرة منه للإدارة والتي بدورها يمكنها نشر ردها على هذه التوصية، أو نشر القرار الذي اصدرته بناء على التوصية او الأمر الصادر من الوسيط[٤].

أما في لبنان وفي حال سكوت الإدارة او عدم ابلاغها الوسيط جواباً مقنعاً ضمن مهلة اقصاها شهرين على تقديم التوصيات، يمكن له عندها تضمين تقريره الخاص أو السنوي موجز القضية وتوصياته بشأنها[٥].

وللوسيط ثالثاً، سلطة الإحالة للمحاكمة التأديبية أو الجنائية، إذ يستطيع الوسيط في فرنسا واثناء ممارسته لاختصاصه في رقابة الإدارة أن يحيل المسؤولين الذين يرتكبون جرائم تأديبية أو جنائية الى المحاكمة التأديبية أو الجنائية في حال عدم قيام السلطة الإدارية المسؤولة بذلك[٦]، أما في لبنان، فللوسيط ان يعلم الهيئات الرقابية المختصة في معرض قيامه بمهامه عن كل ما يراه خطأً أو تقصيراً أو تقاعساً من الموظفين أو العاملين أو من الإدارة المعنية، وعن كل ما يتعلق بتحسين سير العمل وتقدمه[٧]. إن سلطة الإحالة هذه المخوّلة للوسيط إذا ما طبقها والتي لا يتمتع بها الوسيط اللبناني، من شأنها أن تسرّع وتسهّل من حل المشكلة العالقة بين الإدارة ومقدم الطلب، وذلك لطبعها العقابي للموظف المسؤول والرادع لبقية الإدارة.

ب : كيفية اتصال الوسيط بالمنازعة والبت بها

لا يتقدم ذوي الشان بشكواهم الى الوسيط في فرنسا مباشرة، بل يتقدم بها الى أحد نواب الجمعية الوطنية او أحد أعضاء مجلس الشيوخ، والذي يقوم بدوره بتحويله الى الوسيط، ويملك عضو البرلمان سلطة تقديرية إزاء ذلك، فلا يقوم بتحويل طلب الشكوى اليه إلا إذا بدا له أن الطلب يدخل في اختصاص الوسيط مباشرة، كما يجوز تقديم الطلب الى المفوض البرلماني الذي يقوم بدوره بارساله الى الوسيط مباشرة[٨]. أما في

---

[1]Yves Gaudemet : Le médiateur est-il une autorité administrative, Mélanges Charlier, 1980 p.122

[2] la loi 1973 : Art. 14.

[٣] الفقرة الثانية من المادة التاسعة، قانون وسيط الجمهورية،

[4] la loi 1973 : Art. 9, Al. 4,

[٥] الفقرة الأولى من المادة التاسعة والفقرة الثالثة من المادة الثامنة، قانون وسيط الجمهورية.

[6] la loi 1973 : Art. 10,

[٧] الفقرة الرابعة من المادة السابعة، قانون وسيط الجمهورية.

[8] la loi 1973 : Art. 6 et Art.6-1,

لبنان، فللوسيط ان يتلقى الطلبات من أي شخص طبيعي أو معنوي دون الحاجة الى تقديمها عبر أي سلطة أخرى، على ان تقدم هذه الطلبات بصورة خطية او الكترونية مباشرة اليه أو الى أحد مندوبيه الإقليميين، وتسجل في سجل خاص دون اية نفقة ويعطى صاحب العلاقة إيصالاً يذكر فيه اسمه وموضوع الطلب وتاريخ تسليمه[1].

وتجدر الإشارة الى ان التقدم مباشرة الى الوسيط كما سلف ذكره، يكون اسهل واسرع لناحية معالجة الشكوى، فهي بهذه الطريقة تصل الى الوسيط للتحقيق فيها ودرسها وبمرحلة واحدة، دون أن تمر أولاً عبر سلطة اخرى كما هو معمول به في فرنسا. ويتعيّن على مقدم الطلب وقبل اللجوء الى الوسيط سواء في فرنسا أو في لبنان، أن يكون قد راجع الجهة الإدارية المعنية بالشكوى الواردة في الطلب ولم يتمكن من التوصل الى حل معها، وقد حدد القانون في لبنان مهلة ثلاثة أشهر من مباشرته المراجعة الإدارية الأمر الذي لم ينص عليه قانون الوسيط في فرنسا، كما أنه ليس من شأن هذا الطلب أن يقطع المهل القانونية أمام القضاء المختص.

والزم قانون الوسيط سواء في فرنسا أو في لبنان، الجهات التي يتصل بها عمل الوسيط بتقديم كافة المساعدات التي يطلبها، والتي تمكّنه من الفصل في النزاع، وذلك من خلال إعطاء التوجيهات للعاملين فيها بتقديم كافة ما يحتاجه من معلومات ومستندات ووثائق تفيده في تكوين رأيه بالمشكلة التي ينظر فيها، كما يلتزم مجلس الدولة وديوان المحاسبات بالتعاون معه، فيطلبه في مجال إجراء دراسات تنصبّ على حل المنازعات الفردية والمشاكل العامة (في فرنسا)، وهيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل (في لبنان) بتزويد الوسيط بالدراسات المناسبة لذلك[2]. لا تملك الإدارة من حيث المبدأ أن ترفض هذا الطلب للوسيط إلا في حالة ما إذا كان هذا المستند سري يتعلق بالدفاع وأمن الدولة أو السياسة الخارجية.

[1] – الفقرة الأولى من المادة الخامسة ، قانون وسيط الجمهورية، وأيضاً: المادة الثانية، مشروع المرسوم التطبيقي لقانون الوسيط.

[2] الفقرة الخامسة من المادة السابعة، قانون وسيط الجمهورية،

الفصل الثاني: اللاحصرية المكانية

قسمت اراضي الجمهورية اللبنانية إلى محافظات، والمحافظات إلى أقضية، وجاء النص على ذكر عددها وحدودها الجغرافية كما أجاز التشريع اللبناني في قانون البلديات[١] (مرسوم اشتراعي ١٩٧٧/١١٨) أنه تنشأ بلدية في كل مدينة[٢]او في كل قرية أو مجموعة القرى[٣] الوارد ذكرها في الجدول رقم ١ الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١ الصادر بتاريخ ٢٩ كانون الاول سنة ١٩٥٤ (التنظيم الاداري) والذي بقي نافذ المفعول بموجب المادة ٥٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٦ مع جميع تعديلاته. فالإدارة المركزية على الصعيد المحلي تقوم اذا على مستويين هما المحافظات والأقضية، وعلى مستوى ثالث رديف هو المختارية.

تبين من مراجعة الجدول الملحقة بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ والمعدل بالقانون رقم ٧٥/٣٦ بتاريخ ٢٣ ايلول ١٩٧٥ ان الاراضي اللبنانية تتألف من ٨ محافظات: محافظة بيروت (احياء)[٤] ومركزها بيروت، محافظة لبنان الجنوبي[٥] ومركزها صيدا، محافظة النبطية[٦] ومركزها النبطية، محافظة جبل لبنان[٧] ومركزها بعبدا، – محافظة لبنان الشمالي[٨] ومركزها طرابلس، محافظة البقاع ومركزها زحلة. وقد أستحدثت في العام ٢٠٠٣ كل من: محافظة بعلبك الهرمل، محافظة عكار[٩].

---

[١] قوانين البلديات . صادر بين التشريع والاجتهاد . المنشورات الحقوقية . صادر ١٩٩٨ . ص ٢٥٥ .

[٢] سليمان الطماوي : " أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي و الحلول المناسبة لها " مجلة العلوم الإدارية العدد ١٢ (١٩٧٠).

[٣] يبلغ عدد هذه البلدات والقرى نحو ١٣٩٨ بلدة.

[٤] اما محافظة بيروت فلا يوجد فيها اقضية وتشتمل هذه المحافظة على الاحياء الآتية:
المزرعة، المصيطبة، الاشرفية، الرميل، المرفأ، المدرو، رأس بيروت، ميناء الحصن، دار المريسة، الباشورة، زقاق البلاط والصيفي

[٥] وتتألف محافظة لبنان الجنوبي من ٣ اقضية : قضاء صيدا ومركزه صيدا – قضاء صور ومركزه صور – قضاء جزين ومركزه جزين

[٦] تتألف محافظة النبطية من ٣ اقضية هي قضاء النبطية ومركزه النبطية وقضاء مرجعيون ومركزه مرجعيون وقضاء حاصبيا ومركزه حاصبيا .

[٧] تتألف محافظة لبنان الشمالي من ٦ اقضية هي قضاء طرابلس ومركزه طرابلس وقضاء عكار ومركزه حلبا وقضاء زغرتا ومركزه زغرتا وقضاء بشري وقضاء البترون ومركزه البترون(ويضم ٢٠ بلدية و ٥١ مختارية,راجع النهار ١٧ شباط ٢٠٠٤) وقضاة الكورة ومركزه اميون .

[٨] تتألف محافظة البقاع من ٥ اقضية هي قضاء زحلة ومركزه زحله وقضاء بعلبك ومركزه بعلبك وقضاء راشيا ومركزه راشيا وقضاء البقاع الغربي ومركزه جب جنين من ١ ت١ لغاية ايار وصغبين من ٦/١ لغاية ايلول وقضاء الهرمل ومركزه الهرمل .

[٩] ولان قضاء عكار يتالف من نحو ٢٤٠ بلدة وقرية, ويبلغ مجموع سكانه ما يقارب ٤٠٠ الف نسمة, كان لا بد من انشاء محافظة ثانية في لبنان الشمالي, ويكون مركزها مدينة حلبا, تحوي كل الدوائر والموسسات الرسمية الادارية والقضائية والتربوية والامنية والمالية وسواها(...)" هكذا ورد في مشروع القانون الذي اصبح قانونا لانشاء هذه المحافظة ولكن دون ان يستتبع ذلك اصدار المراسيم التنظيمية اللازمة. راجع النهار ١٠ كانون الاول ٢٠٠٣. "فرعية الإدارة وافقت مبدئياً على محافظة لجبيل–كسروان".
الديار ١٧ كانون الأول ٢٠١٤ – "... وتطرقت اللجنة إلى اقتراح قانون انشاء محافظة جديدة بإسم محافظة كسروان– الفتوح–جبيل مركزها جونيه وتتألف من قضائي كسروان وجبيل، الجمهورية ٢٦ آب ٢٠١٤.

وبديهي ان هذا الترتيب يتسم بطابع تشريعي طالما انه ناتج عن نص يتمتع بقوة القانون فتكون جميع الامور المتعلقة بانشاء او الغاء المحافظات والافضلية وتسميات وتعيين مراكزها من اختصاص المشترع دون سواه وكذلك يقال عن حدود المحافظات التي تتثبت بموجب القرار رقم ١٠٤٠٠ الصادر عن حاكم لبنان الكبير تاريخ ٣٠ كانون الاول ١٩٢١ اما حدود الاقضية فتتصل بحدود المحلات الجامعة مثلما هي مقررة ادارياً لان القانون يعرف الاقضية بتعداد البلديات والقرى الداخلة في نطاقها فلا يشير الى حدود خاصة بها.

البند االأول : وضع المحافظات والاقضية

الفقرة الأولى: في المحافظات

قسم لبنان بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١ تاريخ ٢٩ كانون الأول ١٩٥٤ إلى خمس محافظات هي: محافظة بيروت ومركزها بيروت، محافظة لبنان الشمالي ومركزها طرابلس، محافظة جبل لبنان ومركزها بعبدا، محافظة الجنوب ومركزها صيدا، محافظة البقاع ومركزها زحلة. وقد الغي قانون التنظيم الإداري الأخير المرعي الأجراء حالياً الصادر بالمرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٦ المشار اليه سابقاً.

وجاء القانون رقم ٧٥/٣٦ الصادر بتاريخ ٢٣ أيلول لينشيء محافظة سادسة محافظة النبطية ومركزها النبطية، بعد ان كانت قضاء تابعاً لمحافظة الجنوب، وألحق بها ثلاثة أقضية بدورها تابعة لمحافظة الجنوب وهي قضاء مرجعيون وقضاء بنت جبيل وقضاء حاصبيا.

لكن المحافظات في لبنان ليست إلا تقسيمات ادارية في الدولة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهي تؤلف الوحدة الإدارية الأساسية في البنيان الإداري للدولة ضمن نطاق الإقليم[١] إذ تجمع ضمن إطارها مختلف مختلف دوائر الدولة بما فيها الدوائر العسكرية، التي تمثل الوزارات في الإقليم، والتي تحدد مهامها بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، عملاً بالمادة الثانية في المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٦ ويدير شؤون المحافظة موظف يدعى المحافظ (المادة ٣) يعين من حملة الإجازة في الحقوق أو ما يعادلها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويعد من موظفي الفئة الأولى (المادة ٥) ويتعين عليه أن يقيم في مركز المحافظة (المادة ٢٥) ويؤدي المحافظ دوراً مهما في نطاق المحافظة شبيهاً بالدور الذي يؤديه المحافظ في فرنسا[٢] فهو يمثل جميع وزارات الدولة، ما عدا وزارتي العدل و الدفاع الوطني (المادة ٤) وبالتالي فهو يدير أجهزة الوزارات في المحافظة، وهو الرئيس الأعلى لجميع موظفي الدولة في محافظته، وبوساطته يجب أن تتم المخابرات بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين دوائرها في الأقاليم، كما يعد الرئيس المباشر لقائمقامي الأقضية التابعة له.

---

[١] فاضل حموية: تنظيم الإدارة المحلية في لبنان، سلسلة دراسات وأبحاث المركز الوطني للتطوير البلدي، ٢ (بيروت. المكتبة البلدية. ١٩٧٤). ص١١.

[2] Pierre Délvolvé : l'Administration libanaise , Paris: Berger. Levrault, 1971. p 29

ويبرز الدور المهم الذي يؤديه المحافظ، من خلال الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها ضمن نطاق محافظته، فهي تتناول الشؤون الأمنية والبيئية[1] والصحية والإقتصادية والتربوية، وكل ما يتعلق بالأداب والأخلاق والحشمة العمومية[2] فالمحافظ يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة (المادة ٨) ويتولى حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة (المادة ١٠)، وتوضع قوى الأمن الداخلي في المحافظة تحت تصرفه لإستخدامها في تأدية المهام المنوطة به (المادة ١١) ويتولى مراقبة الأوضاع الإقتصادية ويساعد وزارة التربية الوطنية على تأمين الأبنية والتجهيزات الأساسية، كما يستطلع رأيه في إنشاء المدارس الرسمية (المادة ١٧) ويتخذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الصحة العامة، وهو يرخص بإنشاء المحلات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية (المادة ١٨) إلى غيرها من الصلاحيات، ذلك إن للمحافظ الصلاحية العامة في كل ما يتعلق في صلاحيات أية إدارة أخرى. ولعل أبرز ما في صلاحيات المحافظ على الصعيد العام، توليه مراقبة الأوضاع السياسية في محافظته، التي تعطيه دوراً مهما، بوصفه ممثل الحكومة والمنفذ لسياستها العامة ضمن نطاق المحافظة.

تجدر الإشارة إلى أن دوره المهم يظهر من خلال سلطة الوصاية التي يمارسها على البلديات، وهي سلطة تختلف ضيقاً أو إتساعاً، بإختلاف القوانين المنظمة لهذه الوحدات، وبحسب سياسة الدولة الرامية إلى تعزيز الوحدات اللامركزية أو التضييق عليها، ونظراً إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها المحافظ في كل المجالات، فقد لحظ القانون إلى جانبه، في نطاق كل محافظة، ما عدا محافظة بيروت قيام مجلس محافظة، لمساعدته على تأدية مهامه، ويتألف هذا المجلس من رئيس المالية في المحافظة ومن قائمقامي القضاء ومن ممثلين عن كل قضاء يعينان لمدة أربع سنوات بمرسوم يتخذ بناء على إنهاء المحافظ من أصحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والنقابات في المحافظة (المادة ٤٧). ويتولى هذا المجلس كما ذكر في المادة ٢٨ منه الصلاحيات التالية :

١- دراسة جميع الأمور المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والإقتصادية والزراعية والصحية والإجتماعية.

٢- تحضير مشروع بالإعتمادات اللازمة لإنعاش القرى التي ليس فيها بلديات.

٣- الإشراف على تنفيذ المشاريع المقررة للمحافظ في الموازنة و المشاريع الإنشائية.

٤- إبداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه المحافظ ويتعلق بمصالح المحافظة عامة.

---

[1] "أصدر محافظ الشمال القاضي رمزي نهرا قراراً حمل الرقم ٤/ب/٢٠١٥ جاء فيه:

بناء على المرسوم رقم /١١٥٨٨/ تاريخ ٢٠١٤/٥/١٩، بناء على المرسوم الإشتراعية رقم ٥٩/١١٦ لا سيما المادة (١٨) منه، بناء على قرار معالي وزير البيئة رقم ١/٣٩٢ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٥ المتعلق بتجديد رخصة بيئية لشركة هولسيم لبنان للتخلص من الأدوية المنتهية الصلاحية وغير الصالحة للإستعمال في منطقة شكا العقارية ، وبنتيجة الرماجعات المتكررة من قبل البلديات والأهالي بموضوع حرق الأدوية المنتهية الصلاحية وغير الصالحة للإستعمال ، وحرصاً على سلامة وصحة المواطنين ، يقرر ما يأتي:

المادة الأولى: عدم السماح لشركة هولسيم لبنان في الوقت الراهن بإستعمال معاملها للتخلص من الأدوية المنتهية الصلاحية وغير الصالحة للإستعمال. المادة الثانية: يعمل بهذا القرار ويبلغ لمن يلزم". الديار

[2] Pierre Délvolvé .op.cit. p.29

٥- إبداء الرأي في اعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي وفي توزيع الإعتمادات الواردة.

والجدير بالذكر أن مجلس المحافظة لا يتمتع ، بخلاف ما هو الحال في فرنسا، بالشخصية المعنوية، فهو لا يمثل الجماعات الإقليمية[١] (Les collectivités régionales) بوصفها كيانات مستقلة، وليس له حق إتخاذ القرارات، في ما عدا صلاحيته بتوزيع الإعتمادات اللازمة لإنعاش القرى التي ليس فيها بلديات، على أن قراراته في هذا الشأن لا تصبح نافذة إلا بعد تصديقها من قبل وزير الداخلية (المادة ٥٠)، فمهامه تكاد تكون محصورة عملياً بتوزيع هذه الإعتمادات وبإبداء الرأي في ما يعرضه عليه المحافظ[٢] وبالتالي فإن دوره هو إستشاري.

إلى أنه على الرغم من الصلاحيات الواسعة التي اناطها القانون بالمحافظ، يجب ألا تغفل حقيقة أن المحافظ هو موظف إداري، لا يتمتع بالإستقلال في عمله، بل يبقى خاضعاً لسلطة روؤسائه التسلسليين، متلقياً منهم التعليمات اللازمة (المادة٢٢)، هذا فضلاً عن وجوب إرساله تقارير دورية إلى وزارة الداخلية عن حالة المحافظة من جميع النواحي، ولا سيما من الوجهة السياسية والإقتصادية (المادة ٩ والمادة ٢٤).

وبالتالي يبدو المحافظ، في ظل القانون الحالي، كوسيط أو كصلة وصل بين الإدارة المركزية من ناحية، وتشعباتها الإقليمية والمحلية، وبينها وبين الجماعات اللامركزية من ناحية ثانية، لكونه يمارس سلطة الوصاية على البلديات.

وعلى الرغم من أن القانون أناط به صلاحيات ذاتية ليبتها بصورة نهائية، دون أن يضطر إلى الرجوع إلى السلطة المركزية في العاصمة، فإن نشاطه يكاد يكون في الواقع وفي خلال الممارسة، يقتصر على تصريف الأعمال الإدارية في نطاق المحافظة، وإطلاع الحكومة، التي هو ممثلها، على الأوضاع السياسية في البلاد، ولا يتم هذا النشاط بالفعالية القصوى هنا، نظراً إلى ضيق رقعة البلاد وسهولة الإتصال وإلى الأوضاع الطائفية فيها بحيث تعالج الأمور دائماً على مستوى السلطة التنفيذية، وفي مجلس الوزراء، كما إن نشاطه الإقتصادي محدود، فهو لا يساهم في تخطيط المشاريع الإقتصادية ولا في وضع خطط التنمية، نظراً إلى عدم إعطائه جهازاً إدارياً وفنياً يستطيع من خلاله القيام بهذه الأنشطة، ولا سيما أن مجلس المحافظة الملحق به لا يتمتع عملياً بأية صلاحية تقريرية وتنفيذية ويكاد يكون دوره شكلياً. وعمليات التخطيط الإنمائية والإقتصادية تحصل دائماً على مستوى السلطة التنفيذية (المركزية). بالتالي نجد أن دور المحافظ على صعيد الواقع يكاد يكون محصوراً في الشؤون الإدارية الروتينية، ولا سيما ما يتعلق منها بسلطة الوصاية.[٣]

---

[1]L'institution régionale Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie sous la direction de Jacques Chevallier. éd. P.U.F. 1984.

[٢]فاضل حموية ، تنظيم الإدارة المحلية في لبنان سلسلة دراسات وأبحاث المركز الوطني البلدي ٢٠ – بيروت : المكتبة البلدية ١٩٧٤ ص١.

[٣] أمام هذا الواقع، إرتفعت أصوات تنادي بإعادة النظر في التقسيم الإداري الحالي، ورفع عدد المحافظات بحيث تكون أقرب إلى المواطن مما هي عليه الآن، فإقترح بعضهم رفعها إلى ١٤محافظة، وإنشاء مجلس تمثيلي إقليمي يتمتع بالشخصية المعنوية في كل منها، كما إقترح البعض الآخر رفعها إلى ١٢ محافظة، ووضعت احزاب مشاريع تتناول التقسيم الإداري واللامركزية الإدارية، ورأى بعضهم تقسيم الأراضي اللبنانية إلى ١٢ محافظة وغيرهم إلى ٩ محافظات، كما رأى بعض السياسيين رفع المحافظات إلى ٢٤ محافظة، وان الدولة عازمة على إعادة النظر في التقسيم الإداري، وأمامها مشاريع كثيرة في هذا الشأن.

ان تقسيم الاراضي اللبنانية الى محافظات واقضية اداري محض يشابه تقسيم الادارة العامة الى وزارات مختلفة فلا تؤلف المحافظات والاقضية مجموعة مصالح يعترف بها القانون ويحميها ولا تعتبر بالتالي من الاشخاص المعنويين الذين يشتركون في حياة القانون اسوة بالبلديات والقرى.

ومن دلائل هذا الامر كون المحافظات والاقضية لا تتفرد بموازنة ولا تستقل باجهزة ودوائر وليست اهلا للتملك فلا ذكر لها في قانون ٢٢ ربيع الاول سنة ١٣٣١ والقرار رقم ٧/٥٤٧ نيسان ١٩٢٤ المتعلقين بتصرف الاشخاص المعنويين بالاموال غير المنقولة ولا في القرار رقم ١٤٤/س الصادر تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠ والمتعلق بالاملاك العامة الوطنية والبلدية.

اولاً- المحافظ: وظيفته وصلاحياته

على رأس المحافظة موظف[1] يدعى المحافظ يمثل وزارات الدولة كافة ما عدا الوزارات التالية: العدلية والدفاع (المادة ٤ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦) وبطبيعة الحال وزارة الخارجية.

١- سلطاته: يقوم هذا الممثل بدور سياسي جد هام يشير اليه القانون اشارة خاطفة بقوله ان المحافظ يراقب اوضاع المنطقة من الوجهة السياسية والاقتصادية وان عليه ان يطلع وزير الداخلية على الحالة كل شهر وكلما دعت الحاجة (المادة ٩) فهو يتولى التوجيه السياسي الذي تقصده الحكومة. وعليه مراقبة اوضاع المنطقة من الوجهتين السياسية والاقتصادية واطلاع وزارة الداخلية على الحالة كل شهر وكلما تدعو الحاجة الى ذلك. ودوره الاداري لا يقل عن السابق اهمية يمكن جمله حول مواضيع ثلاثة يختص الاول بمسائل الادارة العامة والثاني بقضايا الوصاية الادارية والثالث بشؤون الضابطة الادارية مع العلم ان وظيفة محافظ بيروت تنحصر في كونه الجهاز التنفيذي لبلدية العاصمة.

٢- المحافظ كممثل للدولة

أ- يمثل المحافظ الدولة ولكنه لا يمثل المحافظة: يمثل المحافظ جميع وزارات الدولة باستثناء وزارتي العدلية والدفاع الوطني ولهذا السبب فانه يتقدم في محافظته على جميع الموظفين اية كانت رتبهم او السلك الذي ينتمون اليه.

يقوم المحافظ بدور: اطلاع الحكومة على ما يحدث في محافظته، دور استخبارات وتحقيق: اذ عليه ان يحقق بجميع الامور التي تعرض عليه مباشرة او التي تعهد بها اليه الحكومة، دور تنفيذ :اذ عليه تأمين تنفيذ ما تقرره الحكومة .وتقسم سلطات المحافظ الى سياسية وادارية وقضائية .

ب- سلطاته السياسية: يصعب تحديد هذه السلطات الا انه يمكن القول بصورة عامة ان المحافظ يتولى التوجيه السياسي الذي تقصده الحكومة وعليه مراقبة اوضاع المنطقة من الوجهتين السياسية والاقتصادية واطلاع وزارة الداخلية على الحالة كل شهر وكلما تدعو الحاجة الى ذلك ويضع تقريراً شاملاً

[1] يعين المحافظ من بين حملة الاجازة في الحقوق او ما يعادلها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء, يعتبر من موظفي الفئة الاولى ويمكن بالطريقة نفسها نقله الى مركز اخر ووظيفة اخرى.

عن حالة المحافظة من جميع نواحيها وعن مختلف الدوائر فيها يضمنه مقترحاته ويرسله الى الادارات المركزية .

ج- سلطاته الإدارية: لقد خطا المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ خطوة كبيرة نحو تدعيم سلطة المحافظ وتوسيع صلاحياته في مختلف الشؤون وجعلها محلية تدير دفة الادارة العامة ضمن حدود المحافظة وتقرير بشأن ما تراه مناسباً فينوب عن الوزير ويمارس في المنطقة ما يمارس في البلاد من صلاحيات يقوم بالشؤون التالية :

١-يدير اجهزة الوزارات في المحافظة وله بهذه الصفة ان يفتش الداوئر ويراقب الموظفين ويمنحهم الاجازات الادارية والصحية وان يفرض العقوبات التأديبية وفقاً لاحكام ونظام الموظفين اما فيما يتعلق بموظفي وزارتي العدلية والدفاع فهو يطلع الوزارة المختصة عن كل مخالفة. وهو واسطة المخابرة بين اجهزة الوزارات والدوائر المركزية وعليه يرسلها لمرجعها خلال ٣ ايام على الاكثر.

٢-يسهر على تنفيذ القوانين والانظمة والتعلميات العامة في المحافظة ويعتبر مسؤولاً عن حسن تطبيقها ولهذه الغاية عليه ان ينسق العمل في مختلف الدوائر ويجتمع بروسائها دورياً ويطلع خلالها على اعمالها ويبدي ملاحظاته بشأنها ويفتش مرة في كل شهر الدوائر الموظفين التابعين لسلطته ويعطيهم العلامات التي ينص عليها القانون (المادة ٨).

٣-مراقبة الحالة في المنطقة واطلاع وزارة الداخلية عليه (المادة ٩).

٤-يتولى حفظ النظام والامن وصيانة الحرية الشخصية وحرية الملكية الخاصة وله من اجل ذلك ان يطلب الى قوى الامن في المحافظة اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الظروف. وتوضع هذه القوى تحت تصرفه (المادتان ١٠ و ١١) ويستطلع رأيه في جميع التبديلات التي يراد اجراؤها بين رؤوساء الدوائر المحلية باستثناء القضاء والجيش ويبدي رأيه بعد اخذ رأي القائمقام.

٥-يشترك بعد استطلاع رأي مجلس المحافظ – باعداد وموازنة صندوق تجهيز البلدي ويعرض مشروع التوزيع على وزارة الداخلية مع مطالعته الخطية (المادة ١٤).

٦-يوقع جوازات السفر وفقاً لاحكام القانون الخاص بذلك (المادة ١٥) وقد الغيت هذه المادة بالقانون رقم ٦٨/١١ واصبحت هذه الامور من صلاحيات المديرية العامة للامن العام.

٧-يرخص بانشاء مصنع الالعاب النارية مستودعاتها ومخازن يبعها وفقاً لقانون الاسلحة والذخيرة.

٨-يبدي رأيه في انشاء او الغاء المدارس الرسمية ويساعد وزارة التربية الوطنية في تأمين الابنية والتجهيزات والادوات اللازمة للمدارس.

٩-يرخص بانشاء المحلات المصنفة من الفئتين الاولى والثانية والاجراءات اللازمة لتطبيق القواعد الصحية.

وتجدر هنا الاشارة الى ان محافظ بيروت يقوم باعطاء الترخيص باستثمار المحلات المصنفة بوصفه ممثلاً للدولة وقد انتقلت صلاحيات مدير الصحة العامة الى محافظ بيروت والى لجنة بلدية.

١٠- يؤمن ادخال المرضى المعوزين الى المستشفيات الحكومية باوامر يصدرها الى مدير المستشفى.

١١- يشرف على الدوائر الزراعية في منطقتة ويراقب الجمعيات النقابية للمياه واللجان المكلفة ادارة المشاريع ذات المنفعة العامة وتصديق انظمتها وموازنتها وتعيين هيئاتها وموظفيها وتعيين فروع هذه الهيئات.

١٢- يمارس كل صلاحية اخرى توكلها اليه الوزارات.

١٣- له في الظروف الطارئة والاستثنائية ان يقوم بالمهام التي تدخل في صلاحيات اية ادارة اخرى.

١٤- يدرس احوال الاقضية وحاجاتها في اجتماعات دورية يعقدها كل ثلاثة اشهر مع القائمقامين ويصدر اليهم التعليمات المقتضاة.

د- **وظيفة المحافظ صلاحياته في قضايا الوصاية الادارية:** المحافظ موظف محلي تؤهله وظيفته اكثر من غيره لممارسة سلطات الوصاية الادارية على الاشخاص اللامركزية المقيمين في الملحقات. وقد بدأ القانون يشعر بهذا الامر فمنع المحافظ بمقتضى قانون البلديات صفة الوصاية على البلديات بقدر سنفصله فيما بعد.

هـ- **سلطاته القضائية:** اعطت المادة ١٢ اصول محاكمات جزائية المحافظ صلاحية الضابطة العدلية (تحرى، مصادرة، توقيف) لمعاينة بعض الجرائم وهذه المادة مأخوذة عن المادة ١٠ من اصول فرنسي التي اصبحت المادة ٣٠ من قانون ١٩٥٨ ولكن المحافظ في لبنان لا يمارس بالواقع الحق الذي اعطته اياه المادة ١٠ المشار اليها. يفاوض المحافظ النيابة العامة في المحافظة في جميع الامور التي تهم الحكومة ويؤازر السلطات القضائية باداء المهام والواجبات المفروضة عليه في القانون.

و- **لا يمثل المحافظ المحافظة:** لا شخصية معنوية للمحافظة في التشريع اللبناني بخلاف ما هي الحال التشريع الفرنسي وتقتصر صلاحيات المحافظ على ادارة شؤون المحافظة ويحق له الاشتراك بعد اخذ رأي مجلس المحافظة باعداد وموازنة صندوق التجهيز البلدي وعرض مشروع التوزيع على وزارة الداخلية مقرون بمطالعته.

٢- وضع المحافظ: يعين المحافظ من بين حملة الاجازة في الحقوق او ما يعادلها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزارء ويعتبر من موظفي الفئة الاولى. كما تمت الاشارة اليه سابقا.

ان ماهية الوظيفة التي يؤمنها المحافظ سواء اكان من الناحية السياسية ام من الناحية الادارية توجب اطلاق يد الحكومة في تعيينه ونقله فتعلن المادة ٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ على ان المحافظ "يعين وينقل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء".

يفهم من هذا النص انه يمكن ان يعين مباشرة بوظيفته محافظ كل شخص تتوفر فيه الشروط العامة التي تطلب من الموظفين بالاضافة الى شرط الاجازة في الحقوق اما الاشخاص الذين ينتمون الى احد الملاكات الادارية فانه لا يجوز تعيينهم الا مع مراعاة الاحكام المتعلقة بالترقية.

كما يفهم ايضاً من النص المذكور ان المحافظ لا يستفيد من الضمانات التي كان يعترف بها القانون لسائر الموظفين اذ يمكن نقله في كل آن ليس فقط الى محافظة اخرى بل ايضاً الى اية وظيفة يعادل راتبها راتبه. ومن جهة الترقية والتأديب يخضع المحافظ لنظام الموظفين.

ويقابل هذه الامور بعض الامتيازات فللمحافظ بصفة كونه ممثلاً للسلطة المركزية[1] في منطقته حق الاولوية على جميع الموظفين اية كانت رتبتهم او السلك الذي ينتمون اليه (المادة ٦) ويقيم في مركز المحافظة ويتقاضى علاوة على راتبه تعويضات تمثيل ونقل وسكن وتؤمن له الدولة منزلاً للسكن على نفقته (المادة ٢٥) ويجب ان نعلم اخيراً ان رئيس المحافظ التسلسلي هو وزير الداخلية (كما يتضح من احكام المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦.

الفقرة الثانية: معاونوا المحافظ ومرؤوسيه- مجلس المحافظة

أ- لا يعمل طبعاً المحافظ لوحده فيساعده في وظيفته موظفون يؤلفون الديوان.

ب- يقوم الى جانب المحافظ مجلس يدعى مجلس المحافظة لمعاونته في الشؤون المحلية التي تهم المنطقة وهذا المجلس ينشأ في كل محافظة باستثناء بيروت ويتألف من: رئيس المالية وقائمقامي المحافظة وممثلين عن كل قضاء يعينون بمرسوم لمدة ٤ سنوات بناء على انهاء المحافظ من بين اصحاب المهن الحرة والتجار والصناعيين والنقابات في المحافظة وتمثل كل دائرة من دوائر المحافظة عند بحث امر يتعلق بها (المادة ٤٧).

يقوم مجلس المحافظة بالوظائف التالية:

١-درس جميع الامور المتعلقة بتحسين حالة المحافظة من النواحي العمرانية والاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية.

٢-تحضير مشروع الاعتمادات اللازمة لانعاش القرى التي ليس فيها بلديات. ويتولى توزيعها بعد تصديق قراراته من وزير الداخلية ويتولى المحافظ تنفيذها.

٣-الاشراف على تنفيذ المشاريع والاشغال المقررة للمحافظة في الموازنة والمشاريع الانشائية.

٤-ابداء الراي في اعداد موازنة صندوق التجهيز البلدي في مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه وفي كل امر يعرض عليه المحافظ.

---

[1] **تمثيل الوزارات في المحافظات والاقضية**

ان الوزارات المختلفة تتمثل في المحافظات على الوجه التالي :

الداخلية: الدرك – الشرطة القضائية – السجل العدلي – الامن العام – الاحصاء والاحوال الشخصية – دائرة فنية للبلديات. **العدلية**: محكمة الاستئناف**المالية** : دائرة مالية وامانة سجل عقاري **الزراعية**: دائرة هندسة زراعية ودائرة طب بيطري **الشؤون الاجتماعية**: دائرة تنفيذ البرامج الاجتماعية**الصحة العامة**: دائرة تنفيذ البرامج الصحية **الاشغال العامة**: فرع طرق – فرع بناء – فرع ماء وكهرباء – فرع آليات **التربية الوطنية**: دائرة اشراف على المدارس الرسمية. **الاقتصاد الوطني**: دائرة رسم كيل قسم حماية المستهلك – قسم مراقبة المصنوعات الذهبية – قسم سياحة واصطياف واشتاء. **المواصلات** : دائرة درس تنفيذ وصيانة شبكة الهاتف ومفتشية واقليمية للبريد والهاتف.

وينعقد المجلس بدعوة من رئيسه مرة في الشهر على الاقل او كلما دعت الحاجة الى ذلك جلساته غير علنية ويجري التصويت بالاقتراع العلني وتصدر القرارات بالاكثرية ولا يكتمل النصاب الا اذا حضر ثلث اعضائه.

يمكن اقالة اي عضو من اعضاء المجلس غير الموظفين بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح معلل يرفعه المحافظ الى وزير الداخلية.

ج- وقد انشأ المرسوم الرقم ٩٢٥٩ الصادر في ١٦ ايار ١٩٥٥ في كل محافظة مجلس صحي مهمته تقديم الاقتراحات للمحافظ حول ما يجب اتخاذه من التدابير لتحسين الحالة الصحية في جميع انحاء المحافظة وبيان الرأي بشأن رخص المؤسسات المصنفة ويتألف المجلس من المحافظ رئيساً وطبيب ممثل وزارة الصحة نائب رئيس وممثل عن وزارة الشؤون الاجتماعية ومهندس التجميل والمهندس الصحي في المحافظة اعضاء.

الفقرة الثالثة: القضاء القائمقام

وكما يوجد على رأس كل محافظة يوجد كذلك على رأس كل قضاء قائمقام[١] باستثناء القضاء المركزي حيث يتولى المحافظ وظيفة القائمقام. ويعين بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية.

ان الأقضية هي الحلقة الثانية، على المستوى الإقليمي، للإدارة المركزية، وهي تشبه إلى حد بعيد الدوائر في فرنسا (Arrondissement) فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولا بالإستقلال المالي والإداري، وتعد كالمحافظات، مجرد تقسيمات ادارية للدولة[٢] وتتوزع الأقضية، في نطاق المحافظات على الشكل التالي:[٣]

أقضية صيدا وصور وجزين في محافظة جبل لبنان الجنوبي.

أقضية النبطية ومرجعيون وبنت جبيل وحاصبيا في محافظة النبطية.

أقضية بعبدا و المتن وكسروان وجبيل والشوف وعاليه في محافظة جبل لبنان.

أقضية طرابلس وعكار وزغرتا وبشري والبترون والكورة في محافظة لبنان الشمالي.

أقضية زحلة وبعلبك والهرمل وراشيا والبقاع الغربي في محافظة البقاع.

محافظة بيروت.

والملاحظ أن القائمقام يمارس صلاحياته منفرداً، دون مساعدة أي مجلس، علماً أن صلاحياته هي من الضيق بحيث لا تسمح بوجود مجلس قضاء إلى جانبه، فهو لا يعد أكثر من مجرد موظف تنفيذي يتولى المحافظ ضبط قواعد سلوكه على الرغم من بعض الصلاحيات الذاتية التي فوضها إليه القانون، وهي ليست

---

[١] يعين القائمقام من بين خريجي قسم الادارة العامة من الدرجة العليا في المعهد الوطني للادارة والانماء او من بين موظفي الفئة الثالثة على الاقل في الادارات العامة الذين يحملون اجازة في الحقوق وقضوا سنتين على الاقل في الخدمة في الفئة المذكورة بعد نيلهم الاجازة.

[2] Délvolvé op.cit. p 30

[٣] الجدول رقم (٢) الملحق بالمرسوم الإشتراعي رقم (١١) تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩ .

ذات أهمية تذكر على الصعيدين الإقتصادي و الإجتماعي، إذ لا تتجاوز صلاحية إعطاء الرخص في بعض الحالات. يعين من حملة الاجازة في الحقوق او ما يعادلها لها بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الداخلية بعد استطلاع رأى المحافظ وينقل بالطريقة نفسها ويكون من الفئة الثانية والثالثة على الاقل ويخضع لجهة الترقية والتأديب لنظام الموظفين.

وتجدر الملاحظة إن وضع القائمقام في قضائه يماثل وضع المحافظ في محافظته، ولا سيما لجهة تقدمه على سائر الموظفين في القضاء، ولجهة تمثيله الوزارات. كما إن صلاحياته مماثلة لصلاحيات المحافظ ضمن نطاق القضاء (المادة ٢٨).

وقد خصه القانون بصلاحيات محددة نصت عليها المواد ٣١ إلى ٤٥ من المرسوم الإشتراعي ١١٦ تتعلق بأمور الصحية والزراعية والإجتماعية، وهو يتمتع بسلطة الوصاية على البلديات، كما يمارس الصلاحيات المعطاة لوزير الداخلية في قانون المختارين، ما عدا دعوة الناخبين إلى انتخابات عامة (المادة ٤٠) وهو يبقى في ممارسة مهامه خاضعاً لسلطة المحافظ التسلسلية المباشرة، حتى إن مراسلاته مع الوزارات لا تتم إلا بواسطة المحافظ، كما إن جميع الأوامر التي تصدر إليه يجب أن تمر عبر المحافظ (المادة ٣٠).

ان صلاحيات القائمقام متعددة وقد ذكرت مفصلاً في المواد ١١-٤٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦ وهي :

-يدير اجهزة الوزارات[1] في القضاء وله ان يفتش الدوائر ويراقب الموظفين .

-اعطاء رخص استثمار المقالع في الاراضي الخصوصية وفي املاك الدولة بما فيه الترخيص باستعمال المواد المتفجرة عند الاقتضاء .

-اعطاء رخص البناء في الاماكن غير الداخلة في النطاق البلدي بعد استطلاع رأى الدوائر الفنية المختصة .

-ترخيص بانشاء المحلات المصنفة الفئة الثالثة والرخص التي تنص على الانظمة الصحية بناء على اقتراح طبيب القضاء ما عدا رخص انشاء المستشفيات والمستوصفات واستثمارها.

-فرض التدابير الصحية القانونية بعد موافقة وزارة الصحة.

-تعيين النواطير الخاصين والعامين بناء على اقتراحات المجالس البلدية او المجالس الاختيارية.

-يمارس صلاحيات وزير الداخلية في قانون المختارين ما عدا دعوة الناخبين الى انتخابات عامة.

-يشرف على الدوائر الزراعية في منطقته ويمارس صلاحيات وزير الزراعة بموجب قانون الغابات.

-يماس سلطة الوصاية على بعض اعمال البلديات.

-ممارسة صلاحيات وزير العمل والشؤون الاجتماعية بما يتعلق بتوقيع شهادة عمل وتنظيم ملفات المؤسسات واعطاء دفاتر الاستخدام ...

---

[1] **تمثيل الوزارات في القضاء**

الداخلية : درك – قلم احصاء واحوال الشخصية**العدلية** : قاضي بدائي**الصحة العامة** : طبيب قضائي وفرقة اسعاف**المالية** : موظف مالي ومعاون امين سجل عقاري **الزراعة** : قسم هندسة زراعية وقسم طب بيطري

الفقرة الرابعة: المختارية والمجلس الإختياري[1]

تمتد إدارة الدولة على المستوى المحلي أيضاً، إلى القرى والمدن، وهي تقوم إلى جانب البلديات وضمن إطارها، وحتى من دون وجود بلديات أحياناً عن طريق المختار والمجالس الإختيارية، دون أن تعتبر المجالس الإختيارية مع ذلك وحدات لامركزية أو جماعات محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالكيان الذاتي المستقل، فهي جهاز من أجهزة الدولة على المستوى المحلي، وهي الحلقة الثالثة من سلسلة التنظيم الإداري المركزي الإقليمي وقد نظم القانون الصادر بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٤٧ والمعدل بموجب القانون رقم ٩٧/٦٦٥ إدارة الدولة في التجمعات السكانية المحلية، أي في المدن والقرى، فأجاز إنشاء دائرةمحلية يقوم عليها مختار ومجلس قدماء يتألف من عضوين في كل قرية يراوح عدد سكانها بين ٥٠ و٥٠٠، ومن اربعة اعضاء التي يتراوح بين ٥٠١ و ١٠٠٠ ومن ستة اعضاء من ١٠٠١ إلى ٣٠٠٠ نسمة. اما القرية التي لا يبلغ عدد سكانها مثل هذا العدد فيقوم بادارته مختار ومجلس أقرب قرية اليه.يتألف المجلس الاختياري في المدن والقرى من مختار وثلاثة اعضاء أما في الأحياء فيتم انتخاب مختار بدون أعضاء اختياريين.

أما القرى التي يفوق عدد سكانها الثلاثة الاف نسمة فتنزل منزلة المدن وتقسم إلى أحياء حيث يعد كل حي منها بمثابة قرية على أن لا ينقض عدد سكان الحي عن ٥٠ ولا يزيد عن ٣٠٠٠ وتقسم الأحياء وتضم إلى بعضها البعض بقرار من وزير الداخلية، ويتم إختيار الأعضاء الأختيارين عن طريق الأنتخاب المباشر من قبل الأهلين، على أساس لائحة تضمهم جميعاً مع تسمية من يكون مختاراً من بينهم، وذلك وفقاً لشروط إنتخاب المجالس البلدية.

"... شكل موقع المختار ولا يزال أول مداميك تعزيز السلم الأهلي في المجتمع المحلي من خلال دوره في فض النزاعات وحلها، مستنداً إلى ما يتمتع به من علاقة مباشرة مع الناس ومعرفة دقيقة بأحوالهم واطباعهم وحاجاتهم، وهو قلما توافر في دائرة من دوائر الدولة والسلطة في نظامنا، وفي كل الأنظمة السياسية"[2].

ولا بد من القول بأن دور المختار يتعزز باللامركزية الإدارية الموسعة على الصعيدين الإجتماعي والسياسي بإعتباره قائداً للرأي في مجتمعه المحلي ومؤثراً في توجيه الرأي العام. وبالطبع فإن اللامركزية الإدارية تعزز دور المخترة في زيادة الشفافية في صنع القرار وتحسين نوعية الخدمات العامة. إن أهمية مكانة المختار وخصوصيته تكمن أيضاً في التعريف عن المواطنين ومساندة الضابطة العدلية وتوثيق العلاقة بين المواطن والشرعية.

---

[1] " المختار، له دور أساسي في حياة البلدة والقرية، فهو المؤتمن على مشاكل وشؤون وشجون مواطنيه وممثل الدولة المركزية في مختلف القطاعات وعلى المستويات كافة وهو المصلح والمرجع المبادر والملتقى والمقرر في وقت لم يكن للبلديات وجود..." الوزير مروان شربل خلال تدشين المقر الرئيسي للصندوق التعاوني للمختارين في لبنان الذي إنشيء بالمرسوم ١٠٦٢٦ في أب ٢٠٠٣، الديار ٧ شباط ٢٠١٢.

[2] وزير الداخلية نهاد المشنوق في احتفال "يوم المختار" في قصر الأونيسكو الجمهورية ١٨ نيسان ٢٠١٤.

أولاً- كيفية انتخاب المختاروالاعضاء الاختياريين

يعود لوزير الداخلية ان يعين موعد الإنتخابات الختيارية في يوم واحد لجميع القرى والأحياء وأن يعين موعدا خاصا لكل قرية او حي او مجموعة قرى اذا اقتضت ذلك سلامة العمليات الانتخابية.كل من يرغب في ترشيح نفسه لمنصب مختار او عضوية الهيئة الاختيارية في البلدات او القرى او لمنصب مختار في الأحياء ان يقدم الى القائمقامية او المحافظة في مراكز المحافظات قبل موعد الانتخابات بعشرة ايام على الأقل تصريحا مسجلا لدى الكاتب العدل ينطوي على اسمه وعلى اسم القرية او الحي الذي يريد ان يرشح نفسه فيه. وان طلب الترشيح هذا لا يقبل الا اذا كان المرشح ناخبا مدونا اسمه في القائمة الانتخابية وأودع تأمينا قدره خمسماية ألف ليرة لبنانية وتتوافر فيه أهلية منصب مختار. وقد يعاد التأمين لصاحب العلاقة اذا رجع عن ترشيحه بتصريح مسجل أيضا لدى الكاتب العدل يقدم الى القائمقامية او المحافظة قبل موعد الانتخاب بخمسة أيام على الأقل أو اذا فاز بالأنتخاب أو نال ٢٥ بالمئة من أصوات المقترعين على الأقل.

تدعى الهيئات الأنتخابية للمختارين والمجالس الأختيارية بقرار من وزير الداخلية بخلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية المختارين والمجالس الأختيارية وتكون المهلة بين تاريخ نشر القرار واجماع الهيئة الأنتخابية ثلاثين يوما على الأقل وتجري الأنتخابات الأختيارية خلال الستين يوما التي تسبق موعد انتهاء ولاية المختارين والمجالس الأختيارية. يعود لوزارة الداخلية أن تحدد بقرار دعوة الناخبين عدد المختارين والأعضاء الأختياريين الذين سينتخبون لكل قرية أو عدد المختارين لكل حي حيث يجري الترشيح على هذا الأساس.

يفوز بالانتخاب المرشح الذي ينال العدد الاكبر من اصوات المقترعين في القرية او الحي واذا تساوت الاصوات يفوز الاكبر سنا واذا تساوت السن يلجأ الى القرعة. اذا كان عدد المرشحين موازيا لعدد الاعضاء المطلوب انتخابهم وانقضت مدة الترشيح يفوزهؤلاء المرشحون بالتزكية. تبدأ عمليات الاقتراع الساعة ٧,٠٠ صباحا وتنتهي الساعة السابعة عشر وتستمر يوما واحداً فقط.يطعن بصحة الانتخاب لدى مجلس شورى الدولة في مهلة ١٥ يوما تلي اعلان النتيجة.

ثانياً- مدة ولاية المختار واعضاء المجالس الاختيارية

تحدد مدة ولاية المختار واعضاء المجالس الاختيارية بست سنوات. لا يجوز الجمع بين وظيفة المختار او عضوية المجلس الاختياري وبين:

- عضوية المجلس النيابي او تولي منصب وزاري.
- رئاسة او نيابة رئاسة او عضوية المجلس البلدية.
- القضاء.
- وظائف الدولة والمصالح المستلقة والمؤسسات العامة والبلديات.
- رئاسة او عضوية مجالس ادارة المصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات.

- ملكية امتياز او وظائف في نطاق القرية او الحي.
- عضوية او وظائف الهيئات او اللجان المكلفة ادارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق القرية او الحي.

لا يجوز للمختار ان يرشح نفسه للانتخابات النيابية الا بعد مرور سنتين على انتهاء ولايته او استقالته.

ثالثًا- الشهادات التي يجوز للمختارين استيفاء رسوم عنها

ان وظائف المختارين مجانية انما يجوز لهم ان يستوفوا رسوما تحدد قيمتها بمرسوم عن الشهادات الأصلية التي يعطونها:

١- لمعاملة سفر.
٢- لاجل اجراء معاملات حصر الإرث.
٣- لاجل اجراء عقد رهن او عقد بيع.
٤- لاجل التصديق القانوني على الإمضاء.
٥- لاجل اعطاء الشهادة تختص باثبات حجز الاملاك.
٦- لاجل تسجيل قائمة جرد التركة.
٧- لتثبيت حصر الاملاك.
٨- لوقوعات النفوس.
٩- للافراد ضمن الانظمة المرعية.

رابعًا- المدة التي يجوز فيها للمختار التغيب عن قريته او حيه:

لا يجوز للمختار التغيب عن قريته او حيه مدة تزيد عن عشرة ايام دون اجازة من المحافظ او القائمقام وينوب عنه مدة غيابه احد الاعضاء الاختيارية الذي ينتدب في قرار الاجازة.

خامساً- يرأس المختار مجلس الاختيارية ويمثل القرية او الحي في مراجعة السلطات، ويمثل الادارة في الشؤون التالية

١- الادارة العامة والامن العام: يجب على المختار:

- اذاعة القوانين والانظمة والتعليمات طبقا لاوامر السلطة.
- القيام بالمهام التي تفرضها عليه القوانين والقرارات التي توضع موضع التنفيذ.
- اعطاء شهادات حسن السيرة لمن هو أهل لها والشهادات المطلوبة في معاملات اعادة الحقوق الممنوعة.
- اخبار السلطة الادارية عن الاعمال التي قد تؤدي للاخلال بالامن العام.

- اعطاء اخبار رسمي مسجل في دفتر الصادرات بكل جنحة او جناية تحصل ضمن قريته او حيه وتكون من الجرائم التي قيمها الحق العام بمجرد الاخبار عنها، واعطاء الاخبار بكل اجتماع سري او علني غير مصرح به.
- تسهيل مهمة مأموري الادارة عند قيامهم بالوظيفة ضمن نطاق قريته او حيه.

٢- الاحوال الشخصية: يجب على المختار وفقاً للقوانين والانظمة النافذة ان يقوم بالمهام التالية :

- المحافظة على سجل نفوس القرية وقيد جميع الوقوعات الجديدة التي تبلغ اليه من دائرة النفوس.
- المصادقة على وقوعات الاحصاء عند حصوله وتوزيع بطاقات الهوية.
- اعطاء الشهادات التي تتخذ اساس لتصحيح السن او الاسم او تجديد قيد الهوية والاستحصال على بدل عن ضائع.
- التصديق على وثيقة الولادة بعد التثبت من تصريحات الاهل بافادة طبيب او قابلة او بمعرفته الشخصية.
- التصديق على وثيقة الزواج او الطلاق او فسخ الزواج.
- تنظيم وثيقة الوفاة مع بيان سببها وتاريخ ومحل حصولها.
- عدم التصديق على صحة امضاء او بصمة الا بعد التثبت من هوية الشخص وذكر رقم تذكرة هويته في عبارة التصديق.
- تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات التي تنص على تدابير تقضي على المختار القيام بها وتتعلق بالاحوال الشخصية.

٣- الشؤون المالية: يجب على المختار:

- مساعدة الجباة ومعاونتهم في استيفاء الضرائب واجراء معاملات الحجز على املاك المكلفين ومساعدة ماموري المالية وادارة حصر الدخان والمسكرات في القيام بوظائفهم في المنطقة.
- معاونة لجان الضرائب التي تشغل ضمن المنطقة.
- اعطاء الشهادات الخطية التي تطلب منه بشأن مقدرة الكفلاء المالية او بشأن الضمانات.
- اخبار الدائرة المختصة عن كل ارض تصبح ملكا للدولة على اثر وفاة مالكها بدون وريث.
- اذاعة البيانات والتعليمات التي تصدرها وزارة المالية بشأن الضرائب والرسوم.

٤- الشؤون العدلية: يجب على المختار:

- اعانة مباشري المحاكم النظامية والمحاكم الشرعية في اجراء جميع التبليغات العدلية واعطاء شرح بشانها.
- مرافقة مأموري الامن عند دخول الاماكن المطلوب تفتيشها.
- القيام بما تفرضه عليه وظيفته بصفته من مأموري الضابطة العدلية.

٥- الشؤون العقارية: يجب على المختار:

- المحافظة على سجل المساحة القديم والسجل المعروف بالجريدة في المناطق التي لم تتم فيها المساحة الحديثة بعد عدم تدوين تحويرات او وقوعات جديدة في هذا السجل الا استنادا لصكوك مسجلة.
- الاحتفاظ في ملف خاص بالنسخة المسجلة عن كل علم وخبر يعطيه واعطاء هذه الكشوفات ارقاما متسلسلة.
- ذكر منشأ التصرف وطريقة حصوله في الكشوف التي يعطيها.
- المحافظة على دفتر تقسيم حق الري من الينابيع العامة في المناطق التي اجرى فيها هذا التقسيم وعدم تدوين وقوعات جديدة في هذا السجل الا استناداً لصكوك مثبتة.
- تمثيل القرية التي ليس فيها بلدية او لجنة مشاعية في الدعاوى العينية المترتبة على الاراضي المشاعية.

٦- الشؤون الزراعية: يجب على المختار

- اخبار مأموري الزراعة بواسطة الادارة عند تثبته من حصول قطع اشجار حرجية بدون رخصة او عند تثبته من قطع كميات تزيد عن الكمية المرخص بقطعها.
- القيام بجباية مرتبات النواطير العموميين من اصحاب الاملاك وفقاً للاصول المتبعة لتحصيل الاموال الاميرية تسجيل المحاضر التي يقدمها اليه الناطور العمومية في سجل خاص ورفعها للقائمقام في شرحه الخاص بشأن ما اتصل به من صحة المحضر.

٧- الشؤون الصحية: يجب على المختار :

- اخبار السلطة الادارية عن الامراض المعدية والوبائية التي تصيب الاشخاص والحيوانات.
- حمل الاهلين على التلقيح عند حصول وباء والسعي بجميع الوسائل لمنع الاختلاط الى ان تتخذ الحكومة التدابير الصحية النهائية.
- اخبار السلطة عن الحوادث التي تقع بسبب اكل اللحم المسمم او الجبن او ما شابه هذه الحوادث.

٨- التربية والفنون الجميلة: يجب على المختار:

أ-ان يحض الاهلين على ارسال اولادهم الى المدارس.

ب-ان يقوم بحماية المباني الاثرية وان يخبر السلطة الادارية عن كل تلف يحصل فيها.

ت-ان يسعى لتطبيق قانون حماية الاحداث وعدم تشغيلهم.

خلاصة القول أن المختار يترأس المجلس الإختياري، ويقوم بتمثيل الإدارة في بعض الشؤون الإدارية البحتة، كإعطاء الشهادات أو الإفادات، أو تسهيل مهمات بعض مأموري الإدارة لدى قيامهم بوظائفهم، ضمن نطاق القرية أو الحي، وكذلك المحافظة على سجل النفوس وقيد الوقوعات فيه والمصادقة على بعض المعاملات، ويقوم المختار بهذه الصلاحيات منفرداً، وتنحصر مهمة المجلس الإختياري بالمداولة في ما فيه خير القرية و تسهيل أمورها ومعاونة المختار، دون أن يكون له حق إصدار قرارات نافذة. والواقع أن المجلس

الإختياري لا يتدخل في الحالات التي ينص فيها القانون على ضرورة أخذ توصيته وذلك في بعض المعاملات الرسمية، كالمعاملات المتعلقة بالفراغ و انتقال الملكية، ووضع اليد على املاك الغير وغيرها.

يبدو المختار في النظام الإداري اللبناني معاوناً للسلطات المركزية، ولذلك اعتبرت مؤسسة المختارتابعة لجهاز الدولة المركزية لاسيما أنه ينفذ أوامر السلطة العليا في البلاد ويخضع، على الرغم من كونه منتخباً، للسلطة التسلسلية التي يتولاها القائمقام. وبالتالي فإنه يعد فقط صلة وصل بين الدولة والقرى. أما الشؤون القروية المحلية، فهي تبقى من صميم إختصاص الإدارات المحلية البلدية.

الفقرة الخامسة: نواطير الحقول

استنادا للقرار رقم ٢٦١٨ الصادر عن حاكم لبنان الكبير بتاريخ ٢٤ تموز ١٩٢٤,يوجد في الأماكن الأهلة نواطير عموميون[١] لحراسة الأملاك الزراعية وضبط المخالفات المتعلقة بها.يعين الناطور، لسنة واحدة قابلة للتجديد, بقرار من القائمقام بناء على اقتراح المجلس البلدي أو المجلس الاختياري وذلك بناء على رأي أكثرية الملاكين بنسبة أهمية أراضيهم.وللقائمقام أن يعزله في حال اهماله القيام بمهامه.

يشترط في الناطور أن يكون لبناني عمره ٢٥ سنة على الأقل و٥٠ سنة على الأكثر، ملم بالقراءة والكتابة، ومن ذوي السيرة الحسنة، وغير محكوم بجناية أو بجنحة شائنة.ويقسم الناطور اليمين أمام المحكمة التي تتبع لها الأملاك قبل ممارسته لمهمته.

يتقاضى الناطور العام أجرة يحددها المجلس المختص بموافقة القائمقام تجبى من أصحاب الأملاك.

يقوم الناطور بحراسة الملكية الزراعية ووقايتها من السرقة والحريق وسائر الأضرار، وحماية الحيوانات وصيانة الأملاك العامة وما شاكلها ,كالمعابد والكنائس والطرق والأقنية والبيادر.كما يسهر على تنفيذ القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية. وله دور في البحث عن المحكوم عليهم والقبض على المجرمين في حال الجرم المشهود. وعليه اعلام السلطات بكل تحرك يفضي الى شغب، كما اسعاف رجال الدرك حينما يطلبون معونته.يخول القانون الناطور حق حمل الاسلحة على أن يضع على ذراعه علامة تشير الي صفته. ويحق له أخيرا تنظيم محاضر تحال الى المراجع القضائية المختصة.

[١] هناك ناطور خاص لحماية الأملاك الزراعية يعين من قبل القائمقام بناء على طلب المالكين لحماية أملاكهم الخا صة.

البند الثاني : ممارسة النظام المركزي[1]

ان الواقع الجغرافي للبنان، والنظام المركزي المعمول به في لبنان، كان بإمكانه، ادارياً أن يكون فعالاً وقادراً على تقديم الخدمات بسرعة وتقنية متطورة وان ينعش كل لبنان بالتساوي اجتماعياً واقتصادياً وحضارياً لو مورست الواجبات الوطنية خلال سبعين عاماً بروح المسؤولية العامة وبرغبة صادقة لبناء دولة قوية متماسكة، الا أنه وبفعل الظروف القائمة اسيء ممارسة السلطة العامة، وتحول الموظف عن ضبط الوضع الإداري إلى مستغل لوظيفته ومستهتر بالمواطن وحقوقه. إن ممارسة الحكم من خلال نظام مركزي ساهمت فيخلق معضلتين أساسيتين زعزعتا ركائز الدولة، الأولى: إتساع الهوة بين المواطن و الدولة، والثانية: تغييب المسؤول عن الإهمال والتقصير.

الفقرة الأولى: التباعد بين المواطن و الدولة

عرف المواطن من تعاطيه مع الدولة، من خلال موظفيها الإقليميين والمركزيين الإهانة والإستخفاف بكرامته والتخلي عن قيمه في سبيل انجاز معاملات ادارية.[2] ان شلل وسائل الرقابة المركزية والشعبية المحلية، قد اتاحت للموظف في الإستمرار بالإهمال والتقصير[3]. و"لان التغييرات الادارية التي حصلت حديثا من توسع في انشاء وزارات وموسسات عامة وتعيينات، هي اقرب الى كونها مساومات سياسية فرضتها ظروف هذه المرحلة الانتقالية، ولا يمكن اعتبارها اصلاحا اداريا بالمعنى المهني المعروف. وذلك يتطلب تعبئة وطنية واعادة تاهيل وتكوين البنية الادارية واسسها التنظيمية والقانونية بشكل جذري ومتطور"[4].

الفقرة الثانية: تغيب المسؤول

ان ممارسة النظام المركزي الذي يحصر القرارات الحياتية والإنمائية والإجتماعية والإقتصادية بالمركز الرئيسي في العاصمة، قد ساهم في تغييب المسؤول عن الإهمال و التقصير في حق جميع المناطق بالسواء،

---

[1] يقول رئيس مجلس الخدمة المدنية السابق السيد ابراهيم شويري إن الخصائص الجغرافية للبنان ورقعة أرضه الضيقة، وتعددية الإثنية والمذهبية والثقافية، وعدد سكانه الذي لا يتجاوز ثلاثة ملايين، إلى آخر ما هنالك من إعتبارات، تسقط قطعاً مبدأ اللامركزية في تطور الإدارة، وتأخذ بمبدأ اللاحصرية الذي يوزع الصلاحيات على الوحدات الإدارية والإقليمية ويضيف شارحاً انه يمكن إعتماد اللاحصرية في لبنان مع المحافظة على مبدأ المركزية، لأن اللاحصرية تعطي رؤوساء الوحدات في الأقاليم صلاحيات البت و التقرير دونما العودة إلى السلطات التسلسلية إلا في أمور محددة وهكذا تسهل معاملات المواطنين في المناطق المختلفة. : ابراهيم شويري تقرير مجلس الخدمة المدنية (بيروت "د.ن" ١٩٨٦)، ص ٣٥.

[2] ونحن نبحث لإعداد هذا الكتاب خلال العام ٢٠١٥, لا بد لنا من العودة إلى ما ورد في صحيفة النهار الصادرة بتاريخ ١٤ أذار ١٩٩٥ لقراءة ما يسود في الوقت الحاضر في البلاد وكأن شيئا لم يتغير مع مر الأيام ."... يرافق هذا الوضع الفساد المستشري في الإدارة على كل المستويات بعد فشل عملية الإصلاح الإداري مما يوجب إصلاحاً إدارياً جذرياً يعالج أوضاع الجهاز البشري وأساليب العمل الأداري في أن واحد..." بيان صادر عن نواب بيروت.

[3] اللامركزية الادارية في لبنان . الاشكالية والتطبيق . المركز اللبناني للدراسات ١٩٩٦ ص ١٥٥.

[4] زاهر الخطيب (وزير دولة سابق للاصلاح الاداري) الجمهورية اللبنانية، مشروع وثيقة للاصلاح الاداري، بيروت ١٩٩١.

مما زاد في التعسف الإداري وفي استباحة اموال الدولة والمواطن[1] ان المعضلة الأساس في النظام اللبناني تتعلق بضعف المركز ووضع الإدارة، وضعف السلطة المركزية موجود على المستويين المحلي والمركزي.

فالشعب بتشكيلاته واعرافه ليس لديه دائماً علاقة ايجابية بالسلطة، بل التشكيلات والأعراف تهدد وجود الدولة احياناً وتشكل خطراً على وحدة السلطة، ومن جهة اخرى ان المنظومة الحاكمة التي تريد اعادة انتاج ذاتها تتعامل معالمركزية واللامركزية من منظورها الخاص وهو منظور اقطاعي يلعب بالناس على اساس الطوائف[2].

أما فيما يتعلق بوضع الإدارة وضعف اجهزة المراقبة وفقدان الثقة بين المواطن وادارته الذي ادى إلى التباعد بين المواطن والدولة، فذلك يتعلق بالإصلاح الإداري المفترض الذي يشهده لبنان من حين إلى آخر وكل ما ينتج عنه هو بعض التوصيات أو بعض التدابير، مما اخر حصول الإصلاح الإداري الحقيقي. ولم يوضع الرجل المناسب في المكان المناسب ولا الرجل الصالح في المكان الصالح وذلك بسبب التدخل السياسي في امور الإدارة واصلاح الإدارة حيث يقتضي ابعادهما عن السياسيين[3].

---

[1] نفس المرجع السابق . ص ١٥٦.

[2] ان الواقع الطائفي "يتحكم ببنية الدولة في مختلف قطاعاتها وان هذا الواقع ليحمل المواطن على الشعور بأن هويته الطائفية تبقى الاعتبار المميز او المرجح وأحيانا الحاسم في علاقته مع دولته ذلك الواقع الذي يدفع الماطن الى الاحساس بأن الانتماء الوطني هو انتماء شكلي أو صوري، أما الانتماء الفاعل أو المؤثر فهو الانتماء الطائفي، ذلك الواقع يغلّب علامة فارفة موروثة، هي الهوية الطائفية، على الكفاءة واجدارة والعلم والتفوق". د.سليم الحص، زمن الأمل والخيبة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٢ ص٧٦.

[3] "...كما يلاحظ في كثير من الحالات أن بعض هذه التدخلات من الرؤساء أنفسهم أو من المقربين اليهم كانت تهدف الى دعم مصالحهم الخاصة وتعزيز مواقعهم في الحكم ونفوذهم السياسي.وبالمقابل لم يكن المجلس النيابي في أغلب الأحيان قادرا على محاسبة الحكم والحد من مثل هذه التصرفات."د. اسكندر بشير: الغاء الطائفية.دار العلم للملايين ١٩٩٣,ص٦٩.

الباب الثاني : اللامركزيـة الإداريـة المحلية

تمَّ تقديم العديد من التعريفات إلى اللامركزية الإدارية من قبل الفقهاء والمختصين بالاستناد إلى أركانها الأساسية الثلاثة، فقد تمَّ التركيز على أنها بمثابة توزيع أو تقسيم الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الإدارات الإقليمية والمحلية، على ان تكون قد منحت الشخصية المعنوية، وان تخضع للرقابة الإدارية.

ويمكن إيراد أهم تلك التعاريف بما يأتي:

عرفها القاضي الدكتور يوسف سعد الله الخوري بأنها: "عبارة عن هيئة محلية تقوم – وإن كانت داخلة ضمن إطار مجموعة أوسع منها – بإدارة شؤونها وتقرير الأمور العائدة لها بنفسها. وهذا التداخل في المجموعة الأوسع نعني به أن الهيئة المحلية تتمتع بنوع من الإستقلال الإداري الذاتي ولكن ضمن هيكلية الدولة ككل أي دون أن تنفصل تماماً عن السلطة المركزية التي تبقى متصلة بها عن طريق ممارسة هذه الأخيرة سلطة الرقابة أو الوصاية عليها"[١].

– لقد عرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي بأنها: "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"[٢].

– كما عرف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب اللامركزية الإدارية على أنها: "توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين أشخاص عامة أخرى محلية أو مرفقيه تتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلال، ولكن مع خضوعها للوصاية الإدارية التي تمارسها الحكومة المركزية"[٣].

– وعرفها الدكتور فوزت فرحات على أنها: "توزيع وظائف الدولة الإدارية بينها وبين أشخاص القانون العام الأخرى الإقليمية (اللامركزية الإقليمية)، والمرفقية (اللامركزية المرفقية) التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة"[٤].

يتضح أن التعاريف السالفة الذكر، قد أكدت على أن اللامركزية الإدارية تعد توزيعاً للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، والهيئات الإقليمية التي منحها القانون شخصية معنوية، مع تأكيدهما على عنصر الرقابة التي تمارسها الأولى على الثانية.

– أما المحامي موريس نخلة فقد عرفها: "بأنها توزيع للسلطات الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية أخرى تقوم بممارسة صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها. بمعنى أن الوظيفة الإدارية هي

---

[١] د. يوسف سعد الله الخوري: لقانون الإداري العام – تنظيم إداري أعمال وعقود إدارية – الجزء الأول، الطبعة الرابعة، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص ١٠٢.

[٢] د. سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة – مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، ١٩٨٦، ص٦٥.

[٣] د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣٢.

[٤] د. فوزت فرحات: القانون الإداري العام –الكتاب الأول النشاط الإداري ، ط١ ، بيروت ، ٢٠١٢، ص ٥٧ .

وحدها التي تكون موزعة بين الحكومة والسلطات الإدارية الإقليمية التي تتمتع في هذا المجال، سواء كانت منتخبة أم معينة من قبل السلطة المركزية، مع ما يستتبع ذلك من نتائج قانونية ولاسيما وجود ذمة مالية مستقلة عن الذمة العامة للدولة"[١].

لقد أكّد هذا التعريف على عنصر هام جدا من عناصر اللامركزية الإدارية، وأحد أسباب نجاحها، ألا وهو العنصر المالي الخاصبالهيئات الإقليمية والمحلية.

– وعرفها الدكتور خالد قباني اللامركزية الإدارية على أنها:"نظام إداري يقوم على توزيع الوظيفة بين الإدارة المركزية وبين هيئات محلية تستقل في عملها عن سلطة الدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية"[٢](1).

– كما عرفها القاضي إيلي معلوف على أنها: "شكل من أشكال التنظيم الإداري يقوم على توزيع الصلاحيات والمهام الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وسلطات عامة محلية أو مرفقيه ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، وتخضع هذه السلطات لرقابة تمارس من السلطة المركزية دون أن تصل إلى حد جعل هذه الهيئات المستقلة تابعة أو مرتبطة تسلسلياً بالسلطة المركزية"، وفي محل آخر عرف القاضي أيضاً اللامركزية الإداريةالإقليمية على أنها: "تعني قيام جماعات محلية تجمعها روابط تاريخية واجتماعية وإقليمية ومصالح مشتركة في إطار جغرافي معين، بإدارة أمورها بواسطة مجالس منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة السلطة المركزية مع بقائها مستقلة عنها"[2].

ويبدو بوضوح من هذين التعريفين تأكيدهما على الشخصية المعنوية للهيئات المحلية المستقلة التي ستوزع الوظائف عليها ضمن إطار النظام الإداري.

– وعرفها الدكتور محمد المجذوب بأنها: "طريقة من طرق الإدارة تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات عامة أخرى (محلية أو مرفقيه) تباشر اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها"[1].

– وعرفها العميد الدكتور جورج سعد على أنها: "منح نوع من الإستقلال الذاتي للسلطات المحلية، مع بقاء هذه السلطات مندمجة ضمن هيكلية الدولة العامة"[3].

– كما عرف الدكتور حسين عثمان محمد اللامركزية الإدارية على أنها تعني: "تعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، بحيث توزع بينها وبين هذه الأخيرة اختصاصات الوظيفة الإدارية في مجالات عديدة"[3].

وهكذا لا نجد تعريفا مانعا جامعا تمَّ تقديمه إلى اللامركزية الإدارية الإقليمية، وذلك لأنها فكرة ليست جامدة، ويصعب وضعها في إطار صياغة قانونية محددة.

كما يتضح ممّا تقدم أن مجمل تلك التعاريف المقدمة سلفاً، قد أكدت على أن اللامركزية الإدارية الإقليمية تقوم على قواعد عامة، وهي أن يكون هنالك اعتراف متحقق بالشخصية المعنوية للشخص

---

[١] موريس نخلة : الوسيط في شرح قانون البلديات – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت , ١٩٩٨ ص٣٩.

[٢] د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان , ط١ , منشورات بحر المتوسط , منشورات عويدات , بيروت باريس , ١٩٨١ ص ٤٨ – ٤٩.

اللامركزي الإقليمي أو المحلي ذو المصالح الخاصة والمتميزة، وخضوعه لرقابة إدارية بدرجة معينة لا تؤثر على استقلاله.

وعلى أساس ماتقدم، يتبينبأن اللامركزية الإدارية الإقليمية هي: أحد أساليب تنظيم أداء الوظيفة الإدارية في الدولة، بتوزيع مهامها بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية والمحلية المنتخبة في جميع الوحدات الإدارية ذات الشخصية المعنوية، شرط ان تكون خاضعة للرقابة.

ويتميّز هذا التعريف، في أنّه يجمع بين طبيعة وأركان اللامركزية الإدارية الإقليمية، إذ تمَّ تحديدها بما يأتي:[1]

أ – هي أسلوب للتنظيم الإداري توزع فيه الصلاحيات والمهام بين السلطة المركزية والسلطات الإقليمية والمحلية المنتخبة.

ب – انها ممارسة للوظيفة الإدارية على المستويين الوطني والمحلي عملياً.

ج – تطبق في الوحدات الإدارية الإقليمية والمحلية التي منحتها الدولة الشخصية المعنوية.

د – تكون خاضعة للرقابة الإدارية التي تنظمها وتفرضها السلطة المركزية.

[1]Issam Moubarak :Liban: l’Etat et la décentralisation, Thèse Paris 1996.

الفصل الأول : مفهوم اللامركزيـة الإداريـة

تقوم اللامركزية الإدارية في جوهرها على عدم اتخاذ كل القرارات والأعمال المتعلقة بالشؤون العامة من قبل السياسيين و البيروقراطيين في العاصمة، وعلى توزع السلطات والصلاحيات في كل انحاء البلاد. وينبغي التشديد مرة أخرى على أن هذا التوزيع للمهام الإدارية لا علاقة له بالسيادة السياسية والوحدة. فحتى في أكثر الدول الوحدوية، هناك لامركزية على الصعيد الإداري، فإن السيادة السياسية تنبع من الشعب ككيان قومي وطني وهو الذي يفوض هذه السيادة إلى حكومته الوطنية، فما يحدث في الدول الوحدوية ذات اللامركزية الإدارية هو أن الدولة الوطنية ذات السيادة تجد بالتوافق مع مواطنيها انه من المناسب ان توزع بعض مهامها الإدارية على المؤسسات الإدارية المحلية في مختلف أنحاء البلاد.

إن قانون البلديات في لبنان يشدد على اللامركزية لكنه غير مطبق عملياً ومخترق من خلال تعاميم مشتتة، متراكمة، متناقضة، متغيرة وظرفية. إن البلديات هي التي تشكل المظهر العملي لمبادئ اللامركزية الإدارية في التشريع اللبناني. فيمكن بالتالي الإستنتاج من قانون البلديات أن أعضاء المجالس البلدية هم أصحاب القرار الأكثر فعالية في تطبيق مبدأ الإنماء المتوازن.

إن المركزية واللامركزية هما عمليتان غالباً ما تترافقان معاً ويعود ذلك لأسباب عديدة[١].

يتعين الأخذ بنظر الاعتبار عند تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية، الظروف الاقتصادية والإجتماعية والسياسية للدولة المعنية بالتطبيق.

إضافة لما تقدم، فإنّه يمكن الإقرار بأنّ تطبيق اللامركزية في بعض الخدمات على سبيل المثال لا الحصر يتطلب توافر عدة عوامل إن وجدت أمكن تطبيقها وإن لم توجد استحال تطبيقها، ولعل من أهم تلك العوامل المحددة لتطبيق اللامركزية في بعض المجالات هي:

١ – وجود البنية التحتية الملائمة لتقديم الخدمات.

٢ – توافر الخبرة الإدارية المحلية بشأن تلك الخدمات.

٣ – توافر العناصر المتخصصة في تلك الخدمات.

٤ – عدم تفشي الفساد الإداري وعدم وجود استخدام منهجي سيئ للأموال.

ومهما يكن من أمر، لا بدَّ من القول، إن اللامركزية والمركزية هما أسلوبان إداريان مختلفان، حيث تهدف المركزية إلى حصر الوظيفة الإدارية في الحكومة المركزية، بينما تهدف اللامركزية إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية أو الإتّحادية وبين الأشخاص الإدارية الإقليمية الأخرى. رغم ذلك فاللامركزية الإدارية الإقليمية الممنوحة من الدولة إلى السلطات المحلية لا تتبعها دائما لامركزية سياسية. وبمعنى آخر إن اللامركزية الإدارية الإقليمية، لا تتعدى وظيفة الدولة الإدارية ولا علاقة لها بسيادة الدولة.[٢]

---

[1]Pierre Pactet: Institutions politiques Droit constitutionnel, éd. Masson,1989, p.48.

[٢]" إن البلدية هي إدارة رسمية, حاكمة محلية, دولة مصغرة "ميني دولة".... المحامي أميل الحايك : في علاج البلديات الرجل المريض. النهار ٢٢ شباط ٢٠١٠.

وقد يحدد النظام السياسي الشكل العام للنظام الحكومي، وإن التنظيم الإداري يتناول بالتفصيل جانبا من هذا الجهاز هو الجانب الإداري.

بذلك يعتبر التنظيم الإداري من النظام السياسي بمثابة الفرع من الأصل، لذا فمن الطبيعي أن يتفق معه في الروح والجوهر، وان يتفق معه في اتجاهاته العامة وأصوله الرئيسية.

ولعل هذا الارتباط الوثيق بين النظامين يبدو جليا على امتداد مراحل التاريخ، فمنذ القرون الوسطى كانت السلطة السياسية موزعة بين أمراء الإقطاع، والوظيفة الإدارية مجزأة ومفتتة في المدن والأقاليم.

ثم قامت الدولة الحديثة في القرن السادس عشر بعد انتصار الملوك على الإقطاع وعلى بابوات الكنيسة وتحقيقهم الوحدة السياسية وتركيز السلطات الدستورية بيد الملك واعتمادها أسلوب الإدارة المركزية، غير أن تلك السلطة المطلقة لم تصمد طويلا، حيث تمَّ تقييدها بمبدأ الفصل بين السلطات وعدم التركيز السياسي الذي حصل في الولايات المتّحدة وفرنسا.

لذا فقد حدث تغير واضح في وظائف الدولة بعد الحرب العالمية الثانية، وأصبح من أهم واجباتها تحقيق الرفاهية للشعب، وهو الواجب الذي نظمته مختلف دساتيرها[٢].

ثمَّ ما لبث أن توسع نشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والإجتماعية وصولا إلى استحالة بت الدولة في كل مظاهر الوظيفةالإدارية، فبدأ الابتعاد عن الأسلوب المركزي والتحول تدريجيا إلى أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية.

اللامركزية الإدارية ليست شكلاً من أشكال الفدرالية ولا يمكنها أن تنجح إلا إذا سبقها رسوخ السيادة الوطنية ومركزية السلطة في الدولة اللبنانية.

تتضمن اللامركزية توزيعاً للمسؤوليات بين الحكم المركزي والسلطات المحلية إنه تقسيم للعمل يتبادل طرفاه إعتماد كل منهما على الأخر، ولا يمكن ان ينجح إلا بشكل ثنائي.

ان تفكيك اللامركزية للإحتكار المركزي للسلطة قد يؤدي إلى خلق إحتكارات جديدة للسلطة على المستوى المحلي. أي أن ما قد يحدث هو تغيير في هيكلية القمع من قمع تقوم به النخبة الوطنية إلى قمع تقوم به نخبة محلية صغيرة قد يكون احتكارها للسلطة أكثر قمعاً بفعل تعززه بالعلاقات العائلية والإجتماعية والمصالح المالية، وهذا ما يعني أن ثمة ضرورة إلى الوجود الدائم للحكم المركزي لضمان بقاء الحكم المحلي محدوداً ولحماية المواطنين من افراط السلطات المحلية في استخدام صلاحياتها.

إن اللامركزية هي عملية لا تنحصر بالضرورة في القطاع الحكومي، أي أنها لا تنحصر بإنتقال المسؤوليات و المهام من جهاز الحكم المركزي إلى السلطات المحلية، بل إنها يمكن أن تمثل أيضاً بإبتعاد بعض من السلطة من الحكومة بإتجاه المجتمع المدني والقطاع الخاص. وهذه هي الحالة مثلاً في القطاع الإقتصادي حيث قامت الحكومات في المجموعتين الرأسمالية والإشتراكية بخفض دور القطاع العام في الإقتصاد لمصلحة القطاع الخاص والتي أدت إلىنتائج إيجابية على الإقتصادات ككل[١] واللامركزية المقصودة هنا تعني الإنتقال من واقعة تحكم وتسيطر فيه مجموعة صغيرة من السياسيين المركزيين على الإقتصاد إلى

[1] Bernard Gournay: L’administration, Que sais-je: N°1004, P.U.F. 1980, pp. 65 et s.

وضع يكون التأثير في الإقتصاد موزعاً بشكل أوسع بين القوى الحكومية وقطاع الأعمال و القوى العمالية. وهذا النوع من اللامركزية يشجع على الشراكة المتنامية بين القطاعات الخاصة و العامة ويوزع مهمة تقديم الخدمات العامة بشكل واسع على المجتمع.[1] وينبغي استكمالاً للتعريف ان نشير إلى بعض التمايزات أو الخلافات.

البند الأول : الخلاف أو التمايز بين اللامركزية والفدرالية[2]

يحكم الفدرالية مبدأ المشاركة: أي إن كل دولة متحدة تشترك في تكوين القرار السياسي في الدولة عبر إشتراكها بالتساوي في تكوين الهيئة الإشتراعية الإتحادية.

كما يحكمها مبدأ الإستقلال الذاتي: أي ان يكون لكل دولة متحدة دستور وتشريعات خاصة بها تصدرها عن طريق مجالسها المنتخبة، وتتناول صلاحيتها في نطاق حدودها السلطات الثلاثة في الدولة: التشريعية والتنفيذية والقضائية. بينما تنحصر صلاحيات المجموعات المحلية اللامركزية بالشؤون الإدارية فقط.

مصدر تحديد توزيع الصلاحيات ما بين الدولة الإتحادية والدول المتحدة هو القانون الدستوري، لا يمكن تعديله إلا بإتباع أصول محددة تشترك فيها هذه الأخيرة في حين يعود تنظيم هذه الصلاحيات في اللامركزية إلى القانون العادي، أي الخاضع لمشيئة السلطة المركزية (التشريعية)، التي تستطيع أن تجري عليها التعديلات التي تتلائم مع سياساتها.

تقتصر الرقابة التي يمكن إجراؤها على الدول المتحدة على الرقابة الدستورية التي تفصل فيها عادة المحاكم الدستورية الخاصة، في حين أن اللامركزية تتميز بالرقابة الإدارية التي تمارسها.

البند الثاني : الفرق أو التمايز بين اللامركزية واللاحصرية الإدارية

اللاحصرية الإدارية هي عنصر موجود حتى في المؤسسات الشديدة المركزية، كالجيش علىسبيل المثال، وهو مصطلح يطلق على التفويض المباشر للسلطة من الرئيس إلى مرؤوسيه بما يتيحلهؤلاء مرونة أكثر في التقرير والفعل دون الرجوع إليه.

إن نظام اللاحصرية لا يجعل السلطة لامركزية بل هو يكسب السلطة المركزية مزيداً من القوة عبر منحه المزيد من السلطة والحرية لممثلي السلطة المركزية في المناطق والأطراف، وعنت اللاحصرية على الصعيد الإداري منح ممثلي الحكومة المركزية المحليين مزيداً من الصلاحية في الإدارة واتخاذ القرارات، وهو

---

[1] " بارود يعد بال ١٠٠ سؤال ويقدم رؤيته لمركزية الدولة" النهار ٢١ كانون الثاني ٢٠٠٩.

[2] راجع ما ورد حول "بواعث الطرح المسيحي وموقف المسلمين من مستقبل لبنان السياسي والفدرالية" الأب كميل مبارك والدكتور جان بولس: الجذور الثقافية الحروب اللبنانية بيروت ٢٠٠٩ ص ٢٨٣ ـ ٢٩٠ .

أمر يمثل نوعاً من التقسيم للعمل بين النخب الحاكمة في السلطة المركزية ولا يؤدي إلى لامركزية حقيقية للسلطة[1].

وبخلاف اللاحصرية، تدل اللامركزية على التنازل عن بعض السلطات لمؤسسات محلية تمارس هذه السلطات بوا سطة مسؤولين محليين منتخبين، فمن المعترف به في اللامركزية ان القرارات الإدارية العامة هي القرارات التي تؤثر في السكان والتي يحتاج السكان بالتالي إلى أن يبدوا آراءهم في شأنها.

البند الثالث: اوجه اللامركزية

للاّمركزية وجهين فيمكن أن تكون . جغرافية أو إقليمية من جهة أو تقنية أو خدماتية من جهة ثانية:

أولاً– اللامركزية الجغرافية أو الإقليمية

وهي الصورة الأكثر شيوعاً اللامركزية الإدارية تتمثل بتقسيم البلاد إلى مقاطعات جغرافية كالمقاطعات والأقاليم في فرنسا[2] والبلديات في لبنان.

ثانياً– اللامركزية التقنية أو الخدماتية[3]

وهي تعني منح شيء من الإستقلال للمرفق العام نفسه ازاء السلطات الادارية, فيكون للهيئات الادارية المضطلعة بهذا المرفق العام قسط من الاستقلال ازاء السلطات الاداريةالعليا.وتتحقق هذه اللامركزية باتباع أسلوب المؤسسة العامة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وبإستقلال مالي واداري,كما تخضع لسلطة الرقابة على غرار البلدية حيث تؤلف معها بالاضافة الى الدولة اشخاص القانون العام في النظام القانوني اللبناني.[4]

عندما يقرر المشرِّع أن مرفقاً ما من المرافق العامة كالمواصلات أو الهاتف أو الكهرباء، يستحسن أن يدار بالأسلوب اللامركزي، يعطى هذا المرفق الشخصية المعنوية والتنظيم المستقل، وذلك لضمان الكفاءة الفنية في إدارته.

نظرا لتنوع المرافق العامة وازدياد الطابع الفني فيها، فقد تنوعت الهيئات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة، ونتج عنه تنوع واختلاف في نظمها القانونية حسب طبيعة المرفق الذي تتولاه سواء أكان

---

[1] بدأت اللاحصرية من ادارة الدول الحديثة في أوروبا عندما تبناها نابليون لكي يعيد تنظيم فرنسا إداريا إلى مقاطعات يتولاها مسؤولون في الحكومة المركزية يتمتعون بسلطات واسعة تمكنهم من الحفاظ على ولاء هذه المقاطعات للثورة وللدولة الفرنسية الموحدة. وما حدث هو أنه طوال القرن التاسع عشر كانت الشكاوى المتصاعدة من مركزية السلطة والمطالبة المتناهية بالمزيد من عدم التمركز الإداري تقابل دائماً بالإتهام بأن هذه النزعة تخفي نيات ملكية مضادة للثورة ونازعة إلى الإنفصال.

[2] عددها ٣٦٠٠٠ سلطة محلية في فرنسا بما فيها المناطق الواقعة ما وراء البحار.

Décentralisation; communes, departments, regions Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, direction générale des collectivités locales, imprimerie des journaux officiels 1985.

[3] « La décentralisation technique ou décentralisation par services, qui entraîne le transfert des attributions du pouvoir a des personnes administratives spécialisées dans un service déterminé et en les dotant de la personnalité juridique ce sont les établissement publics qui réalisent parfaitement. L'application de ce procédé .La décentralisation technique présente des avantages similaires. Notamment elle permet de faire assurer la gestion du service par un personnel de techniciens » Droit public - Sirey - tome 1 p. 230.

[4] د. عصام مبارك: دراسة حول المؤسسات العامة التي تدير مستشفيات وزارة الصحة العامة في لبنان القيت في مؤتمر تحت اشراف وزارتي الصحة العامة في لبنان وايطاليا في فندق الريفييرا تاريخ ١٩٩٩/٢/١٧

إداريا أم اقتصاديا أم مهنيا[1]. ولعل من أهم تلك الهيئات العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة هي المؤسسات العامة.

يمكن إجمال أهم الخصائص التي تتميز بها الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية (المؤسسات العامة)، بما يأتي:

أ – يتحدد اختصاصها بالغرض الذي أنشئت من اجله، وهو إدارة احد المرافق العامة لكل مؤسسة عامة طبقاً للقانون، أو المرسوم الذي انشأ هذه المؤسسة العامة وفقا للقانون. فقد ترى الدولة إن أحد المرافق العامة يحتاج إلى إدارة فنية متخصصة ومستقلة، فتقرر إلاَّ يدار عن طريق سلطتها المركزية وبواسطة الوزراء، لذا فإنّها تزود هذا المرفق بشخصية معنوية مستقلة وبتنظيم إداري خاص به فيصبح مؤسسة عامة لها ذمة مالية مستقلة واستقلال إداري يسمحان باستخدام الخبراء والفنيين اللازمين لحسن سير إدارة المرفق[2].

ويلزم أن يستهدف الأشخاص المعنوية العامة غرضاً عاماً يتمثل في تحقيق الصالح العام، ولا يصح أن يستهدف نشاطه بصفة أصلية النفع الخاص أو تحقيق الربح المادي، وهو الأمر الذي تسعى إلى تحقيقه المؤسسات العامة الصناعية والتجارية.

ب – تعد الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية، نوعا من الإدارة اللامركزية تسمى باللامركزية المرفقية، لأنَّ إدارة المرفق العام لا تتولاه السلطة المركزية التي هي الوزارات، بل يتولاها شخص عام مستقل له شخصية معنوية منفصلة عن الدولة.

إضافة لما تقدم فإنّ معيار تخصص اللامركزية المرفقية هو معيار وظيفي أي إدارة مرفق عام محدد[3]. وان لمفهوم المرفق العام الصناعي والتجاري على هذا الوجه أساس مفهوم وظيفي: فمن ناحية يرتبط بالنشاط ومن ناحية أخرى يستعمل في تحديد النظام المطبق[4].

أما فيما يخص المؤسسات العامة الصناعية والتجارية,فلقد نتج عن التطور الاقتصادي والاجتماعي تنوع المرافق العامة، فبعد أن كانت هذه المؤسسات العامة تدير مرفقا إداريا ممّا يستتبع خضوعها للقانون الإداري والقضاء الإداري في كل نشاطها وأعمالها، ظهرت مؤسسات عامة وجديدة تدير مرافق اقتصادية سواء أكانت تجارية أو صناعية لا تخضع في كل جوانبها للقانون الإداري بل تخضع في بعض الجوانب الأخرى للقانون الخاص من حيث نشاطها.

---

[1] د.محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٥، ص٩٥ – ٩٦.

[2] المرجع نفسه ، ص٩٦.

[3] د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص٩٧.

[4] T.C..22 janv 1921 , Société Commerciale De L'ouest Africain , Bac d'Eloka , Rec 91. D.1921. 3. 1, concl. Matter; S.1924.3.34, concl. Matter. CE.26 janv 1923 , de Robert Lafrégeyre, Rec 67. RDP.1923 237 , concl. Rivet.

اما بالنسبة إلى المؤسسات العامة الصناعية والتجارية، فقد نجد ان مؤسسات خاصة تنفذ مرفقا عاما. حيث لا يمكن للهيئات الخاصة ان تتخذ قرارات لها صفة إدارية إلاَّ عندما تدير مرفقا عاما بحصر المعنى، ويمكن بالتالي ان تكون مسؤولة أمام القضاء الإداري.

ففي لبنان يحق للوزراء المختصين عملا بالقانون الصادر في ١٩٨٤/٧/٢٢ ان ينشؤا مراكز تقنية صناعية وهي مؤسسات خاصة ذات منفعة عامة تقوم بمهمة مرفق عام وهو تطوير الصناعة مع بقائها هيئات خاصة[١]:

أ – تمارس الإدارة حق الرقابة على طريق انجاز هذه المهمة.

ب – لتسهيل عمل هذه المراكز التي تعمل في سبيل المصلحة العامة.

ج – منح المشترع المراكز التقنية بعض امتيازات السلطة العامة.

د – كما أخضعت هذه المراكز لرقابة سلطة الوصاية من خلال تعيين اعضاء مجلس الإدارة. وفي حالة توفر الشروط الأربعة المذكورة أعلاه تعد المؤسسة الخاصة مرفقا عاما.

تنشأ المؤسسات العامة، لإدارة مرفق عام يخدم جميع المستفيدين، أي يكون عملها على مستوى الدولة ككل، لكن هذا لا يمنع من وجود مؤسسات أو هيئات عامة محلية تدير مرفقا عاما محليا يتبع شخصا عاما إقليمياً كإحدى المحافظات[٢].

إن استقلال المؤسسات العامة هو الأصل بحكم شخصيتها المعنوية، ومن ثمَّ تكون الوصاية أو الرقابة الإدارية على قرارات المؤسسات أو الهيئات العامة فقط في الحدود التي قررها القانون. وهدف الوصاية الإدارية هو احترام المؤسسات أو الهيئات العامة للغرض أو الاختصاص الذي نشأت من أجله، واحترام السياسة العامة للدولة[٣].

وما دامت الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية والمرفقية تعمل للمصلحة العامة وتتقاسم مع الدولة سلطتها العامة، فإنّها تخضع للرقابة (الرقابة الإدارية) ومن ثمَّ فليس لها سلطات مطلقة من كل رقابة وإلاّ أصبحت دولا داخل الدولة.

وتعد الأشخاص المعنوية العامة المرفقية مجموعة تجمعها فئة واحدة، ولكنها لا تخضع لنظام قانوني موحد دائما، حيث إن لهذه الأشخاص فكرة أساسية واحدة هي أنها عبارة عن مرفق عام منحته الدولة الشخصية المعنوية المستقلة وزودته بمنظمة عامة لإدارته.

ومن الجدير بالذكر، ان القانون الإداري يكفل للهيئات الإدارية مجموعة من الأساليب والإجراءات تتسم بطابع استثنائي غير مألوف في الروابط والعلاقات التي تنشا في ظل القانون الخاص. هذه المجموعة من الأساليب والإجراءات يطلق عليها اصطلاح ووسائل السلطة العامة وهي وسائل استثنائية يستلزم الأمر

---

[١] د.هيام مروة : القانون الاداري الخاص ، المرافق العامة الكبرى وطرق ادارتها ، الاستملاك، الاشغال العامة ، التنظيم المدني ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ،لبنان ، ٢٠٠٣.ص ١٠.

[٢] د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص٩٨.

[٣] د. محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المرجع السابق، ص٩٩.

تخويلها للسلطة الإدارية تمكينا لها من تحقيق المصلحة العامة وتغليبها على المصالح الخاصة للأفراد عند التعارض. واخطر ما يترتب على منح الإدارة هذه الوسائل في انها تؤدي إلى عدم المساواة بين السلطة الإدارية ومن يتعامل معها من الأفراد، حيث تسمو الإدارة في هذا التعامل على الطرف الآخر وتتمتع بامتيازات لا يتمتع هو بها وذلك بالمخالفة لما هو سائد في علاقات القانون الخاص من ضرورة المساواة بين أطرافها.

ان إخضاع القطاعات الاقتصادية الجديدة للنشاط الإداري لقوانين وأعراف التجارة كان لا بدَّ منه من أجل ان تؤمن لها مرونة الإدارة الضرورية ومن أجل تسهيل دخولها في الوسط الاقتصادي الذي كانت مدعوة للعيش فيه. لذلك كان على الاجتهاد ان يقبل (القضية المسماة Bac d'Eloka , 1921)، ان تدار هذه المرافق جميعها بواسطة القانون الخاص.

لقد ذهب الاجتهاد إلى ان بعض المرافق العامة تدار وفقا لقواعد القانون الخاص، لذا يقتضي إخضاع نشاطها له أي للقانون الخاص، وهذه المرافق هي المرافق العامة الصناعية والتجارية التي ظهرت بعد تدخل الدولة في مجالات اقتصادية وتجارية. وبهذا الخصوص أكدت محكمة حل الخلافات الفرنسية في قرارها[١]، على ما يأتي[٢]: "بما ان سفينة Eloka ليست من المنشآت العامة، وبما أنَّ مستعمرة ساحل العاج بقيامها بتسهيل عبور البحيرة من ضفة إلى أخرى للأشخاص والبضائع ولقاء اجر معين، تكون قد استثمرت مرفقا عاما للنقل بذات الشروط التي يستثمر بها صناعي مثل هذا المرفق، وبالتالي مادام لا يوجد نصّ خاص يعطي الصلاحية للقضاء الإداري، فيكون القضاء العدلي صالحا للنظر في نتائج الحادث الذي تشكو منه الجهة المستدعية".

وهكذا منذ بداية القرن العشرين قررت محكمة حل الخلافات الفرنسية ان ثمة مرافق تديرها الإدارة بذات طرق وأساليب القانون الخاص: (محكمة حل الخلافات الفرنسية، ٢٢/كانون الثاني/١٩٢١)، "الشركة التجارية للغرب الإفريقي".

تكمن أهمية هذا الاتجاه في ان القواعد المطبقة في هذه الحالات هي قواعد القانون الخاص وأمام القاضي العدلي[٣].

