فُرسانُ الموازنة

عدنان ضاهر(*)

إن ما يدفعني إلى معالجة موضوع ما يسمّى بفرسان الموازنة هو حرصي على نقائها وطُهرها من كثرة إدراج النصوص الغامضة والتي لا تمتُّ بصلة إلى الموازنة ومبادئها، وهذه النصوص تعيق وتسيء إليها وللعمل التشريعي، وتبدو نافرة، ففارس الموازنة هو دخيل وبعيد عن مبادئها وتعريفها، ويتناول مواداً يجب أن تقرّ بقوانين على حدة، وفارس الموازنة ليس بفارس، بل هو مُعطّل ومُبلبل للموازنة ولمبادئ التشريع، لأنه غالباً ما يُقرّ دون جدول مقارنة أو دراسة معمّقة.

والفارس لا يكون دخيلاً بل يحمل راية، وكلمة فارس هنا مخالفة للمعنى والمبنى، وباختصار ففرسان الموازنة في الفقه والاجتهاد وقرارات المجلس الدستوري هي نصوص لا تمتُّ إلى الموازنة بصلة ووجب إبطالها.

إن هؤلاء الفرسان ليسوا بفرسان الموازنة بل ثعالب الموازنة التي تتسلّل إليها فتخرّبها، وتعيق عملية التشريع السليم، ويُطلق عليها خطأً «فرسان الموازنة».

ولقد رجعت إلى أكثر قواميس اللغة، من المنجد إلى غيره من القواميس لتعريف كلمة cavalier budgétaire فجاء في المنجد وفقاً للتالي:

خيّال ج. خيّالة، فارس ج. فرسان n.m cavalier (في حلبة سباق، في الجيش، في الشطرنج) مرافق سيدة، مراقص سيدة/ عمل بمعزل عن الآخرين Fam faire-seul

قليل الحياء – غير رصين par ext

مظهر فظ (جواب) غير لائق، غير كيّس، وقح (طريقة)

في حين جاء في معجم ابراهيم نجار ما يلي:

فارس في الميزانية «مالية» cavalier budgétaire تعبير فرنسي للدلالة على نص تشريعي خارج عن نطاق القوانين المالية ولكن أُدخل لأسباب انتهازية.

(*) أمين عام مجلس النواب اللبناني.

ولقد جاء تعبير جديد الـ Niches budgétaires وهي ما يُعرف بنوافذ الموازنة بعضها لأهداف اقتصادية اجتماعية وبعضها امتيازات Privilèges تُرهق الموازنة، وسيأتي بحثها.

ولمعالجة هذا الموضوع لا بد من الرجوع إلى مبادئ وتعريف الموازنة لتحديد هوية هؤلاء الفرسان.

المبادئ الرئيسية التي تخضع لها الموازنة العامة

نشأت وتبلورت فكرة الموازنة بمعناها المألوف نتيجة لصراع طويل قام بين الملكيات المستبدة التي كانت تسعى لتثبيت سلطاتها المطلقة ولا سيما في فرض الضرائب واستخدام الأموال المحصّلة وبين المجالس التمثيلية التي كافحت طويلاً من أجل تسلّم الصلاحيات المالية في تنظيم شؤون الضرائب والإنفاق وربطها بموافقتها المسبقة.

وعلى ضوء الممارسة تبيّنت الحاجة إلى أصول وقواعد ثابتة تنظّم الشؤون المالية وتحول دون التهرّب أو الحد من صلاحيات السلطة التشريعية، فوُضعت مجموعة من المبادئ الغاية منها ضبط الموازنة وتعزيز صلاحيات ممثّلي الشعب وتوفير إدارة سليمة للأموال العمومية. واكتسبت هذه المبادئ أهمية كبرى وتكرّست بنصوص قانونية في معظم البلدان التي كانت تحاول التقيّد بها كلياً.

إلّا أن هذه المبادئ قد انتقص من قيمتها وتطبيقها، فمن الباحثين من ذهب إلى القول بإمكانية الاستغناء عنها أو عدم ضرورة التقيّد بها بعد أن تغيّرت النظرة إلى خصائص الدولة المالية، ومنهم من يرى وجوب المحافظة عليها مع فكرة تطويرها وتحديد مواطن الشذوذ عنها.

إن الدور التدخّلي للمجالس النيابية شدّد الرقابة على أعمال هذه المجالس من حيث إقرارها للقوانين المالية، حيث إنه قد تطوّر بدوره مفهوم الإعفاءات الضريبية التي ترد في الموازنات وبات الفقه الفرنسي الحديث يستعمل عبارة Niche بدلاً من تعابير تقليدية مثل: Depenses budgétaires وderogations et exemptions fiscales.

فما هي هذه المبادئ وكيف تطورت؟ وكيف تعاملت معها المجالس الدستورية؟

إن وزارة المالية هي بصورة رئيسية المسؤولة عن تحصيل الضرائب والرسوم وتأمين الإيرادات، وأن بعض الوزارات الأخرى تقوم بتحصيل بعض الإيرادات كوزارة الاتصالات، ووزارة العدل بالنسبة للرسوم القضائية والرسوم القنصلية في وزارة الخارجية. فكيف تتم عملية تدوين النفقات والإيرادات في الموازنة؟ بما أن الأصل في الموازنة ارتكازها على قواعد أساسية تحكم بعض النواحي الهامة منها، وقد عرفت هذه القواعد بمبادئ الموازنة واعتمد التشريع اللبناني أربعة منها وهي مبدأ التوازن، ومبدأ الشمول، ومبدأ الشيوع ومبدأ السنوية مع بعض الاستثناءات لهذه القواعد كما هو مبيّن في الصفحة التالية. في حين لم يعتمد المشرّع اللبناني مبدأ الوحدة كأساس بالنسبة لباقي المبادئ، إلا أنه قد أشار إليها في قانون موازنة ٢٠١٩ بموجب المادة السادسة والسبعين.

المبادئ الرئيسية للموازنة

المبادئ الخمس للموازنة:

مبدأ الشمول:

تظهر الموازنة قسمي النفقات والإيرادات بكامل مبالغهما دون مقاصة بينهما أو اقتطاع منهما.

الاستثناءات:

١ – علاقة الموازنات المستقلة والموازنات الملحقة بالموازنة العامة.

٢ – اعتماد مبدأ الصوافي في قيد حاصلات بعض الرسوم.

مبدأ الشيوع:
لا تخصص الموازنة إيرادات معيّنة لتغطية نفقات معينة.

الاستثناءات:
١ – تخصيص بعض الإيرادات لنفقة معيّنة لاعتبارات عملية.
٢ – تخصيص بعض الإيرادات لنفقة معيّنة لاعتبارات الثقة.
٣ – تخصيص بعض الإيرادات لنفقات ذات صلة بها.
٤ – تخصيص بعض إيرادات لصالح البلديات.
٥ – تخصيص إيرادات المرافق ذات الموازنات الملحقة والمستقلة.
٦ – الأموال المقدمة للدولة مشروطة بوجهة إنفاق معيّنة (أموال المساهمات).

مبدأ الوحدة:
للدولة موازنة واحدة تحتويها وثيقة واحدة تجمع جميع نفقاتها وجميع إيراداتها.

الاستثناءات:
١ – الموازنات الاستثنائية
٢ – الموازنات المستقلة
٣ – الموازنات الملحقة
٤ – الحسابات الخصوصية في الخزينة

مبدأ السنوية:
توضع الموازنة لسنة تتطابق مع السنة المدنية.
(أي تبدأ في ١ ك٢ وتنتهي في ٣١ ك١).

الاستثناءات:
١ – قوانين البرامج
٢ – تدوير الاعتمادات
٣ – الموازنات الاثنتا عشرية.
٤ – الاعتمادات الاضافية.

مبدأ التوازن:
يكون مجموع النفقات العامة في الموازنة متساوياً لمجموع الإيرادات العادية.

الاستثناءات:
العجز

فُرسانُ الموازنة

Les cavaliers budgétaires

تضمين قانون الموازنة أحكاماً غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة

درجت الحكومات على تضمين قوانين الموازنة نصوصاً تتعلّق 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 تضمّن قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ العديد من المواد التي لا علاقة لها لا من قريب ولا من بعيد بالموازنة. ولا يجوز أن ترد في قانون الموازنة.

نصّت المادة الخامسة من قانون المحاسبة العمومية اللبناني[١] على أن يحتوي قانون الموازنة، على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق وعلى أحكام خاصة

(١) كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً.

تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة.

إن المادة ٨٣ من الدستور اللبناني تضمّنت مبادئ دستورية ترعى إعداد الموازنة وهي مبادئ السنوية والوحدة والشمول والشيوع والتوازن.

وإن كل الأحكام التي تخرج عن نطاق النص الدستوري تعريفاً للموازنة وتدرج في أحكام قانون الموازنة، وهي ما يعرف بتعبير فرسان الموازنة Les cavaliers budgétaires يكون إدراجاً مخالفاً للدستور وباطلاً.

