21-6-23.

ن.خ

قرار إعدادي رقم: ١٧٩ / ٢٠٢٢-٢٠٢٣

تـاريــخ: ٢٠٢٣/٥/١٨

رقم المراجعة : ٢٠٢٢/٢٥٠٠٥

المستدعية : جمعية مصارف لبنان

المستدعى بوجهها : الدولة – رئاسة مجلس الوزراء

الهيئة الحاكمة : الرئيــس : فادي الياس

المستشار : كارل عيراني

المستشار : ميراي داود

مجلس شورى الدولة

" باسم الشعب اللبناني "

ان مجلس شورى الدولة ،

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

وبعد المذاكرة حسب الأصول ،

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

وبما أنّ المستدعية تدلي تأييداً لمطالبها بما يلي :

- أنها أُنشئت في العام ١٩٥٩ للدفاع عن المصالح الجماعية للقطاع المصرفي اللبناني .
- أن ازدهار القطاع المصرفي اللبناني خلال السنوات الخمسين الماضية ارتكز على تطبيق لبنان لعدد من المبادئ ، حيث أنّ تلك المبادئ كانت الوسيلة التقنية والقانونية لبناء ثقة المودعين والمستثمرين **بالقطاع المصرفي اللبناني ، كما شكلّت أساساً لقيام المصارف اللبنانية بايداع ودائع المودعين لدى** مصرف لبنان ، وهو السلطة الناظمة للقطاع المصرفي والمكان الأكثر أماناً لايداع أموال المودعين فيه ، اذ بلغ مجموع الودائع المودعة ما يفوق ال٦٠ مليار د.أ.
- أنه بعد أن وقعت الأزمة الراهنة في العام ٢٠٢٠ وبعد أن مُنع المودعين من سحب ودائعهم بالعملات الأجنبية ، اتّضح أن الدولة اللبنانية كانت قد قامت على مدى ١١ عاماً ما بين العام ٢٠١٠ والعام ٢٠٢١ باستدانة ودائع المودعين التي أودعتها المصارف اللبنانية في مصرف لبنان وانفاقها .
- أنه بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠ أقرّ مجلس الوزراء بموجب القرار رقم ٣ – المحضر رقم ٣٢ – موافقته على كلّ من استراتيجية النهوض بالقطاع المالي والمذكرة بشأن السياسات الاقتصادية والمالية اللتين عرضهما نائب رئيس مجلس الوزراء وقد تضمّنت هذه الاستراتيجية تحت البند " في الخطوة الأولى " ما يلي : " الغاء جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف اللبنانية وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان واغلاق صافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصرف (Net Open FX position) " ، وهو البند موضوع الطعن الراهن ، مع العلم أن ٦ وزراء عارضوا القرار المذكور كما أنّ وزير المهجّرين اعترض خطياً عليه كونه اتّخذ دون مناقشة وفيه اجحاف بحق المساهمين والمودعين الذين يشكّلون فعلياً القطاع المصرفي اللبناني .

- أنه يقتضي قبول المراجعة شكلاً كون :

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

- (كون) جمعية المصارف لا تطعن اطلاقاً بخطة التعافي التي أقرّتها الحكومة بل هي دعمتها بموجب بيانها تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٢ ، وهي تعترض على بند منفصل منها يؤدي اقراره الى مخالفة القواعد الدستورية والقانونية ، وبالتالي فانّ موضوع الطعن يتعلق حصراً بقرار منفصل عن العمل الحكومي وعن الاتفاق الدولي وهو قرار الدولة باعفاء نفسها من موجب ردّ الودائع الخاصة التي استلفتها من مصرف لبنان وتحميل فئة من الناس (المودعين لدى المصارف الخاصة) أعباء الدولة اللبنانية . وأن مراقبة القضاء الاداري لقانونية القرار الاداري المشكو منه المتضمن المسّ بالملكية الخاصة أمر مستقلّ تماماً عن المفاوضات التي تجريها الدولة مع صندوق النقد الدولي ، وقد كرّس مجلس شورى الدولة الفرنسي مبدأ فصل بند أو جزء من القرار الحكومي ، عندما يشكّل هذا الجزء قرار اداري نافذ مستقلّ لا يتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ولا بعلاقات الدولة الخارجية .

- المستدعية صاحبة صفة ومصلحة مباشرة ومشروعة في الطعن بالقرار المشكو منه تطبيقاً للمادة ١٠٦ من نظام مجلس شورى الدولة ، اذ أنّ موضوع الجمعية يتضمّن " ابداء الرأي في المشاريع

والقوانين المتعلقة بالشؤون المالية والمصرفية " و" تمثيل المهنة والدفاع الجماعي عن مصالح القطاع المصرفي" . وأن القرار المشكو منه هو فعلياً مصادرة نافذة لودائع المودعين لدى المصارف اللبنانية بمفعول رجعي ، وهو يؤدي عملياً الى الغاء القطاع المصرفي اللبناني ويخلق نزاعاً بين المصارف والمودعين بشكلٍ يخالف قواعد المسؤولية ، فتكون بالتالي جمعية المصارف في لبنان التي تمثّل المصلحة الجماعية لجميع المصارف متضررة من هذا القرار .

- أن القرار المطعون فيه مستوجب الابطال لمخالفته :

- مقدمة الدستور اللبناني والمادة ١٥ منه اللذان ينصان على التزام السلطة التنفيذية باحترام الملكية الخاصة والنظام الاقتصادي الحرّ ، وأنّ مبدأ حماية الملكية الخاصة ينطبق على جميع الأموال المنقولة وغير المنقولة على السواء ، فالتعدي على الملكية الخاصة محظّر في النظام اللبناني ، وأنّ القرار المشكو منه أقرّ مبدأ مصادرة الودائع بعد أن كانت الدولة قد قامت بالتصرّف بهذه الملكية الخاصة .
- المواد ٨٥ و٩٠ و١١٣ من قانون النقد والتسليف التي تجعل من مصرف لبنان مصرف الدولة اللبنانية ، وتمنع على الدولة من حيث المبدأ الاستدانة من مصرف لبنان وتلزمها بتغطية أية خسائر يتكبّدها مصرف لبنان . وأن الدولة اللبنانية خالفت جميع النصوص القانونية الملزمة لها واستدانت مبلغ يفوق ٦٠ مليار د.أ يمثّل ودائع المصارف اللبنانية لدى المصرف المركزي بالعملة الأجنبية والتي هي عملياً ودائع المودعين لدى المصارف اللبنانية ، ثمّ خالفت موجبها القانوني بتغطية أية خسائر يتكبّدها مصرف لبنان . وقد أتى القرار المشكو منه لكي يقرّ مبدأ استدانة الدولة المخالف للقانون ويعفي الدولة من ردّ ما استدانته أساساً خلافاً للقانون كما يعفيها من موجب تغطية خسائر مصرف لبنان. كما أن القرار مشوب بعيب الغش لأنّه حوّل سبب تصرّف الدولة بالودائع لدى البنك المركزي من دين كما أعلنت عنه عند الاستدانة الى تملّك نهائي بعد حصول ذلك.
- مبدأ المساواة في تحمّل الأعباء العامة ، اذ أنّ القرار المشكو منه باقراره مبدأ تملّك الدولة النهائي للودائع لا يوزّع أعباء القطاع العام ، اي ما صرفته الدولة من أموال المودعين ، بشكلٍ عادل بين جميع المواطنين ، بل يحمّل هذه الأعباء لفئة معيّنة من المواطنين هم المودعون في

المصـــارف الخاصـــة ، وهم الوحيدون الذين يتحمّلون من ودائعهم نتيجة القرار المشـكو منه أي النفقات العامة لسياسات الدولة .

