

قرار رقم ٢٠٠٠/١

تاريخ ٢٠٠٠/٢/١

طلب ابطال القانون رقم ١٦٣ الصادر بتاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٨ :
نقل الملحقين الاغترابيين من ملاك وزارة المغتربين الى ملاك وزارة الخارجية

نتيجة القرار : ردّ المراجعة لعدم مخالفة القانون للدستور

نتيجة القرار

الفقرتان (ج) و (هـ) من مقدمة الدستور
المواد ٧، ١٢، ١٦، ١٧ و ٦٥ (البند ٣) من الدستور

المواد المسند اليها القرار

مبدأ المساواة أمام القانون مبدأ ذو قيمة دستورية
جواز الخروج عن مبدأ المساواة أمام القانون عند وجود
اللبانيين في أوضاع قانونية مختلفة او لاعتضاء
المصلحة العامة
أساس المساواة في التعيين في الوظيفة العامة
مبدأ الفصل بين السلطات
عدم وقوع الغاء او تعديل القانون تحت رقابة المجلس
الدستوري طالما لم يمس قاعدة دستورية أساسية او
حقاً دستورياً او مبدأ ذو قيمة دستورية

الأفكار الرئيسية

رقم المراجعة: ٢٠٠٠/١

المستدعون: النواب السادة: حسين الحسيني، فارس بويز، وليد جنبلاط، مروان حمادة، الياس سكاف، بيار دكاش، نجاح واكيم، نديم سالم، جميل الشماس، نهاد سعيد، وديع عقل.
القانون المطلوب ابطاله: القانون رقم ١٦٣ الصادر بتاريخ ٢٨ كانون الاول ١٩٩٩، والمنشور في العدد ١ تاريخ ١/٦/٢٠٠٠ من الجريدة الرسمية.

إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره بتاريخ ٢٠٠٠/٢/١ بحضور الرئيس امين نصار ونائب الرئيس مصطفى العوجي، والاعضاء: كامل ريدان، ميشال تركية، انطوان خير، خالد قباني، حسين حمدان، فوزي ابو مراد، سليم جريصاتي.
بعد الاطلاع على ملف المراجعة وعلى تقرير العضو المقرر المؤرخ في ٢٦/١/٢٠٠٠.

بما ان النواب المذكورين اعلاه، تقدموا من المجلس الدستوري بمراجعة سجلت في قلم المجلس بتاريخ ١٩/١/٢٠٠٠، يطلبون فيها ابطال القانون رقم ١٦٣ الصادر بتاريخ ٢٨/١٢/١٩٩٩ والمنشور في العدد ١ تاريخ ١/٦/٢٠٠٠ من الجريدة الرسمية، والذي يرمي الى نقل الملحقين الاغترابيين من ملاك وزارة المغتربين الى ملاك وزارة الخارجية.
وبما ان المستدعين يؤسسون طلبهم بابطال القانون المذكور على الاسباب الآتية:
١- اخلاله بقاعدة التوازن في الاعباء وخرقه لمبدأ المساواة المنصوص عنه في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور ومبدأ المساواة في الوظيفة العامة المنصوص عنه في المادة ١٢ من الدستور.

ويدلي المستدعون تحت هذا السبب بأن شروط الدخول الى السلك الخارجي في ملاك وزارة الخارجية هي اثقل عبئاً من شروط دخول الملحقين الاغترابيين الى ملاك وزارة المغتربين. فشروط الدخول الى السلك الخارجي كما هي مبينة في المادة ١٢ من المرسوم رقم ١٣٠٦ تاريخ ١٨/٦/١٩٧١ تفرض ان يؤخذ الموظفون من بين خريجي قسم الادارة العامة من الدرجة العليا في المعهد الوطني للادارة والانماء، وان لا يتجاوز عمر المرشح منهم الخامسة والثلاثين من العمر، وان يجتاز بنجاح امتحانا خاصا ينظمه مجلس الخدمة

