

الباب الثاني

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2018/2 تاريخ 2018/5/14:

إبطال قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2018

(قانون رقم 79 تاريخ 18 نيسان 2018)

الدكتور وليد عبلا

أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية سابقاً

بتاريخ 2018/5/14 أصدر المجلس الدستوري قراره رقم 2018/2 بخصوص مراجعة الطعن المقدمة من عشرة نواب عملاً بالمادة 19 من الدستور والمادة 19 من القانون رقم 1993/250 وتعديلاته (قانون إنشاء المجلس الدستوري) والمادة 34 من القانون رقم 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) وترمي إلى تعليق العمل بالقانون رقم 79 الصادر في 2018/4/18 (قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2018) وإبطاله كلياً أو جزئياً "سنداً" لأحكام الفقرات (ج) و (د) و (ط) من مقدمة الدستور والمواد 32 و 81 و 82 و 83 و 87 من الدستور. وقد قضى المجلس بإبطال القانون رقم 2018/79 المشار إليه جزئياً، كما سنرى.

لا بد من الإشارة، بدايةً، إلى أن القانون رقم 2018/79 هو أول قانون موازنة عامة يصدر منذ 2006. وطوال الأعوام المنصرمة كانت الجباية والإنفاق يتمان وفق القاعدة الاثني عشرية، خلافاً لأحكام الدستور (المواد 83 إلى 87) ولأبسط قواعد انتظام المال العام. لذا، اعتبرت الحكومة يومذاك (وهي الحكومة الحالية المعتبرة مستقلة اعتباراً من 20 أيار 2018، تاريخ بدء ولاية مجلس النواب الحالي، عملاً" بالمادة 69 من الدستور) أن وضع موازنة لأول مرة منذ أكثر من عقد من الزمن "إنجازاً كبيراً يُسجل لها في خانة "مآثرها" الهامة. هذا مع العلم بأن مجلس الوزراء أقر مشروع الموازنة بتاريخ 12 آذار 2018 وأرسله إلى مجلس النواب في اليوم التالي (أي في 13 آذار)، وأقره هذا الأخير في 29 من الشهر ذاته، أي أن إرسال مشروع الموازنة إلى المجلس النيابي وإقراره قد تما، برأي مقدمي الطعن، خارج المهل الدستورية المنصوص عليها في المادة 32 من الدستور.

والأخطر من ذلك هو أن الحكومة لم تتمكن من وضع قطع الحساب للعام السابق (2017) وفق ما تنص عليه المادة 87 من الدستور وقانون المحاسبة العمومية، أي أن مجلس النواب أقر مشروع الموازنة بدون قطع حساب. وهذه المخالفة وحدها كافية لإبطال القانون المطعون فيه بصورة كلية وفق ما ورد في مراجعة الطعن.

وعلى الرغم من حاجة البلاد إلى موازنة عامة تتظّم مالية الدولة بعد طول انقطاع، قوبل مشروع الموازنة بانتقاد شديد بل ويسخط عارم على الصعيدين السياسي والشعبي. ذلك أن المشروع المذكور تضمن مادة - هي المادة 49 - تنص على منح

"كل عربي أو أجنبي يشتري وحدة سكنية في لبنان إقامة طويلة مدة ملكيته، له ولزوجته وأولاده القاصرين، في لبنان، على أن لا تقل قيمة تلك الوحدة السكنية عن سبعمائة وخمسين مليون ليرة لبنانية في مدينة بيروت، وخمسمائة مليون ليرة لبنانية في سائر المناطق".

وقد ظن من دس هذه المادة في مشروع الموازنة، وهي لا علاقة لها لا من قريب ولا من بعيد بالموازنة، أنها ستمت بسلام بدون أن يتنبه لها أحد. وفي مطلق الأحوال، يكفي أن يُقر مجلس النواب مشروع قانون الموازنة المنتظر من سنوات وأن يصدره رئيس الجمهورية ويُشر في **الجريدة الرسمية** حتى تبدأ الجلبة حول المادة 49 المشار إليها وتصبح نافذة. لقد اعتدنا في لبنان على أن تُثير الأوساط السياسية والإعلامية ضجة وصخبًا حول موضوع معين يستأثر باهتمام الرأي العام ثم لا يلبث أن يطويه النسيان وتتابع قافلة الفضائح والمخالفات الدستورية والقانونية سيرها الطبيعي! إلا أن واضعي مشروع الموازنة لم يفتنوا إلى أنه أصبح عندنا في لبنان مجلس دستوري يسهر على فرض احترام الدستور ويلغي القانون المخالف للدستور عندما يتسنى له أن يضع يده عليه. أو لعلهم، على الأرجح، لم يتوقعوا أن يتوافق عشرة نواب على الطعن في دستورية قانون بأهمية قانون الموازنة العامة مطالبين بإلغائه، لاسيما المواد التي لا علاقة لها بالموازنة وبالأمر المالية، وفي طليعتها المادة 49 منه النافرة والمنفّرة بأهدافها المبيّنة وضررها الجسيم على الوطن. فقد وردت هذه المادة في وقت ينوء فيه البلد تحت وطأة أضخم موجة نزوح إلى أراضيه في تاريخه الحديث لا يقوى على تحملها أكبر الدول مساحة وأكثرها ثراء" وحاجة إلى اليد العاملة الأجنبية.

فما بالكم بلبنان، البلد الصغير بمساحته والعاجز عن حل أزماته الداخلية المزمنة والمتراكمة من كهرباء ومياه ونفايات وسكن وبنية تحتية متردية وتلوث على جميع الصعد وفساد مستشر كالسرطان وغيرها من المشاكل المعيشية، ناهيك ببطالة متفاقمة ومديونية عاتية واقتصاد ليليل وأمن مترنح وخدمات اجتماعية تتراجع سنة بعد سنة؟

ونظرًا لكون المادة 49 المشار إليها لا علاقة لها إطلاقًا بقانون الموازنة العامة كما ذكرنا، أصدر المجلس الدستوري بتاريخ 2018/4/26 قرارًا بتعليق العمل بالمادة 49 المذكورة إلى حين بتّ الطعن عملاً بالمادة 20 من القانون 93/250 والمادة 34 من القانون 2000/243 المشار إليهما أعلاه. وقد لاقى هذا القرار ارتياحًا عامًا في البلاد واستتبشّر الناس بأن المجلس سيعمد إلى إبطال المادة 49 في قراره النهائي. وهذا ما حصل بالفعل، إذ أبطّل المجلس المادة 49 بالإضافة إلى إبطال عدة مواد أخرى من القانون المطعون فيه لأسباب مختلفة كما سنرى.

قبل أن نتطرق إلى قرار المجلس الدستوري موضوع تعليقنا نود أن نشير إلى أنها ليست المرة الأولى التي يطعن النواب فيها في قانون الموازنة العامة. فقد سبق أن تقدم عشرة نواب بمراجعة أمام المجلس الدستوري لإبطال قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 1966 كليًا أو جزئيًا (القانون رقم 490 الصادر في 1966/2/15). إلا أن المجلس رد المراجعة بالشكل لورودها بعد انصرام المهلة القانونية (قرار رقم 96/2 تاريخ 1996/4/3). وفي عام 1998 تقدم ثلاثة نواب بمراجعة لإبطال قانون الموازنة العامة لسنة 1998 (الصادر في 1998/2/6)، إلا أن المجلس رد المراجعة شكلاً لأنها مقدمة من ثلاثة نواب فقط خلافاً لأحكام المادتين 19 من الدستور و19 من القانون 1993/250 اللتين تفرضان بصورة إلزامية لقبول المراجعة بما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين أن تُقدم من عشرة نواب على الأقل (قرار رقم 98/1 تاريخ 1998/2/25). ويبدو أن النواب الثلاثة مقدمي الطعن أرادوا أن يسجلوا موقفًا "سياسيًا" إذ لا يعقل أن يغيب عن بالهم أن مراجعة الطعن في دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري ينبغي أن تكون مقدمة وموقعة من عشرة نواب على الأقل.

سنتناول في هذا التعليق على قرار المجلس الدستوري المبين أعلاه مناقشة أبرز المسائل التي أثارها مقدمو مراجعة الطعن وما قرره المجلس بشأنها، فنتطرق تباعاً إلى المسائل الآتية: عدم ممارسة مجلس النواب صلاحياته (أولاً)، ورقابة المجلس الدستوري على أصول التشريع

(ثانياً)، ومخالفة المادتين 32 و83 من الدستور (ثالثاً)، وإبطال مواد واردة في قانون الموازنة العامة لا علاقة لها بالموازنة والأمور المالية، وهي ما يعرف بتعبير "فرسان الموازنة" (رابعاً)، ومخالفة المادة 87 من الدستور (خامساً)، وأخيراً مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء المالية (سادساً)، على أن نذكر قبل ذلك بقاعدتين استقر عليهما اجتهاد المجلس، لعل في التذكير بعض النفع.

القاعدة الأولى، هي أن المجلس الدستوري غير مقيد بمطالب الجهة مقدمة مراجعة الطعن، بمعنى أنه عندما يضع يده على المراجعة فإنه ينظر بالقانون المطعون فيه برمته ولا يقف عند حدود مراجعة الطعن، أي عند المواد المطعون في دستورتها فقط، بل يمكنه أن يبطل أي مادة من مواد القانون يتبين له أنها مخالفة للدستور سواء أكانت موضع طعن أم لا. وهذا ما فعله في قراره موضوع هذا التعليق إذ أبطل مادة من قانون الموازنة المطعون فيه (هي المادة 26 منه) لم يطلب المستدعون إبطالها. ولا يمكن في مثل هذه الحالة أن يُؤخذ عليه أنه قضى بأكثر مما طُلب منه (*ultra petita*) لأن مراجعة الطعن في دستورية القوانين هي **مراجعة موضوعية** وغير شخصية وليس فيها خصومة ومنتازعون، بالمعنى المحدد في قانون أصول المحاكمات المدنية للخصومة، بل هي مواجهة بين نصين: القانون المطعون فيه والدستور¹. والمقصود بالدستور: الدستور بمعناه الواسع، أي ليس أحكام الدستور المكتوبة فحسب بل أيضاً "مجموعة القواعد والمبادئ التي لها قيمة دستورية" والتي تشكل مجتمعة ما يُعرف بالكتلة الدستورية (*bloc de constitutionnalité*).

هذا الحل يفرضه المنطق السليم إذ لا يعقل أن يتجاهل المجلس مادة من مواد القانون مخالفة للدستور لأن الطعن لم يشملها، إما سهواً أو عن خطأ في التقدير أو لأي سبب أو اعتبار آخر. أضف إلى ذلك، أن إبطال مادة أو أكثر من القانون المطعون فيه لمخالفتها الدستور قد يستتبع إلغاء مواد أخرى إذا كان يوجد ترابط بين هذه المواد وربما أدى ذلك إلى إلغاء القانون برمته

¹. حول طبيعة مراجعة الطعن، انظر دراستي: "خصائص الرقابة على دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري اللبناني والفرنسي، منشورة في كتابي، دراسات في القانون الدستوري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، 2018، ص 667 وما يليها.

إذا أصبح غير قابل للتطبيق (مثلاً، قرارات المجلس الدستوري رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، ورقم 2001/5 تاريخ 2001/9/29، ورقم 2014/3 تاريخ 2014/6/3).

القاعدة الثانية، وهي مُتممة للقاعدة الأولى، مفادها أن المجلس الدستوري غير مقيد بالأسباب المدلى بها من الجهة التي قدمت مراجعة الطعن، بل له أن يستند إلى الأسباب القانونية التي يراها مناسبة وأن يعتمد التعليل الذي يريته، سواء لرد الطعن أو لإبطال القانون المطعون فيه كلياً أو جزئياً. ولا حرج عليه من هذه الناحية لأن تقديم مراجعة الطعن يطلق يد المجلس في إجراء الرقابة على القانون برمته بدون أن يكون مقيداً لا بمطالب مقدم الطعن ولا بالأسباب المدلى بها، كما أسلفنا.

من المفيد أن نذكر في هذا السياق أن قرارات المجلس الدستوري، كونها قرارات ذات صفة قضائية، يجب أن تكون معللة. نصت المادة 22 من القانون 1993/250 (قانون إنشاء المجلس الدستوري) على أنه "إذا قرر المجلس الدستوري أن النص موضوع المراجعة مشوب كلياً أو جزئياً يعيب عدم الدستورية فإنه يقضي بإبطاله كلياً أو جزئياً بقرار معلل يرسم حدود البطلان". إلا أنه ينبغي عدم تفسير هذه المادة على أن وجوب التعليل يقتصر على القرارات التي تقضي بإبطال النص موضوع المراجعة كلياً أو جزئياً دون سواها، بل إن جميع قرارات المجلس يجب حُكماً أن تكون معللة نظراً لطابعها القضائي كما ذكرنا. وهذا ما يتبين أيضاً من المادة 53 من القانون 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) التي ورد فيها أن قرارات المجلس الدستوري يجب أن تشمل على: بيان النصوص الدستورية والقانونية أو المبادئ الدستورية العامة المطبقة، والحجج الواقعية والقانونية للقرار. فهذه المادة، الواردة في الباب الرابع من القانون رقم 243 المذكور وعنوانه "أحكام مشتركة"، تُطبق على جميع قرارات المجلس الدستوري بدون استثناء.

