الموضوع الرئيسي: تسويات مالية

دعاوى تسويات مالية للموظفين (منازعات القضاء الشامل) أو عدم جواز إحتساب الرواتب والأجور بالدولار

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

سلطة إستنسابية (٩)
ضرر (٦)
عملة وطنية
احتساب سعر صرف الـ ـــــ (٢-٤)
قرار إداري (٨)
قضاء شامل (٧-٩)
مذكرة ربط نزاع (٧-٩)
مسؤولية تعاقدية (٦)
مسؤولية شبه جرمية (٦)
موظف
وضع تنظيمي (١-٦)

م.ش. قرار رقم ٩٦/٢٣١-٩٧ تاريخ ١٩٩٧/٢/٤
رقم المراجعة ٩٥/٦٥٥٢
المستدعي: جرجي الشاطر
المستدعى ضدها: الدولة/وزارة الإسكان والتعاونيات
الهيئة الحاكمة: الرئيس جوزف شاوول
المستشار ألبرت سرحال
المستشار ظاهر غندور

١- على الرغم من محدودية هذه المراجعة أن بالنسبة لموضوعها أو بالنسبة للقضايا القانونية المبحوثة فيها، فإن هذا الحكم لا يخلو من أهمية من ناحتين:

- من ناحية أولى، إن منازعات القضاء الشامل يندرج في طوائفها نوع غير معروف عادة في لغة القانون الإداري اللبناني، إذ قلما نجد حكماً يشير صراحة إليها وهي ما تسمى بمنازعات التسويات المالية للموظفين كالتعويضات والرواتب مثل حالتنا الراهنة.
- من ناحية أخرى، يثير الحكم إمكانية تمسك الموظف في مواجهة الدولة بالأسعار الرائجة للدولار الأميركي منذ سنة ١٩٨٢ ولغاية ١٩٩٥ طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من القانون رقم ١٩٩١/٥٠. لكن مجلس شورى الدولة اعتبر هذا النص هو غير قابل للتطبيق على الرواتب والتعويضات التي قد تستحق للموظفين طبقاً للنصوص القانونية أو الأنظمة، وهذا عائد بالطبع إلى أن مركز الموظف العام هو مركز تنظيمي في حين أن النص المشار إليه الخاص بسعر الدولار بالنسبة لليرة اللبنانية يحكم فقط العلاقات التعاقدية بين الفريقين في عقد إداري وهو ما يختلف عن حالة وضع الموظف في علاقته مع الدولة التي هي علاقة تنظيمية كما أشرنا.

وفيما يلي نعرض لوقائع النزاع وأدلة الطرفين وموقف مجلس شورى الدولة في هذه القضية.

أولاً: بالنسبة لمطالب وأدلة الفريقين

بالنسبة للمستدعي:

٢- يبرز المستدعي في مراجعته بأنه كان موظفاً عاماً في المصلحة الوطنية للتعمير التي تمَّ إلغاؤها بالمرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/٢٩ وحلت محلها وزارة الإسكان والتعاونيات بذات الحقوق والواجبات. وقد سبق أن صدر حكم من هذا المجلس تحت رقم ٥٣٣ تاريخ ٩٤/٧/١٢ يقرر له حقوقاً مالية من قبيل التعويضات والرواتب طبقاً لأحكام المادتين ٣٠ و ٣١ من قانون موازنتي ٨٢ و٨٣ مع المفعول الرجعي، بحيث تسري حقوقه في هذه التعويضات المالية من تاريخ نشر هذا القانون عام ١٩٨٢ وليس من تاريخ الموافقة على الإفادة الحاصلة بتاريخ ٨٧/٧/١، كما طالب بالفائدة القانونية التي أقرها له الحكم بمعدل ٩% اعتباراً من تاريخ ربط النزاع في ٨٢/٣/١.

وكان جوهر طلباته في المنازعة الحاضرة هو أن يحتسب المبلغ المستحق له بموجب قرار مجلس شورى الدولة ولصالحه المشار إليه لعام ١٩٩٤ طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من القانون رقم ٩١/٥ باعتبار أن هذه الأسعار الرائجة للدولار الأميركي وذلك منذ عام ١٩٨٢ ولغاية ١٩٩٥ وبحيث يصبح هذا التعديل في القيمة ما يوازي ١٢ مليون ليرة لبنانية. وقد كانت حجته من وراء ذلك تتلخص في أن احتساب القيمة المستحقة له بالليرة اللبنانية منذ عام ١٩٨٢ طبقاً للمفعول الرجعي الذي أقره حكم ١٩٩٤ يضر به ضرراً بليغاً كما أنه غير عادل على اعتبارات التدني الشديد لسعر الليرة اللبنانية إزاء الدولار كان كبيراً.

