الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٣

المجلد السابع

www.cc.gov.lb

3

المصلحة العامة والقضاء الدستوري

القاضي طارق زياده
نائب رئيس المجلس الدستوري

قلما يخلو خطاب معاصر، في أي ميدان من الميادين، من ذكر تعبير المصلحة العامة أو الخير العام أو الفائدة العامة أو المنفعة العامة أو المصلحة العليا أو المصلحة الوطنية أو المصلحة المشتركة bien commun، ومع ان هذا المصطلح ليس حديثاً في تاريخ الفكر الانساني إلا أن كثيراً من الغموض يحيط به ويجعله مفهوماً متطوراً، كما يعكس ذلك الاجتهاد الدستوري.

وجدنا انه من المناسب لدراسة مفهوم المصلحة العامة ودوره في القضاء الدستوري ان نوطّئ لذلك ببحث المفهوم في الفكر السياسي (القسم الأول) وكما بلورته مقدمة الدستور اللبناني (القسم الثاني) ثم اجتهاد القضاء الدستوري اللبناني فيه (القسم الثالث) وننتهي الى استخلاصات عامة بشأنه في الإجتهادين اللبناني والمقارن (القسم الرابع).

1
مفهوم المصلحة العامة في الفكر السياسي

1. المصلحة العامة وغاية المجتمعات المعاصرة: ان فكرة المصلحة العامة او الخير العام موجودة في أفكار البشر منذ ان تكوّن علم للسياسة، ولكن ما ان نترك ميدان الأفكار ونتساءل عن فائدة مفهوم المصلحة العامة حتى تتبين لنا صعوبة تحديد هذا المفهوم في المجتمعات المختلفة. ان التحليل يقودنا الى ان فكرة المصلحة العامة موجودة بصورة مجردة في الفكر الانساني كإطار ولكن محتواها يختلف في الزمان والمكان ومن مجتمع الى

آخر. فالمصلحة العامة من حيث الشكل المجرد كفكرة انسانية هي شاملة ومعترف بها، ولكنها من حيث الموضوع، كمحتوى ومضمون، متغيرة ونسبية.

حتى في المجتمع الواحد، فان فكرة المصلحة العامة تتطور وتتغير بتغير الوقائع والقيم، بحيث ان ما كان يبدو انه المصلحة العامة منذ عقد من السنين في هذا المجتمع المعين هو غيره الآن، إذ بمجرد تحقيق ما كان المجتمع يعتقد انه المصلحة العامة في ظرف معين ينشأ تصور بالقوة جديد لمصلحة عامة جديدة. وهكذا، فان الهدف الاجتماعي الذي ترمي اليه المجتمعات المعاصرة يتماهى دائماً مع المصلحة العامة او الخير العام Le bien commun في الصورة الأخيرة الظاهرة ضمن الاطار المجرد. والمتحد الاجتماعي هو في الواقع جسم واحد وأعضاؤه الافراد، ولا يمكن لجسم ان يعيش الا بنشاط كل عضو من أعضائه، لذا يفرض المتحد على اعضائه الواجبات التي تتحقق بقيامهم بها مصلحة الجماعة مقابل الحقوق التي ينعم بها الافراد في هذا المتحد والعلاقة هذه بين الفرد والمجتمع ليست علاقة جامدة بل هي علاقة دينامية جدلية تقوم على اعتبار الفرد جزءاً من كل هو المجتمع لا اعتباره قائماً بذاته، ومن هنا كانت العلاقة بين الفرد والمتحد والتي تتمظهر بشكل حقوق وواجبات، ترمي الى تحقيق الخير العام أو المصلحة العامة. وفي هذا السياق ينبغي الاشارة الى ان المتحد ليس فقط أفراداً وانما هو أسر وعائلات وقرى ومدن وجمعيات ونقابات وسواها، فالعلاقة ليست دائماً مباشرة بين الفرد والمجتمع ككل، وانما هي أيضاً بين الأفراد وطوائف التجمعات الجزئية داخل المجتمع العام. من هنا فان المصلحة العامة ليست صالح فرد من الأفراد ولا صالح فريق او طائفة أو عائلة أو نقابة، ولا هي ضرورة مجموع مصالح الأفراد الخاصة أو حاصل جمع هذه المصالح الفردية ولا هي بالضرورة حاصل جمع المصالح الجزئية للتجمعات التي يحويها المجتمع العام إذ الجمع لا يرد الا على أمور متماثلة لها ذات الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة، كما هو مشاهد في التجمعات الانسانية، متعارضة متضاربة فلا يمكن جمعها الواحدة الى الأخرى للخروج بحاصل جمع وانما يقصد بالمصلحة العامة مصلحة الجماعة ككل، بمعنى مصلحة مجموع الأفراد في علاقاتهم بعضهم مع البعض الآخر وعلاقاتهم بالتجمعات الجزئية، كجماعة مستقلة منفصلة عن الأفراد الذين يكونونها والتجمعات التي تحتويها. ومصلحة مجموع الأفراد كوحدة مستقلة انما ينشأ_عن الاشتراك بين أفراد المجموع في غاية واحدة هي المصلحة المشتركة بينهم أو مصلحتهم ككل بغض النظر عما للأفراد والتجمعات الجزئية

