



مجلة الحقوق

والعلوم السياسية

العدد الحادي عشر: ٢٠١٦/٥

مجلة فصلية تصدر عن

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

مجلة الحقوق والعلوم السياسية

هيئة التحرير

العميد د. كميل حبيب
د. إيلي داغر
د. خالد الخير
د. رفيق رحيمة
د. خليل خيرالله
د. عيسى بيرم

الهيئة الاستشارية العليا

رئيس الجامعة د. عدنان السيد حسين
العميد د. كميل حبيب
د. ماري الحلو
د. دينا المولى
د. محمد عيسى عبدالله

المدير المسؤول:
د. عصام إسماعيل

رئيس التحرير
العميد د. كميل حبيب

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

للإستفسار أو لمزيد من التفاصيل زيارة الموقع
(droit.ul.edu.lb)

أو لدى عمادة الكلية على الرقم:

00961 1 384133 – 00961 1 384114

00961 3 700209 – 00961 70 814915

أو مراسلتنا على البريد الإلكتروني:

camille_habib@hotmail.com

droit@ul.edu.lb - droit.ul@hotmail.com

قواعد النشر:

يراعى في نشر الأبحاث في المجلة، القواعد الآتية:

١- يشترط لقبول البحث أن يكون مراعيًا للشروط الآتية:

- أ- في موضوعات القانون أو العلوم السياسية والإدارية
- ب- لا تقل عدد صفحات البحث عن ٢٠ صفحة.
- ج- ممنهجاً مراعيًا الحداثة ومعتمداً الأصول العلمية في كتابة البحث.
- د- منسقاً شكلاً ومدققاً لغوياً بحيث يردّ البحث غير مستوفي هذا الشرط.
- هـ- المراجع موثقة ومدرجة في هوامش صفحات البحث (وليس في آخر البحث) وبشرط أن تقتصر الهوامش على ذكر المراجع أما الحواشي المطولة المذكورة في الهوامش فهي تحذف حكماً.
- و- غير مقتبس عن بحث آخر.
- ز- لم يسبق نشره في مجلة أو موقع الكتروني.
- ح- ليس جزءاً من أطروحة الدكتوراه أو رسالة الماجستير، أو جزءاً من كتاب للباحث سبق نشره.

٢- فور ورود البحث إلى عمادة الكلية، يصبح ملكاً للمجلة ولا يجوز إعادة نشره

إلا بعد موافقة هيئة التحرير.

٣- إن قبول نشر البحث لا يعني أنه سينشر في العدد اللاحق، لهيئة التحرير أن

تقرر تاريخ النشر مراعاةً لمبادئ تراكم الأبحاث وتنسيق الموضوعات.

محتويات المجلة

٩	كلمة رئيس التحرير
١١	كلمة الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون
١٥	الجلسة الأولى
١٧	د. جورج لبكي- الإدارة الحديثة وأخلاقيات الوظيفة العامة
٣٣	د. جنان الخوري- مكافحة الفساد كإحدى استراتيجيات بناء دولة القانون
٣٧	د. كاروان عزت بري بهاري التعثر الإداري: إقليم كردستان – العراق أنموذجاً
٤٥	د. أسما شملي - الأداء الوظيفي: في زمن ولاية بيروت
٥٥	د. كميل حبيب - الحراك والمجتمع المدني بين الضبابية والديمقراطية
٦٢	أ. فاروق المغربي - الحراك ما بين القوى الأمنية وسندان المحكمة العسكرية
٧٥	د. محمد عيسى عبدالله، تأثير الفراغ الرئاسي على المؤسسات الدستورية
٩٧	الجلسة الثانية:
٩٩	أ. يوسف مرتضى - الأزمة اللبنانية: أسباب وحلول
١٠٦	د. خيرية قدوح - الدروس المستخلصة من حراك الشباب في لبنان
١١٢	د. محمد سليم وهبه- الحاكمية وثغرات التطبيق في البيئة اللبنانية
١٤٧	د. أحمد العلمي - الفساد في سلم القيم النفسية- الاجتماعية
١٦٠	Hoda al Hage - Le pouvoir politique du juge administratif
١٦٩	Bjarne Melkevik -Une approche critique de l'idéologie du « pluralisme juridique »
١٨٧	Georges Saad - Influence du néolibéralisme sur le droit public libanais

هذا الكتاب

يشتمل هذا الكتاب على أعمال المؤتمر الثامن الذي تعقده الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون. بعد كل مؤتمر تنشر جمعيتنا الأوراق المقدمة. يضم هذا الكتاب أعمال المؤتمر الأخير الذي عقد في ٢٩ كانون الثاني ٢٠١٦ في فندق لانكستر تمار-الحازمية. موضوعه: إدارة متعثرة، "قوانين حبر على ورق"، حراك مدني. الأوراق متنوعة: منها ما عالج موضوع المؤتمر بالتحديد ومنها ما ساهم في تحليل قانوني للوضع في لبنان أو تناول موضوعاً قانونياً عاماً.

الشكر للزميل الصديق الدكتور كميل حبيب، عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الذي وافق على نشر أعمال مؤتمرنا في عدد خاص من مجلة الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية. الشكر أيضاً لرئيس الجامعة اللبنانية الدكتور عدنان السيد حسين. والشكر والتقدير لجميع المساهمين في هذا المؤتمر.

جورج سعد

رئيس الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون

كلمة رئيس التحرير لنهضة الإدارة المتعثرة

رئيس التحرير

العميد د. كميل حبيب

الإدارة المتعثرة ليست قدراً نحياه، وإنما شبهة تلاحقنا بسبب عوامل خارجية طالت بعض محطاتها ولكن دون أن تصل إلى درجة التعميم.

فالإدارة بما هي أداة السلطة التنفيذية في تحقيق سياستها في إدارة الشأن العام، كان لا بدّ لها أن تتأثر بهذا الواقع السياسي المحيط، تأثيراً قاماً على نسق التبعية في القيمة، فإذا كانت السياسة مراعية لحقوق المواطن وساعية لتحقيق حاجات المجتمع وقائمة على مبادئ العدالة والمساواة كان لذلك انعكاس مباشر على الإدارة التي ستراعي مبادئ الشفافية وحقوق الإنسان ومصصلحة الوطن والمواطن، وبالعكس فإذا ابتليت السلطة التنفيذية بساسةٍ انحرفوا بممارسة وظائفهم عن تحقيق مصالح الدولة لتحقيق مصالحهم الشخصية، فيتخذوا من الإدارة العامة مطيةً لتحقيق أغراضهم بعيداً عن كل المبادئ الناظمة لعمل هذه الإدارة.

لكن هذا الانحراف الذي يمارسه الساسة، لا يأخذ بكلّ الإدارة العامة إلى الانحراف، فهو لا شكّ تدخّل مؤثّر ولكن حتماً ليس تأثيراً جارفاً إذ نجد في الإدارة موظفين لا سيما في الفئات القيادية يتمتعون بالقدرة على المواجهة ورفض الإملاءات، ونجد آخرين يميلون مع الريح ولكن لا يركعون، فيسايرون رجال السياسة دون التخلي عن المبادئ ويخلصون بأدائهم للمصلحة العامة لا لمصلحة الأشخاص.

وإلى جانب الإداريين المميزين هناك أجهزة رقابية تحاول بما تملك من وسائل أن تكون على قدر التحدي في ضبط الأداء الإداري، فديوان المحاسبة لا زال رقيباً فاعلاً يسعى إلى الحفاظ على المال العام، ومجلس الخدمة المدنية يؤدي دوره بمثالية في متابعة شؤون الموظفين منذ ترشحهم للوظيفة العامة وحتى تاريخ انقطاع صلتهم الوظيفية، والمعهد الوطني للإدارة يسعى جاهداً لتخريج قادة إداريين يتحملون مسؤولياتهم بحرفية وأمانة. تبقى غصة التفتيش المركزي الذي أصابته عدوى النزاعات السياسية فتعطل بإرادة القيمين عليه، ولا ريب بأن غياب دور هذا الجهاز له انعكاس سلبي على الإدارة العامة نأمل بأن يخرج من عثرته في أقرب فرصة ممكنة. أما الرقابة السياسية أي رقابة مجلس النواب فهي غير موجودة ومنذ سنوات طويلة نأمل أن يسترجع هذا المجلس دوره في الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، لأن به تقوى الإدارة وتحرر من عقدة الخوف من اضطهاد الطبقة السياسية.

إذ وبخلاصة، الإدارة العامة ليست متعثرة كلياً بل أن هناك محاولات جادة وصادقة للنأي بها عن الأزمات السياسية، نأمل لهذه المحاولات أن تتسع وأن تجد من يؤازرها ويدعمها، ولا شك بأن دعم المجتمع المدني للإداريين الناجحين الساعين للصالح العام، هو خطوة جيدة ومحمودة وقد تؤدي إلى زيادة فعالية العنصر الناجح في الإدارة العامة اللبنانية فنخرج بذلك من فكرة الإدارة المتعثرة إلى الإدارة الفاعلة.

كلمة الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون
حول مؤتمر إدارة متعثرة، قوانين "حبر على ورق"، حراك مدني
مقاربة اجتماعية، قانونية، فلسفية

مجلس نيابي ممدد لنفسه. حكومة لا تعمل. مجلس دستوري يتواطأ مع التمديد غير الدستوري. فراغ في سدة رئاسة الجمهورية منذ أكثر من سنة. بلد معطل بفعل تعطيل العمل الحكومي: فيما الشعب ينتظر صدور مراسيم لتسيير أمور حياتية بالحد الأدنى. ثم أتى ما كان ناقصاً: الزبالة التي ملأت الشوارع؛ أتت لتزيد الطين بلة، نقطة المياه اللازمة كي يفيض الكوب. معيبة المنظر والمظهر هذه الزبالة المتمددة. الجميع رأى فيها أفضل تجل لفشل السلطة السياسية. نزل الناس الى الشوارع بصورة عفوية وغير مسبوقه. وقام عنصر الشباب بما لم تتمكن القيام به كبريات الأحزاب. حرّكوا الناس والشوارع والحجر بهتافاتهم وعباراتهم الجريئة: "طلعت ريحتكم"، "بدنا نحاسب" ومئات الشعارات الأخرى والتي تصرخ ببذاعتها أن الكيل طفح وأن عصر الخجل من هكذا سلطة قد ولّى الى غير رجعة. يندرج مؤتمرنا في إطار العمل الجامعي عبر تقديم أوراق تتناول مواضيع قانونية، اجتماعية، فلسفية وأدبية تنشر لاحقاً في كتاب المؤتمر. إذا كنا انطلقنا من حدث الحراك المدني إلا أن الأوراق تتناول مواضيع شتى قانونية واجتماعية وسياسية : أثر النيو-ليبرالية على عمل القضاء، إشكاليات تطبيق الدستور اللبناني، اللامركزية، تعامل القضاء مع الحراك المدني، محاولة اكتشاف مكامن الخلل في النظام اللبناني وأدائه واقتراح الحلول، الربيع العربي، الخ.. انطلقنا من المطالب التي رفعها الحراك في الشارع اللبناني على تنوعها وتناقضاتها أحياناً: الإدارة السيئة لملفات لا تحصى، التمديد المخجل للبرلمان وفقدان شرعيته، أداء حكومي معرقل وجامد، تناحرات سياسية شخصية بين السياسيين، الصفقات المشبوهة التي تسببت بمشكلة الزبالة المتراكمة في الشوارع، وضع اقتصادي لا يحسد عليه اللبنانيون حيث البطالة تكاد تظال نصف المجتمع، وأجور تكفي بالكاد لإطعام المعدة.

وأيضاً على مستوى آخر ما هو مدى صحة التشابه (ولو بمبالغة) بين أحداث الحراك وأحداث ال ٦٨ في فرنسا وهل سينتج عن هذا الحراك تغيير جذري في النظام اللبناني، لا سيما وأنه كما تسير الأمور هذا الحراك لن يتوقف؟ وماذا عن "فريضة" الشعب يريد تغيير النظام؟ وهل يصح أن تكون هذه "الفريضة" مبرراً لجمود ديناصورى؟ ألا يمكن تغيير النظام دون المس بالتوابت حتى الطائفية (الرئاسة المسيحية، المناصفة..). أم أن الأحزاب أو بعضها يتلطف دوماً خلف هذه الفريضة لإخفاء تواطئه مع الطغمة المالية وشتى منظري الرأسمالية (إزدراء الشعب الفقير "أبو رخصة").

سوف تتمحور إذن الأوراق المقدمة، سواء ألقى في المؤتمر أم لا، حول هذه المواضيع وما ينفرع منها والتي يمكن توزيعها على الأبواب التالية:

- دور القضاء في إصلاح الأمور.
- دور الإعلام (وبخاصة أثناء الحراك).
- الوضع الدستوري (الفراغ الرئاسي، طرح انتخاب الرئيس من الشعب..).
- الفساد والحوكمة كحل لوقف الفساد.
- دروس الحراك (دراسة علم اجتماعية، أدبية، نفسية).
- الحراك كمنشأ ثوري عفوي من النمط الباكونيني.



Mot
autour du colloque organisé
par l'Association Libanaise de Philosophie du Droit

Administration paralysée, lois "encre sur papier", mouvement civil
Approche sociologique, juridique, philosophique; Une assemblée
parlementaire auto-prorogée. Un gouvernement qui ne fonctionne pas ou
pas vraiment. Un conseil constitutionnel alter ego de l'auto-prorogation du
mandat parlementaire. Une vacance à la présidence de la République depuis

un an et quatre mois. Un pays en panne à cause de la paralysie du gouvernement, alors que le peuple attend l'adoption de règlements (décrets, décisions..) indispensables au fonctionnement quotidien du pays et pour satisfaire les besoins vitaux élémentaires.

Puis arriva ce qui manquait: les ordures inondant les rues: la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. Honteux paysage, honteuse façade, honteux dehors ces déchets qui s'étalent partout dans les rues de Beyrouth, pont entre l'Orient et l'Occident! sans épargner les quartiers bourgeois de la capitale. Tout le monde y a vu le meilleur certificat de l'échec de l'autorité publique. Les gens sont descendus dans les rues avec spontanéité et de manière inédite. La jeunesse du Liban a fait ce que tous les partis politiques ont échoué à faire: ils ont fait bouger les gens, les rues, les pierres avec leurs slogans, cris, expressions courageuses et directes: déjà le mouvement déclencheur s'était donné comme nom "vous puez-Tol'et rihetkon", puis un autre mouvement suivit "nous voulons punir-Badna nhaseb", puis des dizaines germèrent comme des champignons, envahissant les rues du centre ville, gueulant, proférant des expressions figuratives coupant définitivement avec une peur ancestrale, une pusillanimité: vous puez, yalla denors, y a en ras-le-cul..

Notre colloque universitaire publiera les papiers qui seront présentés et qui aborderont le thème par approches juridiques, sociales, philosophiques, voire littéraires. A partir du mouvement civil actuel qui intéresse beaucoup de monde au Liban et même dans le monde arabe nous avons décidé de centrer les papiers et les interventions sur cette actualité politique, et essayer de déceler les failles dans le régime politique libanais, son fonctionnement et de proposer des solutions juridiques et politiques.

Nous sommes partis des slogans, emblèmes et réclamations vociférés, tonnés par les manifestants, par la jeunesse révoltée, avec sa diversité et contradictions parfois: la mauvaise administration de dossiers innombrables, l'auto-prorogation honteuse du parlement et la perte de sa légitimité, voire de sa légalité, le fonctionnement gouvernemental figé et bloqué, les dissensions personnalisées entre hommes politiques à n'en pas finir, la corruption et toutes ces manoeuvres malhonnêtes responsables sans nul doute de l'accumulation des ordures dans les rues, une situation économique que personne n'envie aux libanais où le chômage toucherait la moitié de la population active, des salaires à peine suffisant à boucher un coin..

Aussi, sur un autre registre: A quel point peut-on comparer la révolte actuelle (même avec une certaine exagération) aux débuts des événements de 68 en France et est-ce que de cette révolte de printemps libanais tardif et inédit il y aura un changement radical dans le fonctionnement du régime politique, surtout que le mouvement selon toute apparence va continuer?

Et quid des gorges qui se nouèrent à l'écoute du slogan "le peuple veut changer le régime"? Et est-ce que ce faux-fantôme peut être un prétexte à un figement dinosaurien du régime politique libanais? Ne peut-on pas changer le régime sans toucher à certaines constantes, même le confessionnalisme (la présidence chrétienne, la moitié-moitié). En effet, à vrai dire, les partis politiques (la plupart sinon tous) se faufilent derrière ce faux-fantôme pour bien cacher leur complicité avec la bande à sou qui domine le pays par la corruption, le manque de mesures sociales, le secret bancaire. Ajoutons à cela les propos qui fâchent tenus pour commenter le mouvement de révolte par de grands responsables: "la révolte va transformer le beau monde du centre ville en marché aux puces "abou rakhousa".

Les papiers présentés, qu'ils fassent objet de communication lors du colloque, ou juste publiés dans les actes du colloque, vont pivoter autour des sujets suivants (et de sujets dérivés) et qui peuvent être répartis sur les axes suivants:

- Rôle de la justice pour réformer et changer les choses.
- Rôle de l'information (surtout durant le mouvement civil).
- La situation constitutionnelle (vacance présidentielle, élection du président par le peuple..).
- La corruption et les moyens d'y faire face (gouvernance, application des lois..).
- Les leçons du mouvement (étude sociologique, littéraire, psychologique...).
- Le mouvement en tant que activité révolutionnaire spontanée de style bakouninien.

الجلسة الأولى

رئيس الجلسة: د. جورج لبكي" (رئيس مجلس إدارة المعهد الوطني للإدارة)

- د. جورج لبكي - الإدارة الحديثة وأخلاقيات الوظيفة العامة
- د. جنان الخوري - مكافحة الفساد كإحدى استراتيجيات بناء دولة القانون
- د. كاروان عزت بري بهاري التعثر الإداري: إقليم كردستان - العراق
أ نموذجاً
- د. كميل حبيب - الحراك والمجتمع المدني بين الضبابية والديمقراطية
- د. أسما شملي - الأداء الوظيفي: في زمن ولاية بيروت
- أ. فاروق المغربي - الحراك ما بين القوى الأمنية وسندان المحكمة العسكرية
- د. محمد عيسى عبدالله، تأثير الفراغ الرئاسي على المؤسسات الدستورية

كلمة رئيس الجلسة د. جورج لبكي

أيها الحفل الكريم،

تمثل الإدارة العامة الذراع التنفيذية للسلطة السياسية وتتحكم بنجاح خطط إدارة القطاع العام وتنفيذ خطط التنمية وتحسين مستوى الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والإصلاح الإداري. تطور علم الإدارة العامة بشكل كبير منذ أن كتب الفيلسوف الألماني ماكس فيبير عن الديمقراطية ووضعا أسس الإدارة العامة كالتسلسل الإداري وتوصيف المهام والحياد الوظيفي وتنفيذ المهام دون تحيز أو مصلحة.

غير أن علم الإدارة العامة قد تطوّر جذرياً بعد أن ظهر منذ النصف الثاني من القرن العشرين ما اصطلح بتسميته الإدارة الحديثة أو Management وقد تمحور بكلمات قليلة حول جعل الإدارة العامة تقوم على تحقيق أفضل النتائج بأسرع وقت ممكن وبأقل كلفة وبأحسن توعية وبأحسن خدمة للمواطن.

إن تحديث الإدارة العامة في لبنان يتوقف على اعتماد مبادئ الإدارة الحديثة كالتخطيط الاستراتيجي والإدارة بالنتائج والأهداف والتقييم المستمر للإدارة وللمواطن وكذلك على اعتماد السياسات العامة Analyse des Politiques Publiques والتوظيف على أساس المهارات والكفاءات وليس فقط على أساس المعارف المعتمدة. ومن المبادئ الأخرى للإدارة الحديثة اعتماد اللامركزية التي تبنيتها كل الدول المعاصرة دون استثناء وقد نصت وثيقة الوفاق الوطني على اعتماد اللامركزية الإدارية وهي المُنتظرة بفارغ الصبر.

نهايةً إن إصلاح الإدارة هو الشرط الأول لإصلاح الوطن. والعملية تبدأ بقرار سياسي يفصح المجال لأهل الاختصاص بالشروع بعملية الإصلاح.

الإدارة الحديثة وأخلاقيات الوظيفة العامة

د. جورج لبكي

أصبح موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة من المواضيع التي تحظى باهتمام كبير ومتزايد نتيجة لتطور دور الدولة ومفهوم خدمة المواطن بما يعزز مفاهيم العدالة والمساواة وحماية حقوق الإنسان وزيادة فعالية وإنتاجية الإدارة العامة وتعزيز مفهوم حكم القانون. يندرج موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة في إطار الإدارة الحديثة. وتعريف هذه الأخيرة أنها مجموعة من التقنيات التي تسمح بتحقيق الأهداف المرسومة عن طريق أفضل استعمال للإمكانيات والموارد المتوفرة.

وهي أيضاً الترتيب العقلاني (Rational) للموارد المادية والبشرية لتحقيق أهداف محددة عن طريق التكيف بسرعة مع التقلبات المفاجئة في الأوضاع الاقتصادية أو الاجتماعية وغيرها.

١. خصائص الإدارة الحديثة

تقوم الإدارة الحديثة على المبادئ والأسس التالية:

- التركيز على الإنتاجية.
- انتقاء أفضل الوسائل من أجل تحقيق الأهداف.
- القانون يحدد الإطار والضوابط وليس طريقة تحقيق الهدف.
- التركيز على العمل والنتائج الملموسة. أما مقياس العمل والقرار فهو التخطيط الاستراتيجي.

- توضيح وتسهيل واختصار الإجراءات وأساليب العمل.
- تفويض الصلاحيات هو القاعدة وليس الاستثناء.
- تقييم الأهداف على أساس مؤشرات دقيقة.
- اشتراك المواطنين في كافة المستويات في مناقشة القرار.
- تسهيل التواصل بين الإدارة والجمهور.
- لامركزية المعلومات بل هي توضع بتصرف الموظف.
- النوعية والكلفة هما من أهم معايير تقييم أعمال الإدارة.

<u>الإدارة التقليدية</u>	<u>الإدارة الحديثة "المنجنت"</u>
- تتمحور حول التقيد بالقوانين دون النظر إلى الإنتاجية	- تهتم بالإنتاجية عند الأفراد والمؤسسات وبأدائها
- تفضل الاهتمام بشكل أولي بتنظيم الدولة وبشرعية المؤسسات وبالأمور السياسية	- تهتم بإداء وإنتاجية المؤسسات العامة
- تهتم بعدم تخطي الموظف لحدود القانون Imputabilité	- تبحث عن طرق للوصول إلى نتائج أكثر فعالية
- تتساءل عن كيفية مراقبة الموظفين وحمايتهم من التدخلات السياسية.	- تبحث عن كيفية إيجاد وسائل لتحفيز الموظفين على الإنتاج
- السؤال: كيف العمل؟ Comment faire?	- السؤال: ما العمل؟ ولماذا؟ Quoi faire? Que faire?
- تعدد المراجع التي تشارك في وضع القرار. - العلاقة مع السياسة. - عدم التركيز الكافي على ناحية آداب المهنة. - انعدام مبدأ الربح.	- التركيز على تفويض الصلاحيات - إدارة الأهداف - تعمل وفقاً لمخطط استراتيجي

جدول مقارنة بين الإدارة الحديثة «المنجنت» والإدارة التقليدية.

٢. مفهوم أخلاقيات الوظيفة العامة

يندرج مفهوم أخلاقيات الوظيفة العامة في إطار تحسين أداء الإدارة العامة ليس فقط عن طريق التقيد بالقوانين والأنظمة وإنما أيضاً تمتع الموظف بأخلاقيات مهنية عالية تمكنه من تقديم أفضل خدمة للجمهور .

فالوظيفة العامة محط آمال المواطن ينتظر منها أن تخدمه بأمانة وتجرد وإخلاص وحيادية وكفاءة بعيداً عن المصالح الشخصية والفئوية.

لذلك يتوجب على الموظف في القطاع العام وأنا هنا أحبذ استخدام كلمة «خادم عام» Civil Servant وليس Fonctionnaire أن يحافظ على ثقة الرأي العام من خلال احترام القواعد الأخلاقية المهنية بشكل صارم عندما يتعامل مع الجمهور .

إن كلمة أخلاقيات تعني بالفرنسية Ethique وهذه الكلمة تأتي من اليونانية وتعني الأخلاق Morale. وهذه الأخلاقية التي تتجدد وتتطور وفق الزمان والمكان هي على علاقة وثيقة بالبيئة المحيطة، وتحاول أن تُحسن عمل الإدارة. فأخلاقيات الوظيفة تحدد المعايير الضرورية للتصرف بطريقة تحترم الذات والآخر. فالمهم بالنسبة للموظف ليس الحصول فقط على المعرفة بل التصرف بضمير وبذهنية المسؤول في المجتمع.

لذلك، لا تقتصر الأخلاقيات المهنية على احترام القوانين والأنظمة بل تمتد إلى مجموعة من القواعد والأصول والتصرفات ذات البعد الأخلاقي الواضح التي تشكل خريطة طريق للموظف للتصرف بطريقة فعالة دون أن يخرق القوانين والأنظمة. فأخلاقيات الوظيفة تتعلق بالقيم التي تشكل بالنسبة للمواطن القواعد البنوية Inhérents لإدارة شؤون الحكم. وتشكل

أيضاً عنصراً أساسياً في الثقافة الاجتماعية التي تتألف من مجموعة من القيم المشتركة بين الناس.

أما بالنسبة للموظف فتتمحور القيم الأساسية حول مدى مهنيته **Professionnalisme** ومستوى أخلاقه **Ethique**. أما المهنية فتكمن في قيام الموظف بالمهام المنوطة به بكفاءة ورغبته بالتقدم المستمر من خلال التدريب المستمر للتمتع بالمهارات المطلوبة للقيام بعمله بتجرد وإخلاص. أما أخلاقيات المهنة فتشكل مجموع المعايير الأخلاقية والسلوكية المطلوب أن يتبعها الموظف علماً أن لكل مهنة أخلاقيات وآداب عامة حدّتها القوانين والشُرع الخاصة بها. فالمحافظة على هذه الأصول والقواعد المتعارف عليها عند أصحاب المهنة الواحدة يسمح بالحفاظ على المهنة وشرفها.

٣. الإطار القانوني لأخلاقيات الوظيفة العامة

إن قواعد أخلاقيات الوظيفة العامة تأتي من مصدرين. النصوص القانونية والقواعد المعتمدة في شُرع أو وثائق (Charte) الأخلاقيات العامة. وهذه الأخيرة يجب أن توضع بمشاركة الموظفين أنفسهم أو من يمثلهم. ومن الأفضل أن تأتي هذه الوثائق وليدة التجربة على الأرض واعتماد أمثلة عملية ضمن إطار يتسم بالمرونة تجعلها قابلة للتفسير الواسع أو الضيق. فعلى سبيل المثال تتوافر المصادر القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة في لبنان من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ بينما تتوافر القواعد المتعلقة بأخلاقيات الوظيفة العامة في الوثيقة أو الشريعة الذي أعدّها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ووافق عليه مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١٤.

وقد يكون من الصعب الفصل بين المصدرين الآنف ذكرهما حيث أن الوثيقة تشكل الوجه التطبيقي للقانون (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢).

لذلك نلاحظ ترابطاً بالاتجاهين دور النصوص القانونية في تكوين القواعد الأخلاقية من جهة، ومن جهة أخرى تنامي القواعد خارجاً عن القاعدة القانونية بمعنى تفصيلها

وتوضيحها. وقد يحدث أحياناً أن تغطي القواعد المتعلقة بأخلاقيات المهنة على القاعدة القانونية أو بالعكس. وعلى سبيل المثال أيضاً، تبني القضاء اللبناني وثيقة حول أخلاقيات المهنة من أهم أحكامها: الاستقلال، التجرد، النزاهة، موجب التحفظ، الشجاعة الأدبية، التواضع، الصدق والشرف والأهلية والنشاط.

إن الاطلاع على عدد من الشرع والوثائق المتعلقة بأخلاقيات الوظيفة العامة تسمح باستخلاص أهم المبادئ التي تنص على هذه المواثيق:

- الالتزام بالقوانين والأنظمة
- العدالة والمساواة وعدم التمييز
- الصدق والأمانة
- الاجتهاد
- الكفاءة المهنية
- الريادة
- الموضوعية
- الحياد
- النزاهة والحكمة والإخلاص
- الامتياز
- الاقتصاد
- حب العمل والمبادرة
- الانتماء والولاء للمؤسسة
- المحافظة على الممتلكات العامة
- التنمية المستمرة للكفاءة العلمية والعملية للموظف
- احترام الوقت والسرعة والإتقان في إنجاز المعاملات

أما أبرز ما جاء في شرعة سلوكية الموظف في القطاع العام اللبناني فهي:

- أ- الموجبات العامة
١. واجب الولاء للدولة والالتزام بموجبات الخدمة العامة
 ٢. موجب التكتّم والتحفّظ
- ب- موجبات الوظيفة العامة
١. موجب الجهوزية
 ٢. موجب ممارسته مسؤولياته الوظيفية
- ج- موجبات الموظف تجاه المواطنين
١. موجب النزاهة والحياد واحترام حقوق المواطنين
 ٢. موجب الشفافية وخدمة الوطن
- د- موجبات الموظف تجاه رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه
١. العلاقة مع رؤسائه على الموظف أن يتعامل مع رؤسائه بالاحترام الواجب وأن لا يحاول كسب حظوة لديهم عبر توسل أساليب التملق والخداع.
 ٢. العلاقة مع زملائه على الموظف أن يتعاون بجدية مع زملائه عبر الإسهام بأرائه والمساعدة في حل المشاكل وتحسين إجراءات العمل في إدارته، وعليه أن يمتنع عن انتقاد أدائهم أو وجهات نظرهم علناً أثناء قيامهم بمهامهم.
 ٣. العلاقة مع مرؤوسيه على الموظف أن يكون مثلاً لمرؤوسيه بالعمل على الالتزام بأداب الوظيفة وبشرعة سلوكية الوظيفة العامة في عمله اليومي ويشجع ويساعد مرؤوسيه على تحسين وتطوير قدراتهم وأدائهم.
- هـ- تضارب المصالح والنشاطات الخارجية
١. تضارب المصالح

على الموظف أن يمتنع عن القيام بأي نشاط يؤدي إلى تضارب، أو قد يبدو كذلك، بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسؤولياته مهامه الرسمية من جهة ثانية.

٢. النشاطات الخارجية

على الموظف ألا يمارس أي مهنة تجارية أو صناعية أو أي مهنة أو حرفة مأجورة أخرى فيما عدا التدريس في أحد معاهد التعليم العالي أو إحدى مدارس التعليم الثانوي.

و- حقوق الموظف

على الإدارة العامة أن تحدد بوضوح مهام الموظف ومسؤولياته وما يتوقع منه إنجازه والتعامل معه في كل ما يتعلق بأوضاعه الوظيفية على أساس الكفاءة والجدارة.

ز- الالتزام بشرعة سلوكية الموظف في القطاع العام

كما فصلت المادتين ١٤ و ١٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ واجبات الموظف وما هو محظور عليه.

فالشرعة فصلت مثلاً موضوع علاقة الموظف مع مرؤوسيه وموضوع تضارب المصالح والنشاطات الخارجية فنصت الشرعة على أنه يتوجب على الموظف أن يمتنع عن القيام بأي نشاط يؤدي إلى تضارب، أو قد يبدو كذلك، بين مصالحه الشخصية من جهة وبين مسؤولياته مهامه الرسمية من جهة ثانية، باستثناء النشاطات التي لا تتعارض مع القوانين النافذة وأحكام هذه الشرعة، كما يمتنع عن القيام بأي نشاط لا يتناسب مع أدائه الموضوعي والمتجرد لمهامه أو يمكن أن يسيء لسمعة إدارته أو يعرض علاقتها مع الجمهور للخطر،

وعليه أن لا يخدم في مجلس إدارة مؤسّسة خاصة خاضعة لإشرافه أو إشراف إدارته، بما في ذلك التعاطي معها بشكل مباشر أو غير مباشر. وأضافت الشرعة على الموظف أن لا يستخدم أو يحاول أن يستخدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وظيفته للحصول على مكاسب مالية أو أي شيء ذي قيمة لمصلحة خاصة به أو لعائلته أو لمصلحة مؤسّسة له أو لعائلته علاقة بها.

أما بالنسبة لعدم إفشاء الأسرار المهنية فلقد ركّزت بعض الوثائق على موضوع استعمال الإنترنت في الإدارات العامة فنصّت بعضها أن يجب على الموظف أن يستخدم الإنترنت ضمن إطار الوظيفة وليس لمصالح خاصة أو للترفيه وألاً يفشي الأسرار والمعلومات التي تتعلق بالوظيفة العامة بوضعها على وسائل التواصل الاجتماعي (Online).

٤. المعلوماتية والموظف:

بالإضافة إلى موجب الحفاظ على المال العام، ظهرت تعليمات جديدة فيما يتعلق باستعمال أجهزة الكمبيوتر الموضوعية بتصرف الموظف، فمن واجبات الموظف الذي تم تزويده بجهاز كمبيوتر الالتزام بما يلي:

١. اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة للحفاظ على الكمبيوتر الخاص به.
٢. عدم تنزيل البرامج على الجهاز إلا بعد مراجعة دائرة أنظمة المعلومات.
٣. التأكد من إطفاء الجهاز قبل مغادرة مكان العمل.
٤. المحافظة على سرية المعلومات الموجودة على الجهاز الخاص به.
٥. عدم استخدام الجهاز لأغراض التسلية وعدم تنزيل الألعاب والبرامج الترفيهية.
٦. عدم الدخول إلى أجهزة الآخرين ومحاولة الحصول على معلومات منها.
٧. استخدام الجهاز لغايات تطوير المهارات والقدرات بما يتلاءم مع مصلحة العمل.

٨. عدم استخدام الجهاز لإنجاز أعماله الشخصية. ولكن يوجد في هذا المجال مقارنة أخرى تدعو إلى خلق ظروف عمل مريحة للموظف والسماح له باستخدام الجهاز الخاص به لأمر شخصية ضمن حدود معينة.
 ٩. ترشيد استخدام آلات الطباعة ما أمكن.
- وعلى الموظف الذي تتوفر لديه إمكانية الوصول إلى شبكة الإنترنت مراعاة ما يلي:
١. الالتزام باستخدامها لأغراض العمل بما في ذلك لغايات تطوير القدرات والمهارات ذات العلاقة بطبيعة عمله وبما يصب في مصلحة العمل.
 ٢. الالتزام بشروط ومتطلبات حقوق الملكية الفكرية للملفات والبرامج ومراعاة شروط ترخيص استخدامها.
 ٣. استشارة الوحدة المعنية بنظم المعلومات فوراً لدى ملاحظة أية أمور غير طبيعية خلال استخدام الإنترنت.
 ٤. عدم تنزيل النصوص والصور التي تحتوي على مواد غير أخلاقية، أو عنصرية، أو تحتوي على آراء سياسية متطرفة، أو تحرض على العنف والكرهية، أو أية أنشطة غير قانونية.
 ٥. عدم تنزيل الملفات التي لا تتعلق بطبيعة عمله مباشرة كملفات الفيديو وملفات الوسائط المتعددة، مثل الأفلام أو الأغاني وما شابه ذلك.
 ٦. عدم استخدام الجهاز والإنترنت لمحاولة الدخول والتسلل إلى أجهزة وشبكات أخرى. وعدم استخدام الإنترنت لإرسال مواد سرية، أو سياسية، أو تحتوي على تهديد ومضايقة للآخرين.

كذلك على الموظف الذي يخصص له عنوان بريد إلكتروني مراعاة ما يلي:

١. عدم استخدام البريد الإلكتروني لإنشاء وتوزيع الرسائل التي تحتوي على مواد دعائية، أو شخصية، أو لا أخلاقية، أو تلك التي تتضمن آراء سياسية متطرفة.

٢. عدم إعادة إرسال الرسائل التي تصله وتحتوي على ملفات وصور وإعلانات.
٣. عدم إعادة إرسال رسائل تحتوي على فيروسات أو ملفات قد يشتبه بأنها فيروسات، ويجب في هذه الحالة الاستعانة بالوحدة المعنية بأنظمة المعلومات في الإدارة.
٤. يعتبر البعض أنه ليس هنالك أية خصوصية فيما يتعلق بالرسائل التي تصل إلى أي موظف أو التي يرسلها من خلال نظام البريد الإلكتروني. ويجوز الرقابة على البريد الإلكتروني لأي موظف من قبل موظفين مصرح لهم دون إخطار مسبق.
٥. عدم فتح أية رسائل واردة غير معروفة أو غير متوقعة، حتى لو كانت الرسائل من شخص معروف لدى الموظف وكذلك عدم فتح أو تنزيل أية ملفات مرفقة يشك في مصدرها.
٦. استخدام البريد الإلكتروني لتطوير القدرات والمهارات وفقاً لمتطلبات العمل.

٥. عناصر نجاح أخلاقيات الوظيفة العامة

أ- على الصعيد القانوني:

- الوضوح: يتوجب أن تكون مبادئ أخلاقيات الوظيفة العامة واضحة (Claire).
- ضرورة قوننة أخلاقيات الوظيفة العامة.
- إلزام الموظف المعين حديثاً توقيع وثيقة أخلاقيات الوظيفة العامة وحفظها في ملفه الشخصي.
- توفير إرشادات بشكل دائم للموظف في مجال أخلاقيات الوظيفة العامة.
- معرفة الموظف لحقوقه وواجباته عند اكتشافه مخالفة للقانون.
- مراعاة موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة في شروط التوظيف وإدارة الموارد البشرية.
- ضرورة مراعاة قواعد أخلاقيات الوظيفة العامة في آليات العمل الإداري في مجال السياسات العامة.

- وضع آليات قانونية للتحقق من التقيد بقواعد أخلاقيات الوظيفة العامة في الإدارات الرسمية.
- وضع آليات واضحة لتطبيق العقوبات في حال مخالفة أخلاقيات الوظيفة العامة.
- ضرورة إلزام القادة الإداريين على التقيد بأخلاقيات الوظيفة العامة.
- إنشاء وحدات ومجموعات (Cercle de Qualité) تعمل على تعزيز وتطوير قواعد الأخلاقيات العامة داخل الإدارة.
- ضرورة أن تكون آليات اتخاذ القرار شفافة وموضوع مراقبة دقيقة.
- التنسيق بين القطاعين العام والخاص في موضوع أخلاقيات المهنة. وهنا نشير إلى أن موضوع أخلاقيات الوظيفة يحتل مكاناً هاماً في التعليم الجامعي وخاصة في فرع إدارة الأعمال حيث يخصص له مقرر دراسي يحمل عنوان «أخلاقيات عالم الأعمال» Ethics in Business law.

ب- موضوع البيئة المحيطة والفساد وأخلاقيات المهنة

تلعب البيئة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية دوراً أساسياً في نجاح عمليات الإصلاح الإداري. فالإنسان كما كُتب ابن بيئته يتأثر بالقيم التي اختزنها على مرّ الأيام والعصور. لذلك لا يمكن مقارنة موضوع اعتماد مبادئ الأخلاقيات المهنية على أنواعها في القطاعين العام والخاص إلاّ من خلال تقبّل المجتمع لها واقتناعه بأنها آليات وتقنيات هدفها مصلحة المواطن والوطن.

وأما الخطر القاتل فهو أن يتحول الفساد إلى ثقافة دائمة عندها يصبح اقتلعه من المستحيلات كما أثبتت التجارب والوقائع في العديد من الدول النامية وحتى المتقدمة منها. فالفساد ينخر الأوطان ولو بشكل مستتر فيتوسع يوماً بعد يوم بحيث تنهار الدول والأوطان بعد أن تكون جميع مؤسساتها قد تلاشت فتصبح فريسة سهلة للعنف والفضوى.

لذلك، ينبغي وقبل أن يفوت الأوان، العمل على إدخال ثقافة الاجتهاد والجديّة والمواطنة واحترام المُلْك العام والبيئة واعتماد أخلاقيات المهن على تنوعها وتكريم الموظف الصالح وإلّا فعبثاً يبني البناءون.

وفي هذا المجال يلعب التدريب المستمر للموظف على أحدث تقنيات الإدارة الحديثة ومن بينها أخلاقيات الوظيفة دوراً في إحداث نقلة نوعية في ثقافة الإدارة والمجتمع.

ج- الاهتمام بأوضاع الموظفين المعيشية

إن تحصيل الموظف يرتدي طابعين معنوي ومادي ولا يستقيم الواحد دون الآخر. فأعطاء الموظف حقوقه المادية - أي رواتب لائقة - شرط أساسي لإصلاح الإدارة ولتطبيق قواعد أخلاقيات المهنة. فللتجرد حدود لا يقوى عليه الكثيرون. وفي هذا المجال لابدّ من الإشارة إلى ضرورة تغيير صورة الإدارة العامة (Image) لدى المواطن، من سلبية في أغلب الأحيان إلى إيجابية. ومن الحوافز الأخرى في شأن تعزيز قواعد أخلاقيات الوظيفة العامة نذكر:

- خلق إطار عمل لائق ومُمتع يساعد الموظف على زيادة إنتاجيته.
- التدريب المستمر.
- وضع حوافز مادية لزيادة إنتاجية الموظف.
- القيام بعمل دؤوب ومستمر لتطوير وتعزيز القيم الأخلاقية (Moralisation) في المجتمع.
- تطبيق مبادئ الإدارة الحديثة وربط زيادة الرواتب بتقييم الأداء.
- تثقيف المواطن على ضرورة التقيد بالقوانين والأنظمة لكي لا يلجأ إلى الوسائل الملتوية لتصريف أعماله.

- تعزيز دور المجتمع المدني في نشر ثقافة المواطنة والأخلاقيات العامة في القطاعين العام والخاص.
- جعل قواعد أخلاقيات الوظيفة إحدى الشروط الأساسية للتوظيف في القطاع العام.
- اعتماد شرعة أو وثيقة أخلاقيات المهنة كعامل رئيسي لتقييم الموظف.
- وضع مبادئ وأسس ومعايير أخلاقيات الوظيفة العامة بصورة مفصلة لكل مهنة بالتعاون مع دائرة الموارد البشرية.
- نشر ثقافة أخلاقيات الوظيفة العامة في المجتمع وتشجيع المواطنين على الاطلاع عليها والالتزام بها.

خاتمة

إن مواجهة الفساد الإداري والاقتصادي لا يمكن أن تكون فقط في النصوص بل هي بالأساس في تحصين الضمائر والنفوس والحصانة الأخلاقية والاستقامة والشعور بالمسؤولية والانتماء للوطن. فالفساد يضعف النمو الاقتصادي ويقلل من فرص الاستثمار، ويضر بمبادئ الجودة في السلع والخدمات العامة ويشوه سمعة الأوطان ويؤدي إلى انهيارها. من هنا ضرورة تنمية الشعور بالاعتزاز لدى الموظف في القطاع العام كعامل محرك رئيسي للوطن (Commis de l'Etat). وهذا يقتضي أن نبدأ أولاً بتحصين بيئة الإدارة العامة الداخلية والخارجية على أن يترافق ذلك مع قرار سياسي على أعلى المستويات بإصلاح شامل للإدارة. وفي النهاية استشهد بقول أرسطو حول إدارة القطاع العام: «فقط الأفضل يجب أن يخدم الدولة» «SEUL LE MEILLEUR DOIT SERVIR L'ETAT».

لائحة المراجع

- Abelson R. & Nielson K. History of ethics. The encyclopedia of philosophy (3). New York: The Macmillan Co. and The Free Press, 1967.
- Asamoah Yaw Buaben. National Strategy for Combating Corruption: The Ghana Experience. African Development Bank Regional Learning Workshop. Addis Ababa. Available 2011-03-26, <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/queryattach/q42NatStratGhanaExperience.pdf>, 2003.
- Bailey Stephen K. Ethics and the Public Service. In: Classic of Administrative Ethics, Ed. Willa Bruce. Colorado etc.: Westview Press.
- Bentham Jeremy. An introduction to the principles of morals & legislations. New York: Adamant Media Corporation, 1780.
- Bishop P. Connors C. & Sampford C.(Eds.). Management, organization, and ethics in the public sector. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2003.
- Bowie Norman E. Ethical Issues in Government. Philadelphia: Temple University Press, 1981.
- Bowman J., Ethics in government: From a winter of disparity a spring of hope. Public Administration Review, 1997.
- Denhardt K., The ethics of public service: Resolving moral dilemmas in public organizations. New York: Greenwood Press, 1988.
- Farrell Catherine M., The Consumer in Education. In: The Consumer in Public Service: Choice, Values, and Difference. Eds Martin Powel, Shane Doheny & Ian Greener. Bristol: The Policy Press, University of Bristol, 2009.
- Hirschman Albert O., Exit, Voice and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organisations and States. Massachusetts: Harvard University Press, 1970.
- Jones W.J, F. Sontag, M.O. Becker & R. Fogelin Approaches to Ethics. New York: McGraw-Hill, 1967.

- OECD, The OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction . Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1997.
- Peters, Guy B, Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1998.
- Ritzer, George, Sociological Theory. New York: McGraw-Hill, 1992.
- Winter, Gibson, Elements for a Social Ethics. New York: Macmillian, 1966.
- Decret Legislatif du 12/6/1959, Journal Officiel Libanais.
- Charte du Citoyen.
- Paul Ricoeur: - Soi-même comme un autre, Paris, Le Seuil, Collection l'ordre philosophique, 1990.
- Éthique et responsabilité, Paris, La Baconnière, 1995.
- Dominique Lecourt, Contre la peur. De la science à l'éthique une aventure infinie, Paris, PUF, Collection Quadrige, 1999.
- Jean-Louis Leuba, Fondements de l'éthique chrétienne. Sous la direction de Jean-Louis Leuba, Paris, Les Éditions du Cerf, 1995.
- Emmanuel Lévinas, Éthique comme philosophie première, Paris, Éditions Payot & Rivages. 1998.
- Christian de Pertuis, La génération future a-t-elle un avenir? Développement durable et mondialisation, Paris, Belin. Collection Ulysse, 2003.
- Axel Kahn & Dominique Lecourt , Bioéthique et liberté, Paris , PUF, Collection Quadrige essai, 2004.
- Edgar, Morin, La Méthode 6. Éthique, Paris, Éd. du Seuil, 2004.
- Robert Misrahi, La Signification de l'éthique, pour une application de l'éthique aux problèmes de la vie et de la santé, Paris , Synthélabo, "les Empêcheurs de penser en rond", 1995.
- Fred, Poché, Politique de la fragilité. Éthique, dignité et luttes sociales, Paris, Cerf, 2004.
- Francis Farrugia:- Archéologie du pacte social. Des fondements éthiques et sociopolitiques de la société moderne, Paris , L'Harmattan, Collection Logiques sociales, 1994.

- La Construction de l'homme social. Essai sur la démocratie disciplinaire, Syllepse, Paris, 2005.
- Georges Chapoutier, Kant et le chimpanzé - Essai sur l'être humain, la morale et l'art, Paris, 2009.
- Marie-Claude Defores, Yvan Piedimonte, La constitution de l'être, Paris, Bréal, 2009.
- Anne, Salmom, Ethique et ordre économique, Paris, CNRS Editions, 2002.
- Michel d'Urance, Jalons pour une éthique rebelle, Paris, Aléthéia, 2005.
- غبريال سرياني، الدليل إلى واجبات القاضي وأخلاقياتهم: النصوص القانونية والقواعد المعتمدة، المساهمة والإشراف: القاضي الدكتور غالب غانم، بالتعاون مع USAID، بيروت، ٢٠١٠.

مكافحة الفساد كإحدى استراتيجيات بناء دولة القانون

د. جناب الخوري

إنّ الفساد هو ظاهرة قديمة، وُجِدَتْ بوجود المجتمعات والأنظمة السياسية وشمل كل القطاعات وطبقات المجتمع برُمَّته، قبل أن تغدو اليوم جريمة اقتصادية دولية و ظاهرة عالمية، لا بل تهديداً خطراً ووباءً ومرضاً سرطانياً (لا شفاء منه).

فمنذ القدم، إعتبر أفلاطون أنّ فلسفته وليدة تأمل عميق في أسباب فساد السياسة والأخلاق والعقل والإجتماع والفكر... وأنّ التطور الإقتصادي ساهم في هذا الفساد مساهمة فاعلة قوية، إذ جعل الحكّام والشعب يتصوّرون أنّ التقدّم الإقتصادي وحده يكفي لبناء مجتمع إنساني حقيقي؛

يخرق الفساد النظام العام المحلي والدولي، يضرب المُرْتكزات الأساسية التي يقوم عليها ذلك النظام، يمدّ أذرعه إلى كل مفاصل المجتمع والدولة ويؤثر سلباً على أنظمتها وتشريعاتها. فنكمن أكبر مخاطره في تقويض النظام السياسي، بحيث ينتج الفساد السياسي كل أنواع الفساد الأخرى، فهو خطرٌ جسيمٌ يُهدّد الديمقراطية، الشفافية، الحكم الرشيد، سيادة القانون عبر تغطيته مجموعة واسعة من الممارسات الفاسدة، يُفوّض قاعدة المساواة بين المواطنين حيث تغدو شرعية السلطة مشروطة بكمية الثروة.

وأنّ ما يدعو إلى مزيد من القلق، أنّ هذه الأشكال الجديدة من الجريمة تُلقى الدعم والحماية- من طرف سلطات قوية وخفية تحتلّ مواقع النفوذ والتحكّم، وذلك يعني حصول تحوّل في الخلفية الإجتماعية للظاهرة الإجرامية، على الأقل في مستوياتها "العليا"، حيث لم

تعد "الطبقات الخطيرة" هي تلك الأكثر فقراً وهامشيةً، وإنما "النخب" المُتَحَكِّمة سياسياً واقتصادياً، فعدتْ الأولى خاضِعَةً للثانية التي تُرعى كل نزوع إجرامي وتستغلّه لحسابها. هكذا تمارسُ الأوليغارشيّة (أي القلّة الإقتصاديّة والسياسيّة) الفساد الإداري والمالي كعلاقةٍ تبادليّةٍ (في المنافع والمزايا والموارد) ضمن ترتيباتِ الحُكم (كنوعٍ من الرشوة أو الإسترضاء) أو في مواجهةِ الدول كهدرٍ للموارد.

أما المسألة الأخطر على صعيد الحقوق والحريات العامة، فهي إفساد النظام القضائي الذي لم يُعترف بتأثيره على سيادة القانون، إلا منذ فترةٍ وجيزةٍ بعدما غدت مسألة مثيرةً للقلق على الصعيد العالمي ككل.

بما أنّ التقيد بالقوانين والتزام تنفيذها يتوقّف على إقامة العدل على الوجه الصحيح، فإن وجودَ الفساد القضائي يُشكّل مصدراً لمخاطر تُهدّد إستقلاليته وحياده وإنصافه ويقوّض سيادة القانون التي تُعتبر شرطاً أساسياً للنمو الاقتصادي ولل قضاء على الفقر بحيث يبدو أثر الفساد أسوأ في البلدان النامية والبلدان التي تمرّ إقتصاديّاتها بمرحلةٍ إنتقاليّةٍ.

في الواقع، يُمثّلُ القضاة المُستضعفون من الجانبين الإقتصاديّ والتعليميّ على السواء، بصفةٍ خاصة الفئات التي تشهد أسوأ التجارب في النظام القضائي والتي تحمل أيضاً أسوأ فكرةً عنه. يقول أحد الفقهاء إنّ المؤسسات الديمقراطيّة تُشكّل أحياناً ملجأً للعدالة الجزائية لِتخفي خلفها عدم مقدرتها على وضع سياسة ملائمة لحلّ العديد من المشاكل الإجماعية والإقتصاديّة.

كما يقفُ الفساد عائقاً أمام حماية حقوق الإنسان، الأمن البشري وإجراءات المُحاكمات المُنصفة. عملياً، يعني فساد القضاء أنّ الآليات القانونية والمؤسسية المُصمّمة لكبح الفساد ستبقى عاجزةً، حتى وإن اتسمت الآليات بجودة التوجيه والكفاءة والأمانة.

كما يشوّه الفساد مهنة المحاماة، فينشأ إلى جانب المحامي صاحب الرسالة السامية محامٍ آخر مهمته الإضرار في عالم الأعمال الإقتصاديّة والمالية مع ما يجرّ ذلك من تحويلٍ لمهنة المحاماة من الرسالة إلى المتاجرة بسرّها وسُمّوها.

أضف يُعزّز الفسادُ النزاعاتِ ويؤدّي إلى أزماتٍ في شرعيةِ الدولة والفشلِ في تسييرِ شؤونها واضطرابها الإقتصادي، كما يرفعُ اللامساواةَ الإجتماعيةَ، السياسيةَ والإقتصاديةَ وما ينجم عنها من ظلمٍ في أوساطِ المُهمّشين سياسياً واقتصادياً والأقليات العرقية على صعيد القطاع الإقتصادي الخاص، يتجلّى نمط الفساد الإقتصادي باستخدام آلية العمولة commission نمو التجارة الدولية والأعمال التي تُشكّل أسلوب الفساد الإقتصادي وخير من يأتي بنفعٍ كبيرٍ إلى العديدٍ من الشركات (لا سيما المتعدّدة الجنسية) للفوز بالعقود على حساب منافسيها..

كما تتجلّى صورتهُ عبر الترابط مع الإجرام المُنظّم، الإجرام الإقتصادي، إجرام اصحاب الياقات البيضاء، الإتجار غير المشروع وعبر العديدٍ من نشاطاتٍ وإنتشار شبكات المافيات والجماعات الإجرامية التي يستخدمُ أطرافها ترغيباً: العمولة والرشوة والإفساد كوسائل لتمير أعمالهم غير الشرعية ولاخفائها، أو ترهيباً: التهديد المادي والمعنوي والقتل العمدي حيث لا يجرؤ حتى رجال الشرطة أنفسهم على ولوج هذه الأمكنة.

ويقفُ الفساد عائقاً أمام الإستثمار الأجنبي المُباشر وعدم كفاءة الإستثمار المحلي، ومن أولويات أرباب الفساد الإقتصادي، التخطيط والإعداد لنصب عمليات ومشروعات إجرامية لإفساد المؤسسات المالية والهيئات الإقتصادية؛

أما على الصعيد الإجتماعي، فيُساهم الفساد في:

- تشقّق البنية الإجتماعية عبر زيادة تفاوتات الدخل وفجوة الغنى الفاحش والفقير المدقع،
- ضعف شرعية مؤسسات الدولة ونزاهتها، ضعف مستوى البنية التحتية العامة،
- تدني إنتاجية الضرائب،
- عرقلة التنمية الإقتصادية والإجتماعية La corruption obstacle majeur au développement économique et social

- هدم عوامل الكفاءة ومناقبية الأعمال، تدني التعليم والثقافة عبر تخفيض الإنفاق على التعليم،
- تراجع مؤشرات التنمية البشرية، هجرة اليد العاملة، البطالة، إستهلاك حق الإنسان في العيش بكرامة...

علاوة على ما تقدّم، يشوّه الفساد الثقافة والرسالة الإعلامية عبر تحوّل الفساد إلى عمل منظمّ وممولّ ومبرمج، يسبب هذا التمويل في إفساد ثقافة الإعلان La culture de la publicité.

إنّ خطورة الفساد في هذا المجال هي في تأثيره على منظومة القيم وإعادة تشكيلها، وإخضاع الإعلام لسُلطة الإعلان والممولين وإنغماسه في صناعة التّضليل وتّشويه دوره التربوي. أما عن أهم أسباب إنتشار الفساد فعديدة، أهمها: ضعف أجهزة الرقابة في الدول وعدم إستقلالها، ضعف وإنحسار المرافق والمؤسسات العامة والخاصة لمحاربة الفساد، عدم وجود تشريعات وأنظمة وقوانين وتعليمات لمكافحة الفساد وعقوبات رادعة لممارسيه، غياب النزاهة والشفافية والعدالة والمساواة.

على الصعيد الدولي، أحرز تقدّم في حقل البرامج العالمية لمكافحة الفساد وتنفيذها والتوعية بها، تُرجم من خلال "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" لعام ٢٠٠٣ (اتفاقية ميريدا Merida) كصكّ دولي جديد ذي أحكام تجرّيمية وعقابية، وقائية وإدارية ومشاركة القطاع الخاص في بناء استراتيجية فاعلة لمكافحة الفساد. ختاماً ان الفساد في الصميم هو فساد أخلاقي.

