

# الجريدة الرسمية

الجريدة الرسمية - العدد ٣ - ٢٠٢٣/١/١٩

٢٠١

## المجلس الدستوري

جرى تصحيح هذا القرار  
بموجب القرار رقم ٢/٢٠٢٣ تاريخ ١١/١/٢٠٢٣  
وذلك لتطبيق رقم ٣٢ من البند ١ - بند  
١٣٣ من المقرة ١ من البند ٤ - بند  
من البند ١١٤  
رئيس المجلس الدستوري  
القاضي طنوس مشلب

قرار رقم: ٢٠٢٣/ ١

المراجعة رقم: ٢٠٢٢/و/١٨

المستدعون: النواب: بولا يعقوبيان، ميشال ضاهر، مارك ضو، ملحم خلف طرابلسي، فنج، ادنيب عبد المسيح، نعمه افرام، ميشال الدويهي، وضاح الصادق، سنتيا زرازير، الياس جرادة، جميل السيد.

القانون المطعون فيه: القانون النافذ حكما رقم ١٠ تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٥ (قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٢٢)، المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٩ تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٥.

ان المجلس الدستوري الملتئم في مقره يوم الخميس الواقع فيه ٢٠٢٣/١/٥ برئاسة، رئيسه القاضي طنوس مشلب وحضور الأعضاء: عوني رمضان، أكرم بعاصيري، البرت سرحان، رياض أبو غيدا، عمر حمزة، ميشال طرزي، فوزات فرحات، الياس مشرقاني وميراي نجم.

بعد الاطلاع على المراجعة وعلى التقرير،

ويعد التدقيق والمذاكرة،

تبين ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه، قدموا مراجعة بتاريخ ٢٠٢٢/١١/٢٨ سجلت لدى قلم هذا المجلس تحت الرقم ١٨/و طلبوا فيها وقف مفعول القانون النافذ حكما رقم ١٠/١٠ تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٥ (قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٢٢) المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٩ تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٥، وإبطاله كلياً او جزئياً، والاختذ عند الاقتضاء بالتحفظات التفسيرية المبينة فيها، وأدلوها بالأسباب الآتية:

**أولاً:** مخالفة القانون المطعون فيه للأصول الدستورية في اقراره ونشره المنصوص عليها في المواد ٣٢ و٨٣ و٨٤ و٨٧ من الدستور وقوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري والزاميتها.

**ثانياً:** الالتباس وعدم وضوح الفقرة الثانية من المادة ١١ من القانون المطعون فيه لناحية السنة المحددة فيها بخصوص تسديد باقي المتوجبات الاستشفائية والمدرسية لمتقاعدي الاسلاك العسكرية والأمنية.

**ثالثاً:** مخالفة المادة ١٧ من القانون المطعون فيه احكام المادتين ٨٣ و٨٥ من الدستور ومبدأ فصل السلطات وانتهاكها استقلالية المجلس الدستوري وإغفالها لصيغة جوهرية تتعلق بأخذ موافقة المجلس الدستوري عليها او اقله استطلاع رأيه بشأنها.

**رابعاً:** مخالفة المادة ٢١ من القانون المطعون فيه مبدأي المساواة والعدالة الاجتماعية وقوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري والزاميتها، وانتهاكها لمبدأي استقلالية القضاء والفصل بين السلطات، فضلا عن مخالفتها احكام المادة ٨٣ من الدستور كونها من فرسان الموازنة.

**خامساً:** مخالفة المادة ٢٢ من القانون المطعون فيه احكام المادة ٨٣ من الدستور كونها من فرسان الموازنة، ومخالفتها أصول التشريع والمبادئ الدستورية كونها ملتبسة وغير واضحة في ظل احكام المادة ١١٨ من ذات القانون، لانها تمنح تفويضا لا يجيزه الدستور، ويخالف مبدأ فصل السلطات والمادتين ٨١ و٨٢ منه.

**سادساً:** مخالفة المادة ٣٢ من القانون المطعون فيه قوة القضية المحكمة لقرار المجلس الدستوري رقم ٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٢ والزاميتها، وذلك بصورة جزئية لناحية تاريخ بدء العمل بالمادة المذكورة.

**سابعاً:** مخالفة المادتين ٥٣ و٥٤ من القانون المطعون فيه احكام المادتين ٨١ و٨٢ من الدستور والمبادئ الدستورية بما فيها مبدأ فصل السلطات لأنها تمنح تفويضا لا يجيزه الدستور.

**ثامناً:** مخالفة المادة ٨٢ من القانون المطعون فيه مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية والانماء المتوازن المنصوص عليها في البندين (ج) و(ز) من مقدمة الدستور وفي المادة ٧ منه.

**تاسعاً:** مخالفة المادة ٨٧ من القانون المطعون فيه المبادئ ذات القيمة الدستورية بتقليلها وإضعافها من الضمانات المقررة في قوانين سابقة، وتضمنها لتفويض غير جائز دستورياً، ومخالفتها احكام المادتين ٨١ و٨٢ من الدستور ومبدأ فصل السلطات ومبدأ الأمان الاجتماعي ومبدأ المساواة امام القانون، فضلاً عن مخالفتها لمقتضيات وموجبات حماية وصون الملكية العامة بمقتضى المادة ١٥ من الدستور، إضافة الى غموضها وعدم وضوحها ومخالفتها قوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري والزاميتها.

**عاشراً:** مخالفة البند (٢) من المادة ٨٩ من القانون المطعون فيه مبدأ حق الدفاع ذي القيمة الدستورية، وإضافة الة غموض هذا البند وعدم وضوحه.

**أحد عشر:** مخالفة المادة ٩٩ من القانون المطعون فيه احكام المادة ٢٠ من الدستور بإنقاصها من الضمانات المقررة سابقاً للمتقاضيين ومخالفتها مبدأ العدالة الاجتماعية، فضلاً عن مخالفتها مبدأى شيوع وسنوية الموازنة، وبالتالي مخالفتها احكام المادة ٨٣ من الدستور.

**اثنا عشر:** مخالفة المادة ١١١ من القانون المطعون فيه احكام المادتين ١٨ و٥١ من الدستور كون مجلس النواب لم يقرها ولم يوافق عليها، إضافة الى غموضها وعدم وضوحها.

**ثلاث عشر:** مخالفة المادة ١١٩ من القانون المطعون فيه احكام المادة ٨٣ من الدستور كونها من فرسان الموازنة ولا تراعى مبدأ سنويتها.

**أربع عشر:** ابطال كل ما يراه المجلس الدستوري مخالفاً للدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية في القانون المطعون فيه.

وتبين أن المجلس الدستوري الملتئم بتاريخ ٢٠٢٢/١١/٣٠ برئاسة الرئيس وحضور كامل الأعضاء، قرر بالأكثرية، عدم وقف مفعول القانون المطعون فيه.

بناءً عليه

في الشكل:

حيث إن المادة ١٩ من الدستور حصرت حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بدستورية القوانين في كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة أعضاء من مجلس النواب، وفي رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في الأمور المتعلقة بطوائفهم. وحيث أنه سبق للمجلس الدستوري أن أبطل نيابة أحد الموقعين على المراجعة، السيد رامي فنج (قرار رقم ٢٠٢٢/١٥ تاريخ ٢٠٢٢/١١/٢٤)، بتاريخ سابق لتاريخ تقديمها، ولم تعد له وبالتالي الصفة المطلوبة، فيقتضي إخراجها من المراجعة.

وحيث إن القانون المطعون فيه جرى نشره في عدد الجريدة الرسمية رقم ٤٩ تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٥.

وحيث إن المراجعة موقعة من أحد عشر نائباً ومقدمة إلى رئاسة المجلس الدستوري بتاريخ ٢٠٢٢/١١/٢٨، ضمن مهلة خمسة عشر يوماً التي تلت نشر القانون المطعون فيه في الجريدة الرسمية، فتكون مستوفية لسائر شروطها الشكلية، ويقتضي قبولها في الشكل.

في الأساس:

١- في سبب الطعن الأول: مخالفة القانون المطعون فيه للأصول الدستورية في إقراره ونشره المنصوص عليها في المواد ٣٢، و٨٣ و٨٤ و٨٧ من الدستور وقوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري وإلزاميتها.

أ- مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المادة ٨٧ من الدستور وقوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري والزاميتها، بإقراره ونشره بدون قطع حساب،

حيث ان المادة ٨٧ من الدستور نصت على ان "حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة"، وحيث ان قطع الحساب يعبر عن واقع تنفيذ الموازنة، وتحديد، ارقام الواردات والنفقات والتوازن في ما بينهما، ويعكس مدى الالتزام بخطة عمل السنة المنصرمة، ويمكن مجلس النواب من اتخاذ قرارات مبنية على معلومات حقيقية عند إقرار الموازنة أو تعديلها وفقا لمعطيات مالية واقتصادية واكتشاف مكامن الخلل في المالية العامة، واتخاذ التدابير التصحيحية في الوقت المناسب،

وحيث إن انجاز الحسابات المالية يتيح لهيئات الرقابة القضائية، وبشكل خاص، ديوان المحاسبة، تدقيق أوضاع المالية العامة، ويمكن السلطة التشريعية من القيام بوظيفتها الرقابية في الشق المالي من خلال مراقبة الحكومة ومحاسبتها،

وحيث انه، وفقا لأحكام الدستور، تجري مناقشة وإقرار الحسابات المالية للسنة المنصرمة في مجلس النواب قبل إقرار موازنة السنة اللاحقة ونشرها،

وحيث ان المادة ١١٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على ان "يصدق المجلس أولا على قطع الحساب، ثم على موازنة النفقات، ثم قانون الموازنة، وفي النهاية، على موازنة الواردات،

وحيث إنه يتوجب على الحكومة أن تحيل قطع الحساب الى مجلس النواب ليوافق عليه قبل نهاية كل عام ليبرئ ذمتها،

وحيث ان قطع الحساب هو الأداة الأساسية لديوان المحاسبة لإجراء التدقيق في الحسابات العامة وفي تنفيذ الموازنة، كما هو الأداة الأساسية لمجلس النواب للقيام بدوره في المراقبة والإشراف على استخدام السلطة التنفيذية للأموال العامة،

وحيث إن إقرار الموازنة بدون قطع حساب يعطل دور ومسؤوليات السلطة التشريعية وديوان المحاسبة، ويعطل بالتالي الرقابة المالية المناطة بموجب الدستور، بالسلطتين التشريعية والقضائية، ويجعل السلطة التشريعية عاجزة عن ممارسة رقابة جديدة على تلك الموازنة،