على أي حال، درج المجلس منذ أول قرار أصدره (وكان في العام 1995) على تعليل قراراته بشكل مسهب ودقيق ولا يترك، بصورة عامة، أي طلب أو سبب أدلي به في المراجعة إلا ويرد عليه. ولا يخرج المجلس عن هذه القاعدة إلا في حال قبول المراجعة وإبطال القانون المطعون فيه كلياً لأحد الأسباب المدلى بها فلا يجد عندها لزوماً للتوقف عند بقية الأسباب الزائدة (مثلاً القرار رقم 2001/5 تاريخ 2001/9/29)، أو عندما يُقرر رد المراجعة شكلاً فلا يعود من دأج للبحث في أساس المراجعة (مثلاً القرار رقم 96/2 تاريخ 1996/4/3). هذا مع العلم، بأنه غير ملزم

أصلاً" بالرد على جميع الأسباب والحجج (arguments) الواردة في المراجعة لأنه غير مقيد بما تدلي به الجهة التي قدمت المراجعة.

نود أن نضيف في الختام أن المفعول الإلزامي لقرارات المجلس الدستوري لا تقتصر على الفقرة الحكمية (le dispositif) وحدها بل يتعداه ليشمل أيضاً حيثيات القرار (les motifs)، أي التعليل، شرط أن تكون مرتبطة مباشرة بالفقرة الحكمية وتؤسس لها، بمعنى أن يكون ما قضى به القرار مبنياً" على هذه حيثيات. وهذا يدل على ما لتعليل قرارات المجلس من أهمية.

1

عدم ممارسة مجلس النواب صلاحياته

من بين الأسباب التي أدلى بها مقدمو مراجعة الطعن لإبطال القانون رقم 2018/79 أن مشروع الموازنة لم يُناقش في مجلس النواب بالجدية اللازمة ولم يخصص له الوقت الكافي الذي تتطلبه دراسة مشروع قانون بأهمية مشروع الموازنة. فقد تمت مناقشة المشروع المذكور في لجنة المال والموازنة النيابية خلال "تسعة أيام فقط". ومن بعدها، يضيف مقدمو المراجعة، "لم تكن هناك مناقشة جدية في الجلسة التشريعية المخصصة للتصويت على الموازنة وإقرارها"، وهما أمران يدلان "على استخفاف النواب بواجبهم الدستوري وتخليهم عنه"، الأمر الذي يشكل ما يعرف باللغة الفرنسية، على حد قولهم: "incompétence négative".

إن السبب المدلى به والمبين أعلاه لا يمكن الأخذ به. ذلك أن المستدعين استخدموا العبارة الفرنسية "incompétence négative" - وترجمتها الحرفية: "عدم الصلاحية السلبية" أو "عدم الاختصاص السلبي" - بصورة مغلوطة تماماً وفي غير موقعها القانوني الصحيح. فهذه العبارة لها في اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، ومن قبله في اجتهاد القضاء الإداري، معنى قانوني مختلف تماماً" عن المعنى الذي قصده مقدمو المراجعة، ولا علاقة له بالمأخذ الذي نسبوه إلى مجلس النواب - وهو عدم الجدية في مسار مناقشة مشروع الموازنة - ولا ينطبق عليه. لذا، سوف نتناول مسألة "عدم الصلاحية السلبية" بشيء من التوسع، رغم أن المجلس الدستوري لم يتوقف عندها في

قراره، وذلك لسببين. الأول، نظراً للأهمية التي باتت تحتلها في الاجتهاد الدستوري بصورة عامة. والسبب الثاني، لأنها المرة الأولى، على حد علمنا، التي تثار فيها أمام المجلس الدستوري اللبناني، وإن بصورة عرضية وفي غير محلها كما سنرى. وسوف نتطرق من خلالها إلى مسألة تفويض السلطة التشريعية لصلاحياتها إلى السلطة التنفيذية لنرى ما إذا كان التفويض جائزاً أم لا. فماذا تعني "عدم الصلاحية السلبية؟"

1. معنى المصطلح: يُعتبر عيب "عدم الصلاحية" (incompétence)، تاريخياً، أول سبب أقره مجلس الدولة الفرنسي لقبول مراجعة الطعن في القرارات الإدارية لتجاوز حد السلطة (excès de pouvoir). ولا يزال يُنظر إليه على أنه العيب الأكثر فداحة (le vice le plus grave) الذي يمكن أن "يشوب" القرار الإداري على حد قول الفقيه ريمون أودان (R. Odent)². وقد عرّفه الاجتهاد، ومن بعده الفقه، بأنه صدور قرار عن مرجع لا صفة له لاتخاذ القانون لا يجوز له اتخاذه.

أما عيب "عدم الصلاحية السلبية" فقد نشأ في وقت لاحق، وكان أول من حدّد معناه وأوضح ما يترتب عنه من نتائج قانونية الفقيه الفرنسي أدوار لافريير (E. Laferrière, 1841-1901) في مؤلفه الشهير حول المنازعات الإدارية الذي أصدره في أواخر القرن التاسع عشر³. وقد استنبط لافريير مفهوم "عدم الصلاحية السلبية" من قرارات مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat)، وما لبث أن لقي هذا المصطلح تطبيقاً واسعاً له في الاجتهاد الإداري مع بدايات القرن الماضي. إن لمصطلح "عدم الصلاحية السلبية"، كما حدّده الاجتهاد والفقه، معنى مختلف تماماً عن عيب "عدم الصلاحية" كما ورد تعريفه أعلاه. فالمقصود بما سمي "عدم الصلاحية السلبية" هو امتناع سلطة دستورية أو إدارية عن استخدام صلاحية من الصلاحيات التي يمنحها إياها الدستور أو القانون إما لعدم معرفتها بأنها تملك تلك الصلاحية أو عن خطأ في تفسير القانون. بتعبير آخر، إن "عدم الصلاحية السلبية" استنكاف عن ممارسة صلاحية قانونية أو التخلي عن مثل هذه

². Odent (R), *Contentieux administratif*, Les Cours de droit, Paris, 1976-1981, fasc. V, p. 1776 et s.

³. La ferrière (E), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger Levrault, 2^e éd., 1896, t. 2, p. 519.

الصلاحيية لسلطة أخرى. فكلمة "سلبية" معناها، في هذا المقام، "موقف سلبي". وعليه، عندما نقول إن سلطة ما ارتكبت خطأ "عدم الصلاحيية السلبيية" فمعنى ذلك أن هذه السلطة قصرت عن القيام بما هو مطلوب منها. أي أنها هي صاحبة الصلاحيية الفعلية في هذا المجال ولكنها رفضت ممارستها أو تخلت عنها لسلطة أخرى. فالخطأ الذي ينسب إلى السلطة في هذه الحالة ليس "عدم الصلاحيية" لاتخاذ القرار بل "عدم ممارسة صلاحيية" خصها القانون بها⁴.

يلاحظ مما ورد أعلاه أن تعبير "عدم الصلاحيية السلبيية" لا يدل بصورة صحيحة على معناه ولا على مضمونه الحقيقي. ففي حين أن "عدم الصلاحيية" تعني، كما مر معنا، صدور القرار عن مرجع ليس له صفة (qualité) لاتخاذها، فإن "عدم الصلاحيية السلبيية" تعني أن صاحب الصلاحيية، عن خطأ منه، لم يستعمل صلاحيته أو تخلى عنها لمرجع آخر. ونظراً لهذا الالتباس، أخذ القضاء الإداري الفرنسي يتخلى في السنوات الأخيرة عن مصطلح "عدم الصلاحيية السلبيية" وبات يستعمل عبارات أخرى تدل بشكل أوفى على المعنى المقصود من مثل: "إن الوزير لم يدرك مدى اتساع صلاحياته"، أو "إن وزير العدل ظن عن خطأ أنه مقيد برأي أبداه مجلس القضاء الأعلى في حين أنه مجرد رأي استشاري غير ملزم للوزير". أما المجلس الدستوري (الفرنسي) فما زال يستخدم في قراراته حتى الآن تعبير "عدم الصلاحيية السلبيية".

ذكرنا أن عدم ممارسة سلطة ما لصلاحياتها الناجم عن جهل القانون أو عن خطأ في فهم نص قانوني أو في تفسيره، هو "خطأ قانوني" (erreur de droit). ويتجلى هذا الخطأ القانوني، وفق اجتهاد القضاء الإداري، عبر صور مختلفة ومنها على الأخص:

- أن تعلن سلطة إدارية، عن خطأ، أنها غير صالحة لاتخاذ قرار وترفض اتخاذه في حين أن هذا القرار هو بالواقع من اختصاصها، أو عندما تطلب سلطة ما إلى سلطة أخرى (سواء أكانت موازية لها أو أعلى أو أدنى مرتبة منها) اتخاذ قرار تعود لها هي صلاحيية اتخاذه جهلاً منها أنه يدخل في نطاق صلاحياتها (مثلاً: CE Sect., 30 juin 1950, Queralt)، أو عندما تظن عن

⁴ حول عدم دقة مصطلح "عدم الصلاحيية السلبيية" أنظر:

Le Pillouer (A.), « L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente », RFDA, 2009, no 6, p. 1203 et s. ; Vidal-Naquet (A.), « L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, p. 5 et s.

خطأ أنها مقيدة برأي سلطة أخرى وعليها أن تلتزم به في حين أن هذا الرأي هو مجرد رأي استشاري لا يلزمها (CE, 5 mars 1948, des Isnards). باختصار، إن ارتكاب عيب "عدم الصلاحية السلبية" يكون من خلال: عدم اتخاذ قرار، أو اتخاذ قرار ناقص، أو التقيد برأي سلطة أخرى في حين أن هذا الرأي هو رأي استشاري غير ملزم.

"عدم الصلاحية الايجابية": بمقابل مصطلح "عدم الصلاحية السلبية" استخدم الاجتهاد والفقه مصطلح آخر معاكس للأول هو "عدم الصلاحية الايجابية" (incompétence positive). والمقصود به هو أن تُقدم سلطة ما على القيام بعمل أو اتخاذ قرار لا يخولها القانون القيام به أو اتخاذه، أي أنها لا تملك الأهلية القانونية لذلك. وهذا يحصل عندما تتجاوز سلطة ما صلاحياتها أو تقتت على صلاحيات سلطة أخرى. كأن يتجاوز البرلمان صلاحياته الدستورية أو يتعدى على صلاحيات سلطة أخرى وبخاصة على صلاحيات السلطة التنفيذية. في فرنسا، ونظراً لأن الدستور الفرنسي يميّز (في المادة 46 منه) بين القانون العادي والقانون الأساسي أو العضوي (loi organique) - وهذا الأخير هو صنف لا ينص عليه الدستور اللبناني (قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6) - فإن تجاوز الصلاحيات قد يقع أيضاً عندما يُقرّ المشرّع بقانون عادي موضوعاً يتطلب إقراره، بمقتضى الدستور، قانوناً أساسياً أو عضوياً. يمكن أن نضيف أيضاً إذا أقدم المشرّع على تعديل صلاحيات سلطة دستورية أخرى بقانون عادي في حين أن مثل هذا الإجراء يتطلب إصدار قانون دستوري (بهذا المعنى قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2005/1 المذكور أعلاه).

إن مصطلح "عدم الصلاحية الايجابية" هو بدوره غير موفق لأن "عدم الصلاحية" هي عبارةٌ بحد ذاتها مفهوم سلبي، وإقدام سلطة ما على تجاوز صلاحياتها هو عمل سلبي لأنه مخالف للقانون. فلا يمكن نعت "عدم الصلاحية" بالسلبي أو بالإيجابي. لذا، فالمصطلحان المذكوران، أي "عدم الصلاحية السلبية" و"عدم الصلاحية الايجابية" غير دقيقين. والقاسم المشترك بينهما هو أن سببهما خطأ قانوني، كما ذكرنا. وهذه الخطأ يتجلى إما بالامتناع عن ممارسة الصلاحيات، وإما

بتجاوز الصلاحيات. في الحالتين هناك خطأ قانوني هو مخالفة القوانين التي تحدد الصلاحيات (les lois d'attributions)⁵.

2. من القانون الإداري إلى القانون الدستوري: انتقلت نظرية "عدم الصلاحية السلبية" من القانون الإداري إلى القانون الدستوري، كما ذكرنا، وطبقها المجلس الدستوري الفرنسي لأول مرة في عام 1967 (وقد أنشئ هذا المجلس، كما هو معلوم، بمقتضى دستور الجمهورية الخامسة الحالية الصادر في 4 تشرين الأول 1958)، واكتسبت، منذ ذلك التاريخ، أهمية كبيرة في اجتهاد المجلس المذكور. فقد استند إليها في العديد من قراراته ليعلن أن القانون المحال إليه (إذا كانت رقابة المجلس إلزامية) أو المطعون فيه (إذا كانت رقابة المجلس اختيارية)⁶ مخالف للدستور إذا ما تبين له أن البرلمان تنازل، صراحة أو ضمناً، عن صلاحية من صلاحياته لجهل منه لمدى اتساع الصلاحيات التي تعود له وفق أحكام الدستور أو خطأ في تفسير نص دستوري. وكانت نقطة انطلاق المجلس الدستوري المادة 34 من الدستور.

