

مجلة الحقوق والعلوم السياسية



العدد الرابع والأربعون [2] - 2 / 2025



• كلمة رئيس التحرير: دور المجلات المتخصصة في تعزيز البحث العلمي

■ دراسات في القانون العام

- د. أمين صليبا، دراسة دستورية حول مسألة نشر القوانين في لبنان
- د. عصام اسماعيل، اجتهد في معرض النص الصريح
- د. جوزف رزق الله، اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية
- د. رنا القزي، الأحكام القانونية الضامنة لحقوق المتعاقدين في عقود الشراكة
- نيبال أحمد وهبي، السياسة المالية في لبنان بين محاولات الإنقاذ واستمرارية دوامة الدين العام
- د. حسن عبد الرحمن معمر، ضم خدمات الموظفين العموميين بين النص والتطبيق
- Haissam Fadlallah, Au-delà du profit: Le cadre juridique de la responsabilité environnementale des entreprises libanaises
- Mahmoud Ali Melhem, Limits of Financial Guarantees Established for the Ministry Towards Contractors in Public Works Contracts

■ دراسات في العلوم السياسية

- د. هالة بو حمدان، إصلاح نظم الانتخابات وقوانينها: دراسة مقارنة
- د. محمد يونس عبد الله، إستراتيجيات التعامل مع تحديات النازحين السوريين على المستويين الوطني والدولي
- مصطفى المصري، قراءة قانونية حول العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة
- د. خالد سليمان، من هو سيّد العالم اليوم: القانون أم القوة؟
- Dr. Mehiedine El chehimi, L'État de droit et la dialectique entre la légitimité et la légalité et les problèmes des transformations démocratiques
- Professeur Georges Labaki, La transformation numérique dans l'administration publique libanaise



مجلة الحقوق والعلوم السياسية

العدد الرابع والأربعون [2]: 2025/2



مجلة فصلية محكمة تصدر عن

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

مجلة الحقوق والعلوم السياسية

السادة الأساتذة المحكّمون للعدد 44 - [2]

د. جان العلية
د. البير رحمة
د. خليل حسين
د. كمال حماد
د. حسين عبيد
د. خالد الخير
د. حسين عبيد
د. مروان قطب
د. عصام مبارك
د. عصام اسماعيل
د. رشا عبد الحي

هيئة التحرير

العميد د. حبيب القزي
د. خالد الخير
د. عصام إسماعيل
د. جوزف رزق الله
د. محمود ملحم
د. رنا شكر
د. مروان قطب

المدير المسؤول

د. عصام إسماعيل

رئيس هيئة التحرير

العميد د. حبيب القزي

ممثل المجلة في دولة الكويت: د. محمود ملحم

تنسيق وإخراج فني

Ψ Nihal Ismail
+961 70 820288



يراعى في نشر الأبحاث في المجلة، القواعد الآتية:

1. يشترط لقبول البحث أن يكون مراعيًا للشروط الآتية:

- أ- في موضوعات القانون أو العلوم السياسية والإدارية.
 - ب- موضوع البحث مستجدًا ومبتكرًا وأصيلًا.
 - ج- لا تتّقل عدد صفحات البحث عن 15 صفحة.
 - د- ممنهجًا مراعيًا الحداثة ومعتمدًا الأصول العلمية في كتابة البحث لا سيما المنهج النقدي والتحليلي، وأن يناقش بعمق موضوع البحث والإشكالات التي يثيرها.
 - هـ- يتضمن البحث في خاتمته بيانًا بالنتائج التي توصل إليها الباحث، وعرضًا للتوصيات التي يقدمها لمعالجة القضايا المطروحة أو الإشكالات محل الدراسة.
 - و- يتضمن في بدايته ملخصًا باللغة الإنجليزية، يذكر فيه موضوع البحث وإشكاليته، أهدافه، أهم محاوره، وبيان بأهم نتائجه.
 - ز- منسقًا شكلاً ومدققًا لغويًا بحيث يردّ البحث غير المدقق لغويًا ولا شكليًا دون الالتفات إلى مضمونه.
 - ح- مراجع البحث أو الدراسة حديثة ومتنوعة، محلية وعالمية، عربية وأجنبية كلما كان ذلك ممكنًا.
 - ط- المراجع موثقة ومدرجة في هوامش صفحات البحث يضاف إليه لائحة مراجع في خاتمة البحث.
 - ي- غير مقتبس عن بحث آخر ولم يسبق نشره في مجلة أو موقع الكتروني.
 - ك- ليس جزءاً من أطروحة الدكتوراه أو رسالة الماجستير، أو جزءاً من كتاب للباحث سبق نشره.
2. فور ورود البحث إلى عمادة الكلية، يصبح ملكاً للمجلة ولا يجوز إعادة نشره إلا بعد موافقة هيئة التحرير.
3. إن قبول نشر البحث لا يعني أنه سينشر في العدد اللاحق، لهيئة التحرير أن تقرر تاريخ النشر مراعاة لمبادئ تراكم الأبحاث وتنسيق الموضوعات.
4. تُذكر صفة الكاتب إذا لم يكن من أفراد الهيئة التعليمية في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية.
5. بعد إدراج المجلة على الموقع الإلكتروني للكلية يمكن إعادة استخدام ونشر الدراسات الواردة فيها شرط الإشارة إلى المصدر.



ترحب عمادة كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية بالمساهمات الفكرية في
مجال القانون والسياسة.

للإستفسار أو لمزيد من التفاصيل زيارة الموقع الإلكتروني:
<http://dspace.ul.edu.lb> أو <https://droit.ul.edu.lb>



أو لدى عمادة الكلية على الرقم:

00961 1 384133 – 00961 1 384114

00961 70 814915

أو مراسلتنا على عنوان البريد الإلكتروني:

issam.ismail@ul.edu.lb - droit@ul.edu.lb



7 كلمة رئيس التحرير: دور المجالات المتخصصة في تعزيز البحث العلمي

أولاً: دراسات في القانون العام

- 11 • د. أمين صليبا، دراسة دستورية حول مسألة نشر القوانين في لبنان
- 17 • د. عصام اسماعيل، اجتهد في معرض النص الصريح
- 21 • د. جوزف رزق الله، اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية
- 61 • د. رنا القزي، الأحكام القانونية الضامنة لحقوق المتعاقدين في عقود الشراكة
- 87 • نيبال أحمد وهبي، السياسة المالية في لبنان بين محاولات الإنقاذ واستمرارية دوامة الدين العام
- 113 • د. حسن عبد الرحمن معمر، ضم خدمات الموظفين العموميين بين النص والتطبيق
- 138 • Haissam Fadlallah, Au-delà du profit: Le cadre juridique de la responsabilité environnementale des entreprises libanaises
- 171 • Mahmoud Ali Melhem, Limits of Financial Guarantees Established for the Ministry Towards Contractors in Public Works Contracts

ثانياً: دراسات في العلوم السياسية

- د. هالة بو حمدان، إصلاح نظم الانتخابات وقوانينها: دراسة مقارنة 195
- د. محمد يونس عبد الله، إستراتيجيات التعامل مع تحديات النازحين السوريين على المستويين الوطني والدولي 227
- مصطفى المصري، قراءة قانونية حول العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة 278
- د. خالد سليمان، من هو سيّد العالم اليوم: القانون أم القوة؟ 301
- Dr. Mehiedine El chehimi, L'État de droit et la dialectique entre la légitimité et la légalité et les problèmes des transformations démocratiques. 316
- Professeur Georges Labaki, La transformation numérique dans l'administration publique libanaise 354



دور المجلات المتخصصة في تعزيز البحث

العلمي

العميد د. حبيب القزي



المجلة العلمية منشور هادف إلى تسليط الضوء على قضايا حديثة مثارة أو للتعريف بابتكار علمي أو لإثارة الجدلية الفكرية حول نقاط محل اهتمام، وهي الوسيلة الأكثر مصداقية لنشر المعرفة وتبادل الأفكار بين الباحثين في العالم وليس فقط على المستوى المحلي، كما تعدّ ركيزة أساسية في تطوير البحث العلمي عالمياً، لكونها تلعب الدور الموجّه نحو بحث القضايا الأكثر إلحاحاً في كل تخصص ما يسهم في إثراء المعرفة العلمية وتجنب التكرار غير المجدي في الدراسات وتُسهّل التراكم المعرفي في مختلف التخصصات، كما يمكن أن تكون المجلة أداة توجيه أنظار الباحثين نحو موضوعات بحثية تمس الواقع، خاصة تلك التي تُخصص أعداداً خاصة لقضايا معينة، من خلال الدعوة للاستكتاب بموضوع محدد.

وتزداد أهمية المجلات العلمية في أن الأبحاث والدراسات المنشورة فيها تخضع للتحكيم العلمي الصارم من النخب الأكاديمية المتخصصة ما يمنحها قيمة مضافة عندما تصبح منصةً لنشر الدراسات الأصلية، بخلاف المجلات التي تعتمد نظام التحكيم العلمي (Peer Review)، والذي يُعد أداة رئيسية لضمان دقة وجودة وموضوعية الأبحاث المنشورة، وهو نظام يشجع الباحثين على الالتزام بأعلى معايير المنهجية والحياد ما شكّل وسيلة للاعتراف بمجهود الباحثين وتحول إلى معيارٍ أساسي في الترقية الأكاديمية والحصول على التمويل البحثي، مما يعزز الإنتاجية العلمية.

وكان التساؤل حول تنطبق هذه المعيارية على كافة المجالات، الإجابة وبدون تردد سلبية، إذ يوجد الآلاف من المجالات التي لا تراعي القواعد العلمية ولا الهدفية من النشر، ولضبط هذه الحالة الشاذة تمّ اعتماد مراجع لتصنيف المجالات، بحيث أن المجلة العلمية هي المجلة المصنّفة في أحد مواقع تصنيف المجالات العلمية ذات القيمة العالمية الموزونة.

ولهذا عندما أنشئت مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كانت دائماً تسعى إلى تحقيق المرتبة العلمية العالمية، وبالفعل كانت هذه المجلة معتمدة من العديد من الجامعات العربية والأجنبية كمجلة موثوقة ومصنّفة لنشر الأبحاث العلمية لأفراد هيئاتها التعليمية وطلبتها، ونذكر منها على سبيل المثال: فرنسا، ألمانيا، الهند، المملكة العربية السعودية، الأردن، العراق، المغرب، تونس، الكويت، قطر، وغيرها من الجامعات المنتمة لدول أخرى.

ولكي تثبت هذه المجلة العائدة لإدارة رسمية لبنانية، مكانتها العلمية فإنها تقدّمت بطلب تصنيف في موقع ذو انتشار عالمي وتأثير مرتفع ويضمّ قواعد بيانات عالمية وهو موقع Web of Science ومنتظر انتهاء الإجراءات لدى هذه المؤسسة بعد أن انجزنا كافة المتطلبات المفروضة. ولكي نضمن سهولة الوصول إلى هذه المجلة في زمن الذكاء الاصطناعي والمعلوماتية الرقمية، فإن الجامعة اللبنانية تعتمد النشر الإلكتروني المفتوح (Open Access) إلى جانب النشر الورقي.

ونتطلع في المستقبل القريب أن تتفرع هذه المجلة العلمية المتخصصة إلى ثلاثة فروع هي: فرع القانون الخاص، فرع القانون العام، فرع العلوم السياسية. لكي تبقى دائماً سبّاقة في نشر المعرفة العلمية الحديثة وذات القيمة العملية والنظرية بما يحقق فعلياً الاسهام الفعلي في دعم النشر العلمي الذي بدونه لا تتقدّم الجامعات ولا تحقق الغاية المرجوة منها في التقدم العلمي.

أولاً: دراسات في القانون العام



- د. أمين صليبا، دراسة دستورية حول مسألة نشر القوانين في لبنان
- د. عصام اسماعيل، اجتهاد في معرض النص الصريح
- د. جوزف رزق الله، اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية
- د. رنا القزي، الأحكام القانونية الضامنة لحقوق المتعاقدين في عقود الشراكة
- نيبال أحمد وهبي، السياسة المالية في لبنان بين محاولات الإنقاذ واستمرارية دوامة الدين العام
- د. حسن عبد الرحمن معمر، ضم خدمات الموظفين العموميين بين النص والتطبيق
- Haissam Fadlallah, Au-delà du profit: Le cadre juridique de la responsabilité environnementale des entreprises libanaises
- Mahmoud Ali Melhem, Limits of Financial Guarantees Established for the Ministry Towards Contractors in Public Works Contracts

الدراسة الأولى:

دراسة دستورية حول مسألة نشر القوانين
في لبنانأ.د. أمين عاطف صليباً⁽¹⁾

لقد من المتفق عليه، أن العدالة الدستورية وجدت وانتشرت في النظم الديمقراطية الحقيقية من خلال المحاكم والمجالس الدستورية التي نصت عليها مختلف الدساتير، ووضعتها في مكان خاص لا علاقة له بالسلطات الثلاث الدستورية، معتبرتها أنها سلطة دستورية مستقلة⁽²⁾، موكلة إليها مسألة الحفاظ على مبدأ سمو الدستور، وعلى الحد من انحراف المُشترع في إقرار القوانين لا سيما تلك المخالفة للضمانات الدستورية للمواطن والمتعلقة بحقوقه وحياته. لكن تجدر الإشارة الى ان القاضي الدستوري له اولوية بالسهر على حماية السلطات من بعضها البعض، وذلك بفرضه الأصول التي تُلزم كل منها باحترام الصلاحيات الدستورية المحددة لكل منها. تأكيداً على هذا الرأي نقول ان الفقه الفرنسي بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة واعتماد فرنسا الرقابة على دستورية القوانين، كان الانطباع الأولي لدى غالبية هذا الفقه بأن المجلس الدستوري وُجِدَ لحماية السلطة التنفيذية من تسلط البرلمان⁽³⁾، وهذا يعني ان القاضي الدستوري يسهر على التقيد بالأصول الدستورية المنصوص عنها في الدستور وتحديد

(1) عميد معهد العلوم السياسية في جامعة الجنان - باحث في الاجتهاد الدستوري.

(2) لطفاً مراجعة كتابي [النظرية الجديدة لمبدأ فصل السلطات - المؤسسة الحديثة للكتاب الطبعة الأولى عام 2022]

(3) لطفاً مراجعة ما كتبه كبار الفقه الدستوري الفرنسي في حينه وفي طليعتهم جورج فيديل / فرنسو لوتشير / جان جيكل / جاك روبير وغيرهم في هذا المجال.

الصلاحيات وتوزيعها. حيث لم يتخطَ الفقه الدستوري هذه النظرية المتعلقة بالشكليات، إلا أنه بعد تعديل الدستور مطلع سبعينات القرن الماضي وإعطاء الحق لستين نائباً وستين شيخاً بالظعن بالقوانين امام المجلس الدستوري، عندها تغيرت نظرة الفقه الدستوري الفرنسي حول دور المجلس الدستوري، والذي ادخل فرنسا دائرة دولة القانون التي تعني فيما تعنيه، خضوع السلطات للدستور قبل المواطن. وفي سياق هذا الشرح تعود بي الذاكرة الى اهمية الشروط الشكلية المنبثقة عن الدستور الفرنسي، حيث قام نواب المعارضة (في ظل ولاية الرئيس الراحل ميثران) بتقديم ظعن امام المجلس الدستوري بوجه قانون قبل يوم من التصويت عليه في الجمعية الوطنية، وقد رد المجلس الدستوري الظعن استناداً الى صلاحياته الدستورية المحددة حصراً بالظعن في دستورية القوانين، معللاً قراره بأن تقديم الظعن الذي سعت اليه المعارضة في حينه خوفاً من ان يوقع رئيس الجمهورية القانون في يوم صدوره كون الدستور الفرنسي يلزم الرئيس بالتوقيع خلال 15 يوماً من إقرار القانون في الجمعية الوطنية، وعند التوقيع لا يعود يحق للمجلس الدستوري النظر بالظعن كون الرقابة لديهم تتم قبل التوقيع ونشر القانون، وقد جاء القرار يومها برد الظعن، لأن القانون لم يصوت عليه في الجمعية الوطنية وبالتالي ليس لديه صفة القانون، لكي يتمكن المجلس الدستوري من قبول الظعن بوجهه!! اليس هذا القرار هو تأكيداً على تقيد المجلس الدستوري الفرنسي بصلاحياته الدستورية، من جهة ومن جهة اخرى التأكيد على التقيد بالشروط الشكلية التي تعطي القانون صيرورته وكيانه القانوني! هذا التقديم توسلته لهذه الدراسة المقتضبة كي اوضح الهدف منها والذي يتمحور حول صدور قراري المجلس الدستوري اللبناني رقم 4 و5 بخصوص ظعن رئيس الجمهورية بالقانونين رقم 1 و2 الصادرين في الجريدة الرسمية بتاريخ 2025/4/3. والذي انتهى اليه القرار بعد ضم المراجعتين وفق الآتي:

"قبول المراجعة بالأساس واعلان عدم نفاذ القانون المطعون فيه الرامي.....".

يومها جاء تعليقي بأن المجلس الدستوري قد اعطى لنفسه صلاحية وإن كانت مقتبسة بشكلٍ او بآخر عن قرار المجلس الدستوري رقم 3 تاريخ 2014/6/13 المتعلق بطلب إبطال قانون الاجارات المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2014/5/8، يومها كان الظعن مقدماً من رئيس الجمهورية ومن قبل 10 نواب، حيث صدر القرار في 2014/6/13 وفق الآتي:

"وبما إن هذا النص نُشر في تاريخ لم يكن فيه القانون الذي أقره مجلس النواب قد أصبح نافذاً حكماً بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 57 من الدستور.

وبما أنه يترتب على ذلك عدم توافر عناصر المادة المذكورة وبالتالي عدم نفاذ القانون. وبما أن هذا الواقع يحول دون النظر في دستورية قانون لم تكتمل عناصر تكوينه في تاريخ نشره، وهو بالتالي غير نافذ.

لذلك يقرّر المجلس الدستوري بالأكثرية.

عدم إمكانية النظر في الطعنين المقدمين لعدم نفاذ القانون المطعون فيه! يومها قلت ان المجلس الدستوري قد اعترف ضمناً بدستورية النشر من دون توقيع رئيس الجمهورية، وقلت في نفسي لم يكن القرار في الموقع الدستوري الصحيح! ثم جاءت مخالفة العضو المخالف لتزيد فوق الخطأ الاجتهادي الذي خرج به المجلس الدستوري خطأً أكبر عندما رأى العضو في نهاية مخالفته - (التي بلغت يومها صفحاتها اكثر من صفحات القرار بحد ذاته) - الآتي:

[وبما أنه من صلاحية المجلس الدستوري النظر في الطعون المتعلقة بالقوانين وليس في نشرها، الذي هو إجراء إداري لكل هذه الاسباب اعتبر الطعن مقبولاً شكلاً].

يومها لم أشأ التعليق كعادتي على القرار وعلى المخالفة، لكن اليوم وبعد مرور 11 عاماً على هذه الواقعة اردت ان اكتب هذا التعليق لوضعه قيد النقاش من قبل فقهاء في الاجتهاد الدستوري، كون هذا الاجتهاد قد أسس دعامة العدالة الدستورية، واعتذر من هذه الحصرية كونها تستند الى مفاهيم لا تتوفر عند الفقهاء الآخرين في علم القانون وعلم الاجتماع وغيرهما، حيث استند الى مفاهيم لا بُدَّ من الاحتكام اليها وفق ما يُفترض ان يسهر على تطبيقه القاضي الدستوري، الذي ارتقى بإجراءات قراراته الى المستوى الدستوري، وخروجه عن الاجراءات التي تُقيد القاضي العادي من عدلي وإداري، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- عدم تقيده بما تُدلي به الجهة الطاعنة إن من خلال اسبابها، او من خلال تحديد المواد المطعون بها.

- عند تدقيقه بالأسباب الشكلية لقبول الطعن، لا ينحصر دوره كما هي الحال مع القضاء العادي، بالتدقيق فقط بما يخالف الانتظام العام، الذي فرضه المُشرع بموجب قوانينه،

إن لجهة الصفة والمصلحة والمهلة والضرر. بل هو يرتقي بتدقيقه الى مستوى الانتظام الدستوري وآلية تطبيقها من قبل السلطة التشريعية حصراً، لجهة تقيدها بالشروط الشكلية الدستورية باستثناء مهلة الطعن التي هي من قبيل الشروط الشكلية القانونية. ومن الطبيعي ان لا يقبل الطعن من جهة لا تتمتع بهذا الحق الدستوري كما هو محدد في المادة 19 من الدستور!

وعليه يتوضّح الخطأ الاساسي الذي انبثق عن القرار 2014/5 اعلاه، والذي كان من اهم اسبابه هو نقيذ المجلس الدستوري بأسباب الطعن الواردة في مراجعة رئيس الجمهورية، - وحتى مراجعة النواب العشرة - حيث اغفلت الدائرة القانونية في القصر الجمهوري يومها، السبب الجوهرى الذي يقضى بإبطال القانون كونه قد نُشِرَ من دون تصديقه من قبل رئيس الجمهورية وطلب نشره، وفق صلاحياته الدستورية، حيث كنت اتوقع من يومها ان ينتصب القاضي الدستوري لوقف هذه المخالفة الدستورية التي تمخضت عن التفسير الخاطئ لوجوبية النشر من دون تصديق رئيس الجمهورية واعتمدت في الأزمات السياسية بين قطبي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) لجهة نشر المراسيم في الجريدة الرسمية ونفاذها من دون توقيع رئيس الجمهورية، الذي وحده له الحق الدستوري بتصديق القانون وطلب نشره، لكي تكتمل صيرورته الدستورية، وإلاّ يتعرض رئيس الجمهورية عند عدم النشر وفق الدستور الى الملاحقة امام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء للحنث باليمين الدستوري⁽¹⁾.

لكن للأسف لم ينتبه المجلس الدستوري بأن قراره كما انتهى يومها قد خرج عما كان يتوقّع منه بأن القانون باطل بالشكل لكونه قد نُشِرَ من دون توقيع رئيس الجمهورية، حيث انتهى القرار بقوله انه "غير نافذ"، لأن صلاحيته لا تتعلق بمسألة النفاذ بل ينتقيد بالشروط التي يحددها الدستور للنشر، إذ إن منطق الأمور يؤدي الى انه لو نشر يومها القانون بعد انقضاء الشهر المحدد في المادة 57 من الدستور، لكان نظر في الطعن وتجاوز صلاحياته بأن يكون

(1) حول هذا الموضوع الذي سبق وإن حصل في فرنسا ايام الرئيس جاك شيراك الذي امتنع عن نشر قانون بعد مضي المهلة الدستورية وكيف انتقّد يومها من كبار فقهاء القانون الدستوري في حينه على صفحات جريدة اللوموند يرجى مراجعة العلامة حسن الرفاعي حول هذا الرأي في كتابه (حارس الجمهورية - احمد عياش - جوزيف باسيل - حسان الرفاعي دار سائر المشرق للنشر والتوزيع بيروت الطبعة الأولى 2018 ص 426 وتصريحه حول ذات الموضوع في جريدة النهار تاريخ 2006/10/22).

قراره البطلان للمخالفة الشكالية للشروط الدستورية، بنشر قانون وفق نص مبهم للمادة 57 اعلاه، إذ كان يقتضي من المشرع الدستوري ان يختم وجوبية النشر بتحميل المسؤولية لرئيس الجمهورية عند التمتع عن نشره القانون في متن المادة 57، وهي صلاحية مقيدة وليست اختيارية، حيث ترك الدستور المجال له بعد التصديق والنشر بالطعن بدستوريته امام المجلس الدستوري كما حصل مؤخراً بطعن رئيس الجمهورية موضوع القرارين 4 و5 اعلاه.

هكذا تستقيم العدالة الدستورية، حيث من المفترض ان تنقيد كافة السلطات الدستورية بصلاحياتها لا سيما المقيدة منها، ولا يمكن لأي سلطة ان تعطي ذاتها صلاحية غير واردة في الدستور، كما حصل مؤخراً مع قرار المجلس الدستوري الحالي بمنح نفسه صلاحية واردة في نص قانون عادي، وغير معطاة له في نص الدستور، وهي صلاحية النظر بالنصوص التي لها قوة القانون الواردة في القانون 93/250 (قانون إنشاء المجلس الدستوري)، بالرغم من أن النظام الداخلي الذي صدر عام 2000 أسقط هذه الصلاحية عن المجلس الدستوري، وذلك للأسباب الواردة في محضر مناقشات القانون في الجلسة التشريعية يومها⁽¹⁾. حيث تنبّه المشتري في حينه بأنه ارتكب خطأً دستورياً فاضحاً بإدخاله في المادة 18 من القانون 93/250 صلاحية للمجلس الدستوري غير واردة في نص المادة 19 من الدستور.

تجدر الإشارة انه من واجبننا إلقاء الضوء على ما ورد في مخالفة عضو المجلس الدستوري يومها، بأن للمجلس الدستوري الحق بالنظر بالطعون المتعلقة بالقوانين وليس في نشرها، حيث زاد الطين بلّة كونه اعتبر ان نشر القانون - من دون تصديق رئيس الجمهورية وطلب نشره - هي عملية إدارية وليست دستورية. هنا كنت اتمنى ان يرد في المخالفة ان القانون واجب إبطاله لمخالفته الشروط الشكالية المحددة في الدستور، وهي تتعلق بصلاحية دستورية حصرية برئيس الجمهورية، لا ان تأتي المخالفة بشرح يتعلق بفلسفة القانون وتفسيرات لغوية لا يمكن ان تحجب الحق الدستوري عن رئيس الجمهورية، مع تقديرنا للشرح الوارد يومها في المخالفة، لكن على ما يبدو لا يزال حضرة العضو المخالف متمسكاً برأيه يوم ذاك، إذ نشر تعليقه في

(1) يرجى مراجعة مقالة الدكتور عصام اسماعيل المنشورة في هذا العدد من المجلة حيث اعتمد على محاضر مجلس النواب في الدور التشريعي التاسع عشر - العقد الاستثنائي الثالث - محضر الجلسة الثالثة المنعقدة في 25 و26 تموز 2000 ومداخلات كل من الرئيس حسين الحسيني رحمه الله وكل من النائبين نقولا فتوش وبطرس حرب

إحدى الصحف اليومية تعقيباً على القرار الذي صدر بمعرض الطعن بقانون الاجارات التجارية، الذي اعتبره واقعاً، رافضاً ان يُختزل مضمون القانون بالشكل، مستنداً على القانون 1997/ 646 المتعلق بمهل النشر، حيث اتضح للمشرع تلاعب الحكومة بأصول النشر وتأخيرها، حيث من الواضح ان هذا القانون لا علاقة له ولا يمكنه حذف صلاحية التصديق والنشر اللصيقة برئيس الجمهورية.

فعلاً كنت اتمنى منذ زمن طويل، ان يعمل المجلس الدستوري على تقويم هذا الخلل المتعلق بمسألة التصديق والنشر، ويُبطل كل قانون يُنشر من دون توقيع رئيس الجمهورية، كما صدر القرار الأخير لكن بصياغة لا تتعلق بعدم النفاذ، والمعتمد من قبل الهيئة السابقة للمجلس، لأن لا صلاحية دستورية للمجلس الدستوري تتعلق بالنفاذ من عدمه، بل الابطال إن في الشكل - والشكل في الاجتهاد الدستوري يتعلق بالانتظام الدستوري - الذي من خلاله تتوزع الصلاحيات وتتحدّد لكل من السلطات الثلاث التقليدية وللمجلس بحد ذاته، إذ لا يمكن إعطاء ذاته صلاحية لم ترد في الدستور، وبالتالي نأمل ان يستقر الاجتهاد مستقبلاً لجهة قبول الطعن شكلاً وابطال القانون لعله المخالفة الشكلية الدستورية، والتي تُعتبر المدخل الأساسي للدخول الى اساس الطعن والتأكد من عدم وجود مخالفة دستورية في المضمون. وعلى هذا الأساس تكون دولة القانون قد بدأت تباشيرها في النظام الدستوري اللبناني!!

الدراسة الثانية:

اجتهاد في معرض النص الصريح

عصام نعمة إسماعيل



في معرض النظر في مراجعة الطعن بالمرسوم رقم 2025/56 تاريخ 2025/3/11 والرامي إلى اعتبار مشروع موازنة العام 2025 موضوع مشروع القانون المحال على مجلس النواب، بموجب رقم 14076 تاريخ 2024/10/4 مرعياً ومعمولاً به، قضى المجلس الدستوري بإعلان صلاحيته للنظر في هذا الطعن مستنداً بذلك إلى المادة الأولى من قانون إنشائه رقم 250 الصادر بتاريخ 1993/7/14 التي تنص على ما يلي: "تنفيذاً لأحكام المادة 19 من الدستور يُنشأ مجلس يُسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون"، وعَلَّ المجلس أن النصوص التي لها قوة القانون هي تلك التي تضطلع بها السلطة التنفيذية، إمّا بناء على تفويض من قبل السلطة التشريعية - أي المراسيم التشريعية - وإمّا لتلافي تلكؤ المجلس النيابي في القيام بدوره كما في المادة 86 من الدستور التي تشكل استثناءً للمواد 16 و18 و51 من الدستور، وإنّ صلاحية إقرار الموازنة تعود من حيث مضمونها ومن حيث صراحة مواد الدستور التي تنظّم مالية الدولة إلى السلطة التشريعية بموجب قانون، وإنّ إعمال أحكام المادة 86 من الدستور من شأنه نقل هذه الصلاحية إلى السلطة التنفيذية، وإنّ اللجوء إلى الإجراء الاستثنائي المذكور الذي يتجاوز دور البرلمان في تنظيم مالية الدولة لا يمكن أن يتوازى مع الإفلات من رقابة دستورية الموازنة، الأمر الذي يدخل في صلب مهام المجلس الدستوري، علماً أن عدم الرقابة يؤدي إلى استئثار السلطة

التنفيذية بمالية الدولة ما قد يؤدي الى الاخلال بمبدأ التوازن بين السلطات، وحيث إنّ النص الذي ينظم مالية الدولة، كما هو الحال بالنسبة لموازنة 2025، تكون له قوة القانون من حيث مضمونه كونه محفوظاً أساساً للتشريع في المجلس النيابي، وتعود تبعاً لكل ما تقدّم للمجلس الدستوري سلطة الرقابة على دستوريته (م.د. قرار رقم 2025/3 تاريخ 2025/5/2).

خالف عضوي المجلس الدستوري (د. البرت سرحان ود. فوزت فرحات) هذا القرار مستندين في ذلك إلى أن الدستور منح المجلس الدستوري سلطة دستورية *pouvoir constitué* محفوظ لها اختصاصها بشكل محدّد صراحةً في الدستور *compétence attribution constitutionnelle* وبشكل يستحيل المساس بها، وتعديلها أو التنازل عنها إلا بتعديل دستوري ، ... إلا أن المادة الأولى من القانون... وحيث أن المادة 19 من الدستور حدّدت بشكل واضح وصريح صلاحية المجلس الدستوري بمراقبة دستورية القوانين والبت بالنزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية ما يعني حكماً عدم اختصاص المجلس الدستوري بالنظر في مشروعية أعمال إدارية وإن كانت موضوعاتها تتناول مادة تشريعية، وبالتالي فإن القول بأن المرسوم الذي وضع موضع التنفيذ قانون موازنة عام 2025 هو نص له قوة القانون ويدخل ضمن نطاق اختصاص المجلس الدستوري هو قول لا يستقيم لأن التماهي في منح المجلس الدستوري صلاحيات بموجب قوانين عادية أو بالقياس على اجتهادات قضائية قد يطيح باستقلالية هذا المجلس، ويجعله تابعاً وخاضعاً لمزاجية التعديلات التي تقرها السلطة التشريعية، والتي هي من المفترض خاضعة لرقابة المجلس الدستوري.

لقد وقع المجلس الدستوري في مصيدة عدم متابعة المسار القانوني ومحاضر مجلس النواب ذات الصلة بالتشريعات النازمة لعمله، إذ لو تمّ متابعة هذه القوانين وكيفية اقرارها لما وصل إلى هذه النتيجة بإعلان صلاحيته للنظر في الطعن بالمرسوم الرامي إلى اعتبار موازنة العام 2025 مرعية ومعمولاً بها. وبمعزل عن البحث في معنى "مرعي ومعمول به" إذ ليس شرطاً أن ما هو مرعي ومعمول به له صفة أو قوة القانون فالأمر يحتمل التأويل والاجتهاد.

إلا أن ما لا يحتمل هذا التأويل هو مسألة تنازع القوانين في الزمان حيث أن القاعدة الراسخة أن القانون اللاحق زمنياً له الأولوية في التطبيق ويلغي ضمناً القانون السابق. وتطبيقاً لهذا المبدأ فإنه لم يكن جائزاً للمجلس الدستوري أن يستند لإعلان صلاحيته إلى المادة الأولى

من قانون إنشائه رقم 250 تاريخ 14/7/1993 وذلك بعد أن صدر النظام الداخلي الجديد للمجلس الدستوري بموجب القانون رقم 243 تاريخ 7/8/2000 الذي نصّ في مادته الأولى على أن المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية تتولى مراقبة دستورية القوانين. والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، ثم نصّت المادة 62 منه على أن تلغى جميع النصوص المخالفة لأحكام هذا القانون أو المتعارضة معه.

بحسب النص الجديد لم تعد المادة الأولى من القانون 93/250 موجودة ضمن المنتظم القانوني لكي يعمد المجلس الدستوري إلى تطبيقها، أو يسعى للبحث في تفسير مدى هذا النص. فالنص الوحيد الذي يرقى تحديد اختصاص المجلس الدستوري هو النص الأخير الوارد في المادة الأولى من القانون 2000/243، وما يؤكد ذلك نيّة المشرع الواضحة والصريحة والمبيّنة في الأسباب الموجبة للنص، إذ بالعودة إلى محاضر مجلس النواب (مراجعة الدور التشريعي التاسع عشر -19- العقد الاستثنائي الثالث-محضر الجلسة الثالثة- الجلسة المنعقدة بتاريخ 25 و 26 تموز 2000)، في هذه الجلسة طُرِح مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 2825 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الدستوري، وتضمّنت المادة الأولى من هذا المشروع ما يأتي: المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية تولى مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون..... فأخذ الكلام النائب نقولاً فتوش: "في الحقيقة أنا مستغرب كيف أن هذا القانون موجود في نظام المجلس الدستوري. وأستغرب كيفية تضمينه نصوصاً تعود للمجلس الدستوري، تقول المادة الأولى: «تتولى مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون» فلا يجوز إبقاء عبارة «وسائر النصوص التي لها قوة القانون»، لماذا؟ لأن في التشريع يوجد الدستور والقانون والمرسوم والقرار، والمرسوم والقرار يطعن بهما أمام مجلس شورى الدولة وليس أمام المجلس الدستوري، فأجابه الرئيس: المقصود هنا المراسيم الاشتراعية، فردّ عليه: عفواً، فليوضع إذاً يا دولة الرئيس، دستورية القوانين والمراسيم الاشتراعية فقط، لماذا؟ لأننا سنقع أما تتنازع في الصلاحيات فيما بين مجلس شورى الدولة والمجلس الدستوري، هنا تدخل النائب بطرس حرب: النص هنا أتى شاملاً، لماذا نقول المراسيم الاشتراعية؟ كنا قد تفاهمنا في المجلس على عدم إعطاء صلاحيات من قبل المجلس

النيابي لمجلس الوزراء لإصدار مراسيم اشتراعية، فلماذا نعود لتكريسها في نص؟ الاتجاه يسير نحو الخلاص منها، كما هي عليه هو الأفضل. ثم أدلى النائب حسين الحسيني بأنه طالما أن هناك نصاً دستورياً، فلا يمكننا إضافة شيء عليه فضلاً عن الموضوع الذي أثاره بطرس حرب. المجلس الدستوري مختص بكل النصوص التي لها قوة التشريع أو قوة الصفة التشريعية، وعندما نقول مراسيم اشتراعية يعني أننا ناقضنا أنفسنا بروحية الدستور لأننا بالدستور رفضنا رفضاً قاطعاً أي تفويض تشريعي للحكومة. إذا منذ إقرار الدستور إلى اليوم ليس هناك شيء اسمه مراسيم اشتراعية. واختتم النقاش بمداخلة النائب نقولا فتوش أنه وفق النص دستوري لا يجوز أن نضمن نصاً عادياً أكثر مما يتضمن النص الدستوري. فالدستور لم يأت على ذكر المراسيم الاشتراعية والنصوص التي لها مفعول القانون. هنا وافق رئيس المجلس على ما يقوله النائب فتوش ينطبق مع الدستور. فلنقل نحن: «تتولى مراقبة دستورية القوانين». لماذا نقول أكثر من ذلك، لماذا سندخل في شيء آخر فنبدو وكأننا نسمح بوجود نصوص أخرى. أنا مع الشيء الذي تفضلت به يا أستاذ بطرس لنبق على هذا الأساس «مراقبة دستورية القوانين فقط».

فوافقت الهيئة العامة على اعتماد النص الوارد في الدستور بحصر صلاحية المجلس الدستوري بمراقبة دستورية القوانين، حاسماً بصورة قطعية الدلالة أي إمكانية ليتولى هذا المجلس النظر في دستورية النصوص الأخرى التي لها قوة القانون، لكن ما حصل أن هذا المجلس اجتهد مع وجود النص الصريح.

الدراسة الثالثة:

اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية

د. جوزف رزق الله⁽¹⁾



Abstract

Expanded and Participatory Administrative Decentralization

Administrative organization may take the form of a centralized system in which the state alone is responsible for performing all administrative services and tasks, as well as meeting all needs within its territory, through hierarchical administrative bodies linked by a sequential system headed by ministers centralized in the capital.

However, this authoritarian centralist approach in the field of administrative management is no longer common after the emergence of administrative decentralization, which involves the participation of public individuals alongside the state in the process of making and implementing administrative decisions to meet the needs of citizens and manage public facilities.

⁽¹⁾ أستاذ في الجامعة اللبنانية.

The importance of this study lies in the fact that it comes amid the ongoing local elections in Lebanon, serving as a future roadmap for achieving expanded and participatory administrative decentralization in Lebanon. Currently, local elections are held on a limited scale under a single-tier decentralized system, unlike France, where elections are conducted on three levels: municipality, department and region.

This study raises numerous issues related to reconsidering administrative divisions, financial decentralization, the sharing of powers, and the financial and administrative oversight of elected local bodies and councils.

مقدمة

إن التنظيم الإداري قد يتخذ صورة نظام مركزي يحصر بيد الدولة وحدها تأدية كافة الخدمات والمهام الإدارية وتلبية كافة الحاجات داخل أراضيها من خلال أجهزة إدارية هرمية مرتبطة بنظام تسلسلي على رأسه الوزراء المتمركزين في العاصمة.

ولكن هذه المشهدية المركزية التسلطية في مجال التدبير الإداري لم تعد مألوفة بعد ظهور اللامركزية الإدارية المتمثلة بإشراك أشخاص عامين جنباً إلى جنب مع الدولة في عملية صنع القرار الإداري وتنفيذه لتلبية حاجات المواطنين وتسيير المرافق العامة.

ويعتبر بعض الفقه أن المصطلحين المذكورين أعلاه ليسا في الأصل مفهومان قانونيان بل إنهما يعبران عن نزعة أو ميل لتبني نمط معين في السياسة الإدارية مرتبط بالتاريخ والنظام الدستوري السائد علاوة على اعتبارات عملية لا يمكن إغفالها. ويمكن القول إنهما لا يحددان نظامين فريدين وموحدين ومتعارضين بشكل قاطع، فمثل أي نزعة، فإنهما ينطويان على درجات وأساليب متفاوتة. لكن يبقى أن كل واحدة منهما تستعير من القانون الأشكال التي تتجسد من خلالها، ومن ثم، من الضروري تمييزهما من الناحية القانونية⁽¹⁾.

(1) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 14ème 1992 éd., Dalloz p.265. Sur l'ensemble du problème: Eisenmann, Centralisation et décentralisation, 1984; Rivero, la décentralisation: problèmes et perspectives, Etudes 1950 p. 44.

تكمُن أهمية هذه الدراسة أنها تأتي في خضم الانتخابات المحلية الجارية حالياً في لبنان لتشكل خارطة طريق مستقبلية لتحقيق اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية في لبنان الذي تجري فيه الانتخابات المحلية على مستوى ضيق من حيث النطاق الجغرافي والديموغرافي في الأغلبية الساحقة من الهيئات المحلية التي تنتخب على أساس التمثيل والصراع العائلي دون مراعاة للاعتبارات الإنمائية التي تتطلب إمكانات ومؤهلات وموارد غير متاحة، وفي ظل نظام لامركزي أحادي التقسيم كون الانتخابات تقتصر على مستوى واحد نطاقه البلدية خلافاً لما هي الحال في فرنسا حيث تجري الانتخابات على ثلاثة مستويات (بلدية، إقليم ومنطقة). ونشير في هذا الصدد أنه وبالرغم من انقضاء أكثر من ثلاثة عقود على إقرار "وثيقة الوفاق الوطني" المعروفة باتفاق الطائف التي ورد فيها، ما زال مشروع اللامركزية الإدارية الموسّعة حبراً على ورق بالرغم من كل ما تمّ التقدّم به من اقتراحات ومشاريع قوانين، بهذا الخصوص.

وقد عزّزت غالبية المشاريع واقتراحات القوانين الخاصة باللامركزية الإدارية قبضة السلطة المركزية وأجهزتها الإقليمية على صعيد المحافظات والأقضية، مما أدى إلى إجهاد فكرة اللامركزية الإدارية ونسف مفهومها الصحيح بسبب الإشكالات السياسية وبعض التعقيدات التقنية التي حالت دون تحقيق الإصلاح المنشود.

يطرح هذا الموضوع إشكالية أساسية ترتبط باللغظ السائد حول ما ورد في وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، لجهة مقاصد المشرّع الدستوري وعرابي الطائف والمفهوم العلمي والقانوني والتطبيقي الصحيح للامركزية الإدارية الموسّعة التي ورد ذكرها في هذه الوثيقة، والأساس القانوني للالتزام بتطبيقها بعدما لم يصر إلى إدخالها بشكل واضح وصريح في متن الدستور بموجب التعديلات الدستورية المنبثقة عنها، وصولاً إلى تبيان المدى والنطاق اللامركزي الذي يمكن أن تصل إليه الأمور دون أن يشكل ذلك خرقاً للدستور ومساساً بوحدة الدولة كما يحلو للبعض وعن عبث أن يروج له!

ينبغي لوضع الأمور في نصابها الصحيح وإبعاد هذا الطرح عن الشعبوية والابتزال السياسي تحديد مقومات اللامركزية الإدارية وتبيان مرتكزاتها الأساسية التي تميزها عن المركزية الإدارية

بأشكالها ومظاهرها المختلفة (الفصل الأول)، واستعراض المراحل المختلفة التي مرت بها في فرنسا (الفصل الثاني)، ثم الانتقال إلى تطبيقات اللامركزية الإدارية في لبنان وإثارة المسائل الأكثر تعقيداً واختصاصاً، كمسألة إعادة النظر في التقسيمات الإدارية، واللامركزية المالية، وتقاسم الصلاحيات والرقابة الإدارية والمالية على الهيئات والمجالس المحلية المنتخبة وصولاً إلى محاولة وضع خارطة الطريق لتحقيق اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية في لبنان (الفصل الثالث).

الفصل الأول: مقومات اللامركزية الإدارية وأنواعها

يتميز النظام القائم على المركزية الإدارية⁽¹⁾ بعدم وجود أي شخص عام غير الدولة⁽²⁾، التي تستقطب وتحتكر كل النشاطات والخدمات العامة والقرارات الإدارية عبر أجهزتها الوزارية والإدارية المتمركزة في العاصمة من خلال ما يعرف بالحصريّة الإدارية⁽³⁾، أو عبر وحداتها وأجهزتها التي لا ينحصر وجودها في العاصمة بل تتوزع جغرافياً في القائمقاميات والمحافظات وتكون أكثر قرباً وتفهماً للحاجات المحلية وهذا النوع المخفّف من المركزية الإدارية يعرف باللاحصريّة الإدارية⁽⁴⁾.

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية⁽⁵⁾ بالمقابل على توزيع الوظائف والسلطات الإدارية بين الدولة وأشخاص عامين آخرين مستقلين عنها.

إن اللامركزية الإدارية لا تأخذ شكلاً واحداً بل إنها تنقسم إلى نوعين أساسيين فهي قد تنشأ لتلبية حاجات محلية وإدارة مرافق محلية ضمن إطار اللامركزية الإقليمية (الفقرة الأولى)، كما أنها قد تتخصص بتلبية خدمة عامة أو بتأدية نشاط محدّد له صفة صناعية أو تجارية فنكون أمام اللامركزية المرفقية (الفقرة الثانية).

(1) Centralisation.

(2) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, op.cit., p.266.

(3) Concentration.

(4) Déconcentration.

(5) Décentralisation.

■ الفقرة الأولى: ركائز اللامركزية الإدارية الإقليمية

ترتكز اللامركزية الإدارية الإقليمية⁽¹⁾ على المبادئ التالية:

- وجود شؤون عامة وحاجات محلية متميزة تتولاها سلطات وهيئات محلية:

يشترط تحقيق اللامركزية الاعتراف النهائي والصريح بوجود شؤون وحاجات محلية مختلفة عن الشؤون العامة الوطنية التي تتولاها السلطة المركزية وأجهزتها، ما يعني الاعتراف الصريح والتسليم نهائيا بعدم إمكانية قيام السلطة المركزية وأجهزتها بالتدخل في القضايا التي تتخذ طابع محلي وتركها على عاتق الهيئات والمجالس المحلية.

- تمتع الهيئات والسلطات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري:

إن الشخصية المعنوية المستقلة توليها حق النقاضي وتوكلها لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. ويخول الاستقلال الإداري السلطات المحلية حق تدبير الشأن العام المحلي واتخاذ قرارات ذات صفة إدارية وتنموية في مجالات يحددها القانون، على أن تكون مجمل هذه القرارات نافذة مبدئيا ضمن نطاقها الجغرافي - الإداري، دونما رجوع إلى السلطة المركزية. ويمنح الاستقلال المالي السلطات المحلية القدرة والإمكانات اللازمة لوضع سياساتها موضع التنفيذ، بما يقتضيه ذلك من ذمة مالية وموازنة مستقلة ونظام محاسبة مستقل وأنظمة مالية خاصة بها تمكنها من تحصيل العائدات المالية التي يحددها القانون.

- تكوين السلطة المحلية اللامركزية قائم على مبدأ الانتخاب الشعبي:

يفترض بالسلطة المحلية اللامركزية أن تكون منتخبة بالكامل وإلا بطلت شرعيتها التمثيلية، وانتقلت تاليا الغاية من النظام اللامركزي بما يمثله من تكريس لمبدأ الديمقراطية المحلية. وقد نص الدستور الفرنسي في المادة 72 منه على مبدأ الاستقلالية والإدارة الحرة للإدارات والمجالس المحلية بواسطة أعضاء ومجالس منتخبة، بما يعنيه ذلك من عدم إمكانية إصدار

(1) Décentralisation territoriale.

قانون يمسّ حق المواطنين في انتخاب من يمثلهم مناطقيا وإلا كان عرضة للطعن والإبطال أمام المجلس الدستوري.

- خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية:

إن استقلال السلطات المحلية اللامركزية يبقى استقلالا نسبيا⁽¹⁾، فهي جزء لا يتجزأ من الدولة صاحبة السيادة المطلقة داخل إقليمها، ترتبط عضويا بالسلطة المركزية التي لها وحدها الحق في خلق هذه الأشخاص المعنوية اللامركزية وإلغائها وإصدار القوانين المكرسة للمبادئ الرئيسية التي ترعى نشاطها وتنظم صلاحياتها ومواردها المالية⁽²⁾.

وتحتفظ السلطة المركزية بنوع من الرقابة الوصائية⁽³⁾ التي تمارسها على السلطات اللامركزية لتأمين الوحدة والاتساق في تفسير وتطبيق النصوص القانونية من قبلها وضبط نشاطها ضمن إطار الشرعية والحرص على عدم تجاوزها حد السلطة خصوصا في البلديات الصغيرة كما هي الحال في فرنسا⁽⁴⁾ حيث يغلب على معظمها الطابع الزراعي ولا يتوافر لديها دائما أهل العلم والاختصاص القانوني لتطبيق القوانين بشكل سليم.

وتختلف هذه الرقابة من حيث مداها وطبيعتها والجهات التي تمارسها عن الرقابة التسلسلية فهي تبقى ضمن إطار الشرعية ولا تطال الملاءمة والا انتفى مفهوم اللامركزية.

تمارس هذه الرقابة في لبنان من قبل السلطات المركزية الحصرية في العاصمة المتمثلة بوزير الداخلية والمراقبين التابعين للمديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية وأيضا من قبل السلطات المركزية اللاحصرية المتمثلة بالمحافظ والقائمقام.

(1) Autonomie car l'indépendance est pour l'État seulement.

(2) لقد أدخل دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا للعام 1958 تعديلا جذريا في اختصاص السلطات الدستورية. فقد كان مجال التشريع القانوني قبل التعديل مطلقا شاملا لكافة الموضوعات، في حين حدّدت المادة 34 من دستور الجمهورية الخامسة المجالات (الأكثر أهمية) المحفوظة لتدخل المشرع ويبقى ما عداها من اختصاص السلطة التنظيمية الحكومية. واستنادا لما تقدم يحدد القانون المبادئ العامة المكرسة لاستقلالية المجالس المحلية في إدارة شؤونها فيما خص صلاحياتها ومواردها المالية.

(3) La Tutelle exercée sur les mineurs, pour cela on parle à partir de 1982 du contrôle en matière administratif et financier.

(4) يوجد عدد كبير من البلديات في فرنسا لا يتجاوز عدد أهالي فيها عن مئة نسمة.

وكان المحافظ في فرنسا هو الذي يقوم بالرقابة على شرعية نشاطات الهيئات اللامركزية قبل تعديلات العام 1982 التي قصرت دوره على إحالة تلك القرارات المخالفة والطعن بعدم شرعيتها⁽¹⁾ أمام المحاكم الإدارية. ويبقى للمحافظ في فرنسا والغرف الإقليمية للحسابات⁽²⁾ ممارسة رقابة مالية على هذه الهيئات والمجالس اللامركزية التي لا يمكنها أن تقوم بإعداد موازنتها وأن تصوت عليها في حال كان فيها عجز مالي وذلك بخلاف ما هي الحال بالنسبة للدولة التي يمكنها أن تقرر موازنة تزيد نفقاتها عن إيراداتها لما لها من سيادة مطلقة. ويبقى فيما عدا ذلك أن المبدأ المطبق هو استقلال الهيئات والمجالس المحلية وحق المبادرة والمبادأة المحفوظ لها مع ما يستتبعه ذلك من نفاذ قراراتها بمعزل عند تدخل وموافقة السلطات المركزية باستثناء الحق المعطى للأخيرة بالمصادقة أو الموافقة على عدد من قرارات السلطات المحلية اللامركزية التي يحددها القانون.

■ الفقرة الثانية: ركائز اللامركزية الإدارية المرفقية

يقوم هذا الشكل التقني من اللامركزية الذي يعرف باللامركزية الإدارية المرفقية⁽³⁾ على إيلاء بعض المرافق العامة المؤدية نشاطا خدماتيا أو صناعيا وتجاريا متخصصا شخصية معنوية مستقلة واستقلالاً ماليا وإداريا.

تولي الشخصية المعنوية المستقلة هذه الكيانات المرفقية حق التقاضي وتوكلها لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. ويتمثل الاستقلال المالي بوجود موازنة مستقلة تتضمن إيرادات ونفقات خاصة ونظام مالي مستقل ولكن ذلك لا يستبعد وجود رقابة مالية تتم بواسطة المراقبين الماليين المنتدبين من قبل وزير المالية في لبنان ومن قبل لجنة الرقابة السنوية على المؤسسات العامة المنشأة في ديوان المحاسبة بموجب مرسوم.

ويعني الاستقلال الإداري وجود نظام داخلي ونظام موظفين وأجهزة تنفيذية إدارية ومجالس تقريرية تتولى إدارتها بالاستقلال عن أجهزة الدولة وموظفيها. مع العلم أن وزارة الوصاية في

(1) Le préfet peut déférer les décisions illégales des collectivités locales au Tribunal administratif.

(2) Chambres régionales des comptes.

(3) Décentralisation par service ou fonctionnelle.

لبنان تمارس رقابتها على نشاط المؤسسة العامة بواسطة مفوضي الحكومة الذين يتم إلحاقهم بها للقيام بذلك.

يتولى السلطة التقريرية مجلس الادارة ورئيسه (الذي قد يتولى أيضا مهام المدير العام) الذين يتم تعيينهم في لبنان من قبل السلطة الحكومية المركزية، وبرأينا إن ذلك يشكل خرقا واضحا لمبدأ الاستقلالية الإدارية الذي تقوم عليها فكرة اللامركزية الإدارية.

يتولى تنفيذ المقررات جهاز إداري على رأسه مدير عام أو مدير حسب حجم كل مؤسسة عامة. ويقوم هذا النوع من الادارة اللامركزية على مبدأ التخصص في نشاط محدد قد يكون خدماتيا (المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري كالجامعة اللبنانية) وقد يكون صناعيا أو تجاريا (المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي أو التجاري كمؤسسة كهرباء لبنان). ويتمثل هذا النوع من اللامركزية في لبنان بالمؤسسات العامة التي تمارس نشاطها على الصعيد الوطني كالجامعة اللبنانية أو مؤسسة كهرباء لبنان أو على الصعيد المناطقي كمؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان.

❖ الفصل الثاني: اللامركزية الإدارية في فرنسا

شهدنا في فرنسا في الحقبة الأخيرة بروز ظاهرتين أساسيتين كان لهما وقعهما على التنظيم السياسي والإداري للدولة الفرنسية، الأولى منهما تتعلق بإضعاف السيادة الفرنسية إن لم نقل انحلالها في بعض المواضيع السياسية التي أصبحت مرتبطة بسياسات عامة أوروبية تحددها الأجهزة المختصة في الاتحاد الأوروبي كما هي الحال في المجال الزراعي على سبيل المثال وفي المجال النقدي حيث لم تعد الدولة الفرنسية تتحكم بطباعة وإصدار العملة بعد دخول العملة الأوروبية الموحدة (اليورو) حيز التنفيذ.

وترتبط الظاهرة الثانية بتوسع نطاق اللامركزية الإدارية مع ما يعنيه ذلك من تنازل الدولة عن بعض سلطاتها الإدارية لصالح هيئات ومجالس محلية موسّعة ومستحدثة هي المناطق⁽¹⁾ التي تتولى مجالس ادارتها رعاية مصالح وشؤون أضحت محلية بعد تمدّد نطاق اللامركزية الإدارية إليها. وقد استوجب ذلك بشكل منطقي تفعيل الرقابة عليها بعد إعادة النظر بالتركيبة

(1) Régions.

الإدارية اللاحصرية وتعيين محافظين⁽¹⁾ يتولون الرقابة على هذه المناطق الإدارية ومحافظين يخضعون تسلسليا لهم⁽²⁾ يتولون الرقابة على الأقاليم التي كانت قائمة⁽³⁾.

■ الفقرة الأولى: لمحة تاريخية عن تطور مفهوم اللامركزية في فرنسا

نشأت الدولة الفرنسية في سياق تاريخي يتبدى من خلاله نزعة نحو دولة موحدة شديدة المركزية التي وإن اعترفت بالبلدية كهيئة محلية لها كيان خاص وحاجات وموارد ذاتية إلا أنها كانت الجهة المسؤولة عن تعيين أعضاء البلدية كما كانت الحال عليه في نظام وضعه نابوليون بوناپرت في السنة الثامنة التي أعقبت الثورة الفرنسية عرف بأنه الأكثر مركزية في التاريخ الفرنسي⁽⁴⁾. وقد تم لاحقا بفعل الممارسة العملية التخفيف من حدته من خلال إعطاء بعض الموظفين التابعين للدولة صلاحية التقرير في بعض الأمور بعيدا عن المركز ودون الرجوع اليه وهذا ما عرف بنظام اللاحصرية الإدارية والتي لا ينبغي الخلط بينها وبين إعادة التوضع أو التمرکز أو النقل الى خارج العاصمة⁽⁵⁾ لبعض الإدارات الفرنسية كما هي الحال بالنسبة للمدرسة الوطنية للإدارة التي نقلت الى مدينة ستراسبورغ الفرنسية مع بقاء بعض مكاتبها وبرامجها التدريبية غير الأساسية في العاصمة الفرنسية باريس دون أن يكون لذلك أي بعد قانوني.

“La déconcentration: C’est toujours l’Etat qui décide; mais sur place, et non depuis Paris, selon la formule de Proudhon, «c’est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche»⁽⁶⁾.

وفي فرنسا تجمعت العديد من المقاطعات حول الكيان الناشئ في إيل دو فرانس⁽⁷⁾ ومحيطها الباريسي. وقد حصل منعطف أساسي للاحية اللامركزية الإدارية مع الجمهورية الثالثة للعام 1872⁽⁸⁾ التي استحدثت الأقاليم بموجب نص صادر بتاريخ 1872/8/10 وقد أعطي

(1) Préfets de régions.

(2) Préfets de départements.

(3) Départements.

(4) Yves Gaudemet, Droit administratif général Tome 1 , L.G.D.J. DELTA 16 ème éd. 2002 p. 127 et s.

(5) Délocalisation.

(6) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, op.cit., p.265.

(7) Ile de France (Paris).

(8) Yves Gaudemet, Droit administratif général Tome 1, op.cit., p. 129.

مجلس الإقليم⁽¹⁾ السلطة التقريرية مع بقاء السلطة التنفيذية ضمن الإقليم بيد المحافظ الذي يمثل الدولة. ويتعارض ذلك مع منطق الأمور وأبسط المفاهيم التي تقوم عليها اللامركزية التي توجب الفصل بين الإدارة الذاتية التقريرية والتنفيذية للهيئات اللامركزية وبين سلطات الرقابة عليها التي تمارس من قبل المحافظين.

وقد جعل قانون البلديات الصادر بتاريخ 1884/4/5 من البلدية⁽²⁾ النموذج الوحيد للهيئات المحلية اللامركزية⁽³⁾ الذي يعكس حقيقة مفهوم اللامركزية الإدارية في فرنسا في ذلك الحين. وقد كرس دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا للعام 1959 في مادته الأولى التنظيم اللامركزي للدولة من الناحية الإدارية. وقد اقترح الجنرال شارل ديغول في خطابه تاريخ 1968/5/24 أن الأحداث المتسارعة في حينه تستوجب تفعيل اللامركزية الإدارية وتوسيعها عبر خلق المناطق الإدارية كما أنه اقترح إلغاء مجلس الشيوخ الفرنسي. ولكن اقتراحه لم يلق التأييد اللازم في الاستفتاء الحاصل في حينه مما حمله على الاستقالة. وقد جرت بعد ذلك عدة تعديلات قانونية وتنظيمية في فرنسا فيما خص التنظيم اللامركزي، نوردها على النحو التالي⁽⁴⁾:

النبة الأولى: التعديلات الحاصلة في العامين 1982-1983⁽⁵⁾

تم في عهد الرئيس فرنسوا ميتران في العام 1982 خلق هيئات محلية جديدة هي المناطق بعد أن كانت سابقا على عهد الرئيس بومبيدو مؤسسات عامة مناطقية⁽⁶⁾ كالجامعات على سبيل المثال. وأصبح بموجب هذا التعديل البنيوي يتم انتخاب أعضاء المجالس مناطقية عن طريق الانتخابات العامة. وقد أتى التعديل بشيء جديد ذلك أن المحافظ لم يعد هو نفسه رئيس المجلس مناطقي.

(1) Conseil général du département.

(2) Commune.

(3) Collectivités territoriales.

(4) Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, op.cit., p.2 77; Jean Waline, Cours ENA 2012 ; René Chapus, droit administratif général, tome 1 9ème éd. Monchrestien 1995 Delta p. 216 et s.

(5) F et Y. Luchaire, Le droit de la Décentralisation, 1983.

(6) Etablissements publics régionaux (EPR).

وتمثلت احدى أوجه التعديل الأساسية بأن رقابة الوصاية أصبحت تطلال الشرعية من دون الملاءمة مع عدم قدرة سلطة الوصاية على إبطال الأعمال غير الشرعية بل إن ذلك أصبح محصورا بالمحاكم الإدارية دون غيرها.

وقد تم لاحقا تنظيم الصلاحيات فيما بين الدولة والهيئات اللامركزية المحلية من خلال قانون توزيع الصلاحيات الصادر بتاريخ 1983/1/7 الذي قام على مبادئ عديدة هي التالية:

- يتلخص المبدأ الأول بأن نقل الصلاحيات من الدولة الى الهيئات والمجالس المحلية لا يمكن أن يصل الى حد تحويل هيئة محلية لامركزية (المنطقة) ممارسة وصايتها على هيئة أخرى (الإقليم) والا انتفت الغاية من التعديلات. وبرزت في هذا الخصوص إشكالية التمويل المشترك⁽¹⁾، فعلى سبيل المثال إن بناء مسبح بلدي يتطلب منح البلدية المساهمات المالية اللازمة لإتمام المشروع من قبل الدولة والمنطقة والإقليم وهذا الأمر لا يتحقق دائما مما يخلق صعوبات كثيرة.

- يقوم المبدأ الثاني على تجنب تشابك الصلاحيات وتداخلها⁽²⁾ من خلال وجود كتلة الصلاحيات⁽³⁾ التي يقتضي مراعاتها والتقيد بها حرفيا. ولكن رغم ذلك يتبين أن ثمة إشكالات عديدة تعترض الهيئات المحلية في تحديد صلاحياتها في مواضيع عديدة كمرفق التعليم الرسمي على سبيل المثال الذي يدخل ضمن نطاق صلاحيات الدولة فيما خص موارد البشرية والمناهج التعليمية وتتولاه فيما عدا ذلك الهيئات اللامركزية من مناطق وأقاليم وبلديات وفقا لمرحلة التعليم من حضانة وابتدائي وتكميلي وثانوي.

- يقضي المبدأ الثالث بأن يترافق نقل الصلاحيات من الدولة الى الهيئات اللامركزية مع تأمين المتطلبات الضرورية والإمكانات والموارد اللازمة لذلك. فعلى سبيل المثال إذا كان نقل الإنشاءات والمباني الى الهيئات اللامركزية لا يخلق أية مشكلة تذكر إلا أن ذلك يتطلب نقل عبء كلفة التشغيل والصيانة وكلفة المستخدمين من رواتب وتقديرات الى عهدتها مع إعطاء هؤلاء المستخدمين حق الخيار بين البقاء ضمن ملاك الدولة أو الانتقال الى عهدة الهيئات اللامركزية ضمن نظام حوافز معين تقدمه هذه الأخيرة يشمل علاوات وتقديرات وخلافه.

(1) Financement croisé.

(2) Chevauchement des compétences.

(3) Bloc de compétences.

وقد نص القانون المشار اليه أعلاه على واجب الدولة بتأمين الاعتمادات اللازمة تزامنا مع انتقال الصلاحيات الى الهيئات اللامركزية ولكن ذلك يصطدم دائما بعدم توافر الإمكانيات لدى الدولة للوفاء بكامل التزاماتها.

النبذة الثانية: التعديل الدستوري الحاصل بتاريخ 2003/3/28

تمّ بموجبه تعديل المادة 72 من الدستور وذكر من بين الهيئات المحلية اللامركزية البلديات والأقاليم والمناطق والهيئات التي لها نظام خاص، بما من شأنه أن يتيح المجال لاستحداث كيانات لامركزية جديدة تحل محل الهيئات اللامركزية الموجودة حاليا. وقد حصل ذلك بالفعل في منطقة الألزاس حين تم اندماج الإقليمين⁽¹⁾ مع المنطقة الإدارية لتشكيل كيان لامركزي محلي وحيد في منطقة الألزاس، بعد استفتاء حظي بموافقة أغلبية المشاركين فيه والذين يشترط أيضا لنفاذه أن يكون عدد الموافقين على الأقل ربع الناخبين المسجلين على لوائح الشطب. وقد تطلّب ذلك تدخل لاحق من قبل البرلمان الفرنسي لتنظيم هذا الكيان اللامركزي الجديد ونقل الصلاحيات المترافق مع نقل للأعباء المادية والمالية.

وقد تضمّنت الإصلاحات استحضار مفهوم الديمقراطية المحلية⁽²⁾ الذي يركز على حق المواطنين بتنظيم العرائض لإلزام المجالس والهيئات المحلية المنتخبة بالتطرق الى مسائل ومواضيع معينة، والإمكانية المتاحة لهم لاتخاذ القرارات بأنفسهم في بعض المجالات المحددة.

النبذة الثالثة: التعديل الحاصل بموجب القانون الصادر بتاريخ 2010/12/16

تمّ تشكيل لجنة برئاسة إدوار بلادر لتعديل القوانين المتعلقة بالهيئات والمجالس المحلية، فصدر في عهد الرئيس الفرنسي نيقولا ساركوزي بتاريخ 2010/12/16 قانون تبنى أغلبية الاقتراحات الواردة في تقرير اللجنة المذكورة. وأبرز الاقتراحات التي تضمّنها التقرير المشار اليه تتمحور حول تشجيع التشريك البلدي واستقطاب المؤسسات والهيئات المحلية وتجميعها ضمن إطار المناطق ونذكر أهمها على الشكل التالي:

(1) Les départements de haut et de bas Rhin.

(2) Démocratie de la proximité.

- إيجاد ما يسمى بالمستشارين المحليين الذين يقطنون ضمن الإقليم⁽¹⁾.
- تعديل إطار التعاون والاتحاد البلدي.
- تشجيع الانصهار والاندماج فيما بين الأقاليم والمناطق.
- إعادة توزيع الصلاحيات.
- خلق المدن الكبرى⁽²⁾ وتوسيع نطاق مدينة باريس لتشمل بعض الضواحي.

■ الفقرة الثانية: التنظيم اللامركزي الإداري في فرنسا

تعتبر البلدية الكيان اللامركزي الأقدم والأصغر في فرنسا، ويوجد حوالي 37000 بلدية ومن ضمنها حوالي 10 % من هذه البلديات أي 3700 بلدية تعتبر بلديات صغيرة جدا ذات موازنات ضئيلة حيث لا يزيد عدد أهاليها عن 100 نسمة، بينما حوالي ثلثي عدد البلديات أي حوالي 22700 بلدية لا يزيد عدد أهاليها عن 500 نسمة. وفي سبيل معالجة هذه المشكلة الرئيسية عينا التضاؤل الديموغرافي والنقص في الإمكانيات والموارد المالية التي تعيق البلديات عن أداء مهامها التنموية كان أمام المسؤولين خياران لا ثالث لهما: إما تشجيع الانصهار بين البلديات وتجميعها ضمن بلديات تكون أكبر ولكن المشكلة التي واجهتهم هي عدم رغبة الكثير منها في الانضمام والذوبان في بلديات تكون أكبر منها، لذلك تم ترجيح الخيار الثاني المتمثل بتشجيع التعاون والاتحاد فيما بين البلديات وذلك عبر إنشاء مؤسسات عامة ضمن نطاق عدة بلديات⁽³⁾ يكون لها استقلالية مالية وموازنة تتغذى من مساهمات البلديات المعنية وهي تتخصص بمهام ونشاطات محدّدة كمعالجة مسألة النفايات على سبيل المثال.

وقد تم تنظيم التعاون المؤسساتي بين البلديات في إطار خطة وطنية⁽⁴⁾ على أن يتم ذلك بين البلديات الواقعة ضمن نطاق إقليمي متناسق ومتماسك وبشرط أن لا يقل عدد القاطنين

(1) Conseillers territoriaux.

(2) Métropoles.

(3) Etablissements publics et coopération intercommunale (EPIC).

(4) Schéma départemental de coopération intercommunale est institué dans le cadre de la loi No 1563-2010 du 16 décembre 2010. Il est destiné à servir de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département en donnant une représentation cartographiée de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale du département et en fixe les orientations d'évolution. Il vise les objectifs suivants: La couverture intégrale du territoire par des Etablissement publics de coopération

ضمن نطاق المؤسسة العامة التابعة للاتحاد البلدي المستحدث عن خمسة آلاف نسمة. وقد رفع العدد في العام 2015 الى خمسة عشر ألف نسمة مع استثناء المناطق الزراعية ذات الكثافة السكانية المنخفضة والمناطق ذات الطابع الجبلي. وكان يتوجب على كل بلدية في حينه أن تتخبط ضمن الخطة الوطنية وتتشارك مع غيرها من البلديات المجاورة في إنشاء مؤسسة عامة ضمن نطاق الإقليم.

فتم انشاء اتحاد للبلديات التي لها طابع زراعي أو شبه حضري لمعالجة مسائل مشتركة كتصريف المياه المبتذلة، أما بالنسبة للبلديات التي لها طابع حضري أو مدني فقد تجمعت فيما بينها وأنشأت مؤسسات عامة اتحادية تحت مسميات مختلفة⁽¹⁾.

وهكذا يتبين أن التنظيم اللامركزي في فرنسا يتميز بتعدد الطبقات والمستويات الإدارية اللامركزية⁽²⁾ من بلديات واتحادات بلدية⁽³⁾، وأقاليم⁽⁴⁾ مقسمة انتخابيا الى كانتونات⁽⁵⁾ تتضمن بلديات عديدة، ومناطق⁽⁶⁾ تتضمن عدة أقاليم.

intercommunale, La rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre, La réduction du nombre des Syndicats intercommunaux ou mixtes et notamment la disparition des Syndicats devenus obsolètes.

⁽¹⁾ La communauté d'agglomération (5000 habitants).

La communauté Urbaine (il y a 16 comme Bordeaux –Lille-Lyon-Strasbourg...).

Les Métropoles (500000 habitants au moins, c'est une structure de coopération EPIC qui regroupe des communes. Ex. Métropole autour de Strasbourg à peu près la moitié de département de bas Rhin).

Le pôle Métropolitain (300000 habitants au moins, par ex. Le pôle Métropolitain entre Strasbourg et Mulhouse).

⁽²⁾ Le Mille-feuille administratif.

⁽³⁾ Le territoire de Paris recouvre deux collectivités territoriales: La commune de Paris et le département de Paris qui fait partie de la région Ile-de-France. La commune de Paris est administrée par un maire et un conseil municipal dénommé Conseil de Paris, composé de 163 élus (Maire, 40 adjoints au maire, 20 maires d'arrondissement, 102 Conseillers municipaux). L'élection se déroule dans le cadre du secteur électoral, chaque secteur représentant un arrondissement. Il y a 20 arrondissements à Paris. Les élus de Paris sont au nombre de 517: 163 conseillers de Paris, 354 conseillers d'arrondissement.

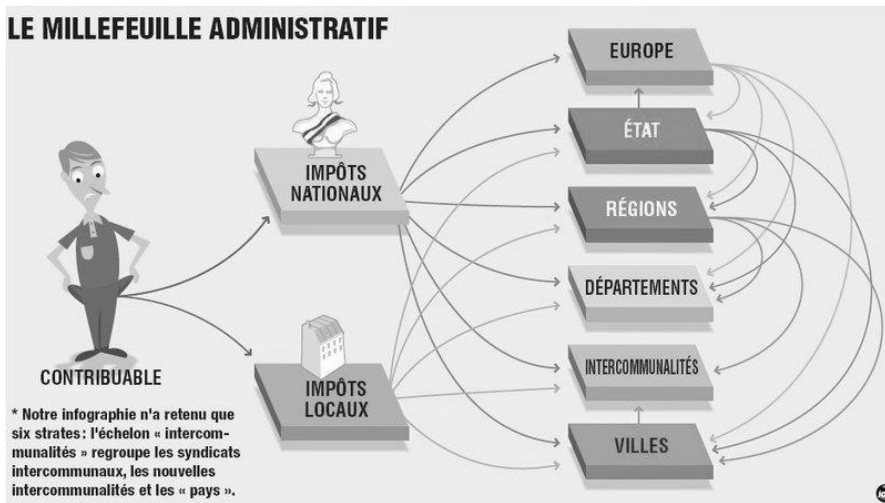
⁽⁴⁾ La France est divisée en 101 départements (96 départements Métropolitaines et 5 départements d'outre-mer).

⁽⁵⁾ Le Canton est un découpage géographique du département qui regroupe des communes ou des secteurs urbains. Il constitue une circonscription électorale pour l'élection des conseillers généraux. Chaque département est divisé en cantons dont le nombre varie de 15 à 79.

⁽⁶⁾ La France est divisée en 26 régions dont 4 d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) et une collectivité territoriale de Corse. Après la fusion des régions le nombre est devenu 13 régions.

يكون لكل من هذه الهيئات اللامركزية السالف ذكرها رئيس منتخب يتولى السلطة التنفيذية ومجلس منتخب يتولى السلطة التشريعية.

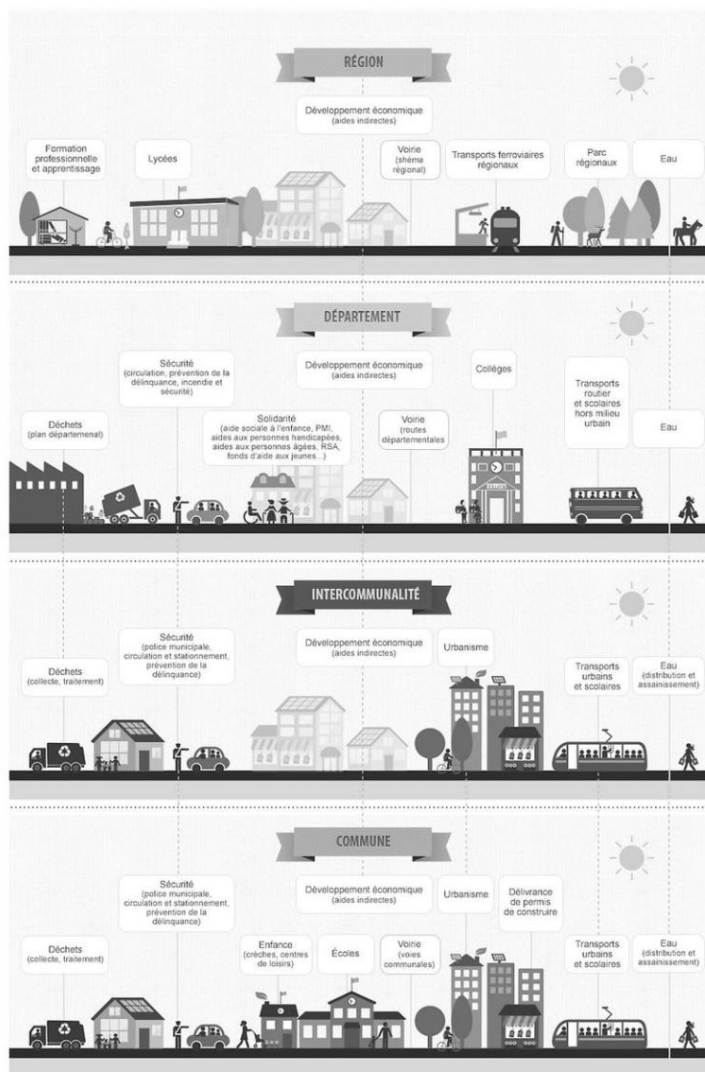
ونشير الى أن القانون الصادر بتاريخ 1982/12/31 استحدث بالنسبة لمدن باريس ومارسيلا وليون تقسيمات محلية تضم أعضاء مجالس أحياء⁽¹⁾ منتخبين ورئيس أو عمدة يتم انتخابه من بينهم. وقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صادر عنه بتاريخ 1982/12/28 أن هذه المجالس الأخيرة لا تشكل نوعا جديدا من الهيئات اللامركزية لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة.



⁽¹⁾ Le conseil d'arrondissement.



LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



Service d'Information du Gouvernement (SIG) - 2014

compte Twitter: @fil_gouv



gouvernement-fr.tumblr.com

الفصل الثالث: خارطة الطريق لتحقيق اللامركزية الإدارية الموسّعة والتشاركية في لبنان

يتردد مصطلح اللامركزية الإدارية الموسّعة منذ وروده في وثيقة الوفاق الوطني لعام 1989، من قبل المسؤولين وفي المشاريع المقدمة من أصحاب الرأي والاختصاص وذلك من دون أن يبصر النور على أرض الواقع حتى تاريخه⁽¹⁾.

وإن وصف اللامركزية الإدارية بالموسّعة يبقى مبهما فضفاضا خاضعا للتفسير والتأويل والأهواء السياسية، إذ أنه لم يرد في متن الدستور، لا قبل تعديله أو بعده، أي ذكر للامركزية الإدارية لا حتى على نطاق ضيق أو موسّع.

وجلّ ما في الأمر أن الفقرة " ز " من مقدمة الدستور دعت الى تحقيق الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا وربطته بوحدة الدولة واستقرار النظام.

ولكن بالمقابل اذا تفحصنا نص الدستور نجده حافلا بالمواد وال فقرات التي تكرر الإشارة الى وحدة الدولة وعدم قابليتها للتجزئة والتقسيم:

- استهلّت الفقرة " أ " من مقدمة الدستور أن " لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضا وشعبا ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمعترف بها دوليا".

- شددت الفقرة " ط " من المقدمة على أن "أرض لبنان 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".

- نصت المادة الأولى من الدستور في فقرتها الأولى على أن " لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة. أما حدوده فهي التي تحده حاليا".

- ورد في المادة الثانية منه على أنه " لا يجوز التخلي عن أحد أقسام الأراضي اللبنانية أو التنازل عنه".

(1) يراجع خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات 1981.

من ذلك يتبين أن التركيز في الدستور انصب على وحدة كيان الدولة التي لا تقبل التجزئة وعلى وحدة أرضها وشعبها ومؤسساتها وبحدودها الحالية المعترف بها دولياً التي لا تقبل التجزئة أو التقسيم أو التنازل، وفي ذلك نبذ لكل ما يمكن أن يؤدي إلى تصغير الكيان تقسيماً أو تنازلاً وتوسيعه ذوباناً أو اتحاداً وتجزئته عن طريق الكونفدرالية ورفض الاعتراف بالتعددية السياسية الإقليمية من خلال الفدرالية أي اللامركزية السياسية. ولكن يلاحظ أنه يوجد في لبنان على أرض الواقع وفي الأعراف وفي بعض النصوص شكل من أشكال اللامركزية السياسية الشخصية من خلال ما اصطلح على تسميته بالطائفية السياسية التي أصبح إلغائها هدفاً وطنياً وعلى مراحل كما ورد في الدستور بعد تعديله على إثر اتفاق الطائف، والذي يسجل أنه كرس الأعراف بدلاً من إلغائها فأقرت نصوص أدخلت عليه المناصفة بين المسيحيين والمسلمين والتوزيع النسبي للمناصب الرئاسية والوزارية والنيابية والإدارية من الفئة الأولى بين مذاهب كل من الطائفتين.

ويسجل أيضاً أنه لم ترد أية إشارة واحدة إلى التقسيمات الإدارية سوى ما أشارت إليه المادة الثالثة من الدستور من أنه " لا يجوز تعديل حدود المناطق الإدارية إلا بموجب قانون". ومن ذلك يتبين أن ثمة "مناطق إدارية" بمعنى تقسيمات إدارية (ليس للدلالة على تقسيم لامركزي) يحتاج تعديل حدودها أو تغيير تسمياتها أو إلغائها إلى صدور قانون في هذا الخصوص.

بعد ما سبق ذكره من نصوص يلاحظ أن دعاة اللامركزية الإدارية في لبنان وهم أكثر، يركزون في مقارباتهم ونظرياتهم على اللامركزية الإدارية في بعدها الإقليمي أو المحلي وإن اختلفت رهاناتهم ومراميهم ونواياهم المضمرة والمعلنة.

ويخلط بعض المسؤولين عن قصد أو عن غير قصد بين مفهوم اللامركزية الإدارية التي تعنى بتنظيم الوظيفة الإدارية وتوزيع الصلاحيات فيما خص النشاط الإداري بين الدولة وأشخاص عامين آخرين يعملون تحت رقابتها ووصايتها، ومفهوم آخر يتناول الوظائف السياسية والسلطات الدستورية وتوزيعها بين الدولة الاتحادية وبين الولايات - الدويلات التي تمارس سلطاتها التنفيذية والقضائية والتشريعية ضمن ضوابط معينة ينص عليها الدستور الاتحادي بما يحفظ كيان الدولة الواحدة صاحبة السيادة على كافة أراضيها.

ويرى معظم المسؤولين أن اللامركزية الإدارية مجرد عملية إدارية ووسيلة ترمي إلى "التقريب بين الدولة والمواطنين" من خلال تسهيلها إنجاز المعاملات الإدارية للمواطنين محليا، ما يستوجب تاليا تعزيز سلطات وصلاحيات المحافظين والقائمقامين الذين يمثلون السلطة المركزية على الصعيد المحلي للتصدي للمشاكل والأزمات المناطية وإيجاد الحلول المناسبة لها. إن هذا التصور لا يمت إلى اللامركزية الإدارية بصلة بل يندرج ضمن إطار ما يسمى باللاحصرية الإدارية⁽¹⁾.

وآخرون يعتبرونها هدفا مرحليا أو نهائيا بحد ذاته يمكن من خلاله الوصول الى نوع من الإدارة الذاتية والتمثيل الحقيقي للمجموعات تحقيقا للديموقراطية المحلية في أبعادها الإدارية والانمائية والاجتماعية، وصولا الى ما يمكن تسميته بالتشاركية في بعدها الإداري والانمائي مقارنة بالطائفية في بعدها السياسي.

برأينا ان هذه المقاربات وغيرها لم تأخذ بعين الاعتبار بشكل كاف البعد الوظيفي التقني في اللامركزية الإدارية، وما قد يكون لها من إسهامات في بلوغ أهداف تنمية واقتصادية واجتماعية، ذلك أن السير باللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان يتطلب الأخذ بعين الاعتبار الحاجات الوطنية والمحلية في آن معا والمتطلبات القانونية والإمكانات المالية والأهداف الوطنية والمحلية المنوي تحقيقها من خلال ذلك.

ويمكن من خلال التمعّن في تجربة المؤسسات العامة في لبنان، تسجيل أن بعضها نجح وقسما كبيرا آخر لم يحقق أهدافه ان لم نقل فشل فشلا ذريعا من دون الدخول في الخلفيات والأسباب والنتائج.

فمؤسسة كهرباء لبنان التي تغطي نظريا كافة الأراضي اللبنانية بقيت عاجزة إداريا وماليا وتقنيا وعلى الدوام عن بلوغ الهدف المنشود الذي أنشئت لأجل تحقيقه، وهو حلم مستحيل التحقق وبات يشكل هاجسا أو كابوسا لدى اللبنانيين، عينا توفير الطاقة الكهربائية بشكل كاف ومستدام، وذلك برغم الإمكانات والموارد المالية والبشرية والتقنية والقانونية التي حظيت

⁽¹⁾ أندره سليمان، من أجل مقارنة إدارية شاملة لمشروع اللامركزية الإدارية الموسعة، نشر في العدد الخامس عشر من مجلة المفكرة القانونية.

بها وجعلتها تتمتع بحق احتكاري استثنائي في توليد الطاقة الكهربائية واستثمارها... ونرى بالمقابل أن بعض المبادرات الفردية المحلية في القطاع الخاص حققت تجربة نوعية فريدة يبنى عليها في هذا المجال عينا امتياز كهرباء رحلة.

كذلك الأمر بالنسبة لمصالح المياه على تنوعها وتعدّها وتوزعها مناطقيا فإن بعضها قد حقق بالمحصلة، قبل مسلسل الأزمات المتلاحقة والانهيال المالي الذي عصف بالبلاد في الآونة الأخيرة، نتائج مهمة ولم يقع أقله في عجز مالي ونذكر على سبيل المثال مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان التي أسهمت في انجاز العديد من المشاريع الريادية وكان لها دورها في بناء السدود وتشغيلها وتأمين صيانتها ما انعكس إيجابا لناحية تأمين مياه الشفّه والمياه الصالحة للري على المنطقة والجوار. ولن ننسى دور الجامعة اللبنانية في التصدي لوباء الكورونا ومشاركتها الفاعلة في إجراء الفحوصات للوافدين على المعابر الحدودية البرية والجوية وإعطاء النتائج بواسطة مختبراتها، وكذلك الدور الذي لعبته المستشفيات الحكومية الموزعة مناطقيا في قيادة حملة التطعيم الوطني وذلك برغم إمكاناتها الضئيلة ومواردها المالية والبشرية شبه المنعدمة وتجهيزاتها المتهاكلة. ولكنها رغم ذلك أثبتت هذه التجربة أهمية الرهان عليها وضرورة تأمين الدعم اللازم لها تقنيا وماليا ومعنويا لما تشكّله مع طاقمها الطبي والتمريضي من حاضنة صحية ودعامة أساسية ورأس حربة في السياسات الصحية الحكومية المستقبلية.

■ الفقرة الأولى: مرتكزات اللامركزية الإدارية الموسّعة في لبنان

يقتضي في البداية التنويه أن اللامركزية الإدارية الموسّعة لا تشكل عصا سحرية أو حلا للمشاكل البنوية السياسية والطائفية والمجتمعية التي عصفت وما تزال بالدولة اللبنانية مهذّدة سلطاتها ومؤسساتها بالانحلال والكيان بالزوال والشعب بالهجرة.

إن مشروع اللامركزية الإدارية الموسّعة يهدف الى الوصول الى نوع من الديمقراطية المحلية أو الديمقراطية الإدارية حيث يشارك الناخب المحلي في الخدمة العامة والشأن العام المحلي ويكون له دورا إيجابيا فاعلا في التأثير في عملية التنمية المنطقية.

وإن دعاة اللامركزية السياسية وغلاتها لا يضيرهم في شيء إذا تم تطبيق اتفاق الطائف⁽¹⁾ وأبصرت اللامركزية الإدارية الموسّعة النور على أرض الواقع، وتحقق من خلالها الإنماء المتوازن والمتساوي بين اللبنانيين وحصل المواطن المحلي على حقه في المشاركة في الانتخاب والإدارة محليا ومناطقيا.

ولكن تحقيق اللامركزية الإدارية يتطلب الاستفادة من التجارب الناجحة في القطاعين العام والخاص المحلية والأجنبية للبناء عليها استخلاصا للعبير وتجنباً للمزالق والمطبات. وينبغي لهذه الغاية، وقبل وضع أي مشروع يهدف الى الوصول الى تحقيق اللامركزية الموسّعة في لبنان وإنجاحها وتأمين استدامتها، أن يصار الى الأخذ ببعض الملاحظات والنقاط التي نوردها على الشكل التالي:

1- وضع برنامج وطني لبلوغ اللامركزية الإدارية الموسّعة يتضمن حلقات حوار وتبادل للرأي بين أهل العلم والاختصاص وحملات توعية وتثقيف وورش عمل تتضافر فيها كل الجهود والخبرات من القطاع العام الحكومي والمحلي والقطاع الخاص للخروج برؤيا واضحة وتصور محدّد للهدف المنوي تحقيقه عن طريق وضع خطط استراتيجية ومرحلية مبنية على مقاربات علمية ودراسات موضوعية معمقة للواقع المحلي ومشاكله وحاجاته ومتطلباته.

2- إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية والمناطقية الحالية وفقا لمقاربات قانونية وعلمية ومنطقية مبنية على أسس دستورية وقانونية ومعطيات إحصائية ذات موثوقية عالية ودقة متناهية. ويقتضي أن يصار الى الاستئناس بما ورد في وثيقة الوفاق الوطني المعروفة باتفاق الطائف مع الأخذ بعين الاعتبار الواقع الديموغرافي والعمراني والاقتصادي والاجتماعي في إنجاز هذه المهمة التي تكاد تكون مستعصية إن لم نقل شبه مستحيلة في ظل الواقع الراهن الذي تتجاذبه الشعبية والعشائرية والزبائنية والتجيش الطائفي والتكاذب السياسي والتزلف والرهانات الخاطئة.

(1) بخلاف اللامركزية الإدارية الموسعة التي تجد سندا قانونيا ودستوريا من خلال ما تم إقراره في اتفاق الطائف، فإن اللامركزية السياسية أو الفدرالية القائمة على أساس جغرافي لا إجماع أو توافق بين أطراف اللبنانيين على اختلاف مذاهبهم ومشاربهم وآرائهم ولا وجود لأي سند قانوني يكرسها حلا حتى تاريخه، جلّ ما في الأمر أن الوضع يقتصر على نوع من المشاركة بين الطوائف في تقاسم السلطة والحكم وهو ما اصطلح على تسميته لدى البعض بالطائفية السياسية وبنظرنا إنها نوع من الفدرالية الشخصية.

3- ورد في وثيقة الوفاق الوطني ما يلي: " اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القانمقام، تأمينا للمشاركة المحلية".

كما نصت الوثيقة نفسها على " اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصاديا واجتماعيا، وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة".

في الواقع، لم تدرج هذه النصوص في الدستور اللبناني المعدل واقتصر الأمر على تضمين المقدمة في الفقرة " ز " منها النص التالي: " الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام".

4- يطرح التساؤل حول القيمة القانونية لما ورد في الوثيقة من دون أن يصار الى إدراجه في صلب الدستور أو في مقدمته خصوصا لناحية وجوب اعتماد اللامركزية الموسعة ومدى إلزامية اعتماد التقسيم القائم على القضاء وما دون.

ينقسم الفقه والاجتهاد على القيمة القانونية للوثيقة؛ فالدكتور إدمون نعيم يقول إن "وثيقة الطائف لا تلزم الدولة اللبنانية ولا مؤسسات الدولة اللبنانية. صحيح أنها طرحت على المجلس النيابي، والمجلس النيابي وافق عليها، لكن الموافقة المذكورة ليست بالقانون ولا يمكن بشكل من الأشكال أن تعدّ ملزمة للدولة اللبنانية بأية مؤسسة من مؤسساتها. وثيقة الطائف تُعدّ مصدر وحي للسلطات اللبنانية، بمعنى أن السلطات اللبنانية بإمكانها أن تستند إلى ما ورد في وثيقة الطائف من أجل إدخال كل ما ورد فيها أو بعضها في القوانين الأساسية اللبنانية". وبالفعل، يتابع الدكتور نعيم، «طرحت على المجلس النيابي مشاريع تتضمن بعض ما ورد في وثيقة الطائف والمجلس النيابي تبنى المشاريع التي وردت إليه فصدّق بعضاً من التعديلات بحرفيتها والبعض الآخر صدّق بتصرف، أي تعديل ما ورد في الوثيقة عينها. نأخذ الوثيقة ونقرأ ما ورد فيها من نصوص لنطرحها على الدولة اللبنانية من أجل تبنيها أو عدم تبنيها، لأن هذه المبادئ والقواعد لا تلزم بحدّ ذاتها الدولة اللبنانية".

بالمقابل، هناك وجهة نظر مغايرة تعطي لأحكام الوثيقة قيمة دستورية، فيرى العميد إبراهيم شيجا «أنه بعد تصديق مجلس النواب عليها، تكون لأحكام وثيقة الوفاق الوطني القوة والقيمة

ذاتهما اللتان تكتسبهما القواعد التي تضمّنها الدستور اللبناني نفسه، وهو الأمر نفسه بالنسبة لما تضمنته مقدمة الدستور من أحكام، فيكون لجميع هذه القواعد قوة القواعد الدستورية وقيمتها". وقد حسم المجلس الدستوري الجدل في هذا الموضوع عام 2002 بعدما تقدم عدد من النواب بمراجعة ترمي إلى إبطال القانون رقم 379 (الضريبة على القيمة المضافة) تاريخ 2002/12/14، فأصدر قراراً جاء فيه أنه «من الرجوع إلى ما يدلي به المستدعون من مبادئ وخطوات مدرجة في وثيقة الوفاق الوطني، لا يتبين أنها أدرجت جميعها كما وردت في الوثيقة في مقدمة الدستور أو في منته، أو أنها تؤلف جميعها مبادئ عامة ذات قيمة دستورية. وبما أن المجلس يرى أنه بقدر ما تتضمن وثيقة الوفاق الوطني نصوصاً أدرجت في مقدمة الدستور أو في منته، أو مبادئ عامة ذات قيمة دستورية، بقدر ما تكون مخالفة تلك النصوص والمبادئ خاضعة لرقابة المجلس الدستوري".

وبالتالي، فإنه وفقاً لاجتهاد المجلس الدستوري فإنه ما لم تدرج كل أحكام الوثيقة في متن الدستور أو مقدمته، فإنه لا يمكن أن يكون لهذه الأحكام أية قيمة دستورية إلا في حال اعتبرت بمثابة مبادئ عامة دستورية.

ولكن لا يمكن القول على ضوء ذلك بأنه طالما لم ينص الدستور صراحة على اللامركزية الإدارية الموسعة فإنه يقتضي أن يصار إلى تجاهلها وإبقائها طي النسيان كما هو الواقع الحالي بالرغم من بعض المحاولات التي نعتبرها خجولة لا ترقى إلى مستوى الأولويات الوطنية. فمبدأ المساواة في المشاركة في الخدمة العامة وإدارة الشؤون المحلية لتحقيق الإنماء المتوازن يعتبر من المبادئ العامة المستقاة من أحكام الدستور وروحته المعبر عنها في مقدمته وفي وثيقة الوفاق الوطني.

إن اللامركزية الإدارية الموسعة تشكل وسيلة أساسية لتحقيق الإنماء المتوازن الوارد ذكره صراحة في الدستور كما سبق وأسلفنا، وإن تضمين الدستور موجب الإنماء المتوازن يفرض على الدولة بكافة مؤسساتها من تشريعية وتنفيذية ورئاسية العمل على تحقيقه وتجسيده على أرض الواقع من خلال إقرار قانوني عصري يتعلق باللامركزية الإدارية الموسعة لما تشكله من رافعة ومحرك يمكن من خلالها تحقيق الهدف المنشود إذا ما أحسن استخدامها وأعطيت السلطات المحلية القدرة على تحقيق مداخل كافية تستوفيها بنفسها وعلى نحو مستدام وتمّ

تقاسم باقي الإيرادات المشتركة بين مختلف مستويات السلطة بالاستناد الى معايير واضحة وعادلة ورشيدة تحقق الإنماء المتوازن.

5- يقتضي برأينا، وبالقدر الذي يتوافق مع غاية الإنماء المتوازن، الاستئناس بما ورد في وثيقة الوفاق الوطني وكذلك الاحتفاظ بالمستوى البلدي اللامركزي الأدنى بعد إجراء التعديلات اللازمة على ضوء الإمكانيات والحاجات المستجدة مع تشجيع الدمج الطوعي الاختياري بين البلديات التي يفوق عددها الألف أو الانفراط وتقسيم بعض البلديات عند اللزوم والتجمع الاتحادي بين عدد من البلديات ذات المصالح المشتركة والتشارك في بعض المجالات عبر إنشاء مؤسسات عامة متخصصة تعنى بحاجات بعض البلديات كمعالجة النفايات على سبيل المثال.

6- يفضل في الوقت الراهن وتجنباً للصعوبات الإبقاء على التنظيم الإداري اللاحصري الحالي، وعدم إدخال أية تعديلات جوهرية على التقسيم القائم على المحافظات والقائمقاميات ولكن مع إجراء التعديل اللازم في بعض الصلاحيات والمهام الرقابية المنوطة بالقائمقامين والمحافظين على الهيئات اللامركزية القائمة والمستحدثة بما يعزز استقلاليتها من الناحيتين الإدارية والمالية على السواء.

7- الاكتفاء بتعديل التنظيم اللامركزي عبر استحداث مستوى لامركزي محلي ثان (الإقليم) الى جانب المستوى البلدي الحالي، على أن يكون موسعا وشاملا على امتداد أنحاء الجمهورية اللبنانية لتحقيق الإنماء المتوازن للمناطق ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا كما ورد في مقدمة الدستور والذي لا يمكن تحقيقه على أرض الواقع من دون تعزيز المشاركة المحلية وتحفيزها وتفعيلها ومن دون إعادة توزيع المهام والموارد والأعباء والمسؤوليات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية لإفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة في اتخاذ القرار وفي المساءلة والمحاسبة على نطاق واسع.

فمن المعلوم أن بعض البلديات الحالية هي كيانات لامركزية موسعة تشمل محافظة بأكملها كبيروت بما يشكل خلافا في الإنماء الذي لا يعتبر متوازنا في حال تمت المقارنة مع باقي البلديات التي تعتبر صغيرة جدا لا يمكن من خلالها تحقيق أي توازن في الإنماء الأمر الذي يستوجب استحداث هيئات لامركزية في بقية المحافظات توازيها من حيث الحجم والامكانيات.

ويمكن القول أن التنمية الشاملة لا يجب أن تتركز في مجالات محددة دون غيرها، ولا أن تقتصر على بعض المناطق أو الفئات دون غيرها، إنما يقتضي أن تشمل المجتمع بكامل أطيافه ومناطقه بشكل متوازن. وي طرح ذلك على بساط البحث الآليات الواجب اعتمادها لتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة، ومسألة تنظيم السلطات الإدارية في الدولة، وتوزيع الصلاحيات والمهام الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، فعلى حد تعبير الدكتور عصام سليمان فإن "اللامركزية الإدارية نشأت في الأساس كوسيلة لتحقيق التنمية والتوسع في اعتماد الديمقراطية على المستوى المحلي، وهذا أيضا يندرج في إطار التنمية السياسية التي هي وجه من وجوه التنمية الشاملة"⁽¹⁾.

ويمكن برأينا طالما أن ما ورد في الوثيقة (الدوائر اللامركزية القائمة على مستوى القضاء وما دون) ليس ملزما، اختيار دوائر لامركزية متوسطة الحجم (تقسيم كل محافظة الى إقليمين أو ثلاثة أقاليم) تشكل إطارا مناسباً ومتوازناً لتحقيق الانماء المتوازن فتكون هذه الدوائر على مستوى قضائين حاليين أو ثلاثة أقضية بعد إعادة النظر بتقسيماتها عند اللزوم (مثلا المتن- كسروان- جبيل كإقليم مناطقي لامركزي، وبعدا- الشوف- عاليه كإقليم لامركزي آخر وهكذا دواليك)، على أن تشكل كل من الأقضية المذكورة دائرة انتخابية محلية يجري تمثيل كل منها في مجلس إدارة الإقليم التابع لها لامركزيا.

ويتولى القائمقامون الذين يمثلون الاحصرية الإدارية الرقابة على البلديات الواقعة ضمن نطاق الأقضية التابعة لولايتهم، على أن تخضع الأقاليم المناطقية المستحدثة ضمن نطاق المحافظات لرقابة المحافظين المختصين مكانيا.

ويقتضي أن يصار الى وضع كتلة توزيع الصلاحيات فيما بين السلطة المركزية حصرية أو لاحصرية وبين السلطات اللامركزية، على أن يصار أيضا الى تحديد الشؤون المحلية التي تعتبر بلدية داخلية ضمن صلاحيات البلديات وتلك التي تعتبر شؤون محلية إقليمية يعود البت فيها الى مجالس الأقاليم اللامركزية.

(1) عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والانماء المتوازن، الدفاع الوطني العدد 40 نيسان 2002.

8- تحويل بيروت من بلدية الى هيئة محلية لامركزية "إقليم" أو "منطقة"⁽¹⁾ تتمتع بالاستقلال المالي والإداري عن السلطة المركزية في العاصمة، تدار من قبل السلطة التقريرية المتمثلة بالمجلس التشريعي لمدينة بيروت⁽²⁾ ورئيسه المنتخب من الأعضاء والذي يتولى السلطة التنفيذية بدلا من المحافظ الذي ينبغي عليه أن يمارس دوره الرقابي (مقابل التقسيم الإداري للعاصمة تكف يد المحافظ عن السلطة التنفيذية فيها وذلك على قاعدة رابح - رابح!). ويمكن في هذا الإطار استحداث ثلاث بلديات ضمن نطاق إقليم بيروت تراعى فيها الاعتبارات المحلية والتوازن الطائفي والمناطقى، على أن يتم الفصل بين سلطتي الرقابة والتنفيذ التي كان يمارسهما المحافظ في مدينة بيروت. ويفترض ذلك أن يتولى محافظ بيروت أسوة ببقية المحافظين مهام الرقابة الفاعلة على المنطقة دون الانغماس في النشاط اللامركزي الذي يؤدي الى الازدواجية وتعطيل الرقابة والمساءلة. ونشير الى أن ما ورد في وثيقة الوفاق الوطني لناحية أن يرأس القائم مقام مجلس القضاء المنتخب لا يأتلف مع الأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية مما يقتضي معه إهماله وعدم الأخذ به.

9- الاستئناس بالتجربة الفرنسية فيما خص تشجيع التعاون والاتحاد المؤسساتي بين البلديات في مجالات حيوية وإنمائية مشتركة فيما بينها ك معالجة أزمة النفايات وتصريف المياه الآسنة والتعاون في مجال الطاقة الكهربائية والطاقات البديلة.

ويمكن أن يصار الى تعديل النظام العام للمؤسسات العامة بما يسمح للأقاليم والبلديات بقرارات صادرة عنها بإنشاء مؤسسات عامة ضمن نطاقها أو ضمن النطاق المشترك فيما بينها، تتولى تلبية بعض احتياجاتها المرفقية على الصعيد المحلي.

