

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية
الفرع الثاني

أعمال النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة وتدخلها في الهيئات الادارية
والقضائية

رسالة أعدت لنيل شهادة ماستر ٢ مهني في الوظيفة العامة

اعداد :

نجيب حبيب القمر

لجنة المناقشة :

د. جوزف رزق الله الاستاذ المشرف رئيسا

د. فوزت فرحات استاذ عضوا

د. عصام اسماعيل استاذ عضوا

ان الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة
وهي تعبّر عن رأي صاحبها فقط .

شكر واهداء

أتوجه بالشكر الى ديوان المحاسبة من قضاة واداريين لمساهماتهم القيمة في اعداد هذه الرسالة، كما أتوجه بالشكر الخاص الى الاستاذ المشرف الدكتور جوزف رزق الله لما بذل من جهد ووقت خلال فترة الاعداد.

أهدي هذا العمل الى كل طالب جامعي وباحث يسعى الى زيادة معرفته القانونية .

المقدمة

ان الاموال العمومية هي تلك التي تعود الى أشخاص القانون العام اي الدولة والبلديات والمؤسسات العامة، وذلك حسب التعريف الوارد ذكره في المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٢/٣٠/١٩٦٣.

ويقتضي ان يتم التصرف من قبل الاشخاص العموميين بالاموال العامة وفق قواعد ومبادئ وأصول محكومة دوما بتحقيق المصلحة العامة، التي تبقى غاية وجودهم ومبرر السلطات الواسعة الممنوحة لهم بموجب القوانين والانظمة، ذلك ان معظم النفقات التي يقومون بها تكون غير مرتبطة بأية منفعة مباشرة وتنعكس نتائجها بشكل مباشر او غير مباشر على المواطنين والمجتمع .

من ناحية أخرى، فان معظم الانفاق الذي تقوم به الدولة وبقيّة الاشخاص العاميين تكون ملزمة باجراءاته كونها مسؤولة عن تسيير واستمرارية المرافق العامة .

وتهدف الادارة العامة الى تحقيق النفع العام، حيث تعتمد في نشاطها على العنصر البشري الذي يتمثل بموظفيها الذين يعملون باسمها ولحسابها، فهم اداة الدولة ووسيلتها في تحقيق ما تصبو اليه من أهداف^١.

وان اتساع مهام الادارة العامة وضعها بمواجهة تعقيدات نظرا لتطور مفهومها وضخامة الاعمال الموكلة اليها، مما استوجب وجود متابعة فعالة ومتخصصة لمراقبة اداء عملها وزيادة انتاجيتها .

ولتحقيق كل هذه الاهداف، يتطلب نشاط الادارة استعمال الاموال العمومية لتسيير المرافق العامة الذي يبقى دون نتيجة ما لم تكن هناك رقابة تضمن حسن استعمال هذه الاموال من قبل من أوكل اليهم القانون هذا الامر .

^١ الدكتور عصام مبارك، الوظيفة العامة في لبنان، ٢٠١٥، ص. ٣ .

ويستوجب المفهوم الحديث للرقابة اختصاصا وتقنية ومتابعة تتعدى في اكثر الاحيان قدرة المشرفين والامكانات الموضوعية في تصرفهم، وقد عمدت غالبية الدول الى ايجاد أجهزة متخصصة مزودة بالعناصر البشرية والتقنية اللازمة للقيام بأعمال الرقابة لاسيما الرقابة المالية^٢.

في لبنان اوكلت هذه الرقابة الى ديوان المحاسبة الذي اناط به المشرع مهمة السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة واعتبرته المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٨٣/٨٢ محكمة ادارية تتولى القضاء المالي ويرتبط اداريا برئاسة مجلس الوزراء بعدما كان يرتبط بموجب قانون ١٩٥٤، بوزارة المالية، مما يضمن استقلال القضاء المالي بالنسبة للسلطة التنفيذية^٣.

نشأ ديوان المحاسبة للمرة الاولى بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر في العام ١٩٥١ وقد اقتصرت صلاحياته على الرقابة المؤخرة على تنفيذ الموازنة العامة الا انه اعيد النظر في تنظيم الديوان وفي توسيع صلاحياته بموجب عدة نصوص تشريعية لاحقة منها المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ والرسوم رقم ٧٣٦٦ تاريخ ١٨/٨/١٩٦١ والرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته.

تبرز أهمية ديوان المحاسبة كونه المحكمة الوحيدة الى جانب المجلس الدستوري الذي نص الدستور على انشائهما اي أنه لا يمكن الغائهما^٤.

حيث نصت المادة ٨٧ من الدستور اللبناني : " ان حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات "

اذا كان المشرع قد أوكل الى ديوان المحاسبة مهمة السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة، فان المشرع نفسه أنشأ لدى الديوان نيابة عامة مستقلة مهمتها ضبط المخالفات وسوق المخالفين امام القضاء عبر تحريك الملاحقة ضدهم.

^٢ فوزي حبيش، الادارة العامة والتنظيم الاداري، دار النهضة العربية ١٩٩١، ص. ١١٩.
^٣ حسن عواضة و عبدالرؤوف قطيش، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣، ص. ٢٨٣.
^٤ الدكتور عصام مبارك، التنظيم الاداري، ٢٠١٦، ص. ٢٣.

ونصت المادة الثالثة من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، على ان : " يتألف الديوان من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات ويلحق به موظفون اداريون، وتكون لديه نيابة عامة مستقلة " .

وأضافت المادة ٢٥ أيضا، ان المدعي العام يمثل الحكومة لدى الديوان ويقوم معاونو المدعي العام بوظيفتهم في النيابة العامة تحت اشرافه ويحلون مكانه في حال غيابه، اما في حال غياب المدعي العام ومعاونيه فيؤمن أعمال النيابة العامة المستشار الاعلى رتبة في ديوان المحاسبة .

وقد حدد القانون وظيفتين لديوان المحاسبة : ادارية وقضائية.

فالوظيفة الادارية يمارسها برقبته المسبقة على تنفيذ الموازنة وبتقارير ينظمها عن نتائج رقبته المسبقة والمؤخرة وبابداء الرأي في الامور المالية، والوظيفة القضائية يمارسها برقبته على كل من يتولى استعمال او ادارة الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة.

استنادا الى ذلك، يتنوع دور النيابة العامة بتنوع دور ديوان المحاسبة بين دور قضائي و اخر اداري، لكل منهما خصائصه المميزة وكيانه القانوني المستقل عن الاخر .

انطلاقا مما تقدم،

تكمن أهمية اختيارنا لديوان المحاسبة كمكان للتدريب لما يساهم هذا الجهاز الرقابي في تعزيز معرفتنا القانونية وتطوير قدراتنا المهنية في اطار اختصاصنا في الحقوق - الوظيفة العامة .

وتمثل التدريب الذي أجريناه بالتعرف على كافة أقسام الديوان الادارية والقضائية واجراء مقابلات مع قضاة واداريين والاطلاع على الية العمل الاداري والقضائي بشكل عام .

بعد الاستحصال على الموافقة الرسمية من رئيس ديوان المحاسبة، تم تحويلنا الى النيابة العامة لدى الديوان حيث قمنا بمتابعة عملية لبعض الملفات التي أجاز لنا الاطلاع عليها من قبل المدعي العام .

وخلال متابعتنا لأعمال النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، واطلاعنا على الاجراءات المتبعة من قبلها لملاحظة المخالفات المنصوص عليها في قانون تنظيم الديوان وذلك استنادا للنصوص و للحالات العملية التي تعرفنا عليها وحاولنا معالجتها.

وبالتالي، ما هي الطبيعة القانونية والتنظيمية للنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة كونها جهاز مستقل؟ كيف تمارس صلاحياتها في اطار رقابة الديوان ومدى التعاون بينها وبين بعض الجهات الادارية والقضائية في نطاق اختصاصهم؟ وما هو دورها على صعيد مكافحة الفساد الى جانب باقي الهيئات الرقابية وكيفية تعزيزه على ضوء النصوص القانونية؟

للإجابة هلى كل هذه النقاط والاشكاليات سنعمد التصميم التالي :

القسم الاول : الاطار التنظيمي لديوان المحاسبة والعملي للتدريب

المبحث الاول : الهيكلية التنظيمية لديوان المحاسبة والنيابة العامة

المبحث الثاني : أعمال التدريب

القسم الثاني : الاطار القانوني لصلاحيات النيابة العامة في اطار رقابة ديوان المحاسبة

المبحث الاول : استقلالية النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة

المبحث الثاني : أعمال النيابة العامة في اطار الرقابة الادارية

المبحث الثالث : أعمال النيابة العامة في اطار الرقابة القضائية

المبحث الرابع : دور النيابة العامة في مكافحة الفساد

القسم الاول : الاطار التنظيمي لديوان المحاسبة والعملية للتدريب

تكمن أهمية ديوان المحاسبة في انه يشكل في المجال المالي أعلى هيئة رقابية على استخدام الاموال العمومية وعلى حسابات الدولة، اضافة الى الرقابة التي يمارسها على الموظفين في هذا الخصوص .

يتولى ديوان المحاسبة في لبنان السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك من خلال :

- مراقبة استعمالاتها، ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والانظمة النافذة

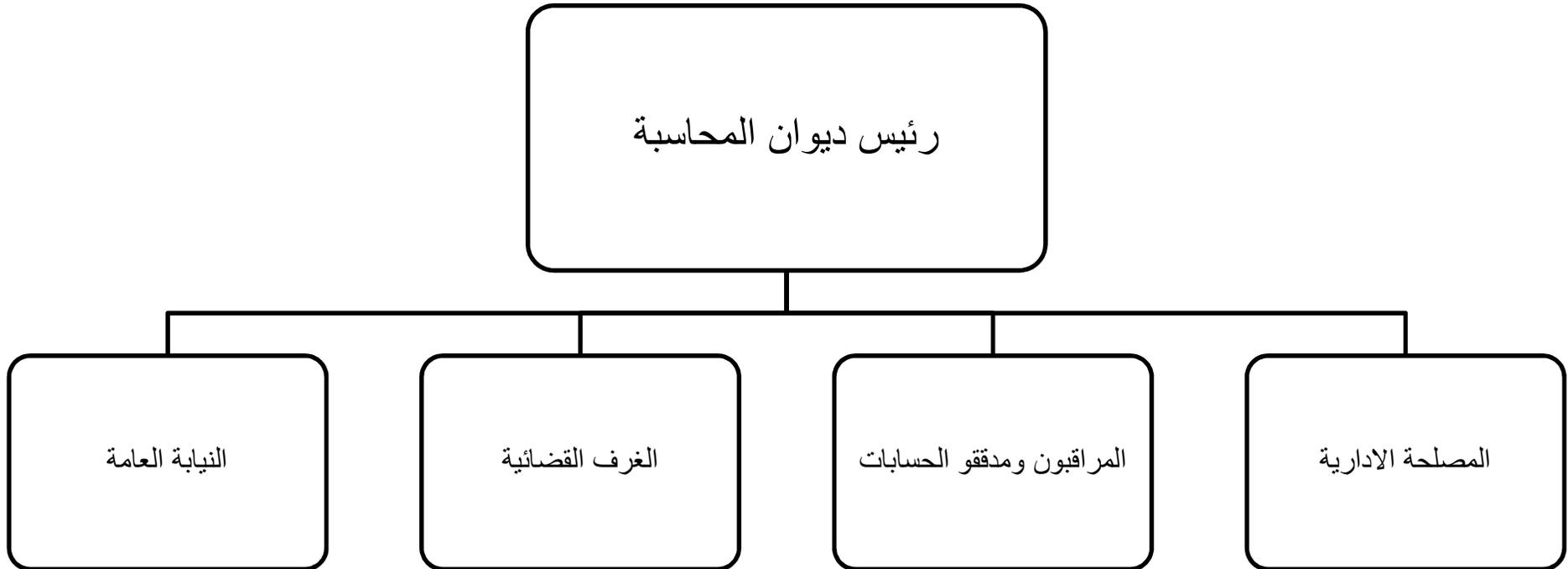
- الفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها

- محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها

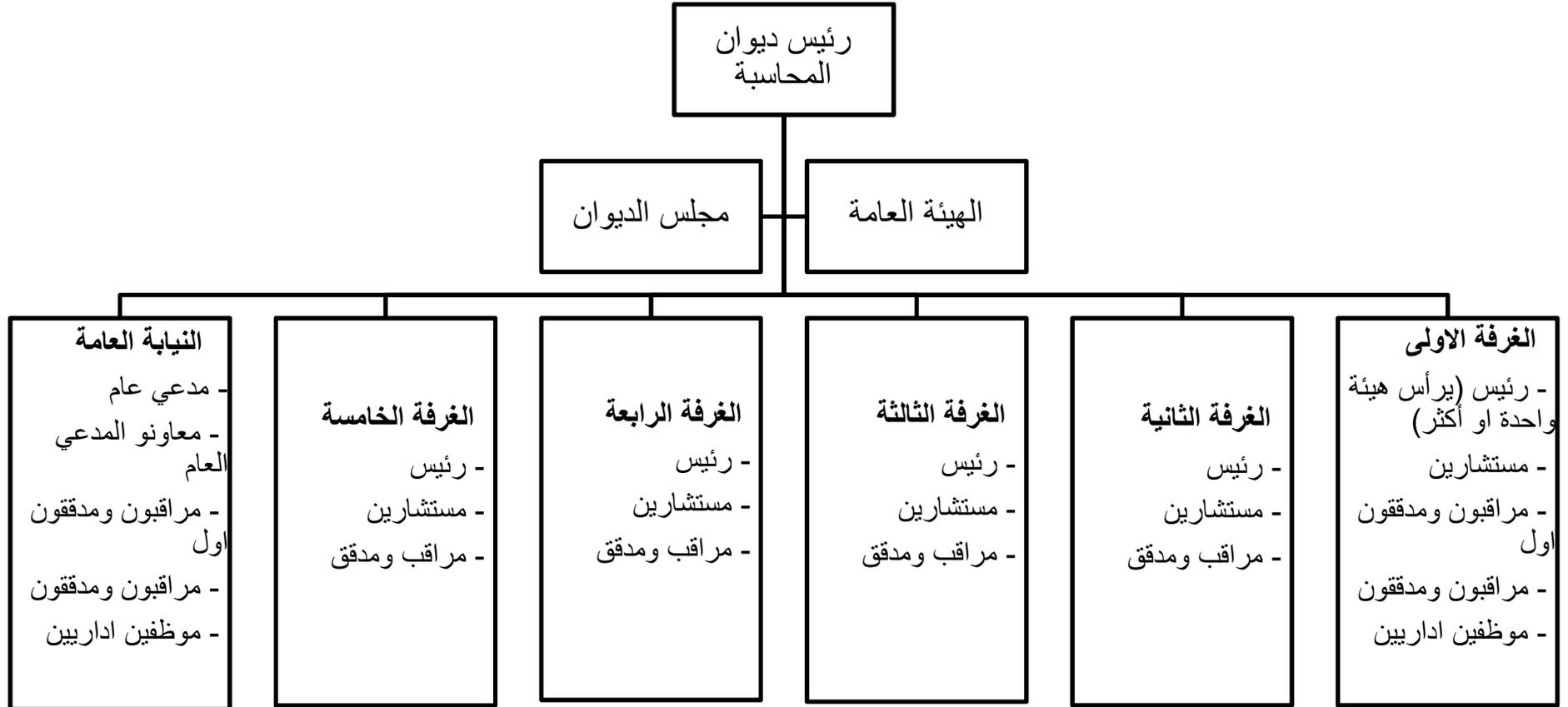
- ابداء الرأي الاستشاري غير الالزامي حول المواضيع والنصوص المالية

سنتناول في هذا القسم هيكلية ديوان المحاسبة وتحديد اقسامه القضائية والادارية بشكل مفصل (المبحث الاول)، لننتقل بعدها الى تقديم عرض موجز عن الاعمال التي اتيح لنا القيام بها في النيابة العامة لدى الديوان خلال فترة التدريب وتبيان المهارات التي اكتسبناها من خلال الانشطة العملية التي شاركنا فيها خلال هذه الفترة (المبحث الثاني) .

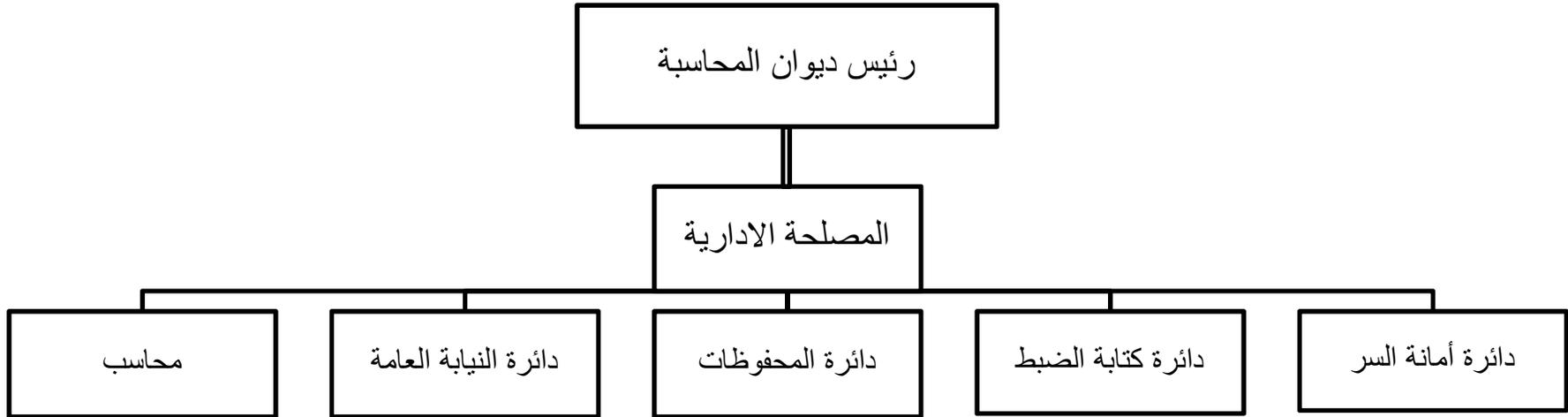
الهيكلية التنظيمية لديوان المحاسبة



التنظيم القضائي



التنظيم الاداري



ملاك ديوان المحاسبة

| العدد | ملاك القضاة |
|-------|---------------------------------------|
| ١ | رئيس ديوان المحاسبة |
| ١ | المدعي العام لدى ديوان المحاسبة |
| ٦ | رؤساء الغرف في ديوان المحاسبة |
| ٢٥ | مستشار في ديوان المحاسبة |
| ٣ | معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة |
| ٣٦ | المجموع |

| العدد | ملاك الموظفين الإداريين |
|-------|-------------------------|
| ١ | رئيس مصلحة |
| ٥٠ | مراقبين |
| ٣٠ | مدققي حسابات |
| ٤ | رئيس دائرة |
| ١ | محاسب |
| ٢ | رئيس قسم |
| ٢٤ | محرر او كاتب |
| ٧ | مباشر |
| ١٢ | مستكتب |
| ٢ | موزع مخابرات |
| ١١ | حاجب |
| ٩ | خادم |
| ١٥٣ | المجموع |

المبحث الاول : الهيكلية التنظيمية لديوان المحاسبة

يتألف ديوان المحاسبة في لبنان من قضاة وموظفين اداريين ومراقبين ومدقي حسابات ونيابة عامة مستقلة .

الفقرة الاولى: التنظيم القضائي

يتكون ديوان المحاسبة بتنظيمه القضائي من رئيس، هيئة عامة، مجلس ديوان، غرف لها رؤساء ومستشارين يلحق بها مراقبين ومدقي حسابات ونيابة عامة تتولى الادعاء العام يرأسها مدعي عام .

اولا- رئيس ديوان المحاسبة

يتولى رئاسة ديوان المحاسبة قاض من الدرجتين الاوليين في الفئة الثانية على الاقل من قضاة ديوان المحاسبة او من الدرجة الموازية من بين قضاة مجلس شورى الدولة والقضاة العدليين حيث يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء .

فور تعيينه وقبل مباشرته مهامه يحلف رئيس الديوان اليمين القانونية امام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الوزراء الاتي نصها : " اقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي في ديوان المحاسبة باخلاص وتجرد، وان اكون عادلا بين الناس امينا على حقوقهم وحقوق الادارة، وان اصون سر المذاكرة واتصرف في كل اعمالي تصرفا صادقا شريفا" ° .

° المادة ٤ من قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩) .

ينظم رئيس الديوان الادارة الداخلية وكيفية ممارسة كافة الاعمال المناطة بالديوان، كاصدار قرارات ادارية داخلية تنظم مهام الموظفين الاداريين في ملاك ديوان المحاسبة، وله مراسلة كافة الادارات العامة مباشرة^٦ .

يصدر القرارات لتشكيل الغرف القضائية وتوزيع أعمال الديوان وله تعديل هذا التوزيع بنفس الطريقة .

يمارس رئيس الديوان فيما خص ديوان المحاسبة صلاحيات مالية وادارية، ويتولى عقد نفقات الديوان ومراقبة عقدها وتصفياتها، كما يضع مشروع نفقات الديوان ويرسله الى وزير المالية .

يرأس رئيس الديوان الهيئة العامة ومجلس الديوان .

ثانياً - الهيئة العامة

تتألف الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة من قضاة ديوان المحاسبة ومن قضاة الادعاء العام لديه^٧

يرأس الهيئة رئيس ديوان المحاسبة ويتولى أمانة السر فيها ادنى الاعضاء درجة .

من مهام الهيئة الاساسية، اتخاذ القرارات الملزمة بتوحيد الاجتهاد في حال تباين الاجتهاد في الديوان، وابداء الرأي في المسائل المتعلقة بسير العمل في ديوان المحاسبة حيث يكون لهذا الرأي طابع توجيهي غير الزامي .

تجتمع الهيئة بدعوة من رئيس الديوان، ولا تكون اجتماعاتها قانونية الا بحضور نصف الاعضاء الذين تتكون منهم على الاقل وتتخذ مقرراتها بأغلبية اصوات الحاضرين وعند التعادل يكون صوت الرئيس مرجحاً ولا يشترك قضاة الادعاء العام في التصويت^٨ .

^٦ المادة ١٨ من قانون تنظيم الديوان (المرسوم رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣) .

^٧ المادة ٩ من قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩) .

^٨ الفقرة ٣ من المادة ٩ من قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ ، السابق ذكره) .

ثالثاً- مجلس الديوان

يتألف مجلس الديوان من رئيس الديوان رئيساً ومدعي عام الديوان ومن رؤساء الغرف أعضاء يمارس المجلس بشكل أساسي صلاحيات مجلس القضاء الاعلى بالنسبة للديوان
من صلاحيات مجلس الديوان:

- احالة كل من رئيس الديوان والمدعي العام والقضاة على المجلس التأديبي

- الموافقة على توزيع الاعمال

- وضع انظمة المباريات

- الموافقة على النظام الداخلي للموظفين الاداريين

- الموافقة على نقل قضاة الديوان الى ادارات اخرى

- الموافقة على تعيين المراقبين والمدققين

رابعاً- الغرف القضائية

تتألف كل غرفة في الديوان من رئيس ومستشارين، يضاف اليهم مراقبين ومدققين ويجوز ان يكون للغرفة الواحدة اكثر من هيئة .

١- رؤساء الغرف والمستشارين :

يعين رؤساء الغرف بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجتين الاولىيتين في الفئة الثالثة على الاقل^٩ .

يعين المستشارون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة :

- اما من خريجي قسم القانون العام او القضاء المالي في معهد الدروس القضائية وفقا لاحكام المادة ٧٦ من قانون القضاء العدلي

- اما بنتيجة مباراة يشترك فيها المراقبون لدى الديوان الحائزون على اجازة في الحقوق شرط ان يكونوا قد قضوا في وظيفة مراقب مدة عشر سنوات على الاقل

- اما بنتيجة مباراة يجريها ديوان المحاسبة ويشترط للاشتراك فيها حيازة المرشح على الاجازة في الحقوق او ممن مارسوا المحاماة او اية وظيفة يشترط لاشغالها حيازة الاجازة في الحقوق لمدة عشر سنوات على الاقل^{١٠}

يحلف المستشارون قبل مباشرتهم مهامهم اليمين القانونية امام مجلس الديوان ذات نص اليمين للرئيس

تختص كل غرفة بدراسة المعاملات الواردة من الادارات والهيئات العامة الخاضعة لرقابة الديوان (وزارات - مؤسسات عامة - بلديات)، اي ان كل غرفة تتولى عدد من هذه الادارات والهيئات وذلك استنادا لقرار توزيع الاعمال الصادر عن رئيس الديوان بعد موافقة مجلس الديوان. ونشير الى أنه عند ورود المعاملة الى الديوان تحال من قبل الرئيس الى الغرفة المختصة وفقا لقرار توزيع الاعمال مع الاشارة الى انه بالاجمال يصدر قرار التوزيع كل سنتين .

تتخذ الغرفة او الهيئة، سواء في الرقابة الادارية او القضائية، قراراتها بالاجماع او بالاكثرية على ان يبين العضو المخالف اسباب مخالفته في محضر القرار .

^٩ المادة ٥ من قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ - السابق ذكره).

^{١٠} المادة ٦ من قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ - السابق ذكره).

مع الإشارة الى انه حاليا كل الغرف القضائية في الديوان تتألف من هيئتين او اكثر نظرا لوجود شواغر في عدد القضاة .

٢- المراقبون والمدققون الاول والمراقبون والمدققون :

يلحق بكل غرفة قضائية مراقبون ومدققون أول او مراقبون ومدققون^{١١} تكون مهمتهم معاونة القضاة في دراسة الملفات المعروضة ان من الناحية القانونية او الناحية الحسابية

يعين المراقبون في ديوان المحاسبة^{١٢} من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والائتماء على ان يكونوا من المجازين في الحقوق .

يعين مدققو الحسابات^{١٣} من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والائتماء الحائزين على اجازة جامعية في ادارة الاعمال او في المحاسبة او اية شهادة جامعية في اختصاص محاسبي او مالي يعتبرها ديوان المحاسبة مؤهلة لتولي وظيفة مدقق حسابات .