المادة 34 من الدستور: انطلق اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي من المادة 34 من دستور 1958 التي جاءت بمفهوم جديد لصلاحيات البرلمان في التشريع قلب رأساً على عقب القاعدة المعمول بها في النظام البرلماني "الكلاسيكي" - إذا جاز التعبير - ومفادها أن البرلمان هو صاحب الولاية الشاملة في التشريع، أي يحق له أن يُشرّع في أي موضوع يريد. فقد حددت المادة 34 المذكورة المواضيع التي يمكن للبرلمان أن يُشرّع فيها، و"كل المواضيع غير تلك الداخلة في مجال القانون تكون لها صفة تنظيمية" (المادة 37 من الدستور). وعملاً بهذه المادة، لم يعد البرلمان

⁵. يرى الفقيهان جان-ماري أوبي ورولان دراغو أنه من الأفضل حصر تعبير "عدم الصلاحية" في الحالات التي يكون فيها عدم قانونية القرار سببه انتفاء صفة absence de qualité المرجع الذي اتخذ القرار دون غيرها. كما يعتبر الفقيه رينيه شابو أن "عدم الصلاحية السلبية" هو بالأحرى "خطأ قانوني".

Auby (J.-M.) et Drago (R.), *Traité de contentieux administratif*, LGDJ., 2^e éd., 1975, T.2, p. 249.

Chapus (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, 4^e éd., 1988, p. 643

⁶. حول الرقابة المسبقة، الإلزامية والاختيارية، التي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي وأوجه التشابه والاختلاف بينها وبين الرقابة المؤخرة التي يمارسها المجلس الدستوري اللبناني، دراستي: "خصائص الرقابة على دستورية القوانين"، مرجع سابق، ص 673 وما يليها.

صاحب الولاية الشاملة في التشريع بل باتت صلاحياته، لهذه الناحية، تقتصر على المواضيع التي خصه بها الدستور. وقد وصف البعض هذا التجديد "المبتكر" بأنه "ثورة قانونية"، إذ أن المفهوم الذي كان سائداً ومسلماً به في فرنسا منذ ثورة 1789، وهو أن البرلمان "سيد نفسه" ولا يمكن الحد من صلاحياته كونه يمثل الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات، بات من الماضي.

كان "للاقتراع الدستوري" على البرلمان الذي قام به الجنرال شارل ديغول بمؤازرة صديقه ميشال دوبريه (وزير العدل في الحكومة التي ترأسها الجنرال ديغول من 1958/6/1 الى 1959/1/8 [تاريخ انتخابه رئيساً للجمهورية] وأحد أبرز المساهمين في وضع دستور 1958، وأول رئيس وزراء في الجمهورية الخامسة) هدف سياسي وآخر تنظيمي. الهدف السياسي هو جعل رئيس الجمهورية الرئيس الفعلي للبلاد وصاحب الكلمة الأولى فيها (وفق ما كان قد أعلنه الجنرال ديغول قبل سنوات في خطابه الشهير في مدينة بايو Bayeux بتاريخ 16 حزيران 1946)، فقبل في وصف دستور 1958: إن الجنرال ديغول أراد دستوراً على مقاسه! أما الهدف التنظيمي فيمكن في إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بتخصيص حيز واسع للسلطة التنفيذية تعمل فيه بحرية من خلال توزيع الصلاحيات بين البرلمان والحكومة بحيث تكون للبرلمان اختصاصات محددة محفوظة له، وكل ما عداها يدخل في نطاق عمل الحكومة وصلاحياتها التنظيمية. وبهذه الطريقة يتم وضع حد لهيمنة البرلمان التي سادت طوال مرحلتي الجمهورية الثالثة (1875-1940) والجمهورية الرابعة (1946-1958). فضلاً عن أن هناك الكثير من المواضيع التي هي بطبيعتها تنظيمية ومن الأفضل، لحسن سير عمل المرافق العامة وإدارة شؤون البلاد، أن تكون من اختصاص السلطة التنفيذية.

للحيلولة دون تجاوز البرلمان لصلاحياته المحددة في الدستور والافتئات على صلاحيات السلطة التنفيذية، جرى إنشاء المجلس الدستوري (المواد من 56 إلى 63 من الدستور) خصيصاً ليقوم بدور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يفرض عليهما التقيد بأحكام الدستور التي ترعى العلاقة بينهما. فمهمة المجلس الدستوري الرئيسية، وفق تصور واضعي الدستور، منع تجاوز البرلمان لصلاحياته، و"إخضاع عمل البرلمان للقاعدة العليا التي يملها الدستور" كما قال ميشال دوبريه في حينه، وأيضاً: "ليشكل متراساً في وجه سيادة البرلمان ويُعتمد عليه في ضبط البرلمان

داخل حدود المادة 34 من الدستور " على حد ما كتبه مؤخرًا رئيس المجلس الدستوري الأسبق روبير بادنتير. فما هي المواضيع المحجوزة لاختصاص البرلمان؟

المواضيع المحجوزة لاختصاص البرلمان بمقتضى المادة 34: إن المواضيع التي يحق للبرلمان أن يُشرع فيها، وفقًا للمادة 34 من الدستور، كثيرة جدًا وتشمل جُلّ المواضيع "الأساسية" والمهمة التي تنظم شؤون المجتمع ومصالح الأفراد، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: حقوق الأفراد وحرّياتهم، والملكية الخاصة، والحقوق الزوجية، والإرث والهبات، والعقوبات وأصول المحاكمات الجزائية، والعفو العام، وإنشاء أنواع جديدة من المحاكم، ونظام القضاة، والضرائب، والجنسية، والتعليم، والعمل، والضمان الاجتماعي، وانتخاب أعضاء البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) والمجالس المحلية، وغيرها من المواضيع الاجتماعية والتنظيمية (موزعة في المادة 34 على 14 فقرة). صنّفت المادة 34 هذه المواضيع فئتين: فئة، يضع القانون القواعد المتعلقة بها، أي أن القانون هو الذي يتولى تنظيمها. وفئة أخرى، يكتفي القانون بتحديد المبادئ الأساسية التي ترعاها ويترك للسلطة التنظيمية مهمة وضع قواعد تطبيقها.

ومع ذلك، وبصرف النظر عن مدى اتساع هذه الدائرة وأهمية المواضيع الداخلة فيها، فهذا لا ينفي أن البرلمان الفرنسي في الجمهورية الخامسة لم يعد، من الناحية الدستورية، صاحب الولاية الشاملة في التشريع لأن الدستور حدّد له دائرة الاختصاص التشريعي المحفوظة له. وهو يختلف من هذه الناحية عن نظيره مجلس النواب اللبناني الذي يتمتع على صعيد التشريع بصلاحيات مطلقة، كما سنرى لاحقًا. "إلا أن ما لم يكن في حساب واضعي الدستور هو أن يقدم المجلس الدستوري على توسيع دائرة القانون فلا يظل التشريع محصورًا" في نطاق المادة 34 من الدستور فقط.

المجلس الدستوري يوسع دائرة القانون: ذكرنا أعلاه أن الهدف الأساس من إنشاء المجلس الدستوري هو أن يقوم بدور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لمنع البرلمان من تجاوز صلاحياته. إلا أن المجلس الدستوري ما لبث أن فرض نفسه سلطةً حامية لحقوق الأفراد وحرّياتهم وبخاصة اعتبارًا من العام 1971. كما أنه لم يتوان، عن طريق الاجتهاد، عن توسيع نطاق المواضيع التي يمكن للبرلمان أن يُشرع فيها غير تلك المحددة في المادة 34 من الدستور.

ذلك أن المجلس الدستوري، واعتبارًا من قرار أصدره بتاريخ 2 تموز 1965، لم يعد يحصر صلاحيات البرلمان التشريعية بلائحة المواضيع الواردة في المادة 34 المذكورة وحدها بل عطف عليها عدداً من مواد الدستور التي اعتبر أنها تنطوي على مواضيع تدخل في نطاق القانون، من بينها على سبيل المثال : المادة 25 (مدة ولاية كل غرفة من غرفتي البرلمان وعدد أعضائها وشروط انتخابهم وما إلى ذلك)، والمادة 64 (نظام القضاة) و المواد من 72 إلى 74 من الدستور (التقسيم الإداري وتحديد المناطق الإدارية وأنظمتها بما فيها أراضي ما وراء البحار) وغيرها. إلا أن التحول المهم أو النقلة النوعية الحقيقية في اجتهاد المجلس الدستوري (وصفها بعض الفقهاء بأنها "ثورة") حدثت مع القرار الذي اتخذه المجلس الدستوري بتاريخ 16 تموز 1971 والذي اعتبر فيه، لأول مرة منذ إنشائه، أن رقابته تشمل أيضًا مدى انطباق القوانين على مقدمة دستور 1958. وتكمن أهمية هذا القرار في كون مقدمة دستور 1958 المقتضبة جدا" تنص على أن "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" (الصادر في عام 1789) ومقدمة دستور الجمهورية الرابعة (الصادر في عام 1946) يشكلان جزءًا من دستور 1958. وبذلك أصبحت كل المواضيع الواردة في هذين النصين (الإعلان، ومقدمة دستور 1946)، وهي بالطبع كثيرة ومتشعبة، بالإضافة إلى العديد من مواد دستور 1958 يعود للبرلمان وحده أن يشرع فيها وفق اجتهاد المجلس. وبذلك، يكون المجلس الدستوري قد أعطى لميدان القانون مساحة أوسع بكثير من تلك المحددة له في المادة 34 من الدستور⁷.

انطلاقًا مما ذكرنا، كيف حدد المجلس الدستوري الفرنسي "عدم الصلاحية السلبية"؟ وما هو موقف المجلس الدستوري اللبناني منها؟

اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي: اعتبر المجلس الدستوري منذ أول قرار أصدره حول "عدم الصلاحية السلبية"، وكان ذلك بتاريخ 26 كانون الثاني 1967، أنها تعني أن المشرع لم يتنبه لمدى اتساع صلاحياته الدستورية فبقي، عند التشريع، تحت سقف هذه الصلاحيات. أي أنه،

⁷. حول توسيع دائرة التشريع من خلال اجتهاد المجلس الدستوري، أنظر:

Favoreu (L.) et autres, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2è éd. 1999, p. 740 et s. ; Hamon(F.) et Troper(M.), *Droit constitutionnel*, LGDJ, 35è éd. 2014, p.750 et s. ; Frier(P.-L.) et Petit(J.), *Droit administratif*, LGDJ, 11è éd. 2017- 2018, p. 96 et s.

بمعنى آخر، لم يستعمل عند التشريع صلاحياته التشريعية بالكامل⁸. ويتخذ هذا التخلي أو التقاعس عن ممارسة البرلمان صلاحياته، في اجتهاد المجلس الدستوري، صوراً متعددة، منها على سبيل المثال:

أن يفوض البرلمان إلى سلطة أخرى مهمة تحديد القواعد التي ترعى موضوعاً هو من اختصاصه بمقتضى الدستور، سواء أكان التفويض صريحاً أو ضمناً. والمجلس الدستوري متشدد بالنسبة لتخلي البرلمان عن صلاحياته ويعتبر أن التفويض يعرض القانون لعيب "عدم الصلاحية السلبية". ولا يكون التفويض دستورياً إلا إذا حصل وفق الأصول والشروط المحددة في **المادة 38** من الدستور التي تجيز التفويض بناءً على طلب الحكومة. فهذه المادة تنص صراحة على أنه "يمكن للحكومة أن تطلب إلى البرلمان، من أجل تنفيذ برنامجها، أن تتخذ بقرارات تنظيمية (ordonnances) ضمن مهلة محددة، تدابير تدخل عادة في نطاق القانون". هذه القرارات التنظيمية "ذات الصفة التشريعية" هي، في الواقع، شبيهة بالمراسيم الاشتراعية (أو التشريعية - Décret-loi) التي كان معمولاً بها في الجمهورية الثالثة، وبخاصة اعتباراً من 1934 وحتى نهاية هذه الجمهورية (في 1940)، واستمر العمل بها، ولو على نطاق أضيق، في الجمهورية الرابعة على الرغم من أن دستور هذه الجمهورية منع صراحة "الجمعية الوطنية" (في المادة 13 منه) تفويض صلاحية التشريع إلى سلطة أخرى. وقد شرع دستور الجمهورية الخامسة (في المادة 38 المذكورة) هذا النوع من المراسيم ونظمها واضعاً بذلك حدّاً للجدل الفقهي الذي أثير حول شرعيتها في الماضي.

- أن لا يستعمل البرلمان صلاحيته لتنظيم مسألة تدخل في اختصاصه. من الأمثلة على ذلك: عدم تحديد الوعاء الضريبي أو كيفية جباية ضريبة معينة، أو عندما لا يعين القانون خصائص جريمة ما وشروطها، أو لا يُحدد الضمانات اللازمة لحماية الحريات، أو عندما يترك القانون لسلطة إدارية أو قضائية مهمة تحديد قواعد تطبيق قانون هو من اختصاصه وحده وفق الدستور. هذا مع العلم بأنه ليس مطلوباً من المشرع أن يدخل في التفاصيل بل يمكنه أن يكتفي بتحديد إطار القانون،

⁸ حول تعريف "عدم الصلاحية السلبية" وقرارات المجلس الدستوري، أنظر :

Rousseau(D.), Gahdoun (P.-Y.) et Benoit(J.), *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 11e éd., 2016, p. 287 et s. ; v. aussi, Priet(F.), « L'incompétence négative du législateur », RFDC, 1994, no 17, p. 59.