وينبغي كي لا يصار الى تفريغ اللامركزية المرفقية من مضامينها أن يصار الى تعيين أو انتخاب مجالسها الإدارية ورئيسها من قبل السلطات المحلية بما يؤمن استقلاليته عن السلطات الحكومية ويجعلها تعمل وفقا لحاجات الإنماء المناطقى وليس تبعا لأجندات وأهواء السلطات السياسية العليا.

(1) يتأمن من خلال ذلك نوع من المساواة في الحجم والإمكانات بين إقليم بيروت والأقاليم المناطقية الأخرى التي سيتم استحداثها على كافة الأراضي اللبنانية.

(2) يضم عددا من الأعضاء الممثلين لبلديات العاصمة المستحدثة الثلاثة كما هي الحال في اتحادات البلديات حاليا التي تضم رؤساء البلديات المنضوية فيه.

فيتم بذلك استحداث مؤسسات عامة إقليمية أو بلدية يكون نشاطها محصورا ضمن نطاق إقليمي أو بلدي محدّد الى جانب المؤسسات العامة التي تعمل على المستوى الوطني والتي يتم تعيين مجالس إدارتها ورئيسها من قبل السلطة السياسية.

10- يتطلب إعداد أي مشروع يتعلق باللامركزية الإدارية في لبنان تطبيق مبدأ تفريع السلطات والاختصاص (principe de subsidiarité) الذي بمقتضاه تؤول مسؤولية تولي النشاطات العامة الضرورية الى المستوى الأصغر في تقسيمات السلطة العامة المختصة أي السلطة العامة التي أكثر قربا (أي المحلية) من المعنيين بالنشاط المذكور. ويتم في الحالات التي يتخطى هذا النشاط إمكانيات هذه السلطة ونطاق صلاحياتها إيلاء الاختصاص ونقله صعودا الى المستوى الأكبر وهكذا دواليك.

ويحرص هذا المبدأ على مواصلة واستمرارية اتخاذ القرارات المناسبة من قبل الجهات المختصة، مع الحرص على تقصي مجالات الاختصاص الملائمة لتأدية النشاط العام من ناحية تأثيره على أفراد المنظومة المجتمعية المعنية به.

ويفرض تطبيق هذا المبدأ عدم إقحام المستوى الأعلى وعدم تدخله في المجالات العائدة للمستوى الأدنى non Intervention، ولكنه يفرض بالمقابل على السلطات العامة في المستوى الأعلى موجب التدخل عند اللزوم وتقديم الإمكانيات اللازمة وخصوصا المالية منها وسبل العون المتاحة التي قد تصل الى ممارسة حق الحلول كي لا يتوقف النشاط العام .Suppléance

يتخذ هذا المبدأ أشكالا متعددة فهو قد يكون نزولا الى المستوى الأدنى حيث يتم تفويض السلطات الى الكيان الأصغر ويعود للكيان الأكبر في هذه الحالة الكلمة الفصل في إسناد الاختصاص Compétence d'attribution وتوزيع كتلة الصلاحيات كما هي الحال في اللامركزية الإدارية. وقد يتم صعودا الى المستوى الأعلى بإيلاء السلطات الى كيان أكبر كما هي الحال في الفدرالية أو الكونفدرالية وفي هذه الحالة يكون للكيانات الأصغر الاختصاص العام والكلمة الفصل في مسألة إسناد الاختصاص وتحديد كتلة الصلاحيات.

يجد هذا المبدأ مصدرا كنسيا له في مذهب الفقه الاجتماعي للكنيسة الكاثوليكية منذ أيام القديس توما الأكويني، ونرى أنه مطبق على مستوى الاتحاد الأوروبي في توزيع كتلة الصلاحيات بين هيئات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي وبين الدول الأعضاء في الاتحاد

المذكور. ويحظر هذا المبدأ على الاتحاد الأوروبي التدخل خارج نطاق اختصاصاته المحددة حصرا باستثناء الحالة التي يكون فيها تدخله أكثر فعالية من تدخل الدول أو هيئاتها ومجالسها المحلية.

أما عندما يطبق هذا المبدأ في مجال اللامركزية الإدارية فإن الأولوية في التقرير والتصرف تعود الى المجالس والهيئات المحلية ضمن كتلة الصلاحيات والأهداف المحددة مسبقاً من قبل الدولة وتحت رقابة الحد الأدنى للسلطات المركزية بما لا يطيح بمفهوم اللامركزية ويعود بالفائدة على المصلحة العامة المحلية التي تستوجب تأمين الحدّ اللازم من الاستقلال الذاتي Autonomie للهيئات المحلية الذي يمكنها من إدارة نفسها بنفسها واتخاذ قرارات تكون نافذة بذاتها بمعزل عن السلطة المركزية إلا ما استثنى بنص صريح، ويحقق في الوقت عينه الصالح العام الوطني الذي يفرض احترام القانون وعدم المساس بوحدة الدولة⁽¹⁾. في هذه الحالة تقوم الدولة بتفريع سلطاتها الإدارية محلياً وإيلاء الهيئات اللامركزية والمجالس المحلية المنتخبة صلاحيات إدارية وازنة في المجالات التي ترى أنها الأقدر على توليها لسبب كونها الأقرب والأكثر تفهماً للحاجات المحلية، مع ترك بعض المجالات الأخرى لاختصاص السلطات المركزية الحصرية أو اللاحصرية كالدبلوماسية والدفاع والعدل والبنى التحتية والمناهج التربوية وغيرها....

■ الفقرة الثانية: اللامركزية الإدارية التشاركية أو التعاونية

إن اللامركزية الإدارية التي ينبغي العمل على تحقيقها تتطلب مسارا إصلاحيا بنويا في المجتمعات المحلية يعزز الوعي بالانتماء لتحقيق الإنماء والحس بالشأن العام المحلي وثقافة الخدمة المجتمعية الأهلية، بما من شأنه أن يؤدي في حال تحقيقه الى إنهاض الطاقات الكامنة في المجتمعات المحلية وشحن الهمم والمبادرات الأهلية، ويجعل المواطن المحلي يتحول من مجرد مقترح الى مشارك في صناعة القرارات والسياسات المحلية هذا ما تؤمنه بالضبط اللامركزية القائمة على مفهوم التشارك والتعاون.

(1) خالد قباني، اللامركزية الإدارية الموسعة والظروف الإقليمية، أعمال مؤتمر اللامركزية الإدارية الموسعة 2018، منشورات جامعة الحكمة ص. 43.

سيتم في نبذة أولى تعريف الديمقراطية التشاركية ونشأتها، وتخصيص نبذة ثانية لتبيان خصائص الديمقراطية التشاركية ومبرراتها، على أن يتم التطرق في نبذة ثالثة الى أهداف الديمقراطية التشاركية ووسائل تحقيقها.

النبذة الأولى: تعريف الديمقراطية التشاركية ونشأتها

الديمقراطية التشاركية أو التعاونية⁽¹⁾ هي النظام الذي يمكن المواطنين من المشاركة في صناعة القرارات السياسية ذات الأولويات بالنسبة اليهم وذلك عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة لحل المشاكل المطروحة. تتبنى الديمقراطية التمثيلية مفهوما جوهريا يأخذ بعين الاعتبار دور المواطنين في المشاركة في اتخاذ القرار السياسي وتبدير الشأن العام، كما أنها تتسم بالتفاعل بين المواطنين والحكومات أو المستشارين المحليين. وتعتبر الديمقراطية التشاركية مكملّة للديمقراطية التمثيلية، ولكن هذا التصور الأخير ليس هناك اتفاق بشأنه، اذ أنه وفقا لأنتوني جينز عالم الاجتماع البريطاني: "ليست - الديمقراطية التشاركية- امتدادا للديمقراطية التمثيلية أو الديمقراطية الليبرالية ولا حتى مكملّة لها ولكنها من خلال التطبيق تخلق صيغا للتبادل الاجتماعي (المقصود هنا الأدوار الاجتماعية)" والذي وفق تصوره "تساهم موضوعيا وربما بشكل حاسم في إعادة بناء التضامن الاجتماعي".

يعتبر الباحث السوسيولوجي البريطاني أنتوني جينز أن الديمقراطية التمثيلية "صيغة لنظام حكم يتسم بانتخابات منتظمة وبلاتقترع العام وبحرية الفكر والحق العام في الترشح للمناصب العامة وتشكيل روابط سياسية". كما خلص الى أن الديمقراطية التمثيلية يقصد بها الحكم بواسطة جماعات تفصل بينها وبين الناخب العادي ويخضع غالبا لهيمنة -اهتمامات - سياسية حزبية. فالديمقراطية التمثيلية وفق تصوره هي وليدة الديمقراطية الليبرالية التي ارتبطت بنشأة دولة الرفاه والدولة الأمة فيما بعد الحرب العالمية الثانية وأن الهدف هو تقاسم المخاطر بين الحاكمين والمحكومين الناجمة عن الحربين العالميتين. وقد وجد المدافعون عن الليبرالية الديمقراطية ضالّتهم في الترويج لها عند انهيار الأنظمة الاستبدادية والشمولية في أوروبا الشرقية. ويضيف هذا الباحث في كتابه المعنون "بعيدا عن اليسار واليمين، مستقبل

(1) Démocratie participative ou coopérative.
Participatory democracy.

السياسات الراديكالية" تفسيره الخاص به حول بزوغ الديمقراطية التمثيلية كحكم ارتبط بنشأة الدولة الأمة وبدولة الرفاه للإجابة عن مخاطر الحروب وكيفية ادارة ذلك من خلال التضامن بين فئات المجتمع. وأن الديمقراطية التشاركية أو التداولية أو الحوار، هي جوابا بديلا وأبلغ ردّ على مخاطر الليبرالية الجديدة المتطرفة التي تنادي بتقليص دولة الرعاية الاجتماعية وأن الدولة هي العدو ويجب عليها ألا تتدخل، وأن من نتائج الديمقراطية التشاركية درء المخاطر والإشراك الفعلي للمواطنين في تدبير الشأن العام لمواجهة التحديات التي تطرحها العولمة المتوحشة.

ويعتبر مفهوم الديمقراطية التشاركية جديدا مقارنة بالمفاهيم الأخرى كالديمقراطية النيابية أو الديمقراطية التمثيلية. ولقد ظهر مصطلح الديمقراطية التشاركية خلال فترة الستينات من القرن الماضي في الميدان الصناعي والتجاري عندما قامت كبريات المؤسسات والشركات الصناعية في الولايات المتحدة الأمريكية بإشراك عمالها في مناقشة المسائل المتعلقة بتسيير العمل والإنتاج واتخاذ القرارات الملائمة ثم متابعة ومراقبة تنفيذها، مما كان له أثرا إيجابيا على معنويات العمال وزيادة انتاجيتهم. وبعده انتقل مصطلح الديمقراطية التشاركية إلى المجال السياسي خاصة على المستوى المحلي من خلال إشراك المواطنين في مناقشة القضايا العامة والشؤون المحلية والتداول في خصوصها واتخاذ القرارات المناسبة مع حرص المواطنين على متابعة ومراقبة تنفيذها من قبل الهيئات الرسمية⁽¹⁾.

النبة الثانية: خصائص الديمقراطية التشاركية ومبرراتها

تجد الديمقراطية التشاركية مبرراتها من أوجه القصور التي تعاني منها الديمقراطية التمثيلية، فالقرارات السياسية ومراقبة تنفيذها لا يتم بشكل مباشر من قبل الشعب صاحب السيادة في الدولة ولكن من خلال آلية التمثيل، فالشعب يمارس حقوقه السياسية بواسطة عملية الانتخاب وعن طريق مشاركته وانضمامه الى الأحزاب السياسية التي تسعى الى الوصول الى السلطة لتحقيق مصالحها. وبذلك فإننا نكون أمام تفويض في السيادة من طرف المواطن الى النواب عن طريق الانتخابات ولكن هذا لا يمكن اعتباره ديمقراطية بالمعنى الحقيقي للكلمة بل

(1) منى كريفى، الديمقراطية التشاركية: الواقع والآفاق، مركز الدراسات الاستراتيجية والدبلوماسية.

هو صورة من صور الديمقراطية الاصطناعية التي أتت مشوهة ومبتورة في أحيان كثيرة، وقد نجم عن ذلك مقاطعة فئة كبيرة من المجتمع وعزوفها عن المشاركة في الانتخابات التي تعتبر نفسها غير ممثلة من خلالها الى حد وصل بها الأمر الى القطيعة مع الطبقة الحاكمة وإعلان نوع من الانكفاء عن النظام.

وتتجلى الديمقراطية الأصلية بأبهى صورها في الديمقراطية المباشرة حيث تتخذ القرارات السياسية بشكل مباشر من قبل عموم المواطنين، وحيث يقتضي أن يصار الى احترام إرادة الشعب وأخذها بعين الاعتبار. ويمتاز النظام السويسري الحالي بأنه يتبع الأسلوب المباشر في الديمقراطية المطعم بعناصر من النظام الديمقراطي التمثيلي. ولكن تطبيق الديمقراطية المباشرة لم يعد سهلا وجائزا كما في السابق عندما طبقت أثنى في القرنين الخامس والرابع قبل الميلاد عندما كان يجتمع كل المواطنين الأحرار ويتدارسون شؤونهم ويتشاركون في إيجاد الحلول الممكنة لها ويلجؤون الى القرعة لتعيين حكومتهم. من هنا انطلقت فكرة الديمقراطية التشاركية كحل وسط يسمح بتوسيع مساحة مشاركة المواطن وانخراطه في تقرير شؤونه بما يجعله متطوعا وناشطا وحتى مساهما وشريكا برسم السياسات العامة وتأمين تنفيذها ومراقبتها. والفكرة التي تقوم عليها الديمقراطية التشاركية تتمحور حول توسيع مشاركة المواطنين في الحوار والنقاش العمومي في السياسات العامة وسبل تنفيذها، خاصة عندما يمارس المواطن حق الاعتراض على بعض القوانين أو القرارات التي لا تخدم الشأن العام المحلي، وتعزيز المشاركة الأهلية والمحلية في اتخاذ القرار السياسي كما في الحالة التي يتم فيها استدعاء الأفراد وطلب رأيهم فيما خص مشاريع محلية أو قرارات عمومية تعنيهم بشكل مباشر وذلك بغية إشراكهم في اتخاذ القرارات مع تحمّل تبعات ذلك على جميع الأصعدة.

فالديمقراطية التشاركية هي نتيجة مباشرة لعدم قدرة السياسات العمومية على تحقيق عدالة اجتماعية تؤمن إشراك مختلف الفاعلين في الشأن المحلي والتصدي للتأثيرات السلبية للنظام التمثيلي، ذلك أن اعتماد مفهوم الديمقراطية التشاركية والدعوة إليها جاء نتيجة الانتقادات المتكررة والمتزايدة للنظام النيابي التمثيلي الذي لم يعد يوفر للمواطنين أصحاب السيادة دورا فاعلا وأساسيا في الحياة السياسية سواء على الصعيد المحلي أو الوطني، خاصة أن دور

الناخب، ينتهي فعليا بمجرد الانتخاب. ولقد استعملت الولايات المتحدة الأمريكية ودول أمريكا اللاتينية مثل "الأرجنتين" و"البرازيل" هذا النموذج خلال فترة السبعينات في مدينة "مونتي أليغرو" البرازيلية التي اعتبرت نموذجا يحتذى به في الديمقراطية التشاركية.

النبة الثالثة: أهداف الديمقراطية التشاركية ووسائل تحقيقها

يتم عبر وسائل الديمقراطية التشاركية السعي الى تحقيق أهداف عديدة ومتنوعة هي التالية:

البند الأول: أهداف الديمقراطية التشاركية

تؤمن الديمقراطية التشاركية مشاركة المواطنين أفرادا وجماعات في عملية صنع القرارات السياسية ذات الأولويات بالنسبة إليهم عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة والمشكلات المطروحة. كما أن الديمقراطية التشاركية تتبنى مفهوما جوهريا يأخذ بعين الاعتبار دور المواطنين ومبادراتهم في المشاركة في صنع القرار السياسي وتبدير الشأن العام. ونتيجة لهذا التعريف فهي تهدف الى تعزيز الرابط الاجتماعي وحس الانتماء والمشاركة السياسية (1) وتحقيق التنمية في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية (2).

1- تعزيز الرابط الاجتماعي وحس الوعي والتنوع والانتماء :

ينطلق تعزيز الرابط الاجتماعي من تنمية الوعي بالحقوق والواجبات وتعزيز الجوانب الإيجابية لشخصية الفرد وحس النقد والتحليل والتفهم والوعي لقضايا المجتمع وتعزيز حس الانتماء مع احترام الآخرين وقبول الاختلاف والرأي الآخر واعتباره تكاملا لا تصادما وتنمية روح المبادرة والإبداع. وتحقق أهداف الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة من خلال إدارة الحكم اللامركزي للوصول الى التنمية اللامركزية والحكم المحلي الرشيد والتنمية الحضرية والريفية ويتم ذلك من خلال نقل السلطات والصلاحيات إلى المستويات الوطنية اللامركزية التي تمارسها باستقلالية مع خضوعها لرقابة السلطات المركزية.

2- تحقيق التنمية المحلية في أبعادها الاقتصادية والاجتماعية:

لا يمكن أن يتحقق أي تقدم ملموس في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار نظام سياسي لا يشرك الشعب في السلطة وفي عملية اتخاذ القرار. وقد ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية كونها تشكل وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني عبر مساهمة السكان في وضع مشروعات التنمية وتنفيذها. ويستوجب تحقيق التنمية تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في التنمية الوطنية.

وتهدف التنمية المحلية إلى تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء حيث يعتبر النهوض بهذه القطاعات أساساً لعملية التنمية وتطوير المجتمع المحلي وزيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد في نقل المواطنين من حالة الاحباط أو اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة وزيادة حرصهم على المحافظة على المشروعات التي يساهمون في تخطيطها وتنفيذها. بالتالي فإن التنمية المحلية تعمق مبدأ المشاركة في التنمية بهدف تحقيق ديمقراطية التنمية المحلية. هذا ويعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسنادها مهام إدارية وتنموية تزيد من فاعليتها، وتعزز من دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على تعزيز انخراط السكان المحليين في عملية التنمية المحلية.

البند الثاني: الآليات والإجراءات التي تؤمن مشاركة المواطنين في الديمقراطية التشاركية

وتتعدد الآليات التي تجسد مبدأ المشاركة في صنع القرار وتختلف من حيث درجة تأثيرها وقاعدة المشاركة فيها. وتتمثل الديمقراطية التشاركية بجملة من الآليات والإجراءات التي يتم من خلالها إشراك المجتمع المدني والمواطنين عموماً في صنع السياسات العامة وتمتين الدور الذي يلعبونه في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير الشأن العام عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات المحلية.

وقد أضيف مصطلح التشاركية إلى الديمقراطية كدلالة على تجاوز مبدأ الديمقراطية التمثيلية الكلاسيكية التي تقصر دور المواطنين على الأصوات التي قد يدلون بها في الانتخابات من

دون أن تأخذ بعين الاعتبار متطلباتهم الاجتماعية والاقتصادية والثقافية الممتدة إلى ما بعد لحظة التصويت. وتتركّس مشاركة المواطن بوسائل فعلية مختلفة في عملية اتخاذ القرار وفقا للآليات المكرّسة في الديمقراطية التمثيلية وتلك المستقاة من الديمقراطية المباشرة وتلك التي أتت بها الديمقراطية التشاركية. كما تتركّس مشاركة المواطن من خلال المبادرات التي يقوم بها المواطنون بصفتهم متطوعين في الخدمة العامة.

1- حق الانتخاب:

ان تطبيق الديمقراطية التشاركية لا يلغي حقوق المواطنين المكرّسة من خلال تطبيق النظام الديمقراطي التمثيلي أو المباشر. فالمواطنون ينتخبون ممثلهم بشكل دوري كي يصار الى تداول السلطة بما يعزز المفهوم الديمقراطي الذي يقضي بأن الشعب مصدر السلطات وينمي حس الوعي للحقوق والواجبات ومنطق المساءلة لدى المواطن- الناخب وروح المسؤولية لدى الحكام. ففي ألمانيا وفرنسا على سبيل المثال يتم انتخاب رؤساء البلديات مباشرة من الناخبين المحليين.

2- حق المبادرة الشعبية:

تسمح هذه الآلية التي تعتبر شكل من أشكال الديمقراطية المباشرة لكل مواطن أن يتقدم بأي اقتراح ويستطيع من خلال جمع عدد من التوقيعات بالوصول بمقترحه إلى مرحلة الاستفتاء. هذه الآلية لا تضمن مشاركة شعبية واسعة فحسب، بل تتركّس أيضا روح المبادرة لدى المواطنين فيعرضون على التصويت المسائل التي يرونها مهمة بالنسبة لهم والتي قد لا تكون حاضرة في أجندات الأحزاب السياسية. وفي المقابل، قد تسبّب هذه الآلية إشكالا عندما يتم إقرار مبادرات يتعارض مضمونها مع قوانين ومبادئ دستورية سابقة واتفاقيات دولية، فمثلا قررت المحكمة العليا الفدرالية السويسرية في شهر أكتوبر 2012 عدم تطبيق ما نصت عليه المبادرة الشعبية القاضية بالطرد الآلي للمجرمين الأجانب.

3- الحق في الاعتراض وتحريم العرائض دستوريا:

يقوم في هذه الحالة مجموعة من المواطنين بالاعتراض على قرار صادر عن الجماعة المحلية خلال مدة معينة من تاريخ اتخاذه. وبالتالي هي آلية تتيح لأي مواطن تقديم عريضة إلى السلطات المختصة من أجل عرض مشروع تعديل أو اقتراح قانون أو أي مبادرة أخرى. وقد أقر الدستور المغربي لسنة 2011 صراحة في الفصل 15 منه حق المواطن في تقديم العرائض للمحكمة الدستورية لإلغاء القوانين التي تتعارض مع مصالحه أو حقه في تقديم مقترحات قوانين للبرلمان.

ونذكر بأن المواطن الحر والمسؤول والواعي والحريص على مصالحه والمصلحة العامة يمكنه أن يلجأ أيضا إلى وسائل أخرى للضغط على السلطة تعبيرا عن غضبه واعتراضه على بعض المشاريع، كما حصل في مشروع شتوتغارت 21 في مدينة شتوتغارت الألمانية الذي لحظ انشاء محطة قطارات في العام 1980 ولكن تنفيذ المشروع الذي وصلت كلفته إلى حدود ستة مليارات يورو لم يبدأ تنفيذه إلا في العام 2010 بسبب الاعتراضات والمظاهرات التي حالت دون تنفيذه في حينه. وقد تم تعيين وسيط لتذليل هذه العقبات الذي قدم مقترحات تتضمن تعديلات على المشروع في صيغته الأساسية.

4- الاستفتاء الشعبي:

يتمثل الاستفتاء الذي يعتبر من أوجه الديمقراطية المباشرة في أخذ رأي الشعب في مسألة من المسائل، ويتمثل تدخل الشعب في هذا المجال في قبوله هذه المسألة أو رفضها وللاستفتاء صور مختلفة وهو مطبق بصورة واسعة في سويسرا.

يتميز الاستفتاء الشعبي بكونه يضمن حق إشراك جميع المواطنين المؤهلين للإدلاء بأصواتهم بدون استثناء، وبالتالي فإن قاعدة المشاركة فيه هي الأوسع على الإطلاق. ولكنه في المقابل مكلف جدا للدولة من الناحية التنظيمية، لذلك لا يتم اللجوء إليه إلا نادرا وفي قضايا مصيرية كالانفصال عن سلطة دولة مركزية، أو تعديل الدستور من جهة أخرى لا يتيح الاستفتاء هامشا كبيرا للتفاعل، فالمواطن عادة حين يدلي بصوته إما يقر أو يرفض (نعم أم لا) الإجراء موضوع الاستفتاء دون أن تكون له القدرة على تقديم مقترحات أو تعديلات إضافية.

5- الموازنة التشاركية:

الموازنة التشاركية هي عملية من المشاورة الديمقراطية يقرر من خلالها الأشخاص العاديون كيفية تخصيص جزء من الموازنة البلدية أو الموازنة العامة. وتتحقق مشاركة الأهلين فيها من خلال إمدادهم بالمعلومات اللازمة ومن خلال طلب رأيهم وأخذ هذه الآراء بعين الاعتبار عند إقرار الموازنة. وتعتبر هذه الآلية بامتياز أحد أفضل ممارسات الحوكمة التشاركية نظرا لأثرها الملموس على واقع المواطنين لا سيما على المستوى المحلي وتحفيز مشاركتهم في الشأن العام بشكل مباشر، كما أنها أدت في بعض الحالات إلى جعل المواطنين أكثر استعدادا لدفع الضرائب. ويمكن أن نصل عن طريق المشاركة في إنجاز وتقرير وتفعيل الموازنة طوعا والوعي بضرورة دفع الضرائب إلى الديمقراطية الفعلية كما يجب أن تكون.

6- المشاركة من خلال المبادرات التطوعية:

يعتبر التطوع من أهم المبادرات الأهلية التشاركية ومن المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها نشاط المجتمع المدني. يتجلى مفهوم التطوع بالالتزام الطوعي غير المقيد قانونا، والذي يقوم به الأفراد خارج أوقات عملهم المهني أو العائلي لأهداف غير شخصية وغير ربحية ضمن إطار مؤسساتي معين للقيام بمهام لها نفع عام في المجال الاجتماعي (انفجار المرفأ في الرابع من آب في لبنان) والمجال الثقافي والبيئي (حماية المحميات والثروة الحرجية من قبل مبادرات تطوعية تدعم الدفاع المدني) والمجال الرياضي والتربوي والصحي (مكافحة وباء الكورونا) الى ما هنالك... ومن الأمثلة التي يمكن إيرادها نذكر لجان الأحياء، ولجان التخطيط وغيرها من المبادرات التطوعية.

يبقى أن نشير الى أن مفهوم الديمقراطية التشاركية بجميع تجلياته أصبح أسهل وأبسط في ظل التقنيات الالكترونية المعولمة والحديثة والتي غدت متاحة للجميع وأرست نوعا من الديمقراطية الالكترونية⁽¹⁾، والتي تتيح مشاركة أكبر قدر من المهتمين في مقاربة الشأن العام عبر مواقع التواصل الاجتماعي والمننديات الافتراضية العابرة للحدود والتبادل الحر للأراء والأفكار والمقترحات في قضايا أساسية تتصل بالإنسان وقضاياها.

(1) E-Democracy.

خاتمة

إن إخراج اللامركزية الإدارية الى حيز التطبيق الفعلي والفعال تحقيقاً للإنماء المتوازن والمستدام ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً وتعزيزاً للديموقراطية الإدارية وتحفيزاً للمشاركة المواطنة المحلية تتطلب إيلاء الهيئات المحلية والمناطقية مجالا حيويًا إقليمياً موسعاً يعزز مكانتها وإمكاناتها الذاتية التي يفترض أن تتغذى من موارد مالية مستدامة محلية ووطنية. وإن ذلك لا يمكن أن يحصل دون تحضير الأرضية الوطنية والسياسية واقتناع الطبقة السياسية بأن الغلو في الفكر المركزي الإلغائي والتعقيد الإيديولوجي المترتم والهدام لم يؤد سوى الى خراب الهيكل. وينبغي أن يترافق ذلك مع خلق بيئة قانونية تنظيمية حاضنة تخلو من التشوهات التي جعلت في بعض الحالات "الاستثناء هو الأصل" كما هي الحال في معظم البلديات وفي بيروت تحديداً التي تشكل الإدارة المحلية فيها معضلة بقيت عصية عن الحل.

ويتطلب إنجاح اللامركزية مساراً إصلاحياً متراكماً على عدة مستويات سياسية ومجتمعية وقانونية يمكن تلخيص أبرز عناوينه بما يلي:

- تطعيم اللامركزية الإدارية بمفاهيم التشارك والتعاون في العمل المحلي على أوسع نطاق بدءاً من عملية اتخاذ القرار من خلال جعل الاستفتاء في القضايا المصيرية المحلية ممارسة اعتيادية للناخبين المحليين، طالما أن الاستفتاء ما يزال متعذراً على ناخبي الأمة لأسباب شتى!

ويمكن أن يصار الى اعتماد الاستفتاء المحلي في بعض القضايا الأساسية كعمليات انفصال الكيان المحلي الى بلديتين أو أكثر أو في حالات الدمج بين عدة بلديات وكذلك في تقرير المشاريع التي تتطلب إمكانيات مالية وتضحيات وتضافر الجهود في سبيل إنجازها وغيرها من المجالات التي ينبغي تحديدها، مروراً بالتشارك في عمليات التنفيذ من خلال المبادرات التطوعية في العمل البلدي والمحلي كما حصل أثناء انفجار مرفأ بيروت حيث تتادى الجميع للمشاركة في عملية إعادة إنهاض العاصمة من الكارثة التي حلت بها ويمكن الاستفادة من هذه التجربة الناجحة في إعادة الإعمار بعد العدوان الأخير على لبنان، وصولاً الى تحفيز المشاركة الواعية الملتزمة في الانتخابات المحلية التي ينبغي إبعادها عن الفساد السياسي الانتخابي وجعلها أداة لتأدية الحساب العسير لتجديد الثقة أو سحبها.

- الأخذ بعين الاعتبار البعد الوظيفي التقني في المشاريع الداعية الى اللامركزية الموسعة. ويستدعي ذلك التخطيط لاستحداث هيئات لامركزية تقنية متخصصة (مؤسسات عامة وطنية ومحلية) في مجالات معينة.

نذكر على سبيل المثال مرفق الكهرباء الذي يتطلب إقرار خطة وطنية استراتيجية لمعالجة الأزمة البنيوية التي يزرع تحتها هذا القطاع برمته وتشجيع الحل القائم على اللامركزية المناطقية للطاقة عبر تفريع مؤسسة الكهرباء مناطقيا وتأمين انخراط الهيئات اللامركزية الموسعة والمستحدثة بالشراكة مع القطاع الخاص في تمويل ودعم والمشاركة في إنشاء هذه المؤسسات العامة التي تعنى بقطاع الطاقة الكهربائية، وقطاعيا عبر إنشاء مؤسسات عامة متفرعة ومتخصصة تعنى بإنتاج الطاقة الكهربائية و/أو البديلة و/أو بالتوزيع و/أو بالجباية وإصلاح الأعطال.

- إن وضع حد للجدل العقيم الحالي المتمثل في كيفية تأمين المشاركة والمناصفة في الانتخابات المحلية في بيروت لا يكون بتعليب نتائج الانتخابات وإقرار قانون يقلل الخيارات على الناخبين ويلزمهم بانتخاب من لا يمثلهم بذريعة تأمين المناصفة والميثاقية. يمكن من خلال إعادة النظر بالتقسيمات الإدارية للعاصمة كما أسلفنا أعلاه وجعلها هيئة واحدة محلية تضم ثلاثة بلديات تأمين أفضل تمثيل لمختلف الأطياف وجعل الانتخابات فيها تعكس صحة التمثيل والخروج من معضلة حاكم بيروت المحافظ الذي يتولى السلطة التنفيذية عندما يصبح ذلك لزوم ما لا يلزم ويعود الحق الى أصحابه.

- تقصير مدة ولاية أعضاء ورؤساء المجالس البلدية والأقاليم المحلية المستحدثة لأربع سنوات بدلا من ست سنوات، بما يؤمن تداول السلطة وتعزيز مشاركة الأهلين وتحفيزهم على الانخراط في العملية الانتخابية الديمقراطية وتفعيل منطق المحاسبة والمساءلة أمام المواطنين.

- تعزيز الاستقلالية الإدارية للمجالس والهيئات المحلية، ويتم ذلك برأينا من خلال جعل انتخاب أعضاء تلك المجالس ورؤسائها أيضا يتم بالاقتراع المباشر من قبل المواطنين المحليين. وينبغي أن يراعى في قوانين الانتخابات للمجالس المحلية التمثيل المناطقي للأقضية التي يشملها الإقليم بما يؤمن المشاركة الفاعلة في التصويت الفعال والتمثيل العادل لعموم أهالي القضاء.

- إن ترسيخ مفهوم الاستقلالية الإدارية للمجالس والهيئات المحلية وتدعيم أسسها يستوجبان أن لا يتولى القائم مقام مهامها عند انحلالها أو استقالة رئيسها أو أعضائها، بل أن يصار فوراً إلى إجراء الانتخابات، وإلى حين إتمام ذلك يتوجب تعديل النصوص بما يفرض على المجلس البلدي أو من تبقى منه تأمين تصريف الأعمال ضمن أضيق نطاق لتأمين الحاجات المحلية الضرورية والملحة.

- يستدعي المضي في تحقيق اللامركزية الإدارية الموسعة تحصين استقلالية السلطات اللامركزية من الناحية المالية ومنحها بموجب قانون الهيئات والمجالس البلدية والإقليمية الذي ينبغي أن يحل محل قانون البلديات الحالي، صلاحيات مالية تمكنها من تقرير وجباية وتوريد كافة الضرائب والرسوم المحلية إلى صناديقها العامة بما يخولها إدارة شؤونها بإمكاناتها المالية الذاتية بقدر كبير.

ويتطلب ذلك استحداث "صندوق المجالس والهيئات البلدية والإقليمية" على شكل مؤسسة عامة محلية ينتخب أو يعين أعضاؤه من قبل السلطات المحلية ليحل محل الصندوق البلدي المستقل. وإن ذلك من شأنه في حال تحقيقه التخفيف من معاناة السلطات المحلية التي يكون عليها في ظل الوضع الراهن انتظار تحويل عائداتها المجمعة في الصندوق البلدي المستقل والحصول على رضى ومباركة السلطة السياسية كي تبادر تلك السلطة، هذا إن فعلت، إلى المباشرة وبعد عناء وأمد طويل إلى تحويل الضرائب و/أو الرسوم التي تحصلها السلطة المركزية لحساب السلطات اللامركزية.

- ضرورة عدم الخلط بين المفاهيم وإفساد محتواها وتفريغها من مضمونها كما حصل مؤخراً من خلال إقرار قانون الشراء العام الذي تمّ تعميمه على كافة الإدارات العامة والمجالس والهيئات والمؤسسات العامة وفرضه على كافة البلديات ضرباً بعرض الحائط ما تتمتع به من استقلال مزعوم بقي حبرا على ورق.

تقتضض هذه الاستقلالية استحداث قانون جديد يتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات والمجالس الإقليمية، وإقرار قانون للشراء العام المحلي يتناسب مع أوضاع البلديات والهيئات المحلية المستحدثة وإمكاناتها ومواردها المالية والبشرية. كما كانت الحال عليه سابقاً في ظل وجود المرسوم رقم 82/5595 المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات

غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية المتضمن أحكاماً خاصة بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات.

ويمكن أن يسترشد عند وضع قانون الشراء العام المحلي لصالح المجالس المحلية البلدية والإقليمية بأحكام قانون الشراء العام مع مراعاة استقلالية تلك المجالس والهيئات وظروفها وإمكاناتها ومواردها المالية والبشرية والتقنية وبشكل لا يلزمها بما لا طائل لها على تحمله على قاعدة "إن أردت أن تطاع فأطلب المستطاع".

❖ لائحة المصادر والمراجع

- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات 1981.
- خالد قباني، اللامركزية الإدارية الموسعة والظروف الإقليمية، أعمال مؤتمر اللامركزية الإدارية الموسعة 2018، منشورات جامعة الحكمة ص. 43.
- أندره سليمان، من أجل مقارنة إدارية شاملة لمشروع اللامركزية الإدارية الموسعة، نشر في العدد الخامس عشر من مجلة المفكرة القانونية.
- عصام سليمان، اللامركزية الإدارية والانماء المتوازن، الدفاع الوطني العدد 40 نيسان 2002.
- منى كريفي، الديمقراطية التشاركية: الواقع والآفاق، مركز الدراسات الاستراتيجية والدبلوماسية.
- Jean Waline, Cours ENA, Promotion Lucie Aubrac 2013.
- Jean Rivero et Jean Waline, Droit administratif, 14 ème éd., 1992 Dalloz.
- Jean Rivero, la décentralisation: problèmes et perspectives, Etudes 1950.
- Eisenmann, Centralisation et décentralisation, 1984.
- Yves Gaudemet, Droit administratif général Tome 1, L.G.D.J. DELTA 16 ème éd. 2002.
- René Chapus, droit administratif général, tome 1 9ème éd. Monchrestien (Delta) 1995.
- F et Y. Luchaire, Le droit de la Décentralisation, 1983.

الدراسة الرابعة: الأحكام القانونية الضامنة لحقوق المتعاقدين في عقود الشراكة

د. رنا القزي⁽¹⁾



المقدمة

تعتبر الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص حجر الزاوية لأي مشروع تنمية مستدامة في العالم. فالدولة بإداراتها ومؤسساتها العامة، لا تستطيع القيام بتحقيق ذلك لوحدها إلا من خلال إشراك الأفراد أو القطاع الخاص بمشاريعها التنموية لأي مرفق من مرافقها العامة، نظراً للتكاليف المالية الضخمة التي ستثقل كاهل خزينة الدولة. وبالتالي تستطيع الدولة بهذه الشراكة تنفيذ الخطط الموضوعة لمشاريعها الاقتصادية، سواء من بنى تحتية، أو اتصالات أو كهرباء، وغيرها من المشاريع التنموية لبناء الدولة.

فدور القطاع العام⁽²⁾ ينبغي أن يقتصر على وضع الدراسات والتشريعات اللازمة لإمكانية تنفيذها، ومن ثم مراقبة من يعهد إليه أمر تنفيذها، كي لا يخرج أثناء عمله عن إطار القوانين النافذة ودفتر الشروط وعقد الشراكة.

(1) أستاذ مساعد في الجامعة اللبنانية، متخصصة في قانون الأعمال.

(2) يقصد بالقطاع العام الدولة أو المؤسسات العامة بما فيها الهيئات المنظمة أو البلديات أو اتحاد البلديات وسائر أشخاص الحق العام.

لكن قد تتطلب بعض المشاريع إشراك القطاع العام لبعض الالتزامات المحددة في عقد الشراكة، إلا أن ذلك يبقى في إطار المشاركة الفعالة والحكم الرشيد والمنفعة المتبادلة⁽¹⁾. وبالتالي فإن عقود الشراكة ترمي إلى التخفيف عن كاهل الإدارة العامة الأعباء المالية والفنية وغيرها من الأعباء المطلوبة في إنشاء وإدارة وتسيير المرافق العامة وتهيئة البنية التحتية وإقامة المنشآت الحيوية، وذلك لتمويلها وبناء وتجهيز المشاريع أو تطويرها لإتاحة خدماتها للجمهور، مما يساهم في رفع مستوى التنمية وحسن إدارة المخاطر من التعاقد الذي لديه الخبرة الكافية في التعامل معها، مما يعزز الشراكة والثقة.

والسؤال الذي يطرح، إلى أي مدى تمكنت الأحكام القانونية النازمة من ضمان تحقيق التوازن بين حقوق والتزامات الطرفين المتعاقدين في عقود الشراكة؟ وما هي الأشكال القانونية التي يمكن أن تتخذها عملياً الشراكة بين القطاعين العام والخاص أي ما هي أنواع عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص؟

وبناء على ما تقدم، يقتضي دراسة التنظيم القانوني لعقود الشراكة بشكل عام (المطلب الأول)، والأحكام القانونية الخاصة بكل نوع من أنواع عقود الشراكة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التنظيم القانوني العام لعقود الشراكة

إذا كان المبدأ القانوني أن الإدارة تقوم بإبرام العقود بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، متبعة أحكام ومبادئ القانون الإداري. وهذا الأخير نشأ في كنف القضاء الإداري، إذ يتضمن ما توصل إليه القضاء الإداري من أحكام.

إلا أن طبيعة العلاقة تغيرت في بعض العقود بين الدولة وأفراد القطاع الخاص بحيث أصبحت عملياً علاقة تعاونية بين شريكين⁽²⁾. لا بل توفر الفرص لدخول عنصر المنافسة⁽³⁾

(1) حاتم غائب سعيد، "تشريعات التحول نحو القطاع الخاص المتوارثة والاستثمار المبعثر"، منشور في مجلة جامعة تكريت، كلية الحقوق، الجزء الأول، سنة 2016، ص 263.

(2) فيصل أكرم نصوري وفصيل زيدان، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق"، منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 21، العدد 82، سنة 2015، ص 289.

(3) حكم محكمة العدل العليا الاردنية، رقم 108/72، نقلاً عن عبد الرؤوف جابر، "ضمانات المشاريع الانشائية العامة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2003، ص 205.

من خلال التعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص⁽¹⁾ الأمر الذي ينعكس إيجاباً على المواطنين وعلى المرفق على حد سواء. ذلك لأن المنافسة تشجع على العمل المقترن بكفاءة الأداء مع تخفيض تكاليف ورسوم تأمين الخدمات للمجتمع، والمرفق سيتطور مستفيداً من الكثير من الخبرات الخاصة والطاقت البشرية المتخصصة⁽²⁾، سواء من الناحية الفنية أو من الناحية الإدارية للشركة التي تقوم بالأعمال.

فما هي الأحكام القانونية النازمة لحقوق وموجبات المتعاقدين في عقود الشراكة، أي بالنسبة للشريك الخاص من ناحية (الفرع الأول) وبالنسبة للقطاع العام المتعاقد من ناحية أخرى (الفرع الثاني)، والتي تضمن بذلك تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي يصبو إليها القطاع العام والمصلحة الخاصة والأرباح التي يسعى إليها دوماً الشريك الخاص.

■ الفرع الأول: حقوق وموجبات الشريك الخاص

بادئ ذي بدء يتوجب على الشريك الخاص المختار أن يتهياً لتوقيع عقد الشراكة ولبدء العمل عبر تأسيس شركة مغفلة لبنانية للمشروع تسمى "شركة المشروع". تكون كافة أسهم هذه الشركة أسهماً إسمية تخضع لأحكام قانون التجارة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 304 بتاريخ 1942/12/24، وتعفى من شرط الجنسية المنصوص عليه في المادتين 78 و 144 منه ومن موجب تعيين مفوض مراقبة إضافي (بحسب المادة 9 من قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 48 تاريخ 2017/9/7).

يجوز للشخص العام المشاركة في تأسيس شركة المشروع والمساهمة في رأسمالها، وتعفى مقدماته العينية من معاملة التحقق المنصوص عليها في المادة 86 من قانون التجارة على أن يتم التخمين من قبل جهة مستقلة ذات خبرة دولية.

(1) محمد الرجو، "النظام القانوني للتعاقد بأسلوب المناقصات في تشريعات الدول العربية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2007، ص 24.

(2) محمد صباح علي، "الاطار القانوني لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص"، منشور في مجلة الفكر للدراسات القانونية والسياسية، العدد 6، سنة 2019، ص 309.

ويتم اختيار أعضاء مجلس الإدارة من قبل الجمعية العمومية على أن يمثل الشخص العام طيلة مدة مساهمته في الشركة بعضو على الأقل يُعيّن من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص. لا تخضع شركة المشروع لرقابة ديوان المحاسبة. وبعد الانطلاق في تنفيذ المشروع، ومن أجل ضمان حسن سير العمل يقتضي تحديد حقوق وموجبات الشريك الخاص من الناحيتين المادية والعملية.

أولاً - فيما يتعلق بالمقابل المالي والتعويضات

بالمبدأ فإن الشريك الخاص يتحمل عبء تمويل المشروع دون أن يحصل على أية مبالغ مالية من قبل الإدارة العامة، ما لم ينص عقد الشراكة على خلاف ذلك⁽¹⁾. لذلك يجب ضمان حصول الشريك الخاص على حقوقه المالية مقابل أعماله. والمقابل النقدي الذي يستحقه الشريك الخاص يأخذ أشكالا عديدة:

- كالرسم الذي يدفع دورياً كما هو الحال في عقود الامتياز. ونصت المادة 10 فقرة 5 من القانون 2017/48 على وجوب تحديد في عقد الشراكة الرسوم والبدلات والبعالات العائدة للمشروع المشترك التي تجيز الحكومة أو المجلس البلدي أو مجلس الاتحاد استيفائها من قبل شركة المشروع باسم الشخص العام المعني ولحسابه.
- أو كالثمن⁽²⁾ الذي يدفع بعد انتهاء العمل المطلوب منه⁽³⁾ كما هو الحال في عقود الأشغال العامة، إذ إن القاعدة العامة المعمول بها هو أن يدفع الثمن إلى المتعاقد الخاص مباشرة بعد تنفيذ الأشغال⁽⁴⁾ ويدفع الثمن أيضاً نظير السلع التي ورّدها (كما هو الحال في عقود التوريد).

(1) يتم تمويل مشاريع الشراكة بعدد من الأساليب ومنها: 1- التمويل بنظام الملكية والتي تمثل الاستثمارات الأولية التي يسخنها أصحاب المشروع بأنفسهم فلا يحصلون على حصص ملكيتهم إلا بعد أن يتم تسديد كافة المستحقات الواجب تسديدها لأصحاب بقية أنواع رؤوس الأموال. 2- بنظام الاقتراض من البنوك.

(2) محمد قدرى حسن، "العقود الإدارية"، مكتبة الآفاق المشرقة، الإمارات العربية المتحدة، سنة 2016، ص 156.

(3) سليمان محمد الطماوي، "مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، الإسكندرية، سنة 2002، ص 880.

(4) علي الدين زيدان ومحمد السيد أحمد، "الموسوعة الشاملة في القانون الإداري"، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، الإسكندرية، سنة 2002، ص 880.

وبديهي القول بالتالي أن الشكل الذي يتخذه المقابل النقدي يرتبط بطبيعة المشروع المتعاقد عليه. فإذا تمثّل المشروع بتقديم خدمة للمواطنين، يكون المقابل رسمًا مقابل خدمة يدفعه المنتفع⁽¹⁾.

أما إذا كان المشروع من مشروعات البنية التحتية (كمشاريع الري والسدود وإمدادات المياه وشبكات الصرف الصحي والموانئ والمطارات وخطوط السكك الحديدية والطرق البرية والجسور والأنفاق والمخازن العامة ووسائل المواصلات والاتصالات كشبكات الهاتف والانترنت والبريد وخطوط نقل القدرة الكهربائية والأنابيب النفطية وإمدادات الغاز الطبيعي وغيرها)، فيقتضي التمييز هنا بين أن تقوم الإدارة العامة بتشغيل واستغلال هذا المشروع فيما بعد أو أن يقوم الشريك الخاص بذلك.

ففي الحالة الأولى يتوجب على الإدارة العامة أن تدفع للشريك الخاص مستحقاته المالية بشكل دوري في صورة مبالغ متفق عليها في العقد "شهريًا أو ثلاثة أشهر أو نصف سنوية..." طيلة فترة العقد التي لا تتجاوز خمسة وثلاثين عامًا من تاريخ توقيع عقد الشراكة، ذلك لأن الإدارة العامة هي من سيحصل على المقابل من المنتفعين من المشروع ولا يتحمل الشريك الخاص مخاطر الاستغلال.

أما في الحالة الثانية، فإنه يحق للشريك الخاص استيفاء الرسوم من المنتفعين بصفته وكيلًا عن الإدارة العامة يقوم بالتصرف عنها، كما قد ينص عقد الشراكة أيضًا على حصوله على ثمن تدفعه الإدارة العامة في عقود الأشغال العامة عند انتهاء التشغيل وتسلمها المشروع منه⁽²⁾.

ويكون للإدارة العامة الحق في التدخل بإرادتها المنفردة⁽³⁾ لتعديل الرسوم المتفق عليها في العقد وعلى كيفية تحصيلها، لكن عليها أن تعوض على الشريك الخاص عما أصابه من ضرر

(1) علياء سيف سالم سيف الجابري، "ضوابط التعاقد بالشراكة بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص - دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة الإمارات العربية المتحدة، سنة 2019، ص 93.

(2) حمادة عبد الرزاق حمادة، "التنظيم القانوني لعقود المشاركة في مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2013، ص 661.

(3) عبد الكريم الشاطر، "التطورات القانونية والتشريعية لعقود الشراكة"، مركز الدراسات العربية، مصر، سنة 2019، ص 306.

جراء ذلك التعديل⁽¹⁾، لأن الرسم يصنّف محاسبياً كنفقات تشغيل يرتبط بنتائج الاستغلال وليس كدين⁽²⁾. لكن لا يجب أن يصل تعديل القطاع العام لعقد الشراكة بالإرادة المنفردة إلى حدّ الإخلال بالتوازن المالي للعقد إنما يجب ضمان التوازن المالي للعقد⁽³⁾.

تجدر الإشارة أخيراً إلى أنه لا يتم أداء أية مستحقات مالية للمتعاقد الخاص إلا بعد قيام الإدارة العامة بإصدار شهادة قبول بمستوى جودة الأعمال⁽⁴⁾ أو الخدمات المتاحة أو المنتجات Key Performance Indicators (المادة 10 فقرة 6 من القانون 2017/48). وهذا أمر منطقي طالما أن الغرض من اللجوء إلى الشراكة مع القطاع الخاص هو تقديم خدمات ومنتجات ذات جودة فنية وتقنية عالية، وتحسين أداء وإنتاجية القطاعات التي كانت تعاني من الضعف والتراجع المستمر في ادائها وإنتاجيتها في ظل عجز الدولة الدائم عن تمويله المستمر من الموازنات العامة من دون أن يكون لها أي مردود مالي يذكر.

- أما فيما يتعلق بالتعويضات، فإنها تستحق للشريك الخاص عن عدة أمور نذكر منها:
- الأعمال الإضافية التي ينجزها ولم تكن واردة في العقد شرط أن تكون ضرورية لحسن تنفيذ المشروع. وتكون مكابته في هذه الحالة استناداً إلى قاعدة الإثراء بلا سبب⁽⁵⁾.
 - كل ضرر تتسبب له به الإدارة العامة المتعاقدة معه، كعدم تنفيذها التزاماتها التعاقدية.
 - الصعوبات المادية الاستثنائية التي تعترضه أثناء تنفيذ العقد بشرطين هما: أولاً عدم دخولها في حساب طرفي العقد وتقديرهما عند التعاقد لكونها لم تكن متوقعة (كالكوارث الطبيعية أو الحروب أو الأزمات الوطنية) وثانياً جعلها تكلفه التنفيذ أعلى من الكلفة التي قدرها في ظل الظروف العادية وأن تكون شديدة الوطأة على الشريك الخاص بحيث أنها تلحق

(1) عبد العزيز عبد المنعم، "الأسس العامة للعقود الإدارية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2004، ص 254.

(2) رجب محمود طاجن، "عقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص"، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2010، ص 146.

(3) إيلي مسعود خاطر، "المفهوم القانوني للشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهميته الحيوية للاقتصاد اللبناني"، المجلة القضائية اللبنانية، سنة 2020.

(4) بنفس المعنى المادة 2 من القانون المصري رقم 67 لسنة 2010 والمادة 11/د من القانون الفرنسي رقم 559 المعدل، والمادة 18 من مشروع قانون الشراكة العراقي...

(5) سليمان محمد الطماوي، "مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 2007، ص 970.

اضطرابًا في التوازن المالي للعقد⁽¹⁾. والقضاء الإداري⁽²⁾ يطبق هنا نظرية غير المنظور أو الظروف الطارئة. فقد اعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني⁽³⁾ في هذا الصدد أنّ "تعليق مدة عقد امتياز لاستثمار مرفق عام لإحدى عشر سنة استنادًا للقانون رقم 91/50 المتعلق بتعليق المهل، يرتبط بوجود الصعوبات ذات الطابع الأمني المولدة ارتباكًا واضطرابًا بحسن سير المرفق السياحي موضوع الامتياز على نحو طبيعي ومألوف، منسجم مع غايات وقدرات الاستثمار، مما يحول دون الإخلال بحق صاحب الامتياز بالتوازن المالي لمشروع الاستثمار". وقد أعاد مجلس شورى الدولة التوازن المالي لعقد الامتياز في هذه القضية عبر تجديد مهلة الامتياز بسبب ظروف التنفيذ غير الطبيعية إبان الاضطرابات الأمنية في لبنان، حيث عوّض صاحب الامتياز بذلك عن الضرر المالي المباشر والخسائر التي مُني بها خلال الأحداث الأمنية، بأن قضى بتمديد مدة الامتياز كي يستفيد صاحب الامتياز من المدة الجديدة لإعادة التوازن المالي للعقد⁽⁴⁾.

ثانيًا - فيما يتعلق بالأعمال المنجزة ومراقبتها

يتوجب على المتعاقد من القطاع الخاص أن يقوم بجميع الأعمال المحددة في عقد الشراكة بأعلى كفاءة وجودة ممكنة وبأقل المصاريف التشغيلية، على اعتبار أن الإدارة العمومية قد اختارته بالتحديد⁽⁵⁾ بالنظر إلى مهاراته وقدراته الفنية والمالية والتكنولوجية المتطورة، التي عليه تجسيدها في نتائج أعماله المتمثلة في تحسين مستوى تقديم الخدمات العامة. لذلك فرضت المادة 10 فقرة 7 من القانون رقم 2017/48 على الشريك الخاص أن يُعدّ التقارير حول تنفيذ المشروع المشترك وأن يحيلها حكمًا إلى الشخص العام والمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة.

(1) ماجد راغب الحلو، "القانون الإداري"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، صفحة 450.

(2) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم 195، سنة 2004، منشور في مجلة القضاء الإداري، العدد الحادي والعشرون، بيروت، 2009.

(3) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم 215 تاريخ 2007/12/6، منشور على موقع الجامعة اللبنانية الإلكترونية، <http://77.42.251.205/ViewRulePage.aspx?ID=82973&selection>

(4) F.Marty et S. Trosa et A. Voisin, "Les partenariats public- privé", Edition La découverte, Paris, 2006.

(5) جهاد زهير ديب، "عقود الامتياز"، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، سنة 2013، ص 114.

وبالمقابل فرضت المادة 11 على الشخص العام أن يتولى مراقبة تنفيذ المشروع المشترك من كل نواحيه بحسب الأحكام المنصوص عليها في عقد الشراكة. تتم المراقبة على ذلك على مرحلتين، المرحلة التأسيسية والمرحلة التشغيلية.

في المرحلة التأسيسية يتوجب على الشخص العام وفور التوقيع على عقد الشراكة من قبل أطرافه أن يعين لجنة توجيهية يرأسها ممثل عن الشخص العام وتضم أيضًا ممثلين عن الوزير المختص في حال كان الشخص العام غير الدولة، وعن الأمانة العامة للمجلس وعن وزارة المالية وعن الهيئة المنظمة للقطاع في حال وجودها. وأن يعين أيضًا مكتبًا لإدارة المرحلة التأسيسية يضم بالإضافة إلى أفراد المعينين من يلزم من الخبراء والاستشاريين من ذوي الاختصاص المحليين أو الدوليين وذلك بحسب طبيعة المشروع المشترك ويكون مكتب إدارة المشروع صلة الوصل بين اللجنة التوجيهية وشركة المشروع.

يقوم مكتب إدارة المشروع باستلام وتقييم التقارير المتعلقة بالتنفيذ والتقدم بالأعمال المعدة من قبل شركة المشروع، وبوضع تقارير مراقبة فصلية وتقديمها إلى اللجنة التوجيهية. يجب أن تبين تقارير المراقبة مدى التزام شركة المشروع بالجدول الزمني لتنفيذ الأعمال المحددة في العقد وأن تتضمن الاقتراحات بالنسبة للمسائل الطارئة التي تقتضي معالجتها.

تجتمع اللجنة التوجيهية فصليًا ولدى حصول أي طارئ بهدف مراجعة تقارير المراقبة المقدمة من مكتب إدارة المشروع واعطاء التوجيهات الضرورية ورفع التقارير إلى الشخص العام، والوزير المختص في حال كان الشخص العام غير الدولة، والأمانة العامة للمجلس. للشخص العام من غير الدولة، وبعد موافقة الوزير المختص، أن يتخذ التدابير والقرارات اللازمة بناء على تقارير اللجنة التوجيهية ومكتب إدارة المشروع.

أما في المرحلة التشغيلية فيتوجب على الشخص العام أن يعين مكتبًا لإدارة المرحلة التشغيلية يضم بالإضافة إلى أفراد المعينين ممثل عن الهيئة المنظمة للقطاع في حال وجودها، ومن يلزم من الخبراء والاستشاريين من ذوي الاختصاص المحليين أو الدوليين.

يتولى مكتب إدارة المرحلة التشغيلية على سبيل التعداد وليس الحصر المهام التالية:

- مراقبة العمليات التي تقوم بها شركة المشروع لناحية المخرجات ومستويات وجودة الخدمات المطلوبة بالنسبة للمعايير الموضوعية وتوزيع المخاطر.

- تقديم الاقتراحات العائدة لخطة مواجهة إخلال شركة المشروع بموجباتها وفرض العقوبات المنصوص عليها في عقد الشراكة.
- المساهمة في إدارة تسوية النزاعات القائمة.
- التأكد بشكل عام من انطباق عمليات شركة المشروع على الشروط المنصوص عليها في عقد الشراكة.

يضع مكتب إدارة المرحلة التشغيلية تقارير نصف سنوية بنتائج المراقبة، وكلما دعت الحاجة. تبلغ نسخة عن هذه التقارير إلى الشخص العام لاتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، وإلى الوزير المختص في حال كان الشخص العام غير الدولة، وإلى الأمانة العامة للمجلس وذلك للاطلاع وإبداء الرأي وإحالتها إلى المجلس كلما دعت الحاجة.

■ الفرع الثاني: حقوق وموجبات القطاع العام

نصت المادة 10 من القانون رقم 2017/48 على أنه يجب أن يتضمن عقد الشراكة موجبات الأطراف على أنواعها وحقوقهم، ذلك لأن عقود الشراكة تعدّ من العقود الطويلة الأجل حيث تمتد إلى أكثر من ثلاثين سنة. والفترة التعاقدية الطويلة كفيلة بأن تشهد العديد من التغيرات الطارئة على كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ونتيجة لذلك فإنها معرضة للعديد من المخاطر التي قد لا تكون متوقعة عند التعاقد. وفي حال عدم الاتفاق مسبقاً على كيفية تقاسم المخاطر، سيصل الأمر إلى منازعات بشأن تنفيذ العقد تحتاج إلى تسوية.

بناءً على ما تقدم، سوف نسلط الضوء هنا على المخاطر المصاحبة لكل مشاريع الشراكة الاستثمارية والتي تؤثر على التعاقد من القطاع العام أكثر مما تؤثر على التعاقد من القطاع الخاص، نظرًا لما يتسم به المرفق العام من خصوصية وبالتالي ضرورة سير العمل فيه بنظام واستمرارية (أولاً). ومن ناحية أخرى على حق اللجوء للوساطة والتحكيم الداخلي والدولي لحل النزاعات المرتبطة بالمشروع (ثانيًا).

أولاً - فيما يتعلق بالمخاطر

من أهم خصائص عقد المشاركة هي خاصية "تقاسم المخاطر"، وعدم تحميل المستثمر وحده المخاطر المرتبطة بالمشروع، تحفيزاً له على المغامرة في إبرام عقود الاستثمارات التي

تكون عادةً محفوفة بالمخاطر وتكريسًا للشراكة التي لا خاسر فيها أو ما يعرف " Win - Win Partnership".

وقد أكدت على هذه الميزة المادة 10 فقرة 8 من القانون رقم 2017/48 بنصها على ضرورة أن يحدد عقد الشراكة كيفية توزيع المخاطر بين الشخص العام وشركة المشروع، بالإضافة إلى التدابير والإجراءات التي يجب إتباعها للحد من وقع تلك المخاطر، إذ إنه أحد العوامل الرئيسية في نجاح مشروع الشراكة. فضلاً عن ضرورة تحديد الأملاك العائدة إلى الشخص العام والتي توضع طيلة مدة عقد الشراكة بتصرف شركة المشروع لتنفيذ موجباتها، إذ يجوز للشخص العام وخلافًا لأي نص آخر أن يضع بتصرف شركة المشروع العقارات العائدة له واللازمة لتنفيذ المشروع المشترك وذلك طيلة مدة عقد الشراكة.

وإذا تطلب تنفيذ المشروع المشترك استملاك عقارات خاصة، يمكن لشركة المشروع أن تطلب من الشخص العام استملاك تلك العقارات. تطبق في هذه الحالة أصول الاستملاك ويجب أن تصدر قرارات وضع اليد ونقل الملكية في مهلة أقصاها ستة أشهر من تاريخ صدور مرسوم إعلان المنفعة العامة. تسجل العقارات المستملكة في السجل العقاري بإسم الشخص العام وتعطى شركة المشروع حق إشغالها طيلة مدة عقد الشراكة. ويجاز لشركة المشروع أو للشريك الخاص المساهمة كلياً أو جزئياً مع الشخص العام في تمويل كلفة تعويض الاستملاك للعقارات المطلوب استملاكها، وعلى أن تعتبر هذه المساهمة عنصراً لا يتجزأ من عناصر تمويل المشروع المشترك (بحسب المادة 13 من قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص).

كما يكون من الضرورة بمكان أن تحدد في عقد الشراكة حقوق وموجبات الشريك الخاص فيما خص هذه الأملاك والأموال، ومن ثم كيفية تحويل المشروع المشترك عند حلول أجله إلى الشخص العام عندما تقتضي ذلك طبيعة المشروع. على أن تذكر إجراءات تأمين استمرارية المشروع والأعمال موضوع عقد الشراكة لدى انتهائه بحلول أجله أو بفسخه أو في حال إخلال شركة المشروع في تنفيذ موجباتها التعاقدية.

وسوف نورد بعض الأمثلة على المخاطر كتضرر أو هدم واحترق أو تخريب الأملاك العائدة إلى الشخص العام والتي وضعت طيلة مدة عقد الشراكة بتصرف شركة المشروع سواء

بسبب الحرب أو الاضطرابات الأمنية أو الكوارث الطبيعية التي تنسم بالقوة القاهرة أو ربما تعرضها للسرقة⁽¹⁾ أو لوضع اليد بقرار قضائي. وقد تتمثل بشل أعمال شركة المشروع بسبب حصار مفروض على البلد⁽²⁾ أو بسبب مقاطعة التعامل معها لانتمائها إلى دولة أجنبية معينة وذلك لسبب سياسي ما مثلاً فيضعف الطلب على الخدمة أو بسبب تقلبات أسعار المواد الأولية اللازمة لتنفيذ المشروع أو تقلبات أسعار العملات المتداولة⁽³⁾. فهذا يطبق ما ورد في عقد الشراكة بخصوص تقاسم المخاطر. وإذا لم يرد أي نص بهذا الخصوص، فقد استقر العمل على تحميل الإدارة العامة الجزء الأكبر من هذه المخاطر⁽⁴⁾.

وقد تكون المخاطر تشريعية كأن تصدر قانوناً جديداً يطل عقد الشراكة المبرم ويكون من شأنه زيادة الضريبة على المستثمر أو المساس بأحد حقوقه المكترسة في العقد والحل يكون بتعويض الشريك الخاص عن كافة الأضرار التي لحقته بسبب التشريعات الجديدة.

لذلك من الأفضل استدراك هذا الأمر مسبقاً عبر وضع "شرط الثبات التشريعي" في عقد الشراكة بحيث لا يسري على هذا الأخير سوى القانون النافذ وقت إبرام العقد⁽⁵⁾. هكذا شرط يجذب المستثمر لكونه يؤمن الاستقرار ليعمل بطمأنينة سيما وأن عقد الشراكة يمتد لأجيال يصعب خلالها عدم حصول أي تعديل وعدم اصدار أية قوانين جديدة في مثل هكذا فترة⁽⁶⁾. يجدر القول أخيراً أن عقد الشركة ينبغي أن يحدد بوضوح المخاطر التي سوف يتم اقتسامها والشروط التي سيتم وفقاً لها التقاسم وأيضاً تحديد المخاطر التي سيتحملها أحد الطرفين بمفرده.

(1) Uncitral.un.org ، "منشورات البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص".

(2) Nur Alkaf Abd Karim, "Risk Allocation in Public- Private Partnership PPP Project: A Review on Risk Factors", International Journal of Sustainable Construction Engineering & Technology (ISSN: 2180- 3242), Vol 2, Issue 2, December 2011, available on www.researchgate.net.

(3) عادل عبد العزيز السن، "المعايير الواجب تطبيقها في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سنة 2012، ص 238.

(4) عبد الكريم الشاطر، المرجع السابق، ص 224.

(5) كاميليا صلاح الدين، "الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قانون الأسترتال النموذجي والتشريعات العربية- دراسة تحليلية"، منشورات المنظمة العربية للتنمية، سنة 2012، ص 143.

(6) غسان عبيد محمد المعموري، "عقد الاستثمار الأجنبي للعقار"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2015، ص

ثانيًا - فيما يتعلق بحق اللجوء للوساطة والتحكيم

أيضًا يعتبر اللجوء إلى الوسائل البديلة للقضاء من أهم المحفزات التي تشجع المستثمرين على الدخول في عقود الشراكة مع القطاع العام.

وهذا ما قصده المادة 10 فقرة 8 من القانون رقم 2017/48 بنصها على "ضرورة أن يحدد عقد الشراكة الإجراءات والجزاءات التي تلحق بأطراف العقد في حال إخلال أحدهم بأي من موجباته التعاقدية والآليات التفصيلية لتطبيق تلك الجزاءات، دون أن يأتي على ذكر القضاء أو تسمية الوسائل البديلة له".

فإذا كانت القاعدة العامة هي اختصاص القضاء الوطني في تسوية المنازعات⁽¹⁾، إلا أن هذا الأمر لا يستقيم عمليًا مع الشركات المستثمرة التي تشترط عادةً أن يتضمن عقد الشراكة بندًا تحكيميًا يعطي هيئة تحكيمية محددة في العقد صلاحية البت في كل نزاع يتعلق بتنفيذ العقد⁽²⁾.

وبالتالي إذا لم يكن ثمة بند في عقد الشراكة يحدد آلية حل النزاعات الناشئة جرّاء تطبيقه، فيكون القضاء الوطني هو المختص حتى لو كان أحد أطرافه عنصرًا أجنبيًا يخضع لقانون آخر، على اعتبار أن الدولة أو أحد أشخاص القطاع العام طرفًا فيه ولن يتخلوا عن مبدأ السيادة الوطنية ولأن العقد قد أبرم داخل حدود الدولة⁽³⁾.

لذلك يصّر الشريك الخاص على الاتفاق مسبقًا على استبعاد هذا الأمر، سواء أكان العقد متمسًا بالطابع الأجنبي وله تأثير على مصالح التجارة الدولية أم لا، ففي النهاية إن شركة المشروع هي شركة مساهمة، والشركات المساهمة هي شركات تجارية تخضع لأحكام القانون الخاص. والتجارة تبغي السرعة والبساطة والسرية في بت النزاعات ولا تلائمها إطلاقًا الاجراءات

(1) محمد ابراهيم موسى، "التوفيق التجاري الدولي والنظرة السائدة حول سبل التسوية في منازعات التجارة الدولية"، دار الجامعة الجديدة، بيروت، سنة 2005، ص 36.

(2) طلعت دويدار، "ضمانات التقاضي في خصومة التحكيم - دراسة مقارنة في التشريعات الدولية وأنظمة مراكز التحكيم والتشريعات العربية"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2009، ص 33.

(3) حنان أحمد ضيا، "وسائل فض النزاعات الناشئة عن عقود BOT - دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى جامعة بيروت العربية، سنة 2016، ص 101.

الطويلة والمعقدة للمحاكمات العادية⁽¹⁾ والتي تمسّ بآئتمان هذا المستثمر وأيضًا بسمعته بسبب علنيّتها.

ومن أجل استبعاد هذا الأمر بحيث يتم نزع الاختصاص من القضاء وعدم قبول الدعوى المرفوعة أمامه، هناك طرق لهم الخيار في سلوكها، نختصرها بالآتي:

1- الخبرة أو التوفيق أو الوساطة:

إذا تم الاتفاق على التوفيق أو الوساطة، فيجب أن يعين عقد الشراكة الموفق أو الوسيط المختص. عكس الخبرة التي يمكن لأطراف العقد اللجوء إليها في كل حين لتوضيح بعض النقاط الفنية المتنازع عليها.

أما الموفق فإن دوره يقتصر على تقديم المقترحات التي ستساهم في مساعدة الفرقاء على تسوية الخلاف موضوع النزاع. وبالتالي هو لا يملك صلاحية الفصل في النزاع⁽²⁾. وتتم التسوية وديًا إذا ما اقتنع الطرفين بمقترح الموفق.

أما الوسيط فيتركز دوره في جمع الفرقاء ويعمل على إعادة المفاوضات وفتح باب الحوار فيما بينهم وتبادل الآراء ويحفّزهم على الوصول إلى حلول مرضية ومن ثم إيجاد تسوية ودية مناسبة لطرفي النزاع. ثم يقوم بتحرير هذه التسوية ويتعهد أطراف العلاقة بالالتزام بمضمونها⁽³⁾.

2- التحكيم:

في السابق كان التحكيم غير جائز في العقود الإدارية (إلا بإجازته بمرسوم من الحكومة أو من سلطة الوصايا⁽⁴⁾). إلا أنه في عقود الشراكة فالتحكيم جائز بشأنها من أجل تسوية المنازعات الناشئة، وذلك سندًا للمادة 762 من قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني المعدلة

(1) حفيظة السيد حداد، "العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، سنة 2002، ص 809.

(2) محمد إبراهيم موسى، المرجع السابق، ص 23.

(3) Benoit Aubert et Michel Patry, "Les Partenariats Public- Privé: une option à considérer", Revue HEC, Montréal, 2004/2, volume 29.

(4) سامي منصور، "النظام العام كعقبة أمام تنفيذ القرارات التحكيمية"، المجلة اللبنانية للتحكيم العربي والدولي، العدد 33، سنة 2005، ص 43.

بالقانون رقم 2002\440، حيث ورد في تعديل هذه المادة "أنه يجوز للدولة ولأشخاص القانون العام أيا كانت طبيعة العقد موضوع النزاع اللجوء إلى التحكيم". وقد تضمن هذا التعديل أنه: "لا يكون البند التحكيمي أو اتفاق التحكيم نافذاً في العقود الإدارية إلا بعد إجازته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص...". ولكن وفقاً للفقرة 3 من المادة 113 من قانون الشراء العام رقم 2021\244، تمّ تعديل هذه المادة من قانون أصول محاكمات مدنية حيث أن صيغة المرسوم لم تعد مطلوبة، بل المطلوب فقط قرار معل من مجلس الوزراء. والشرط لإمكانية سلوك طريق التحكيم هو أن ينص عقد الشراكة على اللجوء إلى التحكيم لفصل النزاعات التي قد تنشأ بين أطرافه سنداً للمادة 10 فقرة 8 المذكورة أعلاه أو أن يكون البند التحكيمي مكتوباً في وثيقة يحيل إليها هذا العقد. كما يقتضي أن يعين عقد الشراكة المحكم إذا كان منفرداً أو هيئة التحكيم (على أن يكون عددهم وتراً وأن يكونوا أشخاصاً طبيعيين تحت طائلة البطلان)، بأشخاصهم أو صفاتهم أو على بيان الطريقة التي يعين بها هؤلاء تحت طائلة البطلان (مادة 763 و 771 أصول محاكمات مدنية).

لكن لا شيء يمنع الفرقاء برأينا من الاتفاق لاحقاً أي بعد حصول النزاع، بموجب عقد تحكيمي على حلّ النزاع عن طريق تحكيم شخص أو عدة اشخاص طبيعيين يعينون بأشخاصهم أو بصفاتهم أو على بيان الطريقة التي يعين بها هؤلاء.

ويمكنهم الاتفاق على أن يكون الحل وفق أحكام قانون أجنبي أو عرف أجنبي. ويجوز أن يتفقوا على أن يكون التحكيم عادياً أو مطلقاً، كما يجوز تفويض المحكم أو المحكمين التوفيق بين الخصوم. وفي حال الشك في وصف التحكيم فإنه يعتبر تحكيميا عادياً. في التحكيم العادي يطبق المحكم أو المحكمون قواعد القانون وأصول المحاكمة العادية باستثناء ما لا يتفق منها مع أصول التحكيم. يجوز للخصوم اعفاء المحكم أو المحكمين من تطبيق أصول المحاكمة العادية أو بعضها، باستثناء تلك التي تتعلق بالنظام العام وبشرط أن تكون متفقة مع قواعد وأصول التحكيم (كوجوب قيام المحكمين بمهمتهم على وجه السرعة خلال ستة أشهر على الأكثر قابلة للتמיד بشروط).

أما في التحكيم المطلق، يعفى المحكم أو المحكمون من تطبيق قواعد القانون وأصول المحاكمة العادية ويحكمون بمقتضى الانصاف. تستثنى من هذا الاعفاء قواعد القانون المتعلقة

بالنظام العام والمبادئ الأساسية لأصول المحاكمة لا سيما المتعلقة بحق الدفاع وتبجيل الحكم وأيضاً القواعد الخاصة بنظام التحكيم. لا يثبت التحكيم المطلق الا بمقتضى نص صريح في اتفاقية التحكيم أو في اتفاقية مستقلة. تجري المداولة بين المحكمين سرّاً، ويصدر القرار بإجماع الآراء أو بغالبيتهم. ووفقاً للمادة 790 من قانون أصول المحاكمات المدنية، يجب أن يشمل القرار التحكيمي على:

- اسم المحكم أو أسماء المحكمين الذين أصدره.
- مكان وتاريخ اصداره.
- أسماء الخصوم والقابهم وصفاتهم وأسماء وكلائهم.
- خلاصة ما ابداه الخصوم من وقائع وطلبات وادلة مؤيدة لها.
- أسباب القرار.
- وفقرته الحكمية.

تبقى للمحكم صلاحية تفسير القرار وتصحيح ما يقع فيه من سهو أو أغلاط وإكماله في حال اغفاله والفصل بأحد الطلبات. لكن القرار التحكيمي الذي ينهي الخصومة ليس له حجية بمجرد صدوره وغير قابل للتنفيذ الإجباري كما هو حال الأحكام والقرارات القضائية إلا بعد التصديق عليه من القضاء المختص في الدولة المراد تنفيذ القرار فيها⁽¹⁾، إذ أكدت المادة 795 على ذلك بنصها على أن القرار التحكيمي لا يكون قابلاً للتنفيذ إلا بأمر على عريضة يصدره رئيس الغرفة الابتدائية التي أودع أصل القرار في قلمه، بناء على طلب من ذوي العلاقة، وذلك بعد الاطلاع على القرار واتفاقية التحكيم. أما حجية القضية المحكوم بها فتقتصر على النزاع الذي فصل فيه. والقرار التحكيمي لا يقبل الاعتراض، إنما الطعن بطريق الابطال والاستئناف وإعادة المحاكمة. على أن مهلة كل من الاستئناف والطعن بطريق الابطال توقف تنفيذ القرار، ما لم يكن القرار التحكيمي معجل التنفيذ. ونشير أخيراً إلى أنه إذا كان النزاع موضوع التحكيم من اختصاص القضاء الإداري تعطى الصيغة التنفيذية من قبل رئيس مجلس شورى الدولة. وفي حال رفضها يعترض على قراره لدى مجلس القضايا. والنزاع المقصود هنا

(1) اسماعيل نبيل عمر، "التحكيم في المواد المدنية والتجارية الوطنية والدولية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2004، ص 206.

هو الذي يمكن أن ينشأ بين المتعاقدين في العقد الإداري عن تفسير هذا العقد أو تنفيذه دون طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة التي تبقى حصراً من صلاحية القضاء الإداري.

المطلب الثاني: أنواع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

هناك أنواع متعددة من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، منها المعروفة باسم PPP. لذلك تتنوع عقود الشراكة وتختلف عن بعضها انطلاقاً من عدة عناصر أهمها: نوع المشروع (على سبيل المثال طريق أو مدرسة)، مصدر التمويل، تحمّل المخاطر، مستوى الاستثمار والنتيجة المرجوة. وسوف نستعرض هذه العقود مع تحديد التنظيم القانوني الخاص بكل منها في الفرع الثاني، بعد أن نكون قد استكملنا دراسة عقد BOT في الفرع الأول على اعتبار أنه يعتبر من أهم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

■ الفرع الأول: النظام القانوني لعقد BOT

تعرف عقود البوت "B.O.T" وفق دليل الأونستيرال التشريعي بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي بأنه: "مشاريع البناء والتشغيل فنقل الملكية عندما تختار السلطة المتعاقدة شريكاً خاصاً لتمويل وتشيد مرفق أو نظام للبنية التحتية، وتعطي هذا الكيان الخاص حق صيانته أو تشغيله على أساس تجاري لفترة معينة، تنقل ملكية المرفق بعد انقضاءها إلى السلطة المتعاقدة".

يعد عقد البوت B.O.T من عقود الاستثمار ويقوم على إشراك القطاع الخاص في تنفيذ المشروع بموجب اتفاق محدد بدقة مع القطاع العام عبر استخدام استثماراته وخبراته لإنشاء البنية التحتية وغيرها من المشروعات المطلوبة مقابل الاستفادة من عائدات المرفق العام لفترة محدّدة من الزمن، وفق شروط وقواعد خاصة. وقد أصبح نظاماً عالمياً لتحقيق الخطط والمشاريع الاقتصادية، تلجأ إليه الدول التي تعاني عجزاً في موازنتها العمومية يمنعها من تحقيق خطط الإصلاح والنمو الاقتصادي وتلبية احتياجات شعوبها.

ويستخدم نموذج البناء والتشغيل والنقل (Build – Operate – Transfer) عادةً لتطوير أصول منفصلة أي مشروع محدد بدلاً من شبكة كاملة، مثل طريق برسوم مرور. يوفر هذا

العقد البسيط أكبر قدر من الحرية لشريك القطاع الخاص أثناء الإنشاء، كما تمنحه الدولة الحق في التصميم والبناء والتشغيل وإدارة المشروع بالإضافة إلى حق الاستغلال التجاري لعدد من السنوات تحدد بشكل أن تكون كافية ليسترد المتعاقد الخاص تكاليف البناء إلى جانب ما قد يحققه من أرباح مناسبة من عائدات المشروع فضلاً عن المزايا الأخرى التي يمنحها عقد BOT وسيصار الى بحثها بالتفصيل (أولاً). إضافة الى بحث المساوئ التي قد تنجم عن هذا العقد (ثانياً).

أولاً - مزايا عقد BOT

هذا النوع من عقود الشراكة له مزايا عديدة ومنها:

1. تمويل المشروعات الكبرى التي تتميز بعوائدها المرتفعة والمستمرة، الجاذبة للقطاع الخاص. وأهم المجالات التي تقوم الحكومة باستخدام عقود B.O.T فيها هي مشاريع البنية التحتية، المتعلقة بالمرافق العامة الأساسية التي تحقق عائداً اقتصادياً والتي يتعين عليها الاضطلاع بها. ولكن نظراً لعدم قدرة الحكومة على تمويل تلك المشروعات من إيراداتها العامة فإنها تعهد بها إلى القطاع الخاص، نظير تحقيق عائد معقول. وتعرف مشاريع البنية التحتية بأنها "مجموع الخدمات التي تتولى الدولة تقديمها، والمنشآت التي تتولى تشييدها إضافة إلى الخدمات التي تعتمد على العمالة الكثيفة كجمع النفايات، وتقديم خدمات النقل. وتشكل البنية التحتية من الطرق والمطارات والموانئ والسكك الحديدية ومحطات مياه الشرب وشبكتها، ومحطات توليد الكهرباء وشبكتها، وشبكات الغاز الطبيعي والصرف الصحي والاتصالات ومرافقها، بالإضافة إلى الخدمات الصحية". ويتضح من هذا التعريف أهمية مشاريع البنية التحتية وضخامة الأموال التي يجب أن توفرها الدولة لإنشائها وتشييدها، كما أنه يمكن تمييز نوعين من مشاريع البنية التحتية وهما؛ مشاريع البنية التحتية الاقتصادية كالنقل والموانئ وغيرها، ومشاريع البنية التحتية الاجتماعية كالتعليم والرعاية الصحة وغيرها.

2. تنمية واستغلال الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة، بحيث يساعد إنشاء هذه المشروعات بطريق الـ BOT في تنظيم العائد من استغلال أملاك الدولة الخاصة. ومن أمثلة ذلك مشروعات التخطيط ومشروعات استصلاح الأراضي البور أو المشاعات.
3. توفير موارد مالية من القطاع الخاص لصالح مشاريع استثمارية، ما يساهم في تحويل الاقتصاد الوطني الى اقتصاد منتج.
4. توفير فرص عمل جديدة والحد من مشكلة البطالة. فضلاً عن اكساب اليد العاملة الوطنية خبرات متقدمة في مواكبة التطور ونقل التكنولوجيا العالمية في المجالات كافة. فتتشكل لدينا ما يعرف باليد العاملة الماهرة.
5. إدخال استثمارات جديدة، مما يؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات وتخفيض العجز في الموازنات العامة للدولة والاستغناء عن الاقتراض الداخلي أو الخارجي وما يتبعهما من أعباء خدمة الدين العام والضغط السياسية والمالية. كما يؤدي إلى تحريك رأس المال المحلي والخارجي وجذبه وتوفير السيولة النقدية.
6. التخفيف من الضغوط على الموازنة العامة للدولة في بند النفقات، من خلال توجيه الموارد المالية المخصصة لتنفيذ مشاريع البنية التحتية نحو استخدامات أخرى في حاجة للتمويل والتي تتكفل الدولة بها وتحمل أعباء تمويلها.
7. يتحمل الملتزم وحده مهمة تأمين التمويل اللازم لدفع تكاليف إنشاء المرفق العام ومصاريف إدارته وصيانته طوال مدة العقد.
8. تطوير القطاع العام وتحسينه: إذ يسمح نظام عقد الـ B.O.T بتطوير أداء المرافق العامة وسرعة تلبية حاجات المستهلكين والمتعاملين مع هذه المرافق. كما يساهم في نقل المعلومات التكنولوجية المتطورة في إنشاء المرافق العامة وتشغيلها إلى الدولة المتعاقدة، حيث تلتزم الشركات المتعاقدة بموجب نقل التكنولوجيا المعروف بحق المعرفة، وتدريب العاملين عليها لكي تستطيع الدولة متابعة إدارة المرفق العام وتشغيله بعد انتقال ملكيته إليها عند انتهاء مدة العقد. كما يستفيد القطاع العام من خبرة القطاع الخاص لإنجاح إدارة وصيانة المشاريع ولتطويرها.

9. المحافظة على ملكية المشروع للقطاع العام. بحيث تنتقل ملكية هذا المشروع إلى الجهة المانحة دون مقابل أو بمقابل يتم الاتفاق عليه مسبقاً⁽¹⁾.
10. يتحمل المتعاقد من القطاع الخاص مخاطر التنفيذ أي مخاطر البناء والتشغيل والإدارة.

ثانياً - عيوب عقد BOT

أما عيوبها فتتصب على أنها:

1. تتطلب الاستقرار السياسي والاقتصادي والنقدي وبيئة قانونية وتنظيمية محددة، وكل هذه المتطلبات غير ثابتة ومتغيرة طبقاً للظروف الدولية والإقليمية والمحلية. وبالتالي قد يكون من الصعوبة بمكان توافرها في العديد من دول العالم ولا سيما الدول النامية التي تحتاج أكثر من غيرها لتأهيل بنيتها التحتية ومرافق الخدمات فيها عبر عقود BOT.
2. تحويل الأرباح إلى الخارج: حيث يقوم القطاع الخاص ببناء المنشأة وتملكها طوال مدة العقد، ثم يقوم باسترداد تكاليف البناء (وغيرها) خلال مرحلة التشغيل⁽²⁾ ومن بعدها تقوم غالبية الشركات المتعاقدة في عقد B.O.T التي تكون شركات أجنبية أو عالمية، بتحويل الأرباح الناتجة عن المشاريع المنفذة إلى الخارج من دون قيود تفرض على المستثمر باستثمار جزء من هذه الأرباح داخل الدولة المتعاقدة، ما يؤدي إلى اختلال ميزان المدفوعات، وهذا يفرض على الدولة الحرص على معالجة هذه الناحية من خلال وضع ضوابط قانونية ومالية للحد من سيئات تحويل أرباح الشركات إلى الخارج.

■ الفرع الثاني: الأنواع الأخرى لعقود الشراكة

هنالك أنواع عديدة من العقود تعتبر أساليب ناجحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، نذكر منها:

(1) دائرة المالية، "الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص"، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، حكومة دبي، أبريل 2010، ص 15.

(2) فيصل أكرم نصوري وفيصل زيدان سهر، "الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق"، منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 21، العدد 82، سنة 2015، ص 300.

أولاً - عقود الإدارة

بموجب عقد الإدارة تتفق هيئة أو مؤسسة حكومية مع شركة خاصة لإدارة عدد من الأنشطة في هذه المؤسسة، فنتحول حقوق التشغيل للشركة الخاصة ويظل حق الملكية للمؤسسة الحكومية.

تقوم الجهة العامة باستخدام هذه العقود لتنشيط وتطوير الشركات العامة الخاسرة بما يؤدي إلى زيادة قيمتها السوقية عندما تعرض للبيع، وفي هذه الحالة تقوم الجهة العامة بتمويل رأس المال، وبدفع أتعاب ثابتة ومحددة مسبقاً للشركة المتعاقد معها لا ترتبط بمستوى الأرباح أو الخسائر المحققة. وبالمقابل يحظى القطاع الخاص بجزء كبير من مسؤولية التشغيل والصيانة وإدارة الخدمة دون تحمل أي مخاطر تتعلق بالملكية. وفي معظم الأحيان تتضمن عقود الإدارة حوافز مالية في حالة تحقيق كفاءة عالية في الأداء والتشغيل ولا سيما متى تحققت الأهداف الموضوعية من قبل الجهة الحكومية.

وقد ظهر نجاح عقود الإدارة في عدد من القطاعات في دول عديدة ومنها لبنان، حيث طبقت عقود الإدارة في مشاريع جمع وتشغيل محرق النفايات ومصانع معالجة النفايات، وكذلك استخدمت في قطاع الكهرباء عام 1986 في دولة غينيا بيساو.

الميزة الرئيسية لعقود الإدارة انها تسمح للدولة بالاحتفاظ بالملكية، كما أنها تمكن الدولة من حل الفشل الإداري وذلك بالحصول على أفضل الخبرات الإدارية الخاصة. أما عيوب عقود الإدارة أنها تحمّل الدولة كافة المخاطر، بينما يحصل شريكها في القطاع الخاص على أتعاب محددة وثابتة بصرف النظر عن تحقيق أرباح أو خسائر في المشروع أو المرفق.

ثانياً - عقود الإيجار (Leasing Contracts)

في هذا النوع من العقود تقوم الجهة الحكومية بالتعاقد مع القطاع الخاص لفترة زمنية محددة، يقوم خلالها المستثمر بسداد مبلغ معين متفق عليه للجهة الحكومية مقابل تأجير أصول المرفق أو الشركة. على أن يتحمل المستثمر مسؤولية التشغيل والصيانة ومخاطرها. لذلك تلجأ الدولة بشكل متزايد إلى عقود التأجير لما فيها من توفير لأموال طائلة يمكن استثمارها

في أغراض ومشروعات أخرى. ويحصل المستثمر في مقابل ذلك على الدخل من وراء تشغيل المرفق دون أية مسؤولية عن تمويل الاستثمارات الرئيسية⁽¹⁾.

في هذا النوع من العقود تظل مسؤولية التخطيط والتمويل في يد الدولة. وفي حال زيادة الاستثمارات في الشركة أو المرفق تقوم الدولة بوضع برنامج التشغيل⁽²⁾ بالتنسيق مع القطاع الخاص.

من مزايا عقود الإيجار أنها توفر نفقات التشغيل بدون تخلي القطاع العام عن الملكية. كذلك الحصول على دخل سنوي بدون التعرض لمخاطر السوق ووقف الدعم والتحويلات المالية.

ومن عيوبها أنها لا تعطي أية حوافز للشركة الخاصة المتعاقدة مع القطاع العام لرفع قيمة الأصول خلال فترة التأجير طالما أنه لا يتم تحويل ملكية الأصول. لذلك فإن هذا النوع من العقود يكون مناسباً للمشاريع التي تحتاج لرفع كفاءة التشغيل وليست بحاجة إلى توسيعات أو تحسينات.

وتجدر الإشارة أخيراً إلى أن هناك نوعين من عقود التأجير⁽³⁾ هما عقود التأجير التشغيلي وعقود التأجير التمويلي. يقوم المستأجر في النوع الأول باستغلال المشروع وأصوله ملتزماً بإجراءات الصيانة خلال فترة زمنية محددة لا تمتد إلى نهاية العمر الافتراضي للمرفق أو المشروع. أما في النوع الثاني، يلتزم المستأجر أيضاً بإدارة المشروع وإجراء الصيانة له لكن لفترة زمنية قد تمتد إلى نهاية العمر الافتراضي على أن تكون هناك بدلات مقابل التأجير تغطي تكلفة الأصل وهامش ربح محدد⁽⁴⁾.

(1) عادل الرشيد، "إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (المفاهيم - النماذج - التطبيقات)"، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الكويت، سنة 2006، ص 28.

(2) فيصل أكرم نصوري وفيصل زيدان سهر، المرجع السابق، ص 298.

(3) عبد القادر ورسمه غالب، "عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، ورقة عمل مقدمة في ندوة عقود المشاركة PPP والتحكيم في منازعاتها، البحرين، سنة 2008، ص 220.

(4) فيصل أكرم نصوري وفيصل زيدان سهر، مرجع سابق، ص 299.

ثالثاً - عقود الامتياز (Concession Contracts)

وهي العقود التي يتم بموجبها قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع خدماتي جديد. وتتضمن تحديداً دقيقاً لمواصفات التأجير، بالإضافة إلى النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي يتحملها القطاع الخاص. أما حقوق الملكية فإنها ترجع إلى القطاع العام في نهاية المدة التعاقدية التي تكون طويلة نسبياً وتتراوح بين 15 و 30 سنة⁽¹⁾.

كانت بداية استخدام عقود الامتياز في كثير من دول العالم في مجال استخراج النفط ومشتقاته، حيث تُمنح الدولة شركة ما امتياز لاستخراج ما بها من ثروات طبيعية ومنها النفط لفترة زمنية معينة، ومقابل هذا الامتياز تحصل الدولة على مبلغ معين يتم الاتفاق عليه. ومع التطورات التي شهدتها العالم وبدايات القرن التاسع عشر امتدت عقود الامتياز لتشمل مشاريع أخرى من أهمها المشاريع الزراعية.

واستخدمت عقود الامتياز بنجاح في معظم الدول مثل الأرجنتين حيث طبقت في مجال النقل والمواصلات وخاصةً السكك الحديدية. وبالعودة إلى الثمانينات، وعلى المستوى الدولي فقد مثّلت عقود الامتياز في مشاريع الخدمات حوالي 80% من إجمالي العقود. واستمر انتشار هذا النوع من التعاقد أيضاً في مجالات متعددة من أهمها خدمات المياه والصرف الصحي والكهرباء. وانتشار عقود الامتياز امتد ليشمل الكثير من الدول النامية مثل تونس وماليزيا⁽²⁾. وتعد الحكومات عادةً إلى القطاع الخاص بتمويل وإنشاء وإدارة المجمعات الصناعية عن طريق عقد امتياز يحصل القطاع الخاص بموجبه على عائد المشروع خلال فترة زمنية معينة، وتنتقل بعدها ملكية هذه المجمعات إلى الحكومة بدون مقابل. ومن أمثلة ذلك مصانع الكيماويات والورق والألمنيوم.

ومن مزايا عقود الامتياز أن صاحب الامتياز يبقى المسؤول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات الأمر الذي يخفف الأعباء المالية عن الدولة. وليس ثمة عيوب لهذه العقود،

(1) فيصل أكرم نصوري وفيصل زيدان سهر، المرجع السابق، ص 300.

(2) حسن عبد المطلب العلوان، "مشاركة القطاع الخاص في إدارة خدمات مياه الشرب والصرف الصحي في مصر"، بحث مقدم ضمن مشروع بحثي مشترك بعنوان: "دور الدولة في عالم متغير"، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، إصدار مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، سنة 2004، ص 18.

شرط أن تتضمن بكل وضوح نطاق وطبيعة الخدمات التي سيقدمها المتعاقد مع الحكومة وحقوق وموجبات الطرفين خلال فترة التعاقد.

رابعًا - عقود التصميم والبناء

يُمنح العقد لشريك من القطاع الخاص لتصميم وبناء منشأة أو بنية تحتية تُلبّي مواصفات الأداء المنصوص عليها في عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. يُسهم هذا النوع من الشراكة في اختصار الوقت وتوفير المال، وتوفير ضمانات أقوى (حيث يُنفذ العمل مع جهة واحدة بدلاً من تحالف)، وتوزيع مخاطر إضافية على القطاع الخاص.

خامسًا - عقود التصميم والبناء والتمويل

يقوم القطاع الخاص بإنشاء الأصول وتمويل تكلفة رأس المال خلال فترة البناء فقط. وقد يلتزم بالتصميم - البناء - التمويل - التشغيل (يسمى DBFO). أو قد يتضمن التصميم - البناء - التمويل - الصيانة (ويسمى DBFM). أو بالتصميم - البناء - التمويل - الصيانة - التشغيل (فيسمى DBMFO).

على غرار BOOT، يُستخدم نظام (DBFO وأنواعه المختلفة) بشكل أكبر في المملكة المتحدة لمشاريع مبادرة التمويل الخاص (PFI). يقوم القطاع الخاص بتصميم وبناء وتمويل وتشغيل الأصول، ثم إعادة تأجيرها للحكومة، عادةً لمدة تتراوح بين 25 و30 عامًا. يُقلل هذا النظام من مخاطر القطاع العام على المدى الطويل، كما أن الدفعات المنتظمة تجعله خيارًا جذابًا للقطاع الخاص.

سادسًا - عقود التصميم والبناء والصيانة والتمويل (DCMF)

التصميم والإنشاء والصيانة والتمويل مُشابهة جدًا لإدارة المرافق العامة (DBFM). تُنشئ الجهة الخاصة المنشأة بناءً على مواصفات الجهة الحكومية، ثم تُؤجرها لها. هذا هو المُنتج عادةً في مشاريع سجون الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

سابعًا - عقود الخدمة (Service Contracts)

يقوم الشريك من القطاع الخاص بتقديم بعض الخدمات التي يتم الاتفاق عليها⁽¹⁾، على سبيل المثال تجديد أو إضافة وحدات تشغيلية لأداء خدمة ما أو خدمات محددة مقابل رسوم يدفعها المستفيدين منها. كأعمال صيانة أو تجديد شبكات مياه الشرب أو محطات رفع مياه الصرف الصحي وتحصيل الفواتير وقراءة العدادات وقد استخدمت هذه الوسيلة في كل من ماليزيا والهند وتشيلي. ويتحمل القطاع العام بالمقابل وبصورة تامة أعباء الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق⁽²⁾.

ثامنًا - عقود التشغيل والصيانة

في عقود التشغيل والصيانة، يقوم مُشغل خاص بتشغيل وصيانة الأصول لصالح شخص الحق العام، وذلك بمستوى أداء مُتفق عليه والتزامات مُحددة. وغالبًا ما يُعهد بهذا العمل من الباطن إلى شركات صيانة مُتخصصة. يُدفع ثمن هذا العقد إما برسوم ثابتة، حيث يُدفع مبلغ إجمالي للشريك الخاص، أو برسوم مُرتبطة بالأداء، وهذا الأخير هو الأكثر شيوعًا. في هذه الحالة، يُحفر الأداء من خلال آلية تقاسم المخاطر وتقاسم الربح، والتي تُكافئ الشريك الخاص على الأداء المُتفوق (وفقًا لاتفاقيات مستوى الخدمة المُتفق عليها)، وبالمقابل تُجبره على دفع غرامة عن العمل الذي لم يُنجزه⁽³⁾.

الخاتمة

رغم مرور ثماني سنوات على صدور قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 48 تاريخ 2017/9/7 في لبنان، إلا أن تطبيقه على أرض الواقع لا يزال خجولًا ولم يُعطَ

(1) هشام مصطفى الجمل، "الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة"، منشور في مجلة جامعة الأزهر، العدد 31، الجزء 4، سنة 2016، ص 1716.

(2) Gilles J Guglielmi, "L'expérience française des contrats de partenariat : par ordonnance", actes du colloque international organisé le 10 et le 11 février 2012, par l'équipe de recherche sur la modernisation du droit et de la justice sous thème "vers un cadre juridique des contrats de partenariat public - privé au Maroc", Edition Bouregrage, Rabat, 2014.

(3) Jean- Jacques L'avenue, "PPP, Service public rôle et réforme fr. L'état : externalisation ou stratégie des chocs?", Revue Lexis Nexis, du 25 janvier 2021.

فرصة حقيقية للنهوض بأي قطاع من القطاعات العامة كنموذج إصلاحي، رغم أن الأزمات تحيط بغالبية المرافق العام التي تعاني من فساد إداري، عجز مالي وخدماتها العامة شبه غائبة والبنية التحتية متهاكة...

كما أن فكرة إشراك القطاع الخاص في تسيير أعمال هذه المؤسسات والإدارات العامة لا تزال غير مقبولة كفايةً في مجتمعنا بسبب عدم القدرة على التمييز بين مفهومي الخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص. فالخصخصة هي عملية تحويل ملكية المؤسسات العامة والأصول التابعة للقطاع العام إلى الشركات التجارية (التي لا تبغي سوى الربح الخاص). وهذا البيع قد يكون كلي أو جزئي وبشكل نهائي، فينعدم بالخصخصة دور الدولة فيما تمت خصصته.

لذلك لم تنجز مشاريع الخصخصة بل استمرّ العمل بنظام عقود الشراكة بما تعنيه من كونها اتفاق قانوني على تطوير وتمويل وتشغيل مشروع عام تحت إشراف وتنظيم الدولة. الأمر الذي يطور ويعزز المرافق العامة لأن الأصول تبقى مملوكة للدولة وسوف تعود إليها فور انتهاء مدة عقد الشراكة. هذه التوعية ضرورية للقطاع الخاص من شركات وأفراد، كي يدرك مدى أهمية الشراكة ودورها الرائد في عملية الإصلاح والتنمية المستدامة، لأنه هو من سيشارك في تنفيذ المشاريع الاستثمارية عبر إبرام عقود الشراكة مع القطاع العام التي لا يجوز أن تبقى حكراً على الدولة المركزية. وإنما يجب فتح باب المنافسة الحقيقية والشفافة أمام كافة الشركات الخاصة المتخصصة والمتمتعة بالقدرات الفنية والتكنولوجية على تشغيل المرافق العامة التي تبقى ملكيتها للقطاع العام.

والمثال على ذلك قطاع الاتصالات الذي لا يزال حتى اليوم مملوك من الدولة بنسبة 100% والشركات الخاصة مرتبطة بعقود تشغيل فقط عبر شبكات الدولة، كما أن التعرفه تحددها الدولة. لكن المشكلة تكمن في عدم فتح باب المنافسة في هذا القطاع، عبر تحرير السوق وإدخال شركات خاصة أخرى تستثمر بشبكات جديدة وبتقنيات حديثة ومنصات إلكترونية جديدة. والأمر نفسه ينطبق على باقي القطاعات كالطيران المدني والكهرباء.

من هنا تبرز أهمية عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تساهم في تفعيل القطاعات العامة وتحقيق حلم اللبنانيين بالحصول على الخدمات العامة كافةً بتقنية فنية عالية

الجودة وبأقل كلفة ممكنة. ناهيك عن أنها تساهم في الحد من البطالة عبر اشراك اليد العاملة في تشغيل المشاريع، واكسابها الخبرة والمهارة نتيجة التدريب والتطوير لتصبح كوادر محلية متمكنة من استلام المشاريع بعد انتهاء فترة العقد.

وقد درسنا بالتفصيل أن الأحكام القانونية النازمة لحقوق المتعاقدين في عقود الشراكة استطاعت ضمان تحقيق مصلحة جميع أطراف العلاقة، بشكل مختلف عن العقود الادارية بمفهومها التقليدي. وتوصلنا بالنتيجة الى خلاصة مفادها أنها تمكنت من توفير ضمانات كافية للمستثمر تقنعه بالتعاقد. وذلك من أجل تحفيز الدولة للقطاع الخاص بدور أكبر في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتوسيع قاعدة الانتاج وتحسين نوعيته وتقليل كلفته وتمويل المشاريع والبرامج بطرق استثمارية حديثة تكفل المنافسة الخارجية.

لكن المطلوب تطبيق هذه الأحكام القانونية التي استعرضناها بحسن نية وبشفافية. فالشفافية Transparency تعني التنسيق بين الشركاء من خلال رؤية واضحة للأساليب التي ينتهجها كل شريك لتنفيذ الأهداف الموضوعة، مع التعامل بصدق ووضوح مع المتغيرات الداخلية والخارجية التي تحدث خلال فترة الشراكة. لذلك إذا ما طبقت تكون كفيلة بإنجاح عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على كافة الصعد وبالارتقاء ببلبنان إلى بلد التقدم والازدهار.

الدراسة الخامسة:

السياسة المالية في لبنان بين محاولات
الإنقاذ واستمرارية دوامة الدين العامنيبال أحمد وهبي⁽¹⁾

Abstract

Lebanon's fiscal policy has undergone significant challenges and reforms in last decades, leading to economic and social instability. In addition, years of large budget deficits and high interest rates pushed the public debt to an unsustainable high level. For these reasons, immediate actions were taken by the central bank and the government to finance the budget deficit, and to preserve the national currency. The current severe economic and financial crisis has its roots in a long history of excessive reliance on large foreign currency inflows and failed attempts to execute credible economic policies.