– **غير أن السلطة التنفيذية لم تلتزم بأحكام هذا النص،** بصورة دائمة. إذ أنها عمدت، في بعض الأحيان، إلى تمرير أحكام عديدة، غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة، مستفيدة من المناخ العام الذي يسود مناقشات السلطة التشريعية لمشروع الموازنة، إذ ينصبّ اهتمام النواب على الأمور ذات الصلة بمناطقهم الانتخابية، بصورة خاصة، فلا يلتفتون إلى ما هو خارج هذه الدائرة، إلّا لماماً، ومستفيدة من أن المهلة المعطاة للسلطة التشريعية، لإنجاز مناقشة مشروع الموازنة، وإقراره هي مهلة قصيرة نسبياً، وهي لا تكاد تكفي للنظر في أمور الموازنة نفسها، فكيف بما هو خارج عنها؟ فلهذا السبب أو ذاك، كانت السلطة التنفيذية ترى في الموازنة سبيلاً سهلاً لتمرير أحكام قانونية، قد تثير جدلاً واسعاً فيما لو سلكت بها السبيل العادي في إقرار القوانين والأحكام.

وقد أطلق رجال القانون الفرنسيون على إقحام مواد قانونية غير ذات علاقة بتنفيذ الموازنة، في قانون الموازنة، عبارة adjunction budgétaire. أما البرلمانيون الفرنسيون فسمّوه **Les cavaliers budgétaires.**

– وقد أسيء استعمال هذه المسألة، حتى تجاوزت تلك الإساءة الحدود المقبولة. وبلغت ذروتها، في ظل الجمهورية الفرنسية الثانية، حتى قانون الموازنة الفرنسية، لعام ١٩٣٢، تضمّن ما يزيد على ١٣٠ مادة قانونية، احتلّت أكثر من عشرين صفحة، في موسوعة Dalloz، وهي، بمجملها، تعالج أموراً بعيدة الصلة بالأمور المالية والضريبية، فضلاً عن أمور الموازنة(٢).

وتوالت إساءة استعمال هذه المسألة، حتى غدت عادة في السلوك، على الرغم من أن الحكومة الفرنسية، كان بوسعها الاستحصال على تفويض بالتشريع من قبل الجمعية الوطنية، فتصدر ما تشاء من قوانين، بصيغة مراسيم اشتراعية، في إطار مواضيع التفويض التشريعي، وضمن المهلة المعطاة لذلك. ومع ذلك فقد تضمّن قانون الموازنة العام ١٩٤٦، ما لا يقل عن ٩٠ مادة غير ذات علاقة بالموازنة.

– وقد أثارت هذه المسألة اعتراضات عديدة، من قبل علماء المالية العامة، كان في مقدمهم العالم الفرنسي الكبير غاستون جيز Gaston Jèse.

وعلى الرغم من ذلك، بل وعلى الرغم من وجود النصوص القانونية التي تحظّر إقحام أحكام قانونية غريبة عن الموازنة، في قانون الموازنة، فإن هذه المسألة ما تزال قائمة على نطاق، قد يضيق، وقد يتسع، وفقاً لمقتضيات الظروف، في كثير من البلدان، ومنها، ومن بينها لبنان.

(٢) Julien Laferrier et Marcel waline - Traité élémentaire de science et de législation financières. (L.G.D.G) 1952 P.P. 119,120.

وفي لبنان نطلق تعبير "فرسان الموازنة" على المواد التي يتضمّنها قانون الموازنة العامة والتي لا علاقة لها بالموازنة العامة كما عرّفها قانون المحاسبة العمومية (الصادر بالمرسوم رقم /١٤٩٦٩/ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠)، فبمقتضى المادة /٣/ من هذا القانون، الموازنة هي "صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة ويجاز بموجبها الجباية والإنفاق"، وقد اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠١٨/٢ تاريخ ٢٠١٨/٥/١٥ أن المواد الواردة في قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠١٨ والتي تتعلق بأمور تنظيمية أو إدارية لا علاقة لها بالموازنة، ينطبق عليها وصف فرسان الموازنة ويقتضي بالتالي إبطالها.

ولكن ماذا يتضمن قانون الموازنة؟

يتضمن قانون الموازنة ثلاثة أنواع من النصوص:

١ – النصوص العامة وهي التي تحدّد الأرقام النهائية الإجمالية لتقديرات النفقات والإيرادات وتقضي بفتح الاعتمادات وتجيز الجباية والإنفاق.

٢ – النصوص الخاصة وهي التي تتعلق بتنفيذ الموازنة كالإجازة للحكومة بنقل اعتماد من بند إلى بند وتوزيع الاعتمادات الإجمالية.

٣ – النصوص المختلفة التي تكاد لا تخلو منها موازنة وهي نصوص دخيلة تعالج أموراً لا علاقة لها بالموازنة كتعديل بعض المواد؛ والقوانين المختلفة وأكثر ما تلاحظ النصوص الدخيلة في أكثر قوانين الموازنة حتى عام ٢٠١٩.

والذي يفسر ورود هذه النصوص في مشروع قانون الموازنة رغبة الحكومة والجهات المعنية في الإفادة من سرعة التصديق التي يتطلبها البت بالموازنة.

ولكن نظراً للمبالغة في حشر نصوص مختلفة وغير متجانسة في الموازنة التي لها طابع سنوي، عالجت قوانين المحاسبة العمومية الصادرة منذ سنة ١٩٥٤ هذا الأمر. وقد نصّ القانون الحالي في مادته الخامسة على أن يقتصر قانون الموازنة على الأحكام **الأساسية وعلى أحكام خاصة ذات علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة.**

فمنذ عام ١٩٤٣ حتى اليوم وقانون الموازنة مملوء بالمخالفات والبدع والإضافات. ولا نظن أن الحال ستتغير في المنظور القريب، فموازناتنا، بأكثر موادها، كانت وما زالت مخالفة للدستور.

ولا بد من التوقف عند قانون موازنة ١٩٥٤، الذي جاء خلواً من المواد المختلفة، البعيدة عن تقدير النفقات والواردات وإجازة الإنفاق والجباية وكانت منسجمة مع المادة الخامسة من قانون المحاسبة العمومية. ورغم صراحة نص المادة المذكورة فإن الأمر قد عاد بعد فترة إلى ما كان عليه سابقاً، تحت شعار استغل خطأ وهو: **أن المجلس سيد نفسه، ويستطيع أن يشرّع كما يشاء، ولكن ضمن حدود الدستور والقواعد المالية والفقهية العامة.** وقد قضى المجلس الدستوري في قراره رقم ١٩٩٧/٢ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢ ما حرفيته:

"**وبما أنه إذا كان مجلس النواب يتمتع بصلاحيات شاملة على صعيد التشريع "باعتبار أن الدستور قد حصر به وحده سلطة الإشتراع، فإن المجلس في ممارسته "لهذه السلطة يبقى مقيداً باحترام الدستور والمبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية**".

ومهما يكن من أمر فإن هذا العمل يعتبر خرقاً واضحاً للمبادئ التي استقر عليها علم المالية والفقه والاجتهاد. ولا تزال الموازنات، إلى يومنا هذا، تحمل طياتها نصوصاً مخالفة لأبسط المبادئ الإدارية، ولا تمت إلى الموازنة وتنفيذها

بصلة، فإلى متى سينزه قانون الموازنة عن الزيادات والحواشي؟[٣]

– "ألم يحن الوقت بعد لتنزيه قانون الموازنة من النصوص الدخيلة والهجينة المخالفة للنصوص الدستورية والقانونية فنحترم السنوية قانون الموازنة وضرورة أن يقتصر فقط "... على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة"؟ ونسأل المطالبين بعقلنة وترشيد الموازنة العامة وبترشيق القطاع العام، لماذا لا يوسعون دائرة اهتماماتهم لتشمل أيضاً الانضباط التشريعي؟ إن أي تجاوز، أو مجرد تراخٍ، في الالتزام الدقيق بأصول التعاطي بشؤون المالية العامة قد يجرّ إلى الكثير من التجاوز والتفريط"[٤].

هذا مع الإشارة إلى أن القواعد المفروض توافرها في قانون الموازنة العامة هي عينها التي يفترض تأمينها في كل قانون. من شأن هذا النهج تأمين رقابة صحيحة على التصرف بالأموال العمومية لأن السلطة التشريعية تتطرق عند مناقشة الموازنة العامة إلى محاسبة الحكومة عن سياستها خلال السنة المالية، وهذا ما يفسّر عدم دستورية ما يدخل الموازنة من الأحكام التي يجب أن تسقط حكماً بانتهاء السنة. فإذا رغبت السلطة التنفيذية في استمرارية هذه الأحكام، كان عليها من جديد طرحها في الموازنة المالية.

