

## تواضع اللامركزية الإدارية في لبنان، ومشاريع توسيعها.

مع لمحة حول الأزمة السكنية، والقانون المقارن

المحامي الدكتور غدير العلايلي

كانون الأول (ديسمبر) 2019

### نبذة مختصرة :

يرتبط موضوع هذه الورقة بمسألة تعزيز الحكم المحلي، وهو أحد المسائل التي يجب أن يعيرها المشتري اللبناني أهمية قصوى باعتبارها تصبّ في صلب دوره الذي يفترض أن يكمن في خدمة المصلحة العامة. ومن دون التعميم، نظراً لبعض التجارب البلدية الموقّعة نسبياً، إن لبنان، بوضع دولته الحالي المأزوم، بأمر الحاجة إلى ترشيد الحوكمة والإدارة المحليّة وإحياء الديمقراطية وتفعيل الإنماء في إطارها، وتجديد التنظيم الإداري وتوسيع اللامركزية الإدارية. تهدف هذه الورقة الى إبراز سبل تعزيز السلطات المحلية وتحقيق مراعاة فضلى للاحتياجات المحلية وللصالح المحلي في لبنان، وذلك في ضوء أفضل الممارسات المعمول بها في القانون المقارن.

تستهلّ هذه الورقة بشرح مفهوم اللامركزية الإدارية وتمييزها عن مفاهيم أخرى، وعرض مساوئ المفهوم الضيق للامركزية الإدارية، وحسنات اللامركزية الإدارية الموسّعة. ثم تستعرض الورقة أبرز مشاريع واقتراحات اللامركزية الإدارية في لبنان في التاريخ الحديث وفي الحاضر. ثم تعرض الورقة أبرز ملامح اقتراح قانون اللامركزية الإدارية قيد المناقشة. ثم ترفع الورقة ملاحظات وتوصيات بشأن اقتراح القانون المذكور. كما تتطرّق الورقة الى لمحة حول ملف الأزمة السكنية في لبنان، مشيرةً إلى دور اللامركزية المنشود بهذا الصدد. وختاماً، يصار الى مقارنة ما بين توسيع اللامركزية الإدارية وإصلاح قانون البلديات، علماً أن كليهما كان موضوع مناقشة في اللجنتين النيابيتين المختصّتين قبيل بدء الثورة الشعبية في لبنان.

### الكلمات الدالة

الحوكمة المحليّة

الإدارة المحليّة

التنظيم الإداري

اللامركزية الإدارية

البلديات

الإنماء

الأزمة السكنية

## المحتويات:

### تمهيد

#### 1- مفهوم اللامركزية الإدارية وحسناتها

- أ- تمييز اللامركزية الإدارية عن مفاهيم أخرى
- ب- مساوى المفهوم الضيق للامركزية الإدارية
- ت- حسنات اللامركزية الإدارية الموسّعة

#### 2- أبرز مشاريع واقتراحات اللامركزية الإدارية في لبنان

- أ- التاريخ الحديث
- ب- الوضع الراهن

#### 3- أبرز ملامح اقتراح قانون اللامركزية الإدارية قيد المناقشة

#### 4- ملاحظات وتوصيات بشأن اقتراح القانون

#### 5- لمحة حول الأزمة السكنية

#### 6- بين توسيع اللامركزية الإدارية وإصلاح قانون البلديات

### أبرز المراجع

تمهيد

يرتبط موضوع هذه الورقة بمسألة تعزيز الحكم المحلي، وهو أحد المسائل التي يجب أن يعيرها المشتري اللبناني أهمية قصوى باعتبارها تصبّ في صلب دوره الذي يفترض أن يكمن في خدمة المصلحة العامة. ومن دون التعميم، نظراً لبعض التجارب البلديّة الموقّفة نسبياً<sup>1</sup>، إن لبنان، بوضع دولته الحالي المأزوم<sup>2</sup>، بأمر الحاجة إلى ترشيد الحوكمة والإدارة المحليّة<sup>3</sup> وإحياء الديمقراطية وتفعيل الإنماء في إطارها، وتجديد التنظيم الإداري وتوسيع اللامركزية الإدارية<sup>4</sup>. تهدف هذه الورقة إلى إبراز سبل تعزيز السلطات المحلية وتحقيق مراعاة فضلى للاحتياجات المحلية وللصالح المحلي في لبنان، وذلك في ضوء أفضل الممارسات المعمول بها في القانون المقارن.

تستهلّ هذه الورقة بشرح مفهوم اللامركزية الإدارية وتمييزها عن مفاهيم أخرى، وعرض مساوئ المفهوم الضيق للامركزية الإدارية، وحسنات اللامركزية الإدارية الموسّعة. ثم تستعرض الورقة أبرز مشاريع واقتراحات اللامركزية الإدارية في لبنان في التاريخ الحديث وفي الحاضر. ثم تعرض الورقة أبرز ملامح اقتراح قانون اللامركزية الإدارية قيد المناقشة. ثم ترفع الورقة ملاحظات وتوصيات بشأن اقتراح القانون المذكور. كما تتطرّق الورقة إلى لمحة حول ملف الأزمة السكنية في لبنان، مشيرةً إلى دور اللامركزية المنشود بهذا الصدد. وختاماً، يصار إلى مقارنة ما بين توسيع اللامركزية الإدارية وإصلاح قانون البلديات، علماً أن كليهما كان موضوع مناقشة في اللجنتين النيابيتين المختصّتين قبيل بدء الثورة الشعبية في لبنان.

ملاحظة من المؤلّف: تمّ وضع هذه الدراسة في كانون الأول (ديسمبر) 2019 أي قبيل بروز جائحة كورونا وما يرافقها من إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة. ما يشهده لبنان والعالم مذكّك، كما ومختلف النتائج الناجمة عنه على عدّة أصعدة، يستدعي معالجةً دقيقةً من قبل كل من السلطة المركزية والسلطات المحليّة على حدّ سواء، ويسلط المزيد من الضوء مجدّداً على الحاجة الملحة إلى توسيع اللامركزية الإدارية في لبنان. وهذا

<sup>1</sup> حول أداء البلديات في لبنان، انظر: فؤاد جهاد مرعي، هل تقوم البلديات في لبنان بواجباتها؟، تقرير، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، تموز (يوليو) 2019.

<sup>2</sup> Sur la fragilité (surtout économique et financière- voire la faillite non déclarée) de l'Etat libanais, V. Karim Daher, Civisme fiscal et engagement citoyen, dans : L'Observatoire de la fonction publique et de la bonne gouvernance de l'USJ-Beyrouth, et Konrad Adenauer Stiftung, Démocratie en crise, Démocratie en mutation, Colloque international, 14 novembre 2019, Beyrouth.

<sup>3</sup> Bonne gouvernance locale.

<sup>4</sup> Décentralisation administrative.

الإستنتاج هو أيضاً إحدى الخُلاصات في مسألة أخرى حديثة ألا وهي انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020 وما نجم عنه من كوارث. وتقتضي الإشارة إلى أن الانفجار المذكور أعاد تسليط الضوء على أمور أخرى تناقشها هذه الدراسة أيضاً كالطرح الفيديريالي والأزمة السكنية في لبنان.

## 1- مفهوم اللامركزية الإدارية وحسناتها

قبل البحث في صلب الموضوع، يقتضي سريعاً شرح مفهوم اللامركزية الإدارية وتمييزه عن مفاهيم أخرى (في ضوء القانون المقارن حيث يقتضي)، كما وعرض مساوئ المفهوم الضيق للامركزية الإدارية، وحسنات اللامركزية الإدارية الموسّعة.

### أ- تمييز اللامركزية الإدارية عن مفاهيم أخرى

بادئ ذي بدء، يجب التمييز بين العبارات القانونية التقنية التالية ومقارنتها بالتنظيم الإداري المعمول به في لبنان حالياً<sup>5</sup>:

#### أولاً، اللامركزية الادارية

ترتكز اللامركزية الادارية، ضمن الدولة الموحدة أو البسيطة (أي غير المركّبة)، على إعطاء بعض الصلاحيات الإدارية من الدولة المركزية إلى وحدات أو كيانات قانونية منتخبة على المستوى المحلي أي في المناطق، على أن تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين المالي والإداري، وذلك لكي تدير شؤون كل منطقة إنمائها واقتصاديا وتجاريا.

<sup>5</sup> حول هذه المفاهيم، تراجع المؤلفات التالية:

زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج.1، المؤسسة الجامعية للدراسات...، ط.3، 1994، ص. 61-74 و ص. 49-54. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، الحلبي، 2007، بيروت، ص. 48 و ص. 67-69. معمر الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، الحلبي، ط.1، 2010، بيروت، ص.15-40 و ص. 102-107، وحول الفيديريالية العراقية، انظر ص. 417-418. عدنان الزنكنة، المركز القانوني- رئيس الدولة الفيدرالية، الحلبي، ط.1، 2011، بيروت، ص. 25-73. وحول الفيديريالية العراقية، انظر: ص. 13-23، و ص. 44، و ص. 345-351.

في النظام الإداري اللبناني<sup>6</sup> المعمول به حالياً، تقتصر اللامركزية الإدارية فقط على بلديات يرأسها رؤساء البلديات كما وعلى اتحادات البلديات ويرأسها رؤساء اتحادات البلديات. أما البلديات فهي "مجالس محلية منتخبة لإدارة النطاق البلدي المحدد لها". أما اتحادات البلديات فهي تتشكل "من عدد من البلديات التي تقرر الإتحاد في ما بينها تسهيلاً لتنفيذ المشاريع العمرانية المشتركة وطلباً للتوفير المالي والاقتصادي"<sup>7</sup>.

### ثانياً، اللامركزية<sup>8</sup>

لا تخرج اللامركزية عن مفهوم التنظيم المركزي النسبي، ضمن الدولة الموحدة أو البسيطة، وهي تعني تكليف السلطة المركزية لممثلين عنها في المناطق ليكونوا امتداداً لها دون أن يتمتعوا لا بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، لكن يتوفر لهم استقلال إداري خجول.

ترتكز اللامركزية في النظام الإداري اللبناني المعمول به حالياً على مستوى الأفضية ويرأسها القائمقامون، والمحافظات (كان يوجد فقط خمسة محافظات عام 1959، ثم أصبحت ستة عام 1975، ثم ثمانية عام 2003، ثم تسعة منذ عام 2017<sup>9</sup>) ويرأسها المحافظون، وهؤلاء وأولئك معيّنون من قبل السلطة المركزية<sup>10</sup>.

### ثالثاً، الفيدرالية السياسية<sup>11</sup>

<sup>6</sup> في القانون المقارن، انظر:

**Sénat français**, La réforme régionale en Italie : Un exemple de décentralisation, novembre 2002, N. GA 41, (France-Italie) ; **Sénat français : Michel Mercier**, Loi des finances pour 2005, Décentralisation, 2004-2005, N. 74- t.III, annexe 23.

<sup>7</sup> موسى حبيقة وسامر فواز، القطاع العام، مجلس النواب، 2008، ص.39-57، انظر خصوصاً ص.39 وص.55.

<sup>8</sup> Déconcentration.

ملاحظة: لن تتطرق هذه الورقة إلى اللامركزية المرفقية أو المصلحية وهي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة.

<sup>9</sup> المحافظات التسع هي: بيروت، جبل لبنان، كسروان الفتوح وجبيل، لبنان الشمالي، عكار، بعلبك-الهرمل، البقاع، لبنان الجنوبي، والنبطية.

<sup>10</sup> زياد بارود، اللامركزية الإدارية في لبنان، مجلس النواب و UNDP (مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، الملف 21، تشرين الثاني 2007، ص.14-15.

<sup>11</sup> Fédéralisme politique. Cf. **Chibli Mallat**, Federalism in the Middle East and Europe, CWRJIL, Vol.35, No.1, Winter 2003. Comparer : **François Crépeau**, Droits de l'homme et Etat de droit en Occident, dans: Collectif, dir. Marie-Hélène Parizeau et Soheil Kash, Pluralisme, modernité, et monde arabe, Les Presses de l'Université Laval, Bruylant, Delta, 2001, pp.207-211, qui, en étudiant le pluralisme structurel, analyse notamment le fédéralisme et la décentralisation ; et : **Gouvernement allemand**, Un aperçu de la Fédération et des Lander, 1997. Sur les avantages du fédéralisme, V. **Philippe Ardant et Bertrand Mathieu**, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ- Lextenso, 30<sup>e</sup> Éd., 2018, Paris, p.51 in limine: "l'Etat fédéral est plus à même

تقوم الفيدرالية السياسية في الدولة المركّبة (غير البسيطة) الفيدرالية، وهي دولة واحدة، لها دستورها الذي يقيم سلطة فيدرالية وتشريعية وتنفيذية وقضائية، لكن تتمتع فيها المناطق بحكم ذاتي قوامه ما يلي: أولاً دستور محلي لا يتعارض مع الدستور الفيدرالي، وثانياً سلطة محلية مكونة من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. تبقى الفيدرالية فقط على المسائل الدفاعية والخارجية والنقدية ضمن اختصاص سلطة الدولة المركزية حصرياً<sup>12</sup>.

