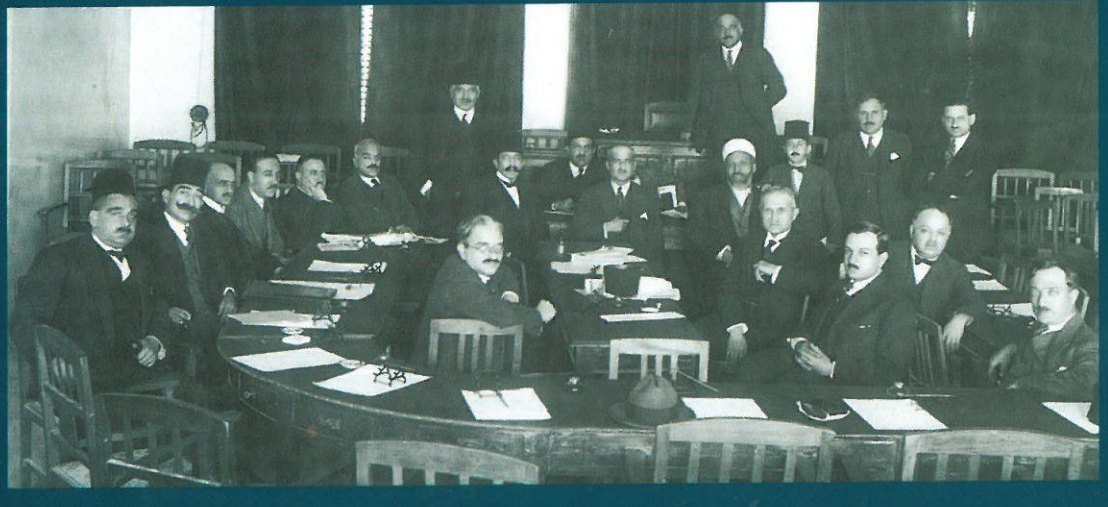
Konrad Adenauer Stiftung

Fondation libanaise
pour la paix civile permanente
المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم

صياغة الدساتير في التحولات الديمقراطية

الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن



صياغة الدساتير في التحوّلات الديمقراطية

الخبرات العربية والدولية من منظور مقارن

وقائع الندوة التي عقدتها

المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم

ومؤسسة كونراد اديناور

في فندق مونرو، بيروت، ١٣-٢٠١٣/١٢/١٤

اشراف

انطوان مسرّه وربيع قيس

منشورات

المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم

٣٤

المكتبة الشرقية

بيروت

٢٠١٤

Couverture

الهيئة التأسيسية: النواب المشاركون في وضع دستور لبنان ١٩٢٦

L'assemblée constituante au Liban : Les députés membres de la Commission chargée de rédiger la Constitution, ١٩٢٦

The Lebanese Constituent Assembly : the Parliamentary Commission tasked with drafting the Constitution, ١٩٢٦

Extrait de: نقلاً عن

Claude Doumit – Serhal avec la collaboration de Michèle Hélou – Nahas, *Michel Chiha, ١٨٩١-١٩٥٤* (A l'occasion de l'exposition : "Les archives de Michel Chiha, pages d'histoire du Liban", Musée Nicolas Sursock, ٩ mai – ٤ juin ٢٠٠١), Beyrouth, Fondation Michel Chiha, ٢٠٠١, ٣٧٢ p., pp. ١١٣-١٧١.

On distingue entre autres à partir de la droite: Jamil Talhouq, Alphonse Ayoub, Chible Dammous, Elie Skaf, Auguste Pacha-Adib, Ibrahim Haidar, Cheikh Mohamed el-Djisr, Abd-el Latif el-Asaad, Sobhi Haidar, Moussa Nammour, Habib Pacha el-Saad, Emir Jamil Chéhab, Salim Takla, Négib Aboussouan, Michel Nahas, Roukoz Abou-Nader et Charles Debbas.

Michel Chiha, comme à son habitude, a préféré éviter les photographes.

