

الإصلاح المصرفي على محك الدستور:
بين ما صوّت عليه، وما نُشِر

قراءة في المادة الثالثة من القانون رقم
٢٠٢٦/٧١ وعلاقتها بقانون النقد والتسليف

الدكتور فادي نمّور

أستاذ في القانون
محامٍ

١	مُقدمة
٢	القسم الأول- تكوّن الإرادة التشريعية بين جوهرية القواعد الدستورية ونسبية الشكليات البرلمانية
٢	أولاً- التصويت البرلماني كشرط دستوري لوجود الإرادة التشريعية - الإقرار وطريقة الاقتراع
٥	ثانياً- ضرورة التمييز بين مخالفة الدستور ومخالفة النظام الداخلي لمجلس النواب
٨	القسم الثاني- حرية المشرّع في تنظيم القطاع المصرفي وحدود إخضاع القانون الجديد للتشريع السابق
٩	أولاً- قانون النقد والتسليف بين أهميته النظامية وغياب السمو التشريعي
١١	ثانياً- من التعارض التشريعي إلى عدم الدستورية - حدود مبدأ وضوح التشريع
١٣	خاتمة

مقدمة:

- ١ - أعادت التشريعات المصرفية التي أُقرّت في لبنان في سياق معالجة الأزمة المالية والمصرفية طرح إشكاليات دستورية تتجاوز حدود السياسة المصرفية بمعناها التقني. فإعادة تنظيم القطاع المصرفي لا تثير فقط مسائل تتصل بحماية المودعين، أو معالجة أوضاع المصارف المتعثرة، أو توزيع الصلاحيات بين السلطات والهيئات المعنية، بل تطرح أيضاً سؤالاً أعمق يتعلق بحدود السلطة التشريعية ذاتها: إلى أي مدى يبقى مجلس النواب حراً في إعادة تنظيم النظام المصرفي القائم، وما هي القيود الدستورية التي تحكم ممارسته لهذه الحرية؟

- ٢ - وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة في ضوء القانون رقم ٧١ تاريخ ١٠ أيلول ٢٠٢٦، المعدّل لبعض أحكام القانون رقم ٢٣ تاريخ ١٤ آب ٢٠٢٥ المتعلق بإصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها. فالتعديل التشريعي في مجال بالغ الحساسية كهذا يسمح بإعادة طرح مسألتين مختلفتين في طبيعتهما، وإن كانتا تلتقيان عند حدود الرقابة الدستورية على عمل المشرّع.

- ٣ - تتصل المسألة الأولى بكيفية تكوّن الإرادة التشريعية. فهل يكفي أن يكون مضمون تعديل معين قد عُرض على النواب وحظي بموافقتهم، ثم صوّت على القانون بمجمله وفق الآلية الدستورية، أم أن كل مادة من مواده يجب أن تكون بذاتها محلاً لتصويت مستقل؟ وما الحكم إذا قام الشك في أن النص المنشور هو فعلاً النص الذي انتهت إليه الهيئة العامة؟ أنكون عندئذ أمام عيب في طريقة الاقتراع أم أمام انتفاء الإقرار نفسه؟ وما هي الحدود الفاصلة، في هذا المجال، بين مخالفة الدستور ومخالفة النظام الداخلي لمجلس النواب؟

- ٤ - أما المسألة الثانية فتتصل بعلاقة التشريع المصرفي الخاص بقانون النقد والتسليف. فهل يشكل هذا الأخير، بالنظر إلى موقعه المركزي في تنظيم النظام النقدي والمصرفي، قيداً قانونياً أعلى يتعين على كل تشريع مصرفي لاحق التقيد به؟ وهل يؤدي عدم النص صراحة على وجوب احترامه إلى إشكالية دستورية، ولا سيما إذا ورد هذا الإغفال في مادة تقتصر على بيان أهداف القانون؟ أم أن الأمر يتعلق بعلاقة بين تشريعين عاديين متساويين في المرتبة، تخضع للقواعد العامة في تفسير القوانين وتنازعها؟

- ٥ - والمسألتان، على اختلافهما، وجهان لمشكلة واحدة: فمن جهة يتمتع المشرّع بسلطة واسعة في تعديل الخيارات التشريعية السابقة وإعادة تنظيم القطاع المصرفي. ومن جهة أخرى، لا تتحول هذه الحرية إلى سلطة مطلقة، لأن القانون لا يكتسب صفته التشريعية إلا إذا تكوّنت الإرادة النيابية التي أقرته وفق الأصول الدستورية، كما يبقى مضمونه خاضعاً للنصوص والمبادئ ذات القيمة الدستورية.

- ٦ - وعليه، تُطرح المسألتان الأساسيتان التاليتان: أين تنتهي حرية المشرّع في إعادة بناء النظام المصرفي، وأين يبدأ القيد الدستوري، سواء من حيث أصول تكوّن الإرادة التشريعية أم من حيث مضمون التشريع وعلاقته بالقوانين المصرفية السابقة؟

تقتضي الإجابة عن هاتين المسألتين البحث أولاً في تكوّن الإرادة التشريعية بين جوهرية القواعد الدستورية ونسبية الشكليات البرلمانية (القسم الأول)، قبل الانتقال إلى حرية المشرّع في تنظيم القطاع المصرفي وحدود إخضاع القانون الجديد للتشريع السابق (القسم الثاني).

القسم الأول- تكوّن الإرادة التشريعية بين جوهرية القواعد الدستورية ونسبية الشكليات البرلمانية:

-٧- إن البحث في دستورية المسار التشريعي يقتضي التمييز بين القواعد التي تمسّ جوهر تكوّن الإرادة النيابية وتستمد إلزاميتها مباشرة من الدستور، وبين القواعد التي تتصل بتنظيم العمل البرلماني وآليات التعبير عن هذه الإرادة. ومن هنا، يقتضي الأمر الوقوف أولاً عند التصويت البرلماني بوصفه شرطاً دستورياً لقيام الإرادة التشريعية (أولاً)، قبل تحديد الحدود الفاصلة بين مخالفة الدستور ومخالفة النظام الداخلي لمجلس النواب وآثار كل منهما (ثانياً).

أولاً- التصويت البرلماني كشرط دستوري لوجود الإرادة التشريعية - الإقرار وطريقة الاقتراع:

-٨- لا يقتصر إقرار القانون، في النظام الدستوري، على وجود أغلبية سياسية مؤيدة لمضمونه. فالإرادة التشريعية لا تُفترض ولا يمكن استخلاصها من مجرد المناقشات أو المواقف التي يعبر عنها النواب أثناء الجلسة، وإنما تتكوّن قانوناً من خلال إجراءات محددة يفرض الدستور بعضها ويترك للنظام الداخلي للمجلس تنظيم بعضها الآخر.

