



الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

الرأي رقم : ٢٠٢٢/١

تاريخ : ٢٠٢٢/٦/١٢

طالب الرأي: الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

الموضوع: بيان الرأي حول نصاب جلسة انعقاد مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في ظل الشغور الحاد في عدد أعضائه

- المرجع:** كتاب مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي رقم ٣٢٣ تاريخ ٢٠٢٢/٦/٧
- الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم ٧٠/٦ تاريخ ١٩٧٠/٢/٢٣ (الإجازة بتقديم استشارات قانونية وعلمية
 - والقرار ٢٩١٠ تاريخ ٢٠١٤/١٠/٣٠ تقديم استشارات قانونية وإدارية لمؤسسات القطاع العام

إن لجنة الاستشارات القانونية والإدارية في كلية الحقوق والعلوم السياسية، المؤلفة من د. كميل حبيب، د. عصام إسماعيل، د. جان العلية، د. عصام مبارك، د. خالد الخير، د. برهان الدين الخطيب،

وبعد الإطلاع على كتاب مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، والمتضمن طلب بيان الرأي في نصاب انعقاد جلسات مجلس الإدارة وهيئة مكتب الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في ظل التغير في الظروف الواقعية المتمثلة بتقليص عدد أعضاء المجلس من ٢٦ إلى ١٦ عضواً وإمكانية السماح لمجلس الإدارة الحالي كتدبير مؤقت واستثنائي في ظل الظروف الراهنة المتعثرة والصعبة في تسيير مرفق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من تحديد نصاب الغالبية المطلقة لأعضاء مجلس الإدارة الفاعلين البالغ عددهم ١٦ عضواً.

وحيث أن مجلس الإدارة في قد عرض في كتابه، أن مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتألف من ٢٦ عضواً يمثلون الدولة وأصحاب العمل والعمّال، حيث يتولى مجلس الوزراء تعيين مندوبي الدولة ويصادق على انتخاب ممثلي أصحاب العمل والعمال. وقد انتهت ولاية أعضاء مجلس الإدارة في العام ٢٠٠٧ وهم مستمرين في تأدية مهامهم بالاستناد إلى قرار مجلس الوزراء رقم ١٩٩ تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨ الذي وافق على تمديد ولاية مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وهيئة مكتبه إلى حين تعيينهما أصولاً، ومنذ ذلك التاريخ لم يعهد مجلس الوزراء إلى تعيين مجلس جديد، وخلال هذه الفترة تناقص عدد أعضاء هذا المجلس بفعل الوفاة والاستقالة والتغيب الإرادي بدون سبب بحيث أصبح العدد الفعلي لأعضاء المجلس ١٦ عضواً،

وأن مجلس الإدارة كان مواظباً دائماً على لفت وزير العمل إلى وجوب الإسراع في التعيين، وآخر مراسلة كانت بموجب الكتاب رقم ٥٣٨ تاريخ ٢٠٢١/٩/١٦، وقد استجاب وزير العمل لهذا الطلب وشرع بإجراءات تعيين مجلس جديد واستغرقت الإجراءات أشهر عديدة لكنها لم تصل إلى الخواتيم المطلوبة إذ لم يوافق مجلس الوزراء على طلب وزير العمل الوارد في كتابه رقم ٣/١٥٩٥ تاريخ ٢٠٢٢/٤/٢٨ الموجه إلى مجلس الوزراء ويعرض فيه الخطة الإنقاذية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي متضمنة وجوب تعيين مجلس الإدارة ومرفقاً بالخطة مشاريع مراسيم التعيين.

وأن وزير العمل إدراكاً منه لاستحالة انعقاد مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فإنه أجاز بموجب كتابه رقم ٣/١٣٩٢ تاريخ ٢٠٢٢/٤/١٩ عقد اجتماعات مختلطة لمجلس الإدارة وهيئة مكتبه (حضوراً وعن بعد لمن يتعذر عليه الحضور)، ثم بموجب قراره رقم ١/٥٧ تاريخ ٢٠٢٢/٥/١٣ فإنه حدد نصاب جلسة مجلس الإدارة وفق عدد الأعضاء العاملين فعلياً وأن تتخذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، ولكنه عاد واستردّ هذا القرار بموجب القرار رقم ١/٦١ تاريخ ٢٠٢٢/٥/١٣.

