

قرار

قرار رقم 2026/4
تاريخ 2026/3/26

مراجعة رقم ٢٠٢٦/٤ تاريخ ٢٠٢٦/٢/١٩
مراجعة رقم ٢٠٢٦/٥ تاريخ ٢٠٢٦/٢/٢٤

موضوع المراجعتين: قانون الموازنة العامة رقم ٤٠ الصادر في ٢٠٢٦/٢/١٠ والمنشور في العدد ٧ من الجريدة الرسمية بالتاريخ إياه.

إنّ المجلس الدستوري الملتئم بتاريخ 2026/3/26 بصورة مؤقتة في مقرّ مجلس شورى الدولة في بيروت لأسباب أمنية، برئاسة رئيسه القاضي طنوس مشلب وحضور الأعضاء: عوني رمضان، أكرم بعاصيري، ألبرت سرحان، رياض أبو غيدا، فوزات فرحات، ميشال طرزي، الياس مشرقاني وميراي نجم. وبغياب نائب الرئيس القاضي عمر حمزة لأسباب صحيّة.

بعد الاطلاع على الملف وعلى التقرير،
ولدى التدقيق والمذاكرة،

تبيّن أنّ النواب بولا يعقوبيان، مارك ضو، نجاه صليبا، إبراهيم منيمنه، ياسين ياسين، شربل مسعد، ملحم خلف، ميشال الدويهي، حليلة القعقور وسينتيا زراير قدّموا مراجعة بتاريخ ٢٠٢٦/٢/١٩ سجّلت في قلم المجلس برقم ٤ طعنوا فيها بالمادة ٥٥ من القانون رقم 2026/40، وطلبوا قبول مراجعتهم شكلاً ووقف مفعول المادة ٥٥ فوراً كي لا ينتج عن تطبيقها آثار تكون عرضة للإبطال في حال قبول المراجعة أساساً، وطلبوا في الأساس ابطال المادة المذكورة لمخالفتها المواد ١٦ و ٨١ و ٨٢ و ٨٣ من الدستور والفقرة (هـ) من مقدّمته فضلاً عن كونها من فرسان الموازنة، كما طلبوا ابطال كل ما يراه المجلس مخالفاً للدستور أو للمبادئ ذات القيمة الدستورية.

وتبيّن أنّ النواب جورج عدوان، غادة أيوب، فادي كرم، غسان حاصباني، رازي الحاج، نزيه متي، سعيد الأسمر، الياس الخوري، الياس اسطفان، زياد الحواط، وجهاد بقرادوني قدّموا مراجعة بتاريخ ٢٠٢٦/٢/٢٤، سجّلت في قلم المجلس برقم ٥ طعنوا فيها بالقانون رقم ٤٠ برمته، وطلبوا قبول المراجعة شكلاً وأساساً ابطال القانون للأسباب التالية:

- أ- مخالفة أحكام المادة ٨٧ من الدستور واحكام الفقرة "هـ" من مقدّمته.
- ب- مخالفة الفقرة "هـ" من مقدّمه الدستور والمادتين ٦٥ و ٨٣ منه وذلك في المواد ٣٢-٤٠ وحتى 53 ضمناً، والمادة ٥٥ التي أدخلت جميعها في قانون الموازنة خلافاً للأصول الدستورية.
- ج- مخالفة أحكام المادة ٨٤ من الدستور.
- د- مخالفة أحكام المادة ٨٥ من الدستور.

هـ- مخالفة أحكام المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور معطوفتين على احكام الفقرة "هـ" من مقدمته وذلك في المواد ٤٠ حتى ٥٣ ضمناً وهي التي أضيفت الى الموازنة وتعتبر فرسان موازنة وكذلك المواد ٣٠ و ٣١ و ٣٢ و ٤١ و ٥١ التي عُذلت خلافاً للدستور (قانون الضريبة على القيمة المضافة).

وتبيّن أنّه بتاريخ ٢٥/٢/٢٠٢٦، بحث المجلس في وقف مفعول القانون المطعون فيه ولم يجد ما يبرر وقفه. وتبيّن أنّ التقرير ورد في ١١/٣/٢٠٢٦ وأتته بالتاريخ إياه أرسل كتاب لجانب مجلس الوزراء لإفادة المجلس الدستوري ما اذا كانت التعديلات التي حصلت اثناء مناقشة الموازنة في لجنة المال والموازنة، قد اقترنت بموافقة مجلس الوزراء وفقاً للأصول، وقد ورد الجواب على الكتاب بتاريخ ١٢/٣/٢٠٢٦ برقم ٦٨٢ م.ص. وضمّ للملف.

وتبيّن أنّه بتاريخ 16/3/2026 وردت مذكرة إضافية من مقدّم الطعن رقم 2026/5، تسجّلت بتاريخ ورودها، فقرّر اخراجها من الملف لورودها خارج المهلة القانونية. وتبيّن أنّه بتاريخ 18/3/2026 تقرّر ضمّ المراجعة رقم 2026/5 الى المراجعة رقم 2026/4، لوحدة الموضوع، والسير بهما معاً لحسن سير العدالة.

بناءً عليه،

أولاً - في الشكل:

حيث إنّ المراجعتين ٤ و ٢٠٢٦/٥ وردتا ضمن المهلة القانونية وكلاً منهما مستوفية لسائر الشروط الشكلية، فتكونان مقبولتين في الشكل.

ثانياً- في الأساس:

أ- في السبب المبني على مخالفة القانون المطعون فيه للمادة ٨٧ من الدستور وللفقرة (هـ) من مقدمته:
حيث إنّ الجهة المستدعية تدلي بأنّ الموازنة أُقرّت دون قطع حساب، كما تفرض المادة ٨٧ من الدستور وخلافاً لقراري المجلس الدستوري رقم ٢٠١٧/٥ ورقم ٢٠١٨/٢، وإنّه من غير الجائز استمرار الحالة الشاذة وعدم سبق الموازنة بإقرار قطع الحساب لمدة من الزمن لا تنتهي،
وحيث إنّ المادة ٨٧ من الدستور نصّت على أنّ "حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة"،
وحيث إنّ إقرار الموازنة بدون قطع الحساب يشكّل مخالفة دستورية سبق لهذا المجلس أن أكّد عليها في جميع قراراته في الطعون التي وردته في الموازونات العائدة للسنوات ٢٠١٧ وما يليها، مبيناً بشكل واضح أنّ غياب قطع الحساب يعطلّ دور وصلاحيات ومسؤوليات السلطة التشريعية وديوان المحاسبة، ويعطلّ بالتالي الرقابة المالية المناطة بموجب الدستور بالسلطتين التشريعية والقضائية، ويخالف بشكل فاضح أحكام المادة ٨٧ من الدستور، ونبّه الى أنّ عدم وضع قطع الحساب يشكّل حالة شاذة يجب الخروج منها سريعاً ووضع قطع الحساب وفق القواعد التي نصّ عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية، ولكنّه -أي المجلس الدستوري- لم يبطل تلك الموازونات معتبراً أنّه لا غنى للدولة عنها لأنّ انتظام المالية العامة في الدولة، الذي هو ركيزة الانتظام العام ذي القيمة الدستورية، لا يتحقّق الا في اطار الموازنة العامة،
(تراجع القرارات ٢٠١٨/٢، و2019/23، و٢٠٢٠/٢ و٢٠٢٣/١ و2024/1)،

وحيث يرى المجلس العودة الى جميع نصوص الدستور التي ترعى الموازنة لمعرفة ما اذا كان يقتضي ابطال قانون الموازنة الحاضرة، لإقرارها من دون قطع الحساب أم أنه يقتضي عدم الابطال حفاظاً على الانتظام العام،

وحيث إن الدستور نصّ في المادة ٨٣ على أنه "كل سنة في بدء عقد تشريع الأول، تقدّم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداُ بنداُ"،

وحيث إن الدستور منح الموازنة موقعاُ استثنائياً، نظراً لأهميتها، فنصّ في المادة 32 منه على تخصيص جلسات العقد الثاني لمجلس النواب للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، كما نصّت المادة 86 من الدستور على أنه "إذا لم يبتّ المجلس نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، فرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبتّ مشروع الموازنة نهائياً فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر على أثره مرسوم عن رئيس الجمهورية، يجعل بموجبه مشروع الموازنة بالشكل الذي قدّم به الى المجلس النيابي مرعياً ومعمولاً به"،

