



الجمهورية اللبنانية
مجلس النواب
المديرية العامة للدراسات والمعلومات
مصلحة الأبحاث والدراسات

تعديل قانون البلديات في لبنان
(المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ سنة ١٩٧٧)

أولاً: المقدمة

تلعب اللامركزية الإدارية دوراً أساسياً في عملية التنمية وهي قامت في الأساس من أجل تحقيقها على المستوى المحلي. في لبنان تقوم اللامركزية على مستوى البلديات وإتحاد البلديات فقط. وقد صدرت قوانين عديدة نظمت شؤون البلديات، وآخرها المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، وقد أدخلت عليه عدة تعديلات. منحت البلديات بموجب هذه التشريعات الشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، لكي تتمكن من القيام بأعباء الإدارة المحلية، بحيث تشكل نواة الإدارية المحلية اللامركزية في لبنان.

لذا، وتطبيقاً للتنمية المذكورة لا بد من إعادة النظر في قانون البلديات رقم ١١٨ المذكور أعلاه، وإدخال تعديلات جديدة تتلاءم مع ما ذكر في الطائف عن "اللامركزية الإدارية الموسعة" وتطور الحاجات الإجتماعية.

ثانياً: التعديلات المقترحة

تقوم اللامركزية على مشاركة المواطن في إدارة الشأن العام، وبالتالي، فهي تستند إلى قاعدة ديمقراطية تركز على مشاركة الأهالي في صناعة القرار وفي إدارة شؤونهم الذاتية بأنفسهم من خلال الانتخابات، التي تحقق تطوراً ديمقراطياً يساهم في زيادة المشاركة الشعبية وترسيخ الولاء الإجتماعي، ويدفع بالمواطن للإهتمام بالشؤون العامة.

لذا لابد من توافر شروط معينة في العملية الانتخابية تمكن المواطن من تفعيل الديمقراطية بشكل سليم من خلال الأمور التالية:

١- تفعيل دور المقيم في الاقتراع والترشح في المجالس البلدية

نصت المادة ١٣ من قانون البلديات^١ على ما يلي: "لا يشترك في الاقتراع إلا الناخب المدون إسمه في القائمة الانتخابية أو الحاصل على قرار بتدوين إسمه من لجنة قيد الأسماء."

ونصت المادة ١٨ فقرة ٢ من قانون البلديات على ما يلي: "لا يقبل الترشيح إلا إذا كان المرشح ناخباً مدوناً إسمه في القائمة الانتخابية الخاصة بالبلدية التي يرغب في أن يكون عضواً في مجلسها، وأودع تأميناً قدره خمسمائة ألف ليرة لبنانية وتتوافر فيه أهلية العضوية للمجالس البلدية المنصوص عنها في المرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ (قانون البلديات)."

إلا أن مسألة الاقتراع والترشح للمقيمين حاجة ملحة، ذلك لأن هنالك عدداً كبيراً من المدن والبلديات التي يقيم فيها الآلاف من المواطنين الذين لا يحق لهم المشاركة في إنتخاب مجالس بلدياتها وحتى الترشح فيها، لأن قيودهم خارج نطاقها، فيما هم يدفعون الرسوم البلدية، بينما يحق فقط لسكانهم الأصليين الذين هم في الكثير من الحالات لا يتجاوز عددهم بضع المئات المشاركة في تلك الانتخابات، فنكون أمام أقلية تتحكم بالأكثرية وهذا الأمر يتعارض مع العملية الديمقراطية.

فضلاً عن أن السماح للمقيمين في الاقتراع والترشح يخرج المواطن من إطار الفرز المناطقي ويضع على عاتقه مسؤولية المشاركة في العملية الديمقراطية خارج إطار مكان ولادته، كما ويساهم في حل مشكلة تحصيل الرسوم.