يعين المراقبون الاول ومدققو الحسابات الاول بالاختيار من بين المراقبين او مدققي الحسابات من الدرجة الثانية على الاقل، الذين مارسوا وظيفة مراقب او مدقق حسابات في ديوان المحاسبة مدة ٥ سنوات على الاقل، وانهاو بنجاح دورة تدريب عليا في المعهد الوطني للإدارة والائتماء .

يعين المراقبون والمراقبون الاول ومدققو الحسابات ومدققو الحسابات الاول بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة، ويظفون قبل مباشرتهم العمل اليمين الاتية امام مجلس الديوان : " اقسم بالله العظيم ان اقوم بمهام وظيفتي بصدق وامانة وان اتصرف تصرفا صادقا وشريفا واحفظ سر المهنة".

^{١١} المراقبون والمدققون الاول هم من موظفي الفئة الثانية

المراقبون والمدققون هم من موظفي الفئة الثالثة

^{١٢} المادة ٨ من قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ - السابق ذكره)

^{١٣} مرجع سابق

كما يتوجب عليهم فور تعيينهم الانقطاع عن اي عمل مأجور او اية مهمة او وظيفة لدى الادارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ويعطون تعويض لقاء ذلك. يرتبط المراقبون والمدققون بالقضاة الملحقيين بهم ويقومون بمعاونتهم في انجاز الملفات الواردة واعداد التقارير الازم .

خامسا- النيابة العامة

يمثل المدعي العام الحكومة لدى ديوان المحاسبة ويتولى الادعاء العام، حيث يحضر الجلسات ويعطى حق الكلام فيها ويقوم معاونو المدعي العام بوظيفة المدعي العام تحت اشرافه وفي حال غيابه او غياب معاونيه يؤمن اعمال النيابة العامة المستشار الاعلى رتبة .

يعين المدعي العام لدى الديوان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من الدرجتين الاوليين في الفئة الثانية على الاقل من قضاة ديوان المحاسبة او من الدرجة الموازية من بين قضاة مجلس شورى الدولة والقضاة العدليين^٤ .

يحلف اليمين القانونية قبل مباشرته مهامه امام رئيس الجمهورية وبحضور رئيس مجلس الوزراء

يعين معاونو المدعي العام بنفس الطريقة التي يعين من خلالها المستشارون في الغرف (يراجع رابعا من الفقرة الاولى) ويحلفون اليمين القانونية امام مجلس الديوان قبل مباشرتهم مهامهم .

يلحق بالنيابة العامة مراقبون ومدققو حسابات يساعدون المدعي العام ومعاونيه في دراسة الملفات واعداد التقارير اللازمة .

^٤ المادة ٤ من قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، السلبق ذكره) .

الفقرة الثانية : التنظيم الاداري

يتألف ديوان المحاسبة أيضا من وحدات وأقسام ادارية يتولاها موظفون اداريون يؤمنون سير العمل الاداري في الديوان حيث يأتي على رأس التنظيم الاداري المصلحة الادارية والتي تشرف على عمل كافة الوحدات الادارية في الديوان بتوجيه من رئاسة ديوان المحاسبة .

أولا- المصلحة الادارية

تلعب المصلحة الادارية دورا بارزا في تسيير وتوجيه العمل الاداري داخل ديوان المحاسبة، فهي تتولى التنسيق بين كافة العاملين في الديوان من قضاة وموظفين اداريين ومراقبين ومدققي حسابات وذلك تحت رقابة واشراف رئيس ديوان المحاسبة .

تتولى المصلحة الادارية بشكل رئيسي قلم الوارد، الذي تسجل بواسطته كل المعاملات الواردة للديوان وتقوم بعرضها على رئيس ديوان المحاسبة لاجراء المقتضى، كما تشرف على قلم الصادر لابلاغ كافة المعاملات والقرارات المتخذة من الغير .

يرأس المصلحة الادارية موظف ينتمي الى الفئة الثانية استنادا للنظام العام للموظفين العموميين

تقوم المصلحة الادارية بالمهام التالية :

- استلام المعاملات والمراسلات الواردة الى الديوان وقيدها في سجل الوارد العام
- احالة المعاملات الادارية الى الوحدات الادارية بعد عرضها على رئيس ديوان المحاسبة
- مسك سجل خاص للقرارات الداخلية
- مسك سجل للمنظمات الاقليمية والدولية التي يكون فيها الديوان عضوا
- مسك سجلات خاصة لقرارات الهيئة العامة ومجلس الديوان
- حفظ النسخ الاساسية للقرارات القضائية الصادرة عن الغرف

- مراقبة والإشراف على أعمال الدوائر والأقسام والتنسيق بينها وبين الديوان
- مراقبة دوام كافة العاملين من غير القضاة
- متابعة تنفيذ قرارات وتوجيهات وتعليمات رئيس الديوان وتأمين الاتصالات التي يقتضيها سير العمل
- توقيع كافة المذكرات الصادرة عن الغرف المختصة في الرقابة المسبقة والمؤخرة
- تقديم الاقتراحات الهادفة لتنظيم العمل الإداري
- متابعة الأمور المالية مع محاسب الديوان والإشراف على عمله

ثانياً- الدوائر الإدارية

يتضمن التنظيم الإداري لديوان المحاسبة دوائر إدارية تقوم كل واحدة منها بمهام خاصة بها وذلك تحت مراقبة وإشراف رئاسة المصلحة .

يرأس كل دائرة موظف إداري ينتمي للفئة الثالثة وفقاً للنظام العام للموظفين .

تتوزع الدوائر الإدارية داخل ديوان المحاسبة كالتالي : دائرة أمانة السر - دائرة كتابة الضبط- دائرة المحفوظات.

١- دائرة أمانة السر

تتألف دائرة أمانة السر من رئيس دائرة، محرر أو كاتب عدد ١٠، مستكتب عدد ١٢، موزع مخابرات عدد ٢، حاجب عدد ٣، خادم عدد ٣^{١٥}.

تتولى الدائرة المهام التالية :

^{١٥} جدول ملاك ديوان المحاسبة مرفق بقانون تنظيم الديوان .

- مسك الملفات الشخصية للقضاة وسائر الموظفين وضم كافة المستندات الخاصة وقيدها في الجداول الخاصة
- مسك سجل خاص بالقرارات المتعلقة بالاجازات الادارية والصحية والاجازات بدون راتب
- مسك سجل خاص بقرارات العقوبات
- تأمين الطباعة وأعمال الاستكتاب

٢- دائرة كتابة الضبط

تتألف دائرة كتابة الضبط من رئيس دائرة، محرر او كاتب عدد ٧، مباشر عدد ٦، حاجب عدد ٤، خادم عدد ١٦.

تتولى الدائرة المهام التالية :

- مسك سجل الاساس وقيدها بالمعاملات المتعلقة باجراء الرقابة المسبقة او المؤخرة طبقا لتاريخ ورودها واعطاء كل معاملة رقم تسلسلي
- مسك سجل خاص بالمعاملات المتعلقة بحسابات المساهمات والمساعدات والتسليفات
- مسك سجل خاص بالتقارير السنوية والتقارير الخاصة
- مسك سجل خاص بالمعاملات المتعلقة بابلاغ الديوان لمجاس النواب عن المخالفات المرتكبة من قبل الوزراء
- مسك سجل خاص بمعاملات ابداء الرأي
- يتولى كاتب الضبط في كل غرفة باشراف الدائرة مسك سجل خاص للجلسات لكل غرفة حيث تدون فيه مواعيد الجلسات وتدوين مراحل سير المعاملات بين رئيس الغرفة والقضاة والمراقبين ومدقي الحسابات واعداد محاضر المحاكمات حتى صدور القرار النهائي
- تتولى الدائرة اعداد وثائق التبليغ العائدة للقرارات المتخذة من الغرف القضائية ومتابعة مراحل التبليغات بعد التوقيع عليها من رئيس المصلحة الادارية

^{١٦} مرجع سابق .

٣- دائرة المحفوظات

تتألف دائرة المحفوظات والتوثيق من رئيس دائرة، رئيس قسم عدد ٢، محرر او كاتب عدد ٤، حاجب عدد ٢، خادم عدد ١٤.

تتولى الدائرة المهام التالية :

- استلام وحفظ كافة القرارات الصادرة عن الديوان والمحالة على دائرة المحفوظات والتوثيق
- استلام المستندات الخاصة بالحسابات الواردة الى الديوان في نطاق الرقابة القضائية والادارية على الحسابات وترقيم هذه المستندات وقيدها في جداول خاصة بها وحفظها
- تلبية طلبات القضاة والمراقبين والمدققين
- استلام كافة ملفات القرارات والمعاملات المحالة من دائرة أمانة السر ودائرة كتابة الضبط وترتيب حفظها حسب السنين
- الاشراف على ادارة وتنظيم عمل مكتبة الديوان وتصنيف الكتب وقيدها

٤- دائرة النيابة العامة

تتألف دائرة النيابة العامة من رئيس دائرة، محرر او كاتب عدد ٣، مباشر عدد ١، حاجب عدد ٢، خادم عدد ١٨.

ترتبط دائرة النيابة العامة بالمدعي العام، الذي يتولى بقرار منه تنظيم العمل وتوزيع المهام ضمن الدائرة المذكورة، على ان تبقى سائر شؤون الموظفين الذاتية والادارية من اختصاص المصلحة الادارية وتبعاً لرئاسة ديوان المحاسبة .

يستطلع رئيس الديوان رأي المدعي العام بشأن العقوبات والاجازات والمناقلات المتعلقة بموظفي الدائرة

^{١٧}مرجع سابق .

^{١٨}مرجع سابق .

وتتولى دائرة النيابة العامة بشكل اساسي :

- مسك قلم وارد وصادر خاص بالنيابة العامة
- تنظيم الملفات، تبويبها ومتابعتها
- تسجيل كافة الاخبارات والشكاوى وتقارير التفتيش المالي الواردة للنيابة العامة
- ارسال كتب الاعتراض واعادة النظر من النيابة العامة الى الغرف القضائية لدى الديوان
- تبلغ كافة القرارات الصادرة في اطار رقابة ديوان المحاسبة المسبقة

المبحث الثاني : أعمال التدريب

تمثلت أعمال التدريب التي قمنا بها على مدى ٢٥٠ ساعة بإجراء مقابلات وجلسات نقاش مع قضاة واداريين في ديوان المحاسبة (الفقرة الاولى)، الاطلاع على نماذج سير العمل الاداري بشكل عام وسير العمل القضائي في النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بشكل خاص (الفقرة الثانية) .

أجريت اعمال التدريب تحت اشراف الدكتور جوزف رزق الله بصفته مراقب أول في النيابة العامة، حيث تولى توجيهنا ومتابعتنا لاسيما في جمع كافة المعلومات اللازمة والاستفادة من كل عمل او نشاط داخل المؤسسة .

اتيحت لنا أثناء فترة التدريب العديد من التسهيلات، لاسيما التواصل مع العديد من قضاة الديوان والاداريين، وذلك بواسطة المصلحة الادارية للديوان التي امننت كافة الاتصالات اللازمة في هذا الخصوص .

الا انه طيلة فترة التدريب التي قمنا بها واجهنا مشكلة واحدة، وهي صعوبة الاطلاع على الكثير من الملفات والحالات العملية نظرا لطبيعة العمل القضائي لديوان المحاسبة والنيابة العامة المتمثل بالسرية لاسيما ملفات التحقيق لدى النيابة العامة التي تتولاها .

سننقل الى تعيين أعمال التدريب التي استطعنا القيام بها واعداد شرح موجز عن كل عمل .

الفقرة الاولى : الانشطة الخاصة

تمثلت الانشطة الخاصة التي قمنا بها أثناء فترة التدريب باجراء الكثير من المقابلات مع عدد من القضاة والمشاركة بجلسات نقاش مع عدد من الاداريين وايضا القيام ببعض النشاطات الخاصة في مكتبة الديوان .

أولاً- المقابلات والنقاشات

١. مقابلة خاصة مع القاضي أحمد حمدان، رئيس ديوان المحاسبة، حيث كانت مخصصة للتعرف وشكره على منحنا الموافقة على اجراء التدريب في الديوان، وقدم القاضي حمدان شرح موجز عن طبيعة عمل ديوان المحاسبة وعدد الرقابات التي يمارسها الديوان على نشاط الادارة (رقابة ادارية ورقابة قضائية) كما ابدى تعاون في تقديم كل التسهيلات اللازمة داخل أقسام الديوان بهدف اكتساب بعض المهارات والخبرات خلال التدريب .

٢. مقابلة خاصة مع القاضي فوزي خميس، مدعي عام ديوان المحاسبة، تضمنت المقابلة شرح لطبيعة اختصاصنا وأسباب اختيارنا لديوان المحاسبة كمحل للتدريب، وبدوره ابدى القاضي خميس كل تجاوب في سبيل تقديم كل التسهيلات لاسيما فيما يختص بعمل النيابة العامة موضوع تقريرنا .

٣. جلسة مناقشة مع القاضي بسام وهبة، معاون مدعي عام الديوان، قدم خلالها شرح مفصل عن طبيعة عمل النيابة العامة واختصاصاتها وكيفية اجراء التحقيقات وابداء المطالعات في الملفات

التي تضع النيابة يدها عليها، اضافة الى دور النيابة العامة في ضبط الهدر بالاموال العمومية ومكافحة الفساد .

٤ . جلسة مناقشة مع القاضي افرام الخوري، مستشار لدى الغرفة الرابعة، قدم فيها عرضا عن أنظمة أجهزة الرقابة في العالم لاسيما فرنسا (هيئة ذات صفة قضائية)، بريطانيا (نظام اداري وليس قضائي)، المانيا (هيئة تصدق قرارات لكنها ليست قضائية) وعدد انواع الرقابات المتفق عليها (رقابة الحسابات- الرقابة على نظامية المعاملة- الرقابة على الاداء) وشدد ان رقابة ديوان المحاسبة في لبنان تتميز بالرقابة المسبقة .

٥ . جلسة مناقشة مع القاضي ناصيف ناصيف، رئيس الغرفة الثالثة، قدم خلالها شرحا مسهبا عن ملاك ديوان المحاسبة لاسيما الملاك القضائي، وعن تشكيل الغرف القضائية لدى الديوان وطبيعة عملها ودور كل من رئيس الغرفة والمستشارين في درس الملفات المعروضة وصولا الى صدور القرار في نطاق رقابة الديوان الادارية او الرقابة القضائية، اضافة الى تحديد طرق المراجعة المتاحة ضد القرارات الصادرة عن الغرف القضائية .

٦ . جلسة مناقشة مع القاضي عبد الرضى ناصر، رئيس الغرفة الثانية، حيث قدم عرضا عن أصول ممارسة الرقابة الادارية والرقابة القضائية في المعاملات الداخلة ضمن اختصاص كل غرفة استنادا لقرار توزيع الاعمال. ففي الرقابة الادارية شرح القاضي ناصر ان المعاملة ترسل في ما يختص بعقد النفقات الى الديوان من قبل مراقب عقد النفقة حيث تتولى الغرفة التحقق من قانونية المعاملة اي عقدها من قبل المرجع الصالح وتوافر اعتماد لها في الموازنة وصحة تنسيبها وبعدها يتم اتخاذ القرار بعد دراسة الملف اما بالموافقة او عدمها اما المعاملات الواردة في ما يختص بالواردات فهي تأتي من المرجع الصالح. اما في الرقابة القضائية شرح القاضي ناصر عن مراحل صدور القرار بحق الموظف الملاحق ففي المرحلة الاولى يصدر قرار مؤقت يسمح للموظف

تقديم دفاعه ضمن مهلة ٣٠ يوم وفي المرحلة الثانية يصدر قرار نهائي اما ببراءة الموظف او او بتغريمه ماليا .

٧. مقابلة مع رئيس المصلحة الادارية حيث تمت المناقشة في دور المصلحة بسير العمل الاداري في الديوان واشرافها على كافة الوحدات الادارية وعمل الموظفين والتنسيق بينهم وبين رئاسة ديوان المحاسبة، اضافة الى تحديد المهام الموكلة للمصلحة ورئيسها .

٨. مقابلة مع رئيس دائرة كتابة الضبط، حيث تم تعريفنا على مهمة الدائرة لاسيما طبيعة عمل كتاب الضبط لدى الغرف القضائية من خلال قيامهم بتدوين كافة محاضر الجلسات والقرارات الصادرة وتحضير وثائق التبليغ وفقا للاصول من أجل تبليغ الجهة المختصة او المعنية، اضافة الى مسك الدائرة لسجل الاساس حيث تقيد فيه المعاملات المحالة الى الغرف والذي يشكل مرجع في خصوص الملف .

٩. مقابلة مع رئيس دائرة أمانة السر، تضمنت تحديد مهام الدائرة ودورها في التنظيم الاداري لديوان المحاسبة لاسيما في شؤون الموظفين الاداريين وعلاقتها مع بقية الدوائر الادارية .

١٠. مقابلة مع رئيسة دائرة المحفوظات والتوثيق، تضمنت عرض لمهام الدائرة من حيث كونها خزان الديوان من خلال حفظ صورة عن كافة المستندات الواردة من الادارات في حال طلبت من قضاة الديوان وكافة القرارات الصادرة عن الديوان في حال الحاجة للعودة اليها من قبل القضاة او المراقبين والمدققين. وأوضحت رئيسة الدائرة انه من حيث القانون كل ١٥ سنة تتلف المستندات بقرار من مجلس الوزراء الا انه حتى اليوم لم يصدر اي قرار بهذا الخصوص. وبعد اجراء المقابلة قمنا بجولة ميدانية في مستودع الدائرة الذي تحفظ فيه المستندات والملفات ولاحظنا انه

يوجد مشكلة في ان المستودع لا يكفي لحفظ الملفات المكتظة مما يقتضي مكنة القرارات الصادرة عن الديوان .

١١. مقابلة مع رئيسة دائرة النيابة العامة، عدت خلالها ابرز مهماتها من خلال مسكها قلم وارد وصادر وتسجيل كافة الاخبارات والشكاوى الواردة للنيابة العامة بغية المباشرة في التحقيقات اللازمة، وهي تقوم بالمهام الموكلة اليها باستقلالية تامة دون تدخل وذلك باشراف مدعي عام الديوان ولكن من ناحية الشؤون الادارية وأمور الموظفين والمراقبين والمدققين فهي تابعة للمصلحة الادارية في الديوان. وأشارت رئيسة الدائرة الى ان النيابة العامة تواجه مشكلة في الاطار البشري من حيث النقص سواء في عدد معاوني المدعي العام او في المراقبين والمدققين نظرا لكثرة القضايا والملفات التي تتابعها يوميا النيابة العامة .

ثانيا- الانشطة المكتبية

أثناء فترة التدريب كان لنا تواجد مكثف ومستمر في مكتبة الديوان، حيث اتيح لنا الاطلاع على العديد من الكتب والمجموعات والمؤلفات الموجودة والتي شكل البعض مرجعا مهما في اعداد التقرير وذلك من خلال:

- ١) التدقيق في كافة التقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة والتي تتضمن خلاصة نشاط الديوان بما فيها أعمال النيابة العامة لديه
- ٢) قراءة العديد من المؤلفات والكتب والدراسات التي تتمحور حول دور أجهزة الرقابة وديوان المحاسبة في الحفاظ على المال العام وحسن استعماله من قبل الادارة وعن أصول ممارسته لمهامه
- ٣) الاطلاع على مجموعة الاراء والاجتهادات الصادرة عن الغرف القضائية
- ٤) الاطلاع على بعض نشاطات الديوان مع بعض الهيئات الرقابية الاقليمية والدولية

الفقرة الثانية : الحالات العملية والتطبيقية

تمثلت الحالات العملية والتطبيقية بالاطلاع على نماذج سير العمل الاداري وبعض النماذج عن سير العمل القضائي في النيابة العامة، علما كما ذكرنا سابقا اننا واجهنا صعوبة في الاطلاع على الملفات بشكل مفصل لاسيما الملفات التي تنظر فيها النيابة نظرا لسرية التحقيقات و حساسية المواضيع .

اولا- نماذج عن سير العمل الاداري في الديوان

١. نموذج عن ورود كافة المعاملات الى ديوان المحاسبة : عند وصول اي نوع من المعاملات المحالة من قبل الادارات العامة او المؤسسات العامة والبلديات يقوم قلم الوارد العام التابع للمصلحة الادارية بتسجيلها واعطائها رقم وارد وتاريخ وبدوره يستلم رئيس المصلحة المعاملة ويحولها الى رئيس الديوان الذي يقوم بالتأشير على المعاملة وتحويلها الى رئيس الغرفة المختصة بواسطة المصلحة الادارية حيث تستلمها دائرة كتابة الضبط وتسجلها في قلم الاساس التابع لها .

٢. نموذج عن سير الملفات في دائرة كتابة الضبط : بعد احالة ملف المعاملة من رئيس الديوان بواسطة المصلحة الادارية، يقوم موظف يمسك سجل في قلم الاساس التابع لدائرة كتابة الضبط باعطاء الملف رقم ويتم بعدها احالة الملف بكامله مع مستنداته الى رئيس الغرفة المختصة. عند صدور القرار عن الغرفة يوقع على محضر القرار رئيس الغرفة والمستشارين وكاتب الضبط ورئيس الديوان، عندها في دائرة كتابة الضبط يتم اعداد وثيقة تبليغ مرفقة بنسخة مصدقة عن القرار .

٣. نموذج طلب موظفين لاجازة مرضية او ادارية او افادة بالراتب : يتم تسجيل كتاب في هذا الخصوص في سجل خاص ضمن دائرة امانة السر حيث يعطى لها رقم وارد وتاريخ. يتم اعداد مشروع قرار ومن ثم طباعته وارساله بواسطة المصلحة الادارية الى رئاسة الديوان حيث يتم توقيعه من قبل رئيس ديوان المحاسبة واعادته الى دائرة امانة السر بواسطة المصلحة الادارية. يبلغ الموظف المعني صورة عن القرار وتحفظ النسخة الاصلية في ملفه الشخصي الذي هو بعهدة امانة السر. في حال كان الموضوع يتعلق باجازة ادارية او مرضية يبلغ الى جانب صاحب العلاقة كل من المحاسبة والموظف البديل الذي ينوب عنه طيلة مدة غيابه .

ثانيا- نماذج عن سير العمل القضائي في النيابة العامة

١. نموذج عن كيفية تحويل ملف من التفتيش المالي الى النيابة العامة :

عند صدور قرار تكليف تفتيش احدى الادارات او الوزارات في الحقل المالي، تتولى المفتشية العامة المالية للتفتيش المركزي تنفيذ المهمة بواسطة مفتشين تابعين لها حيث يقومون باجراء التحقيقات اللازمة والاطلاع على كافة القيود والمستندات.

بنتيجة المهمة، يضع المفتشون تقريرهم النهائي حيث يقدم الى رئيس ادارة التفتيش المركزي بواسطة المفتش العام وذلك بموجب وثيقة احالة صادرة عنه تتضمن اقتراحاته والتي من بينها ايداع الملف جانب النيابة العامة لدى الديوان اذا تضمن التقرير قضايا ومخالفات مالية .

يرسل رئيس ادارة التفتيش نسخة عن التقرير الى النيابة العامة مقرونا بقرار التكليف واقتراح المفتش المالي العام لابلاغ مدعي عام الديوان حيث تقوم دائرة النيابة العامة باستلام الملف وتسجيله في قلمها من خلال اعطائه رقما تسلسليا يسمى رقم وارد .

عندما يتسلم المدعي العام الملف يقوم بالتدقيق فيه لتحديد المخالفات والمسؤوليات وذلك بهدف اعادة الملف الى التفتيش مذيلا بمطالعه واقتراحاته حيث يعاد الملف مع كافة المستندات التي استلمتها

النيابة العامة وايتم اعطاء ملف المطالعة رقم صادر لدى قلم النيابة العامة لتأكيد تحويل الملف الى التفتيش لاجراء المقتضى القانوني .

٢. نموذج عن طلب اعادة النظر من النيابة العامة :

ان الحالة التي اطلعنا عليها تتمحور حول صدور قرار عن احدى غرف ديوان المحاسبة قي اطار الرقابة الادارية المسبقة يتعلق برفض الديوان الموافقة على اجراء عقد مصالحة بين احدى البلديات ومالك عقار استملك عقاره خلافا للاصول .

عند صدور القرار، تبلغه المدعي العام بواسطة دائرة النيابة العامة، حيث درس المدعي العام حيثيات القرار وخلص الى أنه لا يوجد مانع قانوني من اجراء عقد المصالحة المذكور فاستعمل صلاحياته في هذا الخصوص من خلال تقديم طلب اعادة النظر بقرار عدم الموافقة مستندا الى اسباب قانونية واجتهادية .

يقدم طلب اعادة النظر بموجب كتاب من خلال دائرة النيابة العامة الى الغرفة نفسها التي أصدرت القرار .

٣. نموذج عن اجراء رقابة على تعيين موظفين :

ورد الى ديوان المحاسبة كتاب من مؤسسة عامة تطلب فيه تحديد موعد لحلف يمين بمناسبة تعيين موظف بوظيفة محتسب لدى المؤسسة، فأرسل الديوان صورة كتاب الطلب الى المدعي العام لابداء الرأي .

في هذه الحالة يدرس المدعي العام كتاب الطلب حيث يتأكد من ان الوظيفة التي عين فيها المحتسب بأنها شاغرة ومرصد لها اعتماد في الموازنة وان التعيين جرى من المرجع الصالح وهو مجلس الوزراء عندها يعيد المدعي العام الكتاب الى الديوان مع موافقته على حلف اليمين .

٤. نموذج عن طلب النيابة العامة اعادة النظر في رأي استشاري :

ورد الى ديوان المحاسبة كتاب من احدى الوزارات تطلب رأيه في مسألة تجزئة النفقة المنصوص عنها في المادة ١٢٣ من قانون المحاسبة العمومية والتي تنص : " لا يجوز تجزئة الصفقة الا اذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة ان ماهية الأشغال او اللوازم او الخدمات المراد تلزيمها تبرر ذلك" وحيث اصدرت الغرفة المختصة رأيها واعتبرت فيه ان سلطة المرجع الصالح هي سلطة مقيدة بحسب ماهية الصفقة وليست استئنائية الا ان النيابة العامة اعتبرت ان النص والتفسير القانوني يمنح المرجع الصالح سلطة مقيدة خلافا لرأي الديوان وطلبت اعادة النظر .

