الدراسة السادسة:

ضم خدمات الموظفين العموميين بين النص والتطبيق

الدكتور حسن عبد الرحمن معمَّر

Abstract

An employee appointed to the permanent staff subject to the pension system has the right to consolidate their prior service—whether temporary, contractual, daily, or freelance—performed in public administrations, the Lebanese University, or the Parliament, with their subsequent service for the purpose of calculating their retirement pension or end-of-service indemnity.

Several conditions must be met for this consolidation. First, the employee must have been formally appointed in public administrations, the Lebanese University, or the Parliament. This means that services rendered in other public sector entities— such as public institutions, municipalities, or independent agencies— are not eligible for consolidation.

Second, the employee must submit a request to the Ministry of Finance to consolidate their prior service, accompanied by the necessary documents.

Finally, they must pay the due pension deductions and end of service indemnity contributions to the Treasury within a maximum period of three months from the date of receiving the Ministry of Finance's approval confirming that the consolidation conditions are met and the calculation is correct.

The administration reviews the consolidation request and may either approve it and proceed with the consolidation or reject it. In case of rejection, the decision is considered an explicit and enforceable administrative ruling, which can be appealed before the Council of State.

الملخص

يحق للموظف المعيَّن في الملاك الدائم الخاضع لنظام التقاعد أن يضم خدماته السابقة التي أُدّيت في الإدارات العامة، أو الجامعة اللبنانية، أو مجلس النواب، أيًا يكن نوعها- مؤقتة، تعاقدية، يومية أو بالتعامل- إلى خدماته اللاحقة، وذلك للإستفادة منها في احتساب المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف.

يُشترط لإتمام هذا الضم توفر عدة شروط، أولها أن يكون الموظف قد عُيّن وفقًا للأصول في الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب. وهذا يعني أن الخدمات التي تؤدَّى في القطاع العام خارج هذه الجهات، مثل المؤسسات العامة، أو البلديات، أو المصالح المستقلة، لا يشملها ضم الخدمات.

أما الشرط الثاني، فهو أن يتقدم الموظف بطلب إلى وزارة المالية لضم خدماته السابقة، مرفقًا بالمستندات اللازمة.

وأخيرًا، يجب أن يُسدد إلى صندوق الخزينة المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف المستحقّين عن تلك الخدمات، وذلك خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ تبلّغه موافقة وزارة المالية على توافر شروط الضم وصحة الإحتساب.

تنظر الإدارة في طلب ضم الخدمات، ويحق لها إما الموافقة على الطلب والمباشرة بإجراءات الضم، وإما رفضه. وفي حال الرفض، يُعتبر قرارها قرارًا إداريًا صريحًا ونافذًا، يقبل الطعن به أمام مجلس شورى الدولة.

المقدمة

إن الهدف الأساسي من ضم الموظف لخدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة، هو استفادته منها عند احتساب المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف. في المبدأ، لا يحق للموظف ضم خدمات سابقة إلى خدمات لاحقة إلا إذا وجد نص صريح يعطيه هذا الحق، وعلى أن يتقيد بالشروط التي يفرضها هذا النص للضم وفي ضوء الأحكام المرعية الإجراء[1].

بعد مراجعة النصوص المتعلقة بضم الخدمات، نجد أن البند 2 من المادة 13 من المرسوم الإشتراعي رقم 47 تاريخ 29-6-1983 (نظام التقاعد والصرف من الخدمة) ينص على ما يلي: «يحق للموظف التابع لملاك دائم غير خاضع لشرعة التقاعد والمنقول إلى وظيفة تابعة لملاك دائم خاضع لشرعة التقاعد، أن يطلب، خلال شهر من تاريخ مباشرته العمل في وظيفته الجديدة، ضم خدماته السابقة في الملاك الدائم غير الخاضع لشرعة التقاعد، إلى خدماته الجديدة».

ونجد أيضًا المادة 48 منه تنص على ما يلي: «إن الموظف الذي صرف بسبب غير تأديبي وتقاضى عن خدماته تعويض الصرف، يحق له في حالة إعادته إلى الوظيفة، أن يطلب إدخال هذه الخدمات في حساب معاشه أو تعويضه الجديد، شرط أن يتقدم بطلبه في مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إستئناف الخدمة، وأن يعيد التعويض الذي قبضه إلى الخزينة. وإذا لم يقدم الموظف الطلب في المهلة المذكورة، أعطي عند صرفه ثانية تعويض صرف جديد أو معاش تقاعد تعتمد في حسابه خدماته الأخيرة دون سواها. وإذا كان الموظف لم يقبض تعويض الصرف عن خدماته السابقة، وكان مستحقًا له في حينه، ضمت خدماته السابقة حكمًا إلى خدماته اللاحقة».

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 288 تاريخ 17-1-1996، يحيى طبارة ضد بلدية بيروت، مجلة القضاء الإداري،1997، ص. 368.

وتنص المادة 49 منه على ما يلي: «للموظف المستقيل الذي يعاد إلى الوظيفة، الحق في أن يضم خدماته السابقة إلى خدماته الجديدة شرط أن يطلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ استئنافه الخدمة، وأن يعيد إلى الخزينة المحسومات التقاعدية التي تناولها عن خدماته القديمة. وإذا كان لم يسترجع هذه المحسومات، وكان يستحقها في حينه، ضمت خدماته السابقة حكمًا إلى خدماته اللاحقة. لا يستفيد من أحكام هذه المادة الموظف المعتبر مستقيلًا».

وتنص المادة التاسعة من القانون رقم 717 تاريخ 5-11-1998 وتعديلاته على ما يلي:

«**أولًا:** مع مراعاة أحكام وأنظمة الموظفين، يحق للموظف الذي عين أو يعين في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد، ضم خدماته السابقة لهذا التعيين في الإدارات العامة أو في الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب، مهما كان نوعها، مؤقتة أو تعاقدية أو يومية أو بالتعامل إلى خدماته اللاحقة في هذه الملاكات ضمن الشروط الآتية:

1- أن يكون في الخدمة الفعلية بتاريخ صدور هذا القانون أو بعد هذا التاريخ.

2- أن يكون قد سبق وعين وفقًا للأصول، قبل التعيين في الملاك الدائم، في إحدى الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب.

3- أن يتقدم إلى وزارة المالية بطلب لضم خدماته السابقة مرفقًا بالمستندات الثبوتية اللازمة.

4- أن يؤدي إلى صندوق الخزينة المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف عن تلك الخدمات خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغه موافقة وزارة المالية على توافر شروط ضم تلك الخدمات وصحة الإحتساب».

وقد إستقر الإجتهاد على اعتبار أن القانون رقم 98/717 هو نص خاص، يرعى حالات ضم الخدمات مهما كان نوعها، وإن القول بأن موضوع ضم الخدمات إنما تنظمه مواد المرسوم الإشتراعي رقم 83/47، من شأنه أن يعطل تطبيق قانون خاص صدر بتاريخ لاحق يتناول عملية ضم الخدمات السابقة، بحيث منح الحق في طلب ضم الخدمات بشكل مطلق لكل موظف عين قبل تاريخ صدوره في إحدى الملاكات الدائمة. وما يؤكد هذا الأمر أن الفقرة 2 من المادة التاسعة من القانون رقم 97/717 وتعديلاته تناولت بصورة صريحة وواضحة

الموظف الذي يعين في الملاك الدائم، في إحدى الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب...[1].