وحيث إنّه نظراً لما لقانون الموازنة من أهميّة، فقد نصّ الدستور على إقراره بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بدون موافقة السلطة الاشرافية، اذا لم تقرّه ضمن المهلة المحدّدة، على الرغم من أنّ الدستور حصر إقرار القوانين بالسلطة الاشرافية،

وحيث إنّه، ونظراً للمفاعيل السلبية التي تترتب على الدولة تبعاً لعدم إقرار الموازنة والتي تؤدي الى فوضى في المالية العامة، فقد أجاز الدستور حلّ مجلس النواب، في حال ردّه الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل (المادة 65 الفقرة 4)،

وحيث إنّ قطع الحساب اعتمد من أجل تحديد الخلل في تنفيذ موازنة سابقة والاشترشاد به لوضع موازنة لسنة قادمة، وبالتالي اعتمد وضع قطع الحساب من أجل الموازنة ولم تعتمد الموازنة من أجل قطع الحساب، وحيث إنّه، ونظراً للأهمية الاستثنائية التي أولاها الدستور للموازنة العامة، لا يجوز للحالة الشاذة المتمثلة في غياب قطع الحساب لسنوات عدة، أن تحوّل دون إقرار الموازنة العامة للعام ٢٠٢٦، على أنّ يجري سريعاً الخروج من الحالة الشاذة هذه ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العامة لعودة المالية العامة الى الانتظام،

وحيث إنّه تبعاً لما تقدّم، لا يرى المجلس ما يوجب ابطال القانون المطعون فيه لعدم سبقه بقطع الحساب لأنّ البديل، أي عدم إقرار الموازنة ونشرها، يؤدّي الى إطلاق يد الحكومة في الانفاق دون تحديد أي سقف له، ما يشكّل خطراً أكبر في النظام العام المالي ويلحق ضرراً فادحاً بمصالح البلاد العليا وذلك وفقاً لما استقرّ عليه اجتهاد المجلس،

وحيث إنّه بالنسبة للسبب المسند الى مخالفة القانون المطعون فيه لقوة القضية المحكمة الناتجة عن قراري المجلس الدستوري رقم 2018/2 و2020/2 والزاميتها المنصوص عليها في المادة 13 من قانون انشائه والمادة 52 من نظامه الداخلي، والتي نصّت على أنّ القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري تتمتع بقوة القضية المحكمة، وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية، فإنّ قوة القضية المحكمة تقتصر مبدئياً على الفقرة الحكيمة من القرار دون الأسباب التي بنيت عليها، ما لم تكن تلك الأسباب مرتبطة بالفقرة الحكيمة ارتباطاً وثيقاً وتشكّل الركن الأساسي والدعامة اللازمة لها،

وحيث إنّه من مراجعة قراري المجلس الدستوري رقم 2018/2 و2020/2، يتبيّن أنّهما اتبعنا نهجاً ارشادياً وتوجيهياً حيث دعيت السلطة العامة الى الخروج من دون تباطؤ من الحالة الشاذة المتمثلة في عدم وضع قطع الحساب توجيهاً لعودة المالية العامة للانتظام، من دون أن تتضمن أي من الفقرتين الحكيمتين وجوب ابطال قانون الموازنة لعدم سبقه بقطع الحساب، فلا تكون بالتالي ثمة مخالفة لقوة القضية المحكمة،

وحيث إنّه، تبعاً لكلّ ما تقدم، فإنّ ما تدلي به الجهة المستدعية لهذه الناحية يكون في غير محلّه القانوني والواقعي الصحيح، ما يستوجب ردّه.

ب- في السبب المبني على مخالفة المادة ٥٥ من القانون المطعون فيه لأحكام المواد ١٦ و ٨١ و ٨٢ و ٨٣ من الدستور والمبادئ الدستورية بما فيها مبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور فضلاً عن كونها من فرسان الموازنة:

حيث إنّ الجهة المستدعية تدلي بأنّ المادة ٥٥ من القانون المطعون فيه منحت الحكومة حقّ التشريع في الحقل الجمركي ومن ضمن ذلك التعريفات الجمركية، ما يعني تفويض صلاحيات تشريعية للحكومة هي محجوزة أصلاً للقانون، فضلاً عن كونها من فرسان الموازنة وأنها دستّت على عجل في القانون المطعون فيه، وتضيف الجهة المستدعية أنّ النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها (فقرة هـ)، وإنّ سلطة التشريع تتولاها هيئة واحدة هي مجلس النواب (م. 16 من الدستور)، في حين لا يتمّ فرض الضرائب العمومية إلا بقانون شامل وعلى كافة الأراضي اللبنانية (م 81 من الدستور)، كما لا يجوز تعديل مثل هذه الضرائب إلا بقانون (م. ٨٢ من الدستور)، إضافةً إلى أنّ الدستور كرّس في مادته ٨٣ مبدأ سنوية الموازنة ووحدتها، وخلصت الجهة المستدعية للقول بأنّه لا يجوز التفويض في مواضيع محجوزة للمشرّع ومنها الضرائب والرسوم، وحيث إنّ المادة ٥٥ تنصّ على ما يلي:

أتمنح الحكومة لمدة تنتهي في ٢٠٢٨/١٢/٣١، حق التشريع في الحقل الجمركي بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

فيما يتعلق بالتعريفات الجمركية، للحكومة ان تمارس هذا الحق مباشرة او تنيب المجلس الأعلى للجمارك ان يمارسها"،

وحيث، وبموجب المادتين ٨١ و ٨٢ المشار اليهما أعلاه، إنّ مجلس النواب هو الذي أناط به الدستور دون سواه من السلطات، اختصاص فرض الضرائب العمومية وإحداثها، والترخيص بجبايتها، وذلك بموجب قوانين شاملة تطبق أحكامها على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء،

وحيث إنّه، اذا كان لا يجوز للسلطة المشتركة، في ممارستها لاختصاصاتها في مجال إقرار القوانين في المواضيع المحفوظة لها، أن تتخلّى بنفسها عنها، إلا أنّ الطابع الخاص الذي يتصف به نظام فرض الرسوم الجمركية لجهة الاستعجال في إقرارها ولجهة تحضيرها الذي يستدعي في الكثير من الأحيان السرية التامة، لا يتلائم مع المناقشات العلنية في مجلس النواب، إضافةً إلى تأثيرها المالي والاقتصادي، ما أدّى إلى الشذوذ عن هذه القاعدة الدستورية فدرجت العادة أن تصدر الرسوم الجمركية بقرار من السلطة التنفيذية، على أن تُعرض على السلطة التشريعية فيما بعد، وهذا ما يسمى Loi de Cadenas،

وحيث إنّه وفي هذا المجال، صدرت عدّة قوانين اعتباراً من العام ١٩٥٠، على سبيل المثال المرسوم الاشتراعي رقم ٢ تاريخ ١٩٥٠/٣/٢٣ والقانون رقم ٢٦٧ تاريخ ١٩٩٣/١٠/٢٣ والقانون رقم ٥٩٢ تاريخ ١٩٩٦/٨/٢٦ والقانون رقم ٩٣ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠، جميعها تمنح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء مع الاحتفاظ بحقّها بأن تتولى ذلك مباشرة أو أن تُنيب المجلس الأعلى للجمارك لممارسة هذا الحق في ما يتعلق بالرسوم الجمركية،

وحيث إنّ هذا التدبير أصبح مألوفاً على مرّ السنوات، وجاء في هذا السياق نص المادة ٥٥ من القانون المطعون فيه، فبات عرفاً دستورياً نشأ عن استعمالاته المتعدّدة،

وحيث إنّ العرف ينشأ تلقائياً في ظروف كل بلد ويكون أقرب إلى الواقع والحاجات العملية، ما يدفع الدستور ليكون أكثر انسجاماً مع المتطلبات الحقيقية للمجتمع، وموكباً كذلك للتغيرات التي قد تطرأ على المستويات

الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وبهذه الطريقة يمكن للدستور الجامد أن يستفيد من مرونة العرف بدل أن يخضع لتعديلات قد تكون صعبة المنال في الكثير من الأحيان،

وحيث إنّ المصلحة العامة واستمرارية الدور الجمركي الفعّال (ارتفعت الإيرادات الجمركية في الأشهر الثمانية الأولى من عام 2025 نحو 29,2 من مجموع الإيرادات العامة)، تفرضان بقاء السلطات المختصة مهياً في كل وقت لاتخاذ الإجراءات الضرورية ووضعها موضع التنفيذ، وذلك بالنظر لطابع السرعة الذي تنسم به التشريعات الجمركية ولطابع السرية خلال فترة دراستها واعدادها وحتى اصدارها، وهذا ما دفع بإبقاء عملية التشريع في الحقل الجمركي منوطاً بالسلطة التنفيذية الممثلة بالحكومة باعتبارها أداة لتحقيق سياستها الاقتصادية والإنمائية،

وحيث إنّ الهدف من هذا التفويض الاستثنائي يكمن في الحدّ من الانعكاسات السلبية للنمط التشريعي البطيء ومن الانتظار طويلاً لإقرار القوانين عبر البرلمان، ما يسمح للسلطة التنفيذية بتعديل الرسوم والتعريفات الجمركية بالسرعة والسرية التامتين بهدف ضمان التوازن بين حماية الصناعة الوطنية (رسم مكافحة الاغراق) واستقرار أسعار الاستهلاك، وتقادي استغلال التجار لهذه الفترة عبر المسارعة لتخزين البضائع ترقباً لارتفاع اسعارها،

وحيث إنّ طبيعة التعرفة الجمركية الآنية والسرية هي التي ارغمت مجلس النواب على الاستمرار بتفويض صلاحيات مالية استثنائية ومحدّدة زمنياً من صلب اختصاصه التشريعي، وذلك تمكيناً للحكومة من اتخاذ التدابير الكفيلة بتأمين موارد جديدة للخزينة العامة هي بأشد الحاجة إليها،

وحيث لجهة ما أدلي به يكون المادة ٥٥ هي من فرسان الموازنة، فإنّ المادة المذكورة قد اكتفت بتجديد منح سلطة التشريع في الحقل الجمركي للحكومة باعتباره أداة مهمة لتحقيق سياستها المالية والاقتصادية، ومن الثابت أنّ لهذا التشريع انعكاسات مالية غير مباشرة على الخزينة العامة، وتكون المادة ٥٥ متممة بالطابع المالي ولا تعتبر بالتالي من فرسان الموازنة،

وحيث استناداً لما تقدّم، يكون كلّ ما ادلي به بالنسبة للمادة ٥٥ في غير محلّه القانوني ومستوجب الرد.

ج- في السبب المبني على مخالفة الفقرة (هـ) من مقدّمة الدستور والمواد 65 و83 و84 منه:

حيث إنّ الجهة المستدعية تأخذ على القانون المطعون فيه مخالفته الفقرة (٥) من المادة ٦٥ من الدستور التي تنصّ على ضرورة موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدّد في مرسوم تشكيلها لإقرار الموازنة العامة للدولة في مجلس الوزراء، وكذلك مخالفته المادة ٨٣ من الدستور التي تحصر بالحكومة مهمة تقديم موازنة شاملة لمجلس النواب بنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، وأنّه تمّت إضافة مواد جديدة على مشروع الموازنة عبر لجنة المال والموازنة من دون المرور بمجلس الوزراء، ما يشكّل تعديلاً من السلطة التشريعية على السلطة الإجرائية وخرقاً فاضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الفقرة "هـ" من مقدّمة الدستور،

وحيث إنّ الجهة المستدعية تأخذ أيضاً على القانون المطعون فيه مخالفته المادة ٨٤ من الدستور التي تمنع أية زيادة أو اقتراح بزيادة الاعتمادات اثناء مناقشة مشروع الموازنة، مردفةً أنّه تمّت زيادة سقف النفقات لعدة وزارات وهيئات ومجالس من دون موافقة مجلس الوزراء ما أدّى الى تعديل جوهري في بنية الموازنة وزيادة سقف الانفاق الإجمالي بشكلٍ مخالفٍ للدستور،

وحيث إنّ المادة ٨٣ من الدستور تنصّ على أنّه في "كل سنة في بدء عقد تشريين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترح على الموازنة بنداً بنداً"،

وحيث إنّ المادة 84 من الدستور تنصّ على ما يلي:

" لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الإضافية أو الاستثنائية أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة أو في بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو

بطريقة الاقتراح. غير انه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة أن يقرر بطريقة الاقتراح قوانين من شأنها احداث نفقات جديدة"،

وحيث يتبين من نص المادة 84 المذكورة أنفياً أن القيد الوحيد المفروض على مجلس النواب لدى مناقشته مشروع الموازنة هو عدم امكان زيادة الاعتمادات المقترحة عليه في المشروع، ما يعني أنه يعود للمجلس تعديل تلك الاعتمادات أو نقلها من بند الى بند او من فصل الى فصل او من باب الى باب، شرط الا يتخطى السقف الاجمالي للاعتمادات المقترحة في مشروع الموازنة ،
وحيث إنّ الطاعنين قد أوردوا في مراجعتهم أن النفقات الإجمالية كانت محددة بمبلغ 538,715,617,000,000/ل.ل.، في مشروع الموازنة المحال من الحكومة فأصبحت 538,415,617,000,000/ل.ل.، في قانون الموازنة المطعون فيه، ما يعني أن المبلغ الإجمالي تناقص ولم تطرأ عليه أي زيادات خلافاً لادعاءات الجهة الطاعنة،

وحيث إنّه لدى التدقيق في المرسوم رقم ١٤٧٨ الصادر بتاريخ 2 تشرين الأول 2025 "إحالة مشروع قانون الى مجلس النواب يتعلق بمشروع قانون الموازنة لعام 2026"، تبين أن مجموع الاعتمادات في المادة 2 منه يبلغ 534,715,617,000,000/ل.ل.، ما يدلّ على أنّ القانون المطعون فيه تضمن زيادة حوالي 4000/ مليار ليرة لبنانية، فيشكل ذلك مخالفة للمادة 84 من الدستور،

وحيث إنّ الطاعنين يدلون أيضاً بأنه تمت زيادة النفقات العائدة لكل من وزارة الصحة ومجلس الجنوب والهيئة العليا للإغاثة ما مجموعه / ١٤,٥٠٠ / مليار ليرة لبنانية بدون تقديم أي اثبات، فتبين أنّ مشروع الموازنة المنشور في الجريدة الرسمية قد خلا من أي تفصيل لجهة الهيئات والمجالس وغيرها، لا سيما أنّ هذه النفقات تفوق وحدها زيادة الـ4000 مليار ليرة لبنانية المشار إليها،

وحيث إنّ الطاعنين أدلوا أيضاً بأنه جرى إضافة سقف الإنفاق لعدة وزارات وهيئات ومجالس أخرى بدون تحديد موضع الزيادات أو بيان ما يعزز أقوالهم، انما اقتصرت ادعاءاتهم على العموميات،

وحيث إنّ النظام الداخلي لمجلس النواب، والذي يمكن للمجلس الدستوري العودة اليه على سبيل الاستئناس لتفسير مادة في الدستور في حال عدم تعارضها مع النص الدستوري الصريح، أعاد في المادة 114 منه نقل مضمون المادة 84 من الدستور،

وحيث إنّ المادة 115 من النظام الداخلي جاءت تفسيراً واستكمالاً للمادة 114 منه، وبالتالي للمادة 84 من الدستور، وتناولت الأصول والاجراءات تحت الفصل السادس بعنوان " الموازنة والقوانين المالية"، وهي تنصّ على ما يلي: " يجوز للمجلس الغاء او تخفيض الاعتمادات في مشروع الموازنة كما يجوز له نقل هذه الاعتمادات من بند الى بند او من فصل الى فصل او من باب الى باب"،

وحيث إنّ الطاعنين لم يحددوا بالتفصيل البنود أو الفصول أو الابواب التي جرت زيادة اعتماداتها، ومقدار الاعتمادات التي نقلت من بند الى بند او من فصل الى فصل او من باب الى باب، لتمكين المجلس الدستوري من معرفة ما إذا كانت هذه الاعتمادات الاضافية هي موضوع زيادة أو نقلها، كي يتسنى ابطالها، بعد تحديد موقعها ضمن نطاق الزيادة الاجمالية المحددة بـ4000 مليار على مرسوم مشروع الموازنة، مع التنويه بأنّ الزيادات المشار إليها أنفياً بالنسبة لوزارة الصحة والهيئة العليا للإغاثة ومجلس الجنوب تفوق بأضعاف الفارق بين مجموع الاعتمادات في مشروع الحكومة وتلك الواردة في المادة 2 من القانون المطعون فيه، الأمر الذي يؤول الى رد طلب الابطال.

وحيث إنّه، تبعاً لما تقدّم، يكون السبب موضوع البحث مردوداً.

د- السبب المبني على مخالفة أحكام المادة ٨٥ من الدستور:

حيث إنّ المادة ٨٥ من الدستور تنصّ على أنّه "لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص، اما اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيمكن لرئيس الجمهورية ان يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء قاضياً بفتح اعتمادات استثنائية او إضافية وان ينقل اعتمادات في الموازنة على ان لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً اقصى يحدد في قانون الموازنة، ويجب ان تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في اول عقد يلتأم فيه بعد ذلك"،

وحيث إنّ الجهة المستدعية تأخذ على القانون المطعون فيه مخالفته أحكام المادة ٨٥ من الدستور لقيام لجنة المال والموازنة بتوزيع الاحتياطي والتصرف به خلافاً للدستور ولأحكام قانون المحاسبة العمومية وبالتالي شلّ يد رئيس الجمهورية والحكومة بإصدار أي مرسوم لفتح اعتماد استثنائي او إضافي لعدم توقّره، طالبةً ابطال " هذا التوزيع للاحتياطي " ، من دون بيان كيفية توزيع ذلك الاحتياطي من قبل لجنة المال والموازنة المدلى به ولا مقداره ومن دون تحديد المواد التي ورد فيها والمطلوب ابطالها، ما يدل على عدم جدية الطعن لهذه الناحية،

وحيث إنّ، على سبيل الاستفاضة في البحث، قد تبين من الجدول رقم 1 الملحق بالموازنة والمعنون "اعتمادات قانون موازنة عام 2026" (ص. 1189)، أنّ احتياطي الموازنة قدره /21,799,942,723/ ل.ل.، ما يفوق نسبة 1% من مجموع اعتمادات الجزئين الأول والثاني من الموازنة، المنصوص عليه في المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية، مع الاشارة الى أن المادة 85 من الدستور لم تحدد اي نسبة مئوية لهذه الجهة، ما يوجب ردّ هذا السبب.

هـ- في مخالفة أحكام المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور معطوفتين على احكام الفقرة "هـ" من مقدمته:

حيث إنّ الجهة المستدعية تدلي بأنّ المواد ٤٠ حتى ٥٣ دُست في القانون المطعون فيه خلافاً للأصول الدستورية والقانونية ما رفع عدد مواد الموازنة بعد إقرارها الى 57 مادة في حين كان عددها في المشروع الذي أحيل من الحكومة لا يزيد عن ٤٩ مادة، وكان من نتيجة ذلك أنه عدلت او ألغيت عدة ضرائب في قانون الموازنة وليس في قانون مستقل، الأمر الذي يخالف المادتين ٨١ و ٨٢ من الدستور ويوجب ابطال المواد المشار اليها،

وحيث إنّ القول بعدم جواز رفع عدد مواد الموازنة هو قولٌ مردود كون المادة ٨٤ من الدستور قيّدت السلطة التشريعية، كما سبق بيانه، بقيد واحد هو عدم تجاوز سقف القيمة الإجمالية لاعتمادات الموازنة او القيمة الاجمالية للاعتمادات الإضافية، فلا يشمل هذا القيد من قريب او بعيد مجموع مواد مشروع قانون الموازنة او مواد مشروع قانون فتح الاعتماد الإضافي،

وحيث إنّ الجهة المستدعية تدلي ايضاً بأنّ هذه المواد المضافة تشكّل فرسان موازنة ولا علاقة لها بقانون الموازنة، وتحديد المواد 30 و 31 و 32 و 41 و 45 و 49 و 51 و 55 من القانون المطعون فيه، وأنّه كان يقتضي إدراجها لمناقشتها وإقرارها في قوانين مستقلة وعدم دسّها في قانون الموازنة،

وحيث إنّ المادة ٥ من قانون المحاسبة العمومية عزّفت قانون الموازنة بأنه "النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة، يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والإيرادات وإجازة الجباية وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ماله علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة"، وحيث إنّه يقتضي عملاً بهذا النص وصوناً لخصوصية الموازنة العامة وتماشياً مع الاجتهاد الدستوري المستقر استبعاد كل مادة قانونية غير مشمولة بتعريف المادة الخامسة، وذلك في سبيل سلامة التشريع ومنعاً لتمرير بعض المواد القانونية على عجل خصوصاً التي لا تمت بصلة للموازنة العامة، من دون تمكين المجلس النيابي من مراجعتها ومناقشتها في إطار مستقل وبيان الأسباب الموجبة التي أدت إلى اعتمادها، وحيث إنّه يقتضي اعتماد التفسير الضيق لمفهوم فرسان الموازنة وحصره بالنصوص التشريعية الخارجة كلياً عن تعريف المادة ٥ من قانون المحاسبة العمومية والتي ليس لها طابعاً مالياً أو أي تأثير بشكل مباشر أو غير مباشر على إيرادات أو نفقات، الخزينة والتدقيق في المواد المطعون فيها في ضوء ذلك:

وحيث بالعودة إلى المواد المثارة يتبيّن ما يلي:

- في المادة 30:

حيث إنّ المادة 30 من القانون المطعون فيه ترمي إلى تعديل البند (7) من المادة 7 من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/144 وتعديلاته (قانون ضريبة الدخل)، وحيث إنّ المادة 30 المذكورة تكون ذات طبيعة مالية بحتة ولا تخرج عن مفهوم الموازنة إنما تكتفي بتعديل رسم تمّ إقراره سابقاً ولا تستحدث رسماً جديداً، فلا تدخل بالتالي في مفهوم فرسان الموازنة.

- في المادة 31:

حيث إنّ المادة 31 من القانون المطعون فيه تتعلّق بتعديل المادة 28 من القانون رقم 379 تاريخ 2001/12/14 (الضريبة على القيمة المضافة)، والمتعلّقة بطريقة حسم الضريبة التي أصابت الأصول الثابتة والتي اكتسبها شخص خاضع للضريبة، وحيث إنّ المادة 31 تتعلّق بطريقة حسم الضريبة التي أصابت الأصول الثابتة التي اكتسبها شخص خاضع للضريبة، فهي مادة ذو طابع ضريبي و مالي وليست بالتالي من فرسان الموازنة.

- في المادة 32:

حيث إنّ المادة 32 من القانون المطعون فيه ترمي إلى تعديل المادة 30 من القانون رقم 379 تاريخ 2001/12/14 (الضريبة على القيمة المضافة)، والمتعلّقة بطلب استرداد الضريبة وتمديد المهل بهذا الشأن، فتكون ذات طابع ضريبي و مالي وليست بالتالي من فرسان الموازنة.

- في المادة 41:

حيث إنّ المادة 41 من القانون المطعون فيه ترمي إلى منح مهلة استثنائية لتقديم طلبات الاسترداد وفقاً لأحكام المادة 59 من القانون رقم 2001/379 (قانون الضريبة على القيمة المضافة) والعائدة للعام 2024، وحيث إنّ المادة 41 تتعلّق بمنح مهلة لتقديم طلبات الاسترداد المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة، والتي هي مادة ضريبية بامتياز، فلا تدخل بالتالي في مفهوم فرسان الموازنة.

