الموضوع الرئيسي: مبدأ الأجر مقابل العمل

مبدأ الأجر مقابل العمل – عدم انعقاد لجنة إدارية لا يوجب على الدولة أية تعويضات – نقل رئيس لجنة يجعل منها غير قائمة وغير موجودة قانوناً.

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

إثراء بلا سبب (١٢)
حق مكتسب (١١)
فائدة (٢)
قرار إداري
سحب الـ ـــ (١١)
مذكرة ربط نزاع (٧-٨-٩)
مراجعة قضائية (٨)

خلاصة الحكم

قرار مجلس الشورى ٢٠٠٣/١٦٠-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣

رقم المراجعة ١٩٩٧/٢٩٣

الجهة المستدعية: القاضي عبد الغني حجار

الجهة المستدعى ضدها: الدولة

الهيئة الحاكمة: الرئيس غالب غانم

رئيس غرفة:عاصم صفي الدين

رئيس غرفة: خالد قباني

رئيس غرفة: ألبرت سرحان

مستشار: خليل أبو رجيلي

مستشار: ضاهر غندور

مستشار: يوسف نصر

باسم الشعب اللبناني

إن مجلس القضايا لدى شورى الدولة,

بعد الإطلاع على الأوراق كافة بما فيها التقرير والمطالعة , ولدى التدقيق والمذاكرة حسب الأصول.

بما أنه تبين ما يأتي :

أن المستدعي القاضي عبد الغني الحجار تقدم بتاريخ ١٩٩٧/١/١٤ بمراجعة موجهة ضد الدولة طلب بنتيجتها:

- إلزامها بدفع له مبلغ أربعة عشر مليوناً وخمسماية واثنين وسبعين ألفا وثمانماية وسبعين ليرة لبنانية مع الفائدة القانونية اعتباراً من تاريخ ربط النزاع ولغاية الدفع الفعلي .

- إلزامها بدفع التعويضات على أساس التعويض الشهري الأخير .
- إلـزام المـدعى عليهـا بالعطـل والضـرر النـاتج عـن انخفـاض القـوة الشـرائية للعملـة اللبنانية .

وقد أدلى المستدعي تأييداً لطلباته بالوقائع والأسباب التالية :

- أنـه عـيّن بموجـب المرسـوم رقـم ٥٣٢١ تـاريخ ٨٢/٩/٤ فـي لجنـة تقسـيط ديـون التجار المتضررين من جراء الأحداث لقاء تعويض شهري مقطوع مرتبط بالحد الأدنى .
- إن الحد الأدنى قد تضاعف اعتباراً من سنة ١٩٩٣، فتكون التعويضات المستحقة اعتباراً من أول تموز ١٩٩٢.
- إن الدولة رغم تبلغها ربط النزاع لم تدفع التعويضات المتوجبة عن الفترة المبينة .

إن المستشار المقرر المكلف بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٨ تبنى التقرير السابق، كما أن مفوض الحكومة تبنى المطالعة السابقة .

بناء عليـه،

بما أن الدولة تطلب رد المراجعة شكلاً إذا تبين ما يوجب ذلك .
وبما أن ربط النزاع مع وزارة المالية لا يؤدي إلى رد الدعوى شكلاً في الحالة المعروضة لأن الدولة تؤلف شخصاً معنوياً واحداً مهما تعددت وزاراتها . فالنزاع يعتبر مربوطاً حسب الأصول عندما تقدم المذكرة إلى وزارة غير الوزارة المختصة ، ومن واجب هذه الوزارة الأخيرة فيما لو كانت غير مختصة فعلاً ، إحالة المذكرة إلى الوزير المختص لدرسها وإعطائها النتيجة القانوني المؤاتية، وان اجتهاد مجلس شورى الدولة يسير في هذا المنحى .
وبما أن المراجعة مقدمة ضمن المهلة ومستوفية سائر شروطها الشكلية ، فيقتضي قبولها في الشكل .

