- المراسيم التطبيقية في لبنان
- مسودة مشروع قانون مجلس الشيوخ في لبنان
- مسودة مشروع قانون اللامركزية الإدارية في لبنان

إعداد

الدكتور علي حسون

2020

فهرس

الموضوع	الصفحة
المراسيم التطبيقية في لبنان	3
مسودة مشروع قانون مجلس الشيوخ في لبنان	31
مسودة مشروع قانون اللامركزية الإدارية	52

المراسيم التطبيقية في لبنان

المراسيم التطبيقية

أناط المشرع الدستوري في التعديل الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ بمجلس الوزراء صلاحية تنفيذ القوانين حيث نص في المادة ١٦٥ الفقرة (٢) "السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء وحيث أن تنفيذ القوانين يتوقف في كثير من الأحيان على صدور مراسيم تنفيذية تصدرها الحكومة لوضع هذا القانون موضع التنفيذ إلا أن الإشكالية تبرز في مدى التزام الحكومة بالمهل المعقولة لتطبيق القانون لأن الاستنسابية المطلقة للحكومة في التطبيق يجعل منها شريكاً في التشريع على نحو ما سنبينه في دراستنا وفقاً للفقه والاجتهاد المعاصر لذا كان من الضروري البحث في معايير استقر عليها الفقه والاجتهاد لتنظيم هذه العلاقة بين السلطتين الدستوريتين وهو ما توصل اليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي وتصدى له منذ بداية ظهوره فقرر القاعدة التالية:

- الأصل العام أن القانون يكون نافذاً بمجرد نشره في الجريدة الرسمية ولا تضمنت نصوصه دعوة السلطة التنفيذية إلى إصدار المراسيم التنفيذية له.

- والاستثناء هو تعليق نفاذ القانون إلى غاية صدور المراسيم التنفيذية له حالتين:

* حالة النص الصريح على ذلك في صلب القانون.

* حالة استحالة تنفيذ القانون قبل صدور المرسوم التنفيذي.

وهذا ما أكده رأي هيئة الاستشارات والتشريع في وزارة العدل اللبنانية رقم ٢٠١٧/٤٤١ تاريخ ٢٠٠٧/٥/٢٢ بناء لكتاب مرسل من جانب شركة مبادرة غربال رقم ٢٠١٧/٤٤١تاريخ ٢٠٠٧/٥/٢٢والذي صدر ٢٠١٨/١١/٢٧

وحيث أن الاجتهاد الإداري والعدلي مستمر ومستقر على التمييز بين نوعين من الأحكام التي يتضمنها القانون الجديد، مطلق قانون جديد.

١- الأحكام القابلة للتطبيق أو التنفيذ فوراً وبذاتها ودونما حاجة، لهذه الغاية للاستعانة بنصوص تطبيقية خاصة تصدر عن السلطة الإجرائية.

٢- والأحكام التي لا يمكن تطبيقها أو تنفيذها إلا بعد صدور النصوص التطبيقية أو التنفيذية اللازمة لاستحالة تلك الأحكام قابلة للتطبيق أو التنفيذ.

وحيث أن الاجتهاد الإداري والعدلي ينطلق من مبدأ أن القانون الجديد هو قابل للتطبيق الفوري باستثناء احكامه التي إما أن يكون القانون الجديد قد علق صراحة، نكرر صراحة، قابليتها للتطبيق على صدور قرار إداري ما تنظيمي أو فردي، أو التي يستحيل نكرر يستحيل عملياً تطبيقها إلا بعد صدور مثل ذلك القرار الإداري، التنظيمي أو الفردي.

وحيث بالمقابل أن عدم صدور النصوص التطبيقية لا يؤخر بالضرورة تطبيق القانون الجديد إذا كانت تلك النصوص غير ضرورية وغير لازمة لتطبيق القانون الجديد.

الإشكالية الثانية التي تبرز وهي تحديد المهل المعقولة وفقاً للقاعدة التي حددها مجلس الدولة التي تركت لتقدير القضاء ولكن الاجتهاد الإداري الفرنسي الحديث حدد هذه المهلة المعقولة بنسبة.

أصدر مجلس الدولة الفرنسي الصادر ٢٠١٦/٧/١٣ في الدعوى المرفوعة من عميد شرطة سابق ضد جهة الإدارة وذلك من أجل زيادة معاشه، إلا إن ما استندت عليه جهة الإدارة في دفاعها – وهو جوهر هذه القضية – أن الطاعن قد تخطى المدة المشار إليها في قانون القضاء الإداري الفرنسي وهي مدة الشهرين لإقامة دعواه، لذلك تكون الدعوى غير مقبولة شكلاً. وفي هذا الصدد أرسى مجلس الدولة الفرنسي قاعدة جديدة كما سيتبين من الآتي بيانه.

وفقاً لما جاء في قانون المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية ولائحته التنفيذية، فإنه يجب التنويه في الإخطار أو الإعلان بالقرار الإداري إلى بعض من الشروط الهامة والتي من دونها يصير هذا الإخطار أو الإعلان باطلاً، ومن ضمن هذه الشروط: تحديد المواعيد التي يجوز فيها الطعن على القرار، والمحكمة المختصة بالنظر في الطعن، ومدى وجوب التظلم من عدمه من القرار الإداري قبل رفع الدعوى.

وفي هذا الشأن قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن مخالفة أي من هذه الشروط المشار إليها أعلاه ينتج عنه بطلان الإخطار وبالتالي لن يطبق على المدعي شرط التقيد بمواعيد الطعن على القرار، وبمعنى أخر أنه بمخالفة شروط الاخطار تكون الجهة الإدارية قد خالفت القانون ولا يمكن في هذه الحالة إلزام المدعي بمواعيد رفع الدعوى المقررة بذات القانون.

إلا أنه لا يجوز أيضاً أن يتخطى المدعي المدة المعقولة في رفع دعواه لما في ذلك من خطورة وهي الإخلال بالأوضاع القانونية الثابتة وبحسن سير العدالة. ويكون للقاضي الإداري السلطة في تقدير المدة المعقولة لرفع الدعوى. ففي هذه الدعوى. عاد مجلس الدولة الفرنسي وخالف اتجاهه القضائي السابق وأرسى مبدأً جديداً في شأن تقيّد الدعوى التي ترفع طعناً على القرارات الفردية بالميعاد الذي حدده بمتن الحكم، حتى ولو شابه مخالفة قانونية وفقاً لقانون تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطنين.

ويلاحظ على ذلك الحكم أنه لم يضع معايير واضحة للقول بتقيد الطعن على القرارات المخالفة للقانون – في شرط الشكل منها– بالمدة التي ذكرها الحكم، وفضّل بدلاً عن ذلك أن يُخضع تقدير تلك المدة لما عبر عنه بأنه "المدة المعقولة" وهو ما قد يودي بالاستقرار القانوني، ويسبب إخلالاً بقواعد الإنصاف والعدالة بين المتقاضين، إذ يضحى المعيار في هذا الشأن معياراً شخصياً وليس موضوعياً .ونعتقد بأن قضاء مجلس الدولة المصري بتقييده الطعن على القرارات الفردية غير المعلنة بمواعيد التقادم الطويل يكون قد وضع معياراً أكثر وضوحاً عن قرينه الفرنسي، إذ ربط بين الميعاد العام لسقوط الحقوق الواردة بالقانون المدني، وإقامة ذوي الشأن لدعواهم طعناً على القرارات غير المعلنة قانوناً ولم يثبت علمهم بها يقيناً.

وإعمالاً لمبدأ استقرار الأوضاع القانونية، فإنه لا يمكن تغيير الأوضاع الثابتة قانوناً دون الالتزام بشرط المواعيد للطعن على القرارات الإدارية. وأن خلو الإخطار من بعض العناصر الواجب الانطواء عليها ينتج عنه عدم جواز الاحتجاج بفوات مواعيد الطعن المقررة قانوناً لمخالفة هذا الإخطار للقانون. إلا أن هذا لا يعطي الحق للمدعي في رفع دعواه بعد فوات المواعيد المعقولة وهو ما يجوز القول معه بأنه– في غير الحالات الاستثنائية أو الحالات المقرّة بقانون– لا يجوز أن تتعدى تلك المدة المعقولة عام واحد اعتباراً من تاريخ إخطار المدعي أو من تاريخ علم المدعي اليقيني بصدور ذلك القرار.

المطلب الأول: التدخل التنظيمي بناءً على إرادة رئيس الحكومة

يمارس رئيس الحكومة سلطة تشريعية مهمة عن طريق المراسيم التنفيذية، وإذا كان لا يستطيع إصدار قوانين تحت هذا المصطلح فإنه يصل إلى غايته ويصدر القوانين تحت مصطلح المراسيم التي توحي بأنها أعمال غير تشريعية، لكنها من حيث المحتوى والإلزام تحظى بقوة تشريعية لا شك فيها.

والافتراض النظري لهذه المراسيم هي عبارة عن أعمال تشريعية ثانوية لا تحمل طابع الإنشاء، بمعنى أنها لا يمكن أن توجد من ذاتها، فيجب أن تستند إلى قانون أو مرسوم رئاسي، ومن هذا القانون أو المرسوم الرئاسي تستمد مشروعيتها ووجودها القانوني، فهي عبارة عن تشريع يستند إلى تشريع سابق، تفصل عمومياته وتبين طرق تنفيذه دون أن تستطيع إنشاء قواعد جديدة[1].

ومن ثم فإن القاعدة العامة فيما يخص السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة هي أداة لإصدار المراسيم التنفيذية للقوانين، وقد بين الدستور نفسه هذه القاعدة. إذ نص صراحة على سلطتها في إعداد وإصدار المراسيم التنفيذية ومن المتفق عليه في فقه القانون الدستوري أن المراسيم التنفيذية هي عبارة عن أعمال أو قرارات إدارية[2].

ولكن الواقع العملي أثبت أن السلطة التنفيذية تمارس سلطة إصدار تشريعات في شكل مراسيم تنفيذية لها قوة القانون، وفي هذه الحالة فإنها تلعب دوراً تشريعياً بكل ما تعنيه الكلمة من معنى وذلك بغض النظر عن الشكل الذي يتخذه هذا التشريع (المرسوم التنفيذي).

والقاعدة هنا هي مسألة الإنشاء فمتى كان العمل منشئ لقواعد جديدة ليست مستندة إلى قانون سابق فإنه عمل تشريعي كامل، أما إذا استند العمل إلى قانون قائم واكتفى بتفصيله أو بيان طريقة تنفيذه، فإنه يصبح عملاً تنفيذياً بغض النظر عن الشكل الذي صدر فيه.

وانطلاقاً من هذه القاعدة كل مرسوم تنظيمي يتخذ تنفيذاً لنص قانوني في سلم تدرج القواعد التشريعية يجب عليه ألا يخالف طبيعته التنفيذية. أي أن تكون العلاقة فيما بينه وبين القانون الذي صدر لتنفيذه علاقة تطابق وانسجام وتستلزم وحدة الهدف بينهما بحيث لا يتضمن المرسوم التنفيذي إلا الأحكام التي تهدف إلى تحقيق الغرض الذي صدر من أجله وهو تيسير وضع أحكام القانون موضع التنفيذ.

وبهذا المعنى فإن رئيس الحكومة لا يمكن وصفه كأداة تشريعية لأنه لا يجوز له القيام بعمل منشئ، والأدق من ذلك القول بأن رئيس الحكومة يمارس عملية التشريع في حالات محصورة هي:

---

[1] – WALINE(M)."Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958", R.D.P. ,1959 PP710 et 711.

[2] – الأستاذ خلوفي رشيد، المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1994ص33 وما بعدها.

- حالة التشريع التكميلي

- حالة التشريع عن طريق التفويض.

أولاً: التعريف بالمراسيم التنفيذية

تعرف المراسيم التنفيذية décrets exécutifs أنها تلك المراسيم أو اللوائح التي تبرز عموم التشريعات العادية أو العضوية بتفصيلها وإيراد الأحكام الجزئية أو التكميلية اللازمة لتسهيل تنفيذ التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية.

كما يعرفها البعض، بأنها كل اللوائح التي توضع بواسطة السلطة الإدارية، وتكون لازمة لتنفيذ القواعد القانونية وذلك بقصد تسهيل هذه القواعد أو تفصيل مجملها أو تحديد الإجراءات الواجبة للتطبيق[3].

وهي نوع من القرارات الإدارية المتضمنة قواعد عامة ومجردة تخاطب جميع أفراد الدولة أو طائفة منهم دون تحديد الأشخاص المعنيين بها مثلها مثل القانون التي تصدر لغرض تطبيقه بحيث تشترك معه في كلاً منهما يعتبر قاعدة قانونية ملزمة على المواطنين، هذا من الناحية الموضوعية.

أما من ناحية المعيار الموضوعي فإن القانون أعلى من المرسوم التنفيذي لصدور القانون عن البرلمان الممثل لإرادة الشعب تصدر لغرض تطبيقه بحيث تشترك معه في كلاً منهما يعتبر قاعدة قانونية ملزمة على المواطنين، هذا من الناحية الموضوعية.

أما من ناحية المعيار الموضوعي فإن القانون أعلى من المرسوم التنفيذي لصدور القانون عن البرلمان ممثل لإرادة الشعب وما المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية إلا وسيلة في يد الدولة لتحقيق تيسير تطبيق هذه الإرادة تطبيقاً سليماً وفعالاً وتصدر من أجل توفير الشروط والظروف الإجرائية الكفيلة بتطبيق القانون.

ثانياً: أسباب قيام التنفيذ بجانب القانون

إن أسباب وجود المرسوم التنفيذي بجانب القانون مترابطة ومتداخلة ببعضها البعض ويمكن ردها إلى ما يلي:

أ- لما كانت الأوضاع التي تطبق فيها التشريعات تتغير من فترة لأخرى، مما يقتضي معها إعادة النظر في شروط وإجراءات التطبيق كلما دعت الحاجة إلى ذلك، ولو حددت هذه الشروط بواسطة القانون لاستوجب تعديله في فترة زمنية متقاربة وقد يأخذ ذلك وقتاً طويلاً خاصة وأن إجراءات التعديل هي إجراءات معقدة وبطيئة، كما أن التعديل المتكرر للنصوص التشريعية يفقدها طابع الثبات والاستقرار النسبيين.

---

[3] – شمس مرعي علي، القرارات التنظيمية اللوائح في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة 28، العدد الثاني 1986، ص 174.

لذا كان أولى بالسلطة التنفيذية أن تناط مهمة السهر على تنفيذ القوانين بواسطة المراسيم التنفيذية التي يسهل تعديلها كلما اقتضت الضرورة وبدون الحاجة إلى تعديل القوانين.

ب- إن السلطة التشريعية لا تملك الوقت ولا الخبرة اللازمين في شؤون التنفيذ بما يمكنها من تحديد كل القواعد والإجراءات المتعلقة بكيفية تنفيذ القوانين في صلب القوانين بعينها، وذلك بسبب كثرة هذه القواعد والإجراءات من جهة، ودقة الموضوعات والمسائل التي لها من جهة أخرى.

ج- تملك السلطة التنفيذية جهاز إداري قوي وفعال من الوسائل المادية والبشرية ما يمكنها من اتخاذ القرارات والتدابير العاجلة لمواجهة الظروف والمشاكل المعقدة التي يطرحها الواقع المعاش والمكانة التي يحتلها الجهاز الإداري بفضل الدور الأساسي الذي يتولى القيام به وبحكم تعامله اليومي مع الجمهور في كافة مجالات الحياة تميزه عن غيره من الأجهزة الأخرى لما يتمتع به من دوام وتخصص وفقاً لمقتضيات العمل وأوضاعه.

د- إن التشريع الذي يضعه البرلمان غالباً ما يكتفي بذكر المبادئ العامة والقواعد الأساسية المقررة للحقوق والواجبات تاركاً مهمة إيراد تفاصيل هذه القواعد للسلطة التنفيذية وذلك عن طريق المراسيم التنفيذية التي من شأنها تحديد القواعد الخاصة بالتنفيذ والملاءمة بين الأحكام العامة ومقتضيات مبدأ التخصص.

وجدير بالذكر أنه حتى في المواضيع التي يتحرر فيها البرلمان من ضرورة التقيد بوضع القواعد العامة أو النظام العام أين له حق التدخل في إبراز التفاصيل، فإن هذه الأخيرة- في معظم الحالات- لن تكون كافية لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون لما كانت هذه المواضيع من شأنها إثارة الكثير من المسائل المختلفة التي تتسم بالطابع الفني المعقد، والتي تتطلب قسطاً كبيراً من الخبرة الفنية عند وضعها. وهي خبرة لا يمكن أن تتوافر لدى البرلمان الذي غالباً ما يتكون من أفراد سياسيين ليست لديهم أية خبرة فنية.

إذ ليس من شأن هذا التنظيم الوارد في القانون مهما كان المدى الذي وصل إليه في وضع التفصيلات والجزئيات، استبعاد النص التطبيقي مقدماً، لأن الضرورة قد تستوجب فيما بعد إصدار مثل هذا النص لمواجهة الظروف الجديدة أو التطبيقات المختلفة التي لم تكن متوقعة وقت صدور القانون.

فقد يكون ممكناً نظرياً تصور قانون يعالج المسائل التفصيلية ويحددها بالدقة التي يقتضيها، إلا أنه عملياً لابد من تدخل النصوص التطبيقية لتحديد إجراءات الأحكام القانونية لإمكانية تجسيدها ميدانياً.

أ- الآجال المحددة صراحة بنص القانون

عندما يقضي نص قانوني بتدخل نص تنظيمي لتطبيق بعض أو كل أحكامه في ميعاد محدد، يقع على السلطة التنفيذية التزام وضع النص التطبيقي خلال هذا الميعاد تأسيساً على مبدأ المشروعية، وإلا كان إصداره بعد الأجل المعين لذلك مخالفاً للقانون لأن التنظيم الذي يصدر في غير المدة التي يحددها القانون لإصدار يعتبر -كأصل عام-، مشوباً بعيب عدم الاختصاص من حيث الزمان.

ورغم أن الأجل هنا محدد بنص القانون، لكن المسلم به أن الإخلال بهذا الالتزام القانوني لا يرتب سوى مسؤولية سياسية على عاتق الحكومة أمام البرلمان[4] ومعنى ذلك أن القرارات التنفيذية التي تصدر بعد الأجل المحدد لها نص القانون هي قرارات سليمة ومشروعة.

ومثال ذلك عندما يشترط القانون في إحدى مواده بتدخل مرسوم تنفيذي لتحديد إجراءات تطبيقه خلال أربعة أشهر التالية لنشر القانون فإذا أصدرت الحكومة المرسوم التطبيقي بعد خمسة أشهر أو مضي سنة كاملة من تاريخ النشر، لا يعتبر الإخلال بالموعد المحدد بطلان المرسوم المتخذ.

ويفسر ذلك بأن هدف المشروع من وراء تحديد مهلة زمنية لإصدار النصوص التطبيقية هو حث الحكومة على اتخاذ النصوص والإسراع في ذلك بغض النظر عن المهلة الزمنية المحددة أي أن هذه المهلة المحددة هي مجرد إفصاح عن رغبة المشرع في سرعة تنفيذ القانون:

La Volonté du legislature d'assurer l'application rapide de la loi (1)[5]

وعليه فإن انقضاء هذه المهلة لا يعني انتهاء سلطة إصدار هذه النصوص أو نشرها، كما لا يعني انتهاء سلطة تعديل هذه النصوص لاحقاً. أو نشرها، كما لا يعتبر النص المتخذ بعد فوات الميعاد باطلاً لأن إبطاله يعود إلى عكس ما يهدف إليه المشرع[6].

والملاحظ في هذا الخصوص أنه يجب أن لا يتضمن المرسوم التنفيذي الذي صدر بعد الميعاد أثراً رجعياً، بمعنى أنه ينبغي أن لا تمتد أثاره إلى تاريخ نشر القانون مثلاً أو إلى التاريخ المحدد قانوناً بوضع المرسوم. أما إذا امتدت هذه الآثار إلى ذلك التاريخ فإنه يصبح مرسوماً ذا أثر رجعي يصطدم بقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية والتي تقضي بأن القرارات الإدارية لا تسري على ما يقع من تاريخ صدورها ولا ينتج عنها أثر فيما وقع قبله.

وتحريم الرجعية في هذه الحالة يرجع إلى أن المراسيم التنفيذية لا ينبغي أن ترتب أثراً في مواجهة الأفراد الذين تخاطبهم إلا إذا قامت الإدارة بنشر هذه المراسيم وإتاحة أمامهم الفرصة للعلم بها والإحاطة بأحكامها. فالواقع عندما ينص القانون على إصدار قرار تطبيقي عام في مهلة محددة، تتمتع الحكومة بسلطة تقديرية كاملة لوضع تلك القرارات أو تأجيل وضعها إلى تاريخ لاحق تراه مناسباً.

ولا يمنع انتهاء المهلة السلطة التي منحها الدستور للحكومة من اتخاذ القرارات التطبيقية للقانون ولو تم ذلك بعد مرور عقد من الزمن من تاريخ نشر القانون لأن المبدأ العام هو أن الحكومة غير ملزمة قانوناً بآجال معينة

---

[4] – د.سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، مصر، دار الفكر العربي 1981 ص 515.

[5] – د.سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص271.

[6] – أستاذ مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية " الشكل والإجراء"، الجزائر 1996، ص271.

في إصدار المراسيم التنفيذية للقانون فما تحديد الآجال فيه إلا من قبيل التعبير عن إرادة المشرع بأن يتم تطبيق أحكام القانون بسرعة مقبولة على النحو السابق، والقول بخلاف ذلك يعني التسليم بإمكانية تجريد السلطة التنظيمية من اختصاصها الذي أقره الدستور والمبادئ العامة، فالسلطة التنظيمية لا ينتهي مفعولها عند انقضاء تلك الآجال فهي أصلاً دائمة ويمكنها بالتالي أن تقوم بإصدار المراسيم التطبيقية اللازمة خارج الآجال وأن تدخل عليها التعديلات الضرورية دون التقيد بمدة معينة.

هذا وأن القضاء الإداري مستقر على أن المهلة الزمنية التي ينص عليها التشريع هي بمثابة مهلة تمهيدية لإصدار المراسيم وليست مهلة ذات طبيعة آمرة[7].

ولا تسري هذه القاعدة في حالة ما إذا نص المشرع بصفة صريحة وقاطعة على "ضرورة " تطبيق القانون في فترة زمنية محددة[8] فنادراً ما تقضي النصوص بوجوب التطبيق المحدد بالنسبة للزمان فتعطي للحكومة مهلة لوضع القرارات التنفيذية، وفي هذه الحالة تصبح المهلة المحددة واجبة الاحترام، وإذا تراخت الحكومة في إصدار تلك القرارات وتمسكت بتطبيق هذا القانون بعد انقضاء المهلة، يعتبر تطبيقاً غير مشروع وتجاوزاً في استخدام السلطة.
وإذا كان التشريع وقتي التطبيق ونص على مدة لانتهاء سريان مفعوله، فإن تراخي الحكومة هنا عن إصدار النصوص التنظيمية المحال لها تحديد إجراءات تطبيقية يستدعي القاضي البحث عما إذا كان المشرع قد "أجاز" للسلطة التنظيمية مراعاة وضع فترة لتطبيق القانون[9].