القسم الثاني : الاطار القانوني لصلاحيات النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة

يتألف ديوان المحاسبة من قضاة ومراقبين ومدققي حسابات وموظفين اداريين، وتكون لديه نيابة عامة مستقلة، يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان ويقوم معاونو المدعي العام بوظيفة المدعي العام تحت اشرافه .

يتولى الديوان مهمة السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة، بالمقابل تقوم النيابة العامة لديه على ضبط المخالفات وتحريك التحقيقات والدعوى العامة بغية تقديم المخالفين للمحاكمة امام الديوان .

والغاية الاساسية من رقابة الديوان وعمل النيابة العامة هي الحفاظ على المال العام ومراقبة الموظف الذي يتولى ادارته واستعماله .

يتنوع دور النيابة العامة وصلاحياتها بتنوع دور ديوان المحاسبة بين رقابة ادارية وأخرى قضائية اذ لكل منهما أصوله وخصائصه القانونية .

وقد حدد Dalloz الصلاحية بشكل عام بقوله :

"Au sens large, la compétence est l'aptitude d'une autorité publique à faire des actes juridiques (compétences du préfet, du maire, etc ...) . En sens plus restreint et plus courant, l'expression signifie le pouvoir confère par la loi a un tribunal d'instruire et de juger un procès, en d'autres termes, la mesure de sa juridiction"¹⁹

¹⁹ DALLOZ, Nouveau répertoire de Droit, Tome premier, Paris 1947.

فالصلاحيّة، هي أهلية المحكمة لرؤية الدعوى والسلطة التي يمنحها القانون اياها للنظر في الدعوى وبالتالي ان صلاحية النيابة العامة تعني اختصاصها في النظر بموضوع الشكوى، للملاحقة والادعاء .

انطلاقا مما تقدم، سنعرض بشكل مفصل واستنادا لاعمال التدريب والقوانين المرعية الاجراء الاطار القانوني للنيابة العامة من خلال النقاط التالية :

تحديد صفاتها وطبيعة ارتباطها بالديوان والهيئات الادارية والقضائية (المبحث الاول)، كيفية ممارستها لاعمالها في نطاق الرقابة الادارية (المبحث الثاني) والرقابة القضائية (المبحث الثالث)، واخيرا دورها في مكافحة الفساد (المبحث الرابع)

المبحث الاول : استقلالية النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة

ان النيابة العامة بشكل عام وفي ظل التشريع اللبناني هي هيئة قضائية حيث تستمد هذه الصفة من طبيعة أعمالها اذ تشترك في حضور الجلسات وتتولى مهمة الادعاء .

ويتمتع قضاة النيابة العامة بالصفة القضائية ويخضعون مع قضاة الحكم للانظمة نفسها ان لجهة التعيين او الترقيه او المناقلات .

تتمتع النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بذات الخصائص التي تتمتع بها النيابة العامة والتي حددها بشكل رئيسي قانون اصول المحاكمات الجزائية .

سنحاول تحديد خصائص النيابة العامة للديوان انطلاقا من الاطار العام مع التركيز على مدى انطباقها على أعمالها في نطاق رقابة الديوان (الفقرة الاولى)، لننتقل الى تبيان صلاحية النيابة العامة في نطاق عمل التفتيش المركزي (الفقرة الثانية) والعلاقة بين أعمال النيابة العامة لدى الديوان وأعمال النيابة العامة المالية لدى محكمة التمييز (الفقرة الثالثة) .

الفقرة الاولى : خصائص النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة

تعتبر النيابة العامة طرفا أصليا في الدعوى العامة، فهي تمثل المجتمع وتدافع عن مصالحه وتحافظ على الاموال العمومية .

وتتميز النيابة العامة بشكل عام بالصفات التالية : الاستقلالية، الارتباط التسلسلي، الوحدة، عدم المسؤولية، عدم الارتباط بالمطالعة وعدم جواز الرد .

ان مسألة استقلالية النيابة العامة خصوصا لدى الديوان تطرح من ناحية استقلالية قضاة النيابة عن قضاة الحكم وناحية استقلالية عمل النيابة العامة لدى الديوان .

١- في استقلالية قضاة النيابة تجاه قضاة الحكم :

من المبادئ الاساسية التي تقوم عليها النيابة العامة هو مبدأ الفصل بين سلطات الملاحقة وسلطات الحكم، وبالتالي لا يملك قضاة الحكم حق توجيه الامر الى النيابة العامة لاقامة او تحريك الدعوى العامة، ولا يحق للمحكمة ان تقيد حرية النيابة في ابداء طلباتها، كما لا يجوز للقضاء ان يوجه اللوم الى النيابة العامة او يعييبها بسبب طريقة سيرها في اداء وظيفتها^{٢٠} .

بالمقابل لا يجوز لقاضي النيابة العامة الذي باشر الادعاء في قضية معينة ان يحكم او يشارك في الحكم فيها^{٢١}، بتعبير اخر لا يجوز الجمع بين صفتي قاضي الحكم وقاضي التحقيق او النيابة .

الا انه استنادا للمادة ٦٨ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، فان هذه المادة تجيز للديوان وفي نطاق الرقابة القضائية على الموظفين ان ينظر في المخالفة عفوا بالاضافة الى كونه ينظر فيها بناء على ادعاء النيابة العامة .

وبالتالي أجاز لقاضي ديوان المحاسبة ان يحكم بقضية سبق له ان ادعى بها، وهذا الامر يعتبر شذوذا عن مبدأ الاستقلالية اذ لا يجوز للقاضي الناظر في أساس القضية ان يكون هو الذي ادعى بها، وحيث يقتضي تدخل المشتري لحصر الادعاء فقط بالنيابة العامة والا يضع قضاة الحكم في الديوان يدهم على المخالفات الا بموجب ادعاء من النيابة العامة فقط .

^{٢٠} المحامي الياس ابو عيد "أصول المحاكمات الجزائية"، دراسة مقارنة - منشورات الحلبي الحقوقية، الجزء الثاني ٢٠٠٣، ص ١٢ .

^{٢١} الدكتور حاتم ماضي "أصول المحاكمات الجزائية"، على ضوء القانون والفقهاء والاجتهاد، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس ، لبنان، ١٩٩٤، ص ١٠٥ .

٢- في استقلالية عمل النيابة العامة لدى الديوان :

ان عمل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة يقوم بمنأى عن اي تدخل من قبل الديوان او اي توجيهات صادرة عنه .

وتبرز هذه الاستقلالية بشكل واضح من خلال انفراد المدعي العام بتوزيع الملفات والاعمال على معاونيه ودون تدخل من الديوان، وايضا بالنسبة للمراسلات والتحقيقات ودعوة الشهود ومخابرة الادارات العامة فكل ذلك يتم باستقلالية بعزل عن تدخل ديوان المحاسبة ، وكذلك الامر بالنسبة لممارسة طرق المراجعة بقرارات ديوان المحاسبة التي يحق للمدعي العام اللجوء اليها .

وبالرغم من تمتع النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بهذا الهامش الكبير من الاستقلالية في ممارسة أعمالها، الا انه وكما ذكرنا فهي جهاز مستقل وككل جهاز لديه مصاريف الا ان النيابة العامة لا تملك موازنة خاصة بل أنها تشكل جزء من موازنة الديوان التي يعقد نفقاتها ويراقبها رئيس ديوان المحاسبة وذلك خلافا لما هو حاصل للنيابة العامة التمييزية في القضاء العدلي حيث يخصص لها اعتمادات في قانون الموازنة^{٢٢} .

وبالتالي يمكننا اعتبار انه بما يختص بالانفاق لا تتمتع النيابة العامة بالاستقلالية فهو يتم عبر موازنة الديوان، الامر الذي يدفعنا للقول بوجود تخصيص اعتمادات في الموازنة للنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة واعطاء المدعي العام صلاحية عقد النفقة لاسيما ان النيابة العامة تضطر في الكثير من الاحيان الى تعيين خبراء اثناء النظر في الملفات .

ثانيا- الارتباط التسلسلي للنيابة العامة Subordination hierarchique

يقصد بالارتباط التسلسلي او التبعية التسلسلية خضوع قضاة النيابة العامة لتعليمات وتوجيهات السلطة الرئاسية .

^{٢٢} تراجع قوانين الموازنة الصادرة .

يرتبط قضاة كافة النيابة العامة في القضاء العدلي بالنائب العام التمييزي^{٢٣} .

اما بالنسبة للنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة فان الارتباط التسلسلي يظهر بين المدعي العام وبين معاونيه الذين يعملون تحت اشرافه .

ثالثا- وحدة النيابة العامة Indivisibilité

تعتبر النيابة العامة وحدة قائمة بذاتها ومتماسكة تجيز لاعضائها التناوب خلال جلسات المحاكمة بحيث يكمل احدهم ما بدأه الاخر، لذلك فان كل عمل يصدر عن احد اعضائها يعتبر كأنه صادر عن النيابة العامة في مجموعها وذلك تحت اشراف وتوجيه المدعي العام وتشتترط الوحدة بشكل عام^{٢٤}:

- ان يكون الاعضاء المتناوبون تابعين لنيابة عامة واحدة امام محكمة معينة

- ان لا يؤدي ذلك الى اغفال قواعد الاختصاص

ان مبدأ الوحدة لا يحول دون انتقال احد قضاة النيابة الى وظيفة قاضي حكم فيما لو حقق احد زملائه في القضية نفسها .

ويتبين ان النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة تؤلف وحدة قائمة بذاتها للمدعي العام ومعاونيه التناوب في حضور الجلسات تحت اشراف وتوجيه الدعي العام .

^{٢٣}قانون أصول المحاكمات الجزائية، الفقرة الثانية من المادة ١٣ .

^{٢٤}فيلومين يواكيم نصر، اصول المحاكمات الجزائية، دراسة مقارنة وتحليل، المنشورات الحقوقية صادر ، ٢٠٠٢، ص

رابعاً- عدم مسؤولية قضاة النيابة العامة Irresponsabilité

لا تتحمل النيابة العامة اية مسؤولية سواء مدنية او جزائية في ممارسة مهامها الرقابية طالما انها تقوم بوظيفتها ضمن اطار القوانين والانظمة المرعية الاجراء .

وقضاة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مكلفون بملاحقة كل من يلحق ضرراً بالاموال العمومية وبالاموال المودعة في الخزينة، ولا تترتب عليهم اية مسؤولية من جراء ذلك وهذا ما يسمى بالحصانة القضائية ويشكل امتياز لهم من اجل قيامهم بمهامهم الرقابية دون اي تردد .

الا ان مبدأ عدم مسؤولية النيابة العامة ليس مطلقاً، فهي تخضع للنظام القضائي وتسري عليها أحكامه، كما تسري على سائر القضاة حيث يجوز مخاصمة القضاة بسبب الخطأ المهني الجسيم او الرشوة او الخداع او الاستتلاف عن احقاق الحق^{٢٥} .

خامساً- عدم ارتباط النيابة العامة بمطالعتها Liberté d'action

من المبادئ المتبعة ان النيابة العامة غير مرتبطة بما ابدته من اراء، فلو صدر حكم بناء على مطالعتها فلها الحق في ممارسة طرق المراجعة اذا تبين لها ان في هذا الحكم ظلاماً او مخالفة للقانون. ولها ان تبني طعنها على حجج لا تتفق وحججها السابقة^{٢٦} .

تتبع النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة هذا المبدأ، حيث لا ترتبط بمطالعتها ومطالبها السابقة ولها ان تعود عنها بمطالعة اخرى تأمينا للمصلحة العامة او تلجأ الى اعادة النظر بالقرار الصادر او طلب نقضه امام مجلس شورى الدولة .

^{٢٥} المادة ٧٤١ من قانون أصول المحاكمات المدنية .

^{٢٦} عاطف النقيب، أ.م.ج.، دار المنشورات الحقوقية، بيروت ١٩٩٣، ص ٨٢.

يعتبر قاضي النيابة العامة خصما اساسيا في الدعوى الجزائية وطالما انه طرف جوهري لا يمكن رده وبالتالي لا يجوز الرد الا عندما تكون النيابة العامة طرفا اضافيا يعمل لمصلحة القانون^{٢٧}، كما هو الحال في دعاوى المدنية .

ان قاضي النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة هو خصم اساسي وجوهري في الدعوى حيث ينظر الديوان في المخالفات بناء على ادعائه وبالتالي لا يمكن رده .

الفقرة الثانية : اطار العلاقة بين النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي

تم انشاء التفتيش المركزي في العام ١٩٥١ كادارة عامة مركزية لها صلاحيات المراقبة والتوجيه، وجرى ربطها برئاسة مجلس الوزراء .

أولا- مهام وصلاحيات التفتيش المركزي

تتوزع صلاحيات التفتيش المركزي بين مهام تتعلق بالادارات العامة واخرى ترتبط بالموظفين والمستخدمين وسائر العاملين في هذه الادارات، حيث يتولى المهام التالية:

^{٢٧}مصطفى العوجي، دروس في اصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الاولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية ٢٠٠٢، ص ٨٨-٨٠ .

١- مراقبة أعمال الادارات والمؤسسات العامة والبلديات والهيئات الخاضعة لرقابته، ومدى انطباقها على القوانين والانظمة، وكذلك دوام ومسلكية العاملين فيها وحسن ادارة المال العام، وذلك بواسطة المفتشين لديه من مختلف الاختصاصات من مفتشين ماليين، واداريين وتربويين وهنسيين، وصحيين واجتماعيين وزراعيين

٢- ضبط المخالفات والتحقق فيها، وبيان المسؤولية وتحديد المسؤولين عنها، وفرض التدابير المسلكية بحقهم عند الاقتضاء

٣- السعي لتحسين أساليب العمل الاداري، وبالتالي توجيه الادارات لمعالجة المشكلات المتعلقة بالوظيفة العامة وسير العمل فيها، وذلك عبر دراسة الاوضاع فيها وتقييم العمل واقتراح الحلول التنظيمية

٤- ابداء المشورة للسلطات عفوا او بناء لطلبها، والقيام بالدراسات والتحقيقات والاعمال التي تكلفه بها هذه السلطات

٥- تنسيق الاعمال المشتركة بين عدة ادارات عامة

٦- تولي أعمال المناقصات الخاصة بالادارات المعنية

٧- تمثيل الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب من خلال مفوضية الحكومة لدى الهيئة المذكورة

٨- حسن الادارة المالية لجهة تحقيق الضرائب وتحصيل الرسوم وتعزيز الجباية، ومراقبة استعمال الموارد العامة كندقيق الصفقات، ومدى الحاجة اليها، منعا للهدر في المال العام

يتكون التفتيش المركزي من الهيئة، الديوان، ادارة التفتيش المركزي، ادارة المناقصات، ومفوضية الحكومة لدى الهيئة العليا للتأديب . ويعين رئيس ادارة التفتيش المركزي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء . يؤدي التفتيش مهامه بواسطة المفتشيات العامة الادارية، المالية، الهندسية، التربوية، الصحية والاجتماعية والزراعية . ويرأس كل مفتشية مفتش عام تابع لادارة التفتيش .

تتم أعمال الرقابة في التفتيش المركزي انطلاقا من البرنامج السنوي مروراً بالتحقيق، لتنتهي مع اتخاذ القرار المناسب .

يوضع البرنامج السنوي في بداية كل عام ويحدد الادارات المنوي تفتيشها، اضافة الى التكاليف الخاصة التي تصدر عن رئيس التفتيش المركزي او رئيس مجلس الخدمة المدنية او عن الوزراء نتيجة ورود شكوى او اخبار من أحد المواطنين .

يتولى التحقيق او التفتيش المفتش العام او المفتش او المفتش المعاون الذي تدخل الادارة ضمن صلاحياته وفقا للبرنامج السنوي او بناء على تكاليف خاصة .

يصدر القرار المناسب بشأن القضية عن هيئة التفتيش المركزي .

ثانيا- التعاون بين النيابة العامة لدى الديوان والتفتيش المركزي

تتصدر علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي بتقارير التفتيش المالي التي توضع بناء على تكليف من المفتش العام المالي .

١- مهام المفتشية العامة المالية:

يتمحور عملها في الحقل المالي وتتولى بوجه خاص:

- التدقيق في كيفية تنفيذ القوانين والانظمة المالية، ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وادارة الاموال العمومية

- التدقيق في كيفية حفظ الاموال العمومية وضبط حساباتها

- التدقيق في كيفية قيام الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وادارة الاموال العمومية بأعمالهم

- التثبت من حسن تطبيق الاتفاقات التي تعقدها الدولة او البلديات مع المؤسسات العامة الصحية والاجتماعية الخاصة

- الاشتراك في كل تفتيش يمكن ان يكون له نتائج مالية

- تفتيش البعثات اللبنانية في الخارج في الحقل المال، كما في القضايا الادارية التي من شأنها ان تؤدي الى انعكاسات مالية

٢- دور النيابة العامة للديوان في التقارير المالية :

يرسل رئيس ادارة التفتيش المركزي نسخة عن تقارير التفتيش النهائية الى كل من الوزير او رئيس الادارة المختصة ومجلس الخدمة المدنية. واذا كان التقرير يتناول قضايا مالية يبلغ نسخة عنه ايضا الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق فيها واعادتها له مذيلة بمطالعه واقتراحاته^{٢٨}

على ادارة التفتيش المركزي ايداع المدعي العام لدى الديوان نسخا عن تقارير التفتيش المالي حيث يدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته الى ادارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الادارية والقضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين^{٢٩}

وبالتالي في هذه الحالة ان المدعي العام :

- اما ان يطلب استكمال التحقيق او التوسع فيه او تكليف ادارة التفتيش المركزي اجراء اي تفتيش او تحقيق تقتضيه المصلحة العامة وعلى ادارة التفتيش ان تعطي المهمات الاولوية اذا طلب اليها ذلك^{٣٠}

- اما ان يوافق على اقتراحات التقرير النهائي للتفتيش مع طلب احالة المخالفين امام ديوان المحاسبة لملاحقتهم بمقتضى المادة ٦٠ من قانون الديوان

بعد ان يضع رئيس التفتيش مطالعته، يصدر قرار عن هيئة التفتيش المركزي والذي ينص على التدابير الواجب اعتمادها، مع احالة المخالفين على ديوان المحاسبة .

استنادا لهذه الاصول المتبعة بين عمل النيابة العامة للديوان والتفتيش المركزي فان عدم اعطاء المدعي العام صلاحية الادعاء مباشرة بالمخالفات التي يكتشفها في تقارير المفتشين الماليين والتي تبلغ اليه لابداء مطالعته كون الادعاء محصور بقرار هيئة التفتيش المركزي، ينعكس سلبا على رقابة ديوان

^{٢٨} الفقرة الثانية من المادة ١٨ من قانون انشاء التفتيش المركزي .

^{٢٩} المادة ٢٦ من قانون تنظيم الديوان .

^{٣٠} المادة ٢٨ من قانون تنظيم الديوان .

المحاسبة وان منح النيابة العامة سلطة الادعاء امام الديوان بهذه المخالفات دون انتظار قرار التفتيش من شأنه ان يسهل ويسرع ملاحقة المخالفين .

الفقرة الثالثة : اطار أعمال النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة والنيابة العامة المالية

أثناء فترة التدريب التي خضعنا لها واعدادنا لهذا التقرير تبادر الى ذهننا العديد من الاسئلة في ما خص عمل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة ومدى تشابهها مع عمل النيابة العامة المالية.

انشأ المشرع العديد من النيابة العامة واعطى لكل منها اختصاص معين، كالنيابة العامة التمييزية، النيابة العامة المالية، النيابة العامة الاستئنافية والنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، وأولى كل هذه النيابة صلاحية تلقي الشكاوى والتحرك عفوا ضد الجرائم والمخالفات المرتكبة.

مما تقدم من المفيد طرح بعض الاسئلة التي شكلت لنا التباس بالنسبة لعمل وصلاحية كل من النيابة العامة لدى الديوان والنيابة العامة المالية خصوصا في المواضيع المشتركة، ففي حال وقوع مخالفة للقوانين الضريبية فان وضع اليد عليها هي من صلاحية النيابة العامة المالية ام من صلاحية النيابة العامة لدى الديوان المؤتمن على السهر على الاموال العمومية ؟ ماذا في حال وقوع جرائم اختلاس في الاموال العمومية، هل يقتضي ابلاغ مدعي عام الديوان ام النائب العام المالي؟

وبالتالي ان مسألة المقارنة بين كل من النيابة الهدف منه معرفة مدى الاختلاف في الصلاحيات وهل هناك تكامل وتجانس في العمل بينهما؟

للإجابة على كل النقاط المطروحة لا بد من التطرق الى انشاء النيابة العامة المالية وصلاحياتها وطريقة قيامها بوظيفتها وذلك من اجل اجراء مقارنة قانونية وعملية .

أولاً- انشاء النيابة العامة المالية وهيكلتها

ان تزايد الجرائم المالية والتجارية وتميزها عن غيرها من الجرائم العادية وانعكاس مخاطرها على مكانة الدولة المالية وسلامة النشاط الاقتصادي والاموال العمومية من جهة، ومن جهة اخرى تراخي الشعور بالمسؤولية عند المواطنين حيال الموارد المشروعة لمالية الدولة وتنامي الرغبة لديهم في ابتغاء الربح المادي بصرف النظر عن الوسائل المتبعة لتحقيق هذا الهدف وبالنظر الى الاثار السلبية التي خلفتها الحرب التي عاشها لبنان على الصعد كافة^{٣١}.

حملت هذه الاسباب المشترع على انشاء نيابة عامة مالية لدى النيابة العامة التمييزية وذلك بموجب المادة ٣١ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ (قانون القضاء العدلي) والرسوم الاشتراعي رقم ٢٢ تاريخ ٢٣/٥/١٩٨٥ .

وتتألف النيابة العامة المالية من نائب عام يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل، وثلاثة محامين عامين يعينون ضمن مرسوم التشكيلات القضائية .

ثانياً- الاختصاص والملاحقة

تشمل صلاحيات النيابة العامة الامور الاتية^{٣٢} :

١- الجرائم الناشئة عن مخالفة أحكام قوانين الضرائب والرسوم في مختلف المرافق والمؤسسات العامة والبلديات بما فيها الضرائب الاميرية والبلدية والرسوم الجمركية ورسوم المخابرات السلوكية واللاسلكية

^{٣١} جريدة الديار، العدد ٩٠٠٨، ٦ نيسان ٢٠١٤، محاضرة للنائب العام المالي علي ابراهيم حول أهمية دور النيابة العامة المالية في معالجة ملفات الفساد والقوانين المصرفية .

^{٣٢} المادة ٦ من المرسوم رقم ٣٠٩٤ تاريخ ٢٥/١/١٩٩٣ والمادة ١٩ من قانون أصول المحاكمات الجزائية .

٢- الجرائم الناشئة عن مخالفة القوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة ولاسيما المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف

٣- الجرائم الناشئة عن مخالفة قوانين الشركات المساهمة وجرائم الشركات المتعددة الجنسية

٤- الجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية او السندات المصرفية اللبنانية او الاجنبية المتداولة شرعا او عرفا في لبنان وجرائم تقليد وتزييف وترويج العملة والاسناد العامة والطوابع واوراق الدمغة

٥- جرائم اختلاس الاموال العمومية

٦- جرائم الافلاس

يطلب النائب العام المالي بواسطة النائب العام التمييزي من النيابة العامة الاستئنافية في المناطق تحريك دعوى الحق العام امام قضاة التحقيق او الاعاء مباشرة امام المحاكم المختصة.

يعتمد النظام القضائي الفرنسي على غرار النظام اللبناني وجود مدعي عام مالي في القضاء الجزائي الى جانب المدعي العام في القضاء المالي (محكمة الحسابات في فرنسا)، حيث يخضع النائب العام المالي لسلطة المدعي العام ويتمتع بصلاحيات خاصة وحصرية في الجرائم المتعلقة باساءة استخدام الاسواق المالية والاحتيال الضريبي وذلك استنادا لقانون الاجراءات الجزائية الفرنسي^{٣٣}.

" Le procureur de la République financier, le juge d'instruction et le tribunal correctionnel de Paris exercent une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des articles 43,52,704 et 706-42 pour la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions.... "

"Le procureur de la République financier et les juridictions d'instruction et de jugement de Paris ont seuls compétence pour la poursuite, l'instruction et le jugement des délits prévus aux articles L. 465-1 à L. 465-3-3 du code monétaire et financier. Cette compétence s'étend aux infractions connexes. Le procureur de la République financier et le juge d'instruction de Paris exercent leurs attributions sur toute l'étendue du territoire national."

³³ Art. 705, 705/1, Code de procédure pénale

ثالثا- مقارنة بين أعمال النيابة العامة للديوان والنيابة العامة المالية

تبرز نقطة الالتقاء الرئيسية بين المواضيع الداخلة في اختصاص النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة والنيابة العامة المالية، في الجرائم الواقعة على الاموال العمومية حيث يدعي المدعي العام لدى الديوان امام الديوان في كل فعل يلحق اضرار بالاموال العمومية وفق المادة ٦٠ و٦١ من قانون تنظيم الديوان، كما ان النائب العام المالي يدعي بكل فعل جرمي يعاقب عليه جزائيا ويوقع ضرر بتلك الاموال .
كذلك فان التشابه موجود من ناحية طريقة تعيين كل من مدعي عام الديوان والنائب العام المالي وعدد المحامين العامين التابعين لكل من النيابة .

بالرغم من تكامل عمل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة وعمل النيابة العامة المالية في الحفاظ على الاموال العمومية كاختصاص مشترك، الا ان هناك العديد من الاختلافات الموجودة استنادا للنصوص القانونية التي ترعى مهام النيابة وذلك في المسائل التالية :

١- على صعيد التبعية :

استنادا الى قانون تنظيم ديوان المحاسبة فان النيابة العامة لديه هي مستقلة خصوصا في اداء أعمالها حيث تمارس صلاحياتها دون تدخل من الديوان او اي مرجع اخر، بالمقابل يمارس النائب العام المالي صلاحياته تحت اشراف النائب العام التمييزي^{٣٤}، كما على النائب العام المالي ان يطلع على القضايا الهامة التي تعرض عليه^{٣٥}.

٢- على صعيد الاجراءات والتحقيقات :

^{٣٤}المادة ٢١ من قانون أصول المحاكمات الجزائية .

^{٣٥}المادة ١٠ من المرسوم رقم ٣٠٩٤ تاريخ ١/٢٥/١٩٩٣.