المحتويات

تقديم

عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري

الضمانات الحقوقية الأساسية في صياغة الدساتير، ١١

مقدمة

بول مرقص، ممثلا نقيب المحامين في بيروت

١. اعادة انتظام المؤسسات الدستورية، ١٧

واصف الحركه، امين عام المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم

٢. العمل بالدستور وتطبيقه، ٢١

ربيع قيس، منسق الندوة

٣. البناء الدستوري في المراحل الإنتقالية، ٢٧

الباب الاول

التحوّل الديمقراطي في العالم العربي

طوني عطاالله

١. رصد وقراءة في التحوّلات في العالم العربي، ٣٧

انطوان مسرّه

٢. قواعد الانتقال الديمقراطي في المجتمعات العربية:

مؤشرات الديمقراطية وقياسها والتمكين في اطار التحوّلات العربية اليوم، ٤٧

كارلوس داوود

٣. الانتقال الديمقراطي وبناء الدساتير، ٩٣

الباب الثاني

خبرات عربية في التحوّل الديمقراطي وصياغة الدساتير

سعادة سفير مصر في لبنان، أشرف حمدي

١. مصر: تجربة ديمقراطية وتشريعية غنية، ١٠٣

سعادة سفير اليمن في لبنان، علي الديلمي

٢. التجربة اليمنية في صياغة الدستور، ١٠٩

الباب الثالث

مبادئ وقواعد في التحوّل الديمقراطي وصياغة الدساتير

ادمون رزق

١. التجربة المنجزة في لبنان في وضع وثيقة الوفاق الوطني – الطائف ١٩٨٩ والتعديلات الدستورية ١٩٩٠، ١١٩

خالد قباني

٢. التجربة المنجزة في لبنان في وضع وثيقة الوفاق الوطني–الطائف، ١٢٣

عباس الحلبي

٣. وثيقة الطائف آخر الأعمال التأسيسية، ١٣٣

بشاره منسى

٤. مشاركتي في مؤتمر الطائف ١٩٨٩، ١٣٩

ميشال ا. سماحه

٥. الربيع العربي والانتقال الديمقراطي – مقارنات، ١٤٣

انطوان مسرّه

٦. جذور وثيقة الوفاق الوطني–الطائف
كيف خرج لبنان من معضلة دستورية في تربيع الدائرة؟، ١٥١

شفيق المصري

٧. العوامل المؤاتية وغير المؤاتية في مراحل التحوّل الديمقراطي وصياغة الدساتير، ١٦٣

انطوان سيف

٨. دور المجتمع المدني في التحوّل الديمقراطي وصياغة الدساتير:
خبرة لبنان واستشراف، ١٧٥

صالح طليس

٩. المبادئ الأساسية في مقدمات الدساتير، ١٩٧

عقل عقل

١٠. ضمان الحريات العامة في صياغة الدساتير، ٢٠٧

منار زعيتر

١١. الدساتير وضمانات حقوق الانسان، ٢٢١

انطوان مسرّه

١٢. ميثاقنا الأخير: "تغنيه ولا نلغيه"، ٢٣١

المناقشات

عصام سليمان، ٢٤١ – بهيج طباره، ٢٤٣ – خالد قباني، ٢٤٣ – ادمون رزق، ٢٤٦ – عباس الحلبي، ٢٤٧ – سعيد صناديقي، ٢٤٨ – شفيق المصري، ٢٤٨ – انطوان سيف، ٢٤٩ – عقل عقل، ٢٥١ – كارلوس داوود، ٢٥١ – بيتر سلوم، ٢٥٢ – منار زعيتر، ٢٥٣ – صالح طليس، ٢٥٥ – انطوان مسرّه، ٢٥٥ – Richard Chamberz، ٢٥٦ – ميشال أنيس سماحه، ٢٥٧ – انطوان مسرّه، ٢٥٨.

خاتمة

انطوان مسرّه

١. مسارات دستورية ومدنية دعمًا للتحوّلات العربية اليوم، ٢٦٣

طوني عطاالله

٢. خبرات عربية ودولية، ٢٦٩

شارك في الندوة باحثون وعاملون في الشأن العام وإعلاميون وبخاصة دبلوماسيون اوروبيون وعرب مُعتمدون في لبنان.

هدفت الندوة الى:

عرض واستخلاص **الخبرات العربية** المنجزة او قيد الاعداد،

حول اشكالية **صياغة الدساتير** في المراحل الانتقالية،

في المجتمعات العربية ومن منظور **مقارن**.

***

تمّ التركيز على البنود التالية:

١. **الدسترة او صياغة الدساتير**: تعيش مجتمعات عربية سياقات تأسيسية مُتجددة في صياغة دساتيرها وفي انسجام مع التحولات.

٢. **الخبرات**: الحاجة الى الاستفادة من الخبرات العربية القائمة او المنجزة واستخلاص نماذج وحالات ومعايير تساهم في فاعلية التحول الديمقراطي.

