

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2017

المجلد الحادي عشر

www.cc.gov.lb

دور القاضي الدستوري في مراقبة القوانين المالية العامة

الدكتور فوزات فرحات

أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية

على الرغم من أهميتها الاستراتيجية والاقتصادية في حياة الدول، فإن القوانين المالية تبقى في نهاية المطاف شأنها شأن القوانين العادية تخضع لمراقبة المجلس الدستوري، ونسارع إلى القول بأن أهمية هذه القوانين وحساسيتها في بعض الأحيان تدفعان بالمعارضة لعرضها على تمحيص القاضي الدستوري¹. وهنا يقوم هذا الأخير بمطابقة هذه القوانين للدستور، وخصوصاً للقواعد الاقتصادية الدستورية²، الواردة أصلاً في مقدمة الدستور³، وبالتالي فإذا شابته هذه القواعد مخالفات فاضحة تفتّحت أمام هذا القاضي مرحلتان اثنتان:

المرحلة الأولى: يراقب فيها القاضي الدستوري مدى مطابقة القانون المالي لبعض القواعد الدستورية الجوهرية والإجرائية، سواء الموجودة منها في مقدمة الدستور أم تلك التي أنشئت بقراراته المختلفة، فإزاء تلك الواردة في مقدمة الدستور لا يستطيع القاضي الدستوري على سبيل المثال، المرور مرور الكرام—وخصوصاً في القضايا المالية—عن القواعد التي تتجاهل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1789 ومفاعيلها؛ لاسيما تلك المتعلقة بمبدأ مساواة المواطنين أمام الضريبة (المادة 13)؛ أو حتى مشروعية الضريبة المنصوص عليها في المادة 14 من هذا الإعلان.

- **المرحلة الثانية:** يبسط فيها القاضي الدستوري رقابته على القانون المالي ومدى مطابقته لأحكام الدستور، وخصوصاً إذا ما تضمن هذا القانون بعض المواد التي لا تمت بصلة لا

¹ هذا ما لمسناه في القرار الأخير للمجلس الدستوري اللبناني رقم 2017/5 والذي طعن به عدد من النواب المعارضين لفرض ضرائب معينة بغية تمويل السلسلة.

² قد يكون منح دور اقتصادي للقاضي الدستوري فيه الكثير من المغامرة والتردد، هذا إذا لم نقل بالتهوّر. وهذا نابع من كون العلاقة بين الدستور والاقتصاد هي علاقة غير طبيعية، فالعالم الاقتصادي هو من صنّعة الشخص الطبيعي الذي ينحصر همه في تحقيق مصلحته الخاصة، في حين يكاد ينحصر دور الدستور في إدارة العلاقة بين السلطات العامة في الدولة كخطوة لا بد منها نحو تثبيت أسس الديمقراطية بعيداً من أية منفعة شخصية، لكن هذه المقولة لم تعد تصح اليوم، إذ إن العولمة أسهمت في خلق جوّ من التداخل بين معظم القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بحيث أصبح من الضرورة إعادة تنظيم هذه القطاعات الاقتصادية المختلفة على أسس التضامن الاجتماعي La cohésion sociale النمو الاقتصادي La croissance économique، وقواعد المالية العامة Les règles des finances publiques.

³ كحرية التملك droit de propriété، حرية المبادرة Liberté d'entreprendre، حرية المنافسة Liberté de concurrence...

من قريب أو من بعيد لقانون الموازنة⁴. وفي كلتا المرحلتين فإن مفاعيل هذه الرقابة تختلف بحسب المخالفة لأحكام الدستور، فرقابة القاضي الدستوري تكون صارمة إزاء القانون المالي الأساسي، التعديلي أو التصحيحي ومدى مطابقتها لأحكام الدستور وخصوصاً من الناحية الجوهرية والأساسية⁵. بالمقابل، إذا ظهر بعض التناقض بين أحكام كل من الدستور والقانون المالي فإن القاضي هنا لن يتردد في قبول الطعن إما جزئياً في بعض أحكام هذا القانون⁶، وإما كلياً، أي رد القانون برمته إلى السلطة التشريعية⁷.

إن التطور الاقتصادي المتسارع أثر إلى حد بعيد على دور الدولة التي أصبحت تتمتع بأهداف ومهام أكثر توسعاً دفعها وبشكل قوي على تغيير أسس المجتمع ليصبح أكثر تأقلاً وتقدماً عما كان عليه في الماضي؛ وهذا يعني بروز دور جديد للمالية العامة أكثر طموحاً وأكثر أهمية عما كان عليه من قبل؛ فالمالية العامة أصبحت من الآن فصاعداً الأداة الرئيسية لسياسة اقتصادية، اجتماعية واعدة. إن التداخل الذي نشهده اليوم بين المالية العامة ومعظم القطاعات الاقتصادية والذي نجد أساساً له في بعض مواد الدستور، ترك بصماته على عموم العمليات الاقتصادية، وهذه الأخيرة أصبحت بحاجة إلى منظم لها، ومن هنا كانت نظرتنا الإيجابية للقاضي الدستوري وللدور الاقتصادي الذي يمكن أن يلعبه في هذا المضمار. صحيح أن أثر هذا القاضي قد يخفت إزاء التصرفات الفردية الاقتصادية، لكن دوره يشع من جديد، فهو قاضي الانتظام العام الاقتصادي، قاضي المصلحة العامة يراقب دستورية بعض القوانين ويقدر مدى مساهمتها في تدعيم وتنظيم الحياة الاقتصادية العامة⁸.

إن التداخل المتزايد للقاضي الدستوري في الحياة الاقتصادية كان نتيجة لهذه "النكهات" الاقتصادية المتزايدة في معظم دساتير دول العالم. فيفضل حرية التجارة والصناعة *liberté de commerce et d'industrie* وحرية المنافسة *Liberté de concurrence*، وحرية المبادرة

⁴. المجلس الدستوري الفرنسي على سبيل المثال لم يتوان في أكثر من قرار له عن الإشارة إلى عدم دستورية فصول في قوانين المالية لكونها لا تتصل بالمالية العامة. من بين هذه القرارات نشير خصوصاً إلى القرار رقم 27 أيلول 1973 والقرار رقم 28 أيلول 1976. كما صرح بعدم دستورية فصول لعدم توفرها على الصفة المالية. علماً بأن المجلس يثير عدم الدستورية في هذه الحالة من تلقاء نفسه. فوجود مثل هذه الأحكام في قانون الموازنة يعتبر من الأسباب المتعلقة بالنظام العام في القضاء الدستوري راجع:

C.C. 29 déc. 1999, 361 DC, RFDC, P. 176 note Philip (L).

راجع أيضاً:

Lalumiere (P) « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel: Les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire, *Revue Pouvoir*, Paris, 1980, p. 56.

وأيضاً راجع

Loïc (Ph), *Finances Publiques*, CUJAS, Paris 1992, P. 242 ets.

⁵. كمخالفة هذه القوانين لقاعدة دستورية صريحة.

⁶. هذا ما جرى بالفعل في قانون الرسم على القيمة المضافة حيث أبطل المجلس الدستوري بعض مواد هذا القانون.

⁷. كالقانون رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22.

⁸. كقانون الشراكة بين القطاع العام والخاص/ قانون الخصخصة...

Liberté d'entreprendre تمكنت المصانع والشركات الكبرى الفرنسية من اللجوء لحق استعمال الأسئلة الأولية الدستورية للدفاع عن مصالحها وحرّياتها⁹. إن هذا "الغزو" الاقتصادي الذي بدأ يترسخ اليوم أسهم إلى حد بعيد في إبراز الدور الاقتصادي للقاضي الدستوري، بحيث لم يعد هذا الدور محصوراً فقط في حماية الحريات الاقتصادية وإنما تعدّى ذلك إلى مهمة تصحيح بعض نتائج العمليات الاقتصادية، وذلك بإعادة تنظيمها من الناحية القانونية والاجتماعية. صحيح أنه وكما قال السيد ميشال روكار Michel Rocard رئيس وزراء فرنسا الأسبق بأنه "لا يمكن تغيير الاقتصاد بمرسوم" «L'économie ne se change pas par décret». لكن التغييرات الكبيرة التي حدثت على المستوى الاقتصادي وتزايد سلطة الفعاليات الاقتصادية على المؤسسات السياسية أدى إلى انحسار دور السلطة التشريعية، فعدت الحكومة هي صاحبة القرار الفعلي في الشؤون المالية والاقتصادية¹⁰. وهنا تدخل القاضي الدستوري ليوازن بين ضرورة الحفاظ على الصلاحيات المالية للحكومة بشأن تحضير الموازنة، ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار مشروعية هذه الصلاحيات التي تأخذها من البرلمان. ونحن لا نجافي الحقيقة بالقول أن الدستور قد حصر بالحكومة الحق برسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ولكن بالاتفاق مع البرلمان الممثل الشرعي والوحيد لمختلف أطياف المجتمع. هذا التشديد من قبل القاضي الدستوري على ضرورة مشاركة البرلمان في استمرارية الحياة على المستوى الوطني تجلّى في تكريسه للقيمة الدستورية لمبادئ الموازنة (قسم ثانٍ) من جهة، وفي تأكيده ضرورة مطابقة القوانين المالية للدستور (قسم أول) من ناحية ثانية.

1

⁹. خصوصاً بعد التعديل الدستوري في عام 2008.

إن الدستور اللبناني على سبيل المثال يشدّد على أن النظام الاقتصادي في لبنان هو حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة. كما يشدّد على الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً. وهذا الأخير هو ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام. أما في فرنسا فقد أعطى المجلس الدستوري لحرية المبادرة القيمة الدستورية وتتمحور ضمن ثلاثة حقائق متنوّعة:

1. الوقوف على الأنشطة الاقتصادية المتنوّعة:
2. هيكلية المشغلين في السوق وطريقة تكوين رأسمالهم.
3. التشغيل الحر للمؤسسات والحماية الاقتصادية.

.... Le Conseil constitutionnel français a reconnu la valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre dont il n'a cessé d'entendre d'applicabilité, en fait, la liberté d'entreprendre reconnue aujourd'hui quatre réalités différentes :

L'accès aux activités économiques d'établissements de la structure des opérateurs sur le marché et la composition de leur capital, le fonctionnement des entreprises et la protection des débouchés économiques. Voir Niewinski (S), *Droit public des affaires*, Ed. Monchrestier, 2012, p. 51 et s.

¹⁰. أسباب انحسار سلطة البرلمان في هذا المضمار في كتابنا: "المالية العامة: الاقتصاد المالي، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية"، الطبعة التاسعة، 2016، ص 85 وما يليها.

ضرورة مطابقة القوانين المالية للدستور

إن أي نص قانوني تصوت عليه السلطة التشريعية لا بد من أن تعتريه مجموعة من النواقص لا تظهر إلا عند المباشرة بتطبيقه، وهنا يبرز دور القاضي الدستوري في هذا المجال¹¹. بالتالي فالرقابة الدستورية على القوانين المالية جاءت لإبراز تلك الخروقات وبعض التجاوزات غير الدستورية والتي نلمسها بين الفينة والأخرى في بعض القوانين المالية. لكن الواقع اللبناني يظهر لنا وبشكل ساطع ضعف المنتوج القضائي للمجلس الدستوري في هذا المجال. وهذا عائد بالطبع إلى أن معظم القوانين وخصوصاً المالية منها تمر عادةً من دون أي طعن باستثناء القليل منها. وتفسير ذلك قد نجده في كيفية التشريع التي تتم في لبنان. إن عملية إصدار قانون ما في لبنان تتم غالباً كنتيجة لتوافق بين الرئاسات الثلاث¹². وهذا يعني أنها لا تمارس حقها بالطعن إلا نادراً؛ إذ قلما يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق، وقد يكون ذلك لاعتبارات تتعلق بمركزه المعنوي ولقدرته على الحفاظ على احترام الدستور عن طريق رده للقانون ضمن المهلة المحددة لإصداره إلى مجلس النواب أو الطعن به مباشرة أمام المجلس الدستوري؛ من جهته فإن رئيس مجلس النواب لا يلجأ عادة للطعن في القوانين لأنه يعتبر مبدئياً في الأنظمة البرلمانية رئيس الأكتريية النيابية التي وافقت على اقتراح أو مشروع القانون¹³؛ وأخيراً، فإن رئيس مجلس الوزراء يمتنع بدوره عن مراجعة المجلس الدستوري لأن معظم التشريعات هي من إعداد مجلس الوزراء. وأخيراً، فإن إمكانية الطعن عبر النواب العشرة التي يوجبها القانون فإنها قد لا تتوافر في بعض الأحيان¹⁴، وحتى، ولو توافرت فقد يتم ذلك إما بشق النفس¹⁵، وإما بعد انتهاء مهلة الطعن (15 يوماً) المنصوص عليها في القانون رقم 93/205، قانون إنشاء المجلس الدستوري باعتبارها من الانتظام العام¹⁶. أضف إلى ذلك أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري اللبناني ليست رقابة لاحقة بالمعنى الحقيقي للكلمة، فهي تعتبر لاحقة من الناحية النظرية المجردة فقط، وقطعاً ليست من الناحية العملية التطبيقية. إن الرقابة اللاحقة التي هي من أسس وخصائص الرقابة القضائية بالمعنى الصحيح للكلمة هي تلك الرقابة التي لا تقتصر مهمتها فقط على إصدار القانون ونشره،

¹¹ لا يقتصر دور القاضي فقط على إبراز ثغرات القانون المحال عليه، وإنما أيضاً سد النواقص في حال انتفاء النص. إذ لا اجتهاد عند وضوح النص.

