في الطبيعة القانونية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي

من كتاب : شرح قانون الضمان الاجتماعي اللبناني وفق أحكام واجتهادات الفقه والقضاء / المؤلف : صادق حسن علوية / صادر سنة 2018 عن منشورات زين الحقوقية.

في معرض عمل الصندوق و في معظم محطاته ثار الجدال والخلاف حول طبيعة الصندوق من رأي اعتبره مؤسسة خاصة تدير مرفقا عاما إلى رأي اعتبره مؤسسة عامة الى رأي آخر اعتبره مؤسسة ذات نفع عام ، فقد حسم الفقه والاجتهاد هذه المسألة معتبراَ أن الصندوق مؤسسة عامة من نوع خاص وهو مؤسسة عامة ذات طابع اجتماعي باعتبار ان الصندوق يخرج في بعض احكام تنظيمه عن الاحكام التي تخضع لها المؤسسات العامة والمحددة في قانون المصالح المستقلة والمؤسسات العامة

وحيث انه يمكن القول ان الذي يقوم بإدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي اجهزة الصندوق وهي مجلس ادارة ولجنة فنية وأمانة سر تخضع لسلطة مدير عام ويتم تعيين المدير العام ورئيس وعضوي اللجنة الفنية، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء كما ان الدولة تتمثل بستة مندوبين في مجلس الادارة وتحدد الهيئات الاكثر تمثيلا لأرباب العمل والأجراء وتتم المصادقة على انتخاب مندوبي هذه الهيئات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويجوز للحكومة ان تطلب من اي هيئة ابدال مندوبها المنتخب بمندوب آخر –

فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يكون بالاستناد الى ما تقدم مدارا من قبل هيئة عامة.

ففي رأي لمجلس شورى الدولة يحمل الرقم 54 صادر بتاريخ : 1994/11/9 ورد ما حرفيته :

وبما ان المؤسسة العامة هي شخص معنوي من الحق العام مضطلع بمهمة خاصة ام متخصص بنشاط معين ومتمتع بالاستقلالين الاداري والمالي.

E.D.C.E. No 36 – 1984 – 185 p 13 et S

"Conseil d'Etat – Etude sur les Etablissements publics. Rèflexions sur les catégories et les spécificités des établissements publics nationaux".

- "L'Etablissement public est une personne morale de droit public assumant une mission spéciale et disposant pour celà d'une certaine autonomie administrative et financière".

أما ديوان المحاسبة فقد أبدى موقفا متشددا تجاه اعتبار الصندوق من القطاع العام بمعناه الواسع ونورد فيما يلي رأي ديوان المحاسبة رقم 1984/23 كاملا لأهميته وكونه أجاب على كل استفسارات الفقهاء القانونيين :

رأي ديوان المحاسبة رقم : 23 تـــاريـخ: 1984/10/4

حيث ان نظرية المؤسسات العامة تطورت كثيرا منذ نشأتها حتى وقتنا الحاضر وذلك انها كانت محصورة عند نشأتها بالمؤسسات العامة الادارية تبعا لمفهوم الدولة ووظيفتها في ذلك الوقت ولكن مع تطور مفهوم الدولة ومهامها وتدخلها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية. نشأت الى جانب المؤسسات العامة الادارية مؤسسات عامة ذات طابع تجاري وصناعي واجتماعي...

وحيث ان ظهور انواع جديدة من المؤسسات العامة ادى الى تطوير مفهومها والى ايجاد معايير جديدة للمؤسسات العامة بحيث اصبح ينطبق عليها قواعد لا تنطبق على المؤسسات العامة الادارية وذلك بما يتفق مع طبيعة المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي والاجتماعي...

وحيث ان ذلك يستتبع عدم التقيد بالمقاييس والمعايير والقواعد التي تخضع لها المؤسسة العامة الادارية عند البحث في طبيعة مؤسسة ما لتحديد طبيعتها والقول فيما اذا كانت تعتبر مؤسسة عامة ام انها تخرج عن هذا التصنيف.

وحيث انه يقتضي التساؤل عن المقصود بعبارة المؤسسات العامة الواردة في المادة 75 من المرسوم الاشتراعي رقم 149 تاريخ 83/9/16 وهل هو المؤسسات العامة الادارية فقط ام انه يشمل كافة المؤسسات العامة مهما كان طابعها.

وحيث ان المادة 75 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/149 نصت في فقرتها الثانية على ما يلي: "اذا عين الموظف المتقاعد في دائرة من دوائر الدولة او البلديات او المؤسسات العامة او شركات الاقتصاد المختلط اللبنانية او المرافق والمنشآت المستردة..." اي التعيين في القطاع العام بمعناه الواسع.

وحيث ان المؤسسات العامة على اختلاف طبيعتها سواء كانت ذات طابع اداري او تجاري او صناعي او اجتماعي تدخل في نطاق القطاع العام بالمعنى المقصود بالمادة 75 المشار اليها اعلاه.

وحيث انه لتحديد طبيعة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وما اذا كان يشكل مؤسسة عامة بالمعنى المقصود في المادة 75 من المرسوم الاشتراعي 1983/149 يقتضي بحث هذه القضية على ضوء ما ينطبق على المؤسسات

العامة بوجه عام وليس على ضوء ما ينطبق على المؤسسات العامة الادارية فقط.