-٩- وفي هذا الإطار، ينبغي التمييز منذ البداية بين قاعدتين دستوريتين كثيراً ما يجري الخلط بينهما. فالمادة ١٨ من الدستور، إذ تنص على أنه «لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب»، معطوفة على المادة ١٦ التي تناط بموجبها السلطة المشترعة بمجلس النواب وحده، تتصل بوجود الإقرار ذاته، أي بقيام الإرادة التشريعية من أصلها (١). أما المادة ٣٦ فتتصل بالطريقة التي يجب أن تُعطى بها الأصوات على القوانين. والعيب في الحالة الأولى يمس وجود القانون، إذ يكون النص المنشور نصاً لم يقره المجلس أصلاً؛ أما العيب في الحالة الثانية فيصيب نصاً أقره المجلس بطريقة لا تتفق مع ما يفرضه الدستور. ويترتب على هذا التمييز نتيجة عملية لا يجوز إغفالها: فمن يدعي أن مادة ما لم تُطرح على التصويت أصلاً لا يستقيم له أن ينعي على هذا التصويت مخالفة طريقته، لأن النعي على شكل الاقتراع يفترض حصوله. ومن ثم فإن الوجه الصحيح في مثل هذه الحالة هو مخالفة المادة ١٨، لا المادة ٣٦.

-١٠- وفي هذا السياق، تتمتع المادة ٣٦ من الدستور اللبناني بأهمية خاصة، إذ تنص على أنه «فيما يختص بالقوانين عموماً أو بالاقتراع على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال» (٢). وكلمة «دائماً» دلالتها في هذا النص، إذ تفصح عن إرادة المؤسس الدستوري في إخضاع التصويت على القوانين لقاعدة علنية لا استثناء فيها.

-١١- وقد منح المجلس الدستوري اللبناني هذه القاعدة أهمية خاصة. ففي قراره رقم ٢٠١٧/٥ تاريخ ٢٢ أيلول ٢٠١٧، المتعلق بالقانون رقم ٢٠١٧/٤٥ (٣)، انتهى إلى إبطال القانون بكامله، وكان من بين الأسباب التي استند إليها أنه

^١ الدستور اللبناني، المادة ١٨: «لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين. ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب»؛ والمادة ١٦ بشأن إناطة السلطة المشتركة بمجلس النواب.

^٢ الدستور اللبناني، المادة ٣٦، التي تفرض بالنسبة إلى القوانين التصويت بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال.

^٣ الجريدة الرسمية، العدد ٤٥، تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٥، الصفحة ٣٣٦٧ وما يليها.

لم يتبين من محضر جلسة مجلس النواب أن الأصول الدستورية المنصوص عليها في المادة ٣٦ قد روعيت عند التصويت على القانون (٤).

- ١٢ - ويطرح هذا الاجتهاد مسألة الإثبات، وهي مسألة حاسمة في كل طعن يقوم على عيب إجرائي. فالمجلس، في القرار المذكور، بنى قناعته على محضر الجلسة، وهو المستند الرسمي الذي يوثق مجريات الجلسة ونتائج التصويت فيها. ولئن كان للمجلس الدستوري، بما له من صلاحيات في التحقيق وطلب المستندات، أن يستعين بالتسجيلات الصوتية أو المرئية للجلسات، فإن هذه التسجيلات تبقى وسيلة مكّملة لا تحل محل المحضر، ولا يصح أن تُقدّم إلى القاضي الدستوري على أنها الدليل الوحيد مع تكليفه أن «يستخلص» منها ما لم يثبت الطاعن نفسه. فعلى من يدلي بعيب في المسار التشريعي أن يقدّم، على الأقل، بداية بيّنة جدية تحدد موضع الخلل في المحضر أو في التسجيل؛ أما الطعن الذي يصاغ على سبيل الاحتمال، فيطلب الإبطال «في حال ثبت» العيب، فإنه ينقل عبء الإثبات إلى المرجع الذي يُفترض أن يحكم فيه.

- ١٣ - وتتجاوز الحكمة من المادة ٣٦ مجرد احتساب الأصوات. فالمناداة على النواب بأسمائهم والتصويت بصوت عال يسمحان، من ناحية، بالتثبت من وجود الأغلبية المطلوبة، ومن ناحية ثانية، بإظهار الموقف التشريعي لكل نائب أمام الرأي العام والناخبين. ومن هذه الزاوية، تصبح القاعدة ضمانات من ضمانات شفافية العمل البرلماني والمساءلة الديمقراطية.

- ١٤ - إلا أن الاعتراف بالطابع الجوهري لهذه القاعدة لا يعني بالضرورة أن كل مرحلة من مراحل مناقشة مشروع القانون يجب أن تخضع للطريقة ذاتها. فهنا ينبغي التمييز بين التصويت على المواد والتعديلات أثناء المناقشة وبين التصويت النهائي الذي يعبر عن موافقة المجلس على القانون بمجمله.

- ١٥ - ويظهر هذا التمييز صراحة في النظام الداخلي لمجلس النواب. فالمادة ٨١ تنص على أن «يجري التصويت على مشاريع القوانين مادة مادة بطريقة رفع الأيدي. وبعد التصويت على المواد يطرح الموضوع بمجمله على التصويت بطريقة المناداة بالأسماء». أما المادة ٨٢ فتجيز التصويت على كل فقرة من فقرات المادة الواحدة على حدة، وتضيف أنه «في هذه الحالة لا يعاد التصويت على المادة بمجمّلها» (٥). فالمناداة بالأسماء التي توجبها المادة ٣٦ تنصبّ، وفق هذا التنظيم، على التصويت النهائي على القانون بمجمله، لا على كل مادة من مواده؛ ومن ثم فإن الإدلاء بمخالفة المادة ٣٦ في شأن مادة بعينها لا يكون منتجاً ما لم يقترن بإثبات أن التصويت النهائي على القانون نفسه لم يجر بالمناداة.

- ١٦ - وتكشف هذه الأحكام أن النظام البرلماني اللبناني نفسه لا يقوم على فكرة مفادها أن كل وحدة نصية يجب أن تكون موضوع تصويت مستقل ومتكرر حتى تصبح جزءاً من الإرادة التشريعية. فقد تتكون هذه الإرادة من خلال سلسلة مترابطة من عمليات التصويت: التصويت على تعديل، ثم إدماجه في المادة، ثم التصويت النهائي على القانون بمجمله.

^٤ المجلس الدستوري اللبناني، القرار رقم ٢٠١٧/٥، تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٢، المتعلق بالطعن بالقانون رقم ٢٠١٧/٤٥؛ وقد استند المجلس، ضمن أسباب الإبطال، إلى عدم ثبوت مراعاة الأصول المنصوص عليها في المادة ٣٦ من الدستور في محضر الجلسة.

^٥ النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، المادتان ٨١ و٨٢: الأولى تنظم التصويت على المواد برفع الأيدي والتصويت على المشروع بمجمله بالمناداة بالأسماء، والثانية تجيز التصويت على فقرات المادة منفردة من دون إعادة التصويت على المادة بمجمّلها.

- ١٧ - وبالتالي، إذا عُرض تعديل بصورة واضحة على الهيئة العامة، وكان النواب على بينة من مضمون النص ومن التعديل المقترح عليه، ثم حظي التعديل بالموافقة وأصبح جزءاً من مشروع القانون الذي صوّت عليه لاحقاً بمجمله وفق المادة ٣٦، فلا يبدو ممكناً الاستنتاج بصورة آلية أن عدم إجراء تصويت إضافي على المادة بصيغتها المجمعة يعني انعدام الإرادة التشريعية بشأنها. فالعبرة ليست بعدد عمليات التصويت، وإنما بثبوت موافقة السلطة التشريعية على النص الذي أصبح قانوناً.