¹² هذا ما نلمسه بشكل خاص في قوانين الموازنة حيث أن التوافق على الأهداف والخطوط العريضة ينسحب على التصويت على مشروع هذا القانون وذلك بفترة زمنية قصيرة نسبياً وبأكثرية ساحقة.

¹³ راجع قباني (خالد)، "القضاء الدستوري: التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة"، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2007-2010، ص 267.

¹⁴ هذا ما حدث بالفعل في القرار رقم 98/1 تاريخ 1998/2/25 حيث رد المجلس الدستوري المراجعة شكلاً كونها مقدمة وموقعة من ثلاثة نواب فقط. وكان موضوع هذه المراجعة يتمثل في طلب تعليق وإبطال قانون الموازنة العامة لسنة 1998.

¹⁵ هذا ما حدث فعلاً في الطعن بالقانون رقم 45 الصادر بتاريخ 2017/8/21 والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 37 تاريخ 2017/8/21.

¹⁶ رد المجلس الدستوري بقراره رقم 96/2 تاريخ 96/9/5 المراجعة التي تقدم بها عشرة نواب والمتعلقة بقانون الموازنة العامة للعام 1996 لورودها خارج المهلة القانونية، إذ أنه وبعد أن تأكد المجلس الدستوري أن مندوب المجلس النيابي قد تسلم الأعداد العائدة للملحق رقم 7 من الجريدة الرسمية لعام 1996 تاريخ 96/2/26 وإن هذا التسلم مهور بتوقيعه، رد المراجعة التي قدمت بتاريخ 15 آذار لورودها خارج مهلة الخمسة عشرة يوماً القانونية، أي بعد يومين من انتهاء المهلة.

بل وبعد تطبيقه أيضاً، ومن خلال الممارسة العملية والتطبيقية المستمرة للقانون في الزمن¹⁷. وهذا هو وضع الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية لدى عموم المحاكم وعلى قمتها المحكمة الاتحادية العليا، كذلك رقابة المحاكم الدستورية في ألمانيا، النمسا، اسبانيا، سويسرا، اليونان، والمحكمة الدستورية العليا في مصر¹⁸.

من خصائص ومزايا الرقابة القضائية بالمعنى الكامل أنها لاحقة بمعنى، أنها تتحقق بعد تطبيق القانون في الواقع الحي اللانهائي في مشاكله التطبيقية التي تثيرها القوانين، والتي من خلالها يتبين أوجه التمايز أو خرق مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون وفي الحقوق والواجبات¹⁹، إن مثل هذه الأمور التي أثرناها أعلاه لا تؤسس برأينا وبكل صراحة لحماية لازمة لميدان القانون ضد تجاوزات التنفيذ، يتوجب علينا طرح السؤال التالي، هل استطاع المجلس الدستوري اللبناني تعزيز وتحقيق وحماية حقوق المواطنين في قراراته عامة، وفي القرارات التي تناولت القضايا المالية بشكل خاص.

أولاً: حماية واعدة لحقوق المواطنين في المجال المالي

من المعلوم أن الدستور يضع القواعد والمبادئ العليا التي تنظم سلطات الدولة وتضمن حريات الأفراد، ومن ثم فإنه يجب أن تعلق أحكام الدستور ليس فقط على قرارات السلطة التنفيذية، بل وأيضاً على القوانين التي تقرّها السلطة التشريعية²⁰. وهذا ما أراده بالفعل المشرع من وراء إنشائه للمجلس الدستوري، إذ أنه لم يحصر هدفه فقط في مراقبة دستورية القوانين، بل وبإعطائه دوراً متقدماً في حماية حقوق المواطنين. فالرقابة على دستورية القوانين بشكل عام وعلى القوانين المالية بشكل خاص تستهدف أكثر ما تستهدف أمرين اثنين:

الأمر الأول: ويتمثل من زاوية الرقابة نفسها ومدى الالتزام الحرفي بنصوص الدستور.

الأمر الثاني: يتمظهر من زاوية العدالة الدستورية ومدى ارتباطها بمواضيع حقوق الإنسان والحريات العامة.

¹⁷. صحيح أن الرقابة المعتمدة لدى المجلس الدستوري اللبناني هي رقابة لاحقة على إصدار القانون ونشره، إذ لا تجوز إلا خلال 15 يوماً التالية لنشر القانون أو النص الذي له قوة القانون كما لا تجوز بعدها.

¹⁸. راجع محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، 2000، ص 14 وما يليها.

¹⁹. أبدى البعض خشية من ترتيب حقوق مكتسبة قد تهدر وتضيع وخصوصاً إذا ما امتدت مهلة مراجعة المجلس الدستوري أكثر من خمسة عشر يوماً على نشر القانون، لأنه وحتى مع إطلاق هذه المهلة، وتعاصر ذلك مع الأخذ بنظام الدفع الفرعي من الأفراد، فإنه من السهولة بمكان إيجاد حل، كتحديد وتقييد الأثر الرجعي للقرار بعدم دستورية القانون وإبطاله، حماية للاستقرار والحقوق المكتسبة، وقد يكون الحل كذلك بإلغاء الأثر الرجعي وجعل أثر البطلان مباشراً كحاصل عام، باستثناء الخصم مقدم الدفع الفرعي حتى يستفيد من الأثر الرجعي وتبقى له مصلحة في إبداء الدفع أصلاً بعدم دستورية القانون. وهذا ما أخذ به المشرع المصري في قانون 1998، راجع محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 299 و 388.

²⁰. إذ أنه ومهما كانت هذه السلطة ممثلة للشعب إلا أنها تبقى في نهاية المطاف مجرد سلطة منشأة تجد أساس وجودها وصلاحتها في نصوص الدستور الأعلى الذي أسسها. راجع محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 14 وما يليها.

في كلا الأمرين، فإن القاضي الدستوري يحاول إلى حد بعيد وهو ينظر في دستورية قانون عرض عليه إلا أن يكون يقظاً وغير منقطع عن حقيقة الواقع السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، لاسيما إذا ما كان هذا القانون المحال أمام هذا القاضي قد فرضته وقائع وأحداث خاصة. وفي هذا الإطار، وبالاستناد إلى القرار الأخير للمجلس الدستوري اللبناني رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 فإننا لمسنا وبشكل واضح أن هذا المجلس قد تجاوز مسألة مراقبة حرفية النص الدستوري إلى إبراز البعد الإنساني للقوانين، وذلك من خلال التصريح بعدم دستورية كل مادة مالية تمس بحقوق المكلفين وتجانب مبدأ المساواة أمام الأعباء الضريبية المنصوص عليه في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور²¹. علماً بأنه ومن استقراءنا لمجموع قرارات المجلس الدستوري اللبناني الصادرة في المجال المالي فإننا نلمس قلة الاجتهادات الدستورية في هذا المجال. إذ أنه وباستثناء بعض القرارات التي تطالعنا بين الفينة والأخرى²²، فإننا نشهد قلة اللجوء للقضاء الدستوري في القوانين المالية بشكل خاص. وهذا عائد بحسب رأينا إلى توخي السرعة بالتصويت على القانون المالي نظراً لما يتضمنه من إجراءات مالية اقتصادية أو ضريبية وغيرها، هذا بالإضافة إلى أن إحالة القانون المالي على القضاء الدستوري يعتبر في بعض الأحيان مؤشراً على وجود أزمة سياسية. وعلى العموم فإن التجربة الدستورية اللبنانية أثبتت أن عرض أي قانون مالي على المجلس الدستوري لا تتم إلا بشكل استثنائي ومحصور، على خلاف ما هو عليه الأمر في فرنسا، خصوصاً بعد الإصلاح الدستوري الذي تم عام 1974²³، بحيث أصبح العرف المتداول في الحياة البرلمانية بعد هذا التاريخ يشدد على ضرورة إحالة القوانين المالية بكل أصنافها وبشكل أوتوماتيكي على المجلس الدستوري²⁴ وهكذا وبفضل اجتهاداته الغزيرة وتجربته الفريدة في عقلنة المؤسسة التشريعية استطاع القاضي الدستوري الفرنسي أن يتجاوز جميع الخلافات النظرية التي استعرت حول طبيعته²⁵، لينصب نفسه إنموذجاً يحتذى به من دول العالم.

إن تجربة المجلس الدستوري الفرنسي الرائدة وتكريسه لدولة الحق والقانون وما جسده من ضمانات إضافية للمعارضة وللموالاتة على حد سواء، وللمواطن كذلك في ميادين المحافظة على الحقوق والحريات أذابت جميع الخلافات حول دوره الجامع والمتمثل في قراراته التي تفرض

²¹ ... وبما أن المساواة أمام الأعباء الضريبية غير متوافرة في ما بين المكلفين بضريبة الباب الأول لاختلاف طرق احتساب الأرباح للتكليف بالضريبة على أساسها بين مكلف على أساس الربع الحقيقي ومكلف على حساب الربح المقدر.... راجع قرار رقم 2017/5 مذكور سابقاً.

²² كالقرار رقم 9/2 تاريخ 1996/4/3 مراجعة متعلقة بالقانون رقم 490 الصادر بتاريخ 1996/2/15: الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 1996، والقرار رقم 98/1 تاريخ 1998/2/25 مراجعة تتمثل بتعليق وإبطال = قانون الموازنة العامة لعام 1998. وأخيراً القرار رقم 2001/1 تاريخ 2001/1/31 مراجعة طعناً بالقانون رقم 379 تاريخ 2001/12/14 (قانون الضريبة على القيمة المضافة).

²³ بموجب هذا الإصلاح لم تعد إحالة القوانين المطعون فيها على المجلس الدستوري مقتصورة على رئيس الجمهورية، الوزير الأول، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، بل أصبحت تشمل أيضاً سنيين نائباً من الجمعية الوطنية أو سنيين عضواً من مجلس الشيوخ.

²⁴ كقانون الموازنة العامة، الموازنات الملحقة، القانون التعديلي وقوانين التصفية.

²⁵ بالفعل لم يسلم المجلس الدستوري من بعض الانتقادات القاسية، فهو إما ممالئ للحكومة، وإما يعمل على تأسيس حكومة القضاء، وأخيراً فإنه كان متهماً في أكثر الأحيان بالانحياز السياسي.

نفسها على جميع السلطات والجهات الإدارية والقضائية²⁶. إن قرارات المجلس الدستوري الفرنسي والتي يتردد صداها في قرارات زميله اللبناني رغم بفاعلة تجربة هذا الأخير، تعبير وبشكل صريح عن مدى احترامها لحقوق الإنسان ولسائر المبادئ الدستورية التي كرسها، ويأتي في مقدمة هذه المبادئ: مبدأ المساواة ذو القيمة الدستورية منذ عام 1974²⁷.

شدد القاضي الدستوري اللبناني على أن الأخذ بمبدأ المساواة يفرض عدم غموض النص نظراً لما قد يسببه من إساءة بالغة إلى العدالة والمساواة بين المواطنين²⁸، وقد لاقاه زميله الفرنسي الذي اعتبر أن وضوح القانون وتحديد الفاظه هما مبدأ دستوري. فمن ناحية مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة 6 من إعلان 1789 وضمن الحقوق الذي نصت عليه المادة 16 من الإعلان، فإنه لن يكون لهما صفة حقيقية إذا لم يتوافر للمواطنين العلم الكافي بالقواعد القابلة للتطبيق عليهم، أو إذا كانت هذه القواعد تتضمن تعقيداً مفرطاً *complexité excessive* بالنظر إلى قدرة المخاطبين بها على تحديد مضمونها. ومن ناحية ثانية، فإن الحق في التقاضي يمكن أن يتأثر بهذا التعقيد، إذا كان من شأنه أن يقيد ممارسة الحقوق والحريات المكفولة وفقاً للمادتين 4 و 5 من الإعلان، ومن ناحية أخيرة، فإنه في المجال الضريبي، فإن تجاوز القانون مرحلة من التعقيد بحيث يغدو غامضاً وغير قابل للفهم، فإنه يكون مخالفاً للمادة 14 من الإعلان بشأن مبدأ الرضا بالضريبة²⁹.

إن هذه الأحكام والاجتهادات الدستورية سواء الصادرة عن القاضي الدستوري اللبناني أم الفرنسي، إنما تدل على مدى عمق واحترام حقوق الإنسان وحريات المواطنين، كما تدل أيضاً على نجاح هذا القاضي في فرض احترام هذه المبادئ على السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مراعاة المتطلبات الحكومية وما تفرضه من حماية للحقوق الضرورية للسلطة التشريعية في هذا المجال³⁰.

²⁶. Voir Turpin (D). *Le Conseil constitutionnel, son rôle, sa jurisprudence*, Hachettes Supérieurs, Paris, 1995, p. 28.

²⁷. كان ذلك بمناسبة طعن رئيس مجلس الشيوخ في تدبير ضريبي في القانون المالي العائد لعام 1974، وهي المرة الأولى التي استند فيها المجلس الدستوري في قبوله لهذا الطعن إلى المادة 6 من إعلان حقوق الإنسان، وكذلك إلى حق الملكية المدرج في الفصل 17 من إعلان 1798.

=
Riviera (J), *Le conseil constitutionnel et les libertés*, 2^e éd., Economica, Paris, 1987, p. 150 ; Philip (L.), *La constitutionnalisation du droit budgétaire français: Etudes de finances publiques*, Economica, Paris, 1984, p. 61.

²⁸... "بما أن المادة الحادية عشرة من القانون المطعون فيه جاءت في ست صفحات... وبما أن الغموض يشوب نص المادة الحادية عشرة... وبما أن الغموض في النص... يسيء إلى العدالة والمساواة." راجع القرار رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 المذكور سابقاً. أما المجلس الدستوري الفرنسي فقد فرض على المشتري الوضوح الكافي في القواعد القانونية.

Voir C.C. 24 Juillet 2008, n° 2008-567 DC Cons. 39.

C.C. du 29 déc. 2012 n° : 2012 DC.

حتى أنه ذهب بعيداً في فرض الوضوح والشفافية حتى على المناقشات البرلمانية.

C.C. 13 Oct. 2005, n°: 2005-526 DC Cons. 5.

²⁹. قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2017/5 وقرار المجلس الدستوري- الفرنسي الصادر بتاريخ 16 تموز 1971 والذي أظهر الالتزام بمقدمة الدستور الصادر في عام 1946 وإعلان حقوق الإنسان وبعدم دستورية القوانين المالية التي تخرق مبدأ المساواة.

³⁰. وخصوصاً بعد أن انتقلت الموازنة، كما يقول المجلس الدستوري اللبناني "من مجرد وظيفة سياسية بحصرها الدستور بالسلطة التنفيذية إلى وظيفة متأقلمة مع مختلف التطورات والأوضاع المالية والاقتصادية التي شهدها

إن أسس هذه العدالة الدستورية التي ينسجها القاضي الدستوري، لا سيما ببعدها الإنساني ترجع بحسب وجهة نظرنا إلى الدستور نفسه، هذا الدستور الذي لا يجب أن ننظر إليه وكأنه أسمى عبارات القانون، بل لأنه تشريع ومنهجية من ناحية، وأخلاق وأصالة من ناحية أخرى؛ وهذا ما يسمح لهذا القاضي بالانفاذ إلى المفاهيم والأفكار والأهداف التي توخاها المشرع بدون الاكتفاء بالإعلان عن دستورية قانون أم عدم دستوريته، أم أنه مطابق أم غير مطابق؛ فالقاضي الدستوري لم يعد مجرد ناطق باسم الدستور وحسب، بل هو يبحث عن مدى مطابقتها للقوانين بشكل عام والقوانين المالية بشكل خاص لحقوق الإنسان وحريات المواطن الواردة في الدستور أو في مقدمته؛ وبذلك فقط تكون هذه القوانين بمثابة الحارس الأمين لحقوق الإنسان بدلاً من أن تكون ماسّة بها⁽³¹⁾. إن التزام المشرع بمقتضيات الدستور فرض عليه نوعاً من الخطوط الحمراء إزاء القوانين المالية، بحيث يغدو واضحاً أن تخطي مثل هذه الخطوط من شأنه الحكم المسبق بعدم دستوريته، وبالتالي إبطالها. وهذا الأمر يمكن تطبيقه على المعاهدات والاتفاقيات الدولية الملزمة لمالية الدولة والتي قد تؤثر بشكل كبير على المالية العامة، لا سيما على التوازن المفروض في القوانين المالية، وهذا ما يحتم إدخالها في خانة "الكتلة الدستورية" للقوانين المالية والتي لا يجوز مخالفتها. على الرغم من هذه القرارات الرائدة والمتنوعة والتي أسهمت إلى حد بعيد في تطوير وترسيخ عدالة دستورية، إلا أننا نلمس أن الرقابة الدستورية على القوانين المالية في لبنان ما زالت "مهمشة" فهي إما خجولة وإما غائبة.

ثانياً: رقابة دستورية مهمشة، خجولة وغائبة عن القوانين المالية

إن الوضوح والشفافية في القوانين عمومًا وفي القوانين المالية بخاصة يسهمان إلى حد بعيد في بنية هذه القوانين، كما أن الاحتكام للمجلس الدستوري يعجل في الكثير من الأحيان في تطوير الاجتهادات المؤسسية لعدالة دستورية متقدمة. وإذا كانت التجربة الفرنسية قد قطعت أشواطاً بعيدة في هذا المضمار فإن التجربة اللبنانية ما زالت يافعة وشبه غائبة وفي بداية هذا الطريق. إن غياب الموازنة في لبنان وحصول الانفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية لم يطح فقط بأي برنامج إصلاحي، اقتصادي واجتماعي، وإنما بأية رقابة فعلية على مالية الدولة. وكان من نتيجة هذا الأمر تعطل عمل المجلس الدستوري وندرة رقابته على القوانين المالية. إذ أنه وباستثناء بعض الاجتهادات الدستورية المحدودة فإننا نشهد غياباً صارخاً لأية رقابة دستورية على الشأن المالي. وكان من الطبيعي إذاً بأن صدور القوانين المالية- هذا إذا صدرت بشكل طبيعي

الموازنة، على أن تمارسها أيضاً السلطة المشتركة... "راجع قرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15 يتعلق بطلب إبطال رقم 2002/430 متعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسديد." = راجع أيضاً محمد محمد عبد اللطيف: "الأسس الدستورية لقوانين الموازنة"، مرجع سابق، ص 200 وما يليها. علماً بأن النص بحذر مستعيناً بالفقه وبمبادئ العدالة. بالمقابل عند وضوح النص وعدم غموضه، فإنه يمتنع عن خلق قواعد قانونية بجانب قواعد دستورية وإلا أصبح مشرعاً دستورياً بطريقة غير مباشرة، مما يسمح بازدياد المخاوف من حكومة قضاة..."

³¹ مع تشديداً على أن للمجلس الدستوري كل الحق في تفسير النص القانوني المطعون فيه والذي يكتنفه الغموض، على أن يتوخى جانب الحذر... وإلا دفع دفعا نحو منافسة السلطة التشريعية في خلق قواعد قانونية ما يضيء عليه صفة المشرع الدستوري بطريقة غير مباشرة وهذا غير مقبول.

وسنوي- أن لا تكون فريسة لعدد كبير من التجاوزات والخروقات الفاقعة³². حتى أن قانون المحاسبة العمومية الإطار التشريعي المنظم لقانون المالية العامة والذي هو الدستور المالي الفعلي للدولة اللبنانية لم يكن بمنأى عنها³³. فهناك نصوص تتعارض وبشكل صارخ مع بعض الأحكام الدستورية (أولاً)، وأخرى تسمح للسلطة الإجرائية بالتعدي على صلاحيات السلطة التشريعية متجاوزة الحدود المرسومة لها بمقتضى الدستور (ثانياً).

³². على سبيل المثال، وبعد مضي أكثر من إثني عشر عاماً تم التصديق على موازنة 2017، هذا على الرغم من عدم جدواها الاقتصادية لكونها شملت حسابات عام شارف على نهايته، بالإضافة إلى أنها تحدثت عن اعتمادات مالية صرفت من دون رقيب أو حسيب. علماً بأن أبرز ما رافق هذه الموازنة هو استحداثها لمادة قانونية تجيز إقرارها من دون قطع حساب ما يجعل هذا القانون برمته مخالفاً للدستور بحد ذاته قبل الدخول بأية تفاصيل أخرى.
³³. وبالفعل فهذا القانون لم يحظ منذ انطلاقه بالاهتمام الكافي، إذ أنه وضع موضع التنفيذ بمشروع معجل بعد أن أُحيل على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 14315 تاريخ 1963/11/4 ولم يُبَت.

1. تعارض بعض نصوص قانون المحاسبة العمومية مع بعض أحكام الدستور: حقت

فرنسا بدستورها المالي الجديد رقم 2001/692 ما اصطلح على تسميته بالثورة الهادئة التي أعادت الأمور إلى نصابها. فأعيد تحديث بعض المفاهيم الماليّة، وتم ترشيد النفقات العمومية، وأخيراً تم إعادة الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، أما في لبنان فإننا ما زلنا نطبق قانوناً مالياً (دستوراً مالياً) قديماً بعيداً عن الواقع المالي الجديد ومخالفاً للدستور على المستوى القانوني. ونسوق في هذا الإطار بعض الأمثلة على هذا الواقع:

1. تنص المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: "لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة أو مشاريع الاعتمادات الإضافية خلال مناقشتها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء". يستفاد من هذا النص، أن المادة المذكورة أعلاه قد سمحت بإجراء التعديل خلال المناقشة في حال تم أخذ رأي وزير المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء، علماً بأن النص الدستوري (م84) كان واضحاً لهذه الجهة إذ حصر مسألة اقتراح القوانين التي من شأنها إحداث نفقات جديدة بعد الانتهاء من المناقشة وليس خلالها³⁴. وقد كان الدافع لذلك التائي في اقتراح قوانين لإحداث نفقات جديدة ودراستها بتعمق بعد انتهاء المناقشات والتثبت بالتالي من جديتها.

2. تنص المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

1- ترصد في باب احتياطي الموازنة:

- أ- اعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات كمساعدات المرض والوفاة والأحكام النقدية والمصالحات... الخ.
- ب- اعتماد احتياطي للنفقات الطارئة يستعمل لتغذية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها، أو لفتح اعتمادات استثنائية، على أن لا يقل هذا الاعتماد الاحتياطي عن واحد بالمئة من مجموع اعتمادات الجزئين: الأول والثاني من الموازنة.
- 2- في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة للأحكام النقدية والمصالحات يجوز للحكومة أن تفتح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الاعتمادات التكميلية اللازمة وأن تغطي هذه الاعتمادات بمأخوذات من مال الاحتياط تصدق بقانون قطع الحساب. وتطبق أيضاً أحكام هذه الفقرة في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة لمعاشات التقاعد وتعويزات الصرف من الخدمة.

هنا أيضاً لا يمكننا إلا أن نلفت النظر لمخالفتين دستوريتين:

المخالفة الأولى: تتلخص في الفقرة 2 من المادة المذكورة أعلاه، والتي أعطت إمكانية

فتح الاعتمادات للسلطة التنفيذية، في حين أن المادة 85 من الدستور شددت على أن مثل هذا الأمر لا يجب أن يتم إلا بقانون³⁵، **المخالفة الثانية**، إن التصديق على قانون قطع الحساب إنما

³⁴. تنص المادة 84 من الدستور على ما يلي: "لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله أو بطريقة الاقتراح، غير أنه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها إحداث نفقات جديدة.

³⁵. تنص المادة 85 من الدستور على ما يلي: "لا يجوز فتح اعتماد استثنائي، إلا بقانون خاص. أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية وينقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدّد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك".

هو استبدال للإجازة المسبقة للسلطة التشريعية على صحة الإنفاق بإجازة لاحقة (التصديق). وفي هذا أيضاً مخالفة واضحة للنص الدستوري³⁶.

3- من ناحية أخرى تنص أحكام المادة 28 فقرة 3 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

1- مع مراعاة أحكام المادة 24 من هذا القانون تنتقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد بقرار من الوزير المختص بعد تأشيرات المراقب المركزي لعقد النفقات.

2-

3- يجوز إجراء النقل من فقرة إلى أخرى في موازنة سنة معينة لغاية 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة.

هنا أيضاً نلفت النظر إلى أن الغاية من الرقابة البرلمانية السنوية التي نصت عليها المادتان 83 و87 من الدستور اللبناني تهدف للقيام برقابة منتظمة دورية فعالة على المالية العامة للدولة خلال مدة معقولة، وعليه، فإن إجراء النقل من فقرة إلى أخرى من موازنة سنة معينة لغاية 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة بدون تبيان الأسباب الموجبة وبدون أية شروط أو قيود أو مبررات يخرق المبدأ الدستوري ويعطي الحكومة هامشاً من التصرف ودون توضيح الغاية من ذلك (مع الأخذ بعين الاعتبار الاستثناءات المبررة للشذوذ عن مبدأ السنوية) لأن أي تعديل في صلب ما عرض على السلطة التشريعية ووافقت عليه لا يجوز إلا بالعودة إليها تطبيقاً لمبدأ موازنة الصيغ، وأي تجاوز غير مبرر من قبل السلطة التنفيذية يجرّد رقابة السلطة التشريعية من أي معنى.

أخيراً تطالعنا المادة 38 من قانون المحاسبة العمومية بأنه: "وإلا لأي نص آخر لا يجوز لدوائر الضرائب في مديرية المالية العامة أن تقرر إلغاء التكاليف والضرائب والرسوم، أو تخفيضها إلا بموافقة رئيس مصلحة الواردات، باستثناء ما يتعلق منها بخطأ مادي أو بمبلغ لا يتجاوز 5% من قيمة التكاليف شرط أن لا يتجاوز في مطلق الأحوال 500/ل.ل لكل تكليف".

هنا أيضاً لا يسعنا إلا أن نستنتج مخالفة دستورية واضحة للمادة 82 من الدستور³⁷، إذ أنه، وبخلاف نص هذه المادة فإن قانون المحاسبة العمومية (م38). فقد أجازت لدوائر الضرائب إلغاء التكاليف بالضرائب والرسوم وتخفيضها³⁸ بعد أخذ موافقة مدير الواردات وفي هذه مخالفة واضحة للنص الدستوري السالف الذكر الذي يمنع أي تعديل أو إلغاء للضريبة والرسوم إلا بقانون.

