الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2017

المجلد الحادي

www.cc.gov.lb

2

الديموقراطية ليست حكم العدد فحسب بل حكم القانون أيضاً*

المحامي الدكتور بول مرقص

لإرساء دولة الحق في لبنان، على القانون الذي يجري التصويت عليه أن يأتي مؤتلفاً مع الدستور ومنسجماً معه، نصوصاً وآليات إجرائية وشكليات ضرورية.

هذا ما يفسّر صدور قرار المجلس الدّستوري الجريء رقم 2017/5 الذي، وبإبطاله القانون رقم 2017/45 المنشور في العدد 37 من الجريدة الرسمية في تاريخ 2017/8/21 والمتعلّق باستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغاية تمويل سلسلة الرّتب والرواتب، أكّد ان الديموقراطية ليست حكم العدد فحسب إنما هي حكم القانون أيضاً وعلى السواء.

فقد قرّر المجلس وفي سياق قانونيّ موسّع، وعلى امتداد حيثيات، بأن القانون الذي خضع لمراقبته بعد أن قدّم عشرة نواب مراجعة طعن بشأنه أمامه، هو قانون غير دستوري، مستنداً في قراره إلى مخالفات عدّة سواء كان في الشكل أو في المضمون.

قضى القرار بإبطال القانون رقم 45 برمته الذي صدر في غياب الموازنة وخارج إطارها، لأسباب عدّة منها مخالفة أصول التصويت ومخالفة مبدأ الشمول المالي الذي نصت عليه المادة 83 من الدستور، ولخرقه من خلال المادة 17 منه لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة والضرائب كما ولتعارضه مع الفقرة (ج) من مقدمة الدستور، ومع المادة 7 منه.

* شاركت الأستاذة ريم زغيب في البحوث الآيلة الى كتابة هذا المقال.

1
في مخالفة أصول التصويت

"دولة الرئيس نحنا منرفض هيدا الشي... دولة الرئيس هيدي مخالفة للدستور وسوف نطعن بالقانون... هيدي هرطقة دستورية!" [1]

هذا ما أعلنه النائب سامي جميل في جلسة مجلس النواب تاريخ 2017/7/19، عندما أقرّ مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 10415 المتعلق بتعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والأجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية.

فعلامَ اعترض النائب سامي الجميل في هذه الجلسة؟

بعد الانتهاء من المناقشة باشر الرئيس نبيه بري التصويت بالمناداة بالأسماء ونودي السادة النواب بأسمائهم: اسطفان الدويهي، أكرم شهيب، وائل أبو فاعور، فحصل هرج ومرج، فأعاد الرئيس المناداة مرة ثانية على النواب الثلاثة، فدبت الفوضى فأعلن الرئيس أن القانون صدق بالأكثرية.

فما كان من النائب سامي الجميل إلا أن تقدم بطعن موقع من عشرة نواب في قانون "الضرائب" أمام المجلس الدستوري كونه المرجع الصالح لمراقبة دستورية القوانين وبت بطلانها أو دستوريتها. وقد أصدر *المجلس الدستوري* بإجماع أعضائه العشرة *القرار* رقم 2017/5، الذي قضى بإبطال القانون رقم 45 برمته.

لا يستطيع المجلس الدستوري النظر عفواً في دستورية قانونٍ ما، كما لا يمكن للمواطنين مراجعته مباشرةً، إذ نصت المادة 19 من الدستور والمادة 19 من القانون رقم 250 الصادر بتاريخ 1993/7/14 على أنه لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ولعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين.

هذه الصلاحية بالمراجعة، والمحددة على سبيل الحصر، من شأنها أن تجعل عملية الرقابة على دستورية القوانين في لبنان نادرة الحدوث إذ قد تكون من مصلحة هذه المراجع عدم إثارة مسألة الدستورية عندما يتفق القانون غير الدستوري، مع توجّهاتها الخاصة.[2]

وكان المجلس الدستوري قد بادر إلى صياغة تعديلات على النصوص التي تحكم عمل المجلس الدستوري من ضمنها المادة 19 من الدستور، وذلك من خلال إعطاء المتقاضين أمام

---

* رانيا حمزة، "هكذا أقرت ضرائب "السلسلة" في لبنان: مواقف النواب بالتفصيل"، موقع المفكرة القانونية، 2017/7/24.

[2] اضطر المجلس الدستوري ردّ المراجعة رقم 1/98 المتعلقة بالطعن بقانون موازنة العام 1998 المنشور في العدد 7 من الجريدة الرسمية الصادر في 1998/2/6 شكلاً، لأنها وقعت من ثلاثة نواب فقط، وذلك من دون أن يستطيع التطرق إلى ما إذا كان القانون قد خالف أحكام المادة 83 من الدستور إن لجهة سنوية الموازنة أو لجهة مبدأ الشمولية في الموازنة لأنها لم تلحظ جميع النفقات وجميع الواردات.

