ن.خ

قرار رقم: ٢٠٩ / ٢٠٢٣-٢٠٢٤

تاريـــخ: ٢٠٢٤/٢/٦

رقم المراجعة : ٢٠٢٢/٢٥٠٠٥

المستدعية : جمعية مصارف لبنان

المستدعى بوجهها : الدولة – رئاسة مجلس الوزراء

الهيئة الحاكمة : الرئيـــس: فادي الياس

المستشار: كارل عيراني

المستشار: ميراي داود

مجلس شورى الدولة

" باسم الشعب اللبناني "

انّ مجلس شورى الدولة ،

بعد الاطلاع على ملف المراجعة وعلى تقرير المستشار المقرر ومطالعة مفوّض الحكومة ،

وبعد المذاكرة حسب الأصول ،

بما أنّ المســتدعية – جمعية مصــارف لبنان – تقدمت بواســطة وكيلها القانوني بمراجعة لدى هذا المجلس بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٢٨ سُجّلت برقم ٢٠٢٢/٢٥٠٠٥ ، تطلب بموجبها وقف تنفيذ وابطال قرار مجلس الوزراء رقم ٣ – المحضر رقم ٣٢ – تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠ حصراً في شقه المتضمن الموافقة على استراتيجية النهوض بالقطاع المالي في بندها المتعلق بالغاء " جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان واغلاق صافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصرف " لمخالفته الدستور والقانون .

وبما أنّ المستدعية تدلي تأييداً لمطالبها بما يلي :

- أنها أُنشئت في العام ١٩٥٩ للدفاع عن المصالح الجماعية للقطاع المصرفي اللبناني .
- أن ازدهار القطاع المصرفي اللبناني خلال السنوات الخمسين الماضية ارتكز على تطبيق لبنان لعدد من المبادئ ، حيث أنّ تلك المبادئ كانت الوســيلة التقنية والقانونية لبناء ثقة المودعين والمستثمرين بالقطاع المصرفي اللبناني ، كما شكلّت أساساً لقيام المصارف اللبنانية بايداع ودائع المودعين لدى مصرف لبنان ، وهو السلطة الناظمة للقطاع المصرفي والمكان الأكثر أماناً لايداع أموال المودعين فيه ، اذ بلغ مجموع الودائع المودعة ما يفوق ال٦٠ مليار د.أ.
- أنه بعد أن وقعت الأزمة الراهنة في العام ٢٠٢٠ وبعد أن مُنع المودعين من سحب ودائعهم بالعملات الأجنبية ، اتّضــح أن الدولة اللبنانية كانت قد قامت على مدى ١١ عاماً ما بين العام ٢٠١٠ والعام ٢٠٢١ باستدانة ودائع المودعين التي أودعتها المصارف اللبنانية في مصرف لبنان وانفاقها .
- أنه بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠ أقرّ مجلس الوزراء بموجب القرار رقم ٣ – المحضــر رقم ٣٢ – موافقته على كلّ من اســتراتيجية النهوض بالقطاع المالي والمذكرة بشــأن الســياســات الاقتصــادية والمالية اللتين عرضــهما نائب رئيس مجلس الوزراء وقد تضــمّنت هذه الاســتراتيجية تحت البند " في الخطوة الأولى " ما يلي : " الغاء جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف اللبنانية وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصــرف لبنان واغلاق صــافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصــرف (Net Open FX position) " ، وهو البند موضــوع الطعن الراهن ؛ مع العلم أن ٦ وزراء عارضــوا القرار

المذكور كما أنّ وزير المهجّرين اعترض خطياً عليه كونه اتّخذ دون مناقشـــة وفيه اجحاف بحق المساهمين والمودعين الذين يشكّلون فعلياً القطاع المصرفي اللبناني .

- أنه يقتضي قبول المراجعة شكلاً كون :

• القرار موضوع الطعن هو قرار اداري نافذ وضارّ بمنطوق المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة ، ذلك أنّ مجلس الوزراء قرر الموافقة على مضمون استراتيجية النهوض بالقطاع المالي التي شـــكّلت جزءاً من قرار المجلس ، وقد صـــدر هذا القرار في ٢٠٢٢/٥/٢٠ بعد قيام الدولة اللبنانية بمصادرة ودائع المصـارف لدى مصـرف لبنان والتصـرّف بها وتملّكها ما بين ٢٠١٠ و٢٠٢١ دون الاعلان عن ذلك في حينه . وعليه فانّ القرار المشـكو منه لا يتعلق بعمل مسـتقبلي تنوي الحكومة القيام به ، بل هو قرار اســـتلحاقي a posteriori أتى لاعلان وبمفعول رجعي أنّ تملّك الودائع الذي نفّذته الدولة اللبنانية وانتهت من تنفيذه دون أن تسمّيه في حينه كذلك ، أصـبح بموجب القرار تملّكاً نهائياً ، وبالتالي فانّ القرار المذكور هو نافذ فوراً يعفي مصـرف لبنان من التزاماته تجاه المصـارف اللبنانية وبالتالي يعفي الدولة من موجب دفع المبالغ التي استدانتها من مصـرف لبنان . وأنّ اجتهاد مجلس شورى الدولة في فرنسـا أصـبح في حالته الأخيرة يعتبر أي قرار يضـــع قاعدة تخالف النظام القانوني للقرارات الادارية هو قرار قابل للطعن، مهما كانت تسميته .

• (كون) جمعية المصـــارف لا تطعن اطلاقاً بخطة التعافي التي أقرّتها الحكومة بل هي دعمتها بموجب بيانها تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٢ ، وهي تعترض على بند منفصل منها يؤدي اقراره الى مخالفة القواعد الدستورية والقانونية ، وبالتالي فانّ موضوع الطعن يتعلق حصراً بقرار منفصـــل عن العمل الحكومي وعن الاتفاق الدولي وهو قرار الدولة باعفاء نفســـها من موجب ردّ الودائع الخاصـة التي استلفتها من مصـرف لبنان وتحميل فئة من الناس (المودعين لدى المصـارف الخاصـة) أعباء الدولة اللبنانية . وأن مراقبة القضـاء الاداري لقانونية القرار الاداري المشكو منه المتضـمن المسّ بالملكية الخاصـة أمر مستقلّ تماماً عن المفاوضـات التي تجريها الدولة مع صـندوق النقد الدولي ، وقد كرّس مجلس شورى الدولة الفرنسي مبدأ فصل بند أو جزء من القرار الحكومي ، عندما يشكّل هذا الجزء قراراً

اداريا نافذاً مستقلّاً لا يتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ولا بعلاقات الدولة الخارجية .

- المستدعية صاحبة صفة ومصلحة مباشرة ومشروعة في الطعن بالقرار المشكو منه تطبيقاً للمادة ١٠٦ من نظام مجلس شورى الدولة ، اذ أنّ موضوع الجمعية يتضمّن " ابداء الرأي في المشاريع والقوانين المتعلقة بالشؤون المالية والمصرفية " و" تمثيل المهنة والدفاع الجماعي عن مصالح القطاع المصرفي" . وأن القرار المشكو منه هو فعلياً مصادرة نافذة لودائع المودعين لدى المصارف اللبنانية بمفعول رجعي ، وهو يؤدي عملياً الى الغاء القطاع المصرفي اللبناني ويخلق نزاعاً بين المصارف والمودعين بشكلٍ يخالف قواعد المسؤولية ، فتكون بالتالي جمعية المصارف في لبنان التي تمثّل المصلحة الجماعية لجميع المصارف متضررة من هذا القرار .