- أن القرار المشـكو منه مشـوب بعيب تحوير السـلطة ، ذلك أنّ الهدف المعلن لقرار السـلطة التنفيذية تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠ هو خطة تعافي والنهوض بالقطاع المالي ، الا أنّ الهدف الحقيقي للقرار المشكو منه هو مصادرة الودائع التي سبق للدولة أن استدانتها خلافاً للقانون من المصرف المركزي ، وهذا الهدف مخالف للمصـــلحة العامة ويشـــكّل تحويراً من مجلس الوزراء للســـلطة الممنوحة له .

- أنه يقتضي وقف تنفيذ القرار المطعون فيه سنداً لأحكام المادة ٧٧ من نظام مجلس شورى الدولة .

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

- أنّ العلم والاجتهاد مستقران على اعتبار أنّ المراجعة أمام مجلس شورى الدولة لا تُقبل الا اذا وُجّهت ضـد عمل قانوني نافذ صـادر عن سـلطة ادارية ومن شـأنه أن يؤدي الى نتائج قانونية أي الحاق الضـرر بالمسـتدعي ، وعليه فانّ القرارات والأعمال الصـادرة عن الادارة والتي لا تؤثّر بطبيعتها في الوضـع القانوني أو المادي للمسـتدعي امّا لكونها غير ضـارة أو لا تشـكّل قرارات ادارية بالمعنى الصحيح ، لا يمكن الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة .
- أن اجتهاد القضـاء الاداري يعتبر أن الأعمال التحضـيرية والتمهيدية والمراسـلات والتدابير الداخلية الصـرف والتوجيهات والتعليمات الداخلية التي تصـدر عن السـلطة الادارية على مختلف أنواعها ، تخرج من نطاق الأعمال الادارية النافذة والضـــارة ، وتبقى من قبيل الأعمال والاجراءات الداخلية المحضـة التي تتخذها السـلطات الادارية حتى تمهّد أو تحضّـر القرار النهائي ، وهي لا تتمتع بقوة النفاذ وبمقوّمات التنفيذ ، ولا تقبل الطعن الا بصـورة اسـتثنائية وبصـفة العمل المنفصـل في حال صـدورها عن سـلطة غير مختصـة أو ترتيبها موجبات نهائية معيّنة وفرضـها شـروطاً جديدة على أوضاع قانونية ومادية أو قيوداً زجرية واجراءات تنفيذية من شأنها نزع طبيعة القرار التمهيدي عنها .
- أنّ مقررات وقرارات مجلس الوزراء بعد تعديل الدسـتور اللبناني في العام ١٩٩٠ ، قد اصـبحت قابلة للطعن مبدئياً اذا ارتدت صـفة القرار الاداري النافذ والضـار ، غير أنّ قرارات مجلس الوزراء المتعلقة

بوضع السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات تطبيقاً للمادة ٦٥ من الدستور لا تكون كذلك كما في القضية الحاضرة .

- أنّ قرار مجلس الوزراء المطعون فيه صدر بالاستناد الى مستندين وحيدين هما " استراتيجية النهوض بالقطاع المالي " و"مذكرة بشأن السياسات الاقتصادية والمالية واستراتيجية النهوض بالقطاع المالي"، وهو تضـــمّن الموافقة على الاســـتراتيجية وانما أيضـــاً تكليف نائب رئيس مجلس الوزراء متابعة المفاوضـــات على أن يأخذ بعين الاعتبار ما قد يرده من ملاحظات من الوزراء على الاســـتراتيجية المذكورة ، وهذا يعني أنّ مجلس الوزراء لم يصـدر أي قرار اداري نافذ وضـارّ يرتّب نتائج قانونية أو مادية نهائية ويؤثّر على الأوضـــاع القانونية لكي يمكن الطعن به أمام مجلس شـورى الدولة والطلب من القضاء تقدير قانونيته وفقاً لمبدأ الشرعية .
- أنّ القرار المطعون فيه أو ما سُـــمّي ب" اســـتراتيجية النهوض بالقطاع المالي " صـــادر في اطار صـلاحية الحكومة في رسم السياسـة العامة للدولة في المجال المالي والاقتصـادي تطبيقاً للمادة ٦٥ فقرتها الأولى من الدســـتور ، وبالتالي في اطار الدور الذي يلعبه مجلس الوزراء في مســـاهمته في اعداد التشـــريع اللازم كعمل تُبنى عليه مشـــاريع القوانين في هذا المجال . وبالتالي فان قرار مجلس الوزراء بالموافقة على استراتيجية النهوض بالقطاع المالي لا يتضمّن نية الادارة الآمرة بصورة منفردة ومن جانب واحد وبصـــورة نهائية باحداث تغيير في الأوضـــاع القانونية أو المادية ، طالما أنّ هذه الاسـتراتيجية تتطلب موافقة مجلس النواب عليها واقراره للقوانين اللازمة ، فمسـائل التزامات مصـرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصـــارف وكيفية معالجتها ليســـت بيد الحكومة منفردة ولا تســـتطيع اتخاذ قرارات نهائية وآمرة بشأنها بل هي تتطلب تدخل وتعاون مجلس النواب .
- أن ما يؤكد على عدم نهائية قرار مجلس الوزراء ، تكليف نائب رئيس مجلس الوزراء من جهة الأخذ بعين الاعتبار ما قد يرده من ملاحظات من الوزراء على الاستراتيجية ، وتضـمينه صـراحةً من جهة أخرى أنّ الحكومة وبنتيجة التدقيق الخاص ، ســوف تلغي بدايةً ، جزءاً كبيراً من التزامات مصـــرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف ... ، أي أنّها تبدي فقط نيّتها بما سوف تفعله في المستقبل، فهو اعلان نوايا الحكومة بالخطوات المالية التي ســـوف تجريها في اطار النهوض المالي والذي يتطلب تدخل المشترع عبر قوانين .

