حضرة رئيس المجلس الدستوري المحترم

مراجعة طعن في دستورية قانون

مع طلب وقف تنفيذ

مستدعو الطعن: النواب: سامي الجميل- نديم الجميل- سامر سعادة- ايلي ماروني- فادي الهبر –

القانون المطعون بدستوريته: القانون رقم 45 الصادر بتاريخ 21 آب 2017 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 37 تاريخ 2017/8/21، والذي ينص على تعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والأجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية.

مستند رقم 1 مرفق: القانون رقم 45 تاريخ 21 آب 2017 مع الأسباب الموجبة.

مستند رقم 2 مرفق: تسجيل صوتي.

*****

يتشرف المستدعون بالتقدم من المجلس الدستوري بمراجعة الطعن هذه بدستورية القانون رقم 45 الصادر بتاريخ 21 آب 2017 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 37 تاريخ 2017/8/21، وذلك وفقاً للاختصاص المحفوظ للمجلس الدستوري في المادة 19 من الدستور، وقد راعى مستدعو الطعن المواد 18 و 19 من القانون الرقم 1993/250 وتعديلاته (إنشاء المجلس الدستوري) و30 الى 33 ضمناً من القانون الرقم 2000/243 وتعديلاته (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، طالبين قبول هذه المراجعة في الشكل والأساس وتعليق مفعول النص موضوع المراجعة ونشر قرار التعليق في الجريدة الرسمية عملاً بالمادتين 20 من قانون إنشاء المجلس الدستوري و34 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري المشار إليهما أعلاه، وذلك للأسباب التالية:

أولاً- في الشكل:

بما أن مراجعة الطعن هذه مقدّمة تاريخ 22/ 2017/8 أي ضمن مهلة الخمسة عشر يوماً التي تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية، على ما نصّت عليه المادة 19 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، وهي مستوفية سائر الشروط الشكلية لاسيّما لجهة تقديمها إلى رئاسة المجلس الدستوري مذيّلة بتوقيع عشرة نواب شخصياً،

لذا، يطلب مستدعو الطعن من مجلسكم الكريم قبول هذه المراجعة شكلاً.

ثانياً- في الأساس:

1- في تعليق مفعول القانون المطعون فيه:

بما أن القانون المطعون فيه والمشار إليه في مقدمة الطعن يقضي بتعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغايات تمويل رفع الحد الأدنى للرواتب والجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والأجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية،

وبما أنّ العمل الفوري بأحكام هذا القانون يعرض جميع المواطنين دون استثناء لدفع الضرائب والرسوم المذكورة فيه بشكل مباشر أو غير مباشر،

وبما أنّه يقتضي حفاظاً على حقوق المواطنين ومنعاً لدفع أي ضرائب أو رسوم قد يتمّ الرجوع عنها أو إلغاؤها أو تعديلها في حال قبول هذا الطعن وإعادة القانون إلى مجلس النواب، وفي هذه الحالة يصبح من المستعصي لا بل من المستحيل إعادة تحصيل الأموال المدفوعة من المواطنين فتكون الدولة بذلك قد أثقلت كاهل المواطن بأموال غير مستحقة الدفع أو الإيفاء.

لذا، يطلب مستدعو الطعن من مجلسكم الكريم اتخاذ القرار فوراً بوقف تنفيذ مفعول القانون المطعون فيه ريثما يصار إلى بت الطعن في الأساس.

2- في أسباب الطعن:

أ- في مخالفة القانون المطعون فيه لأحكام المادة 36 من الدستور اللبناني ولأحكام المواد 78 إلى 85 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

بما أنّ المادة 36 من الدستور تنص على أن "تعطى الآراء بالتصويت الشفوي أو بطريقة القيام والجلوس إلا في الحالة التي يراد فيها الإنتخاب فتعطى الآراء بطريقة الاقتراع السري. أما فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال."

