

Mireille Najm-Checrallah
Attorney-at-Law
Najm Law Firm
Najm Bldg., G.F., Naoum Labaki St.
Horch Tabet, Sin el Fil
Lebanon
Office: +961.1.480019 ext 1
Fax: : +961.1.480019 ext 1

Nizar Saghieh
Lawyer & Researcher
Nizar Saghieh Law Office
Dakdouk Bldg., 5th floor, Chehade St.
Tabaris, Beirut
Lebanon
Office: +961.1.321.450/1
Fax: +961.1.321.450

جانب مجلس شوری الدولة الموقر

- مراجعة إبطال مع طلب وقف تنفيذ -

المستدعي: الاتحاد الوطني لنقابات العمال والمستخدمين في لبنان، ممثلاً برئيسه السيد كاسترو عبد الله،

وكلاؤه المحاميان ميريان نجم ونزار صاغيه بموجب سند توكيل منظم لدى الكاتب العدل في بيروت الاستاذ وسام علي بكري مسجل تحت الرقم 10546 تاريخ 2016/9/1.

- ربطاً صورة عن كل من سند التوكيل، ومحضر اجتماع المكتب التنفيذي للاتحاد بموضوع تقديم المراجعة الحاضرة وكتاب افادة وزارة العمل بتوزيع المهام على اعضاء المجلس التنفيذي للاتحاد المنتخبين في المؤتمر الوطني والمصدق من الوزارة. مستندات رقم (1 الى 3)

المستدعي بوجهها: الدولة اللبنانية- مجلس الوزراء - ممثلة بهيئة القضايا في وزارة العدل

المرسوم المطلوب إبطاله: المرسوم رقم 3791 الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ 2016/6/30 والمنشور في الجريدة الرسمية تاريخ 2016/7/7 (العدد 35) والرامي الى تعديل المرسوم رقم 3426 تاريخ 2012/1/25 المتعلق بتعيين الحد الأدنى الرسمي لأجور المستخدمين والعمال الخاضعين لقانون العمل ونسبة غلاء المعيشة وكيفية تطبيقها.

- ربطاً صورة عن المرسوم - مستند رقم (4)

يتشرف المستدعي، بواسطة وكيله، ان يعرض ويطلب من مجلسكم الموقر ما يلي :

اولاً - في الوقعات :

1- بتاريخ 2012/1/25 صدر المرسوم رقم 3426 المتعلق بتعيين الحد الأدنى الرسمي لأجور المستخدمين والعمال الخاضعين لقانون العمل ونسبة غلاء المعيشة وكيفية تطبيقها. وكان صدر هذا المرسوم على عهد وزير العمل السابق الدكتور شربل نحاس وبرعايته، وقد حدد في مادته الثانية الحد الأدنى الرسمي للأجر الشهري بمبلغ ستمئة وخمسة وسبعين ألف ليرة لبنانية والحد الأدنى للأجر اليومي بمبلغ ثلاثين ألف ليرة لبنانية.

- ربطاً صورة عن المرسوم 2012/3426- المستند رقم (5)

2- بتاريخ 2016/6/30 صدر المرسوم رقم 3791 المطعون فيه والمنشور في الجريدة الرسمية- العدد 35- تاريخ 2016/7/7. وقد عدل هذا المرسوم في مادته الاولى الحد الأدنى الرسمي للأجر اليومي المنصوص عليه في المادة الثانية من المرسوم 3426 الآنف الذكر بحيث يصبح /26,000/ ل.ل. بدلاً من /30,000/ ل.ل. كما ألغى هذا المرسوم الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من المرسوم 3426.

3- وهنا لا بدّ من تسليط الضوء على مفهوم الأجراء المياومين المستهدفين مباشرةً من خلال المرسوم المطعون فيه والمتضررين من تخفيض الحد الأدنى الرسمي للأجر اليومي، اذ أن هذا المرسوم جاء بعد مرور أربع سنوات ونصف ليخفّض الحد الأدنى بدلاً من زيادته، سالباً من أجرهم اليومي أربعة آلاف ليرة، اي ما يساوي 13,33% من الحد الأدنى المحدد عام 2012! كما يهمننا التركيز على وضعية هذه الفئة من الأجراء الخاصة والهشة بالنسبة الى الأجراء الدائمين.

4- لم يحدد قانون العمل مفهوم "المياوم" بل أتى على ذكره في عدد من أحكامه (المواد 3 و 7 (فقرة 4) و 56 من قانون العمل). الا أنه من اللافت أنّ المشتري ربط في كل من هذه المواد بين المياومين والمؤقتين. كما أن قانون الضمان الاجتماعي لم يعرّف بدوره بالمياومين بل ذكرهم بشكل طارئ في المادة 72 منه. الا أنّ الملحق المتعلق بنظام المياومين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي نفسه عرّف المياوم في المادة 2- فقرة (1) منه بأنه "كل شخص يعمل في خدمة الصندوق بصورة

مؤقتة ولا يدخل في عداد المستخدمين ويتقاضى أجراً على أساس يومي". فيفهم اذن مما تقدّم أن الأجير المياوم هو من فئة الأجراء المؤقتين الذين يتقاضون أجراً على أساس يومي.

5- لقد أخضع قانون الضمان في الفقرة الاولى من المادة 9- الفقرة الاولى- البند (أ) منها، فئة الأجراء المؤقتين لأحكامه بشكل صريح، غير أنه عاد في البند (ج) من الفقرة عينها وميّزهم عن الأجراء الدائمين بان علق خضوع فئتي الاجراء المؤقتين والموسميين على مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. ويجدر التنويه بأنه لم يصدر منذ العام 1964 ولغاية اليوم اي مرسوم تطبيقي بهذا الشأن، لذا باتت هاتان الفئتان الأخيرتان - اللتان ينتمي اليهما المياومون- لا تستفيدان من تقديرات الضمان الاجتماعي ريثما يصدر مرسوم عن مجلس الوزراء ينظّم وضعهما والإطار العملي الواجب اتباعه ليصار الى استفادتهم من تقديرات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