وحيث ان الفقرة الثانية من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي نصت على "ان الصندوق هو مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي..." دون ان تنص صراحة على طبيعة هذه المؤسسة هل هي مؤسسة عامة ام لا.

وحيث انه يقتضي اذا للاجابة على القضية المطروحة بحث ما اذا كان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مستجمعا لاركان المؤسسة العامة من جهة وما اذا كان يعتبر مؤسسة عامة على ضوء المعايير التي تعتمد علميا في هذا الشأن.

وحيث انه من المتفق عليه ان اركان المؤسسة العامة هي: المرفق العام والشخصية المعنوية والتخصص في نشاط معين وليس هناك شك في ان موضوع الضمان الاجتماعي يشكل مرفقا عاما كما ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي متخصص في نشاط معين ولا يستطيع بحكم قانون انشائه ممارسة نشاط آخر وهو يتمتع بالشخصية المعنوية وقد منحه اياها المشترع صراحة في الفقرة الثانية من المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي.

وحيث ان المعايير التي على اساسها تعتبر المؤسسة عامة هي نية المشترع ومنشأ المؤسسة العامة وطبيعة نشاط المؤسسة العامة ومعيار امتيازات السلطة العامة عندما لا تؤدي المقاييس الاخرى الى نتيجة (جان باز - الوسيط في القانون الاداري اللبناني - جونية مطبعة فؤاد بيبان وشركاه 1974 - ص: 389-390) ويضيف آخرون الى هذه المعايير المعايير التالية: معيار الفرض من المؤسسة العامة - معيار مصدر موارد المؤسسة، معيار الرقابة على المؤسسة (الوصاية)، معيار شكل الهيئة التي تتولى ادارة المؤسسة - معيار مجموعة القواعد الخاصة بتنظيم وسير المؤسسة - معيار الجهة التي تتولى التصديق على حسابات المؤسسة - معيار حرية او الزامية الانضمام الى المؤسسة (محمد كامل ليله - نظرية المؤسسات العامة - كلية الحقوق بالجامعة اللبنانية 1970- على الآلة الكاتبة ص: 176 وما يليها).

وحيث ان نية المشترع تبرز من ايراده المادة 40 في النظام العام للمؤسسات العامة التي نصت على ما يلي: "يبقى كل من مصرف لبنان والصندوق

الوطني للضمان الاجتماعي وتعاونية موظفي الدولة والمجلس الوطني للبحوث العلمية ومجلس تنفيذ المشاريع الانشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت والجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والانماء خاضعا لقانون انشائه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقا له". والتي تدل على انه لو لم يورد هذه المادة فان النظام العام للمؤسسات العامة يطبق على المؤسسات المذكورة فيها باعتبار ان هذه المؤسسات هي مؤسسات عامة ولو لم يكن المشترع يعتبر هذه المؤسسات مؤسسات عامة لما كان بحاجة الى ايراد هذا النص لانه يصبح دون معنى اذ لا يمكن تصور خضوع مؤسسة غير عامة للنظام العام للمؤسسات العامة.

وحيث انه لا يمكن ان ينسب الى الشارع نص دون معنى كما ان اعمال النص خير من اهماله كما تقضي بذلك القواعد المتعلقة بتفسير القوانين فان المؤسسات المذكورة في المادة 40 من النظام العام للمؤسسات العامة هي مؤسسات عامة في نظر المشترع ومن ضمنها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وحيث انه يضاف الى ذلك النص على امكانية تعيين موظفين تابعين للدولة بصورة مؤقتة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مع الاحتفاظ بتطبيق احكام المادتين 50 و51 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 اي وضع الموظفين خارج الملاك لالحاقهم بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وحيث ان المادة 50 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 والذي كان مرعي الاجراء بتاريخ صدور قانون الضمان الاجتماعي كانت تجيز "وضع الموظف مؤقتا خارج الملاك لاجل الحاقه باحدى الادارات او المصالح او المؤسسات العامة او البلديات او المؤسسات الدولية".

وحيث انه ليس هناك ادنى مجال للشك بان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليس ادارة عامة ولا بلدية ولا مؤسسة دولية فان المشترع يكون قد اعتبره مصلحة او مؤسسة عامة.

وحيث انه تم انشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من قبل الدولة اللبنانية بموجب القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 13955

تاريخ 63/9/26 وبمبادرة منها وليست بمبادرة من الافراد، وقد اعلن المشترع اللبناني عن نيته بسن تشريع للضمان الاجتماعي بالمادة 54 من قانون العمل الصادر بتاريخ 1946/9/23.

وحيث انه يقتضي توضيح المبادرة في الانشاء وانها تقضي القيام باجراءات الانشاء، وعندما تكون المبادرة في الانشاء من قبل الافراد فان ذلك يعني قيام الافراد باجراءات الانشاء ويقتصر دور الدولة على تكريس هذه الاجراءات واعطائه مفعولها القانوني كما يحصل في انشاء الجمعيات.

