

القانون رقم ٧١ تاريخ ١٠ أيلول ٢٠٢٦
المعدّل لقانون إصلاح وضع المصارف:
حين تشدّد المهل وتوسّع الحصانات
في ظلّ ضعف مؤسّسي ومساس بحقوق المودعين

الدكتور فادي نمّور

أستاذ في القانون
محام

مقدمة

١

٢

القسم الأول- البنية المؤسسية والإجرائية لإطار التسوية

٢

أ. موقع سلطة التسوية في الهرم التشريعي وتركيبها

٢

أولاً- انفكاك النصّ عن قانون النقد والتسليف

٣

ثانياً- تركيبة الغرفة الثانية والتضارب البنوي

٤

ثالثاً- لماذا لا تكفي آليات التنحي

٥

رابعاً- مؤهلات المدير المؤقت - ضمانة مضافة وصياغة تحتاج إلى ضبط

٦

ب. تقليص المهل الإجرائية وتوسيع نطاق الحصانة

٦

أولاً- المهل الثلاث

٧

ثانياً- الأثر الواقف والأثر الاسترجاعي

٨

ثالثاً- التقويم المستقلّ - لائحة المؤسسات الدولية واستثناء العجلة

١٠

رابعاً- التعليق المؤقت (Moratorium) - تمديد المهلة إلى ثلاثة أشهر

١١

خامساً- نطاق الحصانة

١٢

القسم الثاني- أثر النصّ على الحقوق المالية للمودعين

١٢

أ. تراتبية المطالبات ومصير مبدأ المساواة بين الدائنين

١٣

أولاً- ما يُحسب للملحق رقم ١

١٣

ثانياً- ما يُؤخذ على الملحق - غياب التمييز داخل المرتبة السابعة

١٤

ثالثاً- المطالبات المضمونة في المرتبة السابعة - خلل في البنية لا في التفصيل

١٥

رابعاً- الأموال الجديدة - تصحيح لازم في الاتجاهين

١٧

خامساً- عودة الاستثناء على مبدأ المساواة

١٩

ب. آليات المساءلة والاسترداد في مرآة القانون المقارن

١٩

أولاً- نظام فترة الريبة - أقوى ما في النصّ

٢٠

ثانياً- أدوات المساءلة الأخرى

٢١

ثالثاً- أين يبقى الخلل

٢١

رابعاً- التجارب المقارنة وحدودها

٢٢

خامساً- ما يقوله الاجتهاد

٢٣

سادساً- حدّان لا بدّ من الإقرار بهما

٢٤

الخاتمة

مقدمة:

١- صدر عن السيّد رئيس الجمهورية في بعديا بتاريخ ١٠ أيلول ٢٠٢٦ القانون رقم ٧١ المتعلّق بتعديل بعض مواد القانون رقم ٢٣ تاريخ ١٤ آب ٢٠٢٥ (قانون إصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها) (١). وقد جاء بعد ثلاثة مؤثرات مترابطة: قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٥/١٦ تاريخ ٣ تشرين الأول ٢٠٢٥ الذي أبطل أحكاماً في الصيغة الأصلية (٢)، وملاحظات صندوق النقد الدولي، وملاحظات مصرف لبنان.

٢- وتُعلن الأسباب الموجبة مبدأين متلازمين: الحرص على حقوق المودعين، والعمل على تعافي القطاع المصرفي ليؤدّي دوره الائتماني في تمويل الاقتصاد. ويُدرج النصّ ضمن ثلاثية إصلاحية معلّنة: تعديل قانون سرية المصارف بمفعول رجعي لعشر سنوات بوصفه شرطاً للمحاسبة ولمعرفة دقيقة للفجوة المالية، ثمّ إعادة هيكلة المصارف، ثمّ معالجة الفجوة المالية (٣).

٣- للقانون رقم ٧١ ترقيم خاص به بوصفه قانوناً معدّلاً، يغيّر ترقيم الأحكام الموضوعية في القانون رقم ٢٣. وتعتمد هذه الدراسة ترقيم القانون رقم ٧١ لأنّه النصّ المنشور موضوع البحث، مع الإشارة في كلّ موضع إلى المادة التي يعدّلها في القانون رقم ٢٣ (٤). ومن دون هذا التمييز يقع النقاش العام في خلط يجعل الردّ على النقد أيسر من النقد نفسه (٥).

٤- يقتضي الإنصاف الإقرار بأنّ المشتَرع يعمل ضمن قيود قاهرة: فجوة مالية تتجاوز طاقة الدولة والقطاع مجتمعين (٦)، وعملة فقدت جانباً كبيراً من قيمتها، وغياب أيّ صندوق تسوية مموّل أو مقرض أخير خارجي. وهذه القيود تفسّر شحّ الموارد الموزّعة، لكنّها لا تفسّر عيوب طريقة التوزيع ولا تقليص الضمانات الإجرائية، وهما وحدهما موضوع هذا البحث.

١ قانون رقم ٧١ تاريخ ٢٠٢٦/٩/١٠، "تعديل بعض مواد القانون رقم ٢٣ تاريخ ٢٠٢٥/٨/١٤ (قانون إصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها)"، الجريدة الرسمية، عدد ٤١، تاريخ ٢٠٢٦/٩/١٧، ص. ٣٨٠٧-٣٨٢٧. صدر عن رئيس الجمهورية في بعديا بتاريخ ١٠ أيلول ٢٠٢٦، بتوقيع رئيس الجمهورية جوزف عون ورئيس مجلس الوزراء نواف سلام. أقرته الهيئة العامة لمجلس النواب في جلسة ١٢ آب ٢٠٢٦.

٢ قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٥/١٦ تاريخ ٢٠٢٥/١٠/٣، الجريدة الرسمية عدد ٤٣ تاريخ ٢٠٢٥/١٠/٩، c.c.gov.lb.

٣ الأسباب الموجبة القانون رقم ٧١، الجريدة الرسمية عدد ٤١ تاريخ ٢٠٢٦/٩/١٧، ص. ٣٨٢٧.

٤ يتألّف القانون رقم ٧١ من تسع وعشرين مادة، كلّ منها تعدّل مادة مقابلة في القانون رقم ٢٣. جدول التقابل المعتمد في هذه الدراسة: م. ١ ← م. ١٠ ← م. ١١ ← م. ١٢ ← م. ١٣ ← م. ١٤ ← م. ١٥ ← م. ١٦ ← م. ١٧ ← م. ١٨ ← م. ١٩ ← م. ٢٠ ← م. ٢١ ← م. ٢٢ ← م. ٢٣ ← م. ٢٤ ← م. ٢٥ ← م. ٢٦ ← م. ٢٧ ← م. ٢٨ ← م. ٢٩ ← م. ٣٠ ← م. ٣١ ← م. ٣٢ ← م. ٣٣ ← م. ٣٤ ← م. ٣٥ ← م. ٣٦ ← م. ٣٧.

٥ يوجد أخطاء طباعية في النصّ المنشور يقتضي التنبيه إليها عند الإحالة: (أ) يرد تاريخ القانون رقم ١١٠ في المادة ٢٥ بصيغة «١٩٩١/٧/١١» وفي المادة ٢٤ بصيغة «١٩٩١/١١/٧»، والصحيح ٧ تشرين الثاني ١٩٩١؛ (ب) يرد في المادة الرابعة -١ ص. ٣٨١٠ «القانون رقم ١٩٦٨/٢٨ تاريخ ١٩٦٧/٥/٩»، والصحيح ١٩٦٧/٢٨؛ (ج) تُسمّى المحكمة في المادة ١٢ «المحكمة المصرفية الخاصة» وفي المادتين ٢٤ و٢٥ «المحكمة الخاصة»، وهي واحدة.

٦ قُدرت الفجوة الماليّة في تقديرات حكومية سابقة بنحو ٧٢ مليار دولار؛ ويدور الحديث عن نحو ٨٤ مليار دولار من الودائع المقيّدة وقرابة ٨٠ مليار دولار من توظيفات المصارف لدى مصرف لبنان. وهي أرقام تقديرية متداولة في النقاش العام ولم تصدر عن جهة رسمية مدقّقة، وهو ما يبرّر التوصية الثالثة عشرة أعلاه.

ويقتضي الإنصاف كذلك الإقرار بأن النصّ أدخل تحسينات جوهرية سيأتي تفصيلها، وأنّ الحكم عليه لا يستقيم بإغفالها.

- ٥ - وانطلاقاً من هذا التمييز بين ما تفرضه الوقائع وما يختاره المشرّع، ينتظم البحث في قسمين: يتناول الأول البنية المؤسسية والإجرائية لإطار التسوية، ويتناول الثاني أثر النصّ على الحقوق المالية للمودعين في ضوء القانون المقارن والاجتهاد.

القسم الأول- البنية المؤسسية والإجرائية لإطار التسوية:

- ٦ - يقوم كلّ نظام تسوية مصرفي على ركيزتين: جهاز يقرّر، وقاضٍ يراقب. ولما كان القانون رقم ٧١ قد أعاد رسم تركيبة الجهاز وموقعه من قانون النقد والتسليف من جهة، وأعاد في الوقت نفسه ضبط مهل المراجعة ونطاق الحصانات من جهة أخرى، فإنّ فحص الركيزتين يستوجب البدء بموقع سلطة التسوية في الهرم التشريعي وبنيتها (أ)، قبل الانتقال إلى ما آلت إليه الضمانات الإجرائية والمسؤولية (ب).

أ. موقع سلطة التسوية في الهرم التشريعي وتركيبها:

- ٧ - يُثير التنظيم المقترح لسلطة التسوية جملة من الإشكاليات المتصلة بمرجعيتها التشريعية (أولاً)، وبسلامة تركيبها المؤسسية (ثانياً)، وبمدى كفاية آليات معالجة حالات التعارض داخلها (ثالثاً)، فضلاً عن الضوابط الواجب توافرها في بعض مكوناتها (رابعاً)، وهي مسائل تستدعي قراءة متكاملة للنص، لا تقف عند حدود بنيته الشكلية، بل تمتدّ إلى مدى اتساقه التشريعي وفعاليّة الضمانات التي أرساها.

أولاً- انفكاك النصّ عن قانون النقد والتسليف:

- ٨ - يُسجّل في المادة الثالثة من القانون رقم ٧١، المعدّلة للمادة ٣ من القانون رقم ٢٣، تعديل قلّ من التفتت إليه رغم خطورته. فقد كانت المادة ٣ في صيغتها الأصلية تفتتح بعبارة "مع الالتزام بقانون النقد والتسليف" (٧)، وقد حُذفت هذه العبارة في الصيغة الجديدة، فباتت المادة تحدّد هدف القانون بوضع إطار قانوني حديث يتلاءم مع المعايير الدولية المتّبعة "التي تحتاجها الحكومة ومصرف لبنان"، من دون أيّ إحالة إلى قانون النقد والتسليف (٨).

- ٩ - ولا يُقرأ هذا الحذف منعزلاً. فالمادة السادسة والعشرون من القانون رقم ٧١، المعدّلة للمادة ٣٢، تنصّ صراحةً على أنّه خلافاً لأيّ نصّ آخر تسود أحكام هذا القانون على جميع النصوص المتعارضة معه وغير المتّفقة معه، ثمّ تحيل في ما لم يحدّده إلى القوانين العامة والخاصة، «لا سيّما قانون التجارة البرية (فصل الإفلاس) وقانون الموجبات والعقود» - من دون ذكر قانون النقد والتسليف (٩).

^٧ القانون رقم ٢٣ تاريخ ٢٠٢٥/٨/١٤، المادة ٣، في صيغتها الأصلية: "مع الالتزام بقانون النقد والتسليف يهدف هذا القانون الى تعزيز استقرار النظام المالي...".

^٨ القانون رقم ٧١، المادة ٣، الجريدة الرسمية، ص ٣٨٠٩.

^٩ القانون رقم ٧١، المادة ٢٦ (المعدّلة للمادة ٣٢)، ص ٣٨٢٣-٣٨٢٤. وتضيف المادة تطبيق أحكام المادة ٣ من القانون رقم ١٩٩٣/١٩٢ في ما يتعلّق بتبادل المعلومات من الأطراف في كلّ ما يتعلّق بتنفيذ أدوات الإصلاح.

١٠- فالنتيجة القانونية أنّ نظام التسوية المصرفية خرج من عباءة قانون النقد والتسليف وصار نظاماً موازياً يسمو عليه عند التعارض. وهذا خيار تشريعي جسيم يستحق نقاشاً صريحاً لا حذفاً صامتاً لعبارة: فهو يمسّ مبدأ تجانس التشريع المصرفي الذي طالما تمسك به مصرف لبنان نفسه (١٠)، ويترك دون جواب سؤالاً عملياً حاسماً هو أيّ الأحكام تُعتبر «متعارضة» فتسقط. وليس من قبيل المصادفة أنّ هذا التعديل بالذات كان موضع إشكالية معلنة تتصل باستقلالية مصرف لبنان (١١).

ثانياً- تركيبة الغرفة الثانية والتضارب البنيوي:

١١- تُسند المادة الرابعة من القانون رقم ٧١، المعدلة للمادة ١٠ من القانون رقم ٢٨ تاريخ ٩ أيار ١٩٦٧، قرارات الإصلاح والتصفية إلى الغرفة الثانية في الهيئة المصرفية العليا (١٢).

وهنا يقتضي تصحيح خطأ شائع في النقاش العام: فالهيئة المصرفية العليا منشأة بموجب القانون رقم ١٩٦٧/٢٨ لا بموجب القانون رقم ١٩٩١/١١٠؛ وهذا الأخير هو الذي تُنشأ بموجب مادته ١٥ المحكمة الخاصة، وتنظم مادته ١٧ التصفية الذاتية (١٣). كذلك فإنّ المؤسسة الوطنية لضمان الودائع منشأة بالقانون رقم ١٩٦٧/٢٨ عينه (١٤).

وتتألف الغرفة الثانية في صيغتها الجديدة من سبعة أعضاء: حاكم مصرف لبنان رئيساً، واثنين من نوابه (أحدهما النائب الأول والثاني يختاره المجلس المركزي)، وخبير مالي، وخبير اقتصادي، وقاضٍ ذي خبرة مالية وتجارية، ومدير المالية العام بصفته عضواً في المجلس المركزي (١٥).