6- يتضح مما تقدم انّ الأجراء المياومين، المرتبطين اجمالاً بصاحب العمل بعقود محددة بزمان وجيز او منظمة لتأدية عمل معيّن (كحالة العمال غبّ الطلب مثلاً)، ينتمون الى فئة الأجراء المؤقتين الأكثر هشاشة (les travailleurs précaires) بحيث لا يتمتعون بالاستقرار المادي والاجتماعي ولا بالحماية القانونية ولا بالحد الأدنى من الضمانات التي تعطى عادةً للوظائف الدائمة والمستقرة. وهم لا يستفيدون كسائر الاجراء المؤقتين من تقديرات الضمان الاجتماعي لحين صدور مرسوم ينظم شروط خضوعهم للصندوق. كما أن العاملين المؤقتين -وبالأخص المياومين منهم- هم غالباً من الاجراء غير المتخصصين الذين يتقاضون الحد الأدنى للأجور، كالعَمال غبّ الطلب في القطاع السياحي (من مطاعم وفنادق) وفي المطابع في فترات الضغط، والموسميين في الصناعات الزراعية، وعَمال الورش، والخدم والحرس في المدارس الرسمية والمدارس الخاصة، وغيرهم...

7- تجدر الاشارة الى انّ قانون العمل، وفي حين أنه لا يفرق إلا في بعض الإجراءات بين عقود العمل بحسب اختلاف مددها، فهو لا يفرق أبداً بينها، من حيث طبيعتها وآثارها، بحسب الوتيرة المعتمدة لدفع الأجر المترتب عليها، سواء تم هذا الدفع على أساس يومي أو شهري أو فصلي أو غير ذلك، فجميعها تعتبر عقود عمل ترعاها أحكام قانون العمل اذا توفرت فيها شروط عقد العمل المنصوص عليها في المادة 624 من قانون الموجبات والعقود. الا انّ أبرز ما يميّز الأجير المياوم عن الأجير الدائم، من الناحية الواقعية وليس قانوناً، هو انه، بفعل طبيعة العمل الوقتي الذي يؤديه لمدة وجيزة (بضعة أيام او أسابيع مع انقطاع) يتقاضى أجره اليومي في غالبية الأحيان، - ان لم نقل في جميع

الحالات- عن كل يوم عمل فعلي يؤديه في خدمة صاحب العمل¹. فهو لا يتقاضى بفعل مدة عمله الوجيزة وطبيعة عمله الهشة أجراً عن ايام التعطيل الذي يستفيد منها الأجير الدائم باعتبارها اياماً مأجورة، لذا لا تدفع له ايام الآحاد التي لا يعمل خلالها، ولا أيام العطل. كما لا يتقاضى المياوم أجراً عن الايام التي يغيب فيها بسبب المرض او لأي سبب مشروع آخر ولا يستفيد من الإجازات السنوية. لذا جاء المرسوم رقم 2012/3426 المعدل بالمرسوم المطعون فيه، يحدّد الحد الأدنى الرسمي للأجر اليومي على هذا الأساس، آخذاً بعين الاعتبار جميع أيام التعطيل المأجورة التي يستفيد منها الأجير الدائم لاحتساب الحد الأدنى للمياوم، وليس فقط ايام الآحاد، بمحاولة لاعادة بعض التوازن بين هاتين الفئتين من الأجراء، الشهريين والمياومين، على أساس مبدأي المساواة والعدالة الاجتماعية المكرّسين في الدستور.

8- وهنا لا بدّ من العودة الى الطريقة التي اعتمدها المرسوم 3426 أساساً من أجل احتساب الحد الأدنى الرسمي للأجر اليومي والمحدّد بـ/30,000 ل.ل.، حسب ما فسّره وزير العمل السابق الدكتور شربل نحاس. فقد أخذ هذا المرسوم بعين الاعتبار جميع ايام التعطيل المأجورة التي يستفيد منها الأجير الدائم، من آحاد ومعدّل الاجازات المرضية والأعياد الرسمية والاجازات السنوية (اي ما يوازي مجمله 89 يوماً) . وتبين أن أيام العمل الفعلي للأجير الدائم بعد حسم هذه الايام هي بمعدّل 276 يوم في السنة، اي ما يعادل 23 يوم عمل فعلي في الشهر. لذا فقد جرت قسمة الحد الادنى الشهري البالغ /675,000 ل.ل. بأيام العمل الفعلي على الشكل التالي:

$$- 675,000 : 23 = 29,347.82 \text{ ل.ل. (فجرى تدوير الكسور بحيث حدد الاجر اليومي بـ /30,000 ل.ل.)،}$$

بموجب هذا الحساب، كما يشرحه الوزير نحاس، تتكافأ الكلفة الفعلية على رب العمل عن كل يوم عمل بين الأجير اليومي والأجير الشهري. مع العلم بأنّه يبقى الأجير المياوم، بالمقارنة مع الأجير الشهري، معرضاً لعدم إيجاد عمل إلا لكل يوم بيومه.

9- لذا فانه من غير الصحيح بتاتاً بأن احتساب الحد الأدنى للأجر اليومي في المرسوم رقم 3426 تاريخ 2012/1/25 كان نتيجة حساب خاطئ أو خطأ مادي كما يحاول أن يظهره وزير العمل الحالي السيد سجعان قزّي لتبرير المرسوم المطعون فيه. كما أنّه لا يجوز تبرير التعديل الطارئ في

¹ يراجع بهذا الصدد: الرواتب والاجور في اطار قانون ضريبة الدخل وقانون الضمان الاجتماعي، شيرين قطيش هاشم وعبد الرؤوف قطيش، منشورات الحلبي، الطبعة الاولى، 2015، ص. 42 حيث جاء: "الأجور اليومية: أنّ الأجير الذي يعمل على أساس اليوم يتقاضى أجراً عن عدد ايام عمله الفعلي، وحسب الاتفاق مع صاحب العمل. ويعتبر الأجر يومياً حتى ولو عمل الأجير خلال مدة شهر أو أكثر لدى صاحب العمل".