- في المادة 49:

حيث إنّ هذه المادة ترمي إلى تحميل أصحاب العلاقة مصاريف أعمال التحديد والتحرير، وبالتالي فهي ترتبط بإيرادات الموازنة، فلا تدخل بالتالي في عداد فرسان الموازنة.

- في المادة 51:

حيث إنّ هذه المادة ترمي إلى تعديل مهلة التصريح الدوري عن الضريبة على القيمة المضافة، فيكون لها الطابع الضريبي وهي لا تستحدث ضريبة جديدة، فلا تدخل بالتالي في مفهوم فرسان الموازنة.

- في المادة 55:

لا تعتبر من فرسان الموازنة للأسباب المبينة آنفاً.

وحيث تبين للمجلس أن المادة 46 من القانون المطعون فيه ترمي الى تمديد المهل المنصوص عليها في المادة 11 من قانون اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان، وحيث إن هذه المادة لا ترتبط مباشرة بنفقات وإيرادات الموازنة، بل بإجراءات لها طابع إداري وتنظيمي فتدخل في مفهوم فرسان الموازنة ويقتضي بالتالي ابطالها لمخالفتها المادتين 81 و82 من الدستور.

لهذه الأسباب

وعطفاً على القرار رقم ٢٠٢٦/2 تاريخ ٢٠٢٦/٣/١٨، القاضي بضم المراجعة رقم 5 الى المراجعة رقم 4،

يقرر بالأكثرية،

أولاً: في الشكل:

قبول المراجعتين شكلاً.

ثانياً: في الأساس:

1- إبطال المادة 46/ من الموازنة المطعون فيها.

2- ردّ سائر الأسباب والمطالب الزائدة والمخالفة.

ثالثاً: إبلاغ هذا القرار من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، ونشره في الجريدة الرسمية.

قراراً صدر في بيروت بتاريخ 2026/3/26.

ميراي نجم (مخالفة)	الياس مشرقاني (مخالف)	فوزات فرحات	ميشال طرزي
-----------------------	--------------------------	-------------	------------

رياض أبو غيدا	أحمد أكرم بعاصيري	ألبرت سرحان
---------------	-------------------	-------------

الرئيس

طنوس مشلب

أمين السرّ

عوني رمضان

مخالفة

القرار الصادر بنتيجة الطعن بالقانون رقم 2026/40

(الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2026)

ميراي أميل نجم

عضو المجلس الدستوري

في هذه الحقبة القاتمة التي تمرّ بها البلاد، وسط حرب دامية ومدمّرة تحصد الأرواح وتحرق الأرض وتزرع الخوف والذعر في كل أرجاء الوطن، وفي حين يبدو المستقبل قاتماً مظلماً أكثر من أي وقت مضى، بتنا بأمسّ الحاجة الى تعزيز منطق سيادة القانون، والانضواء تحت راية الدستور ومبادئه، لأنّ الدولة بدستورها ومؤسساتها هي خشبة الخلاص الوحيدة لهذا الشعب المنهك والتائه، والطريق الوحيد للخروج من الفوضى السائدة وطي هذه الصفحة السوداء من تاريخ لبنان،

ولأنّ الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية وفق ما نصّت عليه الفقرة (د) من مقدّمة الدستور، فيعود له أن يسائل السلطات العامة على أدائها، هي التي تستمد شرعيتها من السيادة الشعبية،

ولأنّ المساءلة الشعبية لا تقوم الا في ضوء ممارسة الحكم بشكل شفاف وصادق، وفق أحكام الدستور وتحت سقف القانون،

ولأنّ المحاسبة والشفافية هما سمتان أساسيتان لانتظام الحياة العامة في الأنظمة الديمقراطية، وبات توقّرها ملحاً وحيوياً في المرحلة المتأزّمة التي يتخبّط بها الوطن،

وبما أنني على قناعة بأنّه على السلطات العامة واجب تطبيق أحكام الدستور ومبادئه بشكل صارم فالأمر ليس خياراً، باعتبار أنّ تلك الأحكام تشكّل ركائز النظام اللبناني، وأعمدة دولة القانون التي لطالما نحلم بتحقيقها ونسعى إليها، وقد وضّعت أمانةً بين يدي المجلس الدستوري كي يسهر عليها بصفته حامٍ للدستور والمؤتمن على تطبيقه ومنع كل التجاوزات والانتهاكات التي قد تطاله من خلال عمل السلطة التشريعية مقصودةً كانت ام بغير قصد،

وانسجماً مع موقعي السابق - لا بل مع قناعاتي الراسخة - من القرارين الصادرين بنتيجة الطعن بقانون بالقانون رقم 2024/324 المتعلّق بالموازنة العامة للعام 2024 (القرار رقم 2024/3 تاريخ 4/2024) والموازنة العامة للعام 2022 (القرار رقم 2023/1 تاريخ 5/2023)، حيث كنت قد خالفت أيضاً رأي الأكثرية لجهة عدم جواز إقرار الموازنة العامة قبل اقرار قانون قطع الحساب بما يشكل انتهاكاً لأحكام المادة 87 من الدستور،

فانّي أخالف رأي الأكثرية لناحية النتيجة التي توصلت إليها، عملاً بأحكام المادة 12 من قانون المجلس الدستوري رقم 250 تاريخ 14/7/1993 والمادة 36 من نظامه الداخلي، لكلّ ما سبق ذكره وتحديداً للسبب التالي:

- في مخالفة القانون المطعون فيه للمادة 87 من الدستور لجهة وجوب إقرار قانون قطع الحساب

قبل إقرار الموازنة:

حيث إنّ الفقرة (ج) من الدستور حدّدت نظام الحكم في لبنان على أنّه "جمهورية ديمقراطية برلمانية"، وحيث إنّ في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، تعتبر الرقابة التي يجريها البرلمان على الموازنة العامة وعلى تنفيذها من قبل الحكومة، من أهمّ الوظائف التي أنيطت به الى جانب الوظيفة الرئيسية المتمثلة بالتشريع، لا سيما وقد نشأت البرلمانات في الأصل على خلفية فكرة الرقابة الضريبية،

وحيث إنّ قانون الموازنة العامة يتمتع بطابع القانون الأساسي وفقاً لأحكام الفقرة (5) من المادة 65 والتي أوردت الموازنة العامة للدولة من ضمن المواضيع الأساسية، ما يشير الى أهميته القصوى بحيث أنّ وجود الدولة مرتبط ارتباطاً عضوياً بمالياتها وبانتظام تلك المالية وصدقيتها وشفافيتها، وهو يعبر من ناحية عن سياسة الحكومة العامة، ومن ناحية أخرى، يشكّل الصك الأساسي الذي يجيز للحكومة سنوياً الجباية والانفاق ويتيح للبرلمان وللجهات الرقابية القضائية كديوان المحاسبة، اجراء الرقابة على مداخل الدولة ونفقاتها،

وحيث إنّ الدستور اللبناني خصّص فصلاً كاملاً لمالية الدولة هو الفصل (ب) من الباب الرابع، تحت عنوان "في المالية" يشمل المواد 81 الى 89 منه، حدّد فيه مبادئ عامة ومهلاً صارمة وأصلاً مفصّلة ومحددة يتم بموجبها إقرار الموازنة العامة للدولة، بحيث تشكل تلك القواعد الدستورية الصريحة والواضحة إطاراً شاملاً متكاملًا يسهم في انتظام المالية العامة للدولة،

وحيث إنّ الدستور أناط بمجلس النواب، باعتباره ممثلاً للسيادة الشعبية، هذه المهمة الفارقة الأهمية المتجسّدة بالحفاظ على انتظام المالية العامة، فيقوم برقابة لاحقة على تنفيذ الموازنة للسنة المنصرمة بعد اطلاعه على قطع الحساب المتضمّن الحسابات النهائية للإدارة العامة للسنة السابقة، فيوافق عليها بعد أن يكون ديوان المحاسبة قد دقّقها، وذلك قبل إقرار قانون الموازنة للسنة القادمة والذي يجيز بموجبه للحكومة الجباية والانفاق مجدّداً،

