

قرار رقم ٢٠٠٢/٣

تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٥

طلب ابطال القانون رقم ٤٣٠ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٦ :
انشاء حساب لادارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات اخرى
لعمليات التسنيذ

نتيجة القرار
رد المراجعة في الاساس مع اعتبار القانون غير مخالف
للدستور او للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية
بالتحفظات التفسيرية الالزامية المبينة صراحة في
متن القرار .

المواد المسند اليها القرار
المواد ١٦ ، ٦٥ ، ٨٣ ، ٨٧ و ٨٨ من الدستور

الأفكار الرئيسية
مبدأ فصل السلطات
عدم وضوح القانون او عدم فقعه لا يؤيدان الى ابطاله الا
عند تجاوزه حداً مفرطاً مبدداً لمعناه
تحصين القانون بالتحفظات التفسيرية الملزمة Réerves
d'interprétation
انتقال وظيفة الموازنة العامة من مجرد وظيفة سياسية الى
وظيفة متأقلمة مع مختلف الاوضاع المالية
والاقتصادية، على ان تمارس أيضاً من السلطة
المشترعة
الخروج على مبدأي شمول وشيوع الموازنة العامة هو من
الممارسات الدارجة على انه لا يجوز تخصيص
بعض الواردات او قسم منها لنفقات معينة دائمة

عدم وضوح النص التشريعي وعدم فقّهه يؤدّيان الى ابطاله
عند تجاوزه حدّاً مفرطاً يبيدّان معناه
وجوب اخضاع الحسابات الخاصة بشكل الزامي لاحكام
المادة ٨٧ من الدستور (عرض حسابات الادارة
المالية النهائية لكل سنة على المجلس للموافقة عليها
قبل نشر الموازنة المالية التالية)

رقم المراجعة: ٢٠٠٢/٣

المستدعون: النواب السادة: الرئيس حسين الحسيني، الرئيس عمر كرامي، نائلة معوض، موريس فاضل، مصطفى سعد المصري، جورج قصارجي، محمد كياره، محمد الصفدي، نعمة الله ابي نصر، انطوان غانم، علي عمّار.

القانون المطلوب ابطاله: القانون رقم ٤٣٠ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٦ والمتعلق بانشاء حساب لادارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات اخرى لعمليات التسديد، والمنشور في ملحق العدد ٣٢ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٧ من الجريدة الرسمية، وذلك لعدم دستوريته.

إن المجلس الدستوري

الملتئم في مقره بتاريخ ٢٠٠٢/٧/١٥ برئاسة رئيسه امين نصار وحضور نائب الرئيس مصطفى العوجي والاعضاء: حسين حمدان، فوزي ابو مراد، سليم جريصاتي، سامي يونس، عفيف المقدم، كيريال سرياني، مصطفى منصور، اميل بجاني.

وعملا بالمادة ١٩ من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وعلى تقرير العضو المقرر،

ويما انه تبين ان النواب المستدعين قد تقدموا بمراجعة سجلت في قلم المجلس الدستوري تحت الرقم ٢٠٠٢/٣ بتاريخ ٢٢ حزيران ٢٠٠٢، يطلبون فيها تعليق مفعول وابطال القانون رقم ٤٣٠ الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٦ والمتعلق بانشاء حساب لادارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات اخرى لعمليات التسديد، والمنشور في ملحق العدد ٣٢ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٧ من الجريدة الرسمية وذلك لعدم دستوريته، وقد ادلوا في الشكل، بأن مراجعتهم واردة ضمن المهلة القانونية ومن قبل جهة مخولة دستوريا بتقديمها، بحيث يقتضي قبولها شكلا، وفي الاساس، باشروا باستعراض حرفية نص القانون المطعون فيه واسبابه الموجبة التي تشير الى الاهداف المتوخاة من وضعه وهي تحسين ادارة الدين العام وتخفيض حجمه وكلفته عن طريق انشاء حساب خاص تتولى الحكومة من خلاله، بالتعاون مع وزارة المالية ومصرف لبنان، تحقيق هذه الاهداف بأن يصار الى ايداع ايرادات محددة في الحساب المذكور واعتماد تقنيات حديثة وادوات مالية جديدة، مما سوف يؤدي بشكل تدريجي الى خفض كلفة الدين العام وتدفق الرساميل من الخارج وبالنتيجة الى تحسين المالية العامة