المرسوم المطعون فيه بمقولة أن تحديد الحد الأدنى للأجر اليومي بـ/30,000 ل.ل. لا يتوافق مع أحكام المادة 6 من القانون رقم 67/36 التي أوجبت ان يقسم الحد الأدنى بـ26 يوم، إذ أن ما ورد حرفياً في تلك المادة "26 يوم على الأكثر"، يعني أنّ المشتري وضع سقفاً لهذه القسمة. لذا فإنه لا يجوز قسمة الأجر الشهري بأكثر من 26، إلا ان لا شيء يمنع من قسمتها بأقل من ذلك خاصة عندما يكون هكذا حساب مبرراً من الناحية العلمية والموضوعية كما أوضحناه آنفاً. وهذا ما سوف نعود اليه تفصيلاً في باب القانون. فيكون بذلك المرسوم رقم 3426 تاريخ 2012/1/25 قد أخذ بعين الاعتبار عدداً من ايام التعطيل المأجورة يتجاوز أيام الأحاد، خلافاً للمرسوم المطعون فيه.

10- وعليه فان المرسوم رقم 2012/3426 لم يحترم نص المادة 6 من القانون 67/36، بل تماشى مع روح القانون 67/36 الذي يرمي الى ارساء توازن بين مختلف فئات الاجراء. بالمقابل، فقد أتى المرسوم رقم 3971 المطعون فيه من حيث لا ندري وصدر بشكل عشوائي بعد مرور أكثر من أربع سنوات على المرسوم المعدل، خلافاً للأصول الجوهرية الواجب اتباعها لتحديد الحد الأدنى للأجور، ضارباً بعرض الحائط نص وروح الاتفاقيات الدولية والعربية والدستور والقانون، كما سنفصله لاحقاً. وقد ألحق أشد الضرر بهذه الفئة من الأجراء، اي المياومين، التي هي الأكثر حاجة الى حماية من قبل المشتري بسبب عدم استقرارية وضعها الاقتصادي والاجتماعي، وهشاشة العلاقة القانونية التي تربطها بصاحب العمل. فضلاً عن أنه يشكل سابقة خطيرة من حيث انه يخالف الشروط والمعايير الدولية والمحلية الأساسية لتحديد الحد الأدنى للأجور، كما ينتهك المبادئ الأساسية المكرسة دولياً ومنها مبدأ "العمل اللائق" ومبدأ "عدم قابلية الحد الأدنى للأجور للتخفيض".

10 - لذلك يتقدم المستدعي من مجلسكم الموقر بهذا الاستدعاء طالباً ابطال المرسوم المشار اليه سنداً
للاسباب القانونية الآتي بيانها :

ثانياً - في القانون :

أولاً : في الشكل :

أ - في وجوب قبول المراجعة الحاضرة في الشكل :

لما كان المرسوم المطلوب ابطاله يشكّل قراراً إدارياً نافذاً، يجوز الطعن فيه مباشرة بقصد ابطاله من دون الحاجة الى مراجعة إدارية - اي عريضة ربط النزاع - توجه الى الإدارة لأجل استصدار قرار آخر مسبق.

ولما كان المستدعي اتحادا نقابيا يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وبالتالي بحق التقاضي، وهو صاحب مصلحة وصفة للطعن بهذا المرسوم بهدف ابطاله، فالمرسوم المطعون فيه يرمي الى تخفيض الحد الأدنى الرسمي للأجر اليومي، مما يلحق الضرر المباشر بشريحة واسعة من الاجراءء، هم الاجراءء المياومين. عدا أن هكذا مرسوم يمسّ بالأسس القانونية كما وبالمبادئ والمعايير الدولية التي تعتمد من أجل تحديد الحد الأدنى للأجور، مما يشكل سابقة خطيرة لا يمكن للاتحاد المستدعي أن يبقى مكتوفاً الأيدي تجاهها. وبالتالي فإنّ هذا المرسوم يلحق الضرر باحدى الأهداف التي انشئ الاتحاد من أجل الدفاع عنها، وهي "الدفاع عن مصالح الاجراءء" كما ورد حرفياً في المادة الرابعة من قانونه الاساسي.

ولما كانت مهلة الطعن بهذا مرسوم هي شهران وفق ما تنص عليه المادة 69 من قانون نظام مجلس شورى الدولة وهذه المهلة تبدأ في المراسيم من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، اي بتاريخ 2016/7/7،

بناء عليه،

وبما ان المراجعة الحاضرة مقدّمة من ذي صفة ومصلحة ضمن المهلة القانونية ومرفق بها صورة عن المرسوم المطلوب ابطاله وموقعة من محامٍ بالاستئناف ومستجمة الشروط المنصوص عنها في المادة 73 من قانون نظام مجلس شورى الدولة كافة ، لذلك نطلب قبولها في الشكل.

ثانياً - في الاساس :

(1) في طلب وقف التنفيذ :

نصّت المادة 77 معدلة وفقاً للقانون 259 تاريخ 1993/10/6 من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي :

لا توقف المراجعة تنفيذ العمل الاداري أو القرار القضائي المطعون فيه.

لمجلس شورى الدولة أن يقرر وقف التنفيذ بناء على طلب صريح من المستدعي إذا تبين له من ملف الدعوى أن التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وان المراجعة تركز على أسباب جديدة هامة.

.....

يمهل الخصم اسبوعين على الاكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ وعلى مجلس شورى الدولة أن يبت به خلال مهلة اسبوعين على الاكثر من تاريخ ايداع جواب الخصم".
وبما ان التنفيذ سوف يلحق ضرراً بليغاً بالعمال المياومين، وأن هذا الضرر متى حصل يصعب التعويض عنه نظرا للطبيعة المؤقتة والظرفية لعلاقة عملهم، وهم من اكثر اطراف المجتمع ضعفاً وهشاشةً على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وجديرون بالحماية،
وبما ان المراجعة تركز على اسباب جدية وهامة ترجح - ان لم نقل تحتم - قبولها وإبطال المرسوم المطعون فيه، لذلك تلتمس المستدعية وقف تنفيذ المرسوم المطعون فيه لحين البت بالمراجعة الحاضرة.

