

الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق و العلوم السياسية و الادارية
الفرع الثاني-جل الديب

رقابة ديوان المحاسبة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

تقرير حول أعمال التدريب في ديوان المحاسبة
في المدة الزمنية بين 2019/5/22 و حتى 2019/7/22
أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق – قسم الوظيفة العامة.

إعداد :

لوسيان الياس الحاج

الدكتور المشرف :

د. جوزيف اميل رزق الله

المقدمة

تهدف الإدارة العامة إلى تحقيق المصلحة العامة التي تشكل غايتها الأساسية في كل عمل أو نشاط تقوم به. و هي تعتمد من أجل ذلك على التصرفات القانونية (القرار الإداري و العقد الإداري) و على الموارد البشرية أي مجموع العاملين بإسمها و لحسابها، و الذي لا يكونوا فقط من الموظفين الداخلين في الملاك، بل أجراء و مياومين و متعاقدين.

يتم تعيين هؤلاء الموظفين بموجب قرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية، و قد تلجأ هذه السلطة في بعض الأحيان إلى التفلّت من القيود و تعيين بعض الموظفين خلافا للأصول، و هنا يأتي دور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة التي تؤدي الى حجب أو طرح الثقة بها، و الرقابة القضائية لابطال أعمالها عندما تتجاوز حد السلطة.

و يقول الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو، في مؤلفه "روح الشرائع": "ان كل من يمسك بزمام السلطة ميال بالفطرة الى إساءة استعمالها، من هنا ضرورة تجزئة السلطات و الفصل و الموازنة فيما بينها." كما يضيف "أنه لا بد لكل إنسان يتمتع بسلطة، من أن يميل الى الإساءة في استعمالها، و هو يظل متجهاً نحو الإساءة إلى أن يجد حدوداً أمامه". و قد تتمثل هذه الحدود بسلطة موازية أو أقوى، و قد تتمثل بسلطة القانون بوصفه يعبر عن إرادة المجتمع بتنظيم نفسه في إطار دولة.

يترتب عن إدخال عاملين جدد الى الوظيفة العامة، نفقات جديدة على عاتق خزينة الدولة، و قد عرفت المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية "عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة." فتعيين موظفين هو عقد نفقة دائم، أي أن مفعوله يتجاوز السنة المالية التي نشأ خلالها الى السنوات التالية و يتجدد تلقائياً بتجدد أسبابه دون الحاجة الى عقد جديد، ما لم يكن التعيين تم عن طريق التعاقد و لفترة محدودة. كما اشترطت المادة 57 منه أن "لا تعقد نفقة الا اذا توفر لها اعتماد في الموازنة، و لا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها."

و في سياق متصل نصت المادة 13 من نظام الموظفين العموميين على أنه "لا يعين أحد إلا في وظيفة شاغرة في الملاك و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة و وفقاً للأصول التي يحددها القانون."

و من أجل ضمان شرعية تعيين الموظفين العموميين، لا بد من وجود أجهزة رقابية و قضائية مستقلة تتولى هذه الرقابة، و تعرّف الرقابة في اللغة العربية على أنها "القيام بالمراقبة و الإشراف على عمل".¹ أما في اللغة القانونية تعرّف بأنها "إلزام الإدارة باحترام قواعد الشرعية و محاكمة المسؤولين، و تؤدي الرقابة الى الحد من الفساد الإداري و تعزيز ثقة المواطن بالإدارة و القضاء و تحسين مستوى انتاجية الإدارة."

¹ معجم المعاني الجامع – معجم عربي عربي، www.almaany.com

تتعدد أشكال الرقابة على نصوص تعيين الموظفين و المستخدمين، فهناك رقابة ادارية يتولاها مجلس الخدمة المدنية و وزارة المالية. و رقابة قضائية يتولاها مجلس شورى الدولة الذي يمكنه أن يتخذ قراراً قضائياً بإبطال التعيين، و ديوان المحاسبة الذي يصدر قراراً قضائياً بعدم صرف النفقة الناتجة عن التعيين المخالف لأحكام القانون. كما أن للتفتيش المركزي دور أساسي في اكتشاف المخالفات الناجمة عن التعيين خلافاً للأصول، و معاونة الأجهزة القضائية و ملاحقة المرتكبين تأديبياً.

سيتم دراسة رقابة ديوان المحاسبة على نصوص تعيين الموظفين، و هو جهاز قضائي و رقابي في آن معاً، و مؤسسة دستورية ورد ذكرها في الدستور اللبناني، فقد نصت المادة 87 من الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار سنة 1926 على "إن حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. و سيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات."

لقد اتخذ ديوان المحاسبة اللبناني من آلهة العدالة عند الإغريق Themis رمزاً له، و في شرح لهذا الرمز، يشير الميزان في اليد اليسرى الى إحقاق الحق وفقاً للقانون، أما السيف في اليد اليمنى فهو للإشارة الى العقوبة الرادعة للجاني و الاقتصاص منه لتعيد العدالة بذلك الأمور الى نصابها و بالنتيجة إعادة كفتي الميزان لتكون متساويتين بعد أن ارتكب المجرم جريمته فسبب إخلالاً فيها. أما عن كونها امرأة و ليست رجلاً فهي للإشارة أنه رغم وجود السيف و الميزان إلا أن الرحمة موجودة في هذه العدالة كون قلب المرأة أرحم من قلب الرجل. و في ما يتعلق بتعيين الموظفين أو المستخدمين، فإذا كانت العدالة تستوجب وقف صرف النفقة لمن جرى تعيينه خلافاً لأحكام القوانين و الأنظمة، فهل رحمة العدالة تأخذ في عين الاعتبار مسألة وقف لقمة عيش الموظف أو المستخدم ؟

إن سبب اختيارنا ديوان المحاسبة موضوعاً لدراستنا يعود الى الدور المحوري الذي يضطلع به، كونه يشكل الجهاز الأعلى للرقابة المالية و جهازاً قضائياً في آن معاً، غايته الحفاظ على المال العام، و تحقيق العدالة القانونية في المحاكمات الجارية أمامه.

و خلال فترة التدريب اخترنا موضوعاً للدراسة تناولنا فيه الاشكالية التالية :
رقابة ديوان المحاسبة القضائية على تعيين نصوص الموظفين.

تأتي أهمية هذا الموضوع بعد أن فرغت صناديق الدولة في المصادر المالية و أصبحت إداراتها مترهلة و منتفخة بعدد لا يستهان به من الموظفين الذين جرى توظيفهم بطرق غير قانونية، تحت مسميات قانونية أو غير قانونية، و قد أظهرت التقارير الصادرة عن الأجهزة الرقابية و البرلمانية تعيين الآلاف منهم على الرغم من منع التوظيف المؤقت بموجب القانون رقم 2017/46²، و بعدما تبين أن قسماً من التعيينات لم تتم على أساس مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية سندا للمادة 54 من القانون رقم 2004/583³، و قد استدعى ذلك تحرك النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة برئاسة المدعي العام القاضي فوزي خميس، فأصدرت بتاريخ 2018/10/10 مذكرة تحمل الرقم 82/م، موجهة الى الادارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات و سائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، طلبت بموجبها إبلاغها فوراً و دون ابطاء، بنصوص تعيين الموظفين و المستخدمين في الادارات العامة و المؤسسات العامة و الهيئات الخاضعة لرقابة الديوان، أيا كانت طريقة التعيين و طبيعة الخدمة العامة، بغية تمكينها من ممارسة دورها الرقابي سندا للمادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

و هنا نتساءل ما هي طبيعة رقابة ديوان المحاسبة على نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين ؟ ما هو نطاقها ؟ ما هي القواعد الإجرائية التي تخضع لها و المفاعيل المترتبة على القرار الصادر بنتيجتها و إمكانية الطعن به ؟

تلك هي الإشكاليات التي يطرحها هذا الموضوع، الذي لا يخلو من الصعوبات التي تواجه الباحث، في ظل غياب المراجع المتخصصة في موضوع الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، و ندرة القرارات القضائية في هذا المجال، إضافة الى حساسية هذا الموضوع على الصعيد الإنساني و الإجتماعي نظراً لما يشكله وقف صرف النفقة بغية الحفاظ على المال العام، في إنقطاع الراتب الذي يشكل المورد الأساسي الذي تتأمن من خلاله لقمة عيش العامل في القطاع العام الذي قضي بأن تعيينه قد جرى خلافاً للقانون.

سيتم معالجة هذا الموضوع وفقاً للتصميم التالي :

القسم الأول : تنظيم ديوان المحاسبة

الفصل الأول : تأليف ديوان المحاسبة، أقسامه، وظائفه

الفصل الثاني : الأعمال التي قمنا بها أثناء فترة التدريب

القسم الثاني : الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

الفصل الأول : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

الفصل الثاني : القواعد الإجرائية في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

² رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور و اعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظفين و المتقاعدين و الأجراء في الادارات العامة و في الجامعة اللبنانية و البلديات و اتحادات البلديات و المؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل و تحويل رواتب الملاك الاداري العام و أفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية و التعليم العالي و الأسلاك العسكرية.

³ الموازنة العامة و الموازنات المحلفة لعام 2004.

القسم الأول : تنظيم ديوان المحاسبة

نصت المادة 87 من الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار سنة 1926 على "إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة. و سيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات". وقد أنشئ ديوان المحاسبة في العام 1951 بموجب المادة 223 من قانون المحاسبة العمومية الصادر في 1951/1/16 و قد انحصرت صلاحياته حينئذ بالرقابة المؤخرة.

ثم أعيد تنظيم ديوان المحاسبة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 الذي نزع من اختصاص ديوان المحاسبة كل ما يتعلق بتعيين الموظفين و نقلهم و ترقيةهم و استخدام المتعاقدين، و أسندها الى مجلس الخدمة المدنية من النواحي القانونية. ثم صدر المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 الذي أحدث وظيفة مدقق حسابات الى أن تم تعديله بالقانون رقم 132 تاريخ 1992/4/14 الذي قضى بتوسيع ملاك الديوان و تم انشاء قسم القانون المالي في معهد الدروس القضائية و أصبح قضاة الديوان من مستشارين و معاوني المدعي العام يعينون إما من خريجي هذا المعهد إما من المراقبون و مدققو الحسابات لدى ديوان المحاسبة بنتيجة مباراة محصورة بهم ضمن شروط معينة⁴، و بالقانون 222 تاريخ 2012/4/2 الذي عدل جدول ملاك ديوان المحاسبة و رفع عدد القضاة من 36 الى 50 و رفع عدد مدققي الحسابات من 30 الى 50.

الفصل الأول : تأليف ديوان المحاسبة، هيئاته، صلاحياته

يعمل في ديوان المحاسبة جهاز بشري مؤلف من القضاة و المراقبين و مدققي الحسابات و الموظفين الإداريين الذين يمارسون ضمن مختلف هيئات ديوان المحاسبة، الصلاحيات المعلقة له في القانون، لذلك سنعالج في هذا الفصل، تأليف ديوان المحاسبة ضمن عنوان "الجهاز البشري" (المبحث الأول)، و الهيئات ضمن عنوان "هيئات ديوان المحاسبة" (المبحث الثاني)، و صلاحياته ضمن عنوان "وظائف ديوان المحاسبة" (المبحث الثالث).

المبحث الأول : الجهاز البشري

نصت المادة 3 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على أنه "يتألف الديوان من قضاة و مراقبين و مدققي حسابات و يلحق به موظفون إداريون، و تكون لديه نيابة عامة مستقلة".

⁴⁴ أن يكونوا قد أمضوا في وظيفة مراقب أو مدقق حسابات، في ديوان المحاسبة مدة عشر سنوات على الأقل. المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون إنشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 6 البند 2.

الفقرة الأولى : القضاة

يضم ديوان المحاسبة مجموعة من القضاة الماليين المستقلين في إجراء وظائفهم، و يتمتعون بإمكانيات و حصانات مهمة تجعلهم بمأمن من كل تأثير و بمعزل عن كل نفوذ خارجي و هم : رئيس ديوان المحاسبة - المدعي العام لدى ديوان المحاسبة - رؤساء الغرف - المستشارون - معاوني المدعي العام.

نصت المادة 10 من قانون إنشاء و تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 على أنه "لا ينقل الرئيس و المدعي العام و المستشارون و معاون المدعي العام الى ادارة اخرى الا بعد موافقة مجلس الديوان و لا يعزلون الا بقرار من المجلس التأديبي."

و نصت المادة 13 من قانون إنشاء و تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 على أنه "يطبق على قضاة الديوان، باستثناء الأحكام المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي⁵، نظام القضاة و سائر النصوص المتعلقة بهم ..."⁶

⁵ و هي المتعلقة بنقلهم و تأديبهم و عزلهم.

⁶ أي المواد 43 الى 138 من قانون القضاء العدلي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/9/16 المتعلقة بالقضاة المتدرجون و القضاة الاصيلون و التأديب و التفتيش القضائي.

النبذة الأولى : رئيس ديوان المحاسبة

أولاً- تعيين رئيس ديوان المحاسبة :

"يعين رئيس ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء⁷ من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجتين الأولى في الفئة الثانية على الأقل أو من بين قضاة مجلس شورى الدولة و القضاة العدليين من الدرجة الموازية للدرجتين الأولى في الفئة الثانية من ملاك ديوان المحاسبة".⁸

ثانياً- حلف اليمين :

"يحلف رئيس ديوان المحاسبة قبل مباشرته مهامه، أمام رئيس الجمهورية و بحضور رئيس مجلس الوزراء، اليمين الآتي نصها : "أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهامي في ديوان المحاسبة باخلاص و تجرد، و أن أكون عادلاً بين الناس أميناً على حقوقهم و حقوق الإدارة، و أن أصون سر المذاكرة و أتصرف في كل أعمالي تصرفاً صادقاً شريفاً".⁹

ثالثاً- صلاحيات رئيس ديوان المحاسبة¹⁰ :

- يمارس رئيس ديوان المحاسبة مجموعة صلاحيات على الشكل التالي :
- 1- ينظم الإدارة الداخلية و كيفية ممارسة كافة الأعمال المناطة بالديوان.
 - 2- يرأس الإدارات العامة مباشرة.
 - 3- يشكل الغرف و يوزع أعمال الديوان بقرار منه بعد موافقة مجلس الديوان.
 - 4- له تفويض دائم لكي يمارس فيما خص ديوان المحاسبة الصلاحيات المالية و الإدارية التي تنيطها القوانين و الأنظمة بالوزير باستثناء الصلاحيات الدستورية، و هو يتولى عقد نفقات الديوان و مراقبة عقدها و تصفيتها. (أعلى الهرم في السلم الوظيفي).
 - 5- يضع مشروع نفقات الديوان و يرسله الى وزير المالية، و في حال تعديله يبت مجلس الوزراء به بعد الاستماع الى رئيس الديوان.¹¹
 - 6- يعين الأجراء في ديوان المحاسبة.¹²
 - 7- يتولى رئاسة لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة.

رابعاً- غياب رئيس ديوان المحاسبة¹³ :

"في حال غياب رئيس ديوان المحاسبة أو في حال خلو منصب الرئاسة و تعذر قيامه بمهامه يقوم مقامه رئيس الغرفة الأعلى درجة، و عند التساوي الأكبر سناً، و عند التساوي الأقدم في القضاء، و عند التساوي الأقدم في الوظيفة العامة."

⁷ في حين يعين رئيس مجلس شورى الدولة بناء على اقتراح وزير العدل.

⁸ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 4 الفقرة 1.

⁹ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 4 الفقرة 2.

¹⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 18.

¹¹ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 19.

¹² المرسوم رقم 8160 تاريخ 9 آذار 1996، نظام استخدام الأجراء في ديوان المحاسبة، المادة 5.

¹³ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 20.

النبذة الثانية : المدعي العام لدى ديوان المحاسبة

أولاً- تعيين المدعي العام لدى ديوان المحاسبة :

يعين المدعي العام و يحلف اليمين بنفس الطريقة التي يعين بها رئيس ديوان المحاسبة.¹⁴

ثانياً- صلاحيات المدعي العام لدى ديوان المحاسبة¹⁵ :

يتولى المدعي العام مهمة الإدعاء و التحقيق وفقاً لما يلي :

- يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان¹⁶.
- له في الرقابة القضائية أن يحضر الجلسات و أن يعطي الكلام فيها، و أن يطلب الأوراق لبدء مطالعته الخطية.
- له أن يرسل الإدارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته.

ثالثاً- علاقة المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بالتفتيش المركزي :

على إدارة التفتيش المركزي ايداع المدعي العام لدى ديوان المحاسبة نسخاً عن تقارير التفتيش المالي. يدقق المدعي العام في هذه التقارير و يرسلها مع ملاحظاته و اقتراحاته الى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الادارية أو القضائية المقتضاة بحق الموظفين المسؤولين.¹⁷

بالمقابل للديوان أو للمدعي العام لديه تكليف إدارة التفتيش المركزي اجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة. و على إدارة التفتيش المركزي أن تعطي هذه المهمات الاولوية اذا طلب اليها ذلك.¹⁸

رابعاً- علاقة المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بالنيابة العامة لدى محكمة التمييز¹⁹:

للمدعي العام أن يطلب الى النيابة العامة لدى محكمة التمييز أن تلاحق جزائياً أي موظف يرى أنه ارتكب أو اشترك في احدى الجرائم التي من شأنها أن تلحق ضرراً بالإدارة العامة أو بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة. و عليه أيضاً أن يطلب هذه الملاحقة اذا قرر الديوان ذلك. و تجري الملاحقة الجزائية بدون اجازة من السلطة و تحاط الادارة المختصة و ادارة التفتيش المركزي علماً بالأمر.²⁰

خامساً- غياب المدعي العام لدى ديوان المحاسبة :

في حال غياب المدعي العام و معاونيه يؤمن أعمال النيابة العامة المستشار الأعلى رتبة.²¹

¹⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 4.

¹⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 25.

¹⁶ في حين أن مفوض الحكومة لدى مجلس شوري الدولة لا يمثل الحكومة بل يمثل القانون.

تراجع الصفحة 109 من هذا التقرير حول صلاحيات المدعي العام في الرقابة الادارية المسبقة و في الرقابة القضائية.

¹⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 26.

¹⁸ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 28.

¹⁹ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 27.

²⁰ خلافاً للمادة 61 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/112 بحيث لا يجوز ملاحقة موظف اذا كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة الا بناء على موافقة الادارة التي ينتمي اليها.

النبذة الثالثة : رؤساء الغرف

"يعين رؤساء الغرف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين قضاة ديوان المحاسبة من الدرجة الثامنة على الأقل. يمكن عند الإقتضاء تعيين رؤساء الغرف في ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء من بين القضاة العدليين أو قضاة مجلس شورى الدولة الذين هم في الدرجة الثامنة على الأقل و على الا يتعدى العدد الخمس، و تعطى الأولوية في التعيين لقضاة ديوان المحاسبة." ²²

²¹ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 25.
²² المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 5.

النبذة الرابعة : المستشارون و معاونو المدعي العام

نصت المادة 6 من قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي 59/118 على ما يلي :

"يعين المستشارون و معاونو المدعي العام :

1- اما من بين خريجي قسم القانون العام أو القضاء المالي في معهد الدروس القضائية و وفقا لأحكام المادة 76 من قانون القضاء العدلي على أن يحل في تولي المهام المنصوص عنها في المادة المذكورة :

_رئيس مجلس الوزراء محل وزير العدل

_رئيس ديوان المحاسبة محل رئيس مجلس شورى الدولة

_مجلس ديوان المحاسبة محل مكتب مجلس شورى الدولة

_قاضيان من ديوان المحاسبة يعينهما رئيس ديوان المحاسبة محل قاضيين من مجلس شورى الدولة.

و تطبق على القضاة المتدرجين الماليين الأحكام المقررة للقضاة المتدرجين العدليين²³.

2- اما بنتيجة مباراة تجري وفقا لنص الفقرة 3 من هذه المادة، يشترك فيها المراقبون و مدققو الحسابات لدى ديوان المحاسبة الحائزون على اجازة في الحقوق شرط أن يكونوا قد امضوا في وظيفة مراقب أو مدقق حسابات، في ديوان المحاسبة مدة عشر سنوات على الأقل²⁴.

3- يضع مجلس ديوان المحاسبة نظام المباراة المنصوص عنها في الفقرة السابقة و يحدد المواد التي تجري عليها و معدل علامات النجاح فيها، كما يعين اللجنة الفاحصة، و يقبل المرشحين و يكون قراره بالنسبة لقبول المرشحين نهائيا غير قابل لأي طريق من طرق المراجعة، بما في ذلك طلب الابطال لتجاوز حد السلطة و طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل.

يعين المستشارون و معاونو المدعي العام بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس ديوان المحاسبة في الدرجة الدنيا من سلسلة الرواتب المقررة لهم و اذا كان المرشح من الموظفين فيعين بالدرجة التي يوازي راتبها الراتب الذي كان يتقاضاه اذا كان أعلى من راتب الدرجة الدنيا."

"يحلف المستشارون و معاونو المدعي العام أمام مجلس ديوان المحاسبة قبل مباشرتهم مهامهم اليمين التي يحلفها رئيس ديوان المحاسبة و المدعي العام لدى ديوان المحاسبة."²⁵

²³ تنص المادة 76 من قانون تنظيم القضاء العدلي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/9/16 على أنه "تطبق على القضاة المتدرجين الماليين الأحكام المطبقة على القضاة المتدرجين العدليين."

²⁴ عدل نص الفقرة 2 من المادة 6 بموجب المادة 4 من القانون رقم 222 تاريخ 2012/4/2 اذ كان نص الفقرة القديم يجيز بصورة استثنائية في حال تعذر اجراء التعيين على النحو المبين في الفقرة الأولى، التقدم الى المباراة من قبل المحامين أو الموظفين الذين تشترط وظيفتهم لاشغالها حيازة الاجازة في الحقوق لمدة عشر سنوات على الأقل.

²⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 7.

الفقرة الثانية : المراقبون و مدققو الحسابات²⁶

أولاً : يعين المراقبون في ديوان المحاسبة من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والانماء²⁷ على أن يكونوا مجازين في الحقوق. بصورة استثنائية يجري مجلس الخدمة المدنية مباراة خاصة لملء المراكز الشاغرة في ملاك المراقبين في ديوان المحاسبة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ نشر القانون رقم 634 تاريخ 1997/4/23.

ثانياً : يعين مدققو الحسابات من بين خريجي قسم الشؤون الاقتصادية والمالية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والانماء الحائزين اجازة جامعية في ادارة الاعمال او في المحاسبة، أو أية شهادة جامعية في اختصاص محاسبي أو مالي يعتبرها مجلس ديوان المحاسبة مؤهلة لتولي وظيفة مدقق حسابات في ديوان المحاسبة ...

ثالثاً : يعين المراقبون الاول ومدققو الحسابات الاول بالاختيار من بين المراقبين او مدققي الحسابات من الدرجة الثانية على الاقل، الذين مارسوا وظيفة مراقب او مدقق الحسابات في ديوان المحاسبة مدة خمس سنوات على الاقل وانهاو بنجاح حلقة التدريب العليا في المعهد الوطني للإدارة والانماء المنصوص عنها في الفصل الثاني من الباب الثاني من نظام المعهد المذكور.

رابعاً : 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 في الدرجة الدنيا²⁸ من سلسلة الرواتب المقررة لهم واذا كان المرشح من الموظفين فيعين في الدرجة التي يوازي راتبها الراتب الذي يتقاضاه اذا كان أعلى من راتب الدرجة الدنيا. تطبق سلسلة رتب ورواتب المراقبين في ديوان المحاسبة على مدققي الحسابات لدى الديوان.

خامساً : يحلف المراقبون ومدققو الحسابات قبل مباشرتهم العمل اليمين الاتية امام مجلس ديوان المحاسبة: "اقسم بالله العظيم أن أقوم بمهام وظيفتي بصدق وأمانة وأن أتصرف تصرفاً صادقاً شريفاً وأحفظ سر المهنة."

سادساً : ينقطع المراقبون والمراقبون الاول ومدققو الحسابات ومدققو الحسابات الاول فور تعيينهم عن أي عمل مأجور أو أية مهمة أو وظيفة لدى الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة. ويعطون لقاء ذلك التعويض المنصوص عنه في المادة 24 من القانون رقم 80/4 المتضمن قانون موازنة عام 1980²⁹.

²⁶ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 8.

²⁷ التابع لمجلس الخدمة المدنية.

²⁸ تعدل ترتيب الدرجات بحيث أصبحت الدرجة الأولى و أصبحوا يتقاضون فقط أربع درجات مضافة الى راتبهم.

²⁹ باستثناء القاء المحاضرات في المعاهد العليا و يحق لهم مقابل ذلك أن يتقاضوا تعويضاً اجمالياً يحدد بمرسوم ينخذ في مجلس الوزراء.

في أعمال المراقب :

"يعاون المراقب القاضي في مهمته.

يدقق مبدئياً، في حسابات المحتسب الواحد في سنة مالية واحدة، مراقب واحد، كما يجب أن لا يعهد الى مراقب واحد بالتدقيق في حسابات محتسب واحد أكثر من سنتين متتاليتين. على أنه يمكن، عند الاقتضاء، الخروج على أحكام الفقرة السابقة على أن يتم ذلك بقرار من رئيس الديوان يتخذ بعد موافقة مجلس الديوان.³⁰

يطبق على المراقبين نظام موظفي الدولة³¹ و هم موزعين على فئات و درجات :
المراقبون هم من موظفي الفئة الثالثة بينما يعتبر المراقبون الأول من موظفي الفئة الثانية.

