بيروت في ../../٢٠٢٥

دولة رئيس مجلس النواب
الأستاذ نبيه بري المحترم

عملاً بأحكام المادة ١٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب، نتوجه بالسؤال الآتي آملين الجواب عليه ضمن المهلة القانونية.

وتفضلوا بقبول الاحترام،

جبران باسيل

دولة رئيس مجلس الوزراء

الدكتور نواف سلام المحترم،

الموضوع: التعميم رقم ١٣٥٥ الموجَّه إلى الكتّاب العدل.

حيث إنّ وزير العدل أصدر تعميمًا يحمل الرقم ١٣٥٥ موجَّهًا إلى كتّاب العدل، يُلزمهم عند تسجيل العمليات التي تتجاوز حدًّا ماليًّا معيّنًا، بالتعرّف على مالك الحقّ الاقتصادي، والتحقّق من مصدر الأموال، ومراجعة اللوائح الوطنيّة والدوليّة للعقوبات، وتحديد وسيط المعاملة في عمليات البيع أو الإيجار.

وحيث إنّ التعميم استند إلى القانون رقم ١٩٩٤/٣٣٧ (تنظيم مهنة الكتّاب العدل) والقانون رقم ٢٠١٥/٤٤(مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب)، إلا انه تضمّن إضافات لم ترد في القوانين المُشار إليها بما يرتّب موجباتٍ جديدة تمسّ صلب عمل الكاتب العدل وتؤثّر في حرّية التعاقد والأهليّة القانونيّة وحقّ الملكيّة، وتخرج بالتالي عن إطار صلاحيات وزير العدل مُصدّر هذا التعميم.

وبما أنه في ما يتعلق بالتدابير الداخلية، فإن العلم والإجتهاد مستقران على اعتبار أن هذه التدابير كالتعليمات والتعاميم تشكل قراراتٍ إدارية نافذة بحد ذاتها وقابلة للطعن أمام القضاء، عندما تضيف موجباتٍ جديدة على عاتق المعنيين بها بالشكل الذي يؤدي إلى التأثير في مركزهم أو وضعهم القانوني (affectant leur ordonnancement juridique) أو تطال بمفاعيلها الأشخاص الثالثين غير المعنيين بها، بحيث توصف بالتالي بالتعليمات أو التعاميم التنظيمية (circulaires réglementaires) نظراً لكونها تتضمن إنشاء قاعدة عامة ملزمة وتصبح مُرجحة الإبطال من قبل مجلس شورى الدولة كون مُصدّرها قد تخطى صلاحياته والحدود التي رسمتها القوانين التي يتذرّع بتطبيقها.

« Pour apprécier la légalité d'une telle circulaire, le juge ne manquera pas notamment de rechercher si son auteur disposait du pouvoir de prendre les mesures règlementaires qu'elle contient. C'est important, notamment dans le cas de circulaires ministérielles. Car les ministres n'ont de pouvoir règlementaire qu'en certaine hypothèse. Ils peuvent être tentés d'édicter sous la forme discrète de la circulaire des dispositions qu'ils n'ont pas le

voie de fait (TC, 27 juin 1966, Guigon, n°01889,T. 903 ; CE, 11 mars 1998, Ministre de l'intérieur c/ Mme Auger, n°169794)"
وقد استقر اجتهاد مجلس شورى الدولة الفرنسي على أن الإعتداء والإغتصاب غير المبرر على الحقوق الخاصة تجرّد القرار من صفته الإدارية وتجعله عملاً من أعمال التعدي المادي الذي يستدعي إبطال القرار المنعدم الوجود (وقد تكرّس هذا المعيار لأول مرة في التقرير الذي قدمه الفقيه Laférière كمفوض للحكومة إلى محكمة حلّ الخلافات في قضية Le monier carriol بتاريخ ٥ أيار ١٨٧٧.)

واعتبر Laférière أن اغتصاب السلطة هو قيام السلطة الإدارية باستصدار قرار ما يعالج موضوعاً لا يجوز معالجته إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية أو يدخل في اختصاص السلطة القضائية.

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني هذا المسار الاجتهادي، نذكر على سبيل الامثال القرار رقم ٩٢/١٤-٩٣ تاريخ ١٩٩٤/١١/١٩ وفيه:

"أنه على ما أجمع عليه الفقه والإجتهاد، يكون القرار الإداري عديم الوجود بحالة اغتصاب السلطة، بحيث تخرج السلطة الإدارية عن اختصاصها وتتعدى على اختصاصات سلطة دستورية أخرى، أو عندما يتضمن مخالفات للدستور أو مخالفات فادحة للقانون، أو المبادىء العامة للقانون بحيث يستحيل معها إسناده إلى أي حكم من أحكامها".