٣. **اسئلة جوهرية**: في اطار الهندسة الدستورية عربيًا اليوم ingénierie constitutionnelle ومن منظور مقارن تُطرح ثلاثة اسئلة في التحول الديمقراطي:

ما هو الدستور في **انسجام** adaptation واصالة مع الواقع السياسي–الاجتماعي والحقوقي في المجتمع؟

ما هي **شروط** conditionnalité تحول ديمقراطي سلمي وفي فترة زمنية معقولة وذات فعالية؟

ما هي المخاطر risques التي يقتضي تجنبها في مرحلة التحول الديمقراطي وما بعد هذا التحول؟

سعت الندوة الى:

١. **توثيق الوقائع** المتوفرة في عدة بلدان عربية حول مسار وضع دساتيرها.

٢. تحليل **مدى فاعلية** مختلف السياقات التي اعتمدت او تعتمد في سبيل التحوّل الديمقراطي.

٣. **استخلاص المعايير** انطلاقًا من الخبرات ومن منظور مقارن حول المنظومات الدستورية العربية.

***

ان دراسة سياقات وضع الدساتير في المجتمعات العربية processus constituants/constitutional process لها أهمية كبرى في:

ترسيخ الثقافة الحقوقية والدستورية عربيًا وتأصيلها،

واغناء البحوث العالمية حول التحول الديمقراطي transition/transitologie démocratique،

وبناء ذاكرة دستورية عربية تجنبًا لتكرار حروب داخلية او اعادة انتاج نزاعات من الماضي،

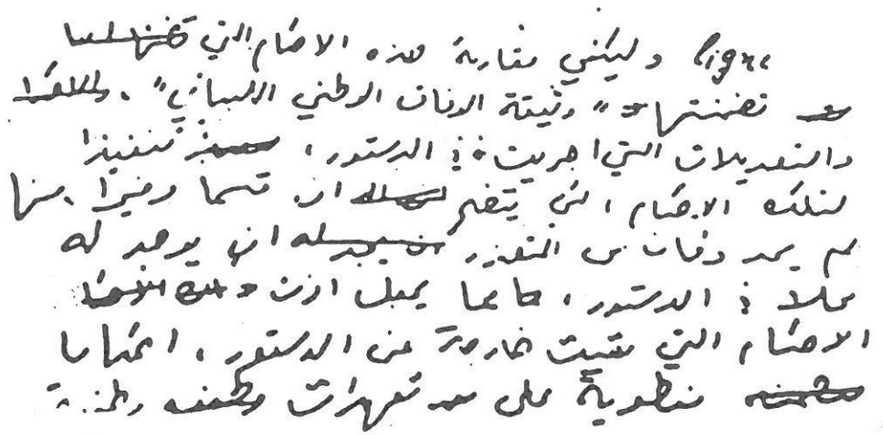
واستخلاص قواعد normes في انسجام مع الشرعات الدولية والاجتهادات الدولية في العدالة الدستورية ومع **عالمية** المبادئ ولكن مع الخصوصية في التدابير الاجرائية.

يمكن اعتبار الندوة مرحلة اولية وتحضيرية وقد تليها أبحاث تطبيقية اكثر تعمقًا وتخصصًا وربما مع مشاركة اوسع اقليميًا ودوليًا.

***

عُقدت الندوة في لبنان بالذات الذي يتمتع بخبرة أليمة وغنية في آن والذي أنجز المرحلة او المراحل الدستورية التأسيسية ولكنه يحتاج الى مزيد من الفعالية في مؤسساته الدستورية واستمراريتها.

مقدمة



المقطع الذي يورد فيه ادمون رباط عبارة "تعهدات وطنية"، بخط يده، في دراسته التحليلية عن مقدمة وثيقة الوفاق الوطني–الطائف، نقلاً عن **النهار**، ١٩٩٧/٨/١٨، و: ادمون رباط، **مقدمة الدستور اللبناني**، بيروت، دار النهار، "وثائق"، تقديم بشاره منسى، ٢٠٠٤، ٨٤ ص، ص ٢٢.

١

اعادة انتظام المؤسسات الدستورية

بول مرقص

ممثلاً نقيب المحامين في بيروت جورج جريج

يشرفني أن أمثل سعادة نقيب المحامين في بيروت الأستاذ جورج جريج في ورشة عمل المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور والتي تكتسب أهمية بالغة لأسباب عديدة.