- أن القرار المطعون فيه مستوجب الابطال لمخالفته :

- مقدمة الدستور اللبناني والمادة ١٥ منه اللذان ينصان على التزام السلطة التنفيذية باحترام الملكية الخاصة والنظام الاقتصادي الحرّ ، وأنّ مبدأ حماية الملكية الخاصة ينطبق على جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة على السواء ، فالتعدي على الملكية الخاصة محظّر في النظام اللبناني ، وأنّ القرار المشكو منه أقرّ مبدأ مصادرة الودائع بعد أن كانت الدولة قد قامت بالتصرّف بهذه الملكية الخاصة .
- المواد ٨٥ و٩٠ و١١٣ من قانون النقد والتسليف التي تجعل من مصرف لبنان مصرف الدولة اللبنانية ، وتمنع على الدولة من حيث المبدأ الاستدانة من مصرف لبنان وتلزمها بتغطية أية خسائر يتكبّدها مصرف لبنان . وأن الدولة اللبنانية خالفت جميع النصوص القانونية الملزمة لها واستدانت مبلغاً يفوق ٦٠ مليار د.أ يمثّل ودائع المصارف اللبنانية لدى المصرف المركزي بالعملة الأجنبية والتي هي عملياً ودائع المودعين لدى المصارف اللبنانية ، ثمّ خالفت موجبها القانوني بتغطية أية خسائر يتكبّدها مصرف لبنان . وقد أتى القرار المشكو منه لكي يقرّ مبدأ استدانة الدولة المخالف للقانون ويعفي الدولة من ردّ ما استدانته أساساً خلافاً للقانون كما يعفيها من موجب تغطية خسائر مصرف

لبنان. كما أن القرار مشـوب بعيب الغش لأنّه حوّل سـبب تصـرّف الدولة بالودائع لدى البنك المركزي من دين كما أعلنت عنه عند الاستدانة الى تملّك نهائي بعد حصول ذلك.

- مبدأ المســـاواة في تحمّل الأعباء العامة ، اذ أنّ القرار المشـــكو منه باقراره مبدأ تملّك الدولة النهائي للودائع لا يوزّع أعباء القطاع العام ، اي ما صـــرفته الدولة من أموال المودعين ، بشـــكلٍ عادل بين جميع المواطنين ، بل يحمّل هذه الأعباء لفئة معيّنة من المواطنين هم المودعون في المصـــارف الخاصـــة ، وهم الوحيدون الذين يتحمّلون من ودائعهم نتيجة القرار المشكو منه أي النفقات العامة لسياسات الدولة .
- أن القرار المشكو منه مشوب بعيب تحوير السلطة ، ذلك أنّ الهدف المعلن لقرار السلطة التنفيذية تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠ هو خطة تعافي والنهوض بالقطاع المالي ، الا أنّ الهدف الحقيقي للقرار المشـكو منه هو مصـادرة الودائع التي سـبق للدولة أن اسـتدانتها خلافاً للقانون من المصرف المركزي ، وهذا الهدف مخالف للمصلحة العامة ويشكّل تحويراً من مجلس الوزراء للسلطة الممنوحة له .
- أنه يقتضـي وقف تنفيذ القرار المطعون فيه سنداً لأحكام المادة ٧٧ من نظام مجلس شـورى الدولة .

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢٢/٧/٢٧ تقدمت المســـتدعى بوجهها – الدولة – بلائحة جوابية رداً على طلب وقف التنفيذ طلبت بموجبها ردّ طلب وقف التنفيذ وردّ المراجعة للأسباب التالية :

- أنّ العلم والاجتهاد مسـتقران على اعتبار أنّ المراجعة أمام مجلس شـورى الدولة لا تُقبل الا اذا وُجّهت ضـد عمل قانوني نافذ صـادر عن سـلطة ادارية ومن شـأنه أن يؤدي الى نتائج قانونية أي الحاق الضـرر بالمسـتدعي ، وعليه فانّ القرارات والأعمال الصـادرة عن الادارة والتي لا تؤثّر بطبيعتها في الوضـع القانوني أو المادي للمسـتدعي امّا لكونها غير ضـارة أو لا تشكّل قرارات ادارية بالمعنى الصحيح ، لا يمكن الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة .
- أن اجتهاد القضـاء الاداري يعتبر أن الأعمال التحضـيرية والتمهيدية والمراسـلات والتدابير الداخلية الصـرف والتوجيهات والتعليمات الداخلية التي تصـدر عن السـلطة الادارية على

مختلف أنواعها ، تخرج من نطاق الأعمال الادارية النافذة والضارة ، وتبقى من قبيل الأعمال والاجراءات الداخلية المحضة التي تتخذها السلطات الادارية حتى تمهّد أو تحضّر القرار النهائي ، وهي لا تتمتع بقوة النفاذ وبمقوّمات التنفيذ ، ولا تقبل الطعن الا بصورة استثنائية وبصفة العمل المنفصل في حال صدورها عن سلطة غير مختصة أو ترتيبها موجبات نهائية معيّنة وفرضها شروطاً جديدة على أوضاع قانونية ومادية أو قيوداً زجرية واجراءات تنفيذية من شأنها نزع طبيعة القرار التمهيدي عنها .

- أنّ مقررات وقرارات مجلس الوزراء بعد تعديل الدستور اللبناني في العام ١٩٩٠ ، قد اصبحت قابلة للطعن مبدئياً اذا ارتدت صفة القرار الاداري النافذ والضار ، غير أنّ قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بوضع السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات تطبيقاً للمادة ٦٥ من الدستور لا تكون كذلك كما في القضية الحاضرة .
- أنّ قرار مجلس الوزراء المطعون فيه صدر بالاستناد الى مستندين وحيدين هما " استراتيجية النهوض بالقطاع المالي " و" مذكرة بشأن السياسات الاقتصادية والمالية واستراتيجية النهوض بالقطاع المالي " ، وهو تضمّن الموافقة على الاستراتيجية وانما أيضاً تكليف نائب رئيس مجلس الوزراء متابعة المفاوضات على أن يأخذ بعين الاعتبار ما قد يرده من ملاحظات من الوزراء على الاستراتيجية المذكورة ، وهذا يعني أنّ مجلس الوزراء لم يصدر أي قرار اداري نافذ وضارّ يرتّب نتائج قانونية أو مادية نهائية ويؤثّر على الأوضاع القانونية لكي يمكن الطعن به أمام مجلس شورى الدولة والطلب من القضاء تقدير قانونيته وفقاً لمبدأ الشرعية .
- أنّ القرار المطعون فيه أو ما سُمّي ب" استراتيجية النهوض بالقطاع المالي " صادر في اطار صلاحية الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة في المجال المالي والاقتصادي تطبيقاً للمادة ٦٥ فقرتها الأولى من الدستور ، وبالتالي في اطار الدور الذي يلعبه مجلس الوزراء في مساهمته في اعداد التشريع اللازم كعمل تُبنى عليه مشاريع القوانين في هذا المجال . وبالتالي فان قرار مجلس الوزراء بالموافقة على استراتيجية النهوض بالقطاع المالي لا يتضمّن نية الادارة الآمرة بصورة منفردة ومن جانب واحد وبصورة نهائية باحداث تغيير في الأوضاع القانونية أو المادية ، طالما أنّ هذه الاستراتيجية تتطلب موافقة مجلس النواب عليها واقراره للقوانين اللازمة ، فمسائل التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه

المصارف وكيفية معالجتها ليست بيد الحكومة منفردة ولا تستطيع اتخاذ قرارات نهائية وآمرة بشأنها بل هي تتطلب تدخل وتعاون مجلس النواب .

- أن ما يؤكد على عدم نهائية قرار مجلس الوزراء ، تكليف نائب رئيس مجلس الوزراء من جهة الأخذ بعين الاعتبار ما قد يرده من ملاحظات من الوزراء على الاســـتراتيجية ، وتضمينه صراحةً من جهة أخرى أنّ الحكومة وبنتيجة التدقيق الخاص ، سوف تلغي بدايةً ، جزءاً كبيراً من التزامات مصـــرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصـــارف ... ، أي أنّها تبدي فقط نيّتها بما سـوف تفعله في المسـتقبل ، فهو اعلان نوايا الحكومة بالخطوات المالية التي سوف تجريها في اطار النهوض المالي والذي يتطلب تدخل المشترع عبر قوانين .
- أنه لا يمكن اعتبار القرار المشـــكو منه بمثابة العمل المنفصـــل القابل للطعن طالما أنه لا يتضمّن موجبات نهائية معينة ولا يفرض شروطاً جديدة على أوضـاع قانونية ومادية أو قيود زجرية واجراءات تنفيذية .
- أنه يقتضـي ردّ طلب وقف التنفيذ لعدم توفر شروطه القانونية لاسيما الضرر الجسيم طالما أنّ قرار مجلس الوزراء المطعون فيه ليس نافذاً وضـاراً ولا يرتّب نتائج قانونية مباشرة ومادية ونهائية .

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢٢/٨/١١ أصـــدر مجلس شـــورى الدولة قراراً اعدادياً برقم ٢٠٢١/٢٨٤-٢٠٢٢ قضى بردّ طلب وقف التنفيذ .

وبما أنّ المســـتشـــار المقرر وضـــع تقريره بتاريخ ٢٠٢٣/١/٣ ، كما أعطى مفوّض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٢٣/١/٥ ، وتمّ النشر بموجب البيان رقم ٤٨٨ .

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٨ تقدمت المســـتدعية بملاحظاتها على التقرير والمطالعة طلبت بموجبها اهمالهما مكررةً أقوالها ومطالبها الســـابقة ومضـــيفةً بأنّ القرار المشـــكو منه مشـــوب بمخالفات جسيمة وهو خلافاً لبقية الاستراتيجية لا يتعلق بأي تصوّر للمستقبل ولا يستوجب أي خطوة اضافية لنفاذه .

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢٣/٥/١٨ أصـــدر مجلس شـــورى الدولة قراراً اعدادياً برقم ٢٠٢٢/١٧٩-٢٠٢٣ قضى باعلان صلاحيته للفصل في المراجعة وباعتبار القرار المطعون فيه قابلاً للطعن

وبقبول المراجعة في الشـــكل وبفتح المحاكمة واعادة الملف الى المســـتشـــار المقرر لاجراء المقتضى.

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٨ تبلغت الدولة القرار الاعدادي رقم ٢٠٢٢/١٧٩-٢٠٢٣ ، كما تبلغت الجهة المستدعية القرار الاعدادي المذكور بتاريخ ٢٠٢٣/٦/٢١ .

وبما أنّ المســـتشـــار المقرر وضـــع تقريره بتاريخ ٢٠٢٣/٩/٢١ ، كما أعطى مفوّض الحكومة مطالعته بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/١١ . وتمّ النشر بموجب البيان رقم ٤٩٦.

فعلى ما تقدم ،

<u>في الأساس</u>

بما أنّ المســـتدعية تطلب ابطال قرار مجلس الوزراء رقم ٣ – المحضـــر رقم ٣٢– تاريخ ٢٠ أيار ٢٠٢٢ في شـقه المتضـمن الموافقة على استراتيجية النهوض بالقطاع المالي في بندها التالي " بناءً على نتائج هذا التدقيق الخاص ، ســـوف نلغي بدايةً ، جزءاً كبيراً من التزامات مصـــرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصـارف وذلك لتخفيض العجز في رأسـمال مصـرف لبنان واغلاق صـافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصرف (Net Open FX position)" لمخالفته الدستور والقانون ، وهي تدلي بأنّ القرار موضـوع الطعن مخالف لمقدمة الدستور اللبناني والمادة ١٥ منه اللذان ينصـان على التزام السـلطة التنفيذية باحترام الملكية الخاصـة والنظام الاقتصـادي الحرّ وعلى حظر التعدي على الملكية الخاصة ، كما أنه مخالف لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ، اذ أنّ القرار المذكور أقرّ مبدأ مصـادرة الودائع أو تملّك الدولة لتلك الودائع بشـكلٍ نهائي محمّلاً بذلك أعباء القطاع العام لفئة معيّنة من المواطنين هم المودعون في المصـــارف الخاصـــة بدلاً من توزيعها بشـــكلٍ عادل على المواطنين كافةً .

وبما أنّ الجهة المستدعية تضـيف بأنّ المواد ٨٥ و٩٠ و١١٣ من قانون النقد والتسـليف تجعل من مصـرف لبنان مصـرف الدولة اللبنانية ، وتمنع على الدولة من حيث المبدأ الاسـتدانة من مصـرف لبنان وتلزمها بتغطية أية خسـائر يتكبّدها مصـرف لبنان ، حيث أن الدولة خالفت جميع النصـوص

القانونية الملزمة لها واستدانت مبلغ يفوق ٦٠ مليار د.أ يمثّل ودائع المصارف اللبنانية لدى المصرف المركزي بالعملة الأجنبية والتي هي عملياً ودائع المودعين لدى المصـــارف اللبنانية ، ثمّ خالفت موجبها القانوني بتغطية أية خسائر يتكبّدها مصرف لبنان . وقد أتى القرار المشكو منه لكي يقرّ مبدأ استدانة الدولة المخالف للقانون ويعفي الدولة من ردّ ما استدانته أساساً خلافاً للقانون كما يعفيها من موجب تغطية خسائر مصرف لبنان.

وبما أنّ القرار موضـــوع الطعن هو القرار الصـــادر عن مجلس الوزراء (القرار رقم ٣ تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠) المتضـمن الموافقة على مضـمون اسـتراتيجية النهوض بالقطاع المالي ، وبالتحديد في شقها الوارد ضـمن الخطوة الأولى المزمع اتخاذها في اطار تطبيق اسـتراتيجية النهوض بالقطاع المالي .

وبما انّ خطة النهوض بالقطاع المالي أشـــارت في مقدمتها الى الخســـائر الضـــخمة التي تكبّدها مصـــرف لبنان نتيجة قيامه بعمليات مالية هدفت الى جذب تدفقات رأس المال للحفاظ على ســـعر الصـرف الثابت المبالغ في قيمته ولتمويل العجز في الموازنة ، ومن ثمّ في الخطوات المزمع اتخاذها في اطار تطبيق اسـتراتيجية النهوض بالقطاع المالي ، الى أنه في الخطوة الأولى ســوف يتمّ اعادة رأسمال مصرف لبنان بعد أن بيّنت التقديرات الأولية ضخامة رأس المال السلبي المتراكم في مصرف لبنان حيث يزيد عن ٦٠ مليار دولار أميركي ، وتنفيذاً لهذه الخطة ســـوف يتمّ التأكد من احتياجات رأس المال بعد اجراء تدقيق خاص لميزانية مصـرف لبنان ، وبناءً لنتائج هذا التدقيق الخاص سـوف يتمّ الغاء " جزء كبير من التزامات مصـرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصـارف وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان واغلاق صافي مركز النقد الأجنبي المفتوح لدى المصارف " (الجزء المطعون فيه) .

وبما انه من ناحية أولى، ان دعوى الابطال لتجاوز حد الســـلطة تهدف الى الطعن بقرار اداري بقصـــد ابطاله في حال مخالفته القانون، وبالتالي فهي تهدف الى حماية الشـــرعية التي تفرض على الادارة عند اصـــدار قراراتها ان تراعي قواعد القانون والغرض الذي توخاه القانون من اصـــدار القرار وهو تحقيق الصـالح العام دون ان تنحرف عنه او تسـيء اليه، بحيث تغدو فكرة عدم الشرعية من ثم

مرادفة لفكرة تجاوز حد السلطة، حتى اذا انساقت اليها الادارة فإن موقفها هذا يستوجب ابطال قرارها من قبل مجلس شورى الدولة.

وبما ان المادة ١٠٨ من نظام مجلش شـورى الدولة نصـت:" على مجلس شـورى الدولة أن يبطل الاعمال الادارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه:

١ – إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة.

٢ – إذا اتخذت خلافا للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والانظمة.

٣ – إذا اتخذت خلافا للقانون أو الأنظمة أو خلافا للقضية المحكمة.

٤ – إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها".

وبما ان عيب مخالفة القانون الذي نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة يمس الشرعية الداخلية للقرار الاداري المطعون فيه(légalité interne)، اي موضوعه بالذات والاسـباب التي يقوم عليها، بحيث تنصـب رقابة المجلس على تصـرف الادارة، متناولة الاسـاس القانوني الذي بنت عليه قرارها.

وبما ان الرقابة التي يمارسها المجلس لهذه الناحية هي رقابة موضوعية تستهدف، من جهة، مطابقة موضـوع القرار الاداري المطعون فيه لأحكام القانون العام بالتثبت من وقوع او عدم وقوع مخالفة مباشرة فيه لهذه الاحكام، كما تستهدف من جهة أخرى، التثبت من وجود او من صحة الاسباب التي بني عليها القرار المذكور وبالتالي من صحة تطبيق الادارة او تفسيرها لأحكام القانون .

وبما ان عيب مخالفة القانون يتضمن مخالفة النصوص التشريعية او التنظيمية الصريحة اضافة الى كونه يشـمل، بجانب هذه النصـوص، جميع المصـادر التي تنشـأ عنها قواعد قانونية، بحيث تقدر شرعية القرار الاداري بالنظر الى القاعدة القانونية النافذة حين صدوره.