وحيث انه مجرد المطالبة العمالية بانشاء ضمان اجتماعي لا يشكل مبادرة في انشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وذلك لان انشاء الصندوق قد تم من قبل الدولة وبمبادرة منها، "ولم يكن انشاؤه فعلا عام 1963 فعل ارادة خاصة بل كان فعل ارادة المشترع وبالتالي يضفي على هذا الصندوق صفة المؤسسة العامة كما ذهب اليه الفقيه بوتار (عصام القيسي - عقود العمل الجماعية في لبنان - اطروحة دكتوراه في الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق ص:29).

وحيث انه بالنسبة لطبيعة نشاط الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فانه يشكل مرفقا عاما اجتماعيا وهذه القضية ليست موضوع خلاف.

وحيث انه بالنسبة لمعيار امتيازات السلطة العامة فانه لا بد من الاشارة الى الاهمية التي يعلقها الفقهاء عليه فهو في نظر جان باز حاسم عندما لا تؤدي المقاييس الاخرى الى نتيجة (يراجع: جان باز - الوسيط في القانون الاداري اللبناني - جونية - مطبعة فؤاد بيبان وشركاه سنة 1974، ص:389 - 390) كما ان العلامة والين Walline "يرى ان المعيار او المقياس الوحيد الذي يمكن اعتماده للقول بوجود مؤسسة عامة هو ان يكون لهذه المؤسسة احدى ميزات السلطة العامة" (انطوان بارود محاضرات عن المؤسسات العامة والمصالح المستقلة - بكلية الحقوق في الجامعة اللبنانية - على الآلة الكاتبة - 1969 - 1970 - ص: 33).

وحيث ان الفقهاء يعتبرون من ميزات السلطة العامة حق فرض الضرائب او الرسوم، او منح المؤسسة امتيازا حصريا، او اعطائها حق امكانية الالزام

بالدخول فيها وهناك اجماع على ان فرض الزامية الانتساب الى المؤسسة يشكل امتيازا من امتيازات السلطة العامة.

وحيث ان الانتساب الالزامي الى الجماعة التي تتمثل بالشخص المعنوي يعتبر دليلاً على ان هذا الشخص من اشخاص القانون العام. فقد ذكر الدكتور انطوان بارود في الصفحة 39 من محاضراته المذكورة اعلاه ما يلي: "بين الاشخاص المعنويين من هم اشخاص القانون العام ومن هم اشخاص القانون الخاص.

"فما هي العلامات الفارقة بين الفئتين؟

"يبدو ان المعيار الذي يمكن اعتماده اكثر من سواه للتمييز بين هذين النوعين من الاشخاص المعنويين هو الطابع الذي يرتديه الانتماء الى الجماعة التي تتمثل بالشخص المعنوي، فاذا كان هذا الطابع اختياريا كان الشخص المعنوي من اشخاص القانون الخاص، واذا كان الزاميا، كان من اشخاص القانون العام).

وحيث ان الانتساب الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الزامي ومفروض على ارباب العمل التصريح عن اجرائهم وفقا لاصول معينة والا تعرضوا للعقوبات المنصوص عليها في قانون الضمان الاجتماعي.

وحيث ان الغرض من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو تأمين المنفعة العامة وليس من اهدافها تحقيق الربح او المنافع الخاصة.

وحيث ان مصدر اموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو مساهمة الدولة من جهة والاشتراكات من جهة ثانية.

وحيث انه اذا ما نظرنا الى الاشتراكات من زاويتين هما الزامية الانتساب الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وعدم وجود اية صلة بين توجب الاشتراك واستحقاق التقديمات بالنسبة للاجير الذي يدفع عنه الاشتراك وذلك باستثناء تعويض نهاية الخدمة.

وحيث ان الاشتراكات تكون والحالة هذه اقرب الى مفهوم التكليف الاجتماعي لتأمين ايراد من شأنه تغطية نفقات اجتماعية معينة. ويصبح هذا المفهوم للاشتراكات اكثر وضوحا عندما يطبق الضمان الاجتماعي بكامل مراحله

وكامل فروعه (لجهة الخاضعين لاحكامه، ولجهة ضمان الشيخوخة - ضمان طوارئ العمل - ضمان التعويض عن التعطيل بسبب المرض...).

وحيث ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يخضع لوصاية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ولوصاية مجلس الوزراء كما نصت على ذلك المادة الاولى من قانون الضمان الاجتماعي.

وحيث ان بعض الفقهاء يميزون بين المؤسسة العامة والمؤسسة ذات النفع العام على اساس النظر الى الهيئة التي تقوم بمهمة ادارة المؤسسة فان كانت عامة كانت المؤسسة عامة، وان كانت هيئة خاصة (شركة او جمعية) او كان القائم بالادارة فردا اعتبرت المؤسسة خاصة.

وحيث انه لا يمكن القول ان الذي يقوم بادارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فرد او انه شركة اجنبية، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فان اجهزة الصندوق هي مجلس ادارة ولجنة فنية وامانة سر تخضع لسلطة مدير عام ويتم تعيين المدير العام ورئيس وعضوي اللجنة الفنية، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء كما ان الدولة تتمثل بنسبة مندوبين في مجلس الادارة وتحدد الهيئات الاكثر تمثيلا لارباب العمل والاجراء وتتم المصادقة على انتخاب مندوبي هذه الهيئات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ويجوز للحكومة ان تطلب من اي هيئة ابدال مندوبها المنتخب بمندوب آخر - فالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يكون بالاستناد الى ما تقدم مدارا من قبل هيئة عامة.

