

الدستور اللبناني أو العبور الممتد من دولة الطوائف الى دولة القانون

ميراي نجم - شكرالله*

ملخص

لبنان خصوصيات تميّزه عن سائر الدول المجاورة وتتجلى في دستوره، يمكن اختصارها بثلاث: طابع الدولة العلماني، وتكوين مجتمعه التعددي ونظامه الليبرالي. فنشأ الدستور اللبناني حول فكرة التعددية الدينية والمذهبية لمجتمعه، بحيث تجمع الدولة مختلف الطوائف في كيان واحد، وتقف على مسافة واحدة منها جميعاً. قام في لبنان حكم مركزي على أساس التوزيع الطائفي يعرّف عليه بالديمقراطية التوافقية. فيلعب الانتماء الديني دوراً محورياً إذ ترعى أنظمة الأحوال الشخصية مفاصل حياة الانسان منذ ولادته حتى وفاته، مروراً بزواجه وطلاقه وأحواله الشخصية كافة. لكنّ الأزمة الأخيرة الحادة كشفت عن اخفاق نظام الحكم منذ انطواء صفحة الحرب عام 1990 في إعادة تكوين الدولة ومؤسساتها وقضائها وترسيخ حكم القانون فيها، بما يضمن حقوق المواطنين الأساسية ويؤمن الاستقرار السياسي والمجتمعي. فهل أن الدستور اللبناني لا يزال يشكّل إطاراً سليماً للانتقال من دولة يتحكّم بها المنطق الطائفي وزعماء الطوائف، الى دولة القانون حيث الاعتراف بالطوائف لا يتمّ استغلاله من أجل تقويض الدولة والحدّ من الحريات؟

تجسد العقد المجتمعي بين مختلف الطوائف المعترف بها تاريخياً بضمانات دستورية أعطيت لها على صعيد الحكم المركزي وفي إدارة شؤونها الذاتية. غير أنّ مفهوم الدولة الراعية للطوائف تراجع مع الممارسة، بحيث انكفأت في تنظيم علاقتها بها. فتحوّلت فكرة الدولة السامية والراعية للتعددية الطائفية شيئاً فشيئاً بالممارسة الى دولة خاضعة لمنطق الطوائف ولمصالح زعمائها الفئوية الضيقة على حساب الصالح العام. ما جعلها غير قادرة على بسط سلطتها والقيام بوظائفها وبناء شرعية لها على أساس العلاقة المباشرة مع المواطن (القسم الأول).

* عضو في المجلس الدستوري اللبناني وأستاذة في القانون الدستوري في كلية الحقوق في جامعة القديس يوسف (بيروت).

كُتبت هذه المقالة في كانون الثاني/يناير 2023.

غير أن الدستور اللبناني تضمّن ركائز وأهداف أساسية يمكن أن تصلح للبناء عليها والانتقال الى حكم القانون. فأرسى ركائز الدولة المدنية غير الدينية التي تسمو سيادتها على جميع مكوناتها، وضمن الحقوق الأساسية والحريات العامة ووسّع نطاقها من خلال التعديلات الدستورية لعام 1990. وحمل أيضاً تصوّراً مستقبلياً للبنان يبدو واعداً، تجسّد بإلغاء الطائفية السياسية كهدف أساسي. كما تضمّن أهدافاً أخرى اجتماعية واقتصادية بتكريسه العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن بين المناطق في مقدّمته (القسم الثاني).

الكلمات المفتاحية: لبنان، تعددية، علمانية، طائفية سياسية، أحوال شخصية، المجلس الدستوري، حريات وحقوق أساسية، عدالة اجتماعية، لا مركزية، انماء متوازن للمناطق.

قائمة المحتويات

66	المقدمة.....
68	القسم الأول: الدستور اللبناني المعبر عن عقد مجتمعي بين الطوائف.....
68	أولاً: الضمانات الدستورية لحقوق الطوائف على الصعيدين السياسي والاجتماعي.....
71	ثانياً: انكفاء الدولة عن تنظيم علاقتها بالطوائف.....
74	القسم الثاني: الدستور اللبناني الحاضن لدولة القانون.....
74	أولاً: الركائز والمقومات الدستورية لدولة القانون.....
79	ثانياً: الأهداف الدستورية المستقبلية ومدى ملاءمتها لتوطيد دولة القانون.....
82	الخاتمة.....
84	قائمة المراجع.....

المقدمة

قد يبدو غريباً أن يطرح موضوع تقييم انعكاس الربيع العربي على المسار الدستوري في لبنان إذ بدا بلدنا، للوهلة الأولى، في أوج اندلاع تلك الثورات، في وضع المتفّرّج غير المتأثر بما يدور حوله في محيطه من تحوّلات وتقلبات. وكان لا بدّ أن تظهر ارتدادات تلك الاحتجاجات الشعبية عاجلاً أم آجلاً في لبنان، فتبدّت آثارها على مراحل متفرّقة في السنوات التي تلت. فتبلورت من خلال مظاهرات خجولة في العامين 2012 و2015، وصولاً إلى الحركات الشعبية التي تبعت الأزمة المالية والاقتصادية الحادة التي عصفت بالبلاد في تشرين الأول/أكتوبر من العام 2019. وتميّزت هذه الحركات الاحتجاجية الأخيرة بطابعها العابر للمناطق والطوائف، وبالعنصرين الشبابي والنسائي بشكل خاص. فالتحق لبنان، ولو بصورة متأخرة، بقافلة الدول التي عرّفت ما سمي بالربيع العربي. وهذا ما يدلّ بشكل أكيد على أنّه فعلاً "عربي الهوية والانتماء" كما نصت عليه الفقرة (ب) من مقدمة الدستور، فضلاً عن أنّه عضو مؤسس لجامعة الدول العربية. وهو يرتبط بصورة عضوية بالدول العربية، بفعل موقعه الجغرافي وانتمائه اللغوي والثقافي، فيتأثر من قريب أو من بعيد بالتحوّلات التي تطاله ويتفاعل معها، أيّاً كان نوعها. ولا شك مثلاً في أن القضية الفلسطينية والحرب السورية أثرتا وما زالتا تؤثران بشكل مباشر على استقرار لبنان الداخلي، على جميع الأصعدة السياسية والأمنية والاقتصادية.

غير أنّ للبنان خصوصيات تميّزه عن سائر الدول المجاورة وتتجلّى في دستوره، يمكن اختصارها بثلاث: فهو يميّز بشكل أساسي بطابع الدولة العلماني (بمعنى أن الدولة لا تتسم بطابع ديني)، وتكوين مجتمعه التعددي ونظامه الليبرالي. فقد نشأ الدستور اللبناني حول فكرة التعددية الدينية والمذهبية لتكوينه المجتمعي، بحيث تجمع الدولة مختلف هذه الطوائف في كيان واحد. وهي تتسم بطابع حيادي علماني إذ تقف على مسافة واحدة من جميع تلك الأديان والمذاهب، بدون اعتناق أو تأييد عقيدة أي منها. كما أنّ الدستور اللبناني وُضع على خلفية المبادئ الليبرالية المقتبسة من الغرب، لا سيما تلك المنقولة من الجمهورية الثالثة في فرنسا.

لا بدّ من التذكير بتركيبة مجتمعه المسيحي-الإسلامي المتعدد الطوائف، والتي تشكّل المرتكز الأساسي لتوزّع السلطات وتحكم جميع مفاصل القرار في الدولة. فالمجتمع اللبناني مكوّن من ثماني عشر (18) طائفة معترف بها قانوناً موزعة بين اثنتي عشر طائفة مسيحية وخمس طوائف مسلمة، يضاف إليها الطائفة اليهودية.¹ لذا، فإن الانتماء الديني يلعب دوراً محورياً في لبنان، إذ ترعى أنظمة الأحوال الشخصية مفاصل حياة الإنسان اللبناني منذ ولادته حتى وفاته، مروراً بزواجه وطلاقه وجميع الأمور العائدة إلى أحواله الشخصية. علماً أنّ الدستور اللبناني لم يعتمد مصطلحاً واحداً للإشارة إلى المجموعات الدينية التي يتألّف منها المجتمع اللبناني، بل أشار في عدد من مواده إلى هذه المجموعات تحت تسميات مختلفة كالطائفة أو الطوائف (المواد 10 و19 و24 و-95ب²) والملل (م. 9) والأهلين (م. 9) والعائلات الروحية (م. 22)،

1 أصبح عدد المنتميين إلى الطائفة اليهودية والقاطنين في لبنان يحدّون على أصابع اليد.

2 المادة 95 (ب) من الدستور: "تُلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويُعتمد الاختصاص 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 فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة".