(2) في اسباب الابطال :

ان المرسوم المطعون فيه واجب الابطال لتجاوزه حد السلطة بسبب كونه مشوباً بالعيوب المنصوص عليها في المادة 108 من قانون مجلس شورى الدولة، اذ انه اُتخذ خلافاً للاجراءات الجوهرية (1) كما جاء مخالفاً للقانون (2) وصدر لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها (3)، وهذا ما سوف نبيته لمجلسكم الموقر في ما يلي:

1- في وجوب ابطال المرسوم رقم 3971 لمخالفته إجراءات جوهرية:

تعترى المرسوم 3791 عيوب متعلقة بالاجراءات الجوهرية، اذ أن القانون رقم 36 الصادر في 16 أيار 1967 قد فوّض للحكومة أمر تحديد الحد الأدنى للأجور، وفق معايير وآلية الزامية حددتها المادة 6 منه كما يلي:

" للحكومة أن تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، عند الاقتضاء وكلّما دعت الحاجة الحد الأدنى الرسمي للأجور ونسبة غلاء المعيشة وكيفية تطبيقها بناء على الدراسات وجداول تقلبات اسعار كلفة المعيشة التي تضعها وزارة التصميم العا وعلى الوزارة المذكورة ان تضع هذه الدراسات والجداول مرة كل سنتين على الاقل."

يستنتج من نص المادة 6 المذكورة اعلاه ان الحكومة، ممثلة بمجلس الوزراء، ملزمة باتباع اجراءات جوهرية والزامية (يستنتج الطابع الأمر والالزامي من استعمال اللام الأمر في بداية المادة للحكومة" و"على" في عبارة "على الحكومة" في معرض تحديد الالية كما وردت في متن نص المادة)، تمكّنها من تحديد الحد الأدنى للأجور. كما يفهم أيضاً بشكل ضمني انه على الحكومة ان تحدّد الحد الأدنى للأجور مرّة كل سنتين على الأقل، وذلك وفقاً لمؤشر غلاء المعيشة التي تضعه ادارة الاحصاء المركزي. فمرسوم تحديد الحد الأدنى الرسمي للأجور ليس اذن قراراً استثنائياً متروكاً للحكومة، بل هو عمل الزامي مقيد بأصول جوهرية نصت عليها المادة 6 من القانون رقم 67/36، بحيث يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمؤشر غلاء المعيشة، ويكون مبنياً على الدراسات وجداول تقلبات أسعار كلفة المعيشة.

وهذا ما كرّسه مجلس شورى الدولة في الرأي الاستشاري رقم 2011/103-2012 تاريخ 2012/1/11 (الذي سبق المرسوم رقم 7426)، في المادة الاولى- البند (أولاً) منه، حيث جاء ما حرفيته:

"ان الحد الأدنى الرسمي للأجور تحدّده الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وهو يقوم على العناصر الثلاثة التالية:

- 1- أن يكون مبنياً على الدراسات وجداول تقلبات أسعار كلفة المعيشة التي تضعها لجنة المؤشر والتي تشكل المعطيات الواقعية اللازمة لقيام الحكومة بتحديد الحد الأدنى الرسمي للأجور تطبيقاً للمادة 6 من القانون رقم 67/36.
 - 2- أن يكون كافياً لیسد حاجات الأجير الضرورية وحاجات عائلته كما تنص المادة 44 من قانون العمل.
 - 3- أن يكون ثابتاً وغير قابل للتخفيض بموجب أي عقد او اتفاق، وذلك بالاستناد الى المادة الثانية من اتفاقية منظمة العمل الدولية.
- لذلك، فإنّ التقيد بهذه العناصر يقتضي ما يلي:
- أنه يبقى على الحكومة مراعاة الاجراءات الجوهرية التي نصت عليها المادة 6 المذكورة، لجهة التأكد من نتائج دراسات لجنة المؤشر من جهة، والاعتبارات التي نصت عليها المادة 44 من قانون العمل، من جهة أخرى.
 - انه يقتضي عدم تضمين مشروع المرسوم اية نصوص قد ينجم عن تطبيقها تخفيض مبلغ الحد الأدنى الرسمي للأجور.

بما أنه يتبين من مراجعة المرسوم المطعون فيه والملف الإداري العائد له أنه صدر بدون مراعاة الاجراءات الجوهرية المعددة أعلاه. لا بل ذهب أبعد من ذلك بتجاوزه هذا الاجراء الجوهرى والالزامى وقرر تعديل الحد الادنى بشكل معاكس لزيادة نسبة زيادة مؤشر أسعار الاستهلاك التي بلغت 7% بين 2011/12/31 و2016/6/30 حسب دراسات ادارة الاحصاء المركزي!

ان عدم مراعاة الاصول الجوهرية الفنية والقانونية التي يفرضها القانون رقم 67/36 وفق ما جرى بيانه أعلاه، يؤدي الى بطلان المرسوم المطعون فيه. فضلاً عن أنّ هذا العيب في الاجراءات التي من المفترض ان تمهد للقرار المطعون فيه -والغائبة كلياً- قد ادى الى الاضرار بحقوق الأجراء المياومين وحرمانهم من جزء من أجرهم بدلاً من أن يرفع الحد الأدنى لأجورهم وفق زيادة مؤشر غلاء المعيشة المبين أعلاه.

وقد جاء بهذا المعنى:

"ان العيب الذي يقع في الاجراءات الجوهرية الممهدة لاتخاذ القرار من السلطة المختصة يؤدي الى اعتبار هذه الاجراءات غير صحيحة قانوناً وبالتالي الى عدم مشروعية القرار الذي يصدر عن السلطة المذكورة بنتيجتها."

- ادوار عيد- القضاء الاداري- الجزء الثاني- مطبعة البيان-1975- ص.186

وعليه، يكون المرسوم 3791 المطعون فيه مستوجباً الابطال عملاً باحكام الفقرة الثانية من المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة كونه اتخذ خلافا للمعاملات الجوهرية التي كان على الادارة اتباعها عملاً بالقوانين والانظمة المرعية الاجراء.