وحيث ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وذلك في نطاق الرقابة على الموظفين والرقابة على الحسابات وبالتالي فانه يبت في صحة حسابات الصندوق والكثير من الفقهاء يعتبرون هذا الامر دليلا على ان المؤسسة مؤسسة عامة.

وحيث انه عند بحث معيار امتيازات السلطة العامة سبق ان اوضحنا ان الانتساب الى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الزامي.

وحيث انه يتبين مما اوردناه اعلاه ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يعتبر مؤسسة عامة على ضوء المعايير التي يعتمدها علماء القانون لهذا الغرض فكل معيار بمفرده متوفر في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

كما انه على ضوء مجموعة القواعد الخاصة بتنظيم وسير الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتبين بانه مؤسسة عامة.

وحيث انه لا يمكن اعتبار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مؤسسة ذات نفع عام لان هذه الاخيرة تخضع لقانون الجمعيات وليست سوى جمعية خاصة (تراجع: محاضرات الدكتور بارود المذكورة اعلاه ص: 36، محمد كامل ليله المرجع المذكور اعلاه هامش الصفحة 175).

وحيث انه بالاضافة الى ذلك فان مجلس شورى الدولة بقراره رقم 125 تاريخ 1974/4/15 اعتبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مؤسسة عامة من نوع خاص اذ ورد في حيثيات هذا القرار "وحيث ان الصندوق الوطني المذكور يتمتع وفقا لنصوص انشائه بالاستقلال الذاتي والمالي والاداري وله الشخصية المعنوية ويخضع لوصاية وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، فهو مؤسسة عامة من نوع خاص باعتبار انه يخرج في بعض احكام تنظيمه عن الاحكام التي تخضع لها المؤسسات العامة والمحددة في قانون المصالح المستقلة".

وحيث ان رجال الفقه اعتبروا الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مؤسسة عامة وان من نوع خاص (يراجع: نقولا اسود، دروس في القانون الاجتماعي - الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق - 1973 - 1974 - ص: 34، وص 48، عصام القيسي المرجع المذكور اعلاه ص 29 و31).

وحيث انه يقتضي التساؤل بعد الذي اوردناه اعلاه هل ان الحجج الواردة في كتاب المدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالوكالة من شأنها اخراج الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من عداد المؤسسات العامة واعتباره مؤسسة من مؤسسات القانون الخاص.

وحيث انه بالنسبة لعدم اخضاع الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لمراقبة مجلس الخدمة المدنية ولا لمراقبة التفتيش المركزي وعدم اخضاعه للنظام العام للمؤسسات العامة ليس من شأنه اخراج الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من عداد المؤسسات العامة اذ انه يتشابه في هذا الامر مع الجامعة اللبنانية وغيرها من المؤسسات العامة والتي لا خلاف على كونها مؤسسات عامة.

وحيث ان ما اورده المشترع من "ان الصندوق مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي..." فانه اذا كان لا يدل على ان الصندوق مؤسسة عامة صراحة فانه لا يدل على انه مؤسسة خاصة او انه يخرج عن نطاق المؤسسات العامة.

وحيث انه بالنسبة لنية المشترع فقد سبق ان ناقشناها اعلاه على ضوء احكام المادة 40 من النظام العام للمؤسسات العامة واجازة وضع الموظفين خارج الملاك لالحاقهم بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وحيث ان عدم ذكر كلمة عامة في مشروع القانون الذي احيل الى المجلس لا يدل على ان الصندوق مؤسسة خاصة. وكان يمكن ان يكون لهذا الامر دلالته لو ان المشترع ناقش مشروع القانون وكان هذا المشروع يتضمن عبارة مؤسسة عامة ونتيجة المناقشة حذف المشترع كلمة عامة اما وان مشروع القانون وضع موضع التنفيذ بمرسوم وبالنص الذي احيل فيه فانه عدم ايراد كلمة عامة في مشروع القانون رغم انها كانت واردة في مشروع قانون سابق لا يدل على ان المشترع اعتبر الصندوق مؤسسة خاصة او انه اخرجها من عداد المؤسسات العامة بصورة صريحة وهذا ما استوجب طلب الرأي الاستشاري من جهة وبحث الموضوع على ضوء المعايير التي يعتمدها العلم والاجتهاد من جهة ثانية.

وحيث انه بالنسبة للنقاط المثارة على مستوى عمل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي فبالنسبة للتمتع بامتيازات السلطة العامة سبق ان ناقشنا هذا المعيار وبينا ان الصندوق يتمتع بامتيازات السلطة العامة لجهة الزامية الانتساب اليه.