تمّ اعتمادها في مراحل تاريخية مختلفة.³ ومن الملفت أنّه لم يقدّم الدستور بتحديد الطوائف الدينية المعترف بها في لبنان، إلاّ أنّه يُفهم من نص المادة 19 أنّ بعض الحقوق الدستورية تنحصر في "الطوائف المعترف بها قانوناً"، فيكون بذلك ترك للمشترع أمر الاعتراف بالطوائف وتنظيمها، والتي يترتب لها حقوق كفلها لها الدستور. وقد تمّ تحديد مفهوم "الطوائف ذات النظام الشخصي" في المادة 1 من القرار رقم 60 ل.ر. الصادر في 13/3/1936 كالاتي: "إنّ الطوائف المعترف بها قانوناً كطوائف ذات نظام شخصي هي الطوائف التاريخية التي حدّد تنظيمها ومحاكمها وشرائعها في صك تشريعي".⁴ وقد قام في لبنان حكم مركزي على أساس التوزيع الطائفي يعرّف عليه بالديمقراطية التوافقية (consociationalisme ou démocratie consensuelle). ويصف الأب جورج حبيقة النظام الطائفي القائم في لبنان على أنّه "نظام اشراكي لمكوّنات غير متجانسة، تعاهدت على العيش السلمي معاً في تألّف الاختلاف".⁵

كشفت الأزمة الأخيرة الحادة التي لا يزال يتخبّط فيها لبنان عن اخفاق نظام الحكم منذ انطواء صفحة الحرب عام 1990 في إعادة تكوين الدولة ومؤسساتها وقضائها وترسيخ حكم القانون فيها، بما يضمن حقوق المواطنين الأساسية ويؤمّن الاستقرار السياسي والمجتمعي للشعب اللبناني. ولا شكّ في أن ما وصلت اليه البلاد من تدهور مجتمعي ومالي واقتصادي له أسباب عديدة لا يمكن تفنيدها في إطار دراستنا هذه. غير أنه من ناحية القانون الدستوري، تحملنا أزمة الحكم التي تمرّ بها البلاد على طرح أسئلة عدّة حول نظام الحكم التوافقي السائد في لبنان والذي ترسّخ بعد اتفاق الطائف والتعديلات الدستورية التي تبعتها عام 1990، وعن مدى ملاءمته. فننطلق من مفهوم الدستور في المجتمعات السياسية الحديثة حيث يقوم الدستور مقام الشرعة التأسيسية للدولة (l'acte fondateur de l'Etat)، وننضم الى النظرية القائلة بأن الدستور ليس مجرد مجموعة قواعد قانونية وضعية تقتصر على تنظيم الحكم وعلاقة السلطات العامة في ما بينها، بل أنّه يتضمن في أحكامه وفي روحه، إضافة الى ذلك، أبعاداً فلسفية تعبّر عن قيم المجتمع ومبادئه، كما يحمل في طياته رؤية مستقبلية لمجتمع معيّن.

إن ما تقدّم يحتمّ علينا طرح السؤال الذي يتردد اليوم في ذهن العديد من اللبنانيين: هل أن الدستور اللبناني لا يزال يمثّل واقع الشعب اللبناني وهل أنّه يعبر حقاً عن طموحاته ومصالحه عبر الأهداف التي حدّدها؟ وبمعنى آخر، هل ينبغي إعادة النظر في الدستور اللبناني أو أنّه لا يزال يشكلّ إطاراً سليماً للانتقال من دولة يتحكم بها المنطق الطائفي وزعماء الطوائف، الى دولة المواطنة والقانون حيث الاعتراف بالطوائف لا يتمّ استغلاله من أجل تقويض الدولة والحدّ من الحريات؟

لذا سوف ننطلق من البعد الاجتماعي والفلسفي للدستور اللبناني المعبر عن عقد مجتمعي بين الطوائف (القسم الأول)، ومن ثمّ نتناول الركائز والأهداف التي أوجدها الدستور اللبناني والتي قد تشكّل إطاراً حاضناً للعبور الى دولة القانون (القسم الثاني).

3 يعود هذا التنوّع في المصطلحات الى أن بعض هذه التعبيرات تمّ اعتمادها سنة 1926 عند وضع الدستور، والبعض الآخر سنة 1990 عندما تمّ تعديله عملاً باتفاق الطائف.

4 تمّ تعداد هذه الطوائف في الملحق رقم 1 من القرار ر.ل. 60، وتمّ الاعتراف لاحقاً بالطائفة البروتستانتية سنة 1938 والطائفة القبطية الأرثوذكسية سنة 1996. كما تكلم الدستور عن "إلغاء الطائفية السياسية" (الفقرة "ح" من مقدمة الدستور والمادة 95) وقانون انتخاب "وطني لا طائفي" (المادة 22) يوضع "خارج القيد الطائفي" (المادة 24) و"التمثيل الطائفي" ضمن كل من الفئتين الدينيتين الكبيرتين: الإسلامية والمسيحية (المادة 24 و المادة 95).

5 الأب جورج حبيقة، "لبنان الكبير وفلسفة تألّف الاختلاف"، نداء الوطن، 25 حزيران/يونيو 2021.

القسم الأول: الدستور اللبناني المعبر عن عقد مجتمعي بين الطوائف

تجسّد العقد المجتمعي بين مختلف الطوائف المعترف بها تاريخياً بضمانات دستورية أُعطيت لها على صعيد الحكم المركزي وفي إدارة شؤونها الذاتية (أولاً). غير أنّ مفهوم الدولة الراعية للطوائف تراجع مع الممارسة، بحيث انكفأت في تنظيم علاقتها بها (ثانياً).

أولاً: الضمانات الدستورية لحقوق الطوائف على الصعيد السياسي والاجتماعي

يطرح العلامة موريس هوريو (Maurice Hauriou) فكرة وجود دستورين في نص واحد، الأول هو الدستور السياسي والذي يتعلق بتنظيم السلطات العامة وعملها، والثاني هو الدستور الاجتماعي، والذي يعكس الفلسفة السياسية للمجتمع، من خلال القيم والمبادئ الذي يقرها وحقوق المواطنين وحرّياتهم التي يضمنها.⁶ من العودة الى العام 1926، نرى أنّ العقد الأساسي الذي نشأ بين اللبنانيين قبيل وضع الدستور والذي تطور مع الوقت لحين إقرار التعديلات الدستورية عام 1990، تمحور حول الواقع التعدّدي الطائفي في كِلا الشقين اللذين تكلمّ عنهما هوريو. فانعكس من ناحية أولى في شقه السياسي من خلال توزيع السلطات العامة والمراكز الإدارية والقضائية والأمنية على أساس التمثيل الطائفي، وتبلور لناحية الشق المجتمعي من خلال الاعتراف بالمكوّنات الطائفية ومنحها تفويضاً تشريعياً وقضائياً في مواد الأحوال الشخصية، مع ضمان حقها في إدارة شؤونها الذاتية (المادة 9) وإنشاء مدارسها الخاصة (المادة 10).

أ. توزيع مراكز الحكم على الطوائف أو ما يُسمّى بـ "الطائفية السياسية"

من العودة الى الحقبة الزمنية التي رافقت وضع الدستور اللبناني في الأول من أيلول/سبتمبر عام 1926، نرى أنّه قام أساساً بمبادرة من الدولة الفرنسية المنتدبة، بعد مرور ست سنوات على انشاء "لبنان الكبير" بحدوده الحالية.⁷ وهذا ما يُستدلّ أيضاً من أحكامه المقتبسة بغالبيتها من القوانين الدستورية الفرنسية لعام 1875، والتي كانت ترعى الجمهورية الثالثة في عهد الانتداب الفرنسي. هذا عدا أن مشروع الدستور وُضع أساساً باللغة الفرنسية ومن ثمّ تُرجم الى العربية. ولكن دستور 1926 لا يقتصر على هذا الاقتباس الغربي المصدر، إذ امتزجت أحكامه بركائز ومبادئ تراعي خصوصية البلد وبنيته المجتمعية التعددية. وكان صك الانتداب الصادر عن عصبة الأمم أوجب على فرنسا أن تضع نظاماً قضائياً "يضمن للأهلين،

⁶ Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel* (Paris : Dalloz, 1929), 624.

⁷ وقد وصف بعض الفقهاء الدستوريين طريقة وضع الدستور اللبناني بأنها أقرب الى "منحة" (octroi) من الدولة الفرنسية: يراجع على سبيل المثال: زهير شكر، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني*، المجلد الأول (بيروت: 2006)، ص 184. غير أنّنا نرى أن الدستور اللبناني لم يكن منحة بالمعنى المتعارف عليه كلاًسيكياً في القانون الدستوري من حيث طريقة وضعه، خاصة أنّ إقراره تمّ من قبل المجلس التمثيلي اللبناني.

على اختلاف مللهم، احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية⁸. وقد تم تشكيل لجنة صياغة لهذا الغرض مؤلفة من اثني عشر عضواً في المجلس التمثيلي آنذاك، يترأسها رئيس المجلس موسى نمور. وقامت هذه الأخيرة باستفتاء رؤساء الطوائف وعدد من الوجهاء والنخب الفكرية ذوي الصفة التمثيلية،⁹ بتوجيه لائحة من الأسئلة اليهم.¹⁰ ويمكننا أن نستخلص من تلك الاسئلة،¹¹ والتي تمحورت بغالبيتها حول نظام الحكم والتوزيع الطائفي للمراكز، أن العقد المجتمعي الذي قام عليه دستور عام 1926 هو "عقد بين الطوائف"، مع غلبة الطوائف المسيحية على سائر الطوائف برعاية فرنسية. علماً أن شريحة من الشعب اللبناني، خاصة من المسلمين، كانت ترفض حينئذ الانتماء الى الكيان اللبناني الجديد وتطالب بانضمامها الى سوريا، ما يفسر تمتع قسم من تلك الفعاليات عن الاجابة على الأسئلة التي وُجّهت اليهم. وعلى الرغم من عدم تأييد جميع اللبنانيين في حينه للدستور الجديد، إلا أن المواد 9 و10 و24 و95 منه جسدت بشكل خاص هذه الخصوصية. فكرّس الدستور اللبناني في صيغته الاولى لعام 1926 التي وُضعت تحت الانتداب الفرنسي، في الباب السادس منه المعنون "أحكام نهائية ومؤقتة"، التمثيل الطائفي في الوظائف العامة وفي تشكيل الوزارة. كما حدّد التوزيع الطائفي في مجلس الشيوخ في المادة 96 منه، والذي سرعان ما ألغي بعد عام ونيف على اقرار الدستور (في 17 تشرين الأول/أكتوبر 1927)، فأصبح البرلمان مؤلفاً من مجلس واحد هو مجلس النواب، منذ العام 1927 ولتاريخه.¹² وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني لم يكن يعبر في العام 1926 عن إرادة جميع اللبنانيين، غير أن التطورات السياسية والدستورية أدت الى الانتقال الى حالة من "التعايش السلبي" بين جميع هذه المكونات تحت عهد الانتداب، بحسب تعبير الدكتور زهير شكر.¹³ وقد تنامي مع الوقت شعور الانتماء الى الوطن والاعتراف بكيانه النهائي¹⁴ لدى معظم اللبنانيين، لا سيما بعد الاستقلال والميثاق الوطني الذي نتج عنه في العام 1943، وصولاً الى وثيقة الوفاق الوطني (المعروف باتفاق الطائف) التي أدت الى التعديلات الدستورية لعام 1990.