نصّت المادة الثامنة والثمانون من الدستور "لا يجوز عقد قرض عمومي، ولا تعهّد يترتب عليه إنفاق من مال الخزينة، إلا بموجب قانون".

وكثيراً ما كان قانون الموازنة يتضمّن مواداً تسمح للحكومة بإصدار سندات خزينة في حدود سقوف محدّدة توازي عجز الموازنة كما كانت تقدره الحكومة. ثم تطورت الأمور، فحصرت هذه المواد حق الإصدار بوزير المالية الذي ينفّذ الأمر بقرارات بسيطة تصدر عنه وليس عن مجلس الوزراء.

ثم أصبح النص أكثر غموضاً "يوازي عجز الموازنة واحتياجات الخزينة". وكم هو بعيد هذا النص عن روح المادة الثامنة والثمانين من الدستور وهذا ما يؤدي إلى هدر الأموال العمومية، والتسيّب المالي.

مثلاً، نصّت المادة العشرون من موازنة ١٩٧٨ على ما يلي:

١ – "تفتح في الموازنة العامة بقيمة القروض التي تعقدها الدولة أو تعقد لحساب الدولة اعتمادات عقد واعتمادات دفع بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية".

٢ – "يلغى كل نص مخالف لهذه المادة أو لا يتفق مع مضمونها".

الغاية من هذا النص أصلاً إلزام الإدارة بمبادئ الموازنة ولا سيما مبدأ الشمول، بحيث لا تستعمل حصيلة القروض للإنفاق العام مباشرة، بل تفتح بقيمتها اعتمادات تخصّص للإنفاق بحيث تتضمن اعتمادات الموازنة كامل الإنفاق العام: Budgetisation des dépenses publiques بعكس الممارسة الخاطئة التي يجري فيها الإنفاق من حصيلة القروض مباشرة وليس بواسطة اعتماد.

أليس هذا مخالفاً للدستور؟

نصّت المادة الثالثة عشرة من موازنة ١٩٨٥ على ما يأتي:

١ – "تفتح في الموازنة العامة للقروض

(٣) Turpin, op. cit, p. 455 et s. - Rousseau et autres op. cit, p. 535 et s.)

(٤) معالي الوزير الياس سابا في جريدة السفير في ٧ نيسان ٢٠٠٤، خواطر موازنتية.

التي تعقدها الدولة وفقاً للأصول، أو تعقد لحساب الدولة اعتمادات عقد واعتمادات دفع بمراسيم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية.

٢ – "يلغى كل نص مخالف لهذه المادة أو لا يتفق مع مضمونها".

هذه النصوص المعتمدة في أكثر الموازنات هي التفاف على السلطة التشريعية ومن خلال هذه المواد يتاح للسلطة التنفيذية تفسير هذه المواد لجهة فتح الاعتمادات وإنفاق الأموال في مجال لا يكون المجلس النيابي فيه قد وافق عليها أصلاً، فتقرير الأمر في اللجان النيابية يجعل المجلس النيابي شريكاً في المسؤولية.

ومنذ العام ١٩٥٥ أجيز لقانون الموازنة أن يتضمن أحكاماً أساسية تقضي بتقدير النفقات والإيرادات وإجازة الجباية والإنفاق، وأحكاماً خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة.

غير أن المشترع اللبناني لم يفصّل ماهيّة المواضيع التي تعتبر ذات علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة، وترك المجال للاجتهاد والتفسير.

لقد اعتادت الحكومات اللبنانية على إدراج نصوص متعددة في قانون الموازنة يقتضي أن تكون موضوع قوانين مستقلة، محاولة بذلك الإفادة من الضجيج الإعلامي الذي يرافق التصويت على الموازنة لتفادي ردود الفعل السلبية لدى المواطنين والنواب وتسهيل استيعابهم لهذه النصوص وموافقتهم عليها. وعليه يبقى من الضروري تحديد ماهيّة الأحكام التي تتعلق بتنفيذ الموازنة مباشرة كونها عبارة مبهمة قابلة للتفسير والتأويل؟

ولكن هل يصح القول إن موازنات ما بعد ١٩٥٥ لم تكن ساحة للخيالة؟ وإذا ما أخذنا موازنة ١٩٨٣ لقلنا إنه لا يجوز لمشروع قانون الموازنة أن يحمل في طياته إلا أحكاماً ذات طابع مالي ويجب أن تحصر في قانون الموازنة الأحكام التالية المتعلقة:

– بموارد الدولة ونفقاتها.

– بتنظيم المعلومات والرقابة البرلمانية لإدارة الأموال العامة.

– بالمسؤولية المالية لوكلاء المرافق العامة.

– بقاعدة ونسبة وأشكال تحصيل الضرائب من أي نوع كانت.

أما في لبنان، فقد أدخلت كثير من المواد في قانون الموازنة وهي كافية لاعتبار القانون مخالفاً للدستور.

أ ـ ومن يدقّق في الجدول رقم ٩ في بعض الموازنات يلاحظ التالي(٥):

١ ـ إن هذا الجدول أدخل في الموازنة ليفرض أو يعدل ضرائب ورسوماً وهذا غيض من فيض ما يأتي في الموازنات. وأن أي نص يرد في الموازنة لا يدخل في موضوعها يُبطل، ويعتبر بلغة الفقه والاجتهاد «قانوناً دخيلاً» وقد أصدر المجلس الدستوري الفرنسي حتى حزيران ١٩٩٣ أكثر من أربعة وعشرين قرار إبطال لما تضمنته الموازنات من مثل هذا الجدول؟

٢ ـ إن هذا الجدول مخالف لأحكام المادتين٨١ و٨٢ من الدستور اللتين تفرضان ألا تُحدث ضريبة أو تعدّل إلا بموجب قانون مستقل.

٣ ـ إذا كانت حصيلة هذا الجدول قد قدّرت وأدخلت في باب الإيرادات فتكون الموازنة

(٥) مراجعة مقدمة من المحامي والوزير السابق حسن الرفاعي امام المجلس الدستوري بوكالته عن بعض النواب طعناً بموازنة ١٩٩٨.

مخالفة مبدأ "وحدة الموازنة" الذي يفرض ألا تلحظ واردات غير مقررة بقانون سابق لقانون الموازنة.

٤ ـ وأيضاً، إذا كانت حصيلة الجدول، كما ورد أصلاً، قد أدخلت في الإيرادات كما قدرتها الحكومة، فإن إقدام المجلس على تخفيض قيمة بعض بنوده، كرسوم الميكانيك مثلاً، يؤدي حتماً إلى إخلال الموازنة بمبدأي التوازن والشمولية..."

ب ـ في النصوص المتعلقة بقانون الموازنة:

بالإضافة إلى الأحكام الأساسية التي يتضمنها قانون الموازنة كما نصّت عليه المادة الخامسة الآنفة الذكر من قانون المحاسبة العمومية.

كما رأينا، فقد نصّت المادة المذكورة على أن تتضمن الموازنة أحكاماً خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذها.

وهنا تطرح الأسئلة، فما دام أن خطة الحكومة المتمثلة بالنفقات المقترحة في الموازنة تلزمها واردات بالمقابل، فهل تقتصر الإيرادات على ما توفره قوانين الضرائب والرسوم النافذة والمرعية الإجراء دون غيرها؟

وهل يمكن استحداث نصوص بإنشاء رسوم وضرائب جديدة أو تعديل ضرائب ورسوم معمول بها في قانون الموازنة أم أنه يجب استصدار نصوص خاصة بها منفصلة عن قانون الموازنة؟

فإذا كانت الموازنة يجب أن تقتصر على قوانين الضرائب النافذة، فالموازنة تكون والحالة هذه صورة مماثلة لموازنات السنوات السابقة، وبالتالي لا مجال لزيادة الإنفاق عما كان ملحوظاً في السنة السابقة ما دام أن واردات السنة الجديدة محدودة بواردات السنة السابقة، وبذلك تبطل الموازنة لأن لا خطة تعبّر عن الحاجات الجديدة والمرتقبة للدولة(٦).

وإذا كان يجب أن يسبق هذه الخطة إيجاد موارد جديدة أي إصدار قوانين تُحدث بموجبها هذه الموارد وبالاستقلال عن قانون الموازنة أي دون أن تكون جزءاً من هذا القانون، فإن هذه القوانين الضريبية أو الإيرادات المنفصلة يجب إقرارها والحالة هذه قبل إقرار الموازنة وإلا سيتأخر صدور قانون الموازنة لأنه سيتعذّر أساساً معرفة وتحديد الموارد الإضافية المطلوبة في الموازنة وقيمتها قبل إنجاز مشروع الموازنة، كما تذكره صراحة المادة ١٦ من قانون المحاسبة العمومية التي يتبيّن منها بأن اقتراح وزير المالية بتأمين موارد، لتأمين التوازن في الموازنة، يأتي في ختام إنجاز مشروع الموازنة حيث ورد في هذه المادة ما يلي:

"إذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الإيرادات المقدّرة كان على وزير المالية أن يؤمن باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية:

أ. تخفيض النفقات.