والفيدرالية غير ملحوظة لا في القانون اللبناني النافذ<sup>13</sup> ولا في اقتراح قانون اللامركزية الإدارية. فالمراد بموجب توسيع اللامركزية الإدارية ليس الفيدرالية أي اللامركزية السياسية، بل فقط تحقيق مطلب اللامركزية الإدارية الموسعة بعيداً من أي منحى فيدرالي سياسي.

نبد اللبنانيون خيار الفيدرالية السياسية بموجب وثيقة الوفاق الوطني في اجتماع اللقاء النيابي اللبناني المنعقد في مدينة الطائف بالمملكة العربية السعودية في 22 تشرين الأول سنة 1989، والمبرمة في 5 تشرين الثاني 1989، الذي أنهى الحرب الأهلية أو "الحرب لصالح الآخرين" (أي غير اللبنانيين)<sup>14</sup> المندلعة في لبنان بين عامي 1975 و1990<sup>15</sup>.

---

*de résoudre les problèmes économiques et sociaux d'une société moderne, placée dans un environnement international où la concurrence est la loi."*

<sup>12</sup> عصام سليمان، أسس الفيدرالية وشروط قيامها، في: جامعة سيّدة اللويزة والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بناء دولة الحق والقانون، سلسلة ندوات 2008-2009، منشورات الحلبي الحقوقية، ط.1، 2010، ص.204-206.

<sup>13</sup> حول الفيدرالية والنظام السياسي والدستوري اللبناني، انظر: جامعة سيّدة اللويزة والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، مذکور أعلاه، لا سيما ص.19-20، وأوراق كل من زهير شكر، وعصام سليمان، وسليم الصايغ، ص.197-208، كما وورقة انطون نجم، ص.434-440.

<sup>14</sup> Une "guerre pour les autres" : **Ghassan Tuéni**, Refaire le Liban?, Ed. Dar An-Nahar, (article paru dans le numéro spécial de l'Orient-Le Jour de mars 2007), p.7; et du même auteur dans: Jean Lacouture, Ghassan Tuéni et Gérard Khoury, Un siècle pour rien, Albin Michel, 2002, p.185 et s.

<sup>15</sup> راجع حول هذه الحرب: **فريد الخازن**، تفكك أوصال الدولة في لبنان 1967-1976، دار النهار، ط.1، 2002، لبنان، ترجمه من الإنكليزية: **شكري رحيم**. و: **عبد الرؤوف سنو**، حرب لبنان 1975-1990، المجلد الثاني، الدار العربية للعلوم ناشرون، ط.1، 2008. وباللغة الفرنسية:

**Dorothee Schmid**, Guerre(s) du Liban, dans: Encyclopédie de la culture politique contemporaine, dir. Alain Renaut et coord. Claire Demesmay, Pierre Zelenko et Ludivine Thiaw-Po-Una, Ed. Hermann, 2008, t.I, pp.427-432 ; et : **Lucien George**, Quinze années de guerre civile, dans: Revue Historia, Une histoire du Liban: des Phéniciens à nos jours, hors-série, 2016, pp.80 et 84.

كما تم نبذ خيار الفيدرالية السياسية بموجب الدستور اللبناني المعدل عام 1991، وذلك بعد أن كان ينادي به قسم من اللبنانيين خصوصاً خلال الحرب المذكورة. حيث برزت<sup>16</sup> (وما زالت تبرز أحياناً<sup>17</sup>) دعوات متكررة الى اعتماد الفيدرالية، في حين رفضها البعض الآخر<sup>18</sup> بسبب ضيق مساحة لبنان الجغرافية أو خوفاً من أن يكون ذلك "مدخلاً الى التقسيم الذي طرح مراراً وفشلت محاولات اختياره"<sup>19</sup>.

#### رابعاً، التقسيم

في معرض الحديث أعلاه عن التقسيم، نشير الى المخاوف المرتبطة بخطر تقسيم الدول<sup>20</sup> وتفتيتها وانفصالها إلى دولتين أو أكثر (وهذه نقطة اختلاف أساسية عن الفيدرالية التي تبقى فيها الدولة واحدة). تتزايد تلك الهواجس منذ سنوات في المنطقة العربية عامةً، لا سيما منذ ما اصطلح بـ"الربيع العربي"، في ظلّ جنوح عدد من الدول العربية نحو التقسيم<sup>21</sup> على أساس نزاعات ومعايير طائفية أو مذهبية أو إثنية<sup>22</sup>، خصوصاً السودان<sup>23</sup> عند انفصال جنوبه عنه عام 2011.

<sup>16</sup> **Bichara Tabbah**, Droit politique et humanisme, USJ- Annales de la Faculté de Droit, LGDJ, 1955, p.XIV et pp.17, 201, 257, 260-261 et 316 ; approuvé d'ailleurs par : **Albert Chavanne**, Nécrologie: Bichara Tabbah, Bulletin de la SLC, RIDC, Vol.24 N.4, octobre-décembre 1972, pp.879-881, cf. p.881.

<sup>17</sup> **هاني عاتوتي**، لم لا التقسيم او الفيدرالية؟، النهار، ص.9، 2019/8/23، منبر.

<sup>18</sup> **Diane Khair**, Unité de l'État et droits des minorités, Etude Constitutionnelle comparée du Proche-Orient, Fondation Varenne, Coll. de thèses, (Soutenue à l'Université Paris II), Vol.56, 2011, pp.31, 96-97, 139, 276 et 393.

<sup>19</sup> **غسان حجار**، مجلس الجنوب... الفيدرالي، النهار، 26 ايلول 2019، ص.3، جدل.

<sup>20</sup> حول مفهوم تقسيم الدولة كحق:

**Isabelle Chulte-Tenckhoff**, dans: Alain Fenet (dir.), Geneviève Koubi, Isabelle Chulte-Tenckhoff, Le droit et les minorités, 2<sup>e</sup> éd., Bruylant Bruxelles, 2000, Coll. Organisation internationale et Relations internationales, 32, pp.78-81.

<sup>21</sup> **Chibli Mallat**, op.cit., pp.1-14, cf. pp.10 et 2; **Charles Saint-Prot, Nabil Khoury, Zeina El Tibi et Jean-Yves De Cara**, Les risques de désintégration de l'Etat et de séparatisme dans le monde arabe, conférence CEDROMA et OEG, 28 février 2018 ; **The New York Times**, [www.archive.nytimes.com](http://www.archive.nytimes.com), 28/9/2013.

<sup>22</sup> حول تلك النزاعات:

**Joseph Maïla**, Les conflits, dans: CPM (groupe d'auteurs), Médiation: Renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, Ed. de l'USJ, 2014, p.136.

قارن: **رياض الريس**، سيناريو لمستقبل متغيرات عربية، رياض الريس للكتب والنشر، ط.1، كانون الثاني 2004، ص.25-26 و33.

<sup>23</sup> حول تاريخ القانون الدستوري السوداني:

**Jean Salem**, Présentation de la Constitution du Soudan, dans: CEDROMA, dir. Eric Canal-Forgues, Recueil des Constitutions des Pays Arabes, Bruylant Bruxelles, 2000, pp.417-427.

وحول تاريخ الحرب الأهلية في السودان:

**Natacha Lemasle**, Guerre civile au Soudan, dans: Encyclopédie de la culture politique contemporaine, op.cit., t.I, pp.446-450.

أما في الواقع وليس في القانون، فيسود شبه التقسيم في العراق الفيديريالي<sup>24</sup>، وهناك احتمالات جديدة في تقسيم ليبيا<sup>25</sup> التي تشوبها الفوضى منذ 2011 أيضاً، واليمن أقله منذ 2015 بعد أن كان قد اتّحد شماله وجنوبه عام 1990<sup>26</sup>. كما توجد مطالبات بالتقسيم في عدد من الدول العربية كدول المغرب العربي<sup>27</sup> من قبل بعض مكونات مجتمعاتها، كالأمازيغ<sup>28</sup> على صعيد المثل لا الحصر.

يضاف الى ذلك هشاشة بعض الدول<sup>29</sup> أو أقله صيغ الحكم القائمة فيها حتى تاريخه كما في سوريا<sup>30</sup> إثر الحرب التي استنزفتها في الداخل منذ عام 2011. كما يشار الى "إعلان تأسيس" مملكة الجبل الأصفر "ك-دولة عربية إسلامية ذات سيادة" وذلك بتاريخ 2019/9/5 (وكان قد سبق ذلك إعلان تأسيس "مملكة شمال السودان" عام 2014 كما وتنصيب "حاكم" آخر نفسه على تلك المنطقة الواقعة بين مصر والسودان). وهذا ما يثير تساؤلات حول آفاق قيام دول عربية جديدة وإمكانية استحداث حدود إقليمية عربية-عربية مختلفة في المدى القريب أو المتوسط ويمهد لها حالياً أكثر فأكثر ولو من باب مجرد جسّ النبض.

ويقتضي التذكير هنا بأن إحدى المنظمات الإرهابية (المسمّاة "الدولة الإسلامية في العراق والشام") كانت قد احتلت عدداً من الأراضي العربية، حتى أنها ألغت الحدود بين سوريا والعراق في صيف عام 2014، مؤسّسةً

<sup>24</sup> حول الفيديريالية العراقية: **معمر الكبيسي**، مذكور سلفاً، ص.15-40 وص.107-102 وص.417-418. وحول النعرات الطائفية والمذهبية والإثنية في العراق:

**Christophe Kantcheff**, dans: Farouk Mardam-Bey et Elias Sanbar, Entretiens avec Christophe Kantcheff, Etre arabe, Actes Sud, Sindbad, 2005, Mayenne, p.15.

وحول تاريخ القانون الدستوري العراقي:

**Lara Karam**, Présentation de la Constitution de l'Irak, dans: CEDROMA, dir. Eric Canal-Forgues, Recueil [...], op.cit., pp.163-175.

<sup>25</sup> حول تاريخ القانون الدستوري الليبي عموماً:

**Nabil Maamari**, Présentation de la Constitution de la Libye, dans: CEDROMA, dir. Eric Canal-Forgues, Recueil [...], op.cit., pp.275-290.

<sup>26</sup> **لطفى نعمان**، هل تنتهي وحدة اليمن؟، النهار، 2019/8/20، ص.9، قضايا.

<sup>27</sup> حول تاريخ القانون الدستوري في المملكة المغربية تحديداً:

**Khalid Naciri**, Présentation de la Constitution du Maroc, dans: CEDROMA, dir. Eric Canal-Forgues, Recueil [...], op.cit., pp.295-300.

<sup>28</sup> **أحمد عزوز ومحمد خاين**، العدالة اللغوية في المجتمع المغاربي، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط.1، 2014، ص.105-108، اللذين ينتقدان تلك المطالبات.

<sup>29</sup> Compare: **Konrad Aenauer Stiftung and the Lebanese Center for Policy Studies**, Failed States in the Arab World?, Roundtable discussions, February 17-18, 2010, Beirut- Lebanon.

<sup>30</sup> حول تاريخ القانون الدستوري السوري:

**Jacques El-Hakim**, Présentation de la Constitution de la Syrie, dans: CEDROMA, dir. Eric Canal-Forgues, Recueil [...], op.cit., pp.385-397.



بذلك ما زعمت أنه "دولة" "الخلافة" الإسلامية. إلا أنه تم تحرير هذه المناطق من قبل الدول المعنية وفصائل مقاومة محلية وقوى إقليمية بالإضافة الى تحالف عسكري دولي مصمم خصيصاً لهذا الغرض.

### ب- مساوى المفهوم الضيق للامركزية الإدارية

إنّ للحيّز الضيق المخصّص للامركزية الإدارية غير الموسعة حالياً في لبنان مساوى عدّة أبرزها: عدم اهتمام الدولة عموماً بالبلديات وبتحاداتها، وتصرف السلطة المركزية أحياناً كثيرة ببعض أموالها (أي بأموال البلديات) وبعائدات الصندوق البلدي المستقل أو عدم تزويدهم بكامل تلك الموارد، وتدني نسبة التحويلات من الحكومة المركزية الى البلديات واتحادات البلديات، وتدني نسبة الإنفاق المحلي مقارنة بإجمالي الإنفاق المركزي ومقارنة بدول أخرى، مما يشكل إهمالاً أدى الى انعكاسات على الصعيد التنموي والاجتماعي والاقتصادي والسياسي سلبية جداً ليس على المستوى المحلي فحسب، بل وحتى على المستوى الوطني. من هنا تبرز ضرورة توسيع اللامركزية الإدارية في لبنان<sup>31</sup>.

