

مراقبة القاضي الدستوري الفرنسي لصدقية قوانين المالية:

دراسة قانونية وقضائية

The French Constitutional judge's control of the sincerity of finance laws : Legal and judicial study

د. أحمد حاسون Dr. Ahmed Hassoun

أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والسياسية سطات، جامعة الحسن الأول

Research Professor, Faculty of Legal and Political Sciences, Settat, Hassan I University

الملخص:

يرتبط ظهور مبدأ الصدقية في المالية العامة الفرنسية بالاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري، وذلك قبل أن يتم الاعتراف به من طرف القانون التنظيمي لقوانين المالية لسنة 2001. وفي هذا الإطار، تتناول في هذه الدراسة مساهمة القاضي الدستوري الفرنسي في مراقبة صدقية قوانين المالية وذلك بمناسبة بته في مختلف الطعون المقدمة إليه من طرف البرلمانين بشأن عدم دستورية قوانين المالية بدعوى عدم صدقية محتوياتها. وفي ضوء ذلك، سنتطرق في المستوى الأول لتطبيقات مراقبة صدقية قوانين المالية من قبل القضاء الدستوري الفرنسي سواء في ميدان صدقية الميزانية أم صدقية الحسابات الواردة في قانون التصفية. وفي المستوى الثاني، سنحاول التوقف عند الحدود التي تحول دون فعالية مبدأ الصدقية في مجال المراقبة الدستورية لقوانين المالية، وبالتالي مقارنة الإكراهات الذاتية، وكذا القيود الخارجية، التي تحد من فعالية مراقبة القاضي الدستوري لصدقية قوانين المالية. وفي ضوء ذلك، سنحاول دراسة العوامل التي قادت إلى تراجع إقبال البرلمانين على الطعن في دستورية قوانين المالية على أساس مبدأ الصدقية، ومن ثمة التوقف عند مظاهر خفوت أهمية هذا المبدأ الحديث في حقل المالية العمومية الفرنسية.

الكلمات المفتاحية: القاضي الدستوري – مبدأ الصدقية – صدقية الميزانية والمحاسبة – دستورية قوانين المالية.

Abstract:

The emergence of the principle of sincerity in French public finance is linked to the jurisprudence of the Constitutional Council, before it was recognized by the 2001 Organic Law on Finance Laws. In this context, this study examines the

contribution of the French constitutional judge to monitoring the sincerity of finance laws, during its adjudication of various appeals submitted to it by parliamentarians regarding the unconstitutionality of finance laws on the grounds of the lack of credibility of their content. In light of this, we first examine the applications of the sincerity monitoring of finance laws by the French constitutional court, whether in the field of the sincerity of the budget or the sincerity of the accounts included in the settlement law. Secondly, we examine the limitations that hinder the effectiveness of the sincerity principle in the field of constitutional monitoring of finance laws, thus addressing the inherent constraints, as well as the external constraints, that limit the effectiveness of the constitutional court's monitoring of the sincerity of finance laws. In this context, we examine the reasons for the decline in parliamentarians' interest in challenging the constitutionality of finance laws on the basis of the sincerity principle, and subsequently examine the signs of the diminishing importance of this modern principle in the field of French public finance.

Keywords : Constitutional Judge – The Principle of sincerity – The sincerity of the Budget and Accounting – The Constitutionality of Financial Laws.

المقدمة:

يعتبر قانون المالية وثيقة قانونية تجسد الترخيص الذي تحصل عليه الحكومة من البرلمان لكي تمارس نشاطها المالي العمومي الذي يتمثل في تنفيذ العمليات المالية المدرجة في الميزانية العامة من أجل تنزيل سياساتها العمومية. وفي هذا الصدد، يشكل قانون المالية¹ في مختلف الأنظمة الحديثة أهم وسيلة للسياسة المالية التي تنهجها الدولة للتأثير على مختلف أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي، إنه بذلك مجموعة من الإجراءات التي تجسد السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي ستمكن الحكومة من تنفيذ توجهاتها واختياراتها في مختلف الميادين خلال فترة زمنية مقبلة عادة ما تحدد في مدة سنة².

وعلى الرغم من أهميتها الاستراتيجية والاقتصادية في حياة الدول، فإن القوانين المالية تخضع شأنها شأن القوانين العادية لمراقبة القاضي الدستوري³. ويروم هذا الأخير من خلال ممارسة المراقبة الدستورية التأكد عموما من مطابقة القوانين التنظيمية والقوانين العادية والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية للدستور، وبالتالي ضمان احترام الأحكام الدستورية بكل دقة وصرامة. وفي هذا الصدد، يندرج في اختصاص القاضي الدستوري، ضمن الإطار المحدد بموجب الفصل 61 من الدستور الفرنسي⁴، التأكد من دستورية مختلف القوانين التي تخضع لولايتها. وفي إطار المالية العامة، تشمل المراقبة الدستورية أساسا قوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي، فضلا عن بعض القوانين العادية التي لها ارتباط بالمادة المالية بسبب مجال تدخلها⁵.

وعلى هذا المستوى، يمكن أن تحال قوانين المالية في التجربة الفرنسية، وفقا للفقرة 2 من الفصل 61 من الدستور، إلى المجلس الدستوري قبل إصدار الأمر بتنفيذها من طرف رئيس الجمهورية، والوزير الأول، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ، أو ستين عضوا من أعضاء الجمعية الوطنية، أو ستين عضوا من أعضاء مجلس الشيوخ. ويتعين على المجلس الدستوري أن يبت في مدى دستورية القوانين في غضون شهر واحد، أو خلال ثمانية أيام، بناء على طلب من الحكومة في حالة الاستعجال.

وارتباطا بذلك، يشكل المجال المالي إحدى المجالات الأساسية التي يتجلى فيها دور القاضي الدستوري الفرنسي في ميدان المراقبة الدستورية من خلال تحققه من مدى مطابقة قوانين المالية للدستور. هكذا، يمكن إحالة قوانين المالية الأساسية والتعديلية على المجلس

¹ - تتحدد أنواع قانون المالية في قانون المالية الأساسي أو السنوي وقوانين المالية التعديلية، وقانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية.

² - فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2009-2010، ص.3.

³ - فوزات فرحات، "دور القاضي الدستوري في مراقبة القوانين المالية العامة"، الكتاب السنوي 2017، المجلد 11، منشورات المجلس الدستوري، لبنان، 2017، ص.181.

⁴ - Constitution du 4 octobre 1958, modifié par l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République (1), JORF n° 0171 du 24 juillet 2008. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000019238680/2008-07-25/>.

⁵ - Damarey (S.), Finances publiques, Gualino éditeur, EJA, Paris, 2008, p. 321.

الدستوري بعد إقرارها، وقبل إصدار الأمر بتنفيذها. كما يمكن أن تشكل قوانين التصفية موضوعا لمراقبة المجلس نفسه. وفي هذا الصدد، نشير إلى أن المراقبة الدستورية في المجال المالي قد شهدت في التجربة الفرنسية أهمية متزايدة منذ عام 1974.¹

وفي ضوء ذلك، فإحالة قوانين المالية إلى المجلس الدستوري الفرنسي للبت في مدى مطابقتها للدستور يتيح إمكانية مراقبة مدى احترام الجهاز الحكومي لمبادئ المالية العمومية في إعداد وتنفيذ قوانين المالية. وفي هذا المضمار، يتدخل القاضي الدستوري بطريقة منتظمة بخصوص قوانين المالية التوقعية؛ قوانين المالية الأساسية والتعديلية، ومنذ فترة ليست بالبعيدة قوانين التصفية، وبانتظام حول قوانين تمويل الضمان الاجتماعي،² من أجل المحافظة على المبادئ الدستورية المنظمة لمالية الدولة. هكذا، يهدف القاضي الدستوري من خلال مراقبة قوانين المالية إلى ضمان امتثال الممارسات المالية للمدبرين العموميين للمبادئ والقواعد الدستورية.

وفي هذا الإطار، يضطلع القاضي الدستوري بدور أساسي في مجال مراقبة دستورية قوانين المالية، إذ يسعى إلى ضمان احترام المبادئ التقليدية والحديثة للمالية العامة، وبالتالي يهدف إلى حمايتها وتدعيمها. من هنا، يقوم القاضي الدستوري أساسا بدور "المؤول" للقانون التنظيمي لقوانين المالية، ويعد بحق حارسا لاحترام مبادئ تدبير المالية العامة، وهو دور يدفعه أحيانا لتعديل دلالة ومضامين بعض المقتضيات ذات الطابع المالي بالطريقة التي تجعلها متطابقة مع المبادئ الميزانية الكبرى ذات الحمولة الدستورية.³ وعلى هذا الأساس، لا يمكن قراءة القانون التنظيمي لقوانين المالية بمعزل عن الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري، لأن أغلب مواد هذا القانون لا يمكن فهمها وتفسيرها إلا في ضوء قرارات المجلس الدستوري. ومن هنا، فدلالة ونطاق مبادئ المالية العامة تقدر في ضوء التأويلات التكميلية المختلفة التي يقدمها القاضي الدستوري.⁴

واستنادا إلى ذلك، يظهر أن قضية المراقبة الدستورية التي يجب أن تخضع لها قوانين المالية تعد مسألة ذات حساسية بالغة في رقعة التأطير الدستوري للمالية العامة، فعلاوة على أن مراقبة قوانين المالية، من جهة أولى، توفر الإطار المناسب للقاضي الدستوري كي يقوم بإبراز وتدقيق قيمة ومجال تطبيق القواعد الدستورية العامة، فإنها، من جهة ثانية، تشكل مناسبة أساسية يقرر فيها القضاء الدستوري بعض الأحكام المتعلقة بمجال المالية العامة، وتكون هذه القرارات أكثر من ضرورية بالنسبة لإسناد فعل التوضيح والتأويل

¹ - Derboulles (L.), L'essentiel des Finances publiques de l'Etat, Ellipses, Paris, 2010, p.104.

² - Bazy-Malaurie (C.), « La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière budgétaire et financière », Intervention à l'occasion d'un déplacement au Conseil constitutionnel du Maroc, le 18 octobre 2010, CMB_Maroc_oct_10.pdf, p.1. http://www.conseil-constitutionnel.fr/bank_mm/CMB_Maroc_oct_10.pdf.

³ - El Araf (H.), « La jurisprudence financière », in Mélanges En hommage au professeur Mohammed Jalal Essaid, Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat-Agdal, Tome 3, 2007, p. 142.

⁴ - Voir à ce propos : Philip (L.), La constitutionnalisation du droit budgétaire français, Etudes de finances publiques, Economica, Paris, 1984.

المناسب لمبادئ وإجراءات المالية العامة.¹ هكذا، تعد القوانين المالية من المجالات الرئيسية التي تمكن القاضي الدستوري من تدقيق وتقييم القواعد الدستورية العامة، وتشكل كذلك مناسبة أساسية يطلق فيها القاضي الدستوري العنان لبعض الأحكام الضرورية في هذا المجال، والتي تكون اللبنة الأساسية للكاشفة للأسس الدستورية للمالية العامة، وما ينتج عنها من ترسيخ للانتماء إلى الشرعية القانونية، وإلى المرجعية التمثيلية على المستوى السياسي.²

ومناسبة مراقبة دستورية قوانين المالية، حرص القاضي الدستوري الفرنسي على ضمان احترام المبادئ التقليدية للمالية العمومية³، بل ساهم في ظهور بعض المبادئ المالية الحديثة، ومن بين تلك المبادئ التي أضحت تشغل حيزاً هاماً في عمل القاضي الدستوري نشير لمبدأ الصدقية. وفي هذا الصدد، شكل القضاء الدستوري مصدر انبثاق مبدأ الصدقية كأحد المبادئ المعاصرة للمالية العامة. ففي إطار قرارات المجلس الدستوري الفرنسي المتعلقة بالمراقبة الدستورية في المجال المالي، برز تدريجياً مبدأ الصدقية كأساس للبت في دستورية قوانين المالية، ثم بعد ذلك قوانين تمويل الضمان الاجتماعي⁴. هكذا، تتجلى خصوصية هذا المبدأ في أن البدايات الأولى لظهوره في المالية العامة تعود إلى للعمل القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي، مما يعني أن نشأة مبدأ الصدقية ارتبطت بشكل واضح جداً باجتهادات القاضي الدستوري في مجال المراقبة الدستورية.

وعلى هذا الأساس، يعد مبدأ الصدقية من المبادئ المالية ذات النشأة القضائية؛ إذ ظهرت استخداماته الأولى في قرارات القاضي الدستوري في مجال التأكد من مطابقة قوانين المالية للدستور؛ وبالتالي في إطار البت في الخلافات بين المعارضة البرلمانية والحكومة في فرنسا حول دستورية قوانين المالية بصفة خاصة، ومصداقية وشفافية تدبير المالية العامة بصفة عامة. هكذا، فقد تم استحضار مبدأ الصدقية بشكل متواتر في العديد من قرارات المجلس الدستوري الفرنسي قبل أن يدرج هذا المبدأ، على مستوى التشريع، ابتداء من السنوات الأولى للقرن الحادي والعشرين في القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001،⁵ ثم بعد ذلك في العديد من التشريعات المالية الدولية. وقد أصبح هذا المبدأ اليوم قاعدة مالية مستقرة في مختلف الأنظمة المالية المعاصرة.

¹ - عبد العلي قرقوري، تقرير ندوة "القانون الدستوري والمالية العامة"، مجلة وجهة نظر، العدد 17، خريف 2002، ص. 62.

² - فوزات فرحات، المرجع السابق، ص. 206.

³ - المقصود بذلك السنوية والوحدة والعمومية والتوازن وتخصيص الاعتمادات.

⁴ - يعتبر قرار المجلس الدستوري الفرنسي بشأن قانون المالية لسنة 1984 أول قرار أشار لمصطلح الصدقية في مجال مراقبة دستورية قوانين المالية، إذ ذكر فيه القاضي الدستوري لأول مرة الصدقية بصريح العبارة. لكن ذكر الصدقية في هذا القرار لم يتجاوز الإشارة إليها في باب الحثيئات المتعلقة أساساً بقضايا ومقتضيات خاصة بالنظام الضريبي، وهو ما يقود إلى الإقرار بصعوبة اعتبار هذا القرار المدشن الأول لظهور مبدأ الصدقية في النظام المالي العمومي.

Décision n° 83-164 DC du 29 décembre 1983, loi de finances pour 1984.

فيما يخص قرارات المجلس الدستوري الفرنسي المستمرة في هذا العمل، فيمكن الرجوع بشأنها إلى الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري نفسه:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decisions-par-annee>.

⁵ - Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois des finances, réformant l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, J.O du 2 août 2001, p. 12480.

واستنادا لذلك، يعزى اهتمامنا بالاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي في مجال مراقبة صدقية قوانين المالية إلى دوره الأساسي في ظهور مبدأ الصدقية، وكذا لقيمة هذا الأخير، كأحد المبادئ الحديثة في المالية العامة، في مجال إضفاء الموثوقية والشفافية على التدبير المالي العمومي، فضلا عن أهميته في مجال تزويد البرلمانين بأفضل المعلومات الممكنة للسماح لهم بممارسة مهمتهم الرقابية بشكل كامل،¹ بل تمكين البرلمان بصفة عامة من ممارسة سلطته المالية، تشريعا ومراقبة، على الوجه الأكمل. وعلى هذا الأساس، تتحدد الغاية من إدماج مبدأ الصدقية في مجال تدبير المالية العامة في ترسيخ حكمة مالية عمومية جديدة مركزة على شفافية الحسابات العمومية من جهة، وفعالية ونجاعة ومردودية النشاط العمومي من جهة ثانية.

وفي هذا الإطار، تهدف هذه الدراسة إلى التوقف عند دور القاضي الدستوري الفرنسي في مجال التأكد من دستورية قوانين المالية من خلال مراقبة مدى الامتثال لمبدأ الصدقية باعتباره أحد المبادئ الحديثة في المالية العامة، والذي يعود ظهوره للاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري نفسه، وذلك في العقدين الأخيرين من القرن العشرين. ومن هذا المنطلق، تقوم الإشكالية الأساسية التي تركز عليها هذه المساهمة في مقارنة دور القضاء الدستوري الفرنسي في مجال مراقبة صدقية قوانين المالية من خلال البحث في فعالية هذا المبدأ في مجال المراقبة الدستورية لقوانين المالية من طرف المجلس الدستوري الفرنسي، والتفكير في آثاره السياسية والتدبيرية، وذلك بالنظر مبدئيا لقيمه الهامة في علاقة بالقضايا والانشغالات المعاصرة لتدبير المالية العامة.

ومن أجل محاولة الإجابة على الإشكالية المركزية، سنتناول في المستوى الأول تطبيقات مراقبة صدقية قوانين المالية من قبل القضاء الدستوري الفرنسي سواء في ميدان صدقية الميزانية أم صدقية الحسابات الواردة في قانون التصفية. ثم سنحاول في المستوى الثاني التوقف عند الحدود والإكراهات التي تحول دون فعالية مبدأ الصدقية في مجال المراقبة الدستورية لقوانين المالية، وبالتالي مقارنة الإكراهات الذاتية، وكذا القيود الخارجية، التي تحد من فعالية مراقبة القاضي الدستوري لصدقية قوانين المالية.

المطلب الأول: مراقبة القاضي الدستوري لصدقية قوانين المالية

يحيل مفهوم الصدقية في التشريع المالي الفرنسي على منظورين مختلفين: الصدقية كمبدأ ميزاني؛ والذي يطبق على ميزانية الدولة كما تعد في إطار قوانين المالية الأساسية والتعديلية؛ والصدقية كمبدأ محاسبي؛ والذي يطبق على حسابات الدولة كما تعد في إطار قانون التصفية. وفي هذا الصدد، فقد أرسى المشرع الفرنسي مبدأ الصدقية في بعده الميزاني من خلال المادة 32 من القانون التنظيمي لقوانين المالية التي تنص على وجوب تقديم قوانين المالية الأساسية والتعديلية لمجموع إيرادات ونفقات الدولة بصورة صادقة. وتقدر هذه الصدقية من خلال المعلومات المتوفرة، والتقديرات التي يمكن أن تنجم عنها. كما رسخت مقتضيات المادتين 27 و31 من نفس القانون مبدأ الصدقية في بعده المحاسبي، والذي يدل على صحة الحسابات.

¹ - Crucis (H.-M.), « La sincérité des lois de finances, nouveau principe du droit budgétaire », Juris-Classeur périodique, 12 juillet 2000, p. 1359.

ومن هذا المنطلق، لا تقتصر تطبيقات مراقبة القاضي الدستوري للصدقية في المجال المالي على مرحلة تقديم قوانين المالية، بل تسري أيضا على مرحلة التصويت على قوانين التصفية. إذ أن الصدقية لا تفترض في تقديرات ميزانية الدولة فقط، بل تفترض كذلك في حسابات قانون التصفية. وعلى هذا المستوى، يقوم القاضي الدستوري في إطار المراقبة الدستورية بالتحقق من صدقية مقتضيات الواردة في قوانين المالية الأساسية والتعديلية، كما تطرح أيضا إمكانية مراقبة صدقية الحسابات المدرجة في قوانين التصفية.

وفي هذا المضمار، سنركز أساسا على تطبيقات مبدأ الصدقية من خلال الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي، وذلك من خلال التوقف عند أهم قرارات القاضي الدستوري في مجال مراقبة صدقية قوانين المالية، - قوانين المالية التقديرية أو قوانين التصفية-، على امتداد أربعة عقود من الممارسة الرقابية الدستورية في التجربة الفرنسية (1983-2024).