³⁶. المادتين 83 و87 من الدستور:

المادة 83 تنص على أن: "كل سنة في بدء عقد تشريين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترح على الموازنة بنياً بندا".

المادة 87 تنص على أن: "حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات".

³⁷. تنص المادة 82 من الدستور على أنه: "لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون".

³⁸. التخفيض يعني التعديل، كما أن إلغاء بعض التكاليف يعني الإعفاء.

2. تجاوز السلطة الإجرائية للحدود المرسومة لها بمقتضى الدستور: يتجلى تجاوز هذه السلطة هنا بإطاحتها بالرقابة المسبقة التي تجريها السلطة التشريعية³⁹ وإما بتعطيل مفعول الإجازة البرلمانية بالانفاق⁴⁰، أو بوقف العمل بمادة دستورية⁴¹. ولعل السؤال الذي نطرحه هنا يدور حول عدم إقرار الموازنة العامة منذ عام 2005 ولغاية 2017، مع ما يعني ذلك من انعدام إمكانية التصويت على قطع الحساب عن السنوات السابقة؟ ألا يشكل ذلك من غياب لأية رقابة على المالية العامة؟ وعلى ترك المجال مفتوحاً أمام السلطة التنفيذية لاستعمال المال العام بدون حسيب أو

³⁹. نسوق مثلاً على ذلك المادة 112 محاسبية عمومية التي تنص بأن: الوزير مسؤول شخصياً عن أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة. ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحظة الموظفين الذين تدخلوا بعقود النفقة، وتصفياتها، وصرفها أمام ديوان المحاسبة، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شأنه إعفاؤهم من المسؤولية.

إن التطبيق العملي لهذه المادة من شأنه الإطاحة بالرقابة المسبقة التي تجريها السلطة التشريعية، إذ كيف يسمح للوزير بتجاوز الاعتمادات التي سبق ووافقت عليها السلطة التشريعية مع علمه بهذا التجاوز خصوصاً أنّ مسؤولية الوزير تبقى "مسؤولية نظرية" لن تؤدي بالنتيجة للحفاظ على المال العام الذي يمكن العبث به في حال إعطاء الوزير هذا الهامش من التصرف باعتمادات وزارته.

⁴⁰. تنص المادة 118 محاسبية عمومية على أن: "الوزير المالية إذا وجد ضرورة لذلك، أن يقترح على مجلس الوزراء وقف استعمال بعض الاعتمادات المرصدة في الموازنة. ولمجلس الوزراء أن يقرر الموافقة على الاقتراح إذا كانت الظروف الراهنة تبرر اتخاذ مثل هذا التدبير". وهنا نلاحظ أن هذه المادة أعطت لوزير المالية "هيمنة" على عمل سائر الوزارات، ومنحت السلطة التنفيذية صلاحية تعطيل مفعول الإجازة البرلمانية بالانفاق، إذ يفترض في هذه الحالة، وتطبيقاً لمبدأ التوازن بين السلطات، وعملاً بمبدأ موازنة الشكل أو الصيغ العودة إلى السلطة التشريعية لوقف استعمال اعتماد سيق أن وافقت السلطة التشريعية على استعماله، وكذلك المادة 225 محاسبية عمومية = التي تنص على: "أن قيمة الرواتب وملحقاتها وسلفات النقل والانتقال التي تقبضها القطع في سنة ما زيادة عن حقوقها وتعيدها إلى الخزينة قبل أول أيار من السنة التالية، تدخل بتاريخ إعادتها في واردات السنة الجارية وفقاً لأحكام المادة 8 من هذا القانون. ويمكن أن يفتح بقرار من وزير المالية في بند الرواتب من موازنة الجيش اعتمادات إضافية توازي قيمة المبالغ المعادة، على أن تغطي بزيادة مماثلة في الواردات". إن هذه المادة قد أعطت (فقرتها الأخيرة) صلاحية إلى وزير المالية تدخل أساساً في صلب صلاحيات السلطة التشريعية.

⁴¹. تنص المادة 134 محاسبية عمومية على أنه: "لا يجوز مبدئياً عقد صفقات الأشغال إلا بعد إتمام جميع الإجراءات القانونية التي تمكن الإدارة من وضع يدها على مواقع العمل، غير أنه يمكن مباشرة معاملات التلزم قبل إتمام هذه الإجراءات، شرط أن لا تصدق الصفقة وتبلغ إلى الملتزم إلا بعد وضع اليد على المواقع المذكورة"، وهنا أيضاً نرى أن الغاية الأساسية من إتمام جميع الإجراءات القانونية التي تمكن الإدارة من وضع يدها على مواقع العمل (أي إتمام معاملات الاستملاك قبل البدء بالإشغال) هي الحرص على الملكية الفردية التي حماها الدستور (م15). إلا أن التطبيق العملي قد يؤدي بطريقة أو بأخرى إلى مخالفة هذا النص، ما يفترض عدم الأخذ بأي استثناء، وبالتالي عدم السماح للسلطة التنفيذية القيام بأي عمل إلا بعد إتمام جميع الإجراءات اللازمة وتسديد التعويض العادل لأصحاب العلاقة معاً لأي نزاع مستقبلي قد يكبد الخزينة أموالاً طائلة. وفي هذا الصدد تنص المادة 15 من الدستور على أن: "الملكية في حمي القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً".

رقيب⁴² أو حتى إعطاء سلفات بدون موافقة السلطة التشريعية⁴³، ومهما يكن من أمر، فإنه وبعد إقرار موازنة عام 2017 نأمل أن يعود الانتظام إلى مالية الدولة، على أن تبدأ ورشة الإعمار بدستور مالي جديد للمالية العامة في لبنان، دستور يأخذ على عاتقه عقله الإدارة المالية وإعادة تأهيلها لبلورة مهامها الجديدة التي نريدها على غرار التنظيم المالي الجديد في فرنسا. فقد قام المشرع الفرنسي باستبعاد القانون القديم الصادر عام 1959 والذي وصف ببعده عن الواقع البرلماني، لمصلحة قانون تنظيمي جديد يحترم الدستور ولا يخالف القوانين الأخرى.

تمكن هذا القانون الجديد من تفعيل العمل في الميدان المالي فأصبح أكثر ترشيدياً وتفصيلاً للنفقات العامة وأكثر تجديداً لدور البرلمان في الميدان المالي. وهذا ما اضاف المزيد من الشفافية والصدق على نفقات الدولة وإيراداتها، بحيث سمح للبرلمان بأخذ صورة حقيقية عن كل صغيرة يحملها مشروع قانون المالية لدرجة أن البعض أطلق عليه لقب الدستور المالي. إن اعتماد هذه التجربة الإصلاحية في لبنان لضبط النشاط المالي للدولة اللبنانية يحتاج منا إلى إعادة النظر في مسألة تحضير وإعداد القوانين المالية في لبنان. أن إعادة تنظيم الأنشطة المالية في دولة ما بحاجة إلى جهد مشترك من الجميع، وخصوصاً من الحكومة، من السلطة التشريعية، فكيف إذا كنا أمام قانون إجرائي للمالية العامة بهذا الحجم، إنه بحاجة إلى مناقشة مستفيضة من جانب السلطات التشريعية، وخصوصاً أن السرعة في إخراج القانون الحالي إلى حيز الوجود كان منزلقاً خطيراً وارتجالياً، لم يسمح بإعطاء رؤية واضحة وشفافة عن أوضاع المالية العامة في لبنان⁴⁴ لذلك فإننا

⁴². وخصوصاً أن الحكومة لم تكن تطبق المادة 197 محاسبة عمومية التي تنص بأنه: "على الحكومة أن تحيل مشروع قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة".

⁴³. خير مثال على ذلك ما نصت عليه المادة 211 فقرة أخيرة محاسبة عمومية التي نصت على أن: "لمحتسب أن يحسم مباشرة من راتب القيم على السلفة وتعويضاته المبالغ التي لا يثبت استعمالها، أو التي لا يسدها في المواعيد المحددة، كما له أن ينفذ تلقائياً بحقه أي تدبير قانوني آخر يؤمن استرداد هذه المبالغ. ويمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية أن يمدد مهلة التسديد في الحالات والظروف الاستثنائية". ونلفت النظر إلى أن إمكانية تمديد مهلة التسديد تؤدي إلى تعطيل نص الفقرة 3 من المادة 204 محاسبة عمومية التي تعلق منح سلفات الخزينة المعدة لتغذية أحد صناديق المؤسسات العامة والبلديات والصناديق المستقلة المنشأة بقانون على موافقة السلطة التشريعية إذا كانت مهلة تسديدها تجاوز الإثني عشر شهراً وذلك عن طريق إصدار مرسوم (إعطاء سلفة) يحدّد مهلة التسديد بأقل من اثني عشر شهراً ثم تعمد الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء إلى تمديد المهلة أكثر من مرة، بما يؤدي بالنتيجة إلى إعطاء سلفات بدون موافقة السلطة التشريعية وتكون السلطة التنفيذية بذلك قد "تحايلت" على النص القانوني وقطعت الطريق على أية رقابة تشريعية فعالة بهذا الصدد (ولعلّ السلفات التي أعطيت لمؤسسة كهرباء لبنان هي خير دليل على ذلك).

⁴⁴. وخصوصاً وإن قانون التنظيم المالي في لبنان (قانون المحاسبة العمومية) الذي هو بمثابة الدستور المالي للدولة هو مجرد قانون منفذ بموجب مرسوم رقم 14315 تاريخ 1963/11/4 بناءً على اقتراح وزير المالية وبعد موافقة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 31/ كانون أول/ 1963 حيث تم وضع هذا المشروع موضع التنفيذ...

نعتقد جازمين بوجوب "عصرنة" هذا القانون، وضرورة عرضه على المجلس الدستوري قبل البدء بتنفيذه نظراً لخطورة مضامينه كما هو الحال في فرنسا⁴⁵.

إن التحولات والتغييرات التي يشهدها لبنان، سواء كان ذلك على الصعيد السياسي أم على الصعيد الاقتصادي والإيمان الراسخ لدى المشرع اللبناني بإقامة دولة الحق والقانون، يجب أن تدفعنا لإعادة النظر في هذا القانون بحيث تتحكم فيه النظرة الاقتصادية الاجتماعية بدلاً من النظرة المالية المحاسبية، بمعنى آخر، أن لا يقتصر هدفه على التوازنات المالية فقط، وإنما الأخذ بعين الاعتبار التوازنات الاقتصادية أيضاً. وهذا ما جسده القانون الفرنسي الصادر عام 2001 والذي نتمنى أن نرى صدى لتطبيقه في لبنان، بحيث أعاد القانون الفرنسي تنظيم مالية الدولة العامة على أسس جديدة وذلك على الشكل التالي:

- مفهوم جديد للمالية العامة ينظر إليها كوسيلة لتحقيق الإصلاح الشامل والتنمية المستدامة.
- مفهوم المهمة، إذ استغنى المشرع الفرنسي عن تقسيمات الأبواب لتوزيع الحقائق واستبدالها بمفهوم المهمة.
- تفصيل جميع النفقات لتكون أكثر مردودية.

بالفعل فقد حققت هذه الإصلاحات نقلة نوعية وجزءاً من منظومة استراتيجية أعادت إرساء دولة الحق والقانون عن طريقة تعزيز الإعلام والمراقبة البرلمانية، وهذا ما سمح لأعضاء البرلمان (ممثلي الشعب) من أخذ رؤية واضحة وشفافة عن مختلف التنظيمات المالية التي أتى بها هذا القانون. إن الأخذ بمثل هذه الإصلاحات في فرنسا لم تكن تتم إلا بتضافر جهود الجميع عبر مجموعات عمل من ذوي الاختصاص، سياسيين، اقتصاديين ومن مهتمين بالشأن المالي، ف جاء هذا القانون العصري كنتاج فكري، قانوني، اقتصادي لجميع تلك الهيئات والفعاليات، وليس عملاً برلمانياً محضاً. وقد ساعد على ذلك وجود العديد من التقاطعات بين المالية العامة والقانون لاسيما القانون الدستوري، وخصوصاً بعد النقطة النوعية التي اعتمدها الدولة الديمقراطية بانتقالها من دولة قائمة على مبدأ الرضى بتحصيل الجبايات الضريبية إلى دولة تعتمد في تطورهما على قانون مالي عام⁴⁶، أو ما اصطلح على تسميته بالقانون الدستوري المالي⁴⁷. وهكذا، ومنذ تلك الفترة، بدأنا نشهد توغلاً للقانون الدستوري داخل المالية العامة، هذا التوغل اعتبر من الأمور الأساسية التي ينعقد لواؤها فقط للقاضي الدستوري لاسيما بتأثيره الواضح على المادة الضريبية. وهكذا بدأت انطلاقة

⁴⁵. نلفت النظر إلى أنه بعد الإصلاح الدستوري لعام 1974، أصبح العرف المتداول في الحياة البرلمانية الفرنسية بعد هذا التاريخ يتجلى بإحالة قوانين المالية بكل أصنافها إحالة اتوماتيكية على المجلس الدستوري.

⁴⁶. خصوصاً بعد أن أدى الصراع بين التاج البريطاني والبرلمان إلى انتزاع الاختصاص المالي، بحيث أصبح من غير الممكن فرض أية ضريبة أو القيام بأي إنفاق من دون موافقة ممثلي الشعب.