(او الفئوية) من مصلحة خاصة، بحيث ان الجزء (فرداً او تجمعاً) من الكل يطوي مصلحته الخاصة امام المصلحة العامة إذا تعارضت معها. ان هذا التحليل قد يؤدي الى خطر وقوع المجتمعات المعاصرة في خطر الكليانية Totalitarisme وهذا صحيح، فالمجتمعات المعاصرة المحكومة بالعقلانية معرضة دوماً للتوليتارية الا اذا أدركت هذا الوضع وتجنبته بوعي الحرية كقيمة.

ان المجتمعات عبر التاريخ لم تك يوماً جامدة ولو بدت كذلك في الظاهر. ثمة دائماً من يحاول الحفاظ على الوضع القائم (النظام) وهو من يستفيد منه، فيحاول تجميده ولكن جدل العلاقات الاجتماعية يؤدي دوماً الى ايجاد من يحاول تغيير هذا الوضع نحو الأحسن بالنسبة اليه أو الاعدل (العدالة)، بحيث يبدو **ان النظام والعدالة هما العنصران الشكليان في مفهوم المصلحة العامة (العناصر الشكلية) ويبقى ان نبحث في العناصر المادية الموضوعية بعد ذلك لتلك المصلحة العامة (العناصر المادية).**

1. العناصر الشكلية في مفهوم المصلحة العامة:

أ. عنصر النظام: يعرف Le Fur المصلحة العامة بما يلي:

«Le bien commun, ce n'est ni le beau, ni le bien moral exclusif, ce n'est pas davantage l'utilité matérielle intégrale. C'est la synthèse de tous ces biens, l'ordre avec son fruit normal, la paix- tranquilité de l'ordre, un des biens les plus précieux de l'ordre.»

يتبين من هذا التعريف بان ثمرة النظام هي السلم الاجتماعي، هي الاستقرار، ان النظام هو تفاعل العلاقات بين الأفراد والفئات في اطار من الأمن، وهو **المصلحة الأساسية** للجماعة وكيانها بحيث لا يمكن تصور هذا الكيان سليماً بدون استقراره عليه وهذا العنصر هو **عنصر ثبات وجود** statique، بحيث تصبح الحياة ممكنة في المجتمع، على حد تعبير ارسطو، إذ إن العيش في المتحد غير ممكن الا بقبول قاعدة عامة مشتركة. ويمكن اجراء المقاربة بين مفهوم النظام هذا ومفهوم الطاعة في الأديان: "اطيعوا الله ورسوله واولي الأمر منكم" كما تقول الآية القرآنية، "اطيعوني ما اطعت الله فيكم" على حد تعبير الخليفة ابي بكر الصديق.

لا توضع القيمة الأخلاقية للنظام في مرحلة معينة قيد التساؤل، ولكن يبدأ التساؤل بشأنه إذا تجرد وجوده عن كل معنى إذ ان غاية القانون ذاته انما هي **المحافظة على السلام في مجتمع معين، والوفاء بالحاجة الاجتماعية للاستقرار والامن** في ادنى أشكالها وابسطها. وقد نشأت هذه الفكرة في مرحلة ما يمكن ان يدعى بالمجتمعات البدائية وفيها يجري تجاهل القانون للحاجات الفردية والاجتماعية الأخرى او يضحى بها من أجل حفظ السلام، ثم في مرحلة المجتمع القائم على القرابة العائلية يحاول هذا المفهوم ضبط تصادم المصالح العائلية بين عائلة وأخرى، وعندما يحل نظام سياسي أكثر تطوراً يكون فيه الفرد هو الوحدة القانونية مكان العائلة ويقتضي الأمن العام ان يجري تنظيم استيفاء الحق بالذات او ضبطه.

وقريب من فكرة النظام ما يعرف لدى رجال القانون اليوم **بالنظام العام** ordre public والذي هو **مجموع المصالح الاساسية للجماعة** أي مجموع الأسس والدعامات التي يقوم عليها بناء الجماعة وكيانها بحيث لا يتصور بقاء الكيان سليماً بدون استقراره عليها، لذا فان القواعد القانونية المتعلقة بالنظام العام إلزامية لا يملك الفرد مخالفتها إذ ان ذلك يعرض كيان المجتمع للتصدع والانهيار.