الفقرة الأولى: مراقبة صدقية قوانين المالية التوقعية

يحتاج تحديد مضمون مبدأ الصدقية، وإبراز أبعاده الأساسية، إلى دراسته في إطار ديناميكي من خلال استحضار حصيلة اجتهادات القاضي الدستوري الفرنسي بمناسبة ممارسته للمراقبة الدستورية لقوانين المالية التوقعية. وفي هذا الإطار، سنهتم بدراسة تطبيقات مراقبة صدقية قوانين المالية السنوية والتعديلية في الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري، وذلك من خلال التوقف عند حصيلة العمل الرقابي للمجلس الدستوري في مجال مراقبة دستورية قوانين المالية.

وفي إطار محاولة التوقف عند قرارات القاضي الدستوري الفرنسي في مجال البت في دستورية قوانين المالية الأساسية والتعديلية على أساس الصدقية، سنميز، من منظور زمني، بين اجتهادات القاضي الدستوري قبل صدور القانون التنظيمي لقوانين المالية عام 2001، واجتهاداته بعد صدور هذا القانون.

أولا: الصدقية في العمل الرقابي للمجلس الدستوري قبل 2001

قدم المجلس الدستوري الفرنسي في مجال مراقبة صدقية قوانين المالية قبل 2001، على المستوى النظري على الأقل، تصورا واسعا جدا للصدقية، لأن هذا التصور قام، بطريقة ما، على ثلاثة أبعاد¹: صدقية التقديرات، وصدقية نطاق الميزانية، ووضوح المعلومات المقدمة للبرلمان. ولا يعني هذا التصنيف بأي حال من الأحوال أن هذه الأبعاد منفصلة عن بعضها البعض، بل إنها متداخلة ومتراصة في المنتج الرقابي للمجلس الدستوري الفرنسي. وفي هذا الإطار، سنتناول بعض النماذج الأساسية لمراقبة القاضي الدستوري لصدقية قوانين المالية، وسنركز بشكل خاص على الأبعاد الثلاث السالفة الذكر لمنظور القاضي الدستوري للصدقية.²

¹ - Saïdj (L.), Finances publiques, Dalloz, Paris, 4^{ème} édition, 2003, pp. 163-164.

² - قبل صدور القانون التنظيمي لقوانين المالية عام 2001، بلغ عدد قرارات المجلس الدستوري الفرنسي التي تمت الإشارة فيها لمبدأ الصدقية، - أحيانا ضمنا، وفي الغالب بشكل صريح -، ما مجموعه 17 قرارا. يمكن الرجوع إلى:

Liste des décisions du Conseil constitutionnel relatives à la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale (Annexe 1), in « Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de

أ- صدقية تقديرات الإيرادات والنفقات

في إطار المراقبة الدستورية لصدقية قوانين المالية التوقعية، يقوم القاضي الدستوري بفحص دقة توقعات الإيرادات والنفقات عندما تحال عليه طعون البرلمانين بشأن عدم صدقية قوانين المالية. كما يتحقق من مدى الامتثال لقواعد تقديم مالية الدولة، ويتأكد على الخصوص من صدق العمليات المالية الواردة في قوانين المالية السنوية والتعديلية. وجدير بالإشارة إلى أن اللجوء لهذا المبدأ من طرف المعارضة، والطعن في دستورية قوانين المالية أمام المجلس الدستوري على أساسه، كانت الغاية منه "محاكمة" مصداقية تدبير المالية العامة؛ لاسيما في الشق المتعلق بتدبير الميزانية العامة.

وتعود احتجاجات المعارضة البرلمانية الفرنسية على عدم صدقية التقديرات الواردة في قوانين المالية أساسا إلى العقدين الأخيرين من القرن العشرين. ونستحضر هنا الاحتجاجات المتكررة لهذه المعارضة على التقديرات المبالغ فيها للحكومة سواء المتعلقة بالإيرادات أو النفقات، والتي قادت إلى الطعن في صدقية قوانين المالية أمام المجلس الدستوري. ومنذ ذلك الحين، دأب البرلمانون على إحالة القوانين المالية الأساسية والتعديلية إلى المجلس الدستوري بدعوى أن التوقعات المتعلقة بالمداخيل والنفقات الواردة فيها غير صادقة.

ومن الطعون الأولى التي عرضت على المجلس الدستوري في مجال المراقبة الدستورية لقوانين المالية التوقعية تلك المتعلقة بقانون المالية التعديلي للسنة المالية 1993¹. فقد طالب أعضاء مجلس الشيوخ الذين أحالوا هذا القانون إلى المجلس الدستوري بتاريخ 14 يونيو 1993 بالبت في مدى دستوريته على أساس عدم صدقية الأرقام والتقديرات الواردة فيه؛ وعلى وجه الخصوص عدم صدقية "توقعات المداخيل" المدرجة فيه. وقد سمح هذا الطعن للقاضي الدستوري بفحص مدى مطابقة القانون المالي التعديلي لأحكام الدستور، وبالتالي التحقق من صحة ادعاء المعارضة المتمثل في عدم صدقية التقديرات الواردة فيه.

وتجدر الإشارة إلى أن طعن المعارضة في توقعات قانون المالية التعديلي تأسس على أن التقدير المبالغ فيه لعائدات بيع مقاولات القطاع العمومي للقطاع الخاص، والمدرج بقانون المالية التعديلي، قد أدى إلى تشويه صدقية الأرقام الواردة فيه². ويبرز هذا الطعن الدور الحيوي للمعارضة البرلمانية في إثارة قضية عدم صدقية التقديرات المتعلقة بالإيرادات الواردة في قانون المالية التعديلي أمام أنظار

financement de la sécurité sociale », Les documents de travail du Sénat, Série Études juridiques, Sénat, n° EJ 1, octobre 2006, pp. 47- 49. <https://www.senat.fr/ej/ej01/ej01.pdf>.

¹ - Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, loi de finances rectificative pour 1993.

² - بالنسبة للمادة 10 من قانون المالية التعديلي لسنة 1993، اعتبر البرلمانون أن تقييد مداخيل الميزانية العامة بمبلغ 18 مليار فرنك من عائدات عمليات بيع الدولة لمقاولات القطاع العام للقطاع الخاص... يتجاهل القاعدة المنصوص عليها في المادة 16 من الأمر بمثابة قانون تنظيمي لقوانين المالية لعام 1959، والتي بموجبها يجب تقييد الإيرادات ضمن ميزانية السنة التي يتم خلالها التحصيل. وانطلاقا من ذلك، انتقدت المعارضة البرلمانية إدراج الحكومة مبلغا من الإيرادات المتوقعة، وقدره 18 مليار فرنك من عائدات الخوصصة، في مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 1993. وتبعاً لذلك، شكك البرلمانون في حقيقة مداخيل الخوصصة التي تم تقديرها في المشروع، كما احتجوا على تأثيرها على صدقية توقعات مداخيل هذا القانون.

القاضي الدستوري. وبهذا الخصوص، اعتبر بعض الفقه أن رسالة الإحالة إلى المجلس الدستوري المتضمنة لانتقاد المعارضة للحكومة، ومعاتبتها على المبالغة في تقدير المداخليل المتوقعة من خوصصة المقاولات العمومية، اتسمت بالشجاعة¹. وهو ما يكشف عن أهمية دور المعارضة البرلمانية في الاحتجاج على عدم دستورية قوانين المالية بسبب عدم صدقية تقديراتها.

ومن جانب آخر، شكلت استجابة المجلس الدستوري لشكوى المعارضة المطالبة بالبث في دستورية قانون المالية التعديلي لسنة 1993، بسبب عدم صدقية الأرقام والمعطيات المدرجة فيه، اعترافا ضمينا بإمكانية اعتماد الصدقية كأساس للمطالبة بالبث في مدى مطابقة قوانين المالية للدستور. وعلى الرغم من ذلك، فما يسترعي الانتباه هو تجاهل القاضي الدستوري الاعتماد على الصدقية في حيثيات صياغة قراره بشأن دستورية القانون المالي التعديلي لسنة 1993، حيث لم يرق هذا القاضي بالتصريح بمخالفة قانون المالية التعديلي للدستور بالنظر لعدم صدقية تقديراته. وعلى مستوى رفضه للحجج المقدمة من طرف المعارضة البرلمانية، والتي شددت على عدم صدقية تقديرات المداخليل المنتظرة من الخوصصة، وبالتالي عدم صدقية تقديرات الجهاز الحكومي لمداخليل القانون المالي التعديلي لسنة 1993، استند القاضي الدستوري إلى أن موارد الدولة الواردة في قوانين المالية الأساسية والتعديلية هي أساسا ذات طابع توقعي، وتؤخذ في الاعتبار في شكل تقديرات، لكن يجب مراعاة الآثار الاقتصادية والمالية للسياسة التي تنوي الحكومة اتباعها. واستنادا لبرنامج الخوصصة المقدم عام 1993، فإن الإيرادات المسجلة في الميزانية العامة، والمقدرة بمبلغ 18 مليار فرنك، لا تتجاهل المادة 16 من الأمر المتعلق بالقانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 1959²، والتي بموجبها تقيد الإيرادات ضمن ميزانية السنة التي تم التحصيل فيها.

وفي ذات السنة، اعتمدت المعارضة البرلمانية كذلك على مبدأ الصدقية لتشكيك في دستورية قانون المالية الأساسي لسنة 1994. واعترضت المعارضة هذه المرة على عدم "صدقية الميزانية" في إحالتها إلى المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 17 دجنبر 1993، لكن القاضي الدستوري لم يركز من جديد على مبدأ الصدقية في بناء قراره المتعلق بمدى دستورية هذا القانون، وقرر التصريح بمطابقة هذا القانون للدستور، وذلك على الرغم من طعن المعارضة في دستوريته بسبب التشويه الجسيم الذي مس صدقية تقديرات ميزانية الدولة من منظورها³.

¹ - Camby (J.-P.), « La jurisprudence constitutionnelle », Revue doctrinale française et étrangère 1996, pp. 24-25.

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/revue-doctrinale-francaise-et-etrangere-23>.

² المقصود بذلك الأمر المتعلق بالقانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 1959، ينظر:

Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

<https://www.legifrance.gouv.fr/download/securePrint?token=4g8xdXBCgGD@Yr08OpEK>.

³ - Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993, loi de finances pour 1994.

وبعد ذلك، تواترت طعون البرلمانين الموجهة لقوانين المالية على أساس عدم صدقية تقديرات الإيرادات والنفقات الواردة فيها، سواء تعلق الأمر بقوانين المالية الأساسية أو قوانين المالية التعديلية¹. فعلى أساس التشكيك في صدقية تقديرات المداخل والمداخيل والنفقات الواردة في قوانين المالية، أحال البرلمانون العديد من قوانين المالية إلى المجلس الدستوري للتحقق من مدى دستورتها. وقد سمحت هذه الحالات للقاضي الدستوري بفحص مدى صدقية التقديرات المتعلقة بالإيرادات والنفقات.

ففي قرار بتاريخ 28 دجنبر 1995، قام القاضي الدستوري من جديد بتقييم مدى صدقية تقديرات الإيرادات المدرجة في قانون المالية لسنة 1996، وهو ما أفضى به إلى عدم قبول الطعن المقدم من طرف البرلمانين، والذي استند على ادعاء انتهاك مبدأ صدقية الميزانية². وعلى الرغم من تصريح القاضي الدستوري في هذا القرار بعدم مطابقة قانون المالية الأساسي لسنة 1996 جزئيا للدستور، فإنه لم يعتمد في ذلك على مبدأ الصدقية، بل ارتكز على المبادئ التقليدية للمالية العمومية. وعلى نفس المنوال، تعامل القاضي الدستوري مع الإحالة الموجهة إليه بتاريخ 18 دجنبر 1998، والتي طعن فيها البرلمانون في عدم صدقية توقعات إيرادات ونفقات الحساب المرصد لأموال خصوصية بالنظر "لتقديرها بأقل من قيمتها بشكل متعمد"³.

وفضلا عن ذلك، قام القاضي الدستوري في قرار بتاريخ 29 دجنبر 1999 بالبت في صدقية قانون المالية الأساسي لسنة 2000⁴، وذلك بالنظر لطعن البرلمانين، في إحالتهم بتاريخ 22 دجنبر 1999، في صدقية هذا القانون من خلال التشكيك في صحة تقديرات الميزانية، خاصة على مستوى تقدير المداخل الضريبية للدولة. في هذا المضمار، طالب البرلمانون بمعاقبة الخطأ البين والكبير في تقدير المداخل بالتصريح بعدم دستورية قانون المالية الأساسي لسنة 2000، بيد أن القاضي الدستوري رفض مرة أخرى كل دفعات البرلمانين، وصرح بأن تقديرات الحكومة ليس فيها ما يمس بمبدأ الصدقية.

وفي نفس السنة، وبمناسبة إحالة نواب الجمعية الوطنية قانون المالية التعديلي لسنة 1999 إلى المجلس الدستوري الفرنسي للتأكد من مطابقة المادتين 25 و48 منه للدستور، أتيحت الفرصة من جديد للقاضي الدستوري لفحص صدقية تقديرات المداخل الضريبية⁵، وذلك بالنظر لاحتجاج النواب على عدم صدقية تلك التقديرات، بل استنكارهم لعدم صدقية القانون برمته. وقد شكل الرد على هذه الإحالة فرصة للقاضي الدستوري للتأكيد على موقفه، والمتمثل في أن تقديرات الحكومة لا تنتهك مبدأ الصدقية⁶.

¹ شملت طعون البرلمانين أيضا قوانين تمويل الضمان الاجتماعي.

² - Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, loi de finances pour 1996.

³ - Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, loi de finances pour 1999.

⁴ - Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, loi de finances pour 2000.

⁵ - Décision n° 99-425 DC, 29 décembre 1999, loi de finances rectificative pour 1999.

⁶ - في نفس الفترة، فحص المجلس الدستوري صدقية تقديرات قانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة 2000، وذلك بمناسبة النظر في طعن البرلمانين في صدقية التقديرات المالية الواردة فيه، وعلى الخصوص التشكيك في صدقية توقعات المداخل.

- Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

وبالإضافة إلى ذلك، تولى القاضي الدستوري البت في دستورية قانون المالية التعديلي الثاني لسنة 2000، وذلك بالنظر لتشكيك المعارضة البرلمانية في صدقية التوقعات المتعلقة بإيراداته. وفي هذا الإطار، قام نواب الجمعية الوطنية بالتشكيك في صدقية تقديرات المداخل ونسبة العجز، كما احتجوا على خفض قيمة المداخل الضريبية، وهو ما قاد القاضي الدستوري إلى فحص صدقية قانون المالية التعديلي الثاني بأكمله.¹ زد على ذلك، فقد عمد القاضي الدستوري إلى تقييم "صدقية سقف التكاليف" المحددة في المادة 46 من قانون المالية لسنة 2001.² وقد أفضى فحص صدقية التقديرات إلى رفض الطعن المقدم من المعارضة، وتشبث القاضي الدستوري بموقفه القضائي السابق، وتدعيمه في نفس الوقت، حيث اعتبر أن موارد الدولة التي يتم تسجيلها في قوانين المالية هي موارد توقعية ومؤقتة، وينظر لها في شكل تقديرات³، كما أكد على ضرورة تقييم التوقعات المتقدمة في ضوء المعلومات المتوفرة في تاريخ إيداع واعتماد المشروع، ومراعاة المخاطر الكامنة في مثل هذه التقديرات.⁴

وإجمالا، فقد أظهرت القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري قبل صدور القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001 حرص القاضي الدستوري على البت في إحالات البرلمانين المطالبة بالتصريح بعدم دستورية قوانين المالية بسبب عدم صدقية تقديرات الجهاز الحكومي للإيرادات والنفقات، وقد أصبح بذلك التحقق من عدم صدقية تلك التوقعات نافذة أمامه للتأكد من مطابقة قوانين المالية التوقعية للدستور. إن ما تقدم يفيد قبول القاضي الدستوري النظر في دستورية قوانين المالية الأساسية والتعديلية على أساس الصدقية، وذلك من خلال الرد على الطعون المقدمة من طرف البرلمانين بشأن عدم صدقية تقديرات الإيرادات والنفقات.

ب- صدقية نطاق الميزانية

من المجالات الأساسية التي اهتم بها القاضي الدستوري في مراقبته لدستورية قوانين المالية على أساس الصدقية، نذكر الجانب المتعلق بصدقية نطاق الميزانية. وفي هذا الصدد، اعتبرت أوجه خصم النفقات أو الموارد من الميزانية، أو عدم إدراجها في الميزانية العامة، والتي هي أصلا تابعة بطبيعتها لها، تصرفا غير قانوني من طرف البرلمانين. وفي هذا المقام، أثبتت قضية عدم شفافية الميزانية العامة التي كانت منذ زمن طويل محل انتقادات واحتجاجات البرلمانين، وهو ما جعلها أضحت محط أنظار القاضي الدستوري بشكل مستمر.

¹ - Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, loi de finances rectificative pour 2000.

² - Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, loi de finances pour 2001.

³ - لقد سبق للقاضي الدستوري، في القرار المتعلق بقانون المالية لسنة 1995، أن اعتبر أنه لا يمكن مطالبة الحكومة بإعداد تقديرات مشروع قانون المالية بدون منحها الحرية في القيام بهذا العمل الذي يعود إليها بشكل خاص. ويروم هذا الموقف تمتيع الحكومة بمبدئيا بقرينة الصدقية في تقدير موارد وتكاليف الدولة في مشروع قانون المالية.

⁴ - أثبتت مسألة صدقية توقعات الإيرادات كذلك في إحالة 7 دجنبر 2000، والمتعلقة بمطالبة أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي بالبت في مطابقة قانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة 2001 للدستور.

Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

هكذا، فبالنظر للتشكيك الدائم للبرلمانيين في صحة بعض النفقات بشكل خاص، وفي صدقية مشروع الميزانية العامة بشكل عام، لاسيما أمام أساليب الحكومة في "تهريب" قسم من نفقاتها خارج نطاق الميزانية حسب ادعائهم، اعتبر القاضي الدستوري أن شفافية مشروع الميزانية العامة لا يتحقق إلا في حالة تضمينه لجميع المعطيات والأرقام التي يجب إدراجها فيه، لأن من السهولة بما كان "تهريب" قسم من العجز عن طريق نقل بعض أعباء الدولة على عاتق مرافق عامة مستقلة أخرى، أو حتى التعتيم على وجود مثل هذه الأعباء¹.

وعلى مستوى تجليات مراقبة صدقية نطاق الميزانية، نشير إلى بت القاضي الدستوري في طعن البرلمانيين في قانون المالية لسنة 1995، والذي تضمن حسب ادعائهم نصا ينقل الزيادة في المعاشات من الميزانية العامة إلى صندوق التضامن الخاص بالشيخوخة. وتشكل هذه الزيادة، من منظور الطاعنين، أداء اجتماعيا وقانونيا تلتزم به الدولة في مواجهة موظفيها المحالين على التقاعد. وقد استند هذا الطعن على تجاهل المادة 34 من قانون المالية لسنة 1995 للمادة 6 من الأمر المتعلق بالقانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 1959، بقدر ما أنها قامت بتحويل تمويل التكاليف الدائمة للدولة إلى صندوق التضامن الخاص بالشيخوخة. وفي ارتباط بذلك، أكد البرلمانيون أن هذه المادة تشكل في مجملها تحويلا للتكاليف يضر بصدقية تقديم مشروع قانون المالية بكامله، ولا يسمح بالأخذ بعين الاعتبار التكاليف الأكيدة². وفي نفس الإطار، أكد أصحاب الإحالة أن الإخراج من الميزانية، أو التقليل من القيمة، أو عدم مراعاة العديد من النفقات، واستخدام الوظائف الزائدة عن الحاجة، وعدم كفاية خلق فرص عمل أو قروض معينة... تؤثر على صدقية مجموع تكاليف قانون المالية؛ بالإضافة إلى التشكيك في بعض مخصصات الميزانية، وهو ما قاد أيضا للطعن في المادتين 33 و35 من نفس القانون.