الفقرة الثالثة : الموظفون الاداريون

"يعين سائر الموظفين وفقاً لأحكام نظام الموظفين بعد موافقة رئيس ديوان المحاسبة، وتطبق عليهم سلسلة الرتب والرواتب المعتمدة في الملاك الاداري العام.³²
يجب صدور مرسوم من الحكومة لتعيين موظفي الديوان من جميع الفئات بما في ذلك موظفو الفئات الدنيا و فضلاً عن ذلك يجب أن يتم التعيين باستثناء القضاة عن طريق مجلس الخدمة المدنية، و بالتالي فإن عدم إعطاء الديوان صلاحية الإستخدام المباشر يحد من قدرته على إستكمال جهازه البشري بالشكل المناسب لتطوير حجم مهامه، و يجعل هذا الأمر رهناً بسياسة الدولة على صعيد التوظيف، في حين يقتضي أن يتولى جهاز الرقابة الأعلى تعيين موظفيه بصورة مستقلة و ذلك ضماناً لاستقلاله و تقديراً لدوره الرقابي.³³

"يقوم الموظفون الاداريون بالأعمال التي يكلفون بها وفقاً لنظام داخلي يضعه رئيس الديوان بعد موافقة مجلس الديوان.³⁴
... و يطبق على الموظفين الاداريين نظام موظفي الدولة.³⁵

الاجراء في ديوان المحاسبة :

للاجراء في ديوان المحاسبة نظام استخدام صادر بالمرسوم 8160 تاريخ 9 آذار 1996 الذي ألغى القرار رقم 380 الصادر عن ديوان المحاسبة بتاريخ 1967/11/14.
كما يخضعون لأحكام النظام العام للأجراء الصادر بالمرسوم 5883 تاريخ 1994/11/3.
يعين الأجراء بقرار من رئيس ديوان المحاسبة.

³⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 22.

³¹ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 13.

³² المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 8 سابعاً.

³³ ديوان المحاسبة "قضاء و رقابة" - ديوان المحاسبة اللبناني عام 1997-ص 46.

³⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 23.

³⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 13.

المبحث الثاني : هيئات ديوان المحاسبة

استنادا الى المعيار الشكلي يتألف ديوان المحاسبة من هيئات قضائية كونها تضم القضاة (الفقرة الأولى)، و من هيئات ادارية كونها تضم الموظفين الاداريين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الهيئات القضائية

تشمل الهيئات القضائية لديوان المحاسبة : الهيئة العامة لديوان المحاسبة (النبذة الأولى)، مجلس ديوان المحاسبة (النبذة الثانية)، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة (النبذة الثالثة)، الغرف القضائية (النبذة الرابعة)، لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة (النبذة الخامسة) و المجلس التأديبي (النبذة السادسة).

النبذة الأولى : الهيئة العامة لديوان المحاسبة

1- تتألف الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة من قضاة ديوان المحاسبة ومن قضاة الادعاء العام لديه. يرأس الهيئة رئيس ديوان المحاسبة ويتولى أمانة السر فيها ادنى الاعضاء درجة.

2- تتولى الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة :

- قرار توحيد الاجتهاد في حال تباينه أثناء ممارسة الديوان لكافة أنواع رقابته، و لقرارات توحيد الاجتهاد **الصفة الالتزامية**³⁶.

- ابداء الرأي في المسائل المتعلقة بسير العمل في ديوان المحاسبة، التي يرى رئيس الديوان أو المدعي العام لدى الديوان أو خمسة من أعضاء الهيئة على الاقل طرحها عليها، ويكون للرأي الذي تتخذه الهيئة بالقضية الطابع التوجيهي فقط **دونما الزام**.
- تنظيم و اقرار التقرير السنوي لديوان المحاسبة بعد الاستماع الى المدعي العام³⁷.

3- تجتمع الهيئة العامة لدى ديوان المحاسبة بدعوة من رئيسها تتضمن موعد الاجتماع وجدول الاعمال، وتبلغ من أعضاء الهيئة قبل عشرة أيام على الاقل من الموعد المحدد في الدعوة. لا تكون اجتماعات الهيئة قانونية الا بحضور نصف الاعضاء الذين تتكون منهم على الاقل، وتتخذ مقرراتها بأغلبية أصوات الحاضرين وعند التعادل يكون صوت الرئيس مرجحا.

4- لا يشترك قضاة الادعاء العام في التصويت.

5- ينظم لكل جلسة محضر بوقائعها وبالمقررات المتخذة في خلالها يوقعه كل من رئيس الهيئة وأمين سرها. أما قرارات توحيد الاجتهاد فيوقع القرار من جميع الاعضاء الحاضرين.

النبذة الثانية : مجلس ديوان المحاسبة

يمارس صلاحيات مجلس القضاء الاعلى بالنسبة للديوان³⁸ مجلس مؤلف من رئيس الديوان ومدعي عام الديوان والقضاة الثلاثة الاعلى رتبة في الديوان.

³⁶ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16 ايلول 1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 88.

³⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16 ايلول 1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 47.

³⁸ بالنسبة لمجلس القضاء الأعلى يراجع قانون القضاء العدلي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/9/16 المواد من 2 الى 11.

النبذة الثالثة : النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة

لقد تم الإشارة الى الموضوع أعلاه في اطار تعيين المدعي العام و معاونيه.³⁹

النبذة الرابعة : الغرف القضائية

نصت الفقرة الثانية من المادة 18 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :
"تشكل الغرف و توزع أعمال الديوان بقرار من رئيس الديوان بعد موافقة مجلس الديوان و يمكن تعديل هذا التوزيع، عند الاقتضاء بالطريقة نفسها."

و بموجب قرار توزيع الأعمال الصادر عن رئيس ديوان المحاسبة بالرقم 2019/94 تاريخ 2019/10/3، توزع الأعمال على الشكل التالي :

- 1- غرفة خاصة برئاسة رئيس ديوان المحاسبة، تنظر في المعاملات التي يقرر الرئيس توليها بنفسه.
- 2- هيئة استشارية برئاسة رئيس ديوان المحاسبة.
- 3- ستة غرف قضائية.

1- بالنسبة للغرفة الخاصة :

تتألف من رئيس ديوان المحاسبة رئيسا و من مستشارين و من مستشار ثالث احتياطا.
تتولى النظر في المعاملات التي يقرر الرئيس توليها بنفسه.

2- بالنسبة للهيئة الاستشارية :

تتألف من رئيس ديوان المحاسبة رئيسا، و من ثلاثة رؤساء غرف أعضاء، و من مستشارين مقررين. تتولى :

- ابداء الرأي في المواضيع المالية بناء على طلب الادارات الرسمية.
عملا بأحكام المادة 87 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، ان ابداء الرأي في المواضيع المالية هو من اختصاص الهيئة المختصة وفق قرار توزيع الأعمال، و يكون له الصفة الاستشارية.

- المسائل التي يعرضها عليها رئيس ديوان المحاسبة أو التي تطلبها النيابة العامة لدى الديوان.

- مشاريع التقارير الخاصة المقترحة من الغرف.

و بموجب القرار الاداري رقم 2019/102 المعدل للقرار الاداري رقم 94 تاريخ 2019/10/3، شكلت هيئة مؤلفة من رئيس الديوان و كافة رؤساء الغرف تتولى موضوع التقارير خاصة. و ألغي هذا البند من مهام الهيئة الاستشارية.
ان التقارير الخاصة هي التي تبلغ الى مجلس النواب بمعرض الرقابة الادارية المسبقة سندا للمادة 42 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، أو تلك التي تنظم بمعرض الرقابة الادارية المؤخرة سندا للمادة 52 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

³⁹ تراجع الصفحة 8 و 10 من هذا التقرير.

3- بالنسبة للغرف القضائية :

بموجب قرار توزيع الأعمال رقم 2019/94 تاريخ 2019/10/3 و المعدل بالقرار رقم 2019/102 تاريخ 2019/10/10، يتألف ديوان المحاسبة حالياً من ست غرف قضائية⁴⁰ :
_ تتولى الغرفة القضائية النظر في المعاملات الواردة الى ديوان المحاسبة في اطار الرقابة الادارية لديوان المحاسبة و البت بها.
_ كما تتولى (نفس الغرفة) محاكمة الموظفين المحالين الى ديوان المحاسبة لمخالفتهم أحكام قانون تنظيم الديوان و ذلك في اطار رقابته القضائية.
_ و تتولى أيضا (نفس الغرفة) ممارسة رقابة قضائية على نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الادارات و المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، سندا لأحكام المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
_ و يحدد قرار توزيع الأعمال، احدى الغرف للنظر في كافة القضايا و المسائل التي لم يرد ذكرها في متن هذا القرار.

النبذة الخامسة : لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة

نصت المادة 31 من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم 4517 تاريخ 1972/12/13 على ما يلي : تنشأ في ديوان المحاسبة لجنة خاصة تسمى لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة تكلف التدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها محتسب المؤسسة الى الديوان قبل أول حزيران من كل سنة.

تعين هذه اللجنة بمرسوم بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، و تؤلف على الوجه الآتي:
_ رئيس ديوان المحاسبة، رئيسا.
_ مستشاران من ديوان المحاسبة.
_ المدير العام المختص في وزارة الوصاية بالنسبة للمؤسسات الخاضعة لوصاية هذه الوزارة و موظف فني من الفئة الثالثة على الأقل من الادارة ذاتها.
_ رئيس مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية (المديرية العامة للمالية).

تبلغ تقارير اللجنة المتعلقة بحسابات المؤسسات العامة الى الوزير الذي يمارس الوصاية و الى وزير المالية و الى مدعي عام ديوان المحاسبة خلال مهلة أقصاها ستة أشهر ابتداء من تاريخ احوالة حسابات المؤسسة العامة على اللجنة.
تتخذ هذه التقارير أساسا اما لاستصدار قرار مشترك عن الوزيرين المذكورين باقرار صحة الحسابات بصورة نهائية و ببراءة ذمة القيمين على المؤسسة العامة عن ادارتهم خلال السنة المعينة و اما لاعلان مسؤوليتهم وفقا للشروط المحددة في قانون التجارة.
أما اعلان المسؤولية المالية بالنسبة لمحتسب المؤسسة العامة فلا يصدر الا عن ديوان المحاسبة.

⁴⁰ على عكس مجلس شوري الدولة الذي يضم غرفة ادارية برئاسة رئيس مجلس شوري الدولة تتولى مهمة مجلس شوري الدولة في الشؤون الادارية و التشريعية، و خمس غرف قضائية تتولى مهمة المحاكم الادارية و مجلس شوري الدولة في الشؤون القضائية. المادة 34-ثالثا من نظام مجلس شوري الدولة الصادر بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 1975/6/14.

النبذة السادسة : المجلس التأديبي⁴¹

أولاً- تأليف المجلس التأديبي :

يتألف المجلس التأديبي كما يلي :

1- للرئيس وللمدعي العام :

_الرئيس الاول لمحكمة التمييز، رئيساً

_رئيس مجلس الشورى، عضواً

_مفتش العدلية العام عضواً

ويقوم بوظيفة الادعاء العام النائب العام لدى محكمة التمييز.

2- لرؤساء الغرف :

_رئيس الديوان، رئيساً

_قاض من مجلس الشورى وقاض من ملاك وزارة العدل ينتدبهما وزير العدل من رتبة

موازية لرتبة رئيس الغرفة المحال على المجلس التأديبي، عضوين.

ويتولى الادعاء العام المدعي العام لدى الديوان.

3- للمستشارين وللمعاون المدعي العام :

_رئيس الديوان رئيساً

_مستشار من الديوان يعينه مجلس الديوان من غير اعضائه على أن يكون من رتبة موازية

على الاقل رتبة القاضي المحال على المجلس التأديبي، عضواً.

_قاض من ملاك وزارة العدل ينتدبه وزير العدل من رتبة توازي رتبة المستشار أو معاون

المدعي العام المحال على المجلس التأديبي، عضواً.

ويتولى الادعاء العام المدعي العام لدى الديوان.

4- للمراقبين وللموظفين الاداريين :

_رئيس الديوان أو من ينتدبه من رؤساء الغرف، رئيساً

_مستشار، عضواً

_مراقب أو موظف اداري من رتبة موازية لرتبة الموظف المحال على المجلس التأديبي

يختاره رئيس الديوان، عضواً.

ويمكن عند الحاجة اختيار الموظف الاداري، العضو، من بين موظفي الدولة بقرار من

الوزير المختص.

ويتولى الادعاء العام المدعي العام لدى الديوان.

⁴¹ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 11.

ثانيا- الاحالة على المجلس التأديبي :

"يحال القاضي على المجلس التأديبي بقرار من المجلس المذكور بناء على اقتراح رئيس الديوان، و يحال رئيس الديوان و المدعي العام لديه بقرار من المجلس نفسه مضافا اليه مفوض الحكومة لدى مجلس الشورى و نائب رئيس هذا المجلس و ذلك بناء على اقتراح الوزير المختص".⁴²

بالنسبة للقرارات التي تصدر عن رئيس ديوان المحاسبة في حقل التأديب بالنسبة الى المراقبين و مدققي الحسابات و الموظفين الاداريين في ديوان المحاسبة فإن هذه القرارات لا تقبل النقض طبعاً أمام مجلس شورى الدولة بل الابطال لتجاوز حد السلطة اذا ما توفرت الشروط لذلك.⁴³

أما قرار المجلس التأديبي بالنسبة للقضاة، فانه يقبل التمييز أمام مجلس شورى الدولة.⁴⁴

الفقرة الثانية : الهيئات الادارية⁴⁵

تجتمع الهيئات الادارية لديوان المحاسبة في المصلحة الادارية التي تتولى الاشراف على الدوائر المرتبطة بها و الرقابة على كافة الأعمال القلمية التي تسجل بواسطتها كل المعاملات الواردة لديوان المحاسبة و الصادرة عنه و عرضها على رئيس ديوان المحاسبة لاجراء اللازم. يرأس المصلحة الادارية موظف ينتمي الى الفئة الثانية. و تتولى هذه المصلحة تحت رقابة رئيس ديوان المحاسبة المهام التالية :

- أ) الاشراف على استلام كافة المعاملات و المراسلات الواردة الى ديوان المحاسبة و قيدها في سجل الوارد و فرزها الى : - البريد الخاص برئاسة ديوان المحاسبة.
- المعاملات المعروضة للرقابة الادارية المسبقة.
- معاملات ابداء الرأي.
- معاملات الرقابة القضائية.
- تجهيز البريد الخاص بالرئاسة.
- ب) توقيع كافة المذكرات الصادرة عن الغرف المختصة في الرقابة المسبقة و المؤخرة.
- ج) التدقيق في المعاملات الادارية و ابداء الملاحظات بشأنها و التأشير عليها قبل عرضها على رئيس ديوان المحاسبة.
- د) التنسيق بين الدوائر و الأقسام و تأمين ارتباطها برئاسة ديوان المحاسبة.
- هـ) السهر على تنفيذ القرارات المتخذة ضمن المهل.
- و) عرض المسائل المتعلقة بمبدأ عام على رئيس ديوان المحاسبة.
- ز) ضبط و مراقبة دوام كافة العاملين، من غير القضاة في ديوان المحاسبة و اعداد بيانات يومية بذلك و تقديم خلاصة شهرية عنها لرئيس ديوان المحاسبة.

⁴² المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 13 الفقرة 2.

⁴³ شوري لبنان، قرار رقم 98/626-99 تاريخ 1999/6/24، مجلة القضاء الاداري 2003، المجلد الثاني ص 688

يراجع كتاب الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 309.

⁴⁴ الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 303.

⁴⁵ كريستيان عاد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة على المناقصات العمومية، الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق و العلوم السياسية، تقرير حول أعمال التدريب في ديوان المحاسبة، أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق – قسم الوظيفة العامة 2018، إشراف الدكتور جوزيف رزق الله، ص 20-25.

كذلك تشرف المصلحة الادارية على الدوائر الادارية التالية :

أولاً- دائرة أمانة السر :

تتولى هذه الدائرة المهام التالية :

مسك الملفات الشخصية للقضاة و سائر الموظفين و ضم المستندات الخاصة بكل منها و قيدها في الجداول المخصصة لها.

مسك سجل خاص بالقرارات المتعلقة بالاجازات الادارية و الصحية و الاجازات بدون راتب.

مسك سجل خاص بالقرارات التأديبية الصادرة بحق الموظفين.

مراقبة أعمال الاستكتاب و تأمين الطباعة في أوقاتها.

ثانياً- دائرة كتابة الضبط :

تتولى هذه الدائرة المهام التالية :

قيد المعاملات المتعلقة باجراء الرقابة المسبقة أو المؤخرة في سجلات الأساس تبعاً لنوعها و طبقاً لتاريخ ورودها و اعداد محاضر المحاكمة و سير المعاملات و ايداعها المصلحة الادارية لعرضها على رئاسة ديوان المحاسبة.

مسك سجل أساسي للمعاملات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة لاجراء الرقابة المسبقة عليها و كذلك سجلات أساس للمعاملات الخاضعة للرقابة المؤخرة و يعطى سجل الأساس العائد للرقابة المسبقة و المؤخرة أرقاماً تسلسلية.

مسك سجل خاص بالمعاملات المتعلقة بحسابات المساهمات و المساعدات و التسلفيات.

مسك سجل خاص بمعاملات ابداء الرأي.

اعداد وثائق التبليغ العائدة للقرارات المتخذة لعرضها على رئيس المصلحة الادارية للتوقيع عليها و من ثم متابعة مراحل التبليغات المطلوبة و خاصة القرارات المتضمنة أحكاماً بتغريم الموظفين و متابعة تنفيذ هذه الأحكام لدى وزارة المالية.

و بموجب المادة 24 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة : "تعتبر أعمال المراقبين و كتاب الضبط و المباشرين صحيحة في حدود وظائفهم حتى ثبوت تزويرها."

ثالثاً- دائرة المحفوظات :

تتولى هذه الدائرة المهام التالية :

استلام المستندات الخاصة بالحسابات الواردة الى ديوان المحاسبة في نطاق الرقابة القضائية و الادارية على الحسابات.

استلام و حفظ كافة القرارات الصادرة عن ديوان المحاسبة و المحالة على دائرة المحفوظات و التوثيق.

استلام كافة المعاملات المحالة من دائرة أمانة السر العامة للقيد و قيدها و ترتيبها لحين الحاجة اليها.

استلام كافة ملفات القرارات المحالة للحفظ من دائرة كتابة الضبط و ترتيب حفظها حسب
السنين مع مسك سجل خاص بها.
إدارة مكتبة و تصنيف الكتب و ضبط القيود العائدة لها بما في ذلك تنظيم كيفية اعارتها
و الاطلاع عليها. إن هذه المهمة كانت في السابق من مهام دائرة مائة السر العامة.

رابعاً- دائرة النيابة العامة :

تتولى هذه الدائرة المهام التالية :
مسك قلم وارد و صادر خاص بالنيابة العامة.
تنظيم الملفات، تبويبها و متابعتها.
تسجيل كافة الاخبارات و الشكاوى و تقارير التفتيش المركزي الواردة الى النيابة العامة.
إرسال كتب الاعتراض و اعادة النظر من النيابة العامة الى الغرف القضائية لدى ديوان
المحاسبة.
تبلغ كافة القرارات الصادرة في إطار رقابة ديوان المحاسبة المسبقة.

خامساً- دائرة المعلوماتية :

استحدثت في ديوان المحاسبة بموجب المرسوم 7374 الصادر في 8 شباط 2002 دائرة
للمعلوماتية، ملحقه بالمصلحة الادارية، و تتولى المهام التالية :
الإشراف على وضع و تنفيذ نظام متكامل للمعلوماتية في ديوان المحاسبة و تطوير سير
العمل من خلال استخدام التقنيات الحديثة.
تتبع تنفيذ المشاريع المعلوماتية و القيام باستلامها و الإشراف على استثمارها.
إدارة شبكة المعلوماتية الموجودة حالياً في ديوان المحاسبة و توسيعها و ربط الموظفين
و العاملين بالشبكة و ربطها بشبكة الانترنت.
اعداد مشاريع و تنفيذ برامج للتدريب على الكمبيوتر لموظفي ديوان المحاسبة.
المحافظة على المعلومات الالكترونية من خلال القيام بحفظ دوري لها على وسائط تخزين
مع مراعاة سريتها و خصوصيتها.
إعداد و إشراف و مراقبة أعمال صيانة كافة الأجهزة التقنية (Hardware) و برامج
المعلوماتية (Software) و وضع برامج صيانة دورية لها تفادياً للأعطال الطارئة و القيام
بمتابعة دورية لكافة البرامج منعا لدخول أية برامج مدمرة (Virus) و إلالتها في حال
وجودها.
وضع دراسات حول تطوير أجهزة الكمبيوتر المستعملة و ممتلكاتها من الأجهزة
الالكترونية التابعة لها في ديوان المحاسبة.

الجدول رقم 1 – ملاك ديوان المحاسبة⁴⁶ :

الملاك	العدد
أولا – القضاة	
- رئيس ديوان المحاسبة	1
- المدعي العام لدى ديوان المحاسبة	2
- رئيس غرفة في ديوان المحاسبة	8
- مستشار في ديوان المحاسبة	37
- معاون المدعي العام	3
المجموع	50
ب – مدققو الحسابات	50
ج – مراقب و مراقب أول	50
د – الموظفون الإداريون	
- رئيس مصلحة	1
- محاسب	1
1- دائرة أمانة السر العامة :	
- رئيس دائرة	1
- محرر أو كاتب	10
- مستكتب	12
- موزع مخابرات	2
- حاجب	3
- خادِم	3
	33
2- دائرة النيابة العامة :	
- رئيس دائرة	1
- محرر أو كاتب	3
- مباشر	1
- حاجب	2
- خادِم	1
	8

⁴⁶ الملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 المعدل بالقانون رقم 132 تاريخ 1992/4/14 و بالقانون رقم 222 تاريخ 2012/4/2 الذي رفع عدد مدققي الحسابات في ديوان المحاسبة من 30 الى 50 بموجب المادة الثانية منه. يراجع ديوان المحاسبة – المنشورات الحقوقية صادر 2018، ص 22.

	3 - دائرة كتابة الضبط :
1	- رئيس دائرة
7	- محرر أو كاتب
6	- مباشر
4	- حاجب
1	- خادم
19	
	4- دائرة المحفوظات و التوثيق :
1	- رئيس دائرة
2	- رئيس قسم
4	- محرر أو كاتب
2	- حاجب
4	- خادم
13	
73	المجموع (مجموع الموظفون الاداريون)

جدول وظائف ملاك دائرة المعلوماتية في ديوان المحاسبة⁴⁷ :

الوظيفة	العدد	الفئة	الرتبة	شروط التعيين
رئيس دائرة المعلوماتية	واحد	الثالثة	-	- شهادة هندسة في المعلوماتية مع اذن مزاولة المهنة على الأراضي اللبنانية و افادة انتساب الى احدى نقابتي الهندسة في لبنان. - أو دبلوم دراسات عليا في المعلوماتية. - أو دبلوم الدراسات العليا التقنية (D.E.S.T) من معهد العلوم التطبيقية و الاقتصادية في المعلوماتية الصناعية أو المعلوماتية الادارية.
- محلل - مبرمج	- واحد - واحد	الثالثة	-	- اجازة في المعلوماتية. - أو اجازة تعليمية فنية في المعلوماتية. - أو ماتريز في المعلوماتية.
فني صياني	واحد	الرابعة		- الدبلوم الجامعي شروط التعيين للتكنولوجيا (D.U.T) في هندسة الاتصالات و الشبكات أو في الهندسة الصناعية و الصيانة. - أو دبلوم الحلقة الأولى التقنية (D.P.C.T) من معهد العلوم التطبيقية و الاقتصادية في المعلوماتية الصناعية أو الالكترونيك الصناعي. - أو شهادة الامتياز الفني (T.S) في المعلوماتية الصناعية أو الالكترونيك.
حاجب	واحد	الخامسة	-	الشروط المحددة لهذه الوظيفة في الملاك الاداري العام.

جدول رقم-1- تسميات و أعداد الأجراء في ديوان المحاسبة⁴⁸ :

الفئة	التسمية	العدد
أ - عمال :	ساع مستنسخ عامل تنظيفات	8 4 10
	المجموع:	22
ب - معلمون اختصاصيون :	معلم اختصاصي تدفئة و تبريد	1
	المجموع:	1
	المجموع العام:	23

⁴⁷ ملحق بالمرسوم رقم 7374 تاريخ 2002/2/8 (احداث دائرة للمعلوماتية في ديوان المحاسبة).
⁴⁸ ملحق بالمرسوم رقم 8160 تاريخ 19 آذار 1996 (نظام استخدام الأجراء في ديوان المحاسبة).

المبحث الثالث : وظائف ديوان المحاسبة

عرفت المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 بأنه :

"محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية و الأموال المودعة في الخزينة و ذلك :

- بمراقبة استعمال هذه الأموال و مدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين و الأنظمة المرعية الاجراء.

- بالفصل في صحة و قانونية معاملاتها و حساباتها.

- بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين و الأنظمة المتعلقة بها.

يرتبط ديوان المحاسبة اداريا برئيس مجلس الوزراء، و مركزه بيروت."

و قد نصت المادة 30 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة المشار اليه أعلاه، في الباب الثاني منه (صلاحيات الديوان)، على وظائف ديوان المحاسبة وفقا لما يلي :

"لديوان المحاسبة وظيفتان : وظيفة ادارية، و وظيفة قضائية.

الوظيفة الادارية يمارسها برقبته المسبقة على تنفيذ الموازنة و بتقارير ينظمها عن نتائج رقبته المسبقة و المؤخرة، و بابداء الرأي في الأمور المالية.

و الوظيفة القضائية يمارسها برقبته على الحسابات و على كل من يتولى استعمال أو ادارة الأموال العمومية و الأموال المودعة لدى الخزينة."