ب. تغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط إذا كان ذلك ممكناً.

ج. إيجاد موارد جديدة".

فإذا كان يجب إتباع هذه الآلية في إحداث موارد جديدة أي الشروع في العمل على إيجاد هذه الموارد بعد الانتهاء من إعداد مشروع الموازنة ومناقشته مع الوزارات وفي مجلس الوزراء والتوقف عن إقرار الموازنة بشكل نهائي ريثما يتم إقرار القوانين التي تؤمن الموارد الإضافية المطلوبة، فهل إن هذه الآلية أي الانتظار حتى لإقرار القوانين الضريبية أو

(٦) المادة الخامسة من قانون المحاسبة العمومية.

الإيرادية الإضافية تسمح لوزارة المالية عندها بأن تحترم مهلة إحالة مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أيلول من السنة التي تسبق سنة الموازنة كما تنص المادة ١٧ من قانون المحاسبة العمومية؟

وهل أن الحكومة تستطيع عندها أن تحيل مشروع الموازنة إلى المجلس النيابي ضمن الفترة التي تنص عليها المادة ٨٦ من الدستور اللبناني وإلا فقدت حقها في إصدارها بمرسوم.

ثم هل أن المجلس النيابي يتمكن من مناقشة مشاريع قوانين بالتزامن مع مشروع قانون الموازنة مخالفاً أحكام المادة ٨٤ من الدستور التي حظرت عليه مناقشة أي مشروع لفتح اعتمادات (يرتبط بها التمويل بواردات) قبل الانتهاء من دراسة مشروع الموازنة.

علماً بأن التأخير الذي سيقع فيه من جراء ذلك سوف تكون له محاذير كبيرة أهمها وكما أشرنا سابقاً فقدان حقه في متابعة مناقشة مشروع الموازنة وحق الحكومة في هذه الحالة في أن تصدر مشروع الموازنة بمرسوم وفق الصيغة التي أعدّته بها.

في ضوء ذلك يتبين عملياً استحالة فصل أي مواد قانونية تتعلق بتوفير الموارد المالية اللازمة لمعالجة مسألة عدم التوازن في الموازنة، عن قانون الموازنة. وبالتالي يصبح حتمياً أن يتضمن قانون الموازنة المواد القانونية اللازمة لتوفير الموارد الإضافية بما يؤمن معالجة عدم التوازن في الموازنة.

هذا في القانون اللبناني، أما في فرنسا فإن المادة الأولى من القانون الصادر في ٢/١/ ١٩٥٩ قد حدّد محتوى قانون الموازنة وهو:

١ـ تحديد طبيعة وجهة الأعباء والمبالغ المخصصة لها وتقدير الموارد.

٢ـ تنظيم إعلام ورقابة البرلمان على الأموال العمومية وفرض مسؤوليات مالية على الموظفين العموميين.

٣ـ تحديد وتعديل نسب الضرائب ومطرحها وكيفية تحصيلها.

٤ ـ الإجراءات المختصة بإنشاء وظائف وتعديلها.

وبذلك يكون القانون الفرنسي بخلاف القانون اللبناني، قد حدّد أنواع الأحكام التي يمكن أن ينص عليها قانون الموازنة. ولكن بالرغم من ذلك فإن المشرّع الفرنسي كان يضطر أحياناً إلى تجاوز هذه الحدود وصولاً إلى حد إنشاء ضرائب جديدة في صلب قانون الموازنة كما فعل في موازنة عام ١٩٨٢ حيث إنشأ في صلب الموازنة الضريبة الشهيرة "الضريبة على الثروة".

كما أن المشرّع الفرنسي قد أجاز الإعفاءات الضريبية التي تهدف إلى تشجيع قطاع أو نشاط اقتصادي معيّن واعتبرها وسيلة لتوجيه الاقتصاد العام وفي شتى مجالاته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتجارية والصناعية والسياحية، ولقد عرّف الفقه الفرنسي هذا النوع من الإعفاءات بـ:

Niches fiscales verticales ou actives.

"وهو يبرز في فرنسا تحديداً في القطاع الصناعي الاستثماري والتجاري بالنسبة للاستثمارات في الخارج في مجال تأجير العقارات. L'investissement dans l'autre-mer dans l'immobilier locatif"[٧].

إلّا أن مفهوم نوافذ الموازنة أو النوافذ الضريبية Niches fiscales قد أخذ به المشرّع اللبناني من بابه الواسع ولم يعير اهتمامه إلى

(٧) المحامية في الاستئناف جوديت التيني في إصدار المجلس الدستوري ٢٠١٨، صفحة ٢٣٠.

المصلحة العامة، بل كان امتيازاً لبعض الفئات privileges. واعتبر أن فتح نوافذ في الموازنة العامة بإقرار الضرائب لا يشكّل بحد ذاته مخالفة دستورية تستدعي الإبطال من قِبل المجلس الدستوري طالما أن جوهر الإعفاء يحترم القواعد والمبادئ الدستورية(٨).

إن أكثر ما نراه حالياً في قوانين الموازنة في لبنان على مدى العقدين الماضيين هو تعديلات على نسب ومقدار ضرائب ورسوم موجودة أصلاً وهو ما يقرّه صراحة التشريع الفرنسي في هذا المضمار ولا يرفضه التشريع اللبناني بل دُرج على اعتماده في لبنان في قوانين الموازنات اللبنانية المتعاقبة على مدى جميع العقود الماضية.

بناءً على ما تقدم فإنه يمكن النظر إلى هذه الطريقة وإقرار صوابيتها العملية في التشريع اللبناني نظراً لعدم تحديد المشترع اللبناني لماهية المواضيع التي تعتبر ذات صلة مباشرة بتنفيذ الموازنة. فالإدارة المالية مضطرة وفقاً للقانون كما رأينا أعلاه، إلى إيجاد موارد جديدة لتنفيذ خطتها المتمثلة بالموازنة والتي تُكشف الحاجة إليها في ختام مرحلة إعداد الموازنة مما لا يسمح لوزارة المالية بسلوك إجراءات جديدة لأعداد مشاريع قوانين منفصلة عن قانون الموازنة لإيجاد هذه الموارد الإضافية، سيما وأن وزارة المالية محكومة أيضاً بمهل معينة في القانون لتقديم مشروع الموازنة إلى الحكومة ملزمة أيضاً بمهل معينة لتقديم مشروع الموازنة إلى المجلس النيابي فضلاً عن عدم تمكّن المجلس النيابي ذاته من درس مشاريع قوانين قبل إنجازه مشروع الموازنة.

لذلك، يرى البعض واستناداً إلى العرف القائم في الموازنات أنه يمكن تضمين مشروع الموازنة أحكاماً تتعلق بإحداث موارد جديدة عند ظهور حاجة جدية إلى ذلك، والاستمرار في النهج المتبع في إعلام المجلس النيابي بمختلف العمليات المالية حتى ولو لم تدخل أصلاً في مفهوم الموازنة وتضمين الموازنة الأعباء التي تكون الخزينة قد تحمّلتها وإيراد نصوص من شأنها ضبط عمليات التنفيذ.

إلا أننا نرى بعدم أخذ حجة الأعراف والاعتراف بها لأن المشرّعين الذين يرفضون إعطاء العرف سلطة دستورية على طابع المعيار الأعلى للدستور. ثمة إذن عدم توافق بين العرف والدستور إذ أن العرف لا يمتلك السلطة العليا التي تميّز القانون الدستوري. فلا يمكن أن يشكل عرفاً كل ما يخالف دستوراً أو مبدأ من المبادئ الأساسية العامة(٩).

من جهة أخرى، وفيما خص الممارسات اللبنانية، يمكن القول بأن الإضافات على القوانين الموازنات اللبنانية التي تعرف CAVALIERS'' budgetaires'' والتي لا تعتبر ذات صلة مباشرة بتنفيذ الموازنة قد يخف حيناً ثم لا يلبث أن يعود وحتى تاريخه. إلا أنه لا بد من القول إنه وفي حالات محدودة ربما حصلت بعض الإضافات في بعض الأحيان نتيجة إقدام

(٨) المحامية في الاستئناف جوديت التيني، المجلس الدستوري، صفحة ٢٥٣.

(٩) J. c. Maestre.r.d.p. 1973.p. 1275-1303
''... les auteurs qui refusent a une coutume une fors constituante met -tent l accent sur le caractère de normes suprême que revêt la constitution...''il ya des lors incompatibilité entre coutume et coutume et constitution la coutume ne possédant la force supérieure qui caractérise le droit constitutionnel'' écrit carré.de malberg...'
Et encore (j.chevalier; la coutume et le droit constitutionnel français; r.d.p. 1970.p.1375- 1416)
Et (G.burdeau droit constitutionnel. 23 edi. 1993. P. 64- 74).