وبمناسبة بت القاضي الدستوري في طعن البرلمانيين، اعتبر أن المسلك الذي اختارته الحكومة في تدبير بعض التكاليف مخالف لمبدأي الوحدة والعمومية، وهما في نظره من المبادئ الأساسية في المالية العامة. من هنا، لا يجوز تمويل دفع مستحقات العاملين التابعين للدولة، والمعاشات المقررة لهم، وكذلك الزيادة في هذه المعاشات، من خارج الميزانية العامة³، إذ لا يجب تغطية نفقات الدولة إلا من ميزانيتها. وبناء على ذلك، يجب مراقبة الأحكام التي تنص على تضمين إنفاق صندوق التضامن الخاص بالشيخوخة نفقات ذات طبيعة دائمة تدرج أساسا في إطار الميزانية العامة.

ومن منظور بعض الفقه، قدم القاضي الدستوري في قراره المتعلق بقانون المالية لسنة 1995 اجتهادا قضائيا متوازنا. فمن جهة، عاقب الحكومة على انتهاك مبادئ الميزانية، لاسيما مبدأي الوحدة والعمومية، ومن جهة أخرى عاقب المعارضة البرلمانية من خلال

¹ - فوزات فرحات، المرجع السابق، ص. 201.

² - Décision n° 94 - 351 DC du 29 décembre 1994, loi de finances pour 1995.

³ - فوزات فرحات، المرجع السابق، صص. 201-202.

إقراره بالطابع غير المؤثر لخرق الحكومة لمبدأ صدقية الميزانية.¹ وفي هذا الصدد، يتبين أن المجلس الدستوري الفرنسي قد عاقب في الآن نفسه الحكومة والمعارضة.

وارتباطا بذلك، قام القاضي الدستوري في هذا الاجتهاد القضائي الهام بالتمييز بين وضعيتين: بالنسبة للمبادئ الكلاسيكية كالوحدة والعمومية، يضمن القاضي الدستوري نفسه التطبيق الصحيح لها، الأمر الذي قاد إلى تقوية وتعزيز هذه المبادئ بشكل واضح جدا، خاصة من خلال منع إخراج التكاليف الدائمة من الميزانية العامة. وبالمقابل، فبالنسبة لمبدأ الصدقية، نحى القاضي الدستوري إلى عدم التشكيك في الثقة الموضوعة في الحكومة بشأن التقدير الصادق لمداخيل ونفقات الميزانية العامة.

وعلى العموم، يتضح أن القاضي الدستوري يقف مبدئيا إلى جانب السلطة التشريعية التي تشجب مثل هذه التصرفات من خلال التأكيد صراحة على أن النفقات التي تعد دائمة بحسب طبيعتها يجب أن تكون جزءا لا يتجزأ من مشروع الميزانية العامة، أو أن تكون، كحد أدنى، ممولة من إيرادات ظاهرة بشكل علني في هذا المشروع. وبهذا الموقف الصريح والواضح، والمستند إلى مبدئي الوحدة والعمومية، تمكن المجلس الدستوري من وضع حد لمجموعة من التصرفات المالية التي كانت تشوه صدقية قانون المالية من زاوية نطاقه. ويستشف من ذلك أن القاضي الدستوري استند على المبادئ التقليدية للمالية العامة للتأكيد على ضرورة احترام شفافية نطاق الميزانية العامة.

من هنا، فتقدير الصدقية في محتوى قانون المالية قاد إلى معاقبة ممارسة خصم النفقات من الميزانية، أو الموارد التي تندرج "بطبيعتها" في ميزانية الدولة.² وعلى هذا النحو، اعتبر إخراج الإيرادات والنفقات من الميزانية، أو عدم إدراجها فيها، أمرا غير قانوني، حيث أكد القاضي الدستوري على أن النفقات المتعلقة بالموظفين تسجل بطبيعتها في ميزانية الدولة.

وبالانتقال إلى الإحالة الموجهة إلى المجلس الدستوري بتاريخ 19 دجنبر 1997، فقد ادعى فيها البرلمانون من جديد أن بعض نفقات الدولة لم تظهر في قانون المالية، وذلك بسبب إخراج بعض النفقات من الميزانية العامة خلافا لما نصت عليه المادة 6 من الأمر المتعلق بالقانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 1959. هكذا، تم إدراج المخصصات من الرأسمال الموجهة للهيئات العمومية في حساب مرصد لأموال خصوصية يتعلق بعائدات الخوصصة، في حين كان يجب تقييدها في الميزانية العامة.³

وفي إحالة أخرى موجهة للمجلس الدستوري عام 1998، ادعى البرلمانون أن الإيرادات ذات الطبيعة الضريبية التي كان يجب إدماجها في الميزانية العامة لسنة 1999 تظل مرتبطة عن طريق صندوق الدعم بميزانية الخدمات المالية، وهو ما سترتب عنه تشويه لحساب معدل الاقتطاعات الإجبارية، ومن المحتمل أن يؤثر الأمر على صدقية قانون المالية، وذلك خلافا لأحكام المادة 19 من الأمر المتعلق بالقانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 1959، ولأسباب التي قدمها القاضي الدستوري في القرار المؤرخ في 30 دجنبر

¹ - Douat (E.), « Contre le principe de sincérité budgétaire », RFFP, n° 111- septembre 2010, p. 52.

² - Damarey (S.), op. cit., p. 472.

³ - Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, loi de finances pour 1998

1997. وقد خلص القاضي الدستوري في القرار الصادر في 29 دجنبر 1998 بشأن خصم الإيرادات لفائدة الجماعات المحلية إلى أن هذا الخصم من الإيرادات لا يشكل اعتداء على مبدأي العمومية والصدق، لذلك فلا مجال للتصريح بعدم دستورية قانون المالية، مادام أنه لم يتم إنكار أو تجاهل متطلبات مبدأي العمومية وصدقية الميزانية.¹

وفي نفس السنة، طعن البرلمانون أيضا في قانون المالية التعديلي لسنة 1998، وذلك بسبب تمرير الحكومة لاعتمادات جديدة فيه لم يكن منصوبا عليها في قانون المالية الأساسي. وهو ما يعني أن هذا القانون، من منظور الطاعنين، يرخص للحكومة بالقيام بصرف اعتمادات جديدة بالنسبة للفترة المتبقية من سنة 1998. وفي هذا الصدد، احتج أعضاء مجلس الشيوخ على فتح العديد من الاعتمادات في نهاية السنة، والتي سيتم، في الواقع، ترحيلها إلى السنة الموالية؛ أي السنة المالية 1999، أو إلى السنوات اللاحقة، دون أن يكون تسجيل هذه الاعتمادات مستجيبا لهدف استمرارية نشاط الدولة، والحال أن "ضرورتها" كانت معروفة منذ البداية. واستنادا لذلك، اعتبر البرلمانون أن فتح هذه الاعتمادات يشكل انتهاكا لمبدأ السنوية، وتجاهلا للالتزام بصدقية الميزانية، لأنه لن يكون للحكومة الوقت لصرف هذه الاعتمادات، وسيترتب عن ذلك ترحيل هذه الاعتمادات من قبل الحكومة إلى السنة المالية الموالية. هكذا، أكد الطاعنون عدم صدقية قانون المالية التعديلي لأن الاعتمادات الواردة فيه لا يمكن صرفها فعليا خلال سنة 1998، وبالتالي فإن توقعات الاعتمادات المدرجة في هذا القانون غير صادقة؛ ويشكل الأمر أيضا نوعا من التحايل من طرف الحكومة من منظور البرلمانين.

وبشكل عام، شكل الطعن السالف الذكر مناسبة إضافية لمراقبة القاضي الدستوري لصدقية قوانين المالية التعديلية، وتقييم حجج البرلمانين بهذا الخصوص. وفي هذا الصدد، عبر القاضي الدستوري في القرار الصادر بتاريخ 29 دجنبر 1998 عن تأييد حجة البرلمانين من خلال اعترافه بأن هذه الاعتمادات لم يكن ينبغي فتحها بموجب هذا القانون، بل كان ينبغي فتحها بموجب قانون المالية الأساسي لسنة 1999. لكن في الوقت الذي كان ينبغي التصريح فيه بعدم دستورية قانون المالية التعديلي لانتهاكه مبدأي الوحدة والصدق معا، فقد غض القاضي الدستوري الطرف عن هذه المخالفة بدعوى أنها تتعلق فقط باعتمادات مرتبطة بمبلغ صغير جدا.²

وعلى نفس المنوال، وبمناسبة طعن البرلمانين في صدقية قانون المالية لسنة 2000، قام القاضي الدستوري بتقدير صدقية هذا القانون من عدة جوانب، والتي تخص: خصم المداخل الضريبية من الميزانية، وعدم تسجيل بعض الموارد في قانون المالية، فضلا عن عدم تقييد بعض الاعتمادات في قانون المالية الموجهة لتغطية النفقات المعلن عنها من طرف الحكومة.³ وعلى الرغم من ذلك، كانت

¹ - Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, loi de finances pour 1999.

² - Décision n° 98-406 DC du 29 décembre 1998, loi de finances rectificative pour 1998.

³ - Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, loi de finances pour 2000.

النتيجة من جديد هي رفض القاضي الدستوري في قراره بتاريخ 29 دجنبر 1999 كل دفعات البرلمانين المؤكدة لعدم صدقية قانون المالية لسنة 2000.

ج- الصدقية وإعلام البرلمان

تكشف قرارات القاضي الدستوري في مجال مراقبة صدقية قوانين المالية عن مظهر ثالث لها يتمثل في الاهتمام بصدقية إعلام البرلمان؛ أي صدقية المعلومات المقدمة للبرلمان. وفي ارتباط بذلك، يظهر أن صدقية الميزانية تنبع من الحاجة إلى أن تكون المعلومات المقدمة للبرلمان تامة وموثوقة قدر الإمكان. من هنا، فالصدقية من منظور القاضي الدستوري لا تقتصر على بعدين فقط: صدقية التقديرات، وصدقية نطاق الميزانية، بل تمتد إلى بعد ثالث مرتبط بالوضوح من خلال الربط بين الصدقية وإعلام البرلمان.

وقد أثار البعد المتعلق بصدقية المعلومات المقدمة للبرلمان نقاشا فقهيا، فبالنسبة لبعض الفقه، لا يبدو أن الالتزام بإعلام البرلمان؛ أي تقديم المعلومات الموثوقة للبرلمان، هو "أحد مكونات مبدأ الصدقية"¹. وقد أشار جانب آخر من الفقه إلى أن المبدأ الذي استنادا له يجب أن يتوفر البرلمان على معلومات كاملة وواضحة، قد تم استكمالها من خلال تأكيد الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري على ضرورة صدقية الميزانية². وفي هذا الإطار، فعلى الرغم من تشكيك بعض الفقه في اعتبار الالتزام بإعلام البرلمان أحد المكونات الأساسية لمبدأ الصدقية، فإن القاضي الدستوري يؤكد على أهمية الصلة القائمة بين إعلام البرلمان ومبدأ الصدقية.

ومعلوم أن تقدير الصدقية في مجال إعلام البرلمان يأخذ في الاعتبار المعلومات المتاحة في وقت إعداد مشاريع قوانين المالية، وهو ما يفرض على السلطات المكلفة بإعداد مشاريع قوانين المالية الالتزام بتزويد البرلمان بمعلومات تامة وموثوقة من خلال تقديم وثائق مالية متسقة، فلا تثار مسؤوليتها إلى بسبب عدم الوفاء بالتزاماتها في الحیطة والحذر. هكذا، فقبل الاعتراف التشريعي بمبدأ الصدقية، تم بالفعل إثبات الصلة بين إعلام البرلمان والصدقية في الإحالات الأولى الموجهة إلى المجلس الدستوري من خلال التأكيد على ضرورة تقديم المعلومات التامة والصحيحة والصادقة للبرلمان. وبشكل تدريجي، شدد القاضي الدستوري نفسه، في العديد من قراراته في هذا المجال، على الطبيعة الممتدة والواسعة لإعلام البرلمان على وجه الخصوص.

وبالرجوع من جديد للإحالة الموجهة من البرلمانين إلى المجلس الدستوري بتاريخ 22 دجنبر 1994، فيظهر أنهم استندوا في طعنهم على ادعاء عدم توفر البرلمان على المعلومات الضرورية للممارسة الفعلية لسلطاته الرقابية لاسيما بسبب التفاوتات التي تمت إثارها من ناحية بين التوقع الأولي وحقيقة المداخل التي سيتم تحصيلها، ومن ناحية أخرى، بسبب تقدير بعض التكاليف بأقل من

¹ - Raymond (P.), « Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 : loi organique relative aux lois de finances », Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 28 bis, Les petites affiches, n° 250, 16 décembre 2002, p.17.

² - Camby (J.-P.), « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire », Les petites affiches, n° 202, 10 octobre 2001, p.11.

قيمتها. وفي ضوء ذلك، احتج البرلمانون على عدم توفر البرلمان، في الوقت المناسب، على المعلومات اللازمة لممارسة كامل صلاحياته في المجال المتعلق بالميزانية العامة.¹ ولقد استخلص بعض الفقه من خلال التعليق على هذا القرار وجود "شرطين ضروريين لاحترام صلاحيات البرلمان: صدقية تقدير النفقات والإيرادات، فضلا عن الاعلام الصحيح للبرلمان".²

وبالانتقال لقرار المجلس الدستوري بتاريخ 28 دجنبر 1995، يتضح أن القاضي الدستوري أتيحت له الفرصة لتقدير صدقية إعلام البرلمان من خلال بحثه في صحة حجة البرلمانين الذين اعتبروا أن مقتضيات الواردة في قانون المالية الأساسي لسنة 1996 تتعارض مع "مبدأ صدقية الميزانية، وبالتالي واجب الالتزام بإعلام البرلمان".³ وعلى هذا النحو، يتبين أن طعن البرلمانين ارتكز على الربط بين انتهاك مبدأ صدقية الميزانية وعدم تقديم المعلومات التامة للبرلمان.

وعلى نطاق أوسع، يظهر أن التنصيص على وجوب وضع مشروع قانون المالية، والوثائق المرفقة به، رهن إشارة البرلمانين في موعد محدد يهدف إلى ضمان توفير المعلومات في الوقت المناسب لهؤلاء من أجل السماح لهم بمناقشة مشروع قانون المالية، والتصويت عليه، في الآجال المحددة دستوريا.⁴ وجدير بالذكر أن الاتساق بين مختلف الوثائق المرفقة لمشروع قانون المالية، أو على الأقل الانسجام بينها، يعد كذلك شرطا أساسيا للصدقية.⁵

وبشكل عام، تنجلي بعض صور الصدقية الخاصة بإعلام البرلمان من خلال قرارات المجلس الدستوري في ضرورة تقديم المعلومات التامة والدقيقة له عن الموظفين الدائمين في الدولة على وجه الخصوص، وذلك من أجل اتخاذ قرار بشأن الاعتمادات المرصودة للوزارات، فضلا عن وجوب إبلاغ البرلمان بشكل واضح بأسباب المقتضيات الضريبية من أجل الموافقة عليها.⁶ وعلى هذا النحو، فعند اتخاذ قرار بشأن اعتمادات الوزارات، يجب إعلام البرلمان بدقة بالموظفين الدائمين للدولة، وكذلك بالمخصصات المتعلقة بأجورهم.⁷

واستنادا على دراسة وتقييم حصيلة الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي لما قبل 2001، انتهى بعض الفقه إلى الإقرار بخلاصة مثيرة مفادها أن القاضي الدستوري لم يعاقب في أي وقت الحكومة على أساس عدم الصدقية لسبب واضح ومفهوم،

¹ - Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, loi de finances pour 1995.

² - Oliva (E.), « Décision n° 94-351 DC, 29 décembre 1994 », commentaires, « sommaires commentés », Recueil Dalloz, 41^{ème} cahiers, 1995, p. 351.

³ - Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995, loi de finances pour 1996.

⁴ - Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, loi de finances pour 1998.

⁵ - Muzellec (R.) et Conan (M.), op. cit., p. 227.

⁶ - Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

⁷ - Philip (L.), « Décision n° 99-424 DC, 29 décembre 1999 », commentaires, Revue Française de droit constitutionnel, n°41, 2000, p.132,

وهو أن مبدأ صدقية الميزانية لم يكن له أي أساس قانوني. وقد ترتب عن ذلك صعوبة إنشاء مبدأ ميزاني جديد في ظل غياب نص قانوني واضح يستند عليه هذا المبدأ، إذ يبدو أنه كان ينتمي إلى السجل الأخلاقي أكثر من القانون الوضعي.¹ لكن رغم وجاهة هذا الرأي الفقهي، فيبدو من استقراء قرارات المجلس الدستوري، قبول القاضي الدستوري الاستناد على مبدأ الصدقية للبت في دستورية قوانين المالية، ومن ثمة الاعتراف بهذا المبدأ رغم عدم المعاقبة في هذه المرحلة على مخالفته بسبب عدم وجود أساس قانوني له.

ثانيا: الصدقية في الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري بعد 2001

في أعقاب اعتراف المشرع الفرنسي بمبدأ الصدقية في بعديه الميزاني والمحاسبي، أضحى المجلس الدستوري الفرنسي يتوفر على سند قانوني من شأنه تدعيم وتقوية المراقبة الدستورية لقوانين المالية على أساس الصدقية، بل يضيفي المشروعية على هذه المراقبة. وبمناسبة بته في مدى مطابقة القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001 للدستور، ميز المجلس الدستوري بين صدقية الميزانية وصدقية المحاسبة، وأكد على أن تقدير صدقية الميزانية يتم في ضوء المعلومات المتوفرة، والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها. كما حدد في نفس القرار مضمون صدقية قوانين المالية الأساسية والتعديلية المتمثل في ضرورة غياب نية ارتكاب أخطاء تؤثر بشكل كبير جدا على التوازن المالي المحدد من طرف تلك القوانين. وتبعاً لذلك، أكد القاضي الدستوري على أن مبدأ صدقية الميزانية، الذي أدخل عن طريق المادة 32 من القانون التنظيمي لقوانين المالية²، يستلزم غياب نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي بالنسبة للقوانين المالية الأساسية والتعديلية.³

وفي ضوء ذلك، وضح القاضي الدستوري أن مبدأ الصدقية في بعده الميزاني، كما قدمته المادة 32 من القانون التنظيمي لقوانين المالية، يفرض حسن النية في إعداد وتنفيذ العمليات المالية الواردة في قانون المالية، وذلك من أجل ضمان احترام المعالم الأساسية للتوازن المحدد من طرف قانون المالية نفسه. وارتباطاً بذلك، تعني الصدقية في الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري "غياب نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن الذي يحدده قانون المالية". وبالمقابل، فإن النية المتعمدة في تشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي من شأنها أن تشوب قانون المالية بعبء عدم الصدقية. هكذا، فسعي القاضي الدستوري إلى توضيح مضمون الصدقية قاده في نفس الوقت إلى تحديد نقيضه، ومفاد ذلك أن قانون المالية يعتبر غير صادق إذا كان "يتميز بنية تشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي".