### ت- حسنات اللامركزية الإدارية الموسعة

إنّ لتوسيع اللامركزية الإدارية فوائد عديدة<sup>32</sup> على مختلف الأصعدة كما يتّضح من القانون المقارن<sup>33</sup>، نذكر منها على صعيد المثل لا الحصر: تسهيل خدمة المواطنين وسائر الأفراد وتلبية حاجاتهم محلياً والتواصل في ما بينهم وبين الإدارة العامة، وتكريس الشعور بالانتماء الى المجتمع المحلي لا سيما عبر تفعيل دور الشباب والأقليات والنساء. والتخفيف من "الروتين" الإداري (أي الرتابة)<sup>34</sup> وتعزيز التمثيل المحلي والعدالة الاجتماعية والشراكة والمشاركة في الحكم المحلي وتكريس فرص تحقيق حق الوصول الى المعلومات. وتطوير أداء

<sup>31</sup> زياد بارود، مرجع سالف ذكره. محمد مراد، بلديات لبنان: جدلية التنمية والديمقراطية، دار المواسم، ط.1، 2004، بيروت، ص.154-207. مجلس النواب اللبناني، المديرية العامة للدراسات والمعلومات، مصلحة الأبحاث والدراسات: ساندني طانيوس، تعديل قانون البلديات في لبنان، 2015/12/21. قارن: علي حسين الشامي، التقسيمات الإدارية والانتخابية: النموذج الأفضل للبنان، 2005، ط.1، رشاد برس، بيروت، ص.160-178.

<sup>32</sup> عن حسنات اللامركزية عموماً، انظر: زهير شكر، مذكور أعلاه، ص.49-54. وزارة الداخلية والبلديات- لبنان، اللامركزية الإدارية، 2011، ص.8-12، و53.

<sup>33</sup> انظر، على صعيد المثل لا الحصر: التجربة التونسية الحديثة، راجع: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، دليل السلطة المحلية في تونس، 2017، لا سيما ص.8-9. وانظر أيضاً: التجربة الفرنسية في أواخر القرن العشرين:

**François Mitterrand**, dans: Collectif, dir. Dominique Colas, Travaux de la Mission sur la Modernisation de l'Etat, L'Etat de droit, PUF, 1987, Paris, p.XVIII.

<sup>34</sup> Bureaucratie et routine.

الإدارة العامة وتعزيز قدرات الإدارات المحلية وتكريس التنسيق بين السلطات اللامركزية والمؤسسات الرسمية المركزية وخاصة الوزارات، وتدعيم قدرات وكفاءات الموارد البشرية (الموظفين) في الإدارة العامة.

يضاف الى تلك الحسنات تعزيز الشفافية والمساءلة والمحاسبة، علماً أن هذه الأهداف هي في صلب مطالب الثورة الشعبية اللبنانية المندلعة منذ 17 تشرين الأول (أكتوبر) 2019 ضد الطبقة الحاكمة بجميع مكوناتها<sup>35</sup>. والثورة تأتي اعتراضاً على استئراء الفساد وتردي الأوضاع المعيشية والإقتصادية وغياب أي خطة جديّة وسياسات عامة إصلاحية فعلية لمواجهة الأزمة المالية الخطيرة التي تمرّ بها البلاد منذ أشهر. والمثير للانتباه هنا هو أن الثورة بحدّ ذاتها جاءت "لامركزية" أي أن مظاهراتها وساحات الاعتصام لم تنحصر بوسط العاصمة مع قدوم أبناء المناطق إليها كما كان يحدث سابقاً في مظاهرات المناسبات الوطنية الضخمة. بل إنها افترشت سائر المناطق اللبنانية، وقد لوحظ حتى تنقّل أبناء مختلف المناطق في ما بين أرجاء الوطن للتظاهر والاعتصام في مدن وقرى غير مدنهاهم وقراهم بغية التواصل والتشارك الشخصي المباشر مع سائر الثوار.

كما تساهم اللامركزية الإدارية الموسعة في تعزيز فرص النجاح الاقتصادي كما جرى في الولايات المتحدة الأميركية والهند وبلجيكا، وإنماء المجتمع ثقافياً واجتماعياً وعمرانياً. أضف إلى ذلك تطوير مختلف المناطق الريفية والمدن بشكل متوازن في ما بينها كما ينص عليه الدستور اللبناني، باعتبار أن اللامركزية هي خطة انمائية موحدة وشاملة من شأنها تأمين الموارد الى كافة المناطق بطريقة أنسب، على أمل تحقيق التنمية المستدامة<sup>36</sup>. كما يساعد المطلب المنشود على الحدّ من هجرة الريفيين الى المدن ومن الاكتظاظ الكثيف في العاصمة بيروت تحديداً والمساهمة في معالجة الأزمة السكنية<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> حول الثورة اللبنانية الراهنة والمستجدات المرتبطة بها، يراجع مثلاً: معهد عصام فارس والمؤسسة اللبنانية للسلام الأهلي الدائم، انتفاضة تشرين وتحديات المرحلة الإنتقالية، جلسة نقاش، 25 تشرين الثاني 2019، معهد عصام فارس، بيروت

**L'Observatoire de la fonction publique et de la bonne gouvernance de l'USJ-Beyrouth, et Konrad Adenauer Stiftung, op.cit.**

ناصر ياسين، تأملات في انتفاضة تشرين اللبنانية، 25 تشرين الأول 2019، معهد عصام فارس، مقالات الرأي، بيروت  
المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، خطة الإصلاح: من الأزمة إلى الحكم الرشيد، ندوة 30 تشرين الثاني 2019، بيروت  
**André Sleiman, A Moment for Change, December 2019, Democracy Reporting International.**

كما يراجع مقالانا الصحيفان التاليان: **غدير العلايلي: "رافعة وطن" ثائر، النهار، 20 تشرين الثاني 2019، ص.9، منبر. و: عساه يكون، النهار، 29 تشرين الثاني 2019، ص.9، منبر.**

<sup>36</sup> حول فوائد اللامركزية الإدارية لا سيما لجهة تحقيق التنمية، انظر: **عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، العدد 40، نيسان 2002، www.lebarmy.gov.lb.** و: منشورات المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في لبنان وباللغتين العربية والإنكليزية، لا سيما تلك المنشورة عام 2017، [www.democracy-reporting.org](http://www.democracy-reporting.org).

<sup>37</sup> راجع القسم رقم 5 أدناه من الورقة الراهنة.

زد الى ذلك تعزيز فرص النجاح السياسي والديمقراطي، سيما وأن اللامركزية الادارية الموسعة تحول مثلاً دون إقدام الوزير المختص على استخدام حقوق البلديات على الصعيد المالي كـ"سلاح سياسي" يشهره ويلوّح به كلما دعت الحاجة<sup>38</sup>. ويحول توسيع اللامركزية الإدارية دون إقدام النواب على تقديم الخدمات العامة الى المواطنين كما لو انها مصالح شخصية ومئة حزبية او طائفية في حين أنها حقوق أساسية.

أضف الى ذلك مساهمة اللامركزية الادارية الموسعة في تفعيل السلامة العامة والاستقرار، وتحسين المساحات العامة وتطوير البنى التحتية وتنظيم المواصلات والحدّ من زحمة السير الخانقة والنهوض بالنقل المشترك الذي يبرز. والمساهمة في رفع شأن القطاع التربوي والتعليمي والقطاع الاستشفائي والمجال الغذائي وترشيد إدارة الملفات البيئية لا سيما النفايات. وإذا هندس المشرع اللبناني اقتراح قانون اللامركزية الإدارية على نحو يرفع الإلتماء الوطني فوق الإعتبار الطائفي والمذهبي، يساهم حينها في الحدّ من الطائفية والمذهبية اللتين ما زال يعاني منهما لبنان، وفي تجاوز هاتين الأفتين ولو على المدى المتوسط أو الطويل<sup>39</sup>.

## 2- أبرز مشاريع واقتراحات اللامركزية الإدارية في لبنان

لا يسمح المجال المخصّص لهذه الورقة أن تعود إلى التقسيم الإداري الذي كان معمولاً به قبل وُبُعيد استقلال لبنان عام 1943، أو عند تأسيس دولة لبنان الكبير عام 1920، وما قبلهما مثلاً خلال نظام القائمقاميتين بين 1842 و 1861 أو خلال عهد المتصرفية بين 1861 و 1914 أو في مرحلة الإنتداب الفرنسي بين 1920 و 1943<sup>40</sup>. نكتفي بالإشارة الى ان أول مجلس محليّ نشأ في العاصمة بيروت عام 1833 لكن اقتضرت أعماله في حينها على الحراسة والإنارة والنظافة، ثم تأسس مجلس بلدي في دير القمر (في الشوف) عام 1864، لتتكاثر البلديات لاحقاً خاصة بعد استقلال لبنان<sup>41</sup>.

تستعرض هذه الورقة أبرز مشاريع واقتراحات اللامركزية الإدارية في لبنان في التاريخ الحديث وفي الحاضر.

<sup>38</sup> **Georges Corm**, La participation citoyenne au niveau local passage obligé pour une participation nationale, dans : L'Observatoire de la fonction publique et de la bonne gouvernance de l'USJ-Beyrouth, et Konrad Adenauer Stiftung, op.cit.

<sup>39</sup> **جمعية اللامركزية والإتماء**، ممثلة برئيسها المحامي فادي بركات في المؤتمر الصحفي لـ" إطلاق أعمال الجمعية وتطلّعاتها" في 2012/12/12، في مؤسسة عصام فارس، لبنان.

<sup>40</sup> لدراسات حول تاريخ تكوين الدولة اللبنانية عموماً، انظر: **جامعة سيّدة اللوزة والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة**، مذكور سابقاً، لا سيما ورقة **الأب بولس نعمان**، ص.98-111.

<sup>41</sup> **موسى حبيقة وسامر فواز**، مذكور اعلاه، ص.41.

## أ- التاريخ الحديث

في الجزء الأول من القرن العشرين ومنتصفه، جرى الإهتمام باللامركزية الإدارية خصوصاً في عهد رئيس الجمهورية فؤاد شهاب وتحديدًا عام 1959<sup>42</sup> لا سيما بموجب دراسة فرنسية قسّمت لبنان الى 20 وحدة ادارية<sup>43</sup>، كما ومن قبل رئيس الجمهورية إميل إده. أما حديثاً ومنذ معاودة السلم إلى لبنان عام 1990، في ما يلي بيان لمشاريع واقتراحات القوانين المقدّمة بشأن اللامركزية الإدارية حتى الآن بالتسلسل الزمني:

في عام 1995 تقدم النائب أوغوست باخوس باقتراح قانون تعديل قانون التنظيم الإداري، وفي عام 1997 وضعت اللجنة الفرعية المنبثقة عن لجنة الإدارة والعدل إقتراح قانون متعلق بالتنظيم الإداري واللامركزية الإدارية، وفي عام 1999 رفعت حكومة رئيس مجلس الوزراء سليم الحص مشروع قانون وأحالته الى المجلس النيابي بموجب المرسوم رقم 1066. في عام 2001 تقدم وزير الداخلية والبلديات الياس المر باقتراح قانون حول التنظيم الإداري واللامركزية، وفي عام 2007 تقدم النائب روبر غانم رئيس اللجنة النيابية لتحديث القوانين باقتراح قانون حول اللامركزية الإدارية.

## ب- الوضع الراهن

تنص مقدمة الدستور اللبناني على أن لبنان "وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات"، وعلى أن أرضه "واحدة لكل اللبنانيين. فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين"<sup>44</sup>. وتنص المادة الأولى من الدستور على ان "لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة". وتنص المادة الثالثة منه على أنه "لا يجوز تعديل حدود المناطق الادارية الا بموجب قانون"، ونحيل هنا الى المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 المتعلق بالتنظيم الاداري.

ولقد نصت وثيقة الوفاق الوطني السالف ذكرها على عدد من الاصلاحات من بينها اللامركزية الادارية، بما حرفيته:

<sup>42</sup> Georges Corm et Ziyad Baroud, dans : L'Observatoire de la fonction publique et de la bonne gouvernance de l'USJ-Beyrouth, et Konrad Adenauer Stiftung, op.cit.

<sup>43</sup> المؤتمر الصحفي لإطلاق أعمال "جمعية اللامركزية والإنماء" وتطلعاتها، 2012/12/12، في مؤسسة عصام فارس، لبنان.

<sup>44</sup> المقصود هو خصوصاً توطين اللاجئين الفلسطينيين في لبنان.

- 1- الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.
- 2- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع ادارات الدولة في المناطق الادارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبيةً لحاجاتهم محلياً.
- 3- إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الارض والشعب والمؤسسات.
- 4- اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى الوحدات الادارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرأسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية.
- 5 - اعتماد خطة انمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالامكانيات المالية اللازمة".

بتاريخ 2012/11/7 أصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً يحمل الرقم 2012/166 شكّل بموجبه لجنة لإعداد مشروع قانون اللامركزية الادارية<sup>45</sup>. في عام 2014 وضعت اللجنة المذكورة مشروع القانون، وهو المشروع الذي انطلقت منه اللجنة النيابية الفرعية (المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة) للامركزية الإدارية معيّلةً عليه خلال السنتين الماضيتين بغية إقراره كاقترح قانون<sup>46</sup>.