١٢- وفي هذه التركيبة تعديلاً بالغا للدلالة. الأول أنّ ممثّل المؤسسة الوطنية لضمان الودائع قد أُخرج من الغرفة الثانية، بعد أن كان عضواً فيها في صيغة القانون رقم ٢٣ (١٦). والثاني أنّ الخبير الاقتصادي لم يعد يُختار من لائحة يُعدها تجمع الهيئات الاقتصادية، بل من لائحة ثلاثة مرشحين يقترحهم وزير الاقتصاد والتجارة (١٧).

١٣- ويُفضي التعديلان معاً إلى نتيجة حسابية لا مفرّ منها: فمن أصل سبعة أعضاء، أربعة يمثلون الجهتين المدينتين للقطاع المصرفي - ثلاثة من مصرف لبنان وواحد من وزارة المالية - في مقابل ثلاثة مستقلّين. **فالأكثرية المطلقة في الجهاز الذي يقرّر مصير المصارف باتت بيد المدينتين الرئيسيتين، فيما خرج من الغرفة العضو الوحيد الذي**

١٠ حول تمسك حاكم مصرف لبنان بمبدأ تجانس التشريع المصرفي: كتاب حاكم مصرف لبنان رقم ١/٢٥١ تاريخ ٢٠٢٦/٤/٢١؛ توفيق شنبور، الإيجابي والسلبي في التعديلات المقترحة لقانون إصلاح وضع المصارف، يُراجع: legal-agenda.com، تاريخ النشر ٢٠٢٦/٦/٦.

١١ أُشير في النقاش الصحفي إلى أنّ تعديلات الهيئة العامة اقتصرت على المادة ٣ وفقرة واحدة من المادة ١١، وأنّ المادة ٣ فتحت إشكالية حول استقلالية مصرف لبنان.

١٢ القانون رقم ٧١، المادة ٤ (المعدّلة للمادة ٥)، ص ٣٨٠٩-٣٨١١.

١٣ القانون رقم ١١٠ تاريخ ١٩٩١/١١/٧: المادة ١٥ (إنشاء محكمة خاصة في بيروت)، المادة ١٧ (التصفية الذاتية).

١٤ المؤسسة الوطنية لضمان الودائع ولجنة الرقابة على المصارف منشأتان بموجب القانون رقم ٦٧/٢٨ تاريخ ١٩٦٧/٥/٩ وتعديلاته، تُراجع المادتين ٨ و ١٢؛ راجع القانون رقم ٧١، المادة ١، ص. ٣٨٠٧، والمادة ٤، ص. ٣٨١٠.

١٥ القانون رقم ٧١، المادة ٤، الفقرة ٢، ص. ٣٨١٠.

١٦ قارن: القانون رقم ٢٣، المادة ٥، الفقرة ٢، التي كانت تضمّ «ممثلاً عن المؤسسة الوطنية لضمان الودائع، على أن يكون من أعضاء مجلس إدارة المؤسسة الذين لا يمثلون المصارف التجارية». وهذا البند غائب عن تركيبة الغرفة الثانية في القانون رقم ٧١.

١٧ قارن: القانون رقم ٢٣، المادة ٥ («يتم اختياره من لائحة من مرشحين يُعدها تجمع الهيئات الاقتصادية») والقانون رقم ٧١، المادة ٤ («من ضمن لائحة من ثلاثة مرشحين يقترحهم وزير الاقتصاد والتجارة»).

كانت صفته تعبر عن مصلحة المودعين. والنصاب أربعة أعضاء، وتتخذ القرارات بأكثرية الحاضرين، وعند التعادل يكون صوت الحاكم مرجحاً (١٨).

ثالثاً- لماذا لا تكفي آليات التنحي:

- ١٤- يقتضي الإنصاف الإقرار بأن النص ليس خالياً من الضمانات، بل شديداً. فالمادة الرابعة تلزم كل عضو في الغرفة الثانية بتصريح، قبل يومي عمل من الاجتماع، عن أي علاقة قائمة أو سابقة مع المصرف المعني، وتفرض الامتناع عن المناقشة والتصويت عند التضارب، وتتخذ القرارات عندئذ بأكثرية الأعضاء المتبقين (١٩).

وتذهب المادة الخامسة، المعدلة للمادة ٦، أبعد من سابقتها: فقد رفعت مهلة حظر المساهمة من سنتين إلى خمس سنوات، ووسّعت شرطي عدم الاقتراض وعدم الإيداع بأكثر من مئة ألف دولار ليشملا أفراد عائلة العضو لا العضو وحده، إلى جانب حظر القربى حتى الدرجة الرابعة والتصريح عن الذمة المالية وفق القانون رقم ١٨٩ تاريخ ١٦ تشرين الأول ٢٠٢٠ (٢٠).

- ١٥- غير أنّ هذه الآليات جميعها مصممة لمعالجة تضارب فردي وعَرَضي: عضو تربطه بمصرف بعينه علاقة بعينه فينسحب، ويقرّر الباقون. أما التضارب اللبناني فبنيوي ودائم: مصرف لبنان والدولة ليسا جهتي إشراف فحسب، بل المدينان الرئيسيان للمصارف موضوع التسوية جميعها (٢١). فالرئيس ومدير المالية العام في وضعية الخصم في كل ملف لا في ملف استثنائي، والتنحي عن كل الملفات ليس تنحيًا بل إلغاء للعضوية. وهذا بالضبط ما لا تعالجه مواد التصريح والامتناع مهما شُددت.

- ١٦- ولا يصحّ هنا الاحتجاج بالقانون المقارن. فالمادة ٣، الفقرة ٣ من التوجيه الأوروبي ٢٠١٤/٥٩/UE تجيز إسناد التسوية إلى المصرف المركزي شرط الفصل التشغيلي واستقلالية خطوط المسؤولية (٢٢)، وهو النموذج المعتمد في إيطاليا والبرتغال واليونان وإيرلندا؛ كما تشترط السّمة الأساسية رقم ٢ من الخصائص الأساسية لأنظمة التسوية الفعّالة الصادرة عن مجلس الاستقرار المالي الاستقلالية التشغيلية وانتفاء تضارب المصالح لا الفصل المؤسسي

١٨ القانون رقم ٧١، المادة ٤، ص. ٣٨١١.

١٩ المرجع نفسه، ص. ٣٨١٠-٣٨١١.

٢٠ القانون رقم ٧١، المادة ٥ (المعدلة للمادة ٦)، ص. ٣٨١١. والإحالة إلى القانون رقم ١٨٩ تاريخ ١٦/١٠/٢٠٢٠ (قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع).

٢١ راجع الحاشية [٦] أعلاه حول حجم توظيفات المصارف لدى مصرف لبنان.

22 Directive 59/2014/EU du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 (BRRD), art. 3 § 3: « Les autorités de résolution peuvent être des banques centrales nationales, des ministères compétents ou d'autres autorités administratives publiques compétentes ou des autorités investies de compétences administratives publiques. Les États membres peuvent, à titre exceptionnel, prévoir que l'autorité de résolution puisse être l'autorité compétente en matière de surveillance aux fins du règlement (UE) n° 575/2013 et de la directive 2013/36/UE. Il existe des dispositions structurelles adéquates pour assurer l'indépendance opérationnelle et éviter tout conflit d'intérêts entre les fonctions de surveillance prévues par le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2013/36/UE, ou les autres fonctions de l'autorité concernée, et les fonctions assignées aux autorités de résolution en vertu de la présente directive, sans préjudice de l'échange d'informations et des obligations de coopération exigées au paragraphe.

Les États membres veillent notamment à ce qu'il existe une indépendance opérationnelle, au sein des autorités compétentes, des banques centrales nationales, des ministères compétents ou des autres autorités compétentes, entre la fonction de résolution et les fonctions de surveillance ou autres de l'autorité concernée ».

(٢٣). فالاستثناء الأوروبي يغطي «مصرفاً مركزياً بصفته سلطة تسوية»، لا «مديناً يجلس قاضياً في نزاعه» وبأكثريّة أصوات.

- ١٧- وقد كان اقتراح فصل الغرفة الثانية عن مصرف لبنان مطروحاً صراحةً ولم يؤخذ به، وربطه النقد الفقهي بما أورده صندوق النقد الدولي في تقريره التشخيصي عن ضعف الحوكمة في لبنان الصادر في تشرين الأول ٢٠٢٥ (٢٤).

رابعاً- مؤهلات المدير المؤقت - ضمانات مضافة وصياغة تحتاج إلى ضبط:

- ١٨- إلى جانب تركيبة الجهاز الجماعي، غني القانون رقم ٧١ بمن يتولّى الإدارة الفعلية للمصرف قيد الإصلاح. فالمادة السابعة عشرة، المعدلة للمادة ٢٠، تشترط في المدير المؤقت خبرة مهنية واسعة لا تقلّ عن عشرين سنة في المجالين المصرفي والمالي مع خبرة إدارية ومعرفة معمّقة بالقوانين والأنظمة المالية والمصرفية المرعية الإجراء، والاستقلالية عن المصرف الذي يتمّ إصلاح وضعه. وقد أضافت إلى ذلك شرطين جديدين: أن يكون متمتعاً بسجلّ عدلي نظيف (لا حكم عليه)، وألا يكون قد عُزل من أيّ موقع إداري أو تعرّض لعقوبات من مصرف لبنان أو من لجنة الرقابة على المصارف (٢٥).

- ١٩- والشرطان في أصلهما بديهيان ضمن معايير «الملاءمة والنزاهة» التي تعتمدها المعايير الدولية لتعيين المديرين الخاصين، ولهما هنا وظيفة إضافية: فالمدير المؤقت تفوّضه الهيئة بموجب المادة السادسة عشرة صلاحيات إدارة شؤون المصرف وصلاحيات مجلس الإدارة، وله بموجب المادة الثامنة عشرة إدارة غير مقيّدة على أملاك المصرف وأصوله وسجلّاته، وصلاحيات إقالة أيّ من المدراء أو الموظفين المسؤولين وتعيين بدلاء لهم (٢٦). فمن يملك هذه الصلاحيات يفترض فيه ما يفترض في القاضي من نزاهة ظاهرة.

- ٢٠- غير أنّ الصياغة تستدعي ثلاث ملاحظات.

²³ Financial Stability Board, Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, Revised version 25 avril 2024, Key Attribute 2.5 (Resolution authority): “The resolution authority should have operational independence consistent with its statutory responsibilities, transparent processes, sound governance and adequate resources and be subject to rigorous evaluation and accountability mechanisms to assess the effectiveness of any resolution measures. It should have the expertise, resources and the operational capacity to implement resolution measures with respect to large and complex firms”.

^{٢٤} تقرير صندوق النقد الدولي التشخيصي حول الحوكمة والفساد في لبنان، تشرين الأول ٢٠٢٥. وحول عدم الأخذ باقتراح فصل الغرفة الثانية عن مصرف لبنان؛ يُراجع: توفيق شنبور، قانون إصلاح المصارف في لبنان المعلق: عن مخالفة الدستور والمعايير الدولية في معالجة التعرّض المصرفي، legal-agenda.com، تاريخ النشر ٢٠٢٥/٨/١١.

Tina BURJALIANI, Lebanon: Diagnostic of governance and corruption, publication date 01 June 2026, elibrary.imf.org

^{٢٥} المادة ١٧ (المعدّلة للمادة ٢٠)، ص. ٣٨١٨: شروط المدير المؤقت، ومنها الخبرة المهنية الواسعة التي لا تقلّ عن عشرين سنة، والاستقلالية عن المصرف الذي يتمّ إصلاح وضعه، و"أن يكون متمتعاً بسجلّ عدلي نظيف (لا حكم عليه)"، و"ألا يكون قد عُزل من أيّ موقع إداري أو تعرّض لعقوبات من مصرف لبنان أو من لجنة الرقابة على المصارف".

^{٢٦} المادة ١٦ (المعدّلة للمادة ١٩)، ص. ٣٨١٨: تعيين المدير المؤقت لفترة زمنية محدّدة قابلة للتجديد، وتفويضه صلاحيات إدارة شؤون المصرف الذي يتمّ إصلاح وضعه وصلاحيات مجلس الإدارة، وممارسته أيّ صلاحية متعلّقة بالإصلاح على أساس قرار خطّي من الهيئة. والمادة ١٨ (المعدّلة للمادة ٢١)، ص. ٣٨١٨-٣٨١٩: ممارسته الصلاحيات ضمن نطاق القرار الخطّي وتحت إشراف الهيئة، وإدارته غير المقيّدة على أملاك المصرف المعني ومكاتبه وأصوله ودفائره المحاسبية وسجلّاته الأخرى، وصلاحيته في إقالة أيّ من المدراء و/أو الموظفين المسؤولين وتعيين بدلاء لهم.

الأولى، أنّ عبارة «لا حكم عليه» مطلقة بلا تمييز: فهي لا تفرّق بين الجرائم القصدية والمالية وبين المخالفات البسيطة أو غير المقصودة، ولا تتضمن مهلة زمنية ولا أثراً لردّ الاعتبار، وهو ما يخالف المنطق المعتمد في اشتراط السجل العدلي في القوانين المصرفية التي تحصر المانع عادةً بالجرائم الشائنة والجرائم المالية. وهي في المقابل لا تغطّي الملاحظات الجارية ولا الأحكام الصادرة عن قضاء أجنبي، وهما الفرضيتان الأكثر إثارة للقلق في سياق مصرفي دولي.

الثانية، وهي الأدقّ أثراً، أنّ استبعاد من «تعرّض لعقوبات من مصرف لبنان أو من لجنة الرقابة» يقيم مانعاً قوامه قرار إداري لا حكم قضائي. فالعقوبة الإدارية قد تكون طفيفة، أو متنازعةً عليها أمام القضاء، أو قيمة العهد، ولا ينصّ القانون على درجة جسامة ولا على سقف زمني ولا على استثناء العقوبة التي أبطلت. وعبارة «غزل من أيّ موقع إداري» على الإطلاق نفسه: لا تحديد للجهة ولا للسبب.