أما المادة 87 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة المشار اليه أعلاه، فقد نصت في الباب الرابع منه (أحكام مختلفة) على الوظيفة الاستشارية لديوان المحاسبة أي ابداء الرأي في المواضيع المالية.

لذلك سنعالج الوظيفة الادارية لديوان المحاسبة (الفقرة الأولى)، الوظيفة القضائية لديوان المحاسبة (الفقرة الثانية) و الوظيفة الاستشارية لديوان المحاسبة (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى : الوظيفة الادارية لديوان المحاسبة

"الرقابة الادارية نوعان : مسبقة و مؤخرة."⁴⁹

النبة الأولى : الرقابة الادارية المسبقة

أولا- غاية الرقابة الادارية المسبقة :

"الغاية من الرقابة الادارية المسبقة التثبت من صحة المعاملة و انطباقها على الموازنة و أحكام القوانين و الأنظمة."⁵⁰

⁴⁹ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 31.

⁵⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 32.

ثانيا- الزامية الرقابة الادارية المسبقة :

"رقابة الديوان المسبقة هي من المعاملات الجوهرية و تعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة و يحظر على الموظف المختص وضعها في التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة 60 من هذا المرسوم الاشتراعي."⁵¹

"أما فيما يتعلق بالمراجعة بشأنها أمام القضاء الاداري، فقد قضى مجلس الشورى بأن قرار ديوان المحاسبة الصادر نتيجة لممارسته الرقابة الإدارية المسبقة هو عمل تمهيدي للقرار الاداري و ليس بالتالي من القرارات النافذة التي تلحق ضررا و لا يمكن أن يكون موضوع مراجعة مستقلة أمام القضاء و لا يجوز التطرق الى عدم شرعيته الا بمناسبة الطعن بالقرار الاداري النافذ."⁵²

ثالثا- المعاملات الخاضعة للرقابة الادارية المسبقة :

البند الأول : المعاملات المتعلقة بالواردات

"تخضع للرقابة الادارية المسبقة فيما خص الواردات المعاملات التالية :

- 1- معاملات تلزيم الايرادات عندما تفوق القيمة خمسة ملايين ليرة لبنانية.
- 2- معاملات بيع العقارات عندما تفوق القيمة خمسة ملايين ليرة لبنانية."⁵³

البند الثاني : المعاملات المتعلقة بالنفقات

تخضع للرقابة الادارية المسبقة فيما خص النفقات المعاملات الآتية :

- صفقات اللوازم و الأشغال التي تفوق قيمتها خمسة و سبعين مليون ليرة لبنانية.
- صفقات الخدمات التي تفوق قيمتها خمسة و عشرين مليون ليرة لبنانية.
- الاتفاقات الرضائية بما فيها عقود الايجار التي تفوق قيمتها خمسين مليون ليرة لبنانية.
- معاملات شراء العقارات التي تفوق قيمتها مئة مليون ليرة لبنانية.
- معاملات المنح و المساعدات و المساهمات عندما تفوق قيمة المنحة أو المساعدة أو المساهمة خمسة عشر مليون ليرة لبنانية."⁵⁴
- "تخضع للرقابة الادارية المسبقة المصالحات الحبية على دعاوى أو خلافات اذا كان المبلغ موضوع النزاع يفوق خمسة عشر مليون ليرة لبنانية."⁵⁵

⁵¹ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 33.

⁵² شوري لبنان، قرار رقم 277 تاريخ 13/2/1997، مجلة القضاء الإداري 1998 المجلد الأول، ص 295.

يراجع كتاب الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى 2018، ص 306.

⁵³ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 34.

⁵⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 35.

⁵⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 36.

النبة الثانية : الرقابة الادارية المؤخرة

أولاً- غاية الرقابة الادارية المؤخرة :

"الغاية من الرقابة الادارية المؤخرة تقدير المعاملات المالية و نتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات."

ثانياً- تقارير الرقابة الادارية المؤخرة :

"يوضع بنتائج الرقابة الادارية المؤخرة تقرير سنوي و تقارير خاصة." 56

البند الأول : التقرير السنوي

"ينظم ديوان المحاسبة في نهاية كل سنة تقريراً عن نتائج رقابته و الإصلاحات التي يقترح ادخالها على مختلف القوانين و الأنظمة التي يؤدي تطبيقها الى نتائج مالية. يقر الديوان هذا التقرير بهيئته العامة بعد الإستماع الى المدعي العام." 57
"إن كلمة الإستماع للمدعي العام تعني بيان الأخير مطالعة خطية أو شفوية حول مضمون التقرير السنوي و تعليقاته و آرائه حول مضمونه. و من جهة أخرى يجب الإشارة إلى أن التقرير السنوي يتضمن قسماً مخصصاً لأعمال النيابة العامة تتولى الأخيرة إعداده و بذلك يساهم المدعي العام أيضاً في التقرير السنوي." 58

البند الثاني : تقارير الديوان الخاصة

"لليديوان، كلما رأى لزوماً، أن يرفع الى رئيس الجمهورية أو الى رئيس مجلس النواب أو الى رئيس مجلس الوزراء أو الى الإدارات العامة و الهيئات المعنية تقارير خاصة بمواضيع معينة و اقتراحات ملائمة لها." 59
"لم يعط النص أي دور للمدعي العام في هذا الإطار و لكن استقر التعامل على اتباع النيابة العامة لخيارين في هذا النطاق :

- الطلب من الديوان وضع تقرير خاص بمواضيع معينة يقترحها المدعي العام.
- مراسلة السلطات العليا مباشرة عن طريق كتب و مراسلات لها مفاعيل التقارير الخاصة و ذلك كونه ممثلاً للحكومة و بالتالي عليه إطلاعها على كل المواضيع التي يرى ضرورة إبلاغها بها خصوصاً و أن القانون يعطيه حق مراسلة الإدارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته." 60

ثالثاً- بيانات المطابقة :

"يصدر الديوان كل سنة بياناً بمطابقة كل من الحسابات التي تقدم اليه مدعومة بالأوراق المثبتة المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة." 61

56 المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 46.

57 المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 47.

58 الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 10.

59 المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 52.

60 الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 11.

61 المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 53.

الفقرة الثانية : الوظيفة القضائية لديوان المحاسبة

"الرقابة القضائية نوعان : رقابة على الحسابات و رقابة على الموظفين".⁶²

النبذة الأولى : الرقابة على الحسابات

الغاية من الرقابة القضائية على الحسابات البت في صحة حسابات المحتسبين و أي شخص يتدخل في قبض الأموال العمومية و الأموال المودعة في الخزينة أو في دفعها دون أن تكون له الصفة القانونية (المادة 56 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة). و يصدر على ضوئها وفقا للمادة 58 منه قرارا قضائي نهائي يعتبر بموجبه أن المحتسب بريء الذمة أو مسلفا أو مشغول الذمة.

النبذة الثانية : الرقابة على الموظفين

الرقابة القضائية على الموظفين، تشمل أعمال كل من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العمومية و الأموال المودعة في الخزينة و كل من يقوم بعمليات القبض و الدفع لحساب الخزينة أو لصالحها أو بمسك حساباتها و كذلك أعمال كل من يتدخل في إدارة الأموال المذكورة و في القيام بالعمليات السالفة الذكر دون أن تكون له الصفة القانونية أو يساهم في الأعمال التحضيرية لها أو مراقبتها أو بالتصديق عليها... (المادة 59 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة). و يعاقبون في حال ارتكابهم إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة 60 منه بفرض الغرامات بحقهم سندا للمادتين 60 و 61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

صدر عن ديوان المحاسبة عدد من الآراء قضت باعتبار المتدخلين في إدارة الأموال العمومية بحكم الموظفين، بالمعنى المقصود في المادة 59 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة :
"- ان إعطاء محامي متعاقد مع إحدى المؤسسات العامة سلفة، بغاية تأدية أجره خبراء، يتضمن العهدة اليه بإدارتها، مما يجعله من عداد المتولين إدارة الأموال العمومية".⁶³
"- إن قبض قيمة حوالة صرف، من قبل رئيس دائرة محافظة البقاع بغية تأديتها، بواسطته الى صاحب الحق فيها، يتضمن تدخلا في إدارة الأموال العمومية دون اختصاص، و يتناول أعمالا حسابية، دون ان تكون له صفة المحتسب، مما يستدعي اعتباره، عملا بأحكام المادة 181، من قانون المحاسبة العمومية، محتسبا واقعيا، و يستلزم سؤاله عن أعماله كالمحتسب الرسمي".⁶⁴

و بالنسبة لتبليغ بيانات المطابقة، تراجع المادة 54 من نفس هذا القانون.

⁶² المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 55.

⁶³ قرار ديوان المحاسبة رقم 629/ز.ق. تاريخ 9/11/1971، مجموعة الآراء الاستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام 1971، ص 400. يراجع الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص 260-261.

⁶⁴ قرار ديوان المحاسبة رقم 348/ز.ق. تاريخ 20/5/1969، مجموعة الآراء الاستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام 1969، ص 265. يراجع الدكتور عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 261.

الفقرة الثالثة : الوظيفة الاستشارية لديوان المحاسبة

نصت المادة 87 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :

"للادارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات و سائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أن تطلب رأي الديوان في المواضيع المالية.

يصدر هذا الرأي عن الهيئة المختصة وفق قرار توزيع الأعمال، و يكون له الصفة الاستشارية."⁶⁵

استقرت اجتهادات ديوان المحاسبة في نطاق الآراء الاستشارية على أن الديوان يمكنه ابداء الرأي حتى في الامور الداخلة اصلاً في صلاحية مجلس الخدمة المدنية عندما تكون الهيئة المعنية غير خاضعة لصلاحية المجلس المذكور.⁶⁶

"ان لهذه الآراء صفة استشارية. فالجهات المعنية ليست ملزمة بالتقيد بالنتيجة التي يعطيها الديوان، لطلب إبداء الرأي. فضلاً عن أنها ليست ملزمة بالأصل بطلب إبداء الرأي، و إنما لها حق الاستئساب في هذا المجال.

يمكن تقسيم الآراء الاستشارية التي يبديها ديوان المحاسبة، إلى قسمين رئيسيين :

أحدهما يتعلق بمشاريع النصوص التنظيمية التي لها الطابع المالي.

و الآخر، يتعلق بتفسير النصوص ذات الطابع المالي."⁶⁷

"و قد أشار ديوان المحاسبة، في تقريره السنوي لعام 1993، الى أنه، من المفيد أن يصبح طلب رأيه الزامياً، بالنسبة لمشاريع النصوص التنظيمية ذات الطابع المالي، باعتباره الجهاز المتخصص في القضايا المالية. و أن تحصر به للاعتبار ذاته، صلاحية إبداء الرأي في الأمور المالية كافة. ذلك أن من شأن هذين الأمرين، جعل الفائدة من الآراء الاستشارية أعم و أشمل. و كذلك تلافي حصول تناقض يؤدي الى ارباك الادارات، فيما لو بقي المجال مفتوحاً لطلب الرأي في القضايا المالية، من أكثر من مرجع. و قد رأى الديوان المحاسبة ضرورة تعديل المادة 87 من قانون تنظيمه، بما يحقق ذلك."⁶⁸

⁶⁵ بالنسبة للهيئة المختصة، تراجع الصفحة 12 من هذا التقرير.

⁶⁶ الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم 78 تاريخ 2004/7/9.

⁶⁷ الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، المرجع السابق، ص 250.

⁶⁸ التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام 1993، ص 21. الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، المرجع السابق، ص 251.

أما حالياً ما زال يجب استشارة مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية و في مشاريع النصوص التنظيمية، دون تفريق أي سواء أكانت ذات طابع مالي أو لم تكن ذات طابع مالي، سنداً للمادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة.

الفصل الثاني : الأعمال التي قمنا بها أثناء فترة التدريب

بداية أشكر رئيس ديوان المحاسبة و المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، سماحهما لي بالاستحصال على نسخ حديثة من تقارير ديوان المحاسبة و إدعاءات النيابة العامة، و التي سمحت لي بتعزيز التقرير، فأخذت بالقرارات الصادرة في هذا الصدد.

و لا بد من الإشارة الى سرية عمل ديوان المحاسبة بشكل عام، و في الرقابة القضائية بشكل خاص سواء في مرحلة التحقيق أو المحاكمة، التي لا تسمح بالإطلاع على كافة أوجه العمل القضائي.

و لقد شملت أعمال التدريب التي قمت بها في ديوان المحاسبة القيام بالأنشطة المكتبية و كما سبق القول، الإطلاع على إدعاءات النيابة العامة في ملف التوظيف العشوائي و اجراء اللقاءات و المقابلات مع بعض القضاة و المراقبين و رؤساء الدوائر.

لقد أجريت كافة أعمال التدريب تحت اشراف و متابعة من الدكتور جوزيف رزق الله المحترم، و الذي يشغل منصب مراقب أول لدى النيابة العامة في ديوان المحاسبة.

الفقرة الأولى : الأنشطة المكتبية

يتميز ديوان المحاسبة بأنه يمتلك مكتبة قانونية كبيرة تحتوي على العديد من المؤلفات في مختلف فروع القانون، مع قاعة كبيرة للقراءة و إجراء الأبحاث، الأمر الذي سمح لي بالاعتماد على موجودات المكتبة لاعداد تقريرتي و ذلك من خلال :

- الإطلاع على التقارير السنوية لديوان المحاسبة التي تتضمن خلاصة أعماله و قراراته.
- قراءة العديد من الكتب و المؤلفات و الدراسات في ما يتعلق بموضوع رقابة ديوان المحاسبة القضائية.

الفقرة الثانية : المقابلات مع القضاة و المراقبين و الاداريين

خلال فترة التدريب، أتيت لي الفرصة لمقابلة العديد من قضاة ديوان المحاسبة و الإطلاع منهم على كيفية ممارسة ديوان المحاسبة لمهامه القضائية.

كذلك أتيت لي إجراء مقابلات مع اداريين للتعرف من خلالهم على آلية سير المعاملات داخل ديوان المحاسبة.

أولاً- المقابلات مع القضاة :

1- منذ اليوم الأول للتدريب في ديوان المحاسبة التقيت بالمدعي العام لدى ديوان المحاسبة القاضي "فوزي خميس" المحترم، و الذي عرضت عليه موضوع التقرير الذي كان الدكتور "جوزيف رزق الله" المحترم، قد اقترحه علي لأجل معالجته، فأبدى تجاوباً كبيراً، كما قدم التوجيهات و التسهيلات بما يساعد في انجاز التقرير. و خلال المقابلة قدم عرضاً مفصلاً لصلاحيات النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة و التحديات التي تعترضها في عملها الرقابي. فشرح لي كيفية وضع يده على ملف التوظيف العشوائي :

صدرت المبادرة من النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بعد أن سمع المدعي العام من خلال وسائل الإعلام عن حصول توظيفات عشوائية. فأصدر المذكرة رقم 82/م تاريخ 2018/10/10 بوجوب إبلاغ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بنصوص تعيين الموظفين و المستخدمين في الإدارات و المؤسسات العامة و الهيئات الخاضعة لرقابة الديوان. في المقابل فتحت لجنة المال و الموازنة النيابية تحقيقاً في الملف من دون أي تنسيق مع النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة لعدم علم اللجنة بإختصاص ديوان المحاسبة و النيابة العامة لديه في هذا الملف، فبادر المدعي العام الى التواصل مع هذه اللجنة، و اجتمع بها و طلب منها تحويل الملف مع المستندات الى النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة كون هذا الملف هو من اختصاصها في الأصل سناً للمادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16. و قد التقت معلومات لجنة المال و الموازنة النيابية مع معلومات ديوان المحاسبة.

إلا أن عمل النيابة العامة اصطدم بمعوقات لم تمنعه من الإكمال من السير في الملف، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ما يلي :

- النقص في ملاك النيابة العامة : وفقاً لجدول ملاك ديوان المحاسبة يجب أن يعاون المدعي العام ثلاثة قضاة. في حين كان يعاونه قاض واحد و الذي أصبح فيما بعد رئيس غرفة في ديوان المحاسبة، على الرغم من وجود مراقبين و مراقبين أول يتولون معاونة المدعي العام في عمله.

- غياب إحصاء شامل لجميع الادارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات، حول أعداد الموظفين، و أوضاعهم الوظيفية، و كيفية دخولهم الى الوظيفة العامة.

- تأخر و تمنع بعض الادارات العامة و المؤسسات العامة عن الإجابة على المذكرة المرسله اليهم، تحت حجج و ذرائع مختلفة إن لناحية عدم خضوعها لرقابة ديوان المحاسبة أو لأسباب أخرى. مما جعل النيابة العامة تكرر طلباتها في هذا الخصوص. كما هو الحال مثلاً مع هيئة أوجيرو.

- حساسية بعض المواضيع، كالتوظيفات الحاصلة في السلك العسكري، نظراً لما يترتب على هذا الموضوع من تأثير في الاستقرار العسكري و الأمني.

2- كما قمت أثناء فترة التدريب بعدة لقاءات مع معاون المدعي القاضي "بسام وهبي" المحترم، الذي أعطاني معلومات و وضع بتصرفي المستندات اللازمة لتسهيل البحث.

ثانياً- المقابلات مع الاداريين :

إطلعت من قبل رئيسة دائرة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة السيدة "عروب سحراني" المحترمة، على كيفية سير المعاملة أمام دائرة النيابة العامة من الناحية الإدارية عند تحريك الملاحقة في الرقابة القضائية، وفقاً لما يلي :

نشير الى أن دائرة النيابة العامة هي دائرة مستقلة، يشرف عليها المدعي العام لجهة طبيعة عملها، و ترتبط مع المصلحة الادارية لجهة الشؤون الذاتية لموظفي الديوان كالحضور و الغياب و الاجازات و المحاسبة. في حين أن باقي دوائر الديوان هي دوائر ترتبط مع المصلحة الادارية من حيث طبيعة العمل و من حيث الشؤون الذاتية للموظفين.

و تسري المعاملة وفقاً لحالتين : حالة الملاحقة عفواً من قبل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة (البند الأول)، و حالة الملاحقة بناءً على إخبار (البند الثاني).

البند الأول : حالة الملاحقة عفواً من قبل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة

في إطار الرقابة القضائية على تعيين نصوص الموظفين يكلف المدعي العام لدى ديوان المحاسبة معاونه، إما خطياً إما شفهيًا، بإعداد مشروع مذكرة تصدر باسم النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، يطلب بموجبها الى الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، بوجوب ابلاغ الديوان و النيابة العامة لديه، جميع المراسيم و القرارات و العقود و سائر النصوص المتعلقة بتعيين الموظفين أو المستخدمين لديها فوراً و دون ابطاء أياً كانت طريقة التعيين و طبيعة الخدمة العامة و مدتها و ذلك تطبيقاً لأحكام المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

تعطى هذه المذكرة رقم و في هذا الاطار، أخذت الرقم 82/م تاريخ 2018/10/10. ثم تبلغ الى الجهات المعنية الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة إما بواسطة موظفي الديوان إما بالبريد. و كل مراسلة مع كل ادارة أو مع كل بلدية أو مع كل مؤسسة عامة تأخذ رقم صادر. و على أثر الجواب التي ترسله الجهة المعنية نتيجة تبليغها المذكرة، ينظم لكل جهة ملف برقم وارد الى دائرة النيابة العامة المعاملة المتعلقة بموضوع التحقيق في مدى انطباق عمليات التوظيف و التعاقد في "..."، و هذا الرقم يبقى ملازماً للملف في كل مرة يقدم مستند جديد في نفس الملف، يسجل على نفس رقم الوارد.

و بناءً هذا التحقيق تتخذ النيابة العامة اما قرار بالادعاء اما قرارا بالحفظ. و في الحالتين يعطى هذا القرار رقم صادر. بمعنى آخر تعطى المطالعة التي تضمنت الادعاء رقم صادر، لترسل بدورها الى الغرفة المختصة، فتأخذ رقم وارد جديد في قلم ديوان المحاسبة.

البند الثاني : حالة الملاحقة بناءً على إخبار

تلزم دائرة النيابة العامة بقبول جميع الاخبارات من حيث المبدأ، فلا يحق لها رفض أي إخبار الا في حالات نادرة كتلك التي تستقصد التشهير بأحد الموظفين دون جود أي مستند أو معلومة محددة تركز عليها النيابة العامة في تحقيقاتها. و عملاً بسرية التحقيق لا تعرف الجهة المدعى عليها، من هي الجهة التي تقدمت بالإخبار.

القسم الثاني : الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

يرتب عن إدخال عاملين جدد الى الوظيفة العامة، نفقات جديدة على عاتق خزينة الدولة، قد لا يكون من الممكن تحملها خصوصاً في أوقات الأزمات المالية و الإقتصادية كالتى نمر بها في الوقت الراهن في لبنان. و قد عرفت المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 "عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة." فتعيين موظفين هو عقد نفقة دائم، أي أن مفعوله يتجاوز السنة المالية التي نشأ خلالها الى السنوات التالية و يتجدد تلقائياً بتجدد أسبابه دون الحاجة الى عقد جديد، ما لم يكن التعيين تم عن طريق التعاقد و لفترة محدودة.

فالراتب و التعويضات و المكافآت التي تنتج عنه، من شأنها أن ترتب ديناً على الدولة، لصاحب العلاقة الذي جرى تعيينه. و قد أوجب قانون المحاسبة العمومية أن تقتصر كل معاملة تؤول الى عقد نفقة قبل توقيعها، بتأشير مراقب عقد النفقات⁶⁹. و عندما تتجاوز هذه المعاملات سقفاً مالياً محدداً، يجب أن تخضع للرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة⁷⁰، و التي هي من المعاملات الجوهرية⁷¹ التي لا يمكن تجاهلها أو مخالفتها. و قد أخضعت المعاملات المتعلقة بتعيين الموظفين، لنوعين من الرقابة : الرقابة الادارية المسبقة لمراقب عقد النفقات من الناحية المالية فقط، للاحية توفر اعتماد خاص في الموازنة لأجل التعيين، فيما ترك مسألة مراقبة مدى انطباقها على أحكام القوانين و الأنظمة النافذة لمجلس الخدمة المدنية⁷². الرقابة القضائية المؤخرة لديوان المحاسبة للاحية مدى انطباق التعيين على أحكام القوانين و الأنظمة النافذة⁷³.

و قد وردت أحكام الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين في المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (مرسوم اشتراعي رقم 82 تاريخ 16 أيلول 1983)، تحت أحكام الباب الثالث (المستندات الواجب تقديمها الى الديوان) : "تبلغ كل من ديوان المحاسبة و المدعي العام لديه فور صدورها كافة النصوص المتضمنة تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الإدارات و المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابة الديوان.

إذا تبين للغرفة المختصة أن التعيين جاء خلافاً لأحكام القوانين و الأنظمة النافذة فعليها أن تتخذ قراراً قضائياً بعدم صرف النفقة الناتجة عن هذا التعيين. تنظر الغرفة المختصة في القضية عفواً أو بناءً لطلب رئيس الديوان أو المدعي العام لديه و تتبّع في التحقيق و المحاكمة الأصول المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي بالنسبة للرقابة القضائية. يبلغ قرار الغرفة الى المراجع المختصة لتنفيذه و الى صاحب العلاقة.

⁶⁹ المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 30 كانون الأول 1963، قانون المحاسبة العمومية، المادة 61.

⁷⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادتان 35 و 36.

⁷¹ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 33.

⁷² المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 30 كانون الأول 1963، قانون المحاسبة العمومية، المادة 65.

⁷³ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 86.

يخضع هذا القرار لطرق المراجعة المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي." تشكل الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين رقابة قضائية من نوع خاص، بدليل ما ورد في الفقرة الثانية منها لجهة صدور قرار قضائي بنتيجتها، و ما ورد في الفقرة الثالثة منها لجهة اتباع أصول الرقابة القضائية.

و تتميز الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين عن الرقابة الإدارية المسبقة، ذلك أنه يصدر بنتيجة رقابة ديوان المحاسبة على نصوص تعيين الموظفين، قرار قضائي نهائي ملزم للإدارة بوقف صرف النفقة للموظفين المعيّنين خلافاً للقانون، أما في الرقابة الإدارية المسبقة فإن قراره "هو عمل تمهيدي للقرار الإداري و ليس بالتالي من القرارات النافذة التي تلحق ضرراً و لا يمكن أن يكون موضوع مراجعة مستقلة أمام القضاء و لا يجوز التطرق الى عدم شرعيته الا بمناسبة الطعن بالقرار الإداري النافذ".

سيتم معالجة الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين في فصلين :

الفصل الأول : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

الفصل الثاني : القواعد الإجرائية في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

يجيب الفصل الأول على الأسئلة المتعلقة، بمجال هذه الرقابة (Où) أي تحديد الهيئات الخاضعة للرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، و تحديد العاملين في القطاع العام المشمولين بهذه الرقابة (Qui)، و تحديد أوضاع الموظفين التي ينشأ عنها تعيين (Quoi).
يجيب الفصل الثاني على السؤال المتعلق بإجراءات التحقيق و المحاكمة في الرقابة القضائية (Comment/Procédure). و المفاعيل الناشئة عن قرارات ديوان المحاسبة القضائية (Pourquoi/Résultat).