المدنية بالاشتراك مع وزارة الخارجية والمغربيين، تقضي شروطه كحد ادنى معرفة القانون الدولي العام ولغة اجنبية واحدة على الاقل، واذا كان عدد الناجحين في هذا الامتحان لا يكفي لملء المراكز الشاغرة في ملاك الوزارة نظمت مباراة خاصة لملء هذه المراكز وفقا لنظام يضعه مجلس الخدمة المدنية، بالاشتراك مع وزارة الخارجية والمغربيين، على ان يكون المرشح من حملة الإجازة في الحقوق على الأقل أو من حملة شهادة جامعية معادلة لها. في حين ان شروط دخول الملحقين الاغترابيين الى ملاك وزارة المغربيين اقتصرت على مقابلة شفوية نظمتها وزارة المغربيين، مما يعطي هؤلاء ميزة وتفضيلا على موظفي السلك الخارجي الذين دخلوا سابقا الى وزارة الخارجية، كما يشكل دخولهم الى ملاك السلك الخارجي بموجب القانون المطعون فيه انتهاكاً لحقوق مكتسبة لموظفي هذا السلك الذين سيتأخر تدرجهم وتصنيفهم بسبب تقدم الملحقين الاغترابيين عليهم بسلم الوظيفة بعد ان يتم احتساب خدماتهم السابقة في وزارة المغربيين، وهو ما يؤدي الى الاخلال بمبدأ المساواة ويشكل بالتالي خرقاً لاحكام الدستور.

٢- خرقة لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور التي تنص على ان " النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها" وذلك لان المادة ٦٥ من الدستور تنيط في فقرتها الثالثة امر تعيين موظفي الدولة وصرهم وقبول استقالتهم بمجلس الوزراء وفقا للقانون، ويترتب على ذلك ان صلاحية نقل الموظفين من وزارة الى اخرى تعود الى السلطة التنفيذية دون سواها، وباناطة القانون ٩٩/١٦٣، هذه الصلاحية بالسلطة التشريعية، يكون قد خرقت مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الدستور.

بناء على ما تقدم،

اولاً: في الشكل:

بما ان المراجعة قد وردت ضمن المهلة ومستوفية جميع الشروط القانونية فتكون مقبولة شكلاً.

ثانياً: في الاساس:

بما ان القانون رقم ١٦٣ تاريخ ١٢/٢٨/١٩٩٩، المطعون فيه، يتكون من مادة وحيدة تنص على ما يأتي:

"ينقل الملحقون الاغترابيون من ملاك وزارة المغتربين الى السلك الخارجي في ملاك وزارة الخارجية دون تعديل في الرتبة والراتب، مع احتفاظهم بحقهم في الاقدمية المؤهلة للتدرج. يخضع هؤلاء الملحقون الى دورة تدريبية لمدة ستة اشهر يعدها مجلس الخدمة المدنية لهذه الغاية."

وبما ان المستدعين يطلبون ابطال هذا القانون لمخالفته احكام الدستور، لجهة خرقه لمبدأ المساواة امام القانون ولجهة خرقه مبدأ الفصل بين السلطات.

١- فيما يتعلق بخرق مبدأ المساواة امام القانون:

بما ان الفقرة "ج" من مقدمة الدستور تنص على ما يأتي:

"لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طلبعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل."

وبما ان المادة السابعة من الدستور تساوي دورها بين اللبنانيين امام القانون سواء في التمتع بالحقوق ام في تحمل الفرائض والواجبات العامة،

وبما ان المادة ١٢ من الدستور تقرر مبدأ مساواة اللبنانيين امام الوظائف العامة

بنصها:

"لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لاحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون."

وبما ان مبدأ المساواة امام القانون هو من المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، ومؤداه ان يكون القانون واحدا في معاملته للجميع دون ما فرق او تمييز، الا انه يبقى بوسع المشتري ان يخرج عن هذا المبدأ ويميز في المعاملة بين المواطنين اذا وجد هؤلاء في اوضاع قانونية مختلفة او اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، شرط ان يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقا مع غاية القانون.