ب – القاضي الإداري واحترام الآجال المعقولة

من المسلم به أن إذا لم يلزم المشرع السلطة التنظيمية للقانون فإنها حرة في اختيار وقت إصدارها حتى ولو قامت دعوى صريحة من قبل المشرع لإصدار تلك النصوص أو ثم تحديد الإصدار على بعض القيود التي ينبغي للإدارة الالتزام بها سواءً من حيث الشكل والإجراءات أو من حيث الموضوع لأن تحديد المدة التي يطبق فيما القانون أمر لا يمكن افتراضه مسبقاً وبصورة قاطعة.

وعليه فإن البرلمان غالباً ما يترك أمر تحديده للإدارة التي تمارس وظيفتها بصفة دائمة ومستمرة على ضوء خبرتها وتجاربها في تقدير ظروف وأحوال التنفيذ واستناداً إلى مبادئ علم الإدارة العامة، وإن ممارسة الإدارة

---

[7] – انظر على سبيل المثال في القضاء الفرنسي: حكم مجلس الدولة الصادر 7نوفمبر سنة 1952 في قضية: " Houilliers du bassin et du pas Calais" وحكمه الصادر في31مارس1950 في قضية "Société mutualistes des professions liberals"
د. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، والجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ص 20.

[8] – د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، 1998ص 372.

[9]– د. يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص373.

اختصاصاتها على أحسن وجه يتطلب تمتعها بقدر من الحرية والسلطة ما يمكنها من إعمال إرادتها في القيام بوظيفتها وتطبيق القانون بما يتماشى مع الواقع الذي تحتك به.

ولكن الملاحظ من خلال الواقع المعاش، أن الإدارة بما لها من سلطة في التقدير والملاءمة تتمادى في استعمال حريتها في اختيار الوقت المناسب لإصدار النصوص التطبيقية لقوانين البرلمان الأمر الذي يستدعي البحث عن حدود اختيار وقت التدخل وضوابط ممارسة السلطة التقديرية للإدارة في هذا الخصوص وعن موقف القضاء إزاء تراخي الحكومة في تنفيذ القوانين.

في فرنسا

تهاون السلطة التنفيذية عن وضع النصوص التنظيمية، هو إشكال تعاني منه اغلبية الأنظمة الأخرى، وعلى رأسها فرنسا التي تعود جذور هذه المشكلة إلى الجمهورية الثالثة، فكثيراً ما أهملت السلطة التنفيذية إصدار المراسيم اللازمة لنفاذ القوانين، وظلت هذه الأخيرة في سبات عميق لمدة طويلة بدون استعمال[10].

كما أوضح تقرير لجنة التشريعات الدستورية في فرنسا من أنه إلى غاية منتصف سنة 1974 لم تصدر المراسيم التطبيقية، بشكل كلي أو جزئي، المتعلقة بثلاثة وتسعين(93) تشريعاً تم إصدارها ما بين 1968و1973[11].

ولكن الفقه الفرنسي قدّر أنه من الخطورة بإمكان التوسع في اعتبار صدور اللوائح التنفيذية ضرورياً لنفاذ القوانين، لما يترتب على ذلك من تعطيل هذا النفاذ وتعليقه بإدارة السلطة التنفيذية بحيث يكون في استطاعتها دائماً الحيلولة دون تنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية بالامتناع عن إصدار اللوائح التنفيذية.

ولقد تفطن مجلس الدولة الفرنسي لخطورة هذا المشكل وتصدى له منذ بداية ظهوره، فقرر القاعدة التالية[12]:

-الأصل العام أن القانون يكون نافذاً بمجرد نشره في الجريدة الرسمية. ولو تضمنت نصوصه دعوة السلطة التنفيذية إلى إصدار اللوائح التنفيذية له.

- والاستثناء هو تعليق نفاذ القانون إلى غاية صدور اللوائح التنفيذية له في حالتين:
  - حالة النص الصريح على ذلك في صلب القانون.
  - حالة استحالة تنفيذ القانون قبل صدور اللائحة التنفيذية.

---

10 - M. HOURIOU. Précis de droit constitutionnel, recueil, sery Paris12 éd, 1929.pp449.

11 - د. محمد سعيد جعفور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزائر، دار صومة، الطبعة الثالثة 2002، ص 159.

12 - راجع د. محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق ص 477.

ج- موقف القضاء بإلزام السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين

لم يبق لمبدأ المشروعية نفس المفهوم الذي كان عليه في بداية الثورة الفرنسية تصر على القانون وحده للتعبير عن الإدارة العامة، وبالتالي العنصر الوحيد من عناصر المشروعية، بل توسع ليشمل اللوائح لتصبح هي الأخرى عنصراً ومصدراً من عناصر مصادر المشروعية في الدولة.

ويعود ذلك للتطور الكبير الذي طرأ على وضع اللائحة.

- ما يثبت أن مبدأ المشروعية هو الأساس القانوني لخضوع الإدارة لتنفيذ القوانين انتقاء هذا الأساس في الحالة التي تتخذ فيها الإدارة قرارات فردية أو تنظيمية بغية لوائح "باطلة وغير مشروعة"، فالقاضي الإداري في هذه الحالة سيحكم بإلغاء هذه القرارات لعدم مشروعيتها.
- إن من أهم الاعتبارات التي ارتكز عليها الموقف الحديث لمجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن امتناعها من اتخاذ اللوائح التنفيذية هو الإخلال بمبدأ المشروعية[13]، ولم يقف المجلس إلى هذا الحد بل امتد في أحكامه إلى تقرير الصفة القانونية حتى على نشاط الإدارة المتعلق بالضبط الإداري والمرافق العامة[14].

---

[13] - يقرر القضاء الفرنسي الاعتراف بوجود التزام قانوني على السلطة التنفيذية بالتصرف بتنفيذ القوانين، حيث من المسلم أن الإدارة الفرنسية تملك سلطة اختيار الفرصة الملائمة التي تصدر فيها قراراتها، فما لم يلزمها المشرع بأن تتدخل فوراً أو في وقت معين، فلا يملك القاضي أن يجبر الإدارة على أن تتدخل في وقت محدد لاتخاذ قرار ما إلا إذا قام الدليل المقنع على تعسفها في استعمال سلطتها.

ولكن القضاء الفرنسي لم يلتزم تلك الحدود، بل مد رقابته في اختيار الوقت حتى خارج حالات الانحراف والتعسف، حيث أقر منذ عام1930بالحق لكل صاحب مصلحة بالطعن ضد قرار الإدارة الصادر برفض إلغاء اللائحة متى انتهت الظروف التي استدعت إصدارها.

ومن أحكام مجلس الدولة التي الغي فيها قرار الإدارة برفض إصدار التنظيم اللازم لتنفيذ القانون.

أنظر CE.27Fèvrier1948,SocièteVie, Recueil des arrêts du Conseil d'État (Lebon)

وإذا تغيرت هذه الظروف لسبب صدور قانون جديد يجعل من وجود هذه اللائحة وجوداً غير مشروع فإن ميعاد الطعن في هذه اللائحة يبدأ من تاريخ نشر هذا القانون.

وقد أكد مجلس الدولة هذا الاتجاه في كثير من أحكامه لاسيما حكمه السابق في 10 شباط 1930 حيث جاء فيه:".... هناك التزام على مصدر القرار التنظيمي في حالة الطلب منه بواسطة صاحب المصلحة أن يجعل قراره متفقا وتغير الظروف ففي الحالة التي يتغير فيها القانون الذي على ضوئه صدرت اللائحة فإن لصاحب الشأن أن يطلب من الإدارة الغاء قرارها التنظيمي، دون التقيد بمواعيد سحب القرارات الإدارية غير المشروعة وعلى الإدارة أن تستجيب لهذا الطلب تحت رقابة قاضي الإلغاء"

ومن ذلك أيضا حكم مجلس الدولة في 3 شباط 1989 الذي قضى فيما يلي: "اذا كان قرار تنظيمي قد صدر مستكملاً أركانه صحيحاً في القانون يجب نفاذه والتقييد به، فإنه من الممكن أن يصادف في حياته ما يجعله غير مشروع بسبب صدور قانون مخالف، إلا ان عدم مشروعية القرار قد تنجم نتيجة لتغير الظروف التي أدت إلى اتخاذ القرار...".

كما أقر مجلس الدولة أن عدم تحديد المشرع لوقت زمني لاتخاذ قرار إداري معين لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا المجال بل يتعين عليها اختيار وقت تصرفها وهكذا يقرأ في قضائه مثلاً"Le temps convenable pour l'action administrative" لأن ضرورة استقرار المعاملات تستلزم ألا تبقى المراكز القانونية مهددة مدة طويلة.

على أن القضاء لم يحدد هذه المدة المعقولة Le temps convenable وإنما يقدرها بحسب الظروف ' وطبقاً لكل حالة على حدة.

راجع: د.أبراهيم محمد الحمود، "وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها، دراسة مقارنة من واقع أحكام القضاء الإدارة الكويتي والمصري والفرنسي " مجل الحقوق، الكويت، السنة 18، العدد الرابع ديسمبر 1994ص 195.

[14] (2) -C.E 23 janvier 1931, gare in R.D.p.1931.p1931: CE, 11mai 1951.

المطلب الثاني: التدخل التشريعي في كل من فرنسا ومصر

من خلال دراسة النظم القانونية الدستورية والسياسية المقارنة يستخلص أن تدخل التشريع على اختصاص السلطة التنفيذية هو أمر "جائز ومسموح به" في النظام الفرنسي قبل التعديل الذي طرأ عليه بصدور دستور سنة 1958[15].

فقد كان دستور الجمهورية الرابعة الصادر في 27\10\1946 ينص في المادة 13 على أن" الجمعية الوطنية وحدها هي التي تضع القانون..." ومن ثم فإن الجمعية الوطنية وهي السلطة التشريعية تتولى الاختصاص التشريعي وحدها كأصل عام، مما يعني أنه ليس هناك مجال محدد للنص التشريعي، فهو أوسع نطاق من النص التنظيمي الذي يشمل على سبيل الحصر مواد ذات طابع تنفيذي محض حسب أحكام المادتين 6 و7 من قانون 17 آب 1948[16].

حيث كان النص التشريعي هو الذي يحدد للنص التنظيمي ما يقرره الدستور في ذلك النطاق، في حين أن النص التشريعي – في الأصل – يستطيع أن يتصدى لأي موضوع وأن ينظم أي مسألة بدون قيود.

ولما كان النص التشريعي أعلى مرتبة من النص التنظيمي، وكانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص المطلق بالتشريع، ترتب على ذلك إمكان غزو واقتحام البرلمان لهذا الميدان المحدد لمجال التنظيم، فيستطيع أن يصدر تشريعات في أي من المسائل والموضوعات التي تدخل في اختصاص السلطة التنظيمية.

ومفاد ذلك التدخل " المسموح" والدائم من طرف البرلمان في المجال المتروك تقليدياً للسلطة التنفيذية بواسطة النصوص التشريعية التي تستطيع التعديل والإلغاء لأي نص تنظيمي والعكس غير صحيح.

وفي حقيقة الأمر هذا شيء منطقي لأنه كان ينتظر من قانون 1948 المذكور أعلاه أن يشكل الإطار والمرجع التنظيمي للحكومة، وأن تستمد منه التشريعات والقوانين العادية مصدرها، وتتقيد كل منها بمفهومه، فإنه يفترض وجود علاقة تدرجية بين القانونين.

ولكن كيف يمكن افتراض هذه العلاقة التدرجية بين قانونين صدرا عن نفس السلطة، أي السلطة التشريعية، وبنفس الإجراءات مع وجوب تقيد أحدهما بما ورد من أحكام في الآخر، بأنه قانوناً سامياً على غيره من النصوص؟

طالما أن قانون سنة 1948 الذي حدد في الباب الثاني منه مجال الاختصاص التنظيمي وهو قانون عادي، له نفس القيمة القانونية التي تتمتع بها النصوص التشريعية الأخرى، فلا يمكن أن يشكل إطاراً إلزامياً بالنسبة

انظر– Commune de saa cy _ sur marne. R.D.P 1951. P 1164

[15] –Pierre PACTET, institution et droit constitutionnel, Paris 18ème éd 1999 ,p569

[16] – Pierre LEMIRE" la loi et le règlement", documents d'études N 108, èd1994,p7

لهذه النصوص والدليل على ذلك أن المشرع كان يستطيع في أي وقت، بصدد موضوع معين أو بشأن مسألة خاصة، أن يسحب من السلطة التنفيذية هذا الموضوع أو تلك المسألة من المجال الذي خصه بها قانون 17اب 1948.

ومن ثم فإن قانون 1948 الذي كان من المفروض أن يشكل المرجع الأساسي بالنسبة للنصوص التشريعية - الصادرة منذ 1948 وحتى 1958- اصبحت هذه النصوص تستخف بأحكامه المتعلقة بالميدان التنظيمي الذي يعود الاختصاص فيه إلى السلطة التنفيذية.

وعلى أي حال إن هذا القانون لم تكن له فعالية حقيقية طالما أن السلطة التشريعية كانت تتمتع بقدرة التدخل لتنظيم ومعالجة المسائل التنظيمية الواردة في أحكام نص المادتين السادسة والسابعة من هذا القانون المذكور.

وفي الحقيقة إن السلطة المقررة للبرلمان على التشريع حتى بشأن المسائل المخصصة للتنظيم[17] لا تجد أي معارضة مبدئية من طرف الحكومة، هذا فضلاً عن أن النص التشريعي الذي يصدر حينئذ يكون غير قابل الإلغاء، وذلك على اعتبار أن التشريع هو التعبير عن إرادة الأمة، وعلى اعتبار أن المحاكم الفرنسية لا تتصدى لبحث دستورية التشريعات وذلك قبل العمل بدستور الجمهورية الخامسة.

ويلاحظ أن السلطة التنفيذية لم تكن تقدر على منع البرلمان من التعدي على مجال اختصاصها وهذا لاعتبارين:

الأول: تمثل في مبدأ خضوع اللائحة (التنظيم) للتشريع، ومفاد هذا الخضوع أن النص التنظيمي لا يستطيع أن يعدل القانون أو يلغيه حتى ولو كانت الموضوعات التي يتضمنها هذا القانون تدخل في نطاق الاختصاص التنظيمي.

الثاني: يرتبط بمبدأ خضوع التنظيم لرقابة القضاء، فطبقاً لهذا المبدأ يتحتم على التنظيم تطبيقا لسيادة مبدأ المشروعية في الدولة أن يلتزم ويحترم النصوص التشريعية بأن يعمل في إطارها دون أن يتعداها، وذلك سواء من حيث سنه أو من حيث مضمونه.

وكل نص تنظيمي تصدره الحكومة مخالفاً لهذه الحدود المرسوم له يعد عمل غير مشروع، وبالتالي يصبح محلاً للطعن فيه أمام القضاء الإداري لإبطاله لتجاوز حد السلطة.

ومما تجدر الإشارة إليه أن رقابة شرعية النص التنظيمي، كانت رقابة صارمة يمارسها القاضي الإداري باعتباره حامي وحيد للمجال التشريعي.

---

[17] – ODENT(R), Contentieux administratif, cours de droit, Paris, 1982,p236.

وبناءً على ذلك فإن كل موضوع ينظمه المشرع بواسطة التشريع سواءً يتعلق بالمجال التشريعي أو بالمجال التنظيمي، يصبح ممنوعاً على الحكومة تنظيمه بما يتعارض مع أحكام هذا التشريع، ولا يمكن تدخل التنظيم إلا لتنفيذ ما يصدر عن السلطة التشريعية على اعتبار أن التشريع هو المعبر الوحيد عن الإرادة العامة أي إرادة الأمة التي تعلو وتسمو على كافة السلطات والهيئات في الدولة، وبالتالي لا يمكن أن ينازع فيه بصورة مباشرة أو غير مباشرة سواءً أمام القضاء، أو أي جهة كانت، وفضلاً عن ذلك فإن الحكومة لم تكن تملك أي وسيلة أخرى لرفض شرعية النص التشريعي إذا ما اعتدى على مجال اللائحة.

وقد كان منطقياً أن يؤدي ذلك إلى خضوع وتبعية اللائحة لأحكام التشريع الذي كان يتولى مهمة تحديد المسائل والموضوعات التي يستوجب فيها بواسطة القانون بحيث كان يمنع على اللائحة التدخل لتنظيم هذه المسائل إلا بصفتها لوائح تنفيذية.

وهكذا يتبين أن فكرة تجاوز حدود المجال التنظيمي–من جانب المشرع- كانت تستند في فرنسا – قبل دستور 1958- إلى مبدأ خضوع الإدارة للقانون ولرقابة القضاء كحتمية قانونية لسيادة مبدأ المشروعية الذي يهيمن على تصرفات الإدارة بكاملها بما في ذلك قراراتها.

وهي نفس المبادئ الأساسية في ظل الدساتير المصرية التي تعطي للسلطة التنفيذية حق إصدار اللوائح في مجالات محددة وحسب دستور سنة 1971تتمثل هذه اللوائح في:

اللوائح التنفيذية (المادة 144) لوائح الضبط (المادة 145)، لوائح إنشاء وتنظيم المرافق العامة (المادة 146)، اللوائح التفويضية (المادة 108)، لوائح الضرورة (المادة 147).

غير أن تحديد نطاق خاص باللائحة في مصر، لا يعني أن اللائحة التنفيذية "تستقل "به وحدها، وأن السلطة التشريعية لا تشاركها في هذا النطاق، ولكنه يعني فقط أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن " تتجاوزه أو تتعداه" باعتبار أن السلطة التشريعية تهيمن على السلطة التنفيذية وأن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص العام في التشريع، وهي غير مقيدة إلا بأحكام الدستور الذي لا يمنعها من التدخل في المجال اللائحي. وعلى هذا يجوز للبرلمان المصري أن يخرق إطار الاختصاص اللائحي، بحيث يستطيع أن يصدر نصوص تشريعية في أي من الموضوعات التي خص الدستور أمر تنظيمها للسلطة التنفيذية[18].

وقد استقرت أحكام المحكمة الدستورية المصرية على هذه المبادئ، ففي حكمها الصادر في 18شباط 1984 قضت المحكمة بأن حق السلطة التشريعية في التشريع مطلق، بحيث تستطيع أن تنظم أي موضوع بقانون غير مقيد في ذلك إلا بأحكام الدستور.

---

[18] – د. محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 612

وقد تأيد اتجاه المحكمة في الأخذ بهذا المبدأ في حكمها الصادر 06 نيسان 1985.وكذلك حكم المحكمة الدستورية الصادر بتاريخ 17أيار1981الذي أكد أن اختصاص السلطة التنفيذية استثنائي يقوم أصلاً على تطبيق القوانين وتنفيذها.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول بأن المعيار الذي كان سائداً في تحديد مفهوم النص التشريعي هو معيار شكلي (Formel) وليس موضوعي (materiel)، فالتشريع هو مجموعة النصوص التي يوافق عليها البرلمان وفقاً للإجراءات المقررة لذلك، ولم تحرص الدساتير في كل من فرنسا ومصر على تقييد المجال المحدد للنص التشريعي فقد كان مقرراً في ظل أحكام النظامين الفرنسي والمصري، أنه إذا تدخل التشريع بتنظيم موضوع معين، فإن هذا الموضوع يكون مقصوراً على المشرع وحده ولو كان بطبيعته يدخل في المجال اللائحي، وبالتالي كان باستطاعة النص التشريعي أن يتدخل في هذا المجال باعتباره مجالاً مفتوحاً أمام السلطة التشريعية.

بيد أن الدستور الفرنسي لسنة 1958قد أضاف عنصراً جديداً في تعريف القانون هو العنصر الموضوعي، فقد أصبح نطاق التشريع محدداً على سبيل الحصر، وأصبح التشريع مجموعة القواعد التشريعية التي يسنها البرلمان في إحدى المجالات المخصصة له في الدستور، وترتب على ذلك أن القانون لا يملك الحق في تجاوز حدود هذا النطاق لغيره من الموضوعات، حيث أصبحت تلك الموضوعات تختص بها السلطة التنظيمية.

وأكثر من ذلك أنه في حالة اعتداء القانون عليها يجوز للحكومة أن تضع حداً لهذا الاعتداء بما قرره الدستور لها من وسائل.

هذا ويتحقق تدخل المشرع على هذا النحو في حالتي التصحيح التشريعي للنصوص التنظيمية وحلول النص التشريعي محل التنظيمي المخالف للدستور.

أولاً: التصحيح التشريعي للنصوص التنظيمية: Validation législative

إن هذا التدخل من جانب المشرع هو ما يطلق عليه "التصحيح التشريعي " وهو إجراء يقصد به المشرع منع القضاء من إلغاء النص التنظيمي بسبب عيب معين أو لأي سبب من أسباب وحالات الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء، أو أنه إجراء يجعل المشرع بمقتضاه من جديد نصا نافذ المفعول، وذلك بإعادة إدخاله في النظام القانوني بعد إلغاء النص من قبل وتجريده من قوته القانونية.

ويعرف البعض التصحيح التشريعي للقرارات التنظيمية بالقول أنه يفترض تدخل المشرع بعد صدور قرار تنظيمي، ويقرر سريانه أو سريان بعض أثاره، ويكون موضوعه ومن نتيجة منع القضاء من رقابة مشروعيته، وإزالة النتائج المترتبة على هذه الرقابة القضائية في حالة تحريكها[19].

يتضح من التعريف السابق أن تدخل المشرع عن طريق التصحيح التشريعي يثير التساؤل عن دستورية قوانين التصحيح لاسيما في ظل مبدأ الفصل بين السلطات سواءً فيما يتعلق باستقلال القضاء أي التدخل في سير العدالة وذلك بإبقاء المشرع على القرارات التنظيمية بالرغم من عدم مشروعيتها، بحيث يكون من شأن هذا التدخل منع القاضي من إلغاء القرار أو بتدخل المشرع في اختصاص السلطة التنفيذية.

وتجدر الإشارة إلى أن البحث هنا ليس بصدد الحديث عن إخلال التشريع البرلماني لمبدأ الفصل بين السلطات في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية، بل سيقتصر هذا البحث على معالجة موضوع التصحيح التشريعي من ناحية إخلاله بقواعد توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أو الأدق بين التشريع والتنظيم.

وهذا ما ستحاول هذه الدراسة بحثه في النقاط التالية:

* تطبيقات التصحيح التشريعي
* أثار التصحيح التشريعي
* مدى دستورية التصحيح التشريعي

أ- تطبيقات النص التشريعي:

من أوضح التطبيقات في فرنسا قانون 7 تموز 1977 والذي يتضمن تصحيحاً لعدة مراسيم تتعلق بإنشاء بعض التنظيمات المهنية وكذلك تصحيح بعض الإجراءات الاجتماعية والاقتصادية في قوانين الميزانية، والقانون الصادر بتاريخ 24 كانون أول 1974 بشأن تصحيح مرسوم خاص بنظام دراسات الهندسة المعمارية [20].