وفي هذا الإطار، استحضر القاضي الدستوري مضمون صدقية الميزانية الوارد في قراره بتاريخ 25 يوليوز 2001 في معظم قراراته بعد دخول القانون التنظيمي لقوانين المالية حيز التنفيذ، والتي ارتبط فيها معنى صدقية قوانين المالية الأساسية والتعديلية بحسن النية والاتساق. ويعتبر حسن النية من أكثر المبادئ القانونية أهمية في العلوم القانونية. وينظر له في القانون الخاص كمبدأ من المبادئ

¹ - Douat (E.), « Contre le principe de sincérité budgétaire », op.cit., p. 153.

² دخلت المادة 32 من القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001، والمتعلقة بصدقية الميزانية، حيز التنفيذ في الفاتح من يناير 2002.

³ - Décision n° 2001- 448 DC du 25 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances.

القانونية¹، وقد ظهر في بداياته الأولى كقاعدة أخلاقية قبل أن يصبح قاعدة قانونية. ومعلوم حسب بعض الفقه أن "القواعد القانونية لا يمكن أن تنشأ إن لم ترعها الأخلاق، وأن حسن النية هو إحدى الوسائل التي استخدمها المشرع لإدخال القاعدة الأخلاقية إلى مجال القانون الوضعي"². وهو ما يجعل مبدأ حسن النية يستجيب، في الآن نفسه، للمعيارية القانونية والمعيارية الأخلاقية.

وإذا كان القاضي الدستوري الفرنسي في قراره المتعلق بالقانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001 قد حدد ماهية الصديقة في وجود حسن النية، فإن حمولة هذه الأخيرة في القانون المالي العمومي متميزة لا محالة عن دلالتها في القانون الخاص³، وذلك بقدر اختلاف المجال العمومي عن المجال الخاص، وهو ما يمكن الكشف عن بعض جوانبه باستحضار نماذج مرجعية من الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي بعد إرساء المشرع لمبدأ الصديقة في بعده الميزاني والمحاسبي.

ففي نهاية عام 2001، أتيحت للمجلس الدستوري إمكانية التأكد من صديقة قانون المالية من خلال البت في طعن المعارضة البرلمانية في قانون المالية الأساسي لسنة 2002 بدعوى عدم صديقة مقتضياته ومعطياته المالية. وفي هذا المضمار، تأسس هذا الطعن على ادعاء أن الحكومة بطريقة أكيدة وقصدية قامت بتشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي بالأخذ بمعدل نمو 2.5 في المائة⁴. وبناء على ذلك، اعتبر البرلمانيون أن قانون المالية مشوب بأخطاء واضحة وكبيرة جدا، ولاسيما تلك المتعلقة بالمبالغة في تقدير الإيرادات الضريبية بسبب توقع مبالغ فيه لمعدل النمو الاقتصادي، فضلا عن تقدير "خاطئ بشكل واضح جدا" لعجز الميزانية العامة. وبالمقابل، أكد المجلس الدستوري أنه ليس واضحا انطلاقا من العناصر التي عرضت عليه "أن تقديرات المداخيل لسنة

¹ - يعود ظهور مبدأ حسن النية إلى القانون الروماني والقانون الكنسي، كما تجسدت مظاهر الاهتمام به في الفقه الإسلامي، لينتقل بعد ذلك إلى التشريعات المدنية الحديثة. وفي التشريع الوضعي المغربي يلاحظ حضور حسن النية على سبيل المثال في المادة المدنية (المادة 231 من قانون الالتزامات والعقود، والفصل 5 من قانون المسطرة المدنية)، والقانون التجاري (المادة 774 على الخصوص)، والنظام العقاري (المادة 66 من قانون التحفيظ العقاري)، ومدونة التأمين (المادة 30 من مدونة التأمين) ...

² - Ribert (G.), La règle morale dans les obligations civiles, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 4^{ème} éd, Paris, 1949, p. 31.

³ يهدف مبدأ حسن النية إلى نشر الأمان في المعاملات والتصرفات، وخلق الثقة، ومحاربة سوء النية حتى يتحقق القدر الكافي من العدالة اللازمة في المجتمع؛ وهو بذلك يعبر عن نقاوة القصد، ويصون واجب الأمانة، ويؤسس للثقة. ويعرف هذا المبدأ في القانون الخاص في دلالة الواسعة باعتباره مرتبطا بجميع المشاعر الصادقة، كما يتأسس على استقامة الضمير المحركة للأطراف المتعاقدة. وفي ضوء ذلك، يقوم مبدأ حسن النية على الاستقامة والأمانة في تنفيذ العقود. ويعد حسن النية مرادفا للصدق والاستقامة والأمانة بالمعنى الأوسع، وهو يتناهى وسوء النية أو التدليس أو الغش أو المكر. وبالتالي يحيل حسن النية على الأمانة والاستقامة في إبرام وتنفيذ المعاملات القانونية.

Larombière (M.-L.), Théorie et pratique des obligations, Tome 1, Augiste Durand et Pedone- Lauriel éditeurs, Paris, 1885, p. 381.

⁴ استندت المعارضة البرلمانية في التأكيد على المظهر الصارخ لعدم الصديقة إلى المقارنة بين توقعات الميزانية لسنة 2002 التي بنيت على معدل نمو بلغ 2.5 في المائة وتوقعات معظم معاهد الظرفية التي قدرت هذا المعدل ب 1.5 في المائة فقط.

2002 التي تم أخذها في الاعتبار في مادة التوازن قد شابها خطأ بين"، وأضاف أنه إذا ظهر خلال السنة المالية 2002 أن تحصيل المداخل كان أقل من التوقعات، "فسيكون الأمر متروكا للحكومة لتقديم مشروع قانون مالية تعديلي". ويبدو أن القاضي الدستوري، حسب جانب من الفقه، لم يكن أكثر إصرارا وصرامة في هذا القرار.¹

وبالنسبة للطعن المتعلق بقانون المالية لسنة 2003،² فقد اشتكى مقدمو الطعن من غياب الصديقة في تقدير الموارد والنفقات. فوفقا للبرلمانيين، فتقديرات المداخل والنفقات مشوبة بخطأ واضح وبين، مؤكد وقصدي، بالنظر لعدم التوافق مع الواقع الحقيقي، ووجود أخطاء متعلقة بالتقدير الاقتصادي لعام 2003،³ وهو الأمر الذي قاد في رأيهم إلى تشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي. لكن من جهته، أوضح القاضي الدستوري بأن هذه التقديرات ليست مشوبة بخطأ بين بالنظر للمخاطر الملازمة لتقدير الحكومة للمداخل، والمتصلة أساسا بالطابع الاحتمالي لعملية تقديرها، وكذلك بسبب مظاهر عدم اليقين والتقلبات المتعلقة بتطور الاقتصاد في 2003. وتبعاً لذلك، أكد المجلس الدستوري أنه لا يمكن المعاقبة إلا على الأخطاء الواضحة والبيّنة في تقدير الموارد، وهو ما قاده في نهاية المطاف إلى التصريح بغياب نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي.

وبمناسبة البت في دستورية قانون المالية لسنة 2003، ذكر المجلس الدستوري من جديد بتصوره لكُنه الصديقة، إذ شدد على تعريفه لصديقة الميزانية، ومفاده غياب نية تشويه المعالم الرئيسية للتوازن المالي المحدد من طرف قانون المالية. وقد استنتج جانب من الفقه من القرار المتعلق بقانون المالية لسنة 2003 أن القاضي الدستوري قد طرح معيارين موضوعيين: حقيقة التوازن العام لقوانين المالية، والقصدية⁴ في تشويه التوازن المالي لهذه القوانين.⁵ كما ذكر القاضي الدستوري الحكومة بأن المادة 14 من القانون التنظيمي لقوانين المالية تفرض عليها إعلام البرلمان⁶ بأي إجراء لإلغاء الاعتمادات، وشدد على حق الحكومة في تقديم مشروع قانون مالية

¹ - Philip (L.), Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, loi de finances pour 2002, JO 29 décembre 2001, p. 21159. (Commentaire de cette décision) In Bertile (V.), Oliva (É.), Philip (L.), Ribes (D.), « Jurisprudence du Conseil constitutionnel : 1^{er} octobre-31 décembre 2001, Revue Française de droit constitutionnel, n° 49, 2002, p. 192.

² - Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, loi de finances pour 2003.

³ - اعتبرت المعارضة أن فرضية النمو الاقتصادي المتبناة كانت مرتفعة جدا.

⁴ تقوم القصدية على القيام بخطأ عمدي.

⁵ - Muzellec (R.) et Conan (M.), op. cit., pp. 226-227.

⁶ اعتبر بعض الفقه أن الحق في الإعلام ينحدر من الفصل 47 من الدستور الفرنسي، وقد اتسع نطاقه في البداية من خلال الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الذي جعل منه حقا عاما (قرارا 18 دجنبر 1964، DC 27، و 23 ماي 1991، DC 292)، وبعد ذلك من طرف القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001 الذي يؤكد على الحق في الاعلام ومراقبة البرلمان للمالية العمومية. ينظر:

- Albert (J.-L.), Finances publiques, Dalloz, Paris, 10^e édition, 28 juin 2017, p.550.

تعديلي¹ للبرلمان إذا تبين لها أثناء التنفيذ أن المعالم الكبرى للتوازن الاقتصادي والمالي المحددة من طرف قانون المالية السنوي قد ابتعدت خلال السنة المالية المعنية بشكل كبير وملحوس عن التقديرات الأصلية.

وفي قرار آخر يتعلق بقانون المالية الأساسي لسنة 2004،² أتيحت الفرصة للقاضي الدستوري لفحص حجج البرلمانين التي شكلت أساس طعنهم في صدقية هذا القانون. هكذا، فقد احتج البرلمانيون على تجاهل الحكومة لمبدأ الصدقية، حيث استنكروا في المقام الأول الخطأ البين، والأكيد والقصدي، فيما يتعلق "بتدبير وتقديم النفقات". كما انتقد مقدمو الطعن عدم قيام الحكومة بإعلام البرلمان بالالتزامات التي تم التعهد بها للمؤسسات الأوروبية بشأن خفض مستوى الإنفاق العمومي في فرنسا. وادعى أعضاء البرلمان، في المقام الثاني، أن الفرضيات الاقتصادية التي أخذت بها الحكومة ليست متنسقة، ولا تتماشى مع فرضية تخفيض أوجه العجز العمومي، كما اعتبروا أنه من المستحيل الادعاء بتخفيض العجز العمومي إلى 3.6 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي بمعدل نمو قدره 1.7 في المائة، وذلك دون تغيير السياسة الميزانية والضريرية. ويؤكد البرلمانيون أخيراً أنه مع الأخذ في الاعتبار التباين المثبت خلال السنة المالية 2003 بين الأهداف المحددة في قانون المالية الأساسي وواقع تنفيذ الميزانية العامة، فإن احترام مضمون الصدقية كان ينبغي أن يدفع الحكومة إلى تقديم مشروع قانون مالية تعديلي. بل ذهب البرلمانيون إلى أن عدم تقديم الحكومة لمثل هذا المشروع يمكن أن يشكل عنصر تقدير للمجلس الدستوري يستطيع بناء عليه الحكم على الإرادة الحقيقية لاحترام مبدأ الصدقية من طرفها.

وفي حيثيات الرد على هذا الطعن، فقد استند القاضي الدستوري على المقتضى القانوني الواردة في المادة 32 من القانون التنظيمي لقوانين المالية للتأكيد من جديد على أن الصدقية تتميز بغياب نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي، فضلاً عن التشديد على أن تقييم تقدير التوقعات المنتقدة؛ أي تقدير مدى صدقية التقديرات، يجب أن يتم في ضوء المعلومات المتوفرة في تاريخ إيداع واعتماد المشروع مع مراعاة المخاطر الكامنة في تقديره. هكذا، خلص القاضي الدستوري مرة أخرى إلى أن العناصر المقدمة إليه، والمتعلقة بمعدل النمو الذي تم الأخذ به سنة 2004، والخاصة أيضاً بعجز الميزانية المتوقع، لا يشوبها أي خطأ بين.³

¹ - تجدر الإشارة إلى تأكيد البرلمانين، في إحالتهم الخاصة بقانون المالية التعديلي لسنة 2003، على أهمية وإمكانية مراقبة الصدقية في إطار قوانين المالية التعديلية، فوفقاً لمنظورهم "فإن مراقبة الصدقية، إذا لم يكن ممكناً تطبيقها لاحقاً على قانون المالية الأساسي، فهي تستحق على الأقل أن تمارس في إطار مشروع قانون التعديلي لنهاية السنة". ولقد أكد القاضي الدستوري أنه مهما كان إيداع قانون المالي التعديلي في وقت غير مناسب مرفوضاً فليس له أي تأثير على دستورية هذا القانون.

Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances rectificative pour 2003.

² - Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, loi de finances pour 2004.

³ - شهدت نفس الفترة قيام المجلس الدستوري بالبت في الطعون المقدمة من المعارضة البرلمانية بشأن صدقية قوانين تمويل الضمان الاجتماعي. وفي هذا الصدد، تولى القاضي الدستوري النظر في مدى صحة حجج الطعن في قانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة 2003، والمتمثلة في عدم صدقية تقديرات المداخل، وافتقار أهداف نفقات التأمين الصحي للصدقية في القرار رقم 2002-463 DC بتاريخ 12 دجنبر 2002. وعلاوة على ذلك، فرغم تشكيل مقدمي الطعن في صدقية هدف نفقات التأمين الصحي الذي أقره قانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة 2004، فقد قرر المجلس الدستوري، ببساطة، أن هذا الهدف "لم يتم التقليل من شأنه بشكل

وبمناسبة النظر في إحالة البرلمانين التي تطعن في صدقية قانون المالية الأساسي لسنة 2005، وبالتالي تتهم الحكومة بتجاهل هذا المبدأ من خلال المبالغة الواضحة للغاية في تقدير المداخليل بناء على فرضيات اقتصادية غير واقعية، فضلاً عن عدم صدقية تقديرات النفقات، أكد القاضي الدستوري على أن توقعات المداخليل يجب أن تكون مبدئياً قد أعدت من طرف الحكومة في ضوء المعلومات المتاحة في تاريخ إيداع مشروع قانون المالية، وأوصى بترك الحرية للحكومة لإعلام البرلمان أثناء دراسة هذا المشروع عندما تنشأ ظروف، بحكم القانون أو الواقع، تجعلها موضع تساؤل، وفي مثل هذه الفرضية، يجب إجراء التصحيحات اللازمة. أما بالنسبة للبرلمان، فيجب أن يأخذ بعين الاعتبار جميع البيانات التي يعرفها، والتي لها تأثير على التوازن، حينما يقوم بالموافقة على توقعات الموارد. وبناء على ذلك، صرح المجلس الدستوري في هذا القرار أن توقعات الموارد والنفقات يجب أن تكون صادقة، وبعبارة أخرى لا يجب على الحكومات أن تزيد في المداخليل، ولا أن تقلص من النفقات، لتقديم توقع متوازن ومقبول بشكل اصطناعي.¹

كما اعتبر القاضي الدستوري، في نفس القرار، بأنه حتى ولو ارتكبت الحكومة خطأ في اختيار الحلول الاقتصادية، فإن هذا الخطأ لا يؤدي إلى تقديرات مبالغ فيها للمداخليل الضريبية، والتي ليست ضخمة بالمقارنة مع كتلة الميزانية. علاوة على ذلك، شدد على أن قيام الحكومة، في بداية السنة المالية، بتوفير احتياطي لجزء ضئيل من الاعتمادات المفتوحة من أجل الوقاية من أي تدهور محتمل لتوازن الميزانية لا يخالف مبدأ الصدقية، خصوصاً وأن إعلام البرلمان بهذا الإجراء ينفي أن يكون لدى الحكومة أي نية سيئة للإخلال بالمعالم الكبرى للتوازن المالي.²

وفي 29 دجنبر 2005، بت المجلس الدستوري في طعن متعلق بقانون المالية لسنة 2006، والذي يعد أول قانون مالي أساسي منظم وخاضع بالكامل لمقتضيات القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001. وقد تمت إحالة هذا القانون إلى المجلس الدستوري دون أن يظهر، بشكل مفاجئ، مصطلح الصدقية في نص الإحالة. ومع ذلك، فقد وجه الطاعنون انتقادات كان لها آثار على تقدير صدقية قانون المالية. لقد اعترض البرلمانون بشكل خاص جداً على عدم كفاية إعلام البرلمان بشأن مؤشرات الأداء³، وتدابير الاعتمادات المخصصة لموظفي قطاع التربية الوطنية الموضوعين رهن إشارة بعض الجمعيات المشاركة في "النظام التعليمي"، بالإضافة إلى تدابير الاعتمادات المخصصة لمهمة "الإيكولوجيا والتنمية المستدامة".⁴ وفي إطار البت في هذا الطعن، اعتبر القاضي الدستوري أنه ليس هناك ما يثبت أن مؤشرات نجاعة الأداء الخاصة بقانون المالية لسنة 2006 مشوبة بعيب عدم الصدقية، حتى وإن تمت

واضح" في قراره رقم 486-2003 DC بتاريخ 11 دجنبر 2003. وفي مناسبة أخرى، وعلى الرغم من شجب البرلمانين لعيب عدم الصدقية، فقد رفض القاضي الدستوري الطعن الذي وجه لصدقية قانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة 2005، وذلك في قراره رقم 508-2004 DC بتاريخ 16 دجنبر 2004.

¹ - Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, loi de finances pour 2005.

² - وهو ما سبقته الإشارة إليه أيضاً في حيثيات القرار 489-2003 DC بتاريخ 29 دجنبر 2003.

³ - اعتبر البرلمانون أن عدد مؤشرات نجاعة الأداء غير الواردة في وثائق الميزانية التي عرضت على البرلمان، وتوزيع الاعتمادات بين المهمات، أمر غير مقبول، بل من شأنه أن يقود إلى التشكيك في جودة الترخيص البرلماني نفسه.

⁴ - Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, loi de finances pour 2006.

معاينة بعض التأخير أو أوجه القصور، والتي يتعين تصحيحها في المستقبل؛ فهي ليست، لا من حيث عددها، ولا من خلال حجمها ونطاقها، ذات طبيعة من المحتمل أن تثير الشك في جودة ونظامية مجموع المسطرة التشريعية.

كما شكل هذا الطعن فرصة مكنت المجلس الدستوري من مراقبة صدقية إعداد المهمات. من هنا، راقب المجلس الدستوري توزيع الاعتمادات بين مهمات قانون المالية لكي يتأكد من أن هذه العملية تمت بطريقة صادقة. وفي هذا المضمار، قام القاضي الدستوري بالتحقق من أن الاعتمادات المدرجة في كل مهمة تتوافق بشكل جيد مع تمويل السياسة العمومية التي تعبر عنها هذه المهمة. إن ما تقدم يفيد أن القاضي الدستوري رغم التحول العميق الذي عرفه القانون المالي العمومي الفرنسي لم يقيم بتطوير تصوره للصدقية، حيث ظل يعتمد على نفس التصور الوارد في قراراته السابقة في هذا المجال.