لجنة المال والموازنة على ذلك، وأحياناً أخرى بمبادرة من الهيئة العامة للمجلس النيابي.

كما أنه قد تأتي بعض الأحكام القانونية للإعفاءات الضريبية في صلب قوانين الموازنة العامة، في هذا الإطار أكّد المجلس الدستوري أن مجرّد إيراد هذه الأحكام في متن قانون الموازنة، لا يشكّل بذاته مخالفة لأصول التشريع الدستورية لأن تلك الأحكام ليست من قبيل فرسان الموازنة Cavaliers budgétaires ولا تستوجب البطلان(١٠).

في حين عمد إلى إبطال العديد من مواد موازنة ٢٠١٢ لأنها تتعلق بقانون تملّك الأجانب وبأمور تنظيمية وإدارية ولا علاقة لها بالموازنة لا لجهة تقرير النفقات والواردات ولا لجهة تنفيذ الموازنة ولا لجهة مبدأ السنوية.

كما أن المجلس الدستوري اللبناني كان حريصاً على الصياغة التشريعية وقد ألغى بعض المواد الغامضة وغير الواضحة في التشريع كالمادة ٨٠ من القانون ٣٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٧/٣١ ومخالفتها مبدأ السنوية وفقاً لما يلي:

"يحفظ حق الناجحين في المباريات والامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية بناءً على قرار مجلس الوزراء وأعلنت نتائجها حسب الأصول بتعيينهم في الإدارات المعنية".

وبما أن الدستور اللبناني واضح وصريح لجهة ما نص عليه في مقدمته على "العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل، وكذلك في المادة السابعة من الدستور اللبناني التي جاء فيها حرفياً:

«كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحمّلون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم».

وبما أن المادة /١٢/ أيضاً من الدستور نصّت على حق كل لبناني في تولّي الوظائف العامة ولا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون.

وبما أن الفقرة المشار إليها أعلاه من قانون الموازنة العامة لجهة حفظ حق الناجحين في المباريات والامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية بتعيينهم في الإدارات المعنية من شأنه أن يخرق مبدأ مساواة اللبنانيين في تولّي الوظائف العامة المكرس في المادة /١٢/ من الدستور وخاصة في حال حجز واحتكار تلك الوظائف لمصلحة من حفظت لهم إلى أجل غير مسمى، مما يعيق تقدّم غيرهم من اللبنانيين لملء تلك الوظائف في الإدارات العامة.

وبما أنه ينبغي التقيّد بمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمييز أو تفضيل وفق ما نصّت عليه المادة /٧/ منه ووفق ما جاء في الفقرة /ج/ من مقدّمة الدستور التي جعلت العدالة الاجتماعية والمساواة ركنين أساسيين من أركان الجمهورية الديمقراطية البرلمانية اللبنانية، فيكون خرقهما غير مباح ولا مؤتلف مع أحكام الدستور وواجب الإبطال.

وبما أن الفقرة إياها من المادة /٨٠/ من قانون الموازنة المذكورة آنفاً، يعتريها الغموض والإبهام وتفتقر إلى الوضوح ما يجعلها معرّضة للإبطال إذ أنها تثير الالتباس لعدم تحديدها

(١٠) المواد ٤١ إلى ٤٨ في موازنة ٢٠١٧ والفصل الثالث (المواد ١٧ ـ ٤٢/ في موازنة ٢٠١٨.

المباريات المقصودة، وعدم تعيينها قرار مجلس الوزراء المجراة بالاستناد إليه، كما أنها لم تعدّد الوظائف ولا الإدارات المعنية، ومن شأن عموميتها مفاقمة والغموض المؤدي حتماً الى الإبطال لعدم المسؤولية.

وبما أن سبق للمجلس الدستوري اللبناني أن اعتبر أن عدم وضوح النص التشريعي أو عدم فقهه يؤديان إلى إبطاله عند تجاوزه حداً مفرطاً مبدداً معناه (يراجع القرار رقم ٣/ ٢٠٠٢ تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٥).

وبما أن اجتهاد هذا المجلس استقر على اعتبار أن الغموض في النص يخلق التباساً في التنفيذ (يراجع القرار رقم ٢٠١٧/٥ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٢).

وبما أن وضوح التشريع هو من المبادئ ذات القيمة الدستورية سواء في اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي (قرار ١٩٩٩/١٢/١٦ وقرار ٢٠٠٦/٧/٢٧) أم في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني المعتمد على مبدأ "وضوح التشريع"، بحيث إن عدم مراعاة المبدأ المذكور من شأنه أن يعرض النص التشريعي للإبطال لعدم الدستورية.

وبما أن الفقرة المقصودة أعلاه، لم تحدّد مهلة زمنية لحفظ الحق موضوعها، ولم تبيّن كيفية حفظ هذا الحق ومداه، ولا آلية إجرائية لتنفيذه، الأمر الذي يفيد بديمومتها بدون أجل ما يخالف مبدأ سنوية الموازنة إذ يتعدّى مفعول النص السنة المالية الواحدة، هذا في حال اعتبرنا استطراداً أن هكذا تشريع يصح إدراجه في الموازنة أصلاً. (تراجع مجموعة قرارات المجلس الدستوري، الجزء الثالث، ٢٠١٥ – ٢٠١٩، الصفحة ١٠٠).

وبما أن وقف التوظيف والتعاقد المنصوص عليه في سائر فقرات المادة /٨٠/ من القانون رقم ٢٠١٩/١٤٤ مرتبط ارتباطاً لصيقاً بالموازنة العامة لجهة ما يحقق من وفرٍ على الخزينة وتقليص في الإنفاق العام، غير أن الفقرة الأخيرة من تلك المادة تشكل بلا ريب فارساً من فرسان الموازنة ولا تجد لها محلاً دستورياً سليماً من ضمن موادها على غرار ما سيأتي لاحقاً.

كما أن المجلس الدستوري اللبناني قد أبطل العديد من مواد الموازنة باعتبارها من فرسان الموازنة كما جاء في اشكال المادة ٨٩ من القانون ١٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٧/٣١.

ثالثاً "في مدى دستورية المادة ٨٩ من القانون رقم ١٤٤ تاريخ ٢٠١٩/٧/٣١.

حيث إن المادة ٨٩ تنص على الآتي:

مع مراعاة أحكام البند ٣ من المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٤٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢وتعديلاته (إنشاء التفتيش المركزي).

١ – يُعطى القضاة المنقولون والمنتدبون من ملاكَيْ القضاء العدلي والمالي إلى ملاكات الإدارات العامة أو المؤسسات العامة، مهلة سنة تسري من تاريخ نفاذ هذا القانون، لممارسة حق الاختيار بين البقاء في الملاك الذي نقلوا إليه أو العودة إلى ملاك القضاء الذي كانوا منتسبين إليه.

٢ – في جميع الأحوال يستمر القاضي بالاستفادة حصراً من تقديمات صندوق تعاضد القضاء وفي حال اختار العودة إلى ملاك القضاء الذي كان منتسباً إليه، تتم إعادته بالدرجة الأقرب إلى راتبه وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء في ما خص القضاء المالي، أو بناء على اقتراح وزير العدل في ما خص القضاء العدلي.

٣ – خلافاً لأي نص آخر، يمنع اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون انتداب أو نقل أي قاضٍ من ملاك القضاء العدلي أو المالي إلى ملاكات الإدارات العامة والمؤسسات العامة.

٤ – تعدّل الفقرة الثانية من المادة ١٦ من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بموجب المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ وتعديلاته بحيث تصبح على الشكل التالي[١١]:

خلافاً لأي نص أخر، يمنع اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون انتداب أو نقل أي قاض من ملاك القضاء الإداري إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة.

حيث من الواضح أن هذه المادة، لا تمت إلى الموازنة العامة ولا إلى مفهومها، بصلة باستثناء ما يتعلق باستفادة القضاة المنقولين والمنتدبين من القضاء العدلي والإداري والمالي الى ملاكات الإدارات العامة أو المؤسسات العامة، حصراً من تقديمات صندوق تعاضد القضاة، إذ أن هذه الاستفادة تؤثر على المالية العامة وبالتالي على تنفيذ الموازنة العامة. فالدستور ينص، في مادته ٨٣ على أنه كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بنداً بنداً، في ما يعرف قانون المحاسبة العمومية في مادته الخامسة، قانون الموازنة بأنه النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة وبأنه يحتوي على أحكام أساسية وأحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة بتنفيذ الموازنة.

حيث إن المادة ٨٩ المطعون فيها تعتبر، باستثناء ما سبق، فارساً من فرسان الموازنة وبالتالي مخالفة للدستور وتحديداً مادته ٨٣، فيقتضي إعلان عدم دستوريتها جزئياً وإبطالها جزئياً لهذا السبب. والإبقاء على حق القضاة المنقولين والمنتدبين بالاستفادة حصراً من تقديمات صندوق تعاضد القضاة.