وحيث ان الحكومات المتعاقبة تقاعست، منذ أكثر من خمس عشرة سنة، عن وضع قطع حساب سنوي وفقاً للأصول ووفق ما نص عليه الدستور، وتخلفت عن وضع موازنات عامة سنوية وفقاً لما نصت عليه المواد ٨٣ و ٨٤ و ٨٥ و ٨٦ و ٨٧ من الدستور، منذ ذلك التاريخ أيضاً، كما تقاعس مجلس النواب عن القيام بدوره الأساسي في مراقبة الحكومة وإلزامها بوضع قطع حساب سنوي وإعداد موازنة عامة سنوية، وتخلي بالتالي، هو والحكومة، عن القيام بالصلاحيات التي اناطها بهما الدستور، ما خلق حالة شاذة، وألحق ضرراً فادحاً بالمصلحة الوطنية العليا،

وحيث ان المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠١٨/٢ اعتبر ان عدم وضع قطع الحساب يشكل حالة شاذة، وأنه يقتضي الخروج منها سريعاً ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية،

وحيث إذ كان الاستمرار في غياب قطع الحساب يشكل مخالفة للمادة ٨٧ الدستور وتجاوزاً لتوجيه المجلس الدستوري، الا انه يبقى من الضروري البحث فيما إذا كان ذلك يوجب بشكل حتمي إبطال قانون الموازنة،

وحيث انه لا يجوز ان تحول الحالة الشاذة المنوه عنها أعلاه دون وضع موازنة عامة نظراً لأهميتها التي لا غنى للدولة عنها،

وحيث ان انتظام المالية العامة في الدولة هو ركيزة الانتظام العام ذي القيمة الدستورية، وهو لا يتحقق الا في اطار الموازنة العامة،

وحيث إن الدستور نص في المادة ٨٣ من احكامه على انه " كل سنة، في بدء عقد تشرين الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بندا بندا"،

وحيث ان الدستور منح الموازنة موقعا استثنائيا، نظرا لأهميتها، فنص في المادة ٣٢ منه على تخصيص جلسات العقد الثاني لمجلس النواب للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، واذا لم يبيت المجلس نهائيا في مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، فرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، يدعو المجلس فورا لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبيت مشروع الموازنة نهائياً فلمجلس الوزراء ان يتخذ قرارا، يصدر على أثره مرسوم عن رئيس الجمهورية، يجعل بموجبه مشروع الموازنة بالشكل الذي قدم به الى المجلس النيابي مرعيا ومعمولا به (المادة ٨٦ من الدستور)،

وحيث انه نظرا لما لقانون الموازنة من أهمية، فقد نص الدستور على اقراره بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بدون موافقة السلطة التشريعية، إذا لم تقره ضمن المهلة المحددة، على الرغم من ان الدستور حصر إقرار القوانين بالسلطة التشريعية،

وحيث انه ونظراً، للمفاعيل السلبية التي تترتب على الدولة تبعاً لعدم إقرار الموازنة والتي تؤدي الى فوضى في المالية العامة، فقد أجاز الدستور حل مجلس النواب، في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل (المادة ٦٥ الفقرة ٤)،

وحيث ان قطع الحساب اعتمد من اجل تحديد الخلل في تنفيذ موازنة سابقة والاسترشاد به لوضع موازنة لسنة قادمة، وبالتالي اعتمد وضع قطع الحساب من اجل الموازنة ولم تعتمد الموازنة من اجل قطع الحساب،

وحيث انه، نظرا للأهمية الاستثنائية التي أولاها الدستور للموازنة العامة، لا يجوز للحالة الشاذة المتمثلة بغياب قطع الحساب لسنوات عدة، ان تحول دون إقرار الموازنة العامة للعام ٢٠٢٢، على أن يجري سريعا الخروج من الحالة الشاذة هذه ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العامة لعودة المالية العامة الى الانتظام،

وحيث انه تبعا لما تقدم، لا يرى المجلس ما يوجب ابطال القانون المطعون فيه لعدم سبقه بقطع الحساب لأن البديل، أي عدم إقرار الموازنة ونشرها، يؤدي الى إطلاق يد الحكومة في الانفاق دون تحديد أي سقف له، ما يشكل خللاً أكبر في النظام العام المالي ويلحق ضرراً فادحاً بمصالح البلاد العليا،

وحيث إنه من جهة ثانية، لا يصح التوقف عند السبب المدلى به في ما يتعلق بمخالفة القانون المطعون فيه لقوة القضية المحكمة الناتجة عن قراري المجلس الدستوري رقم ٢٠١٨/٢ و ٢٠٢٠/٢ والزاميتها المنصوص عليها في المادة ١٣ من قانون انشائه والمادة ٥٢ من نظامه الداخلي والتي نصت على ان القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري تتمتع بقوة القضية المحكمة، وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية،

وحيث إن قوة القضية المحكمة تقتصر مبدئياً على الفقرة الحكمية من القرار دون الأسباب التي بنيت عليها، ما لم تكن تلك الأسباب مرتبطة بالفقرة الحكمية ارتباطاً وثيقاً وتشكل الركن الأساسي والدعامة اللازمة لها،

وحيث انه من مراجعة قراري المجلس الدستوري رقم ٢٠١٨/٢ و ٢٠٢٠/٢، يتبين انهما اتبعنا نهجاً ارشادياً وتوجيهياً حيث دعيت السلطة العامة الى الخروج دون تباطؤ من هذه الحالة



الشاذة المتمثلة في عدم وضع قطع الحساب توخياً لعودة المالية العامة للانتظام إذ ورد في القرار الأول حرفياً انه " لا يجوز للحالة الشاذة المتمثلة في عدم وضع قطع الحساب لسنوات عدة، ان تحول دون إقرار الموازنة العامة للعام ٢٠١٨، على ان يجري سريعا ودون تباطؤ الخروج من الحالة الشاذة هذه ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية..."، واعتبر القرار الثاني انه لا ضير من صدور قانون الموازنة ونشره دون قطع الحساب في ظل الظروف الاستثنائية التي كانت سائدة دون ان تتضمن أي من الفقرتين الحكيميتين وجوب إبطال قانون الموازنة لعدم سبقة بقطع الحساب.

وحيث انه، تبعا لكل ما تقدم، فان ما تدلي به الجهة المستدعية لهذه الناحية يكون في غير محله القانوني والواقعي الصحيح، ما يستوجب رده.

ب- في مخالفة القانون المطعون فيه احكام المادتين ٣٢ و ٨٣ من الدستور، بإقراره خارج المهل الدستورية في نهاية السنة المالية وبناء على تقديرات غير صحيحة ما ينفي عنه وصف قانون الموازنة وجعله تشريعا لفرسان والموازنة.

حيث ان المهل الدستورية مرتبطة بالشرعية الدستورية وبمبدأ الأمان التشريعي، وليست مجرد إجراءات ذات طابع تنفيذي، ويقتضي التقيد بها في سبيل استقرار المنظومة القانونية.

وحيث ان المادة ٣٢ من الدستور نصت على تخصيص جلسات العقد الثاني لمجلس النواب، التي تبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول، للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر،

وحيث إن المادة ٨٣ من الدستور نصت على انه في كل سنة في بدء عقد تشرين الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترح على الموازنة بندا،

وحيث ان المادة ٨٦ من الدستور أوجبت ارسال مجلس الوزراء مشروع الموازنة الى مجلس النواب قبل عقده الثاني بخمسة عشر يوما على الأقل، لكي يتمكن من إصدار الموازنة بمرسوم إذا لم تقر في مجلس النواب قبل نهاية شهر كانون الثاني،

وحيث ان المشتري الدستوري حدد هذه المهل لإعداد مشروع الموازنة من قبل مجلس الوزراء، ودرسه وإقراره في مجلس النواب، من أجل الحفاظ على انتظام المالية العامة وتحقيقا للمصلحة الوطنية،

وحيث ان تحديد المهل الدستورية بشأن الموازنة، يهدف الى منع التباطؤ في اعدادها ودرسها وإقرارها، لما لذلك من أثر خطير على المالية العامة وانتظامها،

وحيث انه لا وجود لأية ظروف تحول دون التقيد بالمهل الدستورية بشأن اعداد مشروع الموازنة للعام ٢٠٢٢، ودرسه وإقراره.

وحيث ان عدم تقيد السلطتين الاجرائية والاشتراعية بالمهل الدستورية المذكورة أعلاه أدى الى مخالفة احكام الدستور وبالتالي عدم انتظام المالية العامة، والى التماذي في الاتفاق على أساس القاعدة الاثني عشرية خلافا لما نص عليه الدستور في المادة ٨٦ منه،

وحيث ان وضع موازنة عامة سنوية واجب فرضه الدستور،

وحيث إن عدم تقيد السلطتين الاجرائية والاشتراعية بالمهل المنوه عنها أعلاه، لا يجوز ان يحول دون إقرار الموازنة لارتباطها بانتظام المالية العامة وبالمصلحة الوطنية العليا،

وحيث ان الغاية من المهل التي حددها الدستور بشأن الموازنة هي تجنب التباطؤ في اعدادها ودرسها وإقرارها واصدارها ووضعها موضع التنفيذ، ولم يرتب الدستور أية نتائج رادعة في حال عدم التقيد بها من السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً كما هو الحال في القضية الحاضرة،

وحيث انه يترتب على ما تقدم، ان عدم التقيد بالمهل الدستورية لا يشكل سببا لإبطال موازنة العام ٢٠٢٢، لأن البديل هو الفوضى العارمة في الانفاق كما مرّ بيانه، الامر الذي يقتضي معه رد السبب المدلى به لهذه الجهة.

### ج- في مخالفة القانون المطعون فيه احكام المادة ٨٤ من الدستور

حيث إن المادة ٨٤ من الدستور تنص على أنه "لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية او الاستثنائية ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة او في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها او بطريقة الاقتراح. غير انه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة ان يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها احداث نفقات جديدة"،

كما ان المادة ١٩ من قانون المحاسبة العمومية تنص على انه " لا يجوز ادخال أي زيادة على مشروع الموازنة، او مشاريع الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء"،

وحيث إن نية المشرع في الحالتين المشار اليهما أعلاه انصرفت الى تكريس مبدأ التوازن بين تقديرات النفقات وما يقابلها من تقديرات الواردات (المادة ١٦ من قانون المحاسبة العمومية).