تجدر الإشارة إلى أن البلاد الأوروبية وصلت إلى حد منح الأجانب المقيمين فيها حق الاقتراع والترشح، ذلك وفقاً لإتفاقية مشاركة الأجانب في الحياة العامة على مستوى المحلي^٢ على سبيل المثال لا الحصر، سمحت بعض دول أوروبا الشمالية للأجانب بالمشاركة في الانتخابات البلدية. في إيرلندا منذ سنة ١٩٦٣ يمكن للأجانب المقيمين فوق ترابها منذ ستة أشهر على الأقل ممارسة هذا الحق. وتمكن، بعد أكثر من عشر سنوات من انطلاق التجربة الإيرلندية، الأجانب غير الأوروبيين في كل من السويد وفنلندا والدنمارك وهولندا واستونيا وسلوفينيا ولتوانيا وليكسمبورغ وبلجيكا من المشاركة في الانتخابات بعد فترة معينة من الزمن لإقامتهم. ويمكن في المملكة المتحدة للأجانب من دول الكومنولث المشاركة كذلك في الانتخابات

^١ قانون البلديات في لبنان، المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨، سنة ١٩٧٧.

^٢ معاهدة مجلس أوروبا تم إعتماها في عام ١٩٩٢ ودخلت حيز النفاذ ١٩٩٧.

المحلية. أما في كل من البرتغال وإسبانيا وتشيكيا ومالطة، فيجوز للأجانب المشاركة في الانتخابات شريطة احترام مبدأ المعاملة بالمثل، أي بعبارة أخرى لمواطني الدول التي تسند بدورها هذا الحق للأجانب. وكان ذلك في السويد منذ سنة ١٩٧٥، والنرويج منذ سنة ١٩٧٨، والدنمارك منذ سنة ١٩٨١، وهولندا منذ سنة ١٩٨٥. كما سمحت كل دول أمريكا الجنوبية باستثناء الأكوادور وسورينام للأجانب التصويت في الانتخابات. وسمحت كذلك في افريقيا جنوب الصحراء كل من بوتسوانا وبوركينا فاسو والرأس الأخضر وغينيا للأجانب بممارسة هذا الحق بصيغ مختلفة.

٢- إشتراط المؤهل العلمي للمرشح للرئاسة أو نيابة رئاسة أو عضوية مجلس البلدي

نصت المادة ٢٧ الفقرة ١ من قانون البلديات على ما يلي: "لا يكون أهلاً لعضوية المجالس البلدية: ١- الذين لا يعرفون القراءة والكتابة."

الصلاحيات المنصوص عنها في المواد ٤٩، ٥٠، ٥١ والممنوحة لرئيس البلدية، ولنايبيه ولأعضاء المجلس البلدي تحتم عليهم مؤهلات تتعدى مجرد الكتابة القراءة لتصل إلى اشتراط أن يكونوا حائزين على إجازة أقله. ما ينعكس إيجاباً على عمل المجلس البلدي.

٣- تقصير مدة ولاية المجلس البلدي

نصت المادة ١٠ من قانون البلديات على ما يلي: "مدة ولاية المجالس البلدية ست سنوات."

إلا أن تفعيل مبدأ "المساءلة" الذي ينطوي تحت مبدأ الديمقراطية يكون عبر تقصير ولاية المجلس البلدي وعدم الإستثار به مدة طويلة. دون أن ننسى أن الرئيس، يمكن أن يحاسب عبر أعضاء المجلس البلدي وفقاً للمادة ٥٢ التي تنص على: "يراقب المجلس البلدي أعمال السلطة التنفيذية ويسهر على حسن سير العمل في البلدية ويضع بنتيجة أعمال الرقابة تقارير يرفعها إلى سلطة الرقابة."

لكن في الواقع فإن أغلبية الأعضاء يصطفون مع الرئيس ما يعيق مبدأ المساءلة.

والغاء الفقرة ٥ من المادة ١١ التي تنص على نزع الثقة عن الرئيس ونائب الرئيس بعد إنقضاء ٣ سنوات على إنتخابهما.

بالإضافة إلى ما ذكر، أي تفعيل اللامركزية الموسعة، يتطلب توسيع إطار صلاحية البلديات إن من ناحية تحريرها من عائق "المبالغ المالية المنخفضة" أو من الرقابة الإدارية التي تقيد تحركاتها.

٤- تعديل بعض المواد المتعلقة بالمبالغ المالية وتحسين موارد المالية للبلديات

- نصت المادة ٥٩ من قانون البلديات على ما يلي: "لا تخضع لتصديق سلطة الرقابة الإدارية قرارات المجلس البلدي التالية وهي على سبيل المثال لا الحصر:
- عقود الإيجار التي لا تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وعشرة ملايين ليرة في البلديات الأخرى.
 - تأمين المباني البلدية وتجهيزاتها وآلياتها لدى شركات الضمان للعقود التي لا تزيد فيها قيمة هذا التأمين عن إثني عشر مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وستة ملايين ليرة في البلديات الأخرى.
 - إسعاف المعاقين ومساعدة النشاطات التربوية والثقافية والرياضية والاجتماعية عندما لا تزيد إجمالي المساعدات في السنة عن عشرة ملايين ليرة."