- ١٨ - ويصدق الأمر نفسه، بل من باب أولى، عندما يكون التعديل الذي اقترحته اللجنة النيابية قد سقط في الهيئة العامة. ففرض تعديل اقترحته اللجنة على مادة من مواد المشروع لا يعني بالضرورة رفض المادة نفسها؛ إذ الأصل أن سقوط التعديل يعيد البحث إلى النص الأساسي المعروض على الهيئة العامة، لا إلى النص النافذ الذي يرمي المشروع إلى تعديله. ولا يكون بقاء النص النافذ على حاله إلا أثراً لرفض المادة المعدلة برمتها. ومن ثم فإن استنتاج أن «إسقاط التعديل» يعني «الإبقاء على النص القديم» يقفز فوق مرحلة لا بد من إثباتها، وهي أن الهيئة العامة رفضت المادة ذاتها، لا مجرد التعديل المقترح عليها. غير أن للتصويت النهائي على القانون بمجمله حداً لا يتجاوزه: فهو يغطي النص كما استقر بعد التصويت على المواد، ولا يصحح نصاً رفضته الهيئة العامة أو نصاً أُدرج في القانون من دون أن يُعرض عليها. والمسألة تصبح عندئذ مسألة وقائع: ما هو النص الذي طُرح فعلاً على التصويت النهائي؟

- ١٩ - ويجد هذا المنهج ما يعززه في القانون المقارن. ففي فرنسا، كرّس المجلس الدستوري، في قراره رقم ٢٠٠٥-٥١٢ تاريخ ٢١ نيسان ٢٠٠٥ بشأن قانون التوجيه والبرمجة لمستقبل المدرسة، مبدأ وضوح المناقشة البرلمانية وصدقها (clarté et sincérité du débat parlementaire) بوصفه مطلباً ذا قيمة دستورية، وصار يراقب على ضوءه تسلسل عمليات التعديل والتصويت. وهو لا يقضي بعدم الدستورية لمجرد اضطراب المسار الإجرائي، بل حين يتبين له أن هذا الاضطراب حجب عن أعضاء البرلمان حقيقة ما يصوّتون عليه^(٦).

- ٢٠ - ولا يمكن بالطبع نقل الحل الفرنسي بصورة حرفية إلى النظام اللبناني، لأن المادة ٣٦ من الدستور اللبناني تفرض بنفسها طريقة محددة للتصويت النهائي على القوانين. إلا أن أهمية المقارنة تكمن في المعيار الذي تكشف عنه: الرقابة الدستورية على الإجراءات لا ينبغي أن تنفصل عن أثر الإجراء المخالف في حقيقة الإرادة التشريعية.

- ٢١ - ومن هنا تظهر الوظيفة الحقيقية للرقابة الدستورية على المسار التشريعي. فغايتها التحقق من أن النص المنشور بوصفه قانوناً هو بالفعل النص الذي تكوّنت بشأنه إرادة السلطة التشريعية وفق الضمانات التي أوجبها الدستور، لا فرض شكليات منقطعة عن أثرها في تلك الإرادة.

⁶ Conseil Constitutionnel Français, Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école (Clarté et sincérité du débat parlementaire), Consid. 9:

« Considérant qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles ou juridictionnelles le soin de fixer les règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi », Conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005512DC.htm#numero-considerant-9.

ثانياً- ضرورة التمييز بين مخالفة الدستور ومخالفة النظام الداخلي لمجلس النواب:

-٢٢- إذا كانت المادة ٣٦ تضع قاعدة دستورية مباشرة بشأن التصويت على القوانين، فإن المسألة تصبح أكثر دقة عندما يكون العيب متعلقاً بقاعدة واردة حصراً في النظام الداخلي لمجلس النواب. وهنا ينبغي تجنب اتجاهين متناقضين: الأول يعتبر أن كل مخالفة للنظام الداخلي تشكل حكماً مخالفة للدستور؛ والثاني يفصل فصلاً مطلقاً بين النظام الداخلي والدستور ويعتبر أن مخالفته لا يمكن أن يكون لها أي أثر دستوري. والأدق هو النظر إلى طبيعة القاعدة البرلمانية المعنية والوظيفة التي تؤديها.

-٢٣- فحين يكرر النظام الداخلي قاعدة أوجبها الدستور، أو يحدد الوسيلة الضرورية لوضع ضمانات دستورية موضع التنفيذ، يمكن أن يؤدي خرقه إلى مخالفة ذات بعد دستوري. أما عندما يتعلق الأمر بقاعدة تنظيمية داخلية لا تؤثر في تكون الإرادة التشريعية ولا تمس إحدى الضمانات التي يحميها الدستور، فلا يصح تحويل كل مخالفة لها إلى سبب لإبطال القانون. ولا يغير من ذلك أن المادة ٤٣ من الدستور قد أناطت بمجلس النواب وضع نظامه الداخلي؛ فهذا التفويض يمنح النظام الداخلي أساساً دستورياً، لكنه لا يرفع أحكامه إلى مرتبة الدستور، وإلا صار المجلس قادراً على تعديل الكتلة الدستورية بقرار منه.

-٢٤- وهذا التمييز معروف بوضوح في الاجتهاد الدستوري المقارن. فقد استقر المجلس الدستوري الفرنسي على أن الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية لا تتمتع، بذاتها، بقيمة دستورية^(٧). ومن ثم فإن مخالفة حكم وارد فيها لا تجعل الإجراء التشريعي مخالفاً للدستور إلا إذا مست في الوقت نفسه متطلباً ذا قيمة دستورية^(٨).

وبعبارة أخرى، لا يسأل القاضي الدستوري الفرنسي فقط عما إذا كانت قاعدة داخلية قد خولفت، وإنما يبحث في ما إذا كان تطبيق النظام الداخلي أو مخالفته قد أخلّ، مثلاً، بوضوح وصدق المناقشات البرلمانية أو بحق دستوري من حقوق أعضاء البرلمان.

⁷ Conseil constitutionnel français, décision n° 78-97 DC du 27 juillet 1978, Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises, Consid. 3:

« Considérant que l'article 25 de la loi résulte d'un amendement déposé devant l'Assemblée nationale; qu'il appartenait donc, en application de l'article 98, alinéa 5 du règlement de l'Assemblée nationale, aux députés qui auraient estimé que cet article additionnel n'entraînait pas dans le cadre du projet de loi, de demander que l'Assemblée se prononce sur sa recevabilité, avant la discussion; qu'une telle procédure n'ayant pas été mise en œuvre, le Conseil constitutionnel ne saurait être saisi de la conformité de l'article 25 de la loi aux dispositions du règlement de l'Assemblée nationale, lequel, d'ailleurs, n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle »; Conseil-constitutionnel.fr/decision/1978/7897DC.htm#numero-considerant-3 ; v. aussi Conseil constitutionnel, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, Consid. 6: « Considérant que les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle; que la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article 49, alinéa 13, du même règlement ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution », conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010602DC.htm#numero-considerant-6 ; v. aussi Conseil-constitutionnel.fr 2010-617 du 9 nov. 2010, cons. 4.