الثالثة، أنّ هذا المانع يمنح السلطتين الرقابيتين نفسيهما ما يشبه حقّ النقض غير المباشر على تعيين المدير المؤقت. والمفارقة أنّ المادة نفسها تشترط في المدير المؤقت الاستقلالية، فيما يجعل الشرط المضاف سجلاً لدى مصرف لبنان معياراً لأهليته، في وقت قد تكون فيه علاقة المصرف بمصرف لبنان هي محور النزاع موضوع الإصلاح. والأسلم صياغة ربط المانع بعقوبات ذات جسامة محدّدة، وبمهلة زمنية، وباستبعاد العقوبة التي أبطلت أو التي لا تزال قابلة للطعن.

وإذا كانت هذه هي حدود الجهاز ومن يمثّله في المصرف، فإنّ السؤال المكمل يتّصل بما تبقى للمتقاضي من سبيل إلى مراجعة القرار، وبمن يتحمّل تبعه الخطأ فيه.

ب. تقليص المهل الاجرائية وتوسيع نطاق الحصانة:

- ٢١ - يتجلى توجه النص نحو تعزيز فعالية إجراءات التسوية وتسريعها في إعادة ضبط البعد الزمني لمختلف مراحلها، وما يرتبط بذلك من تحديد للمهل (أولاً)، وآثارها (ثانياً)، وتنظيم لآليات التقييم والمراجعة (ثالثاً)، والتعليق المؤقت (رابعاً)، مع إقرار استثناءات تفرضها مقتضيات العجلة وطبيعة بعض المؤسسات المعنية. غير أنّ هذا التوجه لا يقتصر على ضغط الزمن الإجرائي، بل يقتصر بتوسيع نطاق الحماية المقررة للقائمين على إجراءات التسوية (خامساً)، بما يستدعي بحث التوازن الذي يقيمه النص بين مقتضيات السرعة والاستمرارية من جهة، وضمانات المراجعة والمساءلة من جهة أخرى.

أولاً- المهل الثلاث:

- ٢٢ - أدخل القانون رقم ٧١ ثلاثة تقليصات متلاحقة في مهل الدفاع والمراجعة، وهي في مجموعها أخطر ما في النصّ من الوجهة الإجرائية.

الأولى في المادة التاسعة، المعدّلة للمادة ١١: خُفّضت مهلة اعتراض المصرف على نتائج التقييم من ثلاثين يوم عمل إلى عشرة أيام عمل من تاريخ إبلاغ تقرير التقييم، وقُيد الاعتراض بأسباب مادية وأخطاء وقائية تؤثر

«بشكل جوهري ومادي» على النتائج^(٢٧). وعشرة أيام عمل مهلة غير متناسبة إطلاقاً مع فحص تقرير تقييم مصرف بكامل موجوداته ومطلوباته وبنوده خارج الميزانية.

الثانية في المادة الخامسة والعشرين، المعدلة للمادة ٣١: يُقدّم الطعن بقرارات الهيئة المصرفية العليا أمام المحكمة الخاصة خلال مهلة عشرة أيام، تسري إمّا من تاريخ إبلاغ المصرف القرار، وإمّا من تاريخ نشر القرار على الموقع الإلكتروني للهيئة أو لصقه في مقرّ المصرف أو إبلاغه للأطراف المعنيين بالبريد المضمون أو البريد الإلكتروني أو بأيّ وسيلة أخرى؛ وتُتبع أمام المحكمة أصول المحاكمات المستعجلة^(٢٨).

وهنا يقع مأخذان متمایزان. الأول أنّ عشرة أيام مهلة إسقاط لا تكفي مودعاً لتوكيل محامٍ وفحص قرار تسوية مركّب. والثاني، وهو الأخطر، أنّ سريان المهلة من تاريخ النشر الإلكتروني أو اللصق أو «أيّ وسيلة أخرى» يعني عملياً أنّ المودع قد تسقط مهلته قبل أن يعلم بالقرار أصلاً. فمبدأ الحقّ في مراجعة فعّالة لا يُنتهك هنا بقصر المهلة وحدها، بل بانفصال بدء سريانها عن العلم الشخصي المسبّب.

الثالثة في المادة الرابعة والعشرين، المعدلة للمادة ٢٩: خُفّضت مهلة الطعن بأحكام المحكمة الخاصة أمام محكمة الاستئناف من ستّين يوماً إلى عشرين يوماً من تاريخ صدور الحكم النهائي، مع الإبقاء على تحصين قرارات المحكمة الخاصة، بعد ذلك، من أيّ طريق مراجعة إدارية أو قضائية، عادية كانت أو غير عادية^(٢٩). وهذا التحصين المطلق يترك دون حسم مسألة العلاقة بين المحكمة الخاصة واختصاص مجلس شورى الدولة الأصيل في تجاوز حدّ السلطة، وهي مسألة تُنذر بنزاعات اختصاص معطّلة.

ثانياً- الأثر الواقف والأثر الاسترجاعي:

- ٢٣- كان المجلس الدستوري قد شطب بقراره رقم ٢٠٢٥/١٦ من المادة ٣١ العبارة القاضية بأنّ الطعن لا يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ولا يبطل القرارات السابقة للغرفة الثانية، وبأنّ أحكام المحكمة الخاصة تقتصر على تحديد التعويضات المالية^(٣٠).

وقد أعاد القانون رقم ٧١ بناء الحكم نفسه في صياغة مشروطة: فالطعن لا يوقف التنفيذ إلّا بقرار من المحكمة، وذلك في حال وجود أخطاء قانونية ظاهرة للقرار وأن يكون من شأن التنفيذ الفوري إحداث خسائر وأضرار جدّية على المتقاضين^(٣١).

ويُسجّل أنّ هذه الصياغة أفضل من سابقتها المُبطّلة، لأنّها تبقى للقاضي سلطة وقف التنفيذ بدل نزاعها منه. غير أنّ شرط «الأخطاء القانونية الظاهرة» يبقى شرطاً عالي العتبة في نزاع يتناول تقييمات مالية مركّبة نادراً ما يكون فيها الخطأ ظاهراً قبل الخبرة.

^{٢٧} المادة ٩ (المعدّلة للمادة ١١)، ص. ٣٨١٣. قارن القانون رقم ٢٣، المادة ١١، التي كانت تنصّ على مهلة «٣٠ يوم عمل».

^{٢٨} المادة ٢٥ (المعدّلة للمادة ٣١)، ص. ٣٨٢٣.

^{٢٩} المادة ٢٤ (المعدّلة للمادة ٢٩)، ص. ٣٨٢٣. قارن القانون رقم ٢٣، المادة ٢٩، التي كانت تنصّ على مهلة ستّين يوماً.

^{٣٠} قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٥/١٦، شطب العبارة المذكورة من المادة ٣١.

^{٣١} المادة ٢٥، ص. ٣٨٢٣.

- ٢٤ - كذلك تنص المادة نفسها على أنّ إبطال القرار لا يؤثر على صحة الإجراءات المتخذة لتنفيذه إذا كان من شأن الطعن إلحاق الضرر بالحقوق المكتسبة من الشخص الثالث حسن النية، وعلى أنّ مجرد علم الشخص الثالث بالطعن لا يُعدّ بذاته سبباً كافياً لإخراج عملياته من نطاق حسن النية (٣٢).

وهنا يقتضي الإنصاف الإقرار بأنّ حماية استقرار التصرفات مع الغير مبدأ معروف في قوانين التسوية المقارنة، تکرّسه المادة ٨٥ من التوجيه الأوروبي، وغايته مشروعة: منع انهيار الثقة في عمليات الانتقال (٣٣). فالمأخذ ليس في المبدأ بل في بديله. إذ تُلزم المادة الهيئة بتصحيح القرار للتطابق مع القانون ووفقاً لأحكام المحكمة، ويُعوّض المتقاضون بحدود الخسائر المتكبّدة الثابتة أو المقدّرة من المحكمة، على أن يعود للهيئة نفسها أن تقرّر تحمّل التعويضات من قبل المصرف مباشرة أو إدراج قيمتها في خزانة المطلوبات الرئيسية في لائحة تراتبية الأموال والدائنين (٣٤). وأياً كان الخيار الذي تنتقيه الهيئة، فمصدر التعويض واحد: كتلة المصرف نفسها.

- ٢٥ - وهذا هو الخلل عينه الذي يعتور آلية «عدم جعل الدائن في وضع أسوأ» في المادة الثانية عشرة، المعدّلة للمادة ١٤: إذ تقدّر المحكمة الخاصة الفرق بين ما كان ليعود للدائن أو المساهم في التصفية وما عاد إليه نتيجة الإصلاح، وتطلب من المصرف دفعه (٣٥). فحقّ في التعويض يُقتطع من الكتلة التي يتنازع عليها المودعون أصلاً حقّ صوري: إذ يُدفع للمتضرّر من جيب المتضرّرين الآخرين. وهذا خلاف المادة ٧٥ من التوجيه الأوروبي التي تضع تعويض هذا المبدأ على عاتق ترتيبات التمويل المخصّصة للتسوية، لا على عاتق المصرف موضوع التسوية (٣٦).

ثالثاً- التقييم المستقلّ - لائحة المؤسسات الدولية واستثناء العجلة:

- ٢٦ - التقييم هو حجر الأساس في هذا القانون كلّهُ: عليه يُبنى قرار الإصلاح أو الشطب، ومنه تُستخرج القيمة الصافية للموجودات وحجم الخسائر، وعلى أساسه تُوزّع الخسارة على المراتب. ولذلك فإنّ كلّ ضمانات تمسّ هوية المقيم ومعاييرها تمسّ النتيجة المالية مباشرة.

^{٣٢} المرجع نفسه.

³³ Dans la directive 2014/59/UE sur le Redressement et la résolution des banques / Bank recovery and resolution directive [BRRD], l'article 85 concerne le contrôle juridictionnel des décisions de résolution. La protection des tiers de bonne foi se trouve précisément à l'article 85, § 4, après les points a) et b). Le mécanisme est le suivant: lorsqu'une décision de l'autorité de résolution est annulée par un tribunal, cette annulation ne doit pas remettre en cause les actes administratifs ou transactions ultérieurs fondés sur cette décision lorsque cela est nécessaire pour protéger les tiers de bonne foi ayant acquis des actions, autres titres de propriété, actifs, droits ou engagements de l'établissement soumis à résolution. Dans cette hypothèse, le recours de la personne lésée par la décision illégale est limité à une indemnisation du préjudice subi, plutôt qu'à la remise en cause des transactions réalisées avec ces tiers.

^{٣٤} المرجع نفسه.

^{٣٥} المادة ١٢ (المعدّلة للمادة ١٤)، ص. ٣٨١٤.

³⁶ L'article 75 de la directive 2014/59/UE (BRRD) est précisément la disposition qui organise l'indemnisation découlant du principe NCWO - "No Creditor Worse Off", et il précise surtout qui supporte cette indemnisation.

Le texte français officiel dispose: « Les États membres veillent à ce que lorsqu'il ressort de la valorisation effectuée en vertu de l'article 74 qu'un quelconque actionnaire ou créancier visé à l'article 73, ou que le système de garantie des dépôts visé à l'article 109, paragraphe 1, a subi des pertes plus importantes que celles qu'il aurait subies dans une liquidation opérée dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité, il a droit au paiement de la différence de la part du dispositif de financement pour la résolution ».

وقد أضافت المادة الثامنة، المعدلة للمادة ١٠، قيداً جديداً على اختيار المقيمين: فبعد أن كان النصّ يكتفي بتكليف لجنة الرقابة على المصارف تعيين مقيمين مستقلين، صار يوجب أن يكون هذان المقيمان «من ضمن لائحة مؤسسات تقييم دولية تتمتع بسمعة مهنية»، مع إبقاء المعايير الثلاثة المعروفة: المؤهلات المطلوبة وتحديد معايير النزاهة والكفاءة والخبرة المهنية، والاستقلالية وانتفاء أي علاقة مهنية أو شخصية بالمصرف والمؤسسات المرتبطة به، وارتكاز التقييم على معايير التقييم الدولية والمعايير الدولية للتقارير المالية مع مراعاة المتطلبات الاحترازية الصادرة عن مصرف لبنان (٣٧).

ويُحسب هذا القيد للنصّ من وجهين. فهو يضيق هامش الاستنساب في اختيار من يحدّد رقم الخسارة، ويحدّد من مخاطر الاستيلاء المحلي على العملية ومن تضارب المصالح القائم في سوق خبرة صغيرة تتداخل فيها العلاقات. وهو يقارب ما تتّجه إليه المعايير الدولية من اشتراط استقلالية المقيم عن السلطات العامة وعن المؤسسة موضوع التسوية معاً.

- ٢٧- غير أنّ الضمانة تبقى منقوصة من ثلاث جهات.

الأولى أنّ مضمون اللائحة نفسها متروك للتنظيم اللاحق: فالمادة الثامنة تنصّ على أن يصدر مصرف لبنان، بناءً على اقتراح لجنة الرقابة على المصارف، تعليمات وتفاصيل ومزايا واختيار وتأهيل المقيم مع وسائل وأدوات وتفاصيل التقييم المطلوبة (٣٨). أي أنّ الجهة الرقابية التي قد تكون أعمالها هي نفسها موضع تقدير في ملف التعرّض تشارك في تحديد من يملك أهلية التقييم. فالضمانة أُحيلت في جوهرها إلى تعميم، والتعميم يُعدّل بما هو أيسر من القانون.

الثانية أنّ معيار «الدولية» ليس بذاته معياراً للاستقلالية. فالمؤسسات الدولية الكبرى تعمل في السوق اللبنانية منذ عقود بصفة مدقّق أو مستشار، وقد يكون بعضها قد دقّق حسابات المصرف موضوع التقييم أو قدّم له خدمات. ومعيار الاستقلالية المنصوص عليه يعالج هذا جزئياً، لكنّ المعيار الأصوب كان اشتراط الالتزام بمعايير التقييم الدولية وانتفاء العلاقة السابقة، بصرف النظر عن جنسية المؤسسة، بدل إقامة قرينة أهلية على أساس الصفة الدولية وحدها. أمّا أثر القيد العملي فمزدوج: استبعاد كفاءات محلية مؤهلة، ورفع كلفة التقييم التي يتحمّلها المصرف بكاملها بموجب المادة نفسها (٣٩).