تجدر الإشارة إلى أن المادة التاسعة المذكورة أعلاه حددت نطاق الخدمات التي يمكن ضمها بحيث اقتصرت على تلك المؤداة في الإدارات العامة، أو الجامعة اللبنانية، أو مجلس النواب. وعليه، فإن كل الخدمات التي ستُذكر في هذا البحث ستقتصر فقط على الخدمات المقدمة في هذه الجهات الثلاث، ولن تشمل أي خدمات أخرى أُديت في مؤسسات عامة أو بلديات أو مصالح مستقلة، على الرغم من اندراجها ضمن القطاع العام.

إشكالية البحث:

إن دراسة هذا الموضوع يتطلب منا تحديد ما إذا كان يحق للموظف ضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة في كل الأحوال.

للإجابة على هذه الإشكالية، لا بد من الإجابة على الأسئلة التالية:

1- ما هي الشروط المتوجب توافرها لضم الخدمات؟

2- هل من إجراءات تقع على عاتق الموظف القيام بها لضم خدماته؟

3- هل يمكن الطعن بقرار الإدارة الذي يقضي برفض ضم الخدمات؟

4- هل أن قرارات مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة بشأن ضم الخدمات؟

للإجابة على هذه الأسئلة لا بد من دراسة البحث وفقًا لفصلين:

الفصل الأول: الشروط المتوجب توافرها لضم خدمات الموظفين العموميين

الفصل الثاني: حدود السلطة الصالحة في اتخاذ القرار اللازم بضم الخدمات

الفصل الأول: الشروط المتوجب توافرها لضم خدمات الموظفين العموميين

لا يحق للموظف ضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة إلا إذا وجد نص صريح يعطيه هذا الحق وعلى أن يتقيد بالشروط التي يفرضها هذا النص للضم، وهذا ما استقر عليه إجتهاد

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 393 تاريخ 4-4-2006، الياس طراد ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

مجلس شورى الدولة[1]. وقد حددت المادة التاسعة من القانون رقم 717 تاريخ 5-11-1998 وتعديلاته أربعة شروط لضم الخدمات السابقة للموظف، مهما كان نوعها مؤقتة أو تعاقدية أو يومية أو بالتعامل، إلى خدماته اللاحقة في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد، في حال كانت خدماته السابقة مؤداة في الإدارات العامة أو في الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب. وهذه الشروط هي التالية:

1- أن يكون في الخدمة الفعلية بتاريخ صدور هذا القانون أو بعد هذا التاريخ.

2- أن يكون قد سبق وعين وفقًا للأصول قبل التعيين في الملاك الدائم، في إحدى الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب.

3- أن يتقدم إلى وزارة المالية بطلب ضم خدماته السابقة مرفقًا بالمستندات الثبوتية اللازمة.

4- أن يؤدي إلى صندوق الخزينة، المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف عن تلك الخدمات خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغه موافقة وزارة المالية على توافر شروط ضم تلك الخدمات وصحة الإحتساب.

يتضح مما سبق وجود مجموعة من الشروط الأساسية التي يجب توافرها لكي يتمكن الموظف من ضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة، سنتناول هذه الشروط بالتفصيل في المبحث الأول. بالإضافة إلى ذلك، توجد إجراءات محددة يتعين على الموظف اتباعها للاستفادة من عملية ضم الخدمات، وهو ما سيكون محور دراستنا في المبحث الثاني.

▪ المبحث الأول: الشروط المتعلقة بطبيعة الخدمات السابقة

المبدأ العام هو أنه لا يحق للموظف ضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة إلا إذا وجد نص صريح يعطيه هذا الحق، وعلى أن يتقيد بالشروط التي يفرضها هذا النص للضم وفي ضوء الأحكام المرعية الإجراء[2].

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 304 تاريخ 15-1-2008، صلاح علم الدين ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 288 تاريخ 17-1-1996، يحيى طبارة ضد بلدية بيروت، مجلة القضاء الإداري، 1997، ص. 368.

وقد اعتبر الإجتهاد أن القول بأن النظام العام لضم الخدمات التي ينظمه المرسوم الإشتراعي رقم 83/47 هو الواجب التطبيق دون سواه، من شأنه أن يعطل تطبيق قانون خاص صدر بتاريخ لاحق، يتناول عملية ضم الخدمات السابقة. فالمادة التاسعة من القانون 98/717 وتعديلاته جاءت شاملة لجميع الخدمات مهما كان نوعها مؤقتة أو تعاقدية أو يومية أو بالتعامل[1]. وبالتالي إن مفعول هذه المادة لا يقتصر على نوع معين من أنواع التعيين- موظفيين مؤقتين أو متعاقدين أو أجراء- بل جاء مطلقًا وتناول صراحة الموظف الذي عين في ملاك دائم أيضًا[2]. وليس إيراده لبعض الأشكال من الخدمة إلا على سبيل المثال لا الحصر[3]. وتجدر الإشارة إلى أن الخدمات السابقة التي يمكن ضمها يجب أن تكون ذات طبيعة وظيفية. فعلى الرغم من أن المادة التاسعة من القانون المذكور أعلاه قد أرست مبدأ الضم بشكل شامل ومطلق للخدمات الوظيفية التي لم تكن قابلة للضم استنادًا إلى النصوص القانونية السابقة، إلا أن ذلك لا يشمل الخدمات غير المرتبطة بصفة وظيفية. مثال على ذلك، الخدمات التي تُقدم بهدف الحصول لاحقًا على شهادة كفاءة تؤهل حاملها للتعيين في وظيفة معينة ضمن إحدى الملاكات الدائمة[4].

نظرًا لأهمية هذا الموضوع وتفاصيله الدقيقة، سنسلط الضوء على مختلف الحالات الوظيفية التي قد يمر بها الموظف خلال خدمته السابقة، وذلك عبر مطلبين. سيتناول المطلب الأول دراسة الخدمات المؤقتة، أو تلك التي أُديت خلال فترة التمرين، أو بعد بلوغ السن القانونية. أما المطلب الثاني، فسيخصص لدراسة حالة الوضع في الإستيداع أو خارج الملاك أو التخصص في الخارج أو حالة الموظف المستقيل.

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 359 تاريخ 7-2-2008، عصام سلمان ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 463 تاريخ 18-3-2008، سمير جلول ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 2005/75-2006 تاريخ 20-10-2005، جوزف القزي ضد الدولة - وزارة المالية، غير منشور.

[4] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 64 تاريخ 23-10-2012، جورج يزبك ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

المطلب الأول: الخدمات المؤقتة أو المؤداة خلال فترة التمرين أو بعد بلوغ السن القانونية

أولًا: بالنسبة للخدمات المؤقتة، في المبدأ لا تضم الخدمات السابقة إلى الخدمات الدائمة اللاحقة إلا بموجب نص صريح في القانون، مما يقطع كل صلة بين الخدمة في وضعية مؤقتة (كالملاك المؤقت أو الأجير المياوم) والخدمة في الملاك الدائم[1]. وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القرارات الصادرة عنه أن الأحكام المتعلقة بالموظفين المؤقتين (المواد 74 إلى 84 من المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 12-6-59- نظام الموظفين) وكذلك الأحكام المتعلقة بضم الخدمات الواردة في نظام التقاعد والصرف من الخدمة (المرسوم الإشتراعي رقم 113 تاريخ 12-6-59) لم تنص على إمكانية ضم الخدمات السابقة للتعيين في الملاك المؤقت إلى الخدمات اللاحقة لهذا التعيين[2].