ب. عنصر العدل: العدل هو احدى الفضائل التي تتلخص في اعطاء كل واحد حقه او ما هو واجب له. وفي مدونة جوستنيان ان "العدل هو حمل النفس على ايفاء كل ذي حق حقه، والتزام ذلك على وجه الثبات والاستمرار". وهو بذلك يتضمن **فكرة المساواة** بمعناها العام، إذ بذلك يتساوى كل ذي حق في المطالبة بحقه واقتضاء ما يجب له، ولا ينكر احد على العدل معناه هذا، ولكن مثل هذا التعريف يكاد لفرط عموميته وإطلاقتيه يقصر عما ينبغي له من ضبط وتحديد، وان يكن من الصعوبة بمكان كبير العثور على تعريف جامع مانع لفكرة بلغت من التجريد ما بلغته فكرة العدل. ولعله من أجل توضيح فكرة العدل حاول الفلاسفة الأقدمون منهم والمحدثون بيان صور العدل المختلفة حيث قسموا العدل الى صور ثلاث باختلاف فرقائه وباختلاف الشخص الذي يجب له العدل: فثم عدل يسود علاقات الافراد، فيجب للفرد على الفرد، وهو "**العدل التبادلي**" وثم عدل يسود علاقة الفرد بالجماعة وهو إما عدل يجب للفرد على الجماعة فيسمى "**العدل التوزيعي**"، واما عدل يجب للجماعة على الفرد فيعرف باسم "**العدل الاجتماعي**" ويمكن اختزال الصور الثلاث الى

عدل خاص يسود علاقات الأفراد ويقوم على المساواة التامة **وعدل عام** يسود علاقات الجماعة بالأفراد باعتبارهم أعضاء فيها اياً كان من يجب العدل له الجماعة ام الأفراد، **وهذا العدل العام انما يرمي الى تحقيق المصلحة العامة لا عن طريق إقامة مساواة حسابية وانما عن طريق إقامة تفاضل بين القيم المتفاوتة للأفراد،** من حيث الحاجة او القدرة او الكفاءة، بالنسبة لمصلحة الجماعة، وهذا العدل العام يشمل ما يعرف بالعدل التوزيعي والعدل الاجتماعي على حد سواء.

وفي سياق بحثنا تصبح **المصلحة العامة هي هذا العدل العام** الذي يحققها ويبرر السلطة في المجتمع، تلك السلطة التي يقوم عليها نظام المجتمع. فبإسم هذا العدل وتحقيقاً للمصلحة العامة يخضع الأفراد للسلطة وتملك هذه عليهم حق السيادة، **وباسم هذا العدل تلتزم السلطة تسخير امكاناتها لتحقيق المصلحة العامة وحدها وتتقيد بحدود هذه المصلحة ولا تتعداها الى غيرها من المصالح والمآرب.** وبهذا يمكن تبرير مطالبة المواطن باداء ضريبة الدم والاستشهاد في سبيل الجماعة ودفع الضرائب وهذه المصلحة العامة العادلة هي التي تبرر عقوبة السارق ولو ردّ المسروق الى صاحبه إذ أرضى مصلحة الاخير الخاصة، إلا انه لم يرضِ المصلحة العامة **والمصلحة العامة تعني توفير المساواة بين الأفراد أي تكافؤ الفرص وضمان حرية الافراد في الاستفادة من الفرص التي يوفرها المجتمع لتلبية الحاجات والمطالب الانسانية.** وكان من المسائل الاولى تحديد المصالح التي يتوجب الاعتراف بها وضمانها قانوناً لذا كان لا بد من **حصر هذه المصالح وتقييمها وتحديد الحدود التي يمكن ان تقرر فيها لهذه المصالح فعاليتها المعترف بها قانوناً** أكثر مما يجري الحديث عن الحق، إذ لو جرى التوفيق بين الارادات الفردية المتعارضة على أساس الحق فان ذلك كان ليتمّ بشكل مطلوب بمقتضى قاعدة لها سلطة نهائية وشاملة، الأمر الذي لا يمكن تصوره مع تغير الأحكام بتغير الزمان والمكان، ولكن عند التفكير بالمصالح المحمية قانوناً على حد تعبير ايهرنج يمكن التوفيق بين الرغبات البشرية المتعارضة على أساس نظام عملي يوفق بينها بدون التوهم بالوصول الى حل مثالي لمسألة المصلحة يسري في كل زمان ومكان، **إذ لا يمكن ايجاد الصيغة الاجتماعية_والسياسية والاقتصادية والقانونية الصالحة لكل الظروف،** إذ من العسير تقييم المصالح بصورة مطلقة وايجاد معيار لقياس قيمة المصلحة.

وإذا اردنا ان نوجز قلنا: **ان عنصر العدل هو العنصر الحيوي** الديناميكي (خلافاً لعنصر النظام الستاتيكي) الذي باسمه يُنادى في المتحدات الاجتماعية المعاصرة بالمطالب والحاجات والمصالح المتغيرة بحسب الظروف والضرورات المستجدة.