8 نصت المادة السادسة من صك الانتداب الذي تم اقراره من مجلس عصبة الأمم في 24 تموز/يونيو 1922 على ما يلي: "تنشئ الدولة المنتدبة في سوريا ولبنان نظاماً قضائياً يضمن حقوق الأجانب والوطنيين صيانة تامة، ويضمن أيضاً للأهلين، على اختلاف مللهم، احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية، وتقوم الدولة المنتدبة، على وجه خاص، بمراقبة إدارة الأوقاف طبقاً لما تقضي به الشرائع الدينية وإرادة الواقفين". كما أن المادة التاسعة من هذا الصك حظرت على الدولة المنتدبة التدخل في إدارة الطوائف الدينية ومجالها ومعابدها، والتي تظّل "حصاناتها" السابقة مكفولة "بشكل صريح".

9 كان هؤلاء يمثلون "القوى المعنوية في البلاد" بحسب تعابير أحد أعضاء المجلس التمثيلي، الشيخ يوسف الخازن.

10 Rapport de Chebl Dammous, contenant le résumé des réponses au questionnaire adressé par la Commission de la Constitution aux notables et à l'élite intellectuelle du Liban, cité in : Antoine Hokayem, *La genèse de la Constitution libanaise de 1926* (Antélias : Les Editions Universitaires du Liban, 1996), 342.

11 لا سيما السؤال السادس: "هل يجب اعتماد القاعدة الطائفية في توزيع المقاعد في المجلس النيابي؟"، والسؤال الثاني عشر: "هل يجب اعتماد الممثل الطائفي في الوظائف العامة، وخاصة في تأليف الحكومة؟".

12 علماً أن المادة 22 من الدستور نصّت بعد تعديلها بالقانون الدستوري رقم 18 تاريخ 21/9/1990 على أنه: "مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يُستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتتنصر صلاحياته في القضايا المصيرية". غير أنه لم يتم إنشاء مجلساً للشيوخ لغاية اليوم.

13 شكر، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني*، ص 203.

14 وهذا ما عبّرت عنه الفقرة (أ) من مقدمة الدستور التي أضيفت عليه عام 1990: "لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمُعترف بها دولياً".

في صيغته الحالية، يقوم نظام الحكم في لبنان على توزّع السلطة في الدولة على أساس طائفي، حسب ترتيب مزدوج: مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، ونسبياً بين مختلف الطوائف التي تتكوّن منها كل من تلك الفئتين. فيتمّ في درجة أولى توزيع المقاعد في المجلس النيابي على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين، وفي درجة ثانية نسبياً بين مختلف المذاهب التي تتألف منها كلّ من هاتين الفئتين الدينيتين الكبيرتين (المادة 24 من الدستور). كما تُمثّل الطوائف في تشكيل مجلس الوزراء بصورة عادلة وفقاً لما نصّت عليه الفقرة (أ) من المادة 95 من الدستور، وتُعتمد قاعدة التمثيل الطائفي في وظائف الفئة الأولى في الدولة وفي ما يعادلها فيها، وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسلمين والمسيحيين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة، عملاً بأحكام الفقرة (ب) من المادة 95 عينها. علاوةً على ذلك، تكرست قاعدة التوزيع الطائفي على مناصب الرئاسات الثلاث للدولة في الفترة التي تلت الاستقلال بشكل اتفاق عرفي غير مدوّن. فتوزعت على المذاهب الدينية الثلاثة الكبرى في لبنان، بحيث يكون رئيس الجمهورية من المذهب الماروني، ورئيس مجلس النواب من الطائفة الشيعية ورئيس الحكومة من الطائفة السنية. ومن اللافت أنّ اتفاق الطائف لعام 1989، كما والتعديل الدستوري الذي تبعه، إعتدما القواعد التي أرسّتها الممارسة السياسية والتي يعتبر بعض المؤرخون أنها تعود بجذورها الى الميثاق الوطني لعام 1943،¹⁵ فكرّسها في نصوص دستورية. إلا أن هذا التعديل لم يأت على نكر توزيع الرئاسات الثلاثة الذي بقي بمثابة اتفاق عرفي غير مدوّن تمّ اعتماده بصورة مستمرة منذ ما بعد الاستقلال ولتاريخه.

كما تجدر الإشارة الى أنّ فكرة العدل والمساواة بين الطوائف بمفهومها الجماعي، في ضوء الواقع الاجتماعي الطائفي السائد عشية وضع الدستور اللبناني عام 1926، كانت بدون شكّ توازي - إن لم نقل تطغى على - مفهوم المساواة بين اللبنانيين بمفهومها الفردي. ما أدّى الى امتزاج مفهوم المساواة بين الأفراد بمعناه الغربي الضيق مع مبدأ العدالة بين الطوائف والمساواة في ما بين أبنائها، لا بل نشأ نوع من التعارض بينهما. مع الإشارة الى أن ضمان حقوق الطوائف تجسّد، إضافة الى التمثيل النسبي في الحكم المركزي، بضمن نوع من الاستقلالية الذاتية في إدارة شؤونها الشخصية وفي ممارسة شعائرها الدينية بحريّة.

ب. ضمان حق الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية وفي ممارسة شعائرها الدينية

ورث لبنان بعد سقوط السلطنة العثمانية وخضوعه للانتداب الفرنسي ازدواجية التشريع والقضاء، والتي تمثلت بازدواجية بين التشريعات المدنية الحديثة التي تطبقها محاكم الدولة، وتشريعات دينية تطبقها محاكم شرعية أو روحية في مواد الأحوال الشخصية. فتبلورت استقلالية المكونات الطائفية الذاتية من خلال الاعتراف بها ومنحها الشخصية المعنوية والتفويض التشريعي والقضائي في مواد الأحوال الشخصية، مع ضمان حقّها في إدارة شؤونها الذاتية (المادة 9) وإنشاء مدارسها الخاصة (المادة 10).

15 تطلق تسمية "الميثاق الوطني" على الاتفاق الذي تمّ بين بشاره الخوري ورياض الصلح عشية الاستقلال عام 1943، بشكل شفهي غير مدوّن. وقد اختلفت السرديات حول مضمون هذا الاتفاق الذي يقال أنّه وضع أسساً لاستقلال لبنان عن الدولة الفرنسية المنتدبة، وانتمائه العربي والتعايش بين أبنائه. ويبقى الجدل قائماً حول مسألة تناوله توزيع المناصب العامة على أسس طائفية.

ج. الاعتراف بالطوائف التاريخية وضمان حقوقها

اعترف الدستور بالطوائف ككيانات مذهبية لها حقوق وضمانات، فكفلت لها المادة 9 منه حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على ألا يكون في ذلك إخلال في النظام العام. كما ضمنت المادة 10 منه حرية التعليم، والتي يتفرّع منها حق الطوائف في انشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفاقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية. علماً أن جميع هذه الضمانات والحقوق تبقى خاضعة للقانون وتتقيّد ممارستها بامتثال الطوائف للنظام العام، والذي يعود أمر تقديره للقضاء العادي المختص، سواء أكان القضاء العدلي أم القضاء الإداري.

شكّل القرار التشريعي ل.ر. /60 الصادر في 13 آذار/مارس 1936 في عهد الانتداب، والذي تضمّن "إقرار نظام الطوائف الدينية"، حجر الزاوية لناحية علاقة الطوائف بالدولة. ويعتبر هذا القرار بمثابة القانون العضوي المتمم للدستور،¹⁶ بل بمثابة "الدستور الثاني" للدولة اللبنانية. وقد اعترف بالشخصية المعنوية للطوائف التاريخية والتي تمّ تعدادها في ملحق القرار، كما أقرّ لها بحقوق أعضائها كافة للقيام بفرائضهم الدينية ووضع نظام أحوال شخصية خاص بهم، وتأليف مجالسها الطائفية.

د. التفويض التشريعي والقضائي المعطى للطوائف بموجب القرار 60 ل.ر. /1936

تم تفويض الطوائف بتأليف محاكمها المذهبية والتشريع في جميع المواد الداخلة في اختصاصاتها بموجب القرار 60 ل.ر. المذكور. غير أنّ أهمية هذا القرار تكمن في أنّه أوجد نظام قانون عادي للأحوال الشخصية، والذي يسمح للمواطنين بالالتحاق بنظام مدني وعدم الانتماء الى إحدى الطوائف الدينية المعترف بها من قبل الدولة. وقد ميّز بين الطوائف ذات النظام الشخصي *communautés de statut personnel* والطوائف الخاضعة للقانون العادي *communautés de droit commun*. وهذا ما أثار غضب الطوائف الإسلامية حينئذٍ، ما اضطر المفوض السامي بتعليق مفاعيله إزاء المسلمين (بموجب القرار رقم 53 ل.ر. تاريخ 30 آذار/مارس 1939). ويعتبر هذا التعليق أول أشكال انكفاء للدولة أمام ضغوطات السلطات الدينية.

ثانياً: انكفاء الدولة عن تنظيم علاقتها بالطوائف

نظم الدستور اللبناني منذ العام 1926، والقرار ل.ر. /60/1936 المتمم له، علاقة الدولة بالطوائف، على أن تقوم تلك العلاقة تحت سقف الدولة وبرعايتها. غير أن الممارسة أظهرت مع الوقت انكفاء سلطة الدولة أمام سلطة الطوائف، إن في مجال الأحوال الشخصية، أو لناحية الحكم المركزي.

16 كما يشير إليه أيضاً أحد بناءاته حيث ورد: "وبناء على الباب الأول الفصل الثاني من الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار سنة 1926".