على غرار البيانات الوزارية الصادرة عن الحكومات اللبنانية المتعاقبة منذ اتفاق الطائف، ينصّ البيان الوزاري للحكومة اللبنانية المستقلة المصرفة حالياً للأعمال (إثر الثورة الراهنة) المتلو في 12 شباط (فبراير) 2019 على هدف توسيع اللامركزية الإدارية. إذ يلحظ (في إحدى آخر فقراته) ما حرفيته: "الحكومة تلتزم مواصلة التعاون مع المجلس النيابي لمتابعة العمل على اقرار قانون اللامركزية الإدارية"<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> برئاسة وزير الداخلية والبلديات السابق المحامي زياد بارود.

<sup>46</sup> إن ما يرد في هذه الورقة لا يعبر بأي شكل من الأشكال عن رأي أي من النواب أعضاء اللجنة الفرعية المشار إليها ولا عن رأي اللجنة المذكورة التي ما زالت تبحث وتناقش مضمون مسودة اقتراح القانون قيد الإعداد، مع الإشارة الى سرية جلسات اللجان النيابية وأعمالها ومحاضرها ووقائع المناقشة والتصويت (ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك). للمزيد حول أعمال تلك اللجنة، انظر:

<https://www.lp.gov.lb/ViewContentRecords.aspx?id=1121>

<sup>47</sup> كما تطرّق مجلس النواب اللبناني بين 12 و16 من الشهر ذاته خلال مناقشة البيان الوزاري المشار إليه، الى مسألة اللامركزية الإدارية. مثلاً، تحدث النائب سمير الجسر (كتلة المستقبل النيابية) ورأى ان البيان الوزاري رسم خارطة طريق للعلاج من خلال الإصلاحات المقدمة بخصوص مؤتمر «سيدر»\* وحظيت بتأييده، مشيراً الى انه «لا يخلو من بعض النواقص، فمشروع اللامركزية الإدارية يتطلب دعماً في إقراره ووضع موضع التنفيذ، وهاجس اللبنانيين هو ان يكون هذا المشروع مدخلاً للإنماء المتوازن». وأكد ان «الإنماء المتوازن يرتكز على عدالة الإنفاق، وهدف التنمية هو خدمة الإنسان وتوفير سلة من الخدمات له». كما تحدث مثلاً النائب زياد حواط (كتلة القوات اللبنانية النيابية) قائلاً: "تستعيد الحكومة في بيانها الوزاري تعهد اقرار قانون اللامركزية الادارية، فنطالب بأن تكون

وفق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء حالياً، إن الجمهورية اللبنانية هي دولة موحدة<sup>48</sup> تعتمد اللاحصرية واللامركزية في أن، ومركز حكومتها العاصمة بيروت،. تنقسم الأراضي اللبنانية إلى 9 محافظات تنقسم بدورها إلى أقضية باستثناء بيروت. لا يمكن اعتبار البلديات جزءاً من تقسيمات ضمن الأفضية، وهي ليست جزءاً من اللاحصرية وإنما تشكل، مع اتحادات البلديات، الشكل الوحيد- حتى تاريخه- للامركزية الإدارية<sup>49</sup>.

### 3- أبرز ملامح اقتراح قانون اللامركزية الإدارية قيد المناقشة

بموجب اقتراح القانون الذي تعمل عليه حالياً اللجنة النيابية المختصة، تُوسّع اللامركزية الإدارية على مستوى البلديات والأفضية كوحدات لامركزية تدار من خلال مجالس محلية منتخبة وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين الإداري والمالي وتمارس صلاحيات واسعة. وذلك على أن تشمل المجالس المحلية كلاً من المجالس البلدية ومجالس الأفضية ومجلس مدينة بيروت المخصّص لها باعتبارها العاصمة وذات حيئية خاصة، مع المحافظة على التنوع والتعدد ومشاركة جميع مكونات المجتمع وعلى تقسيم لبنان إدارياً إلى محافظات. ويحلّ اقتراح القانون اتحادات البلديات ويكتفي بتعاون محدود بين عدد من البلديات عند الحاجة<sup>50</sup>. يهدف اقتراح

---

بلاد جبيل على خريطة الانماء والمشاريع من بنية تحتية ومشاريع تطويرية كما وعدنا بذلك دولة الرئيس سعد الحريري. ولنا في هذا المجال مطالب عديدة".

\* (CEDRE) : la "Conférence économique pour le développement du Liban par les réformes et avec les entreprises" que la France a accueillie à Paris le 6 avril 2018 en vue de soutenir l'économie de ce pays.

<sup>48</sup> Etat unitaire.

<sup>49</sup> لدراسة إحصائية حول كيفية تطبيق اللامركزية في لبنان عملياً، انظر: المركز اللبناني للدراسات، حول اللامركزية الإدارية في لبنان، كتيب، 2014.

<sup>50</sup> Intercommunalité.

حول هذا الموضوع في القانون المقارن، انظر:

**Rémy Le Saout**, L'intercommunalité : vingt ans de développement et des interrogations, Métropolitiques, 15 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-vingtans-de.html>; **Olivier Thomas**, Intercommunalité française et hausse de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée ?, Revue française d'administration publique, 2008/3 n° 127, pages 461 à 474 ; **Chris Game**, The future is Intercommuality - yes, but with whom?, 01/12/2014, <https://inlogov.com/2014/12/01/the-future-is-intercommuality-yes-but-with-whom/>; **Stéphane Cadiou**, L'intercommunalité ou les promesses déçues de la démocratie locale, Métropolitiques, 19 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-oules.html>; Stéphane Cadiou, translated by Oliver Waine, "Intercommuality, or the broken promises of local democracy", Metropolitiques, 16 January 2013. URL: <http://www.metropolitiques.eu/Intercommuality-or-the-broken.html>; **Gérard-François Dumont**, France : intercommunalité ou « supra-communalité » ?, Population & Avenir, nov.déc. 2018, N.740, p.3, <https://www.population-et-avenir.com/collection-2018/population-avenir-n740-novembre-decembre-2018/>; **Nicole Maurice and Clara Braun**, Intercommuality : The success

القانون الى تعزيز الدولة الواحدة الموحدة ذات سلطة مركزية قوية، المنصوص عليها في وثيقة الوفاق الوطني، على أن تتمثل في المناطق وفق نظام اللاحصرية.

تنص مسودة اقتراح القانون، بصيغتها غير النهائية بل قيد البحث والنقاش ضمن اللجنة، على ان تنتخب الهيئات الناخبة، في مدن وقرى القضاء، الهيئة العامة لمجلس القضاء التي تنتخب بدورها مجلس إدارة القضاء. تتألف الهيئة العامة من ممثلين يتراوح عددهم وفق عدد المسجلين في المدينة او القرية، ووفق عدد الساكنين في القضاء الذين طلبوا تسجيلهم مسبقاً. تصادق الهيئة العامة على بعض مقررات مجلس الإدارة وتطرح الثقة به، كما وتشكل لجاناً استشارية. أما مجلس إدارة القضاء، الذي يدير شؤون القضاء ضمن نطاقه، فيتألف من 12 عضواً بمن فيهم رئيس مجلس الإدارة ونائبه، وتكون مهامه تنفيذية وتكون أعماله ذات طابع عام او منفعة عامة، وله ان يصدر انظمة وأن يقدم توصيات ذات مصلحة عامة وملاحظات ومقترحات.

في المحصلة، يتألف مجلس القضاء من الهيئة العامة ومجلس إدارة القضاء. أما على صعيد اللاحصرية، يكون المحافظ وفق اقتراح القانون هو صلة وصل بين المناطق والمركز، في حين تلغى القائمقاميات وأجهزتها ووظيفة القائمقام، خلافاً للأحكام ذات الصلة الواردة في وثيقة الوفاق الوطني، وتنقل صلاحيات القائمقام (وهو موظف معيّن) الى مجلس القضاء (المنتخب).

نظراً لخصوصية العاصمة، حاضنة جميع المواطنين بمختلف مشاربهم، يلحظ اقتراح القانون مبدئياً إنشاء مجلس مدينة بيروت على أن يشمل هيئة عامة ومجلس إدارة. علماً أن مسودة الاقتراح- بصيغتها الأولية قيد البحث- تعتمد بيروت دائرة انتخابية واحدة مبدئياً. تكون الهيئة العامة لمجلس مدينة بيروت منتخبة من الهيئات الناخبة ومؤلفة من 72 عضواً، على أن يكون 6 من بينهم لكل حيّ من الأحياء البيروتية التاريخية الإثنا عشر، ومن بين هؤلاء الستة يكون هناك 5 ممثلين عن المسجلين وممثل واحد عن السكان. أما مجلس إدارة مدينة بيروت فيكون له وضع خاص به ويُنتخب من الهيئات الناخبة مباشرة، خلافاً لسائر الأفضية التي تنتخب الهيئة العامة فيها مجلس الإدارة. وبذلك يقوم كامل السلطة المحلية، من دون استثناء، في العاصمة على أساس الانتخاب الشعبي. ويكون محافظ مدينة بيروت هو ممثل السلطة المركزية في مجلس مدينة بيروت.

story of CODENOBA, Argentina, UNESCO, 2005:

<http://digitallibrary.unesco.org/shs/most/gsd/collect/most/index/assoc/HASH0137.dir/doc.pdf>;

**Fabien Desage et David Gueranger**, L'intercommunalité, les maires et notre démocratie, Métropolitiques, 24 avril 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-lesmaires-et.html>.

بالإضافة الى كل ما تقدم، يرفع اقتراح القانون منسوب الشفافية ويحصر الرقابة ويجعلها رقابة لاحقة ويحد من الرقابة المسبقة. كما ينشئ الصندوق اللامركزي الذي يحل محل الصندوق البلدي المستقل المرعي الإجراء حالياً، ويكون أعضاء مجلس أمنائه منتخبين، ويعمل وفقاً لقواعد منهجية ولمعايير توزيع تعتمد مؤشرات<sup>51</sup> موضوعية ملحوظة مسبقاً وتراعي ضرورة الإنماء المتوازن وتحفيز النمو المحلي<sup>52</sup>. كما يستحدث اقتراح القانون كلاً من وزارة الإدارة المحلية (أما الوزارة الحالية المسماة وزارة الداخلية والبلديات فتصبح فقط وزارة الداخلية)، وجهاز الشراكة بين مجالس الأفضية والقطاع الخاص، وهيئة تأديبية خاصة بمجالس الأفضية، والجهاز الإحصائي وجهاز الحوكمة المحلية وجهاز المعلوماتية وجهاز السلامة المرورية.

يستدعي اقتراح القانون ملاحظات وتوصيات عديدة لا مجال لتفصيلها هنا، إلا أنه يمكننا ذكر بعضها سريعاً في ما يلي.

#### **4- ملاحظات وتوصيات بشأن اقتراح قانون اللامركزية الإدارية**

في ما يلي بعض الملاحظات والتوصيات التي يمكن رفعها بشأن اقتراح قانون اللامركزية الإدارية:

تكمن إحدى الصعوبات التقنية واللوجستية في مسألة الانتخابات المحلية في غياب خارطة سكنية مفصلة وعدم وجود مسح رسمي للسكان المسجلين والمقيمين (كما للمساكن)<sup>53</sup>، وعموماً في غياب المعطيات الرقمية وعدم توفر الإحصاءات الرسمية. ويقتضي عدم تحجيم دور الهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات ضماناً لنزاهة هذه الأخيرة وديمقراطيتها. من جهة أخرى، يقتضي خفض سن الترشح لعضوية الهيئة العامة لمجلس القضاء إلى 18 عاماً بغية تعزيز مشاركة الشباب وتمثيلهم تماشياً مع روحية القانون في مسائل ومواد أخرى. وللأسباب الموجبة ذاتها، نرى انه يقتضي العدول عن اشتراط الإجازة الجامعية لقبول الترشح لعضوية مجلس الإدارة.

<sup>51</sup> Indices.

<sup>52</sup> قارب: اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية (لبنان)، مشروع قانون اللامركزية الإدارية (وتقرير اللجنة)، 2014. و: المركز اللبناني للدراسات، نحو لامركزية إدارية موسعة في لبنان، كتيب، 2014.  
<sup>53</sup> لكن يمكن مراجعة: نجوى يعقوب ولارا بدر، خصائص السكان والمساكن في لبنان، ادارة الإحصاء المركزي، SIF، العدد 2، نيسان 2012.