To address the repercussions of the financial and economic crisis, the government has focused on enhancing revenue generation, diminishing current expenditure, improving public financial management, fighting corruption and adopting a medium-term fiscal strategy to ensure debt sustainability. Key reforms include restructuring debt, tax policies,

⁽¹⁾ طالبة دكتوراه.

combating tax evasion, and promoting fiscal transparency. Additionally, the 2025 budget emphasizes citizen engagement and accountability, aiming to make financial data more accessible to the public. Despite these efforts, Lebanon continues to face fiscal constraints that require comprehensive policy adjustments to achieve long-term economic stability.

The process of economic and financial reforms has been taken place with the cooperation of international institutions (WB, IMF) in which they provide recommendation on reform policies, technical support, financial aid projects to alleviate the economic burden on the most vulnerable groups in society.

The road to financial recovery remains long, but efforts must be intensified no matter the obstacles. In conclusion, Lebanon's fiscal policy demand decisive and innovative solutions to navigate the complicated economic challenges, ensuring stability, and prosperity for future generations.

المقدمة

تحتل اليوم، مالية للدولة أهمية كبرى في النشاط الاقتصادي، نظرًا لما في ذلك من تأثيرات على الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ومن أبرز مكونات المالية العامة: النفقات العامة، الواردات العامة والموازنة العامة. وفي إطار تلك المكونات تحدد الدولة الحاجات العامة للمجتمع وأولويات إشباعها، تتوقف تلك الحاجات في مؤشراتها وخصائصها على درجة ثقافة شعب ما ودرجة تطوره وحضارته. تبرز أهمية تلبية تلك الحاجات إلى سلوك الدولة في توجيه الاقتصاد من خلال تحديد مسارات الانفاق العام، وتحديد الضرائب لتحقيق المنفعة المرجوة للمجتمع.

كانت السياسة المالية قديمًا تعبّر عن مالية الدولة والموازنة العامة وهي كلمة مشتقة من المصطلح الأجنبي fiscal policy. ومع التطور الذي طرأ على وظيفة الدولة، أصبحت

"دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام بكافة مرافقه"،⁽¹⁾ وما يستتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي، وهي تتضمن تكييفاً كمياً لحجم الإنفاق العام وال إيرادات العامة، وتكييفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة في مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار في قطاعات الاقتصاد الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والاقبال بين التفاوت بين الافراد في توزيع الدخل والثروات".⁽²⁾

من هنا اتجهت تحليلات معظم الاقتصاديين الى السياسة المالية على انها "استخدام للموازنة من خلال الضرائب والقروض والنفقات العامة، لأجل تحقيق الأهداف الاقتصادية وبشكل رئيسي تحقيق التوازن والاستقرار في الاقتصاد القومي".⁽³⁾ بغية تحقيق هذا الاستقرار الاقتصادي، ينبغي ان تتم وفقاً لحوكمة رشيدة وتكيف الظروف المسببة للأزمات. تتدخل السياسة المالية في حالي ارتفاع الاسعار وانخفاضها للمحافظة على استقرارها، من خلال تحريك معدلات الادخار والاستثمار في السوق المحلي. "ففي ظل الازدهار الاقتصادي، اما بزيادة النفقات بنسبة الواردات أو الغاء بعض الضرائب بنسبة الغاء بعض النفقات. اما في ظل الانكماش الاقتصادي، فينبغي تخفيض النفقات العامة أو زيادة الضرائب".⁽⁴⁾

أبرز التطور التاريخي الى الوجود، فكرة التخلي عن رؤية الدولة الحارسة وعدم التدخل في النفقات العامة وحصرها في أوجه الدفاع والامن (السياسة الكلاسيكية)، والتحول الى رؤية تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وتوجيه النمو نحو اهداف تخدم مشاريع الدولة والحاجات العامة وتحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي (السياسة المالية الكينزية)، في حين ركزت بعض البلدان الأخرى في سياساتها المالية على الانفاق الاستثماري وتحقيق الامان الاجتماعي،

⁽¹⁾ (أعاد حمود القيسي)، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة التاسعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان، 2015، ص 83.

⁽²⁾ (عادل احمد حشيش)، اساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1992، ص 44.

⁽³⁾ (حيدر يونس الموسوي، نزار كاظم الخيكاني)، السياسات الاقتصادية: الإطار العام وأثرها في السوق المالي ومتغيرات الاقتصاد الكلي، الطبعة الثانية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 45-46.

⁽⁴⁾ (فوزي عطوي)، المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 307.

وقد نجحت تلك التجارب بعد سلسلة من الازمات المالية والاقتصادية في الترويج لنهضة تنموية جديدة.

رغم أهمية السياسة المالية ودورها في توجيه الاقتصاد الوطني، تواجه الكثير من الدول تحديات جمة تعيق تحقيق أهدافها، ومن أبرز هذه التحديات ازمة الدين العام التي تؤثر بشكل مباشر على عدم فعالية السياسات المالية. ففي لبنان، تعد ازمة الدين العام من أخطر الازمات المالية التي شهدتها في تاريخه، ويعتبر من ضمن البلدان الخمس الأكثر مديونية في العالم، حيث لامس 183% من الناتج المحلي الإجمالي في نيسان 2025 (وفقاً لبيانات البنك الدولي). انفجرت الازمة المالية في لبنان عام 2019، واعتبرت مرحلة مفصلية في التاريخ السياسي اللبناني، بحيث هددت الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي بسبب تراكم الدين العام عبر سنوات من العجز المالي وسياسة مالية توسعية دون ان يقابلها أي نهضة تنموية أو استثمارية، قائمة على الاقتصاد الريعي.

لم يعد يقو الشعب اللبناني ان يدفع ثمن السياسات المالية الفادحة التي ارتكبتها الحكام على فترة الثلاثين عاماً، ظناً منهم ان السياسة التوسعية المدعومة بسياسة تثبيت سعر الصرف وارتفاع الفوائد على الودائع والقروض ستكون محط الانظار لجذب رؤوس الأموال والاستثمارات الأجنبية وتنتشل لبنان من آثار الحرب الاهلية. غاب عن بال المسؤولين ان تلك السياسات يجدر ان تكون سياسات مؤقتة لمواجهة وضع طارئ وليست سياسات طويلة المدى.

بتاريخ 2020/03/07 أعلن رئيس مجلس الوزراء السابق حسان دياب بعد اجتماع استثنائي، بتوقف لبنان عن دفع مستحقات سدادته الخارجية، والتعهد بإجراء إصلاحات هيكلية ثلاثية الأبعاد، لتحقيق الاستقرار وإعادة تشغيل اقتصاده. تهدف هذه الإصلاحات إلى استعادة استدامة المالية العامة للحكومة من خلال إعادة هيكلة ديونها العامة وسلسلة من التدابير المالية، تهيئة بيئة مواتية للنمو من خلال خطة شاملة للإصلاح، مكافحة الفساد وإعادة هيكلة القطاع المصرفي.

منذ اندلاع الازمة المالية في لبنان عام 2019، وانهيار سعر صرف الليرة اللبنانية ناشد لبنان صندوق النقد الدولي لتحقيق التعافي المالي. إزاء ذلك، فرض صندوق النقد الدولي شروطاً وتدابير اضافية من وحي النظرية الاقتصادية الكلاسيكية لخفض الانفاق العام والسيطرة على الدين العام، من خلال فرض سياسات مالية تقشفية وإلغاء الدعم الحكومي على المواد

الغذائية والمحروقات ودعم قطاع الاسكان، ترافقت مع سياسات نقدية (capital control & back run policies)، وتعديل التعريفات الاقتصادية وزيادة الضرائب لتتماشى مع سعر الصرف الحقيقي.... انعكست هذه السياسات بتراجع النمو الاقتصادي وتردي الوضع المعيشي، فتضخمت الاسعار وتراجعت القوة الشرائية للنقد، وزادت نسبة البطالة والفقر ومعالم الجريمة في سبيل العيش.

ما بين استقالة حكومة الرئيس السابق حسان دياب (2020) وتشكيل الحكومة اللبنانية برئاسة نواف سلام 2025، عاش الشعب اللبناني في ازمة مالية خانقة. مع تعهد الحكومة الحالية بتحقيق الإصلاح الاقتصادي والتعافي المالي، وإعادة بسط سلطة الدولة على كافة المناطق اللبنانية، عاد الأمل ينبض من جديد، بحيث تركزت الرؤية الإصلاحية على مكافحة الفساد وانتظام سير العمل في المؤسسات العامة وإيلاء الأولوية القصوى لإعادة الثقة الائتمانية بالدولة. من هذا المنطلق، لا بدّ من الحكومة ان تقوم بتفعيل دور القوانين، وتلتزم بترشيد الحكم السياسي واستعادة الأموال المنهوبة، ومكافحة الفساد في الدولة.

يتركز هذا الموضوع على معالم السياسة المالية في لبنان ومخاطر التراجع بين محاولة الإصلاح أو الفشل والبقاء في دوامة الدين العام. انطلاقاً من أهمية الموضوع، ولتقادي المشكلات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية، سنحاول في هذه الدراسة ان نعرض نظرة تاريخية على السياسة المالية في لبنان، ودور الحكومة والمصرف المركزي في إدارة المالية العامة، وجهود الإصلاح المالي.

❖ الفصل الأول: السياسة المالية في لبنان: التوجهات والإجراءات

يمر لبنان بعدة ازمات مالية واقتصادية، الاولى نتيجة سوء الادارة الاقتصادية (مثل فنزويلا)، الثانية ازمة الديون الحكومية (كما اليونان)، الثالثة ازمة مصرفية (مثل ايسلندا)، الرابعة زيادة الاعتماد على التمويل الخارجي (مثل الأرجنتين). دخل لبنان عام 2019 في سلسلة من الازمات نتجت عن عقود متتالية من الحكم الفاسد، وتردي السياسات المالية المتبعة، تقليدية الانظمة والقوانين، نقشي الفساد تحت عباءة الأحزاب، وغلبة نظام المحاصصة والزبائنية الطائفية...

■ المبحث الأول: نظرة تاريخية على السياسات المالية في لبنان

تعاني السياسة المالية في لبنان من تحديات أهمّها، تضخم في حجم الانفاق العام وخاصةً الانفاق الجاري الذي يتوزع على ثلاثة محاور رئيسية (الرواتب وتعويضات القطاع العام، الدين العام، ودعم مؤسسة كهرباء لبنان)، وإنفاق استثماري وصل أقصاه الى 11% في تقديرات موازنة العام 2025. تتميز النفقات العامة في لبنان بالهدر وعدم الإنتاجية والفعالية، فحوالي 90% من النفقات هي نفقات جارية غير استثمارية لا تحقق أي عائد لمالية الدولة. وقد وصلت الى 94% من اجمالي نفقات الدولة عام 2019 مع بدء الازمة المالية ومن المتوقع ان تتخفّض في إطار الخطة التقشفية الى 88% في تقديرات موازنة العام 2025.

تظهر ملامح العجز المالي في الموازنات العامة وتزايدت في الفترة ما بين 2019-2024، ومع تزايد حدة الازمة المالية، اتجهت الحكومات خلال تلك الفترة الى زيادة الانفاق الاجتماعي حيث ارتفعت هذه النسبة من 16.1% من مجمل الانفاق العام الى 26.8% في تقديرات موازنة العام 2024 بحسب التصنيف الوظيفي للإنفاق العام⁽¹⁾.

ادى الانفاق المتوسع على القطاع العام الى نمو حجم الدين بشكل حادّ مما استدعى توقف لبنان عن دفع دينه الخارجي عام 2020 وتدني مستواه الائتماني. مع بداية العام 2020 بلغ الدين العام اللبناني حوالي 91 مليار دولار أميركي، توزع بين دين بالعملة المحلية يشكل 63% بقيمة اجمالية قدرها (87279 مليار ليرة لبنانية) ودين سيادي بالعملة الأجنبية بقرابة 33 مليار دولار تقريباً (50871 مليار ليرة لبنانية). أما سندات اليورو بوند والتي تُشكل النسبة الأكبر فقد استحوذت المصارف التجارية اللبنانية على ما نسبته 43% منها حتى نهاية كانون الثاني 2019، فيما تبلغ حصة الدائنين الأجانب قرابة 33% فيما يحمل مصرف لبنان ودائنون محليون بقية الحصة⁽²⁾. في العام 2023 شكل الدين العام الداخلي نسبة 62.1% للمصرف المركزي و17% للمصارف التجارية و20.9% لمؤسسات أخرى. اما الدين العام الخارجي

(1) وزارة المالية اللبنانية- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، "كتيب موازنة المواطن والمواطنة 2024"، نشر بالتعاون مع اليونيسف ضمن سلسلة التوعية المالية والضريبية، 2024، ص 14.

(2) راجع: خالد التركاوي، " امتناع لبنان عن سداد ديونه"، مركز ابعاد للدراسات الاستراتيجية، تاريخ 2020/04/25، تاريخ الاطلاع 2025/03/31، منشورة على الموقع الالكتروني www.dimensionscenter.net

فتشكل اليوروبوندر نسبة 95% والقروض الثنائية 1.1% والمؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد والبنك الدولي 3.8% ومؤسسات مالية أخرى 0.1%.⁽¹⁾

شكلت السياسات المالية بعد العام 2000 تركيزاً على الاستدانة من الخارج بغية إعادة الأعمار وجذب الاستثمارات من الخارج عبر تثبيت سعر الصرف المحلي وزيادة الفوائد على القروض المحلية لتمويل الدولة، والاستغناء عن سياسة التمويل الداخلي لصالح التمويل بالعملية الأجنبية دون تبني أي سياسة استثمارية وتنموية. تتميز تلك السياسات بالهدر المالي ودعمها لمؤسسات عامة ذي استقلال مادي ومعنوي ولا تحقق النتائج المرجوة منها. فمنذ العام 2000 دعمت الحكومات اللبنانية مؤسسة كهرباء لبنان بسلفات خزينة تقدر قيمتها بـ 35.7 مليار هذا عدا عن الاستدانة لشراء المحروقات والغاز وما يترتب عليها من مستحقات وفوائد. شكلت هذه النسبة أقصاها 14% عام 2014 وادناها 3.5% عام 2001-2002، وتتراوح وسطياً بنسبة 10% وتم تخفيضها الى 8% في العام 2020. ومنذ صدور قرار تعديل التعرفة الكهربائية في العام 2022، لم تعد الحكومات تؤمن سلفات خزينة لدعمها.

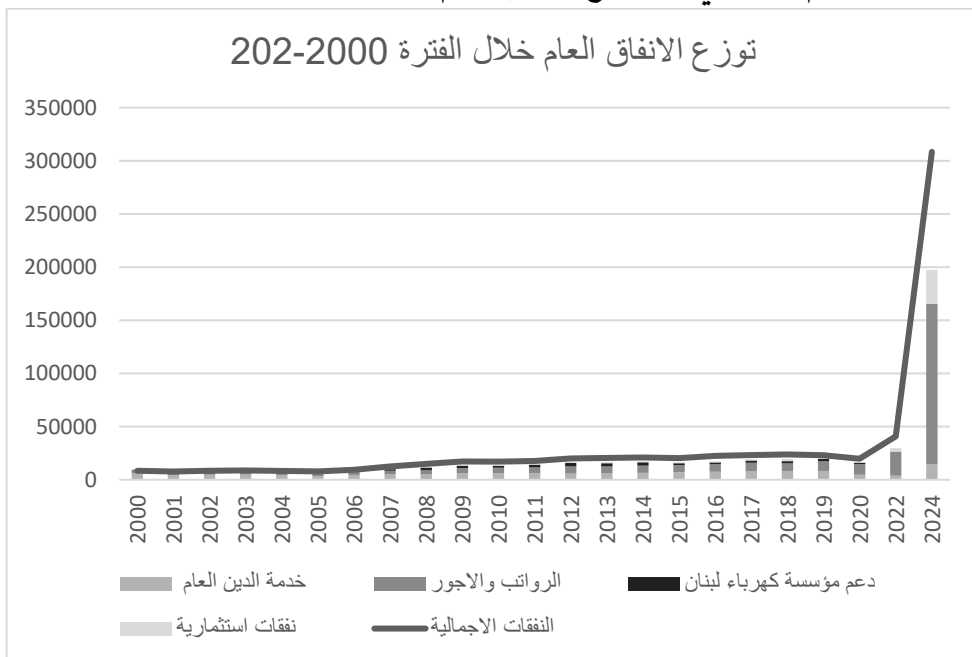
تشير السياسة المالية في لبنان الى ضعف في تحصيل الإيرادات العامة. فنلاحظ ان مجمل الإيرادات العامة لا تغطي نصف الانفاق العام في لبنان وهذا يدل على سياسة مالية غير مدروسة وخاطئة. ارتفعت الإيرادات الاجمالية من 16198 مليار ل.ل عام 2018 الى 308435.1 مليار ل.ل عام 2024 ومن المتوقع ان تصل الى 445214.1 مليار ل.ل في العام 2025 ذلك بحسب تقديرات موازنة العام 2025 التي تظهر زيادة في الإيرادات الضريبية وغير الضريبية للدولة، وهذا يعود الى تعديل نسب الضرائب بعد العام 2021 واغلبها ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك (زيادة في تعرفة رسوم الكهرباء - رسوم المحروقات، رسوم المواد الغذائية...) وتحتل الضريبة على القيمة المضافة الحيز الأبرز. الا ان الملاحظة الفارقة هي في تقدير العجز المالي بنسبة صفر. وبحسب رأي المتواضع ان الأرقام التي تناولتها موازنتي العام 2024 و 2025 ليست بأرقام دقيقة وان كانت تقديرية يشوبها العديد من الشوائب. اثبتت الحكومات المتعاقبة مراراً وتكراراً أخطاء فادحة في فرض ضرائب غير مباشرة على المواطنين

⁽¹⁾ جمعية مصارف لبنان، "تقرير النشرة الاقتصادية"، حزيران 2023، منشور على الموقع الالكتروني www.abl.org.lb

لتمويل نفقاتها العامة من شأنها ان تثقل العبء الضريبي لدى الفئات الأكثر تضرراً من الازمات المالية.

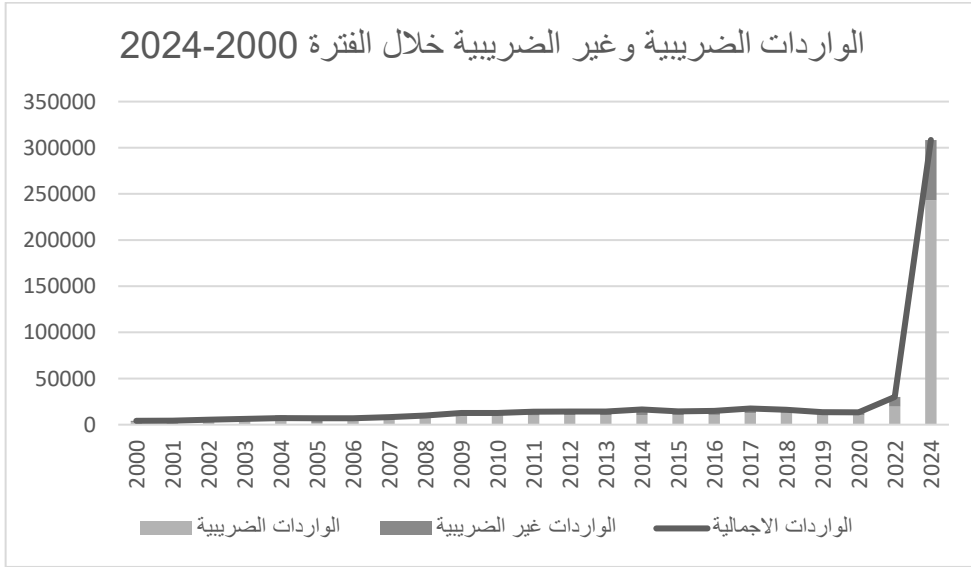
اكتفت السياسات المالية منذ عام 2000 بوجود اقتصاد ريعي غير منتج، ساعدت على تفاقمها الهندسات النقدية التي تبناها مصرف لبنان، فساهمت في تراجع نشاط قطاعي الزراعة والصناعة مقارنة بقطاع السياحة والخدمات. كما ان الدولة عجزت ان تقوم بمشاريع استثمارية تشجع من النمو الاقتصادي، فمجمال النفقات الاستثمارية تراوحت على سياسات الإصلاح وتأهيل البنى التحتية بعد التحرير 2001 وحرب تموز 2006 وسلسلة من المشاريع الإصلاحية توزعت بين الوزارات، والمحكمة الخاصة بلبنان. ولكن الملاحظة الجديرة بالذكر ان نسبة النفقات الاستثمارية لا تلحظ اهميتها في موازنات لبنان مقارنةً بالإنفاق الجاري. وعلى الرغم من ارتفاع نسبة الانفاق الاستثماري من 7% عام 2019 الى 11.54% من اجمالي الانفاق العام وفقاً لتقديرات عام 2025 الا ان هذه النسبة لا تشكل أي أساس تنموي مقارنة بنفقات تحتل 89% من موازنة الدولة.

رسم توضيحي 1- توزيع الانفاق العام خلال الفترة 2000-2024



إعداد الباحث، بيانات وزارة المالية

رسم توضيحي 2- توزيع الواردات خلال الفترة 2000-2024



إعداد الباحث، بيانات وزارة المالية

يمكننا أن نستخلص الآتي:

خلال الفترة 1993-1997 تميزت السياسات المالية بسياسة توسعية بسبب إعادة الاعمار والخسائر الاقتصادية التي تكبدتها الحكومات. اما خلال الفترة 1998-2002 زادة الحكومات من حدة التقشف وانخفاض الانفاق الاستثماري وزيادة الضرائب خاصة الضريبة على القيمة المضافة، الا انه بعد العام 2003 ولغاية 2011 حققت الحكومات نمواً اقتصادياً بفعل التمويل التي حصلت عليه من مؤتمر باريس 3، وجرى خصخصة بعض القطاعات (الاتصالات). اما مع العامين 2008-2009 امتدت الآثار السلبية للأزمة العالمية على الاقتصاد اللبناني (تراجع ودائع اللبنانيين في الخليج) وتداعيات النزوح السوري على لبنان، بدأت المالية العامة بالانهيار وتراجع الاقتصاد الوطني الذي تأثر بالأزمات الأمنية والسياسية، مما استدعى من مصرف لبنان اتخاذ تدابير نقدية سميت بالهندسات المالية للحفاظ على استقرار سعر الصرف ودعم عجز موازنة الدولة.⁽¹⁾

⁽¹⁾ Refer to IBRD- World Bank, "Lebanon Public Finance Review: Ponzi Finance?", 2022, Published by International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank At www.worldbank.com, Accessed At 07/06/2025, P40-41.

■ المبحث الثاني: دور الحكومة والمصرف المركزي في إدارة المالية العامة

في نهاية العام 1992 لجأت الحكومة الى سياسة تثبيت سعر الصرف مقابل الدولار ليصل عام 1997 الى 15.7.5 ل.ل واستقر لغاية العام 2019. ولحماية استقرار العملة الوطنية لجأ مصرف لبنان الى التركيز على احتياطاته بالعملية الأجنبية، فقام برفع أسعار الفائدة على ودائع المصارف لديه، حيث ارتفعت تلك الودائع من 3 مليار دولار (1997-2000) الى ما بين 52 و55 مليار دولار منتصف العام 2017. "ان أسعار الفائدة ظلت دون أي تغيير لسنوات عدة فيما التداول في السوق هو عملياً غير موجود. ويحددها مصرف لبنان نسبة الى المعدلات المرجعية الدولية، الى حد كبير. وهكذا رسخت سياسة مصرف لبنان أسعار الفائدة في البلاد على معدلات مرتفعة في وقت لم يكن الامر ضرورياً".⁽¹⁾

بدأت هشاشة السياسة المالية تظهر الى العلن عام 2018، حيث تسابقت المصارف للحفاظ على الودائع بمنح فوائد مرتفعة لجذب رؤوس الأموال. وفي أواخر 2018 وبعد تصريح وزير المالية بإعادة هيكلة الدين العام انهارت قيمة سندات لبنان الائتمانية وخسرت 6 بليون دولار امريكي، وبدأ التسارع لسحب ودائع قدرت ب 4 بليون دولار امريكي. في أواخر العام 2019 ومع تراجع سعر الصرف وشخّ الدولار في الأسواق المحلية بدأت ملامح الازمة. بلغ الدين العام أواخر العام 2019 ب 74.5 بليون دولار و32 بليون دولار بالعملية الأجنبية أي ما مجموعه 106.5 بليون دولار امريكي. اشترت المصارف اللبنانية نصف الديون الأجنبية المستحقة بتاريخ 2020/03/08 لتسديدها بالعملية المحلية، الا انه ولانعدام ثقة المصارف بالحكومة قامت ببيعها سراً بسعر منخفض التي تطالب الحكومة بها اليوم بسعر طرحها الأصلي. وساهم تراكم الفوائد على سندات الدين الخارجية (بسبب تأخر الدول في إعادة التفاوض على إعادة هيكلة الدين العام) الى زيادة الدين الحجم الخارجي يشكل ما مجموعه 41.34 مليار دولار امريكي.

(1) توفيق كسبار، "الازمة المالية في لبنان"، أوراق سياسية رقم 12، تاريخ آب 2017، عن مركز Konrad Adenauer

stiftung، منشورة على الموقع الالكتروني

<https://globaltaxjustice.org/wp-content/uploads/2022/08/2019-06-13>

تاريخ الاطلاع 2025/06/05، ص 6.

راجع تقرير صندوق النقد الدولي للعام 2016.

انعكست الازمة المالية بانخفاض حادّ في قيمة العملة الوطنية حيث بلغ سعر الصرف الرسمي في السوق الموازي من 1515 ل.ل عام 2018 الى 89550 ل.ل مقابل الدولار الأمريكي في كانون الأول 2023. وتراجعت أصول مصرف لبنان من العملات الأجنبية بنسبة 4.2% من أصل 15.2 مليار دولار امريكي في أواخر كانون الأول 2022 الى 14.6 مليار دولار امريكي في أواخر كانون الأول 2023 مقارنة ب 38 مليار دولار امريكي قبل اندلاع الازمة. في حين بلغت قيمة الذهب 19.2 مليار دولار امريكي في نهاية العام 2023. استمرت المصارف في تطبيق تدابير صارمة على رأس المال بسبب افتقارها للعملات الأجنبية لسداد أموال المودعين، واتخذ مصرف لبنان تدابير للحد من انتشار الاقتصاد النقدي.⁽¹⁾

توقف القطاع المصرفي الذي فرض بشكل غير رسمي قيوداً صارمة على حركة رأس المال عن تقديم القروض أو اجتذاب الودائع. ولكنه يواصل عمله في نظام سداد مجزأ يميز بين الودائع بالدولار (قبل 1 2019)، والحد الأدنى للتدفقات الوافدة الجديدة من "الدولارات الجديدة". ويتعرض أصحاب الودائع الدولارية القديمة لانخفاض حاد في قيمة ودائعهم من خلال عمليات "الليزنة" والاقطاعات القسرية الفعلية من الديون "haircuts" (التي تصل إلى 85% على الودائع الدولارية). وتُعد أعباء الإجراءات الجارية للضبط المالي وخفض المديونية ذات طبيعة تنازلية للغاية، حيث تؤثر على صغار المودعين ومنشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة بدرجة أكبر. ويؤدي تراجع متوسط الدخل، وانخفاض حاد في قيمة الليرة اللبنانية، إلى تقلص شديد في القوة الشرائية. وتُمثل التأثيرات التضخمية عوامل تنازلية شديدة تؤثر على الفقراء والطبقة المتوسطة أكثر من غيرهم، ويمكن أن يصبح التأثير الاجتماعي للأزمة كارثياً، وهو وضع متردي بالفعل، إذ من المرجح أن يكون أكثر من نصف سكان البلاد بالفعل تحت خط الفقر. وارتفع معدل البطالة من 11.4% في 2018-2019 إلى 29.6% في 2022.⁽²⁾

(1) راجع: مصرف لبنان، "التقرير السنوي لمصرف لبنان للعام 2023"، منشور على الموقع الرسمي للمصرف المركزي، ص 6. (تم احتساب سعر الصرف الرسمي على أساس 15000 ل.ل).

BDL, "Balance of Payment and International Investment Positions", report 2024, may 2025, p 13.

(2) مجموعة البنك الدولي، "عرض عام حول الازمة في لبنان"، 2025، منشور على الموقع الرسمي للمجموعة، <https://www.albankaldawli.org/>، تاريخ الاطلاع 2025/04/13.

ادى فشل النظام المصرفي في لبنان وانهيار العملة الى اقتصاد نقدي كبير مدولر يقدر حجمه بنحو 9.86 مليار دولار أو 45.7% من اجمالي الناتج المحلي عام 2022، ويمثل الاقتصاد النقدي المنتشر والمتزايد بالدولار عائقاً رئيسياً امام التعافي الاقتصادي في لبنان، فهو لا يهدد بالمساس بفعالية السياسة المالية والنقدية فحسب بل يزيد من مخاطر غسل الأموال ويزيد من النشاط الاقتصادي غير الرسمي ويحفز على المزيد من التهرب الضريبي. علاوةً على ذلك يهدد الاعتماد المتزايد على المعاملات النقدية ايضاً بعكس مسار التقدم الذي حققه لبنان قبل الازمة نحو تعزيز سلامته المالية من خلال انشاء آليات متينة لمكافحه غسل الأموال في القطاع المصرفي.⁽¹⁾

ساهمت السياستين المالية والنقدية في تعاضم ثروة المسؤولين والعائلات المصرفية التي حصلت على حوالي ثلثي فوائد الدين العام، دون أن تفرض أي ضريبة عليها لغاية عام 2003، في ظل ارتفاع الفوائد الممنوحة على الودائع التي وصلت الى 18% على الودائع بالليرة اللبنانية و 10% على الودائع بالدولار الأمريكي، في حين ان الفوائد على القروض بالليرة اللبنانية وصلت الى 23% وبالدولار الى 12% (قبل 2019).

كما إن سياسة القروض التي اعتمدتها المصارف التجارية كانت سياسة سلبية، حيث لم يكن المصرف المركزي يميل لسياسة الاستثمار في القطاعات الإنتاجية، واتجه الى تمويل قطاع السياحة والخدمات، وتشجيع الأفراد على القروض الاستهلاكية، ما ساهم في عجز الميزان التجاري، ووقوع البلاد في أزمة عملات صعبة في أيلول 2019.

■ المبحث الثالث: انعكاسات السياسة المالية على الوضعين الاقتصادي والاجتماعي

أدت تداعيات السياسات المالية الى انفجار الازمة المالية عام 2019 واستمرت آثارها على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي لتاريخه، لدرجة قد صنفها البنك الدولي من ضمن الأزمات الاقتصادية الأسوأ على مستوى العالم منذ منتصف القرن التاسع عشر، حيث هوى إجمالي

(1) World Bank Group, "Lebanon Economic Monitor: The Normalization of Crisis Is No Road for Stabilization", Spring 2023, Introduction P Xiv, Pdf Downloaded From www.worldbank.org

الناتج المحلي الاسمي من 52 مليار دولار في 2019 إلى ما يقدر بنحو 23.1 مليار دولار في 2021. وقد أدى استمرار الانكماش الاقتصادي إلى تراجع ملحوظ في الدخل المتاح للإنفاق. وانخفض نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بنسبة 36.5% بين عامي 2019 و2021.⁽¹⁾ ومن المتوقع ان تتدهور مالية الدولة بشكل متزايد بسبب الحاجات التمويلية لإعادة الاعمار والمساعدات الطارئة وان ينقلص الناتج المحلي الإجمالي الى نسبة 38% وينكمش النشاط الاقتصادي الى 7.5%، وخسائر في قطاع الخدمات وتعميق الازمة الاقتصادية القائمة.⁽²⁾

ووفقاً لتقرير البنك الدولي، انخفض نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في لبنان بنسبة تقدر بنحو 6.6% عام 2024 نتيجة العدوان الإسرائيلي مما يعكس التأثير المدمر للنزوح الجماعي والدمار وانخفاض معدلات الاستهلاك الخاص. كما أنه يفاقم تحديات الاقتصاد الكلي التي لم تتم معالجتها.⁽³⁾ ومن المتوقع ان ينمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة 4.7 % في العام 2025، وأن يبلغ متوسط التضخم السنوي في لبنان 15.2 % في عام 2025، مع تقديرات لحجم الاقتصاد حالياً عند 26 مليار دولار، وأن يتراجع معدل البطالة من 39 % في 2024 إلى 37.6 % في 2025.

كما اكد البنك الدولي على مخاوف استقرار سعر الصرف الذي يضع ضغوط على الحكومة لزيادة الضرائب وفرض القيود على الانفاق العام وتحسين الضبط المالي وعدم استنزاف احتياطات مصرف لبنان من العملات الأجنبية.

لم تكن آثار الازمة محمودة على الاقتصاد اللبناني فقد احتل لبنان المرتبة 154 عالمياً والمرتبة 12 إقليمياً في مؤشر الحرية الاقتصادية، وفقاً لتقرير التنافسية العالمي لعام 2024،⁽⁴⁾ بعد ان كان في المرتبة 139 عام 2019، وهذا يعود لمجمل الأحداث الأمنية والاقتصادية

(1) World bank, "Lebanon Economic Monitor: Lebanon Sinking (To the Top 3)", spring 2021, p xi, published online on world bank group website, accessed on 31/03/2025.

(2) World bank, "Lebanon Economic Monitor: Mounting Burdens on a Crisis-Ridden Country", fall 2024, p xi, published online on world bank group website, accessed on 31/03/2025.

(3) World bank, "Lebanon Economic Monitor: Mounting Burdens on a Crisis-Ridden Country", op cite, p3-4.

(4) بنك الاعتماد اللبناني، "لبنان يحتل المرتبة 154 في العالم في مؤشر الحرية الاقتصادية للعام 2024" تقرير منشور على الموقع الالكتروني لمصرف الاعتماد اللبناني، تاريخ 2024/02/27، تاريخ الإطلاع 2025/03/31.

التي تأثر بها لبنان خلال الفترة 2019-2024، وضمن البلدان الخمس الأوائل في المديونية عالمياً والأول على الدول العربية⁽¹⁾.

ما زال يعاني الاقتصاد اللبناني من الركود، وتدهور القطاعات الحيوية تحت وطأة الممارسات الزبائنية، والافتقار الى الشفافية والمساءلة وتغشي الفساد. مما سمح للمسؤولين الحكوميين والشركات التابعة لهم بسرقة الأموال العامة. هذا لا يستنزف الموارد الوطنية فحسب، بل يقوض أيضاً ثقة الجمهور في قدرة الدولة على الحكم بشكل عادل ومسؤول.⁽²⁾

بحلول عام 2022، بلغت قيمة ظهور هذا الاقتصاد المدفوع بالنقد البالغ الدولار حوالي 9.86 مليار دولار، وهو ما يمثل 45.7% من الناتج المحلي الإجمالي للبنان. كان للأزمة المالية، التي تميزت بانخفاض حاد في قيمة العملة، آثار مدمرة على سبل عيش المواطنين. تسبب انهيار الليرة اللبنانية في انخفاض كبير في الحد الأدنى للأجور، اعتباراً من نيسان 2024، رفعت الحكومة الحد الأدنى للأجور ليلامس حوالي \$200 أمريكي استجابة للتضخم، لكن هذا التعديل لا يواكب ارتفاع تكلفة الضروريات الأساسية مثل الغذاء والدواء ازاء تآكل القوة الشرائية للعملة، مما دفع الكثير من الناس إلى سوء التغذية والفقر مع ارتفاع أسعار الغذاء والأدوية غير المتوفر، كما مرّ لبنان خلال الاعوام 2022-2023 بأزمة في الطاقة والمحروقات وشهد اقفال للمحطات وتوافد الطوابير امامها وازدياد حالات الشغب. أدت أزمة الطاقة في لبنان إلى تفاقم الصعوبات الاقتصادية وانقطاع التيار الكهربائي والاعتماد على المولدات الخاصة باهظة الثمن.

إلى جانب تفاقم أزمة الطاقة، أصبح الاقتصاد اللبناني يعتمد بشكل متزايد على التحويلات المالية، حيث وفرت مصدراً مهماً للعملة الأجنبية. حيث شكلت حوالي 38% من الناتج المحلي الإجمالي للبنان في عام 2022، مما ساعد هذا التدفق العائلات على تلبية الاحتياجات

⁽¹⁾ راجع نصر عبد الكريم، "السياسة المالية العامة ومستويات الأسعار والأجور في بلدان عربية مختارة"، منشورة من قبل شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ANND بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي على الموقع الإلكتروني

<https://www.annd.org/>، تاريخ 2024/04/08، تاريخ الاطلاع 2025/06/06، ص 4

⁽²⁾ Sara Charkaoui, "Navigating Lebanon's Financial Collapse: Dollarization, Banking Dysfunction, and the Road to Recovery", Economic Papers, 4 November 2024, published by Arab Center for Research and Policy Studies at <https://www.dohainstitute.org/>, accessed on 06/06/2025, p5-6.

الأساسية، أثناء التضخم الذي تقاوم من 15.5% من الناتج المحلي الإجمالي عام 1990 الى 35% عام 2024 ليسجل 13% في نيسان 2025.

من الناحية الأخرى، انخفضت العائدات الضريبية بحيث قدرت 11% في العام 2023 من الناتج المحلي الإجمالي ويعود ذلك الى عدم فعالية النظام الضريبي في لبنان، "فقد قدر المعهد اللبناني لدراسات السوق كلفة التهرب الضريبي ب 4.5 مليار دولار عام 2023"⁽¹⁾، كما قدره صندوق النقد الدولي ما بين 4 و5 مليار دولار بسبب ضعف تطبيق القوانين وسيطرة أصحاب النفوذ وانتشار الاقتصاد النقدي وخصائص النظام الضريبي غير الفعال، وانتشار الفساد (التلاعب المالي وإخفاء الإيرادات والأرباح، استغلال الإعفاءات الضريبية، التهرب الجمركي وعبر المعابر).

■ الفصل الثاني: الإصلاح المالي بين المقترحات ومحاولات الإنقاذ

سعى المجتمع الدولي والمؤسسات الدولية لإنقاذ لبنان، وحاولت الحكومة جاهدة في وضع الخطط الإنقاذية بعد الانهيار المالي الذي نشهده منذ العام 2018، وقد تناولت الخطط الإصلاحية جهود بارزة للحكومة على الصعيد المالي والاجتماعي حيث تبنت سياسات نقشفية بناءً لتوصيات صندوق النقد الدولي طالت القطاع العام وقامت بزيادة الانفاق الاجتماعي لتخفيف العبء على المجتمع كما أحدثت إصلاحات هيكلية في السياسة النقدية.

■ المبحث الأول: الإصلاحات المقترحة

منذ عام 2000 ولغاية العام 2020، صادقت الحكومات المتعاقبة على سلسلة من برامج المساعدات التي تقتضي تنفيذ إصلاحات هيكلية. ومع ذلك، اتضح تلك الجهود لم تنتج ثمارها، واكتفت بتقديم المساعدة من المجتمع الدولي وخاصةً بعد انفجار بيروت والعدوان الإسرائيلي.

⁽¹⁾ باسمة عطوي، "4.5 مليارات دولار قيمة التهرب الضريبي سنوياً اللبنانيون في حلقة مفرغة: لا يسدّدون ضرائب بذريعة سرقتها من قبل السلطة!"، مقالة منشور على الموقع الإلكتروني للمعهد اللبناني لدراسات السوق، تاريخ النشر 2023/11/20، تاريخ الاطلاع 2025/04/01.

أقرت الحكومة عام 2022 خطة التعافي المالي والنهوض بالقطاع المالي⁽¹⁾ الذي يحتاج الى عملية رسملة وإعادة هيكلة كبيرة، نظرًا لما أحدثته الازمة المالية من انهيار سعر الصرف وانكشاف ودائع المصارف التجارية لدى مصرف لبنان ومن توقف لبنان عن دفع ديونه السيادية.

كانت السياسات المالية على مدى تلك السنوات غير منتظمة أدت الى تكبيد مصرف لبنان خسائر مالية نتيجة قيامه بعمليات لجذب رؤوس الأموال بالعملة الاجنبية للحفاظ على استقرار سعر الصرف وتمويل دين الدولة. خضعت تلك الخسائر الى عملية تدقيق ومراجعة للأصول من قبل لجنة الرقابة على المصارف وبمساعدة شركات دولية وقدرت عام 2022 ب 70 مليار دولار امريكي. هدفت تلك الاستراتيجية الى إعادة رسملة المصرف المركزي وإعادة بناء الثقة المالية به، وقد نجح مجلس النواب عام 2025 بإقرار قانوني رفع السرية المصرفية وإعادة هيكلة المصارف في إطار تحسين السياسة النقدية والمصرفية.

يشير المشهد الاقتصادي والمالي العام الى عجز في موازنة الدولة والميزان التجاري، الى جانب هشاشة السياسة الاقتصادية وغياب الدور الفعال الذي يجدر ان تلعبه مؤسسات الدولة، تفاقم ميزان المدفوعات، أعقب ذلك تخلف لبنان عن سداد استحقاقات سندات اليوروبوندرز. هدفت خطة التعافي المالي والاقتصادي الى تعزيز النمو الاقتصادي وخلق الوظائف وخاصة لفئة الشباب في سوق العمل، وخفض معدلات الفقر والبطالة، تحسين مستويات المعيشة وتوفير الخدمات الأساسية في قطاعي الصحة والتعليم وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار وتحسين بيئة الاعمال. ويصب اهتمام الدولة على تعزيز الإنتاجية في القطاعات الاقتصادية والتشديد على اقتصاد المعرفة والخدمات الرقمية وتحسين التغذية الكهربائية، وعكس هجرة الادمغة.

حاولت الحكومة لاستعادة الملاءة المالية بعد سنوات من العجز المالي وضعف الإيرادات والهدر والإفراط في الانفاق وتضخم الدين العام الى مستويات غير مستدامة. فقلصت الانفاق العام بنسبة 20% مع سياسة تقشفية في كافة القطاعات العامة، رفعت الدعم التدريجي عن

(1) مجلس الوزراء، "استراتيجية النهوض بالقطاع المالي FSRS: مذكرة بشأن السياسات المالية والاقتصادية"، قرار مجلس الوزراء 3 تاريخ 2022/05/20، منشورة على موقع مجلس الوزراء.

السلع والمواد الأولية وبعض الخدمات، وقابل هذا الامر زيادة في الإيرادات العامة بعد إقرار ضرائب جديدة وزيادة التعريفات الجمركية، كما ساهمت الحكومة بتحسين الأداء المالي لشركة كهرباء لبنان التي أثقلت كاهل الخزينة العامة بعد تعديل التعرفة الكهربائية وتعزيز الحوكمة ومكافحة الفساد بما يتناسب مع المعايير الدولية لمكافحة الجرائم المالية.

اما على المدى الطويل فحاولت الحكومة وضع استراتيجية لوضع الدين العام على مسار تراجعى من خلال ادخال تعديلات مالية تصحبها إصلاحات هيكلية لإعادة هيكلة الديون والتفاوض مع الدائنين، وتحقيق فائض أولى من الناتج المحلي الاجمالي بحلول عام 2026. تهدف هذه الإصلاحات من خلال مجموعة من تدابير النفقات والإيرادات لضبط المالية العامة، تحسين الامتثال الضريبي وتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة الرسوم تدريجيًا (الضرائب على السيارات المشروبات الكحولية، تعزيز ضريبة العقارات والاملاك المبنية)، معالجة الانتهاكات والتعديلات على ضرائب الدولة واجراء تشخيص ضريبي كامل للإيرادات ومراجعة نظام الانفاق العام لتحسين كفاءته وفعاليته. كما تطرقت الحكومة الى اعداد نظام موازني حديث يلائم المعايير الدولية حيث دمجت الموازنات الملحة بالموازنة العامة، وليحل محل قانون المحاسبة العمومية القائم منذ 1963، معالجة متأخرات الانفاق وتعزيز الالتزام المالي.

على صعيد السياسة النقدية، قامت الحكومة بالتعاون مع المصرف المركزي بتوحيد سعر الصرف والحفاظ على استقراره وتم وضع آلية شفافة تعتمد على السوق في تحديد أسعار الفائدة والصرف، وتم فرض قيود على حركة رأس المال وسحب الودائع، وعمليات السحب النقدي. أدت تلك الجهود الى خفض معدل التضخم والحفاظ على استقرار سعر الصرف، وانهي العمل بآلية تمويل عجز الموازنة، وتعزيز كفاءة حوكمة المصرف المركزي واستقلالته الذاتية واطاره المؤسساتي.

على الصعيد الاجتماعي، قامت الحكومة بدعم فئات المجتمع الأكثر ضعفًا عبر انشاء برامج لدعم الفقراء (البرنامج الوطني لدعم الاسر الأكثر فقرًا NPTP)، بالإضافة الى انشاء شبكات الأمان الاجتماعية في حالات الطوارئ (ESSN)، استقادت حوالي 150000 اسرة من تحويلات نقدية للمعيشة والتعليم، كما أطلقت برنامج التغطية الواسعة للمساعدات النقدية (BCCT) المعروف بالبطاقة التمويلية لمدة سنة واحدة بتمويل من البنك الدولي.

■ المبحث الثاني: دور المؤسسات الدولية في انقاذ الاقتصاد اللبناني

أقرّ البنك الدولي في تقريره "مراجعة المالية العامة"⁽¹⁾ أن الكساد المتعمد كان مقصودًا وتم التحضير له على مدى الثلاثين عامًا السابقة، ويتساءل إلى أي مدى كانت هذه العملية مخطط تمويل بونزي (احتيالية) أكثر من كونها مالية عامة. فالسياسة المالية العامة ابتعدت عن النهج المنضبط لتعزيز مصالح الاقتصاد السياسي، وتجريد الدولة من تقديم الخدمات العامة عن طريق استحواذ النخبة على موارد الدولة لبيعها بعقود مربحة وضخمة بالدولار الأمريكي، وتراكم الدين العام، وخسائر لمصرف لبنان حاول الا يظهرها في تقاريره الا تحت بند الأصول الأخرى. حاول البنك الدولي منذ بداية الازمة 2020، ان يلفت نظر المسؤولين الى ضرورة اتخاذ خطوات إصلاحية هيكلية على صعيد الاقتصاد الكلي للسيطرة على التضخم والعجز المالي "برنامج لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي"، وتفعيل دور المساءلة والمحاسبة من خلال مكافحة الفساد في القطاع العام. فقد تم إقرار بفضل جهود البنك الدولي قانون المشتريات الجديد، وقام بتوفير الدعم التقني لتوفير حزم إصلاح الفرص الاقتصادية وتنمية رأس المال البشري وتطوير البنى التحتية (تمويل بقيمة 257.8 مليون دولار لتحسين خدمات إمدادات المياه في بيروت الكبرى وجبل لبنان، تمويل بقيمة 250 مليون دولار لتعزيز الطاقة المتجددة وإصلاح شبكة الطاقة الكهربائية عام 2025). كما له الدور البارز في دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، توفير المساعدات الإنسانية، تعزيز الحوكمة، إصلاح القطاع العام وبناء القدرات المؤسسية وتحقيق التنمية المستدامة، بالإضافة إلى دعم البرامج الاجتماعية مثل التعليم والحد من الفقر والبطالة.

كما كان لصندوق النقد الدولي جهود على صعيد ضبط المالية العامة، ففي إطار مشاورات صندوق النقد الدولي حول المادة الرابعة خلال السنوات (2017-2018-2019)، أكد أنه هناك حاجة ماسة لوضع الاقتصاد على مسار مستدام ووقف ارتفاع الدين العام حتى يتسنى الحفاظ على الثقة.⁽²⁾ ومن الضروري ان يبدأ بإجراء ضبط مالي وإصلاحات هيكلية لاحتواء

(1) IBRD- World Bank, "Lebanon Public Finance Review: Ponzi Finance?", op cite, P5.

(2) صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام 2017، منشور على الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ النشر 2017/12/14.

الدين العام وزيادة النمو وتشجع الإصلاحات المانحين على صرف القروض التي تعهدوا بتقديمها بشروط ميسرة أثناء مؤتمر سيدر عام 2018 لتمويل خطة الاستثمار الرأسمالي⁽¹⁾.
لقد أقرت الحكومات اللبنانية على ضوء تلك المشاورات تشريعات لشفافية المعلومات العامة ومكافحة الفساد. إلا أنه وبعد انفجار الأزمة المالية وتوقف لبنان عن دفع ديونه، التجأ إلى صندوق النقد الدولي لإعادة هيكلة الدين العام، لصعوبة اقناع الدائنين بالتفاوض عام 2021، وعدم ثقتهم بالنظام المالي، وتصنيفه من قبل وكالات التصنيف الكبرى مثل Moody's، Fitch، و P&S ضمن فئة التعثر المحدود، ما يجعل المستثمرين الدوليين والدائنين مترددين في تقديم أي تسهيلات مالية للبنان. يتمحور عمل الصندوق حول تقديم المشورة الفنية وعلى صعيد السياسات، والعمل مع المجتمع الدولي لدعم جهود الدولة في تعزيز عملية إعادة الاعمار وتقديم المساعدات الانسانية والمنح.⁽²⁾

عاد التفاوض مع صندوق النقد الدولي في العام 2025 بعد ان حذر لبنان من عدم اتخاذ إجراءات بشأن الإصلاحات الاقتصادية الضرورية التي تلحق خسائر فادحة بالاقتصاد اللبناني والسكان، وقد ابدى في شباط 2025 استعداده لتقديم برنامج دعم جديد للبنان، مع العلم أن اتفاقاً قد وُقّع على مستوى الخبراء، في نيسان 2020، لتسهيل تمويله بقيمة 3 مليار دولار لكنه لم يتحول إلى حيز التنفيذ.

يتوقع الصندوق من الحكومة اللبنانية ان تقوم باتخاذ تدابير صارمة لإعادة هيكلة القطاع المصرفي، القيام بإصلاحات مالية فيما يتعلّق بخفض الدين العام، التفاوض مع حاملي سندات اليوروبونددز، وضع سياسة نقدية لسعر صرف الدولار أمام الليرة، الالتزام بمعايير "قائف" وبمكافحة تبييض الأموال لشطب لبنان عن اللائحة الرمادية وإدارة المؤسسات الحكومية بطريقة شفافة وجيدة.

صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام 2018، منشور على الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ النشر 2018/06/22.

(1) صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام 2019، منشور على الموقع الإلكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ النشر 2019/07/11.

(2) ايمن عمر، "الحكومة والعهد الجديد في مواجهة التحديات الاقتصادية في لبنان"، ورقة تحليلية منشورة على الموقع الإلكتروني لمركز الجزيرة للدراسات، آذار 2025، ص5.

تعد هذه الخطوة في غاية الأهمية إذ انها ستمهد الطريق الى التفاوض مع حاملي سندات اليوروبوندرز الأجانب الذين يشترطون بدء لبنان التفاوض مع صندوق النقد لبدء تفاوضهم على إعادة هيكلة هذه السندات. وستكون عملية التفاوض عملية شاقة وستواجه الحكومة اللبنانية تحديات في اقناع نسبة 75% من حاملي السندات لإعادة جدولة السندات أو تخفيضها، واشبات صدقيتها في سداد تلك الاستحقاقات بعد إعادة الهيكلة، وهذا مرتبط بخطة التعافي المالي والاقتصادي والتفاوض مع صندوق النقد الدولي لإعادة لبنان الى مساره التقدمي.

وفق شروط إصدار سندات اليوروبوندرز، حدّدت الدولة اللبنانية لحملة السندات فترة 5 سنوات من أجل المطالبة بالفوائد، و10 سنوات للمطالبة بأصل الدين منذ تاريخ التوقّف عن الدفع، تحت طائلة فقدان حقهم بالمطالبة بالفائدة أو أصل الدين، إلّا في حال قامت الدولة بهيكلة سندات اليوروبوندرز قبل هذا التاريخ. ويُقدر ان تصل نسبة الاقتطاع لإعادة هيكلة دين لبنان الخارجي من 50 الى 70%. "يمكن أن تؤدي إعادة هيكلة الديون إلى تمديد آجال استحقاق 6.6 مليار دولار من السندات المستحقة في 2020 و2021 و2022 لمدة 10 سنوات... تعتمد إعادة الهيكلة هذه على أموال جديدة من قرض يقوده صندوق النقد الدولي مصحوبًا ببرنامح تكشف صارم. ويتخوف من "صندوق أشمور" الذي يملك موقفًا حاجبًا بنسبة 25% في الإصدار المتعثر بتاريخ آذار 2019 وهذا يعني أن لبنان سيتعين عليه وضع شروط مقبولة لأشمور أو مواجهة التقاضي المطول وإمكانية تجميد الحسابات ومصادرة الأصول في تعاملاته الدولية".⁽¹⁾

■ المبحث الثالث: هل هناك طريق للخروج من الازمة؟

يعاني لبنان من أسوأ الازمات المالية والنقدية، تعود في جذورها إلى غياب إرادة الإصلاح لدى السلطة السياسية، وفشل منظومة الحكم، وسياسات اقتصادية واجتماعية ومالية تعاني من قصور في الرؤية الامر الذي جعلها غير عادلة وغير فعالة، أوصلت البلاد إلى حالة تعطيل شبه عام للمؤسسات، واحساس المجتمع المدني بأن الإصلاحات التي تنتفوه بها الحكومات هي

⁽¹⁾ "رحلة التفاوض مع الدائنين"، مقالة منشورة على موقع <https://www.grandlb.com/economy/9785>، تاريخ 2021/09/16 تاريخ الاطلاع 2025/06/07.

مجرد كلام غير قابل للتنفيذ ولا يجاري المصلحة العامة، وصولاً الى الانهيار الشامل، وتسعى اليوم الى استعادة الثقة الدولية، لضبط المالية العامة وإعادة هيكلة الدين العام. من هذه التحديات تحقيق الإصلاحات المشروطة بشروط صندوق النقد الدولي.

نجد ان النظام السياسي نظام يتجذر فيه سياسة الهدر والفساد وانتشار المحسوبيات الطائفية والزبائنية والتدخلات الخارجية، فلا سبيل للحديث عن الإصلاح والتعافي المالي قبل محاربة الفساد والطائفية السياسية. "هذا الامر لا يعتدل الا بالمباشرة بتخفيض السقوف السياسية والحمائية بقوانين شفافة وواضحة وخوض حرب لمكافحة الفساد، يترافق بالتزامن مع إصلاح السياسات المالية أو إصلاح القضاء، واضفاء الشفافية على النظم المالية والضريبية وحسابات المؤسسات العامة والمصالح المستقلة وصولاً الى تعميم الشفافية الى المؤسسات الخاصة."⁽¹⁾ كما ان التمهيد للإصلاح ينطلق من ترشيد الفساد السياسي والإداري وتحقيق الاستقرار الأمني لخلق بيئة مؤاتية للأعمال وتعزيز الاستثمارات والنمو الاقتصادي، وهذا يتطلب وجود مؤسسات إدارية متينة تخضع لمعايير قانونية شفافة. فلا بد من تطوير النظام الضريبي الذي يتميز بالجمود ويتصف بعدم تحقيقه العدالة الاجتماعية والذي يلقي بعبء ثقيل على كاهل الفئات الأكثر ضعفاً بالمجتمع، وتغافل عن أصحاب النفوذ والثروة الذي يستغلون موارد الدولة دون حسيب أو رقيب. يسارع لبنان الى تعزيز دور واستقلالية القضاء لمكافحة الفساد وتسيير المرافق العامة، حيث صدر عنه في الآونة الأخيرة عدة قرارات قضائية باتهام وتوقيف بعض المسؤولين على خلفية ارتكابهم جرائم مالية واستغلالهم لنفوذهم السياسي.

ان خارطة طريق التعافي طويلة جداً، تتطلب العمل على مستوى القوانين والتشريعات، الإدارة والمؤسسات ومشاركة المجتمع المدني. في البدء، على الدولة ان تمهد للمواطنين تحملها مسؤولية تلك السياسات الخاطئة، وبث الوعي السياسي انه لا بد من هذه السياسات الإصلاحية لإنقاذ لبنان.

خلال الازمة 2019-2024، سادت بعض التدابير المالية الخاطئة نتيجة تلك في سن القوانين والتشريعات الخاصة بالضوابط على الرساميل "الكابيتال كونترول" مما خلق توزيعاً غير عادل للخسائر ومن الاجدر ان تتحمل الطبقة الحاكمة الجزء الأكبر من تلك الخسائر

(1) (عدنان الحاج)، محطات اقتصادية 2005-2008، الطبعة الاولى، دار الفارابي، بيروت، 2009، ص 19-23.

لمشاركتها في الفساد المالي وتراكم الدين العام ومسؤوليتها عن تلك السياسات، ومن ثم تبني سياسة تفشيفية لضبط المالية العامة وتحقيق دين عام مستدام، وهذا الامر يتطلب بعض الإصلاحات الفورية، وقد نجح لبنان في إقرار بعضها مثل قانون إعادة هيكلة القطاع المصرفي ورفع السرية المصرفية.

هذه السياسة وإن كان لا بد منها، فهي مؤلمة على المجتمع اللبناني، بسبب الضغوط التضخمية مما يزيد من نسبة البطالة والفقر. من هنا ينبغي على الحكومات بالتعاون مع المؤسسات الدولية لدعم لبنان في انشاء المزيد من برامج الحماية الاجتماعية والحاجات الإنسانية، والخدمات العامة.

إن المرحلة المقبلة هي مرحلة حاسمة تتطلب رؤية مشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني ضمن الأطر المؤسسية والسياسية والقانونية، في إطار تمثيل مجتمعي صحيح لكل المكونات والفئات الاجتماعية وتعتبر هذه المرحلة مرحلة تأسيسية للممارسة السياسية اللاحقة تقوم على مبادئ احترام الحقوق والحريات، العدالة القانونية والاجتماعية، لبناء دولة ديمقراطية ذي حكم رشيد ومؤسسات فاعلة تحت سلطة القانون.

بعد بناء القواعد الأساسية للدولة القانونية، يتم وضع خطة واقعية للنهوض الاقتصادي، مراجعة السياسات النقدية والمصرفية لضبط التضخم وعجز ميزان المدفوعات ودعم القطاعات الإنتاجية، إعادة التفاوض لهيكلة الدين العام الخارجي كي لا يبقى عائقاً أمام النمو الاقتصادي المستدام. ولتعزيز النمو الاقتصادي ينبغي التشجيع على الاقتصاد الرقمي والحوكمة الالكترونية ورقمنة الخدمات العامة في إدارات الدولة وتطويرها، الامر الذي يساعد في مكافحة الفساد، وتشجيع بيئة العمل. ويتطلب من الحكام إيجاد توافق سياسي بغية إعادة الاعمار الناتج عن انفجار مرفأ بيروت والعدوان الإسرائيلي على لبنان الذي كبد خسائر اقتصادية قدرت كلفته بأكثر من 1 مليار دولار امريكي.

الخاتمة

لقد ادى تهميش السياسة المالية في لبنان الى الانهيار الحالي يتحمل نتائجها: أولاً، الدولة كونها قامت بالاقتراض على مدى السنوات السابقة وحصرت مسألة الانفاق في امور غير

منتجة وعلى قطاعات تستنزف الطاقة المالية وأدت الى تراكم للدين العام، ثانيًا، مصرف لبنان الذي وافق على تمويل دين الدولة وهو مدرك بأن سياساتها المالية غير منتجة وأخيرًا، القطاع المصرفي بتفضيله بإقراض الدولة بفوائد مرتفعة وتعاضمت أرباحه على حساب تمويل القطاعات الإنتاجية وتعزيز النمو الاقتصادي.

ساهمت تلك السياسات المالية والنقدية بالدوران في حلقة مفرغة من انعدام الاستثمارات والتضخم ودوامه الدين العام، أدت الى عجز موازنة الدولة، عجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات انعكس ذلك بأزمة اجتماعية ارتفع فيها معدلات البطالة والفقر والتفاوت الطبقي.

لدى مقارنة المشكلة نلاحظ انها ازمة سياسية قبل ان تكون مالية-اقتصادية، لذلك يجب ان يكون هناك إصلاح جذري للفساد يستلزمه تكافؤ الجهود البشرية والاقتصادية والتقنية بالدرجة الاولى. يتبعه سن تشريعات وقوانين ذي معايير شفافة وعالمية، تستهدف العدالة الاجتماعية وبسط سلطة القانون على كافة مؤسسات الدولة.

لدى مقارنة المشكلة يتبين ان الركود الاقتصادي وفقًا لما أكدته البنك الدولي هو عملية مقصودة قامت الطبقة الحاكمة خلال الثلاثين سنة السابقة، بسبب سوء الإدارة، وفساد الحكم واستغلال النفوذ السياسي وغلبة الطائفية والمحسوبيات، فلا بد من وضع بعض المقترحات لمكافحة الفساد وإعادة انتظام المالية العامة، ككل لأن أنصاف الحلول لا تنفع:

- اعتبار الدين العام دينًا بغيضًا كونه لم يستخدم لمنفعة المجتمع العامة، وضرورة التفاوض مع الدائنين وتقاسم المسؤولية بينهم وبين المسؤولين الذين قاموا بعملية الاقتراض، كونهم قاموا بإقراض الدولة اللبنانية وهم على علم مسبق بمقدرتها المالية وفساد حكامها.

- اعتماد سياسة نقشفية تستهدف الانفاق الجاري، والتركيز على الانفاق الاستثماري لتعزيز النمو.

- تحديث للنظام الضريبي اللبناني بشكل يحقق العدالة الاجتماعية ويستهدف كافة الشرائح.

- ادخال الاقتصاد الرقمي ورقمنة الخدمات والحوكمة الالكترونية من شأنه أن يكافح الهدر المالي والتهرب الضريبي.

- اعادة تفعيل دور العملة الوطنية والثقة بالمصارف عبر تنظيم السياسة النقدية لجذب الاستثمارات الأجنبية، وتقليل الاعتماد على التحويلات من الخارج.

- تفعيل سياسات الرقابة المالية والإدارية والسياسية على صرف المال العام، وإعادة تفعيل القوانين المتعلقة بالفساد والجرائم المترتبة عنه.
- مكافحة الفساد عبر الفصل بين السلطات، الإصلاح المؤسساتي من الفساد وترشيد الحوكمة.
- استعادة الأموال المنهوبة عبر سلسلة من القوانين الإصلاحية وتفعيل قانون الإثراء غير المشروع.
- تحقيق الإنماء المتوازن بين المناطق، تشجيع المجتمع المدني على الانخراط في حملات توعية كوسيلة ضغط على السلطة وأصحاب القرار فيما خص القرارات المصيرية بالحكم والمالية العامة.

المراجع

الكتب والمؤلفات:

- (القيسي، أعاد حمود)، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة التاسعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان، 2015.
- (حشيش، عادل احمد)، اساسيات المالية العامة: مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1992.
- (الموسوي، حيدر يونس: الخيكاني، نزار كاظم)، السياسات الاقتصادية: الإطار العام وأثرها في السوق المالي ومتغيرات الاقتصاد الكلي، الطبعة الثانية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
- (عطوي، فوزي)، المالية العامة: النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
- (عدنان الحاج)، محطات اقتصادية 2005-2008، الطبعة الاولى، دار الفارابي، بيروت، 2009.

المقالات:

- التركاوي، خالد، "امتناع لبنان عن سداد ديونه"، مركز ابعاد للدراسات الاستراتيجية، منشورة على الموقع الالكتروني www.dimensionscenter.net، تاريخ 2020/04/25.
- عطوي، باسمه، " 4.5 مليارات دولار قيمة التهرب الضريبي سنوياً اللبنانيون في حلقة مفرغة: لا يسدّدون ضرائب بذريعة سرقتها من قبل السلطة!"، مقالة منشور على الموقع الالكتروني للمعهد اللبناني لدراسات السوق، تاريخ 2023/11/20.

- عمر، ايمن، "الحكومة والعهد الجديد في مواجهة التحديات الاقتصادية في لبنان"، ورقة تحليلية منشورة على الموقع الالكتروني لمركز الجزيرة للدراسات، آذار 2025.
- موقع لبنان الكبير، "رحلة التفاوض مع الدائنين"، مقالة منشورة على موقع <https://www.grandlb.com/economy/>، تاريخ 2021/09/16.

الدراسات والأبحاث:

- عبد الكريم، نصر، "السياسة المالية العامة ومستويات الأسعار والأجور في بلدان عربية مختارة"، منشورة من قبل شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ANND بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي على الموقع الالكتروني <https://www.annd.org/>، تاريخ 2024/04/08.
- كسبار، توفيق، "الازمة المالية في لبنان"، أوراق سياسية رقم 12، منشورة عبر مركز Konrad Adenauer stiftung، منشورة على الموقع الالكتروني <https://globaltaxjustice.org/wp-content/uploads/2022/08/2019-06-13>، تاريخ آب 2017.

تقارير رسمية:

- بنك الاعتماد اللبناني، "لبنان يحتل المرتبة 154 في العالم في مؤشر الحرية الاقتصادية للعام 2024" تقرير منشور على الموقع الالكتروني لمصرف الاعتماد اللبناني، تاريخ 2024/02/27.
- جمعية مصارف لبنان، "تقرير النشرة الاقتصادية"، منشور على الموقع الالكتروني www.abl.org.lb، حزيران 2023.
- صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام 2017، منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ 2017/12/14.
- صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام 2018، منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ 2018/06/22.
- صندوق النقد الدولي، تقرير لبنان: بيان خبراء الصندوق في ختام مشاورات المادة الرابعة لعام 2019، منشور على الموقع الالكتروني لصندوق النقد الدولي www.imf.org، تاريخ 2019/07/11.
- مجلس الوزراء، "استراتيجية النهوض بالقطاع المالي FSRS: مذكرة بشأن السياسات المالية والاقتصادية"، قرار مجلس الوزراء 3 تاريخ 2022/05/20، منشورة على موقع مجلس الوزراء.
- مجموعة البنك الدولي، "عرض عام حول الازمة في لبنان"، 2025، منشور على الموقع الرسمي للمجموعة، <https://www.albankaldawli.org/>.

- مصرف لبنان، "التقرير السنوي لمصرف لبنان للعام 2023"، منشور على الموقع الرسمي للمصرف المركزي، 2023.
- وزارة المالية اللبنانية- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، "كتيب موازنة المواطن والمواطنة 2024"، نشر بالتعاون مع اليونيسف ضمن سلسلة التوعية المالية والضريبية، 2024.

Papers:

- Charkaoui, Sara, "Navigating Lebanon's Financial Collapse: Dollarization, Banking Dysfunction, and the Road to Recovery", Economic Papers, 4 November 2024, published by Arab Center for Research and Policy Studies at <https://www.dohainstitute.org/>.

Reports:

- BDL, "Balance of Payment and International Investment Positions", report 2024, may 2025.
- IBRD- World Bank, "Lebanon Public Finance Review: Ponzi Finance?", 2022, Published by International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank At Www.Worldbank.Com.
- World Bank Group, "Lebanon Economic Monitor: The Normalization of Crisis Is No Road for Stabilization", Spring 2023, Pdf Downloaded From Www.Worldbank.Org.
- World bank, "Lebanon Economic Monitor: Lebanon Sinking (To the Top 3)", spring 2021, published online on world bank group website.
- World bank, "Lebanon Economic Monitor: Mounting Burdens on a Crisis-Ridden Country", fall 2024, published online on world bank group website.

الدراسة السادسة:

ضم خدمات الموظفين العموميين بين النص والتطبيق

الدكتور حسن عبد الرحمن معمر



Abstract

An employee appointed to the permanent staff subject to the pension system has the right to consolidate their prior service—whether temporary, contractual, daily, or freelance—performed in public administrations, the Lebanese University, or the Parliament, with their subsequent service for the purpose of calculating their retirement pension or end-of-service indemnity.

Several conditions must be met for this consolidation. First, the employee must have been formally appointed in public administrations, the Lebanese University, or the Parliament. This means that services rendered in other public sector entities— such as public institutions, municipalities, or independent agencies— are not eligible for consolidation.

Second, the employee must submit a request to the Ministry of Finance to consolidate their prior service, accompanied by the necessary documents.

Finally, they must pay the due pension deductions and end of service indemnity contributions to the Treasury within a maximum period of three months from the date of receiving the Ministry of Finance's approval confirming that the consolidation conditions are met and the calculation is correct.

The administration reviews the consolidation request and may either approve it and proceed with the consolidation or reject it. In case of rejection, the decision is considered an explicit and enforceable administrative ruling, which can be appealed before the Council of State.

المُلخَص

يحق للموظف المعيّن في الملاك الدائم الخاضع لنظام التقاعد أن يضم خدماته السابقة التي أُديت في الإدارات العامة، أو الجامعة اللبنانية، أو مجلس النواب، أيًا يكن نوعها - مؤقتة، تعاقدية، يومية أو بالتعامل - إلى خدماته اللاحقة، وذلك للاستفادة منها في احتساب المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف.

يُشترط لإتمام هذا الضم توفر عدة شروط، أولها أن يكون الموظف قد عُيّن وفقًا للأصول في الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب. وهذا يعني أن الخدمات التي تؤدي في القطاع العام خارج هذه الجهات، مثل المؤسسات العامة، أو البلديات، أو المصالح المستقلة، لا يشملها ضم الخدمات.

أما الشرط الثاني، فهو أن يتقدم الموظف بطلب إلى وزارة المالية لضم خدماته السابقة، مرفقًا بالمستندات اللازمة.

وأخيرًا، يجب أن يُسدد إلى صندوق الخزينة المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف المستحقين عن تلك الخدمات، وذلك خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ تبليغه موافقة وزارة المالية على توافر شروط الضم وصحة الإحتساب.

تتظر الإدارة في طلب ضم الخدمات، ويحق لها إما الموافقة على الطلب والمباشرة بإجراءات الضم، وإما رفضه. وفي حال الرفض، يُعتبر قرارها قرارًا إداريًا صريحًا ونافذًا، يقبل الطعن به أمام مجلس شورى الدولة.

المقدمة

إن الهدف الأساسي من ضم الموظف لخدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة، هو استفادته منها عند احتساب المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف. في المبدأ، لا يحق للموظف ضم خدمات سابقة إلى خدمات لاحقة إلا إذا وجد نص صريح يعطيه هذا الحق، وعلى أن يتقيد بالشروط التي يفرضها هذا النص للضم وفي ضوء الأحكام المرعية الإجراء⁽¹⁾.

بعد مراجعة النصوص المتعلقة بضم الخدمات، نجد أن البند 2 من المادة 13 من المرسوم الإشتراعي رقم 47 تاريخ 29-6-1983 (نظام التقاعد والصرف من الخدمة) ينص على ما يلي: «يحق للموظف التابع لملاك دائم غير خاضع لشرعة التقاعد والمنقول إلى وظيفة تابعة لملاك دائم خاضع لشرعة التقاعد، أن يطلب، خلال شهر من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته الجديدة، ضم خدماته السابقة في الملاك الدائم غير الخاضع لشرعة التقاعد، إلى خدماته الجديدة».

ونجد أيضًا المادة 48 منه تنص على ما يلي: «إن الموظف الذي صرف بسبب غير تأديبي وتقاضي عن خدماته تعويض الصرف، يحق له في حالة إعادته إلى الوظيفة، أن يطلب إدخال هذه الخدمات في حساب معاشه أو تعويضه الجديد، شرط أن يتقدم بطلبه في مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إستئناف الخدمة، وأن يعيد التعويض الذي قبضه إلى الخزينة. وإذا لم يقدم الموظف الطلب في المهلة المذكورة، أعطي عند صرفه ثانية تعويض صرف جديد أو معاش تقاعد تعتمد في حساب خدماته الأخيرة دون سواها. وإذا كان الموظف لم يقبض تعويض الصرف عن خدماته السابقة، وكان مستحقًا له في حينه، ضمت خدماته السابقة حكمًا إلى خدماته اللاحقة».

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 288 تاريخ 17-1-1996، يحيى طيارة ضد بلدية بيروت، مجلة القضاء الإداري، 1997، ص. 368.

وتنص المادة 49 منه على ما يلي: «للموظف المستقيل الذي يعاد إلى الوظيفة، الحق في أن يضم خدماته السابقة إلى خدماته الجديدة شرط أن يطلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استئنافه الخدمة، وأن يعيد إلى الخزينة المحسومات التقاعدية التي تناولها عن خدماته القديمة. وإذا كان لم يسترجع هذه المحسومات، وكان يستحقها في حينه، ضمت خدماته السابقة حكماً إلى خدماته اللاحقة. لا يستفيد من أحكام هذه المادة الموظف المعتبر مستقياً».

وتنص المادة التاسعة من القانون رقم 717 تاريخ 5-11-1998 وتعديلاته على ما يلي: «أولاً: مع مراعاة أحكام وأنظمة الموظفين، يحق للموظف الذي عين أو يعين في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد، ضم خدماته السابقة لهذا التعيين في الإدارات العامة أو في الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب، مهما كان نوعها، مؤقتة أو تعاقدية أو يومية أو بالتعامل إلى خدماته اللاحقة في هذه الملاكات ضمن الشروط الآتية:

- 1- أن يكون في الخدمة الفعلية بتاريخ صدور هذا القانون أو بعد هذا التاريخ.
- 2- أن يكون قد سبق وعين وفقاً للأصول، قبل التعيين في الملاك الدائم، في إحدى الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب.
- 3- أن يتقدم إلى وزارة المالية بطلب لضم خدماته السابقة مرفقاً بالمستندات الثبوتية اللازمة.
- 4- أن يؤدي إلى صندوق الخزينة المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف عن تلك الخدمات خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغه موافقة وزارة المالية على توافر شروط ضم تلك الخدمات وصحة الإحتساب».

وقد إستقر الإجتهد على اعتبار أن القانون رقم 98/717 هو نص خاص، يرفع حالات ضم الخدمات مهما كان نوعها، وإن القول بأن موضوع ضم الخدمات إنما تنظمه مواد المرسوم الإشتراعي رقم 83/47، من شأنه أن يعطل تطبيق قانون خاص صدر بتاريخ لاحق يتناول عملية ضم الخدمات السابقة، بحيث منح الحق في طلب ضم الخدمات بشكل مطلق لكل موظف عين قبل تاريخ صدوره في إحدى الملاكات الدائمة. وما يؤكد هذا الأمر أن الفقرة 2 من المادة التاسعة من القانون رقم 97/717 وتعديلاته تناولت بصورة صريحة وواضحة

الموظف الذي يعين في الملاك الدائم، في إحدى الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب...⁽¹⁾.

تجدر الإشارة إلى أن المادة التاسعة المذكورة أعلاه حددت نطاق الخدمات التي يمكن ضمها بحيث اقتصر على تلك المؤداة في الإدارات العامة، أو الجامعة اللبنانية، أو مجلس النواب. وعليه، فإن كل الخدمات التي ستذكر في هذا البحث ستقتصر فقط على الخدمات المقدمة في هذه الجهات الثلاث، ولن تشمل أي خدمات أخرى أُديت في مؤسسات عامة أو بلديات أو مصالح مستقلة، على الرغم من اندراجها ضمن القطاع العام.

إشكالية البحث:

إن دراسة هذا الموضوع يتطلب منا تحديد ما إذا كان يحق للموظف ضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة في كل الأحوال.

للإجابة على هذه الإشكالية، لا بد من الإجابة على الأسئلة التالية:

- 1- ما هي الشروط المتوجب توافرها لضم الخدمات؟
 - 2- هل من إجراءات تقع على عاتق الموظف القيام بها لضم خدماته؟
 - 3- هل يمكن الطعن بقرار الإدارة الذي يقضي برفض ضم الخدمات؟
 - 4- هل أن قرارات مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة بشأن ضم الخدمات؟
- للإجابة على هذه الأسئلة لا بد من دراسة البحث وفقاً لفصلين:

الفصل الأول: الشروط المتوجب توافرها لضم خدمات الموظفين العموميين

الفصل الثاني: حدود السلطة الصالحة في اتخاذ القرار اللازم بضم الخدمات

الفصل الأول: الشروط المتوجب توافرها لضم خدمات الموظفين العموميين

لا يحق للموظف ضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة إلا إذا وجد نص صريح يعطيه هذا الحق وعلى أن يتقيد بالشروط التي يفرضها هذا النص للضم، وهذا ما استقر عليه إجتهااد

⁽¹⁾ مجلس شورى الدولة، القرار رقم 393 تاريخ 4-4-2006، الياس طراد ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني:

www.legiliban.ul.edu.lb

مجلس شورى الدولة⁽¹⁾. وقد حددت المادة التاسعة من القانون رقم 717 تاريخ 5-11-1998 وتعديلاته أربعة شروط لضم الخدمات السابقة للموظف، مهما كان نوعها مؤقتة أو تعاقدية أو يومية أو بالتعامل، إلى خدماته اللاحقة في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد، في حال كانت خدماته السابقة مؤداة في الإدارات العامة أو في الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب. وهذه الشروط هي التالية:

- 1- أن يكون في الخدمة الفعلية بتاريخ صدور هذا القانون أو بعد هذا التاريخ.
- 2- أن يكون قد سبق وعين وفقاً للأصول قبل التعيين في الملاك الدائم، في إحدى الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب.
- 3- أن يتقدم إلى وزارة المالية بطلب ضم خدماته السابقة مرفقاً بالمستندات الثبوتية اللازمة.
- 4- أن يؤدي إلى صندوق الخزينة، المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف عن تلك الخدمات خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغه موافقة وزارة المالية على توافر شروط ضم تلك الخدمات وصحة الإحتساب.

يتضح مما سبق وجود مجموعة من الشروط الأساسية التي يجب توافرها لكي يتمكن الموظف من ضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة، سنتناول هذه الشروط بالتفصيل في المبحث الأول. بالإضافة إلى ذلك، توجد إجراءات محددة يتعين على الموظف اتباعها للاستفادة من عملية ضم الخدمات، وهو ما سيكون محور دراستنا في المبحث الثاني.

■ المبحث الأول: الشروط المتعلقة بطبيعة الخدمات السابقة

المبدأ العام هو أنه لا يحق للموظف ضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة إلا إذا وجد نص صريح يعطيه هذا الحق، وعلى أن يتقيد بالشروط التي يفرضها هذا النص للضم وفي ضوء الأحكام المرعية للإجراء⁽²⁾.

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 304 تاريخ 15-1-2008، صلاح علم الدين ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 288 تاريخ 17-1-1996، يحيى طيارة ضد بلدية بيروت، مجلة القضاء الإداري، 1997، ص. 368.

وقد اعتبر الإجتهد أن القول بأن النظام العام لضم الخدمات التي ينظمه المرسوم الإشتراعي رقم 83/47 هو الواجب التطبيق دون سواه، من شأنه أن يعطل تطبيق قانون خاص صدر بتاريخ لاحق، يتناول عملية ضم الخدمات السابقة. فالمادة التاسعة من القانون 98/717 وتعديلاته جاءت شاملة لجميع الخدمات مهما كان نوعها مؤقتة أو تعاقدية أو يومية أو بالتعامل⁽¹⁾. وبالتالي إن مفعول هذه المادة لا يقتصر على نوع معين من أنواع التعيين - موظفين مؤقتين أو متعاقدين أو أجراء - بل جاء مطلقاً وتناول صراحة الموظف الذي عين في ملاك دائم أيضاً⁽²⁾. وليس إيراده لبعض الأشكال من الخدمة إلا على سبيل المثال لا الحصر⁽³⁾. وتجدر الإشارة إلى أن الخدمات السابقة التي يمكن ضمها يجب أن تكون ذات طبيعة وظيفية. فعلى الرغم من أن المادة التاسعة من القانون المذكور أعلاه قد أرست مبدأ الضم بشكل شامل ومطلق للخدمات الوظيفية التي لم تكن قابلة للضم استناداً إلى النصوص القانونية السابقة، إلا أن ذلك لا يشمل الخدمات غير المرتبطة بصفة وظيفية. مثال على ذلك، الخدمات التي تُقدم بهدف الحصول لاحقاً على شهادة كفاءة تؤهل حاملها للتعيين في وظيفة معينة ضمن إحدى الملاكات الدائمة⁽⁴⁾.

نظراً لأهمية هذا الموضوع وتفاصيله الدقيقة، سنسلط الضوء على مختلف الحالات الوظيفية التي قد يمر بها الموظف خلال خدمته السابقة، وذلك عبر مطلبين. سيتناول المطلب الأول دراسة الخدمات المؤقتة، أو تلك التي أُديت خلال فترة التمرين، أو بعد بلوغ السن القانونية. أما المطلب الثاني، فسيخصص لدراسة حالة الوضع في الإستيداع أو خارج الملاك أو التخصص في الخارج أو حالة الموظف المستقيل.

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 359 تاريخ 7-2-2008، عصام سلمان ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 463 تاريخ 18-3-2008، سمير جلول ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 75/2005-2006 تاريخ 20-10-2005، جوزف القزي ضد الدولة - وزارة المالية، غير منشور.

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 64 تاريخ 23-10-2012، جورج يزبك ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

المطلب الأول: الخدمات المؤقتة أو المؤداة خلال فترة التمرين أو بعد بلوغ السن القانونية

أولاً: بالنسبة للخدمات المؤقتة، في المبدأ لا تضم الخدمات السابقة إلى الخدمات الدائمة اللاحقة إلا بموجب نص صريح في القانون، مما يقطع كل صلة بين الخدمة في وضعية مؤقتة (كالملاك المؤقت أو الأجير المياوم) والخدمة في الملاك الدائم⁽¹⁾. وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القرارات الصادرة عنه أن الأحكام المتعلقة بالموظفين المؤقتين (المواد 74 إلى 84 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 12-6-59- نظام الموظفين) وكذلك الأحكام المتعلقة بضم الخدمات الواردة في نظام التقاعد والصرف من الخدمة (المرسوم الإشتراعي رقم 113 تاريخ 12-6-59) لم تنص على إمكانية ضم الخدمات السابقة للتعيين في الملاك المؤقت إلى الخدمات اللاحقة لهذا التعيين⁽²⁾.

واستثناءً على هذا الأصل، نص المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته حيث جاء مطلقاً شاملاً لضم أي خدمة سابقة أتمها الموظف في الملاك الدائم، ولم يستثن من أحكامه أي نوع من الخدمات الوظيفية بدليل إستعمال المشرع لعبارة مهما كان نوعها، إذ لو أراد العكس أي لو شاء الاستثناء لفعل ذلك، وليس إيرادها لبعض الأشكال من الخدمات إلا على سبيل المثال لا الحصر. وبالتالي يكون المشتري قد أجاز للموظفين ضم خدمات ذات صفة مؤقتة أو يومية أو تعاقدية إلى الخدمات الدائمة⁽³⁾.

ثانياً: بالنسبة للخدمة العسكرية (خدمة العلم)، فهي تدخل ضمن إطار التنشئة العسكرية للمدنيين من قبل قيادة الجيش ويسرحوا في نهايتها (الفقرة 3 من المادة 130 من قانون الدفاع الوطني). وقد اعتبر الإجتهد أن دورة التنشئة هذه لا تدخل ضمن الخدمات الفعلية القابلة

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 288 تاريخ 17-1-1996، يحيى طيارة ضد بلدية بيروت، مجلة القضاء الإداري، 1997، ص. 368.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 230 تاريخ 18-1-1995، ألبير صوايا ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1996، ص. 233.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 624 تاريخ 11-6-2008، الدكتور سامي صالح ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

للضم إلى خدمات لاحقة لكونها لا تنتمي إلى مهام وظيفية أداها الموظف في ملاك الجيش أو في إطار وظيفي آخر⁽¹⁾.

ثالثاً: بالنسبة للخدمات المؤداة خلال فترة التمرين، لا تعتبر من ضمن الخدمات القابلة للضم في حال عدم تثبيت الموظف عند إنتهاء فترة التمرين. وفي هذا الإطار اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القضايا النازر بها أن الموظفة المتوفية كانت حتى تاريخ وفاتها في فترة التمرين ولم تثبت في وظيفة مدرس في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي لكونها لم تكن قد أنهت الدورة التدريبية في دور المعلمين والمعلمات والتي مدتها سنتان والتي على ضوء نتائجها فيها يتقرر إما تعيينها في الملاك بوظيفة مدرس في حال نجاحها وإما صرفها من الخدمة في حال رسوبها في هذه الدورة. وبالتالي إن خدمات الأخيرة التي أدتها كمدرسة متمرنة لا تعتبر خدمات ثابتة في الملاك، الأمر الذي يستتبع رد المراجعة لعدم قانونيتها⁽²⁾.

رابعاً: بالنسبة للخدمات المؤداة بعد التقاعد، نصت المادة 68 من نظام الموظفين العموميين في البند الرابع منها على أن الموظف المنتهية خدمته بسبب بلوغ السن القانونية أو قضائه في الخدمة المدة القانونية ينقطع حكماً عن العمل، وإذا استمر في العمل لا يترتب له أي أجر أو راتب أو تعويض أو بدل أتعاب عن الخدمات التي يؤديها بعد بلوغه حد السن أو حد المدة القانونية للخدمة ويتعرض للملاحقة الجزائية. كما أن البند الخامس من المادة نفسها يحرم التعاقد مع الموظف المحال على التقاعد بسبب بلوغه السن القانونية أو قضائه المدة القصوى لنهاية الخدمة⁽³⁾.

خامساً: بالنسبة للخدمات المؤداة في الجامعة اللبنانية، إن الفقرة الأولى من المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته نصت صراحة على ضم الخدمات السابقة في الجامعة اللبنانية، مهما كان نوعها: مؤقتة أو تعاقدية أو يومية أو بالتعامل، إلى الخدمات اللاحقة في

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 248 تاريخ 18-12-2017، الدكتور ع.ح. ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 244 تاريخ 14-1-2016، جان الياس درغام بصفته الولي الجبري على ولديه ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 610 تاريخ 2-7-2002، إميل الحلو ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2005، ص. 1014.

الملاكات. وقد اعتبر الإجتهد أن هذا النص يشمل أيضًا الخدمات التي أداها الموظف كمتعاقد متفرغ في الجامعة اللبنانية إلى خدماته في الملاكات الدائمة في الإدارات العامة⁽¹⁾. أما بالنسبة لنصاب التدريس لاحتساب عدد ساعات المتعاقد في الجامعة اللبنانية⁽²⁾، فقد اعتبر مجلس شورى الدولة أنه عملاً بالملزومة الصادرة عن وزير المالية برقم 687/ص1 تاريخ 1-5-2007 فإن ضم الخدمات للمتعاقد بالساعة في الجامعة اللبنانية تتم إستنادًا إلى نصاب تدريس سنوي يعادل 225 ساعة. وبالتالي عندما يكون نصاب التدريس السنوي للأستاذ أقل من 225 ساعة فإن خدمته الفعلية العائدة لهذا النصاب يجب أن تحسب على أساس النسبة ما بين ساعات التدريس الفعلية ونصاب ال 225 ساعة⁽³⁾.

سادسًا: بالنسبة للخدمات المؤداة في معهد المعلمين، اعتبر مجلس شورى الدولة أن الفترة التي يقضيها الطالب الموظف في معهد المعلمين العالي هي من الخدمات التي ينبغي ضمها إلى الخدمات اللاحقة في الملاكات الدائمة⁽⁴⁾. وقد استقر الإجتهد على اعتبار أن التحاق المدرسين بمعهد المعلمين العالي وتقاضيهم منحة للطلاب الموظفين تزيد عن المنحة المخصصة للطلاب غير الموظفين، لا يعتبر انقطاعًا عن الوظيفة يؤدي إلى اعتبارهم مستقلين من الخدمة، وبالتالي إن الفترة التي يقضونها في المعهد تعتبر من الخدمات الفعلية في الوظيفة⁽⁵⁾. أما في حال تقاضيهم منحة إعاشة وليس راتبًا خاضعًا للمحسومات التقاعدية، فعندئذٍ تعتبر هذه الخدمات غير قابلة للضم.

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 242 تاريخ 13-2-2006، جان معكرون ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 248 تاريخ 18-12-2017، الدكتور ع.ح. ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 284 تاريخ 2-1-2018، الدكتور ع.ق. ضد الدولة - وزارة المالية - الجامعة اللبنانية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 577 تاريخ 15-6-2010، جواد نظام ضد الدولة - وزارة المالية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(5) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 318 تاريخ 28-2-2007، نزيه يمين ضد الدولة، أيضًا القرار رقم 306 تاريخ 1-3-2006، ميشال عبد المسيح ضد الدولة - وزارة التربية، منشورين على الموقع الإلكتروني:

www.legiliban.ul.edu.lb

المطلب الثاني: الوضع في الإستيداع أو خارج الملاك أو التخصص في الخارج أو حالة الموظف المستقيل

أولاً: فيما خص الوضع في الإستيداع، إن نص المادة 52 من نظام الموظفين العموميين صريح بهذا الشأن، حيث اعتبر أن الموظف الموضوع بالإستيداع ينقطع عنه راتبه ويفقد حقه في التدرج وحساب التقاعد طيلة المدة التي يقضيها خارج الملاك. وقد اعتبر الإجتهد أن عدم قبض الموظف أي راتب عن أي مدة زمنية، يطلب ضمها إلى خدماته، يعتبر إنقطاعاً عن العمل ويكون وضعه مثل وضع الموظف الموضوع في الإستيداع⁽¹⁾.

ثانياً: بالنسبة للوضع المؤقت خارج الملاك، حددت المادة 50 من نظام الموظفين العموميين هذا الأمر، إذ اعتبرت في البند 2 منها على أنه ينقطع الموظف الموضوع مؤقتاً خارج الملاك عن تقاضي رواتبه، ويحتفظ بحقه في التدرج في ملاكه وبحقه في التقاعد أو تعويض الصرف. وهذا ما استقر عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة حيث اعتبر أن الوضع خارج الملاك يترتب عنه فقط عدم قبض الموظف الموضوع مؤقتاً خارج الملاك لراتبه وتعويضاته الوظيفية من ملاكه الأساسي، على أن تبقى سنوات خدماته في ملاكه الأصلي التي يعود إليها بالدرجة التي كان من المفترض أن يكون فيها، فيما لو استمر بالخدمة في ملاكه الأصلي، وإن الحق بضم هذه الخدمات يبقى قائماً طالما أنه كان يدفع عنها المحسومات التقاعدية (المادة 7 الفقرة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 83/47) (نظام التقاعد والصرف من الخدمة)⁽²⁾.

ثالثاً: بالنسبة للتخصص في الخارج، فقد أرسى الإجتهد الإداري قاعدة عامة مفادها أن قاعدة ضم الخدمات التي أجازها المشرع في المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته لا تطبق إلا بالنسبة لفترات زمنية تم خلالها تأدية الخدمات الوظيفية بصورة فعلية، إذ إن الضم لا يشمل إلا الخدمات التي أدت فعلياً في إطار ممارسة وظيفة محددة، ولا يشمل الفترات التي لم تمارس فيها أي مهام وظيفية حتى وإن كانت تلك الفترات الزمنية قد حصلت لدواعٍ وظيفية

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 600 تاريخ 4-5-1966، خليل حيدر ضد الدولة اللبنانية، المجموعة الإدارية، 1966، ص. 153.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 149 تاريخ 27-1-2000، الدكتور عبد الأمير شمس الدين ضد الدولة - وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة، مجلة القضاء الإداري، 2003، ص. 265.

كالوصول على شهادة تخصص بغية تبوء مركز وظيفي معين في المستقبل، أو بغية الحصول لاحقاً على شهادة كفاءة تؤهل حائزها التعيين بوظيفة معينة في إحدى الملاكات الدائمة⁽¹⁾. وبالتالي إن فترة تخصص الموظف في الخارج غير قابلة لضمها إلى خدماته اللاحقة⁽²⁾.

رابعاً: بالنسبة للموظف المستقيل، إن المادة 49 من المرسوم الإشتراعي رقم 47 تاريخ 29-6-1983 (نظام التقاعد والصرف من الخدمة) أجازت ضم خدمات الموظف المستقيل إلى خدماته اللاحقة شرط تطبيق باقي الشروط المنصوص عليها، حيث اعتبرت أنه: «للموظف المستقيل الذي يعاد إلى الوظيفة، الحق في أن يضم خدماته السابقة إلى خدماته الجديدة شرط أن يطلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إسئافه الخدمة، وأن يعيد إلى الخزينة المحسومات التقاعدية التي تناولها عن خدماته القديمة. وإذا كان لم يسترجع هذه المحسومات، وكان يستحقها في حينه، ضمت خدماته السابقة حكماً إلى خدماته اللاحقة».

خامساً: بالنسبة للموظف المعتبر مستقياً، إن المبدأ العام هو عدم استفادة الموظف المعتبر مستقياً من أحكام المادة 49 من نظام التقاعد والصرف من الخدمة، بحيث اقتضت أحكامها على الموظف الذي استقال من وظيفته ثم عاد إليها⁽³⁾.

إلا أن الإجتهد اعتبر أن القول بأن النظام العام لضم الخدمات التي تنظمه المادة 49 المذكورة هو الواجب التطبيق دون سواه، من شأنه أن يعطل تطبيق قانون خاص صدر بتاريخ لاحق يتناول عملية ضم الخدمات السابقة، ولو كان المشرع يرغب في الإبقاء على تطبيق المادة 49 المشار إليها لما كان أقدم على إقرار القانون الخاص والإستثنائي رقم 717 تاريخ 5-11-1998⁽⁴⁾. وبالتالي تجلت نية المشرع في إحلال أحكام أكثر تساهلاً بشأن ضم

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 328 تاريخ 10-1-2019، أ.ص. ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 62 تاريخ 23-10-2013، وداد زيتوني ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 2000/158 تاريخ 8-2-2000، سامي الحسامي ضد الدولة - وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري، 2003، ص. 283.

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 543 تاريخ 28-5-2007، الدكتور فيغان العلم ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb، أيضاً مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة، القرار رقم 636 تاريخ 12-1-2001، مجلة القضاء الإداري، 2004، ص. 988.

الخدمات مكان الأحكام التي كانت سارية المفعول، لتشمل جميع أنواع الخدمات السابقة، ولم تشترط عدم كون الموظف قد اعتبر مستقياً من الخدمة لتمكينه من ضم خدماته⁽¹⁾. وبما أن ما يؤكد هذا الأمر أن البند 2 من المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته تناول بصورة صريحة وواضحة الموظف الذي يعين في الملاك الدائم حيث نص على ما يلي: "أن يكون قد سبق وعين وفقاً للأصول قبل التعيين في الملاك الدائم في إحدى الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب..."⁽²⁾.

■ المبحث الثاني: الإجراءات المتوجبة على الموظف لضم خدماته

بعد استيفاء الشروط المطلوبة لضم الخدمات، يتعين على الموظف اتخاذ خطوات إجرائية محددة، تتضمن تقديم طلب إلى وزارة المالية مرفقاً بالمستندات الثبوتية اللازمة، وتأدية المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف إلى صندوق الخزينة، وذلك إستناداً إلى الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة التاسعة من القانون رقم 98/717⁽³⁾. لتسليط الضوء بشكل أعمق على هذه الإجراءات، سنتناول هذا الموضوع من خلال مطلبين. سيخصص المطلب الأول لبحث ضرورة تقديم طلب إلى وزارة المالية، بينما سيركز المطلب الثاني على دراسة إلزامية دفع المحسومات التقاعدية المتوجبة.

المطلب الأول: تقديم طلب إلى وزارة المالية

بالنسبة لتقديم الطلب، إن طلب ضم الخدمات يجب أن يُقدّم إلى وزارة المالية، حيث نصت المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته، من جملة ما نصت عليه، أن يكون الموظف قد تقدم... إلى وزارة المالية بطلب لضم خدماته السابقة مرفقاً بالمستندات

(1) مجلس شوري الدولة، القرار رقم 419 تاريخ 19-4-2006، الدكتور أمين جرادة ضد الدولة - وزارة المالية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شوري الدولة، القرار رقم 136 تاريخ 5-12-2006، العقيد راغب دياب ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(3) مجلس شوري الدولة، القرار رقم 719 تاريخ 27-9-2007، وليد حمية ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

الثبوتية اللازمة⁽¹⁾. علماً أن طلب ضم الخدمات الذي يُقدّم إلى وزارة المالية، لا يشكل مذكرة ربط نزاع، لأنه يعتبر جزءاً من معاملة إدارية نص عليها المشتري دون أن يفرض إنجازها في مهلة معينة ودون أن يعطي عدم إنجازها أي معنى قانوني⁽²⁾.

أما بالنسبة لتاريخ تقديم الطلب، هل من تاريخ محدد يوجب تقديم طلب ضم الخدمات عند توافر شروطه؟ اعتبر الإجتهد أن أحكام المادة التاسعة من القانون 98/717 وتعديلاته جاءت عامة شاملة ومطلقة ولم تحدد مهلة زمنية بشأن طلب ضم الخدمات السابقة للتعين في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد مهما كان نوعها، ولا يصح تفسير عبارة "مع مراعاة أحكام أنظمة الموظفين" بأنه يؤدي إلى تطبيق تلك الأحكام إلا بالقدر الذي تأتلف فيه مع أحكام المادة التاسعة من القانون 98/717 التي عبر المشرع فيها صراحة عن إرادته في إلغاء جميع القيود التي كانت تحول دون ضم الخدمات⁽³⁾.

أما بالنسبة لمهلة مرور الزمن العشري لسقوط الحق، فإن هذه المهلة لا تسري إلا من تاريخ تصفية علاقة الموظف بالإدارة أو عند التقاضي نتيجة رفض ضم هذه الخدمات⁽⁴⁾. فطالما أن الموظف لا يزال في الخدمة، لا تسري هذه المهلة حتى ولو ألحق الموظف في إدارة أخرى على اعتبار أن وضعيته الوظيفية تتجدد وتستمر⁽⁵⁾.

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 354 تاريخ 11-2-2020، ي.ح. ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 463 تاريخ 18-3-2008، سمير جلول ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 243 تاريخ 18-1-2010، الدكتور علي كركي ضد الدولة - الجامعة اللبنانية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 505 تاريخ 8-4-2008، محمد الكنج ورفاقه ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb

(5) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 248 تاريخ 18-12-2017، الدكتور ع.ح. ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb

ومن المهم التمييز بين مهلة تقديم طلب الضم ومهلة دفع المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف، والتي حُددت بثلاثة أشهر. فالمهلة الأخيرة تبقى معلقة حتى تاريخ إبلاغ الموظف موافقة وزارة المالية على توافر شروط ضم تلك الخدمات وصحة الإحتساب⁽¹⁾.

المطلب الثاني: دفع المحسومات التقاعدية المتوجبة

إن المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته إشتطت في الفقرة الرابعة منها، فيما إشتطته، أن يؤدي الموظف إلى صندوق الخزينة المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف، مما يعني أن حق طلب ضم الخدمات يشمل الموظف المعين في ملاك دائم، باعتباره يخضع لدفع المحسومات التقاعدية، كما يشمل أيضًا الموظف المؤقت أو المتعاقد أو الأجير الذي يستفيد من تعويض الصرف بنهاية خدمته ولا يخضع لشرعة التقاعد ولا يدفع بالتالي محسومات تقاعدية عن رواتبه أو أجوره⁽²⁾. أي إن قبض تعويض الصرف عن الخدمة، لا يُسقط حق الموظف بضم خدماته، طالما أن النص القانوني يوجب إعادة ما يكون قبضه إلى صندوق الخزينة.

يتوجب على الموظف خلال مهلة ثلاثة أشهر أن يدفع إلى صندوق الخزينة في وزارة المالية المحسومات التقاعدية أو تعويض الصرف المتوجب عن الخدمات المطلوب ضمها. إلا أن هذه المهلة تبقى معلقة حتى تاريخ إبلاغ الموظف موافقة وزارة المالية على توافر شروط ضم تلك الخدمات وصحة الإحتساب⁽³⁾. وفي حال لم تصرف للموظف أي محسومات تقاعدية عن خدماته السابقة، فلا يتوجب عليه هذا الشرط، ويكون له الحق بضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة⁽⁴⁾.

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 543 تاريخ 28-5-2007، الدكتور فيغان العلم ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 371 تاريخ 25-2-2002، العميد الركن المتقاعد شحادة المعلوف ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2005، ص. 499.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 624 تاريخ 11-6-2008، الدكتور سامي صالح ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 136 تاريخ 5-12-2006، العقيد راغب دياب ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

تجدر الإشارة إلى أنه باستطاعة الموظف تقديم طلب تقسيط المحسومات التقاعدية المتوجبة من جراء ضم الخدمات، وذلك إستناداً إلى المادة الأولى من القرار الصادر عن وزير المالية رقم 527 تاريخ 1-6-1999، التي حددت شرطين للإستفادة من التقسيط، وهما:

1- أن يبادر الموظف إلى تقديم طلب تقسيط المحسومات التقاعدية إلى مديرية الصرفيات في وزارة المالية.

2- أن يتقدم بالطلب خلال مهلة أسبوع من تاريخ تبليغه موافقة وزارة المالية على ضم خدماته.

عندها تحدد مديرية الصرفيات قيمة القسط الشهري للموظف على ألا يقل عن ثلث راتبه الأساسي غير الصافي، بحيث يتم حسم هذا القسط من راتبه الذي يتقاضاه خلال وجوده في الخدمة. أما إذا انتهت خدماته لبلوغه السن القانونية أو لأي سبب آخر، فيصبح ما تبقى من أقساط مترتباً دفعة واحدة قبل تصفية حقوقه المالية إذا اختار المعاش التقاعدي، أما إذا اختار تعويض الصرف فيستوفي الرصيد منه عند تصفيته وصرفه.