أ. اخفاق الدولة في نطاق الأحوال الشخصية

بموازاة ضمان حقوق الطوائف واستقلاليتها الذاتية، يعترف الدستور للفرد بحرية المعتقد المطلقة (المادة 9 منه) والتي يجعلها في طليعة الحريات العامة (مع حرية الرأي في الفقرة (ج) من مقدمته). كما ضمن القرار رقم 60 ل.ر. المذكور أنفاً حرية المعتقد للمواطنين لا سيما في ما يختص بأحوالهم الشخصية. فمن جهة أولى، ومن العودة الى المادتين 10 و11 منه بشكل خاص، يتبين بوضوح أن الانتماء الطائفي هو عملية اختيارية مرتبطة بسن الرشد وليس أمراً حكماً، أي ليس واقعاً ملزماً بفعل الولادة. وعليه، فإنه يعود للمواطن التعبير إرادياً عن انتمائه الإفرادي الى طائفة ما. وعلى الرغم من أن القرار رقم 60 ل.ر. يعترف بوجود لبنانيين لا ينتمون إلى طائفة ما، أخفقت الدولة في إقرار قانون مدني للأحوال الشخصية يرفع هذه الفئة. ما جعل الفرد في لبنان أسيراً للطوائف، بفعل التفويض التشريعي المعطى لها في مجال الأحوال الشخصية، بحيث لا وجود له من خارجها، الا في حال عقد زواجاً مدنياً خارج الأراضي اللبنانية. غير أنه تم تعليق مفعول القرار 60 ل.ر. بالنسبة الى الطوائف الاسلامية كما سبق وذكرناه، وهذا ما يشكل أول تراجع للدولة إزاء السلطات الدينية. وعلى الرغم من أن القانون اللبناني يكفل للفرد حرية تبديل الدين،¹⁷ غير أنه وبفعل الضغوط التي ما زالت تمارس على الدولة من المرجعيات الدينية والسياسية، عجزت هذه الأخيرة لغاية تاريخه عن استحداث عدد من القوانين التي تكمل القواعد التي أقرها القرار 60 ل.ر.، ونعطي على سبيل المثال لا الحصر:

- عدم التوصل الى اقرار قانون مدني موحد للأثر يطبق على جميع اللبنانيين: إن المفاوضات الحاصلة مع المرجعيات الدينية الاسلامية بين 1949 و1959 واضراب نقابة المحامين في بيروت الذي رافق عملية وضع المشروع، لم تسفر عن إقرار هكذا قانون موحد يطبق على جميع اللبنانيين. وانتهت بإقرار قانون مدني عام 1959 يطبق فقط على الطوائف غير الاسلامية، هو قانون الارث لغير المحمديين.
- عدم اعتراف الدولة بالزواج المدني المعقود في الخارج بين زوجين مسلمين (المادة 79 من قانون أصول المحاكمات المدنية¹⁸)، ما يشكل مخالفة لمبدأ المساواة بين هؤلاء الأزواج وسائر الأزواج من الطوائف الأخرى أو من طوائف مختلطة.
- عدم اجراء أي رقابة من قبل الدولة على عمل المحاكم الشرعية والروحية ولا على أصول المحاكمات المتبعة لديها، بما يضمن في حدّه الأدنى مبادئ المحاكمة العادلة للمواطنين.

17 جرى تكريس حرية تبديل الدين بموجب القرار ر.ل. 60/1936 وكذلك الأمر بموجب القانون المختص بقيد وثائق الأحوال الشخصية سنة 1951، حيث تنص المادة 41 منه على التالي: "كل طاب يختص بتغيير مذهب أو دين يرسل الى قلم الاحوال الشخصية لتصحيح القيد ويجب أن يكون هذا الطلب مؤيداً بشهادة من رئيس المذهب أو الدين الذي يراد اعتناقه ومشملاً على توقيع الطالب. فيستدعيه موظف الأحوال الشخصية ويسأله بحضور شاهدين عما اذا كان يصير على طلبه. وفي حالة تأييد الطلب ينظم محضر بذلك على الطلب نفسه ويصحح القيد".

18 المادة 79 من قانون أصول المحاكمات المدنية (م.إ. رقم 90 الصادر في 1983/9/16): "تختص المحاكم اللبنانية المدنية بالنظر في المنازعات الناشئة عن عقد الزواج الذي تم في بلد أجنبي بين لبنانيين أو بين لبناني وأجنبي بالشكل المدني المقرر في قانون ذلك البلد، وتراعى أحكام القوانين المتعلقة باختصاص المحاكم الشرعية والدرزية إذا كان كلا الزوجين من الطوائف المحمدية وأحدهما على الأقل لبنانياً".

- عدم التوصل الى اقرار نظام زواج مدني اختياري يطبق على اللبنانيين كافة (مع الإشارة الى المحاولات في هذا الخصوص: مبادرة العميد ريمون إدّه ومشروع قانون الرئيس الياس الهراوي في ما بعد).
 - أزمة الزيجات المدنية المعقودة أمام كتاب العدل في لبنان، والتي ترفض حالياً وزارة الداخلية والبلديات تسجيلها.
- يهمنا الإشارة الى أن الدستور جعل من مبدأ المساواة ومن العدالة الاجتماعية ركيزتين للنظام الديمقراطي البرلماني القائم عليه لبنان. ولا بدّ من الإشارة هنا الى الأهمية القصوى التي يعترتها مبدأ المساواة في النظام الدستوري الفرنسي، والذي تم تكريسه في الدستور اللبناني. فيعتبر مبدأ المساواة عنصراً أساسياً من "الهوية الدستورية لفرنسا" (*l'identité constitutionnelle française*)، لا بل كأحد الركائز الأساسية لدولة القانون، بحسب فردينان ميلان-سوكرامانيان.¹⁹ علماً أن مبدأ المساواة بين الأفراد كان يمثّل في العام 1789 في فرنسا، "القوة الدافعة" للثورة الفرنسية كما أشار اليه موريس هوريو.²⁰ فكان مرسوم إلغاء الامتيازات الذي تمّ تبنيه في ليلة 4 آب/أغسطس 1789 والذي تبعه اعتماد إعلان حقوق الإنسان والمواطن بعد بضعة أسابيع، رافعة أدت الى إلغاء النظام الملكي القديم الذي كان قائماً قبيل الثورة. وهذا ما يفسر أيضاً مكانة المساواة في الشعار التي تبنته الجمهورية الفرنسية: "حرية، مساواة، أخوة" (*liberté, égalité fraternité*) (المنصوص عليه في المادة 2، الفقرة 4 من دستور عام 1958). في المقابل، لا يزال مبدأ المساواة بين المواطنين (والمواطنات) بعيداً من أن يحتلّ المكانة عينها في لبنان، على الرغم من تكريسه في الدستور اللبناني، للأسباب التي سبق ذكرها. فأضحت المعضلة الأساسية قائمة في التعارض المتأتي من ضرورة التوفيق بين مبدأ المساواة بين الأفراد وحقوق الطوائف.
- علاوة على هذا الاخفاق في تنظيم علاقة الدولة بالمكوّنات الطائفية بما يضمن للأفراد حريتهم باختيار نظام مدني للأحوال الشخصية ويرتب علاقة مباشرة مع الدولة في هذا المجال، تراجعت أيضاً سلطة الدولة على صعيد الحكم المركزي، وإن هذا الانكفاء وصل الى حد انهيار شبه كامل لها ولمؤسساتها.

ب. تراجع سلطة الدولة على صعيد الحكم المركزي

لا بد لنا من العودة الى الظروف التي جرى فيها اتفاق الطائف عام 1989، والتي تجسّدت معظم بنوده في التعديلات الدستورية التي تبعتها عام 1990. وكانت الارادة منكبةً آنذاك على ايجاد اطار يضع حداً للحرب الدامية التي فتكت بالبلاد وارساء الأمن والاستقرار فيها، وإعادة اللحمة بين أبنائها. غير أن الفترة التي تلت 1990 شهدت ترسيخاً لحكم الزعامات التي غلبت المصالح الفئوية والطائفية على منطق دولة القانون. فبدلاً من تعزيز مؤسسات الدولة وفعاليتها، والسعي الى تفعيل عمل القضاء واستقلاليتها، طغى منطق المحاصصة والمحسوبيات والزبائنية على مفهوم دولة القانون والمؤسسات والمساواة بين الأفراد.

Ferdinand Mélin-Soucramanien, "Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. 19
[Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ?](#) " *Cahiers du Conseil constitutionnel*
no. 29 (2010) : 89-100.

Maurice Hauriou, *La science sociale traditionnelle* (Paris : Larose, 1896), 80. 20

شهدت فترة ما بعد انتهاء الحرب حقبات طويلة من التعطيل والفراغ على مستوى الحكم، إضافة إلى تمديد ولاية مجلس النواب ثلاث مرات متتالية بين 2013 و2017، ما عكس عدم قدرة الدولة المركزية على بسط سلطتها وهيبتها على أراضيها. كما انكشف عبر السنين التي مضت عجز الدستور عن حلّ تلك الأزمات، وقد يكون مرد ذلك جزئياً إلى عدم وضوح النصوص الدستورية أو الثغرات التي تعترضها.²¹ لذا فإنه لا بد من معالجة نواقص الدستور لجهة آليات حلّ الأزمات وحالات الشغور أو الفراغ التي غالباً ما تؤدي إلى شلل المؤسسات الدستورية وتعطيلها، والتي تتطلب دراسة معمّقة لا مجال لعرضها في متن الدراسة الحاضرة. غير أنه يقتضي التنبّه إلى أنّ أي تعديل دستوري من النوع التقني سوف يبقى غير مجدٍ وغير كافٍ طالما أن الإرادة السياسية لا تصب في تغليب المصلحة العامة. وبالخلاصة، يتبدّى مع الوقت أنه منذ تأسيس لبنان الكبير وحتى أيامنا هذه، غلبت الممارسة السياسية المصالح الفئوية على المصلحة العامة، على درجات متفاوتة عبر العهود، تحت ذريعة المحافظة على حقوق الطوائف.