كما نصت المادة ٦٠ من قانون البلديات على ما يلي: "تخضع لتصديق القائم مقام القرارات الآتية:

- شراء العقارات أو بيعها التي لا تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- عقود الإيجارات عندما تزيد بدلاتها السنوية عن عشرين مليون ليرة في البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة وعن عشرة ملايين ليرة في البلديات الأخرى، ولا تتعدى في الحالتين أربعين مليون ليرة.
- إسعاف المعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات وسائر النشاطات الثقافية والاجتماعية والرياضية والصحية وأمثالها عندما تزيد القيمة الإجمالية للمساعدات في السنة عن عشرة ملايين ليرة.
- إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثلاثين مليون ليرة ولا تتجاوز الثمانين مليون ليرة وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز كلفتها عشرين مليون ليرة ولا تزيد عن خمسين مليون ليرة."

ونصت المادة ٦١ من قانون البلديات على ما يلي:
"تخضع لتصديق المحافظ القرارات التالية:

- إجازة صفقات اللوازم والأشغال والخدمات عندما تزيد قيمتها عن ثمانين مليون ليرة، وتصديق دفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.
- إجازة الأشغال بالأمانة وشراء اللوازم بالفاتورة عندما تتجاوز قيمتها خمسين مليون ليرة.

- شراء العقارات أو بيعها التي تزيد قيمتها عن مائة مليون ليرة ودفاتر الشروط الخاصة العائدة لها.

- عقود الإيجار التي تزيد بدلاتها السنوية عن أربعين مليون ليرة."

إن المبالغ المالية السالف ذكرها في المواد ٥٩، ٦٠، و ٦١ من قانون البلديات لم تواكب التقلبات التي طرأت في سعر النقد، وفي الغلاء الحاصل بالنسبة للمواد الأولية، أو بالنسبة لتكلفة أي مشروع جديد تزيد البلديات القيام به. وبالتالي لم تعد المبالغ تتماشى مع الأسعار الراجعة.

تجدر الإشارة إلى أن أي مشروع تزيد البلدية القيام به أصبح بطبيعة الحال يتخطى المبالغ المحددة بكثير، مما يجعل البلدية أمام واقع مقيد، إذ أن أي مشروع أصبح بحاجة إلى تصديق مسبق، ما يوقع البلديات في محذور تزيد تجنبه وهو الرقابة المسبقة.

لذا يقتضي تعديل المبالغ وموازنتها مع المبالغ الراجعة حالياً وتطويرها مع ما تقتضيه الظروف السياسية في تعزيز اللامركزية الإدارية التي أقرت في اتفاقية الطائف.

ومن جهة أخرى، إن الوضع المالي للبلديات يتطلب إصلاحات مهمة^٣ على سبيل المثال لا الحصر:

- الأموال المخصصة للبلديات من جميع المصادر لاتزال دون حاجة البلديات، ويقتضي العمل على إيجاد مصادر مالية جديدة.
- كما أن المبالغ التي توزعها الحكومة بطريقة إستثنائية أو كمنح على البلديات من أموال صندوق التجهيز البلدي أو من عائدات كازينو لبنان لا تنتج الفوائد المنشودة منها، وذلك لعدم إستناد التوزيع إلى برامج مدروسة، لذا يفترض أن يتم إعتماد العناصر التالية في توزيع المبالغ على البلديات:
 - أ- عنصر الحسابات القطعية.
 - ب- عدد السكان المقيمين بمن فيهم غير المقيدين في السجلات والذين يفوق عددهم في بعض البلدان والمدن عدد المواطنين المقيدين في السجلات.
 - ج- مساحة الأراضي التي تتألف منها البلديات.
- إعادة النظر بتوزيع الأموال التي تقدمها الدولة كحقوق للبلديات عبر الصندوق البلدي المستقل إستناداً إلى عدد السكان المقيمين فعلياً.

