

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2017

المجلد الحادي عشر

[www.cc.gov.lb](http://www.cc.gov.lb)

**المجلس الدستوري يؤكد على شفافية التشريع ووضوحه**  
**قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22**  
**الدكتور وليد عبلا**  
**أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية سابقًا**

كان لقرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 الذي صدر بتاريخ 2017/9/22 والمتضمن ابطال قانون الضرائب رقم 45 تاريخ 2017/8/21 برمته وقع الصاعقة على السلطين الاجرائية والتشريعية، كما أحدث ضجة مدوية في اوساط النقابات العمالية. وفور صدور القرار المذكور، دعا رئيس الحكومة الوزراء الى جلسة لمجلس الوزراء تُعقد يوم الاحد (في 24 أيلول) لدراسة سبل معالجة انعكاسات قرار المجلس الدستوري. ودعا الاتحاد العمالي العام وهيئة التنسيق النقابية الى اضراب عام تحذيري يوم الاثنين (في 25 أيلول) مع التهديد باتخاذ "تدابير تصعيدية"، بما فيها الاضراب المفتوح، اعتباراً من الثاني من تشرين الاول في حال أقدمت الحكومة على تجميد العمل بسلسلة الرتب والرواتب الجديدة التي لطالما انتظرها موظفو القطاع العام والقطاع التربوي. ذلك أن القانون رقم 2017/45 الذي أبطله المجلس الدستوري انما وُضع لتمويل سلسلة الرتب والرواتب المشار اليها الصادرة بالقانون رقم 2017/46. والغاء القانون رقم 45 يعني عدم ايجاد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ القانون رقم 2017/46 نظراً للتلازم بين القانونين المذكورين، مع ما يشكل عدم دفع الرواتب على أساس السلسلة الجديدة من انعكاسات سلبية على الصعيدين السياسي والشعبي.

لم يأخذ المجلس الدستوري باعتباره عندما ألغى القانون رقم 2017/45 ما سيكون لقراره من وقع سيئ على وضع الحكومة وما سببته لها من حرج وربما من مشاكل على أكثر من صعيد ولم يراع الاعتبارات السياسية والاجتماعية. أعن عدم دراية أو لا مبالاة بالشأن العام لم يأبه المجلس لنتائج ابطال القانون المطعون فيه؟ كلا، على الاطلاق. بل لأن المجلس لا يراقب الاعتبارات التي استدعت التشريع، أي أنه لا ينظر في ملاءمة (l'opportunité) القانون (أنظر على سبيل المثال القرار رقم 2003/1 تاريخ 2003/11/21، والقرار رقم 2014/6 تاريخ 2014/8/6). فمهمة المجلس تنحصر في رقابة مدى انطباق القانون المطعون في دستوريته على الدستور، الدستور بالمعنى الواسع، أي ليس أحكام الدستور المكتوبة فحسب بل أيضاً مجموعة المبادئ التي يعتبر المجلس أن لها "قيمة دستورية" (أنظر القرار رقم 2001/4، تاريخ 2001/9/29).

تضمن قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 الجريء والمهم مجموعة مبادئ دستورية تتعلق بإجراءات التشريع ومدى الرقابة التي يمارسها المجلس على عمل السلطة التشريعية ستكون مدار بحثنا في هذا التعليق، فنتناول على التوالي : عدم صلاحية المجلس الدستوري للنظر في مخالفة القانون للنظام الداخلي لمجلس النواب (أولاً)، ومبدأ الشفافية في التشريع (ثانياً)، ومبدأ المساواة أمام القانون (ثالثاً)، والمبادئ التي ترعى الموازنة العامة وفق الدستور (رابعاً)، وأخيراً مبدأ وضوح النص التشريعي (خامساً).

## 1

### صلاحية المجلس الدستوري تقتصر على رقابة مدى انطباق القوانين على الدستور

عمد المجلس الدستوري الى التذكير مجدداً بأن صلاحيته تقتصر على النظر في دستورية القوانين، أي في مدى انطباق القانون على الدستور. فمراجعة الطعن في دستورية قانون هي مواجهة بين نصين : النص القانوني المطعون فيه، والدستور بمعناه الواسع كما ذكرنا أعلاه. ولأن النظام الداخلي لمجلس النواب ليس مرجعاً دستورياً، فإن مخالفة القانون للنظام الداخلي للمجلس لا تعني مخالفة للدستور ولا تشكل، بالتالي، سبباً لابطال القانون المطعون في دستوريته (أنظر مثلاً القرار رقم 2014/6 المذكور أعلاه)، اللهم الا اذا وجد المجلس الدستوري في مواد النظام الداخلي مرتكزاً لمبادئ أساسية في النظام الديموقراطي البرلماني، الذي هو نظام لبنان السياسي عملاً بالفقرة "ج" من مقدمة الدستور، كما قال المجلس في قرار سابق له (قرار رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29). ولكن، في هذه الحالة لا يكون النظام الداخلي للمجلس بحد ذاته هو الأساس لإجراء الرقابة على القانون المطعون فيه، بل ما تضمنه هذا النظام من مبادئ مستمدة من الدستور ذاته. وقد أكد المجلس في قراره رقم 2017/5 اجتهاده السابق اذ ورد فيه صراحةً أنه "لا مجال للنظر في القانون المطعون فيه في ضوء أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، ويحصر البحث في مخالفة أحكام الدستور".

يتفق اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني من هذه الناحية مع ما ذهب اليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي اعتبر، هو أيضاً، أن النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان [الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ] لا يعتبر جزءاً من الدستور، ولا يدخل في ما يُعرف بالكتلة الدستورية (le bloc de constitutionnalité)، بصرف النظر عما للنظام الداخلي من أهمية، من الناحيتين القانونية والعملية. فالنظام الداخلي هو الذي ينظم عمل مجلس النواب، وقد وصفه الفقيه بول باستيد (P. Bastid) بأنه "القانون الداخلي" للبرلمان، وهو يكمل أحكام الدستور أو يفسرها أو يضع آليات لتطبيقها. بل قد يبتدع إجراءات لا ينص عليها الدستور ذاته. وقد ذهب الفقيه أوجين بيار (Eugène Pierre) الى القول، للدلالة على ما للنظام الداخلي [للبرلمان] من أهمية في تنظيم عمل السلطة التشريعية : "ان للنظام الداخلي، في أغلب الاحيان، تأثيراً أكبر من تأثير الدستور ذاته على تسيير الشؤون العامة"<sup>1</sup>. وفيما يأتي أمثلة على ما ذكرناه.

<sup>1</sup>. بهذا الصدد:

نصت المادة 10/53 (المعدلة) من الدستور على أنه لرئيس الجمهورية أن يوجه رسائل الى مجلس النواب، الا أن الدستور لم يحدد كيفية تعامل المجلس مع رسائل رئيس الجمهورية. فعمد النظام الداخلي لمجلس النواب الى سد هذا النقص بأن نظّم اجراءات عرضها على المجلس وما يمكن لهذا الاخير أن يقرر بشأنها (المادة 145 من النظام الداخلي). ومن الامثلة التي تشكل خبير مثال على ما نقول هو "الاستعجال المكرر" الذي جاء به النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، أي تقديم مشروع أو اقتراح قانون بصفة المعجل المكرر. فالاستعجال المكرر آلية "مبتكرة" للتشريع لا ينص عليها الدستور اللبناني ولا نجد لها مثيلاً في دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا (1875-1940) - الذي استوحى دستورنا منه العديد من أحكامه - ولا في أي دستور فرنسي آخر، بل هي "صنع في لبنان"، إذا جاز التعبير. وقد تولى النظام الداخلي للمجلس تنظيم دقائق هذه الآلية التي كثيراً ما يلجأ إليها النواب، وفي بعض الاحيان الحكومة أيضاً، عند تقديم اقتراحات أو مشاريع قوانين ترتدي طابع العجلة ليجري اقرارها بسرعة لا توفرها اجراءات التشريع العادية [يقضي عدم الخلط بين "الاستعجال المكرر" الوارد في النظام الداخلي لمجلس النواب و"الاستعجال" المنصوص عليه في المادة 58 من الدستور، كما يحصل أحياناً في وسائل الاعلام]. من المفيد أن نذكر في هذا السياق أنه اذا كان النظام الداخلي للمجلس لا يشكل جزءاً من الدستور فهو، من جهة أخرى، لا يعتبر قانوناً بالمعنى "التقني" للكلمة، بل يُطلق عليه في فرنسا مصطلح "قرار" (Résolution)، لأن كل غرفة من غرفتي البرلمان تقرره بمفردها وبمعزل عن الغرفة الاخرى، ولأن رئيس الغرفة المعنية هو الذي يضعه موضع التطبيق ولا يحتاج الى اصدار من رئيس الجمهورية. ومع ذلك، ولأن النظام الداخلي ليس قانوناً، لا يمكن الطعن في دستوريته أمام المجلس الدستوري من دون نص صريح يولي المجلس مثل هذه الصلاحية، على اعتبار أن صلاحية هذا الاخير تقتصر على مراقبة دستورية القوانين.

**في فرنسا، تنبّه المشرع الدستوري الفرنسي الى هذه المسألة، فنص صراحة في المادة 61 منه على أن النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ يجب أن يعرض قبل وضعه موضع التطبيق على المجلس الدستوري وألزم كلا من رئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بأن يحيل النظام الداخلي عند اقراره، وأيضاً عند ادخال أي تعديل عليه، الى المجلس الدستوري ليمارس عليه رقابته قبل وضعه موضع التطبيق. وهذه الرقابة هي رقابة الزامية ومسبقّة واحترافية (Préventif) الهدف منها التأكد من أن النظام الداخلي لا ينطوي على أي مخالفة للدستور. ولكن، إذا كانت رقابة المجلس الدستوري الزامية فهي لا تتم بصورة آلية، بمعنى أنه لا يحق للمجلس الدستوري أن يضع يده من تلقاء ذاته على النظام الداخلي بل عليه أن ينتظر الى أن يحيله اليه، بصورة رسمية، رئيس الغرفة المعنية [الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ]. هذا مع الاشارة الى أنه اذا كان كل من رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ملزماً بإحالة النظام الداخلي عند وضعه (وعندما يطرأ عليه تعديلات فيما بعد) الى المجلس الدستوري، فهو ليس مقيداً بمهلة قانونية لإحالته، ويتمتع من هذه الناحية بسلطة استثنائية لأنه هو الذي يقرر متى يحيل النظام الى المجلس الدستوري فيحرك الرقابة الدستورية. الا أن هذه السلطة الاستثنائية محدودة في الزمان لأن رئيس الجمعية الوطنية ومثله رئيس مجلس الشيوخ مجبر على احالة النظام الداخلي**

لغرفته - وكل تعديل قد يطرأ عليه - عاجلاً أم آجلاً" الى المجلس الدستوري على اعتبار أن هذا النظام لا يمكن وضعه موضع التطبيق قبل أن يمارس هذا الأخير رقابته الدستورية عليه<sup>2</sup>.  
 أما في لبنان، فقد فات المشترع الدستوري عند انشاء المجلس الدستوري (المادة 19 المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21) أن يُضَمّن الدستور - عن قلة احتراز أو ربما عن قصد - نصاً "شبيهاً" بنص المادة 61 من الدستور الفرنسي تمنح المجلس الدستوري صلاحية مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب. لذا، فإن هذا النظام لا يخضع، بحد ذاته، لأي رقابة من أي نوع كان. ولا حاجة للقول، ان القانون الذي يقره مجلس النواب وينطوي على مادة مخالفة للدستور وارادة في النظام الداخلي، يمكن للمجلس الدستوري أن يبطل هذه المادة، في حال طُعن في دستورية القانون، كون هذه المادة مخالفة للدستور لا للنظام الداخلي. ويعود لمجلس النواب، في هذه الحالة، أن يلغي أو أن يُعدّل النص المخالف للدستور الوارد في نظامه الداخلي في ضوء قرار المجلس الدستوري.

## 2 مبدأ الشفافية في التشريع

من المبادئ التي أعلنها المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5 موضوع هذا التعليق، مبدأ الشفافية في عمل السلطة التشريعية. وعند تحليل هذا المبدأ، يتبين أنه ينطوي على التزامين، على رئيس المجلس أن يطبقهما بدقة وصرامة.  
**الالتزام الاول**، هو عدم التنازل لمجلس النواب ما لم يكن نصاب الجلسة مؤمناً، وعدم اقرار أي مشروع أو اقتراح قانون الا بعد أن توافق عليه، بصورة واضحة وصریحة، الغالبية المطلوبة. فنصاب الجلسة هو العدد الأدنى من النواب الواجب حضورهم بمقتضى الدستور لتتعدّد الجلسة قانوناً". أما الغالبية، فهي عدد الاصوات التي يجب أن يحظى بها مشروع أو اقتراح القانون لإقراره. فالأول (أي النصاب) يتعلّق بعدد النواب الحاضرين، والثاني (أي الغالبية) بعدد الاصوات.  
 حدد الدستور النصاب والغالبية للقوانين العادية والقوانين الدستورية. فبموجب المادة 34 من الدستور، "لا يكون اجتماع المجلس قانونياً" ما لم تحضره الاكثريّة من أعضاء الذين يؤلّفونه وتتخذ القرارات بغالبية الاصوات". أما بالنسبة للقوانين الدستورية، فقد نصت المادة 79 من الدستور على أنه  
 لا يمكن لمجلس النواب أن يبحث أو أن يصوّت على "مشروع قانون يتعلّق بتعديل الدستور" ما لم تلتئم أكثرية مؤلفة من ثلثي الاعضاء الذين يؤلّفون المجلس قانوناً" ويجب أن يكون التصويت بالغالبية نفسها.

**الالتزام الثاني** الذي فرضه الدستور، وعلى رئيس مجلس النواب (أو رئيس الجلسة، في حال غياب رئيس المجلس) أن يتقيد به ويطبقه بحزم، هو كيفية التصويت على مشاريع أو اقتراحات

<sup>2</sup> أنظر خاصة:

Lucaire (F.), *Le Conseil constitutionnel*, Economica, 1980, pp. 99 – 106.

القوانين. ذلك أن الدستور لم يكتفِ بتحديد نصاب الجلسات والغالبية المطلوبة لإقرار القوانين، بل عيّن أيضا" الطريقة الواجب اتباعها عند التصويت. فقد نصت المادة 36 من الدستور على أنه "فيما يختص بالقوانين عموما" أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تُعطى دائما" بالمناداة على الاعضاء بأسمائهم وبصوتٍ عالٍ". وعندما يتعلق الأمر بالانتخاب "فُتُعطى الآراء بطريقة الاقتراع السري". أما الآراء فتعطى "بالتصويت الشفوي بطريقة القيام والجلوس".