2. العناصر المادية في مفهوم المصلحة العامة: إذا كان مفهوم المصلحة العامة من الناحية الشكلية هو إطار مجرد، فإنه من ناحية المضمون المادي غني ومتحرك ومتغير ومتنوع، لا يمكن للفكر الاحاطة به بكليته وتحديده بصورة نهائية. فلكل شعب، في كل مرحلة من مراحل تطوره، مصلحته العامة الخصوصية المتناسبة مع بنيته وحاجاته ودرجة نضوجه وكما سبق القول، تبدو الحاجة في المجتمعات البدائية للأمن أكبر، وفي المجتمعات المتطورة تبدو الحاجة للعدالة أوسع. وبشكل عام يتجه المضمون نحو تحقيق الصالح الانساني ومضمونه تبلور الشخص الانساني في المجتمع الذي يعيش فيه. وقد عرفه Delos من هذه الناحية كما يلي:

«Le Bien commun est l'ensemble des biens nécessaries à la vie humaine organisée entre eux de façon à constituer un milieu qui offre à l'individu les moyens d'atteindre par son labeur propre, sa destinée temporelle.»

ان مفهوم المصلحة العامة بما هو محور جاذب في المجتمعات الانسانية يبقى شرط تطورها، لذا **فان المصلحة العامة هي غاية السياسة** على حد تعبير القديس توما الاكويني.

2
مفهوم المصلحة العامة كما بلورته مقدمة الدستور اللبناني

أتى التعديل الدستوري الجديد بمقدمة للدستور لم تكن في نصه الأصلي، عكست مفاهيم المصلحة الوطنية للمشترع الدستوري في عشر نقاط رئيسة استقاها من الثوابت التي توافق عليها اللبنانيون بأغلب فئاتهم في مئات الوثائق والأوراق والمستندات السياسية التي صدرت في السنوات الأخيرة، وهي أي المقدمة متابعة بشكل أو بآخر للميثاق الوطني لعام 1943، ونرى أن نوطئ بهذه المقدمة قبل أن نتصدى لموضوع المصلحة العامة في اجتهاد المجلس الدستوري.

أما نقاط المقدمة العشر فهي التالية:

أ. لبنان وطن: سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحداً أرضاً وشعباً ومؤسسات».

يعكس هذا البند ما انتهى اليه اللبنانيون من التوافق على سيادة وطنهم واستقلاله ووحدته بشكل نهائي، ويعكس أيضاً هموم اللبنانيين بديمومة لبنان وطناً لجميع أبنائه بمعنى أنه وجد لهم جميعاً وليس لفئات منهم، ولا يمكن فهم تعابير هذا البند إلا من خلال ما كان يحتدم بين الفئات اللبنانية من جدل حول «أبديته وسرمديته ونهائيته»، أي عدم قابليته للزوال بالانضمام الى ما عداه. وهو بند من شأنه أن يريح اللبنانيين الخائفين على مصير لبنان.

ب. «لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها. كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء».

فصل هذا البند في مسألة شائكة من مسائل الجدل السياسي اللبناني وكرس عروبة لبنان بعد أن كان الميثاق الوطني يشير فقط الى ان لبنان ذو وجه عربي، من قبيل تسمية الكل باسم الجزء، وأقام هذا البند توازناً بين عضوية لبنان في جامعة الدول العربية وعضويته في منظمة الأمم المتحدة والالتزام بمواثيقهما، مع الوعد بأن تجسد الدولة في سياستها العامة هذه المبادئ في جميع الميادين ما يعني خصوصاً التزاماً بالعروبة وبحقوق الانسان.

ج. «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز وتفضيل».

من الواضح أن هذا البند يركز على عنصرين من عناصر **المصلحة الوطنية** العليا هما الحرية والعدالة، ويقرر مبدأ المساواة بين المواطنين، ويعكس ما كان يدور من جدل حول خوف فريق من اللبنانيين على حرياتهم الأساسية والدينية خصوصاً، وما كان يركز عليه فريق آخر منهم على الغبن والمطالبة بالعدالة الاجتماعية والمساواة بين الجميع.

د. «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية».

في هذا البند تقرير لوحدة الشعب اللبناني واعلان لسيادته التي تعبر عنها المؤسسات الدستورية المنبثقة عنه، ومعنى ذلك ان الشعب اللبناني مؤلف من مواطنين أفراد

ينتخبون نوابهم مباشرة ولا وجود لأجهزة وسيطة بينهم وبين سلطاتهم الدستورية سواء أكانت أجهزة طائفية أو نقابية أو حزبية أو جماعات ضغط أو سواها، اذ السلطات الدستورية تنبثق عن انتخاب مجلس النواب.

هـ «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

تجلى هذا البند خصوصاً في التوازن بين السلطات الذي لا ينبغي فهمه في ضوء مبدأ فصل السلطات وتوازنها المعروف في الدساتير الغربية فقط، وانما في ضوء التوازن والتعاون بين الفئات اللبنانية المختلفة أيضاً بحسبان التوزيع الطائفي للمناصب والمراكز والوظائف وإن ضمنياً.

و–«النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة».