وبعد الاطلاع على تقرير العضو المقرر، تبدي اللجنة ما يأتي:

إن تحديد نصاب جلسات المجلس يتوقف على التحقق من تكوين هذا المجلس، وأثر قرار مجلس الوزراء بتمديد الولاية على احتساب النصاب.

أولاً: في تكوين مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

حددت الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي الصادر بموجب مشروع القانون المنقذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦ كيفية تكوين مجلس الإدارة فنصت على أن يتألف مجلس الإدارة من المندوبين التالي بيانهم:

أ - ستة مندوبين يمثلون الدولة يمكن اختيارهم من بين موظفي الإدارة والمؤسسات العامة أو من خارجها.

ب - عشرة مندوبين عن الهيئات المهنية الأكثر تمثيلاً لأرباب العمل المشار إليهم في المادة ٩ الفقرة ١ من هذا القانون.

ج - عشرة مندوبين عن الهيئات المهنية الأكثر تمثيلاً للأجراء (عمالاً ومستخدمين) المشار إليهم في المادة ٩ الفقرة ١ من هذا القانون.

د - مندوبين عن هيئات الزراعيين الأكثر تمثيلاً لأرباب العمل والأجراء يحدد عددهم وطريقة اختيارهم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العمل والشؤون الاجتماعية.

وحيث أنه بالاستناد إلى هذه المادة فإن تكوين مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يقتصر على المندوبين الـ ٢٦ الوارد عددهم في كتاب مجلس الإدارة بل يجب أن يضاف إليهم مندوبي هيئات الزراعيين الأكثر تمثيلاً لأرباب العمل والأجراء، وبالرغم من وجوب صدور مرسوم يحدد كيفية اختيارهم إلا أن الإدارة لم تضع هذا المرسوم حتى تاريخه.

ولهذا فإن التكوين الحالي لمجلس الإدارة لم يكن منطبقاً على أحكام المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي.

يضاف إلى ذلك أن الفقرة ١٠ من المادة الرابعة نصت على أن يشترك رئيس اللجنة الفنية في مناقشات مجلس الإدارة وهيئة المكتب دون أن يكون له حق التصويت، وفي حال غيابه ينيب عنه أحد عضوي اللجنة لتمثيله.

وبحسب هذا النص فإن حضور رئيس أو أحد عضوي اللجنة الفنية لاجتماعات مجلس الإدارة هو أمر وجوبي وليس اختياري، وبالتالي فإن عدم تكوين اللجنة الفنية يؤدي تلقائياً إلى طرح التساؤل حول قانونية انعقاد مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

ويستفاد مما تقدّم أن احتساب نصاب جلسات مجلس الإدارة على أساس أن عدد أعضائه هو ٢٦ عضواً هو أمر لا يعكس ما قرره المشرع، وكذلك فإن عقد المجلس لجلساته في ظل غياب اللجنة الفنية يشكّل أيضاً مخالفة لقانون الضمان الاجتماعي.

ولو كان هذا القانون متضمناً لنصٍ يعيّن بمقتضاه من يحلّ محلّ مجلس إدارة الضمان في حال وجود خللٍ في تكوينه لكان النقاش هو حول قانونية انعقاد هذا المجلس أصلاً.