يتبين من الالتزامين المذكورين أعلاه، أن الدستور لم يترك للنواب لا تحديد نصاب الجلسات ولا الغالبية المطلوبة لإقرار مشاريع واقتراحات القوانين. فضلا" عن أنه فرض عليهم آلية التصويت، وهذه الأخيرة تختلف من حالة الى أخرى وفق الهدف الذي حدده لها المشرع. فالغاية من جعل الانتخاب يتم بطريقة الاقتراع السري، مثلا"، هو تمكين النائب - من حيث المبدأ - من الاقتراع لمن يشاء بحرية وبعيدا" عن الضغوط التي قد تمارس عليه. أما جعل التصويت على القوانين بالمناداة على النواب بالأسماء فلاضفاء الشفافية على اقرار القوانين، كما سنرى. والسؤال الذي يُطرح بهذا الصدد: لماذا تدخل المشرع الدستوري في هذه الاجراءات وحرص على تحديدها بدقة ولم يتركها، مثلا"، للنظام الداخلي لمجلس النواب؟

الجواب، هو أن الاجراءات المشار اليها أعلاه هي من صلب النظام الديموقراطي البرلماني. وهذا النظام تضبط عمله قاعدتان: قاعدة العدد وقاعدة الشفافية.

أ - قاعدة العدد: يقوم النظام الديموقراطي البرلماني على قاعدة أساسية مفاده وجود أكثرية (عددية) تحكم من خلال حكومة منبثقة منها، وأقلية تعارض وتصبو الى أن تصبح أكثرية، عن طريق الانتخابات النيابية، لتحل محل الاكثريّة الحاكمة وتتسلم مقاليد الحكم. فالعدد (أي عدد النواب) هو الذي يُعين "الاكثريّة" ويوليها مقاليد الحكم، ويحدد في الوقت ذاته "الاقليّة" المدعوة الى القيام بدور المعارضة. ولا بد أيضا" من تحديد العدد الأدنى من النواب لانعقاد جلسات المجلس والعدد الأدنى من الاصوات لإقرار القوانين لتكون صادرة بموافقة نسبة معينة من ممثلي الشعب. قد يكون اقرار القوانين بالتوافق (بين الاكثريّة والاقليّة) محمودا" بل ومستحبا"، ولكن النظام البرلماني يتطلب، في نهاية المطاف، اتخاذ القرارات بأكثرية الاصوات لئلا تصاب الدولة بالشلل، كما يقول الفقيه فيليب أردان، وعلى الاقلية أن تنصاع للقرارات التي تتخذها الاكثريّة رغم معارضتها لتلك القرارات. هذا هو جوهر الديموقراطية<sup>3</sup>.

الا أن الديموقراطية الحقيقية الراقية ليست حكم العدد وحده بل هي أيضا" حكم القانون، بمعنى أنه على الاكثريّة أن تحترم الدستور وتتقيد بأحكامه، وأن تلتزم بالقوانين النافذة، وأن لا تسن قوانين جائرة بحق الاقلية تمنعها، مثلا"، من ممارسة أنشطتها أو التعبير عن آرائها بحرية. هنا يبرز دور المحاكم أو المجالس الدستورية كحامية للأقلية (النيابية) - ومن خلال هذه الاقلية كحامية لحقوق المواطنين وحرّياتهم بصورة عامة - من طغيان الاكثريّة. يكفي أن نذكر بهذا الخصوص أن المجلس الدستوري في كل من فرنسا ولبنان كرّس، فعليا"، مبدأ سمو الدستور وأعطاه بُعد

<sup>3</sup>. Ardant (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 14è éd., 2002, p. 168.

القانوني عندما قضى بأن القانون "لا يعبر عن الإرادة العامة الا اذا كان متوافقا" مع أحكام الدستور"<sup>4</sup>.

للدلالة على دور المجلس الدستوري في حماية الاقلية، نشير الى ما كان للقانون الدستوري الذي صدر في فرنسا بتاريخ 1974/10/29، وقضى بمنح حق الطعن في دستورية القوانين (العادية) الى ستين نائبا" أو ستين شيخا" (Sénateurs)، من أثر ايجابي سواء بالنسبة لحماية الاقلية البرلمانية أو لتفعيل دور المجلس الدستوري ذاته واغناء اجتهاده. فقد ارتفع عدد المراجعات التي بدأت ترد الى المجلس الدستوري ارتفاعا" كبيرا". وهذا الارتفاع في عدد المراجعات أدى الى تمكين المجلس من النظر في مواضيع بالغة الاهمية تتعلق بحقوق المواطنين على مختلف الصعد، وأصبحت السلطة الاجرائية، عند وضعها مشاريع القوانين، تحسب حساب المجلس الدستوري ولو أنها مدعومة من أكثرية برلمانية مريحة<sup>5</sup>. لذا، يمكن القول أن المجلس الدستوري يمارس، الى حد بعيد، دور الناظم (Régulateur) للحياة السياسية، وقد وصفه البعض بأنه الاداة الدستورية لجمهورية الوسط (République du centre)، أي الجمهورية المعتدلة وغير المنحازة بتطرف لا الى اليمين (السياسي) ولا الى اليسار.

**قاعدة الشفافية:** ذكرنا أن الدستور اللبناني عين لمجلس النواب، في المادة 36 منه، آلية التصويت على القوانين. ويعود السبب في ذلك الى أن الشعب في الانظمة الديمقراطية البرلمانية ينتخب نوابه دوريا" ليتولوا ممارسة السلطة نيابة عنه وتحت اشرافه ومراقبته ليتمكن من محاسبتهم في الانتخابات، كما ورد في قرار المجلس الدستوري. وهذه المحاسبة تقتضي الشفافية في أعمال السلطة التشريعية عند اقرار القوانين ليكون المواطن على علم وبيّنة من الموقف الذي اتخذه ممثله (أو ممثلوه) عند اقرار القانون، فضلا" عن النشاط الذي يبذله بصورة عامة.

ان ما يُضفي على قاعدة الشفافية أهمية خاصة بالنسبة للمواطن في الانظمة الديمقراطية التمثيلية هو أن وكالة النائب مطلقة" ولا يجوز أن تربط بقيد أو شرط من قبل منتخبيه" (المادة 27 من الدستور). هذا يعني أنه ليس للناخبين أن يُملوا على ممثليهم الموقف الذي عليهم أن يتخذوه ولا أن يتدخلوا في عملهم. فالنائب حر في مواقفه وخياراته وتوجهاته السياسية وليس عليه أي قيد من ناخبه. لذا، لا يبقى للمواطن سوى أن يحاسب ممثله في الانتخابات القادمة (في حال ترشح مرة جديدة)، وهذا جُل ما يمكن له أن يفعله. وليتمكن من محاسبته ينبغي أن يكون على علم واطلاع على موقف ممثله في السلطة من القوانين التي أقرت، وما اذا كان هذا الاخير قد وافق عليها أم عارضها، وهل يتفق موقفه، المؤيد لها أو المعارض، مع رأي موكله.

انطلاقا" مما ذكر أعلاه، اعتبر المجلس الدستوري أن التصويت العلني وبالمناداة على النواب بأسمائهم وبصوت عالٍ وفق ما هو منصوص عليه في المادة 36 من الدستور ليس مجرد قاعدة شكلية بل "مرتبط جذريا" بطبيعة النظام الديمقراطي البرلماني" لأنه شرط ضروري لاجراء المراقبة والمحاسبة في هذه الانظمة. وما يدل على هذه النية عند المشتري هو أنه ورد في

<sup>4</sup> أنظر دراستي: نشأة القضاء الدستوري في أوروبا ولبنان وتأثيره في القانون الدستوري، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري لعام 2016، ص 177 – 245، منشورة في هذا المؤلف.

<sup>5</sup> أنظر بهذا الصدد:

المادة 36 المذكورة تعبير "دائما"، ما يعني أن طريقة التصويت التي نص عليها الدستور هي الزامية ولا تقبل الاستثناء. وقد تبين للمجلس الدستوري، بعد الاطلاع على محضر جلسة مجلس النواب التي أقر فيها القانون المطعون في دستوريته المثبت بالتسجيل الصوتي، أنه لم يحصل التصويت بالمناداة وفق ما ينص عليه الدستور، إذ قام في القاعة "هرج ومرج" أدى الى توقف رئيس المجلس عن متابعة عملية التصويت بالمناداة واحتساب الاصوات بصورة دستورية، وانتقاله الى المصادقة على القانون برفع الايدي خلافاً لما يفرضه الدستور. وهذه مخالفة دستورية واضحة تبرر ابطال القانون المطعون في دستوريته.