^٣ موارد وعائدات البلديات: إصلاحها وتفعيلها"، سيمون معوض، مجلس النواب.

٥- الحد من الرقابة

كانت هناك آراء مختلفة حول جدلية العلاقة بين السلطات المركزية والبلديات ضمن اطار الجهود القائمة لتفعيل اللامركزية الادارية. "إن ممارسات السلطات المركزية تجاه المجالس البلدية وإتحاداتها تحولت الى تدخل مباشر او غير مباشر في اعمال وقرارات وإدارة شؤون البلديات، واهياناً الى الحلول بالقرار مكان البلديات. وقد تمّ تبرير هذه الممارسات في نصوص متفرقة اصدرتها الادارات المركزية، فنزعت صلاحيات تدخل في صلب الصلاحيات التي اعطيت لهذه المجالس المحلية في قانون البلديات. فبدلاً من أن تتحقق اللامركزية الموسعة بواسطة الهيئات المحلية المنتخبة من الشعب، أصبحنا امام واقع مركزي في العمل البلدي يتناقض مع نصوص الطائف.

والسلطة المركزية لم تكف بممارسة صلاحيات الرقابة الادارية المعطاة لها في القانون، بل درجت على اعتبار الهيئات المحلية المنتخبة وكأنها إدارات تابعة لها وخاضعة لامرتها الهرمية المباشرة، متجاوزة مفهوم دور البلديات وإستقلاليتها وحريتها في العمل، مما ادى الى تعطيل الدور الحقيقي للمجالس التي تمثل اللامركزية الادارية وشلّ اعمال البلديات من جراء تصرفات مقصودة او غير مقصودة.^٤"

أ- الرقابة القانونية والرقابة الإستنسابية^٥

يتميز قانون البلديات اللبناني بأنه يمزج ما بين:

- الرقابة القانونية التي تكون فيها السلطة الإدارية المعنية ملزمة بقياس القرارات التي تجري الرقابة عليها مع معايير موضوعية، تتضمنها القوانين والأنظمة.

- الرقابة الإستنسابية التي لا تستند فيها السلطة الإدارية المعنية الى أي معيار سوى ما تراه استنسابياً وملائماً أم لا في القرار المعروض على رقابتها.

وغني عن القول بأن الرقابة الأولى هي وحدها التي تسمح بتحقيق اللامركزية الإدارية الواسعة، ومستوى التدخل الأقل للسلطة المركزية، مع المحافظة على مبدأ سيادة القانون الذي يوفره الإحتكام الى المعايير الموضوعية. هذا ما اعتمده على سبيل المثال القانون الفرنسي وفق تعديله الأخير، والذي حصر تدخل سلطات الرقابة الإدارية باحالة القرارات التي يشكون

^٤ مقتطف من الدراسة عن اللامركزية الإدارية وتطوير العمل البلدي المرفقة مع الأسباب الموجبة لمشروع القانون.
^٥ البلديات والسلطة المركزية، النائب غسان مخيبر، الموقع الرسمي للنائب على شبكة الانترنت.

في مخالفتها الأنظمة، الى المحكمة الإدارية التي يعود اليها وحدها حق الفصل بمدى قانونية التدبير البلدي. وتترك الرقابة الإستنسابية الى الرقابة الشعبية.

ب- الرقابة المسبقة

السؤال المطروح عن الرقابة المسبقة: كيف لهيئة منتخبة ان تخضع لقرار موظف؟

فلتحاسب البلديات على جزء كبير من اعمالها بعد القيام بها وليس لها الحرية في تنفيذ قراراتها. فالتقليص من صلاحيات القائمقام أو المحافظ في أمور من شأنها أن تعرقل العمل البلدي أكثر من تسهيله، أمر بات في سلم أولويات التعديلات المقترحة.

ثالثاً: الخاتمة

أما في النهاية ومع التأكيد على أهمية إقرار قانون متطور للبلديات تماشياً مع ما تقتضيه الظروف السياسية والإجتماعية من تعزيز اللامركزية الإدارية الموسعة التي أقرت في الطائف وتحقيقاً للتنمية المحلية، إلا أن الأهمية الكبرى تكمن في تطبيق هذا القانون وإبعاده عن قوى أمر الواقع وتجاذباته.

اعداد: ساندي طانيوس