وحيث إنّ مبدأ السيادة الشعبية يفترض درجة عالية من الشفافية في عمل المجلس النيابي التشريعي والرقابي، لا سيما في ما يتعلّق بالمال العام، إذ أنّه من أبسط قواعد الموازنة الوضوح والعدالة في الجباية والانفاق بالاستناد الى بيانات حسابية دقيقة، شفافة وواضحة لا تظهر للمجلس النيابي الا من خلال قطع الحساب مدقّق، وحيث أنّنا في زمن يعاني فيه الاقتصاد الوطني من انكماش حاد وركود، وتتعرض المالية العامة لأزمة بنيوية، ما يحتمّ أن يتمّ وضع قانون الموازنة العامة وإقراره وفقاً لقواعد الصدقية والشفافية والوضوح في الرؤيا الاقتصادية وأن ينطلق من بيانات حسابية مدقّقة وسليمة،

وحيث إنّ قطع الحساب والموازنة العامة، وإن كانا يُقرّان بموجب قانونين منفصلين من الناحية الشكلية، إنما هما متلازمان ومتكاملان من حيث التراتبية والمضمون، حيث إنّ لا يجوز إقرار الموازنة العامة للسنة القادمة من دون

الاستناد الى البيانات المالية الواردة في قطع الحساب للسنة السابقة. وقد سبق للمجلس الدستوري أن ركّز على أهمية قانون قطع الحساب عبر اجتهاد مستقر، فجاء في قراره رقم 2017/5، تاريخ 2017/9/22 ما حرفيته : "بما أنّ انتظام مالية الدولة العامة، وخضوع السلطة الاجرائية لرقابة السلطة التشريعية في مجال الجباية والانفاق، يقتضي معرفة حقيقية للواردات والنفقات عن طريق قطع الحساب"،

وحيث إنّ مبدأ تسلسل قانوني قطع الحساب والموازنة وتلازمهما هو مبدأ دستوري، يُستدلّ عليه من صراحة أحكام المادة 87 من الدستور التي نصّت على أن «حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة»، فاستعمال فعل "يجب" في المادة 87 المذكورة يشير الى الزامية إقرار قانون قطع الحساب، كما أنّ المشتري الدستوري حرص في هذا النص على أولوية الموافقة على حسابات الإدارة النهائية "قبل" نشر موازنة السنة الثانية، وربط بين هذين القانونين، ما يشير الى أنّ أحكام المادتين 86 و87 متلازمة ولا يجوز الفصل بينهما في ضوء صراحة النص. كما أنّه لا يجوز اقرار الموازنة ونشرها من دون أن يسبقها الموافقة على قطع الحساب. وهذا ما أشارت اليه أيضاً المادة 15 من قانون المحاسبة العمومية (مرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30)، الذي يعتبر بمثابة القانون العضوي المتمم للدستور، والتي نصت على ما يلي:

«تقدّر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين:

أ- تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.

ب- تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ولوزير المالية أن يعدل التقدير على أساس أوضاع يعتمدها، على أن يبرر أسبابها.»

وحيث إنّ هذا الترتيب التسلسلي والتلازم بين قطع الحساب والقوانين المالية (المتضمنة قانون الموازنة)، يشار اليه في فرنسا بمبدأ "التسلسل (أو الترابط) الفاضل «le principe de chaînage vertueux» بحيث يقتضي أن يقدّم مشروع قانون قطع الحسابات loi de règlement قبل الأول من آب، ويتمّ فحصه في القراءة الأولى من قبل البرلمان قبل التصويت على مشروع قانون المالية للعام التالي، كي يتسنى للبرلمان مراقبة نتائج تنفيذ الموازنة العائدة للعام المنصرم قبل الشروع في مناقشة الاعتمادات والأهداف المقترحة للسنة المقبلة،

وحيث إنّ مجلس النواب، بتخلّفه عن إقرار قانون قطع الحساب قبل إقرار قانون الموازنة العامة، يكون قد تقاعس عن القيام بإحدى أهمّ الوظائف التي أناطها به الدستور والتي يستمدّها من السيادة الشعبية، وهي الرقابة على أداء الحكومة وعلى انفاقها للمال العام، بغية إبراء ذمتها للسنة المنصرمة من خلال قطع الحساب المدقّق، وهو ابراء يجب أن يسبق الموافقة على مشروع الموازنة العامة المقدم من الحكومة والذي يجب أن يكون مرتكز بدوره الى

قطع الحساب المدقّق من ديوان المحاسبة، الذي أوجده الدستور كهيئة قضائية رقابية لهذه الغاية بالذات (المادة 87 من الدستور)،

وحيث إنّ التماذي في الامتناع عن إقرار قانون قطع الحساب قبل إقرار الموازنة العامة وفق الترتيب التسلسلي الإلزامي الذي نصّت عليه المادة 87 من الدستور، على الرغم مما ورد في قرارات المجلس الدستوري السابقة من ايعاز بالخروج بأسرع وقت من "الحالة الشاذة" المتمثلة بعدم إقرار قانون قطع الحساب على مدى سنوات طويلة، يشكّل تجاوزاً لأحكام نص دستوري (المادة 87 من الدستور) وتجاوزاً لمبدأ دستوري حدّر منه ونبّه إليه المجلس الدستوري في عدة قرارات سابقة، ما يؤدّي الى تطبيع مخالفة فادحة للدستور يرتكبها المجلس النيابي غير آبه بتحذيرات المجلس الدستوري وتوصياته، ما يشكّل خرقاً متعمداً للدستور وتجاوزاً لقوة القضية المحكمة لقرارات المجلس الدستوري، إضافةً الى أنّه خرق للانتظام المالي العام المالي الذي كرّسه الدستور في أحكام صريحة ومتلازمة في ما بينها يقتضي التقيد بها، فتحوّل هذه الحالة الشاذة سنة بعد سنة الى قاعدة وتضحى توصيات المجلس الدستوري الى مجرد رأي استشاري غير ملزم فيما قرارات المجلس هي قرارات مبرمة وملزمة للسلطات العامة كافة، وبالتالي يقتضي على السلطتين التشريعية والتنفيذية التقيد بها لزاماً في إطار دولة القانون. لجميع هذه الأسباب،

أسجّل هذه المخالفة إذ أرى أنّ قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2026 المطعون فيه مخالفاً للمادة 87 من الدستور، ما يستوجب ابطاله برمته، خلافاً للنتيجة التي انتهى اليها قرار الأكثرية.

عضو المجلس الدستوري

ميراي أميل نجم

مخالفة عضو المجلس الدستوري القاضي الياس مشرقاني

المراجعتان: 4 و 2026/5

القانون المطعون فيه: 40 تاريخ 2026/2/10 (قانون الموازنة العامة لعام 2026)

حيث أنّ طبيعة المراجعات أمام المجلس الدستوري تفرض عليه عدم التقيد في النظر بالنصوص القانونية المطعون في دستوريته وحسب، إنما التصدي للقانون برمته وبالتالي ممارسة الرقابة الدستورية الشاملة عليه،

وحيث أنّ مراجعة الطعن بدستورية القانون ليست مراجعة شخصية بل أنها تتعلق بالإنظام العام الدستوري المرتبط بكل قانون يصار إلى إقراره وإصداره، فيكون من واجب المجلس الدستوري أن يضع يده عفوياً على كلّ مخالفة لأحكام الدستور بدون أن يتقيد بمطالب الطاعنين حصراً،

(قرار المجلس الدستوري رقم 2019/23 تاريخ 2019/9/12)

وحيث أنّ الرقابة الدستورية لا تقتصر على الأسباب المثارة بوجه المادة أو المواد المطعون بدستوريتها، إنما يشرع المجال أمام المجلس الدستوري لبناء قراره على أسباب مختلفة لم يتبناها الطعون في مراجعتهم،

وحيث أنّ المقصود بالدستور هو معناه الواسع أي ليس النص المكتوب فحسب بل أيضاً مجموعة القواعد والمبادئ التي لها قيمة دستورية والتي تشكل مجتمعة ما يعرف بالكتلة الدستورية،

(Bloc de constitutionnalité)

وحيث أنّ المجلس تصدّى في قراره لما جاء في مراجعة الطعن حول مخالفة المادة 87 من الدستور وذلك على خلاف محلها،

لذلك، يقتضي مخالفة قرار الأكتريية إستناداً على ما يلي:

في عدم دستورية قانون موازنة العام 2026 لمخالفته أحكام المادة /87/ من الدستور

حيث أنّ الهدف الأساس لنشوء المجالس النيابية في الديمقراطيات العريقة هو الحصول على موافقة ممثلي الشعب على أسباب وكيفية فرض وجباية الدولة للضرائب والرسوم وكذلك تحديد حدود وآليات وأبواب وطرق الإنفاق العام، بحيث أصبح لا يجوز أن تتم جباية ضرائب أو رسوم، ولا أن يجري إنفاق أي من تلك الأموال أو من غيرها إلاّ بإجازة من المجلس النيابي الذي هو ممثل الشعب.