وبما ان هناك مصـادر متعددة للقاعدة القانونية التي يتعين على السـلطة الادارية ان تتقيد بها عند اصـدار قرارها، من بين هذه المصـادر ما هو مدوّن (écrit) ويكون له طابع عام كالدسـتور والمعاهدات الدولية النافذة والقوانين العادية والنصـوص التشـريعية الاخرى والنصـوص التنظيمية،

وأخرى يكون لها طابعاً خاصاً كالاحكام القضائية المكتسبة قوة القضية المحكمة، أما المصادر غير المدوّنة فتشمل المبادئ القانونية العامة.

وبما ان الدستور هو أعلى قوانين الدولة وأسماها قوة، فينبغي التقيد بنصوصه وبالمبادئ التي يشتمل عليها والتي تلتزم بها جميع السلطات في الدولة ومنها السلطة الادارية، فإذا ما خالف القرار الاداري أحكام الدستور أعتبر بالتالي قراراً غير شرعي وجاز ابطاله لتجاوز حد السلطة.

René Chapus, Droit administratif général, T1 15 e éd., n° 50: "**La soumission de l'administration aux normes constitutionnelles**.- Le fait que ces normes, qui sont au sommet de notre ordre juridique, s'imposent de la façon la plus immédiate au législateur ne doit pas masquer qu'elles régissent aussi l'organisation et le fomctionnement de l'administration. Les autorités administartives doivent le respecter et il n'y a ni obstacle de principe ni anomalie à ce qu'un acte administratif soit censuré (et notamment annulé par le juge administratif) pour cause de non-conformité à une disposition de la Constitution ou à un principe consacré par le Conseil constitutionnel.

Conseil d'Etat, Assemblée, du 30 octobre 1998, 200286 200287, Sarran, Levacher et autres, publié au recueil Lebon; GAJA 23e édition n° 91 p. 699 et s.

وبما ان الدستور اللبناني يشتمل على مقدمة (préambule) تتضمن مبادئ عامة، بحيث ان بعضاً من هذه المبادئ ينطوي على قواعد وضعية اي على نصوص محددة تماثل مواد الدستور بالذات، اذ انها تعتبر نصوصاً قانونية ملزمة وقابلة للتطبيق المباشر وبالتالي مصدراً للشرعية التي تلتزم السلطات العامة بالتقيد بها، ومن بين هذه النصوص تلك التي تقرر حرية الرأي او المعتقد شرط عدم الاخلال بالنظام العام، أو تقرر الملكية الفردية كحق مقدس لا يمكن نزعها الا لضرورة عامة وشرط أداء تعويض عادل ومسبق، فإذا خالف القرار الاداري مضمون هذه النصوص أعتبر قراراً غير شرعي وتعرض للابطال.

وبما أنّ الدستور اللبناني ينصّ في مقدمته وبالتحديد في الفقرتين "ب" و" و" منه على أنّ " لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها، **كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان.**

وتجسّد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء وعلى أنّ " النظام الاقتصادي حرّ يكفل المبادرة الفردية **والملكية الخاصة** " . كما تنصّ المادة ١٥ من الدستور اللبناني على أنّ " "الملكية في حمى القانون **فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً.**"

وبما أنّ المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ٢٠٠٠/٤ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٢ ، اعتبر بعد استعراضه أحكام المادة ١٥ من الدستور اللبناني " **أنّ حق الملكية هو من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور** ، في الحدود التي لا تتعارض مع المصلحة العامة والتي وحدها تبرر انتزاع الملكية الفردية ، **في اطار القانون ، مقابل تعويض عادل** ... وبأنّ حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر فقط على الملكية الفردية ، بل ينسحب أيضاً على الملكية الجماعية ، أي الملكية العامة ، التي يجب أن تحظى بالحماية نفسها ، وضمن الحدود ذاتها ، المقررة لحق الملكية الفردية ." كما قضى المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠١/٤ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩ بأنّ " المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحةً في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة جزءاً لا يتجزأ منه " .

وبما أنّ المادتين ٢ و١٧ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٧٨٩ ، المشار اليه في مقدمة الدستور اللبناني ، تنصّان على ما يلي :

Article 2 : Le but de tout association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme . Ces droits sont la liberté , la propriété, la sûreté et la résistance àl'oppression .

انّ هدف كلّ منظمة أو مجموعة سياسية هو الحفاظ على الحقوق الطبيعية غير القابلة للسقوط التي تعود للانسان . هذه الحقوق هي الحرية ، الملكية ، الأمان ومقاومة الممارسات القمعية .

Art 17 : La **propriété étant un droit inviolable et sacré , nul ne peut en être privé** , si ce n'est lorsque la nécessité publique , légalement constatée, l'exige évidemment, et **sous la condition d'une juste et préalable indemnité .**

الملكية هي حقّ مقدّس ومصان ، لا يجوز انتزاعها من أحد الا لضرورات المصلحة العامة الملحوظة قانوناً ، وتحت شرط تعويضه تعويضاً عادلاً ومسبقاً .

وبما أنه من نحوٍ آخر ، فقد أفردت العديد من المواثيق الدولية أحكاماً خاصـــة لحق الملكية ، نذكر منها وثيقة اعلان القاهرة حول حقوق الانسان في الاسلام تاريخ ١٩٩٠/٨/٥ التي نصّت في مادتها الخامسة عشرة على أن " **لكلّ انسان الحق في التملّك بالطرق الشرعية والتمتع بحقوق الملكية** بما لا يضرّ به أو بغيره من الأفراد والمجتمع **ولا يجوز نزع الملكية الا لضرورات المنفعة العامة ومقابل تعويض فوري وعادل** " ، والبروتوكول الملحق بالاتفاق الأوروبي لحقوق الانســـان الموقع بتاريخ ١٩٥٢/٣/٢٠ الذي نصّ في مادته الأولى على أنه " لكلّ شخص حقيقي أو معنوي الحق بأن تُحترم أمواله أو ممتلكاته (Biens) . ولا يجوز حرمان أحدهم من ملكيته الا لأسباب مرتبطة بالمصلحة العامة وضمن الشروط الملحوظة في القانون وفي المبادئ العامة للقانون الدولي ..." مع الاشارة الى أنه بالاطلاع على الأعمال التحضـــيرية التي ســبقت توقيع البروتوكل الملحق بالاتفاق الأوروبي ، يتبين أنّ ممثلي بعض الدول اقترحوا صـياغة مشـابهة لنصّ المادة ١٧ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعلة أنّ لكلّ فرد أو مجموعة الحق بالملكية وبعدم انتزاعها منه أو منها بشكلٍ تعسّفي .

- La protection du Droit de propriété au niveau européen et son importance pour l'harmonisation des pratiques des cors constitutionnelles , Mariana Karadjova , publié sur Nato.int , P:35 –36

Certains des auteurs de la CEDH ont proposé une rédaction de l'article , garantissant la propriété contre une privation arbitraire , qui invoque le texte de l'article 17 de la Déclaration universelle des Droits de l'homme des Nations Unies ….

Le représentant norvégien arrive quand même à la conclusion qu'il faudra faire l'effort et trouver une formule concrète car " **… le droit de chacun à ne pas être arbitrairement privé de sa propriété constitue un privilège fondamental et minimum de l'individu , qui est admis par toutes les nations civilisées et devrait donc trouver sa place dans la garantie collective .**

.... Le représentant français réplique que la propriété n'a pas seulement de rôle économique :« elle est liée au développement de la personne humaine. **Les biens prolongent l'homme et l'homme ne saurait se sentir en sécurité s'il est exposé à des dépossessions arbitraires** .

(Voir : Assemblée Consultative , 1ère session du Comité des ministres , in Recueil des travaux préparatoires de la CEDH , Vol 1 , Martinus Nijhoff , 1975 , P:71 et 119) .

