الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

بيروت في ٢٠٢٣/٤/١١

جانب مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

الموضوع: بيان الرأي حول مدى خضوع مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للهيئة العليا للتأديب بحسب القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦

المرجع: كتابكم رقم ١٧٠ تاريخ ٢٠٢٣/٣/٦

بالإشارة إلى الموضوع والمرجع أعلاه،
نودعكم ربطاً نسخة عن الرأي رقم ٢٠٢٣/٢ تاريخ ٢٠٢٣/٤/١١ الصادر عن لجنة الاستشارات القانونية والإدارية في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية.

عميد كلية الحقوق
والعلوم السياسية والادارية
كميل حبيب

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
العميد

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

الرأي رقم : ٢٠٢٣/٢

تـــــاريخ : ٢٠٢٣/٤/١١

طالب الرأي: مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

الموضوع: بيان الرأي حول مدى خضوع مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي للهيئة العليا للتأديب بحسب القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦

المرجع: كتاب مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي رقم ١٧٠ تاريخ ٢٠٢٣/٣/٦
القرار 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 الذي يطلب بمقتضاه الإجابة على سبعة أسئلة وتدور في محورها حول معرفة مدى خضوع مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لنظام الهيئة العليا للتأديب من خلال التوفيق بين القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ وقانون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
وبعد الاطلاع على تقرير العضو المقرر، فإن اللجنة تعتمد الإجابات الآتية:

- **السؤال الأول: – في ظل النص الصريح للفقرة ٢ والفقرة ٥ من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي والتي تؤكد على ان الصندوق يخضع لاحكام قانونه الخاص وبانه لا يخضع للتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية وبانه لا يخضع لقانون المؤسسات العامة (المادة/٤٠/منه) وبانه**

يخضع بالنسبة لمستخدميه لقانون العمل ونظام المستخدمين الذي ينص صراحة ضمن احكامه على ان المستخدمين يخضعون لسلطة تأديبية منصوص عنها صراحة في هذا النظام؛ هل يمكن تجاوز كل هذه النصوص الصريحة واخضاع مستخدمي الصندوق لهيئة التأديب الناظرة باوضاع الموظفين في الدولة الخاضعين حصراً لاحكام قانون الموظفين وقانون المؤسسات العامة؟

عن السؤال الأول: إن الهيئة سبق لها أن أبدت موقفها بموجب الرأي رقم ٢٠٢٣/١ تاريخ ٢٠٢٣/٢/١٣ أن خضوع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لقانونه الخاص لا يتعارض مع كونه مؤسسة عامة، وفق ما استقرّ عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة (القرار رقم ٢٠١٦/٣٢٤-٢٠١٧ تاريخ: ٢٠١٧/٢/١٣ رقما المراجعتين: ٢٠١٥/٢٠٦٦٩ و٢٠١٥/٢٠٦٧٧ المستدعية: جمعية الاتحاد اللبناني للمقعدين/ الدولة- وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)، وما أقرّه المشترع في المادة ١١١ من القانون النافذ حكماً رقم ١٠ تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٠، لذا فإن القوانين والأنظمة التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام فإنها تطبّق على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وأن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أصبح يخضع في تعيين مستخدميه لرقابة مجلس المدنية وذلك تطبيقاً للمادة ٥٤ من القانون رقم ٥٨٣ الصادر في ٢٠٠٤/٤/٢٣ الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام ٢٠٠٤، وكذلك المادة ٢١ من القانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٨/٢١ التي نصّت على أن تمنع جميع حالات التوظيف والتعاقد بما فيها القطاع التعليمي والعسكري بمختلف مستوياته واختصاصاته وفي المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة إلا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تحقيق تجريه إدارة الأبحاث والتوجيه (وهي احدى وحدات مجلس الخدمة المدنية).

وبخصوص رقابة ديوان المحاسبة، فإن هذا الديوان هو محكمة قضاء مالي منشأة بموجب المادة ٨٧ من الدستور، ولا يجوز استثناء أي هيئة من الخضوع لرقابته، وإذا كان المشترع قد أخرج الصفقات التي يجريها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من نطاق الرقابة المسبقة للديوان، فإن هذا الاستبعاد يجب أن يبقى محصوراً في حدوده الضيقة، بحث يجب أن يبقى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي خاضعاً لبقية صلاحيات الديوان لا سيما محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة والتي يترتب عليها تبعات مالية وذلك وفق المادة الأولى معطوفة على المادة ٥٩ من نظام ديوان المحاسبة.

ولهذا عندما صدر القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦ فإنه نصّ على أن:"تشمل سلطة هذه الهيئة حميع العاملين في الادارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات، من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على انواعهم واجراء ومتعاملين، ويحق للهيئة ان تنزل بهم العقوبات كافة الواردة في سلاسل العقوبات الخاصة بهم. وحدد حصراً الفئات المستثناة من هذا القانون بالنظر لطبيعة مهامها وهم:

١- اعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.
٢- القضاة.
٣- رجال الجيش وقوى الامن الداخلي والامن العام وامن الدولة والضابطة الجمركية والمدنيين العاملين في الجيش وقوى الامن الداخلي والامن العام وامن الدولة.
٤- افراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية.

