الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
لجنة الاستشارات القانونية والإدارية

الرأي رقم : ٢٠٢٣/١

تـــــاريخ : ٢٠٢٣/٢/١٣

طالب الرأي: مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

الموضوع: بيان الرأي حول مدى تطبيق المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة للدولة اللبنانية عن العام ٢٠٢٢ على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

المرجع: كتاب مجلس الإدارة رقم ٨٢ تاريخ ٢٠٢٢/١/٣١
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 تسعة أسئلة على ضوء أحكام قانون الضمان الاجتماعي وقانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢٢ وقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٣/١ والنظام العام للمؤسسات العامة وذلك توخياً لحسن سير عمل مرفق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
وبعد الاطلاع على تقرير العضو المقرر، فإن اللجنة تعتمد الإجابات الآتية:

- **السؤال الأول: هل أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يخضع لقانون الخاص وأنظمته النافذة المفعول أم يخضع لقانون المؤسسة العامة في الدولة الذي يستثنيه من أحكامه، وبالتالي هل يكون الصندوق ملزماً بتطبيق ما تقرره الدولة في شأن رواتب موظفيها في ظلّ صراحة**

الجامعة اللبنانية * كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارة * العمادة

المادتين ٢ و٦ من قانون الضمان الاجتماعي ونظام المستخدمين التي تعطي الصندوق هذه الصلاحية؟

إن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المنشأ بموجب مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٣٩٥٥ تاريخ ١٩٦٣/٩/٢٦ (قانون الضمان الاجتماعي) وإن كان يخضع لقانون إنشائه وهو أمر مسّلم به، إلا أن ذلك لا يعني المشترع لا يستطيع التدخل لإخضاع هذه المؤسسة لأحكام مغايرة لتلك الواردة في قانونها، بدليل أن تعيين المستخدمين المنصوص عنه في المادة السادسة قد أصبح معلقاً على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء ولم يعد حقاً لمجلس الإدارة بإجراء المباريات، وكذلك فإن المادة الأولى من هذا القانون أصبح معلقاً منها الفقرة التي لا تخضع الصندوق لرقابة مجلس الخدمة المدنية لناحية إجراء مباريات تعيين مستخدمين في الصندوق.

إذ يعود لكلّ من مجلس النواب ومجلس الوزراء ضمن حدود صلاحياته المحددة في المادة ٦٥ من الدستور أن يضعا القوانين والأنظمة وهي ملزمة وواجبة النفاذ ولا يعود لأي إدارة أو مؤسسة الامتناع عن تطبيقها بحجة أنها مؤسسة خاضعة لنظامها الخاص.

أما آلية تطبيق هذه القوانين والأنظمة في نطاق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فيتولاه مجلس الإدارة بصفته السلطة التقريرية المنوط بها اتخاذ القرارات التي بمقتضاها يصار إلى إدخال القوانين والأنظمة في مرحلة التنفيذ الفعلي، ما لم يكن يوجد نص صريح آخر ينيط هذه الصلاحية بجهةٍ أخرى.

علماً أن خضوع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لقانونه الخاص لا يتعارض مع كونه مؤسسة عامة، وفق ما استقرّ عليه اجتهاد مجلس شورى الدولة لا سيما في أحد قراراته التي جاء فيها:" أن عدم تعريف الصندوق بالمؤسسة العامة في المادة الأولى من القانون لا يحول دون اعتباره كذلك (القرار رقم ٢٠١٦/٣٢٤-٢٠١٧ تاريخ: ٢٠١٧/٢/١٣ رقما المراجعتين: ٢٠١٥/٢٠٦٦٩ و٢٠١٥/٢٠٦٧٧ المستدعية: جمعية الاتحاد اللبناني للمعدين/ الدولة- وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي).

يضاف إلى ما تقدّم أن كلاً من مجلس الوزراء ومجلس النواب قد اعتبرا أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو من مؤسسات القطاع العام (المادة الأولى من المرسوم ٩٧١٨ تاريخ ٢٠٢٢/٧/٢٠ إعطاء مساعدة اجتماعية مؤقتة لجميع العاملين في القطاع العام) و(المادة ١١١ من القانون النافذ حكماً رقم ١٠ تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٠ قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٢٢)، لذا على فرض كان هناك التباس ما حول اعتبار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من هيئات القطاع العام أم لا، فإن هذا الالتباس قد أزيل

العمادة

صراحة بموجب هذه النصوص، وأصبح الصندوق أحد هيئات القطاع ويخضع لجميع الأحكام التي تخضع لها الهيئات العامة بما فيها قانون الشراء العام.