للدولة والى زيادة معدلات النمو الاقتصادي، و اضافوا ان الدين العام المتراكم كان قد بلغ حتى شهر ايلول ١٩٩٢ ما قيمته ١,٥٨٨ مليار دولار اميركي، وكانت الحكومة آنذاك في بداية سنة ١٩٩٢ قد قررت تحديد سقف الانفاق العام لسنة ١٩٩٢ بمافيه فوائد الدين العام وسلفات الخزينة ورفع مستوى الواردات العامة الحقيقية لسنة ١٩٩٢ باعتماد اجراءات معينة، ووضع سقف لسحوبات الخزينة في مصرف لبنان وتجميد رصيد الدين العام الداخلي المتوجب للمصرف المذكور تمهيدا لتسديده على سنوات عدة، واجراء مراجعة شهرية لاداء موازنة الدولة واتخاذ الاجراءات الضرورية الهادفة الى اعادة الاستقرار المالي والنقدي، غير ان الحكومة التي تشكلت في اعقاب انتخابات ١٩٩٢ قد تمادت في الانفاق والاستدانة بما يفوق الامكانيات اللبنانية بمستويات خيالية حتى اصبح الدين العام المتراكم اليوم في حدود ٣١ مليار دولار اميركي، وان البلاد تدور في حلقة مفرغة اذ يقدر ما يرتفع العجز بقدر ما يتزايد الدين العام، ويقدر ما يتزايد الدين العام بقدر ما ترتفع كلفة خدمته، وان معدل النمو في تراجعه مستمر منذ سنة ١٩٩٣ حتى اصبح دون الـ ١% خلال السنتين الماضيتين، واوردوا ايضا ملاحظات لاهل الاختصاص القانوني والمالي على الاسباب الموجبة للقانون وعلى مواد حين كان مشروعا قبل اقراره في مجلس النواب، وهي ملاحظات وآراء وردت في مقالات صحفية تخلص الى القول بأن الاسباب الموجبة تعتمد تحليلا خاطئا من اساسه اذ لا فائض اوليا في حسابات الدولة المجمع طالما ان وزارة المالية ممتنعة عن تسديد مبالغ كثيرة وكبيرة لاصحاب حقوق في الخارج والداخل، وان مشروع القانون سوف يؤدي في حال اعتماده الى جعل المصرف المركزي يخرج عن دوره ليقود عمليات التسديد، مما يشكل بدعة مالية وقانونية ودستورية في دور وطبيعة عمل المصارف المركزية، كما انه سوف يؤدي الى فسخ موازنة الدولة بايراداتها ونفقاتها الى شقين منفصلين، شق يتضمن سائر النفقات التشغيلية والتجهيزية من جهة ومن جهة اخرى جزءا من الايرادات العامة، بعد اقتطاع عدة ايرادات منها، وشق ثان يشمل في بند الايرادات ما اورده مشروع القانون بينما يتحمل في بند النفقات كامل عبء خدمة الدين العام، بحيث تصبح صورة المالية العامة اكثر اختلالا وترتفع درجة المخاطر ومستويات الفوائد ويتحمل مصرف لبنان هذا الشق المختل بنويوا.

وبما ان المستدعين ادلوا بعد كل ذلك بأسباب الطعن التالية:

أ- مخالفة القانون المطعون فيه احكام الدستور.

ب- مخالفة القانون المطعون فيه المبادئ المالية العامة.

ج- تفكيك القانون المطعون فيه الهيكلية المالية للدولة.

وبما انه يتبين عند تفصيل اسباب الطعن اعلاه، سببا سببا، ان النواب المستدعين

قد ادلوا بما يلي:

أ- في مخالفة القانون المطعون فيه لاحكام الدستور:

ادلى المستدعون لهذه الجهة بأن الدستور اللبناني قد نص في مقدمته، كما ورد في مقدمة وثيقة الوفاق الوطني، ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، وان المادة ١٦ من الدستور ناطت السلطة المشتركة بهيئة واحدة هي مجلس النواب وان المادة ٨٨ من الدستور تنص على انه لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزانة الا بموجب قانون، وان القانون المطعون فيه قد أحلّ السلطة التنفيذية محل السلطة المشتركة في ممارسة اختصاصها باصدار قواعد ملزمة لها صفة التشريع خلافا للنص الدستوري وخلافا للمبدأ العام بأن لا حلول بدون نص، وان هذا الحلول حصل في شأن مالي خلافا لاحكام المادة ١٦ من الدستور لجهة الاختصاص وخلافا لاحكام المادة ٨٨ منه لجهة عقد القروض وترتيب الانفاق على الخزينة، وانه لا يجوز عملا بكل ما سبق ان تتنازل اي سلطة عن اختصاصاتها وتفويض سلطة اخرى بها، بحيث يكون القانون المطعون فيه، بكامل مواده، متعارضاً واحكام وثيقة الوفاق الوطني والدستور ومخلاً اخلاقاً فاضحاً بمبدأ الفصل بين السلطات، بحيث يقتضي اعلان بطلانه.