وحيث انه بالنسبة لصلاحية محاكم العمل للنظر في الخلافات التي يثيرها تطبيق قانون الضمان وخضوع موظفي الضمان لاحكام قانون العمل فان هذين الامرين لا يؤديان الى اخراج الصندوق من عداد المؤسسات العامة وذلك لان المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي تشبه المؤسسات العامة الادارية من حيث تكوينها ولكنها تختلف عنها من حيث القانون الذي يرعاها او يطبق عليها او ان القانون الاداري يقضي بصورة عامة ليحل محله القانون الخاص وتخلي المحاكم الادارية المكان الى حد ما للمحاكم العدلية (تراجع

محاضرات الدكتور بارود المشار اليها اعلاه ص 57:) - ورغم ذلك تحتفظ هذه المؤسسات بصفتها مؤسسات عامة.

وحيث انه بالنسبة للاشراف على ادارة الصندوق سبق ان ناقشنا هذه القضية وبينا دور الدولة سواء بالنسبة لمجلس الادارة او اللجنة الفنية او المدير العام.

وحيث انه سبق ان ناقشنا مصدر اموال الصندوق.

وحيث انه بالنسبة لايداع اموال الصندوق في المصارف الخاصة وعدم اخضاع صندوق الضمان الاجتماعي لموجب ايداعه امواله في صندوق الخزينة فان مجلس الوزراء قد وافق على هذا الاقتراح في جلسته المنعقدة بتاريخ 5 آب 1964 ولم يبن موافقته على اساس ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليس مؤسسة عامة وذلك لان محضر هذه الجلسة نص على ان وزارة المالية: "افادت بانها، بالرغم من انها تعتبر صندوق الضمان الاجتماعي مؤسسة عامة، فهي لا تمانع في اجابة الطلب وذلك تحقيقا لاحكام المادة 64 من قانون انشاء الصندوق الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم 13955 تاريخ 1963/9/30 التي نصت على توظيف اموال الصندوق وتأمين فوائد لرأسماله".

وحيث انه بالنسبة لما ورد في كتاب المدير العام بالوكالة على مستوى التطبيق العملي فان قبول ترشيح السيد ألبير منصور للنيابة سنة 1972 لم يكن نتيجة لكون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يشكل مؤسسة عامة وانما لان الوظيفة التي يقوم بها السيد منصور لا تدخل في عداد الوظائف في المؤسسات العامة والتي من شأنها ان تحول دون قبول ترشيح شاغليها للنيابة (وهذا يتضح من مطالعة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل رقم 1/164 تاريخ 72/4/4 ومن قرار مجلس الشورى رقم 125 تاريخ 72/4/15).

وحيث ان استفادة الدكتور رضا وحيد من احكام القانون 74/25 بصفته نائبا سابقا انما تمت على اساس انه لا يشغل وظيفة عامة بالمعنى الوارد في مطالعة هيئة التشريع والاستشارات رقم 1/194 تاريخ 72/4/4 وهو "ان كلمة موظف يقتصر مدلولها على موظفي الادارة العامة دون غيرها من اشخاص الحق العام..." وهذا هو التفسير الذي رأى وزير المالية التقيد به في

مجال تفسير الوظيفة العامة ليعتبر الطلب المقدم من الدكتور رضا وحيد واردا في محله القانوني. وهذا يدل صراحة على ان موقف وزير المالية لم يبن على كون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يشكل مؤسسة عامة.

وحيث انه بالنسبة لجمع المرحوم نجيب صالحة بين النيابة ورئاسة مجلس ادارة الصندوق فان هذه القضية لم يتبين انها اثيرت امام اي مرجع وانه افتى بجوازه وصحته على اساس ان الصندوق ليس مؤسسة عامة فان هذا المبلغ لا يشكل دليلا على موقف اي مرجع قانوني.

وحيث انه بالنسبة لقرار مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 64/8/5 فقد سبق ان بينا ان هذا القرار لم يبن على كون الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يشكل مؤسسة عامة وانما بالاستناد الى النصوص الواردة في قانون الضمان الاجتماعي والمتعلقة بتوظيف اموال الصندوق.

وحيث ان الاستشهاد بالاجتهاد الفرنسي يقع في غير موقعه عندما يكون هناك اجتهاد لبناني وقرار مجلس الشورى رقم 125 تاريخ 72/4/15 صريح لجهة اعتبار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مؤسسة عامة من نوع خاص.

وحيث انه على ضوء ما تقدم يتبين ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يشكل مؤسسة عامة على ضوء المعايير العلمية التي يعتمدها الفقهاء والاجتهاد لتحديد نوعية مؤسسة ما، كما ان ما يثيره المدير العام بالوكالة ليس من شأنه اخراج الصندوق من عداد المؤسسات العامة لان الصندوق يلتقي مع غيره من المؤسسات العامة - والتي لا شك في انها مؤسسات عامة في النقاط المثارة، وانما من شأن هذه النقاط ان تجعل من الصندوق مؤسسة عامة من نوع خاص.

وحيث ان المادة 75 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/149 تطبق على المؤسسات العامة بمعناها الواسع وليس على نوع معين فقط من المؤسسات العامة (المؤسسات العامة الادارية) فان هذه المادة تطبق على الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وحيث انه سندا لكل ما تقدم فان الديوان يعتبر الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مؤسسة عامة ذات طابع اجتماعي وتطبق عليها احكام المادة 75 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/146 المتضمن نظام الموظفين.