ومن ذلك أيضاً أمر 30 كانون أول 1958 بشأن نصوص مرسوم يتعلق ببعض العاملين الإداريين، وكذلك كافة النصوص والإجراءات الصادرة تطبيقاً له، ومن أبرز التطبيقات أيضاً.

---

[19] – AUBY (J.M),sur une pratique excessive: Validation législative, Revue de droit prospecitif,1977.N3-4 p10.

[20] – انظر في ذلك:

Conseil constitutionnel
1980/7/22 Dalos,p1981,p351
1985/7/24R,D,p,1986,p395
1987/7/26R,D,P,1987,p395

قانون 5 حزيران 1980: على إثر صدور مرسوم 1977 المتضمن إنشاء اللجنة المركزية الفنية المشتركة للعاملين بالتعليم العالي، وقد مارست اللجنة وظائفها. وبموجبها أعطت آراء بشأن عديد من النصوص التشريعية التي تتعلق بإصدار مركز العاملين في التعليم العالي. غير أن مجلس الدولة ألغى هذا المرسوم في عام 1980.

فكان من شأن هذا الحكم أن يهدد بإبطال كافة المراسيم التي تتضمن إصلاحاً لمركز العاملين بالتعليم العالي، وكذلك كافة الإجراءات التنفيذية لهذه المراسيم، وتجنباً للوقوع في هذا المأزق أصدر البرلمان نصاً تشريعياً يقضي بتصحيح المراسيم التي صدرت استناداً إلى رأي اللجنة الفنية المشتركة وكذلك كافة القرارات التنفيذية الصادرة تطبيقاً لهذه المراسيم[21].

وقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي نظرية التصحيح التشريعي، ويعد قراره رقم 97\390 الصادر بتاريخ 19ديسمبر 1997[22] أحد الأحكام الهامة في هذا الخصوص، فقد أكد فيه النظرية السابقة، ووضع شروطاً للتطبيق والممارسة على النحو التالي:

- أن السلطة التشريعية هي التي تمتلك إجراء التصحيح التشريعي
- أنه لا يمكن للسلطة التشريعية إجراء التصحيح إلا تحقيقاً للمصلحة العامة
- أنه يجب على السلطة التشريعية احترام الأحكام القضائية الحائزة لقوة الشيء المقضي، ومبدأ عدم رجعية الجرائم.

ب- آثار التصحيح التشريعي

يتميز التصحيح التشريعي بأن له أثراً رجعياً يمتد إلى تاريخ صدور النص التنظيمي محل التصحيح والمعلوم أن السلطة التشريعية تستطيع تقرير الأثر الرجعي للقوانين التي تسنها. وقد نصت المادة 87 من الدستور المصري صراحة على ذلك، فقضت بأنه "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقوم من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك...."

وفي فرنسا، فإن عدم الرجعية تعد أحد المبادئ القانونية العامة التي يستطيع المشرع الخروج عنها[23].

وقد أشار الفقه إلى هذا المعنى حيث أقر أن التصحيح التشريعي هو بمثابة إجازة confirmation من البرلمان لنصوص القرار التنظيمي[24]. والقضاء في فرنسا ومصر مستقر على فكرة الأثر الرجعي.

---

21 - د. محمد عبد اللطيف، التصحيح التشريعي، القاهرة، دار النهضة، طبعة 1991ص82

22 - C,C, decision, N 97-390Dc,19/11/1997,R,D,P,N 5,1998,p33 ets

23 - راجع المادة 8 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789

24 -PERROT(D),"Validation législative des actes administratifs unilatèraux",R,D,P,1983,P983

ففي فرنسا، يقرر مجلس الدولة أنه بالنظر إلى موضوع قانون التصحيح، فإن هذا القانون يتضمن أثراً رجعياً[25].

"Eu égard à l'objet même de la loi de Validation, cette loi a des effets rétroactifs"

وفي مصر أكدت المحكمة الإدارية العليا على فكرة الأثر الرجعي لقانون التصحيح فهي تقرر "لا يجب فيما استند إليه الحكم المطعون فيه أن القانون رقم 118\1959 لم يتضمن نصاً على الأثر الرجعي، .... لأن صفة القانون المذكور قاطعة في تنظيم وضع حاصل في الماضي، ....والعبرة في دلالة المفاهيم التشريعية بالمعاني لا بالألفاظ ...."[26].

ويهدف المشرع من وراء تصحيح أحكام القرار التنظيمي إلى تأكيد سريانها على الرغم من عدم مشروعيتها أو إلغاءها، أي أن التصحيح التشريعي يطبق على الآثار التي أحدثها النص التنظيمي موضوع التصحيح –منذ تاريخ صدوره– وحتى بعد تدخل المشرع.

وبناءً على ذلك تعتبر فكرة الأثر الرجعي عنصراً أساسياً لتصحيح القرارات التنظيمية من جانب البرلمان ويقتصر دور النص التشريعي هنا على مجرد إعطاء السند القانوني لتطبيق تلك القرارات التنظيمية، دون إزالة سبب عدم مشروعيتها الذي كان سيجعلها مهددة بالإلغاء لولا تدخل البرلمان عن طريق التصحيح التشريعي.

ج– مدى دستورية التصحيح التشريعي:

من أهم الانتقادات التي توجه إلى التصحيح التشريعي أنه يتضمن مخالفة لقواعد توزيع الاختصاص الوارد في الدستور الفرنسي، وأن تصحيح النصوص التنظيمية في حقيقة الأمر ينطوي على اعتداء المشرع على المجال المخصص للسلطة التنفيذية.

ومرد ذلك، أن دستور سنة 1958 قد حدد في مادته 34 المسائل والموضوعات التي ينظمها المشرع على سبيل الحصر، ولا تدخل في هذه المسائل تصحيح القرارات الإدارية التنظيمية.

ومعني ذلك أن البرلمان ليس له الصلاحية في أن يسن القوانين التي تتضمن شروط تطبيق القرار الإداري، بل أنه مختص فقط بالمجالات التي يعهد بها إليه الدستور على سبيل الحصر.

---

[25] – حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 19أفريل 1982. تمت الإشارة إليه في مرجع الدكتور محمد عبد اللطيف المرجع السابق، ص 53.

[26] – حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 19أفريل 1982. تمت الإشارة إليه في مرجع الدكتور محمد عبد اللطيف المرجع السابق، ص 53.

وذهب بعض الفقهاء إلى التشكيك فيما لقانون التصحيح من صفة قانونية كاملة فأنكروا عليه اعتباره قانوناً بالمعنى الصحيح وحجة هؤلاء الفقهاء في ذلك أن تصحيح المشرع للقرارات التنظيمية يمثل خروجاً على أحكام الدستور Anomalie constitutionnelle [27].

في حين ذهب البعض إلى القول بأن سلطة المشرع في تقرير الأثر الرجعي تصلح وحدها لتبرير حق المشرع في إصدار قوانين التصحيح، وأنه لا يمكن إثارة أية قاعدة أخرى من قواعد الدستور، مثل قاعدة تحديد المجال التشريعي، وإن تجاوزت السلطة التشريعية هذا المجال وأصدرت نصوصاً تسري بأثر رجعي، فإن هذا التدخل الرجعي هو الذي يبرر إجراء التصحيح من جانب المشرع ولو تناول فيه أموراً تدخل أساساً في نطاق المجال التنظيمي [28].

ومن المسلم به في الفقه الفرنسي أن النصوص التنظيمية التي يتم تصحيحها لا تصبح قوانين، فالتصحيح لا يضفي على النص صفة التشريع caractère legislative ولكنه يضفي عليه قيمة التشريع[29] Valeur legislative بأثر رجعي وبمعنى آخر، إن التصحيح لا يدخل في نطاق الاختصاص التشريعي، ومن ثم يمكن تعديله من قبل السلطة التنفيذية.

ولكن عملية التصحيح من شأنها إخراج النصوص التنظيمية من رقابة القضاء الإداري، فيصير دوره في مواجهة قوانين التصحيح من حيث تفسيرها وتحديد أسبابها ونطاقها إذ قد تؤدي إلى منعه من ممارسة رقابته على النص التنظيمي بصورة كاملة إذا كان القصد من وراء تدخل المشرع تصحيح النص التنظيمي بصورة كاملة إذا كان القصد من وراء تدخل المشرع تصحيح النص لأي سبب من الأسباب، أما إذا كان لسبب معين، فإن عملية التصحيح تؤدي فقط إلى تقييد الرقابة من العيب الناشئ عن فقد السند القانوني.

غير أن ذلك لا يمنع الحكومة أن تقوم بتعديل النصوص محل التدخل التشريعي وذلك بالنسبة للمستقبل فقط، لأنها حينئذ تمارس اختصاصها الذي حدده الدستور ولا يستطيع البرلمان أن يمنعها من ممارسته ما دام أن تدخل البرلمان ليس من شأنه إضفاء صفة التشريع على أحكام النص التنظيمي موضوع التدخل.

ورغم اتفاق الفقه على هذا المبدأ القاضي بأن عملية التصحيح لا تعدل من "طبيعة" القرار التنظيمي العام ولا تكسبه وصف القانون، فقد برز اختلاف هذا الفقه حول ما إذا كانت هذه العملية تؤثر في "شكل " القرار وبعبارة أخرى، القرار الإداري التنظيمي، قرار يبقى محتفظاً بطبيعته الإدارية أم أنه قد أصبح قراراً إدارياً ذات شكل تشريعي؟

---

[27] – د. محمد عبد اللطيف، المرجع السابق ص 76

[28] – FAVOREU(L),chronique constitutionnelle,R.D.P.1983,p350

[29] – PLOUVIN(J,Y),la loi de Validation des actes administratifs, Cazette du Palais,1981.p93.

كان هذا الطرح مثار جدل كبير في الفقه الفرنسي وقد برز انقسام الفقه حوله في اتجاهين:

الأول: يرى أن القرار محل التصحيح لا يدخل في قائمة النصوص ذات الشكل التشريعي، وبالتالي يجوز تعديله من السلطة التنظيمية، وهذا هو الرأي الراجح فقهاً في هذا الموضوع[30].

الثاني: يرى أن القرار محل التصحيح وإن احتفظ بطبيعته الإدارية، إلا أن تدخل المشرع قد اكسبه الشكل التشريعي[31].

وفقاً لهذا الرأي فإن إجراء التصحيح القانوني للنص التنظيمي يقصد به إعطاء الشكل التشريعي لهذا النص الذي يخرج عن مجال القانون، ومع ذلك لا يمكن للحكومة تعديله إلا بعد اتباع إجراءات المادة 2\37 من الدستور، ولكن الدراسة هنا تكتفي بأن تعلن أنه يجب على الحكومة أن تلجأ للمجلس الدستوري لتقرير الصفة التنظيمية لتعديل القرارات محل التصحيح، ولا يمكن أن تعدل هذه القرارات دون اللجوء مسبقاً إلى المجلس الدستوري.

والواقع أن أحكام القضاء الفرنسي في هذا الموضوع تأخذ بما قالت به الأقلية من عدم قدرة تعديل القرار الذي يتدخل المشرع بتصحيحه، إلا بعد اتباع إجراءات المادة 2\37 من الدستور.

---

30 – AUBY(J,M), article précité,P12-17.

31 – FERROT(D) article précité, P1003

المطلب الثالث: الجهة المخولة تنفيذ القوانين

أولاً: المديرية العامة للشؤون القانونية في رئاسة مجلس الوزراء اللبناني

غالباً ما تتولى المديرية العامة للشؤون القانونية دراسة النصوص من الناحية القانونية والإدارية كما جاء في تنظيم ملاك رئاسة مجلس الوزراء اللبناني الذي يرأسه مدير عام رئيس الفرع من مهامه دراسة النصوص من النواحي القانونية والإدارية ويتألف فرع الشؤون القانونية من دائرة الدراسات الإدارية ودائرة الدراسات القانونية. غير أن المشرع لم يحدد بشكل تفصيلي مهام هذه المديرية إنما أتى على ذكرها بشكل عام وبما أن الفقه يحتم في هذه الحالة اللجوء إلى اعتماد القياس والمقارنة بين المديريات التي تقوم بالمهام ذاتها لذا يقتضي بادئ ذي بدء القياس على مهام فرع الشؤون الدستورية والقانونية في رئاسة الجمهورية اللبنانية لتبيان وتوضيح هذه المهام ثم نتبع مبدأ المقارنة لاحقاً مع تشريعات الدول. وصولاً إلى صياغة مقترح لمهام المديرية العامة للشؤون القانونية في رئاسة مجلس الوزراء يأتي بمثابة توضيح لهذه المهام بناء على الصلاحيات الممنوحة لفرع الشؤون الدستورية والقانونية في رئاسة الجمهورية اللبنانية المماثلة لصلاحيات ومهام هذه المديرية في رئاسة مجلس الوزراء في المادة ٣ الفقرة ١ تتولى دائرة الشؤون الدستورية والقانونية درس المسائل الدستورية واقتراحات القوانين ومشاريع المراسيم وسائر مشاريع النصوص الأخرى الواردة أو المنتهية إلى رئاسة الجمهورية أو المعروضة عليها ورفعها إلى رئيس الفرع أو المدير العام. كما تتولى هذه الدائرة إعداد المراجعات أمام المجلس الدستوري التي يقررها رئيس الجمهورية في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين. ويتولى قسم الشؤون المشتركة مع مجلس النواب درس اقتراحات القوانين والقوانين الواردة والمنتهية إلى رئاسة الجمهورية ويتولى أيضاً إعداد مشاريع المراسيم المتعلقة بتنفيذ قرارات رئيس الجمهورية بطلب إعادة النظر بالقوانين المنتهية إلى رئاسة الجمهورية.

ثانياً: نماذج مقارنة للمديرية العامة للشؤون القانونية في مجلس الوزراء

نستعرض فيما يلي نماذج من عمل ومهام المديرية العامة للشؤون القانونية في مجلس الوزراء وقد ارتأينا أن نقوم باستعراض لمختلف هذه النماذج في الدول العربية والغربية لتبيان اختصاص هذه المديريات ومقارنتها للوقوف أكثر على ما يمكن أن تضطلع به هذه المديرية من مهام مواكبة للتشريعات الحديثة سيما وأن المشرع كما ذكرنا أعلاه لم يأتِ على تحديد مهامها بشكل محدد مما يجعل سلوك هذا المسار القانوني المقارن أمراً لابد منه للوصول إلى هذه الغاية المنشودة. نستعرض تباعاً اختصاص هذه المديرية في العراق، المغرب، فرنسا، سويسرا، بلجيكا، موناكو.

أ- مهام الدائرة القانونية في مجلس الوزراء العراقي:

تضطلع الدائرة القانونية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء مهام عديدة يمكن إجمالها بتقديم الرأي والمشورة القانونية لدولة رئيس الوزراء، مجلس الوزراء، اللجان الوزارية التابعة لها، الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة في كافة المحافظات ومن دوائر الأمانة العامة، وتنسيق العمل القانوني والتشريعي بما يضمن دعم الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة وتمكين مجلس الوزراء من ممارسة مهامه الدستورية والقانونية وكذلك إعداد بعض التشريعات بناءً على توجيه رئيس الوزراء أو معالي الأمين العام لمجلس الوزراء وكذلك توضيح الموقف التشريعي للحكومة اتجاه مجلس النواب والطعن بعدم دستورية القوانين التي تصدر خلافاً للدستور.

ب- المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية في مجلس الوزراء المغربي

تقوم المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية بمهمة تنسيق الأعمال المتعلقة بإعداد وصياغة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية والسهر على تنفيذ السياسة الحكومية فيما يتعلق بتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية وتحيينها وتتولى لهذه الغاية:

- القيام من الوجهة القانونية، بدراسة جميع مشاريع القوانين والأنظمة وللتحقق من مطابقتها لأحكام الدستور وعدم منافاتها للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها.

- القيام وإن اقتضى الأمر بإعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي لا تدخل في اختصاص قطاع وزاري معين.

- القيام من الوجهة القانونية ببحث الفتاوى التي يطلبها الوزير الأول أو السلطات الحكومية وسائر الإدارات العمومية إلى الأمين العام للحكومة.

- انجاز الترجمة الرسمية للنصوص التشريعية والتنظيمية.

- القيام باتصال مع القطاعات الوزارية المعنية، بتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية والعمل على تحيينها وتبسيطها قصد جعلها في متناول العموم.

- القيام بالدراسات والأبحاث القانونية المتصلة بمختلف مجالات العمل التشريعي.

- تقديم الاستشارات القانونية المتعلقة باتفاقيات القروض واتفاقيات ضمان القروض، بطلب من الحكومة وذلك بالتنسيق مع القطاعات المعنية.

- إعداد وثائق الانضمام أو المصادقة حسب كل حالة على حدة على الاتفاقيات الدولية التي تبرمها المملكة المغربية.

- إعداد المذكرات القانونية المتعلقة بالطعون الدستورية التي تقدمها الحكومة بخصوص عدم دستورية بعض المشاريع أو مقترحات القوانين التي يوافق عليها البرلمان، وكذا إعداد مذكرات جواب الحكومة المتعلقة بالطعون الدستورية التي يقدمها أعضاء البرلمان.

ج- المديرية العامة للشؤون القانونية في فرنسا

LE CONSEIL JURIDIQUE DU GOUVERNEMENT

Le SGG a un rôle de conseil juridique à l'égard du cabinet du Premier ministre et des autres ministères.

Les membres du SGG et notamment les chargés de mission examinent la correction juridique et formelle des textes qui passent entre leurs mains.

Ils peuvent être consultés par les ministres ou leurs cabinets sur certaines questions juridiques sur lesquelles ils souhaitent avoir l'avis d'un organe détenant une "expertise horizontale".

En liaison avec les ministères concernées, le SGG défend devant le Conseil d'Etat les décrets faisant l'objet d'un recours contentieux. Il assure également une "veille constitutionnelle" à tous les stades de la procédure sur les problèmes de constitutionnalité que soulève un texte et établit en cas de saisine du Conseil constitutionnel la rédaction des observations du Gouvernement.

Enfin, le SGG assure la diffusion sur internet des textes législatifs et réglementaires via le site Legifrance, ainsi qu'un guide de légistique destiné à améliorer la qualité rédactionnelle de ces textes.

د- المديرية العامة للشؤون القانونية في سويسرا (كانتون فود) نموذجاً

Direction des affaires juridiques

La Direction des affaires juridiques de la DGAIC est un service transversal de l'Etat, dont les prestations sont principalement destinées à l'administration cantonale, au Conseil d'Etat et au Grand Conseil (1).

Ses tâches comprennent:

- le conseil juridique au Conseil d'Etat et aux départements et services de l'administration ;
- la rédaction de textes législatifs et l'appui dans le domaine de la technique législative ;
- l'édition et la gestion de la base législative vaudoise (site internet BLV) ;
- la représentation de l'Etat en justice, notamment en matière de responsabilité civile, de contentieux du personnel de l'Etat (TRIPAC) et dans des procédures pénales auxquelles l'Etat est partie ;
- l'instruction des recours au Conseil d'Etat en matière de droits politiques ainsi que contre certaines décisions communales ;
- le traitement des demandes d'indemnités au sens de la législation sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), pour lesquelles la DGAIC est l'autorité cantonale d'indemnisation ;
- la gestion des affaires notariales et le secrétariat de la Chambre des notaires, dont le directeur général de la DGAIC est le vice-président ;
- le secrétariat de la Commission des grâces du Grand Conseil.

هـ- المديرية العامة للشؤون القانونية في بلجيكا

Coordination et Affaires juridiques

- la coordination des projets gouvernementaux en fournissant une expertise juridique et technique au Premier ministre, à ses organes stratégiques ou à son propre département.

- l'élaboration de directives du Premier ministre afférentes à la légistique et aux procédures législatives
- le suivi des travaux parlementaires et des questions écrites posées au Premier ministre ou à plusieurs membres du gouvernement
- la gestion du contentieux
- la coordination de l'intervention du Conseil des ministres devant la Cour constitutionnelle
- le traitement des demandes d'octroi de distinctions honorifiques et de décorations civiques
- la gestion de l'octroi de plaques d'immatriculation A
- le contrôle du respect de l'ordre de préséance

و- المديرية العامة للشؤون القانونية في إمارة موناكو

Direction des Affaires Juridiques

Missions

La Direction des Affaires Juridiques, placée sous l'autorité du Ministre d'État, a en charge de:

- Préparer les projets de loi
- Étudier les propositions de lois
- Suivre la procédure législative, notamment devant le conseil national
- Veiller à l'application des lois votées, notamment en soumettant aux autorités compétentes les textes réglementaires nécessaires

Cette Direction assure, avec le concours d'avocats-défenseurs ou d'avocats, à Monaco ou à l'étranger, la représentation en justice des intérêts de l'État.

Elle peut être consultée, par l'intermédiaire obligatoire du Secrétariat Général du Gouvernement, sur toute question touchant à la loi ou à son application.

La Direction des Affaires Juridiques ne renseigne en aucune manière (ni par téléphone, ni par écrit papier ou électronique) les particuliers, étudiants, auxiliaires de justice, chercheurs …

خاتمة

توصيات واقتراحات لحل إشكالية تنفيذ القانون بين مجلس النواب ومجلس الوزراء.

بناء على ما تقدم من دراستنا نقترح الآتي:

- **أولاً**: التدخل التشريعي عن طريق "التصحيح التشريعي".

-**ثانياً**: تحديد الآجال صراحة لتنفيذ القوانين بذكر ذلك واضحاً بنص القانون.

-**ثالثاً**: تبني اجتهاد مجلس شورى الدولة الفرنسي الصادر سنة 2016 الذي حدد المهلة المعقولة بمهلة سنة إذا لم يحدد القانون صراحة ذلك بنص.

- **رابعاً**: التعاون بين مجلس النواب ومجلس الوزراء والتنسيق بينهما على أن تتولى المديرية العامة للشؤون القانونية في رئاسة مجلس الوزراء هذه المهمة التي تتلخص بالآتي:

أ- متابعة مشاريع القوانين لدى مجلس النواب.

ب- تمثيل رئاسة مجلس الوزراء في مجلس النواب ولجانها سيما لجنة "تنفيذ القوانين" والتحدث عنها وشرح وجه نظرها فيما تعرضه من قرارات بالاشتراك مع الوزراء المختصين.

ج- متابعة ما يدور في جلسات مجلس النواب ولجانه من مناقشات وسائر ما يتعلق بممارسة أعمال التشريع والرقابة وإحاطة رئاسة مجلس الوزراء بالاتجاهات العامة للمجلس.

المصادر والمراجع

1- الأستاذ خلوفي رشيد، المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1994.

2- شمس مرعي علي، القرارات التنظيمية اللوائح في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة 28، العدد الثاني 1986،

3- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، مصر، دار الفكر العربي 1981.

4- أستاذ مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية " الشكل والإجراء"، الجزائر 1996.

5- د. عبد العزيز السيد الجوهري، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والنشر، والجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.

6- د. يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، بدون دار نشر، الطبعة الثانية، 1998 .