وبعد تراجع اعتماد البرلمان على مبدأ الصدقية للطعن في قوانين المالية طيلة الفترة الممتدة من 2006 إلى 2010، عاد المجلس الدستوري عند بته في الطعن الموجه لصدقية قانون المالية لسنة 2012¹ للتذكير بأن عدم صدقية قانون المالية السنوي تقاس بوجود نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن الذي حدده قانون المالية نفسه². وهو ما سبق تأكيده في العديد من القرارات، وما سيعمل القاضي الدستوري على التذكير به في قراراتين آخرين له سنتي 2014³ و 2015. وعلاوة على ذلك، فعلى الرغم من احتجاج المعارضة على عدم صدقية الفرضيات الاقتصادية المعتمدة عام 2016، وكذا عدم صدقية تقديرات الموارد والنفقات، وعدم مراعاة متطلبات الصدقية فيما يخص تخصيص الاعتمادات، فضلا عن عدم صدقية فرضية النمو والتضخم، أقر القاضي الدستوري أيضا بصدقية قانون المالية لسنة 2016، وذلك لعدم وجود نية تشويه التوازن المالي. كما أكد القاضي الدستوري على أن المقتضيات التي تم إدخالها في القراءة الجديدة⁴ ليس لها كموضوع أو كآثر تشويه صدقية قانون المالية لسنة 2016.⁵

وعلى نفس المنوال، أعاد القاضي الدستوري، بمناسبة قراره المتعلق بقانون المالية لسنة 2024، التأكيد على اجتهاده القضائي السابق، إذ أوضح أنه إذا ظهر أن تطورات الموارد والتكاليف قد قادت إلى تغيير المعالم الكبرى للتوازن المالي بشكل كبير عن

¹ - Décision n°2011-644 DC du 28 décembre 2011, loi de finances pour 2012.

² وقد رفض المجلس الدستوري ادعاء البرلمانين عدم صدقية قانون المالية لسنة 2012 بسبب قيام الحكومة عن قصد، بعد تصويت الجمعية الوطنية على الجزء الأول من قانون المالية، بتعديل التوقعات الاقتصادية الأساسية: "فمن أجل ضمان صدقية قانون المالية، والمحافظة على التوازن الذي يحدده هذا الأخير، قدم من جهة تعديلات على الجزء الثاني لمشروع قانون المالية، ومن جهة ثانية استخلص آثار الإجراءات الضريبية الجديدة المدرجة في مشروع قانون المالية التعديلي قيد المناقشة حينئذ".

- Muzellec (R.) et Conan (M.), Finances publiques, Sirey, Edition Dalloz, Paris, 16^e édition 2013, p. 227.

³ - Décision n° 2014-699 DC du 6 août 2014, loi de finances rectificative pour 2014.

⁴ - يتعلق الأمر بإدخال حساب مرصد لأموال خصوصية يتعلق "بالتنقل الطاقي"، فضلا عن برنامج جديد "المرفق العمومي للطاقة" الذي أدخل ضمن مهمة "الإيكولوجيا، التنمية والحركية المستدامة".

⁵ - Décision n° 2015-725 DC du 29 décembre 2015, loi de finances pour 2016.

التوقعات، فللحكومة الحق في تقديم مشروع قانون مالية تعديلي للبرلمان. وقد رفض القاضي الدستوري في هذا القرار طعن عدم الصديقة.¹

وتأسيسا على ذلك، فقد حث بعض الدارسين على أهمية تعزيز مراقبة المجلس الدستوري لقوانين المالية الأساسية والتعديلية، تماما كما يمكنه تدعيم مراقبة قوانين برجة المالية العمومية²، من أجل تقوية مراقبة قواعد الميزانية بشكل كبير جدا إلى الحد الذي يمكن أن يأخذ فيه الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري، على أساس الصديقة، بعين الاعتبار "الفرضيات الاقتصادية"، وبالتالي تجاوز المجال الضيق المتمثل في التأكد من "غياب نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن المحدد من طرف قوانين المالية".³

الفقرة الثانية: صدقية قوانين التصفية

يعد قانون التصفية بيانا يتم فيه حصر المبلغ النهائي والحقيقي لموارد الدولة وتكاليفها التي تتحقق فعليا في كل سنة، فبواسطته يتم التعرف على حقيقة تنفيذ القانون المالي السنوي، وهو بذلك يبرز الفرق بين مبالغ التقديرات المسجلة في القانون المالي والمبالغ الحقيقية للموارد التي تم تحصيلها، والمبالغ النهائية للاعتمادات التي تم صرفها بالفعل. من هنا، فقانون التصفية هو قانون يحدد النتيجة المالية لكل سنة منتهية ويصادق على الفروق الحاصلة ما بين نتائج وتوقعات قانون مالية السنة.

وارتباطا بذلك، يهدف قانون التصفية الذي يتم إيداعه، رفقة الوثائق المنصوص عليها في المادة 54 من القانون التنظيمي لقوانين المالية، وفي الفقرتين 4 و5 من المادة 58 من نفس القانون، قبل الفاتح من شهر يونيو من السنة التي تلي سنة تنفيذ الميزانية المرتبط بها، من جهة إلى تثبيت نتائج التنفيذ الفعلي لقوانين المالية السنوية والتعديلية، ومن جهة ثانية إلى أعمال الرقابة البرلمانية على الحكومة المكلفة بتدبير الموارد والنفقات العامة الواردة في تلك القوانين. ويمكن أن تشكل بذلك مراقبة قوانين التصفية التي تقدم بيانا عن تنفيذ ميزانية الدولة آلية للمعاقبة على عدم الامتثال للمبادئ المحاسبية، لاسيما المعاقبة على عدم احترام مبدأ صدقية الحسابات.

وجدير بالذكر أن القاضي الدستوري الفرنسي قد قام بالتمييز في حولة ونطاق صدقية قوانين المالية بين تلك الخاصة بالقوانين المالية التوقعية، وتلك المتعلقة بقوانين التصفية. فبمناسبة بته في دستورية مقتضيات القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001 كما أشرنا سلفا لذلك، أوضح المجلس الدستوري المضمون المزدوج للالتزام بصدق قوانين المالية، حيث اعتبر أنه يوجد تصوران للصدق:

¹ - Décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023, Loi de finances pour 2024.

² - تجدر الإشارة إلى أن مراقبة القاضي الدستوري لقوانين برجة المالية العمومية قد أفضت إلى رفضه للطعن في صدقية بعض مقتضياتها. يمكن الرجوع للقرار الآتي:

- Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

³ - Laurent (C.), L'encadrement normatif des politiques budgétaires sous la V^{ème} République, Thèse, Université de Reims Champagne-Ardenne, 20 janvier 2017 p. 313.

http://www.theses.fr/40538_LAURENT_2017_archivage.pdf-foxit.Reader.

فإذا كانت صدقية الميزانية المتعلقة بالقوانين المالية الأساسية والتعديلية تدل على غياب نية تحريف المعالم الكبرى للتوازن المالي، فإنها تعني حينما تتعلق بقانون التصفية صحة الحسابات.

وفي هذا الصدد، ينبغي اعتبار تأويل القاضي الدستوري للمادة 32 من القانون التنظيمي لقوانين المالية، والذي فحواه أن مبدأ الصدقية ليس له نفس النطاق بالنسبة لقوانين التصفية بالمقارنة مع القوانين المالية التوقعية، مساهمة أساسية في سيادة تقوية دور قانون التصفية. ففيما يخص هذا الأخير، فيظهر أن مسألة احترام صدقيته، والالتزام بها، ينظر إليها بصرامة وتشدد أكبر، ويجب أن يفهم إلى حد كبير كأساس للمصادقة على الحسابات المنجزة من طرف محكمة الحسابات، والتي توفر المعلومات المشار إليها في المادة 32 نفسها.¹ وتعزى قيمة مراقبة القاضي الدستوري لصدقية الحسابات بعد تنفيذ العمليات المالية الواردة في قوانين المالية الأساسية والتعديلية إلى سبب أساسي مفاده اقتزان الأمر، على وجه الخصوص، بالتحقق من صحة الحسابات.

هكذا، فعلى خلاف قوانين المالية التوقعية، يمارس القاضي الدستوري رقابته لصدقية قوانين التصفية من خلال التأكد من صحة الحسابات الواردة فيها. ويتضح أن البحث على صحة الحسابات يجب أن يقود القاضي الدستوري إلى ممارسة رقابة أكثر عمقا من تلك التي تقتصر على محاولة التأكد من وجود أخطاء بينة، حيث يتعلق الأمر بالنسبة إليه بالبت على أساس عناصر موضوعية، في حين أن التوقعات الواردة في قوانين المالية الأساسية والتعديلية تستند على معطيات ذات طبيعة ذاتية.

وفي ضوء ذلك، لا يجب أن يركز القاضي الدستوري في مجال مراقبة قوانين التصفية على مبدأ الصدقية فقط، لكن أيضا على الالتزام به. إذ يعتبر أن حسابات الدولة يجب أن تقدم صورة صادقة وحقيقية لتنفيذ قوانين المالية، بالإضافة إلى مجموع العمليات، وأصول الدولة ووضعيته المالية.² وعلى هذا الأساس، ظل مضمون مبدأ الصدقية في ميدان مراقبة قانون التصفية ملازما بشكل مستقر للالتزام باحترام صحة الحسابات في الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري.

وفي هذا السياق، أحيل على المجلس الدستوري الفرنسي قانون التصفية المتعلق بتنفيذ ميزانية سنة 2005.³ وأسس البرلمان طعنهم لهذا القانون على أساس مجموع المخالفات التي تم اكتشافها من طرف محكمة الحسابات، والاختلالات التي اعترت تنفيذ

¹ - Oliva (É.), « Contrôle des lois organiques », décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances, J.O 2 août 2001, p. 12490. In Bertile (V.), Oliva (É.), Philip (L.), Ribes (D.), op. cit., p.159.

² - Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « Conseil constitutionnel et Cour des comptes : plaidoyer pour une coopération renforcée », in Etudes en l'honneur de Loïc Philip : « Constitution et finances publiques », Economica, Paris, 2003, p. 446.

³ - في ضوء الفقرة الثانية من الفصل 61 من الدستور الفرنسي، تمت إحالة قانون التصفية من طرف البرلمانين على المجلس الدستوري بتاريخ 4 يوليو 2006.

الميزانية، والمتمثلة أساسا في غياب الصديقة.¹ وقد استنكر البرلمان في هذا الطعن عدم صدقية قانون التصفية المتعلق بميزانية 2005، وذلك من خلال التشكيك على الخصوص في فتح بعض الاعتمادات عن طريق مرسوم التسبيق، والتصنيف الممنوح لعمليات المرتبطة باسترجاع الديون من طرف الدولة، فضلا عن شروط وكيفيات سداد التسبيقات للمؤسسات العمومية.

وفي إطار النظر في هذا الطعن، أقر القاضي الدستوري بداية "بأن موارد وتكاليف الدولة يجب أن تقدم بصورة صادقة"، وذلك استنادا إلى الفصلين 14 و 15 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن. لكن، وبالرغم من ذلك، قرر نفس القاضي في رده على هذا الطعن عدم قبول مراقبة قانون التصفية على أساس عدم الصديقة. إذ اعتبر أن مقتضيات القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001 لا تسري على قانون التصفية المتعلق بالسنة المالية 2005.² وعلى هذا النحو، علل القاضي الدستوري رفضه قبول طعن البرلمان في صدقية قانون التصفية بغياب الأساس القانوني لذلك، وصرح بمطابقته للدستور.³

وبهذا الخصوص، فإذا كان المجلس الدستوري قد أقام رفضه لمراقبة قانون التصفية في التجربة الأولى على أساس غياب السند القانوني لهذه الرقابة، فقد كان بإمكانه تأسيس رقابته على اجتهاده القضائي لما قبل 2001، والذي يمكن أن يسمح بمراقبة الممارسات الإدارية للحكومة وفقا لما تكتشفه محكمة الحسابات. وهو ما يعني عدم استفادة القاضي الدستوري من إمكانية تأسيس قبوله الطعن في صدقية قوانين التصفية على أساس اجتهاداته القضائية السابقة، والتي تميزت بقبول البت في طعون البرلمان بشأن عدم صدقية قوانين المالية التوقعية رغم عدم وجود أساس قانوني لها.

وفي سنة 2009، أحال أعضاء البرلمان إلى المجلس الدستوري قانون تصفية الحسابات وتقرير التسيير لسنة 2008، وذلك بالاعتماد من جديد على مظاهر عدم الصدقية المكتشفة من قبل محكمة الحسابات. وتحلى اعتراض النواب أساسا على المادة الأولى

¹ - تم الاستناد في بناء حجج هذا الطعن على تقرير محكمة الحسابات الفرنسية الذي كشف عن العديد من الاختلالات من بينها أوجه عدم الصدقية التي تتبع من التمييز بين عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، وتخصيص النتيجة المحاسبية، وإرجاع التسبيقات لمؤسسة عمومية. يراجع:

- Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2003, Rapport sur les comptes de l'Etat, Déclaration générale de conformité sur les comptes 2003, France, 02 juin 2004.

- Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, France, 02 juin 2005.

² - معلوم أن القانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 2001 دخل حيز التنفيذ بأكمله ابتداء من فاتح يناير 2005، وقد اعتمد القاضي الدستوري في قراره لعام 2006 على المادة 67 منه التي تنص على أن مقتضيات الأمر المتعلق بالقانون التنظيمي لقوانين المالية لعام 1959 تبقى سارية المفعول بالنسبة لقوانين المالية لسنة 2005 والسنوات المالية السابقة عليها.

³ - Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006, loi portant règlement définitif du budget de 2005.

من هذا القانون بالاحتجاج على عدم إدراج بعض النفقات في النتيجة الميزانية لسنة 2008، فضلا عن أخطاء في تخصيص بعض الموارد والنفقات، وبالتالي مطالبة المجلس الدستوري بتصحيح مبلغ نفقات الميزانية ونتيجتها.¹

ومناسبة به في هذا الطعن، وضع المجلس الدستوري مضمون رقابته على صحة وصدقية المعطيات الواردة في قانون التصفية معتبرا أن أرقام حسابات الدولة يجب أن تقدم صورة صادقة وواضحة عن الوضعية المالية للدولة، ويرجع ذلك بالطبع إلى المبدأ العام الذي يفرض أن تكون الحسابات دقيقة، أي أن الصدقية تحيل على مضمون محدد وضيق فيما يتعلق بقانون التصفية، وهو دقة وصحة الحسابات.² وهنا يتضح أن القاضي الدستوري ارتكن من جديد للصياغة المعتمدة في قراره الصادر عام 2006، ومفادها أن مبدأ الصدقية يجب النظر إليه "كالتزام يفرض صحة الحسابات". وبناء على المبادئ السائدة في مجال محاسبة الدولة، استبعد المجلس الدستوري حجة غياب تسجيل بعض النفقات في نتائج تنفيذ الميزانية لسنة 2008، وصرح القاضي الدستوري بدستورية هذا القانون، وبالتالي صدقية الحسابات الواردة فيه.

وبناء على ذلك، يتضح أن المجلس الدستوري في القرار الأول قد حدد نطاق رقابته لقانون التصفية في البحث فقط عن مدى احترام هذا القانون للمبادئ ذات القيمة الدستورية المتعلقة بتحديد مضمونه تاركا أمر المخالفات المحتملة، والخاصة بتنفيذ الميزانية العامة، لمحكمة الحسابات الفرنسية. كما أكد نفس المجلس في القرار الثاني على أنه ليس من اختصاصه القيام بتصحيح قانون التصفية كما طلب مقدمو الطعن بالنظر لعدم تمتعه بسلطة عامة للتقدير واتخاذ القرار من نفس طبيعة سلطة البرلمان.

وفي إطار السعي إلى محاولة فهم موقف القاضي الدستوري الفرنسي من مراقبة صدقية قوانين التصفية، يمكن مقارنة نتائج كل من مراقبة صدقية قوانين المالية الأساسية والتعديلية ومراقبة صدقية قوانين التصفية على النحو الآتي:

- اشترط القاضي الدستوري الفرنسي لاعتبار قوانين المالية التوقعية مشوبة بعيب عدم الصدقية وجود خطأ بين ونية متعمدة لتشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي. وعلى هذا الأساس، تتجسد الصدقية من خلال الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري بالنسبة لقوانين المالية التوقعية في غياب نية تشويه المعالم الأساسية للتوازن المالي. ويترتب عن ذلك استفادة الحكومة من افتراض قرينة الصدقية بالنسبة لقوانين المالية التوقعية، مما يعني أن المشرع يفترض مبدئيا أن الحكومة صادقة في تقدير مداخيل ونفقات الدولة. وعلى الرغم من ذلك، وضع المجلس الدستوري في معظم قراراته أن هذه القرينة ليست صالحة إلا بشرط غياب النية العمدية لتشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي المحدد من طرف قانون المالية. وبهذا الصدد، فمن أجل الطعن في قوانين المالية بحجة عدم صدقيتها لا بد من إثبات أن الحكومة لها نية التلاعب والاحتيال والتمويه، وهو الأمر الذي يبدو صعبا للغاية.

¹ - تمت إحالة قانون تصفية الحسابات وتقرير التسيير لعام 2008 من طرف البرلمانين على المجلس الدستوري بتاريخ 21 يوليو 2009.

² - Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

- فيما يتعلق بمراقبة صديقة قوانين التصفية، يتبين أن حجم تدخل القاضي الدستوري في هذا الميدان أقل بكثير جدا من حجم تدخله في مجال مراقبة قوانين المالية التوقعية. فعلى المستوى الكمي منذ 2006 إلى 2024 لم تتم إحالة إلا قانونين للتصفية على أنظار المجلس الدستوري الفرنسي من أجل البت في صديقتها: الأول عام 2006، والثاني عام 2009. ومن هنا، نتجلى ندرة إحالة قوانين التصفية عليه لتقدير مطابقتها للدستور. ويكشف هذا الأمر عن التفاوت الموجود في تعامل البرلمانين مع قوانين المالية: الإصرار والمثابرة على الاحتجاج على عدم صديقة قوانين المالية الأساسية والتعديلية، والفتور فيما يخص صديقة قوانين التصفية.

وبصفة عامة، إذا كان القاضي الدستوري بمناسبة ممارسته للمراقبة الدستورية، لم يصرح أبدا بعدم دستورية قوانين المالية على أساس عدم صديقتها، فإن قراراته تسمح مع ذلك بإدراك المضامين والأبعاد التي ينبغي إضفاؤها على هذا المبدأ. ونشير هنا إلى أن حصيلة الاجتهاد القضائي الدستوري في مجال مراقبة صديقة قوانين المالية يمكن أن تشكل مرجعية هامة لباقي المتدخلين في ذات المجال. وضمن هذا الإطار، يمكن للقاضي المالي مثلا الاسترشاد بالاجتهاد القضائي الدستوري في مجال مراقبة قوانين المالية.

وإجمالا، يبدو أن المجلس الدستوري الفرنسي يساير الاتجاهات الحديثة في مجال مراقبة قوانين المالية التي تنحو، في إطار محاولة التمييز بين صديقة الميزانية وصديقة الحسابات، إلى التأكيد على أهمية تركيز القاضي الدستوري بشكل خاص جدا على مراقبة صديقة الميزانية، في حين يمكن للقاضي المالي القيام بدور أساسي على مستوى تقدير صديقة الحسابات.