خلاصة القول، انه بعد أن قضى المجلس الدستوري بأن قاعدة التصويت على القوانين المنصوص عليها في المادة 36 من الدستور، هي قاعدة دستورية الزامية مرتبطة جزئياً بطبيعة النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور [الفقرة (ج) من مقدمة الدستور]، لم يعد من الجائز تجاوز هذه القاعدة عند اقرار القوانين، وبات لزاماً على مجلس النواب، في المستقبل، أن يتقيد بدقة بالإجراءات الواردة في المادة 36 المذكورة ليتسم عمله بالشرعية والشفافية. وبذلك يكون المجلس الدستوري قد أعطى للمادة 36 من الدستور الاهمية التي تستحق وألزم مجلس النواب بضرورة التقيد بها، فضلاً عن أنه كرّس حق المواطن في معرفة ما يقوم به ممثلوه في السلطة ليتمكن من محاسبتهم، وفي هذا تعزيز للديموقراطية الصحيحة.

### 3

#### مبدأ المساواة أمام القانون

تناول المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5 موضوع هذا التعليق، مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة 7 من الدستور وفي الفقرة (ج) من مقدمة الدستور. وغني عن البيان أن مقدمة الدستور هي، بمقتضى اجتهاد المجلس، جزء لا يتجزأ من الدستور ولها القيمة الدستورية ذاتها التي لمتن الدستور. وقد أكد المجلس هذا المبدأ في عدد كبير من قراراته<sup>6</sup>. هذه ليست المرة الاولى التي يتطرق المجلس فيها الى مبدأ المساواة، إذ سبق له أن عالجه في أكثر من قرار. وقد استقر اجتهاد المجلس على أن مبدأ المساواة هو من المبادئ ذات القيمة الدستورية، وهو يجد أساسه الدستوري في صلب الدستور وتحديدًا في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه. الا أن هذا المبدأ ليس مطلقاً، بمعنى أنه لا يطبق الا على من هم في وضع قانوني واحد أو متشابه، ويمكن للمشرع، بما له من سلطة تقديرية، أن يشذ عنه ويميّز في المعاملة بين المواطنين اذا كانوا في أوضاع قانونية مختلفة، أو في حال وجود مصلحة عامة تبرر عدم المساواة، وشرط أن يكون التمييز متوافقاً مع غاية القانون (أنظر القرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10).

على سبيل المثال، اعتبر المجلس الدستوري في قرار له يتعلق بقانون صون الحق بسرية المخابرات (المعروف بقانون التنصت)، وهو القانون رقم 99/140 تاريخ 1999/10/27، أنه يمكن للمشرع أن يميز بين رئيس الجمهورية من جهة، ورئيس مجلس النواب والنواب ورئيس

<sup>6</sup>. قرارات المجلس الدستوري بشأن مقدمة الدستور في: مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1994 – 2014، المجلس الدستوري، الجزء الاول، القرارات في دستورية القوانين.

مجلس الوزراء والوزراء من جهة أخرى، بما يتعلق باعتراض المخابرات، لأن رئيس الجمهورية في وضع قانوني مختلف عن وضعهم. ذلك أن رئيس الجمهورية مشمول بالمادة 60 من الدستور التي تجعله غير مسؤول الا في حال خرقه الدستور أو ارتكابه الخيانة العظمى، ويحاكم أمام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة 80 من الدستور، فلا يمكن أن يكون محل ملاحقة من النيابة العامة. وبالتالي، لا يمكن أن تخضع مخابراته للاعتراض أو للتتصت، الامر الذي لا ينطبق على رئيس مجلس النواب والنواب الذين يخضعون لاحكام المادتين 39 و 40 من الدستور، ولا على رئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين يخضعون للمادتين 70 و 71 من الدستور (قرار رقم 99/2 تاريخ 1999/11/24).

استناداً الى هذا الاجتهاد المستقر، اعتبر المجلس أن مبدأ المساواة أمام الأعباء الضريبية لا يطبق الا على المكلفين الذين هم ضمن الفئة ذاتها من المكلفين دون سواهم من سائر المكلفين من الفئات الاخرى. وبما يتعلق تحديداً "بضريبة الدخل، فقد أرسى المشرع قواعد ضريبية مختلفة تتلاءم مع نشاط المكلفين وقدرتهم، فعمد الى تقسيمهم الى فئات متعددة تبعاً لطريقة احتساب الدخل. الا أن المادة 17 من القانون رقم 2017/45 المطعون في دستوريته حملت شريحة من المكلفين أعباءً ضريبية مضاعفة دون سواهم من المكلفين ضمن الفئة ذاتها، وذلك بأن فرضت عليهم دفع الضريبة على أموالهم المتمثلة بالفوائد والعائدات والايادات مرتين : مرة عندما يكلفون بضريبة الباب الثالث (وهي 7%) ، ومرة ثانية عند تكليفهم بضريبة الباب الاول عن الفترة الزمنية ذاتها وعن الاموال التي خضعت لضريبة الباب الثالث. وقد اعتبر المجلس أن هذا "الازدواج الضريبي" الذي يصيب فئة من المكلفين بالضريبة على أساس الربح المقطوع دون سواهم ليس له أي مبرر ويشكل خرقاً لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة والضرائب، ومتعارضاً مع الفقرة (ج) من الدستور ومن المادة 7 من الدستور، ما يستوجب ابطال المادة 17 من القانون 2017/45. تكمن أهمية قرار المجلس الدستوري في أنه كرّس مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة، ومنها الضرائب، وجعل منه مبدأً دستورياً على المشرع أن يتقيد به. ولا بأس أن نشير في هذا السياق الى أن القضاء الاداري في فرنسا (وسار القضاء الاداري اللبناني على منواله) كان قد اعتبر مبدأ المساواة أمام القانون وأمام الاعباء العامة من "المبادئ العامة القانونية" (Principes généraux du droit) التي على الادارة العامة أن تتقيد بها. وقد استنبط القضاء الاداري المبادئ العامة من "روح التشريع" (de l'esprit de la législation)، على حد قول الفقيهين أوبي و دراغو، وفرض على الادارة احترامها. والقرار الاداري الذي يخالفها يكون عرضة للابطل من القاضي الإداري<sup>7</sup>.

من المفيد أن نشير أيضاً الى الاختلاف بين ما يقرره القضاء الاداري والقضاء الدستوري. فعلى الرغم من أن لبعض المبادئ العامة القانونية التي أقرها القضاء الاداري قيمة دستورية، اعتبر هذا القضاء أنه بإمكان المشرع أن لا يتقيد بها وأن يسن قانوناً مخالفاً لها لأنه ليس للقضاء أن يمارس رقابة على دستورية القوانين. في حين أن عدم احترام أية سلطة ادارية

7. Auby (J.-M.) et Drago (R.), *Traité de droit administratif*, LGDJ, 2e éd. 1975, T. 2, p. 336 et 337.

لمبدأ قانوني عام أقره القضاء الإداري يشكل خرقاً لقاعدة قانونية ويُعرض قرارها للإبطال<sup>8</sup>. هذا ما قال به أيضاً "القضاء في لبنان. نقرأ في قرار لمحكمة التمييز اللبنانية (الغرفة الإدارية) :

"على فرض وكانت المادة 30 من قانون الانتخاب [المصدر في 10 آب 1950] تتناقض والمادة 30 من الدستور كما يزعم المعارض فإن على المحاكم أن تأخذ بالنص القانوني لأن صلاحيتها تنحصر بتطبيق القوانين دون أن تتعدى إلى مدى انطباق هذه القوانين على الدستور"<sup>9</sup>.