المحاكم حق الدفع بعدم دستورية نص قانوني يحكم الفصل في الدعوى ويتعارض مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات كما ومن خلال إعطاء المجلس الدستوري حق التحرك عفواً وتلقائياً للنظر في دستورية القوانين ولا سيما في مجال قوانين الموازنات العامة حيث يصار إلى تسريب النصوص القانونية المختلفة والتي لا علاقة لها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة بتنفيذ الموازنات وفي مجالات الأنظمة الداخلية لعمل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية[3].

يذكر أنّ عدداً لا بأس به من القوانين النافذة اليوم كانت قد أقرت برفع الأيدي أي بالرغم من مخالفتها الواضحة للدستور ولم يتم الطعن في دستوريتها.

ومن أُولى الأسباب الموجبة للبطلان التي ارتكز إليها المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5، مخالفة أصول التصويت، فأشار في حيثيات قراره، وبعد اطّلاعه على محضر جلسة مجلس النواب، إلى أنه "*لم يتبين من محضر جلسة مجلس النواب التي أقرّ فيها القانون المطعون فيه، أن الأصول الدستورية، المنصوص عليها في المادة 36 من الدستور، قد روعيت في التصويت على القانون المطعون فيه*"،

تنصّ المادة 36 من الدّستور، والتي لم تعدّل منذ العام 1926، على ما يلي: " *... فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال*".

عند العودة إلى محاضر مناقشات الدستور اللبناني، وتحديداً إلى محضر الجلسة الرابعة لمجلس النواب تاريخ 20 أيار 1926، نجد تعليقاً للنائب الخازن على شكل سؤال: "*لماذا يكون (التصويت) سرياً؟ المجلس هنا في مقام القضاة فلماذا لا يجرؤ على إصدار حكمه جهاراً*" ؟

أكّد المجلس الدستوري عبر هذا القرار أن القاعدة التي نصت عليها المادة 36 هي صيغة جوهرية وليست معاملة شكلية، أي بمعنى أن تكون أمراً ثانوياً، حيث أن التصويت العلني بالمناداة وبصوت عالٍ هو شرط ضروري للمراقبة والمحاسبة في الأنظمة الديموقراطية البرلمانية معتبراً أنّ مخالفة المشرّع لأصول التصويت وحدها كافية لإبطال قانون برمّته.

إذاً من إيجابيات هذا القرار الجريء، أنه لن يكون بوسع المجلس النيابي بعد اليوم التغاضي عن أصول التصويت على اعتبار أن هذه الأخيرة تؤثّر في صحّة التصويت وتضرب مبدأ المساءلة.

يذكر أنّ مجلس النواب مُجهّز بالمعدات اللازمة لإجراء التصويت الإلكتروني. على أمل أن نواكب التقدم التكنولوجي والشفافية في المساءلة عبر إعادة تفعيل طريقة التصويت الإلكتروني كما في فرنسا التي اقتبسنا دستورنا من دستور جمهوريتها الثالثة لعام 1875.

2
في مخالفة مبدأ شمول الموازنة

[3] د. عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، "المجلس الدستوري، **مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية**، 2015، ص 7.

شدّد المجلس الدستوري على أن القانون المطعون فيه جاء مخالفاً لمبدأ الشمول، وكان ينبغي أن يأتي في إطار الموازنة العامة السنوية وفقاً للقواعد التي نصّ عليها الدستور.

أكد المجلس على أنّ: *"ما تمّ إقراره من واردات جاء خارج إطار الموازنة العامة للدولة، لا بل في غياب هذه الموازنة المستمر منذ سنوات عديدة، وكان ينبغي أن تصدر الموازنة في مطلع كل سنة، وأن تشتمل على جميع نفقات الدولة وواراداتها عن سنة مقبلة، عملاً بأحكام المادة 83 من الدستور المشار اليها سابقاً"*. وعليه، أدان القرار على نحوٍ غير مباشر عمليات الإنفاق والجباية التي تمّت منذ عام 2006، وهنا يبرز الدور الكبير الذي لعبه المجلس.

نصت المادة 83 من الدستور اللبناني على ما يلي: *" كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً"*.