7- د. محمد سعيد جعفور، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الجزائر، دار صومة، الطبعة الثالثة 2002.

8- د.أ براهيم محمد الحمود، "وسائل الإدارة في إنهاء قراراتها، دراسة مقارنة من واقع أحكام القضاء الإدارة الكويتي والمصري والفرنسي" مجلة الحقوق، الكويت، السنة 18، العدد الرابع ديسمبر 1994.

9- د. محمد عبد اللطيف، التصحيح التشريعي، القاهرة، دار النهضة، طبعة 1991.

10- راجع المادة 8 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789.

11- WALINE(M)."les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958.

12- M.HOURIOU.Précis de droit constitutionnel, recueil, sery Paris12 éd, 1929.

13- Pierre PACTET, institution et droit constitutionnel, Paris 18ème éd 1999 [18-] Pierre LEMIRE" la loi et le règlement", documents d'ètudes,1994.

14- ODENT(R), Contentieux administratif, cours de droit, Paris, 1982. AUBY (J.M), sur une pratique excessive: Validation législative, Revue de droit prospecitif,1977.

15- Conseil constitutionnel:

22/7/1980 Dalos,p1981,p351.

24/7/1985 R,D,p,1986,p395.

26/7/1987 R,D,P,1987,p395.

16- C,C,decision, N 97-390Dc,19/11/1997,R,D,P,N 5,1998, ets

17- PERROT(D),"Validation législative des actes administratifs unilatéraux", R,D,P,1983.

18- FAVOREU(L), chronique constitutionnelle, R.D.P.1983.

19- - PLOUVIN (J,Y), la loi de Validation des actes administratifs, Cazette du Palais,1981.

مسودة مشروع قانون

مجلس الشيوخ في لبنان

القسم الأول: لمحة عامة عن مجالس الشيوخ في العالم

وصل عدد الأنظمة السياسية التي تعتمد نظام المجلسين (الغرفتين) اليوم إلى حوالي ثمانين، إضافة إلى أن ما لا يقل عن عشر بلدان تدرس إمكانية إنشاء مجلس شيوخ مثلاً (لبنان، جيبوتي) وأخذت قرار بهذا الشأن من دون أن تقدم بعد على إنشاء هذا المجلس مثلاً (الكاميرون، جورجيا، تشاد). بالإضافة إلى ذلك وبدل أن يكون نظام المجلسين "خروجاً عن القاعدة" فهو يعتبر حالياً النظام البرلماني الذي يعيش في إطار أكبر عدد من سكان الكرة الأرضية كما أنه النظام الذي اختارته الدول الأكثر نفوذاً اقتصادياً. وبالتالي من أصل خمسة عشر بلداً في العالم تسجل أعلى نسبة إجمالي الناتج المحلي، وحدهما بلدان هما جمهورية الصين الشعبية مع العلم أنه يوجد إلى جانب الجمعية الوطنية الشعبية مجلس يدعى " المؤتمر الاستشاري السياسي للصين الشعبية وكوريا الجنوبية يعتمدان نظام المجلس الواحد.

الفصل الأول: مبررات وجود مجالس الشيوخ في العالم.

تتمتع الهيئات التشريعية ذات الغرفتين بمزايا متعددة عامة أبرزها:

ــ تمثل دوائر متنوعة (ولاية، جهة، عرق، طائفة، طبقة)

ــ تساعد على ضمان مقاربة مبنية على روح التشاور في مجال التشريع

ــ تحول دون تمرير تشريعات غير مسؤولة أو تشوبها شائبة.

ــ تتيح فرصة إضافية لمتابعة أو مراقبة الجهاز التنفيذي.

وتختلف سلطة الغرفتين في النظام التشريعي الثنائي اختلافاً واسعاً من بلد إلى بلد، هكذا تطبق بعض البلدان مثل المملكة المتحدة نوعاً "ضعيفاً" من النظام التشريعي الثنائي، حيث تتمتع فيه إحدى الغرفتين بسلطات تشريعية أوسع. ويختلف مستوى السلطة بين الغرفتين من نظام إلى نظام. كما تتمتع بعض الغرف العليا بإمكانية تأخير أو مراجعة مشاريع القوانين المصادق عليها من لدن الغرف السفلية، في حين تبقى مهام الغرف العليا في بعض الأنظمة التشريعية ذات طابع استشاري ليس إلا، أما الولايات المتحدة الأميركية تمارس شكلاً قوياً من النظام الثنائي حيث تتمتع كلا الغرفتين بسلطات متساوية أو متوازنة ويتعين عرض مشاريع القوانين على الغرفتين والمصادقة عليها من طرف كليهما.

الفصل الثاني: تشكيل مجالس الشيوخ في العالم

أولاً: طرق تعيين مجالس الشيوخ

تتعايش كافة أساليب التعيين في إطار أنظمة المجلسين غير أن الانتخاب يبقى النظام الأكثر انتشاراً.

1- مجالس الشيوخ المنتخبة بكاملها بالتصويت المباشر

من أصل 72 برلماناً يتألف من مجلسين، يتضمن 36 برلماناً مجلساً ثانياً يتم انتخاب كامل أعضائه بواسطة التصويت المباشر.

2- مجالس الشيوخ المنتخبة بواسطة التصويت غير المباشر.

يتم هذا التصويت غير المباشر اجمالاً في إطار المجتمعات المحلية.

ومن خلال المنتخبين المحليين، على النطاق الواسع ما يؤمن نماذج مختلفة عن اللجوء إلى التصويت المباشر ومثال جنوب افريقيا هو مثال عن انتخاب تجربة المجالس التشريعية في المحافظات. وهو نظام اختاره عدد من الدول الأخرى كالنمسا واثيوبيا على سبيل المثال. وغالباً ما تكون هذه البلدان ذات تنظيم فيدرالي. ففي ألمانيا مثلاً يتألف البندسرات (Bundisrat) من ممثلي حكومات اللاندير (أو الولايات) الذين تختارهم المجالس التشريعية المناطقية. اما الغابون فقد اختار الانتخاب من قبل ممثلي الجمعيات المحلية والبلديات والمحافظات والوضع نفسه ينسحب على فرنسا (استراليا، بوليفيا، اليابان، المكسيك، بولونيا، البرازيل، سويسرا، الولايات المتحدة، فرنسا، ايطاليا).

تعتمد بعض الدول نظاماً مختلطاً بين التصويت المباشر والتصويت غير المباشر ومنها اسبانيا وبلجيكا، فمجلس الشيوخ الإسباني يضم 208 أعضاء منتخبين بالاقتراع العام المباشر و51 تنتخبهم مجالس المجتمعات الـ17 المستقلة في هذا البلد. أما مجلس الشيوخ البلجيكي فهو يتألف من 40 عضواً منتخبين بالاقتراع العام المباشر و21 تنتخبهم مجالس المجتمعات و10 يختارهم الأعضاء 61 المذكورين سابقاً.

3- مجالس الشيوخ المنتخبة جزئياً والمعينة جزئياً

في هذا الإطار ووفق الحالات، يمكن أن يكون الانتخاب مباشراً (ايطاليا) أو غير مباشر وهي الحالة الأكثر انتشاراً كما في الجزائر وايرلندا وكازاخستان.. الخ غير أنه يتعين علينا أن ننتبه إلى أن نسبة أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين تكون إجمالاً أكثر بكثير من نسبة أعضاء مجلس الشيوخ المعينين (96 من أصل 144 في الجزائر، 49 من أصل 65 في ايرلندا، 315 من أصل 324 في إيطاليا، و32من أصل 39 في كازاخستان).

تعتمد روسيا نظاماً خاصاً وذلك أن مجلس الاتحاد يتألف من ممثلين عن كل من الأعضاء الـ 89 في الاتحاد، مع العلم أن الممثل الأول تنتخبه الهيئة التشريعية في الكيان العضو في الاتحاد حيث تعين السلطة التنفيذية الممثل الثاني.

يعتبر مثل رواندا رائعاً في تكيف المجالس الثانية (مجلس الشيوخ) مع الخصوصيات المحلية بهدف تعزيز المؤسسات الديمقراطية، فرئيس الجمهورية يعين 8 أعضاء من مجلس الشيوخ ال 26 وهو يحرص في تعيينه لهم على تأمين تمثيل المجتمع الوطني.

4- مجالس الشيوخ التي يتم تعيين كامل أعضائها

يطال هذا النوع 3 أنواع من الدول أكثريتها من بلدان لا يبرر حجمها وعدد سكانها تنظيم انتخابات تشريعية على مستويين (أنتيغوا، باهاماس الخ) أما البلدان التي هي في طور إرساء الديمقراطية (الأردن) أو البلدان التي تمر بفترة مؤسساتية انتقالية في فترة ما بعد النزاع (الكونغو، كينشاسا) فهي أقل عدداً ولكنها معبرة.

أما الملاحظة الثانية فهي أن التعيينات غالباً ما يكون لها إطار واضح، ويمكن إعطاء مثل مجلس الشيوخ الكندي في هذا الصدد فالحاكم العام يعين مجلس الشيوخ بناء على اقتراح رئيس الوزراء الذي يأتي بدوره من مجلس انتخبه الشعب مباشرة.

لابد من الإشارة أخيراً إلى انه يمكن ان يكون التعيين الأسلوب المعتمد لفترة مؤقتة لاسيما في إطار عملية إرساء الديمقراطية مثل تايلند حيث تم انتخاب مجلس الشيوخ بالاقتراع العام للمرة الأولى في آذار/ مارس/ 2000 وفي كمبوديا حيث جرت أولى انتخابات مجلس الشيوخ في 22 كانون الثاني 2006.

5- أعضاء مجالس الشيوخ ومدة الولاية:

أ- عدد أعضاء مجالس الشيوخ:

باستثناء مجلس اللوردات في بريطانيا نجد أن المجلس الثاني الذي يسجل أكبر عدد أعضاء هو مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يضم 331 عضواً في المقابل تشكل مجالس الشيوخ التي لا يتجاوز عدد أعضائها 110 أعضاء الأكثرية.

ويمكننا تصنيف مجالس الشيوخ في ثلاث مجموعات رئيسية، مجالس الشيوخ التي تضم 19 عضواً أو أقل: وهي تكون عادة موجودة في البلدان صغيرة المساحة وعدد السكان مثل جزر الكاريبي على سبيل المثال غير أن هذه ليست قاعدة، ذلك أن عدد أعضاء مجالس الشيوخ في البلدان الناطقة باللغة الإسبانية ضئيل مثل بوليفيا، الشيلي، الباراغواي، الفليبين والأوروغواي التي تضم 27، 45، 38، 24، 30 عضو مجلس شيوخ.

أما المجموعة الثانية فتضم مجالس الشيوخ التي يتراوح عدد أعضائها بين 50 و 109 وهي تتواجد في بلدان من كل المساحات وفي كل القارات ومن بينها الباندسرات الألماني والمجلس الفدرالي النمساوي ومجلس الشيوخ

الإيرلندي والمجلس الأول للولايات العامة في هولندا ومجلس الشيوخ البلجيكي بالنسبة إلى دول أوروبا الغربية أما في أسيا وأوقيانيا فنجد مجلس الشيوخ في ماليزيا وكمبوديا والنيبال واستراليا وفي أميركا الشمالية مجلس الشيوخ الكندي ومجلس الشيوخ الأميركي وفي أميركا الجنوبية مجالس الشيوخ في البرازيل كولومبيا والأرجنتين وفي افريقيا مجالس الشيوخ في الغابون وجنوب افريقيا وأثيوبيا ونيجيريا. وفي أوروبا الوسطى والشرقية المجلس الثاني في الجمهورية التشيكية وبولونيا ونلاحظ ان عدد قليل من المقاعد مخصص لكل منها، ومن هنا عدد الأعضاء القليل نسبياً.

هناك 14 مجلساً يضم كل منها أكثر من 106 أعضاء منهم 6 أعضاء تتراوح بين 240 و 279 (الهند، اسبانيا، اليابان، تايلاند، والمغرب) أما مجالس الشيوخ التي تضم أكبر عدد من الأعضاء فهي موجودة في فرنسا 346 تطبيقاً لإصلاح العام 2003 ايطاليا 329 وبريطانيا 576 عضواً مدى الحياة.

ب- مدة ولاية مجالس الشيوخ

تختلف مدة الولاية في مجالس الشيوخ وتتراوح إجمالاً بين 4 و6 سنوات وتتخطى ذلك في حالات استثنائية فهناك 3 مجالس شيوخ في العالم تبلغ ولايتها 8 سنوات (البرازيل، تشيلي، رواندا، ولكن في البلد الأخير لا يمكن تجديد الولاية).

ومجلسا شيوخ تبلغ ولايتهما 9 سنوات (المغرب، ليبريا) اما فرنسا فقد أعادت الولاية مؤخراً إلى 9 سنوات بموجب قانون 30 تموز 2003.

في المقابل وحدهما دولتان اختارتا ولاية لا تتجاوز 4 سنوات (البوسنة والهرسك) وماليزيا 3سنوات

هناك حالة وحيدة من التعيين مدى الحياة مجلس اللوردات وحالة يكون فيها التعيين وراثياً مجلس رؤساء بوتسوانا بالنسبة إلى 8 من أعضائه الـ 15 وحالة واحدة تنتهي فيها الولاية عند بلوغ سن 75 مجلس الشيوخ في كندا.

من جهة أخرى إن مدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ متغيرة في 3 دول فيدرالية هي وقف على ولاية الهيئة الثانية ألمانيا وروسيا والنمسا.

الفصل الثالث: اختصاص مجالس الشيوخ

أولاً: نظام المجلسين المتساويين:

تتمتع غالبية الشيوخ في العالم بسلطات تشريعية واسعة تساوي سلطات المجالس النيابية ومن أبرز هذه السلطات التشريعية حق اقتراح القوانين وحق التعديل.

حق اقتراح القوانين: وتتبعه أكثر من نصف مجالس الشيوخ في العالم ولكن بعض هذه المجالس تُحرم هذا الحق في مجال الموازنة. تماماً كالغرفة السفلى على أي حال. وغالباً ما تحرم المجالس من حق اقتراح القوانين المالية في البلدان الأنغلوسكسونية.

لاسيما في جزر الأنتيل والكاريبي: أنتيغوا، باهاماس، باربادوس، بليزي (قيود ضريبية)، سانت لوسي، ترينيداد وتوباغو وتندرج في الفئة نفسها أيضاً كندا واستراليا والجمهورية التشيكية في المقابل يحرم أقل من عشرة مجالس شيوخ من حق اقتراح القوانين (الجزائر، أثيوبيا، جزر الفيدجي، ليسوتو، هولندا، ناميبيا، رواندا، تايلند).

حق التعديل: يعترف بهذا الحق بشكل كامل لحوالي ثلثي مجالس الشيوخ لكن التحفظ السابق المتعلق بالمالية يسري هنا أيضاً. باستثناء أربعة مجالس شيوخ لا تتمتع بحق التعديل: الجزائر، النمسا، كمبوديا، وهولندا.

نستنتج أن سلطة اتخاذ القرار في مجالس الشيوخ تتطلب موافقة مجلس الشيوخ لاعتماد النص بشكل نهائي كما يمكن أن يلاحظ أن المجلسين متساويين بشكل كامل في أكثر من ثلثي الدول ففي هذه البلدان تكون سلطات المجلس التشريعية مماثلة وهذه هي الحال في بوليفيا، البرازيل، كولومبيا، رومانيا، سويسرا، ايطاليا، والولايات المتحدة الأميركية.

في بعض الحالات تطرأ متغيرات على سلطات التشريع في مجالات محددة وهذه هي الحال في ألمانيا حيث أن موافقة البوندسرات أساسية لاعتمادها المشاريع الخاصة باللاندر (الولايات) أو بمجال اختصاصها وفي جنوب افريقيا يتمتع المجلس الوطني للأقاليم بحق النقض (الفيتو) على المشاريع المتعلقة بالأقاليم ولا يمكن للجمعية الوطنية رفع الفيتو إلا بأكثر من الثلثين، أما مجلس الشيوخ البلجيكي، فهو يتمتع بسلطات مماثلة لسلطات مجلس النواب في أربعة مجالات: التشريعات الأساسية، المعاهدات الدولية، اتفاقيات التعاون بين الدولة الفيدرالية والمجتمعات والمناطق، القوانين الخاصة بتنظيم السلطات القضائية أما في فرنسا فإن موافقة مجلس الشيوخ ضرورية بالنسبة إلى القوانين الدستورية والقوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ. وفي رواندا يُعتبر نظام المجلسين متساوياً في مجال اختصاص مجلس الشيوخ. أما في جمهورية الكونغو الديموقراطية، فإن مجلس الشيوخ الانتقالي مكلف في الوقت نفسه صياغة المشروع الأولي للدستور وممارسة مهمة وساطة في مجال النزاعات السياسية بين المؤسسات. كما أنه يتمتع بسلطة تشريعية متخصصة. وبعبارة أخرى يمكن القول إن مجالس

الشيوخ تؤدي باستمرار دوراً مزدوجاً يقضي بتأمين الاستقرار المؤسساتي من جهة وبضمان توازن الامم من جهة أخرى.

تتوفر أيضاً متغيرة أخرى في نظام المجلسين المتساويين فعلياً وفق هذا الافتراض يتمتع مجلس الشيوخ مبدئياً بإمكانية الفصل نهائياً غير أن هذه القدرة معطلة بسبب فرض ضرورة توافر الأكثرية المؤهلة (71% من الأصوات) وهذه الحالة ليست نادرة. فالدوما الروسية لا يمكنها أن تفرض وجهة نظرها على مجلس الاتحاد إلا بواسطة أكثرية الثلثين، والآلية نفسها تطبق في اليابان.

لا بد من إشارة أخيرة إلى حالتين غير نموذجتين: حالة الباراغواي أولاً حيث يتمتع المجلسان بالكلمة الفصل شرط أن لا يلغيها المجلس الآخر بواسطة التصويت بثلثي أعضائه.

والحالة الأخرى معاكسة لهذه المشاريع وهي حال الجزائر حيث يتعين على مجلس الأمة أن يتبنى المشاريع التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولكن بأكثرية ثلاثة أربا ع أعضائه.

إن كان نظام المجلسين المتساويين أو شبه المتساويين أكثر تواتراً مما نظنه فهو يؤثر بشكل خاص على التصويت على القانون بالمعنى الضيق. في المقابل نادراً ما يطبق هذا النظام في مجال المسؤولية السياسية للحكومة فقلة من مجالس الشيوخ قادرة على قلب الحكومات. وهذا يلبي الرغبة في إناطة مهمة ضمان الاستقرار السياسي بمجالس الشيوخ ولكن لابد من الإشارة في هذا الصدد إلى أن عدداً من مجالس الشيوخ غير قادرة على معاقبة حكومتها فقط لأنها تمارس مهامها في إطار نظام رئاسي أو شبه رئاسي يكون فيه الوزراء غير مسؤولين أمام المجالس. هذه هي الحال في الولايات المتحدة والفليبين وروسيا.

ثانياً: الاستثناءات على نظام المجلسين المتساويين:

النوع الأول من الاستثناءات: بعض مجالس الشيوخ لها مهمة استشارية بشكل أساسي في هذه الحال لا يشارك مجلس الشيوخ في التصويت على القانون بل يعطي رأيه بشأن محتواه وهذه المجالس نادرة وهي موجودة في بوتسوانا، كمبوديا، مصر، سلوفينيا، اليمن.

ونشير إلى الوضع الخاص بمجلس الشيوخ الهندي الذي يتمتع بسلطات توازي سلطات مجلس النواب باستثناء موضوع قانون المالية الذي يؤدي في إطاره دوراً استشارياً فقط. يضاف إلى ذلك أنه خلافاً للفكرة الرائجة، فإن المجلس الاستشاري لا يكون بالضرورة مجلساً من دون سلطات إذ يمكن اندماجه في المؤسسات بفضل نوعية التوظيف وعمله وشبكة التأثير الخاصة به أن تعوض من عدم مشاركته في إعداد القوانين.

النوع الثاني من الاستثناءات: القيود المفروضة على السلطة التشريعية تترجم بقوة محددة على حق اقتراح القوانين أو التعديل عليها. وتطال القيود إجمالاً قوانين المالية والقوانين الضريبية (الكاريبي، استراليا، كندا إلخ..) وفي حالات أخرى تفرض شروط عدم القبول المالي من النوع المنصوص عليه في المادة 40 من الدستور

الفرنسي. حيث تمنع هذه المادة من الدستور الفرنسي (التعديلات واقتراحات النواب التي قد تؤدي إما إلى تقليص الموارد العامة أو إنشاء عبء عام او زيادة مدته) وأخيراً يجب أن نذكر الافتراض الأخير وهو ضرورة الحصول على موافقة الحكومة من أجل اتخاذ تدابير في مجال الموازنة (كازخستان) إلا أنه لابد من الإشارة إلى أن هذه القيود المتنوعة تطال في غالبية الحالات المجلسين على حد سواء.

النوع الأخير من الاستثناءات: تتحدث عن إمكانية الفصل الممنوحة لمجالس النواب ويمكن لـ الكلمة الفصل هذه أن تكون حرة أو مقيدة. ففي الحالة الأولى تنطبق بسهولة على مبادرة مجلس النواب أو الحكومة فقط. أما في الحالة الأخرى فهي مؤطرة.

أن كلمة الفصل التي يمكن تطبيقها في كافة المجالات باستثناء القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ. وهو استثناء اعتمدته دول أخرى (بولونيا، والجمهورية التشيكية والغابون وايرلندا).

وفي بعض هذه الدول المختلفة تؤدي شروط المهل المفروضة من أجل استخدام الكلمة الفصل هذه إلى تحويلها أحياناً إلى نوع من حق النقض المؤقت الذي يتمتع به مجلس الشيوخ.

يمكن لهذه الشروط أن تحد بشكل جدي من نطاقها وهكذا لا يمكن اللجوء إلى الكلمة الفصل في فرنسا إلا بعد قراءتين أو ثلاث للنص في كل من المجلسين. وفي حال كانت الحكومة قد استعملت إجراء الطوارئ لدراسة النص أم لا وبعد أن تكون لجنة مشتركة من المجلسين وهي تسمى بلجنة مختلطة متساوي الأعضاء (commission paritaire mixte) قد فشلت في حل الخلافات بين مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية ولابد من الإشارة إلى أن الكلمة الفصل هذه لا تطال سوى الأحكام قيد المناقشة أي النصوص التي تكون قيد الدرس.

يمكن أن تحصر الكلمة الفصل بمواد محددة تنطبق عليها ونشير هنا إلى انه من النادر أن تطال الكلمة الفصل المواد الدستورية كما يمكن أن تقيد بشروط الأكثرية التي يخضع لها استعمالها.

وهكذا يفرض عدد من الدول التصويت بثلثي الأعضاء لتصبح الكلمة الفصل قابلة بالاحتجاج بها لدى المجلس الآخر.

مهما كان الأمر فإن الكلمة الفصل ما هي إلا المرحلة الأخيرة من عملية المكوك البرلماني (أي إحالة النص من مجلس إلى آخر) الآيلة إلى جعل الأفكار والنصوص ناضجة ووجود الكلمة الفصل هو ضمانة لتحسين الانتاج التشريعي ولأخذ كافة عناصر المجتمع الوطني في الاعتبار.