يتبيّن إذاً أن فكرة الدولة السامية والراعية للتعددية الطائفية تحوّلت شيئاً فشيئاً بالممارسة إلى دولة خاضعة لمنطق الطوائف ولمصالح زعمائها الفئوية الضيقة على حساب الصالح العام. ما جعلها غير قادرة على بسط سلطتها والقيام بوظائفها وبناء شرعية لها على أساس العلاقة المباشرة مع المواطن. ما يجعلنا نطرح السؤال عما إذا كان الدستور اللبناني لا يزال صالحاً كإطار سليم لإعادة تكوين السلطة، بفعل أنه يحمل في طياته المقومات والركائز الحاضنة لدولة القانون.

القسم الثاني: الدستور اللبناني الحاضر لدولة القانون

تضمّن الدستور اللبناني ركائز ومقومات يمكن أن تصلح للبناء عليها والانتقال إلى حكم القانون (أولاً). غير أنه حمل أيضاً في أحكامه وفي طياته تصوّراً مستقبلياً للبنان قد يكون واعداً، تجسّد في أهداف أساسية، لا سيما تلك التي أدخلت عليه عام 1990 (ثانياً).

أولاً: الركائز والمقومات الدستورية لدولة القانون

أرسى الدستور اللبناني من ناحية أولى ركائز الدولة المدنية غير الدينية التي تسمو سيادتها على جميع مكوناتها (1)، ومن ناحية ثانية ضمن الحقوق الأساسية والحريات العامة ووسّع نطاقها من خلال التعديلات الدستورية لعام 1990 (2).

21 إن الفراغ الرئاسي الذي يعيشه لبنان منذ 31 تشرين الأول/أكتوبر 2022، تاريخ انتهاء ولاية الرئيس ميشال عون، هو خير دليل على ذلك. وقد سبق ذلك عجز في تشكيل حكومة ذات صلاحيات مكتملة منذ أن باتت حكومة الرئيس ميقاتي حكومة تصريف أعمال منذ الانتخابات النيابية الأخيرة الجارية في 15 أيار/مايو 2022، وذلك عملاً بالمادة 69 من الدستور. والاستئلة التي تُطرح والتي لا تجد جواباً صريحاً في الدستور تدور حول تعقيد عملية تشكيل الحكومة، مع عدم وضع مهل أو آليات لضبطها بزمن محدد، والضبابية التي تحوم حول انتخاب رئيس للجمهورية، من دون نصوص تفرض الترشح لهذا المنصب، وحول الغالبية اللازمة لانتخابه في الدورة الثانية، وكيفية عمل مجلس الوزراء في ظل الفراغ الرئاسي: هل يمكن لحكومة تصريف الأعمال الحلول مكان رئيس للجمهورية؟ وما هي كيفية اتخاذ القرارات الرئاسية في مجلس الوزراء، هل تتطلب إجماع الوزراء؟ من يصدر القوانين ومن يوقع المراسيم وينشرها في الجريدة الرسمية؟ وهل يمكن لمجلس الوزراء مجتمعاً رد القانون أو الطعن بدستورته أمام المجلس الدستوري، عندما يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية في ضوء أحكام المادة 62 من الدستور؟

أ. الطابع العلماني للدولة وسموها على المكونات الطائفية

أسس الدستور لنظام حكم قائم على قواعد ثابتة وجامعة، وكرّس سيادة الدولة ووحدتها. فتتخذ الدولة شكلاً وحدوياً (État unitaire)، ما يعني أن المواطنين يخضعون لسلطة واحدة هي سلطة الدولة. وشدّد الدستور في أكثر من مكان على وحدة لبنان وأراضيه، وعدم جواز تجزئتها أو تقسيمها. وجعل من رئيس الجمهورية رمزاً لوحدته وأوجب عليه السهر عليها وعلى دستوره (المادتان -49 رئيس الدولة و-50 حلف اليمين). وتكمن أهمّ تجلّيات هذه السيادة على الصعيد الداخلي في صلاحية الدولة التشريعية الأصلية والشاملة.²²

كما أقرّ الدستور شكل النظام في لبنان على أنّه جمهورية ديمقراطية برلمانية، قائم على مبدأ الفصل بين السلطات. وتتصف الدولة بالحيادية تجاه جميع مكوناتها الطائفية وتقف على مسافة واحدة منها جميعاً. وهذا ما أوضحه شبلي دموس، مقرّر لجنة صياغة الدستور، في جلسة 20 أيار/مايو 1926 التي أقرّ فيها المجلس التمثيلي المادة 9 من الدستور، عندما سأله أحد النواب: ماذا تعني عبارة "الدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى"، فأجابته دموس: "هذا يعني أن البلاد مجموعة أديان وكلها أقلية، والدولة لا تنتمي الى أحدها ولكنها "لا دينية" بل تحترم الجميع". وهذا ما يميّز الدولة اللبنانية عن الدولة العثمانية مثلاً حيث كان المذهب السني الحنفي هو مذهب الدولة المعتمد، وكان يشكّل القانون العام المطبّق على جميع رعايا السلطنة، باستثناء الامتيازات التي كانت تُعطى لسائر الطوائف. فالدولة اللبنانية لا تميّز بين طائفة وأخرى، وتضمن حقوقها جميعاً على حدّ سواء في إدارة شؤونها الذاتية. غير أن هذا التفويض الذي أُعطى للطوائف لوضع الأنظمة والشرائع التي ترعاها ليس مطلقاً، بل يظلّ وضع هذه الأنظمة وتطبيقها يخضعان لرقابة السلطة العمومية تحت حماية القانون، كما نصّت عليه صراحةً المادة 2 من القرار 60 ل.ر.²³

فضلاً عن ذلك، نصّت المادة 27 من الدستور على أن النائب يمثّل الأمة جمعاء. عملاً بهذه القاعدة الدستورية، اعتمد النظام الانتخابي مبدأ الهيئة الناجبة الواحدة والتي ينتج عنها حق الناخب اللبناني بأن يصوّت لمجمل المرشحين في الدائرة الانتخابية مهما كانت المقاعد النيابية التي يترشحون عليها على أساس طائفي. وإن بعض مشاريع القوانين الانتخابية الأخيرة والتي طرحت حصر الاقتراع للمرشح المنتمي الى طائفة معيّنة بأبناء هذه الطائفة في الدائرة الانتخابية من دون غيرهم من الناخبين من الطوائف الأخرى، لم تجد سبيلاً الى التحقيق، وهي تتناقض بشكل صريح وواضح القاعدة الدستورية المنصوص عليها في المادة 27 من الدستور. كما أن القانون اللبناني أوجد وسيلة تخفف من وطأة قاعدة توزيع المقاعد النيابية على أساس طائفي بالنسبة للمواطنين الذين ينتمون الى الأقليات، بأن أعطى الحق للمرشحين بأن يترشحوا عن أية دائرة يرغبون، ما يسمح للمواطنين من الأقليات بأن يتمثلوا في مجلس النواب ايّ كانت دائرة قيدهم.²⁴

22 المادة 27 من الدستور اللبناني- معدلة وفقاً للقانون الدستوري تاريخ 1927/10/17 والقانون الدستوري تاريخ 1947/01/21 والتي تنص على ما يلي: "عضو مجلس النواب يمثّل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكرّسه بقيد أو شرط من قبل منتخبيه".

23 المادة 2 من القرار 60 ل.ر.: "إن الاعتراف الشرعي بطائفة ذات نظام شخصي يكون مفعوله إعطاء النص المحدد به نظامها قوة القانون ووضع هذا النظام وتطبيقه تحت حماية القانون ومراقبة السلطة العمومية".

24 عصام سليمان، "الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية من منظور دستوري"، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري 4 (2009-2010): ص 416.

ب. ضمان الحقوق والحريات الأساسية و توسيع نطاقها المترافق مع انشاء المجلس الدستوري

كفل الدستور للبنانيين العديد من الحقوق والحريات الأساسية، والتي توسّع نطاقها مع احالة مقدّمة الدستور الى الاعلان العالمي لحقوق الانسان. وقد شكّل إنشاء المجلس الدستوري ضماناً إضافيةً لصون تلك الحقوق والحريات.

1. ضمان الدستور للحقوق والحريات الأساسية

كرّس الدستور اللبناني في مقدّمته وفي الفصل الأول منه الحريات العامة وجعلها في حماية القانون. وقد نصّت المادة السابعة منه على أنّ "كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحمّلون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم". كما أن الفقرة (ج) من مقدّمة الدستور وضعت حرية الرأي والمعتقد في طبيعة الحقوق والحريات المصانة في الدستور. وأعطت المادة 9 من الدستور حرية الاعتقاد قيمة مطلقة، ما يعني أنّ لا شيء يحدّ من هذه الحرية، وأنّ الدولة تضمن ممارستها إن لناحية الأفراد أم لناحية الجماعات. وقد كفلت حق الطوائف في ممارسة شعائرها الدينية تحت رعاية الدولة وبحدود الانتظام العام كما كفلت المادة 10 من الدستور حرية التعليم. إضافة الى ذلك، كفل الدستور عدداً من الحريات والحقوق الأساسية والتي وُضعت في حمى القانون.²⁵ فضمن في الفصل الثاني منه المعنون "في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم"، الحرية الشخصية ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات (م. 8)، ومبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة (م. 12)، وحرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات (م. 13)، وحرمة المنزل (م. 14)، والملكية الفردية (م. 15).

وقد شكّلت احالة المقدمة الى الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948 والمواثيق ذات الصلة، أهم التعديلات التي أدخلها اتفاق الطائف على الدستور اللبناني عام 1990 لناحية تعزيز الحريات والحقوق الاساسية. علماً أنّ هذا الإعلان له رمزية خاصة بفعل أنّ اللبناني شارل مالك كان عضواً في لجنة الصياغة التي ترأستها وقتئذ اليانور روزفلت.