⁸ Conseil constitutionnel français, DC n° 93-329 du 13 janvier 1994, cons. 15: « Considérant qu'ainsi qu'il est dit ci-dessus, les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas par eux-mêmes une valeur constitutionnelle dès lors qu'elle n'a pas méconnu les dispositions de celle-ci en empêchant une contestation des décisions d'irrecevabilité », conseil-constitutionnel.fr/decision/1994/933329DC.htm#numero-considerant-15 ; v. aussi Conseil-constitutionnel.fr, DC 84-181, 11 octobre 1984, Cons. 4, 5 ; DC 93-329, 13 janvier 1994.

- ٢٥ - ويسير القضاء الدستوري الألماني في الاتجاه نفسه. ففي حكم المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية الصادر بتاريخ ٢٢ آذار ٢٠٢٢ في القضية ٢/٢٠٢٠ BvE، أكدت المحكمة أن معيار رقابتها هو القانون الأساسي (Grundgesetz) وليس النظام الداخلي للبوندستاغ في ذاته، وأن أحكام هذا النظام لا تتمتع، بمجرد ذاتها، بصفة دستورية. كما أكدت أن وضع النظام الداخلي وتفسيره وتطبيقه يدخل، من حيث المبدأ، في نطاق استقلال البرلمان التنظيمي، مع خضوعه للرقابة عندما تمس طريقة تطبيقه حقوق النواب الدستورية في المشاركة المتساوية في تكوين الإرادة البرلمانية بموجب المادة ٣٨ من القانون الأساسي الألماني^(٩).

- ٢٦ - وهكذا يلتقي الاجتهادان الفرنسي والألماني حول فكرة مركزية: المخالفة البرلمانية لا تصبح مخالفة دستورية لمجرد حصولها؛ وإنما تكتسب هذه الصفة عندما تمس قاعدة أو حقاً أو ضمانات ذات مرتبة دستورية. ومن هنا يمكن اعتماد معيار وظيفي في النظام اللبناني، يقوم على السؤال الآتي: هل أثرت المخالفة الإجرائية في وجود الإرادة التشريعية أو في حقيقة مضمونها، أم بقيت مجرد مخالفة تنظيمية لم تمنع مجلس النواب من التعبير بصورة ثابتة وواضحة عن إرادته؟

فإذا كان النص المنشور مختلفاً عن النص الذي أقره المجلس، أو أضيف إليه حكم لم يعرض على النواب، أو تعذر إثبات حصول النص على الأغلبية المطلوبة، فإن العيب يمس جوهر العملية التشريعية، ويكون مرجعه المادة ١٨ من الدستور قبل أي نص آخر. أما إذا كان مضمون النص قد نوقش، وعُرض التعديل المتعلق به وصوّت عليه، ثم أُدرج في القانون الذي نال بدوره الموافقة النهائية وفق الآلية الدستورية، فإن إبطال النص لمجرد عدم إعادة التصويت على المادة بعد إدخال التعديل عليها يحتاج إلى إثبات أن هذه المخالفة مست ضمانة دستورية فعلية. ولا يعني ذلك التقليل من أهمية احترام النظام الداخلي، بل يعني التمييز بين دستورية الإجراءات وبين دسترة جميع الإجراءات البرلمانية.

- ٢٧ - وإذا صحّ أن المجلس الدستوري لا يتقيد، في رقبته، بالأسباب التي يدلي بها الطاعن، وأن له أن يعطي الوقائع الثابتة وصفها الدستوري الصحيح، فإن هذه السلطة لا تعفي الطاعن من إثبات الوقائع نفسها. فالمجلس يملك أن يصحح الأساس القانوني للطعن، كأن يستبدل المادة ١٨ بالمادة ٣٦، لكنه لا يملك أن يفترض واقعة لم تثبت أمامه.

- ٢٨ - وهذا التمييز ضروري أيضاً من زاوية الفصل بين السلطات. فالمجلس الدستوري ليس سلطة تشريعية موازية، ولا يعود إليه إعادة إدارة الجلسة النيابية أو فرض أفضل طريقة لتنظيم المناقشات الداخلية. إن وظيفته هي التأكد من أن القانون نشأ وفق الشروط التي يفرضها الدستور وأن الإرادة المنسوبة إلى السلطة التشريعية هي إرادة ثابتة فعلاً.

^٩ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 22 März 2022 , BVE 2/20, disponible sur internet: "2BVE2/20" ; BVerfGE160, 368. Dans son arrêt du 22 mars 2022 (2 BVE 2/20), la Cour constitutionnelle fédérale allemande affirme que le Bundestag dispose d'une large autonomie pour organiser son fonctionnement et interpréter son règlement intérieur. Une violation ou une interprétation contestée de ce règlement ne constitue pas, à elle seule, une violation de la Constitution: elle ne devient constitutionnellement pertinente que lorsqu'elle porte atteinte à un droit ou principe de rang constitutionnel, notamment les droits de participation égale des députés garantis par l'art. 38 GG » ;

أكدت المحكمة أن معيار الرقابة الدستورية هو القانون الأساسي لا النظام الداخلي للبوندستاغ بذاته، وأن تفسير هذا النظام وتطبيقه يخضعان، احتراماً للاستقلال التنظيمي للبرلمان، لرقابة دستورية محدودة مع حماية حقوق النواب المستمدة من المادة ٣٨ فقرة ١ جملة ٢ من القانون الأساسي.

- ٢٩ - ويتصل بذلك أن الدستور قد وُفّر لرئيس الجمهورية، قبل الرقابة اللاحقة، أداة تتلاءم بطبيعتها مع الشك في سلامة النص المحال إليه للإصدار، هي طلب إعادة النظر في القانون وفق المادة ٥٧ من الدستور خلال مهلة الإصدار. ولا يحول إصدار القانون دون حق رئيس الجمهورية في مراجعة المجلس الدستوري، إذ تمنحه المادة ١٩ هذا الحق بصورة مستقلة. غير أن المراجعة القائمة على عدم مطابقة النص المنشور للنص المقرّر تبدو أكثر إقناعاً متى سبقها استعمال تلك الأداة، أو على الأقل طلب إيضاح من مجلس النواب، لأن الشك في هوية النص المقرّر هو بطبيعته شك يحسن أن يُعرض أولاً على المرجع الذي أقرّه.

- ٣٠ - وهكذا، إذا كانت الرقابة على الإجراءات التشريعية تجد أساسها في ضرورة حماية الإرادة البرلمانية من أي خلل يمس وجودها أو حقيقتها، فإن الأمر يختلف عندما ينتقل البحث من كيفية تكوّن هذه الإرادة إلى مضمون الخيار الذي عبّرت عنه. ففي المجال الأخير، لا يعود السؤال متعلقاً بصحة التصويت، بل بمدى حرية المشرّع في تعديل نظام قانوني قائم، ولا سيما في قطاع تحكمه تشريعات أساسية سابقة كقانون النقد والتسليف.

- ٣١ - تكتسب المسألة المثارة بشأن المادة الثالثة بُعداً دستورياً إضافياً في ضوء ما أعلنه رئيس لجنة المال والموازنة النائب إبراهيم كنعان إذ أوضح في مقابلة له (١٠) أن لجنة المال والموازنة كانت قد توصّلت، بالتنسيق مع صندوق النقد الدولي ومصرف لبنان والحكومة، إلى اتفاق يقضي بالإبقاء في المادة الثالثة على عبارة «مع مراعاة أو التزام أحكام قانون النقد والتسليف». وأضاف أن هذا التعديل أسقط في الهيئة العامة بفارق أربعة أصوات، من دون أن يُصار بعد ذلك إلى التصويت على المادة كما وردت من الحكومة، ومع ذلك اعتُمدت بصيغتها الحكومية.