إضافة إلى اعتبار المادة ٨٩ المطعون فيها، باستثناء ما سبق، فارساً من فرسان الموازنة، فإن هذه المادة أغفلت صيغة جوهرية Formalité substantielle تكمن في موجب استطلاع رأي كل من مجلس القضاء الأعلى ومكتب مجلس شورى الدولة ومكتب مجلس ديوان المحاسبة، في مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء.

حيث إن الصيغة الجوهرية المذكورة لا تقتصر على مجرد استطلاع رأي الهيئات المذكورة في مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالقضاء، بل هي تكريس للضمانة القضائية المكتوبة في المادة ٢٠ من الدستور وأيضاً لمبدأ استقلال السلطات الدستورية وتعاونها، المنصوص عليه في الفقرة (ه) من مقدمة الدستور.

حيث إن المادة ٨٩ المطعون فيها تكون، باستثناء ما سبق، إذاً مخالفة للدستور لهذا السبب أيضاً، فيقتضي إعلان عدم دستوريتها جزئياً وإبطالها جزئياً.

لقد ورد في الكلمة التي ألقاها رئيس المجلس الدستوري الأسبق بيار مازو Pierre

(١١) Tout article qui n'entre pas dans le cadre de cette énumération (...les lois de finances ne peuvent contenir que des dispositions de nature financière) constitue nécessairement un cavalier budgétaire ou, selon les termes utilisés par le Conseil, une disposition étrangère à l'objet des lois de finances et peut, dès lors, être frappé d'inconstitutionnalité...Non seulement de telles dispositions peuvent être contestées par les requérants, mais le juge constitutionnel se réserve le droit de le déclarer d'office inconstitutionnelles...Cette sévérité se justifie par le double souci d'une part, d'éviter que l'on ne profite de la procédure accélérée des débats budgétaires pour y introduire des mesures à la hâte et d'autre part, de protéger l'intégrité des lois de finances.

MAZEAUD بمناسبة تقديمه التهاني إلى رئيس الجمهورية بحلول عام ٢٠٠٥ «إن تردّي التشريع هو ضرر عميق يمكنه أن يؤثر سلباً على ركائز الدولة»(١٢).

إن القانون هو سيد الجميع، فهو سيّد مَنْ قُدِّرَ له الموت، وسيّد من كُتِبَ له الخلود(١٣).

أليست الفرسان بخروج عن القانون؟

تعريف فرسان الموازنة في فرنسا

فرسان الموازنة: هي نصوص غريبة على موضوع أحد القوانين عندما يكون الموضوع معرفاً في الدستور (أو وفقاً لنية المشرع الدستوري في القانون التنظيمي). ويعتبر من فرسان الموازنة، كل نص غريب على النصوص التي يجب تضمينها في قانون المالية وفقاً لتعريف هذه النصوص المذكور في القانون التنظيمي رقم ٢٠٠١- ٦٩٢ الصادر في ١ آب/ أغسطس ٢٠٠١ (الذي استبدل المرسوم المنشئ للقانون التنظيمي المتعلق بقوانين المالية الصادر في ٢ كانون الثاني / يناير ١٩٥٩). ولا يتوالى المجلس الدستوري، عندما يُحال إليه قانون للمالية (إحالة غير ملزمة لكن متعارف عليهما في ما يتعلق بقوانين المالية للعام الحالي أو قوانين المالية المعدلة) عن إعلان مخالفة بعض النصوص للدستور في حال كانت تتضمن هذه الفرسان.

وبما أن الفقه والاجتهاد استقرا على تعريف فرسان الموازنة بأنها النصوص الفاقدة للعلاقة المباشرة مع الموازنة، وأنه يفترض البحث فيها وتضمينها في قوانين مستقلة عن قانون الموازنة.

Toute mesure étrangère à l'objet d'une loi de finances est un cavalier budgétaire(١٤).

وبما أن كل الأحكام التي تخرج عن نطاق النص الدستوري تعريفاً للموازنة وتدرج في أحكام قانون الموازنة، يكون إدراجها مخالفاً للدستور بحسب تعريف الفقه الفرنسي بأن فرسان الموازنة هي كل مادة خارجة عن المواد التي ينبغي أو التي يمكن أن يتضمنها قانون مالية عامة وفقاً لما عليه القرار التنظيمي (Ordonnance) الصادر في ١٩٥٩/١/٢ والمتعلق بتعريف القوانين المالية. والمواد التي يمكن أن ترد في القوانين المالية هي تلك التي لها صفة مالية أو ضرائبية لا غير.

مسألة تحديد الأحكام التي تتعلق مباشرة بتنفيذ الموازنة

(١٢) Les Grandes Dècisions du Conseil Constitutionnel, Dalloz, 19eme èd, 29 dèc.1994, n94-351 DC, 24, lll, 7, P.360.

يراجع أيضاً قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٠١٨/٢ تاريخ ٢٠١٨/٥/١٤، منشور في مجموعة قرارات المجلس الدستوري ٢٠١٥-٢٠١٩ الجزء الثالث، رقم ٤٧، ص ١١٠، رقم ٨.

(١٣) La loi la reine des mortels et immortels «Montesquieu».

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

Les cavaliers budgétaires sont fermement prohibés par l'article 42 de l'ordonnance de 1959:

''Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense à créer ou à accroître une recette ou à assurer des dépenses publiques''.

''Autrement dit, une disposition non financière ne peut être incluse dans le projet de loi de finances sans faire l'objet d'une censure par le conseil constitutionnel''.

(Les grandes décisions du conseil constitutionnel, Dalloz, 19ème édition, 29 décembre 1994, n 94,351 Dc, 24,111,7,p.360).

الأحكام الجائز إدراجها في قوانين الموازنة الفرنسية:

تمكن المجلس الدستوري الفرنسي على مدار السنين، وفي القرارات المتعددة التي أصدرها نتيجة الطعون المقدمة أمامه ضد قوانين الموازنة، من استخراج مبادئ عامة ترعى تحديد ماهية الأحكام التي يمكن إدراجها في قوانين الموازنة. يستخلص من اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في ظل القانون رقم ٥٩ – ٢ تاريخ ٢ كانون الثاني ١٩٥٩ـ ان الاحكام المدرجة في قانون الموازنة تكون صحيحة إذا: (أ) كانت ذات علاقة بتحديد واردات الدولة ونفقاتها، أو (ب) كانت تهدف إلى تنظيم أصول إعلام البرلمان عن الإدارة المالية ومراقبته لها أو تحميل وكلاء الخدمات العامة مسؤوليات مالية، أو (ج) كانت أحكاماً ذات طابع ضريبي، أو (د) كانت تؤدي إلى إنشاء أو تحويل فرص عمل وما هذه الشروط سوى تطبيق لحرفية قانون عام ١٩٥٩ المشار إليه أعلاه الذي ذكر بوضوح الأحكام التي يجوز إدراجها في قانون الموازنة(١٥).

هذا من جهة، ومن جهة أخرى، لم يؤد القانون التنظيمي الفرنسي الرقم ٢٠٠١ – ٦٩٢ المشار إليه أعلاه، الذي عدل قانون عام ١٩٥٩، إلى تعديل جوهري في الشروط الوارد ذكرها ولا في المبادئ العامة التي ترعى إعداد الموازنة وتقديمها مثال الشمول والشيوع والوحدة والسنوية.

فأصبحت الشروط الواجب توافرها لصحة الأحكام المدرجة في قانون الموازنة كما يلي: (أ) أن تكون هذه الأحكام ذات علاقة بواردات الدولة أو نفقاتها أو خزينتها أو قروضها أو دَيْنها أو ضماناتها أو محاسبتها، أو (ب) أن تكون ذات علاقة بضرائب من أي نوع كانت مخصصة لأشخاص معنويين غير الدولة، أو (ج) أن تتناول توزيع مخصصات للسلطات الإقليمية أو الموافقة على الاتفاقات المالية، أو (د) أن تكون ذات علاقة بنظام المسؤولية المالية لوكلاء الخدمات العامة أو بإعلام البرلمان ورقابته على إدارة المالية العامة. هذه الشروط التي عددها المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته جاءت أيضاً إنفاذاً لحرفية قانون عام ٢٠٠١(١٦).

كما أشار المجلس الدستوري في العديد من قراراته إلى مواد مخالفة للدستور في الموازنة.

الجدير بالذكر هنا أن المجلس الدستوري الفرنسي قد اعتمد في قراره الرقم ٢٠٠١– DC ٤٤٨ تاريخ ٢٠٠١/٨/٢٥، تقسيماً نوعياً للمواد والموضوعات التي يقتضي إدراجها في قانون الموازنة بحيث يتم التمييز بين قسم إلزامي وحصري، وقسم اختياري وحصري، وأخيراً قسم اختياري ومشترك.