ومن جهة ثانية ، فإن مجلس شورى الدولة عاد وأكد في العام 2017 في قرار بحث بالتفصيل الطبيعة القانونية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وقد ورد في هذا القرار أن عدم تعريف الصندوق بالمؤسسة العامة في المادة الأولى من القانون، لا يحول دون اعتباره كذلك، في حال توافرت فيه الخصائص التي استقر الاجتهاد على الأخذ بها من اجل تعريف المؤسسة العامة وتمييزها عن المؤسسة ذات المنفعة العامة أو عن مؤسسات القطاع الخاص وقد أضاف القرار أن هذه الخصائص متوافرة في الصندوق مقدما القرائن اللازمة ونورد قرار مجلس الشورى الدولة الذي يبحث الطبيعة القانونية القرار رقم 2016/324-2017 تاريخ 2017/2/13 الآتي نصه :

بما ان المستدعى بوجهه في المراجعة رقم 2015/20669 يطلب ردّ المراجعة شكلاً لعدم صلاحية مجلس شورى الدولة للنظر فيها، وهو يدلي بأن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ليس من المؤسسات العامة الإدارية (انما هو مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي لها مواردها الخاصة) وان القرار الصادر عن المدير العام للضمان ليس من القرارات الجائز الطعن فيها أمام مجلس شورى الدولة، ويضيف بأن النزاع الراهن يطرح على بساط البحث نظام وأحكام براءات الذمة التي يصدرها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وان القانون جعل من الخلافات والمنازعات الناشئة سواء بين المضمونين وأرباب العمل أم بين الصندوق وأرباب العمل أو المضمونين من اختصاص محاكم العمل أي مجلس العمل التحكيمي، وانه لا يتبين وجود أي قرار صادر عن صندوق الضمان له الصفة الإدارية المحضة وقوة التنفيذ ومن شأنه الحاق الضرر.

وبما ان الفقرة الثانية من المادة 67 من نظام مجلس شورى الدولة تنص على انه "لا يجوز لأحد من الافراد ان يقدّم دعوى أمام القضاء الإداري الا بشكل مراجعة ضد قرار صادر عن السلطة الإدارية" كما ان المادة 105 من النظام نفسه تنص على انه "لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة الا ضد قرارات ادارية محضة... ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية."

وبما ان الفقه والاجتهاد استقرا على القول بوجوب التوفيق بين المعيارين الشكلي والموضوعي في تحديد القرار الإداري القابل للطعن أمام مجلس شورى الدولة، بحيث يكون القرار ادارياً وقابلاً للطعن عن طريق دعوى الابطال لتجاوز حد السلطة اذا كان صادراً عن سلطة ادارية وكان موضوعه تنظيمياً أو يتعلق بتسيير مرفق عام وفق مبادئ القانون العام.

وبما ان المستدعى بوجهه يدلي بأن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لا يعتبر من المؤسسات الإدارية بحيث نص المشترع على اعتباره مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي لها مواردها الخاصة، وهو قصد اسقاط عبارة "عامة" من التعريف.

وبما ان المادة الأولى من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 1963/13955 تنص في فقرتها الثانية على ما يلي:

"ان الصندوق هو مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي تخضع لأحكام هذا القانون وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري. مركزها بيروت ويحق لها انشاء مكاتب اقليمية ومحلية."

وبما ان عدم تعريف الصندوق بالمؤسسة العامة في المادة الأولى من القانون، لا يحول دون اعتباره كذلك، في حال توافرت فيه الخصائص التي استقر الاجتهاد على الأخذ بها من اجل تعريف المؤسسة العامة وتمييزها عن المؤسسة ذات المنفعة العامة أو عن مؤسسات القطاع الخاص. فقد استقر الفقه والاجتهاد على اعتماد مجموعة من المعايير وعلى التوفيق بينها من اجل استنباط صفة المؤسسة، وهي معيار الهدف وطبيعة المهمة، ومعيار الموارد، ومعيار قواعد الانظمة وسير العمل، مع تعلقه بشكل اساسي بهذا المعيار الأخير، ذلك انه من النادر ان تموّل المؤسسات الخاصة بواسطة الضريبة وان يُلحق بها مباشرةً بعض موظفي الدولة. وعليه، تُعتبر المؤسسة "مؤسسة عامة" اذا كانت ترمي إلى تحقيق المنفعة العامة، واذا كانت تخضع

لرقابة الإدارة العامة، وتتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة، وكذلك اذا كانت وارداتها مكوّنة من اموال عمومية.

-بنفس المعنى: قرار رقم 54 تاريخ 1994/11/9 (مجلس القضايا)، القاضي المتقاعد فرح شارل حداد/ الدولة – وزارة العدل ومجلس إدارة صندوق تعاضد القضاة، م.ق.إ عدد 9 صفحة 57.