الثالثة أنّ النصّ لا يرتّب على مخالفة هذا الشرط جزاءً، ولا ينظّم طريقاً للاعتراض على اختيار المقيم بذاته - وإنّما على نتائج تقييمه فقط وفي مهلة عشرة أيام عمل. ويزيد من وطأة ذلك أنّ المادة السابعة والعشرين، كما سيأتي، تمدّد الحصانة إلى المتعاقدين مع لجنة الرقابة ومصرف لبنان، أي إلى المقيمين أنفسهم.

^{٣٧} المادة ٨ (المعدّلة للمادة ١٠)، ص. ٣٨١٢: «تقوم لجنة الرقابة على المصارف بتعيين مقيمين مستقلين لإجراء التقييم من ضمن لائحة مؤسسات تقييم دولية تتمتع بسمعة مهنية»، مع معايير الأهلية الثلاثة وارتكاز التقييم على معايير التقييم الدولية والمعايير الدولية للتقارير المالية.

^{٣٨} المرجع نفسه، ص. ٣٨١٣: «يصدر مصرف لبنان بناءً على اقتراح لجنة الرقابة على المصارف، تعليمات وتفاصيل ومزايا واختيار وتأهيل المقيم/ المقيمين مع وسائل وأدوات وتفاصيل التقييم المطلوبة».

^{٣٩} المرجع نفسه: «يتحمّل المصرف المركزي كلفة تعيين المقيم/ المقيمين المستقلين. يستوفي مصرف لبنان الكلفة من المصرف المعني». ويشار إلى التزام المقيمين المستقلين وشركائهم بأنظمة السرية المصرفية والمهنية طيلة مدة مهمّتهم وبعد انتهائهما.

- ٢٨ - وإلى جانب ذلك تُجيز المادة السادسة، المعدلة للمادة ٧، للهيئة بصورة استثنائية وفي حال تعذر إعداد تقييم مستقل عاجل أن تتخذ قرارها استناداً فقط إلى تقرير لجنة الرقابة على المصارف، متى كان وضع المصرف يستدعي العجلة حفاظاً على موجوداته وعلى المودعين (٤٠). ويُسجل للنص أنه لم يترك الاستثناء عارياً: فهو يوجب أن يُصار لاحقاً وعاجلاً إلى تعيين مقيم مستقل من لجنة الرقابة لإعادة التقييم. وهذا يقارب المادة ٣٦، الفقرة ٩ من التوجيه الأوروبي التي تجيز تقييماً مؤقتاً عند الاستعجال (٤١).

- ٢٩ - غير أن الفارق حاسم: فالنص الأوروبي يرتب على التقييم النهائي تصحيحاً واجباً للنتائج، بينما يكفي النص اللبناني بالقول إن الهيئة «يمكنها» أن تتخذ إجراءات إضافية أو تعيد النظر في قرارها استناداً إلى نتائج التقييم (٤٢). فالتصحيح جوازي لا وجوبي، وهذا هو موطن العيب لا الاستعجال بذاته. ويُلاحظ أن استثناء العجلة يفرغ ضمانات اللائحة الدولية من مضمونها في الحالات التي تُستعمل فيها، لأن القرار يُبنى عندئذ على تقرير لجنة الرقابة وحدها، أي على الجهة التي كانت تراقب المصرف قبل تعثره.

رابعاً- التعليق المؤقت (Moratorium) - تمديد المهلة إلى ثلاثة أشهر:

- ٣٠ - مدد القانون رقم ٧١ مهلة التعليق المؤقت من شهرين إلى ثلاثة أشهر في موضعين: في المادة الثالثة عشرة، المعدلة للمادة ١٦، ضمن التدابير التي تفرضها الهيئة المصرفية العليا لإزالة العوائق أمام إمكانية إصلاح المصرف؛ وفي المادة التاسعة عشرة، المعدلة للمادة ٢٣، ضمن آثار قرار الشطب والبدء بعملية التصفية. وفي الموضعين يقترن التعليق بوقف مفاعيل الإجراءات القانونية القائمة والمستقبلية لمدة ثمانية أشهر كحد أقصى عند الضرورة، مع استثناء ما هو متعلق بإثبات الحقوق وتثبيت الضمانات في حالة التصفية (٤٣).

وللتמיד منطق داخلي لا يمكن إنكاره. فالقانون نفسه يرسم مساراً زمنياً لا يكاد يتسع لشهرين: مهلة اعتراض على التقييم من عشرة أيام عمل، ومهلة إعادة تقييم تبلغ شهراً كحد أقصى، ومهلة أسبوع لرفع توصية لجنة الرقابة بالإصلاح أو التصفية، فضلاً عن المهل اللازمة لتعيين المدير المؤقت أو المصفي (ثلاثون يوماً من قرار الشطب) ولإعداد خطة التصفية. فمهلة الشهرين كانت تنقضي، في الغالب، قبل استكمال ما يُبنى عليه القرار، فيسقط أثر التعليق في منتصف المسار وتعود الملاحظات الفردية إلى تفتيت الموجودات.

- ٣١ - ومع ذلك تبقى ثلاثة مأخذ.

٤٠ المادة ٦ (المعدلة للمادة ٧)، ص. ٣٨١٢.

٤١ BRRD, art. 36 § 9 (Valorisation provisoire en cas d'urgence, suivie d'une valorisation définitive):
Where due to the urgency in the circumstances of the case it is not possible to comply with the requirements in paragraphs 6 and 8 or paragraph 2 applies, a provisional valuation shall be carried out. The provisional valuation shall comply with the requirements in paragraph 3 and in so far as reasonably practicable in the circumstances with the requirements of paragraphs 1, 6 and 8.
The provisional valuation referred to in this paragraph shall include a buffer for additional losses, with appropriate justification.

٤٢ المرجع نفسه.

٤٣ المادة ١٣ (المعدلة للمادة ١٦)، ص. ٣٨١٥: «فرض مبدأ التعليق المؤقت (Moratorium) لمدة ٣ أشهر ووقف مفاعيل الإجراءات القانونية القائمة والمستقبلية وذلك لمدة ٨ أشهر كحد أقصى عند الضرورة»؛ والمادة ١٩ (المعدلة للمادة ٢٣)، ص. ٣٨١٩: «يفرض مبدأ التعليق (Moratorium) لمدة ٣ أشهر وتتوقف مفاعيل الإجراءات القانونية القائمة والمستقبلية وذلك لمدة ٨ أشهر عند الضرورة باستثناء ما هو متعلق بإثبات الحقوق وتثبيت الضمانات». وقرن القانون رقم ٢٣، المادتين ١٦ و٢٣، حيث كانت المهلة شهرين.

الأول أن ثلاثة أشهر مدّة استثنائية بالمقارنة الدولية. فأدوات التعليق في التوجيه الأوروبي مضبوطة بصرامة: تعليق موجبات الدفع والتسليم لا يتجاوز عملياً يوماً واحداً من تاريخ النشر، وتقييد حقوق الضمانات وحقوق الإنهاء المبكر ضمن الإطار الزمني نفسه (٤٤). وقد حرص القانون اللبناني على استعمال هذا المنطق في موضع واحد فقط، حين حدّد تعليق حقوق الإنهاء المبكر المتعلقة بالعقود المالية بمدّة ثلاثة أيام (٤٥) - وهو يدلّ على أنّ المشرع كان واعياً للفارق بين تعليق تعاقدى قصير وتعليق عام طويل.

الثاني أن التعليق العام يترّكب مع وقف مفاعيل الإجراءات القانونية لثمانية أشهر، فيبلغ تجميد الحقوق في أقصى فرضياته نحو أحد عشر شهراً، في مصرف يعاني مودعه أصلاً من تجميد فعلي مستمرّ منذ سنة ٢٠١٩. فالمهلة التي تبدو في النصّ إجراءً تحفظياً محدوداً تُضاف، في تجربة المودع، إلى سنوات من الانتظار.

الثالث أن النصّ لا يحسم مسألتين عمليتين: هل مهلة الثلاثة أشهر قابلة للتجديد، وما علاقتها الزمنية بسقف الثمانية أشهر - أيتداخلان أم يتعاقبان؟ ويُلاحظ هنا تفاوت في الصياغة داخل القانون نفسه، إذ حرص في المادة التاسعة عشرة على وصف تدبير منع السفر بأنّه «غير قابل للتجديد» ولم يفعل ذلك في التعليق (٤٦)، وهو ما يفتح باب التفسير الموسّع. والأولى حسم ذلك نصّاً أو، في أدنى الأحوال، في التعاميم التطبيقية.

- ٣٢ - ويُضاف إلى ما تقدّم ملاحظة في التوحيد: فالمهلة واحدة في الإصلاح وفي التصفية، مع أنّ غاية التعليق تختلف بين الحالين - ففي الإصلاح هو مهلة تنفّس لإنجاح خطة، وفي التصفية هو أداة لحفظ كتلة الموجودات ريثما تُنظّم قسمتها. وتوحيد المدّة يُبسّط النصّ لكنّه لا يعكس هذا الفارق الوظيفي.

خامساً- نطاق الحصانة:

- ٣٣ - تحصر المادة السابعة والعشرون، المعدّلة للمادة ٣٤، المسؤولية في حالة صدور حكم مبرم يثبت أنّ العمل أو الإغفال حصل عن سوء نية أو أنّه ناتج عن احتيال أو إهمال أو خطأ فادح (٤٧).

ويقتضي الإنصاف الإقرار بأمرين. الأول أن إدراج «الإهمال» في معيار المسؤولية يوسّع دائرة المساءلة ولا يضيقها، خلافاً لما يشيع في النقاش العام. والثاني أن حماية أعضاء سلطة التسوية عن أفعال حسن النية مكرّسة في المادة ٣، الفقرة ١٢ من التوجيه الأوروبي، وغايتها منع الشلل في القرار (٤٨).

⁴⁴ Financial Stability Board (FSB), Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions, 15 October 2014, Preamble, point (vi), p. 3. Preamble, point (vi)

“(vi) provide for speed and transparency and as much predictability as possible through legal and procedural clarity and advanced planning for orderly resolution”.

^{٤٥} المادة ١٣، ص. ٣٨١٦: «يجب ألا يتجاوز تعليق حقوق الإنهاء المبكر المتعلقة بالعقود المالية مدة ٣ أيام»، مع حفظ حقوق الإنهاء المبكر للطرف المقابل في حال حصول أيّ تعثر غير مرتبط بالبدء بعملية إصلاح وضع المصرف قبل أو بعد فترة التعليق.

^{٤٦} المادة ١٩، ص. ٣٨٢٠: «على ألا تتجاوز مفاعيل هذه التدابير ستة أشهر غير قابلة للتجديد» في ما يتعلّق بمنع التصرف بالأموال ومنع السفر.

^{٤٧} المادة ٢٧ (المعدّلة للمادة ٣٤)، ص. ٣٨٢٤.

⁴⁸ BRRD, art. 3 § 12 (Protection des agents agissant de bonne foi) prévoit dans le texte anglais officiel: “Without prejudice to Article 85, Member States may limit the liability of the resolution authority, the competent authority and their respective staff in accordance with national law for acts and omissions in the course of discharging their functions under this Directive”.

- ٣٤ - غير أنّ مأخذين جدّيين يبيقان. أولهما أنّ اشتراط ثبوت الخطأ بحكم مبرم سابق يُفضي إلى دور منطقي مغلق، لأنّ الحكم المبرم هو عادةً غاية الدعوى لا شرط قبولها.

وثانيهما، وهو جديد في القانون رقم ٧١، أنّ الحصانة امتدّت لتشمل، إلى جانب الهيئة ولجنة الرقابة والمدير المؤقت والمصقّي ولجنة التصفية، «أيّاً من الأفراد أو المؤسسات المتعاقد معها من قبل لجنة الرقابة أو مصرف لبنان» للقيام بالأعمال المطلوبة في إطار الإصلاح أو التصفية^(٤٩). وهذا التوسيع يشمل عملياً المقيمين المستقلين ومكاتب المحاماة والخبرة المتعاقد معها. وهو توسيع لا تبرّره الاعتبارات التي تسوّغ حماية الجهاز التنظيمي نفسه: فالمتعاقد يقدم خدمة بمقابل ويتحمّل مسؤولية مهنية، وهو ليس في موقع من يُخشى شلّ قراره العام. ويلتقي هذا المأخذ بما تقدّم في شأن المقيمين: إذ لا يستقيم تشديد شروط اختيارهم ثمّ تحصينهم من المسؤولية عن نتيجة عملهم.

- ٣٥ - وتُضاف إلى ذلك ملاحظة في المادة الثامنة عشرة، المعدّلة للمادة ٢١: فيبعد أن كانت قرارات المدير المؤقت «تقبل المراجعة أمام الهيئة المصرفية العليا»^(٥٠)، صار النصّ يخوّل الهيئة مراجعة أعماله وقراراته ولها «حقّ التقدير المطلق» لماهية وجدّية التجاوز الحاصل في ممارسة صلاحيات المدير أو المصقّي، على أن تتخذ ما تراه مناسباً خلال عشرة أيام من تاريخ اطلاعها أو إبلاغها أو مراجعتها من أيّ جهة^(٥١). وعبارة «التقدير المطلق» في نصّ تشريعي عبارة ثقيلة، لأنّها تُقرأ في الاجتهاد الإداري بوصفها سعيّاً إلى تحصين التقدير من الرقابة.

وإذا كانت هذه هي حدود الجهاز والقاضي، فإنّ السؤال الذي يعني المودع لا يزال معقّلاً: ما موقعه هو في هذا البناء، وبأيّ معيار تُوزّع عليه الخسارة؟ وهو ما يقتضي الانتقال من البنية إلى المضمون.