التعثر الإداري: إقليم كردستان - العراق أنموذجاً

د. كاروان عزت بري بهاري^(١)

بعد تحرير دولة الكويت من إحتلال القوات العراقية في عام ١٩٩١ قامت إنتفاضات في شمال وجنوب العراق ، أعلنت الأمم عن منطقة آمنة في شمال العراق بموجب قرار مجلس الأمن المرقم ٦٨٨ الصادر في الخامس من نيسان لسنة ١٩٩١ ، ومنع فيها طيران النظام السابق من أن يخلق في أجواء اقليم كردستان ، الأمر الذي سهل على القيادة السياسية الكردية في حينها من القبض على سدة الحكم في ثلاثة محافظات كردية من أصل أربع محافظات وهي (أربيل - دهوك - السليمانية - كركوك) ، وتم إعلان الفدرالية من جانب واحد من قبل برلمان اقليم كردستان في عام ١٩٩٢ ، وهو نفس العام الذي جرت فيه أول انتخابات ديمقراطية في تاريخ دولة العراق منذ تأسيسها ، وتم تشكيل حكومة لأقليم كردستان وأصبحت هذه الحكومة هي الجهة الشرعية التي بيدها السلطة السياسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الأقليم ، ومنذ سنة ١٩٩١ أصبح اقليم كردستان يتمتع بنظام حكم ذاتي وأصبح يحكم نفسه بنفسه.

لن ندخل هنا في سرد تاريخي للظلم والاعتداءات التي قامت بها الحكومات العراقية المتعاقبة على الشعب الكردي منذ تأسيس الدولة العراقية إلى أن تقلصت سلطة نظام الحكم في سنة ١٩٩١ ثم تهاوى هذا النظام سنة ٢٠٠٣ . لقد بدأ برلمان اقليم كردستان عمله كسلطة تشريعية شرعية منتخبة من خلال تشريع قوانين جديدة وإلغاء التشريعات التي صدرت من

(١) أستاذ في كلية القانون والسياسة، جامعة نوروز-كردستان.

حكومة النظام السابق والتي كانت تخالف توجهات الشعب الكوردي وتخالف أهم المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان المنبثقة من الأعلانات والمواثيق والمعاهدات الدولية والأقليمية. كانت محافظات الأقليم تخضع لقانون المحافظات المرقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ منذ تأسيس حكومة اقليم كردستان ولغاية صدور قانون المحافظات لأقليم كردستان - العراق المرقم ٣ لسنة ٢٠٠٩ شكل هذا القانون اللبنة الأساسية بعد النصوص الدستورية في بيان شكل نظام الحكم داخل الأقليم وقد تبنى هذا القانون اللامركزية الإدارية بنصوص واضحة وصريحة^(١)، ونظراً لأهمية هذا القانون بإعتباره أحد التطبيقات الديمقراطية حيث تتم الإدارة المحلية عن طريق أهل المحافظة أو القضاء أو الناحية ، إلا أنه قد شاب هذا القانون عدد من العيوب أدت في التطبيق الفعلي إلى ظهور خلل كبير ، كما أدى الانحراف في تطبيقه إلى الرجوع إلى الوراء لمسافات كبيرة جداً وأقصد هنا الرجوع إلى المركزية الإدارية في صورتها المطلقة في بعض الأحيان .

لقد تطرق فقهاء القانون الدستوري والإداري إلى مبادئ التنظيم الإداري بشكل مفصل وقد قسموا هذا التنظيم إلى نظامين أساسيين هما نظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية، لن نتطرق ضمن هذا البحث إلى تلك التفاصيل حيث أصبح النقاش تقليدياً وتوضحت صورة التنظيم الإداري بشكل كبير بحيث لم يبقى مجال للحديث عن تلك التفاصيل ، عليه سنكتفي في هذا البحث بتحليل النصوص ومدى انطباق صفة المركزية أو اللامركزية على عمل المحافظات في اقليم كردستان - العراق .

سنحاول التطرق إلى أهم مكامن الخلل في هذا القانون من الناحيتين الشكلية والموضوعية ، وكيف أن هذا القانون يناقض نفسه بنفسه عندما يدعي أنه يستهدف إلى تطبيق اللامركزية الإدارية في حين أنه وفي بعض نصوصه يخالف أبسط بديهيات نظام اللامركزية الإدارية ،

^(١) حيث نص قانون مجالس المحافظات في اقليم كردستان في المادة (٢) منه على (يحدد هذا القانون صلاحيات و مسؤوليات المجالس و رؤسائها و اعضائها لترسيخ مبدأ اللامركزية الادارية في توزيع السلطات و تحسين اوصول الخدمات العامة الى المواطنين و المحافظة على حقوق و مصالح المجتمع و تطوير ادارة الوحدات الادارية في الاقليم)

وكيف أدى هذا القانون إلى تفشي وإستفحال ظاهرة الفساد في المحافظات قاطبة ودون إستثناء بسبب تطبيق المركزية الإدارية في أبشع صورها. اعتمدنا في كتابة هذه الدراسة على المنهج التحليلي والذي يعول على تحليل نصوص قانون مجلس المحافظات في اقليم كردستان العراق ذي الرقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ ، من أجل الوقوف على مكامن الخلل والإخفاق فيه ، وستقسم هذا البحث إلى فرعين أساسيين يخصص الفرع الأول منه لدراسة الجوانب المتعلقة بمجلس المحافظة في هذا القانون أما الثاني سنتناول فيه الجوانب الخاصة بالمحافظ.

أولاً: مجلس المحافظة

١- يتضمن قانون مجالس المحافظات لأقليم كردستان تحديداً لهيكل الحكومة المحلية داخل حدوده المحافظة ، وقد حدد هذا القانون مجلس المحافظة بإعتباره السلطة التشريعية والرقابية إن صح التعبير على الهيئة التنفيذية في المحافظة والمتمثلة بالمحافظ ومدراء الدوائر الحكومية ضمن أراضي المحافظة ، سنحاول هنا التركيز على بيان الأخطاء والتناقضات التي وقع فيها هذا القانون.

١-١- في الحديث عن أختصاصات مجلس المحافظة نصت الفقرة ثالثاً من المادة (٦) من القانون على (انتخاب المحافظ من بين اعضاء المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس.....) بمعنى أن قرار تعيين المحافظ هي سلطة مخولة بموجب القانون بيد مجلس المحافظة ، ثم جاءت الفقرة رابعاً ١١ من نفس المادة لتتص على أن أحد أختصاصات مجلس المحافظة هو (استجواب المحافظ او احد نائبيه بناءً على طلب ثلث أعضائه و عند عدم قناعة الأغلبية البسيطة باجوبة المستجوب يعرض طلب الاقالة للتصويت في جلسة ثانية و يعتبر المحافظ او احد نائبيه مقالاً بعد موافقة المجلس بأغلبية ثلثي عدد أعضائه و يكون طلب الاقالة او التوصية بها

- مستنداً على احد الأسباب الحصرية الواردة في الفقرة (ثانياً) من هذه المادة) وجاء في الفقرة ثانياً من هذه المادة أن أسباب الإقالة هي:-
- أ- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي.
 - ب- التسبب في هدر المال العام.
 - ج- الاهمال او التقصير المتعمد في اداء الواجب.

وقد تضمن هذا القانون نصاً بموجبه يؤدي المحافظ اليمين القانونية أمام رئيس الأقليم وبحضور وزير الداخلية^(١). ثم جاءت الفقرة أولاً من المادة (١٨) من القانون المذكور أعلاه لتتص على (أولاً: المحافظ هو المسؤول التنفيذي الاول في المحافظة و مسؤول امام المجلس و هو بدرجة خاصة (وكيل وزارة) فيما يخص الحقوق و الخدمة الوظيفية و يرتبط المحافظ ادارياً بوزارة الداخلية). ومن ثم يصار إلى إصدار مرسوم أقليمي بتعيين المحافظ^(٢) ما يلاحظ على الفقرات والمواد القانونية المذكورة أنفاً أنها تتميز بنوع من عدم التلاؤم وشيء من الفوضى في تحديد مرجعية محددة تقوم بتعيين المحافظ وتحاسبه في حالة الخطأ، وتقبله إذا كان هذا الخطأ جسيماً ، فمن جهة نرى أن تحديد شخص المحافظ يتم عن طريق أعضاء مجلس المحافظة من بين أعضاء مجلس المحافظة ، ثم يقوم هذا المحافظ بأداء اليمين القانونية أمام رئيس الأقليم الذي بدوره يصدر مرسوم أقليمي بتعيين المحافظ ، على أن يكون الأخير مرتبطاً إدارياً بوزير الداخلية ، وتكون إقالة المحافظ بقرار من مجلس المحافظة بعد أستجوابه ، هذا من جهة ومن جهة لم يوضح القانون آلية معالجة أمتناع رئيس الأقليم عن إصدار مرسوم تعيين المحافظ ولم يبين الحل في حال أرتكاب المحافظ لمخالفات أخرى غير التي تم تحديدها في الفقرة ثانياً من المادة (٦) ، وهل المحاسبة هنا

(١) الفقرة أولاً من المادة ١٦ من قانون مجالس المحافظات لأقليم كردستان المرقم ٣ لسنة ٢٠٠٩.

(٢) الفقرة ثالثاً من المادة ١٨ من قانون مجالس المحافظات المرقم (٣) لسنة ٢٠٠٩.

ستكون محاسبة إدارية فقط ، وما هو الحل إذا شكل الفعل أو الخطأ الذي أرتكبه المحافظ جنحة أو جناية سواءً كانت مشهودة أم غير مشهودة.

٢-١- بالحديث عن قانون مجالس المحافظات بأعتبره أحد مظاهر نظام اللا مركزية الإدارية ومن خلال تحليل النصوص المذكورة في القانون والمتعلقة بأختصاصات كل من مجلس المحافظة والمحافظ يتبين أنهما لا يمتلكان سلطة البت في المسائل الجوهرية ومنها على سبيل المثال مشروع موازنة المحافظة حيث يقوم المحافظ بإعدادها ويقوم مجلس المحافظة بالمصادقة عليها ، على أن يتم إحالتها إلى وزارة المالية والتي تمتلك من الناحية الفعلية كما يملك البرلمان أيضاً سلطة تعديلها وإجراء المناقلة بين أبوابها ، عليه تكون سلطة البت النهائية بيد السلطة المركزية الموجودة في العاصمة ، ونص هذا القانون في الفقرة ثامناً من المادة (٦) منه على إختصاص مجلس المحافظة بإصدار القرارات والأنظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية وتحسين أداء الخدمات العامة ، إن هذه الفقرة القانونية معدومة من الناحية الفعلية حيث تكون المديرية الخدمية الموجودة في المحافظة تابعة لوزاراتها الكائنة في العاصمة ، ولا يملك مجلس المحافظة سلطة فعلية على هذه المديرية سوى الإشراف والرقابة دون التمتع بسلطة المحاسبة في حالة إرتكاب المخالفات وحتى لو كانت تملك سلطة هنا ستقع هذه المديرية بين مطرقة الوزارة وسندان مجلس المحافظة ، الأمر الذي سيؤدي إلى وجود رئيسين إداريين للمديرية في نفس الوقت. ثم جاءت الفقرة الثانية عشرة من المادة (٦) لتمنح المجلس سلطة إقتراح إقالة المدراء العامين وهنا أيضاً وقعنا أمام خرق آخر لمبادئ نظام اللا مركزية الإدارية وهو ضرورة ترك إتخاذ بعض القرارات وخاصة المتعلقة بالمسائل الخدمية بيد السلطة المحلية ، حيث أن المجلس حتى وإن توصل إلى قناعة بوجود مخالفات صريحة من قبل المدراء العامين فإنه لا يملك سلطة إقالتهم بل يجب أن تكون بموافقة من الوزير المعني ومصادقة من رئاسة مجلس الوزراء الكائنين أصلاً في العاصمة .

ثانياً: المحافظ

٢- نظم قانون مجالس المحافظات المرقم (٣) لسنة ٢٠٠٩ عمل الهيئة التنفيذية في المحافظة ، ووضع المحافظ على رأس هذه الهيئة ثم تكلم عن شروط التعيين وأهم الأختصاصات وآلية عمله وعلاقته بمجلس المحافظة وعند قراءة النصوص المتعلقة بالمحافظ يتبين أن هناك بعض مواقع الخلل في التنظيم القانوني لعمله قدر تعلق الأمر بتبني نظام اللامركزية الإدارية في إدارة المحافظة وهو ما سيتم تحليله أدناه.

١-٢- جاء في الفقرة ثانياً من المادة (٢٢)^(١) من القانون محل البحث أن على الوزارات أن تقوم بإستطلاع رأي المحافظ في الأمور التي تروم الوزارة القيام بها في المحافظة ، ويبدو من خلال قراءة هذا النص أن الوزارة ملزمة بإستطلاع الرأي ولكن النص لم يوضح مدى إلزامية رأي المحافظ بقبول الأمر من عدمه فهل يملك المحافظ سلطة الرفض وإذا كان يملك هذه السلطة فهل الوزارة ملزمة بهذا القرار أم لا ؟

٢-٢- نصت المادة (٣) من القانون^(٢) على منح الشخصية المعنوية للوحدة الإدارية ضمن حدود المحافظة ومن خلال التمسك بالنص القانوني نجد أن معظم نصوص هذا القانون تخالف ما يكاد يجمع عليه معظم فقهاء القانون المدني والدستوري والإداري في شروحاتهم حول الشخص المعنوي وحول نظام الوصاية الإدارية ، وقدر تعلق الأمر بالشخصية المعنوية فإن من نتائجه الأساسية هو تمتعه بالذمة المالية المستقلة وهو ما لا نراه في نصوص القانون محل البحث من الناحية التطبيقية ، أما الجانب الآخر فهو

^(١) نصت المادة (٢٢) في الفقرة الثانية منها على (ثانياً: على الوزارات و الجهات غير المرتبطة بوزارة إستطلاع رأي المحافظ في الامور التي تروم القيام بها في المحافظة و اعلام المحافظ بالمخاطبات التي تجريها مع دوائرها و مرافقها في نطاق المحافظة، لأطلاعها عليها، ومراقبة تنفيذها).

^(٢) نصت المادة (٣) من القانون على (يقسم الأقليم ادارياً الى محافظات و المحافظات الى اقصية و الأقصية الى نواحي و تكون لكل وحدة ادارية شخصية معنوية و ذمة مالية مستقلة ضمن ميزانية المحافظة)

أن الوصاية الإدارية من المظاهر الأساسية لنظام اللا مركزية ، ولن يجد قارىء نصوص هذا القانون صعوبة للوصول إلى أن ما مذكور في هذا القانون عن علاقة مجلس المحافظة والمحافظ بالعاصمة هي علاقة سلطة رئاسية ، والتي تعتبر العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري ، وتتمتع السلطة الرئاسية بأهمية كبرى في نظام المركزية الإدارية على مختلف مستوياته إلى درجة يعتبرها البعض جوهر نظام المركزية الإدارية.

٢-٣- من السلطات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في الدولة هي سلطة تعيين الموظفين العموميين على الملاك الدائم للحكومة ، جاء هذا القانون في الفقرة السادسة من المادة (١٩) لتمنح المحافظ سلطة التعيين ولكن للدرجات الوظيفية السابعة فما دون . بمعنى أن تعيين الموظفين من الدرجة السادسة إلى الدرجة الخاصة تكون من إختصاص رئاسة مجلس الوزراء الكائنة في العاصمة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن المحافظ لا يمتلك سلطة التعيين حتى في الدرجة السابعة وما دونها ما لم تكن خطة الملاك قد تمت مصادقتها من قبل الجهات المعنية والمقصود بالجهات المعنية هي أن الوزارة ترفع الشواغر إلى رئاسة مجلس الوزراء ومن ثم يقوم مجلس الوزراء بالمصادقة على هذه الخطة والمحافظ هنا مقيد بهذه الخطة لا يستطيع أن يزيد عليها حتى لو دعت الحاجة إلى ذلك ، الأمر الذي يثبت صحة إدعائنا من أن هذا القانون - قانون مجالس المحافظات لأقليم كردستان - بعيد كل البعد عن اللا مركزية الإدارية من الناحيتين النظرية والتطبيقية.

توضحت لدينا الصورة أن المشرع لم يوفق في وضع البنية التحتية اللازمة لترسيخ مبادئ نظام اللا مركزية الإدارية في محافظات اقليم كردستان ، بل بالعكس فإنه قد سن قانوناً رسخ بموجبه السلطة المركزية الموجودة في العاصمة والمتمثلة بسلطة الوزراء ورئاسة مجلس الوزراء ، وأكتفى بمنح مجلس المحافظة والمحافظ سلطات شكلية غير فعلية تمثلت

بمصطلحات فضفاضة منها حق التنسيق أو التوصية أو الإقتراح الخ هذا كله لن يطبق ولن يصبح نافذاً دون قرار نهائي يصدر من السلطة المركزية والمتمركزة في عاصمة الأقليم.

إن نظام المركزية الإدارية نظام قد أكل منه الدهر وشرب ، وكان من الممكن تطبيقه في دولة المدينة أو الدول الصغيرة من حيث الحجم والقليلة من حيث عدد السكان ، أما في الوقت الحالي فإنه لا مناص من تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في محافظات الأقليم كافة عن طريق منح شخصية معنوية فعلية لمجالس المحافظات وخاصة من الجانب المالي والإداري ، ورفع التناقضات وأوجه الخلل الموجودة في هذا القانون والتي تمت الإشارة إلى عدد منها في متن هذا البحث المتواضع ، على أن تكفي السلطة المركزية بسلطة الرقابة والتدخل في حالات محددة تتمثل عادة بالمخالفة الصريحة للدستور أو مخالفة القوانين النافذة في اقليم كوردستان.

وفي الختام سأكتفي فقط بالإشارة إلى فقرتين من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ والتي تتكلم بشكل واضح عن ضرورة استقلالية مجالس المحافظات والمحافظين في إدارة شؤون محافظاتهم ، حيث نصت الفقرة ثالثاً من المادة (١٢٢) على (يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس) كما نصت الفقرة خامساً من المادة (١٢٢) من الدستور على (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو اشراف اية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة) ، قد ينتقد البعض ما ورد أعلاه بحجة أن المخاطب بهذه المادة هي المحافظات غير المنتظمة في إقليم ، ولكن الأصول الديمقراطية في الحكم والالتزام بروح الدستور لا تمنع من الاستئناس بهذه المادة من أجل تذكير برلمان إقليم كوردستان بضرورة الالتزام بنظام اللامركزية الإدارية.

الأداء الوظيفي: في زمن ولاية بيروت، الدولة - الوطن والى - دولة، حكاية ثلاثة أجيال

د. أسما شملي^(١)

من يقرأ عنوان المؤتمر "إدارة متعثرة، قوانين حبر على ورق، حراك مدني"، لا يلزمه الكثير من التفكير ليذكر أننا أمام بلدٍ ينوء تحت ثقل مشكلات تبدو مستعصية حتى لكنها تكاد تُنبئُ بنهاية وطنٍ بأسره. فما كان في الأمس القريب وطن ودولة بات اليوم كيان بلا رأس، يتخبط فلا يستطيع حل حتى أتفه أولوياته ألا وهي مسألة النفايات.

ذلك على الأقل انطباع من ينتمي إلى شريحتي العمرية، ذلك الجيل الذي تزامن وعيه مع الحرب الأهلية. أما جيل أبائنا فهو جيل قد كرس في يومنا هذا معادلة الفرد - الوطن إذ أنه لم يتسنى له معرفة تلك الدولة - الوطن التي دعيت مع الاستقلال ونهاية عهد الانتداب الفرنسي بلبنان، فبات يختصر الوطن الآن بفردانيته.

مع بداية الحرب الأهلية عام ١٩٧٥ سقط مفهوم الدولة - الوطن. إلا أن الانهيار لم يأت دفعةً واحدة. كانت السنين تمر فلا يزداد الوضع إلا سوءاً والقوانين اهتراءً والانتماء للدولة - الوطن عملةً نادرةً. إلا أن اللبناني طالما تعود أن يُحمَلُ الآخرون تبعية أخطائه. فإذا بنا

(١) أسماء شملي حلواني: أستاذة اللغة الفرنسية وآدابها وعميدة سابقة لكلية الآداب والعلوم الإنسانية - الجامعة اللبنانية.

وكأننا، كما يقول مالك بن نبي، أمام كيان تخلينا عن مسؤولياتنا تجاهه إلا أننا لا نزال نُحمّله أوزارنا، طالبين منه التقدم كحمارٍ عجوزٍ أنكف فررد "ها...! إلى الأمام يا حماري!"^(١).

"ولكن [كما يقول مالك بن نبي أيضاً] ظهر الحمار قد وهن" وبتنا لا نستطيع أن نمارس فوقه بهلوانيتنا المعتادة^(٢). في جو الوجوم الذي نعيشه اليوم، من غياب لرأس الدولة وأزمة إدارة وفساد ونفائيات، لا بد لنا من الاعتراف بأن التخلف قد اكتسب بُعداً جديداً لم نعهده حتى وكأنه يُشير إلى كل ما يحبط بنا فهو عن يميننا وعن يسارنا، عن أمامنا ولكنه قطعاً لم يكن بهذه الحدة إذا تفكرنا في الأجيال التي بنت تلك الدولة - الوطن التي تغنت بها فيروز وُخيل لجيلنا أنها دولة - راعية وأنها لا بد باقية، بالرغم من شحة مواردها وصغر مساحتها، حتى جاءت الحرب الأهلية فبددت أحلامنا التي بدت كمتألية جوفاء لا تنتمي لواقع كئيب بائس. إلا أن هذا الواقع الرديء في الأداء السياسي والإداري والوظيفي اليوم لم يكن يوماً ما عرفه من سبقنا من جيل أجدادنا وأبائنا. وللدلالة على ذلك ارتأيت الانطلاق من واقع شخصي، فالأجيال الثلاث التي سأورد ذكرها والتي ارتبطت بالإدارة والوظيفة حتى ما قبل نشأة الدولة - الوطن، ما هي إلا صورة - واقع لثلاث مراحل سياسية، قانونية وإدارية مختلفة. فبينما انتمى جدي خلال شبابه إلى ولاية بيروت حيث عمل موظفاً إدارياً في العدالة التي كان مركزها حينذاك "القشلة" وهو ما يعرف اليوم بالسراي الحكومي، انتمت إلى الجيل الثاني أي والدتي إلى مرحلة الدولة - الوطن حيث عملت في سلك التعليم في مدارس الدولة التابعة حينذاك لوزارة التربية والفنون الجميلة أي ما يُعرف حالياً بوزارة التربية والتعليم العالي. أما الجيل الثالث الذي انتمى له فهو ذلك الجيل الذي فتح عيناه على بداية انهيار الدولة - الوطن مع بداية الحرب الأهلية عام ١٩٧٥ إلى أن تجرع ذلك الكأس حتى الثمالة، وهو ما

(١) مالك بن نبي، من أجل التغيير، ص ٦٦.

(٢) المؤلف ذاته، المصدر ذاته، الصفحة ذاتها.

نعرفه الآن بمرحلة اللا-دولة حيث الدولة تعاني من عدم وجود رأس للسلطة، هذا بالإضافة إلى ما نحن عليه من فساد واهتراء في تطبيق القانون.

ما أعرفه عن تجربة جدي في الإدارة أشياء قليلة ألا أنها ترسخ بالمقابل في ذهني صورة لمؤسسات ثابتة بالرغم من حداثة عهدها. انتهى جدي لذلك الجيل الأول من الموظفين المخضرمين الذين عرفوا الإدارة أبان الحكم العثماني على عهد ولاية بيروت قبل أن ينتقل إلى السلك الوظيفي لدولة الاستقلال الحديثة العهد. كان شخصاً جدياً، متفانياً في عمله، حصل خلال خدمته في مرحلة الولاية على وسام الحرب العثماني ووسام اللياقة الألماني. لم أذكر ذلك في معرض التبجح بل لأبين أنه لم يكن ليقبل بالانتقال إلى تلك الإدارة اللبنانية الحديثة العهد لو لم تكن حينها جديّة وعلى درجة من الإتقان. في ذلك العهد الأول من الاستقلال راهن جدي على تلك الدولة الحديثة العهد فقبل أن يكون جزءاً منها وهو الذي كان حينها يستطيع الانتقال إلى تركيا لكونه من أصول تركية، فعائلته تنتمي إلى بلدة رائعة تلفها الخضرة والماء على حدود بلغاريا. ألا أن جدي آمن حينذاك بجدية مشروع وتوجه تلك الدولة الناشئة. ولا أزال أذكر مقولة لوالدي، أخبره إياها أحد زملاء جدي في العديلية من أنه عندما تقاعد جدي توجب الاستعانة بأربعة من الموظفين الإداريين ليقوموا بما كان ينجزه وحده.

كان ذلك جيل شهد، ما اعتبره البعض، نشوء تلك الدولة - الحلم، أما والدتي فقد ارتبط وعيها بدولة الخمسينات والستينات من القرن العشرين. كانت الدولة حينذاك، بالرغم من أخطائها، دولة راعية (Etat - providence) أكثر منها دولة - وطن (Etat - nation).

ويطيب للكثيرين الآن أن يرددوا عبارة "دولة المؤسسات" كدلالة على ما كانت عليه الدولة آنفاً ألا أن الدولة اللبنانية عرفت مرحلة ذهبية في الخمسينات والستينات كانت أقرب ما تكون إلى مفهوم الدولة - الراحية على غرار النموذج الأوروبي الرائد.

إلى هذه المرحلة انتمت والدتي، حيث كان من يتسلم وزارة التربية مسؤولاً أكاديمياً بامتياز وحيث كان المعلم أقرب ما يكون إلى المري أي رسولاً للمعرفة والعلم في آن واحد وليس مجرد ناقل لمعادلة رياضية أو مصطلح جغرافي.

لم يكن الطلاب حينها بحاجة إلى دروس في التربية المدنية إذ كانت وزارة التربية من الرأس أي من الوزير إلى المدير إلى المعلم في الغالب صور نموذجية لتلك التربية المدنية والوطنية. مع اختلاف الوضع اليوم باتت والدتي غريبة في وطنها - الأم وعاجزة عن فهم سر ذلك التحول الذي نشهده الآن، لذا فهي لا تزال مصرة على الاستشهاد بما عرفته أبان فترة تعليمها من قيم لم تكن حينها مجرد مثالية خيالية بل ممارسة عادية ويومية. بالمناسبة لم تستطع والدتي الانتقال من بلدة بشامون حيث بدأت عهدها بالتعليم إلى مدينتها بيروت إلا بعد انقضاء فترة ثلاث سنوات، أي بعد أن فقد أهل بلدة بشامون، وذلك بما لديهم من دالة على وزارة التربية والفنون الجميلة، كبلدة رعت الاستقلال، الحق في تأخير نقلها. وهذا ما عبر عنه بعض أهالي البلدة الذين صرحوا لها عند صدور قرار نقلها أخيراً بأننا نحن كنا السبب في إلغاء قرار انتقالك تكراراً إلى بيروت إذ لم نكن لنتخلى عن معلمة مثلك لأطفالنا.

كنت أنا الجيل الثالث، عرفت الجامعة اللبنانية أبان الحرب عندما درست فيها اللغة الفرنسية وآدابها. كان مجرد الذهاب عام ١٩٧٦ للتعلم في ذلك البناء القديم بالقرب من الأونيسكو مغامرة قد ندفع حياتنا ثمنها كون المنطقة هدفاً محتملاً للقذائف. هذا عدا انقطاع الكهرباء في العديد من الأحيان، عن البناء المذكور، لذا توجب علينا نحن الطلاب أن نحطاط لذلك بشمعة نحملها كي نضيئها في حال الامتحان لنتمكن من رؤية الورقة التي نسطر عليها أجوبتنا. لم تكن الجامعة اللبنانية خياراً لأول لدراسة الأدب الفرنسي. إلا أنه مع استحالة الانتقال إلى القسم الشرقي لبيروت حيث الجامعة اليسوعية، كانت الجامعة اللبنانية المجال الأوحى لدراسة ذلك الاختصاص. في ذلك الحين بدت أبنية ما عُرف بالفرع الأول لكلية الآداب قديمةً والمصعد مهالكاً، ومعطلاً في غالب الأوقات.

إلا أن الوجوه المشرقة والخبرات الكبيرة والتميزة من الأساتذة جعلتني راضية بل ممتنة كوني لم أدرس إلا في الجامعة اللبنانية. كان حينها الشيخ العلامة الدكتور صبحي الصالح مديراً للفرع الأول. وكنا نراه بيننا نحن الطلبة بوجهه السرح وبابتسامته المشرقة وعينيهِ المتقدتين

ذكاءً ومعرفة. وللحق نهلت من علم الكثيرين من الأساتذة الكرام علمًا وخُلقًا. ولا أزال أذكرهم إلى اليوم وقد حاولت الاقتداء بهم خلال تعاملي مع طلابي كأستاذة فيما بعد ثم لاحقًا كعميدة لكلية الآداب والعلوم الإنسانية عام ٢٠١٤. إلا أنه وبعد ثمانية أشهر على انتخابي اقتضت اللعبة الطائفية أن يتم تعيين عمداء جدد يكون لكل منهم خط سياسي أي طائفي واضح. وبالرغم من أن للإنسان الحق بتبني موقف سياسي أو حزبي ما إلا أن الخلل يبدأ عندما لا يكون لمن لا يمتلك خطأ سياسيًا يمنحه حظًا بتبوء مركز ما بالرغم من كفاءته، لأن الكفاءة عندها لا تعود بالضرورة المعيار الأول، إذ يتم استبدالها بالخط السياسي - الطائفي للمرشح على أن تلحظ الكفاءة كبند ثانٍ قد يتوفر وقد لا يتوفر. اعترضت على استبدالي بعميد من ضمن منظومة سياسية لم تراخ قانون ال ٦٦، فالعميد الجديد لم يكن منتخبًا ولم يكن من ضمن الأسماء المطروحة للانتخاب ولم يكن حتى في ملاك الجامعة اللبنانية. أُطرح بكل هذا بعرض الحائط. توجهت إلى الوزير المختص شخصيًا، فأثني على كفاءتي واعترف بأنني قد ظلمت. إلا أنه في نهاية الأمر تم تعيين ذلك العميد الجديد بقرار سياسي محض، تخطى حتى رغبة رئاسة الجامعة. ومن اللافت تصريح وزير التربية والتعليم العالي لاحقًا بأن التعيين سوف يقتصر على سلة التعيينات التي عمل بها عام ٢٠١٥ على أن يعود الأمر فيما بعد إلى ما كان عليه آنفًا من انتخاب وليس تعيين للعمداء.

السؤال الذي لا بد أن يطرح نفسه في هذه الحالة: ما الذي يجعل من القانون قانونًا وهل نستطيع أن نتخطاه مرة على أن نؤكد أنه لن يتم خرقه مجددًا في أي حال من الأحوال؟ سؤال كهذا يدفعنا إلى التفكير بفلسفة القانون والقوة وتلك العلاقة الجدلية فيما بينهما: متى يفرض قانونٌ نفسه بقوة كونه القانون الذي يجب الامتثال له؟ ومتى تصبح القوة السياسية والطائفية هي القانون الذي يتغير حينها تبعًا لمتغيرات تلك القوة والظروف المحيطة بها؟

كان ذلك السؤال هو ما دفعني للاعتراض على هذا التعيين وذلك عبر دعوى قضائية توجهت من خلالها إلى مجلس شورى الدولة، إذ أنني رأيت في الامتثال لقوة المتغيرات السياسية والطائفية على حساب القانون ليس فقط عبثيةً واضحةً بل أيضًا إيدانًا بنهاية الدولة

- الوطن وإعلاناً صريحاً عن زمن اللا-دولة حيث تبدو الدولة عاجزةً عن إعطاء المواطن حقه. عندها تصبح القوة أي قوة الظروف والمتغيرات السياسية والطائفية هي من تفصل لنا قانوناً خاضعاً بالضرورة لها. في زمن اللا-دولة، يقتصر أداء الدولة فقط على العقاب والاقتصاص ممن لا ينتمي للقوة السياسية والطائفية بينما تصبح مقاضاة المسيء الممتلك لتلك القوة حلمًا واهيًّا. وذلك أيضًا إيدانٌ صريحٌ بنهاية الوطن حيث لا وطن يبقى في نهاية الأمر عندما تبدأ الدولة بالتحلل شيئًا فشيئًا. وذلك من المسلمات التي لاشكَّ فيها ولا جدال. ولا يمكننا الوصول إلى فهم صحيح لحالة ما حتى ولو تعلق الأمر بقانون ما في بلد ما أو حضارة ما من خلال اعتمادنا لتفكير ذري، وصفة "الذرية" بالفرنسية (Atomisme)، التي تطبع مجتمعاتنا العربية اليوم كما يقول مالك بن نبي^(١)، "هي طراز من العقل الإنساني" يصبح عاجزًا عن التعميم فيبدو وكأنه لا يستطيع "بلوغ درجة معينة من التطور والنضج"^(٢). لذلك لا يمكننا فهم تبعات عدم الالتزام بالقانون في مسألة ما وتلك الجدلية ما بين القوة والقانون وأثر ذلك على مجتمع ما أو دولة ما إلا من خلال منظومة فلسفية تنص على ارتباط وثيق لمفاهيم القانون والأخلاق العامة والقوة في المجتمعات الإنسانية ودور هذه المفاهيم في الحفاظ على الحضارة كما يؤكد المفكر غوستاف لوبون (Gustave Le Bon). ويشدد لوبون (Le Bon) على أنه "لا يوجد مثال لشعب وصل إلى الحضارة دون انضباط ودون احترام للقوانين والأخلاق"^(٣) وبأن "أي شعب لا يخرج من حال البربرية إلا باكتساب منظومة أخلاقية ثابتة وأنه في حال فقدانها فسوف يعود من جديد إلى سابق عهده من البربرية"^(٤). ويكشف لوبون (Le Bon) عن حقيقة نحن اليوم بأمس الحاجة إليها مع ما نشهده من حروب وصراعات عالمية إقليمية وداخلية تتلخص بأن "القوة الحقيقية في وطن ما

(١) مالك بن نبي، وجهة العالم الإسلامي، ص ١٧.

(٢) المؤلف ذاته، المصدر ذاته، ص ١٨.

(٣) Gustave Le Bon, Les Incertitudes de l'heure presents, P. 41.

(٤) Ibid.

تكمُن في قوته الأخلاقية أكثر منها من كونها تكمن في ثقافته الفكرية^(١). ويعطي مثلاً على ذلك روما التي سيطرت على العالم عندما كانت تمتلك في وقت ما رجالاً يلتزمون بالكلمة التي يتفوهون بها حتى تغدو هذه الكلمة أشدّ من قيدٍ آسرٍ. وعندما يفصلُ لوبون (Le Bon) الأنواع المختلفة للحكم كالملكية والقانون والرأي، يؤكد بأن الملكية فقدت سحرها، لذا أضحى الملوك بلا قوة. أما الرأي فهو بطبيعته عرضة للتغيير غير قادر على تأمين ثبات شعب ما. فقط القانون يستطيع أن يؤمن اليوم الاستقرار. لذا ما أن يفقد القانون هيئته حتى تبدأ الفوضى^(٢). وبينما يرتبط تطور العلوم سواء البحتة أو الإنسانية بالإطاحة جانباً بمبدأ السلطة. يشكل على العكس احترام مبدأ السلطة عندما يتعلق الأمر بالحياة الاجتماعية كاحترام المسؤول والقانون والعادات الشرط الأساسي لوجود الحضارة.

من هنا ندرك أن هتك القانون أو رفض الانصياع له يعني القبول بالنوازع الغريزية كمرشدٍ أوحده وبالتالي سوف يعود ذلك الشعب بالتأكيد لتلك الحالة من البربرية التي جهد خلال قرون طوال للخروج منها^(٣).

من هنا نفهم خطورة الإطاحة بقانون ما خاصة عندما يتعلق الأمر بالحياة الثقافية - الفكرية بل والأكاديمية لبلد ما. الخطورة هنا تكمن في أن الإحاطة بقانون يضمن المصالح العامة يؤدي إلى القضاء على احترام الدساتير (Codes) في النفوس وهي أساس لا غنى له لنشوء حضارة ما بحسب لوبون^(٤)، فالشعب الذي يفقد ذلك الحصن أو الدرع (armature) الأخلاقي في صدد أن يفقد كل شيء^(٥). هذا ما غفلنا عنه عندما اعتقدنا أنه باستطاعتنا إلغاء قانون ما لظرف ما على أن نعود لاحقاً لاعتماده.

(1) Ibid.

(2) Ibid, P. 38.

(3) Ibid.

(4) Ibid, P. 39.

(5) Ibid, P. 42.

وما نشهده اليوم من استهانة بالقانون من الخليج إلى المحيط في عالمنا العربي إلا السبب الأساسي لما يعيشه ذلك العالم من الضياع والتفكك والانحلال. إذ كيف لتلك الشعوب أن يتأتى لها الارتقاء إلى الانضباط الداخلي دونما حاجة إلى قانون رادع عندما يهتك القانون على مدار الساعة لأسباب واهية. فالأخلاق الفردية لا بد لها من أخلاق جماعية كقوة داعمة إذ أن الكثير من التصرفات الفردية تخضع للتأثيرات الجماعية، كما يقول لوبون^(١). ولهذا نرى في شعوبنا العربية حيث غاب القانون كإنضباط داخلي الكثير من الادعاءات الفردانية والقليل القليل من العزة والفخر على صعيد الوطن بينما ينعكس الأمر في الدول المنضوية تحت لواء القانون. أمام تلك الحال من التفسخ والانحلال القانوني التي نعيشها اليوم في عالمنا العربي ينظر العالم إلى ما نحن عليه وكأنه يقول لنا "تعفنوا بهدوء"^(٢). قد نلوم الاستعمار لتخلفنا إلا أننا بالتأكيد لا يمكننا إلا أن نلوم أنفسنا لما نحن عليه اليوم من التخلف بحيث أن تحول الوطن إلى محضنة كبيرة لتفقيس نخب من أبنائنا نضخها للغرب، بينما نستمر في الانحلال تحت ثقل نفاياتنا المجازية والفعلية.

عندما تفقد الشريحة العمرية الشابة ثقها بالوطن كدولة قادرة على الارتقاء من خلال قانون واضح لا لبس فيه ولا تحيز أو تمايز، لا يبقى أمامه إلا دول القانون قبلةً لأنظاره. فلا نلومن إلا أنفسنا أن أشاحت تلك الشريحة العمرية الشابة من نخب الوطن أبصارها بعيداً عنه.

من الثابت أن الإحساس بالقانون يستلزم القدرة على "التركيب"^(٣) بحسب مالك بن نبي. ويكون "التركيب" من خلال رؤية الالتزام بقانون ما كالالتزام ليس فقط بالعدل بل بالمبدأ الأساسي التي تقوم عليه الدولة - الراعية من حيث الالتزام بالإنسان كقيمة راسخة. وهذا مفهوم إن أهمل في مجتمع ما، تخلف هذا المجتمع عن ركب الحضارة. لذلك يرى بن نبي

(١) Ibid, P. 43.

(٢) مالك بن نبي، من أجل التغيير، ص ١٠٤.

(٣) مالك بن نبي، وجهة العالم الإسلامي، ص ١٨.

في القانون الروماني "مجموعة من الملفات القانونية العفوية" (التي لا) رباط عقلي بينها^(١). فالنزعة الإنسانية والقدرة على ترك "الذرية" (atomisme) واعتماد التركيب كما يقول مالك بن نبي أو (La complexité)، كما يقول ادغار مورين (Edgar Morin) تجعلنا ندرك أن هذه النظرة الحالية إلى القانون، في مجتمعاتنا العربية "كمجموعة من الملفات العفوية التي لا رباط عقلي بينها"^(٢) هو السبب الرئيسي فيما تعانيه هذه المجتمعات من تخبط وعدم وضوح الرؤية. وهنا لابد للقانون من وجهة إنسانية واضحة من خلال الوعي بمدى ما لأبسط الملفات القانونية من عظيم الأثر ليس فقط على المجتمع بل حتى على بقاء هذا المجتمع كفكر حضاري. هذا وقد عزا بن نبي تطور الحضارة إلى ثلاث عوامل: الأفكار والأشياء والعلاقات الإنسانية. هذا وقد استطاع العالم العربي ولبنان بالتحديد الإلمام بالأفكار الجديدة التي يدور في فلكها العالم المعاصر، كما استطاع العالم العربي بما لديه من فائض مالي استيراد الآلة وتكنولوجيا الاتصال ألا أنه لم يستطع أن يتقدم حضاريًا في أرضه.

ذلك أن الخلل يكمن في العامل الثالث أي في العلاقات الإنسانية كمنظومة فاعلة في ركب الحضارة. ولن تستقيم تلك المنظومة الإنسانية لتنتج حضارة وسنظل نضخ إلى الغرب أدمغتنا الشابة ما دمنا ننظر إلى القانون تلك النظرة "الذرية" بمعزل عن شمولية القانون والإنسان والمجتمع والحضارة.

بقي أن أشير في نهاية مداخلتني أنني لا زلت منذ أكثر من سنة ونصف أنتظر صدور قرار مجلس شورى الدولة. ولكن في بلد يشكو منذ أكثر من سنة غياب رأس للسلطة ومن أكثر من ٦ أشهر من أزمة نفايات خانقة، تبدو تلك الفترة معقولة جدًا في حال لجأنا إلى المقارنة المركبة لأزماتنا.

(١) الكاتب ذاته، المصدر ذاته، الصفحة ذاتها.

(٢) الكاتب ذاته، المصدر ذاته، الصفحة ذاتها.

فما أزمة النفايات إلاّ محصلة لما نعيشه اليوم من عدم قدرة على فهم حقيقة الظواهر القانونية وغير القانونية كنسيج موحد لا مجال للارتقاء إلاّ من خلال نظرة شمولية مركبة للمجتمع والقانون والإنسان والحضارة.

المراجع:

- مالك بن نبي: من أجل التغيير، دار الفكر، دمشق، ١٩٩٥.
- مالك بن نبي: وجهة العالم الإسلامي، دار الفكر، دمشق، ٢٠١٠.
- Gustave Le Bon, Les Opinions et les croyances, Genève, Evolution, Edition électronique, Québec, 2002.
- Gustave Le Bon, Les Incertitudes de l'heure présente, Edition électronique, Québec, 2003.

الحراك والمجتمع المدني بين الرضاية والديمقراطية

د. كميل حبيب

الحراك هو سمة المجتمع المدني، الذي لا يمكن اعتباره موجوداً في حالة الجمود، فالمجتمع المدني الساكن هو مجتمع غير موجود، ولقد اطلق الفقه السياسي على المجتمع المدني تسمية جماعات الضغط، ولهذه التسمية مغزاً نابحاً من كون المجتمع المدني يمارس ضغوطه على هيئات الحكم ويدفعها لاتخاذ القرار بالاتجاه الذي يريد، وهذا الضغط لا يكون إلا بالحالة الحركية لا بحالة الجمود.

لذا فإن المجتمع المدني الساكن هو مجتمع غير موجود.

إلا أن حركية هذا المجتمع ليست على درجة واحدة، بل لا يفترض بها أن تكون دائماً في حالة الضغط المرتفع لأن ذلك سيؤدي بالمجتمع إلى الانفجار، ولهذا كانت حركية المجتمع منسجمة مع الأحداث والوقائع والمطالب والظروف، ولكن نسبة محددة من الضغط متلائمة ومتناسبة مع الغاية المرجوة منه.

كما لا يفترض بحركة المجتمع المدني أن تكون شاملة كافة هيئاته، إذ ودون الخوض في تفاصيل هذا المجتمع فهو يضمّ مجموع الهيئات الحزبية والاجتماعية الرياضية والعمالية والمهنية والاقتصادية والثقافية والدينية الإعلامية....، ويعمل كلّ منها في ميدانه الخاص لتحقيق الغاية الأساسية أو الكبرى التي أنشئت هذه الكيانات لتحقيقها.

والخاصية الأساسية لهيئات المجتمع المدني هو المشاركة الاختيارية بدون إلزام من أي جهة، والتحرك لتحقيق غايات هيئات هذا المجتمع في مواجهة السلطات الرسمية، وباستقلاليةٍ عنها.

وبحسب الدور الظاهر والغاية الأساسية لهيئات المجتمع المدني، نجد أنها المعبر الحقيقي عن رغب وتطلعات الشعب التي تتحرك بها نحو السلطات الرسمية، ولهذا كان المجتمع المدني هو أحد دعائم الأنظمة الديمقراطية التي تجد أن من واجبها السعي نحو تفعيل أداء هيئات المجتمع المدني الذي تعتمد عليه في خلق الروح الوطنية وتعزيزها، بل وفي معرفة حاجات المواطنين وتلبيتها.

ومن خلال ما تقدّم يمكن رسم العلاقة فيما بين الحراك والمجتمع المدني والديمقراطية، بالقول أنه المجتمع المدني بحركيته هو أحد أركان النظام الديمقراطي.

طبعاً إن حديثنا السابق هو عن علاقة بين مجتمع مدني وسلطات سياسية تؤدي واجباتها المقررة في الدستور والقانون، فتكون حركة المجتمع المدني منضبطة في إطار إرشاد السلطة إلى مكامن الخلل في أدائها، بحيث يطلق على حراك المجتمع في هذه الحالة تسمية الحراك التفاعلي.

ولكن الحال يختلف عندما تكون السلطة السياسية متعثرة أو لا مبالية أو لا تهتم بمصالح الشعب أو ينخر الفساد مؤسساتها وإداراتها. في هذه الحالة يفترض أن تكون درجة تحرك المجتمع المدني في أعلى مستوياتها لإرغام السلطة على تقويم أدائها. ويطلق على حراك المجتمع في هذه الحالة تسمية الحراك التصادمي، بحيث ترى هيئات المجتمع المدني أن الأمر لن يحلّ مع السلطات الرسمية إلا من خلال التصادم معها عن طريق الإعتراض والإحتجاج والتظاهر والإساءة والتحرّيش ورفع الدعاوى وشتى أنواع الضغوط.

وفي لبنان من المسلم به أن التهم المساقة للحكومة بالتقصير والفساد والهدر والإساءة لمصالح المواطنين، والفشل في تأمين حاجات المواطن الأساسية، وغياب العدالة الاجتماعية هي تهم مشروعة، ورغم كلّ ذلك لم نجد الحراك الشعبي واصلاً لدرجة الضغط المرتفع، لقد

سبق لبعض الأحزاب وفي طليعتها التيار الوطني الحر أن أشارت إلى مكامن الخلل في عمل المؤسسات الرسمية، وبيّنت الحلول المقترحة، كذلك فإن الجمعيات والنقابات لم تقصر في رفع الصوت ضد الفساد والمحسوبية والاستنزاف وسوء الإدارة .. و

لكن كل ذلك الحراك كان ضمن الضغط المتوسط إن لم نقل دون المتوسط. وفجأة وبدون مقدّمات ارتكبت السلطات الرسمية الخطيئة الكبرى، برزت مشكلة النفايات وظهر أداء السلطة السيء من خلال فتح الملف ومن خلال تعطيل إيجاد الحلول لهذا الملف لغاية تقاسم الأرباح والغنائم بين المسؤولين.

هنا طُفح الكيل وفاض الكأس كما يُقال، وتجرأ الناس على الخروج في تحركاتٍ بدأت عفوية وغير منظّمة، وأطلقوا الصرخة المدوية بوجه السلطة، هي صرخة أرجفتها فعلاً، وجعلتها تراجع حساباتها وإن لم تتراجع.

استخدم الحراك ما سمّناه بالضغط المرتفع، وكانت حركته تصادمية بامتياز وإن سمّيت تحركات سلمية، إذ الخطاب القاسي والتهم المساقة والمطالبة المستحيلة التحقق هي نماذج عن حجم الضغط الذي مارسه المجتمع المدني.

اللافت في الحراك المدني أنه لاقى ترحيباً وتأييداً من جميع هيئات المجتمع، بل المثير للدهشة أن السياسيين الذين خرج الحراك ضدّهم أعلنوا تأييدهم له.

ويعزّل عن الشعب الذي رافق الحراك المدني، ومسبباته ودوافعه، وهي أمور غير واضحة حتى الساعة ما إذا كانت فردية أم مدسوسة. فإن الحراك المدني ارتكب خطيئة العُجب، فاعتقد أن حجم التأييد الذي حصل عليه كافية لرفع مستوى المطالب لدرجة المطالبة بإقالة وزراء وتغيير النظام، ورفعوا شعار اتهم الجميع باللصوصية والفساد "كلن يعني كلن".

هذا الخطأ كان كافٍ لتراجع نسبة التأييد التي كان قد اكتسبها الحراك في بدايته.

لم يدرك القِيمون على الحراك أن الحياة الحزبية في لبنان مبنية بأغلبها على اعتبارين الهوية الطائفية والشخصانية، حيث تمنع الهوية والصبغة الطائفية لمعظم الأحزاب اللبنانية من أن تصبح هذه الأحزاب، أحزاباً جماهيرية، لدرجة أن طائفة رئيس الحزب هي التي تحدد هويته، ويصبح الإنتماء الحزبي متعلقاً بهوية الرئيس الذي لا يستطيع الخروج عن طائفته إذا ما أراد فعلاً التمرس في العمل السياسي.

أما الخاصية الثانية للأحزاب اللبنانية، فهي الشخصانية، حيث يخضع القسم الكبير من أحزابنا اللبنانية لنفوذ زعيمه، ويستمد قوته ووجوده من شخصية الزعيم أكثر مما يستقيها من قوة مبادئه وتلاحم انصاره. وأهم عنصر يميز أحزاب الأشخاص هو الولاء لشخصية الزعيم، فهو الذي ينشئ الحزب ويضع برامجه ويوجه نشاطه، ومن ثم يستطيع الزعيم أن يغير في برامج الحزب دون أن يخشى عدم ولاء اتباعه أو أعضاء حزبه.

وإذا بالحراك ويلحظة عجلة واستعجال يمسّ برموز حزبية وطائفية، وقد أدى هذا المساس تلقائياً وبدون حاجة إلى قرارٍ حزبي إلى تراجع التأييد الشعبي للحراك إلى مستوياتٍ دنيا. إذ هي خطيئة الحراك تدخّله بأمر تخرج بطبيعتها عن مسؤولياته، فتغيير الأنظمة واستبدال الحكومات يفترض بها أن تكون آخر مطالب الحراك لا أولها. بل هي أمور تختصّ بها الأحزاب السياسية التي تمارسها وفق الأصول المقررة في الدستور، لأن مقتل الحراك المدني هو مطالبته بالسلطة، فالمجتمع المدني هو مراقب للسلطة، وقوته تكمن في محافظته على هذا الطابع لوظيفته، فإذا قرر القِيمون على المجتمع المدني المطالبة بالحكم، فإن ذلك سيضعف المجتمع المدني ويجعل حراكه مجرد دعاية للقيمين على الحراك أكثر منه أداة إصلاحية في مواجهة السلطات السياسية العاملة.

وبالنتيجة فإن الحراك المدني ليس ثورة تسعى لاستبدال النظام القائم، بل هو لن يكون ثورة إذ أن الأرضية اللبنانية غير ملائمة لقيام ثورة وطنية ساعية لاستبدال الطبقة السياسية الحاكمة، وهذا أمر ليس من باب الإحباط بل من باب توصيف الواقع.

فالثورة تحتاج إلى فلسفة تثير طريق الثوار وتلهمهم، لأنه إذا كانت القاعدة الدائمة أن الشعب لا ينال حقوقه إلا برضا السلطة الحاكمة فهذا أمر مخالف لطبيعة السلطة، التي هي سلطة مستبدة عبر التاريخ، بالمقابل فإن إحدى الحقائق التاريخية الثابتة أنه حيث لا مذهب فلسفي لا ثورة، والثورات التاريخية الكبرى هي حكماً مرتكزة إلى نظريات فلسفية، ومثلها الثورة الفرنسية ١٧٨٩ استندت إلى آراء مونتسكيو وروسو وآخرون، والثورة الشيوعية لعام ١٩١٧ والثورة الإسلامية في إيران ١٩٧٩ التي قامت على مبادئ إسلامية وضعها الإمام الخميني.. أما في لبنان وبسبب تعدد الأحزاب وتعدد الطوائف، لم نجد في تاريخنا فلسفة جامعة لكافة اللبنانيين، وإذا كان الراحل انطوان سعادة قد بنى ثورته على أسس فكرية، فإن عدم نجاحها يعود إلى غياب البعد الوطني الجامع لدى كافة اللبنانيين.

لقد بحث الراحل أنور الخطيب عن الدوافع التي تحمل المواطن اللبناني على المطالبة بالتغيير وإدانة النظام، فوجد أن ذلك يكمن في الطائفية السياسية. ووجد أن الأحزاب السياسية هي القادرة على الحلول مكان هذه الحالة الطائفية. ورأى أنه دون أن نغالي فالأحزاب السياسية ليست العصا السحرية التي ستؤمن استقامة الأمور وتنظيم الحكم بين ليلة وضحاها. ولكن يجب أن نؤمن أن التنظيم الحزبي هو في المداميك الأساس لبناء الدولة، أما كيف نبني الأحزاب الوطنية، في وضعنا الحالي لا مخرج إلا بقانون انتخابي على أساس النظام النسبي ولبنان دائرة انتخابية واحدة.

إن قانون الانتخاب الذي يؤمن عدالة التمثيل وصحته ويمثل طموحات اللبنانيين في مستقبل واعد ومستقر لهم ولأبنائهم من الأجيال القادمة، هو مطلب كل مواطن يسعى لحياة اقتصادية واجتماعية وأمنية وسياسية مستقرة، وممهدة لحياة أفضل وأمتل للأجيال القادمة.

وبعد أن أثبتت التجربة في لبنان، أن النظام الأكثر ثري، قد فشل فشلاً ذريعاً، باعتراف الجميع، في أن يكون قادراً على تحقيق كل هذه الأهداف، لذا نجد أن التوجه الأساسي للقوى اللبنانية

الطامحة للتغيير، هو باعتماد النسبية في الانتخابات النيابية، على اعتبار أنها المدخل الصحيح نحو الإصلاح السياسي والإداري والمجتمعي بكافة تفرعاته. لذلك وكما أثبتت دراسة ديمغرافية لواقع الأفضية اللبنانية فإن اعتماد القضاء كدائرة انتخابية هو اعتماد للطوائف كناخبٍ أبرز، حيث تنتخب الطائفة ممثليها من النواب.

لكل ذلك نقول، ما نفع اقتراب الناخب من المرشح، إذا كانت نتائج هذه القرى كارثية ومدمرة لمستقبل الدولة والوطن، وهل أن صحة التمثيل هي فعلاً في انتخاب المواطن للنائب الذي يعرفه؟

من هنا نستنتج، أن الخروج من غياهب الطائفية، والدخول في رحاب الوطن، يفترض، أولاً وقبل كل شيء، وبسبب تعدد الطوائف في لبنان، ومن أجل توسيع دائرة التلاقي والتواصل بين أبناء جميع الطوائف، ومن أجل مسح الخطاب الطائفي من ذاكرة اللبنانيين، وإحلال الخطاب الوطني مكانه، ومن أجل تجنب لبنان حروباً جديدة مدمرة، ومن أجل بناء دولة آمنة مستقرة وصالحة وخالية من الفساد والمفسدين، لكل ذلك ينبغي توسيع الدائرة الانتخابية لتكون على مساحة الوطن ككل.

واهم المحفزات التي دفعت "خيار النسبية" وانتقلت به من طور البحث النظري إلى طور التطبيق الفعلي هي:

- أولاً: إن اللحظة السياسية الراهنة مناسبة للتغيير، بل هي لحظة التغيير، لذا لا يجوز تقويتها، خاصة أن إيجاد قانون انتخابي جديد يكفل صحة التمثيل الشعبي وعدالته، هو واجب وطني بامتياز.
- ثانياً: تعاضم القناعة لدى شرائح واسعة من اللبنانيين بوجود مباشرة العمل بنظام التمثيل النسبي، لكون النظام الأكثر ثباتاً عدم فعاليته وعدم عدالته التمثيلية، حيث أوصل إلى الندوة البرلمانية نواباً لا يتمتعون بأية شعبية، في حين أن كثيرين ممن

يملكون قاعدةً شعبيةً معتبرة، لم يتمكنوا من النجاح بسبب النظام الأكثر شيوعاً مع الصوت الجمعي.