وبما ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يتولى وفقاً لأحكام المادة الأولى منه "إدارة نظام الضمان الاجتماعي ومختلف فروعه"، وهو يخضع في بعض المقررات الصادرة عن مجلس ادارته (اقرار جميع انظمة الصندوق الداخلية ونظام المستخدمين وسلسلة الرتب والرواتب لمختلف اجهزة الصندوق، اقرار الموازنة الإدارية للصندوق والموازنات الملحقة، البت بقطع حسابات الموازنة الإدارية والموازنات الملحقة وسائر حسابات الصندوق واقرار الميزانية العمومية...) لوصاية وزارة العمل بواسطة مفوض حكومة ولرقابة مجلس الوزراء ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، كما ان مجلس ادارته يتكوّن (بالاضافة إلى مندوبين عن الهيئات المهنية والهيئات الزراعية) من ستة مندوبين يمثلون الدولة ويمكن اختيارهم من بين موظفي الادارات العامة والمؤسسات العامة أو خارجها – وتمثّل الدولة أيضاً بمندوبَين في هيئة المكتب التي ينتخبها مجلس الإدارة – وأن لجنة الصندوق الفنية (جهاز دائم من اجهزة الصندوق) تتألف من رئيس وعضوين، يُعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل، على ان يكون الرئيس من موظفي الفئة الأولى من الملاك الإداري العام للدولة أو ممن يحق لهم الارتقاء إلى هذه الفئة، والعضوين من موظفي الفئة الثانية في الملاك الإداري العام للدولة أو ممن يحق لهم الارتقاء إلى هذه الفئة، اما مدير عام الصندوق فيعين على رأس امانة سر الصندوق بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس الإدارة، ويُعزل ويُصرف أيضاً بالطريقة ذاتها.

وبما انه في السياق عينه، فإن المادة 6 من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 1963/13955 نصت في فقرتها الثانية على انه يمكن للصندوق "تعيين موظفين تابعين للدولة وذلك بصورة مؤقتة ومع الاحتفاظ بتطبيق أحكام المادتين 50 و51 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12 حزيران سنة 1959 وبعد موافقة الوزراء المعنيين وتعتبر مدة الخدمة التي يقضيها هؤلاء

الموظفون في الصندوق مدة عمل فعلي في ملاك الدولة..." وفي فقرتها الخامسة على ان "تُعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس الإدارة، لجنة طبية مرتبطة بصورة دائمة بالصندوق."

وبما انه من ناحية أخرى، نصت المادة 65 من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 1963/13955 على ان يتم تمويل فروع الضمان الأربعة المنصوص عليها في المادة 7 من خلال الاشتراكات الالزامية التي تُفرض على اصحاب العمل، سواء كانوا طبيعيين أو معنويين، في حين نصت المادة 66 (3) على انه يمكن للدولة خلال السنة المالية ان تقدم سلفات إلى الصندوق لتحقيق التوازن في موازنته، كما يمكنها وفقاً لأحكام الفقرة 4 من ذات المادة في حال حصول كارثة وطنية ادت إلى عجز بالغ في الصندوق، ان تمنح الصندوق مساعدة استثنائية تحدد على أساس اعادة التوازن المالي بدون زيادة الاشتراكات. كما انه، وبغاية افادة الصندوق من الاعفاءات التي تُعطى للمرافق العامة، نصت المادة 67 من القانون على ان "يُعفى الصندوق من تسديد جميع الضرائب والرسوم بما فيه رسم الطابع والرسوم القضائية والعقارية المتوجبة على العقارات التي يمكن ان يتملكها الصندوق... وعلى امكانية ان تُعفى من الرسوم الجمركية المستحضرات الصيدلية وآلات البروتيز والنظارات وغيرها من الادوات الطبية أو الجراحية المستوردة لحساب الصندوق على ان تحدد طرق هذا الاعفاء من قبل المجلس الاعلى للجمارك ووزير المالية."

وبما انه يُستنتج من الأحكام القانونية المار ذكرها، ومن سائر الأحكام الواردة في قانون الضمان الاجتماعي لا سيما منها تلك التي توجب الانتساب الالزامي لجميع الأجراء المنصوص عليهم في المادتين 9 و10 من القانون لصندوق الضمان وتحدد اجراءات المراقبة والتفتيش التي يقوم بها مفتشو الصندوق والعقوبات التي يمكن انزالها بأصحاب العمل المخالفين لموجب التصريح عن الأجور وتقديم المستندات وتسديد الاشتراكات (غرامات، حبس) – امتيازات سلطة عامة -، ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي هو مرفق عام أعطي شخصية معنوية واستقلالين مالي واداري، وذلك باعتبار انه أنشئ لتقديم خدمات صحية واجتماعية لجميع الأجراء المنتسبين اليه – معيار الهدف: منفعة عامة – وهو يُدار من خلال مجلس إدارة تمثل الدولة فيه من خلال ستة

مندوبين، وتكون بعض مقرراته خاضعة لوصاية وزارة العمل ولرقابة مجلس الوزراء وديوان المحاسبة المؤخرة، ويُعين على رأس امانة سره مدير عام وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العمل وانهاء مجلس الإدارة (ويُعزل ويُصرف أيضاً بالطريقة ذاتها)، كما يمكن ان يختار بعض موظفيه من بين موظفي الدولة بحيث تعتبر خدمتهم في الصندوق خدمة فعلية في ملاك الدولة (معيار الوصاية الإدارية وقواعد سير العمل)، وهو يتمتع من اجل ضمان حسن سيره والتزام اصحاب العمل بموجب تسجيل جميع الأجراء الذين تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في القانون في فروع الضمان وتسديد الاشتراكات عنهم، باعفاءات ضريبية وبحق تحديد قيمة بعض الاشتراكات (المادة 72) وبحق التفتيش والمراقبة تمهيداً لفرض العقوبات بحق المخالفين (من غرامات وعلاوات) – امتيازات سلطة عامة – هذا فضلاً عن امكانية تمويله من خلال سلفات خزينة تمنحها الدولة لتحقيق توازنه المالي. هذا وقد استقر كل من هيئة التشريع والاستشارات ومجلس شورى الدولة، على تعريف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بالمؤسسة العامة المستقلة.