وهو بند يقرر أمراً بات يجمع عليه اللبنانيون بأغلب تياراتهم، بالنظر لمعطيات لبنان الاقتصادية والاجتماعية ولظروفه وتجربته، وما نشأ عن الحرية الاقتصادية من ازدهار و ما في طبع الفرد اللبناني من تعلق بالمبادرة الفردية والملكية الخاصة مع اهتمام خاص بالعدالة الاجتماعية، أشار اليه بند سابق، وبالتنمية عكسه البند التالي.

ز–«الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام».

يولي المشترع الدستوري في هذا البند تنمية المناطق المختلفة عناية لأنها في أساس وحدة الدولة واستقرارها، والاستقرار في النظام أمر توليه الدراسات في الخير العام والمصلحة المشتركة أهمية بالغة. كما لا يخفى ان هذا البند يوجه الأنظار الى مسألة التباين الاقتصادي والثقافي والاجتماعي بين مختلف المناطق، وهي مسألة من مسائل الحوار السياسي المحتدم بين اللبنانيين اذ كان بعضهم يرى ان الدولة تولي مناطق بعينها عناية لا توليها لبقية المناطق، وكان يجري الحديث عن "مناطق محرومة" و"مناطق غير محرومة" وعن "أبناء ست وجارية".

ح–«الغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية».

ان هذا البند يشكل وعداً بالغاء الطائفية السياسية فقط وعلى مراحل، في حين ان الميثاق الوطني كان قد وعد بالغاء الطائفية بعامة دون حصره بالجانب السياسي منها.

ط–«أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين. فلكل لبناني الحق في الاقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين».

يحسم هذا البند مسألة وحدة الأرض اللبنانية بشكل يستبعد معه الفرز والتجزئة والتقسيم والتوطين (أي توطين الفلسطينيين أو سواهم)، ويعطي لكل لبناني حق الاقامة على أي جزء من أرض الوطن والتمتع به. وهذه أمور بديهية لا يفهم ايرادها في مقدمة الدستور الا في ضوء الأحداث الجارية منذ سنة 1975 والتي أدّت الى تهجير فئات من اللبنانيين من البيوت والأراضي على أساس طائفي أو مذهبي خصوصاً، والى محاولة اقامة كانتونات صافية طائفياً أو مذهبياً. وهو بند كانت المادة الأولى من الدستور بنصه الأصلي تعكسه من ان «لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة». وتجدر الملاحظة الى انه لا يمكن غض الطرف عن الصياغة غير الفنية، من الناحية القانونية، لهذا البند، إلا لأنه يرمي الى غاية سامية هي التوكيد على الوحدة الوطنية، وكان من الممكن أن تكون الصياغة أكثر دقة مع حفظ المعنى.

ي–«لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك».

يؤكد هذا البند على ثابتة من الثوابت اللبنانية هي مبدأ العيش المشترك بين مختلف الطوائف اللبنانية، ولا يقلل من هذه الثابتة ما جرى من أحداث بل يؤكد ضرورتها وحتميتها. ولقد رأى المشترع الدستوري لعام 1990 انه من الأهمية، بمكان ايراد هذا المصطلح المهمّ من مصطلحات الفكر السياسي اللبناني في مقدمة الدستور بغية اسباغ عدم المشروعية على أي سلطة تناقضه وتعوقه.

وإذا كان لنا أن نبدي ملاحظة عامة حول هذه المقدمة الدستورية، فاننا نقول بأن همها كان منصرفاً خصوصاً الى ابراز مبادئ وثوابت المصلحة الوطنية العامة التي تبلورت في حمأة الأحداث ووقائع الأعوام الماضية.

ومن البديهي القول ان هذه المقدمة اعتبرت جزءاً لا يتجزأ من الدستور ولها قيمتها الدستورية الالزامية، ولذا يستوحيها الاجتهاد الدستوري في قرارته.

إجتهاد القضاء الدستوري اللبناني بشأن المصلحة العامة

أعطي للمجلس الدستوري اللبناني في العديد من قراراته الاستناد الى مبدأ المصلحة العامة في حيثياته وتعليلاته آخذاً بعين الاعتبار حدوده وتقييداته وشروطه، بانياً على مقدمة الدستور وعلى مواده وعلى المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، ومن ذلك ما ورد في قراره رقم 4 تاريخ 1996/8/7:

«وحيث ان الدستور قد أوجب تأليف مجلس النواب على أساس الانتخاب، وهو إن ترك للمشترع أمر تحديد عدد النواب وكيفية انتخابهم، فإن المجلس يبقى مقيداً في وضع هذا القانون بأحكام الدستور والمبادئ العامة الدستورية المتعلقة بهذا الموضوع.

«وحيث ان المادة السابعة من الدستور تنص على ما يأتي:

(كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم.)

«وحيث ان الفقرة (ج) من مقدمة الدستور تنص بدورها على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل.

«وحيث ان مبدأ المساواة أمام القانون هو مبدأ مقرر بصورة واضحة في أحكام الدستور، كما في مقدمته التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه.