باستثناء الحالات التي يسود فيها تقدير سياسي كبير، تعتبر الكلمة الفصل أداة خطيرة تستعين بها الحكومات ومجالس النواب بحذر ومثال فرنسا في هذا الصدد بارز فبحلول 30 أيلول/ سبتمبر 2004 من أصل 2909 قوانين تم التصويت عليها منذ العام 1958 كان 2554 أي 79.87% منها موضع اتفاق

بين المجلسين وفي العام 1991-1998 وفي حين كانت الأكثريات من المجلسين الفرنسيين مختلفة اعتمدت الجمعية الوطنية أكثر من 50% من التعديلات التي صوت عليها مجلس الشيوخ.

ثالثاً: السلطات غير التشريعية لمجالس الشيوخ

1- سلطة مجالس الشيوخ الثنائية

غالباً ما يشارك مجلس الشيوخ مع مجلس النواب أو وحده في محاكمة بعض كبار المسؤولين في الدولة باختلاف الحالات يقضي دوره باتهامهم أو محاكمتهم أو القيام بالأمرين.

ومن الأمثلة في الأنظمة الرئاسية حيث يقوم مجلس الشيوخ بإجراءات العزل لرئيس الجمهورية كما هو الأمر في روسيا والبرازيل وفي الأرجنتين يحاكم مجلس الشيوخ الأرجنتيني الرئيس ونائب الرئيس وأعضاء الحكومة وقضاة المحكمة العليا والمدعي العام للجمهورية. وفي الشيلي تمتد هذه الصلاحية لتشمل الضباط العامين والمدراء والحكام. اما في كولومبيا فيمكن لمجلس الشيوخ محاكمة رئيس الجمهورية وقضاة المحكمة الدستورية ومحكمة العدل العليا ومجلس الشورى وأعضاء مجلس القضاء الأعلى والمسؤول العام عن الضرائب، وتناط سلطات شبيهة بهذه بمجالس الشيوخ في البارغواي والأوروغواي وجمهورية الدومينيك وكذلك هذا النموذج مُتَبع على نطاق واسع في جنوب افريقيا.

وفي كازخستان مثلاً يتمتع مجلس الشيوخ بصلاحية تجريد المدعي العام وأعضاء المحكمة العليا من حصانتهم.

2- دور مجالس الشيوخ في مراقبة دستورية القوانين

تؤدي مجالس الشيوخ دوراً في مراقبة دستورية القوانين فإما أن تعين قسماً من القضاة الدستوريين أو تطلق هكذا رقابة.

إن تعيين مجلس الشيوخ للقضاة الدستوريين أمر مألوف و تعتمده كافة الدول ذات المجلسين في أوروبا الغربية ففي فرنسا يعين رئيس مجلس الشيوخ 3 أعضاء من المجلس الدستوري من أصل 9 أما في ألمانيا فيعين البندسرات 8 من أصل 16 وفي النمسا يقترح المجلس الفيدرالي 3 أسماء من القضاة الدستوريين ال14 ويبلغ المعدل 4 من أصل 12 في إسبانيا أما في ايطاليا فيعين المجلسان مجتمعين 5 قضاة دستوريين من أصل 15 وأخيراً يعين الملك البلجيكي أعضاء محكمة التحكيم البلجيكية على ان يختارهم من لائحة مزدوجة يقدمها على التوالي مجلس الشيوخ ومجلس النواب. إن سلطة التعيين لمجلس الشيوخ نجدها أيضاً في البلدان التي تتوفر فيها الرقابة الدستورية ففي أميركا الجنوبية مثلاً نجدها في كولومبيا والتشيلي وباراغواي وفي افريقيا نجدها في الغابون والمغرب وفي آسيا نجدها في كازخستان وكمبوديا.

إن رفع مجلس الشيوخ قضية امام المحكمة الدستورية أمر شائع أيضاً في كافة القارات في أوروبا الغربية وشرق أوروبا أي البوسنة والهرسك وبولونيا والجمهورية التشيكية ورومانيا وروسيا وسلوفينيا وحتى أبعد من ذلك في الجزائر والبرازيل وكمبوديا والأردن والمغرب.

هذه السلطات التي باتت كلاسيكية وهكذا فإن مجلس الشيوخ في بوروندي مكلف مراقبة الصفة التمثيلية للهيئات المؤلفة وتفادي حالات الإقصاء. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية كلف مجلس الشيوخ الانتقالي بإجراء الحوار الوطني وإعداد مسودة الدستور وقد جرى اعتماد النص في كانون الأول 2005.

3-صلاحية مجالس الشيوخ في تعيين كوادر الدولة

إلى جانب تعيين القضاة الدستوريين تؤدي مجالس الشيوخ دوراً هاماً في تعيين كبار مسؤولي الدولة وفي هذا الإطار أيضاً يسعى مجلس الشيوخ إلى تأمين استقرار الدولة ولابد من التمييز بين أسلوبين رئيسيين: التعيين المباشر في ما يقارب ثلث الدول والأمر يتعلق بشكل عام بتعيين كبار المسؤولين والمدنيين والديبلوماسيين والعسكريين والقضاة.

فمجلس الشيوخ البوليفي مثلاً يقوم بتعيين قضاة محاكم المقاطعات ومحكمة العمل الوطنية كما يقوم بالاتفاق مع مجلس النواب بتعيين قضاة المحكمة العليا وأعضاء مجلس القضاء ومدعي عام الجمهورية والمدافع عن الشعب ويقترح من جهة أخرى على رئيس الدولة 3 أسماء لتعيين المراقب العام للجمهورية والمراقب الأعلى للمصارف. وأما في كولومبيا فيعين مجلس الشيوخ المدعي العام وفي اسبانيا يقترح مجلس الشيوخ على الملك تعيين 4 من أصل 2 عضواً في المجلس العام للسلطة القضائية. وفي رومانيا يعين محامي الشعب وفي روسيا يقوم مجلس الاتحاد بناء على اقتراح من رئيس الاتحاد بتعيين مدعي عام الاتحاد والقضاة في المحكمة الدستورية والمحكمة العليا ومحكمة التحكيم العليا للاتحاد.

إن موجب موافقة مجلس الشيوخ على بعض التعيينات شائع ونستعين هنا بالمثل الأميركي فموافقة مجلس الشيوخ أساسية ليقوم رئيس الولايات المتحدة الأمريكية بتعيين الوزراء والسفراء وكبار الموظفين والأمر مماثل في الأرجنتين بالنسبة إلى القضاة في المحاكم الفيدرالية الدبلوماسيين والملحقين التجاريين وكبار الضباط وفي بوليفيا يسري ذلك على الأقاليم ورئيس المصرف المركزي ومديره والمدعي العام.

3- رقابة مجالس الشيوخ على سياسة الحكومة:

تعتبر الرقابة على السياسة الحكومية من المهام الرئيسية للمجالس النيابية. وقد مارس مجلس الشيوخ صفة هذ الرقابة تماماً كالمجالس النيابية وتمارس هذه الرقابة بواسطة وسائل باتت كلاسيكية: عمل اللجان الدائمة وإمكانية طرح أسئلة على الحكومة وبالحصول على الأجوبة. وإمكانية إجراء تحقيق.

ولكن إلى جانب هذه الأدوات الواسعة الانتشار والاستعمال، شهدت السنوات الأخيرة إدراكاً أكبر للدور الخاص الذي تؤديه مجالس الشيوخ في هذا المجال ونظراً إلى خضوعها بدرجة أقل لضغط الحكومة وتأثير الأحزاب. تتمتع هذه المجالس عادة باستقلالية تجعل من السهل عليها انتقاد السياسات الحكومية غير أن هذا الانتقاد ليس بالضرورة سلبياً لكنه يندرج في إطار توجه بنَّاء للتقييم واستباق الأمور ولإعطاء بعض الأمثلة في هذا المجال، يمكننا أن نشير إلى أن متابعة لجنة التشريع الأوروبي في مجلس اللوردات البريطاني لبناء الاتحاد الأوروبي تحظى بتقدير كبير وفي ألمانيا يؤدي البوندسرات دوراً أساسياً في اقتراح التوازنات الاقليمية وسلطات اللاندر (الولايات). إزاء الدولة المركزية بحكم معرفته الطبيعية والبنيوية للولايات وفي مجال الشؤون الأوروبية، عرفت سلطة الباندسرات تطوراً ملحوظاً وبالتالي عندما يتعلق التشريع الذي ينبغي دراسته في الاتحاد الأوروبي بصلاحية اللاندر (الولايات) في ألمانيا يجب أن يكون رئيس الوفد الألماني لدى مجلس الاتحاد ووزيراً لولاية يعينه الباندسرات.

من جهته ابتدع مجلس الشيوخ الفرنسي الكثير لجهة الرقابة وهو بالتالي يمارس منذ العام 1972 رقابة منهجية على التطبيق التنظيمي للقوانين ويشارك إلى جانب الجمعية الوطنية في تطوير تقييم التشريعات والسياسات العامة، من خلال المكاتب البرلمانية بشكل خاص أما على المستوى الأوروبي فقد أطلق مبادرة لإنشاء مركز اتصال دائم لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

بناء على ما تقدم نستنتج الآتي:

- التباين الكبير في تركيبة مجالس الشيوخ أو المجالس الثانية ومهامها، الأمر الذي يتنافى وتجانس النظم ذات المجلس الواحد والسبب هو كما يقول باسكال ديلفوس وجان بيير دوبرا "أن مجالس الشيوخ تكشف بصورة بارزة التوترات العميقة التي تشوب العديد من البلدان بالإضافة إلى أنها التقنية الوحيدة التي تلفت الانتباه إليها.

- يتطلب نظام المجلسين اعتماد مقاربة جديدة: فغالباً ما ينظر إلى هذا النظام على أنه "زيادة دستورية" وترف يمكن الدول الغنية وحدها أن تقدمه لنفسها لكنه في الحقيقة الشرط الأساسي لديمقراطية برلمانية ناجزة، ذلك أن هذا النظام وحده القادر على تمثيل الوحدة الوطنية بمكوناتها المتنوعة. ومن خلال التمثيل هذا والسلطات التي تناط عادة بمجالس الشيوخ، يضمن نظام المجلسين استقرار الأطر المؤسساتية وشرعيتها.

ولنجرؤ في هذا الإطار على الإدلاء باستنتاج مفاده أنه من دون نظام المجلسين تبقى الديمقراطية على طريق الصيرورة.

- إن تجدد الاهتمام بنظام المجلسين ليس غريباً أبداً فهو النظام المناسب للمجتمعات المتعددة والمعقدة أكان تعقيدها تقليدياً أو حديثاً. فبفضل مرونته وطبيعته التطويرية يعتبر هذا النظام الوحيد القادر على أخذ هذه التعقيدات بالاعتبار ويسعى إلى وضع حلول ملائمة لها.

الأسباب الموجبة

مبدأ الانسجام بين الدين والدولة

إن مبدأ الانسجام بين الدين والدولة الوارد في وثيقة الوفاق الوطني، والذي تعبّر عنه اجتهادات دستورية في بلدان عديدة، في مجال توضيحها لمبادئ العلمانية Laicité وحياد الدولة neutralité de l'Etat والتمييز (ليس بمعنى الفصل) بين الدين والدولة، لم يتم البحث لبنانيًا في مضامينه وموجباته الناظمة. لذلك يقتضي معالجة إشكالية التداخل أو الاختراق بين الديني والمدني في أنظمة الأحوال الشخصية في لبنان والمجتمعات العربية عامة ليس من منطلق مفهوم "الفصل" ولا اعتماد سيادة منظومة على أخرى كما هو الوضع عربيًا في غالب الأحيان، بل احترام جوهر essence المنظومة الدينية، وجوهر المنظومة المدنية حفاظًا على جوهر وتنوّع كل منهما.

الدولة المدنية

يشكل مفهوم الدولة المدنية فلسفة الدولة اللبنانية التي تختلف بدورها عن الدولة العلمانية والدولة الدينية. والأساس الفلسفي الذي تقوم عليه هذه الدولة، هو العيش المشترك الذي تجسده الطوائف كموروث حضاري ثقافي للرسالات السماوية. وهذا التفاعل الحضاري قوامه الإنسان في علاقته بأخيه الإنسان. وهذا العيش المشترك لا يستقيم بدون حرية يمارسها الإنسان في المعتقد والرأي في ظل هذه الدولة التي تمثّل العائلة الوطنية.

فالمادة 9 من الدستور تجسّد هذه المفاهيم، إذ تنص "حرية المعتقد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الإجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها، على أن لا يكون في ذلك إخلال في النظام العام، وهي تضمن للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية".

ولعلّ في توصيف الدولة المدنية ما يثير الالتباس مع مفهوم الدولة العلمانية، إذ تفهم الدولة المدنية كدولة علمانية، ولكن نعتقد أن التعريف الأسلم هو ما قال به سماحة الإمام الصدر الذي نادى بالدولة السماوية". والدولة يجب أن تكون دولة سماوية لا دولة دينية فإذا كانت الدولة تمثّل مصالح الأقلية فهذا ظلم فاضح للأكثرية، فإذا كانت الدولة تمثّل الأكثرية فما هي مصائر الأقلية؟ الدولة يجب أن لا تمثّل مصالح الأكثرية أو الأقلية بل يجب أن ترفع، أي أن تقترب إلى السماء أي أن تكون بعيدة عن الحزب والطائفة والفئة. وأن تقوم المؤسسات الرسمية على المناقب والخير والحق والإيمان بالله.

ويوضح البطريرك خريش هذا المعنى بقوله في الوثيقة التي أذاعها باسم الكاثوليك في العالم في العام 1983: "وليس الدين دولة وإلا انتفت الحرية الدينية وليس دولة ضمن الدولة وإلا التبست الأدوار وفقد كل منهما

هويته ولا يمكن أن يكون هامشيًا تتجاهله الدولة وتهمله لأن له دورًا في ترقي الأمة وفي الحفاظ على التقيّد بالشرائع الإلهية".

لبنان المعنى الحضاري هو الذي دفع قداسة البابا بوصفه بالبلد الرسالة إذ يقول "أنني مقتنع – والحالة هذه – إن جميع اللبنانيين يرغبون في نهضة لبنان أمين لدعوته التاريخية أرضًا للحوار ولتعايش ثقافات وأديان مختلفة ففي سبيل لبنان هذا يجب علينا أن نكد من دون حساب وأن نستمر في الأمل ولقد قلت سابقًا إن لبنان هو أكثر من بلد. إنه رسالة".

ومن خصائص الطوائف الدينية ومميزاتها، إنها تدعو إلى الإيمان بالله الواحد بين مختلف الأديان الذي يناقض مفهوم السيادة الذي ينظر إلى المواطنين بصفتهم المجتمعة، فيكون منهم السيادة الشعبية، هذا المفهوم العلماني له مبرراته التي تنطلق من فهم الغرب للديمقراطية نتيجة تجاربهم القاسية مع الكنيسة، ولكن ليس بالضرورة تعميم هذه التجربة على لبنان الذي تجمع طوائفه على الإيمان بالله وبالإنسان كتجربة حضارية وتجعل منه البلد الرسالة، كما وصفه قداسة البابا. فالتناقض ليس بين مفهوم العدد والطائفة أو بين حقوق العدد وحقوق الطائفة، بل هو تناقض بين المواطن بوصفه عددًا أم بوصفه إنسانًا، فالطائفة في هذا المعنى الحضاري ينتمي إليها الفرد بصفته الإنسانية، أما الدولة فينتمي إليها المواطن بوصفه عددًا. والمواطنة التي تطالب بها الطوائف الإسلامية والمسيحية، نابعة من مفهوم العائلة التي هي أساس المجتمع البشري. والدولة هي المجتمع الوطني الذي هو العائلة الكبرى. فالله يجمع الأديان كلها على المستوى الديني، والدولة بوصفها العائلة الكبرى تجمع الطوائف على المستوى الوطني. وفي هذا المعنى يقول البطريرك خريش "ما فتئت المسيحية منذ أن كانت تدعو الناس إلى التحاب ولو اختلفوا مذاهب ومشارب سعيًا إلى إقامة عيش مشترك يتبادلون فيه المنافع والمصالح والاحترام، ولاسيما بين المؤمنين بالله الواحد. وتزدهر العائلة إذا قام بين أفرادها تعاون مخلص، يرتضون معه كل تضحية، سعيًا إلى سعادة مشتركة. وهي لا تتوفر إلا إذا تمتعت العائلة بما لها من حقوق على الدولة والمجتمع، وأدت ما عليها نحوها من واجبات. وفي ضوء هذا المفهوم، تصبح العائلة صورة مصغرة لما يجب أن يكون عليه المجتمع الوطني الذي هو العائلة الكبرى".

إن المواطنة في لبنان هي فعل إيمان. كون الإنسان اللبناني، ينتمي إلى الوطن الذي يمثل العائلة الروحية الكبرى، ويتميّز بذلك عن المواطنة التي أساسها الانتماء الى الدولة، بوصف المواطن جزء من هذه السيادة فهو في هذه الحالة، لا يمكن توصيفه بالنظام العلماني برغم احترامه للنظام الديمقراطي البرلماني في دستوره. كذلك لا يمكن وصفه بالنظام الديني لكونه لا يؤلف جماعة من المواطنين ينتمون إلى دين بذاته، ويتبعون شريعة إلهية معينة تطبق عليهم. بل هو يحترم حرية المعتقد ويحفظ حقوق الطوائف كجزء من حرية المعتقد وفي إطار الحرية الدينية في تعددها الذي هو مصدر غنى وتنوّع ثقافي وحضاري قوامه الإنسان اللبناني الذي يشكّل المختبر

الحقيقي للتجربة الحضارية في بعدها الإنساني العالمي، ما يجعل لبنان الوطن الرسالة. وللتدليل على رأينا دستوريًا نرى المشرّع الدستوري ينص في الفقرة (ي) من مقدمته بأن لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك، والعيش المشترك برأينا وفقًا لما تقدّم يقوم على الإنسان لا على المواطن، لأن المشرّع الدستوري نص في الفقرة "د"، على أن الشعب مصدر السلطات يمارسها عبر مؤسساته الدستورية. كما أنه نص في الفقرة "أ"، من المقدمة على أن لبنان وطن نهائي لجميع أبنائه. وعبارة "أبنائه" تأتي مكملة لعبارة العائلة اللبنانية. وفي هذا الإطار تأتي الفقرة "ي" والتي تلي الفقرة "د" منسجمة مع فلسفة الدولة المدنية اللبنانية على ان ميثاق العيش المشترك بين اللبنانيين هو ليس حالة مؤقتة بل هو من صميم الوجدان الوطني اللبناني. إذ ليس من قبيل الصدفة أن تنص المادة 22، من الدستور "مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي، يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية" إن عبارة "جميع العائلات الروحية" تؤكد طابع الدولة اللبنانية السماوية، لأن الروحية في معناها تكون للإنسان في تجلياته الروحية. وهذا ما توخاه المشرِع الدستوري حين ذكر عبارة "العائلات الروحية" ولم يذكر عبارة الطوائف وذلك للتمييز بين الطائفة بصفتها الدينية وبين الطائفة بمعناها الحضاري الإنساني الجامع في إطار الوحدة الوطنية وهذا ما قصده على الأرجح.

وعلى هدى هذا التفسير لمعنى العائلات الروحية الوارد في المادة 22 من الدستور وضعنا مسودة قانون إنشاء مجلس الشيوخ الذي حددنا فيه القضايا المصيرية استناداً إلى الأسس الواردة أعلاه مسترشدين بالقانون الأرثوذكسي كمرتكز يقوم على أساسه مجلس الشيوخ، بعد أن استعرضنا بلمحة عامة اختصاص ودور مجالس الشيوخ في العالم.

القسم الثاني: مجلس الشيوخ في لبنان

الباب الأول: تكوين المجلس واختصاصاته

الفصل الأول: تكوين المجلس

المادة 1:

يتألف مجلس الشيوخ من اثنين وعشرين عضواً تكون مدة ولايتهم أربع سنوات، ويكون الاقتراع عاماً وسرياً وعلى درجة واحدة، على أن يُخصص للمرأة ما لا يقل عن 50% من إجمالي عدد المقاعد.

المادة 2:

أ – يحدد توزيع مقاعد مجلس الشيوخ على الطوائف بحسب الجدول المرفق بالقانون رقم 2008/25 ويتم الترشيح لهذه المقاعد على أساسه، ويعتبر الجدول جزءا لا يتجزأ من هذا القانون.

ب– يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ المحددين لكل طائفة من قبل الناخبين التابعين لها على أساس النظام النسبي ويعتبر لبنان دائرة انتخابية واحدة مع مراعاة منطوق الفقرة "ج" أدناه.

ج – يقترع الناخبون لمرشحين من طائفتهم فقط، أما الناخبون المسيحيون الذين ينتمون إلى طوائف الأقليات فيقترعون إلى مرشحي الأقليات وأما الناخبون المسلمون الذين ينتمون إلى طوائف الأقليات غير المخصص لها أي مقعد في المجلس النيابي فيكون لكل منهم الحق في الاقتراع لمن يختاروهم من المرشحين المسلمين إلى أي طائفة انتموا وأما الناخبون اليهود فيكون لهم الحق في الاقتراع لمن يختاروهم من المرشحين المسلمين أو المسيحيين.

المادة 3: في لوائح المرشحين:

يتوجب على المرشحين أن ينتظموا في لوائح مكتملة قبل أربعين يوما كحد أقصى من موعد الانتخابات.

تمثل كل طائفة من الطوائف المحددة في القانون رقم 2008/25 مع مراعاة قاعدة الكوتا المخصصة للمرأة بنسبة 50% من عدد المقاعد المخصص لكل مذهب من الطائفتين المسيحية والإسلامية من مجموع أعضاء مجلس الشيوخ المؤلف من 22 عضو موزعين على الشكل التالي:

الطائفة الإسلامية:

السُنة 2– الشيعة 2– الدروز 2– العلويين 2

الطائفة المسيحية:

الموارنة 2– الروم الأرثوذكس 2– الروم لكاثوليك 2– الأرمن الأرثوذكس 2– الأرمن الكاثوليك 2– الإنجيليين 2– أقليات 2

ولا يعتد بانسحاب أي مرشح من اللائحة بعد تسجيلها، وعلى وزارة الداخلية والبلديات ان تتقيد بترتيب اللوائح على ورقة الاقتراع وفقا لتاريخ تسجيلها.

المادة 4: في تسجيل اللوائح:

على المرشحين أن ينضووا في لوائح وان يفوضوا أحدهم بموجب توكيل موقع منهم جميعا لدى الكاتب العدل لكي يقوم بتسجيل هذه اللائحة لدى الوزارة وذلك في مهلة اقصاها اربعون يوما قبل الموعد المحدد للانتخابات، ولا يقبل بعد هذا التاريخ تسجيل اللوائح او التعديل في تشكيلها.

وعلى مفوض اللائحة أن يقدم عند تسجيله: الاسم الثلاثي لجميع أعضائها، ايصالات قبول ترشيح الأعضاء، على مستوى لبنان دائرة انتخابية واحدة، نسخة عن شعار اللائحة إذا ما وجد، لون اللائحة.

تعطي الوزارة ايصالا بقبول تسجيل اللائحة، خلال 24ساعة، إذا كان الطلب مستوفيا جميع الشروط القانونية، اما إذا لم يكن هذا الطلب مستوفيا كل او بعض هذه الشروط فتعطي الوزارة لأعضاء اللائحة المطلوب تسجيلها مهلة 24 ساعة لأجل تصحيح طلب التسجيل تحت طائلة رفضه .

تسري هذه المهلة اعتبارا من تاريخ ابلاغ مفوض اللائحة المشار اليه في البند أعلاه.

يكون القرار الصادر عن الوزارة برفض التسجيل قابلا للطعن امام مجلس شورى الدولة خلال مهلة 24 ساعة من تاريخ ابلاغ مفوض اللائحة المشار اليه اعلاه على أن يبت مجلس شورى الدولة بالطعن خلال مهلة مماثلة ويكون قراره في هذه الحالة نهائيا لا يقبل اي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية.

المادة 5: في الإعلان عن اللوائح المقبولة:

فور انتهاء مهلة تسجيل اللوائح المشار اليها تعلن الوزارة اسماء اللوائح المقبول تسجيلها واسماء اعضائها وتبلغها الى المحافظين والقائمقامين وهيئة الإشراف على الانتخابات النيابية وتنشرها حين يلزم.

المادة 6: مراكز الاقتراع:

تقسم دائرة لبنان الانتخابية بقرار من الوزير الى عدد من مراكز الاقتراع تتضمن عددا من الأقلام.

يكون لكل قرية يبلغ عدد الناخبين فيها مائة على الأقل او أربعمائة على الأكثر مجموعة واحدة لأقلام اقتراع تضم قلم اقتراع واحد لناخبي كل طائفة من الطوائف التي يتبع لها الناخبون في القرية.

يمكن زيادة هذا العدد الى أكثر من اربعمائة ناخب في مجموعة الأقلام الواحدة إذا اقتضت ذلك سلامة العملية الانتخابية على ان لا يتعدى العدد ستمائة ناخب، ولا يجوز ان يزيد عدد اقلام الاقتراع في كل مركز عن عشرين قلم.

ينشر قرار الوزير بتوزيع الأقلام في الجريدة الرسمية وعلى موقع الوزارة الالكتروني وذلك قبل عشرين يوما على الأقل من التاريخ المقرر لإجراء الانتخابات ولا يجوز تعديل هذا التوزيع خلال الأسبوع الذي يسبق تاريخ اجراء الانتخابات الا لأسباب جدية وبقرار معلل.

المادة 7: في المندوبين:

1. يحق لكل لائحة ان تنتدب لها ناخبين لدخول قلم الاقتراع بمعدل مندوبين اثنين ثابتين على الأكثر لكل قلم اقتراع، كما يحق لها ان تختار مندوبين اثنين متجولين لدخول جميع الأقلام من بين الناخبين في هذه الاخيرة وذلك بمعدل مندوب واحد لكل ثلاثة أقلام اقتراع في القرى ومندوب واحد لكل خمسة أقلام اقتراع في المدن.
2. يعطي المحافظ او القائمقام تصاريح خاصة للمندوبين وفقاً لأصول تحددها الوزارة.

المادة 8: في مستلزمات أقلام الاقتراع:

1. تقوم الوزارة بتزويد اقلام الاقتراع بما تقتضيه العملية الانتخابية من لوازم وقرطاسية ومطبوعات، كما تقوم بتزويد كل قلم بصندوق اقتراع مصنوع من مادة صلبة شفافة ذات فوهة واحدة.
2. تقوم الوزارة بتزويد رؤساء الأقلام بعدد من أوراق الاقتراع الرسمية المطبوعة سلفا من قبلها وظروفها الممهورة تعادل تماما عدد الناخبين المقيدين بالنسبة إلى كل طائفة، كما تسلمهم عددا إضافيا من أوراق الاقتراع الرسمية وظروفا غير ممهورة بنسبة 20 % من عدد الناخبين المقيدين.
3. يكون لقلم الاقتراع معزل واحد او أكثر.
4. يحظر اجراء اية عملية انتخابية بدون وجود المعزل تحت طائلة بطلان العملية في القلم المعني.

المادة 9: في أوراق الاقتراع :

1. يجري الاقتراع بواسطة اوراق الاقتراع الرسمية المنصوص عليها في أعلاه والتي تضعها الوزارة مسبقاً بالنسبة إلى دائرة انتخابية وتوزعها مع المواد الانتخابية الى موظفي اقلام الاقتراع.
2. تتضمن اوراق الاقتراع الرسمية اسماء جميع اللوائح واعضائها كما تتضمن المواصفات المحددة في الانموذج الذي تعده الوزارة لاسيما: لون اللائحة وشعارها ومربع فارغ مخصص لكل واحدة منها، الاسم الثلاثي لكل مرشح وطائفته على مستوى لبنان دائرة انتخابية واحدة. توضع الى جانب اسم كل مرشح صورة شمسية له والى جانبها مربع فارغ يخصص لممارسة الناخب حقه في الادلاء من ضمن اللائحة، بصوته التفضيلي وفقاً لأحكام هذا القانون.

3. يقترع الناخب بهذه الأوراق حصرا دون سواها ولا يجوز له استعمال اية أوراق أخرى لأجل ممارسة حق الاقتراع.

المادة 10: في الإجراءات التحضيرية:

1. قبل الشروع بعملية الاقتراع، يفتح رئيس القلم الصندوق ويتأكد مع هيئة القلم والمندوبين من أنه فارغ، ثم يقفله إقفالاً مُحكماً، بحسب تعليمات الوزارة.
2. طيلة العملية الانتخابية، تنشر على مدخل كل قلم اقتراع نسخة رسمية عن القائمة الانتخابية العائدة له ونسخة عن قرار الوزير القاضي بإنشاء القلم وتحديده. وتوضع نسخة عن قانون الانتخاب ولائحة بأسماء مندوبي المرشحين على طاولة في غرفة القلم إضافة الى الملصقات او المواد التوضيحية عن مجرى العملية الانتخابية بحيث يمكن للناخبين وللمرشحين ولمندوبي هؤلاء ان يطلعوا عليها.

   تزال من داخل كل قلم، قبل بدء العملية الانتخابية وحتى انتهائها، كل صورة او رمز او كتابة او شعار من أي نوع كان ما خلا المواد التوضيحية التي توفرها الوزارة، وذلك على مسؤولية رئيس القلم.
3. على رئيس القلم قبل الشروع في عملية الاقتراع أن يتحقق من أن عدد أوراق الاقتراع المرقمة والظروف الممهورة يعادل تماما عدد الناخبين المقيدين.

   إذا وقع نقص بعدد أوراق الاقتراع والظروف الممهورة بسبب قوة قاهرة ترمي إلى المساس في صحة الاقتراع أو لأي سبب آخر، فعلى رئيس القلم أن يستبدل هذه الأوراق والظروف بالأوراق الاضافية والظروف غير الممهورة التي استلمها والتي يجب أن يمهرها بخاتم القلم مع التاريخ ويشار إلى سبب هذا الإبدال في المحضر. أما أوراق الاقتراع الاضافية والظروف غير الممهورة التي لم تستعمل فتضم إلى المحضر.

المادة 11: في عملية الاقتراع:

1. عند دخول الناخب إلى قلم الاقتراع، يقوم رئيس القلم بالتثبت من هويته، استنادا إلى بطاقة هويته أو جواز سفره اللبناني العادي الصالح وعند وجود اختلاف مادي في الوقوعات بين بطاقة الهوية أو جواز السفر من جهة ولوائح الشطب من جهة أخرى، يعتد برقم بطاقة الهوية أو برقم جواز السفر.
2. بعد تثبت هيئة القلم من أن اسم الناخب وارد في لوائح الشطب العائدة للقلم وأنه ينتمي إلى الطائفة المخصص لها القلم مع مراعاة اقتراع الاقليات واليهود بحسب ما هو منصوص عنه في المادة 2/ج من هذا القانون، يزود رئيس القلم الناخب بورقة الاقتراع وذلك بعد ان يوقع مع الكاتب على الجانب

الخلفي من الورقة وبظرف ممهور بالخاتم الرسمي بعد توقيعه عليه ويطلب اليه التوجه الزامياً الى وراء المعزل لممارسة حقه الانتخابي بحرية، وذلك تحت طائلة منعه من الاقتراع.

3. يضع الناخب ورقة الاقتراع في الظرف وهو لا يزال وراء المعزل بعد ان يختار اللائحة واسماء المرشحين وفقا لهذا القانون.

لا يجوز للناخب ان يضع في الظرف أكثر من ورقة اقتراع واحدة.

يتقدم الناخب من هيئة القلم ويبين لرئيسها انه لا يحمل سوى ظرف واحد مختوم، فيتحقق رئيس القلم من ذلك دون ان يمس الظرف ويأذن له بأن يضعه بيده في صندوق الاقتراع.

4. على رئيس القلم ان يتأكد من ان الناخب قد اختلى بنفسه في المعزل تحت طائلة منعه من الاقتراع. ويمنع على الناخب إشهار ورقة الاقتراع عند خروجه من المعزل.

5. يثبت اقتراع الناخب بتوقيعه على لوائح الشطب وبوضع اشارة خاصة على اصبعه توفر موادها الوزارة لجميع الأقلام على أن تكون هذه الاشارة من النوع الذي لا يزول الا بعد 24ساعة على الأقل، ويمنع أي ناخب يكون حاملا هذه الاشارة على اصبعه من الاقتراع مجدداً.

6. يتوجب على رئيس القلم، تحت طائلة المسؤولية، ان يمنع أي ناخب من الادلاء بصوته إذا لم يراع أحكام الفقرة الرابعة من هذه المادة.

7. لا يحق للناخب أن يوكل أحدا غيره بممارسة حق الاقتراع.

المادة 12: في الاقتراع للائحة والصوت التفضيلي:

1. لكل ناخب ان يقترع للائحة واحدة من بين اللوائح المتنافسة، ويحق له الاقتراع بصوت تفضيلي لمرشح من ضمن اللائحة التي يكون قد اختارها.

2. في حال لم يقترع الناخب بالصوت التفضيلي يبقى اقتراعه صحيحا، وتحتسب فقط اللائحة، أما إذا أدلى بأكثر من صوت تفضيلي ضمن اللائحة، فلا يحتسب أي صوت تفضيلي وتحتسب اللائحة لوحدها.

3. في حال اقترع الناخب للائحة وأدلى بصوت تفضيلي ضمن هذه اللائحة وبصوت تفضيلي او أكثر ضمن لائحة أخرى فلا يحتسب أي صوت تفضيلي وتحتسب اللائحة لوحدها.

4. في حال لم يقترع الناخب لأي لائحة وأدلى بصوت تفضيلي ضمن لائحة واحدة فتحتسب اللائحة والصوت التفضيلي.

المادة 13: في النظام النسبي

قاعدة الكوتا المزدوجة او قاعدة الكسر الاكبر مع الحاصل الانتخابي

1. يتم تحديد عدد المقاعد العائدة لكل لائحة انطلاقا من الحاصل الانتخابي.
2. لأجل تحديد الحاصل الانتخابي، يصار الى قسمة عدد المقترعين في كل لبنان في ما خص كل طائفة مع مراعاة المادة 2/ج من هذا القانون على عدد المقاعد العائدة للطائفة.
3. يتم اخراج اللوائح التي لم تنل الحاصل الانتخابي من احتساب المقاعد ويعاد مجددا تحديد الحاصل الانتخابي بعد حسم الاصوات التي نالتها هذه اللوائح.
4. تمنح المقاعد المتبقية للوائح المؤهلة التي نالت الكسر الأكبر من الاصوات المتبقية من القسمة الاولى بالتراتبية على ان تتكرر هذه العملية بالطريقة عينها حتى توزيع المقاعد المتبقية كافة. وفي حال بقاء مقعد واحد وتعادل الكسر الأكبر بين لائحتين مؤهلتين، يصار الى منح المقعد الى اللائحة التي كانت قد حصلت على العدد الأكبر من المقاعد. وفي حالة حيازة اللائحتين على المقاعد ذاتها) نالتا العدد ذاته من أصوات المقترعين في منح عندها المقعد للائحة التي نال مرشحها، الذي حل أولا، العدد الأعلى من الأصوات التفضيلية. وفي حال تعادل الاصوات التفضيلية لمرشحي المرتبة الاولى في اللائحتين، في منح المقعد للائحة التي نال مرشحها، الذي حل ثانيا، العدد الأعلى من الأصوات التفضيلية. وهكذا دواليك.
5. بعد تحديد عدد المقاعد الذي نالته كل لائحة مؤهلة، يتم ترتيب أسماء المرشحين في اللائحة الواحدة من الاعلى الى الادنى وفقا لما ناله كل مرشح من أصوات تفضيلية.
6. يتم توزيع المرشحين الفائزين في ما خص كل طائفة بحسب الآلية الآتية:

أ- ترتب أسماء المرشحين في جميع اللوائح المؤهلة في قائمة واحدة من الأعلى الى الأدنى، بحسب ما ناله كل مرشح من اصوات تفضيلية.

في حال تعادل عدد الأصوات التفضيلية بين مرشحين، يتقدم في الترتيب المرشح الأكبر سنا، وإذا تساووا في السن يلجأ الى القرعة من قبل لجنة القيد العليا.

ب- تجري عملية توزيع المقاعد على المرشحين الفائزين بدءا من رأس القائمة الواحدة التي تضم جميع المرشحين في اللوائح، فيعطى المقعد الأول للمرشح الذي حصل على أكبر عدد من الاصوات التفضيلية ويمنح المقعد الثاني للمرشح صاحب المرتبة الثانية في القائمة وذلك لأي

لائحة انتمى، وهكذا بالنسبة للمقعد الثالث حتى توزيع كامل مقاعد الدائرة للمرشحين المنتمين لباقي اللوائح المؤهلة.

7. يراعى في توزيع المقاعد على اللوائح الشرطان التاليان:
- أن يكون المقعد شاغرا وفقا للتوزيع الطائفي للمقاعد.
- أن لا تكون اللائحة قد استوفت نصيبها المحدد من المقاعد، فإذا بلغت عملية التوزيع مرشحاً ينتمي إلى لائحة استوفت حصتها من المقاعد يتم تجاوز هذا المرشح إلى المرشح الذي يليه.

الفصل الثاني: اختصاصات مجلس الشيوخ

المادة 14: يختص مجلس الشيوخ بالتشريع في القضايا المصيرية الآتية:

1. تنظيم شؤون الطوائف
2. الحريات العامة فيما يتعلق حصراً: الأحوال الشخصية، حرية المعتقد، ممارسة الشعائر الدينية، التعليم الديني، إنشاء المدارس الخاصة بالطوائف.
3. الجنسية.
4. المعاهدات والاتفاقيات بين الدول وإحدى الطوائف.
5. إعلان حالة الطوارئ.
6. إعلان الحرب والسلم.

المادة 15: تحدد دقائق تطبيق هذا القانون وتوضع قواعد توضيحية وتكميلية له عند الاقتضاء بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات.

المادة 16: تلغى جميع النصوص المخالفة لأحكام هذا القانون ولا سيما تلك الواردة في القانون رقم 25 تاريخ 2008/10/8.

المادة 17: يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية.

مسودة مشروع قانون
اللامركزية الإدارية

الأسباب الموجبة

نصت وثيقة الوفاق الوطني على اعتماد اللامركزية الإدارية التي تعد من الإصلاحات الضرورية واللازمة في تطوير الدولة اللبنانية نحو الدولة المدنية إلا أن ما يثار من اشكالات حول ماهية اللامركزية الإدارية بين فريق يدعو إلى لامركزية إدارية عمادها القضاء بتعزيز صلاحية مجلس القضاء والقائمقام على نحو مستقل عن السلطة المركزية وهو منطق يجد مبرراته تماشياً مع تطور المجتمعات والنزعة نحو الاستقلالية في الشؤون المحلية، إلا أن رغم وجاهة هذا المنطق من الناحية القانونية بالمقارنة مع باقي الأنظمة في المجتمع المعاصر نرى فيه اقتراحاً سابقاً لأوانه في التطبيق، إذ لابد من أن يأتي التطور بشكل تدريجي فالانتقال من النظام المركزي اللاحصري إلى اللامركزية الموسعة قد ينتج عنه سوء تطبيق بإمكاننا تفاديه، واستطراداً مازالت هناك آراء لرجال فكر وسياسة يروا في اللامركزية السياسية حلاً لمشاكل النظام السياسي أما المقاربة الموضوعية لموضوع اللامركزية تقضي الاطلاع على العديد من الدراسات التي تناولت هذا الموضوع من أهل الاختصاص والعلم كما ان اللامركزية طرحت في مشاريع الأحزاب السياسية إبان الحرب الأهلية التي عصفت بلبنان ومن البديهيات القول أن اللامركزية في لبنان لا يمكن مقارنتها من الناحية القانونية فقط، لأنها مازالت تمثل هاجساً لدى بعض الأفرقاء من الطوائف اللبنانية بأي شكل من الأشكال طرحت فيه ما يحتم علينا في أن ننطلق من صيغة توافقية تشكل أساساً جامعاً يمكن أن يبنى عليه مستقبلاً لتطويرها مواكبة مع مقتضيات العصر بدل أن تشكل عنصراً إضافياً من عناصر النزاع، فالرؤية يجب أن تكون شاملة الموضوع في كافة جوانبه بما في ذلك مراعاة مقتضيات الوفاق الوطني .

بعد اطلاعنا على العديد من مشاريع ومسودات القوانين، وجدنا فيما بينهم قاسماً مشتركاً ارتكزنا عليه وهو" القضاء "وضرورة تعزيز صلاحياته ضمن صيغة توافقية تجمع بين الحفاظ على صلاحية السلطة المركزية الممثلة بالمحافظ والقائمقام وبين ضرورة تعزيز صلاحية الهيئات الناخبة وهيئات المجتمع المدني بحيث يتم حصر السلطة التنفيذية بالمحافظ والقائمقام والسلطة التقريرية الممثلة بالهيئات الناخبة وهيئات المجتمع المدني بعد أن كان المحافظ والقائمقام ينفردان بهذه الصلاحية فأصبح مجلس القضاء مؤلف على سبيل المثال في رؤساء الاتحادات البلدية في القضاء وهيئات المجتمع المدني والنقابي.

إن هكذا اقتراح لن يكون حقاً الطرح المثالي ولكنه في اعتقادنا يساهم في الاتجاه الصحيح لتطوير اللامركزية بالتوازي مع مراقبته لتنفيذ هذا الاقتراح ورصد مكان الخلل فيه عند التطبيق، حيث يصار إلى تعديله بالشكل

الذي يلائم تطلعات المواطنين وهذا ما يتطلب تضافر جهود كل السلطات التشريعية والتنفيذية وهيئات المجتمع المدني للإسهام كل من موقعه الدستوري والوطني في التوصل إلى الصيغة المثلى مستقبلاً. هذا بالإضافة إلى الجانب الأخر من الاقتراحات وهو تفعيل دور "مجلس القضاء" المنتخب وتعزيز صلاحياته دون المغالاة في إطلاق صلاحياته بشكل واسع خشية أن يصبح القضاء "جمهورية مستقلة إدارياً" على نحو يصب في فدرلة النظام السياسي، بإحياء مشاريع ذات نزعات استقلالية كانت السبب في اندلاع الحرب الأهلية فتتحول اللامركزية إلى مشروع فتنة بدل أن تكون مشروعاً إصلاحياً. إن ساعة اليقظة الوطنية التي نادى بها شبلي دموس قد حان وقتها لاستنهاض الهمم باتجاه الدولة المدنية التي تمثل خلاصنا وهذا ما يتطلب استكمال تطبيق دستور الطائف، من خلال تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية وتشكيل مجلس شيوخ يمثل العائلات الروحية ومجلس نيابي خارج القيد الطائفي واللامركزية الإدارية تأتي في هذا السياق الإصلاحي الذي يساهم في تعزيز الوحدة الوطنية بين مكونات الوطن هذا المبتغى وهذا الرجاء.

مسودة قانون اللاحصرية واللامركزية الإدارية وفاقاً لوثيقة الوفاق الوطني ويتضمن:

1- اللاحصرية – Déconcentration – ويتضمن:

أ- تنظيم وإدارة شؤون المحافظة: رئيس – المحافظ ومجلس معين.

ب- الوحدات الإدارية الإقليمية للوزارات في المحافظات

2- اللامركزية الإدارية الموسعة أي الإدارة المشتركة -Coad ministration -وتتضمن:

أ- تنظيم وإدارة شؤون القضاء: رئيس – القائمقام ومجلس منتخب.

ب- الوحدات الإدارية الإقليمية للوزارات في الأقضية.

الباب الأول: التنظيم الإداري

المادة 1- تقسم أراضي الجمهورية اللبنانية إلى مناطق إدارية كبرى تسمى محافظات وتقسم المناطق الإدارية الكبرى إلى مناطق صغيرة، وهذه الأخيرة تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

المادة 2- يجاز لوزارة الداخلية أن تستعين بمديرية الشؤون الجغرافية في الجيش وبمصلحة الهندسة في قوى الأمن الداخلي وبدوائر المساحة وبالتنظيم المدني في جميع المناطق والمكاتب الهندسية الخاصة، وتكليفها بتنظيم خرائط تحديد النطاق المناطقي للمحافظات والأقضية ومدنها وقراها وبلداتها وأحيائها ومزارعها التي يمكن أن تضم أو تفصل أو تفرز على ضوء العوامل الفنية والجغرافية والديمغرافية والاقتصادية التي تربط فيما بينها، إلى جانب إجراء أعمال التحديد والتحرير للمدن والقرى والمزارع التي لم تستكمل فيها أعمال المساحة.

تنظم وزارة الداخلية والبلديات العمل بين الأجهزة الفنية والإدارية والأمنية والعسكرية والمكاتب الهندسية الخاصة كافة، وتبلغهم تكاليف خطية تتضمن نوع الأعمال المطلوب انجازها مع المهلة للإنجاز، وعلى الوزارات والإدارات المعنية التي تتبع لها المديريات والمصالح والدوائر والفنيين المشار إليهم في هذه المادة تنفيذ طلب وزارة الداخلية وبالأولوية، لإنجاز الأعمال المطلوبة ضمن المهلة المحددة بالتكليف.

إن أي تقسيم إداري للأراضي اللبنانية أو إعادة النظر فيه لجهة الضم أو الفرز أو الفصل ولجهة تحديد أحجام هذه المناطق من محافظات وأقضية – بما فيها مدنها وقراها وبلداتها وأحيائها ومزارعها – وانطقتها الجغرافية والديمغرافية ومواردها وثرواتها الطبيعية والاقتصادية يجب أن لا يتجاوز معدل التفاوت ال 20% زيادة أو نقصان عن المعدل الوطني العام.