وبما ان ما جاء في المادة 40 من النظام العام للمؤسسات العامة، لجهة استثناء بعض المؤسسات من الخضوع لأحكام المرسوم رقم 1972/4517، والتي منها الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، واعتبارها خاضعة لقانون انشائها وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له، لا يمكن ان يُفسّر اخراجاً لهذه المؤسسات من اطار المؤسسات العامة، لا سيما اذا ما توافرت فيها جميع خصائص المؤسسة العامة – كما في حالة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي – انما يُفسر اخراج هذه المؤسسات من القواعد العامة التي ترعى المؤسسات العامة والتي حُددت بموجب المرسوم رقم 1972/4517، بحيث تبقى خاضعة للأحكام التي أنشئت ونُظمت في ظلها.

وبما ان اعتبار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من عداد اشخاص القانون العام، يؤدي إلى اعتبار قرار مدير عام الصندوق برفض إعلان وقف العمل بالمذكرة الاعلامية رقم 300 تاريخ 2001/12/8 – التي اعطت الموافقة استثنائياً على اصدار براءة ذمة لأصحاب العمل المخالفين لموجب توظيف ذوي الاعاقة -، من عداد القرارات الإدارية القابلة للطعن أمام هذا المجلس، ولا يرد على ذلك بأن القانون الذي نظّم أحكام براءة الذمة وحالات

اعطائها أولى مجلس العمل التحكيمي صلاحية النظر في النزاعات التي تنشأ بين ارباب العمل والمضمونين أو بين الصندوق وأرباب العمل أو المضمونين، وذلك باعتبار ان المسألة موضوع البحث لا تتناول نزاعاً خاصاً بين الصندوق وصاحب عمل بشأن منحه براءة الذمة أو عدم منحها، انما تتعلق برفض الالتزام بأحكام الفقرة هـ من المادة 74 من القانون رقم 2000/220 لجهة التحقق من التزام اصحاب العمل بموجب توظيف ذوي الاعاقة والامتناع عن اصدار براءة ذمة لرب العمل المخالف، وهو عمل تنظيمي ذات طبيعة ادارية يقبل الطعن مباشرةً عن طريق دعوى الابطال لتجاوز حد السلطة.
وبما ان القرار الضمني موضوع الطعن، تكوّن بفعل انقضاء مهلة شهرين على تقديم مذكرة ربط النزاع دون صدور أي قرار صريح يتضمن الاستجابة لمطالب الجهة المستدعية بوقف العمل بالمذكرة الاعلامية رقم 2001/300 والمباشرة بتطبيق أحكام الفقرة هـ من المادة 74 من القانون رقم 2000/220، وذلك سنداً لأحكام المادة 68 من نظام مجلس شورى الدولة، بحيث تكون المراجعة المقدمة مباشرةً بشأنه مقبولة شكلاً لتوافر شرطي النفاذ والضرر في القرار المطعون فيه.
وبما ان تذرع المستدعى بوجههما بأن المراجعتين رقم 2015/20669 و2015/20677 (الراميتين إلى إبطال قرار رفض مذكرة ربط النزاع والمطالبة ببدء العمل باستيفاء الغرامات المنصوص عليها في الفقرة ج من المادة 74 من قانون حقوق الاشخاص المعوّقين رقم 2000/220)، ترميان في الواقع إلى توجيه اوامر إلى الإدارة، لا يؤول إلى رفع يد المجلس عن النظر في المراجعتين المذكورتين والى البحث في مشروعية القرارين الاداريين المطعون فيهما امامه وصولاً إلى ابطالهما في حال توافر احد أسباب الإبطال المنصوص عليها في المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة، ذلك ان المجلس لا يتجاوز حدود صلاحياته في حال قضائه بابطال قرار إداري مخالف للقانون، سواء كان سلبياً (أي رفض) – كما في القضية الحاضرة – أو ايجابياً، وهو الدور المناط به اصلاً -، باعتبار ان الحكم بالابطال يتضمن اعلاناً للأوضاع القانونية، ويبقى للادارة ان تستنتج من هذه الأوضاع النتائج القانونية المناسبة عملاً بأحكام المادة 91 من نظام مجلس شورى الدولة.
وبما انه يقتضي تبعاً لما تقدم، ردّ الدفع بعدم صلاحية المجلس للنظر في المراجعتين.

وحيث انه يتبين مما اوردناه اعلاه ان الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يعتبر مؤسسة عامة على ضوء المعايير التي يعتمدها علماء القانون لهذا الغرض فكل معيار بمفرده متوفر في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي