

دراسة قانونية عن إستقلالية مصرف لبنان
ومبدأ تجانس التشريع المصرفي

د. نصري أنطوان دياب
محام بالإستئناف
بروفسور في كليات الحقوق

بديع مكرزل
محام بالإستئناف

العَدَلُ

مَجَلَّة

نقابة المحامين في بيروت

مجلة حقوقية تصدر كل ثلاثة اشهر

السنة الثامنة والخمسون

٢٠٢٥

العدد الرابع

دراسة قانونية عن إستقلالية مصرف لبنان ومبدأ تجانس التشريع المصرفي

د. نصري أنطوان دياب
محام بالإستئناف
بروفسور في كليات الحقوق

بديع مكرزل
محام بالإستئناف

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان مبدأ الاستقلالية الملازم لمصرف لبنان وفقاً للنظم والأحكام التي تم وضعها في القانون الأساسي المعروف بقانون النقد والتسليف الصادر بمرسوم رقم ١٣٥١٣ تاريخ ١/٠٨/١٩٦٣. سنبيّن ان التشريع اللبناني كرس وحافظ على مدى ستة عقود، أي منذ إقرار قانون النقد والتسليف في العام ١٩٦٣، على استقلالية المصرف المركزي، وانه حافظ أيضاً على تجانس (Cohérence) التشريع المصرفي. إلا ان القانون رقم ٢٣ المتعلق "بإصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها" (المعروف بـ Bank Resolution Law) الصادر بتاريخ ١٤ آب ٢٠٢٥ (فيما بعد، "قانون إصلاح وضع المصارف") من شأنه أن يمسّ بمبدئي إستقلالية مصرف لبنان وتجانس التشريع المصرفي.

من هذا المنطلق، سنتطرق ايضاً لمدى تطابق أحكام هذا القانون مع مفهوم الاستقلالية الخاص بالمصرف المركزي، لنحدّر من اعتماد قوانين وأنظمة قد ترتب مخاطر قانونية على الوحدة التنظيمية (Intégrité structurelle) للمصرف المركزي، ان من خلال الشذمة التشريعية للهرمية التنظيمية للمصرف المركزي الذي انشئ على اساسها او من ناحية المخالفة للمبادئ الدستورية والتشريعية والإدارية.

سنقسّم هذه الدراسة الى قسمين: القسم الأول، يعالج مبدأ إستقلالية مصرف لبنان وتلازم هذه الاستقلالية مع ضمان وحدته ونظمه وأجهزته وترابطها في القيام بمهامها كمؤسسة ادارية مستقلة عن اي رقابة او وصاية من السلطة التنفيذية، ويعالج ايضاً مبدأ تجانس التشريع المصرفي. أما القسم الثاني، فيبيّن مكامن خطر الشذمة التشريعية المعتمدة في قانون إصلاح وضع المصارف وخطر مخالفة هذا القانون لمبدأ الاستقلالية المنوط بمصرف لبنان.

القسم الأول: إستقلالية مصرف لبنان

١ - أنشئ مصرف لبنان، وهو المصرف المركزي للجمهورية اللبنانية، بموجب القانون المنقذ بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ الصادر في الأول من آب ١٩٦٣ بعنوان "قانون النقد والتسليف". وقد جاء هذا القانون بشكل تقنين أو مدوّنة قانونية شاملة ومتكاملة (Code)، ينشئ المصرف المركزي وينظّم القطاع المصرفي التجاري. وقد الغت المادة الأخيرة منه (المادة ٢٣٠) جميع الأحكام القانونية والتنظيمية المخالفة لأحكامه.

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

٣ - بالفعل، أكدت الأسباب الموجبة لمشروع قانون النقد والتسليف على استقلالية المصرف المركزي، حيث جاء فيها ما يلي (الصفحتان ١٠ و ١١):

"وعند وضع قانون المصرف المركزي ونظامه كان أول هم للحكومة إستقلال هذه المؤسسة وفعاليتها كي يتسنى للمؤسسة الجديدة القيام بمهمتها بتجرّد وفي اتجاه مصالح البلاد الدائمة.

...

ولاستقلال المصرف المركزي إزاء السلطات السياسية نفس الأهمية. لا شك 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 ولا منح الرأسمال من قبل الحكومة يجب أن يجعلنا من المصرف المركزي مصلحة تابعة لها. لذا يحدّد المشروع علاقات الدولة بالمصرف المركزي. والحكومة إذ تستوحي، من جهة، نظام بلادنا الحرّ، ومن جهة أخرى، التطور، في النطاق العملي (وعلى الرغم من النصوص أحياناً) لمفهوم العلاقات بين السلطات العامة والمصارف المركزية، حتى المؤممة، رأّت أن تترك للمصرف المركزي المقبل الأكثر من المبادرة والإستقلال واضعة علاقاتها به على صعيد تعاون وثيق يجد أول تعبير له في تأليف مجلس المصرف المركزي نفسه".

وهذا ما أكّد عليه السيد جوزف أوغورليان، رئيس لجنة وضع قانون النقد والتسليف والنائب الأول لحاكم مصرف لبنان (وقد حلّ محل الحاكم بعد تولّي الأخير منصب وزارتي)، في كتابه عن تاريخ العملة اللبنانية:

"Aussi importante est l'indépendance de la banque centrale à l'égard des pouvoirs politiques".

يراجع:

Joseph Oughourlian, *Histoire de la monnaie libanaise*, érès, 1982, page 205.

٤ - المصرف المركزي هو مؤسسة عامة إدارية ومالية مستقلة (المادة ١٣ من قانون النقد والتسليف)، وهو من هذا المفهوم يتمتع باستقلالية تامة عن السلطة التنفيذية والحكومة. بمنحه الشخصية المعنوية، المستقلة عن شخصية الدولة، يكون المشرع 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.

الإستقلالية عن الحكومة التي منحها المشرع لمصرف لبنان هي شبه كاملة، سواء في تحديد السياسات أو في تنفيذها. وتتمثل هذه الاستقلالية خاصة في التفويض الذي أعطاه المشرع لمصرف لبنان، في المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف، للقيام بما يلزم للمحافظة على استقرار (سلامة) النقد اللبناني، إذ انه معلوم ان أحد المعايير الأساسية لاستقلالية المصارف المركزية يكمن في حرّية التحرك في المسائل المتعلقة بالنقد الوطني.

يراجع:

Tobias Adrian, Ashraf Khan, Lev Menand, *A New Measure of Central Bank Independence*, International Monetary Fund, February 2024.

وليس موجب الاتفاق مع وزير المالية كلما أراد مصرف لبنان التدخل في سوق القطع، شارباً كان أو بائعاً، إلا إثبات إضافي ان المبدأ هو الإستقلالية التامة للمصرف في نشاطه التقني والمصرفي، وان الاستثناء الحصري والصريح هو موجب الاتفاق مع وزير المالية في هذه الحالة المحددة حصراً (في المادة ٧٥ من قانون النقد والتسليف).

يراجع:

غسان العياش، المصرف المركزي والدولة، إتحاد المصارف العربية، ١٩٩٨، صفحات ١٨٦، ١٨٧، و ١٨٩.

٥ - إن استقلالية المصرف المركزي ليست مجرد مفهوم عابر أو عبارة إنشائية، بل هي ركيزة أساسية نابعة من كونه مؤسسة عامة تتمتع باستقلال إداري ومالي. يجب بالتالي دراسة بشكل مفصل 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.