ولم يرد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ضمن الهيئات المستثناة من أحكام هذا القانون، وبالتالي وعملاً بمبدأ لا اجتهاد في معرض النص الصريح فإن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليس معفياً من موجب الخضوع لأحكام نظام الهيئة العليا للتأديب.

- **السؤال الثاني: ان التعميم رقم ٢٠١٧/٢ المستند الى القانون رقم ٢٠٠٠/٢٠١ يعتمد على تقارير التفتيش المركزي كأساس لملاحقة موظفي الدولة امام الهيئة العليا للتأديب في وقت نرى ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مستثنى من الخضوع للتفتيش المركزي سنداً للفقرة ٥ من مادته الاولى اضافة الى ان مستخدميه لا يخضعون لاحكام قانون الموظفين بل لاحكام قانون العمل؛ فهل يمكن تجاوز نص الفقرة ٥ من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي والفقرة ٤ من المادة السادسة منه وخاصة اذا كان القانون رقم ٢٠٠٠/٢٠١ لم ينص صراحة على انه يعدل احكام قانون الضمان الاجتماعي الذي هو قانون خاص وتفسيره يكون ضيقاً من الناحية القانونية؟**

إن التعميم رقم ٢ تاريخ ٢٠١٧/١/١٢ الصادر عن رئيس الحكومة لم يشر إلى التفتيش المركزي – كما ورد في سؤالكم، والسبب أن الإحالة إمام الهيئة العليا للتأديب لها طريقين إما من خلال سلطة التعيين أو

من خلال التفتيش المركزي، بل أن هذا التعميم قد ذكر أن الاستثناء من سلطة الهيئة العليا للتأديب ورد حصرا لا على سبيل المثال، وقد حُددِت الجهات بصورة صريحة وبالتالي لا يجوز تعميمه على ادارات ومؤسسات عامة اخرى غير مذكورة، وحيث ان القانون المذكور اعلاه (أي القانون ٢٠٠٠/٢٠١) يلغي جميع النصوص التي سبقته ويصبح واجب التطبيق لارتباطه بعمل المؤسسات والانتظام العام لذلك طلب التعميم ٢٠١٧/٢ الى جميع الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات ضرورة التقيد بالاحكام القانونية المنصوص عنها في القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦.

لذا فإن هذا القانون واجب التطبيق على جميع الإدارات والمؤسسات العامة المشمولة بأحكامه دون وجود أي مبرر لتعديل أنظمة هذه المؤسسات ، لأن هذا القانون اعتمد الالغاء الصريح لكل نصٍ مخالف وذلك بموجب المادة الثالثة منه التي نصّت على أن :" تلغى جميع النصوص القانونية والتنظيمية المخالفة لاحكام هذا القانون او غير المتفقة مع مضمونه"، ويستفاد من هذا النص أن المواد الواردة في قانون الضمان الاجتماعي المخالفة لآحكام القانون رقم ٢٠٠٠/٢٠١ والمتعلقة بتشكيل مجلس تأديبي خاص بمستخدمي الصندوق قد أصبحت ملغاة صراحة واستعيض عنها بأحكام نظام الهيئة العليا للتأديب.

- **السؤال الثالث: هل يمكن ازالة الحقوق المكتسبة العائدة لمستخدمي الصندوق سنداً لنظام المستخدمين وقانون العمل وهي من قواعد النظام العام وخاصة لجهة حقهم في مراجعة مجلس العمل التحكيمي ومحكمة التمييز لحماية حقوقهم عند صدور اي قرار عن سلطة التأديب لدى الصندوق؟**

إن القانون رقم ٢٠٠٠/٢٠١ لم يخضع قرارات مجلس تأديب مستخدمي الضمان للاستئناف أمام الهيئة العليا للتأديب، بل إن هذا القانون ألغى كلياً هذا المجلس بحيث لم يعد يوجد قانوناً أي مجلس تأديبي خاص بمستخدمي الصدوق الوطني للضمان الاجتماعي، وأن ملاحقة مستخدمي الصندوق تأديبياً أصبحت تتمّ إما خلال السلطة الرئاسية، أو الهيئة العليا للتأديب.

وأما بخصوص الضمانات المقررة للمستخدم المحال أمام الهيئة، فهي مصونة لكون قرارات الهيئة العليا للتأديب تخضع للنقض أمام مجلس شورى الدولة، وذلك بالاستناد للمادة ٦٤ من نظام مجلس شورى الدولة

المعدلة وفقاً للقانون رقم ٢٢٧ الصادر في ٢٠٠٠/٥/٣١ التي نصّت على أنه:" خلافا لاي نص اخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين.