وحيث إنه يستفاد من أحكام المادتين المذكورتين المتعلقة بمبدأ التوازن الذي يرعى، مع جملة أخرى من المبادئ، إقرار الموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة بها، انها تضع قيداً على مجلس النواب، خلال المناقشة في مشروع الموازنة، بحيث تحظر عليه زيادة الاعتمادات المقترحة في هذا المشروع، سواء بصورة تعديل يدخله عليها، أو بطريقة الاقتراح قبل الانتهاء من تلك المناقشة،

وحيث إن الجهة المستدعية تدلي بأنه، وخلال المناقشة في قانون الموازنة المطعون فيه، زاد مجلس النواب الاعتمادات المقترحة في مشروع الموازنة الحكومة، المحال اليه لا بل زادها بصورة إضافية، على الزيادة الحاصلة أساساً لدى لجنة المال والموازنة، وتخلص الى القول بأن هذه الطريقة المعتمدة في إقرار هذه الاعتمادات تخالف الدستور، الأمر الذي يستوجب إبطالها، دون ان تحدد مقدار الاعتمادات المقترحة في مشروع الموازنة ولا قيمة الزيادة المدعى حصولها من لجنة المال والموازنة ولا الزيادة التي حصلت أثناء المناقشة في الهيئة العامة،

وحيث ان ما ورد في استدعاء المراجعة لجهة مخالفة مبادئ وأصول التشريع المالي، لم يبين بوضوح مكنم المخالفة الدستورية التي تضمنتها المواد المطعون فيها ومدى هذه المخالفة، وماهية الاعتمادات المدعى زيادتها ما يدل على عدم جدية الطعن لهذه الناحية ويوجب رده.

في سبب الطعن الثاني: الالتباس وعدم الوضوح الذي يشوب الفقرة الثانية من المادة ١١ من القانون المطعون فيه لناحية السنة المحددة فيها بخصوص تسديد باقي المتوجبات الاستشفائية والمدرسية لمتعاقدي الأسلاك العسكرية والأمنية.

حيث ان المادة ١١ من القانون المطعون فيه تنص على ما يلي:

"توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الصحة العامة ووزير المالية معاً الاعتمادات المرصدة بصورة اجمالية في باب وزارة الصحة العامة المخصصة للمعالجة في المؤسسات والمستشفيات الخاصة والحكومية والعقود مع الأطباء في القطاع الخاص.

تنقل وتوزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية معاً، الاعتمادات المرصدة في باب احتياطي الموازنة للتقديرات الاجتماعية والاستشفائية، لتسديد باقي المتوجبات الاستشفائية والمدرسية لمتعاقدي الأسلاك العسكرية والأمنية عن عام ٢٠٢٢".

وحيث ان النص المطعون فيه يتناول:

-من جهة علاقة وزارة الصحة العامة مع المؤسسات والمستشفيات الخاصة والحكومية والعقود مع الأطباء في القطاع الخاص، وطريقة استعمال الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية من موازنة الوزارة المذكورة.

-ومن جهة أخرى، المتوجبات الاستشفائية والمدرسية لمتعاقدي الأسلاك العسكرية والأمنية عن العام ٢٠٢٢ (عام الموازنة المطعون فيها)، فيرصد لها، في باب احتياطي الموازنة، الاعتمادات المطلوبة لتغطية التقديمات الاجتماعية والاستشفائية الباقية.

وحيث ان المشتري يكون، بذلك قد تطرق الى حالتين مختلفتين: وضع المؤسسات والمستشفيات والأطباء المتعاقدين مع وزارة الصحة فرصد لها الاعتمادات اللازمة في الموازنة العائدة لوزارة الصحة العامة، ووضع متعاقدي الأسلاك العسكرية والأمنية وما يعود لهم من تقديمات، مخصصا لهم ما يلزم من اعتمادات في باب احتياطي الموازنة، وذلك عن العام ٢٠٢٢، عملاً بمبدأ سنوية الموازنة،

وحيث انه ينبغي التفريق بين النصوص التشريعية غير الدستورية التي تستدعي الابطال، وبين النصوص الأخرى التي قد تكون مغايرة لبعض المبادئ القانونية، دون ان ينتج عنها أي خرق للدستور،

وحيث انه لا رقابة للمجلس الدستوري على النص التشريعي ما لم ينطو على مساس بالمبادئ الدستورية،

وحيث انه لجهة الادلاء بعدم وضوح النص المطعون فيه او عدم فقهه، يتبين ان المادة ١١ من قانون الموازنة حددت بشكل واضح اطار العمل بها، كما تم بيانه أعلاه، والطريقة الواجب اتباعها للمعالجة، بصورة نافية للغموض، علما بأنه من المعتمد في الاجتهاد الدستوري ان عدم وضوح القانون المالي او عدم فقهه لا يؤديان الى ابطاله إلا عند تجاوزه حداً مفرطاً مبيداً لمعناه،

وحيث انه ليس في المادة ١١ من القانون المطعون فيه، ما يتعارض مع أحكام الدستور، علماً بأنه لا يمكن للمجلس الدستوري ان يحل نفسه مكان المشرع في وضع القوانين والنصوص التي يراها مناسبة أو ان يتدخل في ملاءمة هذه النصوص، هذه الملاءمة التي تبقى حكراً على المشرع وحده، إلا في حال وجود خطأ فادح ما يعني انه يعود للمشرع ان يقدر بحرية ظروف كل قضية وطريقة الحل المناسبة لها،

وحيث انه يترتب على ما تقدم، رد ما أدلت به الجهة الطاعنة لهذه الناحية.

في سبب الطعن الثالث: مخالفة المادة ١٧ من القانون المطعون فيه أحكام المادتين ٨٣ و ٨٥ من الدستور ومبدأ فصل السلطات وانتهاكها لاستقلالية المجلس الدستوري، واغفالها لصيغة جوهرية تتعلق بأخذ موافقة المجلس الدستوري، أو أقله استطلاع رأيه بشأنها

حيث ان المادة ١٧ من القانون المطعون فيه نصت على ما يلي: "مع مراعاة أحكام المادتين ٢٦ و ٢٧ من مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ: بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ الصادر بتاريخ ٢٠/١٢/١٩٦٣ (قانون المحاسبة العمومية)، لا تطبق أحكام الفقرة الثانية من المادة ٢٧ على الاعتمادات المرصدة في موازنة المجلس الدستوري، حيث يمكن نقل الاعتمادات من بند الى آخر بقرار من رئيس المجلس الدستوري وموافقة وزير المالية، وذلك قياساً على ما أقرته المادة ٧ من قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٧ المتعلقة بالقروض والهبات التي أعطت الوزير المختص ووزير المالية صلاحية النقل من بند الى بند".

وحيث انه يقتضي بحث الموضوع في ضوء المادتين ٨٣ و ٨٥ من الدستور، والمادتين ٢٦ و ٢٧ من المرسوم رقم ١٤٩٦٩/٦٣،

وحيث ان المادة ٨٣ من الدستور نصت على انه "في كل سنة، في بدء عقد تشرين الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترح على الموازنة بنداً بنداً".

كما وإن المادة ٨٥ من الدستور تنص على انه "لا يجوز ان يفتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص. اما اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة، فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناء على قرار صادر عن مجلس الوزراء، يفتح اعتمادات استثنائية او إضافية وينقل اعتمادات في الموازنة، على ان لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب ان تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك".

وحيث انه يستفاد مما تقدّم، ان أحكام المادة ٨٣ المذكورة تتعلق بالافتراع على الموازنة، بنبدأ بنبدأ فيما المادة ٨٥ من الدستور تتناول موضوع فتح الاعتمادات الاستثنائية بموجب قانون في الظروف العادية، وموضوع فتح الاعتمادات الاستثنائية ونقل الاعتمادات بمرسوم في الظروف الطارئة،

وحيث ان قانون المحاسبة العمومية الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠ كانون الأول ١٩٦٣، ولاسيما المادتان ٢٦ و٢٧ منه اللتان تعطف عليهما المادة ١٧ المطعون فيها، ينص على ما يلي:

-المادة ٢٧ (٢): "مع مراعاة أحكام المادة ٢٦ من هذا القانون، لا تنقل الاعتمادات من بند الى آخر الا بقانون"،

وحيث ان المادة ١٧ من القانون المطعون فيه ترمي الى عدم تطبيق القاعدة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٢٧ من قانون المحاسبة العمومية على الاعتمادات المرصدة في موازنة المجلس الدستوري بحيث يمكن نقل الاعتمادات من بند الى آخر بقرار من رئيس المجلس الدستوري وموافقة وزير المالية، وذلك قياساً على ما أقرته المادة ٧ من قانون الموازنة للعام ٢٠١٧ التي أعطت الوزير المختص ووزير المالية صلاحية النقل من بند الى بند".

وحيث ان رئيس المجلس الدستوري يمارس الصلاحيات المالية والإدارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية، عملاً بالمادة ٢١ من قانون النظام الداخلي رقم ٢٤٣/٢٠٠٠،

وحيث إن المجلس الدستوري هو هيئة دستورية مستقلة تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، ويضع رئيسة مشروع الموازنة الخاصة به التي تقرها الهيئة العامة للمجلس،

كما ان رئيس المجلس يقوم بمهام مراقب عقد النفقات ما يؤكد الاستقلالية المالية الواسعة التي يتمتع بها المجلس، ورئيسه، فضلاً عن ان نقل الاعتماد من بند الى بند ليس له أي مفعول على انتظام المالية العامة،

وحيث انه يحق للسلطة التشريعية تعديل القانون الذي سبق وأقرته، شرط عدم مخالفة الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية.

وحيث ان المادة ١٧ من القانون المطعون فيه، بعدم تطبيق أحكام الفقرة الثانية من المادة ٢٧ من قانون المحاسبة العمومية على الاعتمادات المرصدة في موازنة المجلس الدستوري، بإجازتها نقل الاعتمادات من بند الى آخر، بقرار من رئيس المجلس ووزير المالية، لا تخالف المادتين ٨٣ و٨٥ من الدستور،

وحيث انه لا يصح التوقف عند ما أدلي به لجهة الاخلال باستقلالية المجلس الدستوري او لجهة اغفال صيغة جوهرية تتعلق بأخذ موافقة او استطلاع رأيه لعدم وقوعه موقعه القانوني الصحيح باعتبار ان التدبير المطعون فيه لا يمس باستقلالية المجلس، كونه اجراء تنفيذياً للاعتمادات المرصدة في موازنته، وقد تم ادراجه في المادة ١٧ المطعون فيها بناء لطلب المجلس الدستوري لضرورات العمل فيه،



وحيث ان المادة ١٧ المذكورة ليست اذاً من النصوص التي تتعرض او تنتقص من استقلالية المجلس الدستوري، إنما على العكس تندرج في إطار تعزيز الصلاحيات المالية، لرئيسه وتكون بالتالي متوافقة مع أحكام الدستور وغير مستوجبة الابطال.