٣- وقد تقدم المستدعي بمذكرة ربط نزاع للمستدعى ضدها (وزارة الإسكان والتعاونيات بشأن سعر الصرف في دفع التعويض المستحق له. ويؤكد المستدعي في طلب الإبطال للقرار الضمني الصادر بالرفض من الجهة المستدعى ضدها أنه يستحق تعويضاً عادلاً من جراء تدني سعر الدولار؛ هذا بالإضافة لحسن نيته، ويعتقد أنه لو عومل بمثل ما

عومل به رفاقه الذين استفادوا من قانون موازنتي ٨٣/٨٢ لكان المتوجب له إثنا عشرة مليوناً ليرة لبنانية.

رد الدولة المستدعى ضدها:

٤- طلبت الدولة رد الدعوى بالشكل والأساس. ولم نعرف على ماذا ارتكزت الدولة في ذلك خصوصاً وأن صاحب الشأن كان قد تقدم بمراجعته ضمن المهلة من تاريخ الرفض الضمني، كما وأنه صاحب مصلحة مما ينفي إمكانية الارتكاز على أية علة قانونية لطلب الرد الشكلي.

لكن على ما يبدو أن هذا الأمر هو من العادات السيئة التي تلجأ لها الدولة لطلب رد الدعوى من ناحية الشكل ومن دون أي مبرر. أما بالنسبة للأساس وهو الأهم فلقد ردت الدولة بحجتين رئيستين اعتمدها في الواقع مجلس شورى الدولة في قراره موضوع التعليق وذلك على الشكل التالي:

- الحجة الأولى: وتتمثل في كون المادة الخامسة الفقرة الأخيرة من القانون رقم ٩١/٥٠ غير قابلة التطبيق لأنها تحكم فقط العلاقات التعاقدية بين فريقين ولا تتعداها للعلاقات الناتجة عن مسؤولية المرفق العام. وبخلاف الدولة التي لم تبرز جوهر هذه الحجة فإن مجلس الشورى سلط الأضواء على أن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة نظامية وليست تعاقدية وبالتالي فهو لا يستفيد من حساب سعر الصرف على أساس الدولار.
- الحجة الثانية: وتتلخص في أن العبرة – بحسب رأي مجلس الشورى في استحقاق التعويضات والديون الواجبة ضد الدولة تكمن في قاعدة تاريخ استحقاق الدين الذي يعتد به وحده لحساب قيمة التعويض وليس بتاريخ صدور الحكم في عام ١٩٩٤ وهذا الحكم الأصلي الذي قرر حق التعويض للموظف المستدعي؛ وبالتالي فليس من أثر بشأن انخفاض قيمة العملة في تاريخ لاحق على استحقاق الدين.

موقف مجلس شورى الدولة:

قد تجلى هذا الموقف من ناحية الشكل، ومن ناحية الأساس.

٥- فمن ناحية الشكل. فإن المراجعة قبلت لتقديمها ضمن مهلة الشهرين. فقد تقدم المستدعى بمراجعته أمام مجلس الشورى بتاريخ ٧ آب ١٩٩٥ ضد القرار الذي سبب له ضرراً والصادر بتاريخ ١٩٩٥/٦/٩ أي ضمن مهلة الشهرين. وبالتالي فإن المراجعة تعتبر مقبولة شكلاً.

٦- من ناحية الأساس فإن مجلس شورى الدولة قد أبرز بوجه المستدعي الحجتين التاليتين:

- من ناحية أولى، لا يحق للمستدعي وهو موظف عام وفي مركز نظامي يربطه بالدولة أن يتمسك بتطبيق النص الوارد في القانون رقم ٩١/٥٠ الذي يطبق فقط لحساب ومصلحة المتعاقد المرتبط بعلاقة تعاقدية وليست نظامية كما هي الحال مع الموظف.
- إن سعر الصرف الواجب التطبيق على تعويضات الموظف في مواجهة الدولة هو الذي كان ساري المفعول بتاريخ استحقاق الدين وليس بتاريخ صدور الحكم؛ وبالتالي فليس من شأن انخفاض قيمة العملة أن يعطي الحق بالتعويض على المتضررين بأضرار مادية محضة. لأن الأضرار التي تلحق الأموال الثابتة والمنقولات أكان ذلك في نطاق المسؤولية التعاقدية أم في نطاق المسؤولية شبه الجرمية تقدر يوم حدوث الضرر ويطبق هذا المبدأ عند خسارة الموارد والرواتب.