وبما أنّه خلال اليوم الثاني من الجلسة التشريعية التي انعقدت بتاريخ 18-19 تموز 2017، وبعد مناقشة مواد القانون رقم 45 الصادر بتاريخ 21 آب 2017 والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 37 تاريخ 2017/8/21، والتصويت عليها بنداً بنداً كما هو منصوص عليه في المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، عند ختام المناقشة، أي لدى إلزامية التصويت بالمناداة على القانون بمجمله، ولدى البدء بذلك حصلت عملية هرج ومرج أدّت إلى بلبلة كبيرة داخل القاعة العامة لمجلس النواب وكأنّ هناك خطة ممنهجة للضغط على رئيس مجلس النواب لمنعه من متابعة التصويت بالمناداة واحتساب الأصوات بطريقة دستورية. وقد أدّى هذا الضغط إلى توقّف رئيس المجلس عن المناداة وانتقاله إلى المصادقة على القانون برفع الأيدي خلافاً لما يقتضيه الدستور، وذلك مثبت بالتسجيل الصوتي المرفق ربطاً.

إن المادة 36 من الدستور اللبناني لم يتم تعديلها إطلاقاً منذ عام 1926 ، وهي تتضمن آليتين للتصويت في نهاية المناقشات داخل المجلس النيابي. الآلية الأولى، وهي التصويت بالإقتراع السري عند إجراء الإنتخابات، كإنتخاب رئيس الجمهورية، تشكيل مكتب المجلس، تأليف اللجان النيابية... اما الآلية الثانية، فهي التصويت بطريقة بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم كلما تعلق الأمر بالتصويت على الثقة المنصوص عليها في المادتين 37 و68 من الدستور اللبناني أو على إقتراح قانون او مشروع قانون معيّن. إن الهدف الأسمى من هذه الآلية الأخيرة هو وضع الناخبين على بينة بما يتخذه ممثليهم من مواقف سياسية داخل الندوة البرلمانية تسهيلاً لمحاسبة النواب المنتخبين عند حلول الدورة الإنتخابية اللاحقة. واكثر من ذلك، لقد تم تكريس هذا المبدأ في متن النظام الداخلي لمجلس النواب لا سيما في المواد 78 إلى 85 منه.

تأسيساً على ذلك، استقر الفقه الدستوري اللبناني على التالي:

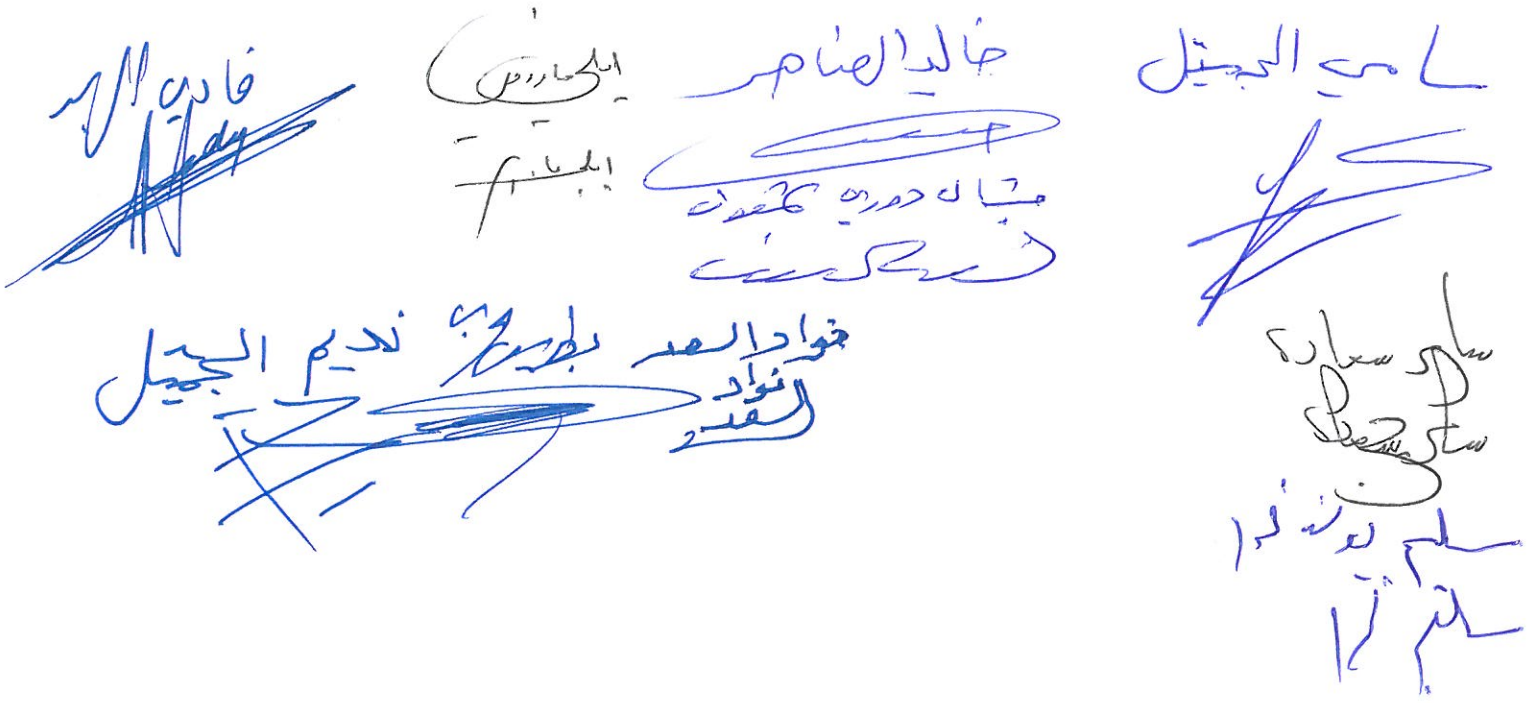
" Deux modes de vote y sont prévus, le vote public et le vote secret. Le premier est émis à haute voix ou par assis et levé ou par appel nominal et à haute voix, ce dernier procédé étant obligatoire quand il s'agit d'émettre un vote sur un projet ou une proposition de loi, ou sur la question de confiance, prévue aux articles 37 et 68 de la constitution libanaise. Le but est manifestement d'éclairer le peuple ou, mieux, le corps électoral, juge en dernier ressort, sur la politique et le comportement de ses représentants. L'autre mode de scrutin s'effectue par vote secret, il est exigé en matière d'élections, pour le choix du président, la composition du bureau de la chambre et la formation de ses commissions.

Garantie d'indépendance que la constitution a voulu assurer aux députés. Ces deux modes de votation ont fait l'objet d'une explication qu'énoncent en détail les articles 78 à 85 du Règlement intérieur."

(Edmond Rabbath, La constitution libanaise, origines, textes et commentaires, *publications de l'Université libanaise, section des études juridiques, politiques et administratives Beyrouth* 1982 pp 250-253).

وبما أنه من الثابت والأكيد من وقائع الملف الحاضر بأنّ القانون المطعون فيه لم يتمّ التصويت عليه بالمناداة كما يفرضه الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب، لذلك يجب إبطال كامل عملية التصويت واعتبار القانون كأنّه لم يكن.

لذا، يقتضي إبطال القانون المطعون فيه لمخالفته احكام المادة 36 من الدستور اللبناني.



ب- في مخالفة القانون المطعون فيه لأحكام المادة 83 من الدستور اللبناني

بما أنّ المادة 83 من الدستور اللبناني تنص على أنّ " كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بندا بنداً "،

وبما أنّه يتبيّن أنّ المادة 83 المذكورة تنص على مبادئ دستورية ترعى إعداد الموازنة ومضمونها وهي السنوية والوحدة والشمولية والشيوع،

وبما أنّ مبدأ الشيوع في الموازنة يحكم تحصيل الإيرادات وهو يستند إلى قاعدة مالية أساسية تفرض عدم تخصيص الإيرادات وينصّ على أنه لا يجوز تخصيص إيرادات معيّنة لتغطية نفقات محددة، بل تجمع كل الإيرادات التي تحصلها الخزينة العامة لحساب الدولة في مجموعة واحدة ويسدّد منها كل النفقات العامة دون تخصيص او تمييز. وهو مكمّل لمبدأ شمولية الموازنة، ذلك أنّ وحدة الموازنة هي الاساس،

وبما أنّ القانون المطعون فيه قد نصّ على تعديل واستحداث بعض المواد القانونية الضريبية لغايات تمويل نفقة دائمة ومحدّدة وهي رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء معيشة للموظفين والمتعاقدين والأجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية، فيكون بذلك خصّص كل الايرادات الناتجة عن الضرائب والرسوم المنصوص عنها في القانون المطعون فيه لاستعمالها لتغطية نفقات محدّدة وخالف بذلك المبادئ الدستورية التي تحكم المالية العامة والموازنة وبشكل خاص مبدأي الشمول والشيوع.