ب- في مخالفة القانون المطعون فيه المبادئ المالية العامة:

ادلى المستدعون لهذه الجهة بأن الدستور اللبناني قد افرد للشؤون المالية احكاماً خاصة في مواده ٨١ الى ٨٩ وادخلها في الوظيفة التشريعية ووجب اصدارها بموجب قوانين لاهميتها وخطورتها، وان انشاء حساب هو اجراء محاسبي عادي لا يتطلب سن قانون الا اذا كانت الغاية غير ما هو معلن، ولا يدار الدين العام من خلال اجراء محاسبي، بل ان مثل هذه الادارة هي من صميم اختصاصات الخزينة العامة، وان تخصيص ايرادات ناتجة عن الرسوم والضرائب لاستعمالها في وجه انفاق محدد هو من التصرفات المحظورة في المالية العامة عملاً بمبدأ شمولية الموازنة *Universalité du budget*، الذي يقضي بأن تشمل الموازنة كل انواع الانفاق وكل انواع الايراد دون تخصيص انفاق معين لايراد معين، بحيث يبدو ان غاية القانون ليست انشاء حساب بل اقتطاع جزء من ايرادات الدولة العامة لاستعمالها في ادارة الدين العام خلافا للمبادئ الدستورية المعترف بها دولياً في تنظيم المالية

العامة، واستعمال إيرادات مستقبلية لإصدار المزيد من الديون المعززة برهن تلك الإيرادات وليس تكريس هذه الإيرادات لتسديد الاستحقاقات المالية، وبذلك يكون القانون قد انشأ نوعين من الديون: ديون جديدة مضمونة بإيرادات مقطوعة من الموازنة العامة وديون قائمة سوف يضعف مركزها الائتماني بفعل تدني مستوى إيرادات الموازنة بنتيجة الاقتطاع المذكور لصالح حساب الدين. ويضيف المستدعون تحت هذا السبب ان القانون يغفل تحديد معنى الكثير من المفاهيم والتعابير الفنية الواردة فيه بحيث يكون غير جلي فضلا عن انه يلغي في مادته التاسعة النصوص الدستورية المتعلقة بالموازنة العامة ومالية الدولة وقانون المحاسبة العامة، بحيث يقتضي اعلان بطلانه.

ج- في تفكيك القانون المطعون فيه الهيكلية المالية للدولة:

ادلى المستدعون لهذه الجهة ان القانون المطعون فيه يقتطع من إيرادات الخزينة بشكل الزامي وتلقائي بنودا اساسية من إيرادات الموازنة، مما يمس بمبادئ وحدة الموازنة وشمولييتها وسنويتها المنصوص عنها في المادة ٨٣ من الدستور. وبذلك يكون القانون المطعون فيه مخالفا لاحكام هذه المادة الدستورية. وقد استشهد المستدعون ببعض اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي الذي يعتمد على حد قولهم احكاما قانونية تماثل ما في دستورنا مركزين استشهادهم على قرار للمجلس الدستوري الفرنسي صادر في ١٢/٢٩/١٩٩٤ انتقد ممارسة عدم الادراج في الموازنة Débudgétisation والحد من حق السلطة المشترعة بالاطلاع Droit d'information.

ويضيف المستدعون ان القانون المطعون فيه يعتبر من القوانين المنفردة الغريبة عن الاطار التشريعي المالي والتي يمكن ابطالها لعدم دستورتيتها عملا بالاجتهاد الدستوري الفرنسي، وانه لا يتقيد بمبدأ احترام مضمون الموازنة وبمبدأ الرقابة التي يمارسها مجلس النواب الذي يجب عليه ان يكون مطلعاً بشكل صحيح على القوانين المالية التي يجب ان تتمتع بدورها بحد ادنى من الصدفية، مما يرتد على دستورية القانون المطعون فيه لانه لا يتمتع بالصدفية والوضوح بشكل كاف.

ويخلص النواب المستدعون الى ان القانون المطعون فيه يؤدي الى تفكيك الدولة على الصعيد المالي "تفكيكا فوضويا"، وانه اذا كان الدستور قد حرص على وضع الاختصاصات المالية في عهدة السلطة المشترعة فذلك لاهميتها وخطورتها وخصوصا

علاقتها وسيادة الدولة والسيادة في الدولة على مقدراتها، بحيث يقتضي، في ضوء كل ما سبق، اعلان بطلان القانون المطعون فيه.