- أنه لا يمكن اعتبار القرار المشكو منه بمثابة العمل المنفصل القابل للطعن طالما أنه لا يتضمّن موجبات نهائية معينة ولا يفرض شروطاً جديدة على أوضاع قانونية ومادية أو قيود زجرية واجراءات تنفيذية .
- أنه يقتضي ردّ طلب وقف التنفيذ لعدم توفر شروطه القانونية لاسيما الضرر الجسيم طالما أنّ قرار مجلس الوزراء المطعون فيه ليس نافذاً وضاراً ولا يرتّب نتائج قانونية مباشرة ومادية ونهائية .

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

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

وبما أنه بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٨ تقدمت المستدعية بملاحظاتها على التقرير والمطالعة طلبت بموجبها اهمالهما مكررةً أقوالها ومطالبها السابقة ومضيفةً بأنّ القرار المشكو منه مشوب بمخالفات جسيمة وهو خلافاً لبقية الاستراتيجية لا يتعلق بأي تصوّر للمستقبل ولا يستوجب أي خطوة اضافية لنفاذه .

فعلى ما تقدم ،

<u>أولاً: في الصلاحية</u>

بما أنّ المستدعية تطلب ابطال قرار مجلس الوزراء رقم ٣ – المحضر رقم ٣٢- تاريخ ٢٠ أيار ٢٠٢٢ في شقه المتضمن الموافقة على استراتيجية النهوض بالقطاع المالي في بندها التالي " بناءً على نتائج هذا التدقيق الخاص ، سوف نلغي بدايةً ، جزءاً كبيراً من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان واغلاق صافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصرف (Net Open FX position)" ، وهي تدلي بأنّ القرار موضوع الطعن هو قرار اداري نافذ وضارّ بمنطوق المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة ، ذلك أنّ مجلس الوزراء قرر الموافقة على مضمون استراتيجية النهوض بالقطاع المالي التي شكّلت جزءاً من قرار المجلس ، وقد صدر هذا القرار في ٢٠٢٢/٥/٢٠ بعد قيام الدولة اللبنانية بمصادرة ودائع المصارف لدى مصرف لبنان والتصرّف بها وتملّكها

ما بين ٢٠١٠ و٢٠٢١ دون الاعلان عن ذلك في حينه ،وعليه فانّ القرار المشـــكو منه لا يتعلق بعمل مســتقبلي تنوي الحكومة القيام به ، بل هو قرار اســتلحاقي a posteriori أتى لاعلان وبمفعول رجعي أنّ تملّك الودائع الذي نفّذته الدولة اللبنانية وانتهت من تنفيذه دون أن تســمّيه في حينه كذلك ، أصــبح بموجب القرار تملّكاً نهائياً ، وبالتالي فانّ القرار المذكور هو نافذ فوراً يعفي مصرف لبنان من التزاماته تجاه المصارف اللبنانية وبالتالي يعفي الدولة من موجب دفع المبالغ التي استدانتها من مصرف لبنان .

وبما أن المســتدعية تضــيف لهذه الجهة بأنها لا تطعن اطلاقاً بخطة التعافي التي أقرّتها الحكومة بل هي دعمتها بموجب بيانها تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٢ ، هي تعترض على بند منفصــل منها يؤدي اقراره الى مخالفة القواعد الدستورية والقانونية ، وبالتالي فانّ موضوع الطعن يتعلق حصراً بقرار منفصل عن العمل الحكومي وعن الاتفاق الدولي وهو قرار الدولة باعفاء نفسها من موجب ردّ الودائع الخاصة التي استلفتها من مصرف لبنان وتحميل فئة من الناس (المودعين لدى المصارف الخاصة) أعباء الدولة اللبنانية . وأن مراقبة القضاء الاداري لقانونية القرار الاداري المشــكو منه المتضــمن المسّ بالملكية الخاصــة أمر مســتقلّ تماماً عن المفاوضات التي تجريها الدولة مع صندوق النقد الدولي ، وقد كرّس مجلس شورى الدولة الفرنسي مبدأ فصل بند أو جزء من القرار الحكومي ، عندما يشكّل هذا الجزء قرار اداري نافذ مستقلّ لا يتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ولا بعلاقات الدولة الخارجية .

وبما أنّ المستدعى بوجهها – الدولة – تطلب ردّ المراجعة شكلاً وهي تدلي بأن الاجتهاد مستقرّ على اعتبار الأعمال التحضيرية والتمهيدية والمراسلات والتدابير الداخلية الصرف والتوجيهات والتعليمات الداخلية التي تصدر عن السلطة الادارية على مختلف أنواعها ، من قبيل الأعمال والاجراءات الداخلية المحضة التي تتخذها السلطات الادارية حتى تمهّد أو تحضّر القرار النهائي ، وهي لا تتمتع بقوة النفاذ وبمقوّمات التنفيذ ، ولا تقبل الطعن الا بصورة استثنائية ، وتضيف الدولة بأنّ مقررات وقرارات مجلس الوزراء بعد تعديل الدستور اللبناني في العام ١٩٩٠ ، قد اصبحت قابلة للطعن مبدئياً اذا ارتدت صفة القرار الاداري النافذ والضار ، غير أنّ قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بوضع السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات تطبيقاً للمادة ٦٥ من الدستور لا تكون كذلك كما في القضية الحاضرة .

وبما أنه في السياق عينه ، تدلي الدولة بأنّ قرار مجلس الوزراء المطعون فيه صدر بالاستناد الى مستندين وحيدين هما " استراتيجية النهوض بالقطاع المالي " و" مذكرة بشأن السياسات الاقتصادية والمالية واستراتيجية

النهوض بالقطاع المالي " ، وهو تضمّن الموافقة على الاستراتيجية وانما أيضاً تكليف نائب رئيس مجلس الوزراء متابعة المفاوضات على أن يأخذ بعين الاعتبار ما قد يرده من ملاحظات من الوزراء على الاستراتيجية المذكورة ، وهذا يعني أنّ مجلس الوزراء لم يصدر أي قرار اداري نافذ وضارّ يرتّب نتائج قانونية أو مادية نهائية ويؤثّر على الأوضاع القانونية لكي يمكن الطعن به أمام مجلس شورى الدولة ، وبأنّ القرار المطعون فيه أو ما سُمّي ب" استراتيجية النهوض بالقطاع المالي " صادر في اطار صلاحية الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة في المجال المالي والاقتصادي تطبيقاً للمادة ٦٥ فقرتها الأولى من الدستور ، وبالتالي في اطار الدور الذي يلعبه مجلس الوزراء في مساهمته في اعداد التشريع اللازم كعمل تُبنى عليه مشاريع القوانين في هذا المجال ، وبالتالي فان قرار مجلس الوزراء بالموافقة على استراتيجية النهوض بالقطاع المالي لا يتضمّن نية الادارة الآمرة بصورة منفردة ومن جانب واحد وبصورة نهائية باحداث تغيير في الأوضاع القانونية أو المادية ، طالما أنّ هذه الاستراتيجية تتطلب موافقة مجلس النواب عليها واقراره للقوانين اللازمة ، فمسائل التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف وكيفية معالجتها ليست بيد الحكومة منفردة ولا تستطيع اتخاذ قرارات نهائية وآمرة بشأنها بل هي تتطلب تدخل وتعاون مجلس النواب .