الفصل الثاني: حدود السلطة الصالحة في اتخاذ القرار اللازم بضم الخدمات

بعد أن تناولنا في الفصل الأول الشروط الواجب توافرها لضم خدمات الموظفين العموميين، يثور هنا تساؤل أساسي: هل تلتزم الإدارة بضم خدمات الموظف تلقائياً عند استيفاء هذه الشروط؟ أم أن لديها سلطة تقديرية تخولها قبول الطلب أو رفضه؟

ويتفرع عن ذلك سؤال آخر: في حال رفض طلب ضم الخدمات، هل يحق للموظف اللجوء إلى مجلس شورى الدولة للطعن في قرار الإدارة هذا؟

أما التساؤل الثالث المطروح، فهو: في حال تبين لمجلس شورى الدولة أن الموظف يستوفي الشروط اللازمة لضم الخدمات وأبطل قرار الإدارة الراض لضم الخدمات وقضى بتسوية الوضع الوظيفي للموظف على هذا الأساس⁽¹⁾، ما مدى إلزامية قرار مجلس شورى الدولة بهذا الشأن؟

⁽¹⁾ مجلس شورى الدولة، القرار رقم 267 تاريخ 12-1-2015، أحمد علي طفيلي ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

للإجابة على هذه التساؤلات، سنقوم بدراسة قرار الإدارة بشأن طلب ضم الخدمات في المبحث الأول، ثم سنتناول حق الموظف في الطعن بقرار الرفض في المبحث الثاني.

■ المبحث الأول: البت بطلب ضم الخدمات

عند النظر في طلب ضم الخدمات، يمكن للإدارة أن تتخذ أحد مسارين: الأول هو الموافقة على الطلب والمباشرة بإجراءات ضم الخدمات، والثاني هو رفض هذا الطلب. فعلى سبيل المثال إن تعيين الموظف في إدارة من إدارات الدولة هي غير الإدارة التي ينتمي إليها وإلتحاقه بها ليس هو سوى نقل ضمني من إدارة إلى أخرى⁽¹⁾. فإذا رفضت الإدارة ضم الخدمات الأولى للموظف يكون قرارها مبنياً على واقعة مغلوطة وبالتالي مخالفاً للقانون⁽²⁾.

لتوضيح هذه المسألة بشكل أفضل، سنتناول الاحتمالين الرئيسيين اللذين يمكن أن تتخذهما الإدارة عند تلقي طلب ضم الخدمات. سنبحث في المطلب الأول حالة الموافقة على ضم الخدمات، بينما سنخصص المطلب الثاني لدراسة حالة رفض طلب ضم الخدمات.

المطلب الأول: ضم الخدمات بصورة حكيمية

إن الموظف الذي يعين في إدارة من إدارات الدولة، خاضعة لشرعة التقاعد، وينقل بعد ذلك من ملاكه إلى ملاك آخر خاضع أيضاً لشرعة التقاعد لا موجب عليه أن يطلب ضم خدماته الخاضعة كلها لشرعة التقاعد لأن هذه الخدمات يجب أن تضم حكماً وأن هذا الضم يجب أن يتم عفواً من قبل الإدارة، وعلى الإدارة المختصة أن تقوم بإجراءات ضم الخدمات عند احتساب معاش التقاعد وتعويض الصرف، ولا يسري عليه مرور الزمن العشري إلا من تاريخ تصفية علاقة الموظف

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 2 تاريخ 3-1-1961، باسيل يوسف خليل ضد الدولة اللبنانية- وزارتي المالية والبرق والبريد والهاتف، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 99 تاريخ 12-11-2002، العميد جان يوسف مخايل ضد الدولة- وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري، 2007، ص. 217.

بالإدارة العامة⁽¹⁾، إما عند إنتهاء الخدمة وإما عند التقاضي نتيجة رفض ضم هذه الخدمات⁽²⁾.

وفي هذا الإطار إستقر إجتهد مجلس شورى الدولة على اعتبار أن إلحاق المدرسين بمعهد المعلمين العالي وتقاضيتهم منحة للطلاب الموظفين تزيد عن المنحة المخصصة للطلاب غير الموظفين، لا يعتبر إنقطاعاً عن الوظيفة، وبالتالي إن الفترة التي يقضونها في المعهد تعتبر من الخدمات الفعلية⁽³⁾. كما واستقر أيضاً على اعتبار أن نقل الموظف من سلك إلى آخر يحفظ له كامل حقوقه في الترقى والترقيع وضم الخدمات باعتباره إستمراراً للعمل الوظيفي⁽⁴⁾. أما فيما خص الموظف المستقيل الذي يُعاد إلى الوظيفة، فإن خدماته السابقة تُضم حكماً إلى خدماته اللاحقة في حال لم يسترجع المحسومات التقاعدية وكان يستحقها في حينها، أما في حال حصوله على المحسومات التقاعدية فله الحق، وفقاً للمادة 49 من المرسوم الإشتراعي رقم 47 تاريخ 29-6-1983، في أن يضم خدماته السابقة إلى خدماته الجديدة شرط أن يطلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إستئنافه الخدمة، وأن يعيد إلى الخزينة المحسومات التقاعدية التي استرجعها عن خدماته السابقة.

المطلب الثاني: قرار الإدارة برفض ضم الخدمات

عندما يتبين للإدارة أن شروط ضم الخدمات غير متوافرة، فإنها تُصدر القرار اللازم الذي يقضي برفض طلب ضم الخدمات. وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القرارات الصادرة عنه أن المستدعية تطلب إبطال القرار الصادر عن مدير الصرفيات برقم 2012/40906

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 99 تاريخ 12-11-2002، العميد جان يوسف مخايل ضد الدولة - وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري، 2007، ص. 217.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 290 تاريخ 23-2-2006، فارس أبوسمرة ضد الدولة - وزارة المالية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb، أيضاً القرار رقم 20 تاريخ 9-10-1996، العقيد ميشال ججع ضد الدولة - وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري، 1998، ص. 24.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 505 تاريخ 8-4-2008، محمد الكنج ورفاقه ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 1084 تاريخ 5-12-1962، ابراهيم داغر ضد الدولة - وزارة الداخلية، المجموعة الإدارية، 1963، ص. 59.

تاريخ 2-6-2015 والمتضمن رفض ضم فترة إلحاقها في كلية التربية إلى خدماتها اللاحقة في ملاك الجامعة اللبنانية. وبعد أن عرض الشروط اللازمة لضم الخدمات المنصوص عليها في المادة التاسعة من القانون رقم 98/717، اعتبر أن السنوات التي أمضتها المستدعية في كلية التربية ليست من الخدمات التي يمكن ضمها وفقاً لأحكام المادة التاسعة المذكورة، على الرغم من أن نص المادة التاسعة جاء مطلقاً شاملاً لضم أي خدمة سابقة أتمها الموظف في الملاك الدائم. وتوصل إلى اعتبار أن الشروط اللازمة لضم خدمات المستدعية موضوع الدعوى غير متوافرة وبالتالي إن القرار المطعون فيه يستند إلى أساس قانوني يبرره⁽¹⁾.

■ المبحث الثاني: حق الموظف بالطعن بقرار رفض ضم الخدمات

يُعتبر قرار الإدارة المختصة الصريح برفض طلب ضم الخدمات السابقة إلى الخدمات اللاحقة قراراً إدارياً صريحاً وناقضاً، يقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة خلال مهلة شهرين تبدأ من تاريخ تبليغه للموظف تحت طائلة رد المراجعة شكلاً⁽²⁾.

ولكي تُقبل الدعوى شكلاً، يجب تقديمها ضمن الإطار الزمني المحدد قانوناً واستيفاء جميع الشروط الشكلية المطلوبة⁽³⁾. وعندئذٍ، يقوم مجلس شورى الدولة بالنظر في الطعن، فإذا أن يرفضه إذا تبين له أن قرار الإدارة يستند إلى أساس قانوني سليم، وإما أن يحكم بإبطال قرار الإدارة، وبالتالي إلغاء جميع الآثار القانونية المترتبة عليه⁽⁴⁾، مع إمكانية فرض غرامة إكراهية لضمان تنفيذ قراره.

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 750 تاريخ 26-4-2018، أ.ب. ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 371 تاريخ 25-2-2002، العميد الركن المتقاعد شحادة المعلوف ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2005، ص. 495.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 136 تاريخ 5-12-2006، العقيد راغب دياب ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 247 تاريخ 4-10-1960، المهندس عبد النور مخبير ضد الدولة اللبنانية، المجموعة الإدارية، 1960، ص. 227.

ولتوضيح هذا الجانب بشكل أفضل، سنتناول في المطلب الأول مسألة تقديم الطعن أمام مجلس شورى الدولة، بينما سنبحث في المطلب الثاني حق المجلس في فرض غرامة إكراهية لتنفيذ قراراته.

المطلب الأول: تقديم المراجعة أمام مجلس شورى الدولة

يشترط لتقديم مراجعة إبطال أمام مجلس شورى الدولة، ربط النزاع مع الجهة المختصة. ففي مسألة ضم الخدمات، إن قرار رئيس مصلحة الصرفيات في وزارة المالية القاضي برفض ضم الخدمات جواباً على الطلب الذي يتقدم به الموظف، يشكل قراراً إدارياً نافذاً قابلاً للطعن⁽¹⁾. وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القرارات الصادرة عنه «أن النزاع يربط مع الجهة المختصة لبتته. وبما أن المستدعي يطلب بموجب إستدعائه المقدم إلى وزارة التربية الوطنية ضم خدماته وبالنتيجة تعديل المعاش التقاعدي المخصص له. وبما أن الوزير المختص لبت طلبات ضم الخدمات وتخصيص معاش التقاعد هو وزير المالية. وبما أن النزاع مربوط مع وزارة التربية الوطنية الذي لم يتبين أنه وصل إلى وزارة المالية واطلع عليه الوزير يكون مربوطاً مع جهة غير صالحة. وبما أن المراجعة والحالة هذه تكون مستوجبة الرد لعدم سبقها بربط النزاع»⁽²⁾.

إلا أن الإجتهد استقر على اعتبار أن مذكرة ربط النزاع تنتج مفاعيلها ولو قدمت إلى إدارة غير مختصة ويجب على هذه الإدارة إحالتها إلى الإدارة المختصة⁽³⁾. والسبب في ذلك هو الحرص على حسن إدارة العدالة إذ يجب على الوحدة الإدارية التي تنتمي إلى ذات الإدارة العامة أن تحيل الطلبات المقدمة لها إلى السلطة المختصة⁽⁴⁾.

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 498 تاريخ 13-5-1998، العميد طلعت الأيوبي ضد الدولة- وزارة المالية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 190 تاريخ 3-11-1988، حبيب كرم ضد الدولة اللبنانية، مجلة القضاء الإداري، 1990-1991، ص. 336.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 325 تاريخ 9-3-2006، يوسف سعيد ضد الدولة- وزارة التربية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 194 تاريخ 2-1-2003، العقيد محمد قدورة ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2007، ص. 436.

من الجدير بالذكر في هذا السياق الإشارة إلى قرار صادر عن مجلس شورى الدولة يعكس مبادئ العدالة والمساواة. فعلى الرغم من أن المجلس ردّ المراجعة شكلاً لتقديمها خارج المهلة القانونية، إلا أنه أشار صراحة إلى أنه «يبقى للإدارة المعنية أن تستجيب لمطالب المستدعي المحقة، إستناداً إلى مبدأ المساواة، باعتبار أن المستدعي في وضع قانوني مماثل لأوضاع موظفين آخرين إستجابت الإدارة لطلباتهم، أو حصلوا على قرارات قضائية من قبل مجلس شورى الدولة في موضوع ضم خدماتهم في المعهد العالي للمعلمين، وإلا فبالإستناد إلى أحكام المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 التي منحت الموظفين الذين عينوا في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد، الحق في ضم خدماتهم السابقة لهذا التعيين في الإدارات العامة أو في الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب مهما كان نوعها: مؤقتة أو تعاقدية أو يومية إلى خدماتهم اللاحقة في هذه الملاكات»⁽¹⁾.

المطلب الثاني: فرض غرامة إكراهية لتنفيذ قرار مجلس شورى الدولة

تُعد القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة أحكاماً قضائية ذات قوة إلزامية، تصدر وتُنفذ باسم الشعب اللبناني وفقاً لأحكام الدستور. وعليه، فإن هذه القرارات، منذ أن تصبح نهائية ومبرمة، تتمتع بقوة القضية المحكوم بها. فقد نصت الفقرتان الأولى والثانية من المادة 93 من المرسوم رقم 10434 تاريخ 14-6-1975 (نظام مجلس شورى الدولة) على ما يلي: «أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام. على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم».

يتضح مما سبق أن القرارات المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، ولا تملك الأخيرة سلطة تقديرية في تنفيذها أو عدمه. فقد منحها القانون مدة معقولة لتنفيذ هذه

⁽¹⁾ مجلس شورى الدولة، القرار رقم 262 تاريخ 2-1-2008، عبد اللطيف أسوم ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

القرارات بعد مطالبة صاحب العلاقة بذلك. ويُقصد بالمدة المعقولة، والتي تُعتمد كـمـعيار لتقدير مدى تأخر الدولة في التنفيذ، المدة الطبيعية التي تستغرقها الإجراءات الإدارية لاتخاذ القرار اللازم لتنفيذ الحكم القضائي، ويحددها مجلس شورى الدولة آخذاً في الاعتبار ظروف كل قضية على حدة. وعليه، فإذا انقضت هذه المدة المعقولة دون أن تقوم الإدارة بتنفيذ القرارات، ودون تقديم سبب مشروع لتبرير عدم التنفيذ أو التأخير فيه، يصبح من الجائر فرض غرامة إكراهية يقدرها المجلس بناءً على المعطيات الواقعية والقانونية للقضية.

وفي هذا الإطار اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القرارات الصادرة عنه أنه «بعد الإطلاع على ملف المراجعة يتبين ما يلي:

- إن قرار مجلس شورى الدولة رقم 2007/282-2008 تاريخ 8-1-2008 قضى في فقرته الحكمية بإعلان حق المستدعي في ضم الخدمات التي أداها في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي وأثناء فترة إلحاقه بمعهد المعلمين العالي وكمـتـعـاقد بالساعة في الجامعة اللبنانية عن السنوات التي يصل فيها عدد ساعات التدريس إلى 75 ساعة إلى خدماته اللاحقة في ملاك الجامعة اللبنانية وذلك وفقاً للأصول المحددة في المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وإحـالـته إلى وزارة المالية لتصفية حقوقه على هذا الأساس.

- إن المستدعي طلب تنفيذ القرار بتاريخ 12-3-2008 ورفع صورة صالحة للتنفيذ عن القرار إلى المرجع الصالح للتنفيذ.

- إن وزارة المالية لم تنفذ هذا القرار لغاية تاريخ تقديم المراجعة.

- إن المدة التي إنقضت تجاوزت المهلة المعقولة للتنفيذ باعتبار أن هذا المجلس يقدر المهلة المعقولة لكل حالة على حدة وأن الفترة التي مرت على موضوع يتعلق بإعادة تسوية وضع هي فترة غير مبررة.

وبما أنه يتبين من مجمل ما سبق بيانه، أن شروط فرض الغرامة الإكراهية متوافرة في المراجعة الراهنة كما أن حق المستدعي بشأنها ثابت بشكل أكيد لا يقبل أي تأويل.

وبما أن الغرامة الإكراهية لها طابع العقوبة والإكراه، بسبب عدم إمتثال الإدارة لقوة القضية المحكوم بها التي تتمتع بها الأحكام والقرارات القضائية وتمنعها عن تنفيذ قرار قضائي ملزم

أو تأخرها في تنفيذه، بهدف إلزامها بالتنفيذ وليس لها طابع التعويض عن ضرر، ولا يمكن أن تكون سبباً للإثراء، وإلا فقدت طبيعتها القانونية.

وبما أنه يعود للقاضي أمر تحديد قيمة الغرامة الإكراهية في ضوء معطيات القضية وذلك على أساس يلزم الإدارة بالتنفيذ، وبصرف النظر عن الضرر اللاحق بصاحب العلاقة بسبب عدم التنفيذ أو التأخر في التنفيذ، الذي يمكن أن يشكل موضوعاً لمراجعة مستقلة، عند الإقتضاء، للتعويض عن هذا الضرر.

وبما أنه يقتضي تبعاً لمجمل ما تقدم، الحكم على المستدعي ضدها نتيجة عدم تنفيذها قرار مجلس شورى الدولة رقم 2007/282-2008 بغرامة إكراهية قدرها مليون ليرة لبنانية تدفع شهرياً لصالح المستدعي وذلك إعتباراً من صدور القرار في المراجعة الراهنة وحتى تاريخ التنفيذ الفعلي»⁽¹⁾.

الخاتمة

بعد دراسة هذا الموضوع، يتضح أن المشرع قد منح، بموجب المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته، الحق للموظف الذي يُعيّن في الملاك الدائم والخاص لنظام التقاعد بضم فترات خدمته السابقة لتعيينه الحالي في الإدارات العامة، أو الجامعة اللبنانية، أو مجلس النواب، إلى خدمته اللاحقة. ويشترط لإتمام هذا الضم توفر عدة شروط، أولها أن يكون الموظف قد عُيّن أصلاً في إحدى الجهات المذكورة سابقاً، وثانيها أن يتقدم بطلب إلى وزارة المالية لضم خدماته السابقة مع إرفاق المستندات اللازمة، وأخيراً أن يسدد إلى صندوق الخزينة المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف المستحقة عن تلك الخدمات خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغه بموافقة وزارة المالية على استيفاء شروط الضم وصحة الإحتساب. من الملاحظات التي تسجل على هذا النص التشريعي هو الحصر الذي اعتمده المشرع لأنواع الخدمات التي يجوز للموظف ضمها إلى خدمته اللاحقة. فقد قصرها على الخدمات التي قضاها في الإدارات العامة، أو الجامعة اللبنانية، أو مجلس النواب. ونتيجة لهذا الحصر،

⁽¹⁾ مجلس شورى الدولة، القرار رقم 2020/579-2021 تاريخ 8-6-2021، نسيم الخوري ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

فإن الخدمات الأخرى التي أداها الموظف في جهات لا تنتمي إلى هذه الفئات الثلاث، مثل المؤسسات العامة، أو البلديات، أو المصالح المستقلة، لا يشملها هذا الحكم، على الرغم من إدراج هذه الجهات ضمن مفهوم القطاع العام.

وانطلاقاً من مبدأ عمومية وشمولية النصوص التشريعية وعدم تخصيصها بأفراد محددين، نرى ضرورة أن يتحلى المشرع بقدر أكبر من المرونة، تطبيقاً لمبادئ العدالة والإنصاف والمساواة أمام الوظيفة العامة. ويتطلب ذلك إضافة نص تشريعي يسمح بضم الخدمات التي قضاها الموظف في مختلف المؤسسات العامة، أو البلديات، أو المصالح المستقلة، شريطة أن يكون التعيين قد تم وفقاً للأصول القانونية المتبعة وأن يتطابق مع شروط التوظيف المعمول بها في الإدارات العامة.

ونجد أن السبب لاقتراح ضم الخدمات التي قضاها الموظف في البلديات هي نفس العلة التي أتاحت ضم الخدمات المؤداة في مجلس النواب. وبالمثل، فإن العلة التي تقف خلف اقتراح ضم الخدمات المؤداة في مختلف المؤسسات العامة هي نفس العلة التي أتاحت ضم الخدمات المؤداة في الجامعة اللبنانية.

ففيما خص مجلس النواب، «إن موظفي مجلس النواب لا ينتمون إلى أي من ملاكات الإدارات العامة في الدولة، بل إن لهم وضعهم وملاكهم الخاص والمستقل عن ملاكات هذه الإدارات العامة، وبالتالي فإن لهم نظامهم الخاص الذي يختلف عن نظام الموظفين. وما يؤكد على أن موظفي مجلس النواب ليسوا من موظفي الإدارات العامة، ولا يخضعون من حيث المبدأ لنظام الموظفين، أن المادة الأولى من نظام موظفي مجلس النواب بالذات تؤكد على أن هؤلاء الموظفين إنما يخضعون لنظام الموظفين، في كل ما لا يتعارض مع الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بمجلس النواب، أي أن الأصل هو الخضوع لأنظمة مجلس النواب. وإن المشتري، وانطلاقاً من كون موظفي المجلس النيابي لا يخضعون لنظام الموظفين، ولا يعتبرون من موظفي الإدارات العامة، كان يعمد إلى إقرار قانون خاص في كل مرة كان يرغب في ضم خدمات أو نقل موظفي هذا المجلس من أو إلى الإدارات العامة»⁽¹⁾.

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 657 تاريخ 1-7-1999، نصير باز وحسن برو ضد الدولة، منشور على الموقع الإلكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

وهذا ما يُمكن تطبيقه على موظفي البلديات، فبالرغم من وجود نظام خاص بهم، إلا أنهم يخضعون للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العامة. ويؤكد ذلك على سبيل المثال ما ورد في المادة الثانية من نظام موظفي بلدية بيروت (القرار 78 تاريخ 31-5-1961). أما فيما يتعلق بالمؤسسات العامة، فقد عرفت المادة الثانية من المرسوم رقم 4517 تاريخ 13-12-1972 (النظام العام للمؤسسات العامة) بأنها تلك التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري. ومن منظور المساواة، نجد أنه من المفيد إتباع نفس التعليل الذي أجاز ضم خدمات موظفي الجامعة اللبنانية، حيث تعتبر الجامعة اللبنانية بدورها من المؤسسات العامة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال العلمي والإداري والمالي وفقاً لما ورد في المادتين الأولى والثالثة من القانون رقم 67/75 تاريخ 26-12-1967 (إعادة تنظيم الجامعة اللبنانية).

الدراسة السابعة:

Au-delà du profit: Le cadre juridique de la responsabilité environnementale des entreprises libanaises

Haissam Fadlallah⁽¹⁾



■ Résumé

Le droit de vivre dans un environnement sain est reconnu comme un droit fondamental dans de nombreux pays, y compris au Liban, où il est soutenu par une multitude de textes juridiques. Toutefois, ces lois sont souvent éparpillées et complexes, créant des défis pour une application cohérente. Cet article se penche sur la problématique suivante: "Quel est le cadre juridique de la Responsabilité Environnementale des Entreprises au Liban?". La recherche adopte une méthodologie analytique et descriptive, examinant en deux parties la gouvernance environnementale et les lois libanaises spécifiques à la responsabilité environnementale des entreprises.

Nos conclusions révèlent que bien que la législation libanaise reconnaisse plusieurs formes de responsabilité, telles que la responsabilité pour faute et la responsabilité objective, il existe des lacunes dans la mise en œuvre et l'application de ces lois.

⁽¹⁾ Professeur de droit – Université Libanaise, Faculté de droit et des sciences politiques et administratives – Filière Francophone de droit.

L'étude conclut que pour une application efficace des cadres de responsabilité environnementale, il est essentiel d'encourager les entreprises à intégrer des pratiques durables. En fin de compte, la responsabilité environnementale doit être vue non comme une contrainte, mais comme une opportunité pour repenser les modèles économiques.

Mots-clés: Développement durable, Gouvernance, Parties prenantes, Responsabilité délictuelle, RSE

المخلص

ما وراء الربح: الإطار القانوني للمسؤولية البيئية للمشاريع التجارية اللبنانية

يُعتبر الحق في العيش في بيئة صحية حقًا أساسيًا في العديد من البلدان، بما في ذلك لبنان، حيث يدعمه عدد كبير من النصوص القانونية. إلا أن هذه القوانين غالبًا ما تكون متفرقة ومعقدة، مما يخلق تحديات في تطبيقها بشكل متسق. تركز هذه الدراسة على الإشكالية التالية: "ما هو الإطار القانوني للمسؤولية البيئية للمشاريع التجارية في لبنان؟". تعتمد الدراسة المنهجين التحليلي والوصفي، حيث تتناول في قسمين الحوكمة البيئية والقوانين اللبنانية الخاصة بالمسؤولية البيئية للمشاريع التجارية.

تُظهر استنتاجاتنا أنه بالرغم من اعتراف التشريعات اللبنانية بعدة أشكال من المسؤولية، مثل المسؤولية عن الخطأ الشخصي والمسؤولية الموضوعية، إلا أن هنالك ثغرات في تنفيذ وتطبيق هذه القواعد القانونية.

تخلص الدراسة إلى أنه يجب تشجيع المشاريع التجارية على تبني الممارسات المستدامة من أجل التطبيق الفعال لأطر المسؤولية البيئية. كما ينبغي النظر إلى المسؤولية البيئية ليس كقيد، بل كفرصة لإعادة التفكير في النماذج الاقتصادية.

الكلمات المفتاحية: التنمية المستدامة، الحوكمة، أصحاب المصالح، المسؤولية التقصيرية، المسؤولية الاجتماعية للشركات التجارية.

Introduction

Le droit de vivre dans un environnement sain est désormais reconnu comme un droit fondamental dans la plupart des pays du monde. Il est même considéré comme un droit constitutionnel dans certains pays, car il est étroitement lié à d'autres droits humains fondamentaux tels que le droit à la vie et le droit à la santé. Cela signifie que chaque individu a le droit de vivre dans un environnement exempt de toute pollution, de toute menace pour sa santé et son bien-être, et de tout danger pour sa vie⁽¹⁾.

Au Liban, le ministère de l'Environnement a recensé 730 textes juridiques différents liés à l'environnement. Cependant, ces textes sont éparpillés et souvent complexes, couvrant différents secteurs (tels que l'industrie, les transports et l'énergie) ou régissant les différents aspects environnementaux affectés par les activités humaines (comme l'eau, le sol et la biodiversité). D'autres textes portent sur des principes généraux de protection de l'environnement. Un exemple de ces derniers est la loi sur la protection de l'environnement n° 444 de 2002⁽²⁾.

Cette reconnaissance de l'environnement en tant qu'une préoccupation majeure ne reflète pas seulement l'évolution de la société, mais également l'évolution du rôle des entreprises. Il est de plus en plus attendu des entreprises qu'elles dépassent les normes légales

⁽¹⁾ SIBAIL (N.), Le droit de l'environnement au Liban: une législation symbolique luttant entre les intérêts politiques et la faiblesse de la gestion, 2014. Disponible sur:

<https://legal-agenda.com/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%AD%D9%85%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%86-%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9-%D8%B1%D9%85%D8%B2%D9%8A/>

⁽²⁾ KHALIFE (A.), Les politiques environnementales, 1ère éd., Librairie Zein Juridique, 2016, p. 111.

obligatoires et adoptent une approche durable et éthique dans leurs activités⁽¹⁾. Cette évolution souligne le fait que les entreprises, en tant que "personnes morales", ne possèdent pas seulement une existence juridique, mais également une responsabilité morale envers l'environnement et la société dans son ensemble⁽²⁾. Cette prise de conscience croissante a conduit à une pression accrue sur les entreprises au Liban pour qu'elles assument leur responsabilité environnementale, en réponse à la détérioration de l'environnement observée ces dernières années.

Tout d'abord, la responsabilité environnementale est essentielle pour le développement durable de notre pays, le Liban, et, par extension, de notre planète⁽³⁾. En effet, les entreprises, en tant que contributeurs importants aux activités économiques, ont un impact substantiel sur l'environnement par le biais de leurs opérations, de leur consommation de ressources, de la génération de déchets et des émissions. Il s'agit d'adopter des comportements de production et de consommation durables⁽⁴⁾. Certes, en adoptant des pratiques respectueuses de l'environnement, les entreprises peuvent réduire leurs impacts négatifs, préserver les ressources naturelles et contribuer à la protection des écosystèmes pour les générations futures: Ceci est ce qu'on appelle l'équité intergénérationnelle⁽⁵⁾.

(1) TORELLI (R.), Sustainability, responsibility and ethics: different concepts for a single path, *Social responsibility journal*, Vol. 17, n. 5, 2021, pp. 719-739, p. 720.

(2) TREBULLE (F.), Responsabilité sociale des entreprises: Entreprise et éthique environnementale, *Répertoire des sociétés*, Dalloz, 2003, § 1.

(3) FARHAT (L.), *International Environmental Law*, Kilaw, 2013-2014, p. 47.

(4) BERGQUIST (A.-K.), Business and sustainability: New business history perspectives, Harvard Business School, Working paper 18-034, 2017, pp. 1-37, p. 26.

(5) KREILHUBER (A.), KARIUKI (A.), Environmental Rule of Law in the Context of Sustainable Development, *The Georgetown Env'tl. law review*, Vol. 32, 2020, pp. 591-598, p. 594.

Ensuite, la responsabilité environnementale est de plus en plus attendue par la société, et elle peut améliorer la réputation et la compétitivité d'une entreprise. En respectant les réglementations environnementales, les entreprises évitent les responsabilités civile et pénale. De plus, être responsable sur le plan environnemental peut entraîner des économies de coûts et des gains d'efficacité opérationnelle⁽¹⁾.

Enfin, les entreprises ont une responsabilité en tant que citoyens corporatifs de contribuer de manière positive à la société et de relever les défis environnementaux. Dans l'ensemble, adopter une responsabilité environnementale bénéficie à la fois à l'environnement et à la réussite à long terme de l'entreprise⁽²⁾.

Cet article propose une analyse des règles législatives qui encadrent la responsabilité environnementale des entreprises (REE) au Liban, en mettant l'accent sur l'angle de compréhension de l'environnement dans le contexte de la "responsabilité sociale des entreprises". La responsabilité environnementale englobe différents aspects, tels que la responsabilité administrative, civile et pénale. Toutefois, notre étude se focalisera exclusivement sur l'aspect civil de cette responsabilité.

En nous basant sur ce qui précède, nous tenterons de répondre à la problématique suivante: **"Quel est le cadre juridique de la responsabilité environnementale des entreprises au Liban?"**

Afin de répondre à cette problématique, nous allons examiner dans un premier lieu la gouvernance et la responsabilité environnementales (Partie 1), puis nous allons procéder à l'étude des lois et les

⁽¹⁾ DECHEZLEPRETRE (A.), SATO (M.), The Impacts of Environmental Regulations on Competitiveness, Review of environmental economics and policy, Vol. 11, I. 2, 2017, pp. 181-205, p. 182.

⁽²⁾ DION (M.), Corporate Citizenship, Social Responsibility, and Sustainability Reports as "Would-be" Narratives, Humanistic Management Journal, Vol. 2, 2017, pp. 83-102, p. 84.

réglementations libanaises relatives à la responsabilité environnementale des entreprises (Partie 2).

◆ **Partie 1: Gouvernance environnementale et responsabilité: une approche holistique**

Dans cette première partie, nous examinerons les principes qui gouvernent la REE, ainsi que le cadre traditionnel de la responsabilité environnementale basé sur la responsabilité délictuelle.

■ **Section 1 – Les principes modernes gouvernant la REE**

La première section de cette étude sur la REE au Liban porte sur les principes qui gouvernent cette responsabilité. Nous examinerons en particulier la théorie des parties prenantes (stakeholder theory) ainsi que la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans le contexte environnemental.

A – La stakeholder theory

La gouvernance d'entreprise est souvent présentée comme étant basée sur la prise en compte de l'intérêt des actionnaires⁽¹⁾. Cependant, la logique du développement durable invite à dépasser cette vision et à intégrer les parties prenantes, ou "tiers intéressés", qui comprennent tous ceux qui sont impactés par l'activité de la société⁽²⁾. Au-delà des

⁽¹⁾ STOUT (L.-A.), On the Rise of Shareholder Primacy, Signs of Its Fall, and the Return of Managerialism (in the Closet), Seattle University law review, Vol. 36, 2013, pp. 1169-1185, p. 1173.

⁽²⁾ HUGLO (Ch.), Environnement et droit de l'environnement – Définitions et notion de développement durable, Fasc. 2200, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2021, § 2.

liens contractuels, l'entreprise doit tenir compte de ces tiers et de leurs actions susceptibles d'avoir un impact sur elle⁽¹⁾.

La prise en compte des tiers intéressés se manifeste de différentes manières. Certaines parties sont liées à l'entreprise par des contrats, tel que les salariés et les fournisseurs, qui ont un intérêt direct dans la marche des affaires et les pratiques de l'entreprise⁽²⁾. D'autres parties intéressées, telles que les voisins, les associations et l'opinion publique, ne sont pas liées par des relations contractuelles mais sont affectées par les activités de l'entreprise. Si les actions de l'entreprise causent un préjudice à ces parties, cela peut donner lieu à une responsabilité délictuelle de l'entreprise⁽³⁾.

Les tiers intéressés sont les "parties prenantes" que les entreprises doivent prendre en compte en plus des actionnaires. Il s'agit ni plus ni moins que de redéfinir les intérêts de l'entreprise à partir d'une perspective qui ne se limite plus à l'actionnariat des entreprises. En effet, le courant du «stakeholderisme» soutient que les dirigeants d'entreprise doivent prendre en compte les intérêts des différentes parties prenantes impactées par les décisions prises au sein de l'entreprise⁽⁴⁾: la génération de revenus et d'emplois n'est plus le critère exclusif de jugement d'une entreprise. Son obligation sociale nécessite une nouvelle formulation d'indices de performance basés sur trois axes clés: la croissance économique, la protection de l'environnement et

⁽¹⁾ HOFFMAN (A.), The next phase of business sustainability, Stanford social innovation review, Spring 2018, pp. 34-39, p. 36.

⁽²⁾ MARSHALL (S.), RAMSAY (I.), Stakeholders and directors' duties: law, theory and evidence, UNSW Law Journal, Vol. 35, I.1, 2012, pp. 291-316, p. 293.

⁽³⁾ TREBULLE (F.), Responsabilité sociale des entreprises: Entreprise et éthique environnementale, Répertoire des sociétés, Dalloz, 2003, § 4

⁽⁴⁾ PARELLA (K.), Contractual Stakeholderism, Boston University law review, Vol. 102, 2022, pp. 865-923, p. 865.

l'égalité sociale. La formule des "3 P" résume la phrase d'accroche dans la gestion des entreprises: "Personnes, Planète et Profit"⁽¹⁾.

Par conséquent, la législation commerciale libanaise devrait être plus préoccupée par la protection de l'environnement, car peu de textes "ont remis en question les coûts de la pollution de l'eau et de l'air, car il semblait que la nature était infiniment capable de se renouveler elle-même"⁽²⁾. En effet, cette perspective est de plus en plus remise en question, car les conséquences néfastes de la dégradation environnementale sont devenues évidentes. En consacrant la théorie des parties prenantes environnementales, par le biais de l'article 147 du Code de commerce libanais⁽³⁾, le législateur libanais reconnaîtrait de manière plus accentuée que les entreprises ont la responsabilité de prendre en compte non seulement leurs intérêts économiques, mais également ceux de l'environnement et de la société libanaise dans son ensemble. Cette approche permettrait d'élargir la composition des conseils d'administration en y incluant des représentants des parties prenantes environnementales. Cela pourrait se traduire par l'élection de membres du conseil d'administration ayant une expertise en matière environnementale ou représentant des organisations de protection de l'environnement. Une telle approche favoriserait une gouvernance d'entreprise plus inclusive et responsable, alignée sur les enjeux de développement durable. Elle renforcerait également la légitimité des

⁽¹⁾ BRANSON (D.-M.), *Corporate social responsibility redux*, Tulane law review, Vol. 76, 2002, pp. 1207-1226, p. 1222. Voir aussi, MASSART (T.), *Contrat Des Sociétés*, Rep. Des Sociétés, Dalloz, Paris, 2006 §113.

⁽²⁾ FADLALLAH (H.), *Stakeholder Theory and Lebanese Corporate Law: A Comparative Study*, Kilaw law journal, Vol. 10, I.3, 2022, pp. 73- 101, p. 85.

⁽³⁾ L'article 147 (modifié par la loi n° 126/2019) (modifié par la loi mise en œuvre par le décret n° 14028/1970) (modifié par la loi mise en œuvre par le décret n° 9798/1968) dispose que l'assemblée générale ordinaire élit les membres du conseil d'administration parmi les actionnaires ou non actionnaires.

décisions prises par les conseils d'administration en veillant à ce que les intérêts environnementaux soient représentés et défendus au plus haut niveau des instances décisionnelles des entreprises libanaises.

B – La responsabilité sociale des entreprises

Depuis 1932, un débat animé a lieu en Amérique sur la question de savoir si les entreprises devraient être contraintes de faire preuve de responsabilité sociale plutôt que de se concentrer uniquement sur la recherche de profits⁽¹⁾. C'est pourquoi au milieu du 20ème siècle, l'idée de l'entreprise citoyenne est apparue aux États-Unis, où le rôle de l'entreprise est de servir l'intérêt commun en tant que membre à part entière de la société⁽²⁾. Par conséquent, le concept de Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) a émergé dans les années 1950-70, lorsque les entreprises ont réalisé l'importance de leur responsabilité et ont intégré des dispositifs de responsabilité sociétale dans leur stratégie et leurs activités économiques⁽³⁾. Essentiellement, la RSE reconnaît que les entreprises ne sont pas seulement responsables envers leurs actionnaires, mais qu'elles ont, ou devraient avoir, des obligations particulières envers les personnes ou les communautés directement ou

⁽¹⁾ TOLMIE (J.), Corporate social responsibility, UNSW law journal, Vol. 15, I. 1, 1992, pp. 268-296, p. 268.

⁽²⁾ Il convient également de noter que les sociétés de l'époque romaine avaient un fort aspect social et étaient souvent organisées à des fins sociales, telles que des asiles, des foyers pour les pauvres, des maisons de retraite, des hôpitaux, des orphelinats, des clubs politiques et des sociétés d'enterrement. En fait, le terme "corporation" vient du terme latin "corpus" qui signifie "corps du peuple". Bien que ces organisations étaient connues sous d'autres noms en droit romain, notamment "collegium" et "universitas", elles entretenaient des liens étroits avec la société et incluaient même les municipalités et l'État romain lui-même. Voir, CHAFFEE (E.), The origins of corporate social responsibility, University of Cincinnati law review, Vol. 85, 2017, pp. 347-373, p. 351.

⁽³⁾ FARCANE (N.), BUREANA (E.), History of "Corporate Social Responsibility" concept, Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, Vol. 17, I.2, 2015, pp. 31-48, p. 33.

indirectement affectées par leurs activités⁽¹⁾ (ces personnes ou communautés constituent les " parties prenantes " d'une entreprise⁽²⁾). La RSE a évolué au fil des crises, de la nécessité de transparence accrue à la prise de conscience des risques écologiques et sociaux, devenant ainsi incontournable⁽³⁾.

Cependant, au Liban, la RSE n'a pas un cadre juridique spécifique et relève plutôt d'un mécanisme volontaire. Or, la RSE ne doit pas être considérée comme un simple mécanisme volontaire, elle doit être institutionnalisée. Cela permettra également de rendre les lois anti-corruption plus efficaces. Dans ce cadre, il convient de noter que, dans une certaine mesure, l'article 4 (voir ci-dessous en Partie 2) de la loi n° 444 de 2002 sur la protection de l'environnement prévoit des dispositions relatives à la RSE⁽⁴⁾.

En effet, aujourd'hui, toutes les entreprises en tant que personnes impliquées dans l'économie doivent se développer en respectant le développement durable, qui consiste à répondre aux besoins du présent

⁽¹⁾ La théorie des parties prenantes et la responsabilité sociale des entreprises (RSE) sont deux concepts distincts mais présentant des similitudes. Ils mettent tous deux l'accent sur l'intégration des intérêts de la société dans les activités commerciales. En effet, la théorie des parties prenantes met l'accent sur les responsabilités globales de l'entreprise, tandis que la RSE se concentre sur son orientation sociale envers la société dans son ensemble. Selon la théorie des parties prenantes, l'entreprise crée des relations et une valeur pour toutes ses parties prenantes, telles que les employés, les clients, les communautés, les fournisseurs et les financiers. En revanche, la RSE se concentre spécifiquement sur les responsabilités de l'entreprise envers les communautés locales et la société dans son ensemble, en incluant des actions telles que la philanthropie, le bénévolat, les efforts environnementaux et les pratiques éthiques. Bien que la RSE puisse être organisée selon les parties prenantes, son orientation sociale prédomine toujours. Voir en ce sens, FREEMAN (R.-E.), DMYTRIYEV (S.), Corporate Social Responsibility and Stakeholder Theory: Learning From Each Other, SYMPHONY Emerging Issues in Management, n. 1, 2017, pp. 7-15, p. 10.

⁽²⁾ BANTEKAS (I.), Corporate social responsibility in international law, Boston University international law journal, Vol. 22, 2004, pp. 309-347, p. 311.

⁽³⁾ FERRARI (J.), Responsabilité des entreprises, Fasc. 1-50, J.-Cl. Travail traité, 2022, § 1-3.

⁽⁴⁾ ZEIN (T), ZEIN (S.), A legal perspective on Corporate Social Responsibility (CSR), BAU Journal, Vol. 1, I. 2, 2020, pp. 1-13, p. 9.

sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable a trois dimensions liées: économique, sociale et environnementale⁽¹⁾. Un exemple concret de cette forme de RSE serait une entreprise qui investit dans des processus de production respectueux de l'environnement dans le but de profiter de la sensibilisation environnementale des consommateurs et d'augmenter les ventes de ses produits⁽²⁾.

Sur ce point, la question se pose de savoir si les entreprises peuvent réduire volontairement leurs bénéfices en engageant des actions durables pour l'environnement, ou si la compétition sur le marché les forcera à abandonner ces efforts. Certains considèrent que la «forme la plus pure» de la RSE serait que les parties prenantes acceptent de sacrifier volontairement leurs bénéfices pour soutenir de telles initiatives. Les actionnaires et les employés sont les principaux acteurs économiques qui pourraient financer ces activités, et certains actionnaires peuvent être disposés à subventionner les entreprises qui sacrifient leurs profits pour des causes environnementales⁽³⁾.

En vue de promouvoir la durabilité et la responsabilité sociale des entreprises au Liban, il est suggéré que la législation libanaise envisage l'adoption d'une nouvelle catégorie de statuts de "société bénéficiaire" (benefit corporation) pour les entreprises à but lucratif, à l'image de la législation américaine. En effet, la plupart des États américains ont créé une nouvelle catégorie de statuts de «benefit corporation» pour permettre aux entreprises à but lucratif de se concentrer sur la durabilité

(¹) TREBULLE (F.), Responsabilité sociale des entreprises: Entreprise et éthique environnementale, Répertoire des sociétés, Dalloz, 2003, § 9.

(²) TOLMIE (J.), Corporate social responsibility, UNSW law journal, Vol. 15, I. 1, 1992, pp. 268-296, p. 270.

(³) REINHARDT (F.), STAVINS (R.), VIETOR (R.), Corporate social responsibility through an Economic lens, Harvard University – John F. Kennedy school of government, 2008, pp. 1-38, p. 13.

et les objectifs socialement responsables, même si cela implique de sacrifier des profits⁽¹⁾. Ces statuts définissent les entreprises en termes différents, tels que la loi du Delaware qui stipule que les entreprises doivent viser à produire un bénéfice public tout en fonctionnant de manière responsable et durable. En plus de la majorité des États ayant adopté la catégorie de statuts de benefit corporation, le Model Business Corporation Act a adopté des dispositions de benefit corporation en 2020. Le Model Act définit le «bénéfice public» comme un effet positif ou une réduction des effets négatifs sur une ou plusieurs communautés ou catégories de personnes (autres que les actionnaires uniquement en leur qualité d'actionnaires) ou sur l'environnement⁽²⁾.

■ Section 2 – La responsabilité délictuelle: cadre traditionnel de la responsabilité environnementale

Le contentieux environnemental porte principalement sur la responsabilité civile délictuelle⁽³⁾. C'est pourquoi la deuxième section de cette partie aborde le cadre traditionnel de la responsabilité environnementale, qui est basé sur la responsabilité délictuelle. Nous étudierons les différentes formes de responsabilité délictuelle applicables en matière environnementale, à savoir la responsabilité du fait personnel, la responsabilité du fait des choses, les troubles anormaux du voisinage, ainsi que la responsabilité du fait des produits défectueux.

⁽¹⁾ MCDONNELL (B.), The corrosion critique of benefit corporations, Boston University law review, Vol. 101, 2021, pp. 1421-1470, p. 1423.

⁽²⁾ HAZEN (T.-L.), Corporate and securities law impact on social responsibility and corporate purpose, Boston college law review, Vol. 62, 2021, pp. 850-904, p. 880.

⁽³⁾ CAMPROUX DUFFRENE (M.-P.), Contentieux civil – Responsabilité délictuelle, Fasc. 4960, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2021, § 1.

A – La responsabilité du fait personnel

La responsabilité pour faute peut être utilisée pour réparer les dommages environnementaux, en vertu des articles 122 et 123 du COC. La faute peut être comprise dans une vision large, incluant la simple imprudence ou négligence, et se réfère à la violation de règles légales ou au manquement à un devoir de prudence ou de diligence⁽¹⁾. En matière environnementale, une faute peut résulter du non-respect d'obligations légales spécifiques, telles que celles inscrites dans la loi sur la protection de l'environnement ou dans d'autres textes législatifs relatifs à la protection de certains aspects de l'environnement.

B – La responsabilité du fait des choses

Les agressions environnementales sont imputables à des objets et tout objet peut être à l'origine d'une pollution. A titre d'exemples, les gaz toxiques, les carburants et hydrocarbures, ainsi que les épandages ont été identifiés comme des objets pouvant causer des atteintes écologiques: les objets pouvant occasionner des préjudices environnementaux sont nombreux⁽²⁾. Ainsi, le régime général de responsabilité du fait des choses tel qu'énoncé à l'article 131 du Code civil libanais est un outil important pour la réparation des dommages environnementaux. Il permet de mettre en cause la responsabilité du gardien de la chose, ce qui peut être une entreprise sans qu'il soit nécessaire de prouver une faute de sa part. Cette responsabilité objective facilite la tâche des victimes d'un dommage environnemental, qui peuvent obtenir plus facilement une réparation de leur préjudice⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ibid., § 11.

⁽²⁾ LEBLOND (N.), Le préjudice écologique, Fasc. 112, J.-Cl. Responsabilité civile et assurances, 2021, § 122 et s.

⁽³⁾ CAMPROUX DUFFRENE (M.-P.), Contentieux civil – Responsabilité délictuelle, Fasc. 4960, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2021, § 18 et s.

C – Troubles anormaux du voisinage

L'article 124 du COC prévoit que «doit également réparation celui qui a causé un dommage à autrui en excédant, dans l'exercice de son droit, les limites fixées par la bonne foi ou par le but en vue duquel ce droit lui a été conféré». Cet article établit un principe général selon lequel "nul ne doit causer à autrui un trouble anormal de voisinage". Ce régime de responsabilité civile sans faute s'applique lorsque les nuisances causées excèdent les seuils inhérents à la vie en société. Le trouble doit être qualifié d'anormal et doit être grave et continu. Un seul acte de pollution peut entraîner l'application de ce régime de responsabilité⁽¹⁾. Ce régime est souvent utilisé en matière environnementale, notamment pour réparer des nuisances olfactives, des pollutions de terrain et des nuisances sonores causées par des animaux⁽²⁾.

Sur ce point, la théorie du trouble de voisinage, à l'origine appliquée aux conflits entre voisins, a été utilisée pour la première fois en 1844 pour une affaire de pollution industrielle. Elle est souvent utilisée dans les cas de pollutions industrielles et agricoles, comme les odeurs et les bruits, et est fréquemment utilisée pour des atteintes à l'environnement. Cette théorie vise à faire cesser les troubles et à réparer les dommages qui en résultent. Lorsque le trouble est résolu, cela profite non seulement à la victime, mais aussi à la protection de l'environnement⁽³⁾. Ainsi, en droit de l'environnement, le principe de responsabilité s'applique particulièrement aux activités qui pourraient causer des

⁽¹⁾ Ibid., § 23 et s.

⁽²⁾ LEBLOND (N.), *Le préjudice écologique*, Fasc. 112, J.-Cl. Responsabilité civile et assurances, 2021, § 66 et s.

⁽³⁾ HAUTEREAU-BOUTONNET (M.), *Responsabilité civile environnementale*, Répertoire de droit civil, Dalloz, 2019, § 209.

nuisances pour les voisins, telles que les installations classées⁽¹⁾. Les voisins peuvent intenter une action en justice pour demander réparation des dommages subis en raison de l'exploitation, même si l'autorisation a été accordée légalement. Il faut prouver l'existence d'un préjudice anormal et spécial, et seules la faute de la victime et la force majeure sont des motifs d'exonération⁽²⁾.

D – Responsabilité du fait des produits défectueux

Il est connu que les articles 35 à 47 du Code de la protection du consommateur libanais instituent un régime de responsabilité pour les préjudices causés par un défaut de produit⁽³⁾. Il est possible d'imaginer qu'un tel défaut puisse causer un dommage écologique. Ce régime de responsabilité objective requiert la preuve d'un dommage, d'un défaut de sécurité du produit et d'un lien de causalité entre les deux. Si le produit ne garantit pas la sécurité attendue, le producteur peut être tenu responsable.

◆ Partie 2: Les législations libanaises relatives à la responsabilité environnementale des entreprises

Au Liban, plusieurs lois et réglementations traitent de la responsabilité environnementale. La principale loi, de nature générale, est la Loi de protection de l'environnement n°444/2002, qui vise à protéger l'environnement et à prévenir la pollution. Dans le cadre de notre étude, nous nous limiterons à présenter les principes de base et les

⁽¹⁾ Conseil d'Etat libanais, Arrêt n. 124/ 2001-2002, du 15-11-2001.

⁽²⁾ PAUL (G.), Essentiel – Responsabilité environnementale, Fasc. 4960 à 5020, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2022, § 31.

⁽³⁾ LEBLOND (N.), Le préjudice écologique, Fasc. 112, J.-Cl. Responsabilité civile et assurances, 2021, § 128.

dispositions générales. En outre, il existe plusieurs autres lois qui traitent de la responsabilité environnementale au Liban. Ces lois établissent des obligations spécifiques pour les entreprises et les obligent à prendre des mesures pour prévenir la pollution et protéger l'environnement.

■ Section 1 – Loi 444/2002: Les principes de base et dispositions générales

Les articles 3 et 4 de la loi 444/2002 sont importants en matière de responsabilité environnementale des entreprises au Liban. L'article 3 dispose que chaque individu a droit à un environnement sain et stable, et que chacun a la responsabilité de protéger l'environnement et de répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre les droits des générations futures⁽¹⁾. Par conséquent, les entreprises ont la responsabilité de protéger l'environnement et de respecter les principes énoncés dans l'article 4.

En effet, l'article 4 énonce les principes que toute personne physique ou morale, publique ou privée, doit respecter en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles. Ces principes incluent le principe de précaution, qui exige l'adoption de mesures efficaces pour prévenir tout risque de dommage potentiel et irréversible pour l'environnement en utilisant les meilleures technologies disponibles⁽²⁾, ainsi que le principe de prévention de tous

⁽¹⁾ SALLOUM (S.), *L'environnement dans la législation libanaise et les accords internationaux*, 1^{re} éd., 2010-2011, p. 212.

⁽²⁾ GAILLARD (E.), *Principe de précaution – Systèmes juridiques internationaux et européens*, Fasc. 2415, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2019, § 89. Voir aussi, FARHAT (L.), *International Environmental Law*, Kilaw, 2013-2014, p. 58.

les dommages environnementaux prévisibles en utilisant également les meilleures technologies disponibles⁽¹⁾.

Le principe du pollueur-payeur est également évoqué, ce qui signifie que les entreprises doivent assumer les coûts des mesures de prévention⁽²⁾, de lutte contre la pollution et de réduction de celle-ci⁽³⁾. Toutefois, le problème principal ici réside dans le fait que plusieurs décrets d'application mentionnés par la loi n'ont pas été émis. Le meilleur exemple de ces décrets, qui n'ont pas encore vu le jour, est le décret de création d'un Fonds national pour l'environnement. Ce fonds vise à financer les mesures de supervision de l'application de la loi et à soutenir financièrement les initiatives et les activités environnementales⁽⁴⁾.

De plus, le principe de conservation de la biodiversité exige que toutes les activités évitent de nuire aux différentes composantes de la biodiversité, tandis que le principe d'évitement de la détérioration des ressources naturelles exige que toutes les activités évitent de causer des dommages irréversibles aux ressources naturelles telles que l'eau, l'air, le sol, les forêts, la mer, les rivières et autres.

Le principe de participation est aussi inclus, ce qui signifie que chaque citoyen a le droit d'obtenir des informations sur l'environnement et doit contribuer à sa protection⁽⁵⁾. Le principe de coopération exige également que les autorités publiques, locales et les citoyens coopèrent à la protection de l'environnement à tous les niveaux. Enfin, le principe

(1) BOISSON DE CHAZOURNES (L.), MALJEAN-DUBOIS (S.), *Principes du droit international de l'environnement*, Fasc. 2010, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2020, § 64.

(2) Juge unique, Zahlé, jugement du 31-1-2019, Al-Adel, 2020, n. 2, p. 930.

(3) FARHAT (L.), *International Environmental Law*, Kilaw, 2013-2014, p. 66.

(4) CHARAF (M.), *La spécificité de l'infraction environnementale entre le texte et l'application*, Al-Adel, 2023, n.2, pp. 306-320, p. 309.

(5) KHALIFE (A.), *Les politiques environnementales*, 1ère éd., Librairie Zein Juridique, 2016, p. 198.

de surveillance de la pollution vise à prévenir et contrôler la pollution dans tous les milieux environnementaux, tels que l'eau, l'air, le sol, les plantes et les déchets, afin de garantir que le traitement de la pollution dans l'environnement ne provoque pas son transfert vers un autre milieu ou son impact sur celui-ci⁽¹⁾.

Il est donc clair que les entreprises enregistrées au Liban doivent être conscientes de leur responsabilité environnementale et respecter les principes énoncés dans les articles 3 et 4, qui constituent la base de la législation environnementale dans le pays. Les entreprises doivent prendre des mesures pour prévenir la pollution, éviter les dommages environnementaux et respecter les principes de conservation de la biodiversité et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

■ **Section 2 - Autres législations et réglementations libanaises relatives à la REE**

Outre la loi n°444/2002 sur la responsabilité environnementale des entreprises, il existe d'autres législations et réglementations au Liban qui traitent de cette question. Cette section se concentre sur ces autres textes juridiques, qui concernent notamment le secteur de l'industrie, les locaux de travail et l'hygiène, ainsi que la protection de l'environnement contre la pollution des déchets nuisibles et des produits dangereux.

A – Le secteur de l'industrie et la protection de l'air

1 - Le secteur de l'industrie

Il convient de souligner l'importance de mettre en lumière la REE au Liban, notamment en ce qui concerne la classification des industries

⁽¹⁾ JAMAY (F.), Principe de participation: Droit à l'information, Fasc. 2430, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2022, § 1.

(installations classées)⁽¹⁾ et l'attribution de licences. Le décret n° 8018/2002 établit une classification des entreprises industrielles en cinq catégories en fonction du niveau de risque qu'elles présentent pour l'environnement, l'écosystème et la santé publique, conformément à l'article 3⁽²⁾.

La première catégorie représente un grave danger pour l'environnement, la santé publique et les environs, et doit être éloignée des habitations afin d'éviter tout dommage. La deuxième catégorie présente un risque et doit prendre des mesures pour éviter les dommages⁽³⁾. Les entreprises des troisième et quatrième catégories représentent un risque limité et doivent être soumises à des dispositions spéciales pour éviter tout dommage limité qui pourrait en résulter. Enfin, les entreprises de la cinquième catégorie ne causent aucun dommage à l'environnement, à l'écosystème et à la santé publique⁽⁴⁾.

En vertu de l'article 4, il est permis d'établir plus d'une industrie des catégories trois, quatre et cinq dans un seul bâtiment, sous la responsabilité de leurs propriétaires, à condition que leur présence ne cause aucun dommage ou danger. Cependant, l'article 5 interdit d'établir des industries des catégories un et deux dans les terres irriguées ou agricoles classées pour leur sol agricole, sauf pour les établissements d'industries agricoles. Il est donc crucial pour les entreprises de respecter ces règles de classification et d'installer leurs activités industrielles dans des zones appropriées afin d'éviter toute

(1) Voir en ce sens en droit français, DEHARBE (D.), Installations classées soumises à autorisation, Fasc. 4012, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2021, § 3 et s.

(2) Cette classification est applicable aux industries classées en vertu du décret n° 5243 du 5 avril 2001 et à celles qui seront classées ultérieurement.

(3) Conseil d'Etat libanais, Arrêt n. 182/2005-2006, du 17-1-2006, Voir aussi, Conseil d'Etat libanais, Arrêt n. 192/98-99, du 16-12-1998.

(4) MALLAT (H.), Le droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban, 2^e ed. Bruylant, Delta, LGDJ, 2003, p. 163.

responsabilité environnementale. Le non-respect de ces règlements expose les entreprises à des sanctions et renforce leur responsabilité de minimiser les impacts négatifs sur l'environnement et la communauté.⁽¹⁾.

Il convient de noter que plusieurs arrêtés ministériels sont liés au décret n° 8018/2002. À titre d'exemple, nous citons les suivants:

1 - L'arrêté ministériel n° 9765 du 11/3/2003: relatif à la surveillance, la gestion et les sanctions liées aux entreprises industrielles.

2 - L'arrêté ministériel n° 7060 du 09/05/2018: les principes sur lesquels doivent se baser les abattoirs existants.

3 - L'arrêté ministériel n° 82 du 23/12/2021: les spécifications et conditions techniques à respecter par les usines de produits laitiers et fromagers.

4 - L'arrêté ministériel n° 84 du 23/12/2021: l'obligation pour les usines alimentaires de se conformer aux bonnes pratiques de fabrication et aux normes libanaises.

5 - L'arrêté ministériel n° 21 du 17/03/2022: les conditions à respecter dans les usines de produits de nettoyage.

Dans ce contexte, il est important de souligner l'importance de l'arrêté ministériel n° 9765 du 11 mars 2003 qui concerne la surveillance, la gestion et les sanctions applicables aux entreprises industrielles. Cet arrêté renforce la responsabilité des entreprises en autorisant les personnes qui considèrent que les intérêts de leur voisinage peuvent être compromis en raison du non-respect des conditions d'exploitation des entreprises industrielles à porter leur cas devant les tribunaux pour faire valoir leurs droits. Cet arrêté comprend un chapitre intitulé "mesures et sanctions", qui définit les mesures que

⁽¹⁾ Ibid., p. 163-166.

les autorités peuvent prendre contre les entreprises industrielles qui ne respectent pas les normes environnementales et de sécurité⁽¹⁾. Cela souligne encore la responsabilité des entreprises de se conformer aux réglementations pour éviter les conséquences juridiques et protéger l'environnement et la communauté.

2 – La protection de l'air dans le secteur industriel

Le Liban a pris des initiatives pour établir des normes spécifiques concernant les émissions atmosphériques^(2). Le ministère de l'Environnement a ainsi déterminé, par la décision numéro 8/1-2001, les types de polluants atmosphériques ainsi que les valeurs limites générales d'émissions de polluants atmosphériques provenant de certaines industries (telles que les usines de sol, de verre, de batteries, de peinture électrique, d'aluminium, de denrées alimentaires et d'incinérateurs de déchets ménagers).

En ce qui concerne la réglementation des odeurs nauséabondes émises par certaines institutions, un ensemble de décisions (la décision ministérielle n° 3/1-2001, la décision n° 5/1-2001 et la décision n° 29/1-2001) a été adopté afin de définir les conditions environnementales

⁽¹⁾ JABER (L.), *Réflexions non conventionnelles sur la responsabilité civile (environnement et dommages de voisinage)*, 2021. Disponible sur:

[https://lebanon.saderlex.com/category/%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D9%88-%D8%A2%D8%B1%D8%A7%D8%A1/16549/%D9%86%D8%B8%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D9%81%D9%8A-%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A3%D9%84%D9%88%D9%81-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A4%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%86%D9%8A%D8%A9-\(%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D9%88%D9%85%D8%B6%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%88%D8%A7%D8%B1\)](https://lebanon.saderlex.com/category/%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D9%88-%D8%A2%D8%B1%D8%A7%D8%A1/16549/%D9%86%D8%B8%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D9%81%D9%8A-%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A3%D9%84%D9%88%D9%81-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A4%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%86%D9%8A%D8%A9-(%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D9%88%D9%85%D8%B6%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%88%D8%A7%D8%B1))

⁽²⁾ MALLAT (H.), *Le droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban*, 2^e ed. Bruylant, Delta, LGDJ, 2003, p. 217.

requis pour l'obtention des permis de construction et d'exploitation dans certaines industries, imposant ainsi à certaines institutions de stocker les matières premières dans des chambres froides et de les stériliser au besoin afin d'éviter l'émission d'odeurs nauséabondes.

Par ailleurs, les déchets liquides et solides sont considérés comme des facteurs influant sur la pollution de l'air, car ils propagent des odeurs nauséabondes. Par conséquent, certaines décisions ministérielles (décision ministérielle n° 3/1-2001, décision n° 5/1-2000 et décision n° 4/1-2001) ont imposé la mise en place d'unités de traitement des déchets liquides industriels dans un bâtiment fermé, équipé d'un aspirateur d'air connecté à un filtre de traitement. D'autres décisions ont également imposé la fourniture de ventilateurs pour les odeurs aux usines⁽¹⁾. Cette réglementation souligne la responsabilité des entreprises en matière de gestion des déchets et de protection de la qualité de l'air.

En ce qui concerne la lutte contre la poussière et les gaz émis par les usines de ciment, la décision 1997-1/191 impose l'utilisation d'un combustible de bonne qualité pour la production d'énergie, soumis à des analyses de laboratoire, ainsi que l'amélioration de l'extraction, du transport et du stockage des matières premières, et l'adoption de mesures de protection techniques.

En outre, certaines décisions ministérielles relatives aux conditions environnementales des permis de construction de plastiques (décision ministérielle n° 61/1-2001), de caoutchouc, de laiteries, de fromageries, de conserves de fruits et légumes, de traitement de la viande et de la volaille par cuisson ou fermentation à sec, ainsi que des abattoirs, ont imposé la fourniture de mesures pour la lutte contre la pollution de l'air

(¹) SALLOUM (S.), L'environnement dans la législation libanaise et les accords internationaux, 1ère éd., 2010-2011, p. 165-174.

provenant des émissions⁽¹⁾. Ces mesures renforcent la responsabilité des entreprises quant à la réduction des émissions polluantes.

Enfin, la loi sur la qualité de l'air numéro 78, promulguée le 13 avril 2018, renforce ces responsabilités précédentes. L'article 1 de cette loi définit les termes et concepts clés tels que l'air ambiant et les polluants, établissant un cadre pour l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air. L'article 2 précise l'objectif de la loi, qui est de protéger la qualité de l'air ambiant des pollutions résultant des activités humaines.

Les articles 9 et 12 de la loi sur la qualité de l'air sont particulièrement importants pour les entreprises. L'article 9 impose des valeurs limites pour les émissions provenant de sources fixes, et l'article 12 établit une stratégie nationale pour la gestion de la qualité de l'air ambiant. Cette stratégie vise à respecter les engagements internationaux du Liban, à maintenir et à améliorer la qualité de l'air, et à prendre des mesures pour réduire la pollution de l'air ambiant.

En cas de non-conformité, les entreprises peuvent être tenues responsables et faire face à des sanctions. Ces sanctions peuvent inclure des amendes, des fermetures temporaires ou permanentes, et des poursuites judiciaires. L'article 24, par exemple, traite des mesures à prendre pour contrôler les odeurs désagréables ou nocives, et stipule que les entreprises doivent respecter des conditions environnementales spécifiques.

B - Locaux de travail et hygiène

Il convient de souligner l'importance des décrets 8735 du 23/8/1974 et 6341 du 24 octobre 1951 pour REE au Liban. D'une part, le décret 8735 énonce des mesures relatives à la salubrité

⁽¹⁾ Ibid.

publique et à l'environnement. Les articles 1 et 3 portent sur l'écoulement des eaux usées, tandis que l'article 4 énonce l'obligation de filtrer les eaux usées avant leur évacuation. De plus, l'article 23 accentue la nécessité de vidanger les eaux usées et les déchets. Il est important de souligner que les entreprises doivent respecter ces mesures pour éviter toute forme de pollution environnementale, renforçant ainsi leur responsabilité.⁽¹⁾

D'autre part, le décret 6341 vise à réglementer la protection et la prévention sanitaire dans les lieux de travail. Il est essentiel que les entreprises respectent les dispositions sanitaires énoncées dans ce décret, notamment en maintenant la propreté des lieux de travail, en évitant toute odeur dangereuse pour la santé provenant des canalisations d'eaux usées, en ne stockant pas des produits susceptibles de pourrir à l'intérieur des lieux de travail, mais en les faisant s'écouler progressivement ou en les plaçant dans des réservoirs en métal bien scellés et nettoyés quotidiennement. L'article 4 exige également que les sols soient équipés de moyens suffisants pour l'écoulement des eaux en cas d'humidification excessive due à l'activité industrielle. De plus, l'article 19 énonce l'obligation pour les patrons de disposer des systèmes de protection autour des machines, des générateurs d'électricité ou de toute machine présentant un danger⁽²⁾. Ces dispositions renforcent la responsabilité des entreprises en matière de prévention des risques sanitaires et environnementaux.

⁽¹⁾ MALLAT (H.), *Le droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban*, 2^e ed. Bruylant, Delta, LGDJ, 2003, p. 161.

⁽²⁾ Ibid.

C - Protection de l'environnement contre la pollution des déchets nuisibles et des produits dangereux

Il convient de souligner l'importance de la loi 64/88 en matière de REE au Liban. Cette loi énonce des mesures relatives aux déchets nuisibles et vise à protéger la santé humaine, le sol, la faune et la flore, ainsi que l'air et l'eau de la pollution et des dangers associés aux déchets nuisibles⁽¹⁾.

Selon l'article 2 de la loi, les déchets nuisibles sont considérés comme les restes ou résidus provenant de tout processus de production, de transformation ou d'utilisation, incluant l'un des produits mentionnés dans le tableau annexe 1. Cela signifie que les entreprises sont tenues responsables de la gestion et de l'élimination adéquate des déchets qu'elles produisent.

L'article 3 de la loi oblige toute personne produisant, transportant ou détenant des déchets susceptibles de causer des dommages à les évacuer de manière à éviter les effets dangereux. Les entreprises doivent donc prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une gestion responsable de leurs déchets et éviter toute contamination ou pollution de l'environnement⁽²⁾.

En outre, l'article 4 exige que tout producteur, importateur, distributeur, détenteur ou transporteur de déchets nuisibles prouve aux autorités compétentes que les produits de son activité peuvent être éliminés conformément aux dispositions de la loi. Cela signifie que les entreprises doivent prouver leur responsabilité environnementale en

(¹) SALLOUM (S.), L'environnement dans la législation libanaise et les accords internationaux, 1^{re} éd., 2010-2011, p. 198.

(²) MALLAT (H.), Le droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban, 2^e éd. Bruylant, Delta, LGDJ, 2003, p. 190.

montrant qu'elles ont mis en place des mesures adéquates pour éliminer leurs déchets de manière responsable.

De plus, l'article 5 permet l'organisation des opérations de traitement des déchets nuisibles pour prévenir les dangers et autorise l'interdiction ou l'autorisation préalable du ministère concerné pour l'importation et l'utilisation de produits pouvant causer des dommages. Les entreprises doivent donc se conformer aux règles et réglementations en matière de traitement des déchets nuisibles pour prévenir les dangers potentiels.

De surcroît, l'article 6 énonce une interdiction formelle concernant l'importation, l'entrée, la détention et le transport de déchets nucléaires contaminés par des radiations nucléaires ou composés de produits chimiques toxiques ou présentant un danger pour la sécurité publique. Les entreprises sont donc tenues de respecter strictement cette interdiction pour éviter toute contamination ou pollution de l'environnement⁽¹⁾.

Par ailleurs, les entreprises libanaises sont soumises à une responsabilité environnementale rigoureuse, conformément aux dispositions légales de la loi n. 80 du 10/10/2018 sur «la gestion intégrée des déchets solides». En effet, cette gestion est régie par plusieurs articles de la loi, notamment les articles 1 à 9, qui établissent des principes clés tels que la durabilité, la proximité et la précaution. En outre, le principe du pollueur-payeur (article 8) impose aux entreprises de couvrir les coûts de gestion des déchets qu'elles génèrent, incluant les mesures nécessaires pour traiter les problèmes potentiels. De plus, l'interdiction stricte de la décharge et de l'incinération sauvage (article 7) souligne la nécessité de traiter les déchets dans des installations autorisées. En vertu de ces articles, les entreprises sont responsables

⁽¹⁾ Ibid.

d'adopter des pratiques respectueuses de l'environnement, en mettant l'accent sur la réduction, le recyclage et la réutilisation des déchets.

Enfin, il convient de noter que la loi n° 192/2020 qui a modifié la loi sur l'eau, initialement publiée en 2018 sous le numéro 77/2018, soulignant les principes fondamentaux pour la lutte contre la pollution, met en avant le principe de "gestion intégrée, globale et durable" des ressources en eau. Ce principe se manifeste par l'interconnexion de tous les secteurs influençant l'eau. Il s'agit de créer des unités géographiques interconnectées et indivisibles autour d'une ressource en eau spécifique, dans lesquelles les différentes parties prenantes concernées par cette ressource, telles que les administrations publiques, les entreprises et les individus, collaborent⁽¹⁾. Il convient de noter que, bien que cette loi porte principalement sur l'eau, elle met particulièrement l'accent sur la responsabilité de protéger l'environnement contre la pollution.

Conclusion

La REE est un pilier fondamental pour le développement durable et la protection de l'environnement au Liban. Les principes de la théorie des parties prenantes et de la RSE doivent être davantage concrétisés dans la législation libanaise, mettant ainsi en évidence l'importance de prendre en considération les parties prenantes autres que les actionnaires⁽²⁾.

Encadrer la RSE permettra aux entreprises d'appartenir à une communauté de normes supérieures et de servir de gardiens pour signaler ce qui est juste et faux chez les autres entreprises. Cette idée

⁽¹⁾ CHARAF (M.), La spécificité de l'infraction environnementale entre le texte et l'application, Al-Adel, 2023, n.2, pp. 306-320, p. 308.

⁽²⁾ CHATTERJI (A.-K.), RICHMAN (B.), Understanding the "Corporate" in corporate social responsibility, Harvard law and policy review, Vol. 2, 2008, pp. 33-52, p. 40.

devrait également être combinée à la nécessité d'élaborer des codes modernes de conduite professionnelle et d'éthique reflétant la RSE, ce qui permettra un changement au niveau des entreprises, passant d'entreprises inciviles à des entreprises civiles⁽¹⁾.

En ce qui concerne les cadres de responsabilité pour les dommages environnementaux, la législation libanaise reconnaît plusieurs formes de responsabilité, telles que la responsabilité pour faute, la responsabilité objective, la théorie du trouble anormal de voisinage et la responsabilité pour les produits défectueux. Ces cadres offrent des moyens pour les victimes d'obtenir des réparations pour les dommages causés à l'environnement, et encouragent les entreprises à prendre des mesures de précaution pour éviter ces dommages.

Par ailleurs, la loi 444/2002 sur la protection de l'environnement au Liban contient plusieurs dispositions visant à protéger l'environnement et à responsabiliser les entreprises. Les articles 3 et 4 soulignent le droit de chacun à un environnement sain et les principes que les personnes physiques ou morales doivent respecter pour protéger l'environnement. Les entreprises doivent se conformer aux normes environnementales et sont responsables de réparer les dommages causés à l'environnement⁽²⁾. En plus de cela, il y a plusieurs autres lois au Liban qui abordent la question de la responsabilité environnementale. Ces lois imposent des obligations spécifiques aux entreprises et les contraignent à mettre en place des mesures pour prévenir la pollution et protéger l'environnement.

⁽¹⁾ FATIMA (T.), ELBANNA (S.), Corporate Social Responsibility (CSR) Implementation: A Review and a Research Agenda Towards an Integrative Framework, *Journal of Business Ethics*, vol. 183, 2023, pp. 105–121, p. 107.

⁽²⁾ SALLOUM (S.), *L'environnement dans la législation libanaise et les accords internationaux*, 1ère éd., 2010-2011, p. 228.

Cependant, pour une mise en œuvre efficace de ces cadres de responsabilité, il est nécessaire de renforcer la capacité des autorités gouvernementales et des tribunaux à appliquer les lois en vigueur et à traiter les affaires environnementales⁽¹⁾. Les entreprises devraient également être encouragées à adopter des politiques et des pratiques durables et à inclure la REE dans leurs opérations et leur prise de décision. Enfin, la responsabilité environnementale ne doit pas être considérée comme une contrainte, mais plutôt comme une opportunité de repenser nos modèles économiques et de construire un avenir plus harmonieux avec notre planète⁽²⁾.

Bibliographie

I – Ouvrages juridiques

- FARHAT (L.), *International Environmental Law*, Kilaw, 2013-2014.
- KHALIFE (A.), *Les politiques environnementales*, 1^{ère} éd., Librairie Zein Juridique, 2016.
- MALLAT (H.), *Le droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban*, 2^e ed. Bruylant, Delta, LGDJ, 2003.
- SALLOUM (S.), *L'environnement dans la législation libanaise et les accords internationaux*, 1^{ère} éd., 2010-2011.

II – Répertoires et articles juridiques

- BANTEKAS (I.), *Corporate social responsibility in international law*, Boston University international law journal, Vol. 22, 2004, pp. 309-347.

⁽¹⁾ TAMVADA (M.), *Corporate social responsibility and accountability: a new theoretical foundation for regulating CSR*, International Journal of Corporate Social Responsibility volume 5, Article number: 2 (2020). Available on: Corporate social responsibility and accountability: a new theoretical foundation for regulating CSR | International Journal of Corporate Social Responsibility | Full Text (springeropen.com).

⁽²⁾ PAUL (K.), & PARRA (C.), *Corporate social responsibility in international business literature: results from text data mining of the Journal of International Business Studies*, International Journal of Corporate Social Responsibility volume 6, Article number: 12 (2021). Available on: Corporate social responsibility in international business literature: results from text data mining of the Journal of International Business Studies | International Journal of Corporate Social Responsibility | Full Text (springeropen.com).

- BERGQUIST (A.-K.), Business and sustainability: New business history perspectives, Harvard Business School, Working paper 18-034, 2017, pp. 1-37.
- BOISSON DE CHAZOURNES (L.), MALJEAN-DUBOIS (S.), Principes du droit international de l'environnement, Fasc. 2010, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2020.
- BRANSON (D.-M.), Corporate social responsibility redux, Tulane law review, Vol. 76, 2002, pp. 1207-1226.
- CAMPROUX DUFFRENE (M.-P.), Contentieux civil – Responsabilité délictuelle, Fasc. 4960, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2021.
- CHAFFEE (E.), The origins of corporate social responsibility, University of Cincinnati law review, Vol. 85, 2017, pp. 347-373.
- CHARAF (M.), La spécificité de l'infraction environnementale entre le texte et l'application, Al-Adel, 2023, n.2, pp. 306-320.
- CHATTERJI (A.-K.), RICHMAN (B.), Understanding the “Corporate” in corporate social responsibility, Harvard law and policy review, Vol. 2, 2008, pp. 33-52.
- DECHEZLEPRETRE (A.), SATO (M.), The Impacts of Environmental Regulations on Competitiveness, Review of environmental economics and policy, Vol. 11, I. 2, 2017, pp. 181-205.
- DEHARBE (D.), Installations classées soumises à autorisation, Fasc. 4012, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2021.
- DION (M.), Corporate Citizenship, Social Responsibility, and Sustainability Reports as “Would-be” Narratives, Humanistic Management Journal, Vol. 2, 2017, pp. 83–102, p. 84.
- FADLALLAH (H.), Stakeholder Theory and Lebanese Corporate Law: A Comparative Study, Kilaw law journal, Vol. 10, I.3, 2022, pp. 73- 101.
- FARCANE (N.), BUREANA (E.), History of “Corporate Social Responsibility” concept, Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, Vol. 17, I.2, 2015, pp. 31-48.
- FATIMA (T.), ELBANNA (S.), Corporate Social Responsibility (CSR) Implementation: A Review and a Research Agenda Towards an Integrative Framework, Journal of Business Ethics, vol. 183, 2023, pp. 105–121.
- FERRARI (J.), Responsabilité des entreprises, Fasc. 1-50, J.-Cl. Travail traité, 2022.

- FREEMAN (R.-E.), DMYTRIYEV (S.), Corporate Social Responsibility and Stakeholder Theory: Learning From Each Other, SYMPHONYA Emerging Issues in Management, n. 1, 2017, pp. 7-15.
- GAILLARD (E.), Principe de précaution – Systèmes juridiques internationaux et européens, Fasc. 2415, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2019.
- HAUTEREAU-BOUTONNET (M.), Responsabilité civile environnementale, Répertoire de droit civil, Dalloz, 2019.
- HAZEN (T.-L.), Corporate and securities law impact on social responsibility and corporate purpose, Boston college law review, Vol. 62, 2921, pp. 850-904.
- HOFFMAN (A.), The next phase of business sustainability, Stanford social innovation review, Spring 2018, pp. 34-39.
- HUGLO (Ch.), Environnement et droit de l'environnement – Définitions et notion de développement durable, Fasc. 2200, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2021.
- JABER (L.), Réflexions non conventionnelles sur la responsabilité civile (environnement et dommages de voisinage), 2021. Disponible sur: [https://lebanon.saderlex.com/category/%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D9%88-%D8%A2%D8%B1%D8%A7%D8%A1/16549/%D9%86%D8%B8%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D9%81%D9%8A-%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A3%D9%84%D9%88%D9%81-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A4%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%86%D9%8A%D8%A9-\(%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D9%88%D9%85%D8%B6%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%88%D8%A7%D8%B1\)](https://lebanon.saderlex.com/category/%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA-%D9%88-%D8%A2%D8%B1%D8%A7%D8%A1/16549/%D9%86%D8%B8%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D9%81%D9%8A-%D8%BA%D9%8A%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A3%D9%84%D9%88%D9%81-%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B3%D8%A4%D9%88%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%86%D9%8A%D8%A9-(%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D9%88%D9%85%D8%B6%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%88%D8%A7%D8%B1))
- JAMAY (F.), Principe de participation: Droit à l'information, Fasc. 2430, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2022.
- KREILHUBER (A.), KARIUKI (A.), Environmental Rule of Law in the Context of Sustainable Development, The Georgetown Env'tl. law review, Vol. 32, 2020, pp. 591-598.
- LARSON (E.-T.), Why environmental liability regimes in the Unites States, the European community, and Japan have grown synonymous with the polluer

- pays principe, *Vanderbilt journal of transnational law*, Vol, 38, I. 2, 2005, pp. 541-575.
- LEBLOND (N.), *Le préjudice écologique*, Fasc. 112, J.-Cl. Responsabilité civile et assurances, 2021.
 - MARSHALL (S.), RAMSAY (I.), *Stakeholders and directors' duties: law, theory and evidence*, *UNSW Law Journal*, Vol. 35, I.1, 2012, pp. 291-316.
 - MASSART (T.), *Contrat Des Sociétés*, Rep. Des Sociétés, Dalloz, Paris, 2006.
 - MCDONNELL (B.), *The corrosion critique of benefit corporations*, *Boston University law review*, Vol. 101, 2021, pp. 1421-1470.
 - PARELLA (K.), *Contractual Stakeholderism*, *Boston University law review*, Vol. 102, 2022, pp. 865-923.
 - PAUL (G.), *Essentiel – Responsabilité environnementale*, Fasc. 4960 à 5020, J.-Cl. Environnement et développement durable, 2022.
 - PAUL (K.), & PARRA (C.), *Corporate social responsibility in international business literature: results from text data mining of the Journal of International Business Studies*, *International Journal of Corporate Social Responsibility* volume 6, Article number: 12 (2021). Available on: *Corporate social responsibility in international business literature: results from text data mining of the Journal of International Business Studies | International Journal of Corporate Social Responsibility | Full Text (springeropen.com)*.
 - REINHARDT (F.), STAVINS (R.), VIETOR (R.), *Corporate social responsibility through an Economic lens*, Harvard University – John F. Kennedy school of government, 2008, pp. 1-38.
 - SIBAIL (N.), *Le droit de l'environnement au Liban: une législation symbolique luttant entre les intérêts politiques et la faiblesse de la gestion*, 2014. Disponible sur:
<https://legal-agenda.com/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%AD%D9%85%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A6%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7%D9%86-%D8%AA%D8%B4%D8%B1%D9%8A%D8%B9-%D8%B1%D9%85%D8%B2%D9%8A/>
 - STOUT (L.-A.), *On the Rise of Shareholder Primacy, Signs of Its Fall, and the Return of Managerialism (in the Closet)*, *Seattle University law review*, Vol. 36, 2013, pp. 1169-1185.
 - TAMVADA (M.), *Corporate social responsibility and accountability: a new theoretical foundation for regulating CSR*, *International Journal of Corporate*

Social Responsibility volume 5, Article number: 2 (2020). Available on: Corporate social responsibility and accountability: a new theoretical foundation for regulating CSR | International Journal of Corporate Social Responsibility | Full Text (springeropen.com).

- TOLMIE (J.), Corporate social responsibility, UNSW law journal, Vol. 15, I. 1, 1992, pp. 268-296.
- TORELLI (R.), Sustainability, responsibility and ethics: different concepts for a single path, Social responsibility journal, Vol. 17, n. 5, 2021, pp. 719-739.
- TREBULLE (F.), Responsabilité sociale des entreprises: Entreprise et éthique environnementale, Répertoire des sociétés, Dalloz, 2003.
- ZEIN (T), ZEIN (S.), A legal perspective on Corporate Social Responsibility (CSR), BAU Journal, Vol. 1, I. 2, 2020, pp. 1-13.

III – Jurisprudence

- Conseil d’Etat libanais, Arrêt n. 182/2005-2006, du 17-1-2006.
- Conseil d’Etat libanais, Arrêt n. 124/ 2001-2002, du 15-11-2001.
- Conseil d’Etat libanais, Arrêt n. 192/98-99, du 16-12-1998.
- Juge unique, Zahlé, jugement du 31-1-2019, Al-Adel, 2020, n. 2, p. 930.

الدراسة الثامنة:

Limits of Financial Guarantees Established for the Ministry Towards Contractors in Public Works Contracts

Dr. Mahmoud Ali Melhem⁽¹⁾



■ Introduction

The financial guarantees prescribed by the Ministry towards the contractor it had contracted with to implement a specific project are determined by the bank guarantee provided by the contractor as a guarantee for the implementation of this contract or any amounts due to it in return for the works that it had already performed and are eligible for payment or will become due to it in return for the works that it had already performed and are eligible for payment or will become due to it for this contract or any other contract with the Ministry or any other governmental body, meaning that these guarantees may take one of two forms:

The first form is the financial amounts owed to the contractor for the work that it had already performed and is eligible for payment or that will become due to it for this contract or any other contract with the Ministry or any other government agency.

⁽¹⁾ Professor of civil law. Secretary of the Private Department of Kuwait International Law School.

The second form is the bank guarantee “letter of guarantee” submitted by the contractor to the Ministry for a specific contract itself, with its conditions and duration, as a guarantee for the proper implementation of this contract.

The Court of Cassation defined the letter of guarantee as “a personal and final pledge that in itself creates in the bank an original, abstract and direct obligation to pay its value to the beneficiary whenever it requests it within the period stated therein and under the conditions stated therein.”

If the Ministry’s authority is absolute in direct implementation of the final guarantee for the contract that the contractor failed to implement, as well as the amounts due to him, whether within this contract or any other contract with the Ministry or any other governmental body, then the question has arisen about the extent of the Ministry’s right to reserve and liquidate the guarantees. Bank deposits provided by the same contractor in other contracts that he executed correctly?

The Court of Cassation answered this question through the principles it sent, which are:

- It is necessary to adhere to the purpose for which the letter of guarantee was issued, and within the limits of the period specified in the letter originally and in extension.

In explaining this, the Court of Cassation ruled that “the relationship of the beneficiary (the Ministry) with the bank is governed by the letter of guarantee alone, as it determines the bank’s obligations and the conditions under which it pays, so that it is only bound within the limits of its statement. If the letter of guarantee stipulates certain conditions for the possibility of the ‘Ministry’ demanding the bank, it must These conditions are respected, and the beneficiary “the Ministry” has no right

to demand the value of the letter of guarantee from the bank unless these conditions are met.

“The ruling of cassation in Appeal No. 33/81, Commercial, Session 6/10/1981, published in the legislative reference issued by the Ministry of Public Works by Counselor Ahmed Mansour – Part Two, p. 205 et seq.⁽¹⁾

The value of the letter of guarantee is considered money owned by the bank, and therefore the contractor cannot claim it until now, as he has not pledged to pay it to him, but rather with a guarantee within its limits, and his creditors may not place a lien on it under the hands of the bank or with the ministry, and it does not fall under the responsibility of the ministry unless it requests it within the limits of the bank’s commitment. And its conditions stated in the letter. “The Cassation Ruling in Appeal No. 211/94, Commercial Session 1/3/1955.

The administration's oppression in the use of its power change the administrative contract.

- **The first topic:** The Contract: For a contract to be valid several conditions must be satisfied: (Offer - Acceptance - Capacity - Consideration - Intention to create legal relations - Invitation to treat - Misrepresentation - Illegal contracts)
- **The second topic:** The Ministry’s right to liquidate a letter of guarantee for a contract that has been executed
- **The third topic:** The letter of guarantee is intended for the contract for which it was created solely
- Conclusion
- Recommendations

⁽¹⁾ MR. Ahmad Mansour - Legislative Reference - Contract Implementation Stage - Part Two - pp. 205-206 Kuwait

المخلص

حدود الضمانات المالية المقررة للوزارة تجاه المقاولين في عقود الأشغال العامة

إذا كانت سلطة الوزارة مطلقة في التنفيذ المباشر على الكفالة النهائية الخاصة بالعقد الذي قصر المقاول في تنفيذه، وكذلك المبالغ المستحقة له سواء داخل هذا العقد أو أي عقد آخر لدى الجهات الحكومية أو لدى أي وزارة، فقد أثير التساؤل عن مدى حق الوزارة في حجز أو تسهيل الكفالات البنكية المقدمة من ذات المقاول في عقود أخرى قد نفذها بصورة صحيحة. نخلص في هذا البحث على أن قيمة خطاب الضمان تعتبر أموالاً مملوكة للبنك، ومن ثم فإن المقاول لا يستطيع المطالبة بها، لأن البنك لم يتعهد بأدائها له وإنما بضمان في حدودها، لذا لا يجوز لدائنيه توقيع الحجز عليها تحت يد البنك أو لدى الوزارة، ولا تدخل ذمة الوزارة إلا إذا طلبتها في حدود التزام البنك وشروطه المبينة في الخطاب.

■ The first topic: The Contract: For a contract to be valid several conditions must be satisfied: (Offer - Acceptance - Capacity - Consideration - Intention to create legal relations - Invitation to treat - Misrepresentation - Illegal contracts)

A contract is a legally binding agreement that defines and governs the rights and duties between or among its parties. A contract is legally enforceable when it meets the requirements of applicable law. A contract typically involves the exchange of goods, services, money, or a promise of any of those. In the event of a breach of contract, the injured party may seek judicial remedies such as damages or cancellation

The elements of a contract are: offer, acceptance, intention to create legal relations, consideration, and legality of both form and content. Not

all agreements are necessarily contractual, as the parties generally must be deemed to have an intention to be legally bound. A so-called gentlemen's agreement is one which is not intended to be legally enforceable, and "binding in honour only"

In order for a legally enforceable contract to be formed, the parties must reach mutual assent (also called a meeting of the minds), and more contemporarily known as 'agreement'. This is typically reached through offer and an acceptance which does not vary the offer's terms, which is known as the "mirror image rule". An offer is a definite statement of the offeror's willingness to be bound should certain conditions be met. If a purported acceptance does vary the terms of an offer, it is not an acceptance but a counteroffer and, therefore, simultaneously a rejection of the original offer. As a court cannot read minds, the intent of the parties is interpreted objectively from the perspective of a reasonable person, as determined in the early English case of *Smith v Hughes* [1871]. It is important to note that where an offer specifies a particular mode of acceptance, only an acceptance communicated via that method will be valid.

Contracts may be bilateral or unilateral. A bilateral contract is an agreement in which each of the parties to the contract makes a promise or set of promises to each other. For example, in a contract for the sale of a home, the buyer promises to pay the seller \$200,000 in exchange for the seller's promise to deliver title to the property. These common contracts take place in the daily flow of commerce transactions, and in cases with sophisticated or expensive precedent requirements, which are requirements that must be met for the contract to be fulfilled.

Less common are unilateral contracts in which one party makes a promise, but the other side does not promise anything. In these cases,

those accepting the offer are not required to communicate their acceptance to the offeror. In a reward contract, for example, a person who has lost a dog could promise a reward if the dog is found, through publication or orally. The payment could be additionally conditioned on the dog being returned alive. Those who learn of the reward are not required to search for the dog, but if someone finds the dog and delivers it, the promisor is required to pay. In the similar case of advertisements of deals or bargains, a general rule is that these are not contractual offers but merely an "invitation to treat" (or bargain), but the applicability of this rule is disputed and contains various exceptions. The High Court of Australia stated that the term unilateral contract is "unscientific and misleading".

In certain circumstances, an implied contract may be created. A contract is implied in fact if the circumstances imply that parties have reached an agreement even though they have not done so expressly. For example, John Smith, a former lawyer may implicitly enter a contract by visiting a doctor and being examined; if the patient refuses to pay after being examined, the patient has breached a contract implied in fact. A contract which is implied in law is also called a quasi-contract, because it is not in fact a contract; rather, it is a means for the courts to remedy situations in which one party would be unjustly enriched were he or she not required to compensate the other. Quantum meruit claims are an example.

Where something is advertised in a newspaper or on a poster, the advertisement will not normally constitute an offer but will instead be an invitation to treat, an indication that one or both parties are prepared to negotiate a deal.

An exception arises if the advertisement makes a unilateral promise, such as the offer of a reward, as in the famous case of *Carlill v Carbolic Smoke Ball Co*, decided in nineteenth-century England. The company, a pharmaceutical manufacturer, advertised a smoke ball that would, if sniffed "three times daily for two weeks", prevent users from catching the 'flu. If the smoke ball failed to prevent 'flu, the company promised that they would pay the user £100, adding that they had "deposited £1,000 in the Alliance Bank to show our sincerity in the matter". When Mrs Carlill sued for the money, the company argued the advert should not be taken as a serious, legally binding offer; instead it was a "mere puff"; but the Court of Appeal held that it would appear to a reasonable man that Carbolic had made a serious offer, and determined that the reward was a contractual promise.

Although an invitation to treat cannot be accepted, it should not be ignored, for it may nevertheless affect the offer. For instance, where an offer is made in response to an invitation to treat, the offer may incorporate the terms of the invitation to treat (unless the offer expressly incorporates different terms). If, as in the *Boots* case, the offer is made by an action without any negotiations (such as presenting goods to a cashier), the offer will be presumed to be on the terms of the invitation to treat.

Auctions are governed by the Sale of Goods Act 1979 (as amended), where section 57(2) provides: "A sale by auction is complete when the auctioneer announces its completion by the fall of the hammer, or in other customary manner. Until the announcement is made any bidder may retract his bid."

In commercial agreements it is presumed that parties intend to be legally bound unless the parties expressly state the opposite as in a

heads of agreement document. For example, in *Rose & Frank Co v JR Crompton & Bros Ltd*, an agreement between two business parties was not enforced because an "honour clause" in the document stated "this is not a commercial or legal agreement, but is only a statement of the intention of the parties".

In contrast, domestic and social agreements such as those between children and parents are typically unenforceable on the basis of public policy. For example, in the English case *Balfour v. Balfour* a husband agreed to give his wife £30 a month while he was away from home, but the court refused to enforce the agreement when the husband stopped paying. In contrast, in *Merritt v Merritt* the court enforced an agreement between an estranged couple because the circumstances suggested their agreement was intended to have legal consequences.

A concept of English common law, consideration is required for simple contracts but not for special contracts (contracts by deed). The court in *Currie v Misa* declared consideration to be a "Right, Interest, Profit, Benefit, or Forbearance, Detriment, Loss, Responsibility". Thus, consideration is a promise of something of value given by a promisor in exchange for something of value given by a promisee; and typically the thing of value is goods, money, or an act. Forbearance to act, such as an adult promising to refrain from smoking, is enforceable only if one is thereby surrendering a legal right.

In *Dunlop v. Selfridge* Lord Dunedin adopted Pollack's metaphor of purchase and sale to explain consideration. He called consideration 'the price for which the promise of the other is bought'.

In colonial times, the concept of consideration was exported to many common law countries, but it is unknown in Scotland and in civil law jurisdictions. Roman law-based systems neither require nor recognise

consideration, and some commentators have suggested that consideration be abandoned, and estoppel be used to replace it as a basis for contracts. However, legislation, rather than judicial development, has been touted as the only way to remove this entrenched common law doctrine. Lord Justice Denning famously stated that "The doctrine of consideration is too firmly fixed to be overthrown by a side-wind." In the United States, the emphasis has shifted to the process of bargaining as exemplified by *Hamer v. Sidway* (1891).

Courts will typically not weigh the "adequacy" of consideration provided the consideration is determined to be "sufficient", with sufficiency defined as meeting the test of law, whereas "adequacy" is the subjective fairness or equivalence. For instance, agreeing to sell a car for a penny may constitute a binding contract (although if the transaction is an attempt to avoid tax, it will be treated by the tax authority as though a market price had been paid). Parties may do this for tax purposes, attempting to disguise gift transactions as contracts. This is known as the peppercorn rule, but in some jurisdictions, the penny may constitute legally insufficient nominal consideration. An exception to the rule of adequacy is money, whereby a debt must always be paid in full for "accord and satisfaction".

However, consideration must be given as part of entering the contract, not prior as in past consideration. For example, in the early English case of *Eastwood v. Kenyon* [1840], the guardian of a young girl took out a loan to educate her. After she was married, her husband promised to pay the debt but the loan was determined to be past consideration. The insufficiency of past consideration is related to the pre-existing duty rule. In the early English case of *Stilk v. Myrick* [1809], a captain promised to divide the wages of two deserters among

the remaining crew if they agreed to sail home short-handed; however, this promise was found unenforceable as the crew were already contracted to sail the ship. The pre-existing duty rule also extends to general legal duties; for example, a promise to refrain from committing a tort or crime is not sufficient.

Sometimes the capacity of either natural or artificial persons to either enforce contracts, or have contracts enforced against them is restricted. For instance, very small children may not be held to bargains they have made, on the assumption that they lack the maturity to understand what they are doing; errant employees or directors may be prevented from contracting for their company, because they have acted *ultra vires* (beyond their power). Another example might be people who are mentally incapacitated, either by disability or drunkenness.

Each contractual party must be a "competent person" having legal capacity. The parties may be natural persons ("individuals") or juristic persons ("corporations"). An agreement is formed when an "offer" is accepted. The parties must have an intention to be legally bound; and to be valid, the agreement must have both proper "form" and a lawful object. In England (and in jurisdictions using English contract principles), the parties must also exchange "consideration" to create a "mutuality of obligation," as in *Simpkins v Pays*.

In the United States, persons under 18 are typically minor and their contracts are considered voidable; however, if the minor voids the contract, benefits received by the minor must be returned. The minor can enforce breaches of contract by an adult while the adult's enforcement may be more limited under the bargain principle. Promissory estoppel or unjust enrichment may be available, but generally are not.

A contract is often evidenced in writing or by deed. The general rule is that a person who signs a contractual document will be bound by the terms in that document. This rule is referred to as the rule in *L'Estrange v Graucob*. This rule is approved by the High Court of Australia in *Toll (FGCT) Pty Ltd v Alphapharm Pty Ltd*. But a valid contract may (with some exceptions) be made orally or even by conduct. Remedies for breach of contract include damages (monetary compensation for loss) and, for serious breaches only, repudiation (i.e. cancellation). The equitable remedy of specific performance, enforceable through an injunction, may be available if damages are insufficient.

Typically, contracts are oral or written, but written contracts have typically been preferred in common law legal systems; in 1677 England passed the Statute of Frauds which influenced similar statute of frauds laws in the United States and other countries such as Australia. In general, the Uniform Commercial Code as adopted in the United States requires a written contract for tangible product sales in excess of \$500, and real estate contracts are required to be written. If the contract is not required by law to be written, an oral contract is valid and therefore legally binding. The United Kingdom has since replaced the original Statute of Frauds, but written contracts are still required for various circumstances such as land (through the Law of Property Act 1925).

An oral contract may also be called a parol contract or a verbal contract, with "verbal" meaning "spoken" rather than "in words", an established usage in British English with regards to contracts and agreements, and common although somewhat deprecated as "loose" in American English.

If a contract is in a written form, and somebody signs it, then the signer is typically bound by its terms regardless of whether they have

actually read it provided the document is contractual in nature. However, affirmative defenses such as duress or unconscionability may enable the signer to avoid the obligation. Further, reasonable notice of a contract's terms must be given to the other party prior to their entry into the contract.

An unwritten, unspoken contract, also known as "a contract implied by the acts of the parties", which can be either an implied-in-fact contract or implied-in-law contract, may also be legally binding. Implied-in-fact contracts are real contracts under which the parties receive the "benefit of the bargain". However, contracts implied in law are also known as quasi-contracts, and the remedy is quantum meruit, the fair market value of goods or services rendered.

Misrepresentation means a false statement of fact made by one party to another party and has the effect of inducing that party into the contract. For example, under certain circumstances, false statements or promises made by a seller of goods regarding the quality or nature of the product that the seller has may constitute misrepresentation. A finding of misrepresentation allows for a remedy of rescission and sometimes damages depending on the type of misrepresentation.

In a court of law, to prove misrepresentation and/or fraud, there must be evidence that shows a claim was made, said claim was false, the party making the claim knew the claim was false, and that party's intention was for a transaction to occur based upon the false claim.

There are two types of misrepresentation: fraud in the factum and fraud in inducement. Fraud in the factum focuses on whether the party alleging misrepresentation knew they were creating a contract. If the party did not know that they were entering into a contract, there is no meeting of the minds, and the contract is void. Fraud in inducement

focuses on misrepresentation attempting to get the party to enter into the contract. Misrepresentation of a material fact (if the party knew the truth, that party would not have entered into the contract) makes a contract voidable.

Assume two people, Party A and Party B, enter into a contract. Then, it is later determined that Party A did not fully understand the facts and information described within the contract. If Party B used this lack of understanding against Party A to enter into the contract, Party A has the right to void the contract.

The foundational principle of “caveat emptor,” which means “let the buyer beware,” applies to all American transactions. In *Laidlaw v. Organ*, the Supreme Court decided that the buyer did not have to inform the seller of information the buyer knew could affect the price of the product.

According to *Gordon v Selico* [1986] it is possible to misrepresent either by words or conduct. Generally, statements of opinion or intention are not statements of fact in the context of misrepresentation. If one party claims specialist knowledge on the topic discussed, then it is more likely for the courts to hold a statement of opinion by that party as a statement of fact.

It is a fallacy that an opinion cannot be a statement of fact. If a statement is the honest expression of an opinion honestly entertained, it cannot be said that it involves any fraudulent misrepresentations of fact.

For an innocent misrepresentation, the judge takes into account the likelihood a party would rely on the false claim and how significant the false claim was.

Remedies for misrepresentation. Rescission is the principal remedy and damages are also available if a tort is established. In order to obtain

relief, there must be a positive misrepresentation of law and also, the person to whom the representation was made must have been misled by and relied on this misrepresentation: *Public Trustee v Taylor*.

Contract law does not delineate any clear boundary as to what is considered an acceptable false claim or what is unacceptable. Therefore, the question is what types of false claims (or deceptions) will be significant enough to void a contract based on said deception. Advertisements utilizing "puffing," or the practice of exaggerating certain things, fall under this question of possible false claims.

If based on an illegal purpose or contrary to public policy, a contract is void. In the 1996 Canadian case of *Royal Bank of Canada v. Newell* a woman forged her husband's signature, and her husband agreed to assume "all liability and responsibility" for the forged checks. However, the agreement was unenforceable as it was intended to "stifle a criminal prosecution", and the bank was forced to return the payments made by the husband.

In the U.S., one unusual type of unenforceable contract is a personal employment contract to work as a spy or secret agent. This is because the very secrecy of the contract is a condition of the contract (in order to maintain plausible deniability). If the spy subsequently sues the government on the contract over issues like salary or benefits, then the spy has breached the contract by revealing its existence. It is thus unenforceable on that ground, as well as the public policy of maintaining national security (since a disgruntled agent might try to reveal all the government's secrets during his/her lawsuit). Other types of unenforceable employment contracts include contracts agreeing to work for less than minimum wage and forfeiting the right to workman's compensation in cases where workman's compensation is due.

◆ **The second topic: The Ministry's right to liquidate a letter of guarantee for a contract that has been executed⁽¹⁾**

Undoubtedly, when the Ministry requests the liquidation of a letter of guarantee for another contract that has been executed and ended correctly, it does not request that in its capacity as one of the parties to the letter of guarantee, the “beneficiary” whose purpose has ended with the correct implementation of the contract, because this status has disappeared immediately after the completion of the work of this contract and its correct implementation. Rather, it is requesting this in its capacity as one of the contractor's creditors, which is in violation of the law, as the contractor's creditors are not permitted to impose a lien on the letter of guarantee under the hands of the bank in accordance with what was established by the previously mentioned cassation ruling.