وهذه القاعدة سبق أن أقرتها الهيئة الاستشارية القانونية في الجامعة اللبنانية بموجب الرأي رقم ٢٠١٩/٢٠٥-٢٠٢٠ تاريخ ٢٠١٩/١٠/٣ التي جاء فيها ما يأتي: عملاً بأحكام المادة ١٧ من قانون تنظيم الجامعة اللبنانية (وغيرها من مواد ونصوص، كالمادة ١٦ منه)، وفي ضوء رأي الهيئة ٩٤/٢٩ تاريخ ١٩٩٥/٢/١٤ ("تنظيم الجامعة اللبنانية") ورأيها ٢٠٠١/٦٩ تاريخ ٢٠٠١/٢/٢٦ ("تحديد النصاب القانوني لاجتماعات مجلس الجامعة")، فإنه حتى مع وجود العدد الكافي من الأعضاء لتأليف النصاب القانوني لاجتماعات مجلس الجامعة، فإنه لا يمكن اعتبار هذا المجلس قائماً وحائزاً للصفة القانونية إلا بعد اكتمال تشكيله وفقاً للأصول، وهذا ما يفرض تعيين سائر الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً (العمداء مثلاً) لكي تُعتبر جلساته قانونية، ما لم تقم استحالة أو مانع ماديّ او قانوني (الأصول المُستحيلة Formalités impossibles، مثلاً) يحول دون تعيين بعض الأعضاء وبالتالي دون اكتمال تشكيل المجلس إذ لا يجوز في هذه الحالة تعطيل أعمال المجلس ومن ثمّ شلّ المرفق العام الجامعي".

وحيث أن هذا الرأي يقودنا للبحث حول القاعدة الأساسية التي أرساها والمتمثلة بعدم جواز تعطيل أعمال المجلس، وهي قاعدة مستقاة من مبدأ استمرارية الهيئات الإدارية والدستورية وهو مبدأ يحوز قيمة المبدأ الدستوري (المجلس الدستوري، قرار رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨ الصادر في الطعن بالقانون رقم ١٦ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١ تمديد ولاية مجلس النواب).

ثانياً: مجلس الوزراء يقرر استمرارية ولاية المجلس إلى حين تعيين مجلس جديد

إن مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الحالي جرى تكوينه بموجب المرسوم رقم ١٠٣٤٠ تاريخ ٢٠٠٣/٦/٢٤ (تصديق انتخاب الأعضاء الأكثر تمثيلاً لأرباب العمل والأجراء في مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي) والمرسوم رقم ١٧٢٩٤ تاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٤ إنها خدمة المندوبين الستة ممثلي الدولة في مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتعيين مندوبين جدد للمدة المتبقية من ولاية المجلس الحالي.

وبالعودة إلى المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي نجد أنها لم تتضمن أي نصٍ على تمديد الولاية، فلقد نصّت الفقرة الثالثة من هذه المادة على أن يعين المندوبون لمدة أربع سنوات، وجاء في الفقرة الرابعة أنه إذا استقال المندوب أو توفي عين خلف له للمدة المتبقية من الولاية، وفقاً للأصول التي اتبعت في تعيين السلف. ثم أوجبت الفقرة الخامسة أن يصار إلى تعيين المندوبين الجدد أو يصادق على انتخابهم قبل شهرين على الأقل من انتهاء مدة الولاية الجارية.

بحسب هذه النصوص، فإن ولاية كامل أعضاء المجلس هي أربع سنوات وعند الشغور يصار إلى تعيين أعضاء جدد لإكمال الولاية فقط، وأنه يجب أن ينتخب المجلس الجديد قبل شهرين من انتهاء ولاية المجلس السابق.

وحيث أن مجلس الإدارة الحالي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي قد انتهت ولايته في شهر حزيران ٢٠٠٧، ولم يتمكن مجلس الوزراء من تكوين مجلس جديد، واستعاض عن اصدار مراسيم المصادقة على انتخاب الأعضاء وتعيين مندوبي الدولة باتخاذ القرار رقم ١٩٩ تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨ الذي وافق بموجبه على تمديد ولاية مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وهيئة مكتبه إلى حين تعيينهما أصولاً. وإن مجلس الوزراء لا يملك تفويضاً تشريعياً بتمديد ولاية مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ما يعني أن هذا القرار ليس له أي سندٍ في قانون الضمان الاجتماعي ولا في أي قانون آخر، وأن مبدأ الاستمرارية الذي ارساه الاجتهاد الإداري والدستوري وكرّسه النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بموجب المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ في المادة السادسة منه "يستمر مجلس الإدارة القائم ، بمتابعة اعماله حتى تعيين المجلس الجديد"، فإن هذه الاستمرارية المقررة بالمبدأ أو بالنص هي تلقائية ولا تحتاج إلى قرار يصدر عن أي جهة إدارية.