⁴⁷. هذه التسمية أطلقها المجلس الدستوري الفرنسي في باكورة اتصاله بالمالية العامة ومن خلال قراره الصادر عام 1960، هذا القرار تضمن تصريحاً بعدم دستورية الرسوم المتعلقة بالمجال السمي البصري مدشناً بذلك عهداً جديداً للقضاء الدستوري المالي. راجع:

Favoreu (L) et Loïc (Ph), *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, 8^e éd., Dalloz, Paris, 1995, p. 85, Voir Loïc (Ph), *Finances Publiques*, Cujas, 1992, p. 185.

جديدة لهذا القاضي في المراقبة، في التنقيب، في الشرح وفي الغوص في خصوصية القواعد المنظمة للقانون المالي، وكانت النتيجة: تكريس القيمة الدستورية لمبادئ الموازنة العامة.

2

تكريس القيمة الدستورية لمبادئ الموازنة العامة

قامت المؤسسات السياسية في معظم دول العالم على أساس مبدأ الرضاء بالضريبة والرقابة على النفقات العامة. وشدّدت الوثائق الدستورية منذ عهد ميكره النص على هذا المبدأ. ففي المملكة المتحدة مثلاً أصدر الملك شارل الأول في عام 1628 وثيقة إعلان الحقوق *Petition of rights*، وقد جاء فيها ضرورة موافقة نواب الأمة قبل أي تفكير آخر بفرض الضرائب. من جهته، أصدر الملك وليم الثالث دستور الحقوق *Bill of rights* مقررّاً عدم مشروعية أية جباية للإيرادات، إلا بعد موافقة ممثلي الشعب، فتحققت صلاحية البرلمان في فرض الضرائب، وأعقبه بعد حين مبدأ اعتماد ممثلي الأمة للنفقات العامة. وبهذا اكتمل حق البرلمان إن لجهة تقرير الضرائب. وإن لجهة اعتماد النفقات⁴⁸. أما في فرنسا، فقد كان للثورة الفرنسية التي قامت في عام 1789 الفضل الأكبر في تثبيت حق البرلمان في تقرير الضرائب واعتماد النفقات العامة، وكان الباعث على ذلك إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في نفس العام وتشديده على أنه يعود لجميع المواطنين الحق، سواءً بأنفسهم أم بواسطة ممثليهم، في تقرير ضرورة الضريبة العامة، والرضاء بها بحرية، ومتابعة استخدامها، وتحديد سعرها ووعائها وكيفية تحصيلها ومدتها⁴⁹. وهكذا ارتبط قيام المؤسسات السياسية في الديمقراطيات الغربية بمبدأ الرضاء بالضريبة، بمعنى آخر، أن تدخل البرلمان في إنشاء الضريبة هو أكثر من ضروري، إنه الأداة التي تكرر حق الشعوب في استرجاع حريتها المسلوبة⁵⁰.

بدأت الدساتير الحديثة تنص على هذا المبدأ للتأكيد على مشروعية الضريبة⁵¹. هذه المشروعية كانت جسر العبور التي انطلق منه القضاء الدستوري ليؤكد اختصاص البرلمان بقوانين الموازنة. وبالفعل فقد تبنت المجلس الدستوري الفرنسي هذه الفكرة لأول مرّة في حكمه الصادر في

48. لاسيما في عهد الملكة فيكتوريا حيث أصبح بإمكان البرلمان حق مناقشة كل النفقات ما عدا مخصصات العرش. راجع د. محمد عبد اللطيف "الأسس الدستورية لقوانين الموازنة"، مجلة النشر العلمي، جامعة الكويت، 2007، ص 5.

و كذلك د. أكرم بسيوني "المبادئ الضريبية في قضاء المحكمة الدستوري"، دراسة تحليلية مقارنة، المكتب الجامعي 2010، ص 11.

49. أما في لبنان فنلاحظ أن الدستور اللبناني قد تضمن من المادة 81 وحتى المادة 89، نصوصاً دستورية متعلقة بأصول فرض الضرائب وجبايتها وبحقوق كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في مناقشة الموازنة وإقرارها ونشرها وتصديق قطع حسابها. ومن ثم شروط عقد القروض العامة ومنح الامتيازات.

50. هذا الربط بين الحرية والضريبة يتجلى في كتاب روح القوانين "Montesquieu": بينما لخص العالم الاقتصادي Alain Barrère هذه الفكرة بالقول "أن حرية الشعب كلها في الضرائب".

51. الدستور اللبناني ينص في المادة 81 على أن "تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبيق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء. أما الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 فينص في المادة 34 على أنه يدخل في اختصاص المشرع تحديد "القواعد الخاصة بوعاء وسعر وطرق تحصيل الفرائض الضريبية أيًا كانت طبيعتها".

25 تموز 2001 بمناسبة رقابته على دستورية القانون الأساسي لقوانين الموازنة، حيث أورد بالتحديد بأن "فحص قوانين الموازنة تشكل إطاراً متميزاً بقصد تطبيق الحق الذي تكفله المادة 14 من الإعلان⁵². وهكذا تحقق الربط الدستوري ولأول مرة بين مبدأ الرضاء بالضريبة ومسألة الرقابة على قوانين الموازنة⁵³.

أسفرت هذه الرقابة عن نتائج باهرة وخصوصاً فيما يتعلق بحماية حقوق وحرية المكلفين، وهكذا انعقدت السلطة المالية للبرلمان والتي أصبحت فيما بعد أساساً للنظام الديمقراطي، ليس هذا فحسب، بل لقد اعتبر بأنه وفي حالة عدم ممارسة هذه السلطة على الوجه السليم فإن النظام الديمقراطي برمته يصبح هو نفسه في مهبط الريح⁵⁴. ومهما يكن من أمر فإن مجلس الدستوري اعتبر بشكل واضح وبالاستناد إلى المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أن النظر في القانون المالي السنوي يشكل القاعدة الأساسية لوضع هذه المادة موضع التنفيذ، هذا بالإضافة إلى ضرورة استمرارية الحياة الوطنية.

وإذ شدد المجلس الدستوري على موجب الاحترام المبادئ الكلاسيكية للموازنة: مبدأ "السنوية مبدأ الوحدة، مبدأ الشمول، مبدأ الشبوع، لأنها وحدها القادرة على ضمانة وصراحة حسابات الدولة متيحة الفرصة لمراقبة سهلة للسلطة التشريعية على هذه الحسابات⁵⁵. صحيح أن السلطة التنفيذية تستأثر بعملية تحضير الموازنة وتنفيذها بغية المحافظة على استمرارية عمل المرافق العامة، لكن هذا الأمر لا يعني استبعاد البرلمان بالمطلق عن المساهمة في هذه الاستمرارية، لذلك انبرى المجلس الدستوري لتوضيح ذلك عندما شدد على أنه "يعود للسلطتين التشريعية والتنفيذية، كل في مجال اختصاصه، اتخاذ جميع التدابير المالية الضرورية من أجل الحفاظ على استمرارية الحياة الوطنية⁽⁵⁶⁾. هذا التشديد من قبل القاضي الدستوري على ضرورة مشاركة البرلمان في استمرارية الحياة على المستوى الوطني، دفعه وفي قرار آخر إلى ضرورة حصول السلطة التشريعية على المعلومات الكاملة والضرورية حول التطورات والمستجدات للقضايا المالية والضرائب للدولة⁽⁵⁷⁾. إن الدستور قد أعطى للحكومة حق رسم السياسة الاقتصادية

52. "Que L'examen des lois de Finances constitue un cadre privilégié pour la mise en œuvre du droit garanti par cet article de la déclaration », c.c. 25 Juillet 2001.

53. Oliva, E, Contrôle des lois organiques, note sur décision du c.c., 25 Juillet 2001, RFDC 2002, p. 153.

54. Voir Philip (Loic) *Introduction à l'exercice du pouvoir financier du parlement*, Economica, 1996, p. 4.

⁵⁵. C.C. 25 Juillet 2001, no 2001 – 448 D.C

56. Il appartient de toute évidence au parlement et au gouvernement dans la sphère de leurs compétence respective, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaire pour assurer la continuité de la vie nationale, c.c.79-111, 30 décembre 1979.

57. C.C. 25 Juillet 2001, décision n 2001 – 448 Dc « la complète information du parlement »

يبدو أن القانون العضوي المتعلق بالمالية العامة الصادر عام 2001 والمعروف LOLF قد أخذ هذا الأمر بعين الاعتبار مشدداً على صلاحية السلطة التشريعية في هذا المجال:

والاجتماعية للدولة، ولكن بالاتفاق مع البرلمان، الممثل الشرعي الوحيد لمختلف أطياف المجتمع، ومن هنا جاء تدخل القاضي الدستوري عبر مبادئ الموازنة المكرّسة ليوافق بين ضرورية الحفاظ على الصلاحيات المالية للحكومة، ولكن من دون الإنتقاص من سلطة البرلمان في هذا المضمار، علماً أن متطلبات الحياة الاقتصادية وما خلفه من آثار على مختلف المكونات ومنها المكون المالي حوّل الموازنة من وثيقة سياسية إلى وثيقة تقنية، وهذا ما أدّى إلى ظهور مقتضيات غريبة عن المالية دفعت بالمجلس الدستوري إلى القبول برقابة محتشمة على بعض مبادئ الموازنة (السنوية).

أولاً: رقابة دستورية محتشمة على مبدأ السنوية

يعني مبدأ السنوية أنه يجب إعداد قانون الموازنة لمدة سنة، ما يجعل النشاط الحكومي خاضعاً لرقابة دورية من قبل البرلمان، ويستتبع ذلك أن موافقة السلطة التشريعية تكون سارية على هذه المدة فقط وتزول بانتهائها، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تحقيق وظيفة مزدوجة تتمثل في وضوح حسابات الدولة من جهة وتمكين البرلمان من ممارسة رقابة فعّالة على نفقاتها من جهة أخرى⁵⁸، وأخذت معظم الأنظمة المالية بالقاعدة السنوية، ففي لبنان مثلاً يتم كل سنة في بدء عقد تشرين الأول، تقديم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة لنفقات الدولة وإيراداتها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنبدأ بنبدأ (المادة 83 من الدستور)، وهذا الأمر يطبق في إسبانيا (المادة 134/2 من دستور 1978، وفي مصر (المادة 115/4 من الدستور المصري)⁵⁹، أما في فرنسا فقد ردّد هذا النص في أمر 2 كانون الأول 1959 Ordonnance du 2 Janvier 1959، وكذلك في القانون الأساسي أو الدستور المالي الجديد للدولة الفرنسية الصادر عام 2001 في المادة الأولى منه التي نصّت على أن فترة الموازنة تستمر لمدة سنة مدنية L'exercice s'étend sur une année civile. أما المادة 6 من نفس القانون فقد شدّدت على أن الموازنة تعرض كل إيرادات الدولة ونفقاتها عن سنة Le budget décrit, pour une année l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat⁽⁶⁰⁾ ومهما يكن من أمر، فإن مبدأ السنوية ترك

Schoethth (J.E), La nouvelle constitution financière de la France LPA, 13 sept, 2001, no 183, p.20 en ce sens Voir aussi Gicquel (J), « Lois et séparation des pouvoirs, variation élémentaires sur les forces et les formes budgétaires RFFP no 97, 2007, p.7.

⁵⁸. أكد المجلس الدستوري الفرنسي هذه الرؤية الوظيفية في حكم بتاريخ 29 كانون الثاني 1982، ثم عاد وأكدّه في حكم 25 يوليو 2001.

C.C. 9 août 2013, n°: 2013-653 DC Cons. 21.

“Considérant que les principes de l’annualité, de l’universalité et de l’unité du budget répondent au double impératif d’assurer la clarté des comptes de l’Etat et de permettre un contrôle efficace par le parlement que leur rappel par les trois premiers alinéas de l’article 6 est conforme à la Constitution ». C.C – 25 Juillet 2001.

Voir Aussi C.C. 29 déc 2005, n°: 2005-530 DC Cons 103.

et C.C. 29 déc 2014, n°: 2014-708 DC Cons 32-36.

C.C. 29 déc 2013, n°: 2013-684 DC Cons 24-26.

⁵⁹. ص 67 من كتاب المالية العامة الإقتصاد المالي.

⁶⁰. اعتبرت هذه المادة دستورية لاحترامها مبدأ السنوية بموجب قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 2001 – 448 بتاريخ 25 تموز 2001.

بصماته على مجموع القانون المالي، إذ يمكن أن نخلع عليه لقب مبدأ الدرجة الأولى مادام إنه يحدّد الإطار التي تظهر فيه باقي مبادئ الموازنة والتي يغيب أثرها في حال لم يكن هناك رقابة دورية وعلى فترات غير متقاربة. هذا وتتجلى أهمية مدة السنوية من ناحيتين:

- تعطى صورة صحيحة عن دورة إنتاجية كاملة، إضافة إلى تحديده بسهولة للوعاء الضريبي للضرائب المباشرة، نظراً لتقاربه مع جردة الحساب التي تحضّرها المشروعات المختلفة.
- الأهمية الماكرو اقتصادية السنوية التي تسمح بالأخذ بعين الاعتبار بالتطورات الأساسية للظرفية والتي يمكن دمجها من خلال إمكانية تغيير الفرضيات الماكرو اقتصادية التي تحكم إعداد الموازنة⁶¹.