- سهولة تطبيق النظام النسبي، اقتراعاً وترشيحاً وفرزاً للأصوات واحتساباً للنتائج، خلافاً لما يوحي به البعض من صعوبة هذا النظام وعدم قدرة اللبنانيين على التأقلم معه.
- عدالة هذا النظام "النسبي" لأنه يسمح لمختلف التيارات السياسية في أن تتمثل في البرلمان، وهذا ما يساعد على الخروج من شخصانية العمل النيابي، إلى البرامج النيابية المنتجة والفاعلة.
- إن تعددية الطوائف اللبنانية، تفرض تطبيق المبادئ الناظمة للمجتمعات التعددية التي تميل إلى التعايش وليس إلى التلاحم، والعامل المؤثر في قيام علاقات تعايش راسخة، هو تحقيق العدالة وسيادة الديمقراطية والمساواة وعدم تسلط مجموعة على أخرى، والاعتراف بالآخر، وعلى عكس ذلك، يؤدي التمييز والتهميش إلى ظهور نزعة التفوق لدى الأقليات في بلد ما، مما يقوي من مشاعر الخصوصية لديها. وأن أفضل نظام انتخابي يتلاءم مع هذه التعددية هو النظام النسبي الذي يحقق كافة المبادئ المذكورة ويمنع التهميش والتسلط.

لكل هذه المبررات، فإن اعتماد النسبية في الانتخابات ليست خياراً ضمن خيارات، وإنما هي ممر وحيد وحتمي إذا أردنا فعلاً بناء مجتمع لبناني يحافظ على التعددية وينتقل بها إلى المواطنة. وهذا الأمر ينطبق على أي انتخابات ستجري في لبنان سواءً على المستوى النقابي أو البلدي أو الاتحادات الطلابية أو غيره.. .

الحراك ما بين مطرقة القوى الأمنية وسندان المحكمة العسكرية

المحامي فاروق المغربي

بعد اسثراء ازمة النفايات في لبنان وارتفاع حدة احتقان القاعدة الشعبية تجاه الحكومة بدأت موجات من الاعتراضات والاحتجاجات في الشارع قامت بها مجموعات صغيرة من الشباب اللبناني حتى تجلت بمظاهرة حاشدة بتاريخ ٢٣ آب ٢٠١٥ في ساحة الشهداء في بيروت واخرى بتاريخ ٢٥ آب في ساحة رياض الصلح.

اثناء المظاهرتين وبعد تصاعد افعال الاحتجاج حصل العديد من التوقيفات والتجاوزات من قبل العناصر الامنية منها التعدي بالضرب على المتظاهرين ومنعهم من الاتصال باهاليهم او بمحام بعد توقيفهم بالاضافة الى إجراء فحص المخدرات على نفقتهم الشخصية ما دفع العديد من الحقوقيين والمحامين الى التحرك منفردين للحفاظ على حقوق الموقوفين التي يكفلها الدستور والاتفاقيات الدولية.

إذ اصبح من الضروري إيجاد تعاون بين المحامين التي تجمعهم ذات الافكار والمبادئ القانونية، عندها تم تنظيم حملة بمبادرة من المفكرة القانونية على مواقع التواصل الاجتماعي تدعو فيه المحامين الى التطوع من اجل الدفاع عن المتظاهرين، فتطوع عدد من المحامين كان لي الشرف ان اكون واحداً منهم. انعقد الإجتماع الأول بتاريخ ٢٦ آب من العام ٢٠١٥ في مكتب المفكرة القانونية الواقع في بدارو.

لم تكن تربط معظم المحامين المتطوعين لا رابط صداقة ولا رابط دم ولا حزب ولا طائفة بل كان كل ما يربطهم فكرة واحدة اسمها حق الدفاع المقدس. بل كان إجتماع ٢٦ آب بداية

تأسيسية لتجربة رائدة بتاريخ مهنة المحاماة في لبنان، فتم تبادل الارقام وتنظيم مجموعة على الواتساب باسم لجنة المحامين للدفاع عن المتظاهرين، وبعدها قامت اللجنة بإنشاء خطٍ ساخنٍ وزعته على المتظاهرين ونشرته على مواقع التواصل الالكتروني بالإضافة الى شرحٍ وافٍ عن حقوقهم وخاصة المادة ٤٧ من قانون اصول المحاكمات الجزائية وطلبنا من كل شخص يتم توقيفه او من الاهالي في حال فقدان اولادهم او اي شخص آخر يشهد عمليات توقيف الاتصال بالرقم الساخن.

بقيت هذه اللجنة بتواصل مستمر حتى تاريخ الامتحان وهو مظاهرة ٢٩ آب، فكان هذا اليوم بمثابة اختبار لقدرتنا على حماية حقوق الموقوفين ومعتقلي الرأي وعلى امكانية تأدية الدور الذي وجدت للجنة من اجله.

بدأت المظاهرة الساعة الخامسة من بعد ظهر يوم ٢٩ آب حيث تجمّع الآف المتظاهرين في ساحة الشهداء، وبعد ساعات قصد بعضهم ساحة رياض الصلح مطالبين باستقالة الحكومة حيث كانت القوى الامنية قد وضعت الاسلاك الشائكة وقوات مكافحة الشغب، وعند اقتراب المتظاهرين من هذه الاسلاك قامت القوى الامنية برشهم بخراطيم المياه والقنابل المسيلة للدموع والرصاص المطاط وبعد ارتفاع وتيرة التوتر بدأت حملة اعتقالات واسعة وتوزيع الموقوفين على مختلف مخافر بيروت.

عندها بدأت الاتصالات تتوالى على الخط الساخن من قبل عشرات الموقوفين او من قبل اصدقائهم واهاليهم، وبنفس الوقت بدأ انتشار المحامين بطريقة جدا سريعة. في غضون ساعة على بدء التوقيفات استطاع المحامون تغطية كامل مراكز التوقيف ، كان لوصولنا بهذه السرعة وقع كبير في مراكز التوقيف التي اصبحت ملزمة باحترام حقوق الموقوفين ومنعناهم من إجراء فحص المخدرات لانها كانت تعتبر اهانة لكل المتظاهرين فلا يمكن الربط بين المطالبة بالحقوق وتعاطي ممنوعات فهنا اصبحت كل منظار مدمن، وقد لاحظنا ان نمط التوقيف تغير من مظاهرتي ٢٣ و ٢٥ الى مظاهرة ٢٩ ولمسنا تحسناً بالتعامل في مراكز التوقيف مع الموقوفين وتعاوناً ملموساً مع المحامين، فبعد توقيف العشرات اعتمدت

القوى الامنية طريقة اطلقت عليها الفيلتراج وبغض النظر عن دقة وصوابية هذا التصرف فإننا اعتبرناه تحسناً ملموساً للامام، والفيلتراج هو التالي:

عندما كان يتم توقيف مجموعة من الشبان يتم تصويرهم وارسال صورهم الى المديرية العامة لقوى الامن الداخلي التي انشأت غرفة عمليات تقوم بتفريغ شرائط المراقبة، فكان كل شخص يظهر في مكان يوجد فيه تجاوزات او تجمعات يتم توقيفه ومن لا يتواجد له اي صورة يتم تركه دون فتح محضر، ومشكلة الفيلتراج كان افتقاده للدقة فلا يعني وفي حال ظهور صورة للشخص بمكان قريب للتجاوزات انه هو من قام بها، واصرّ على كلمة تجاوزات لان ما حصل لا يرتقي الى اعمال شغب ففي مباراة كرة قدم في اوروبا يجري اكثر مما حصل في بيروت بعدة مرات.

بعد ان انتهت عملية ما يمكن تسميته بالفرز بين مذنب وغير مذنب سناً لمعيار القوى الامنية، استحصل المحامون على اسماء الموقوفين وارقام اهاليهم وتم الاتصال بهم وطمئنتهم عن مكان وجود اولادهم وعن اوضاعهم وبأننا كمحامين سنقوم بمتابعة هذه الملفات وطبعاً بصورة مجانية، وقد بقي يومها المحامون في مراكز التوقيف حتى ساعات الصباح الاولى.

وفي اليوم التالي تم توثيق كل اسماء الموقوفين وجميع البيانات المتوفرة في مركز الرصد الذي انشأته المفكرة القانونية،

وبدأت جولة من قبل المحامين على مراكز التوقيف للاطمئنان على حالة الموقوفين النفسية والصحية وطلبنا اطباء للمعاينة احياناً والصليب الاحمر احياناً اخرى للاعتناء بمن كان قد اصيب جراء التدافع على الاسلاك الشائكة او من الرصاص المطاط.

الا ان اللجنة واجهت مشكلة اختفاء اربعة قصار كان اهاليهم قد اتصلوا بنا ليلغوا عن فقدانهم وبعد مراجعة جميع مراكز التوقيف والمديرية العامة لقوى الامن الداخلي وفرع المعلومات ولم نصل لاي نتيجة و تبين لنا بعد يومين ان هؤلاء القصار موقوفين لدى مخابرات الجيش دون إعلام الاهل وقد تم التحقيق معهم دون وجود مندوب احداث وهذه

مخالفة صارخة للقانون ٤٢٢/٢٠٠٠ هذا عدا عن مخالفة قانون اصول المحاكمات الجزائية ولا سيما المادة ٤٧ منه.

بعد إجراء التحقيقات الاولية في مراكز التوقيف وإعادة توقيف بعض ممن تم تركهم في مظاهرتي ٢٣ و ٢٥ تم إحالة الملفات الى فصيلة البرج التي قامت بدمج التحقيقات بملف واحد عائد لمظاهرتي ٢٣ و ٢٥ وفيهما ثلاثة موقوفين ومظاهرة ٢٩ وفيها ٢١ موقوفاً وارسل الملفين الى المحكمة العسكرية حيث تم الادعاء من قبل مفوض الحكومة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣ على جميع الموقوفين بنفس المواد الجرمية، وهذا امر مستهجن ان تدّعي على ٢٤ شخصاً اوقفو باماكن مختلفة وبتوقيف مختلف وبظروف مختلفة بنفس المواد الجرمية هذا واذا ما دل يدل على استخفاف بحقوق الافراد والحكم المسبق عليهم جميعاً بكونهم مخالفين.

ابتدأ قاضي التحقيق استجواباته بنفس اليوم، وكانت نقابة المحامين في بيروت قد اصدرت تكليفاً لمحامي اللجنة من اجل المدافعة عن الموقوفين امام قاضي التحقيق العسكري بالاضافة الى ان بعض كتاب العدل قاموا بتنظيم وكالات بصورة مجانية.

وبعد جلسة التحقيق الاولي قام قاضي التحقيق باصدار مذكرات التوقيف الوجيهة بحق المتظاهرين وعندها بدأ المحامون بتقديم طلبات اخلاء سبيل للموقوفين ولكن اصطدنا بواقع انه عند رد طلب اخلاء السبيل لم نكن نتقدم بطعن لهذا الطلب امام محكمة التمييز بهدف عدم تأخير إستكمال التحقيقات، وذلك لانه عند دمج ملفات الموقوفين في فصيلة البرج ضمن ملف واحد اصبح جميعهم مرتبطين بعضهم ببعض. وقد عانينا من هذا التأخير مرة واحدة بعد اصدار قاضي التحقيق قرار بترك ثلاثة موقوفين، عندها قام مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية بالطعن بقرار الترك المذكور امام محكمة التمييز التي قبلت الطعن واصدرت مذكرات توقيف بحقهم ولكن ما يهمننا ان هذا الطعن تسبب بتأخير جلسات التحقيق لمدة ٥ ايام.

كما سبق وذكرنا بدأت جلسات التحقيق بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣ واستمرت حتى تاريخ ٢٠١٥/٩/١٤ وكانت حصيلة الموقوفين النهائيين ١٩ شخصاً اذ انه تم ترك خمسة اشخاص خلال هذه الفترة. واطب المحامون على تقديم طلبات إخلاء سبيل لجميع الموقوفين التي رُدت جميعها في اول مرة ولكن بتاريخ ٢٠١٥/٩/١٩ قام الاهالي بتنفيذ إعتصام امام المحكمة العسكرية رافقه قطع للطريق، وبعد اجتماعات قمنا بها مع مفوض الحكومة ترافقت مع اجتماعات قام بها ايضاً مفوض الحكومة مع ممثلين عن الاهالي تم إخلاء سبيل تسعة موقوفين بكفالة مالية تراوحت بين مئة الف ليرة للقاصر و ٢٠٠ الف ليرة للراشد وبقي ١٠ اشخاص قيد التوقيف.

وفي الاسبوع الذي يليه اي بتاريخ ٢٠١٥/٩/٢٧ تقدمنا بطلبات إخلاء سبيل للموقوفين المتبقين ورافقه ايضاً اعتصام للاهالي وقمنا بالتواصل مع قاضي التحقيق العسكري ومفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية وبعد ظهر نفس اليوم واثناء انتظاري في مكتب نقابة المحامين في المحكمة العسكرية ارسل بطلي قاضي التحقيق الى مكتبه وزف لي خبر انه سيتم إخلاء سبيل جميع الموقوفين بكفالة مالية قدرها مئة الف ليرة، فقمنا وبنفس اليوم بدفع الكفالات وإتمام إجراءات إخلاءات السبيل وتسليمها للاهل.

لاحظنا من خلال مواكبتنا لهذا الملف القضائي إن موقوفي مظاهرات ٢٣ و ٢٥ و ٢٩ آب كانوا معظمهم صغار السن ومن طبقات اجتماعية جداً فقيرة، لذا لم يكن تعاطي المحامين مع ملفهم محض قانوني بل كان اجتماعي وانساني فقد تعرفنا على جميع الاهالي وقمنا بعدة اجتماعات معهم في مركز المفكرة القانونية حتى ان بعضهم كان يرفض ان يزور ولده في مركز التوقيف فقمنا بالشرح له ان فعل ابنه ينضوي تحت الجرم السياسي وليس الجرائم المشينة اذ اننا كنا نحتاج لدعم الاهل لتخفيف الضغط عن المحامين ولرفع معنويات الموقوفين حيث كنا نزرورهم ونهتم باحتياجاتهم داخل اماكن التوقيف، اذ ان الدولة لا تؤمن لا المأكل ولا المشرب ولا اي احتياجات داخل هذه المراكز، حتى اننا جمعنا التبرعات وقمنا بتسديد الكفالات المالية وايضاً بدفع معاينة الاطباء الشرعيين عند اللزوم.

لقد رافق ملف التظاهرة المذكورة اعلاه العديد من الاخطاء القانونية والاجرائية امتدت ما بين فترة التوقيف والتحقيق وكان منها:

١- إن بعض الاشخاص ابقوا موقوفين حوالي احدى عشر يوماً دون اي مسوغ شرعي اي قبل التحقيق معهم. وما عانىناهم كوكلاء دفاع انه بعد ادعاء مفوض الحكومة خرج الملف من يده ولم يعد باستطاعته اصدار قرارات بالترك، اما قاضي التحقيق فلم يكن يقبل اي طلب لاخلاء سبيل الموكل لكونه قانوناً لا يعتبر الشخص موقوفاً قبل صدور مذكرة توقيف بحقه وذلك لاحتمال اصدار قرار بالترك، وبخلال هذه الفترة يجب تسميته بالمحتجز لان التوقيف كان دون اي غطاء قانوني.

٢- عانى الاهالي عدم اعطاءهم اذن مواجهة من المحكمة العسكرية لزيارة اولادهم قبل استجوابهم من قبل قاضي التحقيق وكان بعض الاولاد من القصار ومن صغار السن لا يتجاوز معدل اعمارهم العشرين سنة وقد استطعنا مع مفوض الحكومة حل هذه الاشكالية عبر السماح لاهالي قاصرين كانوا موقوفين داخل حرم المحكمة العسكرية برؤية اولادهم في مكتب مفوض الحكومة وبحضوره اما من كان موقوفاً خارج حرمها فلم يستطع رؤية اهله الا بعد استجوابه.

٣- حصلت عدة مخالفات صارخة للقانون رقم ٤٢٢/٢٠٠٠ المتعلق بحماية الاحداث وهي:

- توقيف بعض القصار من قبل مخابرات الجيش لحوالي يومين دون اعلام الاهل.
- إجراء التحقيقات لدى مخابرات الجيش دون وجود مندوب احداث والزمام الاهل بالتوقيع على محاضر التحقيق دون حضورها.
- توقيف بعض القصار في سجن الشرطة العسكرية في الريحانية في اماكن غير مخصصة لتوقيفهم وحتى من كان موقوفاً في اماكن توقيف اخرى سواء في نظارة المحكمة العسكرية او نظارة اي فصيلة لم يكن ايضاً وضعه افضل.

- معاملة القصار بطريقة غير انسانية حيث انهم منعو من الاستحمام طيلة فترة توقيفهم وهذا امر شهدناه اثناء جلسة التحقيق التي كانت مخصصة للتحقيق مع اربعة منهم بعد ١٠ ايام على التوقيف في سجن الشرطة القضائية في الريحانية، فكان القاضي يترك مهلة بين كل جلسة تحقيق واخرى حوالي الربع ساعة وذلك لعدة الرائحة الصادرة منهم بسبب منعهم من الاستحمام وتغيير ملابسهم طيلة فترة التوقيف وقد ابدى قاضي التحقيق العسكري امتعاضه من هذا الامر.

- مخالفة روحية القانون ٢٠٠٠/٤٢٢ الذي كرس مبدأ تفضيل التدابير غير المانعة للحرية والعقوبات المخفضة فيمل يتعلق بالقاصرين، كما وانه شجع على مساعدة خاصة للقاصر تؤهله ليلعب دوره في المجتمع، فكيف اذن بتوقيف قاصر لحوالي الشهر في مكان غير مخصص لتوقيفه لدى الشرطة العسكرية.

بعد اقفال ملف مظاهرات ٢٣ و ٢٥ و ٢٩ آب وهنا اعني انتهاء مرحلة التحقيق بانتظار مرحلة المحاكمة التي تبدأ بعد صدور القرار الظني عن قاضي التحقيق العسكري وتعيين موعد جلسة من قبل المحكمة، كان المحامون يتابعون الملفات التي فتح المحاضر فيها بناء على اشارة النيابة الاستئنافية اي لدى القضاء العدلي والتي كان يتم التحقيق فيها إما امام فصيلة البرج او المفزة القضائية في بيروت او ما نسميه بلغة المحامين تحري بيروت. ومن هذه الملفات عندما قام المتظاهرون بالاعتصام داخل وزارة البيئة وقد سميناه ملف وزارة البيئة وعندما قاموا برمي النفايات امام السراي الحكومي وعند انعقاد جلسة الحوار فسيناه ملف اكياس الزباله، وايضاً عندما قام المتظاهرون برفع يافطة منددين بما قاله نقولا شماس عن سوق ابو رخصة فسيناه ملف ابو رخصة بالاضافة الى ملف الدالية عندما قام بعض المحتجين بالدخول الى الدالية باعتبارها ملكاً عاماً وعند قيام البعض بكتابة عبارات منددة

بسولدير وسياستها بالاضافة ايضاً الى قيام بعض المتظاهرين برمي النفايات مرة اخرى امام السراي الحكومي وايضاً رفع يافطة حكومة الزبالة ... وقد استطاع المحامون تغطية كل هذه الملفات بمهنية عالية اذ انه وقبل إجراء اي تحقيق كنا ننسق مع المدعي العام الاستئنافي في بيروت ونتواصل معه ونشرح له خلفيات الملف وكنا نتواصل ايضاً مع القوى الامنية ونتعاون معهم حول توقيت التحقيق ليكون مناسباً للجميع ولكي لا يتم تعطيل المطلوبين للتحقيق عن اعمالهم وبالفعل استطعنا نسج علاقات جيدة مع القضاء ومع دوائر التحقيق حتى انه حصل تعاون في موضوع التبليغات فقمنا هنا بدور الضابطة العدلية بتبليغ المطلوبين للتحقيق وكان كل همنا تمرير الملفات باقل الخسائر والضجيج الممكنين.

بتاريخ ٨ تشرين الاول ٢٠١٥ تم تنظيم مظاهرة اخرى جرى خلالها توقيف العديد من الاشخاص وكالعادة تم الانتشار من قبل المحامين، وبعد تكرار نفس الاجراءات التي تمت بمظاهرة ٢٩ آب أحيل الملف الى المحكمة العسكرية وادعت النيابة العامة بتاريخ ١٢ تشرين الاول على الموقوفين، وبذات اليوم أحيل الملف إلى قاضي التحقيق العسكري الاول ولدى مراجعتي للملف وكانت الساعة العاشرة والنصف من قبل الظهر افادوني في القلم ان التحقيقات ستبدأ بعد حوالي ساعتين فور وصول سوق الموقوفين، ولكن المشكلة الرئيسية عدم تنظيم وكالات من قبل الموقوفين لنا وعدم تنظيم التكليف من قبل نقابة المحامين، عندها توجهنا لنقابة المحامين وكان سعادة النقيب في المستشفى فأوعز بتنظيم التكليف لنا وتم توقيعه من قبل امين سر النقابة.

في هذه المرة ضم التكليف اكبر عدد من المحامين اذ كنا قد اسسنا لجنة سميت محامو الحراك الشعبي وقد ضمت لجنتنا التي كانت لجنة مستقلة غير تابعة لاي حملة بل تدافع عن جميع موقوفي الحراك بالاضافة الى محامين كان ينتمون للحملات التي تنظم الاحتجاجات وذلك بهدف التعاون وإشراك الجميع بهذا العمل الوطني بامتياز، وقد ضمّ هذا الملف لدى المحكمة العسكرية عشرة موقوفين وثلاثة وعشرين شخصاً مطلوبين للتحقيق. وهنا يجب الاضاعة حول موضوع المطلوبين فقد عبر وبطريقة خاطئة مفوض الحكومة لدى

المحكمة العسكرية عن وجود ٢٣ شخصاً فارين من وجه العدالة وهنا كان استعمال هذا المصطلح في غير محله، فالفار من وجه العدالة تعبير يستعمل امام محكمة الجنايات، بالاضافة الى ان المطلوبين لم يكونوا على علم بأنهم مطلوبين اذ انه لم يجر تبليغهم للحضور لدى القوى الامنية من اجل التحقيق الاولي لا بل تم الادعاء عليهم دون اي تحقيق ودون اي علم لهم.

بعد الاستحصال على تكليف من نفاية المحامين وفي الوقت المناسب استطعنا حضور جلسات التحقيق وكان تمثيل الموقوفين يتم بالتناوب بين المحامين. وبعد انتهاء جلسات التحقيق صدر عن قاضي التحقيق العسكري الاول قرار بترك خمسة من الموقوفين بسندات اقامة وتوقيف خمسة منهم،

هنا كانت حملات الحراك قد بدأت تبدي اهتمامها بموضوع الموقوفين على عكس ما جرى في الملف الذي سبق اي التوقيفات على خلفية مظاهرات ٢٣ و ٢٥ و ٢٩ آب وكان الاعلام ايضاً قد ابدى اهتماماً واسعاً بهذا الملف، فبدأ تعاطي المحامين مع الاعلام بشكل كثيف اذ انه في الملف الذي سبقه كانت تكفي اللجنة باصدار بيانات خطية او بتعليق قصير امام المحكمة العسكرية الامر الذي تغير في هذا الملف.

بعد انتهاء اول يوم من التحقيق وخروجنا من المحكمة تفاجئنا بعدد وسائل الاعلام والمتضامنين فكانت تصريحات المحامين نارية مستكرين إصدار مذكرات التوقيف بحق خمسة اشخاص ومنددين بمحاكمة المدنيين امام المحكمة العسكرية، ولكن ما ميز هذا الملف كون معظم الموقوفين كانوا من وجوه الحراك ومن المتعلمين وميسوري الحال مقارنة بالموقوفين الذين سبقهم فكان تحرك الحراك والاعلام فعالاً أكثر.

وفي اليوم التالي قمنا باجتماع وحضرنا طلبات اخلاء سبيل للموقوفين تقدمنا بها في اليوم الذي يليه وعلى اثرها تم اخلاء سبيل ثلاثة من الموقوفين الخمسة بقرار معلل صدر عن قاضي التحقيق لم يقنع احد من المحامين ولا من المتظاهرين إذ انه ابقى على توقيق اثنان هما وارف سليمان وكان شخصاً معروفاً لدى الحراك المدني اذ هو الذي اضرب عن الطعام

امام وزارة البيئة بطريقة حضارية سلمية مطالباً باستقالة وزيرها، وبيار الحشاش وهو ناشط معروف على مواقع التواصل الاجتماعي واحد وجوه الحراك ايضاً، عندها حصل الخصام بين المحكمة العسكرية وبخاصة قاضي التحقيق العسكري و المحامين إذ اعتبرنا بأن لمس الشريط الشائك لا يشكل جرمًا اما بقية المواد المدعى بها فعناصرها غير متوفرة إذ ان الادلة عبارة عن صور لا تثبت بشكل قاطع هذه الافعال وهنا الشك يجب ان يفسر لصالح المدعى عليه وبالتالي لا تستدعي هذه الفترة من التوقيف خاصة لأشخاص حاولوا التعبير عن آرائهم وطالبوا برفع النفايات من شوارع البلد.

كنا في بداية الامر مصممين على الاستحصال على قرار إخلاء سبيل كل من بيار ووراف من قاضي التحقيق العسكري لاقتناعنا التام ببرائتهما وهذا ما جعلنا نمتنع عن تقديم طعن برد طلبات إخلاء السبيل امام محكمة التمييز.

وبناءً على هذه القناعة تقدمنا في اليوم الذي يليه بطلب ثان لإخلاء سبيل كل منهما ولكن قاضي التحقيق عاد ورد الطلب وكنا خلال هذه الفترة في نقاش هل نتقدم بطعن امام محكمة التمييز في حال رد الطلب من قبل قاضي التحقيق للمرة الثانية؟ وانقسمنا الى رأيين فالبعض كان متمسكاً بفكرة الاستحصال على إخلاء السبيل من عند قاضي التحقيق اما انا فأنتقلت الى مؤيدي الطعن لكوننا قد تقدمنا باكثر من طلب وتم ردهم.

وكان التوجه لمحكمة التمييز العسكرية بمثابة مقامرة ففي حال رد الطعن يكون قرار قاضي التحقيق قد تحصن بقرار من محكمة التمييز وفي حال قبول الطعن نكون قد استحصلنا على اجتهاد من محكمة التمييز بأن هذه المواد المدعى بها لا تستدعي هذه المدة من التوقيف ونستطيع الاستناد اليه في المستقبل عند حصول توقيفات في اي من المظاهرات المستقبلية، وبالفعل بعد نقاش طويل وحصول تصويت بين المحامين قررنا الطعن بطلب رد إخلاء السبيل امام محكمة التمييز العسكرية.

قدمنا الطعن ضمن المهلة القانونية اي خلال ٢٤ ساعة من تاريخ رده وكان يوم السبت وكنا بانتظار يوم الثلاثاء وهو اليوم المقرر لانعقاد هيئة محكمة التمييز للبت بهذا النوع من

الطعون ولكن حوالي الساعة العاشرة من يوم الاثنين اتفاجأ باتصال من احد الزملاء يعلمني فيها ان هيئة محكمة التمييز منعقدة بصورة استثنائية.

وبعد انتظار دام لحوالي الاربع ساعات في بهو المحكمة العسكرية تبلغنا قرار محكمة التمييز وكان وقعه بمثابة الصاعقة علينا "لقد فسخت المحكمة قرار قاضي التحقيق العسكري الاول وقررت إخلاء سبيل كل من وارف سليمان وبيار الحشاش بكفالة مالية قدرها ٥٠٠٠٠٠ ل.ل" وهذا ما اعتبرناه انتصاراً كبيراً وسابقة قانونية سنستفيد منها في المستقبل عند حصول توقيفات جديدة في ملف الحراك المدني.

بعد ما اعتبرناه انتصاراً لم يستطع المحامون الاستراحة بل كان علينا استكمال التحقيقات مع الثالث وعشرون مطلوباً او ما ساهم مفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية خطأً بالفارين من وجه العدالة،

وكنا طيلة الفترة نطلب من قاضي التحقيق تسليمنا لائحة الاسماء المطلوبة لانه حينها كل المتظاهرين اعتبروا انفسهم ضمن ال ٢٣ شخصاً وخاصة ان البعض استغل هذه النقطة فبدأو بتسريب اسماء وهمية بهدف الضغط عليهم، وقد استفدنا من نقطة ان قاضي التحقيق كان بحاجة لمساعدتنا اذ انه لم يكن يملك عناوين المطلوبين ولا ارقام هواتفهم وبالتالي لا يستطيع تسطير مذكرات توقيف غيابية بحقهم دون تبليغهم وبالفعل فقد تم تسليمنا لائحة المطلوبين الذين حضرواً جميعاً للتحقيق،

تحقق ذلك بعد ان قمنا بالاتصال بجميع حملات الحراك واستعملنا علاقاتنا الشخصية مع المطلوبين المعروفين من قبل المحامين وقمنا بابلاغ الجميع بالاضافة الى اننا عقدنا إجتماعات معهم واطلعناهم على وضعهم القانوني وماهية المحكمة العسكرية وطبيعة جلسات التحقيق لديها، وكنا على يقين وخاصة بعد صدور قرار محكمة التمييز بانه سيتم ترك جميع المطلوبين بسندات إقامة وهذا ما حصل طيلة اربعة ايام من التحقيق اذ انه تم ترك الجميع بسندات إقامة واصبح الملف جاهزاً لاصدار القرار الظني.

وبالفعل صدر القرار الظني عن قاضي التحقيق العسكري الاول بتاريخ ١١/١١/٢٠١٥ مؤلف من سبعة عشر صفحة ، وجاء هذا القرار بمثابة سابقة تاريخية حيث تم تناول دور المحامين فيه بطريقة غير لائقة، اذ جاء في الصفحة الرابعة منه حرفياً ما يلي:
"ولكن، بعض المتظاهرين شوّه سلمية الحراك ومشروعيته، وبعض المحامين اساء الى الحراك، والى مهنة المحاماة، والى القضاء."

وقد قسم القرار الى فقرتين:

الاولى: لجهة المتظاهرين وذلك من الصفحة الخامسة الى الصفحة الثانية عشر، والثانية: لجهة بعض المحامين وذلك من الصفحة الثانية عشر ولغاية الصفحة الثالثة عشر وقد تم التعرض الشخصي للمحامين دون تسميتهم وكذلك الامر تم التعدي على دور نقابة المحامين التي ننتمي لها، فكل ما كان ينقص هو الظن بنا وهذا ما اثار استهجان كل المحامين دون استثناء بالاضافة الى مجلس النقابة والنقيب.

وبعد انتهاء جلسات التحقيق في كلا الملفين لم تنتهي مهمتنا بل لا زال هناك مرحلة المحاكمة، ففي ملف مظاهرات ٨ تشرين الاول تم تعيين جلسة محاكمة بتاريخ ٢٠١٦/٦/٢٠ اما بملفي مظاهرات ٢٣ و ٢٥ و ٢٩ آب لم يصدر القرار الظني حتى تاريخه. ولكن حتى وقت قصير بقيت الملفات تتوالى من هنا وهناك بحق المتظاهرين وكانت كلها من اختصاص القضاء العدلي وكان آخرها رفع شعار حكومة الزبالة، وما قامت به حملة بدنا نحاسب عند اعتصامها في وزارة البيئة وتم توقيف العديد من الاشخاص منهم احد الزملاء المحامين.

لقد كانت تجربة لجنة المحامين تجربة رائدة وفريدة من نوعها في لبنان اذ انها ارسيت مبادئ لطالما آمنا بها وهي المساواة وحرية التعبير وحق الدفاع المقدس، لقد كانت هذه اللجنة صمام الامان للحراك وخط الدفاع الاول والاخير عنه، وعلى الصعيد الشخصي فلو تكررت تجربة الحراك فمن المؤكد سأكرر تجربة اللجنة خاصة وانه اصبح لدينا خبرة لا بأس بها بالتكليف مع هذه الاوضاع والظروف الاستثنائية التي اختلطت بها الحركة المطلوبة مع الاوضاع

الاجتماعية والصراع السياسي مع الحالة القانونية، ولكن في النهاية تبقى تجربة الحراك تجربة نادرة من نوعها وبناءة ترسي ثقافة في المجتمع هي ثقافة الرفض نعم رفض الفساد وثقافة المطالبة، المطالبة بأدنى الحقوق الانسانية.

تأثير الفراغ الرئاسي على المؤسسات الدستورية

د. محمد عيسى عبدالله

على الرغم من مرور أكثر من عامين على انتهاء ولاية الرئيس ميشال سليمان في ٢٥ ايار ٢٠١٤ فشل نواب البرلمان، الذين مددوا لأنفسهم مرتين، في تأمين النصاب القانوني، أي ثلثي عدد أعضاء البرلمان، بسبب الخلافات حول تفسير الدستور؛ وبالتالي فشلوا في إتمام هذا الإستحقاق الحيوي للدولة اللبنانية. وكان من الطبيعي أن تؤدي الإنقسامات السياسية الحادة بين الكتل اللبنانية الكبرى وتراجع دور القوى الوسطية، في مناخ التناقضات الدولية والإقليمية المتحكمة بالصراع السياسي المحتدم داخليا، إلى إطالة أمد الفراغ في سدة الرئاسة، وإلى تعطيل المؤسسات الدستورية والتراجع في إنتاجيتها، وإلى توليد الأزمات السياسية والإقتصادية المتلاحقة، التي تؤثر سلبا على الوحدة الوطنية وتجعل المصير اللبناني مرتبطا بصورة أقوى بما تقررره القوى الخارجية.

من أجل فهم أعمق للظروف السياسية التي أوصلت لبنان إلى لحظة الفراغ هذه المتمثلة بشغور منصب رئاسة الجمهورية، لا بد من توضيح التعابير التي تستخدم لوصف هذه الحالة، وتبيان خطورة الفراغ الحالي، ومن ثم دراسة النقاط التالية:

- أولاً: الفراغ الرئاسي وأزمة النظام السياسي اللبناني.
- ثانياً: الآليات الدستورية التي تحكم عملية إنتخاب الرئيس والإلتباسات التي تعترضها.
- ثالثاً: تداعيات الفراغ الرئاسي على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- رابعاً: الإقتراحات المطروحة للخروج من الأزمة الحالية.

فراغ أم شغور في سدة الرئاسة: إن بقاء الدولة بلا رأس أدى إلى استخدام تعابير "الفراغ الرئاسي"، و"خلو سدة الرئاسة"، و"الشغور في سدة الرئاسة" لوصف هذه الحالة. وبالتأكيد هناك فرق في مدلول هذه التعابير؛ فالحديث عن فراغ رئاسي، بحسب البعض، ليس دقيقاً لأنه لا ينسجم مع أحكام المواد ٦٢ و ٧٤ من الدستور التي تنص صراحة على أنه عند خلو سدة الرئاسة لأي سبب كان تناط صلاحيات الرئيس وكالة بمجلس الوزراء، مما يعني أن سلطة الرئيس مستمرة وتمارس وكالة من قبل مجلس الوزراء. وبالتالي فإن التعبير الأسلم هو تعبير خلو سدة الرئاسة أو شغورها^(١). هذا صحيح في حال كان الشغور ناجماً عن ظروف غير متوقعة، مثل وفاة الرئيس أو استقالته، وإذا استمر لفترة زمنية محدودة. أما إذا كان الشغور نتيجة لتعطيل النواب نصاب جلسات الإنتخاب عمداً، والحيلولة دون انتخاب رئيس، مستندين إلى تفسير خاطيء ومخالف لروح الدستور؛ عندها يمكن الحديث عن فراغ في سدة الرئاسة. وعلى أي حال فإن إطالة أمد تعطيل الإنتخابات الرئاسية يدل على الإستخفاف بالإستحقاق الرئاسي، وعلى عدم احترام النصوص الدستورية ومبادئ الميثاق الوطني، كما يدل على مدى تراجع الممارسة الديمقراطية.

خطورة الفراغ الحالي: عرف لبنان، قيل الفراغ الحالي، ثلاث حالات من الفراغ الرئاسي. كانت الأولى في العام ١٩٥٢ بعد عزل الرئيس بشارة الخوري، حيث تشكلت حكومة عسكرية برئاسة فؤاد شهاب، تولت لأيام قليلة صلاحيات الرئيس حتى انتخاب كميل شمعون رئيساً. أما الثانية فحصلت بعد تعذر إنتخاب رئيس خلفاً للرئيس أمين الجميل المنتهية ولايته في ٢٣ أيلول ١٩٨٨. واستمر الفراغ ٤٠٩ أيام، مما أدى إلى حالة انقسام حادة في لبنان، جراء قيام حكومتين، الأولى برئاسة العماد ميشال عون والثانية برئاسة الدكتور سليم الحص،

^١ - نقولا فتوش، النهار، تاريخ ١١/١٣/٢٠٠٧ .

تتازعتا صلاحيات رئيس الجمهورية. وكانت الثالثة بعد انتهاء ولاية الرئيس إميل لحود، في ٢٣ تشرين الثاني ٢٠٠٧، حتى انتخاب العماد ميشال سليمان في ٢٥ أيار ٢٠٠٨ استناداً إلى إتفاق الدوحة. وتولت حكومة الرئيس السنيورة صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة خلال هذه الفترة.

إن خطورة الفراغ الحالي تكمن في أنها تأتي في ظل تحولات داخلية لبنانية وصراع إقليمي كبير. فعلى الصعيد الداخلي، انتقلت طبيعة الصراع الذي حكم الحياة السياسية في لبنان، منذ الاستقلال إلى اتفاق الطائف، من صراع تقليدي بين المسيحيين والمسلمين؛ الى صراع ذو بعد مذهبي كانعكاس للصراع الإقليمي في المنطقة. ومما يزيد هذه الخطورة على لبنان هو انتشار ظاهرة الإرهاب العابرة للحدود بشكل غير مسبوق، والمترافقة مع تفجر كيانات ودول المشرق العربي تحت وطأة فشل الأنظمة في إدارة التنوع وعدم تكريس مفاهيم الديمقراطية، كالمواطنة والحرية والمساواة، الأمر الذي وضع كيانات المنطقة ودولها أمام احتمالات التجزئة والتقسيم أو الصراعات طويلة الأمد^١.

أولاً: الفراغ الرئاسي وأزمة النظام السياسي اللبناني:

إن الأزمة في لبنان هي أزمة نظام سياسي أكثر مما هي أزمة شعور في سدة رئاسة الجمهورية، أو أزمة حكومة غير منتجة، أو برلمان معطل أو أشخاص. فهذا النظام هو نظام برلماني على مستوى النص الدستوري، وهو نظام بوليبارشي على الصعيد الواقعي لأنه يقوم على تقاسم السلطة، وعلى الإزدواجية بين الدستور والميثاق، وعلى التوازن الدقيق بين قوى مختلفة^(٢)، أي التوازن بين الزعماء وبين المناطق وبين الطوائف، التي تفرض أحياناً

(١) عبدالله ابو حبيب، www.aliwaa.com/Article.aspx?ArticleId=259731

(٢) فؤاد بيطار، "من يتخذ القرار السياسي في لبنان"، في الهيئة اللبنانية للسلام: لبنان والمنطقة: آفاق التنمية والسلام في العقد الآتي، وقائع المؤتمر الثاني ١٩٩٣، إشراف د. جوزف فاضل، ص. ٤٦٣

ضرورة التعاون والتوافق بين الشركاء- الخصوم⁽¹⁾. وكل خلل في هذا التوازن يؤدي إلى شلل الشراكة.

وهذه التوازنات قابلة للتبدل تحت تأثير معطيات متعددة داخلية وخارجية، وكل فريق يرى نفسه مدفوعاً إلى تحسين موقعه في هذه الصيغة على حساب الآخر معتمداً على قواه الداخلية وأحياناً على الخارج، لاسيما وأن لمعظم الطوائف علاقات تاريخية وطيدة مع امتداداتها الخارجية. وفي لعبة الموازين هذه تجد بعض القوى الخارجية في لبنان متنفساً لحال التوتر فيما بينها. وبذلك تصبح الأطراف الداخلية أسيرة لعبة الأطراف الخارجية، ويتحول لبنان من ساحة تعج بالتناقضات الداخلية إلى ساحة تضاف إليها التناقضات الإقليمية والدولية.

إن النظام السياسي مهدد دائماً بالفشل، لأنه يركز على بنية مجتمعية طائفية، تحمل في أحشائها بذور تناقضات متعددة وتولد الأزمات المتلاحقة على كل الأصعدة. وهذه البنية، بسبب العلاقات الحذرة والقلقة بين مكوناتها والتي تحكمها ذهنية عصبية ضيقة بعيدة عن قيم الديمقراطية، أنتجت طبقة سياسية عطلت قواعد النظام البرلماني، وفشلت في إيجاد الحلول لما تعانيه البلاد من أزمات. ولذلك ليس من المستغرب أن يطول أمد الفراغ الرئاسي الحالي.

ثانياً: النصاب القانوني لانعقاد جلسة إنتخاب رئيس الجمهورية

تنشر المادة ٤٩ من الدستور ، التي تنص على أن : " ينتخب رئيس الجمهورية بالإقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الإقتراع التي تلي..."، نقطتين للنقاش: النقطة الأولى وهي كيفية تفسير عبارة الثلثين

(1) Antoine N MESSARRA, Le Modele politique Libanais et sa survie, Pub. De UL. L,Beyrouth1983P.29et s.

من مجلس النواب. فهل المقصود بها ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً، أم هي أكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين المقترعين؟ يرى البعض أن الغالبية المطلوبة في المادة ٤٩ هي أغلبية أصوات الحاضرين، لا أغلبية عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، لأن المشتري الدستوري لم يستعمل في المادة المذكورة عبارة " ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً ^١ " كما هو الحال في المواد الدستورية ٦٠ و ٧٠ و ٧٧ و ٧٩ .

بالمقابل، يرى معظم الفقهاء بأنه من غير المنطقي التسليم بالرأي السابق لأن الدستور اشترط أغلبية أكبر من الأغلبية العادية في موضوعات أقل أهمية. وبالتالي فإن الغالبية المطلوبة هي غالبية ثلثي مجموع عدد النواب بكاملهم ^٢، لأن الرئيس يجب أن يحظى بموافقة غالبية موفرة تعزز مركزه.

النقطة الثانية تتعلق بالنصاب القانوني المطلوب لانعقاد جلسة إنتخاب الرئيس: فهل النصاب هو أكثرية الثلثين المطلوبة لانتخابه في الدورة الأولى، أم يكتفى بحضور الأكثرية المطلقة في دورات الإقتراع التي تلي؟

أ- النصاب العادي:

هناك فريق من الدارسين يرى أن المادة ٤٩ لم تفرض نصاباً خاصاً لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية؛ لذلك يجب اعتماد النصاب الذي تتحدث عنه المادة ٣٤ من الدستور، أي نصاب الأكثرية المطلقة^(١). والدليل على ذلك هو أن الدستور عندما يتطلب لموضوع ما نصاباً غير النصاب العادي ينص عليه بشكل صريح لا يدع مجالاً لأي إجتهد أو شك أو تأويل. ويرأي هؤلاء أن هذا التفسير يؤمن التطبيق السليم للدستور واستمرارية المؤسسات،

(١) مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الشركة الشرقية للنشر، بيروت، ١٩٦٩، ٢٦٦
(٢) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط٤، بيروت لبنان، ٢٠٠٢، ص. ٣٢٠ -- راجع ايضاً، عبده عويدات، النظم الدستورية، منشورات عويدات، بيروت ١٩٦١، ص. ٥١٦

(٣) انور الخطيب، المجموعة الدستورية، " دستور لبنان"، ج٢، بيروت، ١٩٧٠، ص ١٠٧ .

لأن اعتماد أكثرية الثلثين معناه إعطاء الحق للأقلية بتعطيل الجلسات بمجرد عدم حضورها إلى المجلس؛ وهذا مخالف للدستور والديمقراطية^(١).

ب- نصاب أكثرية الثلثين:

يرى فريق آخر من الدارسين بأن النصاب القانوني، الذي يجب توفره لإنعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية، هو ثلثي أعضاء مجلس النواب بكاملهم. ويستند هؤلاء على ما يلي:

١- إن النصاب الذي تفرضه المادة ٤٩، هو أكثرية ثلثي عدد النواب لأنه لا يعقل أن يشترط الدستور حصول المرشح للرئاسة في الدورة الأولى على أكثرية الثلثين، وأن يكون في الوقت ذاته قد قرر أن يتم ذلك في جلسة يكتفى فيها بحضور الأكثرية المطلقة^(٢). وهذا ما جاء في القرار الصادر عن مكتب مجلس النواب ولجنة الإدارة والعدل، في ٥ ايار ١٩٧٦، الذي ينص على أن اشتراط المشتري في المادة ٤٩ من الدستور حصول المرشح على أكثرية الثلثين من أعضاء المجلس في الدورة الأولى يفترض حضور ثلثي الأعضاء على الأقل من أجل إمكان عقد الجلسة والشروع في الإقتراع.

٢- يجب استبعاد النصاب العادي المنصوص عليه في المادة ٣٤ من الدستور، باعتبار أن هذه المادة تتعلق بالوظيفة التشريعية للمجلس، في حين أن المجلس الملتئم لانتخاب الرئيس، وفقاً للمادة ٧٥ من الدستور، يعتبر هيئة إنتخابية لا هيئة إستراتيجية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر"

٣- استند القائلون بوجود توفر نصاب الثلثين إلى قاعدة التفسير التي تأخذ في الإعتبار بعض مواد الدستور الواضحة بغية تفسير المواد الغامضة^(٣) (systemique)

(١) ادمون رزق، الدستور-يشترط-نصاً، www.elnashra.com/

(٢) بهيج طيارة، النهار، تاريخ ٢١\٧\٢٠٠٧.

(٣) د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين 1970، ص ٦٦٩ .

(La méthode). من هنا تمت المقارنة بين المادة ٤٩ والمواد ٦٠ و ٧٠ و ٧٧ و ٧٩ من الدستور، المتعلقة باتهام رئيس الجمهورية، واتهام الوزراء، وتعديل الدستور، التي فرضت توافر أغلبية عالية واستثنائية؛ واستنتجوا بأن هذه المواد لا تفوق في أهميتها حالة إنتخاب رئيس الجمهورية.

٤- إن عملية إنتخاب الرئيس هي من العمليات الأساسية في حياة لبنان، لذلك فإن نصاب الثلثين يؤمن لرئيس البلاد غالبية نيابية موفورة تعزز موقعه، إذ ليس من المعقول، بل من المصلحة الوطنية، أن يأتي رئيس الجمهورية منتخبا بنتيجة اقتراع جار على أساس النصاب العادي أو الأكثرية النسبية لأنه سيكون معبرا عن إرادة نفر من النواب وممثلا بالتالي لأقلية من الشعب.

في الواقع، اعتمد لبنان في كل الإنتخابات الرئاسية، وحتى خلال الحرب الأهلية في العامين ١٩٧٦ و ١٩٨٢، نصاب الثلثين من مجموع أعضاء المجلس النيابي. والدافع إلى اعتماد هذه القاعدة هو غلبة الإعتبارات السياسية والطائفية، في ظل مجلس نيابي طائفي^(١). وكان المبرر لذلك هو عدم السماح لطائفة ما من التفرد باختيار رئيس الجمهورية.

ج- نصاب الدورة الثانية والدورات التي تلي:

لا يمكن الإنتقال إلى دورة الإقتراع الثانية إلا بعد حصول عملية إقتراع غير منتجة في الدورة الأولى؛ وبالتالي ما هو النصاب في دورة الإقتراع الثانية والدورات التي تلي؟ يمكن القول أن نصاب الدورة الثانية وما يليها لم يأخذ حقه من النقاش الدستوري بالقدر الكافي. ويعود الأمر الى سببين إثنين : الأول هو، أن النقاش كان يتركز اصلاً على موضوع نصاب الدورة الأولى. والثاني هو، أن عملية الإنتخاب كانت تجري في جلسة

(١) د. زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، لا دار نشر، المجلد الثاني، ٢٠٠٦، ص ٦٦٧.

واحدة، أي في حال عدم حصول أحد المرشحين على غالبية الثلثين، يتم الانتقال مباشرة إلى دورات الإقتراع اللاحقة دون تأجيلها إلى أيام لاحقة^(١).

استنادا إلى ذلك يرى البعض أن النصاب في دورة الإقتراع الثانية وما يليها هو ذاته النصاب المطلوب للدورة الأولى أي ثلثي أعضاء مجلس النواب، باعتبار أن المجلس النيابي هو في حالة انعقاد دائمة في جلسة واحدة بدورات متعاقبة لأجل انتخاب رئيس الجمهورية. بالمقابل يربط البعض الآخر بوضوح بين نصاب الحضور ونصاب الإقتراع. فعندما يفرض النص حصول المرشح على الثلثين من مجلس النواب، فمعنى ذلك أنه فرض بالضرورة أن يكون النصاب القانوني هو الثلثين. وعندما يلحظ النص الإكتفاء بالغالبية المطلقة في دورات الإقتراع التي تلي، فمعنى ذلك أنه لا مبرر للإبقاء على نصاب الثلثين المفروض لدورة الإقتراع الأولى^(٢).

ما هو النصاب الأقرب إلى التفسير السليم للمادة ٤٩ من الدستور؟

إن غموض المادة ٤٩ في موضوع النصاب القانوني أدى إلى تباين في تفسيرها، كما رأينا، وهذا يفترض توضيحها في حال تعديل الدستور. فالذين يقولون أن نصاب الثلثين يحصن موقع الرئاسة، ويعزز صفة الرئيس التمثيلية كونه رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، ويمنع أي طائفة من التفرد في اختياره، هم محقون إلا أنه غاب عنهم أن هبة الرئيس وصفته التمثيلية لا تتأثر بأغلبية نصاب جلسة الإقتراع، بل بأغلبية الأصوات التي يحصل عليها، ولم ينتبهوا إلى أن هدف الدستور هو تنظيم عمل المؤسسات العامة بشكل طبيعي وليس تعطيلها، وبالتالي أغفلوا إمكانية الأقلية في تعطيل الإقتراع كما هو حاصل حاليا.

^(١) د.علي مراد، الدستور اللبناني والسياسيين وعقدة الفراغ الرئاسي - <https://lb.boell.org/.../ldstwr->

llbny-wlsysyn-wqd-

^(٢) هيئة تحديث القوانين بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/١ (ارشيف مجلس النواب) نقلا عن عمر شحادة ، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ، ل . ن ، ص ٤٥ وما يليها

لذلك يمكن القول أن اعتماد نصاب الأكثرية المطلقة هو الأقرب إلى التفسير العلمي والسليم للمادة ٤٩ لأنه يحافظ على موقع الرئاسة، ولا يمنع مجلس النواب من التصويت لأحد المرشحين بشبه إجماع، أو بأكثرية كبيرة؛ إلا أنه لا يعطي الأقلية إمكانية تعطيل عملية انتخاب الرئيس، ويؤمن استمرارية المؤسسات ويجنب البلد الوصول إلى الطريق المسدود.

ثالثاً: تداعيات الفراغ الرئاسي على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أ- صلاحيات الحكومة في ظل فراغ سدة الرئاسة:

تنص المادة ٦٢ من الدستور على أنه: في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء. هذا النص ينسجم مع مبدأ الحفاظ على النظام القانوني، ومبدأ استمرار عمل المؤسسات العامة، ومبدأ استمرار الدولة ذاتها^(١)، إلا أنه لم يحدد مطلقاً الصلاحيات التي يمكن لمجلس الوزراء ممارستها بوكالته عن الرئيس؛ لذلك ثار التساؤل عن مدى وكالة مجلس الوزراء باعتبارها استثناء صريح للمبدأ الدستوري الذي ينص على عدم جواز تفويض الصلاحيات الدستورية.

لمعرفة مدى وكالة مجلس الوزراء لا بد من معالجة الأسئلة التالية: هل تمارس الحكومة كل صلاحيات الرئيس بوكالته عنه؟ هل يتخذ مجلس الوزراء القرارات بالإجماع أم بأكثرية معينة؟ وهل يتعين أن يوقع جميع الوزراء على المراسيم، أم يكفي بتوقيع رئيس الحكومة والوزراء المختصون؟ ما هو النصاب الواجب توافره في مجلس الوزراء لصحة اتخاذ المراسيم؟ وكيف يؤخذ القرار في حال تغيب بعض الوزراء؟

١- هل تمارس الحكومة كل صلاحيات الرئيس؟

في الجواب عن هذا السؤال يقول حسن الرفاعي أنه في حال خلو سدة الرئاسة يحق لمجلس الوزراء استعمال كل صلاحيات الرئيس باستثناء توجيه رسائل إلى مجلس النواب وحله. إلا

(١) د. محمد المجنوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان مرجع سابق ٣٢٣.

أن البعض يتحدث عن صلاحيات متاحة لمجلس الوزراء وصلاحيات غير متاحة، انطلاقاً من التمييز بين صلاحيات الرئيس الإجرائية وبين الصلاحيات اللصيقة بشخص الرئيس. فالصلاحيات التي يمكن لمجلس الوزراء أن يمارسها وكالة طيلة خلو سدة الرئاسة هي صلاحيات الرئيس الإجرائية التي تؤمن تسيير أعمال الدولة واستمرار السلطة التنفيذية وتدبير شؤون البلاد. أما الصلاحيات غير المتاحة فهي الصلاحيات اللصيقة بشخص رئيس الجمهورية وخاضعة لاستنسابه المطلق^(١) في ضوء رمزية الموقع وقسم اليمين الدستورية. وبما أن معظم صلاحيات رئيس الجمهورية هي لصيقة بشخصه؛ لذلك لا يمكن لمجلس الوزراء طلب إعادة النظر بالقوانين ولا الطعن بدستورها، أو إجراء استشارات نيابية لتسمية رئيس الحكومة المكلف، أو إصدار مراسيم بتشكيل الحكومة أو بقبول استقالتها، أو المفاوضة لعقد المعاهدات الدولية، أو اقتراح تعديل الدستور، أو طلب حل مجلس النواب...

٢- هل يتخذ مجلس الوزراء، بوكالته عن رئيس الجمهورية، القرارات بالإجماع أم بأكثرية معينة؟ وهل يتعين أن يوقع جميع الوزراء على المراسيم، أم يكفي بتوقيع رئيس الحكومة والوزراء المختصون؟

ثمة رأيان دستوريان في هذه المسألة :

الرأي الأول يقول بضرورة أن يوافق مجلس الوزراء على القرارات بالإجماع، أي بكامل أعضائه الحاضرين شرط ممارسة هذه الصلاحيات في اجتماعات يتوافر فيها النصاب القانوني لمجلس الوزراء^(٢). وهذا ما حصل إبان حكومة الرئيس فؤاد السنيورة خلال فترة توليها صلاحيات رئيس الجمهورية بعد انتهاء ولاية إميل لحود ولغاية انتخاب الرئيس ميشال سليمان. يستند أصحاب هذا الرأي على المبدأ القائل بأنه لا يمكن تجزئة شخصية الرئاسة، فالأصيل واحد لا يتجزأ^(٣)، والوكالة هي معطاة من المشرع الدستوري لهيئة مجلس الوزراء.

(١) آراء الجبهة الوطنية لحماية الدستور والقانون، مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد ٢٠١٤\٢ ص ٣١٥

(٢) راجع آراء الجبهة الوطنية لحماية الدستور والقانون، المصدر نفسه.

(٣) عادل يمين، بعد الفراغ الرئاسي... ما العمل؟ al-akhbar.com/node/206992

وبالتالي لا يصح اعتماد أي من الأكثريتين العادية أو الموصوفة المنصوص عنها في المادة ٦٥ لاتخاذ القرارات في مجلس الوزراء.

أما بالنسبة لموضوع التوقيع فيجب أن يشترك كل الوزراء في التوقيع على القرارات وليس رئيس الحكومة فقط لأن الرئاسة تناط في هذه الحالة بمجلس الوزراء مجتمعاً^(١).

والرأي الثاني يرى أنه عند غياب النص يقتضي تطبيق المبادئ العامة التي تفترض اتخاذ القرارات من قبل الأكثرية، أي يجب أن تطبق الية اتخاذ القرارات المعمول بها في مجلس الوزراء استناداً إلى المادة ٦٥ من الدستور، التي تنص على أن القرارات تتخذ بالتوافق أولاً؛ وإذا تعذر ذلك فبالصوت بأكثرية ثلثي مجلس الوزراء في القرارات الهامة التي حددها الدستور. ويتم الإحتساب وفقاً لعدد أعضاء مجلس الوزراء استناداً إلى مرسوم تشكيل الحكومة^(٢).

ويبرر هؤلاء رأيهم بالقول: إن القرار الصادر عن مجلس الوزراء بالتوافق أو بالإجماع له مخاطر على العمل الحكومي، لأنه يؤدي إلى تعطيل القرار الحكومي إذا رفضه أحد الوزراء، كما يؤدي إلى تعطيل الديمقراطية نتيجة المساواة بين الأكثرية والأقلية في اتخاذ القرارات.