وبما انه في حقل الوظيفة العامة، لا يوجد موجب دستوري على المشتري باعتماد قاعدة عامة او طريقة واحدة لاختيار جميع فئات الموظفين، الا ان مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يلزم المشتري بعدم التمييز بين المرشحين للوظيفة العامة على اساس الجنس او العرق او اللون او المنزلة الاجتماعية وبالتالي، بمراعاة الكفاءة والجدارة والصفات العلمية والخلقية في اختيار الموظفين.

وبما ان مبدأ المساواة في التعيين في الوظيفة العامة، لا يكمن في مدى ودرجة صعوبة او عدم صعوبة الاختبار الذي يخضع له المرشحون للوظيفة العامة، ممن يستوفون شروط التعيين، بين مجموعة ومجموعة اخرى، بل يكمن هذا المعيار في مراعاة مبدأ الكفاءة والجدارة والاختصاص، الذي يتمتع وحده، دون الطرق المعتمدة في اختيار الموظفين للوظيفة العامة، كالمباراة او الامتحان، او على اساس الالقاب، بالقيمة الدستورية.

وبما ان للمشتري، اذن، ان يفرض ما يراه مناسبا من شروط لملء المراكز في ملاكات الادارات العامة بالاستناد الى المؤهلات المطلوبة للقيام بالوظيفة ويبقى له تعديل هذه الشروط اضافة او الغاء، كما له الغاء فئات في الوظيفة العامة او ضم فئات لبعضها او دمج ملاكات في ملاكات اخرى وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة والأداء الوظيفي.

وبما ان الموظف هو في وضع قانوني ونظامي، وهذا الوضع يبقى معرضاً للتعديل او التغيير في أي وقت، وهو يخضع بالتالي لاحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة، دون ان يكون له الادلاء بحق مكتسب في الاستفادة من الاحكام السابقة، واذا كان للدولة الحق في زيادة الحقوق والمزايا التي يتمتع بها الموظف، فان لها بالمقدار نفسه الحق بزيادة

موجباته واعبائه، دون ان يكون للموظف الادعاء بحق مكتسب، طالما ان المصلحة العامة وحاجات الوظيفة تتطلب ذلك.

وبما ان وزارة المغتربين قد احدثت بموجب القانون رقم ٢١٣ تاريخ ٢ نيسان ١٩٩٣، بعد ان كانت جزءاً من وزارة الخارجية، وان المادة السادسة من هذا القانون قد لحظت وجود ملحقين لشؤون الاغتراب تسميهم الوزارة للعمل في البعثات الدبلوماسية في دول الاغتراب، على ان يكون تعيينهم وفق الاحكام التي ترعى الملحقين الفنيين في الخارج الواردة في نظام وزارة الخارجية وقد حدد ملاك الوزارة عدد وظائف الملحقين الاغترابيين، بمقتضى المرسوم التنظيمي رقم ٤٨٥٩ تاريخ ١٠/٣/١٩٩٤.

وبما انه يتبين من الاسباب الموجبة للقانون ٩٩/١٦٣، ان الملحقين الاغترابيين لم يتم الحاقهم بالبعثات الدبلوماسية في الخارج، وانه قد جرى الغاء الاعتمادات المخصصة لرواتبهم في الخارج في مشروع موازنة ١٩٩٩، وان لدى الحكومة توجهها بالغاء وزارة المغتربين واعادة دمجها في وزارة الخارجية.

وبما ان خرق مبدأ المساواة في المعاملة بين الموظفين يكون متوافراً، عندما يقيم القانون تمييزاً لا يمكن تبريره بسبب معقول، بالنظر للحالة الواقعية التي يعالجها المشترع، وبالتالي عندما يكون السبب معقولاً فيكون التمييز في المعاملة مبرراً.

وبما ان نقل الملحقين الاغترابيين من ملاك وزارة المغتربين الى ملاك السلك الخارجي في وزارة الخارجية، وهو الملاك الاقرب قانوناً وطبيعياً الى هذا الملاك، خاصة وان هؤلاء الملحقين قد عينوا اصلاً لكي يلتحقوا في البعثات الدبلوماسية في الخارج، ويفترض انه قد تمت تهيئتهم لهذا الغرض، فيكون نقلهم اذن الى ملاك السلك الدبلوماسي في وزارة الخارجية مسنداً الى سبب معقول، ولا يخل، بالتالي، بمبدأ المساواة.