- ٣٢ - إن ما ورد في هذا البيان لا يشكّل، بحدّ ذاته، دليلاً حاسماً على وقوع المخالفة، إذ يبقى إثبات الوقائع رهناً بما يظهره المحضر الرسمي للجلسة النيابية وسائر المستندات والتسجيلات ذات الصلة. إلّا أن أهميّة القانونيّة تكمن في أنه يثير واقعة محددة وقابلة للتحقق، وهي ما إذا كانت الهيئة العامّة، بعد إسقاط تعديل لجنة المال والموازنة، قد صوّتت فعلاً على المادة الثالثة بصيغتها الحكومية التي أُدرجت لاحقاً في القانون المنشور.

- ٣٣ - فإذا ثبت أن هذا التصويت لم يحصل، فإن المسألة تتجاوز مجرد مخالفة النظام الداخلي للمجلس أو الخلاف حول مضمون المادة، لتطال التكوين الدستوري للإرادة التشريعية نفسها. فإسقاط تعديل مقترح لا يعني حكماً إقرار النص الأصلي الذي كان التعديل وارداً عليه؛ إذ يجب التمييز بين التصويت برفض التعديل وبين التصويت بالموافقة على المادة بصيغتها النهائية.

- ٣٤ - وفي هذا الإطار، تبرز أولاً المادة ١٦ من الدستور التي أناطت السلطة المشترعة بمجلس النواب. فإذا أُدرج في القانون نص لم يثبت أن المجلس أقرّه، يكون ثمة إشكال يتعلق بممارسة السلطة التشريعية من مصدرها الدستوري ذاته.

١٠ صحيفة الديار، ٦ تشرين الأول ٢٠٢٦.

-٣٥- وتبرز بصورة أكثر مباشرة المادة ١٨ من الدستور التي تنص صراحةً على أنه «لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب». ومن ثم، إذا كانت الصيغة المنشورة للمادة الثالثة لم تحظ بتصويت الهيئة العامة، فإن مجرد إدراجها في النص النهائي وإصدارها ونشرها لا يمكن، من حيث المبدأ، أن يحل محل الإقرار النيابي الذي يشترطه الدستور.

-٣٦- كما يمكن إثارة المادة ٣٤ من الدستور التي تجعل قرارات مجلس النواب متوقفة على توافر النصاب وتتخذ بغالبية الأصوات عند توافره. فإذا لم يحصل أصلاً تصويت على الصيغة النهائية للمادة الثالثة، يصبح من المتعذر القول إن الأكثرية الدستورية المطلوبة قد عبرت عن موافقتها عليها.

-٣٧- وتتصل بذلك أيضاً المادة ٣٦ من الدستور التي تنظم كيفية التصويت داخل مجلس النواب، ولا سيما التصويت على القوانين. وتكتسب هذه المادة أهمية في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الذي أقر بإمكان إخضاع الأصول الدستورية المتعلقة بعملية التصويت لرقابته، بحيث لا تقتصر الرقابة على مضمون القانون وإنما يمكن أن تشمل دستوريته الخارجية، أي صحة الإجراءات الدستورية التي أدت إلى ولادته.

-٣٨- كذلك، تبرز المادة ٥١ من الدستور التي تقضي بأن رئيس الجمهورية يصدر القوانين «بعد أن يكون وافق عليها المجلس». وهذه العبارة تفترض بالضرورة وجود تطابق بين النص الذي وافق عليه مجلس النواب والنص المحال إلى رئيس الجمهورية لإصداره. فإذا تبين أن المادة الثالثة بصيغتها المنشورة لم تكن هي محل موافقة نيابية فعلية، فإن الإشكالية تمتد إلى الشرط الدستوري السابق للإصدار ذاته.

-٣٩- وعليه، فإن ما أثاره النائب كنعان، إذا ثبتت صحته بالعودة إلى المحضر الرسمي للجلسة، من شأنه أن يعزز الطعن المقدم أمام المجلس الدستوري بسبب مستقل عن الأسباب المتعلقة بمضمون المادة الثالثة. فالمسألة لا تعود مقتصرة على مدى توافق المادة مع قانون النقد والتسليف، وإنما تصبح متعلقة بسؤال دستوري أسبق: هل أقر مجلس النواب أصلاً النص الذي صدر ونشر بوصفه المادة الثالثة من القانون؟

-٤٠- وبذلك يتحول مضمون بيان النائب، بعد التثبت الرسمي من الوقائع التي أوردها، من موقف سياسي أو نيابي إلى عنصر واقعي يمكن الاستناد إليه في تأسيس سبب عدم دستورية المادة ٣ يتعلق بسلامة تكوين الإرادة التشريعية وبالأصول الدستورية لإقرارها^(١١).

القسم الثاني - حرية المشرّع في تنظيم القطاع المصرفي وحدود إخضاع القانون الجديد للتشريع السابق:

-٤١- إذا كانت الضوابط الإجرائية تحكم الكيفية التي تتكوّن بها الإرادة التشريعية، فإن الرقابة على مضمون هذه الإرادة تطرح إشكالية مختلفة تتصل بحدود حرية المشرّع في تعديل البنية القانونية القائمة. ويستدعي ذلك تحديد الموقع القانوني لقانون النقد والتسليف ومدى إمكان اعتباره قيداً على التشريعات المصرفية اللاحقة (أولاً)، ثم بحث ما إذا كان التعارض أو عدم الانسجام بين التشريعات يمكن أن يرتقي، من خلال مبدأ وضوح التشريع، إلى مرتبة المخالفة الدستورية (ثانياً).

^{١١} أما ما لا يشكل مخالفة هو ما أفاد به النائب كنعان لجهة غياب بعض الكتل أو انسحابها و الذي لا يعيب التصويت ما دام النصاب المنصوص عليه في المادة ٣٤ متوافراً. أما فارق الأصوات الأربعة الذي أتى على ذكره فله دلالة سياسية، لكنه بلا أثر قانوني، إذ تبقى الأكثرية أكثرية.

أولاً- قانون النقد والتسليف بين أهميته النظامية وغياب السمو التشريعي:

-٤٢- لا خلاف على المكانة المركزية التي يحتلها قانون النقد والتسليف الصادر بالمرسوم رقم ١٣٥١٣ تاريخ ١ آب ١٩٦٣ في النظام القانوني اللبناني. فهو يشكل الإطار التشريعي الأساسي لتنظيم النقد والتسليف ومصرف لبنان والقطاع المصرفي، كما يرسم جزءاً مهماً من العلاقة بين الدولة والسلطة النقدية والمصارف. وتتص المادة ٧٠ منه على مجموعة من المهام الأساسية لمصرف لبنان، وفي مقدمها المحافظة على سلامة النقد اللبناني والاستقرار الاقتصادي وسلامة أوضاع النظام المصرفي وتطوير السوق النقدية والمالية.