كما إن الجانب المالي هو إحدى الصعوبات الأساسية التي يواجهها اقتراح القانون والتي تؤخر إقراره. من جهة، إن تأمين حد أدنى من الإستقلالية المالية عبر تعزيز الموارد المالية التي تحتاج إليها السلطات المحلية في عملها هو ضروري جداً لتمكينها من أداء مهامها على أفضل وجه. لكن من جهة أخرى، إن الأعباء المالية كبيرة لتلبية الحاجات المحلية. لذلك، على المشتري التنبّه جيداً قبل إقرار أحكام الصندوق اللامركزي لتجنّب الوقوع مجدداً في إشكاليات كتلك المتعلقة بالتجربة المرّة للصندوق البلدي المستقل المعمول به حالياً. لا شك ان وقف الهدر ومكافحة الفساد، وفق ما تطالب به الثورة الراهنة، هو إحدى الوسائل الكفيلة بسدّ هذه العقبة. مما يشير الى ان الإصلاح والنزاهة مترابطين باللامركزية، والعكس صحيح أيضاً، بحيث يشكّل هذان المطلبان دائرة حميدة.

في الواقع، تطرح اللامركزية المالية على بساط البحث مسائل شائكة في التجربة اللبنانية كتكوين تلك المالية ومصادرها، وإدارة أموال الصندوق اللامركزي المرتقب، وقواعد المحاسبة وأصولها، والرقابة المالية على الإدارات المحلية ودور ديوان المحاسبة<sup>54</sup>. كما تطرح موضوع كيفية تصميم وإدارة أنظمة التحويلات كما ومدفوعات التسوية، كما والعوامل الحاسمة التي يجب مراعاتها في ما يتعلق بالآثار المالية والمؤسسية التي قد تترتب عن الإصلاحات المنشودة على خزانة الدولة كما وعلى المكلفين ضرائبياً. وفي ما يتعلق بأحكام الشراكة بين مجالس الأفضية والقطاع الخاص، يقتضي اقتراح حصر الشريك الخاص بالشخص الوطني دون الأجنبي، وهذا ما لم يلحظه اقتراح قانون اللامركزية الإدارية قيد الدرس. والغاية من هذه التوصية هي تعزيز فرص الشركات او تكتل الشركات اللبنانية، باستثناء حالات محددة حصراً كإندماج المنافسة او التخصص او الكفاءة في القطاع او المجال المعني لدى الشركات او التكتلات اللبنانية.

يقتضي تفعيل دور منظمات المجتمع المدني وإشراكها مع السلطات اللامركزية<sup>55</sup>، فهما يتكاملان لتحقيق المنفعة العامة. بحيث يكون لتلك المنظمات رأي استشاري غير ملزم فقط بغية التشاور والإستماع للحاجات المجتمعية والمقترحات العملية بشأن مواضيع قطاعية أو محدّدة مثلاً التنظيم المدني، البيئة، الصحة، الثقافة، حقوق المرأة، حقوق الطفل، الشباب، حقوق ذوي الإحتياجات الخاصة، الأبحاث الإجتماعية، إلخ... ما يساهم في تفعيل دور المجالس المحلية وتعزيز فعاليتها<sup>56</sup>. كما يقتضي تحقيق الطابع الإلكتروني والعصري للمعاملات الإدارية

<sup>54</sup> حول هذه المواضيع: هادي الديك، بلديات لبنان بين الرقابة والتوجيه، المجموعة الطباعية، ط.2، 2017.

<sup>55</sup> منتدى الشباب الاقتصادي، منبر الإصلاحيين، 2011، ص.65-66.

<sup>56</sup> قارن مع الوضع الراهن، مثلاً: استحدث في لبنان عام 2011 دائرة باسم "المرصد البلدي" في ملاك المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية في وزارة الداخلية والبلديات وذلك بموجب المرسوم رقم 6481 الصادر في 8 تشرين الأول سنة 2011. وهو يهدف الى قياس أداء البلديات بغية انمائها عبر متابعة اعمال السلطات المحلية واستخراج الأرقام والبيانات والتوجهات. لكن المرصد المذكور لم

لتسهيلها في عصر المكننة والعولمة والحكومات الإلكترونية<sup>57</sup>، وهذا ما يفتقد إليه لبنان إلى حد كبير جداً<sup>58</sup>، علماً أن اقتراح القانون يكلف الحكومة بوضع خطة بهذا الصدد.

يجب إضافة مادة الى اقتراح القانون تفيد بأن النظام اللامركزي الإداري الموسّع يقوم على مبدأ تفويض السلطة<sup>59</sup> تحقيقاً للمنفعة العامة، بحيث يصار الى إيلاء المجالس المحلية المنتخبة أوسع نطاق صلاحيات متاحة لها وفق أحكام هذا القانون وسائر القوانين المرعية التي لا تتعارض مع أحكامه. ومن ناحية أخرى، نتمنى أن يصار الى الحد قدر الإمكان من اضطرار التنظيم الإداري المقترح الى مراعاة طبيعة النظام السياسي الطائفي ومقتضياته وخصوصية تركيبة "الصيغة" اللبنانية على حساب الهدف الدستوري الأبعد مدى بوجوب تجاوز الطائفية. إذ يجب ان توظف اللامركزية لكي تخدم هذه الغاية وليس العكس، فمن خلال التشريع ينهض المشرع بالوضع المجتمعي، ولا يكتفي بأن ينتظر نهوض هذا الأخير ليعكسه تشريعياً. على كل حال، فإن مطالب الثورة الشعبية الراهنة تشير الى بروز نهضة شعبية في اتجاه إصلاح النظام اللبناني ككل.

يفتح موضوع اللامركزية الإدارية باب إصلاحات أخرى واجبة، ولا تقل أهمية وحساسية، على مصراعيه. من بينها مثلاً وضع مكتومي<sup>60</sup> القيد الذين، ولو كانوا سكاناً ومقيمين "أصيلين" في مدينة او قرية معينة في القضاء، ما زالوا محرومين منذ عشرات السنين من حقهم بالمواطنة وبالتالي من التصويت والمشاركة في

بنشأ فعلياً، ووفق مرسوم استحداثه فهو ينتقص الى الاستقلالية والشفافية، والى اختصاص في مجال التنمية، ولا يشارك فيه اي ممثل للمجتمع المدني. انظر: **جمعية المفكرة القانونية**، 10 تشرين الثاني / نوفمبر 2011، "المرصد البلدي": "الارقام" في سريرة السلطة، <https://mail.legal-agenda.com>.

<sup>57</sup> E-government.

<sup>58</sup> مؤتمر التيار الوطني الحر، اللامركزية الإدارية الموسعة: إنماء متوازن أم أزمة جديدة؟، حزيران 2019، لبنان.

<sup>59</sup> حملة الإدارة بمحلها، بيان مشترك حول اللامركزية الإدارية.

Compa. le principe de subsidiarité, en droit communautaire européen par exemple : **Communautés Européennes**, Au service de l'Union Européenne, 2<sup>e</sup> Ed. 1999, pp.30-31; **Christian Engel**, Comité des régions, dans: Werner Weidenfeld et Wolfgang Wessels, L'Europe de A à Z: Guide de l'intégration européenne, Communautés Européennes, 1997, pp.38-40; **Carles Gasòliba I Böhm**, Les régions et la construction européenne, Chaire Jean Monnet- Université de Montréal, 1995, pp.7-8 et 17; **Céline Stehly**, L'Union Européenne infranationale, Petite fille deviendra grande?, Chaire Jean Monnet- Université de Montréal, 1996, pp.7, 13, 18-31; **Henri de Bresson**, Le traité en 40 questions, série: 11 avril - 20 mai 2005, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), N.21 et: **Agnès Fontana**, Le Comité des Régions de l'Union Européenne, dans: Encyclopédie de la culture politique contemporaine, op.cit., t.II, pp.171-174.

<sup>60</sup> لكتاب حديث حول هذا الموضوع، انظر: **جمعية رواد فرونتيرز**، جنسية قيد القضاء، رحلة عديمي الجنسية في أروقة المحاكم اللبنانية، 2019، بيروت.

التمثيل المحلي والحوكمة المحلية. وهذا ما ينطبق أيضاً على أولاد وزوج المرأة اللبنانية المتزوجة من أجنبي<sup>61</sup>. لكن كل ذلك مواضيع أخرى يستحق كل منها بحدّ ذاته قانوناً آخر وورشة تشريعية.

## 5- لمحة حول الأزمة السكنية

عود على بدء: في سياق تعدادنا لفوائد اللامركزية الإدارية أعلاه<sup>62</sup>، ذكرنا مساهمتها في معالجة الأزمة السكنية، وأحلنا إلى القسم الراهن لتوسيع هذه النقطة تحديداً. فهذه المسألة هي إحدى الحسنات البارزة الناتجة عن اللامركزية وهي مفصلية خصوصاً في ظلّ تردّي الوضع الحاليّ الهشّ في لبنان إقتصادياً ومالياً واجتماعياً.

في الواقع، من أبرز الأزمات التي يواجهها لبنان منذ سنوات والتي أدّت، متراكمةً الواحدة تلو الأخرى، إلى الثورة الشعبية مؤخراً، هي مشكلة السياسات العامة السيئة والمعتمدة من قبل الدولة اللبنانية التي تلكت تحديداً عن تأدية دورها ووظيفتها الاجتماعية، مما جرّ البلد إلى حافة الانفجار الاجتماعي. وينطبق ذلك خصوصاً بشأن ملف السكن/الإسكان، علماً أن أزمة اجتماعية حساسة كهذه لا تعالج بنصوص منفصلة على حدى كقانون الاجارات الجديد أو معالجة قروض الإسكان فحسب، بل يجب مقاربة الموضوع من جوانبه كافة.

إن حق الملكية مكفول صراحة في الدستور اللبناني الذي ينص صراحةً في مقدمته على ان "النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة" وفي المادة 15 على ان "الملكية في حدى القانون فلا يجوز ان ينزع عن احد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الاحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضا عادلاً". والحق بالسكن الملائم مكفول بدوره في المواثيق والمعاهدات الدولية التي يحيل اليها الدستور بحيث اصبحت جزءاً منه. وهذان حقان يتكاملان ويجب ألا يتواجهما ويتصادما كما حصل إثر إقرار قوانين الإيجارات الإستثنائية وقانون الإيجارات الجديد الذي يعمل على تحرير الأولى تدريجياً. عالية جداً هي نسبة الحقد والتشجّع المجتمعيين التي أوصل إليها المشترع اللبناني على مرار السنوات بموضوع السكن لا سيما الاجارات القديمة<sup>63</sup>. هذا في حين ان وظيفة الدولة الأساسية هي تعزيز الوئام الاجتماعي وإرساء العدالة الاجتماعية والتكافل والتعاقد الاجتماعي.

<sup>61</sup> Ghadir El Alayli, Le droit de la femme libanaise d'accorder sa nationalité à ses enfants, HBDT, juin 2015.

<sup>62</sup> في القسم الأول من هذه الورقة وتحديداً في الفقرة "ت" منه. وفي الحاشية أعلاه رقم 37.

<sup>63</sup> Ghadir El'Alayli, Le droit naturel, fondement de l'État de droit panarabe, Ed. A. Pedone, Paris, prévu en janvier 2021.

لقد قُدمت ونشرت أفكار واقتراحات عديدة لمعالجة الأزمة السكنية والإسكانية في لبنان، إلا أن الحلّ الأنسب برأينا هو المضي في استدراك الأفق الذي ينتظر المجتمع اللبناني بعد بضع سنوات عندما سيتشرّد "قداامي المستأجرين": ففي إشكالية قانونية-اجتماعية دقيقة، وبغية تحقيق التوازن المناسب في ما بين الحقوق الأساسية ذات الصلة بموضوعنا، يجب ان تتحمّل الدولة مسؤولياتها كاملةً. وذلك يتمّ عبر استصدار خطة سكنية شاملة متكاملة<sup>64</sup> توضع بموجبها سياسات عامة تنمّ عن حوكمة رشيدة وإدارة حكيمة لمواجهة أزمة السكن بكل جوانبها وأبعادها (اجتماعية، قانونية، إنمائية، إمارية، إدارية، تنظيم مدني، موصلات، تسهيلات وتحفيزات مادية ومصرفية). يتحمّم القيام بذلك لا سيما مع ازدياد حدّة الأزمة منذ تزايد النزوح السوري الى لبنان (الى جانب وجود اللاجئين الفلسطينيين ومخيّماتهم والعراقيين وغيرهم أصلاً)، وإثر تفاقم التدهور الإقتصادي والماليّ في البلد منذ أواخر العام 2019.

في القانون المقارن، نجد مفاهيم "المسكن المعقول" (في الهند مثلاً) و"السكن الملائم" (في أوروبا مثلاً) التي تلزم الدولة بتوفير الحماية والأمان للمجتمع. وذلك سنداً الى معايير معيّنة لا سيما لجهة الإحاطة بكافة الظروف ذات الصلة والتي تشمل وضع جميع المسنّين وذوي الحاجات الخاصة والأطفال، بمن فيهم اليتامى والضعفاء، والأسر التي ترعاها النساء (الهند)، وتكريس الحق في المساكن الشعبية (الولايات المتحدة الأميركية)<sup>65</sup>.