ثانياً ـ في الأساس :

بما أن المستدعي يدلي بأنه عين بتاريخ ١٩٨٢/٩/٤ عضواً في لجنة تقسيط الديون في محافظة جبل الجنوب وان الدولة توقفت عن دفع التعويض الشهري المتوجب له اعتباراً من أول تموز ١٩٩٣ ، وعليه فهو يطالب بالتعويضات المتراكمة المستحقة له مع تعديل قيمة التعويض الشهري وفقاً لنسب التضخم الحاصل وللانخفاض الذي أصاب قيمة العملة اللبنانية .

وبما أن الدولة تدلي بعدم توجب تعويضات عن أعمال هذه اللجان اعتباراً من مطلع سنة ١٩٩٣ لعدم ورود اعتمادات لها في الموازنة ولتوقفها فعلياً عن العمل .

وبما أن المستدعي يدلي كذلك بأن اللجنة توقفت فعلاً عن العمل اعتباراً من تعيين رئيسها القاضي أحمد مهنا في التفتيش القضائي بتاريخ ١٩٩٠/٧/١٥ وان عدم تعيين رئيس جديد لها يجعل الدولة مسؤولة ويبقي التعويض مستحقاً، لا سيما وأنه تعويض شهري وليس تعويضاً على أساس الجلسة .

وبما أنه ينبغي معرفة ما إذا كان التعويض يبقى مستوجباً رغم عدم قيام اللجنة بالعمل لعدم قيامها قانوناً .

وبما أن الحق القانوني بالتعويض ينشأ عن اكتمال الكيان القانوني للجنة تقسيط الديون في محافظة الجنوب، وهذا الكيان القانوني لم يعد قائماً منذ تعيين رئيس اللجنة في التفتيش القضائي .

وبما أن عدم اكتمال الكيان القانوني للجنة قد ترتب عليه عدم إمكانية انعقادها قانوناً ، وبالتالي توقفها عن العمل .

وبما أن المستدعي يؤسس مطالبته بالتعويض على كونه عضواً في هذه اللجنة ، في حين أن هذه اللجنة لم تعد قائمة وفقاً للقانون .

وبما أن استمرار الإدارة بدفع تعويض للمستدعي لمدة زمنية معينة لا يمكن الاعتداد به أو التوقف عنده لأنه لا يعتبر حقاً مكتسباً له .

وبما أنه لم يعد من فائدة لبحث سائر ما أدلي به، ويقتضي رد كل سبب زائد أو مخالف.

لهذه الأسباب،

يقرر المجلس بالإجماع :

أولاً : قبول المراجعة شكلاً .

ثانياً : ردها أساساً وتضمين المستدعي النفقات .

قراراً أصدر وأفهم علناً بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/٣ .

تعليق على الحكم

أولاً: وقائع القضية

١- هذه الدعوى هي بسيطة في وقائعها، وتتمثل في أن أحد القضاة العدليين كان قد عين بمرسوم رقم ٥٣٢١ تاريخ ٨٢/٩/٤ في لجنة إدارية تسمى لجنة تقسيط ديون التجار المتضررين من جراء الأحداث لقاء تعويض شهري مرتبط بالحد الأدنى للأجور الرسمية، وكانت قيمته آنذاك ١٢٨ ألف وسبعماية وعشرون ليرة.
ويدعي المستدعي أن هذا الحد الأدنى قد تضاعف اعتباراً من عام ١٩٩٣، إلى ٢٠٠ ألف ليرة، ثم إلى ٢٥٠ ألف ليرة من أول ١٩٩٥، وإلى ٣٠٠ ألف من أول ١٩٩٦. ومن ثم تكون التعويضات المستحقة في تقدير المستدعي على هذا الأساس واعتباراً من أول تموز ١٩٩٢ حتى نهاية الأول من سنة ١٩٩٧ وهو تاريخ تقديم المراجعة، تكون التعويضات قد بلغت المبلغ المحدد في الطلبات، وهي أن تدفع الدولة له مبلغ ١٤ مليون ليرة وخمسماية واثنان وسبعون ألف ليرة لبنانية، مع الفائدة القانونية اعتباراً من تاريخ ربط النزاع ولغاية الدفع الفعلي.