أما المبدأ الذي يقرر المجلس الدستوري أن له "قيمة دستورية"، على المشتري أن يحترمه ويتقيد به تحت طائلة إبطال القانون المخالف له في حال الطعن في دستوريته أمام المجلس. ذلك أن قرارات المجلس الدستوري هي ملزمة لجميع السلطات العامة، بما فيها السلطة التشريعية، ولكافة المراجع القضائية والإدارية (المادة 13 من القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 - إنشاء المجلس الدستوري، والمادة 52 من القانون 243 تاريخ 2000/8/7 - النظام الداخلي للمجلس الدستوري). وهذا ما يميّز قرارات المجلس الدستوري عن قرارات سائر الهيئات القضائية الأخرى بما فيها القضاء الإداري.

نود أن نضيف أيضاً، على سبيل الاستفاضة، أن إعلان المجلس الدستوري عدم دستورية نص تشريعي ما هو في حقيقة الأمر إلا إعلان عدم صلاحية المشتري العادي لاتخاذ النص المخالف للدستور. ولكن، باستطاعة المشتري الدستوري، إذا شاء، أن يزيل المخالفة التي بسببها أبطل المجلس الدستوري القانون، وذلك عن طريق تعديل الدستور. كتب العميد جورج فيدال بهذا الصدد: « La loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution. Cette formule justifie le contrôle de constitutionnalité, mais elle n'a cette vertu que parce qu'elle sous-entend que l'obstacle que la loi rencontre dans la Constitution peut être levé par le peuple souverain ou ses représentants s'ils recourent au mode d'expression suprême : la révision constitutionnelle. »

هذا ما حدا بعض الفقهاء الفرنسيين إلى القول إن شرعية المجلس الدستوري مستمدة من كونه لا يملك الكلمة الأخيرة، بل هي تعود للمشتري الدستوري<sup>10</sup>.

<sup>8</sup>. أنظر بهذا المعنى:

Odent (R.), *Contentieux administratif, Les cours de droit*, 1976-1981, Fascicule V, p.1703 et s., et notam. p. 1707.

<sup>9</sup>. قرار محكمة التمييز (الغرفة الإدارية) تاريخ 2 نيسان 1951 رباط/الدولة اللبنانية (وزارة الداخلية)، *النشرة القضائية*

1951، ص 368 وما يليها. نشير إلى أنه عند صدور هذا القرار كان مجلس شوري الدولة قد ألغى (للمرة الثالثة) بقانون 10 أيار 1950 وأنيطت صلاحياته بغرفة من محكمة التمييز (المنشأة مجدداً). وأعيد مجلس الشوري (نهائياً) بالمرسوم الاشتراعي رقم 14 تاريخ 1953/1/9. حول هذا الموضوع، شفيق حاتم، *القانون الإداري، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1979، ص 190-191*.

<sup>10</sup>. حول هذه المسألة:

Favoreu (L.) et autres, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2e éd., 1999, p. 340 et s.

نعود في الختام فنذكر بأن مبدأ المساواة هو، وفق اجتهاد المجلس الدستوري، من المبادئ الدستورية التي على المشتري أن يحترمها، إلا أنه ليس مطلقاً. هذا يعني أنه يمكن للمشتري الخروج عنه عند وجود أوضاع قانونية مختلفة تميز بين الأفراد أو عندما تقضي بذلك مصلحة عليا، على أن يكون هذا التمييز مرتبطاً بأهداف القانون الذي نص عليه. كما أنه يمكن للمشتري أن يميز في المعاملة بين اللبنانيين وغير اللبنانيين لأن المساواة المنصوص عليها في المادة 7 من الدستور إنما تقتصر على اللبنانيين (أنظر القرار رقم 2001/2 المذكور سابقاً).

---

## 4

## المبادئ التي ترعى الموازنة

توقف المجلس الدستوري ملياً" عند أحكام الدستور التي ترعى الموازنة العامة لاسيما المادة 83 من الدستور التي تكملها المادة 87 منه. فيمقتضى المادة 83 " كل سنة في بدء عقد تشريعين الاول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً" بنداً ". ومعلوم أن عقد تشريعين الاول، وهو العقد الثاني، يبدأ في يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول وينتهي في آخر السنة و"تخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر"(المادة 32 من الدستور). أما المادة 87 من الدستور فنصت على ان "حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة". وهذا ما يُعرف بقطع الحساب الذي يتوجب على الحكومة أن تضعه وتحيله الى المجلس ليوافق عليه في نهاية كل عام ويبرئ ذمتها. يتبين من المواد المذكورة أعلاه، أن المبادئ التي تخضع لها الموازنة العامة بمقتضى الدستور، كما ورد في قرار المجلس الدستوري موضوع هذا التعليق، هي: مبدأ سنوية الموازنة، ومبدأ الشمول، ومبدأ الشبوع. ولكل مبدأ من هذه المبادئ، التي باتت مبادئ كلاسيكية في علم المالية العامة، هدف محدد يمكن تمييزه باختصار شديد كما يأتي.

**مبدأ سنوية الموازنة:** الهدف من مبدأ سنوية الموازنة هو تمكين مجلس النواب من ممارسة رقابة دورية خلال مدة من الزمن قصيرة نسبياً" على المالية العامة وعلى أعمال الحكومة في السنة المنصرمة. هذا مع العلم بأن السنة المالية في لبنان مطابقة للسنة المدنية (أي الميلادية) اذ نصت المادة 7 من قانون المحاسبة العمومية (الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30) على أنه "توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الاول".

**مبدأ الشمول:** بمقتضى مبدأ الشمول يجب أن تتضمن الموازنة جميع الواردات وجميع النفقات لسنة مالية، بحيث يسهل معرفة مجموع الواردات المقدر أنها ستدخل خلال السنة الى خزينة الدولة، والتي منها يتم الانفاق العام. وقد كرس قانون المحاسبة العمومية المشار اليه أعلاه هذا المبدأ اذ نص في المادة 51 منه على أن "تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة". كما نص في المادة 57 منه على عدم جواز عقد نفقة الا إذا توافر لها اعتماد في الموازنة. **مبدأ الشبوع:** "هذا المبدأ هو مكمل لمبدأ الشمول الوارد أعلاه، ويقضي بعدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات معينة. الا أن هذا المبدأ يمكن الخروج عنه في حالات استثنائية وضمن شروط وضوابط على السلطة التنفيذية أن تتقيد بها.

الا أنه من الجائز الخروج على مبدأي الشمول والشبوع في حالات معينة، كما أشرنا. ذلك أن ازدياد وظائف الدولة الحديثة واتساع دائرة الخدمات التي تقدمها تبعاً لتطور مفهوم الدولة ذاتها من دولة حماية تُعنى، بالدرجة الاولى، بتأمين السلم الاهلي والدفاع عن الوطن، الى دولة رعاية وعناية لا يقتصر دورها على تأمين الحماية والامن فقط، بل يتوجب عليها أيضاً تقديم الخدمات الاجتماعية على مختلف الصعد، من ضمان صحي وضمن البطالة والشيوخ والتعليم والمحافظه على البيئة والكثير غيرها من الخدمات والتقديمات التي باتت تضطلع بها. هذا التطور

لمهام الدولة سمح بتجاوز مبدأي الشمول والشيوخ في حالات كثيرة بحيث يمكن تخصيص واردات معينة لنفقات مرتبطة بها. كأن تخصص واردات رسم العبور البري (péage) لصيانة الطرقات وتحسينها، أو استعمال رسم الخروج على المسافرين بطريق الجو لتوسيع المطار وتطويره، أو استعمال واردات اليانصيب الوطني لمشاريع اجتماعية، وما الى ذلك. ولكن، يشترط في حالات عدم مراعاة مبدأي الشمول والشيوخ وضع ضوابط دستورية وقانونية تمكّن مجلس النواب من ممارسة سلطته الرقابية على الانفاق الحكومي وفقا لأحكام الدستور، كتحديد أهداف التخصيص ومدته وموارده ووسائل الاطلاع والرقابة التشريعية (أنظر بهذا الصدد قرار المجلس الدستوري رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15).