هنا، يمكن رفع توصيات عديدة كإعادة هندسة الدعم المالي المقدم من مصرف لبنان لشراء العقارات السكنية، ومراجعة النظام الضرائبي، (وهذان مطلبان رئيسيان للثورة الراهنة)، وتفعيل التنظيم والتخطيط المدني، وتعديل أو أقله الحؤول دون تجاوز أو التحايل على قانون تملك الأجانب حقوقاً عينية عقارية في لبنان. كما نوصي<sup>66</sup> بإطلاق مشاريع سكنية/مساكن شعبية مناسبة ولانقة وتحفيزية للفئات الاجتماعية الأكثر احتياجاً من ذوي الدخل المحدود والشباب والمسنّين، على ان تكون جاهزة قبيل المواعيد القادمة التي سيتمّ فيها تهجير أو حتى تشريد "المستأجرين القداامي". وعلى أن تكون كفيلة أيضاً بتنظيم مناطق السكن العشوائي، وإحقاق الإنماء المتوازن، مع ضرورة تفعيل دور السلطات المحلية وحثّ الطوائف والجمعيات على توفير الأراضي (لا سيما المشاع

<sup>64</sup> ذُكرت خلال مناقشة مشروع قانون الايجارات الجديد (في حينها) على لسان النائب نديم الجميل (كتلة الكتائب النيابية).

<sup>65</sup> لمى كرامة، التناضحي الاستراتيجي اثباتاً لحق السكن، 07-05-2012، العدد الرابع من مجلة المفكرة القانونية.

<sup>66</sup> نحيل الى التوصيات الواردة في دراسة المهندس انطوان شمعون، "الخطة الوطنية لحقوق الانسان: الحق في السكن"، سلسلة الدراسات الخلفية، مجلس النواب-لجنة حقوق الانسان النيابية وبرنامج الامم المتحدة الانمائي، 2008. كما نحيل إلى دراستنا القانونية بشأن الدراسة المذكورة: غدير العلايلي، "حق السكن" في الخطة الوطنية لحقوق الانسان: التخطيط بعيداً عن اشكاليات الحاضر..، العدد الرابع من مجلة المفكرة القانونية، نيسان 2012.

والأوقاف) لبناء المجمعات السكنية المنشودة عليها، وتسهيل الحصول على المسكن الميسر لذوي الدخل المحدود.

كما يفترض إقرار المرسوم رقم 8198 تاريخ 2012/5/24، اي مشروع قانون تعديل القانون رقم 767 تاريخ 11 تشرين الثاني 2006 المتعلق بالبناء التملكي وبالإيجار التملكي الموجه أساساً إلى أصحاب المداخل الصغيرة خصوصاً، ويوفر الوحدات السكنية بأسعار زهيدة، مما أصبح حاجة ملحة وضرورية أكثر فأكثر نظراً لصعوبة الوضع اللبناني الإقتصادي والمالي والمصرفي والإجتماعي وتفشي البطالة مؤخراً. يؤول مشروع القانون المذكور الى إعطاء سلّة حوافز (يشترك فيها كل من الدولة والقطاع الخاص والمصارف) الى المستثمر الذي يبيع الوحدة السكنية الى مستأجر من اصحاب الدخل المحدود تحديداً بطريق الايجار التملكي لا سيما عبر إعفائه من عدد من الرسوم.

يقتضي أيضاً استصدار المراسيم التطبيقية لقانون البناء والإيجار التملكي المذكور الذي يعرف الإيجار التملكي بأنه "عقد الإيجار الذي يعطي المستأجر حق تملك المأجور لقاء ثمن متفق عليه عند إجراء عقد الإيجار مع احتساب الأقساط المدفوعة منه كبدلات إيجار من أصل الثمن. (...). تكون مدة الإيجار التملكي 30 سنة كحد أقصى ولا يجوز للمستأجر استعمال حقه في شراء المأجور قبل مرور خمس سنوات على الأقل على عقد الإيجار". على أن يكون للمستأجر خلال الثلاثين سنة أو في نهايتها حق الخيار بأن ينتقل من حالة الإيجار إلى حالة التملك.

إذا واصلت السلطات المختصة تجاهل المطالب الشعبية المشروعة والتوصيات حول تكريس الحق بالسكن من ناحية وحماية الحق بالملكية العقارية من ناحية أخرى، قد يتسبب ذلك باحتقان المواجهات والانقسامات المجتمعية العمودية أكثر فأكثر لتهدد النسيج الإجتماعي والأهلي اللبناني<sup>67</sup>. تجدر الإشارة الى ان البند الأخير من ورقة "مقترحات إجراءات إصلاحية أولية لمواجهة الأزمة" الصادرة عن الإجتماع الإقتصادي المنعقد في القصر الرئاسي في بعدا-لبنان بتاريخ 2019/9/2 كان قد نصّ، ضمن الفقرة المخصّصة للسياسة الإجتماعية الهادفة الى "توفير الحماية لشرائح المجتمع كافة"، على وجوب "وضع سياسة إسكانية تقوم على مبدأ الحق بالسكن ولا تقتصر على تشجيع التملك".

<sup>67</sup> ناصر كسبار، جوزف زغب، أنطوان كرم، ندوة حول قانون الإيجارات بين المفهوم والحسنات والسيئات، 6 أيار 2014، مركز الدراسات الحقوقية للعالم العربي.

إن ما سلف أعلاه من مجموعة توصيات حول الأزمة السكنية تعدى، إرادياً، الموضوع الرئيسي لهذه الورقة. هنا مجدداً، عود على بدء: فمن جهتها هي تحديداً، إنّ اللامركزية الإدارية الموسّعة كفيلة بالمساهمة في ضمان حسن تأمين الحق في السكن عملياً وفق الاحتياجات المحلية وواقع كل منطقة. علماً أنه، حتى في ظل القوانين اللبنانية المرعية الإجراء حالياً، اي حتى في ظلّ اللامركزية الإدارية الضيقة، يتولى المجلس البلدي إنشاء المساكن الشعبية على أن تخضع لتصديق المحافظ، وللمجلس البلدي ان يديرها بالذات او بالواسطة او ان يسهم او يساعد في تنفيذها، وذلك وفق أحكام قانون البلديات<sup>68</sup> الذي سيتطرق إليه القسم الأخير من هذه الورقة.

## 6- بين توسيع اللامركزية الإدارية وإصلاح قانون البلديات

كانت اللجنة النيابية المختصة تنوي إقرار اقتراح قانون اللامركزية الإدارية بكامله قبل نهاية عام 2019 متوصّلة الى توافق وطني عليه كمشروع تنموي يُجمع عليه مختلف الكتل النيابية الممثلة للقوى السياسية بغض النظر عن آراء كل منها في أمور السياسة بمفومها الضيق، بحيث يعلو مطلب اللامركزية الإدارية الموسعة فوق الاختلافات الثانوية وفوق الاعتبارات الحزبية والفئوية، لتحقيق المصالح المحلية والصالح الوطني العام.

إلا أن هذه المهلة ستؤجل حتماً لسببين اثنين: أولاً، لعدم اتفاق ممثلي الكتل النيابية أعضاء اللجنة على بنود خلافية أبرزها الشق المالي من اللامركزية والوضع الخاص للعاصمة بيروت. وثانياً، سياسياً وأمنياً ولوجستياً، لاندلاع الثورة الشعبية علماً أن الهيئة العامة لمجلس النواب تعجز عن الإجتماع منذ شهر وتيف تحت ضغط الشارع، وأما اللجان النيابية فألويتها منصبه حالياً على اقتراحات القوانين التي يطالب بها الثوار بإلحاح كمخرج من الأزمتين المالية والسياسية.

وبانتظار إقرار قانون اللامركزية الإدارية، يبدو ان التشريع اللبناني سيفتقد لأي خطة أو رؤية أو مقارنة طموحة وشاملة ومتكاملة لتوسيع او حتى إصلاح اللامركزية الإدارية. في الآونة الأخيرة، برز درس اقتراح أكثر "تواضعاً" من حيث الأهداف لأنه يرمي فقط الى تعديل قانون البلديات تحديداً (المرسوم الإشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 المعدل<sup>69</sup>) لتحديثه وإصلاحه وسدّ ثغراته، بعد أن مرّ عليه أكثر من 40 عاماً. حتى تاريخ كتابة هذه السطور، يبدو أن هذا الإقتراح هو المرجح إتمامه (أولاً) في المستقبل (وليس اقتراح توسيع

<sup>68</sup> المواد 49-50 و61 من قانون البلديات اللبناني.

<sup>69</sup> معدل بموجب القانون رقم 665 تاريخ 1997/12/29 والقانون تاريخ 1999/04/25 والقانون رقم 316 تاريخ 2001/04/20.

اللامركزية)، ولو أن الأحداث السياسية والأمنية منذ منتصف تشرين الأول 2019 تؤدي إلى تجميد العمل على كل منهما حتى إشعار آخر.

منذ منتصف عام 2019، تعمل اللجنة النيابية الفرعية لتحديث قانون البلديات، المنبثقة عن اللجنة النيابية للدفاع الوطني والداخلية والبلديات، على مناقشة ثلاثة اقتراحات قوانين لتقرّر اقتراح قانون واحد جامع لمعالجة أبرز الصعوبات التي تعترض البلديات في تأدية مهامها إدارياً ولوجستياً ومالياً<sup>70</sup>. علماً أن لبنان يعاني من تضخم عدد البلديات (1058 بلدية موزعة على إجمالي مساحة لبنان ألا وهي 10452 كلم<sup>2</sup>) وتضاعفه على نحو قياسي مقارنةً بسائر دول العالم. مما يدعو إلى ضرورة ضبط هذا العدد وتنمية موارد البلديات مالياً وبشرياً. والحلّ يكمن في اعتماد سياسة تحفيز عمليات الدمج البلدي لتأمين استدامة السلطات المحلية وتمكينها من الاضطلاع بمهامها الإنمائية<sup>71</sup>.

وهذا ما يطرح على بساط البحث توصيات للجنة بأن تعتمد أهمّ الشروط المعيارية لإنشاء البلديات بما يضمن استدامتها، أي لجهة توافر حدّ أدنى من الواردات المتوقعة بناءً على المصادر المالية المنصوص عليها في القانون، والقدرة على التوظيف لملء الوظائف الأساسية في ضوء الموارد المالية المتوقعة، وتوفير الخدمات العامة بفعالية. ويقتضي على اللجنة إعادة النظر بألية إنشاء البلديات وتحديد نطاقها الإداري، لا سيما وجوب لحظ تلك الألية في القانون على أن تكمن في صدور قرار معلّل من الوزير المختص يثبت ما تقدم. وعلى اللجنة العمل بموجب أفضل معايير ضمّ البلديات ودمجها وفصلها خصوصاً على أساس مدى التواصل الجغرافي في ما بينها، وإثبات أمور معيّنة كقدرة أكبر على التوظيف وكفعالية أكثر في توفير الخدمات العامة وكالاستدامة المالية بناءً على المصادر المالية الملحوظة في القانون<sup>72</sup>.

على اللجنة أن تراعي أكثر التوصيات إلحاحاً بشأن الحوافز الممكن إقرارها لضمّ البلديات ودمجها كإقرار حوافز مالية عبر الصندوق البلدي المستقل، وتكريس إعفاءات ضريبية. إذ يشكّل تضاعف عدد البلديات في لبنان ظاهرة سلبية نظراً لعدم استدامة مكوّناتها. هذا في حين ليس هناك جدل في الفقه وفي القانون المقارن

<sup>70</sup> إن ما يرد في هذه الورقة لا يعبر بأي شكل من الأشكال عن رأي أي من النواب أعضاء اللجنة الفرعية المشار إليها ولا عن رأي اللجنة المذكورة التي ما زالت تبحث وتناقش مضمون مسودة اقتراح القانون قيد الإعداد. للمزيد حول أعمال تلك اللجنة، انظر: <https://www.lp.gov.lb/ViewContentRecords.aspx?id=2157>

<sup>71</sup> أندره سليمان، من أجل سلطات محلية أكثر استدامة: في ضرورة الدمج البلدي ودور التخطيط المركزي للشؤون المحلية في لبنان، 2019، غير منشور بعد.

<sup>72</sup> توصيات المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية لتحديث قانون البلديات، 2019، غير منشورة.

حول ضرورة دمج البلديات ذات الأداء الضعيف، كما هي الحال في لبنان<sup>73</sup>. في العديد من بلدان العالم، بما فيها دول عربية كالأردن<sup>74</sup> والجزائر<sup>75</sup>، تلعب سياسة دمج البلديات<sup>76</sup> دوراً متعظماً في الحوكمة المحلية واللامركزية. تقوم سياسة الدمج على ضم البلديات والتجمعات السكانية المتجاورة والمتجانسة في بلدية واحدة قادرة على تقديم خدمات أفضل وتتمتع بجهاز إداري ومالي وفني ذي كفاءة عالية قادر على مواجهة التحديات<sup>77</sup>.