الفصل الأول : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

يتحدد نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين ضمن ثلاثة أطر :
الاطار الأول : تحديد هيئات القطاع العام الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة
"نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث الهيئات (المبحث الأول)"

الاطار الثاني : تحديد مفهوم التعيين الذي يشمل :
- التعيين الناشئ عن إشغال الوظائف العامة، بمسميات قانونية و بمسميات غير قانونية.
- التعيين الناشئ عن بعض أوضاع الموظفين سواء العادية أو الاستثنائية.
"نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث العاملين (المبحث الثاني)"

الاطار الثالث : تمتد رقابة ديوان المحاسبة على نصوص تعيين الموظفين الى شرعية قرار التعيين من جميع النواحي، أي انطباق قرار التعيين على أحكام القوانين و الأنظمة النافذة.
"نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث شروط التعيين (المبحث الثالث)"

المبحث الأول : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث الهيئات المشمولة بأحكامها

عرفت المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، ديوان المحاسبة بأنه : "محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية و الأموال المودعة في الخزينة ..." و يتبين بشكل عام أن المعيار الأساسي لصلاحيات ديوان المحاسبة هو الأموال العمومية. و بالعودة الى نص المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 عرفت الأموال العمومية بأنها : "أموال الدولة، و البلديات، و المؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، و أموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية." غير أن المادة الثانية من قانون تنظيم ديوان المحاسبة المشار اليه أعلاه لم تأت على ذكر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية على الرغم من أنها تتعامل بالمال العام. مما يقتضي تحديد الإدارات التابعة للدولة أو لغيرها من الأشخاص العموميين، المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (الفقرة الأولى)، و إلقاء نظرة على بعض الهيئات التي يوجد صعوبة في تحديد طبيعتها و مدى خضوعها لرقابة ديوان المحاسبة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى- الهيئات العامة المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة
نصت الفقرة الأولى من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم
الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :

"تبلغ كل من ديوان المحاسبة و المدعي العام لديه فور صدورها كافة النصوص المتضمنة
تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الادارات و المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابة
الديوان."

و قد نصت المادة الثانية من قانون تنظيم ديوان المحاسبة المشار اليه على ما يلي :
"تخضع لرقابة ديوان المحاسبة :

1-ادارات الدولة

2-بلديات بيروت و طرابلس و الميناء و برج حمود و صيدا و زحلة المعلقة و سائر البلديات
التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على
اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

3-المؤسسات العامة التابعة للدولة و تلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

4-هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو في المؤسسات التي
تضمن لها الدولة حدا من الأرباح.

5-المؤسسات و الجمعيات و سائر الهيئات و الشركات التي للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات
العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو
التسليف.

حدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص، و بعد استطلاع
رأي ديوان المحاسبة، مدى الرقابة و أصولها بالنسبة للمؤسسات و الجمعيات و الهيئات
و الشركات المنصوص عليها في الفقرتين 4 و 5 من هذه المادة. و الى أن يصدر هذا
المرسوم تبقى أحكام المرسوم رقم 13615 تاريخ 1963/8/21 سارية المفعول.⁷⁴

أولاً-إدارات الدولة :

يتألف جهاز الدولة المركزي من المديريات العامة لرئاسة الجمهورية و لرئاسة الوزارة
و من الوزارات⁷⁵. و تتألف كل وزارة من مديرية عامة واحدة أو أكثر، و تقسم المديرية
العامة الى مديريات و مصالح، و المديريات و المصالح الى دوائر و أقسام⁷⁶.
ان الأسلاك العاملة في القطاع العام هي خمسة : السلك الاداري – السلك التعليمي – السلك
الدبلوماسي – السلك العسكري – السلك القضائي.

⁷⁴ لم يصدر هذا المرسوم حتى تاريخه.

⁷⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12، قانون تنظيم الادارات العامة، المادة 1.

⁷⁶ المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12، قانون تنظيم الادارات العامة، المادة 2.

إن القضاة باعتبارهم سلطة قضائية دستورية لا يخضع تعيينهم لرقابة مجلس الخدمة المدنية عملاً بأحكام قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية و لرقابة دوان المحاسبة، و بالتالي لا يشملهم نص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة السالف ذكرها.

و يخضع تعيين المساعدين القضائيين لرقابة لمجلس الخدمة المدنية⁷⁷، و لرقابة ديوان المحاسبة اذ يطبق عليهم نظام الموظفين العموميين في كل ما لا يتعارض مع أحكام قانون القضاء العدلي⁷⁸، و عطفاً على الفقرة الرابعة من المادة 13 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 "تبلغ نصوص التعيين الى مجلس الخدمة المدنية و ديوان المحاسبة".

و يتألف القطاع العسكري من سلكين : السلك العسكري المؤلف من ضباط و رتباء و جنود و السلك الإداري المؤلف من الأفراد المدنيين و هم الموظفون المدنيون في الملاكين الدائم و المؤقت و المتعاقدون و الأجراء في وزارة الدفاع. و تطبق عليهم الأحكام المتعلقة بموظفي الدولة في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص بهم في القوانين و الأنظمة المرعية الاجراء في وزارة الدفاع الوطني.

" تشكل المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي إحدى المديريات العامة التي تتألف منها وزارة الداخلية و البلديات، سنداً للمرسوم الاشتراعي رقم 111/ 59 (تنظيم الإدارات العامة)، معطوفاً على نص المادة الثانية من المرسوم رقم 4082 تاريخ 2000/10/14 (تنظيم وزارة الداخلية و البلديات)، حيث تعتبر هذه الأخيرة من الإدارات العامة التي يتألف منها جهاز الدولة المركزي..."⁷⁹ و المديرية العامة للدفاع المدني هي إحدى الإدارات العامة التي تتألف منها هيكلية وزارة الداخلية و البلديات بموجب المرسوم رقم 4082 تاريخ 2000/10/14 (تنظيم وزارة الداخلية و البلديات).⁸⁰

⁷⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/9/16، قانون القضاء العدلي، المادة 117.

⁷⁸ المرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/9/16، قانون القضاء العدلي، المادة 125.

⁷⁹ كتاب مجلس الخدمة المدنية رقم 4179 تاريخ 2001/10/24. الآراء المبدئية الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية لعام 2001 ص 24-25.

⁸⁰ نصت المادة الثالثة من القانون رقم 2014/289 المتعلق بنظام و تنظيم الدفاع المدني، على ما يلي :

"أولاً : يتألف الجهاز البشري في ملاك المديرية العامة للدفاع المدني من :

1- عناصر الدفاع المدني من ضباط و رتباء و أفراد، يحدد عددهم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية و البلديات و بعد دراسة تجريبها ادارة الأبحاث و التوجيه. (تطبق عليهم الأحكام المطبقة على قوى الأمن الداخلي في جميع شؤون حياتهم الوظيفية).

2- الموظفون المدنيون في الدفاع المدني. (تطبق عليهم كافة الأحكام المطبقة على موظفي الدولة المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12).

3- المتطوعون الاختياريين و يخضعون لنظام خاص، يصدر بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية و البلديات، يتضمن أصول تطويعهم و عددهم و نشاطهم و تدريبهم و ضمانهم من المخاطر، دون أن يتقاضوا أي مرتبات ودون أن يعتبروا أجراء أو موظفين أو عناصر في الدفاع المدني.

و بالنسبة للجيش، نصت المادة 16 من قانون الدفاع الوطني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 102 تاريخ 1983/9/16 على أنه تتألف وزارة الدفاع الوطني من المؤسسات الرئيسية التالية : الجيش – المديرية العامة للإدارة – المفتشية العامة – المجلس العسكري. كما نصت المادة 18 من نفس القانون على أنه يتألف الجيش من : قيادة الجيش – القوات البرية – القوات الجوية – القوات البحرية – المعاهد العسكرية. و بما أن الجيش يؤلف جزء من وزارة الدفاع التي تشكل بدورها جزء من جهاز الدولة المركزي أي إدارات الدولة سنداً للمادة الأولى من تنظيم الإدارات العامة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12. فإن التعيينات في الجيش تخضع لرقابة ديوان المحاسبة سواء في السلك العسكري أو في السلك المدني حتى لو كان القطاع العسكري غير خاضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية سنداً للمادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 59/114 المتعلق بإنشائه.

و على هذا الأساس طلبت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة من قيادة الجيش وجوب إبلاغها بجميع المراسيم و القرارات و العقود و سائر النصوص المتعلقة بتعيين الموظفين أو المستخدمين لديها، أيا كانت طريق التعيين و طبيعة الخدمة العامة و مدتها، بغية تمكين النيابة العامة من ممارسة دورها الرقابي وفقاً للأصول.⁸¹

ثانياً- البلديات :

البلدية هي إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الإداري في نطاق هذا القانون.⁸²

نصت المادة الثانية – الفقرة الأولى – البند الثاني من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على أنه : "تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بلديات : بيروت و طرابلس و الميناء و برج حمود و صيدا و زحلة-المعلقة، و سائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء".

كما نصت المادة 90 من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 على ما يلي :
"تخضع بلدية بيروت لرقابة ديوان المحاسبة و كذلك البلديات الخاضعة حالياً للرقابة ذاتها. تحدد البلديات الأخرى التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الداخلية."

⁸¹ مقابلة مع مدعي عام ديوان المحاسبة القاضي فوزي خميس و معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة القاضي بسام وهبي، تاريخ 2019/10/7.

⁸² المرسوم الاشتراعي رقم 118 الصادر في 30 حزيران 1977، قانون البلديات، المادة 1.

و بموجب المراسيم المتخذة في مجلس الوزراء، تخضع البلديات و اتحادات البلديات التالية لرقابة ديوان المحاسبة⁸³ :

- بلديات بيت مري، برج البراجنة، الشياح و الحدث : قضاء بعبداء.
- بلديات بكفيا، بعبدات، الفنار، مزرعة يشوع و بيت شباب : قضاء المتن.
- بلديات طبرجا-أدما-كفرياسين و عجلتون : قضاء كسروان.
- بلدية جبيل : قضاء جبيل.
- بلدية البترون و شكا : قضاء البترون.
- بلدية زعرتا-اهدن : قضاء زعرتا.
- بلدية النبطية : قضاء النبطية.
- بلديتا جزين و بكاسين : قضاء جزين.
- بلديتا صور و العباسية : قضاء صور.
- بلديتا بعقلين و الناعمة : قضاء الشوف.
- اتحادات بلديات صيدا-الزهراني : قضاء صيدا.
- اتحادات بلديات الشقيف : قضاء النبطية.
- اتحادات بلديات جبيل : قضاء جبيل.

و تخضع أيضاً لرقابة ديوان المحاسبة، البلديات و إتحادات البلديات التالية :

- بلدية الغازية : قضاء صيدا⁸⁴.
- اتحاد بلديات الفيحاء⁸⁵.
- اتحاد بلديات كسروان-الفتوح، اتحاد بلديات المتن الشمالي-الساحلي و الأوسط⁸⁶.
- اتحاد بلديات السهل و اتحاد بلديات البحيرة-قضاء البقاع الغربي⁸⁷.

بالإضافة الى البلديات التالية⁸⁸ :

- بلديات الشوير، انطلياس – النقاش، برمانا، فرن الشباك : قضاء المتن.
- بلديات بحدون الضيعة، بحدون المحطة، صوفر، عاليه : قضاء عاليه.
- بلدية الناقورة : قضاء صور.
- بلدية بعلمك : قضاء بعلمك.
- بلدية مرجعيون : قضاء مرجعيون. - بلديتا قرنايل، فرن الشبك : قضاء بعبداء.

⁸³ المرسوم رقم 1429 تاريخ 5 تموز 1991 "إخضاع بعض البلديات لأحكام قانون المحاسبة العمومية و لرقابة ديوان المحاسبة و الرقابة المالية".

⁸⁴ المرسوم رقم 2455 تاريخ في 18 نيسان 1985 "إخضاع بلدية الغازية-قضاء صيدا- لسلطة مراقب عام و لرقابة ديوان المحاسبة و لأحكام قانون المحاسبة العمومية

⁸⁵ المرسوم رقم 1953 تاريخ 17 تشرين الثاني 1984 "إخضاع اتحاد بلديات الفيحاء لأحكام قانون المحاسبة العمومية و لسلطة مراقب عام و رقابة ديوان المحاسبة"

⁸⁶ المرسوم رقم 2197 تاريخ 18 كانون الأول 1985 "إخضاع بعض اتحادات البلديات لسلطة مراقب عام و لرقابة ديوان المحاسبة و لأحكام قانون المحاسبة العمومية" و لسلطة المراقب العام بموجب المرسوم رقم 3200 تاريخ 1980/7/3.

⁸⁷ المرسوم رقم 11443 تاريخ 2 كانون الأول 2003 "إخضاع اتحاد بلديات السهل و اتحاد بلديات البحيرة-قضاء البقاع الغربي لسلطة مراقب عام و لرقابة ديوان المحاسبة و لأحكام قانون المحاسبة العمومية"

⁸⁸ المرسوم رقم 9092، تاريخ 1952/8/7.

و البلديات التالية :

- بلدية سن الفيل، الدكوانة – مار روكز – ظهر الحصين : قضاء المتن.⁸⁹
- بلدية الزلقة – عمارة شلهوب : قضاء المتن.⁹⁰
- بلديتا الشويفات، سوق الغرب : قضاء عاليه. – بلدية الغبيري : قضاء بعبدا.⁹¹

يلاحظ أن الكثير من البلديات الكبرى و التي هي مركز أفضية، لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة مثل : حلبا، بشري، أميون، بعبدا، جونيه، الدامور، جب جنين، الهرمل.

و نشير في هذا الصدد الى مشروع التعديل المتضمن إخضاع جميع البلديات لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة و المؤخرة و ذلك بالنسبة للمعاملات التي تتجاوز قيمتها حداً معيناً بالنسبة للرقابة الادارية المسبقة.

و يطرح في هذا المجال السؤال التالي : هل أن نطاق رقابة ديوان المحاسبة القضائية على نصوص تعيين الموظفين التي نصت عليها المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، يشمل فقط البلديات الخاضعة لرقابته أم يطال جميع البلديات دون استثناء ؟
لم تُحسم المسألة من قبل إجتهد الديوان، لكننا نرى أن إختصاص النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في هذا الخصوص، تطال جميع البلديات دون إستثناء، و بإمكانها ضبط المخالفات و إتخاذ الإجراءات المناسبة في هذا الخصوص.

⁸⁹ المرسوم رقم 2126 تاريخ 1971/11/2.

⁹⁰ المرسوم رقم 14466 تاريخ 1970/5/15.

⁹¹ المرسوم رقم 12130 تاريخ 1956/5/14.

ثالثاً-المؤسسات العامة :

تتولى المؤسسة العامة مرفقاً عاماً و تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلالين المالي والإداري. و تُعرف بأنها إحدى مظاهر اللامركزية المرفقية. و المؤسسة العامة ليست مستقلة استقلالاً مطلقاً بل تخضع للوصاية الإدارية التي تمارس من خلال مفوض الحكومة لدى المؤسسة العامة.

و تخضع المؤسسات العامة المشمولة بأحكام المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13 و تعديلاته (النظام العام للمؤسسات العامة) علاوة على الرقابة الوصائية التي تمارسها وزارة الوصاية، للرقابة المالية من قبل وزارة المالية (المراقب المالي) و لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية و التفتيش المركزي و رقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

أما المؤسسات العامة التي أنشئت بقانون فيحدد هذا الأخير الرقابات التي تخضع لها و حدود الرقابة التي تمارس عليها : مجلس الانماء و الاعمار⁹²، المؤسسة العامة للمشاريع الاستثمارية في حرم مطار بيروت الدولي⁹³، المؤسسات العامة لإدارة مستشفيات وزارة الصحة العامة⁹⁴، مؤسسة كهرباء لبنان⁹⁵...

في إطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين و المستخدمين تذرعت هيئة أوجيرو بأنها لا تخضع في أعمالها إلا لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة دون سواها⁹⁶، فجاء في قرار الإدعاء الصادر عن المدعي العام القاضي فوزي خميس الصادر تحت الرقم 68 تاريخ 2019/5/31 ما يلي :

"حيث أن الأصل في عمل الإدارات و المؤسسات العامة و مجمل هيئات القطاع العام، و منها هيئة أوجيرو، هو خضوعها للرقابة و الاستثناء هو الاعفاء من الرقابة. و من المتعارف عليه أن الاستثناء يكون بنص صريح، و عند غياب النص ينتقي هذا الاستثناء و يتم العودة الى التزام القواعد القانونية المعروفة و الأصول الإدارية ذات الصلة. و حيث أنه يستنتج من ذلك، خضوع هيئة أوجيرو الى الرقابة المؤخرة، أو اللاحقة، لديوان المحاسبة بمختلف أنواعها و أشكالها و منها الرقابة على الحسابات و الموظفين، التي تبقى سارية المفعول في كل حين و المعتبرة، أصلاً و فصلاً، من الأمور البديهية التي تختلف بطبيعتها و غايتها عن الرقابة الإدارية المسبقة، لأن اختصاص الديوان نابع هنا من كونه محكمة تتولى القضاء المالي و تصدر أحكامها باسم الشعب اللبناني و هي تتمتع بقوة القضية المحكمة و النفاذ على المعنيين بها، و ليس مجرد جهاز رقابي إداري أو مالي يدقق و يضع تقارير و توصيات بنتائج رقابته فقط و يرفعها الى مراجع أخرى لاتخاذ ما يلزم من تدابير.

⁹² المرسوم الاشتراعي رقم 77/5 "انشاء مجلس الانماء و الاعمار"، المادة 12 : "يخضع المجلس لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة طبقاً لنظام خاص يضعه مجلس الادارة بالاتفاق مع ديوان المحاسبة و يوافق عليه مجلس الوزراء."

⁹³ المادة 8 من المرسوم رقم 6814 تاريخ 1995/6/8 معطوفة على المادة 26 من النظام العام للمؤسسات العامة.

⁹⁴ القانون رقم 544 تاريخ 1996/7/29 انشاء مؤسسات عامة لإدارة مستشفيات وزارة الصحة العامة، المادة 1 : "لا تخضع هذه المؤسسات العامة في أعمالها إلا لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وفقاً لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة و لرقابة التفتيش المركزي و لأحكام هذا القانون و الأنظمة التي يجري وضعها تنفيذاً لهذه الأحكام."

⁹⁵ المادة 19 من قانون انشاء مصلحة كهرباء لبنان المنفذ بالمرسوم رقم 16878 تاريخ 1964/8/13 : "لا يخضع نشاط مصلحة كهرباء لبنان الى مراقبة ديوان المحاسبة المسبقة."

⁹⁶ القانون رقم 21 تاريخ 1972/12/27، انشاء هيئة أوجيرو المادة 2 : "... لا تخضع الهيئة في أعمالها إلا لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة ..."

أي أن اختصاص ديوان المحاسبة القضائي ينبثق من طبيعة عمل السلطة القضائية و مداها، كسلطة عامة في الدول ذات الأنظمة الجمهورية و الديمقراطية، و منها النظام اللبناني. هذه الأنظمة القائمة على أسس راسخة و مبادئ ثابتة و على سلطات ثلاث متكاملة : تشريعية و تنفيذية و قضائية، تعمل بالتعاون و التوازن مع بعضها بعضا و الفصل فيما بينها لارساء حكم القانون و احقاق الحق بين المتقاضين.

و هذا ما أكدت عليه مقدمة الدستور اللبناني الصادر في 1926/5/23 و تعديلاته "... كما نصت المادة 20 منه على أن : "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها و اختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون و يحفظ بموجبه للقضاة و المتقاضين الضمانات اللازمة.

أما شروط الضمانة القضائية و حدودها فيعينها القانون. و القضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم و تصدر القرارات و الأحكام من قبل كل المحاكم و تنفذ باسم الشعب اللبناني. لذلك، و بالاستناد الى أحكام الدستور و مبادئ الفقه و الاجتهاد المعروفة، فانه اذا كان يجوز للمشرع اعفاء احدى الادارات أو الهيئات العامة من الخضوع للرقابة بمفهومها التقني البحت بموجب قانون خاص و صريح، فانه بالمقابل لا يجوز للمشرع اصدار نص قانوني يتيح اعفاء ادارة ما أو هيئة عامة، مهما كان نوعها، من موجب الخضوع للسلطة القضائية بوصفها احدى السلطات الدستورية الثلاث في الدولة، و منها القضاء المالي الذي يتولاه ديوان المحاسبة بموجب المادة الأولى من قانون تنظيمه، و ذلك تحت طائلة اعتبار هكذا نص مخالفا لأحكام الدستور الصادر في 1926/5/23 و تعديلاته.

و عليه تكون هيئة أوجيرو خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة التي تشمل في طياتها الرقابة على نصوص تعيين الموظفين فيها، بصفتها رقابة قضائية مؤخرة، و كان يفترض بل يتوجب على رئيس الهيئة السيد عماد كريدية ايداع النيابة العامة المعلومات و المستندات التي طلبتها كي لا يعتبر معرقلا للتحقيقات القضائية الجارية بهذا الشأن، مع ما يترتب على ذلك من غرامات مالية و عقوبات جزائية عند الاقتضاء."

إن ما ينطبق على هيئة أوجيرو لا ينطبق على مصرف لبنان نظراً لوضعه و طبيعته الخاصة المنظمة بشكل يمنع تدخل أحد في أعماله و بالتالي لا يؤدي الى تجاذبات سياسية تؤثر سلباً على المصلحة العامة، بمعنى أن المسألة سياسية أكثر منها قانونية.⁹⁷

"لقد رأى مجلس الشورى الفرنسي في مصرف فرنسا مؤسسة عامة من نوع خاص، و هي تقع خارج نطاق التصنيف التقليدي، كما جاء في القرار الصادر عنه بتاريخ 2000/3/22. و ربما جاء قرار مجلس الشورى الفرنسي في سياق ما أبداه العلامة الفرنسي Charles Eisenmann في هذا الصدد. فهو قد اعتبر أن مصرف فرنسا يقع في نطاق فئة جديدة من الأشخاص المعنويين من أشخاص القانون العام يمكن أن تكون مؤسسة عامة غير مسماة *établissement innommé*"⁹⁸.

⁹⁷ مقابلة مع معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، القاضي بسام وهبي، تاريخ 2019/10/7.

⁹⁸ الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص 78.

الفقرة الثانية- الهيئات التي يوجد صعوبة في تحديد طبيعتها و إخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة المنصوص عليها في المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة :

لا تزال بعض الهيئات العمومية كادارة حصر التبغ و التتباك، و مرفأ بيروت، خارج رقابة ديوان المحاسبة، مع أنها تقوم بادارة مرافق عامة أساسية ذات موازنات كبيرة⁹⁹.
في رأي حديث للنياية العامة لدى ديوان المحاسبة، "اعتبرت أنه في الاجتهاد يمكن إخضاع مرفأ بيروت، و اهراءات القمح في بيروت، و إدارة حصر التبغ و التتباك للرقابة القضائية لديوان المحاسبة، إذا لم يكن ذلك بصورة مباشرة على الأقل بصورة غير مباشرة من خلال الوزارات التي تمارس الوصاية عليهم"¹⁰⁰.

أولاً- إدارة و استثمار مرفأ بيروت – اهراءات القمح في بيروت :
عندما إنتهى أجل الامتياز الذي كان ممنوحاً لشركة خاصة و هي إدارة مرفأ بيروت و إهراءات القمح، لم تقم الحكومة بإتخاذ قرار بتحويل كل من هاتين الادارتين الى مؤسسة عامة أو جعلهما إدارة من إدارات القطاع العام بل بالعكس تركت هذين المرفقين العاملين يداران بطريقة مختلفة ... و حالياً تخضع إدارة و استثمار مرفأ بيروت لوصاية وزارة الأشغال العامة و النقل، و هي تدار حالياً من قبل لجنة مؤقتة، أصبحت دائمة بحكم الواقع. في حين أن إهراءات القمح تخضع لوصاية وزارة الاقتصاد و التجارة و تدار من قبل مدير الاهراءات.

"و قد اعتبر مجلس شوري الدولة في قرار صادر عنه بتاريخ 2001/11/6، أن مرفق الإهراء ليس إدارة عامة أو مؤسسة عامة أو مصلحة مستقلة و بالتالي لا يمكن أن يكون مشمولاً بصلاحيات التفتيش المركزي. و أن العاملين في إدارة الاهراء لا يعتبرون اذن، على تعدد صفاتهم أو اختلاف طرق إستخدامهم موظفين أو مستخدمين عامين، لا سيما و أنهم لا يخضعون للأنظمة الوظيفية العامة، بل لا يزالون خاضعين في عملهم للأنظمة المالية و الادارية التي كانت متبعة في ظل ادارة شركة و استثمار مرفأ بيروت"¹⁰¹.

و على الرغم من ذلك فإنه يتبين أن النياية العامة لدى ديوان المحاسبة قد حققت في ملف هدر و فساد في مرفأ بيروت و تحرت عما إذا كان يوجد تعيين مخالف للقانون، و ذلك بعد أن أعلن التفتيش المركزي عدم صلاحيته في ما خص مرفأ بيروت.¹⁰²

⁹⁹ ديوان المحاسبة، قضاء و رقابة، تاريخ 1997، ص 28.

¹⁰⁰ مقابلة مع معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، القاضي بسام وهبي، تاريخ 2019/10/7.

¹⁰¹ يراجع كتاب الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 146.

¹⁰² مقابلة مع المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، القاضي فوزي خميس، تاريخ 2020/7/23.

ثانياً- إدارة حصر التبغ و التبناك (الريجي) :

أنهى القانون رقم 157 تاريخ 1999/12/27 العلاقة التعاقدية مع الشركة التي تولت إدارة و استثمار حصر التبغ و التبناك، و عادت الى الدولة بشكل كامل إدارة و استثمار هذا المرفق ...

بنتيجة الدراسة التي أجراها ديوان المحاسبة حول "الريجي" توصل الى القول "بأن الأوضاع القانونية لإدارة الريجي منذ سنة 1960، تاريخ نهاية الامتياز، لا سيما و أن اللجنة التي تتولى حالياً إدارة الريجي تفتقد الى صيغة أو هوية قانونية تحدد لها تعريفاً واضحاً، خاصة لجهة معرفة ما اذا كانت هذه الإدارة تعتبر مؤسسة عامة، أو إدارة مختلطة أو غير ذلك من الصيغ القانونية".

يرى الدكتور عبد اللطيف قطيش¹⁰³ بأن إدارة الريجي باتت في وضعها الراهن، و بعد صدور القانون رقم 99/157 إدارة من إدارات الدولة التابعة لوزارة المالية، لها أنظمتها الخاصة التي ما تزال وزارة المالية تأخذ بها حتى تاريخه.

ثالثاً- الهيئة العليا للاغاثة :

1- نتيجة الأحداث الأمنية التي عصفت بلبنان و التي عرفت باسم "حرب السنتين" نشأت لجان عديدة، و من جهات مختلفة، تولت أعمال الاغاثة، مما أثار ارباكاً و فوضى في أعمال الاغاثة و انعكس هدرًا في الأموال التي اكتسبت صفة الأموال العمومية.

و هذا ما حدا برئيس مجلس الوزراء الى اصدار القرار رقم 1/35 تاريخ 1976/12/17 الذي أنشأ بموجبه الهيئة العليا للاغاثة، و جعل منها الهيئة الرسمية الوحيدة المعتمدة لأعمال الاغاثة، و ألغى، بالمقابل، سائر اللجان التي أنشئت في السابق لهذه الغاية.

بعد مرور ثلاثة أشهر على انشاء الهيئة صدر المرسوم الاشتراعي رقم 22 تاريخ 1977/3/18 قضى بتصديق القرار رقم 1/35 مما أضفى عليه صفة القانون.

2- و قد اعتبرت هيئة التشريع و الاستشارات في رأي صادر عنها أن الهيئة العليا للاغاثة بما أعطيت من صلاحيات تقريرية، و في النطاق المختص بها، تعتبر إدارة عامة...¹⁰⁴

و في رأي ثانٍ لهيئة التشريع و الاستشارات اعتبرت أن الهيئة العليا للاغاثة ليست سوى مصلحة من مصالح الدولة... و أن إستقلال الهيئة العليا للاغاثة في أعمال التقرير و التنفيذ و انفاق أموالها الخاصة، ضمن الحدود المذكورة أعلاه، بدون الرجوع الى أية سلطة عليا في النظام التسلسلي في الدولة، يؤدي الى القول بتمتعها بمقومات الشخصية المعنوية و بالاستقلالين الإداري و المالي...¹⁰⁵ (لم تصل هيئة التشريع و الاستشارات في مطالعتها الى حد القول بأن الهيئة العليا للاغاثة تتمتع بالشخصية بالمعنوية).

¹⁰³ الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص 117-118.

¹⁰⁴ مجموعة الآراء الاستشارية لهيئة التشريع و الاستشارات في وزارة العدل – المجلد الرابع – الجزء الأول ص 21 – تحت عنوان "مؤسسة عامة" – الرأي الاستشاري رقم 1664 تاريخ 1989/7/25.

¹⁰⁵ نفس المرجع، الرأي الاستشاري رقم 1694 تاريخ 1989/10/12، ص 19. يراجع الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، المرجع السابق، ص 96-97-98.

3- أما ديوان المحاسبة فقد اعتبر في دراسة له منشورة في التقرير السنوي لديوان المحاسبة عن العام 2003 صفحة 253، أن قرار إنشاء الهيئة العليا للاغثة رقم 1/35 تاريخ 1976/12/17، و المرسوم رقم 22 تاريخ 1977/3/18 الذي جرى بموجبه تصديق قرار الانشاء المذكور لم يمنح الهيئة، الشخصية المعنوية و الاستقلالين المالي و الاداري التي تتمتع بها عادة المؤسسات العامة.

4- و يرى الدكتور عبد اللطيف قطيش¹⁰⁶ أن الهيئة العليا للاغثة كيان قانوني غريب عن الكيانات القانونية المألوفة، فلا يصح قياسها على غيرها، بل هي تعرف بنفسها، أي أن الهيئة العليا للاغثة هي الهيئة العليا للاغثة. كما يعتبر أن الولاية القانونية العامة المعطاة لديوان المحاسبة في السهر على حسن إدارة الأموال العمومية تدفع به لأن يضع يده على أية مخالفة مالية تقع في نطاق تلك الصلاحية و مقاضاة المسؤولين عنها، و معاقبتهم عند الاقتضاء، لأن ذلك من شأنه أن يضع حدا للتمادي في هدر المال العام، هذا في أقل تقدير.

5- و في رأي حديث اعتبرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة أن الهيئة العليا للاغثة ادارة تابعة لرئاسة مجلس الوزراء و بالتالي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة¹⁰⁷، و بالتالي تعتبر مشمولة بنص المادة 86 السالفة الذكر، و داخلة تاليا ضمن نطاق الرقابة على التعيينات المخالفة للقانون.

¹⁰⁶ الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، المرجع السابق، ص 90.

¹⁰⁷ مقابلة مع معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، القاضي بسام وهبي، تاريخ 2019/10/7.

المبحث الثاني : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث العاملين
نصت الفقرة الأولى من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :
"تبلغ كل من ديوان المحاسبة و المدعي العام لديه فور صدورها كافة النصوص المتضمنة تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الإدارات و المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابة الديوان."

لقد فسرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في العديد من قرارات الإدعاء المتعلقة بالرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين عبارة "تعيين الموظفين" وفقا لما يلي :
"و حيث أنه يقتضي علينا ادراج مفهوم عبارة تعيين الموظفين الواردة في متن المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ضمن السياق القانوني و الموضوعي الصحيح له، وفقا لما هو وارد في نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 و تعديلاته، بحيث يأتي منسجما مع أحكام المواد : 4، 5، 6، 7، 9، 11، 12 و 13 منه التي ترعى حالات التعيين في الوظيفة العامة، و التي يستفاد منها أن اشغال وظيفة ما، مهما كانت طبيعة هذا الاشغال، يعتبر بمثابة تعيين فيها باستثناء حالات الاشغال الفعلي أو الواقعي التي تتم بدون قرار صادر عن مرجع مختص أو دون صفة رسمية له أصلا. و عليه، يشمل التعيين بهذا المفهوم حالات النقل و الانتداب و الوكالة و الانابة، كما ينسحب مفعوله أيضا على حالة التكليف غير المنصوص عليها في القانون و سواها من حالات التعاقد و شراء الخدمات الأخرى، اذا كانت تتسم بصفات الديمومة و الاستمرار."¹⁰⁸

يتبين لنا من خلال ما ورد، أن مفهوم التعيين لا يقتصر على اشغال وظيفة شاغرة في الملاك (المفهوم الضيق للتعيين) بل يشمل التعيين الذي يخفي توظيفاً مقنعاً، كما يشمل الأوضاع الوظيفية التي ينشئ عنها تعيين (المفهوم الواسع)، لذلك سيتم التطرق الى العاملين في القطاع العام المشمولين بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (الفقرة الأولى) و النصوص التي تشكل تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (الفقرة الثانية).

و لتحديد مفهوم التعيين المقصود بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة يجب العودة الى نص المادة 13 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 و التي سنأتي على تفصيلها في المباحث و الفقرات اللاحقة، و قد نصت هذه المادة على ما يلي :

"1- لا يعين أحد الا في وظيفة شاغرة في الملاك، و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، و وفقا للأصول التي يحددها القانون.
2- يجري التعيين في الدرجة الأخيرة من الفئة، الا في الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك."

¹⁰⁸ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31، و القرارات رقم 84 و 91 و 92 تاريخ 2019/6/21، و القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26.

3- يسري مفعول التعيين ابتداء من تاريخ مباشرة العمل، و لا يجوز أن يحدث أي مفعول رجعي.

4- تبلغ نصوص التعيين الى مجلس الخدمة المدنية و ديوان المحاسبة.

5- اذا جرى التعيين في وظيفة غير شاغرة في الملاك أو في وظيفة لم يرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، يحظر على كل من المصفي و الأمر بالصرف تصفية النفقة الناجمة عنه و صرفها حتى و لو وردهما أمر خطي بذلك. و على الأمر بالصرف أن يبلغ الأمر الى وزير المالية و الى مجلس الخدمة المدنية لأجل العمل على الغاء نص التعيين.

6- اذا كان التعيين مخالفاً لأصول القانونية، فيعتبر غير نافذ، و لا يترتب لصاحب العلاقة أي حق مكتسب من جرائه حتى يستصدر من المرجع القضائي المختص قراراً مبرماً بقانونيته."

الفقرة الأولى : العاملون العامون (Agents Publics) المشمولون بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

عالج نظام الموظفين العموميين، العاملون في الإدارات العامة و قد جاء الكتاب الأول بعنوان الموظفون الدائمون و الكتاب الثاني بعنوان الموظفون المؤقتون و المتعاقدون و الأجراء. و حدد لهم الآلية الواجب اتباعها لدخول الوظيفة العامة. و قد جرى في الآونة الأخيرة التحايل على أحكام القانون و على دور الأجهزة الرقابية، و التوظيف في القطاع العام، تحت مسميات مختلفة. و لكن ذلك لم يحل دون إجراء الرقابة القضائية على قرارات التوظيف المخالفة للقانون.

لذلك طلبت النيابة لدى ديوان المحاسبة بموجب المذكرة رقم 82/م تاريخ 2018/10/10 من جميع الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات الخاضعة لرقابة الديوان و جوبابلاغها جميع المراسيم و القرارات و العقود و سائر النصوص المتعلقة بتعيين الموظفين أو المستخدمين لديها، "فوراً و دون إبطاء"، أي كانت طريقة التعيين و طبيعة الخدمة العامة و مدتها، بغية تمكن النيابة من ممارسة دورها الرقابي وفقاً للأصول.¹⁰⁹

و يدفعنا هذا الأمر الى التمييز بين فئتين من العاملين في القطاع العام، فئة تخضع لنصوص تعيينها بطبيعتها لرقابة ديوان المحاسبة القضائية، و فئة أخرى لا تخضع لنصوص تعيينها في الأصل لرقابة ديوان المحاسبة القضائية، و لكن عندما تخفي هذه النصوص توظيفاً مقنعاً تصبح خاضعة لرقابة ديوان المحاسبة القضائية بشكل استثنائي، و هذا الفرق ما سيتم التطرق إليه وفقاً لما يلي :

أولاً- العاملون المشمولون أساساً برقابة ديوان المحاسبة

ثانياً- العاملون المشمولون بشكل استثنائي/ التوظيف المقنع

¹⁰⁹ اذا كانت المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 قد نصت على وجوب إبلاغه و النيابة العامة لديه، فور صدورهما كافة نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الإدارات و المؤسسات العامة و الهيئات الخاضعة لرقابة الديوان، فإن المادة 60 من نفس القانون أجازت في الفقرة (9) لديوان المحاسبة و للنيابة العامة لديه حق طلب الحسابات و المستندات و الايضاحات ضمن المهلة المحددة في القوانين و الأنظمة، تحت طائلة المعاقبة بالغرامة من مئة و خمسين ألف ليرة الى مليون و خمسمائة ألف ليرة.

النبذة الأولى : العاملون المشمولون أساساً برقابة ديوان المحاسبة

نصت الفقرة 1 من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي : "تبلغ كل من ديوان المحاسبة و المدعي العام لديه فور صدورهما كافة النصوص المتضمنة تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الإدارات و المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابة الديوان."

أولاً- الموظفون : ينقسم الموظفون الى موظفين دائمين و موظفين مؤقتين.¹¹⁰

1- الموظفون الدائمون :

نصت المادة 1 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 : "2- الموظف الدائم من ولي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في احد الملاكات التي يحددها القانون، سواء خضع لشرعة التقاعد أم لم يخضع." و قد أوجبت المادة 13 من نظام الموظفين العموميين، تبليغ نصوص التعيين الى مجلس الخدمة المدنية و ديوان المحاسبة.

2- الموظفون المؤقتون :

نصت المادة 1 من نظام الموظفين العموميين المشار اليه أعلاه : "3- الموظف المؤقت من ولي وظيفة أنشئت لمدة معينة او لعمل عارض." كما نصت المادة 76 من نظام الموظفين العموميين على أنه : "تحدث الوظائف المؤقتة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء في حدود الاعتمادات المرسدة لهذه الغاية، وضمن العدد المحدد فيها، ويرفق بالمرسوم نظام هذه الوظائف كما وافقت عليه هيئة مجلس الخدمة المدنية." - لم تستعمل المادة 76 كلمة "ملاك" بل استعملت كلمة "عدد" تلافياً من أن يلتبس ذلك مع الملاكات للوظائف الدائمة. انما المادة 76 تتطابق مع المادة 13 من نظام الموظفين العموميين التي تشترط التعيين في وظيفة شاغرة و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة. و بالتالي يشكل تعيين موظفين مؤقتين، تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

- "ان التثبيت بالراتب من الملاك المؤقت الى الملاك الدائم يجب أن يستند الى نص في القانون أو في نظام التثبيت نظراً لاختلاف الوضع عن الملاك الدائم خصوصاً و أن هذا التثبيت لا يعتبر نقلاً يترتب عليه عدم احداث أي تغيير في الراتب، انما هو تعيين جديد في الملاك الدائم، حتى ان الخدمات المؤقتة لا تضم الى الخدمات الدائمة اللاحقة الا بموجب نص صريح في القانون، مما يقطع كل صلة بين الخدمة في الملاك المؤقت و الخدمة في الملاك الدائم"¹¹¹. لذلك يشكل تثبيت الموظفين المؤقتين تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹¹⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 1/1.

¹¹¹ قرار مجلس شوري الدولة رقم 1284 تاريخ 1967/7/11 (منشور في مجلة العدل 968 ص 47) يراجع كتاب مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين الجزء الأول 1.

3- الموظفون الفعليون (Fonctionnaires de fait) :

ان الموظف الفعلي هو شخص من القانون الخاص يقوم بأشغال مركز موظف عام دون أن تتوفر فيه الصفة اللازمة، و ذلك :

أ- إما لعدم مشروعية قرار التعيين¹¹².

ب- إما لعدم صدور قرار بتعيينه على الإطلاق.

ج- إما لاستمراره في اشغال الوظيفة العامة رغم فقدانه لصفة الموظف العام، سواء بالاستقالة أو ببلوغ السن القانونية للاحالة على التقاعد أو بفصله من الوظيفة لسبب من الأسباب التي نص عليها قانون الموظفين.

الا أن القضاء، و بغرض حماية الغير حسن النية، فقد سلم على سبيل الاستثناء عن القاعدة العامة، بشرعية التصرفات الصادرة عن الموظف الفعلي، و ذلك استناداً الى الوضع الظاهر. و يؤكد الفقه أنه في الحقيقة، لا يمكن للعامة أن يطلبوا في كل لحظة من الموظفين الفعليين التدليل على صفتهم.

اعتبرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة¹¹³ أنه يستثنى من عبارة تبليغ نصوص تعيين الموظفين الواردة في متن المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة : "حالات الاشغال الفعلي أو الواقعي التي تتم بدون قرار صادر عن مرجع مختص أو دون صفة رسمية له أصلاً." لتوضيح هذه النقطة لا بد من التمييز بين :

مسألة وجود القرار و ان كان مشوباً بعيب من شأنه أن يؤدي الى انعدامه، عن مسألة عدم وجود القرار على الإطلاق (الذي لا يعتبر تعيين).

فالقرار المشوب بعيب من شأنه أن يؤدي الى انعدامه لا بد من أن يصدر قرار قضائي بشأنه يحدد ما اذا كان غير مشروع و بالتالي منعدم الوجود. "لذلك يجب تبليغه الى ديوان المحاسبة الذي يدرس مشروعيته حتى اذا تبين له أنه غير مشروع، يصار الى اتخاذ قرار قضائي بوقف صرف النفقة الناتجة عنه"¹¹⁴. و هذا ما توجبه الفقرة السادسة من المادة 13 من نظام الموظفين العموميين بأن التعيين المخالف للأصول القانونية يجب أن يصدر من المرجع القضائي المختص قراراً مبرماً بقانونيته.

¹¹² ان أحكام نظام الموظفين الجديدة فرقت بين التعيين في وظيفة غير شاغرة لم يرصد لها اعتماد خاص بالموازنة و بين التعيين المخالف للأصول القانونية، و هذا التفريق يوازي الفرق بين القاعدة التي تعتبر العمل الإداري غير موجود و القاعدة القائمة على تجاوز حد السلطة في اتخاذه.

ان قاعدة انعدام الوجود تنشأ عن كون العمل الإداري غير موجود أصلاً أو كونه صادراً بنتيجة اغتصاب السلطة أو بخروج السلطة الإدارية عن اختصاصاتها و تعديها على اختصاصات سلطة دستورية أخرى، فيكون عندئذ مشوباً بمخالفات فادحة يستحيل معها اسناده الى أي حكم من أحكام القانون و مثل هذا العمل الإداري لا يؤدي أي مفعول قانوني و لا ينشئ حقاً يمكن اكتسابه و لذا يمكن الرجوع عنه في أي وقت كان.

أما القاعدة القائمة على تجاوز حد السلطة فهي أن العمل الإداري يستند في وجوده الى حكم القانون انما تشوبه نواقص تتعلق في الشروط و الأصول المقررة قانوناً لاتخاذه و لكنه عمل قائم منشئ للحق، و لنن كان قابلاً للابطال اذا طعن فيه ضمن المدة القانونية و اذا أمكن الإدارة الرجوع عنه ضمن هذه المدة غير أنه يصبح بالتالي نهائياً بعد انقضائها و يصبح بمأمن عن كل طعن.

قرار مجلس شوري الدولة رقم 324 تاريخ 1961/2/28 – المجموعة الادارية 1961 ص 91.

يراجع كتاب مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين الجزء الأول 1، ص 194.

¹¹³ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، القرار رقم 68 تاريخ

2019/5/31، و القرارات رقم 84 و 91 و 92 تاريخ 2019/6/21، و القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26.

¹¹⁴ مقابلة مع معاون المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، القاضي بسام وهبي، تاريخ 2019/10/7.

ثانياً- المستخدمون :

تتخصر انواع المؤسسات العامة ضمن فئتين، هما :

- المؤسسة العامة الادارية. و جهاز العاملين لديها هو من الموظفين.
- المؤسسة العامة الصناعية و التجارية. و من المعروف أن المستخدمين لدى المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري يخضعون لأحكام القانون الخاص (قانون العمل¹¹⁵)، باستثناء المدراء العاملين و رؤساء المحاسبة (إذا كانت لهم صفة المحاسب العام) الذين يعتبرون في عداد الموظفين العاملين و يخضعون لأحكام القانون القانون الاداري.

"ان المؤسسات العامة الصناعية و التجارية لا تعدو أن تكون شخصا من أشخاص القانون العام، و بذلك فهي خاضعة للكثير من أحكامه في عدد من النواحي و المجالات".¹¹⁶

مثلا : العلاقة التي تربطها بسلطة الوصاية هي اياها، من حيث الجوهر، في كلا النوعين من المؤسسات العامة. ان أموال المؤسسة العامة الصناعية و التجارية هي أموال ذات صفة عمومية، و بالتالي غير قابلة للحجز و التنفيذ الجبري و الرهن.

بالتالي يجب أن يعين الموظفين و المستخدمين في كلا النوعين من المؤسسات العامة، في وظيفة شاغرة في الملاك و مرصد لها اعتماد خاص في موازنة المؤسسة العامة.

لذلك يجب تبليغ ديوان المحاسبة جميع نصوص تعيين الموظفين و المستخدمين لدى جميع المؤسسات العامة في كلا النوعين، عملا بأحكام المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

ثالثاً- الأجراء :

يعتبر أجيرا وفقا للمادة 1 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، "كل شخص يعمل في خدمة الدولة لا ينتسب الى احدى فئتي الموظف الدائم أو الموظف المؤقت".

و قد عرّف النظام العام للأجراء الصادر بالمرسوم رقم 5883 تاريخ 1994/11/3 "الأجير هو كل شخص يعمل في خدمة الإدارات العامة ولا ينتسب إلى أحد ملاكاتها الدائمة أو المؤقتة ولا يخضع للأحكام الخاصة بالمتعاقدين".

لا يستخدم أجير إلا في مركز شاغر و مرصد له اعتماد خاص في الموازنة و وفقا للأصول المحددة لذلك. و تبلغ قرارات الاستخدام إلى مجلس الخدمة المدنية و التفتيش المركزي و ديوان المحاسبة و وزارة المالية.¹¹⁷

لذلك يشكل استخدام الأجراء تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹¹⁵ تنص المادة 8 من قانون العمل الصادر في 23 أيلول 1946 على أنه : "يخضع لأحكام هذا القانون جميع أرباب العمل و الأجراء الا من استثنى منهم بنص خاص و تخضع له أيضا المؤسسات بمختلف فروعها التجارية و الصناعية و ملحقاتها و أنواعها الوطنية و الأجنبية سواء أكانت عامة أو خاصة، علمانية أو دينية، بما فيها مؤسسات التعليم الوطنية و الأجنبية و المؤسسات الخيرية كما تخضع له الشركات الأجنبية التي لها مركز تجاري أو فرع أو وكالة في البلاد."

¹¹⁶ الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة، المرجع السابق، ص 141.

¹¹⁷ المرسوم 5883 تاريخ 1994/11/3، النظام العام للأجراء، المادة 9.

رابعاً- التعاقد:

لم تأت المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على ذكر المتعاقدين بشكل واضح و صريح و إنما ذكرت تعيين الموظفين و المستخدمين. لكن هذا لا يعني أن التعاقد لا يشكل تعييناً في الوظيفة العامة. فالعنوان الذي يحمله المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 "نظام الموظفين العموميين" يعني أن الموظفين العموميين هم : الموظفون/المستخدمون (توظيف) و المتعاقدون (تعاقّد) و الأجراء (استخدام). و بالتالي يندرجون ضمن العنوان الأكبر "التعيين". كما أنهم يعينون بمباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية. لذلك يشكل التعاقد تعييناً مشمولاً بأحكام المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. مثلاً : تعيين مدير عام مؤسسة عامة بالتعاقد، هو تعيين لموظف عمومي في الفئة الأولى.

نصت المادة 87 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 و المعدلة بالقانون رقم 23 تاريخ 2008/9/5 على ما يلي :
"يتعاقد الوزير مع لبنانيين لمدة محددة وللقيام بعمل معين يتطلب معارف او مؤهلات خاصة، ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية وفي نطاق العدد المحدد فيها، وذلك بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للاصول."

و نصت المادة 2 من "تحديد أصول التعاقد و أحكامه" الصادر بالمرسوم رقم 10183 تاريخ 1997/5/2 على ما يلي :

"يفهم بالتعاقد الشخص الذي يتعاقد معه الوزير، لبنانياً كان أو أجنبياً، شرط أن يكون التعاقد

1- لمدة محددة

2- للقيام بعمل معين

3- و يشترط في كلتا الحالتين أن يكون العمل المنوي التعاقد لأجله يتطلب معارف و مؤهلات خاصة غير متوفرة لدى الإدارة طالبة التعاقد.

4- أن يكون الشخص المتعاقد معه تتوفر لديه المعارف و المؤهلات الخاصة المشار إليها أعلاه.

5- أن تكون قد لحظت اعتمادات خاصة لهذه الغاية في الموازنة.

6- تحدد المعارف و المؤهلات الخاصة الواردة في الفقرة 3 من هذه المادة بقرار من هيئة مجلس الخدمة المدنية بعد استطلاع رأي الإدارة طالبة التعاقد على أن تكون المعارف و المؤهلات غير واردة في شروط التعيين لأي من الوظائف الملحوظة في الملاك الدائم للإدارة المعنية."

كما نصت المادة 5 من نفس المرسوم على أنه "لا يجوز التعاقد على وظيفة ملحوظة في الملاك الإداري العام و في ملاك الإدارات العامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".
أي بالمفهوم المعاكس يجوز التعاقد على وظائف غير ملحوظة في الملاك.
و يجوز التعاقد على وظيفة ملحوظة في الملاك عندما يجيزه القانون.¹¹⁸

¹¹⁸ نصت المادة 13 من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13 على أنه :
"2- يعين المدير العام أو المدير بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية، و بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية. و يمكن أن يعين بالتعاقد لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد أو التمديد على أن تحدد رواتبه و تعويضاته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء."

لكن في الحالتين يختلف التعاقد عن التعيين في أن الأول هو مؤقت و يخضع بموجبه التعاقد لأحكام العقد الموقع مع الإدارة¹¹⁹، و الثاني هو دائم باستثناء الوظائف المؤقتة التي تحدث بمرسوم، و التعيين يجعل من الموظف في وضع نظامي *statutaire* يفرض عليه التقيد بالقوانين و الأنظمة المطبقة على الموظفين.