2- في وجوب ابطال المرسوم رقم 3791 لعدم مشروعية أسبابه ولمخالفته الاتفاقيات الدولية

والعربية والمبادئ الدستورية والقانون:

فضلاً عن كون المرسوم المطعون فيه مستوجياً لابطال لعة اغفاله الأصول الجهرية كما سبق وبيناه، فهو ايضاً باطل لعدم مشروعية الأسباب التي بني عليها، ولمخالفته نص الاتفاقيات الدولية والعربية وروحيتها والمبادئ الدستورية والقانونية والمساس بالحقوق المكتسبة.

أ- عدم مشروعية أسباب المرسوم رقم 3791

يتبين من مراجعة الأسباب التي بني عليها المرسوم المطعون فيه أن السبب الرئيسي لاتخاذ هذا المرسوم الآيل الى تعديل المرسوم 7426 يكمن في « تضمّن المرسوم رقم 7426 تاريخ 2012/1/25 بعض الأخطاء وفق الكتب الواردة من وزارة الطاقة والمياه، ووفق رأي هيئة التشريع والاستشارات رقم 2012/573 تاريخ 2012/6/27 »، كما ورد حرفياً في مقدمته.

غير أنه يتضح من مراجعة رأي هيئة التشريع والاستشارات المنوّه اليه آنفاً والصادر في 2012/6/27، اي قبل أكثر من أربع سنوات على المرسوم المطعون فيه! - أن الأخطاء التي تناولها كتاب وزارة الطاقة والمياه الموجه الى هيئة التشريع والاستشارات لاستطلاع رأيها (رقم الصادر 1046 /6 بتاريخ 2012/6/12)، لا تمت بصلة -لا من قريب ولا من بعيد- إلى عملية احتساب الحد الأدنى الرسمي للأجر اليومي! فمن مراجعة هذا الكتاب، يتبين أنّ وزارة الطاقة والمياه تطلب تفسير نصّ بعض المواد من المرسوم رقم 7426 كونه "أتى مبهماً ويحتمل التأويل"، وهي المواد الاولى والثالثة والرابعة من المرسوم المذكور، ولم يأت بتاتاً هذا الكتاب، كما والرأي الاستشاري الوارد بصدده، والمسند اليهما المرسوم 3791، على ذكر المادة الثانية التي طالها المرسوم المطعون بتخفيضه للحد الأدنى للأجر اليومي، والذي يشكل الغاية الرئيسية للمرسوم كما سيتم توضيحه في القسم الثالث من هذا الاستدعاء.

وبالفعل، يتبين من موضوع الاستشارة انها تتعلق بـ"كيفية تطبيق المرسوم رقم 7426/ تاريخ 2012/1/25 على مستخدمي المؤسسات العامة الخاضعة لوزارة الطاقة والمياه".

أما لجهة إسناد المرسوم الى أحكام المادة 2 من القانون رقم 67/36 المتعلق بتعيين الحد الأدنى للأجور ومعدّل غلاء المعيشة كما ورد في أحد أسبابه، فإنّه باطل أيضاً. وبالفعل، ومن العودة الى ملخص الملف الوارد عن رئاسة مجلس الوزراء في 2016/6/22 في ما يتعلق بمشروع المرسوم المطعون فيه، يتبيّن أنّ وزارة العمل أعربت، بعد أقل من ثلاثة أشهر من استقالة الوزير شربل نحاس، عن أن تحديد الحدّ الأدنى الرسمي للأجر اليومي الحاصل في مرسوم 2012 لا يتوافق مع أحكام المادة 2 من القانون رقم 67/36.² وللوصول إلى هذه النتيجة، ذكرت الوزارة أن هذه المادة الأخيرة تنصّ على أن الأجر الشهري يتألف من أجرة 26 يوماً في الشهر على الأكثر للأجراء المياومين"، مما يفرض احتساب الحد الأدنى للبدل اليومي من خلال قسمة بدل الحد الأدنى الشهري على 26 كما سبق بيانه، وهو الأمر الذي يفضي إلى مبلغ 26,000 ل.ل. تبعا لذلك، سارعت جميع الجهات المستشارة³، ومنها مجلس شورى الدولة⁴، كما مجلس الوزراء إلى اعتماد القراءة هذه. إلا أن القول بوجود خطأ مادي على أساس هذه المادة يتعارض مع الأسباب الآتية:

- الأول، أن نطاق تطبيق المادة 2 بدا محصوراً بتطبيق المادة الأولى من قانون 67 حصراً والتي حددت الحد الأدنى للبدل الشهري ب 160 ليرة، بدليل استهلالها بعبارة "تطبيقاً لأحكام المادة السابقة" التي هي المادة الأولى المتصلة بزيادة الحد الأدنى الحاصلة في 1967. ومن هنا، يخطئ المرسوم بإعطائها طابعاً عاماً ملزماً كلما توجب تحديد الحد الأدنى للأجر اليومي،
- الثاني، أن آلية الاحتساب الواردة في هذه المادة، هدفت إلى احتساب الحد الأدنى للأجر اليومي انطلاقاً من الحدّ الأدنى الرسمي للأجر الشهري على أساس أن قانون 67/37 اكتفى بتحديد هذا الأخير من دون أن يحدد الأول. ومن البيّن أن هذه المادة نصت على أمرين: أولاً، أنه لا يمكن أن يتجاوز عدد الأيام هذه 26 يوماً طالما أن قانون العمل يضمن راحة أسبوعية لا تقل عن 36 ساعة متوالية، وثانياً، أن عدد الأيام هذه يتدنّى عن 26 يوماً (وإلا فما معنى قولها "على الأكثر")؟ وذلك في حال تضمن شهر مؤلف من ثلاثين يوماً خمسة آحاد أو في حال أقرت مؤسسة معينة راحة أسبوعية أطول كأن تقفل أيام السبت والأحد مثلاً. ففي الحالة الأولى، قد يصل عدد الأيام إلى 25

² في كتابها رقم 3/2447 تاريخ 2012/10/4

³ وكان ذلك رأي وزارة العمل (الكتاب رقم 3/2447 تاريخ 2012/10/4) ووزارة المالية (الكتاب رقم 558/ص16 تاريخ 2014/8/13) والمستشار القانوني في رئاسة مجلس الوزراء ومجلس الخدمة المدنية (الكتاب رقم 2014/2595).