«وحيث ان صدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل ترتكز أيضاً على قاعدة تقسيم للدوائر الانتخابية تكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي.

«وحيث ان القاعدة الديموغرافية في تقسيم الدوائر الانتخابية ليست قاعدة مطلقة، إذ يبقى للمشترع ان يأخذ بعين الاعتبار **مقتضيات المصلحة العامة** التي من شأنها التخفيف من قوة هذه القاعدة الأساسية، كما يمكنه، بصورة ضيقة، الخروج عن تطبيق مبدأ المساواة، مراعاة لأوضاع وظروف خاصة استثنائية.

«وحيث ان المادة 24 من الدستور قد نصت على توزيع المقاعد النيابية على أساس قواعد من شأنها تحقيق **التوازن والعدالة** في هذا التوزيع بين الطوائف والمذاهب، وأيضاً بين المناطق، ضماناً لصحة التمثيل السياسي، وحفاظاً على ميثاق العيش المشترك الذي يجمع اللبنانيين.

«وحيث انه لا يجوز للمشترع ان يجعل من حالة مؤقتة واستثنائية ليس لها طابع الديمومة، قاعدة عامة، او ان يبني عليها قاعدة ثابتة دائمة تخل بمبدأ المساواة أمام القانون بصورة دائمة.

«وحيث ان قانون الانتخاب، رقم 96/530، في المادة الثانية الجديدة من مادته الأولى، عندما اعتمد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية دون ان يلحظ ان ذلك حاصل على سبيل الاستثناء من القواعد العامة، ولأسباب ظرفية يراها المشترع متصلة بالمصلحة العامة العليا، وإن لم يأت على تبريرها، يكون قد أخلّ بمبدأ المساواة أمام القانون، مما يقتضي معه إبطال المادة الثانية الجديدة المذكورة».

وهذا ما اعتمده المجلس الدستوري في قراره رقم 2 تاريخ 2001/5/10 حيث ورد:

«وبما أنه من المعتمد أيضاً في اجتهاد هذا المجلس، كما في الاجتهادات الدستورية المقارنة، ان مبدأ المساواة الذي يتمتع بالقوة الدستورية– وهو في لبنان مبدأ دستوري نصي ورد في مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه– ولا يمكن للمشترع الخروج عنه الا عند وجود أوضاع قانونية مختلفة ومُميزة بين الأفراد وعند اختلاف الحالات أو عندما تقضي بذلك **مصلحة عليا** وإذا كان هذا التمييز مرتبطاً بأهداف التشريع الذي يلحظه:

«Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi."

... ولأنه من المعتمد أيضاً أنه يحق للسلطات الدستورية ان تكون دائماً متمكنة من تعديل سياستها وتشريعاتها في ضوء متغيرات **المصلحة العامة**.

«D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général.»

« Le principe d'égalité dans la jurisprudence des Cours constitutionnelles et institutions de compétence équivalente ayant en partage l'usage du français », *Bulletin nº 1,* Sep. 1998, p.51.

«و بما ان **المصلحة العليا** يمكنها ان تبرر أي قيد لحق الملكية، حتى فيما يتعلق بالمواطنين أنفسهم، على رغم ان حق الملكية في هذه الحالة هو حق مصان دستوراً.

«C'est avec une grande force que le Conseil affirmait la valeur constitutionnelle du droit de propriété. Mais il ajoutait aussitôt comment devait être compris ce droit…il subit des «*Limitations exigées par l'intérêt général* », ce dernier étant laissé à l'appréciation du législateur.

Marie-Pauline Deswarte, L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, *Revue française de droit constitutionnel*, nº 13, 1993, p.46.

«بما انه يستفاد من كل ما تقدّم ان من حق الدولة اللبنانية، في ضوء مصلحتها العليا، ان تقرر وضع القيود التي تحدد مداها لاكتساب غير اللبنانيين او بعضهم تحديداً الحقوق العينية العقارية في لبنان إذ تمارس في ذلك حقاً سيادياً محفوظاً لها على الأرض اللبنانية...

«و بما ان هذا التقدير للمصلحة العليا من قبل المشرع اللبناني لا يخرج عن رقابة المجلس الدستوري، وانه يعود لهذا المجلس ان ينظر في توافر مثل هذه المصلحة في ضوء أهداف التشريع الذي يمارس رقابته عليه للتحقق من دستوريته، سيما إذا كان لهذه المصلحة العليا مرتكز دستوري كما هي الحال بالنسبة الى القانون المطعون فيه.»