وبما أنّ القرار موضوع الطعن هو القرار الصادر عن مجلس الوزراء (القرار رقم ٣ تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠) المتضمن الموافقة على مضمون استراتيجية النهوض بالقطاع المالي ، وبالتحديد في شقها الوارد ضمن الخطوة الأولى المزمع اتخاذها في اطار تطبيق استراتيجية النهوض بالقطاع المالي ، حيث أن تلك الخطوة ترمي الى اعادة تكوين رأسمال مصرف لبنان ، وأنه لهذه الغاية يتمّ اجراء تدقيق خاص لميزانية مصرف لبنان بهدف التأكد من احتياجات رأس المال ، وأنه تبعاً لهذا التدقيق الخاص " سوف نلغي بدايةً جزءاً كبيراً من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان واغلاق صافي مركز النقد الأجنبي المفتوح للمصرف " (الجزء المطعون فيه) ، كما تنطوي الاستراتيجية على اعادة رسملة جزئية لمصرف لبنان بسندات سيادية قدرها ٢,٥ مليار دولار أميركي يمكن زيادتها اذا اتسق ذلك مع قدرة الدولة على تحمّل الديون . أما في الخطوة الثانية من الاستراتيجية – وفق ما ورد حرفياً في مندرجاتها – فسيتمّ اعادة رسملة المصارف القابلة للاستمرار بالتوازي مع حلّ المصارف غير القابلة للاستمرار ، مع ما يتطلبه ذلك من مساهمات كبيرة من قبَل مساهمي المصارف والدائنين من غير أصحاب الودائع ، وفي الخطوة الأخيرة تلتزم الحكومة بتعزيز الاطار التنظيمي الكامل للقطاع المصرفي من خلال مراجعة التشريعات المصرفية الأساسية وأطر الرقابة واتخاذ القرارات وتأمين الودائع .

وبما أنّ المسائل المتعلقة بقبول المراجعة في الشكل ، لاسيما منها مسألة الصلاحية وقابلية القرار للطعن ، تتعلق بالانتظام العام .

وبما أن الفقرة الثانية من المادة ٦٧ من نظام مجلس شورى الدولة تنصّ على أنه " لا يجوز لأحد من الأفراد أن يقدّم دعوى أمام القضاء الاداري الا بشكل مراجعة ضدّ قرار صادر عن السلطة الادارية . كما أنّ المادة ١٠٥ من النظام نفسه تنصّ على أنه " لا يمكن تقديم طلب الابطال بسبب تجاوز حدّ السلطة الا ضدّ قرارات ادارية محضة ... ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية " .

وبما أن الفقه والاجتهاد استقرّا على القول بوجوب التوفيق بين المعيارين الشكلي والموضوعي في تحديد القرار الاداري الذي يعود لمجلس شورى الدولة صلاحية النظر فيه، بحيث يكون القرار ادارياً وقابلاً للطعن أمام المجلس عن طريق دعوى الابطال لتجاوز حدّ السلطة اذا كان صادراً عن سلطة ادارية وكان موضوعه تنظيمياً أو تسيير مرفق عام وفق مبادئ القانون العام .وعليه تخرج عن من دائرة الرقابة القضائية بعض **الأعمال الصادرة عن السلطة الادارية . وهي المعروفة باسم " الأعمال الحكومية " ، على اعتبار أن النصوص** القانونية جاءت واضحة لجهة بيان فئة الأعمال التي تُقبل المراجعة بشأنها أمام مجلس شورى الدولة حاصرةً الرقابة بالأعمال ذات الصفة الادارية المحضة والصادرة عن سلطة عامة تمارس وظيفة ادارية .

- René Chapus , Droit administratif général , Tome 1 , 14ème edition , 1153 s , p:929

  2°) ....L'analyse juridique impose de reconnaitre que l'activité gouvernementale peut ne pas avoir un caractère administratif . Et c'est précisement ce dont la jurisprudence donne acte en liant l'incompétence des juridictions à la nature des actes de gouvernement .

  Cela signifie que cette incompétence tient au fait que les actes de gouvernement ne sont pas des actes adminstratifs . Comme Laferrière l'avait bien vu ..., ils concrétisent ce qu'est l'activité gouvernementale , en tant qu'activité distincte de l'activité administrative .

وبما أن الأعمال الحكومية هي طائفة من أعمال وقرارات السلطة التنفيذية التي تخرج بصورة مطلقة عن رقابة القضاء الإداري وعن رقابة القضاء العدلي . وعليه فعلى الرغم من صدورها عن سلطة ادارية فان القضاء الاداري يحجم عن تقدير مشروعيتها أو يجعلها محلاً لوقف التنفيذ أو للطعن بالابطال أو التعويض وذلك في مطلق الظروف عاديةً كانت أم استثنائية . ونظرية الأعمال الحكومية إبتكرها القضاء الإداري الفرنسي في أوائل القرن التاسع عشر ، فقد كان العمل الحكومي بحسب هذا المجلس كلّ عمل يستند الى دافع سياسي ، وقد طبق الاجتهاد هذا المعيار في أكثر من قضية ولا سيما في قضية Duc D'aumale وفي قضية الأمير أورليان في ١٨٥٢/٦/١٨، ولكن مجلس شورى الدولة عاد عن هذا المعيار لما ينطوي عليه من خطورة على الحريات العامة والشخصية، فاعتمد معياراً آخر هو معيار طبيعة العمل الذاتية وذلك في قضية الأمير نابليون في سنة ١٨٧٥ ، بحيث اعتُبرت أعمالاً حكومية تلك التي تصدر عن السلطة التنفيذية عندما تمارس وظيفتها الحكومية ، في حين تبقى الأعمال التي تصدر عنها وهي تمارس وظيفتها الادارية ذات صفة ادارية . وعلى الرغم من اعتماد هذا المقياس الذي حدّ بشكلٍ ملفت من حجم الأعمال الحكومية ، الا أنّ الغموض الذي شابه وصعوبة وضع حدّ فاصل بين أعمال السيادة وأعمال الادارة ، كما أنّ توجّه القضاء نحو تضييق دائرة الأعمال الحكومية حفاظاً على حقوق المواطنين وحرياتهم ومصالحهم ، حدا به الى اعتماد قائمة معيّنة تضمّنت تحديداً حصرياً لأعمال السيادة التي أصبحت تنحصر بالعلاقات بين السلطة التنفيذية والتشريعية وبعلاقات الحكومة بالدول وبالهيئات الدولية .