⁴ الاستشارة رقم 2014/149-2015 تاريخ 2015/3/10.

يوماً، فيما قد يصل في الحالة الثانية إلى 20 يوماً من دون أن يتجاوز بحال من الأحوال 23 يوماً حسب الحالات. ومن هنا، بدأ تفسير هذه المادة على أنها توجب احتساب الحد الأدنى للبدل اليومي على أنه 26/1 من الحد الأدنى للبدل الشهري مخالفاً تماماً لمضمونها.

- الثالث، على فرض اعتبار أن المعايير المحددة في المادة 2 هي عامة وسارية المفعول، فإنه من البين أنه يكون للحكومة، في حال رغبت تحديد الحد الأدنى للبدل اليومي (كما فعلت في 2012)، أن تحدده على ضوء المعايير المذكورة أعلاه، من دون أن تكون ملزمة بحال من الأحوال بالحد الأقصى الذي هو 26 يوماً، الأمر الذي ينفي هنا أيضاً فرضية الخطأ المادي. لا بل على العكس، على الحكومة في هذه الحالة أن تحدد الحد الأدنى للبدل اليومي بطريقة مختلفة لسببين إثنين: الأول، اعتماد مؤسسات عدة عرفاً بمنح إجازة أسبوعية طويلة (أيام السبت والأحد)، والثاني، أن الحد الأدنى للبدل اليومي سيطبق أيضاً، وبما في أكثر الحالات، على أشخاص لا يتمتعون بأية ضمانات لاستمرارية العمل، والذين لا يتمتعون بالكثير من مزايا العمل الشهري، ومنها التمتع بإجازات مدفوعة أو عطل رسمية أو إجازة مرض أو أمومة فضلاً عن عدم تسجيلهم لدى الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي الخ... وقد جاءت شهادة الوزير السابق شربل نحاس لتؤكد هذا الأمر⁵.

بناء على ما تقدّم، فإنه يقتضي ابطال هذا المرسوم لسبب عدم مشروعية أسبابه.

ب- مخالفة المبادئ العامة الأساسية والاتفاقيات الدولية والعربية والقانون

لما كان المرسوم رقم 3791 المطعون فيه والذي يرمي الى تخفيض الحد الأدنى للأجر اليومي يشكل انتهاكاً واضحاً لأحكام المادة الثانية- الفقرة (1) من الاتفاقية رقم 131 المسماة "اتفاقية تحديد المستويات الدنيا للأجور، 1970"، والتي تنص على أنه "يكون للأجور الدنيا قوة القانون ولا يجوز تخفيضها"، كما يشكل خرقاً صارخاً لروحية هذه الاتفاقية التي وضعت، كما يتبين من مقدمتها، لتوفر «الحماية للعاملين بالأجر من الأجور شديدة الانخفاض»،

⁵ وارد في أبقا شوفي، "بلى... الحكومة خفّضت الحد الأدنى للأجور!"، المرجع المذكور أعلاه.

ولما كان هذا المرسوم اتخذ بشكل اعتباطي مخالفاً لجميع المبادئ المتعلقة بـ "العمل اللائق" (principe du travail décent) والتي اعتمدها منظمة العمل الدولي أساساً لاقرار الاتفاقية 131، كما جاء مخالفاً لمبدأي المساواة والعدالة الاجتماعية المكرسين في كل من والفقرة (ج) من مقدمة الدستور والمادة السابعة منه، اذ ان هذا التعديل أدى الى حرمان فئة هشة من العمال وهم المياومون من جزء من أجرهم يساوي 4000 ل.ل.، اي نسبة 13,33% من هذا الأجر، وأخلّ بالتوازن الذي كان قد حققه المرسوم 7426 المعدل بين فئتي الأجراء المياومين والشهريين.

كما أن هذا المرسوم قد خالف المادة 16 من الاتفاقية العربية رقم (15) لعام 1983 - بشأن تحديد وحماية الاجور، التي نصت على ما يلي: " يقصد بالحد الأدنى العام للاجور: المستوى المقدر للاجر ليكون كافياً لاشباع الحاجات الضرورية للعامل واسرته كالملبس والتغذية والسكن للعيش بمستوى انساني لائق".

وهنا لا بد من التذكير بأن هذه الاتفاقية العربية التي صدّق عليها لبنان بموجب القانون رقم 183 الصادر في 2000/5/24، قد استندت - تماماً كالاتفاقية الدولية رقم 131- على مبدأي العمل اللائق والعدالة الاجتماعية، كما أنها ركّزت أيضاً بشكل خاص على أهمية رفع مستوى القوى العاملة. وقد نصت مقدمة هذه الاتفاقية على ما يلي:

" ان مؤتمر العمل العربي المنعقد في دورته الحادية عشرة في مدينة عمان (مارس/اذار 1983).
- انطلاقاً من نص المادة الاولى من الميثاق العربي للعمل بشأن تحقيق العدالة الاجتماعية ورفع مستوى القوى العاملة.
- والتزاماً بحكم المادة الثامنة من الميثاق المذكور بشأن وضع حد ادنى لمستويات الاجور في الدول العربية.
- واقتناعاً بالرؤية العلمية للاجور، كمرود عادل للعمل المنتج وكأداة تجسد نصيب العمل من الدخل القومي.
- وايماناً منه بأن التحديد العلمي للاجور هو الضمان الاكيد لدرء عوامل التآكل بفعل التغيرات في الاسعار، او ارتفاع معدلات التضخم، وايماناً منه بأن وسائل التشاور والحوار والتفاوض هي وسائل مناسبة اصبحت متاحة وسائدة لتحديد الاجر بشكل يؤمن للعامل مستوى عيش انساني لائق ويوفر الضمانات الفعالة لحماية الاجر باعتباره المورد الرئيسي لمعيشة العامل واسرته.
- ورغبة في اقرار وسيادة رؤية عربية الى محمل قضايا الاجور، رؤية تحمل سمات الخصوصية العربية وحضارتها وطموحها.