وبما أنّ الملكية الفردية التي قصـــدها الدســـتور اللبناني والمواثيق الدولية هي ملكية الأموال المنقولة وغير المنقولة والأموال المادية وغير المادية (الحقوق الفكرية والحقوق التجارية والصـــناعية ..) ، **الديون** والحصـص والشـهادات والتراخيص وعنصـر الزبائن ، وأنّ هذا المفهوم مستخلص من اجتهاد المحاكم الوطنية والأجنبية التي توسّـــعت في الآونة الأخيرة في تحديد نطاق الملكية أو الأموال موضـــوعها التي يقتضـــي حمايتها ، انطلاقاً من المبادئ والأحكام المســتمدة من الدســاتير الوطنية والمواثيق الدولية . وأنّ **المجلس الدستوري الفرنسي**، في اطار تفسيره لأحكام المادتين ٢ و١٧ من الاعلان العالمي لحقوق الانسـان التي أضـحى يعتبرها وبشـكلٍ صـريح جزءاً لا يتجزأ من الدسـتور الفرنسـي ، لم يصـل على غرار المحكمة الأوروبية لحقوق الانسـان الى اعتبار الديون من عناصـر الملكية الفردية بالمنطوق الوارد في المادة ١٧ من الاعلان العالمي لحقوق الانســـان ، الا أنه **اعتبر أنه من الموجبات الدســـتورية التي تقع على الدولة موجب تأمين ردّ الديون أو التعويض على الدائنين في حال شطب الديون** .

- Mariana Karadjova , op. cité , p: 4 , 6

Les biens visés par l'article 1 du protocole aditionnel peuvent être très variés : il peut s'agir de biens meubles et immeubles , de biens corporels et incorporels , de créance ou des parts sociales , d'un brevet , d'une clientele , etc .

... Si on veut examiner quels sont les droits personnels protégés par l'article 1 du Protocole aditionnel , on doit distinguer au début la garantie des droits personnels découlant d'une relation entre personnes privées et la garantie

des droits personnels découlant d'une relation de droit public . **La Commission a admis qu'une créance est un bien** (Requette n 11966/86, Consorts D. c. Belgique) lorsqu'elle est suffisamment établie pour être exigible . (CEDH, 9 Dec 1994 ,n ° 13427/87, RTD civ.1995.652, obs.F.Zenati) .

- Jean –François de MONTGOLFIER , Conseil Constitutionnel et la propriété privée des personnes privées , cahiers du conseil constitutionnel N°31 (Dossier : Le Droit des Biens et des Obligations) – Mars 2011 , p: 4 ,7,8

La première évolution de la protection constitutionnelle du droit de propriété consiste dans l'extension de son champ d'application . Dès la decision du 16 Janvier 1982 , le Conseil a relevé, au nombre des évolutions qu'a connues l'exercice du droit de propriété depuis 1789, «une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux ».

... S'agissant des créances , la question a longtemps paru incertaine ...Il est inexact d'affirmer que le Conseil à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme , qualifié les créances de biens . Il ne parait d'ailleurs pas envisageable pour le Conseil constitutionnel de traiter constitutionnellement les créances comme des éléments du droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789. **Il en résulterait en effet une obligation constitutionnelle faite à l'Etat de garantir le recouvrement des créances et d'indemniser les créanciers en cas d'effacement des créances .**

وبما أنّ اجتهاد المحاكم الدستورية الوطنية والأجنبية ، في اطار تحديد نطاق الحماية التي يستفيد منها صاحب الحق بالملكية ، انطلق من الأحكام الواردة في الدساتير الوطنية والمواثيق الدولية مميزاً في هذا السياق بين طبيعة المخالفة المرتكبة ، بحيث اذا كان الاجراء أو التدبير المنازع فيه يؤدي الى تجريد الملك من حقه بالملكية ، فهو لا يُعدّ مشروعاً الا اذا كان متخذاً لضرورات المصلحة العامة ولقاء تعويض عادل ومسبق بمنطوق المادة ١٥ من الدستور اللبناني والمادة ١٧ من الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، أما اذا كان الاجراء لا يؤدي الى حرمان المالك من حقه انما يضع قيوداً على ممارسته لحق الملكية فيكفي أن يكون متخذاً لغاية المصلحة العامة .

- Jean –François de MONTGOLFIER , op. cité, p:11,12 ,13

  La jurisprudence du conseil constitutionnel assure une protection de la propriété privée différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice . Si la mesure est considérée comme une privation de la propriété privée , elle ne peut être justifiée que par la constatation , légalement prévue, de la nécessité publique et l'allocation d'une juste et préalable indemnité, selon les termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 (Décision n°81-132 du 16 janvier 1982) . En l'absence de privation du droit de propriété, Le Conseil examine si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est justifiée par des motifs d'intérêt général .

وبما أنه في السياق عينه ، فانّ المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان ، في اطار تفسيرها وتطبيقها لأحكام المادة الأولى من البروتوكل الملحق بالاتفاق الأوروبي لحقوق الانسان ، اعتبرت أن تأمين حماية الملكية الفردية بمنطوق تلك المادة يستوجب مراعاة التوزان بين مبررات المصلحة العامة للجماعة (التي يهدف التدبير المنازع فيه الى تحقيقها) وموجوب الحفاظ على حق الملكية العائد للفرد ، وقد طبّقت المحكمة هذا المعيار في اطار رقابتها وتحققها من مشروعية التدابير المتخذة

سواء أدت تلك التدابير الى تجريد صاحبها من الحق بالملكية أو الى تقييد ممارسته لهذا الحق ، الا أن معيار مراعاة التوازن أو البحث عن التناسب بين هدف التدبير والوسائل المستعملة للوصول اليه يســـتوجب وفقاً لاجتهاد تلك المحكمة ، وفي حالات نزع الملكية أو تجريد صـــاحبها منها ، تســديد تعويض عادل مقابل لقيمة الأموال ، وذلك على الرغم من عدم النص على ذلك صـراحةً ، وعلى اعتبار أنّ المادة الأولى من البروتوكول الملحق " أوجبت ضـــمناً ، وســـنداً للقاعدة العامة ، تســـديد تعويض في حالات الحرمان من الملكية .." (قرار LITHGOW/ المملكة المتحدة تاريخ ١٩٨٦/٧/٨) .

- Mariana KARADJOVA , op. cité, p:15 ,23,24 ,25

P:15 –Dans l'arrêt Sporrong et Lönnroth du 23/9/1982, La Cour a distingué la première norme de l'article 1 et a souligné son importance individuelle. **Elle trouve nécessaire de vérifier : " ... si un juste équilibre est maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde du droit de propriété de l'individu ".**

... Depuis l'arrêt Sporrong et Lönnroth le " juste équilbre" devient l'un des principes fondamentaux de l'article 1 . Il apparait dans la jurisprudence concernant non seulement les cas d'atteinte au respect des biens mais aussi quand il s'agit de privations ou de réglementations de l'usage .

P:23 **... L'article 1 du Protocole additionnel prescrit que pour être légitime une mesure de privation de propriété doit être prise pour cause d'utilité publique conformément à la loi nationale et aux prinicipes généraux du droit international** . Ce sont les trois conditions lesquelles doivent être réunies pour effectuer une privation légale .

... La clause d'utilité publique a été examinée d'une façon approfondie dans l'arrêt James du 21/2/1986 portant sur le transfert obligatoire de la propriété des requérants sur les titulaires de baux emphytéotiques . **La Cour a tout**

d'abord posé deux conditions pour l'existence d'une utilité publique : le premier – que le but visé doit être légitime et le deuxième – qu'il faut avoir de proportionnalité entre ce but et les moyens utilisés .

P:25 .... **Bien que le texte de l'article 1 du Protocole additionnel ne parle nullement d'indemnisation , celle-ci est devenue pendant les années une condition de proportionnalité entre le but visé et les moyens employés ... (La Cour) a admis dans l'arrêt Lithgow que " L'article 1 exige implicitement , en règle générale , le versement d'une compensation pour priver de sa propriété quiconque relève de la juridiction d'un Etat contractant ."**

...Dans l'arrêt Lithgow la Cour a fixé les standards relatifs aux conditions d'octroi d'une indemnité . Elle admet que " ... **sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur des biens , une privation de propriété constituerait une atteinte excessive qui ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 ."**

وبما أنّ مفهوم نزع الملكية ، الذي تربطه المحاكم الوطنية والدولية بموجب تسديد تعويض مسبق يعادل قيمة المال المنزوعة ملكيته ، هو مفهوم واسع يشمل وفقاً للفقه والاجتهاد حالات التأميم والاستملاك الواقعي أو حتى الفعلي الذي يعود للمحكمة تقديره ، وهو يتمثّل بانتزاع أو تجريد صاحب الملك من المال المملوك خلافاً لارادته وحرمانه بالتالي من ممارسة جميع الحقوق والامتيازات المتصلة بملكية هذا المال ، هذا وقد استقرّت المحاكم في اطار اجراء رقابتها على القوانين والتدابير النازعة للملكية على ممارسة رقابة دنيا على مقتضيات الصالح العام التي استوجبت صدور التدبير المنازع فيه ، في حين أنها توسّعت في مراقبتها للطابع العادل والمسبق للتعويض .