أولها موضوع ورشة العمل التي تتمحور حول صياغة الدساتير في التحولات العربية من منظور مقارن، مع ما تحمله من تأكيد على انجاز مرحلة الصياغة في الدستور والمواثيق اللبنانية. ولهذا معنى كبير.

وثانيها، إضافةً إلى البُعد العربي، يكمن في التوقيت اللبناني لورشة العمل هذه فيما نقاسي من ابتعادٍ في الممارسة عن نصوص الدستور أحياناً كثيرة وغالباً عن روحية النصوص والمواثيق.

وثالث الأسباب التي تكتسب معها هذه الورشة أهميتها، هو في مَن تجمع من المتخصصين في الشؤون الدستورية في زمن قلّ فيه الدستوريون وكَثُر السياسيون فيما الحاجة ماسة إلى الاثنين معاً ولنَقُل أن الحاجة ماسة إلى السياسيين الذين يفقهون الدستور ولا يفقهون فيه وحوله وبجانبه، والأهم إلى من يقرأ الدستور قبل أن يدّعي تفسيره فيودي إلى تشويهه.

لذلك لا حاجة لنا إلى التأكيد على أهمية إعادة تفسير الدستور إلى أهله من ذوي الاختصاص الذين يُدركون قواعد تفسيره إذا هو اقتضى التفسير، فيُفسّر وفق قواعد خاصة تحكمه normes d'interprétation وتختلف عمّا عداه من القواعد الحقوقية وتتطلّب معرفة

عميقة بالنظام السياسي والمواثيق الحاضنة له. ولعلّ أفضل مثال على ذلك أن دستور ١٩٩٠ جاء تكريساً لوثيقة الوفاق الوطني وليس بمنأى عنها.

شكراً للمنظمين، وللمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم برئاسة البروفسور أنطوان مسرة، عضو المجلس الدستوري، ولكن أيضاً وخصوصاً خبير المواثيق والأنظمة البرلمانية التعددية. هو من كتب وناضل من خلال برامج المواطنية التي حملها إلى الجيل الجديد والتي عُرفت La génération de la relève[١] مؤصّلاً فيها تجربة غنية مروراً بمرصد الديموقراطية ومرصد التشريع ومرصد القضاء...[٢]، وجميعها تشكّل بنيات تحتية ضامنة لثقافة واحدة: ثقافة القاعدة الحقوقية، حيث للمعايير موقع وليس للشخص أو الزبائنية التي لطالما كافحها العلاّمة انطوان مسرّه ومعها علاقات النفوذ.

***

يقودنا هذا الكلام إلى السعي إلى تشخيص للأزمة السياسية التي تتخبّط فيها البلاد، حيث أن التشخيص- بالمعنى الطبي للتشخيص- هو أفضل وسيلة للعلاج.

لدينا في لبنان اليوم أزمة حوكمة governance أكثر منها أزمة دستور ونصوص.

---

[١]. Antoine Messarra, Louise-Marie Chidiac et Abdo Kahi (dir.), *La génération de la relève* (Une pédagogie nouvelle pour la jeunesse libanaise de notre temps), Beyrouth, Publications du Bureau Pédagogique des Saints-Cœurs, ١٩٨٩, vol. ١, XX + ٤٥٦ p. ; vol. ٢ : *La pédagogie du civisme*, ١٩٩٢, XX + ٤٥٦ p. ; vol. ٣ : *La pédagogie éthique*, ١٩٩٣, XXIV + ٥٠٤ p. ; vol. ٤ : *Le conseil pédagogique ou la démocratie à l'école*, Beyrouth, Librairie Orientale, ١٩٩٥, ٣٧٦ p.

[٢]. انطوان مسرّه (اشراف)، **مرصد الديمقراطية في لبنان**، بيروت، مؤسسة جوزف ولور مغيزل بالتعاون مع الاتحاد الاوروبي، المكتبة الشرقية، ٢٠٠٩، ٧٦٨ ص.

___، **مرصد التشريع في لبنان**، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع المؤسسة الوطنية للديمقراطية NED، بيروت، المكتبة الشرقية، ٣ أجزاء، ٢٠٠٥-٢٠٠٧.

___، انطوان مسرّه وبول مرقص (اشراف)، **مرصد القضاء في لبنان**، المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم بالتعاون مع مبادرة الشراكة الاميركية الشرق اوسطية MEPI، المكتبة الشرقية، جزءان، ٢٠٠٦-٢٠٠٧.

أزمةٌ. بل محنةٌ في التطبيق، وأخرى في التفسير. وهما وجهان لإشكالية واحدة: إشكالية أخلاقية أولاً وأخيراً.