لذا فإن القوانين والأنظمة التي يطلب تطبيقها على مؤسسات القطاع العام فإنها تطبّق على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وأن المرجع المختص في هذه المؤسسة لوضعها موضع التنفيذ هو مجلس الإدارة بصفته السلطة التقريرية في الصندوق.

- **السؤال الثاني: هل أن استئناس وتطبيق مجلس الإدارة لمعدلات الزيادة على الأجور سنداً لأحكام المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة للدولة اللبنانية لعام ٢٠٢٢ من شأنه عدم تطبيق أحكام المادتين ٢ و٦ من قانون إنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي؟**

إن مجلس الإدارة لا يستأنس بأحكام المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة للدولة بل هو ملزم بتطبيقها بخاصةٍ وأنها ذكرت الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالاسم على أنه أحد هيئات القطاع العام، أما بخصوص الأحكام الواردة في المواد ٢ و٣ و٦ من قانون الضمان الاجتماعي فإنها تبقى مرعية الإجراء فيما لا يتعارض مع القواعد القانونية الجديدة إعمالاً للأصول التي ترعى تنازع القوانين في الزمان، على أن تبقى الأولوية للنص الخاص الذي لا يلغى بنصٍ عام، ولهذا فإن النصوص الواردة في قانون الموازنة العامة لا تلغي مواد قانون الضمان الاجتماعي (بصفته نص خاص) إلا في الإطار الضيّق الواجب التطبيق، بحيث يبقى منوطاً بمجلس الإدارة موجب وضع النص الجديد الوارد في موازنة العام ٢٠٢٢ موضع التطبيق دون أن يمسّ هذا النص الصلاحيات المقررة لمجلس الإدارة إلا في الحدود الضيّقة المتصلة بالموجب الذي فرضته هذه المادة.

لذا على مجلس الإدارة أن يعمد إلى تفسير هذه النصوص بصورة تؤمن التجانس والتناسق فيما بينها لا أن يعطّل بعضها مفعول بعض، بحيث يقع على عاتقه اتخاذ الاجراءات التي تؤمن تنفيذ المادة ١١١ من قانون موازنة العام ٢٠٢٢.

- **السؤال الثالث: هل يمكن تطبيق الفقرة ٤ من المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة للدولة والتي تتسم بالطابع المؤقت على الزيادة على الأجور التي قررها مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي على رواتب المستخدمين والتي دخلت ضمن راتبهم؟**

إن هذه الفقرة يجب أن تفسّر على أساس الفقرة الأولى من ذات المادة، التي وضعت معيار "أساس الراتب" وقد فسّر المجلس الدستوري هذا المصطلح بموجب قراره التفسيري رقم ٢٠٢٣/٣ تاريخ ٢٠٢٣/٢/٣ الذي جاء فيه: إن التحفظ التفسيري الوارد بمعرض المادة ١١١ من قانون موازنة ٢٠٢٢ يقصد به الارتكاز على أساس "الراتب الأساسي" بالمعنى الواسع أي "الأجر الأساسي" أو المخصصات الأساسية تحقيقاً للعدالة الاجتماعية والمساواة بين كل من يتقاضى مالاً من الأموال العمومية يكون ناتجاً عن وظيفة بدون أي منحى تفسيري آخر للمادة المذكورة خاصة وأن القرار لم يبطل هذه المادة جزئياً لجهة ابطال عبارة بما فيه راتبه الأساسي الواردة فيه ولم يتطرق إلى نص المادة ١١١ كما أقره المشترع".

وحيث أن الفقرة الرابعة من المادة ١١١ قد نصّت على أنه" في حال استفاد احد العاملين في القطاع العام من اية زيادة على الراتب او تعويض استثنائي او مساعدة مالية مهما كان نوعها او تسميتها (فيما عدا الدرجات التي يستحقها العامل في القطاع العام والمرتبطة بسنوات الخدمة الفعلية) اعتباراً من ٢٠٢٠/١/١ تحسم هذه الزيادة قبل احتساب عملية المضاعفة الواردة في الفقرة الأولى اعلاه...

وقد أصدر وزير المالية القرار رقم ١/٦٩٠ تاريخ ٢٠٢٢/١١/٢٤ وفسّر المقصود بالراتب الأساسي حيث جاء في المادة السادسة من هذا القرار على أن:"... تحتسب المضاعفة على أساس الراتب التعويض أو الأجر الأساسي المستحق بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٣١ ولا تدخل بهذا الاحتساب أية زيادة استثنائية لأنها تعتبر جزء من تصحيح وضع صاحب العلاقة ويجب عدم مضاعفتها".

وعليه في حال كان مجلس إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي قد منح المستخدمين والأجراء زيادة على الأجور وأدرجها في أساس الراتب، بعد تاريخ ٢٠١٩/١٢/٣١ فإن هذه الزيادات تبقى حقاً مكتسباً للمستخدم أو الأجير وإنما لا تخضع للمضاعفة المقررة بموجب المادة ١١١ من قانون موازنة العام ٢٠٢٢، بحيث أن ما يضاعف هو حصراً الأجر المعتمد بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٣١.

- **السؤال الرابع:** ما هو مصير هذه الزيادة لجهة رفع الحد الأدنى بقيمة /١,٩٢٥,٠٠٠/ ليرة لبنانية على ضوء مضمون القرار الصادر عن المجلس الدستوري تاريخ ٢٠٢٣/١/٥ تحت رقم ٢٠٢٣/١ والذي فسّر المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة؟

إن قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٣/١ تاريخ ٢٠٢٣/١/٥ لم يكن واضحاً في تفسيره للمادة ١١١، ولهذا عمد هذا المجلس وبناء لطلب وزارة المالية إلى تصحيح قراره السابق بموجب قراره التفسيري رقم ٢٠٢٣/٣ تاريخ ٢٠٢٣/٢/٣.

لذا فإن الزيادة المقررة على الأجر الشهري والمحددة بموجب المرسوم رقم ١٠٥٩٨ تاريخ ٢٠٢٢/١٠/١٩ وبموجب المرسوم رقم ٩١٢٩ تاريخ ٢٠٢٢/٥/١٢، فإن هذه الزيادة قد أدمجت في أساس الراتب، وهي حق مكتسب للمستخدم أو الأجير أو المتقاعد لا يحرم منها لكن وبذات الوقت فهي لا تخضع لقاعدة المضاعفة وبالتالي يضاعف الأجر المحدد بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٣١ عند تطبيق المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة وتضاف إليه الزيادة المقررة بموجب هذين المرسومين.

- **السؤال الخامس:** هل أن الزيادة التي قررتها المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة والتي اعتمدها مجلس الإدارة تلزم إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي باستيفاء الاشتراكات على أساسها وهل تدخل ضمن الأجر؟

إن الزيادة المقررة في المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة قد حددت طبيعتها في ذات المادة حيث ورد فيها:" تتسم هذه الزيادة بالطابع الاستثنائي، وبالتالي فهي لا تعتبر باي حال من الاحوال ضمن المبالغ الخاضعة لإحتساب تعويض نهاية الخدمة او معاشات التقاعد او اي تعويض اخر، ريثما تنجز الحكومة مشروع متكامل لتعديل الاجور وتبقى خاضعة لإقتطاع النسبة المخصصة لتعاونية موظفي الدولة".
بالرغم من هذا الطابع الاستثنائي لهذه الزيادة، إلا أن المشترع قد أخضعها لاقتطاع النسبة المخصصة لتعاونية موظفي الدولة، وإن سكوت المشترع عن إخضاع هذه القيمة المضاعفة من الرواتب للصناديق الضامنة الأخرى لا يعني أنها لا تكون خاضعة لموجب الاقتطاع، ذلك أنه عندما يسّن المشترع قاعدة قانونية فإن هذه القاعدة يستوجب أن تطبّق أحكامها على الحالات المشابهة وإن لم تكن واردة في النص، في حال كان تطبيقها ينسجم مع المنطق ومبدأ المساواة إذ لا يصح أن تقتطع المساهمة من موظف لصالح تعاونية الموظفين ولا تقتطع من موظف آخر (مستخدم أو أجير) لصالح هيئة ضامنة أخرى بحجة سكوت النص،