بناء على ما تقدم

اولا- في الشكل:

بما ان المراجعة قد وردت ضمن المهلة ومستوفية جميع الشروط القانونية فتكون مقبولة شكلا.

ثانيا- في الاساس:

١- فيما يتعلق بالسبب الاول للطعن المرتكز على مخالفة القانون المطعون فيه احكام الدستور:

بما ان القانون المطعون فيه نص في مادته الاولى على ان تفتح الحكومة -وزارة المالية- حسابا خاصا لدى مصرف لبنان يسمى "حساب ادارة وخدمة وتخفيض الدين العام" تحول اليه حكما صافي ايرادات خصخصة اي مرفق عام تتم خصصته خلال مدة اقصاها عشرون سنة من تاريخ نشر القانون، وتستعمل حصيلتها في خدمة الدين العام وتخفيضه واطفائه، كما نص في مادته الثانية على الاجازة للحكومة- وزارة المالية- ان تفتح حسابات عدة اخرى خاصة باسم الخزينة يخصص كل واحد منها حكما لايداع نوع واحد من المداخل الثابتة الحالية والمستقبلية للدولة: مداخل الهاتف ومداخل التبغ والتبناك ومداخل كازينو لبنان ومداخل رسم العبور في الاجواء اللبنانية واية مداخل تنتج عن قطاع يصار الى خصصته باستثناء ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والرسوم البلدية المتوجبة على هذه المداخل وذلك لمدة اقصاها اثنا عشرة سنة من تاريخ نشر هذا القانون. ويقصد بالمداخل المستقبلية بمفهوم هذا القانون المداخل المستحقة وغير المستحقة التي نشأت ولم تحصل وكذلك التي لم تتحقق بعد.

وبما ان القانون المطعون فيه قد تضمن ايضا في مادته الثالثة انه يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية تحويل الى "حساب ادارة وخدمة وتخفيض الدين العام" وذلك من اجل اعادة تمويل الدين العام او تخفيضه او اعادة هيكلته:

أ- القروض المخصصة لخدمة الدين العام او لتخفيضه او لاعادة هيكلته والموافق عليها من مجلس النواب.

ب- المنح والمساعدات المخصصة لنفس الغرض.

كما تضمن القانون المطعون فيه في مادته الرابعة انه يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية تحويل ايرادات اخرى الى "حساب ادارة وخدمة وتخفيض الدين العام" على ان لا تتجاوز التحويلات لاية سنة، الفائض الاولي المحقق لموازنة السنة المذكورة.

وبما ان القانون المطعون فيه قد تضمن كذلك، في مادته الخامسة، ان وزارة المالية تقوم، من خلال الحسابات المنصوص عليها في المادة الثانية منه، ومن ضمن الاجراءات الهادفة الى تخفيف عبء الدين العام باجراء عمليات تسنيد واستحداث آليات ذات اهداف خاصة (Special purpose vehicles S.P.V) لهذه الغاية تكون منفصلة عن الذمة المالية للدولة اللبنانية وتحول وزارة المالية الى هذه الآليات ذات الاهداف الخاصة (S.P.V) بعض او كامل المداخل المنصوص عليها في المادة الثانية من القانون وتخصص حصرا الايرادات الناتجة عن عمليات التسنيد واي فائض نقدي على المستحقات والمصاريف المتعلقة بهذه العمليات لادارة وايفاء الدين العام اصلا وفائدة وانه يقصد بعملية التسنيد بمفهوم القانون المطعون فيه عملية التفرغ بصورة نهائية غير قابلة للرجوع (True Sale) عن مداخل معينة الى هذه الآليات ذات الاهداف الخاصة (S.P.V) المنشأة لهذه الغاية وذلك بالعملة ذاتها التي يتم فيها تحصيل هذه المداخل، على ان يحول الفائض الناتج عن عملية التسنيد الى الحساب الخاص المنصوص عليه في المادة الاولي من القانون وتخضع عمليات التفرغ هذه لاحكام قانون الموجبات والعقود ما لم ينص القانون المطعون فيه على خلافه وانه عند توقيع عملية التفرغ بين الدولة اللبنانية وكل من هذه الآليات ذات الاهداف الخاصة (S.P.V) المنشأة لكل من مداخل الهاتف او مداخل التبغ والتبناك او مداخل كازينو لبنان او مداخل رسم العبور في الاجواء اللبنانية او اية مداخل تنتج من اي قطاع يصار الى خصصته، يصبح كل واحد من الحسابات الخاصة المفتوحة باسم الخزينة لدى