"إن التعاقد وسيلة استثنائية للتوظيف في القطاع العام، يتم اللجوء اليها في الحالة التي يتعذر فيها على موظفي الادارة القيام بعمل يتطلب معارف و خبرات محددة. و الدليل الأبرز على هذا التوجه يكمن في ما ورد في المادة 5 من المرسوم رقم 1997/10183 التي حظرت التعاقد على وظيفة ملحوظة في الملاك الاداري العام و في ملاكات الادارات العامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

الا أن الاستثناء أضحي قاعدة، اذ غالباً ما يتم اللجوء الى التعاقد دون المرور بمجلس الخدمة المدنية و دون تنظيم مباراة، و التعاقد بات اليوم من أبرز آليات الدخول الى الوظيفة العامة، الأمر الذي يتعارض مع روحية التعاقد المشار اليه في نظام الموظفين. كما أن الادارة عمدت الى ازالة الصفة المؤقتة عن العقود عبر تجديدها بشكل آلي و مستمر، و معاملة المتعاقدين كالموظفين عملاً بمبدأ المساواة، و تمديد عقودهم بقرارات تتخذ في مجلس الوزراء، أو حتى تثبيتهم و اعطائهم درجات عن خدماتهم السابقة.¹²⁰

بالنسبة للتعاقد على وظيفة ملحوظة في الملاك اذا لم يجيزه القانون، و تجديده بشكل دوري، من شأنه أن يجعل التعاقد متسماً بصفات الديمومة و الاستمرار، و التي تنشأ عن القيام بدوام و مهام ثابتة و دائمة مقابل راتب أو تعويض أو أجر شهري (توظيف مقنع).¹²¹ لذلك يشكل في هذه الحالة، تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

و يبقى السؤال المطروح، بالنسبة للتعاقد على وظائف غير ملحوظة في الملاك أو التعاقد الذي يجيزه القانون على وظائف ملحوظة في الملاك، هل يجب تعديل الملاك بشكل يلحظ الوظائف المتعاقد عليها لكي يصار الى إشغالها عن طريق التوظيف بموجب مباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية، و تعديل النص القانوني بشكل يمنع نهائياً التعاقد على وظائف ملحوظة في الملاك ؟ نجيب على هذا السؤال في ما يلي ضمن العنوان المتعلق بشراء الخدمات (التعاقد بالتراضي).

بالمقابل نصت الفقرة (1) من المادة 37 من نفس المرسوم على أنه: "يحظر على المؤسسات العامة أن تعين بالتعاقد أو بأي شكل آخر محامين أو مستشارين قانونيين لها غير ملحوظة وظائفهم في ملاكها، و كل تعيين مخالف لهذه الأحكام يعتبر باطلاً."

¹¹⁹ ان المتعاقد يخضع لشريعة المتعاقدين، و بالتالي فهو يخضع لأحكام العقد و ليس لأحكام الموظفين و حقوقه و واجباته المذكورة بالعقد. ش.ل. قرار رقم 1998/11/4 د.زكريا فواز/الدولة م.ق.ا. 495 2003. ش.ل. قرار رقم 118 تاريخ 1997/11/26 د.حشيمة/الدولة، م.ق.ا. 1999، ص 167. الدكتور فوزت فرحات، القانون الاداري العام، الجزء الأول، القسم الأول : النشاط الاداري، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة 2017، ص 302.

¹²⁰ الرقابة الادارية و القضائية على التوظيف العام، اعداد القاضي المتدرج نديم جورج رزق، اشراف الدكتور يوسف نصر، معهد الدروس القضائية، قسم القانون العام السنة الأولى-الدورة الثانية، 2019، ص 7.

¹²¹ تراجع الصفحة 43 من هذا التقرير.

النبذة الثانية : العاملون المشمولون بشكل استثنائي/التوظيف المقنع

فسرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مفهوم عبارة تعيين الموظفين، كما سبق الإشارة إليها أعلاه¹²²، بأنه ينسحب "على حالة التكليف و الاستعانة بالخدمات غير المنصوص عليهما في القانون و سواها من حالات التعاقد و شراء الخدمات الأخرى، اذا كانت تنتم بصفات الديمومة و الاستمرار."¹²³

بمعنى أن الشرط الأساسي لانسحاب مفهوم التعيين على هذه الحالات هو أن لا يجيزها القانون، و الديمومة و الاستمرار، أما متى كانت هذه الحالات مؤقتة و عارضة، فهي لا تكون مشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. و هذه الحالات هي :

أولاً- شراء الخدمات :

تهدف صفقات الخدمات الى الحصول على خدمة من متعهد يقوم بتأديتها لما يتمتع به من خبرات مهنية أو فنية أو تقنية أو شخصية و تكون لهذه الخبرات أهمية أكبر من المواد التي قد يستخدمها لاتمام العمل المطلوب من انجازه¹²⁴. (المجهود الشخصي للإنسان).

يخضع شراء الخدمات في الأصل لأحكام قانون المحاسبة العمومية، و لا علاقة له بنظام الموظفين العموميين لأنه يشكل تعاقد على تنفيذ مشروع عام و لا يشكل تعاقد على إشغال الوظيفة العامة. فإذا كان التعاقد على الوظيفة العامة يخضع للرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين و المستخدمين، فإن شراء الخدمات يخضع في الأصل للرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة.

و في حال خالف شراء الخدمات أحكام قانون المحاسبة العمومية فإنه يشكل مخالفة لأحكام المادتين 60 و 61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، و إذا أخفى توظيفاً مقنعاً، فإنه يشكل بالإضافة الى مخالفة هاتين المادتين، مخالفة لأحكام المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

نصت المادة 150 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 على ما يلي : "يمكن التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس و وصغ دفاتر شروط و مراقبة تنفيذ أشغال و مشاريع الخ ...) مهما بلغت قيمتها اذا كانت تتجاوز امكانيات الإدارة. و تطبق على هذه الصفقات الأحكام التالية :

1- لا يجوز التعاقد الا مع من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة، على أن تبين هذه المؤهلات بالتفصيل في دراسة تضعها الإدارة قبل عقد الصفقة.

2- يمكن عقد الاتفاق عند الاقتضاء بعد مباراة تجري بين من تتوفر فيهم المؤهلات المذكورة.

3- تخضع هذه الصفقات للأحكام الأخرى المتعلقة بالاتفاقات بالتراضي."

¹²² تراجع الصفحة 34 من هذا التقرير.

¹²³ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31، و القرارات رقم 84 و 91 و 92 تاريخ 2019/6/21، و القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26، و القرار رقم 180 تاريخ 2019/12/18.

¹²⁴ الدكتور رجاء الشريف، المالية العامة، الجزء الأول اعداد الموازنة العامة، اقرارها و تنفيذها، 2018، ص 196.

نصت المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم 25 تاريخ 1983/4/26 المتعلق باعادة تنظيم وزارة الاعلام على أنه : "يجوز لوزارة الاعلام ممثلة بالوزير أن تتعاقد بناءً على اقتراح المدير العام مع أشخاص طبيعيين أو معنويين عامين أو خاصين في لبنان و خارجه، أو مع مؤسسات دولية أو حكومات حيث تقدم للوزارة خدمات أو استشارات اعلامية أو توجيهية أو تقنية، في نطاق مهامها الملحوظة في المادة 2 من هذا المرسوم الاشتراعي."

في هذا الشأن طلبت وزارة الاعلام بموجب كتابها رقم 18-2343/2016 تاريخ 2017/1/12 من مجلس الخدمة المدنية بيان الرأي بشأن مدى امكانية الاستمرار بالتعاقد مع مقدمي الخدمات للعام 2017 (توظيف مبطن) في وزارة الاعلام. و ما اذا كان الأفضل استبدال هذه الطريقة بأخرى :

- إما عبر تكليف بعض الموظفين في الوحدات الادارية المختصة القيام بهذه الأعمال.
- أو من قبل موظفين أو مستخدمين جدد يصار الى توظيفهم أو التعاقد معهم، على أساس نتائج مباريات يجريها مجلس الخدمة المدنية لهذا الغرض، أو عبر اللجوء الى تعديل ملاك الوزارة، و لحظ هذه المهام ضمن ملاكها و اشغالها عن طريق المباريات.
اعتبر مجلس الخدمة المدنية أن القانون رقم 2008/23 الذي يرفع التعاقد في الادارات العامة، قد فرض اجتياز مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية لهذه الغاية، و أن شراء الخدمات يندرج ضمن اطار تنفيذ نفقات اللوزام و الأشغال و الخدمات بواسطة صفقات تعقدتها الادارة المعنية مع الغير (شخص طبيعي أو شخص معنوي) وفق عقد مقولة أو اجارة خدمة أو صناعة¹²⁵ يخضع لأحكام و قواعد و أصول محددة حصراً في قوانين المحاسبة العمومية المطبقة عليها. كما اعتبر أن عقود الخدمات، هي عقود مؤقتة لا تنسم بالديمومة و الاستمرارية، و تستنفذ مفعولها بأداء الخدمة أو العمل أو تسليم السلع و هي تخضع للأنظمة المرعية و لبنود العقد الذي يتضمن شروط التعاقد و مواصفات العمل أو الخدمة أو المنتجات و البديل المالي المستحق.

و على هذا الأساس اعتبر مجلس الخدمة المدنية أن عقود شراء الخدمات موضوع البحث لا تولي أصحابها أي حق مكتسب بالبقاء في العمل الذي جرى التعاقد معهم لأجله في وزارة الاعلام. و قد خلص الى ضرورة اعادة هيكيلة وزارة الاعلام و تعديل ملاكاتها بما يتناسب مع دورها و المهام الموكلة اليها و حاجتها على ضوء ما استجد على الواقع الاعلامي، ليصار بعد ذلك الى ملء المراكز الشاغرة في ملاك الوزارة عبر مباريات يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للأصول المرعية الاجراء و التي توجب تطبيق قواعد الاستحقاق و الجدارة و تكافؤ الفرص.¹²⁶

¹²⁵ يختلف التعاقد بالتراضي لشراء الخدمات المنصوص عليه في قانون المحاسبة العمومية عن التعاقد المنصوص عليه في نظام الموظفين العموميين، أن الأول لا يخضع لرابطة التبعية في حين أن الثاني يخضع لتلك الرابطة.

¹²⁶ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017 الرأي رقم 137 تاريخ 2017/2/27، ص 113 حتى 118.

ثانياً- العاملون بالفاتورة :

هم فئة من الأجراء لا يتمتعون بالمستوى العلمي المطلوب الا أن أوضاعهم الخاصة تسهل السماح لهم بدخول الخدمة العامة دون اخضاعهم لأي نوع من أنواع المباراة كما هو مطلوب عادة من سائر الأشخاص الراغبين من دخول الوظيفة العامة.

"في هذا الشأن طلبت مديرية المالية العامة في وزارة المالية بكتابها رقم 395/ص1 تاريخ 2017/2/10 ابداء الرأي بتسوية وضع أجبر بالفاتورة، فاعتبر مجلس الخدمة المدنية أن استخدام الأجراء أصبح يخضع للأحكام المنصوص عليها في نظام الأجراء الصادر بالمرسوم رقم 1994/5883 الذي حدد في المادة الرابعة منه شروط استخدام الأجراء و منها نجاح المباراة التي ينظمها مجلس الخدمة المدنية. كما اعتبر أن تقديم بعض الخدمات الى الادارات العامة من قبل أشخاص بموجب فاتورة لا يدخل ضمن مفهوم التعيين أو الاستخدام المنصوص عليه في القوانين و الأنظمة النافذة التي ترعى التعيين و الاستخدام و التعاقد. و أن الاستخدام بالفاتورة يخرج عن أي وضع من الأوضاع القانونية المشار اليها أعلاه و بالتالي غير مستند الى أي أساس قانوني صحيح.

كما اعتبر أنه يعود للادارة، و في حال كانت حاجتها قائمة الى استخدام صاحب العلاقة أو سواه من الاجراء اعتماد الأصول المحددة قانوناً لانجاز هذا الاستخدام و المنصوص عليها في المرسوم رقم 1994/5883 (النظام العام للأجراء)."¹²⁷

و بالتالي يشكل استخدام بعض العاملين في الادارات العامة بموجب فاتورة بشكل دائم و مستمر، دون إجراء مباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية، توظيفاً مقنعاً، على النحو الذي فسرتة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، لذلك يصبح مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.¹²⁸

¹²⁷ التقرير السنوي عن أعمال مجلس الخدمة المدنية لعام 2017، الرأي رقم 449 تاريخ 2017/3/13، ص 121-122.
¹²⁸ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31، و القرارات رقم 84 و 91 و 92 تاريخ 2019/6/21، و القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26.

ثالثاً- الاستعانة :

الاستعانة هي من الأوضاع الاستثنائية التي تخرج عن القواعد العامة التي ترعى ملء، الوظائف العامة الشاغرة، و بالتالي فهي تستوجب نصاً قانونياً صريحاً يجيزها¹²⁹ و يحدد أصول و اجراءات هذه الاستعانة، لا سيما على ضوء أحكام المادة 54 من قانون الموازنة العامة لعام 2004 و المتعلقة باخضاع التعيين و التعاقد في المؤسسات العامة و المصالح المستقلة و المجالس و الهيئات و الصناديق العامة (باستثناء مصرف لبنان) لمباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للأصول.¹³⁰

و قد اعتبر مجلس الخدمة المدنية أنه لا يجوز أن تجري مؤسسة كهرباء لبنان صفقات الاستعانة بيد عاملة (للمساعدة في أعمال الصيانة و الاستثمار) الا للقيام بمهام تتطلب أعمالاً جسدية و ليس للقيام بمهام تتعلق بمراكز أو وظائف ملحوظة في الملاك، كما لفت مؤسسة كهرباء لبنان و القيمين عليها و وزارة الطاقة بوصفها سلطة الوصاية، الى خطورة السير بصفقات الاستعانة بيد عاملة للقيام بمهام تتعلق بمراكز أو وظائف ملحوظة في الملاك لأن ذلك يخفي استخداماً مقنعاً سوف يؤدي مستقبلاً الى انتاج مشاكل عديدة للمؤسسة، كما حصل سابقاً مع عمال المتعهد و جباة الاكراء.¹³¹ لذلك تشكل الاستعانة على وظائف ملحوظة في الملاك توظيفاً مقنعاً، و بالتالي تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹²⁹ ان الأنظمة التي ترعى مجلس الجنوب و لا سيما المرسوم رقم 4014 تاريخ 1981/3/31 و تعديلاته المتعلقة بتنظيم مجلس الجنوب و نظام العاملين لديه و تعديله الصادر بموجب المرسوم رقم 5596 تاريخ 1982/9/22، لم يتبين وجود أي نص يجيز لأي من الادارات العامة أو المؤسسات العامة الاستعانة عند الحاجة بالعاملين لدى هذا المجلس للعمل لديها، لا بل ان المرسومين المذكورين أجازا لمجلس الجنوب أن يستعين بموظفين من مختلف الادارات العامة و المؤسسات العامة من ذوي الاختصاص و الخبرة، بموافقة ادارتهم، للعمل لديه خارج أوقات الدوام الرسمي (المادة 11 من المرسوم رقم 81/4014 و المادة 81 من المرسوم رقم 82/5596). أي أن الاستعانة تشترط بالإضافة الى النص القانوني التي يجيزها، موافقة الادارة العامة أو المؤسسة العامة التي يطلب منها الاستعانة ببعض عمالها.

¹³⁰ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، الرأي رقم 3662 تاريخ 2017/1/17، ص 294-295.

¹³¹ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، الرأي رقم 3408-3413 تاريخ 2016/9/11، ص 144-145.

الفقرة الثانية : أنواع النصوص التي تشكل تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

يُقصد بذلك، التعيين الذي ينشأ نتيجة أوضاع الموظفين العادية و الاستثنائية. و قد حددت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين بعض الأوضاع الوظيفية التي تشكل تعييناً في الوظيفة العامة، مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، وفقاً لما يلي :

"و حيث أنه يقتضي علينا ادراج مفهوم عبارة تعيين الموظفين الواردة في متن المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ضمن السياق القانوني و الموضوعي الصحيح له، وفقاً لما هو وارد في نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 و تعديلاته، بحيث يأتي منسجماً مع أحكام المواد : 4، 5، 6، 7، 9، 11، 12 و 13 منه التي ترعى حالات التعيين في الوظيفة العامة، و التي يستفاد منها أن اشغال وظيفة ما، مهما كانت طبيعة هذا الاشغال، يعتبر بمثابة تعيين فيها باستثناء حالات الاشغال الفعلي أو الواقعي التي تتم بدون قرار صادر عن مرجع مختص أو دون صفة رسمية له أصلاً. و عليه، يشمل التعيين بهذا المفهوم حالات النقل و الانتداب و الوكالة و الانابة، كما ينسحب مفعوله أيضاً على حالة التكليف غير المنصوص عليها في القانون و سواها من حالات التعاقد و شراء الخدمات الأخرى، اذا كانت تنسم بصفات الديمومة و الاستمرار".¹³²

و الأوضاع الوظيفية التي يمر بها الموظفون، تكون عادية أو استثنائية، فمن ناحية الأوضاع العادية العادية :

تقسم الوظائف الدائمة¹³³ الى فئات، و الفئات الى رتب، و الرتب الى درجات¹³⁴. ان الدرجة الثانية و العشرين هي الدرجة الأعلى، و الدرجة الأولى هي الدرجة الأدنى، و قد حدد القانون رابطة لكل درجة. و تقسم حقوق الموظف الى قسمين : حقوق مالية كالراتب و التعويضات و المكافآت و المساعدات. حقوق غير مالية كالتدرج و الترقية و الترفيع و التي تشكل الأوضاع العادية للموظفين، التي و على الرغم من الجوانب المالية التي تترتب بسببها الا أن الجوانب المعنوية تعلو على الجوانب المالية.

أما لجهة الأوضاع الاستثنائية و المؤقتة، فإنه ليس من الضروري أن تصيب كل الموظفين على غرار الأوضاع العادية. فقد يمارس بعض الموظفين مهامهم طيلة فترة الوظيفة دون أن يمر بهذه الأوضاع. و هي تشمل : النقل، الوكالة، الانتداب، الوضع خارج الملاك، الاستيداع.

¹³² القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31، و القرارات رقم 84 و 91 و 92 تاريخ 2019/6/21، و القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26.

¹³³ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 3.

¹³⁴ اثنتين و عشرين درجة (22)، القانون رقم 717 الصادر في 1998/11/5 حول "رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور و تحويل رواتب موظفي الملاك الاداري العام و أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية و تعديل أسس احتساب معاشات التقاعد و تعويضات الصرف من الخدمة و اعطاء زيادة غلاء معيشة للمتقاعدين و الأجراء و المتعاقدين".

تحدد الأوضاع الوظيفية المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، من خلال العودة الى نتائج التعيين المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 13 من نظام الموظفين العموميين (مرسوم اشتراعي رقم 59/112) :

"لا يعين أحد الا في وظيفة شاغرة في الملاك، و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، و وفقاً للأصول التي يحددها القانون."

و يوضح الدكتور عبد اللطيف قطيش ذلك وفقاً لما يلي¹³⁵ :

"1- أن تكون الوظيفة ملحوظة في الملاك، و أن تكون غير مشغولة من أحد الموظفين، أي أن تكون شاغرة. فلا يصح تعيين موظفين لاشغال الوظيفة نفسها، و في الوقت نفسه.

2- أن يكون قد تم رصد اعتماد للوظيفة المراد التعيين فيها في الموازنة العامة، و ذلك لتأمين صرف الرواتب المتوجبة للموظف بعد تعيينه. و لذلك فانه عند طلب الادارة من الجهات المختصة العمل على اتخاذ الاجراءات الآيلة في النهاية الى تعيين موظفين في المراكز الشاغرة لديها، أن تفيد بأن الاعتمادات اللازمة لتغطية نفقات التوظيف مؤمنة في موازنتها."

و نشير الى أن أوضاع الموظفين التي تشكل تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، ليست كلها مشمولة بنص المادة 86، لذلك سنعالج :

أوضاع الموظفين المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (النبذة الأولى).

أوضاع الموظفين غير المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (النبذة الثانية).

¹³⁵ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص 40.

النبذة الأولى: الأوضاع الوظيفية المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

أولاً- النقل :

البند الأول : النقل من سلك الى سلك

نصت المادة 41 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :

"1- يجوز نقل الموظف من سلك الى آخر بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية اذا توفرت فيه جميع شروط التعيين في السلك المراد نقله اليه، و منها شرط المباراة.¹³⁶

2- يتم النقل بمرسوم أو بقرار صادر عن السلطة التي لها حق التعيين.

3- يشترط في النقل أن تكون الوظيفة التي يراد نقل الموظف اليها شاغرة في الملاك و مرصدا لها اعتماد خاص في الموازنة .

4- يحتفظ الموظف المنقول بالقدم المكتسب في سلكه السابق، الا اذا أدى نقله الى زيادة في راتبه توازي درجة على الأقل."

و يرى الدكتور عبد اللطيف قطيش "أن النقل في هذه الحالة هو تعيين في نفس الوقت، و لذلك فقد نصت الفقرة (3) من المادة 41، موضوع البحث على بعض الشروط العامة للتوظيف إداريا و ماليا، إداريا، لا يجوز التوظيف الا في مراكز شاغرة في الملاكات الادارية الملحوظة في هيكلية الادارات العامة، و ماليا، لا يجوز التوظيف الا اذا كان ملحوظا في الموازنة العامة اعتمادات لتغطية نفقات هذا التوظيف."¹³⁷

لذلك يشكل النقل من سلك الى سلك، تعيينا مشمولا بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹³⁶ وظيفة شرطي في بلدية بعليك ليست من ذات سلك وظيفة جاب التي هي من السلك الاداري.
تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017. الرأي رقم 1053 تاريخ 2017/5/5.
¹³⁷ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 107.

البند الثاني : النقل من ادارة الى ادارة ضمن السلك الواحد

نصت المادة 42 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :

"1- يجوز نقل الموظف من ادارة الى ادارة أخرى ضمن السلك الواحد بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية¹³⁸.

2- تطبق في النقل من ادارة الى ادارة، ضمن السلك الواحد، الشروط المنصوص عليها في الفقرتين (2) و (3) من المادة السابقة، و لا يجوز أن يؤدي النقل الى زيادة في الراتب." أي تطبق الشروط المنصوص عليها في المادة 41 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، بمعنى أن يتم النقل بمرسوم أو بقرار صادر عن السلطة التي لها حق التعيين، و أن تكون الوظيفة المراد نقل الموظف اليها شاغرة و مرصدا لها اعتماد خاص في الموازنة.

و قد استعادت المادة 42 من نظام الموظفين، موضوع البحث، الشروط الواجب توافرها في الوظيفة المراد النقل اليها، و هي أن تكون الوظيفة شاغرة، و أن يكون مرصداً لها اعتماد في الموازنة العامة.¹³⁹

و يشكل النقل من إدارة الى إدارة ضمن السلك الواحد تبعاً لذلك، تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹³⁸ رأى مجلس الخدمة المدنية بموجب الكتاب رقم 4810 تاريخ 2002/1/2، أنه لا يجوز النقل من ملاكات الإدارات العامة الى ملاك المؤسسات العامة، كما لا يجوز النقل بطريقة معاكسة. الدكتور عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 110. كما أنه في قضية مماثلة رفض مجلس الخدمة المدنية نقل موظف من ملاك وزارة الثقافة الى الملاك الاداري لمجلس النواب :

باستثناء الوضع خارج الملاك، لا يجوز نقل الموظف في الملاك الإداري العام المحدد نطاقه بمقتضى المادة الأولى من قانون تنظيم الإدارات العامة وتعديلاته (المرسوم الاشتراعي رقم 59/111)، بصورة دائمة أو مؤقتة من الملاك الإداري العام الى أي من المؤسسات العامة أو البلديات أو أي من السلطات الدستورية الا وفقاً لما ينص عليه القانون. لأن مجلس النواب بصفته مؤسسة دستورية، يشكل كياناً قانونياً مستقلاً، ويتمتع بجهاز إداري منفصل عن جهاز الدولة المركزي، حيث يخضع موظفوه لأحكام نظام موظفي مجلس النواب .

و لأن القانون رقم 86/16 تاريخ 1986/2/25 قد قضى بإمكانية نقل الموظف في مجلس النواب إلى إحدى الإدارات العامة، إلا أنه لم يجز العكس (أي النقل من الإدارة العامة إلى مجلس النواب)، ولا يجوز في أي حال، استنتاج هذا النقل العكسي أو تقديره أو افتراضه استناداً إلى القاعدة ذاتها التي توجب نصاً استثنائياً صريحاً بإمكانية نقل الموظف إلى مجلس النواب من إحدى الإدارات العامة.

كتاب مجلس الخدمة المدنية رقم 247 تاريخ 2001/2/16. الآراء المبدئية لمجلس الخدمة المدنية لعام 2001.

¹³⁹ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 109.

ثانياً- الوكالة :

- نصت المادة 44 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على شروط تعيين الوكيل وفقاً لما يلي :
- "1- الوكيل موظف مكلف بصورة مؤقتة اشغال وظيفة غير وظيفته الاصلية.
- 2- تعين الوكيل السلطة التي تعين الاصيل ، ويجوز أن تعفيه مؤقتاً من مهام وظيفته الاصلية او ان تبقى فيها.
- 3- لا يجوز تعيين الوكيل الا في وظيفة شاغرة أو في وظيفة تغيب الاصيل فيها.
- 4 - يجب أن يكون الوكيل من سلك الاصيل . واذا تعذر ذلك فيمكن تعيينه من سلك آخر من بين موظفي الوزارة نفسها.
- 5- يجب أن تتوفر في الوكيل الشروط المفروضة للتعيين في الوظائف الشاغرة باستثناء شرطي السن والمباراة.
- 6- لا يجوز تعيين الوكيل لمدة تزيد عن سنة.
- يمكن تجديد التعيين بالوكالة بالطريقة ذاتها.
- 7- لا يجوز تعيين الموظف في اكثر من وظيفة واحدة بالوكالة.
- 8- يمكن عند الاقتضاء وبمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء¹⁴⁰ وضع قواعد مشتركة للتعيين بالوكالة في مختلف وظائف الادارات العامة."