٦ - تستند هذه الاستقلالية إلى ثلاث ركائز رئيسية، أقرها الفقه وأكدتها القرارات الدستورية، وهي:

أ - السلطة التقديرية: 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، شخص معنوي عام مكلف تنظيم وإدارة ومراقبة القطاع المالي والمصرفي في البلاد، وضمان استقراره وسلامته (المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف). وهو يمارس لهذه الغاية صلاحيات وامتيازات السلطة العامة (Prérogatives de puissance publique)، إذ أنه يتخذ القرارات الإدارية الأحادية الملزمة للقطاع المصرفي (المواد ٢٦ و ٧٠ و ٧٦ الخ من قانون النقد والتسليف).

يراجع:

René Chapus, *Droit administratif général*, T.1, Montchrestien, 2008, 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 - الاستقلالية التنظيمية والوظيفية: 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 أن،

من الناحية التنظيمية، هو، كما أشرنا إليه أعلاه، الشخص المعنوي العام المكلف بمفرده تنظيم وإدارة ومراقبة القطاع المالي والمصرفي في لبنان، وضمان استقراره وسلامته (المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف). كما ان المصرف المركزي يتمتع بالإستقلال المالي، ولا يخضع للقواعد التي تخضع لها المؤسسات العامة (المادة ١٣)، وينطبق القانون الخاص على عملياته وعلى موظفيه (المادة ٣٣). كما ان علاقة مصرف لبنان بالسلطة التنفيذية تُظهر أن لا وجود لأي علاقة تبعية: 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 ٢٨)؛ 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 بالعبارات المعتمدة في الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور (التي أُضيفت على الدستور في العام ١٩٩٠) التي تنصّ عن أن "النظام قائم على الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها". إذاً، بين مصرف لبنان والحكومة (وبشكل خاص وزير المالية) إستقلالية وتعاون. وقد كرّس قانون النقد والتسليف هذا التعاون بين المصرف المركزي والحكومة صراحةً في القسم السادس من الباب الثاني المعنون "مهمة المصرف العامة": يتعاون المصرف المركزي مع الحكومة ويقدم لها المشورة (المادة ٧١)، ويقترح عليها التدابير التي يرى ان من شأنها التأثير المفيد... وتستشير الحكومة المصرف في القضايا ... (المادة ٧٢).

ج - **الطابع الإداري الذاتي**: تتمتع المؤسسات العامة المستقلة بطابع إداري ذاتي (Caractère propre) يجعل منها أشخاصاً من 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. ينطبق هذا على مصرف لبنان، 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 يرقاه، 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 ١٣ من قانون النقد والتسليف). جاء في الأسباب الموجبة لقانون النقد والتسليف (الصفحة ١٠) ما يلي: "ولقد قرّرت الحكومة، نظراً للطابع العام في الدور الذي يرقى 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 ١٥) لا ينقّص من إستقلالية المصرف المركزي، بل يعزّز مكانته ويدعم دوره ذو الطابع العام. وهذا يفسّر أيضاً أحكام المادة ١١٣ من القانون التي تنظّم كيفية توزيع أرباح وتغطية خسائر مصرف لبنان. كما ان الإستقلالية المالية لمصرف لبنان تفسّر المبدأ الأساسي الذي وضعتة المادة ٩٠ من قانون النقد والتسليف أن المصرف المركزي لا يمنح قروضاً للقطاع العام (إلا في ظروف استثنائية ووفق آليّة محدّدة ومضبوطة في المادة ٩١)، بالرغم من ان المصرف المركزي هو مصرف القطاع العام (المادة ٨٥). ان عدم إمكانية الحكومة بإلزام المصرف المركزي بتمويلها وتمويل القطاع العام يشكّل أحد أهم معايير إستقلالية مصرف لبنان.

يراجع: نصري دياب، "مصير الودائع المصرفية - من خطة Lazard إلى قانون إعادة التوازن للنظام المالي"، مجلة نقابة المحامين في بيروت "العدل"، ٢٠٢٣، صفحة ٧.

٧- إستطراداً، من المفيد الإشارة إلى أمر مهم، له علاقة بسندات الدين المُصدّرة من الحكومة اللبنانية Eurobonds. ان استقلالية المصرف المركزي تجاه الحكومة له أهمية كبرى في حالات تخلف الحكومة عن دفع مستحققاتها لدائنيها الأجانب. على سبيل المثال، فان الحصانة التي تتمتع بها المصارف المركزية الأجنبية في الولايات المتحدة الأمريكية، عملاً بأحكام قانون الحصانات السيادية للعام ١٩٧٦ (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 الـ Eurobonds، عن حصانة المقاضاة وعن حصانة التنفيذ)، تبقى أصول المصرف المركزي محمية بموجب الحصانة الخاصة بها. أمّا إذا تصرّفت الحكومة الأجنبية كأمير للمصرف المركزي ولم تحافظ على علاقة "متباعدة" (At arm's length)، فعندها تنطبق نظرية الـ "Alter Ego"، ويفقد المصرف المركزي حصانته على أصوله، كونه يُعتبر غير مستقل عن الحكومة (المُتنازلة عن حصانتها). فمن مصلحة لبنان العليا، الحفاظ على استقلالية مصرف لبنان لعدم افتقاده حصانته الخاصة.

٨ - حافظت كافة التشريعات اللبنانية اللاحقة لقانون النقد والتسليف (١٩٦٣) 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 ٦٧/٢ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/١/١٦ والآيل إلى "إخضاع المصارف التي تتوقف عن الدفع لأحكام خاصة"، والمرسوم الاشتراعي رقم ٤٤ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٨/٥ الذي عدّل بعض أحكام القانون رقم ٦٧/٢، أبقا الإجراءات التي ينصّان عليها في فلك مصرف لبنان.

ب - القانون رقم ٦٧/٢٨ الصادر بتاريخ ١٩٦٧/٥/٩ والمعدّل بالقانون المنفّذ بالمرسوم رقم ١٤٠١٣ الصادر بتاريخ ١٩٧٠/٣/١٦ 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 أنشئت "لدى مصرف لبنان" (المادتان ٨ و ١٠).

ت - القانون رقم ١٦١ الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٨/١٧ والمتعلّق "بالأسواق المالية"، أنشأ هيئة وطنية للأسواق المالية يديرها مجلس يترأسه حاكم مصرف لبنان.

ث - القانون رقم ٤٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١١/٢٤ والمتعلّق "بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب"، أنشأ لدى مصرف لبنان هيئة التحقيق الخاصة (SIC) المستقلة والتي يترأسها حاكم مصرف لبنان.

٩ - كل ذلك يدلّ على ان المشترع اللبناني، وعلى مدى عقود (منذ ١٩٦٣ وعلى الأقل حتى ٢٠١٥)، تاريخ صدور قانون مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب)، بقي محافظاً على منطق مبني على المادة ٧٠ 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 التحويل النقدية، والمقاصة والتسوية - تعديل المادة ٧٠ بموجب القانون رقم ١٣٣ تاريخ

٢٦/١٠/١٩٩٩). بناءً على هذا المنطق، من الضروري منح مصرف لبنان كامل الإمكانيات لإتمام مهامه الملحوظة في المادة ٧٠: فالإلى جانب الإستقلالية التي يتمتع بها، يجب الامتناع عن تشتيت الصلاحيات بينه وبين جهات أخرى، مما يحدّ من فعالية أفعاله، وينسف مهمته، ويميّع المسؤوليات. فإستقلالية المصرف المركزي ليست مفهوماً كلياً، بل هي مرتبطة بهدف محدّد وبمهمة كلّف بها، وفي حالة مصرف لبنان الهدف والمهمة محدّدان في المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف.

يراجع:

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

١٠ - إذاً، إلى جانب مبدأ إستقلالية مصرف لبنان، هناك مبدأ آخر راسخ منذ أكثر من نصف قرن لدى المشرع والحكومات المتعاقبة نسّميه "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 هذا القانون ومع مصرف لبنان. وهذا لا يُبرّر إلاّ بغاية واحدة: عدم تشتيت الأحكام القانونية والجهات المعنية، وتمييع المسؤوليات، ونسف مهمة مصرف لبنان الوطنية الملحوظة في المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف. وإذا لم يجمع المشرع (Consolider) القوانين الصادرة في الأعوام ١٩٦٧ و ١٩٧٠ 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.