يذكر أن مبدأ الشمول أُدخل للمرة الأولى في لبنان بتاريخ 5 تشرين الثاني 1921 أي بعد نحو قرن من تطبيق قاعدة الشمول في فرنسا، وذلك بموجب القرار رقم 1906 الصادر عن المفوض السامي الفرنسي والذي نصّت المادة الرابعة عشرة منه على ما يلي: " *يجب أن يقيد في الواردات كامل المبالغ المستحصلة. أما نفقات التحصيل والإدارة وكل النفقات الإضافية، فيجب أن تذكر في جدول النفقات*". [4]

وكُرّست قاعدة الشمول بعد هذا القرار بموجب قانون المحاسبة العمومية الصادر في 1963/12/31 إذ نصت المادة 51 منه على ما يلي: "*تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة*".

3
في مخالفة مبدأ المساواة بين اللبنانيين

يتماشى مبدأ "المساواة أمام الأعباء الضريبية" مع مبدأ العدالة التوزيعية La justice distributive وهو مستمد من المبدأ العام للمساواة أمام القانون. بالتالي على السلطة التشريعية أن تسعى إلى أن تكون الضريبة التي تفرضها على المكلفين تتناسب وإمكانياتهم المالية.

بالإضافة إلى ما تقدم، تستوجب المساواة أمام الضريبة بصفتها أداة لتوزيع المساواة الاقتصادية بين الأفراد على مستوى الحياة الاجتماعية كلها، خضوع كل المكلفين لنظامٍ ضريبي واحد إذا وجدوا في مراكز متماثلة. لذلك يجب على المشرع احترام مبدأ المساواة ضمن قاعدة القانون L'égalité dans la règle de droit، عبر سنّ قوانين تعامل كل المراكز المتماثلة بطريقة متطابقة.

شدد المجلس الدستوري في قراره رقم 2017/5 على أن ما ورد في القانون "*يعتبر خرقا لمبدأ المساواة أمام التكاليف العامة والضرائب*" ، علاوة على أن بعض نصوصه"*يشوبها الغموض ما يؤدي الى تطبيقه بشكل استنسابي وبطرق ملتوية تسيء إلى العدالة والمساواة بين المواطنين*".

---

[4] د. حسن عواضة، "**المالية العامة (دراسة مقارنة)، للموازنة النفقات والواردات العمومية**"، 1973، دار النهضة العربية، ص 63.

كما وأثار المجلس مبدأ المساواة بين المواطنين أمام التكاليف العامة والأعباء الضريبية، وأكد أن خرق هذا المبدأ عبر التسبب بازدواج ضريبي للمهن الحرة، يتعارض مع أحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور ومع المادة 7 من الدستور إذ لا يجوز فرض الضريبة مرتين على مطرحٍ واحد.

جاء في الحيثيات:" *إن الفقرة الأخيرة من ثانياً من المادة 17 تضاعف عبء الضريبة على شريحة من المكلفين بدون تبرير العبء المضاعف، وتؤدي إلى إشكالية في احتساب الفوائد على حساب التوفير المشترك*".

تجدر الإشارة أن المادة السابعة من الدستور على أنّ:" *كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم*". أما الفقرة "ج" من مقدمة الدستور فقد نصت بدورها على أن: "*لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمايز أو تفضيل*".

يذكر أنّ المجلس الدستوري اللبناني وفي قراره رقم 2012/2 تاريخ 2012/12/17 المتعلق بطلب إبطال قانون ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام رقم 2012/244 الصادر بتاريخ 2012/11/13 أجاز للمشترع أن يميز بين المواطنين في حال توافر شرطين: وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة، وتوافر المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة، على ان يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون إذ أن المساواة لا تعني المساواة بالمطلق، إنما المساواة بين المواطنين الخاضعين للوضع القانوني عينه.

4
في غموض إحدى مواد القانون المردود

عمد المجلس الدستوري إلى اعتبار أن المادة 11 من القانون المطعون فيه المتعلقة بمعالجة المخالفات البحرية والاعتداءات على الأملاك العامة الحاصلة منذ عقود *"يشوبها الغموض"*، ما يؤدي إلى تطبيقها على نحو استنسابي وبطرق ملتوية تسيء إلى العدالة والمساواة بين المواطنين.

هذه المادة التي تألفت من ست صفحات وتضمّنت ثماني عشرة فقرة، وكل فقرة تضمنت أقساماً عدّة، تؤكد عدم احترام علم التشريع Légistique ، خالفت بوضوح مبدأ فقه القانون والبلوغية[5]intelligibilité et accessibilité.

الجدير بالذكر أن المواطنين بإمكانهم الاعتداد بجهل القانون "Tout le monde est devenu censé ignorer la loi."، إذ وبمخالفة هذه المبادئ باتت حقوق وواجبات المواطن يشوبها الغموض طالما أنّ صياغة التشريعات ركيكة تفتقر إلى أصول التشريع "Codification" ومعايير حقوق الإنسان.