إن جميع هذه الأعمال أو أي منها التي تتم وفق القواعد المذكورة سابقاً تصدر بقانون قبل تاريخ موعد إجراء أي انتخابات بشهرين على الأقل، كي تتمكن بالتالي وزارة الداخلية من إجراء الانتخابات في هذه المحافظات والأقضية والمدن والقرى والبلديات في المواعيد المحددة لها.

وإن تحديد النطاق المناطقي هو تدبير إداري لا علاقة له بقيود السجل العقاري. تضم خرائط تحديد نطاق المناطق إلى ملف إنشائها.

المادة 3- يطبق على تنظيم الأجهزة الإدارية وملاكاتها في المحافظات والأقضية الجدول رقم (1) من مرسوم تنظيم وزارة الداخلية والبلديات رقم 4082 تاريخ 14\10\2000.

يضاف مركز رئيس دائرة لشؤون مجلس القضاء يتولى أعمال المحاسبة واللوازم، وعليه أن يمسك بإشراف القائمقام محاسبة للمواد تشمل القيود وتسجيل حركتها وفقاً لمرسوم تنظيم محاسبة المواد رقم 8620 الصادر في 12\6\1996.

المادة 4-تمثل الوزارات في مراكز المحافظات والأقضية بوحدات إدارية على أعلى مستوى ممكن، تحدد مهام هذه الوحدات الإدارية والدوائر والأقسام وفقاً لما نصت وتنص عليه قوانين إنشائها ومراسيم تنظيمها ويكون مركز موظفيها في مراكز المحافظة أو القضاء.

يمثل وسيط الجمهورية في المحافظة لتسهيل التعامل مع الإدارات المركزية والإدارات الإقليمية من قضاء واتحاد بلديات وبلديات وللمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل، وللقيام بمهام التنسيق بين هذه الإدارات الإقليمية والمواطنين وفاقاً للقانون رقم664 الصادر في4\2\2005. تحدد مهام الوسيط وصلاحياته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

الفصل الأول: المحافظة تنظيم وإدارة شؤونها

المادة 5-يدير شؤون المحافظة موظف يدعى محافظ ومجلس محافظة.

القسم الأول: المحافظ

المادة 6- يعين المحافظ بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء. ويعتبر من موظفي الفئة الأولى. ويمكن وبالطريقة نفسها نقله إلى مركز آخر أو وظيفة أخرى. وهو بهذه الصفة يمثل وزارات الدولة كافة. باستثناء وزارتي العدلية والدفاع الوطني.

المادة 7- يقيم المحافظ في مركز المحافظة أي القضاء المركزي ويتقاضى علاوة على راتبه تعويضات تمثيل ونقل وسكن تحدد بمرسوم وتؤمن له الدولة منزلاً للسكن على نفقته.

المادة 8- يتقدم المحافظ في محافظته على جميع الموظفين أية كانت رتبتهم أو السلك الذي ينتمون إليه.

المادة 9- يشرف المحافظ على السياسة العامة للدولة وعلى تنفيذ الخطط والبرامج الانمائية الشاملة في المحافظة وأقضيتها. وهو يتولى مراقبة أوضاعها من الوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعليه أن يطلع مجلس الوزراء على الحالة كل شهر وكلما دعت الحاجة.

المادة 10- يدير المحافظ أجهزة الوزارات في مركز المحافظة وله بهذه الصفة أن يفتشها ويراقب الموظفين ويمنحهم الإجازات الإدارية والصحية وأن يفرض العقوبات التأديبية وفاقاً لأحكام نظام الموظفين.

أما فيما يتعلق بموظفي وزارتي العدلية والدفاع الوطني فعليه أن يطلع الوزارة المختصة عن كل مؤاخذة.

تتبادل وحدات المحافظة المخابرات مع إدارتها المركزية بواسطة المحافظ سواء أكانت المخابرة ذات طابع مبدئي أو صيغة عامة أو ذات طابع فني محض، وعليه أن يرسلها لمرجعها خلال ثلاثة أيام على الأكثر مقرونة بمطالعته.

المادة 11- يستطلع رأي المحافظ في جميع التبدلات التي يراد اجراؤها في المحافظة بين رؤساء الوحدات المحلية باستثناء القضاء والجيش، وعلى المحافظ أن يستطلع رأي القائمقام قبل إبداء رأيه فيما يختص بالدوائر التابعة له.

المادة 12- ينظم المحافظ مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك تقريراً شاملاً عن حالة المحافظة من جميع نواحيها وعن مختلف الوحدات فيها يضمنه مقترحاته ويرسله إلى الإدارات المركزية المختصة.

المادة 13- يسهر المحافظ على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات العامة في المحافظة ويعتبر مسؤولاً عن حسن تطبيقها. وله لهذه الغاية أن يتخذ جميع التدابير التي تؤول إلى تنسيق العمل بين مختلف الوحدات وتأمين حسن سيره وتنفيذه.

وعليه أن يدعو رؤساءها إلى اجتماعات دورية يطلع خلالها على أعمالهم ويبدي ملاحظاته في شأنها.

وعليه أن يفتش مرة كل شهر الدوائر والموظفين التابعين لسلطته، ويعطي هؤلاء الموظفين العلامات التي ينص عليها القانون.

المادة 14- يتولى المحافظ حفظ النظام والأمن وصيانة الحرية الشخصية وحرمة الملكية الخاصة، وله من أجل ذلك، أن يطلب إلى قوى الأمن في المحافظة اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الظروف.

يجوز للمحافظ في منطقته القيام عند الاقتضاء الاهتمام بالشؤون المتعلقة بالحفاظ على كل ما يتعلق بالآداب والأخلاق والحشمة العمومية.

كل مخالفة لأحكام القرارات الصادرة عن المحافظ بهذا الشأن تعرض مرتكبها للعقوبة المنصوص عليها في المادة 770 المعدلة من قانون العقوبات.

المادة 15- توضع قوى الأمن الداخلي في المحافظة تحت تصرف المحافظ لاستعمالها في تأدية المهام المنوطة به بموجب هذا القانون....

المادة 16- يحق للمحافظ أن يفاوض النيابة العامة في المحافظة في جميع المسائل التي تهم الحكومة ولا سيما ما يتعلق بالأمن العام. وعليه أن يؤازر السلطات القضائية والواجبات المفروضة عليه بالقانون.

المادة 17- يشترك المحافظ بعد استطلاع رأي مجلس المحافظة، بإعداد موازنة الصندوق البلدي المستقل ويعرض مشروع التوزيع على وزارة الداخلية مقروناً بمطالعته الخطية.

المادة 18- يمارس المحافظ بالإضافة إلى الصلاحيات الخاصة به الصلاحيات التي توكلها إليه الوزارات.

وله في الظروف الطارئة أن يقوم بالمهام التي تدخل في صلاحيات أية إدارة أخرى.

المادة 19- على المحافظ أن يطلع مجلس الوزراء على القضايا التي تعين نوعها له وتكون من صلاحية سائر الوزارات.

القسم الثاني: مجلس المحافظة

المادة 20- ينشأ في محافظة بيروت مجلس يسمى مجلس عاصمة أو مجلس حكام، تحدد مهامه وصلاحياته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

المادة 21- ينشأ في كل محافظة باستثناء بيروت مجلس يرأسه المحافظ ويتألف من:

أ- أمين سر المحافظة ويكون نائباً لرئيس مجلس المحافظة ومقرراً للمجلس

ب- قائمقامي المحافظة أعضاء

ج- رئيس المالية عضواً

د- نائب رئيس المجلس الصحي عضواً

هـ- رئيس المنطقة التربوية عضواً

و- رئيس دائرة البيئة في المحافظة عضواً

وتمثل في كل وحدة من أجهزة الوزارات في المحافظة عند بحث أمر يتعلق بها. ويكون لممثلها صفة العضو.

المادة 22- ينعقد مجلس المحافظة بدعوة من رئيسه مرة في الشهر على الأقل وكلما دعت الحاجة إلى ذلك، ويتولى المحافظ تحضير جدول الأعمال بالتنسيق مع أمين السر.

جلسات المجلس غير علنية ولا يجوز للموظفين أو للأفراد أن يحضروها لتقديم إيضاحات أو معلومات إلا بإذن من الرئيس.

المادة 23- لا تكون مناقشات المجلس قانونية إلا إذا حضر الجلسة أكثر من نصف الأعضاء وإذا لم يحضر العدد المطلوب تأجل الاجتماع ووجهت دعوة إلى اجتماع جديد، لا يجوز أن ينعقد إلا بعد مرور أربع وعشرين ساعة على الأقل.

المادة 24- يجري التصويت بالاقتراع العلني وتصدر القرارات بالأكثرية وإذا تعادلت الأصوات فصوت الرئيس يرجح.

المادة 25- يسجل المقرر محضر الجلسة وترقم القرارات وتدرج تواريخها في سجل خاص يوقع عليه جميع الأعضاء الحاضرين وإذا تخلف أحدهم عن التوقيع فيذكر السبب.

المادة 26- يتولى مجلس المحافظة:

-ضبط وتنسيق عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتربوية وتأطير وبرمجة السياسات العامة داخل الأقضية بشكل متناسق ومتوازن مع الخطة الإنمائية الموحدة والشاملة للدولة.

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

– درس وإقرار الموازنة السنوية للقضاء (واردات ونفقات)

– تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة وتوزيعها لإنعاش المحافظة واقضيتها.

– الإشراف على تنفيذ المشاريع الإنشائية

– إبداء الرأي في إعداد موازنة الصندوق البلدي المستقل وفي مشروع توزيع الاعتمادات الواردة فيه

– مراقبة حسن سير المعاملات في المحافظة.

– العمل على المحافظة على البيئة وحمايتها وتحسينها في المحافظة وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية.

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

– يستطلع رأي المجلس في إنشاء أو إلغاء المدارس الرسمية على اختلاف أنواعها في المحافظة والأقضية.

– يساعد المجلس وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي في تأمين الأبنية والأدوات اللازمة للمدارس.

القسم الثالث: مالية المحافظة

المادة 27– يرصد في موازنة الدولة اعتماد خاص بكل محافظة يخصص للوازم والأشغال والصيانة ولتنفيذ الأشغال والمشاريع الإنشائية والمشتركة بغية انماء المحافظة واقضيتها.

المادة 28– يتولى مجلس المحافظة توزيع الاعتمادات المذكورة في المادة السابقة على مجالس الأقضية وفقاً لقاعدة العدالة والمساواة بهدف تحقيق التنمية المتوازنة.

لا تصبح قرارات التوزيع نافذة إلا بعد الموافقة عليها من أكثرية أعضاء مجلس المحافظة.

المادة 29– يتولى المحافظ عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة.

لا يمكن عقد أي نفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة. ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها.

يصدر المحافظ صرف النفقة.

المادة 30– تخضع الأموال العائدة للمحافظة لأحكام قانون المحاسبة العمومية بما يتعلق بمراحل عقد النفقات وتصفيتها وصرفها ودفعها وتستثنى من قاعدة سنوية الموازنة.

الفصل الثاني: القضاء تنظيم وإدارة شؤونه

المادة 31- القضاء هو منطقة إدارية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، وهي إدارة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في نطاق هذا القانون.

المادة 32- يتولى إدارة شؤون القضاء:

-هيئة (سلطة) تقريرية تسمى مجلس قضاء منتخب يكون مركزه في مركز القضاء، وتشمل صلاحياته كامل نطاقه الجغرافي.

- هيئة(سلطة) تنفيذية يتولاها موظف يدعى قائمقام يرأس مجلس القضاء.

القسم الأول: مجلس القضاء

أولاً: تأليف وانتخاب مجلس القضاء

المادة 33- يتألف مجلس القضاء من:

أ. جميع رؤساء الاتحادات البلدية في القضاء

ب. المختار الأكبر سناً في مركز القضاء، يعين بقرار من القائمقام.

ج. إحدى عشر عضواً من ممثلي نقابات المهن الحرة والعمالية والمهنية والقطاعات الاقتصادية وقطاع الشباب، على أن يكونوا من المدونين في سجلات القضاء والمقيمين فيه بصورة دائمة، يتم انتخابهم من قبل ناخبي القضاء وفقاً لأحكام هذا القانون، ويتوزع الأعضاء على الشكل الآتي:

- عضو ممثل عن المحامين
- عضو ممثل عن الأطباء أو أطباء الأسنان
- عضو ممثل عن الصيادلة
- عضو ممثل عن المهندسين
- عضو ممثل عن جمعيات التجار في القضاء
- عضو ممثل عن غرفة الصناعة والتجارة والزراعة في القضاء
- عضو ممثل عن جمعيات التعاونية الزراعية أو عن المزارعين في المنطقة
- عضو ممثل عن العمال في المنطقة على أن يكون منتسباً إلى إحدى النقابات المنتسبة بدورها إلى أحد الاتحادات العمالية المرخصة رسمياً.
- عضو ممثل عن الأندية والجمعيات الأهلية
- مساح منتسب إلى نقابة الطوبوغرافيين
- عضو ممثل عن جمعيات الشباب على أن يكون عمره بين 21-32 سنة وأن يكون حائزاً على إجازة جامعية.

يشترط في جميع الأعضاء الواردين في هذه الفقرة أن تكون مراكز عملهم الدائمة (من مكاتب أو عيادات الخ .....) في منطقة القضاء الذين يريدون الترشح فيه.

ويكون رئيس شؤون القضاء مقرراً للمجلس من دون حق التصويت، وتمثل في المجلس كل دائرة من دوائر القضاء عند بحث أمر يتعلق بها.

المادة 34- مدة ولاية مجالس القضاء ست سنوات تنتهي بانتهاء ولاية الاتحادات البلدية والمختارين.

المادة 35- يؤلف القضاء دائرة انتخابية واحدة.

المادة 36- تسري على انتخابات أعضاء مجلس القضاء المعنيين في الفقرة "ج" من المادة 33 أحكام قانون أعضاء مجلس النواب في كل ما لا يتعارض وأحكام هذا القانون، وتعتمد القائمة الانتخابية المعتمدة لانتخاب أعضاء مجلس النواب.

المادة 37- ينتخب أعضاء مجلس القضاء المعنيين في الفقرة "ج" من المادة 33 بالتصويت العام المباشر وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب وفي هذا القانون.

المادة 38- لا يشترك في الاقتراع إلا الناخب المدون اسمه في القائمة الانتخابية أو الحاصل على قرار بتدوين اسمه من لجنة قيد الأسماء.

المادة 39- تدعى الهيئات الانتخابية في القضاء بقرار من وزير الداخلية والبلديات خلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية مجالس الأقضية. تحدد مراكز أقلام الاقتراع بقرار من وزير الداخلية والبلديات خلال الخمسة عشر يوماً التي تلي تاريخ نشر قرار دعوة الهيئات الانتخابية.

المادة 40- لوزير الداخلية والبلديات أن يعين موعد الانتخابات في يوم واحد لكل الأقضية، أو أن يعين موعداً خاصاً لكل قضاء أو مجموعة من الأقضية، إذا اقتضت ذلك سلامة العمليات الانتخابية، على أن تتم الانتخابات في كل الأقضية خلال المهل المبينة في المادة السابقة من هذا القانون.

المادة 41- كل من يرغب من المعنيين في الفقرة "ج" من المادة 33 في ترشيح نفسه لعضوية مجلس القضاء أن يقدم إلى مراكز الأقضية، قبل موعد الانتخاب بعشرة أيام، تصريحاً مسجلاً لدى الكاتب العدل ينطوي على اسمه وعلى اسم القضاء الذي يريد أن يرشح نفسه فيه، ويستوفي الكاتب العدل رسماً مقطوعاً مقداره مئة ألف ليرة لبنانية عن كل تصريح.

- لا يقبل الترشيح إلا إذا كان المرشح ناخباً مدوناً اسمه في القائمة الانتخابية الخاصة بالقضاء الذي يرغب في أن يكون عضواً في مجلسه، وأودع تأميناً قدره مليون ليرة لبنانية وتتوافر فيه أهلية العضوية المنصوص عنها في هذا القانون.

– يعطي القائمقام إيصالاً يثبت تقديم طلب الترشيح، وعليه خلال ثلاثة أيام من تقديم طلب الترشيح أن يصدر قراراً معللاً بقبول الطلب أو برفضه، وإلا اعتبر سكوته بانقضاء هذه المدة قراراً ضمنياً بالقبول، ويعلن قرار قبول أو رفض الترشيح فور صدوره على باب مركز القضاء وينظم بهذا محضراً يوقعه الموظف المختص.

يحق للمرشح في خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدور القرار القاضي برفض ترشيحه، مراجعة مجلس شورى الدولة باستدعاء غير خاضع للرسم أو أي معاملة أخرى، وعلى المجلس أن يفصل في الاعتراض نهائياً خلال مهلة ثلاثة أيام من تاريخ تسجيله في قلم المجلس، وإلا اعتبر ترشيحه مقبولاً.

– تنشر أسماء المرشحين الذين قبلت طلبات ترشحيهم بلا إبطاء على باب مركز القضاء الذي رشحوا أنفسهم فيه.

– يعاد التأمين إلى صاحب العلاقة إذا رجع عن ترشيحه بتصريح مسجل لدى الكاتب بالعدل يقدم إلى القائمقام قبل موعد الانتخاب بخمسة أيام على الأقل، يحق لكل مرشح الرجوع عن ترشيحه من دون استرداد التأمين في مهلة أقصاها نهاية الدوام الرسمي من اليوم الذي سبق عملية الانتخاب.

المادة 42– يفوز بالانتخاب المرشح الذي ينال العدد الأكبر من أصول المقترعين، وإذا تساوت الأصوات فيفوز الأكبر سناً، وإذا تساوت السن يلجأ إلى القرعة بواسطة لجنة القيد المنصوص عليها في المادة 38 من القانون.

– لا يعتد بفوز أكثر من عضو من قرية واحدة، وإذا انتخب أكثر من عضو من قرية واحدة فلا يعتد إلا بالشخص الذي نال أكثرية الأصوات، ويعتبر فائزاً الشخص الذي يليه في عدد أصوات المقترعين في القضاء على أن يكون من قرية أخرى.

– إذا كان عدد المرشحين موازياً لعدد الأعضاء المطلوب انتخابهم وانقضت مدة الترشيح فاز هؤلاء المرشحون بالتزكية. ويعلن عن ذلك بقرار من القائمقام، وفي هذه الحالة لا تطبق الفقرة السابقة.

– إذا لم يبلغ عدد المرشحين عدد الأعضاء المطلوب انتخابهم عند إقفال مدة الترشيح أو إذا أدى ذلك رجوع مرشحين عن ترشيحهم جاز قبول ترشيحات جديدة تقدم قبل الاقتراع بثلاثة أيام.

– يعاد التأمين للمرشح إذا فاز بالانتخابات أو نال 25% من أصوات المقترعين على الأقل.

المادة 43– يطعن في صحة الانتخاب لدى مجلس شورى الدولة في مهلة خمسة عشر يوماً تلي إعلان النتيجة.

– تطبيق أحكام المواد 329 إلى334 من قانون العقوبات على الأعمال المقترفة لإفساد الانتخاب.

المادة 44– في حال شغور مركز عضو مجلس القضاء من غير رؤساء الاتحادات البلدية والمختارة بصورة نهائية ولأي سبب يخلفه المرشح الذي نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين في الانتخابات الأخيرة وتطبق عليه أحكام المادة 42 من هذا القانون، وإذا لم يتوفر الخلف وكانت المدة المتبقية من ولاية المجلس تزيد عن السنة، تجري انتخابات عضو جديد خلال مهلة شهرين من تاريخ الشغور.

أما بالنسبة لشغور مركز أحد رؤساء الاتحادات البلدية الأعضاء أو المختار فتطبق المادة 203 من هذا القانون.

ثانياً: حل مجلس القضاء وإعادة انتخابه

المادة 45- يمكن حل مجلس القضاء بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية إذا ارتكب مخالفات هامة متكررة أدّت إلى إلحاق الضرر بمصالح القضاء.

المادة 46- يعتبر مجلس القضاء منحلاً حكماً إذا فقد نصف أعضائه المنتخبين على الأقل أو حكم بإبطال انتخاب أعضائه المعنيين في الفقرة "ج" من المادة 33 من هذا القانون، على وزير الداخلية أن يعلن الحَل بقرار يصدر عنه، بخلال مدة أسبوع على الأكثر من تاريخ تبليغ وزارة الداخلية ذلك.

المادة 47- في حالة حل المجلس أو اعتباره منحلاً يصار إلى تأليف وانتخاب مجلس جديد في مهلة شهرين من تاريخ صدور مرسوم الحلّ أو من تاريخ قرار إعلانه، ويتولى القائمقام أعمال مجلس القضاء حتى تأليف وانتخاب مجلس جديد.

المادة 48- لا يجدّد لمجلس القضاء بكامل أعضاءه أو بعدد منهم في السنة التي تسبق تاريخ ولايته.

ثالثاً: التمانع وفقدان الأهلية

المادة 49 - لا يجوز للأشخاص المحددين في الفقرة ج من المادة 33 الجمع بين عضوية المجلس وبين:

1- عضوية المجلس النيابي أو تولي منصب وزاري

2- المختارية أو عضوية المجلس الاختياري

3- وظيفة قاضي

4- وظائف الدولة والمصالح المستقلة وجميع المؤسسات العامة والبلديات

5- التعاقد مع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات أو عضويتها المنشئ لرابطة تسلسلية.

6- رئاسة مجالس إدارة المصالح المستقلة والمؤسسات العامة

7- ملكية امتياز أو وظائفه في نطاق القضاء.

8- عضوية أو وظائف الهيئات أو اللجان المكلفة إدارة مشاريع ذات نفع عام في نطاق القضاء.

المادة 50- لا يكون أهلاً لعضوية مجالس الأقضية:

1- الذين لا يعرفون القراءة والكتابة.

2- المحكومون بالحرمان من الحقوق المدنية أو بالتجريد المدني.

3-المحكومون من أجل جنايات أو جنح شائنة كما هي معينة في الفقرة 3 من المادة 10 من قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب أو من أجل الجنح المنصوص عليها في المواد 329 إلى 334 من قانون العقوبات

4- المحكومون بجرائم الانتماء إلى الجمعيات السرية.

5- المحجور عليهم قضائياً لعلتي العته والجنون.

6- الأشخاص الذين يعلن إفلاسهم حتى إعادة اعتبارهم.

المادة 51- إذا انتخب عضواً في مجلس القضاء أحد الأشخاص الوارد ذكرهم في المادة 49 من هذا القانون، فعليه أن يختار ضمن مهلة أسبوعين بين العضوية ووظيفته وإلا يعتبر مقالاً حكماً من عضوية مجلس القضاء، وتعلن الإقالة بقرار من القائمقام، وإذا وجد أحد الأعضاء مجلس القضاء في إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة 50 من هذا القانون اعتبر مستقيلاً حكماً من عضوية مجلس القضاء بقرار من المحافظ.