نشأت المرافق العامة الصناعية والتجارية في البداية بصورة استثنائية ولكنها سرعان ما تكاثرت وغزت مجالات عديدة من الخدمات العامة. فيما يخصّ نظامها القانوني فهي تخضع للقانون الخاص. ويمكن للشركات العامة ان تدير مرافق عامة كالكهرباء أو مرافق غير عامة كالمصارف. وتطبق في الحالة الأولى قواعد القانون العام وفي الحالة الثانية قواعد القانون الخاص (اعلان الإفلاس وغير ذلك)[٤].

---

[1] T.C..22 janv 1921 , Société Commerciale De L'ouest Africain , Bac d'Eloka , Rec 91. D.1921. 3. 1, concl. Matter; S.1924.3.34, concl. Matter. CE.26 janv 1923 , de Robert Lafrégeyre, Rec 67. RDP.1923 237 , concl. Rivet.

[٢] د.هيام مروة : المرجع السابق ، ص ١١.

[٣] د.جورج سعد : القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٦، ص ٢٢٤.

[٤] المرجع نفسه ، ص ٢٣٠.

وينظر مجلس الشورى اللبناني في المنازعات القائمة حول نشاط المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري سواء منها المتعلقة بالعقود التي تجريها هذه المؤسسات أم بالأضرار اللاحقة بالغير بسبب تنفيذها أعمالها هي من اختصاص القضاء العدلي وحده[١].

وفي قراره رقم ١٩٨٠/٨٣٣، رأى مجلس شورى الدولة في قضية متعلقة بمصلحة مياه الباروك وهي مؤسسة عامة ذات طابع تجاري، انه "تطبق على العلاقة الناشئة بين المؤسسة العامة ذات الطابع التجاري أو الصناعي وبين المنتفعين من خدماتها أحكام القانون الخاص، سواء ما يتعلق بالعقود أم بالأضرار وبالتالي فإنّ القضاء العدلي هو الصالح للنظر في النزاعات الناشئة عن تنفيذ هذا العقد"[٢].

اما فيما يخصّ المنازعات المتعلقة بالغير: قضى مجلس شورى الدولة بقراره رقم ١٩٧٨/٣٨١ بما يأتي: إذا كان الضرر الذي أصاب الغير ناشئا عن الأشغال العامة فإنّ النزاع يكون من اختصاص القضاء الإداري "سواء كان هذا الضرر ناجما عن وجود المنشأ العام أم عن قيام المرفق العام بتسيير المنشأ"[٣]. وإذا لم ينشأ الضرر بالغير عن الأشغال العامة فإنّ النزاع يبقى من اختصاص القضاء العدلي[٤].

ثم ظهرت المؤسسات العامة المهنية التي تتمتع بامتيازات القانون العام في تنظيم المهنة وتأديب أعضائها، وتخضع أيضاً للقانون الخاص في علاقتها بموظفيها وفي عقودها وأموالها.

ونخلص إلى أن تنوع النظام القانوني للمؤسسات العامة بحسب طبيعة نشاط المرفق الذي تديره كل نوع منها، لا يحول دون تحقق قدر من الوحدة يكفي لقيامها جميعا تحت اسم موحد هو المؤسسة العامة وهو التعبير السائد في فرنسا،[٥] فالمؤسسة العامة تدير مرفقا عاما وتتمتع بالشخصية المعنوية تحت وصاية الدولة وهذه هي الفكرة الجوهرية التي تجمع كل نوعياتها رغم اختلاف النظام القانوني.وإن اختلاف النظام القانوني لا يمحو تلك الوحدة في الجوهر بدليل اختلاف نوعيات المرافق العامة لم يمنع من اعتبارها كلها مرافق عامة تخضع لحد أدنى مشترك يحقق وحدة فكرة المرفق العام[٦].

ورغم اختلاف النظام القانوني بتنوع المؤسسات العامة، إلاَّ أنها جميعا تخضع للقانون والقضاء الإداري، من حيث تنظيمها وتكوينها[٧]، فالقواعد الأساسية التي تحكم المرافق العامة رغم تنوعها تنطبق عليها، عليها، وهي:قاعدة دوام سير المرفق العام[٨]، وقاعدة المساواة بين المنتفعين بالمرفق[١]، وقاعدة تكييف المرفق

---

[١] المرجع نفسه ، ص ٤٥٣ ، قرار تاريخ: ١٧/ ٦/١٩٦٣ – م.إ – السنة السابعة – ص ٢٤٨.

[٢] المرجع نفسه ، ص ٤٥٣، وقرار مجلس شورى الدولة رقم ٨٣٣ الصادر في ١٩٨٠/١٢/١١.

[٣] قرار رقم ٣٨١ بتاريخ ١٩٧٨/٦/١٩، باسيل – اجتهاد القضاء الاداري في لبنان– قسم المؤسسات العامة والمصالح المستقلة ، بيروت ، لبنان، ١٩٨٠ ، ص٣٨.

[٤] د.جورج سعد : المرجع السابق ، ص ٤٥٣.

[٥] أو الهيئة العامة وهو التعبير السائد في مصر.

[٦] د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص٩٩ – ١٠١.

[7] C.E. 6 février 1903 terrier Rec. 94 concl Romieu D. 1904-5-65 concl. Romieu, S. 1903.3.25 concl Romieu note Mauriou.
T.C. 15 janvier 1968, compagnie air France c/ époux Barbier Rec. 789- concl Karam RDP 1968.893 note 4. Waline et 1969. 142 concl Lahu D. 1969 202 note J.M. Auby – T.C. 17 avril 2000 M. Collet et autres c/cie air France.

[8] C.E. 28 juin 1918, Heyriès Rec. 651, C.E. Ass, 7 juillet 1950 Dehaene Rec. 426.

للتعديل والتغيير وفقاللمصلحة العامة. ويستهدف القانون جميع العاملين لهيئة مكلفة بتنفيذ مرفق عام حتى لو كان لهذه الهيئة صفة "المؤسسة الخاصة"[٢].

ويمارس القاضي الإداري نفس الرقابة على التنظيمات التي لها سلطة تخويل الالتحاق بالمهنة أو تلك التي لها تخويل بتوقيع جزاءات قد تصل إلى حد الحرمان. وبهذا وصل مجلس الدولة إلى الدفاع عن حقوق وحريات الأفراد ضد تحكم التنظيمات المهنية، كما دافع عنها ضد تحكم الدولة[٣].

كما أنها تخضع للقانون الإداري في استخدامها لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها باعتبارها من أشخاص القانون العام[٤].

ثالثاً: مقارنة بين المؤسسات العامة والبلديات

يقوم التنظيم الإداري اللامركزي على اللامركزية المحلية المتمثلة بالبلديات واللامركزية المرفقية أو الفنية المتمثلة بالمؤسسات العامة، ولكن هذين النوعين يختلفان في أمور ويتلاقيان في أمور أخرى على الشكل التالي:

١ : أوجه الإختلاف.

أ – يتعلق بصلاحية كل منهما، فصلاحية البلديات تشمل جميع الشؤون والمرافق البلدية المحلية دون إستثناء، في حين أن المؤسسات العامة هي أشخاص معنوية متخصصة حصراً في إدارة وتسيير مرفق عام بعينه دون سواه.

ب – يتعلق بأسباب إنشاء كل منهما، فالبلدية تنشأ لمواجهة الإحتياجات الخاصة بالمواطنين والقاطنين ضمن نطاق البلدية في حين أن المؤسسات العامة تنشأ لإدارة مرافق عامة متنوعة، وغير متجانسة من حيث طبيعتها.

ج – يتعلق بطريقة إختيار الأجهزة الخاصة بكل منهما، ففي البلديات ينتخب المواطنون أعضاء المجلس البلدي وفقا لمعايير تحدد من قبلهم ويترك لهم إختيار من يرونهم قادرين على العمل على تلبية حاجاتهم، أما في المؤسسات العامة يترك للسلطة المركزية إختيار من تراهم مؤهلين فنياً وإداريا وعلمياً للقيام بتلك الإدارة، بالتالي يتم إختيار أجهزة المؤسسة العامة بالتعيين.

---

[1] C.E. sect. 9 mars 1951 société des concerts du conservataire Rec. 151- CE sect, 10 mai 1974 Denoez et chorques , Rec 274- CE set 13 mai 1994 commune de Dreux Rec 233.

[2] CE.Ass.13 Mai 1938, Caisse Primaire Aide Et Protection, Rec.417. D.1939.3.65, concl. R.Latournerie, note Pépy; publ. 1938.830, concl. R.Latournerie.

[3] CE.Ass.31 juill.1942,Monpeurt, Rec.239. D.1942.138, concl. Ségalat, note P.Laroque; RD publ.1943.57, concl. Ségalat, note Bonnard; S 1942.3.37, concl Ségalat.

[4] د.محمد رفعت عبد الوهاب : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، ص ١٠١.

٢ : أوجه الشبه.

على الرغم من الإختلافات العديدة التي أشرنا إليها أعلاه، تلتقي البلديات والمؤسسات العامة في قواسم مشتركة عديدة فكلتاهما يتمتعان بالشخصية المعنوية، وبذمة مالية وموازنة مستقلة عن موازنة السلطة المركزية، وقبول الهبات والتبرعات، ولهما حق المداعاة والتقاضي، كما أنهما تخضعان لسلطة الرقابة أو الوصاية، من قبل السلطة المركزية وإن كانت هذه الرقابة متفاوتة ومتنوعة فيما بينهما.

الفصل الثاني: العوامل التاريخية والإجتماعية والأقليمية وتأثيرها على النظام البلدي

لقد شرعت فرنسا العديد من القوانين منذ عام ١٩٨٢ التي ساعدت على تطبيق اللامركزية الهادفة إلى تمكين المجالس الإدارية المحلية المنتخبة من إدارة شؤونها، ومن ثمَّ تحقيق توازن أفضل للسلطة، من خلال نقل بعض الصلاحيات من المستوى الإداري المركزي إلى المسؤولين المحليين.

ومن المناسب هنا أن نذكر قانون اللامركزية رقم ٢١٣ الصادر في ٢ آذار ١٩٨٢ الذي كان خطوة هامة في سياق إصلاح شامل لتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في فرنسا، وقد تعلق بحقوق وحريات البلديات والإدارات والمناطق، وكرس مبادئ الحرية والإدارة المحلية والحكم الذاتي، وتحقيق حكومات محلية حقيقية.

كما أكّد هذا القانون على الحد من رقابة الدولة في المجتمعات المحلية مقابل زيادة استقلاليتها، بينما أكّد على استمرار الرقابة بواسطة ممثل الدولة (المحافظ) وفقا للقانون الفرنسي، علما بأنّ تلك الرقابة (رقابة المحافظ) تمارس وبأثر رجعي من قبل القاضي الإداري[١].

وتبع هذا القانون مجموعة من القوانين الأخرى بما فيها القوانين التي صدرت في الفترة ما بين ١٠ و٢٩ تموز١٩٨٢، و٧ كانون الثاني– ٢٢ تموز ١٩٨٣، وكذلك خلال الفترة ٢٥ كانون الثاني ١٩٨٥ – ٦ شباط –١٩٩٢، بشأن تحقيق تغيرات مؤسسة ونقل الصلاحيات من الدولة إلى المجتمعات المحلية[٢].

وفي سياق تعزيز اللامركزية الإدارية الإقليميةفي فرنسا، تمَّ إصدار قوانين في عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤. ففي ٢٨ آذار ٢٠٠٣ اعتمد القانون الدستوري بشأن التنظيم اللامركزي للجمهورية وقد نظم الإستقلال المالي للمجتمعات المحلية عن طريق تنمية مواردها المالية، وتعزيز آليات الديمقراطية عن طريق الاستفتاءات وعرض التجارب المحلية التي تسمح للسلطة المحلية في تنفيذ السياسات العامة.

أما القانون الدستوري الصادر في ١٣ آب ٢٠٠٤ فقد نظم آليات نقل المهارات والموارد، وغطى العديد من مجالات السياسة العامة كالتنمية الاقتصادية والطرق والرعاية الإجتماعية والسكن والصحة والتعليم والثقافة من بين أمور أخرى[٣].

---

[1]- Loi n° 82 - 213 du mars 1982 relative aux droits et libertés des communes ,des départements et des régions. Pierre coulmin : La décentralisation, la dynamique du développement local, éd syros et ADELS, 1986 p. 15 et 8.

-Assemblée Nationale. Histoire de la décentralisation 1789 - 2009. mars 2009.: http//www. Assemblée nationale.fr.pp.1 - 16.

[2] Assemblée Nationale. Histoire de la décentralisation 1789 - 2009. op.cit.p4.

[3] Assemblée Nationale. Histoire de la décentralisation 1789 - 2009. op.cit.pp14 - 16.

لقد انعكس التطور الحاصل في أهداف ووسائل وأساليب تنظيم الإدارة، على تغيير أو تطور أهداف الدولة من المحافظة على الوضع القائم إلى المبادرة بالتغيير في الميادين الاقتصادية والإجتماعية أو تشجيع ذلك التغيير، الأمر الذي أدى إلى تشعب وظائف الدولة وتوسع مجالات نشاطاتها.

وأكد الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ المعدل في ٢٣تموز٢٠٠٨ بصورة مفصلة وواضحة على تنظيم الدولة الفرنسية اللامركزي، وعلى الجماعات الإقليمية واختصاصاتها واستقلالها الإداري والمالي.

فقد جاء في المادة الأولى من الدستور الفرنسي المذكور على أنَّ: "فرنسا جمهورية لا تتجزأ، وهي علمانية، وديمقراطية، واجتماعية. وتكفل مساواة جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز يقوم على الأصل أو العرق أو الدين. وتحترم جميع المعتقدات. وهي منظمة تنظيما مركزيا. ويشجع القانون تساوي النساء والرجال في تقلد الولايات الانتخابية والوظائف الانتخابية، وكذلك ممارسة المسؤوليات المهنية والإجتماعية".

وحدَّد الدستور الجماعات الإقليمية في فرنسا بالبلديات والمحافظات والمقاطعات والجهات والجماعات ذات الوضع الخاص، والجماعات الواقعة فيما وراء البحار. ويمكن أن تنشأ كل جماعة إقليمية أخرى بموجب القانون، إذا اقتضى الأمر ذلك، محل جماعة أو عدة جماعات إقليمية.

ومنح الدستور الجماعات الإقليمية حق اتخاذ القرارات في كافة الاختصاصات التي يمكن تطبيقها على مستوى تلك الجماعات بأفضل طرقة ممكنة.

وأوجب الدستور بأنّ تتولى إدارة تلك الجماعات الإقليمية مجالس منتخبة بكل حرية، وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها. ومنع الدستور من أن تمارس أية جماعة إقليمية وصايتها على غيرها. غير ان القانون يمكن ان يرخص بذلك عندما يتطلب ممارسة احد الاختصاصات مشاركة عدة جماعات إقليمية وبهدف تنظيم كيفية القيام بعملها المشترك.

ويتولى ممثل الدولة في الجماعات الإقليمية وهو ممثل كل عضو في الحكومة في هذه الجماعات، تحقيق المصالح الوطنية والرقابة الإدارية واحترام القوانين.

وأكد الدستور الفرنسي على أن تستفيد الجماعات الإقليمية من موارد يمكنها استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي يقرها القانون، حيث يمكنها أن تقبض جزءا من حصيلة الضرائب مهما تكن طبيعتها أو الضرائب كلها. ويمكن أن يرخص لها القانون بتحديد وعاء الضريبة ونسبتها، في حدود ما يقره القانون. وتمثل الإيرادات الجبائية وغيرها من الموارد الخاصة للجماعات الإقليمية جزءا هاما من مجموع موارد كل فئة من الجماعات.

إضافة لما تقدم فإنّ كل اختصاص يتم نقله بين الدولة والجماعات الإقليمية لا بدَّ وان يرافقه منح موارد مساوية لتلك التي كانت مخصصة لممارستها. كما يرافق استحداث كل اختصاص أو توسيعه ترتب عليه زيادة في نفقات الجماعات الإقليمية ورصد موارد يحددها القانون، والذي يقر أيضاً تدابير تتعلق بمعادلة توزيع الضرائب الأخرى بهدف تشجيع تحقيق المساواة بين الجماعات الإقليمية.

وفيما يتعلق بتطبيق القوانين والتنظيمات في المقاطعات والجهات الواقعة فيما وراء البحار فإنه يمكن تكييفها على ضوء خصوصيات هذه الجماعات والعوائق التي تواجهها. وهكذا يمكن للجماعات الإقليمية بأنّ

تقرر تكييف القوانين والتنظيمات في الميادين التي تمارس فيها اختصاصها متى كانت مؤهلة لذلك قانونا. كما يمكن تخويل هذه الجماعات الإقليمية بموجب القانون الحق في ان تحدد بنفسها القواعد التي تسري على إقليمها في عدد محدود من المواضيع التي قد تكون من اختصاص القانون.

وأكد الدستور اللبناني الصادر في ١٩٢٦/٥/٢٣، في مقدمته التي أضيفت بموجب القانون الدستوري رقم (٢٨) الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، على أهمية تحقيق التنمية المتوازنة في المجالات الثقافية والإجتماعية والاقتصادية لجميع مناطق لبنان، واعتبر ذلك ركنا من أركان وحدة الدولة واستقرارها[١].

البند الأول : نشأة النظام البلدي في لبنان

ان الهيكلية الادارية في لبنان هي وريثة النظام العثماني ونظام الانتداب الفرنسي وكلاهما شديد المركزيةمبنية على الاقطاعية التقليدية[٢]، ان لمحة موجزة عن تطور هيكلية التنظيم الإداري في لبنان والمواقف التي اعتمدت حياله يلقي الضوء على مدى الحاجة إلى التطوير.

الفقرة الأولى : النظام البلدي في ظل الحكم العثماني[٣]

ورد في "تعليمات الولاية" العثمانية، الصادرة عام ١٨٧٦، ان السلطة العثمانية تنقسم إلى أقسام إسمها ولايات، وتسلم ادارة كل ولاية إلى والٍ يكون حراً في القيام بمأموريته، إلا أنه يكون مسؤولاً أيضاً أمام الحكومة في اجراء واجباته[٤] وقد شملت صلاحيات الوالي فصل المأمورين الخاضعين له مباشرة اذا قصروا في القيام بواجباتهم أو قاموا بأعمال غير قانونية، كما يكون الوالي مسؤولاً بإهماله المناظرة على أعمال الموظفين هذا إضافة إلى التأكيد ان ضمن واجباته الأولية المهمة صون حقوق كل الرعايا العثمانيين جماعات وافراد وأن يصونهم من طائلة المظالم الناشئة عن التصرفات غير القانونية[٥].

كان التنظيم العثماني الاداري على اربعة مستويات، هي بالتدرج الهرمي من الأوسع والأكبر إلى الأصغر جغرافياً: الولاية على رأسها والٍ، والمتصرفية ويرئسها المتصرف، والقائمقامية ويديرها القائمقام، والناحية وعلى رأسها المدير. وبتاريخ ١٨ آب سنة ١٨٦٤ وبموجب كتاب متصرف لبنان داود باشا انشئت أول بلدية في دير القمر[٦]. أما متصرفية جبل لبنان فقد جعلها بروتوكول سنة ١٨٦٤ وحدة ادارية مستقلة ومرتبطة بالباب العالي مباشرة، ولكن النظام الإداري الخاص لم يختلف شكلاً عن تشكيل المتصرفيات

---

[١] الباب الأول، أحكام أساسية، مقدمة الدستور، البند (ز) الذي نصّ على أن الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

[2]Daad Bou Malhab Atallah : Le Liban guerre civile ou conflit international imp. Al-Hurriyat,1980,p.62.

[3] Edmond Rabbat : la formation historique du Liban politique et constitutionnel, publication.de l'Université libanaise, 1986

[٤] مختارات من القوانين العثمانية، بيروت، دار الحمراء ١٩٩٢، ص ٧٧ .

[٥] د.انطوان خير: متصرفية جبل لبنان. منشورات الجامعة اللبنانية ١٩٧٣

[٦]أبصرت المجالس البلدية النور في السلطنة العثمانية عام ١٨٧٧ بموجب قانون ٨ أيار ١٨٧٧ وكان قبل هذا التاريخ قد تشكل في لبنان مجلس بلدي في دير القمر سنة ١٨٦٦.

المرتبطة بالولاية[1]. أما ما يتعلقبالصلاحيات فقد كانت صلاحية الوالي تشمل المتصرفية بإستثناء متصرفية جبل لبنان، وصلاحية المتصرف تمتد إلى القائمقامية، وصلاحية القائمقام تمتد إلى الناحية و بما ان المتصرف كان وكيلاً للوالي، والقائمقام وكيلاً للمحافظ، والمدير وكيلاً للقائمقام فقد كانت واجباتهم في وحداتهم الإدارية كواجب الوالي، وكان كل منهم مسؤولاً أمام رئيسه يتبلغ منه الإجراءات وينفذ تعليماته[2].

يلاحظ مما ورد ان التنظيم العثماني قد ادخل نظاماً لامركزياً – لا حصرياً على صعيد صلاحيات الولاة، إذ عدهم احراراً في القيام بمأموريتهم ضمن مسؤوليتهم تجاه الحكومة، ونظاماً أقرب إلى اللاحصرية على صعيد المتصرفين والقائمقامين والمديرين[3]. وهذا التنظيم ما زال سارياً حتى يومنا هذا، وان الدولة عانت ومازالت تعاني منه، وقد اعترفت في السابق حكومة الرئيس اميل اده في اللجنة الوزارية التي كلفت في البيان الوزاري للحكومة، إن تعدد المستويات في هذا التنظيم كان سبباً رئيسياً في تأخير سير المعاملات، إضافة إلى التكاليف الباهظة نتيجة العدد الكبير من الموظفين الذي يتطلبه هذا التشكيل، وان اللامركزية كانت الفائدة الوحيدة التي ميزت التشكيل العثماني.

الفقرة الثانية: البلديات في عهد الإنتداب وبعد الاستقلال

أما في ظل الإنتداب الفرنسي، وبعد ان اعلن لبنان الكبير بحدوده الحالية عام ١٩٢٠ وبوصف الدولة الفرنسية إستعمارية رئيسية ادخلت نظامها كاملاً أو معدلاً إلى الدول التي كانت تستعمرها أو التي كانت تحت إنتدابها ومنها لبنان: فالنظام الفرنسي الذي تبلور في الأساس خلال الثورة الفرنسية ١٧٨٩ وانتظم في عهد نابليون وعدل في القرن التاسع عشر، يعكس منطق الفكر العسكري، فقد بني النظام الإداري على مبدأ التسلسل القيادي المتواصل من الحكومة المركزية في العاصمة ممثلة بوزارة الداخلية إلى المقاطعة وحاكمها و البلدية ورئيسها[4].

وابرز ما في هذا التنظيم الإداري اللامركزي انه جمع بين وصاية الحكومة على الإدارات المحلية وبين التمثيل الشعبي، حيث يتمتع كل من المحافظ والعمدة بصفتين: صفة ممثل الإدارة المركزية، وصفة في الادارة المحلية.

اللاحصرية الادارية تعني توسيع صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في المناطق الإدارية مع بقائهم تابعين لها ومعينين من قبلها، من دون أن يؤدي ذلك إلى استقلالهم عن السلطة المركزية ذلك أن ممارستهم صلاحياتهم إنما تتم تحت رقابة واشراف الوزير المختص أي ضمن السلطة التسلسلية، وهي تبقى ضمن إطار المركزية وتعتبر صورة من صورها وتقوم على توسيع سلطات واختصاصات ممثلي السلطة المركزية

[1]Lyne Lohéac : Daoud Ammoun et la création de l'Etat libanais, Paris, Klincksieck 1978.
[2] A. Al Khani : le rôle du préfet dans l'administration syrienne , thèse Paris 1958, p.37.Dans le même sens, voir, H. Lammens, La Syrie , précis historique, T.2 Beyrouth Imprimerie Catholique, 1932, p.61.
[3] Jawad. Boulos : les peuples et les civilisations du proche orient T.5 éd. Mouton, Paris 1968, pp. 84 et s. Voir, également Jacques. Nantet : histoire du Liban éd Téqui Paris, 1986, p. 221.
[4]Olivier Gohin: Institutions administratives, L.G.D.J. 2002

المحليين تخفيفا" عن اعباء هذه السلطة. وتناط بهم تبعاً لذلك وظيفتان: وظيفة في الإدارة المركزية ووظيفة في الإدارة المحلية".

إن هذا الدور المزدوج لممثلي الحكومة المركزية في الأطراف لم يمنح عملياً نوعاً من الإستقلالية للهيئات المحلية، وقد كانت البلديات طيلة فترة الإنتداب الفرنسي جزءاً من الحكومة المركزية تخضع مباشرة لسلطتها الهرمية ولا تتمتع بالحرية في القرار والصلاحيات. ففي ١١ أيلول ١٩٢٠ اصدر المفوض السامي الفرنسي في لبنان القرار رقم ٣٣٦ القاضي بإصدار انظمة جديدة، وانشاء بلديات في مختلف المناطق اللبنانية[١]. وقسم لبنان بموجبه إلى اربع متصرفيات ومنطقتين اداريتين مستقلتين وقد ترك التشكيل الإداري ضمن المتصرفية كما كان في العهد العثماني إلا إن هذا التنظيم لم يدم طويلاً إذ عدل بعد بضعة اشهر فجاء التشكيل الجديد يقسم لبنان إلى احدى عشرة محافظة على رأس كل منها محافظ، وقسم المحافظات إلى نواح يترأس كل منها مدير إلا دير القمر التي جعلت مديرية مستقلة ومرتبطة مباشرة بوزارة الداخلية[٢].

وبعد مرور سنتين على القرار ٣٣٦[٣] المذكور آنفاً أصدر حاكم لبنان الكبير القرار رقم ١٢٠٨ تاريخ ١٢ أذار سنة ١٩٢٢ الذي تضمن نظام البلديات ومن ثم تبعه بتاريخ ٣٠ تموز سنة ١٩٢٤ القرار ٢٦٧١ الصادر عن حاكم لبنان الكبير وقضى بتنظيم البلديات في لبنان و انشاء المجالس البلدية.[٤]

بقي وضع البلديات خلال فترة الأربع سنوات بعد الاستقلال على حاله وذلك حتى صدور قانون البلديات بتاريخ ١٩٤٧/١١/٢٧ الذي لم يختلف عن القرارات والمراسيم السابقة إلا في بعض المواد وبتغيير التعابير ومن ثم بتاريخ ١٩٥٢ صدر المرسوم الأشتراعي رقم ٥ تاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٥٢ وكذلك صدر المرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ١٠ كانون الأول ١٩٥٤.

أخيراً لا بد من القول بأن المطالبة باللامركزية كانت قد إنطلقت وكان المقصود بالتعبير يومئذ اللاحصرية مع نشؤ دولة لبنان الكبير عام ١٩٢٠، وما زالت المطالبة مستمرة حتى يومنا الحاضر بأبعاد جديدة ومعان مختلفة. لقد جاء في البيان الوزاري لحكومة الرئيس اميل اده في ٢٢ تشرين الثاني ١٩٣٣ أنه

---

[1] Edmond Rabbat: op.cit, pp. 349 et s.

[٢] د. خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ص ٦٣

[٣] بقيت المجالس البلدية تمارس مهامها بعد زوال الحكم العثماني وفي أول أيلول ١٩٢٠ أصدر المفوض السامي القرار رقم ٣٣٦ الذي أبقى فيه البلديات القائمة وأوجب اتخاذ أنظمة بلدية وإنشاء بلديات في مختلف المناطق.

ان أول قانون لبناني يتعلق بالتنظيم البلدي هو القرار رقم ١٢٠٨ الصادر في ١٢ نيسان ١٩٢٢ عن حاكم لبنان الكبير، وهو مأخوذ عن القانون الفرنسي الصادر في ٥ نيسان ١٨٨٤.

[٤] وبعد مرور اكثر من سبعة عشر عاماً على هذا القرار اصدر المفوض السامي بتاريخ ٩ نيسان ١٩٤١ قرار عدد L.R/٧٩ المتعلق بمنح بيروت امتيازاً ادارياً هذا فيما يتعلق بتنظيم البلديات في ظل الإنتداب الفرنسي، أما فيما يتعلق بإتحاد البلديات فقد عرف أيضاً في الفترة المشار إليها آنفاً تحت اسم النقابات البلدية وان هذا التنظيم عرف في فرنسا قبل الثورة الفرنسية، وفي لبنان فإن المرسوم الإشتراعي رقم L.E/٣٣ تاريخ ٢٧/ شباط سنة ١٩٤٠ عالج النقابات البلدية بشكل مفصل.

قد أظهر الإختيار[1] في السنوات الأخيرة مساوىء شر حصر السلطة في الإدارة المركزية ومنذ ذلك التاريخ إلى اليوم، ومازال غير حزب وهيئة سياسية ودينية من مسلمين ومسيحيين ومفكرين، يدعون إلى إعتماد اللامركزية الإدارية الواسعة لكونها "مطلباً أساسياً للنهوض" وأكثر تطابقاً مع الواقع للبلاد "تكفل وحدتها وتضمن التكافؤ في حقوق العائلات الروحية والعلاقات الإقليمية والإرتباطات التراثية والتلاؤم الإقتصادي والإجتماعي".

الفقرة الثالثة: البلديات في ظل التشريعات المختلفة

اذا، بنى المشرّع اللبناني الإدارة المحلية في لبنان على مستوى واحد وهو البلديات، فمنحها الشخصية المعنوية[2] والاستقلال المالي والاداري وكلّفها ضمن مداها الجغرافي، تقديم الخدمات المحلية[3] للاهلين وحفظ الأمن الداخلي ومراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة كما أولاها أمر تنظيم منطقتها وإصلاحها وتجميلها.

وتمارس البلدية صلاحياتها بواسطة جهازها المؤلف من سلطتين، تقريرية يتولاها المجلس البلدي، وتنفيذية أسندت الى رئيس البلدية المنتخب من بين أعضاء المجلس ومن قبلهم. ومن مراجعة هذه الأحكام وتحليلها يتبين ان خطوطها الكبرى تتلخص بما يلي:

ان النظام البلدي واحد في جميع البلديات تدار كلها على نسق واحد مهما بلغ عدد السكان باستثناء مدينة بيروت التي أعطيت نظاماً خاصاً بمقتضى القرار رقم ٢٦٧١ الصادر في ٢٠ تموز ١٩٢٤.

لكل بلدية مجلس يتولى سلطة التقرير ورئيس يعاونه نائب رئيس يتولى مهمة التنفيذ عملاً بالفكرة الفرنسية التي قال بها Sieyes في عهد بونابرت « Délivrer est le fait de plusieurs, exécuter est le fait d'un seul »

ينتخب مجلس البلدية انتخاباً بالتصويت العام ويراعى في تأليفه التوازن الطائفي.

أما الرئيس ونائبه فتعينهما السلطة المركزية من بين أعضاء المجلس الا في البلديات التي يبلغ عدد سكانها ٢٥٠٠٠ (خمسة وعشرون الفاً) وما فوق حيث يتولى الحاكم الإداري او المتصرف او القائمقام تنفيذ مقررات المجلس البلدي عملاً كذلك بالقول: « La confiance vient, d'en bas mais le pouvoir vient d'en haut »

وبقيت الحال على ما هي تقريباً حتى صدر قانون البلديات بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ١٩٤٧. ولعل اهم ما فيه هو نبذ فكرة الطائفية وتركيز التنظيم البلدي على أساس مدني محض والرجوع ايضاً عن فكرة وحدة النظام بالتفريق بين البلديات الصغرى التي يبلغ عدد سكانها عشرة آلاف ١٠,٠٠٠ وما دون. ويتراوح عدد سكان البلديات الكبرى بين ١٠ وأربعين الفاً.

---

[1] عبدالله الامين : النهار ، ١٩٩٢/٢/٢٠ ، كمال جنبلاط : النهار ١٩٨٦/٨/٣٥ مذكرة الهيئة العليا التي رفعت الى رئيس الجمهورية، المكتب الداخلي للمؤسسة الدرزية.

[2] قرار رقم ٢٨٧ تاريخ ١٩٩٦/١/١٧ كمال أبو إبراهيم/ الدولة م.ق.إ١٩٩٧ ص. ٣٦٧.

[3] "La reconnaissance d'une catégorie des affaires locales, distincte des affaires nationales, est la donnée première de toute décentralisation » Jean Rivero : Droit administratif, Précis Dalloz 1971, p.286.

كما نص على وجود البلديات الممتازة التي يتجاوز عدد سكانها المقيمين فيها ٤٠,٠٠٠ نسمة تقريباً باعتبار ان كلما اتسعت الدائرة كلما استحقت تحريراً اكبر وعناية أشد. كما عزّز وقوى القانون الجديد فكرة اللامركزية بان جعل من النظام البلدي حقاً للمحلات الآهلة التي يزيد عدد سكانها عن ٥٠٠ نسمة وأقر المجلس البلدي بحق انتخاب الرئيس ونائبه وحصر إمكانية حل المجلس في حالة تجاوزه حدود صلاحياته او طلب ٣/٢ الناخبين لتخوفهم من تعكير صفو الأمن العام على ان تجري الانتخابات الجديدة ضمن مدة أقصاها ٣ اشهر.

وصدر بعدئذ في ٣١ تشرين الأول ١٩٥٢ المرسوم الاشتراعي رقم ٥، ثم جاء المرسوم الاشتراعي رقم ٥ بتاريخ ١٠ كانون الاول ١٩٥٤ المعدل بالمرسوم الاشتراعي رقم ٢١ تاريخ ١٥ كانون الثاني ١٩٥٥. إن القوانين والمراسيم و القرارات المشار إليها كان لها الأثر الإيجابي في وضع البلديات، إلا ان القانون المَفْصَل في وضع البلديات في لبنان الذي شكل نقلة نوعية ميزته عما سبقه هو قانون ٢ أيار ١٩٦٣ حيث احدث تغيرات جذرية في الوضع البلدي وقد اعطيت بموجبه للمحافظ والقائمقام صلاحيات واسعة كانت محصورة في السابق بيد الحاكم أو الوزير المختص إضافة إلى انه اعطى رئيس البلدية بصفته رئيس السلطة التنفيذية صلاحيات إضافية وواسعة، بإستثناء بلديتي بيروت وطرابلس. حيث بقي يتولى السلطة التنفيذية في الأولى محافظ بيروت وفي الثانية أصبح يتولاها مدير يعين بموجب مرسوم، وفي ظل هذا القانون استحدث الكثير من البلديات واجريت الإنتخابات البلدية في العام ١٩٦٤ وكانت الأخيرة لمدة ٣٤ عاماً[١].

واخيراً صدر قانون البلديات بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧ المعدل بالقانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩ والذي يؤلف الآن شرعة البلديات والذي سنعالج التنظيم البلدي على ضوء أحكامه.[٢]

الفقرة الرابعة : وضع البلديات في ظل قوانين التمديد

إن مبدأ الإنتخابات اقرته التشريعات البلدية المتعاقبة منذ صدور أول تنظيم بلدي[٣] ولم يشذ عن هذا المبدأ سوى المرسومين الإشتراعيين رقم ٥٢/٥ ورقم ٥٤/٥[١] وكذلك الأمر بالنسبة للمادة ١٢ من القانون

---

[١] وقد مرت السنوات وتبدلت النصوص، الا ان القانون المتحدر من المبادىء الفرنسية ما زال يؤلف الدستور الذي نستوحي منه تشريعنا البلدي ونقيس عليه ما يجب ان نحتفظ به بالإضافة الى التشريعات الخاصة باللامركزية الصادرة في فرنسا عام ١٩٨٢.

[٢] تخضع البلديات لقانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ الصادر بالجريدة الرسمية عدد ٢٠ تاريخ ١٩٧٧/٧/٧ – ص. ١٩ وتعدّلت بالقوانين التالية :

- القانون ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩
- القانون الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢٥
- القانون ٢١٢ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦
- القانون ٣١٦ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠

[٣] المحامي موريس نخله : الوسيط في قانون البلديات ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان ، ١٩٩٨ ، ص ١٠ .

٧٧/١١٨ وقبل تعديله الحالي نصت على تعيين ثلث اعضاء مجلس بلدية بيروت بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

لكن مبدأ الإنتخابات على أهميته بقي تطبيقه معطلاً منذ صدور أول قانون قضى بتمديد ولاية المجالس البلدية في ١٦ أيار ١٩٦٧، ومع واقعة استمرار المجالس البلدية من خلال قوانين التمديد المتتالية، اصبحت البلديات التي حلت مجالسها بسبب فقدانها لنصف أعضائها تدار بواسطة المحافظ أو أمين سر المحافظة أو القائمقام أو لجنة تعيينها السلطة المركزية بمرسوم، إن استمرار المجالس البلدية وحل الكثير منها وتسليمها للمحافظين والقائمقامين وشيخوخة والأعضاء والرووٴساء والموظفين، لا يمكن ان تنفي ان تلك المرحلة قد طبعت بطابع قانوني هام هو صدور قانون جديد للبلديات بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧. وقد وسع هذا القانون دور البلديات ورسخه وجعله أكثر بروزاً وشمولاً، فأصبح قانون البلديات في لبنان يضاهي القوانين الحديثة التي ترعى شؤون البلديات في بلدان العالم المتقدمة ومنها القانون الفرنسي.

كان لدى الشعب اللبناني تحفز وحماس دائمين لإجراء الإنتخابات البلدية، تعلقاً بالديمقراطية من جهة وإيماناً بأن الإنماء الحقيقي ينطلق من البلدية من جهة أخرى. وكان في نية الجميع تطبيق الأحكام الجديدة التي ترعى طريقة تأليف المجلس البلدي حسب القانون ٧٧/١١٨ وخاصة لجهة انتخاب الرئيس ونائبه مباشرة من الشعب[٢].

لم يمنع هذا الحماس الشعبي السلطة من اكمال سياسة التمديد للمجالس البلدية، وبتاريخ ١٩٨١/٨/٢٨ وفي مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٤٢٩٧، علق في مادته الرابعة، العمل بقاعدة الحل لعلة فقدان نصف الأعضاء وأبقى على المجلس البلدي – أو على اللجنة القائمة بأعماله – متمتعاً بكافة الصلاحيات " حتى ولو فقد أكثر من نصف أعضائه شرط الا يقل عدد الباقين عن ثلث الأعضاء " ثم خفض إلى الربع الحد الأدنى من الأعضاء الواجب استمرارهم في مناصبهم من أجل الابقاء على المجلس البلدي – أو على اللجنة – وكان ذلك بموجب القانون رقم ١٦ تاريخ ١٩٨٧/٥/٤[٣].

عرفت هذه المرحلة أيضاً اصدار العديد من المراسيم التي نظمت العمل البلدي بتاريخ ٦ نيسان ١٩٧٩ المرسوم رقم ١٩١٧ بتحديد اصول وقواعد توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل.

---

[١] المادة ١١ من المرسومين الإشتراعيين اجازت للحكومة بتعيين اعضاء من اماكن الاصطياف ... المادتان ١٢٨ رقم ٥٢/٥ و ١٢٧ رقم ٤٥/٥ تنصان على تعيين نصف اعضاء بلديتي طرابلس وبيروت

[٢] مؤسسة فارس الزغبي الثقافية ، قرنة شهوان ، " البلديات في ١٩٩٨ : فجر جديد على عتبة الألف الثالث ص ٩٨ .

[3] « On peut très bien concevoir une décentralisation qui ne soit pas démocratique si, par exemple, les organes locaux sont désignés selon un procédé oligarchique ou par tout autre procédé que l'élection au suffrage universel. » Jacques Baguenard, La Décentralisation Que-sais-je, n° 1879. P.U.F. 1980, p.43.

وبتاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ صدر المرسوم رقم ٥٥٩٥ الذي حدد أصول المحاسبة في البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية,والقانون المتعلق بالرسوم والعلاوات البلدية رقم ٨٨/١٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢. لكن قوانين التمديد المتتالية افرغت الديمقراطية المحلية من مضمونها[١].

فالبلديات التي انشأت بعد إنتخاب العام ١٩٦٤ وتلك التي حلت مجالسها يقوم بأعمالها ممثلو السلطة المركزية أو لجان تعين بمراسيم، أما البلديات الأخرى فمجالسها أو ما تبقى منها فقدت صفتها التمثيلية لإنقطاعها عن ناخبيها في مدة اربع وثلاثين سنة[٢].

الفقرة الخامسة : البلديات في ظل المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧

تقوم الإدارة المحلية أو الإدارة اللامركزية في لبنان على مستوى واحد هي البلدية. في لبنان ٩٦٤ بلدية وأكثر من ٤٠ إتحاد بلديات في بلد مساحته الجغرافية ١٠٤٥٢ كلم مربع."[٣]

إن والبلدية هي الخلية الإجتماعية الأساسية في البلاد، في حين ان التقسيمات الإدارية الأخرى، كالمحافظات والأقضية، هي تقسيمات مجردة ترتبط بجهاز الدولة المركزي، ولا تعكس واقعاً إجتماعياً معيناً كما هي الحال بالنسبة للبلديات.

ان الدولة مهما تشعبت مهامها، لا يسعها إلا بكثير من العناء، ان تغطي جميع الحاجات العامة، ولا سيما المحلية البحتة، و التي قد تتباين بين بلدة وأخرى نتيجة للمعطيات الجغرافية والمناخية وللعادات و التقاليد، من هنا الحاجة إلى هيئة محلية تعيش على مقربة من المواطنين بل تعايشهم وتنبثق منهم، ومن هنا ان البلدية كادارة محلية هي امتداد للإدارة العامة المركزية.

إذن تختلف الدول في القالب القانوني الذي تعطيه للامركزية، فمنها ما يجعل البلدية قالباً لها، منها ما يعتمد المحافظة والبلدية، ومنها ما يجعلها على مراتب متعددة، ذلك ان التقسيمات الإدارية في كل دولة لا تحكمها قواعد جامدة، وانما تتأثر في وجودها بعوامل عديدة، تاريخية وسياسية وإجتماعية وجغرافية وإنمائية[٤].

فقسمت الأراضي اللبنانية فيه إلى محافظات، والمحافظات إلى أقضية، والأقضية إلى مدن وقرى، أنشيء في بعضها إدارات محلية بلدية لامركزية، إن الإدارة المحلية في لبنان على مستوى واحد فقط هو البلديات التي تتمتع وحدها، بالشخصية المعنوية وفيها تتجسد الإدارة اللامركزية.

---

[1] « L'élection est le critère de la décentralisation »Auby et Ducos-Ader :institutions Administratives, éd. Dalloz, 1971, p.85.

[2] "L'histoire n'est pas seulement utile pour comprendre le présent, mais aussi pour le juger sainement. Etudier le passé, c'est le seul moyen de ne pas céder à l'illusion et à l'orgueil de louer comme meilleures les institutions les plus récentes". G. Rippert : Traité élémentaire de droit civil de Marcel Planiol, 12ème éd. 1932, p. 8.

[٣] زياد بارود: مؤتمر اللامركزية الإدارية, إشكاليات ومفاهيم, منتدى الفكر التقدمي ٣٠ حزيران ٢٠١٠

[٤] إن لبنان قد تأثر بالتشريع الفرنسي واستوفى منه المبادىء والقواعد نفسها التي اعتمدها التقسيم الإداري لأراضي الدولة.

تستمد الأشخاص المعنوية العامة كالبلديات شخصيتها المعنوية من القانون الذي ينشئها ويعترف لها بهذه الصفة، وإن الاعتراف بهذه الصفة يعد ضرورياً من قبل الدولة، لأنَّ تلك الأشخاص المعنوية العامة سوف تقاسمها سلطتها العامة

لقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة على سبيل المثال: "انه ليس لمجلس الجنوب الشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة"[3].

وتتميز الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو المحلية باختصاصاتها الإدارية المحصورة ضمن نطاق إقليم محدد من أقاليم الدولة، حيث أنّ اختصاصها بإنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية محصور بالنطاق المكاني للإقليم أو المدينة أو القرية.

وترتبط هذه الأشخاص بتطبيقات وسائل الديمقراطية الحقيقية التي تتيح لكل إقليم من أقاليم الدولة حق إدارة شؤونه المحلية بنفسه بواسطة ممثلين منتخبين من أبنائه وبطريقة نزيهة وعادلة[1]، ولتحقيق ذلك يمنح المشرِّع الوطني الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية المحلية التي يقيمها، ويؤكد على أن يمثل الوحدة المحلية ذات الشخصية المعنوية مجلس منتخب من مواطنيها.

أما المحافظات والأقضية، فهي ليست إلاادارات مركزية على المستوى الإقليمي والمحلي، أي مجرد تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا تنطبق عليها تسمية الجماعات المحلية.

ان المقصود بالإدارة المحلية عادة تلك الجماعات المحلية التي تقوم في نطاق جغرافي معين بإدارة شؤونها الذاتية بنفسها وبواسطة مجالس منتخبة تحكم نفسها بنفسها أو التي تتمثل وفق النظام الإداري اللبناني، بالبلديات. التي ليست في نهاية الأمر واقعياً إلا بعضاً من أجهزة الدولة، وهي لا تعيش مستقلة وبمعزل عن أية علاقة تربطها بأجهزة الإدارة المركزية، ولا يمكن بحال من الأحوال أن تتحول دولة داخل دولة.

بالنسبة لإنشاء البلدية كان المرسوم الإشتراعي ٧٧/١١٨ قد حدد شروط إنشائها على الشكل التالي:

أ – أن تكون المدينة أو القرية أو مجموعة القرى المنوى إنشاء بلدية فيها واردة في الجدول رقم١ الملحق بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١ تاريخ ١٩٥٤/١٢/٢٩ وتعديلاته. علماً أن المرسوم الذي أشرنا إليه قد ألغي بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٦ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ الذي حل محله بكامل أحكامه.

ب – أن يزيد عدد أهالي المدينة أو القرية المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية عن ثلاثماية شخص.

ج – أن تكون وارداتها الذاتية السنوية مقدرة بما يزيد على عشرة آلاف ليرة لبنانية، ويلاحظ أن هذه القيمة باتت بسيطة وضعيفة كمعيار ويجب زيادتها بما يتناسب مع الواقع.

---

[1] "إن اللامركزية تعزز الخيار الإنتخابي للمواطن..."ألرئيس ميشال سليمان خلال تدشين القصر البلدي في الحازمية. الديار ٢٥ تشرين الأول ٢٠١٣.

غير أن القانون رقم ٩٧/٦٦٥ قضى صراحةً في المادة ٤٥ منه إلغاء المادة ٣ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ أعلاه ، وهذا يعني إلغاء الشرطين المتعلقين بعدد الأهالي والواردات الذاتية المذكورتين في الفقرتين ٢ و ٣ من البند أ، وبالإبقاء على الشرط الأول المذكور سابقاً .

أما عن كيفية إنشاء البلدية، فبعد أن أعطى المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ هذا الحق إلى وزير الداخلية عاد وألغاه المشترع بالقانون ٩٧/٦٦٥ دون تحديد أي مرجع صالح للإنشاء.

بالتالي فإن الإنشاء أصبح حكمياً سنداً للمادة الثانية المرسوم الإشتراعي ٧٧/١١٨ الذي نص صراحةً على إنشاء بلدية في كل مدينة أو كل قرية أومجموعة من القرى الوارد ذكرها في الجدول رقم ١ أي المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٦.

وهذا الإنشاء الحكمي ينطبق على كل المدن والقرى اللبنانية دون إستثناء، وتستفيد منه القرى الصغيرة والفقيرة التي لم تكن تستوفي شروط الإنشاء السابقة.

ويحدد قرار الإنشاء إسم البلدية، ومركزها، ونطاقها. وإن تحديد النطاق البلدي تدبير إداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري، فالنطاق البلدي يمكن أن يكون مطابقاً للنطاق العقاري للبلدة أو قد يتضمن مساحات عقارية عائدة لبلدة أخرى. وتضم خرائط تحديد النطاق البلدي إلى ملف إنشاء البلدية وبقي الإنشاء بقرار من وزير الداخلية سنداً للمادة الخامسة من المرسوم الإشتراعي ٧٧/١١٨على ان تنشأ البلدية بقرار من وزير الداخلية[١].

ان إحداث وزارة الشؤون البلدية والقروية بالقانون رقم ١٩٧ تاريخ ١٩٩٣/٢/١٨ جاء لينص في المادة الخامسة على الإستعاضة عن عبارتي "وزير الداخلية ووزارة الداخلية" اينما وردتا في النصوص المتعلقة بمصلحة الشؤون البلدية والقروية بعبارتي "وزارة الشؤون البلدية والقروية" و"وزير الشؤون البلدية والقروية".

وأصبحت هذه الوزارة المستحدثة تختص في كل ما له علاقة بالشؤون البلدية باستثناء الشأن الانتخابي الذي بقي من مهام وزارة الداخلية.

---

[١] صدر في العدد ٥٦ من الجريدة الرسمية قراران لوزير الداخلية والبلديات الياس المر بانشاء مجلسين بلديين في بلدتي عين يعقوب(عكار) وبتعبورة(الكورة). راجع النهار ١٧ كانون الأول ٢٠٠٣.

راجع على سبيل المثال لا الحصر في الجريدة الرسمية العدد ٤٧-١٩\١٠\٢٠٠٣ :

- قرار رقم ٥٦٠ تاريخ ٣٠ ايلول ٢٠٠٣ انشاء بلدية في بلدة وادي الجاموس قضاء عكار- محافظة لبنان الشمالي.- قرار رقم ٥٦١ تاريخ ٣٠ ايلول ٢٠٠٣ انشاء بلدية في بلدة حوش الرافقة قضاء بعلبك- محافظة البقاع.- قرار رقم ٥٦٢ تاريخ ٣٠ ايلول ٢٠٠٣ انشاء بلدية في بلدة حارة الفوار قضاء زغرتا- محافظة لبنان الشمالي.- قرار رقم ٥٦٣ تاريخ ٣٠ ايلول ٢٠٠٣ انشاء بلدية في بلدة عين التينة قضاء البقاع الغربي- محافظة البقاع.- قرار رقم ٥٧٧ تاريخ ٣ تشرين الأول ٢٠٠٣ انشاء بلدية في بلدتي الرام والحوبانية قضاء بعلبك- محافظة البقاع.- قرار رقم ٥٧٨ تاريخ ٣ تشرين الأول ٢٠٠٣ انشاء بلدية في بلدة مارون الراس قضاء بنت جبيل- محافظة النبطية.

خلاصة القول أنه قد تم في العام ٢٠٠٣ وخلال شهر كانون الثاني ٢٠٠٤ استحداث ٨١ بلدية توزعت على المحافظات والأقضية:

- محافظة الشمال ٢٠ بلدية. - محافظتا الجنوب والنبطية ٤٣ بلدية.
- محافظة البقاع ٨ بلديات. - محافظة جبل لبنان ١٠ بلديات

قرار رقم ١٤٨ تاريخ ١٩٩٤/١٢/١٤ قبريانوس موسى/الدولة- الكرسي البطريركي الماروني م.ق.إ ١٩٩٦ ص ١٥٦.

فيما خص إنشاء البلدية فان القانون التعديلي رقم ٩٧/٦٦٥ قد ألغى المادة الخامسة دون استبدالها بأحكام أخرى صريحة تنص على الإنشاء لا بل تحدد المرجع الصالح للإنشاء.

"ونشير هنا الى انه طالما ان تحديد النطاق البلدي هو مجرد "تدبير إداري" كما يقول النص، ولا علاقة له بقيود السجل العقاري، فمعنى ذلك ان تحديده لا يستلزم تعديلاً للنطاق العقاري للبلدة بموجب قانون كما تقتضي الأصول بهذا الشأن، بل يتم ذلك بموجب "عمل إداري Acte administratif" يصدر عن المرجع الإداري المختص، ولكن من هو هذا المرجع؟.

"فالصلاحيات تحدد في النصوص ويجب ان تمارس من قبل المرجع الذي تحدده هذه النصوص صراحة على ما تقضي به المبادىء الصالحة للقانون. من هنا وبعد إلغاء المادة الخامسة من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ التي كانت تنص صراحة على صلاحية "الوزير بالموضوع كما أشرنا أعلاه، دون استبدالها بنص صريح آخر مماثل، باتت المرجعية القانونية بهذا الشأن مفقودة كلياً وبات "التدبير الإداري" الذي تتحدث عنه المادة السادسة، مستحيلاً اتخاذه من قبل وزير الداخلية او وزير الشؤون البلدية والقروية او مجلس الوزراء... الخ، لفقدان التحديد الصريح في القانون ومن هذا المنطلق بات اي نص يصدر اليوم لهذه الناحية أياً يكن مستواه (مرسوم – قرار... الخ) وأياً يكن مصدره (الوزير – مجلس الوزراء – رئيس الجمهورية...) معرضاً للطعن والإبطال نتيجة هذا الفراغ في التشريع"[١].

البلدية هي "إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري في نطاق هذا القانون". هذا ما نصت عليه المادة الأولى من قانون البلديات ٧٧/١١٨.

استناداً الى المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ يمكن ضم البلديات القائمة والقرى المجاورة التي توحد بينها العوامل الجغرافية والاقتصادية والعمرانية، واعتبارها بلدية واحدة اذا كانت الواردات السنوية الذاتية المقدرة لكل منها لا تتجاوز ١٠,٠٠٠ ل.ل. يتم الضم بمرسوم البلدية واسمها ومركزها.

كما نصت المادة على انه يحق للقرية التي تؤلف بلدية واحدة مع مجموعة من القرى ان تنفصل وتصبح بلدية مستقلة إذا طلب أكثرية ثلثي الناخبين فيها وكان عدد أهاليها المقيدين في سجلات الأموال الشخصية يزيد على ثلاثمئة شخص وواردتها السنوية الذاتية تزيد على ١٠,٠٠٠ل.ل. عشرة آلاف ليرة لبنانية . ويتم الفصل بمرسوم بناء على اقتراح وزير الداخلية.

ان القانون التعديلي رقم ٩٧/٦٦٥ قد قضى صراحة بإلغاء المادة الرابعة المذكورة بكاملها دون ان يستبدلها بأحكام أخرى الا انه اكتفى بالإشارة عرضاً الى لحظ إمكانية إنشاء بلدية واحدة مؤلفة من عدة قرى دون ان يلحظ آلية هذا الضم.

"وهنا نشير الى انه عملاً بالمبادىء العامة للقانون باتت عملية الضم والسلخ او الفصل غير جائز صدورها بمرسوم، بل هي أصبحت، اثر هذا التعديل شأناً من شؤون التشريع ويعود إقرارها اذا للسلطة لتشريعية وحدها لان الامر يتعلق بإنشاء شخصية معنوية جديدة، ومثل هذا الإنشاء غير ممكن الا بقانون،

[١] د. يوسف سعدالله الخوري، القانون الاداري العام – الجزء الأول – مرجع سابق ص ١٥٢.

ما لم ينص هذا الأخير صراحة على خلاف ذلك (كما فصل المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ في المادة الرابعة منه الملغاة)"[١].

اذاً نكرر بان الادارة المحلية أو الادارة اللامركزية في لبنان تقوم على مستوى واحد هو البلدية، والبلدية هي الخلية الاجتماعية الاساسية في البلاد، في حين ان التقسيمات الادارية الاخرى، كالمحافظات والاقضية، هي تقسيمات مجردة ترتبط بجهاز الدولة المركزية، ولا تعكس واقعاً اجتماعياً معيناً كما هيالحال بالنسبة للبلديات.

أخضع التشريع البلدي في لبنان لتعديلات كثيرة منذ صدور القرار ١٩٢٢/١٢٠٨ ولا سيما في السنوات ١٩٤٧، ١٩٥٢، ١٩٥٤، ثم في سنة ١٩٦٣، حيث صدر قانون البلديات الذي بقي قائماً حتى صدر المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٧٧/١١٨ الذي عدل بموجب القانون رقم ٩٧/٦٦٥. والتشريعات البلدية على إختلافها قد اثبتت حق البلديات بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي لكي تقوم بأعباء الإدارة المحلية بحرية[٢] ويسر، بحيث أصبحت هذه البلديات نواة الإدارة المحلية اللامركزية في لبنان ويقوم على هذه الإدارة اللامركزية جهاز بلدي يتألف من سلطتين: سلطة تقريرية يتولاها مجلس بلدي منتخب، وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس البلدية، ويعاونه جهاز من الموظفين الإداريين والفنيين.

ولابد من الإشارة انه ليس بين مواد هذا القانون وبين قانون ٦٣ وأي من مشروع القانون أي اختلاف.

الفقرة السادسة : اللامركزية في إطار وثيقة الوفاق الوطني

لم تقتصر وثيقة الوفاق الوطني المسماة "الاتفاق الوطني" على معالجة الشأن السياسي، أي اصلاح النظام السياسي والدستوري، بل تناولت كذلك الشأن الإداري، وشؤون المحاكم، وقانون الإنتخابات النيابية، والشأن الإقتصادي والإجتماعي، وشؤون التربية والتعليم، والشأن الإعلامي، وذلك من خلال وضع مبادىء عامة ومرتكزات أساسية يقوم عليها كل شأن من هذه الشؤون دون الدخول في تفاصيلها الدقيقة تاركة هذه الأمور للقوانين والنصوص التنظيمية، وان اكثر ما يهمنا في هذه الأصلاحات ما يتعلق منها باللامركزية الإدارية، وبصورة اشمل بالتنظيم الإداري.[٣]

إن وثيقة الوفاق الوطني لم تخرج من معالجتها للشأن الإداري عن المبادىء والأطر، التي تحفظ وحدة لبنان في كيان موحد و غير مجزأ، وحرصت على تأكيد وحدة لبنان أرضاً وشعباً ومؤسسات، على أساس

---

[١] د. يوسف سعدالله الخوري المرجع السابق ص ١٥٢

[2] « En effet, elle paraît différente « de l'ensemble de la législation et de la jurisprudence, il ressort que la décentralisation implique le principe de l'autonomie des personnes morales, cela signifie qu'à moins de règles expresses en sens contraire, les personnes morales décentralisées sont libres d'agir à leur guise, décentralisation veut dire liberté ». R. Maspetiol et P. Laroque : La tutelle administrative, éd. Sirey, 1930, p.266.

[٣] مداخلة د. عصام مبارك : ندوة الفريق العربي الإسلامي–المسيحي حول موضوع استعادة سلطة المعايير في لبنان اليوم المكتبة الوطنية – بعقلين ٢٦ تموز ٢٠٠٨

مفهوم للوحدة يتعارض مع كل شكل من اشكال التنظيم السياسي القائم على اللامركزية السياسية أو على ما يسمى الفدرالية، ويؤكد على وحدة الدولة السياسية والإدارية.

أدخل اتفاق الطائف[1] الذي تم توقيعه واقراره من قبل مجلس النواب اللبناني تغييرات دستورية جذرية[2]، وأجرى تعديلات سياسية هيكلية.فقد وضعت تلك التعديلات والتغييرات أسس الجمهورية الثانية وعلى الرغم من أن الجزء الخاص المتعلق باللامركزية الادارية لم يدخل صلب الدستور، الا أنه يحوي عدة نقاط ايجابية تستحق العرض.

اولاً– ضمانات وحدة الدولة السياسية

ان المبادىء العامة التي تصدرت وثيقة الوفاق الوطني التي أصبحت مقدمة للدستور اللبناني، بموجب القانون رقم ١٨ الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ فإن الفقرة (أ) منها قد أكدت هذه الوحدة في قولها. "لبنان وطن سيد حر مستقبل ، وطن نهائي لجميع ابنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في الدستور اللبناني والمعترف بها دولياً". وأتت الفقرة الأخيرة (ي) من المبادىء العامة لتفسير مضمون هذه الوحدة وإطارها التطبيقي وهدفها ومرتكزها الإجتماعي السياسي اللبناني، وهي الحفاظ على العيش المشترك، وعدم الإعتراف بشرعية أي حكم لا يستند إلى مبدأ احترام العيش المشترك، وقد جاء التعبير عن هذه الفكرة صارخاً بالقول "لا شرعية لأي سلطة تناقض العيش المشترك".

وبالتالي ان المفهوم السياسي الإجتماعي الإداري لوحدة لبنان التي ارادها إتفاق الطائف، ومن ثم الدستور اللبناني، عنواناً لنظامه السياسي والدستوري ومرتكزاً من مرتكزات وجوده، في إطار العيش المشترك، لم تكن مجرد عنوان أو رمز أو زينة شكلية للدستور اللبناني، بل كان لها ترجمة فعلية على صعيد النصوص الدستورية سواء على الصعيد الإجتماعي أم على الصعيد السياسي[3].

---

[1] الطائف: هي مدينة اصطياف للعائلة المالكة السعودية,تقع على علو ١٧٠٠م من سطح البحر وعلى مسافة ٧٠٠ كلم من العاصمة الرياض.

[2] ان أهم مشروعات التسوية التي قدمت قبل اعتماد اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ هي:
لجنة الحوار الوطني (ايلول– تشرين الثاني ١٩٧٥)، الوثيقة الدستورية التي تقدم بها الرئيس سليمان فرنجية (شباط١٩٧٦)، مؤتمرات القمة العربية (تشرين الثاني١٩٧٦) في الرياض والقاهرة,الوثيقة النيابية اللبنانية (١٤نيسان١٩٧٨)، نقاط الاجتماع الأربع عشر للاتفاق الوطني(اذار ١٩٨٠)، الاتفاق اللبناني– الاسرائيلي (١٧ أيار ١٩٨٣)، المؤتمر الوطني للمصالحة في جنيف ولوزان (١٩٨٣) الاعلان الوزاري حول حكومة الوحدة الوطنية (٢٣ أيار ١٩٨٤)، اتفاق دمشق الثلاثي (٢٨ كانون الأول ١٩٨٥). اضافة الى عدة بعثات دبلوماسية أميركية وفرنسية وعربية ومن الفاتيكان، ومشاريع داخلية حزبية ومن بعض المحامين. راجع : د. يوسف قزما خوري: مشاريع الإصلاح والتسوية في لبنان، مواثيق – ثوابت – برامج – مناهج – أوراق عمل– اقتراحات – الجزء الأول ١٩٢٧–١٩٨٠ والجزء الثاني ١٩٨٠–١٩٨٩ دار الحمراء –بيروت.

[3] ١ – على الصعيد الإجتماعي : اقرت المبادىء العامة الدستورية الواردة في مقدمة الدستور، مبدأين أساسيين هما في أساس إستقرار النظام والسلام في لبنان وهما مبدأ التوازن ومبدأ العدالة.
مبدأ التوازن عبرت عنه الفقرة (ز) في المقدمة كما يأتي " الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من اركان وحدة الدولة واستقرار النظام ".

وإذا كانت وثيقة الوفاق الوطني قد أدخلت إصلاحات سياسية مهمة تناولت السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية، فهي لم تغير في طبيعة النظام السياسي والدستوري، الديمقراطي البرلماني، ولم تدخل تعديلاً على شكل الدولة الذي بقي متخذاً شكل الدولة الواحدة الموحدة في سلطاتها الثلاث[1].

ثانياً– وحدة الدولة الإدارية

وضع اتفاق الطائف حدا للجدل القائم حول شكل اللامركزية بوصفها "اللامركزية الإدارية" ووضع الإصلاح المطلوب في ما يتعلق بتنظيم مرافق الدولة وهيكليتها، على المستوى الإداري وليس على المستوى السياسي، واعلن في الشق الإصلاحي المتعلق باللامركزية في البند الأول منه، أن الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية، ثم عمد في البنود الأخرى على تبيان مرتكزات النظام الإداري، ورسم إطاره وحدوده في خمسة بنود هي الآتية:

-الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.

-توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

-إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الإنصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.

-إعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء ومادون)، عن طريق إنتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائم مقام، تأميناً للمشاركة المحلية.

مبدأ العدالة اكدته الفقرة (ح) وأرشدت إلى سبيله بقولها : العمل على تحقيق عدالة اجتماعية شاملة من خلال الإصلاح المالي والإقتصادي والإجتماعي ".

٢ . على الصعيد السياسي : ابرزت مقدمة الدستور ضمانات وحدة لبنان السياسية، المتجسدة في ما أوردته الفقرة (ط) من هذه المقدمة بقولها: " أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين. فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها و التمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي إنماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين ".

إن الإصلاحات الدستورية وفق وثيقة الطائف قد أعادت تنظيم السلطات بما يحقق توازناً فيما بينها وعلى أساس مبادىء ثلاث.

أ . التوازن والتعاون بين السلطات.

ب . المشاركة الفعلية في الحكم.

ج . الترابط بين الصلاحيات والمسؤوليات.

[1]وعندما نصت الوثيقة على إمكان استحداث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية، وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية وذلك مع انتخاب اول مجلس نيابي، على أساس وطني لا طائفي، فقد حرصت على ان يأتي تمثيل الطوائف في هذا المجلس على أساس شخصي وليس على أساس إقليمي و مناطقي، تأكيداً لوحدة الدولة وشكلها الموحد. على ان الهامش الأساسي للمشروع الدستوري، كان وحدة لبنان وعدم تجزئته، والإبقاء على الشكل الموحد والبسيط للدولة على المستوى الإقليمي، وحتى على المستوى الشخصي أي الطائفي، من خلال إعلانه في مقدمة الدستور إن الغاء الطائفية السياسية هو هدف وطني أساسي ينبغي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية، ووضع آلية لتحقيق هذا الهدف من خلال تأليف هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ومن شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية عهد إليها دراسته واقتراح الطرق الكفيلة بالغاء الطائفية من أجل إتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق هذا الهدف.

-إعتماد خطة إنمائية شاملة للبلاد وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها إقتصادياً وإجتماعياً وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والإتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.

ويمكن جمع هذه البنود الإصلاحية، التي تجسد ضمانات وحدة الدولة الإدارية، في المرتكزات الثلاثة الآتية :

-وحدة الدولة السياسية والإدارية والإنمائية.

-اللاحصرية الإدارية في النشاط الإداري المركزي أو التنظيم الإداري المركزي.

-اللامركزية الإدارية الموسعة أو الإدارة المحلية في وجهها اللامركزي.

ثالثاً– اللاحصرية الإدارية في النشاط الإداري المركزي

إن توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الإدارية يهدف، من جهة، إلى تنظيم مرافق الدولة العامة وتسهيل العمل الإداري، والإسراع في إنجاز المعاملات والخدمات، لأن ربط كل قرار إداري وحصره بالوزير، على مستوى العاصمة، من شأنه أن يؤخر اعمال الإدارات، ويعيق تلبية حاجات المواطنين ويعرقل تأمين الخدمات العامة. ومن جهة ثانية يهدف إلى ايصال الخدمة للمواطن في مكان إقامته توفيراً لوقته و للنفقات[1].

على أن هذا الأمر لا يعدو كونه نوعاً من تنظيم العمل الحكومي، ولا يخرج عن إطار مفهوم التنظيم المركزي النسبي، الذي يسمى في فقه القانون الإداري "اللاحصرية الإدارية" déconcentration وهي تعني كما سبق وبينا توسيع صلاحيات ممثلي السلطة المركزية في المناطق الإدارية مع بقائهم تابعين لها ومعنيين من قبلها، دون أن يؤدي ذلك إلى استقلالهم عن السلطة المركزية. وممارستهم صلاحياتهم إنما تتم تحت رقابة وإشراف الوزير، أي ضمن السلطة التسلسلية.

ومقتضى توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين، أن المحافظ في ظل القانون الحالي، لا يعدو كونه وسيط أوصلة وصل بين الإدارة المركزية، من ناحية تشعباتها الإقليمية والمحلية وبين المجتمعات اللامركزية، كونه يمارس سلطة الوصاية على البلديات، أي على الهيئات اللامركزية، فضلاً عن كونه يمثل الحكومة في منطقته الإدارية، أي في المحافظة. ولا يتجاوز دوره، على صعيد الواقع تصريف الأعمال الإدارية في نطاق المحافظة واطلاع الحكومة على الأوضاع السياسية منها. كما ان صلاحيات القائمقام هي من الضيق بمكان بحيث لا يعد اكثر من موظف تنفيذي، يتولى المحافظ ضبط قواعد سلوكه، هذا فضلاً عن ان تمثيل الإدارات العامة في المناطق ليس على المستوى الذي يؤهلها لتأمين الخدمات للمواطنين في اماكن وجودهم بالسرعة المطلوبة.

[1] « Mais, par exemple, le règlement d'affaires relevant de la compétence du chef de l'Etat ou des ministres est transférée aux préfets ou aux recteurs. « C'est le même marteau qui frappe », a-t-on pu dire, « mais on en a raccourci le manche ». Les coups seront mieux ajustés. Si elles n'est pas des plus plaisantes, cette image n'est pas fausse ».R. Chapus : droit administratif général. T.1. éd, Montchréstien, 1988, p. 252

رابعاً: ألإنماء التوازن

كان للبنان منذ تأسيسه خياراته الإقتصادية التي ساهمت في تفاوت النمو بين قطاعاته ومناطقه.

ولعلّ أبرز تلك الخيارات، تركيزه على دور قطاع الخدمات، ولا سيما منها الخدمات المصرفية والسياحية، فضلاً عن دور الوسيط التجاري والترانزيت.

إنطلاقاً من خيارات لبنان الإقتصادية تم توسيع شبكات الطرقات ووسائل النقل ، تسهيلاً لهذه المهمة التي ساهمت في تعاظم الدور الإقتصادي لمدينة بيروت دون الإهتمام بالأرياف والمناطق.

مع وقوع الحرب اللبنانية عام ١٩٧٥ ، وحلول الدمار أصيب الواقع الإقتصادي والإجتماعي والسياسي في لبنان بإختلالات عدة. فتكونت مصالح إقتصادية وإجتماعية جديدة لفئة معينة من اللبنانيين على حساب فئة أخرى ، بعد أن تراجع دور القطاع الحكومي إلى حد الغياب شبه الشامل. [١]

و قامت بعض المؤسسات والبنى الطائفية بدور مكمل في مجال التكامل الإجتماعي ، وحل المشكلات الطارئة ، ولا سيما الخدمات التعليمية واستقبال النازحين والمهجرين.

توقفت الحرب اللبنانية، أثر اتفاق الطائف. و جاء في وثيقة الوفاق الوطني بتاريخ ١٩٨٩/١٠/٢٢ في باب الأصلاحات الأخرى – اللامركزية – الأدارية "...إعتماد خطة انمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها إقتصادياً واجتماعياً وتعزيز موارد البلديات، و البلديات الموحدة والأتحادات..." وبالتالي يكون هذا الاتفاق قد ميز بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية من خلال التاكيد على ان "الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية".

كما جاء في مقدمة الدستور المعدل: "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً وإقتصادياً ركن أساسي من اركان الدولة واستقرار النظام".أي على الدولة أن تضع سياسة فعلية تهدف إلى ضمان الأمن الإجتماعي لتقليص الهوة بين المداخيل والإنفاق الضروري. وبالتالي، تقليص التفاوتات المناطقية والإجتماعية بين الناس وإنماء مناطقهم. هذه السياسة تفترض وجود سلطة سياسية قادرة على وضع خطة إنمائية شاملة لتعبئة الموارد الوطنية، ومن ثم توظيفها في خدمة السياسة الإنمائية الشاملة والمتوازنة جغرافياً وقطاعياً واجتماعياً وثقافياً، بعد هيمنة قطاع الخدمات على قطاعي الزراعة والصناعة في مرحلة ما قبل الحرب.

إن الإنماء المتوازن هو عملية متكاملة الأبعاد، يعتمد على منهج تكاملي شامل ومتوازن يتعدى الجوانب الإقتصادية إلى المجلات الإنسانية، مثل السكن والتعليم، والصحة، والبيئة، والثقافة، والإندماج الإجتماعي. وهي تختلف في جوهرها عن خطة الأعمار التي ترتكز على أهداف مختلفة تتناول معالجات تضمن تسريع النمو الإقتصادي والتقدم في بعض المجالات. وهي لا تكون ناقصة ولا مجتزأة، بل شاملة

[١] د. رمزي الحافظ: الحلم اللبناني, منشورات INFOPRO ٢٠١٥ ص.١٦٩.

متكاملة في مختلف المجالات الإجتماعية والإقتصادية والبيئية والسياسية، ترتكز على عناصر أساسية بأبعادها المختلفة، من أهمها:

- البعد الإجتماعي لتحقيق المساواة الإجتماعية ومعالجة مسألة الفقر.
- البعد السياسي والإنمائي لحماية الموارد والحفاظ على التوازن البيئي.
- البعد الإنمائي المتوازن وتحقيق الديمقراطية: إن تعزيز أسلوب الحكم الذي يرتكز على قوانين محلية مرنة وسليمة تحترم حقوق الإنسان، وتعزز السلطة القضائية وتعالج شوائبها، هي من العوامل الضرورية لنجاح مخططات التنمية، وهي تمثل كذلك الأسس الرئيسة اللازمة لتحقيق الديمقراطية، وضمان المزيد من المشاركة الشعبية والشفافية في صنع القرارات. فالمجتمعات التي تفتقر إلى الديمقراطية تبقى عاجزة عن تحقيق التنمية، حيث تغلب المصالح الخاصة، ويزداد التفاوت بين المناطق والفئات الإجتماعية.

فالديمقراطية تبقى قاصرة في ظل غياب العدالة الإجتماعية والمساواة في الفرص، والمحاسبة السياسية والإدارية، مما يزيد من تأثر العوامل الخارجية، وبالتالي المساهمة في وقوع أو حصول الأزمة اللبنانية.

لذلك، فإن بناء الحكم الصالح يؤدي إلى تحقيق التكامل الإجتماعي.

وهكذا يبرز الإنماء المتوازن كحاجة ضرورية لتعزيز الإنتماء إلى الدولة، والغاء التمايز، وتخفيف حدة الفروقات القائمة بين الفئات الإجتماعية.

فالإنماء المتوازن يفترض توزيع النشاط الإقتصادي والتربوي والتعليمي والثقافي والخدماتي بين مختلف المناطق، بحيث لا تنمو منطقة على حساب منطقة أخرى، وقطاع اقتصادي على حساب قطاع اقتصادي آخر.

خامساً: اللامركزية الإدارية الموسعة

جاءت وثيقة الوفاق الوطني، أخذة في الحسبان واقع تجربة النظام البلدي الذي يعد نموذج اللامركزية الإدارية وصورتها، لتوصي بإعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى القضاء وما دون، بحيث تكون هذه الوحدات الإدارية اللامركزية الجديدة، أوضح تمثيلاً للحاجات المحلية وأكثر تعبيراً عن رغبات المواطنين وتحقيقاً لأمانيهم، على أن يتولى إدارة القضاء مجلس منتخب يتمتع بالشخصية المعنوية، والإستقلال المالي والإداري، تأميناً للإستقلال الذاتي لهذه المجالس في أداء عملها، وعلى ان يرئس هذا المجلس قائمقام تعينه السلطة المركزية، فيكون القائمقام ممثلاً للسلطة المركزية في القضاء من جهة، فيحفظ وحدة الدولة الإدارية،

ورئيساً للسلطة التنفيذية لمجلس القضاء، من جهة ثانية، فيؤمن التنسيق بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، ويحكم العلاقة العضوية بين المركز والأطراف.

وهذا التنظيم يجمع بين حسنات اللامركزية الإدارية وحسنات اللاحصرية الإدارية ويعطي للدولة دوراً في التنمية للأقاليم و المناطق المختلفة. كل ذلك جاء في وثيقة الوفاق الوطني، في اطار تقسيم اداري جديد يؤمن الإنصهار الوطني ويضمن الحفاظ على العيش المشترك وعلى اعتبار لبنان كله وحدة إنمائية متكاملة، وان الخطة الإنمائية يجب ان تكون موحدة وشاملة للبلاد وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية جميعها إقتصادياً واجتماعياً.

اذاً كما ذكرنا، فالبلديات، هي نموذج اللامركزية الإدارية في لبنان، في شكلها التقليدي، وفي حجمها الصغير، وبمقوماتها الذاتية المتواضعة، أضعف من أن تلبي حاجات ومتطلبات السكان المتنوعة والمتعددة، وأن تكون ركيزة للتخطيط الإقتصادي أو للقيام بموجبات عملية التنمية الإجتماعية والإقتصادية.

ومن هذا المنطلق اوصت وثيقة الوفاق الوطني بإعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى القضاء، دون أن يؤدي ذلك إلى إهدار وحدة الدولة على الصعيدين الإداري والسياسي، ودون أن يضعف ذلك من سلطة الدولة المركزية،وان مقتضيات تحقيق هذه الأهداف، وبصورة خاصة على صعيد اللامركزية، هي ضرورة تهيئة الأطر القانونية المناسبة والتشريعات اللازمة لتأمين إصلاح النظام الإداري وفق ما نصت عليه وثيقة الوفاق الوطني، وهذا يتطلب تعديل النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتقسيم والتنظيم الإداريين.

إذاً يقتضي مفهوم اللامركزية الإدارية ، اعطاء البلديات مسؤوليات وصلاحيات لتتمتع بإستقلال مالي وإداري. بغية تأمين المشاركة الشعبية. وتكون مزودة بإمكانيات وصلاحيات تتيح لها القيام بمهمات وأعمال تتكامل مع اعمال السلطة المركزية لزيادة فعالية الخدمات والإنتاجية والتنمية في جميع المناطق، بغية اشراك الإدارة الشعبية في القرارات وعمليات التنمية وإدارة الشؤون المحلية[1].

الفقرة السابعة: اللامركزية في مشاريع القوانين المحالة إلى مجلس النواب بعد الطائف

استمر وضع البلديات في التمديد مع الحكومات المتعاقبة وبموافقة البرلمان، وهذا الوضع كان مرشحاً للإستمرار حتى العام ١٩٩٩ لولا صدور قرار المجلس الدستوري رقم ٩٧/١ الذي أعلن عدم دستورية القانونين رقم ٦٥٤ و٦٦٥ تاريخ ٩٧/٧/٢٤ المتعلقين بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمالها حتى تاريخ ١٩٩٩/٤/٣٠[2].

---

[1] وزير الداخلية والبلديات ميشال المر، الديار ١٩٩٠/١/٢٥.

[2] وبهذا الموضوع ذكر وزير الدولة السابق الياس حنا في محاضرته الملقاة في بعبدا بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٩ بعنوان " تقييم الإنتخابات الأخيرة من خلال الواقع و المرتجى " ما يأتي "... وضعت حكومتنا هذا الهدف نصب عينها ... فقررت في أول جلسة عقدها مجلس الوزراء في كانون الاول ١٩٩٦... تحديد موعد الإنتخابات البلدية والإختيارية يومي ١ و٨ حزيران ١٩٩٧. ان هذا القرار الهام استوجب استصدار قانون تجري على أساسه ... ارسلت الحكومة هذا المشروع إلى مجلس النواب مروراً بلجنة الإدارة و العدل حيث كانت لا تزال

ان قوى المجتمع المدني رأت في صدور القانونين ٦٥٤، ٦٦٥، بالتمديد تعطيلاً لحق المواطنين في المشاركة في ادارة الشؤون العامة.

وتقدم عدد من النواب بطعن للمجلس الدستوري الذي اصدر في ١٩٩٧/٩/١٢ قرار قضى بإبطال القانونين المذكورين. اضطرت الحكومة على أثر ذلك لأن تتقدم بمشروع قانون جديد لمجلس النواب وقد اثار هذا المشروع موجة من الجدل رافقه تحرك شعبي واسع اعلن معارضته للبنود التي منحت الحكومة حق تعيين عدد من اعضاء المجالس البلدية تحت ذريعة مقتضيات (الوفاق الوطني).

ولم يكن من مجلس النواب إلا أن تجاوب مع هذه الرغبات وصرف النظر عن التعيين واقر في ١٩٩٧/١٢/٢٩ قانوناً تحت الرقم ٦٦٥ معدلاً للمجالس البلدية وقانون رقم ٦٦٦ للمجالس الإختيارية. واستثنى القانونان المنطقة المحتلة من الإنتخابات (وتجدر الملاحظة انه بعد انهاء الإحتلال تمت الإنتخابات)[١]. كما استثنت البلدات المهجرة في الجبل التي لم يعد أهلها إليها أو التي لم تتم المصالحة فيها. ووعدت الحكومة بإجراء الإنتخابات في شهر أيار ١٩٩٨.

أصدر وزير الداخلية بتاريخ ١٩٩٨/٤/١٦ قرارين بدعوة الهيئة الناخبة إلى الإنتخابات البلدية والإختيارية ابتداء من ١٩٩٨/٥/٢٤[٢]. أما انتخابات المنطقة المحتلة التي ارجئت حتى زوال الإحتلال فإنها تضم ٦٣ بلدية و١٢٢ مختار وبخصوص البلدات المهجرة فإن مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٨/٥/٤ حدد عددها ب ٢١ بلدة[٣]. وإن المميز في هذه الإنتخابات التي جرت على اربعة مراحل"وتتطلب

عالقة امامها إقتراحات قوانين صادرة عن السادة النواب تتناول تعديلاً شاملاً لقانون البلديات ولقانون المخاتير واقتراح قانون يتعلق باللامركزية الادارية.

فتعددت الأراء حول أولوية البدء بالدرس : هل نبدأ بقانون جديد للبلديات ؟ ولكن كيف يمكن قرار ذلك قبل تحديد التقسيمات الإدارية الجديدة المقترحة في مشروع اللامركزية الإدارية، وقبل معرفة العلاقة التي تربط البلدية او اتحاد البلديات بالسلطة اللامركزية الجديدة. وبعد عدة جلسات تم الرأي على ان تتقدم الحكومة بمشاريع قوانين جديدة للامركزية الإدارية وقانون الإنتخاب العام وقانوني البلديات و المخاتير. وان يحال مشروع قانون الحكومة في شهر حزيران ٩٧ على اللجان المشتركة. وفي جلسات اللجان المشتركة في النصف الثاني من شهر اذار ١٩٩٧ توسع نطاق القانون ليطال انشاء البلديات ... المخاتير ... القسمة الحكمية لكل قرية .. وهي امور تستدعي وقتاً طويلاً اضف الى ذلك ما تبين للسادة النواب من وجود هواجس ناشئة عما قد يطرأ من خلل في التمثيل في المجالس البلدية والإختيارية بسبب الوضع الديمغرافي الناتج عن الأحداث والتهجير والسفر وغيرها من العوامل.

ادت هذه الأسباب الجوهرية الى نوع من القناعة المشتركة بين مجلس النواب والحكومة على ان اجراء الإنتخابات في ٨/١ حزيران ٩٧ أصبح غير ممكن و على هذا الأساس اقتضى استصدار قانون آخر بتمديد ولاية المجالس البلدية والإختيارية، ولدى عرض المشروع على المجلس النيابي لتمديد الولاية لغاية ٩٨/٤/٣٠ إرتأت اكثرية النواب اجراء تمديد أخير لغاية ٩٩/٤/٣٠ على ان تقوم الحكومة بأقرب وقت بوضع مشاريع قوانين جديدة ...".

[١] في الفترة المحددة بين نهاية العام ١٩٩٧ وبدء المرحلة الإنتخابية الأولى في جبل لبنان بتاريخ ١٩٩٨/٥/٢٤، بقيت قوى المجتمع المدني تضغط بإتجاه إجراء الإنتخابات البلدية والإختيارية في مواعيدها المعلنة يساورها في الوقت نفسه شعور بالريبة من لجؤ السلطة إلى ارجائها مجدداً، وهذا ما حال دون ظهور تشكيلات إنتخابية واعلان لوائح المرشحين.

[٢] وذلك لإختيار ٧٦٦٢ عضواً في ٦٤٦ بلدية و ٢٠٤١ مختاراً في ١٢٨٢ بلدة أو قرية و ٣٦٩٣ عضواً إختيارياً.

[٣] الجمعية اللبنانية لحقوق الانسان ، حالة حقوق الانسان في لبنان ، ١٩٩٧ ، كانون الاول ١٩٩٨ ص ٧، ٨ .

٢٢ ألف موظف"[١] (بإستثناء المناطق المحتلة) ابتداء في الجبل بتاريخ ١٩٩٨/٤/٢٤ الشمال بتاريخ ١٩٩٨/٥/٣١ و الجنوب مع بيروت بتاريخ٧ /١٩٩٨/٦ انتهاء بالبقاع بتاريخ ١٩٩٨/٦/١٤ هي مشاركة كافة القوى السياسية بها بما في ذلك القوى التي قاطعت الإنتخابات النيابية في دورتي ١٩٩٢ و١٩٩٦[٢].

بعد انتهاء الحرب، انطلقت مسيرة الإصلاح الإداري والسياسي الذي وضع مرتكزاته اتفاق الطائف لتجرى الإنتخابات البلدية والإختيارية. وقد حصل تنازع طويل بين المطالبين بإجرائها بهدف تعزيز الديمقراطية وتنمية المجتمعات المحلية، وبين الرافضين لها بحجة إن المجتمع اللبناني غير مؤهل لإجراء هكذا انتخابات يمكن ان تثير فيه الكثير من الحساسيات العائلية و الطائفية التي يمكن ان تؤدي بدورها الى وقوع صدامات، البلاد في غنى عنه[٣].

جرت الإنتخابات في النهاية لتظهر غلو كلا الموقفين السلبي والإيجابي تمثل اصحاب الموقف السلبي بجماعات في السلطة انذاك، جاءت الإنتخابات البلدية لتنفي مزاعمهم، مبينة أن المجتمع اللبناني ليس مفككاً إلى هذا الحد الذي يجعل استحقاقاً كالإنتخابات البلدية قادرة على تفجيره، وان تلك المزاعم كانت تخفي مخاوف تلك الأطراف ان تكون نتائج الإنتخابات في غير مصلحتها نظراً إلى عجز تلك القوى عن الإمساك بكل عناصر المسار الإنتخابي نظراً إلى تعقيدات البنى المجتمعية المحلية.

أما اصحاب الموقف الإيجابي فقد أظهرت لهم الإنتخابات بدورها ان الديمقراطية ليست مجرد آلية انتخابية، وهي بالتالي ليست كفيلة بإيصال الأكفاء والأفضل إلى المواقع التمثيلية، وان مجرد إنتخاب مجالس بلدية لا تكفي لتفعيل العمل البلدي، لأن تفعيل هذا العمل دونه عقبات أكثر بنيوية تتعلق بقانون البلديات وبتراث الحكم المحلي وبالإمكانات المالية وبغيرها من العقبات، فضلاً عن أن العملية الإنتخابية نفسها كانت مناسبة لإستيقاظ الكثير من الإنقسامات و التباينات في المجتمع المحلي التي ترتكز على البنى التقليدية وعلى الذاكرة الجماعية لهذا المجتمع.

كما أن خمسة وثلاثين عاماً مرت بدون انتخابات بلدية شهدها لبنان لم تكن كفيلة بدورها بإحداث تغيير جوهري في بنى المجتمع المحلي. ومع أهمية هذا الأستحقاق لناحية إعادة إحياء الإدارة المحلية، ولو إلى حدود. فإن هذه الإنتخابات كشفت من جانب آخر ان الديمقراطية دونها عوائق راسخة سواء في البنى التقليدية الموروثة للمجتمع المحلي أم في بنى المؤسسات السياسية " الحديثة " كما كشفت الإنتخابات غلبة البعد السياسي على البعدين الإجتماعي والتنموي لدى مختلف القوى السياسية التي خاضت معركة الإنتخابات البلدية[٤].

---

[١] راجع مقال للصحافي أميل خوري في النهار بتاريخ ١٠ كانون الثاني ٢٠٠٤.

[٢] المركز اللبناني للدراسات:الانتخابات الأولى في لبنان ما بعد الحرب,اشراف فريد الخازن وبول سالم، دار النهار ١٩٩٣.

[3] "On sait en outre, que l'élection au sein des villages prend un vrai tour de lutte fratricide parce que, comprise comme un bras de fer entre les familles, c'est à dire que tous les six ans luttes et rancunes... se partagent la vie du village …".Issam Moubarak: Liban: L'Etat et la décentralisation, thèse, op.cit, p.141

[٤] راجع في نفس المعنى:بناء الجمهورية الثانية ومشكلات السلام في لبنان. النادي الثقافي العربي١٩٩١ مداخلة د.ساسين عساف. ص. ٢٠ وما يليها.

Antoine Messarra : la société de concordance, approche comparative, Pub. de l'Université libanaise 1986.

- **<u>المشروع الأول</u>: إقتراح النائب أوغست باخوس**

بتاريخ ١٩٩٥/٦/٢٠، تقدم النائب أوغست باخوس من المجلس النيابي بإقتراح قانون يعطي القضاء الشخصية المعنوية، فيما يلغي المحافظة ويحوّل صلاحيات المحافظ إلى القائمقام الذي يصبح موظف فئة أولى. وفي ذلك طبعاً تبسيط للمعاملات وممارسة أصحّ للآحصرية. أما تأليف مجلس القضاء، فعلى الشكل الآتي: نواب المنطقة حكما وعشرة رؤساء بلدية منتخبين في ما بين رؤساء البلديات في القضاء، وممثل عن كل مجموعة من ذوي المهن الحرة والفاعليات، ويرأس المجلس شخص منتخب. وبحسب الإقتراح، تخضع قرارات المجلس لتصديق مجلس الوزراء. هذا الإقتراح يحمل من دون شك إيجابيات تتعلق بتسهيل المعاملات الإدارية وتخفف من وطاة التسلسل الإداري، لكنه يترك التضارب في الصلاحيات قائماً بين السلطة المعيّنة والسلطة المنتخبة، إضافة إلى أن تكوين مجلس القضاء يخرق مبدأ فصل السلطات ولا يمكن إعتباره مجلساً منتخباً بكل معنى الكلمة: فالنواب نواب الأمة بحسب الدستور ولا يمكن حصر تمثيلهم بقضاء، ثم أن النواب يراقبون أعمال الحكومة ولا يجوز إخضاع قرارات يشاركون فيها لرقابة مجلس الوزراء. أما رؤساء البلديات، فهم منتخبون من أعضاء المجلس البلدي وليس بالإقتراع المباشر، مما يضعف صفتهم التمثيلية.

-<u>المشروع الثاني</u>: إقتراح قانون لجنة الإدارة والعدل (١٩٩٧)

هذا الإقتراح جرى تداوله عام ١٩٩٧ في إطار لجنة الإدارة والعدل النيابية، وهو، بعكس اقتراح النائب باخوس، يعتمد المحافظة ويلغي القضاء. يعيد الإقتراح تقسيم الدوائر الإدارية، فيعتمد تقسيماً من ٢٤ محافظة بالإضافة إلى العاصمة بيروت. ويستحدث الإقتراح مجلساً للمحافظة يتمتّع بالشخصية المعنوية وبالإستقلال المالي والإداري، وهذا أمر جيد. أما تأليفه، فهو على الشكل الآتي:

- المحافظ حكماً، رئيساً
- ثلاثة أضعاف عدد النواب المخصص لكل محافظة، ينتخب جزء منهم بالاقتراع السري المباشر من الناخبين في المحافظة، ويعيّن الجزء الآخر من قبل مجلس الوزراء من بين حملة الشهادات الجامعية في المحافظة.

إن هذا الإقتراح يشكل هو أيضاً إصلاحاً لا حصرياً يحمل إيجابيات أكيدة، ولكنه لا يشكل نموذجاً لا مركزياً. فالمحافظ المعيّن يراس المجلس، وبعض أعضاء المجلس يعيّنون، وصلاحيات المجلس تتقاطع مع صلاحيات سلطات مركزية.

- **<u>المشروع الثالث</u>: مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب رقم ١٠٦٦ تاريخ ٦ آب ١٩٩٩**

دار جدل سياسي حول مشروع القانون المتعلق باللامركزية الإدارية والتنظيم الإداري والبلديات والمختارين واعادة تنظيم وزارة الداخلية. وكما يبدو جلياً من عنوانه اكثر التشعب والتأثير على الحياة الإدارية والسياسية في لبنان. نقلاً عن احدى المحاضرات الملقاة بتاريخ ١٩٩٩/١٠/١٢ عبر سلسلة محاضرات

وندوات بدعوة كل من مركز الدراسات والأبحاث عن الشرق الأوسط المعاصر (CERMOC)، ومؤسسة فريدريش إيبرت، ومركز الأبحاث في معهد العلوم الإجتماعية في الجامعة اللبنانية (CRISS).

واعتبرت المادة ٣٧ من مشروع القانون أن الهيئة اللامركزية هي مجلس المنطقة وليس المنطقة بالذات كما جاء في المادة : "يتمتع مجلس المنطقة بالشخصية المعنوية والإستقلاق المالي والإداري في نطاق هذا القانون، يكون مركزه في مركز المنطقة، وتشمل صلاحياته كامل نطاقها الجغرافي".

ولا بد لنا من التذكير إن السلطة المركزية فيما يتعلق بموضوعنا (مجلس الوزراء، وزارة الشؤون البلدية والقروية، وزارة الداخلية).

الهيئات اللاحصرية (القائمة حالياً: المحافظ، القائم مقام المقترحة بموجب مشروع القانون: رئيس المنطقة الإدارية).

الهيئات اللامركزية الأخرى (القائمة حالياً: اتحاد البلديات، والمقترحة في مشروع القانون: مجالس المناطق الإدارية. والبلديات الموحدة) مع الاشارة إلى ان إتفاق الطائف هو الذي اشار الى هذا النوع الأخير من الهيئات اللامركزية لم يعرف عنها مشروع القانون بشكل كاف او لم يقم لها تنظيماً متكاملاً، وبقي هذا النوع من الهيئات اللامركزية (البلديات الموحدة) غير واضحة المعالم.

– <u>المشروع الرابع</u>: مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب رقم٦٩٢٠ تاريخ ١٤ كانون الأول ٢٠٠١:

يهدف هذا المشروع الى تعزيز اللامركزية الادارية من خلال البلديات.

فقد أحالت الحكومة الى مجلس النواب بموجب المرسوم الرقم ٦٩٢٠ تاريخ ١٤ كانون الاول ٢٠٠١ مشروع قانون جديد للبلديات مؤلف من ١٣٣ مادة بهدف تعزيز اللامركزية الادارية من خلال البلديات ومن ابرز مواد هذا المشروع :

جعل مدة ولاية المجالس البلدية ٥ سنوات عوضاً عن ٦ سنوات وانتخاب الرئيس ونائبه بالاقتراع العام المباشر، واشتراط حيازة الرئيس ونائبه في بلديات مراكز المحافظات لشهادة جامعية على ان يكتفى بالشهادة المتوسطة لسائر البلديات كما اشترط حيازة العضو البلدية في مراكز المحافظات للشهادة الثانوية وان يجيد القراءة والكتابة في باقي البلديات.

تعديل شروط انشاء البلدية وحصرها بالاماكن التي يزيد عدد اهاليها المقيدين في سجلات الاموال الشخصية عن ألف نسمة وتفوق وارداتها الخمسين مليون ليرة سنوياً. ويكون انشاء البلدية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الداخلية (حالياً يتم انشاء البلدية بموجب قرار من وزير الداخلية).

فرض دوام كامل على كل من الرئيس ونائب الرئيس لتأمين تواجدهما لحسن سير العمل الاداري مع دفع تعويضات لهما لقاء ذلك.

عدم اخضاع الكثير من قرارات المجلس البلدي للتصديق من سلطة الرقابة بغية اعطاء البلديات مزيداً من الاستقلالية والاسراع ببت القضايا والمشاريع.

الزام كل بلدية او مجموعة بلديات بتوفير شبكة معلوماتية ترتبط بوزارة الداخلية.

اخضاع البلديات لسلطة التفتيش المركزي وعدم اخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة مع ابقاء اخضاعها لرقابته المؤخرة ولرقابة مفوض مراقبة في البلديات التي يزيد قطع حسابها السنوي عن ١٠٠ مليون ليرة.

مساواة رئيس بلدية بيروت بسائر رؤساء البلديات وتوليه مهام السلطة التنفيذية (حالياً يتولاها المحافظ) وتعيين محافظ واحد لكل من محافظتي بيروت وجبل لبنان.

نُوقش مشروع القانون في كل من لجنتي الادارة والعدل والدفاع الوطني والداخلية والبلديات في مجلس النواب حيث تم تعديل الكثير من المواد الجديدة في مشروع قانون الحكومة من ابرزها :

انشاء البلدية كما هو معمول به حالياً بقرار من وزير الداخلية والبلديات وليس بمرسوم من مجلس الوزراء.

جعل مدة ولاية المجلس البلدي لستة سنوات وانتخاب الرئيس ونائبه من قبل اعضاء المجلس البلدي وليس بالاقتراع المباشر.

هذه التعديلات وغيرها افقدت مشروع القانون الكثير من مضمونه وجعلت وزير الداخلية يصرح بعدم حماسته او موافقته على إقرار القانون المعدل.

<u>المشروع الخامس</u> : المشروع المقترح عام ٢٠٠٧.

بعد عدة ورش عمل ولقاءات مع الفعاليات السياسية والهيئات المدنية وبعد التداول بهذا المشروع في لجنة الدفاع الوطني ولجنة تحديث القوانين تم إعتماد نصاً جديداً لمشروع هذا القانون وأُحيل على رئيس لجنة الإدارة والعدل الذي سيتبناه لإقراره بصيغته النهائية في المجلس النيابي كي يتم إصداره كقانون.

ان ميزة القانون من حيث الشكل أنه جمع نص التنظيم الإداري مع نص اللامركزية الإدارية.

فقد تضمن ثلاثة أبواب:

- التنظيم الإداري.
- البلديات.
- التجمعات والإتحادات البلدية.

ومن حيث المضمون أنه عالج موضوعي اللاحصرية Déconcentration واللامركزية Décentralisation وفاقاً لوثيقة الوفاق الوطني وأحدث أيضاً إستناداً لهذه الوثيقة ما يعرف بالإدارة المشتركة Co-administration على صعيد القضاء والوحدات الإدارية الإقليمية للوزارات في الأقضية.

المشروع السادس: مشروع للجنة الخاصة باللامركزية الإدارية (٢٠١٤)

بتاريخ ٢٠١٢/١١/٧ ، أصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً يحمل الرقم ٢٠١٢/١٦٦ شكل بموجبه لجنة الإعداد مشروع قانون لتطبيق اللامركزية الإدارية.

يقع مشروع القانون في ١٤٧ مادة يحافظ فيها على صلاحيات البلديات وحقوقها وأحدث بعض التعديلات في التنظيم الإداري معتبراً أن عنوان اللامركزية الإدارية الموسعة منذ وثيقة الوفاق الوطني اي اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ أصبح حاجة ملحة بهدف بناء الدولة وتعزيز المشاركة المحلية. وبالطبع دون أي تنازل أو تعرض لوحدة الدولة وقوة سلطتها المركزية تطرق المشروع إلى بعض التعديلات والإصلاحات في التنظيم الإداري معتمداً القضاء كوحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلالين المالي والإداري.

