الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

الرأي رقم : ٢٠١٦/٤
تـــــاريخ : ٢٩/ ٢٠١٦/٦

طالب الرأي: رئيس بلدية منيارة السيد طوني عبود
الموضوع: تأثير استقالة خمسة من اعضاء اتحاد بلديات الشفت على مجلس الاتحاد

إن لجنة الاستشارات القانونية والإدارية،
وبعد الاطلاع على كتاب رئيس بلدية منيارة المبلغ إلى رئيس اللجنة بتاريخ ٢٧ حزيران ٢٠١٦ والذي يطلب بموجبه بيان الرأي حول تأثير استقالة خمسة من اعضاء اتحاد بلديات الشفت على مجلس الاتحاد، مبيناً ان اتحاد بلديات الشفت يضمّ ١١ بلدية.

وبعد المداولة، تبدي اللجنة ما يأتي:
لم يتضمّن قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ أي نصٍ خاص مباشر حول استقالة أعضاء مجلس الاتحاد ومن ثمّ بيان أثر هذه الاستقالة على تكوين هذا المجلس ومدى إمكانية اعتباره منحلاً وبمن تناط صلاحياته في هذه الحالة، ما يطرح التساؤل حول إمكانية تطبيق نصّ المادة ٢٣ المطبّقة على المجالس البلدية التي تنصّ على ما يأتي: يعتبر المجلس البلدي منحلاً حكماً إذا فقد نصف أعضائه على الأقل أو حكم بإبطال انتخابه على وزير الداخلية ان يعلن الحل بقرار يصدر عنه بخلال مدة أسبوع على الأكثر من تاريخ تبليغ وزارة الداخلية ذلك، وإلا اعتبر سكوته بمثابة قرار إعلان ضمني بالحل.

إن المادة ١٢٩ من قانون البلديات تنص على أن يعتمد مجلس اتحاد البلديات نفس الأصول والقواعد المعتمدة لسير العمل في المجالس البلدية والمنصوص عليها في هذا القانون.
تبيّن هذه المادة آلية عمل مجلس الاتحاد ولا تتصل بآلية تكوينه، ولهذا يقتضي استبعاد تطبيقها على تكوين مجالس الاتحاد، ولاستبعاد تطبيق هذا النصّ مبررات مستقاة من خصوصية تأليف الاتحاد وطبيعته الخاصة، حيث تنصّ المادة ١١٩ على أن يتألف مجلس الاتحاد من رؤساء البلديات التي يضمها الاتحاد ويمكن للمجلس البلدي بناء لاقتراح الرئيس ان يتمثل بأحد أعضائه طيلة مدة ولاية الاتحاد.

فالعضوية في مجلس الاتحاد هي عضوية تمثيلية بحكم القانون ولا تتعلق بإرادة هذا العضو، فإذا كان لرئيس البلدية أو أحد أعضائها أن يقرر الاستقالة من المجلس البلدي إعمالاً لرغبة أو قناعة شخصية وإرادةٍ حرّة، فإن الأمر يختلف فيما يتعلق بالاتحاد البلدي، لأن ممثل البلدية في الاتحاد إنما يؤدي دوراً وجوبياً متأتي من كونه رئيساً أو عضواً في مجلس بلدي، ولهذا لا يمكن لإرادته أن تتغلّب على إرادة البلدية التي يمثلها.

وبالفعل كان المشترع حريصاً على عدم تعطيل مجلس الاتحاد لأيّ سبب كان، حيث قضت الفقرة الثانية من المادة ١١٩ أنه في حال شغور مركز عضو الاتحاد بسبب دائم كالوفاة أو الاستقالة او الإقالة من عضوية المجلس البلدي يحل محله العضو الذي ينتدبه المجلس البلدي التابع له. وكذلك قضت أيضاً المادة ١٣٢ من هذا القانون:"يقوم نائب الرئيس بصلاحيات الرئيس في حال غيابه أو إيقافه عن العمل أو في حال شغور مركز الرئاسة لأي سبب كان وفي حال غياب الرئيس ونائب الرئيس أو شغور مركز منهما يقوم مقام الرئيس بصورة مؤقتة أكبر الأعضاء سناً في مجلس الاتحاد".