2. دور المجلس الدستوري في حماية الحريات والحقوق الاساسية والنظام الدستوري العام

شكّل استحداث المجلس الدستوري عام 1990، بموجب المادة 19 من الدستور، قفزة نوعية نحو تحقيق دولة القانون. وقد بادر منذ بدء عمله في مطلع التسعينيات الى ترسيخ دوره الحامي للحريات، فاعتمد في اجتهادات عديدة ومستقرة، على غرار نظيره الفرنسي، مبدأ "الكتلة الدستورية" (le bloc de constitutionnalité)، بحيث أكّد على أنّ مقدّمة الدستور، كما والاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور، تؤلّف مع

25 يكفل الدستور في الفصل الثاني منه المعنون "في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم"، عدداً من الحقوق والحريات الأساسية، كالحرية الشخصية ومبدأ شرعية الجرائم والعقوبات (المادة 8)، حرية التعليم (المادة 10)، مبدأ المساواة في تولّي الوظائف العامة (المادة 12)، حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات (المادة 13)، حرمة المنزل (المادة 14)، الملكية الفردية (المادة 15). وقد وضع جميع هذه الحقوق والحريات في حماية القانون.

هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية. فيمتد بذلك إطار اختصاص المجلس الدستوري الى الحريات العامة والحقوق الأساسية المكرّسة في مقدمة الدستور،²⁶ كما تنسحب رقابته على تلك المنصوص عليها في المواثيق والاتفاقيات الدولية المحال اليها صراحة في مقدمة الدستور، والتي اعتبرها المجلس مبادئ ذات قيمة دستورية.²⁷ كما أكدّ المجلس على وجوب تطبيق المبادئ الدستورية العامة في غياب نص دستوري صريح،²⁸ وأقرّ أنّ للتشريعات الدستورية مفعولاً أنياً تطبيقاً وتنفيذ فور صدورها. كما أصرّ من خلال اجتهاد وفير على أهمية الحريات العامة والحقوق الأساسية، فكرّس المبدأ الآيل الى عدم جواز الانتقاص من هذه الحريات او الحقوق الأساسية في معرض سنّ تشريع جديد أو تعديل تشريع سابق (ما يسمى بالفرنسية *L'effet cliquet*).²⁹ ويكون بذلك كرّس العديد من المبادئ والأهداف ذات القيمة الدستورية، وذلك على الرغم من صلاحياته المحدودة، خاصة بعد أن سلخت عنه صلاحية تفسير الدستور التي أقرّتها له وثيقة الوفاق الوطني بشكل مباشر وصريح.

علاوة على دوره الحامي للحريات والحقوق الأساسية، يلعب المجلس الدستوري دور المؤتمن على ضمان احترام النظام الدستوري في الدرجة الأولى، وعلى توازن السلطات في ما بينها.³⁰ فقد أقرّ من خلال اجتهاد مستمر أهمية مبدأ الفصل بين السلطات كركن أساسي للنظام الديموقراطي، وحدد في عدد من قراراته مهام كل من السلطات العامة ووجوب التزام كل سلطة حدود صلاحياتها، بحيث لا تطغى أية سلطة على سلطة أخرى. كما انه حدد مفهومي التوازن والتعاون بين السلطات العامة.³¹ كما أقرّ المجلس الدستوري مبدأ الاختصاص المحجوز الذي يستتبع أن بعض المواضيع المحددة في الدستور هي محفوظة للقانون ومحجوزة لمجلس النواب دون سواه، كموضوع الجنسية والحريات العامة اجمالاً. ما يؤدي الى عدم جواز تفويض هذه الصلاحيات الى سلطة أخرى بحيث تكون المواضيع المحفوظة محجوبةً عن السلطة التنفيذية بشكل خاص.³²

26 من أولى القرارات التي اعترفت بقيمة المقدمة الدستورية: قرار المجلس الدستوري رقم 4/96 تاريخ 1996/8/7 (القانون رقم 530/1996 تاريخ 1996/7/11: تعديل أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ 1960/4/26)، والقرار رقم 1/97 تاريخ 1997/9/12 (القانون رقم 654 تاريخ 1997/7/24 المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية).

27 قرار رقم 2/2001 تاريخ 2001/5/10 (طلب ابطال الفقرة الثانية من المادة (1) الجديدة من القانون رقم 296 الصادر بتاريخ 2001/4/3 الرامي الى تعديل بعض احكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم 11614 تاريخ 1969/1/4: اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان)، حيث أكدّ المجلس لأول مرة بشكل صريح على أن المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ.

28 قرار المجلس الدستوري رقم 1/2001 تاريخ 2001/5/10 (القانون رقم 295/2001 تاريخ 2001/4/3: دمج وإلغاء وإنشاء وزارات ومجالس).

29 براجع: قرار المجلس الدستوري رقم 2/1995 تاريخ 1995/2/25 (قانون تنظيم القضاء الشرعي، السنّي والجعفري)، والقرار رقم 1/99 تاريخ 1999/11/23 (قانون إنشاء مجلس أمناء أوقاف الطائفة الدرزية)، والقرار رقم 1/2005 تاريخ 2005/8/6 (القانون رقم 679 تاريخ 19 تموز 2005 الرامي الى تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري) والقرار رقم 23/2019 تاريخ 2019/9/12 (الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2019).

30 وهذا ما عبّر عنه الفقيه الفرنسي بسكال جان كالاتي:

“Or le Conseil constitutionnel est une juridiction, dotée de nombreuses attributions, qui répondent au concept classique de la juridiction, mais également à celle dégagée à l’instant. C’est là son originalité et celle de l’instance ouverte devant lui, en clair le procès constitutionnel si l’on veut bien donner à ce terme une dimension purgée de toute référence aux juges ordinaires. Que le juge constitutionnel statue sur une demande contentieuse ou non contentieuse (gracieuse) n’a pas réellement d’importance dès lors que, dans les deux hypothèses, sa mission est de garantir le respect de l’ordre constitutionnel.” Jan Pascal, *Le procès constitutionnel*, 2^{ème} éd. (Paris : L.G.D.J., 2010), 25.

31 قرار المجلس الدستوري رقم 2/2012 تاريخ 2012/12/17، الآيل الى ابطال القانون رقم 244/2012 المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للامن العام.

32 قرار المجلس الدستوري رقم 1/2002 تاريخ 2002/1/31.

وأكد المجلس الدستوري على مبدأ سيادة المجلس التشريعي وعلى مبدأ الاختصاص الشامل للسلطة التشريعية وحق الولاية الشاملة في التشريع المستمدين من مبدأ السيادة هذا، وما ينطوي على ذلك بالنسبة الى تنظيم أوضاع الطوائف. وتناول المجلس الدستوري في عدد من قراراته علاقة الدولة بالطوائف، ككيانات تتمتع بالشخصية المعنوية. ففسر المادة 9 من الدستور على أنها تقرّ حياد الدولة عن الأديان وتعترف بالوقت عينه بالاستقلال الذاتي للطوائف في إدارة شؤونها ومصالحها الدينية. وقد كرّس مبدأ السيادة التشريعية ومبدأ تمثيل النائب للأمة جمعاء، ورسم حدود الاستقلالية الذاتية للطوائف. فأقرّ أنه يعود لمجلس النواب حق التشريع في ما يتعلق بتنظيم أوضاع الطوائف، بما له من سيادة وبما له من حق الولاية الشاملة في التشريع، وذلك ضمن الحدود التي عينها الدستور، ودون أن يتعدى ذلك الى المساس باستقلال الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية أو أن يؤدي الى الحل محلها في إدارة هذه الشؤون.³³ فاعتبر أن حق الدولة في التشريع هو حق من حقوق السيادة التي تستمد مصدرها من الشعب وتمارسها الدولة عبر المؤسسات الدستورية، على اقليمها وعلى كل المتواجدين في هذا الاقليم. وقد أكد في عدد من قراراته على حصر السلطة التشريعية بمجلس النواب، معتبراً أن سلطة التشريع هي سلطة أصيلة ومطلقة وقد حصرها الدستور بهيئة واحدة بدون غيرها وهي مجلس النواب، وفقاً لما نصت عليه المادة 16 من الدستور.³⁴

ويكون بذلك وضع المجلس الدستوري حداً واضحاً لميل الطوائف الى التعدي على صلاحيات الدولة، مذكراً بسيادة مجلس النواب واختصاصه الشامل في التشريع حتى في الأحوال الشخصية، مع وضع ضوابط من أجل المحافظة على نوع من التوازن بين صلاحيات الدولة من جهة، وواجبها في احترام حقوق الطوائف التي صانها أيضاً الدستور، من جهة أخرى. إن جميع تلك الركائز التي أقرها الدستور اللبناني والمبادئ الدستورية التي تضمّنها، والتي يساهم المجلس الدستوري في ترسيخها، تشكّل ركائز ومقومات يمكن البناء عليها من أجل تحقيق دولة القانون. علاوة على ذلك، لقد حدّد الدستور عدداً من المبادئ والأهداف الأساسية، يمكن استنباطها بشكل خاص من المقدمة التي أضيفت عليه عام 1990 ومن مواد دستورية أخرى، والتي قد تساهم مستقبلاً في توطيد دولة القانون.

33 قرار المجلس الدستوري رقم 2/2000 تاريخ 2000/6/8، حيث جاء: "وبما ان حق الدولة في التشريع هو حق من حقوق السيادة التي تستمد مصدرها من الشعب تمارسها الدولة عبر المؤسسات الدستورية، على إقليمها وعلى كل المتواجدين على هذا الاقليم. وبما أن سلطة التشريع سلطة أصيلة ومطلقة وقد حصرها الدستور بهيئة واحدة هي مجلس النواب (المادة 16 من الدستور). وبما ان لمجلس النواب حق التشريع إذن في ما يتعلق بتنظيم أوضاع الطوائف، بما له من سيادة وبما له من حق الولاية الشاملة في التشريع، وذلك ضمن الحدود التي عينها الدستور، ودون ان يتعدى ذلك المساس باستقلال الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية أو أن يؤدي الى الحل محلها في إدارة هذه الشؤون."