واستثناءً على هذا الأصل، نص المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته حيث جاء مطلقًا شاملًا لضم أي خدمة سابقة أتمها الموظف في الملاك الدائم، ولم يستثن من أحكامه أي نوع من الخدمات الوظيفية بدليل إستعمال المشرع لعبارة مهما كان نوعها، إذ لو أراد العكس أي لو شاء الاستثناء لفعل ذلك، وليس إيراده لبعض الأشكال من الخدمات إلا على سبيل المثال لا الحصر. وبالتالي يكون المشترع قد أجاز للموظفين ضم خدمات ذات صفة مؤقتة أو يومية أو تعاقدية إلى الخدمات الدائمة[3].

ثانيًا: بالنسبة للخدمة العسكرية (خدمة العلم)، فهي تدخل ضمن إطار التنشئة العسكرية للمدنيين من قبل قيادة الجيش ويسرحوا في نهايتها (الفقرة 3 من المادة 130 من قانون الدفاع الوطني). وقد اعتبر الإجتهاد أن دورة التنشئة هذه لا تدخل ضمن الخدمات الفعلية القابلة

---

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 288 تاريخ 17-1-1996، يحيى طبارة ضد بلدية بيروت، مجلة القضاء الإداري، 1997، ص. 368.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 230 تاريخ 18-1-1995، ألبير صوايا ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 1996، ص. 233.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 624 تاريخ 11-6-2008، الدكتور سامي صالح ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

للضم إلى خدمات لاحقة لكونها لا تنتمي إلى مهام وظيفية أداها الموظف في ملاك الجيش أو في إطار وظيفي آخر[1].

ثالثًا: بالنسبة للخدمات المؤداة خلال فترة التمرين، لا تعتبر من ضمن الخدمات القابلة للضم في حال عدم تثبيت الموظف عند إنتهاء فترة التمرين. وفي هذا الإطار اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القضايا الناظر بها أن الموظفة المتوفية كانت حتى تاريخ وفاتها في فترة التمرين ولم تثبت في وظيفة مدرس في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي لكونها لم تكن قد أنهت الدورة التدريبية في دور المعلمين والمعلمات والتي مدتها سنتان والتي على ضوء نتيجتها فيها يتقرر إما تعيينها في الملاك بوظيفة مدرس في حال نجاحها وإما صرفها من الخدمة في حال رسوبها في هذه الدورة. وبالتالي إن خدمات الأخيرة التي أدتها كمدرسة متمرنة لا تعتبر خدمات ثابتة في الملاك، الأمر الذي يستتبع رد المراجعة لعدم قانونيتها[2].

رابعًا: بالنسبة للخدمات المؤداة بعد التقاعد، نصت المادة 68 من نظام الموظفين العموميين في البند الرابع منها على أن الموظف المنتهية خدمته بسبب بلوغ السن القانونية أو قضائه في الخدمة المدة القانونية ينقطع حكمًا عن العمل، وإذا استمر في العمل لا يترتب له أي أجر أو راتب أو تعويض أو بدل أتعاب عن الخدمات التي يؤديها بعد بلوغه حد السن أو حد المدة القانونية للخدمة ويتعرض للملاحقة الجزائية. كما أن البند الخامس من المادة نفسها يحرم التعاقد مع الموظف المحال على التقاعد بسبب بلوغه السن القانونية أو قضائه المدة القصوى لنهاية الخدمة[3].

خامسًا: بالنسبة للخدمات المؤداة في الجامعة اللبنانية، إن الفقرة الأولى من المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته نصت صراحة على ضم الخدمات السابقة في الجامعة اللبنانية، مهما كان نوعها: مؤقتة أو تعاقدية أو يومية أو بالتعامل، إلى الخدمات اللاحقة في

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 248 تاريخ 18-12-2017، الدكتور ع.ح. ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 244 تاريخ 14-1-2016، جان الياس درغام بصفته الولي الجبري على ولديه ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 610 تاريخ 2-7-2002، إميل الحلو ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2005، ص. 1014.

الملاكات. وقد اعتبر الإجتهاد أن هذا النص يشمل أيضًا الخدمات التي أداها الموظف كمتعاقد متفرغ في الجامعة اللبنانية إلى خدماته في الملاكات الدائمة في الإدارات العامة[1]. أما بالنسبة لنصاب التدريس لاحتساب عدد ساعات المتعاقد في الجامعة اللبنانية[2]، فقد اعتبر مجلس شورى الدولة أنه عملًا بالمذكرة الصادرة عن وزير المالية برقم 687/ص1 تاريخ 1-5-2007 فإن ضم الخدمات للمتعاقدين بالساعة في الجامعة اللبنانية تتم إستنادًا إلى نصاب تدريس سنوي يعادل 225 ساعة. وبالتالي عندما يكون نصاب التدريس السنوي للأستاذ أقل من 225 ساعة فإن خدمته الفعلية العائدة لهذا النصاب يجب أن تحسب على أساس النسبة ما بين ساعات التدريس الفعلية ونصاب ال 225 ساعة[3].

سادسًا: بالنسبة للخدمات المؤداة في معهد المعلمين، اعتبر مجلس شورى الدولة أن الفترة التي يقضيها الطالب الموظف في معهد المعلمين العالي هي من الخدمات التي ينبغي ضمها إلى الخدمات اللاحقة في الملاكات الدائمة[4]. وقد استقر الإجتهاد على اعتبار أن التحاق المدرسين بمعهد المعلمين العالي وتقاضيهم منحة للطلاب الموظفين تزيد عن المنحة المخصصة للطلاب غير الموظفين، لا يعتبر انقطاعًا عن الوظيفة يؤدي إلى اعتبارهم مستقيلين من الخدمة، وبالتالي إن الفترة التي يقضونها في المعهد تعتبر من الخدمات الفعلية في الوظيفة[5]. أما في حال تقاضيهم منحة إعاشة وليس راتبًا خاضعًا للمحسومات التقاعدية، فعندئذٍ تعتبر هذه الخدمات غير قابلة للضم.

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 242 تاريخ 13-2-2006، جان معكرون ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 248 تاريخ 18-12-2017، الدكتور ع.ح. ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 284 تاريخ 2-1-2018، الدكتور ع.ق. ضد الدولة- وزارة المالية - الجامعة اللبنانية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[4] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 577 تاريخ 15-6-2010، جواد نظام ضد الدولة- وزارة المالية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[5] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 318 تاريخ 28-2-2007، نزيه يمين ضد الدولة، أيضًا القرار رقم 306 تاريخ 1-3-2006، ميشال عبد المسيح ضد الدولة- وزارة التربية، منشورين على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

المطلب الثاني: الوضع في الإستيداع أو خارج الملاك أو التخصص في الخارج أو حالة الموظف المستقيل

أولًا: فيما خص الوضع في الإستيداع، إن نص المادة 52 من نظام الموظفين العموميين صريح بهذا الشأن، حيث اعتبر أن الموظف الموضوع بالإستيداع ينقطع عنه راتبه ويفقد حقه في التدرج وحساب التقاعد طيلة المدة التي يقضيها خارج الملاك. وقد اعتبر الإجتهاد أن عدم قبض الموظف أي راتب عن أي مدة زمنية، يطلب ضمها إلى خدماته، يعتبر إنقطاعًا عن العمل ويكون وضعه مثل وضع الموظف الموضوع في الإستيداع[1].