المطلب الثاني: حدود مراقبة القاضي الدستوري لصديقة قوانين المالية

إذا كان مبدأ الصديقة أحد المبادئ الأساسية التي تروم ضمان مصداقية وشفافية تدبير المالية العامة، وبصفة خاصة موثوقية المعلومات المالية المدرجة في قوانين المالية، فإن التأكد من احترامها والالتزام بها في المجال المالي أنيط بالأجهزة الرقابية الخارجية؛ خصوصا المحاكم الدستورية والمحاكم المالية التي حظيت رقابتها بأهمية قصوى في هذا المجال. وإذا كان ظهور مبدأ الصديقة يعود بشكل أساسي لاجتهادات القاضي الدستوري، فإن حصيلة مراقبة هذا الأخير لصديقة قوانين المالية، سواء تعلق الأمر بقوانين المالية السنوية والتعديلية أو قوانين التصفية، تبدو محدودة وضعيفة على المستوى النوعي.

هكذا، فعلى الرغم من الإقرار بالتطورات الهامة التي تم تحقيقها في ميدان الاهتمام بصديقة الممارسات التديرية في المجال المالي، لاسيما فيما يخص تدبير ميزانية الدولة، فإن العديد من الإكراهات والقيود تحد من فعالية الأداء الرقابي للقاضي الدستوري في مجال التحقق من صديقة قوانين المالية. وفي هذا المستوى، سنحاول التطرق للقيود الذاتية لمراقبة القاضي الدستوري لصديقة قوانين المالية. وفي نفس الإطار، سنستحضر بعض جوانب وإشكالات علاقة الأجهزة المكلفة بمراقبة صديقة قوانين المالية، لاسيما علاقة المحاكم الدستورية بكل من البرلمان والمحاكم المالية.

الفقرة الأولى: الحدود الذاتية لمراقبة القاضي الدستوري لصدقية قوانين المالية

تسعف دراسة حصيلة الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي في مجال مراقبة صدقية قوانين المالية بالكشف عن مظاهر محدودة هذه الحصيلة على مستوى ضمان صدقية قوانين المالية بصفة خاصة، كما أنها تفصح عن ضعف الأداء الرقابي للقاضي الدستوري في ميدان ترسيخ صدقية تدبير المالية العامة بصفة عامة. وفي هذا المستوى، تتبدى تجليات قصور المراقبة الدستورية في المجال المالي في ممارسة القاضي الدستوري لمراقبة الحد الأدنى في مجال التأكد من صدقية قوانين المالية، وبالنتيجة الاقتصار في الغالب على إجراء مراقبة محدودة تتمثل في التحقق من وجود الخطأ البين، فضلا عن الامتناع عن معاقبة القاضي الدستوري لبعض مظاهر عدم الصدقية في تدبير ميزانية الدولة. وفي هذا الإطار، نحاول دراسة الحدود الذاتية لمراقبة المجلس الدستوري لصدقية قوانين المالية من خلال التوقف بداية عند تجليات مراقبة الحد الأدنى، والتطرق ثانيا لغياب معاقبة مظاهر عدم الصدقية.

أولا: القاضي الدستوري ومراقبة الحد الأدنى

إذا كان القاضي الدستوري قد ساهم في ظهور مبدأ الصدقية في النظام المالي العمومي من خلال قبول النظر في مدى مطابقة قوانين المالية للدستور على أساس الصدقية، فإن دراسة متوجه الرقابي، لاسيما في مجال مراقبة صدقية الميزانية، يمكن من الكشف عن اختزال مضمون المراقبة الدستورية لصدقية قوانين المالية في إثبات وجود الخطأ البين في التقديرات. وقد كانت للقاضي الدستوري مناسبات متعددة ومتكررة ليحدد بدقة وبوضوح نطاق مبدأ الصدقية، وبالنتيجة نطاق تدخله، ويتضح أنه اقتنع بتحديد نطاق عمله في ممارسة مراقبة بسيطة لصدقية الميزانية، والتي تتحدد، حسب اجتهاده القضائي المستقر، بصورة صارمة، وبشكل ضيق، في التأكد من غياب نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي.

وارتباطا بذلك، انحصرت مراقبة المجلس الدستوري لصدقية قوانين المالية في مراقبة الحد الأدنى، والتي تجسدت في البحث عن الخطأ البين في تقدير الإيرادات والنفقات¹. وفي هذا الصدد، يتبين اختزال مراقبة مبدأ صدقية الميزانية من قبل القاضي الدستوري في التحقق من وجود الخطأ البين في التقدير، لاسيما عندما تتأسس إحالة المعارضة البرلمانية على ادعاء عدم صحة توقعات النمو وتقديرات المداخل التي تترتب عليها.

هكذا، فعندما يحيل البرلمان قانون المالية على المجلس الدستوري للبت في دستوريته على أساس الصدقية، فإن القاضي الدستوري لا يمارس مراقبة عميقة لكل الجوانب المتعلقة بمبدأ الصدقية، بل يكفي بالقيام بما يمكن تسميته بمراقبة الحد الأدنى، أي أنه يتأكد فقط من عدم وجود أخطاء جسيمة تؤثر على توقعات الميزانية. فهو بذلك يقتصر على مراقبة الخطأ البين في التقدير، وذلك من خلال التأكد من أن التوقعات الواردة في قانون المالية ليست خاطئة بشكل واضح جدا. وقد أفضت هذه الطريقة في تقدير

¹ - Ribes (D.), « Jurisprudence du Conseil constitutionnel, 1^{er} janvier - 31 mars 2002 », Revue Française de droit constitutionnel, n° 50, 2002, p. 405.

صدقية قوانين المالية إلى إثارة بعض الفقه لقضية النسبة المئوية التي يمكن للمجلس الدستوري انطلاقاً منها اعتبار أن هناك خطأ بين، بل جسيم، في التقدير.¹

ومن هنا، فقد اتسمت حصيلة الممارسة الرقابية للمجلس الدستوري الفرنسي في ميدان التحقق من صدقية قوانين المالية بالاختصار على إثبات عدم وجود أخطاء بينة في التقديرات الحكومية للموارد والنفقات. فعلى الرغم من تنامي اعتراض واحتجاج المعارضة على عدم صدقية محتوى قوانين المالية من خلال التشكيك في صحة تقديرات المداخل والمخرجات، ظل القاضي الدستوري يستبعد، على الدوام، فرضية عدم الصدقية مادام أنه لم يحدث أي خطأ بين في تلك التقديرات. وبناءً على ذلك، يبدو فيما يخص توقعات قانون المالية، أن الإقرار بعدم الصدقية لا يمكن أن يحدث إلا بإثبات وجود خطأ بين، ومتعمد وذي حجم كبير، وليس فقط مجرد خطأ مادي بسيط في بعض التقديرات. وهو ما يقلص كثيراً من الفرضيات والمجالات التي يجب أن يراقب فيها القاضي الدستوري قانون المالية من خلال الاكتفاء بممارسة رقابة محدودة على صدقية الميزانية.

فعلى أساس عدم إمكانية إثبات وجود خطأ بين، رفض القاضي الدستوري الطعون التي وجهها البرلمانيون لمجموعة من قوانين المالية التوقعية.² فعلى سبيل المثال، رفض القاضي الدستوري الطعن في صدقية تقديرات المداخل الضريبية، وذلك على أساس أن تقدير المداخل لم يشبه أي خطأ بين.³ كما أكد القاضي الدستوري أن موارد الدولة التي يتم تسجيلها في قوانين المالية هي موارد توقعية ومؤقتة، ويتم أخذها في الاعتبار في شكل تقديرات. واستناداً لذلك، رفض قبول الطعن في صدقية التقديرات، والمتمثل أساساً في الاحتجاج على خفض المداخل الضريبية، لأنه لم يشبه أي خطأ بين.⁴

¹ - Philip (L.), « Décision n° 99-424 DC, 29 décembre 1999 », op. cit., p. 133.

² - على نفس الأساس المتعلق بغياب الخطأ البين، رفض القاضي الدستوري أيضاً الطعون الموجهة لقوانين تمويل الضمان الاجتماعي، والتي شجب فيها الطاعنون عدم صدقية كل من توقعات الموارد وأهداف نفقات التأمين الصحي. ومن أمثلة ذلك، حصر المجلس الدستوري، في قراره المتعلق بقانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة 2000، عمله في مراقبة الحد الأدنى، خاصة وأن قانون تمويل الضمان الاجتماعي لا يحدد موارد وتكاليف الضمان الاجتماعي، لكنه يحدد فقط شروط التوازن المالي، وتوقعات المداخل وأهداف النفقات على وجه الخصوص.

Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

وعلى نفس المنوال، رفض القاضي الدستوري الطعون الموجهة لصدقية قوانين تمويل الضمان الاجتماعي في مجموعة من القرارات، نذكر منها:

2002-463 DC du 12 décembre 2002 ; 2003-486 DC du 11 décembre 2003 ; 2004-508 DC du 16 décembre 2004 ; 2012-659 DC du 13 décembre 2012 ; 2013-682 DC du 19 décembre 2013 ; 2014-698 DC du 6 août 2014 ; 2014-706 DC du 18 décembre 2014 ; 2015-723 DC du 17 décembre 2015 ; 2016-742 DC du 22 décembre 2016 ; 2017-755 DC du 29 novembre 2017.

³ - Décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999, loi de finances rectificative pour 1999.

⁴ - Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, loi de finances rectificative pour 2000.

- Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, loi de finances pour 2003.

- Décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, loi de finances rectificative pour 2003.

وعلاوة على ذلك، شدد المجلس الدستوري على أن توقعات الموارد تتأثر حتما بالمخاطر الكامنة في عملية التقدير، والشكوك المتعلقة بتطور الاقتصاد؛ ومن تم قرر انطلاقاً من العناصر المقدمة إليه أن تقديرات المداخيل لسنة 2005، بما في ذلك ما يتعلق بضريبة الاستهلاك الداخلي على المنتجات البترولية، ليست مشوبة بأي خطأ¹. وفي قرار آخر صادر بتاريخ 29 نونبر 2009، اعتمد المجلس الدستوري أيضاً على حجة المخاطر الكامنة في تقدير الموارد، ونسبية المعطيات المتعلقة بتطور الاقتصاد، وبالنتيجة عدم ارتكاب أي خطأ بين في التقدير من أجل رفض طلب البرلمانين المتمثل في معاقبة مظاهر عدم الصدقية².

ومن زاوية تقدير الفقه لموقف المجلس الدستوري، فقد اعتبر جانب من الفقه أن القاضي الدستوري لا يمارس في حالة البت في مدى صدقية قوانين المالية إلا مراقبة الحد الأدنى بغية الكشف عن مدى وجود خطأ بين في التقدير. من هنا، يعد التزام الحكومة إذن التزاماً بوسيلة وليس التزاماً بنتيجة³. فعلى خلاف صدقية الحسابات، فإن صدقية مشروع قانون المالية الأساسي تتحدد كالتزام بوسيلة، لكنها لا يمكن أن تكون التزاماً بنتيجة، خاصة أن الأمر يتعلق بمرحلة الإعداد⁴. وهو ما يعني أن هذا الالتزام يفرض على الحكومة فقط مراعاة المعلومات المتوفرة حين إعداد مشروع قانون المالية.

ويبدو أن هذا التقييد الذاتي لنطاق المراقبة الدستورية في المجال المالي يعود، في بعض جوانبه، إلى الطابع الذاتي البارز للغاية لتعريف مبدأ الصدقية المقدم من طرف المجلس الدستوري نفسه، والذي يرتبط أساساً بضرورة إثبات "نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي الذي يحدده قانون المالية". ويوضح هذا التعريف مدى صعوبة تطبيق هذا المبدأ فيما يتعلق بقوانين المالية، بما أنه من الضروري إثبات نية تشويه التوقعات المقدمة من طرف الحكومة فيما يخص الموارد والنفقات. ومن جانب آخر، يفسر موقف التقييد الذاتي بالقيود الموضوعية المفروضة على القاضي الدستوري في هذا الميدان، والتي تنبع من صعوبة التحقق من دقة البيانات المقدمة من طرف البرلمان⁵.

¹ - Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004, loi de finances pour 2005.

² - Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, loi de finances pour 2010.

- ونشير أيضاً لاستبعاد القاضي الدستوري للطعون المثارة بشأن عدم الصدقية في القرارات التالية:

2014-707 DC du 29 Décembre 2014 ; 2015-743 DC du 29 décembre 2016 ; 2016-744 DC du 29 décembre 2016 ; 2017-755 DC du 29 décembre 2017 ; 2017-758 DC du 28 décembre 2017.

³ - Roux (A.), Finances publiques, les notices, La documentation Française/Cned, Lille, France, 2^e édition, 2006, p.19.

⁴ - Déclaration de Blanchard-Dignac, in Rapport n° 343 - Sénat, (M. Lambert), déposé le 29 mai 2001, www.senat.fr/rap/100-343/100-3431.

⁵ - Marinès (V.), L'idéal législatif du Conseil constitutionnel : étude sur les qualités de la loi, Thèse, Université de Nanterre - Paris X, 2007. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00626046>. Submitted on 23 September 2011, p.320.

من هنا، قام المجلس الدستوري الفرنسي بتطبيق مبدأ الصدقية بمرونة كبيرة جدا مكتفيا برقابة دنيا في هذا المجال، مما يعني أن عدم دقة التوقعات لا تكفي دليلا لاعتبار قانون الميزانية مخالفا لمبدأ الصدقية، وإنما يجب إثبات النية القصدية للإخلال بتوازن الميزانية، مع الاشتراط بأن يكون عدم التوازن كبيرا حتى يفضي إلى الإقرار بعدم الدستورية، بالإضافة إلى أن عنصر القصدية لا يمكن أن يظهر إلا يوم تقديم مشروع قانون المالية: فإذا ظهرت عدم الصدقية بسبب ظروف لاحقة، فإنه لا يمكن الادعاء أنه كان راجعا إلى قصد ونية واضعي هذا المشروع.¹

وتبعاً لذلك، لا يمكن الإقرار بعدم الصدقية إلا إذا كانت للحكومة نية تشويه توقعات مداخيل ونفقات الميزانية. وفي هذه الحالة، فلنكتفي بثبت المجلس الدستوري عدم الصدقية عليه أولاً أن يثبت نية وعزم الحكومة على ممارسة الكذب والتحايل... لكن مادام من الصعب للغاية على المجلس الدستوري إثبات النية السيئة للحكومة، فسيتعين عليه اللجوء إلى القرائن، كما سيتعين عليه البحث عن أدلة تمكنه من تقدير أن الحكومة تعتمد عن قصد إلى الكذب والتحايل. ويعد وجود خطأ بين تقدير الموارد والنفقات دليلاً محتملاً وقرينة هامة، إذ يشير إلى أن الحكومة قد قامت بالكذب عمداً؛ وهو ما يثبت النية القصدية، لكن إثبات ذلك يبقى أمراً صعباً للغاية.

وفي هذا المضمار، أكد بعض الفقه أن المجلس الدستوري لم يعبر عن أي شيء عندما اعتبر أن "الصدقية تتميز بغياب نية تشويه المعالم الكبرى للتوازن المحدد من طرف قانون المالية". فالبحث إذن عن الصدقية هو البحث عن "غياب النية"، وبالنتيجة تقدير غياب القصد العمدي، وهذا التقدير يعود أكثر لنهج القاضي الجنائي أكثر منه للمناهج المعتادة للمراقبة الدستورية. وفي هذا المضمار، أثار الفقه قضية مدى إمكانية تطبيق معيار سلوكي مستمد من علم النفس الفردي على الحكومة، أو بعبارة أخرى، تطبيق معيار أخلاقي على العمل الحكومي.²

وفي نفس الإطار، استخلص أحد الفقهاء فيما يتعلق بصدقية قوانين المالية التوقعية، أنه على الرغم من إحالة العديد من الطعون على المجلس الدستوري على أساس الصدقية، فلم يكن من الممكن أبداً إثبات أن الحكومة قد عمدت عن قصد إلى تشويه المعالم الكبرى لتوازن قانون المالية. وعلى هذا، فقد قامت قرينة الصدقية التي تستفيد منها الحكومة بدورها تماماً، مما أدى إلى حماية الحكومة من مخاطر هجوم المعارضة البرلمانية.³ ويكشف هذا الأمر عن صعوبة تطبيق هذا المبدأ من قبل المجلس الدستوري بالنظر لصعوبة إثبات غياب النية.

¹ - محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الموازنة، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، الطبعة الأولى، 2017، ص. 196.

² - Camby (J.-P.), « Pour le principe de sincérité budgétaire », RFFP, n° 111- septembre 2010, pp. 156-157.

³ - Douat (E.), « Contre le principe de sincérité budgétaire », op.cit., p. 154.

وفي هذا الصدد، يبدو أن القاضي الدستوري قيد نطاق تدخله في الكشف عن وجود نية سيئة للحكومة في تقدير الموارد والنفقات، وبالتالي إثبات وجود أخطاء بيئية وكبيرة أثرت على المعالم الكبرى للتوازن المالي. لذلك، يؤكد جانب من الفقه على أنه "لا توجد أية فرصة في رؤية المجلس الدستوري يقوم بإلغاء أي مقتضى على أساس غياب الصداقة"¹. وإن كان جانب آخر من الفقه ينزع إلى إدراج الأمر في خانة النضج القضائي الذي قاد إلى غلبة حكمة الحلول المتوازنة².

على العموم، تعد مراقبة القاضي الدستوري لصداقة قوانين المالية مراقبة ضيقة جدا، كما أن عقوبة المخالفات التي تمس بصداقة قوانين المالية مقيدة بمراقبة الحد الأدنى. أضف إلى ذلك، يساهم موقف القاضي الدستوري المتمثل في مطالبة الحكومة بتسوية الوضعيات التي تكشف عن وجود تباين بين الإنجازات والتوقعات أثناء تنفيذ قانون المالية الأساسي من خلال تقديم قانون المالية التعديلي في إبراز محدودية هذه المراقبة. وفي هذه الحالة، فقد أظهر القاضي الدستوري تسامحا كبيرا من خلال الحكم بأن الأمر متروك للحكومة لتقديم مشروع قانون المالية التعديلي من أجل إعادة تقويم التوقعات الأساسية³.

ثانيا: القاضي الدستوري وغياب العقوبة

على الرغم من القيمة الهامة لمبدأ الصداقة في مجال ضمان شفافية وموثوقية التدبير المالي العمومي، بل أهميته القصوى في مجال ترسيخ المبدأ الديمقراطي في تدبير المالية العامة، فإن ما يثير الانتباه هو أن المجلس الدستوري لم يرق نحيابا بمعاينة الحكومة على عدم صداقة تقديراتها المالية. هكذا، لم يعاقب القاضي الدستوري الحكومة على عدم صداقة أي قانون مالي بالرغم من تواتر طعون البرلمانين بهذا الخصوص؛ إذ لم يتم التصريح بعدم دستورية أي قانون للمالية بحجة عدم صداقته⁴. بل لم يصرح القاضي الدستوري بعدم دستورية أي مقتضى من مقتضيات قانون المالية على أساس غياب الصداقة. وهو ما يعني غياب العقوبة/الجزاء في الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري فيما يتعلق بمراقبة صداقة قوانين المالية.

¹ - Raymond (P.), « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 28 bis », Les Petites affiches, n° 250, 16 décembre 2002, p. 17.

² - Hertzog (R.), « La sincérité des documents budgétaires : principe nécessaire, multiforme, inachevé », RFFP, n° 111, septembre 2010, p. 139.