وفي المنحى ذاته، نصّ الدستور اللبناني، ثمّ قانون المحاسبة العمومية، على أحكام تنظّم كيفية إعداد الموازنة العامة ومناقشتها وإقرارها في المجلس النيابي، وأيضاً على أصول الرقابة على تنفيذها. كذلك "لحظ النص الدستوري مسألة إقرار المجلس النيابي لقطوع حساب الموازنات العامة للسنوات المنتهية، كما لحظ الأحكام والظروف المحددة بدقة التي تحيز إصدار الموازنة بمرسوم من قبل مجلس الوزراء إذا تلّكاً مجلس النواب عن إقرارها." (الرئيس فؤاد السنيورة، "المالية العامة للدولة بين التسييس والتضليل"، الطبعة الأولى، سنة 2022، صفحة 43)

وحيث أنّ قطع الحساب هو كشف الحساب الذي تتقدم به الحكومة الى مجلس النواب لإقراره، والذي تبين فيه المبالغ التي أجاز المجلس النيابي للحكومة إنفاقها في قانون الموازنة لسنة معيّنة، مضافاً إليها الإعتمادات الأخرى التي تكون قد أقرت، وذلك بالمقارنة مع المبالغ التي أنفقتها الحكومة فعلاً" من حساب الموازنة.

وبالتالي، يكشف قطع الحساب الفروق الحاصلة زيادة أو نقصاناً ويبين السند الذي ارتكزت عليه الحكومة في ذلك. ويبين هذا الحساب أيضاً الإيرادات التي تمت جبايتها بالمقارنة مع ما كان مقدراً جبايته من قبل الحكومة، كما هو مبين في قانون الموازنة الذي أقره مجلس النواب.

وحيث أنّه، على أساس ذلك، يتحدد العجز أو الفائض الفعلي المحقق في حساب الموازنة خلال سنة معيّنة.

وحيث أنّ قطع الحساب هذا يجري إقراره سنوياً عن السنة التي تسبق سنة إعداد الموازنة، أي بتأخير سنة واحدة، وذلك كي تستطيع وزارة المال إقفال حسابات موازنة السنة المنتهية.

وحيث أنّ المادة 87 من الدستور صريحة لهذه الجهة إذ نصّت على أنّه يجب أن تعرض حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة على مجلس النواب ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة.

وحيث أنّ حسابات الدخول لأي سنة مالية هي ذاتها الأرصدة الختامية للحسابات العائدة لنهاية السنة المالية السابقة كما يظهر في قطع حساب الموازنة وأيضاً في حساب المهمة لتلك السنة، كلّ في ما يخصّه.

وحيث أنّ ذلك يعني أنّ تحديد القيود الإفتتاحية لأي سنة يفترض وجود الحسابات الختامية للسنة السابقة مع مستنداتها الكاملة، ما يتطلّب حكماً العودة الى جميع الحسابات.

وحيث أنّ القرار موضوع المخالفة يشدد على مدى أهميّة قطع الحساب لكنّه يعتبر أنّ قطع الحساب اعتمد لأجل الموازنة وليس العكس، وأنّ الدستور أولى الموازنة أهمية إستثنائية بوحيث لا يجوز للحالة الشاذة المتمثلة بغياب قطع الحساب لسنوات عدّة أن تحول دون إقرار الموازنة العامة للعام 2026 وخلصت الأكثرية إلى عدم إبطال القانون المطعون فيه لهذه العلة.

وحيث أنّه من غير الجائز استمرار الحالة الشاذة، التي هي في الحقيقة مخالفة دستورية موصوفة، وعدم سبق الموازنة بإقرار قطع الحساب رداً من الزمن بات لا ينتهي الى درجة أنّ الشواذ أسمى القاعدة، وأصبحت مراعاة الظروف شماعة يعلّق عليها للإحجام عن تنظيم قطوع الحسابات وإقرارها.

وحيث أنّ المجلس الدستوري مؤتمن على مراقبة احترام القانون لأحكام الدستور، فلا يسعه أن يستتبط الأعدار والمبررات و يجترح المهل الإضافية التي تتيح للمجلس النيابي تجاوز النصوص الدستورية الأمرة كنصّ المادة 87 من الدستور اللبناني.

وحيث أنّ إجتهد المجلس الدستوري يعتبر في قراره رقم 2018/2 أنّ قطع الحساب يعبر عن واقع تنفيذ الموازنة وتحديد أرقام الواردات والنفقات والتوازن في ما بينهما، ويعكس مدى الإلتزام بخطة عمل السنة المنصرمة، ويمكن البرلمان من اتخاذ قرارات مبنية على معلومات حقيقية عند إقرار الموازنة أو تعديلها وفقاً لمعطيات مالية وإقتصادية واكتشاف مكامن الخطر في المالية العامة، وإتخاذ التدابير التصحيحية في الوقت المناسب.

وحيث أنّ إنجاز الحسابات المالية يتيح لهيئات الرقابة القضائية، وبشكل خاص ديوان المحاسبة، تدقيق أوضاع المالية العامة، كما يمكن السلطة الإشتراعية من القيام بوظيفتها الرقابية في الشق المالي من خلال مراقبة الحكومة ومحاسبتها.

وحيث أنّه وفقاً للدستور تجري مناقشة وإقرار الحسابات المالية للسنة المنصرمة في مجلس النواب قبل نشر موازنة السنة اللاحقة.

وحيث أنّ المادة 118/ من النظام الداخلي لمجلس النواب تنصّ على أن يصتق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب ثم على موازنة النفقات وبعدها على قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات.

وحيث أنّه على الحكومة أن تحيل قطع الحساب على المجلس النيابي في نهاية كل سنة ليوافق عليه ويبرئ ذمتها.

وحيث أنّ قطع الحساب هو الأداة الأساسية لإجراء التدقيق في الحسابات العامة وفي تنفيذ الموازنة وإلتزام المراقبة والإشراف على حسن استخدام السلطة التنفيذية للأموال العمومية.

وحيث أنّ إقرار الموازنة بدون قطع حساب يعطل الرقابة المالية المناطة بموجب الدستور بالسلطتين الإشتراعية والقضائية، وينتهك مبدأ فصل السلطات، ويحوّل السلطة الإشتراعية إلى أداة بيد السلطة التنفيذية فتصبح عاجزة عن ممارسة دورها في الرقابة الجديّة والمجدية.

وحيث أنّ غياب قطع الحساب يؤدي إلى غياب الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه، وبالتالي التشكيك في صدقية الموازنة العامة وسلامة تنفيذها، كما يؤدي إلى فتح الباب واسعاً أمام تفشي الفساد واستشرائه.

وحيث أنّ الحكومات المتعاقبة تقاعست عن وضع قطع الحساب السنوي وفقاً لما نصّ عليه الدستور كما تقاعست عن وضع موازنات عامة سنوية، يقابلها تراخي مجلس النواب في القيام بدوره الأساسي لناحية إلزام الحكومة بوضع قطع الحساب السنوي، وتخلياً معاً عن الإضطلاع بالصلاحيات التي ناطها بهما الدستور، فألحقاً ضرراً فادحاً بالمصلحة الوطنية العليا.

وحيث أنّ الإستمرار في تغييب قطع الحساب يشكّل إنتهاكاً فاضحاً للدستور.