وحيث ان المادة ١٧ المطعون فيها تكون بالتالي متوافقة وأحكام الدستور وغير مستوجبة الابطال.

في سبب الطعن الرابع: مخالفة المادة ٢١ من القانون المطعون فيه مبدأي المساواة والعدالة الاجتماعية، ومخالفتها قوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري والزاميتها، وانتهاكها لمبدأي استقلالية القضاء والفصل بين السلطات، فضلاً عن مخالفتها لأحكام المادة ٨٣ من الدستور كونها من فريسان الموازنة:

حيث ان المادة ٢١ من القانون المطعون فيه تنص على اجراء تسوية على التكاليف غير المسددة المتعلقة بضريبة الدخل وبالبضريبة على القيمة المضافة عن أعمال العام ٢٠٢٠ وما قبل، المعترض عليها أمام لجان الاعتراضات والتي لم يتم البت بها لغاية ٢٠٢٢/٣/٣١، بحيث تحدد قيمة التسوية بخمسين بالمئة من قيمة الضرائب المعترض عليها فقط دون غرامات التحقق والتحصيل التي كانت متوجبة أو إذا كان قد تم تقسيط هذه الضريبة، فيحسم الجزء المسدد منها سابقاً،

وحيث ان التسوية الضريبية المنصوص عليها في المادة ٢١ المذكورة أعلاه، أعفت مكلفين تخلفوا عن القيام بواجبهم بتسديد الضرائب المفروضة عليهم بموجب القانون، من جزء من هذه الضرائب، بينما سدد المكلفون الذين هم في موقع قانوني مماثل لهم الضرائب المتوجبة عليهم بكاملها التزاماً منهم بتنفيذ القانون،

وحيث انه ينبغي التقيد بمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمييز او تفضيل وفق ما جاء في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور، ووفق ما نصت عليه المادة

السابعة من الدستور التي جاء فيها "ان كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم"،

وحيث ان الدستور، في الفقرة (ج) من مقدمته، جعل العدالة الاجتماعية والمساواة ركنتين من أركان الجمهورية الديمقراطية البرلمانية اللبنانية،

وحيث ان نص المادة ٢١ من القانون المطعون فيه، لم يميز بين اللبنانيين وحسب، انما ميّز بينهم لصالح متخلفين عن القيام بواجبهم بتسديد الضرائب المتوجبة عليهم بموجب القانون، وأعفاهم من جزء منها، بينما التزم مواطنون، في موقع قانوني مماثل لهم، بتسديد ما عليهم ضمن المهل المحددة،

وحيث ان التسوية الضريبية المنصوص عليها في القانون المطعون فيه تتعارض مع مفهوم العدالة الاجتماعية لانها لم تساو بين المواطنين في استيفاء الضرائب والرسوم، وانتهكت بالتالي مبدأ العدالة الاجتماعية،

وحيث ان التسوية الضريبية، كما وردت في المادة ٢١ من القانون المطعون فيه من شأنها تشجيع المواطنين على التخلف عن تسديد الضرائب المتوجبة عليهم، وحمل الذين دأبوا على الالتزام بتأدية واجبهم الضريبي، على التهرب من تسديد الضرائب المتوجبة عليهم، أملاً بصدور قوانين اعفاء ضريبي لاحقاً،

وحيث ان قانون التسوية الضريبية فضلاً عن انه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين ومبدأ العدالة الضريبية، فانه يؤدي الى التقريط بالمال العام، وبالتالي زيادة العجز في الموازنة العامة، في وقت تزداد فيه الضرائب والرسوم على سائر المواطنين من أجل تغذية الموازنة وتخفيض العجز المتنامي فيها،

وحيث فضلاً عما تقدّم ان ما تضمنته المادة ٢١ من قانون الموازنة العامة لا علاقة له بالموازنة، لا لجهة تقدير النفقات والواردات، ولا لجهة تنفيذ الموازنة، ولا لجهة مبدأ سنوية الموازنة، وتعتبر بالتالي من فرسان الموازنة،

وحيث ان الجهة المستدعية تدلي أيضاً، ان أحكام المادة ٢١ المذكورة تمثل استباقاً لقرارات لجان الاعتراضات على الضرائب وتسوية لنزاعات عالقة أمامها قبل البت بها،

وحيث ان لجان الاعتراضات على الضرائب هي لجان ذات صفة قضائية وفق ما يستفاد من أحكام المادة ١٠٠ وما يليها من قانون الإجراءات الضريبية رقم ٤٤ تاريخ ٢٠٠٨/١١/١١ وتعديلاته،

وحيث ان المجلس الدستوري أخضع اللجان ذات الصفة القضائية بتشكيلها وأعمالها وقراراتها للضمانات المنصوص عليها في المادة ٢٠ من الدستور فافرضاً استقلاليتها عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستورياً، وفق ما قضى به في القرارين رقم ٢٠١٤/٦، تاريخ ٢٠١٤/٨/٦ ورقم ٢٠١٧/٣ تاريخ ٢٠١٧/٣/٣٠،

وحيث ان المجلس الدستوري قضى في قراره رقم ٢٠١٢/٢ تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧، بأنه لا يجوز للسلطة الاشتراعية ان تستبق قرار القضاء بشأن نزاع معروض عليه، ووضع قانون يتناول هذا النزاع، والا كان مخالفاً لمبدأ استقلالية السلطة القضائية ولمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية،

وحيث ان المادة ٢١ من القانون المطعون فيه استبقت قرارات هذه اللجان وفرضت تسوية على نزاعات عالقة أمامها، قبل البت بها، مخالفة مبدأي استقلالية القضاء وفصل السلطات المرعيين بأحكام المادة ٢٠ من الدستور والفقرة (هـ) من مقدمته.  
وحيث انه لكل هذه الأسباب تكون المادة ٢١ مستوجبة الابطال.

في سبب الطعن الخامس: في مخالفة المادة ٢٢ من القانون المطعون فيه أحكام المادة ٨٣ من الدستور، كونها من فريسان الموازنة، ومخالفتها لأصول التشريع والمبادئ الدستورية، كونها ملتبسة وغير واضحة في ظل أحكام المادة ١١٨ من ذات القانون، ولأنها تمنح تفويضاً لا يجيزه الدستور، ويخالف مبدأ فصل السلطات والمادتين ٨١ و٨٢ من الدستور.

حيث ان المادة ٢٢ من القانون المطعون فيه تضمنت تعديل القانون رقم ٦٦٢ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ المتعلق بتحديد تسوية الغرامات المفروضة بموجب قوانين الضرائب بحيث يمنح المكلفون بالضرائب والرسوم التي تتولى مديرية المالية العامة في وزارة المالية فرضها وتحصيلها، عملاً بقوانين الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة مدة ستة أشهر من تاريخ نشر القانون لتسديد كامل الضرائب والرسوم، سواء المترتبة بموجب التكليف الذاتي أو بموجب تكاليف تصدرها الإدارة الضريبية بتاريخ سابق لنشره، مع تخفيض قدره.

-١٠٠% من الغرامات الناتجة عن المخالفات الحاصلة خلال الفترة من ٢٠١٩/١٠/١٨ لغاية نشر هذا القانون.

-٩٠% عن الغرامات الناتجة عن المخالفات الحاصلة بتاريخ سابق ل ٢٠١٩/١٠/١٨. وإلا يجب على المكلفين تسديدها مع كامل الغرامات، ولا يمكن اجراء تسوية كما أعطت المادة ٢٢ ايضاً وزير المالية إمكانية اجراء تسوية على الغرامات التي تترتب بتاريخ لاحق لنشر القانون وفق شروط معينة.

وحيث ان النص المشار اليه تضمن ادخال تعديلات على احكام القانون رقم ٦٦٢ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ (تحديد أسس تسوية الغرامات المفروضة بموجب قوانين الضرائب)، وقد تضمن تخفيضاً في الغرامات واجازة تسويات بشأن المخالفات الضريبية.

وحيث ان قانون الموازنة يتضمن، بصورة أساسية تقدير الواردات والنفقات.

وحيث ان قانون المحاسبة العمومية نص على ان قانون الموازنة العامة هو النص المتضمن إقرار السلطة الاشتراعية لمشروع الموازنة، ويحتوي على احكام أساسية وعلى احكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة، ومنها ما يتعلق بتعديل بعض القوانين الضريبية، كما في الحالة الحاضرة، او استحداث ضرائب جديدة.

وحيث انه، لجهة عدم الوضوح الناجم عن تطبيق المادتين ٢٢ و١١٧ (وليس المادة ١١٨ كما ورد خطأ في الاستدعاء)، فان هذين النصين يكملان بعضهما البعض باعتبار ان نص المادة ٢٢ يعتبر نصا خاصا بالضرائب والرسوم التي تحققها وتحصلها مديرية المالية العامة، فيما النص الوارد في المادة ١١٧ يشكل قانونا عاما يتناول الغرامات العائدة لبقية الإدارات والمؤسسات العامة.

وحيث ان الاجتهاد الدستوري مستقر على ان عدم وضوح القانون المالي او عدم فقهِه لا يؤدي الى إبطاله الا عند تجاوزه حدا مفرطا مبددا معناه الأمر غير المتوفر رهنأ.

وحيث تبعاً لما تقدّم يكون طلب الابطال المسند الى هذا السبب مردوداً.

في سبب الطعن السادس: في مخالفة المادة ٣٢ من القانون المطعون فيه قوة القضية المحكمة لقرار المجلس الدستوري رقم ٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٢ والزاميتها، وذلك بصورة جزئية، لتأخية تاريخ بدء العمل بالمادة المذكورة:

حيث إن الجهة المستدعية تطلب إبطال المادة ٣٢ من القانون المطعون فيه لعدم إعطائها مفعولاً رجعيّاً لتاريخ نفاذ موازنة عام ٢٠٢٠ عملاً بقرار المجلس الدستوري رقم ٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٥/١٢،

وحيث ان المادة ٣٢ تنص على ما يلي:

"ويلغى من أحكام المادة ٥٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (قانون ضريبة الدخل) إخضاع معاشات التقاعد لضريبة الدخل، ويعاد العمل بأحكام المادة ٥٦ من القانون ذاته قبل تعديلاتها بموجب المادة ٤٨ من القانون رقم ١٤٤ تاريخ ٢٠١٩/٧/٣١ (قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٩)،

ويعمل بهذه المادة فور نشر القانون المطعون فيه في الجريدة الرسمية عملاً بالمادة ١٢٠ منه".