لذا، يقتضي إبطال القانون المطعون فيه لمخالفته المادة 83 من الدستور اللبناني.

ج- في مخالفة القانون المطعون فيه لأحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور اللبناني

بما أنّ مقدمة الدستور قد تمّ إستنساخها حرفياً من وثيقة الوفاق الوطني (إتفاق الطائف)، وهي تنص على مبادىء يرتكز عليها نظامنا الدستوري،

وبما ان إجتهاد مجلسكم الكريم قد استقر على اعتبار هذه المبادىء ذات قيمة دستورية، ومقدمة الدستور متمتعة بالقوة الدستورية ذاتها التي تتمتع بها أحكامه، ذلك ان المقدمة والمبادىء تؤلف جميعها مع الدستور كلّاً لا يتجزأ، من ضمن ما يسمّى " الكتلة الدستورية" Le bloc de constitutionnalité.

وبما أنّ الفقرة (ج) من مقدمة الدستور تنص على ان "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على إحترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الإجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل"،

وبما أنّ المادة 7 من الدستور اللبناني تنص على ما حرفيته " كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم"،

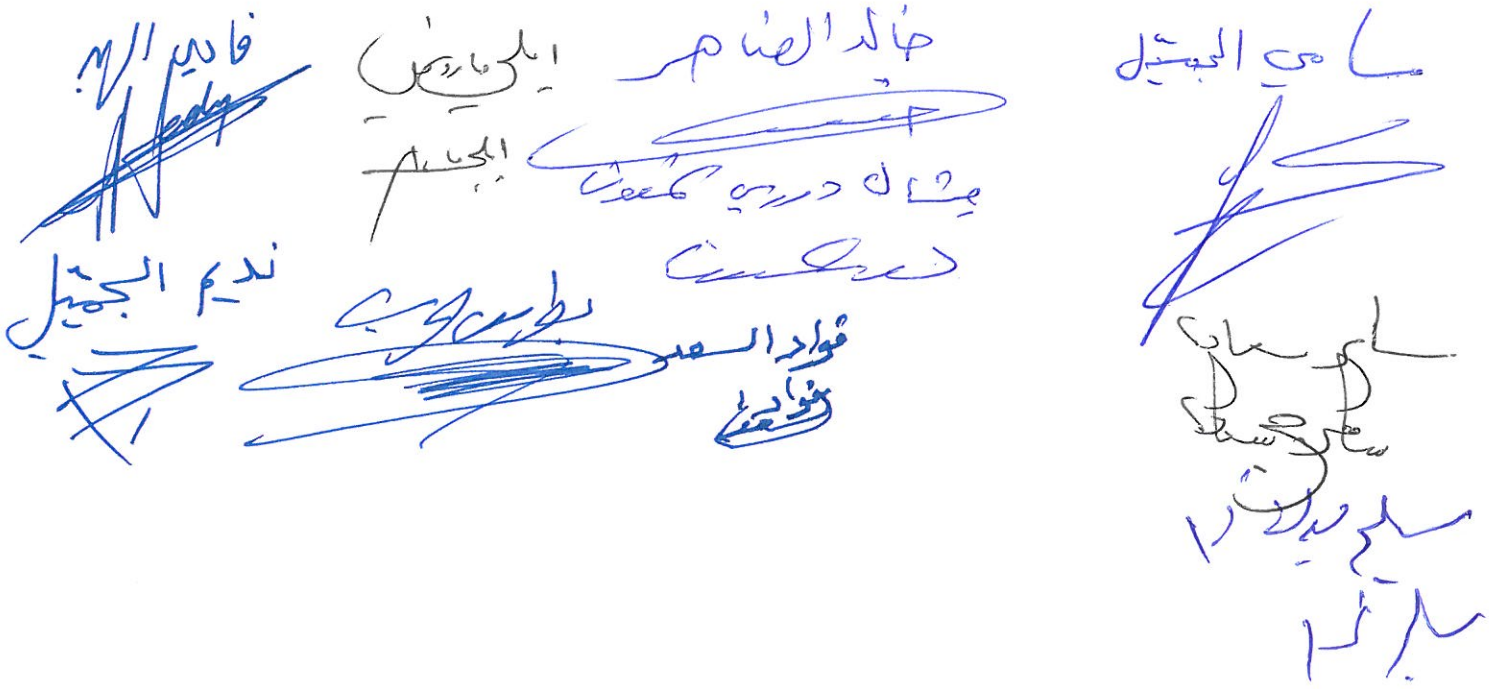
وبما أنّ المادة 17 من القانون المطعون فيه نصّت على زيادة معدل الضريبة على فوائد وعائدات وإيرادات الحسابات المالية والسندات لدى المصارف من 5% إلى 7% (تعديل المادة 51 من القانون رقم 2003/497) وعدم حسمها من ضريبة الأرباح كما وفرضت تدبيراً جديداً على المكلفين بضريبة الدخل على أساس الربح المقطوع كالمهن الحرة يقضي بتضمين تصاريحهم المهنية الأرباح المتأتية من الإيرادات المشمولة بهذه المادة (الفوائد وعائدات الحسابات المصرفية والائتمانية والسندات وسواها من الإيرادات المماثلة الحاصلة في لبنان) بعد تنزيل الضريبة وتطبيق معدلّ الربح المقطوع كما والضريبة التصاعدية على هذا الأساس. إنّ تكليف الخاضعين لنظام الربح المقطوع وسيما منهم المهن الحرة (محامين، مهندسين، أطباء، وإلخ.) دون سواهم من المكلفين الخاضعين لضريبتي الباب الثاني والثالث والذي يتمثّل بإلزامية احتساب الإيرادات المالية الداخلة ضمن وعاء هذه الضريبة والتي يحققونها ويدفعون ضريبتها أساساً مرّة أولى لدى المنبع (عن طريق الاقتطاع من قبل المصارف والمؤسسات المالية نيابةً عنهم) إلى إيراداتهم السنوية المهنية، لكي يطبق عليها، بعد حسم قيمة ضريبة الباب الثالث، معدل الربح المقطوع لاستخراج الربح الصافي الخاضع لضريبة الباب الأول يعني بإيجاز أن الربح الخاضع للضريبة المهنية سوف يتضاعف عبئه بفعل زيادة إيرادات جديدة نوعية سبق تكليفها بالضريبة المحددة لها.

وبما أنّ هذا الإجراء كما جاءت صياغته لا يُطبق إلا على المكلفين بضريبة الباب الأول وسيما منهم الخاضعين للتكليف بضريبة الدخل على أساس الربح المقطوع، وقد إستثنى بالتالي جميع المكلفين بضريبة الباب الثاني (الموظفين والأجراء) أو الباب الثالث (في حال اقتصرت أعمالهم على حيازة المساهمات وتنفيذ استثمارات مالية) بحيث أن مدير شركة كبيرة في القطاع الخاص أو موظف في القطاع العام مثلاً، يتقاضى إضافةً إلى راتبه إيرادات تشملها المادة 51، غير ملزم بتضمينها أو إضافتها إلى دخله المهني والتصريح عنها وتسديد الضريبة التصاعدية على مجموع الدخل بخلاف المحامي أو الطبيب أو المهندس أو النحات وكذا. فهو بذلك يمسّ بالحقوق والضمانات الأساسية المعترف بها لكل مكلف، لمخالفته مبدأي المساواة أمام الأعباء العامة وإستقرار الأوضاع القانونية فضلاً عن تسببه بازدواجية تكليف ضريبي، وهو بذلك يخالف مبدأ المساواة أمام الضريبة المنصوص عنه في كل من الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور اللبناني.