٢- ونلاحظ أن حساب الفائدة المطلوب اعتباراً من هذا التاريخ، يرجع إلى أن هذا الإجراء يدل على بداية الخصومة الإدارية تعبيراً عن إرادة جادة من المستدعي للمطالبة بالتعويض المالي المستحق له في ذمة الدولة تحت طائلة المطالبة القضائية؛ ومن الطبيعي أن يستمر استحقاق هذه الفوائد فيما بعد هذا التاريخ، ولغاية الدفع الفعلي من جانب الدولة للدين المستحق؛ هذا على افتراض أن للمستدعي حقاً في الأساس.
وهذا الأمر لم يتحقق في الدعوى كما سنرى. وقد أضاف المستدعي طالباً إلى جانب المبلغ المشار إليه، والذي يمثل في رأيه تجميعاً للتعويضات المستحقة له الأخذ في الاعتبار الارتفاقات المتلاحقة للحد الأدنى للأجور كما أوضحنا؛ فطلب إلزام الدولة أيضاً بدفع هذه التعويضات على أساس التعويض الشهري الأخير بالنسبة للفترة من تاريخ تقديم المراجعة لغاية صدور الحكم؛ وكذلك طلب إلزام الدولة في النهاية بالعطل والضرر الناتج عن انخفاض القوة الشرائية للعملة اللبنانية ونسبة التضخم ما بين تاريخ الاستحقاق والدفع الفعلي. والجدير بالذكر أن المستدعي كان قد تقدم بمذكرة ربط نزاع بوجه الدولة التي لم ترد

عليه، مما نتج عنه تحقق قرار الرفض الضمني؛ فتقدم عندئذٍ بمراجعته الحالية ضمن المهلة القانونية.

ثانياً: رد الدولة المستدعى ضدها

٣- قدمت الدولة المستدعى ضدها بتاريخ ١٩٩٧/٥/٢٧ لائحة جوابية طلبت فيها رد المراجعة شكلاً وإلا أساساً، لعدم قانونيتها، وأدلت بالأدلة التالية:

- إن قرار عدم صرف التعويضات له عن مشاركته في اللجنة المشار إليها أعلاه جاء قانونياً ومستنداً على قانون الموازنة الذي لم يلحظ صرف هذه التعويضات اعتباراً من سنة ١٩٨٣.
- منذ مطلع ١٩٩٣ لم تعد الجباية تجمع بين التجار، وبالتالي لم يعد يرد في قانون الموازنة أي اعتم لتغطية التعويضات لهذه اللجان، وبالتالي فقد تم إلغاء الاعتماد وإلغاء التعيين.
- إن إلغاء الإعتمادات كان تطبيقاً لمبدأ لا عمل من دون أجر، ويمكن أن نقلب المبدأ للعكس ويكون صحيحاً في رأينا أنه كما أن لا عمل من دون أجر؛ فالمبدأ يكون بالضرورة أنه لا أجر من دون عمل.

٤- أضافت الدولة أخيراً أن المستدعي قد استوفى تعويضاته حتى تاريخ إلغاء الاعتماد، والتعيين في اللجنة ولا يترتب له أي تعويض عن الفترة اللاحقة تطبيقاً لذات المبدأ أنه لا أجر بدون عمل ولا عمل من دون أجر.

أما المستدعي فقد أولى بلائحته الجوابية على ما يلي:

- أنه لا يطالب بتعويضات إضافية وإنما بتعويضات أصلية سنداً للقانون رقم ٨١/٨ والمراسم التطبيقية.
- إن تحديد التعويض لم ينشأ عن موازنة ١٩٨٣ كما تدعي الدولة وأنه لم يلغ بموازنة ١٩٩٣ بدليل دفع الدولة تعويضات ستة أشهر خلا ل هذه السنة بإفادة

وزارة العدل نفسها، فضلاً عن تعيين بديل لقاضي مستقيل سنة ١٩٩٦، وذلك في إحدى لجان تقسيط الديون.