شرط أن يكون هذا التحديد دقيقاً وواضحاً بصورة جلية بحيث تقتصر مهمة السلطة التنظيمية على تحديد دقائق تطبيق القانون لا غير (مثلاً: 2004- 503 DC du 12 août 2004).
 أن يكون القانون غير دقيق بصورة وافية أو فيه نقص، ما قد يفسح المجال لاحقاً لتفسيره بطريقة مخالفة للدستور أو لتطبيقه بتعسف أو بطريقة لا تتفق ونية المشرع أو الغاية من القانون. القانون الذي ينطوي على شوائب ونواقص يفسح المجال للسلطة المولجة بتطبيقه لتحل محل المشرع تحت ذريعة سد ما يعتريه من ثغر فتتدخل في وضع قواعد تعود صلاحية تحديدها دستورياً لهذا الأخير دون سواه. هذا الاجتهاد يلتقي مع اجتهاد آخر للمجلس الدستوري الفرنسي (واللبناني أيضاً) مفاده وجوب احترام المشرع مبدأ "وضوح التشريع". والمقصود بوضوح التشريع هو أن يكون النص مقتضياً قدر الإمكان و مصاغاً بلغة سليمة وواضحة ودقيقة ويدل على مقصد المشرع لئلا يصبح القانون عند التطبيق عرضة لتفسيرات متضاربة، ما يتيح المجال لتطبيقه بتعسف أو بصورة استثنائية⁹.

إلا أن مبدأ "وضوح التشريع" هو، برأينا، أوسع من "عدم الصلاحية السلبية". ذلك أنه، إذا كان هذا العيب الأخير سببه استنكاف المشرع عن ممارسة صلاحياته أو ربما أيضاً مجرد "سكوته" الذي قد يُفسر على أنه تفويض ضمني، فإن "عدم وضوح التشريع" قد يكون مصدره، على العكس، إسهاب المشرع وإتقال النص بالتفاصيل أو صياغته بطريقة ملتبسة أو غير مترابطة أو تتطوي على تناقض سواء بين مواده أو بين فقرات المادة الواحدة بحيث يصبح القانون غير قابل للفهم. فعدم وضوح التشريع قد يكون مصدره نقصاً في المضمون أو استفاضة بغير دقة. في هذه الحالة الأخيرة لا يكون المشرع قد تخلى عن صلاحياته بل استعملها كاملة، إلا أنه لم يحسن صياغة القانون فجاء غامضاً يصعب فهمه.

إن وضوح التشريع بات من المبادئ التي لها قيمة دستورية، سواء في اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي (منذ القرار بتاريخ 16/12/1999 ثم أكده وأوضحه في قرار مهم في

⁹. حول مبدأ شفافية التشريع ووضوحه، تعليقي على قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 (إبطال قانون الضرائب رقم 45 تاريخ 2017/8/21)، كتابي: دراسات في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 803. منشور أيضاً في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري لعام 2017، المجلد 11، ص 65 وما يليها.

(2006/7/27)، أو في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني الذي أخذ، بدوره، بمبدأ "وضوح التشريع" في عدة قرارات. وقد أكدّه في قراره موضوع هذا التعليق إذ اعتبر أن نص المادة 26 من قانون موازنة 2018، التي "جاءت في 16 بنداً وتضمنت عدداً كبيراً من الفقرات احتوتها ست صفحات في الجريدة الرسمية"، يتعارض مع أصول التشريع"¹⁰. على أي حال، قد يعتبر المجلس الدستوري أن القانون مخالف للدستور لتوافر السببين معاً: عدم ممارسة الصلاحية وعدم الوضوح (مثلاً: C.C 2011-639, 28 juillet 2011).

أخيراً، لا بد من أن نتوقف عند سؤال كثيرًا ما يُطرح حول عيب "عدم الصلاحية السلبية": لماذا يُشدد المجلس الدستوري الفرنسي على هذا العيب ويعطيه أهمية كبيرة؟ يكاد يُجمع الفقهاء في فرنسا ردًا على هذا السؤال على أن هدف المجلس الدستوري من هذا التشدد مزدوج: حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم من جهة، وحماية البرلمان نفسه من جهة أخرى. فبالنسبة للشق الأول من الجواب، إن الصلاحيات الممنوحة للبرلمان، في النظام الديمقراطي، تشكل ضماناً للحقوق والحرّيات ضد تعسف السلطة التنفيذية وإدارتها وأجهزتها، وقد يتسبب تخلي البرلمان، ممثل الشعب، عن صلاحياته أو عدم ممارستها بشكل كامل أو صحيح بإلحاق الضرر بهذه الحقوق والحرّيات، سواء بتفسيرها خلافاً للدستور أو بتطبيقها بتعسف. ورد في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي ما يأتي:

« Il incombe au législateur d'exercer pleinement sa compétence et d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire » (CC 2004-503, DC du 12 août 2004).

¹⁰. ينتقد البعض في فرنسا حالات تردّي صياغة العديد من النصوص التشريعية في السنوات الأخيرة. ورد في الكلمة التي ألقاها رئيس المجلس الدستوري الأسبق بيّار مازو (Pierre Mazeaud) بمناسبة تقديمه التهاني إلى رئيس الجمهورية بحلول عام 2005: "إن تردّي التشريع هو ضرر عميق يمكنه أن يؤثر سلباً" على ركائز دولة القانون". موجود على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي (www.conseil-constitutionnel-fr). كما كتب البروفسور أندريه رو (A. Roux) بهذا الصدد: "من الأفضل ألا يكون القانون متقللاً بتفاصيل يمكن تحديدها بقرارات تنظيمية كي يظل محافظاً" على طبيعته الحقيقية".

Roux(A.), Préface à la thèse de Rrapi (P.), *L'accessibilité et l'intelligence de la loi en droit constitutionnel*, Dalloz, 2014, p. XIII.

أما بالنسبة لحماية البرلمان ذاته، فهذه الحماية وجهان. الأول، حماية البرلمان من تقاعسه أو من عدم ممارسة صلاحياته الدستورية، أي حمايته من تقصيره في القيام بوظيفته وفق ما هو مطلوب منه. فإذا كان الدستور قد حدّد له المواضيع الداخلة في اختصاصه التشريعي، فمن واجبه، بالمقابل، أن يمارس هذا الاختصاص بشكل كامل وفقاً لأحكام الدستور. وكما لا يحق له أن يوسّع دائرة صلاحياته التي عينها له الدستور، لا يمكنه بالمقابل أن يضيق هذه الدائرة ولا أن يتخلى عن مهمة التشريع في الأمور المحفوظة له إلى سلطة أخرى. أما الوجه الثاني، فيتمثل بحماية البرلمان - كسلطة تشريعية - من تساهل الأكتريّة البرلمانية أو غضها الطرف عن تجاوز السلطة التنفيذية لصلاحياتها والتعدي على اختصاص المشرّع عندما تكون هذه الأكتريّة مؤيدة لرئيس الجمهورية، وبالتالي داعمة للحكومة التي لها التوجه السياسي ذاته. وهذا هو الوضع عادة في الجمهورية الخامسة في فرنسا باستثناء المراحل التي أطلق عليها تعبير "المساكنة" (cohabitation)، وهي قليلة¹¹. وما يسهّل مثل هذا التجاوز هو أن توزيع الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفقاً للمادة 34 من الدستور ليس دائماً بالأمر السهل.

نشير أخيراً إلى أن ما يزيد من فعالية عيب "عدم الصلاحية السلبية" في حماية السلطة التشريعية هو أن المجلس الدستوري، شأنه شأن القضاء الإداري، يثير هذا العيب عفواً (d'office)، أي من تلقاء ذاته، على اعتبار أنه يتعلق بالنظام العام (مثلاً: CC 83-165 du 20 janvier 1984).

اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني: يختلف الدستور اللبناني عن الدستور الفرنسي

الحالي اختلافاً جوهرياً بما يتعلق بصلاحيات السلطة التشريعية. ذلك أن الدستور اللبناني، بخلاف

¹¹. عرفت فرنسا في الجمهورية الخامسة ثلاث مراحل مساكنة (cohabitation)، ويُنسب هذا المصطلح إلى رئيس الوزراء الأسبق أدوار بلادور (E. Balladur)، مرتان في عهد الرئيس فرنسوا ميتران (1981-1995) : الأولى من 1986 إلى 1988، والثانية من عام 1993 إلى 1995. أما المرة الثالثة فحصلت في عهد الرئيس جاك شيراك (1995-2007) ودامت خمس سنوات، من 1997 إلى 2002. ويطلق هذا التعبير على المرحلة التي تكون فيها الأكتريّة النيابية مناوئة لرئيس الجمهورية ويضطر فيها هذا الأخير إلى تعيين رئيس وزراء من غير فريقه السياسي تفرضه عليه الأكتريّة النيابية.

الدستور الفرنسي، لا يحدد لمجلس النواب المواضيع التي يمكنه أن يُشرع فيها، ولا يرسم حدوداً" لصلاحياته أو يحصره في إطار معين، كما لم يضع حدوداً" فاصلة بين دائرة القانون ودائرة النظام (قرار المجلس رقم 2000/1 تاريخ 2000/2/1). بل جعل مجلس النواب صاحب الولاية المطلقة والحصرية في التشريع (قرار رقم 97/1 تاريخ 1997/9/12 ورقم 2000/2 تاريخ 2000/6/8).

أكثر من ذلك، فبالعودة إلى مواد الدستور يتبين أن هناك عدداً من المواضيع جعلها الدستور محفوظة للقانون، فلا يجوز للمشرع التفويض بشأنها، نذكر منها : تعديل حدود المناطق الإدارية (م. 3)، الجنسية (م. 6)، وكل ما يتعلق بالحرية (م. 8 و 9 و 10 و 13)، وحرمة المنزل (م. 14)، وشروط تولي الوظيفة العامة وحقوق الموظفين (م. 12)، والملكية الخاصة (م. 15)، وقانون الانتخاب (م. 21)، والأهلية النيابية (م. 29)، وتعويضات أعضاء مجلس النواب (م. 48)، ومخصصات رئيس الجمهورية (م. 63)، وفرض الضرائب وتعديلها (م. 81 و 82)، وعقد قرض عمومي (م. 88)، ومنح التزام أو امتياز (م. 89)، وسواها من المواضيع التي عددها الدستور وجعلها محجوزة للقانون. وبالإضافة إلى هذه المواد الصريحة، اعتبر المجلس الدستوري أن كل ما يتصل بالحرية الفردية أو بإنشاء مرفق عام قد يؤدي إلى الحد من تلك الحرية تلبية لحاجات المجتمع يكون من اختصاص مجلس النواب ومحفوظاً له (القرار رقم 2001/1 تاريخ 2001/5/10).

تأسيساً على ما ورد أعلاه، استقر اجتهاد المجلس الدستوري على أن مجلس النواب هو صاحب الولاية الشاملة على صعيد التشريع. وسلطة التشريع هذه هي "سلطة سيادية (soveraine) وأصيلة ومطلقة لا تحدها سوى الحدود المنصوص عليها في الدستور" (قرار المجلس الدستوري رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29). وهو يحق له أن يشرع ليس فقط في المواضيع التي عددها الدستور في مواده وجعلها حكراً له ومحجوزة لاختصاصاته (وقد ذكرنا عدداً منها أعلاه)، بل في أي موضوع يريد مجلس النواب أن يشرعه بقانون يصدر عنه إذا شاء ذلك، بشرط توافقه وأحكام الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية. وإن صلاحياته هذه تشمل حتى " الشؤون التنظيمية والتطبيقية، ما لم يترك إلى السلطة الإجرائية أمر اتخاذها". هذا يعني أن الصلاحية التنفيذية والتطبيقية وإن تكن غير محفوظة في الدستور للسلطة التشريعية، فليس ما يحول دون أن تلج هذه السلطة هذا المجال بمبادرة منها" وفق اجتهاد المجلس الدستوري (القرار

رقم 2001/1 تاريخ 2001/5/10، والقرار رقم 2000/2 تاريخ 2000/6/8، والقرار رقم 2002/1 تاريخ 2002/1/31).

أما بما يتعلق تحديداً بالشأن المالي، فقد اعتبر المجلس الدستوري في قرار سابق له أن التشريع في المالية العامة يعود إلى السلطة التشريعية دون سواها تمكيناً لها من إجراء الرقابة على المال العام المؤتمنة عليه. ويضيف المجلس في قراره: وليس للسلطة الإجرائية أن تحل محل السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها، كما أنه ليس لهذه الأخيرة أن تفوض الاختصاصات المحفوظة لها بموجب الدستور أو أن تتنازل عنها للسلطة الإجرائية (أنظر القرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15).

إلا أن المجلس الدستوري اعتبر، من جهة أخرى، أنه يحق لمجلس النواب أن يفوض إلى مجلس الوزراء اتخاذ مراسيم تنظيمية وتطبيقية بالنسبة للقوانين التي يسنها لأن اتخاذ مثل هذه المراسيم يعود إلى مجلس الوزراء بموجب المادة 65 من الدستور. ومثل هذا النهج المتبع في التشريع والاكتفاء فقط "بتأطير التفاصيل" من شأنه "عدم إيقال عمل السلطة التشريعية بأمر تفصيلية"، على حد قول المجلس الدستوري (قرار رقم 2001/1 ورقم 2002/1 المذكورين أعلاه). إلا أن التفويض هذا لا يعني، وفق اجتهاد المجلس، تخلي أو تنازل مجلس النواب عن صلاحياته للسلطة الإجرائية. إنما المقصود هو ترك أمر تحديد دقائق تطبيق القانون الذي يقره مجلس النواب إلى السلطة الإجرائية المناط بها أصلاً، بمقتضى المادة 65 من الدستور، "اتخاذ القرارات اللازمة" لتطبيق القوانين والسهر على تنفيذها.

اعتمد المجلس الدستوري بالنسبة لمسألة تفويض مجلس النواب صلاحياته إلى السلطة الإجرائية المعيار ذاته الذي اعتمده المجلس الدستوري الفرنسي ومفاده: هل تخلت السلطة التشريعية عن أوضاع قانونية محجوزة لها بموجب الدستور، أم أنها تركت للسلطة الإجرائية وضع النصوص التطبيقية والتنظيمية للقوانين فقط، أي النصوص غير المنشئة لأوضاع قانونية علماً بأن الدستور خص السلطة الإجرائية بوضع النصوص التنظيمية والتطبيقية للقوانين كما سبقت الإشارة (المادة 65 المذكورة)؟ في الحالة الأولى، يكون مجلس النواب قد تخلى عن صلاحيته الدستورية لسلطة أخرى مخالفاً بذلك أحكام الدستور. أما في الحالة الثانية فلا مانع أن يترك المجلس النيابي

للسلطة الإجرائية مهمة وضع المراسيم التنظيمية والتطبيقية للقوانين التي يقرها، ووضع مثل هذه المراسيم يدخل أصلاً في صلاحياتها.

تطبيقاً للمعيار المذكور أعلاه قضى المجلس الدستوري، على سبيل المثال، بما يأتي:

- إن الوعاء الضريبي يدخل في اختصاص السلطة التشريعية المحفوظ لها بموجب الدستور كون الوعاء من العناصر الأساسية المكونة للضريبة. لذا، فإن ترك أمر تحديد الحد الأدنى للوعاء الضريبي لوزير المالية منفرداً يتجاوز اختصاص هذا الأخير المحدد في المادة 66 من الدستور، وهو بالتالي، تفويض غير جائز. أما تحديد حالات الإعفاء من الضريبة بقانون وترك أمر دقائق تطبيقها إلى مراسيم تصدر بناءً على اقتراح وزير المالية فلا يتعارض مع الدستور، أي أنه جائز، خاصة عندما يحدد المشرع تاريخ نفاذ القانون.

- إن إخضاع أسس فرض الضريبة وقواعدها على عمليات وكالات السفر بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية مخالف للدستور. ذلك أنها تخضع أسس وقواعد فرض الضريبة على وكالات السفر إلى غير السلطة التشريعية ما يخالف صراحة المادة 81 من الدستور التي تحجز فرض الضرائب للقانون.

- إن ترك تحديد ملاكات مديرية عامة وفئات الوظائف ومهامها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية يخالف أحكام المادة 12 من الدستور التي تحفظ للسلطة المشترعة تحديد شروط تولي الوظائف العامة وحقوق الموظفين العامين، ويقتضي إبطال هذا التفويض.

بالمقابل، اعتبر المجلس الدستوري أنه يمكن لمجلس النواب أن يفوض السلطة الإجرائية، المتمثلة بمجلس الوزراء، أمر اتخاذ مراسيم تطبيقية تحدد شروط وأصول وإجراءات ودقائق تطبيق القوانين ووضعها موضع التنفيذ شرط عدم الخروج عن نطاقها أو تعديلها أو الإضافة إليها. (بنوع خاص، بالنسبة لما ورد أعلاه، القرار رقم 2002/1 المذكور سابقاً).

من جهة أخرى، إذا كان لا يحق لمجلس النواب أن يتخلى عن صلاحياته الدستورية أو أن يستتفك عن ممارستها، فهو لا يسعه أيضا" أن يتعدى على الصلاحيات الدستورية لسلطة دستورية أخرى. على سبيل المثال: أبطل المجلس الدستوري القانون الذي فرض قيودا" على صلاحية مجلس الوزراء في تعيين موظفي الفئة الأولى لأنه يخالف أحكام المادة 65 من الدستور التي تمنح مجلس الوزراء صلاحية تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها (قرار رقم 2001/5 تاريخ 2001/9/29). كما أبطل القانون الذي يعطل عمل سلطة دستورية أخرى [المجلس الدستوري نفسه] لأنه يخالف مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها المكرس في مقدمة الدستور، ومثل هذا الإجراء يخرج عن اختصاص المشرع العادي ويتطلب إتباع الآلية المعتمدة لتعديل الدستور (قرار رقم 2005/1 مذكور آنفاً).

خلاصة القول، من المبادئ الدستورية المسلم بها أن على كل سلطة دستورية أن تمارس صلاحياتها الدستورية بنفسها ولا يجوز لها أن تفوضها إلى سلطة أخرى إلا إذا سمح الدستور بهذا التفويض. وعليه، لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن صلاحياته الدستورية وبخاصة في المواضيع المجوزة لاختصاصه. ولكن، يمكنه أن يفوض السلطة الإجرائية اتخاذ مراسيم تطبيقية لوضع القانون موضع التنفيذ. وكما لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن صلاحياته، سواء بعدم ممارستها أو بالتخلي عنها لسلطة أخرى، لا يحق له أن يتخطى صلاحياته لأن في تجاوز الصلاحيات إخلالا" بقاعدة توازن السلطات التي هي مكملة لمبدأ فصل السلطات على ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري (قرار رقم 2005/1 الوارد أعلاه).

2

الرقابة على أصول التشريع

من بين الأسباب التي أدلى بها مقدمو المراجعة لإبطال القانون 2018/79 أن مشروع موازنة 2018 لم يكن موضع مناقشة جدية سواء في لجنة المال والموازنة البرلمانية "حيث استغرقت دراسته تسعة أيام فقط" أو أمام الهيئة العامة لمجلس النواب في الجلسة التشريعية التي تمت فيها

الموافقة عليه، ما يدل على "مدى استخفاف النواب بواجبهم الدستوري وتخليهم عنه"، وفق ما ورد في المراجعة.

ان السبب المدلى به والمشار إليه أعلاه، على افتراض صحته، لا يدخل على الإطلاق في صلاحيات المجلس الدستوري. فهذا المجلس لا يملك سلطة وصاية على مجلس النواب وليس له أن يراقب عمله الداخلي أو أن يقوم مستوى المناقشات التي تجري في جلساته التشريعية أو أن يتدخل في شؤونه الداخلية. فصلاحيات المجلس الدستوري محصورة في مراقبة مدى انطباق القانون المطعون فيه على أحكام الدستور، وما إذا كان القانون قد أقر وفقاً للإجراءات والأصول المنصوص عليها في الدستور. أما أن تكون لجنة المال والموازنة قد درست مشروع الموازنة في "تسعة أيام" أو أكثر أو أقل، وأن لا يكون مجلس النواب قد أولى هذا المشروع الأهمية التي يستحقها، كما يزعم المستدعون، فهذا الأمر لا يشكل سبباً للطعن يمكن للمجلس الدستوري أن يأخذ به. ذلك إن "الجدية" في مناقشة مشاريع القوانين أو غيرها وجهة نظر، أي مفهوم نسبي لا علاقة له بالقانون ولا يخضع لمعايير قانونية يمكن الاستناد إليها لتكوين رأي قانوني موضوعي ولا تشكل، والحالة هذه، سبباً لإبطال القانون. أضف إلى ذلك أن المجلس الدستوري يناهز بنفسه عن التدخل في شؤون مجلس النواب الداخلية وليس له أصلاً مثل هذا الاختصاص. لذا، لم يتوقف المجلس الدستوري في قراره عند هذا السبب الخارج كلياً عن صلاحياته مكتفياً بالإشارة إليه دون الرد عليه. ولكن، من المهم أن نشير في هذا السياق إلى أنه يقتضي عدم الخلط بين رقابة المجلس الدستوري على عمل السلطة التشريعية وأدائها، ورقابته على أصول التشريع. فإذا كان المجلس الدستوري لا يملك صلاحية الرقابة على عمل مجلس النواب الداخلي، أي على المناقشات التي تجري حول مشروع أو اقتراح قانون في اللجان البرلمانية أو في الهيئة العامة والوقت الذي يخصصه لدراسته والآراء التي يبديها النواب بشأنه (وقد تكون في معظمها ذات طابع سياسي)، فإن من صلاحية المجلس الدستوري مراقبة ما إذا كان إقرار القانون قد جرى وفقاً للإجراءات والأصول المحددة في الدستور. فالمجلس الدستوري لا يكتفي، عند النظر في دستورية القانون، بالثبوت من عدم مخالفة القانون لأحكام الدستور بل يراقب أيضاً ما إذا كان قد جرى إقراره في الهيئة العامة

وفقاً لأحكام الدستور¹². هذا ما قال به المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من قراراته. نقرأ في أحد هذه القرارات:

« Il appartient au Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi, en application de l'art. 61 d'une loi (...) non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de cette loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeurs constitutionnelles relatives à la procédure législative » (CC 75-57, DC du 23 juillet 1975 ; v. aussi : CC 79-110 du 24 déc. 1979

هذا هو أيضاً موقف المجلس الدستوري اللبناني (قرار رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29). وقد اعتبر مؤخراً أن الدستور فرض على النواب في المادة 36 منه الآلية الواجب إتباعها عند التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، وهي "بالمناداة على الأعضاء [النواب] بأسمائهم وبصوت عال"، وعدم تقييد رئيس مجلس النواب بأحكام المادة 36 من الدستور والمصادقة على القانون المطعون فيه برفع الأيدي يشكل مخالفة دستورية تبرر إبطاله (قرار رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22)¹³.

لكن المجلس الدستوري، سواء في فرنسا أو في لبنان، يتساهل في بعض الأحيان بالنسبة لعيب عدم احترام أصول التشريع إذ يوازن بين أهمية المخالفة من جهة، ونتيجتها على التشريع في حال إعلان عدم دستورية القانون من جهة أخرى. في ضوء هذه المقارنة يتخذ قراره. وفيما يأتي بعض الأمثلة.

اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي موقفاً متشدداً عندما أعلن في قرار أصدره في عام 1979 عدم دستورية موازنة العام 1980 بسبب مخالفة البرلمان لأصول التشريع (CC 79-110 DC du 24 décembre 1979). وكانت المخالفة المرتكبة يومها أن البرلمان انتقل إلى مناقشة الباب الثاني من الموازنة، الذي يُحدد النفقات، قبل أن يكون قد صوّت على الباب الأول، الذي

¹². بهذا المعنى:

Terneyre (Ph.), « La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », RDP, 1985, p. 691 et s.

¹³. تعليقي على قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22، المذكور أعلاه.

يحدد الواردات، مخالفاً" بذلك الأصول المنصوص عليها في المادة 40 من القرار التنظيمي (ordonnance) الصادر في 2 كانون الثاني 1959¹⁴. وعلى عكس ذلك، كان المجلس متساهلاً عندما اعتبر، بعد مدة وجيزة على إصدار قراره المذكور، أن القانون الذي يجيز للحكومة جباية الضرائب والرسوم (والذي وافق عليه البرلمان إثر إبطال موازنة العام 1980)، ولو لم تكن له بالشكل الذي أُحيل به إلى البرلمان صفة "قانون مالي"، لا يخالف الدستور. وقد علل المجلس قراره هذا بأنه يحق للبرلمان وللحكومة، اتخاذ التدابير ذات الطابع المالي الضرورية "لتأمين استمرارية الحياة الوطنية" (la continuité de la vie nationale).

مثل آخر: في قرار أصدره المجلس الدستوري في عام 1987، أبدى المجلس تساهلاً لافتاً وربما غير مسبوق عندما اعتبر أن تصويت عدد من النواب عن زملاء لهم متغيبين عن الجلسة بدون تفويض، خلافاً للأصول المحددة في المادة 27 من الدستور، لا تؤدي إلى عدم دستورية القانون إذا لم يُعلن أي من هؤلاء النواب المتغيبين أن التصويت قد جرى خلافاً لرأيه، وعلى افتراض أن عدداً منهم اعترض على التصويت الذي جرى باسمهم تظل الأكثرية المطلوبة لإقرار القانون متوافرة (CC 87-225, DC du 23 janv. 1987).