وتعتبر أية أحكام أخرى قانوناً دخيلاً ومخالفة للدستور وتقع في خانة فرسان الموازنة. ولقد ورد في تعليق الفقيهين Favoreu et Philip على قراري المجلس الدستوري

(١٥) المادة ٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠ تاريخ ٢٩ كانون الأول ١٩٥٤، والمادة ٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٧ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ والمادة ٥ من المرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠ ك١ سنة ٦٣.

(١٦) قرار المجلس الدستوري الفرنسي الرقم ٩٧–٣٩٥ تاريخ ١٩٩٧/١٢/٣٠، الجريدة الرسمية الفرنسية–، ١٩٩٧/١٢/٣١، ص. ١٩٣١٣.
قرار المجلس الدستوري الفرنسي الرقم ٢٠١٠– ٦٢٢ تاريخ ٢٠١٠/١٢/٢٨، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية تاريخ ٢٠١٠/١٢/٣٠ـ ص ٢٣١٩ وقرار المجلس الدستوري الفرنسي تاريخ ٢٠١١/١٢/٢٨، رقم ٢٠١١–٦٤٤، الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية تاريخ ٢٠١١/١٢/٢٩، ص٢٢٥٦٢,.

الفرنسي برقمي ٧٣ و ٧٤ المذكورين سابقاً ما حرفيته:

Les limitations relatives au contenu de projet de loi de finance:...En effet, le projet de loi de finance ne peut contenir que des dispositions ayant un caractère financier...Seules peuvent figurer dans une loi de finances, les dispositions relatives:

- Aux ressources et aux charges de l'Etat,
- A l'organisation de l'information et du contrôle du parlement sur la gestion des finances publiques,
- Aux responsabilités pécuniaires des agents des services publics,
- A l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Toute autre disposition revêt le caractère d'un cavalier budgétaire et peut être frappée d'inconstitutionnalité...

والمجلس الدستوري الفرنسي قد ألغى عدداً من مواد الموازنة التي كانت فرساناً لها. وذلك وفقاً لما يلي:

القوانين الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي بالنسبة للموازنة لجهة عدم دستوريتها ١٩٥٨/٢٠١٥.

قرار رقم ٢٠١٤ – ٧٠٧ من القانون الدستوري الصادر في ٢٩ كانون الأول / ديسمبر ٢٠١٤ قانون الماليّة لعام ٢٠١٥. ص٢٥.

حول مكانة بعض الأحكام في القانون المُحال.

٦١، حيث إن المادة ٤٦ تُعدل المادة ل-1 . 213-21 من القانون النقدي والمالي: وأنها تفرض التسجيل في حساب للأوراق المالية يملكه وسيط ورد ذكره في الفقرتين ٢و٧ من المادة ل. ١-٥٤٢ مخصص للسندات المالية التي تصدرها الدولة.

٦٢، حيث إن المادة ١١٧ تُعدّل المادة ل. ١/٥٢١٦ من القانون العام للإدارات المحلية، وتهدف إلى السماح بتشكيل تجمعات عندما يستوفي "كيان مدني مستمر" المعيار الديمغرافي المتمثل بوجود ١٥٠٠٠ نسمة.

٦٣، حيث إن هذه الأحكام لا تتعلق لا بالموارد ولا بالتكاليف ولا بالخزينة ولا بالقروض ولا بالديون ولا بالضمانات ولا بحسابات الدولة، ولا تمتّ بصلة إلى الضرائب، من أي نوع كانت، التي تفرض على أشخاص معنويين غير الدولة، ولا تهدف الى توزيع مخصصات على الإدارات المحلية أو الموافقة على اتفاقيات مالية، ولا تتعلق بالذمم المالية للعاملين في المرافق العامة أو بالمعلومات والرقابة البرلمانية على مالية العامة، وبذلك هي دخيلة على مجال القوانين المالية وفقاً للقانون الصادر في ١ اب /أغسطس ٢٠٠١ المذكور آنفاً، ومن هذا المنطلق فقد تم اعتماد المواد ٤٦ و١١٧ وفقاً لإجراء مخالف للدستور، ص ٢٦ ـ ٢٧.

قرار رقم ٢٠١٣ – ٦٨٥ من القانون الدستوري الصادر في ٢٩ كانون الأول / ديسمبر ٢٠١٣ قانون المالية لعام ٢٠١٤. ص٤٨.

٨٠، حيث إن أحكام الفقرة الثالثة تُعدّل قانون الاستهلاك في ما يتعلق بالعقوبة التي تُطبّق عندما يكون المعدل الإجمالي الفعلي المذكور في عقد الإقراض أقل من المعدل الإجمالي الفعلي المُحدّد وفقاً للمادة ل ١/٣١٣ من هذا القانون، وأن هذه الأحكام لا تتعلق لا بالموارد ولا بالتكاليف ولا بالخزينة ولا بالقروض ولا بالديون ولا بالضمانات ولا بحسابات الدولة، ولا تمتّ بصلة إلى الضرائب من أي نوع كانت التي تفرض على أشخاص معنويين غير الدولة، ولا تهدف إلى توزيع مخصصات إلى الإدارات المحلية أو الموافقة على اتفاقات مالية ولا تتعلق بالذمم المالية للعاملين في المرافق العامة أو بالمعلومات والرقابة البرلمانية على المالية العامة، وبذلك هي دخيلة على مجال القوانين المالية وفقاً للقانون التنظيمي الصادر في ١ آب / أغسطس ٢٠٠١،

٨١، حيث إنه ينتج عما سبق أنه يجب

اعتبار الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ٩٢ مخالفتين للدستور، ص ٦٤ـ ٦٨.

قرار رقم ٢٠١٣ـ ٦٨٤ من القانون الدستوري الصادر في ٢٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٣-٦٧٩.

تعديل قانون المالية لعام ٢٠٠٣

ص ١٧٩

٢٦. حيث إن المادة ٥٨ من القانون المحال تعدل المادة ٩٥٣ من القانون العام للضرائب من أجل تأجيل، لفترة تتراوح بين ستة أشهر وسنة، مدة صلاحية جوازات السفر الممنوحة بصفة استثنائية ولأسباب طارئة تستند على مسوغات وجيهة، أو ممنوحة من قبل سلطة غير تلك الموجودة في مكان إقامة مقدم الطلب أو سكنه.

٢٧. حيث إن المادة ٧٠ تتعلق بالرقابة الاقتصادية والمالية للدولة على الهيئات المستفيدة من الرسوم الضريبية المخصصة أو الضرائب المستقلة.

٢٨. حيث إن الفقرة الثانية من المادة ١٠٠، التي تكمل المادة ل. ٥١٢ – ٩٤ من القانون النقدي والمالي بالفقرة ١، تحدّد قواعد تمثيل صناديق الإدخار وصناديق الاحتياط الإقليمية في مجلس رقابة الصندوق الوطني لصناديق التوفير والاحتياط.

٢٩. حيث إن هذه الأحكام لا تتعلق لا بالموارد ولا بالديون ولا بالضمانات ولا بحسابات الدولة، ولا تمتّ بصلة إلى الضرائب من أي نوع كانت تفرض على أشخاص معنويين غير الدولة، ولا تهدف إلى توزيع مخصصات إلى الإدارات المحلية أو الموافقة على اتفاقيات مالية، ولا تتعلق بالذمم المالية للعاملين في المرافق العامة أو بالمعلومات والرقابة البرلمانية على المالية العامة، ولا تؤدي لا إلى خلق فرص عمل ولا إلى تغييرها وفقاً للفقرة الخامسة من المادة الأولى من القرار الصادر في ٢ كانون الثاني / يناير ١٩٥٩ المذكور آنفاً، وأخيراً لا تتمتع بصفة الأحكام الضريبية، وبذلك فإن المواد ٥٨، و٧٠ والفقرة الثانية من المادة ١٠٠ من القانون المحال دخيلة على موضوع قوانين المالية، وعليه فإنه تم اعتماد هذه المادة وفقاً لإجراء مخالف للدستور.

وبذلك فهي دخيلة على مجال القوانين المالية وفقاً للقانون التنظيمي الصادر في ١ آب / أغسطس ٢٠٠١ المذكور آنفاً، ومن هذا المنطلق فإن المواد ٥٣، ٨٠، ١٤٤، ١٤٧ من القانون المحال تم اعتمادها وفقاً لإجراء مخالف للدستور.

وخلاصة القول، لقد 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 ٢/١/ ١٩٥٩ والمتعلق بتعريف قانون المالية. والمواد التي يمكن أن ترد في القوانين المالية هي تلك التي لها صفة مالية أو ضرائبية لا غير[١٧] 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 ويقتضي اعتباره مخالفاً للدستور.

(١٧) حول تعريف تعبير «فرسان الموازنة»، انظر مثلاً:
Villiers (M,De), Dictionnaire de droit constitutionnel, Armand Colin, 1998, p. 20
Turpin (D), op. cit, p455, et s; Rousseau et autres), op. cit, p.535 et s.