و يتبين أن تعيين الوكيل لا يتطلب رصد اعتماد خاص للوظيفة المعنية، فما يترتب على التوكيل من نفقات، عند توافر شروط استحقاقها فيصرف من اعتماد الرواتب أو التعويضات و التي سبق أن رصدت في الموازنة العامة.¹⁴¹

لذلك، و بتوافر الشرطان معاً (وظيفة شاغرة في الملاك و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة)، تشكل الوكالة تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹⁴⁰ حظر مجلس الوزراء بقراره رقم 20 تاريخ 1992/3/11 التعيين بالوكالة في وظائف الفئة الثالثة في الادارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات باستثناء من سبق تعيينهم في وظائف هذه الفئة.

تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، ص 140.

¹⁴¹ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصاً و تطبيقاً (قراءة نقدية)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص 139.

ثالثاً- الانتداب 142:

عرفت المادة 46 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 وفقاً لما يلي : "الموظف المنتدب هو من أعفي مؤقتاً من مهام وظيفته الأصلية و أسندت إليه مهمة أخرى مع احتفاظه بحق تقاضي راتبه و بحقه في التدرج و الترقية و الترفيع و التقاعد في ادارته الأصلية".¹⁴³

ان الانتداب هو اعفاء مؤقت للموظف من مهام وظيفته الأصلية لتسند إليه مهمة أخرى في ادارة غير ادارته، و ليس اعفاء دائماً من تلك المهام.¹⁴⁴ و الانتداب هو من الأوضاع الوظيفية القانونية التي تستوجب نصاً صريحاً يجيزه.¹⁴⁵

حالات الانتداب : الانتداب للتخصص في الخارج - الانتداب من وزارة الى وزارة - انتداب المراقبين الماليين - الأحكام الخاصة بانتداب القضاة (الانتداب من سلك الى سلك).

الأحكام الخاصة بانتداب القضاة (الانتداب من سلك الى سلك) :

يتمثل هذا الوضع عادة في انتداب القضاة العدليين و القضاة الاداريين، فعادة ما ينتدب القضاة ليعينوا محافظين، أو ليعينوا في هيئات وزارة العدل (المديرية العامة، هيئة التشريع و الاستشارات، هيئة القضايا...)، أو لرئاسة التفتيش المركزي...

البند الأول : انتداب القاضي العدلي

يخضع انتداب القاضي العدلي لأحكام المادتين 48 و 49 من قانون القضاء العدلي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/9/16 (و تعديلاته).

1- نصت المادة 48 المذكورة على ما يلي :

"خلافًا لكل نص عام أو خاص، يجوز نقل القاضي بموافقة الى ملاك إحدى الإدارات العامة، أو المؤسسات العامة على اختلافها، و ذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل و الوزير المختص، بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

و لا يجوز انتداب القاضي الى ملاك إحدى الإدارات العامة أو المؤسسات العامة ما لم يرد نص في نظامها يجيز انتداب القاضي الى ملاكها، و يكون الانتداب لمدة محدودة أو غير محدودة."

¹⁴² بموجب المادة 48 من نظام الموظفين العموميين المشار اليه أعلاه، تبقى وظيفة الموظف المنتدب شاغرة في ملاك ادارته الأصلية، و يعود اليها فور انتهاء مدة الانتداب. و هذا الفارق الجوهرى بين الانتداب و النقل، أن النقل يعتبر نهائياً بحيث لا يتمكن الموظف المنقول من العودة الى وظيفته الأصلية التي قد يشغلها موظف آخر بطريق الترقية أو بتعيين موظف جديد. الدكتور فوزت فرحات، القانون الاداري العام، المرجع السابق، ص 354.

¹⁴³ "و الانتداب لا يكون شرعياً الا اذا كان الموظف داخلاً في الملاك لأنه يحتفظ بحقوقه، أما الموظفون المؤقتون فلا يمكن انتدابهم. و يجب أن يكون الموظف المنتدب في الخدمة و الأصالة، لا أن يكون في الاستيداع أو في خدمة العلم. و يجب أن يكون الموظف المختص مالئاً للشروط المؤهلة لتعيينه في هذه الوظيفة".

موريس نخلة، شرح قانون الموظفين، المرجع السابق ص 573.

¹⁴⁴ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 147.

¹⁴⁵ كتاب مجلس الخدمة المدنية رقم 638 تاريخ 2017/3/9. التقرير السنوي عن أعمال مجلس الخدمة المدنية لعام 2017، ص 120.

2- أما المادة 49 فقد نصت على ما يلي :
"يستمر القاضي المنتدب بتقاضي رواتبه و تعويضاته المستحقة بالنسبة الى فئته و درجته من موازنة وزارة العدل.
يتقاضى القاضي المنتدب التعويضات العائدة للوظيفة التي انتدب اليها من موازنة الادارة التي انتدب اليها."

البند الثاني : انتداب القاضي الاداري

يخضع انتداب القاضي الاداري لأحكام المادتين 16 و 17 من نظام مجلس شورى الدولة و هو القانون الصادر بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 14/6/1975 (و تعديلاته).

1- نصت المادة 16 المذكورة أعلاه على ما يلي :
"- يمكن انتداب المستشارين و المستشارين معاونين لمختلف الوظائف لدى الوزارات و الادارات أو المؤسسات العامة أو البلديات.
- يجري الانتداب بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل و موافقة رئيس مجلس شورى الدولة، و لا يمكن أن تتجاوز مدة الانتداب أكثر من ست سنوات طوال فترة ممارسة القضاء."

2- و أما المادة 17 فقد نصت على ما يلي :
"يحتفظ القاضي المنتدب بصفته و مركزه في القضاء الاداري و لا يعين سواه في مكانه، و يشترك في الهيئة العامة، و يتابع تقاضي رواتبه المستحقة بالنسبة الى فئته و درجته من موازنة مجلس شورى الدولة.
يتقاضى القاضي المنتدب التعويضات العائدة للوظيفة التي انتدب اليها، و سائر التعويضات التي تعطى له بسبب انتدابه من موازنة الادارة المنتدب لديها.
لا يطبق نظام العطلة القضائية على القاضي المنتدب، و يستفيد من الاجازات الادارية المنصوص عنها في نظام الموظفين."

بالمقارنة مع أحكام انتداب القاضي العدلي و أحكام انتداب الموظف تتبين الأمور التالية :
"- يجوز انتداب القاضي العدلي و الاداري الى ملاك احدى الادارات العامة أو المؤسسات العامة في حين أنه لا يجوز انتداب الموظف الى ملاك احدى المؤسسات العامة، و انما يجوز انتدابه الى ملاك احدى الادارات العامة فقط."¹⁴⁶
"- حصر نظام مجلس شورى الدولة امكانية الانتداب بالمستشارين و المستشارين معاونين دون غيرهم من مثل رؤساء الغرف... في حين أن امكانية انتداب القاضي العدلي لم يقرن بأي صفة من هذا القبيل.
- نص نظام مجلس شورى الدولة على ألا تتجاوز مدة انتداب القاضي الاداري ست سنوات ... في حين أن انتداب القاضي العدلي يمكن أن يكون لمدة محدودة أو لمدة غير محدودة، كما هو الحال بالنسبة الى انتداب الموظف."¹⁴⁷

¹⁴⁶ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصا و تطبيقا (قراءة نقدية)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص 154.

بشأن طلب وزارة العدل بكتابها رقم 2752/ق تاريخ 2017/8/1 بيان الرأي في نقل قاضيين من ملاك القضاء العدلي في وزارة العدل الى ملاك وزارة الداخلية و البلديات و تعيين كل منهما بوظيفة محافظ، اعتبر مجلس الخدمة المدنية بموجب الرأي رقم 464/س/و تاريخ 2017/8/2، أن التعيين المقترح للقاضيين هو لملء وظيفة محافظ جبل لبنان و وظيفة محافظ البقاع و هما من وظائف الفئة الأولى في الملاك الاداري العام، و بما أن المادة 13 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 (نظام الموظفين) تنص على أن "لا يعين أحد الا في وظيفة شاغرة في الملاك و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة و وفقا للأصول التي يحددها القانون".¹⁴⁸ لذلك يشكل انتداب القضاة ، تعيينا مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

رابعاً- الترفيع :

عرفت الفقرة (1) من المادة 34 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 الترفيع وفقاً لما يلي :

"هو انتقال الموظف من رتبة الى رتبة أعلى ضمن الفئة نفسها، و من فئة الى فئة." هو انتقال الموظف من وظيفة ادارية بمستوى معين و واجبات و حقوق معينة الى وظيفة أعلى رتبة أو فئة، أي وظيفة تصعد بالموظف في السلم الوظيفي و تكون لها واجبات و مسؤوليات أعلى، و كذلك حقوق و تعويضات تتناسب مع هذه المسؤوليات الجديدة¹⁴⁹.

"تجدر الإشارة الى أنه ليس كل انتقال من فئة الى فئة أعلى هو ترفيع بالمعنى الحصري للعبارة، و انما ينحصر مدلول عبارة الترفيع على الانتقال من الفئة الثالثة الى الفئة الثانية، و من الفئة الثانية الى الفئة الأولى، وفقاً للتفصيل التالي :

البند الأول : الانتقال من الفئة الخامسة الى الفئة الرابعة و من الفئة الرابعة الى الفئة الثالثة

ليس هذا الانتقال ترفيعاً، بالمعنى الحصري للعبارة، و انما هو تعيين جديد ...

فالترفيع من الفئة الخامسة الى الفئة الرابعة، و من الفئة الرابعة الى الفئة الثالثة يستدعي النجاح في مباراة التعيين التي تجري وفقاً للشروط المنصوص عليها في نظام الموظفين ... و هذا يؤدي الى تعيين جديد، و لا تنطبق، في هذه الحالة، اجراءات الترفيع كما جرى تفصيلها في المادة 34 من نظام الموظفين المتعلقة بالترفيع.

البند الثاني : الانتقال (الترفيع) من الفئة الثالثة الى الفئة الثانية

يشترط في موظفي الفئة الثالثة المرشحين لملء المراكز الشاغرة في الفئة الثانية بالاختيار أن يكونوا من الدرجة (5) على الأقل (في سلسلة رواتب الملاك الاداري العام – الفئة الثالثة)¹⁵⁰.

¹⁴⁷ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 156.

¹⁴⁸ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، ص 274-275.

¹⁴⁹ الدكتور فوزت فرحات، القانون الاداري العام، المرجع السابق، ص 341.

¹⁵⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 11 : " تملأ المراكز الشاغرة في الفئة الثانية بالاختيار من بين موظفي الدرجتين الأولى و الثانية من الفئة الثالثة الذين أنهوا بنجاح دورة تدريبية في

بالإضافة الى شرط ادراج أسمائهم في جدول الترفيع و نجاحهم في الدورة التدريبية في المعهد الوطني للإدارة، و ذلك وفق ما نصت عليه الفقرة (4) من المادة الخامسة من القانون رقم 717 تاريخ 1998/11/5 (رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور و تحويل سلاسل رواتب الموظفين).

البند الثالث : الانتقال (الترفيع) من الفئة الثانية الى الفئة الأولى

يشترط في موظفي الفئة الثانية المرشحين لملء المراكز الشاغرة في الفئة الأولى بالاختيار أن يكونوا من الدرجة (4) على الأقل (في سلسلة رواتب الملاك الإداري العام – الفئة الثانية)¹⁵¹، بالإضافة الى شرط ادراج أسمائهم في جدول الترفيع. وفق ما نصت عليه الفقرة (3) من المادة الخامسة من القانون رقم 717 تاريخ 1998/11/5 المذكور آنفاً.

البند الرابع : ترفيع المهندس من رتبة الى رتبة في فئته

يشترط في المهندس الذي يرفع من رتبة الى رتبة في فئته أن يكون من الدرجة (5)¹⁵² على الأقل (في سلسلة رواتب الملاك الإداري العام) بالإضافة الى شرط ادراج اسمه في جدول الترفيع. و يطبق نفس هذا الحكم عند ترفيع موظف إداري من رتبة الى رتبة في فئته.¹⁵³

في القضية المتعلقة بترفيع موظفين اثنين في بلدية الميناء من الرتبة الثانية إلى الرتبة الأولى في الفئة الثالثة، اعتبر مجلس الخدمة المدنية بموجب كتابه رقم 3162 تاريخ 2007/8/31، "... ولما كان رأي مجلس الخدمة المدنية قد استقر على اعتبار ترفيع الموظفين من رتبة إلى رتبة أعلى هو بمثابة تعيين في الوظيفة الجديدة، ويقتضي بالتالي أن تتوافر في المرشح بالإضافة الى الشروط المطلوبة للترفيع، الشروط المطلوبة للتعيين في الوظيفة المقترح الترفيع إليها..."¹⁵⁴ (و منها : وظيفة شاغرة في الملاك و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة).

و في رأي لمجلس الخدمة المدنية اعتبر أن نقل الموظف من من وظيفة صيدلي رئيس قسم (رتبة ثانية في الفئة الثالثة) الى وظيفة صيدلي رئيس دائرة المخدرات (رتبة أولى في الفئة الثالثة) يعتبر ترفيعاً للموظف، و هو بمثابة تعيين في الوظيفة المقترح ترفيعه إليها.¹⁵⁵

لذلك يشكل الترفيع، تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

معهد الإدارة العامة و أدرجت أسماؤهم في جدول الترفيع ... و يعين موظفو الفئة الثانية بمرسوم بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية."

¹⁵¹ تملأ المراكز الشاغرة في الفئة الأولى بالاختيار من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا من الفئة الثانية المدرجة أسماؤهم في جدول الترفيع ... و يعين موظفو الفئة الأولى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

نظام الموظفين العموميين المشار اليه أعلاه، المادة 12.

¹⁵² الدرجات الثلاث العليا في رتبته و كان اسمهم مدرجا في جدول الترفيع. المادة 4/34 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12.

¹⁵³ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصا و تطبيقا (قراءة نقدية)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص 105-106.

¹⁵⁴ الآراء المبدئية لمجلس الخدمة المدنية لعام 2007 ص 151.

¹⁵⁵ الرأي رقم 707 تاريخ 2017/5/13. تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، ص 90-89.

خامساً- الوضع المؤقت خارج الملاك :

نصت المادة 50 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :

"1- يجوز وضع الموظف¹⁵⁶ مؤقتاً خارج الملاك لأجل الحاقه باحدى الادارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات أو شركات الاقتصاد المختلط اللبنانية أو المؤسسات الدولية أو الدول.¹⁵⁷

2- ينقطع الموظف الموضوع مؤقتاً خارج الملاك عن تقاضي رواتبه، و يحتفظ بحقه في التدرج في ملاكه و بحقه في التقاعد أو تعويض الصرف ...

3- يوضع الموظف من الفئة الثالثة و ما دون مؤقتاً خارج الملاك بناء على طلبه بقرار من الوزير بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية تحدد فيه مدة الوضع خارج الملاك. و يحق للادارة أن ترجع عن هذا التدبير في أي وقت بالطريقة ذاتها.

أما موظفو الفئتين الأولى و الثانية، فيجري وضعهم خارج الملاك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية.

4- يتقاضى الموظف راتب الوظيفة الجديدة التي التحق بها أو التعويض المخصص لها.

5- يدوام الموظف على دفع المحسومات التقاعدية على أساس راتبه الأصلي.

6- اذا تجاوزت مدة وضع الموظف خارج الملاك سنة كاملة، اعتبرت وظيفته الأصلية شاغرة، و حق للادارة أن تعين فيها خلفا له على أن تبلغه رغبته في ذلك، و تخيره بين الرجوع الى وظيفته الأصلية أو بقاءه خارج الملاك."

من البديهي لامكانية الحاق الموظف باحدى الادارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات، أن تكون الوظيفة الجديدة شاغرة في الملاك، أما راتب أو تعويضات الوظيفة الجديدة، فيصرف من اعتماد الرواتب أو التعويضات المخصصة لتلك الوظيفة كما أشارت الفقرة الرابعة من المادة 50 المشار اليها أعلاه، و التي سبق أن رصدت في الموازنة العامة. لذلك، و بتوافر الشرطان معا (وظيفة شاغرة في الملاك و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة)، يشكل الوضع خارج الملاك تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹⁵⁶ "يجب أن يكون الموظف موظفا دائما في الملاك حتى يمكن وضعه خارج الملاك، مما يعني أنه لا يجوز وضع المتمرن أو المؤقت أو الأجير أو المتعاقد خارج الملاك". الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين نصا و تطبيقا (قراءة نقدية)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013، ص 158.

¹⁵⁷ ان الوضع خارج الملاك يبقى جوازيا، أي بطلب من الموظف و من دون أن يفرض عليه فرضا. الدكتور فوزت فرحات، القانون الاداري العام، المرجع السابق، ص 356.

"ان رغبة الموظف بوضعه خارج الملاك للالتحاق بادارة عامة تفترض بدهاة، أن تكون تلك الادارة العامة غير ادراثة التي يعمل فيها. و على هذا الأساس رفض مجلس الخدمة المدنية بموجب كتابه رقم 348 تاريخ 2011/3/4 الموافقة على وضع رئيس دائرة الاحصاء و المعلوماتية في ملاك وزارة الشؤون الاجتماعية خارج الملاك و الحاقه بالبرنامج الوطني لاستهداف الأسر الأكثر فقرا، ذلك بأن هذا البرنامج هو مشروع اجتماعي منبثق كان قد أنشئ بموجب قرار صادر عن وزير الشؤون الاجتماعية... و عليه، فقد اعتبر مجلس الخدمة المدنية أنه يتعذر قانونا، في ما خص موظف في ملاك احدى الادارات العامة وضعه خارج الملاك لأجل الحاقه بالادارة العامة نفسها التي يعمل فيها". الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 157.

سادساً- الوضع بالتصرف¹⁵⁸ :

نصت المادة 49 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :

"فيما عدا حالات الأصالة و الوكالة و الانتداب، لا تعتبر قانونية أية حالة أخرى للموظفين العاملين، كالوضع تحت تصرف وزير أو إدارة ما، باستثناء الحالات الأخرى التي ينص عليها القانون."

"و بموجب القانون رقم 86/40 الصادر بتاريخ 1986/6/14، يمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، اعفاء الموظف من الفئة الأولى من مهام وظيفته ليقوم بأحدى المهام المحددة في ما يلي، و تعتبر وظيفته في هذه الحالة شاغرة :

أ- رئاسة أو عضوية مجلس إدارة مصلحة مستقلة كبرى أو مؤسسة عامة كبرى.

ب- وظيفة المدير العام لمصلحة مستقلة كبرى أو مؤسسة عامة كبرى.

ج- الوضع تحت تصرف الوزير التابع له أو رئيس مجلس الوزراء أو أي من سائر الوزراء.

يستمر الموظف المشمول بأحكام هذه المادة، موظفاً بفتته و رتبته في الملاك الإداري العام، طيلة مدة اعفائه من مهام وظيفته الأصلية و طالما لم تسند اليه وظيفة بهذه الفئة و الرتبة من الوظائف الدائمة في ملاكات الإدارات العامة. و يحتفظ بدرجته و براتبه و تعويضاته كافة العائدة له في وظيفته الأصلية، و بحقه في التدرج و الاستفادة من سائر التعويضات و المنافع و الخدمات الخاصة بفتته و تلك التي يستفيد منها الموظفون العامون. و يثابر باستمرار على تقاضي هذا الراتب و الملحقات المذكورة. و يدفع ذلك من موازنة رئاسة مجلس الوزراء في مختلف الأحوال باستثناء الحالات التالية :

1- اذا وضع الموظف المعني تحت تصرف وزير، فيتوجب الدفع من موازنة وزارته. و يستمر الدفع من هذه الموازنة اذا أسندت اليه في وقت لاحق مهام رئاسة أو عضوية مجلس إدارة مصلحة مستقلة كبرى أو مؤسسة عامة كبرى لا يفرض عليه نظامها التفرغ لها.

2- اذا أسندت الى الموظف المعني وظيفة المدير العام لمصلحة مستقلة كبرى أو مؤسسة عامة كبرى، أو مهام رئاسة أو عضوية مجلس إدارتها و فرض عليه النظام التفرغ لها، فيتقاضى من موازنة المصلحة المستقلة أو المؤسسة العامة المعنية راتب تلك الوظيفة و ملحقاته أو المخصصات المحددة لهذه المهام. و يدفع له الفرق من موازنة رئاسة مجلس الوزراء اذا كان ما يتقاضاه في هذه الحالة يقل عن الراتب و الملحقات العائدة له في وظيفته الأصلية...

إذا أعفي الموظف من الفئة الأولى من مهام وظيفته و لم تسند اليه أية مهمة من المهام المذكورة في هذه المادة، و كذلك اذا انتهت المهام المسندة اليه أو ألغي منصب أو وزارة الوزير الذي وضع تحت تصرفه، من غير أن تسند اليه مهام أخرى وفقاً لأحكام هذه المادة، فيعتبر هذا الموظف موضوعاً حكماً تحت تصرف رئيس مجلس الوزراء..."

¹⁵⁸ ان التعريف للوضع بالتصرف يتشابه مع تعريف الانتداب لجهة الاعفاء من مهام وظيفته الأصلية و الاسناد اليه مهمة أخرى في غير ادارته. و يختلف عنه في أنه يقتصر على موظفي الفئة الأولى أي السفير و المحافظ و المفتش العام و المدير العام. و لجهة امكانية الوضع بالتصرف، الموظف التابع لملاك الإدارات العامة الى ملاك المؤسسات العامة، أما الانتداب فانه لا يجوز من الإدارات العامة الى المؤسسات العامة.

يجب التمييز بين الوضع تحت تصرف الوزير التابع له أو رئيس مجلس الوزراء أو أي من سائر الوزراء. و بين عضوية أو رئاسة مجلس إدارة أو وظيفة مدير عام لاحدى المصالح المستقلة الكبرى أو احدى المؤسسات العامة الكبرى.

اعتبر ديوان المحاسبة بموجب رأيه الاستشاري رقم 118 تاريخ 2001/12/5 في معرض ابداء الرأي في مشروع قانون جديد "نظام عام للمؤسسات العامة"، ما يلي :
"ان الوضع بالتصرف يتخذ طابعاً تأديبياً ويجب تنظيمه عبر تحديد أسبابه حصراً وتعيين اللجنة التي تقترحه بعد اجراء تحقيق يبين المآخذ ورد صاحب العلاقة عليها، وذلك ضماناً لاستقلالية المؤسسة وتأميناً لحقوق الدفاع".

أما بالنسبة لعضوية أو رئاسة مجلس إدارة أو وظيفة مدير عام لاحدى المصالح المستقلة الكبرى أو احدى المؤسسات العامة الكبرى، نميز أيضاً بين رئاسة و عضوية مجلس الادارة و بين وظيفة المدير العام :

- لا يتقاضى رئيس مجلس الادارة و الأعضاء عن أعمالهم أي راتب أو تعويض مهما كان نوعه، الا تعويض حضور تحدد قيمته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح سلطة الوصاية و بعد استطلاع مجلس الخدمة المدنية.¹⁵⁹
و هذا يعني إنتفاء صفة الموظف عن رئيس مجلس الادارة و الأعضاء، لأن الراتب هو نتيجة ملازمة للوظيفة، كما أن حضورهم ليس يومي و ضمن الدوام الرسمي، إنما في اليوم والساعة المحددين لانعقاد جلسة مجلس الادارة.
و لكن عندما يكونوا متفرغين، فإنهم يتقاضون في هذه الحالة راتب تحدده القوانين و الأنظمة النافذة للمؤسسة العامة.¹⁶⁰

- في حين أن وظيفة المدير العام هي من وظائف الفئة الأولى الملحوظة في الملاك، التي تملأ في الأصل بالاختيار، و بالتالي يشترط للتعين فيها أن تكون شاغرة في الملاك و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة (في موازنة المؤسسة العامة أو المصلحة المستقلة) اذا لم يفرض عليه النظام التفرغ لها، يدفع راتبه و ملحقاته من موازنة رئاسة مجلس الوزراء.

اذا فرض عليه النظام التفرغ لها، فيتقاضى من موازنة المصلحة المستقلة أو المؤسسة العامة المعنية راتب تلك الوظيفة و ملحقاته أو المخصصات المحددة لهذه المهام. و يدفع له الفرق من موازنة رئاسة مجلس الوزراء اذا كان ما يتقاضاه في هذه الحالة يقل عن الراتب و الملحقات العائدة له في وظيفته الأصلية.

لذلك يشكل الوضع بالتصرف تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹⁵⁹ المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13، النظام العام للمؤسسات العامة، المادة 7 الفقرة 1.

¹⁶⁰ نص البند "ح" من الفقرة 3 من المادة 5 من المرسوم السالف الذكر على ما يلي : "يمكن أن يؤخذ رئيس أو بعض أعضاء مجلس الادارة من بين الموظفين المنتسبين الى إحدى الفئات الثلاث العليا في الادارات العامة، أو ما يماثل هذه الفئات في المؤسسات العامة و البلديات." كما نصت المادة 8 من نفس المرسوم على أنه "يمكن للحكومة أن تقر مبدأ تفرغ مجلس الإدارة أو رئيسه. يُحدد مبدأ التفرغ و شروطه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء."