ثانيًا: بالنسبة للوضع المؤقت خارج الملاك، حددت المادة 50 من نظام الموظفين العموميين هذا الأمر، إذ اعتبرت في البند 2 منها على أنه ينقطع الموظف الموضوع مؤقتًا خارج الملاك عن تقاضي رواتبه، ويحتفظ بحقه في التدرج في ملاكه وبحقه في التقاعد أو تعويض الصرف. وهذا ما استقر عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة حيث اعتبر أن الوضع خارج الملاك يترتب عنه فقط عدم قبض الموظف الموضوع مؤقتًا خارج الملاك لراتبه وتعويضاته الوظيفية من ملاكه الأساسي، على أن تبقى سنوات خدماته في ملاكه الأصلي التي يعود إليها بالدرجة التي كان من المفترض أن يكون فيها، فيما لو استمر بالخدمة في ملاكه الأصلي، وإن الحق بضم هذه الخدمات يبقى قائمًا طالما أنه كان يدفع عنها المحسومات التقاعدية (المادة 7 الفقرة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 83/47 (نظام التقاعد والصرف من الخدمة)[2].

ثالثًا: بالنسبة للتخصص في الخارج، فقد أرسى الإجتهاد الإداري قاعدة عامة مفادها أن قاعدة ضم الخدمات التي أجازها المشرع في المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته لا تطبق إلا بالنسبة لفترات زمنية تم خلالها تأدية الخدمات الوظيفية بصورة فعلية، إذ إن الضم لا يشمل إلا الخدمات التي أديت فعليًا في إطار ممارسة وظيفة محددة، ولا يشمل الفترات التي لم تمارس فيها أي مهام وظيفية حتى وإن كانت تلك الفترات الزمنية قد حصلت لدواعٍ وظيفية

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 600 تاريخ 4-5-1966، خليل حيدر ضد الدولة اللبنانية، المجموعة الإدارية، 1966، ص. 153.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 149 تاريخ 27-1-2000، الدكتور عبد الأمير شمس الدين ضد الدولة- وزارة التربية الوطنية والشباب والرياضة، مجلة القضاء الإداري، 2003، ص. 265.

كالحصول على شهادة تخصص بغية تبوء مركز وظيفي معين في المستقبل، أو بغية الحصول لاحقًا على شهادة كفاءة تؤهل حائزها التعيين بوظيفة معينة في إحدى الملاكات الدائمة[1]. وبالتالي إن فترة تخصص الموظف في الخارج غير قابلة لضمها إلى خدماته اللاحقة[2].

رابعًا: بالنسبة للموظف المستقيل، إن المادة 49 من المرسوم الإشتراعي رقم 47 تاريخ 29-6-1983 (نظام التقاعد والصرف من الخدمة) أجازت ضم خدمات الموظف المستقيل إلى خدماته اللاحقة شرط تطبيق باقي الشروط المنصوص عليها، حيث اعتبرت أنه: «للموظف المستقيل الذي يعاد إلى الوظيفة، الحق في أن يضم خدماته السابقة إلى خدماته الجديدة شرط أن يطلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إستئنافه الخدمة، وأن يعيد إلى الخزينة المحسومات التقاعدية التي تناولها عن خدماته القديمة. وإذا كان لم يسترجع هذه المحسومات، وكان يستحقها في حينه، ضمت خدماته السابقة حكمًا إلى خدماته اللاحقة».

خامسًا: بالنسبة للموظف المعتبر مستقيلًا، إن المبدأ العام هو عدم استفادة الموظف المعتبر مستقيلًا من أحكام المادة 49 من نظام التقاعد والصرف من الخدمة، بحيث اقتصرت أحكامها على الموظف الذي استقال من وظيفته ثم عاد إليها[3].

إلا أن الإجتهاد اعتبر أن القول بأن النظام العام لضم الخدمات التي تنظمه المادة 49 المذكورة هو الواجب التطبيق دون سواه، من شأنه أن يعطل تطبيق قانون خاص صدر بتاريخ لاحق يتناول عملية ضم الخدمات السابقة، ولو كان المشرع يرغب في الإبقاء على تطبيق المادة 49 المشار إليها لما كان أقدم على إقرار القانون الخاص والإستثنائي رقم 717 تاريخ 5-11-1998[4]. وبالتالي تجلت نية المشرع في إحلال أحكام أكثر تساهلًا بشأن ضم

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 328 تاريخ 10-1-2019، أ.ص. ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 62 تاريخ 23-10-2013، وداد زيتوني ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 2000/158 تاريخ 8-2-2000، سامي الحسامي ضد الدولة- وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري، 2003، ص. 283.

[4] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 543 تاريخ 28-5-2007، الدكتور فيغان العلم ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb، أيضًا مجلس القضايا لدى مجلس شورى الدولة، القرار رقم 636 تاريخ 12-7-2001، مجلة القضاء الإداري، 2004، ص. 988.

الخدمات مكان الأحكام التي كانت سارية المفعول، لتشمل جميع أنواع الخدمات السابقة، ولم تشترط عدم كون الموظف قد اعتبر مستقيلًا من الخدمة لتمكينه من ضم خدماته[1].

وبما أن ما يؤكد هذ الأمر أن البند 2 من المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته تناول بصورة صريحة وواضحة الموظف الذي يعين في الملاك الدائم حيث نص على ما يلي: "أن يكون قد سبق وعين وفقًا للأصول قبل التعيين في الملاك الدائم في إحدى الإدارات العامة أو الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب..."[2].

▪ المبحث الثاني: الإجراءات المتوجبة على الموظف لضم خدماته

بعد استيفاء الشروط المطلوبة لضم الخدمات، يتعين على الموظف اتخاذ خطوات إجرائية محددة، تتضمن تقديم طلب إلى وزارة المالية مرفقاً بالمستندات الثبوتية اللازمة، وتأدية المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف إلى صندوق الخزينة، وذلك إستنادًا إلى الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة التاسعة من القانون رقم 98/717[3].

لتسليط الضوء بشكل أعمق على هذه الإجراءات، سنتناول هذا الموضوع من خلال مطلبين. سيخصص المطلب الأول لبحث ضرورة تقديم طلب إلى وزارة المالية، بينما سيركز المطلب الثاني على دراسة إلزامية دفع المحسومات التقاعدية المتوجبة.

المطلب الأول: تقديم طلب إلى وزارة المالية

بالنسبة لتقديم الطلب، إن طلب ضم الخدمات يجب أن يُقدَّم إلى وزارة المالية، حيث نصت المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته، من جملة ما نصت عليه، أن يكون الموظف قد تقدم... إلى وزارة المالية بطلب لضم خدماته السابقة مرفقًا بالمستندات

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 419 تاريخ 19-4-2006، الدكتور أمين جرادة ضد الدولة- وزارة المالية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 136 تاريخ 5-12-2006، العقيد راغب دياب ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 719 تاريخ 27-9-2007، وليد حمية ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

الثبوتية اللازمة[1]. علمًا أن طلب ضم الخدمات الذي يُقدَّم إلى وزارة المالية، لا يشكل مذكرة ربط نزاع، لأنه يعتبر جزءًا من معاملة إدارية نص عليها المشترع دون أن يفرض إنجازها في مهلة معينة ودون أن يعطي عدم إنجازها أي معنى قانوني[2].

أما بالنسبة لتاريخ تقديم الطلب، هل من تاريخ محدد يوجب تقديم طلب ضم الخدمات عند توافر شروطه؟ اعتبر الإجتهاد أن أحكام المادة التاسعة من القانون 98/717 وتعديلاته جاءت عامة شاملة ومطلقة ولم تحدد مهلة زمنية بشأن طلب ضم الخدمات السابقة للتعيين في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد مهما كان نوعها، ولا يصح تفسير عبارة "مع مراعاة أحكام أنظمة الموظفين" بأنه يؤدي إلى تطبيق تلك الأحكام إلا بالقدر الذي تأتلف فيه مع أحكام المادة التاسعة من القانون 98/717 التي عبر المشرع فيها صراحة عن إرادته في إلغاء جميع القيود التي كانت تحول دون ضم الخدمات[3].

أما بالنسبة لمهلة مرور الزمن العشري لسقوط الحق، فإن هذه المهلة لا تسري إلا من تاريخ تصفية علاقة الموظف بالإدارة أو عند التقاضي نتيجة رفض ضم هذه الخدمات[4]. فطالما أن الموظف لا يزال في الخدمة، لا تسري هذه المهلة حتى ولو أُلحق الموظف في إدارة أخرى على اعتبار ان وضعيته الوظيفية تتجدد وتستمر[5].

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 354 تاريخ 11-2-2020، ي.ح. ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 463 تاريخ 18-3-2008، سمير جلول ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 243 تاريخ 18-1-2010، الدكتور علي كركي ضد الدولة- الجامعة اللبنانية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[4] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 505 تاريخ 8-4-2008، محمد الكنج ورفاقه ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[5] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 248 تاريخ 18-12-2017، الدكتور ع.ح. ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

ومن المهم التمييز بين مهلة تقديم طلب الضم ومهلة دفع المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف، والتي حُددت بثلاثة أشهر. فالمهلة الأخيرة تبقى معلقة حتى تاريخ إبلاغ الموظف موافقة وزارة المالية على توافر شروط ضم تلك الخدمات وصحة الإحتساب[1].

المطلب الثاني: دفع المحسومات التقاعدية المتوجبة

إن المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته إشترطت في الفقرة الرابعة منها، فيما إشترطته، أن يؤدي الموظف إلى صندوق الخزينة المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف، مما يعني أن حق طلب ضم الخدمات يشمل الموظف المعين في ملاك دائم، باعتباره يخضع لدفع المحسومات التقاعدية، كما يشمل أيضًا الموظف المؤقت أو المتعاقد أو الأجير الذي يستفيد من تعويض الصرف بنهاية خدمته ولا يخضع لشرعة التقاعد ولا يدفع بالتالي محسومات تقاعدية عن رواتبه أو أجوره[2]. أي إن قبض تعويض الصرف عن الخدمة، لا يُسقط حق الموظف بضم خدماته، طالما أن النص القانوني يوجب إعادة ما يكون قبضه إلى صندوق الخزينة.

يتوجب على الموظف خلال مهلة ثلاثة أشهر أن يدفع إلى صندوق الخزينة في وزارة المالية المحسومات التقاعدية أو تعويض الصرف المتوجب عن الخدمات المطلوب ضمها. إلا أن هذه المهلة تبقى معلّقة حتى تاريخ إبلاغ الموظف موافقة وزارة المالية على توافر شروط ضم تلك الخدمات وصحة الإحتساب[3]. وفي حال لم تصرف للموظف أي محسومات تقاعدية عن خدماته السابقة، فلا يتوجب عليه هذا الشرط، ويكون له الحق بضم خدماته السابقة إلى خدماته اللاحقة[4].

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 543 تاريخ 28-5-2007، الدكتور فيغان العلم ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 371 تاريخ 25-2-2002، العميد الركن المتقاعد شحادة المعلوف ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2005، ص. 499.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 624 تاريخ 11-6-2008، الدكتور سامي صالح ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[4] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 136 تاريخ 5-12-2006، العقيد راغب دياب ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

تجدر الإشارة إلى أنه باستطاعة الموظف تقديم طلب تقسيط المحسومات التقاعدية المتوجبة من جراء ضم الخدمات، وذلك إستناداً إلى المادة الأولى من القرار الصادر عن وزير المالية رقم 527 تاريخ 1-6-1999، التي حددت شرطين للإستفادة من التقسيط، وهما:

1- أن يبادر الموظف إلى تقديم طلب تقسيط المحسومات التقاعدية إلى مديرية الصرفيات في وزارة المالية.

2- أن يتقدم بالطلب خلال مهلة أسبوع من تاريخ تبلغه موافقة وزارة المالية على ضم خدماته.

عندها تحدد مديرية الصرفيات قيمة القسط الشهري للموظف على ألا يقل عن ثلث راتبه الأساسي غير الصافي، بحيث يتم حسم هذا القسط من راتبه الذي يتقاضاه خلال وجوده في الخدمة. أما إذا انتهت خدماته لبلوغه السن القانونية أو لأي سبب آخر، فيصبح ما تبقى من أقساط مترتبًا دفعة واحدة قبل تصفية حقوقه المالية إذا اختار المعاش التقاعدي، أما إذا اختار تعويض الصرف فيستوفى الرصيد منه عند تصفيته وصرفه.

الفصل الثاني: حدود السلطة الصالحة في اتخاذ القرار اللازم بضم الخدمات

بعد أن تناولنا في الفصل الأول الشروط الواجب توافرها لضم خدمات الموظفين العموميين، يثور هنا تساؤل أساسي: هل تلتزم الإدارة بضم خدمات الموظف تلقائيًا عند استيفاء هذه الشروط؟ أم أن لديها سلطة تقديرية تخولها قبول الطلب أو رفضه؟

ويتفرع عن ذلك سؤال آخر: في حال رفض طلب ضم الخدمات، هل يحق للموظف اللجوء إلى مجلس شورى الدولة للطعن في قرار الإدارة هذا؟

أما التساؤل الثالث المطروح، فهو: في حال تبين لمجلس شورى الدولة أن الموظف يستوفي الشروط اللازمة لضم الخدمات وأبطل قرار الإدارة الرافض لضم الخدمات وقضى بتسوية الوضع الوظيفي للموظف على هذا الأساس[1]، ما مدى إلزامية قرار مجلس شورى الدولة بهذا الشأن؟

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 267 تاريخ 12-1-2015، أحمد علي طفيلي ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

للإجابة على هذه التساؤلات، سنقوم بدراسة قرار الإدارة بشأن طلب ضم الخدمات في المبحث الأول، ثم سنتناول حق الموظف في الطعن بقرار الرفض في المبحث الثاني.