٣- إرتباك الحكومة الحالية:

منذ أن خَلَّت سدة الرئاسة بانتهاء ولاية الرئيس ميشال سليمان (في ٢٠١٤/٥/٢٥)، ومجلس الوزراء في حالة إرباك بالنسبة لممارسة صلاحياته الدستورية وحائر في إيجاد منهجية العمل التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد ريثما يتم انتخاب رئيس للجمهورية. يعود الإرتباك الحكومي إلى سببين: الأول، هو أن المادة ٦٢ من الدستور جاءت موجزة ودون تفصيل كيفية ممارسة مجلس الوزراء لصلاحيات الرئيس عملياً، ما فتح الباب واسعاً أمام التفسير

(١) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، م.س. ص ٧٥٥

(٢) عادل يمين، بعد الفراغ الرئاسي... ما العمل؟ al-akhbar.com/node/206992

والتأويل وفقاً للمصالح والغايات الخاصة. والسبب الثاني، هو أن الحكومة الحالية هي حكومة إئتلافية تتكون من مجموعة أحزاب وكنل برلمانية متناحرة، بينها انقسامات عميقة وإنعدام ثقة، ولم يتمكن أعضاؤها من الإرتقاء إلى مستوى تقديم المصلحة العليا للبلاد على أي اعتبار آخر ^(١).

وبالفعل عقد مجلس الوزراء ثلاث جلسات حول آلية تطبيق صلاحياته وكالة عن رئيس الجمهورية وسط خلافات بين الوزراء حول كيفية تحضير جدول الأعمال وكيفية اتخاذ القرارات، وما إذا كانت تتخذ بالإجماع أم بالتوافق. وبالنتيجة أكد المجلس أنه سيقوم بأعماله ضمن إطار توافقي تحسباً للظروف السياسية القائمة، ولضرورة الإسراع في انتخاب رئيس جديد للجمهورية اللبنانية.

إن هذه الآلية التي اعتمدها مجلس الوزراء، لأسباب سياسية ضاغطة، والتي تقضي باتخاذ القرارات بالإجماع، فهي لا تخالف الدستور فحسب بل تؤدي إلى عرقلة عمل المجلس إن لم يكن إلى شله، إذ تمكّن كل وزير من تعطيل أي قرار يتخذه المجلس بمجرد عدم الموافقة عليه لأي سبب كان، ولو حظي بموافقة بقية أعضاء المجلس. وبذلك يصبح للوزير حق "فيتو" معطل، أي أنه يكتسب صلاحية لا يملكها أصلاً بل لا يملكها رئيس الجمهورية نفسه. وكان رئيس الحكومة نفسه قد أقر بأن قاعدة التوافق أدت إلى تعطيل أعمال الحكومة وتعطيل جلسات مجلس الوزراء، وأقر أيضاً بأن الأجواء داخل الحكومة، نتيجة للعرقلة والمشاكسة، لا تساعد كثيراً على الإنتاج، وتساءل عن الجدوى من عقد جلسات غير منتجة ^(٢).

إن تعطيل عجلة العمل الحكومي بفعل تحول مجلس الوزراء إلى ما يشبه المجلس الرئاسي أدى إلى تفاقم الأزمات السياسية والإقتصادية. فعلى الصعيد الإقتصادي، مثلاً، أدى التعطيل الناجم عن الفراغ الرئاسي إلى عدم إلتزام المانحين الدوليين، لانعدام ثقتهم

^(١) وليد عيلا، آلية عمل مجلس الوزراء، www.naharnet.com/stories/ar/186642

^(٢) سلام لمعالجة الشغور الرئاسي، www.annahar.com/article/216493

بمؤسسات الدولة الفاسدة، بتنفيذ وعودهم في دعم اللاجئين السوريين، وكذلك أثار مخاوف الشركات والمستثمرين الوطنيين والأجانب، الأمر الذي أدى إلى انخفاض النمو الإقتصادي وارتفاع معدل البطالة. ونتيجة للأزمات المتعددة هدد رئيس الحكومة أكثر من مرة بالإستقالة، إلا أن بقاء حكومته فاعلة إلى حد ما، في الأوضاع الراهنة، يعود إلى اتفاق فرقائها، من خلال جلسات الحوار خارجها، على صيانتها من خلال استبعاد القضايا الخلافية والمهمة، والتوافق على القضايا غير الحساسة.

ب- تأثير الفراغ الرئاسي على السلطة التشريعية:

إن شعور الرئاسة الأولى، الحاصل حالياً، انعكس سلباً على السلطة التشريعية لأنه أثار إشكالية دستورية وسياسية تتمحور حول السؤال التالي: هل يجوز للمجلس النيابي ممارسة صلاحياته التشريعية في ظل شعور الرئاسة الأولى؟ وإزاء هذه الإشكالية انقسمت الآراء القانونية والمواقف السياسية إلى رأيين على الأقل. فالرأي الأول يعتبر أنه لا يحق للمجلس النيابي التشريع طالما هنالك شعور في منصب الرئاسة، والرأي الآخر يقول بجواز التشريع.

١- القائلون بعدم جواز التشريع:

يستند القائلون بعدم حق المجلس النيابي التشريع في ظل الفراغ الرئاسي على مضمون المادتين ٧٤ و ٧٥ من الدستور؛ فالمادة ٧٤ تنص على أنه إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو إستقالته أو سبب آخر يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون. والمادة ٧٥ تنص على أن المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة إنتخابية لا هيئة إستراتيجية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر. وبالإستناد إلى هاتين المادتين تكون وظيفة المجلس النيابي هي الإنعقاد الدائم، من دون الحاجة إلى دعوة من رئيسه للإجتماع، حتى يتمكن من انتخاب رئيس للجمهورية؛ وبالتالي

لا يمكن للمجلس النيابي، بصفته هيئة ناخبة وليس هيئة إشتراعية، القيام بأي عمل تشريعي طالما لم ينجح في انتخاب رئيس للجمهورية^(١). وبناءً على ذلك فإن أي عمل تشريعي يقوم به المجلس النيابي بعد شغور منصب الرئاسة يكون عرضة للطعن أمام المجلس الدستوري. وهناك من يقول: إن استبعاد رئيس الجمهورية من دائرة المراجع التي يحق لها الطعن بدستورية القوانين هو سبب دستوري إضافي يحول دون ممارسة البرلمان إختصاص التشريع^(٢). ويضيف البعض^(٣) بأن التشريع في ظل غياب الرئيس لا يجوز سياسياً وميثاقياً لأن تركيبة النظام قائمة على تقاسم السلطات بين الطوائف، وبالتالي يعتبر غياب أي طائفة أمراً غير ميثاقياً، ويشكل إنتهاكاً لمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات المنصوص عليه في مقدمة الدستور. وذلك لأن التشريع يعطل المادة ٥٧ من الدستور التي تعطي لرئيس الجمهورية صلاحية الفيتو المؤقت على القوانين من خلال النص على حق الرئيس في طلب إعادة النظر في القانون ضمن المهلة المحددة لإصداره. ويرى هؤلاء أنه لا يمكن لمجلس الوزراء القيام وكالة عن الرئيس برد القوانين وممارسة الرقابة عليها، أو بالطعن فيها أمام المجلس الدستوري، لأن الوزراء لم يقسموا يمين المحافظة على الدستور كرئيس الجمهورية ما يجعل رقابتهم على القوانين مشوبة بعيب فقدان القسم.

٢- القائلون بجواز التشريع:

يقر أصحاب هذا الرأي بتقديم أولوية انتخاب رئيس الجمهورية على الدور التشريعي للبرلمان، إلا أن ذلك لا ينبغي أن يؤدي إلى تعطيل الصلاحية التشريعية للبرلمان. فالتشريع ضرورة ملحة لتسيير شؤون المواطنين ولإدارة المرفق العام ولانتظام عمل المؤسسات الدستورية.

(١) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، م ٢٠٠٦، ص ٦٦٤.

(٢) آراء الجبهة الوطنية لحماية الدستور والقانون، م.س. ص ٣١٧.

(٣) الإن سركيس، هل يجوز التشريع إذا شغرت الرئاسة الأولى؟

وبالتالي لا يعقل أن يتوقف المجلس النيابي عن ممارسة صلاحياته الدستورية بهدف الدفاع عن مصلحة الدولة العليا^(١).

ويبرر هؤلاء موقفهم استنادا للمادة ٦٢ من الدستور التي تنص على أنه مع خلو الرئاسة تنتقل صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة إلى مجلس الوزراء. وهذا يعني أنه لا يوجد فراغ في الرئاسة بل شغور في موقع الرئاسة؛ وبالتالي فإنه مع إنفاذ صلاحيات الرئاسة الأولى بمجلس الوزراء يمكن لمجلس النواب أن يكمل عمله التشريعي مع استمراره في الإنعقاد في جلسات إنتخابية. إلا أنه لا يحق للبرلمان التشريع في ظل حكومة مستقيلة لأنها لا تستطيع حضور جلسات البرلمان^(٢).

٣- تشريع الضرورة:

على صعيد الممارسة، واستنادا لنظرية عدم جواز التشريع في ظل شغور الرئاسة، قاطعت بعض الكتل البرلمانية حضور جلسات البرلمان، لأن الحضور يعطي فكرة أن الحياة مستمرة بلا رئيس، وكأن البلد " ماشي " وموقع الرئاسة لا تأثير له. ولتخطي حالة الشلل الذي أصاب السلطة التشريعية انعقد البرلمان وأقر، بموافقة معظم الكتل النيابية، بإمكانية التشريع في حال الضرورة؛ أي في حال تعرض الدولة أو مؤسساتها للخطر، أو عندما يجب إصدار قوانين مهمة تتوقف عليها ممارسة أو حماية حقوق دستورية؛ وتقدير هذه الحالة يبقى للنواب أنفسهم^(٣).

رابعا: المقترحات للخروج من الأزمة:

كثرت المقترحات التي طرحت من أجل الخروج من مأزق الفراغ الرئاسي. فالبعض ربط انتخاب الرئيس بالتفاهم على سلة متكاملة، أي الإتفاق المسبق على قانون إنتخابي جديد

(١) زهير شكر، الوسيط...، م.س. ص ٦٦٤.

(٢) حسن الرفاعي، www.aljournhouria.com/pages/view/138811

(٣) - الجبهة الوطنية لحماية...، م.س. ص ٣١٨

وعلى تشكيل حكومة جديدة وعلى اللامركزية الإدارية؛ ومنهم من أوحى بضرورة عقد مؤتمر تأسيسي أو مؤتمر وطني، وآخرون يريدون إنتخابات رئاسية من الشعب بعد إجراء انتخابات تشريعية قادرة على تصحيح التمثيل... وطالما أنه لا يوجد اتفاق بين الفرقاء على أي من هذه المقترحات؛ فالحل هو تنفيذ الإستحقاق الدستوري والبحث في هذه المقترحات بعد انتخاب الرئيس.

وسنبحث في بعض هذه المقترحات:

أ- المؤتمر التأسيسي:

جرى الحديث، قبل الشغور الرئاسي وخلال، عن رغبة بعض أطراف فريق ٨ اذار في عقد مؤتمر تأسيسي يهدف الى إلغاء المناصفة القائمة بين المسلمين والمسيحيين، التي كرسها إتفاق الطائف، وإحلال المثالته بدلا منها. إلا أن قيادات في هذا الفريق ترى أن هذا الطرح هو مجرد إشاعة، أو على الأقل تعبير عن هواجس لا تعبر عن واقع بأي حال من الأحوال؛ وهدفها تشويه صورة هذا الفريق. فعلى سبيل المثال، ووفق مصادر المجتمعين على طاولة الحوار، أكد الرئيس بري باسم الطوائف الإسلامية بأنه ليس هناك من بحث أو سعي لمؤتمر تأسيسي، بخلاف ما يقال، بل إننا نتمسك بالمناصفة بين المسلمين والمسيحيين، ونتمسك بحقوق الطوائف المسيحية، ونحن مع استكمال تطبيق إتفاق الطائف⁽¹⁾...

في المبدأ تتم الدعوة لمؤتمر تأسيسي عند تأسيس أي دولة أو عند حصول متغيرات جذرية في أسس الدولة. لذلك يصح التساؤل عن ماهية المتغيرات الجذرية في موازين القوى الداخلية التي تستوجب إعادة النظر بتركيبة النظام السياسي اللبناني وإعادة توزيع السلطة؟ وسواء أكان طرح المؤتمر التأسيسي جديا أم مجرد بالون اختبار إلا أنه أثار نقاشات وردود، ومواقف. فالرئيس ميشال سليمان أكد على ضرورة استكمال تطبيق إتفاق الطائف بدلا من استدراج البلاد إلى مؤتمر تأسيسي سيؤدي إلى الإخلال بالميثاقية وتغيير وجه لبنان. وكذلك

(1) www.futuretvnetwork.com/node/194555#sthash.ImdfnWwb.dpuf.

عبرت بعض القيادات المسيحية عن مخاوفها من إلغاء المناصفة، التي تشكل ركيزة العيش المشترك بين اللبنانيين، واعتبرت أن أي مسعى لتغيير هذه الصيغة وإبدالها بصيغة المثالثة معناه العودة إلى منطق الديمقراطية العددية، الذي لا يستقيم في المجتمعات المتعددة، لأنه يلغي منطق التوافقية الذي قامت عليه الدولة اللبنانية، مما يؤدي حكما إلى إضعاف الوجود المسيحي في لبنان، وإلى عدم الإستقرار.

وفي محاولة لتهدئة المخاوف المسيحية أعلنت معظم القيادات الإسلامية، وفي أكثر من مناسبة، عن تمسكها بالمناصفة بين المسيحيين والمسلمين، وأكدت أن مشروع المؤتمر التأسيسي الهادف إلى إحلال صيغة المثالثة مرفوض^(١) بالنظر إلى تداعياته الخطيرة على الأوضاع الداخلية لأنه سيؤدي إلى إعادة النظر بكل مرتكزات لبنان الوطنية وحياته الدستورية والسياسية.

وخلص القول إن طرح المؤتمر التأسيسي، في ظل ما يعانيه لبنان من تأزم على مختلف المستويات، هو بمثابة مغامرة قد تأخذ لبنان إلى المجهول لأنها ستعرض الوفاق الوطني لمخاطر شديدة لا يمكن تطويق تداعياتها على وقع النار المشتعلة في المنطقة. لذلك ينبغي التفكير بوضع مصلحة لبنان فوق أي اعتبار من خلال إلتزام المسؤولين بالصيغة الميثاقية للكيان وحمائتها وتحصينها، والسعي لإجراء الإنتخابات الرئاسية في أسرع وقت ممكن.

ب- إنتخاب الرئيس من الشعب :

في خضم البحث عن حل لمشكلة الشغور الرئاسي طرح الجنرال عون، زعيم التيار الوطني الحر، فكرة انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من الشعب اللبناني، بعد إجراء انتخابات نيابية على أساس قانون انتخابي جديد يؤمن المناصفة بين المسيحيين والمسلمين وفقا لوثيقة الوفاق الوطني لعام ١٩٨٩ وللنص الدستوري المنبثق عنها. وأضاف قائلا: إن المناصفة

(١) الان سركيس،.../138811/view/pages www.aljournhouria.com

الفعلية لا يمكن التوصل إليها إلا من خلال انتخاب كل طائفة لنوابها الأمر الذي يعزز الشعور بالطمأنينة ويؤمن الإستقرار^(١).

أما الآلية المقترحة لانتخاب الرئيس من الشعب مباشرة فإنها تتم على مرحلتين^(٢): الأولى تأهيلية تجري على مستوى الناخبين المسيحيين، والثانية تجري على المستوى الوطني، وتكون محصورة بين الفائزين الأول والثاني في دورة الإقتراع التأهيلية .

إن انتخاب الرئيس مباشرة من الشعب، بحسب المؤيدين له، يحتم قبوله من المسيحيين والمسلمين ويمده بقوة شعبية كبيرة. وهذا يترجم الفقرة د من مقدمة الدستور التي تنص على أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات، ويتماشى مع روح الدستور وخاصة المادة ٤٩ التي تنص على أن رئيس الجمهورية هو رمز وحدة الوطن وحامي الدستور... ومن إيجابيات انتخاب الرئيس من الشعب أيضا أنه ينسف الإنقسام السياسي القائم بين اللبنانيين ويجعل الدور المسيحي وازنا في عملية الإنتخاب ويبدد الخشية من هيمنة الصوت المسلم عليها. كما أنه يبعد عملية الإنتخاب عن المساومات والصفقات المحلية والخارجية ويعيدها إلى صاحب الحق الأصلي، أي الشعب.

أما المعارضون لهذا الإقتراح يشككون بغايته ويقولون: أن من يقدم هذا الإقتراح لا يريد إجراء إنتخابات رئاسية. فالعماد عون يريد إجراء انتخابات برلمانية تغير المعادلات ومن ثم إجراء إنتخابات رئاسية تؤهله للوصول إلى قصر بعبدا^(٣). وهناك من يقول إن اقتراح إنتخاب الرئيس من الشعب ذي الأكثرية المسلمة هو بمثابة التنازل للمسلمين عن هذا المنصب.

وبحسب البعض، يجب تجاوز تعداد حشرات أو سيئات إنتخاب الرئيس مباشرة من الشعب، بل يجب البحث عن مدى ملاءمة هذا الطرح للواقع اللبناني. فانتخاب الرئيس من الشعب لا يتلاءم مع المجتمع اللبناني المتعدد والمركب. ففي هذه المجتمعات هناك جماعات متعددة

(١) www.alquds.co.uk/?p=342141.

(٢) الوكالة الوطنية للاعلام، الاثنين ٣٠-٦-٢٠١٤.

(٣) www.alankabout.com/lebanon_news/61883.html.

تمارس السلطة معاً، وبالتالي لا يمكن حصر السلطة بيد طرف واحد لأن ذلك يعني إعطاء طائفة سلطة تمارسها على الآخرين.

إن مطلب انتخاب الرئيس من قبل الشعب يتطلب تعديل المادة ٤٩ من الدستور اللبناني، وهذا التعديل غير ممكن في ظل الأزمة السياسية الحالية، لأن كل السلطات شبه معطلة، ولأنه لا يمكن أن يحل مجلس الوزراء محل رئيس الجمهورية في التوقيع على مشروع قانون التعديل^(١)، كما أن إقرار التعديل يتطلب تأمين النصاب القانوني للجلسة أي حضور وموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب. وإذا كان ذلك ممكناً فلماذا لا تجرى إنتخابات رئاسية؟.

إن تعديل المادة ٤٩ التي تعطي النواب الصلاحية الحصرية في انتخاب الرئيس ومنحها لكل المواطنين يؤدي إلى تغيير نمط الإنتخابات الحالية من نمط الانتخاب التمثيلي إلى نظام الإنتخاب المباشر. وبالتالي لا يمكن تعديل طريقة الإنتخاب دون تبديل جوهري في بنية النظام السياسي وتحويله من نظام برلماني إلى نظام شبه رئاسي يعيد لرئيس الجمهورية صلاحيات كانت له قبل الطائف لتتلاءم مع الشرعية الشعبية التي أعطيت له. وهذا سيؤدي إلى نقض العقد الإجتماعي بين اللبنانيين والإتفاق على عقد جديد، وهذا الأمر في منتهى الصعوبة بسبب التكوين الطائفي المتعدد للشعب اللبناني^(٢).

ج- ترشيح الوزير سليمان فرنجية:

في محاولة للخروج من أزمة الفراغ الرئاسي رشح سعد الحريري، زعيم تيار المستقبل، الوزير سليمان فرنجية لرئاسة الجمهورية. وبرر الحريري مبادرته بعدة أسباب منها: وصول الوضع اللبناني إلى حالة الخطر بسبب شلل المؤسسات الدستورية، وكذلك انسداد أفق حل الأزمة السورية التي ازدادت تعقيدا بعد التدخل الروسي المباشر فيها. لذلك ينبغي على اللبنانيين التكيف مع أزمة سوريا وفك الارتباط معها، وإخراج لبنان من الطريق المسدود. وبداية حل

(١) انطوان صفير، إنتخاب رئيس almostakel.org/.. لبيانون-فايلز

(٢) مسعود ضاهر، -2014/articles/opinions/www.albayan.ae/07-09-1.2160710

أزمة لبنان يكون بانتخاب سليمان فرنجية لرئاسة الجمهورية. وهذا الأخير يمكن أن يكون مقبولاً مسيحياً بصفته أحد الأقطاب الأربعة الذين رشحتهم البطريركية المارونية^(١)، ويمكن تسويق ترشيحه إسلامياً بالحصول على موافقة كل من الرئيس بري ووليد جنبلاط.

د- ترشيح الجنرال عون:

قبل أن تتبلور المواقف من ترشيح الحريري للوزير سليمان فرنجية، الذي اربك الحلفاء والخصوم، تبنى سمير جعجع، حليف الحريري في فريق ١٤ آذار، ترشيح خصمه السياسي أي العماد عون زعيم التيار الوطني الحر لرئاسة الجمهورية، مبرراً خطوته بالتالي^(٢): إنهاء حالة الشغور القائمة والمستمرة في موقع الرئاسة الذي أدى إلى شلل شبه تام في المؤسسات الدستورية كافة، وإلى وضع أمني هش، ووضع إقتصادي متدهور، وأزمة لاجئين خانقة، الأمر الذي هدد وجود الدولة نفسها، كل ذلك يحصل في الوقت الذي تعيش فيه المنطقة أكثر أيامها سوءاً وتفجراً وتعقيداً.

وفي محاولته لتبرير التحول في موقف القوات اللبنانية، طلب جعجع من حلفائه في ١٤ آذار تبني ترشيح العماد عون، وأكد، في مؤتمر بحضور عون، إلتزام حزبه بالثوابت^(٣) التي لن يتخلى عنها، وأبرزها الإلتزام بوثيقة الطائف، والتأكيد على سيادة لبنان، و تعزيز مؤسسات الدولة وثقافة الإحتكام إلى القانون، وعدم اللجوء إلى العنف، ودعم الجيش معنوياً ومادياً وتمكينه وسائر القوى الأمنية الشرعية من التعامل مع مختلف الحالات الأمنية لبسط سلطة الدولة، واعتبار إسرائيل دولة عدوة والتمسك بحق الفلسطينيين بدولة.

إن الإتياف بين القوات اللبنانية والتيار الوطني الحر على ترشيح عون أخرج المرشح سليمان فرنجية لأنه أعطى عون أرجحية مسيحية واضحة باعتباره مرشح أكبر قوتين مسيحيتين، ونزع من يد الحريري إمتياز ترشيح الرئيس الجديد، وخط الأوراق في فريق ٨ و ١٤ آذار.

(١) <http://www.iloubnan.info/ar/>

(٢) - العرب والعالم، www.alarabiya.net

(٣) - النهار، 18 كانون الثاني ٢٠١٦.

والسؤالان المطروحان، بعد ترشيح كل من العماد عون والوزير فرنجية، وكلاهما من فريق ٨ اذار، هما: ما هي الإحتمالات الممكنة في حال الذهاب إلى جلسة إنتخاب يتواجه فيها عون وفرنجية؟ وهل تتجح محاولة "لبننة" إنتخاب رئيس للجمهورية ؟
في الجواب عن السؤال الأول يرى البعض ان هناك ثلاث إحتمالات ممكنة^١ الحدوث، وهي:.

- الإحتمال الأول: هو انتخاب الجنرال عون رئيسا للجمهورية، في حال انسحاب المرشح فرنجية لمصلحته بفعل تفاهمات بين الفرقاء الأساسيين؛ وهذا ليس من السهولة بمكان.
- الإحتمال الثاني: الذهاب إلى جلسة إنتخاب يتواجه فيها عون وفرنجية في معركة متكافئة ودقيقة. والأرجح أن حظوظ فرنجية في الفوز أكبر، إذا أيدته كتلة الرئيس بري، وذلك لأن فرنجية متقدم في «معركة الأصوات» النيابية، فيما عون هو المتقدم والأول في ميزان القوى السياسي والطائفي العام بفعل تأييد أبرز قوتين شيعية ومسيحية له، ولكن حجم هاتين القوتين نيابيا ليست مطابقة لحجمها الواقعي على الأرض.
- الإحتمال الثالث: هو عدم انعقاد جلسة إنتخاب، بسبب عدم تأمين النصاب القانوني لها نتيجة لمقاطعة بعض القوى الوازنة، وبالتالي استمرار الشغور الرئاسي لفترة إضافية.

وفي الجواب عن السؤال الثاني يرجح البعض عدم نجاح لبننة الاستحقاق الرئاسي لأن فرقاء الداخل جميعا يدركون أنهم ليسوا أصحاب قرار، لأنهم حولوا البلد منذ زمن بعيد ضحية صراعات المنطقة، وباتوا أسرى العلاقة السعودية - الإيرانية؛ وبالتالي فإنهم يلعبون في الوقت الضائع بانتظار حصول تطور إقليمي معين يسهم في إنتاج التسوية^(٢).

(١) www.alankabout.com/lebanon_news/91510.html

(٢) غسان حجار، رئاستنا معلقة خارج الحدود، النهار، ٢١ كانون الثاني ٢٠١٦

خلاصة:

إن أزمة الفراغ الرئاسي هي نتيجة طبيعية لأزمة النظام السياسي القائم على المحاصصة، وعلى الصفقات بين أحزابه وطوائفه ومن يساندها من القوى الخارجية. فالإنقسامات السياسية الحادة بين اللبنانيين، في ظل الأزمات التي تعصف بدول الإقليم، أدت إلى إطالة أمد الفراغ في سدة الرئاسة، وإلى تعطيل المؤسسات الدستورية والتراجع في إنتاجيتها، وإلى توليد الأزمات السياسية والإقتصادية المتلاحقة، التي تؤثر سلبا على الوحدة الوطنية، وتجعل المصير اللبناني مرتبطا بصورة أقوى بما تقرره القوى الخارجية.

إن الخلافات الداخلية حول تفسير المادة ٤٩ من الدستور، المتعلقة بالنصاب القانوني لانتخاب رئيس الجمهورية، كانت من الأسباب التي حالت دون انتخابه، كما أن غموض المادة ٦٢ من الدستور، المتعلقة بالصلاحيات التي يمكن لمجلس الوزراء ممارستها في حال خلو سدة الرئاسة، وبكيفية اتخاذ القرارات، أدت بسبب اعتماد قاعدة الإجماع إلى شل عمل الحكومة وفاقمت الأزمات السياسية والإقتصادية.

إن بعض المقترحات التي قدمت كمخرج من أزمة الإستحقاق الرئاسي أثبتت بالتجربة أنها لم تؤد إلى انتخاب رئيس للجمهورية، بل أسهمت في تعطيل مؤسسات الدولة، كما أن الشروع في تنفيذ بعضها، كالمؤتمر التأسيسي أو انتخاب الرئيس مباشرة من الشعب، يتطلب إعادة النظر بكل مرتكزات لبنان والإتفاق على عقد إجتماعي جديد، الأمر الذي يعرض الوفاق الوطني لتصدعات إضافية.

إن استمرار الفراغ الرئاسي، الذي يدل على عدم احترام الدستور ومبادئ الميثاق الوطني، وعلى تراجع الممارسة الديمقراطية، يبدو الإحتمال الأكثر رجحانا، أقله في المدى المنظور، إلا إذا حصل تقدم فعلي في مسار حل ملفي الأزميتين السورية واليمينية نتيجة للتسويات الكبرى بين القوى الدولية والإقليمية المعنية بمنطقة الشرق الاوسط.

الجلسة الثانية:

رئيس الجلسة: د. رشيد مبارك، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، الجامعة اللبنانية

- أ. يوسف مرتضى - الأزمة اللبنانية: أسباب وحلول
- أ. مياد حيدر - "إدارة متعثرة" - تشريع "حبر على ورق" - "حراك مدني"
- د. خيرية قدوح - الدروس المستخلصة من حراك الشباب في لبنان
- د. محمد سليم وهبه - الحاكمية وثغرات التطبيق في البيئة اللبنانية
- د. أحمد العلمي - الفساد في سلم القيم النفسية - الاجتماعية

- Hoda al Hage - Le pouvoir politique du juge ADMINISTRATIF
- Bjarne Melkevik - *Une approche critique de l'idéologie du « pluralisme juridique »*
- Georges Saad - Influence du néolibéralisme sur le droit public libanais

كلمة رئيس الجلسة الثانية: د. رشيد مبارك، أستاذ في كلية الآداب والعلوم
الإنسانية، الجامعة اللبنانية

منذ فجر الاستقلال حتى يومنا هذا ولبنان يعاني من سوء الإدارة نظراً لوصول موظفين غير أكفاء وأحياناً فاشلين وتم تعيينهم إما بالواسطة أو بالضغط السياسي أو الطائفي فكان هم هؤلاء الموظفون إرضاء أولياء نعمهم من رجال السياسة ورجال الدين. وعليه، أضحى الفساد مستشرياً في كل إدارات الدولة فلا حسيب أو رقيب. وغدت المسؤولية غائبة مما جعل الفساد ينخر جسم الإدارة. فالقوانين الموضوعية لمحاسبة الموظفين أضحت حبراً على ورق أو في أحسن الأحوال تُفسّر وفقاً وإرضاءً لأمزجة المتسلطين وأصحاب النفوذ.

المجالس السياسية: حدّث عنها ولا حرج. فالمجلس النيابي مدّد لنفسه خلافاً لكل الأنظمة والقوانين، فلا يجتمع إلا نادراً. أما الحكومة فعاجزة عن إقرار أبسط مقومات الحياة. فهي مثلاً لم تستطع منذ فترة طويلة أن تحلّ مشكلة النفايات. إضافة إلى الشغور الرئاسي الذي يقترب من عامه الثاني فلم يستطع المجلس النيابي إختيار رئيس جديد للبلاد نتيجة التجاذبات والمماحكات التي تعصف بكتله النيابية.

إزاء هذا الوضع المتأزم كانت محاولات الحراك المدني تحت مسميات شتى، تضغط في الشارع علّها تتجح في إيصال صوتها إلى المسؤولين ولكنها جوبهت بمواجهة عنيفة. في خضمّ الأزمات المتفاقمة، وفي حمأة المشاكل المتراكمة التي تشهدها البلاد تتادت "الجمعية اللبنانية لفلسفة القانون" لعقد مؤتمر يحمل عنوان "إدارة متعثرة، قوانين حبر على ورق، حراك مدني" محاولة إلقاء بعض الضوء على المشاكل واجتراح الحلول إذا أمكن وذلك من خلال آراء وأفكار بعض المفكرين ورجال العلم والاجتماع وأصحاب الاختصاص، فكانت الجلسة الثانية لهذا اليوم وهي عبارة عن أبحاث ميدانية ودروس عن الحراك المدني وانعكاساته في القانون والاجتماع.

الأزمة اللبنانية: أسباب وحلول

يوسف مرتضى^(١)

بعد خمس عشرة سنة من الحرب الأهلية العنيفة، وحيث تحول لبنان في مرحلة من مراحلها إلى ميدان لحروب دولية وإقليمية على أرضه، وتحول أهله وممتلكاتهم إلى وقود في محارق تلك الحروب، وحيث تقاطعت في لحظة تاريخية محددة مصالح القوى المتقاتلة على ضرورة وقف الحرب في لبنان، فكان مؤتمر الطائف الذي أنتج وثيقة الوفاق الوطني التي تحولت بدورها إلى دستور للجمهورية الثانية في العام ١٩٩٠.

إلى ماذا هدف اتفاق الطائف في قاموس القوى الدولية والإقليمية والمحلية التي ساهمت في إنجازه؟

لقد هدف اتفاق الطائف إلى تحقيق أمرين:

- الأول، وقف الحرب وحل الميليشيات وإعادة صلاحية أمور إدارة البلاد إلى مؤسسات الدولة وحدها.

- الثاني: ولوج طريق إعادة بناء الدولة على أسس جديدة من الشراكة الوطنية أرساها مادة مادة دستور اتفاق الطائف.

ومن أجل ضمان تنفيذ هذا الاتفاق ببعديه الأمني والسياسي، أوكلت القوى الدولية والإقليمية مهمة الوصاية على لبنان للنظام السوري لمدة تنتهي، بتطبيق الهدفين المذكورين وبانسحاب

^(١) كاتب إعلامي وناشط

قوات الاحتلال الإسرائيلي من الأراضي اللبنانية المحتلة وتالياً انسحاب كل القوى الأجنبية منه بما في ذلك قوات دولة الوصاية.

وخلال مدة زمنية محدودة أعقبت انتخاب رئيس للجمهورية وتشكيل حكومة على أساس دستور الطائف وتعيين قائد للجيش اللبناني وتوحيد وحداته التي كانت موزعة بين القوى المتقاتلة، نجحت الحكومة اللبنانية بدعم ومساندة دولة الوصاية ، بجمع سلاح الميليشيات، واستيعاب عناصرها في أجهزة وإدارت الدولة، كما تمكنت من إزالة المتاريس، وفتحت المناطق اللبنانية على بعضها البعض ووضعت الخطط لبدء ورشة إعادة الإعمار في ظل أوضاع أمنية مستقرة.

غير أنه في مجال إعادة بناء السلطة الوطنية ومؤسسات الدولة المختلفة انتهجت سلطة الوصاية سياسة التجاوز على الدستور والاستتساب في تطبيق بنوده، والتفرقة بين مكونات المجتمع وقواه السياسية بالاستعانة بأفرقاء لبنانيين وتغليب فريق بينهم على آخر. وكان أكثر ما اهتمت به سلطة الوصاية هو قانون الانتخابات النيابية الذي ينتج السلطة التشريعية الأم والذي يمكنها من إنتاج سلطة تنفيذية مطواعة تنفذ ما تريده بهدف إبقاء سطوتها قائمة على البلاد. والوصي أرادها سطوة أبدية تنتهي بضم لبنان إلى سوريا. إذ لا غرابة في ذلك طالما أصبحت الفرصة له ساحة وغطاء دولي وأقليمي، وهو النظام الذي دأب على رفض إقامة علاقات دبلوماسية طبيعية مع لبنان، من دولة لدولة منذ إنشاء دولة لبنان الكبير في العام ١٩٢٠ وإلى ما بعد خروج القوات السورية منه في العام ٢٠٠٥.

نعم أقولها وبدون تردد أن مهمة الوصاية في إدارة لبنان التي أوكلت إلى سوريا قد أنعشت رغبة جامحة عند النظام السوري، تلك الرغبة التي كانت قد تحولت إلى ثقافة سورية عامة على مدى العقود الماضية بأن لبنان ليس دولة بل هو قطعة مقتطعة من سوريا، جاءت ظروف لتعطي النظام السوري فرصة استعادتها بطريقة أو بأخرى.

في هذا الوقت انسحبت قوات الاحتلال الإسرائيلي من الشريط اللبناني المحتل دون قيد أو شرط وأعيد ترسيم الحدود اللبنانية مع فلسطين المحتلة وفق قرار مجلس الأمن الدولي ٤٢٥،

وأعقب ذلك أحداث الحادي عشر من أيلول في أميركا في العام ٢٠٠١ ما ولد حالة دولية وإقليمية جديدة تغيرت وتبدلت فيها التحالفات والمصالح، وأدى الزلزال الكبير الذي أحدثه اغتيال الرئيس الشهيد رفيق الحريري إلى إنهاء الوجود العسكري السوري في لبنان وبالتالي كف يد الوصاية السورية المباشرة عنه، حصل ذلك والدولة اللبنانية لم تكتمل إعادة بنائها بعد.

إن الإدارة الداخلية للبلاد التي ورثت نظام الوصاية السورية بعد خروج قواته العسكرية من لبنان والتي كان قد أرسى هو أسسها وقامت من خارج الدستور أو على أسس دستورية استثنائية، وغالباً ما كانت تحكم البلاد من خارج الأصول الدستورية (نظام الترويك). وتحولت مؤسسات الدولة اللبنانية جميعها إلى نوع من المجالس المليّة يثبت كل فريق فيها قدرته على منع الفريق الآخر من اتخاذ القرارات أكثر من العمل على إقرارها حتى لو كان في ذلك مصلحة ملحة أو حيوية للبلد والمجتمع ، كمعالجة قضية النفايات مثلاً، أو الكهرباء، أو الماء...

لقد أدت الطرق الخرقاء التي اتبعت في تطبيق اتفاق الطائف من قبل الوصي السوري والتي استمر العمل بها بعد انسحابه إلى اندثار مفهوم الدولة المتجاوزة للمصالح الفئوية، وأخضعت خاصة من القوى التي مثلت امتداداً له في إدارة البلاد إلى مفاهيم جديدة لا أصول دستورية لها مثل الديمقراطية التوافقية ، والتلث المعطل، والوزير الملك.

فحولت بذلك مؤسسات الدولة إلى إقطاعات تتناثرت القوى النافذة القابضة على قرار السلطة دون أي مسوغ دستوري. تلك الفئوية التي كانت تحرك الحياة السياسية في لبنان قبل الحرب الأهلية وفي أثنائها، اقتحمت بعد الحرب الإدارات العامة وطبعت بأثارها الوخيمة ليس فقط المؤسسات الإدارية القديمة فحسب بل كل المؤسسات التي جرى استحداثها بعد الطائف أيضاً.

إن الصورة التي تظهر بها الطبقة السياسية القابضة على مقدرات البلاد، هي صورة العابثين بشؤون البشر والحجر فيها. العاجزين عن النفاهم على أبسط المسائل، النائين بأنفسهم عن

قضايا الشعب، بحيث لم يعد هناك من حاجة لرمي المسؤولية في مصائبنا على أي نوع من أنواع التدخل الخارجي في شؤوننا كما درجت عليها العادة عندنا بأن نرمي دائماً مسؤولية أمراضنا وأخفاقاتنا وتخلفنا على نظرية المؤامرة.

إن مسؤولينا هم أنفسهم يعملون على منع قيام الدولة، الدولة المترفعة عن أهواء الطوائف التي يدعون زوراً حصرية تمثيلها في الداخل ومترفعة ومستقلة عن أهواء ورغبات الدول الأخرى المرتهنين لها.

إن الأخطار تحدق بوطننا من كل حذب وصوب، ولا راد لتلك الأخطار ودرئها خاصة تدايعات الحروب الدائرة في دول الجوار بأبعادها الأمنية والديمغرافية والاقتصادية إلا بتقوية وتحصين مناعة بلدنا، والمكمل الغذائي الوحيد لجعل مناعتنا قادرة على التصدي لمختلف أنواع المكروبات، هو "الوحدة الوطنية". والوحدة الوطنية لا يصنعها إلا التزام الجميع وتحديداً القوى النافذة بقواعد الدستور والإنصياح لأحكامه والعمل بالقوانين المنبثقة عنه. ولا أرى مانعاً من الإلتزام بذلك إلا أنانية القيادات السياسية الخاطفة لإرادة الناس والضاربة بعرض الحائط مصلحة الوطن، وهي تعمل على تعميم الفراغ في مؤسسات الدولة لإطلاق يدها بدون حسيب أو رقيب لتأمين مصالحها ومصالح محازبيها على حساب الشعب ولقمة عيشه وكرامته وأمنه وعلى حساب الوطن وسيادته واستقلاله.

وعبئاً يحاول البعض من القيادات النافذة الإمعان في تعطيل مؤسسات الدولة، طمعاً في تغيير قواعد اللعبة التي أرسى أسسها اتفاق الطائف عبر الدعوة إلى مؤتمر تأسيسي أو عقد إجتماعي جديد. فالواقعية والعقلانية تقضي بإعادة الحياة لكل المؤسسات الدستورية والإدارية كشرط مسبق لتطورها، لأن التماذي في تعطيل المؤسسات كوسيلة لتعديل الصيغة السياسية التي أقرتها وثيقة اتفاق الطائف سيقود حتماً إلى مجازفة غير محسوبة ومن غير المستبعد أن تقودنا إلى حرب أهلية جديدة.

في طرق المعالجة:

ما هو السبيل إلى معالجة الأزمة اللبنانية ومنع البلاد من الإنزلاق إلى حرب أهلية جديدة، وكيف يمكن للبنانيين أن ينعموا بدولة طبيعية تنتظم فيها الحياة الدستورية ويطبق فيها القانون، ويحاسب فيها المجرم والعميل والفاقد وفق قواعد العدالة الدستورية والقانونية وليس على أساس المحسوبيات؟

إن السبيل الوحيد إلى ذلك، والطريق الأقصر لبلوغ هذا الهدف، يكمن في التطبيق الصارم للدستور المنبثق من وثيقة الوفاق الوطني في الطائف. هذا يعني أن ما تشهده البلاد منذ عشرين شهراً من الفراغ الرئاسي بامتناع كتل نيابية عن القيام بواجبهم الدستوري بالحضور إلى المجلس النيابي ، ليس إلا إنقلاباً على الدستور والدولة ، وليس إلا شكلاً من أشكال الحرب الأهلية المقوضة لأسس الدولة.

لقد حدد الدستور اللبناني في المادة ٧٥ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧، " أن المجلس الملتمم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أي عمل آخر".

إذاً المجلس النيابي ليس أمامه سوى مهمة واحدة هي انتخاب رئيس للجمهورية. وحصول ذلك سيقود حتماً إلى تشكيل حكومة جديدة، الحكومة الجديدة يجب أن تناط بها مهمة وحيدة، هي إعداد مشروع قانون جديد للانتخابات دون أي إبطاء لإعادة بناء السلطة .

وهنا يكمن بيت القصيد عند القوى السياسية النافذة التي يريد كل فريق فيها إقرار قانون للانتخابات النيابية يؤمن لها الفوز بأكبر عدد ممكن من المقاعد النيابية، وفي كل مرة كانت هذه القوى تلجأ إلى صيغ المحاصصة لضمان إبقاء سطوتها على السلطة وتوزع منافعها.

لقد مضى على إقرار دستور الطائف في ٢١/٩/١٩٩٠، ما يقارب ٢٦ عاماً، تعاقبت خلالها مجالس نيابية عدة انتخاباً وتمديداً، وكان يجب على المجلس الأول المنتخب على أساس المناصفة بين المسيحيين والمسلمين أي في العام ١٩٩٢، أن يتخذ الإجراءات اللازمة

لتطبيق المادة ٩٥ المعدلة بالقانون الدستوري في ٩/١١/١٩٤٣، وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠ في الباب السادس من الدستور اللبناني والتي نصت على ما يلي: " على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية. مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية. وفي المرحلة الإنتقالية:

- أ- تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.
- ب- تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الإختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة، والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى، وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص وظيفة لأي طائفة مع التقيد بمبدأ الإختصاص والكفاءة".

وهنا، مشروع السؤال: من سيقدم على خطوة تطبيق الدستور وكيف؟
عياً نراهن على صحة ضمير عند القيادات النافذة ، فتعود لتغلب مصلحة البلد والشعب على مصالحها الفئوية، وعياً انتظار الفرج من تدخلات خارجية كما درجت العادة عندنا منذ تأسيس دولة لبنان الكبير حتى أمس القريب. فانساع رقعة الاستقرار من حولنا قد خفضت كثيراً مستوى الإهتمام الخارجي بشؤوننا. ولهذا الإنخفاض نتائج إيجابية بدون شك، بمعنى أننا أصبحنا أقل عرضة للتدخلات ، غير أن تناقص الإهتمام الخارجي بنا يحمل أثراً سلبية أيضاً، أي أن الإستعداد الخارجي ببعده الإيجابي والمستعد لدعم لبنان بات أضعف ديبلوماسياً ومالياً وأمنياً.

هذا الواقع إذاً يرتب على اللبنانيين مسؤوليات كبيرة تدعوهم إلى تقيع شوكتهم بأيديهم. وعلى عكس ما يعتقد كثيرون ، فإنه بمقدور اللبنانيين اليوم وأكثر بكثير من حقب عديدة سابقة أن يعالجوا قضاياهم بأنفسهم، بإعادة تحريك عجلات الدولة بدءاً بانتخاب رئيس جديد للجمهورية إلى إعادة تشغيل المؤسسات الدستورية المعطلة... حتى حل معضلة النفايات!!!

وإذا كان العائق في الشروع بإعادة الحياة إلى المؤسسات الدستورية هو في دور القوى الكابحة لعجلاتها والقابضة على مفاصل الدولة، فإن المسؤولية تقع على عاتق المجتمع المدني في تشكيل قوة ضغط وطنية، تشل قدرة تلك القوى على التمادي في تعطيل مؤسسات الدولة من خلال تحشيد الشارع وتعبئته لإطلاق ثورة التغيير الحقيقية، تحت شعار الشعب يريد تطبيق النظام لا تغييره، الشعب يريد تغيير الطبقة السياسية من خلال تطبيق الدستور.

إن الحراك المدني الذي ملأ الساحات في التاسع والعشرين من آب ٢٠١٥، كان يمكن أن ينجز هذه المهمة لو توفرت له قيادة حكيمة ، وجرى تأطيره بعيداً من تجاذبات القوى السياسية والحزبية الموجودة في داخل السلطة أو خارجها.

من هنا تبرز أهمية الدور الذي يقع على عاتق شريحة النخبة في المجتمع في القطاعات المختلفة في كيفية توحيد خطابها وجهودها، لتقوم بالدور المطلوب في التعبئة عبر كل الأشكال الديمقراطية المتاحة بما في ذلك وسائل الإتصال الاجتماعي لإعادة تجميع القوى الحية في المجتمع وإطلاق صفارة ثورة تطبق النظام أو تطبيق الدستور.

الدروس المستخلصة من جرائك الشباب في لبنان

د. خيرية قدوح⁽¹⁾

بداية ؛ ومع تفهمي لكل ما قيل وما كتب في مديح ما حصل من "حراك"، سواء كان ذلك من باب التشجيع أو التأييد أو حتى التحريض... الخ للشباب على ما سمي ب"الحملات" أو "الإقتحامات" أو... الخ؛ إلا أنني أجد من الضروري بالنسبة لكل من يهتم بمستقبل الشباب في لبنان - وأولاً بالنسبة لشباب هذه المجموعات الناشطة والمتحمسة نفسها - ، إجراء وقفة تأملية أو عملية تقييم مرحلية لما حدث خلال الفترة السابقة . وذلك بالطبع ، في ضوء ما هو لازم أو مطلوب لكل مواطن - وليس فقط للشباب - من مشاركة فعلية وإيجابية في كل عمليات صنع القرار ، سواء منها تلك المتعلقة بحياتهم ومستقبلهم ، أم تلك المتعلقة بحياة ومستقبل وطنهم .

ضمن هذا السياق؛ سأحاول تقديم بعض الأفكار الأولية المتعلقة بفئة الشباب تحديداً، والتي آمل ان تشكل مساهمة متواضعة في ما هو مطلوب من نقاش .

أولاً : في السمات العامة لهذا الحراك

١- بصراحة ؛ كان أول ما استوقفني هو سمة الغضب الشديد التي وسمت سلوك شبابات وشباب هذا الحراك ، بصرف النظر عن تنوع مجموعاتهم او تفاوت مستوياتهم الإجتماعية (الإقتصادية والتعليمية)، ما جعلني أطرح سؤال حول "فضيحة النفائات"، التي شكّلت لهؤلاء المعترضين الشباب " مناسبة لتفريغ غضب أقصى ما فيه إجرأه للتركيبة السياسية... " على حد قول الصديق العزيز جهاد الزين (جريدة النهار بتاريخ

⁽¹⁾ أستاذة في كلية التربية، الجامعة اللبنانية.

٢٩ آب)، أو على حد قول الكاتب "حسان الزين" بأن ما يقوم به المتظاهرون الذين هزوا الأسلاك الشائكة خصوصاً ، ليس أكثر من تعبير عن رفض عدم إنصات السلطة لهم ولمطالبهم..."(ص ٢١ من كتاب "وما أدراك ما الحراك " الصادر عن دار الرئيس في ك٢ ٢٠١٦) . وبالتالي ، ربما من الضروري البحث أو التوقف عند مطالب واحتياجات الشباب الآنية منها و/أو المزمنة ، والتي من أهمها حاجتهم الى الخروج من حالة الإقصاء او التهميش الإجتماعي التي يعيشونها على كلّ المستويات ؟

٢- في اللغة المستخدمة ؛ بدءاً من تسمية المجموعات (طلعت ريحتكم - بدنا نحاسب - سكر الدكانة-عالشارع - هتافات ساخرة ومهينة - شتائم متنوعة في الساحات وعلى وسائل إعلامية...) وصولاً الى توصيف ما قاموا به هم أنفسهم من أفعال من مثل (حملات - اقتحامات - احتلالات- هجمات - مواجهة السارقين - تنفيذ كمين - نفذ عدد من "فدائيي" بدنا نحاسب...)، والسؤال هو : هل يمكن أن تكون هذه المفردات اللغوية هي أفضل ما يعلنه هؤلاء الشباب - كأطار نظري لتحركهم -، لا سيما وانهم "مجموعات قليلة أو نخبوية بمواصفات حدائية لا تقل عن كتل شباب الحركات الطليعية في " وول ستريت " و"ساحة تقسيم" و"ميدان التحرير " و"ساوبالو " و"سيول" .. (جهاد الزين - جريدة النهار - ٢٩ آب - ٢٠١٥) ، من المفترض ان يكونوا أكثر المتمكّنين من المهارات اللغوية اللازمة او المساعدة للتواصل والحوار والتفاوض ... وصولاً الى ما هو لازم من حلول ؛ وبالتالي ، ربما من الضروري البحث أو التوقف عند نوعية وجودة عمليات التربية المدرسية التي تقدّمها المؤسسات المدرسية في لبنان ، والتي هي المؤسسات الإجتماعية المكلفة والمكلفة بكافة انواعها ومستوياتها؟

٣- في العنف الذي تجاوز القول الى الفعل؛ يقول حسان الزين "كانوا الشباب أشبه بالفدائيين العزل أو المشاعيين، وأحياناً المغامرين او الإنتحاريين ... " (ص ١٨) ، وهكذا كان بإمكانهم " قطع الطرقات متى وأين يريدون، أو "اعتراض سيارة وزير في شارع القنطاري. إنهاالوعلى السيارة ورموا فوقها الزباله من الحاويات الفائضة...على

إيقاع هتاف حرامي...، وفي ٣ آب ، "مهندسين يفتعلون المشاكل مع القوى الأمنية...
...والبعض يعترضوا على تسمية مهندسين ، هؤلاء فقراء شعبنا آتين من مناطق
محرومة... أو "كما يقول البعض، "حملة كافييار (طلعت ريحتكم) تلتقي في الشارع
صدفة مع ثورة المجدرة... "(ص. ٢٥ و ٢٦) ،...، "واذ... لم يلتفت أيضاً الى العنف
الذي يختزنه المجتمع اللبناني... وهذا الأمر مؤكد سواء صح وجود مهندسين ام لا ،
فليس كل المتظاهرين الذين ردوا على عنف السلطة بإندفاع لا يخلو من العنف
مندسين، وكثيرون ردوا على عنف بعنف، أو إنخرطوا في العنف ومارسوه من حرقتهم
وتربيتهم على حد سواء... "(ص ٢٧) . والسؤال : هل هذا ما كانت تسعى اليه هذه
"النخبة من القيادات الشبانية " ؟. وهل ما تريده فعلياً ، هو المشاركة في البحث عن
حلول للمشكلات المزمنة والطارئة التي يعاني منها لبنان واللبنانيين ، أم أن المطلوب
هو البحث عن المزيد منها أو تأزيمها؟ . وبالتالي ، ربما من المهم البحث أو التوقف
عند "ثقافة العنف" (بكافة انواعها ومستوياتها) ، التي ما زالت "تعشش" وتتكاثر،
داخل وخارج كافة المؤسسات الاجتماعية في لبنان ، ومن الأسرة الى المدرسة ومن
الإعلام الى الأحزاب... وصولاً الى أعتى المؤسسات الديمقراطية (البرلمان مثلاً) .

٤- في غياب التنسيق ؛ يقول الأستاذ حسان الزين (وهو شاهد من أهله) "إستفردت حملة
"طلعت ريحتكم بقرار إلغاء تظاهرة... فرد تحالف "نحو جمهورية جديدة" بتنظيم وقفة
أمام قصر العدل... "وهكذا دائماً عناد وسجالات قاسية وإختلافات وخلافات مرهقة
... "و"بقي موضوع التنسيق تحت عنوان "دقي واعصري ، وتراجع الإهتمام به مع
تهرب" طلعت ريحتكم "منه... وشعرت أنني شخصياً وسط أشخاص غير ديمقراطيين
...إمكانيات التنسيق تتضاءل ، وكذلك الثقة... بل إن حقيقة الأمر هي ان لا خطة ولا
إقتراحات... "(ص ٣٦ و ٣٨ و ٥٢ من الكتاب المذكور أعلاه) . والسؤال : هل هذا
"الطين من هذا العجين " ؟ . وبالتالي ، ربما من المهم البحث أو التوقف عند هذه

المسألة المعبرة جداً عن مدى تأثير المؤسسات الإجتماعية في ترسيخ الأنماط السلوكية اللازمة و/أو المطلوبة للتغيير و/أو العكس؟.

٥- في غياب الملفات العلمية؛ قدّمت المجموعات الشبابية تحرّكها على أنه حراك مدني سلمي يهدف الى "محاربة" كل ما هو قائم من فساد ومفسدين...، بدءاً من إزاحة كل الطاقم السياسي الحاكم (كلّين يعني كلّين)... وصولاً الى دولة القانون والمؤسسات...، لكن الواقع على الأرض يبيّن بوضوح - وللأسف - عن مدى عفويتهم واستهانتهم بما يتطلبه مثل هذا النضال من مستلزمات مساعدة على التقدّم أو النجاح؟ علماً أن وراء هذا الحراك عدد من الأحزاب والجهات السياسية التي تدّعي عراقتها في هذا المجال! . وإذ يؤكّد حسان الزين حصول ذلك بقوله "أكثر ما يزعجني إضافة الى شرح الثقة والإخفاق في تحقيق التنسيق، ان الحراك قاصر عن التعامل مع الأحداث السياسية، ولا سيما في ما يتعلق بملف النفايات وعلاقات القوى السياسية في ما بينها وإنعكاس ذلك على الحكومة او أدائها...". والسؤال هو: لماذا لم نسمع أو نقرأ عن أي مجموعة تقدّم ملفاً علمياً متكاملًا، ومن البحث عن المعلومات اللازمة وصولاً الى ما هو ملائم من حلول أو من إقتراحات؟! وبالتالي، ربما من المهم ان نبحت أو نتوقف أيضاً عند غياب أية مراكز الأبحاث مهتمّة بقضايا الشباب ويمكن ان تشكّل مصدرًا مستمرًا للمعطيات العلمية التي يحتاجها ويشارك في صنعها من يرغب من هؤلاء الشباب؟.

٦- في السلبية أو في رفض الحوار والتفاوض كلياً؛ ربما كنتيجة لما سبق، لم تجد هذه المجموعات أمامها سوى اللجوء الى السلبية الكاملة او المطلقة، وسواء في تعاملها مع سلطة القوانين والمؤسسات... (وهو الشعار الأهم الذي رفعته منذ البداية) أم في رفضها المطلق للحوار مع المسؤولين (أوحتى ما بينها كمجموعات للبحث عن حلول ممكنة أو مقترحة)، وعلى الأقل بالنسبة لملف النفايات الذي كان السبب المباشر "لإنتفاضتهم" والسؤال هو: هل هذه السمة الأخيرة للحراك هي الأكثر تعبيراً عن ما يعانيه

شباب وشابات لبنان من إقصاء او تهيش إجتماعي ، هو حكماً يتجاوز أعمارهم بما يفوق الكثير الكثير من السنوات ؟، وبالتالي ، ربما من الضروري البحث أو التوقف عند بعض الأسباب او المسببات.

ثانياً: في الدروس المستفادة

دلّت معطيات التقرير الوطني حول مدى " إستجابة الجمهورية اللبنانية لبرنامج العمل العالمي للشباب "؛ الذي قمت بإنجازه بتكليف من مكتب "الاسكوا" في لبنان سنة ٢٠٠٩ وبالتعاون مع ممثلة الحكومة اللبنانية في حينه السيدة مريانا خياط؛ على ما يلي:

١- ان لبنان بلد ملتزم ببرنامج العمل العالمي للشباب منذ إنطلاقه عام ١٩٩٥ وحتى الآن (القرار رقم ٨١/٥٠ الذي طالب الحكومات بالتعاون مع كافة الأطراف المعنية بهدف صياغة سياسات شبابية متكاملة).