وبما أنّ الفئة الأولى من الأعمال تضمّ الأعمال التي تقوم بها الحكومة في علاقتها بالمجلس النيابي، وعليه يُعتبر عملاً حكومياً يخرج بالتالي عن رقابة القضاء الاداري لجوء الحكومة أو رفضها اللجوء الى حقها باقتراح القوانين ، مراسيم اصدار القوانين ، القرار الرئاسي بوضع موضع التنفيذ المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر في العام ١٩٥٨ ، المراسيم التي تعرض على الاستفتاء مشاريع قوانين معيّنة و المراسيم التي تقضي بحلّ مجلس النواب . وقد صُنّفت كذلك في عداد الأعمال الحكومية تلك الصادرة عن رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء في علاقاتهم المتبادلة كتسمية أو استقالة أعضاء الحكومة أو تعديل الحقائب الوزارية ، ورفض رئيس مجلس الوزراء المباشرة باجراءات تفضي الى تعديل دستوري ...أما الفئة الثانية من الأعمال أي تلك التي تتصل بعلاقات الحكومة بالدول وبالهيئات الدولية فهي تتناول أوّلاً المعاهدات وسائر

المواثيق الدولية وما يتفرع عنها من مفاوضات وابرام وتوقيع ونشر وتنفيذ (أو عدم تنفيذ) ، وثانياً الأعمال المتصلة بالنشاط الدبلوماسي بحد ذاته-كتصرّف ممثلي البلاد في الخارج في نطاق مهمتهم الدبلوماسيّة لا سيما ما يتعلّق منها بحماية ورعاية مواطنيهم المتواجدين في بلاد أجنبيّة أو رفض هذه الحماية أو حتى سحبها، ارسال مذكرة شفهية الى سفارة أجنبية ...- وثالثاً وأخيراً الأعمال الحربية وهي تشمل جميع القرارات التي تتخذها الحكومة والسلطات العسكرية والوطنية والتي تكون لها علاقة مباشرة وحتمية بقيادة الحرب والعمليات الحربية – كأفعال النهب التي قامت بها قوات الاحتلال ، والأضرار الناجمة عن جيوش أجنبية ، وقرار مجلس الوزراء بتنفيذ توصية جامعة الدول العربية القاضي بمقاطعة اسرائيل ، وتدابير الشرطة المتخذة .

وبما أنه على الرغم من تحديده لائحة بالأعمال التي تُعدّ من الأعمال الحكومية ، فانّ الاجتهاد الفرنسي ونظيره اللبناني ، يعمل جاهداً على التضييق من نطاق الأعمال الحكومية كونها تشكّل خرقاً لمبدأ المشروعية وللحق في اللجوء الى القضاء ولمبدأ مساءلة السلطة العامة عن أخطائها وعن خرقها للمساواة أمام الأعباء العامة وتخلق وضعاً شاذاً في دولة القانون ، وأنّ هذا التراجع في نظرية الأعمال الحكومية قد حدا بأحد الفقهاء الى حدّ اعتبارها أنها آخذة نحو الضمور أو الأفول . علماً أن التراجع يعود الى اقرار نظرية الأعمال المنفصلة من جهة وإلى القبول بمسؤولية الدولة عن فعل المعاهدات الدوليّة من جهة أخرى في العام ١٩٦٦ .فنظرية الأعمال المنفصلة أوجدها مجلس الدولة الفرنسي منذ العام ١٩٢٠ اعتُبرت بمقتضاها أعمالاً منفصلة عن العلاقات الديبلوماسية وعن عملية تنفيذ المعاهدات تلك الأعمال التي لا تكون على ارتباط وثيق بالعلاقات الدولية ، أي تلك التي يكون فيها للدولة هامشاً من الحرية والاستقلالية في أخذ المبادرة بالتنفيذ مع اختيار الوسائل الكفيلة لتحقيق ذلك دون الانتقاص من التزاماتها الدولية ، كمثل قرارات الترحيل والاسترداد وقرارات توزيع التعويضات مقرّة من دولة أجنبية الى أصحاب الحقوق ، هذا وقد توسّع الاجتهاد في مفهومه للعمل المنفصل وذلك في سبيل اعلاء شأن الرقابة القضائية على أعمال كان يمكن أن تكون خارج نطاقها لو بقي الاجتهاد يعتبرها أعمالاً منفصلة.

-J. Auvret-Fink, les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin ? R.D.P., 1995, p. 131.

- Pascal Binczak, Acte de gouvernement , avril 2006 , publié dans le Répertoire du Contentieux administratif , p : 6-7

En réalité, la notion d'acte de gouvernement procède d'un certain paradoxe historique. D'une part, cette notion s'inscrit en faux contre les principes fondamentaux du droit administratif français : principe de légalité, essentiel dans un État de droit, traduit en principe général du droit selon lequel les actes administratifs sont soumis, même sans texte, à un contrôle de légalité (CE, ass., 17 févr. 1950, Min. de l'Agriculture c/ Dame Lamotte, Rec. CE, p. 110, RD publ. 1951. 478, concl. Delvolvé, note Waline), principe de responsabilité de la puissance publique, en cas de faute ou de rupture d'égalité devant les charges publiques, droit au recours effectif devant une juridiction, fondé sur l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme, au titre de la garantie des droits, droit auquel il ne peut être porté d'atteintes substantielles (Décis. Cons. const. n° 96-373 du 9 avr. 1996, Rec. Const. const., p. 43 ;etc), droit au procès équitable, associé au droit au recours effectif, fondé sur les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales... Mais, d'autre part, la notion d'acte de gouvernement a certainement permis au juge de faire tant progresser le droit administratif français qu'accepter sa propre existence et son propre rôle institutionnels. En abdiquant sur ce point sa compétence, le Conseil d'État put en effet, sur d'autres, faire considérablement évoluer sa jurisprudence. Comme l'exprimait jadis HAURIOU, l'acte de gouvernement a permis au juge administratif de faire « la part du feu » (HAURIOU, note sous CE 30 juin 1893, Gugel, S. 1895. 2. 42).

وبما أنه في الاطار عينه ، فانّ الاجتهادين الفرنسي واللبناني ، وفي سياق توسيع رقابتهما على الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لاسيما تلك التي تتصف بأعمال السيادة ، ذهبا الى التأكيد على صلاحية مجلس شورى الدولة في التحقق من وجود العمل الحكومي المشكو منه ، حيث أنّ هذا التحقق يستدعي مراقبة الاجراءات والأصول الشكلية المعتمدة في اصداره وبخاصة صلاحية مصدره كما وعدم تجاوزه بشكلٍ ساطع أحكام القانون ، اذ في حال تبيّن له أن التدبير صادرٌ بجلاء عن سلطة غير صالحة (Autorité manifestement incompétente) أو مخالف بشكلٍ فاضح لأحكام القانون (Décisions constitutives d'une voie de fait ou présentant un caractère gravement illégal) أخرجه من نظام " حصانة المقاضاة " وأنزله الى رتبة العمل الاداري الخاضع للمراقبة القضائية من حيث المشروعية الداخلية أو الخارجية .

- قرار رقم ١٨٩ تاريخ ١٩٩٥/١/٣ جورج نعمة الله فرام / الدولة – رئيس الجمهورية – رئيس مجلس الوزراء – مجلة القضاء الاداري عدد ٩ ص: ١٩٤ .
- Pascal Binczak, Acte de gouvernement, op. cité p: 58 et suivant :

  42. Officiellement, **le contrôle juridictionnel porte uniquement sur l'existence matérielle et juridique de l'acte** (par analogie avec le contrôle de l'existence des actes législatifs, V. BRAIBANT, concl. sur CE, ass., 1er juill. 1960, FNOSS c/ Fradin, Rec. CE, p. 441, D. 1960. 690). Or, **ce contrôle de l'existence s'apparente en tout point à un contrôle de la validité de l'acte** (concl. HENRY sur CE, ass., 2 mars 1962, Rubin de Servens, RD publ. 1962. 294 ..). **La procédure, la forme, la compétence de l'auteur de l'acte sont ainsi examinées par le juge...**

  ... Les effets du contrôle peuvent être alors radicaux. Deux solutions sont envisageables. En cas de doute sur l'intervention réelle de l'autorité compétente, le juge peut se borner à tenir l'acte pour inexistant (...CE 20 oct. 1967, Sté française d'entreprise de dragage et de travaux publics, JCP 1968.

II. 15393, note Ruzié : l'absence de signature d'une convention la rend sans doute inexistante). L'autre solution conduit le juge à abandonner purement et simplement la théorie des actes de gouvernement.

Le contrôle de l'existence de l'acte permet également au juge de vérifier qu'il n'y a pas eu violation grave ou détournement inacceptable de la règle de droit (CE 16 mars 1966, Cartel d'action morale et sociale, Rec. CE, p. 211, concl. Bertrand, RGDI publ. 1966. 788, note Rousseau : inexistence d'un rectificatif apporté à un décret de publication d'une convention ajoutant en réalité une réserve non prévue initialement). **En présence de décisions constitutives d'une voie de fait ou présentant un caractère gravement illégal, ce contrôle permet au juge de sanctionner l'illégalité grave : telle décision, alors tenue pour inexistante selon la jurisprudence Rosan Girard** (CE, ass., 31 mai 1957, Rosan Girard, Rec. CE, p. 355, concl. Gazier, GAJA n° 77, 15e éd., 2005, Sirey) sera privée d'entrée dans l'ordre juridique. Par le biais d'un tel contrôle, le juge peut ainsi examiner la légalité interne de l'acte et, en particulier, apprécier officieusement le but qu'il poursuit.

وبما أن استراتيجية النهوض بالقطاع المالي ، التي يشكل أحد بنودها موضوع الطعن الحالي ، أشارت في مطلعها الى الواقع المالي والمصرفي الحالي والى جوب تطبيق استراتيجية النهوض بالقطاع المصرفي في الوقت المناسب وذلك بالاستناد الى مبادئ وركائز عددتها ، ومن ثمّ حددت كيفية تطبيق استراتيجية النهوض مبيّنة الاجراءات والخطوات الواجبة الاتخاذ في المرحلة التمهيدية وفي المراحل اللاحقة – حيث فصّلت بين الخطوة الأولى التي تدخل من ضمنها مسألة " الغاء جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف ..." والخطوة الثانية و أخيراً الخطوة الثالثة– وعليه فانّ الاستراتيجية المذكورة تتضمن في مندرجاتها وبنودها كافةً رسماً لسياسة النهوض بالقطاع المالي مع تتطلبه من اجراءات وخطوات واجبة الاتخاذ

لتطبيقها ، وعليه فانّ الأحكام والبنود الواردة في تلك الاستراتيجية مرتبطة ببعضها البعض وغير قابلة للفصل كونها تؤدي معاً خطة الحكومة بالنهوض بالقطاع المالي .

وبما أنّ قرار مجلس الوزراء بالموافقة على خطة النهوض بالقطاع المالي ، لا يندرج ضمن لائحة الأعمال الحكومية المستخرجة من اجتهاد القضاء الاداري ، كونه لا يدخل في سياق علاقات السلطات الدستورية في ما بينها كما لا يتعلق بعلاقة الحكومة بالدول والهيئات الدولية . وأنه لا يغيّر من ذلك ، وجوب تدخل بعض السلطات لوضع بعض بنود الخطة موضع التطبيق (السطتين التشريعية والتنفيذية أو غيرها)، على اعتبار أنّ قرار مجلس الوزراء بتبني هذه الخطة من خلال الموافقة عليها ، لا يدخل بحدّ ذاته ضمن علاقة السلطة التفيذية بالسلطة التشريعية أو ضمن علاقة مجلس الوزراء برئيس الجمهورية .

وبما أنه يقتضي في ضوء ما تقدم ، ردّ الدفع المتعلق بعدم صلاحية مجلس شورى الدولة للفصل في المراجعة الحاضرة ، واعلان صلاحية هذا المجلس للبتّ فيها لكون القرار موضوع الطعن من عداد القرارات الادارية بمنطوق المادتين ٦٧ و١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة .

ثانياً: في قابلية القرار للطعن

وبما أنه بالنسبة لما أثارته الدولة حول عدم قابلية قرار المجلس الوزراء للطعن لعدم تمتعته بصفتي النفاذ والضرر باعتباره من الأعمال التمهيدية والتحضيرية ، فانّ المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة تنصّ على ألا تقبل طلبات الابطال لتجاوز حدّ السلطة الا ضدّ قرارات ادارية نافذة وضارة . ويقصد بالقرار الاداري، العمل القانوني الذي تأتيه السلطة الادارية بمشيئتها المنفردة ، وبالقرار النافذ ، القرار الذي استكمل المراحل الادارية التي فرضها القانون لصدوره ، وبالقرار الضارّ ، القرار الذي من شأنه تعديل الاوضاع القانونية القائمة من خلال ما ينشئه من حقوق وما يفرضه من موجبات . وبالتالي لا تعتبر من قبيل القرارات الادارية النافذة والضارة ، التصرّفات التي تصدر عن الادارة بغية الاعلان عن وجهة نظرها (كالآراء والارشادات والتوجيهات والمعلومات الصادرة عنها والتصرّفات التي تعبر فيها عن نواياها ورغباتها) والاعمال التمهيدية التي تهيئ لاتخاذ القرار النهائي (المقترحات ، الاستشارات ، التحقيقات ..)، وكذلك التعليمات والتعاميم المرفقية المتضمنة شرحاً لبعض النصوص القانونية الغامضة او الملتبسة ، والتدابير الداخلية التي تتخذها السلطة الادارية بصدد النظام وسير العمل في المرافق العامة .