فإن المؤتمر يقرر الموافقة على الاتفاقية الاتي نصها والتي يطلق عليها الاتفاقية العربية رقم (15) لعام 1983 بشأن تحديد وحماية الاجور."

كما أنّ المرسوم المطعون فيه، بتخفيضه الحد الأدنى الرسمي للأجر اليومي بدلاً من زيادته، من دون الأخذ بعين الاعتبار وضعية الأجراء الذين يتقاضون الحد الأدنى للأجور على أساس يومي ولا نوع عملهم، قد خالف بذلك أيضاً أحكام المادة 44 من قانون العمل التي تنصّ على أنّه " يجب ان يكون الحد الأدنى الرسمي من الأجر كافياً لیسدّ حاجات الأجير الضرورية وحاجات عائلته على ان يؤخذ بعين الاعتبار نوع العمل ويجب أن لا يقل عن الحد الأدنى الرسمي."

ولمّا كان الالتزام بالأحكام التي ترعى تحديد الحد الأدنى للأجور يعتبر من المبادئ العامة للقانون بحسب اجتهاد مجلس الشورى لتعلق هذه الأحكام بالانتظام العام. ويكون بذلك قد خالف المرسوم المطعون فيه مبدأ من المبادئ القانونية العامة التي أقرها اجتهاد مجلس الشورى بالذات. وقد جاء في هذا الصدد:

"ان الأحكام التي ترعى تحديد الحد الأدنى للأجور تعتبر من الانتظام العام، ولا يجوز مخالفتها بقرارات ادارية صادرة عن الادارة او المؤسسات العامة او البلديات. وبما أن الالتزام بهذا الحد الأدنى يعتبر من المبادئ العامة للقانون." قرار رقم 364 تاريخ 1999/3/11، رقم المراجعة 7129، حسيب التوم/بلدية القاع- مجلة القضاء الاداري في لبنان- العدد 14- مجلد 2- ص. 359.

بناءً على الأسباب المبينة أعلاه، يكون المرسوم المطعون فيه باطلاً لمخالفته الحقوق الأساسية الدستورية وأحكام الاتفاقيات الدولية والقانون والمبادئ العامة للقانون.

ت - عدم جواز تراجع الإدارة عن منح حقوق مكتسبة

بغض النظر عن شرعيته وقانونيته، يقتضي التساؤل عن مدى جواز إلغاء بعض أحكام المرسوم رقم 7426 على ضوء قواعد القانون الإداري. ومن البين أن الإجابة على هذه المسألة تتطلب أولاً تحديد طبيعة القرار الإداري، فضلاً عما إذا كان منتجاً للحقوق المكتسبة. وهنا، وإذ كنا نوافق وزارة المالية⁶ والمستشار القانوني في رئاسة مجلس الوزراء، على توصيف القرار على أنه قرار إداري غير تنظيمي وأنه أنشأ حقوقاً مكتسبة للمعنيين، فإننا نخالف هذين المرجعين النتيجة التي توصلوا إليها بفعل هذا التوصيف. فقد رأى هذان المرجعان أن قرارات مماثلة لا تقبل الاسترداد أو الإبطال بعد انقضاء المهلة القانونية، لكن يمكن بالمقابل إدخال تعديلات عليها بما يتصل بمفاعيلها المستقبلية من دون أي أثر رجعي.

إلا أن هذا الطرح بدوره غير قانوني طالما أن تخفيض الحد الأدنى على النحو الوارد في المرسوم هو من الناحية الفعلية بمثابة إلغاء للمادة في صيغتها القديمة⁷، وأنه من البين وفق اجتهاد القضاء الإداري أنه لا يجوز إلغاء عمل إداري غير تنظيمي مكسب للحقوق، حتى في حال كان هذا العمل مشوباً بمخالفة قانونية⁸. وهذا الاجتهاد ينطبق من باب أولى في حال كان القرار قانونياً كما هي حال المرسوم موضوع التعديل.

وبما أنه، فضلاً عما تقدم، ان القاضي الإداري لا يتردد في تطبيق مبدأ الحقوق المكتسبة التي كفلتها أحكام قانون العمل والمتعلقة بالانتظام العام على النزاعات الإدارية المتعلقة بالأجراء الخاضعين لقانون العمل. وقد قرر مجلس الشورى في قضية متعلقة بموظفي وعمال إدارة حصر التبغ والتبناك، الخاضعين لقانون العمل، إبطال القرار الإداري المطعون فيه لمساسه الحقوق المكتسبة لهؤلاء العمال، عملاً بالمبدأ المستمد من المادتين 43 (فقرتها الثانية) و59 من قانون العمل، هذا المبدأ الذي يفيد بأنه للأجراء الخاضعين لقانون العمل الحق بالاستفادة من الاتفاقات والأنظمة الأكثر فائدة لهم. وقد إعتبر مجلس الشورى في ذلك القرار أنه "يعود أحياناً للمحاكم الإدارية، وفي بعض الحالات، أن تطبق القانون الخاص لحل بعض النزاعات مع تحفظ

⁶ الكتاب رقم 558/ص16 تاريخ 2014/8/13 والكتاب رقم 68/ص16 المسجل لدى رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ 2015/5/29

⁷ V. Répertoire Dalloz de contentieux administratif, V. Acte administratif : régime, n. 509 : La modification de l'acte « consiste à abroger certaines de ses dispositions pour les remplacer par d'autres (CE 19 nov. 1986, Sté Smanor, Lebon 260, AJDA 1986. 681, chron. Azibert et de Boisdeffre ; 30 juill. 2003, Synd. des avocats de France, req. n° 247940, Lebon 358, JCP Adm. 2003. 1999, note Tchen) ».

⁸ يوسف سعدالله الخوري، المرجع المذكور أعلاه، ص. 405. أنظر أيضاً : Répertoire Dalloz de contentieux administratif, V. Acte : administratif : régime, n. 429 et 470.

مزدوج يتعلّق بالتكاملية والتلاؤم بين القانون الخاص والقانون العام المقدر استثنائياً من قبل القاضي الإداري." - مجلس شورى الدولة، قرار رقم 95/291-96 تاريخ 18/1/1996، منشور في "الدستور اللبناني، أحكامه وتفسيرها، بشاره منسى، مطابع عزيز-1998، ص.393.