٢- يشكل الشباب من الفئة العمرية (١٥-٢٤) حالياً ما يقارب ٢٠% من السكان بحسب الإسقاطات السكانية للأعوام ٢٠١٦ - ٢٠٢١ ، مما يعني ان امام صانعي القرارات فرصة عامة للتنمية أو ما سمي ب "النافذة الديمغرافية " في حال ترافقها مع التخطيط لسياسات مناسبة تستهدف الفئات العمرية الشابة والسكان في عمر العمل...، وبالمقابل ، في حال قصور الحكومات عن تلبية إحتياجات الشباب ... فإن ذلك سيدفعهم الى إفتعال المشاكل والعنف ، لا سيما ضمن سياق من الحرمان وعدم الإنصاف الإجتماعي والإقتصادي... والسؤال هو :هل كل ما حصل مع الشباب خلال الفترة السابقة هو أولاً بسبب قصور أو -بالأحرى - تقصير الحكومات السابقة والمتعاقبة من تلبية إحتياجات الشباب وغيرهم ، ولا سيما في السنوات الأخيرة ؟

٣- إن هذا البرنامج العالمي يتضمن إطاراً لسياسة عامة يتم بموجبها تحديد مجموعة من الأولويات، التي تهدف الى ضمان ان جميع الشابات والشبان قد نالوا من الفرص ما

يكفي للوصول الى الإستخدام الأمثل لإمكانياتهم ، سواء كأفراد أو كشركاء نشطاء في عملية التنمية...وهو ما سيقبل حكماً من حالة الإقصاء أو التهميش الإجتماعي لهذه الفئة عن طريق إستيعاب ديناميكية الشباب بشكل إيجابي ...، والسؤال هو : لماذا ، ومن بعد مرور ما يزيد على العشرين سنة من إلترام الدولة اللبنانية لهذه المسألة، لم تحاول أيّ من الحكومات المتعاقبة وضع سياسة متكاملة وملائمة لكل قضايا الشباب اللبناني، لا سيما وان كلّ المسؤولين يتغنون دائماً، بأن الشباب هم مستقبل الوطن ؟

٤- يتضمن هذا البرنامج أيضاً مجموعة متماسكة من المؤشرات (١٥ مؤشر) التي تقيس وتقيّم التقدّم المحرز نحو تحقيق الأهداف المتعلقة برصد تقدم الشباب في مجالات: "الجوع والفقر - التعليم - العمل - اوقات الفراغ - المشاركة في صنع القرار - تكنولوجيا المعلومات والإتصالات -العلاقات بين الأجيال- الصحة-جنوح الأحداث- المخدرات- الإيدز او السيدا-الصراعات المسلّحة " ..، والسؤال هو : لماذا - وعلى الأقل كبداية يمكن الإنطلاق منها - لا يتمّ الطلب رسمياً من الوزارات (وكلها معنية بمثل هذه المسألة) القيام بجمع المعطيات اللازمة للتعاون في تحقيق ما هو مطلوب بالنسبة لهذه المعضلة؟

٥- أخيراً ، وإذ لا يتسع المجال للدخول في تفاصيل النتائج التي توصلت اليها لدى محاولتي تتبّع كلّ من هذه المؤشرات ، إلا ان ما يهمني قوله الآن هو ليس فقط ان لبنان -كما غيره من بلدان المنطقة - لم يتمكن كحكومات - وربما لم يحاول - وضع أية سياسة علميّة، لا للشباب ولا لغيرهم من الفئات الإجتماعيّة ، إنما أيضاً - وهو الأهم بالنسبة لي - طرح السؤال أيضاً على المنظمات الشبائبة والمدنيّة، المهتمّة بالشباب ويقضايهم وبما يعانون من مشكلات قائمة ومتفاقمة على كلّ المستويات، على الأقل البدء بوضع ملفات علميّة حول إحتياجات الشباب في كل المجالات المطروحة كمؤشرات ، وصولاً للعمل على تجاوزها بطرق قانونيّة وسلميّة وبمشاركة الشباب انفسهم في كل الخطوات؟!..

الحاكمية وثغرات التطبيق في البيئة اللبنانية

محمد سليم وهبه⁽¹⁾

الحاكمية، الحوكمة، الحكم الصالح والادارة الرشيدة ليست بالمصطلحات الجديدة، فقد ظهر مصطلح الادارة الرشيدة خلال العصور الاسلامية⁽²⁾، كما برز الحكم الصالح أو الحكم الجيد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة، ثم كمصطلح قانوني في العام ١٤٧٨.

استخدم مفهوم الحوكمة في القرن العشرين، ففي عام ١٩٣٢ تناول Berle و Means فصل الملكية عن الإدارة. وكذلك تطرق كل من Jensen و Meckling في عام ١٩٧٦ وفي عام ١٩٨٠ Fama إلى "مشكلة الوكالة" Agency Problem حيث أشارا إلى حتمية حدوث صراع بالشركة عندما لا يكون هناك فصل بين الملكية والإدارة. وفي هذا السياق يؤكد Minow و Monks عن إمكانية حل مشكلة الوكالة من خلال التطبيق الجيد لآليات حوكمة الشركات⁽³⁾.

تعبير الحاكمية أو الحوكمة اعتمدهت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وهي منظمة دولية تم إنشاؤها في باريس بموجب اتفاقية موقعة من قبل وزراء لعشرين دولة بتاريخ الثلاثين من أيلول لسنة ١٩٦١، وقد أنشئت هذه المنظمة كبديل وامتداد لمنظمة التعاون الاقتصادي الأوربي (OECD) Organisation for European Economic Cooperation العام

⁽¹⁾ استاذ في كلية العلوم الاقتصادية وادارة الاعمال، الجامعة اللبنانية

⁽²⁾ عنان شيخ الارض، احمد عبد السلام دباس، الادارة الرشيدة، دار الفكر المعاصر، دمشق، ٢٠٠٢.

⁽³⁾ <http://eco.univ-setif.dz/seminars/financialcrisis/54.pdf>.

١٩٤٧ لإدارة المساعدات الأمريكية والكندية المقدمة لأوروبا في ظل خطة مارشل. ومع ظهور العولمة وتقريب المساحات الجغرافية عبر وسائل الاتصالات وتحرير أسواق المال، ومنح المستثمرين إمكانيات تحقيق عوائد مالية عالية، أصبحت سمعة الشركات وطرق ادارتها من اساسيات الحصول على رؤوس اموال لتحقيق التوسع على المستوى الدولي. وكان الإخفاق في الحصول على أداء مالي وعائد مرتفع على الأسهم، يعني حتما الإخفاق في جذب مستويات كافية من رأس المال مما يهدد كيان الشركة واستمراريتها، لأن نقص رأس المال يؤدي إلى إضعاف قدرة الشركة التنافسية، والاستغناء عن بعض العاملين وربما القضاء على المكاسب الاجتماعية والاقتصادية لهم^(١). لذا كان الهدف من الحاكمية هي إعادة الثقة الى أصحاب رؤوس المال من اجل استثمار اموالهم بعد النكسات المتعددة للراسمالية نتيجة سوء الامانة التي طالت كبار الشركات وجراء الاخطاء التشغيلية التي كانت السبب بافلاس العديد من المؤسسات بسبب محدودية المراقبة وعدم المساءلة.

وتعاطف الاهتمام بمفهوم الحاكمية في العديد من الاقتصاديات المتقدمة، والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، وخاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية، والأزمات المالية التي شهدها عدد من دول شرق آسيا ، وأمريكا اللاتينية، وروسيا في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد الأمريكي في ٢٠٠٧ و ٢٠٠٥ من تداعيات الانهيارات المالية لعدد من أقطاب الشركات والبورصات العالمية.

نظرا للتزايد المستمر الذي يكتسبه الاهتمام بهذا المفهوم، فقد حرص عدد من المؤسسات الدولية على تناول هذا المفهوم بالتحليل والدراسة، وعلى رأس هذه المؤسسات كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي أصدرت عام ١٩٩٩ مبادئ حوكمة الشركات. حيث تطرق العديد من الاقتصاديين والمحليلين والخبراء إلى أهمية ومدى تأثير مفهوم الحكم الرشيد في العديد من النواحي الاقتصادية والقانونية والاجتماعية الهادفة إلى العناية بمصالح الأفراد والمؤسسات والمجتمعات ككل بما يضمن

(١) مجمد وهبه، مجالس الادارة واداء الشركات، مجلة المحاسب المجاز، العدد ١٥، نيسان ٢٠٠٤، ص ١٨.

سلامة الاقتصاديات وتحقيق التنمية الشاملة في كل من الدول المتقدمة والناشئة على حد سواء.

لقد اضطرت الكثير من الدول المتقدمة والناشئة لمواكبة التطور الحاصل في اليات السوق وسارعت في وضع القواعد القانونية اللازمة لتطبيق الحاكمية لحماية راس المال والمودعين والمستثمرين.

اما على الصعيد اللبناني فقد تركت الامور عل سجيبتها، فقام مصرف لبنان وبضغط من المؤسسات المالية الدولية والمراسلين وبهدف حماية المصارف اللبنانية باصدار التعاميم، كون الاقتصاد اللبناني يعتمد في مكوناته الربعية في تكوين الدخل القومي على المصارف والتحاويل من الخارج، وعلى القطاع العقاري، وعلى القطاع السياحي. الاشكالية المطروحة في ورقة العمل هذه هي واقع البيئة القانونية والاجتماعية واثرها على تطبيق الحاكمية في لبنان.

ومفهوم البيئة من الناحية المعيارية تبعا لمكونات الرقابة الداخلية وبوضعها في اطار المجتمع اللبناني تعني برأينا مفهوم الامانة، النزاهة، القيم الاخلاقية، والالتزام بالكفاءة في المجتمع، كذلك المفاهيم الفلسفية التي تسيّر المجتمع، ومستوى الاحترام للنظام العام والقوانين والمصلحة العامة، مستوى ائقة بالادارة، الترابط العائلي، وطبيعة الحكم وشفافيته.

وسنكتفي في هذه الورقة في اعتماد الشفافية ومؤشرات مدركات الفساد الصادرة عن المؤسسات الدولية كقاعدة يمكن عبرها الحكم على تصرفات المجتمع.

ستقسم الورقة الى ثلاثة اقسام، الاول يطرح باختصار مبادئ الحاكمية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مع التعريفات والمفاهيم، الثاني يطرح العقوبات القانونية لتطبيق هذه المبادئ، والقسم الثالث يقارن المصطلحات بالواقع الاجتماعي وبالمفاهيم لاستخلاص العقوبات الاجتماعية والفكرية التي تحول دون التطبيق الفعلي للحوكمة.

القسم الاول : قواعد الحاكمية الادارية

الحاكمية تعبير تم الاتفاق عليه بعد المعارضة التي لقيها ترجمة المصطلح Governance باضافة مصطلح Corporate ليصبح Corporate Governance او Gouvernement d'Entreprise، الحاكمية الادارية رغم الابقاء على العديد من المرادفات منها الادارة الرشيدة والحاكمية او أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة، والتي لا زالت تستعمل لغاياته.

اولا - الحاكمية الادارية واعتمادها

تعددت التعريفات التي تصف الحاكمية كمفهوم، فتعريف مؤسسة التمويل الدولية IFC، والبنك الدولي يعتبران التعريف الصادر عن اديان كادبري في عام ١٩٩٢ بأنها: "النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها"^(٢).

تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD الحاكمية الادارية بأنها: " مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين"^(٣)، وهو التعريف الذي سيتم الاعتماد عليه من خلال الدراسة.

ظهرت الحاجة إلى الحاكمية في العديد من الاقتصادات المتقدمة والناشئة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والازمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرقي آسيا، وأمريكا اللاتينية، وروسيا؛ في عقد التسعينات من القرن العشرين، حيث نجم عن الأزمة التي عصفت بدول جنوب شرقي آسيا ومنها ماليزيا، وكوريا، واليابان عام ١٩٩٧ افلاس العديد من الشركات العملاقة لضائقات مالية بسبب الفساد وتخطي الاطر الادارية والنظم، وكذلك

⁽¹⁾ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNA REGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:21567787~menuPK:4406853~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

⁽²⁾ Guide comment élaborer et mettre en œuvre un code de bonnes pratiques de gouvernance, Banque Mondiale, Washington, 2005, P 1.

⁽³⁾ La gouvernance au XXIe siècle, Etude Prospective, OECD Publishing, Paris. 2002, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289369-fr>

ما شهدته الاقتصاد العالمي في العام ٢٠٠٧ من ازمت، الامر الذي استدعى وضع قواعد ادارية لضبط عمل جميع أصحاب العلاقة. وتزايدت أهمية الحاكمية نتيجة إتجاه كثير من دول العالم إلى التحول إلى النظم الرأسمالية التي يُعتمد فيها على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو. وساعد ما شهدته العالم من تحرير للأسواق المالية، فتزايدت حركة رؤوس الأموال عبر الحدود.

ظاهرة العولمة، حولت الشركات إلى قالب متعدد الجنسيات، وأصبحت تشكل أحد الأطراف التي تمتلك القدرة على صياغة وضع القرارات ذات التأثير الدولي، وقد دفع اتساع حجم الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المديرين، وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمت مالية، وذلك على غرار فضيحة شركة إنرون الأمريكية التي نجمت عن تساهل المدققين الخارجيين مع مجلس الإدارة؛ وعدم دقة التقارير المالية الصادرة عن الشركة. الأمر الذي أدى إلى انهيار الشركة، زالتى بنتيجتها وضعت الجهات الرقابية في الولايات المتحدة الأمريكية قواعد سريان- أوكسلي عام ٢٠٠٢ لضبط عمل شركات المساهمة العامة.

ثانياً: اهداف الحاكمية الادارية

تهدف قواعد ونظم الحاكمية الادارية إلى تحقيق المساواة والشفافية، ومنح حق مساعلة إدارة الشركة، وتحقيق الحماية للمساهمين واصحاب الحقوق، والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدي إلى حماية راس المال عبر تشجيع تدفق الاستثمار وتعظيم العائد على راس المال، ومن ثم خلق فرص عمل جديدة.

فاصبح محور تقييم المؤسسات هي مستوى الحاكمية التي تعتمدها مجالس الإدارة، والتي تنعكس على أداء هذه الشركات، وذلك مع التأكيد على الالتزام بأحكام القانون، والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي، ووجود هياكل إدارية تمكن من محاسبة الإدارة أمام المساهمين، مع تكوين لجنة مراجعة من أعضاء مجلس الإدارة غير التنفيذيين لتحقيق رقابة

مستقلة وموضوعية ونزيهة، حيث أصبحت عملية تبني أساليب إدارية متطورة من قبل مجالس إدارة الشركات، إحدى العوامل الرئيسية للنجاح في اجتذاب لمستثمرين على الصعيد الدولي^(١).

تسعي المؤسسات عبر تطبيق الحاكمية الادارية إلى تحقيق عدد من الاهداف اهمها^(٢) اعادة الثقة التي خسرها المستثمرون في أسواق رأس المال بعد الازمات المالية المتكررة والتي تفاقمت بسبب تطور وسائل الاتصال وسرعة تداول المعلومات، والذي انعكس في حينه سلبا على تكلفة رأس المال، وعلى فعالية تشغيل نظام السوق وعلى المردود والكفاءة الاقتصادية وزيادة معدلات النمو.

تهدف الحاكمية الادارية إلى تحقيق الشفافية، المساءلة، المسؤولية، المساواة. وتعني الشفافية الانفتاح والتخلي عن الغموض والضبابية والسرية والتضليل، وجعل كل شيء قابلاً للتحقق والرؤية السليمة. كما يحق للمساهمين مساءلة الإدارة التنفيذية عن أداؤها وهذا حق يفترض ان يضمنه القانون وأنظمة الحاكمية لهم. كما تضمن المساءلة مسؤولية الإدارة التنفيذية أمام مجلس الإدارة ومسؤولية المجلس أمام المساهمين.

هذا بالإضافة الى رفع الحس بالمسؤولية لدى مجلس الإدارة والادارة التنفيذية، والتصرف باخلاق مهنية، والمساواة بين صغار المستثمرين وكبارهم، كما بين المستثمرين المحليين والأجانب على حدٍ سواء.

حيث تطلبت اعادة الثقة خلق حوافز لدى مجلس إدارة الشركة التي امتدت لهم اصابع الاتهام لعدم قدرتهم على متابعة تحقيق الأهداف الموضوعية من قبل اصحاب رؤوس الاموال ولتخفيض مخاطر تضارب المصالح، وبالمقابل تم فرض رقابة فعالة ووضع اسس للمساءلة ولتحميل المسؤولية. عبر الفصل بين الملكية واصحاب رؤوس الاموال والإدارة

(1) Iskander, M and Chamlou, N. "Corporate Governance: A framework for Implementation", World Bank Group, 1999.

(٢) شوقي عبدالعزيز الحفناوي، حوكمة الشركات ودورها في علاج أمراض الفكر والتطبيق المحاسبي، جامعة الاسكندرية، كلية التجارة، ٢٠٠٥. ص ٢١١.

التنفيذية ووضع هياكل ادارية شفافة تتحدد من خلالها متابعة الأداء، والمراجعة بحيث تتحول مسؤولية الرقابة الى مجلس إدارة الشركة والى المساهمون الممثلين بالجمعية العمومية للمنشأة، مع عدم المزج بين المهام والمسؤوليات الخاصة بالمديرين التنفيذيين ومهام مجلس الإدارة ومسؤوليات أعضائه.

هذه الاجراءات قد تسمح للشركة من التمتع بموقع تنافسي في اسوق رأس المال، يرفع من القدرة على اجتذاب المستثمرين وتدعيم النمو المالي، تقييم أداء الإدارة العليا وتعزيز المسائلة ورفع درجة الثقة.

الهدف الاهم هو النزاهة والموضوعية والكفاءة لكافة اطراف اصحاب العلاقة المرتبطين بصورة مباشرة او غير مباشرة بالمنشأة لتفعيل الية السوق وتحفيز حركة راس المال.

ثالثاً: الحاكمية الادارية لدى المنظمات الدولية

على الرغم من أن البنك الدولي يشجع دائما الدول النامية على تبني أفضل الممارسات الدولية والقيام بالإصلاحات القانونية والتشريعية إلا أنه لا يعمل في مجال وضع المعايير أو تحديد القواعد.

وقد توصل البنك الدولي بعد مشاورات مع المنظمات الأخرى إلى وضع نموذج لتقويم نظم إدارة الشركات في الدول النامية . يتيح هذا النموذج فرصة تقويم نقاط القوة والضعف في مختلف الأسواق. كما وضعت مؤسسة التمويل الدولية (IFC) موجهاً أساسية وقواعد ومعايير عامة لدعم الحاكمية في المؤسسات على تنوعها، سواء كانت مالية أو غير مالية وقد شجعت على تطبيق قواعد إدارة أفضل للشركات وذلك باشتراط أن تقوم الشركات التي تستثمر فيها بممارسة مقبولة للحكم الجيد مبنية على قواعد سليمة لإدارة الشركات وعلى تصميم نظم داخلية مناسبة للمراقبة وضمان الحكم الجيد والاسهام في تحسين هذا الحكم وحسن القيادة، وينطبق هذا على وجه الخصوص على أسواق الأسهم والسندات الناشئة.

ثم وضع صندوق النقد الدولي قواعد الممارسات الإدارية الجيدة الخاصة بشكل أساسي من أجل شفافية السياسات المالية والنقدية الحكومية، حيث يشجع صندوق النقد الدولي الدول الأعضاء على تطبيق الممارسات الجيدة الخاصة بالشفافية المالية، وهذه القواعد تؤكد على أن مسؤوليات الحكومة والتي يجب أن تكون واضحة، كما يجب توفير المعلومات الخاصة بالأنشطة الحكومية للمواطنين، ويجب عند القيام بإعداد الميزانية وتنفيذها تقديم تقارير عنها، وأن يتم ذلك بطريقة واضحة، مع اعتماد معايير الجودة المتفق عليها لإصدار المعلومات المالية وأن تخضع لضمانات تؤكد النزاهة. وتتظم القواعد ما الذي يجب على الحكومة أن تقوم به لتحقيق هذه الأهداف فيما يتعلق بالأسس والممارسات.

بدورها أقرت لجنة بازل في العام ١٩٩٩ إرشادات خاصة بالحاكمية في المؤسسات المصرفية والمالية، وهي تركز على القيم الاخلاقية للشركات ومواثيق الشرف للتصرفات السليمة وغيرها من المعايير للتصرفات الجيدة والنظم التي يتحقق باستخدامها تطبيق المعايير الادارية. كما طلبت من المصارف والمؤسسات المالية اعداد إستراتيجية يمكن بموجبها قياس نجاحها الكلي ومساهمة الأفراد في ذلك. ثم التوزيع السليم للمسؤوليات ومراكز اتخاذ القرار متضمنا تسلسلا وظيفيا للموافقات المطلوبة من الأفراد للمجلس. ووضع آلية للتعاون الفعال بين مجلس الإدارة ومدققي الحسابات والإدارة العليا. وتوافر نظام ضبط داخلي قوي يتضمن مهام التدقيق الداخلي والخارجي وإدارة مستقلة للمخاطر عن خطوط العمل مع مراعاة تناسب السلطات مع المسؤوليات (Checks & Balances). ومراقبة خاصة لمراكز المخاطر في المواقع التي يتصاعد فيها تضارب المصالح، بما في ذلك علاقات العمل مع المقترضين المرتبطين بالمصرف وكبار المساهمين والإدارة العليا، أو متخذي القرارات الرئيسية في المؤسسة. والحوافز المالية والإدارية للإدارة العليا التي تحقق العمل بطريقة سليمة، وأيضا بالنسبة للمديرين أو الموظفين سواء كانت في شكل تعويضات أو ترقية أو عناصر أخرى. واخيرا الشفافية عبر تدفق المعلومات بشكل مناسب داخليا أو إلى الخارج.

وعلى صعيد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والتي تهدف إلى مساعدة الحكومات الأعضاء وغير الأعضاء في المنظمة في جهودها لتقويم وتحسين الإطار القانوني والمؤسسي والتشريعي لإدارة الشركات فيها. وهي تقدم أيضا المشورة والاقتراحات للبورصات والمستثمرين والشركات والأطراف الأخرى التي تشترك في عملية تطوير قواعد جيدة لإدارة الشركات. وقد قامت المنظمة بوضع أسسها الادارية على أساس مختلف وجهات النظر من مختلف الدول المتقدمة ولهذا فهي تمثل إجماعا أساسيا حول شروط إدارة الشركات وتشرح القواعد المعمول بها بدلا من أن تقترح تغييرات جذرية. ولهذا فإن مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تعتبر نقطة بداية جيدة لاختبار إطار عمل سليم في الدول النامية.

رابعاً: مبادئ الحاكمية الادارية

تعتمد المبادئ الموضوعية من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على ستة محاور⁽¹⁾ هي: وضع دعائم لضمان وجود نظام حاكمية فعال، حقوق المساهمين، المعاملة المتكافئة للمساهمين، دور أصحاب المصالح، الإفصاح والشفافية ومسئوليات مجلس الادارة وهي باختصار كما يلي.

أ- المبدأ الاول: وضع دعائم لنظام حاكمية فعالة

يتطلب النظام الفعال للحاكمية وضع الاطار القانوني، والتشريعي والمناسب، ليكون مرجعا في العلاقات التعاقدية العائدة للقانون الخاص. ويتكون من العناصر القانونية، القواعد، اليات الرقابة الذاتية، الالتزام التطوعي، والتطبيقات المؤسسية المنطلقة من الواقع. هذه العناصر تتغير من بلد لآخر، وفي حال غياب التشريعات يمكن العودة الى مبدأ الالتزام او التبرير.

(1) Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE, OCDE, Paris, 2015, PP 15- 72.

- ويقر هذا المبدأ ان ما يناسب شركة معينة في ظروف معينة قد لا يناسب شركة اخرى في نفس الظروف، ليبقى الهدف هو اندماج الشركات في السوق في اداء الاقتصاد.
- يجب ان ياخذ نظام الحاكمة الادارية بعين الاعتبار انعكاس الاداء العام على الاقتصاد، ونزاهة الاسواق وشفافيتها، وحسن تشغيلها مع الحوافز التي ينتجها للمساهمين في السوق.
 - على الاطر القانونية والقواعد التشريعية التي تؤثر على الحاكمة الادارية ان تتوافق مع دولة القانون، وعلى الشفافية وامكانية التطبيق.
 - أن يكون توزيع الصلاحيات واضحاً غير ملتبس.
 - تعزيز التعاون العابر للدول في اطار المعاهدات المتعددة الاطراف لتبادل المعلومات.

ب- المبدأ الثاني: حقوق المساهمين والمعاملة المتكافئة للمساهمين

- ينبغي أن يكفل إطار حاكمية الشركات حماية حقوق المساهمين والتي تشمل :
- تأمين أساليب تضمن تسجيل الملكية، ونقل أو تحويل ملكية الأسهم،
 - إمكانية الحصول على المعلومات الخاصة بالشركة في الوقت المناسب وبصفة منتظمة،
 - حق المساهمين في الحصول على معلومات كافية عن القرارات المتصلة بالتغيرات الأساسية في الشركة، والحق في الموافقة والمشاركة وذلك بما يتعلق بالتعديلات في النظام الأساسي أو في مواد تأسيس الشركة أو في غيرها من الوثائق الأساسية للشركة، أو طرح أسهم إضافية، أو أية تعاملات غير عادية قد تسفر عن تحويل اصول الشركة قد ينتج عنها التخلي عن الشركة.
 - ينبغي أن تتاح للمساهمين فرصة المشاركة الفعالة والتصويت في الاجتماعات العامة للمساهمين، كما ينبغي احاطتهم علمًا بالقواعد، التي تحكم اجتماعات المساهمين، ومن بينها قواعد التصويت.

- يتعين تزويد المساهمين بالمعلومات الكافية فى التوقيت المناسب، بشأن تواريخ وأماكن وجداول أعمال الاجتماعات العامة، بالإضافة إلى توفير المعلومات الكاملة فى التوقيت الملائم بشأن المسائل التى يستهدف اتخاذ قرارات بشأنها خلال الاجتماعات.
- ضمان معاملة متساوية وعادلة بين المساهمين.
- إتاحة الفرصة المعقولة للمساهمين لتوجيه أسئلة إلى مجلس الادارة ولإضافة موضوعات إلى جداول أعمال الاجتماعات العامة.
- تسهيل المشاركة الفعلية للمساهمين فى القرارات المهمة وبالأخص فى تسمية او انتخاب اعضاء مجلس الادارة ورواتبهم ومخصصاتهم.
- إجازة التصويت العابر للدول.
- منح الاسهم من نوع واحد نفس الحقوق، ومن حق المساهمين الحصول على معلومات حول الحقوق المرتبطة بكل نوع من انواع الاسهم، وكل تغيير حاصل فى الحقوق الاقتصادية للاسهم يجب ان تخضع للموافقة من قبل أصحاب الاسهم المتضررين من القرار.
- اعلان هيكل راس المال ونظم الرقابة.
- التعاملات مع الاطراف المرتبطة بالشركة يجب ان يتم الموافقة عليها وتنفيذها بطريقة تضمن ادارة ملائمة لمنع تضارب المصالح مع الشركة والمساهمين، وعلى اعضاء الادارة والمديرين التنفيذيين اعلام مجلس الادارة بأي مصلحة جوهرية يمكن ان يحصلوا عليها بصورة مباشرة او غير مباشرة او عبر اشخاص اخرين فى عملية او مصلحة تطل الشركة مباشرة.
- منع كل التصرفات المسيئة فى حق صغار المساهمين.
- ينبغى السماح لأسواق الرقابة على الشركات بالعمل على نحو فعال ويتسم بالشفافية.

ج- المبدأ الرابع: دور أصحاب المصالح فى حوكمة الشركات

- يجب أن ينطوى إطار حوكمة الشركات على اعتراف بحقوق أصحاب المصلحة كما يحددها القانون، وأن يعمل أيضاً على تشجيع التعاون بين الشركات وبين أصحاب المصالح فى مجال خلق الثروة وفرص العمل وتحقيق الاستدامة للمشروعات القائمة على أسس مالية سليمة.
- ينبغى أن يعمل إطار حوكمة الشركات على تأكيد احترام حقوق أصحاب المصالح التى يحميها القانون .
- ينبغى أن تتاح لأصحاب المصالح فرصة الحصول على تعويضات فى حالة انتهاك حقوقهم.
- يجب أن يسمح إطار حوكمة الشركات بوجود آليات لمشاركة أصحاب المصالح وأن تكفل تلك الآليات بدورها تحسين مستويات الأداء.
- حينما يشارك أصحاب المصالح فى عملية حوكمة الشركة، يجب أن تكفل لهم فرصة الحصول على المعلومات المتصلة بذلك

المبدأ الرابع: الإفصاح والشفافية

- ينبغى أن يكفل إطار حوكمة الشركات تحقق الإفصاح الدقيق - وفى الوقت الملائم بشأن كافة المسائل المتصلة بتأسيس الشركة، ومن بينها الموقف المالى، والأداء، والملكية، وأسلوب ممارسة السلطة، ويجب أن يشتمل الإفصاح على المعلومات التالية:
- النتائج المالية والتشغيلية للشركة.
 - أهداف الشركة.
 - حق الأغلبية من حيث المساهمة، وحقوق التصويب.
 - أعضاء مجلس الإدارة، والمديرين التنفيذيين الرئيسيين، والمرتبات والمزايا الممنوحة لهم.
 - عوامل المخاطرة المنظورة.

- المسائل المادية المتصلة بالعاملين وبغيرهم من أصحاب المصالح.
- ينبغي إعداد ومراجعة المعلومات، وكذلك الإفصاح عنها، بأسلوب يتفق ومعايير الجودة المحاسبية والمالية، كما ينبغي أن يفي ذلك الأسلوب بمتطلبات الإفصاح غير المالية وأيضًا بمتطلبات عمليات المراجعة، ويجب الاضطلاع بعملية مراجعة سنوية عن طريق مراجع مستقل، بهدف إتاحة التدقيق الخارجي والموضوعي للأسلوب المستخدم في إعداد تقديم القوائم المالية. و ينبغي أن تكفل قنوات توزيع المعلومات إمكانية حصول مستخدمي المعلومات عليها في الوقت الملائم وبالتكلفة المناسبة.

المبدأ الخامس: مسؤوليات مجلس الإدارة

- يجب أن يتيح إطار حوكمة الشركات الخطوط الإرشادية الاستراتيجية لتوجيه الشركات، كما يجب أن يكفل المتابعة الفعالة للإدارة التنفيذية من قبل مجلس الإدارة وأن تضمن مساءلة مجلس الإدارة من قبل الشركة والمساهمين.
- يجب أن يعمل أعضاء مجلس الإدارة على اساس توافر كامل للمعلومات، على اساس النوايا الحسنة، وسلامة القواعد المطبقة، كما يجب أن يعمل لتحقيق مصالح الشركة والمساهمين.
- حينما ينتج عن قرارات مجلس الإدارة تأثيرات متباينة على مختلف فئات المساهمين، فإن المجلس ينبغي أن يعمل على تحقيق المعاملة المتكافئة لجميع المساهمين.
- يجب أن يضمن مجلس الإدارة التوافق مع القوانين السارية وأن يأخذ في الاعتبار اهتمامات كافة اصحاب المصالح.
- يتعين أن يضطلع مجلس الإدارة بمجموعة من الوظائف الأساسية، من بينها:
 - ١- مراجعة وتوجيه استراتيجية الشركة، وخطط العمل وسياسة المخاطرة، والموازنات السنوية، وخطط النشاط، وأن يضع أهداف الأداء وأن يتابع التنفيذ وأداء الشركة،

- كما ينبغي أن يتولى الإشراف على الانفاق الرأسمالي وعلى عمليات الاستحواذ وبيع الأصول.
- ٢- اختيار المسؤولين التنفيذيين الرئيسيين وتقرير المرتبات والمزايا الممنوحة لهم ومتابعتهم وأيضًا - حينما يقتضى الأمر ذلك، إحلالهم ومتابعة خطط التعاقب الوظيفي..
- ٣- مراجعة مستويات مرتبات ومزايا المسؤولين التنفيذيين وأعضاء مجلس الإدارة وضمان الطابع الرسمي والشفافية لعملية ترشيح أعضاء مجلس الإدارة.
- ٤- متابعة وإدارة صور تعارض المصالح المختلفة بالنسبة للإدارة التنفيذية ومجلس الإدارة، والمساهمين، ومن بين تلك الصور: إساءة استخدام أصول الشركة وإجراء تعاملات لأطراف ذي صلة.
- ٥- ضمان سلامة التقارير المحاسبية والمالية للشركة، ومن متطلبات ذلك: وجود مراجع مستقل، وإيجاد نظم الرقابة الملائمة، وبصفة خاصة، نظم متابعة المخاطرة والرقابة المالية، والالتزام بإحكام القوانين.
- ٦- تابعة فعالية حوكمة الشركات التي يعمل المجالس فى ظلها وإجراء التغييرات المطلوبة.
- ٧- الإشراف على عملية الإفصاح والاتصالات .
- ٨- يجب أن يتمكن مجلس الإدارة من ممارسة التقييم الموضوعى لشئون الشركة، وأن يجرى ذلك على نحو مستقل عن الإدارة التنفيذية.
- ٩- يتعين أن ينظر مجلس الإدارة فى إمكانية تعيين عدد كاف من الأعضاء غير التنفيذيين الذين يتصفون بالقدرة على التقييم المستقل للأعمال حينما تكون هناك إمكانية لتعارض المصالح. ومن أمثلة تلك المسؤوليات الرئيسية: التقارير المالية، وترشيح المسؤولين التنفيذيين، وتقرير مكافآت أعضاء مجلس الإدارة

١٠- يجب أن يخصص أعضاء مجلس الإدارة وقتاً كافياً لمباشرة مسؤولياتهم، ولكي يتحقق الاضطلاع بتلك المسؤوليات، يجب أن يتأمن لأعضاء مجلس الإدارة إمكانية الحصول على المعلومات الدقيقة وذات الصلة في الوقت المناسب.

القسم الثاني : الثغرات القانونية التي تعيق تطبيق الحاكمية

تشير البحوث الحديثة إلى أن الدول التي تطبق الحاكمية الادارية لحماية الأقليات من حملة الأسهم تفتح أمامها أبواب عدد أكبر من أسواق المال ذات السيولة الأكبر، وقد طالبت الدول الصناعية السبع الطبرى كلاً من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بتقييم المدى الذي تصل إليه الدول في تطبيق المعايير الجديدة. وقد بدأت الجهود لتحسين أسلوب ممارسة الحاكمية الادارية بوضع معايير دولية، وقد سعت هيئات المحاسبة الدولية وجمعيات المحاسبة إلى وضع مجموعة دولية من معايير التقارير المالية الدولية.

أولاً: التطور العالمي للقوانين المرتبطة بالحاكمة الإدارية

لقد طورت ذلك عدد من الدول في مناطق عدة نذكر منها نقلاً عن مركز المشروعات الدولية الخاصة^(١) عن ستيفن م. ديفيز رئيس مؤسسة ديفيز للاستشارات العالمية:

- التشريع الموحد الصادر بالمملكة المتحدة في عام ١٩٩٨، والذي يضع الخطوط الإرشادية اللازمة لإصلاح مجالس الإدارة، ويتضمن ذلك تعيين لجان مجالس الإدارة، والفصل بين وظيفة رئيس المجلس والمسئول التنفيذي الرئيسي، والإفصاح عن تفاصيل المرتبات. وتخفيض قواعد الإدراج في بورصة نيويورك، تلتزم الشركات بتقديم التقارير التي توضح التزامها بهذا التشريع.

(١) Center of International Private Enterprises, 2002, Site, www.cipe-egpt.org.

- في نوفمبر ١٩٩٤، أصدرت لجنة كنج بجنوب أفريقيا تقريراً يتضمن توصية بإصلاح مجالس الإدارة، ويمثل في محتواه ما يرد بتشريع كادبرى في المملكة المتحدة، وهو السابق على التشريع الموحد المشار إليه في الفقرة السابقة.
- أصدرت لجنة باجاج، التي تضم رجال الأعمال برئاسة راهول باجاج Rahul Bajaj، معايير دقيقة بشأن أفضل الممارسات . تلي ذلك تطبيق تلك المعايير بواسطة اتحاد الصناعات الهندية، وهو أكبر منظمات الأعمال التي تضم الشركات الهندية.
- صدر في ديسمبر ١٩٩٤ تقرير عن بورصة تورونتو عنوانه "أين كان المديرون؟" يحث الشركات الكندية المدرجة في البورصة على تضمين تقاريرها السنوية مزيداً من المعلومات المتصلة بأساليب الإدارة المعتمدة داخلها. كما حث التقرير كثيراً من الشركات الكندية على إعادة هيكلة مجالس إدارتها.
- في يونيو ١٩٩٥، أصدر الاتحاد الاسترالي لمديري الاستثمار "بيان أساليب ممارسة السلطة الموصى بها في الشركات " وقد تضمن البيان معايير محكمة لمجالس الإدارة فيما يتصل بالإفصاح عن عملية اختيار كبار المديرين بالشركات.
- في عام ١٩٩٥، وبغرض ضمان تطبيق استراتيجيات أساليب الإدارة في كافة الأسواق، قام اتحاد للمستثمرين المؤسسين، ومعه عدد من البورصات، والخبراء في الإدارة الرشيدة في الشركات، بتشكيل الشبكة العالمية للإدارة الرشيدة في الشركات Governance Network International Corporate ICGV. وقد قامت الشبكة خلال مؤتمرها المنعقد في يوليو ١٩٩٨، باعتماد أول مجموعة لأفضل أساليب ممارسة السلطة بالشركات لغرض التصويت عبر الحدود.
- في عام ١٩٩٥، قام مركز دراسات السياسة الأوروبية وهو مجمع خبرات ذو صلة باللجنة الأوروبية، بنشر دراسة هامة عن " الإدارة الرشيدة بالشركات في أوروبا". وقد أوصى التقرير بقيام رجال الإدارة العليا المستقلين بشغل المراكز العليا في مجالس الإدارة بالشركات الأوروبية.

- في فرنسا ١٩٩٥، توصلت لجنة فيينو Vuenat، وهي مجموعة من القطاع الخاص غرضها تقييم أساليب ممارسة السلطة بالشركات الفرنسية، إلى ضرورة قيام مجالس الإدارة بتشكيل لجان للمراجعة وللمرتبات، بالإضافة إلى ضرورة قيامها بتعيين عدد أدنى من المديرين الخارجيين المستقلين. وفي عام ١٩٩٨، قدمت مجموعة اتحاد الإدارة المالية، والتي تمثل مديري صناديق الاستثمار، اقتراحاً باتخاذ خطوات أكثر قوة، ومن أمثلتها تطبيق معايير أكثر تشدداً بشأن استقلال كبار المديرين، وتحقيق مزيد من الإفصاح، وإنهاء عمليات الدفاع ضد الاستحواذ.

ثانياً: الإطار القانوني للحاكمية الإدارية في لبنان

يرتبط موضوع الحاكمية بشركات الأموال، وعلى الأكثر بالشركات المغفلة. فإنه ورغم التطور الدولي في صياغة القوانين بما يترافق مع نوعية وتنوع العمليات الدولية وتعقيدها والتي طرأت على الاقتصاد العالمي، ففي لبنان، لا زال ينظم الوضعية القانونية لمجالس الإدارة قانون التجارة البرية .

سنحاول فيما يلي طرح بعض المواد القانونية، وقد أضفنا بعض التعليقات بما يتعلق بربط هذه المواد بمتطلبات الحاكمية الإدارية، وتشمل هذه المواد:

- لا يجوز ان يقوم بتأسيس الشركة المغفلة اقل من ثلاثة^(١) مؤسسين.
- يقوم بإدارة الشركة المغفلة مجلس إدارة^(٢) يؤلف من ثلاثة أعضاء على الأقل والتي عشر على الأكثر. تنتخب الجمعية العمومية اعضاء مجلس الادارة من المساهمين الذين يملكون من عدد الاسهم حد ادنى^(٣) يعينه نظام الشركة. مع الاحتفاظ بما قد تسنه شرعة خاصة ببعض الشركات المغفلة، ويجب أن تكون أكثرية أعضاء مجلس

(١) المادة ٧٩ من المرسوم الاشرعي رقم ٣٠٤.

(٢) المادة ١٤٤ من المرسوم الاشرعي رقم ٣٠٤.

(٣) المادة ١٤٧ من المرسوم الاشرعي رقم ٣٠٤.

الإدارة من الجنسية اللبنانية، وموضوع الجنسية، يتعارض مع واقع العولمة ومع مفاهيم رأس المال الجديدة.

- يقوم رئيس مجلس الإدارة بوظيفة مدير عام ويعود للرئيس أن يقترح على المجلس تعيين مدير عام سواه. إلا أن هذا المدير يقوم بوظيفته لحساب الرئيس وعلى مسؤوليته الشخصية⁽¹⁾، وهنا ربط بين الوضع التنفيذي من جهة ووضع استراتيجية المؤسسة من جهة ثانية، مما يترتب عليه تشابك في الصلاحيات الإدارية بين مجلس الإدارة بشخص رئيسه، وبين المدير العام، ولرئيس مجلس الإدارة أن يعين لجنة استشارية تؤلف أما من أعضاء مجلس الإدارة وإما من المديرين المعيّنين من خارج المجلس وإما من أعضاء مجلس الإدارة والمديرين. وهذه اللجنة لها دور استشاري، حيث يكلف أعضاء هذه اللجنة درس المسائل التي يحيلها إليهم الرئيس على أن رأي هذه اللجنة لا يقيد الرئيس أو المجلس. عندما يكون الرئيس في حالة يتعذر معها القيام مؤقتاً بوظائفه فيمكن أن ينتدب لها كلها أو لجزء منها احد أعضاء مجلس الإدارة على أن هذا الانتداب يجب أن يكون على الدوام لمدة محدودة، أما إذا كان الرئيس في حالة لا يستطيع معها القيام بوظائفه بوجه نهائي فلمجلس الإدارة أن يعتبره مستقياً وان ينتخب سواه.

- لا يجوز لاحد ان يتولى رئاسة مجلس ادارة في اكثر من اربع شركات⁽²⁾ على ان يعين مديراً عاماً لشركتين على الأقل من الشركات الأربع. ولا يجوز لاحد ان يكون عضواً في اكثر من ستة مجالس ادارية لشركات مركزها في لبنان. ويخفض هذا العدد الى اثنين للاشخاص الذين يتجاوز عمرهم سبعين سنة. ان تولي الرئاسة والعضوية في مجالس ادارة تختص بشركات ضمان مختلفة ذات عنوان تجاري واحد يعد بمثابة رئاسة او عضوية واحدة. وهذه الامور تتعارض مع مبدأ المصالح المتعارضة.

(1) المادة ١٥٣ من المرسوم الاثترعي رقم ٣٠٤.

(2) المادة ١٥٤ من المرسوم الاثترعي رقم ٣٠٤.

- أ- من حيث الصلاحيات:
- لمجلس الإدارة الصلاحيات الواسعة لإنفاذ مقررات الجمعية العمومية^(١) والقيام بجميع الأعمال التي يستوجبها سير المشروع على الوجه المألوف والتي لا تعد من الأعمال اليومية وليس لهذه الصلاحيات من احد أو تحفظات إلا ما هو منصوص عليه في القانون أو في نظام الشركة.
 - إن رئيس مجلس الإدارة وعند الاقتضاء المدير العام أو العضو المنتدب عملاً بأحكام الفقرة الرابعة من المادة ١٥٣ يمثل الشركة لدى الغير ويقوم بإنفاذ مقررات مجلس الإدارة وبتسيير أعمال الشركة اليومية كما هي مبينة في النظام أو العرف تحت أشرف ومراقبة مجلس الإدارة.
 - لمجلس الإدارة أن يفوض بعض صلاحياته لرئيس مجلس الإدارة وللمدير العام المعاون لمدة قصيرة ومحدودة على أن يخضع هذا التفويض للنشر في سجل التجارة. وتعتد بهذه المادة كثير من مجالس الإدارة، في لبنان، لكي لا تقع على عاتقهم مسؤولية عدم نجاح الشركة.

ب- من ناحية الضوابط:

- يجب أن يخضع لترخيص الجمعية العمومية المسبق كل اتفاق بين الشركة^(٢) و احد أعضاء مجلس الإدارة سواء كان هذا الاتفاق جارياً بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو تحت ستار شخص الثالث. ويستثنى من أحكام هذا النص العقود العادية التي يكون موضوعها عمليات بين الشركة وزيائنه.

(١) المادة ١٥٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٠٤.

(٢) المادة ١٥٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ٣٠٤.

- يخضع كذلك لترخيص الجمعية العمومية المسبق كل اتفاق بين الشركة المؤسسة أخرى إذا كان احد أعضاء مجلس الإدارة مالكا لهذه المؤسسة أو شريكا متضامنا فيها أو مديرا لها أو عضوا في مجلس ادارتها. ويترتب على العضو الذي تتوفر فيه إحدى هذه الحالات أن يعلم بذلك مجلس الإدارة .
 - يقدم كل من مجلس الإدارة ومفوضي المراقبة تقريرا خاصا للجمعية العمومية عن الاتفاقات المنوي إجراؤها فنتخذ الجمعية قرارها على ضوء هذين التقريرين. ولا تكون الاتفاقات المرخص بها قابلة للطعن إلا في حالة التحاليل.
 - يجب تجديد الترخيص كل سنة إذا كان يختص بعقود ذات موجبات متتابعة طويلة الأجل.
 - يحرم على أعضاء مجلس الإدارة في الشركة ما لم يكونوا من الأشخاص المعنويين أن يستحصلوا من الشركة بأية طريقة كانت على قرض أو على حساب جار مكشوف لمصلحتهم أو كفالة أو تكفل بالإسناد التجارية تجاه الغير. إلا أن التحريم المذكور لا يطبق بالنسبة للمصارف إذا كانت العمليات المنوه عنها تشكل عمليات عادية لنشاط هذه المصارف.
 - لا يجوز لأعضاء مجلس الإدارة أن يشتركوا في إدارة شركة مشابهة لشركتهم إلا إذا حصلوا على ترخيص يجدد في كل سنة.
 - لا يجوز أن يكون لأعضاء مجلس الإدارة مصلحة ما في أية جمعية أو نقابة أو جماعة أخرى تقوم بعمليات يراد بها إحداث تأثير في أسعار البورصة المختصة بالأوراق المالية التي أصدرتها الشركة أيا كان نوعها.
- تتماشى هذه الضوابط مع المعايير الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE) والتي تؤكد على وضع نظم تمنع العاملين بالشركة بما في ذلك المديرين ورؤساء الشركات من استغلال وظائفهم فاستغلال المعلومات الداخلية الخاصة بالشركة و التداول

علي أساسها ممنوع ويجب أن يفصح أعضاء مجالس الإدارة ورؤساء الشركات أن عن أي مصالح مادية لهم في الصفقات الخاصة بالشركات.

ج- من ناحية المسؤولية:

- إن أعضاء مجلس الإدارة مسؤولون حتى لدى الغير عن جميع أعمال الغش وعن كل مخالفة للقانون أو لنظام، والأعضاء المشار إليهم مسؤولون أيضاً تجاه المساهمين عن خطأهم الإداري.
- تكون التبعة إما فردية مختصة بعضو واحد من أعضاء مجلس الإدارة وإما مشتركة فيما بينهم جميعاً. وفي هذه الحالة يكونون ملزمين كلهم على وجه التضامن بأداء التعويض إلا إذا كان فريق منهم قد اعترض على القرار المتخذ بالرغم منه وذكر اعتراضه في المحضر، ويكون توزيع التبعة النهائي بين المسؤولين بحسب قسط كل منهم في الخطأ المرتكب^(١).

القسم الثالث - الثغرات في البيئة اللبنانية التي تعيق تطبيق الحاكمية

أخذت الحاكمية الادارية دورها بعد تأرجح الثقة في الاسواق المالية العالمية بنتيجة الانهيارات والازمات بسبب سوء الادارة والفساد. وكالعادة فان سبل المواجهة للنظام الرسمالي تتم عبر تفعيل دور اليات نظام السوق من مؤسسات مالية دولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ولجنة بازل ومجموعة الدول العشرة والتنظيمات والمؤسسات المعنية بوضع المعايير كمجلس معايير المحاسبة الدولية، والتي تجتمع وتعطي تعليماتها الى الدول التابعة للتطبيق.

برزت الحاكمية كاحدى هذه الآليات التي تهدف لبناء الثقة المفقودة والتي تقضي بفصل راس المال عن السلطة.

(١) المادة ١٧٠ من المرسوم الاشرعي رقم ٣٠٤.

أولاً: الحاكمية الادارية في القطاع المصرفي في لبنان

الواجهة الممثلة للاقتصاد اللبناني على صعيد دولي هو القطاع المصرفي، وحتى ويوجد موانع عدة على صعيد سياسي تحول دون تطوير النظم والقوانين، فقد منح لهذا القطاع في اطار قانون النقد والتسليف وبموجب المادة ٣٣ المعدلة وفقاً للقانون ٧٥/٨ تاريخ ١٩٧٥/٣/٥ في البند ٧ فمصرف لبنان يضع سائر الانظمة المتعلقة بعمليات المصرف، وفي المادة ١٧٤ المعدلة وفقاً للمرسوم ٦١٠٢ تاريخ ١٩٧٣/١٠/٥ في عمل المصرف المركزي، فللمصرف المركزي صلاحية اعطاء التوصيات واستخدام الوسائل التي من شأنها ان تؤمن تسيير عمل مصرفي سليم، ويمكن ان تكون هذه التوصيات والوسائل شاملة او فردية، وان التنظيمات العامة الضرورية لتأمين حسن علاقة المصارف بمودعيها وعملائها، ومن الطبيعي ان تكون الحاكمية ضمن هذه التنظيمات.

ويهدف حماية رؤوس الاموال، أنشأ مصرف لبنان تماشياً مع المبادئ العالمية ومعايير بازل II لجنة للحوكمة بالتعاون مع جمعية المصارف هدفها تدعيم ركائز الحاكمية والإدارة السليمة والرشيده لدى المصارف والمؤسسات المالية ولجنة أخرى للاستقرار المالي تقوم بدراسة أوضاع المصارف لجهة الرسملة ونوعية الموجودات المتوافرة لديها (تسليفات، ديون رديئة، توظيفات سيادية...)، والإدارة، والربحية، والسيولة، ومدى الالتزام بالمعايير والتعاميم الصادرة عن مصرف لبنان ولجنة الرقابة على المصارف. كذلك أنشأ مصرف لبنان حديثاً وحدة الإدارة الرشيدة التي تقوم بالتركيز على أسس الإدارة الرشيدة لدى المصارف والمؤسسات المالية وتركيبة مجالس الإدارة لديها^(١).

(١) رنا منصور و محمد وهبه، بازل III والملاءة II، تحدّ جديد للقطاع المصرفي في لبنان، دار نيولاين، بيروت ٢٠١٤. ص ١١٨.

وقد صدر عن جمعية المصارف في لبنان في العام ٢٠١١ المبادئ التوجيهية للادارة الرشيدة^١ والتي تشير اعتماد مبادئ الادارة الرشيدة (الحاكمة الادارية) الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ومنشورات مجلس المعايير المحاسبة الدولية IAS والمعايير الدولية للتقارير المالية IFRS.

إن المصارف اللبنانية هي المقرض الاكبر للدولة، ويعجز الدولة عن دفع مستحقات التسليفات في اوقاتها، فتقوم الدولة ولدفع الديون القديمة باصدار سندات جديدة تغطي الديون القديمة مع الفوائد، امام هذه الالية يصبح موقف الدولة ضعيفا امام المصارف، وبالتالي فان بطئ التغييرات القانونية لا يطال القطاع المصرفي، فاصدر مصرف لبنان عددا من التعاميم تدخل في اطار تطبيق الحاكمة أو الادارة الرشيدة حسب ما يطلق عليها مصرف لبنان.

يوجد هيمنة للمصارف على السلطات التشريعية في لبنان، عندما اضطرت المصارف في ٢٤/١١/٢٠١٥ الى اصدار القوانين المرتبطة بالالتزام الضريبي وبمكافحة تبييض الاموال اجتمع مجلس النواب^٢ رغم التشنج السياسي، كون عدم ارار هذه القوانين قد يضع لبنان على لائحة الدول غير المتعاونة، ويخفض من التصنيف للبنان، ويرفع من المخاطر، بيد ان اقرار هذه القوانين في الشكل لا يعني تنفيذها بشكل كلي لوجود العديد من التعارض على صعيد اجتماعي ان على صعيد التعاريف، او المصطلحات.

من ناحية عملية، ويتجرد فإن المصرف المركزي كان مدركاً لمخاطر غياب قواعد الحاكمة أو الإدارة الرشيدة، فقد بادر منذ العام ٢٠٠٠ إلى إصدار سلة تعاميم لتفعيل أنظمة الرقابة والإدارة الرشيدة لدى المصارف وتركيب مجالس الإدارة لديها منها التعميمات الأساسية رقم ١٠٦ الصادر بتاريخ ٢٦ تموز ٢٠٠٦ ورقم ١١٢ الصادر بتاريخ ٢٧ أيلول ٢٠٠٧ والتعميم الوسيط رقم ٢٥٥ الصادر بتاريخ ٢١ نيسان ٢٠١١.

⁽¹⁾ <http://www.abl.org.lb/Library/Files/Files/ABDL%20Booklet%202011%2028x22.pdf>.

⁽²⁾ <http://www.bdl.gov.lb/laws/index/5/32/2>.

- كذلك تمّت المطالبة بتأسيس لجان وإعطائها صلاحيات لمراقبة المخاطر وبتأسيس أطر مستقلة للتدقيق الداخلي. سعى حاكم مصرف لبنان إلى التحفيز على بناء كوادر بشرية مدركة للثقافة المالية من خلال المطالبة بامتحانات ترتبط بأعمالها والحصول على شهادات معترف بها عالمياً كتلك التي تمنحها سلطة الخدمات المالية أو لجنة السندات والمصرف.
- كما أنشأ مصرف لبنان لديه وحدة الإدارة الرشيدة ولجنة تختص بهذه الأمور.
- ترتكز التوجّهات الأساسية لمصرف لبنان والتي يتمسك بها على دعائم كثيرة، ومن أبرزها:
- تركيبة مجلس الإدارة حيث يحاول المصرف البحث عن التنوع والمهنية وتمثيل المساهمين الكبار فيه لكي يتحمّلوا مسؤولياتهم مباشرة. فبرأي المالكيين الكبار أنّ وجود المساهم الأكبر، فرداً كان أو عائلة في مجلس الإدارة، يضيفي عنصر الأمان، إذ إنّ أمواله تكون في خطر في حال غامر المصرف بها.
 - عدم اقتراض صاحب المصرف ورئيسه من المصرف الذي يملك أو يدير، كذلك الأمر بالنسبة إلى أعضاء مجلس الإدارة وكبار المدراء وحتى ضمن ما هو مسموح به في تعاميم مصرف لبنان، لأنّ المصرفي يتحوّل بذلك إلى رجل أعمال أو مضارب في أسواق العملات والبورصة. وقد بيّنت لنا الخبرة أنّ معظم المصارف التي تعرّضت كان سبب تعرّضها مثل هذه الممارسات.
 - مراقبة المصرف توظيف أمواله الخاصة بدقّة واعتماد التنوع وعدم الدخول في الرافعة المالية. كما حدّد مصرف لبنان سقف الـ ١٠٪ لتوظيفه في استثمار واحد و فقط من أمواله الخاصة النقدية، وأوصى بالابتعاد عن الخوض في المشتقات والمنتجات المركّبة أو كفالة هذه الأدوات من أمواله الخاصة.
 - وجوب تعرّف المصرف إلى زبائنه بشكلٍ جيّدٍ إستناداً إلى مبدأ إعرف عميلك (Know Your Customer)، فلا يسمح لهم بالاستثمار أو التوظيف أو المضاربة أو الإستلاف بما لا قدرة مالية لهم عليه أو من دون أيّ إدراك لمخاطر هذا الاستثمار. وقد دعى مصرف لبنان المصارف إلى تحديث كشوفات حسابات الزبائن وتطويرها والتأكد من

عناوينهم ومن استلامهم لهذه الكشوفات، وعلى هذه الكشوفات أن تكون واضحة وشفافة فتتضمّن كلّ المعلومات المطلوبة.

- التأكيد على تنفيذ الدور الذي يطلبه مصرف لبنان لمدققي الحسابات بالنسبة لتوقيع التقرير المشترك والقيام بأعمالهم بشكلٍ كاملٍ.
- التأكيد من أنّ المعايير والتدابير المطلوبة من مصرف لبنان فيما يتعلّق بمكافحة تبييض الأموال معمول بها وضرورة قيام المصرف المعني فوراً بإعلام هيئة التحقيق الخاصة بأيّ حساب مشكوك في أمره أو أيّ ممارسة تُخالف تعاميم مصرف لبنان.