وبما أنّه يؤخذ بعين الاعتبار في تحديد القرارات النافذة والضارّة ، مضمون المستندات الصادرة عن الادارة والنتائج التي تترتب عنها ، وليس شكل هذه المستندات وعناوينها أو التسميات التي تعطيها اياها السلطة الادارية . فقد اعتبر الاجتهاد أن التعاميم والتعليمات التي يوجهها الرؤساء التسلسليون الى مرؤوسيهم هي من عداد القرارات النافذة والضارة اذا تبين أنها لا تكتفي بتفسير أحكام القوانين والانظمة المرعية الاجراء أو بتحديد كيفية تطبيق هذه الاحكام ، انّما تتضمن اضافة عنصرٍ جديد على القانون أو النظام . وقد خطا الاجتهاد خطوات متقدمة في هذا السياق ، فبعد أن كان يعتمد في بادئ الأمر كمعيار للتمييز بين التعاميم التفسيرية والتعاميم التنظيمية بالنظر في ما إذا كان التعميم ينحصر بتفسير النصوص أو يضيف قواعد جديدة (Notre Dame de Kreisker) ، تخلى في العام ٢٠٠٢ عن طريقة التمييز الكلاسيكية وأدخل معياراً آخر للتمييز بين التعاميم غير القابلة للطعن وتلك التي تقبل الطعن ، وهو معيار الأمر أو الالزام " impérativité " (C.E Section "Dame Duvignères" 18/12/2002) ، **بحيث تُعدّ تعاميم تنظيمية تلك التي تتضمن قواعد أو أحكام آمرة فيما لا تُعدّ كذلك التعاميم التي لا تتضمن مثل هذه** الأحكام ، وقد تكرّس هذا المعيار في قرارات المحاكم الادارية ومجلس شورى الدولة ، وصولاً الى العام ٢٠٢٠ تاريخ صدور قرار GISTI عن مجلس الدولة الفرنسي .

- Pierre Tifine , lettre juridique Edition n°652 de 21/4/2016 : Actes administratifs – Lexbase .

Traditionnellement, en droit administratif, la recevabilité du recours pour excès de pouvoir est déterminée par la normativité de l'acte de contesté. Une ligne de partage est ainsi tracée entre les actes décisoires, qui emportent des effets juridiques, et les actes non décisoires qui ne créent ni droits ni obligations. Seuls les actes décisoires peuvent faire l'objet d'un recours, étant précisé qu'il doit bien s'agir d'actes administratifs, ce qui conduit à exclure du prétoire les actes de Gouvernement.

Comme la exprimé le commissaire du Gouvernement Laroque dans ses conclusions sur l'arrêt "SA Laboratoires Goupil" du 27 mai 1987 (3), "*le caractère décisoire de l'acte résulte de la modification qu'il apporte à l'ordonnancement juridique : la circonstance qu'il fasse grief à l'administré ne suffit pas à rendre ce dernier recevable à former un recours pour excès de*

pouvoir si cet acte n'est pas susceptible par lui-même de modifier sa situation juridique".

Cette distinction entre actes décisoires et actes non décisoires doit être appréciée non pas d'un point de vue formel, en fonction du type d'acte qui fait l'objet d'un recours, mais d'un point de vue matériel, au regard du contenu de l'acte et des effets juridiques qu'il emporte…

Toutefois, la recevabilité du recours pour excès de pouvoir n'est pas exclusivement déterminée par la distinction traditionnellement opérée entre les actes décisoires et les actes non décisoires.

Dans le cadre spécifique du contentieux des circulaires, le Conseil d'Etat, à l'occasion du célèbre arrêt de Section "Dame Duvignères" du 18 décembre 2002 (7), avait élargi l'accès au prétoire en substituant à l'ancienne distinction entre les circulaires interprétatives inattaquables car dénuées d'effets juridiques et les circulaires réglementaires attaquables, une nouvelle distinction entre les circulaires impératives et celles dénuées d'impérativité. Si la plupart des circulaires impératives créent des règles nouvelles, ce n'est pas nécessairement toujours le cas. En revanche, la façon impérative dont est rédigé l'acte est susceptible, là encore, de conditionner des décisions qui seront ultérieurement prises.

وبما أن توجّه القضاء الاداري نحو توسيع رقعة رقابته على التدابير والقرارات الصادرة عن السلطة الادارية ، والتقليص من حجم الأعمال التي تخرج عن اطار تلك الرقابة ، قد حدا بمجلس الدولة الى ايجاد معيار جديد للتمييز بين التدابير والمعاملات الصادرة عن الادارة والمتضمنة لأحكام عامة ، اذ اعتُبرت بموجب قرار Gisti **المستندات ذات الطابع العام الصادرة عن السلطات الادارية ، كالتعاميم والتعليمات والتوجيهات والملاحظات،** قابلة للطعن أمام القضاء الاداري اذا كان من **شأنها التأثير بشكلٍ ملحوظ في الحقوق وفي أوضاع الأشخاص** أو الموظفين المعنيين بوضعها موضع التنفيذ ، وتُعدّ منتجة لهذه الآثار التدابير أو المستندات التي تكون لها صفة الأمر أو الالزام **أو كانت تتضمن مبادئ أو أحكام توجيهية** .

- **C.E Section, 12/06/2020 , GISTI , publié au recueil Lebon , N°418142**

«Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au

juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en oeuvre. ***Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices*****.**

Il appartient au juge d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane. Le recours formé à son encontre doit être accueilli notamment s'il fixe une règle nouvelle entachée d'incompétence, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris en vue de la mise en oeuvre d'une règle contraire à une norme juridique supérieure » .

- **Commentaire sous l'arrêt Gisti publié au recueil Lebon op. cité , p:7 et suivants**

…Traditionnellement, il n'est pas du ressort du juge administratif de contrôler la légalité des actes administratifs de droit souple. Ces actes composant la « *littérature grise* » (G.Koubi) de l'administration ne disposent pas véritablement d'effets juridiques. **On entend principalement par actes de droit souple les recommandations ou avis promulgués par des autorités administratives, actes n'ayant pas de valeur contraignante. Cependant, dans des décisions récentes, le Conseil d'Etat a revu sa position en acceptant de contrôler des actes administratifs de droit souple. La décision commentée va dans le sens de ces jurisprudences en instituant une nouvelle catégorie d'actes administratifs pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir : les documents de portée générale**. Ces derniers englobent de nombreux actes de droit souple à l'instar des directives ou circulaires. **Est de ce fait traduit la volonté du Conseil d'Etat d'étendre le contrôle de légalité du juge administratif à tous les actes administratifs de droit souple.**

…La décision GISTI infléchit la jurisprudence Dame Duvignères (Conseil d'État, Section, 18 décembre 2002) relative aux circulaires. Suivant celle-ci, il suffisait de regarder si la circulaire dispose d'un caractère impératif pour pouvoir effectuer un recours pour excès de pouvoir. Ainsi, ce qui compte n'est pas l'objet de la circulaire mais son effet. Ce critère est étendu en l'espèce aux documents de portée générale *« ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif »*. L'arrêt GISTI ajoute un nouveau critère pour déterminer si une circulaire

est susceptible de recours « *des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre.* ».