وحيث أنّ المجلس الدستوري في قراره رقم 2018/2 الأنف ذكره سبق أن نبّه إلى ضرورة أن يجري "سريعاً وبدون تباطؤ" وضع قطع الحساب وفق القواعد التي أملاها الدستور وقانون المحاسبة العمومية لكي تعود المالية العامة إلى الإنتظام، "ولوضع حدّ لتسييب المال العام"، وضبط الواردات والنفقات و"تقليص العجز في الموازنة العامة"، وممارسة رقابة فعلية وفاعلة على تنفيذ الموازنة.

وحيث أنّ عبارة "سريعاً وبدون تباطؤ" لا يمكن أن تستمرّ المخالفة تحت ستارها لسنوات عدّة لا حدّ لها ولا أفق، خاصة أنّ المخالفة تلك امتدت على مدى موازنات متعددة ومنتالية بدون أن يحرك المجلس النيابي الركود الضارب بعملية إنجاز قطع الحساب المطلوب بإلحاح.

وحيث أنّه ليس ثمة ما يبشّر بعدم جعل الإستثناء قاعدة لا بل عرفاً، كما سبق أن أشرنا، فندخل في المحذور الأكثر خطورة على الوضع الدستوري.

وحيث أنّ السلطة الإشتراعية ليست سيّدة نفسها إلاّ بقدر ما تلتزم أحكام الدستور، ومن هنا ضرورة ممارسة الرقابة عليها من القضاء الدستوري.

«La loi est l'expression de la volonté générale était le discours produit et légitimant à la fois, le pouvoir législatif des seuls représentants de la Nation, du Parlement seul. La loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution est aujourd'hui le discours produit et légitimant à la fois le pouvoir du Conseil de participer à la formation de la loi en vérifiant qu'elle respecte les règles constitutionnelles.»

(Droit du Contentieux Constitutionnel, 4^{ème} éd. Dominique Rousseau, pp. 409-410)

وحيث أنّ المادة /13/ من قانون إنشاء المجلس الدستوري نصّت على تمتّع القرارات الصادرة عنه بقوة القضية المقضية وعلى أنها ملزمة لجميع السلطات والمراجع وهي غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن.

وحيث أنّه لا يسع مجلس النواب التماذي في تجاهل قرارات المجلس الدستوري الملزمة والتي تساهم مساهمة أساسية في صناعة سليمة لقانونٍ يراعي أحكام الدستور.

وحيث أنّه، وللأسف، فإنّ "خرق الدساتير تقوم به الأطراف التي يناط بها تطبيق الدستور والتي تمتلك صلاحيات دستورية".

وحيث أنّ البند ثانياً من القانون رقم 2019/143 الصادر حيثدة وحيدة (الذي شكّل إستثناءً بمعرض نشر موازنة العام 2019) حدّد للحكومة مدّة ستة أشهر لإنجاز الحسابات المالية النهائية والمدقّقة بدون أن تنجز أي مهمّة من هذا القبيل منذ نيّف وسبع سنوات.

وحيث أنّ المجلس الدستوري دأب في عدد من قراراته على اعتماد "أوضاع سياسية ومالية واقتصادية صعبة" مشفوعة "باننتشار وبائي" بدون أن يبيّن الترابط المباشر والوثيق بين تلك الأوضاع وبين الإمتناع عن إعداد قطع الحساب وإقراره، لا سيما أنّ إغفال موجب إقراره نشأ قبل الأوضاع التي شكّا منها المجلس ولم يستقرّ الى طبيعته بعد زوال تلك الأوضاع كما أنّ حالة الإغفال استمرّت حتى اليوم بدون مبرّر مقبول.

وحيث أنّ الأوضاع المعوّل عليها كحالات استثنائية، سمحت لا بل سهّلَ معها إقرار قانون الموازنة وقوانين أخرى شتّى ما عدا العمل على ولادة قطع الحساب وإقراره، الأمر الذي ينزع عن تلك الأوضاع والحالات جدّيتها وصوابها وصدقيتها ويؤكد وجوب عدم الأخذ بها في مقابل نصّ المادة /87/ من الدستور الصريح والملمزم.

وحيث أنّه من غير الجائز بعد، أن تنطوي قرارات المجلس الدستوري المتعاقبة على تساهلٍ إزاء الخرق البرلماني للدستور، بل ينبغي أن تبني الحصن المنيع بوجه أي تجاوز للنص الدستوري الواضح والصريح وبدون الإكترات لأي ذريعة أو حجة.

وحيث أنّ المادة /87/ من الدستور نصت صراحة وبكل وضوح على "أن حسابات الإدارة المالية النهائية لكلّ سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة".

وحيث أنّ المهمة الأساسية للمجلس الدستوري هي مراقبة دستورية القوانين وبالتالي يكون هو حامي الدستور.

وحيث أنّه لا يعوّل على القول بالمصلحة العامة في معرض النص الدستوري الصريح والواضح والقاطع والملمزم.

وحيث أنّ الإجتهد الدستوري جعل من المصلحة العامة مبدأً ثانوياً ومكملاً *secondaire et complémentaire* في غياب النص، بمعنى أنّه لا يؤخذ بها مع وجود النص الصريح.

(تراجع مخالفة نائب رئيس المجلس الدستوري القاضي طارق زيادة وهي جزء لا يتجزأ من القرار رقم 2018/2)

وحيث أنه ليس ثمة ظرف مقبول يبرّر الإمتناع عن وضع قطع الحساب عاماً بعد عام وهو مفروض وجوباً.

وحيث أنّ المجلس الدستوري الفرنسي اعتمد موقفاً متشدداً عندما أعلن عدم دستورية موازنة العام 1980 بسبب مخالفة البرلمان لأصول التشريع (CC 79-110 DC du 24 décembre 1979)، وكانت المخالفة أنّ البرلمان إنتقل إلى مناقشة الباب الثاني من الموازنة قبل التصويت على الباب الأوّل مخالفاً الأصول المنصوص عليها في المادة /40/ من القرار التنظيمي (Ordonnance) الصادر في 2 كانون الثاني 1959، فكم بالحري متى كانت المخالفة جوهرية وجسيمة وبالحجم العارم والمتكرّر إبانَ نشر كل موازنة سنوية.

وحيث أنّه من مهام المجلس الدستوري، عملاً" بالمادة 18 من قانون إنشائه، مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون، وبالتالي "السهر على حماية أحكام الدستور"، لذا، إذا اعتبر المجلس أنّ النص موضوع المراجعة غير دستوري و مشوب بعيب كلياً أو جزئياً، فعليه أن يقضي سناً للمادة 22 من قانون إنشائه، بإبطاله كلياً أو جزئياً بقرار معلل يرسم حدود البطلان.

LOUIS FAVOREAU et LOIC PHILIP : Les grandes décisions du conseil constitutionnel. Dalloz 1991 p.295 no 9 :

« ...Le conseil constitutionnel...est chargé de dire le droit, de veiller au respect des règles constitutionnelles dans les limites et les conditions fixées par la constitution...

Il se borne à constater qu'il ne peut être porté atteinte à ce droit ou à cette liberté par la voie législative ordinaire ... »

وحيث أنّ قطع الحساب، كما سبق أن أشرنا، هو بيان محوري لتنفيذ النفقات والواردات العمومية الفعلية للسنة المنصرمة وهو يستوجب مراعاة مبدأ "صدق الموازنة" sincérité du budget في نفقاتها و وارداتها، وحسن تقديرها، وذلك كي لا تأتي الموازنة موازنةً وهمية.

JEAN LUC ALBERT : Finances publiques, Editions Dalloz 2019. Page 46. No 488 :

« Mais le budget, étant un acte de prévision, la sincérité ici requise est une sincérité subjective, ainsi que le précisent à la fois l'article 32 de la loi organique du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances, qui indique que la sincérité des lois de finances s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des précisions qui peuvent raisonnablement en découler, et le conseil constitutionnel, qui estime qu'ici la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par les lois de finances. »

لذا، يقتضي ابطال قانون موازنة العام 2026 رقم 40 كلياً لمخالفته احكام المادة 87 من الدستور.

بناءً على ما تقدّم أخالف رأي الأكثرية.

في 2026/3/

القاضي المخالف

الياس مشرقاني