قامت جمعية المصارف في لبنان بتعميم هذه المبادئ على جميع المصارف الأعضاء في الجمعية، وعلى أعضاء مجالس إدارتها والمدراء المسؤولين عن الإدارات الرقابية فيها، كما نشرت هذه المبادئ التوجيهية على موقعها الإلكتروني. وقد أكّدت الجمعية من خلال نشر هذه المبادئ إلى أنّه كلما تطوّر القطاع المصرفي اللبناني في تطبيق المعايير الدولية ازدادت متانته وضمن استمراريته وحافظ على سمعته وعلى ثقة المستثمرين المحليين والدوليين به.

بالنظر إلى المبادئ التي تمّ وضعها فهي توجيهية بكلّ ما تعنيه الكلمة ولا تحدّد إطاراً تنظيمياً بقدر ما أنّها وُضعت لتسهيل تطبيق أفضل الممارسات في مجال الحاكمية والإدارة الرشيدة بما يتوافق مع حجم المصرف ووضعه وحجم عملياته وهيكلته.

لا يُعتبر القطاع المصرفي اللبناني في الشكل بعيداً عن أجواء الحاكمية والإدارة الرشيدة، ففي العام ٢٠٠٥ بدأ الاهتمام من قِبل الإدارات العليا في المصارف بالتعرّف إلى مكامن القوة والضعف في تطبيق مبادئ هذا المفهوم، وذلك عندما شارك ٣٠ مصرفاً لبنانياً تجارياً من بين ٥١ (إجمالي عدد المصارف التجارية آنذاك) في الدراسة التي نظّمها جمعية المصارف بالتعاون مع المؤسسة المالية الدولية وقامت بتنفيذها مؤسسة أرنست أند يونغ. من نتائج هذه الدراسة أنّ المصارف اللبنانية كانت في حينه ملتزمة إلى حدّ بعيدٍ بتوجّهات

الحاكمة والإدارة الرشيدة فيما خصّ الرقابة الداخلية، وقد زاد التزامها منذ ذلك التاريخ بفضل تشديد السلطات الرقابية على تطبيق معايير بازل في إدارة المخاطر وغيرها. نشير في الوقت نفسه إلى عدم وجود فصل فعلي بين صلاحيات ومسؤوليات مجالس الإدارة والإدارة العليا التنفيذية، وقد يكون مردّ ذلك في الدرجة الأولى إلى الطابع العائلي لمؤسساتنا المصرفية والتزامها بتطبيق قانون التجارة اللبناني الذي يفرض الجمع بين مركز رئيس مجلس الإدارة والإدارة العامة.

بالإضافة إلى أن المصارف تعلم طبيعتها المسيطرة، فتترك ما يتعارض مع مصالحها كمثلاً ترك موضوع الأشخاص المعرضين سياسياً كما في التوصيات الإضافية الأربعين⁽¹⁾ الصادرة عن مجموعة النشاط المالي في الولايات المتحدة الأميركية، وعدم متابعتها والتأكد من مصادرها، كذلك فإن المصارف تغطي التهرب الضريبي، وذلك عندما يقبل المصرف بالوضع المالي للعميل وهو مختلف عن الميزانية المقدمة لدى الدوائر الرسمية، ولا يعتبرها تصريح كاذب، ويمنح تسليفاته على أساسها، مما يعني أن المصارف شريكة في هذا التهرب.

ثانياً: التطبيق الفعلي للحاكمة في لبنان

عندما تكون القوانين الوضعية غير كافية في التطبيق، تغطي العادات والممارسات فيعتبر المجتمع هذه التصرفات عادية رغم معارضتها للقوانين، وخاصة مع غياب الشفافية وتفشي الفساد، فتكون بذلك القوانين واجهة لا تعكس الواقع التطبيقي، المشكلة تكمن في العقلية التي تسيطر على الواقع العملي، فيغيب جوهر النص وتغيب المعايير مع الفساد وعدم وجود شفافية.

¹ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf>

يقع جزء من اللوم على الادارة الرسمية وتطبيقاتها، وقد تم اعتماد معايير المحاسبة الدولية بناء على قرار وزير المالية رقم ١/٦٧٣ - صادر في ١٤/٦/٢٠٠١، والذي توقف عند معيار المحاسبي الدولي رقم ٤١، دون الاخذ بالتطورات الحاصلة منذ ذلك الحين، ويفرض على مفوض المراقبة في الشركات ان يذكر في تقريره ان الشركة قد احترمت في اعداد بياناتها معايير المحاسبة الدولية، وانه قام بعمله وفقا لمعايير التدقيق الدولية، وفي العبارتين مبالغة وهما بعيدتان عن الصحة، مما يضيف الغموض في موضوع الشفافية.

١- الشفافية في لبنان

الشفافية هي القاعدة الأساسية التي تعتمد عليها كافة المعايير الدولية، وهي التوصية التي تفرض اعتمادها المؤسسات الدولية المالية والمحاسبية والتقنية، والتي بنظرها تؤدي إلى خلق بيئة سليمة يمكن للجمهور الوثوق بكافة العوامل المحركة لها.

الشفافية الهدف ليست بحد ذاتها، حيث يترافق مع الشفافية^(١) بالمنظور الاقتصادي، موضوع تحرير الأسواق المالية ورؤوس الأموال، والذي كان نتيجته تبخر الأسواق المالية في الثمانينات، مما تأتي معها الحاجة إلى معلومات أمينة كوسيلة لتحقيق التوازن المالي.

فالشفافية من الناحية السياسية والاقتصادية، بالإضافة إلى أنها تتربط مع خلق بيئة تكون فيها الشروط، والقرارات، والنشاطات، مرئية ومفهومة. فهي أساسية لتوزيع المسؤوليات وتقسيمها على كافة المجموعات التي تتحكم بعوامل السوق، بحيث لا تتعارض هذه المسؤوليات، وتترك مجالا لوظيفة الرقابة لتقوم بعملها بشكل حيادي وحر.

فالمشكلة برأينا هي مشكلة عقلية وثقافة، مما يترتب ربما إعادة صياغة البرامج التعليمية لبناء أخلاقية لبنانية تتربط مع القيم الأصيلة والتي سهى عن تعاليمها الفرد اللبناني تحت غطاء العصرية، والتي قد تكون فعليا هي أصل الفساد هذا.

(1) Hennie Van Greuning, International Accounting Standards, World Bank, 2000, P2.

ويكشف تقرير منظمة الشفافية العالمية أن الشركات الدولية وعلى رأسها الأميركية قدمت رشاًوى في الدول النامية ومارست ضغوطاً سياسية ودبلوماسية لتمرير أعمالها وخدمة مصالحها، وتتقاضى أعداداً كبيرة من الموظفين الحكوميين في أنحاء العالم رواتب منتظمة من الشركات الأجنبية ومن بين هؤلاء سياسيون كبار، وقال وزير التجارة الأميركي⁽¹⁾ وليم ديلي انه تم اكتشاف رشاًوى قدمتها شركات أميركية خارج الحدود في الفترة الممتدة من أيار ١٩٩٧ إلى نيسان ١٩٩٨ (سنة واحدة) تصل قيمتها إلى حوالي ٣٠ مليار دولار، ولا تعتبر الإدارة الأميركية الرشاًوى والعمولات والهدايا التي تدفع في "العالم الثالث" من الفساد الخاضع للمحاسبة.

احتل لبنان في مؤشر مدركات الفساد عام ٢٠١٢ مراتب متدنية عربياً وعالمياً حيث جاء في المركز ١٢٨ عالمياً من أصل ١٧٦ دولة واحتل عربياً المرتبة الـ ١٤ من أصل ٢١ دولة شملها المؤشر. مما يعني أن لبنان من الدول الخمسين الأكثر فساداً في العالم. مما يشير إلى عدم وجود شفافية في لبنان.

٢- امكانية وضع دعائم لنظام حاكمية فعالة في لبنان

هل يمكن للشركات او حتى للمصارف تطبيق قواعد الشفافية والمساواة؟ هو سؤال برسم المجتمع اللبناني، خاصة ان تكلفة الموارد اللازمة التي تسهل تطبيق الحاكمة قد تخفض من الارباح المباشرة. بالاضافة الى وجود صعوبة في وضع الاطر القانونية والتشريعية المناسبة، ويطلق في لبنان على التشريع عبارة تشريع الضرورة.

بالاضافة الى ان تحديد المفاهيم والتعاريف لتوزيع الصلاحيات القانونية والتشريعية بشكل واضح غير ملتبس، لا يترك مجالاً للتهرب، والتهرب هي السمة الاساسية لحماية اصحاب النفوذ، وذلك عبر ترك الثغرات القانونية التي يمكن عبرها تبرئة اصحاب الحظوة من النظام.

(1) www.aljazeera.net/cases_analysis/2002/6/6-26-1.htm

كما ان الية العمل الاداري في لبنان لا تعتبر انعكاسات الاداء العام على الاقتصاد الذي يعتبر متردي، لأن الاقتصاد ليس من اولويات الحكومات في ظل التردّي السياسي والامنّي، وفي هذا لا يمكن الحديث عن نزاهة الاسواق وعن دولة القانون ولا عن امكانيات التطبيق. وبالتالي فان القرارات ان لم تكن مصيرية على صعيد دولي لا يمكن ان ترد في الوقت المحدد ومع ذلك فهناك التباس في شفافيّتها.

اما من ناحية تعزيز التعاون العابر للدول في اطار المعاهدات المتعددة الاطراف لتبادل المعلومات، فتبالغ الشركات في التطبيق مخافة عدم تصديقها في الخارج، فتطبق ما لا يطلب تطبيقه على بعض الاشخاص، كما حصل في موضوع الفاتكا، حيث قامت بعض المصارف بطلب معلومات من زبائنها ما يتخطى بكثير ما يطلبه مصرف لبنان من معلومات كطلب تاريخ الشخص منذ عشرين عاما مكان اقامته، ودراسته، واستثماراته وما الى ذلك.

٣- امكانية تطبيق مبدأ حقوق المساهمين والمعاملة المتكافئة للمساهمين

هل يمكن أن يكفل إطار حاكمية الشركات في بيان حماية حقوق المساهمين في ظروف الشركات العائلية، وفي بيئة لا تؤمن بتقاسم السلطات، علما ان كثير من الاسهم المكتتبة في الشركات المساهمة هي اسهم شكلية تهدف الى احترام شكلية القانون في تاسيس الشركات وتكون الاسهم في معظم الاحيان موزعة على الابناء او الاقارب او الاصحاب في مقابل وكالات تنازل غير قابلة للعزل لهذه الاسهم لصالح احد المساهمين، وبالتالي فان تأمين أساليب تضمن تسجيل الملكية، و نقل أو تحويل ملكية الأسهم، تصبح شكلية.

أما من جهة الحصول على المعلومات الخاصة بالشركة في الوقت المناسب وبصفة منتظمة فهي غير ممكنة بشكل عام وهذا ما يلاحظ عند طلب معلومات عن الشركات من قبل الطلاب خلال اعداد بحوث التخرج، وتطلب مجمل الشركات عدم الاعتماد على الارقام

الفعلية والاكتفاء بمعلومات تقريبية عن تشغيل الشركة وعن الية الضبط الداخلي المعتمدة، مما يعني ان هياكل راس المال واليات الرقابة هي غير شفافة. من حيث المشاركة والتصويت ودعوة الاجتماعات العامة للمساهمين والحصول على حصص من ارباح الشركة، وباعتبار ان الكثير من الاسهم هي شكلية وخالية من المضمون الربحي، فيصبح موضوع الحصول على حصص غير مبرر، كذلك فيما يتعلق بتعديلات النظام الاساسى أو فى مواد تأسيس الشركة أو فى غيرها من الوثائق الأساسية للشركة. لاحظنا خلال تجاربنا العملية حول تزويد المساهمين بالمعلومات الكافية فى التوقيت المناسب، بشأن تواريخ وأماكن وجداول أعمال الاجتماعات العامة، بالاضافة إلى توفير المعلومات الكاملة فى التوقيت الملائم بشأن المسائل التى يستهدف اتخاذ قرارات بشأنها خلال الاجتماعات، فان اجتماعات الجمعية العمومية عادية كانت ام غير عادية تكون فيها الابلاغات شكلية، ويتم الاجتماع على عجل بعد اسقاط مهل التبليغ، ويتم الموافقة بالاجماع على كافة القرارات دون اي اعتراض.

٤- واقع المؤسسات الاستثمارية، اسواق الاسهم والوسطاء الآخرين

يفترض ان يضمن نظام الحاكمة الادارية ان يضع حوافز سليمة على سلسلة الاستثمار بطريقة تسهم بها طبيعة عمل اسواق الاسهم فى تثبيت حاكمة الشركات، لكن المرسوم الاشتراعي رقم ٤٥ صادر فى ٢٤ حزيران ١٩٨٣ فيما يتعلق بنظام الشركات القابضة (هولدنغ) المعدل بموجب القانون رقم ٨٩ تاريخ ١٩٩١/٩/٧ والقانون رقم ٤٠٩ تاريخ ١٩٩٢/٢/٧ والقانون رقم ٧٧٢ تاريخ ٢٠٠٦/١١/١١ لا يتاول سوى السقوف الاستثمارية واطر العمل لهذة الشركات، ولا يوجد ما يضمن ان تكون هذه الشركات كمكاتب امانة وعليها الافصاح عن آليات التصويت التى تعتمد فى الشركات التى تستثمر بها.

٥- دور أصحاب المصالح فى حوكمة الشركات

هناك التباس فى المصطلح والمفهوم، حيث يفهم من تعبير اصحاب المصالح فى لبنان انهم اصحاب راس المال، كما يفهم من تعبير الهيئات الاقتصادية وكأنه اصحاب الشركات الكبرى، وهى مفاهيم مغلوطه فى عقلية المجتمع اللبناني. وفى هذا الوضع يفترض ولتجنب الالتباس استخدام تعبير ذوي العلاقة من ادارة الشركة والمساهمين والموظفين والمستهلكين والموردين، والمصارف والادارة الرسمية والمستثمرين، والمواطن بشكل عام فى اطار المسؤولية الاجتماعية للشركات.

بالاضافة الى الثغرة فيما يتعلق بالقوانين التى تسمح بتطبيق الحاكمية، هناك ضعف فى مستوى المواطنة وفى مستوى دراية المواطن بحقوقه.

قد يبرز تشتت فى الرؤيا حول المصلحة العامة، فهناك ميل من قبل ذوي العلاقة الى الفردية نتيجة الخلل فى بناء المواطنة^(١) والذي تكشف فى لبنان فى فترة ما بعد الحرب فى عام ١٩٧٥، وخصوصاً فى علاقته المواطن بالاقتصاد، فغياب الثقة فى الاداء الحكومى يجعل الثروة العامة فى رؤيا المجتمع قيمة تعود منفعتها الى السلطة، فتنتفى الى حد ما الروح الرقابية ومفهوم المشاركة.

ويعزز عدم وجود دور ذوي العلاقة هو غياب الثقافة^(٢) لدى العاملين فى ادارة الاموال العامة، لانتمائهم الى السلطة وليس الى الوطن. ومن يستطيع أن يكفل لذوي العلاقة بفرصة الحصول على المعلومات المتصلة بالحاكمية.

٦- الإفصاح والشفافية

مستوى الشفافية فى لبنان ضعيف جداً، ويوجد شك فى مجمل المعلومات التى تصدر عن الشركات، ومنبع الشك هو الادارة الضريبية نفسها التى تكلف معظم الشركات بعد تدقيقها.

(١) غسان ديبه، الاقتصاد السياسى لبناء المواطنة فى لبنان، جريدة الاخبار، العدد ٤٦٢ الاربعاء ٢٧ شباط ٢٠٠٨، بيروت.

(٢) <http://www.aliwaa.com/Article.aspx?ArticleId=187706.0>

وقد صنف مؤشر الموازنة المفتوحة لسنة ٢٠١٥ الصادر عن مشروع شراكة الموازنة الدولي لبنان في المرتبة ٩٩ من مئة وبلدين في العالم حيا لشفافية الموازنة، وفي المركز التاسع بين ١١ دولة في العالم العربي شملها المسح.

اقتصاد المظهر^(١) هو الطاعي في شكلية الحياة اللبنانية، والضبابية في العقلية الاجتماعية لا تنق بالافصاح حتى ولو كانت النتائج المالية والتشغيلية للشركات صحيحة. والنتيجة هي نسبة التهرب الضريبي المرتفعة^(٢) التي تتخطى ٧٠% في لبنان، فتصبح المسائل المادية المتصلة بالعاملين والهياكل وسياسات حوكمة الشركات والاضطلاع بعملية مراجعة سنوية عن طريق مدقق مستقل، مواضيع شكلية.

٧- مسؤوليات مجلس الإدارة

رئيس مجلس الادارة هو من يتحكم واقعا بعمل الشركة من ناحية تنفيذية، وتتعارض وظيفته مع وظيفة المتابعة الفعالة للإدارة التنفيذية، فرييس مجلس الادارة هم المدير العام، وكيف يمكن للمنفذ ان يقوم بالتدقيق او بالتفتيش على نفسه. فالتنفيذ من التهديدات الجوهرية التي تطل المراجع وهي تمنع ضمان المساءلة لمجلس الإدارة من قبل الشركة أو المساهمين.

ضمن هذه المعطيات لا يمكن الاعتداد بالنوايا الحسنة، وبسلامة القواعد المطبقة، وبالعامل لتحقيق مصالح الشركة والمساهمين، خاصة ان الوصاية التي ترتبط بطبيعة عمل رئيس مجلس الادارة تؤثر على المجلس بشكل عام. فالعلاقة الترابطية والعائلية والعقائدية لها تاثير في البيئة اللبنانية، والمهام التنفيذية من قبل رئيس مجلس الادارة وفي اطار التآلف تمنع باقي اعضاء المجلس والذين يؤيدون رئيسهم، تتعارض مع الوظائف الاساسية التي يتعين ان يقوم بها مجلس الادارة في اطار الحاكمية والتي تركز على مراجعة وتوجيه استراتيجية الشركة، وخطط العمل وسياسة المخاطرة، والموازنات السنوية، وخطط النشاط، وأن يضع

(1) <http://www.alahednews.com.lb>.

(2) <http://www.databank.com.lb/docs/Lebanese%20Taxation%20Paper.pdf>

أهداف الأداء وأن يتابع التنفيذ وأداء الشركة، كما ان التنفيذ المرتبط فكريا وقانونيا بوظيفة رئيس مجلس الادارة يعقد عملية الإشراف على الانفاق الرأسمالي وعلى عمليات الاستحواذ وبيع الأصول. إن الوظيفة التنفيذية لرئيس مجلس الادارة، لن تمكن مجلس الإدارة من ممارسة التقييم الموضوعي لشؤون الشركة، ويمنعه من اجراء ذلك على نحو مستقل عن الإدارة التنفيذية.

خاتمة

يوجد صعوبة في تطبيق الحاكمية الادارية في البيئة اللبنانية لغياب العقلية التقليدية في مفهوم السلطة وتقاسمها، يضاف الى ذلك النقص في الاطر القانونية وعدم وجود شفافية. رغم وجود القوانين في بعض الاحيان فالعادات تتغلب على الاطار القانوني، فنجد انه ورغم فرض القانون على الشركات المغفلة التسجيل في السوق المالية الا ان الكثير من هذه الشركات بقيت خارج التسجيل.

رغم ضرورة بث ثقافة الانتماء والتي تدعم القانون تطبيقاته، نرى ولغاية خلق الظروف الفكرية والاجتماعية المناسبة لتقبل مفاهيم الحوكمة، ايجابية وضع القوانين التي تضبط اعداد هيكلية ادارية، وخريطة تنظيمية خاصة بكل شركة توضح مهام مجلس الادارة، ورئيسه بما يضمن القيام بسلطة اشرافية من قبل المجلس، مع ضرورة فصل مهام رئيس مجلس الادارة عن المدير العام التنفيذي، وتعيين شخصين منفصلين للقيام بدورهما. وفي ظل هذا الاقتراح لا يفترض ان يكون هناك اي علاقة بين رئيس مجلس الادارة والمدير العام التنفيذي، بهدف الفصل بين القرارات التشغيلية، والاستراتيجية، والنظر في وضع لجان لاتخاذ القرار الجوهرية، واعتماد اسس الضبط الداخلي بحيث لا يمكن لشخص واحد اتمام امر تشغيلي من بدايته حتى النهاية، مع ترك جهاز رقابة داخلية حيادي وموضوعي ومستقل، ويرفع تقاريره الى مجلس الادارة.

المؤثر في موضوع الحاكمية الادارية هو بيان المؤهلات الرئيسية اللازمة لمجلس الادارة، فعلى القانون ان يتضمن، انه وعلى كل مجلس الادارة، ان يتأكد ان مؤهلات اعضائه تتوافق مع احتياجات التشغيل المالي ومع الابداع الاستثماري، وعلى مجلس الادارة ان يكون لديه المعرفة والخبرة فى المجالات المالية، والتمويلية والمحاسبية والتسويقية، بحيث يشكل المجلس فريق عمل متكافئ و متكامل ليتمكن من تحقيق الاهداف.

وبموضوع الرقابة الذاتية، ان يتضمن القانون شرح لطبيعة عمل مجلس الإدارة والذي يقضى بتطوير عملية تقييم الاعضاء، وتبنى موضوع مراجعة وتقييم أداء المدير العام التنفيذي. ولكي تتجح الضوابط الداخلية لابد ان يشير القانون الى اهمية تدعيم الشركات بمؤسسات استثمارية خارجية تتفق مع ظروف الاقتصاد، وتعى البيئة الاجتماعية والتقاليد، وضرورة دعم هذه المؤسسات الخارجية بقوانين حقوق الملكية وقوانين منظمة للشفافية ولاشهار الافلاس وبمقومات سوق اوراق مالية ديناميكي.

وربما يكون الحافز في اتباع نظام الحاكمية الادارية هي المكاسب الممكن تحقيقها من جراء التطبيق، وضرورة وضع المساهمين، والمالكين، بصورة هذه المكاسب، واقناعهم بان وضع عقلانية القرار وموضوعيته في قالب اداري متعارف عليه دوليا سيؤدي الى:

- ضمان قدر ملائم من الطمأنينة للمستثمرين وحملة الأسهم على تحقيق عائد مناسب لاستثماراتهم، مع العمل على الحفاظ على حقوقهم وعلى الحقوق غير المسيطر عليها.
- تعظيم القيمة السوقية للسهم، وتدعيم تنافسية الشركات فى أسواق المال العالمية؛ وخاصة فى ظل استحداث أدوات وآليات مالية جديدة، وحدوث اندماجات أو استحواذ أو بيع لمستثمر رئيسى ...إلخ.
- التأكد من كفاءة تطبيق الاجراءات التشغيلية، بمعزل الاراء والارتباطات الشخصية، وبالتالي حسن توجيه الاموال إلى الاستخدام الأمثل لها، منعاً لأى من حالات الفساد التى قد تكون مرتبطة بذلك.

- تجنب الانزلاق فى مشاكل محاسبية ومالية، بما يعمل على تدعيم واستقرار نشاط الشركات العاملة بالاقتصاد، ومنع حدوث انهيارات بالأجهزة المصرفية أو أسواق المال المحلية والعالمية، والمساعدة فى تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادى.

نهاية، وبالرغم من اختلاف القوانين والنظم الأساسية المرتبطة بحوكمة الشركات بين الدول، فإن لبنان بحاجة لأنظمة قانونية تكون صمام الأمان الضامن لحاكمية ادارية جيدة للشركات، وذلك بهدف دمجها فى المفاهيم العامة لتتداخل مع العادات والتقاليد الادارية، وتصبح منهجاً معتمداً.

الفساد في سلم القيم النفسية - الاجتماعية

د. أحمد العلمي⁽¹⁾

الفساد ظاهرة لا تقتصر على مجتمع دون آخر، وهي اليوم ظاهرة عالمية تعرفها المجتمعات الأوروبية كما تعرفها المجتمعات النامية. من إيطاليا وفرنسا إلى الولايات المتحدة. وإذا كانت البلدان الغربية تملك أجهزة رقابة وسلطات مستقلة يعود لها حق مراقبة ومقاضاة السياسيين والرؤساء، فإن الفساد المستشري في البلدان الأفريقية والآسيوية، عدا من أمريكا الجنوبية قلما يجد من يتعقب آثاره، فلا يجد السياسيون وأصحاب النفوذ من يراقب استغلالهم للسلطة لتغطية فسادهم وانتهاكاتهم للقانون إلا نادراً، وعادة ما يعمد هؤلاء السياسيون إلى تغطية الفساد في الإدارة، بحيث يجد الفساد حماية.

في لبنان أخذ الفساد حجماً متزايداً وقد زاده حدة إنهيار القيم وتلاشي الروادع وسيطرت القلق على المصير خصوصاً وأن المرحلة الحالية في المنطقة تحمل في طياتها (مأزق وجودي) عام أصاب الشعب اللبناني بكل شرائحه الاجتماعية والدينية، حيث بات المواطن اللبناني في علاقته بإدارات الدولة، وفي خضم واقع عجزها عن حمايته وحماية حقوقه، لا يجد حرجاً في تأمين مصالحه ومكاسبه بوسائل غير مشروعة، بحيث أصبح بالإمكان القول أن الفساد أصبح بنية قائمة بذاتها، تحتضنه ذهنية اجتماعية، تبرره وتسهل تعاطيه.

لا نريد في هذه المساهمة أن نتطرق إلى المظاهر السياسية للفساد لكننا سنحاول أن نعمد إلى استعراض المظاهر النفسية، غير المحدودة بطبقة أو فئة. والسؤال المحوري الذي يطرح نفسه هنا يمكن أن نصيغه على النحو التالي: لماذا يصبح الفرد منحرفاً وفساداً؟ يتفرع عن

⁽¹⁾ عميد كلية التربية، جامعة الجنان.

ذلك سؤال آخر: إذا كان الفساد ظاهرة اجتماعية، ما هي الأسباب الكامنة وراء بروز الفساد وانتشاره؟.

من هنا سنعمد إلى التعرف على محددات السلوك والبناء النفسي - الاجتماعي بل التاريخي وراء السلوك الانحرافي لتحديد الظروف والمكونات المصاحبة له.

سنبدأ ببعض التعريفات واستعراض بعض المفاهيم النفسانية - الاجتماعية. ومن ذلك مفهوم "القيم الاجتماعية" ودورها في عملية التنشئة والتماكك الاجتماعي.

تعتبر القيم الاجتماعية من أهم عوامل "الضبط الاجتماعي" فهي الموجه الأساسي لسلوك أعضاء المجتمع في اتجاه ما هو مرغوب فيه. فالقيم الاجتماعية تربط الناس وجدانياً بحكم تمثلهم إياها، وهي تنظم سلوك الجماعات وتوجه مضامينه وتحددها.

والمصدر الأساسي للقيم عند أعضاء مجتمع ما، هو ثقافة هذا المجتمع الذي ينشؤون ويعيشون. ومصدر القيم الثقافية السائدة في المجتمع هو تاريخ الجماعة أو تراثها التاريخي الذي تتناقله عن طريق التوارث من جيل إلى آخر، بحيث ينقل الجيل إلى الجيل التالي هذه القيم الثقافية عن طريق التربية.

يعتبر العالم "مرتون" Merton، أن كل مجتمع يملك بناءً ثقافياً خاصاً به إلى جانب البناء الاجتماعي. ويرى أن البناء الثقافي مكون من مجموعة من القيم والمعايير. التي تربط بين الأفراد. وفي رأيه أن "اللامعيارية" ناشئة عن ثغرة ما في البناء الاجتماعي. ويرد "مرتون" الانحراف إلى "اللامعيارية"، أي فقدان المعايير التي يعتمدها مجتمع ما. وتبعاً لذلك يمكننا القول أن اللامعيارية دلالة على عدم إمكانية البناء الاجتماعي وعجز هذا الأخير عن مساعدة الأفراد على تحقيق أهداف هذا المجتمع.

على هذا النحو يفسر "مرتون" السلوك الانحرافي في إطار الحياة الاجتماعية المنظمة التي تظهر في مظهرين أساسيين: البناء الثقافي والبناء الاجتماعي. والسلوك الانحرافي ناتج عن حدوث "عدم توازن" بين الغايات المتفق عليها وبين أساليب تحقيق الأهداف.

ويرى "مرتون" أن تمجيد "جهاز القيم الثقافية"، له أهداف وهذه الأهداف يرفعها فوق كل ما عداها لتصبح الغاية المشتركة لغالبية أفراد المجتمع.

وحين تنتفي إمكانية اتباع السبل المشروعة في تحقيق أهداف جزء كبير من أفراد المجتمع، يظهر السلوك المضاد للبناء الاجتماعي ويبرز على نطاق واسع. وهذا التفاوت بين الأهداف المنبثقة عن القيم الاجتماعية، وبين ما يناقضها من مصالح جزئية يؤدي إلى نشوء ثقافات فرعية انحرافية، فالسلوك الانحرافي لا ينتج فقط عن الافتقار إلى الفرص، ولكن عن تناقض المصالح بين الطبقات والفئات والجماعات.

وعلى هذا النحو فإن البناء الذي يفترض أنه يحفظ التوازن يكون سبباً في بروز نوع من التوتر الناشئ عن تناقض عناصر البناء الثقافي العام من جهة وعناصر البناء الثقافي الخاص من جهة أخرى. ومن هذا التناقض ينشأ السلوك الانحرافي باعتباره مؤشراً يعبر به النسق عن حالة عدم التوازن الذي أصابه.

إذا ما انطلقنا من المفاهيم التي استعرضناها باختصار، يمكننا أن نسعى إلى مقارنة الواقع الاجتماعي التاريخي اللبناني على ضوء هذه المفاهيم.

يمتاز البناء الاجتماعي التاريخي في لبنان بمظهره التناقضي. فهناك توجهان أساسيان: الأول يهدف إلى توحيد التنوع عبر منظومة من القيم التي تدور حول الدولة باعتبارها تملك الأجهزة الموحدة والتي تقوم على أساس توحيد المجتمع ومساواة أفرادها أمام القانون. والثاني يرمي إلى تنمية تنوع خارج التوحيد، أي خارج الدولة وباستقلال نسبي عن أهدافها وقيمتها التي تروج لها.

إن أهم ما يحرك التركيبة اللبنانية التناقضية هو الانقسام الاجتماعي، بحيث أن كل طائفة دينية تبحث دائماً عن أرضية تكون بمثابة قاعدة لكيانها وتستخدم لهذا الهدف كل الوسائل المتاحة مادية كانت أم ذهنية.

وبمقدار ما كانت الدولة تعمل على تنمية جهاز قيمها الثقافية، فإن الطوائف كانت تعتمد بنفس المقدار إلى تنمية أجهزتها القيمية. بل أن الدولة التي بدت أنها لا تقيم توازناً في علاقتها بالطوائف صارت هدفاً لهذه الطوائف.

كل طائفة كانت تسعى إلى تحقيق هوية اجتماعية تاريخية بمعزل عن الطوائف الأخرى، بل بالتناقض معها. من هنا نشأت بالضرورة ثقافة التمايز والاختلاف، وإذا كانت هذه الثقافة ممهداً لما سماه "جورج قرم" ثقافة الفتنة فإنها في نفس الوقت كانت غطاءً للفساد والانحراف في السلوك الاجتماعي. يضاف إلى ذلك كون ثقافة التمايز والاختلاف كانت السبيل إلى توليد ذهنية السلوك التغريبي تجاه الذات والآخر من جهة وإعادته ولادة تاريخ مشترك وهوية مشتركة وبالتالي مواطنة صحيحة من جهة أخرى.

وقد واجه اللبنانيون هذه المشكلة بإيجابياتها وسلبياتها تارة بالقفز فوق عمق المشكلة بأسلوب "التكاذب" المشترك، وتارة بالالتجاء إلى الغريب الخارجي والاستقواء به على الفرقاء الآخرين. كل هذا حدّ من إمكانية التفاعل والتعايش داخل البلد الواحد. والسؤال الذي يطرح نفسه باستمرار هو التالي: أين الدولة التي تقدم نفسها "كمصهر" لهذه الظواهر لا محرضاً لها على نفيها. والواقع أن التجربة التاريخية أظهرت أن الدولة اللبنانية كانت دولة "لا توحيدية"، في بلد يمتاز بظروفه الخاصة، ويعود ذلك إلى كون الدولة كانت محسوبة بشكلٍ أو بآخر على بعض الطوائف. وبمعنى آخر فإن مصالح الدولة قد قادتها مصالح طائفة. أو حسب التعبير الذي استخدمته خليل أحمد خليل أن: "زعامة الطائفة كانت تقود زعامة الدولة".

لهذا كله كان لبنان مسرحاً للتناقض بين السلطة التي يتمتع بها القانون باعتبار أنه فوق الجميع، وبين سلطة الطائفة والرأي العام. وبشكل عام فإن سلوك اللبناني قد تميز بتغليب سلطة الرأي، مهما كان خاصاً، على الحرية السياسية المبنية على افتراض المساواة بين المواطنين.

في ظل ضعف منظومة "القيم الثقافية التوحيدية" التي تبثها الدولة نشأ الولاء المزدوج لدى الفرد الموزع بين الدولة والخضوع لقانونها، وبين الخضوع لمصالح الطائفة وتفرعاتها المناطقية العشائرية العائلية والمذهبية والحزبية الضيقة.

وانطلاقاً من هنا نشأ الموظف المزدوج الولاء والتبعية داخل مؤسسات الدولة نفسها. فبالرغم من انتماء الموظف إلى رب عمل هو الدولة التي عليه أن يرضى مصالحها، يجد نفسه في نفس الوقت مشدوداً إلى طائفته، بل إلى ممثليها ورؤسائها وزعمائهم الذين كانوا سبباً في وصوله إلى وظيفته. بل يجد نفسه بالضرورة محسوباً على هذا "الزعيم" أو ذاك، هذه الطائفة أو تلك. ومحسوبيته هذه قائمة على مظهر قوة، أي "التباهي" بقوة خارج الدولة. وبمعنى آخر فإن هذا الفرد يجد أن موقعه داخل الدولة والوظيفة مرهوناً ومرتبباً بما هو خارجها وما هو مناقض لأهدافها وما يفترض أنه أرسخ اجتماعياً وسياسياً وثقافياً منها. لهذا فإن غلبة الانتماء "العائلي والطائفي والمذهبي" على "الفردية والاستقلالية" تجعل المسؤولية الفردية في أضعف حالاتها.

هكذا إذا يترسخ الانحراف عن أهداف الدولة وقيمتها والمنظومة الثقافية التي تبثها وتنتشرها بين المواطنين. ولعلّ هذا الانحراف هو الممهد، بل هو الغطاء للفساد داخل الإطار الوظيفي وحتى خارجه، فالتناقض بين القيم العامة التي يفترض بجميع المواطنين الخضوع لها وبين القيم الخاصة بطائفة أو بزعامة داخل الطائفة يؤدي إلى انحراف في العلاقات بين الأفراد وإلى استشراف الفساد في المعاملات والعلاقات والمصالح.

حين يرتقي هذا الانحراف إلى مستوى السلوك، يفتح المجال أمام "الأنوية الشديدة" حيث تنهار الالتزامات اتجاه الآخر، وتفقد الاحترام لما هو عام ومشارك: "القانون" "القيم" "الثقافة" "الملكية"

يزيد من خطورة الصورة أن كل هذه الوسائل الملتوية التي يمارسها الفرد يجد لها مبررات، بل يضيف عليها طابعاً من المعقولية والشرعية في نطاق منظومة القيم الخاصة، بحيث أن هذه الأساليب الملتوية التي يتجسد فيها سلوك الفاسد لا تعود ظاهرة مرفوضة ولا تسبب الإحراج

لمسببها، طالما أنها مبررة إزاء جماعة ينتمي لها. بل أن هذه الأساليب المفضية إلى استئراء الفساد تصبح في الكثير من الأحيان مصدر فخر لدى بعض الأشخاص وبعض الفئات.

فما هي "المنظومة الثقافية" التي تغطي وتبرر بل وتصبح مصدر فخر واعتزاز لدى الأشخاص الممارسين للسلوك الفاسد؟

لقد أشرنا فيما تقدم إلى المنظومة الثقافية الخاصة بجماعة، والتي تتناقض مع منظومة قيم شاملة تبثها الدولة من خلال القانون العام. ونجد بناءً على ذلك أن المنظومة الثقافية الخاصة بجماعة تتبني أيضاً على براعة "الفرد" الذي يعبر ضمناً عن مصالح جماعته. ونجد أنه إذا ما استطاع فرد من الأفراد أن يبرع في مجال من المجالات فإن هذه البراعة والنجاح، يعزى إلى جماعته، ويصبح مصدر فخر للطائفة أو العشيرة، وإذا حصل فرد على منصب أو فاز بجائزة فإن نجاحه أو فوزه هو نجاح أو فوز للعشيرة أو الطائفة أو الجماعة برمتها.

علينا أن ننتبه هنا إلى تلك "العلاقة الجدلية" بين قيم الفردية بعلاقتها ونسبتها إلى الجماعة. وبناءً على ذلك فإن الفرد الفاسد الذي استطاع أن يحصل على ثروة خارج إطار القانون وعبر تجاوزه يلقى التشجيع من منظومة ثقافية تقدر الشخص البار والناجح بغض النظر عن الأساليب التي قادتته إلى النجاح: التزوير في الامتحانات أو التزوير في الانتخابات، الحصول على الثروة عن طريق سرقة المال العام، أو عن طريق استخدام النفوذ والتحايل على القانون.

فليس ثمة فصل هنا بين العام والخاص، أي بين الفرد وجماعته، "الشاطر" حسب المثال الشائع هو الذي يعرف كيف يتدبر أموره بغض النظر عن الطريقة التي دبر بها هذه الأمور. وهذه الشطارة هي خاصة وعامة ضمن حدود الجماعة طالما أن هذا "الشاطر" الذي عرف كيف يجمع ثروة، دبر نفسه ودبر شؤون فئة من الناس: كأن يدبر شؤون عائلته أو

أبناء طائفته ويساعدهم في حل مشاكلهم ويخفف عنهم الضرائب أو يساعدهم في الحصول على وظيفة أو الفوز بمباراة... إلخ.

والمنظومة الثقافية التي تشجع الفردية تمثل حقلاً واسعاً من الأمثلة والتعبير والقيم التي تمجد الفرد، وهي خاصة بنسبة من اللبنانيين بمجال التفاصيل، وتشمل كافة اللبنانيين في العموميات، أي أن هناك امتداح للفرد الماروني باعتباره قادر على بلوغ ما يصبو إليه عن طريق خصائصه وعن طريق نفوذه في الدولة. وهناك امتداح للمسلم السني الشاطر بالتجارة مثلاً... وهكذا وجدت كل طائفة خصائص لذاتها تريد أن نراها متجلية في أفرادها. ضمن هذا السياق هناك نم للذات أمام الآخرين، ويستخدم هذا الذم لحث الأفراد على بذل مجهود أكبر. فكل طائفة ترى أن أفراد الطائفة الأخرى يبدون تضامناً أشد فيما بينهم. هذا ما يقوله المسلم عن المسيحي وما يقوله المسيحي عن المسلم. ومن الشائع في لبنان أن يقول المسلم أن أفراد الطائفة المارونية أو الأرثوذكسية يتضامنون ويساعدون ويحبون بعضهم بعضاً "أكثر من جماعتنا" والعكس بالعكس. هذه الأقوال تهدف إلى تذكير الجماعة بضرورة التضامن ومساعدة بعضهم البعض. إلا أن امتداح الخصائص الذاتية لكل طائفة يتحول إلى امتداح خصائص اللبنانيين كأفراد، بحيث يقال عند المقارنة مع أبناء البلدان الأخرى في أن اللبناني شاطر أو أن اللبناني أسرع في تعلم اللغات. وإن اللبناني ذكي ويصبح الأمر بمثابة منظومة إيديولوجية تمتدح الذكاء اللبناني والشطارة اللبنانية و"تدبير وتضيق الأمور" كيفما اتفق وتيسر.

لا شك بأن هذه الخصائص الثقافية النفسانية تبلورت تدريجياً واكتسبت مع الوقت عناصر مستجدة وتعززت تاريخياً حول ثلاث محاور متداخلة:

- إبراز الصفات الفردية من قدرة وشرطة وحب ومساعدة الآخرين عند الاقتضاء. وهذه الصفات الفردية تدخل ضمن نسق اجتماعي-سياسي، هو نسق الوجاهة، فالوجيه هو القادر وهو سيد قومه أو المتقدم بينهم وهو الناطق باسمهم وممثلهم وهو النائب عنهم أو زعيمهم. والوجاهة في النهاية ليست فرداً بل نسقاً يتسع لمجموعة من الأفراد

"الوجهاء" في نطاق الجماعة الواحدة. بل أن الوجاهة لصيقة للجماعة المحددة والضيقة، فالوجيه هو كذلك في عائلته وعشيرته أو طائفته. ولا معنى لوجاهته خارج نطاق جماعته الخاصة، فالوجيه البيروتي ليس كذلك في جبل لبنان، وخصائص الوجيه الدرزي ليست هي ذاتها خصائص الوجيه الماروني.

- البعد الثاني من الخصائص الثقافية- النفسانية تتعلق بالثروة والمال. فالمال يزيد من الوجاهة وهو بعد من أبعادها، ولا تستقيم من غير مال وثروة، لأن الثروة ميزة على الآخرين. وهي منعة وقوة، وهي ضرورية في مجال توريث الوجاهة، وثمة تبادل بين الوجاهة كقيمة وبين المال كقيمة. إذ أن الوجاهة تولد المال كما أن المال يساعد على الوصول إلى مرتبة الوجاهة الاجتماعية.
- البعد الثالث يتعلق "بالخدمة" أي إسداء الخدمات إلى المحتاجين، ولا يكون ذلك من مال خاص، بل من تجبير الوجاهة في سبيل تقديم وإسداء الخدمات. فالوجيه هو من يملك علاقات مع وجهاء آخرين ومع أصحاب نفوذ ويمكنه تسهيل هذه العلاقات وخدمات متبادلة.
- إن الدولة ومؤسساتها ومالها تصبح حقلاً عاماً لتبادل الخدمات، من الوظائف في كافة القطاعات، إلى الإعفاء من الضرائب أو تخفيفها، إلى التزوير في المباريات...

إذا ما أخذنا هذه العناصر الثلاث التي هي أبعاد ثقافية ونفسانية للشخصية اللبنانية. والتي تشكل نظاماً اجتماعياً سياسياً: نتبين الصلة بين نسق الوجاهة وبين الفساد، خصوصاً أن أنساق الوجاهة قد تتطابق مع الأنظمة الانتخابية. فصار الوجيه النائب أو الوزير أقدر على مراكمة الثروة وتعزيز وجاهته وإسداء الخدمات التي تقوم على تسخير العام الذي هو الدولة في خدمة الخاص الذي هو: العلاقات الحزبية- الطائفية- العشائرية، وكل أشكال الولاء الخاصة.

قلنا بأن هذه الخصائص هي نتاج تراكم تاريخي، فهي تتعزز بعناصر. أي أنها تشكل بنية قادرة على التكيف مع المستجدات وبمعنى أدق قادرة على استدخال المستجدات وإدراجها في منظومتها. من هنا فإن بروز الانتاج الاستهلاكي لم يسبب تصدعاً في البنية الثقافية- الاجتماعية بقدر ما عززها إذ ان الاستهلاك صار مظهراً من مظاهر الوجاهة، والثروة التي كانت تتمثل تقليدياً بما يملكه الوجيه من أراضي أو مال موظف في تجارة صار أيضاً يبرز في قدرة صاحبه على الإسراف والتباهي والبذخ والثراء وامتلاك الأدوات الدالة على وجاهته. ولا شك بأن ثقافة الاستهلاك انتشرت في كل فئات "الشعب" اللبناني وطبقاته وطوائفه. فصار حب التباهي بامتلاك الأدوات معمماً على كافة الأفراد فصار مطمح اللبناني المتوسط هو الحصول على سيارة والحصول على شاليه في البحر أو الجبل، وتسجيل أبنائه في مدارس خاصة مشهود لها، وارتياح الحفلات العامة.

بل يمكننا أن نتبين داخل المنظومة الثقافية- الاجتماعية، تحول في نطاق ارتكازها. فقد كانت الوجاهة والزعامة و"الإمارة" هي مصدر الثروة والأرض والامتيازات، ونجد اليوم بأن الثروة تتحول لتصبح هي مصدر الوجاهة والزعامة. وبناء على ذلك فإن الثروة تصبح قيمة بحد ذاتها وليس قيمة مساعدة لبلوغ أغراض أخرى.

لقد نفشى في كافة الطبقات الميل إلى كسب المال كقيمة مولدة لقيم أخرى وكمدخل للترقي الاجتماعي والسياسي. وقد انعكس ذلك من تحول أنماط الانتاج في لبنان. من الزراعة والصناعة إلى قطاع الخدمات. طالما أن الهدف هو الكسب، والكسب السريع فإن قطاع الخدمات المتعدد الأوجه: السياحية والمصرفية والفنية، أي أن لبنان الخدمات في الستينات والسبعينات قد نما على حساب لبنان المنتج. وأسهم ذلك في ازدياد قيمة الكسب بكافة الأوجه بغض النظر عن أخلاقية الوسائل والأدوات.

في هذا السياق فإن الفرد اللبناني صار يؤمن أكثر فأكثر بانتهاز الفرص واستغلالها (والوظيفة العامة تبعاً لذلك هي فرصة أكثر مما هي تكليف) على حساب الخلق والإبداع والانتاج.

نصل الآن إلى محاولة تحديد بعض السمات السيكولوجية للسلوك المنحرف/ الذي يتجلى لدى الفرد اللبناني. فالفرد في لبنان، كما في البلدان الآسيوية والأفريقية (العالم الثالث) لم يؤخذ كعنصر أساسي في جميع الخطط الإنمائية التي أعدت، بل على العكس من ذلك، إذ أن التركيز كان على البعد الاجتماعي- الاقتصادي مع إهمال تام للبعد الذاتي والإنساني. ولو توغلنا في نفسية الفرد الذي يمارس سلوكاً مضاداً للقانون العام، لوجدنا أنه ورغم مظاهر التشتت التي تكتنف حياته سواء بالنسبة إلى سلوكه أو مواقفه واستجابته (أي النفسية) كل متماسك له بنيته وديناميته الخاصة. فحياة هذا الإنسان منتظمة في وحدة لها تاريخها ومسارها.

وإذا ما اعتبرنا أن الذي يمارس الفساد هو إنسان منحرف في المصطلح النفسي، فإن دوافع هذا السلوك نجدها في وضعية الإنسان المقهور الذي تفرض عليه الظروف بل تضغط عليه وتدفعه إلى سلوكه. ويكون المنحرف في المصطلحات النفسانية إنساناً لديه شعور لا واعي بالقهر المؤدي للقلق الناتج عن انعدام الشعور بالأمن والإحساس بالنقص والدونية والعجز أمام المصير. إذاً بهذا المعنى فالفساد إن هو إلاّ تعبير عن حالة من اللانضج العاطفي الفعلي وتمجيد نرجسي للذات وتجسيد لحالة نكوصية طفلية تتميز بالتنشيط على رغبات قديمة.

فالنمو الطبيعي للفرد، يفترض كبتاً للرغبات المحرمة، وتقبل قانون الأب والقانون لاحقاً عبر آليات مختلفة، كالكبت والتسامي على الجانب الغرائزي واستبداله بموضوعات خارجية من خلال استدخال القيم الحضارية.

ولعل كل لبناني يشعر بعدم الأمان طالما أنه لا يحدد وجوده الأمن خلال جماعة ضيقة تسبب له الشعور بالقلق من إضاعته للفرص التي يفترض أنها متاحة أمام الجماعات الأخرى وخوفه من تفوقهم عليه.

يرى "هيمن" أن دوافع السلوك الاجتماعي مرتبطة بأساليب تنشئة وتربية الإنسان خصوصاً في سنوات حياته الأولى وما صادفه من إحباطات ومخاوف وكبت وما نتج عن ذلك من

عدوانية نحو الذات. كذلك يرى أن دافع السلوك غير الاجتماعي ناشئة عن الإحباط في مواقف الحياة المختلفة. والظروف الاجتماعية عامة تؤكد على العوامل الخارجية للإنسان حيث تكون سابقة لأي فعل غير اجتماعي معين ولذا تكون تكون منبثقة عن الطبقة الاجتماعية ومكونات البيئة.

ويلح جان شازال jean chazal على دور عامل البيئة أكثر من إلحاحه على غيرها من العوامل، ويعيد السلوك "المنحرف" إلى الظروف الاجتماعية المحيطة بالفرد. فالانحراف هو نتاج البيئة والسلوك الاجتماعي ونادراً ما يكون عملاً إفرادياً. ولا بأس من التنكير هنا بأن فرويد، رائد المدرسة النفسية، يرد السلوك الاجتماعي، إلى وجود صراع دائم بين (الهو) و (الأنا الأعلى). وهو الصراع الذي تقوم فيه (الأنا) بدور أساسي في محاولة منها للتوفيق بين الرغبات التي يسعى لها (الهو) وأمر (الأنا الأعلى) ونواهيته. وحسب رأي فرويد أنه إذا وفقت الأنا في التوفيق بين الهو والأنا الأعلى فإنها تكيف سلوكها مع مطالب الحياة الاجتماعية. وإذا لم تستطع ذلك، أصبح سلوك الإنسان مضطرباً ويندرج مع الوقت في سلوك مضاد للقيم الشاملة والعامّة للمجتمع.

وإذا ما أردنا أن نخلص إلى بعض مظاهر السلوك عند اللبناني، نجد أن أبرز هذا السلوك تتجلى في تبخيس الجهد والعمل والقدرات الذاتية الفعلية والأخلاقية، أمام ما يجده الفرد من تفوق وترقي أولئك الذي يعتمدون إلى أساليب ملتوية، أما باعتمادهم على زعيم أو نافذ، أو حصولهم على ثروة سريعة من خلال السرقة، والرشوة والسمسرة. وهكذا فإن الفرد يجد بأن طريق الثروة والنموذ يتعارضان مع العمل المخلص والشريف والجاد.

وأمام ذلك فإن الفرد يتهرب من الواقع المعاش من خلال "التماهي" بقيم الوجهاء الحاصلين على الامتيازات فيقلد الطبقة النافذة بطرائق عيشها واستهلاكها.

ونجد أو وسائل الإعلام كافة تمجد قيم الاستهلاك والثروة، وهذا ما تدعو إليه اليوم المسلسلات الأميركية والمكسيكية القائمة على السخرية من قيم العائلة والأخلاق لصالح الشطارة والتلاعب ولصالح الريح السريع وتمجيد الأنانية الفردية، عدا عن كون الإعلام

يصمم نماذج في الاستهلاك لا يقوى على مجاراتها الفرد في لبنان وغير لبنان مما يزيد من الإحباطات الفردية.

إن مخاطر استثناء الروح الفردية العالية جداً في لبنان، أدت وتؤدي إلى غياب مفهوم القانون العام وإلى عدم احترام الحيز العام. وعدم التقيد بالقانون والالتصياح له ناتج عن شعور الفرد بأن هناك مسافة تفصله عن السلطة (الدولة). وثمة عدوانية ظاهرة في سلوك اللبناني تجاه دواته، يخفي شعوراً بأن هذه الدولة ليست له ولا تخدمه. يساعد في تكريس ذلك ما يشاهده اللبناني وما يسمعه عن فضائح تطال النافذين دون أن يتعرضوا للمحاسبة فيشعر وكأن القانون مفروض عليه وعلى من لا يمتلك القوة والنفوذ.

نخلص من ذلك أن ظاهرة الفساد تملك أبعاداً ثقافية واجتماعية عميقة في تركيبة البنية اللبنانية. وإلى أن هذه الأبعاد الثقافية الاجتماعية تشكل بنية وتشكل البيئة التي ينشأ فيها الفرد اللبناني الذي يخضع لضغوطها ويستجيب لقيمها.

في النهاية فإن ظاهرة الفساد، كشكل من أشكال انحراف السلوك، ليست ظاهرة فردية معزولة، بل هي امتداد للبنية الثقافية- الاجتماعية. ولا شك في أن تقليص مساحة الفساد في مؤسسات الدولة وفي المجتمع وفي علاقات التبادل بين الأفراد- يحتاج إلى عمل طويل يمر عبر عدة عوامل:

- العامل الأول: والأهم في مقاومة الفساد هو ظهور إرادة سياسية واضحة محددة ودائمة لتحقيق ذلك.
- العامل الثاني: أن تصبح الدولة، دولة العدالة الاجتماعية، التي تطبق قوانينها على الجميع لا أن تكون حقلاً لخدمة أصحاب النفوذ ضد عامة الناس، بحيث تطبق قوانينها على الجميع.
- العامل الثالث: تأسيس نظام قيمى جديد يقوم على العمل المنتج وتقدير الكفاءة والجهد الحقيقيين وإكبار الحق والواجب.

- العامل الرابع: نظام تربوي يشمل جميع اللبنانيين ويبث فيهم قيم مشتركة وعقلانية تحض على احترام القوانين، والمال العام وحقوق الأفراد.
- العامل الخامس: استقلال القضاء، ومنحه صلاحيات تطبيق القانون والواجب والحق.
- العامل السادس: تطوير الأجهزة الإدارية الحكومية وجعلها أكثر استجابة للتغيرات البيئية الجارية.
- العامل السابع: تأمين الخدمات الضرورية للمواطن لا أن يفرض على المواطن دفع رسوم وضرائب عن خدمات غير موجودة.

Le pouvoir politique du juge administratif

Hoda al Hage⁽¹⁾

« Il est difficile à un juge, même très sûr de lui, de s'affirmer comme l'expression de la conscience des justes, comme le fit à un moment la Cour suprême des Etats-Unis » disait Georges Vedel.

il faut considérer que la création du droit par le juge a comme justification principale le besoin de combler une lacune des textes applicables.

L'investiture par la constitution du juge garantit son habilitation juridique.

En vue de rationaliser le régime politique en place, on aura bien évidemment besoin du juge : la figure du juge est celle de la raison.

Comme on le constate, la Constitution- système ouvre un débat sur la place et la portée du juge, comme garantie du système formé par la Constitution.

Pour le courant antirationaliste, le juge va interdire aux hommes politiques de gouverner comme ils l'entendent : le juge et le droit deviennent, selon les protagonistes de ce courant, les « ennemis de la vie politique ». Pour eux, le juge fige la société, car il l'oblige de rester dans les rails juridiques : le juge est celui qui casse et prohibe toute activité politique. Le Droit fait mouvoir la politique parce qu'il met en œuvre une stratégie de contrainte et de menace. Pour ce même courant, le débat sera aseptisé par le Droit qui fera des sociétés des sociétés figées dans le passé avec un juge omniprésent qui s'impose constamment.

Face à ces différents courants et points de vue, quelle est la thèse retenue par les différents systèmes européen et libanais ?

L'activité du juge administratif, porte sur le contrôle des actes émanant des autorités appliquant la loi, entendues au sens de pouvoir exécutif et de pouvoir ou d'autorités judiciaires (I).

Un traitement particulier doit être réservé au contrôle du juge constitutionnel sur les autorités mettant en œuvre ou appliquant le droit

⁽¹⁾ Conseiller au Conseil d'Etat libanais.

international ainsi que son rôle en matière de réceptions constitutionnelles des principes dégagés par les juges, surtout le juge administratif (II). L'expérience libanaise permet de mesurer les conséquences du contrôle de légalité sur la vie politique, et de déterminer les nouveaux rapports de force institutionnels après l'amendement constitutionnel en 1990 (III).

I- le juge est-il un législateur négatif ?

L'étendue du pouvoir du juge

Les juridictions qui traitent du droit constitutionnel, sont aussi les juridictions ordinaires, aussi bien administratives que judiciaires, dans la mesure où elles sont également chargées d'appliquer la Constitution. Ainsi, par exemple, en France, lorsque la Cour de cassation invoque l'article 66 de la Constitution pour déterminer les compétences de l'autorité judiciaire en matière de privation des libertés, elle participe au contentieux constitutionnel.

Le travail d'interprétation de la Constitution relève aussi bien de la compétence du juge administratif et judiciaire que de celle du juge constitutionnel. Ce travail n'est pas réservé ou monopolisé par les hommes politiques. Les juges et en particulier les juges constitutionnels forment la partie la plus vivante et la plus stimulante.