أُعطي ايضًا للمجلس الدستوري في لبنان بقراره رقم 4 تاريخ 2001/9/29 ان يلحظ في حيثيات واضحة:

«ان التشريع يرمي بحد ذاته الى تنظيم الحياة العامة ومصالح الأفراد والمجموعات، وهو في ذلك يتكيف مع مقتضيات هذه الحياة والمصالح ومستلزماتها وتطورها، بحيث يوفر لها الأطر القانونية التي تضمن سلامة ممارسة الحقوق وحمايتها كما يوفر **إحترام المصلحة العامة** وحمايتها أيضاً. هكذا يفترض ان يكون التشريع هادفا الى **حماية المصلحة العامة** والحقوق المشروعة للأفراد والمجموعات التي يتكون فيها الاقليم الذي تمارس الدولة عليه سيادتها، وان الاعتبارات التي تدعو المشرع الى التشريع لتحقيق أو مواكبة هذه الأهداف يفترض ان يكون دوماً محققة للصالح العام L'intérêt général، وان المجلس الدستوري لا يسعه إعمال رقابته على هذه الاعتبارات التي تملي التشريع على المشرع، وذلك لأن القضاء الدستوري لا ينظر في سلامة التشريع بل في دستوريته، وهذا ما يعبر عنه باجتهادات دستورية عربية: «**ان الرقابة القضائية على دستورية التشريعات لا تمتد الى ملائمة إصدارها**»، وباجتهادات دستورية فرنسية ثابتة:

«Le Conseil a souvent rappelé qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement »et que «il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité de dispositions législatives. »

Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 1998, pp.306-307.

كما انه أعطى للمجلس الدستوري ان يؤكد اجتهاده في قراره رقم 1 تاريخ 2003/11/21 بصدد حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ذاهباً بعيداً في تقدير المصلحة العامة مورداً:

« وبما انه إذا كانت الحقوق موضوع البحث في المراجعة الحاضرة، وأياً كانت طبيعتها القانونية، هي من اختصاص التشريع فان من المسلم به ان لهذا التشريع ان يسن نصوصاً يرى انها تفترضها المقتضيات العادلة **للنظام العام والمصلحة العامة** وإن كان في تلك النصوص ما قد يمس بعض الحقوق الدستورية.

«Lorsque la loi poursuit un but d'intérêt général qui justifie une atteinte au droit constitutionnel, le Conseil fait droit, le plus souvent, à la poursuite de l'intérêt général au détriment de la protection constitutionnelle du droit méconnu.»

Collectif, *Droits et libertés fondamentaux*, Paris, Dalloz, 4e éd., surtout : Nicolas Molfessis, « La dimension constitutionnelle des droits et libertés fondamentaux », p.69.

«بما انه يمتنع على المجلس الدستوري إعمال رقابته على المصلحة العليا التي استدعت التشريع أي على ملاءمة التشريع opportunité du législateur، إلا بحال وجود خطأ فادح...

«وبما انه لا يستقيم التحجج بالمادة 7 من الدستور التي تنص على ان كل اللبنانيين سواء لدى القانون ودون فرق بينهم، ذلك لأنه من المسلم به أيضاً في اجتهاد القضاء الدستوري ولا سيما اجتهاد هذا المجلس، ان مبدأ المساواة لدى القانون الذي يتمتع بالقوة الدستورية لا إعمال ولا مورد له عند وجود أوضاع قانونية مختلفة بين الأفراد، او عند اختلاف الحالات، او عندما تقضي بذلك مصلحة عليا...»

[قرار هذا المجلس رقم 1 تاريخ 2002/1/31 وقراره رقم 2 تاريخ 2001/5/10، صادر في المجلس الدستوري 1993–2001، ص 101 و76.

4
إستخلاصات عامة بشأن مفهوم المصلحة العامة
في ضوء الاجتهادين اللبناني والمقارن

إذا كان مفهوم المصلحة العامة قد احتل حيزاً كبيراً في القانون العام (الاداري والدستوري)، إلا أنه ظل مفهوماً متسماً بعدم الوضوح، ما سهّل أحياناً الخروج على القانون ذاته تحت غطائه الشرعي الظاهر، والسياسي في مضمونه الحقيقي، ولاسيما وان الاجتهاد (اللبناني والفرنسي) لم يعط المجلس الدستوري سلطة تقدير وتقرير عامة، كما هي السلطة العائدة للمجلس النيابي، وإن كان المجلس الدستوري اعتبر الدستور ذا قيمة معيارية وليس التشريع المعرّض الدائم للنقد والنقض، ولذلك فان المجلس الدستوري يستخلص "المعنى" من الدستور وفي ضوء ذلك يحدد معنى القانون ذاته وما إذا كانت أحكامه منطبقة فعلاً على الدستور.

لم يضع الاجتهاد الإداري ولا الاجتهاد الدستوري تعريفاً للمصلحة العامة، ولذا فإنه ينظر ليس الى المضمون المادي لتلك المصلحة وإنما للغاية منها، وإن حملت تلك المصلحة مسميات عديدة من قبل المنفعة العامة او المصلحة الوطنية، او المصلحة العليا او الخير العام. وهي تتميز عن المصلحة الخاصة بطابعها الشمولي والعمومي، إذ ان الاجتهاد يعتبر ان الدفاع عن المصالح الخصوصية يمر عبر الدفاع عن المصالح العمومية.