القسم الثاني- أثر النصّ على الحقوق المالية للمودعين:

- ٣٦ - لا يُقاس نظام التسوية بحسن تنظيمه بل بعدالة قسمته. ولمّا كان القانون رقم ٧١ قد أعاد ترتيب المطلوبات وأعاد في الوقت نفسه تفعيل استثناء كان المجلس الدستوري قد أبطله، وكان في المقابل قد أرسى نظام «فترة ريبية» هو الأقوى في تاريخ التشريع المصرفي اللبناني، فإنّ تقدير أثره يستوجب فحص تراتبية المطلوبات ومصير مبدأ المساواة (أ)، ثمّ فحص آليات المساءلة والاسترداد ومقابلتها بالقانون المقارن والاجتهاد (ب).

أ. تراتبية المطلوبات ومصير مبدأ المساواة بين الدائنين:

- ٣٧ - أعاد الملحق رقم (١) رسم تراتبية المطلوبات على نحوٍ يستجيب، في جوانب منه، لمقتضيات الحماية والتمويل (أولاً)، إلّا أنّ تقييم هذا الخيار التشريعي لا يكتمل من دون الوقوف عند ما يُحسب له وما يؤخذ عليه، ولا سيّما لجهة غياب التمييز داخل المرتبة السابعة (ثانياً)، وما يُثيره إدراج المطلوبات المضمونة ضمنها من خلل يتّصل ببنية التراتبية ذاتها لا بمجرد تفاصيلها (ثالثاً)، فضلاً عن موقع الأموال الجديدة وما تستلزمه من تصحيح في الاتجاهين (رابعاً)، وصولاً إلى السؤال الأوسع عن مدى عودة الاستثناء لئلاّ يترافق مبدأ المساواة بين الدائنين (خامساً).

^{٤٩} المرجع نفسه.

^{٥٠} القانون رقم ٢٣، المادة ٢١، الفقرة الأخيرة.

^{٥١} المادة ١٨ (المعدّلة للمادة ٢١)، ص. ٣٨١٩.

أولاً- ما يُحسب للملحق رقم ١:

-٣٨- يضع الملحق رقم ١ الأموال الخاصة في المراتب ١ إلى ٣، والديون المرووسة غير المقبولة ضمن الأموال الخاصة في المرتبة ٤، ثم - وهذا حكم متقدّم يقلّ نظيره في التشريعات المقارنة - ودائع كبار المساهمين وأعضاء مجلس الإدارة والمدراء العاميين ومساعدتهم ونوابهم وأزواجهم وأولادهم في المرتبة ٥، أي قبل سائر المطلوبات غير المضمونة وقبل ودائع العملاء. ثم المطلوبات غير المضمونة في المرتبة ٦، فالمطلوبات المضمونة وودائع العملاء غير المؤمّنة في المرتبة ٧، فودائع العملاء المؤمّنة في المرتبة ٨ (٥٢).

-٣٩- ويُضاف إلى ذلك حكم لافت في إعادة الرسملة ورد في المادة الحادية عشرة، المعدّلة للمادة ١٣: فإصدار الأسهم الجديدة يكون لمستثمرين جدد، مع إمكانية - لا إلزامية - قبول مشاركة مساهمي الأقلية الذين ليسوا من كبار المساهمين ولا يملكون حقوق السيطرة على إدارة المصرف في مرحلة ما قبل وضعه قيد الإصلاح؛ ولا يجوز إشراك جميع المساهمين إلّا بصورة استثنائية وفقط في حالة إقرار وتطبيق قانون الانتظام المالي واستعادة الودائع (٥٣). أي أنّ كبار المساهمين مُستبعدون من إعادة الرسملة، وهو حكم يعالج، على الأقل جزئياً، الشكوى المشروعة من أن يستعيد المتسبّبون في الانهيار السيطرة على المصارف المُصلّحة.

ثانياً- ما يُؤخذ على الملحق - غياب التمييز داخل المرتبة السابعة:

-٤٠- يبقى أنّ ودائع العملاء غير المؤمّنة تقع في المرتبة السابعة من دون أيّ تمييز داخلها: فالأسرة التي أودعت مدّخرات عمرها تُعامل تماماً كصاحب المركز المالي الكبير.

وهنا تقع المقارنة الأكثر إخراجاً، وهي غائبة عن النقاش العام: إذ تفرض المادة ١٠٨ من التوجيه الأوروبي UE/٥٩/٢٠١٤ تراتبية معكوسة، فتمنح الودائع المضمونة امتيازاً فائقاً، وتمنح الودائع المؤهّلة العائدة للأشخاص الطبيعيين وللمؤسسات الصغيرة والمتوسطة - حتى ما تجاوز منها سقف الضمان - مرتبةً متقدّمة على سائر الدائنين العاديين (٥٤). فالمعيار الأوروبي هو صفة الدائن وهشاشته، لا تاريخ نشوء دينه ولا عملته.

^{٥٢} الملحق رقم ١، «تراتبية الأموال الخاصة والدائنين والمودعين»، ص. ٣٨٢٥-٣٨٢٧.

^{٥٣} المادة ١١ (المعدّلة للمادة ١٣)، ص. ٣٨١٤.

⁵⁴ L'article 108 de la directive 2014/59/UE (BRRD) concerne le « Niveau de priorité des dépôts dans la hiérarchie d'insolvabilité » (Ranking of deposits in insolvency hierarchy). Dans la version originelle de 2014, il dispose:

Les États membres veillent à ce que, dans le droit national régissant les procédures normales d'insolvabilité:

a) les dépôts suivants bénéficient du même niveau de priorité en rang qui est plus élevé que celui des créances des créanciers ordinaires non garantis et non privilégiés:

i) la partie des dépôts éligibles des personnes physiques et des micro, petites et moyennes entreprises qui excède le niveau de garantie prévu par l'article 6 de la directive 2014/49/UE;

ii) les dépôts des personnes physiques et des micro, petites et moyennes entreprises qui seraient des dépôts éligibles s'ils n'étaient pas effectués par l'intermédiaire de succursales situées hors de l'Union d'établissements établis dans l'Union;

b) les dépôts suivants bénéficient du même niveau de priorité en rang qui est plus élevé que celui prévu en vertu du point a):

i) les dépôts couverts;

ii) les systèmes de garantie des dépôts subrogeant les droits et obligations des déposants couverts en cas d'insolvabilité.

وأما على الصعيد الدستوري، فمبدأ المساواة أمام القانون (المادة ٧ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار ١٩٢٦) لا يمنع المعاملة المختلفة لأوضاع مختلفة، وحماية الملكية (المادة ١٥) لا تمنع التضحية بجزء منها لغاية مشروعة. فالمطعون الجدّي ليس وجود التمييز، بل انعدام التناسب وغياب أيّ معيار احتياطي يراعي حجم الوديعة أو صفة صاحبها.

ثالثاً- المطلوبات المضمونة في المرتبة السابعة - خلل في البنية لا في التفصيل:

- ٤١- يضع الملحق رقم ١ «المطلوبات المضمونة» في المرتبة السابعة، أي في المرتبة نفسها التي تقع فيها ودائع العملاء غير المؤمّنة وغير المحمية، وقبل ودائع العملاء المؤمّنة المحمية في المرتبة الثامنة (٥٥). وهذا التصنيف مستحدث: فهو لم يرد على هذا النحو في ملحق القانون رقم ٢٣، وهو في تقديرنا أخطر ما استُحدث في الملحق.

والمبدأ المستقرّ في أنظمة التسوية أنّ المطلوبات المضمونة تُستثنى من آلية الإنقاذ الداخلي بمقدار ما تغطّيه الضمانة، ولا يدخل في تراتبية امتصاص الخسائر إلّا الجزء غير المغطّى. فالضمانة العينية تنقل المخاطرة من ذمّة الدائن إلى أصل معيّن، وهذا هو مضمونها الاقتصادي بأكمله. والمادة ٤٤، الفقرة ٢ من التوجيه الأوروبي تستثني المطلوبات المضمونة صراحةً من التخفيض والتحويل في حدود قيمة الضمانة.

والأدقّ أنّ القانون رقم ٧١ نفسه يعتمد هذا المنطق في متنته. فالمادة الأولى، في تعريف «المطلوبات غير المضمونة»، تُدرج ضمنها «الجزء من المطلوبات المضمونة قانوناً الذي لا تغطّيه ضمانات نقدية أو هوامش نقدية أو أدوات مالية» (٥٦) - وهذا الجزء بالذات مصنّف في المرتبة السادسة من الملحق. فإذا كان الفائض غير المغطّى في المرتبة السادسة، فما الذي يبقى ليوضع في المرتبة السابعة تحت اسم «المطلوبات المضمونة» غير الجزء المغطّى نفسه؟

- ٤٢- وتترتّب على هذا التصنيف، كما هو، ثلاث نتائج إشكالية.

الأولى ازدواج في المعالجة وتناقض في القراءة: فالنصّ يُخضع المطلوبة المضمونة للتراتبية مرتّين -مرّة بجزئها غير المغطّى في المرتبة السادسة، ومرّة بكاملها أو بجزئها المغطّى في المرتبة السابعة - ولا يبيّن أيّ القراءتين مقصودة.

La disposition établit donc, dans sa version de 2014, une préférence des déposants à deux niveaux: les dépôts des personnes physiques et PME dépassant le plafond garanti sont prioritaires par rapport aux créanciers chirographaires ordinaires; les dépôts couverts et le système de garantie subrogé bénéficient d'un rang encore supérieur.

V. Directive (UE) 2017/2399, qui a introduit dans la hiérarchie les instruments de dette non privilégiée (senior non-preferred debt). Il faut donc utiliser la version originelle de 2014 si ON cherche à établir exactement le standard BRRD tel qu'il existait lors de son adoption.

^{٥٥} الملحق رقم ١، ص. ٣٨٢٦.

^{٥٦} المادة ١، تعريف «المطلوبات غير المضمونة»، ص. ٣٨٠٩: «الجزء من المطلوبات المضمونة قانوناً الذي لا تغطي ضمانات نقدية أو هوامش نقدية أو أدوات مالية».

الثانية أنّ وضع المطلوبات المضمونة في المرتبة نفسها مع ودائع العملاء غير المؤنّنة يستتبع، بحكم المادة الثانية عشرة والمادة الثانية والعشرين، تطبيق مبدأ التساوي بين الدائنين ضمن المرتبة الواحدة^(٥٧). أي أنّ دائناً يحمل ضماناً عينياً يُعامل معاملة مودع لا ضماناً له، فنُفّرغ الضمانة من مضمونها الاقتصادي، ويُقلّب منطق التراتبية المعتاد.

الثالثة، وهي الأغرب، أنّ الترتيب يضع المطلوبات المضمونة (المرتبة ٧) قبل ودائع العملاء المؤنّنة المحمية (المرتبة ٨) في تحمّل الخسارة - وهذا في ظاهره يقدّم المودع المحمي على الدائن المضمون. لكنّه في الوقت نفسه يجعل الدائن المضمون يتحمّل خسارة قبل أن يُصار إلى ضمانته، وهو ما لا يستقيم مع طبيعة الضمانة ولا مع الغرض المعلن من القانون في حماية الودائع.

والنتيجة العملية شبه حتمية. فكلّ تخفيض يطال دائناً مضموناً يفتح باب المراجعة أمام المحكمة الخاصة بموجب آلية «عدم جعل الدائن في وضع أسوأ»، لأنّ هذا الدائن كان ليستوفي في التصفية من ضمانته بالكامل أو بجانب كبير منها. فيُحكم له بالفرق، ويُقتطع هذا الفرق - بحسب ما تقدّم في القسم الأول - من كتلة المصرف نفسها، أي من المودعين. فالخلل التصنيفي يتحوّل إلى كلفة مباشرة على من قصد حمايته.

- ٤٣ - ويُضاف إلى ذلك أثر استشرافي لا يقلّ أهمية: إخضاع المطلوبات المضمونة للاقتطاع يضرب قابلية المصارف اللبنانية للتمويل بضمانات مستقبلاً - خطوط المراسلين، التمويل التجاري، عمليات إعادة الشراء - وهي تحديداً القناة الائتمانية التي تقول الأسباب الموجبة إنّ القانون يسعى إلى إحيائها^(٥٨). فمن يقدّم تمويلاً مضموناً لمصرف لبناني، وهو يعلم أنّ الضمانة لا تُخرجه من دائرة الإنقاذ الداخلي؟

- ٤٤ - والمعالجة التشريعية ممكنة بإحدى صيغتين: إمّا حصر البند صراحةً بالجزء غير المغطّى من المطلوبة المضمونة - وعندئذٍ يقتضي دمج بالمرتبة السادسة تفادياً للازدواج - وإمّا نقل «المطلوبات المضمونة» إلى القسم الثالث من الملحق (المطلوبات المستثناة) في حدود قيمة الضمانة، على غرار الحلّ الأوروبي. أمّا الإبقاء على الصيغة الحالية فيتترك أخطر بند في الملحق رهن تفسير تعميم لاحق.

رابعاً- الأموال الجديدة - تصحيح لازم في الاتجاهين:

- ٤٥ - يعرف القانون «الودائع الجديدة» بأنها المحرّرة بالعملة الأجنبية ومصدرها تحاويل مصرفية من الخارج أو إيداعات نقدية بعد ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩^(٥٩) - علماً أنّ هذا التاريخ نفسه كان في الصيغة الأصلية ٣٠ تشرين الأول ٢٠١٩، وقد عدّله المجلس الدستوري^(٦٠).

^{٥٧} المادة ١٢ (المعدّلة للمادة ١٤)، ص. ٣٨١٤: «يعامل بالتساوي الدائنون من ضمن المرتبة الواحدة وفقاً للملحق رقم ١ (مبدأ التساوي)»؛ والمادة ٢٢ (المعدّلة للمادة ٢٦)، ص. ٣٨٢٢، التي تكرّر المبدأ في عملية التصفية.

^{٥٨} الأسباب الموجبة، ص. ٣٨٢٧، حيث يرد المبدأ الثاني من المبدأين المتلازمين: العمل على تعافي القطاع المصرفي ليؤدي دوره الائتماني كاملاً، وفي تمويل الاقتصاد وتحفيز نموه.