Pour Kelsen, le système politique dans une société ne tient que s'il y a des juges qui vérifient qu'on ne sort pas de la pyramide. Pour certains politologues, la présence du juge est en réalité la présence des prêtres de la Grèce antique : les juges seraient les prêtres qui délivrent l'interprétation du texte sacré. Ils obligeaient les citoyens, les parlementaires, les politiciens à vénérer le texte constitutionnel ainsi que les lois.

Qu'est ce qui fait la qualité d'une loi ? Est ce le fait qu'elle est adoptée à la majorité ? La majorité arithmétique pourrait aussi modifier la loi. La loi étant entendue comme la vérité du moment, de la majorité des hommes. Or, avec l'intervention du juge, ce qui fait la qualité de la loi, c'est la qualité incarnée par sa conformité à la Constitution. Une loi ne tire pas sa volonté et sa légitimité d'une décision politique d'hommes en situation arithmétique ; la loi tire sa validité de son rapport de vérité à la Constitution. La loi perd son caractère subjectif pour acquérir un rôle objectif ; elle supprime par là le caractère arbitraire qu'elle peut avoir en régime positiviste.

La Constitution est ce que dit le juge pour certains. Mais pour d'autres non : Pour le courant antirationaliste, qui révèle la dénonciation intégrale du droit envisagé comme un instrument mortifère pour les sociétés, la Constitution est inutile ou bien elle est accaparée par le juge. Inutile, car réglementer la vie politique est impossible compte tenu du caractère fluide du texte constitutionnel.

La réalité est que le juge est devenu une institution quasi-politique. Bien que le contrôle diffus par voie d'exception atténue un peu le contrôle systématique et direct du juge constitutionnel (français), reste que toutes les questions afférentes au contrôle du juge constitutionnel et même parfois au juge administratif, sont éminemment politiques.

La question qui se pose ainsi de savoir si le juge ordinaire serait dans un cadre de contentieux constitutionnel dans le cas d'application d'une disposition constitutionnelle.

1-Le contrôle particulier de la carence du législateur :

La décision de légiférer dépend, par essence, du pouvoir du législateur. Cependant, la Cour Constitutionnelle italienne se reconnaît ce droit par le biais des sentences dites « additives ». Ces dernières indiquent aux juges ordinaires la règle de droit, éventuellement la loi, qui doit prendre la place de la disposition déclarée inconstitutionnelle. En outre, certaines Constitutions prévoient la possibilité d'un recours par omission du législateur. Ainsi, par exemple, au Portugal, au Brésil et en Hongrie, le tribunal constitutionnel apprécie et constate l'inobservation de la Constitution par omission des mesures législatives nécessaires à l'application des règles constitutionnelles .

Au Liban, le juge constitutionnel libanais a sa disposition deux autres solutions qui peuvent aboutir en fait à corriger la loi ; d'une part, l'annulation partielle, et, d'autre part, l'interprétation conforme qui consiste à interpréter la loi dans un sens conforme à la Constitution. Cette technique se veut a priori respectueuse du législateur, mais elle peut conduire en réalité le juge à réécrire la loi.

Dans les procédures abstraites, la décision du juge constitutionnel a l'autorité absolue de la chose jugée. Ceci veut dire que, pour les déclarations de constitutionnalité, la disposition législative, déclarée constitutionnelle, devra à l'avenir être tenue pour constitutionnelle par tous les juges.

Pour les déclarations d'inconstitutionnalité, la disposition déclarée NON constitutionnelle est définitivement éliminée de l'ordonnement juridique. Kelsen désigne ici le juge comme un législateur négatif.

Dans les cas d'interprétation conforme, l'autorité absolue de la chose jugée repose avant tout sur la bonne volonté des juges ordinaires, lorsqu'ils auront à appliquer les décisions du juge constitutionnel. En effet, faute de mécanisme de sanction, le respect effectif des décisions du juge constitutionnel n'est pas complètement assuré.

2-L'influence des décisions du juge administratif sur les autorités appliquant la loi :

Le contrôle de constitutionnalité des actes des autorités administratives et judiciaires ne peut être que concret. Il s'agit en effet d'apprécier le respect de la Constitution dans un cas concret, celui soumis au juge ou celui tranché par l'autorité administrative.

Lorsque les tribunaux ordinaires exercent le contrôle de constitutionnalité des actes d'application de la loi, dans le cadre des procédures de droit commun, sans pouvoir apprécier la constitutionnalité des lois, ces juges ne peuvent donc pas censurer une violation indirecte par ces actes de la Constitution, sous peine de procéder à un contrôle indirect de constitutionnalité des lois, ce qui est exclu de notre système juridique. Cette situation correspond aux cas français et libanais bien connus de l'écran législatif, qui empêche les juridictions judiciaires ou administratives de censurer l'inconstitutionnalité d'un acte administratif, si une loi s'interpose entre cet acte et la Constitution.

3-L'influence sur les principes de désignation démocratique des gouvernants :

L'influence du juge sur les principes de désignation démocratique des parlementaires et des représentants au niveau de la décentralisation (municipalités- mairies) s'est tout particulièrement manifestée à l'égard du droit de vote. A cet égard, les juges administratif et constitutionnel ont pu développer des jurisprudences remarquables au sujet du principe de l'égalité du suffrage.

4-L'influence sur les droits de l'homme :

La liberté, l'égalité, la garantie des droits paraissent constituer une matrice commune, interprétée par le juge, à toutes les constitutions démocratiques.

5-L'interprétation des libertés :

Le juge a souvent interprété les différentes libertés de manière très extensive. Ainsi, le juge a pu déduire des libertés non expressément garanties par les constitutions de libertés plus générales posées par le texte.

S'agissant ensuite des conditions d'exercice des libertés, toute atteinte n'est pas nécessairement sanctionnée. Il appartient donc au juge, en fonction de sa propre appréciation, de déterminer à partir de quand, une autorité publique porte atteinte à la substance, au « contenu essentiel » ou à l'essence du droit fondamental. Ce qui laisse une place à une certaine « subjectivité » du juge.

Les droits doivent être garantis par un juge. Toutes les constitutions contemporaines reconnaissent un « droit au juge ». La garantie de l'intervention du législateur ou du juge se double de règles procédurales. Ces dernières peuvent être instituées, tout d'abord, en vue d'assurer une bonne justice. Elles rejoignent alors les droits de la défense et s'analysent notamment comme le droit à un jugement impartial, au respect du principe du contradictoire.

Ces règles procédurales peuvent être instituées en vue d'assurer une bonne administration et prendre la forme du principe de sécurité juridique.

Le juge en général et le juge constitutionnel et administratif en particulier veillent au bon fonctionnement des rouages étatiques.

II- le contrôle du juge administratif sur le droit appliquant les traités :

La question est délicate et variable. Même en étant régulièrement inséré en droit interne, le droit de contrôle des traités en France est accordé au Conseil constitutionnel. En effet, les juridictions ordinaires se reconnaissent le droit d'exercer un contrôle de l'applicabilité des traités au regard de leur compatibilité avec la Constitution (C.E. français, Cogné, 3 juillet 1996 ; C.E, 30 octobre 1998 Sarran), au Liban, les actes détachables des traités qui constituent des actes de gouvernement par excellence seront susceptibles de recours devant le conseil d'état, contrôlés et parfois annulés.

La réception des principes a valeur constitutionnelle par le juge administratif

Limité dans son rôle de création de principes constitutionnels, le juge peut également se référer aux différentes constructions jurisprudentielles pour préciser, approfondir le principe de constitutionnalité.

Une telle technique permet ainsi à la juridiction administrative de puiser dans les principes dégagés par les juges constitutionnels et vice versa.

La réception des principes définis par le juge administratif :

Le Conseil constitutionnel français a toujours consacré des principes dégagés par le Conseil d'Etat. C'est particulièrement vrai à l'égard du principe de l'égalité devant la loi et ses prolongements. Il en va ainsi du principe de l'égalité devant les charges publiques, de l'égalité devant l'impôt consacré par le Conseil d'Etat dès 1928, de l'égalité devant les services publics, de l'égalité devant la justice.

L'œuvre du Conseil d'Etat a donné au Conseil constitutionnel la faculté de constitutionnaliser des principes qui n'étaient pas expressément contenus dans le préambule. Il s'agit notamment du principe de non rétroactivité des actes administratifs, du principe de continuité des services publics, du principe de l'existence et de l'indépendance de la juridiction administrative au nom d'une conception particulière de la séparation des pouvoirs, de la portée des pouvoirs de police, du principe de l'inviolabilité du domicile, de la distinction entre faute de service et faute personnelle en matière de responsabilité administrative, ou encore de l'égalité devant la loi et le règlement. Ainsi, le Conseil constitutionnel se réfère aux principes généraux du droit, tels que le Conseil d'Etat les affirme parce que cela lui évite la recherche difficile et aléatoire de textes qui peuvent ne pas exister .

Il existe en France notamment une réelle influence du Conseil d'Etat sur le conseil constitutionnel qui permet à celui-ci d'approfondir le champ de la constitutionnalisation de certains principes fondamentaux du droit administratif.

III. Le contrôle de la légalité des actes du pouvoir exécutif au Liban

ce contrôle a toujours eu pour objet d'assurer la subordination des actes administratifs aux règles législatives et celles posées par la Constitution. Ce contrôle peut répondre à deux objectifs bien distincts. Cette justice ne devrait pas en principe se confondre avec le pouvoir politique ni même en

dépendre. L'inamovibilité des juges a été considérée comme la pierre angulaire de l'indépendance du Conseil d'état.

En principe, le pouvoir politique se trouve confronté à un dilemme. Il peut faire du juge soit un complice soit, dans une situation limite, un contre-pouvoir qui nie le pouvoir ou le limite. Mais dans ces deux hypothèses extrêmes, il envisage en réalité de faire participer le juge à la fonction politique, même partiellement. Il y a donc entre le pouvoir politique et la justice constitutionnelle à la fois une connivence et une rivalité.

Le pouvoir politique dispose d'un certain nombre de moyens pour assujettir la justice et en obtenir des décisions qui lui conviennent. Quant au juge il ne devrait pas être dépourvu de moyens pour résister, s'opposer, voire s'imposer au pouvoir politique pour peu qu'il ait la volonté de le faire.

Au Liban, le document "d'entente nationale" exigeait l'élection immédiate des maires et des Conseils municipaux dans le cadre d'une décentralisation administrative envisagée pour le Liban. Or cette clause n'a été appliquée qu'en 1998.

Les textes fondamentaux : notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le Préambule de la Constitution libanaise, la Convention internationale relative aux droits civils et politiques signée par le Liban en 1972, ainsi que le texte de la Constitution, en particulier, l'article 7. Ce dernier dispose que "tous les Libanais sont égaux devant la loi. Ils jouissent également de droits civiques et politiques et sont également assujettis aux charges et devoirs publics, sans distinction aucune". Sont les principes fondamentaux qui constituent les sources de légalité qui orientent le juge administratif.

La théorie des circonstances exceptionnelles

Une théorie jurisprudentielle des pouvoirs du gouvernement et des autorités administratives aussi souple et extensive risque de conférer trop facilement aux circonstances un caractère exceptionnel. Les autorités administratives seraient tentées de prendre des décisions ou de prescrire des mesures hors de proportion avec la nature réelle des circonstances et des difficultés qu'elles doivent surmonter. Se fondant sur la jurisprudence administrative, nous constatons que les circonstances exceptionnelles sont rares. Elles ne se produisent qu'en cas de situation mettant en péril la vie même des institutions ou de la nation (invasions, cataclysmes, épidémies graves). Elles

ne doivent pas être confondues avec les situations urgentes ou même graves, mais qui n'en restent pas moins des situations normales, des situations non exceptionnelles.

Conclusion

La modernisation envisagée à Taëf n'était qu'un processus d'homogénéisation tendant à la fusion de tous les éléments dans un même moule. Or la modernisation devrait s'accompagner d'un développement des libertés individuelles. Nous avons souligné le décalage, voire même la contradiction qui existe entre les textes qui régissent le fonctionnement des institutions et la manière dont ces préceptes ont été mis en pratique par les gouvernants. De là, notre intérêt et notre questionnement se portent sur l'attitude des gouvernés et des dirigeants à l'égard du juge de légalité. Comment les citoyens perçoivent-ils de telles atteintes à la loi et à la Constitution ? Quelle est leur réaction face à l'ambiguïté qui entache les dispositions constitutionnelles?

L'administration, les institutions étatiques et le contentieux administratif et constitutionnel entretiennent des rapports dialectiques de développement mutuel : d'une part, c'est le juge qui permet à la Constitution de devenir un texte effectif, normatif, et en un mot, d'être la règle suprême ; en contrepartie la Constitution s'est avérée, pour le juge, un instrument remarquable d'accroissement de son influence sur le développement de droit en lui donnant l'occasion d'être un juge désormais indispensable.

Bibliographie exhaustive :

- 1- Constant B. "Principes de politique (1815)", in La Pléiade.
- 2- Carré de Malberg R., Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Paris, Librairie du Recueil Sirey, tome 1, 1985.
- 3- Châtelet F., Duhamel O., Dictionnaire des œuvres politiques, 1^{ère} édition, Paris, PUF, 1986.
- 4- Furet F., "La gauche et la révolution au milieu du XIX^{ème} siècle", Edgar Quinet et la question du jacobinisme, Paris Hachette, 1986.

- 5- Goyard C., Unité de droit et justice constitutionnelle, in Mélanges R.Drago.1996.
- 6- Habermas J., Raison et légitimité; Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé, Paris, Edition Payot, 1978.
- 7- Pactet P., Institutions politiques, droit constitutionnel, A. Colin, 17^{ème} édition, 1998.
- 8- De Tocqueville A., Voyages en Sicile et aux Etats Unis, tome V, volume1.
- 9- De Tocqueville A., De la démocratie en Amérique (1805-1859), Paris, J.Urin, tome 1, volume 1, 1990.
- 10- Rousseau J.J., Oeuvres complètes, La Pléiade, Gallimard, tome3.
- 11- Viansson-Ponté P., Politique et Libertés, Fayard, Paris, 1981.
- 12- M. Fromont, « les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la RFA », in mélanges.Eisenman, 1974. Voir aussi, la constitutionnalisation du droit espagnol, R.F.D.C., n5, 1991
- 13- M.L.F. Moussa, « l'apport du droit constitutionnel en Tunisie », journées tuniso- françaises de droit constitutionnel, Tunis, 11-16 mars 1988.pp.149-178
- 14- CH, Eisenmann, Théorie pure du Droit, Dalloz, 1962, p.266
- 15- G.Vedel, « le juge constitutionnel n'est pas un prophète ni un guide, il est un censeur... Le premier mythe à combattre est l'idée que la constitution pose une axiomatique..Génératrice de rigidités ». Propos d'ouverture, in « La constitutionnalisation des branches du droit », Economica, août 1988. p.17
- 16- H. Roussillon, « Rigidité des constitutions et justice constitutionnelle : réflexions sur un paradoxe », in Mélanges Ardent, Droit et politique à la croisée des cultures, L.G.D.J., 1999, pp.251-264
- 17- J.Y. Chérot, « Les rapports de droit civil et du droit constitutionnel ». R.F.D.C. n7, 1991, p.442
- 18- D.Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, 3eme édition, 1993, p.371

Une approche critique de l'idéologie du « pluralisme juridique »

Bjarne Melkevik⁽¹⁾

Cet article vise à faire une critique non complaisante à l'égard du « pluralisme juridique ». Il s'agit d'exposer, ne serait-ce que succinctement, nos désaccords et nos réticences à l'égard de cette idéologie, et de le faire avec franchise. Notre but est d'établir un diagnostic critique du « pluralisme juridique » et de déconstruire, autant que possible, les dédales idéologiques qui le constituent. Il s'agit de tracer une ligne de démarcation épistémologique en s'opposant à un surinvestissement dogmatique que nous pensons contreproductif, inutile et irrationnel, et surtout de critiquer avec fermeté un courant idéologique qui ne peut que nuire, à notre opinion, à l'équilibre intellectuel juridique.

Mettons cartes sur table ! Nous n'avons jamais été partisan, ni d'une façon ou d'une autre, du « pluralisme juridique ». Chaque fois que l'invitation à joindre le club a été lancée, nous avons manifesté notre refus et notre distance face à ce concept. Nous avons inlassablement considéré le « pluralisme juridique » comme étant sans intérêt et rien d'autre qu'une doctrine pauvre et poétique, voire de la littérature ennuyante et insipide. On nous reprochera peut-être notre sévérité, mais si la sincérité et l'honnêteté intellectuelles ont encore leur place dans ce bas monde, il faut dire clairement les choses telles que nous les pensons. Nonobstant la protection oligarchique forte et soutenue dont a bénéficié le « pluralisme juridique » au Québec, le temps est arrivé de le critiquer sans tarder.

Reconnaissons que l'idéologie de pluralisme juridique n'est en rien une exclusivité québécoise, loin de là² puisqu'il s'agit d'une importation théorique qui a fortement plu à l'oligarchie *jus* facultaire et qui, de ce fait, a

⁽¹⁾ professeur Université Laval, Québec.

⁽²⁾ John Griffiths, « What is Legal Pluralism? », dans *Journal of Legal Pluralism*, 1986, vol. 24, p 1 – 50.

pu s'installer tranquillement et en force pour s'acointer vers sa forme actuelle. Qu'il existe incontestablement une pluralité de formulations idéologiques du « pluralisme juridique » dans le monde, et cela depuis, *grosso modo*, trois à quatre générations (en fait depuis sa genèse dans le fascisme italien et associé à Santi Romano⁽¹⁾) ne sera pas de notre affaire. En centrant notre regard critique sur le Québec, nous effectuons consciemment un choix, avec la conviction que notre critique recouvrira amplement l'idéologie de « pluralisme juridique » en général. Si un arbre se juge par ses fruits, l'idéologie du « pluralisme juridique » se juge aussi par ses résultats, ne soient-ils que textuellement circonscrits au Québec⁽²⁾.

Ainsi avisé de l'objectif de notre article, nous procédons par la suite à cinq analyses critiques : d'abord une critique du panjuridisme constitutif du « pluralisme juridique » ; ensuite une critique de la stratégie de phacotage idéologique (pour se faire juridique) ; après une critique du postulat de « nous-vivons-dans-le-droit » ; ensuite une critique contre le fondationalisme totalisant (et idéaliste), et enfin, une critique du postulat d'un « constructivisme pluraliste juridique » (et ses dérives). Il va sans dire que chacune de ces cinq analyses critiques s'enchevêtre et s'imbrique l'une dans l'autre, et s'explique ou se justifie mutuellement.

1. Une critique contre le panjuridisme « pluraliste »

D'emblée, nous estimons que le « pluralisme juridique » n'est guère plus qu'une forme abâtardie du « panjuridisme » en général. Pour clarifier notre assertion, commençons par examiner d'abord ce panjuridisme « pluraliste » et l'indifférenciation idéaliste et irrationnelle que cela produit ; analysons après le lyrisme panjuridique pluraliste.

Examinons d'abord comment le panjuridisme pluraliste s'insère dans le panjuridisme en général. À suivre ses partisans « pluralistes », il existe (hyperboliquement⁽³⁾) une pluralité d'« ordres juridiques » et chacun d'eux a une relation privilégiée avec « le Droit ». Le monde (théorique) en est de la

⁽¹⁾ Santi Romano, *L'ordre juridique*, Dalloz, collection Philosophie du droit, 1975.

⁽²⁾ Maxime Saint-Hilaire, *La lutte pour la pleine reconnaissance des droits ancestraux. Problématique juridique et enquête philosophique*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, coll. Minerve, 2015, p 219 – 241.

⁽³⁾ Élie Blanc, *Dictionnaire universel de la pensée*, Paris, P. Lethielleux, 1899, p 394 .

sorte rempli, ils sont partout et ils s'entrechoquent et se bousculent entre eux sous le mode « pluraliste ». Certains auteurs nous offrent, avec verve, l'image suivante :

Dans notre conception, le pluralisme juridique est tributaire du pluralisme social des valeurs et commence quand un système juridique unifié attribue à un groupe un régime particulier fondé sur les valeurs de ce groupe, ou quand un tel groupe, dès lors semi-autonome, se définit un tel régime particulier dans un nouvel ordre juridique distinct du premier. (.....)
(...), les différents milieux sociaux créeraient leurs propres normes pour modeler le comportement social et leurs propres institutions pour renforcer et appliquer ces normes. Dans une telle conception, il y a peu de distinctions entre les normes juridiques et les autres normes sociales. On aura compris que c'est la définition du droit qui est ici en cause : le droit est alors *implicite et inférentiel* [sic !] et inclut « les principes généraux du droit et les présupposés tacites qui gouvernent l'agir des communautés », et ces normes — dont l'intensité juridique variable n'a pas d'importance — émanant de divers ordres juridiques se conjuguent, sans hiérarchie prédéterminée, dans l'expérience subjective de l'individu⁽¹⁾.

Or, ce qui se constate, c'est que les auteurs pluralistes s'approprient littéralement le concept d' « ordre juridique » (récupéré tel quel dans le positivisme juridique ordinaire) et affirment, illogiquement, qu'il doit se trouver égal à lui-même dans une réalité portant le nom de « droit », de « juridique »⁽²⁾. En d'autres mots, ils soutiennent qu'il existe « en réalité » une pluralité d'« ordres » que l'humanité a pu créer et que plusieurs parmi eux portent le nom (littéraire) d'« ordre juridique ».

Comme l'humanité et l'individu savent créer l'ordre pour lui-même et pour les autres⁽³⁾, cela prouve, selon l'idéologie pluraliste que l'ordre créé doit compter en tant que « droit » et surtout « ordre juridique ». Le résultat pour

⁽¹⁾ Andrée Lajoie, Henry Quillinan, Roderick Alexander Macdonald et Guy Rocher, « Pluralisme juridique à Kahnawake ? », dans Les Cahiers de droit (Québec), vol. 39, n° 4, 1998, p. 684.

⁽²⁾ Jean-Guy Belley (dir.), Le droit soluble. Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité, Paris, L.G.D.J. collection Droit et société no 16, 1996 .

⁽³⁾ Rappelons les mots de (attribués à) Anaxagore de Clazomènes (500 – 428 av. J.-C) : « D'abord était le chaos, puis vient la raison qui mit tout en ordre ».

un pluraliste, est que « le droit » est partout, dans tout « ordre » que l'humanité a pu créer sur terre depuis la nuit des temps. Cela signifie notamment que le droit n'a donc rien de particulier et qu'il existe parce que tu l'as créé et que tu le considères comme étant digne de l'expression « ordre juridique ». Un panjuriste pluraliste est en conséquence toujours capable de trouver le droit partout et surtout dans la pluralité des « ordres » qui existent sur terre. Et il y en a énormément ! Ils sont partout ! .

Or, est-ce que cela est logique ou rationnel ? Car si, effectivement, le positivisme juridique utilise fréquemment le concept d' « ordre juridique » pour écrire la doctrine, ce mot peut-il se retrouver dans la réalité et être multiplié (littéralement) à l'infini par l'invocation du mot fétiche de « pluralité » ou de « pluralisme » ? L'expression « ordre juridique » peut-elle avoir un statut de « réel » et être équipée d'une ontologie qui le garantit avec certitude (supposément) en tant que « juridique » ou de « droit », et de surplus en tant que « pluralisme » ?

Or, cela a surtout pour effet de soutenir le relativisme et l'indifférenciation culturels, car si le droit est partout, il n'a plus aucune histoire distinctive possible et plus aucune assise historique particulière pour sa réalisation et sa création. Le droit et son histoire se révèlent atopiques pour se retrouver utopiques ! Et si les panjuristes pluralistes ont « vu juste », le « droit » se dissout dans une factualité qui porte son nom en tant qu'« ordre juridique », « fait social », « construction sociale » et « phénomène normatif », dans une indifférenciation historique (et de sens) permettant diligemment d'affirmer que le droit n'est certainement pas « occidental » et encore moins rattaché à un « *ratio recta* » rationaliste, procédural et logique. Le panjuriste pluraliste est prêt à triomphalement déclarer que le « droit » a toujours été partout sur terre et à toutes les époques, sans discrimination ! L'histoire de l'humanité et ses intrigues sont résolues par la même occasion : c'est partout (ou presque) du pareil au même ! Ce qui permet instantanément de faire alliance avec le si puissant « communautarisme à la façon québécoise »⁽¹⁾. Il ne faut qu'accepter de croire (contre raison) que la réalité parle la langue du « droit » !

⁽¹⁾Gérard Bouchard et Charles Taylor, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, 2008.

Or, une des caractéristiques du panjuridisme pluraliste (québécois ou non) est qu'il permet et s'accompagne habituellement d'une pluralité de « définitions » annexées au droit. C'est effectivement une caverne d'Ali Baba qui s'ouvre avec toutes ses merveilles et dont plusieurs n'ont pas été vues depuis des siècles. Cela se vérifie amplement par un glanage, nécessairement sélectif, dans la nouvelle « orthodoxie de la science du droit »⁽¹⁾ (*sic* !) où nous retrouvons des perles pluralistes insoupçonnées.

Contemplons l'affirmation suivante de Roderick Alexander Macdonald :

Le droit vit dans l'âme de tous les membres d'une société. Au lieu de demander comment le droit voit ses sujets, il faut plutôt demander comment les sujets voient le droit. Ceci dit, il faut préciser que les sujets ne sont pas uniquement les multiples êtres construits par le sexe, l'âge, la race, la classe sociale, la langue et la religion. Il n'y a pas de traits qui soient présomptivement [*sic* !] plus réels et plus importants que des autres. Toutes nos catégories sociales sont le résultat des compréhensions partielles des sujets⁽²⁾.

Une telle affirmation a-t-elle un sens ? Le droit vit-il ? Et s'il vit, réside-t-il dans nos âmes ? Comment faisons-nous alors pour communiquer avec l'âme de chaque personne ? Et comment l'âme fait-elle pour nous communiquer que son « droit » est celui-ci ou celui-là ?

Or, il ne s'agit nullement d'une incurie ou d'une négligence de langue, mais bien d'un des ressorts venant du fond panjuridique de l'idéologie pluraliste, ce qui permet au même auteur une surenchère (sous un mode distique) :

L'approche pluraliste rejette l'idée qu'il y a un mur entre l'« identité nationale » abstraite et les identités personnelles concrètes que l'État ne conçoit pas comme étant des identités juridiques. En le faisant, la théorie pluraliste véhicule une subjectivité juridique au contenu formel multiforme.

⁽¹⁾Jean-Guy Belley, « Le pluralisme juridique comme orthodoxie de la science du droit », dans *Canadian Journal of Law and Society*, vol 26, no 2, p 257-76.

⁽²⁾Roderick Alexander Macdonald, L'hypothèse du pluralisme juridique dans les sociétés démocratiques avancées », *Revue du droit de l'Université de Sherbrooke*, vol 33, 2002-2003, p 152.

S'agit-il ici du « droit qui vit dans l'âme », qui descend du ciel de l'identité pour se retrouver dans l' « identité juridique » ? Ou encore, ne s'agit-il que d'une exploitation du mot « droit » dans un dessein idéologique ? Ou plus vraisemblablement, ne s'agit-il que de l'amphigouri ?

Ainsi selon Richard Janda :

Le pluralisme juridique critique (a) problématise toute frontière entre le droit et le non-droit ou les normes étatiques et les normes non étatiques ; (b) il suppose qu'il y aura une hiérarchie entre les valeurs sociales dominantes et les moins puissants, mais laisse l'individu agir comme arbitre; et (c) il suppose qu'il y aura un large éventail de conséquences prévisibles et non prévisibles des décisions juridiques sans pour autant tenter de les retrouver ou d'expliquer comment ils sont liés à la force obligatoire de la loi. L'"unité d'analyse" c'est la conscience individuelle et la capacité individuelle d'agir⁽¹⁾.

Or, à supposer (sans que nous sachions comment cela peut se faire) que « le droit » (*sic* !) s'analyse dans la conscience individuelle et se comprend par la capacité de chaque individu d'agir dans la société, cela donne-t-il un concept du « droit » ? Ou ne constatons-nous pas plus vraisemblablement que « l'âme » de R. A. Macdonald a été troquée chez Janda au profit du mot « conscience » ? Même si c'est le cas, qui peut rationnellement croire que le droit vit dans la « conscience » ?

Quant à lui, Jean-Guy Belley écrit :

Il me semble qu'une définition à la fois générique et opératoire du droit devrait englober toutes les pratiques de régulation sociale qui se révèlent d'une part de type *politique* en ce sens qu'elles traduisent l'intervention des détenteurs de pouvoir ou de l'autorité dans la dynamique de l'action sociale, d'autre part de type *rationnel* en ce qu'elles prétendent s'exercer en obéissant aux exigences de modèles d'intervention institutionnalisés ou préétablis⁽²⁾.

⁽¹⁾Richard Janda, « Critical Legal Pluralism, Over-Determination and Effectivity, Thémis et Bruxelles, Bruylant, 1998, p 182.

⁽²⁾Jean-Guy Belley, « L'État et la régulation juridique des sociétés globales : pour une problématique du pluralisme juridique », *Sociologie et sociétés*, vol 28 (1), 1986, p. 27 .

Cela est-il « vrai » ? Une telle définition du « droit » n'est-elle pas simplement une réécriture littéraire de l' « ordre », de l' « ordre » que les humains se créent ? Or, une « régulation sociale » peut-elle vraiment être autre chose qu'une régulation sociale, et ainsi ne jamais rejoindre le mot « droit » qu'en littérature ?

Le même constat chez Pierre Noreau :

(...) contrairement à ce que suggère la tradition héritée du positivisme juridique, le droit n'exerce pas de véritable monopole sur la définition des normes qui régissent chaque société à un moment précis de son développement. Il doit composer avec les normes venant d'autres sources normatives. C'est ce qu'on appelle le pluralisme juridique. Ainsi, les règles élémentaires de la civilité déterminent plus souvent notre façon de conduire une voiture que le strict respect des dispositions du *Code de la sécurité routière*. Dans la foulée des rapports sociaux, la cohabitation de ces ancrages normatifs différents ne se fait pas sans mal et trouve une issue dans l'élaboration de bricolages normatifs singuliers. On parle alors d'internormativité⁽¹⁾.

Bref, le concept de « droit » est, selon Noreau, une normativité sociologique (découverte dans le positivisme juridique ordinaire et surtout kelsénien) qui fait chaire avec les comportements des individus. Ce qui balise assurément la voie pour la croyance que « nous-vivons-dans-le-droit » (nous y reviendrons), mais le mot normativité sociologique peut-il donner plus que le mot ? Et la recherche d'un soi hypothétique (et de l'autohypnose)⁽²⁾

En fait, quel jugement émettre sur tout cela ? Le nôtre sera plutôt : *no pasarán* ! C'est une naïveté tant ontologique que psychologique qui ne débouche que sur des illusions et sur une « idéologie de représentation » (c.-à-d. le pluralisme). La croyance et l'imposition de l'image des « ordres juridiques » ne servent à rien, sinon de s'attester en tant qu'imposition d'une construction théorique sans fondement et entièrement futile à l'égard des enjeux juridiques dans une société qui se veut démocratique et moderne.

⁽¹⁾Pierre Noreau, La scolarité, la socialisation et la conception du droit, dans *Les Cahiers de droit* (Québec), 1997, vol 38, p 743, p 744.

⁽²⁾Pierre Noreau, « L'épistémologie de la pensée juridique : de l'étrangetéà la recherche de soi », dans *Les Cahiers de droit* (Québec), dans *Les Cahiers de droit* (Québec), vol 52, 2011, p 687 – 710.

In contradictio avec les surinvestissements panjuridiques pluralistes, confirmons avec fermeté que le droit n'existe pas dans la « réalité », dans notre « âme », dans « l'histoire », dans la « société », dans la « culture », dans la « réalité », dans la « pluralité » et que c'est une fausseté intellectuelle de prétendre qu'il est partout et qu'il existe quelque chose qui soit « le droit »¹. La voie du réalisme est bien escarpée et lourde à arpenter, c'est toutefois la seule recommandable et la seule qui sera utile à la fin.

2. Contre le postulat de « vivre-dans-le-droit »

Examinons ensuite un des postulats clés du pluralisme juridique, à savoir l'idée que nous « vivons dans le droit », que la société et la réalité sont « remplies de droit ». Le pluralisme revivifie en effet imprudemment la croyance immémoriale d'un « nous-vivons-dans-le droit », une croyance que nous considérons pareille à une perversion théorique⁽²⁾. Il convient en connaissance de cause de faire une étude critique, ce que nous ferons en examinant, d'abord, comment les pluralistes imaginent leur parangon d'un « nous-vivons-dans-le-droit », pour ensuite étudier cette croyance dans ses modalités « ontologiques » (ou plutôt « ontosophistes ») contre-productives et inutiles.

En ce qui concerne spécifiquement la suggestion des pluralistes suivant laquelle nous vivons dans « le droit » par nos croyances, nos engagements et nos comportements (ce qui conforte le panjuridisme), nous nous adressons en premier lieu à Richard Janda. Il confirme que :

Les caractéristiques communes de tout « droit » doivent être discernées et séparées des particularités de la croyance et de l'engagement. Est-ce alors une surprise de constater que souvent, la réponse à la question « qu'est-ce que le droit ? » reste purement formelle et assainit le droit de la croyance et de l'engagement, permettant ainsi d'identifier les caractéristiques qui ne varient pas avec la croyance et de l'engagement ? (...)

En particulier, si l'on considère que la normativité est ancrée dans les croyances et les engagements - c'est-à-dire que la normativité est fondamentalement interne à chacun de nous et non fondée sur des normes externes auxquelles notre comportement se conforme- il n'y a aucune

⁽¹⁾ Bjarne Melkevik, *Épistémologie juridique et déjà-droit*, op. cit., p 17 - 24.

⁽²⁾ Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État. Tome 2*, Paris, Sirey, 1922, p 490.

raison apparente d'adopter une définition restrictive du « droit ».¹

Il en résulte que pour comprendre le droit (ou l'ersatz pluraliste), il faut s'installer mentalement (et idéologiquement) à l'intérieur de ces « nous-vivons-dans-le-droit » et que si une personne a eu la chance de faire connaissance (dans le sens biblique) avec des croyances, des comportements, des engagements que les individus font, cela peut compter en tant que « droit ». Visiblement Richard Janda estime que toutes ces formes de comportements, croyances, engagements, etc. se font et s'associent (sans discrimination !) avec le mot « droit » sont « *le droit* ». Comment ? Parce que, selon Janda, répétons-le, il n'y a aucune raison apparente d'adopter une définition restrictive du « droit », ce qui constitue un exemple de raisonnement fallacieux (et irrationnel) servant à introduire une définition privée de l'idéo-droit ou du « nous vivons-dans-le-droit ».

Le parangon de ce « nous-vivons-dans-le droit » se révèle, sous la saveur pluraliste, entièrement (et surtout sous son nom littéraire de « droit »), par notre comportement et par notre existence, de même que par nos actes et actions dans ce même monde, et cela singulièrement dans le degré d'une correspondance conceptuelle (et littéraire) avec le positivisme juridique. L'idée est que si nous effectuons un acte que nous croyons psychologiquement, socialement, culturellement, etc. être « *le droit* », l'exécution de cet acte atteste (supposément) que « nous-vivons-dans-le-droit », à condition bien entendu qu'il existe un marqueur littéraire (à l'intérieur de la doctrine positiviste) qui puisse servir comme caution, comme correspondant à notre comportement et à l'extériorisation nominale de notre psyché.

Tout acte sociétal relevant de notre comportement peut en fin de compte être désigné comme étant « *le droit* » dès que nous pouvons le qualifier de façon factuelle (par la littérature sociologique, anthropologique, par les études culturelles, etc.) et le catégoriser (par le biais du positivisme juridique) doctrinalement. Tout acte comportemental, autant dans son infinie banalité que dans son immense importance, peut gracieusement recevoir (par le pluralisme juridique) le même soin et la même qualification,

⁽¹⁾Richard Janda, « Beyond Legal Pluralism », dans Andrée Lajoie, Roderick A. Macdonald, Richard Janda et Guy Rocher (dir.), *Théories et émergence du droit*, Les Éditions Thémis et Bruxelles, Bruylant, 1998, p 73.

à savoir la qualité de « droit ». Le droit est partout et nous vivons (supposément) dans le droit et par le droit !

Suivant une telle construction « *le droit* » est vivant, factuel, effectif, « normatif », etc. sociologiquement, anthropologiquement, culturellement, économiquement, parce que la théorie « pluraliste » est là pour affirmer que c'est effectivement le cas. C'est la théorie pluraliste qui crée et affirme « *le droit* » et qui nous révèle en primeur tous les mystères qu'il avait insidieusement ou imprudemment cachés à notre vue. À cet égard, Roderick A. Macdonald écrit :

Les pluralistes juridiques posent comme principe qu'il y a une multiplicité d'ordres juridiques dans chaque société. Des milieux sociaux différents, affirment-ils, donnent l'occasion aux citoyens de créer et de négocier à la fois leurs propres critères normatifs pour façonner et symboliser tout comportement social, et leurs institutions pour renforcer ou appliquer ces critères. Même les régimes juridiques les plus simples sont constitués par une pluralité d'institutions décisionnelles, qui distribuent des critères et des traditions culturelles. Des standards normatifs parrainés par l'État ne fonctionnent pas d'une manière instrumentalement naïve comme autant de variables exogènes agissant sur une société passive en changeant directement les comportements par la récompense ou sanction de certaines conduites. Il y a une constante interaction entre des régimes juridiques différents qui influencent mutuellement l'émergence des règles, processus et institutions de chacun. Les structures et trajectoires des interactions entre ces multiples ordres juridiques sont variées et imprévisibles. Inversement, pour comprendre le rôle que l'État a effectivement joué dans un champ social donné, il est nécessaire de comprendre la nature et le fonctionnement de plusieurs régimes officieux de droit dans le même domaine⁽¹⁾.

De ce fait, le parangon d'un « vivre-dans-le droit » s'accomplit, à croire un pluraliste, par le miroitement de la réalité d'un « État de droit » (c.-à-d. le mot qu'utilise le positivisme juridique) à l'intérieur du pluralisme juridique. Si le positivisme juridique a raison et qu'il existe effectivement un « État de droit » (ce que, par contre, ledit positivisme juridique n'affirme normalement que sous le mode heuristique), un partisan « pluraliste »

¹ Roderick A. Macdonald, « Metaphors of Multiplicity: Civil Society, Regimes and Legal Pluralism », dans *Arizona Journal of International and Comparative Law*, op. cit., 77.

estime être autorisé à tirer la conclusion supplémentaire que nous sommes (sans le savoir) en train de « vivre-dans-le-droit ». Nous n'avons pas à le vouloir, nous le vivons déjà (supposément) par notre existence sociologique, culturelle, économique, etc., et bien sûr par nos comportements, attitudes, croyances, etc. La société se confirme en fin de compte pour un pluraliste dans l'état d'un « en soi » transparent et un lieu où s'observe théoriquement des réalités sociologiques, anthropologiques, ethniques et raciales, économiques, culturelles, etc. Car, suppose-t-il, si c'est « vrai » pour le positivisme juridique, ça l'est tout autant plus pour le « nous-vivons-dans-le-droit » pluraliste.

Or, cela tient-il debout ? Est-il possible de « vivre-dans-le-droit » ? Peut-on rationnellement croire qu'une personne lucide et responsable à qui on proposerait de vivre dans « le droit » ne déclinera pas rapidement et vigoureusement la proposition ? La réponse s'impose clairement et négativement. Contre le pluralisme juridique, il ne se trouve guère meilleur argument que la théorie du *bad man* d'Olivier Wendell Holmes Jr.⁽¹⁾ (et la théorie du *sociological jurisprudence* états-unien⁽²⁾ voulant que le droit soit réservé en exclusivité aux « méchants hommes » (et femmes)⁽³⁾. Wendell Homes nous rappelle que :

Si vous souhaitez connaître le droit et lui seul, vous devez vous mettre à la place du méchant qui a pour seul souci les conséquences matérielles qu'une telle connaissance lui permet de prédire, non pas à celle de l'homme bon qui trouve ses raisons d'agir, que ce soit par rapport au droit ou en dehors de lui, dans les sanctions moins précises que lui inflige sa conscience⁽⁴⁾.

⁽¹⁾Olivier Wendell Holmes Jr., « The Path of Law », dans *Harvard Law Review*, 1897, vol. 10, p 457-478.

⁽²⁾ Françoise Michaut, *La recherche d'un nouveau paradigme de la décision judiciaire à travers un siècle de doctrine américaine*, L'Harmattan, Coll. Logiques Juridiques, Paris, 2000.

⁽³⁾ Steven J. Burton (dir), *The Path of the Law and Its Influence. The Legacy of Olivier Wendell Holmes Jr.*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

⁽⁴⁾ Olivier Wendell Holmes jr, traduction française (par Françoise Michaut), « La passe étroite du droit », op. cit., p 103.

3. Contre le constructivisme idéo-pluraliste.

Notre cinquième critique s'oppose à son tour avec fermeté au « constructivisme » et à l'imposition du « constructivisme idéo-pluraliste » dans le domaine juridique. En toute franchise, nous ne considérons pas la philosophie « constructiviste » ou encore le « constructivisme »⁽¹⁾ comme pertinente pour et dans le domaine du droit⁽²⁾, et ceci d'autant plus en ce qui concerne la récupération d'une « néo-orthodoxie » et d'une « non-science » qu'elle effectue le « pluralisme juridique ». Pourquoi ? Principalement parce qu'il fait de la théorie le dépositaire du « réel » et de la « vérité » (à la condition improbable que les deux termes possèdent encore un sens à l'intérieur du « pluralisme juridique ») et surtout parce qu'il fait de l'adhérence à la théorie *le nec plus ultra* d'une conception du monde « pluraliste » ; un monde où l'Élite « pluraliste » peut (ou espère) gouverner théoriquement en absence des autres. Regardons par la suite de plus près le « constructivisme idéo-pluraliste » pour en avoir la confirmation.

Le premier point qu'il faut analyser c'est l'affirmation postulant que :

« (...) la théorie du pluralisme juridique, comme toute autre théorie, n'est rien de plus qu'une hypothèse. Une théorie n'est ni vraie ni fautive ; elle nous permet d'imaginer le réel et de modeler ce réel selon les valeurs auxquelles nous adhérons. Son utilité principale réside dans les questions qu'elle nous oblige à nous poser »⁽³⁾.

Une théorie ne sert-elle à rien d'autre qu'à « imaginer le réel » ? Une telle affirmation possède-t-elle vraiment un sens ou du « réel » ? Si quelqu'un « image le réel », s'agit-il du « réel », ou encore d'une imagination qui imagine ? Quelqu'un qui a « imaginé le réel » a-t-il renoncé à la réalité des autres ? En d'autres mots encore si quelqu'un peut aisément imaginer une imagination, peut-il également « modeler ce réel » avec ses valeurs privées de la même façon que toute personne peut imaginer et modeler son salon ? Si un pluraliste veut « modeler » son réel avec ses valeurs – effectuant un

⁽¹⁾ Paul Boghossian, *La Peur du savoir. Sur le relativisme et le constructivisme de la connaissance*, Marseille, Agone, 2009.

⁽²⁾ Bjarne Melkevik, *Épistémologie juridique et déjà-droit*, ibid.

⁽³⁾ Roderick Alexander Macdonald, « L'hypothèse du pluralisme juridique dans les sociétés démocratiques avancées », op. cit., p 137.

acte monologique de construction – quelles valeurs peuvent ensuite rationnellement être acceptées venant des autres ? Les autres peuvent-ils avoir un autre statut que celui de représenter la fameuse épigraphe voulant que « l'enfer, ce sont les autres », vu qu'ils n'accorderaient probablement jamais de valeur à l'imagination monologique des pluralistes (nonobstant que cela sera à coup sûr présenté comme étant de la recherche théorique avancée) ?

En fait, à suivre Macdonald et l'idée « constructiviste idéo-pluraliste », le réel n'est tout simplement jamais le réel et surtout jamais le « réel des autres » (car eux ne comptent pas) ; la société n'est jamais sociale ; l'économie n'est jamais économique ; la vérité n'est jamais vraie, sinon remplacée par l'*ersatz* théorique qu'imaginent ses élites (ne soit-il que « pluraliste ») !

Or, si la théorie est un songe qui se rêve, en quoi le rêvé songé est-il théorie ? Ou encore « juridique » ?

Ce qui est problématique dans la citation que vient de nous donner Roderick A. Macdonald, c'est qu'elle séduit ; à la limite tout le monde a envie de construire le réel, de construire le « juridique ». Un monde imaginé et rêvé est plus facile qu'un monde réel compliqué, un monde rempli de problèmes juridiques. Surtout quand il suggère que si vous ne savez pas comment faire, vous pouvez toujours l'imaginer et modeler le tout selon vos propres valeurs ! Il s'ensuit précisément qu'un partisan du constructivisme idéo-pluraliste peut faire intervenir ses valeurs personnelles et « tout construire » ! Et si cela s'effectue en tant que phénomène panjuridique, il n'a même qu'à faire du surplace et à présenter ses trouvailles comme étant « le droit » pluraliste.

Et surtout, le pluraliste peut introduire une image caricaturale, trompeuse, équivoque, illusoire, dupe du « droit ». Profitons encore une fois de Roderick A. Macdonald et de ses visions « constructivistes ». Il écrit :

« Le droit n'est pas autant un fait social qu'une construction sociale. Le droit n'existe comme phénomène normatif que dans la mesure où il est reconnu à ce titre par les citoyens.

L'idéologie de la modernité soutient essentiellement que (1) le droit est uniquement rattaché à l'État politique (centralisme) ; (2) qu'il ne peut y avoir qu'un seul ordre juridique correspondant à un seul espace géographique (monisme) ; et (3) que le droit est

toujours le produit d'une activité explicite d'institutions telles que la législature (positivisme).

Ni l'une ni l'autre de ces trois perspectives idéologiques n'est soutenable aujourd'hui comme hypothèse pour penser le droit dans les sociétés multiculturelles. Par contre, l'hypothèse du pluralisme révèle l'impact de divers ordres juridiques autonomes et concurrentiels dans nos vies quotidiennes. Elle nous permet de voir dans quelle mesure le sujet de droit est effectivement celui qui crée le droit. Enfin, cette hypothèse montre que le droit est effectivement celui qui crée le droit. Enfin, cette hypothèse montre que le sujet de droit est celui qui rend possible le fonctionnement de toutes les institutions juridiques – étatiques ou autres – en leur accordant leur légitimité. »⁽¹⁾.

S'observe que c'est effectivement un drôle de construction idéologique du « droit » que nous propose Roderick A. Macdonald. En fait, la méthode constructiviste sert exclusivement à justifier deux images (plutôt injustifiables). D'un côté, il s'agit d'introduire une caricature indéfendable concernant « l'idéologie de la modernité », de l'autre côté, il s'agit d'imposer une image privée dite « le droit » qui n'a pas besoin d'être ni réelle, ni légitime, ni utile, ni pertinente, ni adéquate, car elle est inéluctablement « pluraliste » et possède de ce fait (comme par magie) toutes les qualités requises, même celle d'être du « droit ». À le suivre, c'est le « progrès » qui doit moralement gagner, suppose-t-on, et l'adhérence à l'idéologie pluraliste n'est qu'un reflet, une conséquence, des « valeurs auxquelles nous adhérons »⁽²⁾, à savoir les valeurs d'une élite « pluraliste » qui a obtenu un accès privilégié au « droit » en adhérant à une idéologie, une « théorie ».

À suivre les affirmations de Macdonald, le pluralisme juridique se confirme proprement parlant en tant qu'une idéologie élitiste, une « weltanschauung », ou encore en tant qu'une « vue particulière » (et *a priori*) sur le monde juridique. Ce qui n'empêche en rien, soulignons-le, les partisans du pluralisme juridique de s'affirmer « scientifique », car il s'agit

⁽¹⁾ Roderick Alexander Macdonald, « L'hypothèse du pluralisme juridique dans les sociétés démocratiques avancées », op. cit., p 135.

⁽²⁾ Roderick Alexander Macdonald, « L'hypothèse du pluralisme juridique dans les sociétés démocratiques avancées », op. cit., p 137.

ici d'un critère nécessaire pour monter dans l'oligarchie juridique québécoise et pour étouffer les curriculum universitaires.

Or, le problème avec le constructivisme pluraliste juridique, c'est que la connaissance ne peut pas être construite ou être découverte ou observée par un acte de construction. La connaissance n'est simplement pas une question de virtuosité d'une construction linguistique (ou adhésion à des valeurs élitistes). C'est un faux pas épistémologique de croire que la connaissance peut être construite, car cela fait du mode de construction le critère unique pour tout connaître. Et si le « mode de construction » était littéraire, vous n'auriez aucune chance de connaître plus que ce que vous maîtrisez avec élégance et *maestria*, à savoir la littérature, la théorie, la dogmatique, le pluralisme, etc., et tout cela à la façon circulaire.

Or, ce qu'il ne faut donc jamais faire, c'est de confondre théorie et connaissance, à savoir faire fusionner les deux (« connaissance » et « théorie ») sous le mode de construction d'une « connaissance qui sait ». C'est ce faux pas épistémologique (et théorique) que nous avons rencontré dans les citations de Roderick A. Macdonald. Une théorie ne permet pas « en soi » de connaître.

Ce qui se confirme, car dans « le monde à l'envers » du pluraliste, la représentation du « droit » est donnée, confirmée, observée dans la construction. Il en découle (illogiquement) que le « *le* » (c.-à-d. « *le droit* » en tant qu'un substantif dit « droit ») est là, en même temps il n'est pas entièrement absurde (pour un partisan du pluralisme juridique) d'affirmer qu'il est cruellement absent là où il aurait dû être (car l'absence de l'être est une affirmation de l'être dans son absence). Le dernier point permet artistiquement à un pluraliste de vilipender (à la façon « positiviste ») des concepts métaphysiques ou trop engagés moralement, comme justice et injustice, juste et injuste, discriminatoire ou non discriminatoire, car l'absence de l'être (c.-à-d. comme l'affirme le pluralisme juridique) est en soi-même la contradiction de tout ce qui doit être si le droit « est » là en tant que droit (et donc encadré par l'idéologie du pluralisme juridique). Une telle affirmation permet surtout (à un partisan du pluralisme juridique) d'associer idéologiquement la notion de « justice » au droit, car en phagocytant le positivisme juridique, il en découle que la positivité sociologique par l'absence de « son être » peut se retrouver « sociologiquement, anthropologiquement, culturellement » - et en tout cas en tant que

« pluraliste » – de l'autre côté de la barrière, à savoir dans la notion de « justice » et de l'être de celle-ci par un acteur (sociologique, anthropologique, culturel, etc.) privilégié⁽¹⁾. A ce moment le « droit » sera, pour un pluraliste, toujours pareil à l'existence de l'être – ou de l'ontologie sociologique, anthropologie, culturelle, etc., d'un segment de la population - et surtout le segment qui peut récolter les faveurs de nos élites juridiques et bien évidemment les partisans du « pluralisme juridique ».

Or, il s'ensuit que la différenciation entre les faits d'un côté, et l'idéologie du droit (récupérables dans le positivisme juridique) de l'autre, s'efface au profit d'une représentation en soi et supposé être le « le » de la chose, de ce qui « est ». Il s'ensuit donc que le constructivisme pan-pluraliste ne rejette pas la « science », mais s'imagine être une science et surtout s'engage dans en compétition sociologique et politique avec d'autres « sciences » qu'elle rebute, car pas assez compréhensives, « interdisciplinaires » et « pluralistes » - sinon guère socio-essentialistes « pluralistes ». Pour un partisan du pan pluralisme « la connaissance » est avant tout une question de sociologie - et en somme, la « science » est bien une idéologie comme les autres et cela sans discernement. D'où débouche la prétention d'un pluraliste de parler le « droit » comme il « est » - vraiment ! - en théorie et en pratique.

Que penser de tout cela ? Que cela nous semble de la pseudo-théorie et de la pseudo-épistémologique ! Pourquoi ? Parce que, nous l'avons indiqué, tout est circulaire et de l'ordre de la « pétition de principes » ! Bref, une théorie ne donne jamais une connaissance, un savoir ou un surplus de sens. Jamais ! Une théorie ne construit jamais sa « connaissance », mais doit renoncer à le faire, parce que le prétendre c'est de se condamner à contempler à l'infini le platonisme des images. Quand Roderick A. Macdonald préconise « d'imaginer le réel et de modeler ce réel selon les valeurs auxquelles nous adhérons »⁽²⁾, il ne fait guère autre chose que de se rêver indûment en platonicien devenu Roi-théoricien de l'Idéo-droit et s'autorise à construire

⁽¹⁾ Andrée Lajoie, J. Maurice Brisson, Sylvio Normand et Alain Bissonnette, *Le statut juridique des peuples autochtones au Québec et le pluralisme*, Cowansville, Yvon Blais, 1996.

⁽²⁾ Roderick Alexander Macdonald, « L'hypothèse du pluralisme juridique dans les sociétés démocratiques avancées », op. cit., p 137.

tout seul le réel théoriquement pour le bénéfice propre de ce rêve, en reproduisant en mots le miroitement de sa propre image.

En ce qui nous concerne, il n'y a pas d'autre réalité que celle vécue concrètement et matériellement par les individus en chair et en os. Et voilà surtout ce qui nous concerne et doit nous intéresser, à savoir la question du droit dans une société moderne, compliquée, déchirée et où ne règne pas l'harmonie ou l'ordre, donc à mille lieues de l'idéologie pluraliste! Cela exige d'aborder les questions de droit dans une société politique avec plus de modestie et de renoncer, une fois pour toutes, à construire, à imaginer et surtout à ne jamais succomber à la fièvre « pluraliste ».

Conclusion : pour en finir en toute franchise

Il y a plus à dire ! Il y a plus de pierres à soulever ! Autant par rapport à toutes les nuances conjecturales qui se manifestent à l'intérieur de l'idéologie du « pluralisme juridique », que quant à la non-valeur de cette idéologie à l'intérieur du domaine juridique. Nous n'avons pas tout dit, nous n'avons pas tout nettoyé et nous n'avons en aucune façon bouclé la boucle. En fin de compte, nous n'avons qu'offert un prélude et pour paraphraser Karl Marx, si la taupe a débuté son travail critique, le travail de la critique doit aller plus loin encore que notre analyse circonscrite aux questions d'épistémologies juridiques.

Nous pouvons résumer notre critique en quatre points :

- 1) Le « pluralisme juridique » s'élabore et s'établit en tant qu'un *professoren-recht* (c.-à-d. un droit des professeurs) pour des *Professoren* (professeurs) en vue de valoriser une image théorique et en vue de devenir les « propriétaires » de cette image.
- 2) Le pluralisme juridique est impotent autant pratiquement que théoriquement et ne peut jamais se confirmer autrement qu'en « positivisme juridique renversé » dans une réalité supposée accueillir « le droit » en tant que « le droit » (*sic* !) en tant que son image « pluraliste ».
- 3) Le pluralisme juridique est superficiel et futile pour la compréhension du droit ; c'est une idéologie qui n'est pas là pour le « bénéfice du droit ».

- 4) Le pluralisme juridique ne passerait aucun test « épistémologique » en ce qui concerne le domaine juridique et il représente le contraire d'une théorie solide et saine en ce qui concerne la question du droit dans une société démocratique et moderne.

Or, au-delà de ces critiques plutôt épistémologiques, il est temps de formuler une critique et un jugement général sur le « pluralisme juridique » : à savoir qu'il est inutile et ne sert à rien de positif en ce qui concerne l'horizon d'un droit moderne et démocratique.

Influence du néolibéralisme sur le droit public libanais

Georges Saad,

INTRODUCTION

Dans ce travail nous tenterons d'étudier l'impact du néolibéralisme sur le droit public libanais et notamment sur le droit administratif. Dans une première partie nous essayerons de définir le néolibéralisme (mission très difficile sinon impossible), puis nous montrerons (deuxième partie) comment le juge administratif libanais a profité de la "liberté d'agir" facilitée et voulue par le néolibéralisme pour s'opposer en quelque sorte au néolibéralisme lui-même.

PREMIERE PARTIE:LE NÉOLIBÉRALISME, LE LIBAN ET LE BON ACCUEIL DES EXIGENCES DU NÉOLIBÉRALISME

C'est quoi au juste le néolibéralisme et pourquoi toutes ces positions hétéroclites et contradictoires (première section). Dans la deuxième section nous aborderons les différents volets qui nous font dire que le Liban préserve un accueil inespéré au néolibéralisme.

Section 1. Définitions et notions

Essayons de tenir notre promesse et tenter une définition du néolibéralisme (A) non sans donner un aperçu sur le Liban en tant que pays, système juridique et particularité (B).