المادة 52- لا يجوز للشخص الواحد أن يكون عضواً في عدة مجالس أقضية، وكذلك لا يجوز في مجلس القضاء الواحد أن يكون الأب وأحد الأولاد والأم وأحد الأولاد، والزوج، والزوجة والحم، وزوجة الأبنة أو زوجة الأبن، والحماة، وزوجة الأبن، أو زوج الأبنة، والأخوة، والأخوات، والعم، وابن العم، وابن الأخ، والخال وابن الاخت وزوج الأخت وزوجة الأخ على اختلافهم، أعضاء بمجلس واحد. وإذا انتخب اثنان من الأقارب والانسباء المار ذكرهم ولم يستقل أحدهما، فعلى القائمقام أن يقبل المرشح الذي نال عدداً أقل من الأصوات فيقال الأصغر سناً، وإذا تعادلا في السن فيقال أحدهما بالقرعة في أول اجتماع يعقده مجلس القضاء.

رابعاً: الإستقالة والتوقف عن العمل

المادة 53- تقدم استقالة عضو مجلس القضاء المنتخب إلى المحافظ بواسطة القائمقام وتعتبر نهائية من تاريخ قبولها من المحافظ وإذا لم يبت بالقبول تعتبر الاستقالة نهائية بعد مضي عشرة أيام على تاريخ تسجيلها، ويجتمع القضاء خلال مهلة ثلاثين يوماً على الاستقالة النهائية.

في حال استقال رئيس الاتحاد على مجلس الاتحاد البلدي أن ينتخب رئيساً جديداً يخلفه في عضوية مجلس القضاء، وفي حال استقال المختار يخلفه المختار الأكبر سناً في مركز القضاء.

المادة 54 - إذا تخلف عضو مجلس القضاء عن تلبية الدعوة إلى الاجتماع الموجهة إليه قانوناً وفقاً لنص المادة 56 من هذا القانون أربع مرات متوالية من دون عذر مشروع، يدعو القائمقام إلى جلسة خاصة تعقد لهذه الغاية يقدر مجلس القضاء الأسباب التي دعت العضو إلى الغياب ويمكنه اتخاذ قرار باعتبار العضو مستقيلاً.

إن قرار مجلس القضاء باعتبار العضو مستقيلاً يخضع لموافقة وزير الداخلية والبلديات، للعضو المعتبر مستقيلاً أن يطعن بالقرار لدى مجلس شورى الدولة في خلال عشرة أيام من تاريخ ابلاغه.

في حالة رئيس الاتحاد أو المختار تطبق الفقرة الثانية من المادة 53.

خامساً: سير العمل في مجلس القضاء

أ) الدعوة إلى اجتماعات مجلس القضاء

المادة 55- يجتمع مجلس القضاء بدعوة من رئيسه مرة في الشهر على الأقل وكلما دعت الحاجة لذلك، كما يمكن للمجلس أن يجتمع بناءً على طلب المحافظ أو أكثرية أعضاء المجلس، وعلى أن تذكر في الطلب والدعوة الأسباب الداعية إلى هذا الاجتماع وجدول أعماله.

المادة 56- يجب أن تكون الدعوة خطية، وأن ترسل قبل الجلسة بثلاثة أيام على الأقل، إلى محل إقامة العضو أو المقام المختار منه، ويمكن تقصير هذه المهلة إذا اقتضت الضرورة.

ولمجلس القضاء أن ينظر في تقصير المهلة الاستمرار في الجلسة او تأجيلها لموعد آخر.

ب) النصاب والمناقشات

المادة 57- لا تكون مناقشة مجلس القضاء قانونية إلا إذا حضر أكثر من نصف الأعضاء الذين يكون المجلس مؤلفاً منهم في تاريخ عقد الجلسة التي تجري فيها المناقشة، وإذا لم تتوافر النسبة المذكورة تأجل الاجتماع ودعي الأعضاء إلى اجتماع جديد يحدد بدعوة بعد أربع وعشرين ساعة على الأقل، ولا تكون هذه الجلسة قانونية إلا إذا حضر ثلث الأعضاء على الأقل، ويجب أن تتضمن الدعوة الثانية خلاصة صريحة لأحكام هذه المادة.

المادة 58- يستغنى عن الدعوة الثانية وتكون الجلسة قانونية إذا ثبت أن عدم الحضور ناشئ عن وجود مصلحة شخصية للأعضاء الغائبين أو لشخص يديرون أعماله.

ـــ جلسات مجلس القضاء سرية، وللمحافظ أن يحضرها إذا طلب ذلك على أن لا يكون له حق التصويت.

- يرأس القائمقام جلسات المجلس ويتولى حفظ نظامها، وإذا وقعت فيها جناية أو جنحة ينظم محضراً بالواقع ويرسله بلا ابطاء إلى القضاء الصالح ويبلغ المحافظ نسخة عن هذا المحضر.

للقائمقام من تلقاء نفسه أو بناء على طلب المحافظ أن يطلب إلى مجلس القضاء أن يتناقش بصورة استثنائية قبل كل شيء في مسألة تتطلب درساً مستعجلاً، وله أن يمنع المناقشة في موضوع خارج عن جدول الأعمال.

ج) التصويت على المقررات

المادة 59- يجري التصويت بطريقة الاقتراع العلني ولا يجوز التصويت بالوكالة. يلجأ إلى طريقة الاقتراع السري إذا طلب ذلك القائمقام أو أكثرية الأعضاء الحاضرين أو إذا كان التصويت يتعلق بانتخاب ما.

المادة 60- تتخذ قرارات المجلس بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وإذا تعادلت الأصوات فصوت القائمقام يرجح.

لا يجوز أن يشترك في المناقشة والاقتراع عضو له مصلحة خاصة.

المادة 61- ينظم مقرر المجلس محضراً بكل جلسة من جلسات المجلس في سجل خاص يرقم صفحاته ويؤشر عليها القائمقام أو من ينتدبه، يتلى في نهايتها ويوقع عليه في الجلسة اياها من كل الأعضاء الحاضرين وتذكر تحفظاتهم إذا طلبوا ذلك.

تذكر في المحضر على الأخص الدعوة وجدول الأعمال ونص القرارات التي اتخذها المجلس وأسماء الأعضاء الحاضرين وأسماء الأشخاص الذين اشتركوا في المناقشة وخلاصة ملاحظاتهم وأسماء الذين صوتوا في الاقتراع العلني وتعيين وجهة اقتراعهم، وتدون تسلسلياً وفق تواريخها في السجل الخاص.

سادساً: اختصاصات مجلس القضاء

المادة 62- كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في نطاق القضاء، هو من اختصاص مجلس القضاء.

ولمجلس القضاء أن يعرب عن توصياته وأمانيه في سائر المواضيع التي تهم مصلحة القضاء ويبدي ملاحظاته واقتراحاته في ما يتعلق بالحاجات العامة في نطاق القضاء، ويتولى رئيس مجلس القضاء ابلاغ ذلك إلى المراجع المختصة وفقاً للأصول.

المادة 63- يتداول مجلس القضاء ويقرر في المواضيع التالية:

- التعرف على احتياجات القضاء ورصدها والعمل على تلبيتها في حدود الموارد والإمكانات المالية المتوفرة.
- درس جميع المشاريع والاعتمادات المتعلقة بتحسين حالة القضاء من النواحي الإنمائية والعمرانية والاقتصادية والزراعية والبيئية والتربوية والصحية والاجتماعية والعمل على تنفيذها بالأولويات من موازنة القضاء بالتنسيق مع الجهات المعنية المختصة بكل مشروع.
- المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة التي تنفذ منها كل اتحادات القضاء أو بعضها أو التي تشمل نطاق أكثر من قضاء واحد، سواء كانت هذه المشاريع قائمة أو مرتقبة، كالطريق والمجارير والنفايات والمسالخ والإطفاء وتنظيم المواصلات والتعاونيات والأسواق الشعبية وخلافها.
- تحضير مشروع بالاعتمادات اللازمة لإنعاش القضاء.
- الإشراف على تنفيذ المشاريع والأشغال المقررة للقضاء في موازنة الدولة وفي موازنات الأجهزة الإنشائية الإنمائية والإعمارية والتي لا تدخل في صلاحية البلديات واتحاداتها.
- درس واقرار الموازنة السنوية للقضاء (واردات ونفقات) وتوزيع الاعتمادات.
- إقرار الحساب القطعي ...
- التنسيق بين الاتحادات وبت الخلافات الناشئة بينها
- القروض بكل أشكالها لتحقيق مشاريع معينة انجزت دراستها.
- إبداء الرأي في كل أمر يعرضه عليه القائمقام ويتعلق بمصالح القضاء عامة.

– وضع خطة للمشاريع الإنشائية والأساسية والمشتركة في القضاء والتي لا تدخل ضمن صلاحية البلديات واتحاداتها.

– تنسيق المشروعات التي يساهم فيها مجلس القضاء مع الجهات المختصة في الدولة.

– الموافقة على المخططات التوجيهية والتنظيمية بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني مع مراعاة أحكام قانون الاستملاك، على أن تكون موافقة كل من التنظيم المدني مجلس القضاء المعنية ملزمة لإقرار المشروع، وفي حال اختلاف الرأي بين مجلس القضاء والتنظيم المدني يبت مجلس الوزراء الموضوع في صورة نهائية.

المادة 64– يحق لمجلس القضاء ضمن منطقته أن ينشئ أو يدير بالذات مؤسسة من نوع خاص ذات منفعة عامة لإدارة مشاريع محددة المهام ولفترة زمنية محدودة.

المادة 65– جميع قرارات مجلس القضاء نافذة بحد ذاتها باستثناء القرارات التي اخضعها هذا القانون صراحة لتصديق جهات الرقابة الإدارية، فتصبح نافذة من تاريخ تصديقها.

المادة 66– تنشر القرارات النافذة ذات الصفة العامة التي يتخذها مجلس القضاء على باب مركز القضاء وعلى الموقع الإلكتروني للقضاء، وينظم محضر بذلك يوقعه مقرر المجلس، أما القرارات النافذة الأخرى فتبلغ إلى اصحابها.

المادة 67– ان جميع القرارات التي يتخذها مجلس القضاء ضمن نطاق صلاحياته لها صفة الإلزام القانوني للبلديات وللاتحادات البلدية.

إذا تمنع أحد الاتحادات البلدية أو إحدى البلديات عن القيام بعمل من الأعمال التي توجبها القوانين والأنظمة، للمحافظ أن يوجه إلى الاتحاد أو البلدية أمراً خطياً بوجوب التنفيذ خلال مهلة تعين في هذا الأمر الخطي، فإذا انقضت المهلة من دون التنفيذ يكلف المحافظ القائمقام أن يقوم بذلك بموجب قرار معلل يمكن الطعن فيه أمام مجلس شورى الدولة.

القسم الثاني: القائمقام رئيس مجلس القضاء

المادة 68– يعين القائمقام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والبلديات، ويرتبط بوزارة الداخلية والبلديات عبر المحافظ ويعتبر من موظفي الفئة الثانية.

يقيم في مركز القضاء ويتقاضى علاوة على راتبه تعويضات تمثيل ونقل وسكن تحدد بمرسوم وتؤمن له الدولة منزلاً للسكن على نفقته.

المادة 69– يتولى القائمقام دعوة مجلس القضاء وتحديد جدول أعماله ويترأس ويدير جلساته، وله أن يمنع مناقشة أي موضوع من خارج جدول الأعمال، وأن يطلب استثنائياً مناقشة مسألة تتطلب درساً مستعجلاً قبل كل أمر آخر.

المادة 70- يتولى القائمقام تنفيذ قرارات مجلس القضاء

المادة 71- على القائمقام أن يتفقد جميع نواحي منطقته مرتين في السنة على الأقل وأن يقف على مطالب الأهلين وحاجاتهم وأن يقدم تقريراً مفصلاً بذلك إلى مجلس القضاء.

المادة 72- يشرف القائمقام على مالية مجلس القضاء وضبط وارداته ويضع مشروع الموازنة والحساب القطعي والتقرير السنوي ويتولى عقد النفقة ويأمر بصرف الموازنة.

المادة 73- يمثل القائمقام مجلس القضاء لدى المحاكم والغير.

المادة 74- تطبق على القائمقام في منطقته أحكام المواد 8-10-12-13-14-15-18 من هذا القانون

المادة 75- تكون مراسلات القائمقام مع الوزارات بواسطة المحافظ ولا يجوز أن يصدر أمر إلى القائمقام إلا من المحافظ أو بواسطته.

- يوقع القائمقام أمر السفر لجميع الموظفين التابعين لمنطقته.
- يصدق القائمقام على التفويض بقبض الحوالة.

المادة 76- يعطي القائمقام:

- رخص حمل سلاح الصيد
- رخص استثمار المقالع في الأراضي الخصوصية وفي أملاك الدولة بما فيه الترخيص باستعمال المواد المتفجرة عند الاقتضاء.
- رخص إنشاء مصانع الألعاب النارية ومستودعاتها ومخازن بيعها وفقاً لأحكام قانون الأسلحة والذخائر
- رخص البناء في الأمكنة غير الداخلة في النطاق البلدي بعد استطلاع رأي الوحدات الفنية المختصة.
- رخص إنشاء المحلات المصنفة من الفئتين الأولى والثانية والثالثة.
- الرخص التي تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة بناءً على اقتراح طبيب القضاء ما عدا رخص إنشاء المستشفيات والمستوصفات واستثمارها.

المادة 77- يحدد القائمقام بالاتفاق مع طبيب القضاء منهاج العمل الصحي شهرياً وعلى طبيب القضاء أن يقدم شهراً فشهراً إلى القائمقام تقريراً عن الحالة الصحية في المنطقة. يتخذ القائمقام جميع الإجراءات التي يراها ضرورية لتطبيق القواعد الصحية العامة المنصوص عليها في القانون.

على أن قراراته بهذا الشأن لا تصبح نافذة إلا بعد موافقة المجلس الصحي.

وعليه أن يبت بالأمر خلال شهر في الحالات العادية وعشرة أيام في الحالات المستعجلة.

ينسق القائمقام العمل بين وحدات الصحة العامة والوحدات الصحية التابعة للبلديات.

المادة 78- يؤمن القائمقام إدخال المرضى المعوزين إلى المستشفيات الحكومية في القضاء بأوامر يصدرها إلى مدير المستشفى وفقاً لإمكانيات هذه المؤسسات، أما في المناطق التي لا يوجد فيها مستشفى حكومي أو فرع اختصاصي لمرض أو علة معينة فللقائمقام أن يقترح على السلطة المركزية بموافقة المحافظ إدخال المريض إلى أقرب مستشفى حكومي أو التعاقد مع أحد المستشفيات الخاصة ريثما يتم التجهيز الصحي العام في القضاء.

المادة 79- يعين القائمقام نواطير الحقول الخاصة والعامة، وذلك بناءً على اقتراحات المجالس البلدية.

المادة 80- يتولى القائمقام مراقبة الجمعيات النقابية للمياه واللجان المكلفة إدارة المشاريع ذات المنفعة العامة وتصديق انظمتها وقراراتها وموازنتها وتعيين هيئاتها وموظفيها ونواطيرها وتعيين فروع هذه الهيئات عند الاقتضاء، وفي حال تولي القائمقام رئاسة مجلس إدارة أحد المشاريع واللجان يعهد إلى المحافظ بسلطة الوصاية عليها.

المادة 81- يشرف القائمقام على الدوائر الزراعية في منطقته ويمارس الصلاحيات المعطاة لوزير الزراعة بموجب قانون الغابات فيما خص:

1- قضايا اللجان المشاعية المبينة في المادة الرابعة والخمسين من القانون المذكور وفي الأنظمة المتخذة استناداً إلى هذه المادة باستثناء المواد 23و24و25 من المرسوم الصادر بتاريخ 5 نيسان سنة 1950 برقم 1576.

2- تعيين نواطير المشاعات.

3- الترخيص باستثمار الغابات المشاعية والغابات التي يملكها الأفراد وتحديد شروط هذا الاستثمار بقرار يصدر عنه وفقاً لأحكام قانون الغابات.

المادة 82- يمارس القائمقام فيما خص وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الصلاحيات التالية

- توقيع شهادة عمل
- تنظيم ملفات المؤسسات
- إعطاء دفاتر استخدام
- توقيع أمر إيواء الأيتام والعجزة والمتسولين

المادة 83- يمارس القائمقام الصلاحيات المعطاة لوزير الداخلية في قانون المختارين ما عدا دعوة الناخبين إلى انتخابات عامة.

القسم الثالث: مالية الأقضية

المادة 84- يدير كل من الأقضية أمواله بنفسه ويكون له موازنة مستقلة في إعدادها وإقرارها وتنفيذها ومراقبة تنفيذها.

المادة 85– تغذى موازنة الأقضية:

أ– 10% من الواردات التي تجبيها الدولة في القضاء.

ب–10% من الواردات الفعلية للاتحادات البلدية كما هي محددة في جدول الحساب القطعي للسنة السابقة، ولا تدخل في حساب الواردات الأمانات والنقد المدور والقروض والمساعدات.

ج–10% من عائدات الصندوق البلدي المستقل وتقسم هذه الحصة إلى قسمين:

– القسم الأول وقدره خمس وعشرون في المئة من المبلغ، يوزع في صورة نسبية على أساس عدد سكان الأقضية ويخصص لدعم موازنتها.

–القسم الثاني وقدره خمس وسبعون في المئة من المبلغ ويخصص لمشاريع التنمية ضمن نطاق القضاء.

تراعي عند توزيع هذا القسم، المناطق التي هي بحاجة إلى تنمية وتمنح الأولوية لنفقات الدروس التي تطلبها الأقضية وللمشاريع التي تكون هذه الأقضية قد انجزت دروسها.

يجري توزيع القسم الأول المخصص لدعم موازنة الأقضية بقرار من وزير الداخلية والبلديات وذلك على أساس عدد سكان كل قضاء كما هو مقيد في سجلات الأحوال الشخصية، ومن دون مراعاة أية قاعدة أخرى.

ويجري توزيع القسم الثاني المخصص لمشاريع التنمية بقرار من وزير الداخلية والبلديات، يحدد القرار وجهة استعمال المبلغ المخصص للتنمية.

يتم دفع المبالغ العائدة إلى الأقضية المحددة وفقاً للأسس المبينة أعلاه إلى صندوق القضاء الخاص، بناء على طلب مجلس القضاء صاحب العلاقة، ويجري انفاقها وفقاً لأحكام هذا القانون ولأصول قانون المحاسبة العامة.

د– حصة القضاء من الاعتمادات المنصوص عنها في المادة 27 من هذا القانون.

هـ– المساعدات والقروض.

و– الهبات والوصايا.

تودع الأموال العائدة في حساب خاص في أقرب فرع لمصرف لبنان من القضاء، ويكون القائمقام هو الآمر بالصرف.

المادة 86– يمسك سجل في محتسبية القضاء باسم مجلس القضاء ويصار إلى قيد الايداعات والمسحوبات فيه وفقاً للطريقة المعتمدة في المؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

القسم الرابع: الرقابة على الأقضية

أولاً: الرقابة الإدارية

المادة 87- تخضع إلى تصديق المحافظ القرارات التالية:

- موازنة مجلس القضاء وفتح ونقل الاعتمادات
- الحسابات القطعية
- قبول الهبات والأموال الموصى بها والمرتبطة بأعباء أو رفضها.

المادة 88- تخضع لتصديق وزير الداخلية القرارات التالية:

- القرارات التي يتألف منها نظام عام
- القروض
- تسمية الشوارع والساحات والأبنية العامة وإقامة النصب التذكارية والتماثيل
- دفتر الشروط العام لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.
- دفتر الشروط العام لبيع أملاك القضاء.
- إلزام المستفيدين من مشروع انشائي انجزت دراسته المساهمة في التكاليف.
- التنازل عن بعض عائدات القضاء الآنية والمستقبلية للمقرض أو للدولة.

المادة 89 - تعتبر القرارات المبينة في المواد السابقة مصدقاً عليها ضمناً إذا لم تتخذ جهة الرقابة الإدارية المختصة قرارها بشأنها خلال شهر من تاريخ تسجيل القرار في الوحدة المختصة لدى جهة الرقابة الإدارية المعنية.

وعلى القائمقام في مثل هذه الحال، أن يحيط جهة الرقابة الإدارية المختصة علماً بأن القرار أصبح مصدقاً.

لا تطبق هذه المهلة على القرارات المتعلقة بالتخطيط والموازنة وفتح ونقل الاعتمادات والقروض.

المادة 90- يجوز للمحافظ أو لوزير الداخلية في أي وقت شاء ولأسباب تتعلق بالأمن أن يرجئ مؤقتاً تنفيذ قرار مجلس قضاء، ويجب أن يتم ذلك بموجب قرار معلل يقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة.

المادة 91- تصديق الرقابة الإدارية يجب أن يكون خطياً، وهو قابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة.

ثانياً: الرقابة المالية

المادة 92- تخضع مالية الأقضية لرقابة ديوان المحاسبة.

المادة 93- تخضع أعمال الهيئتين (السلطتين) التقريرية والتنفيذية في الأقضية لرقابة التفتيش المركزي.

المادة 94- فيما يختص بأصول المحاسبة في الأقضية يطبق المرسوم رقم5595 الصادر بتاريخ 1982/9/22 المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات.

المادة 95- تخضع الأموال العائدة للأقضية لأحكام قانون المحاسبة العمومية بما يتعلق بمراحل عقد النفقات وتصفيتها وصرفها ودفعها وتستثنى من قاعدة سنوية الموازنة

القسم الخامس: الدعاوى

المادة 96- يتناقش مجلس القضاء بالدعاوى والملاحقات القضائية التي تقام باسم القضاء، ويخول القرار المتخذ القائمقام المراجعة في مختلف المراحل المقاضاة. للقائمقام القيام بالقضايا المستعجلة والإجراءات التحفظية وذلك قبل أن يتخذ مجلس القضاء المشار إليه أعلاه.

المادة 97- تعفى الدعاوى المقامة على القضاء أمام المحاكم العدلية من تقديم الدعاوى على القضاء أمام مجلس شورى الدولة فيبقى خاضعاً للأصول المعمول بها لدى هذا المجلس.

المادة 98- تطبق بحق الأقضية الأصول المتبعة في تنفيذ الأحكام الصادرة بحق الدولة.

المصادر والمراجع

- مرسوم اشتراعي رقم116- صادر في 12\6\1959وتعديلاته.
- قوانين إنشاء الوزارات ومراسيم تنظيمها وتعديلاتها.
-مرسوم اشتراعي رقم 111- صادر في 12\6\1959 وتعديلاته.
- المرسوم التطبيقي رقم 2894- صادر في 16\12\1959وتعديلاته.
- مرسوم اشتراعي رقم 118- صادر في 30\6\1977وتعديلاته.
- مرسوم تنظيم وزارة الداخلية والبلديات رقم4082 تاريخ 14\10\2000 وتعديلاته.
- قانون رقم 664 الصادر في 4\2\2005.
- المرسوم الاشتراعي رقم 1917 تاريخ 6\4\1982 وتعديلاته.
-القانون الرقم 88\60 تاريخ 12أب 1988وتعديلاته.
- مرسوم تنظيم محاسبة المواد رقم8620 الصادر في 12\6\1996.
- المرسوم رقم 5595 الصادر بتاريخ 22\9\1982.