ولمّا كانت النظرية العامة للحقوق المكتسبة في القانون الإداري لا تتضارب مع مبدأ الحقوق المكتسبة المستمد من أحكام قانون العمل، لا على العكس بل تتكامل معها وتعززها، لذا فإنّه يقتضي أيضاً ابطال القرار لمخالفته مبدأ الحقوق المكتسبة المعتمد في قانون العمل.

بناءً عليه، يقتضي ابطال المرسوم المطعون فيه لجميع الأسباب المبيّنة أعلاه عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة.

3- في وجوب ابطال المرسوم رقم 3791 لعلّة أنّه متخذ لغاية غير الغاية التي من أجلها حوّل القانون السلطة المختصة حق اتخاذ.

إذا سلّمنا جدلاً ان المرسوم المطعون فيه ليس مشوباً بالعيوب التي عددناها تفصيلاً أعلاه، يبقى أنّه مستوجب الابطال لعلّة أنّه اتّخذ لغاية غير الغاية التي من أجلها حوّل القانون السلطة المختصة حق اتخاذ.

وبالفعل، يتبيّن ان التعديل الوارد في هذا المرسوم لم يصدر بهدف تصحيح خطأ مادي كما يفهم من أسباب المرسوم الواردة بشكل مبهم في مقدّمته، بل جاء نتيجة لطلب من بعض الادارات الحكومية والمصالح المستقلة التي تستخدم عدداً هائلاً من الأجراء المياومين الخاضعين لقانون العمل والذين يتقاضون الحد الأدنى على أساس يومي. ممّا حمل وزارة العمل الى اقتراح هذا المرسوم ليخفّف من أعباء هذه الادارات من خلال تخفيض الحد الأدنى اليومي للأجور.

أمّا لجهة المادة الثانية من المرسوم رقم 3971، والتي ترمي الى الغاء الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من المرسوم 7426، فإنّه من الواضح أن هذا الالغاء جاء على هامش التعديل الاساسي الهادف الى تخفيض

الحد الأدنى للاجر اليومي، وللتضليل فقط، ولم يكن الغاية المتوخاة من قبل السلطة المصدرة للمرسوم. وبالفعل، انّ الغاء هذه الفقرة التي تتضمن تواريخ متضاربة لناحية بدء نفاذ المرسوم 2012/7426، وذلك بعض مضي أربع سنوات ونصف على بدء سريانه، ليس له أي أثر من الناحية القانونية ولا الواقعية بعد أن تمّ توضيح هذه المسألة من قبل لجنة الاستشارات والتشريع في الرأي رقم 2012/573 المذكور في مقدّمة المرسوم المطعون فيه. وقد تمّ اعتماد هذا التوضيح في حينه - اي عام 2012- لاحتساب هذه الزيادات. فيكون من الواضح اذن ان الغاية الرئيسية من وراء المرسوم 3791 المطعون فيه تكمن في تخفيض الحد الأدنى الرسمي للأجر اليومي وحسب.

ولما كان لا يجوز ان تنصب الغاية الاساسية في مرسوم تحديد الحد الأدنى للأجور الا لصالح الاجراء وتأمين الحماية الكافية لهم، وهذا ما عبّرت عنه الفقرة الثانية من البند أولاً (المعنون "الغرض من تحديد الأجر الدنيا") من التوصية 135 بشأن تحديد الحد الأدنى للاجور مع اشارة خاصة الى البلدان النامية، والتي نصت على ما يلي:

"ينبغي ان يكون الغرض الأساسي من تحديد الاجور الدنيا هو توفير الحماية الاجتماعية للعاملين بالأجر من حيث مستويات الاجور الدنيا المسموح بها".

وبما أنّ المرسوم المطعون فيه جاء لتحقيق مكسب مباشر للإدارة ولأصحاب العمل على حساب حقوق الاجراء المياومين والذين يتقاضون الحد الأدنى للأجور. علماً بأن هذه الفئة من الاجراء هي بأمس الحاجة الى حماية قانونية بسبب وضعها الهشّ وغير المستقر كما سبق وأشرنا اليه آنفاً، وهم من فئة الاجراء المؤقتين الأكثر هشاشة وذوو وضع اقتصادي واجتماعي غير مستقر، على خلاف الاجراء الدائمين. مما أدى الى انحراف السلطة عن تحقيق النفع العام وجعلها تتخذ قراراً مجحفاً بحقهم، ضاربةً بعرض الحائط المعايير والمبادئ الدولية والمحلية التي ترعى عملية تحديد الحد الأدنى للأجور ومتلافيةً تماماً الغرض الأساسي من وراء تحديد الأجر.

وعليه، يكون انحراف الادارة الظاهر قد أدى الى وقوعها في عيب تجاوز حد السلطة لناحية اتخاذها قراراً لغاية غير تلك التي حولها اياها القانون، وهذا ما يستوجب ابطال القرار المطعون فيه لهذه العلة أيضاً عملاً بأحكام الفقرة الرابعة من المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة.

لجميع هذه الاسباب،
ولما قد يراه مجلسكم عفواً،
ولما قد ندلي به لاحقاً عند الاقتضاء،

يطلب المستدعي:

- 1- قبول المراجعة الحاضرة في الشكل لتوفر الشروط الشكلية والقانونية المنصوص عليها في المواد 69 و73 و105 و106 من نظام مجلس شوري الدولة.
- 2- اتخاذ القرار بوقف تنفيذ المرسوم المطعون لحين صدور القرار النهائي الفاصل في هذه المراجعة عملاً بأحكام المادة 77 من نظام مجلس شوري الدولة.
- 3- قبولها في الاساس وابطال المرسوم 3791 المطعون فيه لتجاوز حد السلطة عملاً بأحكام المادة 108 من نظام مجلس شوري الدولة بقراتها 2، 3 و4.
- 4- تضمين المستدعي بوجهها الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة.

وتفضّلوا بقبول الاحترام
بتحفظ وبالوكالة القانونية