قلص المشروع من الرقابة المسبقة واستبدل الصندوق البلدي المستقل بصندوق لامركزي للإهتمام بضرورات الإنماء المتوازن. وقد برز التطور والتحديث في مشروع القانون حيث خصص فصل كامل للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من مواضيع النشاطات المحلية ومن الناحية الإجتماعية وحقوق الإنسان وحرياته ، عزز المشروع مشاركة المرأة والشباب والسكان المقيمين في القضاء في العملية الديمقراطية ، ومن الملفت أيضاً أن المشروع واكب التطور الإلكتروني بحيث عمد إلى تطوير المكننة في الإدارات الخدماتية وإلى تحديثها مع تطوير قدرات الموظفين وتأهيلهم لإعتماد نظام الحكومة الإلكترونية (e-government) وقد حدد مشروع القانون مهلة اقصاها ثلاث سنوات لإنجاز الخطط المعتمدة فيه كما والمهام ووضعها حيز التنفيذ من تاريخ صدور القانون. لا بد من الإشارة إلى أنه لغاية كتابة هذه الأسطر ان مشروع القانون المذكور بقي مشروعاً ولم يتحول إلى قانون.

البند الثاني: اختصاص المجلس البلدي

إن مسألة تحديد إختصاصات المجالس البلدية هي من المشكلات الكبيرة التي عالجها التشريع الإداري وتطرق إليها الفقه الإداري، وذلك للصعوبة اللامتناهية في تحديد إختصاصات المجالس البلدية والتمييز بينها وبين اختصاصات السلطة المركزية، أي في تعيين المعيار الفاصل بين ما يعد من المرافق المحلية وما يعد من المرافق العامة الوطنية، ولا ريب في أن هذه المهمة الصعبة. إن التمييز بين نوعي المرافق وتعيين الأسلوب الذي تحدد فيه هذه الصلاحيات، إنما تقع على عاتق القانون، فلا هي من صلاحية الحكومة ولا يتوقف أمرها على إرادة الهيئات المحلية اللامركزية بل أن المشرع نفسه هو الذي يتولى وضع ضوابط التحديد سواء في الدستور أو تشريع مستقل[١] وقد أخذ القانون اللبناني في هذا الصدد منهج القانون الفرنسي، فلم يحدد بصورة حصرية صلاحيات المجالس البلدية، وهو إن نص على بعض المواضيع فعلى سبيل المثال وليس الحصر فقد نصت المادة ٤٧ من المرسوم الأشتراعي ٧٧/١١٨ المعدل على هذا المبدأ كما يلي: "كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، من إختصاص المجلس البلدي، وللمجلس البلدي ان يعرب عن

[١] سليمان الطماوي : " أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي " ، مجلة العلوم الادارية العدد ١٢ ،١٩٧٠، ص ١٣ .

توصياته وأمانيه في سائر المواضيع ذات المصلحة البلدية ويبدي ملاحظاته ومقترحاته فيما يتعلق بالحاجات العامة في النطاق البلدي ويتولى رئيس المجلس أو من ينوب عنه إبلاغ ذلك إلى المراجع المختصة. الإختصاصات التي هي من صلاحية المجلس البلدي والتي عددها القانون على سبيل المثال الحصر، تتناول مختلف الشؤون الإدارية والمالية والصحية والإجتماعية والإقتصادية والتربوية والأمنية، وهي على ثلاثة أنواع: منها ما يتولاها المجلس بصورة منفردة أي ينفرد في إتخاذ مقررات في شأنها دون مشاركة أحد، ومنها ما يتولاها المجلس نفسه أو بالوساطة أو يساهم فيها، ومنها ما يخرج عن إختصاصه وانما يوجب القانون موافقته عليها.

إن الإختصاصات هي متنوعة نوردها لاحقاً، إن المسائل التي تستوجب أخذ موافقة المجلس البلدي عليها فهي تلك التي عددتها المادة ٥١ من المرسوم الإشتراعي كما يلي:

تغيير اسم البلد.

تغيير حدود البلد.

تنظيم حركة المرور والنقل العام.

مشاريع تقويم الطرق العامة الكبرى وتحديدها والتصاميم التوجيهية العامة في المنطقة البلدية.

إنشاء المدارس الرسمية[1] والمستشفيات والمستوصفات الحكومية ونقلها أو إلغاؤها.

التدابير المتعلقة بالإسعاف العام.

إنشاء مكاتب ومؤسسات خيرية.

طلب رخص إستثمار المحلات المصنفة والمطاعم والمسابح والمقاهي والملاهي والفنادق.

وعلى المجلس البلدي أن يتخذ قراراً في المواضيع المشار إليها خلال مدة شهر من تاريخ إبلاغه الأوراق المتعلقة بهذه المواضيع، وإلا اعتبر موافقاً ضمنياً وفي حال عدم موافقة المجلس البلدي واصرار السلطة المختصة على إتخاذ تدبير مخالف، يعرض الموضوع على المجلس الوزراء عن طريق الوزير المختص، لبته بالصورة النهائية.

كما أناط القانون بالمجلس مراقبة اعمال السلطة التنفيذية والسهر على حسن سير العمل في البلدية (المادة ٥٢)، وانتخاب لجان من بين أعضائه لتأليف هيئة لجنة المناقصات التي تتولى تلزيمالصفقات البلدية وتلزيم الرسوم التي يقرر المجلس وضعها في المزايدة، ولجان أخرى لدراسة القضايا المنوطة به، والإستعانة بلجان يعينها من غير اعضائه (المادة ٥٣)

إن اهم ما يلفت النظر في هذا القانون، قرارات المجلس البلدي فيه، التي يتخذها في المسائل الداخلة في إختصاصه، فهي تعد نافذة بذاتها بإستثناء القرارات التي أخضعها صراحة لمصادقة سلطة الوصاية التي لا تصبح نافذة إلا من تاريخ المصادقة عليها (المادة ٥٤). أي ان المشترع قد قلب القاعدة التي كانت متبعة في القانون البلدي السابق التي كانت جميع مقررات المجلس دون إستثناء تخضع لموجب تصديق سلطة

[1] راجع " تطوير التعليم بين مجالس الأهل وإتحاد بلديات جبل عامل" الجمهورية ٩ شباط ٢٠١٢.

الوصاية لكي تصبح نافذة، واحيا بذلك المبدأ الذي كان سائداً قبل قانون ١٩٥٤، ولا سيما قانون البلديات الإنتدابي الصادر بالقرار رقم ١٢٠٨ في ظل دولة لبنان الكبير.

اذاً لا تنحصر المهام المتشعبة العائدة للمجلس البلدي في اطار الخدمات العادية او الضرورية بل تتعداها الى كل عمل ذي طابع ومنفعة عامة او لتنمية شاملة على الصعيد المحلي.

ونصت المادة ٤٨ على ان "للانظمة التي يصدرها المجلس البلدي في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه صفة الالزام ضمن النطاق البلدي".

وقد عددت المادة ٤٩ المهام التي يتولاها المجلس البلدي على سبيل المثال لا الحصر اذ يمكن تصنيفها بالامور المالية والتي تتعلق بالتنظيم المدني، والتربوي، ومساعدة الجمعيات النوادي ومراقبة سير المرافق العامة للدولة ومرافق البلدية والامور التنظيمية والادارية.

الفقرة الاولى: في الامور المالية

يتولى المجلس البلدي موازنة البلدية بما في ذلك نقل وفتح الاعتمادات وقطع حساب الموازنة والقروض على اشكالها لتحقيق مشاريع معينة أنجزت دراستها، التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض او للدولة لقاء كفالتها القرض وادراج الاقساط التي تستحق سنوياً في الموازنات البلدية المتتالية طوال مدة هذا القرض، تحديد معدلات الرسوم البلدية في الحدود المعينة في القانون وقبول ورفض الهبات والاموال الموصى بها...

الفقرة الثانية: في الامور المتعلقة بالتنظيم المدني

يتولى البرامج العامة للاشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ومشاريع المياه والانارة، وتسمية الشوارع في النطاق البلدي[١]، تخطيط الطرق [٢]وتقويمها وتوسيعها وانشاء الحدائق العامة [٣]والساحات ووضع التصاميم العائدة للبلدة والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني، انشاء الاسواق والمنتزهات واماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والملاجىء والمكتبات والمساكن الشعبية والمغاسل ومصارف النفايات وامثالها تنظيم النقل بانواعه وتحديد تصرفاته عند الاقتضاء ضمن

---

[١]بلدية الحدث تطلق أسم بيار دكاش على أحد شوارعها" ألبلد ٢٢ شباط ٢٠٠٤. راجع ما ورد حول أسف رئيس تجمع الإصلاح والتقدم خالد الداعوق" لما أقدمت عليه بلدية بيروت حيث استبدلت إسم شارع الرئيس أحمد الداعوق بإسم الشهيد فرنسوا الحاج..." الديار ٣١ كانون الثاني ٢٠١٢."إنماء طرابلس: لإطلاق إسم غسان التويني على أحد شوارع بيروت" الديار ٧ أب ٢٠١٢." الدكوانة تكرم وديع الصافي بجادة على إسمه" الجمهورية ٢٥ تشرين الثاني ٢٠١٣. "انتخبت جمعية ال سوبرة (...) شارع سوبرة ي بيروت (...) مساء ١٥ نيسان ٢٠١٤... " الديار ١٧ نيسان ٢٠١٤. تسمية أحد شوارع العاصمة بيروت على إسم بيار صادق ٢٠١٤/٧/١٦- اطلاق اسم "جورج سليم صفير" على احد شوارع سن الفيل ، الديار ٢٩ آب ٢٠١٤.

[٢] "بلدية بيروت تحتفل بحجر الأساس لشوارع جديدة" الديار ٢٧ كانون الأول ٢٠١٢ .

[٣]راجع "إنشاء حديقة عامة بإسم الرئيس نبيه بري.." في بلدة الشرقية (النبطية).. الديار ١٢ شباط ٢٠١٤.وإنشاء حديقة عامة في منطقة التحويطة بمساحة ١٠٠٠٠م.م. الجمهورية ٢٨ تشرين الأول ٢٠١٣

النطاق البلدي مع مراعاة احكام القوانين النافذة."يقول مسؤول في وزارة المالية أنه إذا قامت الوزارة بدفع رسوم البلديات فإن ثورة انمائية ستحصل في لبنان وتنجح البلديات في انماء القرى والمدن بشكل كبير ولكن حاجة وزارة المالية لهذه الأموال وعدم توزيعها هو أمر مخالف للقانون اضافة إلى أنه يمنع النمو في القرى والمدن ويتم تقدير قيمة المدفوعات والرسوم البلدية بـ ٤٠٠ مليون دولار قادرة على تحقيق انماء متوازن في كل لبنان وشق الطرقات وجعل كل مدينة تزدهر إلى أقصى الحدود" [١].

الفقرة الثالثة: في الامور التربوية و مساعدة الجمعيات والنوادي[٢]

المساهمة في نفقات المدارس الرسمية وفقاً للاحكام الخاصة بهذه المدارس ومراقبة النشاطات التربوية وسير العمل في المدارس الرسمية والخاصة واعداد تقارير الى المراجع التربوية المختصة وانشاء المدارس الرسمية ودور الحضانة والمدارس المهنية وادارتها مباشرة او بالواسطة او المساعدة في ذلك. ويدخل ضمن إختصاص المجلس أيضاً اسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات وسائر النشاطات الصحية والاجتماعية والرياضية والثقافية وامثالها.

الفقرة الرابعة: في مراقبة سير المرافق العامة للدولة ومرافق البلدية والامور الادارية والتنظيمية

مراجعة سير المرافق العامة واعداد تقارير عن سير العمل فيها الى الادرات المعنية، ومراقبة اعمال السلطة التنفيذية في البلدية ووضع تقارير نتيجة اعمال الرقابة ترفع الى سلطة الرقابة.

يختص المجلس البلدي ايضاًبوضع الانظة الخاصة بموظفي البلدية واجرائها وتحديد سلسلة رتبهم ورواتبهم وأجورهم، واسقاط الملك البلدي العام الى ملك بلدي خاص، وضع دفاتر الشروط لصفقات اللوازم والاشغال والخدمات ودفتر الشروط لبيع الاملاك البلدية.

تنشر قرارات المجلس البلدي ذات الصفة العامة على باب مركز البلدية وينظم محضر بذلك يوقعه الموظف المختص اما القرارات النافذة الاخرى فتبلغ الى اصحابها (المادة ٥٥).

البند الثالث : اختصاص رئيس المجلس البلدي

إذا كان منصب الملك أو رئيس الدولة أو القائد أو الزعيم ومنذ أقدم العصور يعدّ منصباً بالغ الخطورة والأهمية عند جميع الشعوب، إلا أنه لدى شعوبنا يكتسب أهمية خاصة ناتجة عن الإرث الديني والثقافي

---

[١] الديار ١٨ ايلول ٢٠١٢

[٢] "...والصدمة الكبرى كانت عندما بلغنا ان لجنة الادارة والعدل قد حصرت المساعدات البلدية بالمعوقين دون سواهم...." راجع ما كتبه إ.نهاد نوفل حول ما انتزع في المشروع الجديد للبلديات بالنسبة للدور الثقافي والتربوي.النهار ١٦ كانون الثاني ٢٠٠٤

الذي يعتبر الرئيس بمثابة النبع الأول للقدوة في الدولة[1]، حيث أن (صنفان من الناس إذا صلحاً صلح الناس وإذا فسدا فسد الناس العلماء والأمراء[2]).

فالسلطة ظاهرة إنسانية تعني الإرتباط بالإنسان الذي يملك السيطرة والمقدرة الإرادية على إلزام الغير بطاعته، واحترام أوامره، أياً كان سنده في ذلك. فتتجه بوصلة الشعب بإتجاه ما يحب الحاكم، فتنتقل رغباته كنقل الماء للدوائر إذا القي فيها الحجر فتتسع الدوائر لتشمل الماء كله، كذلك الرئيس فصلاحه يحمل الحكم كله على حسن السياسة وحسن الإدارة فهم يتقربون إليه بما يجب فإذا كان قلبه معلق بالقيم والعبادات تعلقت قلوب العباد بما تعلق به الحاكم . فيروى بأنه في عهد عمر بن عبد العزيز سأل الناس بعضهم البعض كم أية حفظت ؟ وكم حديث درست ؟ وكم ركعة صليت ؟ وذلك لأن الناس على دين ملوكهم[3].

ولأن طريقة اختيار الرئيس ووصوله إلى السلطة تحدد آلية التعامل مع الشعب فيما بعد، فقد شغلت القضية الشعوب المعاصرة والحديثة ولا سيما بعد الثورتين الأميركية والفرنسية حيث عملت هذه الشعوب على تجاوز مسألة توريث العرش والإستيلاء عليه بالقوة إلى نظام الإنتخاب الذي يعبر عن رضا الشعب بإختيار حاكمه.

فالإنتخاب تحول إلى عقيدة الديمقراطية، بإعتباره الوسيلة الديمقراطية الأساسية التي تقوم عليه الأنظمة السياسية المعاصرة، فإذا كانت الحرية السياسية هي الوسيلة التي تؤمن قيام الدولة الديمقراطية قياماً صادقاً وعملياً، فإنما تعني مساهمة المواطن بالشؤون العامة في تولية الحكم ومراقبة أعمالهم. ولا ريب في أن إتمام عملية تداول السلطة يعد مؤشراً على سلامة بنيان جسم نظام الحكم الديمقراطي، وتنظيم الصراع السياسي داخل المجتمع. ومن المعلوم أيضاً أن الديمقراطية التبادلية ليست ظاهرة قديمة، بل إنها إنجاز حضاري حديث تطور خلال القرن العشرين لم تعرفه كثير من الدول إلا حديثاً ، وبقيت أكثر الدول تجهله.

كما أنه إنجاز بالتحول من اليمين إلى اليسار أو العكس ، بطريقة سليمة بناء على نتيجة الإنتخابات التي تجري بصفة دورية[4].

---

[1] د. سعيد حمودة الحديدي: نظام الأشراف والرقابة على الإنتخابات الرئاسية – دار النهضة العربية– الطبعة الأولى سنة ٢٠١٣.

[2] محمد ناصر الألباني : سلسلة لأحاديث الضعيفة والموضوعة وأثرها السيء في الأمة – مكتبة دار المعارف– الرياض الطبعة الأولى ١٩٩٢ المجلد الأول ص ٧٠ .

[3] الشيخ عبد الرزاق بيطار: "حلية البشر في تاريخ القرن الثالث عشر" حققه ونسقه وعلق عليه محمد بهجت البيطار " بيروت – دار صادر الطبعة الثانية ١٤١٣، ١٩٩٣ م الجزء الثاني ص ٨١٦ ويستطرد قائلاً أن الوليد بن عبد الملك بن مروان كان مشغوفاً بتشييد البنيان فكان الناس في زمانه ليس لهم همة إلا بتشييد البنيان والقصور ، وفي ذلك طول الأمل والغرور ,

ثم ولي بعده، أخوه سليمان بن عبد الملك بن مروان فكان مشغوفاً بكثرة الأكل ، وتنويع الأطعمة ، وتكثير الألوان ، فكان الناس في زمانه يتفاخرون بالتوسعة في تنويع المأكولات ، ومنهمكين في التلذذ بالشهوات، وفي ذلك أعظم البليات ، ثم تولى عمر بن عبد العزيز الملحق بالخلفاء الراشدين ، فكانت همته في الإنشغال بالطاعات ، والعدل ، وإقامة الدين، فكان الناس بزمانه راغبين في فعل الطاعات مستكثرين من الخيرات ، فقالوا الناس على دين ملوكهم.

[4] د. أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني الطبعة الثانية، دار العلم للملايين بيروت ١٩٧١ ص ٢٤٨.

إن هذا التحول من شرعية القوة والغلبة والتوريث في الإستيلاء على الحكم ، إلى طريقة الإنتخابات يعد من أكبر المنجزات الإجتماعية السياسية في العصر الحديث ، إذ إن هذه الآلية (الإنتخاب) استطاعت نقل السلطة بشكل سلمي وجنبت البشرية دماء كانت تهدر لهذا الغرض.

من البديهي القول بأن شخصية رئيس المجلس البلدي تطبع أعماله وتؤثر في القيام بدوره على الصعيدين المحلي والوطني.

بالرغم من ان رئيس المجلس البلدي يتولى شأناً عاماً محلياً ادارياً ومالياً، الا انه ليس حسب احكام القانون موظفاً ولا تطبق عليه بالتالي احكام قانون موظفي الدولة ولا سيما تلك التي تتعلق بخضوع الموظف لرئيسه التسلسلي، ولكونه ليس موظفاً لا يتقاضى لا هو ولا نائبه اي راتب او اي تعويض شهري. الا ان القانون اجاز لهما تقاضي تعويض تمثيل وانتقال (مصاريف ضيافة وانتقال واستقبالات ومحروقات للسيارة واجور نقل...) ويحدد المجلس البلدي هذا التعويض الذي يجب ان يكون متناسباً مع اهمية الجهد الذي يبذله كل من رئيس ونائب رئيس المجلس في تصريف شؤون البلدية.

يدخل في نطاق صلاحيات الرئيس: اعمال ادارية ومالية، واعمال ذات طابع اجتماعي وانساني وتدابير صحية ووقائية وبيئية واعطاء بعض الرخص وتعيين الموظفين ونقلهم[1] واصدار الانظمة.

الفقرة الاولى: من أهم الاهمال الادارية والمالية

يضع رئيس المجلس البلدي مشروع موازنة البلدية، ادارة دوائر البلدية والاشراف عليها، ادارة اموال البلدية وعقاراتها والقيام بالتالي لجميع الاعمال اللازمة لصيانة حقوقها وادارة مداخيل البلدية والاشراف عليها واعطاء حوالات بصرفها وعقد النفقات التي تجري بموجب بيان او فاتورة، اصدار الاوامر باتخاذ التدابير المحلية في المسائل الموكلة الى عناية وسلطته بموجب القوانين النافذة اتخاذ التدابير الادارية التنظيمية التي يراها مناسبة لحسن سير العمل البلدي ولتأمين الواردات البلدية وفقاً لاحكام قانون الرسوم البلدية.

الفقرة الثانية: من أهم الاعمال ذات الطابع الاجتماعي والانساني التدابير الصحية والوقائية والبيئية[2]

يتخذ رئيس المجلس البلدي التدابير المتعلقة بقمع التسول وتأمين توزيع المساعدات اللازمة لإعالة ضحايا الآفات والنكبات كالحريق وطغيان المياه والامراض الوبائية او السارية ونقل الموتى وتنظيم الجنازات

[1] راجع ما حصل في بلدية طرابلس حين إحتج أحد الموظفين على قرار نقله ... الجمهورية ٦ أيلول ٢٠١١

[2] "انطلاق مشروع "نحو ميثاق منطقة مستدامة" الذي نقدم له الدعم والتقني منطقة ايل دوفرانس استجابة لمبادرة اتحاد بلديات المتن الأعلى ... بالشراكة مع المكتب اللبناني للمدن والحكومات المحلية المتحدة CGLU والمكتب التقني للمدن اللبنانية BTVL.الجمهورية ٧ آب ٢٠١٢ .

وتنظيم الدفن ونبش الجثث والمحافظة على النظام في المدافن وعلى حرمتها وكل ما يختص بالاداب والحشمة العمومية.

كما يجب عليه اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتدارك الحوادث التي قد تقع بسبب شرود الحيوانات الخطرة والمفترسة، واتخاذ التدابير اللازمة بشأن المجانين الذين يهددون، الآداب او سلامة الاشخاص والاموال والاهتمام باستدراك او منع ما من شأنه ان يمس الراحة والسلامة والصحة العامة، وكل ما يختص بحماية صحة الافراد والصحة العامة كالمراقبة الصحية على اماكن الاجتماعات والفنادق والبنسيونات ومنازل البغاء والمقاهي والمطاعم والافراد وحوانيت اللحامين والسمانين والحلاقين... وبشكل عام على جميع الاماكن التي يتعاطى فيها تجارة او صناعة المأكولات او المشروبات والرقابة الصحية على الاشخاص المرتبطين بأية صفة كانت بهذه المحلات.

الاهتمام باتخاذ وسائل الوقاية من الحريق والانفجار وطوفان المياه كتنظيم مصلحة المطافىء ومراقبة الاماكن التي تخزن فيها المواد الملتهبة والمتفجرة والمحروقات وتحديد كميات هذه المواد التي يجوز لهذه الاماكن تخزينها، والامر باتخاذ وسائل الوقاية الواجبة عليها والاهتمام باتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين نقاوة وسلامة مواد الاكل المصدرة للاتجار وكل ما يختص بحماية البيئة والمناظر الطبيعية والآثار التاريخية وصيانة الاشجار[١] والاماكن المشجرة ومنع التلوث والمساكن الشعبية [٢].

الفقرة الثالثة: إعطاء الرخص

يتولى رئيس البلدية اعطاء بعض الرخص ومنها: رخص البناء[٣] ورخص السكن وافادات انجاز البناء لادخال الماء والكهرباء والهاتف بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة، الترخيص بحفر الطرقات العامة لمد قساطل المياه والكهرباء والهاتف والمجارير وغيرها لقاء كفالة تضمن اعادة الحال الى ما كانت عليه على نفقة طالب الترخيص (ولا تستثني المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وادارات الدولة من هذا الترخيص). والترخيص بوصل المجارير ضمن النطاق البلدي والترخيص بالاعلان، والترخيص بالاشغال المؤقت او بوضع البضائع مؤقتاً في الطرق والاماكن العامة او بعرضها على جوانب الارصفة والساحات العامة والترخيص لاصحاب المطاعم والمقاهي ان يضعوا الطاولات والمقاعد على ارصفة الطرق والساحات العامة.

الفقرة الرابعة: تدابير مختلفة

يقوم رئيس البلدية بتعيين موظفي البلدية لانظمة البلدية وملاكاتها وانهاء خدماتهم وتعيين العمال والاجراء المياومين في حدود الاعتمادات المخصصة في الموازنة واتخاذ التدابير الادارية والتنظيمية التي

---

[١] "بلديات ومزارعو الكورة ينفذون عمليات مكافحة نموذجية لمرضى "عين الطاووس""الديار ٤ كانون الثاني ٢٠١٣

[٢] راجع : ايلي حداد "الأمثولة الألمانية في المساكن الإجتماعية"الجمهورية ١٤ آذار ٢٠١٠ .

[٣] "... اصدر وزير الداخلية مروان شربل قراراً في ٢٠١٣/٦/٥ ، أجاز للبلديات اعطاء تصاريح البناء وفق مواصفات فنية وبيئية محددة ثم عاد وتراجع عنه بعد اسبوع وأعطى قوى الأمن صلاحية وقف البناء وهنا بدأت المشكلة ... وقعت البلدية في مأزق تجاه المواطنين فهي غير قادرة على رد الرسوم ابهام (١٢٥ تصريحاً لم ينجز) في غياب أي مسوغ قانوني يجيز ذلك ..." الجمهورية ٢٥ أيار ٢٠١٥.

يراها مناسبة لحسن سير العمل البلدي ولتأمين الواردات البلدية وفقاً لاحكام قانون الرسوم البلدية، واصدار انظمة بلدية في المسائل الداخلة ضمن اختصاصه.كما وأنه يمثل البلدية امام القضاء[1]. ويكون لهذه الانظمة ضمن النطاق البلدي صفة الالزام التي هي لشرائع الدولة وانظمتها وتنشر القرارات ذات الصفة العامة على باب مركز البلدية، وينظم محضر بذلك يوقعه الموظف المختص وتبلغ القرارات الاخرى لاصحابها (المادة ٧٦).

البند الرابع: الجهاز الإداري البلدي

تتطلب مشاركة الأفراد في السلطة، الإسهام في العملية الإنتخابية بشقيها الإنتخاب والترشيح، إذ يتطلب اكتمال العملية الإنتخابية إتاحة المجال للأفراد المشاركة في عملية الإنتخاب والترشيح، ويحدد المشرع في كلا العمليتين شروطاً ينبغي توافرها في الأفراد لمنحهم فرصة المشاركة الفردية في الشؤون العامة. وتختلف هذه الشروط تبعاً لإختلاف الدساتير والتشريعات الإنتخابية.

تقوم البلدية على جهازين أساسيين: الجهاز التقريري المؤلف من رئيس وأعضاء المجلس البلدي والذي يمارس السلطة التقريرية في البلدية والجهاز التنفيذي المؤلف من رئيس البلدية يعاونه جهاز الموظفين الفنيين والإداريين والذي يمارس السلطة التنفيذية في البلدية وفقاً للمادة ٦٧ من قانون البلديات علماً بان المحافظ يتولى السلطة التنفيذية في بلدية بيروت.

ويتم إنتخاب رئيس البلدية ونائبه من قبل أعضاء المجلس البلدي بطريقة الإقتراع السري وبالأكثرية المطلقة ولمدة ولاية المجلس البلدي، وذلك في أول جلسة يعقدها في الموعد أو المكان اللذين يحددهما المحافظ أو القائمقام، ضمن مهلة شهر من تاريخ إعلان نتيجة الإنتخاب، ويرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً.

ويمكن للمجلس البلدي بعد ثلاثة أعوام من إنتخاب الرئيس ونائبه، وفي أول جلسة يعقدها أن ينزع الثقة منهما أو عن أحدهما، وبالأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه وذلك بناءً على عريضة يوقعها ربع هؤلاء الأعضاء، وعليه في هذه الحالة أن يعقد فوراً جلسة لملء المركز الشاغر.

استناداً الى المادة ٩ (كما تعدلت بالقانون ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩ المادة ٢٤)

يتولى السلطة التقريرية المجلس البلدي ويتألف هذا المجلس من عدد من الأعضاء يزيد من بلدية إلى أخرى بنسبة زيادة عدد السكان. ويتراوح عددهم بين ال تسعة أعضاء والرابعة والعشرون عضواً كحدٍ أقصى. ويتم إنتخاب هذه الأعضاء بالتصويت العام المباشر.

[1] قرار رقم ٣٧٢ تاريخ ١٩٩٦/٢/١٥ بلدية كفرذبيان/ الدولة م.ق.إ ١٩٩٧، ص ٤٧١.

وقد حدد قانون البلديات إختصاصات المجلس البلدي ب "كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي". هذه هي القاعدة العامة التي تدفع كل مجلس بلدي للقيام بكل الأعمال والمشروعات التي تهم مباشرة الأهالي المقيمين في منطقته، الذين إنتخبوا أعضاء المجلس لأجل تلبية حاجاتهم.

ويتألف المجلس البلدي من عدد الأعضاء نسبياً كما يلي:

٩ أعضاء للبلدية التي لا يتجاوز عدد نفوسها عن ٢٠٠٠

١٢ للبلدية التي يتراوح عدد نفوسها بين ٢٠٠١ و ٤٠٠٠

١٥ للبلدية التي يتراوح عدد نفوسها بين ٤٠٠١ و ١٢٠٠٠

١٨ للبلدية التي يتراوح عدد نفوسها بين ١٢٠٠١ و ٤٠٠٠

٢١ للبلدية التي يزيد عدد نفوسها عن ٢٤٠٠١

٢٤ عضواً لبلديتي بيروت وطرابلس.

ينتخب أعضاء المجلس البلدي لمدة ست سنوات بالتصويت العام المباشر وفقاً للاصول المتبعة في الانتخابات النيابية، على ان تؤلف البلدية دائرة انتخابية واحدة (المادة ٢١ من القانون ٩٧/٦٦٥). والناخبون بمقتضى هذه النصوص هم اللبنانيون الذكور والإناث البالغين من العمر ٢١ سنة كاملة متمتعين بالحقوق المدنية والسياسية.

"لا يجوز ان ينتخب عضواً في المجلس النيابي الا من كان لبنانياً... أتم الخامسة والعشرين من عمره...". ويجب ان يكون قد أتم ٢٥ من العمر يوم الانتخاب[١].

وتجدر الإشارة إلى أنه يجب أن لا يتعارض الأخذ بشرط بلوغ السن القانونية للناخب مع مبدأ حق الإقتراع. بل ان النص على هذا الشرط في القوانين الإنتخابية أمر لا بد منه لممارسة حق الإقتراع . فليس من المنطقي ممارسة حق الإقتراع من قبل الأطفال والقصر، لأن ممارسة العملية الإنتخابية أمر في غاية الأهمية، وعدم بلوغ هذه السن يعني عدم الإدراك لمعنى العملية التي يقدمون عليها. وان بلوغ السن المحددة شرط لمصلحة التصرفات القانونية الصادرة من الشخص وفقاً للقوانين المدنية ويجب أن يتماثل السن اللازمة لإكتساب الأهلية المدنية مع سن الأهلية السياسية وفي لبنان ان سن الأهلية السياسية هو أكبر من سن الأهلية المدنية فيحدد الأول بـ ٢١ سنة والثاني بـ ١٨ سنة. وان تخفيض سن الأهلية السياسية أمر محبذ كونه يؤدي إلى توسيع هيئة الناخبين واشراك عدد كبير من المواطنين بالمشاركة الفردية في الشؤون العامة والمحلية.

---

[١] شورى لبنان، فياض مارون كامل / الدولة – وزارة الداخلية ١٤ أيار ١٩٩٨. راجع ما كتب في النهار تحت عنوان "من يشارك في الاقتراع ومتى يحل المجلس البلدي؟" من محاضر مناقشة مشروع البلديات في لجنة الادارة والعدل النهار في ١٧ شباط ٢٠٠٤. كما أن الوزير مروان شربل قد أصدر قراراً يعين فيه الإنتخابات الفرعية في ٦ أيار ٢٠١٢.القرار رقم ٢٠١٢/٤٨٤ تاريخ ٢٠١٢/٣/٢٧. والقرار رقم ٤٨٣. وللأطلاع على البلدات راجع الديار ٢٩ أذار ٢٠١٢.

الفقرة الأولى: الإطار العام لحملات الإنتخابات البلدية

يحتاج المرشح لأن يعرفه الجمهور ويتعرف على برنامجه المواطنون، فيقوم بحملة التأثير في الجمهور السياسي بشكل مركز ضمن حملة انتخابية ليأثر في سلوك الناخبين لصالحه، وعلى اعتبار أن الحملة الإنتخابية جرعة مركزة من الرسائل الإتصالية تبث في إطار حملات إنتخابية معينة، ولفترات ومواقيت محددة، بإستخدام مصادر التمويل المالي المتاحة على نحو يتفادى التأثير السلبي لدور المال في العملية الإنتخابية.

أولاً: مفهوم الحملة الإنتخابية

تعتبر الحملة الإنتخابية من المراحل المهمة للعملية الإنتخابية عن طريقها يتمكن المرشحون من تعريف المواطنين بأنفسهم، وما يحملونه من قدرات ومؤهلات وبرنامج سياسي وإقتصادي وإجتماعي وثقافي لتحقيق المتطلبات المحلية.

فالهدف من الحملة الإنتخابية يتمثل في جانبين: جانب إيجابي وهو استماع المرشح وإقناع أكبر عدد ممكن من الهيئة الناخبة، وجانب سلبي وهو تقويض ومواجهة دعايات الناخبين. وتتضمن الدعاية الإنتخابية الأنشطة التي يقوم بها المرشح ومؤيديه عن طريق الإجتماعات المحدودة والعامة والحوارات ونشر وتوزيع مواد الدعاية الإنتخابية، ولأهمية هذه الفترة بالتأثير على مسار الإنتخابات فقد حرص المشرع على أن يضع ضوابط للحملة الإنتخابية والتي تقوم على أسس موضوعية لذلك يتوجب على المرشح الإلتزام بجميع النصوص الناظمة للعملية الإنتخابية.

١ – مراعاة ضوابط الحملة الإنتخابية

تحرص معظم التشريعات الناظمة للإنتخابات على وضع ضوابط للحملة الإنتخابية لا يجوز تجاوزها، وهذه الضوابط قد تخص المرشحين من حيث شفافية الحملة، ومن حيث مصادر تمويلها، والإلتزام بمبدأ المساواة بين المرشحين، والتزام الحياد من قبل الإدارة، وأماكن العبادة، ووسائل الإعلام الوطنية بحيث يجب عليهم الإلتزام بالحياد طوال فترة الحملة الإنتخابية لأن دخولهم مجال الحملة الإنتخابية سيخل بمبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين وبمبدأ المساواة لصالح أحدهم . تكثر التساؤلات حول أمور عدة في هذا المضمار.

هل راعى واضعو القانون في لبنان البنى الإجتماعية والإقتصادية والسياسية والحزبية اللبنانية وتجربة المجتمع اللبناني بذلك، ومدى وجود تعددية حزبية داخل المجتمع، وتطور الوعي الديمقراطي لدى الأفراد، وأدراك كل فرد أهميته في صناعة القرار السياسي من خلال المشاركة في العملية الإنتخابية؟ هل أدرك واضعو الدستور بأن نقل النصوص لا ينقل التجربة الديمقراطية في كل الدول؟ وأن حاجة مجتمعاتنا لنصوص دستورية تراعي الواقع السياسي والإجتماعي والإرث التاريخي أكثر من حاجتها لنقل تجارب شعوب أخرى دون تهيئة الأجواء الأخرى لتطبيق تلك التجارب؟ لذلك فإن واضعي النصوص سواء نقلت آلية الإنتخاب من النصوص الفرنسية، لم يتداركونه لا يمكن لهذا النص أن ينتج نفس ما ينتج في فرنسا، وذلك

لأن النظم السياسية السائدة في فرنسا تختلف عن النظام السياسي اللبناني بسبب اختلاف النظام الإقتصادي والإجتماعي ودرجة التقدم في فرنسا.

والمجتمع المتعدد هو مجتمع يقوم على حرية الرأي ويترجمها إلى واقع عملي. ويقصد بالإنتخابات التنافسية انتخابات تؤدي إلى إتاحة الفرصة أمام الناخبين لإختيار حقيقي؛ اختيار بين برامج متعددة وأحزاب متعددة ومرشحين متعددين، ففي الإنتخابات التنافسية يتقدم مرشحون مختلفون لديهم برامج مختلفة، وينتمون إلى أحزاب مختلفة وهم يظهرون للناخبين مزاياهم ومزايا برنامجهم وحزبهم، ويتنافسون للحصول على أصوات المرشحين، ومن ثم لا يمكن معرفة نتيجة الإنتخابات قبل إجرائها، أما الإنتخابات غير التنافسية فهي على النقيض حيث تتم من أجل الحصول على تصديق الناخبين.

٢- <u>تنظيم وسائل الإعلام في الدعاية الإنتخابية</u>

إن الإنتخابات في العصر الحديث تقوم في كل دول العالم على أمرين: منظومة الأحزاب، ومؤسسة الإعلام ، فمن يمتلك الإعلام يمتلك النجاح في الإنتخاب ولأن منظومة الأحزاب في الوطن العربي بشكل عام وفي لبنان بشكل خاص لم تستطع إلى حد التأثير الحقيقي في الإنتخابات، فبقي الدور الأكبر للأعلام الذي يلعب دوراً أساسياً في الإنتخابات سواء أكانت الإنتخابات ديمقراطية أم غير ذلك. لذلك يجب أن يعمل المشرع في قانون الإنتخابات على تنظيم دور الإعلام محاولة منه لتحديد دوره في الدعاية الإنتخابية، فيحظر على وسائل إعلام ألدولة بكافة تصنيفاتها الإخلال بمبدأ المساواة بين المرشحين، حيث يتوجب إستخدام الدعاية الإنتخابية بين المرشحين على أساس متساوٍ بينهم. وعليه فإن وسائل الإعلام الخاصة ليست مقيدة بهذا الشرط لأن مبدأ المساواة مطلوب من مؤسسات الإعلام الحكومية وليست الخاصة إلا أنه يجب إلزام الجهات الإعلامية التي تقوم بإستطلاعات الرأي عن الإنتخابات بتقديم معلومات كاملة عن الإستطلاع سواء لجهة من قام به أو من قامت يتمويله والأسئلة الضرورية وحجم العينة ومكانها وكل ما يتعلق بتفاصيله.

يقتضي مبدأ المساواة أن تكون نفقات الدعاية الإنتخابية متساوية لجميع المرشحين فيتعين على السلطات المختصة أن تكفل المساواة بين المرشحين، ولأن المال له تأثير مباشر في شراء الأصوات وبالتالي تزييف إرادة الناخبين الحقيقية، ولأن عدم المساواة في النفقات يخل بمبدأ العدالة بين المرشحين. ونرى بأنه من الصعب إثبات تلقي المرشح لمساعدة مالية من طرق أجنبي ولا سيما بأنها سوف تقدم سراً وبإحتياطات سرية كافية. فلا بد من إرساء قواعد ممارسة اللعبة السياسية، ووضع إطارات قانونية للظواهر السياسية. كما يجب من الناحية المنطقية, أن تؤدي هذه النظم والقواعد والإطارات إلى نتيجة مهمة وهي أن يغدو النشاط السياسي منظماً بقواعد قانونية، ومن ثم لا يصبح نابعاً من رغبات، أو أهواء أو نزوات الحكام الممسكين بالسلطة.

وكما ذكرنا لا يكفي النص لوحده لأن النصوص الدستورية والقانونية لا تحمل في ذاتها فضيلة كاملة إنما تتوقف فاعليتها على ظروف المجتمع الذي يطبق فيه لوجود علاقة تأثير تبادل بين الدستور والقانون من

جهة والواقع من جهة أخرى، علاقة جدلية تتمثل في تأثير الواقع السياسي بالنصوص المكتوبة، بحيث تطبع نصوص الدستور للتطور السياسي ومتطلبات الواقع.

يختلف الإعلام الوطني عن الإعلام العام بعدة أمور أهمها أن الإعلام الوطني ينطق بإسم السلطة الحاكمة، ويخضع لتوجيهاتها السياسية بدلاً من أن يكون ممثلاً للشعب بمختلف فئاته وتوجهاته ، والإعلام الوطني ميزانيته من الدولة ، ويخضع بنفقاته لوصاية الحكومة، لذلك حتى لا يستغل هذا الإعلام من قبل أحد المرشحين المقربين للحكومة يجب أن يكون على الحياد، لأنه إعلام الدولة ويجب عليها أن تكون على مسافة واحدة من الجميع، وهذا الحياد لا يشمل وسائل الإعلام الأخرى الخاصة، أو الإعلام الخارجي للدول الأخرى.

٣- <u>شفافية الحملة من حيث مصادر تمويلها وطرق صرف الأموال المرصودة لها</u>

إن المتطلبات المالية اللازمة للدخول في معترك السياسة التنافسية تزداد يوماً بعد يوم الأمر الذي سيؤدي إلى الإقصاء السياسي لكل من يعجز عن تحمل الكلفة المالية.

والتمويل السياسي يعد من أخطر الأسلحة فتكاً بالديمقراطية، ولا سيما للبلدان اليافعة في مجال الديمقراطية، ولا يستطيع أحد إنكار دور المال وتأثيره على الديمقراطية، ولن يتمكن المرء من الفهم الكامل لمدى هذا التأثير وطبيعته ولا يمكن تداركه إلا من خلال ضمان قدر أكثر من الشفافية. أن تاريخ التمويل السياسي وتأثيره لم يكشف بعد، ويبقى من أخطر القضايا سرية، ولا يكشف عنها. تبعاً لذلك يطلب المشترع أن تكون مصادر التمويل معلومة، وكذلك طرق الصرف، ونعتقد بأن هذا الأمر مهما تمت مراقبته فإنه لا يرقى إلى الشفافية، ليس في لبنان وحده بل في جميع الدول الديمقراطية، ويبقى هذا السلاح من أخطر الأسلحة تأثيراً في سير الإنتخابات.

٤- <u>المساواة وضمان تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين</u>

تتطلب العدالة المساواة بين المرشحين ، والمساواة تتطلب تكافؤ الفرص فيما بينهم ، وذلك لنكون أمام انتخابات نزيهة وعادلة يستطيع المرشحون أن يتنافسوا من خلالها بشكل متساوٍ بكل القضايا ، ولا سيما إذا كان من بين المرشحين رئيس المجلس البلدي القائم فإنه يضر بتكافؤ الفرص بين المرشحين. لذلك يجب أن توجد قواعد صارمة على قدر عالٍ من الإحترافية لكي تتمكن من كشف وفضح الممارسات الملتوية لرئيس المجلس البلدي القائم عند مباشرته لإختصاصاته خلال فترات الدعاية الإنتخابية.

٥- <u>احترام خصوصية المرشحين</u>

يجب أن ينسجم الإعلان الإنتخابي مع قواعد الديمقراطية التي تقتضي عدم المس بشخصية المرشحين الآخرين والإبتعاد عن خصوصيتهم، حيث تعد الحملات الإنتخابية البلدية أكثر الحملات الشخصية على الإطلاق والأكثر شدة وسلبية. من هنا كان الإعتناء بمضمون الإعلان والإعلام الإنتخابيين على ألا يتم

توجيه هذا الخطاب السلبي بإتجاه المرشحين، ولا يتناول حياتهم الخاصة والتشهير بهم، واحترام الحياة الشخصية لهم، ويجب عدم زجها بالمعركة الإنتخابية وخصوصاً أن الناخبين يعيشون في بيئة واحدة تجمعهم المعرفة وعلاقة الصداقة والقربى.

٦- عدم الدعوة إلى الكراهية والعنف والتعصب والتميز

إن الإنتخابات تعد من أهم الظواهر السياسية والإجتماعية، فيتوجب عليها الإبتعاد عن الظواهر غير السياسية مثل العنف أو الدعوة إليه، فيجب أن يكون الخطاب على مستوى المرحلة والإنماء، ولا يدعو إلى الكراهية والتميز. إن كل هذه القضايا تتعارض مع مبادىء الديمقراطية، والإنتخاب هو عقيدة الديمقراطية فيجب أن يكون نقياً من هذه الشوائب.

ثانياً: هيئة الناخبين والمرشحين[١]

تتطلب العملية الإنتخابية مع المبادئ الديمقراطية قدراً من الضمانات التي تضفي عليها نوعاً حصيناً من الحماية القانونية والدستورية والسياسية والإجتماعية، التي تعبر عن ضمير الشعب وكينونته الداخلية التي تتجه إلى أن يحكم نفسه بنفسه، عن طريق ممثلين يختارهم بحرية دون إكراه مادي أومعنوي. ومن هذه الضمانات، تطبيق مبدأ المشروعية، ومبدأ الفصل بين السلطات اللذان يعبران بصورة صادقة عن عدم تمركز سلطات الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في يد فرد أوسلطة واحدة. بل يجب أن يكون هناك إستقلال كل سلطة من هذه السلطات في إدارة شؤونها ومباشرة إختصاصاتها في حيادية ونزاهة عن باقي السلطات الأخرى، وبخاصة السلطة القضائية بحيث تتجه الدول إلى جعل الإشراف على العملية الإنتخابية، من إختصاص القضاء، حتى يمكن القول بأنها تمت بشكل جيد ليس فيه ميل إلى هذه السلطة أو تلك، لما لهذه السلطة القضائية من إستقلالية كفاءة ومهنية.

إن إقرار حق الإقتراع العام وحق الإقتراع على الصعيد المحلي لا يعنيان عدم إشتراط أية شروط، ولذلك فلا يتعارض مع تقرير حق الإقتراع، إشتراط بعض الشروط التي تتعلق بالسن أو الجنسية أو الأهلية القانونية أو الأدبية، كما وتنص الدساتير أو قوانين الإنتخاب على شروط عدة يجب توافرها في الناخبين حتى يتمكنوا من ممارسة حق الإنتخاب، ووفقاً لذلك فإن هناك شروط تتنافى مع مبدأ الإقتراع وأيضاً شروط لا تتنافى معه[٢].

من الملاحظ عدم شمول حق التصويت ومن ثم عضوية هيئة الناخبين لكافة المواطنين في الدولة فليس كل مواطن ناخباً، وإن كان السليم في القول هو أن كل ناخب يعتبر مواطناً، إذ أن لحق الإنتخاب معياراً يميز بين المواطن الحر والمتمتع بالشروط المعتبرة والمحددة لعضوية هيئة الناخبين عن كل من

---

[١] د.عصام نعمة إسماعيل: النظم الإنتخابية، منشورات زين الحقوقية، بيروت ٢٠٠٩

[٢] د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود.إبراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨، ص١٥٥.

الأجانب أو المواطنين غير المتوافر فيهم شروط عضوية هيئة الناخبين. إن المشرع هو وحده صاحب الحق في تحديد الشروط التي تعد أفضل وأصلح من غيرها في تحديد صفة الناخب المعبر عن إرادة الأمة، ولذلك فإن كل دولة تقوم بتشريع الشروط الملائمة وفقاً للظروف والمقتضيات وذلك لتحديد أعضاء هيئة الناخبين آخذةً بعين الإعتبار، كافة الإعتبارات السياسية الخاصة به.

إن هيئة الناخبين هي مجموع المواطنين الذين لهم حق ممارسة الحقوق السياسية في الدولة، وخاصة حق الإنتخاب والترشيح، وهم الذين تتوافر فيهم الشروط التي يتطلبها القانون لعضوية تلك الهيئة، والمقيدون في جداول الإنتخاب[1]، ولا يحظر عليهم قانونا مباشرة حقوقهم السياسية.

من هنا يمكن القول بأن هيئة الناخبين تختلف عن أفراد الشعب أو المواطنين والذين يطلق عليهم بالشعب الإجتماعي، ويقصد بأفراد الشعب كل من يتمتع بجنسية الدولة، في حين أن هيئة الناخبين لا تضم كل من يتمتع بجنسية الدولة بل تتضمن أولئك الذين يتقرر لهم حق الإنتخاب، أي أولئك القادرين على إدارة الشؤون العامة من جملة شعب الدولة ويطلق عليهم الشعب السياسي، ومن المسلّمات، لدى الباحثين، أنه لم يحدث في عصر من العصور أن تم تطابق الشعب السياسي مع الشعب الإجتماعي[2].

وبعبارة أخرى إن حق الإنتخاب لم يعترف به أبداً لجميع أفراد الشعب، أي ألأفراد الذين يحملون جنسية الدولة ويقيمون في الغالب على إقليمها، صغاراً كانوا أم كباراً، بل كان الإنتخاب ولا يزال مقتصراً على فئة معينة من أفراد الشعب يطلق عليها هيئة الناخبين، حيث كان في الماضي عدد الناخبين محدوداً إذ أنه كان يشترط في الناخب نصاب مالي معين، أو درجة معينة من الكفاءة، لذلك كان الإقتراع يوصف بأنه مقيد، لكن مع إنتشار مبادئ الديمقراطية، زاد أعضاء هيئة الناخبين، إذ أن الدساتير لم تعد تشترط في الناخب نصاباً ماليًا معيناً أو قدراً من الثقافة والتعليم، ووفقاً لذلك أصبح الإقتراع أو الإنتخاب عاماً[3].

وإن هيئة الناخبين تقوم على أساس مبدأ فردية الإنتخاب، وهي من المبادئ التي تمخضت عنها الثورة الفرنسية، فأعلى المواطنين مقاماً له صوت واحد يعادل في القوة صوت أقل الناخبين مركزاً والجماعات "كالعائلة والنقابات وطوائف المهن، هي التي تعبر عن المرحلة الوسطى في التطور الإجتماعي بين ظهور

---

[1] يقصد بالجدول الإنتخابي أو لوائح الشطب (الوثيقة التي تتمثل في قائمة أو جدول تقيد فيه أسماء أعضاء هيئة الناخبين متى توافرت فيهم شروط القيد والتي يحددها القانون على سبيل الحصر) ويجب أن يتميز الجدول الإنتخابي بسمات ثلاث وهي:

١. وحدة القائمة: أي بمعنى يجب أن يكون هناك قائمة واحدة تصلح لكل الإنتخابات النيابية أو البلدية

٢. ديمومة القائمة: تعتبر القائمة الانتخابية دائمة ويعاد النظر فيه دورياً وفقا لأحكام القانون ومن المفروض أن تكون جاهزة وصالحة للاستعمال عند الحاجة.

٣. ثبات القائمة: بمعنى أن الإدارة لا يمكن لها تعديل هذه القوائم إلا خلال المدة القانونية المحددة لها.

للتفاصيل ينظر: طارق زيادة: الهيئة الناخبة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١٢، المجلد٦، ص٧٠ و ما بعدها،

[2] يقصد بالشعب السياسي كل من بلغ سن الرشد السياسي دون وجود مانع قانوني يحول دون مباشرة حقوقهم السياسية وعلى رأسها حق الانتخاب و الترشيح، أما الشعب (الحقيقي)الإجتماعي فيقصد به جميع سكان الدولة البالغين والقصر والرجال والنساء والأطفال والشيوخ.... الخ، د. سعاد الشرقاوي و د. عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم ومصر، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، القاهرة، ص١٥٥،

[3] د. حسين عثمان: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص٢٨١.

الفرد ونشوء الدولة والتي لا تدخل في تكوين هيئة الناخبين، لأنها لا تحتوي إلا على المواطنين بأشخاصهم فرادى، حيث يصوتون بإعتبارهم أعضاء في الدولة لا بإعتبارهم أعضاءاً في جماعات أخرى مهما يكن نوعها، وهذه الجماعات المشروعة والحيوية من الوجهه الإجتماعية ليس لها أي قيمة أو إعتبار من وجهه نظر قانون الإنتخاب.

إن الإنتخاب العام والإنتخاب المحلي يحملان في طياتهما معنيين أساسين وهما: (العمومية والمساواة)، وهنا بدأ في الواقع الترابط مابين الديمقراطية والإنتخابات، حيث أصبحت الديمقراطية تعبير عن الإنتخاب العام، وبالنسبة لعلاقة الديمقراطية بتحديد هيئة الناخبين، فالمبدأ الديمقراطي في صورته المثالية يتحقق بتوسيع دائرة الإقتراع حتى يتطابق أو يتضاءل الفارق بين الشعب في حقيقته السياسية والإجتماعية وتتمتع بهذا الحق الغالبية العظمى من الشعب، وتنحصر دائرة المحرومين منه في إطار ضيق لا يتعدى فئات القصر وعديمي الأهلية ومن في حكمهم، ثم إن تشكيل هذه الهيئة لها أهمية خاصة في الأنظمة الإنتخابية المختلفة، إذ كلما كانت دائرة هيئة الناخبين واسعة بحيث تشمل أكبر عدد ممكن من المواطنين المؤهلين (الذين لهم حق الإقتراع) للإنتخابات كلما تجسدت الديمقراطية على أرض الواقع[1].

إن الإنتخابات الديمقراطية تقوم بوظيفة مهمة على صعيد التعبير عن مبدأ "أن الشعب هو مصدر السلطات"، وتنفيذ آلية التمثيل النيابي، وعلى الصعيد المحلي أو الإقليمي، وذلك من خلال إتاحة الفرصة أمام الناخبين لممارسة أهم صور الديمقراطية وذلك عبر المشاركة السياسية في عملية صنع القرارات، وهو في الإقتراع على صعيد الوطن والإقتراع المحلي على الصعيد الداخلي، وهذا يعني أن الحكومة تستند في ممارسة مظاهر السلطة إلى عنصر التفويض الشعبي، وكذلك تفعل البلديات. أي أن الحكم ليس حقاً إلهياً كما في النظم الثيوقراطية، وليس حقاً موروثاً كما في النظم الوراثية، كما أنه لا يتم من خلال القهر والإستبداد كما في النظم العسكرية والدكتاتورية، وبهذا يتحقق الفصل بين شخص الحاكم وبين السلطة التي هي وظيفة يؤديها الحكام لحساب الجماهير، وبتفويض منهم وليس مِلْكاً يتولونها بغير قبول من المحكومين. وبهذا أيضاً يمكن التمييز بين النظم الديمقراطية وغيرها من نظم الحكم المستبدة، فالربط بين مبدأ أن الشعب هو مصدر السلطة والإنتخابات التي تحدد الطريقة التي يستمد من خلالها الحكام السلطة من الجماهير، إنها الطريقة التي يمكن للجماهير من خلالها ممارسة حقها في مقاومة وتغيير من لا يُعبر عن آمالها ومطالبها، كما أن هذا الربط يُمكّن الإنسان من الإحساس بقيمته كمواطن مشارك في العمل العام والعمل المحلي وفي صنع القرارات وليس مجرد متلقٍ ومنفذ لما يقرره صناع القرار.

---

[1] ليس مجرد الأخذ بالإنتخاب وسيلة للإسناد السلطة دليلاً على أن النظام القائم نظام ديمقراطي، فالانتخاب قد يكون عاماً أو يكون مقيداً، النظام السياسي لا يكون ديمقراطياً إلا حيث تكون الإنتخابات النزيهة وسيلة لإختيار السلطات، إذ أن غالبية النظم السياسية تعتمد على آلية الإنتخابات، لإضفاء الشرعية على السلطة السياسية سواء الدكتاتورية منها أو الديمقراطية، لتحقيق أهداف وظائف متباينة، ولا يمكن لجميع الإنتخابات التي تجري في العالم أن تكون ديمقراطية ونزيهة وحرة، فهناك إنتخابات فعلية، كما أن هناك انتخابات صورية أو شكلية، كما أن الديمقراطية لا تحسب الانتخابات على أنها مجرد صندوق إنتخابي يبدي المواطن فيه بصوته، بل هي أساس السلطة الشرعية. للتفصيل: د. مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤ ص ٤٨٤، وكذلك: د. سعاد الشرقاوي و د. عبد الله ناصف، المصدر السابق، ص١٥٥.

إذاً لا يمكن القول بأن صفة المواطن تسمح للفرد بأن يشارك في التصويت دونما قيد أو شرط، ومعنى ذلك أنه لا يمكن منح حق المشاركة لكل فرد على أساس كونه مواطناً، وإنما تمنح المشاركة للأفراد الذين يتمتعون بالشروط القانونية اللازمة لإكتساب عضوية هيئة الناخبين، وفي سبيل إرساء مشاركة جدية وفعالة بعيدة عما يشوب التصويت من أضرار تنال من سلامته، وتقرر القوانين الإنتخابية عدداً من الشروط وذلك لتحديد صفة الناخب، والتمتع بالأهلية السياسية، بحيث ترتكز على أسس متعددة، مثل حق المواطنة التي تقتصر على ما يلي: – جنسية الدولة وتستبعد الأجانب منه، وكذلك العمر الذي يجب أن يبلغه المواطن والمعبر عنه بسن الرشد السياسي، والأهلية الأدبية والعقلية التي تستبعد من المشاركة من يحول بينه وبينها أي مانع من موانع التصويت.

ثم إن إيضاح الشروط التي حددها المشرع لممارسة حق الإنتخاب في دولة ما ومقارنتها بالنظم الديمقراطية الأخرى، يوضح مدى تقدم هذه الدولة أو تأخرها عن ركب الديمقراطية في العالم المحيط بها، فعندما يتشدد المشرع فيها، فإن ذلك يدل على محاولته حصر الإنتخابات على فئة معينة من فئات المجتمع وذلك للأغراض التي يسعى إلى تحقيقها، أما في حالة التخفيف من وطأة هذه الشروط على هيئة الناخبين، فإن هذه الدولة تعد من الدول التى تسعى إلى بسط ونشر الديمقراطية في أرجائها.

نستنتج من ذلك بأنه لكي يكتسب المواطن صفة الناخب، فإن هناك شروطاً قانونيةً يحددها المشرع بإرادته ودون توقف على إرادة المواطنين. إن غالبية التشريعات تضمن عدة شروط التي يجب أن تتوافر في الناخب، وأن هذه الشروط لا تعني في ذلك الإنتقاص من حق الإقتراع ، إذ أنه لا يعقل أن يمنح حق الإنتخاب لجميع المواطنين بصرف النظر عن أعمارهم، كما لا يتصور أن يعطي حق الإقتراع للأجانب.

ولهذا فإنه لا يتنافى مع مبدأ الإقتراع توافر شروط في الناخب تتعلق بالجنسية أو السن أو الأهلية القانونية ، وعليه كل فرد إذا توافرت فيه الشروط المقررة في القوانين التي تنظيم الإنتخابات سوف يسجل إسمه في سجل الناخبين وبالتالي يحق له الإدلاء بصوته في يوم الإقتراع، وإن الناخب الغير المقيد في الجداول الإنتخابية لا يحق له المشاركة في التصويت،لأن القيد هو من الشروط الموضوعية التي يتطلب وجودها لعضو هيئة الناخبين، وإن المرشح أيضاً يجب أن يكون إسمه مسجلا في قائمة الناخبين.

ثالثاً: أوضاع الناخب

١ – الجنسية

إن الجنسية بمفهومها العام هي وثيقة قانونية وسياسية ينتمي الفرد بمقتضاها إلى دولة معينة، فهي المعيار الذي يتم بمقتضاه التوزيع القانوني للأفراد في المجتمع الدولي الذي يحدد حصة كل من الأفراد الذين يكونون ركن الشعب فيها.

وإنها من الخصائص العامة للحقوق السياسية – ومنها حق الإنتخاب – ممارستها مقصورة على أبناء الوطن وحدهم، ومعنى ذلك أن المواطنين وحدهم هم الذين يكونون هيئة الناخبين بعد إستكمال الإجراءات التي يحددها قانون مباشرة الحقوق السياسية.

وتشترط نظم الإنتخاب أن تقتصر ممارسة حق الإنتخاب على المواطنين الذين يتمتعون بجنسية الدولة بإستثناء الأجانب الذين يمنع عليهم التمتع بهذا الحق، وهو أمر طبيعي إذ من غير المعقول أن يمارس الأجنبي الشؤون السياسية في دولة غير دولته[١]، وقد تضمنت جميع دساتير الدول الديمقراطية الإعتراف بحق ممارسة الإنتخاب للموطنين الذين يولدون متمتعين بجنسية الدولة، أما بالنسبة للمواطنين بالتجنس – أي الذين يكونون في الأصل أجانب ثم يتجنسون بجنسية الدولة[٢]– . فإن معظم دساتير الدول الديمقراطية وقوانين الإنتخاب لا تسمح لهم بالتمتع بحق الإنتخاب إلا بعد مرور مدة معينة يتم خلالها ثبوت ولاء الفرد للدولة ، وبذلك فإن الهدف من إيراد شرط الجنسية هو لضمان توافر صفة الولاء في الناخب.

إن القانون اللبناني يسمح للمواطن المجنس بممارسة حقوقه السياسية ، وهو ما قرره قانون الإنتخاب اللبناني الذي أعطى هذا الحق للبنانين جميعاً، ولكن بعد مرور فترة زمنية محددة، ألا وهو مرور مدة عشر سنوات، بينما يختلف الأمر بالنسبة للمتجنسة بالجنسية اللبنانية في حال إكتسابها للجنسية عن طريق التجنس، إذ لم يشترط المشرع اللبناني مرور مدة معينة وذلك لممارسة الناخبة حق التصويت[٣].

٢–السن (العمر):

من المنطقي أن يحدد المشرع في كل دولة فئة عمرية معينة حتى يتمتع المواطنون المشاركة في الحياة السياسية، وإذا كان بلوغ سن معين يعد شرطاً وذلك للتمتع بالأهلية المدنية الكاملة أي لسلامة وصحة التصرفات القانونية المدنية، فيكون من الطبيعي أيضاً أن تشترط الدول في دساتيرها وقوانينها الإنتخابية سناً معيناً للتمتع بالمشاركة في الحياة السياسية.

إن تخفيض سن التمتع لحق الإنتخاب يحقق المزيد من الديمقراطية، لأنه يؤدي إلى توسيع دائرة الناخبين، وعليه فإننا نرى أن سن الثامنة عشرة يعتبر ملائما لتحقيق الديمقراطية، على أساس أنها السن التي ترتبط بمدى إستعداد المواطنين للمشاركة في الحياة السياسية، وقد لا يتوافر هذا الإستعداد قبل الثامنة عشرة، هذا وفضلاً عن ذلك أن معظم الشباب دون سن الثامنة عشرة يفتقرون إلى الخبرة الكافية أو الإدراك الكافي ويسهل التأثير عليهم.

نرى أن التوسيع في قاعدة الناخبين، هو في إعطاء الفرصة لأكبر عدد ممكن من المواطنين للمشاركة في صنع المستقبل وإعطاء فرصة لهم للتعبير عن رأيهم في الإنتخابات، وأن النظام السياسي يتمتع بأكبر قدر ممكن من الديمقراطية، عندما يقوم بخفض سن البلوغ السياسي للمواطن إلى أقصى حد ممكن.[٤]

---

[١] د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٤٣١.

[٢] الوطني بالتجنس، هو شخص أجنبي في الأصل، يصبح وطني بالتجنس من خلال موافقة الدولة على منحه جنسيتها وفقا للأسس المعتمدة لديها في منح الجنسية

[٣] المادة (٥) قانون الإنتخابات النيابية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨.

[٤] إذ من البديهي تحديد سن معين لممارسة حق الإنتخاب، لأنه لا يعقل مشاركة صغار العمر في ممارسة الإنتخاب، وذلك بسبب قلة خبرتهم وكفاءتهم في الحياة العامة والسياسية بشكل خاص، وكذلك من السهل التأثير على قناعتهم وإتجاهاتهم الفكرية وإنعدام إرادتهم الحرة التي تجعلهم مميزين لإختياراتهم السياسية.

نص الدستور اللبناني في المادة (٢١) من الباب الثاني منه" لكل وطني لبناني بلغ من العمر إحدى وعشرين سنة كاملة حق في أن يكون ناخباً، على أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الإنتخاب"، وجاء في المادة (٣) من قانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨ المعدل " لكل لبناني أو لبنانية أكمل السن المحدد في الدستور سواء أكان مقيماً أم غير مقيم على الأراضي اللبنانية أن يمارس حق الإقتراع"[١].

٣- الجيش والقوى الأمنية

يعتبر شرط عدم الإنتساب إلى الجيش والقوى الأمنية من الشروط التي تتطلبها التشريعات لبعض الدول، كلبنان، ولعل السبب في هذا المنع يرجع الى إستبعاد الجيش والقوى الأمنية من الصراعات السياسية، بعبارة أخرى يتم فيه فصل الجيش عن الشؤون السياسية، وبالتالي منع الضباط من التأثير على الجنود وتشويه نتيجة الإنتخابات، والمحافظة على النظام والطاعة بين الجنود، ومنع تهديد وحدة الجيش.

كما وأن الحرص على إستبعاد الجيش عن الشؤون السياسة، هو من الأهمية بمكان وذلك لعدم إزكاء نار التطاحن بين الجهازين العسكري والسياسي والتنافر الذي قد يؤدي إليه تباين الميول والإتجاهات السياسية، الأمر الذي يضر بالنظام السياسي بشكلٍ كبير.

نص المشرع اللبناني في قانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨ على "أن العسكريين ومن في حكمهم على إختلاف الرتب سواء كانوا من الجيش أو أمن الدولة أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام والضابطة الجمركية بإستثناء أفراد خدمة العلم لا يشتركون في الإقتراع العام."[٢]

٤-القوائم الإنتخابية

يتم الإعتماد على سجلات الأحوال الشخصية في وضع القوائم الإنتخابية، فقد جاء في الفصل الرابع من قانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨ وفي مواد (٢٤) و (٢٥ وضع المبادئ التي ترعى القوائم، و إقرار نظام القوائم الإنتخابية الدائمة، التي يعاد فيها دوريا، وجعل قيد الناخبين في القوائم الإنتخابية إلزاميا بشرط أن لا يقيد أحداً في غير قائمة واحدة[٣].

تتولى المديرية العامة للأحوال الشخصية، وضع القوائم الإنتخابية الممكنة بأسماء الناخبين لكل دائرة إنتخابية، وفقاً لسجلات الأحوال الشخصية، بحيث تتضمن هذه القوائم أسماء جميع الناخبين الذين بلغت مدة قيدهم في الدائرة الإنتخابية سنةً على الأقل وذلك بتاريخ بدء إعادة التدقيق بالقوائم الإنتخابية، في الخامس من كانون الأول من كل عام[٤].

---

[١] الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ و قانون الانتخابات النيابية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨.

[٢] المادة (٦) من قانون الإنتخابات النيابية

[٣] قانون قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨.

[٤] المادة ٢٦ من قانون الإنتخابات النيابية ، المصدر السابق.

أما بالنسبة لجهة تنقيح القوائم الإنتخابية، فلقد حددت أصول هذا التنقيح في المواد (٢٨) وحتى (٤٢) من قانون الإنتخاب. أناط المشرع هذه المهمة حصراً بالمديرية العامة للأحوال الشخصية، التي تتولى تدوين الإضافات والتي تم إلغاؤها، وذلك على القوائم الإنتخابية[١]، وأيضاً فإن قرارات لجنة القيد ليست نهائية، حيث أجاز القانون الطعن فيها بالإستئناف أمام لجنة قيد عليا تتألف من رئيس غرفة إستئناف في المحافظة رئيساً، ومن قاضٍ عامل، وعضوين من ملاك التفتيش المركزي، ومن رئيس الدائرة أو رئيس قسم النفوس أو موظف أحوال شخصية عضواً مقرراً، وتشكل هذه اللجنة بناءً على إقتراح وزيري العدل والداخلية[٢].

أما بخصوص الطعن في قرارات اللجنة العليا لقيد الناخبين، فإن إجتهاد المجلس الدستوري استقر على رفض الرقابة على الإجراءات الإدارية الممهدة للإنتخابات، ومن بينها وضع وتنقيح أو تصحيح القوائم الإنتخابية، وقد إستند المجلس الدستوري في ذلك إلى كون أنظمة وقوانين الإنتخابات هي التي تحدد أصول تصحيح وتنقيح القوائم الإنتخابية، وبالتالي، تخرج هذه الصلاحية عن حدود إختصاصه، ويعود للمرشحين العمل على تصحيح هذه القوائم قبل إجراء الإنتخابات ضمن الأصول المحددة لذلك في القوانين المرعية الإجراء[٣].

ولكن المجلس قد أورد إستثناءات على المبدأ المذكور آنفاً، فهو يقبل الرقابة على صحة القوائم إذا كانت الأخطاء المخالفات في القيود مقصودة نتيجة إهمال أو تزوير من شأنها أن تؤثر في نزاهة العملية الإنتخابية، أما الإستثناء الأخر: فهو يتعلق بالناخبين الذين يقولون أنهم حرموا من الإنتخاب نتيجة خطأً في القوائم الإنتخابية، وأن الناخب قام بالتحفظ والإعتراض طبقاً للأنظمة المعمول بها، ولكن لم يؤخذ بإعتراضه وتحفظه.

ثالثاً: أوضاع المرشح

١- الجنسية

الجنسية هي من الشروط البديهية التي توجبها جميع الدساتير وفي شتى أنواع الإنتخابات، أن يكون بين المرشح لهذه الولاية الإنتخابية وهذا البلد رابط ما، والجنسية هي التي تشكل هذا الرابط القانوني بين الفرد والدولة بحيث تجعل منه، أحد مواطني هذه الدولة بما له من حقوق وواجبات، ومنها حق الترشيح

جاء في قانون الإنتخابات النيابية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨ ما يلي : "لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس النواب إلا من كان لبنانياً مقيداً في قائمة الناخبين، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، متعلماً، ولا يجوز أن يترشح المجنس لبنانياً إلا بعد إنقضاء عشر سنوات على صدور مرسوم تجنسه "[٤].

---

[١] قانون قانون الانتخابات النيابية ، المصدر أعلاه.

[٢] المادة (٣٤) من قانون الإنتخابات النيابية ، المصدر أعلاه.

[٣]- وسيم منصوري: مدى الرقابة القانونية التي يمارسها المجلس، المجلس الدستوري اللبناني، الجمهورية اللبنانية، المجلد ٥، ٢٠١١.

[٤] قانون الإنتخابات النيابية ، المصدر السابق.

٢-العمر (السن)

تختلف القوانين الإنتخابية للدول الديمقراطية حول السن اللازم للترشح لعضوية البرلمان، وبصفة عامة فإن قوانين هذه الدول تتطلب في المرشح سناً أعلى من سن الناخب، وذلك لما يقوم به النائب في البرلمان من مهام لتمثيل شعبه لحل المشاكل العامة سياسياً وإقتصادياً وإجتماعياً، ومن ثم يفترض في المرشح بلوغه سن النضوج والخبرة العملية لأداء هذه المهام.

أما في لبنان، فقد نصت المادة (٧) من قانون الإنتخابات النيابية على أن " لكل لبناني أو لبنانية أتم الخامسة والعشرين من العمر الحق بأن يترشح للإنتخابات النيابية "[١].

٣-الجيش والقوى الأمنية

نص المشرع على إستبعاد العسكريين والعاملين في القوى الأمنية من حق الترشيح، إذ ورد في المادة (٩) من قانون الإنتخابات النيابية أنه : " لا يجوز أن يترشح لعضوية مجلس النواب العسكريون على إختلاف الرتب سواء أكانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم، غير أنه يجوز لهم أن يترشحوا إذا كانوا محالين على التقاعد أو قبلت إستقالتهم قبل تاريخ الانتخاب بستة أشهر"[٢].

الفقرة الثانية: انتخابها[٣]

يختص المواطنون بممارسة الحقوق السياسية كمبدأ عام في الدول المعاصرة. أما الأجانب فلا يحق لهم المشاركة الفردية في الشؤون العامة، لأن الجنسية هي التي تحدد انتماء الفرد للدولة التي يحمل جنسيتها وتبعاً لذلك بالنسبة للبلدية , حيث ورد اسمه على لائحة الشطب فيها. إن السبب في عدم منح الأجانب حق المشاركة الفردية في الشؤون العامة والشؤون المحلية هو أن المواطن له صلة وثيقة ببلده ويهمه مصلحته دون غيره.

"تدعى الهيئات الانتخابية بقرار من وزير الداخلية خلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية المجالس البلدية يُذكر في القرار مراكز الاقتراع[١]وتكون المهلة بين تاريخ نشره واجتماع الهيئة الانتخابية ثلاثين يوماً على الاقل" (م ١٤)[٢].

---

[١]قانون الإنتخابات النيابية.

[٢] فرض المشرع في المادة (١٠) قيوداً على الفئات التالية من اللبنانين، فجاء في هذه المادة أنه:

١- لا يجوز للأشخاص المذكورين أدناه، أن يترشحوا خلال مدة قيامهم بمهامهم أو وظائفهم..." أ. القضاة على مختلف فئاتهم ودرجاتهم.. ب. الموظفون من الفئتين الأولى والثانية....ج. رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة المتفرغون في المؤسسات العامة والهيئات العامة والشركات العامة... د. رؤساء ونواب رؤساء المجالس البلدية في مراكز المحافظات ومراكز الأقضية ورؤساء إتحاد البلديات..."، ينظر: قانون الإنتخابات النيابية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨.

[٣]راجع ما كتب في النهار تحت عنوان "من يشارك في الاقتراع ومتى يحل المجلس البلدي؟" من محاضر مناقشة مشروع البلديات في لجنة الادارة والعدل النهار في ١٧ شباط ٢٠٠٤

يدير الانتخابات رئيس مكتب الاقتراع بمعاونة ٤ أشخاص ناخبين يختار نصفهم والنصف الآخر يختاره الناخبون الحاضرون أمام مكتب الاقتراع والا فيختاره رئيس المكتب من الفئة التي لا ينتمي إليها النصف الأول.

يعلن رئيس مكتب الاقتراع المؤقت وينظم جدولاً بذلك ويلصق هذه النتيجة على باب الاقتراع – يفوز بالانتخاب المرشح الذي ينال العدد الأكبر من أصوات المنتخبين وإذا تساوت الأصوات فيفوز الأكبر سناً وإذا تساووا في السن يلجأ الى القرعة بواسطة اللجنة المنصوص عنها في المادة ١٤ من قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي.

نصت المادة ١٨ (المعدلة بالقانون ٩٧/٦٦٥)

على كل من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية بلدية ما ان يقدم الى القائمقامية او المحافظة في مراكز المحافظات قبل موعد الانتخاب بعشرة أيام على الأقل تصريحاُ مسجلاً لدى الكاتب العدل ينطوي على اسمه وعلى اسم البلدية التي يريد ان يرشح نفسه فيها.

يستوفي الكاتب العدل رسماً مقطوعاً مقداره عشرة آلاف ليرة لبنانية عن كل تصريح.

لا يقبل الترشيح الا اذا كان المرشح ناخباً مدوناً اسمه في القائمة الانتخابية الخاصة بالبلدية التي يرغب في ان يكون عضواً في مجلسها،[٣] وأودع تأميناً قدره ٥٠٠ الف ليرة لبنانية وتتوافر فيه أهلية العضوية لمجالس البلدي المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي.

يعطى القائمقام او المحافظ ايصالاً يثبت تقديم طلب الترشيح.

على القائمقام او المحافظ وخلال ثلاثة ايام من تقديم طلب الترشيح ان يصدر قراراً بقبول الطب او برفضه، والا اعتبر سكوته بانقضاء هذه المدة، قراراً ضمنياً بالقبول. يعلق قرار قبول او رفض الترشيح فور صدوره على باب دار القائمقامية او المحافظة وينظم هذا الامر محضراً يوقعه الموظف المختص.

يحق للمرشح بخلال مدة اسبوع من تاريخ صدور القرار القاضي برفض ترشيحه مراجعة مجلس شورى الدولة باستدعاء غير خاضع للرسم او أية معاملة أخرى. وعلى المجلس ان يفصل بالاعتراض نهائياً بخلال مهلة خمسة ايام من تاريخ تسجيله في قلم المجلس والا اعتبر ترشيحه مقبولاً.

تنشر اسماء المرشحين الذي قبلت طلبات ترشيحهم على باب البلدية اتي رشحوا انفسهم فيها.

واخيراً يعاد التأمين اي مبلغ ٥٠٠ الف ليرة لصاحب العلاقة اذا رجع عن ترشيحه بتصريح مسجل لدى كاتب العدل يقدم الى القائمقامية او المحافظة قبل موعد الانتخاب بخمسة ايام على الاقل.

---

[١] راجع قرار وزير الداخلية رقم ٦٨٠ والذي قضى بتعديل بعض مراكز الإقتراع في بلدات: الفرض, وادي خالد, نيحا–حي الجامع, ياطر, حجولا. الديار ٢٥ نيسان ٢٠١٢.

[٢] راجع القانون رقم ١٧١ تاريخ ٦–١–٢٠٠٠ المتعلق بنسخ القوائم الانتخابية التي تصدر عن المديرية العامة للاحوال الشخصية في وزارة الداخلية والبلديات.والتعميم الصادر عن وزير الداخلية يتاريخ ٢٥ شباط ٢٠٠٤ والذي يحدد الجدول الزمني للانتخابات البلدية خلال أيار ٢٠٠٤. ألنهار ٢٦ شباط ٢٠٠٤.

[٣] "انتخب اللبناني الأصل (من بلدة عين عطا البقاعية) فرناندو حداد رئيساً لبلدية ساوباولو التي تعتبر أكبر المدن البرازيلية ..." الديار ٢١ تشرين الثاني ٢٠١٢

نص قانون انتخاب اعضاء المجلس النيابي على انه لكل لبناني او لبنانية اكمل الحادية والعشرين من عمره الحق ان يكون ناخباً اذا كان يتمتع بحقوقه المدنية او السياسية وغير موجود في احدى حالات عدم الاهلية المنصوص عليها في القانون.

ان تسجيل التصريح لدى كاتب العدل ودفع التأمين ضمن المهلة المنصوص عليها (١٠ أيام) في القانون لا يعفيان طالب الترشيح من واجب تقديمها للقائمقام ضمن المهلة المذكورة لصحة الترشيح[١].

على الادارة ان تؤمن الدوام حتى منتصف الليل في الموعد الاخير لقبول الترشيح للانتخابات البلدية فيتمكن المرشحون بذلك من تقديم ترشيحهم، والا اصبحت المعاملات الخاصة بقبول الترشيح باطلة[٢].

ان مهلة الايام العشرة السابقة لموعد الانتخابات البلدية والتي يقفل باب الترشيح عند بدئها يجب ان تحسب كاملة قبل بدء يوم الانتخاب[٣].

ولا تتوفر صحة الترشيح لانتخابات العضوية البلدية اذا لم تتأمن قيمة الضمان المنصوص عليها في المادة ١٨ ولم يرفق باستدعاء الترشيح الايصال المثبت دفع الضمان ضمن المدة القانونية.

لا يجوز للمرشح ان يقدم ترشيحه في غير بلدية واحدة وان يرشح نفسه مجدداً في دائرة اخرى للانتخابات نفسها اذا جرت في اسابيع متلاحقة للحفاظ على الامن.

كل تصريح مخالف يعد باطلاً واذا قدمت تصاريح بتواريخ مختلفة لا يُعتد الا بالاخير كما لانتخاب في بلديتين لا يؤخذ من الاخير بل الاول فقط وتعتبر الثاني ملغى.

ان مهلة الطعن بصحة الانتخابات البلدية هي خمسة عشر يوماً تلي اعلان النتيجة.

اذا كان عدد المرشحين موازياً لعدد الاعضاء المطلوب انتخابهم او اقل وانقضت مدة الترشيح فاز هؤلاء المرشحون بالتزكية ويعلن عن ذلك بقرار من لجنة قيد الاسماء وتجري انتخابات فرعية عند الاقتضاء لاستكمال العدد.

يعاد التأمين للمرشح اذا فاز بالانتخابات او نال خمسة وعشرين بالمئة من اصوات المقترعين على الاقل. واذا سحب ترشيحه قبل موعد الانتخاب بخمسة ايام على الاقل وذلك بموجب تصريح مسجل لدى كاتب العدل يقدم الى القائمقامية او المحافظة.

أولاً: الدعاية الإنتخابية

تتفاوت أهمية الدعاية الإنتخابية وعناصرها وأشكالها بإختلاف الأنظمة السياسية والإقتصادية والإجتماعية لكل دولة، لذلك من أجل حملة إنتخابية ناجحة يجب على المرشح أن يعتمد على وسائل الإتصال الجماهيري والإتصال الشخصي معاً، فكلاهما يدعم الآخر ويسانده، فقد تتضاءل تلك الأهمية في الدول النامية، بينما تتعاظم في الدول المتقدمة

---

[١] قرار رقم١٠٨٥ تاريخ ١٩٦٣/٦/٢٨ انطوان يوسف فليفل / الدولة–وزارة الداخلية م.إ ١٩٦٣ ص ٢٥٩.

[٢] قرار رقم ١٠٦ تاريخ ١٩٦٢/٢/١٤ إدمون مسلم ومخايل أبو خاطر/ الدولة م.إ ١٩٦٣ ص ٧٦.

[٣] قرار رقم ١٦١ تاريخ ١٩٥٩/٧/٣ أحمد مصطفى الصمد ورفاقه/ الدولة م.إ ١٩٥٩ ص ١٥٠.

تعددت تعريفات الدعاية الإنتخابية وتباينت وجهات النظر حولها، فالتعريفات التي قدمت أكثر من أن تحصى، لذا نحاول عرض التعاريف التي وردت بشأن الدعاية ومن ثم عناصرها، ثم أهم المبادئ التي تحكمها بالشكل التالي:

١- تعريف الدعاية الإنتخابية وعناصرها

إن الدعاية الإنتخابية هي مجموعة من الأعمال التي يقوم بها الحزب أو المرشح بهدف إعطاء صورة حسنة لهيئة المشاركة، من خلال البرنامج الإنتخابي لكل منهم، ومحاولة التأثير في أعضاء هيئة المشاركة بكل الوسائل والإمكانات المتاحة، من خلال قنوات الإتصال بالجماهير، من أجل تحقيق الفوز في الإنتخابات، وخلال مدة محددة تبدأ بتاريخ محدد وتنتهي بتاريخ محدد.

يمكن إجمال عناصر الدعاية الإنتخابية بالآتي:

١- مجموعة نشاطات: وهي مجمل الأنشطة التي يقوم بها المرشح أو القائمة الحزبية خلال الفترة الزمنية المحددة لهما وفقاً للقانون لتعريف المرشحين على الناخبين ونشر برامجهم الذي رشحوا أنفسهم على أساسها.

٢- إستخدام الوسائل المتاحة والمباحة: فمن خلال هذه الوسائل المختلفة يستطيع المرشح إيصال ما لديه إلى الناخبين، وهذه الوسائل أما أن تكون مرئية أو سمعية أو مكتوبة.

٣- كسب أصوات الناخبين: الهدف الرئيسي للمرشح من وراء الدعاية الإنتخابية هو كسب أكبر عدد من الأصوات.

٤- الوقت: وهي المدة المحددة وفقاً للقانون أو الأنظمة والتعليمات النافذة، والتي يجب على المرشح الإلتزام به.

٢- تنظيم نفقات الدعاية الإنتخابية

إن أي مرشح يخوض غمار حملة انتخابية بحاجة إلى المال لتسيير شؤونه، وقد أصبحت الحملات الإنتخابية في الوقت الراهن تتطلب ميزانيات ضخمة، لذا يجب تحديد النفقات المالية وتنظيم مصادر تمويلها والإعداد الجيد لها.

إن سيطرة المال على مقدرات العملية الإنتخابية وعلى كافة أطرافها هي آفة بالغة الخطورة والجسامة على سلامة التمثيل النيابي للأمة من ناحية، وتمثيل المجلس البلدي في المدينة أو البلدة أو القرية من ناحية ثانية، وعلى مصداقية تعبير إرادة الأفراد، فلم يعد المال أمراً حيوياً لإدارة المعارك أو الحملات الإنتخابية من جانب تمويل نفقاتها. وإنما أضحى سلاحاً خطيراً للتأثير على إرادة الناخبين وتوجيههم نحو تأييد حزب بعينه أو مرشح أو قائمة بعينها سواءاً إستخدم هذا السلاح من قبل المرشح ذاته أو من قبل أنصاره أو الحزب الذي ينتمي إليه.

ومما لاشك فيه أن الدعاية الإنتخابية تكلف نفقات باهظة، وهي من مستلزمات إجراءات الدعاية والمنشورات والملصقات وغيرها من وسائل الدعاية التقليدية والحديثة، لذا تؤكد غالبية المهتمين بالإنتخابات

على الجانب المالي في الدعاية الإنتخابية، لأن تباين المركز المالي للمرشحين من شأنه أن يؤدي الإخلال بتكافؤ الفرص بينهم في الدعاية، بل ويذهب البعض إلى أن إتجاهات تدفق الأموال في النظم الحزبية والإنتخابية تعكس الحقيقة الاقتصادية والإجتماعية في الدولة، وأيضاً يلعب الجانب المالي في الدعاية الإنتخابية دوراً كبيراً في توسيع وتضيق الدعاية الإنتخابية، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى إنعدام المساواة وتكافؤ الفرص، نتيجة للتباين الكبير بين المرشحين في القدرة على الإنفاق والتمويل الدعائي، وقد يلجا الكثير من المرشحين نتيجة لعدم قدرتهم المالية على خوض المعركة الإنتخابية إلى الانضمام إلى عضوية الأحزاب السياسية أو إلتماس الدعم من قبل بعض كبار الرأسماليين في البلاد، والذين لا يتردد الكثير منهم في توفير التغطية المالية لبعض المرشحين لأجل كسب ولائهم عندما يكتب لهم النجاح في المنافسة الإنتخابية، وبالتالي تؤدي هذه الحالة إلى تشويه خطير للعملية الإنتخابية وخرقا صارخا لمبدأ المساواة، ويلحق بلا شك أضراراً بالغة بسياسة البلاد.

ثانياً: المبادىء التي تحكم عملية التصويت

لكي تكون الإنتخابات نزيهةً وحرةً ولا يشوبها أي شائبة، فإنه لابد من أن يهتم المشرع بتنظيم دقيق يحكم المرحلة الممهدة والمعاصرة لعملية التصويت.فلقد قرر عدداً من المبادئ القانونية، وذلك لضمان سلامة نتائج الإنتخابات، والتي يجب أن تحكم سير العملية الإنتخابية، وهذه الضمانات تتمثل في حرية التصويت، وسرية التصويت وشخصية التصويت.

١-حرية الناخب في التصويت

إن مقتضى مبدأ حرية التصويت هو منح الناخب الحرية الكاملة عند مشاركته في ذلك، فلا يتم إجباره على التوجه إلى صناديق الإنتخاب تحت طائلة العقوبات العديدة التي تفرض على الناخب لحمله على التصويت. والمشرع إذ يفعل ذلك فإنه لا يقوم بحماية الناخب من ضغط الإدارة فقط، بل يحميه بالإضافة إلى ذلك من تحكم الأفراد وتأثيرهم على رأيه وإتجاهاته.

تتحقق حرية الناخب عندما يستطيع المشاركة في عملية التصويت بعيداً عن كل ضغوط أو تأثير عليه، ولكفالة حرية الناخب، يجب أن تجري عملية التصويت في ظل ظروف هادئة ومناخ تسوده السلامة والطمأنينة وخالياً من كل وجوه الإكراه والتهديد أو التأثير.

وإنه لضمان حرية التصويت، يجب أن يكون إختيارياً، والتصويت الإختياري هو بالطريقة السائدة في معظم دول العالم، لأن الإنتخابات ليست واجب من الناحية الأدبية فقط، ولكن من الناحية القانونية، أيضاً بحيث يستطيع الناخب أن يمتنع عن التصويت دون أي جزاء قانوني، بعكس الحال في الإنتخاب الإجباري والذي معناه إجبار على التصويت ما لم يحل بينه وبين هذا الواجب عذر مقبول.

إن المنطق يقضي عدم إلزام المواطنين بالمشاركة، وإن كانت الغاية نبيلة بحد ذاتها إلا أنه من المستحسن عدم إلزام الناخب بنص قانوني، لأن التغيب قد لا يقصد منه إهمال واجب وطني أو محلي ، وإنما الإستياء من سياسة معينة.

٢-سرية التصويت

إن سرية التصويت تعتبر الوسيلة الأكثر فاعلية لحماية حرية الناخب بخلاف التصويت العلني، بحيث تجنب إطلاع الغير على إتجاه تصويته. وتهدف قاعدة السرية كذلك إلى تخليص الناخب من الوعود أو التعهدات التي يقع تحت طائلتها عبر الإبتزاز، وحتى يكون في مأمن من التهديد أو الوعيد الذي يمكن أن يعكر صفوه أو يزعج هدوئه. الأمر الذي يكون له التأثير على التصويت[١]. تحقق سرية التصويت، عندما يقوم الناخب بالإدلاء بصوته من خلال التأشير على بطاقات الإقتراع دون أن يرى أحدهم تصويت الآخر، بحين يتم إيداع أوراق الإقتراع لكل منهم على حدا وذلك بصناديق الإقتراع بعد أستعمال العازل بحيث تضمن سرية الإقتراع[٢]. بالإضافة إلى أن سرية الإقتراع تضمن عدم الأخذ بالتوقعات المستقبلية التي يتم رصدها من قبل المحللين والتي ترسم ملامح نتائج عملية الإنتخابات وذلك قبل مرحلة إعلان النتائج النهائية للإنتخابات.

٣-مبدأ شخصية التصويت

إن مقتضى هذا المبدأ هو في ممارسة الناخب حق الإنتخاب بنفسه، فلا يجوز أن ينيب عنه شخصاً آخر، لأن المشاركة في الإنتخابات هو حق شخصي.

بالتالي فلا يسمح لغير صاحب هذا الحق أن يمارس مهمة المشاركة في الإنتخابات، بل يجب أن يحضر بشخصه يوم الإنتخاب، وأن يضع بيده بطاقة التصويت في صندوق الإقتراع. إن الغرض من ذلك، هو التأكد من نسبة كل صوت إلى صاحبه، حتى لا يتم تزوير الإنتخابات ببطاقات إنتخابية غير مطابقة للقانون كونها غير حقيقية ومثالاً على ذلك إستخدامها بأسماء مثل المتوفون والمرضى والغائبون.

صحيح أن حق الإنتخاب هو حق شخصي، ولكن لا أحد يستطيع أن يتجاهل أن هناك من الناخبين تمنعهم ظروف خاصة من الإدلاء بأصواتهم ، بسبب السفر أو المرض أو بسبب عائقٍ آخر، مما يمنعهم من المشاركة في الإنتخابات، ولكن أن التشريعات المنظمة لعملية الإنتخاب قد نظمت هذه الحالات.

جاء في المادة (٩١) من قانون الإنتخابات النيابية اللبنانية بأنه "لا يحق للناخب أن يوكل غيره بممارسة حق الإقتراع، إلا أنه يحق للنائب المصاب بإعاقة جسدية تجعله عاجزاً عن ممارسة حقه في الإقتراع، أن يستعين بناخب آخر يختاره هو ليعاونه على ذلك تحت إشراف هيئة القلم"[٣].و بالطبع إن هذا الأمر معتمد في الإنتخابات البلدية أيضاً تتم مساعدة العاجزين على القيام بالإقتراع.

---

[١] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف, الإسكندرية ١٩٨٧، ص ١٩١.

[٢] ماجد راغب حلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢٠١.

[٣] المادة (٩١) من قانون الإنتخابات النيابية في لبنان، المصدر السابق.

إن المشرع اللبناني أكد على شخصية التصويت، ولكن عند طلب المساعدة من قبل الناخب، نجد أن المشرع قد حدد من هو الشخص الذي بإمكانه تقديم المساعدة، ولكن لم يحدد كم مرة يستطيع هذا الناخب تقديمه مساعدته.

وأخيراً، عند غلق باب الإقتراع داخل قلم الإقتراع ، لا يسمح لغير هيئة القلم ومندوبي المرشحين الثابتين أو المتجولين والمراقبين المعتمدين بالتواجد ، وتبدأ عملية فرز الأصوات بالشكل الذي ورد في قانون إنتخابات رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨[١].

الفقرة الثالثة: نظام المجلس البلدي

اولاً– مدة الولاية

ان مدة لاية المجلس البلدي ٦ سنوات و"تدعى الهيئات الانتخابية البلدية بقرار من وزير الداخلية خلال الشهرين السابقين لنهاية لاية المجالس البلدية: يذكر في القرار مراكز الاقتراع وتكون المهلة بين نشره واجتماع الهيئة الانتخابية ثلاثين يوماً على الاقل" (المادة ١٤).

ولوزير الداخلية ان يعين موعد الانتخاب في يوم واحد[٢] لجميع البلديات او يعين موعداً خاصاً لكل بلدية او مجموعة من البلديات اذا اقتضت ذلك العمليات الانتخابية، على ان تتم الانتخابات في جميع البلديات حول المهل المبينة في المادة ١٤ من هذا القانون" (المادة ١٥).[٣]

ثانياً– انتهاء مهمة او وظيفة الاعضاء البلديين:

١ – الاستقالة[٤]

"تقدم استقالة الرئيس او نائب الرئيس والعضو البلدي الى المحافظة بواسطة القائمقام وتعتبر نهائية من تاريخ قبولها بقرار من المحافظ، واذا لم يبت القبول تعتبر الاستقالة نهائية بعد مضي شهر من تاريخ تقديم استقالة ثانية ترسل بكتاب مضمون" (المادة ٣٠). وتتابع المادة المذكورة "بعد انقضاء خمسة عشر يوماً على قبول الاستقالة الرئيس او نائبه، او اعتبار الاستقالة نهائية يجتمع المجلس البلدي وفقاً لاحكام المادة ٧١ من هذا القانون. يمكن الرجوع عن ا لاستقالة قبل صدور قرار قبول او اعتبارها نهائية. نصت المادة ٧١ على التالي:

---

[١] المواد (٩٤، ٩٥، ٩٦) من قانون الإنتخابات النيابية، المصدر السابق.

[٢] على سبيل المثال الإنتخابات البلدية التي حصلت بتاريخ ٦ أيار ٢٠١٢.

[٣] راجع الإنتخابات الفرعية البلدية لـ ٣٠ بلدية مستحدثة و ٢٠ بلدية قائمة وناقصة أي مجموع ٥٠ بلدية .الديار ٦ ايار٢٠١٢ .

[٤] "قدم ستة من اعضاء مجلس بلدية كفرحزير–الكورة المؤلف من ١٢ عضوا استقالاتهم الى محافظ الشمال.... ويعتبر المجلس البلدي بعد هذه الاستقالة منحلا بعد شهر من تأكيد هذه الاستقالة"النهار ١٧ كانون الأول ٢٠٠٣."قدم بتاريخ العاشر من شهر كانون الأول ٢٠١٢ ثمانية اعضاء من مجلس بلدية رشميا – قضاء عاليه استقالاتهم من المجلس البلدي..."الديار ١١ كانون الأول ٢٠١٢ ."هل دخلت بلدية طرابلس دوامة الفراغ" الديار ٣ كانون الثاني ٢٠١٣.

"اذا شغر مركز رئيس البلدية بصورة نهائية لأي سبب كان قبل نهاية ولاية المجلس البلدي بستة اشهر على الاقل يلتئم المجلس البلدي بناء لدعوة القائمقام او المحافظ لانتخاب رئيس جديد من بين اعضائه وذلك خلال مهلة اقصاها شهر واحد من تاريخ الشغور. غير انه لا ينتخب خلف لرئيس البلدية اذا حصل الشغور خلال مهلة تقل عن الستة اشهر. وفي هذه لحالة يتولى نائب الرئيس شؤون الرئاسة الفترة المتبقية من ولاية المجلس البلدي".

واستناداً للمادة ١٣ من قانون البلديات ان المجلس البلدي هو في حكم المستقيل إذا استقال نصف اعضائه[١].

٢- <u>الإقالة</u>

إن القاعدة هي ان كل عضو مجلس بلدي يتخلف عن تلبية الدعوة الى الاجتماع اربع مرات متوالية بدون عذر شرعي، يدعو الرئيس المجلس البلدي الى جلسة خاصة تعقد لهذه الغاية.

"يقدر المجلس البلدي الاسباب التي دعت العضو الى الغياب ويمكنه اتخاذ قرار باعتبار العضو مستقيلاً ان قرار المجلس البلدي باعتبار العضو مستقيلاً يخضع لموافقة وزير الداخلية..." (المادة ٣١).

٣- <u>حل المجلس البلدي</u>

بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء: "يمكن حل المجلس البلدي بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراع وزير الداخلية اذا ارتكب مخالفات هامة متكررة أدت الى الحاق الضرر الاكيد بمصالح البلدية" (المادة ٢٢)[٢].

حكماً بقرار من وزير الداخلية: "يعتبر المجلس البلدي منحلاً حكماً اذا فقد نصف اعضائه على الاقل اوحكم بابطال انتخابه، على وزير الداخلية ان يعلن الحل بقرار يصدر عنه بخلال مدة اسبوع على الاقل من تاريخ تبليغ وزارة الداخلية ذلك، والا اعتبر سكوته بمثابة قرار اعلان ضمني بالحل. (المادة ٢٣)[٣].

<u>الفقرة الرابعة: الجلسات البلدية</u>

"يجتمع المجلس البلدي مرة في الشهر على الاقل بناء على دعوة من رئيسه وكلما دعت الحاجة الى اجتماعه وعلى الرئيس ان يعين في دعوته مواضيع الاجتماع. يتحتم على الرئيس دعوة المجلس البلدي الى

---

[١] "استقال ١١ عضواً من أصل ١٨ من بلدية دير القمر وبالتالي يعتبر المجلس البلدي منحلاً ..." الجمهورية ٨ أيار ٢٠١٤.

[٢] راجع ما كتب في النهار تحت عنوان"من يشارك في الاقتراع ومتى يحل المجلس البلدي؟ من محاضر مناقشة مشروع البلديات في لجنة الادارة والعدل النهار في ١٧ شباط ٢٠٠٤

[٣] "...قرار لوزير الداخلية و البلديات الياس المر بتكليف قائمقام عكار أعمال مجلس بلدية بيت الحاج....وقرار اخر بحل مجلس بلدية سبعل–قضاء زغرتا,وكلف القائمقام القيام بأعماله الى حين انتخاب مجلس جديد".ألنهار ١٢ نيسان ٢٠٠٣.

وقرار لحل مجلس بلدية الميناء–قضاء طرابلس المؤلف من ٢١ عضواً بعدما فقد أكثر من نصف عدد أعضائه بسبب قبول استقالة ١١ عضوا. النهار ٢٦ شباط ٢٠٠٤.

الاجتماع اذا طلب ذلك المحافظ او القائمقام واكثرية عضاء المجلس على ان تذكر في الطلب والدعوة الاسباب الداعية الى هذ الاجتماع ومواضيعه". (المادة ٣٢). يرئس جلسات المجلس البلدي ورئيس البلدية وفي حال تغيبه نائب الرئيس والا فاكبر الاعضاء سناً.