وحيث ان قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٩/٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٢، الموماً اليه تضمن لهذه الناحية ما حرفيته:

"حيث ان ابطال التعديلات التي ادخلتها المادة ٢٣ والبند (٤) من المادة ٤٧ والمادة ٤٨ من القانون موضوع الطعن، على قانون ضريبة الدخل، من شأنه أن يؤدي الى انعكاسات سلبية جداً على المدة المتبقية من موازنة العام ٢٠١٩ التي يحكمها مبدأ سنوية الموازنة، وبالتالي على الانتظام المالي العام، الامر الذي يستوجب العمل سريعاً على إصلاح الخلل الوارد في المادة ٢٣ وفي البند (٤) من المادة ٤٧ وفي المادة ٤٨ على نحو يتوافق مع الدستور خلال إعداد ومناقشة وإقرار موازنة العام ٢٠٢٠،"

وحيث إذا كان قانون موازنة العام ٢٠٢٠ النافذ حكماً رقم ٦ تاريخ ٢٠٢٠/٣/٥ المنشور في التاريخ عينه في الجريدة الرسمية، تجاهل مضمون قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٩/٢٣، وتنفيذ توصيته، فإن المادة ٣٢ من القانون المطعون فيه تتضمن اصلاحاً للخلل المنوه عنه وتشكل انفاذاً متأخراً للقرار رقم ٢٠١٩/٢٣،

وحيث لا يصح القول، بأن عدم إرجاع مفعول النص المطعون فيه الى بداية العام ٢٠٢٠، وفقاً لما تضمنه القرار رقم ٢٠١٩/٢٣، يشكل مخالفة لقوة القضية المحكمة الناتجة عنه، لأن قوة

القضية المحكمة تقتصر ، كما مرّ بيانه، على الفقرة الحكمية والأسباب المرتبطة بها ارتباطاً وثيقاً، في حين ان ما ورد في القرار رقم ٢٣ لناحية موضوع البحث كان من قبيل الارشاد والتمني، وحيث تبعاً لما تقدم يكون طلب الابطال المبني على هذا السبب مردوداً.

في سبب الطعن السابع: مخالفة المادتين ٥٣ و ٥٤ من القانون المطعون فيه أحكام المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور، والمبادئ الدستورية، بما فيها مبدأ الفصل بين السلطات، لأنها تمنح تفويضاً لا يجيزه الدستور.

حيث إن المادتين ٥٣ و ٥٤ من القانون المطعون فيه تعدلان المادتين الثانية والخامسة من القانون رقم ٩٠ تاريخ ١٠/٩/١٩٩١ بحيث تنصان على تحديد أصول وطرق وكيفية استيفاء رسم الخروج ورسم الدخول عبر البرّ، والفئات المعفاة منهما، بقرار يصدر عن وزير المالية والاشغال العامة والنقل بالنسبة لرسم الخروج وعن وزير المالية والداخلية والبلديات بالنسبة لرسم الدخول عبر البرّ.

وحيث انه عملاً بأحكام المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور " تفرض الضرائب العمومية ولا يجوز احداث ضريبة ما وجبايتها الا بموجب قانون شامل تطبيق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء . ولا يجوز تعديل ضريبة او الغاؤها الا بقانون".

وحيث ان الفقرة(هـ) من مقدمة الدستور تنص على ان "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"، والمادة ١٦ من الدستور تنص على ان " تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب"، والمادة ١٧ على انه "تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء . وهو يتولاها وفقاً لأحكام الدستور"، والمادة ٦٥ على انه "تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء.... ومن الصلاحيات التي يمارسها:

١- وضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

٢- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والاشراف على أعمال كل أجهزة الدولة.

وحيث انه سبق للمجلس الدستوري ان أشار الى ان الدستور قد اعتبر، في عدد من مواده، ان مواضيع مختلفة هي محجوزة للقانون، ولا يجوز التفويض بشأنها، وذلك لأهمية هذه المواضيع، ولحرص المشرع الدستوري على الضمانات التي يوفرها القانون، ان لجهة الثبات والقوة، أو لجهة التعبير عن إرادة الشعب، مصدر السلطات، أو لجهة الحفاظ على المال العام،

وحيث إنه من بين هذه المواضيع التي يعتبرها الدستور صراحة في حمى القانون، ويحفظها حصراً له، فرض الضرائب والرسوم وجبايتها (المادتان ٨١ و ٨٢) وهو ما يتعلق بالمراجعة الحاضرة،

وحيث إنه يستفاد من صراحة المادتين المذكورتين أعلاه، ان مجلس النواب هو الذي أنط به الدستور، دون سواه من السلطات، اختصاص فرض الضرائب وإحداثها والترخيص بجبايتها في الجمهورية اللبنانية، وذلك بموجب قوانين شاملة تطبق أحكامها على جميع الأراضي اللبنانية، دون استثناء، والمقصود بالنص الشامل انه يطبق على أراضي الدولة بكاملها، وانه يعود لمجلس النواب أيضاً، دون سواه من السلطات تعديل الضرائب أو إلغائها بموجب قانون يصدر عنه،

وحيث إن القانون الشامل، بمفهوم المادة ٨١ من الدستور، لا يعني ان يلحظ المشرع فيه جميع التفاصيل، لاسيما المعقدة منها أو الكثيرة الشعب أو ذات المنحى التقني أو التطبيقي لمضمون القانون، اذ ان النهج الذي يتبعه المشرع عموماً، عند سنه القوانين، قائم على تقادي اتقالتها بأمر تفصيلية، وانما فقط تأطير التفاصيل تمهيداً لتناولها في معرض الأعمال الإجرائية والنصوص التطبيقية، وهو ما يندرج في إطار تعاون السلطات وتوازنها المتممين لمبدأ فصل السلطات،



وحيث إنه سبق للمجلس الدستوري ان قرر ان مجلس النواب يتمتع باختصاص شامل على صعيد التشريع، على ما جاء في المادة ١٦ من الدستور، بحيث لا يقتصر اختصاصه على المواضيع التي حجزها له الدستور صراحة، بل انه يمكنه ان يشرع في أي موضوع يريده، بقانون يصدر عنه بشرط توافقه وأحكام الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية،

وحيث إنه اذا كان لا يجوز للسلطة المشترعة، في ممارستها لاختصاصاتها في مجال إقرار القوانين في المواضيع المحفوظة لها، ان تتخلى بنفسها عنها، فلا يعتبر تخلياً تكليف سواها بالمواضيع التنظيمية أو بتنفيذ هذه القوانين ضمن الأطر التي رسمتها، بتفصيل ما ورد إجمالاً فيها دون أي تعديل فيها أو تعطيل لها، وذلك لأن هذه الصلاحية التنظيمية والتنفيذية والتطبيقية غير محفوظة أصلاً للسلطة المشترعة،

وحيث إن الأمر يقتصر على تحديد نطاق الاختصاص المحجوز للسلطة المشترعة في الموضوع الضريبي، بحيث يسهل عندئذ معرفة ما إذا كان تم تفويض هذا الاختصاص في المادتين ٥٣ و ٥٤ من القانون المطعون فيه وجرى بالتالي المس بالدستور،

وحيث إن تخلي السلطة المشترعة عن صلاحية فرض الضريبة العمومية أو إحداثها أو السماح بتحصيلها أو تنظيم قواعد هذا التحصيل أو تعديل الضريبة أو إلغائها أو تحديد الفئات الخاضعة للتكليف أو المعفاة منه، انما يمس بمبدأ الفصل بين السلطات ويخالف المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور،

وحيث إن المادة ٥٣ من القانون المطعون فيه تترك لوزير المالية والأشغال العامة والنقل أمر تحديد أصول وطرق وكيفية استيفاء رسم الخروج والفئات المعفاة منه، كما وان المادة ٥٤ من القانون ذاته تترك لوزير المالية والداخلية والبلديات، بقرار مشترك يصدر عنهما أمر تحديد أصول وطرق وكيفية استيفاء رسم الدخول عن طريق البر، والفئات المعفاة منه،

وحيث ان الاعفاء من الخضوع للضرائب والرسوم يدخل ضمن الميدان المحجوز لدائرة القانون، كما ان تحديد الفئات المعفاة من الرسوم يدخل ضمن اختصاص السلطة المشترعة حصراً بمقتضى المادتين ٨١ و ٨٢ ، ولا يجوز تفويضه لأية سلطة أخرى أو لأي من الوزراء كما حصل في المادتين ٥٣ و ٥٤ المطعون فيهما،

وحيث إنه يقتضي تبعا لذلك، ابطال وحذف عبارة "والفئات المعفاة منه" الواردة في المادتين ٥٣ و ٥٤ من القانون المطعون فيه.

في سبب الطعن الثامن: مخالفة المادة ٨٢ من القانون المطعون فيه مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية والانماء المتوازن المنصوص عليها في البندين (ج) و (ز) من مقدمة الدستور، وفي المادة ٧ من الدستور:

حيث إن المادة ٨٢ من القانون المطعون فيه تحمّل أصحاب العلاقة مصاريف أعمال تحديد وتحرير العقارات العائدة لهم، وذلك بفرض رسم مقطوع نسبة لمساحة كل عقار يتراوح بين مليون وخمسمائة ألف ليرة لبنانية وعشرة ملايين ليرة لبنانية،

وحيث ان الجهة المستدعية تدلي بأن المادة المذكورة تشكل انتهاكاً فاضحاً لمبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء والفرائض والواجبات العامة، اذ انها تميز بين المواطنين الذين أنجزت أعمال التحديد والتحرير في عقاراتهم سابقاً دون أي مقابل ودون تكبيدهم أي ضريبة أو رسم لقاء ذلك، وبين المواطنين الذين ستخضع عقاراتهم لأعمال التحديد والتحرير بعد نفاذ القانون المطعون فيه،

وحيث إن الخدمات التي تؤديها المرافق العامة للمواطنين ليست بالضرورة مجانية، بحيث تشكل مجانية الخدمة حقاً أساسياً ولا حقاً مكتسباً للمنتفعين من المرافق العامة، وإن كانت هذه

المجانية هدفاً مشروعاً يتوجب السعي لتحقيقه تشريعياً، وطالما ان الدستور لم ينص على ان العدالة في لبنان هي دون كلفة، وان رمزية، فلا يكون ثمة خرق أو مخالفة للدستور،

وحيث إن فرض رسم مقطوع على أصحاب العلاقة مقابل تحديد وتحرير عقاراتهم، خلافاً لأولئك الذين استفادوا سابقاً من أعمال التحديد والتحرير، لا يخالف مبدأ المساواة بين المواطنين لأنه يعود للمشترع أن يحدد السياسة المالية الملائمة في الفترة الزمنية المعنية وفقاً للمقتضيات الاقتصادية والمالية للبلاد،

وحيث ان السبب المدلى به لهذه الجهة يكون في غير محله القانوني ومستوجباً الرد.