جاء في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 1999/12/16 أن مبادئ حقوق الإنسان والحريات والمساواة أمام القانون تصبح دون جدوى إذا لم يَتَسَنَّ للمواطنين الاطلاع بصورة جيدة على النظم القانونية المطبق بوجههم، متوقفاً بذلك عند خطورة تعذّر قراءة النص "du texte Non lisibilité".

في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي تاريخ 2002/1/12 شدّد المجلس على مبدأ وضوح النص القانوني كمبدأ ذي قيمة دستورية وبهذا نقرأ:

---

[5] وسام لحام، "سيادة الدستور لا سيادة مجلس النواب: تعليق على قرار الدستوري بشأن إبطال الزيادات الضريبية"، موقع المفكرة القانونية، 2017/9/28.

"Le législateur doit respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle; qu'à cet égard, **le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi**, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déférée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité".[6]

يتسم التشريع الفرنسي، على نقيض زميله اللبناني، بنوعية جيدة من الصياغة بسبب الوضوح والترتيب في بنية النص الذي يمتاز بالتجانس والصوابية في التعابير المستعملة وذلك عبر احتوائه على عناوين رئيسية وأخرى فرعية ما يتيح للقارئ معرفة ما هو أساسي وما هو تِبَعي accessoire في ذهن المشرع حتى قبل دراسة أحكامه التفصيلية.

يؤدي الإخلال بقواعد التشريع إلى تغيير معنى القاعدة القانونية، نذكر على سبيل المثال المادة 11 من قانون إصدار أسهم المصارف رقم 308 تاريخ 2001/4/3 المتعلقة بتخفيض رسم تسجيل العقارات لصالح المصارف التي أُدخِلت في متن القانون على سبيل "الحشر" بدون أن يكون لها علاقة به[7].

سبق للمجلس الدستوري أن قرر أن عدم وضوح النص التشريعي أو عدم فقهه يؤديان الى إبطاله عند تجاوزه حداً مفرطاً مبدداً معناه[8].

بالعودة إلى قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 نجد أنه عمد إلى إبطال المادة 11 التي خالفت أصول التشريع وذلك بدون أن يتطرق إلى مضمون المادة، ما يشكل عامل ضغط على المشرع اللبناني المعرض إلى إبطال قانون يسنّه، أساسه سليم ولكنه مردود في الشكل.

***

إنّ قرار المجلس الدستوري المشرف والجريء يدل على تشبثه بمبدأ سمو الدستور. فهو بإبطاله القانون رقم 2017/45 برمته، لخرقه مبادئ دستورية عدة، أكد وجود ذهول تشريعي من جانب المشرع، بحيث بات على السلطة التشريعية أن تراعي هذا القرار بالنسبة إلى التشريعات التي ستضعها في المستقبل.

---

[6]. Décision N° 2001-455 DC du Conseil constitutionnel français, 12 janvier 2002: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?oldAction=rechJuriConst&idTexte=CONSTEXT000017664589&fastReqId=1340462987&fastPos=1.

[7]. د. بول مرقص، "كيف تصاغ التشريعات في لبنان اليوم؟"، مرصد التشريع في لبنان، ص 77.

[8]. قرار المجلس الدستوري رقم 2002/3، تاريخ 2002/7/15، بالمراجعة المتعلقة بابطال القانون رقم 430 تاريخ 2002/6/6 المتعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات اخرى لعمليات التسنيد.

بموجب هذا القرار أكد المجلس الدستوري حضوره خصوصاً أمام الذين كانوا يشككون باستقلاليته وقدراته فتبين أنّ العلّة ليست بعدم فاعلية هذه المؤسسة بل أحياناً كثيرة بإحجام من يتمتعون بحق المراجعة أمامه من اللجوء إليه.

كما وأصبحنا عبر هكذا قرار على دراية تامة بأنه يمكن للأكثرية أن تكون قمعية وأن تطيح بأصول التشريع سواء عن قصد أو غير قصد. إلا أن المجلس الدستوري هو الضمانة لحسن التشريع، في الشكل وفي المضمون، وهو بمثابة صمّام أمان التشريع soupape de sûreté.

على أمل أن يتم مضاعفة دور هذا المجلس *وتوسيع نطاق* عمله لناحية الطعن بالقوانين عبر محضه صلاحية مراقبة دستوريتها عفواً أي بدون أن يراجَع "autosaisine"[9] كما والسماح للأفراد كافة (المواطنين) بمراجعة المجلس الدستوري طعناً في عدم دستورية القانون، فيكون لكل متضرر من قانون معين حق الطعن فيه مباشرةً أمام المجلس.

---

[9]. أنطوان خير، "رقابة دستورية القوانين عفواً" منشور في كتاب: الجمهورية اللبنانية، **المجلس الدستوري**، توسيع صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان في ضوء المشروع الذي أعده رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري، ص 66.