تكون جلسات المجلس البلدي سرية واذا حضرها المحافظ والقائمقام لا يكون لهما الحق في التصويت كما يحق لرئيس البلدية دعوة اي شخص لحضور الجلسة لاستماعه. (المادة ٣٥).

لا تكون مناقشة المجلس البلدي صحيحة الا اذا حضر الجلسة اكثر من نصف الاعضاء، واذا لم تتوفر النسبة المذكورة تأجل الاجتماع ودعي الاعضاء الى اجتماع جديد يحدد بعد ٢٤ ساعة على الاقل، ولا تكون الجلسة قانونية الا اذا حضر ٣/١ الاعضاء على الاقل. يجري التصويت بطريقة لاقتراع العلني ولا يجوز التصويت بالوكالة وقد يتم اللجوء الى الاقتراع السري اذا طلب ذلك الرئيس او اكثرية الاعضاء الحاضرين وان صوت الرئيس يرجح في حالة تعادل الاصوات. (المادة ٤٢)

خلاصة القول ان الجهاز الإداري يمثل الأداة التنفيذية في الإدارة المحلية التي تقوم إلى جانب رئيس البلدية وتحت رئاسته بالمهام التنفيذية التي يكلفها بها في حدود صلاحيته، ويتكون هذا الجهاز من موظفين محليين، اداريين وفنيين، بحسب حاجة البلدية. وقد جاء في قانون البلديات الحالي أن للبلدية الحق بأن تنشئ ما تحتاج إليه من الوحدات الإدارية والمالية والفنية، والشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف (المادة ٨٣)، وبالتالي فقد فرض على كل بلدية أن تضع نظاماً لموظفيها وملاكاً لهم، وكذلك نظاماً لإجرائها (المادة ٨١)، ولم تكن البلديات من قبل ملزمة بوضع نظام لموظفيها، وقد فرض عليها هذا الأمر أول مرة، في قانون البلديات رقم ٦٣/٢٩ القديم. وانسجاماً مع هذا النص، فقد اخضع المرسوم الإشتراعي ٧٧/١١٨ والمعدل بلديات مراكز المحافظات، أي البلديات الكبيرة، التي يفترض توافر عدد كبير من الموظفين لديها نسبياً، لرقابة مجلس الخدمة المدنية، وتشكل جميع المهام والصلاحيات المتعلقة بالبناء والتنظيم المدني مسألة شائكة جداً وهامة على حد سواء، لما يفترض أن تتسم به من تقنية هندسية وقانونية عالية.

البند الخامس: الأسباب القانونية لشغور المركز في المجلس البلدي

تناول قانون البلديات، وتحديداً في المواد من ٢٦ إلى ٢٩ منه مسألتي التمانع وفقدان الأهلية معدداً بشكل صريح هذه الحالات ولكن دون أن يحدد المعالم الفاصلة والمميزة لكل منهما.

وإن عدم التحديد ناتج عن الصعوبة في ضبط المعايير المحددة لكل من مفهومي التمانع وفقدان الأهلية مع العلم بأن عبارة فقدان الأهلية قد تكون ترجمة غير موفقة تماماً للعبارة الفرنسية Inéligibilité.

ولعل عدم التمييز بين التمانع وفقدان الأهلية ناجم عن أن القانون اللبناني لا يرتب أية نتائج على الإختلاف بينهما.

الفقرة الأولى: انعدام الأهلية Inéligibilité

إن فقدان الأهلية يقع عندما تتوافر إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة ٢٧ من قانون البلديات والتي تنص على ما يلي:

"لا يكون أهلاً لعضوية المجالس البلدية:

١. الذين لا يعرفون القراءة والكتابة.

٢. المحكومون بالحرمان من الحقوق المدنية أو بالتجريد المدني.

٣. المحكومون من أجل جنايات أو جنح شائنة كما هي معددة في الفقرة ٣ من المادة ١١ من قانون انتخاب مجلس النواب أو من أجل الجنح المنصوص عليها في المواد ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات.

٤. المحكومون بجرائم الإنتماء إلى الجمعيات السرية.

٥. المحجور عليهم قضائياً لعلتي العته والجنون.

٦. الأشخاص الذين يُعلن إفلاسهم حتى إعادة اعتبارهم".

ولا بد من عرض لكلٍ من هذه الحالات :

أولاً: عدم الأهلية الناجم عن سبب غير جرمي

هذه الحالات تشمل عدم معرفة القراءة والكتابة والحجر القضائي لعلتي العته والجنون وإعلان الإفلاس حتى إعادة الإعتبار.

١- عدم معرفة القراءة والكتابة

إن اشتراط معرفة القراءة والكتابة لدى عضو المجلس البلدي لا يعني انه يجب أن يكون هذا الأخير من حملة الشهادات المدرسية أو الجامعية، بل المقصود به أن لا يكون أمياً، ذلك لأن جهله القراءة والكتابة يحد من إمكانية قيامه بدوره بشكل فعال وهذا ما يبرر اشتراط القانون لهذا الأمر علماً بأنه لم يحدد كيفية التأكد من توافر هذا الشرط.

والضعف في القراءة والكتابة لا يعني أن المرشح أمّي ولا يؤدي بذاته إلى إعلان استقالته، على أنه إذا تبين أن العضو المنتخب يجهل القراءة تماماً أبطل انتخابه. بتعبير أخر، إن القانون قد إشترط عدم المعرفة وليس الضعف في المعرفة .[١]

٢-الحجر القضائي لعلتي العته والجنون

قد يرجع الحرمان من الحقوق السياسية إلى عدم السلامة أو المقدرة الذهنية أو العقلية في الحكم على الأمور، أما إلى أسباب سياسية وإجتماعية، وإما إلى أسباب جنائية تتعلق بإرتكاب أنواع من الجرائم البالغة

[١] قرار رقم ٨٤ تاريخ ١٩٦٥/١/١٦ نضر/ الدولة م.إ. ١٩٦٥ ص.٦٨.

الخطورة أو المنطوية على إخلال بإعتبارات الشرف والنزاهة، فعلى ذلك يتوجب في الشخص السلامة العقلية وسلامة الأهلية الأدبية وحسن السمعة، حتى يستطيع ممارسة هذا الحق.

إن ممارسة الحقوق المدنية السياسية تقضي بالضرورة أن يكون للشخص الأهلية التي تمكنه من ممارسة هذه الحقوق، والأهلية بصفة عامة وهي التي تعني صلاحية الشخص أن تتعلق بذمته حقوق سواء له أو عليه، وهذه الأهلية قد يشوبها عارض من العوارض التي تؤثر فيها هي لجنون والعته والسفه والعاهة الجسيمة، وبالتالي لا يصح أن يتولى منصب انتخابي شخص أصابه عارض من العوارض السابقة، ونرى بأن الأهلية شرط منطقي للمرشح شرط استمرار في المنصب أيضاً، وفقدان الأهلية يتعلق بالشروط السلبية المانعة من أهلية الترشح وإنما لمن العبث أن يتمتع بحق الترشح للمجلس البلدي من لا تتوافر فيهم الصلاحية العقلية كالمجانين والمعتوهين لذا نجد أن القوانين والدساتير الناظمة للترشح في مختلف الدول تنص على وقف التمتع بحق الترشح الإنتخاب لفاقدي وناقصي الأهلية المدنية.

إن الحجر القضائي لعلتي العته والجنون يبرر اعتبار المرشح غير أهل للدخول إلى المجلس البلدي لما قد تؤدي إليه الإصابة باي من هذين المرضين من اختلال في الشعور ونقص في الفهم وقلة في الإدراك. فالعته والجنون، يجعلان المرء غير متمتع بأهلية الأداء فيما خص نفسه وبالتالي، ومن باب أولى، غير قادر على تمثيل غيره.

٣- <u>إعلان الإفلاس</u>

المفلس أو الذي يعلن إفلاسه بقرار من المحكمة هو، حسب نص المادة ٤٨٩ من قانون التجارة البرية ، كل تاجر ينقطع عن دفع ديونه التجارية وكل تاجر لا يدعم الثقة المتالية به إلا بوسائل يظهر بجلاء أنها غير مشروعة.

والإفلاس قد يكون ناجماً عن ظروف اقتصادية صعبة أو عن تقصير أو عن احتيال من جانب المفلس، فمهما كان نوع الإفلاس سواء تم إعلانه بناء لطلب المفلس نفسه أم لطلب الغير أم قضت به محكمة من تلقاء ذاتها ، لا يكون للمفلس أهلية الإنتماء إلى المجالس البلدية وذلك لحين إعادة اعتباره وفقاً للأصول القانونية لا سيما ما نصت عليه المواد ٦٥١ وما يليها من قانون التجارة البرية .

<u>ثانياً</u>: <u>عدم الأهلية الناجم عن جرم</u>

وتشمل هذه الحالات قضايا الحكم بالحرمان من الحقوق المدنية أو بالتجريد المدني والحكم من أجل جنايات أو جنح شائنة كما هي معددة في الفقرة ٣ من المادة ١١ من قانون انتخاب مجلس النواب أو من أجل الجنح المنصوص عليها في المواد ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات والحكم بجرائم الإنتماء إلى الجمعيات السرية .

ففي هذه الحالات جميعها يعتبر المرشح في حالة عدم الأهلية ما لم يسلك أصول إعادة الإعتبار المنصوص عليها في المواد من ٤٢٩ إلى ٤٣٤ من قانون أصول المحاكمات الجزائية والمادة ١٦١ من قانون العقوبات.

١- **<u>الحكم بالحرمان من الحقوق المدنية أو بالتجريد المدني</u>**

اكتفى المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ بذكر عبارة "الحرمان من الحقوق المدنية أو بالتجريد المدني "لإعتبار المرشح لعضوية المجلس البلدي عديم الأهلية دون أن يضع أي تحديد لهذا المفهوم ، وهذا الأمر يمكن تفسيره بأنه إحالة ضمنية إلى أحكام قانون العقوبات الذي حددت المادة ٦٥ منه حالات التجريد المدني أو الحرمان من الحقوق المدنية التالية:

- الحق في تولي الوظائف والخدمات العامة.
- الحق في تولي الوظائف والخدمات في إدارة شؤون الطائفية المدنية أو إدارة النقابة التي ينتمي إليها.
- الحق في أن يكون ناخباً أو منتخباً في جميع مجالس الدولة.
- الحق في أن يكون ناخباً أو منتخباً في جميع منظمات الطوائف والنقابات.
- الحق في حمل أوسمة لبنانية أو أجنبية.

ويبدو من الطبيعي إعلان عدم أهلية المرشح في مثل هذه الحالة إذا ما كان الحرمان من الحقوق المدنية أو التجريد المدني قد حصل بموجب حكم وفق الأصول القانونية المنصوص عليها في المادة ٦٣ وما يليها من قانون العقوبات لأن طبيعة عمل المجالس البلدية لا تأتلف مع وجود مثل هذا المنع أقله لجهة الحق في التمثيل الإنتخابي.

٢- الحكم من أجل جنايات أو جنح شائنة كما هي معددة في الفقرة ٣ من المادة ١٠ من قانون انتخاب مجلس النواب أو من أجل الجنح المنصوص عليها في المواد ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات.

إن الجناية أو الجنحة الشائنة كما هي معددة في الفقرة ٣ من المادة ١٠ من قانون انتخاب مجلس النواب هي "... السرقة، الإحتيال، سحب شك بدون مقابل، سوء الإئتمان، الإختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الإغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال المزوّر، الجرائم المخلة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات[١]، الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة والإتجار بها".

أما الجنح المنصوص عليها في المواد ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات، فهي تشمل:

- إعاقة اللبناني عن ممارسة حقوقه أو واجباته المدنية بأي فعل فيه ممارسة للإكراه.
- محاولة التأثير في اقتراع أحد اللبنانيين بقصد إفساد نتيجة الإنتخاب العام سواء بالتهديد أم بالعروض والعطايا والوعود أو بوعد شخص معنوي أو جماعة من الناس بمنح إدارية.

[١] جرائم الإعتداء على العرض والحض على الفجور والتعرض للآداب العامة والإجهاض .

- إستخدام السلطة من قبل الموظف العام أو العامل أو المستخدم في الدولة للتأثير في اقتراع أحد اللبنانيين.
- التغيير أو محاولة تغيير نتيجة انتخاب بالغش.

٣- الحكم بجرائم الإنتماء إلى الجمعيات السرية

يقصد بجريمة الإنتماء إلى الجمعيات السرية فعل الإنتماء إلى جمعية أو جماعة لها في الواقع صفة الجمعية إذا كان غرضها منافياً للقانون وكانت تقوم بأعمالها أو بالبعض منها سراً على ما نصت عليه المادة ٣٣٧ عقوبات التي تعتبر كذلك سرية الجمعيات والجماعات التي ثبت أن غرضها مناف للقانون ولم تعلم السلطة، بعد أن طلب إليها ذلك، بأنظمتها الأساسية وبأسماء أعضائها وبوظائفهم وبموضوع اجتماعاتها وبيان أملاكها ومصدر مواردها أو أعطت عن هذه الأمور معلومات كاذبة أو ناقصة.

إن مجرد الحكم على مواطن ما بإنتمائه إلى هذه الفئة من الجمعيات المنافية في موضوعها للقوانين، أو الغامضة في أساليب عملها، يبرر بطبيعة الحال حرمانه من المشاركة في المجالس البلدية رئيساً أم عضواً وذلك بالنظر لما يتطلبه الأمر من الشرف والنزاهة لدى المرشح والشفافية في أسلوب عمله.

ويلاحظ هنا أن النص اقتصر على الجمعيات السرية دون أن يذكر صراحة جمعيات الأشرار المنصوص عليها في المادتين ٣٣٥ و ٣٣٦ من قانون العقوبات علماً بأن مثل هذه الجمعيات لا تقل خطورة على الأمن الإجتماعي من تلك طالما أن هدفها ارتكاب الجرائم بحق الأشخاص وأموالهم أو النيل من سلطة الدولة أو هيبتها أو التعرض لمؤسساتها.

فالعقوبات التي حددها القانون في مثل هذه الحالات أشد قسوة من تلك التي يتعرض لها من ينتمي إلى جمعية سرية . وقد يكون عدم ذكر جمعيات الأشرار صراحة سببه أن هذه الجمعيات هي، في الوضع الطبيعي، جمعيات سرية، ولكن يبقى ذكر الإنتماء لجمعيات الأشرار صراحة من الأمور التي يجب أن لا يغفلها قانون الإنتخاب لأنه لا مجال للقياس في مسائل الجزاء.

الفقرة الثانية: التمانع Incompatibilité

بالرغم من أن القانون اللبناني لم يضع تعريفاً للتمانع، إلا إنه يمكن القول بأن التمانع يقع عندما تكون عضوية المرشح في المجلس البلدي غير ممكنة لسبب من الأسباب المتعلقة بقرابته بمرشح آخر أم بممارسته عملاً لا يأتلف مع الصفة التمثيلية للمجلس البلدي.

والتمانع، بخلاف فقدان الأهلية، لا يؤثر في العملية الإنتخابية نفسها، بل يشكل حائلاً دون عضوية المجلس البلدي ما دامت مبرراته قائمة[1]. والتمانع يشكل بذاته سبباً لشغور المركز في المجلس البلدي ويطرح لاحقاً مشكلة ملء المركز الشاغر. والتمانع قد يحصل إما بسبب القرابة وإما بسبب طبيعة عمل المرشح.

[1] Louis IMBERT, Organes de la commune In Juris classeur administratif, Fasicule 125-5 P. 7 .

أولاً: التمانع الناتج عن القرابة

نصت المادة ٢٨ من قانون البلديات على أنه لا يجوز في البلدية الواحدة أن يكون الأب وأحد أولاده، والأم وأحد أولادها، والزوج والزوجة، والحمو وزوجة الإبن أو زوج الإبنة، والحماة وزوجة الإبن أو زوج الإبنة، والأخوة والأخوات، والعم وابن الأخ، والخال وابن الأخت وزوج الأخت، وزوج الأخ على اختلافهم أعضاء بمجلس بلدي واحد ...

إذا انتخب اثنان من الأقارب والأنسباء المذكورين في المادة ٢٨ من قانون البلديات، ولم يستقل أحدهما، فعلى القائمقام أن يقيل أحدثهما سناً، وإذا تعادلا في السن يقال أحدهما بالقرعة في أول اجتماع يعقده المجلس.

وإذا كان لا بد من تعليق على هذا النص، فإنه لا بد من إبداء الملاحظات التالية:

- إن الغاية من منع اجتماع اثنين أو أكثر من الأقارب في مجلس بلدي واحد تكمن في حماية المصلحة العامة من أن تتأثر من جراء التواطؤ الذي قد يحصل بين هؤلاء أو على الأرجح منعاً للعداوة العائلية التي قد تنشأ بينهم فيما لو اختلفت اتجاهاتهم وأساليبهم في إدارة شؤون البلدية.
- نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٨ على أنه إذا انتخب اثنان من الأقارب والأنسباء المذكورين في المادة ٢٨ من قانون البلديات، ولم يستقل أحدهما، فعلى القائمقام أن يقيل أحدثهما سناً، وإذا تعادلا في السن يقال أحدهما بالقرعة في أول اجتماع يعقده المجلس. والسؤال الذي يطرح نفسه هو لماذا يبقى المرشح الأكبر سناً مع ان هذا المر لا يعني أنه الأفضل ؟ ألم يكن الأجدر إبقاء المرشح الذي نال العدد الأكبر من الأصوات لما في ذلك من احترام لإرادة الناخبين !
- إن نص المادة ٢٨ لا يتصف بالدقة سواء لجهة الصياغة أم لجهة المضمون. نذكر على سبيل المثال لا الحصر ما ورد فيه لجهة التمانع بين "... العم وابن الأخ، والخال وابن الأخت..." مثلاً، فيما أنه لا يمكن أن يفسر إلا بشكل حصري لأنه يتناول مسألة المنع، لا يمكن اعتبار التمانع حاصلاً بين العمة وابن الأخ، والعم وابنة الأخ، والعمة وابنة الأخ، والخالة وابن الأخت ، والخال وابنة الأخت ، والخالة وابنة الأخت . ولا نعتقد بأن المشرع أراد إعطاء أي امتياز لأحد الأشخاص المذكورين أعلاه على الآخر .
- كان بالإمكان صياغة نص المادة ٢٨ بالشكل التالي: " لا يجوز للمرشح ، ذكراً كان أم أنثى ، أن ينتمي إلى مجلس بلدي يكون فيه معه على الأقل واحد من أقاربه بالنسب لغاية الدرجة الرابعة أو زوجه أو أحد من والدي أو أخوة زوجه مهما كان جنسهم . فإذا فاز مع المرشح بالإنتخابات أحد الأشخاص المذكورين في هذه المادة ولم يستقل أحدهما، يعتبر من نال العدد الأقل من الأصوات مستقيلاً حكماً، فإذا تعادلا يجري الإقتراع على إقالة أحدهما من قبل أعضاء المجلس غير المطعون بعضويتهم".

ثانياً: التمانع الناتج عن ممارسة بعض الأعمال

هناك بعض الحالات التي ينشأ فيه التمانع عن ممارسة المرشح لعضوية المجلس البلدي لبعض الأعمال التي لا تأتلف بطبيعتها أو تتضارب أهدافها مع العمل البلدي. وحرصاً من المشرع على إبقاء العمل البلدي بعيداً عن المصالح الشخصية ولكي لا يكون المركز الوظيفي وسيلة لتحقيق المكاسب، فقد نص على حالات تمانع بسبب ممارسة بعض الأعمال، بعضها في قانون البلديات والبعض الآخر في قوانين أخرى متفرقة.

أ- الحالات التي نص عليها قانون البلديات

إن حالات التمانع التي نص عليها قانون البلديات حددتها المادة ٢٦ من هذا القانون وقد نصت على الآتي :

"لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس البلدي وبين:

١. المختارية أو عضوية المجلس الإختياري .

٢. وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات.

٣. رئاسة أو عضوية مجالس إدارة المصالح المستقلة والمؤسسات العامة في نطاق البلدية.

٤. ملكية امتياز أو وظائفه في نطاق البلدية.

٥. عضوية أو وظائف الهيئات واللجان المكلفة إدارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلدية القائمة فيها المؤسسة".

فيقتضي البحث في حالات التمانع هذه تباعاً.

١- المختارية أو عضوية المجلس الإختياري أو عضوية مجلس بلدي آخر

إن منع الجمع بين المختارية أو عضوية المجلس الإختياري وعضوية المجلس البلدي نص عليه البند الأول من المادة ٢٦ من قانون البلديات، وهذا النص يلتقي مع نص المادة ١٢ من قانون المختارين والمجالس الإختيارية التي نصت على أنه: "لا يمكن الجمع بين وظيفة مختار ووظيفة عضو مجلس بلدي أو عضو مجلس إدارة أو أي وظيفة عامة وإذا اتفق ان اجتمعت الوظيفتان لأحد فيمنح المنتخب مهلة سبعة أيام ليختار أحدهما وإذا انقضت هذه المهلة ولم فعل فيعد متخلياً حكماً عن الوظيفة الأقدم تاريخاً".

أن النصين المذكورين أعلاه يستدعيان إبداء ما يلي:

- إن كلاً من قانون المختارين وقانون البلديات يحظر صراحة الجمع بين المختارية وعضوية المجلس البلدي وبهذا فهو يتطابق مع القوانين الفرنسية التي ترعى الإنتخابات في فرنسا. لكننا لا نرى مبرراً لمثل هذا الحظر الذي اعتمده القانون خصوصاً أن مهمة كل من المختارية وعضوية المجلس البلدي تصب في المصلحة العامة للقرية أو المدينة.

- ومع ذلك فالتناقض في القوانين اللبنانية واضح إذا ما قارنا نص المادة ١٢ من قانون المختارين والمجالس الإختيارية وقد ورد فيه أنه إذا اتفق أن اجتمعت (الوظيفتان) لأحد فيمنح المنتخب مهلة سبعة أيام ليختار بينهما، بنص المادة ٢٩ من قانون البلديات التي أعطت مهلة أسبوعين للخيار. في مثل هذه الحالة يطبق النص الأحدث تاريخاً بطبيعة الحال.
- إن المشرع استعمل وصف الوظيفة لعمل المختار وهذا الأمر يشكل ثغرة في صياغة نص المادة ١٢ من قانون المختارين والمجالس الإختيارية إذ لا يمكن اعتبار المختار موظفاً وهو المنتخب من قبل الأهلين ولا يرعاه المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٢ أي نظام الموظفين.
- إن كون المرشح مختاراً لا يحول دون قبول ترشيحه لكن مشكلة التمانع تطرح نفسها بعد نجاحه بالإنتخابات البلدية حيث يغدو واجباً تطبيق الأحكام التي ترعى ممارسة الخيار.

أما لجهة حظر الإنتماء إلى عدة مجالس بلدية، فقد نصت عليه المادة ٢٨ من قانون البلديات إذ ورد فيها : "لا يجوز للشخص الواحد أن يكون عضواً في عدة مجالس بلدية ..." مع الإشارة إلى أن النص لم يحدد النتائج المترتبة على مخالفة هذا النص سواء في مرحلة الترشيح أم بعدها ولجهة الخيار أم الإقالة الحكمية.

٢- وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات ورئاسة أو عضوية مجالس إدارة المصالح المستقلة والمؤسسات العامة في نطاق البلدية.

إن منع الجمع بين وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات من جهة وعضوية المجلس البلدي من جهة ثانية نص عليه البند الثاني من المادة ٢٦ من قانون البلديات. وفي الإطار نفسه جاءت نصوص قانونية أخرى تؤكد هذا المبدأ، منها على سبيل المثال:

- المادة ١٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ٩٥/١١٢ (قانون الموظفين) التي ورد فيها: "يحظر على الموظف أن يقوم باي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما:
- أن يجمع بين وظيفته والوظائف الإنتخابية النيابية والبلدية والإختيارية كما هو مبين في القوانين الخاصة بهذه الوظائف". مع تحفظنا على استعمال عبارة "بهذه الوظائف"، إذ من الأفضل إستبدال عبارة وظائف بعبارة "مهام".
- المادة ٣٣ من المرسوم رقم ٦٣/١٣٥١٣ (قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي) التي ورد في البند تاسعاً المعدل منها: "... يعين موظفو المصرف وفق نظام القانون الخاص إلا أنه يحظر عليهم الإنضمام إلى الأحزاب السياسية والجمع بين العمل في المصرف والوظائف الإنتخابية النيابية والبلدية والإختيارية كما يحظر عليهم تولي مركز أعضاء مجالس الإدارة في الشركات ...".
- نص قانون انتخاب المجلس النيابي الذي يطبق على الإنتخابات البلدية فيما لا يختلف مع قانون البلديات، على الآتي: "... إن رجال الجندية ومن هم في حكمهم على اختلاف الرتب سواء أكانوا من الجيش وأمن الدولة أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام، لا يمكن انتخابهم أعضاء للمجلس

النيابي وإن محالين على الإستيداع أو على الإحتياط، غير أنه يجوز انتخابهم إذا كانوا مُحالين على التقاعد أو قُبلت استقالتهم قبل تاريخ الإنتخاب بستة أشهر".

والغاية من منع الجمع بين وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات من جهة وعضوية المجلس البلدي من جهة ثانية هي تسيير المصالح العامة بصورة أفضل ومنع تأثير أي من هذه المصالح على الأخرى[1] وكذلك تنزيه مقررات السلطة التقريرية من أي طابع شخصي استغلالي. وإذا أراد أحد من متولي وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات المشاركة في المجالس البلدية وتم انتخابه فعلاً، فعليه أن يختار ضمن مهلة أسبوعين بين العضوية ووظيفته وإلا يعتبر مقالاً حكماً وتعلن الإقالة بقرار من المحافظ إستناداً إلى ما نصت عليه المادة ٢٩ من قانون البلديات.

– ملكية امتياز أو وظائفه في نطاق البلدية أو عضوية أو وظائف الهيئات واللجان المكلفة إدارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلدية القائمة فيها المؤسسة.

إن الإمتياز يعطى من سلطة وصاية لأشخاص أو مؤسسات ضمن شروط معينة يحددها دفتر الشروط الذي يعطى الإمتياز بالإستناد إليه. وهذا الإمتياز يمكن استرداده من قبل السلطة التي أعطته، أي سلطة الوصاية.

وتفادياً لأن تكون عضوية المجلس البلدي غطاءً أو وسيلة للحفاظ على الإمتيازات، نصت المادة ٢٦ من قانون البلديات على عدم إمكانية الجمع بين عضوية المجلس البلدي وملكية امتياز أو وظائفه في نطاق البلدية أو عضوية أو وظائف الهيئات واللجان المكلفة إدارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلدية القائمة فيها المؤسسة.

ويدق الوصف في حال استرداد الإمتياز وانتقال الأجراء بفعل ذلك للعمل في مؤسسة عامة تبعاً لذلك. وقد عرضت هذه المسألة على هيئة التشريع والإستشارات[2] فإعتبرت أن الإمتياز الذي أعطى لشركة كهرباء قاديشا يحول دون إمكانية الجمع بين العمل في الشركة وعضوية المجلس البلدي، سنداً للبند ٤ من المادة ٢٦ من قانون البلديات، طالما كانت الشركة تمارس عملها. فإذا استرد الإمتياز لصالح مؤسسة كهرباء لبنان وانتقل أجراء قاديشا بنتيجة ذلك للعمل في مؤسسة كهرباء لبنان، يطبق في شأنهم البندان الثاني والثالث من المادة المذكورة.

ب– <u>الحالات التي لم ينص عليها قانون البلديات</u>

نذكر من هذه الحالات على سبيل المثال لا الحصر : عضوية المجلس النيابي والقضاء.

[1] قرار رقم ١٣٦٣ ، تاريخ ١٩٦٦/١٢/٦ ، فغالي/ الدولة اللبنانية صادر بين التشريع والإجتهاد – قوانين البلديات ص ٥٦.
[2] هيئة التشريع والإستشارات ، رقم ٢٨١٣ تاريخ ١٩٩٨/٦/١١ .

١- <u>عضوية المجلس النيابي</u>

نصت المادة ٢٩ من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦ وقانون ٢٠٠٨ على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ورئاسة أو عضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة أو وظيفة عامة في المؤسسات العامة المستلقة والشركات ذات الإمتياز والبلديات وأية وظيفة دينية يتناول صاحبها راتباً أو تعويضاً ما من خزانة الدولة ، وكل موظف ينتخب نائباً يعتبر منفصلاً حكماً من وظيفته إذا لم يبلغ رفضه عضوية المجلس النيابي بخلال شهر يلي إعلان النتيجة.

كما نص القانون المذكور في المادة ٣٠ منه على عدم جواز انتخاب الأشخاص المذكورين فيما يلي في أية دائرة انتخابية مدة قيامهم بوظائفهم وخلال الستة أشهر التي تلي استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظائفهم: ... رؤساء البلديات المعينون في مراكز المحافظات.

فالمنع من الجمع بين عضوية كل من المجلسين البلدي والنيابي قد ورد فيه نص صريح يستدعي الملاحظات التالية:

- إن نص المادة ٣٠ أعلاه صنف رؤساء البلديات من ضمن الموظفين الذين لا يمكن انتخابهم في أية دائرة انتخابية مدة قيامهم بوظائفهم وخلال الستة أشهر التي تلي استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظائفهم. إن مثل هذا التصنيف ينطوي، بلا أدنى شك، على خطأ في تعريف الموظف الذي يقتضي العودة إلى نظام الموظفين. وقد تفسر عدم الدقة في التعبير هنا بنية المشرع إخضاع رؤساء البلديات لنفس النظام القانوني الذي يرعى الموظفين لهذه الجهة، ولكن تبقى الدقة مطلوبة لا سيما وان القانون لم يحدد الأصول المتعلقة بأعضاء المجالس البلدية الذين لا ينطبق عليهم وصف الرئيس.
- ليس لعضو المجلس النيابي أن ينتمي إلى المجالس البلدية طالما أنه لا يزال متمتعاً بصفة النائب.
- إن ترشيح عضو المجلس البلدي للإنتخابات النيابية ونجاحه في هذه الإنتخابات يستتبع زوال عضويته في المجلس البلدي ما لم يبلغ عضوية المجلس النيابي بخلال شهر يلي إعلان النتيجة.
- لم يبين النص أو لم يتبين من النص، ما هي مبررات المنع المنصوص عنه مع العلم بأنه كان أولى بالمشرع أن لا ينص على مثل هذا المنع طالما إن الإنتماء إلى أي من المجلسين لا يتناقض مع الإنتماء إلى الآخر بل قد يتكامل معه.

٢- <u>القضاء</u>

عالجت المادتان ٥٠ و ٥١ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ (قانون القضاء العدلي) مسألة ترشيح القاضي نفسه للإنتخابات البلدية، فنصت الأولى على أنه: "على القاضي الذي يرغب في ترشيح نفسه للإنتخابات النيابية أو البلدية أن يستقيل من القضاء قبل موعد الإنتخابات بسنة واحدة على الأقل وإلا رد ترشيحه. ولا يجوز إعادته في هذه الحالة إلى سلك القضاء". ونصت الثانية على أن "كل قاض

يرشح نفسه للإنتخابات النيابية أو البلدية ينفصل حكماً عن سلك القضاء ولا يجوز بعد ذلك أن يعين في أية وظيفة قضائية".

يستفاد من صراحة المادتين ٥٠ و ٥١ المذكورتين أعلاه ما يلي:

- عدم جواز الجمع بين تولي القضاء وعضوية المجلس البلدي وان هذا المنع مصدره قانون القضاء العدلي وليس قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الذي يسري على انتخابات البلدية في ما لا يتعارض مع أحكام قانون البلديات[١] .
- إن قبول مجرد ترشيح القاضي للمجالس البلدية يقتضي أن يكون المرشح قد قدم استقالته من سلك القضاء قبل موعد الإنتخابات بسنة واحدة على الأقل وإلا يرد الترشيح .
- إن مجرد ترشيح القاضي نفسه للإنتخابات النيابية أو البلدية يجعله ينفصل حكماً عن سلك القضاء ولا يجوز بعد ذلك أن يعين في اية وظيفة قضائية حتى ولو يؤد الترشيح إلى دخوله هذا المجلس.

وفي الختام لابد من القول بأن الحقوق السياسية هي إحدى فروع حقوق الإنسان، إذ يندرج تحت حقوق الإنسان العديد من الحقوق، مثل الحقوق المدنية، والحقوق الإجتماعية والإقتصادية والسياسية، وعادة ما يقترن إسم الحقوق السياسية بالحقوق المدنية فيأتي المصطلح بالحقوق المدنية والسياسية، وهي ذلك التصنيف من الحقوق الذي يحمي حريات الأفراد من انتهاكات المجتمع والحكومة، وهذه الحقوق تؤكد على قدرة الأفراد وحرياتهم بالمشاركة في المجتمع دون تمييز أو تفرقة طبقية مناطها الحق في التصويت لإنتخابات، والحق في الترشح لمثل هذه الإنتخابات، لذلك إشترط القانون صراحة أن يكون المرشح متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

ولا بد من الإشارة أخيراً إلى أنه يجب على من يرغب بالترشح للمجلس البلدي أن يلتزم القوانين ودلالة احترامه عدم خرقه لإلتزاماته وعدم معاقبته بعقوبات تلك القوانين وهذا شرط بديهي إذ يجب أن يتمتع الفرد بحد أدنى من الشرف والأمانة حتى يكون جديراً في التمتع بحق الترشح للمجلس البلدي لذلك فإن أغلب الدول تنص على مجموعة من الجرائم يؤدي ارتكابها إلى منع مرتكبها من التمتع بالحقوق المدنية السياسية. فإذا قضي على الفرد بالإدانة في إحدى هذه الجرائم تجعله غير أهل للتمتع بهذه الحقوق وثمة حالات أخرى تنال من سمعة الشخص تجعله غير أهل للتمتع بالحقوق السياسية على رغم من ان بعض هذه الحالات لا تشكل جرائم، ويجب أن يكون الحكم صريحاً ونهائياً ونافذاً ولا يسري الحرمان وإذا رد للشخص اعتباره، أو أوقف تنفيذ العقوبة، ونحن إذا كنا مع رد الإعتبار، ولكن لسنا مع وقف تنفيذ العقوبة لأن وقف التنفيذ لا يعني بأن الجاني لم يرتكب الجرم، ولكن يعني أن العقوبة فقط لا ينفذها لإعتبارات إجتماعية، فإذا كانت الجريمة بسيطة فيجب أن تزال من موانع التمتع بالحقوق السياسية ، وإذا لم تكن كذلك يتوجب منع من ارتكب وحصل على وقف التنفيذ من التمتع بهذه الحقوق.

[١] هيئة التشريع والإستشارات ، رقم ٢٧٧٢ تاريخ ١٩٩٨/٤/٣٠.

البند السادس: اتحادات البلدية

اختار المشترع في لبنان الإنتقال من نقابة البلديات التي انشئت بالمرسوم الإشتراعي رقم ٤٤/٣٣ تاريخ ٢٧شباط ١٩٤٠ ثم طورت بالقانون رقم ٢٩ تاريخ ٦٣/٥/٢٩ وكانت تتمحور حول تحقيق مشروع ذي نفع مشترك فتجري وزارة الداخلية تحقيقاً حول جدوى المشروع والبلديات المعنية به وكيفية ادارته من قبلها.

فكانت نقابة البلديات مثل شركة المحاصة في قانون التجارة. أي أن الجامع بين البلديات المنضمة إلى النقابة هو المشروع المشترك بعيداً عن أية نظرة مؤسستيه.

ينشأ اتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية بمبادرة منه أو بناء على طلب البلديات ويجوز ضم بلديات اخرى إلى الإتحاد ويتألف اتحاد البلديات من عدد من البلديات ويتمتع بالشخصية المعنوية والأستقلال المالي ويؤمن تنفيذ المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الأعضاء أو بعضها سواء كانت هذه المشاريع قائمة أو مرتقبة كالطريق والمجارير والنفايات والمسالخ والأطفاء وتنظيم المواصلات والتعاونيات والأسواق الشعبية وخلافها والتخطيطات والاستملاكات والتنسيق بين البلديات الأعضاء واقرار الخطة الإنمائية ضمن نطاق الإتحاد وادارة المشاعات الواقعة ضمن نطاق بلديات الاتحاد والتي كانت تديرها اللجان المشاعية. إن للإتحاد شخصية معنوية ودوراً تنظيمياً وتقريرياً يجعل منه عنصراً هاماً في مجال التنمية المحلية ووحدة العمل البلدي في البلديات الأعضاء في الاتحاد.

للاتحاد جهاز اداري ومالي وجهاز شرطة. ويحق له انشاء جهاز هندسي لصالح البلديات الأعضاء لدرس طلبات رخص البناء واعداد دفاتر الشروط والدراسات والاستشارات الفنية ووضع التخطيطات واعداد لوائح الاستملاك ودرس وابداء الرأي في رخص الاسكان و المراقبة الصحية وغيرها من الاعمال التي يطلبها منه مجلس الاتحاد ورئيسه.

يتولى الجهاز الاداري في الاتحاد الشؤون الادارية والمالية للبلديات الصغرى ويعاون البلديات الاعضاء لتحسين عملها الاداري والمالي وتحسين الجباية وضبط الأمن البلدي بواسطة جهاز الشرطة.

ان تجربة الاتحادات البلدية لا تزال جديدة بالنسبة لقدم تاريخ البلديات , فأوّل اتحاد انشىء عام /١٩٧٧/ في ظل قانون البلديات الجديد[١].

ان مساهمة موازنة الدولة في موازنة اتحاد البلديات وان حصلت لمرة واحدة فقد كانت مساهمة خجولة رمزية تكاد لا تكفي لدفع الرواتب والاجور وجمع النفايات وهي لا تأخذ في الاعتبار دور الاتحاد في التنمية

[١]وان العمل الاتحادي كان نتيجة اجتهادات رؤساء الاتحادات البلدية في لبنان الذين دأبوا على عقد اجتماعات دورية فيما بينهم لتبادل الخبرات وتوحيد المفاهيم ازاء التعامل مع الادارات العامة، ووضع مشاريع قوانين لم تبصر النور لتأكيد التعاون بين الاتحادات ولانشاء مصرف للتسليف البلدي بقروض طويلة الأجل وللتواصل الى مساهمة الوزارات المختصة أو مجلس الانماء والاعمار مع الاتحادات في نفقات المشاريع المدروسة، أو في سبيل زيادة مساهمة الدولة في ميزانية الإتحادات الياس حنا ، وزير دولة سابق ، في محاضرة القاها بتاريخ ١٩٩٦/١١/٨ ، غير منشورة

ولا تشجعه على التفكير بمشاريع اتحادية فاعلة. وقد يكون مرد هذه الوضاعة والتوزيع عدم استيعاب الدور الانمائي للاتحاد وقدرته على التحقيق.

ومع عامل الوقت تحول من وسيلة صحيحة وضرورية للإنماء إلى عبء على الدولة والبلديات والى نفقات محصورة بالرواتب والاجور ولمّ النفايات يصعب حتى تأمينها لضعف موارد البلديات وعدم وجود مداخيل ذاتية من رسوم مباشرة للاتحادات[1].

ان اتحاد البلديات ليس له نطاق ارضي متواصل مثل البلدية لأنه يتألف من بلديات قد تكون منفصلة النطاق ولكنه يجمعها القضاء أو المشروع المشترك وقد تفصل بين بلدية وبلدية قرى ليس فيها بلديات وبالتالي لا علاقة لها باتحاد البلديات.

واذا كانت الادارة المحلية هي ممارسة سلطة على نطاق" ارضي" محلي معين فان اتحاد البلديات لا يتعلق بقطعة معينة كما بينا بل يتألف من مجموعة البلديات. وسوف نذكر على سبيل المثال لا الحصر. المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تستفيد منها جميع البلديات الاعضاء أو بعضها أو التي تشمل نطاق اكثر من اتحاد واحد سواء كانت هذه المشاريع قائمة أو مرتقبة ومنها الطرق والمجارير والنفايات والمسالخ والاطفاء وتنظيم المواصلات والتعاونيات والاسواق الشعبية وخلافها.

التخطيطات والاستملاك ودفاتر الشروط وكل ما يلزم لتنفيذ المشاريع.

التنسيق بين البلديات الاعضاء وبين الخلافات الناشئة بينها.

اقرار موازنة الاتحاد.

اقرار الحساب القطعي.

اقرار نظام وملاكات موظفي الاتحاد.

ادارة المشاعات الواقعة ضمن نطاق بلديات الاتحاد والتي لا تعود ادارتها إلى بلدية معينة والتي تديرها حالياً لجان مشاعية خاصة. والتصرف بكامل ايراداتها لتحقيق مشاريع الاتحاد. وتنتقل إلى مجلس الاتحاد فور انشائه الاموال والموجودات التي تكون بحوزة اللجان المشاعية الخاصة التي تصبح منحلة حكماً.

اقرار الخطة الانمائية ضمن نطاق الاتحاد وصلاحياته.

الزام المستفدين من مشروع انشائي انجزت دراسته المساهمة في تكاليف هذا المشروع في حال موافقة اكثرية ثلاثة ارباع المنتفعين منه على الأقل.

القروض بجميع اشكالها لتحديد مشاريع معينة انجزت دراستها.

التنازل عن بعض العائدات البلدية الآتية و المستقبلية للقارض أو للدولة بشخص وزير المالية لقاء كفالتها القرض وادراج الاقساط التي تستحق سنوياً[1] في الموازنات المتتالية طوال مدة هذا القرض[2].

---

[1] وإزاء هذا الوضع المتردي وضع رؤساء الاتحادات البلدية في لبنان بالاشتراك مع بعض النواب والاحزاب والشخصيات مشروعاً ينطلق من الخبرة في العمل البلدي وعلاقة البلديات والاتحادات بالقائمقامية والمحافظة وسلم هذا المشروع إلى اللجنة الوزارية المولجة بالإصلاح الاداري وعلى وجه التحديد باللامركزية الادارية. إن هذا المشروع يركز على مجلس المحافظة وله أوسع الصلاحيات في الحقول العمرانية والإقتصادية والمالية والزراعية والصحية والإجتماعية والعقارية.

الباب الثالث- الرقابة على البلديات

إن سلطات الرقابة المتشعبة على البلديات وكثرتها قد قيدت عمل البلديات واعاقتها، كما إن هناك عدم وضوح وتضارب بالصلاحيات بين وزارة الداخلية وموظفيها المحافظين والقائمقامين من جهة وبين وزارة الشؤون البلدية والقروية، ومن جهة أخرى إن الصلاحيات الواسعة المعطاة للبلديات تبدو عديمة الجدوى ومسلوبة من الجانب الآخر بالقيود الصارمة والرقابة على عمل البلديات من أجهزة الدولة المركزية، الأمر الذي يؤدي إلى التشدد في المركزية وإعطاء صور شكلية فارغة المحتوى عن اللامركزية الأدارية.

وفي بيروت وكما ذكرنا سابقاً هناك مشكلة خاصة هي الوضع الخاص حيث تناط السلطة التنفيذية بالمحافظ، والسلطة التقريرية بالمجلس، الأمر الذي يخلق مجالاً لتنازع الصلاحيات بين رئيس المجلس البلدي والمحافظ.

"... ولا يوجد مركزية إدارية في بلديات لبنان، خصوصاً في بلدية بيروت، حيث ان المجلس البلدي هو سلطة قرار ورقابة . أما السلطة التنفيذية ، فوضعت لدى المحافظ المعين من مجلس الوزراء . وهذا يحصل من خلال ارسال أي قرار يتخذه رئيس البلدية قبل تنفيذه، إلى الجهاز الإداري الذي يرأسه المحافظ ليوافق عليه، ما يتطلب وقتاً طويلاً قد يمتد سنوات أحياناً، بدلاً من تنفيذ رئيس البلدية القرار سريعاً. وهذا الوضع تعيشه فقط بلديتنا وهو مختلف عن كل بلديات لبنان ويشكل عائقاً أمام تنفيذ القرارات والمشاريع المهمة (...) لكن المشكلة تكمن في انك منتخب ويحملك الناس مسؤولية الأزمات فيما انت منزوع الصلاحيات وعاجزاً عن تنفيذ قرارتك[٣]".

---

[١]"بلديتا بيت مرعي وعين سعادة احتفلتا بتسديد الدفعة الأولى والثانية المبالغ المستحقة"الديار ٧ كانون الأول ٢٠١٢ .

[٢]هذه الأعمال المذكورة على سبيل المثال تؤكد دور الإتحادات التنظيمي و التقريري ويجعل منه عنصراً هاماً في مجال التنمية المحلية ووحدة العمل البلدي في البلديات الأعضاء مما يؤدي إلى إعتباره نوعاً من الادارة المحلية لأن عمله يتناول العمل البلدي المتحد دون ان يكون له شمولية عمل البلدية الواحدة.

[٣] بلال حمد رئيس بلدية بيروت الجمهورية ٢٣ ايلول ٢٠١٤.

الفصل الاول: سلطة الرقابة

إن القيود الرقابية وتحديد صلاحيات المجالس البلدية وربط قراراتها بموافقة موظفي السلطة المركزية من القائمقام والمحافظ وحتى وزير الداخلية أو وزير الشؤون البلدية أو القروية هو مبدأ فيه الكثير من الاجحاف بحق هيئات منتخبة من الشعب.

البند الاول: الرقابة الإدارية التي تجريها السلطات المركزية

ان المبدأ هو ان قرارات المجلس البلدي ورئيسه نافذة بحد ذاتها، والإستثناء هي القرارات التي أخضعها القانون لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها.يتضمن قانون البلديات ومشروع القانون[1] على حد سواء، أحكاماً أساسية تعزز هذا المبدأ، بحيث تعتبر القرارات التي تحتاج إلى تصديق السلطات الرقابية " مصدق عليها ضمناً اذا لم تتخذ سلطة الرقابة الإدارية المختصة قرارا" بشانها خلال شهر من تاريخ تسجيل القرار..."[2].

يتميز قانون البلديات بأنه يمزج ما بين :

الرقابة القانونية التي تكون فيها السلطة المعنية ملزمة بقياس القرارات التي تجري الرقابة عليها مع معايير موضوعية، تتضمنها القوانين والأنظمة .

الرقابة الاستنسابية التي لا تستند فيها السلطة الادارية المعنية إلى أي معيار سوى ما تراه استنسابياً ملائماً ام لا، في القرار المعروض على رقابتها. ونذكر في هذا الموضوع ان القانون الفرنسي وفق تعديله الأخير اعتمد الرقابة القانونية وقد حصر تدخل سلطات الرقابة الإدارية بإحالة القرارات التي يشكون من مخالفتها الأنظمة، الى المحكمة الإدارية التي يعود إليها وحدها الفصل بمدى قانونية التدبير البلدي.

ان المبدأ الذي كرسه قانون البلديات اللبناني في المادة ٥٤ هو ان قرارات المجلس البلدي تعتبر نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التي اخضعها القانون صراحة لتصديق سلطة الرقابة فهي لا تصبح نافذة الاّ من تاريخ تصديقها. وهذا المبدأ انما هو تجسيد لمفهوم سلطة الرقابة التي ليست تلقائية والتي لا تمارس الاّ في الحدود التي يعينها القانون لها صراحة.

وكما سبق واشرنا اليه، اعطيت لقرارات المجلس البلدي القوة التنفيذية أي امتياز العمل العفوي الذي تأتيه الادارة عفوا وتلقائيا وبعض هذه القرارات تكون نافذة دون مراقبة الغير او التصديق عليها، وبذلك يصدر المجلس البلدي بارادته المنفردة عملاً يغير الوضع القائم بما ينشئه من حقوق ويفرضه من موجبات وان كانت غالبية القرارات تحتاج الى تصديق سلطة الرقابة.

---

[1] مشروع القانون المتعلق بالامركزية الادارية والتنظيم الاداري والبلديات والمختارين وإعادة تنظيم وزارة الداخلية المحال الى مجلس النواب بالمرسوم رقم ١٠٦٦ . تاريخ ٦ آب ١٩٩٩ .

[2] البلديات والادارة المحلية ، صادر عن cermocالدراسات والابحاث عن الشرق الاوسط ١٩٩٩، ص ١٩

ومما يلفت النظر ان قانون البلديات الجديد توخى الحد من سلطة الرقابة ومنح بعض الحريات للسلطات اللامركزية حتى انه ابدل عبارة سلطة الوصاية بكلمة سلطة الرقابة الادارية.

الفقرة الأولى : مستويات الرقابة

أولاً: الرقابة الذاتية

وهي إما رقابة المجلس البلدي على الرئيس وذلك من خلال الإجتماعات الدورية أو من خلال تنظيم التقرير السنوي الذي يجب على المجلس وضعه وابلاغه من سلطات الرقابة وفقاً للمادة ٥٢ من قانون البلديات

١- الرقابة الادارية الذاتية

الرقابة الادارية هي التي تجريها الادارة بنفسها على اعمال تنفيذ الموازنة بغية تلافي الاخطاء والمخالفات وبغية تحسين العمل وتكون هذه الرقابة:- ذاتية- تسلسلية- خاصة

٢- الرقابة الذاتية

يتولاها الجهاز العامل بذاته فيراقب صحة اعماله كما يراقب صحة المعاملة في المرحلة السابقة لها دون ان يكون بامكانه تجاوز صلاحياته.

ان لعاقد النفقة ان يراقب قانونية المعاملة قبل ابرام الاتفاق فيمتنع عن التوقيع اذا وجد ان التنافس غير قائم في اساس الاختيار او ان المتعاقد معه لم يبرز وكالته المفروضة او صفته الرسمية عن المؤسسة...

ومصفي النفقة عليه ان يراقب صحة ترتب الدين وتحديد مقداره واستحقاقه وعدم سقوطه بمرور الزمن او باي سبب آخر قبل توقيع التصفية وليس له ان يتجاوز ما هو خارج عن صلاحياته المحددة فيحتج بعدم وجود التنافس في اساس المعاملة ويعيدها او يوقف سيرها. و إن رقابة مبرم حوالة الصرف وامين الصندوق على المعاملة تجري ضمن صلاحياتهما المحددة في النصوص.لكن اذا ظهرت مخالفات خارجة عن صلاحياتهما المحددة جاز لهما اعادة المعاملة الى الرئيس ولفت نظره الى المخالفة الحاصلة.

٣- الرقابة التسلسلية

يمارس الرؤساء الرقابة والاشراف على اعمال مرؤوسيهم والرقابة هذه تتضمن التصحيح والتوجيه. ويفترض ذلك التدقيق في المعاملات واعطاء التعليمات والاوامر للمرؤوسين وهم ملزمون بتنفيذها، سندا لنظام موظفي كل بلدية الذي يحدد سلطة رئيس السلطة التنفيذية كرئيس لكافة الوحدات البلدية.

فيراقب رئيس القسم الموظفين التابعين له كما يراقب رئيس المصلحة رؤساء الدوائر والاقسام ويصحح اخطاءهم ويوجههم لتأمين انطباق اعمالهم على الاحكام المقررة.

وتكون هذه الرقابة واقية فتحول دون التجاوزات في عمليات تنفيذ الموازنة، وقد تكون رادعة فتعاقب المخالفين. كما قد تكون مسبقة فتراقب المعاملة قبل وضعها قيد التنفيذ او مرافقة لها او لاحقة. وفي جميع الحالات فالرقابة هي جزء من عمل السلطة التسلسلية يفرضها جوهر العمل الوظيفي.

٤- الرقابات الخاصة

قد تعين بعض الملاكات جهازا خاصا لمراقبة اعمال الاجهزة الاخرى فتحد من تجاوزاتها وتستكمل عمل الرقابة التسلسلية. وذلك ضمن صلاحيات يحددها الملاك الوظيفي تحت اسم مراقبين او مفتشين لرقابة اعمال التحقق او الجباية او تنفيذ الاعمال واعمال استلام الصفقات وكافة الشؤون المالية.

وإما الرقابة الشعبية التي تتمثل بالإنتخابات وبالرقابة الدائمة على أعمال المجلس البلدي الذي يوفره صغر حجم البلدية وقرب هيئاتها المنتخبة من الشعب، ولكن هذه الرقابة ليست نفسها بالنسبة للبلديات المتوسطة أو الكبيرة الحجم حيث هناك غياب للرقابة الشعبية.

ثانياً: الرقابة القضائية وشبه القضائية[١]

على الرغم مما للبلديات من شخصية معنوية واستقلالية مالية وادارية، تمارس الحكومة المركزية مراقبة مقيدة عبر وزارات متنوعة. هناك رقابة تجريها أجهزة من وزارة العدل على المصالحات العالقة أمام المحاكم أو تلك التي لم ترفع بعد.

كما تجري الهيئة التأديبية الخاصة[٢] الرقابة التأديبية وتفرض العقوبة من الفئة الثانية أي التوقيف عن العمل لمدة لا تتجاوز السنة والإقالة اذا اعتبر رئيس مجلس البلدي أو نائبه أو العضو الذي يتولى أعمال السلطة التنفيذية مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية اذا أخل بالواجبات التي تفرضها عليه الأنظمة والقوانين، رغم انذاره، وادى ذلك إلى الحاق الضرر بالمصالح البلدية، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون الملاحقة عند الإقتضاء امام المحاكم المدنية و الجزائية المختصة[٣] كما ينبغي التذكير بالرقابة اللاحقة التي تجريها المحاكم، وخاصة مجلس شورى الدولة، بناء على مراجعة كل ذي مصلحة وصفة في حال توافرت أسباب للطعن.

ثالثاً: رقابة ديوان المحاسبة[٤] والمراقب المالي ومجلس الخدمة المدنية

نصت المادة ٧١ من القانون "تبقى خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية البلديات الخاضعة لرقابته بتاريخ صدور هذا القانون. تحدد البلديات الأخرى التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزارة الشؤون البلدية والقروية" وتجدر الملاحظة أن هناك العديد من

---

[١] نقلاً عن كتاب . العمل البلدي في لبنان دراسة ميدانية وتقييم للتجربة . (عمل جماعي) صادر عن المركز اللبناني للدراسات ٢٠٠٢ . ص ١١٤ . ١١٥

[٢] المادة ١٠٧ من القانون.

[٣] المادة ١٠٣ من القانون

[٤] يخضع لرقابة الديوان ٥٢ بلدية واتحاد.وكان سبق لديوان المحاسبة في العام ١٩٨٨ أن أعد مشروع مرسوم رفعه الى مجلس الوزراء لاخضاع ٣١٥ بلدية و ٧ اتحادات الى رقابة ديوان المحاسبة وقانون المحاسبة العمومية لكن هذا المرسوم لم يبصر النور حتى اليوم،بل أن مشروع الحكومة الجديد للبلديات نص على عدم اخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

البلديات تشكو من سلطة المراقب المالي الذي من شأنه ان يؤثر سلباً في الأداء البلدي، ويعترض الكثير من البلديات على تعدد الرقابات على العمل البلدي وبخاصة الرقابة المسبقة[1].

* **ديوان المحاسبة**: على ديوان المحاسبة مراجعة حسابات البلديات الكبيرة قبل التدقيق فيها وبعده. وللحكومة ان تعين مفتشاً أول كمراقب على البلديات. ويجب ان يكون لكل بلدية كبيرة رئيس محاسبة. وبموجب المادة الأولى من المرسوم ٨٢ الصادر في العام ١٩٨٣ حول تنظيم ديوان المحاسبة، فان الديوان المذكور هو محكمة إدارية مسؤولة عن التشريع المالي وعن مراقبة الأموال العامة والأموال المودعة في الخزينة أما في شأن الواردات، فالمفتش الأول الذي يسوي المعاملات يحول المعاملة إلى ديوان المحاسبة للمراقبة. وفي مطلق الأحوال, تكون هذه المعاملات ذات صلة بايرادات البلدية، إما عن طريق التأجير أو الضمان أو عن طريق بيع عقاري عندما تتعدى القيمة الخمسة ملايين ليرة لبنانية في أي من الحالين. اما في شأن الإنفاق فيحول المفتش الأول المعاملة البلدية إلى ديوان المحاسبة للموافقة[2].

* **مجلس الخدمة المدنية:** مجلس الخدمة المدنية مسؤول عن مراقبة القرارات البلدية المتعلقة بالموظفين، وبالتنظيم الإداري، وبالرواتب في البلديات الكبيرة.

رابعاً: الرقابة المتعلقة بالتنظيم المدني ورخص البناء

ان المديرية العامة للتنظيم المدني هي جزء من وزارة الأشغال العامة وهي مسؤولة عن التخطيط المدني، موافقتها ضرورية لأي مشروع بناء أو مشروع خاص بالبنية التحتية.

نجد اختلافاً في وجهات النظر حول هذه العلاقة بين البلديات ومؤسسة التنظيم المدني، اذ يرى بعض القيمين على العمل البلدي ان المخططات التوجهية تسقط احياناً على البلديات من قبل التنظيم دون اخذ رأي وملاحظات البلديات وعادة المخطط التوجيهي يعطى إلى البلدية وهي لديها الصلاحية لمدة شهر لتسجيل ملاحظاتها عليه، واذا لم تفعل خلال المهلة المعينة يحول المخطط التوجيهي إلى المجلس الأعلى للتنظيم المدني ثم يتم توقيعه من قبل رئاسة الوزراء ويصبح نافذاً[3] إلا أن بعض الخبراء في مجال التنظيم المدني يعتقدون أن البلديات تفتقد الى القدرة و الرؤية لوضع مخطط توجيهي، إذ إن المخطط التوجيهي يجب أن يكون مبنياً على رؤية للبلدة أو المنطقة و على توقعات المستقبل، ويعتقد البعض أيضاً إن المهام و الصلاحيات المتعلقة بالبناء والتنظيم المدني مسألة شائكة جداً وهامة على حد سواء لما تفترض أن تتسم به

---

[1] العمل البلدي في لبنان . دراسة ميدانية وتقييم للتجربة . صادر عن المركز اللبناني للأبحاث . ص ٧٤ .

[2] ومن هذه المعاملات :

. اتفاقات في شأن معدات وقضايا تفوق نسبتها ٧٥ مليون ل.ل.

. اتفاقات خدمات تفوق ٥ ملايين ل.ل.

. اتفاقات بالتراضي تفوق ٧٥ مليون ل.ل.

. منح مساعدات تفوق ١٥ مليون ل.ل.

. حل خلافات ودعاوى بالتراخيص تفوق ١٥ مليون ل.ل.

[3] المادة ١١ من قانون التنظيم المدني

من تقنية هندسية وقانونية عالية وذات ذوق رفيع وحاجة للمحافظة على التراث والبيئة مع مراعات حاجات الناس وامكاناتها.

ويشير بعض الخبراء أن التنظيم المدني هو مسؤولية مشتركة بين السلطة المركزية والبلديات ومديرية التنظيم المدني. فالدولة مسؤولة عن وضع خطة شاملة للإنماء المتوازن في جميع المناطق اللبنانية تحدد من خلالها الخصوصيات الإقتصادية لكل منطقة، ثم تشارك البلدية في وضع المخطط التوجيهي لمناطقها لكن ضمن النظرة الشاملة التي تضعها الدولة. ولكن على أرض الواقع تغيب السياسات العامة الموجهة ويغيب دور البلديات، وينشأ الخلاف بين البلدية ومديرية التنظيم المدني حول استخدام الأراضي وتحديد معدل الاستثمار.

الفقرة الثانية : إشكالية الرقابة والممارسة

كيف تتم حالياً ممارسات السلطة المركزية مؤدية بذلك إلى تعطيل العمل البلدي وفعاليته؟

إن ممارسات السلطات المركزية تجاه المجالس البلدية وإتحاداتها تحولت إلى تدخل مباشر أو غير مباشر في اعمال وقرارات وادارة شؤون البلديات، واحياناً إلى الحلول بالقرار مكان البلديات، وقد تم تبرير هذه التصرفات في نصوص متفرقة أصدرتها الإدارات المركزية، فنزعت صلاحيات تدخل في صلب الصلاحيات التي اعطيت لهذه المجالس المحلية في قانون البلديات. وإن والسلطة المركزية لم تكتف بممارسة صلاحيات الرقابة الإدارية المعطاة لها في القانون، بل درجت على اعتبار الهيئات المحلية المنتخبة وكأنها إدارات تابعة لها وخاضعة لامرتها الهرمية المباشرة متجاوزة مفهوم دور البلديات واستقلاليتها وحريتها في العمل، مما ادى إلى تعطيل الدور الحقيقي للمجالس التي تمثل اللامركزية الإدارية وشل أعمال البلديات، من جراء تصرفات مقصودة أو غير مقصودة.

وإن هذه التجاوزات تختصرها العناوين التالية.

- انشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية وهيمنتها على أعمال البلديات بالأمر الواقع خلافاً لقانون البلديات.

- انشاء وزارة البيئة وقيامها بأعمال تدخل في صلب صلاحيات وأعمال المجالس البلدية.

- المرسوم التنظيمي للمديرية العامة للتنظيم المدني رقم ٩٧/١٠٤٩٠ يتجاوز النصوص القانونية ويشمل عمل البلديات.

- عدم توزيع اموال البلديات من الصندوق البلدي المستقل ومن عائدات الكهرباء والمياه والهاتف واستعمال هذه العائدات بصورة مخالفة للقانون.

أولاً: صلاحيات السلطات المركزية واللاحصرية في الرقابة على البلديات

١- صلاحيات الوزارة

تقوم وزارة الداخلية بتصميم وتخصيص اتفاق واردات البلديات، كما تقوم بتوفير الدعم التقني و المالي لها عند الحاجة وللمزيد من التوضيح فإن وزارة الشؤون البلدية والقروية عبر المفتش الأول فيها، تشرف على مراقبة الواردات، وعلى مراقبة العمليات والصفقات المالية، وتراقب المخالفات، وتشارك في التحقيق القضائي ذي الصفة المالية، وتشرف على تسوية حسابات الميزانية. والوزارة مسؤولة عن تنظيم ومراقبة الإنتخابات البلدية وعلى توفير الأمن الداخلي، وعلى المحافظ والقائمقام اللذين يشرفان على الناحية الإدارية للبلديات الرجوع إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية في الموضوعات المتصلة بالبلديات علماً انهما من موظفي وزارة الداخلية.

- تخضع للتصديق القرارات المحددة حصراً في المادة ٦٢ من قانون البلديات.

ومن القرارات الخاضعة لتصديق وزير الداخلية والبلديات ايضاً[١]:

القرارات التي يتألف منها نظام عام.

القروض.

تسمية الشوارع والساحات والأبنية العامة واقامة النصب التذكارية والتماثيل.

انشاء الوحدات البلدية وتنظيمها وتحديد ملاكها واختصاصاتها وسلسلة رتب ورواتب موظفيها.

انشاء اتحادات تضم عدة مجالس بلدية للقيام باعمال مشتركة ذات نفع عام.

تعويضات رئيس ونائب رئيس البلدية.

اسقاط الاملاك البلدية العامة الى املاك بلدية خاصة.

دفتر الشروط العام لصفقات اللوازم والاشغال والخدمات ولبيع الاملاك البلدية.

الزام المستفيدين من مشروع انشائي انجزت دراسته المساهمة في التكاليف.

التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية والمستقبلية للمقرض او للدولة.

٢- صلاحيات المحافظ والقائمقام

أ- القرارات الخاضعة لتصديق المحافظ[٢]

تخضع لتصديق المحافظ القرارات التالية[٣]:

---

[١] المادة ٦٢ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي ٧٧/١١٨ المعدل بالقانون ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣٠.

[٢] قانون صادر بتاريخ ٩٩/٤/٢٥ تعديل المادة ٦١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ مع تعديله بالقانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣٠.

[٣] وتخضع لتصديق المحافظ القرارات التالية:

القرارات التي يتألف منها نظام عام، والقروض، وتسمية الشوارع والساحات والابنية الامة واقامة النصب التذكارية، والتماثيل، وانشاء الوحدات البلدية وتنظيمها او تحديد املاكها واختصاصاتها وسلسلة رتب ورواتب موظفيها وانشاء اتحادات تضم عدة مجالس بلدية للقيام باعمال مشتركة ذات نفع عام وتعويضات رئيس نائب رئيس البلدية؛ واسقاط الاملاك البلدية العامة الى املاك بلدية خاصة. ودفتر

- اجازة صفقات اللوازم والاشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثمانين مليون ليرة وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها

- اجازة الاشغال بالامانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز قيمتها خمسين مليون ليرة.

- شراء العقارات او بيعها التي تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط العائدة لها.

- تخصيص ملك بلدي لمصلحة ما، بعد ان يكون مخصصا لمصلحة عامة.

- عقود الايجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن اربعين مليون ليرة.

- انشاء الاسواق واماكن السباق والمتاحف والمستشفيات والمساكن الشعبية ومصارف النفايات وامثالها.

ب- القرارات الخاضعة لتصديق القائمقام[1]

تخضع لتصديق القائمقام القرارات التالية[2]:

الموازنة البلدية ونقل وفتح الاعتمادات.

الحسابات القطعية.

تحديد معدلات الرسوم البلدية ضمن الحدود المنصوص عنها بقانون الرسوم البلدية.

شراء العقارات او بيعها التي لا تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط

عقود الايجارات عندما تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وعن عشرة ملايين ليرة في البلديات الاخرى ولا تتعدى في الحالتين اربعين مليون ليرة.

اسعاف المعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات وسائر النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية والصحة وامثالها عندما تزيد القيمة الاجمالية للمساعدات في السنة عن عشرة ملايين ليرة.

اجازة صفقات اللوازم والاشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثلاثين مليون ليرة ولا تتجاوز الثمانين مليون ليرة وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.

الشروط العام للصفقات واللوازم والاشغال والخدمات ولبيع الاملاك البلدية، والزام المستفيدين من مشروع انشائي انجزت دراسته المساهمة في التكاليف، التنازل عن بعض العائدات البلدية الآنية المستقبلية للمقرض او للدولة. وقد اجاز القانون ان يفوض وزير الداخلية الى مدير عام الداخلية الصلاحيات المنوطة به في هذا المجال، كلياً او جزئياً.

[1] قانون صادر بتاريخ ٩٩/٤/٢٥ تعديل المادة ٦٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ مع تعديله بالقانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣٠

[2] تخضع لتصديق القائمقام القرارات التالية:

الموازنة ونقل وفتح الاعتمادات، الحسابات القطعية، تحديد معدلات الرسوم البلدية الواردة في قانون الرسوم البلدية، شراء او بيع العقارات التي لا تزيد قيمتها عن ماية مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها. عقود الايجارات عندما تزيد بدلاتها السنوية عن اربعين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وعن عشرة ملايين ليرة بالنسبة للبلديات الاخرى وشرط الا تتعدى في الحالتين الاربعين مليون ليرة، واسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات وسائر النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية والصحية وامثالها عندما تزيد المساعدة في السنة الواحدة عن عشرة ملايين ليرة واجازة صفقات اللوازم والاشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثلاثين مليون ليرة ولا تتجاوز الثمانين مليون ليرة. وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها واجازة الاشغال بالامانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز اكلافها عشرين مليون ليرة ولا تزيد عن خمسين مليون ليرة وتسوية الخلافات والمصالحات على ان تخضع لموافقة هيئة القضايا في وزارة العدل في القضايا العالقة امام المحاكم ولموافقة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في القضايا التي لم ترفع الى المحاكم، وقبول ورفض الهبات والاموال الموصى بها المرتبطة باعباء.

اجازة الاشغال بالامانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز كلفتها عشرين مليون ليرة ولا تزيد عن خمسين مليون ليرة.

تسوية الخلافات والمصالحات مع مراعاة احكام المادة ٦٦ من هذا المرسوم الاشتراعي.

قبول او رفض الهبات والاموال الموصى بها المرتبطة باعباء.

هذا وتجدر الاشارة الى ان القانون رقم ٢٠٠٠/٢١٢ قد عدل القانون الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢٥ فأصبح ينص عاى ما يلي : "يعقد رئيس البلدية نفقات اللوازم والاشغال بموجب بيان او فاتورة ويأمر بصرفها عندما تكون قيمتها بين ثلاثة ملايين وعشرين مليون ليرة".

٣- صلاحيات مجلس الوزراء

صلاحية حل المجلس البلدي بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون البلدية والقروية (الداخلية في مشروع القانون) اذا ارتكب مخالفات هامة متكررة أدت إلى الحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية.

الموافقة بمرسوم على تخطيط الطرق وتقويمها وتوسيعها وانشاء الحدائق و الساحات العامة بعد موافقة الدوائر الفنية المختصة.

يبت مجلس الوزراء في أي اختلاف في الرأي بين البلدية والتنظيم المدني[١].

البت في الصورة النهائية في حال الإختلاف ما بين المجلس البلدي في حال اختلاف مع الجهات المختصة على طلبات رخص إستثمار المحلات والمطاعم والمسابح والمقاهي والملاهي والفنادق[٢].

اخضاع البلديات المحددة في مرسوم لسلطة مراقب مالي.

ثانياً: اصول الرقابة

ان سلطة وزير الداخلية والبلديات الناشئة عن الوصاية الادارية على قرارات المجلس البلدي تنحصر اما بالموافقة عليها واما الغائها ولا يدخل في هذه السلطة صلاحية ادخال أي تعديل على هذه القرارات وذلك انسجاما مع مبدأ اللامركزية التي يقوم عليها كيان المجالس البلدية.

وهذا الوضع يتفق مع المبادىء العامة التي تفرق بين السلطة التسلسلية العائدة للادارات المركزية التي تقضي بحق التعديل الى جانب الموافقة والالغاء بينما ان سلطة الرقابة تتعلق فقط في حق الموافقة او الالغاء لان حق التعديل يؤدي الى احلال سلطة الرقابة محل البلدية في اتخاذ القرارات مما يخالف احكام قانون البلديات الذي يحتفظ للبلديات بكامل سلطتها في التقرير بالامور العائدة لها[٣].

---

[١] المادة ٤٩ من قانون البلديات.

[٢] المادة ٥١ من قانون البلديات.

[٣] قرار رقم ٢٩٦ تاريخ ١٩٨٥/١٢/٤ حسنية شريف/ بلدية بيروت م.ق.إ. ١٩٨٦ ص ٢٩٦.

وليس هناك من اشكال مفروضة في الموافقة ويمكن اعطاؤها بمجرد رسالة وبمجرد اشارة على هامش القرار ولا حاجة لان تكون معللة. والموافقة يمكن ان تنتج عن كل عمل للسلطة العليا يفترض وجوباً ان الموافقة قد منحت او تنتج عن مرور المهلة.

١- الطعن في قرار سلطة الرقابة

حتى يقبل الطعن بقرار سلطة الرقابة التي رفضت التصديق على قرار البلدية وعندما تكون هذه الاخيرة قد اتخذت قرارا بذات المعنى. فعلى البلدية ان تطعن في القرار الاساسي وخلال مدة الطعن المحددة قانونا وليس في القرار التاكيدي الذي لا يُحي مهلة المراجعة[١].

ان المراجعة لدى مجلس شورى الدولة تخضع لمهل محددة ابتداء من تاريخ التبليغ والنشر أو التنفيذ[٢] ويعود لموظفي البلدية حق الطعن في القرار الصادر عن سلطة الرقابة في موضوع يتصل بمصالحهم[٣].

٢- مفاعيل قرار الموافقة

ان القرار الخاضع للموافقة لا يمكن وضعه موضع التنفيذ قبل المصادقة عليه صراحة او ضمنا وينتج مفاعيله من تاريخ الموافقة ولكن يمكن ان ينفذ قرار المجلس البلدي قبل الموافقة عليه مع تعليق شرط التنفيذ على الموافقة اللاحقة[٤] ولكن هذا الاجتهاد لم يستمر ويبقى التنفيذ مع الشرط المعلق غير ثابت. وفي الحقبة الجارية بين طلب الموافقة وزمن اتخاذ القرار بالموافقة او رفضها فاذا انصرمت المهلة يكتسب القرار موافقة ضمنية وخلال هذه الحقبة يكون كل تدبير تنفيذي غير شرعي.

ولكن التدابير الاعدادية والتحقيقات السابقة للتنفيذ والاعمال التي تتعلق بدرس وشراء مستندات متعلقة بموضوع القرار لا تقبل الطعن لانها تتعلق بالصلاحيات العامة لادارة المجلس البلدي ورئيسه. واذا كانت تدابير التنفيذ قبل الموافقة غير شرعية فان الحصول على الموافقة لا يجعلها مشروعة.

وفي حال الموافقة الصريحة فان القرار يصبح نافذا منذ تاريخ قرار الموافقة.

وفي حال الموافقة الضمنية فان القرار يصبح نافذا عند انصرام المهلة.

٣- قرارات المجلس البلدي المتعلقة بالاتفاقات

عندما يأذن المجلس البلدي لرئيسه ان يعقد اتفاقا او يتخذ قرارا في اطار العلاقات التعاقدية يباشر بموجبه اعطاء امتياز وهذا الامر يختلف عن القرارات التي يقرر المجلس البلدي بموجبها الالتجاء الى تسوية او تراخي لحالة نزاع. ففي الحالة الاخيرة تطبق القواعد السابقة للموافقة على القرارات. ولكن في الحالة

---

[١] قرار رقم ٣٤٣ تاريخ ١٩٧٠/٧/١ بلدية زحلة-معلقة/ الدولة اللبنانية-الشخص الثالث-جميل فتوش م.إ ١٩٧٠ ص ١٣٤.

[٢] قرار رقم ١٨٣٧ تاريخ ١٩٦٧/١٢/١٥ بلدية بعبدا/الدولة وحلو م.إ ١٩٦٨ ص ١٩.

[٣] قرار رقم ٣٤٦ تاريخ ١٩٦٤/٣/١١ عبد الرحمن اليافي /محافظ لبنان الشمالي -بلدية ميناء طرابلس م.إ ١٩٦٤ ص ١٩٥.

[4] C.E. 24 juillet 1937 Morel Rec p. 786.

الاولى المتعلقة بالعقود يمكن تنفيذ القرارات قبل الموافقة عليها ولكنها لا تكتسب الصفة النهائية الاّ بعد تدخل الموافقة التي يرجع مفعولها الى تاريخ القرار وهذه القواعد ثابتة منذ سنوات طويلة.

وعندما يسمح القرار لرئيس البلدية ان يعقد اتفاقا يصبح بوسعه ان يوقع العقد قبل موافقة سلطة الرقابة دون ان يؤثر ذلك على صحة العقد بل يكون العقد مشروعا والفرقاء ملتزمين به. ولكن العقد لا يصبح نهائيا الاّ بعد حصول الموافقة. كذلك عندما ينص القرار على اعادة شراء الامتياز فان رئيس المجلس يمكنه ابلاغ القرار الى صاحب الامتياز دون انتظار موافقة سلطة الرقابة وهذا التبليغ هو مشروع ويمكن على اثره سريان المهل او استعماله كتاريخ لحساب التعويضات ولكنه لا يكتسب الصفة النهائية الاّ بعد الموافقة لذلك تبقى حقبة من الشك قائمة حتى تحصل الموافقة الصريحة او انصرام مهلة الموافقة الضمنية والقرار الصريح برفض الموافقة يجعل القرار ملغى.

ويكون للمجلس البلدي حق تعديل قراراته حتى التي اكتسبت الموافقة سابقاً ولكن القرار المعدّل لا يصبح نافذا الاّ بعد التصديق عليه. وعندما يؤخذ القرار المداولة بنتيجة لا يكون لها نتائج الاّ في المستقبل ولا يمكن ان تأخذ اية صفة رجعية. والنصوص الاشتراعية وحدها يمكنها ان تعطي نتيجة رجعية للمداولة.

٤- القرارات التي لا تخضع للرقابة

ووفقاً للمادة (٥٩) من قانون البلديات المعدل وفقاً للقانون الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢٥،

لا تخضع لتصديق سلطة الرقابة الادارية قرارات المجلس البلدي التالية وهي على سبيل التعداد لا الحصر:

عقود الايجار التي لا تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وعشرة ملايين ليرة للبلديات الاخرى.

تأمين المباني البلدية وتجهيزاتها وابنيتها لدى شركات الضمان، للعقود التي لا تزيد فيها قيمة هذا التامين عن اثني عشر مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وستة ملايين ليرة للبلديات الاخرى.

قبول ورفض الهبات والاموال الموصى بها غير المرتبطة باعباء.

اسعاف المعاقين ومساعدة النشاطات التربوية والثقافية والرياضية والاجتماعية عندما لا تزيد اجمالي المساعدات في السنة عن عشرة ملايين ليرة.

وضع تعريفات النقل والعربات والمركبات العمومية على اختلاف انواعها ضمن النطاق البلدي.

تحصيل الرسوم البلدية والحجز على اموال المكلفين الذي يتمنعون عن دفع تلك الرسوم[١].

[١] قانون صادر بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢٥ تعديل المادة ٥٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨

٥- **الحلول**[١]

من المبادئ العامة في علاقة الإدارة المركزية بالهيئات اللامركزية الإدارية، هي إنه يمكن للأولى أن تحل محل الثانية للقيام ببعض أعمالها بموجب القوانين والأنظمة.

عندما تمتنع الهيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية عن القيام بالعمل المفروض عليها قانونا، أو تهمل فيه يحق للسلطة المركزية ان تحل نفسها محل تلك الهيئات وتقوم بالعمل على مسؤولية تلك الهيئات. وتعد هذه الصورة من أشد صور الرقابة الإدارية.

ويلاحظ أن هذا الاختصاص بالنسبة إلى السلطة التنفيذية في هذا الصدد لا يعد اختصاصا عاما، وإلا كان للحكومة إن تحل محل المجالس في أداء كل عمل ترفض أو تهمل أداءه، الأمر الذي يتنافى مع نظرية اللامركزية.

فهذا الاختصاص استثنائي إذ إنه مستمد من نصّ القانون وليس من طبيعة الرقابة الإدارية، وعلى هذا الأساس، لا يجوز للسلطة التنفيذية مباشرة هذا الاختصاص إلاَّ إذا توافر شرطان، وهما:

الشرط الأول – وجود نصّ صريح يوجب على الهيئة اللامركزية القيام بعمل معين. فعلى سبيل المثال، فإنّ قانون البلديات (٧٧/١١٨)، قد أورد استثناء في المادة ١٣٥ منه التي نصَّت على إنه: "إذا تمنع المجلس البلدي أو رئيسه عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة، للقائم مقام أن يوجه إلى المجلس البلدي أو إلى رئيسه أمرا خطيا بوجوب التنفيذ خلال مدة معينة، فإذا انقضت المهلة دون تنفيذ، حق للقائم مقام بعد موافقة المحافظ أن يقوم بذلك العمل بنفسه بموجب قرار معلل"[١].

الشرط الثاني – دعوة السلطة التنفيذية هذه الهيئة إلى القيام بهذا العمل فإذا امتنعت عن أدائه، كان للسلطة التنفيذية بوصفها القائمة على تنفيذ القانون والعمل على احترامه أن تحل محل هذه الهيئة في أداء هذا العمل.فعلى سبيل المثال، فإنّ قانون البلديات اللبناني (٧٧/١١٨)، قد أورد استثناء في المادة ١٢٨ من ذات القانون عندما نصَّت على إنه: "إذا تمنعت إحدى البلديات الأعضاء عن تنفيذ قرارات مجلس الإتّحاد، فعلى القائم مقام أو المحافظ أما عفوا أو بناء لطلب رئيس مجلس الإتّحاد أن يوجه إلى البلدية المختصة أمرا خطيا بوجوب التنفيذ خلال مهلة عشرة أيام، وإلا حل محل المجلس البلدي أو رئيس البلدية في القرار الذي يضمن حسن تنفيذ قرار مجلس الإتّحاد"[٢].

وإذا لم يقم المجلس بإدراج النفقات التي ينص عليها القانون في ميزانيته، أو تلك التي يكون قد التزم بها، أو مصاريف الصيانة والإدارة، كان للحكومة بعد إنذاره في ذلك وامتناعه عن القيام بهذا العمل أن تدرج هذه المبالغ في ميزانيته على الرغم منه.

---

[١] «En effet, la formule de substitution est l'une des plus énergiques que le pouvoir central exerce sur la municipalité. Elle permet à l'autorité de contrôle de faire ou de refaire un acte incombant normalement à l'exécutif municipal. a substitution ramène la municipalité à l'état de la centralisation, à une autorité dépendante. Ainsi, quand l'autorité centrale a « des pouvoirs discrétionnaires de permettre ou d'empêcher ou de faire ou ne pas faire ou de substitution, il n'y a plus de décentralisation mais une centralisation . C'est d'ailleurs pour cette raison que le législateur, tentant de garantir la municipalité contre les abus, estime que la substitution n'est valable que sous certaines conditions. »,Ch. Eisenman, cours de droit administratif op. cit.p27

اذا تمنع المجلس البلدي او رئيسه عن القيام بعمل من الاعمال التي توجبها القوانين والانظمة فللقائمقام ان يوجه الى المجلس البلدي او الى رئيسه امراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة معينة فاذا انقضت المهلة دون تنفيذ، حق للقائمقام بعد موافقة المحافظ ان يقوم بنفسه بذلك بموجب قرار معلل يخضع لتصديق سلطة الرقابة الادارية عند الاقتضاء.

فسلطة الحلول هي الحق المعطى لسلطة الوصاية بان تقوم محل السلطة الموصى عليها ضمن الشروط التي يحددها القانون، فهي لا تفترض افتراضاً بل يجب ان تجاز ممارستها بنص تشريعي صريح[1].

وبالاضافة الى انواع الرقابة السابق ذكرها تخضع بلديات مراكز المحافظات لرقابة مجلس الخدمة المدنية (المادة ٨٠) مع البلديات التي سبق اخضاعها له بمرسوم (اي قبل صدور قانون البلديات الحالي) والبلديات التي يجري اخضاعها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية. وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة بلدية بيروت، وبلديات طرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة المعلقة مع البلديات الاخرى التي اخضعت او التي يجري اخضاعها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

٦- الرقابة الادارية على قرارات المجلس البلدي

تختلف سلطة الرقابة والوصاية الادارية عن السلطة التسلسلية. فالسلطة التسلسلية تحكم العلاقة بين الموظفين في الوحدات الادارية الاقليمية اي المحافظات والاقضية وبين رؤساء الادارات المركزية التابعين لها، وذلك في اطار اللاحصرية.

وتعني هذه السلطة كذلك سلطة الرئيس على مرؤوسيه، فليس لهؤلاء ان يرفضوا تنفيذ اوامر رؤسائهم الا اذا وجدوا فيها مخالفة صارخة للقانون غير ان امتناعهم يبقى مؤقتاً، فاذا أكد الرئيس تلك الاوامر كان عليهم ان ينفذوها من دون ابطاء والا تعرضوا للملاحقة ادارياً. وهذه السلطة التسلسلية هي السلطة التي يرتبطها القائمقام او المحافظ بوزير الداخلية.

اما سلطة الرقابة والوصاية الادارية فهي السلطة التي تمارسها الادارة المركزية على المجالس المحلية القائمة في اطار اللامركزية الادارية، ومنها المجالس البلدية[2].

وتقف سلطة الرقابة عند حدود الموافقة اوعدم الموافقة على القرارات الصادرة عن هذا المجلس والتي نص القانون على موافقة سلطة الرقابة عليها لتصبح نافذة، كما لا يحث لسلطة الرقابة اصدار الاوامر وتوجيه التعليمات الى هذه المجالس وكل ما تستطيعه السلطة هو توجيه التوصيات والآراء اليها.

---

[1] C.H.Vigne : le pouvoir de substitution, R.D.P. 1960, p.761
Dans le même sens, v. J. Chidiac le pouvoir de substitution en droit administratif. Recueil administratif Chidiac R.A.C 1964. pp.22 et s

[2] قرار رقم ٢٢ تاريخ ١٩٩٤/١٠/٢٦ اركسي تمارة ارام سفريان/الدولة-بلدية برج حمود م.ق.إ ١٩٩٦، ص١٥.قرار رقم ٤٩ تاريخ ١٩٩٤/١١/٣ خليل ابراهيم دموس/بلدية رياق-حوش حالا م.ق.إ ١٩٩٦، ص٥١.قرار رقم ٦٥٦ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٦ هرتر هورنغ/بلدية بيروت م.ق.إ ١٩٩٧، ص ٦٤٤.قرار رقم ١٥١ تاريخ ١٩٩٥/١٢/١٢أنطوان ألبير الأسطا ورفاقه/الدولة- وزارة الداخلية- بلدية بيروت، م.ق.إ ١٩٩٧ ص.٢١٩.قرار رقم ٢٠٩ تاريخ ١٩٩٦/١/١٣ بلدية بيروت/محمد سمير نحاس م.ق.إ ١٩٩٧، ص ٢٧٧.

وموافقة (تصديق) او عدم موافقة سلطة الرقابة على قرارات المجالس البلدية لا تغير شيئاً في طبيعة هذه القرارات، فهذه المجالس تبقى مسؤولة وحدها عن الآثار التي تترتب عليها. ولهذه المجالس وحدها حق العودة عنها او الغائها، على الرغم من تصديق سلطة الرقابة عليها في حين انه لا يحق لهذه الاخيرة ادخال اي تعديل على الاقتراحات.

ويحق للمجالس البلدية مقاضاة السلطة المركزية امام القضاء الاداري والمطالبة بابطال القرارات الصادرة عنها اذا مسّت حقوقها واستقلالها الاداري.

في حين انه لا يحق للموظف الخاضع للسلطة التسلسلية ان يطعن في قرارات رئيسه امام القضاء وان كانت مخالفة للقانون ما لم تمس شخصه او تكون متعلقة بمصلحة شخصية ما.

وتمارس سلطة الرقابة نوعين من الرقابة: رقابة على المجلس البلدي ورقابة على اعمال هذه المجالس.

تتضمن الرقابة على المجلس البلدي اربع طرق: التوقف عن العمل نهائياً، الملاحقات التأديبية، الملاحقات الجزائية، حل المجلس البلدي.

١- ويعني التوقف عن العمل نهائياً اعتبار العضو مستقيلاً. فتخلف عضو المجلس البلدي عن تلبية الدعوة الى الاجتماع اربع مرات متتالية بدون عذر مشروع يعطي المجلس البلدي حق اتخاذ قرار باعتباره مستقيلاً.

ولا يوضع القرار موضع التنفيذ الا بعد اقترانه بموافقة وزير الداخلية، ويمكن للعضو المعتبر مستقيلاً الطعن في القرار امام مجلس شورى الدولة خلال عشرة ايام من تاريخ ابلاغه القرار[١].

٢- يقسم قانون البلديات العقوبات التأديبية الى فئة التنبيه والتأنيب، وفئة التوقيف عن العمل لمدة لا تتجاوز السنة والاقالة.

وتفرض عقوبات الفئة الاولى بقرار من وزير الداخلية، بينما تفرض عقوبات الفئة الثانية بقرار من هيئة تأديبية خاصة نص القانون على كيفية تأليفها.

الا انه يمكن لهذه الهيئة فرض عقوبة من الفئة الاولى اذا تبين لها ان المحال عليها (رئيس المجلس البلدي او نائبه او العضو الذي يتولى اعمال السلطة التنفيذية) لا يستحق عقوبة أشد.

٣- وحصن قانون البلديات في مادته ١١١ رئيس واعضاء المجلس البلدي ضد الملاحقات الجزائية لاجل جرم يتصل بمهامهم.فهو لا يجيز الملاحقة الا بناء على موافقة المحافظ الخطية. الا انه يعود للنيابة العامة وحدها حق وصف ما اذا كان الجرم ناشئاً او غير ناشيء من مهام البلدية، الامر الذي يجعل الحصانة المذكورة صورية، خلافاً لما هي عليه الحالة بالنسبة للادارة والموظف الملاحق جزائياً.وتترتب على الملاحقة الجزائية نتيجتان: كفّ اليد والاقالة الحكمية.

كف اليد: وهو يعني التجريد من الصلاحيات والمنع من ممارستها خلال فترة مؤقتة، وقد يكون كف اليد اختياريا أو إلزاميا أو حكميا[٢]:

أ – اختياريا: في حالة صدور قرار ظني أو حكم بدائي بحق الرئيس أو نائبه أو عضو المجلس البلدي،[1]

ب – إلزاميا: في حالة اتهام رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو أعضائه، بجناية أو جنحة شائنة فلابد عندئذ من كف يده بقرار من المحافظ حتى انتهاء الدعوى.

ج – حكميا: في حالة صدور بحق رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو أعضائه، مذكرة توقيف غيابية أو وجاهيةبجناية أو جنحة شائنة فيعتبر مكفوف اليد حكما اعتبارا من تاريخ المذكر، كما يعاد إلى عمله في حال استرداد مذكرة التوقيف أو اخلي سبيله.

الإقالة الحكمية: يلجا إليها في حالة صدور حكم مبرم بجناية أو بجنحة شائنة بحق رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو أعضائه، وتعلن هذه الإقالة بقرار من المحافظ، وتكون قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة، [1].

٤– ويمكن قبل انتهاء ولاية المجلس البلدي حل المجلس اذا ارتكب مخالفات مهمة متكررة ادت الى الحاق الضرر الاكيد بمصالح البلدية. ويتم الحل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية ويجب ان يكون معللاً وان تكون المخالفات مثبتة بتقارير صادرة عن سلطة الوصاية. ويخضع مرسوم الحل لرقابة مجلس الشورى[2].

علما بأنّ الأعمال الفردية التي تنسب إلى بعض الأعضاء لاتبرر الحل، من جهة أخرى يعتبر المجلس البلدي منحل حكما[2]:

أ – في حال فقد أكثر من نصف أعضائه على الأقل[3].

ب – إذا حكم بإبطال انتخابه من قبل مجلس شورى الدولة.

وعلى وزير الداخلية ان يعلن الحل خلال أسبوع من تاريخ تبلغ وزارته بذلك، والا اعتبر سكوته بمثابة قرار اعلان ضمني بالحل.

ويصار بعدها إلى انتخاب مجلس جديد في مهلة شهرين من تاريخ مرسوم الحل أو قرار إعلانه ويتولى القائمقام أو رئيس القسم الأصيل في القائمقامية، والمحافظ، وأمين السر العام في المحافظة، أعمال المجلس البلدي حتى انتخاب المجلس الجديد وذلك بقرار من وزير الداخلية.

ونخلص من كل ما تقدم إلى انه على الرغم من ان الوصاية تعد رقابة محدودة في مجالها وفي شروطها وفي موضوعها، فهي رقابة أكثر تعقيدا، إذ تهدف سلطة الوصاية إلى المحافظة على الانسجام بين المصالح المحلية والمصلحة العليا[1].

أخيراً لا بد من الإشارة إلى إن في لبنان، نجد انه من حق السلطة المركزية إرجاء أو وقف تنفيذ قرار السلطة المحلية حتى إذا كان سبق لسلطة الوصاية ان وافقت عليه، إنما ضمن حدود وشروط نصّ عليها

---

[1] قرار رقم ٢١٥ ، تاريخ ١٩٦٤/٢/١٧ عازار/الدولة. م. إ. ١٩٦٤ – ص ١٥١

[2] قرار رقم ٦٨٩ تاريخ ١٩٩٦/٦/٥ أنطوان يوسف الخرابي/وزارة الشؤون البلدية والقروية م.ق.إ ١٩٩٧، ص ٦٨٤ قرار رقم ٢٧٣ تاريخ ١٩٩٦/١/١٥ فريد بطرس مطر (رئيس بلدية الناعمة/ الدولة وزارة الداخلية. م.ق.إ.١٩٩٧، ص ٣٤٩.

[3] "بلدية دير القمر بحكم المستقيلة ، مرجع سابق ، الجمهورية الخميس ٨ أيار ٢٠١٤.

[1] – د. جورج سعد : القانون الاداري العام والمنازعات الادارية , المرجع السابق، ص٢٧ – ٢٩.

قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨، مثلا أجاز القانون اللبناني للقائمقام أو المحافظ أو لوزير الداخلية لأسباب تتعلق بالأمن، أن يرجئ في أي وقت يشاء وبقرار معلل تنفيذ قرار صادر عن المجلس البلدي مقترن بتصديقه، ويكون هذا الإرجاء لمدة معينة أو حتى إشعار آخر[1].

ثالثاً: اصول الرقابة على المقررات

أ- يرسل رئيس البلدية مقررات المجلس الى سلطة الرقابة المختصة مباشرة وذلك خلال ثمانية ايام من تاريخ صدورها، على ان يبلغ نسخة عنها الى المراجع التسلسلية (قائمقام، محافظ، وزير الداخلية والبلديات) على سلطة الرقابة ان تتخذ قرارها بشأن هذه المقررات خلال شهر من تاريخ التسجيل في الوحدة المختصة لديها والاّ اعتبرت مصدقاً عليها ضمنا. وعلى رئيس البلدية في مثل هذه الحال ان يحيط سلطة الرقابة المختصة بان القرار اصبح مصدقاً. اما القرارات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة فتسري المهلة بشأنها اعتبارا من تاريخ ابلاغ الديوان بالموافقة الى سلطة الرقابة. ولا تطبق هذه المهلة على المقررات المتعلقة بالتخطيط والموازنة وفتح ونقل الاعتمادات والقروض.

فالبلديات لا تشكل مرافق تسلسلية صرفية بالنسبة الى وزارة الداخلية والبلديات حتى يستطيع الوزير ان يتدخل بقضاياها كما يتدخل بمرافقه التسلسلية في وزارته لأن لا سلطة مباشرة له عليها الاّ سلطة الرقابة المحصورة في التصديق او الالغاء فقط.

اما اذ سكتت سلطة الرقابة عن اتخاذ أي قرار بشأن القرارات المعروضة على موافقتها، فتصبح هذه المقررات مصدقا عليها ضمنا بعد مرور شهر من تاريخ تسجيلها في الوحدة المختصة: فاذا انقضى ثلاثون يوما على قرار رئيس البلدية بترقية بعض موظفي البلدية ترقية خاصة دون ان يصدر المحافظ قرارا معللا بالغائه يعتبر نافذاً[1] ويبقى لسلطة الوصايا الحق ان ترجع عن قرار الموافقة على القرارات البلدية ضمن مدة شهرين مع الموافقة[2].

ويجب معرفة ما اذا كان مبدأ الموافقة الضمني الناتج عن سكوت السلطة الصالحة يمكن تطبيقه في كل الحالات التي تكون فيها الموافقة واجبة. في هذا المجال يجب الرجوع الى طبيعة السلطة الصالحة لاعطاء الموافقة، فعندما تكون الموافقة من صلاحية المحافظ او القائمقام وقد أودع اليه القرار ولم يعط قراره بالموافقة او برفضها خلال مدة الثلاثين يوماً بعد الايداع فان القرار يعتبر مصدقا عليه منذ انصرام هذه المهلة لان السكوت خلال هذه المدة يعتبر موافقة. ولا تنقطع هذه المدة الاّ باتخاذ قرار صريح بالموافقة او برفض الموافقة.

ب-ان تصديق سلطة الرقابة الادارية يجب ان يكون خطيا وهو قابل للطعن امام مجلس شورى الدولة.

---

[1] – المادة ٦٥ من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨. د. يوسف سعد الله الخوري ، القانون الاداري العام ، ج١ ، المرجع السابق، ص ١١٩.

[1] قرار رقم ١٦٦ تاريخ ١٩٦٠/٦/١٦ عماد شبلي/بلدية ميناء طرابلس م.إ. ١٩٦٠ ص ١٨٤

[2] قرار رقم ١٨٣٧ تاريخ ١٩٦٧/١٢/١٥ م.إ. ١٩٦٨ ص ١٩.

في أي حال ان ممارسة الرقابة الادارية على مقررات المجلس البلدي الخاضعة لهذه الرقابة تقتصر على الموافقة عليها او على الغائها بالشروط الموضوعة ولا تمتلك سلطة الرقابة اية صلاحية تخولها أي تعديل عليها. وقد استبعد هذا الحق في سلطة الرقابة انسجاما مع مبدأ اللامركزية الذي يقوم عليه كيان المجالس المحلية[1].

ان قرارات الموافقة التي تؤلف شرطا من شروط نفاذ القرارات البلدية تندمج بهذه القرارات، فيصبح الطعن في القرارات البلدي شاملاً لعناصره كافة ومنها عنصر الموافقة[2] واذا رفضت سلطة الرقابة المصادقة على القرار البلدي واتخذت البلدية قرارا بالرجوع عنه فيتوجب على المستدعي الطعن بقرار الرجوع حتى لا يصبح طلب ابطال رفض سلطة الرقابة بعد رجوع البلدية عن قرارها غير ذي موضوع. واذا لم تكن الموافقة ضمنية فيجب ان يكون قرارها صريحا بالرفض او بالقبول ويظهر ذلك في قرار مكتوب يبيّن عناصر القبول او الرفض.

عندما يتخذ قرار صريح بالموافقة فلا يمكن سحبه مبدئيا الاّ لوجود عدم شرعية تفسير هذا القرار ضمن المهل لاسترجاع الاعمال الادارية. ولا يمكن سحب الموافقة بسبب عدم استحسانها او بسبب اسف السلطة التي وافقت على القرار وبعدما تكون الموافقة قد أنشأت حقوقا لمصلحة الافراد او أي شخص قانوني. كما ان عدم شرعية القرار تشكل سببا لابطال قرار الموافقة وبالتالي سببا مشروعا لسحبه وعندما يتعلق الامر برفض الموافقة فان مجلس شورى الدولة يسمح للسلطة المختصة ان تعود عن الرفض الذي احتجت به وتصرف النظر عن القرار فيما بعد.

وفي هذه الحالة تكون الموافقة اللاحقة قد ادخلت بناء على طلب صريح. ولا يمكن لسلطة الرقابة ان تعدل في القرار المعروض على التصديق او توافق مع التحفظ بالتعديل.

ولكن ذلك لا يمنع سلطة الرقابة ان تقترح التعديل الذي تراه مناسبا وتخضع موافقتها على القرار على هذا الاساس ويبقى المجلس البلدي عندئذ حرا في تعديل القرار او عدمه.

يميز الاجتهاد الحالي فيما اذا كانت الموافقة مفروضة بنص خاص او وفقا للاحكام العامة. وفيما يعود للنصوص الخاصة فان الموافقة على سلاسل رواتب موظفي البلدة المسندة الى نصوص خاصة يمكن ان يرفضها مجلس شورى الدولة اذا كان التعويض المفروض هو غير شرعي ومخالف للاحكام التي تمنع منح موظفي الهيئات الاقليمية تعويضات تفوق تعويضات موظفي الدولة للوظائف المشابهة.