- إن عدم قيام بعض اللجان بأعمالها ناتج عن عدم تعيين أعضاء بديلين عند الاقتضاء، وهو ما حصل في لجنة الجنوب التي توقفت عن العمل اعتباراً من استقالة رئيسها القاضي أحمد مهنا بعد نقله إلى التفتيش القضائي بمرسوم رقم ٤٠١ تاريخ ٩٠/٧/١٥، وهي اللجنة التي كان عضواً فيها. وكأن المستدعي يريد القول بأن مجرد استقالة رئيس اللجنة لا يعني إلغائها، وإنما هو توقف مؤقت لحين تعيين البديل، وهو توقف لا يضيع مبدأ الأحقية في تقاضي التعويض المقطوع الشهري المقرر بمرسوم التعيين فيها. وهنا يقتضي إضافة الملاحظة التالية:

٥- كانت مطالعة مفوضي الحكومة قد تضمنت بوجوب رد المراجعة من الناحية الشكلية، مؤيداً بذلك حجة كانت قد أبدتها الدولة بهذا الخصوص، ومفادها بأن مذكرة ربط النزاع كانت قد قدمت خطأ إلى وزارة المالية بدلاً من تقديمها لوزارة العدل على اعتبار أن اللجنة المعنية هي لجنة ذات صفة قضائية؛ وبالتالي فإن صلة العضوية تكون مع وزارة العدل. لكن المستدعي رد على هذا الدفع الشكلي مصرحاً بأن تعويضات اللجان وتقسيط الديون كانت تصرف من الإعتمادات المخصصة لوزارة المالية، ومن هنا ضرورة ربط النزاع معها. وأضاف المستدعي أن استناد التقرير إلى المادة ١٦ من قانون الموظفين التي تنص على أن أجر الموظف يرتبط بخدمته الفعلية مكرساً مبدأ لا أجر بدون عمل، هو استناد في غير محله لأن استحالة القيام بالعمل كان بفعل الإدارة.

كما أن مبدأ لا أجر من دون عمل لا يمكن أن يحصن تصرف الإدارة غير المحق. هذا مع العلم – يضيف المستدعي – بأن الإدارة استمرت في دفع التعويضات طوعاً إليه لغاية أول تموز ١٩٩٣؛ على الرغم من عدم قيام للجنة بأية عمل؛ كما أنه كان يحضر إلى مركز عمله باللجنة في حين لم تقم الدولة بإلغاء هذه اللجان بقانون، تقطع بموجبه هذه التعويضات عن مستحقيها. وهذا ما تم بالفعل لاحقاً بالقانون رقم ٩٩/٨ المنشور في الجريدة الرسمية.

ثالثاً: موقف مجلس شورى الدولة وملاحظتنا عليه

٦- قبِلَ مجلس شورى الدولة هذه الدعوى من ناحية الشكل، وردَّها من ناحية الأساس، وبالتالي تم رفض إدعاءات المستدعي بالتعويضات التي طالب فيها. وسوف نحاول مجلس الدولة من ناحية الشكل، وكذلك بالنسبة للأساس.

فيما يتعلق بالشكل:

٧- كان على مجلس شورى الدولة أن يبت في النقطة القانونية المثارة والمتعلقة بمذكرة ربط النزاع. هل كانت هذه المذكرة موجهة توجيهاً خاطئاً إلى مرجع غير صالح؟ (في القضية وجهت لوزارة المالية بدلاً من وزارة العدل.

أجاب مفوض الحكومة بالإيجاب على هذه النقطة طالباً رد الدعوى بالشكل، لكن مجلس شورى الدولة لم يأخذ بهذه النظرية، إذ اعتبر أن الوزراء يشكلون بمجموعهم أشخاصاً تابعين لشخص معنوي عام واحد هو الدولة مهما تعددت وزاراتها.

وهذا يعني أنه كان يجب على الوزارة غير المختصة، أن تحيل مذكرة ربط النزاع للأخرى المختصة لدرسها وإعطائها النتيجة القانونية المؤاتية. وقد أكد مجلس شورى الدولة هذا القول معتمداً على اجتهادات سابقة له في هذا المضمار.

(ش.ل. قرار رقم ٣٢٧ تاريخ ٩٧/٣/١٧ الملازم فؤاد إبراهيم/ الدولة.م.ق.إ ١٩٩٨ص٥٤٤؛ والقرار رقم ٢٠ تاريخ ٩٦/١٠/٩ العقيد ميشال جعجع/ الدولة.م.ق.إ١٩٩٨ص٢٤).