صحيح أن سياسة الدمج تواجه صعوبات في تطبيقها في بعض الدول كفرنسا<sup>78</sup> التي، بالرغم من سعيها إلى الدمج، فضّلت تعزيز آليات التنسيق والتعاون<sup>79</sup> بين الجماعات المحلية<sup>80</sup>. إلا أنه صحيح أيضاً أن سياسة الدمج تمثل حتماً توجّهاً سائداً في معظم البلدان المتطورة كاليابان<sup>81</sup> وكندا<sup>82</sup> والولايات المتحدة الأمريكية ودول أوروبية عديدة<sup>83</sup> كالبرتغال والنمسا وهولندا وبلجيكا وألمانيا وبريطانيا والدانمارك والنرويج والسويد وإيسلندا

<sup>73</sup> أندره سليمان، من أجل سلطات محلية أكثر استدامة، سالف ذكره.

<sup>74</sup> محمود عودة أبو فارس وأيمن عودة المعاني، أثر دمج البلديات في الأردن على فعاليتها الإدارية والمالية من وجهة نظر رؤساء المجالس فيها: دراسة ميدانية تحليلية. مجلة الجامعة الأردنية: دراسات العلوم الإدارية، المجلد 33، العدد 1، 2006. و:

**The Hashemite Kingdom of Jordan- Ministry of Tourism and Antiquities; The World Bank;** Third Tourism Development Project, Secondary cities revitalization study Analysis of the municipal sector, Annex B, see page 6 among many others.

<sup>75</sup> Fusions municipales.

<sup>76</sup> ديمة صادر، المركز اللبناني للدراسات، تجربة العمل البلدي في لبنان: الإنجازات والعوائق والتحديات، لا تاريخ، ص.21.

<sup>77</sup> محمود عودة أبو فارس وأيمن عودة المعاني، سابق ذكره، ص.34.

<sup>78</sup> **Thomas Frinault**, « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis ? », Métropolitiques, 24 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-territoriale-de2010-un.html>, p.1.

<sup>79</sup> Coopération intercommunale ou intercommunalité.

قارن: آليات التنسيق والتعاون بين الجماعات المحلية في تونس في ما بينها: المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، دليل (...)، مرجع مذكور أعلاه، ص.3 وص.33.

<sup>80</sup> **Rémy Le Saout**, op.cit., p.1; **Olivier Thomas**, op.cit., pp. 461-462 et 473-474 ; et : **Chris Game**, op.cit.

<sup>81</sup> **Institute for Comparative Studies in Local Governance**, (GRIPS 2007) The Development of Municipal Mergers in Japan. Tokyo: ICSLG, pages 9-14.

<sup>82</sup> **Christophe André and Clara Garcia**, OECD Economics Department Working Papers, No. 1121, 3 June 2014, Local Public Finances and Municipal Reform in Finland, page 24; **François Hulbert**, Réforme municipale au Canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations (Municipal geopolitics in the recent city mergers in Canada and Quebec), Norois, n° 199, 2006/2, p. 23-43 ; **Bachir Mazouz, Marcel J. B. Tardif et Jean-Michel Viola**, Les fusions municipales au Québec : vers un modèle d'intégration orientée projet, Dans Gestion 2003/3 (Vol. 28), pages 48 à 57 ; And : <https://www.saskatchewan.ca/government/municipal-administration/community-planning-land-use-and-development/municipal-status-and-boundary-changes/merging-municipalities>.

<sup>83</sup> **Tuukka Saarimaa and Janne Tukiainen**, Politics in Coalition Formation of Local Governments, Spatial Economics Research Centre, Discussion Paper 102, March 2012, pages 2, 9-10, 26. (See also p.5).



وفنلندا<sup>84</sup>، وغيرها من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.<sup>85</sup> وتشير المقارنة بين عدد البلديات قبل الدمج وبعده في عدد من تلك الدول الى نجاح سياسات الدمج<sup>86</sup> لهذه الجهة. وفق أفضل الممارسات الدولية ذات الصلة، "يرتكز المبرر الأساسي لسياسات الدمج على ضرورة تحقيق اقتصادات الحجم وعقلنة الإنفاق المحلي بتعبئة الموارد المالية والبشرية وإلغاء النفقات الإدارية المزدوجة"<sup>87</sup>.

عسى أن تكون الغاية الأساسية من الورشة التشريعية في لبنان بهذا الصدد هي تحسين الخدمات العامة التي توفرها البلديات لتكون عالية الجودة والفعالية، كما وتعزيز الإنماء المحلي على نحو متوازن ومستدام وديمقراطي مبني على الصالح المحلي العام، باعتبار ان ذلك حق طبيعي ودستوري مكفول للإنسان لتكريس حقه بالعيش الكريم من دون أي تمييز أو تفضيل أو استثناء، لا سيما لجهة الطبابة والصحة والسكن والتعلم والعمل والبيئة السليمة والأمن والأمان<sup>88</sup>.

يُنْتَظَر من التعديل المطروح أن يصبّ في تسهيل وتسريع العمل البلدي لتخطّي البيروقراطية الإدارية وتراكم المعاملات وتأخرها وعدم تنظيمها جيّداً ودون سبب وجيه، وفي معالجة التعثر والصعوبات التي تعترض البلديات في تأدية مهامها من النواحي الإدارية واللوجستية، وتعزيز قدرات البلديات وتكريس استدامتها، خصوصاً لجهة مواردها المالية والبشرية لتكون متلائمة مع حجم المسؤوليات المنوطة بها بغية تمكينها من تحقيق أهدافها تلبيةً للحاجات والمتطلبات المحلية لا سيما على الصعيد الإنمائي. كما يجب أن يهدف التعديل القانوني الى تفعيل المحاسبة والمساءلة وتعزيز الشفافية في العمل البلدي. وعسى أن يتكامل قانون البلديات مع اقتراح قانون اللامركزية الإدارية قيد الإعداد هو أيضاً، مما يتطلب التنسيق والتواصل بين رئيس وأعضاء كل من اللجنتين النيابيتين الفرعيتين المختصتين نظراً لارتباط هذين القانونين ببعضهما البعض بشكل وثيق.

### المحامي الدكتور غدير العلايلي

<sup>84</sup> Christophe André and Clara Garcia, op.cit., pages 3 and 24.

<sup>85</sup> Idem, page 24.

<sup>86</sup> حول طبيعة سياسات الدمج الممكنة، انظر: مبادرة المساحة المشتركة، مشروع نقاش عام حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان، التقرير النهائي، 2016، انظر ص. 26-27 و34.

<sup>87</sup> أندره سليمان، من أجل سلطات محلية أكثر استدامة، سالف ذكره.

<sup>88</sup> حلف الإدارة بمحلها، شرعة اللامركزية الإدارية، وهو حلف تأسس عام 2016 ويضم عدداً من المنظمات اللبنانية والدولية، ويسعى الى توفير حق الحصول على الخدمات العامة.

## أبرز المراجع:

### 1- باللغة العربية:

- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج.1، المؤسسة الجامعية للدراسات...، ط.3، 1994
- محمد رفعت عبد الوهّاب، الأنظمة السياسية، الحلبي، 2007، بيروت
- معمر الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، الحلبي، ط.1، 2010، بيروت
- عدنان الزنكنة، المركز القانوني- رئيس الدولة الفيدرالية، الحلبي، ط.1، 2011، بيروت
- محمد مراد، بلديات لبنان: جدلية التنمية والديمقراطية، دار المواسم، ط.1، 2004، بيروت
- علي حسين الشامي، التقسيمات الإدارية والانتخابية: النموذج الأفضل للبنان، 2005، ط.1، رشاد برس، بيروت.
- اللجنة الخاصة باللامركزية الإدارية (لبنان)، مشروع قانون اللامركزية الادارية (وتقرير اللجنة)، 2014.
- وزارة الداخلية والبلديات- لبنان:
  - اللامركزية الإدارية، 2011، لبنان.
  - دليل المواطن البلدي، ط.3، ايار 2010.
- UNDP ومجلس النواب اللبناني، اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية، 2003.
- هادي الديك، بلديات لبنان بين الرقابة والتوجيه، المجموعة الطباعية، ط.2، 2017.
- جامعة سيّدة اللوزية والمركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، بناء دولة الحق والقانون، سلسلة ندوات 2008-2009، منشورات الحلبي الحقوقية، ط.1، 2010.
- المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق-لبنان، التنظيم الإداري المحلي في لبنان: نحو رؤية شمولية لتطبيق اللامركزية الإدارية المحلية، 1999.
- جمعية اللامركزية والإنماء، المؤتمر الصحفي لـ" إطلاق أعمال الجمعية وتطلّعاتها" في 2012/12/12، في مؤسّسة عصام فارس، لبنان.
- أندره سليمان، من أجل سلطات محلية أكثر استدامة: في ضرورة الدمج البلدي ودور التخطيط المركزي للشؤون المحلية في لبنان، 2019، غير منشور بعد.
- فؤاد جهاد مرعي، هل تقوم البلديات في لبنان بواجباتها؟، تقرير، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، تموز (يوليو) 2019.

- **جمعية المفكرة القانونية**، 10 تشرين الثاني / نوفمبر 2011، "المرصد البلدي": "الأرقام" في سريرة السلطة، <https://mail.legal-agenda.com>.
- **عصام سليمان**، اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن، مجلة الدفاع الوطني: [www.lebarmy.gov.lb](http://www.lebarmy.gov.lb).
- **خالد قباني**، زياد بارود، أنطوان مسرة، البلديات واللامركزية الإدارية، 17 كانون الأول 2014، ندوة الفريق العربي للحوار الإسلامي المسيحي.
- **UNDP**، دليل المرأة للمجلس البلدي والاختياري، 2016.
- **حركة التجدد الديمقراطي**، نحو برنامج نموذجي للعمل البلدي، 2004.
- **كارين القارح وبول مرقص**، شو حقوقك بالبلدية، مؤسسة جوستيسيا، ط.1، 2011.
- **منتدى الشباب الاقتصادي**، منبر الإصلاحيين، 2011.
- **مبادرة المساحة المشتركة**، مشروع نقاش عام حول إصلاح اللامركزية الإدارية في لبنان، التقرير النهائي، 2016
- **ديمة صادر**، المركز اللبناني للدراسات، تجربة العمل البلدي في لبنان: الإنجازات والعوائق والتحديات، لا تاريخ
- **محمود عودة أبو فارس وأيمن عودة المعاني**، أثر دمج البلديات في الأردن على فعاليتها الإدارية والمالية من وجهة نظر رؤساء المجالس فيها: دراسة ميدانية تحليلية. مجلة الجامعة الأردنية: دراسات العلوم الإدارية، المجلد 33، العدد 1، 2006.
- **شكيب إرسلان**، إلى العرب: بيان للأمة العربية عن حزب اللامركزية، 1913، الدار التقدمية، ط.1، 2009.
- **المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية**:
  - دليل السلطة المحلية في تونس، 2017.
  - منشورات المنظمة عام 2017 باللغتين العربية والإنكليزية عن اللامركزية ومواضيع التنمية في لبنان [www.democracy-reporting.org](http://www.democracy-reporting.org)
  - مؤتمر: نحو اللامركزية الإدارية في لبنان: من القراءة السياسية الى التجربة التنموية، 2018/12/8، بيروت.
  - ندوة: خطة الإصلاح: من الأزمة إلى الحكم الرشيد، 30 تشرين الثاني 2019، بيروت.
  - توصيات حول تحديث قانون البلديات، 2019، غير منشورة.
- **رياض الريس**، سيناريو لمستقبل متغيرات عربية، رياض الريس للكتب والنشر، ط.1، كانون الثاني 2004.
- **أحمد عزوز ومحمد خاين**، العدالة اللغوية في المجتمع المغربي، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط.1، 2014.

- زياد بارود، اللامركزية الإدارية في لبنان، مجلس النواب و UNDP، 2007.
- المركز اللبناني للدراسات:
  - عمل جماعي، الدولة والتنمية والإصلاح الإداري في لبنان، ط.1، 2004.
  - كتيبان، 2014:
  - \* حول اللامركزية الإدارية في لبنان.
  - \* نحو لامركزية إدارية موسعة في لبنان.
- نهاد نوفل، مشروع قانون البلديات، mdalebanon.org، 2003/9/23.
- MOIM, ICMA, CRI, TCGI، خارطة الطريق لتحديث الإدارة المالية للبلديات في لبنان، 15 نيسان 2011.
- أندره سليمان، من أجل مقاربة إدارية شاملة لمشروع اللامركزية...، المفكرة القانونية، آذار 2014، ص.14-15.
- موسى حبيقة وسامر فواز، القطاع العام، مجلس النواب، 2008.
- مجلس النواب اللبناني، المديرية العامة للدراسات والمعلومات، مصلحة الأبحاث والدراسات: ساندي طانيوس، تعديل قانون البلديات في لبنان، 2015/12/21.
- أوراق عمل المؤتمر العام للبلديات، لا تاريخ محدد (بعد 2008).
- محمد رستم، نصوص وتشريعات البلديات والمخاتير، 2004 الحلبي.
- لبنان يشارك، كتيبان وقرص مدمج.
- نجوى يعقوب ولارا بدر، خصائص السكان والمسكن في لبنان، ادارة الإحصاء المركزي، SIF، العدد 2، نيسان 2012.
- أمين المهدي، اللامركزية والمشاكل التي تنطوي عليها. تطبيق في الجمهورية العربية المتحدة، 1968.
- أعمال ندوة المجلس النيابي اللبناني ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية، 2012/6/21 حول اللامركزية الإدارية.