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارة
العمادة

علماً أن مضاعفة الراتب وإن كانت استثنائية إلا أن لها ديمومة ومستمرة ما يبرر اعتبارها من الكسب الخاضع لاشتراكات الضمان عملاً بالمادة ٦٨ من قانون الضمان الاجتماعي

- **السؤال السادس: هل يحق لإدارة الصندوق حسم الزيادة الناتجة عن صدور مرسوم زيادة الأجور سنة ٢٠٢٢ من مجموع الزيادة التي قررها مجلس الإدارة على رواتب المستخدمين؟**

إذا كان هذا المجلس قد منح المستخدمين والأجراء زيادة غير تلك التي أقرّها المرسوم رقم ١٠٥٩٨ تاريخ ٢٠٢٢/١٠/١٩ والمرسوم رقم ٩١٢٩ تاريخ ٢٠٢٢/٥/١٢، هنا يتوجب على المجلس تطبيق المادة الرابعة من المرسوم رقم ١٠٥٩٨ تاريخ ٢٠٢٢/١٠/١٩ التي نصّت على أنه:" في حال استفادة هؤلاء المستخدمين والعمال من مساعدة اجتماعية تتوقف هذه المساعدة ويستفيدون من الزيادة المقررة بهذا المرسوم والمرسوم ٢٠٢٢/٩١٢٩ إلا إذا كانت قيمة المساعدة تتجاوز قيمة زيادة غلاء المعيشة المقررة، فعندها يستفيد العاملين إضافة على ذلك من فرق الزيادة كمساعدة اجتماعية لا تدخل في أساس الراتب".

- **السؤال السابع: ما هي الانعكاسات التي قد تنتج مستقبلاً عن التناقض بين أحكام المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة للدولة للعام ٢٠٢٢ التي تخاطب موظفي القطاع العام وبين أحكام المادة ٦ من قانون الضمان الاجتماعي التي تخاطب مستخدمي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وكذلك أحكام القانون الذي يخاطب العاملين في القطاع الخاص وذلك في حال صدر المرسوم الي يصحح الأجور للأجراء الخاضعين لقانون العمل.**

إن أي مرسوم جديد يصحح الأجور للعاملين الخاضعين لقانون العمل، فإن هذه الزيادات المقررة في هذه المراسيم لا تخضع لموجب المضاعفة، وبذات الوقت لا يمكن إلغاء المضاعفة المحددة في المادة ١١١ من قانون الموازنة العامة لكونها مكرّسة بموجب قانون، وأن مجلس الإدارة فيما لو وجد أن المستخدمين والأجراء يتقاضون أجوراً مناسبة للواقع المالي الراهن فلهم حق التدخل لدى مجلس الوزراء عند إصدار المراسيم التصحيحية للأجور بلحظ حالة مستخدمي المؤسسات العامة الذين يستفيدون من مضاعفة الأجور.

- **السؤال الثامن: ما هي طبيعة المضاعفة التي سماها وزير المالية في قراره الآنف الذكر "الزيادة وكذلك مدى اعتبارها داخلة في صلب الأجر أو من محلقاته وخضوعها بالتالي لاشتراكات الضمان الاجتماعي وفق اقتراح المدير العام في كتابه المشار إليه أعلاه.**

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارة
العمادة

تمت الإجابة على هذا السؤال، مراجعة الجواب على السؤال رقم ٥ أعلاه.

- **السؤال رقم ٩: توضيح الغموض الذي يلفّ الفقرة في المادة ١١١ التالي نصّها:" في حال استفاد احد العاملين في القطاع العام من اية زيادة على الراتب او تعويض استثنائي او مساعدة مالية مهما كان نوعها او تسميتها (فيما عدا الدرجات التي يستحقها العامل في القطاع العام والمرتبطة بسنوات الخدمة الفعلية) اعتباراً من ٢٠٢٠/١/١ تحسم هذه الزيادة قبل احتساب عملية المضاعفة الواردة في الفقرة الأولى اعلاه...**

تمت الإجابة على هذا السؤال، مراجعة الجواب على السؤال رقم ٣ أعلاه.

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 ٢٠٢٣/٢/١٣

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

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارة
العمادة