-٤٣- ولا شك في أن اتساع نطاق هذا القانون ومركزيته في بناء النظام النقدي اللبناني قد يبرران وصفه، من الناحية الفقهية أو الوظيفية، بأنه «الدستور النقدي» للبنان. إلا أن هذا الوصف لا يجوز أن يؤدي إلى الخلط بين الأهمية النظامية للتشريع وبين مرتبته في هرمية القواعد القانونية. فقانون النقد والتسليف ليس نصاً دستورياً، ولا يتمتع، من حيث الأصل، بمرتبة أعلى من سائر القوانين العادية، وقد عدّله المشرع مراراً منذ صدوره بقوانين عادية من دون أن يثير ذلك أي إشكال دستوري.

وهذه النتيجة تتصل مباشرة بطبيعة السلطة التشريعية التي كرستها المادة ١٦ من الدستور، والتي تجعل السلطة المشرعة منوطة بمجلس النواب (١٢) فالمشرع اللاحق لا يكون مقيداً بصورة أبدية بالخيارات التي اعتمدها المشرع السابق. ولو كان بإمكان قانون عادي أن يضع نفسه في مرتبة أعلى من القوانين العادية اللاحقة لمجرد أهميته أو شموليته، لأمكن لمجلس نيابي أن يقيد مسبقاً سلطة المجالس النيابية التي تأتي بعده، وأن ينشئ، من خارج الدستور، فئة من القوانين ذات قيمة شبه دستورية.

-٤٤- ومن هنا ينبغي التعامل بحذر مع مفهوم القانون الإطار (loi-cadre). فكون قانون ما إطارياً يعني أنه يضع القواعد والمبادئ العامة لتنظيم قطاع معين، لكنه لا يعني، في ذاته، أنه يتمتع بسمو هرمي على التشريعات الخاصة التي تصدر لاحقاً. بل إن القاعدة التفسيرية المستقرة تقضي بأن النص الخاص يقيد النص العام، لا العكس؛ فالاحتجاج بالطابع الإطاري لقانون النقد والتسليف لإخضاع قانون خاص لاحق له يقلب هذه القاعدة رأساً على عقب. وبالتالي، يمكن للتشريع الخاص المتعلق بإصلاح المصارف أن يكمل قانون النقد والتسليف، أو أن يخصص بعض أحكامه، أو أن ينشئ قواعد خاصة مختلفة عنه، متى كانت إرادة المشرع في ذلك واضحة، شرط ألا يؤدي الخيار الجديد إلى مخالفة قاعدة ذات قيمة دستورية.

-٤٥- ويزداد هذا الاستنتاج رسوخاً عندما يتعلق الأمر بمادة تقتصر على تعداد أهداف القانون. فمثل هذه المادة لا تنشئ في الغالب حقاً ولا تفرض واجباً، وإنما تؤدي وظيفة توجيهية في تفسير سائر أحكام القانون. ويترتب على ذلك أن حذف إحالة إلى قانون سابق من مادة «الأهداف» لا يُنتج قاعدة جديدة مخالفة لذلك القانون، ولا يلغي أحكامه، بل يترك العلاقة بين القانونين محكومة بالقواعد العامة (١٣). ومن ثم يصعب أن يُبنى على هذا الحذف وحده طعن جدي بعدم الدستورية، إذ لا يتضمن ما يمكن نسبة المخالفة إليه.

١٢ الدستور اللبناني، المادة ١٦: «تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب».

١٣ وقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي، في القرار رقم ٢٠٠٥-٥١٢ DC نفسه، إلى أن وظيفة القانون أن يضع قواعد، وأن الأحكام الخالية من أي مضمون معياري لا مكان لها فيه.

-٤٦- وينطبق الأمر نفسه على صلاحيات مصرف لبنان. فأهمية المصرف المركزي في النظام الاقتصادي والنقدي، وضرورة تمتعه بالاستقلال اللازم للقيام بوظائفه^(٤)، لا تعنيان حكماً أن جميع الصلاحيات التي أسندها إليه قانون النقد والتسليف أصبحت صلاحيات ذات قيمة دستورية لا يستطيع المشرّع تعديلها.

-٤٧- ويجب هنا التمييز بين مفهومين: استقلال المصرف المركزي في ممارسة الصلاحيات التي يمنحها إياها القانون، واستقلاله في مواجهة السلطة التشريعية التي تملك أصلاً تحديد هذه الصلاحيات ضمن الحدود الدستورية. فالأول قد يشكل ضماناً مؤسساتية أساسية لحسن أداء الوظيفة النقدية. أما الثاني فلا يمكن افتراضه من دون نص أو مبدأ دستوري يكرسه، والدستور اللبناني خالٍ من نص يتناول المصرف المركزي أو استقلاله.

ومن ثم، لا يكفي إثبات أن تشريعاً جديداً يعدل توزيع الصلاحيات الذي أقامه قانون النقد والتسليف، بل ينبغي إثبات أن هذا التعديل يصطدم بقاعدة دستورية مستقلة عن القانون السابق نفسه. ذلك أن وظيفة المجلس الدستوري هي مراقبة دستورية القوانين، لا مراقبة مدى مطابقة قانون جديد لقانون عادي سابق.

-٤٨- ويكتسب هذا التمييز أهمية خاصة في ضوء القرار رقم ٢٠٢٥/١٦ تاريخ ٣ تشرين الأول ٢٠٢٥ الصادر عن المجلس الدستوري بشأن القانون رقم ٢٠٢٥/٢٣ المتعلق بإصلاح وضع المصارف وإعادة تنظيمها، وهو ما يؤكد أن التشريع المصرفي الجديد يخضع للرقابة بمقياس القواعد والمبادئ الدستورية، لا بمجرد قياسه إلى خيارات تشريعية سابقة^(٥).

-٤٩- ولا يغيّر من ذلك أن تكون قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات العامة^(٦) فحجية القرار تنصبّ على النص الذي فصل فيه وعلى ما قضى به في شأنه، بما في ذلك تحفظات التفسير التي يقرن بها حكمه بالدستورية. ولا تمنع هذه الحجية المشرّع من تعديل النص لاحقاً، إلا إذا أعاد إصدار حكم سبق للمجلس أن أبطله، أو حكم مماثل له في جوهره. أما إذا كان المجلس قد ردّ الطعن الموجّه إلى مادة معينة وأبقاها، فإن تعديلها لاحقاً هو ممارسة عادية لسلطة التشريع، ويخضع النص الجديد لرقابة جديدة قائمة بذاتها. والتحفظ التفسيري المقرون بنص

Conseil constitutionnel français, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, Cons. 8: « Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789: « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'il résulte de cet article comme de l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi que sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative » ; Conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005512DChtm#numero-considerant-8.

وللمبدأ العام في الاجتهاد الفرنسي المتعلق بعدم حلول تقدير المجلس الدستوري محل تقدير المشرّع، تراجع أيضاً التطبيقات المتواترة للصيغة القائلة بأن المجلس لا يتمتع بسلطة عامة في التقدير واتخاذ القرار مماثلة لتلك التي يتمتع بها البرلمان

^{١٤} يُراجع بديع مكرزل ونصري دياب، دراسة قانونية عن استقلالية مصرف لبنان ومبدأ تجانس التشريع المصرفي، منشور في مجلة العدل ٤-٢٠٢٥، ص ١٠٢٩، وما يليها.