على الرغم من أهمية هذا المبدأ فإن الاستثناءات التي يمكن أن ترد عليه يجب أن تكون محدودة واللا تتطوي على مخالفة جسيمة له. وهذه الاستثناءات تتعلق بترحيل الاعتمادات وبتوقعات ميزانية البرامج وتنفيذها، واعتمادات البرامج وقوانينها⁶². ومهما يكن من أمر فإن اجتهادات المجلس الدستوري اللبناني والفرنسي بخصوص مبدأ السنوية هي جداً نادرة. فعلى الصعيد اللبناني شدّد المجلس الدستوري على مبدأ السنوية معتبراً أنه لا يجوز فرض "الضرائب ظرفياً إنما في إطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً إصلاحياً وإمالياً واقتصادياً واجتماعياً، بحيث تأتي الضرائب والرسوم وفق متطلبات الخطة الموضوعة... وبما أن القانون رقم 45 الصادر في 2017/8/21 والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد 37 تاريخ 2017/8/21 قد صدر في غياب الموازنة وخارجها فإنه قد خالف مبدأ الشمول الذي نصت عليه المادة 83 من الدستور⁶³، وكان ينبغي أن يأتي في إطار الموازنة العامة السنوية، وفقاً للقواعد التي نصّ عليها الدستور⁶⁴.

أما على الصعيد الفرنسي، فنسوق على سبيل المثال قرار المجلس الدستوري رقم 406/98 تاريخ 29 كانون الثاني 1998⁶⁵، حيث التمس أعضاء مجلس الشيوخ من المجلس الدستوري التصريح بعدم دستورية قانون المالية التعديلي لسنة 1998، وذلك لخرقه لمبدأ السنوية

⁶¹ مارية جوهري، التأطير الدستوري للمالية العامة بالمغرب، "مجلة القانون والأعمال، جامعة الحسن الأول، 2016.

⁶² علماً أن قوانين البرامج لا تلزم الدولة في مواجهة الغير إلا في حدود تصاريح البرامج الواردة في قانون الموازنة السنوي. أما عن موقف المجلس الدستوري منها فهو قد أخضعها لشرط التحديد، أي تحدد الأهداف المراد الوصول إليها مع ما يكفي من اعتمادات، فإذا فقد القانون هذا الشرط، فإنه يكون مخالفاً للدستور. راجع محمد عبد اللطيف "الأسس الدستورية لقوانين الموازنة"، مرجع سابق، ص 173.

⁶³ علماً أن المجلس الدستوري اللبناني وفي نفس القرار ربط مبدأ سنوية الموازنة بمبدأ الشمول، الذي يعني تضمين الموازنة جميع نفقات الدولة وجميع مداخلها عن السنة القادمة.

⁶⁴ في هذا القرار لم يكرّس المجلس الدستوري اللبناني أي مبدأ دستوري جديد، وهو أصلاً يكرّز مفاهيم دستورية أخرجها إلى الوجود المجلس الدستوري الفرنسي. بيد أننا نحتفظ على ما جاء في هذا القرار "... بما أنه لا يجوز فرض ضرائب ظرفياً إنما في إطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً إصلاحياً وإمالياً واقتصادياً واجتماعياً..." وإن مصدر هذا التحفظ يكمن في أن السلطة التشريعية تبقى سيّدة نفسها بشأن تقرير الضريبة، ليس هذا فحسب بل إن مشروعية فرض الضريبة انعقد لوأواها ومنذ زمن للسلطة التشريعية وتكريساً لذلك شدّد الدستور اللبناني بأنه لا ضريبة من دون نص ولا إعفاء منها من دون نص، على أن يتم ذلك تحت مراقبة المجلس الدستوري، وبذلك يكتمل أسس دولة الحق والقانون. وتطبيقاً لذلك قام المجلس النيابي اللبناني بإصدار القانون رقم 379 تاريخ 2001/12/14 المعروف بإسم قانون الضريبة على القيمة المضافة، وقد طعن في هذا القانون أمام المجلس الدستوري الذي أبطل بعض مواد وفقرات هذا القانون. مذكور سابقاً.

⁶⁵ D.C.no: 98-406, du 29 décembre 1998.

ومبدأ صحة القوانين المالية... إلا أن قرار المجلس الدستوري جاء مخالفاً لنوايا الأعضاء الطاعنين، مؤكداً أن مقتضيات هذه المواد في هذا القانون المالي التعديلي لم تخرج عن دائرة السنوية حتى وإن كانت تنص على فتح اعتمادات أداء تنفذ خلال سنة 1999 والسنوات اللاحقة، بالرغم من أنه كانت هناك إمكانية لتسجيل هذه الاعتمادات وإدراجها أثناء إعداد مشروع قانون المالية لسنة 1999، وبهذا فإن مقتضيات هذه المواد لم تُسئ إلى المتطلبات الدستورية. وقد اعتبرت الحكومة في ردّها على المعارضين على هذا القرار بأن موقفهم لم يكن في محله، وهذا عائد بالطبع لعدم الفهم الجيد لمبدأ السنوية⁶⁶. ونحن إذ نؤيد هذا القرار الدستوري. لاسيما تأكيداً بأن مبدأ السنوية ليس بالمبدأ الثابت، بل قد ترد عليه مجموعة من الاستثناءات بقوة القانون، وذلك بهدف تسيير الأموال العمومية بشكل أكثر واقعية وأكثر مرونة⁶⁷. ومن هذه الاستثناءات على وجه الخصوص: اعتماد قوانين البرمجة التي تمتد فيها اعتمادات الالتزام إلى أكثر من السنة وهو أمر يتفق عليه بين المشرعين اللبناني والفرنسي، إلا أن الجديد بالنسبة للتشريع الفرنسي بأنه عمد إلى تقسيم النفقات في إطار مهمات بدل تبويبها في أبواب وقوائم فارغة من الأهداف، وهذا ما أعطى المشرع الفرنسي بخلاف زميله اللبناني رؤية مستقبلية مبنية على التخطيط والتقييم والبرمجة من أجل تحقيق ذلك الانسجام بين اعتمادات الالتزام واعتمادات الأداء، ما يسمح بترشيد أكبر للنفقات العمومية ويحقق للمواطنين حياة أفضل⁶⁸. وعلى أية حال فبالرغم من ندرة أحكام المجلس الدستوري الفرنسي إزاء مبدأ السنوية إلا أنه استطاع الدفع باتجاه مفاهيم جديدة للمالية العامة، مفاهيم تأخذ بعين الاعتبار مقتضيات الدستور وضرورة احترامها تحت طائلة الحكم المسبق عليها بعدم دستوريتها. وقد تجلّى ذلك بأبهى صورة عن طريق رقابة متقدمة على المبادئ الأخرى.

ثانياً: رقابة دستور متقدمة على المبادئ الأخرى

استقر اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي وكذلك اللبناني على حق السلطة التشريعية في مراقبة إدارة الأموال العامة، وكذلك في مجال محاسبة المؤسسات والمشروعات التي تتلقى أموالاً عامة⁶⁹. هذا ويبحث القاضي الدستوري عادة فيما إذا كان قد توافرت للسلطة التشريعية العناصر اللازمة التي تسمح لها بالقيام بمهمات الرقابة على أكمل وجه، علماً بأن القاضي الدستوري الفرنسي

⁶⁶. Voir les observations du gouvernement sur la décision du C.C. no: 98 – 406, *Ibid*.

⁶⁷. Voir Camby (J.P), « Le conseil constitutionnel et les principes du droit budgétaires », R.F.F.P., no 51, 1995, p. 61 et s.

⁶⁸. لكن ما يلفت النظر هنا يكمن أيضاً في ندرة إحالة مثل هذه القوانين على المجلس الدستوري لفحص مدى دستوريتها على الرغم مما تشكله الخروقات من خطورة على التنمية المستدامة للبلاد، إذ أنه وبإستثناء حالة واحدة تم فيها الاحكام إلى المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 12 تموز 1982 فإن السكون بقي سيد الموقف.

⁶⁹. راجع على الصعيد الفرنسي

C.C 18 déc. 1964, 27 D.C. Rec. p. 29, 30 déc. 1975, 60 DC Rec., p. 41.

وفي لبنان، راجع على سبيل المثال، قرار المجلس الدستوري الأخير رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 حيث يشدد المجلس الدستوري على أن "المجالس النيابية نشأت في الأساس من أجل الحفاظ على المال العام، وعدم فرض الضرائب العمومية والترخيص بجباتها وأنفاقها إلا بموافقة ممثلي الشعب في السلطة، كون المال العام هو مال الشعب ولا يجوز التفريط به.

– بخلاف زميله اللبناني لم يحصر رقابته فقط بمناسبة مناقشة قانون الموازنة، وإنما أيضاً بمناقشة قانون الحساب الختامي، فيقرّر على سبيل المثال بأن البرلمان قد تمكن من ممارسة الرقابة في ظل أوضاع عادية، وأن مشروع القانون كان مصحوباً بمختلف الوثائق الوارد بيانها في المادة 36 من القانون الأساسي وبوجه خاص التقرير التفصيلي لمحكمة المحاسبات⁷⁰. وأمام تراجع واضح لصلاحيات السلطة التشريعية أمام السلطة التنفيذية وخصوصاً في القوانين المالية انبرى المجلس الدستوري إلى شد عضد السلطة التشريعية في هذا المجال⁷¹. فقد يكون صحيحاً أن استنثار السلطة التنفيذية في عملية تحضير الموازنة قد يزيد إلى حد بعيد من فعالية إدارة المالية العامة للمرافق العامة والحيوية في الدولة، وهذا الأمر هو أكثر ضروري من أجل استمرارية الحياة على المستوى الوطني، لكن هذا الأمر لا يعني استبعاد البرلمان بالمطلق عن المساهمة في هذه الاستمرارية، لذلك انبرى المجلس الدستوري الفرنسي لتوضيح ذلك عندما شدّد على أنه "يعود للسلطتين التشريعية والتنفيذية، كل في مجال اختصاصه، اتخاذ جميع التدابير المالية الضرورية من أجل الحفاظ على استمرارية الحياة الوطنية".

Il appartient de toute évidence au parlement et au gouvernement dans la sphère de leurs compétence respective, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaire pour assurer la continuité de la vie nationale⁷².

⁷⁰. راجع أيضاً على الصعيد الفرنسي: C.C., 30 déc. 1995, 60 DC, Rec., p 41.

راجع قرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15 حيث رد المجلس الدستوري اللبناني بطلب إبطال القانون رقم 430 تاريخ 2002/6/6 إنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسديد، لأنه اعتبر أنه غير مخالف للدستور أو للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية بالتحفظات التفسيرية الإلزامية المبينة صراحة في متن القرار.

⁷¹. إن ارتباط الموازنة بخطة إنمائية واقتصادية واجتماعية، وما يستتبع ذلك من السرعة في بتّ هذه المشروعات دفع بمعظم دول العالم إلى الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في حقل الموازنة. وقد تجلّت سياسة... التقييد المتبعة ضد السلطة التشريعية في الأمور التالية:

1. تحديد أمد مناقشة مشروع الموازنة بحيث لا يمكن أن تتعدى هذه المهلة الممنوحة للسلطة التشريعية في معظم الدول الشهرين، وهذا ما نلمسه في فرنسا بشكل واضح حيث أظهرت الإحصاءات أن أمد المناقشة العامة لمشروع الموازنة كانت وبشكل وسطي 27 يوماً فقط، ما عدا عام 1980 حيث وصلت إلى 30 يوماً. هذا بالإضافة إلى استعمال تقنية التصويت المقيد *Vote bloqué*، وهي تقنية يجيزها القانون الفرنسي والتي تسمح بتصويت واحد على النص أو على جزء منه، ومن دون قبول التعديلات عليه سوى تلك التي اقترحتها الحكومة أو قبلتها. وتلجأ الحكومة في فرنسا كثيراً إلى طلب التصويت المغلق 304 مرة في الفترة من 1958 إلى 1996 (منها 111 مرة بالنسبة لقوانين الموازنة). أما في لبنان، فيجري التصويت التفصيلي على أرقام الموازنة ثم يصار إلى الاقتراع على النصوص القانونية التي تقضى بتحديد أرقامها الإجمالية، بالإذن بالجباية والإتفاق وعلى مشروع الموازنة بأكمله، علماً بأن مناقشة مشروع الموازنة هي نظرية أكثر منها عملية، وسياسية أكثر منها مالية، وهي تتناول سياسة الحكومة في جميع الميادين.

2. منعت معظم دساتير العالم السلطة التشريعية من زيادة النفقات العامة أثناء درس مشروع الموازنة (المادة 40 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958، والمادة 84 من الدستور اللبناني الحالي).

3. وأخيراً لا يسمح للسلطة التشريعية خلال دورة الموازنة بحث أي موضوع آخر قبل أن يناقش مشروع قانون الموازنة والتصويت عليه، خوفاً من أن يؤدي ذلك إلى تشعب المناقشات وتفرعها لأمور لا تمت لهذا المشروع بأية صلة. وهذا ما اعتمده معظم الدول في دساتيرها ومنها لبنان وفرنسا).

⁷².

Voir décision C.C. no. 79 – 111 DC du 30 déc. 1979.