▪ المبحث الأول: البت بطلب ضم الخدمات

عند النظر في طلب ضم الخدمات، يمكن للإدارة أن تتخذ أحد مسارين: الأول هو الموافقة على الطلب والمباشرة بإجراءات ضم الخدمات، والثاني هو رفض هذا الطلب. فعلى سبيل المثال إن تعيين الموظف في إدارة من إدارات الدولة هي غير الإدارة التي ينتمي إليها وإلتحاقه بها ليس هو سوى نقل ضمني من إدارة إلى أخرى[1]. فإذا رفضت الإدارة ضم الخدمات الأولى للموظف يكون قرارها مبنيًا على واقعة مغلوطة وبالتالي مخالفًا للقانون[2].

لتوضيح هذه المسألة بشكل أفضل، سنتناول الاحتمالين الرئيسيين اللذين يمكن أن تتخذهما الإدارة عند تلقي طلب ضم الخدمات. سنبحث في المطلب الأول حالة الموافقة على ضم الخدمات، بينما سنخصص المطلب الثاني لدراسة حالة رفض طلب ضم الخدمات.

المطلب الأول: ضم الخدمات بصورة حكمية

إن الموظف الذي يعين في إدارة من إدارات الدولة، خاضعة لشرعة التقاعد، وينقل بعد ذلك من ملاكه إلى ملاك آخر خاضع أيضًا لشرعة التقاعد لا موجب عليه أن يطلب ضم خدماته الخاضعة كلها لشرعة التقاعد لأن هذه الخدمات يجب أن تضم حكمًا وأن هذا الضم يجب أن يتم عفوًا من قبل الإدارة، وعلى الإدارة المختصة أن تقوم بإجراءات ضم الخدمات عند احتساب معاش التقاعد وتعويض الصرف، ولا يسري عليه مرور الزمن العشري إلا من تاريخ تصفية علاقة الموظف

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 2 تاريخ 3-1-1961، باسيل يوسف خليل ضد الدولة اللبنانية- وزارتي المالية والبرق والبريد والهاتف، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 99 تاريخ 12-11-2002، العميد جان يوسف مخايل ضد الدولة- وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري، 2007، ص. 217.

بالإدارة العامة[1]، إما عند إنتهاء الخدمة وإما عند التقاضي نتيجة رفض ضم هذه الخدمات[2].

وفي هذا الإطار إستقر إجتهاد مجلس شورى الدولة على اعتبار أن إلتحاق المدرسين بمعهد المعلمين العالي وتقاضيهم منحة للطلاب الموظفين تزيد عن المنحة المخصصة للطلاب غير الموظفين، لا يعتبر إنقطاعًا عن الوظيفة، وبالتالي إن الفترة التي يقضونها في المعهد تعتبر من الخدمات الفعلية[3]. كما واستقر أيضًا على اعتبار أن نقل الموظف من سلك إلى آخر يحفظ له كامل حقوقه في الترقي والترفيع وضم الخدمات باعتباره إستمرارًا للعمل الوظيفي[4].

أما فيما خص الموظف المستقيل الذي يُعاد إلى الوظيفة، فإن خدماته السابقة تُضم حكمًا إلى خدماته اللاحقة في حال لم يسترجع المحسومات التقاعدية وكان يستحقها في حينها، أما في حال حصوله على المحسومات التقاعدية فله الحق، وفقًا للمادة 49 من المرسوم الإشتراعي رقم 47 تاريخ 29-6-1983، في أن يضم خدماته السابقة إلى خدماته الجديدة شرط أن يطلب ذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إستئنافه الخدمة، وأن يعيد إلى الخزينة المحسومات التقاعدية التي استرجعها عن خدماته السابقة.

المطلب الثاني: قرار الإدارة برفض ضم الخدمات

عندما يتبين للإدارة أن شروط ضم الخدمات غير متوافرة، فإنها تُصدر القرار اللازم الذي يقضي برفض طلب ضم الخدمات. وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القرارات الصادرة عنه أن المستدعية تطلب إبطال القرار الصادر عن مدير الصرفيات برقم 2012/40906

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 99 تاريخ 12-11-2002، العميد جان يوسف مخايل ضد الدولة- وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري، 2007، ص. 217.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 290 تاريخ 23-2-2006، فارس أبوسمرة ضد الدولة- وزارة المالية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb، أيضًا القرار رقم 20 تاريخ 9-10-1996، العقيد ميشال جعجع ضد الدولة- وزارة المالية، مجلة القضاء الإداري، 1998، ص. 24.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 505 تاريخ 8-4-2008، محمد الكنج ورفاقه ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[4] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 1084 تاريخ 5-12-1962، ابراهيم داغر ضد الدولة - وزارة الداخلية، المجموعة الإدارية، 1963، ص. 59.

تاريخ 2-6-2015 والمتضمن رفض ضم فترة إلتحاقها في كلية التربية إلى خدماتها اللاحقة في ملاك الجامعة اللبنانية. وبعد أن عرض الشروط اللازمة لضم الخدمات المنصوص عليها في المادة التاسعة من القانون رقم 98/717، اعتبر أن السنوات التي أمضتها المستدعية في كلية التربية ليست من الخدمات التي يمكن ضمها وفقًا لأحكام المادة التاسعة المذكورة، على الرغم من أن نص المادة التاسعة جاء مطلقًا شاملًا لضم أي خدمة سابقة أتمها الموظف في الملاك الدائم. وتوصَّل إلى اعتبار أن الشروط اللازمة لضم خدمات المستدعية موضوع الدعوى غير متوافرة وبالتالي إن القرار المطعون فيه يستند إلى أساس قانوني يبرره[1].

▪ المبحث الثاني: حق الموظف بالطعن بقرار رفض ضم الخدمات

يُعتبر قرار الإدارة المختصة الصريح برفض طلب ضم الخدمات السابقة إلى الخدمات اللاحقة قرارًا إداريًا صريحًا ونافذًا، يقبل الطعن أمام مجلس شورى الدولة خلال مهلة شهرين تبدأ من تاريخ تبليغه للموظف تحت طائلة رد المراجعة شكلًا[2].

ولكي تُقبل الدعوى شكلاً، يجب تقديمها ضمن الإطار الزمني المحدد قانونًا واستيفاء جميع الشروط الشكلية المطلوبة[3]. وعندئذٍ، يقوم مجلس شورى الدولة بالنظر في الطعن، فإما أن يرفضه إذا تبين له أن قرار الإدارة يستند إلى أساس قانوني سليم، وإما أن يحكم بإبطال قرار الإدارة، وبالتالي إلغاء جميع الآثار القانونية المترتبة عليه[4]، مع إمكانية فرض غرامة إكراهية لضمان تنفيذ قراره.

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 750 تاريخ 26-4-2018، أ.ب. ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[2] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 371 تاريخ 25-2-2002، العميد الركن المتقاعد شحادة المعلوف ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2005، ص. 495.