مصرف لبنان و المذكورة في المادة الثانية من القانون حكما حسابا مميزا ومنفصلا عن اي حساب آخر (Segregated) وعن اي ذمة مالية اخرى بما فيها الذمة المالية للدولة والذمة المالية لمصرف لبنان، وتكون جميع العقود والايرادات المرتبطة بالعمليات المنوه عنها اعلاه معفاة من الضرائب والرسوم والمكوس كافة مهما كان نوعها ولأية جهة كانت بما فيها ضريبة الدخل ورسم الطابع المالي.

وبما ان القانون المطعون فيه قد نص ايضا في مادته السادسة على ان لوزارة المالية ان تكلف مصرف لبنان القيام بعمليات التسديد المشار اليها فيه وذلك وفق الشروط التي يراها المصرف مناسبة وبعد الحصول على موافقة وزير المالية مضيفا في المادة الثامنة منه ان على وزير المالية ومسؤوليته ان يرفع الى مجلس الوزراء ومجلس النواب كشوفات شهرية (Monthly statement of account) عن وضع "حسابات ادارة وخدمة وتخفيض الدين العام" المنصوص عليها فيه، وانه في حال التعارض تتقدم احكام هذا القانون المتعلقة بانشاء حساب لادارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات اخرى لعملية التسديد على اية نصوص قانونية اخرى نافذة بتاريخ صدوره، على ما جاء في المادة التاسعة منه، وان دقائق تطبيق احكامه تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية.

وبما ان الدستور اللبناني قد نص في مقدمته على ما يأتي:

" هـ - النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها".

وبما ان المادة ١٦ من الدستور نصت على ان تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب والمادة ٨٨ منه نصت على انه لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزانة الا بموجب قانون.

وبما انه من الواضح من مضمون القانون المطعون فيه والمثبت اعلاه ان موضوع هذا القانون ليس عقد قرض عمومي باعتبار ان القرض العمومي هو استئانة الدولة وفقا لشروط معينة، بينما ترمي الاحكام الواردة في هذا القانون الى ايفاء الدين العام عن طريق عملية تمويل وادارة جديدة للدين العام تتوسل ادوات مالية حديثة بانشاء حساب لدى مصرف لبنان لادارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات اخرى خاصة باسم الخزينة لعمليات التسديد التي يقصد بها عمليات التفرغ بصورة نهائية غير قابلة للرجوع عن مداخل معينة الى آليات ذات اهداف خاصة منشأة لهذه الغاية والتي يحول الفائض الناتج عنها، اي عن

عمليات التسديد، الى الحساب الخاص المنصوص عليه في المادة الاولى من القانون المطعون فيه.

وبما ان المادة ٦٥ من الدستور تنص على ان من الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء المناطة به السلطة الاجرائية وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها والسهر على تنفيذ القوانين والانظمة والاشراف على اعمال كل اجهزة الدولة بلا استثناء،
وبما ان المادة ٦٦ من الدستور تنص في فقرتها الثانية على ان الوزراء يتولون ادارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الانظمة والقوانين كل بما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما خص به،

وبما ان احكام القانون المطعون فيه ليس من شأنها والحال ما ذكر ان تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها وان هذه الاحكام لا تتضمن تفويضا لهذه الاختصاصات او تنازلا عنها حيث هي محفوظة دستورا للسلطة التشريعية، كما في الشأن المالي العام حيث يتناول القانون المطعون فيه الصادر عن تلك السلطة هذا الشأن بالذات كما سبق استعراضه، بحيث لا تخل بالتالي احكامه بمبدأ الفصل بين السلطات، فيكون هذا السبب مردودا.