للمدعي العام لدى الديوان تكليف ادارة التفتيش المركزي اجراء اي تفتيش او تحقيق^{٣٦} وذلك مباشرة بطلب من المدعي العام، بالمقابل للنائب العام التمييزي ان يطلب بناء على طلب النائب العام المالي بواسطة وزير العدل الى رئاسة مجلس الوزراء تكليف هيئة التفتيش المركزي اجراء اي تحقيق في القضايا المالية المناطة به امر النظر فيها^{٣٧}، وبالتالي فان استعانة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بالتفتيش المركزي تتم دون واسطة من اي مرجع قضائي اخر او حتى من السلطة التنفيذية نفسها التي يرتبط بها التفتيش والديوان اداريا على خلاف ما تم تبيانه بخصوص النيابة العامة المالية .

ان الملاحقة الجزائية التي تبنى بناء على طلب النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة تجري بدون اجازة من السلطة الادارية المختصة ويكتفى باحاطتها علما^{٣٨}، الامر الذي يختلف بالنسبة للنيابة العامة المالية حيث لا تحرك الدعوى العامة الا بطلب خطي من حاكم مصرف لبنان في الجرائم المصرفية ومن مدير عام الجمارك في المخالفات الجمركية^{٣٩}، حيث يمكننا القول ان النيابة العامة لدى الديوان تتمتع بامتياز ملاحقة الموظفين المخالفين ماليا وجزائيا .

وايضا فيما يختص بالملاحقة الجزائية فان مدعي عام الديوان واثناء تحقيقاته اذا اكتشف ان المخالفات المالية المرتكبة التي ينص عليها قانون ديوان تشكل في الوقت نفسه جرائم جزائية، عندها يطلب الادعاء بهذه الجرائم أمام النيابة العامة التمييزية استنادا للمادة ٢٧ من القانون المذكور الا انه وبعد مراجعة القوانين التي ترعى عمل النيابة العامة المالية لاسيما قانون أصول المحاكمات الجزائية، لم يتبين اي نص قانوني يلزم النيابة العامة المالية او التمييزية بطلب الاعاء من النيابة العامة لدى الديوان في حال تبين ان الموظف ارتكب اضافة الى الجرم الجزائي مخالفة مالية يعاقب عليها قانون الديوان مما يشكل ثغرة في العلاقة بين النيابةين .

تستعين النيابة العامة المالية بالخبراء في الشؤون المصرفية والمالية والضريبية^{٤٠}، بالمقابل فان مسألة الاستعانة بخبراء من قبل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة غير واردة في قانون تنظيم الديوان الا

^{٣٦} المادة ٢٨ من قانون تنظيم الديوان .

^{٣٧} المادة ٢٢ من قانون أصول المحاكمات الجزائية .

^{٣٨} المادة ٢٧ من قانون تنظيم الديوان .

^{٣٩} المادة ٢٠ من قانون أصول المحاكمات الجزائية .

^{٤٠} المادة ١٢ من المرسوم رقم ٣٠٩٤ تاريخ ١/٢٥/١٩٩٣ .

انه هناك رأي استشاري صادر عن الديوان اجاز تعيين خبراء سنتطرق اليه مفصلا في متن تقريرنا لاحقا.

واخيرا يبقى القول ان النيابة العامة المالية تملك ضابطة عدلية لها سلطة الامر والتوجيه عليها وتساندها في القيام بمهامه، حيث لا تملك النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة هكذا ضابطة بل يلحق بها مراقبين ومدققي حسابات الامر الذي يجعل منها هيئة قضائية ذات طبيعة خاصة sui generis .

خلاصة القول، يمكننا استنتاج ما يلي، ان كل من النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة والنيابة العامة المالية تجمعهما مهمة مشتركة وهي الحفاظ على الاموال العمومية، حيث ان دور النيابة العامة لدى الديوان حماية هذه الاموال من مخالفات اشخاص القانون العام بالمطلق، في حين أنه من اختصاص النيابة العامة المالية حماية هذه الاموال من بعض مخالفات وجرائم اشخاص القانون الخاص والعام .

الفقرة الرابعة : نطاق اختصاص النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة أمام مجلس شورى

الدولة

يتولى مجلس شورى الدولة في لبنان القضاء الاداري، ويختص بالنظر في المنازعات ذات الطابع الاداري اي تلك المتعلقة بنشاط الادارة باعتبارها شخصا من أشخاص القانون العام، اضافة الى ذلك يتولى المجلس مراقبة اعداد النصوص التشريعية والتنظيمية .

يرتبط مجلس الشورى بوزارة العدل، ويتألف من رئيس ومفوض حكومة ومن رؤساء غرف ومستشارين ومستشارين معاونين .

يمارس المجلس صلاحياته واختصاصاته القضائية المنوطة به قانونا، انطلاقا من كونه المرجع الاستثنائي لجميع الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية او المرجع الاستثنائي او التمييزي في القضايا

الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة ومحكمة الدرجة الاولى والاخيرة لبعض القضايا^١، وهو المرجع التمييزي للاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية^٢. كما ان الاحكام والقرارات الصادرة عنه هي ملزمة ويتوجب على الادارة تنفيذ مضمونها .

أولاً- صلاحية مدعي عام الديوان أمام مجلس الشورى بصفته مرجعا للنقض

تقبل التمييز الاحكام الصادرة بالدرجة الاخيرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية، حيث يمكن الطعن بقرارات الديوان القضائية النهائية عن طريق النقض أمام مجلس شورى الدولة، ومن بين من أولاهم القانون صلاحية تقديم طلب النقض، المدعي العام لدى الديوان ديوان المحاسبة وذلك بداعي عدم الصلاحية او مخالفة أصول المحاكمة او مخالفة القوانين والانظمة.^٣

ولكي يلجأ مدعي عام الديوان الى طريق النقض أمام مجلس الشورى يقتضي :

١- ان يكون القرار المطعون فيه "قرار قضائي"، اي انه صادر في اطار وظيفة ديوان المحاسبة القضائية، اذ ان القرار الصادر نتيجة ممارسة الديوان لرقابته الادارية المسبقة هو عمل تمهيدي للقرار الاداري وبالتالي هو ليس من القرارات النافذة التي تلحق ضرر^٤، كما لا تقبل القرارات الاستشارية الصادرة عن الديوان الطعن أمام شورى الدولة لانها غير ملزمة وغير نافذة^٥

١- ان يكون القرار القضائي المطعون فيه ذات " الصفة النهائية " اذ ان القرار القضائي القابل للنقض هو القرار القضائي النهائي الفاصل لأساس النزاع على نحو يقضي برد بعض مطالب الطاعن طالب

^١ المادة ٦٠ من نظام مجلس شورى الدولة

^٢ المادة ١١٧ من نظام مجلس شورى الدولة

^٣ المواد ٧٦،٧٨، من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

^٤ قرار رقم ٢٧٧ تاريخ ١٣/٢/١٩٩٧، مجلة القضاء الاداري، ١٩٩٨، المجلد الاول، ص ٢٩٥.

^٥ قرار رقم ٧٩٥، تاريخ ١١/٦/١٩٦٦، المجموعة الادارية، ١٩٦٦، ص ١٨٧.

النقض او بقبول بعض مطالب خصمه^{٤٦}، اي ان القرار القضائي الصادر عن الديوان قد فصل في أساس القضية .

٣- ان يستند المدعي العام في طلب النقض الى الاسباب المحددة قانونا (والتي سنفصلها عند معاودة التطرق الى الموضوع في اطار دراستنا للأعمال النيابة العامة في اطار الرقابة القضائية).

ان منح النيابة العامة صلاحية نقض قرارات ديوان المحاسبة القضائية يجعلها خصما وفريقا أصيلا في القضية او النزاع أمام مجلس الشورى، وبالتالي اكتسابها صفة صاحبة المصلحة للتقاضي أمام القضاء الاداري .

ثانيا- صلاحية المدعي العام في تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة

ان أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للادارة وعلى السلطات الادارية ان تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الاحكام .

على الشخص المعنوي من القانون العام ان ينفذ في مهلة معقولة الاحكام المبرمة الصادرة عن مجلس شورى الدولة تحت طائلة المسؤولية واذا تأخر عن التنفيذ من دون سبب يمكن بناء على طلب المتضرر الحكم بالزامه بدفع غرامة اكرامية يقدرها مجلس شورى الدولة تبقى سارية لغاية تنفيذ الحكم.

وكل موظف يستعمل سلطته او نفوذه مباشرة او غير مباشرة ليعيق او يؤخر تنفيذ القرار القضائي القاضي بفرض غرامة اكرامية في حال التأخر في تنفيذ الاحكام، يغرّم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقل عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر^{٤٧}.

^{٤٦} قرار رقم ٥١٤، تاريخ ١٩٩٦/٥/٧، مجلة القضاء الاداري، ١٩٩٧، المجلد الثاني، ص ٥٨٨.
^{٤٧} المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة (القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٣ وتعديلاته).

إذا يتوجب على الإدارات والموظفين تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري تحت طائلة المسؤولية إلا أنه لم تحدد كيفية الملاحقة وما إذا كان للنياحة العامة والمدعي العام لدى ديوان المحاسبة دور في هذا الخصوص .

وبالتالي ما مدى صلاحية الديوان أو المدعي العام لديه بملاحقة هكذا مخالفة عفوا ودون حتى طلب صاحب العلاقة ؟

يتبين من اجتهاد ديوان المحاسبة المتكرر في هذه المسألة ان كافة الملاحقات كانت تجري بناء على طلب المتضرر ولكن لا شئ يمنع من الناحية المبدئية اثاره هذا الموضوع عفوا من قبل الديوان أو المدعي العام لديه^{٤٨} .

نحن نعتبر ان صلاحية مدعي عام ديوان المحاسبة لملاحقة الموظفين المتكئين عن تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة هي متوفرة ويمارسها عفوا، حيث نستند في رأينا الى صراحة ما نصت عليه المادة ٩٣ من نظام مجلس شورى الدولة لناحية تغريم الموظف الذي يتاخر في تنفيذ الاحكام أمام ديوان المحاسبة، اذ ان الغرامة هي عقوبة يفرضها الديوان وبالتالي فان كل عقوبة يفرض ان يسبقها اجراءات ملاحقة وتعقبات من أجل الاحالة للمحاكمة، وبالتالي يكون للنياحة العامة والمدعي العام اجراء هذه الملاحقة سواء عفوا او بناء لاخبار او شكوى .

^{٤٨} تقرير الديوان السنوي، ٢٠٠٧، ٢٠٠٦، ٢٠٠٨، ص ٢١٣ .

المبحث الثاني : أعمال النيابة العامة في اطار الرقابة الادارية

يمارس ديوان المحاسبة دور أساسي في اطار الرقابة الادارية على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وعلى من يتولى ادارتها .

فالرقابة التي يمارسها الديوان هي نوعان : مسبقة ومؤخرة

فما هي صلاحيات النيابة العامة في كل من الرقابتين ؟

الفقرة الاولى : صلاحيات النيابة العامة في الرقابة الادارية المسبقة

تعني هذه الرقابة ابداء الرأي في بعض المشاريع والمعاملات التي تتجاوز قيمتها حدا عينه القانون، او يكون لها نتيجة مالية على موازنة الدولة، او على خزينتها.

تهدف الرقابة الادارية المسبقة التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على أحكام القوانين والانظمة حيث يقوم ديوان المحاسبة باجراء رقابة ادارية مسبقة على معاملات عائدة لمختلف ادارات الدولة والبلديات الخاضعة لرقابته وبعض المؤسسات العامة .

ان هذه الرقابة هي من المعاملات الجوهرية وكل معاملة لا تجري عليها الرقابة تعتبر غير نافذة ويحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عنها في قانون تنظيم الديوان .

تخضع لهذه الرقابة فيما خص الواردات معاملات تلزيم الايرادات وبيع العقارات عندما تفوق قيمتها الخمسة ملايين ليرة لبنانية.

اما فيما خص النفقات فتخضع للرقابة الادارية المسبقة معاملات اللوازم والاشغال عندما تفوق قيمتها ٧٥ مليون ليرة، صفقات الخدمات عندما تفوق قيمتها خمسة وعشرين مليون ليرة، الاتفاقات الرضائية بما

فيها عقود الايجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة، ومعاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية، معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق قيمتها ١٥ مليون ليرة والمصالحات الحبية على دعاوى او خلافات اذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق ١٥ مليون ليرة^{٤٩}.

حددت المواد ٣١ ولغاية ٤٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الاصول الاجرائية للرقابة الادارية المسبقة حيث تودع المعاملة مع المستندات العائدة لها ديوان المحاسبة وتودع نسخة عن كتاب الايداع الى المدعي العام من قبل :

- المرجع الصالح للبت بالمعاملة بالنسبة للواردات

- مراقب عقد النفقات في الادارات العامة والموظف المولج بمراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة والبلديات⁵⁰

تدرس الغرفة المختصة حسب قرار توزيع الاعمال المعاملة وتتخذ قرارها فيها خلال عشرة أيام من تاريخ ايداعها .

اما فيما خص دور النيابة العامة في هذا المجال، فقد خلت النصوص القانونية من الاشارة الى دور النيابة العامة أثناء درس معاملات الرقابة الادارية المسبقة من قبل ديوان المحاسبة فلم يعطها حق التدخل امام الديوان ولا حق طلب ايضاحات ولا حق حضور الجلسات بل نص على ابلاغ المدعي العام كتاب ايداع المعاملة .

الا ان ذلك لا يمنع عمليا النيابة العامة من تلقي الشكاوى والاخبارات في المعاملات المحالة الى ديوان المحاسبة في اطار الرقابة الادارية المسبقة، فنتولى التحقيق فيها تمهيدا لاصار مطالعتها بالموضوع وابلاغها الى ديوان المحاسبة الذي يبقى له ان يصدر القرار المناسب .

لكن النيابة العامة تمارس دورها انطلاقا من قانون الديوان قبل صدور قرار الديوان وبعده

فما هي هذه الصلاحيات التي يمكن للنيابة العامة ممارستها عمليا من خلال متابعتنا لبعض الملفات ؟

^{٤٩}المواد ٣١، ٣٢، ٣٣، ٣٤، ٣٥، ٣٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢/٨٣.

^{٥٠}المادة ٣٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢/٨٣.

أولاً- دور النيابة العامة قبل صدور قرار الديوان

إذا كان المشتري لم يمنح النيابة العامة أي صلاحية للتدخل أو حضور الجلسات أثناء درس المعاملة من الديوان فما هي غاية تبلغ المدعي العام لكتاب ايداع المعاملة ؟
تكمن الغاية برأينا في :

- ١- منح المدعي العام صلاحية الاطلاع على المعاملة باعتباره يمثل الحكومة أمام الديوان
 - ٢- يحق فعليا للنيابة العامة تلقي الشكاوى في الملفات المحالة أمام الديوان والتحقيق فيها واعادتها اليه مشفوعة بمطالعتها
 - ٣- درس المعاملة لضبط أي مخالفات تتضمنها وذلك قبل تنفيذ المعاملة
- عمليا بعد ورود كتب الايداع من المراجع المختصة، تعكف النيابة العامة على دراستها بصورة أولية وبالموازاة مع ديوان المحاسبة ويمكنها أن :

- ١- تأخذ العلم بالمعاملة وحفظها، ولاحظنا انها تشكل القسم الاكبر من المعاملات الواردة الى دائرة النيابة العامة
- ٢- انتظار صدور قرار الديوان بالمعاملة لاتخاذ الموقف المناسب بخصوصها
- ٣- مباشرة التحقيق بالمعاملة اذا تقدم احد من المتضررين او من ذوي العلاقة بشكوى في الملفات المحالة، او احالة الشكوى الى الغرفة المختصة لدى الديوان التي تتولى دراسة الملف

ثانياً- دور النيابة العامة بعد صدور قرار الديوان

يمكن اعادة النظر في قرارات الديوان ضمن نطاق رقابته الادارية المسبقة بناء على طلب الادارة

المختصة او رئيس ديوان المحاسبة او النيابة العامة لدى الديوان وتنتظر في اعادة النظر الهيئة التي اصدرت القرار^{٥١}

و يقتصر دور النيابة العامة بعد صدور قرار الرقابة المسبقة على طلب اعادة النظر

تعتمد النيابة العامة بعد تبلغها قرارات الديوان في الرقابة الادارية المسبقة الى دراستها والتدقيق فيها مع التشديد على المعاملات التي تتضمن شكاوى، وتطلب اعادة النظر بها عند الضرورة، وفقا لظروف كل قضية .

لم يشر قانون تنظيم ديوان المحاسبة الى أسباب طلب اعادة النظر الا ان المدعي العام يمارس هذه الصلاحية في الحالات التالية :

- ١- التقدم بشكوى او معلومات
- ٢- وجود تناقض بين قرارين صادرين عن غرفة واحدة من غرف الديوان
- ٣- وجود تناقض بين قرارين صادرين عن غرفتين مختلفتين في الديوان
- ٤- وجود تناقض بين قرار صادر عن احدى غرف الديوان وقرار صادر عن الهيئة العامة لدى الديوان
- ٥- صدور قرار خلافا لرأي استشاري
- ٦- او لاي أسباب أخرى تستتبط من المعاملة

الفقرة الثانية : صلاحيات النيابة العامة في الرقابة الادارية المؤخرة

الغاية من الرقابة الادارية المؤخرة تقدير المعاملات المؤخرة ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات .

يوضع بنتيجة الرقابة الادارية المؤخرة تقرير سنوي، تقارير خاصة بالاضافة الى بيانات مطابقة

فما هو دور النيابة العامة فيها ؟

^{٥١} المادة ٤٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢/٨٣.

اولا- التقرير السنوي

ينظم ديوان المحاسبة في نهاية كل سنة تقريرا عن نتائج رقابته والاصلاحات التي يقترح ادخالها على مختلف القوانين والانظمة التي يؤدي تطبيقها الى نتائج مالية ويقر الديوان هذا التقرير بهيئته العامة بعد الاستماع الى المدعي العام^{٥٢}.

يبرز دور النيابة العامة في التقرير السنوي من خلال :

- ١- كون المدعي العام عضو في الهيئة العامة
- ٢- ابداء المدعي العام ملاحظاته واقتراحاته بالنسبة للمواضيع التي يتضمنها التقرير قبل اقراره، وذلك يعتبر بمثابة مساهمة في وضع التقرير
- ٣- افراد قسم في التقرير السنوي عن عمل النيابة العامة والملاحظات التي تبديها نتيجة سير عملها ونشاطها

ثانيا- التقارير الخاصة

يرفع ديوان المحاسبة كلما رأى لزوما الى رئيس الجمهورية او الى رئيس مجلس النواب او الى رئيس مجلس الوزراء او الى الادارات العامة والهيئات المعنية تقارير خاصة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها^{٥٣}.

لم يمنح او يعط القانون النيابة العامة حق رفع تقارير خاصة الا ان ما لاحظناه من خلال وجودنا في النيابة العامة وبالرغم من حجب صلاحية رفع تقارير خاصة فان النيابة العامة لدى الديوان تقوم ببعض الخطوات التالية التي توازي التقارير الخاصة وذلك من خلال :

^{٥٢} - المادة ٤٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢ .

^{٥٣} المادة ٥٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/٨٢ .

- ١- الطلب من الديوان وضع تقرير خاص بموضوع معين يقترحه المدعي العام
- ٢- مراسلة المدعي العام للسلطات العليا مباشرة عن طريق توجيه كتب ومراسلات لها مفاعيل التقارير الخاصة بغية لفت نظر المسؤولين في الادارات العامة الى أمور تجري في ادارتهم وعرض الحلول والاقتراحات المناسبة اضافة الى كونه ممثلا للحكومة وبالتالي عليه اطلاعها على كافة المواضيع التي يرى ضرورة ابلاغها بها خصوصا وان القانون يعطيه حق مراسلة الادارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته وذلك بموجب المادة ٢٥ من قانون تنظيم الديوان

ثالثا- بيانات المطابقة

يصدر ديوان المحاسبة كل سنة بيانا بمطابقة الحسابات التي تقدم اليه مدعمة بالاوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين والانظمة وتبلغ الى رئيس مجلس النواب لتوزع على اعضاء المجلس، والى وزير المالية اذا كانت عائدة لحسابات الموازنة العامة والموازنات الملحقة وسائر الموازنات الخاضعة لتصديق السلطة التشريعية، والى وزير المالية ووزير الوصاية والهيئات المعنية والمرجع المختص بالتصديق على قطع حساب الموازنة لديها، اذا كانت عائدة لحساب الموازنات الخاضعة لتصديق مرجع غير السلطة التشريعية^{٥٤}.

لم ينص قانون الديوان صراحة على اي دور للنيابة العامة في هذا الخصوص

مع الاشارة الى أنه أثناء فترة التدريب أعلمنا المسؤولين انه لم تمارس النيابة العامة أي دور بهذا الصدد كون ديوان المحاسبة لم يصدر بيانات سنوية بمطابقة الحسابات منذ فترة طويلة وذلك لعدم انتظام ارسال الحسابات من المراجع المختصة وعدم اكتمال تلك الحسابات لاسباب فنية وادارية وحسابية .

^{٥٤} المادة ٥٣ و ٥٤ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢/٨٣.

الفقرة الثالثة : دور المدعي العام في الآراء الاستشارية

للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة ان تطلب رأي الديوان في المواضيع المالية .

ويصدر هذا الرأي عن الغرفة المختصة وفق قرار توزيع الاعمال ويكون له الصفة الاستشارية^{٥٥}

اما بالنسبة لدور المدعي العام بهذا الخصوص، فقانونا وعمليا لا يلعب اي دور كونه لا يحضر الجلسات ويطلب الكلام فيها كذلك لا يملك طلب اعادة النظر فيها فضلا عن ان الآراء الاستشارية هي ذات طبيعة ادارية وليست قضائية .

الا أنه عمليا لا شئ يحول دون ان يرسل المدعي العام رئيس الغرفة المختصة ويثير أمورا معينة قد تؤثر على وجهة نظر الهيئة .

وبدأت النيابة العامة تلعب دور في تصويب بعض الامور التي تتضمنها الآراء الاستشارية والتي ترى ان التفسيرات التي تتضمنها مخالفة للمعنى القانوني وذلك من خلال طلب اعادة النظر كما حصل مؤخرا في رأي صادر عن احدى الغرف قامت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بطلب اعادة النظر فيه نفعا للقانون .

^{٥٥} المادة ٨٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

المبحث الثالث : أعمال النيابة العامة في اطار الرقابة القضائية

يمارس ديوان المحاسبة في اطار وظيفته القضائية نوعان من الرقابة : رقابة على الموظفين ورقابة على الحسابات

تشكل الرقابة القضائية المجال الاوسع لعمل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، ان لناحية عدد المعاملات المفصولة او لناحية أهمية المواضيع التي تتناولها.

يتمحور دور النيابة العامة، في هذا المجال، حول التحري عن المخالفات المرتكبة والتحقق فيها تمهيدا للادعاء على الموظفين المسؤولين عنها، او احالتهم على المراجع القضائية المختصة، فضلا عن صلاحيات المدعي العام في الرقابة على نصوص تعيين الموظفين وملاحقة الموظفين المسؤولين عن عدم تنفيذ أحكام مجلس شورى الدولة .

فما هي صلاحيات النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في كل من الرقابتين ؟

الفقرة الاولى : صلاحيات النيابة العامة في الرقابة القضائية على الموظفين

تشمل رقابة الديوان اعمال كل شخص يقوم بادارة الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة او لصالحها او بمسك حساباتها وكل من يتدخل في تلك الاعمال دون ان تكون له الصفة القانونية سواء أكان موظفا او منتخبا او متعاقدا^{٥٦}

^{٥٦} المادة ٥٩ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣) .

يعاقب بالغرامة من ١٥٠٠٠٠ الى ١٥٠٠٠٠٠ ل.ل. كل موظف ارتكب او ساهم في ارتكاب احدى المخالفات الواردة في قانون تنظيم الديوان وذلك بالاضافة الى الالزامات المدنية والعقوبات الجزائية والمسلكية التي يمكن ان تقضي بها المراجع المختصة :

- عقد نفقة خلافا لأحكام القانون او النظام
- عقد نفقة دون الحصول على تأشيرة مراقب عقد النفقات
- أهمل عرض احدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة او وضع موضع التنفيذ معاملة لم تعرض على هذه الرقابة او وضع موضع التنفيذ معاملة دون التقيد بالشروط الواردة في قرار الديوان بشأنها
- لم يتقيد برفض التأشير على المعاملة من قبل ديوان المحاسبة او من قبل مراقب عقد النفقات
- اساء قيد احدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات
- نفذ أمرا مخالفا للقانون ورده عن غير طريق رئيسه التسلسلي
- أكسب او حاول ان يكسب الاشخاص الذين يتعاقدون مع الادارة ربحا غير مشروع
- ارتكب خطأ او تقصيرا او اهمالا من شأنه ايقاع ضرر مادي بالاموال العمومية او بالاموال المودعة في الخزينة
- تأخر عن ايداع ديوان المحاسبة او النيابة العامة لديه الحسابات والمستندات والايضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة في القوانين والانظمة
- خالف النصوص المتعلقة بادارة او استعمال الاموال العمومية او الاموال المودعة في الخزينة^{٥٧}

اذا تبين ان المخالفة المنصوص عليها في قانون تنظيم الديوان قد ألحقت ضررا او خسارة بالاموال العمومية او بالاموال المودعة في الخزينة يحق للديوان ان يعاقب الموظف المخالف علاوة على الغرامة المنصوص عليها في نفس القانون بغرامة تحسب بالنسبة الى أهمية المخالفة المرتكبة والى مقدار الراتب غير الصافي الذي يتقاضاه الموظف المخالف في حال تقاضيه راتبا او الى مقدار مخصصاته او ما يماثلها في الحالات الاخرى، ولا يمكن ان تقل هذه الغرامة الاضافية عن راتب الموظف الشهري او عن مخصصاته الشهرية او ما يعادلها بتاريخ ارتكاب المخالفة ولا ان تزيد على مجموع راتبه السنوي او مخصصاته السنوية او ما يماثلها بالتاريخ المذكور وفي حال قيامه بالعمل دون بدل تكون الغرامة بين

^{٥٧} المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣).

٨٠٠٠٠ ليرة و ٨٠٠٠٠٠٠ ليرة لبنانية، ويسمح للموظف الذي يحاكم امام ديوان المحاسبة ان يستعين بمحام يختاره^{٥٨}.