In application of this also, the Court of Cassation ruled that the Ministry is not entitled to renew the letter of guarantee after the end of the contract work and the completion of the warranty and maintenance period for its work, considering that the purpose for which the letter of guarantee was issued has ended. In this ruling, the court did not accept the Ministry's defense that the reason for not The release of the guarantee is when the Ministry of Finance imposes a precautionary seizure on the contractor's dues in satisfaction of income tax, and was listed in the rationale for its ruling “The amounts represented by the letter of guarantee are considered funds owned by the bank until they are disbursed to the Ministry. Therefore, the contractor's creditors may not place a lien under the bank's hand or under the Ministry's hand on

⁽¹⁾ Ruling of the Court of Cassation in Appeal No. 211/94 Commercial Session 3/1/ Dr. Ahmed Mansour - Legislative Reference - Contract Implementation Phase - Part Two 1995

the value of the letter of guarantee. Accordingly, the precautionary lien signed by the Ministry of Finance is under the Ministry's control on the contractor's receivables." The letter of guarantee is not included." The court added that "there is also no argument for the instructions issued by the Ministry of Finance in Circular No. 16/1979 to refrain from delivering the final payment due for the work carried out by foreign companies for the benefit of government departments until the contractor submits a clearance certificate from the tax administration, because The scope of its application is determined by the amounts owed to those foreign companies and bodies for the work they carry out to the parties addressed in this circular. This distances the disputed letter of guarantee from the scope of application of these instructions, and the court concluded that there was no legal basis for renewing the disputed letter of guarantee." The ruling of cassation in Appeal No. 310/88, commercial, session 4/24/1989 - previous reference⁽¹⁾.

It also ruled that "since this was the case, the contested ruling was the one who deducted the value of the bank guarantees provided by the company under appeal as a guarantee for the implementation of the disputed contract, amounting to KD 74,748,821, based on a letter from the Director of the Financial Accounting Department dated 12/8/1998 and addressed to the Director of the Financial Accounting Department." The legal department of the Ministry, and it was clear from the last letter that the amounts that were deducted from the dues of the company being appealed against were 12.21914 KD, the total due to the latter in exchange for its implementation of contract No. M/S/29/95-96, and an amount of 4280 KD, the amounts of the guarantees that were

⁽¹⁾ Ruling of the Court of Cassation in Appeal No. 310/88 Commercial Session 4/24/1989 Dr. Ahmed Mansour - The stage of concluding the contract - The stage of implementing the contract Legislative Reference - pp. 207-208-209

confiscated on behalf of the Ministry, and it was clear from this letter that the guarantees that were confiscated were about a contract other than the claim bond contract - which bears the number Makh/A/33/87, and therefore the ruling's conclusion that the value of these guarantees is the responsibility of the appellant ministry is a corrupt conclusion." The cassation ruling in appeal No. 1455/2005, administrative session 3/27/ 2007⁽¹⁾

The text of Article 60/4 of the legal conditions came to preserve the privacy of the letter of guarantee and that it is a bank business governed by the rules of the commercial law, and therefore it is not permissible to apply the provisions of the Civil Code or any other provisions that are not consistent with the legal nature of the letter of guarantee. "The Cassation Ruling in Appeal No. 33/81, Commercial Session 6/10/1981 - previous reference.⁽²⁾"

On this basis, the text of the aforementioned article is as follows: "All amounts due from the contractor to the Ministry in application of the provisions of the contract, whether in the form of fines, compensation, expenses, or otherwise, the Ministry has the right to deduct them from the final guarantee or from any amounts that are due to the contractor or will become due to the contractor." With the Ministry based on this contract or any other contract with the Ministry or any other governmental body, and all of this without the contractor having the right to object and without the need for a warning or taking any judicial procedures."

⁽¹⁾ Ruling of the Kuwait Court of Cassation - Appeal No. 1455/2005, Administrative Session 3/27/2007.

⁽²⁾ Ruling of the Court of Cassation in Appeal No. 33/81, Commercial Session, June 10, 1981.

◆ **The third topic: The letter of guarantee is intended for the contract for which it was created solely**

The Ministry has the right to pay off its debts owed by the contractor in application of the provisions of the contract, where the Ministry has the right to deduct it from the final guarantee, and the phrase “final guarantee” came to be defined by the definite article “the” and it is known that the significance of the definite noun goes to a specific denominator defined among its peers, unlike the indefinite noun which is given by a common, general, unspecified name. Therefore, what is meant by the final guarantee mentioned in the previous article is the final guarantee provided by the contractor as a guarantee for the implementation of the work of this contract, and does not extend to the guarantees provided for other contracts. As for the word “amounts,” it was different in its wording - and the difference in wording necessitates a difference in ruling, as the fundamentalists said- It came in the negative to indicate a common and non-specific term, that is, it means any amounts that are due to the contractor or will become due to the contractor to the Ministry based on this contract or any other contract with the Ministry or any other governmental entity, and the phrase “or any other contract with the Ministry or any other government agency” has come in conjunction with what came before it, which is the word “amounts and not on the final guarantee,” considering that the word “amounts” is the closest conjunction to this phrase.

The research concludes and does not agree with the ruling of the Court of Cassation mentioned above, and with the rulings of the Supreme Administrative Court, which concluded that “it is decided that the bank guarantee is considered a personal guarantee from the bank to the original debtor, who is the contractor, and for the benefit of the

creditor, who is the contracting administrative body. In this way, the bank, in its commitment to the letter of guarantee, is committed in its capacity as a principal before the administrative body, not as a representative of its client, the “contractor,” and that the letter of guarantee, even if it takes the place of cash insurance, except that it is not a payment instrument like a check or the rest of commercial papers, but rather it is a guarantee instrument only, and therefore this guarantee is limited only to the contract issued in its regard only and does not exceed it for any other contract, and the administration may not take measures to liquidate this guarantee to collect its dues before The contractor for another contractual process.

Conclusion

We agree with what the General Assembly of the Fatwa and Legislation Departments in Kuwait concluded when it issued a fatwa that the requirement of a bank guaranteeing a contractor with the Ministry of Health and limiting the guarantee to a specific contract in itself makes it limited to its limits, so it is not permissible for the Ministry to deduct its dues from another contract before this contractor from a letter The guarantee issued in relation to the contract that was validly executed, and this consideration does not change what is stated in Clause Fifty-Seven of the General Conditions of the Contracts concluded with this contractor regarding the deduction of what the Authority is entitled to from the contractor as a penalty for his breach of his obligations from the insurance deposited by it or from any other amount that is due. has before the (contracting) interest or any other interest, this is because this discount only applies to amounts due to the contractor. As for the letter of guarantee, it does not represent a right for the contractor, as according to the proper legal definition, it is a personal

guarantee from the bank to secure the implementation of the contract it concluded with the Ministry, and therefore there are no amounts due to this contractor until it is permissible. The deduction is in fulfillment of amounts owed to the government for other contracts. “Fatwa No. 138 of 2/11/1961, session of 12/21/1960, published in the group of the technical office of the State Council on administrative contracts in forty years, clause 199, p. 375⁽¹⁾.

Recommendations

Limiting the guarantee to a specific contract in itself makes it limited in scope. However, the Ministry may deduct its dues arising from a contract towards the contractor from the letter of guarantee issued to guarantee another contract that has been implemented correctly. On this basis, the limits of the financial guarantees set for the Ministry towards the contractor contracted with it to implement a specific project are determined by the guarantee. The bank account provided by the contractor as a guarantee for the implementation of this contract, or the financial sums due to it in return for the work it has already performed and which are valid for disbursement, or any other sums due to it or that will become due in another contract with the Ministry or any other governmental entity.

In the study, I concluded that the management is bound to compensate the damage resulting from its despotism in using its powers in modifying the contract so that it will not be incurred by the contractor. It shall also rebalance the administrative contract financial issue in order to avoid the contractor’s inability to continue the contract

⁽¹⁾ Fatwa No. 138 of 2/11/1961, session of 12/21/1960, published in the group of the Technical Office of the State Council on administrative contracts in forty years
Clause 199, p. 375.

performance and fulfillment, leading eventually to the disinterestedness of many contractors in contracting with the management that becomes disable to facilitate the matter in regular way and the consequences of meeting the public facility of the audiences requirements dealt with it.

Bibliography

References:

- André De Laubadère, Traité élémentaire de droit administratif, Tome № 02, 5ème édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris (France), 1970. Bennadji Chérif, Les marchés publics et la corruption en Algérie, Revue d'étude et de critique social, N0 25, Alger, 2008.
- Charles Debbasch, Frédéric Colin, Droit administratif, 12ème édition, Economica, Paris (France), 2018.
- Jean Rivero, Jean Waline, Droit administratif, 19ème Edition, Dalloz, Paris (France), 2002.
- SaroitBadaoui, Le fait du prince dans les contrats administratifs, L.G.D.J, Paris (France), 1954

Websites:

- <http://jafbase.fr/docAsie/Irak/code%20civil%20irakien%201951.pdf>
- <http://www.mtpt.gov.dz/?p=2520>
- <https://cours-de-droit.net/arret-effimieff-1955>
- <https://support.google.com/google-ads/answer/85961?hl=ar>
- <https://www.a7wallaw.com/9966>
- <https://www.caci.dz/ar/Archives-Evenement/Pages/Avis-d%27appeld%27offres-national-restreint-.aspx>
- <https://www.cairn.info/revue-legicom-2004-2-page-117.htm#pa1>
- <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ar/eg/eg026ar.pdf>

المراجع باللغة العربية:

- أشرف أنس جعفر، العقود الإدارية: دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيق القانون رقم 182 لسنة 2018 الخاص بالتعاقدات العامة في مصر ولائحته التنفيذية مع دراسة لعقود BOT وعقود الشراكة مع القطاع الخاص، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2021.

ثانيًا: دراسات في العلوم السياسية



- د. هالة بو حمدان، إصلاح نظم الانتخابات وقوانينها: دراسة مقارنة
- د. محمد يونس عبد الله، إستراتيجيات التعامل مع تحديات النازحين السوريين على المستويين الوطني والدولي
- مصطفى المصري، قراءة قانونية حول العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة
- د. خالد سليمان، من هو سيّد العالم اليوم: القانون أم القوة؟
- Dr. Mehiedine El chehimi, L'État de droit et la dialectique entre la légitimité et la légalité et les problèmes des transformations démocratiques.
- Professeur Georges Labaki, La transformation numérique dans l'administration publique libanaise

الدراسة الأولى:
إصلاح نظم الانتخابات وقوانينها:
دراسة مقارنة
د. هالة بو حمدان



Abstract

This research examines some electoral laws and their applications in different countries, comparing the outcomes sought by legislators from these laws and identifying the strengths and weaknesses of each. It examines in detail the Lebanese electoral laws, both for the House of Representatives and for the President of the Republic, attempting to address the flaws and weaknesses that distort popular representation in parliamentary and presidential elections and allow for manipulation of the electoral process. The importance of this research lies in its attempt to identify the most prominent methods used by electoral lawmakers to influence the results and distort the will of the people, ensuring a particular group's access to power or preventing others from attaining it. We have identified the types of electoral districts, their advantages and disadvantages, and how they achieve the principle of equality in elections (quantity and quality). We have also studied voting systems and their impact on the validity of representation, and then compared their positive and negative aspects. We have also reviewed examples of

a number of electoral laws in Western countries, then in the Arab world, and finally in Lebanon, where the flaws in the laws were refuted. We have also highlighted the problems that arise when electing the President of the Republic. Finally, we presented recommendations regarding the optimal electoral law for Lebanon's political system, whether for parliamentary or presidential elections.

المخلص

يتناول هذا البحث دراسة بعض قوانين الانتخاب وتطبيقاتها في دول مختلفة للمقارنة بين النتائج التي يتوخاها المشرع من هذه القوانين وصولاً إلى تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف في كل منها. ويتناول بالتفصيل قوانين الانتخاب اللبنانية سواء للمجلس النيابي أو لرئيس الجمهورية لمحاولة الإحاطة بالخلل الذي يعتريها وتبيان نقاط الضعف التي تؤدي إلى تشويه التمثيل الشعبي في الانتخابات النيابية والرئاسية وإلى إعطاء المجال للتلاعب بكيفية الانتخاب. وتكمن أهمية هذا البحث في محاولة رصد أبرز الأساليب التي يتبعها واضعو قوانين الانتخابات للتأثير على نتائجها وتحريف إرادة الشعب لضمان وصول فئة معينة إلى الحكم أو منع فئات ما من الوصول إليه.

لقد بينا أنواع الدوائر الانتخابية وما هي حسنات كل منها وسيئاتها وكيفية تحقيقها لمبدأ المساواة في الانتخاب (الكمية والنوعية)، وجرّت دراسة أنظمة الاقتراع وتأثيرها على صحة التمثيل، ثم المقارنة بينها في جوانبها الإيجابية والسلبية.

كما جرى استعراض نماذج عن عدد من القوانين الانتخابية في الدول الغربية، ثم في العالم العربي وبعد ذلك في لبنان، حيث جرى تنفيذ عيوب القانون. كذلك المشاكل التي تطرأ عند انتخاب رئيس الجمهورية. وفي النهاية قدّمنا توصيات تتعلق بقانون الانتخاب الأمثل للنظام السياسي في لبنان سواء في النيابة منها أو في انتخابات رئاسة الجمهورية.

أول ركيزة من ركائز الديمقراطية الحديثة، هي كون الشعب مصدر السلطات. وتقوم الديمقراطيات الحديثة على تفويض السلطة للممثلين المنتخبين المسؤولين عن تمثيل المواطنين في البرلمان. وقد ورد في المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن "إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكومة. ويعبر عن هذه الإرادة في انتخابات دورية ونزيهة بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالاقتراع السري أو بإجراء يكفل حرية التصويت".

وحديثاً، لم يعد التمييز قائماً بين سيادة قومية وسيادة شعبية، حيث أصبح الشعب هو من يملك السيادة القومية أو سيادة الأمة⁽¹⁾. ففي حين أن المادة الثالثة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 تنص على أن "مبدأ السيادة يكمن أساساً في الأمة. لا يجوز لأي هيئة أو فرد ممارسة سلطة لا تتبع منها صراحة"، نصت المادة الثالثة من الدستور الفرنسي لعام 1958 على أن "السيادة القومية ملك للشعب، الذي يمارسها من خلال ممثليه ومن خلال الاستفتاءات. ولا يمكن لأي قسم من الشعب أو أي فرد أن يدعي ممارستها"⁽²⁾. والتعبير الأمثل عن هذه السيادة يكون عبر الانتخابات التي باتت تشكل الأساس الشرعي لمختلف السلطات. من هنا أهمية القوانين الانتخابية لكي يكون الاقتراع حراً وصادقاً وبالتالي التعبير عن السيادة صحيحاً.

هذه القوانين تتضمن كل تفاصيل العملية الانتخابية بدءاً من طرق التسجيل في القوائم الانتخابية، ترسيم الدوائر الانتخابية، الدعاية الانتخابية، الانفاق الانتخابي، شروط الانتخاب، وقواعد إجراء الانتخابات... وتختلف هذه القوانين بين بلد وآخر تبعاً لظروف تاريخية واجتماعية وسياسية. والكثير من هذه القوانين وضع بظاھر لضمان نزاهة وحرية العملية الانتخابية التي من المفترض أن تؤدي إلى تعبير صادق عن الإرادة الشعبية لكن الحقيقة أن اختيار هذه القوانين يستبطن في أكثر الأحيان تحويراً لهذه الإرادة للوصول إلى نتائج معينة من خلال

(1) د. إدمون رباط، "الوسيط في القانون الدستوري العام"، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971، ص 422، 423.

(2) La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

النظام الانتخابي أو تقسيم الدوائر الانتخابية بطريقة غير عادلة⁽¹⁾، أو طريقة احتساب الأصوات وغيرها من الوسائل التي سنتناولها خلال البحث.

الإشكالية:

الإشكالية التي يطرحها البحث تتعلق بقدرة المشرع على استباق النتائج من خلال تضمين قانون الانتخاب ما يؤدي إلى التلاعب بالنتائج. فهل من الممكن إصلاح قوانين الانتخاب بما يضمن صحة التمثيل الشعبي؟ وأين تكمن الثغرات التي تتضمنها هذه القوانين؟ وما هو القانون الأفضل للتمثيل الشعبي بناء على النظام السياسي القائم؟

الهدف والنتائج:

سوف نقوم في هذا البحث بدراسة بعض قوانين الانتخاب وتطبيقاتها في دول مختلفة لنقارن بين النتائج التي يتوخاها المشرع من هذه القوانين وصولاً إلى تحديد نقاط القوة ونقاط الضعف في كل منها. وسنتناول بالتفصيل قوانين الانتخاب اللبنانية سواء للمجلس النيابي أو لرئيس الجمهورية لنحاول الإحاطة بالخلل الذي يعتريها ونبين نقاط الضعف التي تؤدي إلى تشويه التمثيل الشعبي في الانتخابات النيابية والرئاسية وإلى إعطاء المجال للتلاعب بكيفية الانتخاب. وتكمن أهمية هذا البحث في محاولة رصد أبرز الأساليب التي يتبعها واضعو قوانين الانتخابات للتأثير على نتائجها وتحريف إرادة الشعب لضمان وصول فئة معينة إلى الحكم أو منع فئات ما من الوصول إليه.

المنهج:

سنتبع المنهج الوصفي التاريخي الاستقرائي للمقارنة الذي من خلاله ندرس مختلف القوانين وخاصة اللبنانية منها لنستخلص منها ما يهدف إليه البحث.

(1) تعرف بطريقة «Gerrymandering» المسماة بإسم أول من اعتمدها العام 1812، وهو حاكم ولاية ماساشوسيتس الأميركية المدعو Gerry Elbridge

التوصيات:

نأمل الوصول في نهاية البحث إلى توصيات تتعلق بقانون الانتخاب الأمثل للنظام السياسي في لبنان سواء في النيابة منها أو في انتخابات رئاسة الجمهورية.

المبحث الأول: المبادئ والقوانين الانتخابية

لقد شكّل مبدأ "شخص واحد صوت واحد" قمة النجاح في الوصول إلى مفهوم المساواة في حق الاقتراع. والصيغة الأنجلو سكسونية التقليدية ⁽¹⁾ one man one vote لها معنيان متكاملان⁽²⁾: من ناحية، معنى مرادف للاقتراع العام من خلال الإيحاء بأن لكل شخص حق التصويت. من ناحية أخرى، فإنه يعني المساواة في الاقتراع من خلال التأكيد على أن صوت العامل الزراعي له نفس قيمة صوت الأكاديمي وأن جميع الأصوات متساوية. كلاهما يستبعد التصويت الكفوء والتصويت الضريبي.

لقد صرّح المجلس الدستوري الفرنسي بأن المفروض أن تنتخب المجالس على "أسس ديموغرافية أساساً"، وذلك حول انتخابات مجلس كاليدونيا الجديدة⁽³⁾، وأوضح فيما يتعلق بانتخابات الجمعية الوطنية فيه⁽⁴⁾ أن عدد السكان وليس عدد الناخبين هو الذي يشكل المقياس الذي يتم على أساسه تقييم الامتثال لمبدأ المساواة؛ ومع ذلك، وفقاً للعميد جان بولويس⁽⁵⁾، فإن هذا يمثل مفهوماً للتمثيل والاقتراع لا يتعلق بنوعية المواطن الناخب، بل يتعلق بمفهوم عدد السكان population. هذه المفاهيم مستقاة من السيادة الشعبية أكثر من مفهوم السيادة القومية⁽⁶⁾.

(1) لقد ترجمنا هذه العبارة بـ "شخص واحد صوت واحد" بدل "رجل واحد صوت واحد" لأن مفهوم الاقتراع العام قد تغير منذ نشوء هذه العبارة حتى اليوم حيث أصبح يشمل النساء أيضاً وليس فقط الرجال كما كان الأمر حينها.

(2) للحصول على ملخص عن اجتهاد المحكمة العليا الأميركية في هذا الخصوص:

Élisabeth Zoller, Droit constitutionnel, PUF, «Droit fondamental», 1999, n° 260

(3) 196DC du 2 août 1985

(4) 208et 218 DC des 1er et 2 juillet et 18 novembre 1986

(5) https://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/120Pouvoirs_p123-132_Un_homme_une_voix.pdf

(6) AJDA, 1987, p. 269

في كتابه عن القوانين الانتخابية، يوضح دوغلاس راي في دراسة إحصائية أن التناسب بين الأصوات والنتائج يعتمد على أمرين: الدوائر الانتخابية ونظام التصويت. الأمر الأول يتعلق بالمساواة النوعية والثاني بالمساواة الكمية⁽¹⁾.

■ المطلب الأول: الدائرة الانتخابية وتأمين مبدأ المساواة

يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الدوائر الانتخابية: الدائرة الصغرى أو الدائرة الفردية التي تكون مخصصة لمقعد واحد، الدائرة المتوسطة التي تضم عدداً من المقاعد والدائرة الكبرى التي تجري فيها الانتخابات على الصعيد الوطني بأكمله. فيما يتعلق بحجم الدائرة، فإن للدوائر الصغيرة والموسّعة حسنها وسيئاتها. فالمرشّح في الدائرة الفردية يكون عادةً أكثر قرباً من ناخبه منه في الانتخابات على أساس اللائحة، إذ أنّ الناخبين قليلاً ما يعرفون مرشّحي اللائحة عن كثب. والمرشح المنفرد يستمدّ قوّته الانتخابية من اتصال الناخبين بشخصه، فيصبح أقلّ تأثراً بجماعات الضغط، سواء كانت سياسية أم اقتصادية أم غير ذلك. لكن سيئاتها تكمن في تغليب الاعتبارات والمصالح الشخصية في عملية اختيار النواب على الاعتبارات والمصالح العامة⁽²⁾ ووجود دور كبير للمال السياسي. أما نظام الدائرة المتوسطة أو الكبيرة فهو يسمح بصراع الأفكار والمشاريع والأحزاب ويضعف الإقطاعيات الانتخابية. وهذا يؤدي إلى تغليب المصالح العامة والمشاريع الوطنية على حساب المصالح الفردية الضيقة ويساهم في نشوء وتدعيم الأحزاب السياسية الوطنية.

تقسيم الدوائر يخضع لاعتبارات عديدة ومن الضروري مراجعة حجم وشكل الدوائر عند حصول تغييرات معينة. وعدم التعديل يعني تجاهل التغيرات الديمغرافية والسماح باتساع أوجه عدم المساواة بين الأقاليم؛ لكن هذه المراجعة قد تحمل رغبة في ضمان الفوز من خلال رسم خريطة انتخابية تعسفية، ويتخلل التاريخ السياسي محاولات أكثر أو أقل دهاء لتحديد الخصم من خلال التأكد من تجميع ناخبه في دائرة انتخابية واحدة.

(1) Douglas Rae, The Political Consequences of Electoral Laws, Yale University Press, 1967.

(2) زهير شكر، "الوسيط في القانون الدستوري"، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994، ص

يحلل دوغلاس راي⁽¹⁾ الفارق بين التوزيع الملحوظ للأصوات المدلى بها في الدوائر الانتخابية والتوزيع النسبي الدقيق الناتج عن تقسيم إجمالي عدد الأصوات حسب عدد الدوائر الانتخابية؛ يأخذ تحليله بعين الاعتبار تعداد الناخبين ضمن تعداد السكان (مع حساب نسبة الممتنعين عن التصويت). وهو المعيار الذي اعتمدته اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، فهناك علاقة مباشرة بين عدد السكان وعدد الناخبين، الذين يستثنى منهم القصر والأشخاص العاجزون والأجانب. ويلاحظ أن الفارق معدوم في الحالة التي تشكل فيها الدولة دائرة انتخابية واحدة ويزداد مع عدد الدوائر الانتخابية ليصل إلى الحد الأقصى عندما يكون عدد الدوائر الانتخابية مماثلاً لعدد المقاعد التي يتعين شغلها. والسبب في ذلك واضح، لأنه عندما تشكل الدولة بأكملها دائرة انتخابية واحدة - كما هو الحال في فلسطين المحتلة (إسرائيل)، أو في الانتخابات الرئاسية في فرنسا - تصبح كل الأصوات متساوية ومبدأ "شخص واحد، صوت واحد" يحترم بالكامل. بالمقابل، لا يمكن توزيع الناخبين (أو السكان) بالتساوي بشكل صارم بين عدة دوائر انتخابية، خاصة وأن عددها مرتفع، بحيث تزداد الفجوة منطقياً كلما زاد عددها. نأخذ مثلاً على ذلك فرنسا حيث تحقيق المساواة أكثر صعوبة نظراً لأن المشكلة موجودة على مستويين: مستوى توزيع المقاعد بين المقاطعات départements أولاً، ثم مستوى ترسيم الدوائر الانتخابية داخل كل مقاطعة. تقليدياً، يحق لكل مقاطعة أن يكون لها نائبان على الأقل، بغض النظر عن عدد السكان. والنتيجة، وفقاً لميشيل بالينسكي⁽²⁾، هي أنه، على أساس تعداد عام 1999، "في المقاطعات الأقل عدداً من السكان نائب واحد لكل 79,043 نسمة، في حين أن المقاطعات الأكثر اكتظاظاً بالسكان لديها نائب واحد فقط لكل 112,123 نسمة. وبعبارة أخرى، في الجمعية الوطنية، أصوات عشرة من سكان الريف تعادل أكثر من أربعة عشر صوتاً من سكان المدن. ويستشهد ميشيل بالينسكي أيضاً بحالة الدائرة الانتخابية الثانية في لا لوزير La Lozere (34374 نسمة) والدائرة الثانية في لفال دواز Val d'Oise (188,200)، «وهذا يعني أن اثنين من سكان الأولى الانتخابية يقابلون أحد عشر نسمة من الثانية، وأن عدم المساواة يبلغ 447.51٪ وهو أمر "يكاد لا يصدق" حسب قوله⁽³⁾».

(1) Douglas Ray, op. cit.

(2) Michel Balinski, «Lois électorales. Le vote à la découpe», Commentaire, n° 110, été 2005, p. 441.

(3) Michel Balinski, op. cit., p. 446.

حين عرض الأمر على المجلس الدستوري الفرنسي، لم يعترض حين يكون التفاوت بسيطاً، إذ اعتبر وجود قاعدة شبه عرفية تميل إلى "ضمان وجود صلة وثيقة بين الممثل المنتخب للدائرة الانتخابية والناخبين"⁽¹⁾، لكنه أصرّ على أن الجمعية الوطنية "يجب أن تُنتخب حسب القواعد الديموغرافية بشكل أساسي ؛ وإذا كان يمكن للمشروع أن يأخذ بعين الاعتبار متطلبات المصلحة العامة التي قد تخفف من نطاق تلك القاعدة الأساسية، فلا يمكنه القيام بذلك إلا إلى حد معين وضمن نطاق محدود جداً"⁽²⁾. في نفس القرار، أكد المجلس على القاعدة القانونية التي بموجبها "داخل المقاطعة يمكن أن يتفاوت عدد سكان الدائرة الانتخابية، أكثر أو أقل، من 20٪ من متوسط سكان الدوائر الانتخابية" (في هذه المقاطعة) لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة مثل احترام حدود المقاطعات أو "وقائع الطبيعة" أو "التضامن بين السكان"؛ لكن القرار يصير على الطبيعة الاستثنائية لمثل هذه الانحرافات وحدودها، والحاجة إلى تبريرها. وفي ملاحظاته على انتخابات عام 2007، رأى المجلس الدستوري أن "التفاوتات في التمثيل غير متوافقة مع المادة 6 من إعلان عام 1789، كذلك مع المادتين 3 و 24 من الدستور"، وقد حثّ المشروع على تعديل التقسيم.

وإذا كان هذا التناسب المذكور أعلاه يمكن أن يحقق المساواة الكمية *égalité quantitative*، فإن هذا غير كافٍ، إذ لا بد من تحقيق المساواة النوعية *égalité qualitative*، لتمكين الناخب من التصويت الصحيح للخيارات السياسية المعبر عنها في الدوائر الانتخابية. فقد يفتح تقسيم الدوائر الباب للتلاعبات السياسية التي تهدف إلى تركيز المعارضين في عدد قليل من الدوائر الانتخابية، أو تشتيتها في دوائر أخرى من أجل تحييدها. أول تطبيقات لهذه التقنيات جرت في الولايات المتحدة، تحت اسم مخترعها، الحاكم إلبريدج جيري *Elbridge Gerry* (ومن هنا جاء اسم *gerrymander*). في فرنسا، بلغ هذا التلاعب

(1) Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986

(2) DC, cons. 20 et 21 208. وقد كان موقف المحكمة الدستورية العليا في مصر مشابهاً لذلك، حيث رأت هذه المحكمة أن ذلك "لا يعني أن يكون التساوي بين أعداد من يمثلهم النائب في كل دائرة تساوياً حسابياً مطلقاً، لاستحالة تحقق ذلك عملياً، وإنما يكفي لتحقيق تلك الضوابط أن تكون الفروق بين هذه الأعداد وبين المتوسط العام لأعداد من يمثلهم النائب على مستوى الدولة في حدود المعقول". راجع حكمها الصادر في عام 2015، القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 15 لسنة 37 قضائية "دستورية".

درجة كبيرة إلى حد أصبح الطابع التنافسي في انتخابات مجلس الممثلين مشكوكاً فيه. فتقسيم الدوائر مدروس بطريقة تؤمن عودة النواب المنتهية ولايتهم والمنتمين للأغلبية⁽¹⁾. يظهر ميشال بالينسكي أنه في انتخابات 2004 في الولايات المتحدة، لم تتغير نتائج 45 ولاية عن عام 2002 وشهدت 4 ولايات انتقال مقعد من حزب إلى آخر، ولكن فقط في تكساس، حيث الجمهوريون كانوا مسيطرين في عام 2002 وأعادوا تقسيم الدوائر، استطاعوا الفوز بستة مقاعد جديدة، مما ضمن لهم الأغلبية في المجلس. ومع ذلك، فقد كان التقسيم الجديد مثالياً تقريباً فيما يتعلق بالمساواة بين الدوائر الانتخابية التي كانت متطابقة في عدد السكان.

■ المطلب الثاني: أنظمة الاقتراع وتأثيرها على صحة التمثيل:

من الواضح أن المعيار الآخر للتناسب الانتخابي هو نظام التصويت، أي الصيغة التي تحدد كيف يتم تحويل الأصوات إلى مقاعد. ما هي أهم النظم الانتخابية⁽²⁾؟

النظام الأغلبي البسيط:

يؤدي نظام الانتخاب الأكثرية البسيط بدورة واحدة إلى نتائج واضحة ومحددة، فمن ينل أكبر عدد من الأصوات يعتبر فائزاً في الانتخابات، على أساس عملية حسابية بسيطة وغير معقدة. ويسهم في بناء الثنائية الحزبية (كما في بريطانيا)، ويؤدي إلى جعل المعركة الانتخابية محصورة بين مرشحين أساسيين هما الأوفر حظاً بالفوز في الانتخابات.

في المقابل لهذا النظام سلبياته، إذ إنه يؤدي إلى زيادة نسبة تمثيل الأكثرية وإضعاف نسبة تمثيل الأقلية، ولهذا السبب تتمسك به الأحزاب الكبيرة، وهو يؤدي أيضاً إلى إعطاء الحزب الذي يحصل على الأكثرية الانتخابية، أكثرية برلمانية تفوق ما حصل عليه من أصوات. وإذا حصل الحزب على أكثرية انتخابية ساحقة، يحتكر كل المقاعد النيابية، ما يمنع تحقيق العدالة في توزيع المقاعد النيابية بين الأحزاب. إلى ذلك يحول النظام الأكثرية دون تمثيل قسم كبير من الناخبين. فالمرشح يخسر حتى لو حصل على 49% من الأصوات لمجرد أن منافسه نال

(1) Michel Balinski, Le Suffrage universel inachevé, Belin, 2004.

(2) Philippe Ardant, Bertrand Mathieu, "Institutions politiques et Droit constitutionnel", L.G.D.J., 20ème édition, 2008, p. 200 et suite.

51%، ففي هذا النظام من يربح، ولو بفارق ضئيل، يربح كل شيء، ومن يخسر، ولو بفارق ضئيل، يخسر كل شيء. ويعتبر هذا النظام مجحفًا بحق الأحزاب والقوى السياسية، فقد يحصل مرشحو حزب ما على نسبة وازنة من الأصوات في جميع الدوائر الانتخابية من دون أن يتمكنوا من الفوز في أي منها، فيبقى هذا الحزب من دون أي تمثيل في البرلمان، مع أنه يمثل شريحة مهمة من الناخبين. وهو لا ينصف الأحزاب الصغيرة والمتوسطة الحجم، إذ إن أصوات ناخبها غالبًا ما تكون موزعة على مختلف الدوائر، وقد لا تكفي لاختراق أي واحدة منها والفوز بها. هذا النظام يشجع "التصويت المفيد" على حساب التصويت حسب القناعة ويؤدي إلى هدر عدد كبير من الأصوات.

نظام الانتخاب الأغلبي على دورتين:

يتطلب هذا النظام الحصول على أغلبية مطلقة من الأصوات المدلى بها للفوز في الجولة الأولى. إذا لم يتم الوصول إلى الأغلبية المطلقة، تجرى جولة ثانية، مع الالتزام أحيانًا بجمع الحد الأدنى من الناخبين المسجلين. يتم في نهاية هذه الجولة انتخاب المرشح أو القائمة التي تتقدم بغض النظر عن نسبة الأصوات التي تم الحصول عليها. يشجع نظام الانتخاب الأكثرية على دورتين التعددية الحزبية إذا كانت أحزاب الوسط قوية، ويؤدي إلى نتائج سياسية واضحة ومعتدلة. أما إذا كانت الأحزاب السياسية المتطرفة هي المسيطرة، فهو يؤدي إلى زيادة حدة الصراعات السياسية، وإلى قيام ثنائية قطبية حزبية.

ويسمح هذا النظام للناخبين بالتصويت بحرية كبيرة في الدورة الأولى، لكنه يكرههم على الاختيار بين أحد المرشحين الأساسيين في الدورة الثانية حيث يوزع أصوات المقترعين بين مختلف الأحزاب في الدورة الأولى، لكنه يحصر المنافسة في الدورة الثانية، ما يجبر الأحزاب على الائتلاف خلالها.

ويبين معارضو هذا النظام مساوئه من خلال مقارنة النسبة المئوية للأصوات التي يحصل عليها الأطراف في الجولة الأولى والتي تظهر القوة الحقيقية لهم، مع النسبة المئوية للمقاعد التي يحصلون عليها بعد الانتخاب على دورتين.

نظام الانتخاب النسبي:

جرى ابتكار هذا النظام أساسًا بهدف المساهمة في حماية الأقليات وضمان تمثيلها ومشاركتها في الحياة العامة. وكانت البداية مع المفكر الفرنسي فيكتور كونسيديران⁽¹⁾ العام 1842 الذي يعتبر مبتكر النسبية. ودخلت فكرة النسبية حيز التنفيذ العام 1855 بتضمينها في الدستور الدانماركي، وتطبيقها في عدة كانتونات سويسرية العام 1890 وأولها كانتون «Ticino»، وفي بلجيكا العام 1895، والسويد العام 1907، ليصل اعتمادها اليوم في أكثر من تسعين دولة، إضافة إلى اعتمادها العام 1999 صيغة لانتخاب البرلمان الأوروبي⁽²⁾.

يعتمد نظام الانتخاب النسبي على اللوائح في الترشح، فلا مكان فيه للترشح الفردي. وتغوز كل لائحة بعدد من النواب بحسب ما نالت من الأصوات ويؤدى إلى التعددية الحزبية. وعليه يصبح هذا النظام معبرًا عن واقع المجتمع، وعن اتجاهات الرأي العام، وذلك على عكس نظام الانتخاب الأكثرى، الذي يصادر أصوات الأقليات ويحرمها التمثيل.

يتم توزيع المقاعد النيابية⁽³⁾ وفق طريقتين رئيسيتين: الأولى هي طريقة الحاصل الانتخابي (أو مخرج القسمة الانتخابي)، والثانية هي طريقة الحاصل الانتخابي المحدد سلفًا، مع أرجحية استعمال الطريقة الأولى.

يتفرّع عن هاتين الطريقتين مشكلتان عمليتان هما: كيفية توزيع الأصوات المتبقية، وكيفية اختيار المرشحين الفائزين ضمن اللائحة.

توصّل الاختصاصيون إلى عدة أساليب لتوزيع المقاعد الباقية أهمها: «أسلوب البقايا الكبرى» المعروف بالأسلوب السويسري، «أسلوب المعدّل الأكبر»،

(1) Victor Considérant 1808-1893.

(2) يمكن مراجعة تاريخ نظام الانتخاب النسبي في:

http://en.wikipedia.org/wiki/Proportional_representation

كما يراجع: العدد الخاص من مجلة معلومات الصادرة عن المركز العربي للمعلومات بعنوان: «النسبية والدوائر الانتخابية»، بيروت، 2011، ص 14-15.

(3) أندريه هوريو André Hauriou، "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" Droit Constitutionnel et Institutions Politiques، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد وآخرين، الأهلية للنشر والتوزيع، طبعة ثانية بيروت، 1977، ص 265 - 273.

و«أسلوب هوندت» Hondt ⁽¹⁾ أو القاسم الانتخابي. وهذان الخياران يوصلان إلى النتيجة نفسها.

أما عن كيفية اختيار المرشحين الفائزين ضمن اللائحة، فهناك أسلوبان معتمدان لحل هذه المسألة وهما: أسلوب اللوائح المجمدة *Listes Bloquées*، وأسلوب اللوائح المتنافسة مع التصويت التفضيلي *vote préférentiel*.

مقارنة النظامين الأكثرية والنسبي:

فيما يتعلّق بصحة التمثيل، لا يرقى أدنى شك إلى حقيقة تميز النظام النسبي في كونه النظام الأمثل، الذي من خلاله تتمكّن مختلف التيارات السياسية والاجتماعية من أن تنال المقاعد النيابية الموازية لقوّتها الانتخابية، ما يضمن حقوق الأقليات والأحزاب الصغرى في المشاركة في قرارات المؤسسات الدستورية. مقابل ذلك، لا يعطي النظام الأكثرية صورة صادقة عن صحة التمثيل الشعبي. بالإضافة إلى أنه لا مكان في النظام النسبي للتصويت المفيد *vote utile* أو التصويت لعدم وجود بديل *vote par défaut* الموجود في النظام الأغلبي. أما فيما يتعلّق بفعالية المؤسسات التي تقرر الانتخابات، يسهم النظام النسبي في تحديث الحياة السياسية ورفع مستواها لأنه يحدّ من شخصنة الخيارات السياسية، ويحفّز على إنشاء الجبهات والتكتلات القائمة على أساس البرامج السياسية، وينمي الحياة الحزبية. كما أنه يفسح في المجال أمام النخب السياسية الجديدة والقوى الاجتماعية الصاعدة لدخول البرلمان. فهو يؤدّي إلى تعدّد الأحزاب وتكاثرها، ويتيح لها ممارسة الانضباط الصارم على الناخبين المؤيدين لها، ما يجعل من الصعوبة وصول نواب لا ينتمون إلى أحد الأحزاب. هذه الأفضلية التي يوفّرها النظام النسبي للأحزاب، هي من دون شك على حساب حرية الناخب في الاختيار بين

(1) هذا النظام، الذي أوجده الرياضي البلجيكي فكتور هوندت (Victor D'Hondt)، يعتمد على قسمة عدد الأصوات التي حصل عليها كل حزب سياسي في كل دائرة انتخابية على حدة على الأرقام بشكل تصاعدي، بدءاً من الرقم واحد وحتى عدد النواب المطلوب انتخابهم في تلك الدائرة، ثم توزيع مقاعد تلك الدائرة على الأحزاب السياسية باختيار الأرقام الأعلى التي نتجت عن عملية القسمة.

المرشحين. كما أنّ تكاثر الأحزاب يؤثّر على حسن سير المؤسسات الدستورية، وكذلك يجعل المجلس النيابي مقيداً بإرادة زعماء هذه الأحزاب، ما يضعف من دوره المفترض. وبدلاً من أن تستند الحكومات إلى أكثرية نيابية متجانسة ومتراصة يوقّرها النظام الأكثرية، نراها تعتمد على أكثرية قائمة على تحالفات قد يندم فيها الانسجام، ويسهل تفكّكها عند كل هزّة سياسية، ما يفقد البرلمان فعاليته.

في مقابل ذلك، وعلى الرغم من الشكوك التي تواكب النظام الأكثرية لجهة صحة التمثيل، ولا سيما في الدائرة الفردية، فإنّ هذا النظام يوجّد في المجالس النيابية أكثرية متناسقة، ويساهم في تكوين ثنائية حزبية تتسلّم السلطات الدستورية وتؤمّن لها الاستقرار اللازم.

المبحث الثاني: نماذج عن بعض القوانين الانتخابية حول العالم

سنقوم بعرض سريع لبعض ما يتضمنه عدد من القوانين الانتخابية في الغرب، ثم في العالم العربي وبعد ذلك في لبنان.

■ المطلب الأول: بعض القوانين الانتخابية في البلاد الغربية

النظم الانتخابية في إيطاليا:

عرفت إيطاليا عدة قوانين انتخابية رئيسية⁽¹⁾، ففي عام 1946، أي ما قبل الجمهورية، اعتمد نظام نسبي مع تصويت تفضيلي دون وجود عتبة مطلوبة غير الحاصل الانتخابي⁽²⁾. كان لهذا القانون ميزة هائلة تتمثل في السماح للناخبين بالتصويت وفقاً لقناعاتهم. علاوة على ذلك، أدى وجود الصوت التفضيلي إلى منع الأحزاب من فرض من تريد على رأس القائمة، وبالتالي أدخل تمثيلاً أكثر ديمقراطية. ومع ذلك، غذى هذا القانون عدم استقرار حكومي قوي لمدة أربعة عقود.

(1) <http://cle.ens-lyon.fr/italien/civilisation/xxe-xxie/politique-italienne/comprendre-les-lois-electorales-italiennes>

(2) العتبة الانتخابية هي الحد الأدنى لعدد الأصوات أو النسبة المئوية للأصوات المدلى بها، اللازمة والمنصوص عليها في القانون للحصول على ممثل منتخب. فربما يمكن الوصول إلى الحاصل الانتخابي دون الحصول على ممثلين منتخبين إذا كان القانون ينص على تجاوز العتبة (الحصول على 4% على الأقل من الأصوات على سبيل المثال لتمثيلها بينما 0.60% كافية رياضياً للحصول على ممثل منتخب).

في العام 1993، صدر قانون جديد ينص على أن يتم انتخاب 4/3 من النواب حسب النظام الأغليبي والدائرة الفردية بينما يجري انتخاب الربع المتبقي عن طريق التمثيل النسبي في الدائرة الكبرى على الصعيد الوطني. الهدف من القانون ذو شقين: الحث على تخفيض عدد المجموعات البرلمانية لتسهيل ظهور أغلبية مستقرة من خلال التصويت الأغليبي والاحتفاظ بحصة نسبية تهدف إلى السماح للتيارات السياسية الموجودة في المجتمع الإيطالي بأن تكون قادرة على جعل صوتها مسموعاً في البرلمان.

بعد ذلك، أقرّ قانون الانتخاب الإيطالي لعام 2005 وهو يقترح نظاماً نسبياً مصححاً بدون صوت تقضيلى، مع نظام العتبة ونظام مكافأة الأغلبية⁽¹⁾: القائمة التي تفوز بالأغلبية النسبية تفوز بنسبة 55% من المقاعد.

تشجع مكافأة الأغلبية الأحزاب على إعادة تجميع صفوفها في ائتلافات وتميل إلى جعل الحياة السياسية الإيطالية ضمن ثنائية قطبية. في الواقع، لدى الجميع مصلحة في إعادة تجميع صفوفهم لأن مقدار العتبات الانتخابية في البرلمان يعتمد على وجود ائتلاف أم لا (2% ضمن الائتلاف و4% للقائمة دون ائتلاف). ومع ذلك، لا يهدف القانون إلى تقليل عدد الأحزاب لأن المكافأة الثانية - مكافأة الخاسر الأفضل - تضمن أن الحزب الذي جمع أكبر عدد من الأصوات بين الأحزاب التي لم تصل إلى عتبة التمثيل يظلّ لديه ممثلون منتخبون.

أقرّ قانون جديد في العام 2017، وهو نظام مختلط حيث يجري انتخاب نسبة 37.5 في المائة من المقاعد عن طريق التصويت الأكثرى والباقي عن طريق التمثيل النسبي في جولة واحدة. يستخدم مجلسا البرلمان الإيطالي، مجلس الشيوخ ومجلس النواب، طريقة هوندت لتوزيع المقاعد المتبقية.

الخلاصة، أن إيطاليا لا تتخلى عن النظام النسبي لأنه بالنسبة للإيطاليين التعبير الأصدق عن التيارات السياسية. لكنها حاولت التخفيف من مساوئه المتمثلة بعدم الاستقرار بجعله مختلطاً بين النظامين النسبي والأكثرى.

(1) نظام مكافأة الأغلبية (Majority Bonus System) هو أحد أشكال أنظمة التمثيل شبه النسبي مستخدم في بعض الدول الأوروبية. يتميز بمنحه مكافأة للأغلبية من خلال عدد مقاعد أو تمثيل أكبر للحزب أو التحالف الفائز الحاصل على أكبر عدد من الأصوات لضمان ثبات الحكومة. وقد كان لدى إيطاليا بالفعل نظامان مع مكافآت الأغلبية (قانون Acerbo لعام 1923 و "legge truffa" لعام 1953).

قوانين الانتخاب في فرنسا:

في فرنسا، مرّ الحق في التصويت بمراحل متعددة حتى وصل إلى ما هو عليه اليوم⁽¹⁾. فلم يصبح الاقتراع عاماً بشكل نهائي للذكور إلا في العام 1848. قبل ذلك، لم يمنح حق التصويت إلا للمواطنين الذين يتجاوز إجمالي ضرائبهم المباشرة عتبة تسمى cens. وهو ما يعرف بالاقتراع الضريبي censitaire. عام 1944، أقرّ حق المرأة في التصويت. وفي العام 1974، جرى تعديل الحق في التصويت من 21 إلى 18 سنة. يطبق الفرنسيون نظام الانتخاب الأغلي على دورتين في الانتخابات البلدية في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 1000 نسمة وانتخابات المقاطعات والانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية. أما الانتخابات الأوروبية، فيطبق فيها الانتخاب النسبي. الانتخابات البلدية في البلديات التي يبلغ عدد سكانها 1000 نسمة أو أكثر، والانتخابات الإقليمية وانتخابات مجلس الشيوخ يطبق فيها نظام التصويت المختلط الذي يجمع بين عناصر أنظمة الأغلبية والتصويت النسبي. أدّى نظام الانتخاب الأغلي على دورتين في فرنسا إلى ثنائية قطبية بين أحزاب اليمين وأحزاب اليسار.

نظام الانتخاب في كندا:

تستخدم الانتخابات في كندا⁽²⁾ نظام الانتخاب الأغلي على دورة واحدة. وهي تجري على المستوى الاتحادي ومستوى المقاطعات والأقاليم والبلديات. رغم أن الانتخابات الكندية تختار أعضاء البرلمان بشكل فردي، إلا أنها تعتمد بشكل كبير على الأحزاب السياسية. تقوم الأحزاب السياسية بتسمية المرشحين، وتخطيط الحملات وتمويلها، واختيار القضايا التي ستتمّ معالجتها في كل انتخابات، واختيار الزعيم الذي، وفقاً لآمال كل حزب، سيصبح رئيساً للوزراء أو على الأقل زعيماً للمعارضة.

(1) <https://www.elections.interieur.gouv.fr/comprendre-elections/pourquoi-je-vote/droit-de-vote-et-son-importance>

(2) <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/systemes-electoraux>

وبما أن معظم المرشحين يتمّ الحكم عليهم بناء على انتمائهم الحزبي بدلا من مؤهلاتهم الشخصية، فإن المرشحين الوحيدين الذين لديهم فرصة حقيقية للفوز هم أولئك الذين ينتمون إلى حزب رسمي. ليس من المستحيل أن ينتخب المرشحون المستقلون للبرلمان، لكن هذا أمراً غير اعتيادي. ومنذ انتخابات عام 1972، يظهر حزب المرشح بعد اسمه على بطاقة الاقتراع. وتحدد الأحزاب نفسها الإجراءات التي تسمي بها مرشحيها.

يعد إنشاء حكومات الأغلبية إحدى خصائص نظام الانتخاب الأغلبي البسيط. وفي هذا النظام يمكن للحزب الذي لا يحصل على غالبية الأصوات أن يحصل على غالبية المقاعد، أي أنه يشوّه حقيقة خيارات الناخبين. منذ الحرب العالمية الثانية، فازت حكومتان فقط بأغلبية الأصوات بالإضافة لغالبية المقاعد: المحافظون في عامي 1958 و 1984.

نظام الانتخابات في ألمانيا:

في ألمانيا، للناخب أن يتخذ خيارين على ورقة الاقتراع⁽¹⁾: يعطي الصوت الأول لمرشح في دائرته. يتمّ انتخاب نصف البوندستاغ بهذه الطريقة بأغلبية بسيطة. في المربع الثاني، يختار الناخب حزباً سياسياً وليس شخصاً. هذا التصويت الثاني هو الأكثر أهمية: فهو يحدد التكوين النهائي للبوندستاغ، من خلال التمثيل النسبي. للدخول إلى البوندستاغ، يجب أن يفوز الحزب بما لا يقل عن 5% من الأصوات في هذا الاقتراع الثاني. ويتم توزيع المقاعد على مرحلتين: أولاً، توزع جميع المقاعد حسب نسبة "التصويت الثاني"، أي النسبي، ثم يتم شغل المقاعد التي حصل عليها حزب ما بالأولوية من قبل المرشحين الفائزين حسب النظام الأكثر ثري في الدوائر الانتخابية الفردية؛ بعدها، يتم شغل المقاعد المتبقية من قبل المرشحين المسجلين في القائمة الحزبية، بالترتيب الذي يحدده هذا الأخير. فهو ليس نظام تصويت مختلط. ساهمت هذه الخصائص في تشكيل نظام حزبي أصلي يتعايش فيه حزبان مهيمان (بالألمانية: Volksparteien) والعديد من "الأحزاب الصغيرة".

بمجرد انتخاب الأعضاء، يتعين على الحزب الحاصل على أكبر عدد من الأصوات محاولة تشكيل ائتلاف لخلق أغلبية مع حزب أو حزبين آخرين لانتخاب مستشار جديد لألمانيا.

(1) <https://www.dw.com/fr/btw2021-bundestag-allemande/a-59184285>

الولايات المتحدة الأمريكية:

يجري انتخاب جميع أعضاء الكونغرس في دوائر فردية حسب النظام الأغليبي البسيط. في ثلاثة قوانين فيدرالية رئيسية⁽¹⁾، قانون تيلمان Tillman (1907)، والقانون الفيدرالي حول الحملة الانتخابية (1971، 1974)، وقانون ماكين فينغولد McCain-Feingold (2002)، سعى الكونغرس إلى الحد من التحايل والحد من نفوذ جماعات الضغط الثرية. لكن قرارات المحاكم وأوجه القصور في هذه القوانين أدت إلى تقليل فعاليتها. وفي العديد من الولايات، وخاصة في الغرب، أصبح بإمكان المواطنين في أوائل القرن العشرين التصويت مباشرة حول بعض المسائل من خلال القيام بمبادرات أو إجراء استفتاءات.

لا تخلو القوانين الأمريكية من عيوب ما زالت تثير الجدل حول تأثيرها على حق التصويت للأقليات وعلى الصراعات السياسية في البلاد. لقد مسّت بعض هذه القوانين وبعض قرارات المحكمة العليا بقانون "حقوق التصويت" *voting rights act* لعام 1965 الذي هدف إلى وضع حد لإبقاء الناخبين السود خارج صناديق الاقتراع، بحجة محو الأمية أو اختبارات المعرفة العامة. فالسود يشكلون 12٪ من الناخبين ويميلون إلى المعسكر الديمقراطي. لم تتوقف محاولات تثبيط أو منع تصويتهم منذ إلغاء العبودية.

في الانتخابات الرئاسية في نوفمبر 2000، خسر آل غور، الفائز في التصويت الشعبي، الرئاسة مما ذكر بعيوب قانون الانتخابات. مثل إغلاق صناديق الاقتراع في الأحياء ذات الأغلبية السوداء في كنتاكي، وأنظمة التصويت الإلكترونية المعيبة في جورجيا، ومنع السجناء السابقين من التصويت في فلوريدا، وشطب المواطنين من قائمة الناخبين لعدم تصويتهم لعدة سنوات في أوهايو... كلها عيوب تتكرر في الانتخابات الأمريكية. ولكنها تجاوزات تستهدف بشكل خاص السكان الأمريكيين من أصل أفريقي⁽²⁾.

موقف المحكمة العليا للولايات المتحدة لم يكن دوماً في الاتجاه السليم. وفي تموز 2021 صادقت هذه المحكمة على القوانين الانتخابية المثيرة للجدل لولاية أريزونا، والتي أقرتها الأغلبية الجمهورية هناك. يحظر أحدها إعطاء بطاقة الاقتراع المبكر لطرف ثالث لتسليمها إلى مركز

⁽¹⁾ <https://histoire.wiki/lois-electorales/>

⁽²⁾ https://www.lemonde.fr/international/article/2020/10/15/election-presidentielle-americaine-le-vote-noir-confronte-a-des-obstacles-persistants_6056068_3210.html

الاقتراع، إذا لم يكن أحد أفراد الأسرة المقربين. والآخر يستبعد الأصوات المدلى بها في مكتب مختلف عن المكتب الذي تم تسجيل الناخب فيه.

وقد اعترفت المحكمة العليا بأن قوانين أريزونا تخلق "تفاوتاً في الإقبال"، خاصة لدى الأمريكيين الأصليين في المحميات⁽¹⁾ لكنها برّرت قرارها بالحاجة إلى مكافحة تزوير الانتخابات.

ومن الأساليب التي يمكن اتباعها للتأثير في نتيجة الانتخاب ما حصل بعد أشهر فقط من انتصار الديمقراطيين في الانتخابات الرئاسية وانتخابات مجلس الشيوخ في ولاية جورجيا عام 2021، إذ وقّع حاكمها الجمهوري على قانون يمسّ حقوق التصويت من خلال السعي للحدّ من التصويت عبر البريد والوصول إلى صناديق الاقتراع، خاصة بالنسبة للناخبين السود الذين يصوتون تقليدياً للديمقراطيين.

إن التعديل الحزبي للدوائر الانتخابية (Gerrymandering) يشكل تهديداً كبيراً للأداء الديمقراطي للولايات المتحدة. والجمهوريون لديهم بالفعل استراتيجية حقيقية منذ عام 2010 (تسمى REDMAP). يمكن أن يسمح لهم هذا السلاح (Gerrymandering) باستعادة السيطرة على مجلس النواب دون الحصول على صوت واحد أكثر مما كان عليه في عام 2020، ودون تقييد الوصول إلى صندوق الاقتراع⁽²⁾.

في الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة⁽³⁾، يتم انتخاب رئيس الولايات المتحدة بشكل غير مباشر من قبل ناخبين منتخبين بالاقتراع العام المباشر. يرشح الحزب الديمقراطي والحزب الجمهوري مرشحهما من خلال المؤتمرات الحزبية (الكوكس Caucus) أو انتخابات أولية.

تعقد المؤتمرات الحزبية أو الانتخابات التمهيدية في كل ولاية لتعيين المندوبين الذين سيصوتون بعد ذلك لمرشح الحزب. في اثنتي عشرة ولاية، يعتمد الكوكس وهو عبارة عن لجنة انتخابية تجمع الناشطين السياسيين من حزب ما لتعيين المندوبين. في نظام الكوكس متعدد المراحل، يختار الناشطون المحليون (أي على مستوى مراكز الاقتراع)، خلال اجتماعات

(1) https://www.lemonde.fr/international/article/2021/07/01/aux-etats-unis-la-cour-supreme-valide-des-lois-electorales-restrictives-d-arizona_6086600_3210.html

(2) <https://www.lejdd.fr/International/etats-unis-les-reformes-electorales-menacent-elles-la-democratie-americaine-4041768>

(3) <https://www.vie-publique.fr/questions-reponses/274055-presidentielle-americaine-quelle-est-la-procedure-electorale>

انتخابية صغيرة، المندوبين الذين سيمثلونهم على مستوى المقاطعة ثم على مستوى الولاية. وتسمح هذه الاجتماعات بدورها بتحديد المندوبين الذين سيتم إرسالهم إلى المؤتمر الوطني للحزب.

بالمقابل، يتم تنظيم الانتخابات التمهيدية في حوالي أربعين ولاية، وهي الطريقة الأخرى لاختيار المندوبين الذين يشاركون في المؤتمرات الوطنية. هناك نوعان من الانتخابات التمهيدية:

- انتخابات تمهيدية مفتوحة يمكن لكل مواطن المشاركة فيها بغض النظر عن انتمائه السياسي. وبالتالي يمكن للناخب المسجل في قائمة حزب ما أن يشارك في تسمية مرشح حزب آخر.

- انتخابات تمهيدية مغلقة لا يجوز التصويت فيها إلا للناخبين المسجلين في قائمة الحزب. في المرحلة الأخيرة من السباق إلى البيت الأبيض، يتم انتخاب الرئيس ونائب الرئيس في يوم الثلاثاء الأول من شهر نوفمبر من كل سنة كبيسة لمدة أربع سنوات من قبل هيئة الناخبين الكبار بالاقتراع العام غير المباشر. لكن نظراً لأن الولايات المتحدة اتحاد فيدرالي، لا يتم احتساب الأصوات على المستوى الوطني (كما هو الحال في فرنسا)، ولكن على مستوى كل ولاية فيدرالية. يحق لكل ولاية الحصول على عدد من الناخبين بقدر ما لديها ممثلون في الكونغرس (ما مجموعه 538 مندوباً). وبالتالي، ليس لكل الولايات نفس الوزن فيما يخص كبار الناخبين.

الناخبون الكبار، البالغ عددهم 538، ينتخبون بالاقتراع العام المباشر (في كل ولاية، تحصل اللائحة الفائزة بأغلبية نسبية على جميع الناخبين الكبار) وتقع عليهم مسؤولية انتخاب الرئيس. يملكون تفويضاً إلزامياً، إذ بمجرد انتخابهم، يصبح اسم الرئيس المستقبلي معلوماً. لكن انتخابه "الرسمي" يجري في شهر ديسمبر.

تجدر الإشارة إلى أن لهيئة الناخبين الكبار وظيفة محددة وينتهي دورها بانتهائها. وبالنسبة لوضعي الدستور الأميركي، فإن الطبيعة سريعة الزوال لهذه الهيئة ولا مركزية أنشطتها على مستوى كل ولاية تعتبر ضماناً تمنع الانحرافات المحتملة، بما في ذلك مصادرة السلطة من قبل مجموعة من الأفراد أو من قبل إحدى الولايات.

النظام الانتخابي في بلجيكا:

ينص الدستور في بلجيكا منذ عام 1893 على مبدأ التصويت الإلزامي⁽¹⁾. وهو يجري حسب نظام هوندت للتمثيل النسبي. ولتسهيل عملية التصويت، ينص القانون الانتخابي على سداد الدولة لنفقات السفر التي تكبدها الناخبون الذين لم يعودوا يقيمون في البلدية التي سجلوا فيها، وعلى إمكانية التصويت بالوكالة، أو بالبريد.

أقر حق التصويت في بلجيكا في عام 1830، في أول انتخابات للكونغرس الوطني. لكن هذا التصويت كان مخصصاً للرجال الذين تزيد أعمارهم عن 25 عاماً ويدفعون حصة ضريبية معينة (cens)، والتي تختلف وفقاً لمكان الإقامة. كذلك كان يجري تباعاً إقرار قوانين تؤدي إلى منع فئات معينة من حق التصويت.

عام 1883، جرى توسيع قاعدة الناخبين عبر إقرار التصويت الكفوء capacitaire. والـ"Capacitaires" هم مواطنون ذكور حاصلون على شهادات أو يشغلون مناصب معينة. وفي عام 1893، تمّ إقرار الاقتراع العام للذكور. فكل مواطن ذكر يزيد عمره عن 25 عاماً له صوت واحد، ولكن وفقاً لمعايير معينة قد يحصل بعض الناخبين على ما يصل إلى صوتين إضافيين (التصويت المتعدد): - كناخب يملك حق التصويت الكفوء؛ - بصفته رب الأسرة الذي يزيد عمره عن 35 عاماً، ويدفع ما لا يقل عن 5 فرنك سويسري كضريبة إقامة؛ وكصاحب حساب توفير لا يقل عن 2000 فرنك سويسري، أو كمستفيد من راتب سنوي مدى الحياة قدره 100 فرنك سويسري. بالنسبة للانتخابات البلدية، يتم منح صوت رابع للأباء الذين يدفعون ضريبة انتخابية محددة أو الذين يصل دخلهم المساحي إلى 150 فرنك.

بين عامي 1919 و 1921، أصبح حق الاقتراع عاماً للذكور وأعطيت المرأة أهلية للترشح وحق التصويت بشكل جزئي. ولن تتساوى النساء مع الرجال في هذا الحق إلا عام 1948.

الانتخابات في تركيا:

تعتمد تركيا في الانتخابات البرلمانية⁽²⁾ نظام "هوندت" للتمثيل النسبي، والذي يسعى للمواءمة والتوازن بين دقة التمثيل واستقرار البرلمان. يضاف لهذه الطريقة "عتبة انتخابية"

(1) <https://www.senat.fr/lc/lc121/lc1212.html>

(2) <https://www.turkpress.co/node/96962>

مطلوب من الأحزاب السياسية تخطيطها لدخول البرلمان. الهدف النظري من هذه العتبة (أو الحاجز) هو ضمان وجود كتل نيابية كبيرة في البرلمان، مما يساعد على الاستقرار، غير أنها استخدمت في كثير من الأحيان لمنع تيارات بعينها من دخول البرلمان لا سيما بعد انقلاب 1980 وفي مقدمتها الأحزاب الإسلامية والكردية، إذ هي تخدم الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة.

■ المطلب الثاني: أنظمة الانتخاب في بعض الدول العربية

قطر:

ينص قانون الانتخاب الجديد في قطر (قانون رقم 6 لسنة 2021) على أن بإمكان المواطنين البالغين 18 عاماً وما فوق الذين "جنسيتهم الأصلية" قطرية أو المتجنسين الذين يمكنهم إثبات أن أجدادهم وُلدوا في قطر الاقتراع في الدائرة الانتخابية التي يقع فيها عنوانهم الدائم، أي "محل إقامة القبيلة أو العائلة"، بينما يمنع جميع المواطنين المجنسين الآخرين من حق الاقتراع أو التعيين في هيئات تشريعية. وبالتالي، يمنع هذا النظام الانتخابي الجديد القطريين الذين يصنفهم قانون الجنسية كـ "متجنسين" بدل "أصليين" ("القطريون أساساً") من الترشح في الانتخابات وبشكل عام من الاقتراع في الانتخابات لملء ثلثي مقاعد "مجلس الشورى".

قانون الانتخاب الجديد في تونس:

نص قانون الانتخابات التشريعية الجديد في تونس⁽¹⁾ الصادر في سبتمبر 2022 على اعتماد القانون الأغلب على دورتين في دوائر فردية أعيد تقسيمها، وذلك بعد أن كان سابقاً اقتراعاً نسبياً حسب نظام القائمة مع توزيع المقاعد الباقية حسب أكبر البقايا. وأشار القانون الجديد إلى أنه "يمكن سحب الوكالة من النائب في دائرته الانتخابية في صورة إخلاله بواجب النزاهة أو تقصيره البين في القيام بواجباته النيابية، أو عدم بذله العناية المطلوبة لتحقيق

⁽¹⁾ <https://legislation-securite.tn/ar/law/105346>

البرنامج الذي تقدم به عند الترشح". اللافت هو تكريس وكالة أمرة أي أن النائب خاضع للناخبين يأتذر لهم، وحسب طريقة سحب الوكالة لم يعد النائب ممثلاً للشعب بأسره ونائباً للأمة، بل أصبح نائباً ممثلاً لمن انتخبه وتحت إمرته.

قوانين الانتخابات في مصر:

- مجلس الشيوخ:

ينص قانون مجلس الشيوخ⁽¹⁾ المعدل سنة 2020 على أن ينتخب ثلثا أعضائه بالانتخاب العام السري المباشر، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي، على أن يخصص للمرأة ما لا يقل عن (10%) من إجمالي عدد المقاعد. ويكون الانتخاب بواقع 100 مقعد بالنظام الفردي و100 مقعد بنظام القوائم المغلقة المطلقة، ويحق للأحزاب والمستقلين الترشح في كل منهما، على أن يظل العضو محتفظاً بالصفة التي تمّ انتخابه على أساسها وتحت طائلة إسقاط العضوية عنه. وتقسّم جمهورية مصر العربية إلى عدد 27 دائرة تخصص للانتخاب بالنظام الفردي، وعدد أربع دوائر تخصص للانتخاب بنظام القوائم، يخصص لدائرتين منهما عدد 15 مقعداً لكل منهما، ويخصص للدائرتين الأخرين عدد 35 مقعداً لكل منهما. وفي الحاليتين (النظام الفردي ونظام القوائم) يتطلب القانون الحصول على الغالبية المطلقة للفوز. وإلا يعاد الانتخاب بين المرشحين أو بين القوائم الحاصلة على أكبر عدد من الأصوات.

- مجلس النواب:

وضع قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية⁽²⁾ حداً أقصى لما ينفقه كل مترشح في الدعاية الانتخابية. وأعطى دوراً لمنظمات المجتمع المدني في مراقبة الانتخابات واقتراح رؤى وتوصيات.

(1) <https://www.elections.eg/images/pdfs/laws/Senate2020-141.pdf>

(2) قانون رقم 140 لسنة 2020 المتعلق بتعديل قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية الصادر بالقانون رقم 45 لعام 2014.

ينتخب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام السري المباشر على أن يخصص للمرأة ما لا يقل عن 25% من إجمالي عدد المقاعد. ويجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد عن 5%. ويكون انتخاب مجلس النواب بواقع 284 مقعداً بالنظام الفردي و284 مقعداً بنظام القوائم المغلقة المطلقة في 4 دوائر. ويتعين أن تتضمن كل قائمة مترشحين من المسيحيين، من العمال والفلاحين، من الشباب، من الأشخاص ذوي الإعاقة ومن المصريين المقيمين في الخارج.

لقد كانت المحكمة الدستورية العليا في مصر حريصة على تثبيت مبدأ المساواة في الانتخابات. ففي الحكم الذي أصدرته في الرابع عشر من يونيو سنة (1) 2012 قضت بعدم دستورية المواد التي ميزت بين المنتمين للأحزاب السياسية والمستقلين، بأن خصت المنتمين للأحزاب بثلثي عدد أعضاء مجلس الشعب، وقصرت حق المستقلين على الثلث الباقي، يزاحمهم فيه المنتمون للأحزاب. وبررت حكمها بأن المشرع الدستوري اعتنق التقسيم في حق الترشح بين المنتمين للأحزاب السياسية والمستقلين هادفاً إلى إيجاد التنوع في التوجهات الفكرية والسياسية داخل مجلس الشعب، في حين أن عدم قصر حق الترشح على المقاعد المخصصة للانتخاب الفردي على المستقلين، يمسّ بتكافؤ الفرص بين هؤلاء وبين المرشحين المنتمين للأحزاب السياسية الذين يصبح لديهم فرصتان للفوز بعضوية مجلس الشعب إحداها بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية المغلقة، والثانية عن طريق الترشيح للنظام الفردي وهو ما لا يتوافر للمرشح المستقل، وفي هذا إهدار لقواعد العدالة. وكان من نتيجة الحكم إبطال انتخابات المجلس بكامله كونه انتخب بناء على قانون غير دستوري.

وفي حكمها الصادر في الأول من مارس سنة 2015، رأت (2) أن هناك اعتبارات موضوعية دعت المشرع إلى تمثيل المحافظات الحدودية بمجلس النواب تمثيلاً يعكس أهميتها الجغرافية لكونها تعتبر سياج الأمن القومي وخط الدفاع الأول عن أمن الوطن ومواطنيه، وذلك على سبيل الاستثناء من قاعدة التمثيل المتكافئ للناخبين. إن هذا الاستثناء وإن تضمن تمييزاً نسبياً

(1) القضية المقيمة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 20 لسنة 34 قضائية "دستورية".

(2) القضية المقيمة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 15 لسنة 37 قضائية "دستورية".

بين مواطني هذه المحافظات وأقرانهم في المحافظات الأخرى، فإنه يصلح أساساً موضوعياً يقلل الدوائر الانتخابية بتلك المحافظات من شبهة التمييز التحكيمي، ومن ثم يشكل تمييزاً مبرراً. لكن في تقسيم بقية الدوائر رأيت المحكمة أن "مصادرة أو إهدار أو إضعاف هذا الوزن النسبي للناخبين في دائرة انتخابية معينة، بالمقارنة بأقرانهم في دائرة أخرى، يكون مخالفاً لمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة في ممارسة حق الانتخاب". فقضت بالتالي بعدم دستورية تقسيم دوائر انتخابات مجلس النواب.

- الانتخابات الرئاسية في مصر:

أما بالنسبة للانتخابات الرئاسية في مصر⁽¹⁾، فينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام، على أن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، وأن يحصل على 5% من إجمالي عدد الناخبين على الأقل حتى لو فاز بالتركية. ويلزم لقبول الترشح لرئاسة الجمهورية أن يزكي المرشح عشرون عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل وبعد أدنى ألف مؤيد من كل محافظة منها. وتتولى الإشراف الكامل على الانتخابات الرئاسية لجنة الانتخابات الرئاسية والمشكلة برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية كبار القضاة.

وكانت المحكمة الدستورية العليا في حكمها⁽²⁾ الصادر في الرابع عشر من يونيو سنة 2012 قد قضت في موضوع الانتخابات الرئاسية بعدم دستورية النص المحال إليها والذي يتضمن حرماناً لفئة من المواطنين من مباشرة حقوقهم السياسية بالترشح لمنصب رئيس الجمهورية، استناداً إلى سبق تقلدهم المناصب الواردة فيه قبل تاريخ 2011/2/11 بعشر سنوات، إبان حكم النظام السابق. ورأت أنه قد تضمن تمييزاً تحكيمياً لا يستند إلى أسس موضوعية تبرره، فضلاً عن تبنيه تقسيماً تشريعياً بين المواطنين لا يرتكن إلى أسس أو مقاييس منطقية.

(1) <https://www.almasryalyoum.com/news/details/406910>

(2) القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 57 لسنة 34 قضائية "دستورية".

قانون الانتخابات في العراق:

القوانين الانتخابية العراقية التي صدرت منذ تأسيس النظام السياسي الجديد الذي أعقب احتلال العراق في نيسان / أبريل 2003، لم تكن تتيح للمرشحين المستقلين والأحزاب والقوى السياسية الصغيرة، الدخول إلى البرلمان بل مكّنت الأحزاب والتحالفات الكبيرة والمتوسطة من الفوز. فقد صُعِبَ على القوى الصغيرة والمستقلة الوصول إلى مجلس النواب، نتيجة اعتماد عمليات حسابية مُعقَّدة مثل نظام "سانت ليغو 1,6" و"سانت ليغو 1,9"⁽¹⁾، ونظام القوائم المغلقة وشبه المفتوحة، وتحديد قاسم أصوات وعتبة انتخابية للفائزين في الانتخابات.

جاء قانون الانتخابات الذي أقرّ في 2020\11\5 مُغايِراً تماماً. فبدلاً من اعتماد البلاد دائرة انتخابية واحدة، مثلما حصل في انتخابات 2005 - وهي الأولى بعد احتلال العراق - أو اعتماد كل محافظة من محافظات العراق الـ18 دائرة انتخابية، كما حصل في الانتخابات الثلاثة اللاحقة، فإن هذا القانون قسّم العراق إلى 83 دائرة انتخابية مع عدد مقاعد "كوتا" للنساء في مجلس النواب. وتمّ توزيع تسعة مقاعد حصة كوتا لبعض المكونات الأقلية: المسيحيون، الأيزيديون، الصابئة المندائية، المكون الشبكي والكلدانيون. ويشترط عند تقديم القائمة أن يراعى تسلسل النساء بنسبة امرأة بعد كل ثلاثة رجال. ويكون الترشيح فردياً ضمن الدائرة الانتخابية، ويعاد ترتيب تسلسل المرشحين في الدائرة الانتخابية وفقاً لعدد الأصوات التي حصل عليها كل منهم، ويعدّ فائزاً من حصل على أعلى الأصوات على وفق نظام الفائز الأول وهكذا بالنسبة للمرشحين المتبقين. ويشترط أن تكون نسبة تمثيل النساء بما لا يقلّ عن نسبة (25%) من العدد الإجمالي لأعضاء مجلس النواب، ومن عدد أعضاء مجلس النواب في كل محافظة.

(1) نظام سانت ليغو: Sainte-Laguë method هذه الطريقة ابتكرت عام 1910، وهي تقلل من العيوب الناتجة عن عدم التماثل بين عدد الأصوات المعبر عنها وعدد المقاعد المتحصل عليها، هذا العيب الذي تستفيد منه الأحزاب الكبيرة على حساب الأحزاب الصغيرة. وهي تعمل في نظام التمثيل النسبي. وقد طبقت هذه الطريقة في صورتها الأولى في النرويج والسويد عام 1951، إذ تستعمل الأعداد الفردية (1، 3، 5، 7.... وفي الأصل، تُقسّم أصوات التحالفات على الأرقام تصاعدياً، ما يمنح فرصة للتحالفات الصغيرة بالفوز. لكن كلما تصاعد الرقم - مثلما حصل في العراق - تقلّ حظوظ الكيانات الصغيرة بالفوز، بينما تزداد مقاعد الكيانات الكبيرة.

مؤخراً، في آذار/مارس 2023 أقرّ البرلمان العراقي تعديلاً لقانون الانتخابات البرلمانية أعيد العمل فيه بنظام "سانت ليغو" الانتخابي المعدل وفق قاسم انتخابي بنسبة 1.9 مع اعتماد دائرة انتخابية واحدة لكل محافظة وإلغاء صيغة الدوائر المتعددة المعتمدة في القانون السابق الذي مكّن عدداً من المستقلين من دخول البرلمان. ويعدّ القانون عودةً إلى قانون العام 2018 الذي كانت ترفضه الحركة الاحتجاجية التي شهدت البلاد في خريف العام 2019.

ويرى مؤيدو القانون أن العراق محتاج للعودة إلى "سانت ليغو" بعد التجربة الانتخابية الأخيرة التي أثبتت عدم نجاعة القانون الانتخابي المعمول به بسبب عدم وجود كتلة حقيقية تستطيع أن تشكل الحكومة، وهو الدور الذي يمكن أن يلعبه قانون "سانت ليغو" على مستوى تسهيل العملية السياسية في العراق على حدّ تعبيرهم، إذ كان المستقلون مشتتين ولم يكن لهم قرار موحد.

نستنتج أن للقانون النسبي في العراق حسناته المتمثلة في السماح لعدة تيارات سياسية بدخول البرلمان، لكن مع تخفيف التعددية الناتجة عنه وذلك باتباع طريقة "سانت ليغو" عند احتساب الأصوات. أما نظام الفائز الأول في الدوائر الصغيرة، فقد أدّت إلى أزمات سياسية خانقة وفشل ذريع في السير في حياة سياسية طبيعية نظراً للتعددية المفرطة التي أفرزتها في مجتمع متعدد كالمجتمع العراقي.

■ المطلب الثالث: قوانين الانتخاب في لبنان

بعد أن اعتمد لبنان طوال تاريخه النظام الأكثرية البسيط، أقرّ البرلمان اللبناني في عام 2017 القانون رقم 2017/44، وفيه جرى اعتماد النظام النسبي، بلوائح مفتوحة تتضمن صوتاً تفضيلاً واحداً، ويمكن أن تكون غير مكتملة المقاعد، مع اعتماد دوائر متفاوتة الحجم. فقد قسّم لبنان إلى 15 دائرة انتخابية تراوح بين 5 و 13 مقعداً. وهذا التقسيم غير مبني على أي أسس علمية أو ديموغرافية أو جغرافية، بل جرى على قياس القوى السياسية. علماً أن جميع الناخبين في الدائرة الانتخابية على اختلاف طوائفهم يقترعون للمرشحين عن تلك الدائرة. وهو يعتمد لتوزيع المقاعد، الحاصل الانتخابي، الذي يساوي عدد المقترعين محسوماً منهم الأوراق الباطلة مقسوماً على عدد مقاعد الدائرة. وقد نص القانون على اشتراط الصوت

التفضيلي في الدائرة الصغرى (القضاء). حيث من الممكن أن تتضمن الدائرة أكثر من قضاء. وفي عملية احتساب الأصوات، تضمّ الأوراق البيضاء إلى عملية احتساب الحاصل الانتخابي، مما يرفع قيمة الحاصل. كما وأن اعتماد عتبة انتخابية متساوية مع الحاصل، أمّن للأحزاب الكبرى ضمان خروج الكثير من اللوائح من عملية توزيع المقاعد.

وقد تقاعست الحكومة عن القيام بالإجراءات اللازمة لاعتماد البطاقة الإلكترونية الممغنطة في العملية الانتخابية، والتي نص عليها قانون الانتخاب، وعُلّق كذلك العمل بالمواد ذات الصلة باقتراع اللبنانيين للمقاعد الستة المخصصة لغير المقيمين.

وقد أنشأ قانون الانتخاب هيئة دائمة تسمى «هيئة الإشراف على الانتخابات» تمارس الإشراف على الانتخابات بصورة مستقلة، وبالتنسيق مع وزير الداخلية والبلديات. ويحق لهيئات المجتمع المدني ذات الاختصاص، تحت إشراف هيئة الإشراف على الانتخابات، مواكبة الانتخابات ومراقبة مجرياتها، على أن تتوفر فيها شروط عدّها قانون الانتخاب.

هذا القانون تشوبه عيوب كثيرة أدّت إلى الانقسام العمودي الحاصل في المجلس النيابي، فهو قد صيغ لمصلحة اشخاص متحكمين بقرار البلد منذ عقود.

لقد تمّ تقسيم الدوائر بطريقة مخالفة لمبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور، ولناحية اعتماد المحافظات دوائر انتخابية لضمان عملية الانصهار الوطني. ففي بعض الدوائر تم دمج أقضية، وفي بعضها الآخر أقضية مع محافظة، وفي بعضها الآخر سلخت مناطق عن أقضية، بهدف إما ضم شرائح من طائفة معينة إلى أغلبية تنتمي إليها، وفي بعض الأحيان تم تقسيم الدوائر مراعاة لطائفة لا تنتمي إلى الأغلبية الموجودة فيها. جرى تقسيم بيروت إلى دائرتين تفصل بينهما خطوط التماس الطائفية التي سادت خلال الحرب الأهلية، كما أن هناك بعض الدوائر تتميز بالصفاء الطائفي مثل دوائر زحلة، المتن، وبيروت الأولى. وهذا يعني أن أعداد المرشحين والمقترعين تختلف بين دائرة وأخرى. كما أن القانون افتقد إلى بعض النقاط الإصلاحية الجوهرية فهو لم يقر الكوتا النسائية، ولم يلحظ تخفيض سن الاقتراع إلى 18 سنة، مما يقلل من نسبة مشاركة الشباب في العملية الانتخابية.

لا شك أن اعتماد النسبية يشكل خطوة إلى الأمام بالقياس إلى ما كان سائداً في السابق، فهو أكثر إشراكاً من النظام الأكثرية، بيد أن إعادة توزيع الدوائر الانتخابية بالشكل الحالي

يجعل المذهبية أكثر تجذراً، كما أن اعتماد الصوت التفضيلي الواحد أثبت أنه وسيلة لاقتراع طائفي ومذهبي بامتياز في ظل الخوف المتبادل السائد بين الطوائف اللبنانية.

يتسبب هذا القانون بترسيخ المجموعات المذهبية، متخلياً بذلك عن الهدف الاندماجي الذي حدده اتفاق الطائف. فبموجب ذلك الاتفاق، تُقسّم الدوائر الانتخابية على أساس المحافظة - الوحدة الإدارية الأكبر حجماً. وبما أن هذه المحافظات أكثر تنوعاً على المستويات الطائفية والاجتماعية والأيدولوجية، كان الافتراض بأن الأحزاب السياسية والنخب التقليدية سوف تميل أكثر إلى تشكيل تحالفات عابرة للطوائف والمذاهب. كما في السابق، لا تزال المقاعد تُوزع في الدائرة الانتخابية بحسب الانتماء الطائفي لأبنائها، لكن عبر تقسيم الدوائر على أساس طائفي، تمارس الطائفة الأكثرية في نهاية المطاف تأثيراً أكبر في تحديد هوية الفائزين بالمقاعد عن الطوائف الأقلية.

ويشتمل القانون أيضاً على إجراءات تقنية تقلل من آثار التمثيل النسبي إلى الحد الأدنى. بما أن "الحاصل الانتخابي" هو معادلة حسابية وليس ثابتاً، فإن العتبة المطلوبة لدخول البرلمان في الدوائر الانتخابية الأصغر حجماً هي أعلى بالمقارنة مع الدوائر الأكبر. في دائرتي صيدا-جزين وبعبداء، اللتين تحصل كل منهما على خمسة مقاعد، تصل هذه العتبة إلى عشرين في المئة. أما في دائرة عاليه-الشوف، فعدد المقاعد 13، والعتبة هي بالتالي 7.7 في المئة. وفي هذا خرق كبير لمبدأ المساواة.

أما انتخابات رئاسة الجمهورية، فهي التجلي الأقوى للمعضلة الطائفية والتدخل الخارجي في الشؤون الداخلية اللبنانية. وسبب هذا التدخل عائد، دون شك، للطائفية حيث أن الحذر المتبادل بين الطوائف جعل كلاً منها تبحث عن حماية خارجية تستقوي بها. التنشيط داخل المجتمع اللبناني ينعكس انقساماً مشابهاً داخل البرلمان مما يجعل انتخاب رئيس للجمهورية صراعاً بين هذه القوى لا ينتهي إلا بتدخل خارجي يؤدي إما إلى غلبة أحد الفرقاء وإما إلى تسوية لا تحل المشكلة بشكل دائم.

أما من الناحية القانونية والدستورية، فقد نصّت المادة 49 من الدستور على أن "ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفى

بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي". تثير هذه الفقرة من المادة 49 أسئلة عديدة منها: ما هو النصاب القانوني المطلوب لانعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية؟ هل هو أكثرية الثلثين المطلوبة لانتخابه في الدورة الأولى، أم الأكثرية المطلقة الكافية لانتخابه في دورات الاقتراع التي تلي؟

لقد ثار أكثر من مرة جدل قانوني حول النصاب المطلوب حتى تكون جلسة الانعقاد صحيحة، وانقسم الرأي حول هذا الموضوع. من جهة يرى البعض⁽¹⁾ أنه ما دام الدستور لا يفرض نصاباً خاصاً بجلسة انتخاب رئيس الجمهورية، فإنه يكتفى بالنصاب العادي، أي نصف أعضاء المجلس النيابي بزيادة واحد. وإلا كان الدستور حدّد نصاباً خاصاً تماماً كما فعل في كل مرة أراد ذلك (اتهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، تعديل الدستور...). غير أن هناك رأياً آخر⁽²⁾ يرى أن الأكثرية المطلوبة لانتخاب رئيس الجمهورية هي أكثرية ثلثي أعضاء المجلس النيابي، لا ثلثي الأعضاء الحاضرين. فلا يجوز انتخاب رئيس الجمهورية "بالنصاب العادي وبالأغلبية البسيطة، فيكون وليد أقلية من النواب"، وحتى لا يسمح، في ظل مجلس نيابي طائفي، لطائفة معينة بالتفرد باختيار رئيس الجمهورية. وقد استقرّت الممارسة العملية على اعتماد الرأي الثاني رغم تجدد النقاش حول الموضوع عند كل انتخاب. وقد كان من الضروري أن يعتمد المشرع الدستوري نصاً أكثر وضوحاً فيما يتعلق بالنصاب الخاص بانعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية حتى لا تستغلّ هذه الانتخابات في الصراعات السياسية.

الخاتمة

الإصلاح الانتخابي هو جزء لا يتجزأ من التطور الديمقراطي. بشكل عام، تجري الإصلاحات الانتخابية لتحسين العملية الانتخابية من خلال تعزيز الحقوق الانتخابية للمواطنين واتباع مبادئ توجيهية مثل: الحياد والشمولية والشفافية والنزاهة والانتظام. وإصلاح القانون

(1) أنور الخطيب، "المجموعة الدستورية"، القسم الثاني: "دستور لبنان"، الجزء الثاني، مطابع قدموس الجديدة، بيروت، ص 107.

(2) إدمون رباط، "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 671-672.

الانتخابي يتطلب إدخال تعديلات ليس فقط على القوانين التي تحكم الانتخابات حصراً، بل أيضاً القوانين التي لها تأثير غير مباشر على الانتخابات مثل: القوانين التي تحكم الأحزاب السياسية، وقوانين الصحافة، وما إلى ذلك.

ولا بد من الأخذ بعين الاعتبار عناصر مهمة لِيتمّ تنظيم الانتخابات بشكل سليم منها:

تمويل الحملة الانتخابية: يجب إخضاع تمويل الحملات الانتخابية لتنظيم صارم ووضع حد أقصى للنفقات⁽¹⁾. يجب على المرشح الاحتفاظ بحساب الحملة الذي يعده ممثل معين خصيصاً؛ ومن الضروري إخضاع حساب الحملة للرقابة في نهاية العمليات الانتخابية⁽²⁾.

الدعاية الانتخابية: سواء في شكل لوحات إعلانية أو وسائل الإعلام السمعية البصرية المختلفة، يجب على السلطات العامة، ربما بمساعدة سلطات إدارية مستقلة، الإشراف على سير هذه الدعاية الانتخابية والتحكم فيه حتى يستفيد المرشحون من المساواة في المعاملة. وبالإضافة إلى ذلك، تحظر القوانين عادة نشر استطلاعات الرأي عشية اليوم الانتخابي وفي يوم الانتخابات حتى إغلاق آخر مراكز الاقتراع.

النقاضي في الانتخابات: من الضروري أن يعهد إلى القضاء الفصل في النزاعات الانتخابية، وإعطائه صلاحية تعديل النتائج المعلنة في حالة تزوير الانتخابات.

لقد لاحظنا من خلال استعراض عدد من القوانين الانتخابية أن لا نظام انتخاب مثالياً بحدّ ذاته. لذلك، تقوم بعض الدول بإصلاحات متكررة لقوانين الانتخاب للتخفيف من عيوب النظام فيها، كما في إيطاليا حيث أدّى النظام النسبي الخالص إلى عدم استقرار سياسي. لكن هذه الإصلاحات لا تكون دوماً بنية سليمة. فقد تحصل لضمان وصول مرشحين معينين، أو لاستبعاد آخرين، سواء عبر تعديل الدوائر الانتخابية، أو عبر تعديل بعض قواعد التصويت، كما رأينا في الولايات المتحدة الأميركية أو في العراق ومصر.

أما في لبنان، فإن اعتماد اللوائح المغلقة لا يصلح في الوضع الحالي. ففي نظام اللوائح المغلقة، يتم تأليف اللوائح استناداً إلى برامج انتخابية بغض النظر عن المرشحين داخلها،

(1) حصل هذا الأمر في فرنسا مع صدور القانون الصادر في 11 آذار/مارس 1988

(2) على سبيل المثال، بالنسبة للانتخابات الرئاسية الفرنسية، يتم التحقق من حساب الحملة لكل مرشح من قبل اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي (IAA) تم إنشاؤها في عام 1990.

فتتولى بذلك كل كتلة سياسية أو حزب أو تحالف قوى، ترتيب أسماء مرشحيهم من رأس القائمة إلى أدناها، بحيث يفوز بالمقاعد التي قد تحصل عليها اللائحة، الأسماء الأولى على اللائحة، وبذلك يؤمن هذا النظام تغيير سلوك الناخب من انتخاب أشخاص إلى انتخاب برامج سياسية. لكن في لبنان معظم الأحزاب هي أحزاب تمثل طوائفها، وبالتالي فإن انتخاب الأحزاب ليس سوى انتخاب طائفي محض وما البرامج الانتخابية إلا ستار تخفي خلفه الأحزاب الطائفية. كذلك، إن اعتماد صوت تفضيلي واحد، جعل النتيجة مشابهة لما يحصل في الأنظمة الأكثرية، حيث يكون "التصويت المفيد" أي أن يصوّت كل ناخب لمرشح طائفته الأكثر حظاً بالفوز وبالتالي أصبح تصويتاً مذهبياً طائفيّاً بامتياز وعزّز الحدود بين الطوائف، وأصبح التصويت، وليس فقط الترشح، طائفيّاً.

من الضروري جعل الصوت التفضيلي صوتين، مع اشتراط أن يكون التصويت لمرشحين من طائفتين مختلفتين. وهذا يجبر المرشح على عدم التجيش الطائفي لاستمالة أصوات من الطوائف الأخرى، مما يخفّف من التوقع الطائفي ويساهم أكثر وأكثر في الاندماج المجتمعي. كذلك لا بدّ من اعتماد كوتا نسائية من خلال اشتراط تركيب اللوائح بشكل يتضمن اختلافاً جندريّاً. كذلك، إقرار كوتا شبابية، كما هو حاصل في تونس حيث يمنع تشكيل لوائح لا تتضمن 25% من عدد المقاعد، مرشحين دون 35 من العمر، والذي بدوره يرفع نسبة مشاركة الشباب في عملية الاقتراع.

إن الدوائر الصغيرة في لبنان تساهم في التوقع الطائفي إذ إن عدد الدوائر الصغيرة المختلطة طائفيّاً قليل نسبياً، في حين أن الدوائر الكبيرة تؤمن بشكل أكبر بكثير بالتنوع. والدوائر الانتخابية الصغيرة يمكن أن تكون نظاماً ناجحاً في الدول المستقرة والمتجانسة والتي لا تعاني انقسامات وأزمات داخلية واستقطاباً إقليمياً ودولياً، إلّا أنها، في دول مثل العراق ولبنان، قد تزيد من الانقسامات. بالإضافة إلى الهويات الطائفية والعرقية والقومية الحية بالأساس، فإن الدوائر المتعدّدة يمكنها أن تشدّ من عضد الهويات القبلية وتُحيي الهويات الطائفية. بالإضافة إلى تدخّل مشارط بعض القوى السياسية في تقسيم الدوائر الانتخابية في المناطق التي تضمن لنفسها فيها نفوذاً بين السكّان.

من هنا، لا بدّ من تكبير حجم الدوائر الانتخابية وجعلها متساوية في النسبة بين عدد السكان وعدد المقاعد بحيث يتساوى الناخبون في قيمة الصوت، ما يؤمن فعالية النظام النسبي. ففي حين أن النظام الأكثرّي يؤمن التمثيل الصحيح في الدائرة الصغرى التي تتألف من مقعد أو اثنين، ينجح النظام النسبي في الدوائر الكبرى، التي تحدّد من هدر الأصوات، بما يحسّن من نوعية التمثيل. وحيث أن للبنان خاصية المقاعد الطائفية وبوجود الخلل الديمغرافي بين الطوائف، الأفضل اعتماد الدوائر الكبرى بما يفوق 15 إلى 20 مقعداً، كمرحلة انتقالية للوصول إلى ثقافة انتخابية سليمة تقوم على الانتخاب لصالح البرامج وليس لصالح العصبية الطائفية، يمكن عندها اعتماد الدائرة الكبرى، أي لبنان دائرة واحدة.

وفي بلد منقسم كما في لبنان، لا بدّ للمشروع أن يكون أكثر وضوحاً وأكثر جزمًا في مسألة انتخاب رئيس للجمهورية، حيث الخلاف ليس بأي حال حول الهوية المذهبية للرئيس، بل هو الخلاف السياسي الذي يختبئ خلف ستار الطائفية سبب كل علل هذا البلد.

الدراسة الثانية:

استراتيجيات التعامل مع تحديات النازحين السوريين على المستويين الوطني والدولي

د. محمد يونس عبد الله



Abstract

Strategies for Addressing the Challenges of Syrian Displaced Persons on the National and International Levels

This research addresses the issue of Syrian displaced persons in Lebanon which is considered one of the largest contemporary humanitarian crises due to its profound impact on the country's political, economic, social, and security structures. It sheds light on the mounting challenges posed by the continued presence of large numbers of Syrians in Lebanon in the absence of a comprehensive political solution in Syria and in light of the Lebanese state's limited capacity and declining ability to absorb additional pressure.

The study aims to approach this complex issue from two interconnected perspectives: first, by providing a precise legal analysis of the status of Syrians in Lebanon, clarifying their legal classification in relation to the concepts of asylum, displacement, and migration. Second, by exploring the strategic options available at both the national and international levels to address this reality in a way that safeguards

the interests of the Lebanese state while preserving the human dignity of the displaced population.

Moreover, addressing this crisis requires a comprehensive and integrated approach based on the coordination of internal efforts and the enhancement of international cooperation, within a framework that ensures burden-sharing, respects national sovereignty, and adheres to the principles of international law and human rights.

المقدمة

تُعد عودة السوريين إلى وطنهم من المسائل المعقدة، التي تتطلب حلاً متعدد الأبعاد، يشمل الجوانب الإنسانية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية.

ونحن اليوم أمام مأساة إنسانية متزايدة ومفتوحة طالما لم يتم التوصل الى حل سياسي شامل، وهو الحل الوحيد الممكن للأزمة السورية. حيث كان على المجتمع الدولي مُمثلاً بالأمم المتحدة وهيئاتها المختصة وبالقوى الدولية الفاعلة والمؤثرة أن يدرك أن لهذه الازمة الانسانية تداعيات إستراتيجية خطيرة على لبنان تشمل أبعاداً سياسية واقتصادية واجتماعية وأمنية وديمغرافية. فحسب إحصاءات المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أنه حتى نهاية العام 2023 بلغ عدد المسجلين لدى المفوضية كلاجئين سوريين حوالي 800 ألف لاجئ⁽¹⁾. وقد أعلن المدير العام السابق للأمن العام بالإنابة اللواء إلياس البيسري في أيار 2024 أن 44% من سكان لبنان هم من السوريين، ويشير هذا الرقم الى أن عدد السوريين في لبنان قد يصل الى 3 مليون نسمة⁽²⁾.

ولكن هذه الأرقام تتغير باستمرار وذلك بسبب عمليات العودة الطوعية الى سوريا، والهجرة الى دولة أخرى، ووصول وافدين جدد.

وقد ألقت هذه الأزمة بثقلها على اللبنانيين كافة أياً كانت انتماءاتهم، ولم يعد باستطاعتهم بسبب الظروف المعروفة أن يتحملوا وزر هذه المأساة. فتصريحات الطمأنة والمساعدات غير

⁽¹⁾ www.lcps-lebanon.org ، تاريخ الزيارة: 2024/5/15.

⁽²⁾ www.arabic.rt.com ، تاريخ الزيارة: 2024/5/15.

الكافية، هذه كلها مهدئات لأننا نتحدث عن خطر مفتوح في الزمان والمكان، بدأ عام 2011 ولا نعلم متى سينتهي.

وتكمن أهمية الموضوع في أن إستراتيجيات التعامل مع تحديات الوافدين السوريين على المستويين الداخلي والخارجي تُعد أساسية لأنها تؤثر على الاستقرار والتنمية في لبنان، وتتطلب تكاملاً وتنسيقاً كبيرين من جميع الاطراف.

ويتمثل الهدف من هذه الدراسة في محاولة إيجاد حلول مستدامة وفعالة لمشكلة الوافدين السوريين إلى لبنان، من خلال التركيز على التحليل الشامل والاستجابات الإستراتيجية المناسبة. ويمكننا طرح السؤال الرئيسي التالي: الى أي مدى يمكن أن تؤدي الحلول الداخلية والدولية دوراً فعالاً في تسوية مشكلة الوافدين السوريين؟

أما خطة البحث فتتقسم الى فصلين:

الفصل الأول: الإطار القانوني للوافدين السوريين إلى لبنان.

الفصل الثاني: آليات التعامل مع ملف الوافدين السوريين: مقارنة محلية ودولية.

الفصل الأول: الإطار القانوني للوافدين السوريين إلى لبنان

تُعتبر مشاكل اللجوء والنزوح القسري والهجرة من أكثر القضايا التي واجهت المجتمع الدولي إلحاحاً طوال تاريخه، كون هذه الفئات من بين أكثر مجموعات الناس تعرضاً للمعاناة، سواء كان ذلك نتيجة لصراع أو اضطهاد، أو غير ذلك من أنواع انتهاكات حقوق الإنسان. علماً بأنه لم يتم النظر إلى قضايا وإشكاليات هذه الفئات إلا في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الأولى وتحديداً عندما ظهرت إلى الوجود عصابة الأمم. ومنذ ذلك الوقت كان التصدي لتلك المشاكل يسير ببطء وبصورة متقطعة، وقد استمر الوضع على ذلك حتى أدرك المجتمع الدولي ضرورة إنشاء شبكة من المؤسسات والنظم القانونية، التي تهدف إلى توفير الحماية الدولية لتلك الفئات المُستضعفة بغية التعامل معها بطريقة شاملة، وهو موضوع تحديد هذه الفئات من الناحية القانونية، والنظام القانوني الذي تخضع له وأوجه حمايتها.

سنتحدث في هذا الفصل عما يلي:

المبحث الأول: اللجوء والنزوح والهجرة: الحقوق والواجبات.

المبحث الثاني: النظام القانوني للجوء والنزوح والهجرة.

■ المبحث الأول: اللجوء والنزوح والهجرة: الحقوق والواجبات

بدايةً لا بد من التمييز بين اللاجئ، والنازح، والمُهاجر (المطلب الأول)، قبل الحديث عن الحقوق التي يتمتع بها والواجبات التي يفترض به أن يتحملها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم اللاجئ والنازح والمهاجر

سنوضح هنا من هو اللاجئ والنازح والمُهاجر، مع محاولة إبراز الفرق بينهم.

أولاً: اللاجئ

اللاجئ هو الشخص الذي أُجبر على ترك بلده خوفاً من الاضطهاد، أفراداً أم جماعات، لأسباب سياسية أو دينية أو عسكرية أو لأسباب أخرى⁽¹⁾. حيث تكون المخاطر التي تتهدد سلامته وحياته قد بلغت حداً اضطره الى أن يختار المغادرة وطلب السلامة خارج بلاده، لأن حكومة بلده غير قادرة أو غير راغبة في توفير الحماية له، ويتمتع اللاجئ بالحماية الدولية. ولا تنطبق هذه الحماية على شخص تتوافر أسباب جدية للاعتقاد بأنه ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية أو ارتكب جريمة جسيمة غير سياسية خارج بلد اللجوء قبل قبوله في هذا البلد بصفة لاجئ أو ارتكب أفعالاً مضادة لأهداف الأمم المتحدة ومبادئها⁽²⁾. بينما طالب اللجوء هو شخص غادر للأسباب المشار إليها آنفاً، ولكن لم يتم الاعتراف به كلاجئ رسمياً، وينتظر البت بشأن طلبه اللجوء في الدولة التي لجأ إليها⁽³⁾.

ثانياً: النازح

هو الشخص الذي أُجبر على ترك دياره أو مكان إقامته المعتاد فجأةً أو على غير انتظار بسبب صراع مسلح أو نزاع داخلي أو انتهاكات منتظمة لحقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو

(1) مهند محمود سقا، مفهوم اللجوء وحقوق وواجبات اللاجئين في القانون الدولي العام، رسالة ماجستير قدمت إلى جامعة بيروت العربية، لبنان، 2019، ص9.

(2) المادة الأولى من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين تاريخ 1951/7/28 والتي دخلت حيز التنفيذ في 22 نيسان 1954.

(3) Kate Jastram and Marilyn Achiron, the international protection of refugees: the impact of emergent trends and contemporary issues on refugee law, martinus nijhoff publishers, 2021, p. 35.

من صنع الإنسان، وهو لم يعبر حدود أية دولة معترف بها دولياً. ولا بد من القول أن النزوح يختلف عن الهجرة لأنه يتم قسراً بلا رغبة واختيار من الفرد أو الجماعة، كما أنه قد يحدث فجأة من دون سابق تخطيط، وقد يكون شاملاً. أما الهجرة فإنها تتم بتمعن وتفكير، ومن الممكن أن تكون فردية أو جماعية، وليس هناك ما يهدد حياته⁽¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أن القرارات والاتفاقيات الدولية لم تتطرق إلى تعريف النازح على غرار مفهوم اللاجئ⁽²⁾.

ثالثاً: المهاجر

المهاجر هو من يغادر بلده بصورة فردية أو جماعية بحثاً عن وضع أفضل اجتماعياً أو اقتصادياً أو دينياً أو سياسياً. علماً أن هذا الانتقال إرادي وطوعي التماساً لحياة أفضل، ولكن المهاجر إذا اختار العودة إلى وطنه استمر في التمتع بحماية حكومته. بينما اللاجئون يفرون بسبب الخوف من تعرضهم للاضطهاد، لذا لا يستطيعون العودة بأمان إلى ديارهم في ظل الظروف السائدة.

وبحسب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إن مصطلح "لاجئ" يُستخدم عندما نشير إلى الأشخاص الفارين من الحروب أو الاضطهاد عبر حدود دولية؛ أما مصطلح "المهاجر" فعندما نعني أشخاصاً ينتقلون لأسباب لا يشملها التعريف القانوني لمصطلح "لاجئ". وأمام الالتباس الحاصل في لبنان حول السوريين، لا بد من طرح السؤال التالي: ما التوصيف القانوني للوافدين السوريين إلى لبنان؟

لا يُعتبر السوريون الوافدون إلى لبنان نازحين، لأن صفة النازح تُطلق على من انتقل من منطقة لأخرى داخل الدولة عينها، خاصةً من الأرياف إلى المدن طلباً للرزق أو التعليم أو الاستشفاء أو غير ذلك. وبالتالي فالنازح هو مواطن يبقى في بلده، ولا يمكن مطالبته كاللاجئ بمغادرة البلد الذي لجأ إليه، كما أن النازح لا يستفيد كاللاجئ من أية حماية دولية، بل يخضع للقوانين الوطنية.

(1) فاضل عبد الزهرة الغراوي، المهجرون والقانون الدولي الانساني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2013، ص 58-59.

(2) مي صبحي الخنساء، العودة حق، باحث للدراسات، لبنان، الطبعة الأولى، 2004، ص 26.

أما بالنسبة للسوريين الذين خرجوا من بلادهم خوفاً من الاضطهاد بسبب آرائهم السياسية أو لأسباب عرقية أو بسبب الجنسية أو بسبب عقيدتهم الدينية، فيتّم تصنيفهم بحسب القانون الدولي كلاجئين، ويستفيدون من الحماية الدولية المنصوص عليها في القوانين والاتفاقيات الدولية التي تتعلق باللاجئين. وبما أن لبنان بلد غير مهياً للجوء للعديد من الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والديمقراطية⁽¹⁾، بالإضافة الى وجود مشكلة اللاجئين الفلسطينيين، كما أنه لم يصادق على الاتفاقية الخاصة باللاجئين التي أقرت في جنيف بتاريخ 28 تموز 1951 والبروتوكول الملحق الصادر بتاريخ 31 كانون الثاني 1967، إلا أنه تم توقيع مذكرة تفاهم بين الأمن العام اللبناني والمكتب الإقليمي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في 2003/9/9، تتعلق بالتعامل مع المتقدمين بطلبات اللجوء لدى مكتب المفوضية في لبنان⁽²⁾، والتي لا تتماشى مع المعايير الدولية⁽³⁾، حيث تم استخدام عبارة "طالب لجوء" بدلاً من "لاجئ"، وتعني عبارة "طالب لجوء" بحسب المذكرة إعادة توطين اللاجئين المعترف بهم من قبل المفوضية في بلد آخر (المادة 7)⁽⁴⁾. كما أنه ينبغي على مكتب المفوضية الموجود في بيروت باعتباره مكتباً إقليمياً أن يبذل الجهد اللازم لدى المكاتب التابعة له في البلدان المجاورة لأجل قيامها بما عليها حيال استيعاب طالبي اللجوء قبل وصولهم الى لبنان (المادة 19)⁽⁵⁾.

(1) علي أحمد الحاج حسن، تداعيات النزوح السوري على لبنان بين الابعاد السياسية والابعاد الانسانية، رسالة ماجستير قدمت إلى جامعة بيروت العربية، لبنان، 2021، ص 326-327.

(2) وقد تم توقيع مذكرة التفاهم سعياً لإيجاد حلول إنسانية مؤقتة لمشاكل الداخلين والمقيمين غير النظاميين في لبنان الذين يطلبون وضع اللجوء في مكتب المفوضية لشؤون اللاجئين التابع للأمم المتحدة، بانتظار إعادة توطينهم في بلد ثالث أو إعادتهم الى موطنهم الأصلي عندما تصبح الظروف ملائمة. لم يتم المصادقة على هذه المذكرة من قبل مجلس النواب ولكن صدر مرسوم يحمل الرقم 11262 تاريخ 2003/10/30 يتعلق بهذه المذكرة.

(3) جمعية رواد فرونتيرز، اللجوء الى الاحتجاز التعسفي: سياسة فوق الدستور-الاحتجاز التعسفي المطول رغم إدانة القضاء- ضريبة يدفعها اللاجئون ثمناً للجوئهم (وقائع وتحليل)، رواد Fontiers، لبنان، الطبعة الأولى، 2010، ص 100.

(4) المرسوم 11262 الصادر بتاريخ 2003/10/30، والمتعلق ب إبرام مذكرة تفاهم بين المديرية العامة للأمن العام والمكتب الإقليمي لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين حول التعامل مع المتقدمين بطلبات اللجوء لدى مكتب المفوضية في لبنان.

(5) المرجع أعلاه.

وينبغي الإشارة الى أنه لا يسمح لأي شخص دخل لبنان بطريقة غير نظامية أن يتقدم بطلب لجوء لدى مكتب المفوضية بعد انقضاء شهرين على دخوله (المادة 1)⁽¹⁾. كما أن القانون اللبناني المتعلق بالدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه الصادر عام 1962 والمعدل عام 2000، أشار الى موضوع اللجوء السياسي. فبحسب المادة 26 منه يحق لكل أجنبي موضوع ملاحقة أو محكوم عليه بجرم سياسي من سلطة غير لبنانية أو مهددة حياته أو حرياته لأسباب سياسية، أن يطلب منحه حق اللجوء السياسي⁽²⁾. وتطبق المادتان 196 و 197 من قانون العقوبات من أجل تعريف الجرم السياسي⁽³⁾.

(1) المرسوم 1262 الصادر بتاريخ 2003/10/30، والمتعلق بإبرام مذكرة تفاهم بين المديرية العامة للأمن العام والمكتب الاقليمي لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين حول التعامل مع المتقدمين بطلبات اللجوء لدى مكتب المفوضية في لبنان.

(2) تنص المادة 7 من قانون الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه الصادر في 10 تموز 1962 والمعدل بموجب القانون الرقم 173 تاريخ 2000/2/14، على أنه "يمنح حق اللجوء بقرار يصدر عن لجنة مؤلفة من:

- وزير الداخلية رئيساً.
 - مدراء العدلية والخارجية والأمن العام أعضاء.
 - وفي حال تساوي الأصوات، يكون صوت الرئيس مرجحاً.
 - لا يقبل القرار أي طريق من طرق المراجعة، بما فيه مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة".
- تنص المادة 28 من القانون ذاته على أنه "يعطى من منح حق اللجوء السياسي بطاقة خاصة من مديرية الأمن العام يدون فيها كامل هويته والشروط المفروضة عليه عند الاقتضاء".
- وبحسب المادة 29 من القانون ذاته يحق للجنة أن ترفض منح حق اللجوء السياسي أو أن ترجع عنه، فتقرر الإخراج أو تقيده بشروط كالإقامة في نطاق معين وسواها.
- وتنص المادة 30 من القانون ذاته على أنه "لا يحق لمن منح حق اللجوء أن يقوم طيلة إقامته في لبنان بأي نشاط سياسي".

كما تنص المادة 31 من القانون ذاته على أنه "إذا تقرر إخراج اللاجئ السياسي فلا يجوز ترحيله الى أرض دولة يخشى فيها على حياته أو حريته".

(3) تنص المادة 196 من قانون العقوبات اللبناني على أن "الجرائم السياسية هي الجرائم المقصودة التي اقدم عليها الفاعل بدافع سياسي".

أما المادة 197 من القانون ذاته، فتتصّ على أنه "تعد جرائم سياسية الجرائم المركبة أو الملازمة لجرائم سياسية ما لم تكن أشد الجنایات خطورة من حيث الاخلاق والحق العام كالقتل والجرح الجسيم والاعتداء على الأملاك إحراقاً أو نسفاً أو إغراقاً والسرقات الجسيمة، ولاسيما ما ارتكب منها بالسلاح والعنف، وكذلك الشروع في تلك الجنایات. أما في الحرب

أما السوريون الذين لا تتوافر فيهم شروط اللجوء وهم غير معرضين للخطر، فيدخلون إلى لبنان ويعودون إلى سوريا، فإما أن تكون إقامتهم بصورة نظامية إذا دخلوا إلى لبنان عن طريق مراكز الأمن العام، ومزوّدين بالوثائق والسماح القانونية، وحاملين وثيقة سفر مرسومة بسمّة مرور أو بسمّة إقامة من ممثل لبنان في الخارج أو من المرجع المكلف رعاية مصالح اللبنانيين أو من الامن العام⁽¹⁾؛ وإما أن تكون إقامتهم بصورة غير نظامية بسبب دخولهم الى لبنان خلسة عبر المعابر غير الشرعية أو لا تتوافر فيهم الشروط المشار إليها آنفاً. فهؤلاء يطبق عليهم قانون الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه الصادر عام 1962 والمعدل عام 2000، ولا يتمتعون بأي حماية على المستوى الدولي، ويحق للدولة اللبنانية اتخاذ الإجراءات اللازمة بحقهم، فيمكنها ترحيلهم بقرارات إدارية صادرة عن الحكومة اللبنانية أو بقرارات قضائية. بناءً على ما تقدم، فالسوريون الموجودون في لبنان هم إما لاجئون (طالبو لجوء)، وإما مقيمون بصورة نظامية أو مقيمين بصورة غير نظامية، وليسوا نازحين أو مهاجرين.

المطلب الثاني: الحقوق والواجبات

سنتحدث عن حقوق وواجبات اللاجئين والنازح والمهاجر (أولاً)، وحقوق والتزامات الدول المعنية (ثانياً).

أولاً: حقوق وواجبات كل من اللاجئين والنازح والمهاجر

أ- حقوق اللاجئين والنازح والمهاجر

1- حقوق اللاجئين:

تحدد المواد من (12 إلى 30) من معاهدة الأمم المتحدة للاجئين لعام 1951 الحقوق التي يحق للأفراد التمتع بها حال الاعتراف بهم كلاجئين، ووفقاً لتلك المعاهدة تشمل هذه الحقوق بصورة أساسية:

الأهلية أو العصيان، فلا تعد الجرائم المركبة أو المتلازمة سياسية إلا إذا كانت عادات الحرب لا تمنعها، ولم تكن من أعمال البربرية أو التخريب".

⁽¹⁾ الفقرة الأولى من المادة 6 من قانون الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه الصادر في 10 تموز 1962 والمعدل بموجب القانون الرقم 173 تاريخ 2000/2/14.

- (1) منح كل اللاجئين أوراق إثبات هوية ووثائق سفر تمكنهم من السفر خارج البلد.
 - (2) معاملة اللاجئين معاملة مواطني الدولة التي تستقبل اللاجئين من حيث الحقوق التالية:
 - حرية ممارسة الدين والتعليم الديني. حرية الوصول إلى القضاء والحصول على المساعدة القضائية.
 - الحصول على التعليم الابتدائي. الحصول على الإغاثة والمساعدة. الحماية عن طريق الضمان الاجتماعي.
 - حماية حقوق الملكية الفردية، مثل الاختراعات والمعاملات التجارية. حماية الأعمال الثقافية والفنية والعلمية. المساواة في المعاملة من قبل سلطات الضرائب.
 - (3) يجب حصول اللاجئين على أفضل أنواع المعاملة المقدمة لمواطني دولة أجنبية بخصوص الحقوق التالية:
 - الحق في الانتماء إلى اتحاد تجاري.
 - الحق في الانتماء إلى تنظيمات غير سياسية وغير ربحية.
 - الحق في الحصول على وظيفة مربحة.
 - (4) يجب حصول اللاجئين على أفضل معاملة ممكنة، ويجب أن تكون على الأقل مساوية لتلك التي تمنح للأجانب بوجه عام في الظروف نفسها، وبالخصوص الحقوق التالية:
 - الحق في تملك عقارات. الحق في ممارسة مهنة. الحق في ممارسة عمل خاص به.
 - الحصول على السكن. الحصول على التعليم العالي.
 - (5) يجب حصول اللاجئين على المعاملة المقدمة للأجانب بوجه عام بخصوص الحقوق التالية:
 - الحق في اختيار مكان الإقامة. الحق في الانتقال بحرية داخل البلد⁽¹⁾.
- وإضافةً إلى كل ما سبق، يتمتع اللاجئون أيضاً وفي حالات استثنائية بما بات يُعرف بالحماية المؤقتة إذ تقوم الدول بتوفير "الحماية المؤقتة" في بعض الأحيان حينما تواجه تدفقات جماعية مفاجئة للأشخاص، مثلما حدث إبان الصراعات التي اندلعت في يوغوسلافيا السابقة

(1) الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951.

في بداية التسعينيات من القرن العشرين وفيما بعد في كوسوفو ولاحقاً في العراق، وحين تعجز نُظم اللجوء العادية المعمول بها في تلك الدول عن مواجهة الأعداد الكبيرة. وفي مثل هذه الظروف، يمكن السماح للأشخاص بالدخول على وجه السرعة إلى بلدان آمنة، ولكن من دون أن يعني ذلك ضمان الحصول على حق اللجوء الدائم.

ومن ثم يمكن أن تكون "الحماية المؤقتة" لمصلحة كل من الحكومات وملتمسي اللجوء على حد سواء في ظروف معينة، ولكنها مكتملة فقط وليست بديلاً من إجراءات الحماية الأوسع، بما في ذلك منح اللاجئين حق اللجوء بموجب "الاتفاقية"⁽¹⁾.

2- حقوق النازح:

تبنت الأمم المتحدة المبادئ التوجيهية الخاصة بالإطار القانوني للنازحين داخلياً، وهي مجموعة من 30 توصية تحدد من هم النازحون داخلياً، وتُبين الإطار العام لمجموعة كبيرة من القوانين الدولية الراهنة التي تكفل الحماية للحقوق الأساسية للأشخاص النازحين وتبين مسؤولية الدول. ومع أنها غير مُلزِمة من الناحية القانونية، فإنها تُشكّل الحد الأدنى من المعايير الشاملة لمعاملة الأشخاص النازحين داخلياً، وقد التزم بتطبيقها بالفعل عدد كبير من الدول والمؤسسات.

علماً أن هذه المبادئ تضمنت التأكيد في المبدأ الثاني منها أنها لا تُقيّد أو تُعدّل أو تتال من أي أحكام نصت عليها موثيق قانونية دولية لحقوق الإنسان أو للقانون الإنساني الدولي أو حقوق أخرى تم منحها لبعض الأشخاص بموجب القوانين المحلية. ولا تمس هذه المبادئ بصفة خاصة، الحق في التماس اللجوء والتمتع به في بلدان أخرى.

ومن أبرز حقوق النازحين داخلياً وفقاً لهذه المبادئ:

(1) الحق في التماس السلامة في جزء آخر من البلاد.

(2) الحق في مغادرة البلاد.

(3) الحق في طلب التماس اللجوء إلى بلد آخر.

⁽¹⁾ Kate ogg and Savitri taylor, international law and the protection of refugees, Cambridge university press, 2021, p. 235-236-237.

(4) الحق في التمتع بالحماية ضد الإعادة، أو إعادة التوطين الإجبارية في أي مكان تتعرض فيه حياتهم أو سلامتهم أو حريتهم أو صحتهم للخطر⁽¹⁾.

3- حقوق المهاجر:

هناك الكثير من حقوق الإنسان المُعترف بها دولياً تنطبق على المواطنين وغير المواطنين على حد سواء داخل أراضي أي دولة. وبصفة مطلقة يتم الإشارة إلى أن للمهاجر نوعين من الحقوق هما: حقوق عامة وأخرى خاصة.

(1) وفقاً للمواثيق الدولية تشمل الحقوق العامة بصورة خاصة:

- الحريات والحقوق العامة، كاحتفاظ المهاجر بجنسيته الأصلية وحريته في العقيدة والديانة والانتقال داخل حدود هذه الدولة ما دام لا يوجد نص قانوني يمنعه من الانتقال إلى أماكن معينة.
- كذلك يتمتع الأجنبي بحرية التعبير عن الرأي، وإن كانت بعض الدول تفرض قيوداً على الأجانب تقضي بعدم التدخل في الأمور السياسية.
- كما يحق للأجانب والمهاجرين الشرعيين الاستفادة من المرافق العامة في البلاد، مثل المياه والكهرباء وما إلى ذلك، ولهم أيضاً حقوق أخرى تتمثل في حق الحماية من قبل الأجهزة الأمنية.
- أما الحقوق السياسية، كالانتخاب وتولي المناصب، فلا يمكن للأجنبي التمتع بها، باستثناء بعض الدول التي تتفق فيما بينها على السماح لمواطني كل منها بممارسة بعض الحقوق السياسية، مثل دول المجموعة الأوروبية بحسب المادة 8 من معاهدة ماستريخت الموقعة في 7 شباط عام 1992 التي تمنح مواطني دول المجموعة الحق في الاشتراك في الانتخابات المحلية في الدول التي يقيمون فيها⁽²⁾.

(1) المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي الصادرة من قبل ممثل الأمين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين، والمعتمدة من قبل لجنة الأمم المتحدة المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان ومعالجة جميع أشكال التمييز ضد المرأة في دورتها الـ 50 في عام 1998 والتي تم تحديثها عام 2005.

(2) أخذت هذه المعاهدة إسمها من مكان توقيعها، حيث تم التوقيع عليها في مدينة ماستريخت الهولندية القريبة من الحدود مع ألمانيا وبلجيكا من طرف عدد من القادة الأوروبيين في 7 شباط 1992، والتي دخلت حيز التنفيذ في 1 تشرين الثاني 1993.

(2) الحقوق الخاصة وتتضمن:

- حقوق الأسرة والتجمع العائلي: للأجنبي الحق في الزواج وإقامة أسرة، وله الحق في التجمع العائلي أي استقدام أسرته إذا كانت تعيش في دولة أخرى غير التي يقيم فيها حتى يكون هناك نوع من الاستقرار العائلي. وقد نص على ذلك الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه الصادر عام 1985، أنه: "يُسمح بدخول زوج الأجنبي المقيم بصورة قانونية في إقليم دولة ما وأولاده القُصّر أو المعالين لمصاحبتهم والإقامة معه" (الفقرة الرابعة من المادة 5)⁽¹⁾.
- الحقوق المالية: فعلى سبيل المثال، منها ما يتعلق بأحقية الأجنبي في الإرث، وقد كان هذا الحق ممنوعاً من قبل، وكانت تركة الأجنبي إذا مات لا تُؤول إلى ورثته، وإنما كانت تُؤول إلى الملك أو الحاكم، لكن في العصر الحالي فإن معظم الدول تعطي الحق للأجنبي في التورث والتوريث.

ب- واجبات اللاجئين والنازح والمهاجر

تتمحور الواجبات المفروضة على اللاجئين والأشخاص النازحين والمهاجرين عموماً حول الامتثال إلى القوانين والأنظمة واحترام الأعراف والقيم المجتمعية. وقد تختلف الالتزامات المحددة حسب المنطقة أو البلد وإطاره القانوني، ويمكن تلخيص بعض الواجبات الشائعة كما يلي:

1- واجبات اللاجئين:

- (1) الامتثال للقوانين: ينبغي على اللاجئين الامتثال لقوانين وأنظمة البلد المضيف، بما في ذلك السياسات الوطنية.
- (2) احترام العادات المحلية: ينبغي على اللاجئين احترام الأعراف والقيم والتقاليد الثقافية للبلد المضيف.

⁽¹⁾ صدر الإعلان المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت الرقم 144/40 المؤرخ في 13 كانون الأول 1985.

- (3) المشاركة في برامج الاندماج: ينبغي على اللاجئين المشاركة في برامج اللغة والتوجيه الثقافي المصممة لمساعدته على الاندماج في المجتمع المضيف.
- (4) عدم الانخراط في الأنشطة السياسية: ينبغي على اللاجئين تجنب الانخراط في الأنشطة السياسية التي قد تؤثر على العلاقة بين البلد المضيف وبلده الأصلي.
- (5) التعاون مع السلطات: ينبغي على اللاجئين التعاون مع السلطات المحلية والوكالات الدولية -المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR)⁽¹⁾- في جميع الأمور ذات الصلة، بما في ذلك التسجيل والابلاغ⁽²⁾.

2- واجبات النازح:

- (1) الامتثال لقواعد المنطقة أو المخيم: ينبغي على النازح داخلياً الذين في مناطق محددة أو في المخيمات اتباع القواعد التي تضعها إدارة المنطقة أو المخيم والمنظمات الانسانية.
- (2) احترام المجتمعات المضيفة: ينبغي على النازح إظهار الاحترام للمجتمعات المحلية التي تستضيفه، بما في ذلك أعرفهم ومواردهم.
- (3) المشاركة في برامج المساعدة: ينبغي على النازح المشاركة في البرامج والمبادرات التي تهدف الى رفاهه واندماجه، مثل برامج التعليم والصحة والتدريب المهني.
- (4) التعايش السلمي: ينبغي على النازح تجنب الانخراط في النزاعات أو الأنشطة التي قد تزعزع النظام العام أو تهدد سلامة وأمن الآخرين.

3- واجبات المهاجر:

- (1) الامتثال للقوانين: ينبغي على المهاجر الامتثال لجميع قوانين الهجرة، بما في ذلك الحصول على التأشيرات وتصاريح العمل المطلوبة، والالتزام بقوانين العمل.
- (2) احترام الأعراف الثقافية: ينبغي على المهاجر احترام الممارسات الثقافية والتقاليد والأعراف الاجتماعية للبلد المضيف.

(1) UNHCR: United Nations High Commissioner For Refugees.

(2) www.france-initiative.fr تاريخ الزيارة: 2024/6/15

(3) المساهمة في المجتمع: ينبغي على المهاجر المساهمة بشكل إيجابي في المجتمع المضيف، والتي يمكن أن تشمل العمل، ودفع الضرائب، والمشاركة في الأنشطة المجتمعية.

(4) تعلم اللغة: ينبغي على المهاجر بذل الجهود لتعلم اللغة المحلية لتسهيل التواصل والاندماج بشكل أفضل.

(5) عدم المشاركة في الأنشطة غير القانونية: ينبغي على المهاجر تجنب المشاركة في أي أنشطة غير قانونية، بما في ذلك العمل غير المصرح به أو السلوكيات الإجرامية⁽¹⁾.

ثانياً: حقوق والتزامات الدول المعنية

يحق لهذه الدول في تحديد القوانين والأنظمة السائدة بما يتوافق طبعاً مع المعايير الدولية. فعلى سبيل المثال، تحدد الحكومات إجراءات لتقرير الوضع القانوني والحقوق لمتمسي اللجوء وفقاً لنظمها القانونية⁽²⁾. في حين يقتصر دور المفوضية السامية للاجئين على تقديم المشورة كجزء من ولاياتها التي تقضي بتعزيز قانون اللاجئين، وحماية اللاجئين والإشراف على تنفيذ اتفاقية عام 1951 الخاصة باللاجئين.

وبالمقابل تلتزم الدولة المعنية بتوفير الحقوق الأساسية المشار إليها آنفاً وتلتزم أيضاً بعدم رد اللاجئ، وهو أحد المبادئ الأساسية في القانون الدولي للاجئين⁽³⁾. وهذا المبدأ موجود في المادة (33) من المعاهدة الخاصة بوضعية اللاجئين، التي تقول إنه "لا يحق لأي دولة طرد أو إعادة اللاجئ بأي شكل مهما كان إلى الحدود أو الأراضي التي يمكن أن تكون فيها حياته أو حريته معرضة للتهديد على أساس العرق، الدين، الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو ذات رأي سياسي".

علماً أن بعض الدول تقوم باحتجاز طالبي اللجوء حال وصولهم وخلال تقديم طلب اللجوء أو بانتظار ترحيلهم. مع أن هؤلاء الأشخاص يكونون قد تعرضوا غالباً للمعاملة أو السجن أو

(1) www.ofii.fr ، تاريخ الزيارة: 2024/6/15.

(2) نجوى مصطفى حساوي، حقوق اللاجئين الفلسطينيين بين الشرعية الدولية والمفاوضات الفلسطينية-الإسرائيلية، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، لبنان، الطبعة الأولى، 2008، ص 39-40.

(3) James Hathaway, international refugee law, Cambridge university press, 2005, p. 178.

التعذيب في البلد الذي غادروه. ولهذا فإن عواقب الاحتجاز قد تكون خطيرة، وتؤدي إلى ضغط نفسي وعاطفي كبير. وتقول المادة (31) من معاهدة اللاجئين إنه "يجب أن لا يعاقب اللاجئين بسبب دخولهم إلى بلد بطريقة غير قانونية، إذا كانوا قد جاؤوا مباشرة من مكان يتعرضون فيه للخطر وقدموا أنفسهم بطريقة واضحة للسلطات المختصة. وبناءً عليه يجب عدم احتجاز طالبي اللجوء بسبب امتلاكهم وثائق إثبات شخصية مزورة أو بسبب إتلافهم لهوياتهم الشخصية أو وثائق السفر. وهو ما يشكل أحد أبرز الالتزامات المفروضة على عاتق الدول المعنية⁽¹⁾. وفي حال النزوح، على سبيل المثال، تفرض المبادئ الأخلاقية على عاتق السلطات المختصة الواجب والمسؤولية الرئيسية لإرساء الأوضاع، وتهيئة السبل اللازمة، التي تسمح للأشخاص النازحين داخلياً بالعودة الطوعية على نحو آمن ويصون كرامتهم إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو بإعادة التوطن الطوعية في جزء آخر من البلاد. وينبغي على هذه السلطات تذليل السبل أمام إعادة إدماج الأشخاص النازحين داخلياً العائدين إلى ديارهم أو الذين أعيد توطينهم.

وفي حال الهجرة تفرض اتفاقية حقوق العمال المهاجرين بموجب الجزء السادس من أحكامها التزاماً على الدول بالتعاون فيما بينها لتعزيز الظروف السليمة والعادلة والإنسانية والمشروعة فيما يتعلق بالهجرة الدولية للعمال وأفراد أسرهم على أن تبذل العناية اللازمة، ليس فقط للاحتياجات والموارد من اليد العاملة بل أيضاً للاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم المعنيين، فضلاً عن آثار هذه الهجرة على المجتمعات المعنية (المادة 64)⁽²⁾.

علماً أن التزام الدولة بتوفير الحماية القانونية وتأمين ممارسة حقوق المهاجرين على إقليمها هو أمر يعكس درجة الرقي والتمدن القانوني والإنساني واحترام الدولة لالتزاماتها الدولية والأعراف السائدة في هذا المجال هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن هذا يساعد الدولة على جذب الكفاءات والاستثمارات التي قد يجلبها المهاجرون أو يتمتعون بها، ولهذا فإن كثيراً من الدول قد تصوغ "قوانين هجرة موجهة"، بمعنى أنها تهدف إلى جذب كفاءات معينة تحتاج إليها

(1) ibid, p. 183.

(2) اتفاقية حقوق العمال المهاجرين التي أقرتها الأمم المتحدة عام 1990.

أو تشترط إمكانيات مالية في المهاجر بما يساعد على دفع عملية الاستثمار والتنمية في إقليمها.

كما أن التزام الدولة بحماية حقوق المهاجرين من إقليمها هو أمر ينسجم مع حقوق الدولة السيادية والتزامها برعاية وحماية حقوق مواطنيها حتى خارج إقليمها عملاً "بمبدأ الصلاحية الشخصية"، بحسبان أنه ليس كل المهاجرين يفقدون جنسيتهم الأم أو يكتسبون جنسيات أخرى. ومن جهة أخرى فإن الدول عندما تهتم بحقوق المهاجرين من رعاياها فإنها تضمن إمكانية الاستفادة من الخبرات التي يكتسبونها في المهجر أو من الأموال والتحويلات التي يرسلونها إلى الوطن والتي يمكن أن تساعد على دفع عملية التنمية والتطوير⁽¹⁾. مع التنكير هنا بأن عدداً كبيراً من الدول تعتمد في دعم اقتصادها الوطني على تحويلات المغتربين والمهاجرين من أبنائها كما هو الحال في لبنان على سبيل المثال.

■ المبحث الثاني: النظام القانوني للجوء والنزوح والهجرة

تم إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية المعنية أساساً ببيان النظام القانوني الواجب التطبيق على قضايا اللجوء والنزوح والهجرة، والتي قننت إلى حد كبير الكثير من الأعراف والممارسات الدولية السائدة في هذا الإطار.

سنتحدث في هذا المبحث عما يلي:

المطلب الأول: النظام القانوني للجوء

المطلب الثاني: النظام القانوني للنزوح والهجرة

المطلب الأول: النظام القانوني للجوء⁽²⁾

تحدد الاتفاقيات الدولية والإقليمية التالية المعايير الدولية للحماية، ومن أبرز هذه الاتفاقيات:

⁽¹⁾ Richard plender, international migration law, Kluwer law international, 2001, p. 166.

⁽²⁾ لا يعتبر النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بحد ذاته جزءاً من النظام القانوني للجوء، بل يلعب دوراً هاماً في دعمه من خلال تحديد ولاية المفوضية، وتوجيه عملها، والترويج للقانون الدولي للاجئين.

أ . الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 (المادة 14): وهو يعدّ أول وثيقة دولية تُقرّ بالحق في طلب اللجوء من الاضطهاد والحصول عليه⁽¹⁾.

ب . معاهدة جنيف الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب لعام 1949 (المواد 44 و 70): تحمي هذه الاتفاقية اللاجئين خلال الحرب. وتنص على أنه لا يمكن معاملة اللاجئين كأعداء أجنبية⁽²⁾.

ج . البرتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب 1949، والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية لعام 1977 (المادة 73): وهو ينص على أن الأشخاص الذين قبل نشوب الأعمال العدائية، كانوا يعتبرون بدون دولة أو من اللاجئين، يجب اعتبارهم أفراداً محميين، في جميع الظروف وبدون أي تمييز⁽³⁾.

د . معاهدة الأمم المتحدة للاجئين لعام 1951: وهي أول اتفاقية دولية تغطي معظم الجوانب الأساسية من حياة اللاجئين. ونصت على مجموعة من حقوق الإنسان التي تساوي تلك التي يتمتع بها الأشخاص الأجانب في الدولة على الأقل، وفي أحيان كثيرة تساوي تلك التي يتمتع بها مواطنو الدولة نفسها. وقد اعترفت بمشاكل اللاجئين في العالم والحاجة إلى التعاون الدولي بهذا الخصوص، بما في ذلك توزيع المسؤولية بين الدول لمعالجة المشكلة⁽⁴⁾.

هـ . بروتوكول بخصوص وضع اللاجئين (1967): وهو يُزيل القيود الجغرافية والزمنية المذكورة في معاهدة اللاجئين الأصلية التي كانت تشمل بصورة أساسية الأوروبيين الذين كان لهم علاقة بأحداث حصلت قبل 1/1/1951، فتوسع مفهوم الحماية أمام الأشخاص الذين بات بوسعهم طلب التمتع بوضعية اللاجئين⁽⁵⁾.

(1) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948.

(2) اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين في وقت الحرب 1949.

(3) البرتوكول الإضافي الأول بشأن حماية ضحايا النزاعات الدولية المسلحة في 8 حزيران 1977.

(4) اتفاقية اللاجئين لعام 1951.

(5) البرتوكول الإضافي الخاص باللاجئين الصادر في 31 كانون الثاني 1967 والذي دخل حيز التنفيذ في تشرين الأول من العام 1967.

و . العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) (المواد 2، 12، 13):

تتشرط هذه الوثيقة على الدول ضمان الحقوق المدنية والسياسية لجميع الأفراد ضمن أراضيها والخاضعين لقوانينها. كما تضمن كذلك حرية الحركة وتمنع طرد الأفراد بالقوة⁽¹⁾.

ز. الإعلان بشأن الملجأ الإقليمي (1967): أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا الإعلان على غرار مقاصد ميثاق الأمم المتحدة في صيانة السلم والأمن الدوليين وتقوية العلاقات الودية والتعاون بين الدول وحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية عن طريق التعاون الدولي واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية دون أي تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين⁽²⁾.

فضلاً عن أنه هناك العديد من الاتفاقيات الإقليمية والدولية الأخرى المبرمة في إطار الاتحادين الأوروبي والإفريقي ومنظمة الدول الأمريكية، كالمعاهدة النازمة لنواح معينة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا (1969) والتي وسعت مفهوم اللاجئ ليشمل أولئك الأفراد الذين أُجبروا على ترك بلادهم لا بسبب الاضطهاد فقط، بل أيضاً بسبب: اعتداء خارجي، احتلال، هيمنة أجنبية أو أحداث خطيرة تؤثر في النظام العام. علماً بأن هذا التعريف أوسع من تعريف معاهدة اللاجئين في الأمم المتحدة، ويتطور التعريف ليتلاءم مع الواقع في دول العالم الثالث. وأيضاً إعلان "قرطاجنة Cartagena" حول اللاجئين 1984، والذي أبرمته الدول الأمريكية وتبنى تعريف منظمة الوحدة الإفريقية، وأضاف عليه حالات التهديد بعنف عام، اعتداء داخلي، واعتداء كبير على حقوق الإنسان.

المطلب الثاني: النظام القانوني للنزوح والهجرة

سنتحدث في هذا المطلب عن النظام القانوني للنزوح (أولاً)، وعن النظام القانوني للهجرة (ثانياً).

⁽¹⁾ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي تم تبنيه في 16 كانون الأول 1966 والذي دخل حيز التنفيذ في 23 آذار 1976.

⁽²⁾ الاعلان بشأن الحق في اللجوء الذي اعتمد في 14 كانون الأول 1967.

أولاً: النظام القانوني للنزوح

على الرغم من أن النازحين داخل بلدانهم ليسوا موضوعاً لاتفاقية خاصة بهم مثلما هو الحال مع اللاجئين، إلا أنهم يتمتعون بالحماية بموجب العديد من القوانين، وخاصة القوانين الوطنية وقانون حقوق الإنسان، كما يتمتعون بحماية القانون الدولي الإنساني في حالة ما إذا كانوا في بلد يجري فيه نزاع مسلح.

أ . القانون الوطني: يعتبر النازحون من رعايا الدول التي وجدوا أنفسهم فيها، وهم بذلك يتمتعون بالحماية الكاملة للقانون الوطني، والحقوق المكفولة لمواطني هذه الدولة من دون أي تمييز محجف ناتج عن واقع نزوحهم.

ب . القانون الدولي لحقوق الإنسان: يوفر القانون الدولي لحقوق الإنسان أيضاً حماية مهمة للنازحين داخل بلدهم، وهو يسري في أوقات السلم وفي حالات النزاع المسلح على السواء، ويهدف القانون إلى منع النزوح وكفالة الحقوق الأساسية للنازحين حال حدوثه. ويُعد الحظر المفروض على التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والحق في التمتع بالملكات في سلام والتمتع بالسكن والحياة الأسرية ذا أهمية خاصة لمنع النزوح. كما أن الحق في السلامة الشخصية والحق في الوطن وفي الغذاء والمأوى والتعليم والعمل تقدم حماية جوهرية في أثناء النزوح. والعديد من هذه الحقوق لها صلة أيضاً بقضية العودة.

ج . القانون الدولي الإنساني: يسري القانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح، سواء كان النزاع دولياً أو غير دولي. والنازحون الموجودون داخل بلدهم، فإنهم يعتبرون مدنيين ويحق لهم التمتع بالحماية المكفولة للمدنيين، بشرط ألا يكونوا مشتركين في الأعمال العدائية. ويحظر القانون الدولي الإنساني صراحة إجبار المدنيين على ترك محال إقامتهم ما لم يكن ذلك ضرورياً لسلامتهم أو لضرورات عسكرية ملحة.

ويمكن للقواعد العامة للقانون الدولي الإنساني التي تكفل الحماية للمدنيين أن تعمل على منع النزوح إذا لاقت الاحترام الملائم، كما يمكن أن توفر الحماية في أثناء النزوح حال وقوعه. وفيما يلي القواعد ذات الصلة:

1- القواعد التي تحظر على الأطراف في النزاع استهداف المدنيين والأعيان المدنية، أو القيام بالأعمال العدائية بلا تمييز.

2- الحظر المفروض على تجويع السكان المدنيين وعلى تدمير الأعيان التي لا غنى عنها لبقاء السكان على قيد الحياة.

3- الحظر المفروض على العقاب الجماعي الذي يتخذ غالباً شكل تدمير المساكن.

4- القواعد التي تفرض على الأطراف السماح لشحنات الإغاثة بالوصول إلى المدنيين الذين في حاجة إليها.

ويمكن لهذه القواعد أن تلعب دوراً مهماً في منع النزوح إذا ما لاقت الاحترام الملائم، إذ يكون انتهاكها هو السبب الأصلي وراء النزوح في معظم الأحوال.

والسياق الوحيد الذي يتناول فيه القانون الدولي الإنساني صراحة مسألة العودة هو سياق "النزوح الشرعي"، أي إجلاء السكان لأسباب تتعلق بالأمان أو لضرورة عسكرية ملحة. ففي هذه الحالات يجب إعادة السكان النازحين إلى ديارهم فور توقف الأعمال العدائية. ويمكن أن يصبح حق العودة "ذا أولوية" إذا كان النزوح تعسفياً.

د. المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي⁽¹⁾: هي مجموعة من المبادئ التي وضعتها الأمم المتحدة لتوجيه الدول في حماية وتعزيز حقوق النازحين داخلياً. ومن أهم هذه المبادئ:

- الحق في الحياة والكرامة الإنسانية.

- الحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

- الحق في حرية التنقل، السكن، الغذاء، الصحة، التعليم، والعمل.

ثانياً: النظام القانوني للهجرة

لا بد من التذكير بدايةً بأن الهجرة الشرعية هي حق من حقوق الإنسان التي نصت عليها التشريعات والقوانين الدولية، وأيضاً القوانين المحلية التي تحدد القواعد والأسس التي تنظم الهجرة الخاصة بالمواطنين سواء خارج حدود الدولة أو للأجانب الداخلين إليها بغرض الإقامة.

(1) لم يتم وضع المبادئ التوجيهية بشأن النزوح الداخلي في عام واحد، بل تم تطويرها على مدار عدة سنوات، بدأت في السبعينات وما زالت مستمرة حتى يومنا هذا.

فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على هذا الحق في المادة (13) منه التي تؤكد أنه "يحق لكل فرد أن يغادر أي بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه".

وأما أبرز المعاهدات الدولية الكفيلة بمنح الحماية القانونية للمهاجرين، فهي تشمل:

1. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
4. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، فهي جميعها توفر معايير عامة تنطبق على جميع البشر بغض النظر عن وضعهم أو ظروفهم.
5. توفر اتفاقية حقوق الطفل واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الحماية للطفل والمرأة على التوالي، بمن فيهم الأطفال المهاجرون والنساء المهاجرات.
6. اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي تحمي الحقوق العمالية وحقوق العمال المهاجرين.
7. البروتوكولين الملحقين بالاتفاقية الدولية لمناهضة الجريمة الدولية العابرة للحدود، المتعلقين بالاتجار بالأشخاص وتهريبهم.
8. كثيراً ما يكون المهاجرون في مختلف أرجاء العالم بلا دولة أو معرضين للحرمان التعسفي من جنسيتهم: وفي هذه الحالة، يتمتع هؤلاء بالحماية من جانب أحكام الاتفاقية بشأن الأشخاص الذين لا يحملون جنسية دولة ما للعام 1954، واتفاقية انعدام الجنسية للعام 1961. وتتضمن المعايير الإقليمية ذات الصلة اتفاقية مجلس أوروبا لمناهضة الاتجار بالبشر المبرمة في 2005.
9. اتفاقية حقوق العمال المهاجرين وأسرهم (دخلت حيز النفاذ 2003).

بعد أن تناولنا الإطار القانوني للوافدين السوريين الى لبنان في الفصل الأول، ننتقل الى مناقشة الآليات المتبعة للتعامل مع ملف الوافدين السوريين في الفصل الثاني.

الفصل الثاني: آليات التعامل مع ملف الوافدين السوريين: مقارنة محلية ودولية

منذ اندلاع الأزمة السورية عام 2011، خرج العديد من السوريين الى دول الجوار والعالم، مما خلق تحديات إنسانية واقتصادية وأمنية غير مسبوقة. وفي ظل استمرار الأزمة وتداعياتها، بات من الضروري إيجاد آليات فعالة للتعامل مع هذا الملف الشائك، سواء على المستوى المحلي في الدول المضيفة أو على الصعيد الدولي.

لذلك كان لا بد من التفريق بين الوافدين السوريين غير المعرضين للخطر في بلادهم والمتواجدين في لبنان بصورة نظامية أو غير نظامية، وبين الوافدين السوريين المعرضين للخطر في بلادهم والمتواجدين في لبنان بصورة نظامية أو غير نظامية. سنتحدث في هذا الفصل عما يلي:

المبحث الأول: الإجراءات الوطنية للتعامل مع تحديات الوافدين السوريين غير المعرضين للخطر

المبحث الثاني: الإجراءات الدولية للتعامل مع تحديات الوافدين السوريين المعرضين للخطر

■ المبحث الأول: الإجراءات الوطنية للتعامل مع تحديات الوافدين السوريين غير المعرضين للخطر

نظم المشرع اللبنانيي الدخول إلى لبنان والإقامة فيه والخروج منه بموجب القانون الصادر في 1962/7/10 والمعدل بموجب القانون 173 تاريخ 2000/2/14⁽¹⁾، ذلك أنه بحسب المادة الأولى من القانون المذكور آنفاً يُعد أجنبياً بالمعنى المقصود في هذا القانون، كل شخص حقيقي من غير التابعة اللبنانية.

وتشير المادة الثانية من القانون ذاته إلى أنه مع الاحتفاظ بأحكام الاتفاقيات الدولية والقوانين الخاصة يخضع الأجانب لأحكام هذا القانون فيما يتعلق بدخولهم إلى لبنان وإقامتهم فيه وخروجهم منه.

⁽¹⁾ قانون الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه الصادر في 10 تموز 1962 والمعدل بموجب القانون الرقم 173 الصادر في 14 شباط 2000.

وقد استتنت المادة الثالثة من هذا القانون أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي. أما القناصل الفخريون فلا يستثنون إلا من الأحكام الخاصة بالإقامة والدخول والخروج. وهناك بعض الأسباب القانونية والأمنية والصحية وغيرها تسمح للدولة اللبنانية بإعادة الوافدين السوريين إلى بلادهم سواء دخلوا الى لبنان بصورة نظامية أو غير نظامية. وسنورد فيما يلي بعض الحالات التي يمكن فيها ترحيل الأجانب من لبنان⁽¹⁾، سواء الذين دخلوا بصورة نظامية أو غير نظامية، وفق ما يلي:

المطلب الأول: الإجراءات الوطنية للتعامل مع التحديات الامنية والقانونية

المطلب الثاني: الإجراءات الوطنية للتعامل مع التحديات الطارئة والصحية والتعاون الدولي

المطلب الأول: الإجراءات الوطنية للتعامل مع التحديات الامنية والقانونية

سنتحدث في هذا المطلب عن الدخول غير النظامي (أولاً)، وعن مخالفة شروط الإقامة (ثانياً)، وعن الانخراط في أنشطة غير قانونية (ثالثاً)، وعن تهديد الأمن الوطني (رابعاً).

أولاً: الدخول غير النظامي

يعني الدخول غير النظامي عملية عبور الحدود الوطنية لدولة ما دون الامتثال للقوانين والأنظمة المرعية في هذه الدولة. وقد أعطى القانون اللبناني المتعلق بتنظيم الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه بموجب القانون الصادر في 1962/7/10 والمعدل بموجب القانون 173 تاريخ 2000/2/14 السلطات اللبنانية اتخاذ الإجراءات القانونية من أجل إعادة الاجانب الذين دخلوا الى لبنان بصورة غير قانونية إلى وطنهم (المادتان 32 و 33).

⁽¹⁾ لا بد من الإشارة إلى الإجراءات القانونية للترحيل:

- 1- التحقيق والتقييم: تبدأ الإجراءات عادةً بتحقيق تجريه السلطات المختصة (الأمن العام) من أجل تقييم الوضع.
- 2- الاشعار بالترحيل: يتم إشعار الاجنبي بقرار الترحيل وإعطائه فرصة للرد أو الطعن في القرار إذا كان ممكناً ذلك بموجب القانون.
- 3- التنسيق مع البلد الأصلي: يتم التنسيق مع سفارة أو قنصلية بلد الأجنبي لترتيب إجراءات الترحيل وضمان استقباله.
- 4- الامتثال للمعايير الدولية: يجب أن يتم الترحيل وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الانسان، بما في ذلك عدم الاعادة القسرية الى أماكن يمكن أن يتعرض فيها الشخص للخطر.

ثانياً: مخالفة شروط الإقامة

تعني مخالفة شروط الإقامة عدم الالتزام بالقوانين والأنظمة التي تنظم إقامة الأجنبي في بلد معين. وتعد هذه المخالفة قضية مهمة تحتاج الى رقابة صارمة وواضحة لضمان النظام والأمن في المجتمع. وينص القانون اللبناني المشار إليه أعلاه على أنه يجوز للسلطات المختصة ترحيل الأجنبي إذا خالف شروط الإقامة، سواء دخل دون أوراق ثبوتية صالحة أو انتهت صلاحية التأشيرة أو تجاوز مدة إقامته، أو إذا كان يقوم بنشاطات غير مسموح بها بموجب نوع تأشيرة الإقامة الممنوحة له (المادتان 32 و 33). (مثلاً: كالعمل بموجب تأشيرة سياحية).

وقد جعل المشرع اللبناني من هذه العقوبة جزاء لعدم مشروعية الدخول أو الإقامة في الأراضي اللبنانية، ولم يكن المشرع بطرد الأجنبي الذي يخالف شروط الدخول والإقامة، بل اعتبر فعله جريمة تستوجب الحبس البسيط والغرامة⁽¹⁾.

ثالثاً: الانخراط في أنشطة غير قانونية

يشير الانخراط في أنشطة غير قانونية إلى مشاركة الأفراد أو الجماعات في أنشطة تنتهك القوانين والأنظمة المعمول بها في بلد معين. ويُعد الانخراط مسألة خطيرة تتطلب تدابير قانونية صارمة للتصدي لها وضمان سلامة المجتمع واحترام القوانين المعمول بها. ويمكن للسلطات اللبنانية إعادة الأجنبي الى بلده إذا ارتكب جرائم أو مخالفات قانونية جسيمة (مثلاً: تقديم معلومات مزورة أو احتيالية للحصول على تأشيرة أو إقامة أو غير ذلك)، وتتم الإعادة إما بناءً لاتفاقية موقعة بين الدولة الموجود فيها الأجنبي والدولة التي يحمل جنسيتها، أو بناءً لمذكرة اعتقال دولية، أو بناءً لطلب الدولة التي يحمل جنسيتها.

رابعاً: تهديد الأمن الوطني

يشير تهديد الأمن الوطني الى أي خطر أو تحدٍ يمكن أن يؤثر سلباً على الاستقرار والأمان العام في دولة معينة. وقد يشمل ذلك عدة جوانب: التهديدات الإرهابية، التهديدات الأمنية

(1) عصام نعمة إسماعيل، ترحيل الأجانب: دراسة تحليلية في ضوء القانون والاجتهاد اللبناني والدولي، العدد الأول: سلسلة القانون العام، لا يوجد دار نشر، لبنان، الطبعة الأولى، 2003، ص 136.

الداخلية، التهديدات الخارجية، الجريمة المنظمة، التهديدات السيبرانية. وبشكل عام يعتبر تهديد الأمن الوطني قضية حساسة تتطلب استجابة فورية وفعالة لحماية الأمن والاستقرار الوطني. إن مبدأ السيادة الوطنية المشار إليه في القانون المذكور أعلاه يسمح للسلطات اللبنانية الحق بإعادة الاجنبي الذي يشكل تهديداً للأمن القومي أو النظام العام؛ أو إذا كان الأجنبي منخرطاً في أنشطة سياسية تضر بالعلاقات الدولية للبنان⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الإجراءات الوطنية للتعامل مع التحديات الطارئة والصحية والتعاون الدولي

سنتحدث في هذا المطلب عن حالات الطوارئ (أولاً)، وعن الصحة العامة (ثانياً)، وعن التعاون الدولي (ثالثاً).

أولاً: حالات الطوارئ

تشير حالات الطوارئ إلى الأحداث أو الظروف الطارئة التي تتطلب استجابة سريعة وفعالة من الحكومة أو السلطات المعنية للتعامل معها، وقد تكون تلك الحالات طبيعية أو اجتماعية أو أمنية.

وتنص الفقرة الخامسة من المادة 4 من المرسوم الاشتراعي الرقم 52 الصادر 1967/8/5، على أنه للسلطة العسكرية العليا في حالة إعلان الطوارئ أو المنطقة العسكرية الحق في: إبعاد المشبوهين. فيحق للدولة اللبنانية في حالات الطوارئ أو الأزمات إصدار قرارات استثنائية تسمح بترحيل الاجانب من لبنان⁽²⁾.

ثانياً: الصحة العامة

نعني بالصحة العامة هنا الجهود والتدابير التي تهدف الى تحسين وحماية صحة وسلامة السكان بشكل جماعي. وبشكل عام تعتبر الصحة العامة جزءاً أساسياً من التنمية المستدامة

(1) المادة 17 من قانون الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه الصادر عام 1962 والمعدل عام 2000.

(2) المرسوم الاشتراعي المتعلق بإعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية الرقم 52 الصادر 1967/8/5.

وتحقيق العدالة الصحية، وهي تتطلب جهوداً مشتركة من المجتمعات والحكومات والمنظمات الصحية لضمان صحة وسلامة الجميع.

تعطي المادة 9 من قانون الأمراض المعدية في لبنان الصادر بتاريخ 1957/12/31 الحق للسلطات اللبنانية المختصة إصدار مرسوم تعين فيه التدابير التي من شأنها أن تحول دون انتشار هذا الوباء. فيحق للدولة اللبنانية اتخاذ الإجراءات اللازمة لترحيل الأجنبي إذا كان يعاني من مرض معدٍ.

ثالثاً: التعاون الدولي

يشير التعاون الدولي إلى التفاعل والتعاون بين الدول والمنظمات الدولية لمعالجة قضايا مشتركة وتحقيق أهداف مشتركة. ويعد التعاون أساسياً في حل القضايا العالمية المشتركة، وتعزيز السلم والأمن العالميين.

يساهم التعاون بين دولتين أو أكثر (التعاون بين لبنان وسوريا والمجتمع الدولي) في إعادة الأجانب (السوريين) المقيمين بصورة نظامية أو غير نظامية، وسواء قاموا بارتكاب مخالفات قانونية أم لم يقوموا بذلك إلى وطنهم.

وختاماً، لا بد هنا الإشارة الى أنه على الرغم من أن لبنان لم يصادق على إتفاقية اللاجئين لعام 1951، إلا أن الوافدين السوريين المعرضين للخطر يتمتعون بحماية واسعة، ذلك أن لبنان بموجب المادة 3 من إتفاقية مناهضة التعذيب ملزم بعدم ترحيل أي شخص إذا كان هناك خطر حقيقي قد يؤدي الى تعرضه للتعذيب في بلده الأصلي⁽¹⁾.

(1) صادق لبنان بموجب القانون الرقم 185 تاريخ 2000/5/24 على إتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة الصادرة في 10 كانون الأول 1984، على أن يبدأ تاريخ نفاذها في 26 حزيران 1987.

تنص المادة 3 من الإتفاقية المذكورة أعلاه، على أنه "1- لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو تعيده (أن ترده) أو أن تسلمه الى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو الى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب. 2- تراعي السلطات المختصة لتحديد ما إذا كانت هذه الاسباب متوافرة، جميع الاعتبارات ذات الصلة، بما في ذلك، في حالة الانطباق، وجود نمط ثابت من الانتهاكات الفادحة أو الصارخة أو الجماعية لحقوق الانسان في الدولة المعنية".

لذلك تلزم المادة 3 من هذه الإتفاقية بعدم طرد أي شخص الى دولة قد يتعرض فيها للتعذيب، بغض النظر عن وضعه كلاجئ.

وبالتالي، نرى أنه حتى في غياب التصديق على اتفاقية اللاجئين، يبقى لبنان ملزماً بعدم طرد أي شخص يمكن أن يتعرض للتعذيب، بما في ذلك اللاجئين. وهذا يعني أن لبنان يتبنى جزءاً من روح الحماية التي توفرها اتفاقية اللاجئين من خلال التزامه بعدم تسليم أو ترحيل أي شخص الى بلد قد يتعرض فيه لخطر التعذيب⁽¹⁾. لذلك تجد السلطات اللبنانية نفسها ملزمة بمراعاة الظروف الإنسانية والأمنية للاجئين (طالبو اللجوء) حتى في غياب التصديق على اتفاقية اللاجئين، نظراً لالتزامها بحماية الافراد من التعذيب، وهذا ما يتوافق مع مبدأ عدم الاعداء القسرية الذي يعتبر من أهم الضمانات المشار إليها في القانون الدولي الانساني والقانون الدولي لحقوق الانسان لحماية الأفراد من التعذيب وسوء المعاملة أو غير ذلك من الأذى.

وأخيراً لا بد من الإشارة الى أن القانون الدولي العرفي، التي يتكون من قواعد القانون الدولي المستمدة من ممارسات الدول وقبولها العام، يلعب دوراً هاماً في تكميل وتطوير النظام القانوني للوافدين سواء كانوا لاجئين أو نازحين أو مهاجرين.

■ المبحث الثاني: الإجراءات الدولية للتعامل مع تحديات الوافدين السوريين المعرضين للخطر

في حال وصول أعداد كبيرة من الأشخاص هرباً من النزاعات المسلحة أو الانتهاكات الجماعية لحقوق الانسان، وغيرها من أشكال الاضطهاد الأخرى والمنصوص عليها في الاتفاقيات الدولية لحماية الوافدين (اللاجئين) الى دولة الملجأ، وتطبيقاً لمبدأ عدم رد أو إعادة أي شخص نحو دولة تتعرض فيها حياته أو حريته للخطر، لذلك على الدول استقبال الوافدين الفارين من الموت، ومنحهم حماية مؤقتة تضمن لهم حياتهم، وتقوم الحماية المؤقتة على أساس مبادئ نظام الحماية الدولية للاجئين، حيث إن المفوضية العليا لشؤون اللاجئين تعتبر كافة

(1) هناك تعارض بين اتفاقية اللاجئين لعام 1951 واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لجهة نطاق التطبيق، حيث توفر اتفاقية اللاجئين حماية أوسع تشمل الحماية من الطرد لأسباب أخرى مثل الحماية من الخطر على الحياة أو الحرية، بينما تقتصر اتفاقية مناهضة التعذيب على منع الطرد في حال وجود خطر التعذيب.

الأفراد الذين يخرجون من دولتهم بصورة نظامية أم غير نظامية والمعرضين للخطر على أنهم لاجئون.

وعلى الرغم من أن الدولة بحسب مبدأ السيادة غير ملزمة بقبول اللاجئين، إلا أنها ملزمة بتأمين الحماية القانونية له ضد الوقوع في أيدي سلطات الاضطهاد، وذلك بالسماح له مؤقتاً بالبقاء حتى يتمكن اللاجئ من البحث عن ملجأ آخر يقبله. كما تستطيع دولة اللجوء أن تخضع طالبي الحماية (اللجوء) خلال فترة إقامتهم لإجراءات وتدابير مناسبة من أجل الحفاظ على أمنها ونظامها العام.

وقد تم التأكيد على مبدأ الحماية المؤقتة في العديد من الاتفاقيات الدولية، منها الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951 وبروتوكولها لعام 1966، بالإضافة الى إعلان الأمم المتحدة بشأن الملجأ الإقليمي لعام 1967. فالنصوص الواردة في هذه الاتفاقية تلزم الدول الموقعة عليها، وعلى الرغم من أن لبنان غير موقع على هذه الاتفاقية والإعلان، إلا أنه ملزم بمبادئها الأساسية بموجب القانون الدولي العرفي. وكذلك بما أن لبنان عضو في الأمم المتحدة وملتزم بمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الانسان الذي ينص على حق كل فرد في طلب اللجوء والتمتع به في بلدان أخرى هرباً من الاضطهاد (المادة 14). كما أن لبنان صادق على العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966⁽¹⁾ اللذين نصا على حماية حقوق الأفراد وعدم تعريضهم للخطر أو التعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وبضمان ظروف معيشية لائقة لهم. بالإضافة الى ذلك صادق لبنان على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام 1984 التي تحظر إعادة أي شخص الى دولة يتعرض فيها للتعذيب أو سوء المعاملة⁽²⁾.

(1) انضم لبنان الى العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب القانون المنفذ بمرسوم رقم 3855 تاريخ 1972/9/1.

(2) تنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة على أنه "لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو تعيده (أن ترده) أو أن تسلمه الى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو الى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب". كما انضم لبنان الى هذه الاتفاقية بموجب القانون الرقم 185 تاريخ 2000/5/24.

ويمكن لبلدان اللجوء بحسب القانون الدولي (بموجب الاتفاقية الخاصة باللجوء 1951) أن تنهي الحماية المؤقتة عندما يحدث تغيير جوهري في الظروف التي دفعت الأشخاص الى الفرار. ذلك أنه لا ينبغي أن تستمر الحماية المؤقتة لفترة طويلة حتى في حالة تحسن الظروف الأساسية، لأنه لا يجب أن يترابط هؤلاء الاشخاص يعيشون في ظل الحد الأدنى من ظروف الحماية لفترة غير محددة، بل المطلوب تطبيق الإجراءات المعتادة للجوء أو العمل على تسوية أوضاعهم القانونية.

انطلاقاً مما تقدم، سنتحدث عن أهم الحلول المتعلقة بالوافدين السوريين على المستوى الدولي وفق ما يلي:

المطلب الأول: الحلول المستدامة لحماية الوافدين السوريين

المطلب الثاني: الجهود الأممية لإعادة توطين الوافدين السوريين وحمايتهم

المطلب الأول: الحلول المستدامة لحماية الوافدين السوريين

سنتحدث في هذا المطلب عن العودة الطوعية (أولاً)، وعن الاندماج أو التوطين في بلد اللجوء (ثانياً).

أولاً: العودة الطوعية

تعتبر العودة الطوعية إلى الوطن والاندماج فيه هي الحل الأمثل بالنسبة لمعظم اللاجئين في العالم. فباستعادة اللاجئين لحياتهم في بلدهم الأصلي، بعد انتهاء الظروف القاسية التي دفعتهم إلى اللجوء، فإن ذلك يمكنهم البناء على نشاطاتهم وأنشطتهم السابقة، وتعزيز تنمية بلدهم وعودتهم إلى الحياة الطبيعية.

ومن الجوانب الإيجابية للعودة الطوعية، أنها تلبي رغبة الشخص المعني وتعبر عن اختيار شخصي يتماشى مع إرادته. حيث يعتبر اللاجئ نفسه أكثر قدرة على تقييم الظروف في بلده، وقرار العودة يعكس تفصيلاته واحتياجاته الشخصية. فالاختيار الحر للوافد هو عنصر أساسي في عملية العودة الطوعية.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يتم ضمان حماية حقوق اللاجئين وتوفير الظروف المناسبة لعودتهم بأمان، يجب أن يتم تأمين سلامتهم وكرامتهم الإنسانية في بلدانهم الأصلي، وعدم تعريضهم لأي خطر أو تهديد. وينبغي أيضاً توفير الدعم والمساعدة اللازمة للاجئين لإعادة بناء حياتهم والاندماج في مجتمعهم المحلي⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أن الاتفاقية الخاصة باللاجئين لعام 1951 لم تتطرق صراحة لمسألة العودة الطوعية، إلا أن العديد من النصوص القانونية الدولية (الفقرة الثانية من المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان -المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية- المادة 1 من النظام الأساسي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين⁽²⁾)، بالإضافة الى العديد من الاستنتاجات والتوصيات الصادرة عن اللجنة التنفيذية التابعة للمفوضية) والنصوص القانونية الإقليمية (المادة 5 من الاتفاقية الإفريقية لعام 1969 وإعلان كارتجينا لعام 1984).

ويلاحظ أن المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لا تشجع على العودة، إلا في حال كانت عودة اللاجئين إلى بلدانهم تتسم بالأمان، وتسعى إلى إيجاد إطار قانوني لحماية حقوق العائدين. فتقوم المفوضية بالتأكد من الأوضاع في دولة اللجوء، كما تقوم بإجراء مقابلات مع الأشخاص الراغبين، والتأكد من أن الرغبة نابعة من الإرادة الشخصية وبدون ضغط أو إكراه.

كما تقر المفوضية في نظامها الأساسي بمنح اللاجئين الحق في استرداد أو التعويض عن أي مسكن أو ممتلكات حرموا منها بطريقة غير قانونية أو تمييزية أو تعسفية. فعندما يقرر اللاجئون العودة الطوعية الى بلادهم، يفترض أن لا يبقى أي احتمال للاضطهاد الذي كان السبب وراء فرارهم. وعلى هذا الأساس تعد إعادة الطوعية جزءاً من وظيفة المفوضية في الحماية.

(1) Michael barutciski, le droit international des réfugiés et le rapatriement involontaire, IRD éditions, 2001, p. 17.

(2) هنادي فؤاد حسن، حق العودة للشعب الفلسطيني في ضوء القانون الدولي العام، رسالة ماجستير قدمت إلى جامعة بيروت العربية، لبنان، 2012، ص 15-16.

وفي هذا الإطار تحاول المفوضية عند تنظيم أو تسهيل العودة الطوعية، إنشاء إطار قانوني لحماية حقوق ومصالح العائدين، وذلك عن طريق إبرام اتفاقيات ثلاثية الأطراف بين بلد الاصل وبلد اللجوء والمفوضية لتحديد شروط وكيفية العودة، وكذلك تقرير ضمانات لتسهيل العودة الطوعية عن طريق تنظيم عمليات نقل واستقبال العائدين بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية والهيئات الأخرى.

كما تساهم المفوضية في مساعدة اللاجئين بالحصول على المستندات والوثائق الخاصة بالسفر، مع توفير النقل للأشخاص غير القادرين على تأمين الترتيبات لأنفسهم، وتزويدهم بالمعلومات المتوفرة والمساعدة المالية لتمكينهم من العودة بأمان واستقرار. وفي حال كانت هناك أسباب موضوعية تشير الى عدم توفر الظروف الآمنة للعودة، فعلى المفوضية عدم تشجيع اللاجئين على العودة⁽¹⁾.

وأخيراً ينبغي توضيح الفرق بين العودة الطوعية والعودة التلقائية. فالعودة الطوعية تبدأ من خلال معالجة أسباب فرار اللاجئين، وتكون منظمة وبتمويل ودعم دوليين ومشاركة فعلية من المفوضية ومعالجة أسباب فرار اللاجئين، وتكون المفوضية حاضرة على عملية الإعادة. أما العودة التلقائية فهي تتم قبل إنهاء النزاع من خلال رغبة اللاجئين بالعودة إلى ديارهم، وهي تتم عادةً دون إبرام اتفاقيات رسمية، ولا تخضع لإجراءات التسجيل، وأيضاً بدون مساعدة دولية قانونية⁽²⁾.

ثانياً: الاندماج أو التوطين في بلد اللجوء

في الحالات التي من غير المحتمل أن تتم فيها العودة الطوعية إلى الوطن في المستقبل القريب، يُعتبر اندماج اللاجئين في البلد المضيف كأفضل حل. وقد تم الاعتراف بخيار الاندماج كحل دائم في اتفاقية 1951⁽³⁾ وفي النظام الأساسي للمفوضية.

(1) laurent hugelin, la première stratégie européenne en matière de retour volontaire et de réintégration, forum réfugiés, 2021, p. 50.

www.forumrefugiés.org , dernière date de visite: le 29/6/2024

(2) Organization internationale pour les migrations, manuel sur la reintégration, organization internationale pour les migrations, Suisse, 2019, p. 9.

(3) توصي ديباجة هذه الاتفاقية الدول المتعاقدة بتقاسم العبء فيما بينها، وذلك بقبول إعادة توطين ما يمكن من اللاجئين الذين تكون قد اعترفت بهم دول متعاقدة أخرى.

ويعرف الاندماج المحلي على أنه "مغادرة اللاجئ مركز استقبال اللاجئين في البلد المضيف الى الموقع الذي سيتخذ منه بيتاً يقيم فيه كما يأمل بشكل دائم". وحتى يكون هذا الحل دائماً، لا بد من توافر الشروط التالية:

- 1- موافقة حكومة بلد الملجأ.
 - 2- تقبل سكان بلد الملجأ وجوداً طويلاً للأجانب الذين تم توطيئهم.
 - 3- أن يكون الاندماج المحلي للاجئ طوعياً.
 - 4- أن يكون الاندماج حيويّاً من الناحية الاقتصادية، أي أن يتمتع اللاجئين بحقوق اقتصادية كاملة.
 - 5- أن يندمج اللاجئ في مجتمعه الجديد بشكل كامل، وأن تتاح له فرصة الحصول على جنسية ذلك البلد⁽¹⁾.
- فهذا الحل قد يكون نعمة على دولة الملجأ، إذا كان هؤلاء يساهمون في تطوير اقتصاد ذلك البلد⁽²⁾، مثلما ساهم السوريون اللاجئين في النمو الاقتصادي الكردي، وهذه الفوائد التي تعود على دولة الملجأ تكون بمساعدة المفوضية. وقد تكون نعمة إذا كان ذلك البلد يعاني أصلاً من عدة مشاكل، فتواجد هؤلاء يزيد الحاجة الى الاتفاق على حساب التنمية الاقتصادية، واستقبال عدد هائل للاجئين من طرف دولة واحدة وعملها على حمايتهم بنفسها، الأمر الذي قد يؤدي الى تدهور وتأزم أوضاع هؤلاء اللاجئين أو مواطني تلك الدولة.
- ولا بد هنا من الإشارة إلى أن الدستور اللبناني⁽³⁾ ووثيقة الوفاق الوطني⁽⁴⁾ في مقدمتهما يشيران في الفقرة "ط" إلى أن "أرض لبنان أرض 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 توطيئ".

(1) Erika Feller - volker Turk - frances Nicholson, la protection des refugies en droit international, larcier-unhcr, 2008, p. 413-414-415.

(2) عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي: تعليق على اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين، لا يوجد دار وتاريخ نشر، ص 44-45.

(3) الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار 1926 والمعدل عام 1990.

(4) وثيقة الوفاق الوطني الصادرة عام 1989.

المطلب الثاني: الجهود الأممية لإعادة توطين الوافدين السوريين وحمايتهم

سنتحدث في هذا المطلب عن إعادة التوطين في بلد ثالث (أولاً)، وعن إقامة مناطق آمنة لحماية المدنيين (ثانياً).

أولاً: إعادة التوطين في بلد ثالث

تتمثل إعادة التوطين في نقل اللاجئين من البلد الذي تم اللجوء إليه إلى بلد آخر يسمح بدخولهم، وقد يمنحهم في حالات كثيرة فرصة الحصول على الجنسية. وتعتبر الحل الوحيد بالنسبة للاجئين الذين لا يستطيعون العودة إلى بلدهم الأصلي ولا البقاء في أمان البلد الذي التمسوا فيه اللجوء.

وتُعتبر إعادة التوطين في بلد ثالث وسيلة لمساعدة اللاجئين في بناء حياة جديدة، حيث يتم تقديم الدعم والمساعدة لهم من أجل الاندماج في المجتمع المضيف. ويعتبر الاندماج المحلي عملية طويلة ومعقدة تتطلب التكيف مع ثقافة ولغة جديدة، وكذلك العثور على فرص عمل وتحقيق الاستقلالية المالية.

لذلك تهدف إعادة التوطين إلى تلبية رغبة اللاجئين في إيجاد حياة آمنة ومستقرة، وتوفير فرص أفضل للتعليم والرعاية الصحية وفرص العمل. وتقوم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بالتعاون مع الدول الأعضاء والشركاء ذوي الصلة بتوفير الدعم والمساعدة اللازمة للاجئين خلال هذه العملية⁽¹⁾.

ومن خلال هذه العملية (عملية إعادة التوطين)، فهي إما إيجاد حل دائم لحالة لجوء طال أمدها، أو استبدال حماية بلد اللجوء الأول بحماية بلد آخر. ولتحقيق عمل إعادة التوطين، لا بد أن يكون هناك تعاون وتنسيق بين المفوضية والحكومات التي تمنح اللجوء أو إعادة التوطين والمؤسسات والمنظمات ذات الصلة في هذا المجال.

وتتم عملية إعادة التوطين تقريباً بنفس الشروط السابقة التي تمت الإشارة إليها في كل من العودة الطوعية والاندماج المحلي في البلد المضيف، من حيث التنسيق مع البلد المضيف

(1) www.unhcr.org, dernière date de visite: le 30/6/2024.

لإقناعه بقبول إعادة التوطين، وكذلك الطوعية لدى اللاجئين ومعرفة قناعته بالتوطين وتنظيم عمليات إعادة التوطين بإشراف ومساعدة المفوضية السامية⁽¹⁾.

نستنتج مما تقدم، أن المفوضية تقوم ببرامج إعادة توطين اللاجئين عندما يوجد هناك تهديد فوري بالطرد الى بلد الاصل أو بلد آخر يتعرض فيه اللاجئين لخطر الانتهاك أو حتى في حالات تعرضهم للاعتقال التعسفي أو الاحتجاز أو انتهاك آخر لحقوق الانسان في بلد اللجوء. وبالتالي فإن عمليات إعادة التوطين تشمل في المقام الأول الأشخاص الذين نجوا من العنف والتعذيب، والمرضى الذين لا يمكن علاجهم في بلد اللجوء والأسر المشتتة لغرض إعادة لم الشمل.

ثانياً: إقامة مناطق آمنة لحماية المدنيين

إن المناطق الآمنة هي مناطق محددة باتفاق لا يقوم بموجبه أطراف النزاع المسلح بنشر قوات عسكرية فيها أو تنفيذ هجمات عليها، كما يتم إنشاؤها بموجب قرار صادر عن مجلس الامن الدولي، ويمكن أن تشمل مناطق "حظر الطيران"، والتي تحظر على بعض -أو كل- أطراف النزاع إجراء طلعات جوية فوقها، وتهدف هذه المناطق الى حماية المدنيين الفارين من القتال وتسهيل حصولهم على المساعدات الإنسانية، وقد يدافع عنها بقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أو قوات أخرى.

لم تتضمن اتفاقيات جنيف لعام 1949 وبروتوكولاتها الإضافية مصطلح المناطق الآمنة على وجه التحديد، لكنها اعترفت بترتيبات مماثلة سمّتها "مناطق محمية" و "مناطق منزوعة السلاح" (المادة 60 من الاتفاقية الرابعة)، وهي مبانٍ أو مناطق صغيرة يتفق أطراف النزاع على حصول المدنيين داخلها على الحماية، كما تدعم اتفاقيات جنيف أطراف النزاع بإنشاء برامج خاصة لتحسين حماية للمدنيين.

وفي المبدأ سواء تم إنشاء مناطق آمنة أم لم يتم، لقد حظر القانون الدولي الإنساني الهجمات ضد المدنيين بغض النظر عن وجود هؤلاء داخل المناطق الآمنة أو خارجها، مما يعني أن بقاء المدنيين خارج المناطق الآمنة يجعلهم محميين من الهجمات المتعمدة.

(1) عبد الحميد الوالي، مرجع سابق، ص 46.

على الرغم من أن المناطق الآمنة والمناطق العازلة تتطلبان قراراً من مجلس الأمن، وكذلك فرض حظر جوي ووجود قوات على الأرض. إلا أنه لا بد من توضيح أوجه الشبه والاختلاف بينهما.

أ- أوجه الشبه:

- الغرض من الحماية: تنشأ كل من المناطق الآمنة والمناطق العازلة لتوفير الحماية. فتهدف المناطق الآمنة بشكل أساسي إلى حماية المدنيين من النزاعات أو العنف؛ بينما تهدف المناطق العازلة إلى منع النزاع بين القوات المتعارضة من خلال إبقائهم منفصلين.
- الإشراف الدولي: قد يتم إنشاء كلا النوعين من المناطق ومراقبتهما من قبل المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة، وغالباً ما تتضمن قوات حفظ السلام لضمان نزاهتها.
- الوصول إلى المناطق: عادةً ما تحتوي كلتا المنطقتين على قيود تحدد من يمكنه الدخول، وما الأنشطة التي يمكن أن تتم داخل حدودهما للحفاظ على الأمن وتحقيق الهدف المنشود.
- الطبيعة المؤقتة: عادةً ما يتم اتخاذ تدابير مؤقتة في كلتا المنطقتين، خلال أوقات النزاع أو الأزمة بهدف إيجاد حل طويل الأمد.

ب- أوجه الاختلاف:

- الغرض الأساسي: تكون المناطق الآمنة مصممة لحماية المدنيين وتوفير ملاذ من النزاع وضمان السلامة والوصول إلى المساعدات الإنسانية. أما المناطق العازلة فيتم إنشاؤها لفصل القوات العسكرية المتعارضة جسدياً، أي لمنع النزاع المباشر وتقليل التوتر.
- وجود السكان: يسكن المناطق الآمنة غالباً المدنيون، بما في ذلك الأشخاص النازحون واللاجئون الذين يسعون إلى الأمان من النزاع. بينما المناطق العازلة عموماً لا يسكنها المدنيون، لأن هذه المناطق هي منزوعة السلاح أو أراضي لا تخص أحداً بين القوات المعادية.
- الأنشطة المسموح بها: يتم في المناطق الآمنة تقديم الخدمات الأساسية مثل الغذاء والرعاية الطبية والمأوى للمدنيين، وتعمل المنظمات الإنسانية بشكل متكرر داخل هذه المناطق.

- بينما في المناطق العازلة يتم التركيز على الأغراض العسكرية والإستراتيجية، وغالباً ما يتم تقييد أي وجود أو نشاط مدني أو غير عسكري للحفاظ على الحياد ومنع التصعيد.
- النطاق الجغرافي: تكون المناطق الآمنة عادةً مناطق صغيرة ومحلية، كالمدن أو المخيمات، حيث يمكن للمدنيين اللجوء إليها. بينما المناطق العازلة تكون أكبر، حيث تمتد عبر حدود جغرافية كبيرة، وأحياناً تتبع الحواجز الطبيعية مثل الانهار أو سلاسل الجبال.
- الإطار القانوني والتنفيذ: يتم إنشاء المناطق الآمنة بموجب القانون الدولي الإنساني، مع التركيز على حماية غير المقاتلين، وتتطلب موافقة الدولة المضيفة، وعادةً ما تكون بتفويض من هيئة دولية. بينما المناطق العازلة يمكن إنشاؤها من خلال اتفاقيات وقف إطلاق النار أو اتفاقيات الهدنة أو غيرها من المعاهدات العسكرية، وتهدف إلى منع استئناف الأعمال العدائية⁽¹⁾.

ويجوز لمجلس الأمن الدولي بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945، ولا سيما المادة 39 منه اتخاذ تدابير للمحافظة على السلم والأمن الدوليين أو استعادتهما، وتشمل هذه التدابير الجزاءات الاقتصادية وغير الاقتصادية التي لا تتضمن استخدام القوة المسلحة والإجراءات العسكرية الدولية.

كما تشير المادة 41 من الميثاق المذكور أعلاه، إلى أنه لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير (ومن بينها الحظر الجوي).

كما تشير المادة 42 من الميثاق المذكور أعلاه، إلى أنه إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ أو لإعادة السلم والأمن الدوليين إلى نصابه.

وجاء في المادة 43 منه في سبيل المساهمة بحفظ السلم والأمن الدوليين، أنه يتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة أن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن بناءً على طلبه وطبقاً لاتفاق أو

(1) Jean-marie Henckaerts and Louisw Doswald-Beck, Customary international humanitarian law, vole 1:rules, ICRC, Cambridge, p. 28.

اتفاقات خاصة ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدوليين.

ولا بد من القول أن هناك اختلافاً في آراء الدول وسياستها حول ما يدور في ملف الأزمة السورية، فقد أشار رئيس المفوضية السامية لشؤون اللاجئين السيد "فيليبو غراندي" أثناء مؤتمر صحفي عقد في بيروت يوم الجمعة تاريخ 2017/2/3 إلى أنه لا يرى الظروف مناسبة لإقامة مناطق آمنة في ظل تعدد الأطراف المتقاتلة ووجود جماعات إرهابية، فهو ليس المكان الصحيح للتفكير في مثل هذا الحل، ونفى غراندي أن تكون وكالته تواصل البحث مع أطراف أخرى بشأن الخطط لإقامة مناطق آمنة.

وقد صرح الرئيس ميشال عون في بداية العام 2017 "بأن القوى العالمية يجب أن تعمل مع حكومة دمشق لإنشاء مناطق آمنة في سوريا حتى يتسنى للاجئين العودة الى بلادهم"⁽¹⁾. كذلك عبّر المسؤولون الاردنيون أنه مع ازدياد المشهد السوري تعقيداً في الداخل وانعكاساته على دول الجوار من الناحية الأمنية، أصبح سيناريو إقامة مناطق آمنة على الحدود الأردنية مع سوريا خياراً مطروحاً بين خيارات عدة لحماية الحدود والمواطنين. وقد اقترحوا بأنه لا شك أن هناك مصلحة أردنية في إقامة منطقة آمنة في سوريا، الأمر الذي سيحد من موجات لجوء جديدة، وما قد يفتح الأفق لإقامة ممرات إنسانية آمنة لعودة اللاجئين السوريين الى بلادهم⁽²⁾. كما أن الحكومة السورية بقيت رافضة لفكرة إقامة مناطق آمنة كونها تمس بالسيادة الوطنية، حيث اعتبر وزير الخارجية وليد المعلم في 2017/1/30 أن أي محاولة للقيام بذلك من دون التنسيق مع الحكومة السورية هي عمل غير آمن، ويشكل خرقاً للسيادة السورية من الناحية القانونية. كما أن موسكو اشترطت موافقة النظام السوري، ومشاركة الأمم المتحدة لإقامة المناطق الآمنة⁽³⁾.

وبتاريخ 2017/5/4 أعلن وزير الخارجية الروسي سيرجي لافروف في مؤتمر الاستانة أن الحكومة السورية وافقت على المقترح السوري بإنشاء أربع مناطق آمنة في سوريا، وأن هذه المناطق ستصبح خطوة مهمة نحو تعزيز وقف إطلاق النار. وقد تم إنشاء هذه المناطق برعاية

⁽¹⁾ www.news.un.org ، تاريخ الزيارة: 2024/7/1.

⁽²⁾ www.reuters.com ، تاريخ الزيارة: 2024/7/1.

⁽³⁾ www.reuters.com ، تاريخ الزيارة: 2024/7/1.

روسيا وتركيا وإيران من أجل التقليل من العنف وتوفير الحماية للمدنيين، ووقف الأعمال القتالية بين القوات الحكومية والمعارضة المسلحة في هذه المناطق، وتسهيل وصول المساعدات الإنسانية، وعودة الوافدين الى ديارهم.

وتشمل هذه المناطق ما يلي:

- منطقة في إدلب وأجزاء من اللاذقية وحماة وحلب.

- منطقة في ريف حمص الشمالي.

- منطقة في الغوطة الشرقية.

- منطقة في جنوب سوريا (درعا والقنيطرة والسويداء)⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة الى أن مجلس الأمن الدولي لم ينشئ مناطق آمنة رسمياً في سوريا من خلال قرارات ملزمة، الأمر الذي أدى الى انتقادات على المستوى الدولي لعدة أسباب، أهمها: تجاوز دور الامم المتحدة، عدم شمولية الأطراف المعنية، التحيز والانحياز، مخاوف إنسانية. وهناك بعض النماذج عن إنشاء مناطق آمنة، والتي تم إنشاؤها بقرار من مجلس الأمن⁽²⁾، أهمها:

- منطقة آمنة في سرايفو البوسنة والهرسك (1993-1995):

- المنشأة: تم إنشاء هذه المنطقة بموجب قرار صادر عن مجلس الأمن الرقم 837 في 16 حزيران 1993.
- الهدف: توفير ملاذ آمن للمدنيين من القتال الدائر بين القوات البوسنية الصربية وقوات الحكومة البوسنية.
- القوات: تم نشر حوالي 3600 جندي من قوات الأمم المتحدة لحماية المنطقة الآمنة.
- التحديات: واجهت المنطقة الآمنة العديد من التحديات، أهمها: هجمات من قبل القوات الصربية، نقص المساعدات الإنسانية، الحركة المحدودة.
- النتيجة: في عام 1995 سقطت المنطقة الآمنة في سرايفو بأيدي القوات الصربية بعد قصف وحشي.

⁽¹⁾ www.aljazeera.net ، تاريخ الزيارة: 2024/7/1.

⁽²⁾ ملاحظة: تم إنشاء مناطق آمنة في مناطق أخرى، مثل: رواندا، الصومال. لكنها جميعها واجهت تحديات مماثلة.

- منطقة آمنة في شمال العراق (1991-1996):

- النشأة: تم إنشاء منطقة آمنة في شمال العراق بموجب قرار مجلس الأمن الدولي الرقم 688 في 5 نيسان بعد حرب الخليج الأولى.
- الهدف: حماية الأكراد العراقيين من القمع من قبل الحكومة العراقية.
- القوات: لم تنتشر الأمم المتحدة قوات لحماية المنطقة الآمنة، بل فرضت حظراً جويّاً على الطائرات العراقية.
- التحديات: واجهت هذه المنطقة الآمنة العديد من التحديات، أهمها: انتهاكات حظر الطيران من خلال تعرضها لغارات جوية عراقية متكررة، الأمر الذي أسفر عن مقتل العديد من المدنيين، التوغلات البرية من قبل القوات العراقية، تعزيز الحكم الذاتي الكردي في شمال العراق.
- النتيجة: انتهت المنطقة الآمنة في شمال العراق عام 1996، عندما غزت القوات العراقية المنطقة.

وفي الختام، لا بد من القول الى أنه في إطار قياسي بدراسة إستراتيجيات التعامل مع تحديات الوافدين السوريين على المستويين الوطني والدولي، كان لي شرف لقاء معالي وزير المهجرين السابق الدكتور عصام شرف الدين، الذي كان قد ترأس لجنة عودة النازحين السوريين من لبنان الى سوريا. وقد تمحور اللقاء حول أهم القضايا المرتبطة بملف العودة، بما في ذلك التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها التي تواجه هذه العملية، حيث شاركني معالي برؤيته المستندة الى زيارته المتعددة ولقاءاته مع الحكومة السورية، والتي أسفرت عن مجموعة من التقاهات والمعلومات الهامة، التي أسهمت بشكل كبير في إثراء هذه الدراسة. كما زودني معاليه ببعض الوثائق الرسمية المتعلقة بهذه الجهود، والتي سأعرض البعض منها في ملاحق الدراسة⁽¹⁾.

(1) 1- توصية ملزمة بحضور الحكومة صادرة عن الهيئة العامة لمجلس النواب بشأن الموقف من الهبة الأوروبية. 2- تقرير عن زيارة وزير المهجرين اللبناني السابق الدكتور عصام شرف الدين للجمهورية العربية السورية بخصوص ملف عودة النازحين السوريين. 3- رسالة موجهة من قبل السفارة السورية في لبنان الى وزارة الخارجية والمغتربين اللبنانية.

الخاتمة

سنقدم بعض الاقتراحات على الصعيدين الوطني والدولي، من أبرزها:

أولاً: على الصعيد الوطني

- 1- ينبغي أن يحصل تعاون ثنائي بين الحكومتين اللبنانية والسورية من أجل تهيئة البيئة القانونية والإدارية لعودة الوافدين السوريين إلى وطنهم الأم من خلال تسوية أوضاعهم مع الجانب السوري، والعمل على ضبط الحدود بين البلدين.
- 2- ينبغي العمل على رفع مستوى الوعي عند الوافدين السوريين من أجل تشجيعهم على العودة.
- 3- ينبغي تقديم الخدمات الانتقالية للوافدين السوريين (الجهة انتقلهم من لبنان الى سوريا).
- 4- ينبغي على الحكومة اللبنانية أن تتسق بشكل دائم ومستمر مع المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. في حال رفضت المفوضية التنسيق، يحق للبنان تقديم احتجاج دبلوماسي رسمي للمفوضية عبر قنوات الاتصال الرسمية، أو التواصل مع الأمين العام للأمم المتحدة من أجل التدخل لحل الخلاف أو تحسين التعاون، أو طلب وساطة دولية من خلال الأمم المتحدة أو عبر جهات دولية أخرى لتحسين العلاقات والتعاون مع المفوضية، أو اللجوء الى المجتمع الدولي عبر إبلاغ الدول الاعضاء في الامم المتحدة بالمسألة، أو التحرك ضمن إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة، أو تعزيز التعاون مع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية التي تعمل في مجال اللاجئين لتعويض أي نقص في الدعم من المفوضية.
- 5- ينبغي على الحكومة اللبنانية التأكيد للمجتمع الدولي أن لبنان ليس بلد لجوء، وهو غير مهياً ليكون كذلك لا دستورياً ولا قانونياً ولا واقعياً.

ثانياً: على الصعيد الدولي

- 1- على المجتمع الدولي معالجة الأسباب الجذرية للقضية السورية من خلال: إنهاء الصراع في سوريا، إجراء مصالحة وطنية، إعادة الإعمار، تحقيق الأمن والاستقرار.

- 2- على المجتمع الدولي تقديم دعم دولي لسوريا بكافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية وغيرها.
- 3- على المجتمع الدولي وضع خطط تنمية شاملة من أجل دعم وصمود المجتمعات المحيطة بسوريا، وخاصةً المجتمع اللبناني، لتحسينه من المزيد من الانهيارات جراء وطأة تداعيات الأزمة السورية.
- 4- على المجتمع الدولي العمل على إعادة توطين بعض الوافدين السوريين في دول أخرى حتى تحل الأزمة بشكل نهائي.

الملاحق

■ ملحق (1)

توصية ملزمة بحضور الحكومة صادرة عن الهيئة العامة لمجلس النواب بشأن الموقف من الهبة الأوروبية

إن المجلس النيابي المنعقد بهيئته العامة بتاريخ 15 أيار 2024، وبعد الاستماع الى دولة رئيس الحكومة وأخذ العلم بما طرحه والسادة النواب حول موضوع حزمة المساعدات الأوروبية وملف النزوح السوري، قرر التوصية الآتية:

يعاني لبنان منذ أكثر من 13 سنة من مشكلة النزوح السوري، حيث فاقت أعداد الذين دخلوا إليه عن مليوني نازح يشكلون 44% من عدد السكان، دون أن تنظّم قيود دقيقة وكاملة لهم لدى السلطات الرسمية المعنية، وبالتالي تعذر ضبط حركتهم وتنظيمها نتيجة عدم تعاون مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وتحت أعداز مختلفة لجهة تسليم اللوائح الموجودة بحوزتها حولهم وفي ظل حماية معنوية من بعض الدول والهيئات وهي نفسها التي شجعت بقائهم في لبنان لأهداف إما سياسية أو لعدم استعدادها لاستيعاب جزء منهم.

لقد أثر النزوح السوري على لبنان اقتصادياً ومالياً واجتماعياً وأمنياً وبيئياً وصحياً وعلى الاستقرار العام فيه، مع تنامي الشعور بالقلق لدى عموم اللبنانيين من التغير الديمغرافي

والمجتمعي، وبالمقابل فإن هذه القضية الأكثر تعقيداً وخطورة هي في الواقع أكثر الملفات التي توحّد اللبنانيون حولها من منطق وطني، ورفض مقاربتها بخلفيات عنصرية أو استهدافات خارج الأطر القانونية.

إن لبنان، ولكثير من الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والديمغرافية، ولكونه بلد لجوء، هو غير مهياً ليكون كذلك دستورياً وقانونياً وواقعياً، وهذا ما أكدت عليه مذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة اللبنانية ممثلة بالمديرية العامة للأمن العام والمكتب الاقليمي لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين بتاريخ 2003/9/9 والمنشورة في الجريدة الرسمية في العدد 52 في 2003/11/13، والتي ما زالت سارية المفعول ومنظمة للعلاقة بين الدولة والمفوضية، وهي التي تؤكد إعادة النازحين الى موطنهم الأصلي أو إعادة توطينهم في بلد ثالث.

وانطلاقاً من هذه المقدمة، ومن دور المجلس النيابي الرقابي، والتزاماً بالدستور والقوانين، ومذكرة التفاهم المذكورة أعلاه، وبهدف إعادة الداخلين والمقيمين السوريين غير الشرعيين في لبنان إلى بلدهم، وخلال مدة أقصاها سنة واحدة من تاريخه، يوصي المجلس النيابي الحكومة بما يلي:

1- تفعيل اللجنة الوزارية برئاسة رئيس الحكومة والوزراء المختصين، وقيادة الجيش والأمن العام والأمن الداخلي وأمن الدولة، للتواصل والمتابعة المباشرة والحثيثة مع الجهات الدولية والإقليمية والهيئات المختلفة لا سيما مع الحكومة السورية ووضع برنامج زمني وتفصيلي لإعادة النازحين باستثناء الحالات الخاصة المحمية بالقوانين اللبنانية التي تحددها اللجنة.

2- تأكيد التزام لبنان مضمون مذكرة التفاهم المشار إليها في المقدمة كأساس للمعالجة، وإلزام مفوضية اللاجئين تطبيق بنودها كاملة واتخاذ الإجراءات اللازمة للتنفيذ وتقديم الاحصاءات والملفات الخاصة بالنازحين الموجودة لديها، والطلب منها التنسيق مع مكتبها في سوريا لتسهيل عملية إعادتهم إلى بلدهم.

3- التزام واضح بتطبيق القوانين النافذة التي تنظم عملية الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه، لا سيما القانون الصادر بتاريخ 1962/7/10 والمراسيم التطبيقية ذات

الصلة، ولا سيما المرسوم الرقم 10188 تاريخ 1962/7/28، وبقانون العمل اللبناني والقوانين الضريبية والرسوم البلدية وغيرها.

4- القيام بالإجراءات القانونية اللازمة لتسليم السجناء من النازحين الى السلطات السورية وفق القوانين والأصول المرعية.

5- دعوة المجتمع الدولي والهيئات المانحة لمساعدة الحكومة في تخصيص الإمكانات اللازمة للأجهزة العسكرية والأمنية من أجل ضبط الحدود البرية والتنسيق مع الجانب السوري للمساعدة من الجهة المقابلة، وحصر حركة الدخول والخروج عبر المعابر الشرعية بين البلدين.

6- الطلب من أجهزة الأمم المتحدة كافة، لا سيما مفوضية اللاجئين والجهات الدولية والاوربية المانحة اعتماد دفع الحوافز والمساعدات المالية والإنسانية للتشجيع على إعادة النازحين إلى بلادهم ومن خلال الدولة اللبنانية ومؤسساتها أو بموافقتها وعدم السماح باستغلال هذا الأمر للإيحاء بالموافقة على بقائهم في لبنان وتشجيع هذه الجهات على تأمين مثل هذه التقديمات في داخل سوريا.

7- الاستفادة من القرارات الصادرة عن الأمم المتحدة ومنها قرارها حول خطة التعافي المبكر الصادر عام 2021، حيث يمكن أن يشكّل المدخل لتسريع العودة إلى الداخل السوري عن طريق المساعدات لتأهيل البنى التحتية من دون تعرّض الدول المانحة لعقوبات قانون قيصر.

8- التزام الحكومة بالموقف الذي أعلنه رئيسها في الجلسة، ونقله للدول والهيئات العاملة بملف النزوح، بأن لبنان لم يعد يتحمّل عبء بقاء النازحين، وبكل الاحوال لا يستطيع أن يكون شرطياً حدودياً لأي دولة، وان المطلوب تعاون كل الدول لحل هذه المعضلة، وتحويل الدعم نحو تعزيز انتقال النازحين وتأمين استقرارهم في بلادهم مع ما يتطلب ذلك من تأمين مقومات حياتهم.

9- التزام الحكومة بهذه التوصية وتقديم تقرير كل ثلاثة أشهر إلى المجلس النيابي حول مراحل تنفيذ ما تضمّنته.

■ ملحق (2)

الجمهورية اللبنانية

وزارة المهجرين

وزير

س.ح

دولة رئيس مجلس الوزراء

الأستاذ نجيب ميقاتي المحترم

رقم الصادر : ٢/١٥٥/ص

المحفوظات : ٠١٢

التاريخ : ٢٠٢٣/٧/٢٧

الموضوع : تقرير عن زيارتي الأخيرة الى الجمهورية العربية السورية السبب الواقع فيه
٢٠٢٣/٦/٢٤ بخصوص موضوع عودة النازحين السوريين .

المرجع : طلبكم في جلسة مجلس الوزراء الإثنين الواقع فيه ٢٠٢٣/٧/٢٤ تقديم تقرير عن زيارتي
الى سوريا بعد موافقة السادة الوزراء على إستكمال التواصل مع الجانب السوري .

بالإشارة الى الموضوع والمرجع المبين أعلاه ،

نودعكم بالتقرير المطلوب أعلاه ،



الجمهورية اللبنانية

وزارة المهجرين

وزير

تقرير عن زيارة وزير المهجرين للجمهورية العربية السورية

بخصوص ملف عودة النازحين السوريين

رقم الصادر : ٢/١٥٥/ص

التاريخ : ٢٠٢٣/٧/٢٧

تم بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٢٤ زيارة الوزيرين السوريين ، وزير الإدارة المحلية والبيئة المهندس حسين مخلوف ومن ثم وزير الداخلية اللواء محمد الرحمون .

لقاء وزير الإدارة المحلية والبيئة كان مثمراً جداً حيث :

أولاً :

١ - تم التأكيد على بنود التفاهم التي تمت مناقشتها خلال زيارتي السابقة في شهر آب ٢٠٢٢ والتي تعتمد على تطبيق خطة الوزارة لعودة أمانة لعدد ١٥٠ ألف نازح شهرياً ، مع لحظ موافقة الوزير مخلوف على إستقبال ١٨٠ ألف في أول مرحلة نظراً لتأمين ٤٨٠ / مركز إيواء جاهز لإستقبال هذا العدد ، إضافة الى البيوت، الجاهزة للسكن في المناطق والقرى الغير متضررة .

٢ - إتفقنا ببدء العمل في المخيمات التي تحوي حوالي ٦٠٠ ألف نازح ضمن خطة عمل تنفذها المديرية العامة للأمن العام مع منسقي وموظفي وزارتي شؤون المهجرين ووزارة الشؤون الإجتماعية ، حيث سنبداً بتعبئة إستمارات لقاطني المخيمات تشمل مكان إقامة النازحين في سوريا وحالة البيوت والمناطق وقرى النزوح ، ويكون أولوية العودة لمن ليس لديه عوائق تؤخر رجوعه ، مثلاً :

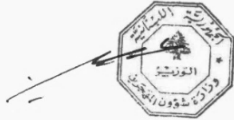
- مطلوب لخدمة العلم .

- عليه دعاوى قضائية ضده .

- لاجيء سياسي .

علماً بأننا نسعى الى حل كل من البنود المذكورة أعلاه كماف مستقل كل على حدى .

٣ - أبدى الوزير مخلوف إستعداد بلاده لتأثر العائدين ومقنناتهم بالباصات السورية من الداخل اللبناني بعد موافقة السلطات اللبنانية ، كما وتقديم كل التسهيلات للعائدين مألقي السيارات الخاصة للعودة بسياراتهم مع مقنناتهم الخاصة .



الجمهورية اللبنانية

وزارة المهجرين

وزير

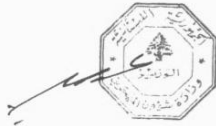
٤ - تكريس الاستفادة من التقديمات والتسهيلات مثل تأمين مراكز الإيواء مع كافة مستلزماتها مثل : مياه الشفة ، الكهرباء ، البنى التحتية ، الطرقات والمدارس ووسائل النقل . مع إعادة التوظيف وتأمين التعليم المجاني وتأمين الطباية وتأمين سلة غذائية من الدول المانحة ، لا سيما روسيا الاتحادية ، كما والاستفادة من قرار العفو الرئاسي .

٥ - تم مناقشة موضوع مفوضية شؤون اللاجئين ودورهم في تسهيل أو عرقلة العودة المرتقبة وأكد السادة الوزراء على إنفتاحهم على مفوضية شؤون اللاجئين . كما وافق وأيد وزير الإدارة المحلية السورية فكرة إنشاء لجنة ثلاثية (لبنانية - سورية - مع مفوضية شؤون اللاجئين) ، ونحن بدورنا تحدثنا عن إمكانية الاستفادة من إتفاقية اللاجئين العالمية في ١٩٥١ ، كما وذكرنا انه بموجب " مذكرة التفاهم " تاريخ ٢٠٠٣/٩/٩ الصادرة عن المفوضية السامية للأمم المتحدة حول التعامل مع المتقدمين بطلبات اللجوء تعني " طالب لجوء " وحيثما وردت تعني طالب لجوء الى بلد آخر (كتاب مرفق) . اعقبها بروتوكول ١٩٦٧ التابع لها والتي لم يوقع لبنان عليها ، كما أنه ليس لديه قانون داخلي مطبق للاجئين (الكتاب مرفق) وبموجبه ووفقاً للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين يحق للدول بموجب القانون الدولي إبعاد الذين ليسوا بحاجة الى حماية دولية الى بلاد الأصل . وثيقة الأمم A/AC.96/987 (A/58/13Add1) 12A .

ثانياً :

وإستكمالاً لزيارتي السابقة كعضو في اللجنة الوزارية والمشكلة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١١ تاريخ ٢٠٢١/٩/٢٩ .

لقد قمت بزيارة الى دمشق بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٢٤ تمهيداً لزيارة الوفد الوزاري الرسمي المشكل بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١ تاريخ ٢٠٢٣/٦/١٣ (بموضوع ورقة عمل لتنظيم إدارة ملف النازحين السوريين في لبنان) .



الجمهورية اللبنانية

وزارة المهجرين

وزير

فقد تم مناقشة المواضيع الإضافية التالية :

- ١- خدمة العلم والطلب من السلطات السورية حلّ مشكلة مطلوبي الخدمة من النازحين الى لبنان الذي يبلغ عددهم اكثر من مائة ألف وتمّ الإتفاق أن تتأقش التفاصيل مع معالي وزير الدفاع السوري خلال زيارة الوفد الرسمي لإعطاء التسهيلات مثل تقليص فترة الخدمة ، وتأجيل الخدمة لمدة سنة ، تخفيض قيمة البدل وحوافز أخرى تطرح في حينه .
- ٢- مكتوسي القيد السوريين وحديثي الولادة بلبنان .
- ٣- المساجين السوريين وسبل نقلهم لإستكمال محكوميتهم ببلادهم .
- ٤- عودة الذين فقدوا أوراقهم الثبوتية .
- ٥- تسوية أوضاع الذين دخلوا الى الأراضي اللبنانية عبر معابر غير شرعية .
- ٦- التفاهم على إعلان يوم العودة مرة كل شهر يشمل عودة العائلات ليست مدرجة على اللوائح ، والسماح بإدخال سياراتهم الخصوصية وكافة مقتنياتهم .
- ٧- مناقشة ضبط الحدود الغير شرعية .
- ٨- تفعيل عمل اللجنة الثنائية لمتابعة المسح الشامل ووضع إقتراحات إضافية لتفعيل العودة والتنسيق المشترك مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين السوريين .

وزير المهجرين



عصام شرف الدين

■ ملحق (3)

سفارة الجمهورية العربية السورية

بيروت

الرقم: 2022/54 التاريخ: 2022/4/29

تهدي سفارة الجمهورية العربية السورية في بيروت أطيّب تحياتها الى وزارة الخارجية والمغتربين اللبنانية الموقرة -مكتب السيد الوزير.

تتشرف السفارة بموافاة الوزارة الموقرة عن معلومات تتعلق بمراسيم العفو التي صدرت عن السيد الرئيس بشار الأسد رئيس الجمهورية العربية السورية منذ العام /2011/ وحتى الآن:

- مرسوم عفو عام تم من خلاله إخلاء سبيل /28864/ موقوفاً من محكمة قضايا الإرهاب فقط.

- ساهمت تلك المراسيم بشكل فعال في إنجاح عمليات التسوية والمصالحات في العديد من محافظات سورية، حيث بلغ عدد الأشخاص الذين استفادوا من التسويات /271022/ مواطناً موزعين على محافظات درعا-القنيطرة-السويداء-دير الزور-الرقّة-حلب-ريف دمشق وحمص.

- استفاد المواطنون الذين أجروا التسويات الأمنية من الميزات التالية:

- إلغاء البلاغات والإجراءات الأمنية التي كانت بحقهم صادرة بحقهم، من قبيل التوقف أو التكليف بالمراجعة أو منع المغادرة...
- منع المتخلفين عن الخدمتين الإلزامية والاحتياطية مهلة ستة أشهر لتسوية أوضاعهم التجنيدية.

• تسوية أوضاع الفارين من الجيش والشرطة والأجهزة الأمنية من قبل لجان مختصة وفقاً للأنظمة والقوانين النافذة.

• يحق للمواطن الذي أجرى التسوية الأمنية العودة الى عمله الوظيفي بعد أن يتقدم بطلب خطي الى الوزارة التي يتبع لها.

• كما استفاد المفصولون من نقابات الأطباء والصيدلة والمهندسين والمحامين وبات بإمكانهم تقديم طلب العودة الى النقابة وممارسة اختصاصاتهم.