١١ - سنداً لمبدأ التجانس التشريعي، جاء قانون النقد والتسليف على شاكلة "المدوّنة القانونية" المتكاملة الشاملة الخاصة بالتنظيم المصرفي، بدليل ان قانون النقد والتسليف يشكّل إطار تنظيمي للقطاع النقدي والمصرفي بفرعيه العام (مصرف لبنان) والخاص (المصارف التجارية والمؤسسات المالية، إلخ)، وهو بمثابة قانون عضوي، وهو القانون الأسمى (Loi organique suprême) الذي يجب ان تنتظم تحته كافة القوانين والاحكام اللاحقة. قُسم قانون النقد والتسليف الى ستة أبواب: (١) النقد، (٢) المصرف المركزي، (٣) التنظيم المصرفي، (٤) العقوبات، (٥) احكام انتقالية، و (٦) احكام مختلفة ونهائية. ان هذه المدوّنة تضم مجموعة من الأحكام والقوانين المترابطة ببعضها ككل متراس ومتكامل (Corpus). كما أن اي باب من ابواب هذه المدوّنة مترابط بشكل عضوي مع باقي الأبواب، ويعتبر المصرف المركزي الراعي والحجر الأساس لهذه المدوّنة، وكل الأبواب الأخرى تدور في فلكه.

١٢ - ان استقلالية المصرف المركزي والحاكم هي من صلب وجوهر مجموعة القوانين ومدوّنة قانون ١٩٦٣ (Code de la Monnaie et du Credit)، وبالتالي:

أ - ان التعديل في مجموعة النظم والقوانين يجب ان يهدف ويكون لمزيد من الاستقلالية، وليس لإضعاف هذه الاستقلالية 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 قانون ١٩٦٣ يعرّض القطاع المصرفي برمته لفوضى والاهتزاز.

ث - يتمتع حاكم مصرف لبنان بأجهزة وأذرع رقابية واستقصائية، تمكّنه من القيام بعمله باستقلالية تامة، وبالتالي تمنع التدخل من السلطة السياسية في عمله.

ج - ان اية اعادة نظر في صلاحيات ومهام الدوائر التابعة عضويًا 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 تتسجم مع الهرمية المعتمدة في النصوص المترابطة. وبالتالي، إن أي 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 أي تدخل سياسي أو خارجي، وذلك بهدف ضمان استقرار النقد وسلامة اوضاع النظام المصرفي.

د - يعتبر حاكم مصرف لبنان من الأشخاص الأساسيين في الدولة، وهو يعيّن لولاية زمنية محددة يكون خلالها غير قابل للعزل الا لأسباب معيّنة بشكل حصري (الاستقالة، المرض، الخطأ الفادح). وبالتالي، وبعد تعيينهم، يكون حاكم مصرف لبنان ونائبه غير قابلين للعزل إلا في حالات محدّدة حصراً (المادة ١٩)؛ والمجلس المركزي هو الذي يضع النظام الخاص بهم (المادة ٣٣، فقرة ٩)، كما يؤمّن لهم وللهيكلية الداخلية للمصرف المركزي إستقلالية واسعة.

١٣ - من هذا المنطلق، ان أي تعديل يطرق على مجموعة القوانين المصرفية يتوجب عليه حكماً ان يراعي الهرمية المعتمدة في النصوص المؤسّسة (Les textes fondateurs)، إضافة الى الحفاظ والتشدد على استقلالية المصرف المركزي وقراراته المنبثقة من الحاكم، وبالتالي تجنب أي ارتباط بالسلطة السياسية والتنفيذية للدولة، مثلاً كأعطاء 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)، وهذا ينطبق أيضاً وبصورة أولى على المصرف المركزي. أقله ليس هنالك من ممارسة أي سلطة رقابية هرمية او سلطة وصاية للجهات الحكومية من مجلس الوزراء ووزير المالية.

١٤ - غير أن مبدأ الاستقلالية للمصرف المركزي لا يعني انه جزيرة معزولة داخل الدولة او العمل الحكومي. فللحكومة او الوزير المختص حضور (une 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 - نصّت المادة ٤١ من قانون النقد والتسليف أنه تنشأ في وزارة المالية "مفوضية الحكومة لدى المصرف المركزي". يدير هذه المصلحة موظف برتبة مدير عام (فئة أولى) يحمل لقب "مفوض الحكومة لدى المصرف المركزي".

ب - كما جاء في المادة ٤٣ من القانون عينه انه تبليغ فوراً الى مفوض الحكومة قرارات المجلس المركزي. وله خلال اليومين التاليين للتبليغ ان يطلب 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 إضافي وحاسم ان المصرف المركزي لا يخضع لأي سلطة رقابية أو هرمية أو وصاية، كما ان استقلاله 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 إلى 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 تبليغه 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 No. 52.

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

١٦ - ان صلاحية السلطة التنفيذية (الحكومة، وبشكل خاص وزير المالية) في الاشتراك في النظام المصرفي تقتصر على تعيينات الحاكم ونائبيه والأعضاء في لجان الرقابة او غيرها من اللجان المحددة في مجموعة النظام المصرفي. كما للسلطة التنفيذية حق الحضور في المجالس وحق الاعتراض، وذلك عن طريق وجود مفوض الحكومة؛ غير ان ممثل مدير وزارة المالية ومدير وزارة الاقتصاد في المجلس المركزي يعتبر ممثل 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 ٢٨ من قانون النقد والتسليف).

١٧ - في فرنسا، يُعدّ اي خرق لهذه الهرمية والمبادئ والنظم مخالفاً للقوانين العضوية (Loi organique)، وبالتالي مخالفاً للدستور، اذ انه يتعارض مع مبدأ استقلال النظام المصرفي وتنزّهه من اي تبعية او الحاق بالسلطة التنفيذية (Principe d'indépendance de la banque centrale).

١٨ - يعتبر المجلس الدستوري الفرنسي، وهو المرجع القضائي الأعلى الذي يحفظ المبادئ الدستورية الأساسية والحقوق، ان استقلالية المصرف المركزي، المكّسة بالقوانين، تشكّل مبدأ عاماً من مبادئ الاستقرار النقدي والمصرفي في البلاد، وبالتالي ان اي قانون او تعديل يطرأ على هذا المبدأ يعرّض القانون للطعن والالغاء أمام المجلس الدستوري. كما ان أي 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.

١٩ - في لبنان، يُعتبر قانون النقد والتسليف والمجموعة القانونية المنبثقة عنه من القوانين العضوية (Loi organique)، وهي قوانين تأسيسية وموضوعية تعلق على باقي القوانين العادية، كونها تُنشئ وتنظم وتحدد نظام القطاع النقدي والمصرفي في لبنان، كما وتنظم المصرف المركزي وهيكلته وصلاحياته. ومن هذا المنطلق، فإن النظام الأساسي (Statut) للمصرف المركزي، كما نص عليه قانون النقد والتسليف في الباب الثاني منه، هو بمثابة قانون عضوي، كونه يضع الأحكام التأسيسية للمصرف المركزي كمؤسسة إدارية عامه ترعي القطاع النقدي والمصرفي في البلاد.