³ - Pancrazi (L.), Le principe de sincérité budgétaire, Collection Finances publiques, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 149.

⁴ - Vanneaux (M.-A.), cours des finances publiques, Université d'Artois, Faculté de droit – Alexis de Tocqueville, Année Universitaire 2016-2017, p. 13. Support_de_cours-finances_publiques-Douai-2017 (2).pdf.

هكذا، يكشف غياب معاقبة القاضي الدستوري لمظاهر عدم صدقية تدبير الميزانية العامة التي سجلت في بعض قراراته عن محدودية رقابة هذا القاضي لصدقية قوانين المالية. ويمكن تفسير ذلك انطلاقا من اختزال القاضي الدستوري لسلطته في مراقبة الحد الأدنى، وهو ما يجعلها مراقبة محدودة للغاية، الأمر الذي لا يعطي فعالية كبيرة لمبدأ الصدقية في مجال مراقبة المالية العامة.

ومن منظور بعض الفقه، فإن بعض القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري تثير الحيرة حينما يتم إثبات عدم الصدقية، ولكن لا يتم إخضاعها للمراقبة.¹ ففي قراره بتاريخ 30 دجنبر 1997،² لم يعاقب القاضي الدستوري الحكومة على الرغم من وجهة الطعن المثار بشأن صدقية قانون المالية لسنة 1998. هكذا، قام القاضي الدستوري بالاعتراف بوجود اعتداء ومس بصدقية قانون المالية، بيد أنه اعتبر أن هذا الانتهاك لا يملّي بالضرورة التصريح بمخالفة قانون المالية للدستور، وذلك لأن الحكومة تلتزم بإعادة إدراج الاعتمادات المتعلقة بأموال المساعدة في الميزانية العامة اعتبارا من مشروع قانون المالية لسنة 1999.

وفي هذا المضمار، سيسجل القاضي الدستوري في البداية أن التدابير المتخذة من طرف الحكومة تمس بصدقية قوانين المالية. لكن في مستوى آخر سيقدر عدم مضايقة وإعاقة الحكومة التي وعدت بتسوية تلك الوضعية في غضون سنة³. وعلى هذا النحو، فإن القاضي الدستوري سيقبل وعد الحكومة بالقيام بتسوية الوضعية، وهو ما سيقوده إلى رفض معاقبة الجهاز الحكومي. وارتباطا بذلك، تثار قضية فائدة وجدوى الإحالة إلى القاضي الدستوري في ظل عدم معاقبة الحكومة على انتهاك صريح لصدقية قانون المالية. ففي الوقت الذي كان يجدر بالقاضي الدستوري الإعلان عن عدم دستورية قانون المالية لسنة 1997 بسبب عدم صدقية محتوياته، وذلك بالنظر لعدم إدراج بعض الاعتمادات المتعلقة بأموال المساعدة في قانون المالية على وجه الخصوص، فقد اختار بالمقابل الامتناع عن التصريح بأن قانون المالية غير دستوري رغم اعترافه بعدم الصدقية، وهو ما يبرز محدودية هذا المبدأ، وضعف قيمته وفائدته بالنظر لغياب الجزاء على عدم الامتثال له. ويستنتج مما سبق ذكره أن خرق الصدقية في المجال المالي لا يبرر بالضرورة التصريح بعدم دستورية قوانين المالية من منظور القاضي الدستوري.

وفي ضوء ذلك، لا يسمح موقف القاضي الدستوري بإضفاء الفعالية والإلزام على مبدأ الصدقية مادام أن الاعتراف بعدم الصدقية لا ينتج عنه أية عقوبة، بحيث لم تتم إدانة قانون المالية لسنة 1998 من خلال التصريح بعدم دستوريته. وتبعا لذلك، تظهر محدودية مبدأ الصدقية كأساس للطعن في دستورية قوانين المالية التي لا تمتثل له، إذ تم التأكيد من طرف أحد الفقهاء على أن عدم الصدقية غير كاف لوحده لقبول الطعن في مخالفة قوانين المالية للدستور، والتصريح بالتالي بعدم دستوريته.⁴

¹ - Damarey (S.), op.cit., pp. 467- 468.

² - Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, loi de finances pour 1998.

³ - درج المجلس الدستوري على طلب تسوية الوضعية لاحقا في العديد من القرارات، على سبيل المثال يمكن الاطلاع على القرارات التالية:

99 - 442 DC ; 97- 395 DC ; 2000 - 437 DC ; 2001- 453 DC ; 2001 - 448 DC ; 2001- 456 DC...

⁴ - Philip (L.), « Décision n° 97-395 DC, 30 décembre 1997 », Revue Française de droit constitutionnel, n° 33, 1998, p.160.

وفي عام 1998 أثار البرلمان مرارا انتهاك مبدأ صدقية الميزانية، لكن القاضي الدستوري رفض، بدون تردد، حججهم في مواجهة قانون المالية لسنة 1999، وذلك بطريقة أحيانا مقتضبة جدا.¹ ففي قرار بتاريخ 29 دجنبر 1998،² ورغم اعتراف القاضي الدستوري بأن الاعتمادات، التي تم فتحها بموجب قانون المالية لسنة 1998، لم يكن ينبغي فتحها بموجب هذا القانون، بل كان ينبغي فتحها بموجب قانون المالية الأساسي لسنة 1999 لأنه لا يمكن الالتزام بها إلا خلال هذه السنة المالية، فقد اعتبر أن الأمر لا يتعارض مع مبدأ صدقية الميزانية. وفي الوقت الذي كان ينبغي على القاضي الدستوري أن يفرض رقابته على قانون المالية التعديلي لانتهاك مبدأ الصدقية، اختار التغاضي عن هذه المخالفة لأنها تتعلق باعتمادات تخص مبالغ مالية صغيرة، ولم يتم من جديد بالتصريح بمخالفة هذه المقتضيات للدستور.

وتكشف بعض قرارات المجلس الدستوري الفرنسي جوانب أخرى يبدو أنها غير قابلة للرقابة/العقوبة. فبمناسبة قراره المتعلق بقانون المالية لسنة 2003،³ أوضح المجلس الدستوري أنه إذا ابتعدت المعالم الكبرى للتوازن المالي بشكل كبير جدا عن التوقعات خلال السنة المالية 2003، فللحكومة الحرية في تقديم مشروع قانون مالية تعديلي للبرلمان. وقد رفض المجلس الدستوري في هذا القرار طعن عدم الصدقية، بيد أنه أصدر تحفظا جديدا بشأن إعلام البرلمان في الوقت المناسب بإجراءات "تنظيم الميزانية" الجارية، وهو ما يفيد أنه لا يعتبر هذا القانون غير صادق.⁴

وبعد مرور عام واحد، وفي قرار المجلس الدستوري بتاريخ 29 دجنبر 2003 الخاص بقانون المالية التعديلي لسنة 2003، لم يتم المجلس الدستوري إلا بتذكير الحكومة بالالتزام الواقع عليها بتقديم مشروع قانون مالية تعديلي إلى البرلمان بمجرد ظهور تفاوتات كبيرة بين التوقعات والإنجازات المنفذة في غضون السنة المالية. وعلى الرغم من ذلك، خلص نفس المجلس في الأخير إلى "أن غياب إيداع مشروع قانون المالية التعديلي في الوقت المناسب، مهما كان منتقدا، فليس له أي تأثير على دستورية القانون المشار إليه".⁵

¹ - Décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, loi de finances pour 1999.

² - Décision n° 98-406 DC du 29 décembre 1998, loi de finances rectificative pour 1998.

³ - Décision n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, loi de finances pour 2003.

⁴ - Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, op. cit., p.41.

⁵ - وفقا لمقدمي طلب الطعن، فإن الالتزام الناتج عن احترام قواعد صدقية الميزانية كان ينبغي أن يقود الحكومة إلى تقديم، خلال السنة المالية 2003، مشروع لقانون المالية التعديلي طبقا للدعوة القوية التي وجهها المجلس الدستوري عام 2002 في قراره DC 2002-464. وتؤسس المعارضة البرلمانية شكواها على تدهور عجز الميزانية، وتراجع حصيلة المداخيل الضريبية الذي لوحظ على مدار السنة. وتعتبر أن مراقبة الصدقية إذا كان لا يمكن تطبيقها لاحقا على قانون المالية الأساسي، فتستحق، على الأقل، أن تمارس في إطار مشروع قانون المالية التعديلي لنهاية السنة. وقد أكد المجلس الدستوري على أن الأمر متروك للحكومة لتقديم مشروع قانون المالية التعديلي إلى البرلمان إذا انحرفت المعالم الكبرى لتوازن الميزانية، خلال السنة المالية، بشكل كبير عن التوقعات، بل اعتبر أن عدم تقديم هذا القانون في الوقت المناسب، مهما كان عرضة للنقد، ليس له أي تأثير على دستورية القانون المشار إليه.

- Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, loi de finances rectificative pour 2003.

هكذا، فبالرغم من اهتمام القاضي الدستوري الفرنسي بمبدأ صدقية الميزانية في اجتهاده القضائي من خلال الاحتكام إليه، بل الاعتراف به في العديد من قراراته، فإنه لم يذهب إلى حد التصريح بعدم دستورية أي قانون للمالية بسبب عدم الصدقية. فطالما رفض هذا القاضي طعون البرلمانين المطالبة بمعاقبة الحكومة بسبب عدم صدقية تقديرات الموارد والنفقات الواردة في قوانين المالية، وذلك بالإقرار بعدم مطابقة هذه الأخيرة للدستور. وانطلاقاً من ذلك، يظهر أن القاضي الدستوري ساهم حسب بعض الدارسين في صياغة مبدأ الصدقية، لكن دون الاعتراف به في نفس الوقت¹. ولعل ما قاد لمثل هذه الخلاصة المثيرة هو عدم ترتيب الجزاء على عدم الالتزام بمبدأ الصدقية؛ وبالتالي عدم معاقبة مظاهر عدم الصدقية في قوانين المالية بالنظر لعدم قيام القاضي الدستوري بالتصريح بعدم دستورتها.

وتأسيساً على ذلك، فرغم تنامي وتضخم الرهان على مبدأ الصدقية لمحكمة التدبير المالي الحكومي أخلاقياً، وكذا استدعاء المعارضة بقوة لمبدأ صدقية القوانين المالية لاسيما في الفترة بين 1993 و2009، فإن ذلك لم يسمح بإصدار أي قرار يصرح بعدم دستورية قوانين المالية على أساس مبدأ الصدقية. ويبدو أن هذا الموقف هو الذي جعل بعض الفقه يؤكد أنه لكي يوجد مبدأ ما، فلا يكفي أن يكون هناك نص وقاض، بل يجب أن يكون هناك نص يعترف به القاضي². بل ذهب جانب آخر من الفقه إلى أن مفهوم صدقية الميزانية والمحاسبة، لكي يكون إجرائياً، لا يمكن اختزاله فقط في مبدأ قانوني وقاض، بل يجب أن يشكل في البداية موضوعاً لبناء مفاهيمي، ثم يتجسد، بعد ذلك، في المؤسسات الإدارية والسياسية والقضائية³.

وبالموازاة مع ذلك، ذهب جانب من الفقه إلى أن سلوك القاضي الدستوري المتسم تارة بالتردد، وتارة أخرى بالنكتم والصمت، يثير الكثير من القلق. فالمجلس الدستوري لم يعاقب قط الممارسات غير الصادقة التي أثارها القاضي المالي من خلال أعمال مراقبته الدستورية⁴، علماً أن القاضي المالي لم يتردد في الإشارة إلى عدم احترام مبدأ صدقية الميزانية عند اعتماد بعض قوانين المالية⁵.

ومن منظور آخر، يرجع أحد الفقهاء عدم معاقبة مظاهر عدم الصدقية إلى طبيعة مبدأ الصدقية في حد ذاته. إذ يعتبر أن أقل ما يمكن قوله بشأن مفهوم الصدقية هو أنه ليس متجانساً. وهذا هو سبب "التعامل معه بحذر شديد من قبل المجلس الدستوري، الذي يستخدمه كتهديد أكثر منه كعقوبة"⁶. من جانب آخر، فمن بين الصعوبات التي تحد من دور القاضي الدستوري في مجال مراقبة

¹ - Laurent (C.), op. cit., p. 312.

² - Guigue (A.), « Du besoin à l'adaptation de sincérité », RFFP, n°111-septembre 2010, pp. 29-30.

³ - Bouvier (M.), « La sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal », RFFP, n° 111, septembre 2010, p. 169.

⁴ - Damarey (S.), op. cit., p. 465.

⁵ يراجع تقرير محكمة الحسابات الفرنسية حول تنفيذ قوانين المالية لسنة 2003 السالف الذكر.

⁶ - Saïdj (L.), Finances Publiques, op. cit., p. 164.

صدقية قوانين المالية، يمكن أن نذكر ضرورة استمرارية الحياة العامة، وهو ما يقود إلى عدم قدرة المجلس الدستوري على معاقبة عدم الصدقية من خلال التصريح بعدم دستورية قانون المالية بأكمله لأن من شأن ذلك إعاقة السير العادي للمرافق العمومية.

وبالنسبة لقوانين التصفية، امتنع القاضي الدستوري عن مراقبة دستوريته. ويتضح بذلك أنه ليس هناك أي فرصة لإلغاء أي مقتضى من قانون التصفية بسبب عدم صدقيته، ليس فقط لعدم قيام القاضي الدستوري نهائيا بالتصريح بعدم دستورية قوانين التصفية، ولكن كذلك لعدم اهتمام البرلمانين بقوانين التصفية، ونادرة إحالتها على المجلس الدستوري.

هكذا، تبدو المراقبة الدستورية في المجال المالي ضعيفة وبسيطة للغاية، إذ أن القاضي الدستوري، في بعض الحالات، رغم إقراره بالاعتداء على مبدأ الصدقية لم يعاقب الحكومة على ذلك، وهو ما قاد إلى التشكيك في قيمة هذا المبدأ كأساس لمراقبة دستورية قوانين المالية، وتراجع إقبال البرلمانين عليه في إحالاتهم على المجلس الدستوري الفرنسي التي تطالب بالتصريح بعدم دستورية قوانين المالية¹.

الفقرة الثانية: الإكراهات المتعلقة بعلاقة القاضي الدستوري بمحيطه الرقابي

تشكل مراقبة قوانين المالية مجالا لتدخل العديد من الأجهزة الرقابية التي تختلف طبيعتها القانونية ومجالات وأزمته تدخلها، لكنها تتفق في نفس الغاية المتمثلة في ضمان الامتثال لمبادئ المالية العمومية، ومن أهمها مبدأ الصدقية. وفي هذا المستوى، سنحاول التوقف عند بعض إكراهات المحيط الرقابي الخارجي من خلال دراسة علاقة الأجهزة المكلفة بمراقبة مالية الدولة فيما بينها، وسنركز على وجه الخصوص على علاقة المحاكم الدستورية بالبرلمان من جهة، وصلتها بالمحاكم المالية من جهة ثانية، وذلك باستحضار بعض إشكالات التنسيق وتداخل الاختصاص بين هذه الأجهزة في مجال مراقبة قوانين المالية.

أولا: المحاكم الدستورية والأجهزة النيابة

تندرج مراقبة قوانين المالية في إطار المراقبة السياسية التي تعد اختصاصا أصيلا للبرلمان. وتعتبر المراقبة السياسية الأصل في المبدأ الرقابي نفسه، لأنها تمارس الرقابة قانونا على مختلف أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي فإنها تتمتع بأعلى رقابة عامة وشاملة تتناول جميع أوجه النشاط المالي المنجز من قبل الجهاز التنفيذي.

من هنا، تعد المراقبة البرلمانية للنشاط المالي الحكومي المظهر الأول والأهم من مظاهر الرقابة المالية الخارجية، ومرد ذلك إلى أن السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية تتولى، بوصفها الممثل الشرعي لإرادة الشعب، مراقبة تنفيذ الميزانية العامة التي وضعت لتحقيق الصالح العام للمجتمع. وبالتالي فإن الجهاز التنفيذي لا ينبغي أن يمارس مسؤولياته دون أن تكون هذه الممارسة خاضعة لضوابط

¹ - للتدليل على تراجع اعتماد البرلمانين على مبدأ الصدقية كأساس للطعن في دستورية قوانين المالية، نشير، على سبيل المثال، إلى عدم ذكر مصطلح الصدقية نهائيا في قرار المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بالبحث في مطابقة قانون المالية لسنة 2021 للدستور.

- Décision n° 2020-813 DC du 28 décembre 2020, loi de finances pour 2021.

الرقابة البرلمانية. فإذا كانت السلطة التشريعية هي من تعتمد ميزانية الدولة، فإنه من غير المعقول ألا يمنح لها حق الرقابة للتأكد من سلامة وصحة تنفيذها على النحو الذي رخصت به.¹

وبهذا الصدد، تتسم الرقابة البرلمانية بالطابع الشمولي والعام، إذ تتناول جميع أوجه النشاط المالي الحكومي، فهي إما مراقبة قبلية تتمظهر في حق الإجازة المعترف به للسلطة التشريعية بخصوص قانون المالية، وتتجلى في دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية، والتصويت عليه، أو مراقبة موازية تتمثل في مراقبة تنفيذ هذا القانون، وتجري عن طريق الأسئلة الشفوية أو الكتابية الموجهة إلى أعضاء الحكومة حول المسائل المالية، أو مراقبة بعدية على عمليات تنفيذ قانون المالية، وتتحدد في دراسة مشاريع قوانين التصفية والمصادقة عليها، كما يمكن أن تتم عرضها عن طريق لجان تقصي الحقائق.

هكذا، يعتبر المجال المالي من أهم المجالات التي يمارس فيها البرلمان صلاحيات واسعة. وإذا كان البرلمان يتوفر على سلطات تشريعية في المجال المالي، ويتولى، كذلك، مراقبة تدبير الأموال العمومية في إطار مراقبته للعمل الحكومي، فإن رقابته تظل ذات طبيعة سياسية. من هنا، فالرقابة البرلمانية رقابة ملائمة أكثر منها رقابة مشروعية، لأن البرلمان مؤسسة سياسية في المقام الأول،² لذا فهو يناقش الاختيارات السياسية، ويراقب الحكومة باعتبارها سلطة سياسية. وفي هذا المضمار، يمارس البرلمان مراقبته لمشاريع قوانين المالية السنوية والتعديلية، كما يصادق على مشاريع قوانين التصفية.

وإذا كان الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي قد شهد تراجعاً كبيراً لصالح الجهاز التنفيذي، فإن محدودية العمل البرلماني امتدت كذلك لمجال مراقبة تنفيذ قوانين المالية. وفي هذا الإطار، فاللجوء إلى إحالة قوانين المالية على القضاء الدستوري من طرف البرلمانيين يشكل بالنسبة لهم تعويضاً عن ضعف السلطة المالية للبرلمان. وفي ارتباط بذلك، يظهر أن القاضي الدستوري يمارس إلى حد كبير شكلاً من أشكال المراقبة السياسية بدلاً عن البرلمانيين في إطار سعيه إلى التأكد من صدقية قوانين المالية.³

وارتباطاً بذلك، أصبحت مراقبة قوانين المالية تشكل مجالاً أساسياً ومشتركاً لكل من البرلمان والمجلس الدستوري. لكن باستحضار المنتج الرقابي لهذا الأخير، يتضح أنه يحاول تحديد طبيعة علاقته بالبرلمان من خلال توضيح مجال تدخله. وفي هذا الصدد، أقر القاضي الدستوري في العديد من قراراته بتمتع البرلمان بسلطة عامة للتقدير واتخاذ القرار، وهو ما يكشف عن تحديد نطاق رقابته لقوانين المالية في التأكد فقط من مدى مطابقتها للدستور، إذ رفض في عدة مناسبات طلب الطاعنين بالقيام بإدخال تصحيحات على قوانين المالية، بل اعتبر أن الأمر لا يدخل في اختصاصه ما دام لا يتوفر على سلطة مماثلة لسلطة البرلمان.