في سبب الطعن التاسع: مخالفة المادة ٨٧ من القانون المطعون فيه المبادئ ذات القيمة الدستورية بتقليلها وإضعافها من الضمانات المقررة في قوانين سابقة، وتضمنها تفويضاً غير جائز دستورياً، ومخالفتها أحكام المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور ومبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ الأمان التشريعي ومبدأ المساواة أمام القانون، فضلاً عن مخالفتها مقتضيات وموجبات حماية وصون الملكية العامة، إضافة الى غموضها وعدم وضوحها، ومخالفتها قوة القضيّة المحكمة لقرارات المجلس الدستوري والزاميتها.

حيث إن النبذة الثالثة من الفقرة الأولى من المادة ٨٧ من القانون المطعون فيه تنص على ان تستوفي بالليرة اللبنانية: "البدلات عن كل أنواع الخدمات التي تقدمها الدولة اللبنانية عبر مختلف المؤسسات المملوكة او الممولة او المدارة، كلياً أو جزئياً من قبلها، وإذا اقتضت الضرورة معادلة الليرة اللبنانية بأي عملة أجنبية بالنسبة لبدلات بعض الخدمات، فيكون ذلك الزامياً وفقاً للتسعيرة التي يحددها مصرف لبنان"،

وحيث إن المادة ٣٥ من قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٢٠ التي عدلتها المادة ٨٧ من القانون المطعون فيه كانت تنص في فقرتها الثانية على انه "وإذا اقتضت الضرورة معادلة الليرة

اللبنانية بأي عملة أجنبية بالنسبة لأجور بعض الخدمات، فيكون ذلك الزامياً وفق التسعيرة الرسمية التي يفرضها مصرف لبنان،

وحيث ان المادة ٨٧ تتضمن تعديلاً على نص المادة ٣٥ من قانون موازنة العام ٢٠٢٠ لجهة التسعيرة المعتمدة لبدلات بعض الخدمات،

وحيث انه يعود للمشترع ان يلغي قانوننا نافذاً أو ان يعدل في أحكامه دون ان يشكل ذلك مخالفة للدستور أو ان يقع هذا العمل تحت رقابة المجلس الدستوري، طالما ان هذا الإلغاء أو التعديل لم يمس قاعدة دستورية أساسية أو حقاً من الحقوق الدستورية الأساسية أو مبدأ من المبادئ ذات القيمة الدستورية، على ما سار عليه اجتهاد هذا المجلس، وهذه هي الحدود الوحيدة المرسومة لصلاحيات السلطة المشترعة،

وحيث ان الأمان الاجتماعي الذي استندت اليه مراجعة الطعن، لا يعني ثبات أوضاع قائمة، بل أخذ هذه الأوضاع بالاعتبار للإنتقال تدريجياً الى وضع تشريعي أكثر انصافاً وانسجاماً مع الواقع القائم، وفي الحالة الحاضرة، فان الواقع النقدي والمالي للبلاد يستلزم مثل هذا التعديل علماً ان ذلك لا يشكل مساساً بمبدأ الأمان التشريعي كما أن هذا المبدأ، ليس بحد ذاته مبدأ دستورياً أو ذا قيمة دستورية، ولا يسع المجلس ان يضيف هذه الصفة أو هذه القيمة على المبدأ المذكور في ظل أحكام دستورية صريحة كرست مبادرة التشريع لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء وأناطت سلطة التشريع بمجلس النواب وجعلت منها سلطة سيادية ومطلقة لا تحدّها سوى الحدود المنصوص عليها في الدستور، حتى اذا تجاوز التشريع هذه الحدود ووقع تحت رقابة المجلس الدستوري أصبح عرضة للإبطال.

وحيث حيال ما تقدم، فان المادة ٨٧ لا تمس بمبدأ الأمان التشريعي في شيء، علماً بأن هذا المبدأ لا يتمتع بحد ذاته بالحماية الدستورية، ما يستتبع رده هذا السبب.

وحيث في ما يتعلق بما أدلت به الجهة المستدعية لجهة اقتصار أحكام المادة ٨٧ المذكورة على الدولة والحصص والأرباح المحددة بالعملة الأجنبية للدولة دون سائر أشخاص القانون العام، يشكل مخالفة لمبدأ المساواة الذي يمتد الى أشخاص القانون العام أيضاً،

وحيث إنه بالعودة الى مضمون ذلك البند، يتبين أن المشتري أراد تخصيص نوعاً معيناً من الأموال العامة العائدة للدولة بنظام ضرائبي خاص، وهي الحصص والأرباح التي تعود للدولة اللبنانية المحددة بالعملة الأجنبية دون غيرها من الأموال العامة العائدة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام، وذلك لاعتبارات خاصة بتلك الأموال التي تعود للدولة بإيرادات بالعملة الصعبة، وذلك وفقاً للمصلحة العامة. فلا يعتبر التمييز بين فئات من الأموال العامة بغية تخصيصها بنظام ضرائبي مختلف خرقاً لمبدأ المساواة أمام القانون،

وحيث انه يحق للنواب اقتراح القوانين والتشريع في جميع المواضيع في أي حين، بحدود ما هو منصوص عنه في الدستور، علماً بأن التشريع يفترض ان يكون هادفاً الى حماية المصلحة العامة والحقوق المشروعة للأفراد والمجموعات التي يتكون منها الإقليم الذي تمارس الدولة عليه سيادتها، والاعتبارات التي تدعو المشتري الى التشريع لتحقيق أو مواكبة هذه الأهداف يفترض ان تكون دوماً محققة للصالح العام، والمجلس لا يسعه أعمال رقابته على هذه الاعتبارات لأن القضاء الدستوري لا ينظر في ملاءمة التشريع بل في دستوريته،

وحيث إن ما تدلي به الجهة المستدعية لهذه الجهة يكون مستوجباً الرد لوضوح النص وعدم وجود أي التباس فيه،

وحيث ان الادلاء بمخالفة النبذة الأولى من البند (ثانياً) من المادة ٨٧ من القانون المطعون فيه لقوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري والزاميتها، هو في غير محله، باعتبار ان القانون المحال اليه رقم ٦٤ تاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٠ المعدل للمادة ٥١ من القانون رقم ٢٠٠٣/٤٧٩، ليس موضع الطعن،

وحيث بالنسبة للدلاء بغموض النص، فإن ورود الفقرة ثانياً المطعون فيها في باب الاستثناءات يدل على أن الضريبة المتوجبة بموجب أحكام المادة ٥١ من القانون رقم ٢٠٠٣/٤٩٧ وتعديلاتها لجهة الاستمرار في اقتطاع الضريبة وفقاً لنوع الحساب، تطبق فقط في حال استيفاء الفوائد والإيرادات والعوائد بالعملة الأجنبية ولا يكون ثمة غموضاً مبدئياً لمعنى النص.

في سبب الطعن العاشر: مخالفة البند (٢) من المادة ٨٩ من القانون المطعون فيه مبدأ حق الدفاع ذي القيمة الدستورية، إضافة إلى غموض هذا البند وعدم وضوحه:

حيث إن الجهة المستدعية تدلي بأن البند (٢) من المادة ٨٩ من القانون المطعون فيه الذي ينص على أنه "إذا امتنع المختار عن الصاق طابع المختار على المعاملات والأفادات والمصادقات الصادرة عنه، على إدارة الصندوق توجيه إنذار له، إذا تكرر الامتناع، يحرم من بعض أو كل تقديمات الصندوق بقرار يصدر عن مجلس إدارة الصندوق"، لأنه لم يتضمن إعطاء المختار حق الدفاع عن نفسه ولم يوجب الاستماع إليه قبل اتخاذ التدبير بحرمانه من بعض أو كل تقديمات الصندوق، فضلاً عن أنه لم يتضمن ما يشير إلى مدة هذا الحرمان ووجوب تناسبه مع جسامة المخالفة، كما أن هذه المادة تتعلق بقانون طابع المختار ولا علاقة لها بقانون الموازنة، وتطلب بالنتيجة إبطال هذا النص،

وحيث إن المادة ٨٩ تنص على ما يلي:

"تعُدّل المادة ٤ من القانون ٢٠٠١/١٧٣ (قانون طابع المختار المعدل بالقانون رقم ٢٠١٤/٢٧)، وتصبح كما يأتي: " يكون الصاق طابع المختار إلزامياً مهوراً بختم المختار"،

وحيث إن اجتهاد المجلس الدستوري مستقر على أن مراجعة الطعن بدستورية القانون ليست مراجعة شخصية بل أنها تتعلق بالانتظام العام الدستوري المرتبط بكل قانون يجري إقراره وإصداره، فيكون من اختصاص المجلس، حفاظاً على الانتظام العام إياه، أن يضع يده عفواً على

كل ما يمكن ان يكون قد شاب القانون من مخالفات دستورية، ويرتب عليها النتائج اللازمة، دون ان يكون مقيداً، لا بمطالب الطاعنين ولا بالأسباب التي استندوا اليها ولا بحرفية مطالبهم، وحيث إنه يتبين أن نص المادة ٨٩ برمته لا يمت الى الموازنة بصلة، إذ أنه من النصوص التي تعدل قانوناً سبق اقراره، فينبغي ان ينضوي في صلب القانون المعدل لكي يسهل الاطلاع عليها، ولا يجوز ان يدس في قانون الموازنة العامة، وحيث إن المادة ٨٩ المطعون فيها تعتبر فارساً من فرسان الموازنة، وبالتالي مخالفة للدستور، وتحديدأ المادة ٨٣ منه، فيقتضي اعلان عدم دستورتها وابطالها لهذا السبب.

في سبب الطعن الحادي عشر: مخالفة المادة ٩٩ من القانون المطعون فيه المادة ٢٠ من الدستور بإنقاصها من الضمانات المقررة سابقاً للمتقاضين ومخالفتها مبدأ العدالة الاجتماعية، فضلاً عن مخالفتها مبدأي الشروع وسنوية الموازنة، وبالتالي مخالفتها المادة ٨٣ من الدستور.