إن هذه العينة من القرارات تدل على مدى حرية التقدير التي يتمتع بها المجلس الدستوري، فيتشدد حيناً ويتساهل حيناً آخر وفق ظروف كل قضية وفداحة المخالفة وتأثيرها على القانون المطعون فيه، محتفظاً لنفسه بهامش من الحرية يوظفها للمواءمة بين حرفية النص والصالح العام. وسنرى كيف أن المجلس الدستوري اللبناني رفض في قراره موضوع هذا التعليق إبطال قانون الموازنة العامة لعام 2018 رغم وجود مخالفة واضحة لنص دستوري.

¹⁴. لمزيد من التفاصيل حول قرار إبطال موازنة العام 1980:

Turpin (D.), *Contentieux constitutionnel*, PUF, 2e éd., 1994, p. 466 et s.

3

مخالفة المادتين 32 و 83 من الدستور

اعتبر مقدمو مراجعة الطعن أن القانون رقم 2018/79 يستوجب الإبطال لأنه مخالف لأحكام المادتين 32 و 83 من الدستور. حجتهم في ذلك أن المادة 32 حددت زمن تقديم الموازنة إلى المجلس النيابي، إذ نصت صراحة على أن الموازنة يجب أن تقدم وتناقش في العقد الثاني الذي "يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة". أما المادة 83 فتتص على أنه "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة". لكن الحكومة لم تتقيد بأحكام هاتين المادتين. فقد أقر مجلس الوزراء مشروع قانون موازنة 2018 بتاريخ 12 آذار 2018 وأحاله إلى مجلس النواب في اليوم التالي، وتمت مناقشته في المجلس النيابي وإقراره في 29 آذار 2018، أي خارج المهل الدستورية المشار إليها. وكان يفترض أن يحال مشروع قانون موازنة العام 2018 إلى المجلس في بدء العقد العادي الثاني في سنة 2017 ليناقدش و يُقر في حينه عملاً" بالمادة 83 من الدستور. وعدم تقيد الحكومة بالمهل الدستورية المنصوص عليها في المادتين 32 و 83 من الدستور يشكل، برأي مقدمي المراجعة، مخالفة للدستور توجب إبطال قانون الموازنة المذكور.

إن هذا التفسير للمادة 32 من الدستور غير سليم، فعدم مناقشة الموازنة العامة وإقرارها خلال العقد العادي الثاني وفق ما ورد في المادتين 32 و 83 المذكورتين لا يُشكل، بحد ذاته، سبباً لإبطال قانون الموازنة. ذلك أن المهل التي حددها الدستور بشأن الموازنة في المادتين المشار إليهما إنما هي مهل **حث وليست مهل إسقاط الغاية** منها، كما قال عن حق المجلس الدستوري، عدم التباطؤ في إعداد الموازنة وإقرارها وإصدارها ووضعها موضع التنفيذ. ينجم عن ذلك أنه إذا لم ترسل الحكومة مشروع قانون الموازنة إلى المجلس النيابي في بدء العقد العادي الثاني (وفق المادة 83 من الدستور) فإن هذا التلكؤ مخالف للدستور **ويعرض الحكومة للمساءلة سياسياً**، ولكنه لا يعتبر سبباً لإبطال قانون موازنة 2018. وفيما يأتي توضيح ذلك.

لإعطاء المادة 32 من الدستور تفسيرها الصحيح ينبغي الربط بينها وبين المادة 86 (المعدلة) منه، إذ لا يجوز تفسير مادة من الدستور بمعزل عن المواد الأخرى. نصت هذه المادة على أنه: "إذا لم يبيت مجلس النواب نهائياً" في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبيت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي قدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به". وتضيف المادة 86:

"ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس (وفي النص الفرنسي: présenté à la Chambre) قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل".

واضح من المادة 86 أن لمجلس الوزراء، في حال لم يتمكن مجلس النواب من بت مشروع الموازنة نهائياً قبل انتهاء العقد الاستثنائي الذي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني، أن يتخذ قراراً يجيز لرئيس الجمهورية إصدار مرسوم يجعل مشروع الموازنة بالشكل الذي قدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. إلا أن مجلس الوزراء لا يمكنه أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد قُدم إلى مجلس النواب قبل بداية العقد العادي الثاني بخمسة عشر يوماً على الأقل. أي أن الحق المشار إليه **معلق على شرط**، وهو أن يكون مشروع الموازنة قد وصل إلى المجلس قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من بدء العقد الثاني.

أما إذا تأخرت الحكومة في إرسال مشروع الموازنة وانقضت مهلة الخمسة عشر يوماً فهذا لا يعني أنه لا يعود بإمكان مجلس النواب، من الناحية الدستورية، متابعة مناقشة مشروع الموازنة وإقراره، بل تكون نتيجة هذا التأخير أن مجلس الوزراء **يفقد حقه** بوضعه موضع التنفيذ بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 86 من الدستور. في هذه الحالة يصبح مجلس النواب غير مقيد بمهلة لإقرار مشروع الموازنة مهما طال أمد المناقشات داخل المجلس ما دام أنه لا يمكن وضع هذا المشروع موضع التطبيق بمرسوم. هذا مع العلم أنه في هذه الحالة، وإذا ما انتهى العقد الاستثنائي المنصوص عليه في المادة 86 (في نهاية كانون الثاني) ولم يكن المجلس

قد أقر مشروع الموازنة، لا يمكنه متابعة مناقشة المشروع إلا إذا دُعي إلى عقد استثنائي آخر لمتابعة مناقشة مشروع الموازنة وفقاً للمادة 33 من الدستور، وإلا يجب انتظار بدء العقد العادي الأول المقبل (في أول يوم ثلاثاء يلي الخامس عشر من شهر آذار).

إن المادة 86 (المعدلة) من الدستور تستوجب إبداء ملاحظتين. الأولى هي أن مجلس الوزراء ليس ملزماً باتخاذ قرار يجيز لرئيس الجمهورية وضع مشروع قانون الموازنة موضع التطبيق، في حال كان قد تقيّد بالمهلة الدستورية كما ذكرنا، بل له بهذا الشأن سلطة استثنائية. هذا ما يتبين من نص المادة 86 المذكورة إذ جاء على الشكل الآتي: **"لمجلس الوزراء"**، وليس بصيغة الإلزام: **"على مجلس الوزراء"**. فالدستور لم يشأ أن يقيّد مجلس الوزراء بل ترك له حرية اتخاذ القرار المناسب في ضوء الأسباب التي حالت دون أن يبيت مجلس النواب مشروع الموازنة والظروف التي تمر فيها البلاد وغيرها من الاعتبارات. والملاحظة الثانية هي أنه ليس لرئيس الجمهورية أن يضع مشروع الموازنة موضع التطبيق إلا بناءً على قرار مسبق من مجلس الوزراء يجيز له ذلك. وفي حال اتخذ المجلس مثل هذا القرار، على رئيس الجمهورية أن يمتثل لهذا القرار وأن يصدر دون تأخير مرسوماً يجعل بموجبه مشروع الموازنة "مرعياً ومعمولاً" به كما جاء في المادة 86 [نشير إلى أنه قبل تعديل المادة 86 في عام 1990 كان حق وضع مشروع الموازنة موضع التنفيذ يعود لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء].

4

إبطال المواد التي لا علاقة لها بالموازنة

درجت الحكومات على تضمين قوانين الموازنة نصوصاً تتعلق بمواضيع لا علاقة لها بالموازنة، في حين أن قانون الموازنة يجب أن يقتصر على المسائل المتعلقة بمالية الدولة كتقدير الواردات والنفقات وصحن الضرائب وأنواعها ومعدلاتها وإجازة جبايتها وبالجملة على كل ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة. وقد تضمن قانون الموازنة العامة لعام 2018 العديد من المواد التي لا علاقة لها لا من قريب ولا من بعيد بالموازنة، ولا يجوز أن ترد في قانون الموازنة. وقد طلب مقدمو مراجعة الطعن، لهذا السبب، إبطال عدد لا بأس به من مواد القانون المطعون فيه في حال

لم يقدم المجلس الدستوري على ابطاله كلياً". وقد استجاب المجلس لطلبهم جزئياً إذ أبطل بعض المواد التي اعتبر أنها بالفعل لا تمت إلى الموازنة بصله، وهي ما يطلق عليها في الاجتهاد الدستوري تعبير: "فرسان الموازنة" (cavaliers budgétaires).

عرّف الفقه الفرنسي "فرسان الموازنة" بأنها كل مادة خارجة عن المواد التي ينبغي أو التي يمكن أن يتضمنها قانون مالية عامة وفق ما ينص عليه القرار التنظيمي (ordonnance) الصادر في 1959/1/2 والمتعلق بتعريف القوانين المالية. والمواد التي يمكن أن ترد في القوانين المالية هي تلك التي لها صفة مالية أو ضرائبية لا غير¹⁵. هذا ما سار عليه اجتهاد المجلس الدستوري في عدد غير قليل من القرارات التي أصدرها واعتبر بموجبها أن كل ما هو خارج عن المواضيع المالية لا مكان له في قانون الموازنة ويقضي اعتباره مخالفاً للدستور¹⁶.

بالانتقال إلى لبنان يمكن أن نطلق تعبير "فرسان الموازنة" على المواد التي يتضمنها قانون الموازنة العامة والتي لا علاقة لها بالموازنة كما عرّفها قانون المحاسبة العمومية (الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30). فبمقتضى المادة 3 من هذا القانون الموازنة هي "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبها الجباية والإنفاق". وتطبيقاً لهذا التعريف اعتبر المجلس الدستوري في قراره موضوع هذا التعليق أن كل المواد الواردة في قانون الموازنة العامة لعام 2018 والتي تتعلق بأمور تنظيمية أو إدارية لا علاقة لها بالموازنة ينطبق عليها وصف "فرسان الموازنة" ويقضي، بالتالي، إبطالها. وهذه المواد هي:

المادة 14 (تعيين الهيئات الناظمة ومجالس إدارة مؤسسات عامة خلال ستة أشهر من تاريخ نشر القانون المطعون فيه)، **والمادة 35** (إعطاء الإمكانية لمالك العقار تسوية مخالفات البناء المرتكبة على عقاره)، **والمادة 43** (إلغاء عدد من المؤسسات العامة والمصالح المستقلة بقرار من مجلس الوزراء أو دمجها)، **والمادة 49** (منح كل أجنبي أو عربي يشتري وحدة سكنية إقامة طويلة مدة ملكيته)، **والمادة 51** (تعديل دوام العمل الأسبوعي للموظفين في القطاع العام)،

¹⁵. حول تعريف تعبير "فرسان الموازنة"، أنظر مثلاً:

Villiers (M. de), Dictionnaire de droit constitutionnel, Armand Colin, 1998, p. 20.

¹⁶. للاطلاع على اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي بشأن "فرسان الموازنة"، أنظر قرارات هذا المجلس الواردة في: Turpin (D.), *op.cit.*, p.455 et s. ; Rousseau et autres, *op.cit.*, p. 535 et s.

والمادة 52 (تحديد العطلة القضائية)، فضلاً عن المادة 26 أيضاً" ولو أن المجلس أبطلها لسبب آخر كما سنرى لاحقاً. يلاحظ أن المجلس الدستوري تحاشى الخوض فيما إذا كانت المادة 49 من القانون المطعون فيه مخالفة للفقرة (ط) من مقدمة الدستور المتعلقة بالتوطين، بعد أن أثارت هذه المادة ضجة أخذت طابعاً سياسياً حساساً كما سبقت الإشارة، ما دام أن هناك سبباً آخر كافياً لإبطالها كونها من "فرسان الموازنة" بامتياز.

اللافت، بل والمهم جداً، في قرار المجلس الدستوري هو أنه لم يكتفِ بإبطال مواد القانون المطعون فيه لعدم علاقتها بالموازنة فحسب، بل أشار صراحة إلى أن النصوص التي تعدل قانوناً سبق إقراره ينبغي أن تتضوي في صلب القانون المعدل لكي يسهل الاطلاع عليها ولا يجوز "أن تُس في قانون الموازنة العامة" لأن في ذلك "خروجاً على أصول التشريع". وقد أراد المجلس بهذه الحثية أن ينبّه المشرع إلى واجب قانوني، بل وأخلاقي أيضاً، عليه أن يتقيد به في المستقبل وهو عدم استغلال قانون الموازنة، الذي يختلف بطبيعته عن القوانين العادية، ليضمنه نصوصاً تعدل أو تلغي نصوص قانون سابق لأن مثل هذا التصرف من شأنه أن يلحق الضرر بالناس. ويمكن أن نضيف أيضاً" لأنه يتعارض مع مبدأ الشفافية وحسن النية اللذين ينبغي أن يتحلى بهما عمل جميع السلطات الدستورية والمؤسسات الإدارية.

5

مخالفة المادة 87 من الدستور: قطع الحساب

أدلى مقدمو الطعن أن قانون الموازنة العامة لعام 2018 يخالف المادة 87 من الدستور التي تنص على عدم جواز نشر الموازنة قبل موافقة مجلس النواب على "حسابات الإدارة المالية النهائية" للسنة السابقة وهو ما يُسمى "قطع الحساب". أقر مجلس النواب قانون الموازنة المذكور بدون أن يسبقه موافقة على قطع الحساب خلافاً لأحكام المادة 87 المشار إليها. وهذه المخالفة توجب، برأي مقدمي المراجعة، إبطال قانون الموازنة المطعون فيه بصورة كلية.