٢٠ - ان المصرف المركزي كشخص معنوي من القانون العام يتمتع بالاستقلال المالي، وهو بالتالي لا يخضع لقواعد الإدارة وتسيير الأعمال وللمراقبة التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام (المادة ١٣ من قانون النقد والتسليف)، ولا سيما الأحكام والمراسيم الاشتراعية أرقام ١١٤، ١١٥، ١١٧، ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩. وبذلك، يكون المشتري قد استثنى المصرف المركزي من الرقابة التي تخضع لها دوائر الإدارة العامة. وبالتالي، يصح للمصرف المركزي هيكلية خاصة وأجهزة وقواعد مختلفة عن باقي الإدارات العامة، وتتمتع بالاستقلالية والذاتية، ولا تخضع لرقابة السلطة التنفيذية.

٢١ - ان انشاء وتنظيم المصرف المركزي في العام ١٩٦٣ هو تنظيم أولي (Originel) وليس ناتجاً عن قوانين سابقة. كان لبنان، قبل الانتداب الفرنسي، خاضعاً للقانون العثماني؛ وخلال الانتداب الفرنسي، كان مصرف سوريا ولبنان وكانت العملة المعتمدة هي الليرة السورية اللبنانية؛ وبعد الاستقلال، في العام ١٩٤٣، أصبح مصرف سوريا ولبنان هو المصرف المعتمد لإصدار الليرة اللبنانية، وكان مؤسسة خاصة برعاية فرنسية. من هذا المنطلق، يعتبر انشاء مصرف لبنان في العام ١٩٦٣، تحت الباب الثاني من قانون النقد والتسليف، هو بمثابة قانون عضوي تُحدد فيه هيكلية المصرف واستقلالته، كما تُحدد فيه باقي القوانين والأحكام التابعة له والراعية والحامية والتي بمجموعها يجب أن تتناسب وتتسق مع الأحكام والمبادئ الموضوعية في القانون، وأهمها مبدأ الاستقلالية العام وخاصة عن السلطة التنفيذية (الحكومة). لذا، فإن أي تعديل لا يمكن ان يكون له شرعية قانونية الا إذا جاء ضمن هذه الهيكلية والأحكام.

٢٢ - 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 ٧٠ من قانون النقد والتسليف). وعليه، فإن المصرف المركزي هو شريك أساسي وفاعل وضروري في أي عملية تحديث من قبل السلطات الحكومية والتشريعية تطل المدونة (Code). من هذا المنطلق يجب قراءة وتفسير المادتين ٧١ و ٧٢ من قانون النقد والتسليف، اللتين توجبان على المصرف المركزي التعاون مع الحكومة وتقديم لها المشورة فيما يتعلق بالسياسة النقدية والاقتصادية؛ كما أوضحت المادة ٧٢ أن على الحكومة أن تستشير المصرف المركزي في القضايا المتعلقة بالنقد وتدعو حاكم المصرف للاشتراك في مذكراتها 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 والحفاظ على سلامة السياسة النقدية والمالية في البلاد (المادتان ٣٣ و ٧٠ من قانون النقد والتسليف).

٢٣ - تعدّ التنظيمات المصرفية والمصارف المركزية في العالم من التنظيمات الأكثر استقلالية، وهي تلامس مبدأ السيادة المكرّس في بعض الدول (راجع: القانون الفرنسي رقم ٣٥٧

تاريخ ١٢/٥/١٩٩٨، الذي عدّل 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 أن، في فرنسا، يُعيّن الحاكم من قبل رئيس الجمهورية ويحلف اليمين امامه، وليس هناك اي رقابة عليه سوى الرقابة القضائية على اعماله وقراراته. أما فيما يخص مهامه وصلاحياته، فهو يستمدّها من القانون وحده الذي خصّه باستقلالية في ادارة واتخاذ القرار وتنظيم القطاع المصرفي وحسن سيره ومراقبته.

٢٤ - بالمقارنة مع الأنظمة والقوانين المتعلقة بالتنظيم المصرفي في الدول الأجنبية والعربية، فإنه من اللافت ان استقلالية المصرف المركزي والحاكم من صلب القوانين المعتمدة لديها:

أ - تمّ ادخال المعاهدة الأوروبية والتعهدات المنصوص عليها في صلب الدستور الفرنسي، او ما يسمى الكتلة الدستورية (Bloc de constitutionnalité)، وتحديدًا البند 2-88 من الدستور المعدّل في العام ١٩٩٢ والذي ادخل المعاهدة الأوروبية Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne - TFUE، وتحديدًا المواد ١٣٠ وما يليها التي تفرض استقلالية المصارف المركزية الوطنية عن الحكومات المركزية للدول الأوروبية؛ كما ان القانون رقم ٩٨٠-٩٣ المعدّل بتاريخ ٤ آب ١٩٩٤ كرس استقلالية المصرف المركزي الفرنسي، بعد ان ادخل احكام وشروط معاهدة Maastricht للعام ١٩٩٢، التي تنص على الاتي: (١) حاكم مصرف فرنسا لا يمكنه طلب او تلقي اي تعليمات من الحكومة او من اي جهة أخرى، و (٢) يحدد المصرف المركزي لفرنسا ويضع قيد التنفيذ السياسية النقدية والمصرفية بشكل مستقل ضمن نظام ال Eurosystem.

ب - أما فيما يخص حماية الحاكم واستقلاليته، فتنص المادة 8-142 L من قانون النقد والمال الفرنسي على انه يتمّ تعيين حاكم المصرف المركزي الفرنسي من قبل رئيس الجمهورية، وهو معين لمدة ستة سنوات غير قابلة للعزل ولا يمكن عزله لأسباب سياسية.

ج - زدّ 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 والأوروبي والاستماع اليه (اي الحاكم).

يراجع:

Loi No. 93-980 du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France

(Article 4 de la loi ; devenu article L 141-1 du Code Monétaire et Financier)

(...) 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 بذات المصاف معها امام البرلمان، مع فارق 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، فان القوانين الحديثة او العصرية، وأهمها الأوروبية، قامت بالتشدد أكثر في حماية استقلالية المصارف المركزية الوطنية، وعلى رأسها استقلالية الحاكم، وذلك عن

طريق: (١) ادخال المعاهدات الأوروبية في صلب الدساتير الأوروبية؛ (٢) اعتماد القانون الأوروبي، لا سيما المعاهدة الأوروبية TFUE كأداة تنفيذية صالحة للتطبيق من قبل الحكومات المركزية؛ و (٣) ادخال التنظيمات المصرفية الأوروبية ضمن مجموعة القوانين النقدية والمالية الى التشريعات المحلية. هذا ما يؤمن ضمان الاستقرار النقدي والمصرفي ويجنب بشكل صارم التدخلات السياسية في ادارة، وتنظيم العملة، والسياسة النقدية، والمصرفية.

ويراجع أيضاً:

- قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٩٣-٣٢٤ تاريخ ٣ آب ١٩٩٣.
 - قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٢٠٠-٤٣٧ تاريخ ١٢ كانون الثاني ٢٠٠٠.
 - قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٢٠٠٦-٥٤٠ تاريخ ٢٧ تموز ٢٠٠٦.
 - قرار محكمه العدل للاتحاد الأوروبي (CJCE) رقم ٧٤ تاريخ ١٠ تموز ٢٠٠٣.
- (كلها قرارات تؤكد على استقلاليه المصرف المركزي الوطني، واستقلالية عمله، وعدم التقيد بأي تعليمات من قبل الحكومات).
- و - من باب أولى ان يكون لبنان في ذات الاتجاه المعتمد في الاتحاد الاوروبي والقوانين والمعاهدات المدخلة في انظمة البلدان الأعضاء. مع التنويه ان الدولة اللبنانية كانت قد اعتمدت مبدأ الاستقلالية للمصرف المركزي، وعلى رأسه الحاكم، منذ العام ١٩٦٣، في وقت لم تكن هذه الاستقلالية معتمدة في فرنسا.

ز - بالمقارنة مع التنظيم المصرفي في دولة الامارات العربية المتحدة، فقد نصّ المرسوم بقانون اتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٨ في شأن المصرف المركزي وتنظيم المنشآت والأنظمة المالية وتعديلاته، ما يلي:

• المادة ٢: استقلالية المصرف المركزي: (١) يعتبر المصرف المركزي مؤسسة اتحادية عامة ذات شخصية اعتبارية ويتمتع بالاستقلال المالي والاداري وبالأهلية القانونية اللازمة لمباشرة جميع الاعمال والأنظمة التي تكفل تحقيق أهدافه؛ (٢) لا تسري على المصرف المركزي احكام القوانين المتعلقة بالمالية العامة والمناقصات والمزايدات والمحاسبة العامة والوظائف العامة وتطبيق بشأنها الانظمة الخاصة به.

• المادة ١٠: يتولى ادارة المصرف المركزي مجلس ادارة مؤلف من سبعة أعضاء، بمن فيهم رئيس مجلس الادارة والمحافظ.

• المادة ١١(٢): يكون كل من رئيس مجلس الادارة، ونوابه، والمحافظ بدرجة وزير.

• المادة ١٥: 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.

٢٥ - كما تمّ التنويه اليه أعلاه ان انشاء المصرف المركزي اللبناني من قبل المشرع كان اراد منه عملاً تأسيسياً تنظيمياً للقطاع المصرفي، وقد أقر المشرع مبدأ استقلالية المصرف عمداً، والاستقلالية تظهر في عدم اخضاع هذه المؤسسة العامة لأي سلطة رقابية او سلطة وصاية او حتى اخضاعها لقوانين الوظيفة العامة او المالية العامة او غيرها من أحكام القطاع العام التي تخضع لها باقي الإدارات والمؤسسات العامة. ومن هنا، جاء هذا التنظيم على شكل تقنين أو

مدوّنة قانونية شاملة وكاملة (Code)، لها هيكلتها واحكامها واجهزتها التنفيذية والرقابية والاستشارية وحتى شبه القضائية من خلال مروحة العقوبات التي خصصت للجان التابعة للمصرف المركزي، والتي هي تتراوح من عقوبات ادارية قصوى (كسحب الترخيص من المصرف التجاري) الى عقوبات مدنية شبه قضائية (كقرار تصفية المصرف).

٢٦ - كما أسلفنا، فان هذه الهيكلية للمصرف المركزي والأجهزة والسلطات المعطاة له من قبل المشرع لا يمكن ان تُفسّر قانوناً لو لم يكن انشاء المصرف المركزي مبني على مبدأ الاستقلالية. كان من اللازم ان يترجم مبدأ الاستقلالية على المصرف المركزي وتباعاً 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 أجهزته واذرعه التنفيذية والرقابية هي ايضاً تحظى باستقلالية ذاتية تضمن لها حرية العمل بكل نزاهة وبعيداً عن التدخلات الحكومية والسياسية لباقي اجهزة الدولة ؟

٢٧ - ان السياسة المصرفية والنقدية التي هي من صلاحيات المصرف المركزي، والتي تهدف إلى 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 التبدل داخل السلطة التشريعية. ان الاستقلالية المعطاة للمصرف المركزي هي لضمان الاستقرار النقدي والمالي في البلاد وابعاد النظام المالي والنقدي برمته عن تبدل السلطات وعن الغايات السياسية الآتية. فكما ان مبدأ فصل السلطات يضمن العمل الديمقراطي في البلاد، فإن مبدأ الاستقلالية لمصرف لبنان يضمن سلامة واستقرار النظام المالي امام التبدل الديمقراطي للسلطات في البلاد.

٢٨ - إضافة الى ذلك، ومن منطلق الاستقلالية، يتم تعيين حاكم مصرف لبنان لمدة ست سنوات، وهو غير قابل للعزل خلالها، وهي مدة زمنية طويلة مرتبطة بضمان الاستقرار وسلامة النظام النقدي والمالي، وهي تفوق اعمار الحكومات والمجالس النيابية القابلة للتبدل، او حتى المعرّضة للشلل في حالة اي فراغ دستوري او تجاذب سياسي معطل (كما يشهده لبنان بشكل دوري).

٢٩ - ان مبدأ استقلالية المصرف المركزي لا يمكن حصره بالإطار التنظيمي فقط. فالاستقلالية كما منحها المشرع في قانون النقد والتسليف تطال أيضاً باقي الأجهزة واللجان التابعة له. نذكر على سبيل المثال بيان المجلس المركزي وأعضاؤه (الحاكم كرئيس، ونائبه كأعضاء) هم ايضاً يتمتعون باستقلالية، ان من ناحية التعيين أو في الاعمال التي يقومون بها. وذلك ينسحب ايضاً على اللجان المرتبطة بالمجلس والحاكم المنصوص عنها في قانون النقد والتسليف وفي القانون رقم ١٩٦٧/٢٨ الذي أنشأ وحدد مهام لجنة الرقابة على المصارف والهيئة المصرفية العليا.

٣٠ - 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 مناطة به المهام المنصوص عنها في المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف، وهي ليست حصرية. كما ان لجنة الرقابة على المصارف، كما جاء في المادة ٨ من القانون ٦٧/٢٨، "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 ٦٧/٢٨، ولكنها تقوم بإعداد تقاريرها وترفع توصياتها الى الحاكم مباشرة وليس الى اي شخص آخر. مما يعني ان الحاكم هو الضامن لاستقلالية اللجنة كما سائر

الأجهزة واللجان التابعة لمصرف لبنان. اما فيما يتعلق بالهيئة المصرفية العليا المنصوص عليها في المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨، فهي أيضاً مرتبطة بحاكم مصرف لبنان، وهو يتأسسها. ان هذه الدوائر مرتبطة عضوياً بالمصرف المركزي وتحديداً بحاكم مصرف لبنان، ولا يمكن تغيير هذا الارتباط كون اي تغيير يمس بمبدأ الاستقلالية، الذي هو اساس الهيكلية وأعمال المصرف وأجهزته ومن ضمنها الهيئة المذكورة، وكون هذه الهيئة مسؤولة عن اتخاذ العقوبات الإدارية تجاه المصارف المتقاعسة استناداً الى الاحالات الصادرة عن لجنة الرقابة على المصارف.

٣١ - 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) وبرزت به دفع الدولة رأسمال مصرف لبنان (المادة ١٤ من القانون) واعتباره تاجراً في علاقاته مع هذه المصارف ويجري معها عملياته وفقاً للقواعد التجارية والمصرفية (المادة ١٣ من القانون).

القسم الثاني: خطر المساس بمبدأي إستقلالية مصرف لبنان وتجانس التشريع المصرفي

٣٢ - أقرّ مجلس النواب قانون إصلاح وضع المصارف بتاريخ ١٤ آب ٢٠٢٥ تحت الرقم ٢٣، وثبّت المجلس الدستوري هذا القانون، إثر طعن تقدّم به عدد من النواب، مع إبطال بعض الأحكام القانونية الثانوية، في قراره رقم ٢٥/١٦/٢٠٢٥ الصادر بتاريخ ٣ تشرين الأول ٢٠٢٥. من مراجعة هذا القانون يتبين ان بعض أحكامه تمسّ بشكل مباشر وجوهري مبدأ إستقلالية المصرف المركزي وأيضاً مبدأ تجانس التشريع المصرفي.

٣٣ - يتضح ذلك مثلاً من اعادة تشكيل وتأليف الهيئة المصرفية العليا، وتحديداً في المادة ٥ من قانون إصلاح وضع المصارف التي عدّلت المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨، حيث تمّ اعادة تكوين الهيئة عبر استحداث مناصب في عضوية الهيئة واستبعاد مناصب أخرى كانت موجودة. وكان مشروع القانون يقضي بإدراج رئيس لجنة الرقابة على المصارف كعضو جديد في الهيئة العليا، إلا ان هذا الاقتراح سقط في النص النهائي للقانون كما تمّ التصويت عليه في الهيئة العامة لمجلس النواب. وجاء الحلّ على أن يحضر رئيس لجنة الرقابة على المصارف إجتماعات الغرفة الثانية للهيئة المصرفية العليا المنشأة في المادة ٥ من قانون إصلاح وضع المصارف والمولجة اتخاذ القرارات حول المصارف التي يتوجب إخضاعها لعمليات إصلاح الوضع أو لعمليات التصفية.

٣٤ - ان انضمام رئيس لجنة الرقابة الى عضوية الهيئة المصرفية العليا كان، لو حصل، قد شكّل خرقاً مباشراً 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، لكان قد جعل من لجنة الرقابة جهازاً رقابياً وتقريرياً على حدّ سواء، كما وجعلها 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.

٣٥ - ان الجهازين الرئيسيين لمصرف لبنان هما الحاكم والمجلس المركزي، وهذا ما نص عليه القسم الثاني من الباب الثاني من قانون النقد والتسليف تحت عنوان "تنظيم المصرف المركزي". من مراجعة هذا القسم المتعلق بتنظيم المصرف المركزي، يتبين ان الجهازين الوحيدين المولجين ادارة وتحديد سياسة المصرف المركزي 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 تماماً عن بقية دوائره (المادة ٨ من القانون رقم ٦٧/٢٨).

٣٦ - ان ادراج رئيس لجنة الرقابة في عداد أعضاء الهيئة المصرفية العليا، لو حصل، لكان بمثابة اعادة تنظيم للمصرف المركزي واحداث خلخلة عامودية لهيكليته، كما ان تخويل 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 كانت لجنة الرقابة على المصارف قد أعطيت، من خلال رئيسها، منصباً ادارياً وتقريرياً يضاهاي منصب الحاكم ونائب الحاكم، ويضعه في نفس المقام ويضفي عليه صفة ودور تنظيمي لم يعطه له المشترع، 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 يشكل 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.

٣٧ - تنص المادة ١٤٨ من قانون النقد والتسليف انه "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، تكون مهمتها الرقابة على المصارف لا غير. تنص المادة ٨ من القانون رقم ٦٧/٢٨ ما يلي: "تنشأ لدى مصرف لبنان لجنة مستقلة للرقابة على المصارف غير خاضعة في ممارسة اعمالها لسلطة المصرف وترتبط بها دائرة الرقابة المنصوص عليها في المادة ١٤٨ من قانون النقد والتسليف"، وأيضاً "كما ان لحاكم مصرف لبنان ان يطلب من اللجنة ان تقوم بتدقيق خاص في وضع مصرف معين". هذا دليل قاطع ان لجنة الرقابة على المصارف هي من ضمن هيكلية المصرف المركزي، وتعمل وفقاً للمادة ١٤٨ من قانون النقد والتسليف، وترتبط بها دائرة الرقابة المنصوص عنها في المادة ١٤٨، وهي تقوم بمهامها الرقابية على المصارف بشكل مستقل انما تبقى مرتبطة بشكل مباشر بالحاكم. إضافة الى ذلك، نصت المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨ أن على لجنة الرقابة أن تطلع حاكم مصرف لبنان على أوضاع المصارف اجمالاً وافرادياً.

٣٨ - ويجدر الذكر ان لجنة الرقابة على المصارف، وفق المادة ٨ من القانون رقم ٦٧/٢٨، مؤلفة من خمسة أعضاء معينين بموجب مرسوم متخذ في مجلس الوزراء. هذا ويتراس 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 (مثل مديرية وزارة المالية) اي عضو ايضاً. وبالتالي، فإن هذه اللجنة هي لجنة تقنية صرف منزهة من اية تبعية سياسية، وهي فقط مرتبطة بحاكم مصرف لبنان وفقاً لما ذكر أعلاه.

٣٩ - اما فيما خص الهيئة المصرفية العليا والتعديلات المدرجة في قانون إصلاح وضع المصارف، فإن الخروقات عديدة ان من الناحية التنظيمية (Statutaire) او من الناحية الوظيفية (Fonctionnelle) وفقاً لما سنبينه أدناه.

٤٠ - تعتبر الهيئة المصرفية العليا في صلب المصرف المركزي والتنظيم المكّرس في قانون النقد والتسليف والمعزّف عنها تحديداً في الباب الرابع منه تحت عنوان "العقوبات"، بحيث جاء في المادة ٢٠٩ (المعدّلة بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٦/٣/١٩٧٠) أنه تُقرّر العقوبات المنصوص عليها في المادة السابقة من قبل الهيئة المصرفية العليا المنشأة بموجب المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨ تاريخ ٩ ايار ١٩٦٧. ان هذه الهيئة مكّونة من الاعضاء التاليين: حاكم مصرف لبنان رئيساً، وأحد نائبي الحاكم يختاره مجلس المصرف المركزي، ومدير المالية العام، وقاضي مارس القضاء عشر سنوات عل الاقل يعين بمرسوم بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى، وعضو معين بناءً على اقتراح جمعية المصارف في لجنة الرقابة، ورئيس المؤسسة الوطنية لضمان الودائع. جاء في المادة ١٠ انه على لجنة الرقابة ان تطلع تباعاً حاكم مصرف لبنان على اوضاع المصارف اجمالاً وافرادياً، كما ان للهيئة المصرفية العليا الحق في ان تطلب من اللجنة اية معلومات اضافية عن القضايا التي تعرّض عليها. ان هذه الهيئة تحل محل لجنة العقوبات المنصوص عليها في المادة ٢٠٩ من قانون النقد والتسليف، وتطبق عند الاقتضاء العقوبات المبينة في المادة ٢٠٨ من القانون المذكور، وتمارس الصلاحيات المعطاة بموجب هذا القانون. يتضح من المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨ المعمول بها حتى الآن ان الهيئة المصرفية العليا هي من ضمن هيكلية مصرف لبنان، وهي مولجة بأمر العقوبات فقط لا غير، وهي مذكورة ومدرجة في المادة ٢٠٨ من قانون النقد والتسليف تحت عنوان العقوبات الادارية.

٤١ - لقد حصرت المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨ مهام الهيئة المصرفية العليا بتقرير العقوبات المبينة في المادة ٢٠٨ من قانون النقد والتسليف. وقد جاء ايضاً في المادة ٢٠٨ انه يحق للمصرف المركزي ان ينزل بالمصرف المخالف العقوبات الادارية. يفهم من ترابط مواد قانون النقد والتسليف والقانون رقم ٦٧/٢٨ ان الهيئة المصرفية العليا قد أنشئت لتعمل ضمن هيكلية مصرف لبنان، وهي جزء لا يتجزأ منه كونها الهيئة المولجة باتخاذ وقرار العقوبات الادارية على المصارف المخلة عملاً بالتحقيقات واعمال الرقابة التي يجريها المصرف المركزي من خلال لجنة الرقابة على المصارف؛ وسلطة الهيئة 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 ٩ من القانون رقم ٦٧/٢٨) وعملاً بالمادة ١٤٩ من قانون النقد والتسليف التي تحدد الاصول الرقابية الواجب اعتمادها من قبل لجنة الرقابة على المصارف.

٤٢ - ان هذا الترابط بالمواد بين قانون النقد والتسليف والقانون رقم ٦٧/٢٨ الذي أنشأ لجنة الرقابة على المصارف والهيئة المصرفية العليا يدلّ 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، وتتحصر بالتالي مهام الهيئة المصرفية العليا بإنزال العقوبات الادارية على المصارف المخلة عملاً بالمادتين ١٤٨ و ١٤٩ من قانون النقد والتسليف.

