دراسة قانونية حول استقلالية
مصرف لبنان
وضرورة المحافظة على
تجانس التشريع المصرفي

دراسة قانونية حول استقلالية مصرف لبنان
وضرورة المحافظة على تجانس التشريع المصرفي

أُعدت هذه الدراسة بهدف تبيان مبدأ الاستقلالية الملازم لمصرف لبنان وفقاً للنظم والأحكام التي تمّ وضعها في القانون الاساسي المعروف بقانون النقد والتسليف الصادر بمرسوم رقم 13513 تاريخ 1963/08/1.

سوف نبيّن فيما يلي ان التشريع اللبناني كرّس وحافظ على مدى 62 سنة، أي منذ إقرار قانون النقد والتسليف (في العام 1963) على استقلالية المصرف المركزي، وانه حافظ أيضاً على تجانس (Cohérence) التشريع المصرفي. إلاّ ان مشروع القانون المتعلّق "بإصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها، المعروف بـ Bank Resolution Law والذي وافق عليه مجلس الوزراء بتاريخ 12 نيسان 2025، يمسّ مباشرةً بإستقلالية مصرف لبنان وبتجانس التشريع المصرفي.

من هذا المنطلق سوف نتطرق في هذه الدراسة ايضاً لمدى تطابق مشاريع القوانين والتعديلات المقترحة مع مفهوم الاستقلالية الخاص بالمصرف المركزي والتحذير من اعتماد هذه المشاريع لما قد ترتب من مخاطر قانونية على وحدة المصرف المركزي التنظيمية (Intégrité structurelle) ان من خلال الشرذمة التشريعية للهرمية التنظيمية للمصرف المركزي الذي انشئ على اساسها او من ناحية مخالفتها (مشاريع القوانين المقترحة) للمبادئ الدستورية والتشريعية والإدارية.

سوف نقسم الدراسة الى قسمين:

- القسم الأول يعالج مبدأ إستقلالية مصرف لبنان وتلازم هذه الاستقلالية مع ضمان وحدته ونظمه واجهزته وترابطها في القيام بمهامها كمؤسسة ادارية مستقلة عن اي رقابة او وصاية من السلطة التنفيذية والحكومية، ويعالج أيضاً مبدأ تجانس التشريع المصرفي.
- القسم الثاني سيبّين مكامن الشرذمة التشريعية المعتمدة في مشروع القانون المتعلق بإصلاح وضع المصارف في لبنان واعادة تنظيمها كما اقره مجلس الوزراء في 2025/04/12، ومخالفة هذا المشروع لمبدأ الاستقلالية المنوط بمصرف لبنان.

القسم الأول: إستقلالية مصرف لبنان

1. أنشئ مصرف لبنان، وهو المصرف المركزي للجمهورية اللبنانية، في العام 1963، بموجب القانون المنفّذ بالمرسوم رقم 13513 الصادر في الأول من آب 1963 بعنوان "قانون النقد والتسليف". وقد جاء هذا القانون بشكل Code متكامل وذات اكتفاء ذاتي، ينشئ المصرف المركزي وينظّم القطاع المصرفي التجاري. وقد الغت المادة الأخيرة منه (المادة 230) جميع الأحكام القانونية والتنظيمية المخالفة لأحكامه.

2. تشكّل استقلالية مصرف لبنان مبدأ راسخاً أشارت إليه صراحةً الأسباب الموجبة لقانون النقد والتسليف، وثبتّه مختلف المعايير التي تتضمنها أحكام هذا القانون.

3. بالفعل، فقد أكّدت الأسباب الموجبة لمشروع قانون النقد والتسليف على استقلالية المصرف، حيث جاء فيها ما يلي (الصفحتان 10 و 11):

> *"وعند وضع قانون المصرف المركزي ونظامه كان <u>أول هم للحكومة إستقلال هذه المؤسسة وفعاليتها</u> كي يتسنّى للمؤسسة الجديدة القيام بمهمتها بتجرّد وفي اتجاه مصالح البلاد الدائمة.*
>
> ...
>
> *ولاستقلال المصرف المركزي إزاء السلطات السياسية نفس الأهمية. لا شكّ ان منح امتياز الإصدار يجب أن يحاط بضمانات وهذا ما تؤمّنه أحكام المشروع الذي ينظم عمليات المصرف المركزي وينظم أيضاً رقابة الدولة عليه. ولكن لا منح الإمتياز <u>ولا منح الرأسمال من قبل الحكومة يجب أن يجعلا من المصرف المركزي مصلحة تابعة لها</u>. لذا يحدّد المشروع علاقات الدولة بالمصرف المركزي. والحكومة إذ تستوحي، من جهة، نظام بلادنا الحرّ، ومن جهة أخرى، التطوّر، في النطاق العملي (وعلى الرغم من النصوص أحياناً) لمفهوم العلاقات بين السلطات العامة والمصارف المركزية، حتى المؤممة، <u>رأت أن تترك للمصرف المركزي المقبل الأكثر من المبادرة والإستقلال</u> واضعة علاقاتها به على صعيد <u>تعاون وثيق</u> يجد أول تعبير له في تأليف مجلس المصرف المركزي نفسه".*

4. المصرف المركزي هو مؤسسة عامة إدارية ومالية مستقلة (المادة 13 من قانون النقد والتسليف)، وهو من هذا المفهوم يتمتع باستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية والحكومة. بمنحه الشخصية المعنوية، المستقلة عن شخصية الدولة، يكون المشترع قد أعطى أول إشارة عن إرادته بمنح المصرف المركزي الإستقلالية.

يراجع:

Ghaleb Mahmassani, L'organisation bancaire au Liban, Librairie du Liban, 1968, pages 123 et suivantes.

والإستقلالية التي منحها المشترع لمصرف لبنان هي "شبه كاملة عن الحكومة، سواء في تحديد السياسات أو في تنفيذها". وتتمثّل هذه الاستقلالية خاصة في التفويض الذي أعطاه المشترع لمصرف لبنان، في المادة 70 من قانون النقد والتسليف، للقيام بما يلزم للمحافظة على استقرار (سلامة) النقد اللبناني، إذ انه معلوم ان المعيار الأساسي لاستقلالية المصارف المركزية يكمن في حرّية التحرّك في المسائل المتعلّقة بالنقد الوطني. وليس موجب الاتفاق مع وزير المالية كلما أراد مصرف لبنان التدخّل في سوق القطع، شارياً كان أو بائعاً، إلاّ إثبات إضافي ان المبدأ هو الإستقلالية التامة للمصرف في نشاطه النقني والمصرفي والاستثناء الحصري والصريح هو موجب الاتفاق مع وزير المالية في هذه الحالة المحدّدة حصراً (في المادة 75 من قانون النقد والتسليف).

يراجع:

غسّان العيّاش، المصرف المركزي والدولة، إتحاد المصارف العربية، 1998، صفحات 186، 187، و 189.

5. إن استقلالية المصرف المركزي ليست مجرّد مفهوم عابر أو عبارة إنشائية، بل هي ركيزة أساسية نابعة من كونه مؤسسة عامة تتمتع باستقلال إداري ومالي يجب بالتالي دراسة بشكل مفصّل تنظيم أجهزة المصرف المركزي، وكيفية تشكيلها وتعيينها، والصلاحيات الممنوحة له لتحديد مدى إستقلاليته.

يراجع:

Samy Chamas, L'état et les systèmes bancaires contemporains, Sirey, 1965, page 132.

6. تستند هذه الاستقلالية إلى ثلاث ركائز رئيسية أقرها الفقه وأكدتها القرارات الدستورية، وهي:

أ- <u>السلطة التقريرية</u>: على المؤسسة العامة المستقلة أن تتمتع بصلاحيات واسعة مستقلة في تنظيم القطاع الذي أنشئت من أجله، كما وأن تقوم بمهامها بشكل مستقل عن أي مرجعية سياسية أو مهنية أخرى. وهذا بالفعل ما يتمتع به مصرف لبنان، إذ أنه من الناحية التنظيمية هو الشخص المعنوي العام المكلف تنظيم وإدارة ومراقبة القطاع المالي والمصرفي في البلاد، وضمان استقراره وسلامته (المادة 70 من قانون النقد والتسليف). وهو يمارس لهذه الغاية صلاحيات وامتيازات السلطة العامة (Prérogatives de puissance publique) أي اتخاذ القرارات الإدارية الأحادية الملزمة للقطاع المصرفي (المواد ٢٦ و٧٠ و ٧٦ الخ من القانون).

<u>يراجع:</u>

René Chapus. Droit administratif général. Tome 1. 13ème édition. No. 296.

La catégorie des autorités administratives indépendantes ne peut avoir de spécificité (et le terme d'autorité ne peut être justifié) que si elle ne comprend que des organismes détenant, pour l'accomplissement même de leur mission un pouvoir de décision.

ب-<u>الاستقلالية التنظيمية والوظيفية</u>: على المؤسسة العامة المستقلة أن تتمتع بصلاحيات واسعة مستقلة في تنظيم القطاع الذي أنشئت من أجله، كما وأن تقوم بمهامها بشكل مستقل عن أي مرجعية سياسية أو مهنية أخرى، وهذا بالفعل ما يتمتع به مصرف لبنان إذ أنه من الناحية التنظيمية هو الشخص المعنوي العام المكلف بمفرده تنظيم وإدارة ومراقبة القطاع المالي والمصرفي في البلاد، وضمان استقراره وسلامته (المادة 70 من قانون النقد والتسليف). كما ان المصرف المركزي يتمتّع بالإستقلال المالي، ولا يخضع للقواعد التي تخضع لها المؤسسات العامة (المادة 13)، وينطبق القانون الخاص على عملياته وعلى موظفيه (المادة 33). كما ان علاقة مصرف لبنان بالسلطة التنفيذية تُظهر أن لا وجود لأي علاقة تبعيّة: دور وزير المالية؛ ووجود المدير العام لوزارة المالية ولوزارة الاقتصاد في المجلس المركزي (دون أن يكون لهذين العضوين أن يتصرفا في المجلس كمندوبين

عن الحكومة – المادة 28)؛ ووجود مفوضية الحكومة؛ كل ذلك لا يمسّ بإستقلالية المصرف المركزي، بل يدخل في إطار ما سمّته الأسباب الموجبة لقانون النقد والتسليف "تعاون وثيق" بين الحكومة والمصرف المركزي، وهذا ما يذكّر بأحكام الفقرة (هـ) من مقدّمة الدستور (التي أُضيفت على الدستور في العام 1990) التي تنصّ على أن *"النظام قائم على الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"*. إذاً، بين مصرف لبنان والحكومة (وبشكل خاص وزير المالية) إستقلالية وتعاون. وقد كرّس القانون هذا التعاون بين المصرف المركزي والحكومة صراحةً في القسم السادس من الباب الثاني المعنون *"مهمة المصرف العامة"* : يتعاون المصرف المركزي مع الحكومة ويقدّم لها المشورة (المادة 71)، ويقترح عليها التدابير التي يرى ان من شأنها التأثير المفيد...، وتستشير الحكومة المصرف في القضايا ... (المادة 72).

ج– الطابع الإداري الذاتي: تتمتع المؤسسات العامة المستقلة بطابع اداري ذاتي (Caractère propre) يجعل منها أشخاصاً في القطاع العام غير مرتبطين بالهرمية الإدارية للدولة أو بالإدارة المركزية فيها، وهي تقوم بمهامها بإسم ولصالح الدولة اللبنانية وبمعزل عن أي تبعية للسلطات الإدارية القائمة وبذلك للمصرف المركزي الذي يتمتع بهذه الخصوصية فهو يمثل الدولة في القطاع المصرفي والمالي بشكل مستقل عن باقي الإدارات والوزارات الحكومية، كما أنه يتحمل مسؤولية أعماله بإسمه عن الدولة اللبنانية للأمور العائدة للقطاع الذي يرعاه، وهو مسؤول على السواء أمام المحاكم الإدارية أو المحاكم المدنية او وفقاً للقرارات التي يتخذها ذات الطابع الإداري السيادي أو ذات الطابع الإداري التجاري (المادة 13 من قانون النقد والتسليف). جاء في الأسباب الموجبة للقانون (الصفحة 10) ما يلي: *"ولقد قررّت الحكومة، نظراً للطابع العام في الدور الذي يرعى المصرف المركزي إلى أدائه في حياة البلاد الاقتصادية، واعتبارها بالتالي انه لا ينبغي أن يكون لهذا المصرف أي باعث كسبي في إتمام مهمته، أن تُقدّم الدولة رأسمال المصرف المركزي بكامله"*. يدلّ هذا على ان تخصيص الدولة قيمة الرأسمال للمصرف المركزي (المادة 15) لا ينقّص من استقلالية المصرف المركزي، بل يعزّز مكانته ويدعم دوره ذو الطابع العام. وهذا يفسّر أيضاً أحكام المادة 113 من القانون التي تنظّم كيفية توزيع أرباح وتغطية خسائر مصرف لبنان. كما ان الاستقلالية المالية لمصرف لبنان تفسّر المبدأ الأساسي

الذي وضعته المادة 90 من قانون النقد والتسليف أن المصرف المركزي لا يمنح قروضاً للقطاع العام (إلاّ في ظروف استثنائية ووفق آليّة محدّدة ومضبوطة في المادة 91) بالرغم من ان المصرف المركزي هو مصرف القطاع العام (المادة 85). ان عدم إمكانية الحكومة بإلزام المصرف المركزي بتمويلها وتمويل القطاع العام يشكّل أحد أهم معايير إستقلالية مصرف لبنان.

7. إستطراداً، من المفيد الإشارة إلى أمر مهمّ، له علاقة بسندات الدين المُصدّرة من الحكومة اللبنانية. Eurobonds ان استقلالية المصرف المركزي تجاه الحكومة له أهمية كبرى في حالات تخلّف الحكومة عن دفع مستحقاتها لدائنيها الأجانب. على سبيل المثال، فان الحصانة التي تتمتّع بها المصارف المركزية الأجنبية في الولايات المتحدة الأميركية، عملاً بأحكام قانون الحصانات السيادية للعام 1976(Foreign Sovereign Immunities Act of 1976)، تُمنع فقط للأصول التي تحوزها المصارف المركزية الأجنبية لحسابها الخاص (Hold for its own account)، ممّا يعني ان فقط الأموال التي تستعملها المصارف المركزية الأجنبية لتسيير أعمالها تكون مشمولة بالحصانة، وكل ما عدا هذا هو غير مشمول بالحصانة. في حال تنازلت الدولة الأجنبية عن حصانتها (وهذا ما فعلته الدولة اللبنانية التي تنازلت، في عقود الEurobonds، عن حصانة المقاضاة وعن حصانة التنفيذ، تبقى أصول المصرف المركزي محميّة بموجب الحصانة الخاصة بها. أمّا إذا تصرّفت الحكومة الأجنبية كآمر للمصرف المركزي ولم تحافظ على علاقة "متباعدة" (At arm`s length)، فعندها تنطبق نظريّة الـ"Alter Ego"، ويفقد المصرف المركزي حصانته على أصوله، كونه يُعتبر غير مستقّل عن الحكومة (المُتنازلة عن حصانتها). فمن مصلحة لبنان العليا، الحفاظ على استقلالية مصرف لبنان لعدم افتقاده حصانته الخاصة.

8. حافظت كافة التشريعات اللاحقة لقانون النقد والتسليف (1963) على استقلالية مصرف لبنان وأبقت على حصريّة الأمور المصرفية عنده وهي تمحورت وتناسقت حول قانون ١٩٦٣ ككل متجانس. فعلى سبيل المثال ولا الحصر، نُشير إلى ما يلي:

أ- القانون رقم 67/2 الصادر بتاريخ 1967/1/16 والآيل إلى "إخضاع المصارف التي تتوقف عن الدفع لأحكام خاصة"، والمرسوم الاشتراعي رقم 44 الصادر بتاريخ 1967/8/5 الذي عدّل بعض أحكام القانون رقم 67/2، تركا الإجراءات التي ينصّان عليها في فلك مصرف لبنان.

ب-القانون رقم 67/28 الصادر بتاريخ 1967/5/9 والمعدّل بالقانون المنفّذ بالمرسوم رقم 14013 الصادر بتاريخ 1970/3/16 والآيل إلى "إنشاء المؤسسة الوطنية لضمان الودائع وتعديل وإكمال التشريع المتعلّق بالمصارف وأصول وضع اليد عليها" أنشأ لجنة الرقابة على المصارف، ومؤسسة ضمان الودائع، والهيئة المصرفية العليا. كلا لجنة الرقابة والهيئة المصرفية العليا أُنشئتا " لدى مصرف لبنان" (المادتان 8 و 10).

ت-القانون رقم 161 الصادر بتاريخ 2011/8/17 والمتعلّق "بالأسواق المالية" أنشأ هيئة وطنية للأسواق المالية يديرها مجلس يترأسه حاكم مصرف لبنان.

ث-القانون رقم 44 الصادر بتاريخ 2015/11/24 والمتعلّق "بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب" أنشأ " لدى مصرف لبنان" هيئة التحقيق الخاصة (SIC) المستقلة والتي يترأسها حاكم مصرف لبنان.

9. كل ذلك يدّل على ان المشرع اللبناني، وعلى مدى عقود (منذ 1963 وعلى الأقل حتى 2015، تاريخ صدور قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب)، بقي محافظاً على منطق مبنيّ على المادة 70 من قانون النقد والتسليف التي أوكلت لمصرف لبنان مهمة عامة هي " *المحافظة على النقد لتأمين أساس نمو اقتصادي واجتماعي دائم*"؛ وتتضمّن هذه المهمة بشكل خاص المحافظة على سلامة النقد اللبناني، والاستقرار الاقتصادي، وسلامة أوضاع النظام المصرفي، وأيضاً تطوير السوق النقدية (بما فيها وسائل وأنظمة الدفع، وعمليات التحاويل النقدية، والمقاصة والتسوية – تعديل المادة 70 بموجب القانون رقم 133 تاريخ 1999/10/26). بناءً على هذا المنطق، يجب منح مصرف لبنان كامل الإمكانيات لإتمام مهامه الملحوظة في المادة 70: فإلى جانب الإستقلالية التي يتمتع بها، يجب الامتناع عن تشتيت الصلاحيات بينه وبين جهات أخرى، ممّا يحدّ من فعاليّة أفعاله، وينسف مهمته، ويميع المسؤوليات. فإستقلالية المصرف المركزي ليست مفهوماً كلّياً، بل هي مرتبطة بهدف محدّد

وبمهمة كلّف بها، وفي حالة مصرف لبنان الهدف والمهمة محدّدان في المادة 70 من قانون النقد والتسليف.

يراجع:
Marwan Nsouli, Recherche sur les critères d'une banque centrale modern, L.G.D.J., 2023, page 209.

10. إذاً، إلى جانب مبدأ إستقلالية مصرف لبنان، هناك مبدأ آخر راسخ منذ أكثر من نصف قرن لدى المشترع والحكومات المتتالية نسميه "مبدأ تجانس التشريع المصرفي" (Principe de cohérence de la législation bancaire). فكل تشريع صدر بعد قانون النقد والتسليف في مجال المصارف والمال حافظ على ارتباط وثيق مع قانون النقد والتسليف ومع مصرف لبنان. وهذا لا يبرز إلاّ بغاية واحدة: عدم تشتيت الأحكام القانونية والجهات المعنيّة، وتمييع المسؤوليات، ونسف مهمة مصرف لبنان الوطنية الملحوظة في المادة 70 من قانون النقد والتسليف. وإذا لم يجمّع المشترع (Consolider) القوانين الصادرة في الأعوام 1967 و1970 وغيرها ذات الصلة ضمن قانون النقد والتسليف، فهذا لا يحدّ من ارتباط هذه النصوص بقانون النقد والتسليف، ويكون مبدأ التجانس في التشريع المصرفي قائماً وثابتاً.

11. سنداً لمبدأ التجانس التشريعي، جاء قانون النقد والتسليف على شاكلة "المدونة القانونية" او مجموعة الاحكام المتعلقة بالتنظيم المصرفي (Code)، بدليل ان قانون النقد والتسليف جاء كإطار تنظيمي للقطاع النقدي والمصرفي بفرعيه العام (مصرف لبنان) والخاص (المصارف التجارية والمؤسسات المالية، إلخ)، وهو بمثابة "القانون الأسمى" (Loi organique suprême) الذي يجب ان تنتظم تحته كافة القوانين والاحكام اللاحقة. قُسّم قانون النقد والتسليف الى 6 أبواب: (1) النقد، (2) المصرف المركزي، (3) التنظيم المصرفي، (4) العقوبات، (5) احكام انتقالية، و (6) احكام مختلفة ونهائية. ان هذه المدونة تضم مجموعة من الأحكام والقوانين المترابطة ببعضها ككل متراص ومتكامل (Corpus). كما أن اي باب من ابواب هذه المدونة مترابط بشكل عضوي مع باقي الأبواب، ويعتبر المصرف المركزي الراعي والحجر الأساس لهذه المدونة وكل الأبواب الأخرى تدور في فلكه.

12. ان استقلالية المصرف المركزي والحاكم هي من صلب وجوهر مجموعة القوانين ومدونة 1963 (Code de la Monnaie et du Credit) ، وبالتالي:

أ- ان التعديل في مجموعة النظم والقوانين يجب ان يهدف ويكون لمزيد من الاستقلالية و ليس لإضعافها أو الإنقاص منها أو تجزئتها وشرذمتها.

ب- ان لحاكم مصرف لبنان صلاحيات ادارية وتنفيذية ذاتية، خاصة به، تعتمد الاستقلالية والهرمية في اتخاذ القرارات.

ت-ان نقل الصلاحيات من المصرف المركزي والحاكمية الى أي سلطة أخرى داخل او خارج الهيكلية المعتمدة في القانون 1963 يعرّض القطاع المصرفي برمته للفوضى والاهتزاز.

ث-يتمتع الحاكم بأجهزة وأذرع رقابية واستقصائية (لجان داخل المصرف المركزي)، تمكّنه من القيام بعمله باستقلالية تامة وبالتالي تمنع التدخل من السلطة السياسية في عمله.

ج- ان اية اعادة نظر في صلاحيات ومهام الدوائر التابعة عضويا للحاكم (من لجان وهيئات) على حساب الحاكم والمصرف المركزي يعتبر أمر غير قانوني وضرب لهرمية النظم العائدة للمصرف المركزي (Hiérarchie des normes).

ح- ان أي تعديلات قانونية على المدونة المصرفية والنظم التابعة لقانون النقد والتسليف يجب ان تنسجم مع الهرمية المعتمدة في النصوص المترابطة، وبالتالي إن اي تعديلات بمهام الحاكم أو المجلس المركزي أو اللجان أو الهيئات المنصوص عنها لا يمكنها تجاهل المبادئ العامة، لا سيما مبدأ الهرمية ومبدأ الاستقلالية الذي يعتبر جوهر التنظيم المصرفي المستقل.

خ- ان هذه الاستقلالية قد منحت عمداً للمجلس المركزي وللحاكم على وجه الخصوص لتجنب اي تدخل سياسي أو خارجي، وذلك بهدف ضمان استقرار النقد وسلامة اوضاع النظام المصرفي.

د- يعتبر حاكم المصرف المصرفي من الأشخاص الأساسيين في الدولة، وهو يعين لولاية زمنية محددة يكون خلالها غير قابلة للعزل الا لأسباب معينة (الاستقالة، المرض، الخطأ الفادح)، وبالتالي، وبعد تعيينهم، يكون حاكم مصرف لبنان ونائبوه غير قابلين للعزل إلاّ في حالات محددة حصرا (المادة 19)؛ والمجلس المركزي هو الذي يضع النظام الخاص بهم (المادة 33، فقرة 9)، كما يؤمّن لهم وللهيكلية الداخلية للمصرف المركزي إستقلالية واسعة.

13. من هذا المنطلق، ان اي تعديل يطرق على مجموعة القوانين المصرفية يتوجب عليه حكماً ان يراعي الهرمية المعتمدة في النصوص المؤسسة، إضافة الى الحفاظ والتشدد على استقلالية المصرف المركزي وقراراته المنبثقة من الحاكم وبالتالي تجنب اي ارتباط بالسلطة السياسية والتنفيذية للدولة، كمثلاً اعطاء صلاحيات تقريرية لمجلس الوزراء او لوزير المالية الذي يعتبر جزء من السلطة السياسية. في المبدأ، ليس للوزير أي سلطة بالمفهوم الضيق تجاه المؤسسات العامة الادارية المستقلة (Autorités administratives indépendantes) وعلى رأسها المصرف المركزي. اقله ليس هنالك من ممارسة أي سلطة رقابية هرمية او سلطة وصاية للجهات الحكومية.

14. غير أن مبدأ الاستقلالية للمصرف المركزي لا يعني انه جزيرة معزولة داخل الدولة او العمل الحكومي. فللحكومة او الوزير المختص حضور (Présence) في عمل المصرف المركزي من خلال تعيين مفوض للحكومة من قبل وزارة المالية لدى المصرف المركزي، وهذا ما هو مبيّن من خلال الآتي:

أ- نصت المادة 41 من قانون النقد والتسليف أنه تنشأ في وزارة المالية "مفوضية الحكومة لدى المصرف المركزي". يدير هذه المصلحة موظف برتبة مدير عام (فئة اولى) يحمل لقب " مفوض الحكومة لدى المصرف المركزي".

ب- كما جاء في المادة 43 من القانون عينه انه تبلغ فوراً الى مفوض الحكومة قرارات المجلس. وله خلال اليومين التاليين للتبليغ ان يطالب من الحاكم تعليق كل قرار يراه مخالفاً للقانون وللأنظمة ويراجع وزير المالية بهذا الصدد. وإذا لم يبت في الأمر خلال خمسة أيام من تاريخ

التعليق يمكن وضع القرار في التنفيذ. هذا دليل اضافي وحاسم ان المصرف المركزي لا يخضع لأي سلطة رقابية او هرمية او وصاية، كما ان استقلاليته ليست معزولة عن العمل الحكومي والتعاون مع وزارة المالية.

ت- غير ان حضور وزارة المالية من خلال مفوض الحكومة لا يعطل ولا يشل قرارات المجلس المركزي، اذ ان القرار المعلق، إذا لم يبت بأمره خلال خمسة أيام، يصبح نافذاً. يشار ان نفس المقاربة معمول بها في قانون النقد والمال الفرنسي(Code Monétaire et Financier) ، حيث مفوض الحكومة لدى المصرف المركزي المعين من وزارة المالية يمكنه الطلب من المصرف المركزي اعادة النظر والمداولة في القرار في مهلة ثلاثة ايام من تاريخ تبلغه القرار وللمصرف عند انقضاء المهلة وبعد المداولة اصدار القرار معدلاً ام لا.

يراجع بهذا الخصوص، في القانون الفرنسي:
Les considérations générales du Conseil d'État sur les autorités administratives indépendantes – Rapport public n° 52.

15. اما وقد اوضحنا مبدأ استقلالية المصرف المركزي من الناحيتين التنظيمية والوظيفية على السواء (Indépendance statutaire et fonctionnelle)، فإننا نعود ونشدد على ان هذه الاستقلالية لا يمكن ان تفهم وتطبق بشكل مفيد ومجدي الا إذا شملت وامتدت على كافة الأجهزة والدوائر والهيئات واللجان المرتبطة هي ايضاً عضوياً ووظيفياً بالمجلس المركزي والحاكم. هذا ما يمكن تسميته بالوحدة الكاملة المتكاملة، وان اي زعزعة في الهيكلية التنظيمية او المهام الاساسية للأجهزة المرتبطة به يعرّض سلامة المصرف المركزي للخطر، ممّا يعتبر انتهاكاً لوحدته وسلامته (Violation du principe d'intégrité).

16. ان صلاحية السلطة التنفيذية (الحكومة وبشكل خاص وزير المالية) في الاشتراك في النظام المصرفي تقتصر على تعينات الحاكم ونائبي الحاكم والأعضاء في لجان المراقبة او غيرها من اللجان المحددة في مجموعة النظام المصرفي. كما للسلطة التنفيذية حق الحضور في المجالس وحق الاعتراض وذلك عن طريق وجود مفوض المراقبة، غير ان مثول مدير وزارة المالية ومدير وزارة الاقتصاد في المجلس المركزي يعتبر تمثيل مستقل عن وزارتهما ويجب عليهما حلفان اليمين أمام رئيس الجمهورية كغيرهم

من الأعضاء والحاكم، وليس لهما أن يتصرفا في المجلس المركزي كمندوبين عن الحكومة (المادة 28 من قانون النقد والتسليف).

17. ان اي خرق لهذه الهرمية والمبادئ والنظم يعد مخالفاً للقوانين العضوية (Loi organique) ، وبالتالي مخالفاً للدستور الفرنسي، اذ انه يتعارض مع مبدأ استقلال النظام المصرفي وتنزهه من اي تابعية او الحاق بالسلطة التنفيذية (Principe d'indépendance de la banque centrale).

18. يعتبر المجلس الدستوري الفرنسي، وهو المرجع القضائي الأعلى الذي يحفظ المبادئ الدستورية الاساسية والحقوق ومن ضمنها استقلالية المصرف المركزي المكرسة بالقوانين، ان هذه الاستقلالية تشكّل مبدأ عاماً من مبادئ الاستقرار النقدي والمصرفي في البلاد، وبالتالي ان اي قانون او تعديل يطرأ على هذا المبدأ يعرض القانون للطعن والالغاء امام المجلس الدستوري. كما وان اي مرسوم او قرار وزاري مخالف لمبدأ الاستقلالية ومبدأ عدم جواز تدخل السلطة التنفيذية في عمل المصرف المركزي يعرض هذا المرسوم او القرار للطعن والالغاء امام مجلس شورى الدولة، لتعارضه مع القوانين والمبادئ القانونية المنصوص عنها في مجموعة القوانين المنظمة للقطاع النقدي والمصرفي وأهمها مبدأ الاستقلالية وعدم تعرض الحكومة لحسن سير القطاع.

19. ان قانون النقد والتسليف والمجموعة القانونية المنبثقة عنه تعتبر كما اوردنا سابقا من القوانين التأسيسية والموضوعية (Organique) والتي تعلو على باقي القوانين العادية كونها تنشئ وتنظم وتحدد نظام القطاع النقدي والمصرفي في لبنان كما وتنظم المصرف المركزي وهيكلته وصلاحياته. ومن هذا المنطلق فان النظام الأساسي (Statut) للمصرف المركزي كما نص عليه قانون النقد والتسليف في الباب الثاني منه هو بمثابة قانون عضوي (Loi organique) كونه يضع الاحكام التأسيسية للمصرف المركزي كمؤسسة ادارية عامه ترعي القطاع النقدي والمصرفي في البلاد.

20. ان المصرف المركزي كشخص معنوي من القانون العام يتمتع بالاستقلال المالي وبالتالي لا يخضع لقواعد الادارة وتسيير الاعمال وللرقابة التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام (المادة 13 من قانون النقد والتسليف)، ولاسيما الاحكام والمراسيم الاشتراعية أرقام 114، 115، 117، 118 تاريخ 12 حزيران 1959. وبذلك يكون المشرع قد استثنى المصرف المركزي من الرقابة التي تخضع لها دوائر

الادارة العامة، وبالتالي يصبح للمصرف المركزي هيكلية خاصة وأجهزة وقواعد مختلفة عن باقي الادارات العامة وتتمتع بالاستقلالية والذاتية ولا تخضع لرقابة السلطة التنفيذية. ان اي اخلال بهذا المبدأ عن طريق تعديل القوانين العائدة للتنظيم المصرفي والمتمثلة بقانون النقد والتسليف يعتبر اخلالا دستوريا ويعرض أي مشروع قانون او تعديل للطعن امام المجلس الدستوري لمخالفته مبدأ الاستقلالية للقطاع النقدي والمصرفي.

21. ان انشاء وتنظيم المصرف المركزي في العام 1963 هو تنظيم اولي وليس ناتج عن قوانين سابقة، كان لبنان قبل الاستقلال خاضع للقانون العثماني وخلال الانتداب الفرنسي كان مصرف سوريا ولبنان وكانت العملة المعتمدة هي الليرة السورية اللبنانية، وبعد الاستقلال عام 1943، أصبح مصرف سوريا ولبنان عام (1948) هو المصرف المعتمد لإصدار الليرة اللبنانية وكان مؤسسة خاصة برعاية فرنسية. من هذا المنطلق، يعتبر انشاء مصرف لبنان في العام 1963 تحت الباب الثاني من قانون النقد والتسليف هو بمثابة قانون عضوي (Loi organique) يحدد فيه هيكلية المصرف واستقلاليته كما ويحدد فيه باقي القوانين والأحكام التابعة له والراعية والحامية والتي بمجموعها يجب أن تتناسب وتتناسق مع الاحكام والمبادئ الموضوعة في القانون، واهمها مبدأ الاستقلالية العام وخاصة عن السلطة التنفيذية (الحكومة). لذا فان اي تعديل لا يمكن ان يكون له شرعية قانونية الا إذا جاء ضمن هذه الهيكلية والأحكام.

22. كما ان الاستقلالية العائدة لمصرف لبنان تتمثل أيضاً في أولوية المصرف المركزي الشرعية في المحافظة على سلامة النقد والاستقرار الاقتصادي وسلامة أوضاع النظام المصرفي (المادة 70 من قانون النقد والتسليف). وعليه فان المصرف المركزي هو شريك أساسي وفاعل وضروري في أي عملية تحديث من قبل السلطات الحكومية والتشريعية تطال المدونة (Code). من هذا المنطلق يجب قراءة وتفسير المادتين 71 و 72 من قانون النقد والتسليف اللتين توجبا على المصرف المركزي التعاون مع الحكومة وتقديم لها المشورة تتعلق بالسياسة النقدية والاقتصادية، كما أوضحت المادة 72 أن على الحكومة أن تستشير المصرف في القضايا المتعلقة بالنقد و تدعو حاكم المصرف للاشتراك في مذاكراتها حول هذه القضايا، وهذا ما يؤكد الصفة الإلزامية لاستشارة المصرف المركزي لأي عملية تحديث أو تطوير للنظام المصرفي كون المصرف المركزي يعتبر المسؤول الأول والأخير عن تحديد و الحفاظ على سلامة السياسة النقدية والمالية في البلاد (المادتان 33 و 70 من قانون النقد والتسليف).

23. تعد التنظيمات المصرفية والمصارف المركزية في العالم من التنظيمات الأكثر استقلالية للدولة، وهي تلامس مبدأ السيادة المكرس لدى بعض الدول (راجع القانون الفرنسي رقم 357 تاريخ 1998/05/12 الذي عدل نظام المصرف المركزي الفرنسي بعد انضمام فرنسا الى النظام الأوروبي للمصارف المركزية ونقل صلاحيات سيادية في القطاع النقدي والمصرفي الى مجلس الحاكمين في المصرف المركزي الأوروبي BCE).كما نجد أنه في فرنسا ومصر يعين الحاكم من قبل رئيس الجمهورية ويحلف يمين امامه، وليس هناك اي رقابة عليه سواه الرقابة القضائية على اعماله وقراراته. أما فيما يخص مهامه وصلاحياته فهو يستمدها من القانون وحده الذي خصه باستقلالية في ادارة واتخاذ القرار وتنظيم القطاع المصرفي وحسن سيره ومراقبته.

24. بالمقارنة مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بالتنظيم المصرفي في الدول الأجنبية والعربية فإنه من اللافت ان استقلالية المصرف المركزي والحاكم هي من صلب القوانين المعتمدة لديها كما يلي:

أ- تم ادخال المعاهدة الاوروبية والتعهدات المنصوص عليها في صلب الدستور الفرنسي او ما يسمى الكتلة الدستورية (Bloc de constitutionnalité) وتحديداً البند 2-88 من الدستور المعدل عام 1992 الذي ادخل المعاهدة الاوروبية Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne - TFUE وتحديداً المواد 130 الى 282 منها التي تفرض استقلالية المصارف المركزية الوطنية عن الحكومات المركزية للدول الأوروبية، كما ان القانون رقم 980-93 المعدل في 4 أب 1994 كرس استقلالية المصرف المركزي الفرنسي بعد ان ادخل احكام وشروط معاهدة Maashicht للعام 1992 والتي تنص على الاتي: (1) حاكم مصرف فرنسا لا يمكنه طلب او تلقي اي تعليمات من الحكومة او من اي جهة أخرى، و (2) يحدد المصرف المركزي لفرنسا ويضع قيد التنفيذ السياسة النقدية والمصرفية بشكل مستقل ضمن نظام ال Eurosystème.

ب- أما فيما يخص حماية الحاكم واستقلاليته، فتنص المادة من قانون 2-142 من قانون النقد المالي على ان يتم تعيين الحاكم من قبل رئيس الجمهورية وهو معين لمدة ستة سنوات غير قابلة للعزل ولا يمكن عزله لأسباب سياسية.

ج- زد على ذلك ان استقلالية المصرف المركزي الفرنسي المحصنة دستورياً وقانونياً أبعدت كل تدخل او مراقبة حكومية واعتمدت فقط وجوب المصرف وحاكمه رفع تقارير سنوية الى البرلمان الفرنسي والاوروبي والاستماع اليه (اي الحاكم).

يراجع:

Loi No. 93-980 du 4 Aout 1993 relative au statut de la Banque de France: La Banque de France en la personne de son gouverneur ou de ses sous-gouverneurs, ne peut ni solliciter ni accepter d'instructions du Gouvernement ou de toute autre personne.

د- هذا ما يعزز استقلالية الحاكم والمصرف المركزي الفرنسي من السلطة التنفيذية ويضعها بنفس المصاف معها امام البرلمان، مع الفارق ان لا مسؤولية او تبعية او محاسبة للحاكم امام المصرف على خلاف الحكومة والوزراء الذين يعتبرون مسؤولين عن سياستهم امام البرلمان الفرنسي او عرضة للمساءلة وحجب الثقة.

هـ- باختصار ان القوانين الحديثة او العصرية واهمها الاوروبية منها قد قامت بالتشدد أكثر في حماية استقلالية المصارف المركزية الوطنية وعلى رأسها استقلالية الحاكم وذلك عن طريق: (أ) ادخال المعاهدات الاوروبية الى صلب الدساتير الأوروبية، (ب) اعتماد القانون الأوروبي لا سيما المعاهدة الأوروبية TFUE كأداة تنفيذية صالحة للتطبيق من قبل الحكومات المركزية (ت) ادخال التنظيمات المصرفية الأوروبية ضمن مجموعة القوانين النقدية والمالية (Code Monétaire et Financier -CMF) الى التشريعات المحلية. هذا ما يؤمن ضمان الاستقرار النقدي والمصرفي ويجنب بشكل صارم التدخلات السياسية في ادارة، وتنظيم العملة، والسياسة النقدية، والمصرفية.

يراجع:

- قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 200-437 تاريخ 12 كانون الثاني 2000
- قرار المجلس الدستوري رقم 2006-540 تاريخ 27 تموز 2006
- قرار محكمه العدل للاتحاد الاوروبي رقم 74 (C JCE) تاريخ 10 تموز 2003.

(كلها قرارات تؤكد على استقلاليه المصرف المركزي الوطني، واستقلالية عمله، وعدم التقيد بأي تعليمات من قبل الحكومات).

و- من باب اولى ان يكون لبنان في نفس الاتجاه المعتمد بالاتحاد الاوروبي والقوانين والمعاهدات المنخلة في انظمة البلدان الأعضاء. مع التنويه ان دولة لبنان قد اعتمدت مبدأ الاستقلالية للمصرف المركزي وعلى رأسه الحاكم منذ العام 1963 لم تكن هذه الاستقلالية معتمده في فرنسا او غيرها من البلدان في العالم الحر.

ز- بالمقارنة مع التنظيم المصرفي في دولة الامارات العربية المتحدة، فقد نص المرسوم بقانون اتحادي رقم (14) لسنة 2018 في شأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت والأنظمة المالية وتعديلاته :

- المادة 2: استقلالية المصرف المركزي: 1- يعتبر المصرف المركزي مؤسسة اتحادية عامة ذات شخصية اعتبارية ويتمتع بالاستقلال المالي والاداري او بالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الاعمال والأنظمة التي تكفل تحقيق اهدافه. 2-لا تسري على المصرف المركزي احكام القوانين المتعلقة بالمالية العامة والمناقصات والمزايدات والمحاسبة العامة والوظائف العامة وتطبيق بشأنها الانظمة الخاصة به.

- المادة 10: يتولى ادارة المصرف المركزي مجلس ادارة مؤلف من سبعة اعضاء بمن فيهم رئيس مجلس الادارة والمحافظ.

- المادة 11(2): يكون كل من رئيس مجلس الادارة، ونوابه، والمحافظ بدرجة وزير.

- المادة 15: يمارس مجلس الادارة بوجه خاص ما يأتي: اعتماد الأنظمة والقواعد والمعايير والتعليمات وضوابط العمل لتنفيذ مهامه واختصاصاته واتخاذ جميع التدابير والاجراءات اللازمة لتنفيذ احكام هذا القانون بمرسوم .

25. كما تم التنويه اليه من ان انشاء المصرف المركزي من قبل المشرع كان اراد منه عملاً تأسيسيا تنظيمياً للقطاع المصرفي، وقد أقر المشرع مبدأ استقلالية المصرف عمداً والاستقلالية تتمحور بعدم اخضاع هذه المؤسسة العامة لأي سلطة رقابية او سلطة وصاية او حتى اخضاعه للقوانين الوظيفة العامة او المالية العامة او غيرها من أحكام القطاع العام التي تخضع له باقي الإدارات والمؤسسات العامة، ومن هنا جاء هذا التنظيم على شكل مدونة قانونية شاملة (Code) لها هيكليتها واحكامها واجهزتها التنفيذية والرقابية والاستشارية وحتى شبه القضائية من خلال مروحة العقوبات التي خصصت للجان التابعة للمصرف والتي هي تتراوح من عقوبات ادارية قصوى (تسحب الترخيص من المصرف) الى عقوبات مدنية شبه قضائية (كقرار تصفية المصرف).

26. كما أسلفنا، هذه الهيكلية للمصرف المركزي والأجهزة والسلطات المعطاة له من قبل المشرع لا يمكن ان تفسر قانوناً لو لم يكن انشاء المصرف المركزي مبني على مبدأ الاستقلالية. كان من اللازم ان يترجم مبدأ الاستقلالية على المصرف المركزي وتباعا "على باقي الدوائر واللجان التابعة له وتشمل المهام التي تقوم بها تلك الدوائر واللجان وذلك لضمان استقلالية المصرف المركزي. فكيف للمصرف المركزي ان يحدد ويرسم سياسة الدولة النقدية والمصرفية بكل استقلالية من دون ان تكون اجهزته واذرعه التنفيذية والرقابية هي ايضاً تحظى باستقلالية ذاتية تضمن لها حرية العمل بكل نزاهة وبعيداً عن التدخلات الحكومية والسياسية لباقي اجهزة الدولة ؟

27. ان السياسة المصرفية والنقدية التي هي من صلاحيات المصرف المركزي التي غايتها ضمان الاستقرار النقدي والمالي في الدولة وحسن سير العمل لدى المصارف، لا يمكنها ان تخضع لاي سياسة حكومية ظرفية قد تتبدل مع تبدل الحكومات، وحتى عند تبدل السلطة التشريعية. ان الاستقلالية المعطاة للمصرف المركزي هي لضمان الاستقرار النقدي والمالي في البلد وابعاد النظام المالي والنقدي برمته عن تبدل السلطات وعن الغايات السياسية الآنية. فكما ان مبدأ فصل السلطات يضمن العمل الديمقراطي في البلد، فأن مبدأ الاستقلالية لمصرف لبنان يضمن سلامة واستقرار النظام المالي امام التبدل الديمقراطي للسلطات في البلاد.

28. إضافة الى ذلك، ومن منطلق الاستقلالية يتم تعيين حاكم مصرف لبنان لمدة ست سنوات، وغير قابلة للعزل خلالها، وهي مدة زمنية طويلة مرتبطة بضمان الاستقرار وسلامة النظام النقدي والمالي، وهي تفوق اعمار الحكومات والمجالس النيابية القابلة للتبدل او حتى المعرضة للشلل في حالة اي فراغ دستوري او تجاذب سياسي معطل (كما شهده لبنان في تاريخه المعاصر).

29. ان مبدأ الاستقلالية للمصرف المركزي لا يمكن حصره بالإطار التنظيمي فقط. فالاستقلالية كما منحها المشرع في قانون النقد والتسليف بل تطال باقي الأجهزة واللجان التابعة له. نذكر على سبيل المثال بأن المجلس المركزي وأعضاؤه (الحاكم كرئيس، ونائبي الحاكم كأعضاء) هم ايضاً يتمتعون باستقلالية ان من ناحية التعيين أو في الاعمال التي يقومون بها. وذلك ينسحب أيضاً على اللجان المرتبطة بالمجلس والحاكم المنصوص عنها في (المادة 148) والقانون اللاحق رقم 1967/28 والذي ينشئ ويحدد مهام لجنة الرقابة على المصارف واللجنة العليا.

30. من هذا المنطلق فإن مبدأ الاستقلالية لا يقوم ولا يستقيم الا إذا كان مطبقاً بالكامل على النظام المالي وسياسته واجهزته والاعمال المرتبطة. وعلى سبيل المثال فإن المجلس المركزي لمصرف لبنان مناط به المهام المنصوص عنها في المادة رقم 70، وهي ليست حصرية. كما ان لجنة الرقابة على المصارف كما نصت عليها المادة 8 من القانون 67/28 هي لجنة مستقلة اذ جاء فيها "*اللجنة هي مستقلة عن باقي الدوائر في المجلس المركزي، ولكنها مرتبطة مباشرة بالحاكم*". ان هذا الارتباط يعتبر ارتباطاً عضوياً كون على هذه اللجنة القيام بمهامها بشكل مستقل وفقاً لأحكام القانون 67/28 ولكنها تقوم بإعداد تقاريرها وترفع توصياتها الى الحاكم مباشرة وليس الى اي شخص أخر. مما يعني ان الحاكم هو الضمان لاستقلالية اللجنة كما سائر الأجهزة واللجان التابعة لمصرف لبنان. اما فيما يتعلق بالهيئة المصرفية العليا المنصوص عليها في المادة 10 من القانون رقم 67/28. ان هذه الدوائر مرتبطة عضوياً بالمصرف المركزي وتحديداً بحاكم مصرف لبنان ولا يمكن تغيير هذا الارتباط كونه اي تغيير يمس بمبدأ الاستقلالية الذي هو اساس الهيكلة وأعمال المصرف وأجهزته ومن ضمنها الهيئة المذكورة كون هذه الهيئة مسؤولة عن اتخاذ العقوبات الإدارية بوجه المصارف المتقاعسة استنادا الى الاحالات الصادرة عن لجنة الرقابة على المصارف.

31. نشير أخيراً إلى ان إستقلالية مصرف لبنان لا تُفهم فقط تجاه السلطات الدستورية والقطاع العام، بل أيضاً تجاه القطاع الخاص، بحيث لا يكون مصرف لبنان تحت تأثير المصارف التجارية، وهذا ما عبّرت عنه صراحة الأسباب الموجبة لقانون النقد والتسليف (المنوّه عنها أعلاه) وبررّت به دفع الدولة رأسمال مصرف لبنان (المادة 14 من القانون) واعتبرته تاجراً في علاقاته مع هذه المصارف ويجري معها عملياته وفقاً للقواعد التجارية والمصرفية (المادة 13 من القانون).

القسم الثاني: انتهاك مبدأيْ إستقلالية مصرف لبنان وتجانس التشريع المصرفي في مشروع القانون المتعلّق بإصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها

32. ان مشروع القانون المتعلّق "بإصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها" الذي وافق عليه مجلس الوزراء بتاريخ 12 نيسان 2025 (فيما بعد، "مشروع قانون الإصلاح") يمسّ بشكل مباشر وجوهري مبدأ استقلالية المصرف المركزي وأيضاً مبدأ تجانس التشريع المصرفي. وسوف نبيّن فيما يلي الانتهاك الفاضح لمبدأ الاستقلالية وسلامة وحدة النظام المالي والنقدي المتمحورة حول المصرف المركزي، وكيف ان هذا المشروع يهدد الوحدة التنظيمية والوظيفية لمصرف لبنان ويطيح باستقلاليته.

33. يتضح ذلك مثلاً من اعادة تشكيل وتأليف الهيئة المصرفية العليا وتحديداً المادة 5 من هذا "مشروع قانون الإصلاح" التي عدّلت المادة 10 من القانون رقم 67/28 حيث تم اعادة تكوين الهيئة عبر استحداث مناصب في عضوية الهيئة واستبعاد مناصب كانت موجودة بإدراج رئيس لجنة الرقابة على المصارف كعضو جديد في الهيئة العليا. ان انضمام رئيس لجنة الرقابة الى عضوية الهيئة المصرفية العليا هو خرق مباشر لنظام مصرف لبنان والهرمية والتراتبية المتبعة في اجهزته والدوائر العاملة لديه. أيضاً، ان اضافة رئيس لجنة الرقابة الى جانب حاكم مصرف لبنان وأحد نائبي الحاكم المختار من مجلس المصرف المركزي، يجعل من لجنة الرقابة جهازاً رقابياً وتقريرياً على حد سواء، كما ويجعلها سلطة مناهضة لحاكم مصرف لبنان والمجلس المركزي وهذا مناف لجوهر التنظيم المعتمد في القانون المنشئ لمصرف لبنان وآلية العمل لديه ويدك في الصميم مبدأ الاستقلالية ووحدة المصرف.

34. ان الجهازين الرئيسين لمصرف لبنان هما الحاكم والمجلس المركزي، وهذا ما نص عليه القسم الثاني من الباب الثاني لقانون النقد والتسليف تحت عنوان "تنظيم المصرف المركزي". ومن مراجعة هذا القسم المتعلق بتنظيم المصرف المركزي، يتبيّن ان الجهازين الوحيدين المولجين في ادارة وتحديد سياسة المصرف وضمانتها وسلامتها هما الحاكم ونائبيه ضمن المجلس المركزي. بالتالي، ان لجنة الرقابة على المصارف ليست من الأجهزة التنظيمية لمصرف لبنان، بل هي دائرة رقابة لدى المصرف المركزي منفصلة ومستقلة تماما عن بقية دوائره (المادة 8 من القانون رقم 67/28).

35. ان ادراج رئيس لجنة الرقابة من عداد الاعضاء المكونة للهيئة المصرفية العليا هو بمثابة اعادة تنظيم للمصرف المركزي واحداث خلخلة عامودية لهيكليته، كما ان اعطاء وتخويل لجنة الرقابة على المصارف من خلال رئيسها بالجلوس كعضو دائم في الهيئة العليا الى جانب الحاكم والمجلس المركزي (الذي يعين نائباً للحاكم عضواً) هو بمثابة انقلاباً مباشراً على تنظيم المصرف المركزي واجهزته الادارية والتنفيذية. فقد اعطيت لجنة الرقابة على المصارف، من خلال رئيسها، منصباً ادارياً وتقريرياً يضاهي منصب الحاكم ونائب الحاكم، ويضعه في نفس المقام ويضفي عليه صفة ودور تنظيمي لم يعطه له المشرع ولا يجوز من باب القانون الاداري والقانون الدستوري. فكيف لرئيس جهاز رقابة تابع لمصرف لبنان ان يعتلي منصباً ادارياً وتقريرياً بموازاة الحاكم ويلعب دوراً اوسع من دوره الرقابي المصرفي ويجلس في هيئة مصرفية عليا ذات دور تقريري وتحكيمي على السواء ؟ ان هذا يعد تجاوزاً فاضحاً لصلاحيات ومهام لجنة الرقابة ورئيسها وطعن في التراتبية والهرمية المعتمدة في تنظيم المصرف المركزي، ومن نافل القول ان لجنة الرقابة على المصارف هي من ضمن هذا التنظيم ومولجه بمهام الرقابة فقط.

36. بالعودة الى نص المادة 148 من قانون النقد والتسليف "يعهد بالرقابة على المصارف الى دائرة في المصرف المركزي منفصلة ومستقلة تماماً من بقية دوائره ومرتبطة مباشرة بالحاكم" وبالتالي يفهم من هذه المادة ان لجنة الرقابة هي دائرة من دوائر المصرف المركزي منفصلة عن بقية دوائره، ولكنها مرتبطة مباشرة بالحاكم وتكون مهمتها الرقابة على المصارف لا غير وإذا راجعنا قانون 67/28 في مادته الثامنة (8) التي تنص: " تنشأ لدى مصرف لبنان لجنة مستقلة للرقابة على المصارف غير خاضعة في ممارسة اعمالها لسلطة المصرف وترتبط بها دائرة الرقابة المنصوص عليها في المادة 148 من قانون النقد والتسليف (1963) حيث جاء في متن المادة نفسها (م 8) كما ان لحاكم

مصرف لبنان ان يطلب من اللجنة ان تقوم بتدقيق خاص في وضع مصرف معين". وهذا دليل قاطع ان لجنة الرقابة على المصارف هي من ضمن هيكلية المصرف المركزي وتعمل وفقاً للمادة 148 من قانون 1963 وترتبط بها دائرة الرقابة المنصوص عنها في المادة (148) وهي تقوم بمهامها الرقابية على المصارف بشكل مستقل انما تبقى بشكل مباشر بالحاكم (م 148) إضافة الى ذلك نصت المادة 10 من قانون 67/28 أن على لجنة الرقابة أن تطلع حاكم مصرف لبنان على أوضاع المصارف اجمالا" وافراديا".

37. ويجدر ذكره ان لجنة الرقابة على المصارف وفق المادة (8) من قانون 67/28 مؤلفة من 5 اعضاء معينين بموجب مرسوم متخذ في مجلس الوزراء ويترأس اللجنة اختصاصي في الشؤون المصرفية او المالية او استاذ جامعي متخصص في هذه الشؤون. ليس للمصرف المركزي اي عضو داخل هذه اللجنة كما وليس لأي دائرة حكومية (مديرية وزارة المالية) اي عضوا ايضاً. وبالتالي فإن هذه اللجنة هي لجنة تقنية صرف منزهة من اية تبعية سياسية وهي فقط مرتبطة بحاكم مصرف لبنان وفقا" لما ذكر أعلاه.

38. اما فيما خص الهيئة المصرفية العليا والتعديلات المدرجة في "مشروع قانون الإصلاح"، فإن الخروقات عديدة ان من الناحية التنظيمية (Statutaire) او من الناحية الوظيفية (Fonctionnelle) وفقاً لما سنبينه أدناه.

39. تعتبر الهيئة المصرفية العليا من صلب المصرف المركزي والتنظيم المكرس في قانون النقد والتسليف والمعرف عنها تحديداً في الباب الرابع منه تحت عنوان "العقوبات"، بحيث جاء في المادة 209 (المعدّلة بموجب القانون الصادر بتاريخ 1970/3/16) أنه تقرر العقوبات المنصوص عليها في المادة السابقة من قبل الهيئة المصرفية العليا المنشأة بموجب المادة 10 من القانون رقم 67/28 تاريخ 9 ايار 1967. ان هذه الهيئة مكوّنة من الاعضاء التاليين: حاكم مصرف لبنان رئيساً، أحد نائبي الحاكم يختاره مجلس المصرف المركزي، مدير المالية العام، قاضي مارس القضاء عشر سنوات عل الاقل يعين بمرسوم بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، العضو المعيين بناءً على اقتراح جمعية المصارف في لجنة الرقابة، ورئيس المؤسسة الوطنية لضمان الودائع. جاء في المادة 10 انه على لجنة الرقابة ان تطلع تباعاً حاكم مصرف لبنان على اوضاع المصارف اجمالاً وافرادياً، كما ان للهيئة الحق في

ان تطلب من اللجنة اية معلومات اضافية عن القضايا التي تعرض عليها. ان هذه الهيئة تحل محل لجنة العقوبات المنصوص عليها في المادة 209 من قانون النقد والتسليف وتطبق عند اقتضاء العقوبات المبينة في المادة 208 من القانون المذكور وتمارس الصلاحيات المعطاة بموجب هذا القانون. يتضح من المادة 10 من القانون رقم 67/28 المعمول بها حتى الآن ان الهيئة المصرفية العليا هي من ضمن هيكلية مصرف لبنان، وهي مولجة بأمور العقوبات فقط لا غير وهي مذكورة ومدرجة في المادة 208 من قانون النقد والتسليف تحت عنوان العقوبات الادارية.

40. لقد حصرت المادة 10 من القانون رقم 67/28 مهام الهيئة المصرفية العليا بتقرير العقوبات المبينة في المادة 208 من قانون النقد والتسليف. وقد جاء ايضاً في المادة 208 انه يحق للمصرف المركزي ان ينزل بالمصرف المخالف العقوبات الإدارية. يفهم من ترابط مواد قانون النقد والتسليف والقانون رقم 67/28 ان الهيئة المصرفية العليا قد أنشئت لتعمل ضمن هيكلية مصرف لبنان وهي جزء لا يتجزأ منه كونها الهيئة المولجة باتخاذ واقرار العقوبات الادارية على المصارف المخلة عملاً بالتحقيقات واعمال المراقبة التي يجريها المصرف المركزي من خلال لجنة الرقابة على المصارف؛ والهيئة المصرفية العليا، من هذه الناحية، تعتبر سلطة مقيدة (Compétence liée) ومحددة حصراً بالعقوبات الادارية على المصارف المخلة بعدما تتحقق لجنة الرقابة على المصارف من المخالفات الحاصلة من قبل المصرف قيد التحقيق (المادة 9 من القانون رقم 67/28) و عملاً بالمادة 149 من قانون النقد والتسليف التي تحدد الاصول الرقابية الواجب اعتمادها من قبل لجنة الرقابة على المصارف.

41. ان هذا الترابط بالمواد بين قانوني النقد والتسليف والقانون رقم 67/28 الذي أنشأ لجنة الرقابة على المصارف والهيئة المصرفية العليا يدل بشكل واضح ان مصرف لبنان هو الناظم الاول والاخير للقطاع النقدي والمصرفي، وعليه فإن نظام الهيئة المصرفية العليا ومرجعيتها هما المصرف المركزي وعلى رأسه الحاكم ليس الا وتنحصر بالتالي مهام الهيئة المصرفية العليا بإنزال العقوبات الادارية على المصارف المخلة عملاً بالمواد 148 و149 من قانون النقد والتسليف .

42. ان ما اوضحناه اعلاه هو النظام الوضعي والجاري العمل به في القطاع المصرفي من ضمن تطبيق القوانين التي ترعى هذا القطاع والمرتبطة بالقانون الاساسي والعضوي (Loi organique) اي قانون النقد والتسليف الصادر سنة 1963 وسوف نبين فيما يلي مدى (عدم) مطابقة "مشروع قانون الإصلاح" مع المواد المدرجة والمستحدثة فيه مع قانون النقد والتسليف والقوانين التابعة له واهمها القانون رقم 67/28. سبق وذكرنا آنفاً، عندما تطرقنا الى لجنة الرقابة على المصارف، ان تشكيلة الهيئة الجديدة المعتمدة في "مشروع قانون الإصلاح" تشكل مخالفة قانونية وادرية للتنظيم المصرفي في لبنان وانتهاكاً لمبدأ الاستقلالية ووحدة المصرف المركزي والأجهزة العاملة لديه. كما وان اعادة تشكيل الهيئة برمتها هو خرق لمبدأ الاستقلالية ووحدة التنظيم المصرفي تحت راية المصرف المركزي (Indépendance et intégrité des statuts et des fonctions dans le secteur bancaire sous l'autorité de la Banque centrale)

43. ان التعديل للمادة 10 في القانون رقم 67/28 كما جاء في "مشروع قانون الإصلاح" مشوب بخروقات عديدة اهمها اثنين: الحدّ من استقلالية المصرف المركزي، والتبعية السياسية المباشرة والمبطنة للهيئة. يتضح ما يلي من مسألة الحدّ من استقلالية المصرف المركزي، حيث جاء الخرق في تشكيل الهيئة المصرفية العليا الجديدة من أعضاء مستحدثين ليسوا مدرجين في المادة 10 الجاري العمل بها منذ إقرار القانون رقم 67/28:

- ادخال رئيس لجنة الرقابة على المصارف إلى الهيئة المصرفية العليا هو خرق فاضح لفصل الرقابة عن المعاقبة في صلب قانون النقد والتسليف الذي ميّز في ابوابه الستة بين الرقابة المصرفية المعطاة للجنة الرقابة (المادتان 148 و 149) وسلطة المعقابة الادارية المعطاة للهيئة المصرفية العليا (المادتان 208 و 209)

- ان ادخال رئيس لجنة الرقابة على المصارف في عداد اعضاء الهيئة المصرفية العليا هو طعن جوهري في هيكلية المصرف المركزي واعادة خلط المهام بين اجهزته الادارية والرقابية والعقابية، وهو يضرب مبدأ الاستقلالية الذي يجب ان يرعى دوماً هيكلية ودور المصرف المركزي في اي تعديل تنظيمي او وظيفي له.

- ان المزج بين المهام الرقابية وسلطة المعاقبة ضمن الهيئة المصرفية العليا يحد من استقلالية عمل المصرف المركزي ويخلق مزاحمة بين اجهزته، اي جهاز الرقابة وجهاز المعاقبة ويهمش دور المجلس المركزي والحاكم الراعي لتلك الاستقلالية.

- استبعدت المادة 10 المعدّلة في "مشروع قانون الإصلاح" المرجعية القضائية في تشكيل الهيئة باستبعاد قاضي معين بمرسوم بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، وهذا يشكل طعناً آخراً، بمبدأ استقلالية عمل الهيئة كما جاء في قانون النقد والتسليف، اذ ان وجود قاضي في عضوية الهيئة كان ضمانة لعملها وللقرارات العقابية التي هي مخولة لاتخاذها اذ كون مهام اللجنة لا تتوقف فقط على امور التخمين معاييرها وكيفية اعدادها بل هي تتعدى هذه الخبرات لتأخذ طابع شبه قضائي من خلال قرارتها التي تؤدي الى تصفية المصرف وتوزيع موجوداته، وهذا عمل يتعدى العقوبات الادارية ليشمل اموراً قضائية تكون المحاكم المدنية هي صاحبة الاختصاص، وبالتالي فمن الاولى ان تكون عضوية قاضي متمرس ومن درجة عليا جالساً في الهيئة المصرفية العليا.

- لقد ادخل اعضاء جدد في الهيئة المصرفية العليا، كخبراء قانونيين وماليين ومصرفيين، يتم تسميتهم وتعيينهم من قبل الوزراء المختصين، وهذا خرق فاضح لاستقلالية الهيئة والمصرف المركزي، اذ لا يجوز تدخل السلطة التنفيذية في المساهمة في تأليف اعضاء الهيئة، كون هذه الهيئة يجب ان تكون منفصلة عن اي تدخل سياسي حكومي مباشر، وبالتالي فإن تعيين ثلاثة خبراء من قبل السلطة التنفيذية من أصل ستة اعضاء تتشكل منهم الهيئة هو انتهاك مباشر لاستقلالية الهيئة والمصرف المركزي. فضلاً انه في "مشروع قانون الإصلاح" تمّ نزع الصوت المرجح للحاكم واعتماد القرار الى أكثرية أربعة أعضاء. وبالتالي، تصبح الهيئة بشكل مباشر وغير مباشر تحت وصاية الخبراء المسمين والمعينين من قبل الوزراء.

- ليس من الجائز ان يعهد الى هيئة تابعة لمصرف لبنان او أي هيئة إدارية مستقلة حائزة على صلاحيات موسعة وشبه قضائية ان تضم أعضاء من القطاع المهني الخاص وإزاحة الأعضاء التابعين للإدارة العامة والقضاء، كونهم الضمانة المؤسساتية الادارية للدولة.

يراجع: التقرير العام لمجلس شورى الدولة الفرنسي للعام 2001 والمخصص للإدارات الإدارية المستقلة

Rapport Public 2001 : Les autorités publiques indépendantes
Page 312: toutes ces autorités indépendantes ont bien sûr un président qui anime le collège et dirige les services et peut se distinguer des autres membres par son mode de désignation, la durée de son mandat ou l'exercice de certaines prérogatives. Ce président peut être désigné ès qualité, cas du gouverneur de la Banque de France qui préside de droit la Commission bancaire. Ce président fixe l'ordre du jour des réunions et a généralement voix prépondérante en cas de partage des voix.

44. نصت المادة 3 من "مشروع قانون الإصلاح"، تحت عنوان اهداف هذا القانون:، انه عند تطبيق هذا القانون يتمّ السعي الى تحقيق الاهداف التالية: (1) تعزيز استقرار النظام المالي، (2) ضمان استمرارية الوظائف الاساسية للمصارف، (3) حماية الودائع في عملية التصفية والإصلاح، (4) الحدّ من استخدام الاموال العامة في عملية اصلاح وضع المصارف. بعد ان حددت هذه المادة أهداف "مشروع قانون الإصلاح" في مادته 3، قامت مادته 5 بتعديل المادة 10 من القانون رقم 67/28 لجهة تشكيل الهيئة المصرفية العليا واستحدثت باقي المواد "مشروع قانون الإصلاح" عبر توسيع صلاحيات ومهام الهيئة بشكل منفصل تماماً عن المصرف المركزي وعن مرجعية اجهزته الاساسية (المجلس المركزي والحاكم).

45. وفي مقاربة بين المادة 3 من "مشروع قانون الإصلاح" الذي يحدد اهداف هذا القانون بأنه يعزز استقرار النظام المالي، يتبّين ان هذا القانون يأتي ضمن هيكلية التنظيم المصرفي المولج به مصرف لبنان وضمن هيكليته، كون مصرف لبنان، من خلال المجلس المركزي وصلاحياته الممنوحة في قانون النقد والتسليف وتحديداً في المادتين 33 و70 منه والتي نوضحها كالآتي:

- نصت المادة 33 ان المجلس.... يتمتع بالصلاحيات التالية دون ان يكون لهذا التعدد طابع حصري: يحدد سياسة المصرف النقدية والتسليفة، (2) يضع انظمة تطبيق هذا القانون.

- جاء في المادة 70 ان مهمة المصرف تتضمن بشكل خاص ما يلي: (1) المحافظة على سلامة النقد اللبناني (2) المحافظة على الاستقرار الاقتصادي (3) المحافظة على سلامة اوضاع النظام المصرفي.

- لم يرِد "مشروع قانون الإصلاح" أية مرجعية للمصرف المركزي، ولم يلحظ له اية مهام تنظيمية او حتى استشارية في عملية وضع المصارف وإعادة تنظيمها.

- يأتي "المشروع قانون الإصلاح" منعزلاً عن المصرف المركزي واجهزته الأساسية، اي المجلس المركزي والحاكم، علماً ان مهام تحديد ورسم وتطبيق السياسة النقدية والمالية تعود له وله حصراً كما يستدل في قانون النقد والتسليف.

46. لحاكم مصرف لبنان والمجلس المركزي صلاحيات السهر والمحافظة على تطبيق السياسة النقدية واستقرار النظام المالي في البلاد. اما "مشروع قانون الإصلاح"، فقد نصّب الهيئة المصرفية العليا بمنصب الجهاز الاعلى للمصرف المركزي، متجاهلاً دور ومهام المجلس المركزي والحاكم كما يلي:

- فمن هيئة مصرفية مولجة بتنفيذ العقوبات الإدارية، اصبحت الهيئة المصرفية العليا ترسم وتعزز استقرار النظام المالي وتقوم بمهام موسعة من تخمين وتقييم واقرار تصفية المصارف دون اية مرجعية ادارية او قضائية.

- ومن سلطة مقيدة (Compétence liée) في تنفيذ العقوبات الادارية المحددة في المادة 208، أصبح للهيئة المصرفية العليا سلطة استنسابية (Pouvoir discrétionnaire) في تقرير مصير المصارف ووضعها قيد الاصلاح واجراء عملية التصفية.

- ان هذه السلطة التقديرية والتقريرية لم تكن يوماً لتُمنح لأي هيئة أو لجنة تابعة لمصرف لبنان من خارج اجهزته الاساسية اي المجلس المركزي والحاكم.

47. ان القانون رقم 67/28 الذي أنشأ لجنة الرقابة على المصارف والهيئة المصرفية العليا، حدد بشكل واضح مهام كل من هاتين الجهتين التابعتين للمصرف المركزي. أُسنِد للجنة الرقابة على المصارف مهام الرقابة الدورية على المصارف عملاً بالمادتين 148 و149 من قانون النقد والتسليف وهذه الرقابة تبقى مرتبطة بحاكم مصرف لبنان؛ اما الهيئة المصرفية العليا، فحُصرت مهامها بفرض العقوبات الادارية المنصوص عنها في المادة 208 من قانون النقد والتسليف على المصارف.

48. منح القانون رقم 67/28 الهيئة المصرفية العليا حق اقرار وضع اليد على المصارف المتعسرة، وذلك لمدة سنة محددة من تاريخ انشائها على الا تتجاوز اخر العام 1968 (المادة 23 من القانون رقم 67/28)، وقد وضع احكام وترتيبات وضع اليد تحت اشراف المحكمة المصرفية الخاصة (المادة 30 من القانون رقم 67/28 ؛ ويستفاد مما اوردناه ان الهيئة المصرفية العليا (قبل مشروع قانون الإصلاح)، هي:

- هيئة ادارية ذات سلطة مقيدة بإقرار العقوبات الإدارية المحددة بالمادة 148 من قانون النقد والتسليف.

- لها سلطة وضع اليد على المصارف المتعسرة لمدة زمنية محددة وأقصاها لغاية 1968/12/31، وهي سلطة موضوعة تحت اشراف السلطة القضائية أي المحكمة المصرفية الخاصة كون قرار وضع اليد المؤدي الى نوع من التصفية للمصرف هو قرار قضائي يوجب احترام القواعد والاصول القضائية، ويرتب بالتالي فصل السلطات الادارية عن القضائية.

- على الهيئة المصرفية العليا ان تنظر بالقضايا التي تعرض عليها وتحال لها من قبل لجنة الرقابة على المصارف والتي بدورها (اي لجنة الرقابة على المصارف) عليها أن تطلع تباعاً حاكم مصرف لبنان على اوضاع المصارف اجمالاً وإفرادياً (المادة 10 من قانون 67/28).

- واضح ان لكل من اللجنة والهيئة مهام منفصلة ومحددة ومرتبطة بحكامية مصرف لبنان.

49. اما "مشروع قانون الإصلاح"، فأتى ليقضي على هذا التنظيم المصرفي برمته اذ، بذريعة تعزيز نظام الاستقرار المالي:

- همّش دور المجلس المركزي والحاكم، اذ لم يعد لهما اية مرجعية لا على لجنة الرقابة ولا على الاعمال الموسعة المعطاة للهيئة المصرفية العليا.

- وسّع صلاحيات الهيئة المصرفية العليا لتصبح صلاحيات استنسابية واعطيت سلطة تقديرية حتى على اعمال لجنة الرقابة على المصارف التي اصبحت ترفع توصياتها للهيئة فقط ويحق لهذه الأخيرة ألا تأخذ بتلك التوصيات.

- أعطى للهيئة المصرفية العليا سلطة الفصل والتقرير بمفردها في تصفية المصارف، ولها كامل الصلاحية في امور التخمين وتعيين المصفيين والمديرين المؤقتين وتحديد مهامهم وعزلهم دون اي مراقبة قضائية مسبقة ودون اي مراعاة لحق الدفاع للمصرف المقرر تصفيته او اي احترام لمبدأ الوجاهية الواجب احترامه عندما تتخطى العقوبات الادارية حدودها المسلكية (Disciplinaire) لتصبح من مصاف الاحكام شبه القضائية.

50. لكل هذه الأسباب، فإن "مشروع قانون الإصلاح" هو غير دستوري، كونه يخرق مبدأ استقلالية مصرف لبنان من ناحيته التنظيمية والوظيفية ويمس بوحدة انظمته واحكامه ويعرض السياسة المصرفية والنقدية للخطر وتدخل السلطات الحكومية.

51. كما ان "مشروع قانون الإصلاح" لم يحترم مبدأ فصل السلطات، كونه منح الهيئة المصرفية العليا صلاحيات تقريرية واستنسابية في تحديد العقوبات على المصارف، وبالأخص تحديد وتنظيم امور التصفية دون اي رقابة قضائية مسبقة واي حق للدفاع للمصارف المقرر تصفيتها.

52. لم تتضمن الصلاحيات المعطاة للهيئة المصرفية العليا اية ضوابط قانونية وقضائية للمهام الجديدة الممنوحة لها.

53. من المسلّم به في القانون والاجتهاد الدستوري ان أية سلطة إدارية تتمتع بحق اقرار عقوبات ادارية موسعة يجب أن تكون مصانة من قبل المشرع بضوابط وحصانات تكفل مبدأ حق الدفاع والوجاهية تجاه الاشخاص المعاقبين (Droit de la défense et principe du contradictoire).

يراجع: قرار المجلس الدستوري الفرنسي تاريخ 17 كانون الثاني 1989: لا يجوز إلقاء أية عقوبة على الشخص المرخص له دون تمكين هذا الأخير من ابداء ملاحظاته على الأفعال المنسوبة إليه كما وامكانية هذا الأخير من الاطلاع على الملف خاصته.

ويراجع أيضاً قرارات المجلس الدستوري الفرنسي:
DC No. 84-173 du 26 juillet 1984
,DC No. 86 -217 du 18 septembre 1986
كما يراجع أيضا تقرير مجلس شورى الدولة الفرنسي تاريخ 8 كانون الاولى 1994"
"Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions

54. لم يلحظ "مشروع قانون الإصلاح" أية آليه وأصول قانونية لضمان حق المصرف المقرر تصفيته من الدفاع عن نفسه والاطلاع على ملفه أثناء التحقيقات وابداء رأيه في عمليات التخمين والادارة المؤقتة الجارية بحقه، وهذا خرق فاضح للمبادئ الدستورية.

55. ان "مشروع قانون الإصلاح" لم يلحظ ما إذا كانت الهيئة المصرفية العليا في حلتها الجديدة هي استثنائية وذات مهام استثنائية محددة في المهام والزمان، وان الصمت المطبق من قبل "مشروع قانون الإصلاح" لهذه الناحية يوحي ان هذه الهيئة المصرفية العليا التابعة اصلاً لهيكلية مصرف لبنان أصبحت تغرّد خارج السرب المصرفي والمالي المدون في قانون النقد والتسليف لتصبح سلطة ذاتية تناهض سلطة مصرف لبنان وتنقلب عليه.

56. ان تهميش دور مصرف لبنان وأجهزته الأساسية من إعداد وإصدار مشاريع قوانين منفلتة من أي تنظيم مصرفي ومالي ومتحررة من أية ضوابط إدارية وقضائية يعرّض الاستقرار المالي والسياسة المصرفية المؤتمن عليهما مصرف لبنان وعلى رأسه المجلس المركزي والحاكم للخطر.

57. من أهم ميزات التشريع السليم قابليته للقراءة (Lisiblité)، وهذه حاجة للمعنيين، وللجهات الرسمية، وللقضاة، وللمحامين. فالتشريع غير المقروء يكون غير قابل للتفسير وللتطبيق السليم، ويصبح مصدراً لنزاعات ودعاوى. حتى لو لم تكن النصوص المختلفة المتعلّقة بموضوع واحد مجمّعة في نصّ واحد (وهذا هو الحال، كما رأيناه أعلاه، بالنسبة لقانون النقد والتسليف والقوانين المصرفية اللاحقة)، تبقى هذه القوانين مقروءة إذا كانت متجانسة، دون تناقض بينها، ودون تكرار وازدواجية. وهذا ما حرص عليه المشترع اللبناني منذ العام 1963، إذ جاء كل قانون جديد متلائماً مع النصوص السابقة، ومبنياً على ركيزة واحدة، ومشدوداً نحو هدف واحد (وهو إعطاء مصرف لبنان ما يلزم لإتمام مهامه الملحوظة في المادة 70)، وكانت كل هيئة جديدة مستقلّة عن الهيئات السابقة دون تشابك بينها. أمّا "مشروع قانون الإصلاح"، فجاء بعيداً كل البعد عن كل ذلك. فعدى ان أسبابه الموجبة جاءت إنشائية غير علميّة، وموجزة (نصف صفحة) بشكل لا يتلاءم مع نصّ بهذا الحجم وهذه الأهمية وهذا التعقيد التقني (للمقارنة، فان الأسباب الموجبة لمشروع قانون النقد والتسليف تقع في 34 صفحة)، فان نصّ "مشروع قانون الإصلاح" جاء مليئاً بالأخطاء؛ نعطي مثلاً واحداً عن ذلك: في "قائمة المحتويات"، عنوان الباب الثاني هو "الهيئة المصرفية العليا بإصلاح وضع المصارف"، في حين ان في متن النصّ، العنوان هو "الهيئة المختصة بإصلاح وضع المصارف"؛ إلى ذلك، فان أول مادة من هذا الباب الثاني، وهي المادة 10، أصبحت غير قابلة للقراءة بعد تعديلها مراراً من مسودة إلى أخرى في الأيام والساعات التي سبقت الموافقة على مشروع القانون: لا يُفهم لماذا المادة 10 تبدأ بتعديل المقطع الأول والمقطع الأخير من المادة 10 من القانون رقم 67/28 فيما خصّ أعضاء الهيئة المصرفية العليا، في حين ان الباب الثاني معنّي بالهيئة المختصة بإصلاح وضع المصارف. فقد حُذفت في إحدى المسوّدات الفقرة الإفتتاحيّة لهذه المادة 10 التي كانت تنصّ على ان الهيئة المختصة هي الهيئة العليا.

58. أمّا في مضمون "مشروع قانون الإصلاح"، فان أحكامه أفقدت التشريع المصرفي كل تجانس. فإذا كان الهدف من وراء هذا المشروع إنشاء آلية وجهات معنيّة بإصلاح وضع المصارف وإعادة تنظيمها (إثر الأزمة النظامية التي تعرّض لها القطاع المالي والمصرفي اللبناني) منفصلة عن مصرف لبنان وعن النظام التشريعي المصرفي الحالي (الذي كان يحاكي فقط تعثّر فردي لمصرف محدّد)، فكان من الأجدر وضع قانون مستقل تماماً عن القوانين الموجودة، متضمناً جهات جديدة لا علاقة لها بالجهات الموجودة؛ وحتى هذا ما كان ليصحّ إلاّ إذا حُددت لتطبيق هذا القانون مدة تنتهي مثلاً بنهاية عملية إصلاح وإعادة تنظيم القطاع المصرفي، بحيث يكون هذا القانون إستثنائياً محصوراً بحلّ أزمة المصارف

الناشئة عن الأزمة المالية، وبعد حلّ الأزمة تعود النصوص السابقة لتنطبق وتُحلّ الجهات المستحدثة في مشروع القانون. وهذا ما لم يفعله من وضع مشروع القانون: فقد خلط "مشروع قانون الإصلاح" بين جهات جديدة وجهات موجودة سابقاً، وغيّر إسم و/أو تشكيل و/أو مهام الجهات الأخيرة، دون أن يُفهم ما إذا حلّت الجهات الجديدة محل الجهات الموجودة فقط لحاجات تطبيق "مشروع قانون الإصلاح" أو أيضاً في مهماتها الحالية المرعيّة بالقوانين المعمول بها منذ نصف قرن.

59. كانت مسودّة "مشروع قانون الإصلاح" المؤرخة في 4 نيسان 2025 تتضمّن مادة (38) تنظّم (بشكل غير واضح بتاتاً) *"مدى تطبيق قوانين وأنظمة أخرى"*، وتنص على ان هذا القانون يطبّق *"حصراً في الحالات والأوضاع المذكورة في أحكامه، وتحلّ أحكامه مكان أحكام أي قوانين أو أنظمة أخرى تتعارض مع مضمونه مثل"* قانون التجارة، وقانون النقد والتسليف للقانونين رقم 67/2 و 67/28، والقانون رقم 110 للعام 1991، وغيرها. فان هذه المادة (38)، مع كل مساوئها (كيف يمكن إحلال القانون الجديد محل القوانين السابقة، وفي الوقت عينه إستخدام جهات أُنشئت ونُظمّت في القوانين السابقة ؟) ، تمّ حذفها من المسوّدة الأخيرة المؤرخة في 12 نيسان 2025 والتي تمّ الموافقة عليها من قبَل مجلس الوزراء.

60. زدّ على ذلك ان "مشروع قانون الإصلاح" أدرج بنداً في المادة ٢٣ منه تنص انه تطبق حصراً احكام الباب ٩ من هذا القانون على عملية التصفية وتحل مكان أي قوانين وأنظمة أخرى تتعارض مع مضمونها. بالتالي، يكون "مشروع قانون الإصلاح" قد أمعن في شرذمة القوانين الناظمة لمصرف لبنان والضامنة له ولاستقلاليته. يتبيّن من هذه المادة أنها حددت أن الباب التاسع من 'مشروع قانون الإصلاح' المتعلق بـ'عملية التصفية' يحلّ محلّ أي قوانين وأنظمة أخرى تتعارض مع مضمونها، لكنها لم تحدد بالمقابل أية ارجحية قانونية لباقي المواد والابواب فيه، بالرغم من تعارضها مع القوانين الناظمة لمصرف لبنان وغيرها من قوانين التجارة التي تتعلق بشكل مباشر بنصوص هذا المشروع، لا سيما على سبيل المثال المادة 16 من الباب الخامس منه والتي تحدد وتوسع صلاحيات الهيئة المصرفية العليا والتي اصبحت تعنى بمفردها بعملية اصلاح وضع المصارف بمعزل عن مصرف لبنان التي لم يكن له أصلاً تلك الصلاحيات. هل حلّت هذه الهيئة مكان مصرف لبنان مع صلاحيات جديدة ؟ ام انها بقيت تعمل تحت رعايته وانظمته من منظار وهمي فقط؟ اليس من الاجدى والأولى ان تمنح هذه

الصلاحيات الإصلاحية الى مصرف لبنان على ان تساق فيما بعد من خلاله الى الهيئات والدوائر التابعة له ؟

61. في غياب أسباب موجبة جدّية "لمشروع قانون الإصلاح"، لا يُفهم كيف كان سيتّم تطبيق أحكام المادة 38 المحذوفة، كما لا يُفهم كيف سوف يتّم الآن تطبيق "مشروع قانون الإصلاح" في غياب مادة مماثلة تضع صلة وصل بين القوانين القديمة والقانون الجديد. فما الداعي مثلاً للخلط بين "الهيئة المختصة" و"الهيئة المصرفية العليا"؛ وهل الهيئة الأخيرة لا تزال قائمة في إطار القانون رقم 67/28 أم أنها أصبحت موجودة فقط في إطار "مشروع قانون الإصلاح"؛ وفي الحالة الأولى، هل كيفية تشكيلها الملحوظ في "مشروع قانون الإصلاح"، والناجمة عن تعديل المادة 10 من القانون رقم 67/28 تنطبق في إطار القانونين السابقة أيضاً أو فقط في إطار "مشروع قانون الإصلاح" ؟ ونفس الأسئلة تطرح بالنسبة "للمحكمة الخاصة" التي أنشأها القانون رقم 110 الصادر بتاريخ 1991/11/7 والمتعلّق "بإصلاح الوضع المصرفي" (المادة 15) والتي تبنّاها "مشروع قانون الإصلاح" (في المادة 29).

•

• •

نرجو أن تكون هذه الدراسة قد ألقت الضوء على مدى وأهمية إستقلالية مصرف لبنان لتحصين دوره ومهامه الأساسية في المحافظة على سلامة النقد اللبناني، والاستقرار الإقتصادي، وسلامة النظام المصرفي، وتطوير السوق النقدية والمالية (المادة 70 من قانون النقد والتسليف)، وألقت أيضاً الضوء على مدى وأهمية مبدأ تجانس التشريع المصرفي الذي حافظ عليه المشترع، بالرغم من كل الصعاب، على مدى 62 سنة (منذ صدور قانون النقد والتسليف في العام 1963).

كما نرجو أن تكون هذه الدراسة قد أظهرت كيف ان مشروع القانون المتعلّق "بإصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها" بحلّته الحالية، والذي أقرّه مجلس الوزراء بتاريخ 12 نيسان 2025، يمسّ مباشرة بالمبدأين الأساسيين الذين بُني عليه مصرف لبنان والقطاع المصرفي برمّته: إستقلالية مصرف لبنان وتجانس التشريع المصرفي.