نود أن نشير بداية، على سبيل العلم، إلى أنها ليست المرة الأولى التي يوافق فيها مجلس النواب على قانون الموازنة العامة بدون إقرار قطع الحساب عن السنة السابقة. بالعودة إلى السنوات

السابقة يتبين أنه لم يجر وضع قطع حساب من عام 1979 إلى عام 1992، علماً بأنه خلال هذه السنوات لم يتم أصلاً إقرار موازنة عامة في السنوات من 1986 إلى 1989 بسبب الأحداث الأمنية التي كانت تمر فيها البلاد. ولم تنتظم المالية العامة، نسبياً، إلا بين 1993 و 2005، ليعود الوضع إلى سابق عهده اعتباراً من 2006 إذ تقاعست الحكومات المتعاقبة منذ هذا التاريخ عن وضع موازنة عامة سنوية يسبقها قطع حساب كما مر معنا. وكان الإنفاق يتم خلال كل تلك السنوات على القاعدة الإثنى عشرية خلافاً للدستور ولقانون المحاسبة العمومية.

كان الطعن بقانون الموازنة العامة لعام 2018 مناسبة ثمينة لينكب المجلس الدستوري على تفسير مواد الدستور المتعلقة بمالية الدولة، وهي المواد من 81 إلى 89 من الدستور الواردة في الباب الرابع منه، وعنوانه "تدابير مختلفة"، تحت عنوان فرعي: "ب - في المالية". أظهر المجلس في قراره أهمية قطع الحساب والهدف منه، وضرورة أن تسبق إقرار الموازنة ونشرها موافقة مجلس النواب على قطع الحساب كما تفرض ذلك المادة 87 من الدستور.

اعتبر المجلس الدستوري أن قطع الحساب يُعبر عن واقع تنفيذ الموازنة وتحديد أرقام الواردات والنفقات ومدى التوازن بينها، ويمكن مجلس النواب عند إقرار الموازنة من اتخاذ قرارات مبنية على معلومات حقيقية، كما يسمح له بالقيام بوظيفته الرقابية والأشرف على استخدام السلطة التنفيذية للأموال العامة ومحاسبتها. فالغاية من إناطة الدستور الاختصاص المالي بمجلس النواب دون سواه هي تمكينه من إجراء تلك الرقابة كما ورد في قرار سابق للمجلس الدستوري (قرار رقم 2002/3 المذكور آنفاً). والى ذلك، فإن قطع الحساب هو الأداة الأساسية التي تتيح لديوان المحاسبة التدقيق في الحسابات العامة وفي تنفيذ الموازنة. أما إقرار الموازنة بدون قطع حساب، يتابع المجلس في قراره، فهو يعطل دور وصلاحيات ومسؤوليات كلاً من السلطة التشريعية وديوان المحاسبة، ويعطل بالتالي الرقابة المالية المناطة بهاتين السلطتين فتصبح عاجزة عن ممارسة رقابة جدية على السلطة التنفيذية. أضف إلى ذلك أن غياب قطع الحساب يؤدي إلى غياب الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه، ويفتح الباب واسعاً أمام تقشي الفساد.

بعد أن يُبين المجلس أهمية قطع الحساب وضرورته من أجل انتظام المالية العامة ويدل، بالمقابل، على الانعكاسات السلبية لإقرار الموازنة بدون قطع حساب، يشير إلى أن الحكومات المتعاقبة تقاعست عن وضع موازنات عامة سنوية و قطع حساب وفقاً لما نصت عليه المواد من

83 الى 87 من الدستور وذلك منذ 2006، كما أن مجلس النواب تقاعس هو أيضاً عن القيام بدوره الأساسي في مراقبة الحكومة وإلزامها بوضع قطع حساب سنوي وإعداد موازنة عامة سنوية. هذا يعني أن كلاً من الحكومة ومجلس النواب قد تخلى عن ممارسة الصلاحيات التي أناطها الدستور به، ما ألحق ضرراً فادحاً بالمصلحة الوطنية العليا. وينتهي الى القول: إن الاستمرار في غياب قطع الحساب وغياب الموازنة العامة هو انتهاك فاضح للدستور، وخلق "حالة شاذة" وفق تعبير المجلس.

كان من المتوقع بعد هذا التعليل المسهب الذي أوردنا أعلاه خلاصة عنه والذي أدان فيه المجلس الدستوري بلا مواربة إقرار الموازنة بدون قطع حساب، أن يعمد إلى إبطال القانون 2018/79 المطعون فيه. إلا أنه التقى على هذه المخالفة الدستورية ليعلم أن لقانون الموازنة العامة أهمية استثنائية و"عدم إقرار الموازنة له انعكاسات سلبية جدا" على الدولة ويؤدي إلى فوضى في المالية العامة". لذا، لا يجوز للحالة الشاذة المتمثلة في غياب قطع الحساب لسنوات عدة أن تحول دون إقرار الموازنة العامة للعام 2018، وبرر عدم إبطال قانون الموازنة بمقولة حاذقة: "اعتمد قطع الحساب من أجل الموازنة ولم تُعتمد الموازنة من أجل قطع الحساب" [على وزن: "خلق السبت من أجل الإنسان وليس الإنسان من أجل السبت"].

لم يُقدّم المجلس الدستوري على إلغاء قانون الموازنة بخلاف المجلس الدستوري الفرنسي الذي لم يتوان عن إعلان عدم دستورية الموازنة العامة لعام 1980 بسبب ارتكاب السلطة التشريعية مخالفة لأصول التشريع كما مر معنا أعلاه. هذا مع الإشارة إلى أن هذا قرار لم يسلم من الانتقاد إذ عاب عليه بعض الفقهاء التشدد في "التمسك بالشكليات" بدون الأخذ بالاعتبار ظروف القضية وضرورة إقرار الموازنة خاصة وأن المخالفة المرتكبة لم تؤثر على أرقام الموازنة¹⁷. فما هو السبب الذي حمل المجلس الدستوري اللبناني على عدم إبطال موازنة العام 2018، على الرغم من أن المخالفة الدستورية المرتكبة واضحة وفادحة؟ هذا مع الإشارة إلى أن القرار صدر بأكثرية

¹⁷. بهذا الصدد:

تسعة أعضاء وخالف رأي الأكثرية نائب رئيس المجلس (الأستاذ طارق زيادة)، كما سنرى بعد قليل.

وازن المجلس بين نتائج إبطال قانون الموازنة من جهة، وعدم إبطاله متجاوزاً المخالفة المرتكبة من جهة أخرى. فوجد، بما له من حق التقدير، أن إبطال قانون الموازنة ستكون له انعكاسات سلبية على انتظام المالية العامة الذي هو، كما قال المجلس في قراره، "الركن الأساسي في الاستقرار المالي والاقتصادي"، ولا يجوز أن يؤدي غياب قطع الحساب إلى "عدم وضع موازنة عامة نظراً لأهمية الموازنة التي لا غنى للدولة عنها". وما يزيد من أهمية موازنة العام 2018 كونها الموازنة الأولى التي يقرها مجلس النواب منذ 2006، على أمل أن يكون قد وضع بذلك حدًا لما أطلق عليه المجلس الدستوري تسمية "حالة شاذة"، وهي فعلاً حالة غير مألوفة وغير مقبولة في أي دولة تحترم دستورها ومبدأ الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه.

المجلس الدستوري بالاعتبار جميع الظروف التي أحاطت بإقرار قانون الموازنة بعد انقطاع عن وضع موازنات عامة سنوية وقطع حساب سنوي دام أكثر من عقد من الزمن. وإذا كان المجلس قد فضّل عدم إبطال قانون الموازنة ولو لم تسبقها موافقة على قطع حساب، مع ما يشكل هذا الوضع من مخالفة للدستور، فلأن لا غنى للدولة عن الموازنة العامة. ولا مجال للمقارنة مع فرنسا لكل بلد ظروفه، ولكل حالة أحكامها. في فرنسا، أقدم المجلس الدستوري بلا تردد على إعلان عدم دستورية قانون الموازنة العامة (لعام 1980) لمخالفته أصول التشريع لأن الموازنة العامة تقر هناك في مواعيدها الدستورية، ولأن السلطة التشريعية ستبادر فور صدور قرار المجلس الدستوري إلى تدارك الخطأ التشريعي وإقرار الموازنة وفقاً للأصول تنفيذاً لقرار المجلس الدستوري. أما في لبنان، فلو ألغى المجلس الدستوري قانون موازنة العام 2018 فهل كانت الحكومة قادرة على وضع قطع حساب العام السابق (ولا نقول الأعوام السابقة!) لتعود السلطة التشريعية فتنقره وفقاً لأحكام الدستور، علماً بأن وزير المالية نفسه كان قد أعلن صراحة في حينه عبر وسائل الإعلام أن وضع قطع الحساب عن السنة المالية السابقة (2017) قد يستغرق عدة أشهر؟ أضف إلى ذلك، أنه لم يغرب عن بال المجلس الدستوري أن الانتخابات النيابية ستجري بعد مدة قريبة (في 6 أيار 2018) وأن الحكومة ستعتبر مستقيلة اعتباراً من 20 أيار (تاريخ انتهاء ولاية المجلس النيابي) عملاً بالمادة 69 من الدستور كما أشرنا سابقاً، وقد يستغرق تشكيل الحكومة الجديدة عدة

أشهر كما حصل عند تأليف كل الحكومات في السنوات الماضية. ولقد صدق ظن المجلس الدستوري، فحتى كتابة هذه الأسطر في منتصف شهر تشرين الثاني (2018)، أي بعد انقضاء ستة أشهر على تكليف الرئيس سعد الحريري تأليف الحكومة، لم تُشكل الحكومة الجديدة. ولا توجد مؤشرات على أنها ستشكل في القريب المنظور، فكلما حُلّت "عقدة" تبرز عقد أخرى تؤدي إلى تأخير تأليفها. وباتت الحكومة التي أعدت مشروع قانون الموازنة المطعون فيه منذ ذاك التاريخ حكومة تصريف أعمال.

قد ينتقد البعض المجلس الدستوري لأنه لم يبطل قانون الموازنة العامة المشوب بمخالفة صريحة وفادحة للدستور. ولكن، من المعروف عن المجالس (والمحاكم) الدستورية أنها براغماتية - أو لنقل، أنها مرنة - تتشدد حيناً وتتساهل أحياناً أخرى تبعاً لأهمية المخالفة وظروفها ونتائجها كما سبق أن ذكرنا. فللمجلس الدستوري، سواء في الطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية أم في الرقابة على دستورية القوانين، حق تقدير واسع (كثيراً ما يكون موضع انتقاد من الفقه). ويعمد المجلس في حالات عديدة إلى أخذ الظروف السياسية أو الاجتماعية وغيرها بالاعتبار عند ممارسة رقابته على عمل السلطة التشريعية. كما لا يتوانى في أحيان كثيرة عن توجيه انتقاد إلى المشرع أو يعطيه إرشادات تجنّب الوقوع في مخالفات دستورية في المستقبل كما فعل في قراره موضوع هذا التعليق.

إلى ذلك، كثيراً ما يلجأ المجلس الدستوري إلى رد مراجعة الطعن في الأساس بدلاً من قبولها وإعلان عدم دستورية القانون المطعون فيه رغم وجود مخالفة دستورية، ولكنه يُقرن قراره "بتحفظات تفسيرية" (réserves d'interprétation)، أي أن دستورية القانون تكون مشروطة بالتقيد بالتفسير الوارد في القرار (قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15)، وهذا ما يطلق عليه تعبير: (décision de conformité sous réserve). تجدر الإشارة إلى أن "التحفظات التفسيرية" تعتبر جزءاً لا يتجزأ من القرار، وهي ملزمة لجميع

الهيئات المولجة بتطبيق القانون، الإدارية منها والقضائية¹⁸. وهذه التقنية، التي باتت مستخدمة من المجالس الدستورية في العديد من الدول، ومنها ألمانيا وإيطاليا، هي في الواقع لمصلحة السلطة التشريعية، إذ لولاها لكان على المجلس الدستوري أن يعلن عدم دستورية القانون المطعون فيه مع ما يترتب عن ذلك من نتائج¹⁹.