لكن عندما تكون الموافقة مفروضة بواسطة الاحكام العامة فان مدى الرقابة يخضع لمبدأ وجوب بناء صلاحية سلطة الرقابة على اسباب المصلحة العامة. وللقاضي الاداري ان يدقق في صحة الاسباب ومدى تبريرها للموافقة او الرفض.

---

[1] قرار رقم ١ تاريخ ١٩٥٨/١/٢ محمد محمود ظافر بوكالته عن والدته حفيظة أمين مجذوب– جميل رجب ورفاقه/ الحكومة اللبنانية بشخص وزير الداخلية وبلدية بيروت م. إ. ١٩٥٨ ص ٤٣.

[2] قرار رقم ١١٦٧ تاريخ ١٩٦٤/١٢/١١ بلدية أنطلياس والنقاش–جورج مشعلاني م.إ. ١٩٦٥ ص ١٠.

ان المبدأ الاساسي لاعطاء الموافقة يتعلق بالاعتبارات الخاصة باستنساب القرار وشرعيته. كما ان للسلطة الصالحة الموافقة على القرار لمجرد الاستحسان وان اعتبارات الاستحسان يمكن مناقشتها نزاعا.

وعندما تستند العبارات الى الاستنساب فان النقاط الوحيدة التي تسمح للقاضي الاداري ان يجري مراقبته هي الخطأ القانوني وتجاوز السلطة. مثلا يقترف المحافظ خطأ تجاوز حد السلطة عندما يرفض الموافقة على القرار الذي يعرض مبادلة الابنية بسبب ان البناء البلدي الذي تقع عليه المبادلة يجب تخصيصه لمدرسة ابتدائية. وبذلك يتجاوز المحافظ على صلاحيات المجلس البلدي في مادة التخصيص للابنية البلدية ويستعمل سلطة الموافقة لغير الموضوع الذي من اجله اعطيت له سلطة الموافقة.

يتبين في ذلك ان الصفة التقديرية لسلطة الرقابة لا تذهب الى حد السماح للسلطة ان تبت بالامر على ضوء اعتبارات غريبة عن الموضوع الخاص بالقرار المعني وان مراقبة تجاوز حد السلطة من شأنها ان تحد كل تجاوز للصفة التقديرية الاستنسابية.

كما ترتكب سلطة الرقابة خطأ قانونيا عندما ترفض الموافقة على القرار بسبب ان المهلة المحددة للبت بذلك بموجب القانون قبل تدخل الموافقة الضمنية هي قصيرة جدا.

ج- يجوز للقائمقام او المحافظ او وزير الداخلية والبلديات في أي وقت يشاء ولاسباب تتعلق بالامن ان يرجيء مؤقتا تنفيذ قرار مجلس بلدي ويجب ان يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن امام مجلس شورى الدولة.

لقد اعطى القانون السلطات المركزية الادارية امكانية ارجاء تنفيذ قرار مجلس بلدي ولكنه قيد هذه الامكانية وحصرها بالاسباب الأمنية فقط على أن يتم ذلك بعد شرح اسباب وقف التنفيذ المؤقت بموجب قرار معلل. كما أخضع هذا القرار للطعن أمام مجلس شورى الدولة.

ولكن الرجوع عن قرارات الموافقة تبقى ممنوعة الاّ ضمن المدة القانونية بما يتعلق بالقرارات غير الشرعية. أما اذا رجع وزير الداخلية والبلديات عن موافقة سابقة تناولت قرارا صحيحا فان تراجعه يكون غير قانوني ولو جرى ضمن مهلة الشهرين. كما يغدو قرار القائمقام المسند اليه غير قانوني ايضا[1].

اما لجهة تأخير تنفيذ القرارات البلدية للسلطة الصالحة وحدها تقدير ظروف الملاءمة لارجاء التنفيذ تبعا للضرورات الأمنية وكذلك تقدير ظروف استعمال القوى لديها حفاظا على الامن[2].ان قضية سحب قرار الموافقة هي تجاوز للقانون ولا يمكن استعمالها الاّ اذا كان قرار الموافقة نفسه فاسدا ومنطويا على أغلاط فادحة ولم يرتب أي حقوق للآخرين وكل ذلك ضمن المدة القانونية.

ومن أسباب عدم المشروعية التي تبرر سحب القرار مخالفة القانون او انطوائه على خطأ في الوقائع او غلط مادي او على غلط ظاهر.

أما مجرد الخطأ في التقدير فلا يبرر السحب او الاستناد الى عدم الملاءمة خاصة اذا كان القرار قد رتب حقوقا للغير.

---

[1] قرار رقم ٥٠٠ تاريخ ١٩٧٣/١١/١٩ م.إ. ١٩٧٣ ص ٤٨

[2] قرار رقم ٧٩٥ تاريخ ١٩٦٤/٧/٧ فارس يمين/ الدولة اللبنانية – وزارة الداخليةم.إ. ١٩٦٤ ص ٢٢٦ .

ويجب أن تكون الاخطاء تشوب قرار الموافقة نفسه مثل القرار المتخذ من سلطة غير صالحة كالمحافظ بدلا من الوزير أما اذا كان القرار قد رتب حقوقا للغير فيطبق مبدأ عدم رجعية القرار وذلك للحماية العامة واحترام حقوق الافراد.

اذا رفض المحافظ او القائمقام الموافقة على القرار البلدي يمكن للمجلس البلدي ان ينظم مراجعة تسلسلية امام وزير الداخلية والبلديات ويمكن تقديم المراجعة من قبل البلدة أو أي شخص له مصلحة بذلك.يمكن تقديم المراجعات ضد كل القرارات سواء الموافقة منها او لمعرفة ما اذا كان القرار المتخذ يخضع للموافقة ام لا. تخضع المراجعة للقواعد العادية للنزاع في تجاوز حد السلطة.

ويجب تقديم المراجعة ضمن مدة الشهرين من تاريخ نشر، أو تبليغ، أوتنفيذ القرار المطعون به ويسمح مجلس شورى الدولة لصاحب العلاقة أن يثير في معرض لوائحه الهادفة الى ابطال القرار القاضي بالموافقة على قرار مجلس بلدي ان يثير عدم الشرعية التي تشوب القرار البلدي نفسه.

البند الثاني: الرقابة المالية

يخضع تنفيذ الموازنة في البلديات لسلسلة من الرقابات تجري على العمليات المتنوعة لتحصيل الرسوم والديون البلدية وعلى عمليات النفقات بكافة مراحلها وبما يرتبط بها.[1]

لقد اكثر المشترع من هذه الرقابات محاولاً احاطة المسائل المالية بجدار من الحماية التي ظلت حتى الآن دون دورها المطلوب.[2]

ان هذه الرقابات:

١. رقابة ديوان المحاسبة على فئة معينة من البلديات.

---

[1] تحكم البلديات مجموعة من القوانين والنصوص المالية المباشرة يمكن حصرها بما يلي :

-تحديد أصول المحاسبة في البلديات وإتحاد البلديات (مرسوم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢) وقد تم تعديله بموجب المراسيم التالية:

المرسوم ٦٢٩ تاريخ ١٩٨٣/٥/٢٨

المرسوم ٢٨٧١ تاريخ ١٩٨٥/١٢/٦

المرسوم ٥١٦٦ تاريخ ١٩٨٨/٨/٣١

والمرسوم ١٥١٨ تاريخ ١٩٩١/٨/٢

-قانون المحاسبة العمومية (مرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠)

-قانون الرسوم والعلاوات البلدية (٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢)

[2] تحكمها سلسلة من القوانين والنصوص التي لها تأثير على مالية البلديات أبرزها :

-قانون البناء ، القانون ٦٤٦ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١١ المعدّل للقانون تعديل المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٨ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦

-المرسوم التطبيقي لقانون البناء ، مرسوم ١٥٨٧٤ تاريخ ٢٠٠٥/١٢/٥ المعدّل .

-مرسوم تنظيم الإعلانات والترخيص بها ، المرسوم ٨٨٦١ تاريخ ١٩٩٦/٧/٢٥ المعدّل بالمرسوم ١٢٧١ تاريخ ١٩٩٩/٩/١٠

-الأملاك العمومية وأحكامها ، القرار رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠

-ضم الطرق الناتجة عن إفراز العقارات إلى الملك العام ، القانون رقم ٣ تاريخ ١٩٨٩/١/٥المعدّلة بالقانون ٣٨٨ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤

٢. رقابة المراقب العام البلدي على فئات معينة من البلديات.
٣. رقابة المجلس البلدي.

الفقرة الأولى: رقابة ديوان المحاسبة

ان ديوان المحاسبة محكمة ادارية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية مؤلفة من قضاة ونيابة عامة. وهو يتوزع الى غرف يحدد عددها استنادا الى انواع المهام المنوطة به والى حجم كل منها. يطبق على القضاة الذين يؤلفونه نظام القضاة العام. واصول المحاكمة لديه تشبه في معظم المواطن الاصول المعمول بها لدى سائر المحاكم الادارية.

وقرارات الديوان لا تقبل الطعن الاّ عن طريق اعادة النظر بها من قبله او عن طريق النقض امام مجلس الشورى.

أولاً: نشوء الديوان ومهامه الاساسية

تنص المادة ٨٧ من الدستور اللبناني على ما يلي:

"ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة".

على الرغم من ان هذا النص الدستوري صدق في ١٧ تشرين الاول ١٩٢٧ فان ديوان المحاسبة لم ينشأ الاّ بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر في عام ١٩٥١. وقد اقتصرت صلاحياته عندئذ على الرقابة المؤخرة.

ثم اعيد النظر في تنظيم الديوان وصلاحياته بموجب عدة نصوص تشريعية لاحقة منها المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ والمرسوم ٧٣٦٦ تاريخ ١٨ آب ١٩٦١ والمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ ايلول ١٩٨٣ وتعديلاته.

وقضت المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ٨٣/٨٢ بتعريف الديوان وتحديد مهامه اذ نصت على ما يلي:

"ديوان المحاسبة محكمة ادارية تتولى القضاء المالي مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك:

بمراقبة استعمال هذه الاموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة المرعية الاجراء.

بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.

بمحاكمة المسؤلين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها.

يرتبط ديوان المحاسبة اداريا برئيس مجلس الوزراء، ومركزه بيروت".

ومن الرجوع الى قانون المحاسبة العمومية يتبين ان الاموال العمومية هي اموال الدولة وسائر الاشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.

ويتألف الديوان من قضاة ونيابة عامة ومراقبين يخضع تعيينهم جميعا لشروط خاصة. ويلحق بالديوان موظفون اداريون يتم تعيينهم وفقا لاحكام نظام الموظفين.

يتمتع قضاة ديوان المحاسبة ببعض الحصانات، اهمها انهم لا ينقلون الى ادارة اخرى الاّ بعد موافقة مجلس الديوان المؤلف من رئيس الديوان والمدعي العام لديه والقضاة الثلاثة الاعلى رتبة فيه، ولا يعزلون الاّ بقرار من مجلس تأديبي خاص بهم.

وقد قضت المادة ١١ من قانون تنظيم الديوان بتشكيل مجلس تأديبي خاص لمحاكمة الرئيس والمدعي العام وأخر لمحاكمة رؤوساء الغرف وأخر لمحاكمة المستشارين ومعاون المدعي العام.

ثانياً: البلديات الخاضعة لرقابة الديوان

إن البلديات بالنسبة لديوان المحاسبة هي ثلاث فئات:

١. فئة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة كما تخضع لها الادارات العامة في الدولة وهي البلديات التي اخضعت بمرسوم في مجلس الوزراء.
٢. فئة تخضع لسلطة ديوان المحاسبة بموجب مرسوم دون ان يعين لديها مراقب عام مالي.
٣. فئة غير خاضعة اصلا لرقابة الديوان ولا لقانون المحاسبة العمومية بل للمرسوم ٨٢/٥٥٩٥

بالرغم من ان المادة ١٠٥ من المرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥ قد اخضعت لرقابة ديوان المحاسبة والمراقب العام كل بلدية زادت وارداتها الفعلية عن مليون ل.ل. فان عدم اخضاع هذه البلديات بموجب مرسوم خاص يبقيها خارجة عن رقابة الديوان.

اما فيما يتعلق بسلطة ديوان المحاسبة:

لديوان المحاسبة نوعان من الرقابة على ميزانية البلديات الخاضعة له:

رقابة ادارية يمارسها باجراء الرقابة المسبقة على بعض المعاملات كما يمارسها عن طريق الرقابة المؤخرة بوضع التقارير واصدار بيانات المطابقة.

رقابة قضائية: يمارسها في نطاق الرقابة المؤخرة على الحسابات وعلى كل من يتولى ادارة الاموال العمومية.

ثالثاً: الرقابة الادارية

ان رقابة ديوان المحاسبة الادارية هي على نوعين: رقابة مسبقة ورقابة مؤخرة.

١- الرقابة المسبقة

تهدف الرقابة الادارية المسبقة التي يجريها الديوان على بعض المعاملات الى التثبت من صحتها وانطباقها على الموازنة واحكام القوانين والانظمة قبل البت بها على غرار ما هو عليه المراقب العام لدى البلديات. مراقب عقد النفقات في الادارات العامة.

وفي المادة ٣٣ من قانون تنظيم الديوان ان هذه الرقابة هي من المعاملات الجوهرية وان كل معاملة لا تجري عليها الرقابة غير نافذة ويخطر على الموظف المختص وضعها قيد التنفيذ تحت طائلة عقوبة مالية.

اما المعاملات الخاضعة للرقابة المسبقة:

فيما يتعلق بالنفقات:

صفقات اللوازم والاشغال والخدمات التي تفوق قيمتها خمسة وسبعون مليون ليرة لبنانية.

الاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الايجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.

معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمتها خمسة عشر مليون ليرة لبنانية.

فيما يتعلق بالواردات:

معاملات تلزيم الايرادات عندما تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة لبنانية.

معاملات بيع العقارات عندما تفوق قيمتها خمسة ملايين ليرة لبنانية.

فيما يتعلق بالمصالحات:

المصالحات الحبية على دعاوى او خلافات اذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق خمسة عشر مليون ليرة.

اما كيفية ممارسة الرقابة المسبقة فتتلخص بما يلي: يحيل المراقب العام المعاملات الى ديوان المحاسبة مع مطالعته بها ومع مستندات المعاملة بموجب كتاب مع نسخة عن هذا الكتاب الى المدعي العام لدى الديوان. ويتولى المراقبة القاضي المختص او هيئة مؤلفة من رئيس ومستشارين اثنين حسب قيمة المعاملة.

يبدي الديوان رأيه فيها خلال عشرة ايام من تاريخ الايداع ويعطى مهلة خمسة ايام اضافية في حال طلب بعض المعلومات او الاستماع الى الموظف المختص على ان تسري هذه المهلة الاضافية من تاريخ الحصول على الايضاحات المطلوبة. ويصرف النظر عن رأي الديوان اذا لم يبده ضمن المهلة، ويحق للادارة استرداد المعاملة.

في حال ابداء الرأي ضمن المهلة:

فيما يتعلق بالواردات: اذا جاء رأي الديوان مخالفا لرأي المرجع الصالح للبت بالمعاملة توجّب التقيد بقرار الديوان الاّ اذا وافق الوزير المختص على عرض الامر على مجلس الوزراء.

فيما يتعلق بالنفقات: اذا جاء رأي الديوان مخالفا رأي المراقب العام توجب على المراقب التقيد بقرار الديوان الاّ اذا وافق وزير المالية على عرض الامر على مجلس الوزراء.

ان الرقابة المسبقة هذه هي عمل جوهري في سير المعاملة فاذا لم تحصل كانت المعاملة غير نافذة ويحظر على الموظف المختص اكمالها تحت طائلة العقوبات (مادة ٦٠ من نظام الديوان).

ان قرارات الديوان المتخذة في نطاق رقابته الادا رية المسبقة خاضعة لاعادة النظر من قبل الهيئة التي اصدرتها بناء على طلب رئيس الديوان او النيابة العامة او الادارة المختصة:

اذا تبين من التدقيق في معاملة اخرى ان هناك خطأ او اغفالا او تزويرا او قيدا مكررا.

اذا ظهرت مستندات أو أمور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار. كما انه في حال عدم موافقته يجوز عرض المعاملة على مجلس الوزراء الذي له ان يتخذ موقفا مخالفا لرأي الديوان ويجري عرض المعاملة من قبل وزير الداخلية.

ان موافقة الديوان المسبقة تصبح ملغاة اذا لم يُعمل بها ضمن السنة المالية التي اعطيت خلالها لان النفقة تكون مأخوذة من ميزانية سنة معينة.

تجري هذه الرقابة بواسطة قاض معين في برنامج السنة لمعاملات معينة يعاونه مراقب فاذا ثبتت صحة المعاملة اعيدت مع تأشيرته واذا ظهر له انها مخالفة عرضت على هيئة مؤلفة من رئيس ومستشارين للبت بها كذلك اذا زادت قيمة الصفقة عن خمسماية الف ليرة لبنانية.

٢- الرقابة الادارية المؤخرة

نصت المادة ٤٥ من قانون تنظيم الديوان على ان الغاية من الرقابة الادارية المؤخرة هي "تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات".

وبنتيجة هذه الرقابة المؤخرة يضع الديوان التقارير التالية:

التقارير الخاصة ويضعها الديوان عند اللزوم ويحدد فيها الموضوع والمآخذ والملاحظات والاقتراحات التي يراها مناسبة ويحيلها الى البلدية المختصة (مادة٥٢ نظام الديوان).

التقارير السنوية توضع نهاية كل سنة وتتضمن نتائج رقابة الديوان واقتراحاته على القوانين والانظمة المالية (مواد ٤٦ الى ٥١ من نظام الديوان).

بيانات المطابقة يضعها الديوان كل سنة يلحظ فيها مدى صحة انطباق الحساب الاداري العام على الحسابات الادارية الافرادية المرسلة اليه (المادتان ٥٣ و ٥٤ من نظام الديوان).

ان نظام ارسال حسابات الادارات العامة والبلديات الى ديوان المحاسبة تحدد بالمرسوم رقم ٣٤٨٩ الصادر بتاريخ ٦٥/١٢/٢٨ بناء على المادة ٧٩ من نظام الديوان بالمرسوم رقم ٨٣/٨٢.

يرسل رئيس البلدية خلال شهر كانون الثاني من السنة (او خلال الشهر الذي يلي أي تعديل يطرأ على تعيين الموظف المسؤول) الى ديوان المحاسبة لائحة سنوية خاصة بادارته تتضمن اسماء المحاسبين الاداريين ومحتسبي النقود ومحتسبي المواد واسماء الموظفين والاشخاص المولجين بحكم وظيفتهم بتنفيذ الموازنة في وارداتها وفي نفقاتها وفي ادارة اموال الصندوق وادارة المواد.

يضم الى لائحة الاسماء بطاقة تبين فيها مهامهم المالية ونموذجاً عن توقيع كل منهم ليتمكن الديوان من التعرف اليهم وتحديد مسؤولياتهم لدى اجراء الرقابة. اما انواع الحسابات التي يقتضي ارسالها لديوان المحاسبة فهي:

١- بيانات حركة ارقام الموازنة

* **البيانات التفصيلية:** يرسل الموظف المختص في البلدية الى ديوان المحاسبة قبل نهاية الشهر الذي يلي نهاية الفصل بياناً ربع سنوي يتضمن كشفا بنوعين من الحسابات؛ نوع يختص بوضعية الاعتمادات الفصلية في الموازنة ونوع يختص بجداول التكليف واوامر القبض وما اليها.

بيان الاعتمادات الاساسية في الموازنة بالنسبة للفصل الاول. الاعتمادات الباقية قيد الاستعمال بالنسبة لسائر الفصول. يضاف اليها بيان الاعتمادات المدورة والاضافية والملغاة والمحجوزة والمصفاة والمصروفة. يضم اليها صورة مصدقة عن كل من المقررات المتعلقة بحركة الاعتمادات.

بالنسبة للتكليف يتضمن البيان الفصلي ما يلي:

- اجمالي المبالغ المحققة - المبالغ المنزلة خلال الفصل، مضموم اليها نسخة مصدقة عن جداول التكليف وجداول التنزيل الخاصة بها.

- اجمالي المبالغ المحققة والمبالغ المنزلة خلال ربع السنة مضموم اليها نسخة مصدقةعن اوامر القبض واوامر التحصيل واوامر التنزيل العائدة لها.

يضم الى هذين البيانين جدول مراجعة بها منظم بحسب تسلسل اصدارها.

٢- البيانات السنوية:بالاضافة الى البيان ربع السنوي وقبل ٣١ آذار من السنة التي تلي سنة الحساب يرسل الموظف المختص في البلدية الى ديوان المحاسبة حسابا سنويا عن الاعمال التي جرت خلال السنة ويتضمن بصورة خاصة المعلومات التالية بحسب تبويب الموازنة:

١- الاعتمادات الاساسية في الموازنة: الاعتمادات المدورة والاضافية والملغاة والمحجوزة والمعقودة والمصفاة والمصروفة والاعتمادات المعقودة الواجب تدويرها.

٢- المبالغ المحققة: المبالغ المنزلة - صافي المبالغ الموضوعة قيد التحصيل.

يجب ان يتضمن الحساب السنوي التصحيح للاخطاء المادية او لأخطاء التتنسيب وبيانا مصدقا من الآمر بالصرف بالمبالغ المعقودة غير المصروفة.

٣- حساب المهمة: يرسل الموظف المختص قبل ٣٠ حزيران من السنة التالية الى ديوان المحاسبة حساب المهمة ويضمنه البيانات التالية:

- وضعية الحساب في اول السنة.
- مجموع العمليات التي جرت خلال السنة من قبض ودفع.
- وضعية الحساب في آخر السنة.

ويرفق مع حساب المهمة مستندات ثبوتية عامة وخاصة هي التالية:

أ- المستندات الثبوتية العامة

-الوثائق المثبة لوضعية الموظف المحتسب الشخصية.-محاضر تعداد الصندوق في آخر السنة او بتاريخ انتهاء مدته اذا كانت قبل آخر السنة.-كشف حساب المصرف في ٣١ كانون الاول من السنة مع خلاصة حساب المطابقة والبيانات المثبتة.-بيان عن السنة المختصة بالايرادات المبينة بموجب جداول

تكليف يظهر فيه بالنسبة لكل نوع على حدة:-قيمة البقايا في ٣١ كانون الاول من السنة السابقة والمدورة الى السنة المختصة.-قيمة الغرامات المتوجبة بسبب التأخر عن الدفع.-قيمة المحصل من اصل قيمة الالغاء او التنزيل المحققة.-قيمة المحسومات الناتجة عن الدفع المعجل.-القيمة الهالكة.-القيمة الساقطة بمرور الزمن.-القيمة الصافية الواجب تحصيلها.-القيمة المحصلة.-القيمة الباقية قيد التحصيل.

وتضم الى هذا البيان لائحة اسمية بكل من :

-الاموال الهالكة مع المستندات التي تثبت استحالة جبايتها.

-الاموال الساقطة بمرور الزمن مع المستندات المثبتة لسقوطها.

-الاموال الباقية قيد التحصيل من السنة السابقة لسنة الحساب مع اسباب عدم التحصيل.

-بيان عن السنة المختصة يالايرادات التي تقبض نقدا أو بموجب أمر قبض أو أمر تحصيل أو سند تصفية تبين فيه لكل نوع على حدة.-فيما خص الايرادات المدفوعة مباشرة قيمة التحصيلات.-فيما خص الايرادات التي ادى عدم دفعها الى تنظيم سندات تحصيل.-قيمة البقايا في ٣١ كانون الاول من السنة السابقة.-قيمة السندات الصادرة.-قيمة السندات الملغاة.-القيمة الصافية الواجب تحصيلها.-القيمة المحصلة.-القيمة الباقية قيد التحصيل.

تضم الى هذا البيان لائحة اسمية بالاموال الباقية قيد التحصيل بتاريخ ٣١ كانون الاول من السنة مع اسباب عدم التحصيل.

بيانات مفصلة بحسابات الموازنة والخزينة.

بيانات مفصلة بأرصدة الحسابات خارج الموازنة.

ب- المستندات الثبوتية الخاصة: ان المستندات الثبوتية الخاصة التي يقتضي ان ترفق بحسابات المهمة تتألف كما يلي:

١- بالنسبة لعمليات الموازنة:

- اوامر القبض والتحصيل او سندات التصفية المستوفاة فيما خص الواردات.
- حوالات الصرف مع اوراقها المثبتة موزعة حسب تنسيب الموازنة فيما خص النفقات.

٢- بالنسبة للعمليات الجارية خارج الموازنة:

- الاوراق الثبوتية التي تحدد كل نوع منها والقرار الصادر عن الادارة المختصة بها.

٣- في محاسبة المواد:ان محتسب المواد هو الذي يتولى الاهتمام بالمواد الخاصة بالبلدية. يوجه رئيس الادارة المالية حسابات محتسبي المواد بعد توقيفها والموافقة عليها في حساب مهمته الذي يرسله الى ديوان المحاسبة قبل ٣١ ايار من السنة التالية. ويكون مسؤولاً امام ديوان المحاسبة عن جميع العمليات التي يجريها خلال مدة قيامه بوظيفته.

ينظم الحساب وفقا للشروط المقررة في نظام المواد ويبين فيه بصورة خاصة ما يلي:

- عمليات الاستلام والتسليم الجارية خلال السنة او خلال مدة الحساب مع المستندات او صور مصدقة عنها عند الاقتضاء.

- محاضر او شهادات الاستحالة او التعطيل او الفقدان او البطلان التي تنظم خلال السنة.
- جداول الجردة في ٣١ كانون الاول.

٤- قطع حساب الموازنة:

١- **مفهوم قطع الحساب:** ان ارقام الموازنة التي يقرها المجلس البلدي هي ارقام تقديرية سواء ما اختص منها بباب الواردات او بباب النفقات. لذلك فقيمتها الحسابية ليست حصرية ولا يصح بالتالي ان يستند اليها نهائياً.

من هنا نشأت الحاجة الى وضع بيان مقابلة يتضمن تحديد الواردات الحقيقية والنفقات الحقيقية التي تحققت وصرفت خلال السنة سنداً لقرار الموازنة.

وهذا البيان يقسم في المجال للمقارنة:

بين ارقام التقديرات الواردة في الموازنة وبين الارقام الحقيقية العملية المحددة في نهاية سنة الموازنة.

ان هذا البيان يسمى: بيان قطع حساب الموازنة الذي له قيمة حسابية هامة لانه يخول السلطة التقديرية اجراء الرقابة الشاملة على نتائج اعمال الموازنة وعلى المقارنات العملية في تقدير الارقام للموازنات التي تلي، والى اجراء الرقابة من قبل ديوان المحاسبة.

٢- **طريقة وضع قطع حساب الموازنة السنوية:** بعد نهاية سنة الموازنة وقبل ٣١ آذار من السنة التالية يلتزم محتسب البلدية بوضع بيان قطع حساب موازنة السنة المنصرمة.

يعتمد المحتسب لأجل ذلك على ثلاثة بيانات رئيسية لأجل ضبط هذه الحسابات وهي باختصار:

البيان الاول: قيمة جداول التكليف الموضوعة قيد التحصيل بالنسبة لارقام الموازنة.

البيان الثاني: التحصيلات الحاصلة خلال السنة.

البيان الثالث: جداول النفقات المصروفة.

الرسوم المحققة: تحيل دائرة التحقق او مأمور التحقق في البلديات الصغرى الى المحتسب في البلدية بياناً مفصلاً نقلاً عن جداول التكليف يحدد فيه:

- قيمة المبالغ المحددة خلال السنة.
- قيمة المبالغ المنزلة.
- قيمة المبالغ الصافية الموضوعة قيد التحصيل.

في التحصيلات: كما تحيل دائرة تحصيل الواردات أو قسم الجباة أو الجابي في البلديات الصغرى الى المحتسب بياناً مفصلاً بالمبالغ المحصلة خلال السنة بموجب جدول مفصل لأنواع الرسوم المحصلة وغير المحصلة.

في النفقات: كما تحيل دائرة التصفية او محاسب النفقات الى المحتسب جدولا مفصلا بالاعتمادات المعقودة والمصروفة خلال السنة.

في الجدول العام لها: يرفق المحتسب هذه البيانات ويضمها الى سجل محاسبة واحد مفصل يستند اليه ليضع جدولا واحدا مختصرا يسمى: قطع حساب موازنة السنة.

٣- الغاية من قطع الحساب: ان قطع الحساب يختصر عمليات تنفيذ الموازنة خلال السنة. وهذا التنفيذ لا يفيد طبعا وحكما ان العمل قد جرى في حدود الارقام المحددة في بنود الموازنة التي قد تختلف زيادة او نقصانا. وكذلك التحصيل الذي يتأخر مراراً عن جمع كافة الرسوم المفروضة. كما ان النفقات قد تختلف وتنقص عن قيمة الاعتمادات المعينة في الموازنة فلا تصرف بكاملها. او قد تزيد الحاجة الى اكثر منها فيعمد الى سد النقص بفتح اعتمادات اضافية من مال الاحتياط او الى فتح اعتمادات استثنائية لتأمين نفقات لم تلحظها بنود الموازنة.

كل هذه التفاوتات بين ارقام الموازنة لجهة الفرق بين تقديرات وحقيقة التكاليف، ولجهة حقيقة التكاليف وقيمة المبالغ المحصلة، ولجهة النفقات المصروفة وقيمة الاعتمادات المفتوحة، كلها، يختصرها ما يسمى بقطع الحساب السنوي للموازنة ويعطي فكرة اجمالية ومفصلة عن هذه الفروقات.

وهذه الايضاحات تفيد في الامور التالية بالنسبة لديوان المحاسبة فتمكن:

من تدقيق صحة حسابات الاموال العامة.

من مراقبة اصول التكليف واسباب عدم التحصيل.

من اتخاذ العقوبات اللازمة في حال تقصير السلطة المختصة في البلدية عن اداء واجباتها.

٣- الرقابة القضائية المؤخرة

ان الرقابة القضائية تختص بالنظر في صحة الاعمال المالية ومدى انطباقها على الاحكام النظامية كما تختص برقابة الاشخاص الذين يتولون الاعمال المالية فتنظر في مدى صحة اعمالهم هذه وتلاحق التجاوزات الحاصلة.

وتكون هذه الرقابة من قبل هيئة قضائية تخضع لأصول محاكمات معينة ولطرق مراجعات معينة وهي تجري بعد انتهاء المعاملات المالية فتصبح رقابة قضائية مؤخرة على الحسابات وعلى الاشخاص.

١- الرقابة على الحسابات: الرقابة على الحسابات هي مهمة الديوان الاساسية وان لم تكن قد أوليت حتى الآن العناية الكافية.

والغاية من هذه الرقابة البت في صحة حسابات المحتسبين قانونيين كانوا أو واقعيين. وهي تتناول بنوع خاص:

١- فيما يتعلق بالواردات:

- صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها.
- صحة التحصيلات وانطباقها على قوانين الجباية.
- توريد المبالغ المحصلة الى الصناديق العامة.

٢- فيما يتعلق بالنفقات

- صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها، وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الاجراء وعلى قانون الموازنة والاعتمادات المفتوحة فيها.
- وجود الاوراق المثبتة للنفقة كما حددها القانون.

٣- فيما يتعلق بمقبوضات الخزينة ومدفوعاتها

- صحة معاملات القبض والدفع وانطباقها على الاوامر الصادرة عن الجهة الصالحة.

٤- فيما يتعلق بالمواد

- صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة.

٥- فيما يتعلق بالحسابات

- صحة الحسابات وانطباقها على القوانين والانظمة.
- انطباق القيود على الاوراق المثبتة المقدمة.

وبنتيجة هذه الرقابة تتخذ الهيئة المختصة في الديوان بشأن الحسابات موضوع الرقابة القرار التالي:
فاما ان تصدر بشأنها قراراً نهائياً بابراء ذمة المحتسب اذا تبين ان الاعمال هي مطابقة لاحكامها الخاصة دون أي مأخذ أو تجاوز في الحسابات.
وامّا انها تصدر قرارا مؤقتا لدى وجود مخالفات فيها، يشير القرار اليها ويحدد ما يترتب على المحتسب من مآخذ ويحدد له مهلة لا تقل عن ٣٠ يوما للجواب. وفي ضوء ذلك يتخذ القرار النهائي اما باعلان براءة ذمة المحتسب اذا كان الرد كافيا واما باعلان اشغال ذمته اذا كان الرد غير كاف أو باعتباره مسلفا اذا كان هناك زيادة في عمليات القبض.
واذا توفي المحتسب فلا تنتقل تركته الى خلفائه قبل ان يصدر الديوان قرارا نهائيا بشأن حسابه.

٤- الرقابة على الموظفين

تطال هذه الرقابة كل شخص يتولى ادارة الاموال البلدية ومن يتدخل فيها سواء كان منتخباً أو موظفاً او متعاقداً او اجيراً.
ويقضي قانون الديوان بان يتعرض للعقوبة كل شخص ارتكب احدى المخالفات الآتية:
- عقد نفقة خلافا للقانون.
- عقد نفقة دون الحصول على تأشيرة المراقب العام.
- اهمال عرض احدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة او تنفيذ معاملة لم تعرض على هذه الرقابة.
- اساءة قيد احدى النفقات لستر تجاوز الاعتمادات.
- عدم التقيد برفض التأشير على المعاملة من قبل المراقب العام.
- تنفيذ أمر مخالف للقانون ورد للموظف عن غير طريق رئيسه التسلسلي.

- اكتساب او محاولة اكساب الاشخاص الذين يتعاقدون مع الادارة ربحا غير مشروع.
- ارتكاب خطأ او تقصير او اهمال من شأنه ايقاع ضرر مادي بالاموال العمومية.
- التأخر عن ايداع الديوان المستندات والايضاحات المطلوبة ضمن المهلة المحددة في القوانين والانظمة.
- مخالفة القواعد المتعلقة بادارة الاموال العمومية.

الاّ ان هذه العقوبات لا تطبق اذا تبين ان المخالفة قد ارتكبت بناء لامر خطي اصدره الرئيس المباشر شرط ان يكون قد لفت رئيسه خطيا الى المخالفة.

اما الموظف التابع للوزير مباشرة فعليه في مثل هذه الحال ان يبلغ الديوان المطالعة الخطية التي قدمها للوزير قبل التنفيذ والتي لفت نظره فيها الى المخالفة.

٥- اصول المحاكمة وطرق المراجعة

يمارس الديوان صلاحياته القضائية بوصفه محكمة تتألف من رئيس ومستشارين اثنين. وتطبق على طلب الرد والتنحية احكام قانون اصول المحاكمات المدنية. ومن اسباب الرد والتنحية:

- اذا كان للقاضي او لزوجه او لخطيبه مصلحة مباشرة او غير مباشرة في الدعوى ولو بعد انحلال الزواج أو الخطبة.
- اذا كان قد سبق للقاضي او لأحد أقاربه او اصهاره لغاية الدرجة الرابعة ان نظر بالدعوى كقاضٍ او خبير او محكّم او كان ادلى شهادة فيها.
- اذا كان احد الخصوم دائنا او مدنيا او خادما للقاضي او لأحد اقاربه حتى الدرجة الثانية.

واذا تعذر تشكيل الهيئة تكمل بقضاة من مجلس شورى الدولة ينتدبون بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب رئيس الديوان وبعد موافقة رئيس مجلس شورى الدولة.

١- اصول المحاكمة

ينظر الديوان في المخالفة عفواً او بناءً على طلب المدعي العام لديه. للمدعي العام ولهذه الغاية ان يجري التحقيق حول القضية او ان يتوسع في التحقيق الجاري في شأنها وله ان يستمع الى الموظفين والشهود وان يطلب الى الادارة او الهيئة المختصة ايداعه المستندات والايضاحات والمعلومات التي يحتاج اليها وان يكلف المراقب الذي يعاونه اجراء أي تدقيق محلي يتعلق بالقضية على ان يبلغ التكليف الى الرئيس المباشر للموظف قبل مباشرة المهمة.

ويدعى الموظفون والشهود والخبراء للمثول امام الديوان بواسطة رئيس الغرفة وعلى الشخص المدعو امام الديوان ان يلبي الطلب والاّ استهدف لغرامة قدرها ٢٠ الف ليرة لبنانية[١] تضاعف في كل مرة لا يلبي الطلب ما لم يثبت ان تخلفه كان لعذر مشروع.

[١] قانون رقم ١٩٩٢/١٣٢

في حالة الاثارة العفوية تتبع الاصول المبينة اعلاه على ان يتولى القاضي المختص مهمة المدعي العام.

يحيل رئيس الغرفة المعاملة على المستشار المختص فيتولى درسها بنفسه او يحيلها على مراقب لمعاونته في درسها.

للمستشار ان يطلب الى الادارة المختصة الايضاحات والمعلومات الخطية التي يحتاج اليها وان يستجوب الموظف المنسوبة اليه المخالفة وان يستمع الى الشهود وان يقترح على الهيئة تعيين الخبراء وله ان يكلف خطيا المراقب اجراء أي تحقيق او تدقيق محلي يتعلق بالمعاملة المحالة عليه على ان يبلغ التكليف الخطي الى رئيس الادارة قبل مباشرة المهمة.

وعلى الادارة المختصة الاجابة على الطلب خلال المهلة المحددة فيه على ان لا تقل عن العشرة ايام. ويمكن تمديد هذه المهلة عند الاقتضاء إما عفوا او بناء على طلب الادارة المختصة.

وللديوان ان يطلع على كل ملف او وثيقة حتى السرية منها اذا كانت ذات علاقة بالقضية موضوع الدرس.

يضع المستشار بنتيجة التحقيق تقريراً يتضمن ملخص القضية مع ابداء رأيه في شانها.

وتحال على المدعي العام، مع اوراق الثبوت، تقارير المستشارين التي يطلب بها اعادة النظر او تعيين الصلاحية او اشغال الذمة او ابراءها او فرض الغرامة. اما سائر التقارير فتحال عليه اذا طلبها او اذا قرر الرئيس او الهيئة المختصة ذلك. يعيد المدعي العام هذه التقارير مشفوعة بمطالعته الخطية وذلك خلال مهلة اقصاها عشرة ايام.

يبلغ القرار المؤقت الى المحتسب او الموظف بواسطة المباشرين وفقا لاحكام قانون اصول المحاكمات المدنية او بالبريد المضمون مع اشعار بالوصول او بالطريقة الادارية وتبلغ صوره عنه الى رئيسه المباشر.

على صاحب العلاقة تقديم دفاعه خلال المهلة المحددة في القرار على ان لا تقل عن ثلاثين يوما فاذا انقضت هذه المهلة دون تقديم جواب ينظر الديوان في القضية بالحالة المعروضة.

يحق لصاحب العلاقة الاطلاع على الملف والاستعانة بمحامٍ.

يجري التدقيق في غرفة المذاكرة استنادا الى الاوراق المبرزة. وتصدر القرارات في غرفة المذاكرة بأكثرية الاصوات.

يبلغ القرار النهائي الى صاحب العلاقة وتبلغ صورة عنه الى المدعي العام والى الادارة وترسل صورة الى وزارة المالية لتنفيذها وفقا لقانون جباية الضرائب المباشرة.

يوضع التأمين الجبري على عقارات المحكوم عليه وتسري الفائدة القانونية على الذمة المحكوم بها اعتبارا من التاريخ الذي يعين في القرار.

ويمكن لديوان المحاسبة في جميع الاحوال ان يوصي الوزير المختص بملاحقة الموظف اداريا او جزائيا على ان يبلغ نسخة عن توصيته الى ادارة التفتيش المركزي.

٢- طرق المراجعة

يمكن الطعن في قرارات الديوان القضائية النهائية اما عن طريق اعادة النظر او عن طريق النقض.

يمكن اعادة النظر في القرار امام الديوان في حالات معينة نصت عليها المادة ٧٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢بتاريخ١٦ ايلول ١٩٨٣:

اذا تبين من التدقيق في معاملة اخرى ان هناك خطأ او اغفالا او تزويرا او قيدا مكرراً.

اذا ظهرت مستندات او امور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار.

تجري اعادة النظر بناء على طلب المدعي العام او وزير المالية لصالح الخزينة او المحتسب او الموظف المختص او الادارة او الهيئة ذات العلاقة.

ويقوم طلب اعادة النظر من قبل الموظف او المحتسب خلال مدة شهرين من تاريخ تبيان او ظهور السبب المبرر به ويعلق قبول طلب اعادة النظر على تأدية تأمين قدره عشرة آلاف ليرة[1] يدفع لقاء ايصال في الخزينة اللبنانية يصادر هذا التأمين ايراداً للخزينة اذا رد طلب اعادة النظر شكلاً او اساساً ويعاد الى المحتسب او الموظف في سائر الاحوال.

لا يحول طلب اعادة النظر دون تنفيذ القرار المطعون فيه الاّ انه يمكن للديوان استثناء ان يقرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بناء على طلب المحتسب او الموظف المختص اذا تبين ان التنفيذ يلحق به ضررا بليغا وان طلب اعادة النظر مرتكز على سبب جدي.تنظر في طلب اعادة النظر الهيئة التي اصدرت القرار المطعون فيه.كما أنه يمكن طلب نقض القرار امام مجلس شورى الدولة بداعي عدم الصلاحية او مخالفة اصول المحاكمة او مخالفة القوانين والانظمة وذلك في مهلة شهرين من تاريخ تبلغ القرار المطعون فيه.يمكن تقديم طلب النقض من قبل كل من المدعي العام لدى الديوان ووزير المالية لصالح الخزينة، والموظف المختص والادارة المختصة. اذا نقض القرار كان على الديوان ان يتقيد بقرار مجلس شورى الدولة.

الفقرة الثانية : مراقبة المراقب العام

كما وزير المالية هو المراقب الاصيل لعقد النفقات يفوض صلاحياته الى موظفين في ملاك وزارة المالية يتولون باسمه تدقيق المعاملات المالية سندا للمادة ٦٤ من قانون المحاسبة العمومية. إن المراقب العام يتولى باسم وزير الداخلية والبلديات مراقبة الاعمال المالية في البلدية المعين لديها.

لذلك تحددت له سلطة رقابة شاملة على مالية البلدية الخاضعة لرقابته. عيّن الباب الثالث من المرسوم ٥٥٩٥ تاريخ ٨٢/٩/٢٢ بعضا من هذه الصلاحيات: موضوع اعداد الموازنة وكيفية طرح الرسوم البلدية وكيفية عقد نفقاتها وسائر الاعمال التي لها اثر على التكليف والنفقة والشؤون المالية البلدية بوجه عام.

[1] رفعت قيمة التأمين المنصوص عنها في المادة ٧٧ بموجب القانون رقم ٩٢/١٣٢ الذي عدل المادة ٩٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٨ من ٢٠٠ل.ل الى عشرة آلاف ل.ل.

أولاً: اصول تعيين المراقب العام

يعين المراقب العام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية وتنهى خدماته بالطريقة نفسها.

تحدد تعويضات المراقب العام في مرسوم تعيينه.

يشترط في المراقب العام:

- ان يكون من موظفي الفئة الثالثة على الاقل، في ملاكات الدولة او ما يعادلها في ملاكات البلديات حائزا على اجازة جامعية او خريج المعهد الوطني للادارة والانماء وتولى الاعمال المالية او الرقابة المالية لمدة خمس سنوات على الاقل.

- او ان يكون من ملاكات البلدية الخاضعة لاصول وقواعد المحاسبة العمومية وتولى الاعمال المالية او الرقابة المالية لمدة عشر سنوات على الاقل.

- يشترط في المراقب العام في بلدية بيروت ان يكون من موظفي الفئة الثانية على الاقل في ملاكات الدولة او ما يعادلها في ملاكات البلديات الخاضعة لاحكام قانون المحاسبة العمومية وتولى الاعمال المالية او الرقابة المالية لمدة عشر سنوات على الاقل.

ثانياً: صلاحيات المراقب العام

١- الرقابة على وضع ميزانية البلدية:

عندما تضع السلطة التنفيذية في البلدية مشروع الموازنة وقبل ان تحيله الى المجلس البلدي لاقراره لا بد من احالته الى المراقب العام ليطلع عليه ويدرسه ويقدم المقترحات اللازمة بشانه.

ومقترحاته في هذا المجال قد تكون عديدة ومتنوعة وقد لا تكون.

فهي تطال تقديرات الواردات ككل بمدى صحتها وارتباطها بالواقع التكليفي والمحلي. كما تطال وجوه النفقات في صحة زيادتها او نقصانها بالنسبة لاسباب مالية معينة يقدرها.

وتطال صلاحياته ايضا كل ما يرتبط بالموازنة من فتح اعتمادات اضافية تكميلية او استثنائية لاجل ضبط تنظيم الموازنة فلا تفتح الاعتمادات جزافا الاّ في حدود ما لا يمكن ارتقابه.

ورأي المراقب العام في هذا المجال يقتضي ان يرفق بقرار الموازنة عندما تحال للتصديق.

٢- الرقابة على الواردات البلدية

أ-تحال الى المراقب العام كافة المعاملات التالي ليبدي رأيه في مدى صحتهاوهي:

-معاملات جداول التكليف.

-معاملات جداول تعديل الرسوم.

-معاملات الاعتراض على الرسوم.

-معاملات التحصيل.

-معاملات توريد المبالغ المحصلة الى الصندوق.

بمعنى ان المعاملة تحال اليه قبل ان تقر نهائياً لينظر في مدى قانونيتها انطلاقا من وقائعها وله لاجل ذلك ان يطلب الايضاحات اللازمة او ان يطلع على كافة الوثائق والسجلات بشانها سندا لصلاحياته العامة في اجراء الرقابة وخاصة سندا للمادة ١٠٨ من المرسوم ٨٢/٥٥٩٥

ب- وتخضع لرقابته الشاملة اعمال تحقق التكاليف فلا تجاوز نطاق مطارحها ولا تقل عنها. وكذلك اعمال تحصيل الاموال البلدية وتوريدها الى الصندوق وهي رقابة واقعية.

ويبدو ان عمله بالنسبة للواردات هو عمل ملزم بما يعادل سلطته بالنسبة للنفقات كما يتضح من تفصيل المادة ١٠٧ من اصول المحاسبة في البلديات.

٣- الرقابة على عقد النفقات

ان الرقابة على عقد النفقات هي اهم عمل يقوم به المراقب العام في مجرى ممارسة صلاحياته. ان سلطة المراقب العام في هذا المجال تبدو اكثر وضوحا واكثر الزاما اذ ان كل معاملة تتضمن عقد نفقة او انفاق يجب ان تحال اليه مسبقا ليوافق عليها. واذا رفض الموافقة توقفت المعاملة وموافقته تسمى في اللغة المالية التأشيرة أي الموافقة على قانونية المعاملة.

ويختص اعطاء التأشيرة بالنظر في صحة الامرين: الاول في مسألة اعتمادات الموازنة والثاني في مسألة انطباق المعاملة بكافة مستنداتها على القوانين والانظمة. وله في هذين المجالين سلطة تامة للادارة البلدية تعادل سلطة مراقب عقد النفقات في الدولة.

أ-مسألة اعتمادات الموازنة

ينظر المراقب العام في صحة توفر الاعتماد وفي صحة التنسيب: هل في الموازنة اعتماد للنفقة المطلوبة؟ وهل هو كاف؟ وهل ان نفقة المعاملة تختص فعلاً بالاعتماد المرصد في الموازنة؟

فلا تحول نفقة استنسابا من بند الى بند آخر قريب منها. ولا تؤخذ مثلا نفقة شراء الكتب من بند المطبوعات ولا تؤخذ نفقة شراء قطعة لسيارة من بند نفقات شتى. ما دام ان هناك بندا لشراء الكتب وبندا لصيانة الآليات بندا نفذ اعتماده ام لم ينفذ.

والموافقة هنا تحصل على طلب حجر الاعتماد المرفق بالمعاملة وهذا ما يسمى: تأشيرة المراقب العام على حجز الاعتماد.

ب-مراقبة صحة انطباق المعاملة على القوانين والاحكام المرعية الاجراء

ان الرقابة في هذا المجال هي واسعة جدا وعلى المراقب العام ان يجريها تحت طائلة المسؤولية وعملا بالمادة ١١٠ من المرسوم ٨٢/٥٥٩٥[١] والمادة ٦٥ من قانون المحاسبة العمومية[٢].

---

[١] يرفع المراقب العام تقريراً الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بشأن كل مخالفة مالية تقع تحت طائلة المادتين ٥٧ و ٥٨ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ مرفقاً بالمستندات الثبوتية، والاّ اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ ويبلغ نسخة عن هذا التقرير الى كل من وزير الداخلية والمجلس البلدي.

[٢] قانون رقم /١٤٩٦٩/ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ مع تعديلاته

فعليه ان ينظر في تفاصيل صحة المعاملة ويرى فيما اذا كانت مطابقة للقوانين المالية ولسائر القوانين الاخرى بما فيها المبادىء الشرعية العامة والاحكام المقضى بها والاتفاقيات النافذة وما الى ذلك من الاحكام المرعية الاجراء.

بمعنى ان المعاملة المعروضة للتأشير قد تتضمن ما هو خاضع لقانون الموجبات والعقود او اصول المحاكمات المدنية او لقانون الاستملاك او لقانون البناء او لنظام التنظيم المدني او لقانون العمل او لقانون اجنبي للمعاملة بالمثل في اعطاء تعويضات لعامل او للقوانين الصحية والسلامة العامة في عقد نفقة لاجراء تصليحات لحساب الغير. وما الى ذلك من تفاصيل قانونية ونظامية لا بد للمراقب العام ان يكون على اضطلاع متقدم عليها ليتمكن من ضبط المخالفات التي قد تقع في معاملة النفقة فلا تصرف الاموال بطريقة مخالفة يتحمل هو مسؤولية تجاوزها ومسؤولية تنفيذها ذلك لان القانون قد اناط به صلاحية المراقبة القانونية بصورة عامة ومباشرة فأصبحت اعمال سائر الجهاز مغطاة بتأشيرته من ضمن حدود ما يكون قد وافق عليه[1] وقد سمي بالمراقب العام لان صلاحياته تشمل كافة الوجوه القانونية للمعاملة المالية. انها رقابة قانونية صرفة ورقابته تشمل معاملة النفقة قبل عقدها وبعد عقدها.

I- <u>قبل عقد النفقة</u>

كل معاملة تؤول الى عقد نفقة يجب ان تعرض على الرقابة المالية للتأشير قبل ان يوقعها المرجع الصالح لعقد النفقة.

ان هذا المبدا هو مبدأ الزامي حاد. اذا أخل العاقد به تعرّض للعقوبات حكماً. ويخرج عن هذه القاعدة استثناء انه يجوز في الحالات المستعجلة الطارئة عقد النفقة قبل تأشيرة المراقب العام على ان تعرض عليه خلال اسبوع من بيان الاسباب التي بررت هذه المخالفة، وفي حال قانونية المعاملة يؤشر عليها على سبيل التسوية. ولكن اذا فاتت المهلة المحددة اعلاه فلا بد من اعلام النيابة العامة في ديوان المحاسبة لملاحقة المخالفين ويحصل على التأشير على سبيل التسوية ايضاً.

ولكن اذا عقدت النفقة وكانت المعاملة مخالفة للقوانين او لوضع الاعتمادات فلا يلتزم المراقب العام بالتأشير بل باعلام النيابة العامة للديوان بالامر حتى ولو ارتبط بها حق الغير ويتحمل المرجع الصالح لعقد النفقة مسؤولية عمله. ومن ثم يعرض الامر على وزير الداخلية والبلديات.

اما اذا كانت المعاملة من صلاحية ديوان المحاسبة او من صلاحية مجلس الخدمة المدنية فان المراقب العام هو الذي يحيلها بموجب كتاب مع ملاحظاته عليها. وبعد الجواب فانه يلتزم به للتأشير او للرفض. والهدف الاساسي من ذلك هو الحؤول دون المخالفات في عقود النفقات.

---

[1] ان الامثلة على دقة عمل الرقابة ووجوه الطلاع على كافة القوانين والانظمة قبل التأشير على حجز النفقة هي متعددة. مثال ذلك: في حكم معجّل التنفيذ صادر عن البلدية هل يجوز حجز نفقة مصاريف هذا الحكم لصالح طالب التنفيذ؟ اذا لم تكن الرقابة على علم بان المشترع يعتبر ان نفقات الدعوى لا صفة معجلة لها مادة ٢٤٠ اصول محاكمات مدنية.

II- بعد عقد النفقة

لم يكن العرف قائما على ان يكون للمراقب العام صلاحيات واضحة بعد تأشيره على معاملة عقد النفقة لكن باتساع الصلاحيات التي نصت عليها المادة ١٠٧ من مرسوم تحديد صلاحياته بالاضافة الى المادة ٩٥ من قانون البلديات بدا واضحا ان التأشير على حوالات الصرف هو عمل ثان ضروري في مهمة المراقب العام خاصة للتثبت من امور ثلاثة:

-التثبت من صحة التنسيب والعمليات الحسابية الخاصة بالاعتمادات.

-التثبت من ان قيمة الصرف لا تتجاوز قيمة المبلغ المعقود وبوجه عام لمراقبة صحة معاملة الصرف بكاملها خاصة لجهة السلفات.

-التثبت من ان معاملة التنفيذ قد تحققت للادارة.

٤- تقارير المراقب العام

يلتزم المراقب العام بتقديم ثلاثة انواع من التقارير: التقارير الدورية والسنوية والطارئة.

أ- التقارير الدورية يرفعها الى وزارة الداخلية كل ثلاثة اشهر مبينا فيها نتائج رقابته على البلدية: وضع التكاليف، وضع التحصيل، وضع النفقات، ملاحظاته الخاصة. وكل ما من شأنه ان يكون له اثر على الوضع المالي للبلدية. ثم يبلغ نسخة عن هذه التقارير للبلدية بشخص رئيسها.

ب-التقارير السنوية يقدمها لوزير الداخلية والبلديات مرفقة بالحساب القطعي وضمنها ملاحظاته على اعمال الدورة المالية السنوية المنتهية كما بامكانه ان يرفع في كل حين الى وزارة الداخلية والبلديات الاقتراحات التي من شأنها تحسين سير العمل.

ج-التقارير الطارئة، لدى كل مخالفة مالية تقع تحت طائلة المادتين ٥٧ و ٥٨ من نظام ديوان المحاسبة المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢ يتقدم من المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بتقرير مفصل يبين فيه المخالفة، ويرفق به المستندات الثبوتية، تقرير بمثابة شكوى من المخالفة، والاّ اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ المخالف، ويلتزم بتقديم نسخة عن هذا التقرير لوزارة الداخلية وللمجلس البلدي.

٥- صلاحية ابداء الرأي

إن طلب ابداء الرأي هو على نوعين: طلب اختياري وطلب الزامي. والمبدأ العام بالنسبة للاثنين هو التالي:

الرأي الاختياري لا يلزم الجهة طالبة الرأي به فهي تتقيد به اذا شاءت ان تستأنس به ليس الاّ. ومبرر ذلك فلا يطال الرأي الصلاحية الاخرى فينتقص منها لصاحب الرأي مما يؤدي الى تنازل عن الصلاحيات لعمل حدده النظام انه لمرجع معين دون الآخر. ولكن الاجتهاد الاداري جاء جادا في فرض الالتزام بالرأي المعروض حتى اشار الى مخالفات في المعاملة تطال الصيغ الجوهرية التي تفرضها النصوص النظامية ذلك لان مخالفة هذه الصيغ تجعل المقررات باطلة حتى بمعزل عن الراي.

اما الرأي الذي يفرضه النص على الادارة اخذه بموضوع معين فلا يمكن لطالبة الرأي ان تتغافله فلا تأخذه بعين الاعتبار لئلا تسقط غاية المشترع في النص بانعدام فعالية الرأي المطلوب.

بيد ان المسألة تبقى دقيقة اذ لا بد من توازن بين معيارين معيار احترام الرأي الذي يشير به النص القانوني ومعيار احترام السلطة التي قررت المعاملة فلا يمس الرأي السلطة في جوهر صلاحياتها ولا تخرج المعاملة عن حدود النظم القائمة التي يشير اليها الرأي. لذلك ساد معظم الاجتهاد على امر صريح هو ضرورة توافق وانسجام المعاملة مع الرأي المعطى لها.

ثم اننا نرى بطريقة اوضح ان ما يعود لمسائل الاستنساب للسلطة فانه يبقى خارجا عن دائرة الالتزام بالرأي من أي نوع كان واما المسائل النظامية ان في الشكل وان في الجوهر فهي مسائل خاضعة لحكم الرأي يلتزم بها حكماً.

فاذا كان للسلطة المقررة ان تختار نوعا معينا من السيارات او مواصفات معينة لتشتريها الادارة بطريقة التراضي... فان الرأي الاستشاري المطلوب في المعاملة ان تطرق لموضوع الاختيار فهو غير ملزم لان الموضوع يرتبط بصلاحية استنسابية لمسألة مطلقة في اطار الصلاحية, وان تطرق لطريقة اجراء الصفقة فرأي الرقابة القائل بالحفاظ على مبدأ تكافؤ الفرص امام المواطنين للتنافس في تحقيق الخدمات العامة للادارة... يصبح لا مناص من الالتزام به لانه يمس صيغة جوهرية فرضتها النصوص النظامية والمبادىء العامة.

٦- رأي المراقب العام

مسألة ابداء الرأي التي يختص بها المراقب العام تسير في وجهين: وجهة المسائل النظامية ووجهة المسائل المالية.

أ-فوجهة المسائل النظامية هي في ابداء رأيه بعد الطلب الموجه اليه او عندما يبدي رأيه من تلقاء نفسه لدى اجراء رقابته على المعاملات والاعمال.

ان هذا الرأي هو ملزم حكما لان صلاحية المراقب العام هي صلاحية قانونية في جوهرها عندما يبدي رأيه في المسائل القانونية يكون في صلب ممارسته لصلاحيته النصية. ولا بد من ان يشير الى نوع المخالفة مربوطة بالنصوص الملزمة.

ب-اما وجهة المسائل المالية فهي ترتبط بابداء رأيه المطلوب أو المعروض منه بما هو أساساً من صلاحية السلطات البلدية. كابداء رأيه في مشروع الموازنة أو في الاعتمادات الاضافية أو في مسائل قروض أو سلفات.

فللسلطة أن تستأنس برأيه أساسا دون أن يكون لها أن تلتزم حكما به لأن الامر يعود الى مطلق صلاحيتها ما عدا ما يظهر أنه مخالف للقوانين.

ثالثاً: اجراءات الرقابة

ان المعاملة المحالة الى الرقابة المالية يقتضي ان تتضمن نوعين من المستندات مربوطين معا:

النوع الاول هو مستندات عقد النفقة بكاملها أي الوثائق التي هي في اساس مشروع العقد وصورة العقد نفسه غير موقع.

والنوع الثاني هو طلب حجز الاعتماد موقعا من الموظف المالي المختص بقيمة النفقة المطلوب حجزها وهو كناية عن مستند حسابي مرفق بمعاملة عقد النفقة وهو يتضمن بيان بوضع الاعتماد في الموازنة والذي من اصله يحتجز المبلغ اللازم للنفقة المطلوبة.

وفي ضوء هذين المستندين يتجلى عمل المراقب العام. فهو يدرس المعاملة من وجهتيها القانونية والمالية فيتثبت من انطباقها على القوانين والانظمة والمبادىء الشرعية العامة وما الى ذلك مما هو بمثابة الاحكام النافذة سواء كانت مالية ام مدنية.

على الصعيد العملي فان التأشير يجري كما يلي:

إذا كان القرار الصادر عن المجلس البلدي والعاقد للنفقة هو نافذ بذاته فان التأشير يمكن ان يحصل بعد صدور القرار شرط ان يرد ضمن القرار مادة تفيد بعدم نفاذ القرار الاّ بعد التأشير عليه من المراقب العام. مثلاً كأن ترد مادة بمعنى انه: لا يصبح هذا القرار نافذا الاّ بعد تأشيرة المراقب العام.

اما اذا كان هناك عقد يستند اليه القرار فانه لا بد من ان ترد التأشيرة على مشروع العقد قبل صدور قرار المجلس البلدي, وعندئذ , فلا مجال لإيراد قبل هذه المادة المشار إليها أعلاه شرط ان يتبنى المجلس البلدي العقد المؤشر عليه بجوهره . وإذا كان القرار خاضعا للتصديق فان التأشير عليه يجري بعد صدوره وقبل عرضه على الرقابة الادارية. فاذا رفض التأشير توقف القرار واذا أشر عليه احيل الى الرقابة الادارية للنظر في تصديقه.

اما بالنسبة لقرارات رئيس البلدية العاقدة للنفقة فان مشروع قرار العقد المحال الى المراقب العام هو بمثابة موافقة مبدئية يحال للتأشير قبل توقيعه حتى اذا حصل التأشير صح لرئيس البلدية توقيع المعاملة واعطاءها مجراها النافذ النهائي.

واذا كان عقد النفقة يرتبط بموافقة بدون قرار احيلت المعاملة مع الموافقة المبدئية الى المراقب العام للتأشير بعد ذلك تحصل الموافقة النهائية ومن ثم تأخذ المعاملة مجراها الى التنفيذ.

فالمبدأ هو اذن ان تحصل التأشيرة قبل الموافقة النهائية لعاقد النفقة للتثبت من قانونية المعاملة قبل ان تصبح نافذة هذا ما تفرضه المادتان ٦١ من قانون المحاسبة العمومية والمادة ١٠٦ اصول المحاسبة في البلديات ولكن اذا احيلت المعاملة للتأشير بعد الموافقة النهائية او صدور القرار النافذ حصلت المخالفة لقاعدة وجوب أخذ التأشيرة المسبقة للمراقب العام على عقد النفقة.

في حال الموافقة والتأشير يوقع المراقب العام على المعاملة وعلى طلب حجز النفقة. والتوقيع على المعاملة يكون على المستند الاساسي منها أي على محضر لجنة المناقصات او على قرار المجلس البلدي القاضي بعقد النفقة او على مشروع قرار رئيس البلدية لعقد نفقة الفاتورة، او على العقد. ثم سندا لذلك يوقع طلب حجز النفقة بعد تفقيط المبلغ المحجوز ورسم الاسباب التي اسند اليها موافقته ضمن الطلب اذا كان هناك من اسباب او ملاحظات.

ولا يصح التأشير على شرط التصحيح او الاستكمال لان التأشير هو مربوط فقط بنظامية المعاملة. فهي اما صحيحة وكاملة وهو ملزم بالموافقة واما هي ناقصة فهو ملزم بالرفض.

ان التأشير يكون بتوقيع المراقب العام للمعاملة ولحجز النفقة وقد يكتب عليها عبارة "مع الموافقة" وهذا يعني انه اجاز المراحل اللاحقة للعمل واذا رفض التأشير فلا بد له من ان يعلل رفضه قانونا وكتابة فيسند رفضه الى نص معين او الى واقع معين. وهذا امر هام في مهمته اشارت اليه المادة ١٠٧ من اصول صلاحياته كما اشارت اليه المادة ٦٨ من قانون المحاسبة العمومية.

وفي رأينا انه اذا رفض التعليل او علل تعليلا لا يتوافق مع القوانين كان بوسع رئيس البلدية ان يطلب رأي ديوان المحاسبة في الامر لبيان ما قد يلتبس من صحة الرفض.

ان التأشير قد يكون كليا اذا شمل كامل قيمة النفقة المطلوب عقدها او جزئيا اذا شمل قسما منها.

وفي حال اعطائه تأشيرا جزئيا او في حال رفض التأشير وجب عليه عرض الامر بموجب مطالعة على وزير الداخلية والبلديات الذي يكون قراره نافذا بالموضوع.[١]

الفقرة الثالثة: رقابة المجلس البلدي

ان المجلس البلدي هو الذي يلعب دور السلطة التقريرية وينتخب بالتصويت العام من قبل ناخبي البلدة. وإن دور المجلس البلدي هو أساسي وهام لأنه بواسطة مداولاته ينظم امور البلدية وهو مكلف باتخاذ كل المقررات المبدئية خاصة في القضايا المالية التي يكلف رئيس البلدية بوضعها موضع التنفيذ. ان سير اعمال المجلس البلدي توصف بليونتها بحيث انه ينعقد دون شكليات ما عدا بعض القواعد اللازمة لتأمين صحة الاجتماعات والمناقشات والمقررات. يخضع المجلس البلدي لرقابة السلطة المركزية وهذه السلطة تملك صلاحيات واسعة تمنحها المراقبة على اعمال البلدية.

أولاً: مبادىء رقابة المجلس البلدي

ان صلاحيات المجلس البلدي على تنفيذ موازنة بلديته لم تحدد اصولها في نظام لذلك فهي شاملة شمولية النصوص والمبادىء التي تنطلق منها هذه الصلاحيات.

فالمادة ٤٩ من قانون البلديات اعطت المجلس البلدي كافة الصلاحيات على شؤون الموازنة من درسها الى اقرارها الى تحريك الاعتمادات فيها حتى اقرار قطع حساباتها

كما ان المادة ٥٢ من هذا القانون قد الزمت المجلس البلدي بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وعلى السهر على حسن سير العمل في البلدية وعلى وجوب وضع تقارير خاصة بنتيجة هذه الرقابة، تقارير

---

[١] وفي رأينا ان مثل هذا الوضع قد لا يأتلف مع جوهر هذه الصلاحيات ومع العمل بذاته فيصبح ان كل معاملة مخالفة للقوانين والانظمة رفض المراقب العام التأشير عليها لا بد له من ان يجد بريدا دائما بينه وبين الوزير لمثل هذه المعاملات وان تخلق الوزارة بدورها جهازا خاصا لمراقبة رفض التأشيرات المستمرة لسيل من المعاملات. وهذا ما يزعزع العمل الرقابي ويجعل من عملية التأشير والرفض مسألة معقدة بجوهرها وشكلياتها.

ترفع الى سلطة الرقابة الادارية. وأهم هذه الاعمال الرقابية تختص بسير المعاملات المالية التي هي من أساس النشاط الاداري البلدي.

والى جانب قانون البلديات فان صلاحيات المجلس البلدي تأخذ اساسها من مفهوم رقابة السلطة التشريعية (مجلس النواب) على اعمال السلطة التنفيذية وهذا الاساس يتصل بالمبدأ الدستوري الذي يعطي الحق للسلطة التشريعية بان تراقب اعمال السلطة التنفيذية.

فكما ان للنواب ان يستجوبوا الحكومة على اعمالها وان يطلبوا التفاصيل عن كيفية تنفيذ الموازنة مراقبين المخالفات واضعين الوزراء امام مسؤولياتهم مناقشين تصرفاتهم, هكذا يحق لاعضاء المجلس البلدي مناقشة رئيس السلطة التنفيذية مع جهازه الوظيفي، عن كيفية اعمال تنفيذ الموازنة، سواء عن مجمل تنفيذها او حول عمل معين قامت به الادارة.

ويمارس المجلس البلدي رقابته هذه اما بذاته او بواسطة لجنة رقابة مالية خاصة يعينها لهذا الغرض من بين اعضائه المختصين بالشؤون المالية او يستعين باشخاص مختصين من خارج المجلس على حد ما اشارت اليه المادة /٥٣/ (فقرة ثانية) من قانون البلديات[١] بوجه عام ليتمكن من ضبط الرقابة في شؤون مالية دقيقة غالباً ما تحتاج الى ملمين بتفاصيلها

وفي مجال هذا العمل فان جهد المجلس البلدي يضيق ويتسع بالنسبة لخضوع البلدية لرقابة ديوان المحاسبة او عدم خضوعها فالبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتي لديها رقابة مالية خاصة يتأمن الى حد بعيد ضبط اعمالها المالية ولا يبقى من عمل المجلس البلدي سوى اجراء رقابة عامة على مجرى الحسابات والاعمال واقرار قطع الحساب السنوي اما البلديات التي لا تخضع للرقابة المالية فانه لا بد من ان يأخذ المجلس البلدي دوره الحاد في عمله الرقابي على تنفيذ الموازنة.

ثانياً: كيفية اجراء الرقابة من قبل المجلس البلدي

للمجلس البلدي ان يجري نوعين من الرقابة: رقابة عارضة ورقابة على الحسابات. فالرقابة العارضة تكون بصلاحية المجلس في ان يطلب الاطلاع على اية معاملة بناء على شكوى او بصورة تلقائية يطلع على المستندات ويناقشها بنفسه او بواسطة لجنة خاصة يعينها لهذا الغرض.

اما الرقابة على الحسابات فانها تجري على سبيل الحصر على البيانات الفصلية والبيانات السنوية على حساب المهمة وعلى قطع الحساب السنوي المقدم اليه[٢] يطلع على هذه الحسابات وعلى مستنداتها فيدرسها بواسطة اللجنة المختصة ويناقش الادارة في تفاصيلها ويحاسبها على الاخطاء وعلى المخالفات الواردة فيها فيبرىء ذمة المختصين او يشغلها او يتخذ ما يقتضي من اجراءات بحق المخالفين الى حد طلب احالتهم على القضاء الجزائي اذا وقعت اعمالهم تحت طائلة قانون العقوبات سنداً لذلك، يضع تقريره المشار

---

[١] "وللمجلس البلدي ان ينتخب ايضا لجانا من اعضائه لدراسة القضايا المناطة به ويمكن ان يستعين بلجان من غير اعضائه".

[٢] لم يشر قانون اصول المحاسبة في البلديات (مرسوم ٨٢/٥٥٩٥) الى موضوع البيانات الفصلية والسنوية ولكن المادتين /٩٨/ و /٩٠/ منه اشارتا الى قطع الحساب والى حساب المهمة

اليه في المادة ٥٢ من قانون البلديات[1] اما الرقابة على جوهر المعاملات فانها تتصل بالاصول النظامية لعمليات تنفيذ الموازنة تلك التي وضعها المشترع في اساس تفاصيل المعاملات المالية.

١ : الرقابة على التكاليف وتعديلاتها

للمجلس البلدي ان يراقب جداول التكليف التي تضعها الادارة بعد تصديق قرار الموازنة، صحة ابرام هذه الجداول وفقاً لقانون الرسوم البلدية، النشر التبليغات الشخصية.

حسابات الجداول ومطارح الرسوم هل هي مطابقة وصحيحة ام ان هناك اغفالاً لبعضها، اغفالاً عن قصد او عن اهمال هل طالت التكاليف كافة مطارح الرسوم؟ مراقبة التعديلات الطارئة على جداول التكليف. جداول التنزيل وجداول الضم هل هي محضة عادلة اخطاء حسابية او قانونية او واقعية.

٢: الرقابة على التحصيل

- تحصيل الرسوم وفقاً للجداول المحققة
- عدم اهمال التحصيل لبعض الفئات
- اتخاذ التدابير القانونية بحق المكلفين الممتنعين عن الدفع: فرض الغرامات القانونية توجيه الانذارات وضع المحجوزات قطع مرور الزمن على سقوط الرسوم المحققة وغير المحققة
- صحة التوريد للصندوق وعدم احتفاظ الجابي او امين الصندوق بالاموال لحسابه الخاص

٣- الرقابة على عقود النفقات

للرقابة ان تنظر في امور متعددة من معاملة عقد النفقة تختصر جوهر البحث الذي يدور حول امرين:

الامر الاول: هل ان طريقة التنفيذ التي اختيرت هي قانونية ؟

الامر الثاني: هل ان الطريقة التي اختيرت قد نفذت وفقاً لاصولها النظامية ؟

أ-توضيح الامر الاول

وضع المشترع طرقاً محصورة لتنفيذ النفقات لا يجوز الخروج عنها وعلى رأسها طريقة المناقصة العمومية. فلا يصح مثلاً اختيار طريقة التنفيذ بالتراضي عندما تشاء اذ ان الاختيار محصور بحالات معينة عددتها المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية والمادة ٦٨ من اصول المحاسبة في البلديات. كما لا يصح اختيار طريقة التنفيذ بالفاتورة الا ضمن ما حددته المادة ١٥١ محاسبة عمومية والمادة ٧٢ اصول المحاسبة في البلديات وضمن ما تسمح به التجزئة بمبررات معقولة وليس بمبررات مجهودة وغير كافية... حتى اذا خرج التنفيذ عن الاختيار المسموح به نصاً كان العمل غير قانوني معاقباً عليه.

ب-توضيح الامر الثاني

بعد اختيار طريقة التنفيذ لا بد ان تكون اصول المعاملة موضوع العقد قد أجريت بطريقة نظامية.

بمعنى ان يكون هناك تنافس في اساس قرار رئيس البلدية باسناد المشتري بالفاتورة لتاجر سنداً لعروض صحيحة وغير وهمية مقدمة من آخرين. او ان يكون قراره باعطاء تعويضات لموظف لا تزيد عن

[1] يراقب المجلس البلدي اعمال السلطة التنفيذية ويسهر على حسن العمل في البلدية ويضع بنتيجة اعمال الرقابة تقارير يرفعها الى سلطة الرقابة.

٧٥% من رواتبه او ان تكون المساعدات المرضية او منح التعليم مطابقة لاسس انظمتها... وهي التي قررها رئيس السلطة التنفيذية عادة.

كذلك على المجلس البلدي ان يبحث في اساس معاملة المناقصة قبل ان يتخذ قراره باسناد الصفقة الى من ارستها عليه لجنة المناقصات.

هل هناك دفتر شروط نظامي؟ هل جرى النشر وفقاً للاصول؟ هل العروض هي صحيحة وفقاً لمتطلبات دفتر الشروط وللقانون؟ هل فيها مخالفات جوهرية، هل المنافسة هي جدية؟ هل طبقت الشروط التي تفرضها الانظمة المالية لكل نوع من الصفقات المعتمدة؟

ولكن، فاذا كان للمجلس البلدي ان يراقب عقود النفقات التي يجريها رئيس السلطة التنفيذية وهي عقود محدودة خاصة ما يرتبط بالبيان والفاتورة.

فأين هي فعالية رقابة المجلس البلدي على عقود النفقات التي يقررها هو بذاته ؟ وهل يعقل ان تجتمع صلاحية الرقابة وصلاحية التنفيذ بعد المجلس البلدي لأن عقد النفقة هو أهم عمل تنفيذي. فتتكدس الصلاحيات وتمتزج صلاحية التقرير بما فيها الرقابة مع صلاحية التنفيذ، فخالف ذلك مبدأ فصل السلطات الذي يقوم عليه نظامنا الدستوري في اسس الدولة.

٤- الرقابة على الصرف

ان مرحلة المعاملة المالية التي تلي عقد النفقة تكون بعد السلطة التنفيذية.

لا بد من مراقبة الجهاز المالي والجهاز الاداري . فلا ينقذ المتعهد على هواه وبالتواطوء مع المشرفين عليه من الادارة بل وفقاً لدفتر الشروط وللاصول النظامية. ولا يعطي المتعهد سلفات الا وفقاً للقانون. ولا يحصل التنفيذ خارج المهل المحددة ولا يسحب كفالته قبل نهاية الاشغال وضمانتها. ولا ينفذ العمل الا بواسطة المتعهد نفسه. الى ما هنالك من اهمالات ونواقص قد تقع على حساب مالية البلدية ومصلحتها.

ثم الرقابة على التسليم فلا يكون هناك تسليم وهمي للاشغال والمواد، بل تسليم وفقاً للاصول النظامية في صحة الكشوفات الموضوعة. ثم الرقابة على صحة حجز النفقة وقانونية الحوالة وصحة حساباتها وعلى صحة الدفع لذوي العلاقة المستحقين.

فلا تدفع الحوالة ما لم يثبت ان تعويض الاستملاك هو لصاحب الحق به كما لا تدفع الا لغير الورثة الشرعيين. كما لا تدفع المساعدات والتعويضات الا بالطريقة النظامية والنسب المحددة.

كلها اعمال لا بد للمجلس البلدي ان يراقبها بواسطة لجنة او احد اعضائه المكلفين فيلاحق اعمال الادارة بدقة ويمنع التجاوزات الكثيرة توقياً للهدر.

٥- الرقابة على مسك حسابات المواد

هناك مشتريات عديدة واعمال عديدة منفذة : ترابة، مفروشات، عدة شغل، مبيدات ادوية تمتلكها البلدية يقتضي تنظيم طريقة الاحتفاظ بها وتسجيل حركتها ومسك سجلات حساباتها.

وعلى هذه المواد نص القانون بوجوب تعيين موظف مسؤول عنها هو محاسب المواد يضبطها بطريقة نظامية. يحدد قيمة الموجودات المسلمة اليه وكيفية استهلاكها بموجب دفاتر تسليم ذات ارومات محددة

وسجلات رسمية هو مسؤول عن نواقصها. وفي الواقع يقتضي ان يكون هناك مكلف بحفظ المواد وآخر بمسك حساباتها ومراقبتها.

فالمجلس البلدي عليه ان يراقب صحة هذه الموجودات وكيفية استهلاكها بوثائق استلامها ووثائق تسليمها وبقاياها وجردتها وكافة حساباتها فيمنع التلاعب بها.

٦- الرقابة على النقود

للمجلس البلدي ان يطلع ويراقب وضع النقود في صندوق البلدية ووضع النقود في المصرف المركزي ووضع النقود في الجباةفبعدها اذا رأى من شك في كميتها في الصندوق ويطلع على الحسابات في سجلات المحتسب ومدى مطابقتها للتوريدات وللمدفوعات ولكمية النقود الموجودة.

٧- الرقابة على الحسابات وعلى الاشخاص

له ان يطلع على كافة الحسابات وصحتها وحسن تنظيمها ان في حقل التكليف والتحصيل وان في حقل الصرف وان في سجلات امين الصندوق.

فيدقق في الاخطاء ويطلب تصحيحها وضبطها كما يدقق في المخالفات ويقرر اتخاذ الاجراءات العقابية بحق المسؤولين عنها.

الفقرة الرابعة: تأثير الرقابة على الأعمال الإدارية للبلديات

إن الهدف الأساسي للرقابة المالية هو الحفاظ على المال العام للدولة وصرفها على الوجه الأمثل دون حصول إسراف أو تبذير أو هدر للمال العام ، وأهداف الرقابة تطورت مع الزمن فبعد أن كانت الرقابة المالية تهدف الى مراجعة وتدقيق السجلات والدفاتر المحاسبية ، والكشف عما قد يوجد فيها من تلاعب وغشّ ومدى التقييد بالقوانين والأنظمة فقد توسعت لتشمل مراقبة مدى الاقتصاد في النفقات، ومراقبة الأداء (بشكل ضيق) وفقاً للأهداف الموضوعة وترشيد الإنفاق.

وأمام هذا الدور المتغيير للرقابة المالية بشكلٍ عام بات له تأثير إيجابي على الأعمال الإدارية، وإنما هذا لم يمنع البعض من إظهار إنعكاس سلبي لهذه الرقابة على الإدارات.

أولاً- التأثيرات الإيجابية للرقابة المالية على الأعمال الإدارية لأجهزة للبلديات

إلى جانب الأهداف المباشرة التي تسعى الرقابة المالية لتحقيقها أبرزها الحفاظ على المال العام للدولة وصرفها على الوجه الأمثل وفقاً للأصول المالية المنصوص عليها في القوانين والتأكد من القيود والسجلات والبيانات والكشف عن الأخطاء والإنحرافات، و للرقابة المالية إنعكاس وتأثير إيجابي على الأعمال الإدارية ويمكن تلخيصها بما يلي:

- تأثير إيجابي على التخطيط :

فالرقابة تبين نجاح أو فشل خطة مالية معينة عبر تحليلها ودراستها وتشعر المسؤول في الوقت المناسب وأحياناً قبل القيام بالفعل (كما هو الحال في الرقابة المسبقة إذ أنها رقابة وقائية) بضرورة تعديل الخطة أو العدول عنها كلياً.

- غالباً ما تقوم الرقابة المالية بترشيد الإنفاق العام وتوجيه البلديات إلى أفضل السبل لتحسين وتطوير إجراءات الأعمال المالية.

- وجود الرقابة المالية يزيد من قدرة وفعالية أجهزة البلديات على تحقيق الأهداف المرسومة من قبلها بأعلى درجة ممكنة من الكفاءة والإقتصاد.

- تعزيز ثقة المواطن بالبلدية وإداراتها عبر الكشف عن أية أخطاء أو إنحرافات أو مخالفات تحدث من قبلها وتحللها وتصححها وتتجنب تكرارها، وهذا ما يحسّن أيضاً الأداء الإداري.

- غالباً ما تلعب أجهزة الرقابة المالية دور المحرّك لمراجعة القوانين والأنظمة المالية، وإصدار التشريعات الحديثة على ضوء تحليلات دقيقة تحقق الغاية المنشودة من الرقابة المالية.

- هي الضمانة على حسن إستخدام الأموال العامة والإقتصاد في إنفاقها، ومنع التشدد والروتين غير المبرر في الإجراءات، وبشكلٍ يضمن مكافحة الفساد المالي والإداري.

ثانياً – التأثيرات السلبية للرقابة المالية على الأعمال الإدارية في البلديات

إلى جانب التأثير الإيجابي للرقابة المالية على الأعمال الإدارية لأجهزة البلديات، فللرقابة أحياناً تأثير سلبي غالباً ما يظهر نتيجة التطبيق الإستنسابي والملتوي لأجهزة الرقابة.

فالرقابة المالية تعطي أحياناً لوزارة الداخلية نفوذا كبيرا على البلديات بحيث تراقب تصرفاتها وتلغي ما تراه غير مشروع وذلك يخالف المفهوم السليم للامركزية المحلية.

ومن أبرز النتائج التي تخلّفها الرقابة في بعض الأحيان هو تأخير العمل الإداري إذ أنها تزيد مرحلة على مراحل سير المعاملة، إضافةً إلى أن الرقابة تكون دقيقة وغالباً ما تكون بسيطة وهي تصبح (إن صح التعبير) رقابة أوراق وسجلات ونشر وإعلان أكثر من كونها رقابة موضوعية ديناميكية لها آليات فعّالة لمكافحة الفساد وردع المفسدين.

إن كثرة أجهزة الرقابة في البلديات قد تضيع الهدف من الرقابة، الذي هو الحفاظ على المال العام من خلال مكافحة الفساد، وذلك بسبب إحالة كل جهاز من هذه الأجهزة العبء الرقابي على الآخر، هذا من جهة ومن جهة أخرى قد يحمّل بعضهم البعض الآخر المسؤولية عن التقصير في الواجب وبالتالي قد يحصل تضارب وتعارض، حتى إهمال بعض الملفات في بعض الأحيان.

الفصل الثاني: رقابة مجلس شورى الدولة

نصت المادة ٦٣ من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي :

"ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بقانونية الانتخابات للمجالس الادارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها "

كما نصت المادة ١٠٩ من نظام مجلس شورى الدولة: "يمكن الاعتراض على صحة انتخابات المجالس الادارية كالمجالس البلدية والاختيارية من قبل كل ناخب في المنطقة ذات العلاقة، وكل من قدم ترشيحه فيها بصورة قانونية ومن قبل الدولة بناء على طلب وزير الداخلية".

كما نصت المادة ٢٠ من القانون الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٧٧ والمعدل بالقانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣٠، "يطعن بصحة الانتخاب لدى مجلس شورى الدولة في مهلة خمسة عشر يوماً تلي اعلان النتيجة"

البند الأول : الطعن بانتخابات المجلس البلدي

الفقرة الأولى : قرارات الطعن ما قبل الانتخاب

نصت المادة ٢٥ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ٣٠ حزيران ١٩٩٧ الذي عدل المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ على ان كل من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية بلدية ما ان يقدم الى القائمقامية او المحافظة في مركز المحافظات قبل موعد الانتخاب بعشرة أيام على الاقل تصريحاً مسجلاً لدى كاتب العدل ينطوي على اسمه وعلى اسم البلدية التي يريد ان يرشح نفسه فيها.

ولا يقبل الترشيح الا اذا كان المرشح ناخباً عضواً مدوناً اسمه في القائمة الانتخابية الخاصة بالبلدية التي يرغب في ان يكون عضواً في مجلسها واودع تأميناً قدره خمسماية الف ليرة لبنانية وتتوافر فيه اهلية العضوية للمجالس البلدية المنصوص عنها في المواد ٢٧ و٢٨ و٦٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ ويعطي القائمقام او المحافظ ايصالاً يثبت تقديم طلب الترشيح. وعلى هذا الاخير وخلال ثلاثة ايام من تقديم طلب الترشيح ان يصدر قراراً معلالاً بقبول الطلب او برفضه والا اعتبر سكوته بانقضاء هذه المدة قراراً ضمنياً بالقبول.

يحق للمرشح بخلال مدة اسبوع من تاريخ صدور القرار القاضي برفض ترشيحه مراجعة مجلس شورى الدولة[١] باستدعاء غير خاضع للرسم او اية معاملة اخرى.وعلى المجلس ان يفصل بالاعتراض نهائياً بخلال مدة خمسة ايام من تاريخ تسجيله في قلم المجلس والا اعتبر ترشيحه مقبولاً , هذا بالاضافة الى ان المرسوم

[١] قرار رقم ٩٧/٦١٥-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٦/٤ م.ق.إ ، عدد ١١، (عدد خاص) ١٩٩٨ ص ٣٠

الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ والقانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣٠ قد حددا عدة موانع تؤدي الى حرمان المواطن من تقديم ترشيحه لعضوية المجالس البلدية.

فقد نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٦٦٥ على انه لا يجوز الجمع بين رئاسة او عضوية المجلس البلدي وبين:

عضوية المجلس النيابي او تولي منصب وزاري.

المختارية او عضوية المجلس الاختياري.

القضاء.

وظائف الدولة والمصالح المستقلة والمؤسسات العامة والبلديات.

رئاسة او عضوية مجالس ادارة المصالح المستقلة او المؤسسات العامة.

ملكية امتياز او وظائفه في نطاق البلدية.

عضوية او وظائف الهيئات او اللجان المطلقة ادارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق البلدية. سنعمد إلى تفصيل هذه المادة ٢٢ في الصفحات اللاحقة.

هذا بالاضافة الى شروط اخرى نصت عليها المادة ٢٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ /٧٧: معرفة القراءة والكتابة: ان معرفة القراءة والكتابة وضع من المشترع لحسن سير المرفق العام البلدي الذي يتطلب بفعل هذه المعرفة مشاركة فعالة في المجلس البلدي لرعاية شؤون البلدة[١].

أما اذا تبين ان المرشح يعرف القراءة فان مجلس الشورى يبطل قرار القائمقام او المحافظ لجهة منعه من الترشيح[٢].

كما حددت الفقرة ٣ من المادة ١٠ من قانون انتخاب اعضاء المجلس البلدي الجرائم الشائبة بما يلي: السرقة، الاحتيال، سحب بنك دون مقابل، سوء الائتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة[٣] الاغتصاب، التهويل، التزوير، استعمال المزور...

هذا بالاضافة الى ان المادة ١٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ / ٧٧ نصت على ان تسري على الانتخابات البلدية احكام قانون الانتخاب اعضاء مجلس النواب في كل ما لا يتعارض واحكام هذا القانون.

فقانون انتخاب اعضاء مجلس النواب ينص على ان يبلغ المرشح لعضوية مجلس النواب من العمر خمساً وعشرين عاماً[٤] بالاضافة الى ان هذا القانون يقضي ايضاً: بان رجال الجندية وهم في حكمهم على اختلاف الرتب سواء كانوا من الجيش وامن الدولة او من قوى الامن الداخلي والامن العام لا يمكن انتخابهم

---

[١] قرار رقم ٩٧/٥٣٤-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٥/١٤ م.ق.إ العدد ١١ (عدد خاص) ١٩٩٨ ص 9.

[٢] قرار رقم ٩٧/٥٤٥-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٥/٢٠ م.ق.إ عدد ١١ ص ١٤.

[٣] قرار رقم ٩٧/٥٨٨-٩٨ ١٩٩٨/٥/٣٠ م.ق. .إ عدد ١١ ص٢٢.

[٤] قرار رقم ٩٧/٥٣٥-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٥/١٤ –م.ق.إ عدد ١١ ص ١٠ وص ١٢.

اعضاء للمجلس النيابي وان كانوا محالين على الاستيداع او الاحتياط غير انه يجوز انتخابهم اذا كانوا محالين على التقاعد او قبلت استقالتهم قبل تاريخ الانتخاب ستة اشهر[١].

الفقرة الثانية: قرارات الطعن بعد الانتخابات

نصت المادة ٢٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ المعدل بالقانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣٠ على انه يمكن الطعن بصحة الانتخاب لدى مجلس شورى الدولة في مهلة خمسة عشر يوماً تلي اعلان النتيجة.

وبما أن العملية الانتخابية تقترن بطبيعتها بالقانون والواقع وان النزاعات التي تنشأ من خلال تلك العملية تتعلق بالقضاء الشامل لأن طبيعة هذه العملية يجب ان تبيح للقاضي ان يعدل قرارات هيئات الفرز في حال انها ارتكبت اخطاء ام مخالفات ام غشاً او احتيالاً[٢].

وبما ان القاضي الانتخابي يتدخل في هذه الحالة كقاضي اعلى لفرز الاصوات اذ يدخل في اختصاصه "مادية وواقعية التصويت" أي انه يقوم باحتساب الاصوات مجدداً بعد هيئة الفرز باستطاعته حينئذ ان يعدل قرارات هذه الهيئة التي سبق لها ان اعلنت نتيجة الاقتراع اذا تبين له ان النتيجة المعلنة مغلوطة وان يكون قراره محل القرار المعلن أي ان يغير نتائج الاقتراع .

الى ذلك فقد اعتبر مجلس شورى الدولة "ان التوقيع على المحضر من جميع المندوبين وقد خلت الصفحة المخصصة لتدوين الملاحظات من أي اعتراض وعلى فرض وقوع مخالفة لا تأثير لها على النتيجة لا يؤثر على صحة الانتخاب وترد المراجعة بشأنها"[٣]

كذلك ان سماح رئيس القلم باقتراع جندي في فرنسا لا يشكل مخالفة لاصول الانتخاب لأن لكل مواطن مسجل في لائحة الناخبين الحق في الاقتراع ومن بينهم العسكريين وعلى فرض وجود تعليمات عسكرية تمنع المجندين من ممارسة حقهم الانتخابي فان ذلك لا يؤدي الى حرمانه من ممارسة حقه في الاقتراع وانما يعرضه لعقوبات تأديبية.

كذلك ان توقف العملية الانتخابية فترة من الزمن ليس من شأنه ابطال العملية الانتخابية وتمكن جميع الناخبين من الاقتراع [٤].

ان المخالفات التي تشكل سبباً لاعلان البطلان هي تلك التي من شأنها ان تؤثر على قناعة الناخب وتفسد العملية وتؤثر على النتائج. كذلك عدم دخول المعزل الذي هو لضمان حرية وارادة الناخبين لا يؤدي الى بطلان الاقتراع اذا لم يؤثر على هذه العملية[٥].

---

[١] قرار رقم ٩٧/٥٤١–٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٥/١٩ – م.ق.إ. عدد ١١ ص ١٣

[2]Auby et Drago: Traité des recours en matière administrative 1992 p.669-670 No 488 . م.ق.ا.عدد ١١ ص٥٢

[٣] قرار رقم ٩٧/٧٢١–٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٧/٩ م.ق.إ. عدد ١١ عدد خاص ص٥٨

[٤] قرار رقم ٩٧/٧٢٥–٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٧/٩ م.ق.إ. عدد ١١ ص٦٤.–قرار رقم ٩٧/٧٩٥–٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٨/١٨ م.ق. إ. عدد ١١ ص ١٧١.

[٥] قرار رقم ٩٧/٨٦٩–٩٨ تاريخ١٩٩٨/٩/١٥م.ق.إ. عدد ١١ ص ٣١٩.

كذلك اعتبر مجلس شورى الدولة ان عدم اثبات ما يدلي به فضلاً اذا كان المحضر خالياً من أي تحفظ او اعتراض وان تقديم شكوى الى وزارة الداخلية بعد اسبوع من النتائج للاحتجاج على تصرفات قوى الامن الداخلي لا يعتبر كافياً لاثبات حصول ممارسات شاذة[1]

كذلك اعتبر مجلس شورى الدولة ان عدم التفقيط ليس من العيوب التي من شأنها التأثير على قانونية محضر الانتخاب ولا على نتيجة الاقتراع[2] . كذلك اعتبر المجلس ان طبيب متعاقد مع وزارة الدفاع يمكنه الجمع بين تعاقده وعضوية المجلس البلدي. اما بالنسبة لتبليغ انعقاد جلسة انتخاب رئيس ونائب رئيس يجب ان يكون التبليغ حاصلاً بشكل اصولي ولا يعتد بالعلم الاكيد. ويجب ابلاغ جميع الاعضاء ان عدم ابلاغ جميع الاعضاء يجعل من الجلسة منعقدة بصورة غير قانونية ويؤدي الى بطلان الاجتماع[3].

ان حالات التمانع المنصوص عنها في المادة ٢٢ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣٠ تنص على ان العضو الموجود في حالة تمانع يجب ان يقدم استقالته ضمن مهلة ١٥ يوماً وان قرار المحافظ هو من عداد القرارات التي تدخل في نطاق العمليات الانتخابية. واذا ادت حالة التمانع الى شغور احد المراكز لا يحق لاول الخاسرين ان يحل محل العضو المستقيل او المقال بل يجب ان تجري انتخابات جديدة[4]. وكذلك اعتبر مجلس الشورى ان المتعاقد المتفرغ يخضع بحكم القانون لذات الواجبات التي يخضع لها افراد الهيئة التعليمية الداخلين في الملاك ووضعية التعاقد بالتفرغ في الجامعة تعتبر وضعية وظيفة عامة [5].

ان الاختيار بين الوظائف المحددة في المادة ٢٢ من القانون ٦٦٥ وبين عضوية المجلس البلدي يجب أن يحصل ضمن مهلة اسبوعين من تاريخ اعلان النتائج. ان ما فرضته المادة ٢٩ من المرسوم الاشتراعي رقم ٧٧/١١٨ هو التعبير عن النية والارادة بممارسة عضوية المجلس البلدي ضمن مهلة الاسبوعين.

العبرة اذاً هي لتقديم الاستقالة وليس لتاريخ تسجيلها في المحافظة لا سيما وان المادة ٢٩ حصرت صلاحية المحافظ بإعلان الاقالة الحكمية في حال عدم الخيار ضمن المهلة [6]، وكذلك ان حق الاختيار بين الوظيفة وعضوية المجلس البلدي لا يتوقف على قبول او عدم قبول المرجع المختص استقالة صاحب العلاقة من وظيفته[7].

---

[1] قرار رقم ٩٧/٨٤٢-٩٨تاريخ ١٩٩٨/٩/١٠م.ق.ا. عدد ١١ ص ٢٤٢.

[2] قرار رقم ٩٧/٨٧٨-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٩/١٥ م.ق.إ عدد ١١ ص ٣٢٨.

[3] رقم ٩٧/٨٥٣-٩٨ ١٤ تاريخ /١٩٩٨/٩م.ق.إ عدد ١١ ص ٢٦٣.

[4] قرار رقم ٩٧/٨٥٠-٩٨تاريخ ١٩٩٨/٩/١٤م.ق.إ عدد ١١ ص ٢٥٥. -قرار رقم ٩٨/٢٢-٩٩ تاريخ ١٩٩٨/١٠/٧م.ق.إ عدد ١١ ص ٤٠٤.

[5] قرار رقم ٩٧/٩ -٩٨ تاريخ /١٩٩٨/١٠م.ق.إ عدد ١١ ص ٣٦٢.

[6] قرار رقم ٩٧/٨٧٤-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٩/١٥م.ق.إ عدد ١١ ص ٣٣١.

[7] قرار رقم ٩٧/١٢-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/١٠/٧م.ق.إ عدد ١١ ص ٣٧٠

ان خلو محضر الانتخاب من ذكر اسماء المرشحين وعدد الاصوات التي نالها كل منهم ليس من شأنه ان يشكل مخالفة مبطلة لنتيجة الانتخاب طالما توافرت المستندات المعينة الكافية لاستخلاص النتيجة سيما وان المستدعي لم يطعن في صحة هذه المستندات ولا في صوابيتها ٠ وعند الخلاف بين لائحة الفرز وبين المحضر يؤخذ بقيود لائحة الفرز دون سواها ٠ كذلك ان توقيع المحضر على بياض او حتى توقيعه قبل تحريره لا يؤدي الى مخالفة من شأنها ابطال نتيجة الانتخاب في حال غياب أي غش او خداع او تزوير [١].

كذلك اعتبر مجلس شورى الدولة انه في حال تعادل الاصوات يفوز الاكبر سناً[٢]. كذلك اعتبر المجلس ان تمديد مهلة الاقتراع للموجودين امام باحة القلم صحيح[٣]. أما بالنسبة لمهلة المراجعة فهي ١٥ يوماً للطعن للطعن [٤].

البند الثاني : الطعن بقرارات المجلس البلدي

من المعلوم ان قضاء مجلس شورى الدولة هو على نوعين : قضاء الإبطال وقضاء شامل.

يتناول قضاء الإبطال اجراءات الادارة ومقرراتها التي لها صفة الاعمال الآمرة والنافذة ، ولا يملك مجلس شورى الدولة الحق في اعادة النظر في الاعمال الادارية او اصلاحها وليس له سوى الغائها لمخالفتها القانون[٥].

أما القضاء الشامل فيتناول المنازعات التي يحكم فيها مجلس شورى الدولة حكماً قائماً على تمحيص الوقائع وتطبيق القانون وله في هذه الحالة ان ينقض القرارات الادارية من اساسها او تعديلها او الحكم بالتعويضات النقدية.

والفرق بين قضاء الإبطال والقضاء الشامل يظهر في اصول المراجعة اذ انها في الحالة الاولى تفترض حتماً وجود قرار اداري نافذ يمكن للمتضرر المراجعة بإبطاله.اما في القضاء الشامل فلا بد من ربط النزاع لاستصدار قرار صريح او ضمني برفض مطالب المدعي حتى يتمكن من مراجعة مجلس شورى الدولة .

اذا لم تجب الادارة المستدعي الى طلبه خلال شهرين اعتباراً من تاريخ استلامها لمذكرة ربط النزاع المقدمة منه اعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض [٦].

ولا تنقطع هذه المهلة الا في الحالات التي نص عليها صراحة في قانون نظام مجلس شورى الدولة.

---

[١] قرار رقم ٩٧/٨٧٢-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٩/١٥م.ق.إ عدد ١١ ص ٣٢٧.