وحيث أن مجلس الوزراء وبالرغم من مرور ١٤ عاماً على انتهاء ولاية مجلس إدارة الصندوق فإنه بقي عاجزاً عن تعيين مجلس إدارة جديد، مع أن وزراء العمل المتعاقبين كانوا يقومون بالخطوات المطلوبة للتعيين إلا أن مراسيم التعيين والتصديق لم تكن تصدر .

وحيث أن قرار مجلس الوزراء باستمرارية مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو فعلياً بمثابة تعطيل لمفاعيل الفقرات الثالثة والرابعة والخامسة من المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي . ولم يعد ممكناً في ظلّ قرار مجلس الوزراء المذكور البحث عن ملاء شغور بالاستقالة أو الوفاة لإكمال المدّة، لأن المجلس بكامل أعضائه منتهية ولايته، ولا يصح انتخاب أو تعيين مندوب جديد لإكمال ولاية عضو انتهت ولايته في العام ٢٠٠٧ .

ولهذا فإن من مفاعيل قرار مجلس الوزراء، أنه يتعامل مع المجلس كوحدة متكاملة وليس بمجموع أعضائه، أي أن التمديد هو للكيان المسمى مجلس الإدارة وليس لأعضاء مجلس الإدارة. ولم يعد جائزاً البحث في العدد المتصل بتكوين هذا المجلس .

ثالثاً: أثر قرار مجلس الوزراء على نصاب جلسات المجلس

حيث تبين أن عدد أعضاء مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والمحدد ب ٢٦ عضواً هو أقل من العدد الذي فرضته المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي، كما أن هناك خلل آخر متمثل بشغور اللجنة الفنية، إلا أن مبدأ عدم جواز تعطيل الهيئات الإدارية الذي له القيمة الدستورية استدعى استمرار مجلس الإدارة، وهذا الاستمرار يكتف بأه حلال القواعد الاستثنائية محل القاعدة العادية، ما يعني أن نص المادة الثانية معطّلة التطبيق في الشق المتصل بولاية مجلس الإدارة وما يتفرّع عن هذا التمديد من نصوص ذات صلة بتكوين المجلس .

وحيث أن تمديد ولاية المجلس كما ورد في قرار مجلس الوزراء إنما هو للمجلس ككيان متكامل بمعزل عن أعضائه، وأن كل تغيير في عدد أعضائه لم يعد له أثر على قانونية المجلس وانعقاده، فهو ملزم بالاستمرار بمعزل عن عدد الأعضاء الذي يتكوّن منه،

وإلا فإن تمديد الولاية لا يكون له أي معنى أو قيمة قانونية في حال كان معلقاً على شرط توافر عدد معيّن من الأعضاء، لأنه في حال نقص العدد عن هذا الحد فسوف يلغى قرار التمديد ويتعطل المجلس وهذا خلافاً للغاية التي قررها مجلس الوزراء من وجوب استمرار المجلس بأعماله حتى تعيين مجلس جديد.

ولهذا إعمالاً لمبدأ الاستمرارية وعدم تعطيل مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فإنه يقتضي تفسير الفقرة الثامنة من المادة الثانية من قانون الضمان الاجتماعي على ضوء قرار مجلس الوزراء والظروف الواقعية الجديدة، وحيث أن هذه الفقرة تنصّ على أن: "تتخذ القرارات في المجلس وفي هيئة المكتب بالأكثرية المطلقة ويكون لكل مندوب صوت واحد إذا تعادلت الأصوات فيكون صوت الرئيس مرجحاً.