٢- فيما يتعلق بالسبب الثاني للطعن المرتكز على مخالفة القانون المطعون فيه المبادئ المالية العامة:

بما ان المستدعين يدلون بأن القانون المطعون فيه يوحي بأن هناك نية لتحسين ادارة الدين العام عن طريق جمع موارد معينة في حساب منشأ بقانون ينص على تخصيص (Affectation) ايرادات معينة لسداد الدين العام وان تخصص ايرادات ناتجة عن الرسوم والضرائب لاستعمالها في وجه انفاق محدد هو من المبادئ المحظورة في المالية العامة اذ ان هناك مبدأ شمولية الموازنة (universalité) الذي يوجب ان تشمل الموازنة كل انواع الانفاق وكل انواع الايرادات دون تخصيص ايراد معين الى انفاق معين وانه يبدو ان غاية القانون المطعون فيه ليس انشاء حساب بل اقتطاع جزء من ايرادات الدولة العامة لاستعمالها في ادارة الدين العام خلافا للمبادئ الدستورية المعترف بها دوليا في تنظيم المالية

العامّة كما انه يبدو ان القانون المذكور يسمح باستعمال ايرادات مستقبلية لاصدار المزيد من الديون المعززة برهن الايرادات المستقبلية للدولة وليس تكريس الايرادات لتسديد الاستحقاقات المالية ما ينشأ عنه نوعان من الديون:

١- الديون الجديدة المضمونة بالايرادات المقتطعة من الموازنة العامّة.

٢- الديون القائمة التي سيضعف مركزها الائتماني.

الامر الذي يساهم في اضعاف سمعة لبنان المالية ومركزه الائتماني.

وبما ان المستدعين يضيفون بأن القانون المطعون فيه غير واضح وغير مفهوم،

وبما ان المادة ٨٣ من الدستور تنص على ان كل سنة في بدء عقد تشرين الاول

تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة بنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بندا بندا،

وبما انه يتبين ان المادة ٨٣ المذكورة تنص على مبادئ ترعى اعداد الموازنة

ومضمونها وهي السنوية والوحدة والشمولية والشيوخ، وهي مبادئ تقليدية في علم المالية العامّة،

وبما ان تطور مفهوم الدولة ووظائفها المتزايدة تشعبا وتعقيدا في ادارة شؤونها قد

قضى بالخروج على هذه المبادئ التقليدية تلبية لحاجات هذا التطور، مما يفسر لجوء الدولة

وتحديدا السلطة المشترعة الى اقرار قوانين تتجاوز هذه المبادئ كالاتمادات الدائمة او التي

تفتح لاكثر من سنة واعتمادات التعهد التي تخصص لتنفيذ بعض المشاريع الانشائية

الطويلة الامد التي لا يمكن انجازها في سنة واحدة والاعتمادات الاضافية، والموازنات

الملحقة والتي يلحظ رصيدها او فائضها فقط في الموازنة العامّة، والموازنات المستقلة،

وبما انه من الثابت ان التطور قد طال ايضا وظيفة الموازنة التي انتقلت من مجرد

وظيفة سياسية يحصرها الدستور بالسلطة المشترعة الى وظيفة متأقلمة مع مختلف الاوضاع

المالية والاقتصادية، على ان تمارسها ايضا السلطة المشترعة:

« La fonction du budget a d'autre part évolué. Dans un système d'Etat régalién le vote annuel du budget constituait l'acte politique majeur, à travers lequel le Parlement donnait aux services publics les moyens de fonctionner. Cette simplicité dans les objectifs s'est estompée à l'époque contemporaine avec l'intégration de plus en plus poussée des finances publiques dans l'économie générale. Le budget est devenu un instrument conjoncturel. Il doit s'adapter et corriger les fluctuations économiques, dont il est par ailleurs étroitement dépendant en ce qui concerne ses ressources.

Les budgets se sont donc fragmentés dans le temps... »

Finances Publiques, Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, LGDJ, 3^{ème} édition, 1996, pp. 166 et 167.

وبما ان الاسباب التقنية المتعلقة بوظائف الدولة المالية والتعقيدات التي تواجه هذه الوظائف اكثر فأكثر قد ادت ايضا الى لجوء السلطة المشترعة الى قوانين تخصص ايرادات معينة لانفاق معين عن طريق حسابات تخصيص (Comptes d'affectation spéciale) واعتماد الموازنات الملحقة مع الاخذ بعين الاعتبار الضوابط الدستورية التي تمكن السلطة المشترعة من ممارسة رقابتها على المال العام المؤتمنة عليه دستورا اذ هذه هي الغاية من اناطة الاختصاص المالي في الدستور بالسلطة المشترعة التي يعود اليها دون سواها التشريع في المالية العامة تمكينا لها من اجراء تلك الرقابة ووضع الضوابط كتحديد مدة التخصيص ووسائل الاطلاع على اوجه وادارة الانفاق والتحصيل،

وبما انه اذا كان من ميزات مبدأ الشمول انه يمنع التخصيص في استعمال الوردات وتفضيل نفقة على اخرى، واذا كان من المسلم به ان مبدأي الشيوخ والشمول انما تقوم صلتها على الزام السلطة التنفيذية بالامتثال عن اي انفاق لم يرصد له اعتماد في الموازنة، لكن من المسلم به ايضا في الممارسات التشريعية ان المبدأين المذكورين انما يشذ عنهما في حالات عديدة كما هي الامثلة التالية: استعمال المبالغ التي يهبها الافراد او يوصون بها لغاية معينة كفتح طريق او بناء مدرسة، .. استعمال المبالغ التي تدفعها البلديات الى الدولة على سبيل المساهمة في نفقات معينة، .. استعمال واردات بعض المؤسسات العامة ذات الطابع الاستثماري والتجاري كالهاتف والكهرباء والمياه لنفقاتها الخاصة، .. استعمال ايراد مطعم المدرسة الفندقية لشراء المواد اللازمة للمطعم، .. استعمال ايرادات اليانصيب الوطني لمشاريع اجتماعية، .. استعمال رسوم تسجيل الطلاب في الجامعة اللبنانية لتأمين نفقات الجامعة، .. استعمال الاموال الناتجة عن بيع املاك الدولة لبناء دور للحكومة والمساهمة في نفقات مشروع نهر الليطاني، .. استعمال رسم الخروج على المسافرين بطريق الجو والمحدث بموجب القانون رقم ٩٠ تاريخ ١٠/٩/١٩٩١ وكذلك جميع الرسوم والواردات الاخرى لمطار بيروت الدولي على انواعها لتوسيع وتطوير المطار والطرق المؤدية اليه...

وبما انه من المسلم به ايضا انه يجوز تخصيص بعض الرسوم لتسديد دين عام كما هو الامر في كثير من الدول، او تخصيص بعض الواردات لغايات اقتصادية واجتماعية وثقافية وعمرانية كما رسم التعمير في لبنان، وبما انه اذا كان هذا الخروج على مبدأي الشمول والشيوع هو من الممارسات الدارجة، وكثيرا ما يبرره الواقع في ضوء التطور المشار اليه اعلاه، الا ان ما لا يجوز هو تخصيص بعض الواردات او قسم منها لنفقات معينة دائمة، عندئذ تكون المخالفة للمبدأين المشار اليهما، وهذا ما يؤكد الاجتهاد الدستوري الاكثر حداثة الذي يعتبر انه يمكن حتى تبديل تخصيص ايراد ضريبي من حاجة معينة الى اخرى بموجب قانون:

« ... Dans la ligne de cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a estimé, dans la décision commentée, que "le principe du consentement à l'impôt n'implique pas qu'une imposition prélevée initialement pour couvrir un besoin déterminé ne puisse être affectée à la couverture d'un autre besoin"... dès lors que le Parlement a été clairement informé des motifs du choix opéré et y a librement consenti par son vote. »

- C.C., 18 déc. 2001, 2001-453 DC, D.2002, somm., p. 1953 et s.

وبما ان القانون المطعون فيه قد راعى الضوابط الدستورية بأن حدد اوجه التخصيص واهدافه ومدته ووسائل الاطلاع والرقابة التشريعية والزم بها السلطة الاجرائية، وهو يندرج بالتالي صحيحا في نطاق سلطة التشريع المطلقة المحفوظة دستورا لهيئة واحدة هي مجلس النواب بحدود التقيد بأحكام الدستور، وبما ان ادلاء المستدعين بان القانون المطعون فيه قد اوجد نوعين من الديون، منها الموثق برهن ايرادات واخرى مرتكزة فقط على المركز الائتماني للدولة، هو قول لا يستقيم لان لا مخالفة لمبدأ المساواة الدستوري بين دائني الدولة على مختلف انواعهم طالما ان من شأن ادارة الدين العام والسعي الى تخفيض حجمه واطفائه تعزيز المركز الائتماني للدولة من حيث المبدأ ، فضلا عن ان دائني الدولة من حملة سندات الخزينة وسواهم و المستثمرين في الهيئات المنشأة بموجب القانون المطعون فيه ليسوا في اوضاع قانونية مماثلة او مشابهة اقله لجهة الذمة المدينة وشروط الدين، لاعمال مبدأ المساواة فيما بينهم، وبما انه ولجهة التدليل بعدم وضوح النص او عدم فقهِه يتبين ان القانون المطعون فيه قد حدد معاني التخصيص والآليات ذات الاهداف الخاصة والتسديد بصورة نافية