حيث إن المادة ٩٩ المطعون فيها تنص على ما يلي:

1- يستوفي صندوق تعاضد القضاة رسماً مقطوعاً قدره خمسون الف ليرة لبنانية عن كل شكوى جزائية أو ادعاء مباشر، يدفع عند تقديم الشكوى او الادعاء المباشر وكذلك في كل مرحلة من مراحل التحقيق والمحاكمة، وايضاً عند تقديم الدفوع أو البت بها، وعلى كل تقرير صادر عن خبير أو طبيب شرعي أو وكيل تظليمة أو مراقب عقد صلح. يستوفي هذا الرسم لصقاً بواسطة طابع لصالح الصندوق.

2- تبقى سائر الرسوم المتعلقة بصندوق تعاضد القضاة دون "تغيير في قيمتها".

وحيث ان المادة ٢٠ من الدستور تنص على ما يلي:

"السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة. أما شروط الضمانة

القضائية وحدودها فيضعها القانون. والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والاحكام من قبل عمل المحاكم وتنفيذ باسم الشعب اللبناني،

وحيث انه يستفاد من المادة ٢٠ المذكورة ان الدستور جعل من القضاء سلطة مستقلة في اجراء وظيفتها، فهو ليس جهازاً أو سلكاً أو ما شابه من تسميات أو أوضاع قد تصح بالنسبة الى الموظفين ولكنها لا تصح أبداً بالنسبة الى القضاء. وتكريساً لمبدأ استقلال السلطة القضائية، فرض الدستور موجب صون الضمانات اللازمة ليس فقط للقضاة، بل أيضاً ومن خلالهم، للمتقاضين، تمكيناً للسلطة القضائية من حسن ممارسة سلطتها الدستورية،

وحيث ان المادة ٢٠ من الدستور، أناطت بالسلطة التشريعية وضع قانون يرسم شروط وحدود الضمانة القضائية التي يدين بها القضاة والمتقاضون تجاه السلطة التشريعية، فيكون الدستور بذلك قد ارتقى بالضمانة القضائية الى مستوى الضمانة الأساسية الجوهرية ذات القيمة الدستورية،

وحيث ان استقلال القضاء، فضلاً عن النص الدستوري الذي يكرسه، يعتبر مبدأ من المبادئ ذات القيمة الدستورية وفق ما سار عليه اجتهاد المجلس الدستوري،

وحيث ان استقلال القضاء لا يستقيم اذا لم يتأمن استقلال القاضي بتوفير الضمانات اللازمة التي تحقق هذا الاستقلال،

وحيث إن المشتري، إعمالاً لموجب الضمانة القضائية، وضع عدة نصوص، منها الواردة في نظام صندوق تعاضد القضاة، الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٥٢ وتعديلاته والمتعلقة بتأمين مساعدات طبية واجتماعية وتعليمية وثقافية وسكنية وطوارئ استثنائية يقرها مجلس ادارة الصندوق للمنتسبين اليه وعائلاتهم... وبالمقابل، تتكون وارداته من بدلات اشتراك المنتسبين، والمبالغ التي تساهم الدولة بها ومن رسوم مختلفة ومساعدات وهبات وقروض...



وحيث ان المادة ٩٩ المطعون فيها تأتي، في الظروف الحالية، لتحسين الضمانة القضائية المشار اليها، توصلنا الى تأمين مقومات الصمود لدى القضاة، وتحقيقاً لاستقلالهم المادي والمعنوي، دون المساس بحقوق المتقاضين لأية جهة كانت،

وحيث إن المادة ٩٩ من القانون المطعون فيه، بتخصيصها رسماً مقطوعاً على النحو الوارد فيها لصالح صندوق تعاضد القضاة، تشكل إضافة الى سائر موارد الصندوق دعماً لقدرته على تعزيز الضمانة القضائية المطلوبة، وتأتي بالتالي في السياق العام المقصود بالمادة ٢٠ من الدستور، وبذلك تتحقق عناصر الضمانة القضائية للقضاة والمتقاضين معاً، دون اي مساس بمبدأ "مجانية الدعاوى الجزائية"،

وحيث ان المادة ٩٩ المشار اليها تكون، والحالة ما تقدم، متوافقة مع أحكام الدستور، وليس ما يبرر ابطالها،

وحيث انه في ما يتعلق بمخالفة المادة المطعون فيها لمبدأي الشروع وسنوية الموازنة وبالتالي مخالفتها للمادة ٨٧ من الدستور، فان هذه الأخيرة تنص على مبادئ ترعى اعداد الموازنة ومضمونها، وهي السنوية والوحدة والشمولية والشروع التي تعتبر مبادئ دستورية تقليدية في علم المالية العامة،

وحيث ان الدستور اعتمد مبدأ سنوية الموازنة، وهو يتيح وضع الضرائب والرسوم في القسم المخصص للواردات، ووضع المصاريف في القسم المخصص للنفقات، واجراء التوازن بينهما للسنة القادمة، مما يفسح في المجال أمام مجلس النواب لممارسة رقابة تنظيمية ودورية، خلال فترة وجيزة من الزمن، على المالية العامة، وعلى اعمال الحكومة في السنة القادمة،

وحيث ان الدستور ربط مبدأ سنوية الموازنة بمبدأ الشمول الذي يعني تضمين الموازنة جميع نفقات الدولة وجميع مداخيلها عن السنة القادمة،

وحيث ان مبدأ الشمول يفضي بأن تكون النفقات مفصولة عن الواردات،

وحيث ان مبدأ الشمول يكتمل بمبدأ الشيوخ في الموازنة، اي مبدأ عدم تخصيص واردات معينة لتغطية نفقات معينة، ما يعني ان يتم الإنفاق، أي كانت وجهته، بمأخوذات من الواردات، أي كانت مصادرها،

وحيث ان مبدأ الشيوخ، اي عدم التخصيص، يرتبط بمفهوم الدولة كونها كياناً سياسياً وقانونياً موحداً وجامعاً، وما يتوافر من موارد يجب ان تكون موارد مشتركة لتحقيق المنفعة العامة،

وحيث ان مبدأ الشيوخ هو القاعدة، والاستثناءات عليه محدودة جداً، فيجري في بعض الحالات تخصيص ضرائب ورسوم لتغطية نفقات ذات صلة بالأمور التي فرضت عليها هذه الضرائب والرسوم تحديداً، أو نفقات تتعلق بالتنمية المحلية، كالضرائب والرسوم المجبأة لصالح البلديات، على سبيل المثال، او تخصيص بعض الرسوم لتسديد دين عام،

وحيث ان تطور مفهوم الدولة ووظائفها المتزايدة قضى بالخروج على هذا المبادئ التقليدية تلبية لحاجات هذا التطور، ما يفسر لجوء الدولة، وتحديداً السلطة التشريعية الى اقرار قوانين تتجاوز هذه المبادئ، كالاتعمادات الدائمة او التي تفتح لأكثر من سنة، واعتمادات التعهدات التي تخصص لتنفيذ بعض المشاريع الانشائية الطويلة الأمد التي لا يمكن انجازها في سنة واحدة، وكذلك الاعتمادات الاضافية، والموازنات الملحقة والتي يلحظ رصيدها او فائضها فقط في الموازنة العامة والموازنات الملحقة، وتخصيص ايرادات معينة لانفاق معين،

وحيث انه اذا كان من ميزات مبدأ الشمول انه يمنع التخصيص في استعمال الواردات وتفضيل نفقة على أخرى، واذا كان من مسلم به ان مبدأي الشيوخ والشمول انما تقوم صلتهما على الزام السلطة التنفيذية بالامتناع عن اي انفاق لم يرصد له اعتماد في الموازنة، لكن من المسلم به أيضاً في الممارسات التشريعية ان المبدأين المذكورين بشريعتهما في حالات عديدة، كما في الأمثلة التالية: استعمال المبالغ التي يهبها الأفراد أو يوصون بها لغاية معينة كفتح طريق او بناء مدرسة، استعمال المبالغ التي تدفعها البلديات الى الدولة على سبيل المساهمة في نفقات

معينة، استعمال وإردات بعض المؤسسات العامة ذات الطابع الاستثماري لهاتف والكهرباء والمياه لنفقاتها الخاصة، استعمال إيراد مطعم المدرسة الفندقية لشراء المواد اللازمة للمطعم، استعمال إيرادات اليانصيب الوطني لمشاريع اجتماعية، استعمال رسم الخروج على المسافرين بطريق الجو وكذلك جميع الرسوم والواردات الأخرى لمطار بيروت الدولي على أنواعها لتوسيع وتطوير المطار والطرق المؤدية إليه...

وحيث ان المادة ٩٩ من القانون المطعون فيه قد جاء من ضمن هذا السياق الدستوري والتشريعي، مراعية الضوابط الموضوعية في التشريع المالي بما لا يتعارض وأحكام الدستور.

ويكون هذا السبب المدلى به مردوداً وفق لما تقدّم،

في سبب الطعن الثاني عشر: مخالفة المادة ١١١ من القانون المطعون فيه أحكام المادتين ١٨ و٥١ من الدستور كون مجلس النواب لم يقرها ولم يوافق عليها، إضافة الى عموضها وعدم وضوحها:

حيث ان المادة ١١١ من القانون المطعون فيه ترمي الى اعطاء العاملين في القطاع العام والمتقاعدين وكل من يتقاضى راتباً أو أجراً أو مخصصات من الأموال العامة ناتجة عن وظيفة، ضعفي أساس الراتب الشهري أو أساس الأجر، دون اية زيادة مهما كان نوعها او تسميتها، على ان لا يقل اجمالي ما سيتقاضاه المستفيد عن خمسة ملايين ليرة. على ان لا تزيد قيمة هذه الزيادة مهما بلغ أساس الراتب عن اثني عشر مليون ليرة لبنانية،

وحيث ان الجهة المستدعية تدلي بأن هذه المادة لم تعرض أصلاً للتصويت في مجلس النواب، وبالتالي فان مجلس النواب لم يقرها ولم يوافق عليها، فتكون بحكم المنعقدة لمخالفتها أحكام المادتين ١٨ و٥١ من الدستور، ما يستوجب اعلان بطلانها لهذا السبب،

وحيث ان المادة ١٨ من الدستور نصت على ان "لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب". كما ان المادة ٥١ من الدستور نصت

على ان "يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة في الدستور بعد ان يكون وافق عليها المجلس، ويطلب نشرها، وليس له ان يدخل تعديلا عليها أو ان يعفي أحداً من التقيد بأحكامها"،