تشمل الرقابة على الموظفين أعمال كل من يقوم بإدارة او استعمال الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وكل من يقوم بعمليات القبض والدفع لحساب الخزينة او لصالحها او بمسك حساباتها وكذلك أعمال كل من يتدخل في ادارة الاموال المذكورة وفي القيام بالعمليات السالفة الذكر دون ان تكون له الصفة القانونية او يساهم في الاعمال والعمليات المشار اليها سواء باجراء الاعمال التحضيرية لها او مراقبتها او بالتصديق عليها، ويعتبر بحكم الموظف في تطبيق أحكام هذه الرقابة كل شخص من غير الموظفين عهد اليه تولي المهام المذكورة أعلاه اكان ذلك بالتعيين او بالانتخاب او بالتعاقد بما في ذلك أعضاء الهيئات التقريرية بمناسبة توليهم المهام المذكورة وكل شخص من غير الموظفين تولي هذه المهام او تدخل او ساهم فيها دون صفة قانونية^{٥٩}.

تهدف هذه الرقابة الى التثبت من ارتكاب الاشخاص المذكورين لأي من الاعمال التي تسمى بالمخالفات المالية ومحاكمتهم وفقا لقواعد وأصول خاصة وانزال الغرامات المالية بهم واحالتهم الى المراجع الجزائية او غيرها في حال تبين ارتكابهم لاعمال تقع تحت طائلة احكام قانون العقوبات .

لتبيان صلاحيات النيابة العامة في الرقابة القضائية على الموظفين سنتطرق لدور المدعي العام والنيابة العامة في كافة المراحل التالية :

- كيفية وضع اليد على المخالفات
- اجراءات التحقيق والادعاء وأصول المحاكمة
- طرق المراجعة

^{٥٨} المادة ٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣).
^{٥٩} المادة ٥٩ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣).

أولاً- وضع اليد على المخالفات

نصت العديد من النصوص المتفرقة في القوانين والانظمة على واجب بعض المراجع الادارية المختصة ابلاغ مدعي عام ديوان المحاسبة عن المخالفات المالية المنصوص عنها في قانون تنظيم الديوان .

وعلى ادارة التفتيش المركزي ايداع العام لدى الديوان نسخا عن تقارير التفتيش المالي حيث يدقق المدعي العام في هذه التقارير ويرسلها مع ملاحظاته واقتراحاته الى ادارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الادارية والقضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين^{٦٠}.

وفي مطلق الاحوال للمدعي العام ان يضع يده على المخالفات عفوا او بناء على اخبار او شكوى .

سيتم تحديد طرق ابلاغ المدعي العام لدى الديوان بالمخالفات لما لها من أهمية في تحريك الدعوى العامة وبدء ملاحقة الموظف المعني مع تبيان بعض الملاحظات في هذا الخصوص .

١- اخبار او شكوى :

هناك عدة وسائل وطرق تعلم من خلالها السلطات القضائية المختصة بحصول جرائم ومخالفات. والمبدأ يقضي بأن تتحرك اي نيابة عامة بغض النظر عن الطريقة التي علمت بها، الا انه هناك طريقتين شائعتين تمكن النيابة العامة من وضع يدها على المخالفات والجرائم وهما الاخبار . plainte والشكوى dénonciation .

الاخبار هو علم وخبر بوقوع جريمة مقدم من قبل شخص لا علاقة له بها، بمعنى اخر، يصدر الاخبار عن شخص غير متضرر. ويوجد منه نوعان : رسمي وعادي^{٦١}.

^{٦٠} المادة ٢٦ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢/٨٣.

^{٦١} فيلومين يواكيم نصر، أصول المحاكمات الجزائية، دراسة مقارنة وتحليل، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٢، ص ٤٨٢.

ان الاخبار قد يرد كتابة (مقالة في جريدة او عبر الانترنت) او شفها (عبر وسائل الاعلام المرئي والمسموع) .

اما الشكوى فهي مجرد اخبار يصدر عن المتضرر او وكيله وهذا ما يميزها عن الاخبار^{٦٢}
فور علم النيابة العامة لدى الديوان بالمعلومات تقوم دائرة النيابة العامة بتأسيس ملف للمخالفة المشكو منها واعطائه رقما تسلسليا وذلك بطلب من المدعي العام او احد معاونيه ويتم دراسة الوقائع المقدمة للارتكاز عليها في بدء الملاحقة .

وكانت الاخبار والشكاوى تسجل تحت اسم مجهول الا ان النيابة العامة عمدت الى الزام الشخص المخبر بتقديم معلومات شخصية عنه كي لا تترك النيابة العامة باخبارات كاذبة وتجري تحقيقات في امور غير واقعية .

٢- المراجع المختصة :

اذا كان قانون تنظيم الديوان ينص على انه يجب على المراجع المختصة اعلام المدعي العام لدى الديوان عن المخالفات المنصوص عليها في القانون المذكور الا ان عبارة "المراجع المختصة" جاءت غامضة وغير دقيقة .

ففي عقد النفقة مثلا من يتولى أمر ابلاغ المدعي العام في المخالفات الحاصلة ؟

حيث من الثابت ان عملية الانفاق تمر بأربعة مراحل : عقد النفقة تصفيتها صرفها ودفعها وهناك

اشخاص يتولون الاعمال الادارية والحسابية في عقد النفقة

فمن هو المرجع الصالح لابلاغ المدعي العام ؟ بمعنى هل هو عاقد النفقة او مصفيها او الامر بالصرف او الامر بالدفع ؟

^{٦٢} فيلومين يواكيم نصر، أصول المحاكمات الجزائية، دراسة مقارنة وتحليل، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٢، ص ٤٨٤.

قد يعتبر انه طالما ان النص القانوني لم يحدد المرجع الصالح او يسميه وطالما انه جاء شاملا وطالما ان النيابة العامة يمكنها التحرك عفوا او بناء على اخبار او شكوى فلكل مرجع من هؤلاء ابلاغ المدعي العام .

الا اننا نرى انه من الافضل تحديد المراجع المختصة وحصر الامر مثلا بعقد النفقة، المصفي وبالامر بالصرف مما يمنع استغلال غموض النص ورميكا مرجع مسؤولية الابلاغ على غيره مما يعيق النيابة العامة عن التصدي للمخالفات كما ان هذا التحديد من شأنه تعزيز شفافية الادارة من جهة أخرى .

٣- مراقب عقد النفقات :

ان عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه ان يرتب دين على الدولة

ومراقب عقد النفقات هو موظف اداري يقوم برقابة مسبقة على جميع نفقات الادارة التي يراقبها ويبيدي الرأي في الأمور المالية ويتولى هذه الرقابة باسم وزير المالية مدير الموازنة ومراقبة عقد النفقات ومراقبون لدى الوزارات .

ان غاية رقاوبته التثبت من توفر الاعتماد وصحة التسبيب وانطباق المعاملة على القانون .

يتوجب على مراقب عقد النفقات ان يعلم المدعي لدى ديوان المحاسبة بالمخالفات الحاصلة^{٦٣} .

ومن هذه المخالفات التي قد ترتكب :

- حصول نفقة وفقا لأحكام القانون قبل الحصول على تأشيرة مراقب عقد النفقات وكان يقابلها اعتماد

صرفت على سبيل التسوية على ان يلاحق المسؤولين امام ديوان المحاسبة

- عقد نفقة من قبل الوزير متجاوزا الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز وكذلك عن كل

تدبير قد يؤدي الى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة اذا كان هذا التدبير يؤدي الى

زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة وكان غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة^{٦٤}

^{٦٣} المادة ١١٣ من قانون المحاسبة العمومية .

^{٦٤} المادة ١١١ و١١٢ من قانون المحاسبة العمومية .

ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلو بعقد النفقة، وتصفيتهما وصرفها امام ديوان المحاسبة ، ما لم يبرزوا امرا خطيا من شأنه اعفائهم من المسؤولية .
علما ان صلاحية ديوان المحاسبة بالنسبة للمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء تقتصر على احاطة مجلس النواب بالمخالفات المرتكبة من قبلهم^{٦٥} .

٤- التفتيش المركزي :

يتوجب على التفتيش المركزي ارسال نسخ من تقارير التفتيش المالي الى مدعي عام ديوان المحاسبة اذا تضمنت قضايا مالية حيث يعيدها مقرونة بمطالعه واقتراحاته في خصوص الملف .

هل يتوجب على التفتيش المركزي الالتزام بمطالعة مدعي عام الديوان؟

عندما يعيد التفتيش المركزي درس الملف واتخاذ القرار بعد تبليغه المطالعة، فانه عادة يلتزم بمطالعة المدعي العام ، الا انه في حال عدم الالتزام تقوم النيابة العامة باعادة قراءة الملف واذا تبين ان الموظف بريء يتم حفظ الاوراق وفي حال العكس يتم تحويل الملف مباشرة للديوان^{٦٦} .

٥- المراقب المالي للمؤسسة العامة :

ان المؤسسات العامة هي شخص من أشخاص القانون العام وهي تتولى مرفقا عاما وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري .

تخضع المؤسسات العامة ومحتسبيها لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة عن طريق الرقابة المحلية والمباشرة التي يجريها المراقب المالي لدى المؤسسة^{٦٧} .

^{٦٥} المادة ٦٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

^{٦٦} مقابلة مع القاضي بسام وهبي، معاون المدعي العام.

^{٦٧} المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣-١٢-١٩٧٢ (النظام العام للمؤسسات العامة) والمرسوم رقم ١١٩٣ تاريخ ٢٤-٤-١٩٧٨ (تنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة).

يقوم المراقب المالي بتدقيق القرارات الخاضعة لتصديق وزارة المالية والتدقيق في جميع الاعمال المالية للمؤسسة العامة ومراقبة تنفيذ موازنتها وادارة أموالها وموادها .

ومن البديهي القول انه تطبيقا لقانون تنظيم الديوان وطالما انه اتى شاملا لناحية تحديد المراجع المختصة كما ذكرنا فان المراقب المالي يأتي في خانة المراجع المختصة اذ انه ملزم بابلاغ المدعي العام لدى ديوان المحاسبة عن المخالفات التي يكتشفها اثناء ممارسة مهامه .

الا انه بالمقابل على المراقب المالي المنتدب لدى المؤسسة العامة اعلام وزير المالية عن كل مخالفة يلاحظها في اعمال المؤسسة العامة وكل تقصير او اهمال او تقاعس او تأخير في تحصيل الاموال المستحقة لها وكل تحريف في القيود او نقص في الموجودات من أموال ومواد وسلع^{٦٨}.

وبصورة عامة بكل تدبير يقع تحت طائلة أحكام المادتين ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم الديوان

يضع المراقب المالي بنتيجة ذلك تقريرا مستقلا بها في ضوء الوقائع والتحقيقات ويعلم وزير المالية بالمخالفات المكتشفة حيث يقوم الاخير بابلاغ ديوان المحاسبة نسخة عن تقارير المراقب المالي

انطلاقا مما تقدم نرى انه هناك انتقاص من صلاحية النيابة العامة وثغرة قانونية يقتضي معالجتها لناحية ضرورة حصر ابلاغ المخالفات بالنيابة العامة وذلك لسببين :

- النيابة العامة هي المرجع المكلف بتحريك التحقيقات وطلب الملاحقة

- من شأن حصر تبليغ المخالفات بالنيابة العامة الحؤول دون ازدواجية الملاحقة والتحقيق خصوصا اذا اعلم المراقب المالي المدعي العام بالمخالفات استنادا للمادة ٢٦ من قانون الديوان وفي الوقت نفسه اعلام الديوان بالمخالفات المالية من قبل وزير المالية .

٦- المراقب العام للبلديات :

ان البلدية هي ادارة محلية تقوم ضمن نطاقها بممارسة الصلاحيات التي يخولها اياها القانون، وتتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري

^{٦٨} المادة ٢٧ من المرسوم ٧٢/٤٥١٧ والمادة ٢٠ من المرسوم ٧٨/١١٩٣.

يتولى المراقب العام باسم وزير الداخلية والبلديات مراقبة الاعمال المالية في البلدية المعين لديها^{٦٩}

يمارس المراقب العام الرقابة على وضع ميزانية البلدية وعلى وارداتها والرقابة على عقد النفقات كما يلتزم المراقب العام بتقديم تقارير دورية وسنوية وطائرة وكذلك يتمتع بصلاحيات ابداء الرأي .

يرفع المراقب العام تقريراً الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بشأن كل مخالفة مالية مرفق بالمستندات الثبوتية والا اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ^{٧٠}.

ماذا عن الشكاوى التي تأتي للنياحة العامة من بلديات غير مشمولة برقابة الديوان ؟

استناداً لقانون ديوان المحاسبة والانظمة النافذة، هناك بلديات خاضعة لرقابته واخرى غير خاضعة، ففي الحالة الاخيرة وعند التحقيق تعتبر النياحة العامة انها غير مختصة الا ان ذلك لا يعني اهمال هذه الشكاوى اذا كانت تتضمن مخالفات جدية اذ عملياً للمدعي العام لدى الديوان اتخاذ الاجراءات التالية^{٧١}:

- تحويل ملف الشكاوى الى المديرية العامة للبلديات في وزارة الداخلية او للقائمقام مباشرة
- تحويل الشكاوى للتحقيق المركزي حيث يلاحق الموظف المخالف تأديبياً
- تحويل الملف الى النياحة العامة التمييزية

ثانياً- اجراءات التحقيق

يجري المدعي العام اي تحقيق تقتضيه المصلحة العامة في أي موضوع يتم ابلاغه عنه حيث يتأكد أولاً ان المخالفة المشكو منها داخلة في اختصاص الديوان والنياحة العامة .

يتم التأكد من اختصاص النياحة العامة من خلال توفر ثلاثة شروط مجتمعة وهي:

١- ان تكون الاموال المتداولة من الاموال العامة، وليست اموال خاصة، اي ان تكون هذه الاموال عائدة للدولة او للبلديات او المؤسسات العامة، الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة

^{٦٩} المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ (تحديد اصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات).

^{٧٠} المادة ١١٠ من المرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥.

^{٧١} الاستاذة عروب السحراني، رئيسة دائرة النياحة العامة، مقابلة اجريت بتاريخ ٢٠١٧/٦/١٢.

٢- ان تكون الاعمال المطلوب الملاحقة بشأنها داخلة في اطار ادارة واستعمال الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة

٣- ان يكون الشخص المطلوب ملاحقته موظفا منتميا الى ادارة عامة او هيئة خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة

عند توفر هذه الشروط يقوم المدعي العام بالمهام المنصوص عنها في المواد ٢٥،٢٨ و ٦٨ من قانون تنظيم الديوان .

فما هي مهام المدعي العام المناطة به في مرحلة التحقيق على صعيد الاجراءات المتبعة والنتائج ؟

١- في الاجراءات المتبعة :

تتلخص مهام المدعي العام لدى ديوان المحاسبة في اطار التحقيقات التي يجريها بالتالي :

- الاستماع الى الموظفين والشهود

- التوسع في اجراء التحقيق حول القضية المعروضة

- مراسلة الادارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهامه والطلب الى الادارة او الهيئة المختصة اليها ايداعه المستندات والايضاحات والمعلومات التي يحتاج اليها

- تكليف المراقب او المدقق الذي يعاونه باجراء اي تدقيق محلي يتعلق بالقضية المعروضة عليه

- تكليف ادارة التفتيش المركزي اجراء اي تفتيش او تحقيق تقتضيه المصلحة العامة وعلى ادارة التفتيش المركزي اعطاء هذه المهمات الاولوية اذا طلب اليها ذلك

تتشابه الى حد ما مهام مدعي عام الديوان لناحية التواصل مع الادارات مع مدعي عام محكمة الحسابات في فرنسا اذ يتصل بالادارات ويكفل تبادل المعلومات بين المحكمة وبقية المحاكم والسلطات العقابية .

"Le procureur général communique avec les administrations. Il assure les échanges d'informations entre la Cour des comptes et les juridictions ainsi que les autorités chargées d'un pouvoir de sanction.⁷² ."

بعد تحديد مهام المدعي العام في اجراءات التحقيق الذي تجريه النيابة العامة لدى الديوان نرى انه من المفيد تقديم بعض التوضيحات التي نراها ضرورية في هذا الاطار .

ان سبب تكليف ادارة التفتيش المركزي باجراء تدقيق او تحقيق من قبل المدعي العام لدى الديوان يعود الى كون ان التدقيق الشامل في الادارات والهيئات العامة هو من اختصاص التفتيش المركزي وكون هذا الاخير يملك الامكانيات البشرية واللوجيستية اللازمة والمتخصصة .

فمثلا اذا كانت النيابة العامة لدى الديوان تجري تحقيق عن انفاق حول تزفيت طرقات سواء من قبل وزارة الاشغال او احدى البلديات فان اي كشف ميداني مطلوب من الطبيعي ان يكلف به التفتيش الهندسي لدى التفتيش المركزي ويبلغ بعدها المدعي العام عن نتيجة مهمته .

اذا كان لمدعي عام ديوان المحاسبة حق استعمال جميع الوسائل المتاحة لاجراء تحقيقاته فهل يحق له تعيين خبير ؟

هناك العديد من القضايا التي تعرض امام مدعي عام ديوان المحاسبة ما يستلزم تعيين خبير الا ان القانون لم ينص صراحة على منح المدعي العام حق تعيين خبير في معرض اجراء تحقيقاته بخلاف الحق المعطى له باقتراح تعيين خبير على الغرفة المختصة في معرض ابداء مطالعته في القضية المعروضة عليه .

الا انه صدر رأي استشاري عن ديوان المحاسبة رقم ٩٤/١٦ تاريخ ١٩٩٤/٤/٢٧ يعطي المدعي العام لديه حق تعيين خبير طالما ان القضية عالقة لديه ولم تصبح بعد امام الغرفة القضائية المختصة^{٧٢}

⁷² Art. 122-12, Décret n°2017-671 du 28 avril 2017 - art. 9, Code des juridictions Financières

وجاء فيه : "بما انه يقتضي في القضية المبحوث فيها بيان الرأي فيما اذا كان يحق للمدعي العام لدى ديوان المحاسبة الاستعانة بخبير في معرض ممارسته لصلاحياته وفي الشروط الواجب مراعاتها لممارسة هذا الحق.

وبما ان المادة ٢٦ من قانون تنظيم المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/٨٣ قد فرضت على المراجع المختصة ابلاغ المدعي العام لدى الديوان عن المخالفات المنصوص عنها في هذا المرسوم الاشتراعي .

وبما ان المادة ٦٨ من القانون نفسه تنص على ان ينظر الديوان في المخالفة عفوا او بناء على طلب المدعي العام لديه.

وللمدعي العام لهذه الغاية ان يجري التحقيق حول القضية او ان يتوسع في التحقيق الجاري بشأنها وله ان يستمع الى الموظفين والشهود وان يطلب الى الادارة او الهيئة المختصة ايداعه المستندات والايضاحات والمعلومات التي يحتاج اليها.

وبما انه ليس من نص في قانون تنظيم ديوان المحاسبة يمنع على المدعي العام الاستعانة بخبير في معرض قيامه بالتحقيقات التي يراها مناسبة والتي تسمح له بالادعاء امام الديوان طالما ان القضية عالقة لديه ولم تصبح بعد في عهدة الغرفة القضائية المختصة في الديوان مما يجيز القول بحق المدعي العام لدى الديوان بالاستعانة بخبير في الشروط المشار اليها وبعد موافقة رئيس ديوان المحاسبة لجهة حجز الاعتمادات المرصدة في موازنة الديوان لهذه الغاية.

وبما انه اذا كانت القضية عالقة لدى الغرفة القضائية المختصة فان تعيين الخبير يتم بقرار من هذه الغرفة ويجري تحديد اجرته بعد موافقة رئيس الديوان في حدود الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية في الموازنة وفقا للاصول المبينة في الفقرة ٢ من المادة ٨٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

وبما ان المادة ٧٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة قد نصت على ان تحال على المدعي العام مع اوراق الثبوت تقارير المستشارين التي يطلب بها اعادة النظر او تعيين الصلاحية او اشغال الذمة او

^{٧٣}مجموعة الاجتهادات والاراء الاستشارية للديوان

ابراؤها او فرض الغرامة. اما سائر التقارير فتحال عليه اذ طلبها او قرر الرئيس او الهيئة المختصة بذلك.

يعيد المدعي العام هذه التقارير مشفوعة بمطالعه الخطية وذلك خلال مهلة اقصاها عشرة ايام. وبما انه يحق للمدعي العام وفي نطاق ابداء مطالعته في القضية المعروضة عليه ان يقترح على الغرفة المختصة تعيين خبير بشأنها ويعود لهذه الغرفة امر البت سلبا او ايجابا في الاقتراح المشار اليه "...

اذا يمكن للمدعي العام الاستعانة بخبراء على ان يتم اختيارهم من الجدول المعمول به لدى المحاكم وبعد موافقة رئيس الديوان في حدود الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية في الموازنة او من أصل التأمين الذي يسلفه صاحب العلاقة لهذه الغاية^{٧٤}.

٢- نتائج التحقيق :

هو خلاصة عمل النيابة العامة بعد تطبيق اجراءات التحقيق المشار اليها حيث يمكن ان تؤدي الى الحفظ او الادعاء

أ- حالات حفظ التحقيق او الشكوى :

نص قانون تنظيم ديوان المحاسبة على حالات تحفظ فيها الشكوى وتقف الملاحقة بحق المخالف وذلك في حالة مرور الزمن وحالة وفاة الموظف .

حيث ان الملاحقة تسقط عن الموظف وتتلاشى بانقضاء خمس سنوات على تاريخ ارتكابها اذا كان ظاهرا او على تاريخ اكتشافها اذا كان خفيا، كذلك تسقط الملاحقة من المخالفة بوفاة الموظف المسؤول عنها،^{٧٥} ان هذه المسألة تعتبر من الانتظام العام وعلى المدعي العام اثارها عفوا .

^{٧٤} المادة ٨٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .
^{٧٥} المادة ٦٥ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

إذا كان قانون تنظيم الديوان قد نص على هاتين الحالتين إلا أنه هناك حالات أخرى تحفظ بسببها الشكوى لم ينص عليها صراحة قانون الديوان، بل إن النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة تطبق أسباب الحفظ الأخرى عن طريق القياس على المبادئ المعمول بها في القضاء العدلي وقواعد أصول المحاكمات الجزائية .

وهذه الحالات هي :

عدم كفاية الدليل، حيث تحفظ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة الشكوى لعدم كفاية الدليل على وقوع المخالفة أو على نسبتها إلى المشكو منه على غرار ما يحصل في النيابة العامة لدى القضاء العدلي .
عدم توفر العناصر الجرمية، حيث إن العناصر التي تتركز عليها المخالفة الواقعة في ديوان المحاسبة هي العنصر المادي والعنصر القانوني دون ضرورة لتوفر العنصر المعنوي .

ب- الادعاء والاحالة :

ينظر ديوان المحاسبة في المخالفة عفواً أو بناءً على طلب المدعي العام لديه، لذلك فإن طلب النيابة العامة هو أهم وسيلة لتحريك الملاحقة القضائية أمام الديوان

إن ادعاء النيابة العامة والاحالة يتمان من خلال :

- احالة الموظف المخالف مباشرة أمام ديوان المحاسبة

- طلب التفتيش المركزي الملاحقة أمام الديوان بناءً على مطالعة النيابة العامة التي تبدي مطالعتها بكافة تقارير التفتيش المالي، وينزل طلب التفتيش في هذه الحالة منزلة الطلب الصادر عن النيابة العامة كونه مستند لمطالعة هذه الأخيرة

- طلب الملاحقة أمام النيابة العامة التمييزية في حال ارتكاب الموظف الملاحق أفعال يعاقب عليها قانون العقوبات، وتجري الملاحقة الجزائية في هذه الحالة بدون اجازة من السلطة الادارية وتحاط الادارة المختصة وادارة التفتيش المركزي الامر الذي يدفعنا للقول بأن ذلك يشكل امتياز معطى للنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة .

وقد قلنا بأن ديوان المحاسبة ينظر بالمخالفة عفوا استنادا للفقرة الاولى من المادة ٦٨ من قانون الديوان وذلك بمعرض دراسة احدى غرفه القضائية لمعاملة معينة اذ للغرفة عند اكتشافها اي مخالفة لاحكام قانون الديوان ان تثيرها عفوا وتتولى مهمة المدعي العام .

بناء لما تقدم نرى انه من الضروري ابداء الملاحظات التالية:

* لا يمكن للمدعي العام لدى ديوان المحاسبة الادعاء امام القضاء الجزائي مباشرة بالجرم الذي ارتكبه الموظف، انما عليه الطلب من النيابة العامة لدى محكمة التمييز ملاحقته الامر الذي يراعي استقلالية القضاء المالي عن القضاء العدلي

* عند اثارة احدى الغرف القضائية عفوا للمخالفة، يتولى احد اعضائها مهمة المدعي العام في التحقيق وصولا لاصدار القرار الامر الذي يطرح السؤال التالي : كيف يمكن الجمع بين صفة قاضي الحكم وقاضي الادعاء؟ الا يفترض ابلاغ المدعي العام رسميا عن حصول المخالفة ليحقق فيها كون الادعاء امام الديوان من مهام المدعي العام؟

الا انه عمليا تقوم معظم الغرف لدى الديوان باصدار قرار باحالة الملف الى النيابة العامة للديوان وتطلب منها اجراء التحقيقات اللازمة خصوصا لتحديد اسم وصفة الموظف القائم بالمخالفة

ثالثا : في أصول المحاكمة

يقوم ديوان المحاسبة كمحكمة بممارسة صلاحياته القضائية من خلال غرفة مؤلفة، ككل الغرف، من رئيس ومستشارين اثنين، حيث تتبع الاصول والاجراءات التالية :

- يعمد رئيس الغرفة الى احالة المعاملة الى المستشار المختص ليدرسها بنفسه او بواسطة احد المراقبين او مدققي الحسابات الملحقين به لمعاونته في التدقيق

- ترفع المعاملة الى المستشار الذي يدرسها ويضع تقريره بشأنها بعد ان يكون قد اطلع على كافة المستندات والوثائق وتقارير الخبراء

- تحال الاوراق الى المدعي العام لابداء مطالعته بشأن القضية المعروضة

- تتولى بعدها الغرفة التدقيق في غرفة المذاكرة، حيث تصدر قرارا بالاجماع او بالاكثرية. والقرارات في هذا المجال اما ان تكون مؤقتة حيث تبين المخالفات المنسوبة للموظف الملاحق ليتمكن من تقديم دفاعه بعد تبليغه نسخة عن القرار، واما ان تكون نهائية حيث تحكم الغرفة ببراءة الموظف او تحكم عليه بالادانة وتفرض العقوبة التي ينص عليها قانون تنظيم الديوان التي تتخذ شكل الغرامة المالية .