[٢] قرار رقم ٩٧/٨٠٠-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٠م.ق.إ عدد ١١ ص ١٨٤.

[٣] قرار رقم ٩٧/٧٨٥-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٨/١٨م.ق.إ عدد ١١ ص ١٤٨.

[٤] قرار رقم ٧٩٩/-٩٧-٩٨ تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٠م.ق.إ عدد ١١ ص ١٨٢.

[5] "Les changements de jurisprudence pour nécessaries qu'ils puissent être parfois ont toujours des effets d'autant plus perturbateurs qu'ils opèrent rétroactivement" Y. Chartier, La cour de cassation face à la doctrine, Droits, n° 20, 1994, p. 12 .

[٦] المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة.

- بالمراجعة الإدارية ,الاسترحامية او التسلسلية.
- بطلب المعونة القضائية.
- بتقديم الدعوى لدى محكمة غير صالحة.

في مراجعة القضاء الشامل بوجه البلديات – ما عدا بلدية بيروت– يربط النزاع مع رئيس البلدية وهو الذي يتولى السلطة التنفيذية فيها وهو الذي يمثلها تجاه الغير[١]. أما في بلدية بيروت فيتم ربط النزاع مع المحافظ.

ان حل المجلس البلدي وتعيين القائمقام للاشراف على البلدية لا يحول دون استمرار البلدية في التمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي فان واجب مقاضاة البلدية يبقى قائماً ولا تحل الدولة او وزارة الداخلية محلها [٢]

كذلك ان قرار المحافظ بهدم البناء الذي يتخذه بصفته قائماً باعمال البلدية هو قرار بلدي تكون الخصومة بشأن الطعن فيه بوجه البلدية وليس بوجه الدولة التي يقتضي اخراجها من المحاكمة[٣] ان المذكرة الموجهة الى المحافظ هي المذكرة التمهيدية المنصوص عنها في قانون البلديات وليست مذكرة ربط النزاع المنصوص عنها في نظام مجلس شورى الدولة [٤]

ان القرار الذي يتخذه القائمقام بصفته قائماً باعمال البلدية يمارس الصلاحيات والمهام المعطاة له بموجب القوانين والانظمة بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية في البلدية وليس بصفته الادارية الاصلية كجزء من الجهاز التنفيذي للدولة، لأن توجيه المراجعة ضدها وليس ضد الدولة بشأن القرار الصادر عن رئيس السلطة التنفيذية في البلدية[٥]

ليس للمحافظ سلطة تمثيلية او تقريرية بالنسبة للبلدية ولا صلاحية له بالتقاضي او الدفاع عنها لأن البلدية تتمتع باستقلال يتيح لها وحدها التقاضي ويلزمها باعمالها وقراراتها ويكون ربط النزاع مع رئيس البلدية وليس مع المحافظ.[٦] يترتب على الجهة المستدعية ان تثبت اقوالها لجهة احالة مذكرة ربط النزاع الى المرجع المختص وان تبرز وثيقة التبليغ المعنية ربطاً بالاستدعاء او على الاقل بمذكرة لاحقة لا سيما وان كانت الدولة تنكر ذلك[٧]. اما الحالات او العيوب التي يفتح فيها باب مراجعة الابطال فقد وردت في المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدول، هي :

– عدم الصلاحية. –العيب الشكلي.

---

[١] قرار رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٥/١/٣٠ م.ق.إ شوكت دبوسي/ بلدية المينا وبلدية طرابلس ١٩٨٦ ص ٥٧.– قرار رقم ٢٢٣ تاريخ ١٩٩٤/٢/٧ م.ق.إ ١٩٩٥ ص ٢٦٢.

[٢] قرار رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٥/١/٣٠ م.ق.إ ١٩٨٦ ص ٥٧.–قرار رقم ٢٢٣ تاريخ ١٩٩٤/١/٢٧ م.ق.إ ١٩٩٥ ص ٢٦٢.

[٣] قرار رقم ٢٨٧ تاريخ ١٩٩٦/١/١٧ م.ق.إ ١٩٩٧ ص ٣٦٧.–قرار رقم ٤١٤ تاريخ ١٩٩٤/٥/٢٦ م.ق.إ ١٩٩٥ ص ٤٦٤.

[٤] قرار رقم ٣٠٢ تاريخ ١٩٩٤/٣/٢٣ م.ق.إ ١٩٩٥ ص ٣٥٣.

[٥] قرار رقم ٣٠٤ تاريخ ١٩٨٥/١٢/٣٠ م.ق.إ يوسف وديع أبو عبدالله / الدولة ١٩٨٦ ص ٣٠٩.

[٦] قرار رقم ٢٦ تاريخ ١/١٧/ ١٩٧٢ المحامي ش.خ./ بلدية عاليه م.إ. ١٩٧٢, ص. ٦٦.

[٧] قرار رقم ١٢٦ تاريخ ١٩٨٧/٧/١٣ م.ق.إ ١٩٨٩ ص ٢١٠.

– مخالفة أو خرق القانون او قوة القضية المحكمة.
– الانحراف في استعمال السلطة[1].

[1] "l'idée de justice ne se réalise pas seulement dans la sagesse des décisions juridictionnelles mais qu'elle s'exprime aussi dans leur rapidité et leur effectivité" V. Delaporte, les mesures provisoires et conservatoires en droit international privé, (1987-1988) Paris CNRS, 1989, p. 147.

الباب الرابع: عوائق التطور البلدي

يعد اعتماد أسلوب اللامركزية الإدارية بصفتها نظاما داخليا لإدارة الدولة، مسألة مهمة وضرورية لجميع الدول بغض النظر عن اختلاف مساحتها وعدد سكانها وظروفها السياسية والأمنية والاقتصادية والجغرافية.

وذلك لأنَّ تطبيقها السليم يؤدي إلى تخفيف العبء عن كاهل الحكومة المركزية، وتعزز من قدرات الهيئات اللامركزية على تحقيق المصالح المحلية ورعايتها. كما تساعد على تعزيز سعي الدولة إلى تحقيق الأداء الإداري السريع بدون تعقيد وذلك لكونها أكثر تفهماً بمشاكل واحتياجات أقاليمها المحلية. ويمكن القول إن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية بقواعدها الأصيلة يؤدي إلى تحقيق نوع من العدالة في ميدان استحصال وتوزيع الضرائب.

إضافة إلى ما تقدم فقد يزيد أسلوب اللامركزية الإدارية من قدرة الدولة على مواجهة الأزمات السياسية والاقتصادية والأمنية وغيرها. وفضلا عن ذلك فإنّ ارتباط أسلوب اللامركزية الإدارية بتعزيز مقومات الديمقراطية الحقيقية التي ترفد وتقوي الشعور بالانتماء الوطني بعناصر قوة مضافة، بما يزيد من اهتمام المواطنين بمختلف شؤون الدولة.

ففي ظل اللامركزية الإدارية، يتم خلق مصالح محلية مستقلة، وتنشئ أشخاصا عامة جديدة، لكل منها ذمة مالية عامة مستقلة، وكيان قانوني مستقل على الرغم من خضوعها لرقابة السلطة المركزية.

وهذا يعني أيضاً انه في ظل تطبيقات أسلوب اللامركزية الإدارية يتواجد في الدولة أشخاص عامة متعددة سواء أكانت إقليمية كالمدن والقرى أو مرفقية كالمؤسسات العامة ، بينما لا يوجد في الدولة ذات النظام المركزي سوى شخص عام واحد هو شخص الدولة.

وتعتبر الأشخاص الإدارية كلها سلطات إدارية تتمتع بالمزايا والحقوق التي تتمتع بها السلطة الإدارية في كل دولة.

ويتعين ملاحظة أن تعدد السلطات الإدارية لا يستلزم ان تكون هذه السلطات متساوية في الدرجة والاختصاص، لأنَّ المبادئ العامة للتنظيم الإداري تقضي بوجوب ترتيب المصالح ذات الأهمية القصوى وهي المصالح الوطنية ثمَّ يأتي بعدها في ترتيب الأهمية المصالح المحلية المختلفة، وهذا يقتضي أن ترتب السلطات الإدارية في كل دولة في درجات وتحدد لكل درجة اختصاصاتها[1]

[1] "Mais le développement local se dit aussi "global", c'est- à dire qu'il ne concerne pas que l'économie. Au contraire ce sont les interférences multiples entre le social , le culturel, l'éducatif et l'économique qui fondent le développement global ". Georges Gontchanoff, avant propos, Pierre Loulmin, la décentralisation op. cit. p. 8.

الفصل الاول: التمويل البلدي ومدى تأثيره على عمل البلديات

لا يمكن للمجلس البلدي القيام بالمهام الموكولة اليه ما لم تتوافر له الاموال اللازمة. ان الاستقلال المالي للبلدية لا يتحقق في الواقع الا اذا تمكنت البلدية من سد احتياجاتها بقدراتها الذاتية. فالاعتماد على المساعدات التي تمنحها الدولة والمنصوص عليها قانوناً يحد عملياً من استقلالها المالي.[1]

نصت المادة الاولى من قانون البلديات على الاستقلالية المالية للبلديات. وجاء في المادة ٨٦ ما يلي نصه: "تتكون مالية البلديات من الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المالكين، الرسوم التي تستوفيها الدولة او المصالح المستقلة او المؤسسات العامة لحساب البلديات ويتم توزيعها مباشرة لكل بلدية، والرسوم التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات والمساعدات والقروض، وحاصلات املاك البلدية بما في ذلك كامل ايرادات المشاعات الخاصة بها والغرامات والهبات والوصايا".

ونصت المدة ٨٧ على انه "تودع امانة" في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات. وقد أوجد المشترع قانون الرسوم والعلاوات البلدية في سبيل تأمين الموارد للخدمات المحلية التي تقع على عاتق البلديات.

يوجد ٦ مصادر ايرادات لتمويل البلديات في لبنان[2]. للبلديات بموجب القانون ٨٨/٦٠ ان تجبي مباشرة ١٦ نوعاً من التعرفات والرسوم وهي على الشكل التالي: رسم على القيمة التأجيرية، رسم على أماكن الإجتماع وأندية المراهنات، رسم على الإعلان، رسم اشغال الأملاك العمومية، رسم على محطات توزيع المحروقات السائلة، رسم على المؤسسات الصناعية، رسم على المزادات، رسم على احتراف المهن بالتجول، رسم على الذبيحة، رسم الدخول إلى الأماكن العامة، رسم على تسجيل عقود الإجارات، رسم على تراخيص البناء، رسم على المجارير والأرصفة، رسم على التعويض الناشىء عن التحسين، الرسم الخاص على المواد القابلة الإشتعال والإنفجار.

ولا يجيز القانون للبلديات فرض أي تعرفات إضافية ولا تحديد أسس الضريبة. وعلى الرغم من هذه القائمة الواسعة من التعرفات المسموح بها للبلديات هناك نوعان من التعرفات والرسوم يعدان مهمين وهما

---

[1] راجع"...صحناوي يعلن تفاصيل توزيع عائدات الخليوي على البلديات" ومشروع قانون إنشاء مؤسسة التنمية البلدية. الجمهورية ٣١ أذار ٢٠١٢ والديار ٢٤ كانون الثاني ٢٠١٢.

[2] هي: . الرسوم التي تجبيها البلدية مباشرة . الرسوم و العلاوات التي تجنيها الدولة أو المؤسسة العامة لحساب البلديات . القروض والمساعدات . مداخيل الأملاك العامة . الغرامات . الهبات والوصايا.

بالنسبة للهبات راجع " ١٠ ملايين دولار لبلديات تحملت تداعيات النزوح السوري". الجمهورية ١٣ أيلول ٢٠١٤ من خلال "بلدي" تعمل معاً في شراكة مع البلديات لدعم البرامج التي تبادر بها البلديات نفسها وتعميمها وتعمل على تنفيذها..." اطلاق الدورة الثانية من مشروع التمويل البلدي الإنمائي ، لإعادة احياء الإقتصاد الوطني داخل المجتمعات الديار ١٦ كانون الثاني ٢٠١٥- هبة مقدمة من البنك الدولي ، تبلغ قيمة للمشروع ١٠ ملايين د.أ وهو يمتد على ٣ سنوات ... الديار ١٠ كانون الأول ٢٠١٤.

الرسوم على القيمة التأجيرية[1]، ورسوم تراخيص البناء، إلا إن غياب تحديد المناطق السكنية والتجارية يجعل توسيع أساس الضريبة والجباية مهمة صعبة. [2]

البند الاول: الرسوم والعلاوات البلدية

ان قانون الرسوم والعلاوات البلدية الحالي المعتمد هو الذي يحمل الرقم ٨٨/٦٠ والذي صدر بتاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ والمعدل بموجب القانون رقم ١٤ تاريخ ١٩٩٠/٨/٢٠,والقانون رقم ٤٩٠ تاريخ ١٩٩٦/٢/١٥. "ويحدد هذا القانون الرسوم والعلاوات البلدية التي تستوفيها البلديات مباشرة وتلك التي تستوفي لحسابها، وكذلك القواعد والاصول التي ترعى شؤون تحققها وتحصيلها" (المادة الأولى). وبموجب هذا القانون تستوفي البلدية نوعين من الرسوم:

١- نوعاً تستوفيه هي مباشرة: وهو الذي تحصله البلديات بذاتها وتدخله في صناديقها وقد نص عليه قانون الرسوم والعلاوات البلدية في الباب الاول منه وهو ١٦ رسماً.[3]

ومن الجدير بالذكر ان الكثير من هذه الرسوم في كثير من البلديات لا مطارح لها فلا تفرض حكماً، ويبقى الرسم على القيم التأجيرية ورسم البناء باعتبارهما الاهم.

٢- النوع الآخر ملحق ببعض الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة وتحصلها في معرض استيفائها لرسومها: وهو ما يشير اليه الباب الثاني(المواد ٨٦ الى ٩٩) من قانون الرسوم والعلاوات البلدية، وهو كناية عن علاوات على رسوم الدولة بنسب متفاوتة تحصلها الدولة وتحيلها الى الصندوق البلدي المستقل.ومن الجدير بالذكر بان المواد ٩٦و٩٧و٩٨ قد ألغيت بموجب القانون رقم ٣٧٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ والذي دخل حيز التنفيذ في ٢٠٠٢/٢/١.

وعلى الرغم من هذه القائمة الواسعة من التعرفات المسموح بها للوحدات الإدارية المحلية بجبايتها إلا إن هناك العديد من العوائق التي تواجه البلديات لأسباب عديد وأهمها :

---

[1] من الملفت للنظر بأن وزير الداخلية تمتع بصلاحية إصدار قرار التريث بإستيفاء الرسوم البلدية للمحررين ويكون بالتالي قد اعطى امتيازاً مالياً لفئة من المواطنين دون سواهم بهدف استصدار مرسوم اعفاء لصحافيين نهائياً من هذه الرسوم الديار" تشرين الأول ٢٠١٣.

[2] "تساءل عدد من رؤساء البلديات الكبرى حول سبب احتجاز وزارة اعمال اموال البلديات سواء ما يعود منها للبلديات مباشرة أي ٦٠% أو ما يقتطع منه ٤٠% الذي لا يصرف مصيره وكيف "يُصرف".الديار ٢٧ كانون الأول ٢٠١٢ .

[3] رسم على القيمة التأجيرية.(٥% للأماكن المستعملة للسكن و٧% للأماكن المستعملة لغير السكن (المواد١٢ الى ١٨).
-رسم على الاعلان (المواد ٢٨ الى ٤١).-رسم على محلات ومحطات توزيع المحروقات السائلة. (المواد٥٠-٥١-٥٢).
-الرسم على المزايدات (المادتان ٥٧و٥٨).-رسم على الذبيحة (المواد٦٤الى٦٦).-رسم تسجيل عقود الايجارات (المادة ٦٨).
-رسوم المجارير والارصفة (المواد ٧٨ الى ٨٠).-التعويض الناشيء عن التحسين (المادتان ٨٣ و٨٤).-رسم على اماكن لاجتماع (المقاهي – مطاعم – فنادق) واندية المراهنات (المواد ١٩ الى ٢٧).-رسم اشغال الاملاك العمومية البلدية (المواد ٤٢ الى ٤٩).-رسم على المؤسسات المصنفة (المواد ٥٣ الى ٥٦).-رسم على احتراف المهن بالتجول (المواد ٦٠ الى ٦٣).-رسم دخول الى الاماكن العامة البلدية (المادة ٦٧).-رسم الترخيص بالبناء[3] (المواد ٦٩ الى ٧٧).-رسم الافادات والبيانات الفنية (المادتان ٨١و٨٢).-الرسم الخاص على المواد القابلة الاشتعال والانفجار (المادة ٨٥).

إن اسلوب تحديد الرسوم والتعرفات البلدية، كما يعددها القانون، هي على وجه العموم بدائية ومعقدة. وعلى سبيل المثال إن رسوم المؤسسات الصناعية تحسب على أساس مقدار الطاقة بالاحصنة البخارية التجارية للآلة المستعملة في العمل.

لا يزال العدد الأكبر من البلديات يسجل جداول الضرائب يدوياً وعدم استعمال الكومبيوتر يحول دون جمع وتبويب وتحديث المعلومات التي من شأنها مساعدة البلديات على التثبت من المكلفين المسجلين، واستناداً إلى دراسة اجراها المركز اللبناني للدراسات فإن ٥٥ في المئة من البلديات ترى ان تحديث الجباية يحسن الإيرادات.

إن فاعلية طريقة الجباية متدنية جداً، اولا بسبب عدم وجود عدد كاف من الجباة في عدد كبير من البلديات هذا بالإضافة إن الجداول التي يحملها الجباة مرتبة على أساس رقم تسجيل العقار وليس بحسب الموقع الجغرافي مما يؤدي إلى تضييع الوقت في البحث عن الموقع.

البند الثاني: الإيرادات المجباة من قبل القطاع العام والمصالح المستقلة

المصدر الرئيسي الثاني للإيرادات هو تلك التي تحصلها جهات حكومية أو خاصة لمصلحة بعض البلديات وهذه الموارد محددة بالمواد ٨٦ و ٩٨ من قانون ٩٨/٦٠ أما هذه الضرائب المضافة فهي كانت قبل القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩ التالية :

* ٣ في المئة على الدخل الصافي للعقارات المبنية.
*١٠ في المئة على الاشتراك في الهاتف وعلى المخابرات التي تحصلها ادارة الهاتف[١].
*١٠ في المئة على قيمة إستهلاك الكهرباء تحصلها مصلحة كهرباء لبنان.
*١٠ في المئة على الماء تحصلها مصالح المياه.

وقد أقر مجلس النواب بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ القانون رقم ٣٧٩ المتعلق باحداث الضريبة على القيمة المضافة، حيث نص "اعتبارا من تاريخ نفاذ القانون (٢٠٠٢/٢/١) على الغاء الرسوم البلدية المفروضة بموجب المواد ٩٦ و٩٧ و٩٨ من القانون رقم ١٨/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/١٢ على استهلاك الماء والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية، وتستبدل هذه الرسوم بالضريبة على القيمة المضافة التي تحصل لصالح البلديات التي يقع ضمن نطاقها الاشتراكات.وتتولى الادارة المختصة فرض الضريبة على المشتركين وتستوفيها منهم على أن تؤدي حاصلها مرة كل ثلاثة أشهر معنية بنسبة حصتهامن الاشتراكات أو الى الصندوق البلدي المستقل فيما يعود للاشراكات الواقعة خارج النطاق البلدي.

أما ما تحصله مؤسسات خاصة فتشمل :

رسوم على عقود التأمين بإستثناء التامين على الحياة تحصلها شركات التامين.

---

[١] "حرب وزع المستحقات المالية للبلديات ٥٦ ملياراً إلى ٨٨٨ بلدية من الهاتف الثابت". الديار الثلثاء ٨ نيسان ٢٠١٤.
"لقد بلغ مجموع المستحقات المحتسبة : ٥٦٤ مليار ل.ل. اي حوالي ٣٧،٦ مليون دولار أميركي ستوزع على ٨٨٨ بلدية "الجمهورية ٨ نيسان ٢٠١٤ . والجمهورية ٢٩ تشرين الأول ٢٠١٤.

١٠* في المئة على واردات الهاتف الخليوي القائمة.[١]

ان تحويل الاموال التي تحصلها الجهات الرسمية ونصف الرسمية يجري مباشرة بين البلدية والجهة صاحبة العلاقة .إلا انه وفي الحقيقة تواجه بلديات عديدة مشكلة خطرة وهي التأكد من ان الهيئات الجابية الرسمية وشبه الرسمية تتقيد فعلا بالقانون في تحويل الأموال المجباة، وقد سبق لبلديات عدة إن حصلت جزءا من مواردها من وزارة البريد والاتصالات وكذلك من مصلحة كهرباء لبنان، ولكنها لم تحصل شيئاً من الضريبة المضافة من وزارة الموارد المائية والكهربائية.

كما انه ليس لدى البلديات أي وسيلة لمعرفة مقدار المبالغ التي ينبغي أن تحصل عليها من الهيئات الحكومية المذكورة.إضافة إلى انه ليس للبلديات أي وسيلة لإلزام تلك الهيئات على دفع ما يترتب عليها.وكافة هذه المشاكل المذكورة إضافة إلى المزاجية في تحويل الضرائب المضافة تحول دون تمكين الحكومات المحلية من تحديد وارداتها المرتقبة في مشروع الموازنة

البند الثالث: القروض والمساعدات

ان المادة ٨٦ من المرسوم ٧٧/١١٨ المعدل تجيز للحكومة المحلية الحصول على قرض فإن الواقع مختلف تماماً ففي الحقيقة يجوز للبلديات الحصول على سلفات من حصتها المتوقعة من صندوق البلديات المستقل. تصدر هذه السلفات عن المصرف المركزي وبفوائد مرتفعة بعد موافقة وزارة الداخلية، غير أنه لا يجوز للبلديات الاقتراض من المصارف التجارية.

البند الرابع: الهبات والوصايا

إضافة إلى القروض، يجوز للبلديات الحصول على هبات من مؤسسات خاصة ومن بلديات في بلدان أخرى مثل هبة بلدية مرسيليا في فرنسا إلى بلدية طرابلس. أما أي هبة أجنبية ترسل إلى بلدية بيروت ليس للبلدية أي سلطة على الإطلاق في توزيع واستعمال المبالغ.

البند الخامس: نظام الدعم الحكومي

الضرائب المحلية لا تكفي لتلبية حاجات البلدية، يغطي الفرق أو النقص نظام الدعم في ما بين الهيئات الحكومية، وان نظام الهبات هذا يضمن للبلدية بحسب القانون اللبناني، حصة محددة من الايرادات القومية دون أي شرط أما في الواقع العملي فتخصيص الهبات موبؤ بالتدخلات السياسية[١].

---

[١]"بعد قرار الحكومة دفع عائدات البلديات من أموال الهاتف الخليوي ... أوضح (وزير الإتصالات) ان مجلس الوزراء قرر إصدار مرسوم جدول توزيع أعلن أنه سيتم تقسيم العائدات وفقاً لنسب المواطنين المسجلين في سجلات النفوس العائدة لكل بلدية ونسب المقيمين منهم في نطاقها لافتاً إلى أن مجلس الوزراء عدل بهذه النسب فأصبحت ٨٠% بدلاً من ٦٠% للمسجلين و ٢٠% بدلاً من ٤٠% للقاطنين..."الديار ١١ كانون الثاني ٢٠١٣ .

تحصل الدولة لمصلحة جميع البلديات واتحادات البلديات ١٣ رسماً وضريبة مضافة وتودع هذه الأموال لدى الصندوق البلدي المستقل. أما الضرائب المضافة التي تجبيها الحكومة لمصلحة البلديات فهي سنداً للقانون ٨٨/٦٠ :

٣% للبلدية و ١٠% لجميع البلديات (المادة ٨٧) ضريبة مضافة على ضريبة العقارات المبنية.

١٥في المئة ضريبة مضافة على الأرباح التجارية والصناعية والمهن غير التجارية (المادة ٨٨).

١٠في المئة ضريبة إضافية على إنتقال الملكية بالإرث أو بالهبة.(المادة ٨٩)

٥% ضريبة إضافية على تسجيل العقارات.(المادة ٩٠)

٧%للبلديات رسوم على المحروقات السائلة.(المادة ٩١)

٣,٥% رسم المرفأ.(المادة ٩٢)

٦% رسوم على أقساط التأمين: بإستثناء التأمين على الحياة، تحصلها شركات التأمين.(المادة ٩٣)

٢٥% ضريبة إضافية، على تسجيل السيارات والدراجات النارية.(المادة ٩٤)

١,٥% معدل ضريبة إضافية على بعض المستوردات، منها البيرة، والنبيد، ومشروبات روحية أخرى، واللحوم والأسماك والمياه العدنية الغازية.(المادة ٩٥)

١٠% ضريبة مضافة على إستهلاك الطاقة الكهربائية تحصلها مصلحة كهرباء لبنان.(ألغيت)

١٠ في المئة على الاشتراك في الهاتف وعلى المخابرات التي تحصلها ادارة الهاتف. (ألغيت)[٢]

١٠ في المئة على الماء تحصلها مصالح المياه.(ألغيت)

٥% ضريبة إضافية على السجائر ومنتوجات التبغ.(المادة ٩٩)

يأتي جزء مهم من موارد الصندوق البلدي المستقل من الرسوم الجمركية، وبتوقيع إتفاق الشراكة الأوروبية . المتوسطية وبشروط منظمة التجارة العالمية ستنخفض تلك الرسوم تدريجياً خلال السنوات ١٢ القادمة إلى الصفر، الأمر الذي سيؤدي تدريجياً وعلى نحو جدي إلى تدهور ايرادات الصندوق البلدي المستقل وقدرته على مساعدة البلديات.

بموجب المادة ٢ من المرسوم ١٩١٧ للعام ١٩٧٩ تودع أموال الصندوق البلدي المستقل في المصرف المركزي في حساب يخص وزارة المالية، أي سحب من هذا الحساب يجب أن يوافق عليه كل من وزير

---

[١]"منذ عام ١٩٩٩,لم تقبض بلدية كفرذبيان مستحقاتها كاملة,فهي تحصل على دفعات متواضعة من الأموال ويقسم المبلغ على ست أو سبع دفعات بحيث انها تقبض في العام الواحد حوالى ٦٠ مليون ليرة,في حين يبلغ المصروف الاداري فقط زهاء ٢٥٠ مليونا" النهار ٩ نيسان ٢٠٠٣.

"...مالية البلديات مكبلة بقيد واجراءات معقدة ومحصنة بقوانين خاصة وترتبط كثيرا بالأجواء السياسية السائدة..."النهار ١٥ كانون الأول ٢٠٠٣.

[٢]"ان الكتلة النقدية البالغة حوالي مليار و ٢٠٠ مليون دولار في وزارة الإتصالات مجمدة بسبب عدم شمول توزيع عائدات الهاتف الخليوي بالقوانين النافذة واقتصادها على توزيع العائدات على الهاتف الثابت . وهناك استشارة من هيئة التشريع في وزارة العدل تقضي بأن تعود ١٠ بالمئة من عائداته إلى الصندوق البلدي المستقل وتوزع وفقاً للمرسوم ١٩١٧ مكان اعتراض حول هذه الإستشارة التي اعتبرت غير كافية ما جمد هذه الأموال ... "برباري : توزيع ٤٣٠ مليار ليرة على البديات الديار ٥ كانون الثاني ٢٠١٣ .

المالية ووزير الداخلية[1]، ويجب أن يوافق وزيرا المالية والداخلية معاً على الإنفاقات من الحساب المذكور ومنها :

- جميع الرواتب والتعويضات والنفقات العائدة إلى الأشغال العامة التي يقوم بها أشخاص من خارج وزارة الداخلية.

- النفقات الخاصة بالمعدات وبالأشغال التي تقوم بها البلديات وتجدر الملاحظة إنه فترة من الزمن كانت النفقات تحصل على النحو التالي: عند إكتمال تخصيص الأموال يوافق عليها موظف من الدرجة الثالثة في وزارة المالية ورئيس المحاسبة في وزارة الداخلية فتصبح وزارة الداخلية حرة في صرف الأموال المحمولة إليها. غير أن هذا الإجراء عدل لاحقاً، فصارت الوزراتان تقرران مجمل المبالغ المخصصة للإنفاق سنوياً التي تحول إلى حساب وزارة الداخلية. حينها يصبح في إمكان الوزارة سحب المال لكل مشروع على حدة دون موافقة وزارة المالية. وبعد إقتطاع جميع الرواتب والمبالغ المنفقة على الأشغال العامة توزع أموال الصندوق البلدي المستقل على البلديات وعلى الإتحادات.

البند السادس: الصندوق البلدي المستقل

لكي تتمكن البلديات من النجاح بدورها الخدماتي والإنمائي المهم، أعطت القوانين للبلديات الحق بتحصيل وإستيفاء رسوم عديدة في محاولةٍ منها لسدّ حاجاتها المالية، إلا أن هذه المصادر لم تعد كافية، لذا تعمد معظم الدول إلى تقرير نظام مالي داعم لها، ومنذ نشأة اللامركزية الإدارية عرف لبنان نظام الدعم الحكومي، فكانت الأموال البلدية التي تجبى لصالح البلديات تدخل إلى ثلاثة صناديق رئيسية هي:

- صندوق المواد الملتهبة.
- الصندوق البلدي العام.
- وصندوق التجهيز البلدي.

في ١٩٧٧/٦/٣٠ صدر المرسوم الإشتراعي ١١٨ (قانون البلديات) ونص في المادة ٨٧ منه بأنه تودع أمانة في صندوق بلدي مستقل في وزارة الداخلية حاصلات العلاوات المشتركة العائدة لجميع البلديات، كما ونصت في المادة ٨٨ بأنه تحدد أصول وقواعد توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل بنصوص تطبيقية بعد إستشارة مجلس شورى الدولة.

في العام ١٩٧٩ صدر المرسوم ١٩١٧ تاريخ ١٩٧٩/٤/٦ ألغيت بموجبه الصناديق الثلاثة وإستبدلت بالصندوق البلدي المستقل (عدّل فيما بعد بالمرسوم ٧٤٢٥ تاريخ ١٠/٢٤/ ١٩٩٥) وبتاريخ ١٩٧٩/٩/١٢ صدر القرار رقم ٥/٢٨٦٢ وحدد أصول تحريك حساب الصندوق البلدي المستقل.

يمكننا تعريف الصندوق البلدي المستقل بأنه حساب أمانات خاص مفتوح في قيود مصلحة الخزينة العامة في وزارة المالية خارج نطاق الموازنة وتودع أمواله في مصرف لبنان بإسم الخزينة العامة.

[1] "...أعلنت وزارة المال أنها حولت الدفعة الأولى من عائدات البلديات عن العام ٢٠١٠... الديار ١ شباط ٢٠١٢.

إذاً حدد المرسوم رقم ١٩١٧ تاريخ ١٩٧٩/٤/٦ الذي انشأ الصندوق البلدي المستقل مع تعديله بالمرسوم رقم ٧٤٢٥ تاريخ ١٩٩٥/١٠/٢٤، اصول وقواعد توزيع اموال الصندوق المذكور التي تتألف من الرسوم التي تستوفيها الدولة وبعض المؤسسات العامة [١]والخاصة لحساب جميع البلديات، وتودع في مصرف لبنان باسم الخزينة العامة، ويفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية حساب خاص باسم "الصندوق البلدي المستقل"، ويتم تحريك هذا الحساب وفقاً لاصول تحدد بقرار مشترك من وزير الداخلية ووزير المالية.

الفقرة الأولى: موارد الصندوق البلدي المستقل

نص قانون الرسوم والعلاوات البلدية ٨٨/٦٠ على معظم واردات الصندوق البلدي المستقل إلا أنها لم تحصر به فقط، بل وردت نصوص أخرى متعلقة بها في قوانين متفرقة ومتنوعة، وعدم ورود هذه الأحكام في نص وحيد جعل البحث فيها وتجميعها مهمة صعبة وشاقة على البلديات والإدارات العامة.

ويمكن تقسيم هذه الواردات على الشكل التالي :

أولاً: الواردات التي تستوفيها الدولة لحساب جميع البلديات

١ – العلاوة على ضريبة الأملاك المبنية

حددت المادة ٨٧ من قانون الرسوم والعلاوات البلدية ٨٨/٦٠ حصة البلديات من حيث الضريبة وهي على نوعين :

الأول: علاوة مضافة إلى الضريبة النسبية بقيمة ٣% لحساب البلدية التي تقع الأبنية في نطاقها.

الثاني : علاوة على الضريبة التصاعدية بقيمة ١٠% من أصل الضريبة لحساب جميع البلديات.

وتستوفى العلاوات نفسها خارج النطاق البلدي على أن تنفق حاصلاتها على إنعاش القرى التي ليس فيها بلديات.

أما بالنسبة لقانون ضريبة الأملاك المبنية فقد خضعت لسلسلة منالتعديلات أبرزها قانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٤ رقم ٣٦٦ تاريخ ١٩٩٤/٨/١ ، تلاها قانون موازنة العام ١٩٩٩ رقم ١٠٧ تاريخ ١٩٩٩/٧/٢٣، وفي العام ٢٠٠٤ وبموجب المادة ٣٠ من قانون الموازنة العامة رقم ٥٨٣ تاريخ ٢٠٠٤/٤/٢٣ عدّلت عدة مواد من قانون ضريبة الأملاك المبنية ، وأصبحت هذه الضريبة تصاعدية فقط وتخضع لها الإيرادات الصافية التي تعود للمكلف عن كل عقار على حدة وفقاً لمعدلات تبدأ ب ٤% للإيرادات التي تقل عن ٢٠ مليون و ٦% بين ال ٢٠ و ال ٤٠ مليونا لتصل في النهاية إلى ١٤% للإيرادات التي تزيد عن ال ١٠٠ مليون.

[١] "طالبت رؤساء البلديات اللبنانية تأمين مستحقات البلديات واتحادات البلديات المودعة كأمانات لدى المؤسسات العامة مستضربة عدم دفع حصص البلديات من رسوم الهاتف الخليوي وعدم توزيع اموال الصندوق البلدي المستقل حتى تاريخه عن سنة ٢٠١١ ، وكامل عائدات الرسوم من المصالح المستقلة في مواعيدها المحددة قانوناً".الديار ٢١ كانون الأول ٢٠١٢ .

أما عن العلاوات البلدية على هذه الضريبة فلقد نظمتها المادة ٥٧ من قانون ضريبة الأملاك المبنية بعد تعديلها وفقاً للآتي :

خلافاً لأي نص آخر، تقتطع مديرية الخزينة والدين العام مباشرة وعلى مستند التحصيل نسبة ١٠% من مقدار ضريبة الأملاك المبنية للعقارات الواقعة ضمن نطاق البلديات لحساب الصندوق البلدي المستقل على أن توزع وفقاً للأصول.

كما تقتطع النسبة ذاتها في المناطق التي ليس فيها بلديات على أن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزيري الداخلية والبلديات المالية، على أن يشمل جميع القرى التي ليس فيها بلديات.

وفقاً لما سبق أصبحت الضريبة موحدة والعلاوة المفروضة عليها موحدة بنسبة ١٠%.

وهنا لا بدّلنا من الإشارة أن التعديل الأخير مع الإعفاءات الكبيرة المقررة في تعديل العام ١٩٩٤ خفض بشكلٍ ملحوظ حصة البلديات ما أخلّ بالوضع والإستقلال الماليين للبلديات.

٢ – العلاوة على ضريبة الدخل

تتناول ضريبة الدخل :

- ارباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية.
- الرواتب والأجور ومعاشات التعاقد.
- دخل رؤوس الأموال المنقولة.

تشكل الضريبة على ارباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية ضريبة الباب الأول من قانون ضريبة الدخل، وهي تصيب الأرباح التي يشترك في إنتاجها رأس المال والعمل معاً، أي أرباح المهن والمؤسسات التجارية والصناعية والحرفية وأرباح المهن الحرة وبشكلٍ عام ربح كل عمل يدر ريعاً غير خاضع لضريبة أخرى على الدخل.

أما ضريبة الباب الثاني فتصيب المخصصات والتعويضات ومعاشات التعاقد، وتفرض ضريبة الباب الثالث على دخل رؤوس الأموال المنقولة كالأسهم والسندات.

كما قانون ضريبة الدخل كذلك نص قانون الرسوم والعلاوات البلدية في المادة ٨٨ منه على فرض علاوة على ضريبة الباب الأول فقط وذلك بمعدل ١٥% من الضريبة لصالح البلديات، أي انهما فرضتا إضافة إلى الضريبة الأساسية ضريبة ثانية قيمتها ١٥% من الضريبة الأساسية على أن تقتطع من دخل المكلف.

إلا أن هذه الآلية تغيرت بموجب القانون رقم ٢٨٢ تاريخ ١٩٩٣/١٢/٣٠ الذي ألغى في مادته ٢٣ العلاوات السابقة وفرض مكانها اقتطاع نسبة ١٠% من المبالغ المحصلة بصورة نهائية لحساب ضريبة الدخل وذلك لصالح البلديات.

٣ – العلاوات على الرسوم الجمركية

يمكن تعريف الرسوم الجمركية بأنها ضرائب تفرضها الدولة بما لها من حق السيادة على البضائع التي تمرّ عبرها أو تدخل إليها أو تخرج منها أي البضائع المتسوردة أو المصدّرة.

وقد إستعملنا عبارة الضرائب عند تعريفنا للرسوم الجمركية إذ أن إستعمال عبارة الرسم الجمركي لا يتطابق مع المعنى القانوني للكلمة، إذ أنها لا تفرض مقابل خدمة معينة بالتالي فهي ضريبة وليست رسماً.

نظراً للتأثير المالي والإقتصادي لهذه الضريبة ودقّتها وتشعّبها عمدت معظم الدول ومنها لبنان إلى إعتماد قاعدة شاذة عن القاعدة الدستورية في التشريع ، بحيث أن الرسوم الجمركية لم تفرض بموجب نص صادر عن السلطة التشريعية بل بموجب مراسيم إشتراعية تتخذ في مجلس الوزراء.

خضعت الرسوم الجمركية لسلسلة من التعديلات ومعها تعدلت حصة البلديات فنصت المادتين ٩٢ و٩٥ من قانون الرسوم والعلاوات البلدية ٨٨/٦٠ على وجوب إستيفاء رسم وعلاوة لصالح البلديات من قبل إدارة الجمارك، الرسم هو رسم مرفأ قدره ٣،٥% من قيمة السلع المستوردة بحراً وبراً وجواً[١]، بالإضافة إلى علاوة قدرها ١،٥% من قيمة سلع معينة كالجعة والمشروبات الروحية والكحولية والمياه المعدنية واللحوم والأسماك.

وبتاريخ ١٩٩٣/١/٤ صدر القانون رقم ١٩١ ألغيت بموجبه كافة الرسوم التي تستوفيها إدارة الجمارك والإدارات الأخرى عن البضائع المستوردة إلى لبنان بإستثناء الرسوم الجمركية، وإستعيض عنها برسم يوحد مع الرسم الجمركي على أن يتولى المجلس الأعلى للجمارك تعديل التعرفة الجمركية بما يتلاءم مع هذا التوحيد على أن تقتطع نسبة ١٠% من مجموع الواردات الجمركية وتودع في الصندوق البلدي المستقل لحساب جميع البلديات.

تتابعت التشريعات الجمركية وصدرت بمراسيم ، منها المرسوم رقم ٤٤٦١ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/١٥ الذي وضع قانون الجمارك إستناداً إلى القانون رقم ١٣٢ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٦ والمتعلق بمنح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي، وقد نصت المادة ٧ منه على منح المجلس الأعلى للجمارك صلاحية وضع وتعديل الرسوم الجمركية على البضائع المستوردة والمصدّرة بتفويض من السلطة المختصة.

ومع صدور قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠١ رقم ٣٢٦ تاريخ ٢٠٠١/٦/٢٨، أعطيت الحكومة حق دمج رسم الإستهلاك الداخلي بالرسم الجمركي أو فصله عنه، وكذلك الحق في إنابة المجلس الجمركي في ذلك، وهكذا أصبح بإمكان السلطة التنفيذية تخفيض التعرفة الجمركية حتى الصفر والإستعاضة عن ذلك برسم الإستهلاك الداخلي.

عند إطلاعنا على النصوص القانونية الجمركية وطريقة صدورها ومحتواها إستوقفتنا سلسلة من الملاحظات والعوائق والإستنتاجات سنتناولها بالتفصيل عند تكلمنا عن مدى إستقلال البلديات وواقع تبعيتها.

---

[١] – يختلف هذا الرسم عن رسوم المرافئ والمنائر التي تستوفيها إدارات المرافئ ومحطات إرشاد السفن .

٤ – العلاوة على رسم الإنتقال على التركات والوصايا والهبات

رسم الإنتقال هو ضريبة مباشرة تفرض على جميع الحقوق والأموال المنقولة وغير المنقولة التي تؤول إلى الغير، بإستثناء الدولة والبلديات، بطريق الإرث أو الوصية أو الهبة أو الوقف أو بأي طريق آخر بلا عوضٍ يعادل قيمتها الحقيقية.

يفرض هذا الرسم بمعدلات مختلفة تتراوح بين ٣ و٣٣% تبعاً لفئات المكلفين المصنفين بحسب درجة قرابتهم مع مصدر المال، وتبعاً لقيمة الأموال المنقولة.

٥ – العلاوة على رسوم التسجيل العقارية

تتوجب هذه الرسوم على إنشاء أو نقل أو تعديل أو إسقاط حق عيني عقاري وهي مفصلة بموجب القرارين التشريعيين رقم ١٨٨ و١٨٩ الصادرين في العام ١٩٢٦.

وبموجب المادة ٩٠ من القانون ٨٨/٦٠ أضيف على هذه الرسوم علاوة بمعدل ٥% من قيمتها لصالح البلديات.

٦ – رسوم المحروقات السائلة

حددت سابقاً أصول إستيفاء هذه الرسوم بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٣ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ وتم تعديله بالقانون ٣٩٥ تاريخ ١٩٩٥/١/١٢ وبناءً عليه تنظم وزارة الطاقة والمياه ومصافي النفط جداول أسبوعية بتسليماتها اليومية إلى كل شركة من شركات التوزيع على حدة ، وتنظم إدارة الجمارك جداول أسبوعية بكمية المحروقات السائلة التي تضعها شركات التوزيع بالإستهلاك المحلي، وتودع هذه الجداول وزارة المالية – مديرية الواردات – حيث تقوم شركات التوزيع بتسديد رسوم المحروقات السائلة.

أما في قانون الرسوم والعلاوات البلدية ٨٨/٦٠، عيّنت المادة ٩١ منه الرسم البلدي المتوجب لحساب جميع البلديات بنسبة ٤% على البنزين و ٢% على الكاز والمازوت و١% على الفيول أويل من ثمن البضائع المسلّمة.

وهذه العائدات كانت تصب في كتلة مبالغ متجمعة لتوزع على بلديتي بيروت وطرابلس المينا وصندوقي التجهيز البلدي والتوزيع البلدي المنظمين بالمرسوم الإشتراعي رقم ٣٥ تاريخ ١٩٤٠/٢/٢٨.

ومع إنشاء الصندوق البلدي المستقل أوجب المرسوم رقم ١٩٧٩/١٩١٧ تصفية حسابات الصندوقين المذكورين سالفاً خلال ٥ سنوات ، مع ما رافقها من تعديلات في طرق إدارة الأموال وتوزيعها.

٧ – العلاوة على رسوم تسجيل السيارات وغرامات السير

إعتمدت هذه الرسوم بموجب القانون الصادر في ١٩٢٧/٤/٣ الذي إستبدل بعدة قوانين أبرزها قانون السير رقم ٦٧/٧٦ تاريخ ١٩٦٧/١٢/٢٦ ولقد تعدل هذا القانون مرّات عدة غالباً بموجب قوانين الموازنات العامة.

ومؤخراً صدر قانون السير الجديد رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٢ وتم نشره في الجريدة الرسمية رقم ٤٥ تاريخ ٢٠١٢/١٠/٢٥. ودخل حيز التنفيذ في ٢٢ نيسان ٢٠١٥.

بلغت رسوم التسجيل في القانون الجديد كما في القانون القديم ٤% من ثمن السيارات الخصوصية و٢% من ثمن السيارات المنوى تسجيلها.

تحددت حصة البلديات بموجب المادة ٩٤ من القانون ٨٨/٦٠ بعلاوة قدرها ٢٥% من قيمة رسوم تسجيل السيارات والمركبات والدراجات الآلية على إختلاف أنواعها وفئاتها.

أما بالنسبة لعلاوة البلديات على غرامات السير، فرضت المادة ٢٩٤ من قانون السير ٦٧/٧٦ (القانون القديم) حصة قدرها ٢٠% من حاصل كامل غرامات مخالفات السير لصالح جميع البلديات، وكذلك فعلت الفقرة ٢ من المادة ٤٠١ من القانون ٢٠١٢/٢٤٣ (قانون السيرالجديد) وتوزع على البلديات وفقاً للأسس المعتمدة في توزيع مخصصات البلديات من الرسوم المشتركة.

٨ – رسم الإستثمار على أندية المراهنات

نصت المادة ٢٣ من القانون ٨٨/٦٠ على وجوب إستيفاء رسم يعرف برسم الإستثمار على على أندية المراهنات وفقاً لطريقتين: الأولى برسم إستثمار مقطوع عن كل حفلة ضمن حدّين، الحد الأقصى مئة ألف ليرة لبنانية والحد الأدنى عشرة الآف ليرة لبنانية، والثانية رسماً نسبياً على تذاكر الدخول بمعدل ٥% من قيمة كل تذكرة.

يستوفى الرسم المقطوع من قبل كل بلدية، أما الرسم النسبي فتستوفيه الدوائر المختصة لدى وزارة المالية وتؤدى حاصله مرة كل ٣ أشهر إلى البلدية التي يقع النادي ضمن نطاقها أو إلى الصندوق البلدي المستقل للأندية الواقعة خارج النطاق البلدي.

لا بدّ لنا من الإشارة إلى أن المادة ٢٣ وردت في باب الرسوم التي تحصلها البلدية مباشرة ، وقد إرتأينا تصنيفها في قسم الواردات التي تستوفيها الدولة لصالح البلديات إنطلاقاً من معيار النشاط الغالب للرسم.

٩ – الرسم على الإعلانات

توزع الإعلانات وفقاً للمادة ٣٠ من القانون ٨٨/٦٠ إلى اربع فئات :

- إعلانات دائمة.

- إعلانات ثابتة ضمن لوحات ثابتة.
- الإعلانات التي تعرض في دور السينما بإستثناء إعلانات الأفلام المعدة للعرض والإعلانات الضوئية المتحركة.
- الإعلانات المعروضة في التلفزيون أو المذاعة في الراديو.

تستوفي البلدية رسوم الفئات الثلاثة الأولى، وتستوفى الرسوم عن إعلانات الفئة الرابعة والإعلان خارج النطاق البلدي لحساب جميع البلديات.

يلاحظ أن القانون لم يحدد كيفية تحصيل الرسوم خارج النطاق البلدي والمرجع المختص به، فتارةً حلّ الأمر إدارياً لدى وزارة المالية وطورا لم يتم إستيفاء الرسم.

وقد كانت المادة ٣٨ من القانون ٨٨/٦٠ قبل إلغاءها، تفرض على الإعلانات التي تعرض بواسطة التلفزيون رسماً قدره ٥% من قيمة بدل الإعلان ، وهذا الرسم كان يؤدى شهرياً إلى صندوق الخزينة لقيده في حساب الصندوق البلدي المستقل إلا أن المادة ٥٥ من القانون رقم ٣٧٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ إستبدل هذا الرسم بالضريبة على القيمة المضافة لكن دون تحصيلها ودون إستحداث بديل آخر للرسم غير المستوفى.

١٠ – الرسم على المؤسسات المصنفة

فرض قانون الرسوم والعلاوات البلدية على المؤسسات المصنفة رسم ترخيص ضمن حدين أقصى وأدنى، ورسم إستثمار سنوي عن كل حصان من أحصنة المحركات المستعملة في

المؤسسات الصناعية، ويستوفى هذا الرسم خارج النطاق البلدي لحساب الصندوق البلدي المستقل.

ونظراً لضآلة الرسم على ضوء تضخم قيمة النقد عمد القانون ١٠٧ تاريخ ١٩٩٩/٧/٢٣ إلى زيادة الرسوم المقطوعة المحددة في قانون الرسوم وإنما رغم ذلك بقيت ضئيلة.

١١ – الرسم على المواد القبلة للإشتعال والإنفجار

فرضت المادة ٨٥ من القانون ٨٨/٦٠ على المؤسسات والأفراد الذين يتعاطون تجارة هذه المواد رسماً قدره ٢% من القيمة التأجيرية للأمكنة التي توضع فيها المواد أياً كانت الغاية من وضعها.

يختلف هذا الرسم عن رسوم المحروقات السائلة التي قد سبق وذكرناها، ويستوفى هذا الرسم لحساب الصندوق البلدي المستقل خارج النطاق البلدي وذلك دون تحديد طريقة الجباية والسلطة المختصة ما أدى أيضاً إلى ضياع هذا الرسم بين التحقق والجباية.

الفقرة الثانية: العائدات التي تحصلها المؤسسات العامة والخاصة لحساب الصندوق البلدي المستقل

إلى جانب الرسوم التي تحصلها الدولة لصالح الصندوق البلدي المستقل أقرّ القانون بعض الرسوم وخصّتحصيلها بالمؤسسات العامة والخاصة.

أولاً: الرسم على أقساط عقود التأمين

نصت المادة ٩٣ من قانون الرسوم والعلاوات البلدية ٨٨/٦٠ على ضرورة إستيفاء نسبة وقدرها ٦% من كامل عقود التأمين على الحياة وعقود إعادة التأمين وذلك لصالح البلديات .

ووضع القانون على عاتق شركات الضمان موجب إستيفاء هذه الرسوم وتوريدها كل ستة أشهر (خلال الخمسة عشر يوماً التي تليها) إلى خزينة الدولة وذلك لحساب الصندوق البلدي المستقل .

على هذه الشركات بيان قيمة الأقساط بدقة ، وفي حال التأخير تفرض على الشركة غرامة تعادل عشرة أضعاف الرسم المذكور ويعتبر كسر الشهر شهراً كاملاً .

إن الرسم المذكور أعلاه بما يرافقها من غرامات في الحالات المنصوص عنها تشكل مصدراً دخل مهم للصندوق البلدي المستقل إبّان تطور قطاع التأمين في لبنان وصدور تشريعات ملزمة له في بعض الحالات أبرزها عقد الضمان الإلزامي بالنسبة للآليات .

ثانياً: العلاوات على بدلات خدمات المياه والكهرباء والإتصالات السلكية واللاسلكية .

كانت المواد ٩٦ ، ٩٧ ، ٩٨ من قانون الرسوم والعلاوات البلدية ٨٨/٦٠ تفرض على خدمات الماء والكهرباء والهاتف علاوة قيمتها ١٠% من بدلات هذه البدلات ، وكانت هذه العلاوة تستوفى لحساب البلدية المختصة فيما يختص بالإشتراكات الواقعة ضمن النطاق البلدي ولحساب الصندوق البلدي المستقل خارج النطاق البلدي .

إلا أن هذه الإيرادات لم تكن ولا تسدد حتى اليوم الى البلدية والى الصندوق البلدي المستقل في مواعيدها المحددة ولا تزال أقسام كبيرة منها موضوع مطالبة متكررة من البلديات .

لم يقتصر الامر على مشاكل ادارية أدّت الى إنقاص حصة البلديات واقعياَ بل حصلت عوائق تشريعية خفضت هذه الحصة.

فبتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ صدر القانون رقم ٣٧٩ المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة ، وألغى في المادة ٥٥ منه الرسوم البلدية المفروضة بموجب المواد ٩٦ و ٩٧ و ٩٨ المذكورة أعلاه وإستبدلها بالضريبة على القيمة المضافة على أن تحصّل لصالح البلدية التي تقع ضمن نطاقها الإشتراكات .تتولى الإدارة المولجة بفرض هذه الضريبة على المشتركين إستيفاءها منهم على أن تؤدى حاصلها مرة كل ثلاثة أشهر إلى كل بلدية معنيّة ، بنسبة حصتها من الإشتراكات ، أو إلى الصندوق البلدي المستقل فيما يعود للإشتراكات الواقعة خارج النطاق البلدي .

أما بالنسبة للأشخاص الذين يقدمون خدمات الإتصالات والمياه والكهرباء بموجب عقود موقعة مع الدولة ، فإن عليهم أن يحصلوا الضريبة عن هذه الخدمات وأن يؤدوا إلى الإدارة المختصة الفرق بين الضريبة المحصلة والضريبة المدفوعة على مشترياتهم .

وبموجب المادة ٢٠ من قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٤ ألغي نص الفقرة الثانية من البند ٢ من المادة ٥٥ من القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩ (الضريبة على القيمة المضافة) وأستعيض عنه بالنص التالي :

" تتولّى الإدارة المختصة فرض الضريبة على المشتركين وتستوفيها منهم على أن تؤدي حاصلها بعد حسم الضريبة المدفوعة على مشترياتها مرة كل ثلاثة أشهر إلى كل بلدية معنية ، بنسبة حصتها من الإشتراكات، أو إلى الصندوق البلدي المستقل فيما يعود للإشتراكات الواقعة خارج النطاق البلدي[١]".

ثالثاً: الضريبة على التبغ والتنباك

فرضت المادة ٩٩ من قانون الرسوم والعلاوات على التبغ والتنباك والسيكار المعدّ للإستهلاك الداخلي سواء كان مصنوعاً محلياً أو مستورداً علاوةً لصالح البلديات معدلها ٥% من قيمة كل علبة سجائر أو سيكار أو رزمة من التبغ المفروم أو التنباك تتولى إدارة حصر التبغ والتنباك إستيفاء العلاوة المذكورة مباشرة وتؤدى حاصلها مرة كل ثلاثة أشهر إلى الصندوق البلدي المستقل.

الفقرة الثالثة: التصرف بأموال الصندوق البلدي المستقل .

قبل التطرق إلى موضوع توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل لا بدّ لنا من التطرق إلى مسألة إقتطاع الدولة لمبالغ معينة من الصندوق قبل المباشرة بعملية التوزيع.

أولاً: الإقتطاع قبل التوزيع

الإقتطاع يتم عبر أخذ قسم من أموال الصندوق وتحويلها إلى جهات عامة دون تنفيذ نفقة معينة، وهذا الإقتطاع يتم للجهات والغايات التالية:

١ – الإقتطاع لصالح الدفاع المدني

أنشأ المرسوم الإشتراعي رقم ٥٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ – تنظيم الدفاع المدني – صندوقاً مستقلاً للدفاع المدني وأوجب في المادة ٣٠ منه تمويل هذا الصندوق بعدة مصادر منها ما ورد في الفقرة ٣ التي تنص على ما يلي :

يؤمن تمويل هذا الصندوق المستقل على الوجه التالي :

– بمساهمة الدولة وفقاً للإعتمادات المرصودة سنوياً لهذه الغاية.

[١] "... نحن نطالب فقط بإحترام القانون وهذه البلديات لم يصلها قرش منذ ١٩٩٤. واليوم المبلغ يتجاوز المليار دولار.." النائب ابراهيم كنعان ، الديار ١٧ شباط ٢٠١٥ راجع "بلديات عكار طالب بمستحقاتها" الديار ٥ و ٦ شباط ٢٠١٥.

– بمساهمة البلديات المعنية بنسبة ٥% من حصتها من الرسوم المشتركة ومن الرسم البلدي على المواد الملتهبة.

– بمساهمة سائر البلديات بنسبة ٥% من حصتها من الرسوم المشتركة ومن الرسم البلدي على المواد الملتهبة عندما تفوق هذه الحصة عن الخمسين ألف ليرة لبنانية ...

وتطبيقاً لهذه المادة (بعد أن حسم ديوان المحاسبة الجدال القائم بين وزارة الداخلية وبين إدارة الصندوق المستقل للدفاع المدني) يتم في كل مرسوم توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل إقتطاع نسبة ال ٥% وينقل المبلغ لحساب الصندوق البلدي المستقل للدفاع المدني المفتوح في قيود مديرية الخزينة والدين العام وذلك فور صدور مرسوم التوزيع، ويصرف هذا المبلغ وفقاً للأصول المتبعة لدى المديرية العامة للدفاع المدني.

وقد فرّق النص بين بلدية مستفيدة وبلدية غير مستفيدة فأوجب الإقتطاع في الأولى، وربطه بالنسبة للثانية بتجاوز حصة البلدية من الرسوم المشتركة خمسين ألف ليرة لبنانية وهو مبلغ أضحى بضئيل وغير صالح كمعيار للتفريق، فأصبح الإقتطاع يتم حالياً على حصة جميع البلديات دون إستثناء.

بقي لنا أن نظهر بأن عملية الإقتطاع هذه يشوبها الغموض وعدم الوضوح بسبب عدم وجود نص يحدد أصول الإقتطاع وأبرز المشاكل الإبهام لناحية توقيت الإقتطاع، أي هل يتم إقتطاع حصة الدفاع المدني قبل عقد النفقات الأخرى من الصندوق أو بعدها، وعملياً يتم إقتطاع حصة صندوق الدفاع المدني بعد عقد النفقات الأخرى ما أدى بطبيعة الحال إلى تدني عائدات الصندوق.

كما لا بدّ من الإشارة أن إقتطاع هذه الحصة من الصندوق البلدي المستقل يخفض حصة البلديات من أموال خصصت بالأساس لها ولتأمين نفقاتها وحاجاتها وهي غير مخصصة لتأمين نفقات عامة يجب أن تتحملها الدولة كون المديرية العامة للدفاع المدني تتبع وزارة الداخلية والبلديات بالتالي فالوزارة هي المسؤولة عنها من الناحية المالية والإدارية.

٢ – إنعاش القرى التي ليس فيها بلديات

إثر غياب وجود البلديات في عدد لا بأس به من البلدات والقرى اللبنانية ، وأمام الحاجات الخدماتية والتنموية المتفاقمة في هذه القرى، تلجأ الدولة إلى أموال الصندوق البلدي المستقل وتحديداً على الرسم البلدي على المواد الملتهبة ، لإنعاش القرى المحتاجة والتي تفتقر للوجود البلدي فيها.

مع إستحداث الصندوق البلدي المستقل وبالرغم من كون رسوم المواد الملتهبة جزءاً من إيرادات الصندوق البلدي المستقل، لم تعتمد هذه القاعدة بل نصت قوانين الموازنات العامة المتعاقبة على وجوب قيام وزارة المالية بإقتطاع نسب معينة من الرسم البلدي على المواد الملتهبة قبل توزيعه على البلديات، وذلك لإنارة القرى التي ليس فيها بلديات، ولحقتها فيما بعد نفقات التنظيف والصيانة.

وهنا لا بدّ من الإضاءة على قيمة هذه المبالغ وفقاً لقانون موازنة كل سنة .

موازنة الأعوام ١٩٩٤ حتى ١٩٩٧	/٧٧٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.
موازنة العام ١٩٩٨	/٦٠٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.
موازنة العام ١٩٩٩	/١٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.
موازنة العام ٢٠٠٠	/٨٠٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.
موازنة العام ٢٠٠١	/٨٠٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.
موازنة العام ٢٠٠٢	/٨٠٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.
موازنة العام ٢٠٠٣	/٨٠٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.
موازنة العام ٢٠٠٤	/٦٠٠٠٠٠٠٠٠٠/ ل.ل.

وباتت سلسلة من التساؤلات تطرح حول اصول هذا الإقتطاع حتى صدور رأي ديوان المحاسبة الذي قال أن المبالغ موضوع البحث هي من أموال الصندوق البلدي المستقل لكن المرسوم ١٩٧٩/١٩١٧ لم يلحظ إقتطاعها ، بل يتم الإقتطاع وفقاً لقوانين الموازنات وهذه القوانين لم تحدد أصول الإنفاق لذلك يجب أن تحدد بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء [١]، يجري التوزيع بقرار من وزير الداخلية والبلديات وتنظم حوالة بإسم المحافظ وتودع الأموال أمانة لدى محتسبية القضاء المختص.

وبالفعل باتت هذه المراسيم تصدر سنوياً توزع الحصص على المحافظات وفقاً لإحصاءات ترد إلى وزارة الداخلية وأسس معينة أبرزها :

- عدد سكان البلدة ووحداتها السكنية.
- الحاجات الملحة للبلدة المحددة من قبل وزير الداخلية والبلديات بناءً على إقتراح المحافظ.

وللتثبت من إنفاق المساعدة في وجوهها المحددة في قرار وزير الداخلية يرسل المحافظ قبل أول شباط من السنة التالية إلى وزارة الداخليةوالبلديات حساباً عن المال المعطى مرفقاً بالمستندات الثبوتية وتودع لدى ديوان المحاسبة لإجراء الرقابة المؤ خرة عليها.

٣ – الإقتطاع لتسديد بدلات إعفاء التلامذة من الرسوم المدرسية

نظراً للأوضاع الإقتصادية السيئة وتحسساً بالظروف المعيشية الصعبة اقرّ مجلس النواب القانون ٣٨٥ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ الذي أعفى تلامذة المدارس الرسمية في في التعليم العام والمهني للعام ٢٠٠١–٢٠٠٢ من الرسوم المدرسية ومساهمات الأهالي في صناديق المدارس الرسمية ، على أن لا

[١] مثال ذلك المرسوم رقم ٣٣٢٣ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٣٠

تتجاوز قيمة المساهمة السنوية مبلغ خمسين ألف ليرة لبنانية وشرط عدم تطبيق هذا الإعفاء على أولياء التلامذة الذين يستفيدون عن أبنائهم من منح تعليمية من أي مصدر آخر.

وبتاريخ ٢٠٠٢/٨/٢٩ صدر القانون ٤٦٠ المشابه للنص السابق مقررا الإعفاء عن رسوم العام الدراسي ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣.

ولإيجاد البديل عن هذه الرسوم نص القانون على إقتطاع هذه الرسوم والمساهمات من الصندوق البلدي المستقل.

ثالثاً: إقتطاعات لتعويضات مختلفة

بالإضافة إلى الإقتطاعات السابقة تقوم الدولة من حينٍ لآخر بإقتطاع أموال من الصندوق البلدي المستقل وتخصيصها لنفقة " دخيلة وغريبة " عن أعمال البلديات، من هذه الإقتطاعات:

- تخصيص ٣ مليارات ليرة لبنانية للمؤسسة العامة للإسكان من الصندوق البلدي المستقل لإعطاء سلفات على أثمان الشقق المنهارة أو المعرضة للإنهيار في بلدة بياقوت ولإعطاء قروض للشارين شاغلي هذه الشقق[١].
- في حال عدم قيام البلديات بتسديد ما عليها من إشتراكات لصالح الضمان للأشخاص العاملين فيها والمضمونين لدى الضمان الإجتماعي، تقتطع قيمتها حكماً وسنوياً من عائدات البلدية المعنية من أموال الصندوق البلدي المستقل في ذات المرسوم الذي يوزع تلك العائدات وتدفعها وزارة الداخلية والبلديات مباشرة إلى الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي.
- بالإضافة إلى صدور مراسيم تحمل الصندوق البلدي المستقل تعويضات إستملاك بعض الطرق أبرزها تعويضات إستملاك مشروع إنشاء مكب النفايات في منطقتي دار بشمزين وكفرحزير من الصندوق البلدي المستقل.

لا شك بأننا وبعد أن عرضنا للإقتطاعات التي تحصل من حصة البلديات قبل التوزيع، تستوقفنا سلسلة من التساؤلات والمآخذ سنعرضها بالتفصيل إلى جانب مآخذنا العديدة على مصادر واردات الصندوق البلدي المستقل وعملية التوزيع بأكملها.

الفقرة الرابعة: النفقات المعقودة على حساب الصندوق البلدي المستقل

بدايةً لا بدّ لنا من الإشارة ان هذه النفقات تختلف عن المبالغ المقتطعة لتسديد نفقات الإدارات التي أشرنا إليها سابقًا، إنما المقصود بهذه النفقات هي هي تلك التي تعقد من قبل إدارات مركزية لا سيما وزارة الداخلية والبلديات لتنفيذ أعمال لحساب جميع البلديات أو جزء منها وتسمى أيضاً بالنفقات المشتركة.

[١] بموجب المرسوم ٤٤٢٣ تاريخ ٢٠٠٠/١٢/٥

أما بالنسبة لماهيّة هذه النفقات فقد تم إصدار عدة نصوص تجيز عقد نفقات معينة على حساب الصندوق البلدي المستقل ولكن المادة الرابعة من المرسوم ١٩٧٩/١٩١٧ أوضحت هذه النفقات على الشكل التالي :

- نفقات الرواتب والأجور والتعويضات التي يتقاضاها عاملون من خارج الملاك في مصلحة الشؤون البلدية والقروية إما عن طريق التعاقد أو الإستخدام والذين تتناول مهامهم أعمال مختلف البلديات.
- نفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تخصص لجميع البلديات.
- تحدد قيمة هذه النفقات سنوياً بقرار مشترك يصدر عن وزيري الداخلية والبلديات والمالية.

وهنا لا بدّ لنا من التطرق إلى رأي ديوان المحاسبة رقم ١٤١١/ر.م. تاريخ ١٩٩٧/١١/١٢ الذي طلب فيه تعديل الفقرة الثانية من المادة الرابعة بحيث يتم تحديد قيمة هذه النفقات سنوياً بمرسوم من قبل مجلس الوزراء، وبالفعل صدر المرسوم ٣٠٣٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/١٩ وأضاف إلى المادة الرابعة النص التالي :

"تحدد قيمة نفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تشمل جميع البلديات والتي تقتضيها مصلحة عامة ضرورية بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً لإقتراح وزير الداخلية والشؤون البلدية والقروية".

عند مقارنة المرسومين نرى بأن المرسوم ٣٠٣٨ أضاف إمكانية عقد نفقات معينة لا تشمل جميع البلديات، إلا أن ديوان المحاسبة الذي كان يعتبر أنه يجب أن تشمل النفقة جميع البلديات لكي يصح عقدها على حساب الصندوق البلدي المستقل، ظل على هذا الموقف بالرغم من صدور هذا التعديل.

ونتيجة إصرار الديوان وإمتناع وزير الداخلية والبلديات في العام ٢٠٠١ عن دفع نفقات لا تشمل كل البلديات، تم إقرار المادة ٦٤ من القانون رقم ٣٢٦ تاريخ ٢٠٠١/٦/٢٨ (قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠١) ونصت بأنه خلافاً لأي نص آخر يتحمل الصندوق البلدي المستقل نفقات النظافة وجمع النفايات ومعالجتها وطمرها وتنظيف وصيانة المجاري والأقنية، وتقتطع هذه النفقات من حصة البلديات المستفيدة حصرا من هذه الخدمات.

وبالعودة إلى واقع النفقات المعقودة وكما قد سبق وأشرنا بأنه يتم تخصيص مبالغ معينة للنفقات المشتركة بقرار مشترك إلا أن الإنفاق لم يقتصر على المبالغ المحددة في هذه القرارات بل غالباً ما يطرق عليها تعديلات تزيد من قيمتها كما حتى أنه جرى صرف بعض الأموال من خارجها.

وما يزيد الأمر غرابةً أن القسم الأكبر من النفقات جرت عن طريق تحويل أموال إلى هيئات عامة مكلفة بتنفيذ أعمال على حساب الصندوق البلدي المستقل بقرارات صادرة عن مجلس الوزراء وذلك وفقاً لآلية الفقرة الأخيرة المضافة بالمرسوم ٧٤٢٥ تاريخ ١٩٩٥/١١/٢٤ إلى المادة ٥ من المرسوم ١٩٧٩/١٩١٧.

وعليه وبالإستناد إلى هذا المرسوم صدرت عن مجلس الوزراء عدة قرارات كلفت بمتضاها إدارات عامة ومؤسسات عامة بتنفيذ عدة مشاريع وهي :

أولاً: عقود النظافة التي ينفذها مجلس الإنماء والإعمار

- العقد رقم ١٣٤٨ الجاري مع شركة سوكلين لجمع النفايات (٢٢٥ بلدية) وكنس الشوارع (٢٨ بلدية).
- العقود الجارية مع شركة سوكومي.

ثانياً: النفقات المعقودة من قبل وزارة الداخلية والبلديات على حساب الصندوق البلدي المستقل

- مشاريع إنمائية
- شراء خدمات بالفاتورة
- إعطاء مكافآت وشراء محروقات ومطبوعات

ثالثاً: مشاريع الإنارة العامة المنفذة من قبل وزارة الموارد المائية والكهربائية (سابقاً عند عقد النفقات) ومجلس الإنماء والإعمار

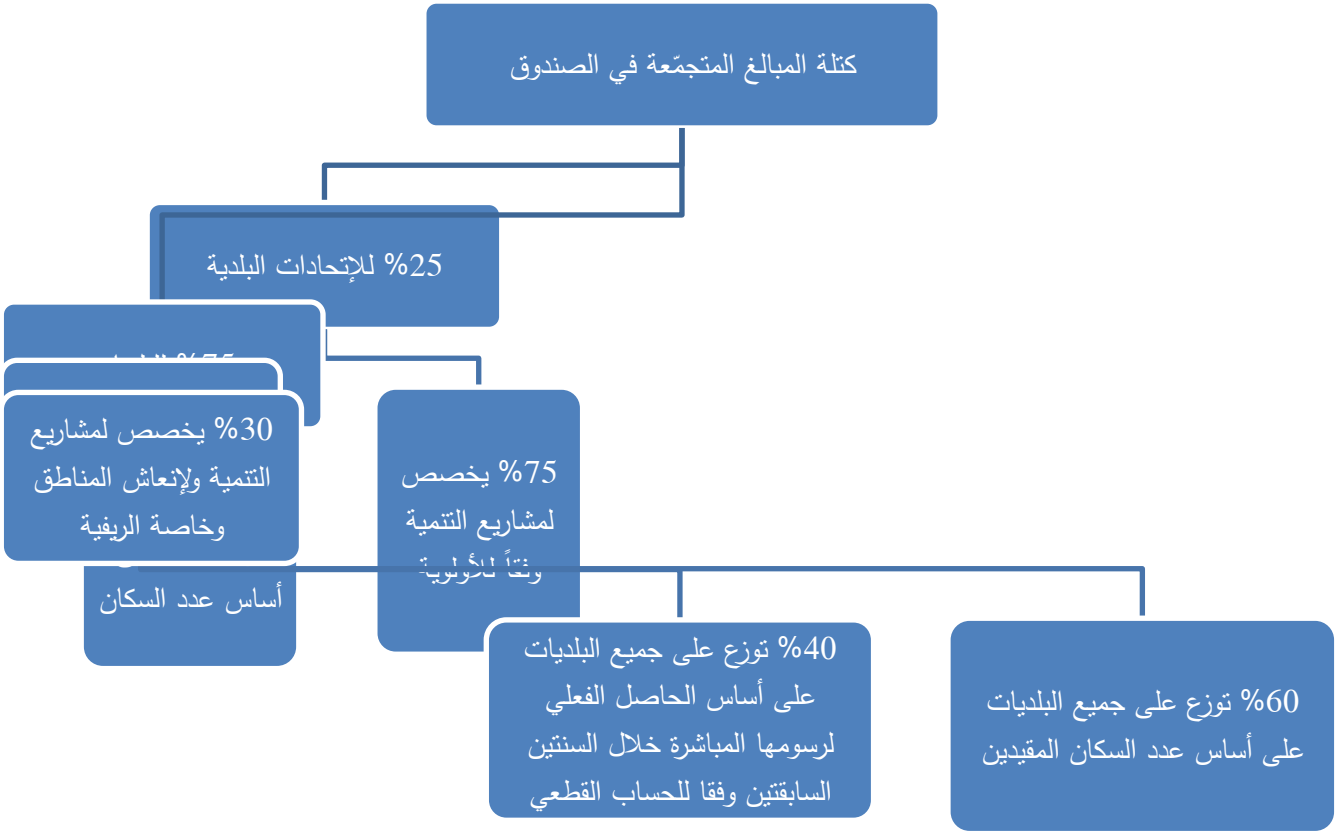
- مشاريع صيانة الإنارة العامة في بيروت وضواحيها
- إعداد الدراسات العائدة لمشاريع إنارة شوارع محافظات الشمال ، البقاع ، جبل لبنان، الجنوب والنبطية.

بعد أن قمنا بعرض هذه النفقات عدة أسئلة تطرح نفسها منها كيفية تنفيذ هذه النفقات وشرعيتها؟ مدى تلبية هذه النفقات لحاجات البلدية ؟ مدى مساهمة هذه النفقات في تنمية البلديات ؟ كيفية صرف هذه الأموال دون تدخل البلديات صاحبة الأموال ؟ أين أصبح مبدأ اللامركزية الإدارية من هذه النفقات المعقودة من قبل الإدارة المركزية ؟

الفقرة الخامسة: النظام القانوني لتوزيع اموال الصندوق البلدي المستقل

جرى تحديد أسس تقسيم الحصص بشكل أساسي في المرسوم ١٩٧٩/١٩١٧ الذي يجري وفقاً للمادتين ٦ و ٧ منه حسم قيمة النفقات والإقتطاعات التي سبق وأشرنا إليها ويتم توزيع الباقي على البلديات والإتحادات البلدية في مهلة أقصاها نهاية شهر أيلول من كل سنة .

توزع عائدات البلديات وإتحاد البلديات وفقاً للأسس المبينة في هذا البيان:



بالعودة إلى الواقع العملي إن طريقة توزيع العائدات والخطوات العملية التي تلحقها تثير سلسلة من الملاحظات أبرزها :

- عدم توزيع الحصص ضمن المهل المحددة قانونا والتأخر في عملية الدفع .
- عدم وضوح حصص البلديات وكيفية إحتسابها .
- عدم تمثل البلديات في الهيئات الموزعة والمديرة لأموالها .

الفقرة السادسة: ملاحظات ومآخذ على واقع مصادر واردات الصندوق وعملية الإقتطاع المسبق للتوزيع والإنفاق وعملية التوزيع

أولاً: ملاحظات حول مصادر واردات الصندوق البلدي المستقل

إن المهام الملقاة على عاتق البلديات وصغر حجم معظمها وقلة وارداتها للأسباب التي أشرنا إليها سابقاً، يستوجب على الدولة مؤازرة هذه البلديات عبر زيادة دخلها، إنما بخلاف ذلك تقوم الدولة بإعفاءات كبيرة تخفّض حصة البلديات بنسبة ملحوظة فلا يصب هذا التخفيض في مصلحة تحقيق التنمية عبر اللامركزية المحلية ويخل بإستقلال البلديات المالي.

إن منح الحكومة حق التشريع في المسائل المالية لا سيما المتعلقة بالحقل الجمركي يتيح لها حرية التصرف عن طريق إنقاص الفرع عبر إنقاص الأصل ، وإن إستحداث الضريبة على القيمة المضافة وما رافقها من إستبدال أو إلغاء كلي لبعض الرسوم ابرزها رسم الإعلانات التي تعرض على التلفزيون، وتوقيع إتفاق الشراكة الأوروبية – المتوسطية وفقاً لشروط منظمة التجارة العالمية سينتج عنه تخفيض الرسوم الجمركية، وهذا الأمر سيؤدي بالنتيجة إلى حرمان البلديات من عائدات الرسوم الجمركية الذي يعوّل عليها الصندوق البلدي.

تعاني الدولة أيضاً من مشكلة أساسية هي إنخفاض نسبة الجباية لعدة أسباب أبرزها سوء الأداء الإداري وتفشي الفساد فيها بالإضافة إلى تراجع عملية التحقق يضاف إليها الوضع الإقتصادي الصعب الذي يمر به لبنان لا بل العالم، فكلما تراجعت الجباية وشحت الواردات كلما إنخفضت النسبة المحددة للصندوق وعبرها للبلديات.

ثانياً: ملاحظات على عملية الإقتطاع قبل التوزيع والإنفاق

إن إقتطاع الدولة لمبالغ قبل التوزيع وإن كان يتم لصالح ولغايات جهات ذو طابع إنساني (الدفاع المدني وزارة التربية وإنعاش القرى) إلا أن هذه الغايات لا تبرر جسامة هذا الفعل من الناحيتين القانونية والمالية، فمعظم المبالغ المقتطعة محددة في قوانين موازنات متفرقة، وتوقيت وطريقة الإقتطاع والإحتساب غير واضحة، هذا الأمر إما يعكس تردد المشرع وإما يشير إلى سياسة مالية خاطئة أو على الأقل غير مدروسة تناقض ضرورات ومبادئ اللامركزية الإدارية.

لا شك أن بعض النفقات يقع أساساً على عاتق البلديات ولكن دعم الصناديق وتقديم المساعدات وتحمّل نتائج بعض الإعفاءات لا يقع على عاتق البلديات، فالأخيرة غير مسؤولة عنها ولا تدخل في مهامها ولا تحقق أهدافها، إن سدّ العجز المالي للدولة من الصندوق البلدي يحمّل البلديات مسؤوليات كبيرة ووطنية، تحتاج إلى سياسات مالية ونفقات ضخمة لتحقيقها، فالأمر يفوق طاقتها ويناقض مفهوم اللامركزية المحلية وإستقلال البلديات المالي والإداري.

وأخيراً إن واردات وأموال الصندوق البلدي المستقل، هي أمانات تستتبع ضرورة المحافظة عليها وإعادة توزيعها بطريقة عادلة على جميع البلديات وإن التصرف بهذه الأموال تشكل مخالفة لمبادئ اللامركزية المحلية والإستقلال المالي للبلديات ، فإن تصرف الدولة بأموال البلديات سينعكس عليها إذ أنها ستكون أمام إدارات محلية ضعيفة غير قادرة على القيام لا بمهامها ولا بمساندة ومعاونة الدولة في مواجهة أية أزمة قد يتعرض لها الوطن.

وما يزيد المشهد السابق سواداً هو الإستغياب الكلي للبلديات في عملية الإقتطاع والإنفاق والتوزيع إذ أنه ليس للبلديات أي ممثل يشرف إلى جانب الإدارة المركزية على إدارة وحسن توزيع وخاصةً صرف النفقات المعقودة على حساب هذا الصندوق والتي بغالبيتها تشكل عقود خدماتية تدخل في صلب مهام ومسؤوليات الإدارة المركزية[1].

ثالثاً: ملاحظات حول واقع التوزيع

مآخذ وملاحظات عديدة تطال عملية وواقع التوزيع سنجيزها بما يلي :

- غياب البلديات عن الهيئات التي تدير أموال الصندوق البلدي المستقل .
- غياب أية خطة للتطوير والإنماء البلدي يشكل معيارا للتوزيع .
- تحكّم الحكومات بعملية التوزيع وربطها بإعتبارات سياسية .
- عدم التوزيع ضمن المهل المحددة في القانون .
- تأخر عملية الدفع ما ينعكس سلباً على الأداء البلدي والسياسة المالية للبلدية .
- عدم وضوح حصص البلديات وكيفية إحتسابها (على الأقل بالنسبة للبلديات) .

البند السابع: توزيع الأموال على البلديات

بموجب المادة ٤ من المرسوم ١٩١٧ يجري توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل على النحو التالي :

***المرحلة الأولى:** بموجب المرسوم ١٩١٧ يوزع ٧٥ في المئة على البلديات و٢٥ في المئة على الإتحادات.

* **المرحلة الثانية:** بموجب المادتين ١١ و١٢ من المرسوم يحول ٧٠ في المئة من المال المخصص للبلديات إلى البلديات مباشرة لدعم موازناتها و٣٠ بالمئة للمشاريع الإنمائية الحاصلة على موافقة وزارة الداخلية.

[1] "Dans la société post moderne , l'impact du droit est qu'il ne dit peut-être plus comment il faut se conduire, mais comment faire au cas où les conduites contradictoires suscitent un conflit. Le droit devient de plus en plus procédural. Il faut éviter qu'il devienne procédurier car c'est un glissement dangereux. Mais plus il y a de procédures, moins il y a d'arbitraire ; plus il y a de procédures , plus il reste de lieux où vivre les situations de la manière la moins marquée par la force, la plus marquée par le dialogue". Editorial du Journal (belge) du droit des jeunes, juin 1994, n° 136 , P. Martens, «Thémis et ses plumes. Réflexions sur l'écriture juridique » Hommage F. Rigaux p. 345 et s. "

* **المرحلة الثالثة:** بموجب المادة ٨ يحول ٧٥ في المئة من ال ٢٥ في المئة المخصصة للصندوق البلدي المستقل إلى المشاريع الإنمائية، و٢٥ في المئة إلى إتحادات البلديات المحددة.

توزع وزارة الداخلية الأموال المخصصة للمشاريع الإنمائية بناء على طلب من البلدية. ولا تحصل البلدية المنظمة إلى الاتحاد على الحصة المخصصة لها إلا بعد تسديد ما عليها إلى صندوق الإتحاد.

الفقرة الأولى: الواقع[١] في توزيع الأموال العائدة للبلديات والاتحادات

يؤكد موظفو وزارة المالية أن المال الموجود في الصندوق البلدي المستقل يجري توزيعه بحسب المعادلة التالية: بعد إقتطاع الرواتب والمال المنفق على الأشغال العامة يجري توزيع ٧٥ في المئة من الصندوق البلدي المستقل على المشاريع الإنمائية. ويجيز المرسوم ٧٤٢٥ للعام ١٩٩٥ لمجلس الوزراء أن يعهد بمشاريع إنمائية ممولة من قبل الصندوق البلدي المستقل وتفيد جميع البلديات، إلى مجلس الإنماء و الإعمار وإلى مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت وكثيراً ما حولت وزارة الشؤون البلدية والقروية مشاريع إنمائية للبلديات عبر مجلس الإنماء والإعمار أو عبر متعهدين مستقلين. أما الـ ٢٥ في المئة الباقية فتوزع على البلديات واتحاداتها بحسب معادلة أعدت سابقاً تأخذ في الحسبان عدد السكان و الإيرادات.

بلغ المعدل الوسطي للأموال التي وزعت على البلديات واتحاداتها بين عامين ١٩٩٣ و١٩٩٦ قرابة ٤٩ مليار ليرة بعد إقتطاع ٥٠٠ مليون ليرة لوزارة الموارد الكهربائية. وفي الواقع خصص ١٠ في المئة من المبلغ الصافي للإتحادات و٩٠ في المئة لحساب البلديات ومنها ٥ في المئة دفعت للدفاع المدني و٦ في المئة تقريباً للمشاريع والطوارئ: ومع إن ١٠ في المئة من الحساب قد حدد لإتحاد البلديات، فلا يوجد أي تفصيل للتوزيع حسبما ينص عليه القانون. أما في شأن الـ ٩٠ في المئة المخصصة لحساب البلديات فمنها ٨٨ في المئة خصص للبلديات مقابل الـ ١٠ بالمئة المحددة في المرسوم ١٩١٧ و٦ في المئة للمشاريع مقابل ٣٠ في المئة.

ان القرارات الوزارية ٨٣٣٠ للعام ١٩٩٦، ١١٤٦١ للعام ١٩٩٧، ١١٤٦٢ للعام ١٩٩٧ التي خصصت اموال الصندوق البلدي المستقل للبلديات ولاتحادات البلديات في الأعوام ١٩٩٣، ١٩٩٤، ١٩٩٥، ١٩٩٦ على التوالي بينت توسعاً لافتاً للنظر.[٢]

---

[١]"... ومنها عدم احترام قانون الصندوق البلدي المستقل,والمماطلة في دفع حصص البلديات من هذا الصندوق.... وأن كثيرا من الحصص المستحقة عن العامين ٢٠٠٢ و٢٠٠٣ لم تدفع حتى الان,...." مصادر مسؤولة في الحزب التقدمي الاشتراكي.البلد ١ شباط ٢٠٠٤.

[٢]ففي الواقع انه من أصل الـ ١٥ في المئة المخصصة للبلديات واتحاداتها، خصص ١٠ في المئة إلى الإتحادات. اما الـ ٩٠ في المئة الباقية فقد حولت إلى حساب البلديات وكان ٨٨ في المئة منها للبلديات و٥ في المئة للدفاع المدني و٧ في المئة للمشاريع المعادلة المستعملة لتخصيص أموال الصندوق البلدي المستقل قائمة على تعداد السكان المسجلين وعلى الإيرادات، وذلك من أجل إقامة توازن مالي ولتشجيع البلدية على استقلال مواردها. لكن عامل تعداد السكان مشكوك جداً في قدرته على تحقيق الغايات المنشودة نظراً إلى أن كثيراً من السكان إما هجروا من قراهم ومدنهم أو هاجروا خلال الحرب الأهلية. وإلى الشروط الموضوعة لتوزيع مال الصندوق البلدي المستقل على البلديات أضافت وزارة الداخلية شرطاً جديداً يقضي بأن تقدم البلدية دراسة جدوى لأي مشروع تود تنفيذه وهذا مغاير جداً لروح المرسوم ١٩١٧.

الفقرة الثانية: إدارة الموارد البلدية

أولاً: الموارد المالية

تختلف البلديات في تقييم وضعها المالي ومدى كفاية مواردها المالية للقيام بمهامها، فيرى الكثير من البلديات ان مواردها المالية كافية في حين توجد بلديات اخرى ترى ان العائق الأساسي أمام عملها هو عائق مالي[١]. ويرتبط هذا الاختلاف في تقييم الوضع المالي للبلديات بحجم البلدية، إذ ان البلديات الكبيرة قد تعاني نقصاً في مواردها أكثر من البلديات الصغيرة بحسب حجم الخدمات والمشاريع التي تنفذها الى جانب عدد الموظفين لديها. وقد يرتبط ذلك ايضاً بنوع المشاريع التي تقوم بها أو تنوي البلدية القيام بها.

ثانياً: مصادر الموارد البلدية

يتفق معظم رؤوساء البلديات إن حصة الصندوق البلدي تمثل الدخل الأساسي للعمل البلدي. أما الرسوم المباشرة التي تجنيها البلدية التي سبق ذكرها فهي لا تزال تمثل نسبة ضئيلة من مجموع الموارد البلدية.

وفي هذا الاطار يورد رؤساء البلديات بعض العوامل التي تساهم في تقليص نسبة الرسوم المباشرة من إجمالي الموارد البلدية ويسجلون ملاحظاتهم على آلية توزيع واحتساب حصص البلديات من الصندوق المستقل[٢].

١ – العوامل المؤثرة في تقليص الرسوم المباشرة

تتأثر عملية جباية الرسوم المباشرة بالركود الاقتصادي الذي ينعكس سلباً على قدرة المواطنين على دفع مستحقاتهم، كما ينعكس على نشاط القطاعات الاقتصادية، كقطاعات البناء والفنادق والمحال التجارية في النطاق البلدي.

فمن ناحية المواطنين، تضطر البلدية أحياناً الى مراعاة أوضاعهم المعيشية فتتوصل الى تسويات معهم على الرسوم المتراكمة من السندات الماضية وتلجأ الى تقسيط المتأخرات كما تتردد في الزام المكلف دفع الرسوم الجديدة المترتبة عليه. ومن ناحية أخرى، تراجعت نسبة الرسوم المباشرة بسبب جمود القطاعات الاقتصادية، كما تتأثر علنية الجباية سلباً بنزوح السكان وهجرتهم من البلدات. ويرى البعض إن ضعف جباية الرسوم المباشرة مرتبط بغياب وسيلة لإلزام المواطن دفع المستحقات. وفي غياب مسح سكاني وتجاري شامل،

---

[١] حسب مصادر مسؤولة في الحزب التقدمي الاشتراكي"...لم تعط السلطة العمل البلدي الاهتمام الذي يستحقه....عدم احترام قانون الصندوق البلدي المستقل, والمماطلة في دفع حصص البلديات من هذا الصندوق..ان كثيرا من الحصص المستحقة عن العامين٢٠٠٢و ٢٠٠٣ لم تدفع حتى الان..."البلد, الأحد ١ شباط ٢٠٠٤

[٢] "اتحادات وبلديات البقاع هددث بالإضراب" الديار ٢٣ شباط ٢٠١٥.

يصعب تحديد وتوسيع قاعدة المكلفين، الأمر الذي جعل عملية الجباية غير شاملة وتؤثر سلباً في موارد البلدية. [١]

٢- الموارد الأخرى

من العوامل الاخرى التي تعيق زيادة الموارد البلدية، يشير بعض رووٴساء البلديات هي منع الفوائد على اموال البلديات والغاء براءة الذمة من بعض المعاملات.

٣- النفقات البلدية

يجمع معظم رووٴساء البلديات على ان زيادة سقف الانفاق لرئيس البلدية الى ٣ ملايين، والمجلس البلدي الى ٢٠ مليوناً هو إنجاز مهم. الا ان بعض البلديات وبخاصة الكبيرة منها، تعتقدإن هذا السقف ما زال منخفضاً، إذ لا يمكن اعتبار البلدية الكبيرة كالبلدية الصغيرة. وان سقف الانفاق هذا يحمل بعض البلديات الى الالتفاف حول القانون أو الى تجزئة النفقات لتسريع اعمالها وتنفيذها بعيداً من اجراءات الروتين الاداري.

ثالثاً: واقع الجباية: مختلف التحديات

تمرّ مالية الدولة بشكل عام والبلديات بشكلٍ خاص بأزمة جباية وخاصة بالنسبة للرسوم التي تفرض بموجب جداول تكليف سنوية، إذ أن الرسوم التي تحصّل بموجب أوامر قبض ترتبط إرتباطاً وثيقاً بالحاجة الآنية المباشرة، على سبيل المثال رسوم إعطاء رخص البناء وملحقاته، لا يمكن إعطاء أية رخصة بالبناء قبل إستيفاء جميع الرسوم المتوجبة وفقاً للأصول، هذه العلاقة القائمة على ضرورة دفع الرسوم للإستحصال على الرخصة يحفز بل يلزم المواطن على الدفع الفوري للحصول على مبتغاه، إنما هذه الحاجة والعلاقة غائبة بحالة الرسوم الصادرة بموجب جداول تكليف مثل رسم القيمة التأجيرية ورسم صيانة الأرصفة والمجارير، بل هي رسوم تغذى بها صندوق البلدية ويدفعها المواطن للإستحصال على خدمات غالباً ما تكون بعيدة الأجل.

بالعودة إلى عوائق وأسباب وتحديات الجباية بالنسبة للرسوم السنوية، إن تدنّي نسبة الجباية في معظم البلديات تعود إلى أسباب عديدة إقتصادية، إجتماعية، سياسية، تشريعية وإدارية.

إن لتردي الوضع الإقصادي العالمي وتأثيراته السلبية على الإقتصاد الوطني وبالأخص على الدخل الفردي للمواطن، إنعكس ليس فقط على القدرة الشرائية للمواطن الذي نلمسه بشكل مباشر بل على ملاءته بشكل عام، ما إضطره إلى تعديل سلّم أولوياته بالتالي إلتزاماته المالية، فالنفقات اليومية والحاجات الأساسية تثقل كاهل المواطن ما يجعله ينقل إلتزاماته المالية تجاه الدولة والبلديات من الإلتزامات الأساسية إلى الإلتزامات الثانوية، لا شك هنا بأننا نتكلم على المواطنين ذوي الدخل المحدود والذين باتوا يشكلون الشريحة الكبرى من المجتمع اللبناني.

---

[١٢٨] سمير شعراني، "مالية البلديات / عملية تحضير الموازنة في البلدية "، في: البلديات والادارة المحلية ٢٠٠٢ . بيروت . مركز الدراسات والابحاث عن الشرق الاوسط المعاصر.

إن تدني نسبة الجباية يعكس إجتماعياً فشل التضامن الإجتماعي وتدني المشاركة الإجتماعية لدى الشعب اللبناني، كما يدلّ على غياب الروح الجماعية وقيمة الانتماء للوطن وانعدام الثقةالمتبادلة بين الأفراد ومختلف شرائح المجتمع من جهة وبين الأفراد والسلطة المحلية من جهة أخرى.

على الصعيد السياسي، إن سوء الأداء السياسي بشكلٍ عام وتدخلاته في البلديات عند إجراء الإنتخابات البلدية وحتى خلال ولاية المجالس وممارستها للعمل الإداري، أدى إلى نقل الصراع السياسي الحاصل من الدولة إلى البلديات ما أفقد ثقة المواطن بأداء بلديته أو في بعض الأحيان يمتنع قصداً عن دفع الرسوم البلدية إيمانا منه أن هذه البلدية أو ذاك المسؤول لا يتماشى مع خطه السياسي، الأمر الذي ينعكس سلباً على مالية البلديات ويضعف من قدراتها المالية ما يؤدي إلى شلل في تقديم الخدمات والتخطيط والتنفيذ.

لم يقصّر التشريع اللبناني بتحديد أصول فرض الرسوم وجبايتها وذلك مقارنةً بالتشريعات العالمية بالتالي فإننا نرى أن صعوبة الجباية وإنخفاض نسبتها ليسا بسبب سوء أو نقص في التشريعات اللبنانية، لا بل وأكثر حفّز قانون الرسوم والعلاوات البلدية في المادة ١٦٨ منه الموظف المولج بالجباية عبر إعطائه عائدات على الأموال المجباة من قبله وقد نص حرفياً على ما يلي :

"تعطى عائدات سنوية عن الأموال المحصلة، تحدد كل بلدية نظام العائدات ويخضع لتصديق وزير الداخلية، على أن يراعى في ذلك الأسس المعتمدة في وزارة المالية .ويعطى الموظفون المولجون تحقق الرسوم التي تنظم بها جداول تكليف تعويض نقل يحدد وفقاً للأسس المذكورة أعلاه."

وإنما لنا بعض المآخذ على المشرّع اللبناني في أمرين :

- بالنسبة لقوانين الإعفاءات من الغرامات التي يصدرها المشرع :

أصدر المشرع اللبناني تباعاً سلسلة من الإعفاءات من الغرامات على الرسوم المتأخرة التي لم يتم تسديدها في حينها، بعضها ضمن قوانين الموازنات وأخرى بنصوص مستقلة، إن ما يهمنا هنا هو تأثير هذه الإعفاءات على نفوس المواطنين.

وإن كان الإعفاء من حيث المبدأ يشجّع المواطنين على تسديد رسومهم المتأخرة ما ينشّط عملية الجباية ويحسّن الوضع المالي للبلديات لفترة وجيزة، إلا أن هذا الأمر ينمّي من جهة أخرى نزعة الإهمال لديهم ، ويفسح أمامهم فرصة عدم تسديد الرسوم في مواعيدها ما يعرقل حسن تنفيذ الموازنة وتحقيق الواردات المتوقعة السنوية، خاصة وأن معظم البلديات لا تقوم بإستيفاء الرسوم بطريقة الحجز الذي نص عليه القانون ٨٨/٦٠ والذي حدد بدقة الأصول الواجب إتباعها من المادة ١١٣ والمواد التي تليها.

- بالنسبة لإلغاء وثيقة "براءة الذمة" :

إن إلغاء وثيقة براءة الذمة من البلديات ساهمت في تدني نسبة الجباية في البلديات ، إذ أن المواطن في السابق كان ملزماً بالإستحصال على براءة ذمة بلدية للإشتراك في المناقصات العمومية ، وبيع الأملاك غير المنقولة ... ومع إلغاء براءة الذمة بات بإمكانه الإتيان بتصرفات قانونية دون الرجوع إلى البلدية وبالرغم من وجود رسوم بلدية متوجبة وغير مسددة من قبله ، هذا الأمر بحده الأدنى أضعف عملية الجباية وبحده الأقصى شجّع المواطن سيء النيّة على التهرب من الرسوم البلدية المتوجبة عليه .

أمَّا بالنسبة للعوائق الإدارية فهي عديدة أبرزها :

●غياب المسح السكاني والتجاري الشامل، وهو ناتج عن صعوبة تحديد قاعدة المكلفين والتي غالباً ما تكون بتوسّع دائم ما يجعل عملية الجباية غير شاملة وبالتالي يؤثر سلباً على صحة عملية طرح الرسوم وجبايتها.

●واقع الجهاز البشري البلدي، تختلف البلديات في تقييم واقع جهازها البشري من حيث العدد والكفاءة والحاجة الى التوظيف والحاجة الى تحديث الملاك البلدي.

بالنسبة لعدد الموظفين، فإن نسبة البلديات المكتفية بعدد موظفيها منخفضة في حين ان معظم البلديات تعاني نقصاً حاداً في عدد الموظفين، إلا إننا نلاحظ أن البلديات الكبيرة هي التي تعتبر أن نقص الموظفين هو عائق أساسي أمام عملها نظراً لإتساع نطاقها الجغرافي وكثافة سكانها.

على صعيد آخر، تعاني البلديات من عدم الكفاءة الكافية في أجهزتها البشرية الإدارية عامة وفي دوائرها المالية خاصة ، ويلاحظ أن البلديات في لبنان بدأت تعي ضرورة تحسين أداء أجهزتها البشرية وذلك من خلال تحديث الملاك البلدي وتدريب وتأهيل موظفيها.

●تغاضي بعض البلديات عن جباية بعض الرسوم المتوجبة على المكلفين، إحساساً من قبل البلدية بالوضع الإقتصادي الصعب للمكلف تتغاضى عن ملاحقته لإستيفاء الرسوم المتوجبة عليه. بالرغم من إمكان تفهم هذا الواقع من وجهة نظر إنسانية إنما لا شك بأنه من الوجهة القانونية هذا الأمر مخالف للقوانين ويخلّ بمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة، فضلاً عن عدم إمكانية تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة التي تقتضي إستيفاء وجمع الرسوم البلدية لتقديم الخدمات المتوجبة على البلديات وتطوير العمل البلدي بشكلٍ عام.

لا يكون التغاضي عن إستيفاء الرسم البلدي دائما حسن النية كما في الحالة السابقة بل غالباً ما تبنى على المحسوبيات والوسائط والمصالح الإنتخابية الضيقة، هذا بالإضافة إلى فساد بعض الموظفين دون أي إعتبار إلى المسؤولية الوطنية والمحلية والوظيفية الملقاة على عاتقهم.[١]

[١] " لبنان يحتل المرتبة ١٣٦ عالمياً في الفساد" الديار ١٠ كانون الأول ٢٠١٤. " ٢٠ مليون دولار رشاوى يتقاضاها أطباء في لبنان" الجمهورية ٢٩ أيار ٢٠١٤.