وحيث انه من الثابت ان رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين، عملا بأحكام المادة ١٩ من الدستور، لا تقتصر على مضمون النص التشريعي، بل تمتد الى أصول التشريع الدستورية. وهذه الرقابة تنضوي في اطار ما يسمى بالرقابة الدستورية الخارجية للقوانين *Contrôle de la constitutionnalité externe des lois*، وهذا ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري:

وحيث ان المادة ١١١ المذكورة، ووفق ما تدلي به الجهة المستدعية، كانت تحمل الرقم ١١٥ من مشروع قانون الموازنة، عندما تم عرضها ومناقشتها في لجنة المال والموازنة. وهذا يعني انها اتبعت المسار التشريعي العادي لاقرار بنود الموازنة، لغاية وصولها الى الهيئة العامة لاقرار المشروع بكامله ومن ضمنه المادة ١١١ المطعون فيها، ولا يغير في الأمر شيئاً قيام عدد من النواب بلفت نظر رئيس المجلس الى هذا الأمر بهدف اعادة المناقشة فيها،

وحيث ان التصديق على قانون الموازنة من قبل الهيئة العامة للمجلس النيابي، يشمل ضمناً التصديق على المادة ١١١ منه كما جاءت في متنه، وذلك في غياب ما يفيد عكس ذلك، وحيث ان المجلس الدستوري لا يسعه اعمال رقابته على الاعتبارات التي تملّي التشريع، لأنه لا ينظر في ملاءمة التشريع بل في دستوريته،

وحيث ان ما تدلي به الجهة المستدعية لناحية شمول أحكام المادة ١١١ المطعون فيه المعينين في القطاع العام بصورة مخالفة للقانون، فإن المشتري وضع تشريعاً يشمل جميع العاملين في القطاع العام بدون استثناء أو تمييز، ويعود للقضاء المختص البت في مسألة عدم قانونية التعيين في حال وجوده. فضلاً عن ان النص المقصود واضح ولا يشوبه أي غموض مبدد لمعناه

لناحية شمول أحكامه جميع العاملين في القطاع العام وكل من يتقاضى راتباً أو أجراً أو مخصصات من الأموال العمومية ناتجة عن وظيفة دون أي تمييز أو تصنيف،

وحيث ان الأساس الذي تحتسب على اساسه الزيادة للعاملين في القطاع العام، هو بكل وضوح أساس الراتب الشهري، أو أساس الأجر أكان يومياً أو بالساعة، أو أساس المعاش التقاعدي أو المخصصات دون اية زيادة، مهما كان نوعها أو تسميتها،

وحيث ان نص المادة ١١١ لا يميز بين فئة وأخرى من العاملين في القطاع العام سواء كانوا مدنيين أو عسكريين، معتمداً معياراً موضوعياً واحداً يسري على الجميع باستثناء موظفي السلك الدبلوماسي المعيّنين في البعثات اللبنانية في الخارج، كذلك كل من يتقاضى تعويضات بغير الليرة اللبنانية بحكم وظيفته،

وحيث إن رد الطعن لعدم مخالفة الدستور أو القواعد ذات القيمة الدستورية لا يعني انه يتمتع على المجلس الدستوري ان يحصن القانون المطعون فيه بتحفظات تفسيرية يتعين التقيد بها في مراحل تطبيقه وتنفيذه، اذ انه من المسلم به في اجتهاد القضاء الدستوري، ان للمجلس الدستوري، في الحالات التي يرد فيها الطعن، ويقضي بدستورية القانون، ان يفسر القانون المطعون فيه على النحو الذي يجعله أكثر اتفاقاً مع أحكام الدستور،

وحيث ان هذا المجلس، استناداً الى اختصاصه التفسيري، يرى ان ما ورد في الفقرة الأولى من المادة ١١١ المطعون فيها: "على ألا يقل اجمالي ما يتقاضاه المستفيد بما فيه راتبه الأساسي عن خمسة ملايين ليرة وعلى ألا تزيد قيمة الزيادة مهما بلغ أساس الراتب عن اثني عشرة مليون ليرة لبنانية"، انما يفسر ويجب ان يطبق على اعتبار ان قيمة الزيادة على أساس "الراتب الأساسي" يجب ان لا تقل عن خمسة ملايين ليرة ولا تزيد عن اثني عشر مليون ليرة لبنانية وذلك تحقيقاً لمبدأ العدالة الاجتماعية،

وحيث ان الذهاب خلاف ذلك يؤدي الى مخالفة نية المشرع والاعتبارات التي أملت عليه هذا التشريع، مع وجوب ردّ هذا السبب لسائر الجهات.

في سبب الطعن الثالث عشر - مخالفة المادة ١١٩ من القانون المطعون فيه أحكام المادة ٨٣ من الدستور كونها من فرسان الموازنة ولا تراعي مبدأ سنويتها:

حيث ان المادة ١١٩ من القانون المطعون فيه نصت على تعديل المواد ٤٦ و ١٠١ و ٦٠ من قانون الشراء العام،

وحيث ان هذه المواد تتعلق حصراً بقانون الشراء العام وبأمور تنظيمية وإدارية لا علاقة لها بقانون الموازنة،

وحيث ان النصوص التي تعدل قانوناً سبق إقراره، ينبغي أن تنضوي في صلب القانون المعدل كي يسهل الاطلاع عليها، ولا يجوز ان تدس في قانون الموازنة العامة،

وحيث ان قانون الموازنة العامة يختلف بطبيعته عن القوانين العادية، ولا يجوز بالتالي ان تعدل هذه القوانين من ضمنه، لان في ذلك خروجاً على أصول التشريع،

لذلك يقتضي ابطال المادة ١١٩ من القانون المطعون فيه لمخالفتها نص المادة ٨٣ من الدستور، كونها تعتبر من فرسان الموازنة *Cavalier budgétaire*، ولا تراعي مبدأ سنويتها،

#### رابع عشر: في المخالفات المثارة عفواً من قبل المجلس:

حيث ان رقابة المجلس الدستوري تمتد الى كامل القانون المطعون بدستوريته، ولا تقتصر فقط على المسائل المثارة في الطعن، اذ انه يضع يده عفواً على ما شاب القانون من مخالفات دستورية ويرتب عليها النتائج، دون ان يكون مقيداً بمطالب الطاعنين أو بالأسباب التي استندوا اليها أو بحرفية مطالبهم،

1- في وجوب الغاء عبارة "يصدر" من المادة ١٠٩ من القانون المطعون فيه:

حيث إن المادة ١٠٩ من القانون المطعون فيه نصت على ما يلي: "على جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة والمشاريع المشتركة والشركات المختلطة وسائر أشخاص القانون العام تزويد وزارة المالية بالمعلومات التي تملكها عن موجودات الدولة العقارية وغير العقارية باستثناء الموجودات العقارية الخاصة بالقوى العسكرية والأمنية ضمن مهلة ستة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القانون بالإضافة الى وجهة استعمال هذه الممتلكات وشغلها في حال وجدوا وغير ذلك من المعلومات التي يجب أن تحدد بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية"،

وحيث إن المادة ٥٦ من الدستور اناطت صلاحية اصدار القوانين والمراسيم برئيس الجمهورية حصراً، دون غيره من السلطات الدستورية، فلا يجوز بالتالي أن يصدر مرسوم اتخذ في مجلس الوزراء عن المجلس نفسه، ما يوجب حذف عبارة "يصدر" من المادة ١٠٩ من القانون المطعون فيه.

2- في عدم دستورية المادة ١٦ من القانون لمخالفتها لأصول التشريع وكونها من فرسان الموازنة:

حيث إن تمديد العمل بموجب المادة ١٦ من القانون المطعون فيه، بأحكام البنود "أ" و"ج" و"د" من الفقرة الاولى من المادة الثالثة من القانون رقم ٢٠٢٠/١٩٤ الصادر في ٢٠٢٠/١٠/١٦، والذي يرمي الى حماية المناطق المتضررة بنتيجة انفجار مرفأ بيروت ودعم إعادة اعمارها، لا تمت الى الموازنة بصلة، إذ أن الفقرات المذكورة تمنع التصرف بالعقارات وتوجب وضع إشارات منع تصرف على صحتها، فلا يجوز أن تتضمن في متن قانون الموازنة العام، فيقتضي إبطالها كونها من فرسان الموازنة.

سار في القرار رقم ٤٤٤  
القرار رقم ٤٤٤  
بتصويب رقم ٣٢٠ - من بند ١ - بند  
للكل هذه الأسباب  
إباما .  
القاضي طنوس مطر  
رئيس المجلس الدستوري

يقرّ بالاكثورية:

أولاً- اخراج المستدعي السيد رامي فنج من المراجعة لعدم الصفة.

ثانياً- في الشكل:

قبول المراجعة لورودها ضمن المهلة القانونية ولاستيفائها شروطها الشكلية كافة.

ثالثاً- في الأساس:

- 1- ابطال المواد ١٦ و ٢١ و ٣٢ و ٨٩ و ١١٩ من القانون المطعون فيه لعدم دستوريته.
- 2- ابطال عبارة "الفئات المعفاة منه" الواردة في المادتين ٥٣ و ٥٤، وكلمة "يصدر" من المادة ١٠٩ من القانون المطعون فيه، وبالتالي حذفها من نص المواد المذكورة.
- 3- رد طلب ابطال القانون المطعون فيه لمخالفته المواد ٣٢ و ٨٣ و ٨٤ و ٨٧ من الدستور.
- 4- رد طلب ابطال المواد ١١ و ١٧ و ٢٢ و ٨٢ و ٨٧ و ٩٩ من القانون المطعون فيه.
- 5- رد طلب ابطال المادة ١١١ من القانون المطعون فيه، مع تحصيلها بالتحفظ التفسيري الالزامي الوارد في متن هذا القرار.



رابعاً- ابلاغ القرار من رئاسة الجمهورية ومجلس النواب.

خامساً- نشر القرار في الجريدة الرسمية.

قراراً صدر بتاريخ ١/٥ / ٢٠٢٣.

الأعضاء

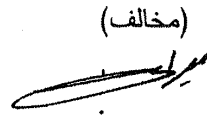
فوزات فرحات



الياس مشرقاني

(مخالف)  


ميراي نجم

(مخالف)  


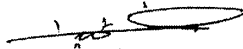
أكرم بعاصيري



البرت سرحان



رياض أبو غيدا



ميشال طرزي



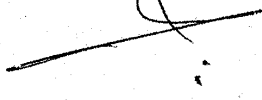
الرئيس

طنوس مشلب



نائب الرئيس

عمر حمزة



أمين السر

عوني رمضان