وأيضاً بالمعنى عينه: القرار رقم 1/2000 تاريخ 2000/2/1، والقرار رقم 1/2002 تاريخ 2002/1/31، حيث جاء: "وبما أن المجلس الدستوري قد سبق له أيضاً ان قرر أن مجلس النواب يتمتع باختصاص شامل على صعيد التشريع، على ما جاء في المادة 16 من الدستور بحيث لا يقتصر اختصاصه على المواضيع التي حجزها له الدستور صراحة، بل أنه يمكنه أن يشرع صحيحاً في أي موضوع يريد به بقانون يصدر عنه بشرط توافقه وأحكام الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، حتى لو كان هذا الموضوع من الشؤون التنظيمية والتطبيقية، (...)"
34 يراجع قرار المجلس الدستوري رقم 3/1995 تاريخ 1995/9/18 (طلب إبطال بعض المواد من القانون رقم 452 الصادر في 1995/8/17: تعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، السنّي والجعفري)، والقرار رقم 2/2000 تاريخ 2000/6/8 (طلب وقف تنفيذ وإبطال القانون رقم 208 تاريخ 2000/5/26: تنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز).

ثانياً: الأهداف الدستورية المستقبلية ومدى ملاءمتها لتوطيد دولة القانون

حمل الدستور اللبناني مشروعاً مستقبلياً تجسّد بالهدف المنصوص عليه في الفقرة (ح) من مقدمة الدستور وهو الغاء الطائفية السياسية، والمواد المكّملة لها وهي المواد 22 و24 و95 من الدستور (1). كما تضمّن أيضاً أهدافاً أخرى ذات طابع اجتماعي واقتصادي قلّما يُحكى عنها، بتكريسه العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن بين المناطق، كمبادئ عامة تمّ نقلها من اتفاق الطائف الى مقدّمة الدستور (2).

أ. الغاء الطائفية السياسية: هدف أساسي أم خيالي؟

نصت الفقرة (ح) من مقدّمة الدستور على هدف وطني أساسي وهو الغاء الطائفية السياسية، يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية. كما تجلّى هذا الهدف في المواد المتممة لها وهي المواد 22 و24 و95 من الدستور. في موازاة ذلك، رسّخ الدستور نظام الحكم على أساس طائفي، بحيث أن المادتين 24 و95 عينهما تركزان نظام التوزيع الطائفي على صعيد مجلس النواب وفي الحكومة وفي وظائف الفئة الأولى أو ما يعادلها في الدولة، علماً أنه جعل من هذا التقاسم ظرفاً استثنائياً ومؤقتاً. ورغم أن اتفاق الطائف جعل من إلغاء الطائفية السياسية في صيغته الأخيرة هدفاً وطنياً أساسياً، يتم تحقيقه على مراحل، فإنّه لم يحدد إطاراً زمنياً لذلك. ومن اللافت أيضاً أنه لم يتطرق الى نظام الأحوال الشخصية والذي يوجب استحداث نظام مدني موحد لجميع اللبنانيين، ولو ذي طابع اختياري، بهدف صون حرية المعتقد وبناء علاقة مباشرة بين الدولة ومواطنيها في هذا المجال.

وفي الواقع، نرى أنّ الممارسة السياسية اتبعت مساراً معاكساً للخطة المرحلية التي خطط لها الدستور، بحيث رسخت قواعد التوزيع الطائفي التي لا يزال النظام اللبناني قائماً عليها نصّاً وممارسةً. ما أدى الى تعزيز الطائفية السياسية لغاية اليوم، من دون ولوج المرحلة الانتقالية نحو الغاء الطائفية، والتي جعل منها الدستور أولوية وطنية. ما يحملنا على السؤال عما اذا كان نظام الطائفية السياسية هو مرحلي ومؤقت وهو قابل للاضمحلال أم على العكس، هل أنّه متجدّد وراسخ في النظام اللبناني، فينطبق عليه المثل الفرنسي القائل بأنه لا يدوم غير المؤقت. (Il n'y a que le provisoire qui dure)

ولا بد في هذا المضمّار من العودة في الزمن الى العام 1926، لنستذكر جواب البطريرك الماروني الياس الحويك ومجمع الأساقفة الموارنة على السؤال السادس الذي طرحته عليهم لجنة صياغة الدستور آنذاك: "هل يكون التمثيل النيابي طائفيّاً أم لا؟ ولماذا؟" فأتى الجواب كالآتي: "إن البلاد تتألف من طوائف مختلفة، وهذه الطوائف لا تختلف بعضها عن بعض في العقيدة الدينية فقط، بل تختلف أيضاً في التقاليد والعادات والأخلاق والرأي في الأمور الاجتماعية. فالانتخاب على قاعدة الطائفية يمثل هذه الطوائف على نسبة معيّنة في ذلك المجلس، فتتعارف فيه وتتألف ويضحّي كل منها بشيء من مطلبه بحكم الأخذ والعطاء، ويؤدي ذلك تدريجياً الى الامتزاج وتوحيد السياسة، حال كون الغاء القاعدة الطائفية في الوقت الحاضر يزيل التوازن، فترجّح طائفة على أخرى وينتج عن ذلك التحاسد والتباغض، ولذلك نرى أن يكون التمثيل طائفيّاً".³⁵

35 وثائق البطريرك الياس الحويك، الوثيقة A 46 من الملف 45 (تمّ ذكرها في مداخلة الأب جورج حبيقة، "لبنان الكبير وفلسفة تألف الاختلاف").

فجواب البطيريك حويك يذكرنا تماماً بالمادة 95 من الدستور والخطة المرحلية التي تلحظها وصولاً الى الغاء الطائفية السياسية. ولعلّ حكمة الأساقفة الموارنة آنذاك ترشدنا الى أنّ هذا الحين لم يأت بعد وأنّ التلاحم والتواؤم بين مختلف شرائح المجتمع يجب أن يتغذّى بأهداف وقيم مشتركة، يقوم القيمون على الشأن العام بتجسيدها والعمل على تحقيقها بشكل فعلي. وهذا ما ينقلنا الى الأهداف الأخرى التي لحظها الدستور.

ب. التأسيس على مبدأى العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق، وعلى مشروع اللامركزية الادارية الموسّعة

تضمّن الدستور اللبناني شرعة اقتصادية تقوم على مبدأى العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق، بموازاة مبدأى المبادرة الفردية وحق الملكية الفردية. كما أنه حمل في باطنه مشروع اللامركزية الموسّعة التي ذكرها اتفاق الطائف من بين الاصلاحات الأساسية.

1. شرعة اقتصادية مبنية على العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق

قام النظام اللبناني، خاصة منذ الخمسينيات، على فكرة الليبرالية الاقتصادية والتي تركزت في الفقرة (و) من مقدّمة الدستور التي تنصّ على أنّ "النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة". ولا شك في أنّ الأزمة المالية والاقتصادية الحادة التي يعيشها لبنان منذ أكثر من ثلاث سنوات أظهرت حدود الاقتصاد الحر المنقّلت. فضلاً عن أنها أظهرت الحاجة الملحة الى تدخّل الدولة في القطاعات المالية والاقتصادية والصناعية وغيرها من القطاعات المنتجة من أجل تنظيمها، ولو بحدّها الأدنى، لدرء المخاطر الناتجة عن ترجيح مصالح فئوية على الصالح العام. كما كشفت عن ضرورة تكييف السياسة الضريبية والمالية ووضع خطط حكومية إنمائية متوسطة وطويلة الأجل من أجل تشجيع المبادرة الفردية والاستثمارات وتعزيز الطاقات الهائلة الموجودة في القطاع الخاص. كما بيّنت الحاجة للتدخل في مجالات حيوية كالصحة والتعليم والسكن والنقل وغيرها لتأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية، والتي تحقق عيشاً لائقاً وكريماً للإنسان في لبنان. ومن اللافت أنه حتى في الدول التي تعتبر مثلاً للبرالية كالولايات المتحدة، وتحديداً في نيو يورك وغيرها من الولايات، هناك قوانين تقيد بدلات الاجارات مثلاً. علماً أنّ السلطين الاجرائية والاشتراعية في لبنان لا تزالان تخفقان في تحقيق تلك الأهداف، أو حتى في الشروع الى تحقيقها، ما أدّى الى أزمة اقتصادية ومالية واجتماعية حادة وغير مسبوقه ما زالت البلاد تعاني منها منذ العام 2019. وقد أبدأنا عن تقاعس لافنت في ارساء خطط وسياسات عامة، مالية واجتماعية وصحية، تحقق العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق، كتأمين المسكن الذي كرّسه المجلس الدستوري كهدف ذي قيمة دستورية في قراره رقم 6/2014،³⁶ والنقل المشترك وضمان الشيوخوخة والاستشفاء وغيرها.

36 قرار المجلس الدستوري، رقم 6 تاريخ 2014/8/6 (قانون الاجارات).