٤٣ - 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 ١٩٦٣. سنين فيما يلي مدى (عدم) مطابقة قانون إصلاح وضع المصارف بالمواد المدرجة والمستحدثة فيه مع قانون النقد والتسليف والقوانين التابعة له واهمها القانون رقم ٦٧/٢٨.

٤٤ - ان تعديل المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨ كما جاء في قانون إصلاح وضع المصارف مشوب بخروقات عديدة، أهمها اثنتين: الحد من استقلالية المصرف المركزي، والتبعية السياسية المباشرة والمبطنة للهيئة. يتضح ذلك من مسألة الحد من استقلالية المصرف المركزي، حيث جاء الخرق في تشكيل الغرفة الثانية للهيئة المصرفية العليا من أعضاء ليسوا مدرجين في المادة ١٠ الجاري العمل بها منذ إقرار القانون رقم ٦٧/٢٨:

أ - من أصل ثمانية أعضاء تتكوّن منهم الغرفة الثانية من الهيئة، خمسة يتم تعيينهم من خارج مصرف لبنان، وثلاثة (الحاكم وإثنين من نائبيه) من ضمن مصرف لبنان.

ب - لقد أدخل في الهيئة المصرفية العليا خبيران، أحدهما مالي والآخر إقتصادي، يتم تسميتهما وتعيينهما بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً لاقتراح وزير المالية للأول ووزير الاقتصاد والتجارة للثاني، وهذا خرق فاضح لاستقلالية الهيئة والمصرف المركزي، إذ لا يجوز تدخل السلطة التنفيذية في المساهمة في تأليف أعضاء الهيئة، كون هذه الهيئة يجب ان تكون منفصلة عن اي تدخل سياسي حكومي مباشر.

٤٥ - نصت المادة ٣ من قانون إصلاح وضع المصارف، تحت عنوان "أهداف هذا القانون"، ان هذا القانون يهدف الى تحقيق الأهداف الأربعة التالية: (١) تعزيز استقرار النظام المالي، (٢) ومعالجة حالات التعثر، (٣) وحماية الودائع في عملية التصفية والإصلاح، (٤) والحد من استخدام الاموال العامة في عملية اصلاح أي مصرف متعثر. بعد ان حددت هذه المادة ٣ أهداف القانون، قامت مادته ٥ بتعديل المادة ١٠ من القانون رقم ٦٧/٢٨ لجهة تشكيل الهيئة المصرفية العليا واستحدثت باقي مواد قانون إصلاح وضع المصارف عبر توسيع صلاحيات ومهام الهيئة بشكل منفصل عن المصرف المركزي وعن مرجعية اجهزته الاساسية (المجلس المركزي والحاكم).

٤٦ - وفي مقاربة المادة ٣ من قانون إصلاح وضع المصارف، التي تحدد اهداف هذا القانون بأنه يعزز استقرار النظام المالي، يتبين ان هذا القانون يأتي ضمن التنظيم المصرفي المولج به مصرف لبنان وضمن هيكلية المصرف، كونه يعود لمصرف لبنان، من خلال المجلس المركزي والصلاحيات الممنوحة له في قانون النقد والتسليف وتحديداً في المادتين ٣٣ و ٧٠ منه، أن يقوم بهذا الدور:

أ - نصّت المادة ٣٣ من قانون النقد والتسليف ان المجلس المركزي يتمتع بالصلاحيات التالية دون ان يكون لهذا التعداد طابع حصري: يحدد سياسة المصرف النقدية والتسليف، ويضع انظمة تطبيق هذا القانون.

ب - جاء في المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف ان مهمة المصرف المركزي تتضمن بشكل خاص ما يلي: المحافظة على سلامة النقد اللبناني؛ والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي؛ والمحافظة على سلامة اوضاع النظام المصرفي.

ج - لم يؤكّد قانون إصلاح وضع المصارف أية مرجعية للمصرف المركزي، ولم يلاحظ له اية مهام تنظيمية او حتى استشارية، في عملية إصلاح وضع المصارف وإعادة تنظيمها.

د - يأتي قانون إصلاح وضع المصارف منعزلاً عن المصرف المركزي واجهزته الأساسية، أي المجلس المركزي والحاكم، علماً أن مهام تحديد ورسم وتطبيق السياسة النقدية والمالية تعود له حصراً، كما يستدل في قانون النقد والتسليف.

٤٧ - لحاكم مصرف لبنان والمجلس المركزي صلاحية السهر والمحافظة على تطبيق السياسة النقدية واستقرار النظام المالي في البلاد. أما قانون إصلاح وضع المصارف، فقد نصّب الهيئة المصرفية العليا بمنصب الجهاز الأعلى للمصرف المركزي، متجاهلاً دور ومهام المجلس المركزي والحاكم كما يلي:

أ - من هيئة مصرفية مولجة بتنفيذ العقوبات الإدارية، أصبحت الهيئة المصرفية العليا ترسم وتعزز استقرار النظام المالي وتقوم بمهام موسعة، من تخمين وتقييم وقرار تصفية المصارف دون أية مرجعية إدارية أو قضائية.

ب - ومن سلطة مقيدة (Compétence liée) في تنفيذ العقوبات الإدارية المحددة في المادة ٢٠٨ من قانون النقد والتسليف، أصبح للهيئة المصرفية العليا سلطة استثنائية (Pouvoir discrétionnaire) في تقرير مصير المصارف ووضعها قيد الإصلاح وإجراء عملية التصفية.

ج - إن هذه السلطة التقديرية والتفريقية لم تكن يوماً لثمنح لأي هيئة أو لجنة تابعة لمصرف لبنان من خارج اجهزته الأساسية، أي المجلس المركزي والحاكم.

٤٨ - إلا أن فصل مهام الهيئة المصرفية العليا وتوزيعها على غرفتين (Bicaméralisme)، الأولى تمارس الصلاحيات المنصوص عنها في القانون رقم ٦٧/٢٨ والثانية تمارس الصلاحيات المتعلقة بعملية إصلاح وضع المصارف، حدّ نوعاً ما من وطأة هذه المشكلة.

٤٩ - كما أن قانون إصلاح وضع المصارف لم يحترم مبدأ فصل السلطات التقنية، كونه منح الهيئة المصرفية العليا صلاحيات تفريقية واستثنائية في تحديد العقوبات على المصارف، وبالأخص تحديد وتنظيم أمور التصفية دون أي رقابة قضائية مسبقة وإي حق للدفاع للمصارف المقرر تصفيتها.

٥٠ - لم تتضمن الصلاحيات المعطاة للهيئة المصرفية العليا أية ضوابط قانونية وقضائية للمهام الجديدة الممنوحة لها.

٥١ - من المسلم به في القانون والاجتهاد الدستوري أن أية سلطة إدارية تتمتع بحق اقرار عقوبات إدارية موسّعة يجب أن تكون خاضعة لضوابط ومصانة بحصانات يضعها المشتري وتكفل مبدأ حق الدفاع والوجاهية تجاه الأشخاص المعاقبين (Droit de la défense et principe du contradictoire).

يراجع: قرار المجلس الدستوري الفرنسي تاريخ ١٧ كانون الثاني ١٩٨٩:

لا يجوز إلقاء أية عقوبة على الشخص المرخص له دون تمكين هذا الأخير من ابداء ملاحظاته على الأفعال المنسوبة إليه كما وإمكانية 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: تقرير مجلس شوري الدولة الفرنسي تاريخ ٨ كانون الاول ١٩٩٤

Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions

٥٢ - ان قانون إصلاح وضع المصارف لم يلحظ ما إذا كانت الهيئة المصرفية العليا في حلتها الجديدة (خاصة الغرفة الثانية فيها) هي استثنائية وذات مهام استثنائية محددة في المهام والزمان. ان الصمت المطبق من قبل قانون إصلاح وضع المصارف لهذه الناحية يوحي ان هذه الهيئة المصرفية العليا، التابعة اصلاً لهيكلية مصرف لبنان، أصبحت تغرّد خارج السرب المصرفي والمالي المدّون في قانون النقد والتسليف، لتصبح سلطة ذاتية تناهض سلطة مصرف لبنان.