ويفسّر كل من العلم والإجتهاد هذا المبدأ بالقول أنه ينبغي إخضاع جميع المكلفين الذين هم في أوضاع مماثلة لنفس النظام الضريبي، بمعنى ان الضريبة تتناول حالات معينة يجب أن تشمل جميع الذين هم في هذا الوضع وإلا فإن التفريق بين هؤلاء في المعاملة لإفادة بعضهم أو التشديد مع بعضهم الآخر، يكون باطلاً، وبحجة أولى تكون معاملة فرد منهم بصورة أشد أو أفضل من البقية باطلة أيضاً (يراجع بهذا *الخصوص رأي هيئة التشريع والإستشارات لدى وزارة العدل* بموجب *الإستشارة رقم 97/ر/1955 تاريخ 1955/4/14*)؛ كما وبالنسبة للإجتهاد الفرنسي المنطبق قانونه على قانوننا:

«En ce qui concerne les contributions directes, le principe de l'égalité devant l'impôt s'oppose, d'une part, à ce qu'une taxe applicable à une catégorie de contribuables déterminée par l'autorité compétente, soit appliquée différemment aux contribuables faisant partie de cette catégorie; d'autre part, à ce qu'une taxe spéciale soit créée pour une catégorie de contribuables uniquement pour la faire bénéficier d'un régime de faveur ou lui imposer un régime plus sévère. (Concl. M.L. sous C.E. 23 nov. 1939, Aboulousseen, S. 1937.3.25)»

(…)L'impôt crée pour atteindre une situation ou pour frapper certains faits doit être supporté par tous ceux qui possèdent cette situation ou qui accomplissent les faits en cause. Le régime de faveur accordé à certaines catégories de contribuables ou, au contraire, le traitement plus rigoureux qui leur serait réservé apparaîtrait certainement contraire à l'égalité devant l'impôt (Cons. D'Et. 8 sept. 1944, Rec. Cons. D'Et. p. 246, précité). Il n'en serait autrement qu'au cas de dérogations prévues, à titre provisoire, pour éviter une double imposition à la charge de certains contribuables, à la suite d'une modification de la règlementation fiscale (même arrêt.). A fortiori, l'application d'un régime de faveur ou celle d'un traitement plus rigoureux, vis-à-vis d'un ou plusieurs individus nettement déterminés apparaît-elle comme une violation flagrante du principe de l'égalité devant l'impôt.»



أضف إلى ذلك أنّ المادة 17 عينها نصّت في البند "ثانياً" على اعتبار هذه الضريبة في ما خصّ المصارف عبئاً ينزّل من الإيرادات وليس سلفة على ضريبة الأرباح. فيشكّل هذا التعديل على طريقة الاحتساب ازدواجاً ضريبياً واضحاً بمعنى أنّه يكلف ذات الدخل مرتين خلافاً لمبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور، وينصّ على تمييزٍ فيما خصّ ضريبة الدخل بين المصارف وسائر المؤسسات خلافاً للمبادئ الدستورية ويدخل كذلك تمييزاً لناحية معدّل الضريبة على الأرباح بين المصارف العاملة في لبنان حسب بنية توظيفات كل مصرف.

وهي بذلك تخالف مبدأ مساواة جميع المواطنين امام الأعباء الضريبية وفقا لأحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور اللبناني.

لذا، يقتضي إبطال القانون المطعون فيه لمخالفته الفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة 7 من الدستور اللبناني.

لكل هذه الاسباب،

يطلب النواب المستدعون من مجلسكم الكريم:

أولاً: قبول المراجعة الراهنة في الشكل لاستيفائها جميع الشروط الشكلية المفروضة قانوناً.

ثانياً: اتخاذ القرار بوقف العمل بالقانون المطعون بدستوريته في المراجعة الراهنة ريثما يصار إلى بتها في الأساس.

ثالثاً: إبطال القانون رقم 45 الصادر في 21 آب 2017 والمنشور في ملحق خاص من عدد الجريدة الرسمية رقم 37 تاريخ 2017/8/21.

رابعاً: إبلاغ أي قرار يصدر عن مجلسكم الكريم في المراجعة الراهنة من المراجع الرسمية المختصة ونشره في الجريدة الرسمية.

تواقيع النواب المستدعين