كما أن قرار المجلس الدستوري الأخير المتعلق بقانون الموازنة العامة للعام 2022، والمخالفتين الواردتين عن إثنين من أعضائه في شأنه، كشفت كلاً عن مدى خطورة تمادي السلطتين الاجرائية والتشريعية في عدم إقرار قطع الحساب خلافاً لما نصت عليه المادة 87 من الدستور، وذلك منذ العام 2004 ولغاية اليوم، مع ما يترافق ذلك من تجاهل لأبسط قواعد الصدقية والشفافية الراعية للقوانين المالية.³⁷

إن دور الدولة هذا يتوافق مع الرؤية التي رسمها المشتري التأسيسي عام 1990، بجعل مبدأ العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق³⁸ ركيزتين للنظام الديمقراطي ووحدة لبنان، بموازاة تكريس حق الملكية والمبادرة الفردية أيضاً كمبادئ دستورية. وكان سبق للمجلس الدستوري أن تطرق لمفهوم العدالة الاجتماعية والانماء المتوازن للمناطق وربطهما ببعضهما، في قراره رقم 6/2014 المتعلق بقانون الاجارات والمذكور آنفاً. فاعتبر "أن الديمقراطية لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية انما يتطلب تحقيقها توافر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أيضاً للمواطنين"، و"أن الغاية من الانماء المتوازن للمناطق تحقيق العدالة الاجتماعية وتعميمها على جميع المواطنين، وتوفير شروط العيش الكريم لهم". فألقى الضوء في قراره هذا على واجب الدولة في توفير المسكن والذي اعتبره هدفاً ذا قيمة دستورية.³⁹ غير أن التعديلات الدستورية لم تأت على ذكر اللامركزية الإدارية الموسعة والتي كان عددها اتفاق الطائف من بين الإصلاحات الضرورية.

2. مشروع اللا مركزية الإدارية الموسعة غير الواضح المعالم

نص اتفاق الطائف على اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، وذلك تأميناً للمشاركة المحلية.⁴⁰ وارتبطت فكرة اللامركزية بمفهوم الانماء المتوازن للمناطق، حيث نص الاتفاق في الفقرة عينها على وجوب "اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً".

37 قرار المجلس الدستوري رقم 1/2023 تاريخ 2023/1/5 (القانون النافذ حكماً رقم 10 تاريخ 2022/11/15) (قانون الموازنة العامة للعام 2022)، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 49 تاريخ 2022/11/15).

38 نصت الفقرة (ز) من مقدمة الدستور على أن "الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام". يراجع أيضاً بهذا الصدد قرار المجلس الدستوري رقم 6/2014، تاريخ 2014/8/6 (قانون الاجارات).

39 قرار المجلس الدستوري رقم 6/2014 المذكور آنفاً.

40 نصت الفقرة (أ) من البند (3) من اتفاق الطائف على ما يلي:

3- الإصلاحات الأخرى أ- اللامركزية الإدارية:
1- الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.

2- توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن تسهيلاً لخدمة المواطنين وتلبية لحاجاتهم محلياً.

3- إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني وضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.

4- اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء يرئسه القائمقام، تأميناً للمشاركة المحلية.

5- اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.

إن فكرة اللامركزية الإدارية ليست بجديدة وهي مطبقة حالياً في لبنان على صعيد البلديات. غير أن اتفاق الطائف حمل من بنوده الإصلاحية مشروع "لامركزية إدارية موسعة". وقد شاب عبارة "موسعة" الإبهام، إذ فهمها البعض بأنها تهدف الى توسيع نطاق صلاحيات السلطات المحلية المعنية، بينما فسرها آخرون بأنها موسعة على صعيد مناطقي، ما يعني أنها لا تتخطى حدود القضاء، وذلك بقصد تفادي تجزئة الوحدات المحلية وفرزها على أساس طائفي. وهذا ما يرجح هذا التفسير الأخير إذ أنه يتماشى مع فكرة وحدة الأرض والشعب التي شكّلتها هاجساً لدى مشترع 1990.

في المقابل، نلاحظ أنه لم يتم ربط فكرة الانماء المتوازن للمناطق باللامركزية الإدارية في الدستور، ولكنه تم وصلها بمفهوم "وحدة الدولة واستقرار النظام" فيها، فاعتبر الانماء المتوازن للمناطق ركيزة لهذه الوحدة، وركناً أساسياً من أركانها واستقرار النظام فيها. علماً أنه لم يتم استخدام مصطلح "اداري" أو "مالي" في الفقرة (ز) من مقدمّة الدستور، بل تناولت أحكامها الانماء المتوازن على الصعيد المنطقي من النواحي "الثقافية" و"الاجتماعية" والاقتصادية". ومن هنا نرى أن المشترع التأسيسي تنبّه الى ضرورة ارساء الانماء بصورة متوازنة بين مختلف المناطق اللبنانية من أجل تحقيق الوحدة المنشودة، غير أنه تفادى في الوقت عينه استعمال "مصطلح" اللامركزية الادارية". ويبدو أن سبب عدم ادخال اللامركزية في التعديلات الدستورية يعود الى حرص المشترع حينها على تعزيز وحدة الشعب ووحدة الدولة وأراضيها، في حين كان يخشى أن تفهم فكرة اللامركزية الموسعة من منظور تقسيمي، فضّل عدم التطرق إليها في الدستور.⁴¹ وهذا ما أكدّه عدد من النواب الذين شاركوا في اتفاق الطائف وفي اقرار التعديلات الدستورية التي تبعتها عام 1990.

في مطلق الأحوال، عادت فكرة اللامركزية الإدارية الموسعة الى الواجهة في الآونة الأخيرة، وقد حان الوقت لمعاودة مناقشة هذا المشروع بشكل جدي، خاصة أن الأزمة الأخيرة أظهرت ضرورة تحمّل السلطات المحلية مسؤوليات أكبر وممارسات صلاحيات أوسع من تلك التي تتمتع بها البلديات حالياً.

الخاتمة

أختم بهذا السؤال: هل لبنان ما زال قائماً كمشروع دولة توافيقية، مبني على تقاسم السلطة والعيش معاً؟

لا شك أن الركائز والمبادئ التي تضمّنها الدستور والتي تكلمنا عنها، تشكّل أسساً متينة تصلح كأرضية لبناء دولة القانون، إذا تحققت الإرادة السياسية لذلك. وقد يكون مؤسفاً أن تضيع تلك المكتسبات والمقومات، فلا نعمل على تفعيلها وتعزيزها وصولاً الى الدولة التي نطمح إليها، وهي دولة موحّدة وقادرة على بسط سيادتها على جميع مواطنيها ومكوناتها وأراضيها وعلى تأمين الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والعيش الكريم لأبنائها. فهل تتحقق دولة القانون هذه

41 يجب العودة الى ظروف وضع اتفاق الطائف الذي وضع حداً للحرب التي عرفها لبنان منذ 1975 والتي شهدت تفككاً للدولة وتقسيماً لأراضيها ولعاصمتها بيروت على أساس طائفي.

عبر المحافظة على الأسس الطائفية لنظام الحكم مع ايجاد آليات تصحيحية لها، كما تطرحه النظريات القائمة على الديمقراطية التوافقية، أم عبر السير نحو إلغاء الطائفية السياسية، من خلال الآليات التي نصّ عليها الدستور؟ أو وفق صيغ أخرى؟ هذا ما سوف يكشفه لنا المستقبل. لكن، بكل تأكيد، إن أي تعديل دستوري يتطلب توافقاً واسعاً بين القوى السياسية النافذة، لا بل اجماعاً بينها جميعاً. فالمشترع التأسيسي أراد دستوراً ذا طابع ثابت (constitution rigide)، لذا قيّد عملية التعديل بشروط عديدة ومعقّدة. وفي مطلق الأحوال، ينبغي أن تتسم أي عملية تتناول تعديلات دستورية هامة بالتشاركية والشفافية على مستوى واسع، فنتجاوز القوى السياسية الفاعلة لتشمل جميع شرائح المجتمع من نقابات مهنية وعمالية وهيئات المجتمع المدني والجمهور بشكل عام، وأشراكهم جميعاً في النقاش الذي يدور حول المسائل المصيرية، كي يمثّل الدستور العقد الاجتماعي الحقيقي بين جميع أبنائه، يحقق آمالهم وحلمهم بمستقبل أفضل.

قائمة المراجع

- حبيقة، جورج. "لبنان الكبير وفلسفة تألف الاختلاف". نداء الوطن. 25 حزيران/يونيو 2021.
- سليمان، عصام. "الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية من منظور دستوري". الكتاب السنوي للمجلس الدستوري 4 (2009-2010): 403-422.
- شكر، زهير. الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول. بيروت: 2006.
- قانون أصول المحاكمات المدنية (م.إ. رقم 90 الصادر في 16/09/1983).
- قرار المجلس الدستوري رقم 2/95، تاريخ 25/2/1995.
- قرار المجلس الدستوري رقم 4/96 تاريخ 7/8/1996.
- القرار المجلس الدستوري رقم 1/97 تاريخ 12/9/1997.
- قرار المجلس الدستوري رقم 1/99 تاريخ 23/11/1999.
- قرار المجلس الدستوري رقم 1/2000 تاريخ 1/2/2000.
- قرار المجلس الدستوري رقم 2/2000 تاريخ 8/6/2000.
- قرار المجلس الدستوري رقم 1/2001 تاريخ 10/5/2001.
- قرار المجلس الدستوري رقم 2/2001 تاريخ 10/5/2001.
- قرار المجلس الدستوري رقم 1/2002 تاريخ 31/1/2002.
- قرار المجلس الدستوري رقم 1/2005 تاريخ 6/8/2005.
- قرار المجلس الدستوري رقم 2/2012 تاريخ 17/12/2012.
- قرار المجلس الدستوري رقم 23/2019 تاريخ 12/9/2019.
- قرار المجلس الدستوري رقم 1/2023 تاريخ 5/1/2023.
- Hauriou, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. Paris : Dalloz, 1929.
- ———. *La science sociale traditionnelle*. Paris : Larose, 1896.

Hokayem, Antoine. *La génèse de la Constitution libanaise de 1926*. Antélias -
Les Editions Universitaires du Liban, 1996.

Mélin–Soucramanien, Ferdinand. [“Le principe d’égalité dans la jurisprudence du Conseil
constitutionnel. Quelles perspectives pour la question prioritaire de constitutionnalité ?”](#) -
Cahiers du Conseil constitutionnel no. 29 (2010) : 89–100.

Pascal, Jan. *Le procès constitutionnel*, 2^{ me}  d. Paris : L.G.D.J., 2010. -