[3] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 136 تاريخ 5-12-2006، العقيد راغب دياب ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

[4] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 247 تاريخ 4-10-1960، المهندس عبد النور مخيبر ضد الدولة اللبنانية، المجموعة الإدارية، 1960، ص. 227.

ولتوضيح هذا الجانب بشكل أفضل، سنتناول في المطلب الأول مسألة تقديم الطعن أمام مجلس شورى الدولة، بينما سنبحث في المطلب الثاني حق المجلس في فرض غرامة إكراهية لتنفيذ قراراته.

المطلب الأول: تقديم المراجعة أمام مجلس شورى الدولة

يشترط لتقديم مراجعة إبطال أمام مجلس شورى الدولة، ربط النزاع مع الجهة المختصة. ففي مسألة ضم الخدمات، إن قرار رئيس مصلحة الصرفيات في وزارة المالية القاضي برفض ضم الخدمات جوابًا على الطلب الذي يتقدم به الموظف، يشكل قرارًا إداريًا نافذًا قابلًا للطعن[1]. وقد اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القرارات الصادرة عنه «أن النزاع يربط مع الجهة المختصة لبته. وبما أن المستدعي يطلب بموجب إستدعائه المقدم إلى وزارة التربية الوطنية ضم خدماته وبالنتيجة تعديل المعاش التقاعدي المخصص له. وبما أن الوزير المختص لبت طلبات ضم الخدمات وتخصيص معاش التقاعد هو وزير المالية. وبما أن النزاع المربوط مع وزارة التربية الوطنية الذي لم يتبين أنه وصل إلى وزارة المالية واطلع عليه الوزير يكون مربوطًا مع جهة غير صالحة. وبما أن المراجعة والحالة هذه تكون مستوجبة الرد لعدم سبقها بربط النزاع»[2].

إلا أن الإجتهاد استقر على اعتبار أن مذكرة ربط النزاع تنتج مفاعيلها ولو قدمت إلى إدارة غير مختصة ويجب على هذه الإدارة إحالتها إلى الإدارة المختصة[3]. والسبب في ذلك هو الحرص على حُسن إدارة العدالة إذ يجب على الوحدة الإدارية التي تنتمي إلى ذات الإدارة العامة أن تحيل الطلبات المقدمة لها إلى السلطة المختصة[4].

---

(1) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 498 تاريخ 13-5-1998، العميد طلعت الأيوبي ضد الدولة- وزارة المالية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(2) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 190 تاريخ 3-11-1988، حبيب كرم ضد الدولة اللبنانية، مجلة القضاء الإداري، 1990- 1991، ص. 336.

(3) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 325 تاريخ 9-3-2006، يوسف سعيد ضد الدولة- وزارة التربية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

(4) مجلس شورى الدولة، القرار رقم 194 تاريخ 2-1-2003، العقيد محمد قدورة ضد الدولة، مجلة القضاء الإداري، 2007، ص. 436.

من الجدير بالذكر في هذا السياق الإشارة إلى قرار صادر عن مجلس شورى الدولة يعكس مبادئ العدالة والمساواة. فعلى الرغم من أن المجلس ردّ المراجعة شكلاً لتقديمها خارج المهلة القانونية، إلا أنه أشار صراحة إلى أنه «يبقى للإدارة المعنية أن تستجيب لمطالب المستدعي المحقة، إستنادًا إلى مبدأ المساواة، باعتبار أن المستدعي في وضع قانوني مماثل لأوضاع موظفين آخرين إستجابت الإدارة لطلباتهم، أو حصلوا على قرارات قضائية من قبل مجلس شورى الدولة في موضوع ضم خدماتهم في المعهد العالي للمعلمين، وإلا فبالإستناد إلى أحكام المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 التي منحت الموظفين الذين عينوا في الملاكات الدائمة الخاضعة لنظام التقاعد، الحق في ضم خدماتهم السابقة لهذا التعيين في الإدارات العامة أو في الجامعة اللبنانية أو مجلس النواب مهما كان نوعها: مؤقتة أو تعاقدية أو يومية إلى خدماتهم اللاحقة في هذه الملاكات»[1].

المطلب الثاني: فرض غرامة إكراهية لتنفيذ قرار مجلس شورى الدولة

تُعد القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة أحكامًا قضائية ذات قوة إلزامية، تصدر وتُنفذ باسم الشعب اللبناني وفقًا لأحكام الدستور. وعليه، فإن هذه القرارات، منذ أن تصبح نهائية ومبرمة، تتمتع بقوة القضية المحكوم بها. فقد نصت الفقرتان الأولى والثانية من المادة 93 من المرسوم رقم 10434 تاريخ 14-6-1975 (نظام مجلس شورى الدولة) على ما يلي:

«أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام. على الشخص المعنوي من القانون العام أن ينفذ في مهلة معقولة الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية وإذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب، يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بإلزامه بدفع غرامة إكراهية يقدرها مجلس شورى الدولة وتبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم».

يتضح مما سبق أن القرارات المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة مُلزمة للإدارة، ولا تملك الأخيرة سلطة تقديرية في تنفيذها أو عدمه. فقد منحها القانون مدة معقولة لتنفيذ هذه

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 262 تاريخ 2-1-2008، عبد اللطيف أسوم ضد الدولة اللبنانية، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

القرارات بعد مطالبة صاحب العلاقة بذلك. ويُقصد بالمدة المعقولة، والتي تُعتمد كمعيار لتقدير مدى تأخر الدولة في التنفيذ، المدة الطبيعية التي تستغرقها الإجراءات الإدارية لاتخاذ القرار اللازم لتنفيذ الحكم القضائي، ويحددها مجلس شورى الدولة آخذًا في الاعتبار ظروف كل قضية على حدة. وعليه، فإذا انقضت هذه المدة المعقولة دون أن تقوم الإدارة بتنفيذ القرارات، ودون تقديم سبب مشروع لتبرير عدم التنفيذ أو التأخير فيه، يصبح من الجائز فرض غرامة إكراهية يقدرها المجلس بناءً على المعطيات الواقعية والقانونية للقضية.

وفي هذا الإطار اعتبر مجلس شورى الدولة في أحد القرارات الصادرة عنه أنه «بعد الإطلاع على ملف المراجعة يتبين ما يلي:

- إن قرار مجلس شورى الدولة رقم 2007/282-2008 تاريخ 8-1-2008 قضى في فقرته الحكمية بإعلان حق المستدعي في ضم الخدمات التي أداها في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي وأثناء فترة إلتحاقه بمعهد المعلمين العالي وكمتعاقد بالساعة في الجامعة اللبنانية عن السنوات التي يصل فيها عدد ساعات التدريس إلى 75 ساعة إلى خدماته اللاحقة في ملاك الجامعة اللبنانية وذلك وفقًا للأصول المحددة في المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وإحالته إلى وزارة المالية لتصفية حقوقه على هذا الأساس.

- إن المستدعي طلب تنفيذ القرار بتاريخ 12-3-2008 ورفع صورة صالحة للتنفيذ عن القرار إلى المرجع الصالح للتنفيذ.

- إن وزارة المالية لم تنفذ هذا القرار لغاية تاريخ تقديم المراجعة.