المصادر والمراجع

الوثائق

- الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار 1926 والمعدل عام 1990.
- وثيقة الوفاق الوطني الصادرة عام 1989.
- الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948.
- النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها الرقم 428 (د-5) المؤرخ في 14 كانون الأول 1950.
- الاعلان بشأن الحق في اللجوء الذي اعتمد في 14 كانون الأول 1967.
- الإعلان المتعلق بحقوق الانسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت الرقم 144/40 المؤرخ في 13 كانون الأول 1985.
- المبادئ التوجيهية بشأن التشريد الداخلي الصادرة من قبل ممثل الامين العام للأمم المتحدة المعني بالنازحين، والمعتمدة من قبل لجنة الامم المتحدة المعنية بحماية وتعزيز حقوق الإنسان ومعالجة جميع أشكال التمييز ضد المرأة في دورتها الـ 50 في عام 1998 والتي تم تحديثها عام 2005.

المعاهدات

- اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين في وقت الحرب 1949.
- الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين تاريخ 1951/7/28 والتي دخلت حيز التنفيذ في 22 نيسان 1954.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي تم تبنيه في 16 كانون الأول 1966 والذي دخل حيز التنفيذ في 23 آذار 1976.
- البروتوكول الإضافي الخاص باللاجئين الصادر في 31 كانون الثاني 1967 والذي دخل حيز التنفيذ في تشرين الأول من العام 1967.
- البروتوكول الإضافي الأول بشأن حماية ضحايا النزاعات الدولية المسلحة في 8 حزيران 1977.
- اتفاقية حقوق العمال المهاجرين التي أقرتها الامم المتحدة عام 1990.
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة التي تم اعتمادها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 كانون الأول 1984، والتي يبدأ تاريخ نفاذها في 26 حزيران 1987.
- مذكرة التفاهم الموقعة بين الحكومة اللبنانية ممثلة بالمديرية العامة للأمن العام والمكتب الاقليمي لمفوضية الامم المتحدة لشؤون اللاجئين بتاريخ 2003/9/9.

القوانين والأنظمة

- قانون العقوبات اللبناني الصادر عام 1943.
- قانون الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه الصادر في 10 تموز 1962 والمعدل بموجب القانون الرقم 173 تاريخ 2000/2/14.
- المرسوم الاشتراعي المتعلق بإعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية الرقم 52 الصادر 1967/8/5.
- المرسوم 11262 الصادر بتاريخ 2003/10/30، والمتعلق بإبرام مذكرة تفاهم بين المديرية العامة للأمن العام والمكتب الاقليمي لمفوضية شؤون اللاجئين حول التعامل مع المتقدمين بطلبات اللجوء لدى مكتب المفوضية في لبنان.

الكتب العربية

- جمعية رواد فرونتيرز، اللجوء الى الاحتجاز التعسفي: سياسة فوق الدستور-الاحتجاز التعسفي المطول رغم إدانة القضاء - ضريبة يدفعها اللاجئين ثمناً للجوئهم (وقائع وتحليل)، رواد Fontiers، لبنان، الطبعة الأولى، 2010.
- عبد الحميد الوالي، إشكالية اللجوء على الصعيدين الدولي والعربي: تعليق على اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة باللاجئين، لا يوجد دار وتاريخ نشر.
- عصام نعمة إسماعيل، ترحيل الأجانب: دراسة تحليلية في ضوء القانون والاجتهاد اللبناني والدولي، العدد الأول: سلسلة القانون العام، لا يوجد دار نشر، لبنان، الطبعة الأولى، 2003.
- فاضل عبد الزهرة الغراوي، المهجرون والقانون الدولي الانساني، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2013.
- مي صبحي الخنساء، العودة حق، باحث للدراسات، لبنان، الطبعة الأولى، 2004.
- نجوى مصطفى حساوي، حقوق اللاجئين الفلسطينيين بين الشرعية الدولية والمفاوضات الفلسطينية-الاسرائيلية، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، لبنان، الطبعة الأولى، 2008.

الرسائل والأطاريح

- علي أحمد الحاج حسن، تداعيات النزوح السوري على لبنان بين الابعاد السياسية والابعاد الانسانية، رسالة قدمت إلى جامعة بيروت العربية، لبنان، 2021.
- مهند محمود سقا، مفهوم اللجوء وحقوق وواجبات اللاجئين في القانون الدولي العام، رسالة ماجستير قدمت إلى جامعة بيروت العربية، لبنان، 2019.
- هنادي فؤاد حسن، حق العودة للشعب الفلسطيني في ضوء القانون الدولي العام، رسالة ماجستير قدمت إلى جامعة بيروت العربية، لبنان، 2012.

الكتب الأجنبية

- Erika Feller - volker Turk - frances Nicholson, la protection des refugies en droit international, larcier-unhcr, 2008.
- Kate jastram and Marilyn achiron, the international protection of refugees: the impact of emergent trends and contemporary issues on refugee law, martinus nijhoff publishers, 2021.
- Kate ogg and Savitri taylor, international law and the protection of refugees, Cambridge university press, 2021.
- James Hathaway, international refugee law, Cambridge university press, 2005.
- Jean-marie Henckaerts and Louisw Doswald-Beck, Customary international humanitarian law, vole 1:rules, ICRC, Cambridge.
- Richard plender, international migration law, Kluwer law international, 2001.
- Michael barutciski, le droit international des réfugiés et le rapatriement involontaire, IRD éditions, 2001.
- laurent hugelin, la première stratégie européenne en matière de retour volontaire et de réintégration, forum réfugiés, 2021.
- Organization internationale pour les migrations, manuel sur la reintegration, organization internationale pour les migrations, Suisse, 2019.

المواقع الالكترونية

- www.aljazeera.net
- www.arabic.rt.com.
- www.forumrefugies.org
- www.france-initiative.fr
- www.lcps-lebanon.org
- www.news.un.org
- www.ofii.fr
- www.reuters.com
- www.unhcr.org

الدراسة الثالثة: قراءة قانونية حول العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة مصطفى المصري⁽¹⁾



مقدمة

يُكرّس القانون الدولي حقّ الشعوب الواقعة تحت الاحتلال في مقاومة الاحتلال وتحرير أراضيها، وهو ما أكّدته قرارات الأمم المتحدة المتعدّدة، مثل القرار 3236 (1974) الذي يعترف بحقّ الشعب الفلسطيني غير القابل للتصرّف في تقرير المصير والاستقلال، والقرار 2649 (1970) الذي يُدين حرمان الشعوب من حقوقها الأساسية بما في ذلك مقاومة الاحتلال. في هذا السياق، نشأت حركة حماس عام 1987 كأحد أشكال المقاومة الشعبية ضدّ الاحتلال الإسرائيلي⁽²⁾ المُستمرّ للأراضي الفلسطينية منذ عقود⁽³⁾.

شنّ الجناح العسكري لحركة حماس، كتائب عزّالدين قسام، صباح السّبت في 2023/10/7، عمليّة طوفان الأقصى، وهو هجوم مفاجئ شمل وإبلاً من أكثر من 3000

(1) طالب دكتوراه في القانون، الجامعة الإسلامية في لبنان، ماجستير في قانون الأعمال، الجامعة اللبنانية.

(2) تجدر الإشارة إلى أنّ الباحث لا يعترف بدولة تُسمّى "إسرائيل"، إلّا أنّ الاعتراف الرسمي بها داخل المحافل الدوليّة وخاصةً الأمم المتحدة، اضطره للإشارة إلى هذا الكيان بـ"إسرائيل".

(3) من المنطقة الواقعة بين نهر الأردن والبحر الأبيض المتوسط قبل عام 1947 إلى منطقتين منفصلتين، هما قطاع غزة والضفّة الغربيّة، بما في ذلك القدس الشرقيّة، ما يُسمّى بالأرض الفلسطينية المحتلّة. كما تجدر الإشارة إلى إدانة مجلس الأمن التابع للأمم المتّحدة القانونيّة لضّمّ الأراضي الفلسطينيّة للكيان الاسرائيلي. أنظر: (U.N.S.C., N. 242, 1967, 8-9)

صاروخ واختراق جوي وبحري وبزّي للأراضي الإسرائيليّة. قُتل على أثر هذا الهجوم أكثر من 1400 إسرائيلي وما يزيد عن 5 آلاف جريح، وهي أرقام قابلة للتصاعد مع استمرار النزاع⁽¹⁾. أعلن رئيس الوزراء الإسرائيلي نتنياهو "نحن في حالة حرب"⁽²⁾ وأوضح ثلاثة أهداف: "إزالة القوّات المعادية؛" "تعزيز الجبهات الأخرى بحيث لا ينضمّ أحد عن طريق الخطأ إلى هذه الحرب" و"دفع ثمن باهظ من العدو داخل قطاع غزة"⁽³⁾. أمرت الحكومة بتعبئة جنود الاحتياط وشنّت حملة جويّة كبيرة ضدّ أهداف حماس في غزة.

من ناحية أخرى، أدان المجتمع الدولي الغربي بشكلٍ عام وفوري هجمات حماس. أعلن وزير الخارجية الأمريكي "Blinken" أنّ الولايات المتحدة الأمريكيّة تُدين بشكلٍ قاطع الهجمات المروّعة التي شنتها حماس ضدّ إسرائيل، بما في ذلك المدنيين والمجمعات المدنيّة، حيث أنّ الولايات المتّحدة تؤيّد حقّ إسرائيل في الدفاع عن نفسها⁽⁴⁾. كما أدانت رئيسة المفوضيّة الأوروبيّة "Leyen" بشكلٍ قاطع الهجوم الذي نفّذته حماس، وأكدت حقّ إسرائيل في الدفاع عن نفسها ضدّ مثل هذه الهجمات الشنيعة⁽⁵⁾. وذكر متحدّث باسم حلف الشمال الأطلسي "NATO" أنّ المنظّمة تُدين بشدّة الهجمات التي شنتها حماس ضدّ إسرائيل الشريكة في الحلف، وإسرائيل الحقّ في الدفاع عن نفسها⁽⁶⁾.

بالمقابل، هناك عدد قليل من الدول لديها منظورٌ مختلف. على سبيل المثال، أشارت المملكة العربيّة السعوديّة وقطر إلى أنّ الإجراءات الإسرائيليّة السابقة مسؤولة عن الهجمات⁽⁷⁾. كما أعلن المتحدّث باسم وزارة الخارجية الإيرانيّة أنّ "إيران تعتبر نظام الاحتلال الصهيوني وأنصاره المعروفين مسؤولون عن العنف والقتل ضدّ الفلسطينيين ويدعو الدول الإسلاميّة إلى دعم حقوق الشعب الفلسطيني"⁽⁸⁾. في غضون ذلك، هنأ مستشار المرشد الأعلى علي الخامنئي

(1) Diakonia IHLC, 2023.

(2) Kingsley & Kershner, 2023.

(3) Israel Prime Minister's Office, 2023.

(4) U.S. Department of State, 2023.

(5) von der Leyen, 2023.

(6) White, 2023.

(7) Robertson, 2023.

(8) Reuters, 2023a.

المقاتلين الفلسطينيين بوقوف إيران إلى جانب المقاتلين الفلسطينيين حتّى تحرير فلسطين⁽¹⁾. وذكر رئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس أنّ للشعب الفلسطيني الحقّ في الدفاع عن نفسه ضدّ إرهاب المستوطنين وقوّات الاحتلال⁽²⁾. بينما أكّد الرئيس الصيني على ضرورة الوقف الفوري لإطلاق النار، وضرورة عدم خروج التصعيد الزّاهن عن السيطرة، وذلك بعد التنسيق مع الرئيس الروسي فلاديمير بوتين، من أجل بذل جهودٍ صينيّة-روسيّة لحماية العدالة الدوليّة⁽³⁾.

أصدرت المحكمة الجنائيّة الدوليّة في عام 2021 قرارًا تاريخيًّا يؤكّد اختصاصها القانوني على الأراضي الفلسطينيّة المُحتلّة، بما في ذلك غزّة والضفّة الغربيّة⁽⁴⁾. كما أصدرت المحكمة في أيار 2024 مذكرات توقيف بحقّ رئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو ووزير الدفاع يوآف غالانت بتهمة ارتكاب جرائم حرب وجرائم ضدّ الإنسانيّة خلال العدوان على غزّة، إلى جانب إصدار مذكرات مماثلة بحقّ قيادات حماس مثل يحيى السنوار. من جهةٍ أخرى، أصدرت محكمة العدل الدوليّة في عام 2024 قرارًا بإجراءاتٍ وقتيّة في قضيّة جنوب إفريقيا ضدّ إسرائيل، وصفّت فيه الأعمال الإسرائيليّة في غزّة بأنّها 'تشكّل خطرًا جدّيًا بإبادة جماعيّة'، ملزمةً إسرائيل بوقف أعمالها العسكريّة الفوريّة وتسهيل الإغاثة الإنسانيّة⁽⁵⁾.

تأسيسًا على ما تقدّم، تتمثّل أهداف البحث موضوع الدراسة في تسليط الضوء على مسألة شرعيّة العدوان الاسرائيلي على غزّة، وفقًا للقوانين والممارسات الدوليّة، بحيث تستوضح ماهيّة السياق القانوني للعمليات العسكريّة الراهنة من قبل الطرفين، "الاسرائيلي" من جهة و"حركة حماس" من جهةٍ أخرى، علاوةً على تحليل القرارات القانونيّة الصادرة عن المحاكم الدوليّة ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ومقاربة تنفيذها على أرض الواقع من قبل الطرفين. إضافةً إلى ذلك، يهدف البحث إلى بيان مدى قانونيّة الضرورة العسكريّة لعمليات الحصار على قطاع

(1) Reuters, 2023b.

(2) الحرة، 2023.

(3) سكاي نيوز عربيّة، 2023.

(4) ICC Decision on the Situation in the State of Palestine, 2021.

(5) ICJ Decision on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza strip, 2024.

غزة، علاوة على استيضاح نطاق أحكام النزاعات المسلحة العسكرية التي تُمارسها إسرائيل على قطاع غزة ومقاربتها في مدى تنفيذها لأحكام النزاعات المسلحة الدولية و/أو غير الدولية. تكمن أهمية هذه الدراسة عملياً في تحليل النصوص المختلفة للأسس القانونية الدولية المُتبعة في مسألة العمليات العسكرية المتعلقة بالعدوان الاسرائيلي على قطاع غزة ومعالجتها بموجب أحكام الممارسات الدولية، وذلك عبر تسليط الضوء على أهم الأحكام والقرارات الدولية الصادرة في شأن النزاعات المسلحة.

انطلاقاً مما تقدّم، تطرح هذه الدراسة الإشكالية التالية: ما مدى مشروعية العدوان الإسرائيلي على غزة؟

تُثير هذه الدراسة تساؤلاتٍ عدّة، وهي:

- ماهية السياق القانوني لعمليتيّ "طوفان الأقصى" و"سيوف الحديد"؟
 - هل يُعتبر قطاع غزة مُحتملاً قانونياً؟
 - مدى قانونية الحصار الإسرائيلي "الشامل" على قطاع غزة؟
- اعتمدنا في تناول موضوع هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال جمع المعلومات والحقائق عن موضوع الدراسة، ومحاولتنا تفصيل كل جزئية منها، وتقدير الآراء الفقهية والاجتهادات الدولية الأجنبية.
- بناءً على ما تقدّم، سترتكز دراستنا على السياق القانوني الحاكم للعمليات العسكرية (المطلب الأول)، حيث خصّصنا دراستنا هنا إلى السياق القانوني لعمليّة "سيوف الحديد" (الفرع الأول) و"طوفان الأقصى" (الفرع الثاني)، علاوة على الاحتلال لقطاع غزة (الفرع الثالث)، أمّا من منظور الحصار الإسرائيلي الشامل على قطاع غزة (المطلب الثاني) فقد وجّهنا دراستنا إلى ضرورة هذا الحصار (الفرع الأول)، آثاره (الفرع الثاني) وتقييمه (الفرع الثالث) وذلك بموجب القوانين الدولية.

المطلب الأول: السياق القانوني الحاكم للعمليات العسكرية: "سيوف الحديد" و"طوفان الأقصى" نموذجًا

يُحظر اللجوء إلى القوة بموجب المادة 2.4 من ميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁾ والقانون الدولي العرفي. وهو حظر يقتصر على استخدام القوة⁽²⁾ فيما بين الدول ما لم تكن الأفعال القسرية منسوبة قانونًا إلى دولة⁽³⁾.

■ الفرع الأول: السياق القانوني لعملية "سيوف الحديد"

بينما تُعتبر حماس كيانًا غير دولي، فإن القانون الدولي الإنساني يُطبق على النزاعات المسلحة غير الدولية وفقًا للمادة 3 المشتركة من اتفاقيات جنيف لعام 1949 والبروتوكول الإضافي الثاني لعام 1977. وبالتالي، فإن تصرفات حماس تخضع لقواعد القانون الدولي الإنساني المنظمة لأعمال الجماعات المسلحة، حتى لو لم تكن دولة. ومع ذلك، فإن المادة 2.4 من ميثاق الأمم المتحدة -التي تحظر استخدام القوة بين الدول- لا تنطبق عليها مباشرة، إلا أن انتهاكات لقواعد النزاع المسلح تُعد مخالفات للقانون الدولي الإنساني.

مع ذلك، حتى لو كان تصرف حماس يُعزى إلى دولة (إيران أو فلسطين، بالنسبة لأولئك الذين يعتبرون الأخيرة دولة)، فإن رد إسرائيل سيكون مع ذلك مشروعًا بالرجوع إلى حق الدفاع عن النفس في القانون الدولي العرفي المنصوص عليه في المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة⁽⁴⁾. يرى العديد من الدول - من بينها الولايات المتحدة الأمريكية⁽⁵⁾ - والأكاديميين⁽⁶⁾

(1) نصّت المادة 2.4 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه يتمتع أعضاء الهيئة جميعًا في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة.

(2) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2625، 1970؛ قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3314، 1974؛ المصري، 2022، ص.ص. 1-17؛ Stahn, 2006, pp. 921-943؛ Okimoto, 2012, p. 47.

(3) International Law Committee, 2001.

(4) نصّت المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة الصادر عام 1945 على أنه "[...] ليس هناك ما يُضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء "الأمم المتحدة" وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ الأمن والسلم الدوليين [...]".

(5) U.N.S.C., N. 202, 2021.

(6) Gill & Tibori-Szabó, 2019, p. 478, 489.

أنّ الدفاع عن النفس مسموحّ به على الأقل منذ هجمات 9/11 ضدّ جماعة من غير الدول حتى وإن لم يكن "الهجوم المسلّح" الذي شنته الجماعة "نيابة عن دولة [...] أو بمساندتها الكبيرة في ذلك"⁽¹⁾. بناءً على قرار مجلس الأمن رقم 2001/1368 الذي يدين الأعمال الإرهابيّة، ويعتبرها تهديدًا للسلم والأمن الدوليين، ويؤكد حق الدفاع عن النفس بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وأفاق؛ ولكن يُثار التساؤل التالي: هل حماس ترتكب أعمالاً إرهابيّة عدوانيّة؟ أو أنها منظمة إرهابيّة؟ وهل يجوز إسقاط هذا القرار على أعمال كتائب القسام العسكريّة؟ إلّا أنّ هذا القرار يصطدم بمبدأ حق تقرير المصير، بحيث يحق لهذه الشعوب (بناءً على قرار مجلس الأمن رقم 1368)، في مناهضتها لمثل هذه الأعمال القسريّة وفي مقاومتها لها، سعيًا الى ممارسة حقها في تقرير مصيرها بنفسها، أن تلتزم وأن تتلقّى المساندة وفقًا لمقاصد الميثاق ومبادئه. علاوة على ذلك، وجدت محكمة العدل الدوليّة في قضيّة الجدار الفاصل للأراضي الفلسطينيّة أنّ تشييد الجدار يشكّل ضمًّا "بحكم الواقع"، تحظره المادة 2.4 من ميثاق الأمم المتحدة وغيرها العديد من الانتهاكات الجسيمة طوال مدّة الاحتلال. حدّدت محكمة العدل الدوليّة النتائج القانونيّة التالية: فيما يتعلّق بإسرائيل، الامتثال للحقّ في تقرير المصير، والقانون الإنساني الدولي، والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وضمان حرية الوصول الى الأماكن المقدّسة، ووقف تشييد الجدار وغيرها العديد من المحدّدات. علاوة على ذلك، لا يمكن لإسرائيل الاستناد إلى حقّها في الدفاع عن النفس فيما يتعلّق بهجوم ينطلق من الأراضي الفلسطينيّة المحتلّة، بالنظر إلى أنّ الأرض بأكملها تخضع لسيطرتها الفعليّة⁽²⁾.

بناءً على ما تقدّم، يُرجّح على أنّ حق إسرائيل بالدفاع عن نفسها مسلوب المضمون والشكل، بالتالي هو باطل شكلاً ومضموناً. ولكن، حتّى لو كان لإسرائيل الحق في الدفاع عن نفسها، تخضع الأخيرة لشرطيّ الضرورة والتناسب، إلّا أنّه أيّ من هذين المعيارين لم يُطبّقاً على العدوان⁽³⁾ الإسرائيلي الأخير على غزّة (كما تبين في فتاوى محكمة العدل الدوليّة لحظر

(1) Nicaragua v. United States, 1986, ¶ 195.

(2) Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 2004, ¶ 120-123, 134, 139, 149, 151-153.

(3) عرّفت المادة 1 من قرار الجمعية العامّة للأمم المتحدة رقم 1974/3314 "العدوان" بأنّه استعمال القوّة المسلّحة من قبل دولة ما ضدّ سيادة دولة أخرى أو سلامتها الإقليميّة أو استقلالها السياسي، أو بأيّة صورة أخرى تتنافى مع ميثاق

انتشار الأسلحة النووية⁽¹⁾ وطوال مدة 19 عامًا، إلى أن ارتقت أفعال إسرائيل إلى جريمة حرب⁽²⁾. إضافة إلى ذلك، لا يُحظى نهج حق الدفاع عن النفس بتأييد عالمي⁽³⁾ وقد شكّكت فيه محكمة العدل الدولية مرتين⁽⁴⁾.

■ الفرع الثاني: السياق القانوني لعملية "طوفان الأقصى"

تُقر الأمم المتحدة بحق الشعوب المُحتلّة في مقاومة الاحتلال بكافة الوسائل المشروعة، بما في ذلك الكفاح المسلّح، وفقًا للمادة 1(4) من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف (1977) وقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 43/37 (1982)، 3236 (1974) و161 (1985). وبالتالي، فإنّ عملية "طوفان الأقصى" التي شنتها حماس تُعتبر -من منظور القانون الدولي- ممارسةً للحقّ الفلسطيني في الدفاع عن النفس ضدّ احتلال مُستمرّ، وذلك بكل الوسائل المُسلّحة (م. 51 من الميثاق) إضافةً إلى حقّ تقرير مصيره (م. 55 من الميثاق)، لا سيّما في ظلّ فشل المجتمع الدولي في إنفاذ قرارات الشرعيّة الدوليّة الداعية إلى إنهاء الاحتلال، مثل قرار مجلس الأمن 242 (1967) و2334 (2016)، وهذا ما تجاهله البعض⁽⁵⁾. كما يخضع الدفاع عن النفس لشرط الضرورة (كما أشرنا أعلاه)، فالضرورة لها عنصر زمني يقصر الإجراءات الدفاعيّة القسريّة على أولئك الذين يريدون هجوم مسلّح وشيك أو قيد التجهيز. فهل كانت إسرائيل قيد التجهيز أو على وشك القيام بهجوم مسلّح؟ من الناحية الزمنية البحتة، لا، إلّا أنّه من المنظور الأوسع، نعم، فهي دائمة الاعتداء على قطاع غزّة بأشكال مختلفة من الهجومات، المسلّح وغير المسلّح (كالحصار بجميع أنواعه)، وبالتالي إنّ الهجوم بمقياس "الوشيك" من منظوره الواسع سيؤكّد هذا الرأي، الأمر الذي دفع حماس إلى

الأمم المتحدة. علاوة على ذلك، إنّ مصطلح "دولة" في هذا التعريف (أ) مُستخدم دون مساس بمسألة الاعتراف ولا بمسألة كون الدولة أو عدم كونها عضوًا في الأمم المتحدة.

(1) Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996, ¶ 41, 42; Nicaragua v. United States of America, 1986, ¶ 147; Human Rights Council, 2009, ¶ 17 (d, e).

(2) Salem, 2023; U.N.G.A., A/HRC/53/59, 2023, P. 1; U.N.G.A., A/77/328, 2022, P. 26-27.

(3) Hakimi, 2015; Haque, 2021.

(4) Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, 2004, ¶ 139; Democratic Republic of the Congo v. Uganda, 2005, ¶ 149.

(5) Schmitt, 2023.

الهجوم "مباغته" على مناطق اسرائيلية عسكرية وسكنية. كما أنّ المادة 7 من قرار الجمعية العامة رقم 1974/3314 أشارت إلى أنّه لا يمكن أن يمسّ تعريف العدوان على أي نحو بما هو مُستقى من الميثاق من حق في تقرير المصير والحرية والاستقلال للشعوب المحرومة من هذا الحق بالقوة، لا سيّما الشعوب الخاضعة لنظم استعمارية أو عنصرية أو لأشكال أخرى من السيطرة الأجنبية، أو بحق هذه الشعوب في الكفاح من أجل ذلك الهدف وفي التماس الدعم وتلقّيه، وفقاً لمبادئ الميثاق. برأينا، بينما يُقرّ القانون الدولي بحقّ الشعوب في مقاومة الاحتلال، فإنّ هذا الحقّ لا يُعفي الأطراف من الالتزام بقانون النزاعات المسلّحة، بما في ذلك اتفاقيّات لاهاي (1899 و1907) واتفاقيّة جنيف الرابعة (1949) والبروتوكول الإضافي الأول (1977). فالهجمات التي تستهدف المدنيين أو تُستخدم فيها أساليب عشوائية تُعدّ انتهاكاً جسيماً للقانون الإنساني الدولي، وتستدعي مساءلةً دولية. وبالتالي، فإنّ تقييم شرعيّة عمليّة "طوفان الأقصى" يجب أن ينطلق من مدى التزام حماس بهذه القواعد، وليس فقط من شرعيّة المقاومة كمبدأ.

بالتالي، إنّ هذا الحقّ متّصل عند استخدام العنف غير المشروع ضدّهم مباشرة وعلى الفور، كما في حالة أعمال التطهير العرقي، وهذا ما تشهده فلسطين من انتهاكات مستمرة مباشرة ضدّ أفراد غزّة، أقلّه منذ عام 2004. من هذا المنطلق، يُثار التساؤل التالي: هل يُعتبر قطاع غزّة منطقة محتلة؟

■ الفرع الثالث: الاحتلال الإسرائيلي لقطاع غزّة وفق المنظور الدولي

تبقى مسألة ما إذا كانت إسرائيل تحتلّ غزّة مسألة خلافية لدى البعض⁽¹⁾ وهي مسألة نزاع ما بين المحكمة العليا الاسرائيلية ومحكمة العدل الدولية. يرد التعريف المقبول للاحتلال في المادة 42 من التشريعات المرفقة باتفاقيّة لاهاي لعام 1907 بحيث تُعتبر الأرض محتلة عندما توضع بالفعل تحت سلطة الجيش المُعادي. ولا يمتدّ الاحتلال إلّا إلى الأراضي التي تثبت

(1) Benvenisti, 1993, pp. 108-148.

فيها هذه السلطة ويمكن ممارستها⁽¹⁾. بالتالي، وللنظرة الأولى، لكي يتم احتلالها، يجب أن تكون المنطقة تحت السيطرة الفعلية للمقاتل المعارض⁽²⁾ وهذا هو لبّ القضية.

مهما كان التوصيف الصحيح لحالة غزة قبل عام 2005، فقد تغيرت الحقائق على أرض الواقع تغيرًا كبيرًا في ذلك العام عندما انسحبت إسرائيل منفردة من ذلك القطاع. احتفظت الأخيرة بمراقبة الدخول على طول الحدود الإسرائيلية برًا وبحرًا وجوًا، بينما تحكّمت مصر (ولا تزال) على حدودها مع سيناء. والسؤال المطروح ما إذا كانت إسرائيل تسيطر بالفعل على القطاع. إذا لم يكن الأمر كذلك، فإنّها لم تعد قوّة احتلال بصرف النظر عما إذا كان قانون الاحتلال ينطبق في نزاع مسلّح غير دولي أو وضع فلسطين كدولة.

يؤيّد البعض بأنّه على الرّغم من أنّ السيطرة الفعّالة لا يُمكن إنشاؤها في البداية عن طريق الجو أو البحر وحدهما، عندما تسحب دولة احتلال قوّاتها البريّة من جزء من أرضٍ محتلّة ولكنها تحتفظ بالسيطرة على المجال الجوّي والمناطق البحريّة، لا يلزم النظر إلى السيطرة الفعلية تلقائيًا على أنّها مُتخلّي عنها⁽³⁾. بيّد أنّنا نرجّح الرّأي المخالف⁽⁴⁾. بينما نقبل الفرضيّة القائلة بأنّ درجة السيطرة اللازمة لإقامة حالة احتلال ليست بالضرورة الدرجة المطلوبة للإبقاء عليها، إلّا أنّنا نجد الادعاء بأنّ إسرائيل لم تكن محتلّة لغزة منذ انسحابها أكثر إقناعًا. فمن جهة، تُشير السيطرة الفعّالة إلى درجةٍ معيّنة من السلطة على الحكم اليومي للمنطقة المعنية⁽⁵⁾. من جهة أخرى، يدل حجم الهجمات الأخيرة وحدها على عدم وجود سيطرة فعّالة على غزة. علاوةً على ذلك، قد يتم تصنيف إسرائيل كقوّة احتلال مؤهلة إذا انتقلت إلى تلك المنطقة وسيطرت عليها بشكلٍ فعّال.

(1) Hague Convention IV, 1907, Art. 42 of the Annex.

(2) Ferraro, 2012, pp. 133-163.

(3) Dinstein, 2019, p. 302.

(4) Milanovic, 2009; Shany, 2012, pp. 101-116.

(5) اختبار الاحتلال هو السيطرة الفعلية؛ الإقليم "يُعتبر محتلاً عندما يوضع فعلاً تحت سلطة الجيش المُعادي (المادة 42 من اتفاقيات لاهاي). وذلك لأنّ "سلطة القوّة الشرعيّة قد انتقلت بالفعل إلى المحتلّ، ويتخذ الأخير جميع التدابير الممكنة لاستعادة وكفالة، قدر الإمكان، النظام العام والسلامة العامّة، مع احترام القوانين السارية في البلد، ما لم يتم منعها بشكلٍ مطلق (المادة 43 من اتفاقية لاهاي لعام 1907). كما أنّ السيطرة على المعابر الحدوديّة للإقليم ليست احتلالاً لتلك الأراضي، بل حصاراً. كما أنّ السيطرة على البحر والمجال الجوّي لا ترقى إلى مستوى السيطرة الفعلية على الإقليم نفسه. مرة أخرى، حماس هي التي تسيطر على غزة وليس إسرائيل.

يؤكد قرار محكمة العدل الدولية في قضية الجدار الفاصل (2004) أن الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية -بما فيها غزة- ينتهك مبادئ القانون الدولي، وبالتالي فإن للشعب الفلسطيني الحق في مقاومة هذا الاحتلال وفقاً للمادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة وقرارات الجمعية العامة. كما أشارت المحكمة إلى أن الاحتلال الطويل الأمد يُشكّل بحد ذاته انتهاكاً جسيماً لمبدأ تقرير المصير، مما يُضفي شرعية دولية على مقاومته.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن انطباق القانون الدولي الإنساني على حماس لا يرتبط بكونها دولة من عدمه، بل بكونها طرفاً في نزاع مسلح. فالمادة 3 المشتركة من اتفاقيات جنيف تلزم جميع الأطراف -بما في ذلك الجماعات المسلحة غير التابعة لدول- باحترام الحدود الدنيا للإنسانية، مثل حظر التعذيب والهجمات العشوائية والمعاملة اللاإنسانية. كما يلزم البروتوكول الإضافي الثاني (1977) هذه الأطراف بضمان التمييز بين الأهداف العسكرية والمدنية. وعليه، فإن تحليل شرعية أفعال حماس يجب أن يستند إلى مدى التزامها بهذه القواعد، وليس فقط إلى وضعها القانوني ككيان غير دولي.

تُطرح مسألة أخرى فيما لو شنت إسرائيل على غزة هجوماً برياً، فهل عودة الجيش الإسرائيلي إليها ستؤدي إلى احتلال؟ إن مجرد القيام بعمليات ميدانية في غزة ضد حماس لن يحدث احتلالاً. لذلك، لا ينبغي اعتبارها محتلة لغزة إلا إذا دخلت إسرائيل الأراضي وبقيت فيها لفترة لا تقتضيها العمليات القتالية الفورية.

المطلب الثاني: الحصار الإسرائيلي "الشامل" على قطاع غزة: المنظور الدولي

ليس من المستغرب أن يكتسب النقاش حول شرعية الإجراءات الإسرائيلية الموجهة ضد حماس زخماً بالفعل. تركزت المناقشات العامة، على الأقل في الوقت الحالي، على إعلان وزير الدفاع الإسرائيلي "Gallant" على أنه "لن يدخل غزة أية كهرباء ولا ماء ولا طعام ولا وقود [...]".⁽¹⁾ مما لا يُثير الدهشة بنفس القدر أن مشروعية أساليب الحصار وقطع الموارد عن السكان المدنيين قد أصبحت أساساً للتأكيدات بأن إسرائيل ترتكب جريمة حرب.

(1) Kershner et al., 2023.

■ الفرع الأول: ضرورة الحصار

من منظور استراتيجي، لا شك أنّ القصد من حصار إسرائيل المُعلن على غرّة هو إظهار العزم بالردّ على هجمات حماس في 7 أكتوبر. من منظور قانوني وأخلاقي وعملي، يُعيد هذا العمل إحياء الصلة الدائمة لعمليات الحصار بالحرب. بينما ستكون هناك مناقشات تتعلّق بشرعيّة هذا التكتيك، هناك شيء واحد واضح: مهما كانت المصلحة في الإشارة إلى العزم المتجاوب، فإنّ استخدام تكتيكات الحصار يجب أن يمتثل لقانون الصراع المسلّح، أو بعبارة أخرى، لا توجد ضرورة استراتيجية "لتجاوز" القيود القانونيّة على تنفيذ العمليّات العسكريّة.

وعليه، يُطرح التساؤل التالي: هل يمتثل الجيش الإسرائيلي لجوانب مُنقّح عليها عالميًا من قانون النزاع المسلّح، بما في ذلك قانون الضرورة العسكريّة؟ قبل الإجابة على هذا السؤال، سننظر إلى السؤال التالي: هل الحصار ضروريًا؟

يبقى الحصار⁽¹⁾ - أو التطويق كما هو معروف غالبًا في العقيدة العسكريّة الحديثة - أداة قيّمة في إدارة الأعمال العدائيّة بغضّ النظر عن وقت أو مكان أو طابع النزاع. على الرّغم من أصولها وتصوراتها القديمة، إضافةً إلى آثارها السيّئة في كثيرٍ من الأحيان، لا تزال عمليّة الحصار ذات صلة كبيرة بسير الحرب. الحرب الحديثة مليئةً باللجوء إلى الحصار. شهدت الصراعات الأخيرة في البلقان⁽²⁾، العراق⁽³⁾، سوريا⁽⁴⁾ وأوكرانيا⁽⁵⁾ على سبيل المثال لا الحصر، جهودًا مكثّفة وطويلة الأمد لمحاصرة قوّات العدو وعزلها وإجبارها على الخضوع. فعلى الرّغم من وجود العديد من أسباب توظيف الحصار، إلّا أنّ أكثرها شيوعًا قد يكون تجنّب الهجمات المباشرة المكلفة على المناطق المكتنّزة بالسكّان أو المبنية. لا توجد عمليّة أكثر تعقيدًا وخطورةً وتحديًا من إجراء مناورة أسلحة مشتركة في المناطق الحصريّة. فمن الناحية المثاليّة، قد يجنّب الحصار السكّان المدنيين بعض العواقب الحتميّة للعمليات القتاليّة في ساحة المعركة الحصريّة⁽⁶⁾. لتحقيق التأثير المقصود، إنّ العمليّة العسكريّة التي لا غنى عنها للحصار الناجح

(1) Art. 27 of the Annex of the Hague Convention IV, 1907; Art. 27 of the Hague Convention II, 1899.

(2) BBC, 2022.

(3) Geroux & Spencer, 2023.

(4) U.N. News, 2021.

(5) Gunter, 2022.

(6) Gorn & Watts, 2023.

هي العزلة. ولإجبار العدو على الخضوع - عن طريق اللجوء إلى الحرمان بدلاً من التدمير أو الأسر - يجب عزله عن جميع أشكال الدعم: التعزيز والإمداد والقوت والاتصالات المثالية. بالتالي، لكي ينجح الحصار، يجب أن تكون عزلة العدو كاملة قدر الإمكان. إضافة إلى العزلة الجسدية والمعنوية التي يتطلبها الحصار الناجح، تدعو العقيدة العسكرية الحديثة إلى العزلة الالكترونية.

على الرغم من مزاياه التكتيكية والعملياتية، لا يُفضّل الحصار دائماً. ففي كثير من الأحيان يؤدي الحصار إلى فشل العمليات الهجومية. مع ذلك، إنّ لجوء إسرائيل إلى تكتيكات تتماشى مع المفهوم العام للحصار بعد وقت قصير من هجوم حماس أمر غير مفاجئ. يبدو أنّ تطويق غزة لعزل حماس وحرمان عناصرها المسلّحين (إن أمكن ذلك) من جميع أشكال الدعم العسكري الخارجي وغيره من أشكال الدعم، في الوقت الراهن، أفضل من تدمير تلك القدرة عن طريق عمليات المناورة المشتركة للأسلحة في بعض أكثر المناطق الحضرية تعقيداً في العالم.

على الرغم من خطاب إسرائيل السياسي القاطع، ليس من الواضح ما إذا كانت إسرائيل ستتمكن من حصار غزة بشكل كامل وفعال. ولا شك أنّ إسرائيل يُمكنها أن تتّقد إلى حد كبير تدفق الدعم إلى غزة. لكن من المشكوك فيه أنّه يُمكن أن يفرض عزلة شبه مطلقة حاسمة لفرض حصار فعال، خاصة من الناحية الجنوبية التي تشترك حدودها مع حدود مصر. أمّا الآن، ما هو قانون الحصار؟

لن نستطيع نقاش اعتبارات قانون النزاعات المسلّحة المنطبقة على الحصار أثناء النزاعات المسلّحة الدولية في هذه الورقة⁽¹⁾. بيّد أنّه هل ينطبق هذا القانون على النزاع المسلّح الجاري بين إسرائيل وحماس؟ هذا سؤال معقّد. من الواضح أنّ غزة (بحدّ ذاتها منفصلة عن الضفة والقدس الشرقية) ليست دولة ذات سيادة وأنّ حماس ليست جهازاً من أجهزة الدولة. مع ذلك، لا يزال البعض يؤكّد أن قانون النزاع المسلّح الدولي ينطبق على هذه الحالة لأنّ غزة محتلة وظيفياً، إلّا أنّنا نفينا (برأينا كما بيّناه أعلاه) هذا الموقف، ونجد أنّه من المحير كيف أنّ منطقة خاضعة بشكلٍ مفترض للاحتلال على وشك "إعادة احتلالها". ولكن إذا وضعنا جانباً هذه المناقشة، بينما سيكون لطابع النزاع المسلّح أثر مسيطر على التزامات تعاھدية معينة تنطبق

(1) Watts, 2022.

على العمليّات، بما في ذلك عمليّات الحصار، فإنّ التقييم الأساسي لمشروعيّة الحصار يتشابه في كلّ من النزاعات المسلّحة الدوليّة وغير الدوليّة. فهل الضرورة العسكريّة تبرّر ذلك؟ هل نظّر الطرف الذي يفرض الحصار في جميع التدابير الممكنة عمليّاً للتخفيف من الآثار السلبية على السكّان المدنيين ونفّذها؟ وهل يفوق التدهور العسكري المتوقّع لحماس الآثار السلبية المتوقّعة على السكّان المدنيين؟

في هذا الصدد، لا يُغيّر سياق الحصار كثيرًا من عمل القانون العام وقانون النزاع المسلّح ذي الصلة. تتضمّن هذه المجموعة من القوانين عمليّات الاستهداف التي تتمّ أثناء الحصار على غرار السياقات الأخرى. فعلى سبيل المثال، ينطبق على جميع أنواع النزاعات المسلّحة الالتزام بالتمييز بين المقاتلين والمدنيين، الأهداف العسكريّة والأهداف المدنيّة، اشتراط تنفيذ جميع الاحتياطات الممكنة للتخفيف من المخاطر المدنيّة، وواجب تقييم الأضرار المدنيّة المتوقّعة مقابل المزايا العسكريّة المتوقّعة. لا تزال أساليب الحرب والأسلحة المحظورة في حدّ ذاتها في سياقات أخرى من النزاعات المسلّحة الدوليّة كذلك أثناء الحصار. غير أنّ القانون المنطبق على النزاعات المسلّحة الدوليّة يتضمّن أيضًا قواعد مختارة خاصّة بالحصار أو حالاتٍ مماثلة تتطوّر على العزل والسيطرة. تُشير تشريعات لاهاي لعام 1907 على وجه التحديد إلى الحصار عندما تتطلّب قوّة محاصرة لتجنّب "قدر الإمكان" بعض المباني التي لا تُستخدم للأغراض العسكريّة. من الجدير بالذكر أنّ المادة 27 نفسها تقتضي أيضًا من المقاتل المُحاصر "أنّ يُشير إلى وجود مثل هذه المباني أو الأماكن بعلاماتٍ مرئيّة مميّزة".

علاوة على ما تقدّم، وعلى الرّغم من أنّ قواعد قانون النزاع المسلّح التي تحظر تجويع السكّان المدنيين كوسيلة من وسائل الحرب لا تقتصر على الحصار، فإنّها تكتسي أهميّة خاصّة وصعوبةً تفسيريّةً مماثلة - أثناء الحصار⁽¹⁾. ثمة نصّ معاهدة مصدّق عليها على نطاقٍ واسعٍ يُقنّن هذه القاعدة ويبدو أنّ هناك اتفاقًا واسعًا على أنّ التدابير المنفّذة لغرض تجويع المدنيين محظورة بوصفها مسألة عُرِف عالميًّا أيضًا⁽²⁾. مع ذلك، سيدور النقاش حول ما إذا كانت المجاعة العرضيّة -التي تمّ تصميمها وتنفيذها لإجبار القوّات المسلّحة المعادية على الخضوع، وفي أيّة نقطة يتمّ حظر المجاعة العرضيّة- محظورًا وإلى أيّ مدى.

(1) Lauterbach, 2023.

(2) Art. 54 of the Protocol I, 1977.

■ الفرع الثاني: آثار الحصار

من المُحتمل أن يكون الأثر العملي للاعتراف بهذا الحظر هائلًا⁽¹⁾. في حين أن كل رأي يمكن الدفاع عنه قانونًا، فإنّ الحصار، كما يُفهم ويُنصّ عليه في العقيدة العسكرية، سيكون من شبه المستحيل إذا فُسّر الحظر على أنّه يشمل جميع حالات التجويع العرضي (مسألة خلافية حول نوع التجويع الذي يتعرّض له المدنيون حتى لو كانت غير متناسبة)⁽²⁾ أو الحرمان من الموارد الأخرى التي يستخدمها السكّان المدنيون. علاوة على ذلك، فإنّ حظر الحصار كلّما كان له مثل هذا الأثر العرضي المتوقّع على المدنيين من شأنه أن يخلق حافزًا قويًا لحماس على اقتحام الممتلكات في المناطق المدنية الأكثر كثافة سكّانية، وهو تكتيك يُقوّض فعالية تنفيذ إسرائيل كقوة مهاجمة لالتزاماتها بالتمييز والتناسب ويزيد حتمًا من المخاطر المدنية بغضّ النظر عمّا إذا كان هناك حصار. في نهاية المطاف، بغضّ النظر عن طبيعة النزاع المسلّح، يجب على القائد العسكري الذي يفكر في "فرض حصار" على العدو أن يضمن أية تدابير من هذا القبيل تأخذ في الاعتبار "الحرص المستمر" للتخفيف، قدر الإمكان، من معاناة السكّان المدنيين، إلّا أننا نرى عكس ذلك تمامًا من خلال القصف "العشوائي" للممرّات الإنسانية وحتّى عرقلة تيسيرها إضافة إلى الحصار "العشوائي" للمدنيين العزل في قطاع غزة. من الناحية التشغيلية، يُترجم ذلك إلى اشتراط تنفيذ جميع التدابير الممكنة من الناحية التشغيلية لتيسير الإغاثة الإنسانية دون المساس بالميزة العسكرية المتوقّعة، وتخفيف أو إنهاء أي حصار عندما يُعتبر الضرر الذي يلحق المدنيين مفرطًا بالمقارنة مع الميزة العسكرية المتوقّعة.

نتيجةً لذلك، ينطوي الحصار بوضوح على مسألة وصول المدنيين إلى المساعدة الإنسانية. فوفقًا للمادة 54 من البروتوكول الإضافي الأول، يُحظر تجويع المدنيين كأسلوب من أساليب الحرب، سواءً من خلال الحصار أو غيرها من الوسائل. كما يُلزم القانون الدولي الإنساني إسرائيل -كقوة محتلة أو طرف في النزاع- بضمان وصول الإغاثة الإنسانية إلى المدنيين في غزة. بالمقابل، فإنّ استخدام حماس للمناطق المدنية كدروع بشرية أو تخزين الأسلحة فيها يُعدّ انتهاكًا للمادة 28 من اتفاقية جنيف الرابعة، ويُحمّلها مسؤولية تعريض المدنيين للخطر.

(1) Art. 54.1 of the Protocol I, 1977.

(2) U.O.O.G.C, 2023, p. 291 et al.

تتضمّن اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949، المنطبقة على النزاعات المسلّحة الدوليّة، التزامات بـ"السعي إلى" السماح بإغاثة محدّدة ومساعدة إنسانيّة لفئات معيّنة من المدنيين⁽¹⁾. ففي سياق الاحتلال الحربي، الذي يتمتّع فيه الطرف بالسيطرة الفعلية ويُمارس السلطة على الإقليم والسكّان (هذا ما شكّنا فيه أعلاه بشأن فعالية السيطرة واعتمدنا الحصار بدلاً منه)، توسّع الاتفاقية الرابعة نطاق الالتزام بتوفير الإغاثة أو قبولها بدرجة كبيرة. بيّد أنّه في حالات الأعمال العدائية الفعلية التي تكون فيها المنطقة التي تحتاج إلى المساعدة الإنسانية تحت سيطرة العدو، فإنّ المدى الذي يجب أن يسمح فيه الطرف، ولا سيّما القائد المُحاصر، بمرور الإغاثة إلى المنطقة المُحصّرة محفوفٌ بالتعقيدات القانونيّة والعملية. في بعض الحالات، قد يتعارض الحرمان من هذا الوصول مع كلّ من الضرورة العسكريّة ومفهوم الرعاية المستمرة. في الوقت نفسه، لا يلزم السماح بهذا الوصول عندما يُعيق العمليات القتالية أو يمنح حتمًا ميزة لقوات العدو. لكنّ الخطّ الفاصل بين هذين النقيضين لا يزال ضبابيًا وخاضعًا للنقاش؛ أو، بعبارةٍ أخرى، ما يُشكّل رفضًا غير قانوني للوصول غير واضح. من وجهة نظر أولى، يجب على القوة المُحصّرة ألا تنكر بشكلٍ تعسّفي الإغاثة ويجب أن تقدّم تفسيرات منطقية لهذا الإنكار⁽²⁾. من وجهة نظر ثانية، فإنّ الحقّ في قبول أو رفض الإغاثة، في جوهره، مسألة اختيار وتحديد بحسن نية للطرف المُحاصر⁽³⁾. مع ذلك، هناك أرضيّة مشتركة بين هذه الآراء؛ على الأقل، يجب أن تكون هناك ضرورةً عسكريّة لمنع هذا الوصول بأيّة حال. انطلاقًا ممّا تقدّم، يُثار التساؤل الأكثر جوهريةً في خضم هذا العدوان، وهو التالي: ما هو دور الضرورة العسكريّة في تنظيم الحصار؟

سواء في العمليات الهجومية أو الدفاعية أو الحصار، يجب على المتحاربين تقييم ما إذا كان كلّ تكتيك يتمّ استخدامه مبررًا بالضرورة العسكريّة. على الرّغم من إساءة استخدام الضرورة العسكريّة في بعض الأحيان بل وإساءة استعمالها كأساس منطقي لسلوك غير قانوني واضح للحرب، فإنّ الضرورة العسكريّة لا تزال تشكّل أهم ضبط قانوني أساسي للعمليات العسكريّة. فقط تلك الأعمال التي تهدف إلى إخضاع العدو لها ما يُبرّرها في الحرب. إنّ الأفعال التي

(1) Art. 6 of the Protocol I, 1977.

(2) U.N. OCHA, 2023.

(3) Watts, 2019, 23.

تتجاوز ما هو متوقَّع لتحقيق اخضاع العدو أو تلك التي لا علاقة لها بتحقيق ميزة عسكرية هي دائماً أعمال غير مشروعة. الضرورة العسكرية، بهذا المعنى، هي فحص دائم قائم بذاته لجميع العمليات. فالأخيرة منظور أساسي يُمكن من خلاله فهم القيود القانونية على العمليات العسكرية، مثل تلك ناقشناها أعلاه، على أفضل وجه. بالتالي، تُعتبر التدابير التي تُبرِّرها الضرورة العسكرية يجب أن تكون متوازنة أيضاً مع مبدأ الإنسانية. كما يُمكن القول بأنَّ مفهوم الإنسانية مندمج في مفهوم الضرورة العسكرية وقواعد قانون النزاع المسلَّح المنبثقة عنه. تستند الضرورة العسكرية كمبرر، ومثل جميع المبررات الأخرى (الدفاع عن النفس، الدفاع عن الآخرين، الضرورة العامة) إلى فرضية بسيطة مفادها أنَّ أي ضرر ينتج عن إجراء ما، يخدم "الصالح العام". في السياق العسكري، يؤدي هذا "الصالح العام" إلى اخضاع العدو. كما أنَّ تحقيق التوازن بين الضرورة العسكرية والإنسانية يُعاني من أنَّ الإنسانية مفهوم واسع وغامض في آن واحد. وينطبق هذا بشكلٍ خاصٍّ على سير الأعمال العدائية، التي في جوهرها استخدام القوة القتالية وغيرها من التكتيكات، مثل الحصار، لإضعاف العدو وهزيمته.

■ الفرع الثالث: تقييم الحصار

لهذا السبب، نعتقد أنَّ الشريك الأكثر فائدة للضرورة العسكرية، بما في ذلك فيما يتعلَّق بتقييم عمليات الحصار، قد يكون مفهوم "الرعاية المستمرة" (Constant Care)، المُعتمد أيضاً في الفقرة الأولى من المادة 57 من البروتوكول الإضافي الأول.⁽¹⁾ تُغطِّي هذه المادة كل جانب من جوانب تخطيط العمليات العسكرية وتنفيذ المهام، وليس مجرد شنِّ الهجمات. علاوة على ذلك، يُمكن ترجمتها بسهولة إلى إجراءات عملياتية وتكتيكية. أخيراً، فإنَّها تُكَمِّل حقاً الضرورة العسكرية. كيف؟ أولاً، يفترض أنَّ أي إجراءات يتمَّ اتخاذها قد تمَّ تبريرها مبدئياً بالضرورة العسكرية. ثمَّ يُنصح بتحديد وتنفيذ جميع التدابير الممكنة للتخفيف من مخاطر المدنيين ومعاناتهم التي لا تؤثر على الحاجة على اتخاذ تلك التدابير. يجب المطالبة بهذا النهج لتقييم التدابير العملياتية والتكتيكية، بما في ذلك أثناء الحصار، من جميع القادة المقاتلين، بغضِّ

(1) Art. 57.1 of the Protocol I, 1977 states that "In the Conduct of military operations, Constant care shall be taken to spare the civilian population, civilians and civilian objects."

النظر عن رتبهم. لهذا، عليهم القيام بما هو ضروري لهزيمة العدو، بالمقابل يجب عليهم أيضاً تخفيف مخاطر المدنيين ومعاناتهم.

إنّ عزل العدو من أجل تسهيل الهجوم أو إجباره على الاستسلام له ما يُبرّره بالتأكيد من منظور الضرورة العسكرية، وكذلك حرمان العدو من الموارد الأساسية مثل الغذاء والماء والكهرباء. مع ذلك، إنّ فرض هذا الحرمان لإلحاق المعاناة أو الانتقام من السكّان المدنيين ليست كذلك. لن يمتدّ تبرير الضرورة العسكرية ليشمل إلحاق تلك المعاناة كنتيجة متوقّعة لإضعاف العدو عندما يتوقّع أن يكون التأثير على العدو ضئيلاً بينما من المتوقّع أن تكون المعاناة التي يُلحقها بالمدنيين كبيرة. لهذا، يُطرح السؤال التالي: ما هي الضرورة العسكرية للتدابير المفروضة في غزّة؟ إذا لم يكن هناك مبرّر موثوق، فإنّ التدبير الباطل. بالتالي، هل قطع التيّار الكهربائي والماء عن غزّة مبرّراً لإضعاف حماس؟

بشكل عام، عندما يعتمد العدو على الكهرباء في مجموعة واسعة من القدرات، فإنّ قطعها تبرّرها بوضوح الضرورة العسكرية. والواقع إذا اعتمدت حماس على محطة لتوليد الكهرباء في غزّة بدلاً من إسرائيل، فمن شبه المؤكّد أنّ هذه المحطة ستكون هدفاً عسكرياً ذا قيمة عالية. كما أنّ تبرير الضرورة العسكرية في معظم الحالات لن يلغيه التأثير العرضي على المدنيين. في الوقت نفسه، إنّ تكريس العناية المستمرة لآثار قطع الكهرباء على السكّان المدنيين قد يقطع شوطاً طويلاً نحو تقليل الضرر. بيّد أنّ الحرمان من الماء مختلف تماماً. أولاً، ليس من الواضح كيف يُمكن تبرير قطع الوصول إلى جميع خزانات المياه في غزّة بالضرورة العسكرية. وبافتراض أنّ القصد من ذلك هو حرمان مقاتلي حماس من الاستدامة، يبدو أنّ هذا التأثير تخمينياً للغاية. فلن يؤدي قطع المياه عن غزّة إلى عدم توفّر المياه. علاوة على ذلك، إنّ أية ضرورة افتراضية يتمّ نفيها من خلال التوازن بين الميزة العسكرية الضئيلة والمضاربة التي سيحقّقها التدبير والمعاناة الواسعة التي سيسبّبها للمدنيين. نتيجةً لذلك، حتى لو تمّ تقييم الضرورة العسكرية على أنّها تبرّر هذا التدبير، فإنّ اليقين من معاناة المدنيين التي سيسبّبها يتطلّب تنفيذ تدابير لتخفيف هذه المعاناة، بما في ذلك العمل بحسن نية لتسهيل تقديم المساعدات الإنسانية للسكّان.

بالتالي، إنّ النهج التأسيسي لجميع جوانب العمليات العسكرية يخدم المصالح الانسانية والعملياتية على حدٍ سواء. ولا يوجد أي تدبير مبرر من الناحية التشغيلية في غياب الضرورة العسكرية، وعندما تترتب على هذه التدابير آثار سلبية متوقعة على المدنيين، إنّ القائد يتحمل التزامًا بالنظر الى التدابير الممكنة للتخفيف من ذلك الخطر وتنفيذها.

فيما تقدّم، تتفق هذه الاستنتاجات مع قرار محكمة العدل الدولية (2024) الذي اعتبر الحصار الإسرائيلي الشامل على غزّة إجراء 'غير متناسب' ينتهك التزامات إسرائيل بموجب اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية (1948)، لا سيّما مع استمرار تقييد المساعدات الإنسانية الأساسية. كما أشارت المحكمة الجنائية الدولية في حيثيات قرارها إلى أنّ الهجمات الإسرائيلية المُنَهجة على البنى التحتية المدنية (مثل المستشفيات ومحطّات المياه) تُشكّل 'هجماتٍ عشوائيةٍ' تنتهك المادة 8 من نظام روما الأساسي.

خاتمة

تُرجّح الدراسة أنّ مقاومة الاحتلال الإسرائيلي حقٌّ مُكرّس دوليًا، لكنّها لا تُبرّر انتهاكات القانون الإنساني الدولي من أيّ طرف. فالهجمات العشوائية على المدنيين الإسرائيليين من قبل حماس، والردود الإسرائيلية غير المُتناسبة التي تسبّبت في سقوط آلاف الضحايا المدنيين في غزّة، تُعدّ انتهاكاتٍ جسيمةٍ يتعيّن على المجتمع الدولي محاسبة مرتكبيها. إنّ الموضوعيّة تقضي إدانة الانتهاكات من الجانبين، مع الإشارة إلى أنّ قرارات المحكمة الجنائية الدولية ومحكمة العدل الدولية أكّدت وجود أدلّةٍ أوليّةٍ على ارتكاب جرائم دولية من قبل القيادات الإسرائيلية والفلسطينيّة. فبينما أقرّت محكمة العدل الدولية بخطورة الأعمال الإسرائيلية المُحتملة كإبادةٍ جماعيّةٍ، شدّدت المحكمة الجنائية الدولية على ضرورة محاسبة جميع الأطراف المُنتهكة للقانون الدولي الإنساني، بمن فيهم قادة حماس المسؤولون عن هجمات 7 أكتوبر، مع التأكيد على أنّ شرعيّة المقاومة لا تُسقط التزامات القانون الدولي. كما أنّ إسرائيل لم تكن وقت الهجوم تحتلّ غزّة ولكنها قد تكون مؤهلة كقوة احتلال إذا انتقلت إلى تلك المنطقة وسيطرت عليها بشكلٍ فعال. مع ذلك، فإنّ كل استنتاج من هذه الاستنتاجات يخضع لاختلاف الآراء بين الأكاديميين القانونيين.

في المقلب الآخر، على الرغم من صعوبة التوفيق بين الضرورة العسكرية الواضحة لعمليات الحصار، فإن الآراء الناشئة حول مشروعية المجاعة المدنية العرضية وغيرها من أساليب عزل وإضعاف القوات المسلحة المعادية التي تسعى إلى تخفيف عمليات الحصار مفهومة تمامًا من منظور إنساني. ولكن دون أن نعتزم تشريد أو تهमيش قواعد قانون النزاع المسلح الواضحة التطبيق أثناء الحصار، اقترحنا أن اتباع نهج مثمر لتدقيق عمليات الحصار يكمن في النظر في ضرورات الضرورة العسكرية ومفهوم العناية المستمرة باعتبار ذلك اعتبارات قائمة بذاتها وعدسة يمكن من خلالها تفسير القواعد الواجبة التطبيق. قد يؤدي تطبيق هذه المبادئ إلى نتائج يصعب التوفيق بينها وبين النداءات العامة لمنع معاناة المدنيين، وهي نداءات قد تؤدي غالبًا إلى قرار استراتيجي بالتخلي عما هو مسموح به قانونًا. وعلى الرغم من أن التفور من معاناة المدنيين يجب أن يؤثر باستمرار على القرارات على جميع مستويات العمليات العسكرية، فمن المهم بنفس القدر عدم إغفال الهدف الأساسي لهذه العمليات: إخضاع القوات المسلحة المعادية بأكبر قدر ممكن من الكفاءة.

وعليه، العبرة تكمن في تنفيذ هذه القوانين الدولية والقرارات الأممية، حيث يجب تفعيل العقوبات الدولية على إسرائيل، كدولة وأشخاص السلطة، لمحاسبة كل من انتهك تلك القوانين والممارسات والقرارات الدولية، ووضع تدابير فعالة وصارمة لمنع مثل هذه الانتهاكات في المستقبل.

قائمة المراجع

باللغة العربية:

1- قرارات هيئات الأمم المتحدة:

- ميثاق الأمم المتحدة الصادر عام 1945.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2649 المؤرخ في 1970/11/30 بشأن إدانة إنكار حق تقرير المصير خصوصًا لشعوب جنوب إفريقيا وفلسطين، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة 25، الملحق رقم 28، ص. 183.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2625 المؤرخ في 1970/10/24 بشأن مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقًا لميثاق الأمم المتحدة، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة 25، الملحق رقم 28، ص. 312.

- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3236 المؤرخ في 1974/11/22 بشأن الاعتراف بالحقوق الفلسطينية غير القابلة للتصرف وبالشعب الفلسطيني كطرف رئيسي في إقامة السلام، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة رقم 29، الملحق رقم 31، الفقرة 5، ص. 9.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 3314 المؤرخ في 1974/12/14 بشأن العدوان، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة 29، الملحق رقم 31، ص. 341.
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 161 المؤرخ في 1985/12/16 المتخذ بناءً على تقرير اللجنة الخاصة المعنية بالتحقيق في الممارسات الاسرائيلية التي تمسّ حقوق الإنسان لسكان الأراضي المحتلة، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة رقم 40، الملحق رقم 53، الفقرة أ، ص. 163.
- قرار مجلس الأمن رقم 1368 بشأن مكافحة الأعمال الإرهابية المؤرخ في 2001/9/12، الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية لمجلس الأمن، جلسة رقم 4370، ص. 1.

2- ورقة بحثية:

- مصطفى المصري، الصراع الروسي-الأوكراني في ضوء القوانين الدولية: من الاعتراف إلى العدوان، فمصور الدول الثالثة الداعمة غير المنخرطة، المجلّة القضائية-صادر، 2022/4/4، ص.ص. 1-17.

3- مواقع إخبارية:

- الحرة، محمود عباس: من حقّ الشعب الفلسطيني الدفاع عن نفسه، 2023/10/7.
- سكاى نيوز عربيّة، وقف التصعيد... تحذير صيني وتنسيق روسي بشأن غزة، 2023/10/19.

In English Language:

1- UN Regulations:

- U.N.S.C., Decision N. 242, 22/11/1967.
- U.N.S.C. Decision N. 2334, 23/12/2016.
- U.N.S.C., Decision N. 202, 3/3/2021.
- International Law Committee, Responsibility of State for Internationally Wrongful Acts, U.N., 53rd Session, 2001.
- Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Richard Faulk, A/HRC/10/20, 11/2/2009.
- U.N.G.A., Importance of the universal realization of the right of peoples to self-determination and of the speedy granting of independence to colonial countries and peoples for the effective guarantee and observance of human rights, A/RES/37/43, 3/12/1982.

- U.N.G.A., Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, A/HRC/53/59, 9/6/2023.
- U.N.G.A., Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel, A/77/328, 14/9/2022.
- U.N. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict.

2- I.C.J. Cases:

- Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), I.C.J. Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1986.
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, I.C.J. Reports of Judgment, Advisory Opinions and Orders, 8/7/1996.
- Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, I.C.J. Reports of Judgments, Advisory Opinions, 9/7/2004.
- Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), I.C.J. Reports, Advisory Reports, 19/12/2005.
- Situation of the State of Palestine, Decision on the ‘Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court’s territorial jurisdiction in Palestine’, ICC-01/18, 5/2/2021.
- Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), I.C.J. Reports, Provisional measures, Order of 26/1/2024.

3- Conventions:

- 1899 Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land.
- 1907, Convention (IV) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land.
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977.

- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), of 8 June 1977.

4- Books:

- Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, 1st Edition, Princeton University Press, 1993.
- Yoram Dinstein, *The International Law of Belligerent Occupation*, 2nd Edition, Cambridge University Press, 2019.

5- Articles:

- Carsten Stahn, 'Jus ad Bellum', 'Jus in Bello' ... 'jus post bellum'? Rethinking the Conception of the Law of Armed Force, *European Journal of International Law*, Vol. 11, Issue 5, 2006.
- Keiichiro Okimoto, The Cumulative Requirements of Jus ad Bellum and Jus in Bello in the Context of Self-Defense, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 11, Issue 1, March 2012.
- Tristan Ferraro, Determining the beginning and end of an Occupation under International Humanitarian Law, *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N. 885, 2012.
- Yuval Shany, The Law Applicable to Non-Occupied Gaza: A Comment on *Bassiouni v. The Prime Minister of Israel*, *Israel Law Review*, Vol. 42, Issue 1, 2012.
- Monica Hakimi, Defensive Force against Non-State Actors: The State of Play, *International Law Studies (U.S. Naval War College)*, Vol. 91, 2015.
- Terry D. Gill & Kinga Tibori-Szabó, Twelve Key Questions on Self-Defense against Non-State Actors, *International Law Studies (Stockholm Center for International Law)*, Vol. 95, 2019.
- Sean Watts, Humanitarian Logic and the Law of Siege: A Study of the Oxford Guidance on Relief Action, *International Law Studies*, Vol. 94, Issue 1, 2019.

6- Electronic Resources: (last accessed: 25/5/2025)

- Marko Milanovic, Is Gaza Still Occupied by Israel?, *EJILL Talk!*, 1/3/2009.
- Adil Ahmad Haque, Self-Defense Against Non-State Actors: All Over the Map, *Just Security*, 24/3/2021.
- U.N. News, After 10 years of War in Syria, Siege Tactics still Threaten Civilians, 14/9/2021.
- Joel Gunter, Mariupol under Siege: 'We are being Completely cut off', *BBC News*, 3/3/2022.

- Sean Watts, Siege Law, Articles of War (Lieber Institute), 4/3/2022.
- BBC, The Siege of Sarajevo 30 years on: 'We felt Forgotten', 6/4/2022.
- John Spencer and Jayson Geroux, Case Study #6- Fallujah I, Modern War Institute: At West Point, 28/10/2022.
- Patrick Kingsley and Isabel Kershner, 'We are at War', Netanyahu Says After Hamas Attacks Israel, The New York Times, 7/10/2023.
- Israel Prime Minister Office, PM Netanyahu's Remarks at the Start of the Security Cabinet Meeting, Israel Government, 7/10/2023.
- U.S. Department of State, Israel under Attack, 7/10/2023.
- Ursula von der Leyen on "X" social media platform, 7/10/2023.
- Dylan White on "X" social media platform, 7/10/2023.
- Nick Robertson, Saudi Arabia, Qatar, Iran say Israel has only itself to blame for Hamas attacks, The HILL, 7/10/2023.
- Reuters (a), Iran Says attack on Israel is Palestinian 'self-defence', 7/10/2023.
- Reuters (b), World Reacts to Hamas Attack on Israel, 8/10/2023.
- Isabel Kershner, Aaron Boxerman and Hiba Yazbek, Israel Orders "Complete Siege" of Gaza and Hamas Threatens to Kill Hostages, the New York Times, 9/10/2023.
- Michael N. Schmitt, The Legal Context of Operations Al-Aqsa Flood and Swords of Iron, Articles of War (Lieber Institute), 10/10/2023.
- Geoff Gorn and Sean Watts, Siege Law and Military Necessity, Lieber Institute- West Point, 13/10/2023.
- Rosa-Lena Lauterbach, A "Complete Siege" of Gaza in Accordance with International Humanitarian Law, Articles of War (Lieber Institute), 16/10/2023.
- Nora Salem, Palestine-Israel: Context Matter!, Völkerrechtsblog, 20/10/2023.
- Diakonia IHLC, 2023 Hostilities and Escalating Violence in the OPT | Account of Events, 23/10/2023.
- U.N., ICC issues arrest warrants for Netanyahu, Gallant and Hamas commander, 21/11/2024.

7- Report:

- U. O. O. G. C. (2023). Department of Defense Law of War Manual, General Counsel of the Department of Defense.

الدراسة الرابعة: من هو سيّد العالم اليوم: القانون أم القوّة؟

د. خالد سليمان⁽¹⁾



«على الملك أن يكون تحت الله والقانون»

Bracton

Abstract

The issue of law and the use of force to resolve disputes is highly complex and controversial. It has been addressed by many philosophers, historians, politicians, and jurists without any single idea prevailing over the others. Events have demonstrated that it was power, rather than legal principles, that often prevailed serving the interests of victorious states, contrary to the provisions of United Nations Charter.

Intervention in the internal affairs of states has frequently been justified by the use of force under the pretext of humanitarian reasons, the protection of international peace and security, or under the banner of self-defense. However, in reality, it was often an illegal intervention aimed at protecting certain interests or imposing dominance. Numerous experiences in international law, international relations and armed

⁽¹⁾ محام وأستاذ جامعي. دكتور في الحقوق.

conflict reflect this reality. In many cases entire countries or regions have been occupied under claims of protecting the nationals of the intervening powers, promoting democracy or safeguarding human rights as seen in the US intervention in Grenada, Panama and Nicaragua. Similarly, power was also used in Iraq and Afghanistan despite numerous decisions issued by the Security Council.

The events in Gaza exemplify the dominance of power in a situation more severe than what was seen even during the second international war. actions committed by the Wehrmacht -such as acts of genocide, deliberate starvation and forced displacement- are now being repeated despite clear prohibitions under international law.

This has prompted some countries, located thousand miles away from Gaza to initiate legal proceedings before the international justice court and the criminal international court. Notably, decisions have been issued affirming that law must prevail across the world.

المقدمة

يقول جوستينيان Justinian في مقدمة مدونته الشهيرة المعروفة باسمه: " لكي تَحْكُم الدولة حكماً صالحاً في وقت السلم وفي وقت الحرب لا بدّ من الاعتماد على ركنين: الأسلحة والقوانين. بالأسلحة يستمر قاهراً لكل عدوّ من الخارج يقصد الدولة بسوء، وبالقوانين يقطع دابر المظالم التي يبيّتها بعض الأهالي لبعض. وبهذا يكون الامبراطور جديراً باللقبين معاً، لقب نصير العدل، ولقب المظفّر المنصور"⁽¹⁾.

تشكّل هذه المقولة لـ جوستينيان أفضل مدخل للحديث عن إشكالية القوة والقانون في العلاقات الدولية والصراعات المسلحة، ولا سيّما ما يحصل اليوم في قطاع غزة بعد السابع من أكتوبر. ولا يبدو السؤال الذي طرحناه سؤالاً جديداً، إذ أن إشكالية القانون والقوة لحل النزاعات، وفي مختلف العصور كانت شديدة التعقيد والجدلية، تناولها فلاسفة ومؤرخون وحقوقيون وسياسيون

⁽¹⁾ مدونة جوستينيان في الفقه الروماني، نقله إلى العربية عبد العزيز فهمي، عالم الكتب، بيروت، ل.ت.ن، ص2.

في مؤلفاتهم سواء على المستوى الوطني لا سيما حول شرعية السلطة في اللجوء إلى القوة في إطار العلاقات الدولية والقانون الدولي والنزاعات بين الأمم والدول، في حال السلم أو الحرب ولبسط سيادتها على اقليم الدولة.

وهي تطرح اليوم بعد الحرب على غزة ولبنان واليمن، والانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي والاتفاقيات الدولية. مما يدفعنا للتساؤل حول الفائدة من اللجوء إلى القانون الدولي والمحاكم الدولية لوقف العدوان على غزة في ظل استخدام الولايات المتحدة للقوة الدبلوماسية والعسكرية والتدخل غير المشروع في الأحداث الأخيرة حول العالم.

نستذكر هنا ما ورد على لسان "تراسيماخوس" trasymachus قبل آلاف السنين في "الجمهورية" لأفلاطون وهو يتحدث عن العدل بقوله: إِنَّ القانون هو "حكم الأقوى"⁽¹⁾، وأنَّ القوة هي المعيار لفرض أي قواعد قانونية. فيما برزت وجهات نظر أكثر حداثة مغايرة نادى بها الفقيه الهولندي "هوغو غروتئوس" H.Grotius في مؤلفه الشهير "قانون الحرب والسلام" والذي يعد أبو القانون الدولي وتعد نظريته مصدراً مهماً لفهم العلاقات الدولية وحل النزاعات، فضلاً عن آراء كل من: "بوفندوف، وولف، وبورلامكي" في الحقبة ذاتها الذين نشروا مبادئ القانون الطبيعي، وأسَّسوا لما سيمسى فيما بعد بالقانون الدولي والقانون الدولي الإنساني.

نعود إلى مقولة " القانون سيّد العالم"، المأخوذة عن الفرنسية "le droit est le souverain du monde" والتي تنسب إلى السياسي الفرنسي الكونت دي ميرابو Mirabeau (1749-1791) في حقبة الثورة الفرنسية إذ بقيت هذه العبارة مجرد شعاراً وأمنية، كما سوف نبينه لاحقاً، حيث أثبتت الأحداث الدولية ولا سيما بعد الحرب العالمية الثانية أن القوة هي التي كانت تسود وفق مصالح الدول المنتصرة (الاستعمارية الكبرى)، بخلاف ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة والشرعية الدولية فتدخلت في مصير الدول ومستقبلها تحت حجج واهية ناسبة إلى نفسها - أي هذه الدول الاستعمارية - اللجوء إلى القوة لدواعٍ إنسانية وحماية السلم والأمن الدوليين، أو تحت شعار الدفاع عن النفس. ولم تحترم لا القانون الدولي، ولا قرارات الأمم المتحدة وقرارات مجلس الأمن ولا سيما تلك المتعلقة بالقضية الفلسطينية.

(1) دنييس لويد فكرة القانون، تعريب سليم الصويص، مراجعة سليم بيسيوي، سلسلة عالم المعرفة، الكويت 198 ص 39.

سوف نتناول وفق منهج تحليلي في القسم الأول من هذا البحث استخدام القوة والتدخل العسكري غير المشروع من قبل الولايات المتحدة والدول الحليفة لها بخلاف قواعد القانون الدولي، لا سيما بعد أحداث الحادي عشر من أيلول 2001، كما نتناول أيضاً في القسم الثاني منه استخدام القوة المفرط من قبل الكيان الصهيوني في عدوانه على غزة وارتكاب الجرائم التي ترتقي إلى مستوى الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتي تخالف قواعد القانون الدولي واتفاقية منع الإبادة الجماعية لعام 1948.

■ القسم الأول: القوة في وجه القانون الدولي

نصّ ميثاق الأمم المتحدة على مبادئ أساسية تضمن حماية الأمن والسلم الدوليين ومبدأ عدم استخدام القوة لحل النزاعات واحترام سيادة الدول وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، وحل هذه النزاعات بالطرق الودية السلمية. وأدرك واضعو هذه الوثيقة أن الخلافات قد لا تُحل بالطرق الودية بين الدول فجرى إنشاء جهاز قضائي تابع للمنظمة الدولية هو "محكمة العدل الدولية لحل الخلافات بين الدول"، تكون قراراتها ملزمة للأطراف تجنباً للنزاعات والصراعات المسلحة وتجنباً لاستخدام القوة، ووفق آليات نص عليها النظام الأساسي للمحكمة الدولية التي نظرت في العديد من النزاعات وجنّبت الكثير من الحروب، وساهمت في إرساء العدالة الدولية في القضايا التي نظرت فيها.

ولم تكن تمضي سنوات قليلة حتى صيغت اتفاقية دولية لمنع الإبادة الجماعية، رغم أن هذا المصطلح كان حديث النشأة يعود إلى المحامي البولندي لمكين R.Lamkin والذي وضعه في العام 1944 بعد ويلات الحرب العالمية الثانية وعمليات الإبادة الجماعية والتطهير العرقي وجرائم الحرب التي ارتكبتها الجيش النازي في عموم أوروبا. وبموازاة إنشاء محكمة العدل الدولية بدأت المحاكمات الجنائية في نرومبورغ (ألمانيا) وطوكيو لمحاكمة مجرمي الحرب⁽¹⁾.

(1) أنطونيو كاسيزي، القانون الجنائي الدولي، الطبعة المترجمة إلى العربية، الطبعة الثالثة 2013، صادر ناشرون، بيروت، 2015 ص 217.

وربما يجوز التفكير بأن ما تعرّض له اليهود من أعمال اضطهاد وقتل على أيدي المانيا النازية في الحرب العالمية الثانية كان وراء اندفاع هذه اللفظة الجديدة (لمكين قد كان يهودياً من بولندا)⁽¹⁾.

وقبل ان نستعرض استخدام القوة المفرط من قبل العدو الصهيوني في غزة التي ترقى إلى مستوى الابادة الجماعية كذلك العدوان على لبنان واليمن (المبحث الثاني) علينا ان نستذكر بعض الاحداث الدولية التي خرقت بها الولايات المتحدة ميثاق الامم المتحدة واستخدام القوة وعدم احترام سيادة الدول سواء في الدول المحيطة بالولايات المتحدة كما حصل في بعض الدول التي سنتطرق للحديث عنها (المبحث الأول).

■ المبحث الأول: استخدام القوة والتدخل غير المشروع في الدول

تدخلت الولايات المتحدة الاميركية بشكل علني في ثلاث دول لا تبعد عن حدودها سوى مئات الاميال تحت حجج واهية (حماية الرعايا، نشر الديمقراطية، حماية حقوق الانسان) كما انها غدّنت، بشكل سرّي، العديد من الصراعات الساخنة في العالم، كما تسرب من وثائق ويكيليكس مؤججة الحروب والازمات وفق مصالحها من دون مراعاة ما تتادي به من ديمقراطية وحق تقرير المصير واحترام حقوق الانسان.

في غرينادا الواقعة في منطقة الكاريبي شنت الولايات المتحدة الاميركية في 25 اكتوبر 1983 حملة عسكرية أطلقت عليها تسمية "الغضب العاجل" بهدف الاطاحة بالحكومة الماركسية بقيادة برنارد لوارد Bernard loard. وأدت الحملة العسكرية إلى سقوط العديد من الضحايا وتمكنت واشنطن وحلفاؤها من اعادة الحكومة الموالية للغرب بالقوة وسط انتقادات واسعة للولايات المتحدة التي اعتبر تدخلها في الجزيرة انتهاكا للقانون الدولي لا سيما انه لم يحظ بموافقة من قبل الامم المتحدة ومجلس الامن ولا منظمة الدول الاميركية واعتبر هذا التدخل غزواً واحتلالاً لدولة ذات سيادة.

في نيكارغوا كان تدخل واشنطن بدعم الثوار بشكل علني للإطاحة بالحكومة الشرعية برئاسة الاشتراكيين، وقدمت لهم الدعم الكامل من مساعدات مالية وعسكرية كما أنها قامت

(1) عصام سخيني، الجريمة المقدسة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2012 ص11.

بأعمال عسكرية مباشرة عبر قيامها بزرع ألغام في مياه نيكارغوا الاقليمية مما دفع الاخيرة إلى تقديم شكوى ضد الولايات المتحدة امام محكمة العدل الدولية في 9 نيسان 1984. واعتبرت محكمة لاهاي الدولية ان انتماء دولة إلى نظام سياسي معين لا يعتبر خرقاً للقانون الدولي العرفي، حيث لا يمكن خلق قاعدة جديدة تعطي الحق لتدخل دولة بشؤون دولة اخرى⁽¹⁾.

وليس بعيداً عن غرينادا ونيكارغوا، غزت الولايات المتحدة بنما في العام 1989 للإطاحة بالجنرال مانويل نورريغا تحت حجة حماية ارواح الاميركيين واعادة الديمقراطية ومحاربة تجارة المخدرات. وأدى الغزو الاميركي إلى سقوط المئات من المدنيين وتدمير البنية التحتية لبنما وزعزعة استقرار المنطقة بشكل يخالف قواعد القانون الدولي، بل ذهبت إلى ابعد من ذلك بتوقيف الجنرال نورريغا ومحاكمته امام المحاكم الجنائية الاميركية. ولم ينجح مجلس الامن الدولي المخول حماية الامن والسلم الدوليين في ادانة الغزو الاميركي بسبب حق النقض الفيتو الذي استعمل من قبل ثلاث دول لها هذا الحق الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا⁽²⁾.

بقيت الولايات المتحدة خارج المساءلة الدولية في التدخل غير المشروع في الدول الاميركية الثلاث، جاعلة نفسها شرطي البحار وناشرة الديمقراطية وحقوق الانسان ومكافحة المخدرات، مغلبة مصالحها على جميع القيم والقواعد القانونية الدولية، لتكون القوة والتهديد بها أداة لإرضاخ الحكومات والدول وتغيير الانظمة المنتخبة ديموقراطيا الامر الذي فجر موجات من الغضب والكرهية تجاه واشنطن لا سيما دعمها الكيان الصهيوني الامر الذي دفع إلى احداث الحادي عشر من ايلول واستخدام القوة والعنف داخل الولايات المتحدة وعلى مراكز ومؤسسات شديدة الحساسية للإدارة الاميركية لتنتزع الولايات المتحدة بهذه الاحداث البشعة وتمارس الهيمنة والغزو على بلدان اخرى بحجج "الحرب على الارهاب" كما حصل في افغانستان والعراق والصومال الامر الذي أدى لنتائج كارثية في هذه البلدان.

(1) محمود قاسم: القانون الدولي العام بين عدم التدخل والتدخل الدولي، اطروحة دكتوراه في الحقوق، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2012، غير منشورة، ص116.

(2) محمود قاسم: المرجع سابق، ص 117.

في الحقيقة لم يتأخر الرد الأميركي على أحداث الحادي عشر من ايلول 2001 التي ضربت ولايتي واشنطن وبنسلفانيا حاصدة الآلاف من أرواح الأبرياء الأميركيين، ولا تزال تداعيات هذا الهجوم بالطائرات حاضراً في لاوعي الشعب الأميركي رغم كل هذه السنوات، حتى قيل، بحق، ان ما قبل 11 ايلول ليس كما قبله، سواء على صعيد السياسات العامة للإدارة الأميركية أو في استراتيجيات اللجوء إلى القوة للقضاء على ينابيع الارهاب وتجفيف منابعه، مبيحة لنفسها التدخل في كافة البلدان واستخدام القوة والعنف في خرق فاضح لميثاق الامم المتحدة ووظيفة مجلس الامن لا سيما ان الرئيس بوش الابن خير الدول والانظمة بين فسطاطين إما الوقوف مع واشنطن في هذه الحملة أو الوقوف مع "الارهابيين" على حد تعبيره. ففي افغانستان، ودون الحصول على تفويض من مجلس الامن، قام الجيش الأميركي بعملية عسكرية واسعة بحجة القضاء على حركة طالبان مما الحق الخسائر بالآلاف الارواح ودمر البنى التحتية وهجر الملايين بحجة القضاء على تنظيم القاعدة في تدخل غير مشروع ضد سيادة دولة وخلافا للمواثيق الدولية.

وفي العراق ايضاً شنت الولايات المتحدة غزواً برياً في ربيع العام 2003 بالتعاون مع بريطانيا بحجة تدمير اسلحة الدمار الشامل التي ثبت لاحقا عدم صحة وجودها، وأدى ذلك الغزو الأميركي إلى قتل الآلاف من العراقيين الأبرياء والمفقودين ونهب ثروات البلاد. وحاولت الولايات المتحدة الحصول على تفويض لغزو بلاد الرافدين من الامم المتحدة ومجلس الامن ولكنها فشلت فقامت بتدخل غير مشروع وأطلقت حملة جوية وبرية ادت إلى احتلال العراق خلال فترة وجيزة خلافاً للمواثيق الدولية وميثاق الامم المتحدة.

■ المبحث الثاني: استخدام القوة في غزة ولبنان واليمن

اعتقد العالم أن الأمم المتحدة وجهازها التنفيذي أي مجلس الأمن، وكذلك محكمة العدل الدولية سيساهم في الحد من الويلات والحروب، بيد أن الأحداث التي حصلت خلال العقود الأخيرة والتي أودت بحياة الملايين والجرحى والمفقودين في العديد من مناطق النزاع في العالم (منطقة البلقان، الشرق الاوسط، افريقيا... وغيرها) اثبتت عدم فعالية ودور مجلس الامن والامم المتحدة لاسيما مع استخدام الدول الاستعمارية السابقة حق النقض في العديد من الصراعات

والنزاعات كما حصل مؤخراً في الأراضي الفلسطينية المحتلة عقب العدوان الإسرائيلي على غزة بشكل ينتهك مبادئ الميثاق الدولي وحقوق الانسان وقواعد واعراف القانون الدولي من ارتكابات ممنهجة للإبادة الجماعية في غزة، كما عطلت الولايات المتحدة اتخاذ اي قرار في مجلس الامن لوقف العدوان والمجازر الموصوفة لغاية اليوم.

واللافت ان هذه الدول ما انفكت تنادي الكيان الصهيوني فيما اسمته "حقها في الدفاع المشروع" بضرورة احترام القانون الدولي في النزاع الحاصل وعدم تجاوز القانون الدولي الانساني والحفاظ على حياة المدنيين، وهو ما لم تصغ اليه الدولة الصهيونية ولم تصغ إلى كل نداءات الامم المتحدة وامينها العام السيد غوتيرش والمنظمات الدولية المرتبطة بالأمم المتحدة ومنظمات حقوق الانسان كمنظمة العفو الدولية وغيرها.

عقب أحداث السابع من شهر اكتوبر التي زلزلت الكيان الصهيوني وكشفت زيف قوته بدأ الجيش الصهيوني التحضير للرد على هذه الاعمال البطولية من خلال عملية ابادة جماعية جرى التحضير لها بهدف افراغ القطاع من سكانه سواء بالتهجير أو القتل الجماعي أو بالتجويع وقام بإغلاق الحدود ومنع المساعدات الدولية من الوصول.

وكشف العدوان الإسرائيلي على غزة الوجه الحقيقي للكيان الصهيوني مرتكباً ابشع الجرائم الدولية مستهدفاً المدنيين من نساء واطفال وكبار السن والمستشفيات والمدارس ودور العبادة التي لجأ اليها النازحون من هول العدوان، فلم يوفر العدو اي محرمات ولا اتفاقيات دولية أو موثائق دولية فألقى الاف القنابل والاسلحة على بقعة جغرافية صغيرة تأوي نحو مليوني شخص، واثاء فرارهم من المجازر عاد العدو واطلق القنابل على الفارين في مشهد لم نراه حتى في الحرب العالمية الثانية وما قام به الجيش النازي، ومارس التجويع والتهجير في ابشع اشكاله الافعال التي تشكل جرائم حرب وابادة جماعية وانتهاكاً لاتفاقيات جنيف الاربعة لعام 1949، كما سنبينه لاحقاً.

وكذلك الامر فيما خص العدوان على لبنان، فقد انتهك جيش العدو الإسرائيلي كل الموثائق الدولية والاتفاقيات المشار إليها في عدوانه على لبنان. وقام بحملة تدمير ممنهجة شملت المستشفيات ودور العبادة والمدارس وعملية التهجير القسري مستخدماً الأسلحة المحرمة دولياً مرتكباً عمليات اغتيال جماعية غير مألوفة طالت المدنيين على مدار يومين متتاليين لم يشهد لها التاريخ مثيلاً (عمليات البيجر pager).

أما في اليمن، شنت الولايات المتحدة الأميركية وإسرائيل عمليات تدمير ممنهجة أيضاً للمرافق المدنية كالمطارات والجسور والموانئ وقتلت المئات من المدنيين في عمليات انتقامية خارجة عن القانون الدولي الإنساني ولا تتناسب مع الأفعال التي تزعم إسرائيل أنها تشكل خطراً عليها.

■ القسم الثاني: القانون في وجه القوة والعدوان

ثمة فرق جوهري بين مفهومي القانون والقوة لحل النزاعات، إذ إن الأول يركز على العدالة والمساواة والاتفاقيات والنصوص الدولية المكتوبة والعرفية كوسيلة حضارية بين الدول، أما الثاني فهو يقوم على الغلبة والهيمنة والتسلط. ولكي تكون القوة شرعية لابد أن تركز على القانون الدولي والاتفاقيات الدولية وميثاق الأمم المتحدة أو الاتفاقيات الثنائية أو متعددة الأطراف بين الدول. وحتى في حال الحروب والنزاعات المسلحة والأعمال العدائية بين الدول فإن القانون الدولي الإنساني وضع قواعد حماية للمدنيين ضمن ما يسمى باتفاقيات القانون الدولي الإنساني.

لكن "إسرائيل" في حربها على غزة انتهكت جميع هذه الاتفاقيات والمواثيق في تخطيها لاهم أسس ومبادئ القانون الدولي الإنساني وعدم اللجوء إلى القانون وادعائها أن استخدامها للقوة يأتي في إطار الدفاع المشروع بشكل غير متناسب ما بين العدوان والفعل الذي أدى إليه. وهذا ما سنبينه في المبحث الثاني من هذا القسم، وللقول بأن القانون ليس عليه أن يتكيف مع إرادة الدول الكبرى بل إنه يعلو ويسمو عليها وهذا ما سنتطرق له في المبحث الأول.

■ المبحث الأول: في عدم جواز اللجوء إلى القوة

إن قاعدة عدم اللجوء إلى القوة هي قبل كل شيء قاعدة تعاهدية مدونة في ميثاق الأمم المتحدة ومواثيق المنظمات الإقليمية. ولكن في الوقت نفسه، هذه القاعدة هي عرفية، وهي في تطورها خضعت لمناقشات مستفيضة خصوصاً في السنوات الأخيرة.⁽¹⁾ وقد استقر الفقه والاجتهاد على اعتبارها قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العام.

(1) محمود قاسم، مرجع سابق، ص 42.

وإضافة للدور الذي لعبته معاهدة لاهاي الثانية عام 1907 في تقييد استعمال القوة بين الدول.

فقد كرّس أيضاً ميثاق الأمم المتحدة هذه القاعدة التي تهدف إلى حماية سيادة الدول وسلامتها الإقليمية، ومنع الممارسات العدوانية التي اودت إلى أجسام الحروب والتي هدّدت الأمن والسلم الدوليين، في المادة الثانية منه (ف3): "يفض جميع أعضاء الهيئة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر". وفي الفقرة الرابعة من المادة نفسها حيث جاء فيها: "يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة، أو استخدامها ضد سلامة الأراضي، أو الاستقلال السياسي لأية دولة أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة". ويتضح لنا أن القوة المقصودة في هذه المادة تمتد لتشمل كل حالات وأشكال استخدام القوة وأهمها القوة العسكرية التي تستخدمها الدول في مواجهة بعضها البعض.

وقد استقرت الآراء على أن اللجوء للقوة واتخاذ خيار الحرب لا يكون دائماً غير مشروع، بل تبقى هنالك حروب مشروعة. فهذه القاعدة لا تعني حظر استخدام القوة مطلقاً، بل تستثني منها حالات الدفاع الشرعي عن النفس الذي نصت عليه المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: "ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلام والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبليغ إلى المجلس فوراً..." وبالتأكيد، فإن حالة الدفاع المشروع، لا تبرز إلا بوجه تدخل أو عدوان ما، فتكون بمثابة ردة الفعل على فعل هو في أساسه لاشرعي، وإلا فيفقد هذا الحق أساسه وركائزه. والتدخل يكون غير مشروع، عندما يستعمل عنصر الإكراه، وهذا العنصر هو الذي يشكل التدخل الممنوع، خصوصاً التدخل الذي يستعمل القوة عبر عمل عسكري، أو بشكل غير مباشر من خلال تغطية النشاطات المسلحة داخل دولة أخرى.⁽¹⁾

(1) المرجع سابق، ص 53.

أما الاستثناء الثاني، فنجدته في المادة 42 من الميثاق التي نصت على التالي: "إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تفي بالغرض أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ عن طريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم أو الأمن الدولي أو لإعادته إلى نصابه...". فيستثنى من القاعدة التدابير التي تتخذها الدول من أجل الأمن الجماعي بناء على قرار صادر عن مجلس الأمن يقرّ فيه بحصول عدوان أو تهديد للأمن الدولي.

أكدت محكمة العدل الدولية على مبدأ عدم جواز اللجوء إلى القوة، فاعتبرت أن المبادئ مثل مبدأ عدم اللجوء إلى القوة، وعدم التدخل واحترام الاستقلال وسلامة أراضي الدول، وحرية الملاحة، لها جميعها الصفة الإلزامية بوصفها عناصر للقانون الدولي العرفي، وكذلك أحكام القانون التعاهدي. وقد أتيح للمحكمة تأكيد ذلك في القرار الصادر عنها في 26 تشرين الثاني 1984 في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا.⁽¹⁾

وإن تداخل المفاهيم التي تندرج تحت مصطلح "العدوان" وعدم وجود تعريف موحد له أو لاستثناءاته، أعطت مجلس الأمن سلطة استثنائية في الإباحة والتجريم وفق توجهاته. فإن عدم صرامة تفسير تنظيم القانون الدولي من حيث الاستثناءات على الحظر، أثر بشكل سلبي على هذا الحظر. فمتى يسمح بالدفاع عن النفس لا يخالف الحظر، بطبيعة الحال، باللجوء إلى القوات العسكرية وبالتالي لا تعتبر الدولة "معتدية". من هنا، أدّت هذه المساحة "الرمادية" أو الغامضة في التنظيم القانوني الدولي، التي كان من المفترض أن تمنح الدولة فسحة أكبر على صعيد الممارسة، إلى ظهور إشكالية حول تجريم العدوان، بما أن القانون الجنائي الدولي ICL، كسائر القوانين الجنائية، يتطلب دقة في التفسير لصالح المتهم.⁽²⁾

فإن التطبيق العملي لهذه القاعدة غالباً ما يواجه تحديات، إلا أنها تبقى حجر الأساس في القانون الدولي العام كونها تحتّ دائماً على اللجوء إلى القانون.

(1) محمود قاسم، مرجع سابق، ص 48.

(2) أنطونيو كاسيزي، مرجع سابق، ص 269-270.

■ المبحث الثاني: اللجوء إلى القانون

مقابل العنف المفرط الذي مارسه الكيان الصهيوني بحق المدنيين والاطفال في غزة نرصد ردود فعل الدول الاستعمارية والغربية التالية: ان لإسرائيل الحق في الدفاع عن النفس ولكنها عليها ان تحترم القانون الدولي؟

أمام هذا الواقع، وفيما العالم يتفرج بادرته دولة جنوب افريقيا إلى تقديم دعوى امام محكمة العدل الدولية ضد "إسرائيل" بتهمة الابادة الجماعية مستخدمة سلاح القانون والعدالة الدولية لوقف المجازر، مع الاشارة إلى ان جنوب أفريقيا ليست طرفاً في النزاع وليست متضررة بشكل مباشر، وتبعد الاف الاميال عن غزة، بخلاف السوابق القديمة التي اقيمت امام محكمة العدل الدولية بتهمة الابادة الجماعية حيث كانت اطراف الدعوى امام محكمة لاهاي هما طرفين في النزاع (البوسنة والهرسك / بوجه يوغوسلافيا السابقة اي صربيا والجبل الاسود؛ كرواتيا / بوجه صربيا والجبل الاسود).

كما تقدمت نيكارغو بطلب للمحكمة الدولية لبدء الاجراءات ضد المانيا بسبب انتهاكات من قبل المانيا لتعهداتها بموجب منع جريمة الابادة الجماعية واتفاقيات جنيف فيما يتعلق بالأراضي الفلسطينية المحتلة وقطاع غزة.

وقالت نيكارغو ان المانيا بدعمها السياسي والمالي والعسكري لإسرائيل وسحب تمويلها للأمناء تيسر ارتكاب الابادة الجماعية وتفشل في الوفاء بالتزامها بفعل كل ما يمكن لمنع ارتكابها، طالبة من المحكمة الدولية اتخاذ تدابير مؤقتة في أسرع وقت ممكن فيما يتعلق بمشاركة المانيا في الابادة الجماعية ومخالفة القانون الدولي الانساني.

ان ما تقوم به إسرائيل اليوم من عدوان واستخدام القوة وما تقوم به من حصار ومنع المساعدات ممن الوصول هو الموت البطيء من خلال ان اخضاع سكان غزة لظروف معيشية يراد بها تدميرها المادي ينطوي على ما يسمى بـ "إجراءات الموت البطيء". وهذا ما اكده القضاء الجنائي الدولي في العديد من القرارات. ففي قضية **اكيسو Akayesu** اعتبرت المحكمة الجنائية لرواندا ان هذه العبارة تشمل من بين أمور أخرى "إخضاع جماعة من الناس

لنظام غذائي للكفاف، وللطرد المبرمج من المنازل وللحد من الخدمات الطبية الاساسية دون الحد الأدنى من المتطلبات"، أو "لحرمان المتعمد من الموارد التي لا غنى عنها للبقاء على قيد الحياة، مثل الاغذية أو الخدمات الطبية".

كما اعتبرت المحكمة الجنائية ليوغوسلافيا السابقة في قضية بردانين **brdanin** ان إجراءات الموت البطيء تشمل إحداث ظروف من شأنها ان تؤدي الي هذا المصير، مثل الحرمان من السكن الملائم والالبسة والنظافة والعمل المفرط أو الاجهاد البدني. ليس مطلوباً ان تؤدي هذه الظروف الحياتية في الواقع إلى الدمار المادي للجماعة، كلياً أو جزئياً، انما المطلوب هو فقط ان يراد منها تدمير الجماعة اي ان تهدف إلى تحقيق النتيجة⁽¹⁾.

إنّ ما تقوم بها إسرائيل من عدوان على غزة يُعدّ إبادة جماعية موصوفة تخالف كل قواعد الحرب وتخالف مبدأً أساسياً هو مبدأ التناسب أو التوازن في القانون الدولي الانساني كما تكرر في قرار صادر عن المحكمة الجنائية الخاصة بيوغوسلافيا السابقة في العام 2000 يتعلق بقصف عشوائي لقرية في البوسنة أطلقت منها نيران خفيفة فردت عليها القوات الصربية بعنف ادى إلى تدمير القرية. ووضحت المحكمة ان الرد كان قاسياً وغير مبرر ويخالف مبدأ التناسب أو التوازن في القانون الدولي⁽²⁾.

الخاتمة

ليست الحرب سوى استمرار للسياسة بوسائل أخرى، على حد تعبير كلاوزفيتز k.Clauswitz، تهدف إلى إخضاع العدو وتحقيق نتائج سياسية تتوافق مع المصلحة العليا للدولة الآنية أو تحقيق اهداف مستقبلية محتملة (الحرب الروسية - الاوكرانية على سبيل المثال) دون مراعاة مبادئ القانون الدولي والقانون الدولي الانساني وحقوق الانسان.

(1) أنطونيو كاسيزي، مرجع سابق ص 228.

(2) نوال سبج، القانون الدولي الإنساني، تقديم محمد المجذوب، منشورات الحلبي، بيروت، 2010، ص 13.

وأثبتت الأحداث ان اللجوء إلى القوة أو مجرد التهديد بها هي المعيار الذي يتحكم في العلاقات الدولية لا سيما بعد الحرب العالمية الثانية، رغم كل النصوص والمعاهدات والاعلانات الدولية وميثاق الأمم المتحدة التي تحرم اللجوء إلى العنف في حل الصراعات بين الدول، كما لم يحترم حق الشعوب في تقرير مصيرها ولا سيما حق الشعب الفلسطيني الذي يقاوم منذ عقود لنيل حريته، ويقاوم بوحشية من قبل الاحتلال الصهيوني تدعّمه الولايات المتحدة والدول الاستعمارية السابقة.

وأثبتت الأحداث أن المقاومة المسلحة هي الأساس لتقرير المصير وتحرير الأراضي وليس القرارات الدولية ذات الصلة كما هو في لبنان وفلسطين حيث اثبتت المقاومة ان الميدان هو الاساس لإعادة ما هو منتزع من حقوق، وهي القادرة على فرض شروطها واخضاع العدو. وإن عدم قدرة العدو على حسم الامور في غزة وتحقيق الاهداف التي أعلن عنها في بداية العدوان (القضاء على المقاومة واسترداد الاسرى) من شأنها ان ترسم استراتيجيات مقبلة في الصراع الإسرائيلي - الفلسطيني، وان تلاحم المقاومة في مختلف الجبهات وتكتيكاتها، كل في ميدانه، سيكون عاملاً حاسماً في تحقيق النصر المؤكد، رغم التضحيات الكبيرة.

وإن قيام بعض الدول كجنوب افريقيا ونيكارغوا بمقاضاة إسرائيل ومن يدعمها امام محكمة العدل الدولية واخضاعها للمحاكمة العلنية بجرم الابادة الجماعية من شأنها ان تكون سلاحاً اضافياً في وقف العدوان وجعل الكيان الصهيوني تحت المحاكمة والمساءلة وملاحقة مسؤوليه امام المحاكم الجنائية الدولية والوطنية أو العمل على إنشاء محكمة جنائية خاصة كما حصل في راوندا ويوغوسلافيا لمحاكمة مجرمي الحرب بعد اثبات حصول الابادة الجماعية المنتظرة من قبل محكمة العدل الدولية.

أخيراً، وفي خلاصة لما تقدم، نستعيد ما كتبه بن غوريون في مذكراته بعد الانسحاب من غزة عام 1957: "إن غزة بحد ذاتها تمثل ألماً في العنق في جميع الأحوال... ولا شك في أن اللاجئين الفلسطينيين وغيرهم سوف يقومون بأعمال إرهابية، فهل نستطيع ان نسحقهم كما فعل

البريطانيون في قبرص والفرنسيون في الجزائر؟ ان غزة لعنة وخطر في كل الاحوال وعلينا ألا نعرض من أجلها أمننا للخطر في المستقبل وأن نصبح منبوذين من العالم"⁽¹⁾.