بالعودة الى القانون رقم 2017/45 الذي أبطله المجلس الدستوري وعنوانه: "تعديل واستحداث بعض الموارد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والاجور واعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتقاعدين والاجراء في الادارات العامة(...)", اعتبر المجلس الدستوري أن تعبير "غايات" الوارد في العنوان لا يعني التخصيص "انما يعني الهدف من تعديل واستحداث بعض الموارد القانونية الضريبية". وأضاف: "ان مضمون القانون المطعون فيه لا يشير الى تخصيص الموارد الناتجة عنه لدفع فروقات الناجمة عن زيادة الرواتب والاجور الناجمة عن القانون رقم 2017/46، بل لتغطية ما يترتب من نفقات اضافية على خزينة الدولة" من جراء زيادة الرواتب والاجور في القطاع العام.

تأسيساً على التعليل الوارد أعلاه، وبما أن ما تم اقراره من واردات جاء خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة (المستمر منذ سنوات عديدة)، اعتبر المجلس الدستوري أن القانون موضوع الطعن مخالف لمبدأ سنوية الموازنة. والى ذلك، وبما أنه لا يجوز فرض ضرائب ظرفية الا في إطار موازنة سنوية، ولأن القانون المطعون فيه صدر في غياب الموازنة وخارجها، يكون قد خالف أيضاً مبدأ الشمول. لكل هذه الاسباب قضى المجلس بأن القانون 2017/45 مخالف للدستور.

فور اعلان قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 المذكور، انتقد عدد من السياسيين هذا القرار قبل أن يقره بتمعن وروية، فصرّحوا لوسائل الاعلام بأن المجلس الدستوري "لم يكن موفقاً" - على حد تعبيرهم - عندما اعتبر أن مجلس النواب لا يستطيع أن يفرض الضرائب الا من خلال الموازنة. ولعل ما أوقعهم في هذا الالتباس العبارة الواردة في القرار 2017/5 وهي: " لا يجوز فرض ضرائب ظرفية" انما في إطار موازنة سنوية". فظنوا أن المجلس الدستوري وضع قاعدة عامة تُلزم مجلس النواب بعدم فرض الضرائب الا من ضمن الموازنة العامة، وهذا مخالف لأحكام الدستور لأنه بإمكان المجلس النيابي أن يسن قوانين ضريبية من خارج الموازنة ومستقلة عنها.

ان العبارة الواردة أعلاه والتي تسببت بالبلبل، اجتزرت من سياقها في القرار. فالمقصود منها هو أنه لا يمكن فرض ضرائب لتغطية عجز في موازنة لم تعرض بعد على مجلس النواب ولم يقرها، أي لا وجود لها من الناحية الدستورية. وهل يعقل أن يغفل عن بال المجلس الدستوري نص المادة 81 من الدستور التي تجيز لمجلس النواب فرض الضرائب بقانون وتحتصر هذه الصلاحية فيه وحده؟ ألم يقرر المجلس الدستوري في عدد كبير من قراراته أن مجلس النواب هو سلطة سيادية وأصيلة ومطلقة وصاحب "الولاية الشاملة" في التشريع، وأنه يحق له أن يشرّع في جميع المواضيع وليس فقط في تلك التي جعلها الدستور حكراً عليه ومحجوزة لاختصاصه؟

(على سبيل المثال لا الحصر قرارات المجلس الدستوري رقم 1997/1 و 2000/1 و 2000/2 و 2001/1 و 2001/4 و 2002/1).

لوضع حد للغط الذي أثير حول القرار رقم 2017/5، عمد رئيس المجلس الدستوري (الدكتور عصام سليمان) الى اصدار بيان توضيحي مقتضب أشار فيه الى أن قرار المجلس لم يأت فيه أنه لا يحق لمجلس النواب أن يضع تشريعات ضريبية خارج الموازنة لأن **نص المادة 81** من الدستور " صريح وواضح ولا يقبل الاجتهاد"، وما ورد في القرار هو "أن القانون المطعون فيه جاء ليقطع العجز في الموازنة السنوية نتيجة زيادة الرواتب والاجور في القطاع العام، في حين أن الموازنة غير موجودة وغائبة منذ أكثر من عشر سنوات". بمعنى آخر، ما قصده القرار وما أوضحه رئيس المجلس الدستوري في بيانه هو أن القانون 2017/45 خالف مبدأ الشمول ولم تتوفر فيه الشروط التي تجيز التخصيص عند الضرورة. وقد أدى هذا البيان الى وضع حد للبلبل والتأويل إذ أوضح حقيقة ما قصده المجلس الدستوري.

## 5

### مبدأ وضوح النص التشريعي

اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5 أن المادة 11 من القانون المطعون فيه مخالفة للدستور بسبب افتقارها للوضوح. هذه ليست المرة الأولى التي يؤكد فيها المجلس ضرورة أن يكون التشريع واضحاً، إذ سبق له أن تطرق الى هذه المسألة في قرارين سابقين (القرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/10 والقرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6). ما هو معيار وضوح النص التشريعي؟ وما هي الغاية منه؟

أ - معيار وضوح النص التشريعي: مبدأ وضوح النص التشريعي مبدأ جديد نسبياً في اجتهاد المجلس الدستوري، سواء في فرنسا أو في لبنان. فقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي الى ضرورة وضوح النص التشريعي، لأول مرة، في قرار له بتاريخ 1982/7/27. إلا أن القرار الأساس بهذا الشأن، وفق اجماع الفقهاء الفرنسيين، هو القرار الذي أصدره هذا المجلس بتاريخ 1999/12/16 لأنه اعتبر فيه أن وجوب أن يكون النص التشريعي قابلاً للفقه وواضحاً (وهي الترجمة التي اعتمدها المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 2005/1 لمبدأ: Principe de l'accessibilité et de l'intelligibilité) هو هدف ذو قيمة دستورية. ثم أوضح اجتهاده هذا في قرار مهم أصدره في 27 تموز 2006. وقد استنبط المجلس الدستوري هذا المبدأ من "اعلان حقوق الانسان والمواطن" الذي صدر إثر الثورة الفرنسية الكبرى (1789). فما هو المقصود بالنص التشريعي الواضح؟

من الصعب اعطاء تعريف دقيق للقانون الواضح. فالوضوح كلمة مجردة ترتبط بعوامل ذاتية ليس من السهل الاحاطة بها. وكل المفاهيم المجردة يمكن الوقوف على كنهها من ضدها. وعليه، يمكن القول أن الوضوح هو نقيض الغموض، والعكس صحيح. ولكن، ما هو معيار كل من الوضوح والغموض، وكيف يمكن تحديد أي منهما، وبالنسبة لمن؟ فالناس ليسوا على درجة واحدة من العلم والثقافة والمعرفة والاختصاص والخبرة - ولا أقول الذكاء - وما هو واضح لرجل القانون قد يبدو غير واضح لغير المتخصص في القانون، وما هو واضح ومفهوم في قانون الضرائب

بالنسبة للمتخصص في هذا المجال قد يجده من لا يتعاطى هذا الشأن شديد الإبهام ويصعب عليه فهمه. فهل يُعتمد كمعيار لتحديد الرجل العادي، أي المتوسط المعرفة؟

انطلاقاً مما ذكرنا، اعتبر عدد من الفقهاء الفرنسيين أن عدم وضوح النص لا يعني أن النص غير مفهوم، بل المقصود أن النص هو غير قابل للفهم. في الحالة الأولى، يتوقف عدم الفهم على الشخص الذي يقرأه، أي أن العلة تكون في الشخص. أما في الحالة الثانية، أي عندما يكون النص غير قابل للفهم، فتكون العلة في النص ذاته. بعبارة أخرى، ان النص المفهوم ليس النص الواضح تماماً بل النص القابل للفهم. ورأى آخرون أن وضوح القانون يقاس بالنسبة للأشخاص الموجه إليهم [في حال كان القانون يعني فئة من الناس بعينها]، فإذا لم يفهموا معناه فهذا يعني أن القانون غير مفهوم. وفي كندا والولايات المتحدة الأميركية، على سبيل المثال، عرّف البعض القانون غير الواضح، وبالتالي غير المقبول، بأنه القانون الذي بلغ حداً من عدم الدقة والغموض بحيث يتيح المجال للتعسف في تطبيقه<sup>11</sup>.