وحيث إنّ إدراج أشخاصٍ على لوائح عقوباتٍ أجنبيّة أو دوليّة لا يُعدّ بذاته مانعًا من الأهليّة القانونيّة في النظام اللبناني، ولا يُشكّل سببًا عامًّا لعدم إبرام المعاملات المدنيّة ما لم يَرِد بذلك نصٌّ تشريعيٌّ صريح أو حكمٌ قضائيٌّ نافذ؛ بينما يُفهَم من التعميم أنّ وجود أيٍّ من أطراف المعاملة على لوائح العقوبات قد يحول دون توثيق العقد.

وحيث إنّ هذا التعميم يُفضي عمليًّا إلى نزع الأهليّة المدنيّة عن المدرَجين على تلك اللوائح وحرمانهم من أبسط الحقوق، كالتصرّف بأموالهم، وتلقّي الحقوق الإرثيّة أو ترتيبها، وتنظيم الوكالات وتوكيل المحامين، وإبرام عقود البيع والإيجار، بل وحتى الترشّح للانتخابات؛ دون سندٍ قانونيّ يحوّل العقوبات الدوليّة إلى مرجعيّة تُسقط الحقوق المدنيّة داخل الولاية الوطنيّة، و تتعدّى صراحةً على سيادة الدولة، علمًا أنّ منظومات العقوبات نفسها لا تُرتّب بذاتها هذا الحرمان العام، فيكون التعميم بذلك قد خالف الدستور بشكل ساطع كونه يخالف مبدأ سيادة الدولة.

وحيث إنّ تطبيق العقوبات الدوليّة لا يجوز أن يُخالِف أصول المحاكمات وحقوق الدفاع والمعايير الدوليّة لحقوق الإنسان؛ إذ لا تُنزّل العقوبة قبل تمكين المعنيّ من ضماناتٍ واجبة ومراجعةٍ قضائيّةٍ

فعّالة؛ والغرض المتصوَّر للعقوبات هو تقييد تعاملاتٍ خارجيّة محدّدة، لا نزع الأهليّة المدنيّة داخل الدولة ولا تعطيل التوثيق لدى السلطات الوطنيّة.

وحيث إنّ إلزام كتّاب العدل بالامتناع عن التعامل مع من تُدرَج أسماؤهم على لوائح وطنيّة للمموّلين أو لمرتكبي جرائم تبييض الأموال يثير خطورةً مضاعفة لغياب تحديدٍ شفافٍ للمرجع المُعدّ لهذه اللوائح وللمعايير والآليّات والرقابة القضائيّة الفاعلة عليها، بما يهدّد بتحويلها إلى أداةٍ حرمانيّة من الحقوق المدنيّة.

وحيث انّه يطلب من كتّاب العدل التحقق من مصدر الاموال وهو أمر لا يدخل ضمن صلاحياتهم ولا أصلاً يتمتّعون بالامكانية العمليّة للتحقق من هذا الموضوع.

وحيث إنّ الوزير قد تجاوز حدود سلطته، إذ إنّ الكتّاب العدل ليسوا موظّفين منفّذين لأوامر الوزير بالمعنى الضيّق، وإنّما يخضعون لوصايةٍ إداريّةٍ تُفسَّر تفسيرًا حصريًّا ومحدودًا .

وحيث إنّ تضمين التعميم ما يُشبه الإبلاغ الإلزامي أو «الوشاية» عن الأشخاص الخاضعين لعقوباتٍ دوليّة عند محاولتهم توقيع العقود، يصطدم صراحةً بمبدأ سرّ المهنة وواجب الكتمان المفروضين على كتّاب العدل تحت طائلة المسؤوليّة.

وحيث إنّ شريحةً واسعةً من كتّاب العدل اعترضت على التعميم، وإنّ لجنة الإدارة والعدل استدعت وزير العدل نظرًا لخطورة ما يثيره القرار من مسائل قانونيّة ودستوريّة، في وقتٍ تُدار فيه فاعليّة التعميم عمليًّا عبر تحميل الكاتب العدل مسؤوليّاتٍ خارج نطاق خبرته واختصاصه.

من هنا نتوجه الى الحكومة بالاسئلة التالية:

1. هل يحقّ لوزير العدل أن يفرض على الكتّاب العدل تنفيذ مهامّ محدَّدة خارجة عن مهامهم وعن امكانياتهم وخارج نطاق ما يجيزه القانون بموجب قرارٍ إداريّ؟
2. هل سيتمّ اتخاذ أيّ إجراءٍ أو قرارٍ من قِبَل مجلس الوزراء، لطلب تراجع وزير العدل عن هذا التعميم الذي يُشكّل خروجاً عن صلاحيات الوزير ومساسًا واضحًا وتجاوزًا صريحًا لسيادة الدولة من الناحيتَين القانونيّة والعمليّة وتعد على صلاحيات كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية بالنظر إلى ما تضمّنه من مخالفاتٍ قانونيّةٍ تمسّ الحقوق المدنيّة للأفراد؟