- مؤتمر التيار الوطني الحر، اللامركزية الإدارية الموسعة: إنماء متوازن أم أزمة جديدة؟، حزيران 2019، لبنان.
- وسيم الأحمد، النظم الدستورية والسياسية في البلاد العربية، الحلبي، ط.1، 2010.
- غسان حجار، مجلس الجنوب... الفيديوالي، النهار، 26 ايلول 2019، ص.3، جدل.
- هاني عانوتي، لم لا التقسيم او الفيديالية؟، النهار، ص.9، 2019/8/23، منبر.
- لطفي نعمان، هل تنتهي وحدة اليمن؟، النهار، 2019/8/20، ص.9، قضايا.
- [www.lp.gov.lb](http://www.lp.gov.lb) الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب اللبناني.
- جمعية رواد فرونتيرز، جنسية قيد القضاء، رحلة عديمي الجنسية في أروقة المحاكم اللبنانية، 2019، بيروت.
- فريد الخازن، تفكك أوصال الدولة في لبنان 1967-1976، دار النهار، ط.1، 2002، لبنان، ترجمه من الإنكليزية: شكري رحيم.
- عبد الرؤوف سنو، حرب لبنان 1975-1990، المجلد الثاني، الدار العربية للعلوم ناشرون، ط.1، 2008.
- لمى كرامة، التقاضي الاستراتيجي اثباتا لحق السكن، 07-05-2012، العدد الرابع من مجلة المفكرة القانونية.
- انطوان شمعون، الخطة الوطنية لحقوق الانسان: الحق في السكن، سلسلة الدراسات الخلفية، مجلس النواب-لجنة حقوق الانسان النيابية وبرنامج الامم المتحدة الانمائي، 2008.
- ناصر كسبار، جوزف زغيب، أنطوان كرم، ندوة حول قانون الإيجارات بين المفهوم والحسنات والسيئات، 6 أيار 2014، مركز الدراسات الحقوقية للعالم العربي.
- ناصر ياسين، تأملات في انتفاضة تشرين اللبنانية، 25 تشرين الأول 2019، معهد عصام فارس، مقالات الرأي، بيروت.
- معهد عصام فارس والمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، انتفاضة تشرين وتحديات المرحلة الإنتقالية، جلسة نقاش، 25 تشرين الثاني 2019، معهد عصام فارس، بيروت.
- مناشير حملة وحلف "الإدارة بمحلها" - لبنان.
- غدير العلايلي:
- قرار لمجلس شورى الدولة وحقوق البلديات المصابة بمطمر للنفايات: توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل لا يتم اعتبارا، 2012-08-02 نشر في العدد الخامس من مجلة المفكرة القانونية.
- "حق السكن" في الخطة الوطنية لحقوق الانسان: التخطيط بعيدا عن اشكاليات الحاضر..، العدد الرابع من مجلة المفكرة القانونية، نيسان 2012.

- محاضرة في 15\5\2014 في مقرّ رابطة الجمعيات النسائية الخيرية الإسلامية لأحياء بيروت، حول قانون الإيجارات الجديد (في حينها) في لبنان بعنوان: "الإيجارات القديمة: يتيمة السياسات العامة الخائبة!"
- "رافعة وطن" ثائر، النهار، 20 تشرين الثاني 2019، ص.9، منبر.
- عساه يكون، النهار، 29 تشرين الثاني 2019، ص.9، منبر.

## 2- باللغة الفرنسية او الإنكليزية:

- **Béchara Ménassa**, Dictionnaire de la Constitution Libanaise, Ed. Dar An-Nahar, sept. 2010.
- **Jean Gicquel**, Droit constitutionnel et institutions politiques, plusieurs Ed.
- **P. Pactet**, Institutions politiques. Droit constitutionnel, plusieurs Ed.
- **Philippe Ardant**, Institutions politiques & Droit constitutionnel, plusieurs Ed.
- **Philippe Ardant et Bertrand Mathieu**, Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ- Lextenso, 30<sup>e</sup> Éd., 2018, Paris.
- **Martine Lombard**, Droit administratif, 3<sup>e</sup> Ed., 1999, Dalloz.
- **Yves Gaudemet**, Droit administratif, 18<sup>e</sup> Ed., LGDJ.
- **Gouvernement allemand**, Un aperçu de la Fédération et des Lander, 1997.
- **Foreign & Commonwealth Office**, Le système de gouvernement du Royaume-Uni, 1992.
- **Sénat français**, La réforme régionale en Italie : Un exemple de décentralisation, novembre 2002, N. GA 41, (France-Italie).
- **Sénat français** : **Michel Mercier**, Loi des finances pour 2005, Décentralisation, 2004-2005, N. 74- t.III, annexe 23.
- **Sami Salhab**, La Commission Economique Pour l'Amérique Latine et la Commission Economique pour l'Asie Occidentale : Contribution à l'étude de la

décentralisation dans le système de l'ONU, Thèse soutenue à l'Université Paris II le 14 mars 1986.

- **The Hashemite Kingdom of Jordan**- Ministry of Tourism and Antiquities; **The World Bank**; Third Tourism Development Project, Secondary cities revitalization study, Analysis of the municipal sector.
- **Thomas Frinault**, La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis ?, Métropolitiques, 24 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-reforme-territoriale-de2010-un.html>
- **Rémy Le Saout**, L'intercommunalité : vingt ans de développement et des interrogations, Métropolitiques, 15 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-vingtans-de.html>
- **Olivier Thomas**, Intercommunalité française et hausse de la pression fiscale : effet collatéral ou stratégie politique délibérée ?, Revue française d'administration publique, 2008/3 n° 127, pages 461 à 474.
- **Chris Game**, The future is Intercommunality – yes, but with whom?, 01/12/2014, <https://inlogov.com/2014/12/01/the-future-is-intercommunality-yes-but-with-whom/> .
- **Christophe André and Clara Garcia**, OECD Economics Department Working Papers, No. 1121, 3 June 2014, Local Public Finances and Municipal Reform in Finland.
- **François Hulbert**, Réforme municipale au Canada et au Québec : la recomposition géopolitique des agglomérations (Municipal geopolitics in the recent city mergers in Canada and Quebec), Norois, n° 199, 2006/2, p. 23-43
- **Bachir Mazouz, Marcel J. B. Tardif et Jean-Michel Viola**, Les fusions municipales au Québec : vers un modèle d'intégration orientée projet, Dans Gestion 2003/3 (Vol. 28), pages 48 à 57.

- **Tuukka Saarimaa and Janne Tukiainen**, Politics in Coalition Formation of Local Governments, Spatial Economics Research Centre, Discussion Paper 102, March 2012.
- **Institute for Comparative Studies in Local Governance**, (GRIPS 2007) The Development of Municipal Mergers in Japan. Tokyo: ICSLG.
- **Stéphane Cadiou** :
  - L'intercommunalité ou les promesses déçues de la démocratie locale, Métropolitiques, 19 octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-oules.html>;
  - Translated by Oliver Waine, "Intercommunality, or the broken promises of local democracy", Metropolitiques, 16 January 2013. URL: <http://www.metropolitiques.eu/Intercommunality-or-the-broken.html>
- **Gérard-François Dumont**, France : intercommunalité ou « supra-communalité » ?, Population & Avenir, nov.déc. 2018, N.740, p.3, <https://www.population-et-avenir.com/collection-2018/population-avenir-n740-novembre-decembre-2018/>
- **Nicole Maurice and Clara Braun**, Intercommunality : The success story of CODENOBA, Argentina, UNESCO, 2005: <http://digitallibrary.unesco.org/shs/most/gsd/collect/most/index/assoc/HASH0137.dir/doc.pdf>
- **Fabien Desage et David Gueranger**, L'intercommunalité, les maires et notre démocratie, Métropolitiques, 24 avril 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-lesmaires-et.html>
- **Council of Europe**. (COE 1998) The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation. Strasbourg: Council of Europe Press.
- <https://www.saskatchewan.ca/government/municipal-administration/community-planning-land-use-and-development/municipal-status-and-boundary-changes/merging-municipalities>.



- **Charles Saint-Prot, Nabil Khoury, Zeina El Tibi et Jean-Yves De Cara**, Les risques de désintégration de l'Etat et de séparatisme dans le monde arabe, conférence CEDROMA et OEG, 28 février 2018.
- **Communautés Européennes**, Au service de l'Union Européenne, 2<sup>e</sup> Ed. 1999.
- **Christian Engel**, Comité des régions, dans: Werner Weidenfeld et Wolfgang Wessels, L'Europe de A à Z: Guide de l'intégration européenne, Communautés Européennes, 1997.
- **Carles Gasòliba I Böhm**, Les régions et la construction européenne, Chaire Jean Monnet- Université de Montréal, 1995.
- **Céline Stehly**, L'Union Européenne infranationale, Petite fille deviendra grande?, Chaire Jean Monnet- Université de Montréal, 1996.
- **Henri de Bresson**, Le traité en 40 questions, série: 11 avril - 20 mai 2005, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)
- Encyclopédie de la culture politique contemporaine, dir. **Alain Renaut et coord. Claire Demesmay, Pierre Zelenko et Ludivine Thiaw-Po-Une**, Ed. Hermann, 2008, 3 tomes.
- **CEDROMA**, dir. **Eric Canal-Forgues**, Recueil des Constitutions des Pays Arabes, Bruylant Bruxelles, 2000.
- **Collectif, dir. Dominique Colas**, Travaux de la Mission sur la Modernisation de l'Etat, L'Etat de droit, PUF, 1987, Paris.
- **Collectif, dir. Marie-Hélène Parizeau et Soheil Kash**, Pluralisme, modernité, et monde arabe, Les Presses de l'Université Laval, Bruylant, Delta, 2001.
- **Johannes Hillje**, Return to the Politically Abandoned, Das Progressive Zentrum, 2018.
- **Royal Society** for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce, Prospectus for research and action (RSA), 2018, RSA.

- **Farouk Mardam-Bey et Elias Sanbar, Entretiens avec Christophe Kantcheff**, Etre arabe, Actes Sud, Sindbad, 2005, Mayenne.
- **Ghassan Tuéni**, Refaire le Liban?, Ed. Dar An-Nahar, (article paru dans le numéro spécial de l'Orient-Le Jour de mars 2007).
- **Jean Lacouture, Ghassan Tuéni et Gérard Houry**, Un siècle pour rien, Albin Michel, 2002.
- **CPM (groupe d'auteurs)**, Médiation: Renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, Ed. de l'USJ, 2014.
- **Alain Fenet (dir.), Geneviève Koubi, Isabelle Chulte-Tenckhoff**, Le droit et les minorités, 2<sup>e</sup> éd., Bruylant Bruxelles, 2000, Coll. Organisation internationale et Relations internationales, 32.
- **Diane Khair**, Unité de l'État et droits des minorités, Etude Constitutionnelle comparée du Proche-Orient, Fondation Varenne, Coll. de thèses, (Soutenue à l'Université Paris II), Vol.56, 2011.
- **Bichara Tabbah**, Droit politique et humanisme, USJ- Annales de la Faculté de Droit, LGDJ, 1955.
- **Albert Chavanne**, Nécrologie: Bichara Tabbah, Bulletin de la SLC, RIDC, Vol.24 N.4, octobre-décembre 1972, pp.879-881.
- **Lucien George**, Quinze années de guerre civile, dans: Revue Historia, Une histoire du Liban: des Phéniciens à nos jours, hors-série, 2016, pp.80 et 84.
- **Konrad Aenauer Stiftung and the Lebanese Center for Policy Studies**, Failed States in the Arab World?, Roundtable discussions, February 17-18, 2010.
- **L'Observatoire de la fonction publique et de la bonne gouvernance de l'USJ-Beyrouth, et Konrad Adenauer Stiftung**, Démocratie en crise, Démocratie en mutation, Colloque international, 14 novembre 2019, Beyrouth.
- **André Sleiman**, A Moment for Change, December 2019, Democracy Reporting International.

- **Ghadir El'Alayli :**

- Le droit naturel, fondement de l'État de droit panarabe, Ed. A. Pedone, Paris, prévu en janvier 2021.
- Le droit de la femme libanaise d'accorder sa nationalité à ses enfants, HBDT, juin 2015.

- [www.archive.nytimes.com](http://www.archive.nytimes.com).