وافق المجلس الدستوري على إقرار الموازنة العامة للعام 2018 بدون قطع الحساب، ولكنه نبّه إلى ضرورة "أن يجري سريعا ودون تباطؤ الخروج من الحالة الشاذة هذه ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية لعودة المالية العامة إلى الانتظام ووضع حد لتسيب المال العام" كما ورد في قراره. هذه ليست المرة الأولى التي يلجأ المجلس الدستوري فيها إلى المقارنة بين النتائج التي تترتب عن كل من إلغاء القانون المطعون فيه أو الإبقاء عليه رغم أنه مخالف للدستور. سبق له مثلاً أن رد الطعن في قانون تمديد ولاية مجلس النواب على الرغم من أنه اعتبره مخالفاً للدستور (قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28). في هذا القرار وازن المجلس بين إلغاء القانون المشار إليه مع ما ينجم عن هذا الإلغاء من فراغ دستوري على صعيد المؤسسات والإبقاء عليه مع الإشارة إلى عدم دستوريته من حيث المبدأ، فاختر الحل الثاني لأن نتائجه ستكون أقل ضرراً على الصعيد العام. بالمقابل، فإن المجلس لم يتوان في قراره رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 عن إبطال قانون الضرائب رقم 45 تاريخ 2017/8/21 برمته نظراً لما تضمنه من مخالفات دستورية جسيمة، ولم يأخذ باعتباره ما سيحدثه قراره من ضجة في أوساط النقابات العمالية أو ما سيكون له من وقع سيئ على وضع الحكومة لأن القانون 2017/45

¹⁸. حول تقنية التحفظات التفسيرية، وطابعها الإلزامي، أنظر

Hamon (F.) et Troper (M.), *op.cit.*, p. 760 ; v.aussi, Favoreu (L.) et autres, *op.cit.*, p. 329 et s. ; Drago (G.), *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 2e éd., 2006, p.534 et s.

¹⁹. بهذا المعنى:

Carcassonne (G.), *La Constitution*, Seuil, 11e éd., 2013, p. 304.

كان قد وُضع لتمويل سلسلة الرتب والرواتب التي لطالما انتظرها موظفو القطاع العام. المجلس الدستوري يظل دائماً محتفظاً لنفسه بحق التقدير.

أخيراً، لا بد من التذكير بأن القرار موضوع هذا التعليق صدر بالأكثرية، إذ خالفه نائب رئيس المجلس الأستاذ طارق زيادة كما سبقت الإشارة. وقد برر رأيه المخالف بأنه "لا يعول على القول بالمصلحة العامة في معرض النص الدستوري الصريح والواضح والقاطع والملمزم" على حد تعبيره. أما "الحالة الشاذة" التي أشار إليها القرار لتبرير عدم الأخذ بالنص الدستوري الملمزم (أي بالمادة 87) فهي تعبير غامض لا يؤخذ به مع وجود النص. وخلص الأستاذ زيادة إلى أن "مخالفة المادة 87 من الدستور تؤدي إلى إبطال قانون الموازنة برمته". سجل مخالفته هذه في ذيل القرار كما تقضي بذلك المادة 12 (الجديدة) من القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 (قانون إنشاء المجلس الدستوري).

لا شك أن عبارة "الحالة الشاذة" التي وردت في قرار المجلس ليس لها أي مدلول قانوني ولا يعول عليها لبناء مفهوم دستوري محدد له خصائصه ويمكن الاستناد إليه في المستقبل، بل هي برأينا توصيف لحالة واقعية مخالفة للدستور ولقواعد قانون المحاسبة العمومية وغير مقبولة في أي دولة حديثة تزعم أنها دولة "قانون ومؤسسات". ولكن، ما حمل المجلس الدستوري، بأكثرية أعضائه، على عدم إبطال قانون الموازنة برمته والاكتفاء بإبطال بعض المواد الواردة فيه هو أنه وجد نفسه أمام أمر واقع، وكان عليه أن يختار بين حلين: إما إبطال قانون الموازنة برمته بصرف النظر عما سيكون لقرار الإبطال من تداعيات سلبية على الانتظام المالي العام للدولة، أو تجاوز مخالفة مادة من الدستور وعدم إبطال قانون الموازنة برمته "تظراً للأهمية الاستثنائية التي أولها الدستور للموازنة العامة" كما ورد في القرار، فاختار الحل الثاني. لقد ارتأى، بما له من حق التقدير، أنه الحل الأنسب للبلاد في الظروف التي أقر فيها قانون الموازنة المطعون فيه. أما الرأي المخالف الذي أبداه نائب رئيس المجلس فهو موقف قانوني مبدئي يصر على تطبيق المادة 87 من الدستور حرفياً وبدون تساهل أو أخذ أي اعتبار آخر بالحسبان، في حين أثرت أكثرية أعضاء المجلس الدستوري اعتماد المرونة لإنقاذ الموازنة.

6

المساواة بين المواطنين أمام الأعباء الضرائبية

تناول المجلس الدستوري في قراره مسألة المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات في معرض النظر بالمادة 26 من القانون المطعون فيه، علماً بأن مقدمي المراجعة لم يطعنوا صراحة في هذه المادة. وقد أثارها المجلس من تلقاء ذاته كون مراجعة الطعن تطلق يده في اجراء رقيبته على القانون برمته بمجرد تقديمها وفقاً للأصول دون أن يكون مقيداً بمطالب المستدعين كما ذكرنا آنفاً. أبطل المجلس المادة 26 المذكورة لمخالفتها الدستور والمبادئ التي لها قيمة دستورية. وهذه ليست المرة الأولى التي يتطرق المجلس فيها إلى مبدأ المساواة، إذ سبق له أن عالجه في أكثر من قرار. استقر اجتهاد المجلس على أن مبدأ المساواة هو من المبادئ ذات القيمة الدستورية ويجد أساسه الدستوري في صلب الدستور وتحديداً في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه. كما أكد المجلس مرة أخرى ضرورة التقيد بمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين الذي جعل الدستور منه ومن العدالة الاجتماعية في الفقرة (ج) من مقدمته "ركنين من أركان الجمهورية الديمقراطية البرلمانية اللبنانية"، كما ورد في القرار موضوع هذا التعليق.

هذا مع العلم بأن مبدأ المساواة، على ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري، ليس مطلقاً، بمعنى أنه لا يطبق إلا على من هم في وضع قانوني واحد أو متشابه. ويمكن للمشروع، بما له من سلطة تقديرية، أن يشذ عنه ويميّز في المعاملة بين المواطنين إذا كانوا في أوضاع قانونية مختلفة أو في حال وجود مصلحة عامة تبرر عدم المساواة، وشرط أن يكون التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون (مثلاً القرار رقم 99/2 تاريخ 1999/11/24). كما أن المساواة الملحوظة في الفقرة (ج) والمادة 7 المشار إليهما أعلاه إنما تقتصر على المساواة بين اللبنانيين دون سواهم وهي "مرتكز من مرتكزات نظام لبنان السياسي" (بهذا المعنى القرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10).

انتقد المجلس صراحة في قراره المادة 26 من القانون المطعون فيه التي تسمح للمكلفين بضريبة الدخل بإجراء تسوية ضريبية عن السنوات من 2011 إلى 2016 لا لأنها تميز بين اللبنانيين المكلفين بالضرائب فحسب بل لأنها جاءت أيضاً لمصلحة المكلفين الذين تخلفوا عن

القيام بواجبهم بتسديد الضرائب المتوجبة عليهم بمقتضى القانون إذ أعفّتهم من جزء من هذه الضرائب. مساوى هذه المادة كما حددها المجلس مضاعفة. فهي من جهة، تميز بين المكلفين، أي أنها تنتهك مبدأ المساواة ولمصلحة من خالفوا القانون. ومن جهة أخرى، إن التسوية الضريبية التي سمحت بها والتي تعفي المكلفين المتخلفين عن تسديد الضرائب من جزء من هذه الضرائب يتعارض مع مفهوم العدالة ومع مبدأ العدالة الضريبية. فضلاً عن أنها تشجع المكلفين على التهرب من دفع الضرائب أملاً بصدور قوانين إعفاء ضريبي لاحقاً، على ما ورد في قرار المجلس.

بالإضافة إلى كون المادة 26 من قانون الموازنة تخالف مبدأ المساواة، فإن نص هذا المادة يتعارض بحد ذاته مع أصول التشريع إذ تألف من 16 بنداً "تضمنت عدداً كبيراً من الفقرات بلغت ست صفحات في الجريدة الرسمية. ناهيك عن أن مضمونها لا علاقة له بالموازنة لا لجهة تقدير النفقات والواردات ولا لجهة تنفيذ الموازنة ولا لجهة مبدأ سنوية الموازنة، "أي أنها من فرسان الموازنة". كل سبب من هذه الأسباب كافٍ لوحده لاعتبار المادة 26 المذكورة مخالفة للدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية ويؤدي إلى الإبطال، فكيف إذا اجتمعت كلها معاً؟ كان من الطبيعي إذن أن يقضي المجلس بإبطال هذه المادة. وكما سبقت الإشارة، إن المستدعين لم يطعنوا بالمادة 26 من قانون الموازنة، وقد أبطلها المجلس الدستوري من تلقاء ذاته بعد أن تبين له أنها مخالفة للدستور بصورة فاضحة.

تناول المجلس الدستوري في قراره رقم 2018/2 موضوع هذا التعليق مجموعة مسائل مهمة، بعضها سبق له أن تطرق إليها في قرارات سابقة وبعضها الآخر يعالجها للمرة الأولى وخصها بتعليل مستفيض. أكد مرة جديدة على اجتهاده المستقر بالنسبة لمبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون، وهو من المبادئ ذات القيمة الدستورية ويجد أساسه الدستوري في صلب الدستور وتحديداً "في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه. ولا حاجة للتذكير بأن مقدمة الدستور هي، بمقتضى اجتهاد المجلس الذي تكرر في عدد كبير من قراراته، جزء لا يتجزأ من الدستور ولها القيمة الدستورية ذاتها التي لمتن الدستور. كما كرر المجلس ما سبق أن نبّه المشرع إليه في عدة قرارات وهو ضرورة أن يتصف التشريع بالوضوح. ولا يكون النص القانوني واضحاً إلا إذا صيغ بلغة سليمة ودقيقة وباقتضاب ما يسهل فهمه. فالنص الغامض مخالف للدستور، وفق ما

سار عليه اجتهاد كل من المجلس الدستوري الفرنسي واللبناني، لأنه يفسح في المجال لتطبيقه بصورة استثنائية أو لا تتفق مع مقاصد المشرع ونيته، مع ما ينجم عن هذا التطبيق السيئ من ضرر للمواطنين وعدم مساواة بينهم.

وتوقف المجلس في قراره ملياً عند موضوع الموازنة وقطع الحساب، فبين بإسهاب مدى الأهمية التي يوليها الدستور للموازنة العامة التي هي ركيزة انتظام المالية العامة في الدولة، وهذا الانتظام هو بدوره الركن الأساسي في الاستقرار المالي والاقتصادي. وركز على أهمية قطع الحساب الذي من الضروري أن يوافق عليه مجلس النواب قبل إقرار الموازنة العامة لأن إقرار الموازنة بدون قطع حساب يعطل دور السلطة التشريعية وديوان المحاسبة في إجراء الرقابة المالية على السلطة الإجرائية. فغياب قطع الحساب يؤدي إلى غياب الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه ويفتح الباب واسعاً أمام تفشي الفساد كما قال المجلس. وكان هذا القرار أيضاً مناسبة ليعلم المجلس الدستوري بإبطال كل المواد المدرجة في قانون الموازنة والتي تخرج عن نطاق الموازنة، وهي ما يعرف بتعبير "فرسان الموازنة". فمثل هذه النصوص التي تتعلق بأمور تنظيمية وإدارية ولا علاقة لها بالموازنة لا يجوز أن ترد في قانون الموازنة لأن ذلك خروجاً على أصول التشريع، وفق ما بيّنه المجلس. لم يتوان المجلس الدستوري عن توجيه انتقاد لاذع للسلطتين التشريعية والإجرائية عن إهمالهما القيام بما يفرضه عليهما الدستور من واجبات على الصعيد المالي. الحكومات المتعاقبة أحجمت عن وضع موازنات وقطع حساب سنوي منذ 2006، ومجلس النواب تقاعس عن القيام بدوره الأساسي في مراقبة الحكومات وإلزامها بوضع موازنة عامة سنوية وقطع حساب سنوي ليتمكن من ممارسة رقابته المالية على الحكومة كما ينص على ذلك الدستور، متخلياً بتقاعسه هذا عن إحدى أهم صلاحياته الدستورية. أدى هذا الوضع غير الدستوري وغير المقبول إلى خلق ما وصفه المجلس الدستوري بأنه "حالة شاذة". فالنظام البرلماني يتميز بوجود حكومة مسؤولة أمام مجلس النواب ممثل الشعب. وفي غياب المحاسبة تضيع المسؤولية ويعم الفساد. ولم يكتف المجلس بتوجيه اللوم إلى السلطتين، التشريعية والإجرائية، بل حثهما أيضاً، بصفته المؤتمن على فرض احترام الدستور، على ضرورة العمل سوية للخروج سريعاً وبدون تباطؤ من الحالة الشاذة هذه ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية لعودة المالية العامة إلى الانتظام ووضع حد لتسيب المال العام.

فهل ستتجاوب السلطان التشريعية والإجرائية مع قرار المجلس فتتقيدان بمضمونه كاملاً بما فيه حيثياته وبخاصة لجهة وضع حد للحالة الشاذة المتمثلة في غياب قطع الحساب لسنوات عدة خلافاً لأحكام الدستور، علماً بأن قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات العامة، بما فيها مجلس النواب، والمراجع القضائية والإدارية (المادة 12 من القانون 1993/250 والمادة 52 من القانون 2000/243)؟ التجارب الماضية لا تشجع على التفاؤل!²⁰

²⁰. تعليقي على القرار رقم 2014/7 في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، 2014، ص 163 وما يليها، كما نُشر ملخص عنه في النهار، 3 شباط 2015.