إن مفهوم المصلحة العامة يشمل مفهوم مصلحة الدولة او الجمهورية، ولذا يلجأ الاجتهاد الدستوري الى مقدمة الدستور لأنها تحتوي على المبادئ التي اتفق عليها المواطنون في الحد الأدنى على الأقل، تلك المقدمة التي تتضمن صفات الجمهورية التي ارتضاها اللبنانيون: «جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز وتفضيل.»

عندما يراقب المجلس الدستوري المشروعية الشكلية والمشروعية الموضوعية للقانون بالاستناد الى مفهوم المصلحة العامة، فانه يفتش عن تبريرات وأغراض ومرامي ودوافع القانون المطعون فيه، من دون ان يشير الى النوايا المبيتة للنواب، ملتفتاً الى الغايات

ذات القيمة الدستورية من مثل احترام حرية الآخر وضمانة الحق بالتعبير عن مختلف الاتجاهات الاجتماعية والثقافية.

ان الدافع لقانون ما يكون عادة دافعاً فكرياً يبرر العمل بالأحكام المتخذة، ما يسهّل على المجلس الدستوري الوصول الى النية الحقيقية للمشترع وبالتالي العبور من النظر في الدوافع المادية الظاهرة الى الدوافع الذاتية الداخلية، كل ذلك مع الأخذ بعين الاعتبار دائماً ان تقدير المصلحة العامة يعود للمجلس النيابي، بدون إهمال دور المجلس الدستوري في المراقبة إذا كان ذلك التقدير يمس الحقوق والحريات العامة مثلاً، ملتجئاً الى وضع قيود وشروط منها ان لا يتجاوز القانون المطعون في دستوريته مراميه، معتبراً انه يجب ان تكون المصلحة العامة المستند اليها ضرورية ولازمة، تاركاً للمشترع هامشاً للمناورة وليس للتحكم، في ضوء ضرورات الخير العام.

وإذا كانت الصفة الرئيسية للقاعدة القانونية عموميتها، فان الغاية التي يرمي اليها القانون يجب ان تكون تحقيق المصلحة العامة وليس الخروج عليها، ولكن كثيراً ما يلجأ المشرع في التقنين الى مبدأ المصلحة العامة ذاته لكي يضع أحكاماً من شأنها الحفاظ مثلاً على النظام العام من قبل تقييد حرية التنقل او حق الاضراب او حق الملكية او يلجأ الى ذات المبدأ لتسوية أوضاع إدارية بصورة رجعية، او يتعرض لمبدأ المساواة ذاته واضعاً اياه ضمن نطاق مجموعة خاضعة لذات الأوضاع،

من هنا كان لابد من تحديد صفات المصلحة العامة كقيمة دستورية، وهذا ما عمل عليه الاجتهاد الدستوري (الفرنسي بخاصة) معتبراً ان مبدأ المصلحة العامة كقيمة دستورية هو مبدأ **ثانوي ومكمل**، إذ لا يكفي القول بأن مبرر القانون ودافعه هما المصلحة العامة إذ ان هذا لا يكون دائماً من قبيل تحصيل الحاصل، ولذا فان مراقبة دستورية القانون تستند في المقام الأول الى مخالفة الأحكام الدستورية، **ولا تلجأ الى مفهوم المصلحة العامة إلا في المقام الثاني وبصورة ثانوية.**

كما وان الاجتهاد الدستوري يعتبر مبدأ الخير العام من قبيل المبدأ المكمل الذي يساعد على تحديد وتدقيق النص القانوني.

***

لا بد ان نؤكّد العلاقة الوثيقة بين المصلحة العامة والدستور، لجوء المشرع بكثرة الى هذا المبدأ في وضع الأحكام القانونية، بدون ان يكون للمجلس الدستوري الحد من

السلطة السياسية للمجلس النيابي، ما يطرح مسألة غاية في الدقة هي مسألة المضمون السياسي لقرارات المجلس الدستوري، وما إذا كان هذا المجلس، وهو يمارس عمله التقني، يتحمل بعضاً من المسؤولية السياسية. تُرى هل يمكن الفصل بين العمل التقني الدستوري والعمل السياسي، وخصوصًا ان الانسان هو مخلوق مدني اجتماعي بالطبع أي مخلوق سياسي ؟

لعل ما يحمي المجلس الدستوري في عمله القضائي هو الحكمة والحذر، ومن أجل ذلك عليه ان يستفيد من مفهومه للمصلحة العامة ذاته لكي يحمي نفسه من السلطة السياسية.

المراجع

طارق زياده، **دراسات في الفقه والقانون**، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص 338 وما يليها والمراجع المذكورة فيه.

__، **القضايا الدستورية والقانونية والاقتصادية للجمهورية الثانية**، جروس برس، 1993، ص 36–40، والمراجع المذكورة فيه.

المجلدات الصادرة عن المجلس الدستوري اللبناني.

Marie Pauline Deswarte, "L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française du droit constitutionnel*, nº 13, 1993, p.23 et s.