وعلى هذا الأساس قبل مجلس شورى الدولة المراجعة من ناحية الشكل.

وهنا لا بد لنا أن نتحفظ على صحة هذا الاستناد خصوصاً في حال تمَّ إسناده على الفكرة القائلة بأن الدولة تشكل شخصاً معنوياً واحداً. إذ أنه سيصطدم حتماً مع اجتهادات أخرى لمجلس شورى الدولة ومفادها بأن تقديم مذكرة ربط النزاع إلى جهة غير مختصة يمكن أن يحقق أثره في ربط نزاع بشرط أن تقدم الجهة غير المختصة بإحالتها للجهة المختصة.

(ش.ل. قرار رقم ١٦٥ تاريخ ١٩٩٨/١٢/٩ الأشقر/ بلدية بيت شباب م.ق.إ٢٠٠٣ص١٦؛ قرار رقم ٣٨١ تاريخ ١٩٩٩/٣/١٨ سليم سعادة/ الدولة م.ق.إ/٢٠٠٣ص٣٧٩).

٨- وهذا ما يعني ضمناً إنه وإذا لم تحل الجهة غير المختصة مذكرة ربط النزاع لا يكون النزاع مربوطاً أصلاً مما يستدعي الرد الشكلي للمراجعة. بالإضافة لذلك، لنفرض أن الوزارة غير المختصة لم تقم بتحقيق التزامها الذي أبرزه اجتهاد مجلس شورى الدولة المشار إليه، وتحيل مذكرة ربط النزاع للوزارة الأخرى المختصة، هنا نكون إزاء وضع غريب لا يخدم الهدف الذي أرادت تحقيقه المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة.

إن هذه المادة تفرض بأن لا ترفع المراجعة القضائية إلا بعد أن يعرض النزاع إدارياً بمقتضى الربط مع الهيئة المختصة أصلاً، حتى يتسنى لها تحديد موقفها من مطالب النزاع؛ وبالتالي، فكيف نطعن بمراجعة قضائية ضد قرار بالرفض صدر ضمناً عن جهة غير مختصة، وغير ملتزمة أصلاً ببحث المطالب المعروضة في مذكرة ربط النزاع؟

٩- إن هذا الاتجاه يتعارض مع صريح نص المادة ٦٨ من نظام مجلس شورى الدولة التي أعلنت صراحة أنه في حال عدم وجود قرار إداري فإنه ينبغي استصداره عبر مذكرة ربط النزاع توجه إلى السلطة المختصة. وبالتأكيد فإن المشترع لا يعني بذلك مجرد الشخص المعنوي العام المختص، أي الدولة أو غيرها، وإنما السلطة الإدارية المختصة بذاتها حتى ولو كانت تمثل فرعاً من فروع السلطة التنفيذية المركزية للدولة كشخص عام واحد.

(ش.ل. قرار رقم ٤٦٢ تاريخ ١٩٩٩/٤/٢١ بولس طوق/ مكتب الفاكهة.م.ق.إ٢٠٠٣ص٤٧١؛ ش.ل. قرار رقم٣٣٢/ تاريخ ٩٩/٢/١٦ أوكو/ الجامعة اللبنانية م.ق.إ٢٠٠٣ ص٣٢٨).

فيما يتعلق بالأساس

١٠-حدد مجلس الشورى عقدة النزاع في شأن الأساس وهي الإجابة على التساؤل التالي. هل يبقى التعويض مستوجباً رغم عدم قيام اللجنة بالعمل الناجم عن عدم وجودها القانوني بسبب نقل رئيسها وعدم تعيين رئيس جديد لها. وقد أجاب على هذا التساؤل الرئيسي مجلس شورى الدولة بقوله:"إن الحق القانوني بالتعويض لا ينشأ باكتمال الكيان القانوني للجنة تقسيط الديون المعنية في محافظة الجنوب. إن هذا الكيان القانوني لم يعد قائماً منذ

تعيين رئيس اللجنة في التفتيش القضائي؛ وعدم انعقادها قانوناً، وبالتالي توقفها نهائياً عن الاجتماع". وانتهى مجلس شورى الدولة بأن مطالبة المستدعي بالتعويض تكون إذاً في غير محلها. إن هذا الحق لا ينشأ قانوناً إلا بقيام اللجنة، ويسقط بالتالي بفقدان كيانها القانوني. كما إن استمرار الإدارة يدفع تعويضات للمستدعي لمدة زمنية معينة لا يرتب له حقاً مكتسباً لذلك ردت المراجعة بالأساس.