تعديل قانون المالية لعام ٢٠٠٨

ص ١٥٥

١٣. حيث إن المادة ١٤٧، التي تعدّل المادة ٥٦٨ من القانون العام للضرائب، تحدّد شروط إدارة محال التبغ.

١٤. حيث إن هذه الأحكام لا تتعلق لا بالموارد ولا بالتكاليف ولا بالخزينة ولا بالقروض ولا بالديون ولا بالضمانات ولا بحسابات الدولة، ولا تمتّ بصلة إلى الضرائب من نوع كانت التي تفرض على أشخاص معنويين غير الدولة، ولا تهدف إلى توزيع مخصصات إلى الإدارات المحلية أو الموافقة على اتفاقيات مالية، ولا تتعلق بالذمم المالية للعاملين في المرافق العامة أو المعلومات والرقابة البرلمانية على المالية العامة، وبذلك فهي دخيلة على مجال القوانين المالية وفقاً للقانون التنظيمي الصادر في ١ آب / أغسطس ٢٠٠١ المذكور آنفاً، ومن هذا المنطق فإن المواد ٥٣، ٨٠، ١٤٤، ١٤٧ من القانون المحال تم اعتمادها وفقاً لإجراء مخالفاً للدستور.

ص ١٥٦

٤٠. حيث إن الأحكام الأخرى من المادة ١٣٢ التي تنظم تقسيم هذه الموارد، تشكل، مع تلك المتعلقة بأساس الضريبة ونسبة هذه المساهمة الجديدة، العناصر التي لا يمكن تقسيمها في النظام الشامل، وأنه منذ ذلك الحين لا يمكن التفريق بينها.

– حول المادة ١٣٦ من القانون

٤١. جيد أن هذه المادة تعدّل القواعد المطبقة لمساعدة العاطلين عن العمل الذين ينشئون مؤسسة، عبر إلغاء المساعدة المقطوعة التي كانت تمنحها الدولة لهم ومنح المستفيدين من الإعانات التضامنية الخاصة الذين ينشئون مؤسستهم الخاصة، حقاً جديداً على نفقة الدولة،

٤٢. حيث إن تطبيق هذا الإصلاح، الذي لا يمكن التفريق بين مختلف عناصره، يترجم بتحقيق وفر في موازنة الدولة وفتح اعتمادات إضافية وردت في فصول تتعلق بالموازنة تحت الفقرة رقم ٦ لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وأن الأحكام المتنازع عليها، التي لها تأثير مباشر على نفقات الدولة، تتلاءم مع عدد الأحكام التي يمكن أن ترد في قانون للمالية.

٤٤. حيث إن هذا الإصلاح يترجم بتحقيق وفر في موازنة الدولة وفتح اعتمادات إضافية وردت في فصول تتعلق بالموازنة تحت الفقرة رقم ٦ لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

٤٥. حيث إن هذه المادة تحفظ!! لأرباب العمل، الذين يوظفون أشخاصاً يواجهون صعوبات كبيرة جداً في الوصول إلى مكان العمل، دفع العلاوة المرتبطة بعقد مبادرة التوظيف.

٤٦. حيث إن هذا التدبير يترجم بتحقيق وفر في موازنة الدولة ورد في فصول تتعلق بالموازنة تحت الفقرة رقم ٦ لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وأن الأحكام المتنازع عليها، التي لها تأثير مباشر على نفقات الدولة، تتلاءم مع عدد الأحكام التي يمكن أن ترد في قانون للمالية.

ص ٢٣٢

القرار رقم ٩٥ – ٣٧١ من القانون الدستوري الصادر في ٢٩ كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٥ تعديل قانون المالية لعام ١٩٩٥.

تعديل قانون المالية لعام ٢٠١٣

ص ٦٨

١٧. حيث إن أحكام المادة ٣٩ تقتصر على تحديد كيفية احتساب الرصيد الخاص للاشتراكات، وأنها بحد ذاتها لا تتعلق لا

بالموارد ولا بالتكاليف ولا بالخزينة ولا بالقروض ولا بالديون ولا بالضمانات ولا بحسابات الدولة، ولا تمتّ بصلة إلى الضرائب من أي نوع كانت التي تفرض على أشخاص معنويين غير الدولة، ولا تهدف إلى توزيع مخصصات إلى الإدارات المحلية أو الموافقة على اتفاقات مالية، ولا تتعلق بالذمم المالية للعاملين في المرافق العامة أو بالمعلومات والرقابة البرلمانية على المالية العامة، وبذلك هي دخيلة على مجال القوانين المالية وفقاً للقانون التنظيمي الصادر في ١ آب/ أغسطس ٢٠٠١ المذكور آنفاً، ومن هذا المنطق فقد تم اعتماد المادة ٣٩ وفقاً لإجراء مخالفة للدستور، ويجب إعلان المادة ٣٩ مخالفة للدستور من دون الحاجة إلى النظر في الاعتراضات الأخرى.

III. حيث إن هذه الأحكام لا تتعلق لا بالموارد ولا بالتكاليف ولا بالخزينة ولا بالقروض ولا بالديون ولا بالضمانات ولا بحسابات الدولة، ولا تمتّ بصلة إلى الضرائب من أي نوع كانت التي تفرض على أشخاص معنويين غير الدولة، ولا تهدف إلى توزيع مخصصات إلى الإدارات المحلية أو الموافقة على اتفاقيات مالية، ولا تتعلق بالذمم المالية للعاملين في المرافق العامة أو بالمعلومات والرقابة البرلمانية على المالية العامة، وبذلك هي دخيلة على مجال القوانين المالية وفقاً للقانون التنظيمي الصادر في ١ آب / أغسطس ٢٠٠١ المذكور آنفاً، ومن هذا المنطق فقد تم اعتماد المواد ١٠٨، ١١٦، ١٤٥ من القانون المحال وفقاً لإجراء مخالف للدستور.

ص ١٥٢

٥٦٨. قرار رقم ٢٠٠٨ – ٥٧٤ من القانون الدستوري الصادر في ٢٩ كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٨.

بالانتقال إلى لبنان يمكن أن نطلق تعبير «فرسان الموازنة» على المواد التي يتضمنها قانون الموازنة العامة كما عرّفها قانون المحاسبة العمومية (الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠). فبمقتضى المادة ٣ من هذا القانون، «الموازنة هي صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبها الجباية والإنفاق». وتطبيقاً لهذا التعريف اعتبر المجلس الدستوري أن كل المواد الواردة في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٨ والتي تتعلق بأمور تنظيمية أو إدارية لا علاقة لها بالموازنة ينطبق عليها وصف «فرسان الموازنة»، ويقتضي بالتالي إبطالها.

وفي الختام إن بعض قوانين الموازنة تتضن نصوصاً تعدل قانون "عضوي" ولا وجود لجدول مقارنة ويوقع المواطن والقاضي في صعوبة التفسير.

والقوانين العضوية هي التي يعطيها الدستور صراحة هذا الطابع أو هذه الصفة، ويعهد إليها بتوضيح وإكمال وتحديد شروط تطبيق بعض أحكامه.

وعليه فقد استقر اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي على إلزام المشترع بوجوب احترام القانون "العضوي" والتقيّد به، في حين أنه ليس هناك نصّ دستوري يفرض صراحة مثل هذا الموجب.

فهو، في قرار له صادر بتاريخ ١١ آب ١٩٦٠، اعتبر بالفعل إذا كانت بعض أحكام قانون مالي عادي تتعارض مع نصوص قانون "عضوي" بالموضوع، إنما هي ومن هذا المنطلق بالذات، مخالفة لأحكام الدستور بالذات ومستوجبة الإبطال.

– مجلس دستوري فرنسي، قرار رقم ٦٠ - ٨ تاريخ ١١ آب ١٩٦٠، مجموعة، ص ٢٥؛ مجلة القانون العام ١٩٦٠، ص ١٠٢٠، تعليق "فالين". وقرار رقم ٨٦ - ٢١٧ تاريخ ١٨ أيلول ١٩٨٦، مجموعة، ص ١٤١، المجلة

الاجتماعية (Rev. Soc) ١٩٨٦، ص ٦٠٦، تعليق "غيون Y.Guyon"...

في النتيجة وباختصار، يتفق العلم والاجتهاد على أن القوانين "العضوية" تقع، فيما خص تسلسل القواعد القانونية للشرعية الإدارية، في منزلة بين الدستور والقوانين العادية.

"... La loi organique se situe dans la hiérarchie des règles juridiques à un «rang intermédiaire entr celui de la Constitution et la loi ordinaire.

- G. Vedel, droit administratif P.U.F, 1973, p.255.
- G. Morange, La hiérarchie des textes dans la Constitution de 4 octobre 1958, Dalloz 1959, Chron. P.22.

القوانين العضوية Lois organiques تقع في مرتبة بين الدستور والقانون العادي ولا يجوز أن تتضمنها الموازنة بفرسانها لأن لها خصوصية أحكام إقرارها وتعديلها.