^{١٥} المجلس الدستوري اللبناني، القرار رقم ٢٠٢٥/١٦، تاريخ ٣/١٠/٢٠٢٥، المراجعة رقم ١٢/٩/٢٠٢٥، المتعلق بالقانون رقم ٢٣ تاريخ ١٤/٨/٢٠٢٥ بشأن إصلاح وضع المصارف في لبنان وإعادة تنظيمها.

^{١٦} القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤ (إنشاء المجلس الدستوري) وتعديلاته، المادة ١٣، التي تجعل قرارات المجلس ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية.

قديم لا يتحول إلى قيد على المشرّع يمنعه من تغيير ذلك النص؛ وإنما يمكن أن يُستأنس به عند تقدير دستورية النص الجديد.

- ٥٠ - وهنا أيضاً يمكن الاستفادة من مبدأ مستقر في القضاء الدستوري المقارن، وإن اختلفت البنية الدستورية بين الأنظمة: فالقاضي الدستوري لا يحل، من حيث الأصل، تقديره السياسي أو الاقتصادي محل تقدير السلطة التشريعية متى بقي هذا الأخير داخل الحدود التي يرسمها الدستور. ففي فرنسا يكرر المجلس الدستوري أن الدستور لا يمنحه سلطة عامة في التقدير واتخاذ القرار مماثلة لتلك التي يتمتع بها البرلمان (un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement). وقد ظهرت هذه الصيغة للمرة الأولى في القرار رقم ٧٤-٥٤ DC تاريخ ١٥ كانون الثاني ١٩٧٥، ثم تواترت في اجتهاده (١٧).

وبالتالي، فإن اختيار توزيع معين للصلاحيات بين الحكومة ومصرف لبنان والهيئات المختصة بإعادة هيكلة المصارف يدخل، من حيث المبدأ، في نطاق السياسة التشريعية. ولا يصبح هذا الخيار موضوعاً للإبطال إلا عندما يتجاوز قيدها دستورياً محدداً، لا لمجرد إمكان تصور تنظيم آخر أكثر ملاءمة أو أكثر انسجاماً مع النظام التشريعي السابق.

ثانياً- من التعارض التشريعي إلى عدم الدستورية - حدود مبدأ وضوح التشريع:

- ٥١ - إن عدم تمتع قانون النقد والتسليف بسمو على التشريعات العادية اللاحقة لا يعني أن حرية المشرّع في إعادة تنظيم القطاع المصرفي مطلقة. فالقانون الجديد يبقى خاضعاً للدستور وللمبادئ ذات القيمة الدستورية، ومن بينها المتطلبات المتعلقة بوضوح القاعدة القانونية وقابليتها للفهم والتطبيق وعدم فتحها المجال أمام الاستئناس غير المنضبط. غير أن الاستناد إلى مبدأ وضوح التشريع يقتضي التمييز بين الغموض الذي يبلغ مرتبة العيب الدستوري وبين مجرد الصعوبة في التنسيق بين تشريعات متعددة. فليس كل نقص في الصياغة سبباً لعدم الدستورية، كما أن وجود نصين يحتاج تطبيقهما المتزامن إلى تفسير لا يعني بالضرورة أن أحدهما مخالف للدستور.

- ٥٢ - وفي القانون المقارن، طوّر المجلس الدستوري الفرنسي رقابة دقيقة في هذا المجال، فكرّس مبدأ وضوح القانون والهدف ذي القيمة الدستورية المتعلق بإتاحة القانون وقابليته للفهم (objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi). وقد صاغ المجلس هذا المبدأ بصورة واضحة في قراره رقم

¹⁷ Conseil constitutionnel français, décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Cons. 1: « Considérant que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen » ; conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7454DChtm#numero-considerant-1 ;

Conseil constitutionnel français, décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, Cons. 8: « Considérant que le conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé que le principe de prévention des atteintes à l'environnement » ; conseil-constitutionnel.fr/decision/2012/2012282QPChtm#numero-considerant-8.

وللمبدأ العام في الاجتهاد الفرنسي المتعلق بعدم حلول تقدير المجلس الدستوري محل تقدير المشرّع، تراجع أيضاً التطبيقات المتواترة للصيغة القائلة بأن المجلس لا يتمتع بسلطة عامة في التقدير واتخاذ القرار مماثلة لتلك التي يتمتع بها البرلمان

٢٠٠١-٤٥٥ DC تاريخ ١٢ كانون الثاني ٢٠٠٢، معتبراً أن على المشرّع، عند ممارسة اختصاصه، اعتماد أحكام دقيقة بما يكفي وصيغ غير ملتبسة، بما يحمي المخاطبين بالقانون من التفسير المخالف للدستور ومن خطر التحكم أو الاستئساب^(١٨). وتكمن أهمية هذا الاجتهاد في أنه يحدد وظيفة مبدأ الوضوح بدقة: المطلوب ليس الوصول إلى تشريع مثالي من الناحية الفنية، بل منع الغموض الذي يجعل مضمون القاعدة أو آثارها القانونية غير قابلة للتحديد على نحو معقول.

-٥٣- ويجد هذا المنطق صداه في الاجتهاد الدستوري اللبناني المتعلق بجودة التشريع. ففي القرار رقم ٢٠٢٥/١٦ المتعلق بقانون إصلاح وضع المصارف، تدخل المجلس الدستوري إزاء تناقض تشريعي محدد يتعلق بتحديد نطاق بعض الأحكام، بما يظهر أن الرقابة على الوضوح ترتبط بوجود التباس فعلي في تحديد القاعدة القانونية، لا بمجرد إمكان تحسين صياغة النص^(١٩).

-٥٤- ومن هنا، لا يمكن اعتبار عدم تضمين قانون مصرفي خاص عبارة صريحة من قبيل «مع مراعاة أحكام قانون النقد والتسليف» دليلاً، في ذاته، على عدم الدستورية. فالقوانين النافذة لا تحتاج، من حيث المبدأ، إلى أن يعيد كل منها التأكيد على استمرار تطبيق سائر التشريعات القائمة. وحذف الإحالة إلى تشريع سابق لا يساوي حكماً إلغاءً والإلغاء الضمني لا ينبغي افتراضه لمجرد أن القانون الجديد لم يكرر الإشارة إلى القانون القديم، وإنما يتحقق في الحدود التي يستحيل فيها التوفيق بين حكمين نافذين. بل إن القول بأن غياب الإحالة يولد غموضاً يناقض نفسه: فالغموض الذي يعنيه مبدأ الوضوح هو غموض في مضمون القاعدة التي يضعها النص المطعون فيه، لا تساؤل عن مصير قاعدة أخرى لم يمسّها هذا النص. والطاعن الذي يرى أن قانون النقد والتسليف لا يزال واجب التطبيق لا يدلّ على غموض، بل يقدّم تفسيراً ممكناً يكفي وحده لدرء شبهة الالتباس.

-٥٥- فإذا أمكن تطبيق التشريع الخاص الجديد إلى جانب قانون النقد والتسليف من دون تناقض حقيقي، وجب، من حيث الأصل، تفسير النصين بما يضمن انسجامهما. أما إذا وجد تعارض فعلي لا يمكن التوفيق بين أحكامه، فإن المسألة تنتقل أولاً إلى قواعد تنازع القوانين: علاقة النص الخاص بالنص العام (*lex specialis derogat legi generali*)، وعلاقة القانون اللاحق بالقانون السابق (*lex posterior derogat priori*)، ومدى وضوح إرادة المشرّع في استحداث استثناء من القواعد القائمة. وهذه كلها مسائل تختلف بطبيعتها عن الرقابة الدستورية، ويعود الفصل فيها إلى القاضي الذي يطبق القانون، لا إلى القاضي الدستوري.