بعد عرض الاجراءات المتبعة امام الغرفة القضائية لابد من تحديد صلاحيات النيابة العامة في هذه المرحلة المهمة في اطار الرقابة القضائية على الموظفين .

فما هو دور المدعي العام في معرض سير المحاكمة امام ديوان المحاسبة ؟

١- حضور الجلسات :

يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان وله استنادا لهذه الصفة وفي اطار الرقابة القضائية ان يحضر كافة الجلسات التي تعقدها الغرف القضائية اثناء سير المحاكمات حيث يعطى له الكلام فيها ليعرب عن رأي النيابة العامة في القضية وفي كل أمر يقتضي اخذ رأي النيابة فيه او بناء على طلب المحكمة .

يحضر المدعي العام شخصا الجلسات وتجاوز المناوبة بينه وبين معاونيه على الحضور

٢- المطالعات :

تحال على المدعي العام، مع اوراق الثبوت، تقارير المستشارين التي يطلب بها اعادة النظر، او تعيين الصلاحية، او اشغال الذمة او ابرائها او فرض الغرامة .

اما سائر التقارير فتحال عليه اذا طلبها او اذا قرر الرئيس او الهيئة المختصة ذلك

يعيد المدعي العام هذه التقارير مشفوعة بمطالعه الخطية وذلك خلال مهلة اقصاها عشرة ايام^{٧٦}

لم يحدد القانون اللبناني تعريف قانوني " للمطالعة"، وقد حدد Deshmecker مطالعة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بقوله :

" Le parquet général présente des conclusions, c'est-à-dire des observations, sur les rapports qui lui sont transmis par les chambres de la cour."⁷⁷

اذا تعتبر مطالعة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، اعراب عن رأيها وملاحظاتها في القضية المعروضة امام الغرفة قبل البت فيها وهي اما ان تكون شفوية أثناء حضور جلسات المحاكمة او خطية في الامور التي يقتضي اطلاع النيابة العامة عليها .

توضع المطالعة استنادا للمادة ٧٠ من قانون الديوان بشكل اساسي بناء على تقرير المستشار المقرر بعد احالة التقرير من رئيس الغرفة الى مدعي عام الديوان وهنا يمكننا الاستنتاج بأن هذه الاحالة هي ملزمة كون تقرير المستشار يتضمن ملخص عن القضية اضافة الى اقتراحاته اما بقية التقارير فتحال اما لطلب المدعي العام او بناء لقرار الغرفة كما هي الحال في التقارير الموضوعة بخصوص الدفاع المقدم من الموظف الملاحق .

والجدير بالذكر ان للمدعي العام مهلة ١٠ ايام لاعادة كافة التقارير المشفوعة بمطالعه الا ان هذه المهلة هي مهلة حث وليست مهلة اسقاط

يمكن وضع المطالعة من قبل المدعي العام او من قبل معاونيه (المحامين العامين)

ما مدى التزام المحامي العام بمطالعة المدعي العام ؟

ان المدعي العام بمطالعه يلزم المحامي العام بها اذا كانت خطية اما في المطالعة الشفهية لا يستطيع الزامه بها^{٧٨}

^{٧٦} المادة ٧٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

⁷⁷ La Cour des comptes, DESCHMECKER Christian, les études de la documentation française, Nancy, 1992,p :42.

٣- احالة موظفين على النيابة العامة التمييزية :

عندما يضع ديوان المحاسبة يده على مخالفة مالية في نطاق رقابته القضائية على الموظفين، قد يجد اثناء سير المحاكمة ان هذه المخالفة تشكل في الوقت ذاته جريمة جزائية، الا ان قانون الديوان لم يسمح للديوان والغرفة المختصة التوجه مباشرة الى النيابة العامة التمييزية للدعاء بهذه الجرائم .

في هذه الحالة يطلب الديوان من النيابة العامة لديه ابلاغ النيابة العامة التمييزية لملاحقة الموظف المعني جزائياً وذلك بموجب قرار يصدر عن الغرفة المختصة في الديوان .

اذا ينبغي على الديوان تقديم الطلب عبر النيابة العامة لديه التي تصبح ملزمة بابلاغ النيابة العامة التمييزية بالامر^{٧٩}.

ان حصر مسألة ابلاغ النيابة العامة التمييزية من خلال النيابة العامة لدى الديوان يدفعنا للقول بأن المدعي العام والنيابة العامة للديوان يلعبان دور صلة الوصل بين القضاء المالي والقضاء العدلي .

٤- تبلغ القرار النهائي :

تصدر قرارات الديوان في نطاق الرقابة القضائية بأكثرية الاصوات، وتبلغ بالاضافة الى صاحب العلاقة، الى المدعي العام والى الوزارة او الادارة المختصة، وترسل صورة الى وزارة المالية لتنفيذها^{٨٠}.

تتسلم دائرة النيابة العامة صورة عن القرار النهائي وتقوم بحفظه في قيودها

ان الغاية من وجوب ابلاغ المدعي العام القرارات النهائية في نطاق الرقابة القضائية على الموظفين تعود الى تمكينه من ممارسة حقه في اللجوء الى احد طرق المراجعة المنصوص عنها في قانون تنظيم الديوان

^{٧٨}القاضي بسام وهبي، معاون مدعي عام الديوان، مقابلة اجريت بتاريخ ٢٠١٧/٦/٥.

^{٧٩}التقرير السنوي للديوان، سنة ٢٠١٢، ص ٢٤٤.

^{٨٠}المادة ٧٣ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

يمكن الطعن في قرارات الديوان القضائية النهائية، اما عن طريق اعادة النظر واما عن طريق النقض^{٨١}

فما هو دور المدعي العام في طرق المراجعة ؟

١- طلب اعادة النظر :

يمكن اعادة النظر في القرار امام الديوان في الحالات التالية :

- اذا تبين من التدقيق في معاملة اخرى ان هناك خطأ او قيذا مكررا

- اذا ظهرت مستندات او امور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار

تنظر في طلب اعادة النظر الهيئة ذاتها التي اصدرت القرار

وتجري اعادة النظر بناء على طلب المدعي العام او وزير المالية لصالح الخزينة او المحتسب او الموظف المختص او الادارة او الهيئة ذات العلاقة ولا يحول طلب اعادة النظر دون تنفيذ القرار المطعون فيه .

أخضع المشرع طلب اعادة النظر المقدم من الموظف لمهلة معينة حددها بشهرين من تاريخ تبيان او ظهور السبب المبرر له والى تأدية تأمين قدره عشرة الاف ل.ل. يدفع لقاء اقبال في الخزينة اللبنانية ويصادر ايرادا لها اذا رد طلب اعادة النظر شكلا واساسا و يعاد الى الموظف في سائر الاحوال^{٨٢}.

الا ان القانون لم ينص على اخضاع طلب اعادة النظر المقدم من المدعي العام لهذه الشروط اسوة بالموظف مما يعني ان مدعي عام الديوان يمارس هذه الصلاحية دون اي قيد شكلي او زمني .

^{٨١}المادة ٧٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

^{٨٢}الفقرة الثالثة من المادة ٧٧ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

٢- طلب النقض :

يمكن طلب نقض القرار امام مجلس شورى الدولة في الحالات التالية :

- بداعي الصلاحية

- مخالفة أصول المحاكمة

- مخالفة القوانين والانظمة

يقدم طلب النقض كل من المدعي العام لدى ديوان المحاسبة ووزير المالية لصالح الخزينة والموظف المختص او الهيئة ذات العلاقة وذلك في مهلة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه .

اذا نقض القرار كان على الديوان ان يتقيد بقرار مجلس الشورى^{٨٣}

ان عدم الصلاحية تعني ان ديوان المحاسبة غير مختص بالنظر بالقضية التي فصل فيها، اي ان موضوع القضية او النزاع يخرج عن ولاية الديوان القضائية .

ان مخالفة أصول المحاكمة يعني ان الديوان او ان الغرفة القضائية مصدرة القرار لم تراعي القواعد العامة للمحاكمة كعدم ضمان حق الدفاع وعدم احترام مبدأ الوجاهية الذين يكفلان للشخص المحاكم خضوعه لمحاكمة عادلة، ومخالفة هذه الاصول يؤدي الى نقض القرار .

ان مخالفة القوانين والانظمة هو عدم استناد القرار على الاسباب والقواعد القانونية او عدم انطباق وقائع القضية على هذه الاسباب .

تقتضي الاشارة الى ان أسباب النقض التي يستطيع مدعي عام ديوان المحاسبة الاستناد اليها لنقض القرار هي حصرية كونها وردت في قانون تنظيم الديوان، كذلك ان هذه الاسباب تختلف عن غيرها من الاسباب التمييزية الاخرى ضد القرارات الصادرة عن هيئات أخرى

^{٨٣}المواد ٧٨ و ٧٩ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

يقدم المدعي العام طلب النقض بمهلة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه، ويقدم الطلب بوجه الدولة وليس ضد ديوان المحاسبة وذلك تطبيقاً للمبدأ القانوني الذي يقضي برفع يد الهيئة الحاكمة عن الدعوى بمجرد استنفاد قضائها فيها.^{٨٤}

يتبين لنا من خلال اجراء مقارنة بسيطة بين اجراءات النقض واجراءات اعادة النظر ان قانون تنظيم ديوان المحاسبة قد اعفى النيابة العامة التقيد بمهلة معينة لتقديم طلب اعادة النظر بينما في طلب النقض فقد قيدها بمهلة الشهرين وساواها مع بقية الاطراف التي لها حق نقض القرار، كما ان اسباب اعادة النظر تستند الى اخطاء في الواقع Erreurs de fait وتقدم أمام ديوان المحاسبة، اما أسباب النقض فهي تستند الى أخطاء في القانون Erreurs de droit وتقدم أمام مجلس شورى الدولة .

الفقرة الثانية: صلاحية المدعي العام في الرقابة على نصوص تعيين الموظفين

تبلغ كل من ديوان المحاسبة والمدعي العام لديه فور صدورها كافة النصوص المتضمنة تعيين الموظفين او المستخدمين لدى الادارات والمؤسسات والهيئات الخاضعة لرقابة الديوان .

وإذا تبين للغرفة المختصة ان التعيين جاء خلافا لاحكام القوانين والانظمة النافذة فعليها ان تتخذ قرار قضائيا بعدم صرف النفقة الناتجة عن هذا التعيين .

تنظر الغرفة المختصة في القضية عفوا او بناء لطلب رئيس الديوان او المدعي العام لديه وتتبع في التحقيق والمحاكمة الاصول المنصوص عنها بالنسبة للرقابة القضائية .

ويبلغ قرار الغرفة الى المراجع المختصة لتنفيذه والى صاحب العلاقة

يخضع هذا القرار لطرق المراجعة المنصوص عليها في قانون تنظيم الديوان^{٨٥}

^{٨٤}قرار رقم ٩٢٣، تاريخ ١٠/٦/١٩٦٤، المجموعة الادارية، ١٩٦٤، ص ٢٣١

ويتمحور دور المدعي العام في نطاق تعيين الموظفين على تبليغ نصوص تعيينهم والطلب الى الغرفة المختصة النظر في الموضوع بعد اجراء التحقيقات اللازمة .

تكمّن الغاية برأينا في تدقيق نصوص تعيين الموظفين سواء من ديوان المحاسبة او النيابة العامة لديه كون المشترع حدد اصول قانونية للدخول الى الوظيفة العامة والتعيين فيها .

حيث لا يعين احد الا في وظيفة شاغرة في الملاك ومرصد لها اعتماد خاص في الموازنة ويحظر تصفية او صرف اي نفقة ناجمة عن التعيين اذا جرى خلافا للقواعد المذكورة^{٨٦} .

ان من نتائج تعيين الموظفين ترتب حقوق مالية على الدولة لصالحهم الامر الذي يسبب ضررا في الاموال العمومية اذا ما صرفت وكان التعيين مخالفا لاحكام القوانين والانظمة .

من هنا يكمن اهمية دور المدعي العام للتدخل في مسألة تعيين الموظفين لرفع الضرر اللاحق بالمال العام وحماية اموال الخزينة ويقتصر دوره على طلب وقف صرف النفقة المتعلقة بالتعيين .

الفقرة الثالثة : صلاحيات النيابة العامة في الرقابة القضائية على الحسابات

ان الغاية من الرقابة على الحسابات البت في صحة حسابات المحتسبين واي شخص يتدخل في قبض الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة او في دفعها دون ان تكون له الصفة القانونية^{٨٧}

تأتي هذه الرقابة في المرحلة الاخيرة من مراحل الرقابة التي يمارسها ديوان المحاسبة ذلك لانها تجري بعد تنفيذ الموازنة وعليها يتوقف اما ابراء ذمة المحتسبين او ادانتهم، فضلا عن حماية الاموال العامة من الهدر والاستهتار .

^{٨٥} المادة ٨٦ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة .

^{٨٦} المادة ١٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، صادر في ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظفين) .

^{٨٧} المادة ٥٦ من قانون تنظيم الديوان .

اولا : المعاملات التي تتناولها رقابة الحسابات

يجري ديوان المحاسبة الرقابة على الامور التالية :

(١) في الواردات :

- صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها
- صحة التحصيل وانطباقها على القوانين التي ترعى الجباية
- توريد المبالغ المحصلة الى الصناديق العامة

(٢) في النفقات :

- صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على القوانين والانظمة المرعية الاجراء على قانون الموازنة والاعتمادات المفتوحة بموجبها
- جرد وتدقيق الاوراق المثبتة للنفقة كما حددها القانون

(٣) في اموال الخزينة :

- صحة معاملات القبض والدفع وانطباقها على الاوامر الصادرة عن الجهة الصالحة

(٤) في المواد :

- صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة

(٥) في الحسابات :

- صحة الحسابات التي قدمها المحتسبون وانطباقها على القوانين

- انطباق القيود على الاوراق المثبتة المقدمة

ثانياً - أصول الرقابة على الحسابات

يصفي ديوان المحاسبة حسابات المحتسبين ويحررها ويبت فيها بقرارات مؤقتة او قرارات نهائية، حيث يبين القرار المؤقت المأخذ المنسوبة الى الحساب وما يترتب على المحتسب ان يبديه ردا عليها، و يبين القرار النهائي ان المحتسب بريء الذمة، او مسلفا، او مشغول الذمة^{٨٨}.

تطبق في الرقابة على الحسابات الاصول القضائية ذاتها التي تطبق على الرقابة القضائية على الموظفين

يمكن للديوان ان يمارس الرقابة على الحسابات والرقابة على الموظفين بالنسبة لذات المعاملة او القضية اذا تبين ان المحتسب قد ارتكب مخالفات تقع تحت اطار المواد ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم الديوان^{٨٩}

اما في ما يختص بصلاحيات النيابة العامة ومدعي عام الديوان في اطار الرقابة القضائية على الحسابات فهي نفسها المطبقة في اطار الرقابة القضائية على الموظفين .

يلعب المدعي العام في فرنسا دورا بارزا وأساسيا في ضمان انجاز الحسابات لتمكين محكمة الحسابات من التدقيق بها ضمن المواعيد المحددة وفرض الغرامات جراء التأخير، وملاحقة المحاسبين العامين وفقا لما نص عليه قانون المحاكم المالية بالمادة ١١٢ منه حيث نصت على ما يلي :

" Le procureur général exerce le ministère public par voie de réquisitions, de conclusions ou d'avis.

Il veille à la production des comptes dans les délais réglementaires et, en cas de retard, requiert l'application de l'amende prévue par la loi.

^{٨٨}المادة ٥٨ من قانون تنظيم الديوان .

^{٨٩}تقرير الديوان السنوي، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ص ٢١٢.

Il saisit par réquisitoire la Cour des comptes en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, sur le fondement des informations portées à sa connaissance.

Il saisit la Cour des comptes des opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait au vu des constatations faites lors d'un contrôle de cette dernière ou des autres informations dont il dispose. Il requiert en cas de besoin l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

Il requiert le serment des comptables relevant de la juridiction de la Cour des comptes⁹⁰ ".

الا أنه تقتضي الإشارة الى ان النيابة العامة لم تمارس صلاحياتها في اطار رقابة ديوان المحاسبة على الحسابات ولم ترد لها ملفات حسابية في السنوات الاخيرة نظرا لعدم ارسال الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات حساباتها الى ديوان المحاسبة لاجراء الرقابة القضائية عليها .

يعود هذا الواقع الى عدة أسباب منها النقص الحاد في الموظفين الملمين بهذا الامر في وزارة المالية وسائر الادارات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، وعدم قدرتهم في تزويد الديوان بالمعلومات والمستندات الضرورية لدراسة حسابات مهمة المحتسبين والموظفين المولجين قانونا بمسك الحسابات العامة⁹¹ .

نشير الى انه يلاحق كل من يتأخر عن ايداع الديوان او النيابة العامة لديه الحسابات والمستندات والايضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة في القوانين والانظمة⁹² .

⁹⁰ Art. 112-9, Décret n°2017-671 du 28 avril 2017 - art. 9, Code des juridictions financières .

⁹¹ التقرير السنوي لسنة ٢٠٠٧، ديوان المحاسبة، ص ٢٤١.

⁹² الفقرة ٩ من المادة ٦٠، من قانون تنظيم الديوان .

تخضع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، حيث تنشأ في الديوان لجنة خاصة تسمى لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة تكلف التدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها محتسب المؤسسة الى الديوان قبل اول حزيران من كل سنة .

يتبلغ المدعي العام لدى ديوان المحاسبة تقارير اللجنة المذكورة والمتعلقة بحسابات المؤسسة العامة وذلك خلال مهلة ستة أشهر ابتداء من تاريخ احالة حسابات المؤسسة العامة على اللجنة^{٩٣}.

وبالتالي فاذا تبين للنياية العامة من خلال هذه التقارير انه هناك مخالفات مالية تطالها المواد ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم الديوان يعود للمدعي العام الادعاء أمام ديوان المحاسبة .

^{٩٣} الفقرة الرابعة من المادة ٣١، النظام العام للمؤسسات العامة .

المبحث الرابع : دور النيابة العامة لدى الديوان في مكافحة الفساد

يعرّف الفساد بأنه "إساءة استعمال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة وشخصية" ويتم ذلك بطرق غير مشروعة وانتهاكا للقوانين والانظمة النافذة .

وقد أصبحت ظاهرة الفساد اليوم محل اهتمام الدول والحكومات نظرا لانعكاساتها السلبية واضرارها البالغة في مختلف الميادين السياسية والمالية والاقتصادية والاجتماعية .

يطال الفساد اليوم كل من القطاع العام والقطاع الخاص، الا ان الفساد في القطاع العام يبقى الاخطر كونه يمس بالمصلحة العامة ويؤثر على الشفافية في استعمال المال العام وحسن استخدامه .

وقد استدعت هذه الآفة بذل الكثير من الجهود لمحاربتها من خلال رسم السياسات و سن التشريعات والقوانين لضبط كل عملية تساهم في ارتكاب او انتشار الفساد، الا ان هذه الجهود تبقى دون جدوى ما لم تترجم عمليا في المراقبة والمحاسبة من خلال اجهزة رقابية كما هي الحال في لبنان بالنسبة لديوان المحاسبة الذي يعتبر واحد من اهم اجهزة الرقابة لاسيما في المجال المالي .

ولتحقيق رقابة فعّالة ومحاسبة رادعة لمرتكبي الفساد والمخالفين لابد من تقصي المعلومات واجراء التعقبات والتحقيقات للكشف عن الافعال المخالفة للقوانين وذلك من قبل هيئة متخصصة .

انطلاقا من كل ما تقدم، سنحاول ابراز أهمية دور النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة كهيئة قضائية متخصصة في الملاحقة لدى الجهاز الرقابي، ولكن بداية من المفيد تحديد ماهية الفساد (الفقرة الاولى)، والاجراءات التي تتطلبها محاربة الفساد (الفقرة الثانية)، لننتقل ختما الى تقييم تجربة النيابة العامة لدى الديوان وسبل تعزيز دورها في مكافحة الفساد على ضوء متابعتنا لأعمالها على المستوى القانوني والعملية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى : ماهية الفساد

ينقسم الفساد في الوظيفة العامة الى فساد اداري وفساد مالي ، وقد يتخذ أشكال وصور عديدة

أولاً- الفساد الاداري والمالي

يمكن تعريف الفساد الاداري بأنه قيام الموظف العام او المكلف بخدمة عامة باستغلال الوظيفة العامة من أجل تحقيق نفع شخصي له اولأقربائه وبشكل مخالف للقوانين والانظمة والتعليمات، وبالتالي هو مجموعة من الاعمال المخالفة للقوانين، والهادفة الى التأثير بسير الادارة العامة او قراراتها او أنشطتها، بهدف الاستفادة المادية المباشرة او الانتفاع غير المباشر^{٩٤}.

وبالتالي فان اساءة استعمال الموظف لسلطاته يتنافى مع جوهر الوظيفة العامة وهو خدمة مصالح الناس وتأمين حصولهم على حقوقهم .

اما الفساد المالي فهو يتمثل بالانحرافات المالية وعدم الالتزام بالقواعد والاحكام المالية التي تنظم سير العمل الاداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة تعليمات أجهزة الرقابة المالية^{٩٥}.

وبالتالي فان التلاعب بالاموال العائدة للدولة والمرافق العامة والبلديات يؤدي الى ضياع الاموال العمومية المخصصة لخدمة الناس .

يتفق الفساد الاداري مع الفساد المالي حيث انه يدخل ضمن اساءة استعمال السلطة في الوظيفة العامة وينتج عنه هدر وتبذير للمال العام.

^{٩٤}الدكتور عصام مبارك، الوظيفة العامة، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٥، ص ١٠١.

^{٩٥}الدكتور وسام غياض، مجلة الحياة النيابية، سنة ٢٠١٣، عدد ٨٨.

ان المجالات الاكثر شيوعا التي يمارس فيها الفساد في لبنان هي :

١- سير المعاملات الرسمية في الادارات العامة، وذلك من خلال قيام المواطن بدفع الرشوة أثناء انجاز هذه المعاملات من أجل الحصول على خدمات المرفق العام او لتسريع الامور أو للحصول على الخدمة بثمان أقل .

٢- المناقصات، فالمناقصة العمومية هي طريقة بمقتضاها تلتزم الادارة بالتعاقد مع من قدم أدنى الاسعار او أفضل العروض وفقا لما هو منصوص عليه في دفتر الشروط الخاص العائد للصفقة والذي تتم على أساسه المناقصة، وتشرف ادارة المناقصات^{٩٦} على عملية اجرائها وتوافق على العقود التي تتجاوز قيمتها حدا معيناً في القانون. ولكي تحقق المناقصة المصلحة العامة، فإنه يجب ان تراعي ثلاثة مبادئ أساسية وهي العلنية والمساواة والمنافسة .

يشير الواقع في لبنان ان مجال ممارسة الشفافية والمحاسبة في المناقصات هو ضيق بسبب عدم وجود قانون محدد واحد ينظم جميع جوانب المناقصات حيث جرت العادة بأن يقوم المستثمرون بدفع الرشوة للفوز بعقود كما تقوم الادارة في بعض المناقصات بوضع دفا تر شروط غير واضحة، اضافة الى حصول تدخل سياسي في منح العقود^{٩٧}. وبالرغم من تضمين التشريعات القانونية بعض القواعد التي تبنى عليها المسؤولية المالية ولو انها غير كافية الا أنها لا تطبق بشكل صارم .

٣- التوظيف والتعيينات، اذ تمارس المراجع والاحزاب السياسية نفوذ واسع من خلال التأثير على التعيينات الادارية في المواقع الوظيفية الحساسة على اساس المحسوبيات السياسية والطائفية والمناطقية.

٤- الاملاك العامة، هي جميع الاشياء المخصصة لمنفعة عامة او المعدة بسبب طبيعتها لاستعمال الجميع ومخصصة للمصالح العامة . وتعتبر من بين الاملاك العامة الطرقات والشوارع والانهر وشاطئ البحر وكل الانشاءات المشيدة للمنفعة العامة. في لبنان تتعرض العديد من هذه الاملاك لعمليات التعدي

^{٩٦} هي ادارة في التفتيش المركزي تتولى تلزيم صفقات الاشغال واللوازم والخدمات في الادارات الرسمية عن طريق المناقصة العامة او استدراج العروض او المزايدة العلنية.

^{٩٧} نظام النزاهة اللبناني، منشورات الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية- لا فساد، لبنان ٢٠١١، ص ١٠٤.

والاستيلاء من قبل الافراد لاستعمالها للمصلحة والمنفعة الخاصة مما يمنع الدولة من ممارسة سلطتها القانونية عليها ويحرم عموم المواطنين من استغلالها كما يجب .

٥- هدر الاموال العمومية، وذلك من خلال مخالفة قوانين الموازنة والمحاسبة العمومية في اجراءات الانفاق، وعدم ضبط وانتظام جباية الضرائب والرسوم المستحقة مما يحرم خزينة الدولة أحد أهم مواردها .

ثانياً - أشكال الفساد

يتخذ الفساد أشكالاً متعددة ويحدث بعضها دورياً وباستمرار او بالتزامن^{٩٨}، ومن أبرز صور وأشكال الفساد :

١- الرشوة : هي عبارة عن تقديم او قبول او التماس مبلغ من المال او هدية للتأثير في أعمال المتلقين الذين هم موظفون في الدولة او أشخاص يتولون مهاماً عامة او قانونية، فهي نوع من انواع المتاجرة بأعمال الوظيفة عن طريق التماس المنفعة غير المشروعة او القبول بها عند عرضها للقيام بعمل شرعي من أعمال الوظيفة او بعمل مناف لها او بعمل يدعي المرتشي انه داخل في اختصاصه^{٩٩}

٢- الاختلاس : هو الاحتيال والتصرف بالاموال العامة الذي يقوم به شخص أؤتمن في ادارة هذه الاموال، حيث عرفه القانون اللبناني بأنه اقدام الموظف على أخذ ما وكل اليه امر ادارته او جبايته او صيانته بحكم الوظيفة من نقود او أشياء اخرى للدولة او لأحد الناس^{١٠٠}

^{٩٨} نحو استراتيجية وطنية ضد الفساد، منشورات الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد .

^{٩٩} الدكتور فيلومين يواكيم نصر، قانون العقوبات الخاص ، جرائم وعقوبات، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٩، ص ٥٤٣.

^{١٠٠} المادة ٣٥٩ من قانون العقوبات .

٣- الحصول بشكل غير قانوني على مزايدات عامة من خلال تخطي الاجراءات والعمليات القانونية، كما يتم ذلك من خلال تقديم مدفوعات مادية للمسؤولين او فرض عمولة على الشركات من أجل الحصول على العقود الاساسية والامتيازات وذلك في تنفيذ الصفقات العمومية

٤- الوساطة : هي اللجوء الى علاقات بشخص معين والاستفادة من نفوذه في السلطة لتحقيق رغبات خاصة

٥- المحسوبية : هي تنفيذ أعمال لصالح فرد او جهة ينتمي لها الشخص مثل حزب او عائلة او منطقة دون ان يكونوا مستحقين لها، كما يمكن ان تتجلى من خلال العلاقات الشخصية التي تربط المسؤولين والمدراء بالموظفين حيث تؤمن الوظائف والخدمات والحماية مقابل ضمان الولاء

٦- المحاباة او التمييز : هي المعاملة غير العادلة لشخص او لمجموعة على اساس المعرفة المسبقة وهي تفضيل جهة او فرد على جهات او افراد اخرى في خدمة او منفعة ما بغير حق للحصول على مصلحة معينة

٧- التهرب من دفع الضرائب : وينعكس في الاستعمال غير القانوني للنظام الضريبي للمصلحة الفردية بهدف خفض قيمة الضريبة المتوجب دفعها والتلاعب في المستندات والوثائق والاوراق التي تثبت وجوب دفع مبالغ معينة للجهات الضريبية .

٨- صرف الاموال بطريقة مفرطة وغير مدروسة حيث تصرف أموال الدولة في صفقات ومشاريع لا تخدم المنفعة العامة سواء لغايات خاصة ومنافع شخصية للمسؤولين الحكوميين او للغير المتعامل معهم او جراء الاهمال وعدم المتابعة والاشراف اثناء تنفيذ هذه المشاريع مما يؤدي الى هدر هذه الاموال .

٩- استغلال المنصب او المتاجرة بالنفوذ لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة كما عرفته المادة ١٨ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد بشكل واضح على انه " وعد موظف عمومي او اي شخص اخر بأى مزية غير مستحقة او عرضها عليه او منحه اياها، بشكل مباشر او غير مباشر، لتحريض ذلك الموظف العمومي او الشخص على استغلال نفوذه الفعلي او المفترض بهدف الحصول من ادارة او سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة لصالح المحرض

الاصلي على ذلك الفعل او لصالح اي شخص اخر، او قيام موظف عمومي او اي شخص اخر، بشكل مباشر او غير مباشر، بالتماس او قبول اي مزية غير مستحقة لصالحه هو او لصالح شخص اخر، لكي يستغل ذلك الموظف العمومي او الشخص نفوذه الفعلي او المفترض بهدف الحصول من ادارة او سلطة عمومية تابعة للدولة الطرف على مزية غير مستحقة " .

١٠- الكسب غير المشروع : هي كل زيادة في ثروة شخص تطراً بعد توليه الخدمة تكون ناتجة بسبب استغلال الخدمة او الصفة او السلوك المخالف متى كانت هذه الزيادة على ثروته او على زوجه او اولاده لا تتناسب مع مواردهم وعجز عن اثبات المصدر المشروع للثروة .

الفقرة الثانية : اجراءات محاربة الفساد الاداري والمالي

على الرغم من وجود العديد من الاجهزة الرقابية لاسيما في المجال الاداري والمالي، تبقى الحاجة الى وضع اطار قانوني واستراتيجية واضحة وفعالة لمحاربة الفساد تتضمن اليات وخطوات يتم ضمان تطبيقها والالتزام بها على كافة المستويات .

كذلك فانه يلقى على الاجهزة الرقابية والقضائية مهمة تأمين تطبيق هذه الاليات، فما هي تجربة النيابة العامة لدى الديوان في هذا الاطار انطلاقاً من النصوص القانونية ؟

ان مكافحة الفساد تتطلب العديد من الاجراءات وهي :

١- المحاسبة : وهي تعني خضوع المسؤولين الذين يتولون الوظائف والمناصب العامة للمساءلة القانونية والادارية في ارتكابهم مخالفات قانونية وادارية .

٢- الشفافية : وهي وضوح ما تقوم به الادارة في علاقتها مع المنتفعين من الخدمة العامة وعلانية أعمال وأهداف السلطة لاسيما فيما يتعلق بالميزانيات واجراءات الانفاق مما يؤكد على مصداقيتها أمام الرأي

العام، كما ان من أبرز ملامح الشفافية هي مدى توفر الحرية للمواطن في الوصول الى مصادر المعلومات^{١١} الامر الذي يلعب دور كبير في التقليل من الفساد والانحراف على مستوى الوحدات الحكومية المختلفة .

٣- تحديث التشريعات وتعديلها خاصة تلك التي تتعلق بتنظيم الادارات والسلطات العامة والانظمة الاساسية للموظفين، وتفعيل القوانين الاخرى المتعلقة بضبط كافة المخالفات المالية واستغلال الوظيفة العامة وتشديد الاحكام المتعلقة بمكافحة الرشوة والاختلاس والاثراء غير المشروع .

٤- تعزيز دور أجهزة الرقابة المالية والادارية ان تكون محصنة ومعززة للاشراف على أداء موظفي الدولة لضمان الالتزام بالقوانين والانظمة لاسيما من خلال تعزيز صلاحيات هذه الاجهزة للتحقيق في كافة الانتهاكات ضمن الادارة ومنحها الاستقلالية التامة لقيام بمهامها بعيدا عن تأثير السلطة وتدخلها في عملها .

مع العلم ان أجهزة الرقابة والمحاسبة في لبنان هي : ديوان المحاسبة، التفتيش المركزي ، الهيئة العليا للتأديب

- ديوان المحاسبة كما ذكرنا في معرض تقريرنا انه محكمة ادارية يتولى القضاء المالي مهمتها السهر على الاموال العمومية والمودعة في الخزينة وبالتالي ضبط المخالفات المالية

- التفتيش المركزي يتولى بشكل رئيسي مراقبة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات والسعي لتحسين أساليب العمل الاداري

- الهيئة العليا للتأديب وهي هيئة قضائية مسؤولة عن محاكمة موظفي الدولة المتهمين بانتهاك القوانين والانظمة المرعية الاجراء وفرض أقصى العقوبات عليهم

^{١١}أقر مجلس النواب اللبناني بتاريخ ١٩ كانون الثاني ٢٠١٧ قانون حق الوصول الى المعلومات حيث يتيح هذا القانون لأي شخص طبيعي او معنوي ام غير لبناني الوصول الى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الادارة والاطلاع عليها وذلك وفقا لأحكامه مع مراعاة عدم الاساءة في استعمال هذا الحق .

وفي ظل غياب قانون لمكافحة الفساد في لبنان يتم الاعتماد على عدة قوانين متفرقة في التشريع كإطار قانوني لمكافحة المخالفات والجرائم التي تشكل فساد إداري ومالي، وهذه القوانين هي :

- القانون الجزائي فيما خص الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة والواقعة على الإدارة العامة^{١٠٢}

- قانون الأثراء غير المشروع

- قانون تنظيم الديوان فيما يخص المخالفات المالية

- النظام العام للموظفين العموميين فيما يخص المخالفات المسلكية

الفقرة الثالثة: تعزيز دور النيابة العامة لدى الديوان في إطار مكافحة الفساد

إن الفساد ككل مخالفة أو جريمة تقتضي بداية الملاحقة من خلال التحقيقات وتعقب المرتكبين تمهيدا للادعاء عليهم ومحاكمتهم، وقد أبرزنا في تقريرنا صلاحيات النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في قمع المخالفات المالية التي يرتكبها الموظفون المولجين إدارة واستعمال الأموال العمومية والتي تشكل في الوقت نفسه إحدى صور الفساد .

ولقد رأينا من خلال النصوص القانونية العلاقة القوية بين النيابة العامة لدى الديوان والتفتيش المالي لدى إدارة التفتيش المركزي حيث يبلغ الأخير النيابة العامة التقارير التي تتضمن مخالفات مالية، كذلك العلاقة بين النيابة العامة لدى الديوان والنيابة العامة التمييزية حيث يطلب مدعي عام الديوان الادعاء من النيابة التمييزية على الموظف في حال ارتكابه مخالفة مالية تشكل في نفس الوقت جريمة جزائية يعاقب عليها قانون العقوبات .

بعد مراجعة النصوص وتحديد الإطار القانوني لعمل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة سنتوقف عند بعض النقاط التي تشكل ثغرات أو بعض الغموض إن صح القول في مكافحة الفساد على صعيد علاقة النيابة العامة مع كافة أجهزة الرقابة، وعدم استنادها في تحقيقاتها على قوانين أوسع من قانون تنظيم

^{١٠٢} من المادة ٣٥١ إلى المادة ٣٧٨، قانون العقوبات .

الديوان وذلك بهدف تعزيز دور النيابة العامة في محاربة وملاحقة الفاسدين في الوظيفة العامة والقضاء على كافة أشكاله وأنواعه .

ان هذه الثغرات تدفعنا لطرح التساؤلات التالية : ماذا عن العلاقة بين النيابة العامة لدى الديوان والهيئة العليا للتأديب في مكافحة الفساد الاداري ؟ مدى توفر اختصاص النيابة العامة في قضايا الاثراء غير المشروع ؟ وكيف تتدخل في اجراء الصفقات العمومية لاسيما تلك الغير الخاضعة لرقابة الديوان ؟ ومساهمتها في ضبط هدر ايرادات الدولة ؟

اولا- علاقة النيابة العامة لدى الديوان والهيئة العليا للتأديب :

أنشئت الهيئة العليا للتأديب بموجب قانون التطهير رقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٠/٢/١٩٦٥ وكان اسمها انذاك المجلس التأديبي العام وهي اليوم ترتبط اداريا برئاسة مجلس الوزراء وهي تنفرغ للنظر في المخالفات المسلكية التي بسببها يحال الاشخاص المشمولين بصلاحياتها .

تشمل صلاحيات الهيئة العليا للتأديب النظر في المخالفات التي يرتكبها موظفي الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات باستثناء الفئات التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة^{١٠٣}، كالقضاة ورجال الجيش والعناصر المنتمية لكافة الاجهزة الامنية والموظفين المدنيين الملحقين بالاجهزة العسكرية، وتتولى الهيئة فرض العقوبات اللازمة على الموظف المخالف والمحال عليها .

تتألف الهيئة من قاض عدلي او اداري يرأسها يكون من الدرجة الثامنة وما فوق او ما يوازيها ومن عضوين ينتدبان من بين موظفي الفئة الاولى في الادارات العامة^{١٠٤}، كما ينتدب مفتش عام من التفتيش المركزي ليقوم بوظيفة مفوض الحكومة لدى الهيئة^{١٠٥}.

^{١٠٣} المادة ٢ من قانون انشاء الهيئة العليا للتأديب (المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣) .

^{١٠٤} المادة ٤ من قانون انشاء الهيئة العليا للتأديب (المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣) .

^{١٠٥} الفقرة الاولى من المادة ٥ من قانون انشاء الهيئة العليا للتأديب (مرجع سابق) .

يحال الموظف على هذه الهيئة بمرسوم او بقرار من السلطة التي لها حق التعيين اي السلطة الادارية المختصة وذلك بعد ان تكون قد قامت بالتحقيق اللازم، ويحال ايضا بقرار من هيئة التفتيش المركزي^{١٠٦} تمارس الهيئة العليا للتأديب رقابة رادعة من شأنها اصلاح الاعوجاج والانحراف بين صفوف الموظفين وجعلهم يقومون بواجباتهم على الوجه المطلوب^{١٠٧}، واستنادا لهذه الرقابة نستنتج ان الهيئة تلعب دور بارز في مكافحة الفساد وتحديد الفساد الاداري من خلال المحاسبة التي تجريها بحق الموظف المخالف .

يظهر لنا التشابه بين دور كل من ديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب كأجهزة رقابية تساهم في محاربة الفساد من خلال المحاسبة والمساءلة القانونية، فالديوان يحمي المال العام من المخالفات المالية التي يرتكبها الموظفين فيحاكمهم ويعاقبهم بغرامات مالية، والهيئة تحمي الوظيفة العامة من المخالفات الادارية التي يرتكبها الموظفين فتحاكمهم وتعاقبهم بعقوبات تأديبية .

يباشر ديوان المحاسبة محاكمة الموظف بعد الادعاء عليه من النيابة العامة لديه التي قد تكون أجرت كافة التحقيقات الازمة اما الهيئة العليا للتأديب فتباشر محاكمة الموظف المخالف بموجب احالة من السلطة الادارية التي يتبع لها الموظف او من قبل التفتيش المركزي وفي كلا الحالتين بعد اجراء التحقيقات .

والفساد يكون مخالفة مالية او مخالفة ادارية او جرم جزائي او يجمع الكل، فقانون تنظيم ديوان المحاسبة أعطى النيابة العامة لديه في حال تبين لها ان المخالفات المالية التي تنتظر فيها تشكل في الوقت نفسه جريمة جزائية، صلاحية طلب الادعاء عليه لدى النيابة العامة التمييزية، والسؤال ماذا لو كانت المخالفة المالية تشكل ايضا مخالفة ادارية او مسلكية ينص عليها قانون الموظفين؟ هل للنيابة العامة للديوان نفس الصلاحية تجاه المرجع المختص للنظر في المخالفات المسلكية؟

ان قانون تنظيم الديوان حصر العلاقة بين النيابة العامة لدى الديوان والقضاء الجزائي بواسطة النيابة العامة التمييزية وبالتفتيش المركزي دون ان تتعدى الى غير مراجع خاصة الهيئة العليا للتأديب .

^{١٠٦} المادة ٥٨ من نظام الموظفين.

^{١٠٧} فوزي حبيش، الادارة العامة والتنظيم الاداري، ص ١٢٢.

نحاول في كل ما تقدم وفي سبيل تعزيز دور النيابة العامة لدى الديوان توضيح العديد من الامور .

فاذا كانت المخالفة المالية التي تلاحقها النيابة العامة لدى الديوان قد تشكل جرم جزائي يتم طلب الادعاء به فهي ايضا قد تشكل مخالفة ادارية او مسلكية لا بل نقول حتما حيث يتوجب النظر بها من المرجع الصالح وهو الهيئة العليا للتأديب الامر الذي يقتضي بنظرنا منح النيابة العامة للديوان الادعاء ايضا به وذلك للاعتبارات التالية :

١- ترتكز المخالفة الادارية او المسلكية على اخلال الموظف بالواجبات الوظيفية التي تتعلق بالوظيفة العامة وخروجه عن مقتضياتها حيث ان هذه الواجبات متعددة ومتنوعة وقد نص نظام الموظفين على البعض منها، اذ أنه من الواجبات الوظيفية ان يستوحي الموظف في عمله المصلحة العامة دون سواها ويسهر على تطبيق القوانين والانظمة النافذة دون اي تجاوز او مخالفة او اهمال^{١٠٨}

٢- ان كل المخالفات المالية التي نص عليها قانون تنظيم ديوان المحاسبة والتي تلاحقها النيابة العامة لديه وتدعي بها أمامه تتطابق مع المخالفات الادارية او المسلكية من خلال صفة المرتكب وهو موظف عام والنتيجة وهي عدم المحافظة على المصلحة العامة ومخالفة القوانين والانظمة واهمالها، فهنا ان الفساد الحاصل هو مالي واداري الا ان النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة يقتصر دورها فقط في مكافحة الفساد المالي بالرغم ان المخالفة تنطوي ايضا على فساد اداري

٣- عندما تدعي النيابة العامة امام الديوان على الموظف فهي تحرك الملاحقة أمام القضاء مالي لمعاقبة لمرتكب بغرامة مالية، وعندما تطلب النيابة العامة لدى الديوان الادعاء بنفس الفعل امام النيابة العامة التمييزية يتحرك القضاء الجزائي بغية فرض عقوبة جزائية كالسجن، وبالتالي ان الفعل نفسه يقتضي ان يحاسب عليه الموظف المرتكب ايضا مسلكيا من خلال احالة الموظف امام الهيئة العليا للتأديب مباشرة او طلب احالته امامها بواسطة التفتيش المركزي لمحاكمته من اجل فرض عليه عقوبة تأديبية .

لذلك نرى انه ومن أجل مكافحة الفساد داخل الوظيفة العامة في لبنان يستلزم تفعيل عمل أجهزة الرقابة ومضاعفة التعاون في ما بينها وتأتي امكانية احالة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة الموظفين

^{١٠٨}الفقرة الاولى من المادة ١٣، نظام الموظفين .

امام الهيئة العليا للتأديب في نطاق تعزيز دورها في مكافحة الفساد وليس فقط على المستوى المالي وانما ايضا على المستوى الاداري .

ثانيا- اختصاص النيابة العامة في قضايا الاثراء غير المشروع

ان الدستور كفل حماية الملكية الخاصة من أي اعتداء، فالثروة هي حق من حقوق الفرد في المجتمع، لكن هذا لا يعني انه يجوز جمع الثروة والاموال بطريقة غير مشروعة، عبر استغلال النفوذ والسلطة الوظيفية .

وانضم لبنان الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة بتاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٣ حيث نصت على مكافحة الاثراء غير المشروع اذ تنظر كل دولة وفق دستورها والمبادئ الاساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية لتجريم تعمد موظف في القطاع العام اثراء غير مشروع، اي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا الى دخله^{١٠٩}.

يعتبر اثراء غير مشروع استنادا الى القانون اللبناني الاثراء الذي يحصل^{١١٠} عليه الموظف او القائم بخدمة عامة بالرشوة، او صرف النفوذ، او استثمار الوظيفة، او بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وان لم تشكل جرما جزائيا .

كذلك الاثراء الذي يحصل عليه هؤلاء من الاشخاص الطبيعيين او المعنويين عن طريق الاستملاك او عن طريق نيل رخص التصدير والاستيراد اذا حصل خلافا للقانون .

وايضا من خلال سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة من أحد أشخاص القانون العام جلبا للمنفعة العامة اذا حصلت خلافا للقانون .

^{١٠٩} المادة ٢٠ من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد تاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٣ (قرار الجمعية العامة رقم ٥٨/٤) .

^{١١٠} المادة ١ من قانون الاثراء غير المشروع (قانون رقم ١٥٤ تاريخ ٢٧/١٢/١٩٩٩) .

و يدخل ايضا ضمن عمليات الاثراء غير المشروع استخدام أموال الخزينة ووسائل الدولة خلافا للقانون بقصد تحسين قيمة عقارات يملكها الاشخاص الخاضعون لقانون الاثراء غير المشروع^{١١١} .

ويسري الاثراء غير المشروع على الشخص الذي يحمل صفة الموظف في القطاع العام كما هي الحال في قانون تنظيم الديوان ، كما ان الاثراء غير المشروع قد يكون احد مصادره الاموال العمومية وأموال الخزينة المناط امر السهر والمحافظة عليها لديوان المحاسبة، وبالتالي هل من دور يلعبه الديوان والنيابة العامة لديه في وضع اليد على قضايا الاثراء غير المشروع ؟

استنادا لقانوني تنظيم ديوان المحاسبة والاثراء غير المشروع لم يلحظا اي صلاحية او اختصاص عملي سواء للنيابة العامة والديوان .

فالملاحقة هي مناعة بالنيابة العامة الجزائية حيث لكل متضرر ان يقدم شكوى خطية مقدمة منه للنيابة العامة او مباشرة لقاضي التحقيق الاول في بيروت وللنائب العام ان يدعي مباشرة امام قاضي التحقيق في بيروت و على الشاكي ان يقدم كفالة مصرفية قدرها خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية^{١١٢} .

الا اننا نرى استنادا للنصوص القانونية وتعزيزا لمكافحة الفساد حيث الاثراء غير المشروع أحد أبرز صوره، بقتضي منح النيابة العامة لدى الديوان سلطة للتحقيق والملاحقة للأسباب التالية :

١- اعتبرت المادة الاولى من قانون الاثراء غير المشروع بأن الاثراء يتحقق بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة وان لم تشكل جرما جزائيا، كما اعتبرت المادة الثالثة من القانون نفسه ان الاثراء غير المشروع يمكن ان ينشأ من المشاريع المنوي تنفيذها وذلك باستخدام أموال الخزينة ووسائل الدولة خلافا للقانون بقصد تحسين قيمة عقارات يملكها الاشخاص الذي يسري عليهم هذا القانون

٢- ان الاثراء قد يحصل بوسائل غير مشروعة دون ان تكون جرم جزائي اذ انها قد تشكل هذه الوسائل مخالفات مالية منصوص عنها في قانون تنظيم ديوان المحاسبة، وطالما انه قد يحصل الاثراء باستخدام

^{١١١} المادة ٣ من قانون الاثراء غير المشروع .

^{١١٢} المادة ١٠ من قانون الاثراء غير المشروع .

أموال الخزينة اي الاموال العمومية، فنحن نرى ان هناك ضرورة لاشراك النيابة العامة لدي ديوان الى جانب القضاء الجزائي في اجراء التحقيقات والملاحقة

٣- ان النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة هي سلطة تحقيق متخصصة في المخالفات المالية خصوصا انه يلحق بها مراقبين ومدقي حسابات مما يجعلها تتميز باجراء التعقبات والتحريات في الملفات التي تضع يدها عليها

ان منح النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة اختصاص ملاحقة الموظفين الذين يديرون او يستعملون الاموال العمومية في قضايا الاثراء غير المشروع يعزز مكافحة الفساد من خلال الاجازة لها بتلقي الشكاوى والاخبارات واجراء التحقيقات اللازمة اذا كانت تشكل الاثراء المشكو منه اثناء غير شرعي وبالتالي الادعاء به امام ديوان المحاسبة والنيابة العامة التمييزية فتتضافر الجهود بين القضاء المالي والقضاء الجزائي .

ثالثا- تدخل النيابة العامة في اجراء الصفقات العمومية

لم يعرف القانون اللبناني الصفقات العمومية، الا ان هذه الصفقات تعتبر نوع من انواع العقود الادارية التي تبرمها الادارات او المؤسسات العامة والبلديات مع الغير لتقديم خدمات او لوازم او تنفيذ اشغال بناء على شروط قانونية .

" Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.¹¹³"

¹¹³ Art. 1/1, Code des marchés publics français

أفرد قانون المحاسبة العمومية أحكام خاصة بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات، وتتعقد هذه الصفقات بالمناقصة العمومية، غير انه يمكن في حالات معينة عقدها بطريقة المناقصة المحصورة أو استدراج العروض أو التراضي أو بموجب بيان أو فاتورة^{١١٤}.

يتطلب إجراء هذه الصفقات نفقات أي استعمال للأموال العمومية، حيث يقتضي أن تتم وفقاً للأصول والقواعد القانونية أن من ناحية إجرائها أو من ناحية تنفيذ نفقاتها، وأي مخالفة تؤدي إلى هدر في الأموال العمومية .

ولأن ارتكاب أي مخالفة في الإجراءات ينتج عنه إساءة استخدام للأموال العمومية ويشكل أحد صور الفساد، ولأن الحفاظ على المال العام وصيانته يدخل في صلب دور النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، انطلاقاً من كل ذلك سنتطرق إلى كيفية قيام النيابة العامة لدى الديوان بدورها في مكافحة الفساد من خلال ضبط المخالفات في إجراء بعض الصفقات وذلك بالاستناد إلى بعض الحالات على سبيل الذكر لا للحصر .

١- طلب النيابة العامة التريث ووقف تنفيذ بعض المناقصات :

المناقصة العمومية كما سبق وذكرنا هي طريقة بواسطتها تلتزم الإدارة بالتعاقد مع من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض وفقاً لما هو منصوص عنه في دفتر الشروط الخاص بالصفقة والذي تتم على أساسه المناقصة. وتعتبر المناقصة العمومية الطريقة العادية لإجراء الصفقات العمومية.

وتستوجب سلامة المناقصة وصحتها التقيد بالأحكام القانونية لاسيما أحكام نظام المناقصات^{١١٥}، وإخضاع إجراءاتها للرقابة، إلا أن المشرع أخرج صفقات العديد من الجهات الإدارية كالمؤسسات العامة والبلديات عن صلاحيات الهيئات الرقابية لاسيما إدارة المناقصات وديوان المحاسبة (الرقابة المسبقة) .

سنستعرض حالتين تدخلت فيهما النيابة العامة وهما: مناقصة المعاينة الميكانيكية و عقد تلزيم مقدمي الخدمات في مؤسسة كهرباء لبنان .

أ- مناقصة "المعاينة الميكانيكية":

^{١١٤} المادة ١٢١ من قانون المحاسبة العمومية.

^{١١٥} مرسوم رقم ٢٨٦٦ صادر في ١٦/١٢/١٩٥٩.

قرر مجلس الوزراء اطلاق مناقصة لتحديث محطات المعاينة الميكانيكية وتطويرها وتشغيلها والكشف على المركبات الالية، واتمام أعمال تصميم محطات جديدة وبنائها وتجهيزها وتشغيلها ومن ثم نقلها الى ملكية الدولة بعد انتهاء العقود (BOT System)، وكلف هيئة ادارة السير والمركبات الالية وضع دفتر شروط المناقصة وادارة المناقصات اطلاق المناقصة.

بعد اجراء المناقصة وفض العروض وارساء المناقصة على الشركة الفائزة SGS، تلقت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة عدة شكاوى من الشركات المشاركة في المناقصة^{١١٦}.