من هنا، فقد أكد القاضي الدستوري الفرنسي مراراً على أنه لا "يتوفر على سلطة عامة للتقدير واتخاذ القرار من الطبيعة نفسها للسلطة التي يتوفر عليها البرلمان"، وأنه لا يندرج في مجال اختصاصه القيام بإجراءات تصحيحية لقانون التصفية؛ وبالتالي فإنه ليس

¹ - Philip (L.), Finances publiques, 4^{ème} édition, Cujas, Paris, 1989. p.401.

² - Duverger (M.), Institutions politiques et droit constitutionnel, 2^{ème} édition, PUF, Paris, 1990, p.173.

³ - تجدر الإشارة إلى أن القاضي الدستوري من خلال دوره "المؤهل" لمقتضيات الدستور والقانون التنظيمي للمالية يمكن أن يقوم بتحديد نطاق السلطة المالية للبرلمان.

من مسؤوليته، ولا من صلاحيته، إجراء التصحيحات المطلوبة من طرف مقدمي الطعن¹. ويرى جانب من الفقه أن هذه الصيغة ترد في قرارات المجلس الدستوري الفرنسي كتذكير موجه للبرلمانيين، مما يعني أن القاضي يبحث عن إعادة التوازن لحصة السياسي والقانوني في المراقبة الدستورية.²

وفي هذا الصدد، فوفقا للمجلس الدستوري الفرنسي، يتوفر البرلمان على سلطة عامة للتقدير واتخاذ القرار في مجال الملاءمة، والتي تجيز له تصويب مشروع قانون التصفية لتسوية انتهاكات مبدأ صدقية الميزانية. وعلى مستوى الممارسة الرقابية، امتنع القاضي الدستوري عن مراقبة قوانين التصفية معتبرا أنه ليس من اختصاصه إجراء التقويمات المطلوبة من رافعي الطعن في هذا الشأن بالنظر لعدم تمتعه بسلطة عامة للتقدير واتخاذ القرار مماثلة لتلك الخاصة بالبرلمان.

كما يمكن التأكيد على أن المجلس الدستوري يستنكف أحيانا عن القيام بدوره الرقابي إزاء التقديرات الاقتصادية المقدمة من طرف الحكومة في قوانين المالية، لأن مثل هذه الرقابة تدفعه دفعا خارج الإطار المخولة له صراحة، إذ تدفعه إلى ميدان البحث في ملاءمة أو عدم ملاءمة القانون الذي أقره البرلمان للمصلحة العامة، ولظروف البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فيخرج القاضي الدستوري في هذه الحالة عن دوره المحدد في التأكد من مدى مطابقة قوانين المالية للدستور.

وفي نفس السياق، فإذا كانت رقابة صدقية قوانين المالية تفترض مبدئيا تجاوز وضعيات عدم الصدقية من خلال تقديم توقعات أكثر صدقا من تلك الخاصة بالحكومة، والموصوفة بعدم الصدقية، فلا يبدو أن المجلس الدستوري أفضل استعدادا من البرلمانيين للقيام بذلك. فلا يتوفر القاضي الدستوري على خدمة الخبراء الاقتصاديين؛ وبالتالي فهو ليس عمليا في وضع يمكنه من مناقشة تقديرات مشروع قانون المالية، والاعتراض على عدم صدقها، وتقديم توقعات أكثر صدقا. من هنا، فوظيفة القاضي الدستوري لا تسمح له بالدخول في نقاش مع الخبراء³، وبالتالي عدم الاستفادة من خبرتهم في هذا المجال، مما يزيد من حدة ضعف وسائل العمل لديه.

وفي نفس السياق، لا يمكن للمجلس الدستوري القيام بتقدير صدقية قوانين برجة المالية العمومية إلا بعد تقديم المجلس الأعلى للمالية العامة⁴ رأيا حول التوقعات الماكرو اقتصادية التي يستند عليها مشروع قانون برجة المالية العامة. وفي هذا المضمار، أشار

¹ - يمكن الرجوع على سبيل المثال إلى القرار الآتي:

- Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

² - Guigue (A.), « Du besoin à l'adaptation de sincérité », op.cit., p. 32.

³ - Douat (E.), Finances Publiques, Finances communautaires, nationales, sociales et locales, Paris, PUF, collection Thémis, 2^{ème} édition, 2000, p. 282.

⁴ - وضع المجلس الأعلى للمالية العامة في فرنسا لدى محكمة الحسابات. ويتمثل دوره في ضمان التوازن، مع تعزيز وجهة نظر محايدة لمسائل الميزانية، وإبعادها عن الحسابات السياسية، من خلال الرأي الذي يقدمه حول التوقعات الماكرو اقتصادية التي تركز عليها قوانين البرجة، ومدى ترابطها وانسجامها مع الالتزامات الأوروبية فضلا عن قوانين المالية. ويعد هذا المجلس بمثابة هيئة مساعدة في مجال مراقبة تطبيق مبدأ الصدقية.

المجلس الدستوري، في قرار بتاريخ 13 دجنبر 2012، إلى أنه ينبغي تقدير صدقية قانون برمجة المالية العامة على وجه الخصوص بالأخذ بعين الاعتبار رأي المجلس الأعلى للمالية العامة، ونفس الأمر بالنسبة لتقدير صدقية قوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي.¹

وفي هذا الإطار، يمكن للمجلس الأعلى للمالية العامة من منظور بعض الفقه القيام بوظيفة أخرى هامة، وهي أن يصبح الخبير لدى المجلس الدستوري بحيث يمكن لهذا الأخير أن يطلب رأيه بالنسبة للقضايا ذات الطبيعة الاقتصادية والمالية؛ وبشكل أساسي في مجال تقدير صدقية قوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي. وما يدعم هذا الرأي هو أن الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري غير كاف في المجال المالي، ويتسم بالضعف والمحدودية، لأنه لا يمكنه إجراء تحليل مستقل، ويجب أن يبت على أساس الأدلة والمعلومات المقدمة من طرف البرلمانين والحكومة فقط.²

ثانيا: المحاكم الدستورية والمحاكم المالية

ليست المحاكم الدستورية المؤسسة القضائية الوحيدة التي تضطلع بمهمة مراقبة مدى احترام مبادئ المالية العامة، وعلى وجه الخصوص ضمان احترام الصدقية في إعداد وتنفيذ قوانين المالية، بل تساهم المحاكم المالية أيضا في هذه المهمة، ولكن بمستويات مختلفة. وارتباطا بذلك، يتبين أن القاضي الدستوري والقاضي المالي مسؤولان عن احترام مبدأ الصدقية في مجال تدبير المالية العامة.

وفيما يخص علاقة القاضي الدستوري بالقاضي المالي، فيظهر أن مراقبة صدقية قوانين المالية تشكل مجالا تنافسيا بينهما من جهة، وتكشف في الآن نفسه عن ضعف التنسيق بينهما من جهة ثانية. من هنا، يبدو أن مراقبة صدقية قوانين المالية تنتمي لنطاق اختصاص المحاكم الدستورية والمحاكم المالية في نفس الوقت، وهو ما تترتب عنه إشكالات تداخل الاختصاص، وصعوبات التنسيق.

هكذا، تبت محكمة الحسابات الفرنسية في الصدقية بمناسبة مراقبتها لتنفيذ قوانين المالية، وقد دأبت، بانتظام، على التنديد بالعديد من المقتضيات غير الصادقة في تدبير الميزانية العامة، والتي أحييت بعد ذلك من طرف البرلمانين على المجلس الدستوري، ولكنها لم تخضع للتنديد ذاته من قبل هذا الأخير. وفي هذا الإطار، تبرز، على سبيل المثال، انتقادات محكمة الحسابات للتحويلات التي تمت بين الميزانية العامة والميزانية الملحقمة الخاصة بالتحميلات الاجتماعية الفلاحية بموجب قانون المالية لسنة 1995، وهو ما لم يأخذ به المجلس الدستوري الفرنسي حينما قام بالنظر في صدقية نفس القانون. زد على ذلك، كان موقف القاضي المالي بشأن ترحيل الاعتمادات المبرمجة في قانون المالية التعديلي سنة 1998 أكثر صرامة من القاضي الدستوري. ومنذئذ، ما فتى القاضي المالي

¹ - Décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

² - Hertzog (R.), « Vers une refondation des juridictions financières », in L'évolution des juridictions financières, La Revue Gestion et Finances publiques, octobre 2012, p. 120.

ييدي ملاحظاته بمناسبة مراقبته لتنفيذ قوانين المالية السنوية، وهو الأمر الذي لا نجد له أي وقع عند القاضي الدستوري الفرنسي، إذ لم يؤسس هذا الأخير رقابته على أساس اختلالات ومظاهر عدم الصدقية المكتشفة من طرف المحاكم المالية.

ويمكن تفسير التباين في مضمون مراقبة صدقية قوانين المالية بين القاضي الدستوري والقاضي المالي في أن تقدير صدقية قوانين المالية من طرف القاضي الدستوري يتأسس على الطابع التوقعي للميزانية، في حين أن القاضي المالي، والذي تكون أحكامه في بعض الأحيان أكثر انتقاداً، يركز في بحثه عن مدى صدقية تدبير الميزانية على أساس صحة الحسابات.¹ وتبعاً لذلك، يعزى تباين تقدير القاضي الدستوري والقاضي المالي لصدقية قوانين المالية إلى اختلاف منطلقات وأسس عمل كل منهما.

ومن زاوية الفقه المقارن، يختلف عمل المحكمة الدستورية عن عمل المحكمة المالية حسب اختلاف المهام والاختصاص والمنهج. فالقاضي الدستوري، كقاض يبت في دستورية القوانين قبل إصدارها، هو قاض "سياسي"، بالمعنى النبيل للكلمة. والقاضي المالي هو قاض "تقني" لحسابات المحاسبين العموميين.² من هنا، فعلى الرغم من اشتغال كل من القاضي المالي والقاضي الدستوري في مجال مراقبة تدبير المالية العامة، فإن القاضي الدستوري يهتم بمراقبة مدى دستورية قوانين المالية، في حين يحاول القاضي المالي مراقبة مدى مشروعية التصرف المالي؛ وبالتالي مدى مطابقة الممارسات المالية للتشريعات المالية.

وفي إطار توضيح أدوار أجهزة مراقبة صدقية قوانين المالية، أعاد القاضي الدستوري من جهته التأكيد على أن المحاسبة العامة للدولة شيدت على أساس مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات، وأن العمليات تؤخذ في الاعتبار بموجب السنة المالية التي ترتبط بها، بغض النظر عن تاريخ تحصيلها وأدائها، وأن الحسابات المنحدرة من هذه المحاسبة العامة يجب أن تقدم صورة حقيقية لنتيجة التدبير، وللذمة المالية والوضعية المالية للدولة، كما هو منصوص عليه في الفقرة الثانية من الفصل 47-2 من الدستور، وتخضع لمصادقة كلفت بها محكمة الحسابات بموجب الفقرة الخامسة من المادة 58 من القانون التنظيمي لقوانين المالية.³

وعلى الرغم من أن مراقبة القاضي المالي لقوانين المالية تعد مراقبة بعدية، فإن القراءة الفاحصة لمقتضيات الدستور الفرنسي فيما يتعلق بمسألة مراقبة صدقية قوانين المالية التوقعية، يقود إلى استنتاج أن فرضية تقديم القاضي المالي لرأي ما حول مشاريع قوانين المالية الأساسية والتعديلية يبقى أمراً ممكنًا قانوناً، حيث إن الفصل 47-2 من الدستور الفرنسي يؤكد على أن محكمة الحسابات تساعد البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ قوانين المالية. وفي إطار مهمة بذل المساعدة للبرلمان يمكن لمحكمة الحسابات تقديم رأي ما بشأن

¹ - Le principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, op. cit., p. 6.

² - Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « Conseil constitutionnel et Cour des comptes... », op. cit., p. 435

³ - Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009, loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

مشاريع قوانين المالية السنوية والتعديلية إذا طلب منها ذلك. ويمكن أن يصدر رأي القاضي المالي في أوقات مختلفة: قبل أو بعد اعتماد مشروع قانون المالية من قبل مجلس الوزراء¹.

هذا علما أن جانبا من الفقه يؤكد كقاعدة عامة على أن تقدير صدقية قوانين المالية التوقعية لا يندرج في اختصاص القاضي المالي². لكن الأمر يختلف تماما عندما يتعلق الأمر بقوانين التصفية، إذ تندرج مراقبة صدقية هذه القوانين أساسا في نطاق اختصاص القاضي المالي. ومن المعلوم أن قانون التصفية يجب أن يرقى بتقرير المصادقة على حسابات الدولة المعد من قبل محكمة الحسابات.

وإذا كان القاضي الدستوري قد امتنع عن مراقبة قوانين التصفية، فقد أكد جانب من الفقه على إمكانية قيامه مع ذلك بمراقبة هذه القوانين من أجل التأكد من صدقيتها إذا رفضت الهيئة العليا للمراقبة المالية المصادقة على الحسابات، أو أبدت تحفظات بشأن عدم الصدقية. هكذا، فلا يمكن من منظور بعض الفقه أن يظل المجلس الدستوري بدون رد فعل في مراقبة قوانين التصفية في حالة رفض محكمة الحسابات المصادقة على صدقية وموثوقية حسابات الدولة³. إن ما تقدم يفيد أن قانون التصفية الذي لم يخضع لمراقبة القاضي المالي يمكن إخضاعه في حالات معينة لمراقبة القاضي الدستوري.

وفي ضوء تداخل الاختصاص بين القاضي الدستوري والقاضي المالي في مجال مراقبة صدقية قوانين المالية، تبرز الحاجة في هذا الإطار إلى التعاون والتنسيق بينهما، باعتبارهما يقومان معا بمراقبة قوانين المالية، وكذا بالنظر لهدفهما المشترك؛ وهو المحافظة على الأموال العمومية بصفة عامة، وحماية مبادئ المالية العامة؛ ومن أهمها مبدأ الصدقية بصفة خاصة.

الخاتمة

تميزت التجربة الفرنسية بتزايد الاهتمام بالصدقية في مجال المراقبة الدستورية لقوانين المالية، وذلك ارتباطا باعتبارات سياسية في المقام الأول. وتتجلى هذه الاعتبارات في سعي البرلمانين لإدانة التدبير الحكومي في المجال المالي على أسس أخلاقية من جهة، وحرصهم على تعويض ضعف السلطة المالية للبرلمان من خلال اللجوء إلى القضاء الدستوري في إطار البحث عن إعادة التوازن للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة ثانية. وفي هذا المضمار، اعتمدت المعارضة البرلمانية بشكل متواتر على مبدأ الصدقية كأساس للاحتجاج فعليا على عدم دستورية بعض المقتضيات الواردة في قوانين المالية، وبالتالي مطالبة القاضي الدستوري بالتصريح بعدم دستوريته، وهو ما يعني الاحتجاج على تقديرات الجهاز الحكومي الواردة في قوانين المالية.

¹ - L'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, Principe de sincérité des comptes publics, n°37, session ordinaire de 2000-2001, Sénat, France. <https://www.senat.fr/rap/r00-037/r00-03766.htm>.

² - Albert (J.-L.), « La sincérité devant le juge financier », RFFP, n°111- septembre 2010, pp.107-108.

³ - Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », RFAP, n° 117, 2006, p.147.

وفي إطار ممارسة القاضي الدستوري للمراقبة الدستورية لقوانين المالية منذ ثمانينات القرن العشرين تم اكتشاف مبدأ الصدقية. هكذا، فقد قام القضاء الدستوري بدور هام في بلورة مبدأ الصدقية من خلال تحديد مضامينه وأبعاده الأساسية، وذلك بمناسبة بته في مختلف الطعون المقدمة إليه من طرف البرلمانين بشأن عدم دستورية قوانين المالية بدعوى عدم صدقية التقديرات والمعطيات والأرقام المدرجة فيها، وذلك حتى قبل الاعتراف به في القانون التنظيمي لقوانين المالية.

ويفضي استقراء معظم قرارات المجلس الدستوري في مجال مراقبة صدقية قوانين المالية إلى تركيز القاضي الدستوري على تفسير المبدأ في بعده الميزاني من خلال إثبات وجود خطأ بين، ونية قصدية لتشويه المعالم الكبرى للتوازن المالي، وعدم توسيع نطاق رقابته ليشمل مجالات جديدة، ومظاهر أخرى، لأبعاد الصدقية من شأنها ضمان احترام هذا المبدأ، وبالتالي تكريس شفافية وموثوقية قوانين المالية، والأهم إخراج هذه المراقبة من الطابع الذاتي إلى الطابع الموضوعي على غرار ما تقتضيه مراقبة قوانين التصفية.

هكذا، فإذا كان القاضي الدستوري قد وافق على البت في مدى مطابقة قوانين المالية للدستور على أساس الصدقية نتيجة إصرار المعارضة البرلمانية على الطعن في صدقية تلك القوانين، فإن دراسة معظم قرارات المجلس الدستوري تثبت أن القاضي الدستوري لم يقيم بالتصريح بعدم دستورية أي قانون مالي بسبب عدم صدقيته، كما لم يعاقب نهائيا الحكومة بسبب عدم صدقية التقديرات الواردة في قوانين المالية.

وعلى هذا الأساس، فبالرغم من أهمية مساهمة الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري في انبثاق مبدأ جديد في حقل المالية العامة؛ وهو مبدأ الصدقية، فإن تواتر بت القاضي الدستوري في مدى مطابقة قوانين المالية للدستور على أساس الصدقية لم يثمر أي تصريح بعدم دستورية مقتضيات قوانين المالية بالنظر لعدم صدقيتها. وهو ما قد يفسر تراجع إقبال البرلمانين على الطعن في دستورية قوانين المالية على أساس الصدقية، ويبرز كذلك محدودية ونسبية هذا المبدأ، وضعف فعاليته في مجال المراقبة الدستورية لقوانين المالية.

وإذا كان مبدأ الصدقية من المبادئ الأساسية في المالية العامة المعاصرة، إذ ترتبط نشأته القضائية بالقرن العشرين، والاعتراف به في التشريعات المالية بالقرن الحادي والعشرين، فقد وجد هذا المبدأ نفسه مع ذلك أمام صعوبات متعددة في مجال الممارسة العملية، ويعزى ذلك لعدة قيود وإكراهات قانونية وعملية. وهو ما عجل من جهة أولى بتوجيه العديد من الانتقادات إليه على الرغم من حداثة نشأته. ومن جهة أخرى، شهدت الفترة الأخيرة فتورا في لجوء المعارضة إليه، وتراجعا في الاعتماد عليه، من أجل الطعن في دستورية قوانين المالية؛ وهو ما قاد إلى بداية التشكيك في أهمية هذا المبدأ، بل خفوت توجهه على مستوى الممارسة العملية. ومن هنا، بدأ الحديث عن مرحلة أزمة مبدأ الصدقية خاصة في ظل نطاقه المحدود، وقيمتة الرمزية.