وإن خضوع قرارات الهيئة للنقض أمام مجلس شورى الدولة هو أمر مستقر عليه في اجتهاد المجلس تطبيقاً لاجتهاد المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧ ، وبتفسيره للمادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة التي تنص على انه يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية, وان لم ينص القانون على ذلك, ما يعني أن مراجعة النقض تتعلق بالانتظام العام، لا تحتاج إلى نص تشريعي يكرسها(م.ش. قرار رقم٢٠٠١/٧١-٢٠٠٢ تاريخ١٠/٢٥/ ٢٠٠١ السفير الياس غصن/ الدولة- م.ق.إ.٢٠٠٥ م١ ص٢١) لذا ومنذ صدور القانون ٢٠٠٠/٢٢٧ فإن قرارات الهيئة العليا للتأديب تقبل النقض أمام مجلس شورى الدولة.

- **السؤال الرابع: في ظل عدم خضوع الصندوق للرقابة المسبقة لديوان المحاسبة بل للرقابة المؤخرة فكيف يمكن والحالة هذه ملاحقة المستخدمين في ظل عدم وجود آلية للملاحقة ضمن القانون ٢٠٠٠/٢٠١ بالنسبة لمستخدمي الصندوق وخاصة في ظل عدم خضوع الصندوق للتفتيش المركزي؟**

تمت الاجابة على هذا السؤال، عند الاجابة على السؤالين الأول والثاني، حيث تبين أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يخضع فقط للرقابة المسبقة على الصفقات بينما يخضع للرقابات الأخرى للديوان، وأن استبعاد رقابة هيئة التفتيش المركزي لا يؤثر على عمل الهيئة العليا للتأديب.

- **السؤال الخامس: ان القانون ٢٠٠٠/٢٠١ ينص على ان قرار المجلس التأديبي العام لموظفي الدولة غير خاضع لاي طريق من طرق المراجعة، فكيف يمكن تطبيق هذا الامر في ظل النص النظامي الصريح لقانون الضمان الاجتماعي ونظام المستخدمين على حق المستخدمين في مراجعة مجلس العمل التحكيمي ومحكمة التمييز المدنية اذا كان قرار المجلس التأديبي في الصندوق متعرضاً لحقوقهم المكتسبة والمنصوص عنها في نظام المستخدمين؟**

يراجع الجواب على السؤال الثالث

- **السؤال السادس: بصورة استطرادية ليس الّا، هل يحق للمجلس التأديبي لموظفي الدولة تجاهل تطبيق احكام قانون العمل ونظام المستخدمين والزام مستخدمي صندوق بالخضوع لنظام الموظفين والعقوبات فيه وهو امر يستثنيه قانون الضمان الاجتماعي؟**

إن الهيئة العليا للتأديب هي هيئة إدارية ذات صفة قضائية وينطبق عليها ما ينطبق على كافة جهات القضاء لناحية تطبيق القوانين والأنظمة المتصلة بالمسألة محل النزاع، ولهذا هي تطبّق على مستخدمي الضمان الاجتماعي لكافة الأنظمة والقوانين المعمول بها لدى هذه المؤسسة، ولا تخضعهم لنظام الموظفين.

- **السؤال السابع: بصورة استطرادية ايضاً فان القانون ٢٠٠٠/١ لم يتطرق ابدا للملاحقات التأديبية التي كانت جارية قبل صدوره بحق مستخدمي الصندوق وخاصة اذا كانت القرارات التأديبية قد صدرت بشأنها قرارات قضائية امام محكمة التمييز المدنية فكيف يمكن ازالة هذا التناقض؟**

إن الأحكام القضائية النهائية الصادرة في ظل النظام القديم تبقى قائمة ومعمولاً بها، أما لناحية المراجعات والدعاوى التي لم يصدر بها حكم نهائي، فإنه عملاً بقواعد الأصول، فعلى مجلس التأديب لدى الضمان كف يده عن النظر في أي منازعة لم يصدر قراره بشأنها، وكذلك على مجلس العمل التحكيمي رفع يده عن النظر في أي طعن ضد أي قرار صادر بصورة سابقة عن المجلس التأديبي الخاص بمستخدمي الضمان، لأن النظر بهذه المنازعاة أصبح من صلاحية مجلس شورى الدولة عملاً بالمادة ٦٤ من نظامه.

لكل ما تقدم نرى الإجابة وفقا لما سبق تبيانه.

لذلك:

- أولاً: ترى لجنة الاستشارات القانونية والإدارية، الإجابة وفقاً لما تقدّم.
- ثانياً: إبلاغ هذا الرأي إلى: رئيس الجامعة اللبنانية – وزير العمل– مفوض الحكومة لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي– مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

رأياً صدر بالإجماع بتاريخ ٢٠٢٣/٤/١١

د. برهان الدين الخطيب	د. عصام مبارك	د. خالد الخير
د. عصام إسماعيل	د. جان العلية	د. كميل حبيب
مقـــرراً		رئيس اللجنة

عميد كلية الحقوق
والعلوم السياسية والادارية
كميل حبيب

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارة
العميد