الفصل الثاني: الصعوبات التي تواجه البلديات في ظل النظام القائم

ان السلطة المحلية في لبنان التي هي الجهاز الرسمي الأقرب للمواطن، تعاني من أزمات تؤدي إلى غياب الإستقرار والإستمرار عن عملية البناء، فهي تقع تحت سيطرة هرم المحافظين بحيث تتحول العائلية إلى تجمع سياسي.

وحيث تتحرك العائلية كأحزاب سياسية وقوى ضاغطة في الإنتخابات مرتبطة بشكل وثيق بوحدات هرم المحافظين. وبذلك تقع الإدارة الرسمية المحلية فريسة للنزاع والخلافات والزعامات المحلية مما يمنعها من المشاركة الفعالية في بناء المجتمع المحلي.

كثيراً ما إهتم الباحثون والعاملون في الشأن العام وبعض اصحاب القرار في لبنان بالبحث في عوائق العمل البلدي واللامركزية الإدارية، وسنلقي الضوء على أهم العوائق الإدارية والقانونية والمالية والسياسية والإجتماعية التي تواجه تجربة العمل البلدي في لبنان، وعلى أهم الامكانات والخطوات المطلوبة لتحسين اداء هذا العمل، وامكانية تطوير هذه التجربة انطلاقاً من واقع العمل في البلديات ومن وجهة نظر العاملين في هذا القطاع. وانطلاقاً من واقع الحال إن العوائق تقسم إلى نوعين : العوائق أو الأسباب الخارجية و العوائق أو الأسباب الداخلية.

البند الاول: العوائق أو الأسباب الخارجية

يشمل هذا النوع من العوائق مواضيع مختلفة وهي: السياسة العامة ومدى تأثيرها على العمل البلدي، تمركز السكان والطوائف وتأثيره على العمل البلدي. .سنعالجها على التوالي بالاضافة الى سلطة الوصاية أو الرقابة على البلديات و التمويل البلدي ومدى تأثيره على عمل البلديات حيث تمت معالجتهما في مكان اخر من هذا الكتاب.

الفقرة الاولى: السياسة العامة ومدى تأثيرها على العمل البلدي[1]

لقد أظهرت الإنتخابات البلدية منذ ١٩٩٨ ان "ديمقراطية الإنتخابات" يمكن تحقيقها بمجرد توفير الأجواء السليمة لتطبيق العملية الإنتخابية. فظاهرياً لم تحصل في تلك الإنتخابات عمليات غش وتزوير إلا إستثناء، والضغط السياسي لم يكن قادراً على فرض نفسه إلا بمقدار محدود، والتدخل الخارجي نادراً ما كان يحصل أيضاً، والأطراف التي كانت قد قاطعت الإنتخابات النيابية ما لبثت أن إنخرطت بثقلها في هذه المعركة الإنتخابية البلدية، وقد عبّرالمجتمع المحلي عن كوامنه، كل ذلك جرى في أجواء امنية سليمة وفي ظل موجة من التصريحات التي ملأت الصحف، والتي كان المسؤولون الرسميون والقادة السياسيون يعبرون عبرها عن عدم نيتهم تسييس الإنتخابات وعن قناعاتهم بضرورة ترك الخيار النهائي للمجتمع المحلي بعائلاته وأجبابه ومورثاته حتى إن "الجمعية اللبنانية من اجل ديمقراطية الإنتخابات" لم ترهق كثيراً وبياناتها التي لم تتردد في التعبير عن رضاها عن سير العملية الإنتخابية وديمقراطيتها، اقتصرت ملاحظاتها وتسجيلاتها على البعض القليل والبسيط من هنا وعلى البعض الآخر من هناك[2]ولكن، على الرغم من ذلك، لا بد من التساؤل: هل جاءت الإنتخابات البلدية "الديمقراطية" مختلفة كثيراً عن نتائج الإنتخابات النيابية "غير الديمقراطية" ام إن المؤثرات غير المعلنة وغير الظاهرة، التي تفرزها البنى والعلاقات الإجتماعية والثقافية والإقتصادية والسياسية، والتي يمسك بها بعض الاقطاب ومراكز القوى في المجتمع، متحكماً بسلوك الناخبين وبقدرتهم على ممارسة حرية إنتخابهم، ادت بمجملها إلى تقليص حرية الناخب في تحديد خياراته وفي التأثير في مجرى العملية الإنتخابية.

وهل إن هذا النموذج من الديمقراطية، قد أدى في الإنتخابات البلدية إلى إنتصار الرموز "النزيهة" والكفاءات العملية والخلقية والنخب الناشطة في الشأن العام القادرة على تفعيل العمل البلدي قاطعة الطريق على رموز الفساد والمصالح الشخصية والتخلف، أم ان هذه الرموز الفاسدة والطامعة وقوى الأمر الواقع اخذت تتسرب مجدداً إلى المجالس البلدية في كثير من المواقع[3].

من مخاض هذه التساؤلات ومن نتيجة الإنتخابات على الواقع تظهر أن الديمقراطية ليست مجرد ميكانيزم إنتخابي تتوافر له الشروط القانونية والتقنية والأمنية السليمة فتتحقق بذلك الديمقراطية وان هذا النمط من الديمقراطية القائمة على الإنتخابات الحرة وحكم الأكثرية وتداول السلطة، لا تحقق بدورها في إيصال الأنسب إلى الحكم حتى داخل الأكثرية نفسها، وبالتالي لا تساهم في عملية التغيير الإجتماعي، فضلاً عن

---

[1]« Au Liban, la décentralisation territoriale a connu certes une évolution depuis l'indépendance mais elle n'est pas arrivée jusqu'à présent à s'affirmer réellement, non seulement en raison des limites intrinsèques de la décentralisation au niveau municipal, mais aussi en raison des facteurs socio-politiques et du confessionnalisme consacré par l'Etat ,et qui domine dans la représentation publique. »Issam Moubarak, thèse.op.cit.p.3

راجع : مي الصايغ – كوبنهاغن : " كيف تساعد الحكومة المحلية الدانماركية البلديات" الجمهورية ١٩ تشرين الثاني ٢٠١٣.

[2] : المركز اللبناني للابحاث – الانتخابات البلدية في لبنان ١٩٩٨ – مخاض الديمقراطية في بنى المجتمعات المحلية . ص ٢٦ .

[3] "لم تصبح ثقافتنا بعد ديمقراطية,لا بل انها أضحت في المرحلة الأخيرة أشبه بثقافة الفساد,لأن الفساد يغلب والمساءلة والمحاسبة شبه معدومين..." ألرئيس سليم الحص في مقابلة لجريدة البلد,الأحد ١ شباط ٢٠٠٤ .

أنها بعزلها عن أبعادها الإجتماعية والإقتصادية والثقافية، لا تحقق المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص في المجتمع، وبالتالي لا تحرر الناخب من شتى ضروب الإحتيال والاستلاب والإستقطاب التي تحول دون امتلاكه حرية الإختيار وان الإنتخابات البلدية هي ظاهرة خاصة تختلف عن ظاهرة الإنتخابات النيابية، كون القرية أو البلدية هي الوحدة الإجتماعية التي تقع الحالة ضمن حدودها، وليس القضاء أو المحافظة كما هي الحال في الإنتخابات النيابية وبالتالي ان ظاهرة الإنتخابات البلدية على مستوى القرية تتطلب الكشف عن البنى الإجتماعية، والعلاقات التي تحدد سلوك الفرد الناخب أو الجماعة الناخبة على مستوى المجتمع المحلي، غير انه على الرغم من هذه الخصوصية التي تتميز بها القرية كوحدة إجتماعية وعلى الرغم من محلية العناصر المحددة للإنتخابات البلدية، فإن البعد الإجتماعي – السياسي لم يكن غائباً كلياً، بل كان له حضور على مستويات عدة .

الفقرة الثانية : المشاكل أو الأسباب المشتركة في إنتخابات الوحدات الإدارية المحلية

أولاً– الخصوصية المحلية

إن الظاهرة العامة التي حكمت الإنتخابات البلدية هي انه ليس هنالك قانون عام ينطبق على جميع الحالات الإنتخابية. فكل وحدة تتسم بخصوصية ما، وما يمكن أن ينطبق على العملية الإنتخابية في هذه البلدة لا ينطبق بالضرورة على العمليات الأخرى في غير بلدات[1]. ففي حين كان العامل الجبيي[2] عاملاً محدداً في تأليف اللوائح في بعض القرى فهو لم يكن محدداً في قرى أخرى. إلا ان الأمر نفسه ينطبق على عامل المعايير الإجتماعية والقيم الإخلاقية، حيث شهد بعض البلدات موقفاً واضحاً لدى الناخبين حيال بعض الأشخاص من ذوي السلوك غير الحسن وتعرض هؤلاء للتشطيب في حين شهر بعض القرى الأخر عدم اكتراث بهذا الجانب وكان هناك قرى لعب فيها المستوى الحزبي المحدد في عملية إختيار المرشحين، وكان هذا المستوى يفرض نفسه على البنى التقليدية والولاءات العائلية.[3]

غير ان هذا الإختلاف في القوانين الفرعية المحددة داخل الوحدات على إختلافها لا يعني ان المجتمع غير محكوم بقانون عام أو بقوانين عامة تطبق على مستوى العمليات الإنتخابية.

ثانياً– تراث العمل الحزبي

إن البنى الإجتماعية التقليدية في لبنان هي مسألة غير ثابتة وغير متماسكة إلى الحد الذي يصعب كسرها، فالبنى الإجتماعية " الحديثة " بما فيها الأحزاب السياسية، استطاعت اختراق بعض جوانب تلك البنى التقليدية، وفرضت نفسها كبنى محددة في المجتمع. ويبدو إن تراث العمل الحزبي الذي عرفه لبنان بمستويات

---

[1] "On n'aime que la règle de droit qui nous profite, Alors nous la revendiquons violemment. Mais qu'elle nous dérange, et nous tâchons de nous en délarrasser en l'interprétant, en la transgressant de n'importe quelle manière". J.D. Bredin, le mepris du droit , Le Monde , 21-22 août 1994.

[2]: الجب: وهو ما يعرف في القرى اللبنانية من حيث تقسيم العائلات الى فروع ويعرف كل فرع بالجب

[3]راجع : "تداخل السياسةوالعائلية في بلدات عدة" الجمهورية ٥ أيار ٢٠١٢.

ونسب نجاح مختلفة على مستوى المجتمعات المحلية حتى اواخر السبعينات على الأقل لا يزال يترك اثراً ما في البنى الإجتماعية المحلية، على الرغم من حصول تراجع في أثره ذلك[1]، ولكن لا بد من القول إن الوحدة المحلية بقدر ما تكون (البلدة أو القرية) اكثر من ناحية عدد السكان يكون العامل – الإجتماعي – السياسي العام أكثر حضوراً في تحديد العملية الإنتخابية.

ثالثا– دور التوافق بين الطوائف والعائلات

الأمر اللافت للنظر في المجتمع المحلي، هو بمثابة تعاهد غير منصوص في معظم الأحيان يجري على أساسه التوافق على توزيع المناصب في المجلس البلدي والمخترة بين عائلات البلدة لكن يمكن ان يكون في بعض الحالات نصاً مكتوباً وبخاصة حينما يكون تتويجاً لمصالحة بين العائلتين الكبيرتين في البلدة اللتين تقودان الثنائية القطبية التقليدية. حتى إن ظاهرة العرف هذه لم تقتصر على العلاقة بين العائلات بل شملت العلاقة بين الطوائف في القرى المختلطة طائفياً، بحيث إن الناخبين في القرى المختلطة طائفياً كانوا اكثر التزاماً بالعرف على مستوى الطوائف منه على مستوى العائلات.[2]

وقد أظهرت البنىَ الإجتماعية التقليدية القائمة على العائلة و الجب أنها في أحد جوانبها المتعلق بالعرف أكثر عدالة واحترام للأخر أحياناً في البنى الإجتماعية الحديثة القائمة على الديمقراطية الشكلية في أحد جوانبها المتعلق بحكم الأكثرية.[3]

ويبدو إن "ميكانيزم" كان من هذه الناحية سباقاً على بعض المقولات المعاصرة حول الديمقراطية التي عبر عنها آلان تورين بقوله إن " فكرة الديمقراطية لا يمكن أن تنفصل عن فكرة الحقوق، وبالتالي لا يمكن أن تختزل إلى مقولة حكم الأكثرية " [4]بحيث أن الديمقراطية بالنسبة إليه تغدو " سياسة الإعتراف بالآخر ". [5]

رابعًا– طرق التعبئة

كان للتعبئة الفكرية السياسية دوراً حاضراً ومؤثراً من سلوك الناخبين في مختلف البلدات والقرى[1] حتى إن هناك لوائح جمعت اطراف النقائض،[2] إن التدخلات التي شهدتها الإنتخابات البلدية والإختيارية في لبنان

---

[1] نذكر على سبيل المثال ففي بلدة برجا استطاع العمل الحزبي ان يغيب البنى العائلية والتقليدية لفترة طويلة، ولكن بعدما ساهم العمل الحزبي في تفتيت تلك البنى التقليدية هناك ما لبثت هذه البنى ان اخذت تبرز بقوة، وبخاصة في التسعينات نتيجة فشل التجارب الحزبية وتحولها احياناً إلى حالات منفرة في المجتمع. المرجع نفسه – ص ٤٠

[2] هذا ما حصل سابقاً في الشويفات وعين عنوب، وعينات، وترشيش، فترشيش قدمت نموذجاً واضحاً لإحترام العرف وعدم نفي الآخر.

"... في بلدة المريجات تم الإتفاق بين العائلات على الصيغة الأتية: خمسة أعضاء مسيحيين وأربعة دروز على أن تكون الرئاسة ونيابة الرئاسة للمسيحيين فيما المختار سيكون درزياً ..." الديار ٤ أيار ٢٠١٢.

[3] راجع: " هل تكرر إبل اسقي تجربة إنسحاب مرشحي مجلسها البلدي" ألجمهورية ٣٠ نيسان ٢٠١٢ و ٢٦ نيسان ٢٠١٢. "معركة بلدية محتدمة في إبل اسقي" فوز المرشحين للأنتخابات البلدية والإختيارية بالتزكية في بلدات: الدغلة, ضهر القنبر, جرمنايا, الرامة (قضاء عكار) كفرجرة (جزين) الدلافة (قضاء حاصبيا) فضلاً عن فوز مختارين وأعضاء إختياريين بالتزكية في بلدات : عبيه, عين درافيل و سلفايا (قضاء عاليه).

[4] الان تورين . ما هي الديمقراطية ؟ حكم الاكثرية أم ضمانات الاقلية ، ترجمة حسن قبيسي, بيروت . دار الساقي ، ١٩٩٥, ص ٣٥ .

[5]: المصدر نفسه . ص ٨ نقلاً عن شارل تايلور.

تختلف بكمها ونوعها من منطقة إلى أخرى، ولكن النقاط المشتركة[٣] في هذه التدخلات إنها كانت في معظمها قبل اجراء الإنتخابات وقد جاءت بطرق مختلفة نذكر منها وعلى سبيل المثال لا الحصر.

أ- عن طريق ما سمي تأليف لوائح، وقد سماها بعضهم برمجة لوائح واحياناً فرض لوائح.[٤]

ب- عن طريق لوائح إئتلافية معلبة.

ج- عن طريق الثواب والعقاب، أي عن طريق الخدمات – الضاغطة.[٥]

د- مد يد العون إلى المحتاجين والعجزة في مثل هذه المواسم فالمال لم يغب عن هذه الإنتخابات ان المال هو الإنتخاب في لبنان فظاهرة المال تفعل فعلها في كل عملية إنتخابية في لبنان، وهي تتمثل في الحملات الإنتخابية، حيث تكثر المساعدات العينية والخدمات، وتقام الولائم لأطعام الناخبين والمواطنين مجاناً، قبل الإنتخابات وفي أثنائها،[٦]

أضف إلى ذلك ان للمال اثراً فاعلاً في عمل "الماكينات الإنتخابية" وتفوقها على غيرها، ناهيك عن الرشاوى المباشرة وغير المباشرة، وكلها تعيق حرية الناخب وديمقراطية الإنتخاب، ومن هذا أصبح المال إقطاعاً جديداً أشد خطورة، من كل الحروب على نظام لبنان.[٧]

إذن إن الإنتخابات البلدية والإختيارية تشكل حلقة اساسية في سلسلة العمل السياسي في لبنان، لكنها تختلف عن الإنتخابات النيابية بطبيعة المعركة، حجمها وهامش التحالفات والضغوطات. فالأولى عمل وحدات صغيرة، تسعى في الأغلب لتأمين حاجاتها الأساسية في الخدمات والإنماء. اما الثانية فهي اكثر شمولاً لأنها تلامس مختلف البنى الإجتماعية والسياسية.

---

[١] ففي بلدة بيصور مثلاً اتخذ الكثير من الناخبين موقفاً سلبياً من احد المرشحين للمخترة لسبب يتعلق بمهنته إذ يعمل هذا المرشح " بصّاراً " وبالرغم من ذلك فاز المرشح البصار بأعلى الأصوات

[٢] كما حصل في قرنايل وعين عنوب، ليس على المستوى السياسي فحسب بل على المستوى الخلقي، فضلاً عن مستوى الكفاءة و الدور الإجتماعي وعلى سبيل المثال نذكر ما حصل في بلدية الشويفات اذا كان في عداد اللائحة التوافقية أحد اركان المجلس البلدي القائم انذاك والذي كان قد ذاع صيته في البلدة كأحد مختلسي الأموال العامة وابرز المسؤولين من العمليات الهدر التي كانت تحدث في البلدية، ومع ذلك وعلى الرغم من كل الأخبار الفاضحة التي أحاطت به فاز هذا المرشح بالإنتخابات، لكن لم تمض على تلك الإنتخابات البلدية شهور قليلة حتى استدعي هذا العضو البلدي إلى النيابة العامة المالية بعدما كشفت التحقيقات القضائية عدداً من عمليات الهدر والتزوير وإختلاس الأموال العامة المتورط بها عدد من اعضاء المجلس البلدي السابق .في المعنى ذاته راجع ما ورد في جريدة البلد ٢٩ كانون الاول ٢٠٠٣ حول أمين صندوق اتحاد بلديات صيدا حيث يتعلق الوضع بموظف بلدي.

[٣] المحامي ميلاد الدويهي تكلم على "تابو"tabou... النهار ١٧ كانون الثاني٢٠٠٤

[٤] " ربطت دراسة ألمانية بين إرتفاع دخل المواطنين وإيمانهم بالديمقراطية, مؤكدة أنه كلما إزداد دخل مواطني دولة ما , كان النظام الديمقراطي فيها أكثر ترسخاً..." الديار ٣ أيار ٢٠١٢.

[٥] " الإنتخابات البلدية في زغرتا على نار هادئة" الجمهورية ٢٠ نيسان ٢٠١٢.

[٦]: كما حصل في المنصورية والدكوانة. المركز اللبناني للدراسات . الانتخابات البلدية في لبنان ١٩٩٨ . مخاض الديمقراطية في بنى المجتمعات المحلية (عمل مشترك) ص ١٢٠٢

[7]Georges Corm : Le Liban contemporain, histoire et société, éd. La Découverte ,2003, p.233,

خامسًا– الصراع الطائفي[١] والمذهبي[٢] وممارسات السياسيين

اظهرت الإنتخابات في بعض المناطق اللبنانية، إن الطائفية والمذهبية هما سلاح فتاك في يد بعض المشاهدات وينموالصراع الطائفي في حالات إفلاسهم السياسي[٣]. وقد أثبتت المشاهدات ان الصراع الطائفي والمذهبي، لم يكن يوماً وليد الطوائف والمذاهب، بل تفاهم نتيجة ممارسة بعض السياسيين الساعين لحماية مواقعهم وتحصينها، وهذه الإثارات تحرك الجماهير غرائيزيا وتستجيب لها دون وعي أو تعقل وتكون المعارك "حامية الوطيس".[٤]

سادساً– الإئتلافات[٥] وجه من المحاصصة

اللافت للنظر في المعركة الإنتخابية في اكثرية المناطق وأهمها الشمال وبيروت طغيان الكلام على التوافق والائتلاف بحجة إبعاد " كأس السياسة المرة " عن المعركة وحصرها في بعدها الذي هو غايتها ومبتغاها على حد قول اصحاب هذا الكلام[٦] اما الدعوة إلى الإئتلاف فمرده توفير "معركة وتشنح وانقسام بين بين المواطنين" وهذا التوافق سعت اليه كل الأطراف وليس فقط بين العائلات أو التيارات السياسية فقط، بل كان أيضاً توافقاً بين الطوائف والمذاهب.[٧]

هذا السعي للتوافق الذي شغل إلى حد بعيد، موقع التحضير للمعركة البلدية كان يقابله موقع آخر أقل حضوراً جعل المعركة سياسية بإمتياز. ولكن هذا الإئتلاف اضفى مخاطره وأهمها إن هذه الإئتلافات ادت إلى نوع من المحاصصة [٨] ستكون على " حساب نوعية الأشخاص " ومن منطلق الإئتلاف هذا نادى الجميع، بضرورة الإتيانبأشخاص " مؤهلين نشيطين لديهم صدقية ومعرفة"[٩] أو بأشخاص يتفرغون للعمل البلدي من أي عائلة أو فريق جاؤوا، أو باشخاص يمثلون المصلحة العامة مشهود لهم بالأمانة ونظافة الكف

---

[1]Flaubert a écrit à son oncle le 6 octobre 1850: « Nous avons étudié de près cette fameuse question des Druzes et des Maronites dont on a fait tant de bruit en France et qui est une des plus belles blagues du monde ». Correspondance, T.1 p.690.

[2]“ Il arrive peut-être qu’on s’entende mieux d’une communauté à l’autre qu’au sein d’une même communauté ».P. Lyautey , Liban Moderne, éd. R. Julliard Paris, 1965,p.47

[٣] "من الصعب ، في أي حال من الأحوال فصل الدين عن السياسة في لبنان ، أو في أي المجتمعات الشرقية".
Fouad Boutros, l’orient le jour 28/2/1998.
والفصل المدعى بينهما "ليس إلا فصلاً صورياً أو شكلياً . حصل في مرحلة من التاريخ ، وتطبيقه الصارم لا يؤدي إلى مزيد من القمع" د. وجيه كوثراني ، النهار ١٩٩٢/٨/٧.

[٤] قوى وأحزاب وتيارات بدأت" بتزييت" ماكيناتها, معارك حامية بين ٨ و١٤ أذار لتحديد ميزان القوى." جهاد نافع. الديار ٢٩ أذار ٢٠١٢.

[٥] راجع على سبيل المثال لا الحصر ما ورد في جريدة البلد حول الائتلافات في مدينة صيدا.البلد ١ شباط ٢٠٠٤.

[٦]: الانتخابات البلدية في لبنان ١٩٩٨ . مخاض الديمقراطية في بنى المجتمعات المحلية . (عمل مشترك) ص ٢٥ .

[٧] توافق بلدي في قضاء بشري لتلافي "نموذج بزعون" الجمهورية ٢١ نيسان ٢٠١٢.

[٨]... يعني أن التيار مستعد للتفاهم مع خصومه إذا إقتضت حاجة البلدة, شرط أن لا يتحول الموقع البلديإلى "متراس"للتصويب عليه في المستقبل." كلير شكر السفير ١٣ أذار ٢٠١٠.

[9]Voir, Dominique Chagnolland, cours de science politique 3e éd. Dalloz 2000. l’ auteur parle des « élites dirigeantes… » pp.245 et s.

والرغبة في العطاء والجرأة في اتخاذ القرار، أو بأشخاص حياديين، ولكن على هذه المواصفات، التي لم يبق طرف إلا ونادى بها، لم تشكل في الحقيقة هاجساً لمن بيدهم الحل والربط، ذلك إن هذه الصفات لم تتعد صيغة الشعارات التي تريد تحقيق غير ما تقوله. والذي كانت تسعى إليه جميع القوى، على إختلاف انواعها وهوياتها، سواء كانت عائلية أم حزبية من وراء طرح هذا الشعار او من وراء المناداة بالتوافق، كان يهدف إلى الوصول إلى نوع من المحاصصة التي رفضها الجميع بصورة علانية.

سابعاً- تصحيح خلل التمثيل النيابي من خلال الإنتخابات البلدية

ثمة قوى وزعامات لم يحالفها الحظ في الإنتخابات النيابية لأسباب تعود إلى طبيعة الدائرة التي جرت من خلالها (أي المحافظة) وان بعض هذه القوى استطاعت من خلال الإنتخابات البلدية اعادة الإعتبار الى نفسها[1].

ثامنًا- قانون الإنتخابات البلدية

اظهرت هذه الإنتخابات بوضوح عقم القانون الإنتخابي وعدم ديمقراطيته وظهر ذلك في العديد من الامور :

الشبان في لبنان، ما بين ١٨ وال ٢١ من العمر يشكلون نسبة كبيرة جداً من عدد سكان لبنان وبالرغم من ذلك فقد جاء القانون ليجردهم حقهم الانتخابي ومشاركتهم في صنع القرار السياسي حتى في بلدتهم وقريتهم.

الخلل واضح في نسب التمثيل في داخل المجالس البلدية كما حددته المادة المعدلة بالمادة ٢٤ من القانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩ فعلى سبيل المثال (٩ اعضاء ل ٢٠٠٠ شخص)، (١٨ عضو من ١٢٠٠١ إلى ٢٤٠٠٠ شخص).

يحرم القانون الحالي فئات من الشعب وخصوصاً ابناء الطبقات المتوسطة الفقيرة من ممارسة حقهم في الترشيح أولاً بفرضه مبلغ من المال على كل مرشح /٥٠٠٠٠٠/ خمسماية الف ليرة لبنانية لقاء ترشح شخص الى عضوية البلدية.

المعايير التي يأخذ بها القانون الحالي لجهة اعتبار الأكبر سناً في حال تعادل الأصوات دون أية مفاضلة أخرى مثلاً العلم والكفاءة والقدرة على العمل والعطاء. عدم حماية الناخب العادي من اقطاع السياسة وسلطة الحاكم.

---

[1] ونعطي على سبيل المثال ما حصل في منطقة القبيات بشمال لبنان حيث خسرالمرشح فوزي حبيش في معركة الإنتخابات البلدية امام المرشح مخايل الضاهر الذي فشل في الإنتخابات النيابية، ولم يفز من اللائحة التي كان يدعمها حبيش إلا العدد القليل، وان دل هذا على شيء فهو يدل على إن بلدة كالقبيات التي لم تستطع ايصال من تريد في انتخابات النيابة على صعيد المحافظة، استطاعت التعبير عن حساسيتها وإيصال من تراه يمثلها. " لبنان ليس بعيداً عن إستيراد نواب ووزراء من بين رؤساء بلديات..." الجمهورية ٢٧ كانون الأول ٢٠١١

تاسعًا- الإعلام[1] والتمويل

هناك غياب للبرامج التي تثقف المواطن إنتخابياً وسياسياً، وتعده لإدراك أهمية هذا الحدث في حياته وحياة وطنه، وترشده إلى كيفية ممارسة هذا الحق.[2]

ولا بد من الإشارة إلى أنه يُمنع إستخدام العنف أو التهديد بإستخدامه وذلك لأن العنف ظاهرة غير سياسية فإذا أدخل العنف على الإنتخابات ألغاها وحولها من ظاهرة سياسية حضارية إلى حالة من الصراع الهمجي، كما أن إستخدام العنف يؤدي إلى التأثير على إرادة الناخب وبالتالي يمنع على أي من المرشحين إستخدامه، ويقتضي مبدأ حرية التصويت السائد في الإنتخابات أن يجرم الإفعال التي توجه الناخب بخلاف الواقع كتقديم "هدايا – تبرعات- مساعدات نقدية- أو عينية أو غير ذلك" حتى يتحقق حرية الناخب في التوصيت دون أن يكون للمال السياسي تأثير على الناخب، ويحكم الحملة الإنتخابية مبدأ المساواة في منح الفرص المتكافئة للمرشحين للتعبير عن أفكارهم واتجاهاتهم وشرح برامجهم ومبدأ المساواة يقتضي مبدأ حيادية الدولة حيال المرشحين جميعهم، فلا يجوز أن تقف الدولة مع أي من المرشحين فلا يجوز إستخدام أي شيء مملوك للدولة في الدعاية الإنتخابية وكذلك حظر إستخدام المصالح الحكومية والمرافق العامة ودور العبادة والمدارس والجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم الخاصة ومقار الجمعيات والمؤسسات الأهلية في الدعاية الإنتخابية.

إضافة إلى هذه المشاكل التي عانت منها البلدات والقرى اللبنانية على اثر الإنتخابات البلدية والتي عانت منها بالتأكيد مدينة بيروت، إلا أن بلدية بيروت (العاصمة) تتميز بمشاكلها الخاصة والتي تعاني منها منذ ان تأسست.

الفقرة الثالثة: تمركز السكان[3] والطوائف وتأثيره على العمل البلدي

التنوع الطائفي هو ركيزة إزدهار لبنان وعلامة بارزة في تفرده وتفوقه[4]، وإن التفاوت الإجتماعي الإقتصادي[5] ادى إلى بروز خطوط تماس إنمائية باعدت بين المناطق،[1] وهذا التفاوت تمثل بإهمال الأطراف

---

[1] راجع: د. جورج صدقة, الأخلاق الإعلامية بين المبادىء والواقع, مؤسسة مهارات ٢٠٠٩.

[2] راجع اطار عمل "برنامج UNDP لدعم قدرات البلديات المنتخبة حديثا في القرى المحررة لأقضية صور,بنت جبيل,مرجعيون وحاصبيا والتي يبلغ عددها ٣٨ بلدية".البلد ١١ كانون الثاني ٢٠٠٤

[3] راجع في هذا الموضوع:د. حلا نوفل رزق الله , الوضع السكاني في لبنان,شركة المطبوعات للتوزيع والنشر,٢٠٠٣.

[4]« Aucune communauté à elle seule n'est majoritaire. Les postes sont savamment répartis, pour chacune d'elles, à l'échelon du gouvernement, de l'assemblée législative et de l'administration publique. Du fait de cette structure alvéole et de l'existence de structures extra-communautaires solidement externe provoque ipso-facto, des contre-pressions réactionnelles tendant à établir l'équilibre, la solution-compromis, se situant toujours finalement au niveau du pouvoir et des groupes de pression ».J.P. Valin, le pluralisme socio-scolaire au Liban , Beyrouth, Dar El Machrek, 1969, p.14.

T. Sicking, influence de la diversité sur la vie politique au Liban, in colloque international, Antélias Liban 1985, p.187.

[5] حسب ما جاء في احصاء لجريدة النهار:انه يوجد في لبنان مليون فقير ونصفهم من الشبان وذلك في العدد الصادر بتاريخ ٧ أذار ١٩٩٥.وقد لا تكون النسبة اقل بالطبع اذا اجري هذا الاحصاء في عام ٢٠٠٣.وفي احصاء اخر لنفس الجريدة بتاريخ ٤ ايار ١٩٩٥

وتهميش دورها. الأمر الذي أدى إلى إختلال بارز في التوازن تسببت بحركة نزوح سكانية وموجات هجرة كثيفة من المناطق المحرومة إلى المناطق التي تمركزت فيها الخدمات وهي التي أدت إلى افراغ الأرياف من سكانها[٢]، وأدت أيضاً إلى التأثير السلبي على الناخبين والمنتخبين النازحين من الأرياف والقرى إلى المدينة خاصة وان الإنتخاب مرتبط بالإقامة وفقاً لوثيقة الهوية وليس الإقامة الفعلية مما ادى إلى حرمان عدد كبير من الأشخاص من الانتخاب والترشح الذي ادى إلى فقدان عدد لا يستهان به من المثقفين الراغبين فعلاً في خدمة المنطقة او البلدة التي انتموا إليها أو إختاروها بارادتهم للسكن والبقاء فيها.

أولاً- الاقامة أو السكن الفعلي

من ينتخب في النطاق البلدي؟ سنداً للمرسوم ٧٧/١١٨ المعدل كل من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية بلدية يقتضي ان يكون ناخباً مدوناً اسمه في القائمة الإنتخابية الخاصة بالبلدية التي يرغب ان يكون عضواً فيها أو الحاصل على قرار بتدوين اسمه من لجنة قيد الأسماء. [٣]والمفهوم الشكلي للإقامة يحدد مكان الإنتخاب والناخب القانوني بحسب بطاقة الهوية، وهنا تبرز المشكلة في حرمان فئة واسعة من الناس والترشح أو الإنتخاب، كون الناخبين في نطاق البلدية هم قلة بالنسبة إلى المقيمين الفعليين في البلدة الأمر الذي يؤدي حرمان المجالس البلدية من كفاءات علمية، وهذا الابعاد خطر على الحياة البلدية التي تعاني تدني مستوياتها العلمية، خاصة وأن المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ لم يضع أية شروط علمية على المرشح لعضوية المجالس البلدية، التي من شأنها أن تخفف من مساوئ الإنتخابات التي غالباً ما تأتي بعناصر غير مؤهلة لتولي الإدارة المحلية، واكتفى على غرار غيره من قوانين سابقة بإشتراط معرفة القراءة و الكتابة دون أي مؤهل معين.

إذاً إن حصر عملية الإنتخاب بالمقيم حسب بطاقة الهوية ادت إلى عدم اشتراك المقيم الفعلي في النطاق البلدي في العملية الإنتخابية وفي النشاطات وصنع القرار، بالرغم من انه لا أحد يعرف حاجات وامكانات منطقة أكثر من الذين يعيشون فعلياً ويعملون فيها. وإن هذا الابعاد أدى إلى الجفاء و العداء في بعض الأحيان بين المواطن (المقيم الفعلي) وبين المسؤولين في البلديات- بشكل عام- الذين يمارسون الحكم

يتبين ان ١٠ في المئة من اللبنانيين هم عاطلين عن العمل.ويضيف الاحصاء بان وزارة العمل قد اعطت ٣٤٩١٣ اجازة عمل لعمال اجانب وهذا الرقم قد ورد في الصحيفة عينها بتاريخ ٩ ايار ١٩٩٤ بينما كان الرقم المذكور ٢٣٩٣٢ في العام ١٩٩٢ هذا دون الاخذ بعين الاعتبار الذين يعملون خلسة او اللذين لا يشترط عليهم الحصول على اجازة عمل.وبالنسبة لحالة الفقر نضيف ما يلي:"... ان كل لبناني يولد الان, انما يولد مديونا باكثر من٩٠٠٠ دولار حسب السنيورة وباكثر من ١٢٠٠٠ دولار حسب الاخرين!" راجع البلد ٢٢ كانون الاول ٢٠٠٣ ص٨ ." أعلن وزير الإقتصاد ... عن زيادة البطالة في لبنان إلى ٣٢٤٠٠٠ عاطل عن العمل في نهاية العام ٢٠١٤" الديار ٣ تموز ٢٠١٤. الجمهورية ٣ تموز ٢٠١٤. " وتضاعف عددهم إلى ٣٤٦ الف ..." الديار ٥ أيار ٢٠١٥ والجمهورية ٧ تموز ٢٠١٥.

[١] د. عدنان فحص, طبقات المجتمع اللبناني قبل الحرب- اثناء الحرب-بعد الحرب-بيروت ٢٠٠٣.

[٢]" لامركزية إنمائية لإنعاش الريف" النهار ٢١ شباط ٢٠٠٩."...إن مليونا و١٧٠ ألف لبناني يعيشون اليوم تحت خط الفقر في لبنان" الديار ٥ أيار ٢٠١٥.

[٣]المادة ١٣ و ١٨ من المرسوم ٧٧/١١٨ المعدل بالقانون ٩٧/٦٦٥

من خلال مصالحهم الشخصية، وعدم اكتراثهم لمن لا صوت لهم ضمن النطاق البلدي الذي لا يتمتع بأية امكانية لمحاسبتهم على إهمالهم وتقصيرهم مما ادى إلى اتساع الهوة بين المواطن المقيم والبلدية وادى أيضاً إلى التمايز في التعامل فيما بينه وبين مصالح المقيم القانوني (على بطاقة الهوية).

ومن النتيجة الطبيعية لهاذا الوضع أن يؤدي إلى عدم استجابة واهتمام لمصالح (الأغلبية المقيمة) بل الاكتفاء بالمصالح الخاصة والشخصية ومن جهة أخرى عدم امكانية الاغلبية المقيمة مساءلة الحاكمين البلديين على سؤ الأداء الإداري وتحديد مسؤوليتهم.

ومن جهة أخرى هناك مشكلة إضافية ناتجة عن هذا الوضع وهي وضع المرأة بشكل عام في البلدية، فربط وضع الناخب او المرشح بالاقامة بحسب الهوية اي بحسب رقم السجل بتحديد اكثر، يبرز المشكلة التالية: على إعتبار ان احد المجالس البلدية المؤلف من ١٢ شخص على سبيل المثال تم الترشيح وانتخاب ٥ أو ٦ أعضاء نساء من بين اعضائه ومن ثم ما لبث ان احدى أو أكثر من هؤلاء النسوة تزوجن او طلقن بحسب القانون الحالي يقتضي شطب اسمها من اللائحة أو القائمة الانتخابية مما يمنعها من الترشح في منطقتها أو بلدتها حتى ولو كانت ما تزال تسكن ضمن نطاقها.[١]

ان القانون لا يشير الى هذه الحالة وفي حال تم تصديق أو تثبيت هذا الوضع، ذلك من شأنه ان يجعل وضع البلديات غير مستقر كونه يؤدي الى اقالة النساء اللواتي يتزوجن او يتطلقن بسبب تغيير رقم السجل ونقل محل الاقامة وفقاً للأصول القانونية.

وفي المقابل إن اشتراك المقيمين الفعليين في الإنتخابات له الكثير من الفوائد، وهي ليست فوائد ادارية فحسب ولكنها تشمل بعض الميزات الإقتصادية والديمقراطية المهمة.

يؤدي اشراكهم إلى إهتمام الموظف البلدي واعضاء المجلس البلدي إلى تركيز اهتمامهم على مطالب الناس الحقيقية وليس على املاءات بعض الشخصيات البارزة في البلدة أو المدينة على حساب غيرهم من الأشخاص، فعندما يكون عمل المسؤولين المحلفين مرتبطاً بالأنتخابات المحلية والمساءلة المحلية، فسيأخذون المطالب والأوليات للجميع على محمل الجد استجابة لمصالح الناس كافة وليس لمصلحة من هم بعيدين في الإقامة الفعلية وإنما يحكمون بإسم الإقامة القانونية.

تساعد هذه العملية على تقريب المواطن المقيم في البلدية، إذ ليس أقدر من الأهالي المقيمين من فهم القضايا التي تكون مطروحة للمناقشة، الأمر الذي يجعلهم قادرين على المساهمة بشكل متنور وفاعل في صنع القرارات المتعلقة بالشؤون العامة.

الفائدة لا تقتصر على مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار داخل المجلس البلدي، بل ان مشاركتهم ستؤدي دوراً إيجابياً في تحسين القرار البلدي وتوزيع الموارد والأرصدة، ويعود ذلك إلى كون الأهالي وممثليهم (المقيمن الفعليين) المحليين معنيين بصورة اكبر ومدركين بشكل أفضل لمصالحهم المحلية وحاجاتهم، في حين إن المقيم فقط بحسب هويته لا يملك المعرفة نفسها أو الإهتمام نفسه الذي يمكنه في الإستجابة للحاجات المحلية.

---

[١] ٩,٦ % نسبة مشاركة المرأة في الدول العربية وهي الأدنى عالمياً" النهار ١٢ تشرين ٢٠٠٧.

ان مشاركة المقيم الفعلي هي وسيلة لزيادة مساءلة المسؤولين المحليين عن إهمالهم وتقصيرهم في الاداء الأداري وغيره من ادارة البلدة أو المنطقة، كما ويمكن الأهالي من معرفة المسؤولين معرفة شخصية وتحديد مسؤولية كل منهم، وهذا في حد نفسه يمكن الأهالي من مساءلة المسؤولين والإداريين على ادائهم والتعبير عن رضاهم أو عدم رضاهم عن هذا الأداء في الإنتخابات المحلية التالية.

ثانيًا– التوزيع السكاني والتركيب الطائفي

يبلغ اجمالي عدد السكان المسجلين في لبنان ٥,٦ ملايين نسمة تقريباً، بينما يقدر عدد السكان المقيمين بنحو ٣,٥ ملايين نسمة، بحيث يرتفع متوسط الكثافة السكانية إلى ٣٢٥ نسمة / كلم٢.

"إن التوزيعات السكانية كما هي الآن ميدانياً أو توزيعات السكان المقيمين، تبدو مغايرة كلياً لمثيلتها على الورق في السجلات أو توزيعات السكان المسجلين، وهذا التفاوت يبرز من خلال التمركز السكاني في جبل لبنان وبيروت، ففي حين تشير توزيعات السكان المسجلين إلى وجود ١٣ في المئة من السكان في محافظة بيروت و٢٧ بالمئة في جبل لبنان نجد إن توزيعات المقيمين تؤكد ان بيروت الكبرى وحدها تضم اليوم أكثر من نصف سكان لبنان، كذلك هي الحال بالنسبة إلى جنوب لبنان الذي يضم ١٦ % فقط من سكان لبنان المقيمين في حين يضم ٢٣% من السكان المسجلين . وبالرغم من هذه الإختلافات بين الواقع والسجلات ما زالت المبادىء المعتمدة في تقسيم البلاد إلى محافظات وأقضية، ومن ثم توزيع المراكز الإدارية فيها على الطوائف، ما زالت ترتكز على سجلات المقيمين وفق التعداد السكاني الذي اجرى عام ١٩٩٢، حيث تم حساب عدد السكان وتنظيم وثائق القيد وتسجيل الولادات والوفيات في هذه السجلات على الرغم من مرور ٧٠ سنة ونيف على إنشائها"[١].

ثالثاً– التوزيعات الطائفية بحسب المحافظات والأقضية ومدى تأثيرها على أوضاع الوحدات الإدارية المحلية

تختلف التوزيعات المكانية للطوائف على الأرض عن مثيلتها في سجلات المقيمين، وذلك نتيجة التحركات السكانية المتسارعة عبر موجات النزوح التي أدت إلى نشؤ المدن وتضخم عدد سكانها، فالطوائف التي كانت متمركزة في الأرياف النائية (وأغلبية سكانها من الشيعة) نزحت إلى ضواحي المدن (وخصوصاً بيروت وأغلبية سكانها من المسلمين السنة ٤١ في المئة والأورثوذكس ١٣ في المئة) فتكونت كمدينة ثانية، للنازحين والمهجرين والمهاجرين . تجاوز العاصمة وتكاد تضاهيها من حيث ثقلها الديمغرافي.

لا بد من الذكر بأنه" لا تزال قضية بلدية تعنايل تتفاعل خصوصاً بعدما صدر قرار بضمها إلى بلدية زحلة. الأهالي المجنسون في البلدة قرروا تقديم طعن إلى مجلس شورى الدولة وهم ينتظرون صدور القرار في

[١] بول سالم وآخرون . اللامركزية الادارية في لبنان . الاشكالية والتطبيق . الصادر عن المركز اللبناني للدراسات . لسنة ١٩٩٦ . ص ٢٣٧. ٢٣٩

الجريدة الرسمية وفي المقابل فإن أهالي البلدة المسيحيين أصروا على تسوية الموضوع البلدي بإعادة المجلس البلدي كما كان في السابق حيث تكون الرئاسة للمسيحيين ونائب الرئيس للسنة"".[1]

إضافة إلى هذه التغيرات، التحولات الناجمة عن الحرب وما رافقها من تهجير بين المناطق وهجرة أدت إلى تغيير المجال الجغرافي لبعض الطوائف (تهجر المسيحيين من الجبل إلى ضاحية بيروت الشرقية) ثم اعادة تمركزها وفق خريطة سكانية جديدة وحتى تاريخه لم تحل مسألة المهجرين بصورة نهائية، وهؤلاء الأشخاص حرموا في الإنتخابات البلدية الأخيرة من حقهم في الإنتخاب والترشيح على السواء في المناطق المقيمين فيها منذ التهجير وذلك بموجب الشروط غير المتوفرة منهم قانوناً أي الإقامة بحسب السجل، وكذلك حرموا من هذا الحق في مناطقهم بعدم اكتمال مشروع العودة بشكل نهائي الأمر الذي يؤثر على التوزيعات السكانية والطائفية اضافة إلى مشكلة الهجرة الدائمة من القرى والأرياف التي تلزم الشخص كي يندفع قانوناً في المدينة أن ينقل سجله إلى المنطقة التي يسكن بها وبهذا الشكل كان النزوح اولاً بسبب إهمال الأطراف وتهميش دورها وعدم تطبيق خطة التوازن الإنمائي ، وثانياً بسبب الحرب التي عصفت بلبنان، وثالثاً بسبب القانون الذي يفرض نقل السجل كي يتم الدمج وفقاً للقانون. وهذا الأمر من شأنه ان يفرغ القرى والأرياف كلياً فعلياً وقانونياً.

البند الثاني: العوائق أو المشاكل الداخلية

رأينا في ما سبق العوائق أو المشاكل الخارجية والعامة التي تعاني منها البلديات بوجه عام، ولا يكتمل البحث اذا لم نتبين حقيقة الواقع والعوائق التي تعيشها البلديات من الداخل وبصورة خاصة العنصر البشري الذي يتولى دور القيادة فيها، والذي يتوقف عليه في الدرجة الأولى نجاح اية مؤسسة[2].

إن قانون البلديات في لبنان يشدد على اللامركزية لكنه غير مطبق عملياً ومخترق من خلال تعاميم مشتتة، متراكمة، متناقضة، متغيرة وظرفية. إن البلديات هي التي تشكل المظهر العملي لمبادئ اللامركزية الإدارية في التشريع اللبناني. فيمكن بالتالي الإستنتاج من قانون البلديات أن أعضاء المجالس البلدية هم أصحاب القرار الأكثر فعالية في تطبيق مبدأ الإنماء المتوازن إن أرادوا ذلك. ولا بد من الإشارة إلى الخلل في التوظيف في بعض الأحيان نظراً لتدخلات ومحسوبيات طائفية, مع العلم بأن تسيير المرفق العام والخدمات يجب تكون للجميع.[3]

---

[1] الديار ٣٠ نيسان ٢٠١٢.

[2] « Naturellement, il n’y a pas d’invention, pas de calculs, pas de machines qui puissent faire qu’ à la base de l’oeuvre humaine, il n’y a pas l’effort humain pour le progrès des hommes il faut des hommes” Général Charles De Gaulle, conférence de presse du 27 Novembre 1967, cité par J. Gaudouin: “Humanisme et Administration” in Bulletin de L’I.I.A.P.n 5, 1968, p.93.

[3] راجع : صونيا رزق" متعاقدون مسيحيون في بلدية بيروت من دون تثبيت بخلفيات طائفية مهددون بالطرد" الديار ٣ كانون الأول ٢٠١٣.

الفقرة الأولى: المجلس البلدي

تتولى المجالس البلدية كما سبق وقلنا السلطة التقريرية في البلدية، اي يعود للمجالس البلدية وضع تقرير سياسة البلدية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، ووضع الخطط والبرامج التي تنوي تنفيذها أو تحقيقها خلال مدة ولايتها، وعودة الى الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها المجالس البلدية يتبين مدى المسؤوليات التي وضعها القانون على عاتقها، والدور القيادي الذي عليها أن تؤديه في رفع مستوى البلدة الاجتماعي والعلمي والاقتصادي والصحي والانساني. ولا بدلتأمين هذا العمل البلدي الواسع والمتعدد النشاطات من ان تكون المجالس البلدية رووؤساء وأعضاء متمتعة بكفاءات علمية واخلاقية.

أولاً: وضع رووؤساء واعضاء المجالس قبل وبعد انتخابات ١٩٩٨[١]

هناك أسباب رئيسة تدل على انخفاض نسبة المقترعين في الإنتخابات البلدية. في بادىء عدم الثقة بين المواطن والإدارة. ونزوح فئة كبيرة من الاهالي من القرى وعدم توفر الحوافز للرجوع اليها للإشتراك في الإنتخابات وبالطبع عدم الإهتمام والإكثرات خوفاً من المشاكل . فقد تتحكم الخلافات المحلية والعائلية بشكل مطلق في الإنتخابات ونتائجها مما ينعكس في غالب الأحيان سلبياً على رؤوساًء وأعضاء المجلس البلدي. فكثيراً ما تنتج عن الإنتخابات وخاصة في حالة تعادل القوى أثار تنعكس في الخلافات داخل المجلس البلدي تزيد من حدة الإنشقاقات المحلية فالنخبة المحلية لا تزال مرتبطة بالتركيب الإجتماعي غير القابل للإرتفاع إلى مستوى المشاركة العامة في البناء. وبالطبع ان إدرة بعض البلديات ليست ذات فعالية نظراً لعدم تحضير وتدريب هذه الأجهزة للقيام بدور فعال.

ثانياً: العمل داخل المجالس البلدي

١- اجتماعات المجلس البلدي

في دراسة اخرى أجراها المركز اللبناني للأبحاث[٢] نرى إنه تتفاوت دورة اجتماعات المجلس البلدي بين بلدية واخرى. وتمثل فترة الاسبوعين المدة المعتمدة بالنسبة الى اكثرية البلديات (نحو ٤٣% منها). ثم تليها

---

[١] ان ٧٤% من اعضاء المجالس البلدية يلمون مجرد المام بالقراءة والكتابة. ١٦% بمستوى ابتدائي وتكميلي، ٦% بمستوى ثانوي ، ٤% بمستوى جامعي.

ان ٧٤% من الاعضاء لم تتجاوز مدة خدماتهم ثلاث سنوات. ١٨% تراوح خدماتهم بين ٣ و ١٠ سنوات، ٨% منهم من ١٠ سنوات وما فوق.

ان ٣٥% منهم دون الأربعين. ٧٥% بين ٤٠ و ٦٠ عاماً ، ٨% فوق الستين.

ان ٧٨% من مجموع اعضاء المجالس البلدية المشمولة بالبحث مقيمون في قراهم.

ان هذه الاحصاءات تعكس صورة العنصر البشري الذي يتولى سلطة التقرير والتخطيط في المجالس البلدية ومسؤولية النهوض بالوحدات المحلية اللامركزية، واذا كانت المجالس البلدية على هذا النحو، فإن واقع رؤوساء البلديات ليس بافضل، على الرغم من ان رؤساء البلديات يتولون السلطة التنفيذية ويعدون عملياً محور النشاط وأوجهه المختلفة في العمل البلدي. هذا بالاضافة الى غياب الكفاءة العلمية والخبرة، وتحكم الحزبية والعائلية والاقطاعية بتركيبة المجالس البلدية.

[٢] العمل البلدي في لبنان . دراسة ميدانية وتقييم للتجربة . عمل جماعي ٢٠٠٢ص ٢٢ . .

فترة الشهر (٣٧% منها)، ثم فترة الاسبوع (١٢%) في حين لا تتجاوز نسبة البلديات التي تعقد اكثر من اجتماع في الاسبوع نسبة ٢%، وتبدو البلديات الكبرى اكثر انتظاماً في عقد الاجتماعات اسبوعياً أو مرة كل اسبوعين.

٢- جدول الاعمال

ولكن بالرغم من هذه السلطة المطلقة المعطاة لرئيس البلدية بموجب القوانين، وبموجب ما ورد في الاحصائيات بعد انتهاء النصف الاول من ولاية المجالس البلدية، والتي تنطلق من رؤيه رؤساء البلديات بناء على تجربتهم في السنوات الماضية من حيث الانجازات التي قاموا بها والعوائق والتحديات التي واجهتهم[١] يعتقد بعض رؤساء البلديات "ان رئيس البلدية محكوم من الأعلى منه والأدنى منه سلطة" وليس لديه الحرية الكافية للتصرف بهذا خلال تنفيذ المهام البلدية عليه أن يحصل على موافقة اجهزة السلطة المركزية، اما اذا كان عملاً ضمن سلطته، فهو عليه ان يحصل على موافقة اعضاء المجلس البلدي، فحتى في اعمال الصيانة، على الرئيس ان ينتظر توقيع الفاتورة –إذا صح التعبير–من قبيل الاعضاء واذا امتنع بعض الاعضاء عن التوقيع يتوقف العمل. وهذا الامر هو من وجهة رؤساء البلديات، أما من وجهة نظر اعضاء المجالس البلدية فالعديد منهم يشكون من تفرد الرئيس بالسلطة والقرار.[٢]

٣- اعداد الموازنة

وفي سؤال موجه الى رووؤساء البلديات حول العوائق التي تؤثر على فاعلية إجتماعات المجلس البلدي؟[٣] تراوحت الاجابات فيما بين عدم انسجام اعضاء المجلس ٤٣،٤٥%. هيمنة بعض الاعضاء على القرارات ٢٩،٢٨%. غياب عدد من الاعضاء ٠،٢٢%. عدم التحضير الكافي للاجتماع ٥٧،٢٤%. صعوبات في ادارة الاجتماعات وتقنيات الحوار ٧١،٢١%. ضعف متابعة المقررات وتواصل الجلسات ٧١،٢٥. التدخلات الخارجية ٤٣،٢٧%.

---

[١](وهذه المعلومات تستند الى مجموعة مقابلات مهمة اجراها فريق من الباحثين في المركز اللبناني للدراسات مع ٢٥ بلدية)المركز اللبناني للدراسات . العمل البلدي في لبنان . دراسة ميدانية وتقييم للتجربة . عمل جماعي ٢٠٠٢ . ص ٥٥ وما يليها

[٢] ونشير هنا الى ما يقوله الدكتور هشام شرابي في هذا الصدد, ان هذه الظاهرة سمة طبيعية للنظام السياسي المتصف بالنظام الابوي(البطركية) القائم على تمركز السلطة وهرميتها. ويتابع قوله ان هذا النظام البطاركي هو السائد بالفعل في مثل هذه المجتمعات بينما النظام الديمقراطي الدستوري هو شكلي وصوري.د. هشام شرابي , المجتمع الابوي, مركز دراسات الوحدة العربية, بيروت ١٩٩٢,ص ٢١-٤٢.

[٣] المركز اللبناني للدراسات . العمل البلدي في لبنان . عمل جماعي . ٢٠٠٢ . ص ٣٤٠

ثالثاً : غياب التخطيط وعدم توافر المعلومات والمكننة

١ – المعلومات

تتطلب ممارسة المهام البلدية بشقيها الخدماتي والإنمائي[١]، معرفة إحصائية لواقع النطاق البلدي الديمغرافي والاجتماعي والاقتصادي،[٢] فالمعلومات الاحصائية تساعد المجلس البلدي على اتخاذ قرارات تتناسب مع حاجات المواطنين. كما إنها تساعد في عملية التخطيط على المدى البعيد. وان عدم توافر هذه المعلومات بشكل دقيق من شأنه ان يؤثر سلباً على العمل البلدي والانتاجية المرجوة منه سيما فيما يتعلق بالقاعدة الضريبية ولمس حاجات السكان وأوضاعهم المعيشية.ونذكر في هذا المجال إن بعض البلديات بدأت خوض تجارب في مجال المعلومات الاحصائية وان بنسب ووسائل مختلفة.[٣]

٢ – غياب التخطيط

يلاحظ ان معظم البلديات ما زالت تعمل وتخطط على المدى القصير، إما بسبب الكم الهائل من المهام والمسؤوليات التي كان عليها تنفيذها منذ تسلمها المسؤولية أو لأن المشاريع القصيرة المدى توفر مردوداً انتخابياً اكثر للمسؤولين أو لإفتقارها الى القدرة التقنية لصياغة مستقبلية.[٤] وغياب التخطيط يؤدي الى اعتماد مشاريع تؤدي الى تدمير النسيج العمراني والاجتماعي لبعض القرى والبلدات[٥] .وفي مطلق الأحوال لا يوجد إحصاءات حقيقية في لبنان لا بل في العالم العربي بصورة إجمالية. فهناك خوف من الأرقام لأنها

---

[1]Voir, Jacques Caillosse et Jacques Hardy : Droit et modernisation administrative, La Documentation Française , D.F.2000

[٢]راجع "مشاركة لبنانية في مؤتمر "جمعية رؤساء بلديات فرنسا" تحت عنوان "رؤساء البلديات في قلب الحدث–حماية,تجمع, بناء" الديار ٢٨ تشرين الثاني ٢٠١٣.

[٣] ونذكر منها بلدية زحلة حيث تعاونت مع ٨٠ هيئة أهلية في تحضير ملف كامل لكل المعطيات الاحصائية. هذا إضافة الى جمع خرائط غير منجزة بالكامل حول العقارات وشبكات الصرف الصحي والطرقات المزمع إنشاؤها مستقبلاً

و كان لبلدية سعدنايل تجربة في العمل الاحصائي بهدف تحديد القاعدة الضريبية وتحديد الحاجة الملحة للبلدة، ولهذه الغاية، أجرى مسح للوحدات السكانية والمحال التجارية واسماء اصحاب المهن الحرة ومكان سكنهم وعناوينهم فضلاً عن لوحات الاعلانات وتحديد المشاعات والطرقات الرئيسية والفرعية والداخلية والزراعيةوتسجيل الانشاءات غير المستعملة. كما وضعت خريطة لشبكة الصرف الصحي وخريطة لشبكةالهاتف وعدد الاغطية. وخريطة لشبكة مياه الشرب وانظمة وامكنة اجهزة الاغلاق والتحويل وتحديد شبكة الكهرباء وعدد المصابيح وعدد محولات الكهرباء وتم احصاء عدد الاشجار المزروعة في الاملاك العامة وتنظيم ريها. كما وضع إحصاء إجتماعي شمل تحديد عدد الاطباء والمهندسين والمحامين وجميع المهن والاختصاصات والأندية والجمعيات والمدارس الرسمية والمدرسين فيها والطلاب المتوقفين عن الدراسة والعاطلين عن العمل والمزارعين والمستوصفات والفقراء والمحتاجين والمرضى المزمنين والاشخاص المطلوبين للعدالة والمشبوهين. ويستخلص رئيس البلدية إن هذه التجربة اظهرت لهم الفارق بين توقعاتهم مثل الاحصاء والحقيقة التي أظهرها المسح. وقد ساعدت هذه المعلومات البلدية على معرفة القاعدة الضريبية بصورة واضحة على لمس حاجات السكان وأوضاعهم المعيشية . زياد الحمصي، "تجربة الاحصاء ضمن بلدية سعدنايل، في " البلديات والادارة المحلية ". بيروت : مركز الدراسات والابحاث عن الشرق الاوسط المعاصر ٢٠٠٢.

[٤] المركز اللبناني للدراسات (العمل البلدي في لبنان . دراسة ميدانية وتقييم للتجربة) عمل جماعي ص ٦٢ .

[٥] "أقرب جامعة إلى حاصبيا تبعد ٥٧ كيلومتراً على الأقل ، طلاب المنطقة حائرون في اختيار مهنة المستقبل " الديار ٢٢ نيسان ٢٠١٥.

تكشف الفساد.[1] فالسياسة هي عكس الإرتجال. في السياسة هناك تحديد للأهداف وجدولة ومشاركة , بينما الإرتجال هو التفكير الأني.

٣- المكننة

لا تملك البلديات تجهيزات لخدمة نفسها او ادارة ماكينتها بالذات حتى في حدودها البدائية (في بعض المناطق . خاصة القرى). ومجال المعلوماتية هي في غياب شامل بإستثناء بعض البلديات الكبرى كبلدية بيروت.[2]

٤- العلاقة المعاصرة مع المواطن

إن نظريات ومبادئ الادارة الحديثة تضع المواطن في صلب اهتمام الادارة العامة، مما يعيد الادارة الى الغاية الرئيسية من إنشائها، ألا وهي خدمة المواطن. ومن هذا المنطلق، يتم وصف الادارة العامة باللغة الفرنسية بالـ service civil والموظف في القطاع العام بالـ fonctionnaire public، أي المسؤول عن خدمة الجمهور.

غير ان ابتكار علاقة جديدة بين المواطن والادارة يتطلب بثّ ثقافة ادارية جديدة تركز على تحقيق النتائج، والاداء السليم، وخدمة المواطن.[3] فالهدف الرئيسي لمشاريع التنمية الادارية هو تعزيز الخدمات التي تقدمها الدولة من خلال الادارات العامة ومؤسسات القطاع العام الى المواطنين، وليس الاكتفاء بتقيد الموظفين بالقوانين والانظمة المرعية الاجراء على الطريقة البيروقراطية التقليدية. فالقوانين والأنظمة والاجراءات الادارية يجب أن تكون في خدمة المواطن الذي من حقه الحصول على الخدمات العامة بالنوعية الافضل، وبأسرع وقت ممكن،[4] وبأسلوب يحفظ كرامته ويصون حقوقه.

إن اهتمام التوجهات الادارية المعاصرة بالمواطن تجعله أكثر تطلباً وأشد نقداً للخدمات والاجراءات غير الفعالة، أو تلك التي لا تعمل بانتظام. كما انها تحضّه على نقد القوانين والأنظمة والاجراءات المعقدة التي تعطل مصالحه.

---

[1] "طوبى للذين استشهدوا حول طروادة لأنهم لم يشهدوا ذل الوطن" هوميروس- الإلياذة.

[2] " إن لبنان على الرغم ما تعرض له من تحديات قاسية على امتداد العقود الماضية, وضع نفسه من جديد على طريق التطور التكنولوجي والعلمي". الوزير مروان شربل خلال إفتتاح الموقع الرسمي للحكومة الالكترونية العربية الموحدة في دبي. الديار ٣٠ نيسان ٢٠١٢.

[3] راجع " االقاء البلدي الفرنسي- اللبناني الثامن تبادل خبرات وزيارات ميدانية , في مدينة Issy les moulineux ألديار ٢٠ تشرين الثاني ٢٠١٣.

[4] راجع الخلوة لبلدية بيروت حيث تمت المطالبة"بإنشاء هيكلية جديدة لمصلحة الهندسة في البلدية في أسرع وقت ,تقوم على تبسيط المعاملات وتذليل العقبات الروتينية.ولا سيما في ملف رخص البناء المشوب بكثير من العيوب على أكثر من مستوى وخصوصاً رحلة الملف الطويلة بين الدوائر,الأمر الذي يستدعي توقيعه لأكثر من خمس مرات متقطعة من المحافظ". النهار في ٢٢ نيسان ٢٠٠٧.

بناءً عليه، فإن معظم مشاريع وبرامج الاصلاح والتنمية الادارية تتمحور حول تطوير علاقة جديدة بين الدولة والمواطن يتمّ من خلالها تعزيز أداء وانتاجية الادارة العامة، واعتماد مزيد من الشفافية، وتطبيق مبدأ المساءلة عن الاعمال المنجزة، واستثمار التقنيات الحديثة لتسهيل إيصال الخدمات الى المواطنين، والتعاون مع القطاع الخاص والمؤسسات غير الحكوميةOrganisations non gouvernementales التي تنظم المجتمع المدني نفسه من حولها طوعاً ويدعم مبادراتها.

ويلاحظ في هذا الاطار ان معظم مشاريع التطوير الاداري في العالم تلتقي الى حد بعيد حول مجموعةمن التوجهات والسياسات التي أصبحت تعتبر الاطار الموضوعي والصحيح لتحسين علاقة الدولة مع المواطنين لجهة تقديم الخدمات لهم بنوعية جيدة وبكلفة مقبولة. وأهم هذه التوجهات والسياسات هي :

إلتزام راسخ بدولة القانون تخضع لأحكامه مختلف السلطات والاجهزة الحكومية والموظفين والمواطنين على حد سواء. والعمل باستمرار على تحديث القوانين والانظمة بما يؤمن الحد من تضخم التشريعات، وإزالة كافة القيود التنظيمية (Dérégulation) التي تعيق النمو والاستثمار.

تحقيق تطلعات المواطنين في حصولهم على الخدمات بسهولة ويسر ودون معاناة، والتعاطي معهم في إطار من اللياقة وحسن المعاملة.

إعادة تكوين الثقة بين المواطنين والادارة العامة بما يترك انطباعاً لدى المواطنين بأن هذه الادارة هي في خدمتهم.

تبسيط إجراءات العمل ومراحله وتحديد المستندات والنماذج المطلوبة لكلّ معاملة والبيانات الاساسية اللازمة واستبعاد كل ما هو غير ضروري منها.

إستثمار تكنولوجيا المعلومات في الادارة الرسمية من أجل تسهيل تقديم الخدمات الى المواطنين.

تطوير وتفعيل مكاتب الاستقبال في الادارات العامة لتمكين المواطن من الحصول على الخدمة التي يحتاج اليها من موقع واحد دون الاضطرار الى التردّد على الادارة لمتابعة معاملته لدى مختلف مراكز العمل فيها.

تحديد مهلة زمنية للحصول على الخدمة وعدم تأخير الحصول عليها لأي سبب من الأسباب طالما توافرت المستندات المطلوبة وانطبقت شروط منح الخدمة على طالبها.

تحديد ساعات العمل بشكل مرن وبالتالي، التوسّع في تطبيق نظام فرق العمل، وذلك في بعض مواقع الخدمات ذات الاتصال الواسع بالجمهور.

تأمين البناء الاداري وتطوير مواقع العمل وتحسين ظروف أدائه بما يكفل تدفق إجراءات العمل وانسيابها وتحقيق راحة وسلامة كلّ من العاملين والمواطنين.

إعتماد سياسات جادة لمكافحة الفساد، لما يسببه من هوّة بين المواطن والدولة وضعف لعلاقات الثقة التي يفترض أن تكون قائمة بينهما، ولما يسببه من هدر وإضعاف للاقتصاد وهجرة للرساميل وتهريب للاستثمارات.

أ- إحترام شرعة المواطن

تماشياً مع المبادئ أعلاه، اعتمد العديد من الدول مبدأ شرعة المواطن charte du citoyen وتهدف هذه الشرعة الى رفع مستوى أداء الادارة وجعلها أكثر تجاوباً مع جمهورها. وتستند شرعة المواطن الى المبادئ التالية :

- وضع معايير واضحة للخدمات ونشر تقارير دورية حول اداء الادارة المعنية إزاء المعايير المحددة سلفاً.
- وضع معلومات واضحة ودقيقة في تصرف المواطنين حول كيفية تقديم الخدمة العامة، كلفة الحصول عليها، والاداء المتوقع، والطرف المسؤول عن تحقيق هذا الاداء.
- الوقوف بشكل متواصل على آراء المواطنين في الخدمة المقدمة وما يرجونه من إصلاحات وما يرونه من أولويات.
- تعامل المواظفين مع المواطنين بلباقة واحترام، على ان يضع الموظفون بطاقات تشير الى اسمائهم carte d'identification ومعاملة المواطنين وفقاً لمبدأ المساواة.
- وضع آلية لتقديم الاعتراضات وتقديم الشكاوى من قبل المواطنين المتضررين.
- التقويم المستمر لأداء الادارة من أجل التحقق من تقديم الخدمات بالكفاءة والاقتصاد والفعالية المطلوبة.

إن الالتزام بشرعة المواطن اعلاه تضع المستفيد من الخدمة، أي المواطن، في موقع الطرف الذي يمارس ضغطاً مستمراً على الادارة المعنية من أجل الالتزام بتقديم الخدمات وفقاً للمعايير المحددة، وتعزيز نوعية الخدمة، والخضوع لمنطق المساءلة عن الانجازات المحققة.

ب- تفادي التعقيدات البيروقراطية

ونظراً الى ان العلاقة بين الادارة والمواطن تحكمها اجراءات ادارية محددة، فلا بد ان تكون هذه الاجراءات مبسطة وخالية من التعقيدات البيروقراطية[1].

ومن المعروف ان للاجراءات صلة وثيقة بفعالية الادارات، فكلما تعقدت الاجراءات وطالت، لجأ المواطن الى البحث عن " وساطة " أو طريقة معيّنة لانجاز معاملته. وبهذا المعنى تعتبر التعقيدات في النصوص[2] وفي الاجراءات البيئة الخصبة لانتشار الرشوة وتفشي الوساطة، مما يؤثر بالتالي على ثقة المواطن بإدارته ويدمر مصداقيتها. كما وان للاجراءات الطويلة والمرهقة آثاراً خطيرة وباهظة التكاليف على الاقتصاد، ذلك انها تزيد من فرص الفساد، وفي المقابل، فإن الفساد يعزز المحافظة على هذه الاجراءات

[1] "Tout est Toujours plus ancien qu'on ne croit". H. Lubac, Paradoxes, suivis de nouveaux paradoxes, éd. du Seuil 1959, p. 83.

[2] « L'art majeur est donc de ne point sombrer dans le verbalisme et de savoir donner à la phrase le maximum de sens avec le minimum de moyens » Robert catherine, le style administratif, éd. Allin Michel 1978, p. 109.

المعقدة." إن الفساد يشكل خطراً على التطور والإستقرار لأنه يحد من الديمقراطية وسلطة القانون ونوعية الحياة, خصوصاً النساء والفقراء..."[١]

وقد اصبحت درجة كفاءة الجهاز معياراً جوهرياً لممارسة الديمقراطية من وجهة نظر المواطنين في علاقتهم بالحكومة والادارة المحلية. ونشير في هذا الصدد الى ان احد الاسباب الرئيسية لتعقيد الاجراءات، هي ظاهرة تسييس الادارة، وهو مرض عانت وتعاني منه العديد من الدول حيث يعمد الموظفون المستفيدون من دعم السياسيين والنافذين الى تكثيف العراقيل في وجه المعاملات التي يتقدم بها المواطن، من خلال تعقيد الانظمة أو استنباط انظمة واجراءات شكلية او وهمية. ويلجأ موظفون آخرون الى اعتماد اساليب ملتوية من اجل تسريع الاجراءات[٢].

لذلك لا بد من ازالة الطابع السياسي وتأثيراته على كل الاجهزة الادارية[٣]، واجراء اصلاح شامل للاجراءات بمعنى اختصارها وتبسيطها وإلغاء العمليات والمراحل التي لا طائل من ورائها واعادة النظر في التشابك الكبير في القوانين والانظمة، على ان يكون المواطن محور هذه العملية الاصلاحية. والاهم من كل ذلك، التخفيف ما أمكن من تعاطي المواطن مع الوحدات الادارية والموظفين العاملين فيها، وحصر تعامل المواطن مع جهة وحيدة قد تكون مكتب الاستقبال اوالشباك الواحد. كما يجب الافادة من أحدث الامكانات المتاحة في مجال تكنولوجيا المعلومات في عملية تبسيط الاجراءات.

كذلك فإن دولاً عدة استحدثت اجهزة لوظائف رفيعة المستوى لدعم علاقة المواطن بالادارة وتسهيل حصوله على الخدمات العامة مع الحفاظ على كرامته[٤]، وايجاد الحلول السريعة للمشكلات التي قد يصادفها اثناء التقدم بمعاملاته، ومنها إحدث وظيفة " الوسيط " Ombudsman ou médiateur، وهو جهاز ينظر في شكاوى المواطنين المتعلقة بالمسائل والمشكلات الادارية التي يصادفونها، والسعي لتسويتها بما يمليه القانون والانصاف.

---

[١] راجع " ورشة لمكافحة الفساد ومسؤولون يشكون منه" الجمهورية ٦ كانون الأول ٢٠١٣." على الصعيد المحلي جاء لبنان في المرتبة ١٠٣ في مؤشر التنافسية العالمية ..متراجعاً بذلك من المرتبة ٩١ التي كان عليها خلال فترة ٢٠١٢-٢٠١٣..."الجمهورية ٩ أيلول ٢٠١٣.

[2] "… Le theme du déclin me paraît dangereux. A trop parler de déclin, on l'encourage, voire on le suscite de toutes pièces. Or, je tiens qu'un bon marin n'a calfater si elles existent et à faire taire la rumeur dans le cas contraire". Ph, Jestaz, Déclin de la doctrine ?, Droits, n° 20, 1994, p. 96.

[٣] " تقارير أجنبية: لبنان يحتل الدرجات العالمية الأولى بالفساد المالي والسياسي" الديار ١٤ نيسان ٢٠١٤. " تطهير الشؤون العقارية لخفض الفساد وتحسين الجباية" اليار ٢٣ تشرين الأول ٢٠١٤.

[4] "La politesse et la coutoisie n'excluent pas la fermeté. Les rapports d'administrateurs à administrés s'identifiant sur ce plan des affaires de l'Etat à ceux de supérieurs, à aubordonnés, il est bon que ces rapports manifestent la considération de ceux-là pour ceux-ci. C'est le propre de tout régime qui se veut démocratique. Les administrés doivent être tenus par la puissane publique pour des êtres majeurs, qui jouissent de tous les droits et la citoyenneté, participent aux charges de l'Etat et qui, en fin de compte sont fondés à exiger une particulière civilité, traduisant un certain" sens de l'humain « de la part de ceux qui sont par définition au service de la communauté ». Robert Catherine , Le style adminsitratif, éd, Albin Michel, 1978, p. 21.

ولا بد من الاشارة الى ان القاعدة الاساسية في تبسيط الاجراءات تبقى تقريب موقع اتخاذ القرار بالنسبة الى المعاملات، من المواطنين اصحاب هذه المعاملات، وذلك بدعم وتوسيع صلاحيات ومسؤوليات الوحدات الاقليمية (اللاحصرية)، والهيئات والمجالس اللامركزية عن طريق اللامركزية الادارية (البلديات) أو المرفقية (المؤسسة العامة)، وبالتوسع في تفويض الصلاحيات.

وحينها يمكن للمواطن إنجاز معاملاته في اقرب مكان منه، وبأقل جهد ونفقة، وبأسرع وقت ممكن.

وأخيراً لا بد من التركيز على احترام وصيانة القيم الإنسانية والمضاربة ومنها ما هو في حكم قواعد العلاقة المجتمعية بين الناس في أسسها الثلاثة: العدالة، المساواة وتكافؤ الفرص على أن تكون ممارستها وفق القوانين والأنظمة التي ترسم حدوداً لحرية الفرد. تحقق عندها حدود حرية الآخرين من جهة، وعند حدود المصلحة العامة والإنتظام العام من جهة ثانية.[1]

ثالثاً: تجاهل فعالية دور المرأة

إن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أُعلن في العاشر من كانون الأول من العام ١٩٤٨ يعتبر إنجازاً إنسانياً كبيراً حققته الأمم المتحدة للبشرية ليكون المعيار الذي تُقاس بموجبه مدى تحضر أية أمة من خلال نظرتها ومعاملتها للإنسان في البلدان المنتمية إليها وفي البلدان الأخرى وتجاه المواطنين المقيمين فيها أو رعايا الدول الأخرى الذين يكونون بشكل أو بآخر على أراضيها.

ان هدف هذه الوثيقة هو المحافظة على كرامة الإنسان التي سلبتها القوى الحاكمة والطبقات البرجوازية والإقطاعية والتي جعلت الإنسان آلة تستخدم لإدارة الآلات الأخرى ولحراثة الأرض حسب أهواء ومصالح أسياده من مُلاَّك الأرض ومالكي الإنتاج وأصحاب السلطة والجاه في الدولة.

إن هذا الإستقلال قد إنسحب بشكل إجمالي على المرأة التي عانت من التمييز ووضعت في مستوى قانوني وإجتماعي وبالتالي ثقافي وسياسي أقل بكثير من موقع الرجل. "فهذا الإعلان" جاء ليقلب الطاولة على الواقع الذي ساد طيلة فترة تجاهل حقوق الإنسان...".[2]

ومما لا شك فيه ان المرأة كانت منذ القدم إنسان مقهور ومستغل ليس من ناحية العمل والأجر فقط بل ومن خلال التمييز القائم في العمل والإنتاج ومن خلال المجتمع الذي يضع المرأة في المرتبة الثانية ومن خلال تركيز الأجهزة وثقافة المجتمع البرجوازية التي لا ترى في المرأة إلا وسيلة إنتاج بشرية رغم ما تقوم به من جهد .

وهذه النظرة بديهية لطبيعة الواقع الإقتصادي القائم على التمييز الطبقي والجنسي والإستغلال وهذا ما يؤكد أن تحرر المرأة أو نيلها لحقوقها لا يمكن أن يتم بصورة منفردة ورغم حريتها الإقتصادية لأنها جزء من المجتمع وحريتها وحقوقها مرتبطة بحرية وتقدم المجتمع[3] .

---

[1] د. سليم الحص: محاضرة في مجلة الزميل ، تصدر عن جامعة بيروت العربية ، أيار ١٩٩٣ ص ٨٠.

[2] هبة علام " في اليوم العالمي لحقوق الإنسان... أين الإنسانية أيتها الأمم؟" الديار ١٠ كانون الأول ٢٠١٣.

[3] راجع: "احتياجات تنظيمية لتعزيز مشاركة النساء في الأحزاب والنقابات في لبنان" الجمهورية ١٧ تشرين الأول ٢٠١٤.

وبتعبير آخر أن واقع المرأة القانوني يتحدد من خلال جملة القوانين [١]التي تحكم المجتمع وتحدد طبيعة العلاقة ما بين السلطة السياسية وأجهزتها وما بين أفراد المجتمع في مرحلة معينة وفي مستوى حضاري وإقتصادي وسياسي محدد، لأن الواقع القانوني يُعبر بشكل دقيق عن طبيعة علاقات النظام السياسي السائد ومستوى التطور الحضاري وحاجات الإنسان في تلك المرحلة. والقوانين التي تعالج مشكلات المجتمع وتطوراته يجب أن تتجدد كلما إقتضت الضرورة وكلما تقدمت الحياة وكلما إستجدت مشكلات إقتصادية وإجتماعية وسياسية.[٢] وهذا ما يتوجب أن ينسحب ايجابياً على حقوق المرأة.[٣] إن المرأة عنصر أساسي في المجتمع وبالتالي فإن أي تطور في أي مجال لا بد وإن ينعكس عليها ولو بنسبة معينة.[٤]

ولذلك من الصعب فصل قضية وواقع المرأة عن المجتمع والتطورات التي تحصل فيه وخاصة الإجراءات والقواعد القانونية والمشاركة على صعيد السلطة المحلية[٥]، لأنها أوضح معيار لتحديد طبيعة المجتمع والقواعد الإقتصادية والسياسية التي تنظم علاقات الناس بالدولة. ومما لا شك فيه أن صورة المرأة في هذه القوانين واضحة أيضاً وتعكس بشكل ملموس موقعها ودورها في المجتمع والنظرة إليها.

إن المرأة اللبنانية[٦] إستطاعت من الناحية القانونية أن تنتزع العديد من الحقوق التي تُقر بإنسانيتها وتضعها على مستوى واحد مع الرجل في المجتمع وتلغي التمييز القائم.[٧]

مع العلم بان نضالها مستمر لتحقيق المساواة بشكل كامل بصدور ما تبقى من القوانين التي تكاد تنصفها[٨].

---

[١] " بان كي مون في " اليوم الدولي للمرأة: " نحتاج إلى قوانين تعتبر العنف جريمة." ألمستقبل ٧ أذار ٢٠٠٩.

[٢] سحر بعاصيري: " تمكين المرأة هدف مستحيل من دون ... الرجل!" النهار ٧ أذار ٢٠٠٩.

[٣] راجع : مي الخطيب "... ويستمر العنف ضد المرأة" الديار ٢٦ تشرين الثاني ٢٠١٣.

[٤] راجع : "إطلاق مشروع تفعيل دور النساء في البلديات" مؤتمر في فندق مونرو . الديار ٣ كانون الأول ٢٠١٣. " أعلن المجلس النسائي اللبناني بهيئته الإدارية والعامة عن قيام وزارة الإتصالات بإصدار طوابع بريدية بإسم ثلاث رائدات من رائداته السيدة أنيسة روضة التجار والمرحومتين السيدتين منيرة الصلح ولور مغيزل" الديار ٢٦ حزيران ٢٠١٤.

[٥] "... مجلسنا النيابي استقبل ١٠ سيدات فقط خلال ٦١ عاماً ـ ولأن نسبة النساء في مجالسنا البلدية لا تتعدى الـ ٤،٥% ولأن أحزابنا السياسية تسلم المرأة إدارة الحملة الإنتخابية النيابية ولا ترشحها ..." المنسقة الوطنية لمشروع "تعزيز مشاركة المرأة في الحكم المحلي والتنمية" زينة عبد الخالق، ندوة المرأة في الحكم" . الديار ٣٠ نيسان ٢٠١٥.

[٦] " الصبية اللبنانية مثل ينبوع يخرج من قلب الأرض بين المنخفضات، فلا يجد ممراً ليسير به نحو البحر، فينقلب بحيرة هادئة تنعكس على وجهها أشعة القمر والنجوم" جبران خليل جبران ، خليل الكافر، في الأرواح المتمردة.

[٧] " فاديا كيوان أول لبنانية في مجلس جامعة الأمم المتحدة " النهار ٦ تموز ٢٠٠٧. "... الدكتورة ليلى سعادة عضواً في المجلس العلمي للوكالة الجامعية الفرنكوفونية كممثلة لجامعات الشرق الأوسط من بين ٩ أعضاء ممثلين لكل الجامعات أعضاء الوكالة والبالغ عددها ٧٧٦ جامعة..." الجمهورية ٩ تشرين الثاني ٢٠١٣. "إختيار رندة بدير من "بنك عودة رائدة برامج الولاء في منطقة الشرق الأوسط" الديار ٢١ تشرين الثاني ٢٠١٣. " "... نصف القضاة ال ٣٢ الذين أتموا في ٢٠١٣/٨/٢٧ ثلاث سنوات تدرج ...من السيدات .. مما يشكل دليلاً على دور المرأة المتزايد في القضاء" الديار ٨ كانون الثاني ٢٠١٤. " ٢٠ % من شركات الشرق ألأوسط تديرها نساء" الديار ٩ كانون الأول ٢٠١٣. "لتشجيع المرأة الريفية في التصنيع الحرفي" الديار ٦ كانون الأول ٢٠١٣. " إطلاق مشروع تفعيل دور النساء في البلديات " الديار ٣ كانون الأول ٢٠١٣.

[٨] "المرأة تتقدم في القضاء والديبلوماسية وتتراجع في القرار الداخلي" الجمهورية ٢٧ أيلول ٢٠١٤.

أنها تحتل مواقع متقدمة ومختلفة في المجتمع والمؤسسات الثقافية والإقتصادية وحتى العسكرية وتقوم تنظيماتها الإجتماعية والسياسية والديمواقرطية بدور غير عادي في الحياة السياسية والإجتماعية والإقتصادية كما إن عمل المرأة مرتبط بتعليمها وثقافتها وزيادة قدرتها وكفاءتها[١].

وإن التحديد الدقيق لواقعها يتطلب بالضرورة الوقوف أمام موقعها في قوانين الأسرة والعمل والإدارة والقضاء ومرافق الأمن وكل القوانين الرئيسة وفي مقدمتها الدستور ومستوى التقدم أو التخلف وعلاقة هذا الواقع بالظروف التي يمر بها لبنان وفي مطلق الأحوال إن قرار الحقوق الواردة في الشرعة ليس هو المعيار من الناحية العملية لأن هناك كثير من القوانين والحقوق التي تُداس في بعض الأحيان فإن المهم هو في كيفية التطبيق ولذلك يمكن القول أن تطبيق المبادئ يرتبط بالنيات والتوجهات والعقلية السائدة لأهل السلطة التي شرعت القوانين وأهدافها من وراء ذلك.[٢]

وأخيراً أن النضال من أجل الحصول على مطلق حقوق المرأة يتطلب النضال من أجل إسترداد حقوق المجتمع ككل من تسلط الطبقات الرجعية والفساد والعقليات القديمة التي مضى عليها الدهر [٣].

الفقرة الثانية: الصعوبات التي تواجه إستقلالية البلديات المالية (واقع التبعية المتعددة الأوجه)

قبل الحديث عن صعوبات البلديات ومدى تبعيتها، لا بدّ لنا من التوضيح أن الإستقلالية وحرية إتخاذ القرارات هي ركن أساسي من أركان الديمقراطية وما نقصده هنا بإستقلالية البلديات هي اللامركزية الإدارية الموسعة والتي لا تعني مطلقاً الفدرالية، بل إتخاذ قراراتها ضمن صلاحياتها وتوفير مقوّمات حياتها الإدارية والمالية دون الخضوع للسلطة المركزية وإنما هي مرتبطة بها عضوياً، وهي لن تكون مستقلة عنها سياسياً بل إدارياً وماليا فقط.

أن الإستقلالية المالية للبلديات تشكل العصب الرئيسي في إستقلاليتها الكلية.

أولاً: التبعية للسلطة المركزية بمعناها الواسع

لم تنجح البلديات حتى يومنا هذا من خلق علاقة متوازنة ومتساوية مع السلطة المركزية نظراً إلى ضعف إداراتها وشح مواردها المالية بالإضافة إلى عدم رسم حدود دقيقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، وهذا ما يثير إشكالات متعددة نعاني منها، لأن السلطة المركزية تعتبر البلديات وخاصةً في المدن

[١] "... ان أخر تقرير صادر عن مرصد زيادة الأعمال العالمي يشير إلى أن ٢٣% من رائدات الأعمال طورت منتجاً أو خدمة جديدة مقاربة بنسبة ١٨% لرؤوس الأعمال الذكور وهذا المؤشر يبشر بمستقبل أفضل للمرأة العربية..." منتدى المرأة العربية- الديار ٦ شباط ٢٠١٥.

[٢] مي الخطيب: " ويستمر العنف ضد المرأة" الديار ٢٦ تشرين الثاني ٢٠١٣.

[٣] " وقفة نسائية تضامنية أمام الأسكوا نبذاً للعنف ضد المرأة على يد الإرهابين" الديار ١٠ أيلول ٢٠١٤, " ١٠% من نساء العالم يتعرضن للإعتداء الجنسي" الديار ١٠ أيلول ٢٠١٤.

الكبرى منافسة لها فتضيّق عليها الخناق وتحدد مسؤوليتها المالية وتجعلها رهينة لمشيئتها وخاضعة لقراراتها المزاجية أحياناً.

تعاملت السلطة المركزية مع البلديات قياساً على ما تتعامل به فيما بين سلطاتها ، ففي الدولة عدم مراعاة لمبدأالفصل بين السلطات وفقدان للحس الإداري والرؤية والتخطيط وكل هذه المشاكل والثغرات إنتقلت إلى العلاقة القائمة بين السلطة المركزية والبلديات.

ثانياً- التبعية السياسية للبلديات

من غير المنطقي نكران قيام التبعية السياسية بين البلديات (من خلال مجالسها البلدية) بمراجع سياسية ساهمت بشكلٍ فعاّل في وصول مجلسها إلى البلديات، وكما يقال : ما دخلت السياسة بشيء إلا وأفسدته.

ثالثاً- التبعية الفنية للبلديات

كما كنّا قد سبق وأشرنا إلى علاقة البلديات بالمراجع الفنيّة في معرض عرضنا للأصول الفنية الواجب إتباعها من قبل البلدية، تبين أن هذه العلاقة باتت وبحكم القانون علاقة حصرية إجبارية وليس إختيارية، ونظراً لأهمية الناحية الفنية للنهوض والسير بالعمل البلدي لا سيّما العمل التنموي الهندسي والميداني باتت البلديات رهن هذه المراجع وعملها مرتبط بشكلٍ وثيق بها ما أدت إلى نشأة نوع من العلاقة التبعية بين البلدية والمراجع الفنية خاصة وأن تعدد هذه المراجع وكثرة أعمالها غالباً ما تؤخر المعاملات البلدية الفنية منها والمرتبطة بواردات البلدية (رخص بناء، تخطيطات ...) وغالبا معاملات النفقات إذ أنه لا يمكن الإقدام على أية مناقصة أو إستدراج عروض إلا بعد أن تكون المراجع الفنية قد أعدّت دفاتر الشروط العائدة لها علماً أن المرسوم ٨٢/٥٥٩٥ وتعديلاته في المادة ٤٩ منه نص بأن من يضع مشاريع دفاتر الشروط الخاصة هو رئيس البلدية ومن ثم يتم عرضها على المجلس البلدي لإقراره إلا أن التغييب المقصود للمراجع الفنية في البلديات غالباً ما يحول دون ذلك.

رابعاً- التبعية الإدارية للبلديات

هناك علاقة قانونية يومية وجوهرية تربط البلدية بالإدارات لا سيّما وزارة الداخلية إما بنفسها أو من خلال أجهزتها (محافظ، قائمقام) لا سيّما من خلال التصديق أو الموافقة على قراراتها وقد نصت عليها المواد ٦٠، ٦١،٦٢ من قانون البلديات. بالإضافة إلى قلة خبرة أو كفاءة الإدارة البلدية (في معظم البلديات) تعقّد هذه العلاقة وتؤخرها وتضع نفسها في خانة القاصر مقارنةً بالإدارة المركزية التي إلى جانب دورها الرقابي تلعب دور الموجه والمستشار في مرّات عدة.

خامساً– التبعية المالية للبلديات

أعطى القانون صلاحيات واسعة للبلديات وحدد مصادر وارداتها إلا أنه لم يوازن بين الصلاحيات والإيرادات ولم ينظر إلى قدرة البلديات على العمل .إن واقع الجباية المرير وعجزها بالنسبة لبعض البلديات وصغر البلديات في أخرى بالتالي قلة التكاليف ، أضف إلى ذلك سلسلة الإعفاءات الضريبية غير المدروسة على الصعيد المالي البلدي التي قامت بها الدولة ، كل هذه الأسباب وغيرها جعلت البلديات لاسيما الصغرى منها معتمدة كلياً على الأموال المحولة لها من الدولة ، أضف إلى ذلك أن الدولة نفسها عاجزة عن الإيفاء بإلتزاماتها الخاصة ووضعت يدها على الأمانة المخصصة للبلديات وتصرفت فيها لتلبية حاجاتها رغم براءة البلديات من هذه الإلتزامات مباشرةً أضف إلى ذلك إستبعادها للبلديات التي هي صاحبة المال والقرار في هذا الشأن .

" إذا كان الإقتصاد مبنيا على إستعمال أموال البلديات ، فلنتوقف إذن عن الكلام عن اللامركزية وتطوير العمل البلدي . وإذا كنّا نشهد حالياً ظاهرة إلغاء رسم بلدي تلو الآخر ، فلنجهر إذن بإلغاء جميع الرسوم ، ونترك البلديات جسماً ميتاً بدون روح ، إسماً على غير مسمى ، مؤسسة غير فاعلة غير منتجة ، ولا معنيّة بكل ما يرد في البيانات الوزارية كلّما هلّت علينا حكومة جديدة"[1].

إن تحميل الدولة سبب تبعية البلديات الإداري والرقابي والفني ولا سيّما المالي بشكل كلي يأتي في غير موقعه لأن القوانين والنصوص أعطت هامش لا بأس به للبلديات لتتحرك فيه وتستقل لو جزئياً عن الإدارة المركزية وإنما واقع البلديات المتأزم هو الذي يدفعها إلى إعتماد أسهل الحلول وهي اللجوء إلى الدولة ومطالبتها أحيانا بأشياء تكون من صلب صلاحياتها إنما هي تغفل عنها.

الفقرة الثالثة: المصاعب التي تواجه البلدية بعلاقتها مع المواطنين والبلديات والجمعيات

أولاً: مدى تجاوب المواطنين مع البلدية

يشكو بعض البلديات غياب الثقة بين المواطنين والبلدية، ويتجلى غياب الثقة في عدم تجاوب المواطنين مع القرارات البلدية فمثلاً اقناع المواطنين بالتقيد بقرار مجلس بلدية الذي قرر اعتماد القرميد الاحمر في البناء في البلدة. او برفض المواطنين دفع الرسوم البلدية لأنهم يعتقدون إن قسماً منها سيهدر والقسم الثاني لن ينفق وفقاً للأصول مما يساهم في شل العمل البلدي.[2]

وقد ارتأت بعض البلديات إمكانية حل هذه المشاكل من غير التواصل مع المواطن بإشراكه بالعمل البلدي بإعتبار هذه الوسيلة تقيد الثقة بين المواطن والبلدية.

---

[1] رئيس بلدية "الذوق" نهاد نوفل في صحيفة النهار في ٢٠٠٢/٤/١٤ حول " العمل البلدي بعد تجربة ٤٠ عاماً : صرخة أمل وخيبة ".

[2] "مؤسسة Libnor أعلنت بلدية عاليه نموذجية في تطبيق المسؤولية المجتمعية" الديار ٢٩ تشرين الأول ٢٠١٣.

ثانياً: العلاقة بالبلديات الأخرى والجمعيات

يعد الاتحاد اطاراً مهماً لتعاون البلديات فيما بينها، سواء لجهة الامكانيات المالية أو لجهة القدرة الفنية على التخطيط وتنفيذ المشاريع على مستوى المنطقة، الا انه وعلى هذا الصعيد لا تزال تجربة العمل البلدي في لبنان تعاني محدودية التعاون في ما بينها، والبلديات التي تتعاون فيما بينها في حالات عديدة لا تتجاوز نسبتها ١٨%، مقابل ٤١% منها علاقاتها البيئية تشهد تعاوناً في بعض الحالات، في حين لا توجد فرص للتعاون البيئي لدى ٤٠% في البلديات.

أما المجالات التي يمكن ان يجري التعاون فيما بينها فهي اكثر ما تتركز فيه مجال شبكات الصرف الصحي، الموضوعات البيئية يليها موضوع الطرق ثم موضوع النفايات، ويظهر ذلك الى أي حد تمثل مشاريع البنى التحتية الأولوية في العمل البلدي المشترك كل ذلك يظهر مدى تشرذم واختلاف رؤى وظروف البلديات بالنسبة الى تحديد مجالات التعاون في ما بينها.[١]

وفي إطار العوائق التي تواجه التعاون بين البلديات تمثل ندرة الموارد المادية عائقاً مهماً أو مهماً جداً في وجه هذا التعاون بلغ نسبة ٦٦%من البلديات. في حين تعد العوائق القانونية ما نسبته ٢٣% ثم تتراجع عن ذلك اهمية العوائق الأخرى كندرة الموارد البشرية والاختلاف السياسي، وقلة الفائدة من التعاون، وضيق الوقت، وصعوبة التواصل، والخلافات الشخصية.

ان البلديات الكبرى اقل تأثراً بالعوائق التي تعرقل تعاونها مع بلديات الجوار، اذ في الوقت الذي تمثل ندرة الموارد المالية عائقها مهما بالنسبة الى ٧٣% من البلديات الصغرى فهي لا تمثل عائقاً الا بالنسبة الى ٣٩% من البلديات الكبرى وكذلك الامر بالنسبة الى ندرة الموارد البشرية التي تمثل عائقاً مهماً أو مهماً جداً بالنسبة الى ٢٤% من البلديات الصغرى مقابل ١٧% من البلديات الكبرى.

من جهة اخرى يرى ٦٣% من البلديات انها اطلعت على تجارب ومبادرات بلديات اخرى وافادات منها، في حين ترى ٣٥%منها انها لم تفد من تجارب ومبادرات بلديات اخرى.

١- المجتمع المدني

"الجميع يتكلم عليه، والكل يريد ان يكون جزءاً منه، ولكن لا احد يعرف ما هو فعلاً" هكذا يبدأ الصحافي جون غريموند، مسؤول السياسة الخارجية في مجلة The Economist مقالة له[٢] يتساءل فيها عن مفهوم "المجتمع المدني" قبل أن يتابع "إن الشعبية العالمية التي يعرفها حالياً (مفهوم) المجتمع المدني يمكن تفسيرها جزئياً بتعدد الاحتمالات: الكل يجد فيه مطلبه" وانطلاقاً من تعريف شامل لهذا المفهوم يرى غريموند "ان المجتمع المدني يشمل جميع الهيئات الواقعة بين العائلة والدولة"، الامر الذي يتيح لعدد هائل من المجموعات المنظمة تحت سقف القانون ان تتفاعل في هذا الاطار، علماً ان الجمعيات هي اكثر هيئات المجتمع المدني مؤهلة للقيام بدور محوري كهذا " بالتكامل مع مؤسسات الدولة وسلطاتها المختلفة في عدد

---

[١] : المركز اللبناني للدراسات – العمل البلدي في لبنان– دراسة مبدائية وتقييم للتجربة – عمل جماعي – ٢٠٠٢ – ص ٣٣ – ٣٥.

[2] John Grimond, "vous avez dit société civile?" Courrier international, No'' 20 . (2002) p.16 .

كبير من الوظائف والميادين، ابرزها التطور والتنمية البشرية المستدامة. وتنمية إهتمام المواطن بالشأن العام او تفصيل طاقة افرادها وصقلها وتوجيهها، وتأمين الديمومة المؤسسية لها وإستقلالها، وتعزيز الديمقراطية وثقافتها، وتقوية المجتمع المدني".[١]

٢- الاطار القانوني والتنظيمي

لا بد من التذكير ان البلديات هي اليوم في لبنان الاطار الوحيد للامركزية الادارية وهي تتمتع بموجب القانون بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، وممارسة البلدية الحقوق الناتجة عن تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة تبقى مرتبطة في بعض الحالات بمصادقة سلطة الرقابة الادارية حتى يصبح التعاقد نافذاً، أما من حيث موضوع التعاقد، فمن الواضح ان الصلاحيات التي منحها القانون للبلديات وردت كلها على سبيل التعداد وليس الحصر. وخصوصاً ان كل عمل ذي طابع عام أو منفعة عامة يدخل ضمن إختصاص المجلس البلدي [٢]وليس ما يمنع الجمعيات والنقابات وغيرها من الهيئات المنظمة ان تتعاقد مع البلدية مع مراعاة الشروط التالية :

١. ان يكون موضوع التعاقد داخلاً ضمن النطاق الجغرافي للبلدية المعينة.
٢. ان يكون التعاون ذا طابع عام أو يؤمن منفعة عامة.
٣. ان يخضع قرار المجلس البلدي، عند الاقتضاء لمصادقة سلطة الرقابة.
٤. ان يدخل موضوع التعاون ضمن اهداف الجمعية او الهيئة المشاركة.

ثالثاً: حاجة البلديات الى التعاون

ان المشترع عام ١٩٧٧ جعل من البلديات شبه جمهوريات قائمة بذاتها على المستوى المحلي، اذ اعطاها من الصلاحيات ما لا تقوى على ممارسته نظراً الى تشعبها والى شمولها ميادين تتخطى قدرة البلديات المادية لجهة التنفيذ مما يؤكد ضرورة المشاركة والتعاون المتكامل مع هيئات أخرى[٣].

ومن الواضح وبالطبع بعد التجارب التي مرت بها البلديات وخصوصاً الصغيرة منها وذات الإمكانيات المحدودة, يتبين عدم قدرتها كهيئات محلية على استيعاب كل نواحي العمل المحلي في جميع معاييره، على الرغم من الاقرار لها بدور كامل على هذا المستوى،

وذلك لسببين على الاقل يتعلقان بتكوين البلدية التي هي سلطة منتخبة من جهة ولكونها جهازاً ادارياً من جهة اخرى.