إذا أردنا أن نضع معياراً موضوعياً لوضوح النص التشريعي، مع علمنا بصعوبة هذه المهمة، فإننا نرى أن النص الواضح هو النص الذي يتصف بالخصائص الآتية:

1. أن يكون النص مصاغاً بلغة سليمة وواضحة مع الدقة في استخدام المصطلحات القانونية.
2. أن يكون النص مقتضياً قدر الامكان، ما يسهل فهمه.
3. أن يدل النص على مقصد وغاية القانون، أي أن يؤدي النص المعنى الذي يرمي اليه المشرع.
4. أن يكون النص مترابطاً وخالياً من أي تناقض سواء بين مواده المتعددة أو داخل مادة بعينها لئلا يصبح غير قابل للتطبيق.
5. إذا كان القانون يتناول مسائل تقنية أو ينص على آلية خاصة لتطبيقه، ينبغي أن يحدد هذه المسائل والآلية بصورة كافية تزيل الغموض عنها لئلا يصبح القانون عرضة لتفسيرات متضاربة، ما يفسح في المجال للتعسف أو للاستنساب في تطبيقه.

ذكرنا أن المجلس الدستوري اللبناني يعتبر، على غرار المجلس الدستوري الفرنسي، أن النص الغامض مخالف للدستور لأنه، من جهة، يفسح في المجال أمام تطبيقه بصورة استثنائية وبطرق ملتوية تسيء الى العدالة والمساواة بين المواطنين. ومن جهة أخرى، لأنه قد يؤدي الى تحريف نية المشرع أو الانحراف عنها، ما يؤدي الى تطبيق القانون خلافاً لمقاصد هذا الأخير. هذا ما يتبين من القرارات التي أصدرها المجلس حتى الآن ونوردها فيما يأتي.

- نص القانون رقم 679 تاريخ 2005/7/19 على تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكمالها. وقد اعتبر المجلس الدستوري أن عبارة "ريثما يتم استكمالها"، التي تعني أن المجلس غير مكتمل في هيئته القائمة (يومذاك)، غير واضحة وغير قابلة للفهم لأنها

<sup>11</sup>. أنظر بهذا الصدد:

Frison-Roche (M.-A.) et Baranès (W.), *Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi*, Dalloz, 2000, doctrine, pp. 361- 368.

“تتضمن لواقعة أو وضع قانوني غير مفهوم ويصعب ربطه بكف يد المجلس عن النظر في المراجعات الواردة إليه”، ولا يتبين منها ما إذا كان في التأجيل تعليق لاختصاص المجلس أم تعطيل لعمله. فضلاً عن أن القانون "غير واضح وغير مفهوم بالنسبة للشرط أو الاجل اللذين تتوقف عليهما استعادة المجلس لاختصاصه الذي انتزعه منه المشرع" (قرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6).

- من الامثلة على التناقض في مضمون مادة من مواد قانون تجعل النص لا معنى له، وبالتالي غير قابل للتطبيق عملياً، ما ورد في المادة 8 من القانون رقم 99/140 تاريخ 1999/10/27 (قانون صون الحق بسرية المخابرات - المعروف بقانون التنصت). فقد نصت المادة 8 المذكورة على أنه "لا يجوز اعتراض المخابرات التي يجريها المحامون الا بعد اعلام نقيب المحامين والتثبت من أن المحامي المقصود ارتكب أو شارك في ارتكاب جناية أو جنحة". فاعتبر المجلس، عن حق، ان اشتراط التثبت من حصول الفعل الجرمي قبل اجراء الاعتراض أو التنصت تتنفي معه الغاية من النص ويصبح بدون معنى، لأن الغاية من التنصت هي التثبت من حصول الفعل الجرمي. فاذا ما تم التثبت من هذا الفعل قبل اجراء التنصت فلا حاجة عندئذ الى التنصت (قرار رقم 99/2 تاريخ 1999/11/24. تشير الى أن المجلس أبطل المادة 8 المذكورة لمخالفتها مبدأ المساواة بين المواطنين).

- اعتبر المجلس في قراره رقم 2017/5 موضوع هذا التعليق أن المادة 11 من القانون 2017/45 مخالفة للدستور بسبب افتقارها للوضوح. ذلك أن هذه المادة جاءت في 6 صفحات (من أصل 12 صفحة يتألف منها القانون المذكور) وتضمنت 18 فقرة وكل فقرة احتوت على عدة أقسام. هذا الامر غير مألوف وغير مقبول، خاصة في قانون يتعلق بالضرائب، ويتعارض مع الاصول المعمدة في صياغة القوانين، وكانت نتيجة سوء الصياغة هذه أن جاءت المادة 11 المشار اليها غامضة وغير مفهومة.

- تشير أخيراً الى أن المجلس الدستوري اعتبر، بما يتعلق بالقوانين المالية بالذات، أن "عدم وضوح القانون أو عدم فقهه لا يؤديان الى ابطاله الا عند تجاوزه حداً مفراطاً مبيدداً معناه". وأضاف المجلس: ان هذا الحل هو المعتمد "في الاجتهاد الدستوري الاكثر حداثة" (أنظر القرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15). ولعل ما حمل المجلس على اعتماد هذا المنحى المتشدد بالنسبة للقوانين المالية سببه، برأينا، أن عدم وضوح (أو غموض) القانون المالي يقاس بالنسبة الى فئة الناس الموجه اليهم والمعنيين مباشرة به وهم من الخاصة، أي ممن لهم معرفة وخبرة في الشؤون المالية، فضلاً عن أن القوانين المالية هي، بحد ذاتها، معقدة وتتضمن مسائل تقنية قد تكون بالغة الصعوبة، أو قد تبدو كذلك لمن هم من غير أهل الاختصاص.

ومع ذلك، نحن لا نؤيد أن يكون التشدد الذي أعلنه المجلس الدستوري في قراره المذكور أعلاه قاعدة عامة يُعمل بها في جميع الحالات، وبخاصة عندما يتجاوز الافراط في عدم الوضوح الهدف الذي أراد المشتري بلوغه ولا تبرره أي مصلحة عامة، وفق ما قضى به المجلس الدستوري الفرنسي في قرار مهم بتاريخ 2005/11/29. الى ذلك، فان القوانين المالية تهم كافة الناس وبخاصة عندما تنص على فرض ضرائب جديدة أو رفع معدل ضريبة موجودة من قبل. ومن واجب المشتري أن يسن قوانين واضحة وقابلة للفهم كما سبقت الإشارة، لأن وضوح التشريع يسهم في تحقيق الامان التشريعي (sécurité juridique). ونود أن نشير بهذا الصدد الى أن المحكمة الفدرالية

السويسرية، وهي أعلى سلطة قضائية في سويسرا، قضت في قرار لها يعود الى عام 2004، خلافاً لما ورد في قرار المجلس الدستوري اللبناني المذكور أعلاه، بأن القانون يجب أن يكون واضحاً بصورة كافية ليكون المتقاضون على بينة من حقوقهم وواجباتهم. وبما يتعلق بالتكليف بالضريبة بالذات، فإن موضوع الضريبة ينبغي أن يكون محددًا في القانون بالوضوح والدقة المناسبين لفهمه.