- إن المدة التي إنقضت تجاوزت المهلة المعقولة للتنفيذ باعتبار أن هذا المجلس يقدر المهلة المعقولة لكل حالة على حدة وأن الفترة التي مرت على موضوع يتعلق بإعادة تسوية وضع هي فترة غير مبررة.

وبما أنه يتبين من مجمل ما سبق بيانه، أن شروط فرض الغرامة الإكراهية متوافرة في المراجعة الراهنة كما أن حق المستدعي بشأنها ثابت بشكل أكيد لا يقبل أي تأويل.

وبما أن الغرامة الإكراهية لها طابع العقوبة والإكراه، بسبب عدم إمتثال الإدارة لقوة القضية المحكوم بها التي تتمتع بها الأحكام والقرارات القضائية وتمنعها عن تنفيذ قرار قضائي ملزم

أو تأخرها في تنفيذه، بهدف إلزامها بالتنفيذ وليس لها طابع التعويض عن ضرر، ولا يمكن أن تكون سببًا للإثراء، وإلا فقدت طبيعتها القانونية.

وبما أنه يعود للقاضي أمر تحديد قيمة الغرامة الإكراهية في ضوء معطيات القضية وذلك على أساس يلزم الإدارة بالتنفيذ، وبصرف النظر عن الضرر اللاحق بصاحب العلاقة بسبب عدم التنفيذ أو التأخر في التنفيذ، الذي يمكن أن يشكل موضوعًا لمراجعة مستقلة، عند الإقتضاء، للتعويض عن هذا الضرر.

وبما أنه يقتضي تبعًا لمجمل ما تقدم، الحكم على المستدعى ضدها نتيجة عدم تنفيذها قرار مجلس شورى الدولة رقم 2007/282-2008 بغرامة إكراهية قدرها مليون ليرة لبنانية تدفع شهريًا لصالح المستدعي وذلك إعتبارًا من صدور القرار في المراجعة الراهنة وحتى تاريخ التنفيذ الفعلي»[1].

الخاتمة

بعد دراسة هذا الموضوع، يتضح أن المشرع قد منح، بموجب المادة التاسعة من القانون رقم 98/717 وتعديلاته، الحق للموظف الذي يُعيَّن في الملاك الدائم والخاضع لنظام التقاعد بضم فترات خدمته السابقة لتعيينه الحالي في الإدارات العامة، أو الجامعة اللبنانية، أو مجلس النواب، إلى خدمته اللاحقة. ويشترط لإتمام هذا الضم توفر عدة شروط، أولها أن يكون الموظف قد عُيّن أصولًا في إحدى الجهات المذكورة سابقًا، وثانيها أن يتقدم بطلب إلى وزارة المالية لضم خدماته السابقة مع إرفاق المستندات اللازمة، وأخيرًا أن يسدد إلى صندوق الخزينة المحسومات التقاعدية وتعويض الصرف المستحقة عن تلك الخدمات خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ إبلاغه بموافقة وزارة المالية على استيفاء شروط الضم وصحة الإحتساب.

من الملاحظات التي تسجل على هذا النص التشريعي هو الحصر الذي اعتمده المشرع لأنواع الخدمات التي يجوز للموظف ضمها إلى خدمته اللاحقة. فقد قصرها على الخدمات التي قضاها في الإدارات العامة، أو الجامعة اللبنانية، أو مجلس النواب. ونتيجة لهذا الحصر،

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 2020/579-2021 تاريخ 8-6-2021، نسيم الخوري ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

فإن الخدمات الأخرى التي أداها الموظف في جهات لا تنتمي إلى هذه الفئات الثلاث، مثل المؤسسات العامة، أو البلديات، أو المصالح المستقلة، لا يشملها هذا الحكم، على الرغم من إدراج هذه الجهات ضمن مفهوم القطاع العام.

وانطلاقًا من مبدأ عمومية وشمولية النصوص التشريعية وعدم تخصيصها بأفراد محددين، نرى ضرورة أن يتحلى المشرع بقدر أكبر من المرونة، تطبيقًا لمبادئ العدالة والإنصاف والمساواة أمام الوظيفة العامة. ويتطلب ذلك إضافة نص تشريعي يسمح بضم الخدمات التي قضاها الموظف في مختلف المؤسسات العامة، أو البلديات، أو المصالح المستقلة، شريطة أن يكون التعيين قد تم وفقًا للأصول القانونية المتبعة وأن يتطابق مع شروط التوظيف المعمول بها في الإدارات العامة.

ونجد أن السبب لاقتراح ضم الخدمات التي قضاها الموظف في البلديات هي نفس العلة التي أتاحت ضم الخدمات المؤداة في مجلس النواب. وبالمثل، فإن العلة التي تقف خلف اقتراح ضم الخدمات المؤداة في مختلف المؤسسات العامة هي نفس العلة التي أتاحت ضم الخدمات المؤداة في الجامعة اللبنانية.

ففيما خص مجلس النواب، «إن موظفي مجلس النواب لا ينتمون إلى أي من ملاكات الإدارات العامة في الدولة، بل إن لهم وضعهم وملاكهم الخاص والمستقل عن ملاكات هذه الإدارات العامة، وبالتالي فإن لهم نظامهم الخاص الذي يختلف عن نظام الموظفين. وما يؤكد على أن موظفي مجلس النواب ليسوا من موظفي الإدارات العامة، ولا يخضعون من حيث المبدأ لنظام الموظفين، أن المادة الأولى من نظام موظفي مجلس النواب بالذات تؤكد على أن هؤلاء الموظفين إنما يخضعون لنظام الموظفين، في كل ما لا يتعارض مع الأحكام القانونية والتنظيمية الخاصة بمجلس النواب، أي أن الأصل هو الخضوع لأنظمة مجلس النواب. وإن المشترع، وانطلاقًا من كون موظفي المجلس النيابي لا يخضعون لنظام الموظفين، ولا يعتبرون من موظفي الإدارات العامة، كان يعمد إلى إقرار قانون خاص في كل مرة كان يرغب في ضم خدمات أو نقل موظفي هذا المجلس من أو إلى الإدارات العامة»[1].

---

[1] مجلس شورى الدولة، القرار رقم 657 تاريخ 1-7-1999، نصير باز وحسن برو ضد الدولة، منشور على الموقع الالكتروني: www.legiliban.ul.edu.lb.

وهذا ما يُمكن تطبيقه على موظفي البلديات، فبالرغم من وجود نظام خاص بهم، إلا أنهم يخضعون للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العامة. ويؤكد ذلك على سبيل المثال ما ورد في المادة الثانية من نظام موظفي بلدية بيروت (القرار 78 تاريخ 31-5-1961).

أما فيما يتعلق بالمؤسسات العامة، فقد عرفتها المادة الثانية من المرسوم رقم 4517 تاريخ 13-12-1972 (النظام العام للمؤسسات العامة) بأنها تلك التي تولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالين المالي والإداري. ومن منظور المساواة، نجد أنه من المفيد إتباع نفس التعليل الذي أجاز ضم خدمات موظفي الجامعة اللبنانية، حيث تعتبر الجامعة اللبنانية بدورها من المؤسسات العامة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال العلمي والإداري والمالي وفقًا لما ورد في المادتين الأولى والثالثة من القانون رقم 67/75 تاريخ 26-12-1967 (إعادة تنظيم الجامعة اللبنانية).