ولهذا فإن المشترع أمّن استمرارية عمل اتحاد البلديات، إذ في حال عدم وجود رئيس ونائب رئيس يتولى أكبر أعضاء مجلس الاتحاد البلدي سناً مهام رئيس الاتحاد بصورةٍ مؤقتة.

وفيما خصّ إناطة صلاحيات مجلس اتحاد البلديات بالمحافظ أو القائمقام، نرى أنه لا يستقى من أي مادة في قانون البلديات ما يجيز إناطة صلاحيات مجلس الاتحاد بالمحافظ أو القائمقام لأيّ سببٍ كان، بل إن المادة ١٢٠ من قانون البلديات هي في اتجاه واضح لناحية عدم تولية المحافظ أو القائمقام حتى لحق التصويت في مجلس اتحاد البلديات، حيث تنصّ هذه المادة على أن:" يلتئم مجلس الاتحاد خلال مهلة أسبوعين من تكوينه بناء لدعوة القائمقام أو المحافظ وذلك لانتخاب الرئيس ونائب الرئيس ولا يشترك القائمقام أو المحافظ في هذه الانتخابات ان كان متولياً أعمال البلديات".

فحدود صلاحية المحافظ والقائمقام هي في القيام بأعمال المجالس البلدية ولا يستطيع الحلول محلّ مجلس اتحاد البلديات. كما أن المادة ١٢٨ من هذا القانون منحته صلاحية الحلول محل البلدية الممتنعة عن تنفيذ قرار مجلس الاتحاد ولم تشر إلى أيّ صلاحية له فيما خصّ مجلس اتحاد البلديات.

حيث تنصّ هذه المادة على ما يأتي:"إن جميع القرارات التي يتخذها مجلس الاتحاد ضمن نطاق صلاحياته لها صفة الإلزام القانوني للبلديات الأعضاء. إذا تمنعت إحدى البلديات الأعضاء عن تنفيذ قرارات مجلس الاتحاد فعلى القائمقام أو المحافظ أما عفوا أو بناء لطلب رئيس مجلس الاتحاد ان يوجه الى البلدية المختصة أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة عشرة أيام وإلا حل محل المجلس البلدي أو رئيس البلدية في القرار الذي يضمن حسن تنفيذ قرار مجلس الاتحاد. يسجل قرار القائمقام أو المحافظ في سجل القرارات الخاص في البلدية المعنية.

وفق ما تقدّم، نرى بأن لا تعطيل لمجلس لاتحاد ولا حلّ له إلا وفق آلية حلّ الاتحاد بكامله، وهي الآلية التي حددتها المادة ١١٥ من قانون البلديات التي تنص على ما يأتي: "يُحلّ اتحاد البلديات بنفس الأصول المعتمدة لإنشائه". أي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، وذلك إما بمبادرة منه وإما بناء على طلب البلديات. على أنه ليس بالضرورة حل الاتحاد في ما إذا قررت بعض البلديات الانسحاب، إذ يمكن للاتحاد أن يستمّر بالبلديات المتبقية.

استناداً لما تقدّم، فإن مجلس اتحاد بلديات الشفت يستمر بعمله وعلى المجالس البلدية التي ينتمي إليها الأعضاء المستقيلين تعيين من يمثلها في هذا المجلس. وفي حال امتنعت عن تعيين البديل يستمر مجلس الاتحاد بممارسة أعماله بالأعضاء الحاضرين مع مراعاة نصاب الجلسات والأغلبية المطلوبة لاتخاذ القرارات وهي الآلية المحددة في المادة ٣٤ من قانون البلديات، علماً أن استقالة خمسة من أعضائه لا تؤثر على نصاب انعقاد جلساته.

لذلك

ترى لجنة الاستشارات القانونية والإدارية، الإجابة وفقاً لما تقدّم.

رأياً صدر بالإجماع بتاريخ ٢٩ حزيران ٢٠١٦

د. أوجيني تنوري د. برهان الدين الخطيب د. عقل عقل د. عصام إسماعيل

رئيس اللجنة

العميد د. كميل حبيب

تبلّغ نسخة عن هذا الرأي إلى:

- رئيس بلدية منيارة

بيروت في ٣٠ حزيران ٢٠١٦

العميد د. كميل حبيب