Enfin, la décision GISTI va dans le sens de la jurisprudence Fairvesta-Numericable (Conseil d'État Assemblée, 21 mars 2016). Selon cette décision, le recours pour excès de pouvoir est possible contre les actes de droit souple à conditions qu'ils produisent des effets notables ou qui « *ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles il s'adresse* »…

La Décision GISTI traduit la volonté du Conseil d'Etat de ne plus être restrictif en ouvrant à un maximum d'actes administratifs la possibilité de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir .

وبما أنّ استراتيجية النهوض بالقطاع المالي ، التي وافق عليها مجلس الوزراء بموجب القرار موضوع الطعن، تضمنّت عرضاً لركائز ومبادئ استراتيجية النهوض بالقطاع المالي ، وتحديداً للخطوات الواجبة الاتخاذ في اطار تطبيق استراتيجية النهوض بالقطاع المالي مع **تعيين للمبادئ التوجيهية** التي تحكم تنفيذ هذه الخطوات، اذ في ورد في الصفحة ٣ من الاستراتيجية أنه " في الخطوة الأولى سوف نُعيد تكوين رأسمال مصرف لبنان ... وأنه بهدف التأكد من احتياجات مصرف لبنان ، نعمل حالياً على اجراء تدقيق خاصّ لميزانية مصرف لبنان ... وبناءً على نتائج هذا التدقيق الخاص ، سوف نلغي بدايةً جزءاً كبيراً من التزامات مصرف لبنان بالعملات الأجنبية تجاه المصارف وذلك لتخفيض العجز في رأسمال مصرف لبنان ... تنطوي هذه الاستراتيجية أيضاً على اعادة رسملة جزئية لمصرف لبنان بسندات سيادية ... " .

وبما أنّ الاستراتيجية المذكورة ، وان كانت تُعدّ من عداد القرارات أو المستندات ذات الطابع العام (Documents de portée Générale) ، الا أنّ موافقة مجلس الوزراء عليها بموجب قراره موضوع الطعن ، يفيد تبنّي الحكومة للخطوات الواردة فيها **وللمبادئ التوجيهية التي تحكم تنفيذ هذه الخطوات من قبَل الجهات المعنية بتطبيقها** ، ما يجعلها من عداد القرارات النافذة والضارة القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة بمنطوق المادة ١٠٥ من نظامه ، لاسيما وأنّ لتلك المبادئ والأحكام في شقها المتعلق بالبند المطعون فيه – المتضمن الغاء جزء كبير من التزامات مصرف لبنان بالعملة الأجنبية تجاه المصارف – **التأثير بشكل ملحوظ في أوضاع المصارف المعنية فيه** والتي تتولى الجهة المستدعية الدفاع عن مصالحها .

وبما أنّه لا يُغيّر من ذلك الصيغة المعتمدة في صياغة الخطة – لناحية استخدام عبارات مثل " سوف نعيد ... سـوف نلغي ... سـيتمّ .." – والتي تفيد بأنّ الخطة الموافق عليها بقرار مجلس الوزراء مرتبط نفاذها بحلول أجلٍ ما يتوقف عليه استحقاق الموجبات الواردة فيها ، هذا الأجل الذي لم يُحدد في متن الخطة ، ذلك أنّ الاجتهاد مستقرّ على اعتبار أنه في حال سكوت السلطة الادارية عن تحديد الأجل يجب العودة الى قواعد القانون العادي (قانون الموجبات والعقود) التي ترعى موضـوع الموجبات ذات الأجل المؤجل (الفصـل الثاني من الباب العاشر من قانون م.ع) ، والتي بمقتضاها يكون الموجب (أي القرار) نافذاً فوراً في حال عدم ارتباطه بأجلٍ معيّنٍ بالذات أو يمكن اسـتنتاجه من ماهية أو معطيات القضـية (المادة ١٠١ موجبات وعقود) ، كما في الحالة الحاضرة .

Encyclopédie Dalloz : Acte Administratif , N° 374-375

374- La suspension de l'entrée en vigueur d'un acte administratif résulte soit d'un terme, soit d'une condition.

A - Terme suspensif

375. Le terme suspensif consiste à retarder l'entrée en vigueur de l'acte en cause en la reportant soit à une date déterminée, soit à l'expiration d'un certain délai. ..Le terme suspensif n'est affecté d'aucun aléa : à partir de la date voulue, l'acte s'appliquera.

376. Lorsqu'un texte général prévoit que certains actes ne pourront entrer en vigueur qu'à l'expiration d'un certain délai courant à compter de leur publication, ces actes sont considérés comme illégaux s'ils sont publiés au Journal officiel sans que ce terme suspensif soit précisé. **Le juge administratif estime en effet que leur silence sur ce point doit être interprété comme les soumettant au droit commun et les rendant donc applicables dans les conditions fixées par l'article 1er du code civil...**

وبما أنه يقتضي تبعاً لما تقدم ، وطالما أنّ قرار مجلس الوزراء غير مرتبط بأجل محدد ويُعدّ قراراً نافذاً بصورة فورية ، ردّ الدفع بعدم قابلية القرار المطعون فيه للطعن .

ثالثاً: في الشكل

وبما أنّ المراجعة المقدمة بتاريخ ٢٠٢٢/٦/٢٨ من جمعية مصرف لبنان ، طعناً في قرار مجلس الوزراء رقم ٣ تاريخ ٢٠٢٢/٥/٢٠ ، تكون تبعاً لمجمل ما تقدم ، واردة ضمن المهلة القانونية وهي تستوفي سائر شروطها الشكلية ، مما يقتضي قبولها في الشكل وفتح المحاكمة واعادة الملف الى المستشار المقرر لوضع تقرير في الأساس .

لـذلـك ،

يقرر بالاجماع :

أولاً: اعلان صلاحية هذا المجلس للفصل في المراجعة.

ثانياً: اعتبار القرار المطعون فيه قابلاً للطعن.

ثالثاً: قبول المراجعة في الشكل.

رابعاً: فتح المحاكمة وابلاغ هذا القرار الى فرقاء المراجعة ، ومن ثمّ اعادة الملف الى المستشار المقرر لاجراء المقتضى.

قراراً أصدر بتاريخ ١٨ أيار ٢٠٢٣.

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