هذا ما أكده كذلك المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15⁷³، حيث اعتبر بأن "انتقال وظيفة الموازنة من مجرد وظيفة سياسية إلى وظيفة متأقلمة مع مختلف الأوضاع المالية والاقتصادية... تمارس أيضاً من السلطة المشتركة..." هذا التشديد من قبل القاضي الدستوري على ضرورة مشاركة البرلمان في مختلف الوظائف الجديدة للموازنة دفعه، وفي قرار آخر إلى ضرورة حصول السلطة التشريعية على المعلومات الكاملة والضرورية حول التطورات والمستجدات المالية والضريبية للدولة⁷⁴. إن الدساتير وإن أعطت حق رسم السياسات العامة للسلطة التنفيذية⁽⁷⁵⁾، لكن هذا لا يعني "تهميش سلطة البرلمان في هذا المضمار. وهنا أيضاً تدخل القاضي الدستوري ليوازن بين ضرورة الحفاظ على الصلاحيات المالية للحكومة بشأن تحضير الموازنة، مع الأخذ بعين الاعتبار مشروعية هذه الصلاحيات التي تستمدّها من البرلمان. صحيح أن الدستور ترك على عاتق الحكومة رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، ولكن وبالاتفاق مع البرلمان الممثل الشرعي والوحيد لمختلف أطراف المجتمع⁷⁶. إن الرقابة المشددة على القانون المالي وعلى مختلف موضوعاته التي يطالعنا بها القاضي الدستوري الفرنسي لا بد من أن يستفيد منها زميله اللبناني لأنها أصدق تعبير عن إرادة هذا القاضي بآتاحة المجال للسلطة التشريعية لبيسط رقابتها المالية الفعلية للصيقة مع حق حقيقي بالحصول على معلومات "صادقة" حول مالية الدولة العامة. وفي هذا المقام لا يسعنا إلا أن نلفت النظر إلى أن عدم شفافية مشروع قانون الموازنة، الذي كان ومنذ زمن طويل محل انتقادات واحتجاجات البرلمانيين جميعاً وخصوصاً الجهة المعارضة⁷⁷. كان محط أنظار القاضي الدستوري الدائم. إن شفافية مشروع قانون الموازنة بحسب رأي هذا الأخير لا تتحقق إلا في حالة تضمين هذا المشروع جميع المعطيات والأرقام التي يجب وجودها فيه، لأن من السهولة بمكان "تهريب" قسم من العجز عن طريق نقل بعض أعباء الدولة على عاتق مرافق عامة مستقلة أخرى، أو حتى التعتيم على وجود مثل هذه الأعباء.

إن القاضي الدستوري هنا يقف إلى جانب السلطة التشريعية التي تشجب مثل هذه التصرفات ويتابع هذا القاضي مؤكداً وبشكل صريح وواضح أن النفقات التي هي بحسب طبيعتها دائمة يجب أن تكون جزءاً لا يتجزأ من مشروع الموازنة العامة، أو أن تكون بالحد الأدنى ممولة من إيرادات ظاهرة وبشكل علني في هذا المشروع. بهذا الموقف الصريح والواضح والمستند إلى مبدأي وحدة الموازنة والشمولية تمكن القاضي الدستوري الفرنسي من وضع حد لمثل هذه

⁷³ هذا القرار يتعلق بطلب إبطال القانون رقم 430 تاريخ 2002/6/6، إنشاء حساب الإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسديد.

⁷⁴ C.C. 25 Juillet 2001 décision n. 2001 – 448 DC, « La complète information du parlement.

⁷⁵ المادة 20 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 والتي تعطي للحكومة حق وضع السياسة العامة (Art 20). Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation للدولة وفي لبنان تنص الفقرة الأولى من المادة 65 من الدستور اللبناني على أن للحكومة حق وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات.

⁷⁶ وقد تستفيد الحكومة من خبرات السلطة التشريعية في هذا المجال عبر الحوارات الجانبية مع رؤساء الكتل النيابية للاتفاق على الخطوط العريضة للموازنة.

⁷⁷ التي كانت تشكل دائماً بصحة وصدق بعض النفقات بشكل خاص وفي صدقية مشروع الموازنة بشكل عام، لاسيما أمام أساليب الحكومة في تهريب قسماً من نفقاتها خارج نطاق الموازنة débudgétisation.

التصرفات الماليّة والتي كانت تشوه إلى حد بعيد صحة وصراحة بعض أرقام النفقات التي كانت ترد في مشروع قانون الموازنة⁷⁸، وبالفعل قد كان قانون الموازنة الفرنسي الصادر عام 1995 يتضمن نصاً ينقل الزيادة في المعاشات من الموازنة العامة إلى صندوق دعم الشيخوخة Fonds de solidarité de vieillesse وهذه الزيادة تشكل أداءً اجتماعياً وقانونياً تلتزم به الدولة في مواجهة عاملها المحالين للتقاعد Agents retraités. وهذا مسلك يخالف قاعدتي وحدة الموازنة وعموميتها، وهما في نظر المجلس الدستوري قاعدتان أساسيتان. وبالتالي، فإن دفع مستحقات العاملين التابعين للدولة، والمعاشات المقررة لهم، وكذلك زيادة هذه المعاشات، لا يجوز تمويلها من خارج الموازنة العامّة.

يذكر المجلس الدستوري الفرنسي أن احترام قاعدتي وحدة الموازنة وعموميتها يفرض نفسه على المشرّع. إن هاتين القاعدتين الأساسيتين تحلان فيما يتعلق بالعاملين لدى الدولة من أن بعض النفقات التي لها بطبيعتها صفة دائمة لا تتحملها الموازنة، أو لا يتم تمويلها بموارد لا تحدها، وهذا ما يطبق بشكل خاص على تمويل زيادات المعاشات التي تشكل أداءً اجتماعياً قانونياً تلتزم به الدولة في مواجهة المتقاعدين⁷⁹. إن أهمية هذا الحكم تتمثل أيضاً في إبرازه لفكرة النفقات الدائمة بطبيعتها التي يجب أن تظهره في موازنة الدولة، بينما لم يكن يوجد حتى هذا الوقت أي التزام من هذا النوع⁸⁰. وهذا هو بالضبط ما شدّد عليه المجلس الدستوري اللبناني في قراره الأخير (قرار رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22) عندما شدّد على أن تمويل الحد الأدنى للأجور وإعطاء زيادة معيشة للموظفين والمتقاعدين لا يجوز أن تكون من خارج الموازنة العامة للدولة. وبالفعل فقد ربط مبدأ سنوية الموازنة بمبدأ الشمول، الذي يعني تضمين الموازنة جميع نفقات الدولة وجميع مداخلها عن السنة القادمة... تعديل واستحداث بعض الموارد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتقاعدين والإجراء في الإدارة العامة... مع ما يترتب من نفقات إضافية على خزينة الدولة، كون الرواتب والأجور تدخل في نفقات الدولة... وبما أن ما تم إقراره من واردات جاءت من خارج إطار الموازنة العامة... فيكون هذا القانون قد خالف مبدأ الشمول الذي نصّت عليه المادة 83 من الدستور". من ناحية أخرى

⁷⁸. Le C.C. affirme que les dépenses présentant par nature un caractère permanent doivent obligatoirement être prise en charge par le budget général ou, du moins, financées par des ressources qu'il détermine. En se référant aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire qui s'imposent au législateur, le conseil constitutionnel fixe ainsi d'importantes limites à la pratique souvent abusive dans le passé de débudgétisation. C.C. 29 dec. 1994, no. 94 – 351 DC.

⁷⁹. *Ibid.* p. 350.

(⁸⁰) راجع :

Favoreu (L) et Philip (L), *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, op. cit., p. 887.

راجع أيضاً محمد محمد عبد اللطيف، *الاسس الدستورية لقوانين الموازنة*، 183 p. op. cit.

وبالاستناد إلى مبدأ الشمول ذاته أبطل المجلس الدستوري اللبناني والفرنسي عملية تخصيص إيراد معين لنفقة معينة لأنها تشوه وتفرغ مبدأ الشمول من مضمونه⁸¹.

أما بشأن المبالغة في تقدير بعض الإيرادات مرفقاً بسوء تقدير لبعض النفقات والانعكاسات السلبية على مبدأ توازن الموازنة، فإن المجلس الدستوري الفرنسي قبل بمراقبة شفافية الموازنة ككل⁸²، ليس هذا فحسب، بل أنه لم يتوان عن إعطاء هذا المبدأ قيمة دستورية (مادة 32 من القانون الأساسي الصادر في الأول من آب 2001)⁸³. وهكذا بدأ المجلس الدستوري الفرنسي يتناول في اجتهاداته مدى مصداقية التقديم العام لقانون الموازنة والمخالفات المدعى بها لحقوق السلطة التشريعية، باحثاً وبعبارات غير مباشرة عن مصداقية قانون الموازنة في مجموعه⁸⁴. إلا أنه وفي عام 1995 أشار هذا المجلس وتعبير مباشر وصريح إلى "مبدأ المصداقية" فارضاً استخدامه لإعمال رقابته على الدستور⁸⁵. وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي لقوانين الموازنة في فرنسا والصادر عام 2001 قد كرس هذا الاجتهاد الخلاق للمجلس الدستوري⁸⁶ الذي أصبح يربط فيما بعد بالمادتين 14 و 15 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1789⁸⁷. هذا وطبق المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ المصداقية بمرونة كبيرة مكتفياً برقابة دنيا في هذا المجال،

⁸¹. لأن الإيرادات يمكن أن تقوم بتمويل أي نفقات. ويرجع ذلك إلى أن مبدأ عمومية الموازنة يسهم في تطبيق مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الضرائب والأعباء العامة. علماً بأن قاعدة عدم التخصيص تسري في مواجهة السلطة التشريعية وليس في مواجهة الحكومة، ولذلك كان جائزاً للحكومة أن تخصص حصيلة الخصخصة = لتسديد ديون الدولة (وهذا ما اعتمده المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 2017/5 عندما أقر تخصيص بعض الرسوم لتسديد دين عام..).

⁸² أن تكون البيانات الواردة في قانون الموازنة *La sincérité budgétaire*. يقصد بمبدأ مصداقية الموازنة الخاصة بالتقديرات والنفقات مطابقة للحقيقة، وأن تكون التوقعات معقولة حتى يتمكن البرلمان من أن يمارس الرقابة الحقيقية. راجع Gruces (H.M) "la sincérité des lois de finance: nouveau principe de droit budgétaire", JCP, 2000, Manciaux (H), "De l'origine du principe de sincérité de droit de finances et de lois de financement de la sécurité sociale, RDP, 2005, p. 982.

⁸³. الجدير بالذكر أن مصطلح المصداقية ظهر لأول مرة في حكم المجلس الدستوري الصادر عام 1983 (C.C. 29 dec. 1984, 184 DC Rec. p. 67) ثم في حكم آخر عام 1984 (C.C. 29 dec. 1984, 184 DC Rec. p. 94)، غير أن هذا الإصطلاح لم يستخدم، فيما يبدو بوصفه قاعدة مرجعية في الرقابة الدستورية، ولكن فقط لمجرد تأكيد مطابقة القانون للدستور. ثم استخدم المجلس الدستوري هذا الإصطلاح في عام 1993 من أجل بحث إدعاء أصحاب الإحالة بشأن مصداقية الأرقام الواردة في القانون (C.C. 29 dec. 1993, 351 DC, Rec, p. 140)، راجع محمد عبد اللطيف، المبادئ الدستورية لقوانين الموازنة، مرجع سابق، ص 194

⁸⁴. C.C. 29 déc. 1994, 351 DC, Rec. p. 140.

⁸⁵. C.C. 28 déc. 1994, 369 DC, Rec. p. 257.

⁸⁶. حيث تنص المادة 32 من هذا القانون على أنه "تعرض قوانين الموازنة بطريقة صادقة مجموع واردات الدولة وأعباءها. وتقدر مصداقيتها أخذاً في الاعتبار المعلومات المتاحة والتوقعات التي يمكن أن تستمد منها بمعقولية:

Les Lois de finance présentent de façon nécessaire l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, leurs sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des pressions qui peuvent raisonnablement en découler.

C.C. 9 sôut 2012 no 2012 – 653 DC cons. 13

⁸⁷. راجع

ما يعني أنّ عدم دقة التوقعات لا تكفي لاعتبار قانون الموازنة مخالفاً لمبدأ المصادقية، وإنما يجب إثبات قصد الإخلال بتوازن الموازنة، مع الاشتراط بأن يكون عدم التوازن كبيراً حتى يبرّر عدم الدستورية، بالإضافة إلى أن عنصر القصد لا يمكن أن يظهر إلا يوم تقديم مشروع قانون الموازنة: فإذا ظهر عدم المصادقية من ظروف لاحقة، فإنه لا يمكن الإدعاء أنه كان راجعاً إلى قصد واضعي مشروع القانون⁸⁸. من ناحية أخرى، إن تنويع مبدأ المصادقية كمبدأ أساسي من مبادئ الموازنة دفع بالمجلس الدستوري الفرنسي لعدم اعتباره مجرد امتداد لمبادئ الموازنة التقليدية وخصوصاً لمبدأي الوحدة والشمول⁸⁹. ففي حكم صدر عام 1998 بشأن الخصم من الإيرادات لصالح الوحدات الإقليمية والجماعات الأوروبية، اعتبر القاضي الدستوري أنه إذا كان الخصم من الإيرادات يشكل اعتداءً على مبدأ العمومية، فإنه لا مجال لتقرير عدم الدستورية، لأنه لا يتضمن اعتداءً على مبدأ المصادقية، ما دام أنه قد توافرت فيه الشروط التي قرّرها المجلس⁹⁰.