A- Néolibéralisme et droits fondamentaux

1- Tentative d'une définition

Le terme "néolibéralisme", confondu parfois avec "ultralibéralisme", est un terme plutôt vague à connotation péjorative, qui désigne une vision radicale du libéralisme. Le terme fait référence aux politiques de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan depuis les années 80, aux instances internationales comme le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale et à L'Union européenne.

Le néolibéralisme a restreint le rôle de l'Etat en matière économique, sociale et juridique et réalisé une grande ouverture à la loi du marché. C'est l'individu qui devient "entrepreneur de lui-même", un "capital humain". Il peut progresser et "gagner" s'il sait s'adapter, innover. Les néolibéraux assurent que le néolibéralisme est inévitable. Ses détracteurs sont pris pour archaïques¹.

Dans le camp opposé le néolibéralisme n'est pas du tout cela: il est le symbole de l'inégalité sociale, ennemi de la souveraineté nationale et au lieu d'aider les pays pauvres il les appauvrit davantage. En dehors des conflits relatifs à la définition du néolibéralisme signalons que tout le monde n'est pas d'accord sur sa date de naissance, quand on n'ignore pas carrément son existence. Encore une fois tout dépend de ce qu'on fait porter aux vocables. A raison, je crois, Serge Audier² affirme qu'il n'existe pas une coupure tranchante entre libéralisme et néolibéralisme. Il est vain de chercher ce qu'est le néolibéralisme tout simplement parce qu'il n'est pas du tout ce qu'on a essayé de nous faire croire: le « néo-libéralisme » établit un économisme étroit et fait l'apologie dogmatique du marché³. Pour Serge Audier l'histoire qu'on nous fait avaler, que le néolibéralisme se serait coupé du libéralisme classique (dont l'héritage politique et moral est à peu près accepté par tous) est tout à fait fausse⁴.

Pour l'auteur le néolibéralisme n'est pas homogène. Il n'a pas été fait par certaines institutions comme on aime à le dire: notamment le Colloque Lippmann et la Société du Mont Pélerin. Audier nous dit que "de nombreux néolibéraux du Colloque Lippmann et de la Société du Mont Pélerin, étaient largement interventionnistes, et voulaient refondre le libéralisme en évitant

¹ <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Neoliberalisme.htm>.

² Serge Audier, *Néo-libéralisme(s)*, Paris, Grasset, 2012. Sur le lien : <https://lectures.revues.org/8793>.

³ Idem.

⁴ Idem.

le double écueil d'un libéralisme paupérisant et d'un dirigisme nuisible aux libertés individuelles”¹. Il révèle que différents auteurs associés au néolibéralisme, tels Rougier, Lippmann, Hayek, Aron et Friedman, ont des philosophies peu similaires, voire opposées sur certains points. Pour l’auteur la radicalité libérale anti-interventionniste est finalement portée par peu de figures du colloque Lippmann et de la Société du Mont Pélerin. Malgré cela on a fait associer injustement des courants et des noms au néo-libéralisme d'aujourd'hui.

2- **Un mot sur Les Droits fondamentaux**

Les droits fondamentaux sont l'ensemble des droits subjectifs primordiaux de l'individu, assurés dans un Etat de droit, donc un Etat démocratique. Toutefois cette définition, là aussi, est loin de faire l'unanimité. On peut dire que les droits fondamentaux sont constitués: des Droits de l'Homme, des libertés publiques, de nouveaux droits comme les garanties procédurales, ainsi que ceux relatifs à l'environnement.

Les droits fondamentaux sont assurés par des textes de nature juridique diverse: par la constitution qui liste les droits garantis ou par une jurisprudence "innovatrice". Au niveau international, les droits fondamentaux² sont protégés mais de manière limitée. Tout un monde sépare la théorie de la pratique, surtout dans les pays autoritaires du tiers monde.

En France, les principaux textes garantissant les droits fondamentaux sont :

¹ - Lecture par Laure Célérier : <https://lectures.revues.org/8793>.

²Citons quelques principaux textes internationaux relatifs aux droits fondamentaux :

- La Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 (ONU).
- La Déclaration universelle des droits de l'Enfant (ONU).
- La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ONU).
- La Charte des droits fondamentaux (Union européenne).
- La Convention américaine relative aux droits de l'homme ou Pacte de San José.
- La Déclaration africaine des droits de l'homme et des peuples (Union africaine).
- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- La Charte arabe des droits de l'homme.

- 1- la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.
- 2- le Préambule de la Constitution de 1946.
- 3- le Préambule de la Constitution de 1958.
- 4- la Convention Européenne de Sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).

au Liban les principaux textes garantissant les droits fondamentaux sont:

- 1- La Déclaration Universelle des droits de l'Homme de l'ONU (et les deux célèbres pactes).
- 2- Le Préambule de la Constitution libanaise après les amendements des accords de Taëf en 1989.

Signalons que le Liban a ratifié la Charte arabe des droits de l'homme. La Ligue des pays arabes vient de franchir un grand pas en avant créant en 2014 la Cour arabe des droits de l'homme. Certes que ce soit la Charte (avec les droits de réserve des Etats sur des causes importantes) ou le projet de cour prêtent à sourire pour certains mais à notre avis c'est un pas important. Nous disons la même chose concernant le Comité arabe des droits de l'homme que beaucoup considèrent comme inefficace¹.

Pourquoi avons-nous évoqué les droits fondamentaux alors que nous définissons le néolibéralisme? C'est parce que tout au long de ce travail nous essayerons de démontrer bon gré mal gré comment le néolibéralisme selon nous et paradoxalement a été porteur d'une certaine évolution positive due concrètement surtout grâce à la liberté prise par le juge et objectivement parce que les vents ne vont pas toujours dans le sens du désir des navires (proverbe arabe). Il y a aussi la force résistante de la société.. et la force de la marche de l'histoire.

B- Aperçu bref sur le Liban :

1- Un système économique libéral

¹ Fabienne QUILLERÉ-MAJZOUB, *Le Comité arabe des droits de l'homme: un organe nécessaire au sein de la Ligue des États arabes?*, Revue Trimestrielle des droits de l'homme (rtdh.eu), N° 2012/92, Page 771.

Le Liban est une république démocratique, parlementaire, fondée sur le respect des libertés publiques et en premier lieu la liberté d'opinion et de conscience, sur la justice sociale et l'égalité dans les droits et obligations entre tous les citoyens sans distinction ni préférence. Le peuple est la source des pouvoirs et le détenteur de la souveraineté qu'il exerce à travers les institutions constitutionnelles. Précisons que le Liban est essentiellement un pays de communautés religieuses.

Le libéralisme politique trouve un prolongement dans le domaine économique¹, puisque l'accord de Taëf de 1990 réaffirme avec force que le système économique est libéral et garantit comme tel l'initiative individuelle et la propriété privée.

Faire le point sur l'impact du néolibéralisme sur le droit public libanais nous oblige à décrire non l'état du droit dans le pays mais l'état des lieux institutionnel actuel. Aussi est-il important de savoir que nous traitons ce sujet alors que le pays est traversé par un mouvement civil et populaire, né du ras-le-bol causé par la crise des déchets depuis le 17 juillet 2015. Le pays subit actuellement et tous les jours les effets de la guerre voisine en Syrie, des incidents sécuritaires croissants (attentats), la présence d'un million et demi de réfugiés (soit plus du tiers de la population locale), un pays sans chef d'Etat depuis le 25 mai 2014, un parlement qui s'est permis de s'autoproclamer à deux reprises (manque de respect, pour rester dans la politesse), un gouvernement qui ne se réunit pas ou pas beaucoup.

2- Une démocratie à la mesure du pays

Et puisque nous allons parler de néolibéralisme il faut savoir que le tableau noir que nous venons de dessiner n'est pas sans retombées sur l'économie du pays, déjà plombée par le contexte général: 1% de croissance, dette publique qui culmine désormais à plus de 167% du PIB. Personne ne comprend pourquoi ce pays malgré tout cela n'a pas plongé dans un scénario grec.

Le Liban est un pays vraiment spécial. Comme nul autre sans doute. Un pays démocratique très influencé par la France mais qui applique une démocratie à la mesure du pays. Toutefois pour l'habiller aucun designer politique n'avait prévu un vêtement pour un tel corps. Non seulement cela

¹Mohamed Watfa, *Le mythe de la modernité et l'émergence socio-économique et confessionnelle au Liban*, Publications de l'Université libanaise, Beyrouth, 2008.

n'existe pas mais il est impossible de fabriquer un vêtement pour un corps dont la taille est impossible à capter. Un pays fait d'une mosaïque communautaire propre à bouleverser tous les desseins montésquévistes (de Montesquieu). Et pourtant il tourne. Il faut marcher entre les points pour déceler l'influence du néolibéralisme sur le droit public libanais. La mission est délicate mais pas impossible.

Le néolibéralisme est suffisamment intelligent pour s'adapter à toutes les situations. D'ailleurs il a été monté pour cela. Il n'en a cure d'un bon fonctionnement des institutions. Il n'a pas besoin d'un président de la République pour vendre du Aïchi ou ouvrir des starbucks coffee. Mais à vrai dire le néolibéralisme ne doit pas bien apprécier un très mauvais fonctionnement des institutions politiques et surtout économiques. C'est le cas actuel du Liban. Sans président de la République on finit par ne plus avoir envie de rien acheter! Le président libanais est élu par un parlement représentatif de la mosaïque communautaire¹ et aucune élection présidentielle n'a, en effet, connu de concurrence².

Section 2. Le Liban, plus roi que le roi

Comment le Liban n'a-t-il pas eu besoin qu'on insiste pour se lancer dans le projet néolibéral. Au contraire il a trouvé que ce n'est pas assez! Nous dirons quelques mots sur la privatisation, l'arbitrage, la franchise, le secret bancaire

A- La privatisation

Le Liban compte relativement "peu d'activités ou d'entreprises publiques si on le compare à d'autres pays"³. Pour l'auteur Charbel Nahas la privatisation concerne "trois catégories principales d'entités publiques : celles qui ont été héritées de la période mandataire (offices autonomes, Régie des tabacs, Compagnie du port de Beyrouth, Ogero, etc.) ;

¹ - Bachir El Khoury, Le Monde, 27-10-2014.

² - En 1976, Elias Sarkis fut élu sans adversaire. En 1982, Amine Gemayel, élu sans concurrence. En 1988, le Liban se retrouve sans président jusqu'à l'élection de René Moawad, assassiné quelques jours après son investiture. Sans concurrents non plus furent élus Elias Hraoui, Emile Lahoud et Michel Suleiman dans la période d'après guerre (après 1990).

³ - Charbel Nahas, Le Commerce du Levant. Février 2012.

celles qui sont tombées dans l'escarcelle de l'État pour des raisons financières (Middle East Airlines, Intra, etc.) ; et, beaucoup plus rares, celles qui ont été volontairement constituées en entreprises publiques, comme Électricité du Liban (l'objectif étant au tournant des années 1960 de garantir l'extension du réseau à tout le territoire, y compris dans des zones que les concessions auraient jugé peu rentables)¹. A vrai dire le Liban n'a jamais été un Etat-providence. Le Liban n'a jamais eu besoin de Margaret Thatcher et de Reagan: il est néolibéral avant la lettre.

La privatisation va bon train au Liban: la reconstruction du centre-ville de la capitale par la société Solidere, le ramassage et le traitement des ordures, les BOT de la téléphonie mobile, etc.. Mais des voix s'élèvent pour critiquer la privatisation: un Etat comme le Liban, souffrant de problèmes économiques majeurs ne doit pas choisir la privatisation comme solution à ses problèmes. Ce sont les Etats forts qui peuvent plus facilement aborder la privatisation.

Si la privatisation est un mal nécessaire imposé par le néolibéralisme et qui a prouvé sa réussite, il faudrait l'admettre mais à des conditions drastiques. C'est l'avis affiché (du moins dans le discours) de la plupart des composantes politiques du pays du cèdre. Il faudrait distribuer les rendements à travers plusieurs outils: impôt progressif (qui n'existe pas au Liban); limitation de la durée des contrats; sauvegarder les droits de l'Etat, etc.. On devrait profiter de l'expérience de la Grande Bretagne à cet égard quand elle a privatisé British telecom. Mais aussi de l'expérience française: tirer profit des fautes commises lors des deux premières expériences (1968-1988; 1988-1992) ayant abouti aux ppp.

J'avais proposé dans un article précédent² de consulter le peuple libanais avant de conclure tout grand contrat de privatisation. Et-ce impossible? Nous comprenons la nécessité de privatiser pour le cas du Liban, nous comprenons même certains côtés positifs du néolibéralisme devant la paresse d'un secteur public qui n'a pas réussi, mais nous refusons les ambitions des organismes libanais à tout privatiser: en plus des projets de

¹ - Idem

² - « *Le partenariat public-privé et le juge administratif libanais* », in ouvrage « *Le partenariat public-privé : une approche économique, philosophique et pratique* », Actes du colloque organisé par la Faculté des Sciences économiques et de Gestion, Université libanaise, sixième branche (Rachaya), Ed. aliphid, Beyrouth, 2013.

privatisation des secteurs de l'Electricité, de la Communication, l'on parle aujourd'hui de privatiser les usines des déchets durs, les stations d'épuration des eaux, les parkings, les universités publiques, l'enseignement public, les bibliothèques, les maisons de retraite, les prisons.. Quoi encore! C'est inadmissible. Oui pour l'encouragement de l'initiative privée mais non au retour du taylorisme et du fordisme.

Je compte dans la deuxième partie de ce travail exposer le travail du juge libanais et essayer de déceler le rapport entre le travail du juge et le néolibéralisme. Ici, très brièvement, je parlerai de l'attitude du juge administratif libanais ou plutôt de ce qui est en son pouvoir pour faire face aux abus, si l'on peut dire, de la privatisation. Le juge peut d'abord recevoir des recours visant à annuler des décrets de privatisation et procéder à leur annulation, ainsi que toutes les décisions administratives qu'il jugerait illégales. D'autant que depuis les derniers amendements de Taëf en 1989 le Liban bénéficie d'un alinéa dans notre préambule dans lequel le Liban s'engage à respecter les conventions internationales et notamment la Déclaration Universelle des droits de l'homme. Le juge administratif libanais a accordé en 2000 la primauté des conventions internationales sur les lois internes même postérieures¹ dans le cheminement des arrêts français Jacques Vabre et Nicolo et a sacralisé le droit de recours (Dame Lamotte).

A noter aussi que le Conseil constitutionnel libanais a accordé au préambule de la constitution une force juridique constitutionnelle depuis qu'il a invalidé une loi qui devait proroger le mandat des conseils municipaux en 1997.

La France se charge de néolibéraliser le Liban. La France dit debout: le Liban se met debout. Assis il s'assoit. Considérable au Liban est l'influence de la France. Sauf sur une seule chose: le social. C'est pourquoi la France était la bienvenue dans tous ses projets néolibéraux au Liban. En dépit de sa petite taille et de son endettement, le Liban est et demeure un lieu unique, un marché ouvert, francophile et francophone, qui présente pour les entreprises françaises une vocation régionale indéniable. Vu les relations privilégiées entre la France et le Liban la vague néolibérale est d'une odeur

¹ Voir note sur arrêt « Markaz al Bouhous al Ziraya » du 29-2-2000, Conseil d'Etat libanais, Revue al Adl (la revue du barreau de Beyrouth), 2006, n° 4, p. 1452.

française. La France conseille le Liban d'accompagner la vitalité libanaise par des réformes structurelles déjà entreprises ou en cours d'élaboration, afin d'élever le potentiel de son économie et assumer pleinement le rôle régional qui lui revient au Proche et au Moyen-Orient.

Toutefois, pour la France les réformes structurelles, que le Liban s'était engagé à lancer lors de la conférence de Paris III (2007) demeurent plus que jamais nécessaires: télécommunications, énergie, fiscalité et social. Leur réalisation sera déterminante pour assurer la soutenabilité du modèle économique libanais (dette, finances publiques et développement économique). L'on sait qu'en France la gauche est fermement contre la privatisation, surtout dans les secteurs sensibles et importants comme les crèches¹. Les positions anti-privatisations sont nombreuses. Elles viennent non seulement de la gauche radicale française: l'aile gauche du Parti socialiste lance une campagne pour appeler à voter contre le projet de loi «pour la croissance et l'activité» défendue par le ministre de l'Economie, Emmanuel Macron, car elle constitue "la remise en cause de tous les combats historiques de la gauche" comme l'explique Marie-noëlle Lienemann².

B- L' Arbitrage au Liban

L'arbitrage a toujours été admis au Liban en matière civile: l'article 762 du N.C.P.C, relatif à la clause compromissoire, et l'article 765 relatif au compromis disposent que les litiges susceptibles d'arbitrage sont ceux susceptibles de transaction. Et en vertu de l'article 1037 du Code des obligations et des contrats (C.O.C), les questions relevant de l'ordre public sont exclues de la transaction et par conséquent de l'arbitrage.

Et en matière administrative en 1985, le Décret-loi n° 20/85 a ajouté un alinéa à l'article 795 du CPCL³ qui dispose que «si le litige, objet de l'arbitrage, relève de la compétence des juridictions administratives,

¹ Intervention de Emmanuelle Becker contre la privatisation de deux crèches municipales : <http://communiste-frontdegauche-paris.org/Intervention-d-Emmanuelle-Becker-1928>

² <http://www.humanite.fr/la-gauche-du-ps-en-campagne-contre-la-loi-macron-559497>.

³ - Code de procédure civile libanais.

l'exequatur sera octroyé par le président du Conseil d'Etat. En cas de refus, une opposition peut être formée contre sa décision devant la section du contentieux ». En ce qui concerne l'arbitrage international, la promulgation du NCPC de 1983 a levé explicitement l'interdiction d'y recourir pour les personnes morales de droit public puisque l'article 809 du NCPC figurant dans la Section deuxième du Titre premier consacrée à l'arbitrage international dispose : « Est international l'arbitrage qui met en cause les intérêts du commerce international. L'Etat, ainsi que les personnes morales de droit public, peuvent recourir à l'arbitrage international, ce qui signifie que le droit libanais se réfère à « un critère purement économique de l'internationalité » de l'arbitrage¹.

En conséquence, le législateur libanais agit dans le néolibéralisme et met fin aux interrogations que soulevait l'interdiction de compromettre faite sous l'empire de l'ancien code de procédure libanais² à l'Etat et aux personnes morales de droit public quant à son éventuelle extrapolation à l'arbitrage international³.

L'article 809 du NCPC permet donc explicitement à toute personne morale de droit public de recourir à l'arbitrage international, sans aucune distinction. Ainsi l'Etat, les municipalités, les établissements publics qu'ils soient à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, jouissent de cette faculté, quitte à en déterminer la portée. Cependant malgré l'énoncé de l'article 795 du CPCL (suscité) le Conseil d'Etat n'avait jamais admis l'arbitrage en matière de contrats administratifs. La faute au législateur à cause de l'ambiguïté des articles? C'est peut-être cela. Bref en droit français comme en droit libanais, l'ordre juridictionnel administratif a été créé pour juger des litiges de droit public. En s'adressant aux arbitres

¹ Ramy Saad, *L'arbitrage dans les contrats administratifs, Étude Comparée, Droit Français- Droit Libanais*, Thèse, Université Paris1, Panthéon-Sorbonne,

² Mehieddine el Qaisi, *les contrats administratifs et les possibilités d'arbitrage à la lumière de la nouvelle loi*, Recherche présentée lors d'une table ronde sur l'arbitrage tenue à la Chambre de Commerce et de l'Industrie à Tripoli, Publications de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Tripoli, 2006.

³ - Fabienne QUILLERÉ- MAJZOUB, *L'arbitrage international dans les litiges relatifs aux contrats administratifs au Liban : une interdiction de principe et des exceptions* (commentaire des arrêts du Conseil d'Etat Libanais du 17 juillet 2001), J.D.I, 2, 2003, p. 431.

pour certains de leurs différends, les personnes publiques se déroberaient au juge administratif, un juge plus familier de leurs difficultés et plus soucieux de la finalité d'intérêt général.

Le Conseil d'Etat libanais a donc toujours adopté des positions très hostiles à l'arbitrage. Pour débloquer la situation et surtout pour répondre aux cris du néolibéralisme, le parlement libanais a enfin adopté la loi n°440 du 29 juillet 2002. Désormais l'arbitrage est possible pour les personnes morales de droit public libanais quelle que soit la nature juridique de leur contrat. En d'autres termes, les personnes publiques sont désormais autorisées à soumettre les litiges nés de l'exécution de leurs contrats, notamment leurs contrats administratifs à l'arbitrage¹.

Tous ces motifs ont pour but de donner confiance aux investisseurs dans la possibilité de recourir à l'arbitrage². Le Liban fait tout pour satisfaire les instances financières internationales (Banque mondiale, OMC, etc.). Il répond ainsi aux exigences du néolibéralisme.

Enfin signalons que le néolibéralisme et la vague de privatisations ont fait naître la curiosité des juristes pour approfondir leurs notions en droit public: il fallait savoir dans quel secteur l'Etat peut privatiser complètement, partiellement. Quels sont les dispositions constitutionnelles, législatives, réglementaires qui établissent des critères et circonscrivent des feux rouges?

C- Le secret bancaire: Il ne faut pas être plus royaliste que le roi

Parlons du secret bancaire au pays du Cèdre. Trois projets de loi attendent d'être adoptés par le Parlement libanais pour mettre le Liban en conformité avec les nouvelles normes internationales de lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme et l'évasion fiscale. Une évolution législative soutenue par l'Association des banques libanaises. C'est que les lois libanaises relatives au secret bancaire deviennent synonymes d'évasion fiscale idéale³.

¹ Ramy Saad, L'arbitrage dans les contrats administratifs, op. cit. P. 78.

² Ibrahim NAJJAR, Propos recueillis dans le quotidien libanais AsSafir, 15 août 2002.

³ - Céline HADDAD, L'Orient le Jour, 24-03-2015.

« L'ère du secret bancaire est révolue et celle de la transparence a commencé ». C'est en ces termes que le banquier suisse Jacques de Saussure, de passage à Beyrouth, a partagé l'expérience de son pays avec ses homologues, au siège de l'Association des banques libanaises (ABL)¹. Le Liban, symbole en matière de protection des données bancaires, imitait la Suisse. Seulement celle-ci a changé depuis, au point d'avoir reçu les félicitations du Forum mondial sur la transparence de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) pour s'être récemment conformée aux normes mondiales d'échange d'informations en matière fiscale.

Dieu merci que ce sont les abrutis tarés de l'Etat islamique qui font un frein au néolibéralisme à la libanaise: la transparence exigée avec rigueur en 2015 vise surtout la découverte des sources financières de l'Etat islamique (Daech) dont les fonds pourraient transiter par le Liban, l'Irak et la Turquie. C'est l'un des paradoxes du néolibéralisme: on dirait qu'il est plus humain dans certaines de ses facettes (lutte contre la corruption et le terrorisme fou).. "Toute montée a sa descente", disait ma mère. C'est peut-être pourquoi personne n'arrive à définir le néolibéralisme actuel.

Pour le directeur général du ministère des Finances libanais, Alain Bifani "Le monde a changé, il s'est globalisé, et les grandes puissances ne tolèrent plus la fraude fiscale. Nous ne pouvons plus invoquer notre souveraineté pour refuser de fournir des informations fiscales". Voilà des bonnes paroles. Parole.. parole: sinon les trois projets de loi qui attendent dans les tiroirs auraient dû sortir de noir.

Pour le Liban, il s'agit en réalité de poursuivre une stratégie de « contorsions » consistant à adapter sa législation tout en préservant au maximum le secret bancaire instauré en 1956, et pilier du secteur le plus développé de son économie. Tôt ou tard le Liban changera ses lois relatives au secret bancaire. L'arsenal du droit public libanais sera là pour aider.

D- La franchise commerciale

La franchise envahit le Liban. Tout l'arsenal réglementaire est prêt à l'accueillir. La franchise est un accord commercial et juridique par lequel une entreprise appelée « franchiseur » s'engage à fournir à une seconde

¹ - Céline Haddad, L'Orient-le-Jour, 24-3-2015.

entreprise, « franchisée », une marque, un savoir-faire et une assistance permanente en contrepartie d'une rémunération. Le terme « franchise » ne s'applique que si les trois conditions précédentes sont réunies. Il existe d'autres formes de coopération entre entreprises développées en réseau: licence, commission, affiliation, master-franchise, partenariat, etc..

Le Liban roule sur le terrain des entreprises franchisées et Beyrouth est en train de devenir une plaque tournante pour les marques de luxe, tandis que certaines enseignes libanaises parviennent aussi à se franchiser ailleurs qu'au Liban¹. On estime à 3,2 milliards de dollars le chiffre d'affaires généré par les franchises au Liban. Au regard des pays occidentaux, c'est encore très peu. Mais le développement de ce mode de distribution est sur les rails. La majorité des grandes enseignes internationales sont aujourd'hui présentes à Beyrouth et les marques libanaises ont démarré la standardisation de leur concept pour se franchiser à leur tour.

3- **La Franchise démocratise?**

Il faut démocratiser le commerce. Auparavant, Beyrouth était dominée par le système des agences commerciales, dites "exclusives" du fait du monopole qu'elles induisent. Héritage du mandat français, ces représentations commerciales sont toujours régies par la loi n° 34 de 1967, qui restreint l'importation des produits des marques sous contrat à leurs seuls agents désignés et enregistrés (d'où le terme d'agence exclusive) et qui limite les possibilités de sortie pour les fournisseurs étrangers. La loi ne permet pas la résiliation de ces contrats sans une faute du représentant local. Dans les années 1980, l'État libanais a limité cette garantie juridique aux seuls articles de luxe puis, en 2002, le gouvernement a envisagé d'abolir cette pratique "anticoncurrentielle", mais, le Liban, "plus néolibéral que lui tu meurs", cette volonté est restée sans suite.

La franchise implique la transmission d'un savoir-faire (du franchiseur au franchisé), dont il n'est pas question dans la relation avec une agence exclusive, tandis que l'agence commerciale implique la notion d'exclusivité territoriale, une notion qui reste subalterne dans le contrat de franchise. D'une manière générale, la franchise correspond plutôt à des marques en manque de notoriété. Ces enseignes tentent alors de combler leur déficit en

¹ Muriel Rozelier, Le Commerce du Levant, Septembre, 2011.

matière d'image grâce à la création d'un large réseau de points de vente mono-marques.

Le développement accéléré de la franchise au Liban n'a cependant pas le même effet qu'ailleurs en termes de promotion de l'entrepreneuriat : dans les pays développés, la franchise est un moyen facile de devenir son "propre patron", avec un risque réduit. En France, par exemple, les enquêtes révèlent que le candidat à la franchise est souvent un cadre, relativement âgé, en reconversion, qui en profite pour se lancer en indépendant¹. Mais à Beyrouth ce cas de figure n'existe pas: le pays ne représentant pas un territoire suffisamment important pour intéresser les marques à lui seul, celles-ci recourent à des groupes pour les représenter. « Elles recherchent des groupes qui soient en mesure de les développer régionalement », précise un restaurateur libanais qui s'est trouvé confronté au cas de figure: « Je souhaitais importer un concept de restaurant international au Liban. On m'a répondu que c'était le Moyen-Orient et les pays du Golfe ou rien... ».

On n'est pas loin du concept de flexibilité français: aux entreprises le droit absolu d'embaucher qui elles désirent, au salaire qui leur plaît, pour une durée qui leur agrée et aux conditions qui leur conviennent; les citoyens doivent accepter sinon c'est le chômage permanent. Tout cela se passe sur fond de services publics réduits ou, pire, privatisés.

E- En guise de conclusion de ce qui a précédé: Néolibéralisme au Liban et attitude du juge

Pour Wendy Brown "en préalable à une réflexion sur la rationalité politique néo-libérale, "il peut être utile de souligner la différence communément admise entre libéralisme politique et libéralisme économique - différence d'autant plus difficile à démêler en Amérique que « liberal » y désigne un point de vue politique progressiste qui défend en particulier l'État-providence (Welfare State) et d'autres institutions du New Deal, et soutient le principe d'un degré relativement élevé d'intervention politique et législative en matière sociale"². L'auteur veut dire par là que les libéraux

¹ Askenazy Philippe, *Les désordres du travail*, Le Seuil, 2004.

²Wendy Brouwn. *Néo-libéralisme et fin de la démocratie*: <http://www.vacarme.org/article1375.html>

sont présentés aux Etats Unis comme gauchistes, “c’est-à-dire des “ringards”¹ ».

Quant au rapport entre néolibéralisme et néoconservatisme pour l’auteur les deux notions diffèrent sensiblement: le premier fonctionnerait comme rationalité politique tandis que le second demeurerait une idéologie. Mais les deux se rejoignent dans l’électorat et sur les priorités politiques. Il semble que le libéralisme a deux facettes: l’une politique (avec de bons côtés) et l’autre économique (mercantile).

A vrai dire si c’est le cas cela se serait produit contre la volonté des Thatcher et Reagan. Ils ignoraient que l’histoire ne fonctionne pas comme cela, que l’histoire ne s’efface pas aussi facilement. Dans leur désir ils voulaient un néolibéralisme qui ne serait pas seulement un ensemble de mesures économiques (libre échange, profits et fin des aides publiques). Tout dans la société devrait être contrôlé par les règles du néolibéralisme. Donc pas seulement l’économique mais aussi le social, le juridique, le politique.. Il ne s’agit pas de laisser-faire l’économique seulement. Le néolibéralisme, il me semble mais j’en suis sûr, désire immobiliser tout le droit, et le droit public en premier².

Pour ce qui concerne le Liban, ce pays subit les conséquences négatives de ses particularités commandées par sa nature archaïque, anarchique, peu organisée, spécifique, hybride. Nous avons pu constater que le Liban n’avait pas besoin de néolibéralisme pour ouvrir aux quatre vents la liberté du commerce et de l’industrie, la règle de l’offre et de la demande.. Au niveau du poids des engagements internationaux, et les attaques contre la liberté politique cela, paradoxalement, ne s’est pas fait sentir au Liban. Quant au principe d’égalité: pas de remise en cause d’acquis sociaux, tout simplement parce qu’ils sont déjà insignifiants et bien maigres. Néolibéral Liban avant le néolibéralisme. Pour la fraternité elle est restée communautaire. Frères sunnites, frères chiites, frères maronites, catholiques, orthodoxes, ce qui fausse le jeu des règlements néolibéraux. Là aussi elle a toujours été exigible des plus démunis. Avec les problèmes que vivent les services

¹ - Idem

² - Thomas Lemke, «*The Birth of Bio-Politics* : Michel Foucault’s Lecture at the College de France on Neo-Liberal Governmentality », *Economy and Society*, 30 :2 (May2001), pp.190-207.

publics au Liban, mais aussi dans une certaine mesure en France¹, le néolibéralisme n'a trouvé aucune barricade devant sa progression.

Partant de l'idée que le néolibéralisme est à l'origine de l'essor du juge, là il y aurait des choses à dire sur le juge libanais, ce que nous allons détailler dans la deuxième partie de notre article. Toutefois il faudrait qu'on se prenne garde d'une chose: les impacts du néolibéralisme n'ont jamais les mêmes effets ni dans les pays (chaque pays a sa spécificité) ni dans le pays même. Si tendance générale il y a la réalité est plus compliquée. J'ai l'impression que, dialectiquement, le néolibéralisme a ses bons côtés (pour les anti-néolibéraux), à la grande surprise de Thatcher et Reagan. On a l'impression que le néolibéralisme ne s'attendait pas à une attitude du juge qui, tout en composant avec la loi du marché, a montré de la résistance pour tout ce qui touche aux droits de l'homme. Le néolibéralisme pouvait imposer un nouveau mode économique mais ne pouvait jamais supprimer des centaines d'années de lutte pour la promotion des droits de l'homme. Il suffit de songer au principe de la dignité de la personne humaine et au fameux arrêt français "Commune de Morsang sur Orge".² Je voudrais dire qu'il semble que le néolibéralisme a été accompagné "dans la foulée de comportements juridictionnels "démocratiques" et au Liban ceci était très visible. Je ne pense pas que la réception de la pensée néolibérale tend à supprimer au Liban la spécificité du droit public libanais. Par contre ce droit a été façonné selon le rythme néolibéral. On l'a vu dans l'arbitrage et les nouveaux textes qui admettent désormais l'arbitrage dans tous les contrats administratifs. Dans le domaine de la franchise aussi. On a vu que pour le secret bancaire le néolibéralisme, au contraire, a demandé au Liban de devenir un peu moins néolibéral. Le pays du cèdre n'a pas aimé cette exigence formulée comme une prière et a boudé au risque de fâcher plus d'un. Sur le plan de l'éducation le néolibéralisme n'a pas eu non plus besoin d'intervenir. Le Liban avait des leçons à donner: l'enseignement au Liban, est en grande partie assuré par le privé et depuis toujours y compris pas mal

¹ Fabien Bottini, *Mutualisation des services en France au sein de l'intercommunalité*, in Actes du colloque « Interprétation des textes juridiques », organisé par l'Association libanaise de philosophie du droit (aliphid), Ed. aliphid, 2015, Beyrouth.

² - Conseil d'État, Arrêt d'assemblée, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge.

d'écoles religieuses ou dirigées par des religieux. Avouons cependant que le Liban vit une grande crise à l'époque actuelle et pas mal de plumes accusent le néolibéralisme d'une certaine responsabilité.

Quant à la force que le néolibéralisme a procurée au juge, devenu plus libre et plus ouvert à l'international, nous allons voir dans notre deuxième partie sur la base de certaines indications que le juge libanais a répondu positivement à cette invitation, notamment en accordant la primauté aux conventions internationales, et en adoptant des positions plus démocratiques relatives au recours pour excès de pouvoir, l'intérêt d'agir, etc..

DEUXIÈME PARTIE:JUSTICE, NÉOLIBÉRALISME ET JUGE ADMINISTRATIF

Avant d'aborder le travail du juge administratif libanais et essayer de l'analyser au regard des exigences du néolibéralisme (section 2), nous allons introduire par une réflexion critique plus ou moins approfondie sur le travail du juge, une réflexion philosophico-juridique si l'on peut dire, sur la base de plusieurs écrits choisis (section 1).

Section 1: Le juge et le néolibéralisme

A- Paradoxes

“En effet le néo-libéralisme est créateur de paradoxes: Il veut maximiser la liberté individuelle mais la soumission des sujets est plus grand, il veut tuer le droit public et pourtant c'est probablement le régime politique qui produit le plus grand nombre de règles juridiques, en particulier à travers ses organes juridictionnels”¹. M.Vandevenne assure que le libéralisme “afin de nous convaincre de son efficacité, nous vend l'argument selon lequel cette «saine compétition» bénéficierait au citoyen, devenu consommateur. L'augmentation du «taux de concurrence» sur un marché donné serait à la fois un remède et une fin en soi”². Et bien sûr le droit et le juge sont pleinement impliqués parce que leur rôle est de réduire au maximum les

¹http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_2/contributions/VANDEVENNE-2-20070430.pdf

² - Idem.

obstacles qui empêcheraient le néolibéralisme de fonctionner, notamment en accordant plus de liberté au juge. Pour l'auteur le juge est l'enfant chéri du néo-libéralisme. Son indépendance le rapproche à maints égards de la prétendue «neutralité idéologique» du marché (Vandevenne).

C'est à travers le « judge-made law » que le marché va parvenir à se débarrasser des obstacles législatifs et réglementaires qui entravent son emprise sur tous les secteurs de l'économie. La prédominance de l'ancienne «bouche de la loi» – devenue le cerveau de la loi – est en effet accentuée par l'internationalisation du droit et par le travail croissant de justice constitutionnelle. Cette justice n'invalidera aucune loi qui serait contraire à l'individualisme et au néolibéralisme¹.

Pour comprendre ce que voulait le néolibéralisme de la justice et comment cette justice, le juge, le lui a rendu, c'est toute une réflexion profonde qu'il faut engager sur les rapports entre politique et droit, juge et droit, droit et société. A mon avis Thatcher et Reagan avaient une vision trop simplificatrice des choses. D'ailleurs il n'est pas vrai qu'il s'agit d'une coupure radicale entre le projet libéral et le projet néolibéral. Du déjà vu. Un peu plus de déréglementations, d'ouvertures de marché.. ne font pas un "A"utre système. En face du néolibéralisme d'après les années 80 il y a un juge. Derrière le juge il y a des juristes, des sociologues, des philosophes du droit qui ne marchent pas "comme ça". En particulier en France grâce au travail critique du droit accompli par des professeurs d'université, des militants et des politiques, toute une résistance formée par une armée de juristes (des jihadistes du droit) qui veulent donner au droit une mission sociale. Si le néolibéralisme attendait du juge qu'il accepte qu'on commette des quasi crimes au nom du néolibéralisme il aura ignoré que de tout temps cela ne pût se faire sans limites, du moins dans des pays ayant signé des Déclarations des droits de l'homme. Sinon le droit serait en retard même à la littérature, comme le dit Christian Atias².

Forte résistance. Pensons à tout ce mouvement français de "Critique de droit" qui a débuté en 1970. Ce mouvement a voulu remettre en question le

¹ <http://www.legrandsoir.info/il-faut-supprimer-le-conseil-constitutionnel.html>

² J. Giraudoux, *Electre*, 1937, II, 8. Cité par C. Atias, *Philosophie du droit*, PUF, 2012. P. 43.

mode d'enseignement¹ du droit dans les Facultés françaises. Mais la remise en cause de l'enseignement du droit pour le rendre plus social, voire socialiste ne pouvait laisser indifférents les juges, sensibles à et envieux de la production professorale universitaire. Ce mouvement semble-t-il a réussi plus ailleurs qu'en France (Amérique Latine, Etas Unis). Mais aussi dans le monde arabe (Algérie – Influence du grand Michel Miaille). Au Liban et à notre niveau modeste l'enseignement du droit dans une approche philosophique et humaniste a maintenant sa place. Tout ce courant² et mille autres écrits, associations, courants politiques ont enraciné une certaine approche critique et humaniste pour ne pas dire socialiste et marxiste du droit, tel que le néolibéralisme ne pouvait survoler qu'avec pas mal de ferrailles sur ses épaules.

B- Le pouvoir de la justice administrative

L'existence d'une juridiction administrative s'explique par la nécessité de juger et de contrôler l'administration afin de régler les conflits entre l'administration et les usagers. Dans certains pays, notamment anglo-saxons, l'administration est jugée comme un particulier devant les mêmes juridictions. On sait maintenant que l'Angleterre tend à se rapprocher de la double juridiction. En France et au Liban, le règlement des litiges est obtenu devant un juge spécialisé: le juge administratif. Pour beaucoup d'auteurs le droit administratif reste un droit inégalitaire par excellence puisque basée sur la relation inégalitaire entre l'administration et les administrés. Jacques Chevalier donne la mesure exacte : « Même si l'existence du droit administratif ne repose plus sur l'idée de privilège, sa structure reste caractérisée par un rapport fondamentalement inégalitaire entre l'administration et l'administré, lié au monopole de la contrainte. Il semble cependant que la reconnaissance de droits nouveaux en faveur des

¹ Jacques Chevallier, « Critique du droit et la question de l'enseignement du Droit », in Xavier Dupré de Boulois, Martine Kaluszynski, (dir.), et *Le Droit en révolution(s), La Critique du Droit des années 70 à nos jours*, Paris, LGDJ, collection Droit et Société, 2011, p. 103-112.

² M. Weyl, R. Weyl, *La Justice et les Hommes*, Paris, Éditions sociales, 1962 ; *La part du droit dans la réalité et dans l'action*, Paris, Éditions sociales, 1968.

administrés ait pour effet d'entraîner une certaine atténuation de l'unilatéralité"¹.

Lorsque le néolibéralisme arrive en invitant le juge à devenir plus libre, la notion de puissance publique avait déjà disparu au profit du paradigme de l'Homme et ses droits naturels et imprescriptibles. Ce changement n'a pas concerné seulement la France. En Angleterre le juge anglais a construit le droit administratif anglais sur la notion de « natural justice », notion de common law à laquelle il a ajouté les valeurs de la Convention européenne des droits de l'homme. Aux Etats-Unis le juge américain a effectué un retour au « public law values », donc un peu au gouvernement des juges. En Allemagne aussi le juge n'est plus attaché à la notion de puissance publique (Staatsgewalt) mais plutôt aux droits fondamentaux inscrits dans la Loi fondamentale. Seulement dans ces droits fondamentaux il y a tout: le libéralisme, le néolibéralisme, l'ultralibéralisme, l'humanisme, le respect de l'être humain, un peu de marxisme. Le néolibéralisme voulait surtout que le juge administratif lui facilite la tâche (la liberté de marché). Il l'a aidé à prendre sa liberté à coup de lois et de règlements (la régulation). Le juge administratif, lui, a accepté le cadeau, comme il l'a fait avec l'arrêt Cadot (13 décembre 1898). Mais comme se marier ne veut pas dire que la femme acceptera tout, bien au contraire, le juge administratif avait ses propres exigences. Il a aussi ses positions politiques. Son travail comme contrôleur de l'action administrative est fondamentalement politique. Danièle Loschak a bien montré le rôle politique du juge administratif dans son ouvrage "Le rôle politique du juge administratif français".

Le juge administratif censure les autorités publiques, nationales ou locales et doit intervenir dans le domaine de l'activité politique. Il suffit de dire que c'est lui qui s'est appuyé sur le principe de l'égalité pour interdire à l'administration d'exclure les communistes du concours de l'E.N.A.² Les décisions du juge administratif peuvent bouleverser la hiérarchie des normes, annuler des décisions d'ordre politique. Le juge administratif façonne la société comme le dit le professeur Weil dans sa préface à l'ouvrage de Danièle Lochak. Il est bien évident que le juge administratif

¹ - Jacques Chevalier, *Le Droit administratif, droit de privilège?*, Revue Pouvoirs n°46 - Droit administratif. Bilan critique - septembre 1988 - p.57-70.

² - Arrêt Barel, 28 mai, 1954.

français dans l'exercice de son rôle politique ne pouvait fonctionner comme un exécutif des ordres du néolibéralisme. Au moins il épargnera le noyau dur des droits de l'homme auxquels il est si attaché, sinon il aurait accepté que les "gonflés" s'amuse en lançant les nains pour que le commerce prospère (arrêt Morsang-sur-Orge).

C- Le Liban sur les pas du juge français

Le Liban adopte le système français du droit administratif. Il fait sien toute l'évolution qui a abouti à la création d'un Conseil d'Etat ayant les pouvoirs effectifs qu'il possède actuellement. On dirait que la loi des 16 et 24 août 1790 et le décret du 16 fructidor an III sont libanais et le juge les cite dans les arrêts quand il veut réaffirmer l'indépendance de la justice administrative, de même qu'il cite les décisions du conseil constitutionnel français dans lesquelles il a affirmé l'indépendance de la justice administrative (notamment en 1980).

En pratique l'on peut actuellement observer que sous l'impulsion donnée par le développement des droits de l'homme, du droit communautaire et des relations internationales progressant depuis le début du 20ème siècle, entre autre grâce aux plus grandes facilités de communications et aux besoins de la mondialisation, le droit administratif s'internationalise. Les accords interétatiques et internationaux imprègnent ainsi le droit national de leur caractère international. Le résultat est que de nos jours le nombre de lois promulguées ayant des racines internationales ne cesse de croître.

Si le juge français a pris de véritables libertés (QPC en droit constitutionnel, droit d'injonction en droit administratif, référé-libertés...) au Liban le juge administratif s'est libéré lui aussi mais à un niveau bien plus modeste. Nous allons exposer quelques points sur lesquels le juge administratif libanais a réalisé des avancées. Ceci serait dû, peut-être, paradoxalement mais en partie seulement aux exigences du néolibéralisme. Le néolibéralisme attendait du juge qu'il satisfasse les besoins du marché, ménager les consommateurs, mais toujours dans la perspective du marché, du gain, de l'entrepreneuriat.. Comme on ne peut pas tout avoir, le néolibéralisme fut trahi par le juge (administratif dans notre cas) qui a continué l'évolution entamée dès la moitié du dix-neuvième siècle et qui a fait preuve de plus de respect des droits des particuliers, de la dignité de la personne humaine, du droit d'ester en justice, du droit à un procès équitable. Le juge administratif

libanais a suivi cette évolution, influencée par le juge français et aussi par des convictions propres mais de manière plus timide.

Section 2. Le juge administratif libanais milite indirectement contre le néolibéralisme

Dans cette section nous centrons le travail sur le juge administratif libanais pour montrer comment à travers son contrôle des activités de l'administration libanaise s'oppose et/ou peut s'opposer au néolibéralisme, en partant d'une définition bien particulière du néolibéralisme que je me suis permis de forger après avoir constaté que les points de vue sont très divers. Moi aussi j'ai pris une certaine liberté. Le néolibéralisme serait ce mode de pensée qui tend à libéraliser le marché, ouvrir les frontières, viser le gain et le profit mais qui a porté son contraire : des juges et des courants qui ont bien profité de cette ouverture, de cette liberté, de ce bouleversement de la hiérarchie des normes pour s'opposer à tout ce qui peut heurter les acquis minima sociaux et philosophiques, tout ce qui peut léser les droits de l'homme. Autrement dit, en dehors des visées économiques étroites il y a eu une progression inattendue et surprenante au niveau du respect des droits de l'homme, ce qui inéluctablement allait freiner et paralyser une application intégrale du néolibéralisme, comme le souhaitaient Thatcher et Reagan. C'est la négation de la négation pure et simple¹. Mais mission actuelle: empêcher que les forces rétrogrades et obscurantistes n'en profitent.

A- Les décisions relatives à la liberté des associations

Le juge administratif libanais a rendu plusieurs décisions au sujet de la liberté des associations. Au Liban et dans le monde arabe on attend beaucoup de l'activité des associations pour promouvoir les droits de l'homme et appliquer effectivement les textes qui y sont relatifs: la suppression du système confessionnel, l'adoption du mariage civil optionnel, l'égalité devant la fonction publique: toutes ces réclamations sont portées par les associations au Liban et non par un parlement qui joue plutôt au contraire un rôle de freinage à ce niveau. Un parlement qui ne se réunit

¹ - Voir André Piettre, *Marx et marxisme*, Presses universitaires de France, 1966.

pas beaucoup, qui ne légifère que dans la nécessité absolue et surtout pour débloquer les aides financières et les prêts de la Banque mondiale.

Comme un exemple de la notion de liberté des associations consolidée par le juge administratif libanais nous citons l'arrêt «jamyat al difaa an al hoqouq wal horryat » et l'arrêt « Madeleine Edde »¹

Dans le premier arrêt le Conseil d'Etat affirme le principe de la liberté des associations. Dans cette affaire le ministre de l'Intérieur prend une décision le 16-1-1996 par laquelle il demande aux associations de prendre certaines mesures sous peine de retirer l'autorisation de l'association qui ne les exécute pas. L'association requérante demande l'annulation de cette décision du ministre de l'Intérieur. Le Conseil d'Etat décide que "la liberté de réunion et d'association est une liberté fondamentale consacrée par la constitution libanaise (article 13) et on ne saurait mettre des restrictions pour la constitution des associations, ni permettre sa dissolution en dehors des conditions strictes prévues par la loi, comme on ne peut lier sa constitution à une autorisation préalable de la part de l'administration comme de la part de la justice.

Dans la décision "Madeleine Edde" le Conseil d'Etat affirme son attachement au principe de la liberté d'association qu'il considère comme un principe fondamental du régime constitutionnel libanais: le Liban est une république basée sur le respect des libertés publiques dont en premier lieu la liberté d'opinion et de conscience, ainsi que l'article 13 de la constitution². Le Conseil d'Etat avance aussi que cette association est une personne morale de droit privé, ce qui interdit à la puissance publique d'exercer tout contrôle et de s'immiscer dans ses affaires intérieures (la liberté étant la règle, la restriction l'exception).

¹ Voir nos observations sur ces deux arrêts :Arrêt « Jamyat al difaa an alhoqouq wal horryat », 18-11-2003, Observations, Revue al Adl, n^o 1, 2005, p. 136. Et sur l'arrêt "Madeleine Edde", 8-11-2006, Revue al Adl, n^o automne 2008, p. 1083.

² Isam Nehme Ismael, *La nature juridique de la décision administrative*, Ed. al Halabi, 2008. Beyrouth (en arabe).

B- La primauté des conventions internationales sur les lois internes

Au sujet de la primauté des traités sur les lois même postérieures, le juge administratif libanais a réalisé un grand pas dans une décision « Markaz al Bohous »¹ du 29-2-2000 où il a coupé avec une longue période durant laquelle la primauté était accordée à la loi nationale et où on s'interdisait d'appliquer la loi libanaise elle-même qui accorde la primauté aux conventions internationales sur les lois internes². A signaler que le Conseil d'Etat avait fait ce pas important avant tout autre tribunal alors qu'en France le Conseil d'Etat avait suivi quatorze ans plus tard la Cour de cassation³.

Cette affaire "Markaz al Bohous" ouvre la grande porte devant le juge libanais pour accorder la primauté aux textes internationaux où il trouvera une pléthore de textes qui vont dans un sens contraire au néolibéralisme lui-même et en particulier les notions relatives aux droits de l'homme, le droit à un procès équitable, la régularité des élections, aidé par là par un préambule libanais qui assure le respect par le Liban de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des deux pactes et autres conventions internationales (droit de l'enfant, droit de la femme, etc).

C- D'autres réalisations et revirements jurisprudentiels

D'autres réalisations et revirements jurisprudentiels heureux ont été réalisés par le Conseil d'Etat libanais: le principe selon lequel le recours pour excès de pouvoir est un recours toujours ouvert même sans texte, dans le cheminement de « Dame Lamotte » : un arrêt du Conseil d'Etat libanais a fait date, par lequel le juge administratif a éloigné l'application d'une loi pourtant « il n'y a pas plus claire » au profit du contenu d'une décision du Conseil constitutionnel libanais par laquelle il a invalidé une loi qui venait interdire de présenter un recours pour excès de pouvoir aux juges victimes d'une mesure disciplinaire⁴. Il a agi à notre avis de manière encore plus

¹ - Voir nos observations sur cet arrêt in Revue al Adl, n° 4, 2006, p. 1462.

² Article 2 du code de procédure libanais.

³Cour de Cassation, Chambre MIXTE, du 24 mai 1975. Arrête Nicolo du 20 octobre 1989.

⁴Arrêt rendu le 25-10-2001, voir nos observations sur cet arrêt in revue al Adl, n°4, 2002, Beyrouth, p. 566.

étendue que « Dame Lamotte ».

D- Les réalisations du juge judiciaire

Au sujet de la primauté des conventions internationales citons cette décision rendue par le juge judiciaire libanais concernant l'application d'une décision de reconduite aux frontières prise par l'administration de la Sécurité intérieure concernant quatorze personnes de nationalité syrienne. Le juge a refusé d'appliquer cette décision de reconduite et donc a refusé «d'appliquer dans le contexte politique actuel les dispositions des deux articles 32 (code des étrangers) et 88 (code pénal) donnant la primauté à l'application de l'article 3 de la convention relative à la lutte contre la torture que le Liban a signée en 2000, tout en permettant à la Sécurité intérieure d'éloigner ces personnes vers un autre pays que la Syrie¹.

Dans une autre décision rendue par le juge Joan Qazzi, le juge a appliqué le principe d'égalité parce qu'il a permis aux femmes d'obtenir un casier judiciaire féminin alors que dans la passé les casiers étaient masculinisés².

De même dans une autre décision le même juge Joan Qazzi décide qu'il est possible pour un homme d'adopter la fille de son épouse actuelle issue d'un mariage précédent, ce qui contredit les dispositions religieuses chrétiennes (au Liban). Pour atteindre son but il a choisi d'appliquer le texte du droit chypriote (mariage civil). Il a ainsi exploité une faille dans la loi, ou un vide juridique pour prendre une décision qu'il jugeait plus humaniste et qui prend en considération les intérêts de l'enfant.³

E- Le référé administrative

Si le néolibéralisme rime avec transparence et concurrence les nouveaux amendements du statut du Conseil d'Etat libanais de 2000 répondent positivement à cette exigence. Le nouvel article 66 du statut du CEL accorde de larges pouvoirs au juge administratif, notamment en matière de contrats de marché public. En droit français, mais aussi en droit libanais, l'information des candidats non retenus à l'issue d'une procédure de marché public constitue une formalité essentielle d'achèvement de la procédure, tant

¹ - Journal Annahar, Beyrouth, 9 aout 2012.

² - Sur le casier d'une femme on notait "aucune peine ne pèse sur lui" (et non sur elle). لا حكم عليه.

³ - Journal Annahar, 25 novembre 2009.

en vertu du principe de transparence (rappelé à l'article 1^{er} du code des marchés publics français), qu'au regard de ses effets sur les voies de recours ouvertes à ses destinataires contre la procédure ou contre le contrat lui-même. Mais en France la situation fut améliorée avec la transposition de la directive 2007/66/CE du 11 décembre 2007 relative à l'amélioration de l'efficacité des procédures de recours en matière de passation des marchés publics, dite directive « Recours »¹.

Le nouvel article 66 du statut du Conseil d'Etat libanais (amendements de 2000) stipule dans son alinéa 5 qu'on peut saisir le tribunal administratif en cas d'infraction aux obligations relatives à la publicité et à la liberté de concurrence, exigences auxquelles sont soumis les contrats de marché public et les accords régissant le fonctionnement du service public.

Il est stipulé aussi qu'on peut saisir le tribunal avant la conclusion du contrat et le président du tribunal peut ordonner à la partie qui enfreint la loi de respecter les exigences légales et suspendre la signature du contrat ou l'exécution de toute décision, comme il peut annuler des décisions et supprimer des dispositions prévues qui s'avèrent illégales. Le tribunal agit dans ces cas en référé. Et en effet plusieurs arrêts du Conseil d'Etat libanais vont dans ce sens et prouvent que le juge administratif libanais entend bien sauvegarder le principe de la libre concurrence², principe néolibéral par excellence, mais qui fait partie dans ce cas précis des répercussions positives du néolibéralisme.

Conclusion

Il y a une nécessité d'un dialogue entre les économistes, les politiques, les syndicats, pour que le néolibéralisme puisse s'adapter en cours de chemin aux exigences sociales, aux exigences d'un certain humanisme qui s'impose au vingt-et-unième siècle. Le président du Conseil constitutionnel français Jean Louis Debré estime, à propos des conflits d'interprétation entre son

¹ Le code des marchés publics français prévoit deux types d'information: – l'information immédiate des candidats, dès que l'acheteur public a fait son choix sur une candidature ou une offre (art. 80) ; – l'information à la demande des entreprises ayant participé à la consultation (art. 83).

² Conseil d'Etat libanais, "Société Chikhani et cie" 1-10- 1997, Revue de la juridiction administrative au Liban; majallat al qada' al idari allubnani, 1999, p. 29.

Conseil et la Cour de justice de l'Union européenne, que le seul chemin à suivre est celui du dialogue¹. Il rappelle les propos de Bruno Genevois: « à l'échelon de la Communauté européenne, il ne doit y avoir ni gouvernement des juges, ni guerre des juges. Il doit y avoir une place pour le dialogue des juges ». De même le néolibéralisme n'a de chance de réussir que s'il se change et devient autre chose par le dialogue. Le néolibéralisme ce n'est pas Mme Thatcher et Reagan. Ce sont des idées justes et erronées à la fois. Le néolibéralisme c'est quel accueil lui feront les forces de la société, les forces productives.

Pour le Liban on a montré comment le juge administratif tente lui aussi de colmater les brèches, de faire respecter les droits des citoyens, tente de le faire en imitant, voire en mimant parfois le juge français, surtout pour ce qui concerne les droits de la personne humaine (qui ne coûtent pas beaucoup à l'Etat), ce qui n'est pas mauvais en soi. Les autorités politiques essaient elles aussi, quoique timidement, de proposer des textes pour faciliter le travail de la justice administrative et pour garantir un meilleur respect des droits des citoyens. Le Conseil des ministres libanais a adopté, en date du 15 novembre 2001, la Charte du citoyen qui n'a pas vu le jour jusqu'à présent. Le juge administratif au Conseil d'Etat libanais Tarek Majzoub explique que cette Charte « prévoit l'existence d'un droit d'accès à la justice pour tous les citoyens et la réduction des délais des procès, afin que les décisions de justice interviennent plus rapidement »².

¹<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/contributions-et-discours/2014/conseil-constitutionnel-et-union-europeenne.142396.html>.

² - Voir Tarek Majzoub, *La Protection des droits fondamentaux devant la justice administrative*, <http://www.ahjucaf.org/Protection-des-droits-fondamentaux.html>.