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

٥٤ - من أهم ميزات التشريع السليم قابليته للفهم (Intelligibilité)، أي أن يكون واضحاً وشفافاً. وقد اعتبر المجلس الدستوري اللبناني " ان الغموض في النص يفسح في المجال أمام تطبيقه بشكل إستتسائي، وبطرق ملتوية، تسيء إلى العدالة والمساواة بين المواطنين أو تحرف عن النية غير الواضحة أساساً للمشرع" (يراجع: المجلس الدستوري، القرار رقم ٢٠١٧/٥ تاريخ ٢٢/٩/٢٠١٧). حتى لو لم تكن النصوص المختلفة المتعلقة بموضوع واحد مجمعة في نص واحد (وهذا هو الحال، كما رأينا أعلاه، بالنسبة لقانون النقد والتسليف والقوانين المصرفية اللاحقة)، تبقى هذه القوانين مفهومة إذا كانت متجانسة، دون تناقض بينها، ودون تكرار وإزدواجية. وهذا ما حرص عليه المشرع اللبناني منذ العام ١٩٦٣، إذ جاء كل قانون جديد متلائماً مع النصوص السابقة، ومبنياً على ركيزة واحدة، ومشوداً نحو هدف واحد (وهو إعطاء مصرف لبنان ما يلزم لإتمام مهامه الملحوظة في المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف)، وكانت كل هيئة جديدة مستقلة عن الهيئات السابقة دون تشابك بينها. أما قانون إصلاح وضع المصارف، فجاء بعيداً كل البعد عن كل ذلك. فعدى ان أسبابه الموجبة جاءت إنشائية غير علمية، وموجزة (صفحة واحدة) بشكل لا يتلاءم مع نص بهذا الحجم وهذه الأهمية وهذا التعقيد التقني (المقارنة، فان الأسباب الموجبة لمشروع قانون النقد والتسليف تقع في ٣٤ صفحة).

٥٥ - ان أحكام قانون إصلاح وضع المصارف أفقدت التشريع المصرفي كل تجانس. إذا كان الهدف من وراء هذا القانون إنشاء آلية وجهات معنية بإصلاح وضع المصارف وإعادة تنظيمها (إثر الأزمة النظامية -crise systémique- التي تعرّض لها القطاع المالي والمصرفي اللبناني) منفصلة عن مصرف لبنان وعن النظام التشريعي المصرفي الحالي (الذي كان يحاكي فقط تعثر فردي لمصرف محدد)، فكان من الأجدر وضع قانون مستقل تماماً عن القوانين الموجودة، متضمناً جهات جديدة لا علاقة لها بالجهات الموجودة. وحتى هذا ما كان ليصحّ إلا إذا خُددت لتطبيق هذا القانون مدة زمنية تنتهي مثلاً بنهاية عملية إصلاح وإعادة تنظيم القطاع المصرفي، بحيث يكون هذا القانون إستثنائياً محصوراً بحلّ أزمة المصارف النظامية الناشئة عن الأزمة المالية، بحيث تعود النصوص السابقة لتتطبق وتُحلّ الجهات المستحدثة في هذا القانون فور الخروج من الأزمة. وهذا ما لم يفعله من وضع هذا القانون: فقد خلط القانون بين جهات جديدة وجهات موجودة سابقاً، وغير إسم و/أو تشكيل و/أو مهام الجهات الأخيرة، دون أن يفهم بوضوح ما إذا حلت الجهات الجديدة محل الجهات الموجودة فقط لحاجات تطبيق هذا القانون أو أيضاً في مهماتها الحالية المرعية بالقوانين المعمول بها منذ أكثر من نصف قرن.

٥٦ - نجد مثلاً آخراً عن شرذمة النصوص في المادة ٢٢ من قانون إصلاح وضع المصارف التي تنصّ ان المادة ١٧ من القانون رقم ١١٠ تاريخ ١١/٧/١٩٩١ وتعديلاته

(إصلاح الوضع المالي) المتعلقة بتقرير التصفية الذاتية لأي مصرف تطبق في إطار عملية التصفية الملحوظة في قانون إصلاح وضع المصارف. وبالتالي، فإن قانون إصلاح وضع المصارف ليس نصاً متكاملاً يمكن قراءته بشكل مستقل (Stand - alone)، بل يجب في كل باب منه وعدد من مواده العودة إلى نصوص سابقة أقرت في العام ١٩٦٧ وفي العام ١٩٩١، مما يزيد قراءته تعقيداً وشرذمة. كذلك الأمر بالنسبة للمحكمة الخاصة المنشأة بموجب القانون رقم ١١٠ تاريخ ١١/٧/١٩٩١ والتي يشير إليها قانون إصلاح وضع المصارف في عدد من أحكامه.

٥٧ - كانت مسودة قانون إصلاح وضع المصارف المؤرخة في ٤ نيسان ٢٠٢٥ تتضمن مادة ٣٨ تنظم (بشكل غير واضح بتاتاً) "مدى تطبيق قوانين وأنظمة أخرى"، وتنص ان هذا القانون يطبق "حصراً في الحالات والأوضاع المذكورة في أحكامه، وتحل أحكامه مكان أحكام أي قوانين أو أنظمة أخرى تتعارض مع مضمونه مثل" قانون التجارة، وقانون النقد والتسليف، والقانونين رقم ٦٧/٢ و ٦٧/٢٨، والقانون رقم ١١٠ للعام ١٩٩١، وغيرها. فان هذه المادة ٣٨، مع كل مساوئها (كيف يمكن إحلال القانون الجديد محل القوانين السابقة، وفي الوقت عينه استخدام أجهزة أنشئت ونُظمت في القوانين السابقة، مثل الهيئة المصرفية العليا؟) كانت ضرورية، إلا أنه تم حذفها من النص النهائي للقانون الذي تم إقراره.

٥٨ - في غياب أسباب موجبة جدية لقانون إصلاح وضع المصارف، لا يفهم كيف كان سيتم تطبيق أحكام المادة ٣٨ المحذوفة، كما لا يفهم كيف سوف يتم الآن تطبيق هذا القانون في غياب مادة مماثلة تضع صلة وصل بين القوانين القديمة وهذا القانون الجديد.

* * *

هدفت هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على مدى وأهمية إستقلالية مصرف لبنان، لتحسين دوره ومهامه الأساسية في المحافظة على سلامة النقد اللبناني، والاستقرار الإقتصادي، وسلامة النظام المصرفي، وتطوير السوق النقدية والمالية (المادة ٧٠ من قانون النقد والتسليف)، وأيضاً إلى إلقاء الضوء على مدى وأهمية مبدأ تجانس التشريع المصرفي الذي حافظ عليه المشتري، بالرغم من كل الصعاب، على مدى ٦٢ سنة (منذ صدور قانون النقد والتسليف في العام ١٩٦٣). وقد أظهرت هذه الدراسة كيف ان القانون رقم ٢٣ تاريخ ١٤ آب ٢٠٢٥ المتعلق "بإصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها"، يمس مباشرة بالمبادئ الأساسية الذين بُني عليه مصرف لبنان والقطاع المصرفي برمته: إستقلالية مصرف لبنان وتجانس التشريع المصرفي.

البروفسور نصري أنطوان دياب

المحامي بديع مكرزل

❖ ❖ ❖