استنادا لهذه الشكاوى تحركت النيابة العامة لدى الديوان، وتبين للمدعي العام ان ثمة العديد من الملاحظات والمأخذ قد اعترت المناقصة، والتي من شأنها في حال ثبوتها ان تعيب الاجراءات المؤدية الى توقيع العقد وابطامه وتنفيذه، وبعد الاطلاع على ملاحظات ادارة المناقصات، وجه مدعي عام ديوان المحاسبة كتابا^{١١٧} الى هيئة ادارة السير يتضمن استيضاحات بشأن العديد من الالتباسات كعدم عرض دفتر الشروط المعدل على مجلس الوزراء ومخالفة الاصول والقواعد العامة في تشكيل وعمل اللجنة الفنية.

وقرر المدعي العام بموجب هذا الكتاب الطلب من الهيئة التريث في متابعة الاجراءات الالية الى وضع التلزم موضع التنفيذ لحين جلاء الامور وانتهاء التحقيقات التي تجريها النيابة العامة، وذلك حرصا على المصلحة العامة وحفاظا على الاموال العمومية .

ب- صفقة تلزيم مشروع مقدمي الخدمات الكهربائية لصالح مؤسسة كهرباء لبنان:

أجرت مؤسسة كهرباء لبنان صفقة تلزيم مشروع مقدمي الخدمات Service Providers لصالح المؤسسة، وعلى اثر هذا التلزم قدم اخبار^{١١٨} الى النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، يشكو من وجود مخالفات قانونية شابت الصفقة وتؤدي الى هدر المال العام.

^{١١٦} شكوى مقدمة من شركة الابحاث العالمية ERI (ورود النيابة العامة تحت الرقم ٣٩٣٠ تاريخ ٢٥/٧/٢٠١٦)، شكوى مقدمة من رئيس مجلس ادارة Applus وشركة جودة (ورود النيابة العامة تحت الرقم ٤٠٢٦ تاريخ ٣٠/٧/٢٠١٦).

^{١١٧} نص الكتاب منشور على موقع الاتحاد العمالي العام الالكتروني :

lb.org/NewsDetails.aspx?NewsID=10570

^{١١٨} ورود النيابة العامة رقم ٤٠٠٩ تاريخ ٥/١٢/٢٠١١.

على اثر هذا الاخبار تحركت النيابة العامة لدى الديوان ووجهت كتابا الى المؤسسة طلبت بموجبه افادتها عن كيفية اجراء عملية التلزم اعتبارا من الاعلان عن التلزم ولغاية ارساء الصفقات على المتعهدين، وايداع النيابة العامة نسخا عن دفتر الشروط ومحاضر التلزم ولجان التلزم، وتبيان القواعد والنصوص التي جرى التلزم على أساسها، اضافة الى جواب المؤسسة على مجموعة أسئلة وجهتها النيابة العامة في خصوص الصفقة .

وقررت النيابة العامة ولمستلزمات التحقيق ومقتضيات المصلحة العامة التريث في تنفيذ الصفقة .

٢- طلب النيابة العامة اعادة النظر في الموافقة على عقد اتفاق بالتراضي :

يعتبر الاتفاق بالتراضي طريقة استثنائية لعقد الصفقات العمومية، حيث يولي الادارة حرية اختيار المتعاقد معها، الا أنها تبقى مقيدة بتوفر الشروط المنصوص عليها في المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية والتي حددت الحالات التي تجيز للادارة عقد اتفاق رضائي .

أصدر ديوان المحاسبة وفي سياق رقابته المسبقة قرار^{١١٩} بالموافقة على تجديد عقد اتفاق رضائي بين وزارة الاتصالات وهيئة "أوجيرو" بقيمة ١٧٦,٦ مليار ليرة، وذلك لأعمال صيانة وتوسعة المنشآت والتجهيزات العائدة للوزارة .

تقدم مدعي عام ديوان المحاسبة بطلب اعادة النظر^{١٢٠} في قرار الديوان المذكور، معتبرا ان عقد الاتفاق بالتراضي مشوب بعيب عدم الصلاحية والاختصاص وان استند العقد الى المادة ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية والتي تجيز عقد الاتفاقات بالتراضي في ما يتعلق باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن ان يعهد بها الى المؤسسات العامة الا ان الامور التي تم التعاقد فيها مع أوجيرو تخرج عن صلب صلاحياتها المحددة في النصوص وذلك تبعا لمبدأ التخصص.

كما اعتبر المدعي العام ان العقد مشوب بعيب تجاوز حد السلطة من قبل الوزارة، اذ انه تبعا لكون العقد السابق كلف الهيئة أمور خارجة عن اختصاصها خلافا للقانون وصدور قرار عن الوزير بتمديد

^{١١٩} قرار رقم ٢٩١٤/ر.م. تاريخ ٢٨/١٢/٢٠١٥.

^{١٢٠} نص الطلب منشور على موقع الاخبار الالكتروني : <https://al-akhbar.com/Community/214246>

العمل بالعقد ما يجعل قرار الوزير متجاوزا حد السلطة كون منح صلاحية او توسيع مهام لمؤسسة عامة تتطلب صدور قوانين ومراسيم .

يستفاد من كل ما تقدم، ان تدخل النيابة العامة في اجراءات الصفقات العمومية على مختلف أنواعها يعزز دورها لاسيما في مكافحة الفساد ويبرز أهمية قيامها بمهمتها الرقابية وذلك من خلال :

- تحرك النيابة العامة واجراء تحقيقات بناء لشكاوى لضبط المخالفات التي قد تعتري بعض صفقات المؤسسات العامة، كون هذه الاخيرة لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة، ولا تخضع مناقضاتها لصلاحيات ادارة المناقصات، وبالتالي ان الاستفسارات والتوضيحات التي تجريها النيابة وطلبها وقف تنفيذ الصفقات موضوع الشكاوى يجعل من دورها دورا وقائيا، لاسيما ان انه في هذه الحالات لا يستطيع ديوان المحاسبة ابطال تنفيذ المناقصات، كما ان هذا التدخل يساهم في سد ثغرة مهمة لناحية استخدام الاموال العمومية من خلال منع تقلت صفقات المؤسسات العامة من الرقابة بالرغم من عدم اخضاعها بحكم القانون للهيئات الرقابية، وهي بتدخلها يعزز صحة وسلامة الاجراءات وتحقيق المصلحة العامة ومنع هدر المال العام . من هنا الدعوة المتكررة الى ضرورة اخضاع كافة الادارات العامة والمؤسسات والبلديات لرقابة الديوان المسبقة اذ ان هذه الرقابة هي المهمة وليس بعد تنفيذ المشروع واستخدام الاموال العمومية، الامر الذي يعمل على تحقيقه ديوان المحاسبة من خلال مشروع تعديل قانون تنظيم الديوان الذي ما زال يدرس في مجلس النواب

- لجوء النيابة العامة لصلاحياتها في اطار الرقابة المسبقة للديوان على عقود الصفقات العمومية، يسمح لها باثارة مسائل قانونية جوهرية كعدم الاختصاص والصلاحية وتجاوز حد السلطة في ابرام هذه العقود، وذلك في كل مرحلة حتى لو بمعرض تجديد عقود صفقات سابقة، اذ ان هذا التدخل يكشف مخالفات قانونية لم يتم التطرق لها من قبل ويكسر قاعدة ان استناد عقد الصفقة الى ما سبقه من عقود مخالفة لا يجعله في منأى عن الرقابة، وذلك حفاظا على الاموال العمومية بشكل دائم وحرصا على المصلحة العامة

رابعاً- مساهمة النيابة العامة لدى الديوان في ضبط تحصيل الإيرادات

تمثل الإيرادات الوسيلة المالية الأساسية التي تستخدمها الدولة لتوفير المال اللازم لتغطية النفقات العامة، وتحقيق أهدافها لاسيما في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

تتوزع إيرادات الدولة بين موارد أملاكها الخاصة، والضرائب والرسوم والغرامات، ومن أبرز هذه الموارد هي الضرائب والرسوم لما توفره من سيولة نقدية مباشرة للدولة جراء المبالغ المالية الكبيرة التي تؤمنها للخزينة .

والرسم هو مبلغ من المال يدفعه المنتفعون الى الدولة او لأية سلطة عامة، لقاء خدمة معينة، ذات نفع عام، تؤديها الدولة او السلطة العامة اليهم^{١٢١}، وأنواع الرسوم في لبنان هي : الرسوم الجمركية، الرسوم العقارية، الرسوم القضائية، رسم الطابع المالي، رسوم تسجيل السيارات...

اما الضريبة فهي اقتطاعا نقديا الزاميا تفرضه الدولة على الافراد وتجبيه من المكلفين بصورة جبرية ونهائية في سبيل تغطية النفقات العمومية . وفقا للتشريع الضريبي يعتمد لبنان العديد من الضرائب ومنها: الضريبة على أرباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية، الضريبة على الرواتب والاجور، الضريبة على القيمة المضافة، الضريبة على الاملاك المبنية...

الى جانب أهمية دور الرقابة على الانفاق والتثبت من صحة استعمال المال العام، فان ايضا الرقابة على الإيرادات وضمان انتظام ورودها الى الخزينة لها أهمية كبرى لجهة عدم هدرها تحقيقا للمنفعة العامة اذ يستفيد منها المواطنون بطريقة غير مباشرة من خلال اعادة توزيع الدولة لهذه الموارد سواء على الصعيد الاجتماعي او الصحي او التربوي، وبتعبير اخر ان مراقبة عملية دخول الاموال الى الخزينة لتمكين استعمالها يؤمن القدرة النقدية والمالية للدولة .

ومن أبرز أشكال الفساد الاداري والمالي هو عدم ضبط جباية الاموال للدولة وحرمانها من الإيرادات .

^{١٢١}الدكتور حسن عواضة والدكتور عبدالرؤوف قطيش، المالية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣، ص٣٧٢.

انطلاقاً من دور ديوان المحاسبة الرقابي وضمن اطار صلاحيات النيابة العامة لديه، كيف يساهمان في ضبط وانتظام جباية ايرادات الدولة على ضوء القوانين النافذة ؟

يتولى أمر تحصيل الواردات كل من المحتسبين وأمناء الصناديق والجباة .

من بين مهام المحتسبين تسليم اوامر التحصيل التي تودعهم اياها المراجع المختصة وتأمين تحصيلها، ويتحمل المحتسب المسؤولية عن كل عملية قبض يديرها خلالاً لأحكام القانون^{١٢٢}. وينحصر حق التداول بالاموال وحيازتها في كل محتسبية بأمناء الصناديق والجباة وهم مسؤولون عن الاموال التي يجبونها^{١٢٣}، فضلا عن ان المحتسبين المحليين والجباة مسؤولون ماليا بالتضامن فيما بينهم عن الضرائب المباشرة وسائر الاموال التي يعهد اليهم تحصيلها^{١٢٤} .

واستنادا الى قانون تنظيم ديوان المحاسبة لاسيما المادة ٦٠ منه بفقرتيها الثامنة والعاشرة، وفي اطار رقابة الديوان القضائية على الموظفين، فانه يلاحق من ارتكب خطأ او تقصيرا او اهمالا من شأنه ايقاع ضرر مادي بالاموال العمومية او بالاموال المودعة في الخزينة، او خالف النصوص المتعلقة بادارة او استعمال الاموال العمومية او الاموال المودعة في الخزينة .

وتدخل الجباية والتحصيل ضمن ادارة الاموال العمومية، وبالتالي يكون للديوان وللنيابة العامة لديه اختصاص مراقبة انتظام دخول الايرادات من خلال ملاحقة الموظفين استنادا لهاتين الفقرتين اللتين فتحتا المجال واسعا في ملاحقة وتعقب اي فعل سواء حصل خطأ او تقصيرا او اهمالا، ومخالفا للنصوص المالية طالما ان هذا الفعل يلحق ضرر بالمال العام .

وكثيرا ما تقع جرائم على الادارة العامة يعاقب عليها قانون العقوبات تشكل ايضا اساءة لادارة الاموال العمومية وتؤدي الى ضرر في المال العام كجريمة الاختلاس التي يرتكبها موظف اوكل اليه ادارو او جباية الاموال من الناس لصالح الادارة فيستولي عليها، فاضافة الى كون هذه الجريمة جزائية ويلحقها القضاء الجزائي، فهي تطبقا للفقرتين الثامنة والعاشرة من المادة ٦٠ من قانون الديوان تشكل مخالفة مالية يقتضي ان تضع النيابة العامة لدى الديوان يدها عليها طالما ان الفاعل له صفة الموظف وألحق

^{١٢٢}المادتين ١٦٦ و١٧٣ من قانون المحاسبة العمومية.

^{١٢٣}المادتين ١٨٣ و ١٨٤ من قانون المحاسبة العمومية.

^{١٢٤}الفقرة الاولى من المادة ١٨٠ من قانون المحاسبة العمومية.

ضرر في المال العام لسوء ادارته وعدم تسليم الاموال الموكل بجبايتها الى الادارة وحرم الخزينة من ايرادات مستحقة .

ويمكننا وضع مسألة عدم جباية الايرادات وتحصيل الضرائب والرسوم في خانة سوء ادارة الاموال العمومية وتبعاً لذلك حتمية حصول ضرر مادي لهذه الاموال، وبالتالي واستناداً لهاتين الفقرتين المذكورتين اعلاه يكون للنيابة العامة لدى الديوان اختصاص الملاحقة واجراء التعقبات والتحقيقات بغية احالة الموظفين المسؤولين عن هدر أموال الواردات العامة الى الديوان ومحاكمتهم وبالتالي المساهمة في التصدي للأحد أشكال الفساد المالي، اذ ان جباية وتحقق الايرادات هي في صلب مسؤولية الادارة في ادارة الاموال العمومية .

الخاتمة

ينفرد ديوان المحاسبة باعتماد نمط العمل الاداري والعمل القضائي بطريقة مختلفة عن الفكرة السائدة والراسخة في الازهان عن كيفية اداء الوظيفة العامة والوظيفة القضائية.

وما يميز ديوان المحاسبة والنيابة العامة لديه انها كجهاز رقابي تتوزع أعماله الى أعمال ادارية وأخرى قضائية، حيث لمسنا أثناء وجودنا حس عالي من المسؤولية الوظيفية لكافة الموظفين الاداريين والمراقبين والمدققين والتزام كبير لناحية الانضباط والالتزام بالقوانين والانظمة .

كما لمسنا خلال مقابلاتنا مع قضاة الديوان حرصهم على تطبيق القوانين والانظمة النافذة لاسيما تلك المتعلقة بشكل مباشر في المحافظة على الاموال العمومية وأموال الخزينة وكيفية ضبط الانفاق اضافة الى المعرفة والثقافة القانونية العالية التي يتمتعون بها.

يتميز ايضا ديوان المحاسبة عن غيره من الادارات العامة والمؤسسات القضائية بوجود مكتبة كبيرة تحتوي على أهم وأبرز المؤلفات والمجموعات القانونية في كافة المجالات وفي اللغات الاجنبية أيضا .

ونتيجة لمتابعتنا لبعض الحالات العملية ومعالجتنا العديد من النقاط القانونية المتعلقة بأعمال النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة وتحليلنا للاجراءات المتبعة للملاحقة التي يختص بها مدعي عام الديوان في اطار مختلف الرقابات التي يمارسها الديوان، وطبيعة ارتباط النيابة بالديوان وعلاقتها مع مختلف الهيئات لاسيما الرقابية منها، فلا بد لنا من تقديم بعض المقترحات التي تتخذ شكل التوصيات.

حيث يقتضي من جهة أولى تدخل المشرع لتعزيز وتوسيع صلاحيات مدعي عام الديوان لناحية حصر الادعاء به وبالنيابة العامة دون الديوان، ازالة بعض الالتباس والغموض الموجود في بعض النصوص القانونية لجهة تحديد المراجع المختصة التي يتوجب عليها ابلاغ النيابة العامة بالمخالفات الحاصلة، والنص صراحة على صلاحية تعيين خبير من قبل النيابة العامة أثناء التحقيقات التي تجريها.

ومن جهة ثانية يقتضي تعزيز التعاون بين النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة والنيابة العامة المالية من خلال تنظيم العلاقة بينهما ضمن اطار تشريعي وقانوني للوصول الى الغاية المرجوة وهي ملاحقة المخالفين من أجل ارساء العدالة والاستقرار في المجتمع .

ويبقى انه اليوم يطلب من النيابة العامة العامة لدى الديوان ان تلعب دورا مهما وبارزا في مكافحة الفساد الاداري والمالي لاسيما الذي يطال التصرف وادارة الاموال العمومية من خلال تفعيل دورها القضائي والتنسيق بينها وبين كافة الاجهزة الرقابية وتبادل المعلومات مع كافة السلطات الادارية والعقابية، واعطائها صلاحيات خارج اطار قانون تنظيم ديوان المحاسبة لتطال قوانين اخرى تعنى في محاربة الفساد كامكانية الادعاء أمام الهيئة العليا للتأديب ومنحها اختصاص الملاحقة او اشراكها في التحقيقات التي تتناول قضايا الاثراء غير المشروع .

يظل القضاء بالرغم من كل التحديات السد المنيع في وجه هدر المال العام والفساد ايا كان مرتكبه وهو الضامن للحق سواء طال الدولة او المواطنين على حد سواء، فدولة القانون هي الدولة التي يحترم فيها القانون والتي يحترم فيها الحكام والمحكومون القواعد القانونية.

انطلاقا من دور ديوان المحاسبة الرقابي والقضائي الى جانب عمل النيابة العامة لديه من الطبيعي ان يعتبر القضاء المستقل والنزيه صمام الامان لاسيما في الانظمة التي تعتمد مبدأ فصل السلطات .

المراجع

أولاً- قوانين وأنظمة

- الدستور اللبناني
- اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد تاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٣
- قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد رقم ٣٢٨ تاريخ ٢/١٢/٢٠٠١
- قانون منفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٣/٦/١٩٧٥ وتعديلاته (نظام مجلس شورى الدولة)
- قانون رقم ١٥٤ تاريخ ٢٧/١٢/١٩٩٩ (الاثراء غير المشروع)
- مرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣ (قانون المحاسبة العمومية)
- مرسوم اشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ (قانون تنظيم ديوان المحاسبة)
- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (قانون انشاء وتنظيم ديوان المحاسبة)
- مرسوم اشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظفين)
- مرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ (النظام العام للمؤسسات العامة)
- مرسوم رقم ١١٩٣ تاريخ ٢٤/٤/١٩٧٨ (تنظيم الرقابة المالية على المؤسسات العامة)
- مرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ٢٢/٩/١٩٨٢ (تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات)
- مرسوم اشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (انشاء التفتيش المركزي)
- مرسوم اشتراعي رقم ٣٤٠ تاريخ ١/٣/١٩٤٣ (قانون العقوبات)

ثانياً - المراجع العامة والمتخصصة

- الدكتور جوزف رزق الله، النظرية العامة للاثبات امام القضاء الاداري، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠١٠
- الدكتور جوزف رزق الله ، محاضرات في القانون الاداري والمنازعات الادارية، ٢٠١٦-٢٠١٧ الجامعة اللبنانية
- الدكتور رجاء الشريف، محاضرات في القانون المالي والمحاسبة العمومية، ٢٠١٦-٢٠١٧ ، الجامعة اللبنانية
- الدكتور عصام مبارك، الوظيفة العامة في لبنان، ٢٠١٥
- الدكتور عصام مبارك، التنظيم الاداري، ٢٠١٦
- فوزي حبيش، الادارة العامة والتنظيم الاداري، دار النهضة العربية، ١٩٩١
- عاطف النقيب، أصول المحاكمات الجزائية، دار المنشورات الحقوقية، بيروت، ١٩٩٣
- مصطفى العوجي، دروس في أصول المحاكمات الجزائية، الطبعة الاولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢
- فيلومين يواكيم نصر، أصول المحاكمات الجزائية، دراسة مقارنة وتحليل، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٢
- فيلومين يواكيم نصر، قانون العقوبات الخاص، جرائم وعقوبات، منشورات صادر الحقوقية، ٢٠٠٩
- حسن عواضة وعبدالرؤوف قطيش، المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٣
- تقارير ديوان المحاسبة السنوية للاعوام ٢٠١٢، ٢٠١١، ٢٠١٠، ٢٠٠٩، ٢٠٠٨، ٢٠٠٧، ٢٠٠٦
- مجموعة الاجتهادات والاراء الاستشارية لديوان المحاسبة

- مجلة القضاء الاداري

- المجموعة الادارية

ثالثا- المنشورات والمجلات

- جريدة الديار، العدد ٩٠٠٨، ٦ نيسان ٢٠١٤

- منشورات الجمعية اللبنانية لتعزيز النزاهة - لا فساد

- مجلة الحياة النيابية، عدد ٨٨، سنة ٢٠١٣

رابعا- مراجع باللغة الفرنسية

- Christian Deshmeker, Les études de la documentation française, la Cour des Comptes, Nancy, 1992
- DALLOZ, Nouveau répertoire, Tome premier, Paris 1947
- Code des juridictions financières français
- Code de procédure pénale français
- Code des marchés publics français

الصفحة

| | |
|---|----|
| المقدمة | ٤ |
| القسم الاول : الاطار التنظيمي لديوان المحاسبة والعملي للتدريب | ٨ |
| المبحث الاول : الهيكلية التنظيمية لديوان المحاسبة | ١٣ |
| الفقرة الاولى : التنظيم القضائي | ١٣ |
| أولا : رئيس ديوان المحاسبة | ١٣ |
| ثانيا : الهيئة العامة | ١٤ |
| ثالثا : مجلس الديوان | ١٥ |
| رابعا : الغرف القضائية | ١٦ |
| خامسا : النيابة العامة | ١٨ |
| الفقرة الثانية : التنظيم الاداري | ١٩ |
| أولا : المصلحة الادارية | ١٩ |
| ثانيا : الدوائر الادارية | ٢٠ |

| | |
|----|---|
| ٢٤ | المبحث الثاني : أعمال التدريب |
| ٢٥ | الفقرة الاولى : الانشطة الخاصة |
| ٢٥ | أولا : المقابلات والنقاشات |
| ٢٨ | ثانيا : الانشطة المكتبية |
| ٢٩ | الفقرة الثانية : الحالات العملية والتطبيقية |
| ٢٩ | أولا : نماذج عن سير العمل الاداري في الديوان |
| ٣٠ | ثانيا : نماذج عن سير العمل القضائي في النيابة العامة |
| ٣٣ | القسم الثاني : الاطار القانوني لأعمال النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة |
| ٣٥ | المبحث الاول : استقلالية النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة |
| ٣٥ | الفقرة الاولى : خصائص النيابة العامة لدى الديوان |
| ٣٦ | أولا : استقلالية النيابة العامة |
| ٣٧ | ثانيا : الارتباط التسلسلي للنيابة العامة |
| ٣٨ | ثالثا : وحدة النيابة العامة |
| ٣٩ | رابعا : عدم مسؤولية قضاة النيابة العامة |
| ٣٩ | خامسا : عدم ارتباط النيابة العامة بمطالعتها |
| ٤٠ | سادسا : عدم جواز رد النيابة العامة |
| ٤٠ | الفقرة الثانية : اطار العلاقة بين النيابة العامة لدى الديوان والتفتيش المركزي |

- أولاً : مهام وصلاحيات التفتيش المركزي ٤٠
- ثانيا : التعاون بين النيابة العامة والتفتيش المركزي ٤٣
- الفقرة الثالثة : اطار أعمال النيابة العامة لدى الديوان والنيابة العامة المالية ٤٤
- أولاً : انشاء النيابة العامة المالية وهيكلتها ٤٦
- ثانيا : الاختصاص والملاحقة ٤٥
- ثالثاً : مقارنة بين النيابة العامة للديوان والنيابة العامة المالية ٤٧
- الفقرة الرابعة : اختصاص النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة أمام مجلس شورى الدولة ٤٩
- أولاً : صلاحية مدعي عام الديوان أمام مجلس الشورى بصفته مرجعاً للنقض ٥٠
- ثانيا : صلاحية مدعي عام الديوان في تنفيذ أحكام مجلس الشورى ٥١
- المبحث الثاني : أعمال النيابة العامة في اطار الرقابة الادارية ٥٣**
- الفقرة الاولى : صلاحيات النيابة العامة في الرقابة الادارية المسبقة ٥٣
- أولاً : دور النيابة العامة قبل صدور القرار ٥٥
- ثانيا : دور النيابة العامة بعد صدور القرار ٥٥
- الفقرة الثانية : صلاحيات النيابة العامة في الرقابة الادارية المؤخرة ٥٦
- أولاً : التقرير السنوي ٥٧
- ثانيا : التقارير الخاصة ٥٧
- ثالثاً : بيانات المطابقة ٥٨
- الفقرة الثالثة : دور المدعي العام في الاراء الاستشارية ٥٨

| | |
|---|----|
| المبحث الثالث : أعمال النيابة العامة في اطار الرقابة القضائية | ٦٠ |
| الفقرة الاولى : صلاحيات النيابة العامة في الرقابة على الموظفين | ٦٠ |
| أولا : وضع اليد على المخالفات | ٦٣ |
| ثانيا : اجراءات التحقيق | ٦٨ |
| ثالثا : أصول المحاكمات | ٧٤ |
| رابعا : طرق المراجعة | ٧٨ |
| الفقرة الثانية : صلاحية المدعي العام في الرقابة على نصوص تعيين الموظفين | ٨٠ |
| الفقرة الثالثة : صلاحيات النيابة العامة في اطار الرقابة على الحسابات | ٨١ |
| أولا : المعاملات التي تتناولها رقابة الحسابات | ٨٢ |
| ثانيا : أصول الرقابة على الحسابات | ٨٣ |
| ثالثا : حسابات المؤسسات العامة | ٨٥ |
| المبحث الرابع : دور النيابة العامة في مكافحة الفساد | ٨٦ |
| الفقرة الاولى : ماهية الفساد | ٨٧ |
| أولا : الفساد الاداري والمالي | ٨٨ |
| ثانيا : أشكال الفساد | ٨٩ |
| الفقرة الثانية : اجراءات محاربة الفساد | ٩١ |
| الفقرة الثالثة : تعزيز دور النيابة العامة لدى الديوان في اطار مكافحة الفساد | ٩٢ |

أولاً : علاقة النيابة العامة لدى الديوان والهيئة العليا للتأديب ٩٤

ثانيا : اختصاص النيابة العامة في الاتراء غير المشروع ٩٧

ثالثا : تدخل النيابة العامة في اجراء الصفقات العمومية ٩٩

ثالثا : مساهمة النيابة العامة في ضبط تحصيل الايرادات ١٠٤

الخاتمة ١٠٧

المراجع ١٠٩

الفهرس ١١٢