-Mariana Karadjova , op. cité

P:21-22: Avant d'analyser les spécificités de la protection du droit de

propriété en cas de privation , on doit definir qu'est ce que signifie cette dernière . C'est évidemment une " dépossession de l'objet de propriété : en enlevant le bien , la dépossession retire les attributs de la propriété"

.... La privation de la propriété peut prendre de formes différentes . On peut citer ici la nationalisation , l'expropriation formelle ou l'expropriation de fait .

P:15-16 : La cadre de la jurisprudence en matière de privation du droit de propriété a été fixé par la décision sur les nationalisations du 16 janvier 1982 : Le Conseil exerce un contrôle restreint de la nécessité publique qui justifie la privation de propriété . En revanche , il exerce un plein contrôle du caractère juste et préalable de l'indemnité .

... S'agissant de la nécessité publique des nationalisations et , plus généralement , de la privation du droit de propriété , le Conseil n'exerce donc qu'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation .

... Le **Conseil exerce un contrôle renforcé du caractère juste et préalable de l'indemnité .S'agissant du caractère suffisant de l'indemnisation , la decision du 16 janvier 1982 est également fondatrice . Aux termes d'un examen très approfondi , le Conseil a en effet censuré un dispositif d'indemnisation qui, outre son caractère inégalitaire , conduisait à minorer la valeur de certaines entreprises nationalisées .**

وبما أنه يتضـــح من مجمل ما تقدم ، وجود توجّه لدى المشـرّعين الدســتوريين ولدى الأعضــاء المشـاركين في وضـع الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسـان وكذلك لدى القضـاء ، في حال قصـور النصّ ، بتأمين حماية موسّــعة للملكية الفردية لاســيما في الحالات التي تؤدي التدابير (القوانين أو سواها) المتخذة لغاية المصلحة العامة الى نزع الملكية أو الى تجريد صاحب المال من ملكه ، بحيث لا تُعتبر تلك التدابير مشـروعة الا اذا قابلتها تعويضـات كافية وعادلة موازية لقيمة الأموال

المنزوع ملكيتها ، وقد تشدد الاجتهاد في رقابته لهذه الناحية وتوسّع في تحققه من الطابع العادل للتعويض المقترح .

وبما أنّ قرار مجلس الوزراء ، في شـــقه المطعون فيه ، نصّ على " الغاء جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف اللبنانية وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان واغلاق صـــافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصـــرف " ، أي أنه نصّ على الغاء الديون المتوجبة على مصرف لبنان تجاه المصارف ، والتي تمثّل وفقاً لادلاءات الجهة المستدعية دون أن تنازعها في ذلك الدولة المستدعى بوجهها ، ودائع المودعين لدى المصارف اللبنانية ، بشكلٍ حكمي ودون أية اجراءات أو أحكام تعويضية ، وذلك كخطوة أولية وأساسية للنهوض بالقطاع المالي .

وبما أنّ المعطيات الواردة في الخطة التي تبنّاها مجلس الوزراء في قراره المطعون فيه ، ومقتضـــيات معالجة الأزمة المصـــرفية والنهوض بالقطاع المالي ،لا تبرر لاي مرجع تنظيمي أو تشريعي اتخاذ اجراءات من هذا القبيل ، أي الغاء ديون مصرف لبنان تجاه المصارف (والتي تمثّل في الواقع ودائع المودعين لدى المصارف) ، **لا سيما وأنّ الغاء الديون أو شطب الودائع ، والذي يُعتبر وجهاً بارزاً من أوجه انتزاع الملكية أو التجريد منها ، لم تقابله أية أحكام أو خطة لتعويض الدائنين أو أصـحاب المال عن الدين أو المال المنزوعة ملكيته، ما يشـكّل تعرّضـاً صـارخاً لحق الملكية المكرّس دسـتوراً وفي الاعلان العالمي لحقوق الانسـان** ، هذا فضـلاً عن مخالفته للقوانين المرعية الاجراء وللمبادئ المستقاة منها .

وبما انه من ناحية ثانية، فإن القوانين العادية هي القوانين الصـادرة من السـلطات المختصـة للقيام بالعمل التشريعي، اي مجلس النواب، اذ يتوجب على السلطة الادارية، عملاً بمبدأ الشرعية، ان تقوم بأعمالها وتتخذ قراراتها طبقاً لما نصت عليه القوانين العادية والا اعتبرت هذه القرارات غير مشروعة بحيث يعود عندها لمجلس شورى الدولة ابطالها.

René Chapus, Droit administratif général, T1 15 e éd.,op. cit.,p. 65 et s., n°87 et s.

وبما أنّ المواد ٨٥ و٨٨ و٨٩ و٩٠ و١١٣ و١٥٦ من قانون النقد والتسليف تنصّ على ما يلي :
المادة ٨٥ :" **المصرف المركزي هو مصرف القطاع العام** وبهذه الصفة : تودع لديه دون سواه أموال القطاع العام .... " .
المادة ٨٨: " يجاز للمصرف ان يمنح الخزينة، بطلب من وزير المالية، تسهيلات صندوق لا يمكن **ان تتعدى قيمتها عشرة بالمئة من متوسط واردات موازنة الدولة العادية** في السنوات الثلاث الاخيرة المقطوعة حساباتها ولا يمكن ان تتجاوز مدة هذه التسهيلات الاربعة اشهر."
"المادة ٨٩- تعطى الحكومة اجازة دائمة تخولها اللجوء الى الاستلاف المنصوص عليه بالمدة السابقة كلما تبين لوزارة المالية وللمصرف المركزي ان موجودات الخزينة الجاهزة لدى هذا المصرف غير كافية لمواجهة التزامات الدولة الفورية.

الا ان هذه الاجازة لا يمكن استعمالها اكثر من مرة واحدة خلال اثني عشر شهراً."
"المادة ٩٠- باستثناء تسهيلات الصندوق المنصوص عليها بالمادتين ٨٨و٨٩ **فالمبدأ ان لا يمنح المصرف المركزي قروضا للقطاع العام."**
المادة ٩١: "إلا أنّه في ظروف استثنائية الخطورة أو في حالات الضرورة القصوى، إذا ما ارتأت الحكومة الاستقراض من المصرف المركزي، تحيط حاكم المصرف علماً بذلك.
يدرس المصرف مع الحكومة إمكانية استبدال مساعدته بوسائل أخرى، كإصدار قرض داخلي أو عقد قرض خارجي أو إجراء توفيرات في بعض بنود النفقات الأخرى أو إيجاد موارد ضرائب جديدة الخ... وفقط في الحالة التي يثبت فيها أنّه لا يوجد أي حلّ آخر، وإذا ما أصرّت الحكومة، مع ذلك، على طلبها، يمكن المصرف المركزي أن يمنح القرض المطلوب.
حينئذٍ يقترح المصرف على الحكومة، ان لزم الأمر، التدابير التي من شأنها الحدّ ممّا يكون لقرضه من عواقب اقتصادية سيئة وخاصة الحدّ من تأثيره، في الوضع الذي أُعطي فيه، على قوة النقد الشرائية الداخلية والخارجية".
المادة ١١٣: يتألف الربح الصافي من فائض الواردات على النفقات العامة والاعباء والاستهلاكات وسائر المؤونات...

واذا كانت نتيجة ســنة من الســنين عجزاً، **تغطى الخســارة من الاحتياط العام وعند عدم وجود هذا الاحتياط او عدم كفايته تغطى الخسارة بدفعة موازية من الخزينة .**"

المادة ١٥٦: **على المصارف ان تراعي في استعمال الاموال التي تتلقاها من الجمهور القواعد التي تؤمن صيانة حقوقه.**

وعليها بصورة خاصة ان توفق بين مدة توظيفاتها وطبيعة مواردها."