^{٥٩} المادة ١، ص. ٣٨٠٩.

^{٦٠} قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٥/١٦: عدّل التاريخ ليصبح «بعد ٢٠١٩/١٠/١٧» بدلاً من «بعد ٢٠١٩/١٠/٣٠».

ولحماية هذه الأموال حجة جدية: فقد فُصلت تعاقدياً ومحاسبياً منذ التعميمين الأساسيين رقم ١٥٠ تاريخ ٣٠ نيسان ٢٠٢٠ ورقم ١٦٥ تاريخ ١٩ نيسان ٢٠٢٣^(٦١)، ودفع أصحابها أموالهم بعد الأزمة على أساس تعهّد بالحفظ؛ وأيّ مساس بها اليوم يقضي على ما تبقى من إمكان استئناف الوساطة المصرفية.

-٤٦- والتصحيح الجوهرى هنا هو أنّ هذا الاستثناء مؤقت. فالملحق يدرج الأموال الجديدة وودائع العملاء بالليرة اللبنانية ضمن المطلوبات المستثناة صراحةً «لغاية إصدار وتطبيق قانون الانتظام المالى واسترداد الودائع»، ويضيف أنّ هذه الودائع تُعالج بصورة استثنائية من خلال ذلك القانون^(٦٢). فالقول إنّ النصّ يكرّس امتيازاً دائماً للأموال الجديدة قول غير دقيق، وينبغي التخلّي عنه.

وهو ما يستدعي تصحيحاً في الاتجاه المقابل أيضاً: يقتضي إخراج قاعدة «المودع الواحد» من دائرة النقد. فالمادة الأولى تعرّف المودع الواحد بأنّه كلّ شخص طبيعى أو معنوي يملك ودائع «لدى المصرف عينه»، بحيث تُجمع جميع حساباته وحصصه من الحسابات المشتركة في ذلك المصرف وتُعامل كوديعة واحدة بغضّ النظر عن عدد الحسابات أو أنواعها^(٦٣).

-٤٧- والتجميع لدى المؤسسة الواحدة هو القاعدة الدولية السائدة، تکرّسها المادة ٧، الفقرة ١ من التوجيه UE/٤٩/٢٠١٤^(٦٤) والمبدأ الأساسي رقم ٨ الصادر عن الرابطة الدولية لضمانى الودائع^(٦٥)، وغايتها منع التحايل على السقف بتفتيت الحسابات. وقد كان الانحراف المخشّي هو التجميع عبر جميع المصارف، وهو ما ورد في مشروع قانون الفجوة المالية وانتقد بحق^(٦٦)، ولم يأخذ به القانون رقم ٧١.

كذلك فإنّ توزيع أرصدة الحسابات المشتركة بين أصحابها وفق الاتفاقية الموقعة بينهم وبين المصرف، أو بالتساوي عند غياب نصّ يحدّد النسب، هو ذاته الحلّ الأوروبي^(٦٧).

-٤٨- غير أنّ في التعريف جملةً تستوجب تحفظاً، وهي لم تُلاحظ في النقاش. فالنصّ يضيف أنّه «يعتبر في حكم الحساب الواحد كلّ من حساب التركة والحساب المشترك بصرف النظر عن عدد أصحاب كلّ منهما»^(٦٨). وظاهر هذه

^{٦١} تعميم أساسي لمصرف لبنان رقم ١٥٠ تاريخ ٣٠/٤/٢٠٢٠؛ تعميم أساسي رقم ١٦٥ تاريخ ١٩/٤/٢٠٢٣.

^{٦٢} الملحق رقم ١، القسم III (المطلوبات المستثناة)، ص. ٣٨٢٧.

^{٦٣} المادة ١، تعريف «المودع الواحد»، ص. ٣٨٠٩.

^{٦٤} Directive 49/2014/UE, art. 7 § 1 (Agrégation des comptes d'un même déposant auprès du même établissement): « La limite visée à l'article 6, paragraphe 1, s'applique à l'ensemble des dépôts auprès du même établissement de crédit, quels que soient le nombre de dépôts, la monnaie et la localisation dans l'Union ».

^{٦٥} International Association of Deposit Insurers, Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Core Principle 8 (Coverage): Le texte du principe est:

“Policymakers should define clearly the level and scope of deposit coverage. Coverage should be limited, credible and cover the large majority of depositors but leave a substantial amount of deposits exposed to market discipline. Deposit insurance coverage should be consistent with the deposit insurance system's public policy objectives and related design features”.

^{٦٦} مشروع قانون معالجة الفجوة المالية، الذي اعتُبر «بمثابة وديعة واحدة مجموع الحسابات الشخصية للمودع كما وحصته من الحسابات المشتركة لدى جميع المصارف». راجع النقد المنشور في ١٩/١٢/٢٠٢٥.

^{٦٧} Directive 49/2014/UE, art. 7 § 2 (Comptes joints: répartition par quote-part): « Il est tenu compte, dans le calcul de la limite prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la part revenant à chaque déposant dans un compte joint. À défaut de dispositions particulières, le compte est réparti de façon égale entre les déposants ». 12 U.S.C. § 5390(s).

^{٦٨} المادة ١، تعريف «المودع الواحد»، ص. ٣٨٠٩: «ويعتبر في حكم الحساب الواحد كلّ من حساب التركة والحساب المشترك بصرف النظر عن عدد أصحاب كلّ منهما».

العبارة أنّ الحساب المشترك يُحتسب وديعةً واحدة مهما تعدّد أصحابه، وهو ما يخالف المادة ٧، الفقرة ٢ من التوجيه الأوروبي التي تُبقي لكلّ شريك سقف ضمانه الخاص. وهي تتعارض ظاهرياً مع الجملة التالية لها في النصّ عينه، القاضية بتوزيع الأرصدة على الشركاء، ومع الجملة الأخيرة التي تعتبر مجموع حصص من لا يملك حساباً شخصياً وديعةً واحدة.

فالمسألة إذاً ليست انحرافاً مؤكّداً عن المعيار الدولي بل غموضاً في الصياغة يحتاج إلى تفسير صريح: هل يُوحّد الرصيد لأغراض الاحتساب مع بقاء سقف مستقلّ لكلّ شريك، أم يُوحّد السقف نفسه؟ والجواب يغيّر حجم الحماية تغييراً جوهرياً في كلّ أسرة تملك حساباً مشتركاً.

- ٤٩ - ويزيد من إلحاح الحسم أنّ مفهوم المودع الواحد لم يعد محصوراً باحتساب سقف الضمان: فالمادة الثانية والعشرون، المعدّلة للمادة ٢٦، تنصّ على تطبيقه على ودائع العملاء في المصرف قيد الإصلاح أو قيد التصفية ضمن الفئة المحدّدة في الملحق رقم ١ (٦٩)، أي داخل تراتبية امتصاص الخسائر نفسها. فآثره يمتدّ من الضمان إلى الاقتطاع.

خامساً- عودة الاستثناء على مبدأ المساواة:

- ٥٠ - كان المجلس الدستوري قد أبطل بقراره رقم ٢٠٢٥/١٦ الفقرة التي كانت تجيز للهيئة عدم اعتماد المبدأ العام القاضي بمعاملة الدائنين من المرتبة الواحدة بالتساوي (٧٠).

وقد أعاد القانون رقم ٧١ إدراج هذه السلطة في المادة الثالثة عشرة، المعدّلة للمادة ١٦، مقرونةً هذه المرة بأمرين: ربطها بآلية التعويض في المادة ١٤، وتعداد حالات تبرّرها. فالنصّ الجديد يجيز عدم اعتماد المبدأ إذا كان ذلك ضرورياً للاستقرار المالي أو يصبّ في مصلحة إجمالي الدائنين، ثمّ يعدّد أربع حالات: (أ) تحويل الودائع إلى أسهم أو تخفيض القيمة لأجل الإنقاذ خلال مهلة قصيرة منعاً لضياع فرص الإصلاح؛ (ب) تأمين متطلبات استمرار الوظائف والأنشطة الأساسية للمصرف قيد الإصلاح؛ (ج) تجنّب حدوث أزمة نظامية أو قطاعية بسبب عدم إصلاح المصرف؛ (د) منع التدهور في القيمة نتيجة الإجراءات المتخذة على نحو يجعل خسائر الدائنين الآخرين تفوق الخسائر الناتجة عن تطبيق مبدأ المساواة (٧١).

- ٥١ - وتقدير هذا الحكم يستوجب توازناً. فمن جهة، سلطة استبعاد بعض المطلوبات من الإنقاذ الداخلي ليست بدعة لبنانية، إذ تجيزها المادة ٤٤، الفقرة ٣ من التوجيه الأوروبي (٧٢)؛ والصيغة الجديدة أقرب إلى النموذج الأوروبي

^{٦٩} المادة ٢٢ (المعدّلة للمادة ٢٦)، ص. ٣٨٢٢.

^{٧٠} قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٥/١٦، إبطال الفقرة الواردة في المادة ١٦ من القانون رقم ٢٣.

^{٧١} المادة ١٣ (المعدّلة للمادة ١٦)، ص. ٣٨١٦-٣٨١٧.

^{٧٢} BRRD, art. 44 § 3 (Exclusions discrétionnaires du renflouement interne):

3. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'instrument de renflouement interne est appliqué, l'autorité de résolution peut exclure en tout ou en partie certains engagements de l'application des pouvoirs de dépréciation ou de conversion:

a) lorsqu'il n'est pas possible de renflouer ledit engagement dans un délai raisonnable en dépit des efforts déployés de bonne foi par l'autorité de résolution;

b) lorsque cette exclusion est absolument nécessaire et proportionnée pour assurer la continuité des fonctions critiques et des activités fondamentales d'une manière qui préserve la capacité de l'établissement soumis à une procédure de résolution de poursuivre ses opérations, services et transactions essentiels;

c) cette exclusion est absolument nécessaire et proportionnée pour éviter de provoquer une vaste contagion, notamment en ce qui concerne les dépôts éligibles de personnes physiques et de micro, petites et

من سابقتها المُبطلّة، لأنّها تُعدّد الحالات بدل ترك التقدير مطلقاً، وتقترن بتعويض. ومن جهة أخرى تبقى ثلاثة فوارق حاسمة:

١. العبارتان الافتتاحيتان - «ضرورياً للاستقرار المالي» و«يصبّ في مصلحة إجمالي الدائنين» - تبيان مفتوحتين، والحالات الأربع واردة بوصفها ما «من شأنه إحداث» الحالات المذكورة «بصورة خاصة»، أي على سبيل المثال لا الحصر؛ فالتعداد لا يحصر.

٢. الخروج الأوروبي يخضع لإخطار السلطة الأوروبية ولرقابة المفوضية ضمن شروط وسقوف (٧٣)، بينما لا يخضع الخروج اللبناني لأي رقابة خارجية سابقة.

٣. التعويض الأوروبي يُموّل من ترتيبات تمويل التسوية، بينما يُقتطع التعويض اللبناني من المصرف نفسه.

- ٥٢ - وتُضاف إلى ذلك مسألة دستورية لا يجوز إغفالها: إعادة إدراج حكم سبق للمجلس الدستوري أن أبطله تطرح سؤال احترام حجّة قراراته. وصحيح أنّ الصياغة تغيّرت، وأنّ لتغيّر الصياغة أثراً في التكيف، لكنّ الجوهر - سلطة الخروج على مبدأ المساواة بقرار من الهيئة - هو الجوهر عينه. وهذه نقطة تستحقّ أن تُطرح صراحةً أمام

moyennes entreprises, qui ébranlerait fortement le fonctionnement des marchés financiers, y compris les infrastructures des marchés financiers, d'une manière susceptible de causer une perturbation grave de l'économie d'un État membre ou de l'Union; ou

d) lorsque l'application de l'instrument de renflouement interne à ces engagements provoquerait une destruction de valeur telle que les pertes subies par d'autres créanciers seraient supérieures à celles qu'entraînerait l'exclusion de ces engagements de l'application de l'instrument de renflouement interne.

Lorsqu'une autorité de résolution décide, au titre du présent paragraphe, d'exclure en tout ou en partie un engagement éligible ou une catégorie d'engagements éligibles, le taux de dépréciation ou de conversion appliqué aux autres engagements éligibles peut être accru pour tenir compte de ces exclusions, pour autant que le taux appliqué aux autres engagements éligibles respecte le principe énoncé à l'article 34, paragraphe 1, point g).

Art. 44 § 2 (a) (Exclusion impérative des dépôts couverts) ; « Les autorités de résolution n'exercent pas les pouvoirs de dépréciation ou de conversion à l'égard des engagements suivants qu'ils soient régis par le droit d'un Etat membre ou d'un pays tiers:

a) les dépôts couverts.

73 BRRD, art. 44 § 4-12 (Notification à l'ABE, contrôle de la Commission, contribution plafonnée du dispositif de financement):

4. Lorsque qu'une autorité de résolution décide, au titre du présent article, d'exclure en tout ou en partie un engagement éligible ou une catégorie d'engagements éligibles et que les pertes qui auraient été absorbées par lesdits engagements n'ont pas été totalement répercutées sur d'autres créanciers, le dispositif de financement pour la résolution peut fournir une contribution à l'établissement soumis à une procédure de résolution afin de réaliser un des deux ou les deux objectifs suivants:

a) couvrir les pertes qui n'ont pas été absorbées par les engagements éligibles et ramener à zéro la valeur de l'actif net de l'établissement soumis à la procédure de résolution, conformément à l'article 46, paragraphe 1, point a);

b) acquérir des actions ou d'autres titres de propriété ou des instruments de fonds propres de l'établissement soumis à une procédure de résolution, afin de recapitaliser l'établissement conformément à l'article 46, paragraphe 1, point b).

12. Avant de faire usage de la faculté d'exclure un engagement au titre du paragraphe 3, l'autorité de résolution le notifie à la Commission. Lorsque l'exclusion exigerait une contribution du dispositif de financement pour la résolution ou des moyens de financement alternatifs en vertu des paragraphes 4 à 8, la Commission peut, dans les 24 heures qui suivent la réception de cette notification ou un délai plus long avec l'accord de l'autorité de résolution, interdire l'exclusion proposée ou exiger sa modification si les exigences énoncées au présent article et dans des actes délégués ne sont pas respectées, l'objectif étant de protéger l'intégrité du marché intérieur sans préjudice de l'application par la Commission du cadre d'aides d'État de l'Union.