في حكم آخر، اعتبر المجلس أن عدم تضمين قانون الموازنة تقديراً لإيرادات القرض والخزانة بالمخالفة لأمر 2 Ordonnance كانون أول 1959 فإن ذلك لا يتضمن اعتداءً على مبدأ المصادقية⁹¹. إن هذه الأحكام السالفة الذكر إن دلّت على شيء فعلى أهمية هذا المبدأ وتميّزه عن باقي المبادئ الأخرى، فهو ليس امتداداً لها وإنما ضرورة جديدة من ضرورات الوضوح والتماسك، وواجب يقع على عاتق الحكومة بأن تقوم بإعلام البرلمان في أثناء مناقشة مشروع الموازنة إذ ما طرأت ظروف قانونية أو واقعية من شأنها أن تؤثر في هذه التقديرات، وأن تقوم بالتصحيح أو التعديل اللازم، كما يقع على عاتق المشرع حين يقر توقعات الإيرادات أن يأخذ في الاعتبار جميع البيانات التي يعلم بها، والتي يكون لها انعكاس على مادة التوازن⁹². صحيح أن هذا المبدأ لم يؤدي التمسك به إلى إعلان عدم دستورية القانون المالي برمته إلا إذا كان هذا التقدير مشوباً بخطأ ظاهر في التقدير، وهذا القيد يشكل حاجزاً تحول دون القضاء بعدم الدستورية. وعلى ذلك، فإن المجلس يقدر إن عدم مصادقية أحد العناصر لا يؤثر بالضرورة على مصادقية مادة التوازن في مجموعها⁹³. كما ويعتبر أيضاً بأنه حتى ولو ارتكبت الحكومة خطأ في اختيار الحلول الاقتصادية، فإن هذا الخطأ لا يؤدي إلى تقديرات مبالغ فيها للإيرادات الضريبية التي ليست ضخمة بالمقارنة بكتل الموازنة، كما أن قيام الحكومة بتكوين احتياطي لجزء ضئيل من الاعتمادات المفتوحة من أجل الوقاية من تدهور محتمل لتوازن الموازنة لا يخالف مبدأ المصادقية، خصوصاً وإن إعلام البرلمان بهذا الإجراء ينبغي أن يكون لدى الحكومة أي مصدر للإخلال بالخطط الكبرى للتوازن الوارد في الموازنة⁹⁴.

⁸⁸. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الموازنة، مرجع سابق، ص 196.

⁽⁸⁹⁾ C.C. 29 déc. no 87 – 154 DC Cons. 21 – 23, C.C. 29 déc. 1983, no 83 – 164 DC, con. 12.

⁹⁰ C.C. 29 déc. 1996, 405 DC, p. 113.

منشور عند محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق ص 196.

⁹¹ C.C. 2000, no. 442 Rec. p. 211.

منشور عند محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق ص 197.

⁹² C.C. 29 déc. 2004, 511 DC Rec. p. 236, C.C. 29 déc. 2003, 489 DC, Rec. p. 487.

⁹³ Foureau (L) et Philip (L) op. cit, p. 888.

⁹⁴ C.C., 29 déc. 2004, 511, C.C. 29 déc. 2003, 489, DC.

لا يكون مخالفاً لمبدأ مصداقية الموازنة، في حالة الإدعاء بأنه تم تقدير إيرادات ونفقات الحساب الخاص بالتنازل عن السندات العامة، وتجاهل أثر التنازل للقطاع الخاص عن جزء من رأس المال بعض الشركات، وذلك نظراً لعدم اليقين من مبلغ التنازل عن السندات اللازمة لتنفيذ العملية، كما أن الإيرادات الناشئة عن التنازل للقطاع الخاص لجزء من رأس مال بعض الشركات سيتم تخصيصها نهائياً للمؤسسة العامة للتمويل⁹⁵. بالمقابل، اعتبر القاضي الدستوري بأن نقل اعتمادات على مالية الضمان الاجتماعي من دون إيجاد بديل عنها يؤدي إلى تضعف الشروط العامة للتوازن المالي للضمان الاجتماعي⁹⁶. مع التشديد على أن المجلس الدستوري يستتف عن لعب دوره إزاء التقديرات الاقتصادية المقدمة، لأن مثل هذه الرقابة تدفعه دعماً خارج إطار الرقابة المعقودة له صراحة⁹⁷. هذا وقد وسّع المجلس الدستوري رقابته على صحة وصدق أرقام الحساب الختامي معتبراً أن أرقام حسابات الدولة يجب أن تعطي صورة صادقة وواضحة عن المالية العامة، وهذا عائد بالطبع إلى المبدأ العام في مثل هكذا ظروف يفرض أن تكون الحسابات دقيقة، أي أن المصداقية تكتسب معنى محدداً أو ضيقاً هنا وهو الدقة. هذا مع العلم بأنه لا يحال قانون الحساب الختامي في فرنسا إلى المجلس الدستوري إلا نادراً وذلك لتقدير مطابقته للدستور⁹⁸، ومع ذلك نرى بعض القرارات التي قضت بعدم دستورية أحد هذه القوانين⁹⁹. ونسارع ختاماً للقول بأن رقابة المجلس الدستوري للحساب الختامي، تقتصر فقط على بحث ما إذا كان هذا القانون قد خضع للقواعد ذات القيمة الدستورية التي تتعلق بتحديد مضمونه فقط تاركاً أمر المخالفات المحتملة والخاصة بتنفيذ الموازنة وإمكانية مخالفتها لمحكمة المحاسبات¹⁰⁰.

يقول موريس ديفرجه "أن في العلوم المالية ما يغني الكاتب ويرهق القارئ، ولذا كانت البساطة العلمية وستبقى أولى فضائل من لزموا الكتابة بهذا الجانب من علوم الفكر". وتشتد الصعوبة وتبلغ مداها كلما اقتربنا من وضع نهاية لهذه الدراسة والتي أردناها خاتمة مانعة وجامعة، وخصوصاً وأن الجهد من أجل تعزيز مراقبة دستورية قوية على موضوعات المالية العامة للتحقق من احترام مبدأ المشروعية هي مسألة ذات حساسية بالغة، وخاضعة للعديد من القراءات والتأويلات بشأنها.

مذكورة عند محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الموازنة، مرجع سابق، ص 198.
⁹⁵ راجع 14 p. 1999, AJDA, 405 DC, 29 déc. 1998. C.C.

مذكور عند محمد محمد عبد اللطيف Ibid، ص 199.

⁹⁶ راجع 111 no. 2010, RFFP, Le principe de sincérité en finances publiques.

⁹⁷ بحيث تدفعه دعماً إلى ميدان ملاءمة أو عدم ملاءمة القانون الذي أقره البرلمان للصالح العام ولظروف البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فيخرج القاضي عن دوره في تطبيق القانون والحكم بمقتضاه لا الحكم عليه ورقابة دستوريته.
 C.C. 9 août 2012, n°: 2012-653 DC Cons. 27.

C.C. 13 déc. 2012, n°: 2012-292 DC Cons. 19.

⁹⁸ على اعتبار أنه عبارة عن وثيقة محاسبية.

راجع اجتهاد على شفافية هذه الحسابات.
 C.C. 6 août 2009, n°: 2009-585 DC.

⁹⁹ كقانون الحساب الختامي لعام 1983 (C.C. 24 Juillet, 1985, 190 DC, Rec, p. 53) أو قانون الحساب الختامي لعام 2005 الذي لم يخالف مبدأ المصداقية.

¹⁰⁰ C.C. 13 juillet 2006, 538 DC.

راجع التفاصيل عند محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 63.

صحيح أن القوانين المالية هي من المجالات الرحبة للقاضي الدستوري ليدقق ويقمّ القواعد الدستورية العامة، إلا أنها تشكل كذلك مناسبة أساسية يطلق فيها القاضي الدستوري العنان لبعض الأحكام الضرورية في هذا المجال، والتي تكون اللبنة الأساسية للكاشفة للأسس الدستورية للمالية العامة، وما ينتج عنها من ترسيخ للانتماء إلى الشرعية القانونية وإلى المرجعية التمثيلية على المستوى السياسي. لكن مقاربتنا لم تقف عند هذا الحد، بل عمدت إلى تسليط الضوء على ظاهرة القضاء الدستوري المالي، متسلحين ومنفتحين على اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي وعلى تجربته الرائدة في مجال العدالة الدستورية المالية. وعلى الرغم من حداثة المجلس الدستوري اللبناني إلا أننا بدأنا نلاحظ تطوراً هاماً في عمل هذا المجلس، إذ بدأ يلعب دوره من خلال قراراته كشاهد عصر على الأساليب المالية المتبعة من جهة، وكمرشد فذ لإعادة الانتظام للمالية العامة من جهة ثانية. صحيح أن القضاء الدستوري اللبناني لم يتحوّل بعد إلى قضاءٍ انتظاري¹⁰¹، إلا أنه وعلى الرغم من ندرة قراراته تمكّن من خلق لبنة أساسية في بناء حضارتنا القانونية المكتوبة والمتعارف عليها. إن حماية المال العام تعتبر من الرهانات الأساسية للإصلاحات السياسية، كما أن الرقابة على المالية العامة يجب أن تكون الهدف الأسمى لأية حكومة في سبيل ترسيخ أحكامه. إن ترشيد الوضع المالي المتأزم والتخبط في تنفيذ البرامج التنموية والسياسات العمومية تشكلان إحدى المعضلات الكبرى التي وقعت ضحيتها معظم الحكومات.

إن ارتباطنا بدولة الحق والقانون والتزامنا بمبادئ الديمقراطية تفرض علينا احترام القواعد المنظمة للمجال المالي ومن هو أحرص من المجلس الدستوري في تحقيق ذلك؟ لقد دلت الاجتهادات الدستورية التي ذكرناها في متن هذه الدراسة حرص هذا المجلس على تقوية البرلمان، كما أن الكثير من قواعد التفسير التي استعملها نجم عنها توسيع اختصاص المشرع في هذا المجال. لذلك ينبغي علينا تنمية الثقافة الدستورية في بلدنا كما هو الحال في فرنسا. فالتجربة الفرنسية في مجال مراقبة دستورية القوانين تجربة جديرة بالاهتمام وبالمتابعة لما أسسته وتوسسه من لبنات في البناء الدستوري خصوصاً القضاء المالي، ولما لعبته من دور في تكريس دولة القانون. فلا خوف إذاً من شبح حكومة القضاء ومن تعميم شبح تجربة المحكمة العليا الأميركية التي مارست كما يقولون دوراً سياسياً بانتقالها إلى ميدان ملاءمة أو عدم ملاءمة القانون الذي أقره البرلمان للصالح العام ولظروف البيئة السياسية والاجتماعية الاقتصادية¹⁰²، فالرقابة على دستورية القوانين بشكل عام وعلى القوانين المالية بشكل خاص لا تتعارض وبحسب رأينا مع منطق سيادة الأمة، ولا يهدر حتى هذه السيادة، فالقوانين لا تصدر عادة عن الأمة ذاتها بل عن ممثلي الأمة في البرلمان. وحينما يراقب القضاء هذه القوانين فهو يفعل ذلك بالمقارنة وعلى أساس نصوص الدستور الصادر عن الأمة ذاتها، ما يعني أن رقابته لدستورية القوانين تتضمن حماية واحتراماً لسيادة الأمة التي وضعت الدستور

¹⁰¹. أي أنه ينتظر منه الكثير في سد الفراغات القانونية التي يمكن أن تطالعنا بها بعض القوانين لاسيما المالية منها.

¹⁰². هذا الدور بلغ أوجه في عهد الرئيس الأميركي روزفلت حيث عارضت المحكمة إصلاحاته الاقتصادية. وقد ساعدها على لعب هذا الدور غموض وإيجاز الدستور الأميركي الاتحادي، إذ أنه وتحت ستار تفسيره ابتدعت هذه المحكمة مبادئ دستورية تنبعث من المذهب الفردي الحي، راجع على سبيل المثال:

Burdeau (G) *Traité des sciences politiques*, 1969, p. 484.

الأعلى، وليس اعتداءً على هذه السيادة⁽¹⁰³⁾. فلماذا إذاً لا نستفيد من التجربة الفرنسية في هذا المضمار؟ ولماذا لا تحال جميع القوانين المالية على القضاء الدستوري لبيتّ دستوريته نظراً لخطورة مضامينها. إن من إبداعات دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا التنصيص على مبدأ الرقابة على دستورية القوانين المصوت عليه¹⁰⁴، فلماذا إذاً لا نجسّد هذه التجربة في لبنان؟

¹⁰³. راجع محمد رفعت عبد الوهاب، "رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري اللبناني"، مرجع سابق، ص 64 وما يليها.

¹⁰⁴. بالفعل فقد وصف رئيس الجمهورية الفرنسية آنذاك هذه التجربة الإصلاحية بأنها قد "تمت إقامة دولة القانون، ودعمت حماية حرياتنا. إن فرنسا محمية الآن وبصفة ناجعة ضد خطر الموافقة على قوانين غير دستورية".