¹⁸ Conseil constitutionnel français, décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Cons. **96, 100, 101**: « L'article 217 de la loi de modernisation sociale modifie le code de commerce afin de rendre obligatoire la représentation des salariés actionnaires au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des sociétés anonymes, dès lors que les actions détenues par le personnel représentent plus de 3% du capital social. Il est allégué que, les articles concernés du code de commerce venant d'être modifiés par une loi du 19 février 2001, « une telle instabilité des dispositions législatives ne saurait être conforme avec l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité de la loi ». La circonstance que les deux articles du code de commerce modifiés l'ont déjà été par une loi récente ne porte atteinte ni à la clarté, ni à l'intelligibilité de la règle applicable » ; conseil-constitutionnel.fr/decision/2002/2001455DC.htm#numero-considerant-96.

¹⁹ المجلس الدستوري اللبناني، القرار رقم ٢٠٢٥/١٦، تاريخ ٢٠٢٥/١٠/٣، المشار إليه أعلاه، في ما يتصل برقابة المجلس على وضوح التشريع والتناقضات التي يمكن أن تؤثر في تحديد نطاق القاعدة القانونية.

-٥٦- فلو منح قانون مصرفي جديد جهة معينة اختصاصاً يتقاطع مع اختصاص سبق أن منحه قانون النقد والتسليف لمصرف لبنان، فإن مجرد وجود هذا التقاطع لا يكفي للقول بعدم دستورية القانون الجديد. بل ينبغي أولاً تفسير النصين وتحديد مدى إمكان التوفيق بينهما. أما نقل المسألة إلى مستوى الرقابة الدستورية فيتطلب خطوة إضافية وحاسمة: إثبات أن الحل الذي اختاره المشرع يخالف قاعدة دستورية، لا مجرد قاعدة تشريعية سابقة. وإلا تحول المجلس الدستوري من قاضٍ لدستورية القوانين إلى قاضٍ لتناسق التشريع، بل ربما إلى قاضٍ لملاءمة الخيارات التشريعية.

-٥٧- وهنا يلتقي مبدأ وضوح التشريع مع مبدأ الفصل بين السلطات: فالأول يسمح للقاضي الدستوري بالتدخل عندما يصبح الغموض خطراً على الحقوق أو على قابلية القانون للتطبيق بصورة غير استثنائية، لكنه لا يسمح له بأن يفرض على المشرع الصياغة التي يعتبرها الأفضل أو أن يعيد ترتيب العلاقة بين قوانين متساوية في المرتبة لمجرد تفضيله أحد الحلول التشريعية على الآخر.

-٥٨- وتكتسب هذه القاعدة أهمية مضاعفة في ظروف الأزمات المالية، حيث يضطر المشرع بطبيعة الحال إلى إعادة النظر في بعض الآليات والمؤسسات والقواعد التي كانت قائمة قبل الأزمة. فالمجلس الدستوري لا يملك أن يختار بين نموذجين لإعادة هيكلة القطاع المصرفي، ولا أن يحدد ما إذا كان منح مصرف لبنان صلاحيات أوسع أو أضيق يشكل السياسة الاقتصادية الأفضل، كما لا يعود إليه أن يفرض على المشرع الإبقاء على الهندسة المؤسساتية التي أقامها تشريع سابق لمجرد أنها كانت قائمة منذ عقود.

وخلاصة القول إن أهمية قانون النقد والتسليف لا يمكن أن تكون، بذاتها، أساساً لتحويله إلى معيار مستقل للرقابة الدستورية، كما أن مبدأ وضوح التشريع لا يجوز أن يصبح وسيلة غير مباشرة لإقامة تراتبية بين قوانين عادية لم ينص عليها الدستور.

خاتمة:

-٥٩- يُراقب المجلس الدستوري القانون بمقياس الدستور، لا بمقياس قانون عادي آخر. فإذا وقع تعارض بين قانون مصرفي خاص وقانون النقد والتسليف، يكون الأصل البحث أولاً في إمكان التوفيق بينهما، ثم في قواعد تنازع القوانين العادية. ولا ينتقل هذا التعارض إلى مرتبة المخالفة الدستورية إلا إذا أمكن ربطه بنص أو مبدأ يتمتع فعلاً بقيمة دستورية.

ولا يغيّر من ذلك الاستناد إلى مبدأ وضوح التشريع. فالمقارنة الفرنسية والاجتهاد اللبناني كلاهما يدلان على أن هذا المبدأ يرمي إلى منع النصوص الملتبسة التي لا يستطيع المخاطب بها تحديد حقوقه والتزاماته أو التي تفتح المجال أمام التحكم في تطبيق القانون، لا إلى إلزام المشرع بتكرار الإحالة إلى جميع التشريعات السابقة ذات الصلة، ولا سيما في مادة تقتصر على بيان الأهداف ولا تنشئ بذاتها قاعدة ملزمة.

وفي ذلك كله مقتضى من مقتضيات الفصل بين السلطات: فكما لا يجوز للمشرع أن يتحرر من القيود التي فرضها عليه الدستور عند سن القوانين، لا يجوز للقاضي الدستوري أن يحل محل المشرع في اختيار السياسة المصرفية

أو في المفاضلة بين الحلول الاقتصادية والمؤسسية الممكنة. وبين هذين الحدين تتحدد المعادلة الدستورية للإصلاح المصرفي: حرية للمشرع في تغيير القانون وإعادة رسم السياسة التشريعية، يقابلها التزام صارم بالقواعد التي يفرضها الدستور على تكوين الإرادة التشريعية وعلى مضمونها.

- ٦٠ - وعليه، فإن السؤال الدستوري الصحيح عند تقييم أي إصلاح مصرفي جديد لا يتمثل في معرفة ما إذا كان هذا الإصلاح قد حافظ على جميع الخيارات التي سبق أن اعتمدها قانون النقد والتسليف، بل في الإجابة عن سؤالين مختلفين: هل تكونت الإرادة التشريعية التي أقرته وفق الأصول الدستورية؟ وهل يخالف مضمونه نصاً أو مبدأ يتمتع فعلاً بقيمة دستورية؟

فإذا تكونت الإرادة التشريعية بصورة سليمة، ولم يثبت تعارض مضمون القانون مع قاعدة دستورية، فإن اختلاف التشريع الجديد عن قانون سابق، مهما كانت أهمية هذا الأخير، يبقى ممارسة لسلطة التشريع، لا سبباً قائماً بذاته للحكم بعدم الدستورية. أما إذا تبين أن النص المنشور يغير النص الذي أقرته الهيئة العامة، أو أن مادة منه (المادة ٣) لم يُصر إلى التصويت عليها وفقاً للأصول الدستورية، فإن العيب يطال تكوين الإرادة التشريعية ذاتها؛ فإذا انصب على آلية التصويت كان النظر فيه على ضوء المادة ٣٦ من الدستور، أما إذا أفضى إلى نشر نص لم يقره مجلس النواب، كان النظر فيه على ضوء المادة ١٨ منه.

د. فادي نمور
