

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 مخالفه القانون للدستور

نتيجة القرار

المواد المسند اليها القرار

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

الأفكار الرئيسية

مبدأ المساواة أمام القانون مبدأ ذو قيمة دستورية
جواز الخروج عن مبدأ المساواة أمام القانون عند وجود
اللبنانيين في أوضاع قانونية مختلفة او لاقضاء
المصلحة العامة

أساس المساواة في التعين 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

رقم المراجعة: ٢٠٠٠/١

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

إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره بتاريخ ٢٠٠٠/١/٢١ بحضور الرئيس امين نصار ونائب الرئيس مصطفى العوجي، والاعضاء: كامل ريدان، ميشال تركية، انطوان خير، خالد قباني، حسين حдан، فوزي ابو مراد، سليم جريصاتي.
بعد الاطلاع على ملف المراجعة وعلى تقرير العضو المقرر المؤرخ في ٢٠٠٠/١/٢٦.

بما ان النواب المذكورين اعلاه، تقدمو من المجلس الدستوري بمراجعة سجلت في قلم المجلس بتاريخ ٢٠٠٠/١/١٩، يطلبون فيها ابطال القانون رقم ١٦٣ الصادر بتاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٨ والمنشور في العدد ١ تاريخ ٢٠٠٠/١/٦ من الجريدة الرسمية، والذي يرمي الى نقل الملحقين الاجترابيين من ملاك وزارة المغتربين الى ملاك وزارة الخارجية.
وبما ان المستدعين يؤسّسون طلبهما 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.

ويبدلي المستدعون تحت هذا السبب بأن شروط الدخول الى السلك الخارجي في ملاك وزارة الخارجية هي انتقال عبئاً من شروط دخول الملحقين الاجترابيين الى ملاك وزارة المغتربين. فشروط الدخول الى السلك الخارجي كما هي مبينة في المادة ١٢ من المرسوم رقم ١٣٠٦ تاريخ ١٩٧١/٦/١٨ 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 ينظمها مجلس الخدمة

المدنية بالاشتراك مع وزارة الخارجية والمغتربين، 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 والمغتربين، على ان يكون المرشح من حملة الإجازة في الحقوق على الاقل او من حملة شهادة جامعية معادلة لها. في حين ان شروط دخول الملحقين الاجانب الى ملاك وزارة المغتربين اقتصرت على مقابلة شفهية نظمتها وزارة المغتربين، 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 تقديم الملحقين الاجانب عليهم بسلم الوظيفة بعد ان يتم احتساب خدمتهم السابقة في وزارة المغتربين، وهو ما يؤدي الى الاخلاص بمبدأ المساواة ويشكل وبالتالي خرقاً لاحكام الدستور.

٢- خرقه 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 لأن المادة ٦٥ من الدستور تتيط في فرقتها الثالثة امر تعين موظفي الدولة وصرفهم 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 خرق مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الدستور.

بناء على ما تقدم،

اولا: في الشكل:

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

ثانيا: في الاساس:

بما ان القانون رقم ١٦٣ تاريخ ٢٨/١٢/١٩٩٩، 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 بحقيمه في الاقمية المؤهلة للدرج. يخضع هؤلاء الملحقون الى دورة تدريبية لمدة ستة اشهر يعدها مجلس الخدمة المدنية لهذه الغاية."

و بما 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 ديموقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز او تفضيل".

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

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

بنصها:

"كل 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 يوسع المشرع 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 المشرع باعتماد قاعدة عامة او طريقة واحدة لاختيار جميع فئات الموظفين، الا ان مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة يلزم المشرع 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، فمن 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، كالالمبارزة او الامتحان، او على اساس الالقاب، بالقيمة الدستورية.

وبما ان للمشرع، 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 معرضأً للتعديل او التغيير في أي وقت، وهو يخضع وبالتالي للحكام 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 لاحظت وجود ملحقين لشؤون الاغتراب تسميمهم الوزارة للعمل فيبعثات الدبلوماسية في دول الاغتراب، على ان يكون تعينهم 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 يتبيّن من الاسباب الموجبة للقانون ١٦٣/٩٩، 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 توجهاً بالغاء وزارة المغتربين واعادة دمجها في وزارة الخارجية.

وبما ان خرق مبدأ المساواة في المعاملة بين الموظفين يكون متوفراً، 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 وطبعياً الى هذا الملاك، خاصة وان هؤلاء الملحقين قد عينوا اصلاً لكي يلتحقوا فيبعثات 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، وبالتالي، بمبدأ المساواة.

وبما ان القانون رقم ١٦٣/٩٩ 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 يعدها مجلس الخدمة المدنية لهذه الغاية، مما ينتهي 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 وتوارزها 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 أخرى، وبحيث تلزم كل سلطة حدود اختصاصها الذي حدده الدستور .

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

"تنولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب.".

وبما ان الدستور قد حصر بمجلس النواب وحده سلطة الاشتراع، 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 تولي مجلس الوزراء صلاحية تطبيق القوانين التي يسنها المشرع وامالها 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 وكيفيتها .

وبما انه يعود للمشرع، بمقتضى صلاحياته الدستورية، ان يلغى 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 الاجتريبين 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، تطبقا 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 .