١١- ونلاحظ هنا أمرين مهمين:

الأمر الأول: نحن نتفق مع القول بأن الحق المكتسب لا يتحقق مع مخالفة القانون على نحو جوهري. لأنه كما نعلم، فإنه بمقابل حق الإدارة بإلغاء القرار غير المشروع أو استرداده خلال مهلة الطعن القضائي بالإبطال، فإنه لا يجوز لها أن تقوم بذلك بعد انتهاء المهلة كأصل عام، خصوصاً إذا كان القرار قد رتب حقاً مكتسباً. ومن ثم فإنه لا يمكن القول بشكل مطلق بأن مجرد مخالفة القانون على أي وجه من الوجوه، حتى ولو كان بمخالفة بسيطة لا يمكن أن يرتب مبدئياً أي حق مكتسب.

ولكن في القضية المعنية كان الأمر مختلفاً لأن المخالفة جسيمة لروح القانون لجهة أن الكيان القانوني ذاته للجنة تقسيط الديون لم يعد قائماً أي أن المخالفة تكاد تصل إلى حد انعدام الكيان القانوني مما يستحيل معه الإدعاء بحق مكتسب من اقتضاء أتعاب أو تعويضات صرفتها الإدارة بطريق الخطأ عن أعمال لم يقم بها المستدعي أو على أساس لجنة لم تنعقد لعدم وجودها القانوني وتوقفه.

١٢- الأمر الثاني: إن مجلس شورى الدولة لم يشر في الأساس إلى مبدأ لا أجر بدون عمل وإنما اكتفى بفكرة عدم وجود الكيان القانوني للجنة. وهذا الأساس المدلى به من المجلس في رأينا، أقل قوة من مبدأ لا أجر بدون عمل؛ خصوصاً وأن المستدعي كان قد فند فكرة توقف اللجنة مستنداً على أن فكرة التوقف ترجع لإهمال الدولة في عدم تعيين بديل.

ويسلِّم مجلس الشورى بهذا الأمر خصوصاً وأن الدولة قامت وبلجنة أخرى بتعيين البديل. لذلك نعتقد جازمين بأنه كان بإمكان مجلس الشورى أن يستند على مبدأ قانوني أقوى لرد المراجعة. وهو مبدأ لا أجر من دون عمل. إن هذا المبدأ وفي مطلق الأحوال يتناسب مع روح القانون العام، ومع طبيعة العلاقة التي تجمع بين الموظف العام في الدولة، والتي تفرض أنه لا أجر من دون عمل إلا في الحالات التي يقررها المشترع كحالة الإجازة المرضية... وحيث أن المستدعي يقر بأنه لم يكن يعمل خلال الفترة الذي يطالب بالتعويض عنها؛ وهو أصلاً موظف عام بصفته قاضياً في الدولة؛ وبالتالي فإنه لا يمكنه أن يتقاضى من الدولة أتعاباً أو أجوراً أو تعويضات عن عمل لم يقم به لأنه لو حدث ذلك لكنا إزاء إثراء بلا سبب له على حساب خزينة الدولة التي يقبض منها كموظف عام. إن أقصى ما يمكن أن يطالب به المستدعي هو المطالبة بتعويض عن عطل وضرر فقط، وليس التعويض عن عمل لم يقم به؛ لكن هذا الأمر مشكوك في تحققه من الناحية القانونية البحتة؛ إذ أنه لا يتصور وقوع الضرر الفعلي بحسبان أن القاضي هو أصلاً موظف عام يتقاضى راتبه من خزينة الدولة؛ كما أن العمل بلجنة إدارية من لجان الدولة يعتبر عملاً إضافياً احتمالياً، لا يمكنه أن يحقق ضرراً إذا ما استغني عن هذا القاضي لاحقاً.