كما أنّ المواد ٦٩٠ وما يليها من قانون الموجبات والعقود تنصّ على ما يلي :

المادة ٦٩٠ : " **الايداع عقد بمقتضاه يستلم الوديع من المودع شيئاً منقولاً ويلتزم حفظه وردّه ...**"

المادة ٧٠٠ :" اذا استعمل الوديع الوديعة أو تصرّف فيها بلا اذن من المودع ، كان مسؤولاً عن هلاكها أو تعيبها ولو كان السبب فيهما حدث خارجي ..."

المادة ٧٠٢ :" **ان الوديع الذي يطلب منه المودع رد الوديعة يعد في حالة التأخر لمجرد تأخير منه لا يبرره سبب مشروع.**"

المادة ٧٠٥ : " يجب على الوديع ان يسلّم الوديعة الى المودع او الى الذي اودعت باسمه او الى الشخص المعيّن لاستلامها. ولا يمكنه ان يوجب على المودع اثبات ملكيته للوديعة.

ويحق للشخص المعيّن لاستلام الوديعة ان يقيم الدعوى مباشرة على الوديع لاجباره على رد الوديعة اليه."

المادة ٧١٣: " **ان الوديع مسؤول عن سبب كل هلاك او تعيّب كان في الوسع اتقاؤه.**

اولا- اذا كان يتلقى اجراً لحراسة الوديعة.

ثانيا- **اذا كان يقبل الودائع بمقتضى مهنته** أو وظيفته."

فيما تنصّ أخيراً المادة ٣٠٧ من قانون التجارة البرية على " أنّ المصرف الذي يتلقى على سبيل الوديعة مبلغاً من النقود يصبح مالكاً له **ويجب عليه أن يردّه بقيمة تعادله دفعةً واحدة أو عدّة دفعات عند أول طلب من المودع أو بحسب شروط المهل أو الاعلان** المسبق المعيّنة في العقد ."

وبما أنه يُستنتج من الأحكام القانونية المبيّنة أعلاه المبادئ التالية :

- أن المصــرف المركزي هو مصــرف القطاع العام ، وأن المشــترع حرّم من حيث المبدأ على الحكومة الاقتراض من المصرف المركزي الا ضمن حالات وشروط محددة بيّنتها المادة ٩١ من قانون النقد والتســليف ، **فيما أوجب عليها في حالة عجز المصــرف المركزي بتغطية الخسارة من الاحتياط العام أو بدفعة موازية من الخزينة .**

- أنّ الوديع مسؤول عن الوديعة لجهة حفظها وردّها عند الطلب اليه ودون أي تأخير ، ويُمنع عليه اســتعمالها أو التصــرف بها دون اذن من المودع كما يُعتبر مســؤولاً عن هلاكها أو تعيبها اذا كان يقبل الودائع بحكم وظيفته (كالمصارف) .
- أنّ المادة ١٥٦ من قانون النقد والتسـليف أوجبت على المصــارف أن تراعي في اســتعمال الاموال التي تتلقاها من الجمهور القواعد التي تؤمن صيانة حقوقه وأن توفق بصورة خاصة بين مدة توظيفاتها وطبيعة مواردها . وقد اعتبرت رئيسة دائرة التنفيذ في بيروت ، في سياق تفسيرها لأحكام هذه المادة ، في قرارها رقم ٥٤ تاريخ ٢٠٢١/١١/٣٠ – منشور في مجلة نقابة المحامين لعام ٢٠٢٢ عدد ١– أن هذه المادة تلقي على عاتق المصــارف " **موجب تأمين السيولة وصيانة حقوق المودعين** ، وبالتالي انّ المسؤولية الناشئة عن عدم تأمين السـيولة يتحمّلها المصــرف المعترض مع المسـحوب عليه – مصــرف لبنان في القضــية الراهنة– طالما أنّ المشــكلة غير ناشــئة عن خطأ المودع ، ولا مجال للمصــرف الممتهن والمحترف أن يتذرع بالظروف الاســتثنائية في هذا الســياق ، **كون الحفاظ على مصــلحة المودعين والاقتصــاد الوطني لا يتمّ عبر تحميل المودع تبعات أزمة لم يكن له دور فيها على الاطلاق ، بل على العكس تماماً فانّ طمأنة المودع في المصــارف اللبنانية على أمواله ومســاعدته على أداء التزاماته الخارجية هو الذي من شــأنه الحفاظ على الثقة الائتمانية والسـمعة التجارية الخارجية ...**" . وقد تابع القرار بأنه " استناداً الى قانون النقد والتسليف والى القواعد القانونية الناظمة لعمليات المصارف والى القواعد العامة المتعلقة بعقد الوديعة والشــيك والمنصــوص عليها في قانوني الموجبات والعقود والتجارة البرية ، يتحمّل المصرف مع الحاجز المودع مسؤولية الاخلال بتنفيذ موجباته التعاقدية ان المرتبطة مباشرةً بتنفيذ العملية المصرفية المطلوبة منه أو لجهة ما يتعلق بالموجبات المهنية المفروضة على المصــارف **من عدم الاخلال بموجب الســلامة الائتمانية الى المحافظة على حقوق** المودعين وأموالهم ، وضــرورة اعادة الوديعة لأصــحابها بالطريقة التي تحقق لهم الايفاء الفعلي ولا تلحق بهم أي ضرر أو تؤدي الى حرمانهم من الحصول فعلياً على أموالهم أو استعمالها أو استثمارها بشكلٍ منتج وعلى الوجه المتعارف عليه في مثل هذه الأحوال ."

وبما أنه من المعلوم لدى الكافة ، وكما هو وارد أيضـــاً في وقائع المراجعة ، أنّ الحكومة اللبنانية انتهجت خلال الفترة الزمنية الســابقة ســياســة الاقتراض من مصــرف لبنان لتمويل مرافقها العامة ورواتب القطاع العام ، اذ اســتدانت من مصــرف لبنان بين العام ٢٠١٠ والعام ٢٠٢١ مبلغ ٦٢ مليار د.أ (وفقاً لما جاء في تصـريحات حاكم مصـرف لبنان) دون أن تقوم بردّ هذه الديون ، حيث أدّت هذه السـياسـة (اضـافةً الى غيرها من الممارسـات) الى الحاق خسـائر ضـخمة في ميزانية مصـرف لبنان ، وأنه بهدف اعادة تكوين رأسمال مصـرف لبنان قرر مجلس الوزراء تبني استراتيجية النهوض بالقطاع المالي بموجب قراره موضـوع الطعن التي نصّـت على وجوب الغاء جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان .

وبما ان القرض هو العقد الذي يتلقى بموجبه احد الاشخاص – المقترض – (المستعير) من شخص آخر –المقرض– (المعير) شـيئاً يكون له الحق في اسـتخدامه، ولكن يتوجب عليه اعادته؛ وهو عقد عيني لا ينشأ الا بتسليم الشيء المقرَض، فالمقرض ليس عليه اي موجب طالما ان تسليم الشيء هو شرط لانشاء العقد، فيما المقترض هو وحده يكون ملزماً بإعادة الشيء الى المقرض بعد استعماله.

وبما ان المادة ٧٥٤ من قانون الموجبات والعقود نصـت على ان قرض الاسـتهلاك عقد بمقتضـاه يســلم احد الفريقين الى الفريق الآخر نقوداً او غيرها من المثليات بشــرط ان يرد اليه المقترض في الاجل المتفق عليه مقداراً يماثلها نوعا وصـفه، وان المادة ٧٥٥ من القانون ذاته نصـت على:" ينعقد ايضـا قرض الاسـتهلاك اذا كان لدائن في ذمة شـخص آخر على سـبيل الوديعة او غيرها، مبلغ من النقود او مقدار من المثليات فاجاز لمديونه ان يبقى لديه تلك النقود او الاشياء على سبيل الاقراض".

Enc. Dalloz, Rép, Dr. civ., v°Prêt – Geneviève PIGNARRE – janvier 2016 (actualisation : juin 2016)

119. Le prêt de consommation, tel qu'envisagé par le code civil, voit, de ce fait, son champ d'application sans cesse se rétrécir au profit du prêt à intérêt (V. infra, n° 144). Paradoxalement, cependant, il trouve un regain d'activité avec le prêt de titres (V. infra, n° 137).