**ب – الغاية من وضوح النص التشريعي:** يندرج اشتراط وضوح القانون في سياق الحفاظ على حقوق الانسان التي يكفلها له الدستور والقوانين المرعية الاجراء. فالدولة الحديثة هي دولة القانون. وما من دولة في عصرنا الحاضر الا وتزعم أنها "دولة قانون"! والمقصود بدولة القانون هو، من جهة، أن تحترم الدولة الدستور والقوانين التي تسنها وتنتقيد بأحكامها. ومن جهة أخرى، أن يكون بمقدور كل شخص أن يدافع عن حقوقه، وبخاصة تجاه الدولة بكافة أجهزتها، أمام قضاء مستقل.

تعاني الدول في عصرنا من تخمة في التشريعات نظراً لاتساع وظائفها ومهامها وتشعبها. وقد باتت الحياة في المجتمعات الحديثة أكثر تعقيداً عما كانت عليه في الماضي ومتطلباتها في ازدياد مطرد خاصة بعد أن غزتها التكنولوجيا المتقدمة التي تتطور بسرعة مذهلة يوماً بعد يوم. وقد انعكس هذا الواقع على القوانين فباتت أكثر تقنية وتعقيداً وصعوبة على الفهم من ذي قبل. وأدى التضخم التشريعي الى صعوبة الاحاطة بكل ما صدر ويصدر من قوانين، وبالتالي الى عدم العلم بوجودها كلها نظراً لضخامة عددها<sup>12</sup>. هنا تبرز المفارقة بين هذا الكم الهائل من القوانين المعمول بها وقاعدة "لا يمكن لأحد أن يعتد بجهله للقانون" (Nul n'est censé ignorer la loi). فبعد نشر القانون وفق الاصول المعتمدة (عادة في الجريدة الرسمية) تنشأ قرينة قانونية لا يمكن دحضها (une présomption irréfragable)، أي لا يمكن اقامة الدليل على عكسها (الا في بعض الحالات الاستثنائية)، على أن الجميع بات على علم – أو يفترض أنه على علم – بصدور القانون. وتهدف هذه القاعدة، المعمول بها من عهد الرومان، الى تحقيق الاستقرار في المجتمع اذ لا يعقل أن يتوقف تطبيق القانون على معرفة كل فرد به، والتهرب منه بادعائه أنه لم يعلم بصدوره<sup>13</sup>.

<sup>12</sup>. يقدر عدد القوانين النافذة في فرنسا بحوالي ثمانية آلاف قانون، يُضاف إليها أربع مئة ألف نص تنظيمي. لمواجهة هذا الوضع، صدر في فرنسا منذ العام 2004 عدة قوانين ترمي الى "تبسيط" (simplification) التشريع في عدة مجالات. كما أعلن رئيس الجمهورية السابق فرنسوا هولاند بتاريخ 28 آذار 2013 عن عزم الحكومة على احداث "صدمة تبسيط" (un choc de simplification) في التشريع والمعاملات الادارية. وقد اتخذ في نطاق تنفيذ هذه "الصدمة" بين عامي 2013 و2016 ما لا يقل عن 770 تدبيراً لتبسيط الاجراءات الادارية، الا أنها لم تحقق الهدف المطلوب باعتراف الرئيس هولاند نفسه الذي صرّح قائلاً: " C'est compliqué de simplifier" (ان التبسيط عملية معقدة)، صحيفة لوفيفارو الفرنسية، 23 آذار 2017.

<sup>13</sup>. حول هذه القاعدة القانونية:

لكن، كي يتمكن الفرد من الدفاع عن حقوقه ينبغي أن يكون على اطلاع على القوانين التي تمنحه هذه الحقوق وتحميها، وأيضاً على القوانين التي ترتب عليه موجبات. لذا على السلطات المختصة أن تؤمن لكل فرد امكانية الوصول الى القوانين بدون مشقة كبيرة أو عناء (وهذا هو المقصود بـ *accessibilité*). وبعد أن يطلع عليها ينبغي أن يفهم مضمونها (وهذا هو المقصود بـ *intelligibilité*). ولكي يفهم مضمونها يجب أن تكون واضحة أو، على الأقل، قابلة للفهم. فوضوح القانون هو ضمانة لحقوق الفرد لأنه هو الذي يمكن هذا الأخير من الدفاع عن حقوقه. وهذه الحقوق لا تكون فعلية ومصانة الا إذا كان بمقدوره مراجعة القضاء لحمايتها في حال التعدي عليها سواء من الدولة أم من أقرانه. والقضاء لا يكون فعالاً ويضمن حقوق الناس الا إذا كان مستقلاً، واللجوء اليه زهيد الكلفة، والفصل في القضايا المعروضة عليه يتم بمدّة معقولة. ان المجلس الدستوري، بتأكيد على أن القانون غير الواضح، أي غير القابل للفهم، مخالف للدستور ويقتضي ابطاله، انما يهدف الى حماية حقوق الفرد وتمكين هذا الأخير من الالمام بها والدفاع عنها. فضلاً عن أنه يحول دون تطبيق القانون بشكل استنسابي يسيء الى العدالة والمساواة بين المواطنين. وغني عن القول أنه يعود للمجلس الدستوري تقدير درجة الغموض التي يصبح القانون معها غير قابل للفهم، وبالتالي مخالفاً للدستور.

\*\*\*

أكد المجلس الدستوري مجدداً في قراره رقم 2017/5 موضوع هذا التعليق على عدد من المبادئ سبق له أن أعلنها في قرارات أخرى، كمبدأ المساواة بين المواطنين ( مع التنكير بأن هذا المبدأ ليس مطلقاً)، وكون النظام الداخلي لمجلس النواب لا يشكل مرجعاً دستورياً، ما يعني أن المجلس لا ينظر في دستورية القانون المطعون فيه في ضوء أحكام هذا النظام. كما أكد أيضاً على مبدأ الشمول والشمول في الموازنة مع جواز التخصيص في حالات معينة ضمن الضوابط الدستورية التي تمكن مجلس النواب من ممارسة رقابته على المال العام. والى ذلك، فقد أعطى المجلس الدستوري للمادة 36 من الدستور بُعدها الدستوري والسياسي الحقيقي بأن اعتبر أن ما نصت عليه ليس مجرد قاعدة شكلية بل هو مرتبط جذرياً بطبيعة نظامنا الديمقراطي البرلماني، بحيث لم يعد بوسع مجلس النواب في المستقبل تجاوز المادة 36 التي لم تكن تطبق دائماً بدقة وصرامة. كما نبّه المجلس الدستوري السلطة التشريعية الى ضرورة أن تتسم القوانين التي تسنها بالحد الأدنى من الوضوح لأن الغموض في النص التشريعي يفسح في المجال أمام تطبيقه بطرق استنسابية تسيء الى العدالة وتخل بمبدأ المساواة بين المواطنين، وفي هذا التنبيه دعوة الى تحسين مستوى صياغة القوانين. ألم يكتب مونتسكيو في مؤلفه الشهير "روح الشرائع" (1748) قبل أكثر من قرنين ونصف ما معناه: ينبغي ألا تكون القوانين عسيرة ليتمكن كل مواطن من فهمها بسهولة؟