من يملك حقّ المراجعة الدستورية، مع التنبيه إلى أنّ مهلة الطعن أمام المجلس الدستوري خمسة عشر يوماً من تاريخ النشر، وأنّ انقضاءها يُغلق طريق الرقابة المجردة نهائياً ولا يبقى سوى الدفوع الفرعية (٧٤).

وإذا كانت مشروعية أيّ توزيع للخسائر تتوقّف، قبل كلّ شيء، على استنفاد المسؤوليات السابقة على المودع، فإنّ تقدير النصّ لا يكتمل من دون فحص ما أرساه من آليات للمساءلة والاسترداد، ومقابلته في هذا الباب بالتجارب المقارنة.

ب. آليات المساءلة والاسترداد في مرآة القانون المقارن:

- ٥٣ - لا يكفي الوقوف عند تعدّد أدوات آليات المساءلة، بل يقتضي الأمر اختبارها في ضوء وظيفتها العمليّة وما تكشفه التجارب المقارنة والاجتهادات ذات الصلة؛ وذلك بدءاً بنظام فترة الريبة (أولاً)، بوصفه أقوى عناصر هذه المنظومة، مروراً بأدوات المساءلة الأخرى (ثانياً)، ومواطن الخلل التي ما زالت تعترّيها (ثالثاً)، ثمّ بمقارنة الحلول المعتمدة في الأنظمة المقارنة وبيان حدود الاستفادة منها (رابعاً)، وصولاً إلى ما يكشفه الاجتهاد في التطبيق (خامساً)، وأخيراً إلى حدّين لا بُدّ من الإقرار بهما عند تقويم مدى فعاليّة هذه الآليات (سادساً).

أولاً- نظام فترة الريبة - أقوى ما في النصّ:

- ٥٤ - تُرسي المادة الحادية والعشرون، المعدّلة للمادة ٢٥، نظاماً لإبطال الأعمال الضارّة بالدائنين هو الأكثر تفصيلاً في تاريخ التشريع المصرفي اللبناني. فهي تُلزم المصقّي بإبطال الأعمال التي أنتجت منافع غير مبرّرة على حساب مصالح الدائنين ككلّ، خلال الثمانية عشر شهراً السابقة على تاريخ وضع المصرف قيد التصفية، وخلال ستّة وثلاثين شهراً إذا كان المستفيد من الأطراف المقربة أو ذات الصلة وفق ما هو محدّد في تعاميم مصرف لبنان، مع استرداد الأموال من المستفيدين أو ما يوازي قيمتها من الموجودات التي جرى الاستحواذ عليها من أطراف آخرين بحسن نية (٧٥).

- ٥٥ - وتعدّد المادة هذه الأعمال على وجه الخصوص:

- التبرّعات والمنافع المالية دون مقابل والأعمال المجّانية الناقلة للأموال، باستثناء ما هو ضمن حدود الهبات المعتادة أو الهدايا الصغيرة؛
- إنشاء الأوقاف والصناديق لأغراض خيرية؛
- المدفوعات أو الإيفاءات المسبقة لديون غير مستحقّة أيّاً كانت صيغتها؛
- نقل ملكية عقارات أو موجودات لصالح دائنين محدّدين دون آخرين؛
- الإيفاءات لديون نقدية مستحقّة بغير نقود أو حوالات أو سندات، وبوجه عام كلّ إيفاء بأداء بدل؛
- إقامة رهن أو تأمين عقاري اتفاقي أو قضائي أو رهن منقول على موجودات المصرف ضماناً لدين سابق؛
- ترتيب ديون يؤدّي بشكل مباشر إلى زيادة قيمة الأموال التي تعود إلى الدائن في حال تصفية المصرف؛
- تعديل معدّل الفائدة أو العائد على القسائم خلال فترة ستّة أشهر قبل وضع المصرف قيد التصفية؛

^{٧٤} الدستور اللبناني، المادة ١٩، والقانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ (إنشاء المجلس الدستوري) وتعديلاته.

^{٧٥} المادة ٢١ (المعدّلة للمادة ٢٥)، ص. ٣٨٢٢.

- العمليات التي يتجاوز فيها المقابل الذي قدّمه المصرف بكثير المقابل الذي حصل عليه؛
- أنصبة الأرباح والمكافآت المدفوعة إلى المساهمين أو المدراء والتي لا تتناسب مع أوضاع المصرف بتاريخ إقرارها وتسديدها (٧٦).

ويُتخذ المصقّي إجراءات عاجلة لإبطال هذه العمليات خلال مهلة لا تتجاوز السنة الواحدة من تاريخ وضع المصرف قيد التصفية، مع استثناءات محدّدة تحمي المدفوعات والتحويلات التي تمّت في السياق العادي للأعمال، والعمليات التي كان جزء منها تبادلاً متزامناً بقيمة معادلة بشكل معقول، والعمليات التي تتبعها منح البنك تسهيلات ائتمانية جديدة غير مضمونة من قبل المتلقّي، والعمليات التي جرت خلال إصلاح المصرف بإشراف المدير المؤقت وتعليمات الهيئة (٧٧).

- ٥٦ - وقد امتدّ أثر هذا النظام إلى مرحلة الإصلاح لا التصفية وحدها: فالمادة الثالثة عشرة تجيز للهيئة أن تطلب من المدير المؤقت ممارسة صلاحيات المصقّي المنصوص عليها في المادة ٢٥ للتدقيق في العمليات التي أنتجت أرباحاً ومنافع غير مبرّرة لمصلحة أطراف ثالثة أو ذات صلة أو مقرّبة، والعمل على إعادة هذه الأموال وتحصيلها لمصلحة المصرف (٧٨).

ثانياً- أدوات المساءلة الأخرى:

- ٥٧ - تخوّل المادة الثالثة عشرة الهيئة المصرفية العليا جملة صلاحيات:

- فرض استرجاع أموال مسدّدة لأعضاء مجلس الإدارة أو الإدارة العليا بصورة مخالفة للقانون أو لتعاميم مصرف لبنان أو لقواعد حسن الحوكمة عن فترة عشر سنوات سابقة؛
- فرض استرجاع أية أموال تمّ تحويلها إلى أطراف أخرى بشكل تمييزي أو غير عادل ممّا أضّر بحقوق مودعين أو دائنين آخرين لم يتمكّنوا من إجراء تحويلات مماثلة بعد ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩؛
- حظر دفع أنصبة الأرباح وتوزيعها على حملة الأدوات الرأسمالية وأيّ مدفوعات لأعضاء مجلس الإدارة وكبار المدراء؛
- رفع الدعاوى أمام المحاكم اللبنانية أو الأجنبية ضدّ كبار المساهمين وأعضاء مجلس الإدارة والإدارة العليا والمفوضين بالتوقيع ومفوضي المراقبة الذين شغلوا مناصبهم في السنوات العشر السابقة لتاريخ قرار إصلاح الوضع (٧٩).

- ٥٨ - وتضيف المادة التاسعة عشرة، المعدّلة للمادة ٢٣، عند وجود أسباب جدية للاشتباه بتورّط هؤلاء في جرم مدني أو جزائي خلال السنوات العشر السابقة: إبلاغهم وجوب الامتناع عن التصرف بأموالهم المنقولة وغير المنقولة وحساباتهم المصرفية ووضع إشارة منع تصرف عليها، ومنعهم من السفر لمدة لا تتجاوز ستّة أشهر غير قابلة للتجديد؛ وطلب الحجز الاحتياطي في لبنان والخارج؛ والملاحقة أمام المحاكم المختصة؛ واعتبارهم متنازليين عن

٧٦ المرجع نفسه.

٧٧ المرجع نفسه.

٧٨ المادة ١٣، ص. ٣٨١٦.

٧٩ المرجع نفسه، ص. ٣٨١٥-٣٨١٦.

الحقوق الممنوحة لهم بموجب قانون السرية المصرفية؛ وإلزامهم بتزويد المصفي لائحة كاملة ومفصلة بجميع أموالهم في لبنان والخارج خلال عشرة أيام عمل تحت طائلة الملاحقة الجزائية وعقوبة السجن ثلاثة أشهر^(٨٠).

ثالثاً- أين يبقى الخلل:

- ٥٩- يظهر الفارق مع القانون الأميركي في نقطة واحدة دقيقة. فقانون دود-فرانك DODD-FRANK لعام ٢٠١٠ يفرض العزل الوجوبي للمديرين المسؤولين من دون إبقاء الأمر لتقدير السلطة وإمكانية الاسترداد للتعويضات المقبوضة خلال السنتين السابقتين على وضع المؤسسة تحت الوصاية^(٨١).

- ٦٠- أما الصياغة اللبنانية فتوزع نفسها بين نمطين: أحكام المادة ٢١ مصوغة بوصفها موجبة على المصفي ضمن مهلة سنة، وهذا يُحسب لها؛ بينما أحكام المادة ١٣ مصوغة بوصفها صلاحيات للهيئة («يعود للهيئة»، «فرض استرجاع»)، أي جوازية.

ويبقى، إلى جانب ذلك، عبء الإثبات. فالاسترداد في المادة ١٣ معلق على وصف التحويل بأنه «تمييزي أو غير عادل»، وتقدير ذلك يعود للهيئة، وهو ما فتح باب الاستنساب في نظر النقد الفقهي - مع التنبيه إلى أن التحويل الاستنسابي بعد إعلان التعثر يُضرب بمصلحة سائر المودعين ويدخل قانوناً في نطاق جريمة الإفلاس التقصيري سنداً للمادة ٦٣٣ (الفقرة ٤) من قانون العقوبات، وفي نطاق تبويض الأموال غير المشروعة^(٨٢). والأدق، والأكثر انسجاماً مع منطق فترة الريبة الذي اعتمده النص نفسه في المادة ٢١، هو عكس عبء الإثبات على المستفيد من التحويل داخل الفترة المشبوهة، بدل تحميل المتضررين إثبات نية التمييز.

رابعاً- التجارب المقارنة وحدودها:

- ٦١- قبرص. حصّن القانون رقم (I) ٢٠١٣/١٧ جميع الودائع دون عتبة مئة ألف يورو وقصر الإنقاذ الداخلي على ما يتجاوزها^(٨٣). لكن استحضار هذه التجربة يستوجب الإقرار بشرطين لم يتوافرا في لبنان: أن نظام الضمان القبرصي كان محزراً باليورو، أي بعملة لم تفقد قيمتها، وأن العملية جرت ضمن برنامج دعم خارجي. فالدرس ليس استنساخ العتبة، بل اعتماد القيمة المطلقة للوديعة معياراً للحماية، وربط العتبة بمصدر تمويل حقيقي.

^{٨٠} المادة ١٩ (المعدلة للمادة ٢٣)، ص. ٣٨١٩-٣٨٢٠.

⁸¹ DODD-FRANK Wall Street Reform and Consumer Protection Act., Pub. L. 111-203 (2010), Title II, U.S.C. - 12 § 5390 (s): Recoupment of compensation from senior executives and directors
(1) In general

The Corporation, as receiver of a covered financial company, may recover from any current or former senior executive or director substantially responsible for the failed condition of the covered financial company any compensation received during the 2-year period preceding the date on which the Corporation was appointed as the receiver of the covered financial company, except that, in the case of fraud, no time limit shall apply.

- 12 U.S.C. § 5386 : Mandatory terms and conditions for all orderly liquidation actions (Pub. L. 111-203, title II, § 206): In taking action under this subchapter, the corporation shall:

4) ensure that management responsible for the failed condition of the covered financial company is removed (if such management has not already been removed at the time at which the Corporation is appointed receiver);

5) ensure that the members of the board of directors (or body performing similar functions) responsible for the failed condition of the covered financial company are removed, if such members have not already been removed at the time the Corporation is appointed as receiver.

^{٨٢} قانون العقوبات اللبناني، المادة ٦٣٣، الفقرة ٤ (الإفلاس التقصيري)؛ والقانون رقم ٢٠١٥/٤٤ وتعديلاته.

⁸³ Loi chypriote 17 (I) / 2013 du 22 mars 2013, restructuration de la Bank of Cyprus et de la Cyprus Popular Bank (Laiki).

وهو ما يفتقده لبنان: فتغطية المؤسسة الوطنية لضمان الودائع بقيت، بموجب المادة الثالثة والعشرين المعدلة للمادة ٢٨، محالة إلى المعايير والأحكام التي يحددها هذا القانون وقانون إعادة الانتظام المالي واسترداد الودائع ونظام المؤسسة مع تعديلاته^(٨٤) - من دون تحديد سقف ولا مصدر تمويل.

-٦٢- آيسلندا. أجرى قانون الطوارئ رقم ٢٠٠٨/١٢٥ فصلاً فورياً بين مصرف سليم وآخر متعثر ونقل الودائع المحلية إلى كيانات سليمة، وهي مقارنة تتفوق على الخيار اللبناني القاضي بإبقاء المطلوبات المتدنية القيمة في الميزانيات الأصلية. غير أن الأمانة تقتضي ذكر الوجه الآخر: فقد أثار التمييز بين المودعين المحليين والأجانب نزاع Icesave وقضية أمام محكمة الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة^(٨٥)، وهو تحذير من بناء الحماية على معيار الجنسية أو الإقامة.

خامساً- ما يقوله الاجتهاد:

-٦٣- لا بدّ أخيراً من الإقرار بأنّ القضاء الأوروبي لم يُبطل، من حيث المبدأ، اقتطاعات فُرضت في سياق أزمات نظامية. فقد اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في Mamatas وآخرون ضدّ اليونان (٢٠١٦) أن إعادة الهيكلة القسرية لسندات الدين لم تشكّل مساساً غير متناسب بحق الملكية بالنظر إلى المصلحة العامة وانتفاء البديل الواقعي^(٨٦)؛ وفي Ledra Advertising (محكمة العدل الأوروبية، ٢٠١٦) لم تُبطل المحكمة اقتطاعات ودائع قبرص وإن كرّست إمكان قيام المسؤولية عن مخالفة الميثاق^(٨٧).