هل يعقل الدعوة إلى تعديل الدستور وكثرٌ من المعنيين لم يقرأوه. وإذا فعلوا لا يطبّقوه. وإذا طبّقوه فعلى قدر ما تشتهي أهواؤهم.

وهل يترك للسياسيين أمر تفسير الدستور؟

لا تقبل النصوص القانونية عموماً استنسابًا سائبًا في التفسير والتطبيق. أكثر ما ينطبق هذا المبدأ على النصوص الجزائية وعلى النصوص الدستورية التي ينبغي أن تُصاغ بأكبر قدرٍ من الوضوح والإلزام على متولّي السلطة حتّى لا تترك مجالاً للاجتهاد والتقدير. لذلك سمّي الدستور القانون الأساسي Loi fondamentale الذي ينظم العلاقات بين السلطات في الدولة. ذلك أن اللجوء إلى القضاء لتفسير النصوص الدستورية في كلّ مرّة ينشأ خلاف حول تطبيق الصلاحيات الدستورية أو حول تشابكها يبقى أمراً عسيراً وغير عملي.

فضلاً عن أن ترك باب الاستنساب في الموضوعات الدستورية من شأنه تشريع باب آخر للتأويل السياسي السهل في موضوعات دستورية: صلاحيات رئيس الجمهورية، التئام مجلس النواب، استمرارية الحكومة وشرعيتها وتصريفها للأعمال... وهي أمور كانت محلّ خلاف أو اجتهاد في غير محلّه، وقد عبّرت نقابة المحامين في بيروت عن مواقف واضحة إزاء أبرز هذه القضايا. وليست دعوتها راهناً إلى إعادة انتظام عمل المؤسسات الدستورية وإعادة تفعيل النصوص الدستورية إلا تجديداً لهذا النهج التاريخي الذي التزمته في الدفاع عن الدستور والمؤسسات والحريات.

كل اختلاف بين سياسيين في معرض النص الدستوري لتصويره على أنه غير واضح أو قابل للتأويل هو تسييس وتلويث وليس فقهاً دستورياً. من شأن هذا النمط من الاجتهاد السياسي السائب في النصوص الدستورية، ترك فراغ وتخبّط خطير ينعكس شللاً في المؤسسات وفي المرافق العامة.

خلافاً للشائع في لبنان، قلّما أمكن الاختلاف في الفقه الدستوري المقارن على تفسير النص. تفسير النص القانوني من سياسيين هو انعكاس لأهواء سياسية ليس إلاّ. فما هو غير

دستوري اليوم بنظر البعض قد يفسّر على أنه دستوري لو شاءت مصالح سياسية ذلك مستقبلاً. فضلاً عمّا ينطوي عليه ذلك من استهتار بالمخيّلة الدستورية التي أنتجت دستور الجمهورية اللبنانية وتعديلاته الناتجة عن حروب ونزاعات جاء الدستور ليضع حدّاً لها.

يجدر اقتباس مبادئ الصلاحية المقيّدة compétence liée في تطبيق النصوص الدستورية ومراجعة المعايير والقواعد الدستورية الدولية في أعمال السلطة حيث لا يرتبط تفسير الصلاحيات الدستورية بالمسؤول السياسي في ما خصّ المركز الدستوري الذي يشغله... لم توضع النصوص الدستورية المتّصلة بوظيفة المسؤول كي ينظر، هو، في أمر تطبيقها أو في ملاءمتها أو عدم ملاءمتها. وَجُبَ عليه أن يطبّقها فحسب كي تدور عجلة الحكم.

***

يجدر إيلاء صلاحية تفسير الدستور إلى المجلس الدستوري، حتى نخرج من "العصفورية"، حسب تعبير غسان تويني، في تفسير الدستور، وهي الصلاحية التي كانت حرصت عليها وثيقة الوفاق الوطني لكن لم يؤخذ بها عند إقرار قانون المجلس الدستوري رقم ٢٥٠ سنة ١٩٩٣.

لعلّ ورشة العمل الحاضرة تعيد البوصلة الدستورية وتؤشّر إلى إعادة دسترة الحياة السياسية وعمل المؤسسات وترشيد السياسة وعقلنتها.

Konrad Adenauer Stiftung

Fondation libanaise
pour la paix civile permanente
المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم

Transition démocratique et processus constituants

Expériences arabes et internationales en perspective comparée

Democratic transition and Constitutional Process

Arab and International Experiences in a Comparative Perspective