ولهذا فإن التفسير المناسب لهذه الفقرة على ضوء قرار مجلس الوزراء يكون وفق الآتي:

"استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم ١٩٩٩ تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨ تتخذ القرارات في المجلس وفي هيئة المكتب بالأكثرية المطلقة من أعضاء هذا المجلس الفعليين ويكون لكل مندوب صوت واحد إذا تعادلت الأصوات فيكون صوت الرئيس مرجحاً".

وحيث أن التصويت في مجلس الإدارة - وفق المعطيات المذكورة- يفترض أن يستند إلى العدد الفعلي المحتسب بالاستناد إلى قرار مجلس الوزراء المذكور، ولهذا فإن نصاب الجلسة يكون هو ذاته الغالبية المطلقة من عدد الأعضاء الفعليين وذلك بالاستناد إلى اجتهاد مستقر أنه في غياب النص الذي يفرض توافر نصاب قانوني معين من مجموع أعضاء الهيئة أو المجلس للاجتماع، فإنه يقتضي تطبيق القواعد العامة التي تفرض حضور الاكثية المطلقة من اعضاء الهيئة او المجلس (م.ش. قرار رقم ٩٧/٧٥٤ - ٩٨ - تاريخ ١٣/٨/١٩٩٨ نجيب يزبك ورفاقه /الدولة- وزارة الداخلية).

أما المواد في النظام الداخلي لمجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ذات الصلة بنصاب الجلسات والتصويت فإنها لم تعد متلائمة مع الظروف القانونية والواقعية الجديدة، ويتوجب على مجلس الإدارة إلزامياً تعديلها بما يتلاءم مع الواقع القانوني الجديد وذلك بصورة مؤقتة إلى حين تعيين مجلس إدارة جديد.

بحيث تعدّل المادة ١٣ من النظام الداخلي للمجلس وفق ما يأتي: "عملاً بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٩ تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨ لا تعتبر مناقشات المجلس قانونية الا بحضور أكثرية الأعضاء الذين يتكوّن منهم المجلس فعلياً".

تعدّل الفقرة الأولى من المادة ١٤ من النظام الداخلي للمجلس وفق ما يأتي " عملاً بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٩ تاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨ تتخذ القرارات في مجلس بالأكثرية المطلقة من أصوات الحاضرين في الجلسة.. والباقي دون تعديل".

علماً أن موجب تعديل هاتين المادتين يجد سنده في مبدأ قانوني هو مبدأ إلزام الإدارة بإلغاء الأنظمة غير المشروعة سواءً أكانت عدم مشروعيتها منذ تاريخ صدورهما أو بفعل تغيير في الظروف الواقعية والقانونية (يراجع حول المبدأ: C.E. Ass.3 février 1989 Cie Alitalia, RFDA. 1989 p422- Note – Note Verges; AJDA 1989, p. Beaud; Rev. Trim. Dr. Europ. 1989 no25 p509 387, note Fouquet ; C.E. 30 novembre 1990, Association Les Verts, A.J.D.A.1991 p155; C.E. 25 juillet 2001, Féd. SGEN-CFDT, RFDA 2001, p1148. وفي لبنان: قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٩٤ تاريخ ١٩٩٧/٤/٢٢ حسين حلال/ الدولة وبلدية بيروت، م.ق.إ. ١٩٩٩ ص ٤٣٩).

استناداً لما تقدّم،

- ١- إن تكوين مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يكون مكتملاً إلا عند تعيين كامل الهيئات المذكورة في المادة الثانية لا سيما مندوبي الهيئات الزراعية غير الممثلة حالياً، وتعيين أعضاء اللجنة الفنية. وإن مجلس الوزراء ملزم بتنفيذ القانون وتكوين مجلس الإدارة وفق أحكامه.
- ٢- إن مبدأ عدم جواز تعطيل الهيئات الإدارية يوجب استمرارية هذه الهيئات حتى تعيين بديل.
- ٣- إن قرار مجلس الوزراء قد مدد ولاية المجلس كهيئة جماعية وليس ولاية الأعضاء منفردين ولا يصح تبعاً لذلك تعيين جزئي لمراكز شاغرة، إنما يتوجب تعيين المجلس بكامل أعضائه.