وبما ان القانون رقم ٩٩/١٦٣ الذي يقضي بنقل الملحقين الاغترابيين قد اشترط ان يتم ذلك، دون ان يلحق بهم اي تعديل في الرتبة والراتب، واخضعهم الى دورة تدريبية لمدة ستة اشهر بعدها يجلس الخدمة المدنية لهذه الغاية، مما ينتقي معه خرق مبدأ التوازن في الاعباء.

٢- فيما يتعلق بخرق مبدأ الفصل بين السلطات:

بما ان الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور تنص على ما يأتي:

"النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها."

بما ان مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بأن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي اوكله اليها الدستور، بحيث لا تتجاوز سلطة دستورية على صلاحيات سلطة اخرى، وبحيث تلتزم كل سلطة حدود اختصاصها الذي حدده الدستور.

وبما ان المادة ١٦ من الدستور قد نصت على ما يأتي:

"تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب."

وبما ان الدستور قد حصر بمجلس النواب وحده سلطة الاقتراع، واناط به صلاحيات شاملة على صعيد التشريع، ولم يرسم حدودا لصلاحياته، او يحصره في اطار محدد او في دائرة مغلقة، كما لم يضع حدودا فاصلة بين دائرة القانون ودائرة النظام.

وبما ان الدستور قد اناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء (المادة ١٧، والمادة ٦٥) وما يستتبعها من سلطة تنظيمية تولى مجلس الوزراء صلاحية تطبيق القوانين التي يسنها المشترع واكملها عند الاقتضاء.

وبما انه كانت المادة ٦٥ من الدستور قد اعطت لمجلس الوزراء صلاحية تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون (البند ٣) فهذا يعني ان ممارسة هذه الصلاحية من قبل السلطة التنفيذية مقيدة بالقانون، اي بالقواعد التي يعين القانون شروط ممارسة هذه الصلاحية وحدودها وكيفياتها.

وبما انه يعود للمشرع، بمقتضى صلاحياته الدستورية، ان يلغي قانونا نافذا او ان يعدل احكام هذا القانون دون ان يشكل ذلك مخالفة لاحكام الدستور، او يقع هذا الامر تحت رقابة المجلس الدستوري، طالما ان هذا الالغاء او التعديل لم يمس قاعدة دستورية اساسية او حقا من الحقوق الدستورية الاساسية او مبدأ من المبادئ ذات القيمة الدستورية.

وبما ان القانون رقم ٩٩/١٦٣، بتسوية اوضاع الملحقين الاغترابين في وزارة المغتربين عن طريق اقرار قاعدة نقلهم الى ملاك السلك الخارجي في وزارة الخارجية، بقي في حدود صلاحياته الدستورية، ولم يتجاوز ذلك الى ما يقتضيه تنفيذ هذا القانون من اجراءات تنظيمية او قرارات تنفيذية، تطبيقا لهذا القانون، يعود امر اتخاذها لسلطة التنفيذية، باعتبارها صاحبة الاختصاص في تنفيذ القوانين.

وبما ان القول بمخالفة المشرع للفقرة "هـ" من مقدمة الدستور او للمادة ٦٥ (البند ٣) من الدستور، وبالتالي لمبدأ الفصل بين السلطات يكون في غير محله.
وبما ان القانون رقم ٩٩/١٦٣ المطعون فيه يكون اذن غير مخالف لاحكام الدستور.

لذلك

يقرر المجلس:

اولا: قبول المراجعة شكلا.

ثانيا: رد المراجعة في الاساس لعدم مخالفة القانون ٩٩/١٦٣ للدستور.

ثالثا: ابلاغ هذا القرار الى المراجع المختصة ونشره في الجريدة الرسمية.

قررا صدر في الاول من شهر شباط سنة ٢٠٠٠.