وبما ان المادة ٧٥٩من قانون الموجبات والعقود نصـت على ان الاشـياء المقرضـة تصـبح ملكاً للمقترض، وتكون مخاطرها عليه، فالمقترض لا يمكنه، في الواقع، استخدام الشـيء دون استهلاكه، بحيث ان العقد في هذه الحالة يكون ناقلاً للملكية ومن المعلوم ان المالك يتحمل مخاطر الشـيء، وفي الحالة الراهنة ان المقترض هو الذي يجب ان يتحمل خسـارة الشـيء الحاصـلة نتيجة حادث مفاجئ او اي طارئ يحصل.

François Collart Dutilleul et Philippe Delebecque, Contrats civils et commerciaux, Précis Dalloz, 3e éd. 1996, Prêt de consommation, p. 481, n° 625.

وبما ان المادة ٧٦١ من قانون الموجبات والعقود نصت:" على المقترض ان يرجع ما يضارع الشيء المقترض نوعاً وصفة". فاذا استحال على المقترض الرد، فإنه يتوجب عليه دفع قيمة الشيء موضوع القرض الى المقرض في الوقت والمكان اللذين كانت تتوجب فيهما الاعادة وفقاً لاتفاق الطرفين.

- Enc. Dalloz, Rép, Dr. civ., v° Prêt, -125. La consomptibilité peut être matérielle : la chose se détruit par l'acte de consommation ; il peut aussi s'agir d'une consomptibilité juridique : « L'emprunteur peut aliéner la chose prêtée, en disposer comme bon lui semble au profit d'autrui. Le type même du bien juridiquement consomptible est l'argent qui « comme moyen d'échange ne sert qu'à être aliéné »

وبما أنه يتضح مما تقدّم ، أن السياسة التي اعتمدتها الحكومة اللبنانية لتمويل العجز في الموازنة خلال السنوات العشر السابقة ، كما أن معالجة نتائج هذه السياسة وضخامة الرأسمال السلبي المتراكم في مصرف لبنان بموجب القرار موضوع الطعن ، تخالفان بشكلٍ ساطع الأحكام القانونية التي جرى استعراضها آنفاً ، ولاسيما تلك الواردة في قانون النقد والتسليف (المادتين ٩٠ و١١٣ منه) والقواعد التي وضعها المشترع في هاتين المادتين والتي حرص من خلالها الى الحفاظ على القطاع المصرفي والمالي في لبنان والى ضمان استقراه وازدهاره من خلال حظره على المصرف المركزي اقراض القطاع العام الا ضمن ضوابط محددة وفرضه على الحكومة تغطية أي عجز لاحق بميزانية المصرف المركزي من الاحتياط العام أو من الخزينة .

وبما انه من ناحية ثالثة، ان المبادئ القانونية العامة هي تلك المبادئ غير المدوّنة التي يعمل القضاء على كشفها وإعلان الزاميتها منطلقاً في ذلك من مقتضيات أساسية يفرضها التنظيم السياسي والاجتماعي للدولة بقصد تحقيق الصالح العام الذي يضمنه السير المنتظم والمطرّد للمرافق العامة، والحفاظ على الحقوق الاساسية للافراد، اذ قد تجري الاشارة بعض هذه المبادئ في مقدمة الدستور او في نصوص أخرى، ولكن غالباً ما يتم استنباطها من مصادر أخرى غير مكتوبة اذ هي تكمن في الضمير العام للجماعة او تجول في ذهن المشترع الذي لم يعمل على تدوينها في نصوص قانونية مكتوبة، بحيث يقتصر دور القاضي على كشف هذه المبادئ واعلان وجودها دون خلقها او ابتداعها.

JurisClasseur Administratif, Fasc. 1152 : RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR . – Contrôle de la légalité interne

3° Violation des principes généraux du droit

60. – Avec les principes généraux du droit, la juridiction administrative a imposé, même sans texte, à l'Administration le respect de règles fondamentales devant nécessairement inspirer l'action des pouvoirs publics d'un État de droit. Si leur existence et leur nécessité ne sauraient être remises en cause, la liste des principes généraux du droit, reconnus comme tels par la jurisprudence et leur autorité juridique est souvent discutée.

وبما انه اياً يكن مصدر المبادئ العامة هذه فإن القضاء يعتبرها ملزمة للسلطة الادارية التي يتعين عليها مراعاتها كقواعد قانونية الزامية في مباشرة تصرفاتها واصدار قراراتها بحيث ان مخالفتها تؤدي الى ابطال هذه التصرفات او القرارات قضاءً لعدم المشروعية.

وبما ان مبدأ المساواة امام المرفق العام يفضي الى اعتبار مبدأ المساواة بين الافراد من أهم المبادئ العامة في القانون العام، وهو يوجب ان يعامل الافراد بالمساواة بينهم عند اتحاد أوضاعهم فيخضعون لذات النظام القانوني دون اي تفريق او امتياز، بحيث انه نتيجة دعوى الابطال تعتبر القرارات الادارية الصادرة على خلاف هذا المبدأ قرارات غير مشروعة وقابلة بالتالي للابطال.

JurisClasseur Administratif, Fasc. 1152, op. cit.

64. – Constituent également des principes de portée très étendue, les diverses facettes du principe d'égalité qui implique que, sauf considérations d'intérêt général, soient traitées de la même façon des personnes placées dans des situations similaires et que la différence de traitement soit proportionnée à la différence de situation.

وبما انه لا يمكن القول ان القروض التي استدانتها الدولة ومصرف لبنان من المصارف، والتي هي من أموال المودعين لديها، قد تم صرف جزء كبير منها في سبيل تثبيت سعر صرف الليرة وفي دعم المواد والسلع الاستهلاكية، ذلك ان هذا الأمر من شأنه خرق مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة وتحميل هذه الاعباء الى فئة من المواطنين هم المودعين دون سواهم من المواطنين الذين استفادوا جميعهم من الدعم وتثبيت سعر الصرف المذكورين.

وبما أنه من ناحية أخيرة ، فانّ تقرير الغاء جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف ، وما تمثّله فعلاً تلك الالتزامات من ايداعات للمودعين لدى المصارف الخاصة ، **يشكّل حائلاً دون قيام هذه المصارف من اتمام موجباتها بردّ الودائع عند الطلب اليها دون أي تأخير وفقاً لما تفرضه أحكام المواد ٦٩٠ وما يليها من قانون الموجبات والعقود ،ويؤدي بالتالي الى الاخلال بالموجبات المهنية المفروضة على المصارف** لجهة المحافظة على حقوق المودعين وأموالهم ، وضرورة اعادة الوديعة لأصحابها بالطريقة التي تحقق لهم الايفاء الفعلي ولا تلحق بهم أي ضرر أو تؤدي الى حرمانهم من الحصول فعلياً على أموالهم أو استعمالها أو استثمارها بشكلٍ منتج.

وبما أنه يقتضي في ضوء مجمل ما تقدّم ، وفي ضوء ثبوت مخالفة قرار مجلس الوزراء في شقه المطعون فيه ، لأحكام ومبادئ دستورية ومبادئ مستقاة من اتفاقيات دولية ، ولقوانين وطنية (قانون النقد والتسليف ، قانون الموجبات والعقود) ، ابطال القرار المذكور واعتبار أي اجراء متخذ استناداً الى هذا القرار مخالفاً بشكلٍ واضح لأحكام الدستور وللقوانين المرعية الاجراء .

وبما أنه لم يعد من حاجة لبحث سائر ما أدلي به .

لـذلـــك ،

ولجميع ما تقدم، وعطفاً على القرار الإعدادي رقم ٢٠٢٢/١٧٩-٢٠٢٣ تاريخ ٢٠٢٣/٥/١٨ والذي يعتبر جزءاً من هذا القرار،

يقرر بالاجماع :

- قبول المراجعة أساساً وابطال قرار مجلس الوزراء رقم ٣ تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠ بالموافقة على اســـتراتيجية النهوض بالقطاع المالي في شـــقها المتعلق بالغاء " جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان واغلاق صافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصرف (NET Open FX position).
- تضمين المستدعى بوجهها رسوم ومصاريف المحاكمة .

قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٢٤/٢/٦.

الكاتب	المستشار	المستشار	الرئيس
جان دارك الحاج	ميراي داود	كارل عيراني	فادي الياس