^{٨٤} المادة ٢٣ (المعدّلة للمادة ٢٨)، ص. ٣٨٢٣.

^{٨٥} Emergency Bank Act. Islandais, n° 125/2008 ; Cour AELE, affaire E-16/11, arrêt du 28 janvier 2013 (Contentieux Icesave):

L'Autorité de surveillance AELE soutenait que l'Islande avait manqué à la directive 94/19/CE sur les systèmes de garantie des dépôts, notamment ses articles 3, 4, 7 et 10, en n'assurant pas le versement de l'indemnité minimale aux déposants des succursales Icesave au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

L'enjeu essentiel était de savoir si la directive imposait à l'État islandais, lorsque le système de garantie était incapable de faire face à une crise bancaire systémique, de garantir sur ses propres ressources le paiement de l'indemnité minimale. La Cour AELE a rejeté le recours de l'Autorité de surveillance AELE. Elle n'a donc pas retenu le manquement invoqué contre l'Islande.

Il faut aussi distinguer ce point de l'Emergency Act n° 125/2008. Dans le contexte de l'effondrement bancaire de 2008, l'Islande avait notamment modifié le rang des créances afin d'accorder aux créances des déposants une priorité par rapport aux créanciers chirographaires ordinaires. Le gouvernement islandais indiquait pendant le contentieux que cette priorité permettait aux déposants d'être payés sur les actifs des banques en liquidation.

Le dispositif officiel de l'arrêt est particulièrement net:

« La Cour:

1. rejette le recours;
2. condamne l'Autorité de surveillance de l'AELE à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par l'Islande;
3. condamne la Commission européenne à supporter ses propres dépens ».

^{٨٦} CEDH, 21 juillet 2016, Mamatas et autres c. Grèce, req. n° 63066/14, 64297/14 et 66106/14:

L'affaire concernait des personnes physiques detentrices d'obligations souveraines grecques qui avaient été contraintes de participer à la restructuration de la dette publique grecque de 2012. Une loi avait introduit rétroactivement des clauses d'action collective (Collective Action Clauses - CAC), permettant qu'une décision prise par une majorité qualifiée des obligataires s'impose à la minorité.

La CEDH a jugé, à l'unanimité, qu'il n'y avait pas violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété), ni violation de l'article 14 combiné avec cette disposition. Elle a notamment tenu compte de la gravité exceptionnelle de la crise, de l'objectif d'intérêt général poursuivi et de la nécessité de préserver la stabilité économique et de restructurer la dette publique.

^{٨٧} CJUE, 20 septembre 2016, Ledra Advertising Ltd. E.a. c. Commission européenne et BCE, aff. Jointes C-10/15 P,

Cette affaire concernait cette fois la restructuration du secteur bancaire chypriote, notamment les pertes imposées aux déposants dans le contexte du programme d'assistance financière de Chypre.

La CJUE a examiné ces mesures au regard du droit de propriété garanti par l'article 17, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle a conclu que les mesures litigieuses n'étaient pas une intervention « démesurée et intolérable » portant atteinte à la substance du droit de propriété. La Cour a notamment replacé les mesures dans l'objectif d'assurer la stabilité du système bancaire chypriote et de la zone euro dans son ensemble. Elle a donc rejeté au fond les demandes indemnitaires.

والاستنتاج مزدوج، وهو يلخص أطروحة هذه الدراسة: الاقتطاع في ذاته ليس محظوراً، والرقابة القضائية تنصب على التناسب والضمانات الإجرائية وانتفاء التمييز التعسفي. وهذا بالضبط مكن ضعف القانون رقم ٧١: لا لأنه يوزع خسائر، بل لأنه قلص المهل التي تتيح منازعة التوزيع، ووسّع الحصانات التي تحمي من يقرره، وأبقى تمويل التعويض على عاتق الكتلة المتنازع عليها.

سادساً- حدّان لا بدّ من الإقرار بهما:

-٦٤- **الحدّ الموضوعي.** المودع دائن لمصرفه بعقد وديعة، وهو ما يكرّسه القانون رقم ٧١ نفسه إذ يحيل في تعريف المودعين إلى قانون الموجبات والعقود وقانون التجارة البرية «لا سيّما المادة ٣٠٧ منه»^(٨٨). وانتقال الدّين من المصرف إلى الخزينة ليس نتيجة تلقائية للقانون المدني بل خيار في السياسة المالية يحمل المكلفين عبئاً ويستلزم نصّاً خاصاً.

غير أنّ ذلك لا يُخلي الدولة ومصرف لبنان من المسؤولية، لسببين: أنّ إفسار المصارف نشأ في جانب حاسم منه عن سياسات نقدية وتعاميم وجّهت أموال المصارف نحو توظيفات لدى المصرف المركزي وفي الدّين العام^(٨٩)؛ وأنّ تقصير الرقابة المصرفية يطرح مسألة المسؤولية عن الخطأ في تنظيم المرفق العام.

-٦٥- **الحدّ التشريعي.** القانون كلّ معلق التنفيذ: فالمادة التاسعة والعشرون تنصّ على نشره في الجريدة الرسمية وتعليق تنفيذه إلى حين إقرار ونشر قانون الانتظام المالي واسترداد الودائع^(٩٠).

ويُسجّل للنصّ أنّه ألغى من المادة الثانية عبارة التعليق العام التي كانت ترد فيها في القانون رقم ٢٣^(٩١)، وأنّه رفع شرط التأجيل عن المادة ١٣ المتعلقة بأدوات الإصلاح؛ لكنّ التعليق العام في المادة ٢٩ يُفرغ ذلك من أثره، ويبقى المادة ١٤ معلقة صراحةً^(٩٢). فالنصّ يظلّ، إلى حين صدور قانون الفجوة، إعلان نوايا تتآكل في ظلّه الموجودات يومياً. وقد كان بالإمكان إنفاذ أحكام الحوكمة والرقابة والتدابير التحفظية فوراً وتأجيل أحكام امتصاص الخسائر وحدها - وهو ما يوجب السرعة الذي تشدّد عليه السّمة الأساسية رقم ٣ من وثيقة مجلس الاستقرار المالي.

ويُضاف إلى ذلك أنّ المادة الثامنة والعشرين، المعدّلة للمادة ٣٦، تُبقي موجودات المصارف لدى مصرف لبنان ضمن القيمة الدفترية قبل أيّ مؤونات للخسائر المحتملة، فيما تُحتسب التوظيفات في سندات اليوروبوند على أساس صافي القيمة بعد اعتبار نسبة الخسارة المتوقّعة التي يحدّدها مصرف لبنان^(٩٣).

^{٨٨} المادة ١، تعريف «المودعون»، ص. ٣٨٠٧؛ المرسوم الاشتراعي رقم ٣٠٤ تاريخ ١٩٤٢/١٢/٢٤ (قانون التجارة البرية)،

المادة ٣٠٧؛ قانون الموجبات والعقود، المواد ٦٩٠ وما يليها ٣.

^{٨٩} قانون النقد والتسليف، الصادر بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ تاريخ ١٩٦٣/٨/١؛ وراجع المادتين ٧٥ و١١٣ منه.

^{٩٠} المادة ٢٩، ص. ٣٨٢٤.

^{٩١} قارن: القانون رقم ٢٣، المادة ٢، والقانون رقم ٧١، المادة ٢، التي حذفت عبارة السريان، ص. ٣٨٠٩.

^{٩٢} المادة ١٢، الفقرة الأخيرة: «تطبق أحكام هذه المادة بعد صدور قانون الانتظام المالي واسترداد الودائع»، ص. ٣٨١٥.

^{٩٣} المادة ٢٨ (المعدّلة للمادة ٣٦)، ص. ٣٨٢٤.

ويُسجّل للنصّ أنّه جعل هذه المعالجة موقّنة صراحةً، إذ ينصّ على إلغاء هذه المادة فور صدور قانون الانتظام المالي (٩٤). لكنّ الازدواجية تبقى بلا سند موضوعي ما دامت قائمة: فلا يستقيم أن يُفَيّد دَيْنٌ على المصرف المركزي بكامل قيمته ودَيْنٌ على الدولة بعد اقتطاع الخسارة، والمدين في المحصّلة واحد. وكلّ ليرة من خسائر مصرف لبنان لا تُثبّت في ميزانيته تطلّ قائمة في مطلوبات المصارف تجاه مودعيها - وهو ما جعل جمعية المصارف نفسها تطالب بتحديد دقيق وشفاف لحجم الفجوة لدى مصرف لبنان استناداً إلى بيانات محاسبية مدقّقة وموحّدة كشرط مسبق لأيّ معالجة (٩٥).

وعلى ضوء هذه المعطيات مجتمعةً، يمكن استخلاص الحصيلة العامة للنصّ وصوغ ما يقتضي تعديله.

الخاتمة:

-٦٦- لا يستقيم تقويم القانون رقم ٧١ تاريخ ١٠ أيلول ٢٠٢٦ بمجرد تعداد التعديلات التي أدخلها على قانون إصلاح وضع المصارف وإعادة تنظيمها، ولا بقياسه إلى النص السابق فحسب؛ بل ينبغي إخضاعه لاختبار أشدّ صرامة: هل أقام نظاماً قادراً على إدارة إعادة هيكلة القطاع المصرفي بكفاءة، من دون أن يكون ذلك على حساب ضمانات المحاكمة العادلة، واستقلال الجهة النازرة، وحقوق المودعين، ومبدأ تحمّل الخسائر وفق المسؤوليات القانونية والاقتصادية؟

-٦٧- فالتعديل، وإن عالج بعض أوجه القصور التي شابت القانون رقم ٢٠٢٥/٢٣، ولا سيما بعد التدخل الجزئي للمجلس الدستوري، لم يؤدّ إلى إعادة بناء متوازنة لمنظومة الإصلاح المصرفي بقدر ما أعاد توزيع بعض صلاحياتها ومهلها وضماناتها. ومن هنا، لا تكمن الإشكالية في كل حكم من أحكام القانون منفرداً، بل في الأثر التراكمي لهذه الأحكام عند اجتماعها في نظام واحد.

فمن جهة أولى، شدّد القانون عدداً من المهل الإجرائية ذات الصلة بالاعتراض والطعن، وربط بدء بعضها بوسائل نشر أو تبليغ قد تثير، في التطبيق، إشكاليات جدية في العلم الفعلي وفي القدرة على ممارسة حق الدفاع ضمن مهلة مجدية. وفي المقابل، منح الجهات القائمة على تطبيق القانون هوامش واسعة في التقدير والمراجعة واتخاذ القرار. وهنا يظهر اختلال يستوجب التوقف عنده: كلما اتسعت سلطة الإدارة أو الهيئة المختصة، ازدادت الحاجة، لا العكس، إلى ضمانات إجرائية وقضائية أكثر صلابة ووضوحاً.

ومن جهة ثانية، فإن توسيع نطاق الحصانات ليشمل فئات إضافية من الأشخاص المتدخلين في عملية الإصلاح يثير مسألة تتجاوز الحماية الوظيفية المشروعة اللازمة لاتخاذ القرارات الصعبة. فالحصانة، متى صيغت على نحو واسع أو غير محدد بما يكفي، قد تتحول من وسيلة لحماية القرار المهني حسن النية إلى قيد عملي على المساءلة. وتزداد خطورة ذلك في بيئة مؤسساتية تعاني أصلاً من أوجه ضعف في الرقابة والمحاسبة، وفي قطاع ارتبطت أزمته بتداخل وثيق بين الإدارة المصرفية والرقابة والسياسات العامة.

^{٩٤} المرجع نفسه: «يُصار إلى إلغاء هذه المادة فور صدور قانون الانتظام المالي واسترداد الودائع».

^{٩٥} بيان جمعية مصارف لبنان حول مشروع قانون معالجة الفجوة المالية، كانون الأول ٢٠٢٥.

-٦٨- أما في ما يتعلق بالمدعين، فتبرز المفارقة الأكثر حساسية. فالقانون يرسم مراتب للأولوية ويعتمد معيار «المودع الواحد»، إلا أن حماية المودع لا تُقاس بمجرد موقعه في سلم الدائنين، بل بمدى قدرة النظام بأكمله على منع تحميله خسائر كان يفترض، وفق منطق إعادة الهيكلة، أن يتحملها أولاً رأس المال ومن تقع عليهم المسؤولية القانونية، وبمدى وضوح العلاقة بين هذا القانون والتشريعات الأخرى المرتبطة بالانتظام المالي واسترداد الودائع. ومن دون هذه الرؤية المتكاملة، يبقى خطر تحويل المودع من صاحب حق إلى مجرد متلقٍ لما يتبقى من عملية توزيع الخسائر قائماً.

-٦٩- لا تبدو المسألة في القانون رقم ٧١ مسألة نقص تقني يمكن تجاوزه ببعض التفسيرات التطبيقية، بل مسألة توازن تشريعي بين مقتضيات السرعة في إصلاح المصارف وبين مقتضيات الشرعية والمساءلة وحماية الحقوق. فالسرعة مطلوبة في قطاع انتظر سنوات لإعادة هيكلته، لكنها لا تصلح بذاتها مبرراً لاختصار ضمانات الطعن؛ واستقلال أصحاب القرار مطلوب، لكنه لا يبرر حصانة تتجاوز مقتضيات الوظيفة؛ واستمرارية المصارف القابلة للحياة هدف مشروع، لكنها لا يجوز أن تتحقق عبر نقل عبء الأزمة بصورة غير عادلة إلى أصحاب الودائع.

وبذلك، فإن المعيار الحقيقي لنجاح هذا القانون لن يكون في قدرته على تسريع تصنيف المصارف أو تصفيتها أو إعادة هيكلتها فحسب، بل في قدرته على القيام بذلك ضمن منظومة تحمي الحقوق بقدر ما تحمي القرار، وتربط السلطة بالمساءلة، وتوزع الخسائر وفق قواعد واضحة وعادلة، وتعيد الثقة بدل أن تعيد إنتاج أسباب انهيارها.

د. فادي نمّور