(ش.ل. قرار مجلس القضايا رقم ١١١ تاريخ ٩٢/٣/١٦)

C.E 18 novembre 1964 Fourès, RDP 1965 P 557.

٧- وإذا كان الحكم قد بقي محدود الإطار، إلا أن أهميته تكمن في التعرض لقضية من قضايا التسويات المالية للموظفين، وهي كما نعلم إحدى منازعات القضاء الشامل التي

تتطلب ضرورة تقديم مذكرة ربط نزاع حتى ولو كان التعويض المالي أو الراتب المستحق قد صدر بشأنه قرار صريح من قبل الإدارة.
(ش.ل. قرار رقم ٢٨١ تاريخ ٢٠٠٠/٤/١٢ مؤسسة فواز للتجارة والمقاولات العامة/ الدولة م.ق.إ ٢٠٠٣ ص/٥٤٨).

٨- إن مثل هذا القرار، وعلى الرغم من مظهره الخارجي فهو ليس قراراً إدارياً بالمعنى الحقيقي للكلمة، وما يعني ذلك من ضرورة توجيه مراجعة إبطال لتجاوز حد السلطة ضد هذا القرار طبقاً لمفهوم المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة، وتفسير ذلك عائد بالطبع إلى أن جوهر الأمر هنا هو التعويضات المالية للموظفين ورواتبهم وحقهم فيها المستمد أصلاً من النصوص القانونية النظامية، والتي لا يجوز للدولة أن تخالفها بأي وجه من الوجوه، فلا يجوز لها التذرع مثلاً بسلطتها الإستنسابية في هذا المجال، في حين تبقى القرارات التي تصدرها بشأن هذه التعويضات مجرد إجراءات تطبيقية ليس إلا، إن أصل الحق هنا يتمثل في بعض التعويضات المالية التي قررها القانون وبصورة حتمية لبعض الموظفين، ومن هنا نعتبر أننا وفي إطار هذه المراجعة فإننا بعيدين كل البعد عن منازعات الإبطال التي توجه ضد قرار إداري من شأنه إلحاق الضرر.

٩- ولا بد لنا أخيراً إلا أن اجتهادات مجلس شورى الدولة تشير إلى بعض صدور منازعات القضاء الشامل كمنازعات العقود الإدارية، المسؤولية الإدارية بالتعويض، انتخابات المجالس الإدارية، ومنازعات الضرائب والرسوم، وهذه المنازعات يغلب عليها طابع الموجبات المالية باستثناء طعون المجالس الإدارية (راجع كتابنا فوزت فرحات: القانون الإداري العام. الكتاب الثاني ص ١٨١ وما يليها). ونحن لا نعرف لماذا لم تشر مثل هذه الأحكام إلى تسويات الموظفين المالية والتي هي كما في حالة الحكم الحالية تنتمي أيضا إلى منازعات القضاء الشامل، وتتطلب أيضا ضرورة ربط النزاع المسبق مع الإدارة تحت طائلة الرد شكلاً.
(ش.ل. قرار رقم ٢٦٨ تاريخ ١٩٩٨/٢/٥ فاطمة ريّا ورفاقها/ الدولة. م.ق.إ. ١٩٩٩ ص٢٩٤)

وذلك طبقاً للمادتين ٦٧ و٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة. ونتمنى أن نرى يوماً اجتهاداً صريحاً من مجلس شورى الدولة يوضح العلة القانونية التي تجعل منازعات تعويضات الموظفين من منازعات القضاء الشامل، لكونها لا تتأسس في أصلها على قرار إداري يغير المركز القانوني للموظف، بل هو عبارة عن إجراء تطبيقي لنصوص القانون التي أنشأت هذا المركز القانوني والذي يقتصر دور الإدارة بشأنه على التطبيق المباشر دون أية سلطة إستنسابية. وبغير هذا التدبير لا يمكننا فهم العلة الحقيقية التي دفعت مجلس شورى الدولة في هذه القضية إلى اعتبارها من منازعات القضاء الشامل مما يستدعي كما رأينا ضرورة أن يسبقها مذكرة لربط النزاع. وما قد يدفعنا إلى هذا الاعتقاد الفرق الواضح الذي نلمسه بين مثل هذه المنازعات المالية الخاصة بتعويضات الموظفين، وبين قرارات الترفيع والإجازات الإدارية وقرارات النقل والندب والاستيداع والتأديب والتي هي تنتمي وعن وجه حق لمنازعات الإبطال، أي بخلاف منازعات تعويضات الرواتب والتعويضات المالية التي تنضوي بدورها تحت راية منازعات القضاء الشامل.