---

[١] البند الاول من " اعلان حرية الجمعيات في الدول العربية الصادر في عمان تاريخ ١٩٩٥/٥/١٠ منشور في " الجمعيات في لبنان بين الحريةوالقانون والممارسة، اصدار عدل " ٢٠٠٢ ص ١٦٧ .

[٢] المادة ٤٧ من قانون البلديات

[٣] "... شمولية التخطيط يجب أن تطال كل الأعمال في البلد ... كل يعمل في وزارته وتسجل وتحقق إنجازات عديدة . لكن التنسيق والتشاور والتكامل والتوازن بين هذه الوزارات والمؤسسات غير متوفر كما يجب أن يكون في كل دولة تطمح للإحاطة بكل احتياجاتها ليس مرحلياً وإنما مستقبلياً..." رئيس مجلس الوزراء تمام سلام في "خريطة الطريق نحو الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في لبنان" الجمهورية والديار في ٤ آذار ٢٠١٥.

١- فلكون البلدية سلطة منتخبة، وفي غياب شروط قاسية للترشيح[١] قد يحصل الا يضم المجلس البلدي اي اختصاصي في اي من المجالات، أو ان يضم مجموعة إختصاصين في مجال واحد. فتفقد المجموعة امكانات الالمام بمجمل الموضوعات التي تفرضها الصلاحيات الواسعة للبلدية.

٢- ولكون البلدية جهازاً إدارياً فهي غالباً ما تغرق في " الروتين " الخاص بالادارات العامة، وغالباً ما يكون ملاكها الوظيفي مقتصراً على الحد الادنى فيضم مثلاً : كاتباً ومحرراً وشرطياً، في البلديات المتوسطة، هذا كله يجعل البلديات غير قادرة على المستوى الاداري الداخلي ايضاً، على تأمين الخبرات اللازمة لتنفيذ مشاريع تحتاج الى اختصاصات معينة.

٣- تضاف الى ذلك صعوبة تأمين التمويل اللازم لانشاء مشروع ولادارته بسبب موازنة بلدية متواضعة أو بسبب عدم رصد اعتمادات خاصة.[٢]

رابعاً: علاقة البلديات بالمؤسسات الأخرى

لا تزال علاقات التعاون بين البلديات والجمعيات غير الحكومية تواجه بعض العوائق، ويمثل ضعف قدرات المنظمات الاهلية في البلدة عائقاً مهماً أو مهماً جداً بالنسبة الى ٤٩% من البلديات، يليه عامل الاختلاف في الاهداف وطرق العمل، ثم عائق غياب المنظمات الاهلية من البلدة، في حين لا يمثل الاختلاف السياسي عائقاً مهماً أو مهماً جداً الا بالنسبة الى ١٦% من البلديات، والخلافات الشخصية نسبة ١١%.

كما تبدو البلديات الكبرى اقدر على إقامة علاقات بهذه الجمعيات ، اذ تبلغ نسبة البلديات الكبرى التي تقيم علاقات بجمعيات غير حكومية ٨٣%، في حين لا تتجاوز نسبة البلديات الصغرى التي تقيم علاقات كهذه ٤١%، كما تتراجع نسبة البلديات الصغرى التي تقيم علاقات بجمعيات أو منظمات دولية بوجه خاص، اذ تبلغ هذه النسبة ١٦% لدى البلديات الصغرى مقابل ٥٠% لدى البلديات لدى البلديات الكبرى.

الفقرة الرابعة : الحلول المقترحة لتحقيق الإستقلال المالي للبلديات واتحادات البلديات

أولاً : بالنسبة للسلطة المركزية

- تثبيت ذهنيّة المساواة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية ، وبالفعل هما على ذات المستوى من حيث حاجة الأفراد إليهما ، وأن التعاون المتبادل بينهما حاجة أساسية لإنجاز إدارة وطنية متميزة.
- تحديد جديد ودقيق لمصادر دخل الإدارات اللامركزية بما يتلاءم مع الصلاحيات المناطة بها ، ودراسة انواع الرسوم والضرائب والمداخيل التي يمكن أن تجبيها ، ويجب أن يتم ذلك ضمن إعادة نظر

[١] فقط مجرد الالمام بالقراءة والكتابة

[٢] المركز اللبناني للدراسات (العمل البلدي في لبنان . دراسة ميدانية وتقييم للتجربة) عمل جماعي ٢٠٠٢ . ص ١٢٢.

شاملة بمالية الدولة والحاجات التي تلبيها هذه الأخيرة وبقدر صلاحيات كل من الدولة والإدارة المحلية تقسم نسب الإنفاق وأنواع الرسوم والضرائب لكلٍ منها.

●إن مراقبة الدولة بكافة أنواعها وأجهزتها يجب أن تكون فعّالة ولكن غير معيقة أو مؤخرة للعمل الإنمائي، فالأموال البلدية ملك لها وهي تتصرف بها، وعندما تخطئ تجري محاسبتها.

●تأمين الحضور الفعلي للدولة على المستوى الإنمائي المحلي من خلال ممثليها.

●حصر مهمة التشريع في الإمور المالية بالبرلمان، وتفعيل دور لجنة المال والموازنة في المجلس البنيابي عبر درس كافة مشاريع القوانين المالية من قبلها وتقدير مدى تماشيها مع سياسة الدولة المالية مع فتح المجال لإمكانية الإستعانة بإختصاصيين لتصويب وتققيم المشروع المطروح وقياس إنعكاساته المالية على المجتمع والإدارات والبلديات.

سنعرض أيضاً لبعض الحلول المتعلقّة بالصندوق البلدي المستقل:

●العمل على إيجاد مصادر جديدة وفعّالة لتغذية الخزينة العامة للدولة، وعبرها الصندوق البلدي المستقل .

●تحسين عملية التحقق والجباية من قبل الدولة ما ينعكس على واردات الصندوق.

●عدم الإقتطاع وتحميل البلديات نفقات غالباً ما تكون خدماتية هي تكون بالأساس على عاتق الدولة تؤدي إلى تخفيض حصة البلديات من أموال خصصت لها لتأمين نفقاتها، إضافة إلى ذلك أن الإقتطاع والإنفاق يقضي على معظم أموال البلديات ولا يبقى منها إلا القليل.

إلا أن هذا الأمر لا يمنع البلديات من المساهمة في نفقات المرافق العامة المدارة مباشرة من قبل الدولة، بلما نقصده أعلاه هو عدم حاول الدولة محل البلديات وتقرير تكليفها بمال معين سبق تخصيصه لها، إنما يجب ترك الحرية لها لتقرر ، فهي إذا أرادت منح هبة نقدية أو مساعدة مادية إلى الدفاع المدني أو وزارة التربية أو غيرها فما من أمر يمنع ذلك بل على العكس هذا يساهم في تحسين وضع المواطن ويظهر روح التضامن والتعاون الإجتماعي بين الإدارة المركزية والسلطات المحلية اللامركزية.

●العمل على إنشاء مؤسسة أو هيئة مستقلة تعنى بإدارة الصندوق البلدي المستقل بهدف تعزيز إستقلاليتها إنسجاماً مع ما ورد في قانون البلديات، على أن تضم ممثلين عن الأجهزة الرقابية (نقترح منها ديوان المحاسبة)، وممثلين عن البلديات، وممثلين عن الوزارات المختصة أسوةً بالهيئة والطريقة المعتمدة في فرنسا لإدارة الأموال المشتركة لجميع الهيئات المحلية.

●زيادة عائدات الصندوق البلدي المستقل وضمان إستقراره المالي عبر إعادة النظر في القواعد الضريبية لا سيما ضريبة الأملاك المبنية .

●تنظيم الإقتطاعات والسحوبات من الصندوق البلدي المستقل من خلال تفعيل رقابة ديوان المحاسبة.

●تطوير صيغ توزيع إيرادات الصندوق وطرق صرفها وفقاً لما يلي :

- تحديد حصص البلديات وإتحادات البلديات والقرى التي ليس فيها بلديات .
- وضع صيغة للتوزيع تضمن الحد الأدنى من التمويل لتغطية النفقات الدائمة الأساسية إنطلاقاً ليس فقط من المواطنين المسجلين في النطاق بل من عدد السكان الفعلي الموجود ، كما آخذين بعين الإعتبار الوضع الإقتصادي – الإجتماعي لكل بلدية ونسبة مواردها .
- تخصيص القرى التي ليس فيها بلديات بالتمويل اللازم .
- توزيع الأموال وفقاً للبرنامج الزمني المحدد في القانون وفور جمعها إذ أن التأخير لعدة سنوات ترزح البلديات تحت أعباءها المالية ، كما وأنها تؤثر في الإخلال بالتوازن المالي للموازنة البلدية خاصة في البلديات الصغرى التي تعتمد بشكلٍ كبير على هذه العائدات.

●نشر معلومات مفصلة عن عائدات ونفقات الصندوق البلدي المستقل، وذلك من خلال توصيات التالية: دمج حسابات الصندوق، ونشر التقارير السنوية بشكل دوري، التدقيق في حسابات النفقات والواردات.

●معالجة مسألة الإعتماد المفرط لبعض البلديات على عائدات الصندوق البلدي المستقل وتشخيص أسبابها.

ثانياً : بالنسبة للسلطات المحلية

●تحسين الإدارة البلدية من خلال :

- تأهيل العنصر البشري أي إكساب العنصر البشري المهارات والمعرفة المعلومات الضرورية للقيام بالمهام المناط به بفعالية ومسؤولية[1] .
- تطوير الأطر القانونية والتنظيمية والإدارية البلدية مثل الأنظمة البلدية.
- تطوير كفاءة إتخاذ القرارات لدى أعضاء المجلس البلدي والموظفين.
- تحديد دقيق لمهام الوحدات والموظفين.
- إنشاء مكاتب لإستقبال المواطنين والردّ على تساؤلاتهم ومتابعة شوؤنهم ما يساهم في تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة البلدية.

●تطوير القدرات المالية للبلدية من خلال:

- تحسين الجباية (وكنا قد سبق وعرضنا لبعض الوسائل التي تساهم فيها)
- تنظيم الأعمال المالية بالنسبة للواردات والنفقات.
- دراسة القوانين والأنظمة المالية المتتبعة في الإدارة.

●العمل على قيام مشاريع إستثمارية بالتعاون بين البلدية والقطاع الخاص بعد تعديل النصوص القانونية اللازمة إذا ما إقتضت ذلك.

[1] "ارشاد ميداني للبلديات في الإدارة المالية" الجمهورية ١٨ تموز ٢٠١٤.
"ارشاد ميداني للبلديات في مجالات الأرشفة والإدارة المالية والشراء العام الديار ١٨ تموز ٢٠١٤.

- التوقف عن الإعتماد الكلي على واردات الصندوق البلدي المستقل وإيجاد موارد مالية بديلة دون التخلي عن المطالبة بهذه الأموال.

الفقرة الخامسة: التوصيات المقترحة بالنسبة للإنحراف داخل الإدارة

لقد سعت معظم المجتمعات والانظمة منذ فجر التاريخ الى وضع الاسس والمبادىء واعتماد التدابير اللازمة التي من شأنها المحافظة على مصالحها ، على ان يبقى كل ذلك ضمن الاطار القانوني الذي يتناسب مع المصلحة العامة واخلاقية العمل الاداري في الادارة العامة ، فالاخلاق تبقى الاساس السليم الذي تقوم عليه المجتمعات، لا سيما داخل الادارة وعبر الموظف العام[1] .

فاذا كانت الوظيفة العامة هي مسؤولية تمارس بواسطة الشعب ومن اجل الشعب[2]، والسياسة المتبعة في الوظيفة العامة تحاول المحافظة بدقة على التوازن بين حقوق الموظف وواجباته، ولو ان الانظمة السياسية جاءت ترجح احياناً احداهما على الاخر.[3]

ولعل من اهم الاسباب التي ادت الى الانحرافات داخل الادارة:

- انتشار ظاهرة الجمع بين الوظيفة وعمل آخر.
- ضعف مستويات الاجور.
- غياب سياسات الثواب والعقاب.
- ظاهرة الطاعة التسلسلية المتزمتة.
- مظاهر استغلال النفوذ.
- ظاهرة مراعاة التوازن الطائفي على حساب مبدأ الجدارة والاستحقاق.

إن أهم التوصيات والاقتراحات :

١- تعديل قانون الاثراء غير المشروع لجهة الكفالة المصرفية والغرامة، اذ وردت في هذا القانون الكثير من المواد التي تعرقل تنفيذه وتؤدي الى عزوف الناس عن تقديم اي دعوى بحق الذين اثروا دون وجه حق.

فالمادة العاشرة منه تلزم المدعي تقديم كفالة بقيمة ٢٥ مليون ليرة لبنانية لقبول الدعوى في الشكل، والمادة ١٥ تعاقب المدعي في حال عدم ثبوت التهمة بغرامة ٢٠٠ مليون ليرة لبنانية، فكيف والحال هذه يتجرأ المواطن على تقديم الشكوى.

---

[1] " في زيارته إلى " الريجي" كشف وزير المال على حسن خليل إن منع تهريب التبغ وضبط حصرية السوق، يمكن أن يوفر على الخزينة ٢٠٠ مليون دولار سنوياً . هذا الكلام يعني إذا عكسناه ان حجم الأعمال السنوي للمهربين هو ٢٠٠ مليون دولار وهو رقم كبير جداً... أنطوان فرح، الجمهورية ١٤ نيسان ٢٠١٤ ، "لبنان تحيل المرتبة ١٣٦ عالمياً في الفساد" من أصل تقييم ١٧٥ بلداً . الديار ١٠ كانون الأول ٢٠١٤.

[2] شرعة حقوق الانسان والمواطن ، ١٧٨٩/٨/٢٦

[3] الخطيب برهان الدين – الانحراف الاداري في لبنان ، اسبابه ووسائل علاجه – المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والنشر – ٢٠٠٠ .

٢- تشديد العقوبة المتعلقة بجرائم التزوير والاختلاس والرشوة، لا سيما وقد اختلفت ماهية وطرق جرم التزوير اليوم عما كانت عليه في قوانين العقوبات التقليدية التي لم تكن تتوقع وتلحظ وسائل التلاعب والاحتيال والتزوير المعلوماتي عبر الانترنت وغيرها من الوسائل الحديثة .

٣- تعديل نظام الموظفين، لا سيما المادة ١٤ و١٥ منه لجهة :

- الفقرة ٢ من المادة ١٤ بحيث يجب ان يعدل نصها بحيث يكون على الموظف ان يبلغ التفتيش المركزي وذلك حتى يتهيب الرئيس من الزام مرؤوسيه مخالفة القوانين والانظمة.
- اعطاء الحق للموظفين بالاضراب للتعبير عن مطالبهم شرط ان يبقى هذا التحرك ضمن حدود القوانين المرعية الاجراء، ولاجل المطالبة بحقوق الموظفين لا لغايات اخرى، مما يستتبع تعديل الفقرة ٣ من المادة ١٥. مع الاشارة الى ان هذا التعديل وان لم يحصل بعد نصاً، الا انه حصل واقعاً، وما التظاهرات والاضرابات التي نشهدها اليوم والتي يشارك فيها العديد من موظفي الدولة الا تأكيداً على هذا التعديل.
- اعطاء الموظف الحق بالانضمام الى النقابات المهنية اسوة بالهيئات النقابية الموجودة (رابطة اساتذة التعليم الثانوي – رابطة اساتذة التعليم الخاص ...) لان الحريات النقابية كفلها الدستور وذلك عبر تعديل الفقرة الثانية من المادة /١٥/ منه.
- تفعيل صلاحيات الرؤوساء التسلسلين وتحصين دورهم في مجال فرض العقوبة وحمايتهم من التدخلات الخارجية على قراراتهم.

٤- ضرورة تعزيز دور النيابة العامة المالية التي من اساس صلاحياتها الجرائم التي تنال من مكانة الدول وجرائم اختلاس الاموال العمومية.

٥- تفعيل مبدأ الثواب والعقاب بحيث يعاقب الموظف المخل والمهمل ويكافأ الموظف النزيه والكفوء.

٦- وضع سلسلة للرتب والرواتب تكون مستندة على اساس نظرية "الاجر الاجتماعي" التي تؤمن الحد الادنى من العيش الكريم للموظف وعائلته، اذ يجب ان يكون الاجر على قدر العمل.

الباب الخامس: محاولة تبويب التعاميم والقرارات

إن قانون البلديات في لبنان يشدد على اللامركزية لكنه غير مطبق عملياً ومخترق من خلال مراسيم وقرارات وتعاميم مشتتة، متراكمة، متناقضة، متغيرة وظرفية.

وبعد دراسة وتصنيف وتبويب وتحليل التعاميم والقرارات الصادرة عن وزارة الداخلية من عام ١٩٩٣ ولغاية ٢٠١٠/٨/٣١ جمعناها تحت العناوين التالية بشكل تعاميم بهدف التبويب والوضوح:

تعميم رقم ١
يتعلق بالرسوم

إستناداً إلى المبدأ القانوني العام الذي يتضمن عدم جواز فرض ضريبة بدون نص فإنه يُمنع على البلديات جباية أية رسوم أو إيرادات لا يجيزها القانون.

وقد أكد على تطبيق ذاك المبدأ كتاب النيابة العامة لديوان المحاسبة رقم ٣٥١٠/٢٨٧ تاريخ ٢٠٠١/١٠/٢١.

١- إستيفاء الرسوم حسب قانون الإجراءات الضريبية

يتوجب على البلديات وإتحاد البلديات التقيد كما يلي:

- أن تتقدم كل بلدية بطلب الحصول على الرقم الضريبي من وزارة المالية (المادة /٣٢/ و /٣٤/ من القانون رقم ٢٠٠٨/٤٤ ، قانون الإجراءات الضريبية).

- أن تبادر بصورة فورية إلى تسجيل كافة المستخدمين الموجودين لديها غير المسجلين لدى وزارة المالية وتسجيل كل مستخدم جديد خلال مهلة شهرين من تاريخ إستخدامه وفقاً للمادة ٦١ من القرار التطبيقي رقم ١/٤٥٣ تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٢ المتعلق بتحديد دقائق تطبيق قانون الإجراءات الضريبية (نموذج – ر٣ –) الذي يتم تعبئته إستناداً إلى (نموذج – ر٤ –) الذي يبقى في ملف الموظف في البلدية .

- الإلتزام بإعتماد رقم التسجيل لدى وزارة المالية على كافة المستندات الصادرة عنها (المادة /٣٤/ من القانون رقم ٢٠٠٨/٤٤ ، قانون الإجراءات الضريبية).

- الإلتزام بتدوين الأرقام الضريبية للمستخدمين والمتعاملين معها في مستنداتها كافة وفقاً للمادة المذكورة في الفقرة السابقة والمادة /٦٣/ من القرار التطبيقي رقم ١/٤٥٣ تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٢ المتعلق بتحديد دقائق تطبيق قانون الإجراءات الضريبية.

- وجوب مسك سجل الرواتب والأجور للذين يتقاضون رواتبهم وأجورهم من بند الرواتب والأجور وفقاً للفقرة – هـ – من المادة /٢٨/ من القرار التطبيقي المذكور في الفقرة السابقة .

– وجوب تنظيم البيان الدوري بالرواتب والأجور لكل فصل

(نموذج – ر١٠ –) وتقديمه إلى الوحدة المالية المختصة ضمن المهلة القانونية المحددة لكل من الدفعات الفصلية وتأدية المبالغ المقتطعة إلى الخزينة كل ثلاثة أشهر في موعد لا يتعدى الخامس عشر من الشهر الذي يلي فترة الثلاثة أشهر المعنية (المادة /٦٣/ من القانون رقم ٥٩/١٤٤ ، قانون ضريبة الدخل).

– وجوب تقديم التصاريح السنوية عن إجمالي رواتب جميع العاملين لديهم واجورهم الخاضعين للضريبة أو المعفيين منها (نموذج – ر٥ – ونموذج – ر٦ –) قبل أول آذار من كل سنة (المادة /٥٢/ من القانون رقم ١٩٥٩/١٤٤ ، قانون ضريبة الدخل).

– تقديم تصاريح عن ضريبة الدخل التي أقتطعت من غير المقيمين في حال وجودها وتسديد هذه الضريبة المقتطعة إلى الخزينة (المادة /٤٣/ من القانون رقم ٥٩/١٤٤ ، قانون ضريبة الدخل).

–توريد رسم الطابع المالي المستوفي نقداً خلال مهلة شهر تلي نهاية كل فصل من فصول السنة المدنية (المواد /٤٥/ و /٥٣/ من القانون رقم ٦٧/٦٧ ، قانون رسم الطابع المالي وتعديلاته).

– توريد حصة وزارة المالية من رسم الدخول إلى الأماكن العامة البلدية الأثرية (المادة /٦٧/ من القانون رقم ٨٨/٦٠ ، قانون الرسوم والعلاوات البلدية وتعديلاته).

– وجوب إيداع الدائرة المالية المختصة بضريبة الأملاك المبنية صورة طبق الأصل عن عقود الإيجار وملاحقها وذلك في مهلة لا تتعدى نهاية الشهر الذي يلي الشهر الذي جرى فيه التسجيل (المادة /٣٣/ من القانون الصادر في ١٧ أيلول ١٩٦٢ ، قانون ضريبة الأملاك المبنية).

– وجوب إيداع الدائرة المالية المختصة بضريبة الأملاك المبنية صورة طبق الأصل عن تصريح الشغور في مهلة لا تتعدى نهاية الشهر الذي يلي الشهر الذي جرى في تسجيل التصريح وفقاً للمادة المذكورة في الفقرة السابقة.

٢– إستيفاء غرامات تسوية مخالفات البناء:

إن قرارات تخفيض الغرامات الصادرة عن وزارة المالية لا تشمل تخفيض الرسوم والغرامات المترتبة عن تسوية مخالفات البناء وبالتالي لا يستفيد صاحب العلاقة من التخفيض على الغرامات الذي يمنح للمكلفين بالضرائب والرسوم التي تحققها وتحصلها مديرية المالية العامة في وزارة المالية.

٣– براءة ذمة بدفع الرسوم:

لا يجوز للبلدية أن تمتنع عن إعطاء إفادة تُبت قيام المكلف بتسديد كامل الرسوم المتوجبة لها على عقار عائد له بحجة توجب رسوم بلدية أخرى على عقار آخر عائد لذات المكلف .

وذلك إستناداً إلى رأي هيئة التشريع والإستشارات رقم أساس ٢٠٠٥/٥٦٢ ورقم الإستشارة : ٢٠٠٥/٥٧٦ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٨ .

٤– إستيفاء أجور مخابرات وبدلات الإشتراك

كي تستحصل البلدية على قيمة أجور المخابرات وبدلات الإشتراكالهاتفية من وزارة الإتصالات:

يجب عليها إيداع وزارة الداخلية والبلديات المستندات التالية:

- طلب موقع من رئيس البلدية .
- تعهد (ربطاً صورة عنه).
- خريطة تحدد النطاق البلدي للبلدية.

٥- تنظيم الحساب القطعي:

يجب على كل بلدية أن تقوم بإيراد المبالغ المحققة في السنة المنصرمة وأن تبين مجموع الواردات المحصلة فعلاً ومجموع النفقات المدفوعة والمبالغ الباقية والمدورة، في الحساب القطعي العائد للسنة المالية السابقة.

٦- إستيفاء رسوم القيمة التأجيرية من الإدارات والمؤسسات العامة:

يتوجب على كل بلدية أن تحدد في نطاقها الأماكن التي تشغلها كل وزارة أو مؤسسة عامة قيمة الرسوم المتوجبة على كل من تلك الأماكن وتبليغ الإدارة المعنية بقيمة الرسوم المستحقة عليها وفقاً لأحكام قانون الرسوم البلدية رقم ٨٨١/٦٠ تاريخ ١٩٨٨/٨/٢ وتعديلاته.

٧- تعديل بعض مواد قانون الرسوم البلدية رقم ٨٨/٦٠.

إن قانون الموازنة العامة صدر القانون رقم ٦٧١ تاريخ ١٩٩٨/٢/٥ القاضي بتصديق الموازنة العامة لعام ١٩٩٨ وقد تضمن تعديلات على بعض مواد قانون الرسوم البلدية رقم ٨٨/٦٠ وتعديلاته وفقاً للآتي:

أولاً: المادة (٢٦) : ألغيت بموجبها المادة ١٣٣ من قانون الرسوم البلدية التي توجب تقديم براءة ذمة بلدية عند إجراء معاملات الإنتقال والإفراز والتأمين .

ثانياً: المادة (٢٩) : خفضت الغرامات على الرسوم البلدية المفروضة حتى تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣١ بنسبة ٩٠% (تسعين بالمئة) على أن تسدد الغرامة المخفضة مع الرسوم المفروضة في مهلة أقصاها ١٩٩٨/٦/٣٠ .

ثالثاً: المادة (٣٣) : ألغيت بموجبها الفقرتان (١) و (٢) من المادة ٦٧ من قانون الرسوم البلدية بحيث أصبح فرض الرسم على دخول الأماكن الأثرية والسياحية الواقعة ضمن النطاق البلدي يتم بقرار من المجلس البلدي ويخضع لموافقة وزيري المالية والسياحة.

رابعاً: المادة (٣٦) : عُدلت بموجبها الفقرة الأخيرة من المادة الثانية عشرة من قانون الرسوم البلدية بحيث لا يقل مقدار الرسم السنوي المفروض على كل تكليف عن

/٠٠٠ ٢٥/ل.ل. في الأماكن المستعملة للسكن وعن /٠٠٠ ٥٠/ل.ل.في الأماكن المستعملة لغير السكن .

٨- تحديد وإستيفاء رسم الطابع المالي:

أ- وحيث أن القانون رقم ٩٥/٤٠٩ حدد قيمة رسم الطابع المالي على رخص البناء وفقاً للآتي:

- رخصة بناء أو إعادة بناء /٠٠٠ ٢/ ل.ل ألفا ليرة عن المتر بحد أقصى /٠٠٠ ٢٥٠/ ل.ل (مايتي وخمسين ألف ليرة) عن الطابق.

– وعن كل جزء من طابق /٠٠٠ ١/ ل.ل ألف ليرة عن المتر بحد أقصى /٠٠٠ ١٠٠/ ل.ل (ماية ألف ليرة لبنانية).

ب– يتوجب على الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات التقيد بأحكام المرسوم الإشتراعي رقم ٦٧/٦٧ (رسم الطابع المالي) اجهة خضوع العقود المبرمة بينها وبين الغير لرسم الطابع المالي وذلك في كل من المرحلتين:

١– في خلال ثلاثة أيام من تاريخ إبلاغ التصديق الى الملتزم بالطريقة الإدارية.

٢– عند دفع الإستحقاقات.

وتكون قيمة هذا الرسم (٠٠٣ /٠) ثلاثة بالألف عن كل مرحلة.

على أن يعمل بهذا التعميم من تاريخ صدور القرار رقم ٢٨ تاريخ ١٩٩٦/١٠/١٥.

٩– عدم توجب رسم الطابع المالي عند تجديد أو تمديد رخص البناء:

على البلديات وإتحادات البلديات عدم إستيفاء الطابع المالي مجدداً عن رخص البناء في حال تجديدها أو تمديدها لمرة واحدة وفق قانون البناء.

١٠– سقوط الرسوم البلدية التي لا تتجاوز /٠٠٠ ١/ ليرة لبنانية:

إن الرسوم البلدية التي لا تتجاوز الـ ٠٠٠ ١ ليرة لبنانية تعتبر هالكة وساقطة وتعفى السلطات المختصة في البلديات من إصدار التكاليف بها وتحصيلها وفق القانون رقم ٣٣١ تاريخ ١٩٩٤/٥/١٨.

١١– إعفاء المهجرين وجمعيات المعوقين وجمعيات الخدمات من الرسوم البلدية:

أ– لا تتوجب رسوم القيمة التأجيرية ورسوم إستثمار أماكن الإجتماع ورسوم صيانة الأرصفة والمجارير في حلة الشهور وعدم الأشغال لأي سبب كان، لا سيما بسبب التهجير الذي فرض عدم الإشغال بصورة قسرية.

ب– تصفى جمعيات المعوقين وجمعيات الخدمات من الرسوم على القيمة التأجيرية أو من ضريبة الأملاك المبنية ويقدم طلب الإعفاء هذا بناءً على إفادة صادرة عن وزارة الشؤون الإجتماعية وفقاً للإجراءات المتبعة وفق القانون رقم ٢٢٠ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩.

١٢– إستثناء بعض البلديات من تصديق الصفقات التي تفوق قيمتها ٢٥ مليون ليرة لبنانية:

تُستثنى البلديات التي تخضع لراقبة ديوان المحاسبة وأحكام قانون المحاسبة العمومية والبلديات التي لديها مراقب مالي عام من أحكام التعميم رقم ٤٨٠٩/د تاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٢ الذي يوجب إبداء رأي وزير الداخلية في النفقة التي تفوق قيمتها الـ ٢٥ مليون ليرة لبنانية قبل تصديقها.

تعميم رقم ٢

يتعلق بالإنارة العامة العائدة للبلديات والقرى.

١- ضبط الإنارة العامة:

يتوجب على البلديات والقرى التي ليس فيها بلديات إتخاذ التدابير اللازمة للحّد من إستهلاك الطاقة وعدم الإنارة نهاراً عبر تأمين أجهزة آلية لإضاءة المصابيح ليلاً فقط أو تأمين من يقوم بهذا العمل يدوياً .

٢- الزينة بمناسبة الأعياد:

يجب على كل من يرغب بإقامة الزينة بمناسبة الأعياد التقيد بالأمور التالية:

أ- تقديم تعهد خطي مسجل لدى الكاتب العدل بغرس أشجار طبيعية، حيث يمكن الغرس أمام محله أو بيته وتكون مقبولة نوعاً وحجماً .

ب- تقديم تعهد خطي مسجل لدى الكاتب العدل بأن يكون كل من المالك للعقار وصاحب الإعلان أو الزينة والشركة المعلنة مسؤول عن الأضرار في حال كان حجم الإعلان أو الزينة ومكان وضعها في حال كونه يؤثر على سلامة السير والسلامة العامة.

ج- دفع التأمين المتوجب على كل إعلان والمنصوص عليه في البند ١٢ المذكور آنفاً ومقداره أربعة أضعاف الحد الأدنى للأجور يمكن مصادرته في حال التلكؤ عن نزع وإزالة بقايا الزينة بعد إنتهاء المدة المحددة.

٣- إختصار المكالمات الهاتفية:

يطلب إلى جميع الموظفين والعاملين في جميع الإدارات التابعة لوزارة الداخلية عدم إستخدام الهاتف إلا في الحالات الضرورية اللازمة مع إختصار مدة المكالمات الهاتفية قدر المستطاع.

تعميم رقم ٣

نظافـة وتنظيفـات

١- تنظيف شبكات تصريف مياه الأمطار

والمجاري الصحية قبل موسم الشتاء:

يجب على البلديات المباشرة بإتخاذ التدابير الإدارية والفنية اللازمة لتنفيذ تنظيف وتأهيل شبكات مجاري مياه الأمطار والمجاري الصحية قبل موسم الشتاء منعاً لحصول أي إنسداد أو طوفان وحفاظاً على سلامة المواطنين.

٢- إزالة النفايات عن الطرقات:

يجب على البلديات أن تقوم بإزالة النفايات على أنواعها عن الطرقات الرئيسية والفرعية بصورة دائمة لا سيما منها الأوتوستزادات وذلك ضمن المسافة التي تخص كل بلدية حرصاً على النظافة والسلامة العامة.

٣- منع رمي النفايات السامة للمصانع في

المياه الإقليمية على الشواطئ البحرية:

يتوجب على البلديات وقوى الأمن الداخلي وغيرها إتخاذ التدابير الآيلة إلى منع المصانع من رمي النفايات السامة والصلبة والقمامة في المياه الإقليمية أو على الشواطئ البحرية كما وحظر تفريغ النفايات الصناعية داخل المجاري الصحية حفاظاً على السلامة.

٤- تحديد أمكنة لإلقاء الردميات:

يطلب إلى البلديات وسائر السلطات المحلية تحديد امكنة لرمي ردميات ونفايات الإعمار غير القابلة لإعادة التصنيع بالتعاون مع وزارة البيئة. كما يطلب التشدد في منع قطع الأشجار من أجل التمدد العمراني نظراً لما يسببه هذا القطع من أثار سلبية على البيئة.

٥- رفع هياكل السيارات المستعملة وتقديم بيان بها لوزارة البيئة:

يطلب من البلديات وإتحاد البلديات القيام برفع هياكل الآليات من الطرقات وتخصيص قطعة أرض بعيدة عن الأماكن السكنية لتجميعها وتزويد وزارة البيئة ببيان عن مواقع هذه الهياكل وأعدادها وصور فوتوغرافية لها وتحديد هذه الأماكن على خريطة النطاق البلدي كي تتمكن الوزارة المعنية على حل هذه المشكلة .

٦- تأمين مكان مناسب لمستوعب النفايات المنزلية:

يجب على رؤوساء الفروع والمكاتب الفنية التابعة للتنظيم المدني والإتحادات البلدية والبلديات تضمين رخصة البناء شرطاً يفرض على المالك المشيد تأمين مكان مناسب لمستوعب النفايات المنزلية لكل بناء منوي إنشاؤه. كما وعدم إعطاء أي رخصة إسكان ما لم يكن قد جرى تأمين المستوعب بصورة فعلية.

٧- تنظيف الاقنية ومجاري المياه قبل موسم الشتاء:

يُطلب إلى البلديات بوجوب المباشرة بتعزيل تنظيف الأقنية ومجاري المياه وذلك منعاً لحصول فياضانات وأضرار بالمواطنين على أن يتم التنسيق المباشر مع وزارة الأشغال العامة والنقل ومع المديرية العامة للدفاع المدني بالإضافة إلى التنسيق مع فوج إطفاء بيروت وذلك في كل مرة تقضي الحاجة بذلك.

تعميم رقم ٤

الإعـلانـات

١- نشر الإعلانات الرسمية بواسطة وزارة الإعلان:

يجب على البلديات وإتحادات البلديات أن يقوموا بإيداع وزارة الإعلان – مكتب الإعلانات الرسمية جميع الإعلانات التي تصدر عنها إستناداً إلى أحكام القانون المنشور بالمرسوم رقم ٧٢٧٦ تاريخ ١٩٦١/٨/٧ .

٢- وضع نظام للإعلانات:

يطلب إلى البلديات كل ضمن نطاقه إتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع لصق أو تعليق أية إعلانات إلا بموجب ترخيص خاص يصدر عن البلدية المعنية وذلك إستناداً لنظامٍ صارم خاص بالإعلانات ويخضع لتصديق وزير الداخلية والبلديات .

٣- عدم إقامة الزينة بواسطة الأعلام اللبنانية في المناسبات:

يطلب من البلديات والمخاتير وكافة الجهات الرسمية والخاصة عدم إعتماد الأعلام اللبنانية الصغيرة المصنوعة من الورق أو البلاستيك في المناسبات وأثناء زيارة كبار الرسميين الأجانب والإكتفاء برفع الأعلام الكبيرة وحفظها بعد الإنتهاء من الإحتفالات على أنواعها بغية إستعمالها في مناسبات مماثلة .

٤- التقيد بأحكام مرسوم تنظيم الإعلانات والترخص لها:

يطلب من البلديات كل فيما خص نطاقه التقيد بحذافير نصوص المرسوم ٨٨٦١ تاريخ ١٩٩٦/٦/٢٥ وتعديلاته وعدم إعطاء أي ترخيص مخالف لأحكام هذا المرسوم تحت طائلة إتخاذ أقصى التدابير بحق المخالفين بما فيها أصالة المخالفات أمام لجنة التحقيق المرسوم عنها في المرسوم المذكور أعلاه بالإضافة إلى المراجع القضائية المختصة.

تعميم رقم ٥

يتعلق بالسير والسيارات والآليات

١- عدم إصدار بطاقات تعريف وتسهيل مرور:

يُمنع على جميع الأجهزة الأمنية والإدارات التابعة لوزارة الداخلية والبلديات إصدار بطاقات تعريف أو تسهيل مرور من أي نوع كانت، كما ويُطلب من الأجهزة المذكورة أعلاه سحب البطاقات الصادرة والسارية المفعول في حال توفرها مع المواطنين.

٢- إتخاذ التدابير اللازمة لمنع تناثر حمولة الشاحنات:

يُطلب من البلديات وإتحادات البلديات إتخاذ التدابير الكفيلة واللازمة لمنع تناثر حمولة الشاحنات من الرمول والاتربة والحجارة والباطون ولزوم حفر العقارات وتشييد الابنية والتشدد في مراقبة تلك الشاحنات حفاظاً على الصحة العامة.

٣- تنظيم السير أمام المدارس والجامعات:

يتوجب على عناصر قوى الأمن الداخلي والشرطة البلدية أن يتولوا تنظيم حركة السير أمام المدارس والجامعات والمعاهد التعليمية ومساعدة التلامذة بما فيها الاطفال منهم عند عبور الطريق من جهة الى أخرى وتأمين وقوف السيارات نهائياً أثناء عبورهم.

٤- تسهيل مرور آليات الإطفاء والدفاع المدني والإسعاف وآليات نقل المرضى:

يُطلبمن المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي والشرطة البلدية إتخاذ الإجراءات الكفيلة لتسهيل مرور جميع آليات قوى الامن والدفاع المدني والإطفاء والإسعاف وآليات المؤسسات والجمعيات التي تُعنى بنقل المرضى والمصابين عند إستعمالهم للمنبهات الصوتية والضوئية تأميناً لوصول المرضى الى مركز الإستشفاء وبأسرع ما يمكن.

٥- دراجات نارية:

يُطلب من البلديات وإتحادات البلديات التشدد في تطبيق أحكام قانون السير على الدراجات النارية لاسيما لجهة:

- إعتمار الخوذة أثناء قيادة الدراجة النارية وعدم إصعاد راكب ثانٍ على الدراجة ما لم تكن معدة أصلاً لذلك بحيث تكون الدراجة مجهزة من مصنعها بمقعد خلف السائق وبمداسات للأرجل وممسك للأيدي.
- منع إستخدام الدراجات في نقل حاجات من شأنها أن تعيق القيادة أو أن تشكل خطراً على التجول.
- الإلتزام في تسجيل دراجاتهم في مصلحة تسجيل السيارات ودفع رسوم الميكانيك المتوجبة سنوياً في الأوقات المحددة لها.

٦- وجوب إستعمال حزام الآمان:

يُطلب من البلديات وإتحادات البلديات الإيعاز لعناصر الشرطة البلدية لديها للعمل على تطبيق القرار رقم ٢٢٥ تاريخ ٢٠٠١/٥/٣ المتعلق بوجوب إستعمال حزام الآمان.

تعميم رقم ٦

رخـص البنـاء

١- تقديم المساعدة الإدارية لقوى الأمن لتطبيق أحكام قانون البناء والمراسيم التطبيقية العائدة له:

يُطلب من البلديات وإتحادات البلديات والسلطات الإدارية المختصة التشدد في تطبيق أحكام قانون البناء رقم ٢٠٠٤/٦٤٦ وعدم السماح بالمباشرة بالبناء قبل الإستحصال على الرخصة. كما يُطلب منها تقديم كل مساعدة إدارية لازمة لعناصر قوى الأمن الداخلي من أجل حسن تطبيق أحكام قانون البناء والمراسيم التطبيقية العائدة له وذلك بإنتظار أن تتولى هذه المهمة الإدارات المشار إليها أعلاه.

٢- إتخاذ تدابير وقائية في ورش البناء:

يُطلب من البلديات وإتحادات البلديات الإيعاز الى أصحاب ورش البناء بإتخاذ الإجراءات التالية:

أ- التأكد من تثبيت شوادر الوقاية وحواجز الورش بشكل يمكنها من مواجهة العواصف.

ب- عدم ترك المواد المستخدمة في أعمال البناء (دعائم خشبية أو حديدية...) في أمكنة يمكن أن تؤدي الى تطايرها عند هبوب العواصف والرياح.

ج- وضع رافعات الورش في وضعية الدوران الحر.

د- تجميع مواد البناء داخل حواجز الورش منعاً من تسرب هذه المواد الى مجاري المياه.

هـ- إتخاذ جميع التدابير منعاً للتسبب بإلحاق الضرر بالممتلكات العامة والخاصة وبالأفراد.

و- إبلاغ مراكز الطوارئ بأي حادث على أرقام الهاتف التالية:

١١٢- طوارئ قوى الأمن

١٢٥- الدفاع المدني

١٤٠- الصليب الأحمر

١٧٥- إطفائية بيروت

١٧٣٣- عمليات وزارة الداخلية والبلديات

٣- ضرورة ضم موافقة دوائر التنظيم المدني أو إتحادات البلديات على الترخيص بالبناء:

يُمنع على رؤساء البلديات والقائمقامين منع ترتخيص بالبناء دون العودة الى الوزارة الفنية المختصة من تنظيم مدني وإتحادات بلديات إذ يجب ضم موافقة تلك الدوائر الى الترخيص بالبناء قبل منح الرخصة.

٤- ضرورة ضم موافقة خطية من الشركاء في العقار موضوع الترخيص بالبناء:

يُطلب التقيد بقرار هيئة التفتيش المركزي رقم ٩٥/٧١٥ تاريخ ١٩٩٥/١١/٢٨ لناحية عدم إعطاء أية رخصة بناء ما لم يكن هناك موافقة خطية من الشركاء ومصدقة أصولاً مضمومة الى الملف.

٥- إعطاء رخص الإسكان:

يُمنع على البلديات إعطاء أية رخصة إسكان ما لم تكن مسبوقة برخصة من التنظيم المدني أو من دوائر الاجهزة الهندسية لدى إتحادات البلديات وإحالة أية معاملة تعيدها أمانات السجل العقاري لإعادة التدقيق الى دوائر التنظيم المدني لتصحيحها وفق الأصول

تعميم رقم ٧
سلامة عامة

١- يطلب من المحافظين والقائمقامين والبلديات أن يراعوا عند إعطاء تراخيص بالمؤسسات المصنفة، أو تراخيص بالبناء أو القيام بتنفيذ أشغال طرق وأرصفة أن تتضمن هذه التراخيص الأمور التالية:

- تأمين مسالك خاصة بالمعاقين .
- لحظ مراحيض مجهزة كي يتمكن المعاق من إستعمالها.
- إنشاء مواقف سيارات خاصة بالمعاقين .
- بناء أرصفة تراعي وضع المعاق وتمكنه من عبور مسالك المشاة.

٢- تأمين نقل اللحوم بوسائل حديثة وصحية :

يطلب من كافة البلديات العمل على تأمين نقل اللحوم من المسالخ إلى مراكز التوزيع بواسطة سيارات مقفلة مبردة ومجهزة خصيصاً لهذه الغاية مع لحظ الإعتمادات اللازمة لذلك.

تعميم رقم ٨
لجان التخمين في البلديات

١- يطلب إلى المحافظين والبلديات والمخاتير توخي الدقة في تحديد سعر المتر البيعي للعقارات في إفادات التخمين بحيث تأتي الأسعار منسجمة مع تلك الرائجة عند إعطاء الإفادة.

٢- تحديد مدة صلاحية تحديد سعر المتر البيعي لعقار من أجل الترخيص بالبناء عليه.

يطلب إلى المحافظين والقائمقامين التعميم على البلديات بجعل مدة محضر تخمين سعر المتر البيعي من أرض العقار المنوي الترخيص بالبناء عليه صالحة لستة أشهر من تاريخ توقيع محضر التخمين من قبل اللجنة المختصة في كل بلدية.

٣- تشكيل لجان تخمين :

يطلب من البلديات تشكيل لجان تخمين المنصوص عليها في القانون رقم ٨٨/٦٠ الرسوم البلدية بحيث تكون مؤلفة كالتالي:

- أحد أعضاء المجلس البلدي رئيساً.
- موظف تنتدبه وزارة المالية – مديرية المالية العامة – عضواً.
- خبير تخمين عقاري عضواً.
- أحد موظفي البلدية مقرراً.

٤- التدابير اللازمة لحماية شبكة مياه الشفة من المياه المبتذلة:

يطلب من المحافظين والقائمقامين والبلديات عدم إعطاء تراخيص البناء والإسكان قبل التثبت من أن عملية تصريف المياه المبتذلة تمت بطرق صحية وعملية صحيحة وإتخاذ الإجراءات اللازمة بحيث لا تؤثر مجارير المياه المبتذلة وجور الصرف الصحي على شبكات المياه. كما والقيام بمراقبة دورية على الحفر الصحية ومراقبة شبكات الصرف الصحي لمنع تداخلها مع مياه الشرب.

٥- منع إيقاف الآليات في الأماكن المخصصة لآليات المعاقين وآليات النقل المشترك:

يطلب من المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي العمل على منع إيقاف المركبات والآليات في الأماكن المخصصة لآليات المعاقين وآليات النقل المشترك وكذلك من الأماكن المصممة لاستخدام ذوي العاهات حفاظاً على راحة المعاقين وتأميناً لسلامة المواطنين.

٦- إعفاءات:

حيث أن المادة (٩١) من القانون رقم ٢٢٠ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ نصّت على ما حرفيته:

"تعفى جمعيات المعوقين وجمعيات الخدمات من الرسوم على القيمة التأجيرية أو من ضريبة الأملاك المبنية ويقدم طلب الإعفاء هذا بناء على إفادة صادرة عن وزارة الشؤون الإجتماعية وفقاً للإجراءات المتبعة".

تعميم رقم ٩
سلطة وصاية

١- خضوع الصفقات العمومية الممولة من القروض وسلفات الخزينةلراقبة ديوان المحاسبة المسبقة:

يُطلب من البلديات واتحادات البلديات الخاضعة لراقبة ديوان المحاسبة المسبقة التقيد بمضمون مذكرة رئيس ديوان المحاسبة المتضمنة اعتبار الأموال المرصدة للصفقات العمومية أياً كانت مصدرها (قروض سلفات خزينة) أموالاً عمومية وتخضع بالنتيجة لرقابة ديوان المحاسبة كالإعتمادات الأساسية المرصدة في الموازنة.

٢- حضور المؤتمرات والندوات خارج الأراضي اللبنانية:

يُطلب من البلديات واتحادات البلديات عدم اقامة علاقات توأمة أو إيفاد ممثلين لحضور مؤتمرات أو ندوات خارج الأراضي اللبنانية ما لم يكن ذلك بقرارات تعرض على وزارة الداخلية والبلديات وعلى أن تشتمل تلك القرارات على تبيان الفائدة المتوخاة والكلفة المترتبة على عاتق البلديات (فيما خص السفر). وبذلك تنتقي حاجة عرض موضوع السفر على مجلس الوزراء للموافقة عليه لكون السفر هو على نفقة البلدية أو على حساب الجهة الداعية.

٣- إيداع هيئة القضايا في وزارة العدل المطالعا اللازمة لتعزيز موقف الدولة في المراجعات القضائية:

يُطلب الى البلديات واتحادات البلديات كل ضمن نطاقه إيداع هيئة القضايا في وزارة العدل وبإشراف وزارة الداخلية والبلديات، كافة المعلومات والمطالعات التي تعزز موقف الدولة في المراجعات القضائية المقدمة بوجهها.

٤- وجوب مراسلة إدارة الأبحاث والتوجيه عبر وزارة الداخلية والبلديات:

بناء على كتاب إدارة الأبحاث والتوجيه رقم ٩/٢٥٧ تاريخ ١٩٩٨/١١/٢٨ يتوجب على البلديات واتحادات البلديات مراسلة ادارة الأبحاث والتوجيه في التفتيش المركزي عبر وزارة الداخلية والبلديات.

٥- تصديق سلطة الرقابة الإدارية على قرارات المجالس البلدية:

إستناداً الى نص المادة ٥٤ من قانون البلديات ٧٧/١١٨ التي تخضع بعض القرارات لتصديق سلطة الرقابة الإدارية، يُطلب الى القائمقامين ورؤساء الإتحادات البلديات كل ضمن نطاقه ذكر النص القانوني (قانون البلديات وقانون الرسوم البلدية نظام الموظفين في ابلدية وسواها ...) الذي يخضع القرارات لتصديق وزارة الداخلية وإرفاق القرارات أو المعاملات التي تحال الى الوزارة بالمقترحات التي تتعلق بها. على أن تراعي الأنظمة الداخلية للبلديات أحكام قانون البلديات إذ لا يصح إيكال سلطة الرقابة الإدارية، صلاحيات غير منصوص عنها في المواد ٦٠ – ٦١ – ٦٢ من قانون البلديات.

٦- الأصول الواجب اتباعها لدى طلب استشارة هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل:

استناداً الى الإستشارة الصادرة عن هيئة الإستشارات والتشريع في وزارة العدل برقم ٢٠٠٠/١٨٦ تاريخ ٢٠٠٠/٣/٣٠ يتوجب على البلديات واتحادات البلديات عند طلب استشارة من هيئة التشريع أن تتقدم بطلب يتم فيه عرضاً مفصلاً ومتسلسلاً لوقائع القضية مدعوماً بالمستندات الثبوتية أو بصور عنها مرقمة حسب تسلسلها فضلاً عن إيراد النصوص التي ترعى القضية ووجهة نظر الإدارة (البلدية) لكي تكون الهيئة على بَينة منها وإسم ورقم هاتف أحد الموظفين المسؤولين التابعين للإدارة المعنية التي تفوضه إدارته إعطاء المعلومات وإبراز المستندات التي قد يتطلبها إبداء الرأي.

٧-إعتماد آلية لإبلاغ التعاميم الى البلديات واتحادات البلدية:

يُطلب الى الموظفين كافة أخذ تواقيع الموظفين المعنيين في الاتحادات البلدية والبلديات على كافة التعاميم وإعادتها الى هذه الوزارة اثباتاً باستلامها من قبل المجالس المختصة. على أن يكلف أحد الموظفين في المحافظات ليكون مسؤولاً عن إبلاغ التعاميم الى البلديات واتحادات البلديات حلال مهلة ٣ أيام من تسجيلها في قلم المحافظة وتنظيم دفتر ذمة يشار فيه الى تاريخ الإستلام وتوقيع المُستلم.

٨- إيفاد مندوب مكلف لإستلام معاملات من وزارة الداخلية:

يُطلب من البلديات واتحادات البلديات عند قيامهم بإستلام المعاملات الإدارية العائدة لهم من مكتب بريد المديرية الإدارية المشتركة إيفاد مندوب مكلف من قبلهم لإستلام المعاملات وأن يكون بحوزته التكليف المذكور.

تعميم رقم ١٠

مـوظفون

١- عدم توظيف رجال الدين:

يطلب إلى جميع البلديات أن تلحظ في نصوص أنظمة موظفيها وإجرائها مادة تمنع توظيف رجال الدين نظراً لما يتمتعون به من إحترام ومكانة إجتماعية لها تأثيرها المباشر على إمكانية تطبيق أحكام القانون.

٢- تحديث شروط التعيين لبعض الوظائف الفنية:

إستناداً إلى التعميم ١٥ تاريخ ١٩٩٤/١١/٧ يطلب إلى البلديات وإتحادات البلديات كل ضمن نطاق عمله إلى تعديل الشروط المطلوبة للتعيين في الوظائف الفنية. بحيث يكون الموظف الفني (رسام – مساح – مدرب – محاسب) حائزاً على إحدى شهادات التعليم المهني والتقني الرسمية اللبنانية في مختلف الإختصاصات التي تتطلبها الأعمال في البلدية وتصديق ذلك حسب الأصول.

٣- تحديد قيمة الكفالات لبعض الوظائف المالية في البلديات وإتحادات البلديات:

وفقاً إلى قانون المحاسبة العمومية والمرسوم الصادر إستناداً إليه رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ – المادتين ٨٦ و ٩٤ مسنه – يطلب إلى البلديات وإتحادات البلديات إتخاذ قرارات مجلسية بتجديد نوع وقيمة

الكفالة المالية القانونية لكل من المحتسب وأمين الصندوق والجابي على أن تقدم هذه الكفالة إما نقداً أو بتعهدات مصرفية صادرة عن مصارف مقبولة أو بتأمين عقارات مسجلة في الدوائر العقارية وأن يحلف اليمين أمام ديوان المحاسبة.

٤- الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية في الأمور المالية:

إستناداً إلى مذكرة رئيس ديوان المحاسبة رقم ٨٧/م تاريخ ١٩٩٧/٣/٢٧ يطلب من البلديات إتخاذ الإجراءات اللازمة للفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف التنفيذية في الأمور المالية بالنسبة للبلديات وبالتالي عدم تكليف المحتسب بأي وظيفة لها علاقة بطرح الواردات أو عقد النفقات وتصفيتها وصرفها.

٥- التعيين في البلديات:

إستناداً إلى قرار مجلس الوزراء ٦٤/٤٦ تاريخ ١٩٩٨/٨/٢٦ أجيز للبلديات تعيين مجالس وجابي وكاتب في البلديات المحتاجة وذلك بعد موافقة وزير الداخلية والبلديات على أن يبقى أي تعيين آخر خاضعاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٤٥ تاريخ ١٩٩٧,/١٢/١٣

٦- عدم جواز الجمع بين وظيفتين كاتب وأمين صندوق في البلدية:

يطلب إلى البلديات عدم الجمع بين وظيفتي كاتب وأمين صندوق لتأمين سلامة عملية الجباية من جهة وعمليات القبض والدفع من جهة ثانية للمحافظة على الأموال العمومية.

٧- ضبط الدوام الرسمي:

يطلب من رؤساء البلديات ورؤساء الإتحادات أو الموظفين المولجين عن الرؤساء مهمة الإشراف على ضبط الدوام والتشدد بضبط الدوام الرسمي وإعادة العمل بساعات ضبط الدوام تحت طائلة المسؤولية.

٨- حظر التصريح من قبل الموظف إلا بترخيص خطي مسبق يصدر عن الوزير:

يحظر على أي موظف عسكري أو مدني من أي رتبة أو درجة كان يتبع لوزارة الداخلية والبلديات الإدلاء أو نشر أي خبر أو التصريح أو البوح بأي معلومة في وسائل الإعلام المرئية و المسموعة والمكتوبة إلا بترخيص خطي مسبق يصدر عن وزير الداخلية والبلديات.

٩- تعيين مراقبين صحيين:

إستناداً إلى كتاب معالي وزير الصحة العامة رقم ٢٠٠٨/١/١٧٦١٠ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٩ يطلب من جميع البلديات تعيين مراقبين صحيين عند الحاجة لتلبية إحتياجاتها في هذا المجال مما يعزز الحفاظ على البيئة والصحة العامة.

١٠- بدل نقل يومي مؤقت لموظفي البلديات وإتحاد البلديات:

عملاً بالمرسوم رقم ٥٣٨ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٤ وسنداً لما جاء في الرأي الإستشاري رقم ٢٠٠٨/٥٩-٢٠٠٩ تاريخ ٢٠٠٩/١/٨ الصادر عن مجلس الشورى الدولة فإنه يعطى لموظفي البلديات وإتحادات البلديات بدل نقل يومي مؤقت وقدره ثمانية آلاف ليرة لبنانية على أن لا يستفيد الموظف من هذا البدل عن أي غياب مهما كان سببه. كما ولا يستفيد الموظف الذي تؤمن له البلدية وسيلة نقل أو الذي ينام في البلدية من بدل النقل علماً بأن بدل النقل لا يعتبر عنصراً من عناصر الراتب ولا يدفع عنه أي رسم وضريبة .

١١- تطبيق الموجبات الضريبية الخاصة بضريبة الرواتب والأجور:

إستناداً إلى القانون ٤٤ تاريخ ٢٠٠٨/١١/١١ الإجراءات الضريبية والقرار الصادر عن وزير المالية رقم ١/٤٥٣ تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٢ ولقانون ضريبة الدخل يطلب إلى جميع المؤسسات العامة والبلديات وإتحادات البلديات والمجالس والهيئات الرسمية الإلتزام بالموجبات الضريبية التالية:

- مسك سجلات الرواتب والأجور.
- تسجيل المستخدمين والإجراء لدى الإدارة الضريبية.
- إقتطاع الضريبة المتوجبة وتأديتها إلى الخزينة.
- تقديم التصاريح السنوية والبيانات الدورية على أن يكلف التفتيش المركزي مراقبة تنفيذ هذا التعميم.

الخاتمــة

لنجاح التنظيم الإداري في الدولة العصرية يجب العمل على الإنماء المتوازن.

ويفترض الإنماء المتوازن قيام دولة قوية مع مؤسسات تمثيل، وتشريع، وحكم، وعدالة، وإدارة حديثة تتميز بالعقلانية والفاعلية. كما يفترض قيام حياة سياسية ومدنية متطورة مع نشوء أحزاب وهيئات وجمعيات قادرة على التعبير عن المصالح المتنوعة وحمايتها والترويج لها تحت سقف القانون، بعيداً عن نظام الولاءات التقليدية والإستزلام الموروث عن مرحلة الإقطاع الذي مرده ما يلي :

-إصطدام حكومات ما بعد الطائف بظهور أزمات إجتماعية وإقتصادية ومعيشية متنامية، نتيجة التركيز على خطة إعادة الإعمار والإنماء وما رافق ذلك من الهدر المالي الكبير.

-جعل أعباء التمويل تقع على عاتق الشعب اللبناني الذي فرض عليه دفع فاتورة السلم، بعدما دفع فاتورة الحرب.

-الإنتقائية في تنفيذ بعض بنود وثيقة الوفاق الوطني.

لا بد القول، أنّ التنمية المتوازنة ترسخ السلم الأهلي وتخفف من حدة الفقر والحرمان، وهذا يتطلب السعي إلى:

١. توفير العدالة الإجتماعية والمساواة في اتاحة الفرص أمام شرائح المجتمع اللبناني كافة.

٢. محاربة الفقر والحرمان وتعزيز الإنفاق على الصحة والتعليم والإستثمار الإجتماعي.

٣. تعزيز المشاركة المجتمعية واشراك المجتمع الأهلي في التخطيط للتنمية المستدامة.

٤. اعتماد التخطيط الشامل المتكامل والمتوازن وإنماء القرى والأرياف[١].

٥. اعتماد نظام ضريبة دخل أكثر تصاعدية كي تحمل الأغنياء قسطاً أكبر من العبء.

٦. اعتماد نظام جباية ضرائب حيوي وناشط يجبي الضرائب على نحو فاعل من كل المكلفين، وليس فقط من الذين لا يملكون القدرة على إخفاء مداخيلهم.

٧. القيام بحملة على الفساد المستشري في المستويات العالية، الذي يستنزف ملايين الدولارات من صناديق الدولة.

٨. إنجاز تقدم فعلي في الإصلاح الإداري لزيادة الكفاية وتخفيف الهدر الحكومي.

٩. قيادة واهتمام جديين بتنمية الموارد البشرية في قطاعات العلم والصحة والإسكان.

١٠. سياسة عمالية عقلانية يتنظم عبرها تدفق العمالة الأجنبية وتوافر الحماية اللازمة للعمالة المحلية.

---

[١] إذ لا يمكن إزالة العنف بحضارة المصانع ، إنما بقرى مكتفية ذاتياً ، كما يقول غاندي د. علي فاعور جريدة النهار : تاريخ ١٩٩٠/٧/١٠

١١. سياسة اقتصادية تولي اهتماماً كافياً بالزراعة والصناعة، وهما قطاعان قادران على خلق فرص عمل كبيرة الحجم.

١٢. تعزيز وتنشيط منظومة الضمانات الإجتماعية، حتى تتمكن من حماية مصالح الطبقات الفقيرة والمحرومة.

١٣. انفتاح وديمقراطية النظام السياسي لضمان التمثيل الصحيح لمصالح الناس وخياراتهم في مواقع السلطة.

١٤. تفعيل المجلس الإقتصادي والإجتماعي بشكل يتمكن معه من أداء دوره كاملاً.

١٥. وعي الطبقة السياسية الحاكمة لمتطلبات هذه السياسة، وتوافر الإرادة لديها لوضعها موضع التنفيذ. وهذا أن تكون الإرادة السياسية للإقتصاد الوطني وللقطاع العام على قدر كبير من الإنضباط والمسؤولية.

هذه الأفكار وغيرها من الأفكار المشابهة، تساهم في تحقيق الإستقرار والإنماء المتوازن لدى تطبيقها ووضعها موضع التنفيذ الجدي.

أما بالنسبة إلى النتائج المترتبة عن تطبيق اللامركزية الإدارية الإقليمية فإننا نورد ما يلي :

إن تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية بصورة موضوعية، يؤدي إلى تحقيق النتائج الآتية:

أ – تقسيم العمل

إن تقسيم العمل يؤدي إلى توزيع العمل الحكومي على وحدات الدولة الإدارية بعدما توسعت مجالاته وتضخمت مسؤولياته، الأمر الذي انعكس على حسن أداء التنظيم الإداري أو التنظيم المالي.

ب – الأسلوب الإداري لمباشرة المرافق والخدمات

عندما تؤدي الحكومة المركزية خدماتها العامة في كافة أنحاء الدولة، سوف لا تغفل التفاوت الطبيعي بين الوحدات الإدارية المحلية المختلفة، فالظروف المحلية تستدعي تنوعا في النمط وتعددا في الأسلوب ليتناسب مع حاجات تلك الوحدات وإمكانيتها وظروفها.

ج – تكافؤ الأعباء المالية

إنّ ما يفرضه سكان الوحدات المحلية على أنفسهم من الضرائب المحلية لتحسين أداء مرافقهم المختلفة، لا بدَّ وأنهم يضعون الضمانات اللازمة لصرف تلك الأموال في المرافق الخاصة بإقليم وحدتهم المحلية.

د – مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم

يؤدي تطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية إلى تعزيز مشاركة مواطني الوحدات المحلية في إدارة شؤونهم المختلفة، وتساعد على تدريب قيادات الوحدات المحلية على شؤون الإدارة وأداء المسؤوليات الإدارية المتعددة وعلى التنسيق مع الجهات المناظرة للمرافق المحلية الموجودة على الصعيد الوطني.

إن تطبيق اللامركزية لا بدَّ وأن يكون في مجالات الحكم والمجتمع والمجتمعات المحلية، ومن ثمَّ يوفر مزيدا من الاستقرار السياسي من خلال تحسين الإدارة السياسية وزيادة مشاركة الجمهور في إدارة الشؤون العامة.

من خلال كل ما تقدم ، يمكن تقديم أهم الاستنتاجات التي تمَّ التوصل إليها، وكما يأتي:

* – يحدد النظام السياسي الشكل العام للتنظيم الإداري، وبذلك يعتبر التنظيم الإداري من النظام السياسي بمثابة الفرع من الأصل، لذا فمن الطبيعي أن يكون منسجما مع أهدافه ومصالحه.

* – إن الإدارة اللامركزية بصفتها نظاما قانونيا تبرز بأكثر من شكل، يتحدد كل شكل منها وفقاً للنظام الدستوري للدولة. لعل من أبرزها: اللامركزية الإدارية الإقليمية واللامركزية السياسية. وبالمحصلة العملية يؤدي تطبيق الإدارة اللامركزية الإقليمية إلى تولي الوحدات الإقليمية إدارة شؤونها بقدر كبير من الإستقلال عن الحكومة المركزية.

* – تختلف الدساتير في اعتمادها لأسلوب معين أو لطريقة معينة في تحديد توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، وينبع ذلك الاختلاف من طبيعة الإيديولوجية السياسية والاقتصادية التي تتبناها الدولة، فضلاً عن ظروف وعوامل نشأة الدولة، وهكذا فإنّ مسألة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، تخضع لاعتبارات لعدة إعتبارات ومنها السياسية،

* – يعتبر أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية من الأساليب التي يتم بموجبها توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، والمجالس المحلية المنتخبة في الوحدات الإدارية الإقليمية التابعة لها، على أن يكون أداء تلك الاختصاصات من قبل الوحدات المحلية ومجالسها المنتخبة، تحت إشراف أو رقابة السلطة التنفيذية التابعة للحكومة المركزية.

* – تتميز الإدارة اللامركزية الإقليمية عن اللامركزية السياسية، في أن الأولى تعتبر أسلوبا للتنظيم الإداري ينحصر في توزيع اختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة فحسب، بينما الثانية يتم بموجبها توزيع هيئات سلطة الحكم الأساسية وهي: التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.

* – إن التخصيص المالي والدعم الحكومي يمَّكن السلطات اللامركزية الإقليمية والمحلية من أداء وظائفها المختلفة من خلال الإنفاق المخطط والهادف إلى تحقيق تقدم في كافة المجالات المحلية، ويمكن للتشريعات الوطنية أن تمنح السلطات اللامركزية حق استيفاء إيرادات مالية معينة، أو تحقيق عائدات مالية يمكنها استحصالها وفقاً للقانون، وهذه التشريعات تساعد على تعزيز استقلالية الوحدات أو الهيئات اللامركزية إدارياً ومالياً.

* – إن تطبيق أسلوب الإدارة اللامركزية الإقليمية، بالصورة السليمة، لا يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة القانونية والسياسية، خاصة وإن هنالك رقابة مركزية تفرض على الهيئات اللامركزية، تضمن تلك

الوحدة الوطنية، فضلاً عن ضمان تطبيق السياسة العامة لها، بنفس الوقت الذي يضمن فيه استقلالية الوحدات الإقليمية وهيئاتها وتحقيق مصالحها المحلية الخاصة.

هـ – ضعف استيعاب معظم المسؤولين اللبنانيين لفلسفة ومبررات وأسس وتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية وما تقتضيه من توزيع للسلطات الإدارية والخضوع للرقابة، واستمرارهم عمليا بتطبيق أسلوب الإدارة المركزية، وهذا الأمر مخالف للدستور والقانون ولمجمل الإطار العام للنظام السياسي والإداري المعتمد في الدولة.

إضافة لما تقدم، يمكن تقديم أهم التوصيات أو المقترحات، وكما يأتي:

* – ضرورة الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية الموسعة في لبنان، وفق الضوابط القانونية والإدارية السليمة التي تضمن تحقيق المصلحة الوطنية العامة من خلال ضبط وتنظيم الأركان الخاصة بهذا الأسلوب، وعدم مخالفتها.

* – أهمية إيجاد البدائل السلمية والعادلة، لحل مشكلة تحديد حدود الوحدات الإدارية الإقليمية في لبنان، خاصة وهو يرسخ عمليات انتقاله من تطبيقات الإدارة المركزية إلى الإدارة اللامركزية الإقليمية الموسعة حسب ما ورد في إتفاق الطائف.

* – وعلى أساس الملاحظات التي أمكن تحديدها من خلال تطبيق القوانين المتعلقة بتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في لبنان، يمكن تقديم التوصيات أو المقترحات الآتية:

أ – أهمية إشراك منظمات المجتمع المدني والجامعات ومراكز البحوث والدراسات ضمن فعاليات آليات التنسيق لتقديم الرأي والمشورة لكافة الأطراف في هذا المجال.

ب – تعزيز المنظومة التشريعية الخاصة بتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية في لبنان بسن قوانين جديدة، فضلا عن استكمال سن القوانين والتي لها علاقة بالتنظيم الإداري كالقوانين التي تتعلق بالأملاك العامة على سبيل المثال لا الحصر.

ج – إجراء عملية انتخاب حرة ونزيهة للمجالس المحلية في لبنان على مستوى القضاء أو البلدية.

د – تنظيم ورش عمل وندوات مخصصة لمعظم المسؤولين اللبنانيين لتوسيع مداركهم المعرفية النظرية والعملية الخاصة بتطبيقات اللامركزية الإدارية الإقليمية. وتفعيل دور هيئات الإعلام اللبنانية في نشر أفكار ومعلومات بشأن اللامركزية.

هـ – جعل نسب هامة من تمويل الوحدات الإدارية الإقليمية وميزانيتها في كافة مستويات التقسيمات الإدارية في الدولة، تمويلا لا مركزيا، وتشجيع فرص الاستثمار الواسع فيها.

و – أن يكون إنشاء الوحدات الإدارية الإقليمية على أساس الاعتبارات الإدارية والخدماتية، وليس على أساس الاعتبارات السياسية أو الأمنية أو الدينية أو المذهبية.

وأخيراً لا شك في ان نضوج الفكر السياسي المؤدي إلى الطرح السياسي الواعي هو ارتقاء بإتجاه الهوية الوطنية الشاملة، التي لا يمكن أن تغيب الواقع الإجتماعي اللبناني عن الحقيقة المتنوعة في تعدديتها. وهذه الحقيقة تستند إلى حقيقة مجتمعية مبدئية تعتبر ان "المجتمع مكون من عدد من التجمعات، المختصرة أو الموسعة، المقفلة أو المنفتحة، المتصادمة أو المتفاهمة، المتداخلة أو المنكمشة، المندمجة أو الرافضة، الحرة أو المنسحقة، الثابتة أو المتحركة، أنه نسيج متماوج لكل عنصر مكّون له واقع وجداني ذاتي واعٍ أو غير واعٍ سلبي أو ايجابي..."[1].

[1] S. La flame : construction à la critique de la persuasion politique, éd. Armand Colin 1988, p. 65 .

قائمة المراجع

باللغة العربية

المؤلفات

الان تورين . ما هي الديمقراطية ؟ حكم الاكثرية أم ضمانات الاقلية، ترجمة حسن قبيسي, بيروت . دار الساقي ، ١٩٩٥

د.سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة – مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة ١٩٨٦

د.محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥

د. فوزت فرحات: القانون الإداري العام –الكتاب الأول التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط١ – مكتبة زين الحقوقية والأدبية – بيروت، ٢٠٠٤

د. خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١، منشورات بحر المتوسط، عويدات، بيروت، باريس، ١٩٨١

القاضي إيلي معلوف: الصندوق البلدي المستقل معالجة مالية للامركزية الإدارية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت ٢٠٠٦

د. محمد المجذوب: مصير لبنان في مشاريع/نظام الكانتونات، اللامركزية السياسية، تدويل الأزمة اللبنانية، البوليس الدولي – ط١ – منشورات عويدات بيروت، باريس، ١٩٨٧

الأب كميل مبارك والدكتور جان بولس: الجذور الثقافية الحروب اللبنانية، بيروت ٢٠٠٩,

د. جورج سعد : القانون الإداري والمنازعات الإدارية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٦.

د.هيام مروة : القانون الاداري الخاص –المرافق العامة الكبرى وطرق ادارتها –الاستملاك –الاشغال العامة –التنظيم المدني – ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت ٢٠٠٣.

د. أدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني الطبعة الثانية، دار العلم للملايين بيروت ١٩٧١

د. خالد قباني : اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان . المركز اللبناني للدراسات . ١٩٩٦

د. ماجد الحلو : القضاء الاداري، طبعة ١٩٨٧

د. يوسف سعدالله الخوري: القانون الاداري العام،– الجزء الأول والجزء الثاني، ٢٠٠٧.

د. سليمان الطماوي : الوجيز في القضاء الإداري، منشورات الفكر العربي ١٩٩٤

د.سليم الحص : زمن الأمل والخيبة، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩٢.

د. جان باز: الوسيط في القانون الاداري اللبناني، شركة الطبع والنشر اللبنانية ١٩٧١.
د. عبد الغني بسيوني عبد الله :القضاء الإداري اللبناني , منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠١.
"د. اسكندر بشير: الغاء الطائفية. دار العلم للملايين ١٩٩٣.
فاضل حموية : تنظيم الإدارة المحلية في لبنان سلسلة دراسات وأبحاث المركز الوطني البلدي بيروت : الملكية البلدية ١٩٧٤ .
أنور الخطيب: المبادئ العامة في القانون. نظرية القانون والحق دار الأندلس. ١٩٧٠.
د.انطوان خير: متصرفية جبل لبنان.منشورات الجامعة اللبنانية ١٩٧٣
بول سالم وآخرون . اللامركزية الادارية في لبنان . الاشكالية والتطبيق . الصادر عن المركز اللبناني للدراسات . لسنة ١٩٩٦ .
العمل البلدي في لبنان دراسة ميدانية وتقييم للتجربة . (عمل جماعي) صادر عن المركز اللبناني للدراسات ٢٠٠٢
د. إبراهيم شيحا : القضاء الإداري اللبناني دار المطبوعات الجامعية ١٩٩٤
د. جورج صدقة: الأخلاق الإعلامية بين المبادىء والواقع, مؤسسة مهارات ٢٠٠٩.
د. يوسف قزما خوري : مشاريع الإصلاح والتسوية في لبنان، مواثيق – ثوابت _ برامج – مناهج – أوراق عمل– اقتراحات – الجزء الأول ١٩٢٧–١٩٨٠ والجزء الثاني ١٩٨٠–١٩٨٩ دار الحمراء –بيروت.
د. محمد رفعت عبد الوهاب : القضاء الإداري، الكتاب الثاني، منشورات الحلبي٢٠٠٣.
نزار الأمين: اللامركزية الإدارية في القانون وأمام القضاء في لبنان –منشورات الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق والعلوم السياسية ,بيروت , .١٩٩٥
د. إدوار عيد : القضاء الاداري , الجزء الاول , اصول المحاكمات الادارية ١٩٧٤.
د. هشام شرابي :المجتمع الابوي, مركز دراسات الوحدة العربية, بيروت ١٩٩٢.
د. عدنان فحص: طبقات المجتمع اللبناني قبل الحرب, اثناء الحرب,بعد الحرب, بيروت ٢٠٠٣.
د. حلا نوفل رزق الله : الوضع السكاني في لبنان,شركة المطبوعات للتوزيع والنشر,٢٠٠٣.
د. سعيد حمودة الحديدي: نظام الأشراف والرقابة على الإنتخابات الرئاسية – دار النهضة العربية– الطبعة الأولى سنة ٢٠١٣.
د. محمد ناصر الألباني : سلسلة لأحاديث الضعيفة والموضوعة وأثرها السيء في الأمة , مكتبة دار المعارف– الرياض الطبعة الأولى ١٩٩٢ المجلد الأول .
الشيخ عبد الرزاق بيطار : "حلية البشر في تاريخ القرن الثالث عشر" حققه ونسقه وعلق عليه محمد بهجت البيطار " بيروت دار صادر الطبعة الثانية ١٤١٣، ١٩٩٣ م الجزء الثاني
د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود.إبراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٨،.
عصام نعمة إسماعيل: النظم الإنتخابية, منشورات زين الحقوقية, بيروت ٢٠٠٩

د. سعاد الشرقاوي ود. عبد الله ناصف: نظم الانتخابات في العالم ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة١٩٨٤،

د. حسين عثمان: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٠.

د.ماجد راغب حلو: القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٩٣،

. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية ١٩٨٧.

موريس نخله : الوسيط في قانون البلديات، منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت ١٩٩٨.

مؤسسة فارس الزغبي الثقافية: قرنة شهوان، " البلديات في ١٩٩٨ : فجر جديد على عتبة الألف الثالث

د. رمزي الحافظ: الحلم اللبناني, منشوراتINFOPRO ٢٠١٥

د. مصطفى أبو زيد فهمي: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٤

الأبحاث

المركز اللبناني للدراسات – الإنتخابات البلدية في لبنان ١٩٩٨ – مخاض الديمقراطية في بنى المجتمعات المحلية

"الوسيط (Ombudsman) شمولية المؤسسة وميزاتها" مؤتمر في نقابة المحامين في بيروت ٨ و٩ أيلول ٢٠٠٠. تم نشر هذا المشروع في جريدة النهار الصادرة بتاريخ ١٦ تشرين الثاني ٢٠٠٩

د. عصام مبارك : مشاركة في مؤتمر " اللامركزية والتنمية الإقليمية: التحديات ودور البرلمانات" في المجلس النيابي بتاريخ ٢٣ تموز ٢٠٠٧. النهار ٢٤ تموز٢٠٠٧

د.وسيم منصوري: مدى الرقابة القانونية التي يمارسها المجلس، المجلس الدستوري اللبناني، الجمهورية اللبنانية، المجلد ٥، ٢٠١١.

د.طارق زيادة: الهيئة الناخبة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١٢، المجلد٦،

د.عصام مبارك : ندوة الفريق العربي الإسلامي–المسيحي حول موضوع استعادة سلطة المعايير في لبنان اليوم المكتبة الوطنية – بعقلين ٢٦ تموز٢٠٠٨

د. سليمان الطماوي : "أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي" مجلة العلوم الادارية العدد ١٢ ١٩٧٠

الجمعية اللبنانية لحقوق الانسان ، حالة حقوق الانسان في لبنان ، ١٩٩٧ ، كانون الاول ١٩٩٨

النصوص القانونية

-الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ مع تعديلاته

قانون الإنتخابات النيابية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨

مشروع القانون المنفذ بالمرسوم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤

- القانون ٨٨/٦٠ وتعديلاته – قانون الرسوم والعلاوات البلدية .
- القانون ٢٠٠١/٣٧٩ – قانون الضريبة على القيمة المضافة .
- القانون ١٩٩٢/١٦٠ – قانون تمديد عقود الإيجار .
- القانون رقم ٢٢١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ (تنظيم قطاع المياه)
- القانون رقم ٤٦٢ تاريخ ٢٠٠٢/٩/٢ (تنظيم قطاع الكهرباء)
- القانون الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١٥١ تاريخ ١٩٥٦/٦/١٢ (إدارة حصر التبغ والتنباك)
- القانون رقم ٥٤٤ تاريخ ١٩٩٦/٧/٢٤ والمعدّل بالقانون ر ٦١٢ تاريخ ١٩٩٧/٢/٢٨ (إنشاء مؤسسات عامة لإدارة مستشفيات وزارة الصحة العامة)
- القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٨/٢٦ (الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي)
- قانون المحاسبة العمومية الصادر في عام ١٩٥١.
- القانون ٢٠١٢/٢٤٣ (قانون السيرالجديد)
- القانون رقم ٢٢٢ تاريخ ٢٠٠٠\٥\٢٩ (انشاء مؤسسة عامة باسم المعهد الوطني للادارة).
- القانون ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩
- القانون الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢٥
- القانون ٢١٢ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦
- القانون ٣١٦ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠
- المرسوم الإشتراعي رقم ٣٠٤ , ١٢/٢٤ ١٩٤٢(قانون التجارة اللبناني)
- المرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠ , NI , ١ /١٩٤٣/٣ (قانون اعقوبات)
- المرسوم الإشتراعي ١٩٧٧/١١٨ وتعديلاته – قانون البلديات .
- المرسوم الإشتراعي ١٩٨٣/٨٢ وتعديلاته – قانون تنظيم ديوان المحاسبة .
- المرسوم الإشتراعي ١٩٥٩/١١٥ إنشاء هيئة التفتيش المركزي .
- المرسوم الإشتراعي ١٩٦٧/٥٠ المرسوم التشريعي والتنظيمي للدفاع المدني .
- المرسوم الإشتراعي ١٩٥٩/١١٤ – المرسوم التشريعي والتنظيمي لمجلس الخدمة المدنية .
- المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦(نظام القضاء العدلي)
- المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ (قانون المحاسبة العمومية)

- المرسوم الإشتراعي رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ وتعديلاته (النظام العام للمؤسسات العامة
- المرسوم الاشتراعي رقم /١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ والمرسوم /٧٣٦٦/ تاريخ ١٨ آب ١٩٦١
- والمرسوم الاشتراعي رقم /٨٢/ تاريخ ١٦ ايلول ١٩٨٣ وتعديلاته
- المرسوم رقم ٤٣٢٩ تاريخ ٢٠٠٠\١٠\٢٥ (تحديد شروط تعيين وتعويضات وبعض مهام رئيس وأعضاء مجلس ادارة المعهد الوطني للادارة)
- المرسوم رقم ١١٠٤٤ تاريخ ٢٠٠٣\٩\٢٧ (النظام الداخلي للمعهد الوطني للادارة)
- المرسوم ٢٠٠٠/٤٠٨٢ – مرسوم تنظيم وزارة الداخلية والبلديات
- المرسوم ١٩٦٣/١٤٩٦٩ وتعديلاته – قانون المحاسبة العمومية
- المرسوم ٥٥٩٥ /١٩٨٢ وتعديلاته – أصول المحاسبة في البلديات

<u>الدوريات– المجلات الحقوقية في لبنان</u>

- مجلة القضاء الإداري في لبنان– تصدر عن مجلس شورى الدولة (منذ ١٩٨٥)
- المجموعة الإدارية للإجتهاد والتشريع – شدياق – (منذ ١٩٥٧) .
- النشرة القضائية اللبنانية تصدر عن وزارة العدل (منذ ١٩٤٥).
- مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة (منذ ١٩٢٥).
- العدل تصدر عن نقابة المحامين (منذ ١٩٦٧).
- الجريدة الرسمية

باللغة الفرنسية

المؤلفات

A

Alem Jean-Pierre , Bourrat Patrik : Le Liban, PUF Que sais-je ?1081,1994.

Auby et Ducos-Ader :Institutions Administratives, Dalloz, 1971.

Auby J.M et R Drago : Traité de Contentieux Administratif, Tome 2, L.G.D.J.1984.

Auby J.M.et R.Drago : traité de droit administratif L.G.D.J. Tome I 1984.

Al Khani : le rôle du préfet dans l'administration syrienne , thèse Paris 1958.

Alibert R. : Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir. Payot 1926.

B

Baguenard Jacques : La Décentralisation Que-sais-je, N 1879. P.U.F. 1980

Bechillon Denis : Qu'est-ce qu'une règle de Droit? Olide Jacob. 1997.

Bonard R.:Précis de droit administratif , 4 ème éd , LGDJ 1943.

Boulos Jawad : les peuples et les civilisations du proche orient T.5 éd. Mouton, 1968.

Bou Malhab Atallah Daad:Le Liban guerre civile ou conflit international imp. Al-Hurriyat1980.

Braibant G.:le droit administratif français, 3 ème éd , Dalloz 1992 .

C

Caillosse Jacques et Jacques Hardy : Droit et modernisation administrative, La Documentation Française , D.F.2000

Dominique Chagnolland, cours de science politique 3e éd. Dalloz 2000

Chapus René :droit admnistratif général T.I Montchrestien 2000.

Coulmin Pierre : La decentralisation, le dynamique du developpement local, ed. Syros adels, 1986.

Corm Georges: Le Liban contemporain, histoire et société, La Découverte, 2003.

Cornu G. : Vocabulaire juridique. 3ème édition. P.U.F. 1992.

D

Dabin J. : Théorie Générale du droit. Dalloz. 1969.

De Laubadère André: Traité élémentaire de droit administratif Paris 1957.

De Laubadère André: Traité de droit administratif , 8 ème éd. Paris 1980.

Délvolvé Pierre : Le principe d'égalité devant les charges publiques, L.G.D.J. 1969.

Délvolvé Pierre : l'Administration libanaise Berger. Levrault, 1971.

Délvolvé Pierre : Le droit administratif, ed. Dalloz , 2002.

Debbasch Charles : institutions administratives , L.G.D.J. 1972.

Duverger Maurice: sociologie politique, P.U.F. Thémis, 1968.

E

Eisenman Charles :les fonctions des circonscriptions territoriales dans l'organisation de l'administration, Mélanges Waline, L.G.D.J. 1974 t.II.

Editorial du Journal (belge) du droit des jeunes, juin 1994, n° 136.

G

Ghanem Chekri : Correspondence d'Orient 1er Janvier 1909, Ecrits politiques, Œuvres complétes, Textes établis et présentés par Georges Labaki éd. Dar An-Nahar 1994,

Gaudemet yves , Venezia jean-Claude : Droit administratif , LGDJ 2000.

Ghestin J. et G.Goubeaux : Introduction générale, L.G.D.J.Paris 1974.

Gournay Bernard :L'administration,Que sais-je, N°1004, P.U.F. 1980.

Gohin Olivier : la contradiction dans la procédure administrative contentieuse, L.G.D.J. 1988.

Gohin Olivier: Institutions administratives, L.G.D.J. 2002.

Gounin yves : Droit administrative, ed, Hachette Superieur, 2000.

H

Hauriou Maurice: Précis de droit administratif et de droit public, 12 ème éd 1933.

K

Kelsen H. :Théorie Pure du droit. Dalloz. 1962.

L

Le conseil d'Etat, son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974 Paris CNRS, 1974 coll. Histoire de l'administration française,

L'institution régionale Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie sous la direction de Jacques Chevallier. P.U.F. 1984.

Laferrière Edouard: traité de le juridiction administrative et des recours contentieux 2 ème éd, T 2, Berger-Levrault 1896 .

Lammens H.: La Syrie , précis historique, T.2 Beyrouth Imprimerie Catholique, 1932.

Larzul Th. : les mutations des sources du droit administratif. L'Hermès, 1994 .

Lebreton Gilles : Droit administratif général, Armand Colin, 2004.

Lebreton Gilles : Droit administratif général, 8eme ed. Dalloz , 2015

Lohéac Lyne : Daoud Ammoun et la création de l'Etat libanais, Klincksieck 1978.

Lexique, termes juridiques Dalloz-Delta 1995.

Lyautey P. : Liban Moderne, R. Julliard 1965.

Lubac H. : Paradoxes, suivis de nouveaux paradoxes, éd. du Seuil 1959

La flame S. : construction à la critique de la persuasion politique, éd. Ammand Colin 1988

M

Maillot Jean-Marc: La théorie administrative des principes généraux du droit , continuité et modernité, thèse de doctorat Montpellier I, 2001, Dalloz 2003.

Malaurie Philippe et Patrick Morvan: Introduction générale Defénois 2003.

Martin G.J.: Précaution et évolution du droit, Dalloz 1995.

Maspetiol R. et P.Laroque : La tutelle administrative Sirey, 1930,

Moallem Chafic : Le régime disciplinaire de la fonction publique au Liban, éd. Publication de l'Université libanaise, , Section d'études juridiques, politiques et administratives, Beyrouth 1974

Moubarak Issam: Liban : l'Etat et la décentralisation, thèse, Paris 1996.

Messarra Antoine : la société de concordance, approche comparative, Pub. de l'Université libanaise 1986.

N

Nantet Jacques : histoire du Liban éd Téqui Paris, 1986,

O

Odent R. : Contentieux administratif, Institut d'études politiques, Paris 1977.

P

Pactet Pierre: Institutions politiques Droit constitutionnel, éd. Masson,1989

Peiser Gustave : Contentieux administratif, ed. dalloz , 2014

R

Rabbat Edmond : la formation historique du Liban politique et constitutionnel, pub.de l'Université libanaise, 1986.

Rippert G.: Les forces créatrices du droit, L.G.D.J. 1955.

Rolland L.: Précis de droit administratif , 9 ème éd . Dalloz 1951.

Rivero Jean : Droit administratif, Paris Précis Dalloz 1983.

Rivero Jean Jean Waline : droit administratif , Dalloz. 1998.

T

Terré François : Introduction générale du droit. 6 ème éd. Dalloz 2003.

V

Valin J.P. : le pluralisme socio-scolaire au Liban , Beyrouth, Dar El Machrek, 1969.

Vedel Georges : Droit administratif , 3 ème éd , PUF,Thémis 1977.

Vincent F. : le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives, L.G.D.J. 1966.

W

Waline Marcel : le pouvoir normatif de la jurisprudence, Mélanges G. Scelle 1950, T. II.

Waline Marcel : Précis de droit administratif , Montchrestien , 1969-1970.

الأبحاث:

Fouad Boutros : l'orient le jour 28/2/1998.

Jestaz Ph. : Déclin de la doctrine ?, Droits, n° 20, 1994.

Braibant Guy : Les rapports du Médiateur et du juge administratif, A.J.D.A 1977.

J.D. Bredin, le mepris du droit , Le Monde , 21-22 août 1994.

Grigoriou M. : Le médiateur de la république française et le défenseur du citoyen Hellénique, Rapport annuel 2010 .

Calbairac G.:L'exécution des décisions de justice. D. 1947. Chr.

Chidiac Joseph : le pouvoir de substitution en droit administratif. Recueil administratif Chidiac R.A.C 1964.

Fabe M.H. : la loi expression de la souveraineté, R.D.P. 1979.

M. Fregaville :L'exécution des jugements d'expulsion. G.P. 1947.

Grimond John : "vous avez dit société civile?" Courrier international, No'' 20 . (2002).

Legrand A. : Médiateur ou Ombudsman, A.J.D.A. 1973

Gaudemet (Y) : Le médiateur est-il une autorité administrative, Mélanges Charlier 1980,

Grigoriou M. : Le médiateur de la république française et le défenseur du citoyen Hellénique, contribution à une étude comparative, Université Panthéon Assas Paris II 2005,

Revue internationale des sciences sociales, Le fédéralisme, UNESCO/érès n.167. Mars 2001.

Jean Rivero :La Décentralisation. Problèmes et perspectives, Etudes, janvier, 1950.

Sicking Tom : influence de la diversité sur la vie politique au Liban, in colloque international, Antélias Liban 1985.

Vie locale, gestion municipale "Cermoc 2000" centre d'études et de recherches sur le moyen – orient contemporain - document No 7

Vigne C.H. : le pouvoir de substitution, R.D.P. 1960.

Bredin J.D. : le mepris du droit , Le Monde , 21-22 août 1994.

مواقع الكترونية :

http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-constitutionnelle-du-23-juillet-2008-modernisation-institutions-veme-republique.html
http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-organique-loi-du-29-mars-2008-relatives-institutions-au-defenseur-droits.html
- Convention entre le Garde des sceaux et le Médiateur de la République

الفهرست

المقدمة.....٣

الباب الاول- أشكال التنظيم الإداري المركزي ٩

الفصل الاول: الإدارة المركزية ٩

البند الأول : السلطة الاجرائية.....٩

الفقرة الأولى : رئيس الجمهورية.....٩

الفقرة الثانية : رئيس مجلس الوزراء.....١٢

الفقرة الثالثة: مجلس الوزراء ١٢

الفقرة الرابعة : الوزراء.....١٣

البند الثاني: التنظيم الداخلي في الادارات العامة ١٤

الفقرة الأولى: الامين العام.....١٥

الفقرة الثانية: المدير العام.....١٥

الفقرة الثالثة : المدير ورئيس المصلحة ورئيس الدائرة.....١٦

الفقرة الرابعة : اللجان الاستشارية.....١٨

الفقرة الخامسة : الادارة المركزية الاستشارية.....١٨

الفصل الثاني: اللاحصرية المكانية ٣٥

البند االأول : وضع المحافظات والاقضية ٣٦

الفقرة الأولى: في المحافظات.....٣٦

الفقرة الثانية: معاونوا المحافظ ومرؤوسيه- مجلس المحافظة ٤٢

الفقرة الثالثة: القضاء القائمقام.....٤٣

الفقرة الرابعة: المختارية والمجلس الإختياري.....٤٥

الفقرة الخامسة: نواطير الحقول ٥٠
البند الثاني: ممارسة النظام المركزي.....٥١
الفقرة الأولى: التباعد بين المواطن و الدولة ٥١
الفقرة الثانية: تغيب المسؤول.....٥٢

الباب الثاني- اللامركزية الإدارية المحلية ٥٣
الفصل الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية.....٥٦
البند الأول : الخلاف أو التمايز بين اللامركزية والفدرالية.....٥٨
البند الثاني : الفرق أو التمايز بين اللامركزية واللاحصرية الإدارية.....٥٨
البند الثالث : اوجه اللامركزية ٥٩
الفصل الثاني : العوامل التاريخية والإجتماعية والأقليمية
وتأثيرها على النظام البلدي.....٦٦
البند الأول : نشأة النظام البلديفي لبنان.....٦٨
الفقرة الأولى : النظام البلدي في ظل الحكم العثماني ٦٨
الفقرة الثانية : البلديات في عهد الإنتداب وبعد الاستقلال ٦٩
الفقرة الثالثة : البلديات في ظل التشريعات المختلفة.....٧١
االفقرة الرابعة : وضع البلديات في ظل قوانين التمديد ٧٣
الفقرة الخامسة : البلديات في ظل المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠
حزيران ١٩٧٧.....٧٣
الفقرة السادسة : اللامركزية في إطار وثيقة الوفاق الوطني.....٧٨
الفقرة السابعة : اللامركزية في مشاريع القوانين المحالة إلى مجلس النواب
بعد الطائف.....٨٥
البند الثاني: اختصاص المجلس البلدي.....٩١
الفقرة الاولى: في الامور المالية ٩٢

الفقرة الثانية: في الامور المتعلقة بالتنظيم المدني.....٩٣
الفقرة الثالثة: في الامور التربوية ومساعدة الجمعيات والنوادي.....٩٣
الفقرة الرابعة: في مراقبة سير المرافق العامة للدولة ومرافق البلدية
والامور الادارية والتنظيمية.....٩٤
البند الثالث : اختصاص رئيس المجلس البلدي.....٩٤
الفقرة الاولى: من أهم الاهمال الادارية والمالية.....٩٦
الفقرة الثانية: من أهم الاعمال ذات الطابع الاجتماعي والانساني
والوقائية والبيئية.....٩٦
الفقرة الثالثة : اعطاء بعض الرخص.....٩٧
الفقرة الرابعة : تدابير مختلفة ٩٧
البند الرابع : الجهاز الإداري البلدي.....٩٧
الفقرة الأولى : الإطار العام لحملات الإنتخابات البلدية ٩٩
الفقرة الثانية : انتخابها.....١١٠
الفقرة الثالثة: نظام المجلس البلدي.....١١٦
الفقرة الرابعة : الجلسات البلدية.....١١٧
البند الخامس : الأسباب القانونية لشغور المركز في المجلس البلدي ١١٨
الفقرة الأولى : انعدام الأهلية ١١٨
الفقرة الثانية: التمانع ١٢٢
البند السادس : اتحادات البلدية.....١٢٨

الباب الثالث- الرقابة على البلديات.....١٣١
الفصل الاول: سلطة الرقابة ١٣٢
البند الاول: الرقابة الإدارية التي تجريها السلطات المركزية ١٣٢
الفقرة الأولى : مستويات الرقابة.....١٣٣

الفقرة الثانية : إشكالية الرقابة والممارسة.....١٣٦
البند الثاني : الرقابة المالية.....١٥٠
الفقرة الأولى: رقابة ديوان المحاسبة.....١٥٠
الفقرة الثانية : رقابة المراقب العام.....١٦٢
الفقرة الثالثة: رقابة المجلس البلدي.....١٦٩
الفقرة الرابعة: تأثير الرقابة على الأعمال الإدارية للبلديات ١٧٣
الفصل الثاني: رقابة مجلس شورى الدولة ١٧٥
البند الأول : الطعن بانتخابات المجلس البلدي.....١٧٥
الفقرة الأولى : قرارات الطعن ما قبل الانتخاب ١٧٥
الفقرة الثانية : قرارات الطعن بعد الانتخابات.....١٧٧
البند الثاني : الطعن بقرارات المجلس البلدي ١٧٩

الباب الرابع- عوائق التطور البلدي ١٨٢
الفصل الاول: التمويل البلدي ومدى تأثيره على عمل البلديات.....١٨٣
البند الاول: الرسوم والعلاوات البلدية.....١٨٤
البند الثاني: الإيرادات المجباة من قبل القطاع العام والمصالح المستقلة ١٨٥
البند الثالث: القروض والمساعدات.....١٨٦
البند الرابع: الهبات والوصايا ١٨٦
البند الخامس: نظام الدعم الحكومي ١٨٧
البند السادس: الصندوق البلدي المستقل ١٨٨
الفقرة الأولى: موارد الصندوق البلدي المستقل ١٨٩
الفقرة الثانية: العائدات التي تحصلها المؤسسات العامة والخاصة لحساب الصندوق البلدي المستقل.....١٩٥
الفقرة الثالثة: التصرف بأموال الصندوق البلدي المستقل.....١٩٦

الفقرة الرابعة: النفقات المعقودة على حساب الصندوق البلدي المستقل ٢٠٠
الفقرة الخامسة: النظام القانوني لتوزيع اموال الصندوق البلدي المستقل ٢٠٢
الفقرة السادسة: ملاحظات ومآخذ على واقع مصادر واردات الصندوق وعملية الإقتطاع المسبق للتوزيع والإنفاق وعملية التوزيع ٢٠٣
البند السابع : توزيع الأموال على البلديات ٢٠٤
الفقرة الأولى : الواقع في توزيع الأموال العائدة للبلديات والاتحادات ٢٠٥
الفقرة الثانية : إدارة الموارد البلدية.....٢٠٦
الفصل الثاني: الصعوبات التي تواجه البلديات في ظل النظام القائم ٢١٠
البند الاول: العوائق أو الأسباب الخارجية ٢١٠
الفقرة الاولى: السياسة العامة ومدى تأثيرها على العمل البلدي ٢١٠
الفقرة الثانية : المشاكل أو الأسباب المشتركة في إنتخابات الوحدات الإدارية المحلية.....٢١٢
الفقرة الثالثة: تمركز السكان والطوائف وتأثيره على العمل البلدي ٢١٧
البند الثاني: العوائق او المشاكل الداخلية ٢٢١
الفقرة الأولى : المجلس البلدي.....٢٢٢
الفقرة الثانية : الصعوبات التي تواجه إستقلالية البلديات المالية.....٢٣١
الفقرة الثالثة : المصاعب التي تواجه البلدية بعلاقتها مع المواطنين والبلديات والجمعيات ٢٣٣
الفقرة الرابعة : الحلول المقترحة لتحقيق الإستقلال المالي للبلديات واتحادات البلديات
الفقرة الخامسة : التوصيات المقترحة بالنسبة للإنحراف داخل الإدارة.....٢٣٩

الباب الخامس– محاولة تبويب التعاميم والقرارات.....٢٤١
تعميم رقم ١ – يتعلق بالرسوم ٢٤١
تعميم رقم ٢ – يتعلق بالإنارة العامة العائدة للبلديات والقرى.....٢٤٥

تعميم رقم ٣ – نظافة وتنظيفات.....٢٤٥
تعميم رقم ٤ – الإعلانات ٢٤٧
تعميم رقم ٥ – يتعلق بالسير والسيارات والآليات.....٢٤٧
تعميم رقم ٦ – رخص البناء.....٢٤٩
تعميم رقم ٧ – سلامة عامة.....٢٤٩
تعميم رقم ٨ – لجان التخمين في البلديات.....٢٥٠
تعميم رقم ٩ – سلطة وصاية.....٢٥١
تعميم رقم ١٠ – موظفون.....٢٥٣

الخاتمة.....**٢٥٦**
قائمة المراجع **٢٦١**
الفهرست.....**٢٧٣**