للغموض، علماً بأنه من المعتمد في الاجتهاد الدستوري الاكثر حداثة ان عدم وضوح القانون المالي او عدم فقهه لا يؤديان الى ابطاله الا عند تجاوزه حداً مفرطاً مبدداً معناه:

«...L'objectif d'intelligibilité (de la loi)... ne génère l'inconstitutionnalité d'une norme que dès lors que celle-ci atteint le seuil, nécessairement élevé, de la complexité excessive.»
C.C., 18 Déc. 2001, 2001-453 DC, *op. cit.*

وبما ان المجلس لا يرى في المادة التاسعة من القانون ما يتعارض واحكام الدستور، علماً ان لا مانع من ان يخالف قانون قانوناً آخر من المستوى ذاته، وعليه يكون السبب الثاني للطعن مردوداً ايضاً.

٣- فيما يتعلق بالسبب الثالث للطعن المرتكز على تفكيك القانون المطعون فيه الهيكلية المالية للدولة:

بما ان تدليل المستدعين بأن من شأن القانون المطعون فيه تفكيك الهيكلية المالية للدولة يتضمن استعادة لما اوردوه في السببين الاول والثاني للطعن فيكون السبب الثالث للطعن مردوداً عليه بما هو مبين اعلاه وبالتالي مستوجباً للرد.

٤- تحفظات تفسيرية:

وبما ان رد الطعن لعدم مخالفة الدستور او القواعد ذات القيمة الدستورية لا يعني انه يمتنع على المجلس الدستوري ان يحصن القانون المطعون فيه بتحفظات تفسيرية Réserve d'interprétation 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 اكثر اتفاقاً مع احكام الدستور.

- ينظر بهذا الخصوص المراجع التالية والقرارات الاجتهادية الواردة فيها:

Thierry Di Manno, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions interprétatives en France et en Italie*, éd. 1997, p. 231 et s.
Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, éd. 1998, p. 417 et s.
Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 6^{ème} éd., p. 155 et s.
Louis Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, 3[°] éd., p. 341 et s.

وبما انه في ضوء ما تقدم من اسباب لرد الطعن، وبما ان القانون المطعون فيه يتعلق بوزارات وقطاعات عدة في الدولة وكذلك بأية مداخل تنتج من اي قطاع يصار الى خصصته، مما يعني ان الموضوع يتعلق بأكثر من وزارة واحدة ومن قطاع واحد، مما يضي عليه بالتالي طابعاً شبه شمولي يقربه بل يجعله داخلاً في اختصاصات مجلس الوزراء المناط به، عملاً بالمادة ٦٥ من الدستور، وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها كما والاشراف على اعمال كل اجهزة الدولة من ادارات ومؤسسات بلا استثناء، وبما ان المجلس الدستوري، استناداً الى اختصاصه التفسيري، والى المادة ٦٥ من الدستور، يرى ان ما ورد في المادتين التاليتين ادناه من القانون المطعون فيه انما يفسر ويجب ان يطبق كالتالي:

١- المادة الخامسة: تفسر ويجب ان تطبق بأن وزارة المالية تقوم بما نصت عليه هذه المادة من خطوات وتدابير واعمال قانونية بعد موافقة مجلس الوزراء.

٢- المادة السادسة: تفسر ويجب ان تطبق بأن وزارة المالية انما تكلف مصرف لبنان القيام بعمليات التسديد المشار اليها في القانون المطعون فيه وفق الشروط التي يراها المصرف مناسبة وبعد الحصول على موافقة وزير المالية بناء لموافقة مجلس الوزراء.

وبما انه ومن باب الحرص على تأكيد وتحصين رقابة السلطة التشريعية على وضع حسابات ادارة وخدمة وتخفيض الدين العام موضوع القانون المطعون فيه، والى جانب المادة الثامنة منه التي توجب بأن يرفع الى مجلس الوزراء والى مجلس النواب كشوفات شهرية عنه، يرى المجلس الدستوري اخضاع وضعية تلك الحسابات الخاصة، وبصورة الزامية، لاحكام المادة ٨٧ من الدستور التي تنص على ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة،

لهذه الأسباب

يقرر المجلس:

أولاً: قبول المراجعة في الشكل.

ثانياً: رد المراجعة في الأساس واعتبار القانون المطعون فيه غير مخالف لاحكام الدستور او للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية بالتحفظات التفسيرية الالزامية المبينة صراحة في متن هذا القرار.

ثالثاً: ابلاغ هذا القرار الى المراجع المختصة ونشره في الجريدة الرسمية.

قراراً صدر في ١٥/٧/٢٠٠٢.