المصادر والمراجع

- كاسيزي، انطونيو: القانون الجنائي الدولي، الطبعة الثالثة 2013، الطبعة المترجمة إلى العربية، صادر ناشرون، بيروت، 2015.
- لويد، دينس: فكرة القانون، تعريب سليم الصويص، مراجعة سليم بسيسو، سلسلة عالم المعرفة، الكويت 1981.
- قاسم، محمود: القانون الدولي العام بين عدم التدخل والتدخل الدولي، اطروحة دكتوراه في الحقوق، الجامعة اللبنانية، بيروت، 2012، غير منشورة.
- عبد الهادي، عبد العزيز: تعليق على الأمر الصادر من محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة بتطبيق اتفاقية إبادة الجنس، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الاول، مارس 1995.
- سخنيي، عصام: الجريمة المقدسة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، 2012.
- مؤتمر "القانون الدولي الانساني، آفاق وتحديات"، جامعة بيروت العربية، 3 اجزاء، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005.
- سيج، نوال: القانون الدولي الإنساني، تقديم محمد المجذوب، منشورات الحلبي، بيروت، 2010، ص13.

(1) عصام سخنيي، مرجع سابق، ص 121.

الدراسة الخامسة:

L'État de droit et la dialectique entre la légitimité et la légalité et les problèmes des transformations démocratiques

Dr. Mehiedine El Chehimi⁽¹⁾

Abstract

While the concept of legitimacy does not appear to pose any real problems, given that everything that complies with the rules of positive law in force is considered legitimate, which requires the existence of a homogeneous and rational legal system, the same cannot be said for the concept of legitimacy, which has generated widespread jurisprudential and intellectual controversy.

The perspectives presented within the framework of various specializations and scientific and cognitive fields show clear differences regarding this concept, despite the existence of common ground between them, which can be summarized in the fact that the idea of legitimacy is primarily linked to the right to govern or exercise authority.

This agreement is, however, relative, as the subject of legitimacy is highly complex and generally occupies a contradictory position in contemporary political and legal thought. On the one hand, it is

⁽¹⁾ Professeur de droit et de la politique étrangère à Paris.

accepted that legitimacy is necessary and essential to the process and continuity of political life.

A political system is legitimate to the extent that its citizens consider it valid and worthy of support and obedience. Legitimacy is also achieved when the ruling elite's self-perception and the majority's assessment of it are identical and in perfect harmony with society's fundamental values and interests. This is also legitimacy, that is, the legitimacy of power and the legality of authority.

La problématique de la recherche

Si le concept de légitimité ne pose pas en apparence de problèmes réels, étant donné que tout ce qui est conforme aux règles du droit positif en vigueur est considéré comme légitime, ce qui exige l'existence d'un système juridique homogène et rationnel⁽¹⁾, il n'en est pas de même du concept de légitimité, qui suscite une large controverse jurisprudentielle et intellectuelle.

Les points de vue présentés dans le cadre de diverses spécialisations et domaines scientifiques et cognitifs, montrent des différences claires concernant ce concept, malgré l'existence d'un terrain d'entente entre eux, qui se résume en ce que l'idée de légitimité est principalement liée au droit de gouverner ou d'exercer l'autorité.

Cet accord est toutefois relatif car le sujet de la légitimité est très complexe et occupe généralement une position contradictoire dans la pensée politique et juridique contemporaine. D'une part, il est admis que la légitimité est nécessaire et essentielle au processus et à la continuité de la vie politique.

⁽¹⁾ Simone Goyard – Fabre, *l'état figure moderne de la politique*, Paris, Armand colin, 1999.

C'est pourquoi il est pris en compte par toutes les analyses, qui visent à décrire ce processus et à analyser sa dynamique. En revanche, la plupart des études évitent d'approfondir les problèmes liés à la légitimité, lorsqu'elles prennent en compte la dimension évaluative qu'elle comporte. même si cela contribue, même partiellement, aux processus de clarification et d'investigation des véritables significations et connotations du concept de légitimité et de son interprétation contradictoire dans les domaines des études politiques et juridiques.

La légitimité que les individus d'une société particulière ou spécifique reconnaissent à ceux qui les contrôlent résulte de la croyance, et non des actions. L'idée de légitimité exprime le fondement de toute société politique, car elle constitue une partie importante de l'ensemble conceptuel qui nous permet d'analyser la politique et de réfléchir à ses thèmes. Nous pouvons partir de quelques hypothèses qui forment un ensemble de questions pour arriver à des réponses systématiques avec le lien de la légitimité comme idée politique, avec la distinction entre autorité et pouvoir, considérant que ce dernier s'inscrit dans le système idéologique et de valeurs de la société, l'appelant parfois autorité politique légitime.

Le pouvoir politique dans les systèmes démocratiques repose sur la capacité légitime d'imposer sa volonté au niveau de la société dans son ensemble, sur la base de l'acceptation publique de celle-ci, conformément à son lien avec le système de valeurs, et le système idéologique de sa société.

Dans les systèmes d'arbitrage, par exemple, le pouvoir repose sur l'absence de lien entre le pouvoir et un système de valeurs, ce qui signifie que ce pouvoir n'exprime pas la réalité de la société, qui lui impose sa volonté, le transformant en une façade politique déguisée.

Par conséquent, la légitimité et la légalité constituent l'un des piliers de la stabilité politique, et la véritable garantie pour réaliser l'intégration nationale et offrir des opportunités fondées sur l'appartenance et la compétence nationales, et éliminer les différences entre les fils et les individus d'une même société.

Avant - propos.

Le juriste et le politologue "Jean-Louis Quermone" a défini, le système politique comme l'ensemble qui comprend un groupe des composants différents de nature idéologique et des institutions sociales, qui forment tous les gouvernements d'un État particulier pendant une période déterminée⁽¹⁾. Cette formule comprend donc quatre composantes essentielles du système politique, à savoir: la nature du pouvoir et son rôle, la structure des institutions, le système des partis politiques et le principe de légitimité et de légalité.

Quant au concept d'autorité, il n'y a pas de consensus parmi les juristes et les penseurs, car l'autorité, selon Max Weber, est: «la capacité d'imposer l'obéissance aux ordres». Cette possibilité est l'un des deux modèles, ou des schémas qui s'entremêlent: la capacité et le droit de diriger. Dans les deux cas, il y a un contrôle réel et effectif⁽²⁾.

Cependant, le droit de diriger est, en soi, une source légitime d'autorité, dont découlent automatiquement plusieurs sources de légitimité⁽³⁾.

(1) Jean – Louis Quermone, les regimes politiques occidentaux, Paris edition du Seuil, 2000, P.10.

(2) Josiane Boulad – Ayoub (dir), Souverainete en crise, collection Mercure du nord, Saint – Nicolas (Quebec) – Paris, Harmattan, 2003, P.74.

(3) Jacques Langlois, Qu'est que le pouvoir politique? "Essai de problematique, Paris Anthopos. 1982, P.17.

La politique, selon les juristes “Mills et Laswell Ferrian”, est une lutte pour le pouvoir, et elle n’a aucune dimension consensuelle ou légitime. Le pouvoir est avant tout un contrôle, une hiérarchie et le droit de commander⁽¹⁾. Ainsi, le pouvoir est par nature un rapport de force entre deux volontés, dont l’une exerce une influence et détermine le cadre des actions, et l’autre obéit et met en œuvre ce cadre. Il s’agit donc d’une situation réaliste de domination, avec un équilibre instable qui apparaît à travers deux modèles fondamentaux: le modèle du pouvoir, dont le moyen spécifique est la force, et le modèle du droit de commander, dont la base est l’influence et la suprématie, qui lui sont reconnues par le sujet, car elles sont cohérentes avec son système de valeurs.

Le droit de commander, selon “Max Weber”, est la base légitime du pouvoir, car il n’est pas lié à la violence et n’en découle pas pleinement. C’est le principe du pouvoir considéré, comme légitime par le sujet de commander. Mais le critère de légitimité est dans ce cas irrationnel. Le pouvoir dans l’analyse, dépend du contrôle de la classe qui possède les moyens de production sur l’État sous couvert de neutralité⁽²⁾, de sorte que l’un de ses appareils peut imposer des restrictions politiques capables de le protéger ainsi que ses intérêts de classe, et sa mission est de permettre la réalisation d’objectifs collectifs, et la conciliation des intérêts privés dans le cadre de l’intérêt public⁽³⁾.

Les concepts des autorités sont généralement liés au contrôle, soit par la force et soit par le leadership. c’est-à-dire le droit de diriger.

(1) Jean – Marc coicaud, *legitimite et politique – contribution a l’etude du droit et de la responsabilite politique*, Paris, PUF, 1997, P.125.

(2) Josiane Boulad – Ayoub (dir), *Souverainete en crise*, collection Mercure du nord, Saint – Nicolas (Quebec) – Paris, Harmattan, 2003, P.74.

(3) PICARD. E, «La liberté contractuelle des personnes publiques est-elle un droit fondamental?», AJDA, 1998, p. 651

Toutefois, pour que cette dernière soit justifiée, elle doit toujours se fonder sur le principe de légitimité ou sur une base légitime et codifiée. Par conséquent, l'étude des éléments de l'entité sociale, ou l'autorité et gouvernés, doit commencer par une discussion du principe fondamental qui relie ces éléments entre eux. c'est-à-dire le concept de légitimité.

Ce concept exige que nous procédions à une présentation équilibrée, et que nous abordions le fondement de l'autorité et la justification de la soumission, qui lui est associée et qui en résulte. Cependant, l'instauration de l'État de droit et le développement des doctrines expérimentales, et positivistes dans le domaine des sciences juridiques et politiques ont rendu l'exigence de légitimité, et de légalisation ou liée au principe de légitimité progressivement et séquentiellement à travers les lois, et les institutions politiques de l'autorité.

Cependant, le modèle empirique positiviste d'étude des relations entre gouvernants et gouvernés, qui refuse de prendre en compte le système de valeurs, ne prête attention qu'à une partie de la réalité politique. Cela est dû au fait que la reconnaissance d'un rôle fondamental de la dimension normative en politique, ne limite pas la possibilité de vérifier les réalités dynamiques et sociales. Mais au contraire, elle contribue à donner une essence et un contenu plus profonds, à toute analyse crédible de la réalité sociale et politique.

L'importance de la recherche

L'importance de ce sujet réside dans plusieurs considérations, dont la première et la plus importante est bien sûr, le manque d'accord entre chercheurs et spécialistes sur un critère spécifique pour distinguer la légitimité de la légalité, car la majorité confond encore les deux concepts.

La deuxième est que la source de légitimité politique et l'analyse de ses modèles constituent, l'un des critères de classification les plus importants dans le domaine des systèmes politiques.

La troisième est que la légitimité et la légalité sont aussi, l'un des éléments du développement politique et juridique intégré, car ce développement et toutes les solutions radicales qui y sont liées sont principalement conditionnés à la fin de la crise et de la dialectique existante entre légitimité, et légalité et du problème entre elles pour l'harmonisation du pouvoir⁽¹⁾.

Il existe une relation étroite entre la légitimité de l'autorité et sa légitimité d'une part, et le facteur de stabilité de la situation politique d'autre part, car la stabilité dépend de la relation entre le niveau de participation politique et le concept d'institutions, ce qui signifie établir une autorité politique et un système juridique fondés sur la consécration de garanties juridiques formelles pour l'établissement de l'État, l'État de droit et les institutions, et ainsi parvenir à la légitimité, qui à son tour repose de manière intuitive, sur la nature de l'engagement envers les objectifs supérieurs et les valeurs fondamentales de la société, en vue de la réalisation du cadre légitime de l'autorité politique.

Méthodologie de recherche

Dans cette étude, nous nous appuierons sur l'approche juridique analytique, et les processus comparatifs. En plus de la narration descriptive, en abordant les concepts de légitimité et de légalité.

⁽¹⁾ G. Ferrero, cite par Simone Goyard – Fabre, l'état figure moderne de la politique, Paris, Armand Colin, 1999, P.156

■ Introduction

La question de l'établissement de l'autorité politique a pour effet implicite de soumettre la distance, par rapport aux transformations démocratiques à une proposition fondée sur la considération du transfert du pouvoir. comme une priorité, et de sa rotation comme certainement un objectif et un enjeu inévitable, car elle est le résultat direct de l'activation de la démocratie.

Le processus de lier les transformations démocratiques, et de les rendre ainsi dépendantes non seulement de l'établissement du pouvoir, mais aussi du processus de son transfert, est une proposition qui apparaît à travers le traitement de la circulation d'une part comme un élément suspendu, qui nécessite sa mise en pratique, et d'autre part comme un principe instable ou généralement tortueux. car en principe, les textes juridiques et constitutionnels, lorsqu'ils organisent et contrôlent la question du transfert du pouvoir doivent soumettre. une certaine institution au renouvellement, et ainsi ils ne contrôlent pas la question de la circulation, mais ouvrent implicitement la voie à la possibilité de circulation, qui est contrôlée par de multiples facteurs⁽¹⁾.

Ces facteurs n'ont pas été réglementés par les textes constitutionnels auparavant, surtout si la question dépasse les individus pour concerner les partis, le pouvoir exécutif dans ses deux branches et le pouvoir législatif. Nous reviendrons donc à notre point de départ, en ce qui concerne le sujet ou la clause de la rotation du pouvoir, car si on l'aborde comme une clause ou comme un principe, dans les deux cas on le traite, comme s'il s'agissait d'un des principes inévitables, et non pas seulement d'une des possibilités.

⁽¹⁾ Le principe de légitimité, Muhammad Abd al-Hamid Abu Zayd, Dar al-Nahda al-Arabiyya, Le Caire, 2002

L'adoption du critère de priorité ouvre la voie au transfert du pouvoir sans modification de la pratique politique ni de sa nature, par le biais d'une restructuration de celle-ci. Ainsi, la question de proposer une telle proposition nous place dans une référence, qui a dominé pendant longtemps, et dont les vestiges sont encore présents, représentée par l'exploration des chemins les plus courts pour atteindre ou conquérir le pouvoir politique, comme alternative à l'incapacité de l'atteindre par la violence.

D'où l'utilisation de la rotation d'une manière qui ne semble pas encore avoir absorbé les exigences de l'établissement, ce qui nécessite quelques introductions et étapes, à travers lesquelles et par lesquelles toutes les forces politiques s'engagent dans le processus de transformation démocratique et travaillent à construire des ponts entre les concepts de révolution, de réforme, de changement et d'altération. puisque la légitimité et la légalité entrent dans le cœur et l'essence du droit et de la science politique, et de ce qui tourne autour d'eux en relation et en interdépendance de la codification avec l'autorité législative et les institutions constitutionnelles.

Définition: Légitimité et légalité

1- En langage et en terminologie

La légitimité et la légalité dans la langue sont deux mots dérivés d'une même racine, qui est la loi, Certains juristes considèrent que l'expression «principe de légitimité», n'est pas appropriée et que son principe n'indique pas son sens, contrairement à l'expression «principe de contrôle des dispositions de la loi», qui est une alternative au principe de légitimité. Pendant ce temps, la plus grande partie de la jurisprudence utilise les termes «légitimités» et «légalités» comme synonymes, et

certain utilisent le mot «légitimité» au lieu de «légalité», dont parlent la plupart des juristes.

2- Définition et signification

La légitimité est un nom féminin dérivé de la “charia”. Nous parlons d’une décision de la charia, c’est-à-dire une décision soumise aux dispositions de la charia, et de la loi. La légitimité est également une caractéristique d’un gouvernement, lorsqu’il obtient le pouvoir de manière légale et légitime, et elle indique également que tout est fait par des moyens légaux.

Quant à la légalité, qui est le sens par lequel on déduit la qualité, de ce qui est légitime et licite. on dit de la légalité de l'autorité (c'est-à-dire celle qui tire son autorité du peuple), et elle obtient son éligibilité et sa crédibilité selon ce que la loi justifie. La légalité est la soumission de l'activité des autorités administratives, et de l'activité des citoyens au droit positif⁽¹⁾.

Dans de nombreuses recherches et études juridiques et politiques, nous constatons qu’il existe une combinaison de deux significations différentes dans le terme juridique, et nous voyons que certains juristes ou avocats voient que la signification de légitimité et de légalité est la même, donc la légitimité est une question dans un cadre spécifique et sa portée est la possession de la légitimité. c'est-à-dire son acquisition du cadre juridique pour une forme spécifique de travail, qui peut être politique, administrative ou économique. c'est-à-dire dans un cadre juridique, donc lorsque nous disons que cette administration est légitime, elle a le cadre juridique correct pour le concept sans aucun rapport avec la règle juridique.

⁽¹⁾ L'équilibre entre pouvoir et liberté dans les systèmes constitutionnels, 2009

La légalité est la relation juridique qui se rapporte à la loi, à la décision et aux instructions. Les experts juridiques qualifient la décision de légale, ce qui signifie qu'elle est conforme au principe de légitimité, que nous experts juridiques connaissons comme l'accord de la règle juridique inférieure, avec la règle juridique supérieure, en harmonie et en cohérence et ne la contredisant pas dans la forme, le contenu ou le fond⁽¹⁾.

Le grand juriste français “Maurice Haurio” a dit, que le concept politique de la légitimité est que l'autorité tire son existence du choix de son people, et de ses sujets et de la satisfaction des gouvernés et légitimité constitutionnelle. La constitution constitue le point central et le point de depart. car elle est considérée comme la loi suprême dans tout pays. C’est-à-dire qu’il constitue la référence pour déterminer les institutions de l’État et leurs pouvoirs, ainsi que les représentants qui expriment son opinion⁽²⁾.

Lorsque la constitution définit les pouvoirs, l’administration et les institutions de l’État, ce qui exige par conséquent que ces institutions et pouvoirs soient soumis à la constitution et opèrent dans son cadre. ils ne la dépassent pas et ne s’en écartent pas. Par conséquent, cette question est acceptée, car il est dit que la constitution est établie par l'autorité fondatrice de l'État, et que ces autorités et institutions au sein de l'État sont des autorités qui ont contribué à établir le système étatique, et l'État lui-même, en vertu de la légitimité constitutionnelle, est considéré comme l'institution des institutions⁽³⁾.

La légitimité désigne l'autorité ou le gouvernement, qui s'appuie pour son existence sur les règles spécifiées dans les systèmes juridiques et la

⁽¹⁾ Dictionnaire Al-Munjid de la langue arabe

⁽²⁾ Pour la légitimité de l'exception, Ahmed Al-Mawafi 2004

⁽³⁾ L'équilibre entre pouvoir et liberté dans les systèmes constitutionnels, 2009

constitution, car l'existence de tout gouvernement ou autorité sans s'appuyer sur une base constitutionnelle ou juridique perd par conséquent son caractère légitime. Il s'agit donc d'une véritable autorité ou d'un gouvernement. Nous soulignons ici qu'il n'existe aucun lien entre la légitimité, la réalité ou le caractère effectif du gouvernement et le contenu de son activité et les objectifs qu'il poursuit ou qu'il vise à atteindre. Il s'agit plutôt de savoir si son existence repose sur une base juridique permettant d'exercer son autorité. Si cette base juridique est trouvée, alors le gouvernement ou l'autorité est légitime ou légal.

Quant au concept de légitimité, malgré la difficulté de trouver une norme objective unique pour le définir, il est généralement entendu comme une autorité fondée sur la satisfaction du peuple ou de citoyen. La réalisation du principe de légitimité dans un pays est considérée comme l'un des plus grands défis auxquels il est confronté, en particulier dans une société divisée en sectes, minorités, régions, sectes et districts. Cela est dû, d'une part, au manque de principe de consensus parmi le peuple, et d'autre part à la tentative de toutes ou de certaines forces politiques, à l'intérieur et à l'extérieur de la société d'exploiter les questions controversées, ce qui conduit à la division plus qu'à l'unité et à l'union.

De nombreuses théories et fondements ont été avancés par de nombreux penseurs et jurists, pour justifier et expliquer la nécessité pour l'État d'être soumis à la loi, c'est-à-dire à la loi qui prévaut et régit l'autorité publique. C'est de Lui qu'elle tire son existence et sa souveraineté. Elle gouverne en Son nom et doit respecter ses limites dans les décisions ou les procédures qu'elle prend, ou dans les ordres qu'elle émet.

La Constitution révolutionnaire française a consigné ce système en 1791, car elle stipulait qu'il n'y a pas d'autorité en France supérieure à l'autorité de la loi. Car le roi ne gouverne qu'en conformité avec elle et en son nom, car toute action dans le cadre des relations sociales nécessite une sorte de restrictions, ou plutôt de règles, qui sont nécessaires pour que cette action soit correcte, et donc soit fondée sur ces règles. Il n'est pas nécessaire que ces règles soient légales, mais elles peuvent être morales ou sociales, car elles sont de nature et de caractéristiques diverses⁽¹⁾.

De nombreuses questions tournent autour du rapport de cette conformité, qui s'opère avec les différents principes sociaux, à celle qui s'opère avec les règles juridiques en vigueur. Le système qui acquiert la qualité de légalité peut légiférer des lois et des décisions appropriées, mais cette légitimité ne lui suffit pas, ou il doit tirer son autorité d'une loi ou d'une constitution. La légitimité est donc conférée à celui qui s'appuie sur elle pour gouverner. Le dirigeant qui s'appuie sur la loi et la constitution pour exercer son autorité est sans aucun doute un dirigeant légitime, et même si les masses n'en sont pas satisfaites dans ce cas, il perd sa légalité, mais il reste légitime.

La définition du concept de légalité dépend de plusieurs facteurs, dont les plus importants sont les principes sur lesquels l'État a été établi, en plus des objectifs que la constitution cherche à atteindre ainsi que de l'environnement et de la nature sociétale, à partir desquels les règles sociétales ont émergé. Nous pouvons également dire que la légalité est atteinte lorsque tout le peuple et la composante humaine de l'État respectent et obéissent à ces documents, ainsi qu'à l'ensemble des règles, sur lesquelles l'État et le reste des composantes de

⁽¹⁾ Libertés publiques, Alexandria Knowledge Establishment, Dr. Abdel Hamid Metwally

l'administration gouvernementale sont établis et fondés de manière constitutionnellement acceptable, et lorsque le but fondamental de ce document est de protéger les droits du peuple et de restreindre les pouvoirs du dirigeant ⁽¹⁾.

L'autorité légitime ne peut être saisie que par des moyens légitimes ou une légitimité collective, c'est-à-dire des mécanismes légitimes. Il est admis que la constitution est l'incarnation de l'idée juridique dominante, qui est la base de la légitimité de chaque action dans cette société selon son contrat social et ses systèmes juridiques.

Lorsque l'État formule et établit des lois, il suit donc certains principes et règles limités dans la constitution, qui déterminent sa juridiction et sa portée et clarifient ses domaines d'activité, c'est-à-dire qu'il n'est pas absolu mais restreint, avec des limites qui lui sont tracées, et il n'est pas permis de les dépasser. C'est la différence entre l'État de droit, et les autres types d'États qui ne sont pas liés par la primauté du droit. Etant donné que l'origine des processus législatifs doit se dérouler sous la forme de conseils ou de parlements, toute ingérence de l'État dans n'importe quel domaine pourrait être dissuadée à l'avance, en ne l'approuvant pas sous forme légale par le biais de la législation, sur la base de la domination de la classe dirigeante sur ces organes législatifs et conformément aux principes, et des idées dominants, ainsi qu'à ses intérêts.

Un État ne peut être légitime, que si ses actions sont dans les limites de la loi. Si les autorités peuvent agir en dehors des limites de la loi, elles ne peuvent être qualifiées que de tyranniques, même si le système politique a la forme d'un système démocratique et le couvre d'un voile quelque peu acceptable, alors qu'en réalité il applique des principes et

⁽¹⁾ Le concept de légitimité internationale et ses sources, Khaled Ahmed Othman 2000

des systèmes arbitraires et tyranniques, fondés sur des lacunes spécifiques, et ne respecte pas toutes les restrictions légales imposées par la constitution qui doivent être respectées par tous.

La généralisation caractéristique de la règle juridique, n'est pas la généralisation du principe de démocratisation de l'application de la règle juridique. car dans les systèmes modernes, elle ne permet à personne dans le cadre de la communauté politique (l'État) d'échapper à son respect ou de pouvoir la violer, et ce sans distinction entre le dirigeant et le dirigé. c'est-à-dire la classe générale ou l'autorité dirigeante et le peuple qui l'a amené à cette autorité⁽¹⁾.

Cela est dû au fait que la généralisation de la règle juridique est susceptible de soumettre à la fois les gouvernés et l'organisme dirigeant à la règle juridique sous prétexte qu'elle ne s'adresse qu'aux gouvernés. Le principe de souveraineté dans les systèmes juridiques modernes prévaut sur toute action ou procédure émise par toute autorité au sein de l'État, quel que soit son statut. Les pouvoirs publics sont soumis dans tous les actes qui en découlent et dans les procédures qu'ils entreprennent à la suite de certaines activités aux règles juridiques existantes. Elle n'échappe à aucune procédure, ou en d'autres termes, n'ignore pas la règle juridique pour son application à une quelconque activité. C'est le système de légitimité dans un contexte équilibré. Certains pourraient s'interroger sur la nature des conditions et des composantes de la légitimité et comment pouvons-nous la distinguer des autres projets? Ou en d'autres termes, en quoi devrait consister la légitimité constitutionnelle?

⁽¹⁾ Société et État dans le monde arabe, (Beyrouth, Centre d'études sur l'unité arabe, 1996), p. 90, Saad Eddin Ibrahim

La légitimité en principe est que toutes les lois doivent être acceptées par le peuple. Pour être acceptées, elles doivent donc être conformes à la constitution et en harmonie avec elle. Toute loi doit être respectée par tous, à commencer par l'autorité qui l'a édictée, et même par ceux qui ne sont pas d'accord avec le but ou la vérité de cette loi. Cela signifie simplement que la légitimité peut être le résultat d'un ensemble de processus procéduraux qui rendent les ordres juridiques acceptables même s'ils sont injustes et que certains les considèrent comme inutiles. Parfois, le but de la loi n'est pas la justice. Par exemple, de nombreux Américains considèrent aujourd'hui un certain nombre de lois en vigueur aux États-Unis comme injustes, mais ils les respectent. Il est donc nécessaire de souligner les conditions ou composantes de légitimité qui doivent être présentes dans un lieu pour conférer légitimité et légalité:

A- Acceptation

La première condition de légitimité constitutionnelle est la condition d'acceptation, ce qui signifie que la légitimité ne peut être ni hypothétique ni imposée. Il s'agit donc d'acceptation et de respect, et non pas nécessairement de la satisfaction complète du citoyen à l'égard de l'autorité et de la loi. Toutefois, la constitution, comme d'autres contrats sociaux établis, requiert l'approbation de toutes les parties contractantes pour être acceptable.

B-Legal

La deuxième condition de légitimité constitutionnelle est la condition de légalité, qui signifie l'adhésion à la lettre des lois et à ce qu'elles signifient, c'est-à-dire simplement l'ensemble des liens

sociaux, que l'État peut forcer les gens et les citoyens à suivre et imposer des sanctions à ceux qui les violent. Cependant, la légalité n'est pas nécessairement la légitimité.

La légitimité constitutionnelle signifie que les règles juridiques promulguées par le gouvernement doivent être en harmonie, et en accord avec les dispositions de la constitution et ne pas la violer. C'est une expression de satisfaction à l'égard des décisions gouvernementales dans l'État, ce qui rend les actions et le comportement du gouvernement respectés et acceptables. Cette distinction entre ces deux principes peut signifier, d'une part, que les actions et les décisions prises par un dirigeant ou un système gerant dans un État peuvent être légales sans être illégitimes⁽¹⁾.

C- Hiérarchie

La condition de hiérarchie est considérée comme l'une des conditions et composantes les plus importantes de la légitimité constitutionnelle. Pour que la légitimité constitutionnelle soit atteinte, il doit y avoir une séquence hiérarchique de légitimité. Pour que le système de gouvernement soit acceptable et respecté par les dirigeants et les gouvernés dans l'État et dans la patrie, toutes les actions et tous les comportements des dirigeants et des gouvernés doivent être acceptables dans l'État et conformes à ce qui a été convenu au préalable. Cela exige la légalité du comportement et des actions des dirigeants et des gouvernés. Deuxièmement, toutes les lois et procédures doivent être constitutionnelles. Par conséquent, la constitution doit être acceptable et respectée par tout le peuple.

⁽¹⁾ Pouvoir judiciaire administratif, Dr Majed Ragheb Helou, 1987.

D- Libertés publiques

La légitimité constitutionnelle exige et permet à tous les citoyens d'exercer leurs libertés dans les limites de la constitution. La vérité est que toutes les personnes rationnelles dans toute société conviennent, que la protection et la préservation des libertés des citoyens constituent l'essence et la base de la légitimité constitutionnelle. C'est parce que le point de départ et de base du processus constitutionnel est certainement une décision sur le principe du droit de l'homme au choix et à la sélection. car ce droit est le fondement fondamental à partir duquel nous devons commencer. Ce droit est naturel et constitue une condition fondamentale qui doit être réunie pour obtenir une légitimité dans tous les cas.

Dans tout État qui recherche le constitutionnalisme comme méthode, il n'y a pas de citoyenneté sans constitution et pas de véritable constitution, sans donner le droit de choix et de liberté à tous les citoyens.

E- Indépendance du pouvoir judiciaire

Nous ne pouvons pas parler de légitimité constitutionnelle, du principe de l'État de droit, de l'État de droit et des institutions, et de la réalisation des libertés publiques, sauf en présence d'un pouvoir judiciaire indépendant et d'un système de gouvernement avec un pouvoir judiciaire indépendant, qui croit au principe de la séparation des pouvoirs. En d'autres termes, pour que la légitimité constitutionnelle soit obtenue dans un pays, la constitution doit être appliquée et toutes les actions, déclarations et actes doivent acquérir une forme légale, car toute action ou pratique qui contrevient à ce qui

est stipulé dans la constitution doit être déclarée invalide et perdre ainsi sa légitimité.

◆ **L'harmonie entre légitimité et légalité**

La légitimité est la qualité d'autorité qui est attachée à l'autorité dont les actions et les activités sont conformes aux exigences de la réalisation de la justice. Parfois, cela désigne l'autorité qui fonde son pouvoir sur la satisfaction du peuple. On peut donc dire que l'autorité du dirigeant absolu ou tyrannique est illégitime, même si elle est fondée sur le texte de la constitution existante, c'est-à-dire même si elle est une autorité légale. Il est évident que les règles juridiques perdent leur valeur si elles perdent leur souveraineté, puisque les règles juridiques et les documents contractuels existent pour régir les relations sociales dans le but de les orienter dans une direction qui permet d'atteindre le but et l'objectif pour lesquels elles ont été orientées⁽¹⁾.

La légitimité de la constitution signifie son acceptation par le groupe selon des normes et des valeurs qui tirent leurs racines de l'état des relations sociales elles-mêmes. Car la légitimité est une valeur politique ajoutée par laquelle se révèlent les sentiments, et les convictions des citoyens selon lesquels la constitution est la gardienne et la garantie du service de l'intérêt public.

Les règles et les documents existent pour régir les relations sociales, et dans le but de les orienter dans une direction qui permet d'atteindre le résultat souhaité. Si la direction prise par les relations sociales diffère des principes imposés par les règles juridiques, sans que celles-ci

⁽¹⁾ Vers un nouveau contrat social arabe, une étude de la légitimité constitutionnelle, Série sur la culture nationale, numéro 10 (Beyrouth, Centre d'études sur l'unité arabe, 1987), p. 46, Ghassan Salama

puissent être corrigées, alors ces règles perdent leur justification spirituelle et leur existence.

La capacité de ce document, avec les garanties qu'il contient, est capable d'établir la conviction parmi la majorité du peuple que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour la société, et qu'elles ont la priorité sur toute autre institution qui pourrait être établie, ce qui leur donne en fin de compte le droit de demander à traiter avec elles et de croire en leurs capacités.

La constitution est légitime dans la mesure où les citoyens la considèrent comme valide, et en parfaite harmonie avec les valeurs et les intérêts fondamentaux de la société, et qu'elle mérite d'être affirmée et mise en œuvre. Cela ne se produira que si le citoyen est capable de voir et d'expérimenter le changement au niveau de la mise en œuvre des mesures et des décisions qui rendent la loi et la constitution supérieures à toutes les violations.

Il est difficile pour l'homme ordinaire de faire confiance à des élections illégitimes. Dans ce cas, la constitution perd sa légitimité et toute sa constitutionnalité, ainsi que tous les piliers de la renaissance que le peuple a placés sur elle. Les chapitres de la constitution resteront certainement rigides pour assurer sa stabilité. Il faut que quelqu'un active ses dispositions et travaille dur de l'intérieur, pour que la biologie des institutions et l'esprit de vérité et de justice puissent revenir en lui, et pour qu'il nous devienne clair plus tard que ce qui était bon en lui peut aussi devenir obsolète et avoir besoin d'être modifié, ou même changé, adapté ou développé d'une manière qui convienne au mouvement biologique de la vie, puisque le droit est un produit permanent des transformations et des exigences de la société. Si la

constitution a acquis sa légitimité grâce aux procédures réglementaires et juridiques suivies lors de son adoption.

Le système démocratique doit toujours introduire l'acte de légitimité, et gérer les affaires de la société. car il ne parvient pas dans une certaine mesure à concilier légitimité et légalité, en donnant l'espace aux institutions compétentes pour légiférer les lois et travailler à les respecter dans la lettre, la pratique et l'esprit.

Toute procédure ou action privée ou publique, qui viole la loi est considérée comme illégale et ne possède pas la qualité de légitimité, et ses résultats entraînent une responsabilité juridique sociétale et morale, supportée par toute entité ou individu qui l'a réalisée conformément aux dispositions de la loi. Le principe de légitimité et le lieu dans lequel l'idée de légitimité tourne autour de lui en particulier est l'autorité, tandis que la légitimité est un principe lié au système juridique positif de sorte que la qualité de légitimité, s'étend aux actions menées par l'autorité conformément aux règles juridiques positives.

La légitimité impose le respect de la loi et sa suprématie, et donne aux autorités de l'État le pouvoir d'imposer leur prestige et de renforcer leur position aux niveaux national et international, représentée par la constitution de l'État, qui est considérée comme la loi fondamentale sur laquelle toutes les lois applicables sont fondées dans leur légitimité, et la force de l'engagement envers elles et leur mise en œuvre en ce qui concerne les droits, les devoirs, les responsabilités et aussi les libertés en général et au niveau des individus, des groupes, des organismes et des institutions officiels et non officiels, et à tous les niveaux politique, intellectuel, juridique, économique et social, et d'autres questions liées à la nature de la spécificité du système de l'État pour réaliser la justice sociale et assurer une vie décente au peuple et sa sécurité et sa stabilité.

car la légitimité de la constitution découle de la volonté du peuple et est représentée par l'octroi de la force à l'autorité et à la légitimité de la loi. Par conséquent, l'application des lois par les autorités de l'État doit tenir compte des dispositions de la constitution, et ne pas la violer, ou dans le cas de la législation, des lois nécessaires à son travail et à ses devoirs également. Cela est évident dans la situation de l'État qui adopte le système démocratique parlementaire⁽¹⁾.

Il est logique que l'autorité fondatrice et la constitution, qu'elle établit aient un statut plus élevé et plus sublime que l'autorité fondatrice, ainsi que les décisions judiciaires, les décisions et les lois émises par et en son nom. Toutes les autorités (législatives, exécutives, judiciaires) de l'État moderne sont soumises à la constitution, car la constitution est la base de l'existence de toutes ces autorités et la source de leur légitimité. Il est donc déraisonnable pour ces autorités législatives de produire une loi qui contredit la constitution. Il en va de même pour le pouvoir exécutif, qui ne peut pas prendre de décisions contraires à la constitution, car c'est sur elle que reposent l'existence, l'entité et le prestige de ce pouvoir, ainsi que les pouvoirs qu'il lui est donné d'exercer.

Le pouvoir judiciaire, malgré la différence entre sa nature et celle des deux autres autorités, est qu'il est une autorité non créatrice. Il ne légifère pas, ne promulgue pas de lois et ne prend pas de décisions. Il règle plutôt les différends à la lumière des dispositions de la loi. Elle cherche toujours à réglementer les lois, à maintenir le prestige de l'État et de sa constitution et à assurer la continuité de ses institutions.

⁽¹⁾ Le concept d'État, Casablanca, Centre culturel arabe, 1981, pp. 147-148, Abdullah Al-Aroui

Le terme État de droit et sa suprématie signifient la souveraineté juridique au sens le plus large et le plus complet, qui commence au sommet de la pyramide, en partant de la règle constitutionnelle, puis de la règle de droit, puis des décisions administratives, qu'elles soient réglementaires ou individuelles. Il n'y a pas de principe complet de l'État de droit si le pouvoir judiciaire ne peut pas examiner une règle de droit, qu'elle émane du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, pour la déclarer contraire à la Constitution ou conforme à celle-ci.

Le concept général de légitimité constitutionnelle est un concept relativement moderne, car l'idée de la constitution comme loi fondamentale ou celle qui est suprême sur toutes les autres lois est une idée qui n'a pas plus de deux siècles. Avant cette étape, l'État reposait principalement sur le pouvoir de l'individu et sur la volonté de cet individu ou de ce groupe d'individus au pouvoir. Le sens de légitimité était attribué à la volonté du roi, du prince ou du sultan. Tout ce qui était émis par ce parti était considéré comme légitime tant qu'il détenait le pouvoir. La volonté de l'État à ce stade était liée à leur volonté et mêlée à elle, car le roi ou le souverain n'avait pas de «compétence» qu'il exerçait sur la base d'une règle juridique. Il se considérait plutôt, et le peuple le considérait, comme le détenteur de l'autorité et non comme une expression de celle-ci, ou comme un représentant de celle-ci, comme on le dit aujourd'hui dans le cadre de la légitimité constitutionnelle ou du principe de l'État de droit⁽¹⁾.

Il est donc vrai, en termes de réalité et de droit, que Louis XIV, roi de France, a déclaré: «La légitimité ne se mesure pas seulement aux actions et aux faits des individus ordinaires, mais aussi aux actions et aux faits des décideurs au sein des autorités dirigeantes, qu'il s'agisse

⁽¹⁾ Une brève introduction aux théories et systèmes politiques, Abdel Hamid Metwally

d'individus ou de groupes, car ceux-ci ne sont que des êtres humains comme les autres et ne sont donc pas infaillibles. Par conséquent, toute déviation de cette légitimité et de son essence peut conduire à une révolution ou à une réaction visant à corriger le tir afin d'établir les principes qui constituent l'essence de la légitimité, comme objet de mise en œuvre d'une action». La légitimité désigne ici l'étendue de l'engagement des institutions envers la constitution et les lois. Quiconque s'en écarte est interdit, et quiconque les approuve devient légitime.

La question de la légitimité de l'autorité est une question ancienne, car la philosophie politique l'a abordée et a essayé de l'aborder avant même l'émergence de l'idée d'États modernes, car l'autorité n'est apparue à aucun stade historique.

En tant que simple capacité qui repose uniquement sur la force, il existe une idée profondément enracinée dans le passé selon laquelle la légitimité de l'autorité n'est pas du tout intégrée à la réalité du contrôle. En d'autres termes, la philosophie politique considère que l'autorité est ancrée dans un élément extérieur qui l'établit et la justifie et en dépend. L'incarnation de ces idées se fait à travers différents modèles de légitimité, où chacun d'eux correspond à un modèle culturel dont la politique est le reflet. En revanche, il y a une différence dans le concept de fondement de la légitimité et de son fondement naturel. car il est basé sur la législation positive, il correspond donc au concept de légitimité. Si l'on se base sur la logique et la raison, il est possible de discuter indéfiniment de ce qui est raisonnable, et de ce qui ne l'est pas. Cependant, si le critère de légitimité est celui des valeurs, il doit alors exister un système de valeurs dans le cadre d'un système politique judiciaire spécifique, et cela n'est pas toujours atteint.

Le concept de légitimité relève nécessairement du domaine de la relativité, car aucun gouvernement ne peut être fondé sur la raison, ou justifié au nom de la rationalité. L'autorité est légitime parce qu'elle est considérée comme telle par la majorité des citoyens, ce qui signifie que l'approbation et l'acceptation sociales de l'autorité reflètent la nature réaliste, et les justifications qui peuvent être utilisées pour légitimer une réalité qui ne peut bénéficier d'aucune justification absolue. Il s'agit donc de justifications idéologiques, telles qu'aucune politique n'est possible sans la recherche de critères de légitimité.

Le concept de légitimité

“Louis Dumont” a affirmé que «la théorie politique ne peut être une théorie d'une quelconque autorité, mais plutôt une théorie de l'autorité législative»⁽¹⁾, ce qui signifie que la politique se limite à l'exercice du contrôle et à ses objectifs. Au contraire, il faut se concentrer sur ce qui rend ce contrôle possible, et la légitimité est le moyen de rendre l'autorité permanente et stable. Le fait est que la plupart des définitions données à la légitimité sont souvent vagues et pas définies avec précision. Par exemple, selon le “Dr Colas” (tout ce qui est établi légalement, rationnellement ou éthiquement est légitime)⁽²⁾, et “Paul Bastide” croit également que (le terme légitimité signifie le fondement de l'autorité, et la justification de la soumission ou de l'obéissance qui en résulte).

“Michel Debray”, quant à lui définit la légitimité plus clairement, car il estime que les dirigeants doivent s'appuyer, sur une réserve de légitimité ou un soutien diffus, ce qui exige que ces dirigeants soient

⁽¹⁾ Michel Dobry, sociologie des crises politiques, presse de la foundation nationale des sciences politiques, Paris, ISBN, 1986, p.161.

⁽²⁾ Louis Dumont, Essai sur l'individualisme, Paris, le seuil, 1983, P.162

légitimes d'une manière ou d'une autre⁽¹⁾. Les dirigeants, les institutions par lesquelles, ils exercent le pouvoir et les politiques publiques qu'ils définissent et critiquent doivent être compatibles, convergents et en accord avec les croyances, les valeurs, les inclinations et les sentiments des gouvernés. Cette déclaration établit et définit la légitimité en la plaçant dans les croyances, les traditions et les coutumes du peuple⁽²⁾.

Jean-Louis Quermon pour sa part a affirmé: «Le principe de la légitimité réside dans la conformité du gouvernement d'un État aux valeurs sur lesquelles repose le système, ce qui assure son fonctionnement et sa continuité»⁽³⁾. Pour "Maurice Duverger", tout système politique qui respecte le consensus populaire est légitime. Selon cette perspective, est légitime non seulement le système qui fonctionne selon ses propres valeurs, mais aussi celui qui répond au moins implicitement aux aspirations populaires⁽⁴⁾.

De même, la légitimité a été définie d'un point de vue sociologique, comme l'a souligné "Luc Bonneville", comme «toute action ou tout comportement accepté par l'ensemble du groupe dans un cadre social et culturel spécifique, et cela est réalisé à travers des normes et des valeurs qui puisent leurs racines dans l'état fondateur des relations sociales elles-mêmes»⁽⁵⁾.

On peut dire que le pouvoir se meut à la croisée des chemins ou au point de rencontre de trois champs, qui réunissent les critères nécessaires à son évaluation: la légitimité (le champ des

(1) Maurice Duverger, Introduction à la science politique, (Jamal Al-Atassi et Sami Al-Droubi), Beyrouth 2009

(2) Le médiateur en droit constitutionnel, le Dr Edmond Rabbat

(3) Le problème de la légitimité dans les systèmes politiques arabes, Khamis Hazam Wali, Centre d'études sur l'unité arabe, 2003.

(4) Opinions sur la démocratie, Muhammad Salim Muhammad Ghazzawi, 2001

(5) L'impact de la Renaissance scientifique moderne sur la pensée juridique, Faisal Muhammad Al-Buhairi, Centre d'études sur l'unité arabe, 2015

représentations, c'est-à-dire la représentation populaire et sociale), l'efficacité (la réalité et les résultats) et la légalité (le champ du droit). Le concept de légitimité doit être défini à travers sa relation et sa connexion avec le concept de consentement et d'acceptation, avec le réseau de normes sur lesquelles le consensus est atteint entre les membres de la société, et avec la loi, qui est un élément de protection et de généralisation de l'accord sur la légitimité, qui a une valeur politique en dehors du cadre du système juridique, et vise à trouver une solution à un problème politique, qui est la justification de l'autorité politique et de l'obéissance en même temps.

❖ **Critiques dirigées contre le concept de légitimité**

Ces critiques révèlent le statut contradictoire du concept de légitimité et s'inscrivent dans deux approches théoriques et méthodologiques. Les deux approches sont liées par une relation de complémentarité tangible, harmonieuse et réaliste.

Approche théorique: Les critiques théoriques résident principalement dans le rejet par certains penseurs et juristes de la possibilité d'étudier la politique, à partir du droit de gouverner (le droit d'exercer l'autorité). Cela est dû à l'objection à l'existence de liens distincts entre l'activité juridique et le sujet de la justice, ou parce que ces penseurs considèrent que le consentement des individus ne joue aucun rôle dans la légitimité, et aussi parce que le problème de la légitimité coïncide avec une manière morale de percevoir la politique, alors que la politique n'a aucun rapport avec les principes, aussi est liée à la morale.

L'Approche méthodologique des critiques de nature méthodologique, se divisent principalement en une désapprobation de

la validité de l'approche de la réalité politique à partir d'une perspective de valeur. Cette critique est dirigée par les partisans de l'école empirique, qui se base sur la séparation des faits des valeurs, l'exclusion de la possibilité de jugement (évaluation) et la non-prise en compte du raisonnement pratique, en plus de critiquer l'analyse de toutes les relations politiques dans le cadre de la légitimité également d'un point de vue moral.

De nombreux arguments tentent de priver de toute valeur pratique l'étude des comportements, des actions et des institutions relevant du droit de gouverner, c'est-à-dire du droit naturel d'exercer le pouvoir. Toutes ces critiques visent le concept de légitimité sous couvert de réalisme. Cette remise en cause de la crédibilité du droit de gouverner met l'accent sur la similitude entre la légitimité et l'approche morale des affaires politiques, à travers les difficultés posées par la définition de critères d'évaluation de la vie politique dans le cadre de la morale.

C'est précisément à cette relation entre la gestion des affaires politiques, et les principes fondamentaux que s'oppose le concept, qui appartient à l'école réaliste, qui à son tour défend la thèse d'une séparation radicale et complète entre les exigences morales et les activités du gouvernement.

Puisque l'éthique, qui comprend un ensemble de principes ou de règles, n'indique pas la réalité politique, mais plutôt ce que cette réalité devrait être, c'est-à-dire qu'elle ne donne pas une véritable idée des modèles réels de l'autorité des dirigeants, tant que la politique a ses propres intérêts qui sont différents des intérêts de l'éthique, la légitimité n'est rien d'autre qu'une tentative d'imposer des modèles de comportement qui ne correspondent pas à la réalité du pouvoir.

À cet égard, il n'y a pas de lien entre la légitimité en tant qu'idée et les relations entre gouvernants et gouvernés, car le réalisme considère que donner à la politique sa spécificité n'est pas une (idée téléologique), qui oriente les gouvernants et leurs actions selon les exigences de l'intérêt public, mais plutôt un cadre à travers lequel les individus cherchent à conquérir les autres. Pour les réalistes, la politique n'est pas une recherche de réconciliation de nature relationnelle, mais plutôt avant tout une institution de conflits qui se réduit à une compétition pour les relations. Dans le cadre d'un même groupe ou sur le plan extérieur entre États, la politique est toujours conflictuelle. On voit donc que la boule de légitimité est toujours utilisée dans le cadre biaisé de la stratégie de légitimation du contrôle du pouvoir. En supposant qu'il existe une relation entre la politique et la morale, et que la morale entre dans le processus des affaires publiques, alors analyser les relations entre les dirigeants et les gouvernés du point de vue de la légitimité devenir un problème et de même une problématique⁽¹⁾.

Si le droit de gouverner conformément à la morale joue un rôle en politique, il n'y a alors pas d'autre alternative que de déterminer les critères d'évaluation des décisions et des actions des dirigeants. Mais une grande difficulté se pose dans ce domaine: selon quels critères ou sur quelle base sont choisis les critères?.....

Le résultat logique du réalisme politique est d'éviter de porter des jugements de valeur, car l'étude de la réalité sociale et politique n'est pas liée à l'objectif de l'évaluer et de la juger, mais plutôt de la comprendre simplement de manière objective, et dans la mesure du possible d'établir les lois qui la régissent.

⁽¹⁾ La logique du pouvoir, introduction à la philosophie du commandement, Dar Amwaj Beyrouth pour l'impression, l'édition et la distribution, 1995, Nassar Nassif.

Il serait naïf de ne pas accepter que les relations entre dirigeants et dirigés, et entre les élites politiques elles-mêmes, soient essentiellement conflictuelles, et que les aspirations personnelles jouent un rôle important dans ce domaine. Cependant, se limiter à ces considérations et affirmer qu'elles suffisent à elles seules à expliquer et à interpréter la nature des relations entre gouvernants et gouvernés, c'est méconnaître gravement le rôle de la dimension normative dans l'arène politique.

■ Le concept de légitimité

L'approche juridique des autorités politiques ne se préoccupe pas de connaître l'étendue de la légitimité des lois, mais simplement du fait que ces lois ont le plus grand degré d'efficacité, sans aborder le problème de la base de la législation ou de sa source, puisque le système juridique existant devient la référence et l'adhésion formelle aux règles en vigueur est la seule chose qui constitue la norme de légitimité. Ainsi, le droit positif dans une société donnée devient la seule référence pour la légitimité de l'exercice de l'autorité politique, de sorte qu'il y a adéquation entre légitimité et légalité.

Hobbes estime que: «La légitimité de l'autorité légale réside dans le fait que ceux qui y sont soumis la reconnaissent librement, et que les ordres de l'autorité suprême n'ont aucun caractère juridique à moins que les personnes concernées (les citoyens) n'approuvent l'adoption de ces normes.» Cette conception positive du droit n'est pas liée à la coercition et à l'obligation, mais inclut plutôt l'élément de légitimité⁽¹⁾.

Cette théorie conduit au fait que la loi possède une légitimité en elle-même, fondée sur son choix d'une solution non violente par rapport à la

⁽¹⁾ Mécanismes du changement démocratique dans le monde arabe, Centre d'études sur l'unité arabe - Beyrouth 1997, Abdullah Thanaa Fouad

simple compétence, en plus de l'existence de procédures qui permettent de reconnaître le résultat des décisions sans parvenir à un accord sur ce qui devrait être fait dans des cas particuliers. Il s'agit ici d'une autorisation formelle et non d'une autorisation relative à un contenu spécifique. "Hans Kelsen" a confirmé dans le même contexte que «l'État doit être, aux yeux du droit, une réalité juridique abstraite dotée d'une valeur normative. Il ne s'agit pas, sur le plan moral, d'une réalité ou d'une idée à côté du système juridique ou en dehors de son cadre, mais bien du système juridique lui-même. L'État, c'est-à-dire le système juridique, est ici un système de références menant à une référence finale, à savoir une norme fondamentale. Ainsi, ce qui établit la valeur d'une norme ne peut être qu'une norme, et pour cette raison. L'État dans la théorie du droit est identique à sa constitution, c'est-à-dire à la norme fondamentale et unique».⁽¹⁾

Ainsi, l'État et la politique, comme le droit, sont liés à une étude situationnelle de données normatives, qui sont des modèles techniques d'organisation des relations humaines. Il existe une unité étroite et dynamique entre le système étatique et le système juridique, car l'État peut être réduit à un ensemble de relations fonctionnelles entre des normes et des règles spécifiques, pour faire face aux conflits entre individus ou groupes, ce qui signifie que le politique et le juridique ne peuvent être conçus que comme un système intégré de coercition qui permet, par sa diffusion technique, la poursuite des objectifs privés des forces dominantes de la société. La constitution, dans son aspect formel plutôt que matériel, comme l'affirme Kelsen, est le pilier fondamental du système étatique, car elle régit l'établissement et l'application de normes générales.

⁽¹⁾ Théories des relations internationales: spécialisation et diversité, Oxford University Press

En réalité, la légitimité, pour Kelsen, se réduit à un état complètement abstrait et formel sans conséquences sur le mécanisme de l'action de l'État, dans le cadre d'une situation juridique dans laquelle le concept procédural est le même que le concept de validité, de sorte que Kelsen considère le droit comme un système normatif, et dans ces cadres le principe de légalité est inclus comme critère d'un système juridique, dont les dispositions s'appliquent tant que leur validité n'a pas expiré selon les dispositions de ce système juridique⁽¹⁾.

Ainsi, la légitimité est, en effet, l'autorité de l'État dont les normes juridiques sont contraignantes. Ce qui est important ici, c'est que la base de validité n'est pas la légitimité de la source d'où émanent les norms. Mais plutôt qu'elle commence par la preuve logique complète, qu'il s'agit du principe de la norme de base. Par conséquent, le gouvernement actuel qui établit des normes générales efficaces sur la base d'une constitution efficace représente le gouvernement légitime de l'État.

La base de la légitimité politique selon Kelsen, est la force contraignante des textes juridiques et constitutionnels. Étant donné que la légitimité dans un système démocratique est incarnée dans la légalité, la violation de la légitimité conduit à l'illégitimité, c'est-à-dire que la légitimité est identique à la légalité d'un point de vue constitutionnel.

Cette conception procédurale a été contestée par des juristes français tels que "Maurice Duverger" et "Georges Bourdieu", qui ont eu tendance à faire de la constitution, en tant que norme juridique, une norme plus proche de la réalité sociale et politique⁽²⁾. "Carl Schmitt" s'est également explicitement opposé aux idées de Kelsen à cet égard, affirmant que: «la norme constitutionnelle est une règle objective dont

⁽¹⁾ Théories des relations internationales: spécialisation et diversité, Université d'Oxford

⁽²⁾ Institutions politiques et droit constitutionnel, Maurice Duverger

l'identité est fondée sur son contenu matériel objectif, et grâce à elle ou en vertu d'elle le système politique et social de l'État est déterminé.»

Le positivisme juridique apparaît de manière implicite, lié aux traditions du droit naturel, ce qui le conduit à un dilemme conceptuel. C'est ce que Paul Almásy

a souligné lorsqu'il a déclaré: «Il existe une étroite affinité qui unit en réalité, le mode de pensée positiviste et le mode de pensée des partisans du droit naturel, et cela s'incarne précisément dans la volonté d'établir et de justifier le droit.» Il est donc nécessaire d'expliquer pourquoi la loi doit être respectée, et de donner les raisons pour lesquelles les décisions de justice doivent être respectées, c'est-à-dire les raisons qui reconnaissent le caractère contraignant de ces décisions.

Conclusion

Cette étude a cherché à définir et à identifier les concepts de légitimité et de légalité, à éclairer la dialectique constitutionnelle et à clarifier la nature de la relation typique et organique entre la légitimité et la légalité. La légitimité n'est pas un concept fixe, mais fait plutôt partie d'un programme pratique d'un processus évolutif graduel, qui peut exister à des degrés divers et est capable de croître ou de disparaître. C'est parce que certaines élites dirigeantes prennent le pouvoir sans aucun soutien des sources de légitimité, mais avec le temps, elles gagnent leur légitimité et l'acceptation des citoyens. De même, certains systèmes politiques peuvent être fondés sur une légitimité claire, mais ils peuvent perdre leur légitimité pour des diverses raisons.

Il faut ici distinguer entre autorité légitime et autorité légale, considérant que la première est celle dont les principes généraux, la

culture politique, l'idéologie et les politiques sont en accord avec la société. les convictions de ses individus et leurs intérêts, tandis que la seconde se fonde sur la constitution et les lois en vigueur et s'y soumet dans toutes ses actions et pratiques. La légitimité ne peut être réduite à la légalité, et l'autorité ne peut être fondée et justifiée sur des lois positives, car la croyance en la légitimité ne constitue pas un critère unique et définitif de légitimité politique.

Défendre l'argument selon lequel le contrôle légitime garantit la légitimité uniquement, par ses moyens techniques conduit directement à l'idée que les activités et les résultats légaux rendent les représentations de légitimité inutiles, et que l'efficacité de l'État au niveau formel, et non l'efficacité telle que perçue par les participants à la vie communautaire, est la seule chose qui produit la légitimité, puisque la croyance en la légitimité ne constitue pas une forme indépendante de légitimité, mais plutôt un indicateur de cette légitimité.

Les lois sont certes une condition de légitimité. Mais elles partagent ce statut avec l'acceptation des individus, et des normes fondamentales de la société.

Outre les normes juridiques formelles sur lesquelles l'autorité est fondée, et par lesquelles elle fonctionne, il existe des principes fondateurs extérieurs au cadre juridique et incarnés dans la culture, le système et les valeurs de différents peuples. Cela signifie que les procédures juridiques ne sont pas capables de légitimer à elles seules l'autorité et les institutions politiques. Même lorsque la politique tend vers la rationalité dans le cadre de l'État, l'autorité ne tire pas sa légitimité d'une légitimité neutre en termes de valeurs ou de morale, mais plutôt de l'approbation populaire et de principes fondamentaux qui ne sont pas soumis à une justification rationnelle, mais

correspondent plutôt à des normes profondément enracinées dans le cœur des peuples.

Étant donné que la légitimité et la légalité constituent une priorité majeure dans la phase de transition, pour établir les droits et la justice transitionnelle, et parce que cela implique une discussion approfondie sur le développement équilibré de l'État, la majorité confond encore les deux concepts. Le deuxième point est que la source de la légitimité politique, sa légitimité et l'analyse de ses modèles constituent l'un des critères de classification les plus importants dans le domaine de la politique. La troisième question est incarnée par le fait que la légitimité et la légalité sont l'un des piliers et éléments, les plus importants du développement politique et juridique de l'État, puisque ce développement et toutes les solutions radicales qui y sont liées, la plupart d'entre elles sont conditionnées à la fin de la crise, et de la dialectique entre la légitimité et la légalité et le problème entre elles pour l'harmonie de la gouvernance dans l'État, comme objectif et résultat nobles, et pour la sécurité et la flexibilité de la transition démocratique dans l'État comme un cours essentiel et obligatoire.

Le processus de légitimation dont les institutions étatiques ont besoin pour justifier leur autorité, et faire respecter leurs décisions normatives comme moyen efficace de contrôler et d'organiser la société, doit répondre à une relativité rationnelle, objective et réaliste qui prend en compte la culture, le système, les valeurs, les coutumes, les traditions et les normes de la société.

Le concept de légitimité et de légalité est organiquement lié au problème de la démocratie, de la participation politique et de la capacité à absorber les transformations sociales qualitatives. Cela signifie l'acceptation des dirigeants par le groupe selon des normes, et des

valeurs qui tirent leurs racines de l'état fondateur des relations sociales elles-mêmes. La légitimité est une valeur politique en soi et culturelle par essence. Il s'agit également d'un concept subjectif car il renvoie aux sentiments et aux convictions des citoyens selon lesquels le pouvoir politique est exercé par des personnes compétentes et que ce qui sert l'intérêt public est suffisant. La capacité du système politique à établir la conviction parmi la majorité des gouvernés que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour la société, et meilleures que toutes les autres institutions qui peuvent être établies, ce qui leur donne en fin de compte le droit d'exiger l'obéissance et la soumission.

La question constitutionnelle de l'État de droit et sa dialectique entre légitimité, légalité et transformations démocratiques dans le monde arabe, où le droit abstrait, aussi formel soit-il ou normativement pur, nécessite une garantie politique pour sa mise en œuvre, et conduit donc nécessairement à la question fondamentale liée à l'autorité de décision qui est soumise à l'obéissance et dont les ordres sont exécutés, que les problèmes politiques ne peuvent être résolus par des formulations purement juridiques, où l'autorité politique dans les systèmes démocratiques est fondée sur une capacité légitime à imposer sa volonté au niveau de la société dans son ensemble et en recourant à son acceptation générale, selon son lien avec le système de valeurs et idéologique de sa société.

Dans les régimes autoritaires, par exemple, le pouvoir repose sur l'absence de lien entre le pouvoir et un système de valeurs, ce qui signifie que ce pouvoir n'exprime pas la réalité de la société, qui lui impose sa volonté, la transformant en une façade politique convaincante. Le problème de la légitimité reste fondamentalement

politique et se pose avec acuité dans les démocraties arabes en transition. Cependant, l'important demeure que la légitimité et la légalité constituent l'un des piliers de la stabilité politique et la véritable garantie pour réaliser l'intégration nationale et offrir des opportunités sur la base de l'appartenance nationale et ethnique, de la compétence et de l'élimination des différences entre les fils et les individus d'une même société, et le seul et unique refuge pour réaliser la transition démocratique.

Un système politique est légitime dans la mesure où ses citoyens le considèrent comme valable et digne de soutien et d'obéissance. La légitimité est également atteinte lorsque la perception que l'élite dirigeante a d'elle-même et l'appréciation que la majorité de la société en a sont identiques, et en parfaite harmonie avec les valeurs et les intérêts fondamentaux de la société. C'est aussi cela la légitimité, c'est-à-dire la légitimité du pouvoir et la légalité de l'autorité.

L'essence de la légitimité réside dans le fait que la règle de droit prévaut entre l'individu et l'autorité, et dans un sens plus spécifique et plus profond entre la force et l'État. Ainsi, le principe de légitimité est, en bref, la nécessité de respecter la loi. Mais qu'entend-on par loi à cet égard? Qui devrait avoir ce respect? C'est une légitimité en soi.

References

- Simone Goyard – Fabre, l'état figure moderne de la politique, Paris, Armand colin, 1999.
- Jean – Louis Quermone, les regimes politiques occidentaux, Paris edition du Seuil, 2000.
- Josiane Boulad – Ayoub (dir), Souverainete en crise, collection Mercure du nord, Saint – Nicolas (Quebec) – Paris, Harmattan, 2003.
- Jacques langlois, Qu'est que le pouvoir politique? "Essai de problematique, Paris Anthropol. 1982.

- Saad Eddin Ibrahim, Société et État dans le monde arabe, (Beyrouth, Centre d'études sur l'unité arabe, 1996).
- Yves Meny, sur la légitimité, Paris, Presses de Sciences Po, 2022.
- Luc Detroux, La légalité un principe de la démocratie belge en péril. Larcier, 2019.
- Maurice Duverger, institutions politiques et droit constitutionnel.
- Abdullah Thanaa Fouad, Mécanismes du changement démocratique dans le monde arabe, Centre d'études sur l'unité arabe - Beyrouth 1997.
- Dr Majed Ragheb Helou, Pouvoir judiciaire administratif, 1987.
- Michel Dobry, sociologie des crises politiques, presse de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, ISBN, 1986.
- Louis Dumont, Essai sur l'individualisme, Paris, le seuil, 1983.
- Dr. Edmond Rabbath, La Constitution libanaise, origines, textes et commentaires, Publications de l'Université libanaise, Beyrouth, 1982.
- Carl Schmitt, Légalité et légitimité, Maison des Sciences de l'Homme - M.S.H.,Bibliothèque allemande, 2016.

الدراسة السادسة:

La transformation numérique dans l'administration publique libanaise**Professeur Georges Labaki⁽¹⁾****■ Introduction**

La transformation numérique constitue l'un des changements les plus radicaux du monde contemporain. Elle permet aux organisations d'accroître leur productivité et leur compétitivité dans un monde en constante évolution au plan technologique. D'où la nécessité d'adopter des stratégies de transformation numérique dans le but d'offrir des services plus efficaces et de meilleure qualité aux citoyens, en repensant les techniques de travail, les systèmes, la culture institutionnelle, et en s'ouvrant au public. Partant de ce constat, les administrations publiques ont commencé à prendre conscience des dimensions de ce changement et de l'efficacité des services numériques par rapport aux services traditionnels. Les institutions publiques à travers le monde ont commencé à modifier leurs modes de prestation de services en passant des modèles papiers aux technologies numériques, aux services en ligne pour améliorer leur productivité. Les gouvernements successifs libanais ont adopté plusieurs stratégies de transformation numérique aux cours des dernières années.

⁽¹⁾ Président du Conseil d'administration de l'ENA.

■ **Les piliers de la transformation numérique**

La transformation numérique dans le secteur public est définie comme le processus d'utilisation des technologies numériques pour améliorer les services gouvernementaux et la gestion publique. Elle inclut le recours aux technologies modernes telles que l'informatique en nuage, l'intelligence artificielle, l'Internet des objets, et d'autres technologies avancées pour développer les services publics et améliorer les processus administratifs.

La transformation numérique ne se résume pas à l'adoption de technologies avancées. Elle doit concerner tous les départements de l'administration publique afin d'atteindre les résultats escomptés. Les principaux piliers de cette transformation sont:

- Les fonctionnaires:

Il est essentiel que les fonctionnaires considèrent la transformation numérique comme un outil de gestion facilitant leur travail, et non comme une menace. Aucune politique de numérisation ne peut réussir sans leur adhésion. Cela passe par la formation continue, l'attraction de talents performants et la création d'opportunités d'évolution professionnelle pour tous les fonctionnaires. La transformation numérique permet de doter les fonctionnaires d'outils plus efficaces, améliore leurs compétences professionnelles et leur permet d'exécuter leurs tâches avec plus de précision grâce à un accès facile aux données et à l'information au sein de l'organisation.

- L'innovation:

L'innovation est une caractéristique majeure de notre époque. Elle permet de créer un environnement de travail stimulant, d'améliorer les méthodes de production et la qualité des services publics. La transformation numérique favorise l'innovation en encourageant la

communication, le dialogue et l'expérimentation de nouvelles idées. En encourageant l'innovation et la collaboration entre les différentes parties prenantes, plusieurs bénéfices peuvent être réalisés, notamment le développement des compétences des professionnels du numérique, leur capacité à proposer des solutions innovantes, l'augmentation des opportunités d'emploi et l'amélioration de l'économie.

- Le leadership:

Un leadership efficace repose sur une vision claire du futur, la capacité de surmonter les obstacles, d'inspirer et de motiver les personnes à s'engager dans le changement. L'utilisation efficace des technologies numériques est un facteur déterminant pour améliorer la qualité de vie des citoyens et des usagers du service publique.

- La volonté de changement:

La transformation numérique entraîne des bouleversements dans toutes les sphères de l'administration publique à savoir les systèmes, les méthodes et les structures. Il est donc nécessaire d'avoir une planification précise pour éviter les perturbations liées à la résistance au changement.

- La culture:

La mise en œuvre réussie d'une stratégie de transformation numérique repose sur une culture fondée sur l'innovation et la volonté de changer, stimulant les fonctionnaires à s'engager dans des initiatives numériques. Le respect des processus, des règles et des outils numériques renforce l'engagement organisationnel. En effet, les citoyens préfèrent interagir avec des institutions modernisées et de nombreux professionnels cherchent à y travailler.

■ **Les avantages de la transformation numérique**

Les principaux avantages de la transformation numérique sont:

- L'Augmentation de la productivité:

Les technologies numériques permettent de gagner du temps et d'améliorer la qualité du service. Elles donnent aux fonctionnaires les moyens et le temps nécessaires pour se concentrer sur des tâches novatrices, la résolution de problèmes et le développement d'une vision innovante pour atteindre les objectifs de l'organisation.⁽¹⁾

- La réduction des coûts:

La dématérialisation permet des économies budgétaires considérables, notamment sur les coûts de livraison de documents, de publicité et d'extension des services. Les e-mails et documents numériques remplacent les courriers postaux, et les plateformes officielles prennent le relais des médias traditionnels pour les communications gouvernementales. Le numérique permet une communication fluide, continue et instantanée entre les départements, améliorant ainsi la réactivité aux besoins du public. En effet, les technologies numériques peuvent être mises à profit pour optimiser la gestion et la planification des ressources publiques. Par exemple, les données disponibles peuvent servir à analyser les besoins actuels et futurs des citoyens dans des domaines tels que la santé, l'éducation, le logement, les transports, l'énergie et l'environnement, permettant ainsi de planifier l'allocation des ressources en fonction de ces besoins. De plus, les technologies numériques peuvent améliorer l'efficacité de

⁽¹⁾ Transformation digitale: impact sur la productivité et l'efficacité, <https://omsandco.com>, consulté le 1 mai, 2025.

l'utilisation des ressources publiques en réduisant le gaspillage et les coûts, tout en augmentant la performance. Cela peut mener à une amélioration des services offerts aux citoyens et, par conséquent, à une meilleure qualité de vie. Les technologies numériques peuvent également permettre d'optimiser les transports publics, de gérer les transports et de faire gagner du temps et des efforts aux citoyens dans leurs déplacements. Cela favorise une amélioration globale de la qualité de vie dans les communautés qui utilisent ces technologies de manière efficace.

- Le travail flexible à distance:

Les outils numériques et les logiciels permettent aux fonctionnaires et aux usagers du service public de travailler ou d'opérer à domicile en toute sécurité et efficacité, ce qui réduit les besoins logistiques des institutions.

L'utilisation du numérique permet également de réduire les émissions de carbone en diminuant l'utilisation des bureaux, des serveurs et lieux de travail du cloud computing.⁽¹⁾

- Le renforcement de la sécurité:

L'automatisation des réseaux de sécurité, les mises à jour des informations et la surveillance continue contribuent à renforcer et à simplifier la gestion de la sécurité. Les technologies numériques facilitent la communication avec les clients et renforcent leur engagement à travers les emails, les mises à jour des données, les réseaux sociaux et les autres moyens de communications modernes.

⁽¹⁾ Informatique en nuage.

- L'amélioration de la qualité et des services:

La transformation numérique contribue à réduire les erreurs, à optimiser la gestion de l'information, et à assurer un meilleur suivi des services.

La transformation numérique permet d'unifier les communications au sein de l'organisation grâce à l'adoption d'un système unique basé sur le cloud, une communication fluide, continue et instantanée entre les départements. La transformation numérique contribue à réduire les erreurs, à optimiser la gestion de l'information et à assurer un meilleur suivi des services. L'usage judicieux des technologies numériques peut améliorer la qualité de vie de manière générale dans les sociétés qui y recourent. Par exemple, une application gouvernementale en ligne peut faciliter un accès plus rapide et plus efficace aux services publics, ce qui contribue à améliorer la qualité de vie des citoyens.

- La rationalisation des processus et des opérations:

L'abondance d'informations accessibles en temps réel permet aux décideurs d'asseoir leurs politiques sur des données fiables, améliorant ainsi la qualité des services et réduisant les erreurs de jugements. La numérisation stimule l'innovation dans les biens et services, ouvre de nouvelles perspectives d'activité et de revenus car elle permet un gain de temps, énergie et efforts les citoyens pouvant réaliser leurs démarches depuis chez eux sans avoir à se déplacer. ⁽¹⁾

- La lutte contre la corruption:

Le gouvernement numérique favorise la transparence et la responsabilité. La transformation numérique contribue à une plus grande transparence, en mettant à disposition des citoyens des données

⁽¹⁾ L'importance du numérique, ESCadrille, <https://www.escadrille.org> > être_leader, Consulté le 23 mai, 2025.

claires et facilement accessibles. Cela leur permet de mieux comprendre les actions du gouvernement, d'évaluer l'efficacité des politiques publiques, et d'identifier les domaines nécessitant des améliorations. Cette accessibilité permanente améliore la connaissance du fonctionnement administratif et renforce la confiance du public. Elle contribue à améliorer la qualité des services publics, leur transparence et leur efficacité, tout en renforçant la satisfaction des citoyens.

- L'amélioration de l'expérience citoyenne:

La transformation numérique renforce la transparence et facilite les contacts entre l'administration publique et les citoyens. Elle facilite l'inclusion des personnes handicapées et des habitants des zones reculées. De plus, les technologies numériques peuvent améliorer la qualité de l'enseignement, offrir de nouvelles opportunités d'apprentissage innovant aux élèves, et élargir l'accès à l'éducation numérique dans les zones reculées.

Les étapes de mise en place du gouvernement numérique

Pour parvenir à une gouvernance numérique, l'État doit suivre un processus bien défini, généralement divisé en quatre étapes. Ces étapes peuvent varier en dénomination selon les modèles, mais reprennent globalement la même progression vers une gouvernance numérique intégrée et participative.⁽¹⁾

⁽¹⁾ La Division de l'administration publique et de la gestion du développement (DPAPM) du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (UN-DESA) réalise une étude semestrielle sur l'administration électronique, comprenant un indice spécifique. Cette étude couvre 193 États membres de l'ONU et repose sur trois composantes principales: l'indice des services en ligne (OSI), qui évalue la présence en ligne des gouvernements pour la fourniture de services; l'indice d'infrastructure de télécommunications (TII); l'indice du capital humain (HCI).

- a- **La phase du panneau d'affichage^(1)**: les sites web gouvernementaux sont utilisés comme des plateformes statiques d'information. Ils publient rapports, publications et bases de données, sans interactions significatives avec les citoyens. L'utilisateur peut y consulter les textes législatifs ou les adresses des fonctionnaires, mais ne peut personnaliser les données ni interagir avec l'administration.
- b- **La phase de services partiels**: cette étape intègre l'information en ligne par thème et permet aux citoyens d'accéder aux bases de données pour effectuer certaines recherches. Des services numériques commencent à apparaître, mais de façon limitée à quelques secteurs, et sans possibilité de personnalisation ni de communication directe avec les agents publics.
- c- **La phase de portail intégré de services**: les citoyens peuvent accéder à des services complètement opérationnels et en ligne. Un portail unifié donne accès aux différents ministères, améliorant ainsi la recherche d'information et de services à la demande. Les sites web deviennent dynamiques et interactifs. Toutefois, cette étape n'intègre pas encore de possibilités participatives.
- d- **La phase interactive**: cette phase constitue une révolution dans la manière dont les citoyens interagissent avec l'administration. Elle permet de personnaliser l'information selon les besoins, de dialoguer en ligne avec les autorités, et favorise une communication bidirectionnelle responsable. Elle garantit une implication directe des citoyens dans l'action publique via les technologies de l'information.

⁽¹⁾ Billboard

■ Les défis de l'introduction du gouvernement numérique

Dans le processus de transition vers un gouvernement numérique réussi, l'État fait face à plusieurs défis d'ordre technique, culturel, juridique et politique.

- a- **Les défis techniques:** l'infrastructure informatique est essentielle à la mise en place d'un gouvernement numérique. La compatibilité entre les différents logiciels et plateformes pose problème, surtout lorsque les systèmes sont anciens. Les pays doivent développer leur infrastructure de base afin de garantir une accessibilité correcte à l'Internet.
- b- **Les défis politiques:** l'adoption et l'application des politiques publiques, la sécurité, la fourniture des services, la responsabilité des autorités et la protection des droits des utilisateurs relèvent de décisions politiques.
- c- **Les défis culturels:** Certains citoyens peuvent refuser le numérique par manque de confiance ou par résistance au changement, notamment chez les personnes âgées. Il est donc important de sensibiliser le public.
- d- **Les défis de cybersécurité:** Les cyber-attaques, les virus et l'invasion des données personnelles, et les transactions en ligne constituent un enjeu majeur. La sécurité du système exige une mise à jour continue.
- e- **Le cadre juridique:** des législations claires sont nécessaires pour réguler l'usage du numérique, assurer la protection des données, prévenir les abus et définir les responsabilités des différents acteurs.⁽¹⁾

⁽¹⁾ La division de l'administration publique et de la gestion du développement (DPAPM) du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (UN-DESA) publie une étude semestrielle sur l'administration électronique qui repose sur trois composantes principales:

❖ Les stratégies nationales de transformation numérique au Liban

Le gouvernement libanais a amorcé la transformation numérique dans le secteur public dès les années 1990, en lançant plusieurs initiatives telles que le projet de gouvernement électronique et le partenariat public-privé pour l'amélioration des services électroniques. En 1998, l'OMSAR a élaboré une stratégie nationale des technologies de l'information intitulée «Le Liban à l'ère de l'information: Vers une stratégie nationale de transformation numérique du Liban».⁽¹⁾

En 2001, l'OMSAR a publié «La Politique et la stratégie nationales des Technologies de l'information et de la Communication (TIC)» visant à définir la vision de l'utilisation des TIC à l'échelle nationale, à identifier les opportunités pour le Liban et à solliciter les engagements nécessaires à la réalisation des objectifs nationaux. Il s'agit du premier plan national des technologies de l'information et de la communication (TIC) proposé par le gouvernement libanais pour générer des avantages économiques et améliorer la qualité de vie des citoyens libanais.

La première stratégie officielle de transformation numérique au Liban a été lancée en 2008 sous le titre de «Stratégie du gouvernement électronique» par l'OMSAR. Par la suite, cette stratégie a été révisée en 2018 et réintitulée «Stratégie de transformation numérique». En octobre 2019, une «Stratégie de transformation numérique et son Plan de mise en œuvre (2020-2030)» a été élaborée à partir de la version de 2018, en y ajoutant un plan de mise en œuvre.

l'indice des services en ligne qui évalue la présence en ligne des gouvernements pour la fourniture de services, l'indice d'infrastructure de télécommunications et l'indice du capital humain.

⁽¹⁾ OMSAR ou Bureau du ministre d'état pour la réforme administrative.

Cependant, les rivalités ministérielles et les changements de gouvernement ont entraîné une absence de continuité. Chaque ministre ayant dirigé l'OMSAR a tenté d'imprimer sa propre vision, souvent sans réelle mise en application.⁽¹⁾ Des tentatives de transformation numérique sectorielle ont été engagées dans certains ministères et institutions mais elles ont été freinées par des blocages politiques, administratifs, ou par manque de financement. Cependant, plusieurs départements disposent de plateformes clés qui constituent un point de départ pour la transformation numérique. Dans le secteur public, ces plateformes incluent:

- La plateforme du Ministère des finances.
- La plateforme du Ministère de l'intérieur et des municipalités qui dispose d'une plateforme avancée pour les passeports, d'une plateforme pour les cartes de fiches d'état civil, de plateformes pour les listes électorales et les listes des électeurs, et de plateformes pour les casiers judiciaires...
- La plateforme des Services du Premier ministre.
- Les plateformes du ministère de la Santé publique.

La stratégie nationale de transformation numérique

La stratégie de transformation numérique a été mise à jour en mai, 2022 sous le titre de «Stratégie nationale de transformation numérique

⁽¹⁾ Les années 2018 et 2019 ont été marquées par de nombreuses activités gouvernementales liées à la transformation numérique. Un comité ministériel regroupant les ministères et institutions publiques concernés afin de coordonner les efforts et de mettre en place une gouvernance du processus de transformation. A l'époque, trois stratégies parallèles ont été développées: le Bureau du ministre d'État pour le Développement Administratif (OMSAR) a conçu une stratégie globale de transformation numérique, l'éphémère Ministère d'État pour la Technologie et l'Investissement a été créé pour développer a été chargée d; élaborer une stratégie de cybersécurité et lutter contre la cybercriminalité

(2020-2030)» se concentre sur la réalisation de trois objectifs au cours des cinq premières années: «1. Améliorer les transactions des citoyens et leur expérience avec les services gouvernementaux en fournissant des services complets et efficaces et en transformant la relation entre les citoyens et le gouvernement, en plaçant la qualité des services et leur commodité au cœur des priorités du gouvernement, à commencer par l'identité numérique unifiée, afin de mieux répondre à leurs besoins. 2. Permettre à l'économie numérique et au secteur privé libanais de prospérer en participant au développement des économies numériques nationales et régionales émergentes et en constituant progressivement une part substantielle de la chaîne d'approvisionnement numérique du gouvernement... 3. Transformer les opérations du secteur public grâce à un changement de paradigme en adoptant la technologie numérique, en s'efforçant de dématérialiser les processus, en favorisant des opérations numériques basées sur les normes internationales et en construisant un cadre qui assure la transformation de l'ensemble du gouvernement. Les objectifs et priorités susmentionnés ne peuvent être séparés des besoins vitaux, qui seront prioritaires dans les dépenses publiques telles que les médicaments, l'alimentation et l'éducation.»⁽¹⁾

La stratégie de transformation numérique prévoit le renforcement des infrastructures. Elle constitue un socle essentiel à une transformation numérique efficace. Cela inclut: le développement des capacités numériques internes; la mise en place d'institutions modernes pour répondre aux enjeux de l'ère de l'information; des infrastructures de communication modernes, sécurisées, disponibles, abordables; la mise en œuvre de plans de continuité des opérations gouvernementales; l'adoption de cadres juridiques et de gouvernance appropriés;

⁽¹⁾ Stratégie nationale de transformation numérique, (2020 – 2030), Beyrouth, mai 2022.

l'amélioration de la culture numérique et la promotion d'une culture d'innovation interdisciplinaire; et le développement de compétences, d'une culture et d'une performance axés sur les résultats pour les citoyens, l'amélioration des services publics à travers des plateformes sécurisées, la promotion d'une économie numérique dynamique, la création d'un système d'identité numérique unifié et la simplification des procédures administratives tels que la déclaration des impôts en ligne.

La stratégie s'appuie sur quatre fondements majeurs:

La gouvernance basée sur un cadre juridique et un engagement politique clair, le gouvernement ouvert mettant l'accent sur la transparence et une participation active des citoyens, les infrastructures numériques universellement accessible et la sécurité de l'information à travers des systèmes numériques sécurisés assurant la résilience et une pérennité des opérations.

La mise en œuvre de la stratégie s'articule autour de cinq piliers principaux:

- Les citoyens: elle vise l'amélioration de la culture numérique. Cela comprend la promotion de l'apprentissage et la sensibilisation aux opportunités numériques.
- L'innovation: elle vise l'intégration de technologies de pointe telles que l'Intelligence Artificielle, la blockchain et l'informatique en nuage pour stimuler la croissance économique et l'efficacité gouvernementale.
- Les processus: elle vise à revoir toutes les procédures administratives pour les adopter aux normes internationales et garantir un fonctionnement efficace, transparent et dirigé vers les citoyens.

- L'engagement citoyen: elle vise à renforcer les partenariats entre les collectivités locales, le secteur privé, la société civile et le monde universitaire pour créer des solutions collaboratives et favoriser l'inclusion.
- Le cadre juridique: elle consiste à mettre à jour et à moderniser les lois pour répondre à l'évolution des besoins de la gouvernance numérique, en garantissant la confidentialité, la sécurité et une réglementation
- L'engagement citoyen: il consiste à renforcer les partenariats entre les administrations publiques, le secteur privé, la société civile et le monde universitaire pour créer des solutions conçues conjointement et favoriser l'inclusion.

La nouvelle stratégie de transformation numérique vise à faire du Liban l'un des pays les plus avancés du monde en matière de numérique, en mettant l'accent sur une gouvernance transparente et centrée sur le citoyen et en favorisant une économie numérique dynamique. La stratégie soutient également le plan de relance et de développement du Liban en reliant la transformation numérique à des objectifs économiques et sociétaux plus larges.

La nouvelle stratégie de transformation numérique soulève des défis importants, notamment les contraintes budgétaires, le manque de compétences, l'obsolescence des cadres juridiques et la résistance au changement. Un suivi et une évaluation continus seront effectués à l'aide d'indicateurs clés de performance afin de mesurer les progrès dans des domaines tels que l'engagement citoyen, l'infrastructure numérique et l'efficacité des services.

■ Les défis de la transformation numérique au Liban

La mise en œuvre de la transformation numérique au Liban exige un changement profond de mentalité ⁽¹⁾ et se heurte à des résistances de toute sortes comme la lutte contre la corruption et la simplification des structures et des procédures administratives. En effet, le succès du processus de transformation numérique repose en premier lieu sur une volonté politique solide, la mobilisation des ressources humaines qualifiées, et une gouvernance rigoureuse.

La transformation numérique dans le secteur public au Liban implique un changement dans la façon dont les services publics sont fournis et gérés, à travers l'utilisation des technologies modernes telles que l'informatique en nuage, l'intelligence artificielle et l'internet des objets. Les services concernés par cette transformation couvrent toute l'administration publique comme l'éducation, la santé, les transports, l'environnement, l'énergie, le développement économique et social et toutes les politiques publiques.

Les principaux obstacles à la transformation numérique concernent: l'insuffisance des infrastructures numériques, les difficultés d'accès à l'Internet, le manque de financement pour les projets technologiques, les réseaux numériques obsolètes, et des équipements inadéquats pour améliorer les services publics, l'absence de stratégies claires et cohérentes. Les initiatives restent fragmentées et sans vision unifiée.⁽²⁾ Le secteur public libanais souffre également d'un manque de financement pour exécuter les projets numériques et investir dans les

⁽¹⁾ Change of mindset

⁽²⁾ Un problème récent est la démission de nombreux employés du Ministère d'État pour le Développement Administratif, autrefois affiliés au programme du PNUD, en raison de la chute importante de leurs salaires.

technologies modernes. En outre, les pouvoirs publics manquent de stratégies claires et définies pour la transformation numérique, entraînant une fragmentation et un manque de cohérence dans les efforts déployés.

En somme, les défis liés à la mise en œuvre de ce plan incluent le financement insuffisant, les infrastructures numériques défaillantes et les enjeux de confidentialité et de propriété intellectuelle.

La transformation numérique dans le secteur public libanais représente un défi majeur, car le gouvernement libanais est confronté à de nombreuses difficultés budgétaires et administratives. Elle implique un changement dans la manière de fournir et de gérer les services gouvernementaux, en s'appuyant sur les technologies modernes, notamment le cloud computing, l'intelligence artificielle, l'Internet des objets, et d'autres technologies avancées.

Parmi les défis potentiels figurent la faiblesse de l'infrastructure technologique au Liban et l'absence de compétences numériques et innovantes suffisantes, qui peuvent être surmontées par des programmes de formation et d'éducation appropriés

Les défis incluent également des questions de cybersécurité et de protection des données, car les informations sensibles peuvent être exposées à des risques en cas de piratage des systèmes numériques. Il existe aussi des défis liés la vie privée et les droits de propriété intellectuelle, qui doivent être abordés avec précaution pour bénéficier pleinement de la technologie sans compromettre les droits des individus et des entreprises.

En outre, une focalisation excessive sur la technologie peut entraîner une négligence d'autres aspects sociaux et environnementaux de

l'économie libanaise, ce qui doit être pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre de ce plan.

Enfin, les carences de l'administration publique empêchent une application efficace de la transformation numérique. En effet, des dysfonctionnements structurels affectent l'administration publique libanaise comme: les structures organisationnelles obsolètes, l'absence de descriptions de poste claires, la répartition inégale des effectifs, le taux élevé de vacances de postes, la moyenne d'âge élevée des fonctionnaires, la faible motivation, l'âge moyen élevé des fonctionnaires, la pénurie de compétences relatives à la planification des politiques et aux approches de gestion modernes et le déficit critique de personnel ayant des compétences appropriées en technologies de l'information et de la communication (TIC) avec une infrastructure TIC faible ou sous-utilisée dans la gestion des RH.

Conditions de succès de la transformation numérique au Liban

La transformation numérique dans le secteur public représente un défi majeur pour le Liban, mais aussi une opportunité de réaliser des améliorations significatives dans la performance et les services gouvernementaux, de renforcer l'économie numérique et de parvenir à un développement durable. Pour atteindre ces objectifs, il faut se concentrer sur une planification solide, une mise en œuvre efficace, une responsabilité sociale et environnementale affirmée, et garantir la disponibilité des ressources nécessaires pour une transformation numérique complète.

La transformation numérique doit s'appuyer sur une vision globale de l'État et de la société, dans le but d'élargir les opportunités

d'inclusion numérique par une conception holistique et inclusive des politiques publiques numériques. L'implication d'un large éventail de parties prenantes dans l'innovation numérique comme les collectivités locales, les unions de municipalités, le secteur privé, le monde universitaire, les organisations de la société civile favorise une conception inclusive qui réduit la fracture numérique, répond aux besoins des populations vulnérables et les habilite à accéder aux services numériques. D'autre part, la transformation numérique dans le secteur public consiste à repenser la gestion et la prestation des services gouvernementaux via les technologies numériques, telles que l'Intelligence Artificielle, l'Internet des objets et l'informatique en nuage.

Cadre juridique

Il est essentiel que l'état élabore un cadre juridique propice pour la transformation numérique dans le secteur public, y compris des normes et des principes relatifs à la sécurité et à la confidentialité afin de protéger les informations sensibles des citoyens. En effet, il est vital d'harmoniser et de simplifier toutes les lois pour éviter les redondances et de développer un cadre légal et réglementaire efficace pour la transformation numérique dans le secteur public afin d'assurer des services publics plus performants. Ce cadre doit inclure des standards et des principes de sécurité et de confidentialité pour protéger les données sensibles des citoyens contre le vol ou le piratage l'État libanais étant l'unique propriétaire des bases de données, des programmes et des services. Ce cadre doit inclure des mécanismes garantissant la protection des données sensibles et la cybersécurité, tout en encourageant le développement des compétences numériques chez

les agents de l'État. Il est essentiel de se doter d'un cadre législatif et réglementaire pour encadrer la vie privée. Cela permettrait d'améliorer l'efficacité, la qualité et la rentabilité des services.

Adoption d'une politique publique de transformation numérique

Il est essentiel que l'état élabore une stratégie globale et cohérente pour la transformation numérique du secteur public. Ce plan doit inclure des objectifs précis et des actions coordonnées pour améliorer l'infrastructure numérique, assurer un financement adéquat, et renforcer l'utilisation efficace des technologies dans les services publics.

Le gouvernement doit déterminer ses priorités dans ce domaine en tenant compte de ses moyens financiers ainsi que des moyens technologiques les plus aptes à garantir la qualité et l'efficacité des services publics.

La hiérarchisation des priorités reste la prérogative du gouvernement avec toutes ses composantes et institutions. Le succès du processus de transformation numérique repose sur une volonté politique déterminée, la mobilisation des ressources humaines qualifiées, une gouvernance rigoureuse.

Il est également nécessaire d'améliorer les compétences des fonctionnaires pour qu'ils puissent utiliser efficacement les technologies numériques. Ce plan doit reposer sur une analyse complète des besoins, des exigences et des défis dans ce domaine, y compris la définition des priorités et l'identification des ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

L'état doit également renforcer la coopération et les partenariats avec le secteur privé et les organisations internationales spécialisées, en tirant parti de leur expertise, de leurs connaissances et des financements disponibles pour faire avancer la transformation numérique dans le secteur public. Cela peut être facilité par la création de plateformes participatives, d'ateliers collaboratifs et d'espaces de dialogue et d'échange d'informations, afin de permettre la circulation des savoirs et des expertises entre toutes les parties prenantes.

Par conséquent, la transformation numérique du secteur public au Liban nécessite des efforts concertés, une politique publique claire basée sur une analyse rigoureuse des besoins et des défis, ainsi qu'une coopération et un partenariat efficaces entre le gouvernement, le secteur privé, les universités et les organisations internationales spécialisées dans ce domaine. En outre, le gouvernement doit encourager l'innovation et le développement de technologies numériques répondant aux besoins des citoyens pour améliorer la qualité des services publics.

Le financement

Un financement adéquat est un facteur décisif dans l'exécution de plans et de stratégies réussies, et dans la réalisation des objectifs fixés. Ainsi, si un financement suffisant est accordé à ce plan, il pourra stimuler l'innovation et la collaboration dans le domaine numérique au Liban, et garantir le soutien nécessaire aux initiatives numériques et innovantes.

Ce financement permettra de développer une infrastructure technologique avancée, de renforcer les capacités numériques des citoyens, des institutions et du gouvernement, et de soutenir les startups

et les entreprises technologiques innovantes. Il sera également possible de financer le développement d'applications et de solutions numériques nouvelles, qui contribueront à améliorer les services publics et à favoriser le développement économique du pays.

Effectivement, un financement propice peut contribuer efficacement à construire une infrastructure technologique avancée et à développer les compétences numériques au Liban. Il peut également soutenir les startups et les entreprises technologiques innovantes, et financer le développement de nouvelles solutions numériques.

Le gouvernement et le secteur privé au Liban doivent être prêts à investir dans la technologie et à accompagner cette transformation numérique, en fournissant les ressources nécessaires, y compris le financement, la formation, l'éducation et le développement de l'infrastructure numérique. ⁽¹⁾

Les dimensions sociales et environnementales

Les dimensions sociales et environnementales doivent être prises en compte dans tout plan de développement, car un développement économique durable exige un équilibre entre les volets économique, social et environnemental. Par exemple, il est important de ne pas négliger les effets sociaux des changements technologiques, tels que la perte d'emplois ou la détérioration du climat. Il faut également veiller à la durabilité environnementale des technologies et des projets numériques, en s'assurant qu'ils n'aient pas d'impact négatif sur l'environnement et la santé publique.

⁽¹⁾ Tedjasaputra, Josh Adi. "Empowering Digital Transformation." In the 5th International ACM In-Cooperation HCI and UX Conference. New York, New York, USA: ACM Press, 2019. <http://dx.doi.org/10.1145/3328243.3328275>.

Par conséquent, les aspects sociaux et environnementaux doivent être abordés dès la phase de planification de tout projet de développement, en veillant à ce que les projets soient conçus et mis en œuvre selon les normes de responsabilité sociale.

Sur le plan environnemental, il est également essentiel d'évaluer l'impact de l'utilisation des technologies numériques sur l'environnement, et d'identifier les mesures nécessaires pour en limiter les effets. Par exemple, les technologies de l'informatique en nuage peuvent améliorer l'efficacité énergétique des centres de données et réduire la consommation d'énergie, ce qui permet de diminuer les émissions de carbone. Il faut également étudier l'impact potentiel des technologies numériques sur le marché de l'emploi, en particulier dans les secteurs fortement affectés par la technologie, et proposer des programmes de formation et d'éducation pour aider les travailleurs à développer leurs compétences numériques et à se réorienter vers des métiers liés au numérique.

Les critères de durabilité et de responsabilité sociale doivent être intégrés dans toutes les étapes de conception et de mise en œuvre des projets technologiques et numériques. Ces critères incluent l'évaluation de l'impact du projet sur l'environnement, la santé et la société; la mise en place de mesures pour atténuer ces effets et améliorer les résultats attendus; la transparence et la participation active des communautés locales dans la conception et la mise en œuvre du projet. Il est également possible de promouvoir l'utilisation de technologies propres et durables dans les projets numériques, comme les énergies renouvelables et la gestion efficace des ressources, dans le but de concilier développement économique, protection de l'environnement, santé publique et respect des droits humains.

L'utilisation de l'informatique et du stockage en nuage peut également être promue pour réduire la consommation d'énergie et les émissions de carbone, tout en augmentant l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Ainsi, il est possible de limiter l'impact environnemental et de parvenir à un équilibre entre développement économique et préservation de l'environnement.

■ **La formation des fonctionnaires publics**

La numérisation transforme les mentalités et les pratiques des agents impliqués dans la prestation de services publics. Elle conduit aussi à la création de nouveaux postes nécessitant de nouvelles compétences. Les titulaires de postes administratifs doivent acquérir et démontrer ces compétences. Les emplois actuels seront transformés pour répondre aux exigences de l'ère numérique.

Tous les employés sont concernés: certains participeront à l'innovation numérique en collaboration avec les unités de transformation numérique et les entreprises TIC; d'autres appliqueront les solutions dans leur environnement de travail. Ainsi, les structures organisationnelles des ministères et agences publiques doivent être repensées, les structures d'emplois revues, les procédures simplifiées, et de nouvelles descriptions de poste élaborées pour accompagner la transformation numérique. Les formations doivent mettre en priorité le service des citoyens, développer sa propre vision, chercher à bien se former, se concentrer sur les informations et chercher à apporter sa propre contribution transformation numérique.⁽¹⁾

⁽¹⁾ Weiss, Antonio, ed. Digital Transformation for the Public Sector. Asian Productivity Organization, November 2022. <http://dx.doi.org/10.61145/ikur1429>.

■ **La création d'une cellule de coordination**

La création d'un comité ministériel est nécessaire pour l'élaboration d'une stratégie nationale cohérente chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique publique et d'un plan stratégique de transformation numérique comprenant des objectifs spécifiques, des objectifs mesurables et des partenariats efficaces avec le secteur privé, les organisations internationales et les talents des immigrants libanais. Il faudrait également mettre l'accent sur la coordination entre les ministères et les agences publiques, la création de portails numériques pour les services publics, le développement de l'intelligence artificielle et l'application de solutions intelligentes dans le secteur public.

Cette stratégie doit être cohérente et placer la transformation numérique au cœur de ses priorités. L'état doit également investir massivement dans l'infrastructure des télécommunications, de se connecter aux réseaux mondiaux, de créer une plateforme nationale d'identité numérique, investir dans l'informatique en nuage et les technologies blockchain pour rattraper le rythme mondial de l'innovation.

■ **Conclusion**

La transformation numérique dans le secteur public représente un défi majeur pour le Liban, mais aussi une opportunité de réaliser des améliorations significatives dans la performance et les services gouvernementaux, de renforcer l'économie numérique et de parvenir à un développement durable. Pour atteindre ces objectifs, il faut se concentrer sur une planification solide, une mise en œuvre efficace, une responsabilité sociale et environnementale affirmée, et garantir la

disponibilité des ressources nécessaires pour une transformation numérique complète.

La transformation numérique du secteur public est une nécessité pour améliorer la performance des institutions libanaises. Elle requiert une bonne planification, une mise en œuvre rigoureuse, des ressources financières et humaines et le respect des principes de durabilité et de responsabilité. L'état, le secteur privé, la société civile et les centres de recherches universitaires doivent coopérer activement pour accomplir une transformation numérique réussie. La création de plateformes participatives, d'ateliers et d'espaces d'échange est essentielle pour garantir le succès de cette transformation stratégique.

Ces efforts doivent se concentrer sur l'amélioration de l'infrastructure numérique au Liban, le développement des compétences des employés du secteur public dans l'utilisation des technologies, le renforcement de la transparence et de la redevabilité dans l'administration grâce à l'usage de la technologie, l'amélioration des services publics, la facilitation de leur accès en ligne. La stratégie doit également inclure un financement suffisant pour atteindre ces objectifs, tout en encourageant l'innovation et une coopération efficace entre tous les acteurs. Ces efforts peuvent apporter d'importants bénéfices aux citoyens, améliorer leur qualité de vie et favoriser le développement de l'économie numérique au Liban. Somme toute, l'utilisation efficace des technologies numériques est un facteur déterminant pour améliorer la qualité de vie dans les sociétés qui en dépendent, avec un impact positif potentiel sur l'économie et la société dans leur ensemble.

Toutes les tentatives, la transformation numérique n'a pas réellement démarré. Les principaux obstacles sont: l'absence de volonté politique, la fragmentation des parties concernées, les faibles infrastructures et le

manque d'application, Cependant, le Liban possède capital humain qualifié, une diaspora compétente qui peuvent lui donner la capacité à faire du Liban un hub numérique mondial.

Références

- Bloom, Gerald, Priya Balasubramaniam, Anabel Marin, Erica Nelson, Evertjan Quak, Lewis Husain, and Tom Barker. Towards Digital Transformation for Universal Health Coverage. Institute of Development Studies, June 2023. <http://dx.doi.org/10.19088/cc.2023.005>.
- Colina Unda, Vanessa. Citizen Experience Design for Digital Transformation. Inter-American Development Bank, April 2021. <http://dx.doi.org/10.18235/0003194>.
- Ebert, Christof, and Carlos Henrique C. Duarte. "Digital Transformation." IEEE Software 35, no. 4, July 2018. <http://dx.doi.org/10.1109/ms.2018.2801537>.
- Dunham, Ken, James Johnson, Joseph McComb, and Jason Elrod. "Digital transformation." In Cyber CISO Marksmanship, Boca Raton: CRC Press, 2024. <http://dx.doi.org/10.1201/9781032720500-7>.
- Gale, Michael, and Chris Aarons. "DIGITAL TRANSFORMATION." Leader to Leader 2018, no. 90, August 16, 2018, <http://dx.doi.org/10.1002/ltl.20390>.
- Hall, Randolph. "Digital Transformation." In International Series in Operations Research & Management Science, 77–96. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-031-57197-8_4.
- ISACA, Sectoral Analysis for Digital Transformation. Paper presented at the ISACA Digital Economy Workshop, Beirut, Lebanon, 2019.
- Kleinert, Jörn. "Digital transformation." Empirica 48, February 2021, :<http://dx.doi.org/10.1007/s10663-021-09501-0>.
- Lanzolla, Gianvito, and Jamie Anderson. "Digital transformation." Business Strategy Review 19, no. 2, June 2008. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8616.2008.00539.x>.
- McCausland, Tammy. "Digital Transformation." Research-Technology Management 64, no. 6, October 22, 2021. <http://dx.doi.org/10.1080/08956308.2021.1974783>.
- Popov, E. V., V. L. Simonova, and V. V. Cherepanov, Digital Analysis in Digital Transformation, Economics and Management 27, no. 9, October 21, 2021. <http://dx.doi.org/10.35854/1998-1627-2021-9-672-686>.

- Rogers, David, and Jim Euchner. "Digital Transformation." *Research-Technology Management* 65, no. 5, August 18, 2022. <http://dx.doi.org/10.1080/08956308.2022.2095759>.
- Sen, Sandip, and Aarohee Sen. "Digital Transformation." In *Innovative Technologies for Future Living*, 95–109. Boca Raton: CRC Press, 2023. <http://dx.doi.org/10.1201/9781003409557-10>.
- Shalini, S., and T. Devi. "Digital Transformation." In *Industry 4.0 Technologies for Education*, 67–79. Boca Raton: Auerbach Publications, 2022. <http://dx.doi.org/10.1201/9781003318378-5>.
- Snedaker, Susan T. "Digital Transformation." In *Renovating Healthcare IT*, 25–37. New York: Productivity Press, 2023. <http://dx.doi.org/10.4324/9781003377023-3>.
- Weiss, Antonio, ed. *Digital Transformation for the Public Sector*. Asian Productivity Organization, November 2022. <http://dx.doi.org/10.61145/ikur1429>.
- Zhang, Kuilin. "Impact of Digital Transformation on Business Performance." *Advances in Economics, Management and Political Sciences* 144, January 3, 2025. <https://doi.org/10.54254/2754-1169/2024.ga19100>.