النبة الثانية : الأوضاع الوظيفية غير المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

أولاً- التدرج :

عرفت الفقرة (1) من المادة 32 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 التدرج وفقاً لما يلي :
"يكتسب بحكم القانون درجة واحدة ضمن الفئة كل موظف قضى أربعة و عشرين شهرا في درجة واحدة أو في درجة مماثلة لها منذ تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه أو تاريخ حصوله على زيادة في راتبه".¹⁶¹

ثانياً- الترقية :

حددت الفقرة (1) من المادة 33 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 مفاعيل الترقية على الشكل التالي : "تقرب الترقية موعد استحقاق التدرج ستة أشهر".¹⁶² تؤدي الترقية الى تدرج الموظف نحو الدرجة الأعلى بعد ثمانية عشر شهرا من تاريخ التدرج السابق بدلا من مدة أربعة و عشرين شهرا.¹⁶³
و يتبين من ذلك أن الترقية و التدرج تتعلق بالراتب و لا علاقة لهما بالرتبة أو الفئة الوظيفية و يبقى الموظف في حالتي التدرج و الترقية ضمن الفئة و الرتبة نفسها و بالتالي تبقى فئته و رتبته الوظيفية نفسها، الأمر الذي لا ينشأ عنه تعيين أو ترفيع. كما أنها لا تتطلب اعتماد خاص في الموازنة، لأن البند (7) من المادة 33 المذكورة أعلاه نصت على أنه "إذا تعذر صرف الترقيات من الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة، صرفت من الوفر الحاصل في اعتمادات الرواتب".

لذلك، لا يعتبر التدرج و الترقية، تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹⁶¹ يحتفظ الموظف بحقه في التدرج خلال فترة الانتداب و الوضع خارج الملاك. و يفقده في حالتي الاستيداع و الاجازة بدون راتب.

¹⁶² أما المادة 40 من قانون الدفاع الوطني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 102 تاريخ 1983/9/16 عرفت "الترقية هي الانتقال من رتبة الى رتبة أعلى".

و بهذا المعنى تقترب من تعريف الترفيع الوارد في المادة 34 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 "هو انتقال الموظف من رتبة الى رتبة أعلى ضمن الفئة نفسها، ومن فئة الى فئة".

كما نصت المادة 42 بند (1) من المرسوم الاشتراعي رقم 83/102 على أن "يرقى الضباط في حدود المراكز الشاغرة ضمن الاعتمادات المرصدة في الموازنة، شرط أن يكون قد ادرج اسم المرشح على جدول الترقية".
هذه الشروط هي نفسها في المادة 13 من نظام الموظفين العموميين بالاضافة الى ما أوجبه المادة 34 منه أن يكون اسم الموظف مدرجا في جدول الترفيع.

لذلك تشكل الترقية في الجيش، ترفيعاً بمفهوم نظام الموظفين العموميين، و بالتالي تكون مشمولة بأحكام المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹⁶³ تتم الترقية بقرار استنسابي يعود أمر تقديره للإدارة، و تخضع هذه السلطة الاستنسابية لرقابة مجلس الخدمة المدنية.

ثالثاً- الانابة :

نصت المادة 34 من المرسوم رقم 2894 تاريخ 1959/12/16 (تحديد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12، المتعلق بتنظيم الادارات العامة) على ما يلي :

"في حال غياب المدير أو رئيس الوحدة ينوب عنه في كل ما ليس له صفة تقريرية من أعماله، أو صفة شخصية أناطها به القانون، مرؤوسه الأعلى رتبة، و ذلك بعد موافقة الرئيس المباشر للموظف الغائب".

و برأينا إن الانابة لا تشكل تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، على عكس ما ورد في قرارات النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة ضمن اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين¹⁶⁴، للأسباب التالية :

"... 2- فرض المشتزع في حالة الوكالة وجوب توفر شروط التعيين في الوظيفة الشاغرة، في حين أنه اكتفى في حالة الانابة بالمرؤوس الأعلى رتبة، و الذي قد لا تتوافر فيه الشروط المطلوبة للتعيين في الوظيفة المعنية.

3- ان تعيين الوكيل يتم من قبل السلطة التي تعين الأصل، في حين لم تنص المادة 34 (موضوع البحث) على اجراءات مماثلة¹⁶⁵.

و يتولى مجلس شورى الدولة الرقابة على حالات الإنابة الحاصلة خلافاً للقانون، كما لو تم حلول مرؤوس ليس الأعلى رتبة محل المدير أو رئيس الوحدة الغائب.

رابعاً- النقل ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة:

نصت المادة 43 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :

"1- يتم النقل من وظيفة الى وظيفة اخرى ، ضمن السلك الواحد والادارة الواحدة بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية :

أ- بمرسوم لموظفي الفئة الثانية.

ب- بقرار من الوزير لموظفي الفئة الثالثة.

ج- بقرار من المدير العام لموظفي الفئتين الرابعة والخامسة.

يستثنى من استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية نقل اقراد الهيئة التعليمية الرسمية.

2- يجب ان يكون النقل مبنيا على اعتبارات مستمدة من صالح الخدمة و أن يصدر به قرار معلل."

مثلا : نقل مدرس من مدرسة الى مدرسة أخرى أو نقل رئيس دائرة معينة الى وظيفة رئيس دائرة أخرى في الادارة نفسها.

¹⁶⁴ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31، و القرارات رقم 84 و 91 و 92 تاريخ 2019/6/21، و القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26.

¹⁶⁵ كتاب مجلس الخدمة المدنية رقم 463 تاريخ 2005/3/3. الدكتور عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 146.

و نشير الى أن نقل موظفي الفئة الأولى يتم مبدئياً من إدارة الى إدارة أخرى، على اعتبار أن الإدارة يرأسها مدير عام، لذلك "فإن المشمولين بأحكام هذه المادة هم موظفو الفئات الثانية و الثالثة و الرابعة و الخامسة فقط دون موظفي الفئة الأولى الذين يخضع اجراء نقلهم الى اتخاذ قرار في مجلس الوزراء بغالبية الثلثين على الأقل، في حال التصويت، عند عدم التوافق على ذلك".¹⁶⁶

يجب أن نميز بين وضعين للنقل ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة :
الوضع الأول : النقل ضمن الملاك النافذ
الوضع الثاني : النقل من الملاك الملغى الى الملاك النافذ

الوضع الأول : النقل ضمن الملاك النافذ

يعتبر الدكتور فوزت فرحات "أن المادة 43 من نظام الموظفين العموميين لم تشر الى شرطي الشغور و الاعتماد المرصد. ان عدم الاشارة الى هذا الأمر ليس اغفالا أو سهوا من جانب المشرع بل انسجام مع واقع الحال من أن الموظف المنقول ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة انما يتحرك ضمن ادارة واحدة، مركزه متوفر فيها و له اعتماد مرصد في موازنتها، و ذلك على خلاف النقل الى ادارة ثانية لكل منها ملاك خاص و موازنة خاصة".¹⁶⁷

و بالتالي لا يشكل قرار النقل ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة، تعيينا مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

الوضع الثاني : النقل من الملاك الملغى الى الملاك النافذ

"ان النقل المنصوص عليه في المادة 43، موضوع البحث، هو نقل ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة، و بمقتضاه يتم نقل الموظف من وظيفة يشغلها في وحدة ادارية ملحوظة في ملاك الادارة الى وظيفة أخرى في وحدة ادارية في ملاك الادارة ذاتها، الأمر الذي يستوجب، في هذا النقل، أن يكون ضمن الملاك النافذ و المعمول به للادارة المعنية".¹⁶⁸

و بالتالي اذا كان النقل ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة، للموظفين ضمن الملاك النافذ فان السؤال المطروح، هو مدى جواز النقل ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة، من ملاك ملغى الى ملاك نافذ. فهل يعتبر نقل لا ينتج عنه تعيين، أم نكون أمام تعيين جديد ؟

"اعتبر مجلس الخدمة المدنية بموجب الكتاب رقم 297 تاريخ 201/6/11 ما يلي :
و لما كان ملاك وزارة البيئة الصادر بالمرسوم رقم 5591 تاريخ 1994/8/30 قد ألغي بالمرسوم رقم 2275 تاريخ 2009/6/15 الصادر استنادا الى القانون المتعلق بتحديد مهام وزارة البيئة و تنظيمها، دون أن يتضمن المرسوم الجديد نصاً خاصاً يتعلق بتسوية أوضاع

¹⁶⁶ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 112.

¹⁶⁷ الدكتور فوزت فرحات، القانون الاداري العام، المرجع السابق، ص 352.

¹⁶⁸ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 113-114.

الموظفين العاملين في الوحدات الادارية الملغاة، أو تصنيفهم في الوحدات الادارية الجديدة، و بذلك خرجت حالة الموظفين المعنيين بهذه المسألة عن نطاق أحكام المادة 43 من نظام الموظفين، فلا تصح معالجة المسألة بنقل الموظفين من ملاك ملغى الى ملاك نافذ. و رأى مجلس الخدمة المدنية تأسيساً على هذه المقدمات القانونية، أن معالجة الموضوع تقضي بالعمل على استصدار مرسوم يرمي الى تعيين أصحاب العلاقة في الوظائف الشاغرة في الملاك الجديد، على أن تتوافر في هؤلاء المؤهلات و الشروط الخاصة المطلوبة للتعيين.

و لكن مجلس الخدمة المدنية لم يأت في مطالعته على ذكر الذين لا تتوافر فيهم شروط التعيين في الملاك الجديد، و كيفية معالجة أوضاعهم. و اذا كانت هذه المطالعة تقتض أن ليس بين هؤلاء الموظفين ما يتطلب معالجة وضع كهذا، فانه، و مع ذلك، كان من المفضل استنفاد معالجة الموضوع من جميع جوانبه، ما دام البحث يتناول قواعد مبدئية عامة.¹⁶⁹

برأينا ان النقل من ملاك ملغى الى ملاك نافذ ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة، ينشأ عنه تعيينا مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (مرسوم اشتراعي رقم 83/82)، و ذلك سنداً للمادتين 67 و 70 من نظام الموظفين العموميين (مرسوم اشتراعي رقم 59/112).

نصت المادة 67 من نظام الموظفين العموميين المذكور أعلاه، على أسباب الصرف من الخدمة و الاحالة على التقاعد :

"يصرف الموظف من الخدمة او يحال على التقاعد في الاحوال التي ينص عليها القانون، أو بقرار من مجلس التأديب ، أو في كل من الاحوال التالية :

- بلوغ السن القانونية.
- الغاء الوظيفة.
- عدم الكفاءة المسلكية.
- اعادة تنظيم الدوائر."

و قد عالجت المادة 70 من نظام الموظفين العموميين المذكور أعلاه، حالة الغاء الوظيفة :

"اذا ألغيت وظيفة في الملاك وحذفت الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة، نقل الموظف الذي كان يشغلها الى وظيفة شاغرة أخرى في سلكه ورتبته وراتبه، في الادارة التي ينتسب اليها أو في ادارة اخرى، على أن تتوفر فيه شروط التعيين باستثناء شرطي المباراة والسن. وان لم تكن في سلكه ورتبته وظيفة شاغرة ، أو كان لا يستوفي شروط التعيين فيها، عرضت عليه وظيفة ادنى في سلكه. فاذا قبل بها احتفظ براتبه وبحق الاولوية في التعيين في وظيفة من رتبته.

وان لم يقبل بها، أو لم يكن في سلكه وظيفة شاغرة، صرف من الخدمة او أحيل على التقاعد."

169 الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 114.

و بالتالي أجازت هذه المادة النقل من ملاك ملغى الى ملاك نافذ، و اشترطت توافر شروط التعيين في الموظف المنقول باستثناء شرط المباراة و السن، و من هذه الشروط المركز الشاغر و الاعتماد الخاص المرصد في الموازنة، و هي الشروط التي ينشأ عنها تعييننا مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

الأمر الذي يقتضي معه اعتبار النقل ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة من ملاك نافذ الى ملاك ملغى، تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

خامساً- الانتداب :

البند الأول : الانتداب للتخصص¹⁷⁰

نصت الفقرة (1) من المادة 47 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي : "يمكن انتداب الموظف للتخصص في فرع من الفروع التي تحتاج الادارة فيها الى اختصاصين جدد. و توضع شروط الانتداب للتخصص بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية."

ان الانتداب للتخصص لا يتطلب مركز شاغر و بالتالي لا ينتج عنه تعيين، لذلك لا يعتبر مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

البند الثاني : الانتداب من وزارة الى وزارة

نصت الفقرة الثانية من المادة 47 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :

"و يمكن انتداب موظف فني من وزارة الى وزارة، بعد موافقة الوزارتين المختصتين. تقرر الانتداب السلطة التي لها حق التعيين."

شروط الانتداب من وزارة الى وزارة :

- أن يكون الموظف فنياً، فالانتداب يشمل الموظفين الفنيين فقط دون غيرهم من الموظفين، بمعنى أن الموظف غير الفني لا يجوز انتدابه.
- أن يكون الانتداب من وزارة الى وزارة أخرى ضمن الهيكلية الادارية للدولة، بمعنى أن يكون الانتداب ضمن ادارات الدولة دون أن يشمل المؤسسات العامة و البلديات.¹⁷¹

و بما أن الموظف المنتدب يستمر في تقاضي راتبه من موازنة ادارته الأصلية. فلا يطلب اعتماد خاص في موازنة الادارة المنتدب اليها، الأمر الذي لا ينشأ عنه تعيين.

لذلك لا يعتبر تعييناً مشمولاً بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

¹⁷⁰ يقتضي التمييز بين حالة التخصص في الخارج المنصوص عليها في المادتين 20 و 21 من المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12 (انشاء مجلس الخدمة المدنية) و بين حالة انتداب الموظفين للتخصص في فرع من الفروع التي تحتاج الادارة فيها الى اختصاصيين جدد و المنصوص عليها في المادة 46 من نظام الموظفين. فالمرسوم الاشتراعي رقم 59/114 يعتبر الموفد الذي أنهى دراسته بنجاح، و استوفى الشروط المطلوبة منه (و أخصها النجاح في المباراة، و تحديد الوظيفة، و التعهد، و الكفالة) معيناً حكماً في الوظيفة التي أوفد للتخصص من أجلها دون أن يخضع لمباراة التعيين، بينما يؤدي انتداب الموظف للتخصص الذي يجري وفقاً لأحكام الانتداب المنصوص عليها في نظام الموظفين الى ابقاء الوظيفة شاغرة و اعادة الموظف اليها فور انتهاء مدة انتدابه.

شورى لبنان، قرار رقم 1016 تاريخ 1963/6/18، اجتهاد القضاء الاداري في لبنان، الجزء الثالث، ص 104. الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 150.

¹⁷¹ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 152.

المبحث الثالث : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث شروط التعيين

تتميز صلاحية ديوان المحاسبة في اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين و المستخدمين، بأنها صلاحية مطلقة، تبحث في قانونية التعيين من جميع جوانبه و لا تقتصر على ناحية معينة، اذ نصت الفقرة الثانية من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :

"اذا تبين للغرفة المختصة أن التعيين جاء خلافا لأحكام القوانين و الأنظمة النافذة فعليها أن تتخذ قرارا قضائيا بعدم صرف النفقة الناتجة عن هذا التعيين."

إن النصوص القانونية المنظمة لشروط التعيين في القطاع العام هي تلك المحددة في نظام الموظفين العموميين (المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12)، و في المرسوم رقم 10183 تاريخ 1997/5/2 (أصول التعاقد و أحكامه)، و في المادة 54 من القانون رقم 2004/583 (الموازنة العامة و الموازنات الملحقه لعام 2004)، و القانون رقم 2008/23 الذي عدل المادة 87 من نظام الموظفين العموميين، و القانون رقم 2017/46 المتعلق بسلسلة الرتب و الرواتب.¹⁷²

تلخص شروط التعيين كما ورد في العديد من قرارات الادعاء الصادرة عن النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين :

"كما أنه يقتضي أن يكون قرار التعيين، أو التعاقد، صحيحا و أن تتوافر فيه الشروط العامة و الخاصة للتعين في الوظيفة العامة و أهمها :

- أن يتم التوظيف و التعاقد بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية،
- أن يصدر قرار التعيين عن المرجع المختص وفقا للأصول،
- أن يتم التعيين في وظيفة شاغرة ملحوظة في الملاك،
- أن يتوفر للوظيفة الاعتماد المالي اللازم في موازنة الإدارة المعنية،
- أن يتم ابلاغ نصوص التعيين الى مجلس الخدمة المدنية و ديوان المحاسبة و النيابة العامة لديه،

- أن يكون التعاقد مؤقتا، غير قابل للتجديد أو للتمديد دوريا، و أن لا يتسم بالديمومة و الاستمرار كي لا يخفي توظيفاً مقنعا تحت ستار أجراء مياومين أو شراء خدمات أو أي مسمى آخر.

- وجوب استحصال الإدارة المعنية على قرار من مجلس الوزراء بالموافقة على تعيين الموظفين لديها على أن يسبقه تحقيق تجريه إدارة الأبحاث و التوجيه، بهذا الشأن، عملا بأحكام المادة 21 من القانون رقم 2017/46.

علما أن فقدان أي من الشروط المذكورة أعلاه يشكل مخالفة لأصول تعيين الموظفين في مجمل ادارات و هيئات القطاع العام، مع ما يمكن أن يترتب عليه من نتائج قانونية و مسؤوليات ادارية و مالية و قضائية بحق القائمين بها عند الاقتضاء.¹⁷³

¹⁷² أما شروط التوظيف العام فهي تلك المنصوص عليها في المادة 4 من نظام الموظفين العموميين.
¹⁷³ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31، و القرارات رقم 84 و 91 و 92 تاريخ 2019/6/21، و القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26.

يدفعنا القانون رقم 2017/46 الذي منع التوظيف و أجازته بصورة استثنائية، الى دراسة شروط التعيين و التعاقد قبل و بعد صدوره، ذلك أن قبل صدوره كانت و ما تزال هذه الشروط تسعى الى معالجة أمور قانونية بحت، أما بعد صدوره أضاف بعض الشروط التي من شأنها معالجة المشكلة الاقتصادية الناشئة بسبب عدم الالتزام بتلك الأمور القانونية.

قبل صدور القانون رقم 2017/46 كانت المخالفات التالية :

- التعيين و التعاقد دون رصد اعتماد خاص في الموازنة.
- التعيين في وظيفة غير شاغرة في الملاك. (الفائض في التعيين)
- التعاقد على وظائف ملحوظة في الملاك. (التعيين المقنع)
- التعيين من قبل سلطة غير صالحة. (كالتعيين بقرار من الوزير بدل قرار مجلس الوزراء)
- التعيين و التعاقد دون مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية.
- التعيين و التعاقد دون موافقة أو استطلاع مجلس الخدمة المدنية. (تخطي رقابته)
- عدم ابلاغ مجلس الخدمة المدنية و ديوان المحاسبة و النيابة العامة لديه نصوص التعيين.

بعد صدور القانون رقم 2017/46، يضاف الى المخالفات السالفة الذكر، ما يلي :

- التعيين و التعاقد بدون تحقيق تجريه ادارة الأبحاث و التوجيه.
- التعيين و التعاقد قبل الانتهاء من اجراء المسح الوظيفي الشامل.

لذلك سنعالج شروط التعيين و التعاقد قبل صدور القانون رقم 2017/46 (الفقرة الأولى).
و سنعالج شروط التعيين و التعاقد بعد صدور القانون رقم 2017/46 (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : شروط التعيين قبل صدور القانون رقم 2017/46

يتطلب التعيين توافر شروط عديدة منها : أن يتم بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية (النبذة الأولى)، و أن يصدر قرار التعيين عن المرجع المختص وفقاً للأصول (النبذة الثانية)، و أن يخضع التعيين لرقابة مجلس الخدمة المدنية (النبذة الثالثة).

النبة الأولى : التوظيف و التعاقد بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية
"ان اعتماد المباراة شرطاً للتعيين أو للتعاقد أو للإستخدام في الوظيفة العامة أصبح يشكل قاعدة راسخة مستمرة و ثابتة عمد المشترع الى تكريسها في أحكام المرسومين الاشتراعيين رقم 112 (نظام الموظفين العموميين) و رقم 114 (انشاء مجلس الخدمة المدنية) الصادرين بتاريخ 1959/6/12، و الى التمسك بهما و تعميمهما على جميع وظائف أشخاص القانون العام و لم تعد تقتصر على الوظائف المحوطة في ملاكات الادارات العامة، و قد أخضع القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 (الموازنة العامة و الموازنات الملحقه لعام 2004) في المادة 54 منه، التعيين و التعاقد في المؤسسات العامة و المصالح المستقلة و المجالس و الهيئات و الصناديق العامة – باستثناء مصرف لبنان – لمباراة وفقاً للشروط المطلوبة للتعين أو الاستخدام في كل منها، و قد عدل القانون رقم 23 تاريخ 2008/9/5 المادة 87 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/112 بحيث أصبح التعاقد في الادارات العامة يتم بموجب مباراة تجري وفقاً للأصول، و قد صدر عن مجلس الوزراء التعميم رقم 2008/25 تاريخ 2008/9/16 متضمناً أن كل تعاقد مهما كان نوعه أو شكله يتم خلافاً للأحكام الجديدة للمادة 87 يعتبر باطلاً و عديم الوجود.

كما صدر عن مجلس الوزراء التعميم رقم 16 تاريخ 2017/8/10 ليؤكد على المؤسسات العامة و المصالح و الصناديق العامة و المجالس و الهيئات غير الخاضعة لصلاحيه مجلس الخدمة المدنية، باستثناء مصرف لبنان، وجوب التقيد بأحكام المادة 54 من القانون رقم 2004/583 و طلب من التفتيش المركزي مراقبة حسن التطبيق...¹⁷⁴

نشير الى النصوص القانونية التي نصت على وجوب إجراء مباراة مجلس الخدمة المدنية :
التعيين : تنص المادة 4 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على أنه : "يشترط في كل طالب وظيفة عامة :
و- أن يكون حائزاً على الشهادات و المؤهلات العلمية المطلوبة، و أن يجتاز مباراة التعيين بنجاح في جميع الأحوال التي يفرض فيها القانون اجتياز مباراة."

التعاقد : تنص المادة 87 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 و المعدلة بالقانون رقم 23 تاريخ 2008/9/5 على ما يلي :
"يتعاقد الوزير مع لبنانيين لمدة محددة وللقيام بعمل معين يتطلب معارف أو مؤهلات خاصة، ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية وفي نطاق العدد المحدد فيها، وذلك بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للأصول."

الاستخدام : تنص المادة 4 من النظام العام للأجراء الصادر بالمرسوم رقم 5883 تاريخ 1994/11/3 و المعدلة بالمرسوم 2004/13114 على ما يلي : "يشترط في الأجير :
6- أن يجتاز بنجاح مباراة لهذه الغاية تنظمها الادارة المختصة ... يؤلف رئيس مجلس الخدمة المدنية ثلاث لجان : لجنة خاصة لدراسة الطلبات، و لجنة للمراقبة، و لجنة فاحصة لأجراء المباراة."

¹⁷⁴ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، المقدمة، ص 10-11.

أولاً- دور مجلس الخدمة المدنية في تنظيم المباريات للادارات العامة :

في الملاكات الدائمة : يتولى مجلس الخدمة المدنية من خلال ادارة الموظفين، تنظيم الامتحانات للفئة الخامسة، و تنظيم المباريات للتعينين في الفئة الرابعة و الثالثة¹⁷⁵، أما التعيين بالاختبار في الفئتين الثانية¹⁷⁶ و الأولى¹⁷⁷ من ضمن الملاك، فهو غير خاضع لشرط المباراة، لأن "الاختبار يعني استبعاد الطرق الأخرى في التعيين من مباريات أو امتحانات".¹⁷⁸

و يشير رئيس مجلس الخدمة المدنية في تقرير صادر عنه في العام 2017 الى ما يلي :
"لقد حرص المشتري على أن يولي التعيينات في الوظائف القيادية، و لا سيما في الفئتين الأولى و الثانية، أهمية قصوى، و لأن التعيين فيها لا يتم عبر المباراة ... و لتحديد الوظيفة العامة و ابعادها عن تأثير السياسية و ضغوطها، وضع مجلس الوزراء آلية للتعين بقراره رقم 12 تاريخ 2010/4/12، في التعيين في الفئتين الأولى و الثانية، تضمن وصول أصحاب الكفاءة و الاختصاص، و أوكل هذه المهمة في ما خص وظائف الفئة الأولى للجنة (تقوم باجراء المقابلات الشفهية مع المرشحين لملء المراكز الشاغرة) تضم الوزير المختص و رئيس مجلس الخدمة المدنية و وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، عملت على اتباع المعايير الموضوعية في اختيار الكوادر العليا سواء من داخل الملاك الاداري العام أو من خارجه وفقا لأسس تتوافق و طبيعة الوظيفة المنوي اشغالها".¹⁷⁹
نشير في هذا الصدد الى إقرار القانون رقم 7 تاريخ 2020/7/3 و المنشور في الجريدة الرسمية العدد 28، "تحديد آلية التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامة و في المراكز العليا في المؤسسات العامة"، و قد رافق إقرار هذا القانون تجاذبات و صراع بين القوى السياسية لمنع تطبيقه و ترك التعيينات بمزاجها و أهوائها السياسية و توزيعها على الأزمات و الأتباع. كما أن المجلس الدستوري أبطل هذا القانون في 2020/7/22.

في الملاكات المؤقتة : تضع إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، عن طريق المباراة أو الامتحان أو بغير ذلك من الطرق التي ينص عليها نظام الوظائف المؤقتة، لائحة بالأشخاص الذين يستوفون شروط التعيين المفروضة.¹⁸⁰

¹⁷⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المواد 6 و 7 و 8.
¹⁷⁶ المادة 1/11 من نظام الموظفين العموميين المشار اليه آنفاً. "تملأ المراكز الشاغرة في الفئة الثانية بالاختبار من بين موظفي الدرجتين الأولى و الثانية (الدرجتين الخامسة و السادسة في سلسلة الرواتب الجديدة الملحقه بالقانون رقم 717 تاريخ 1998/11/5) من الفئة الثالثة الذين أنهوا بنجاح دورة تدريبية في معهد الادارة العامة و أدرجت أسماؤهم في جدول الترفيع."

¹⁷⁷ المادة 1/12 من نظام الموظفين العموميين المشار اليه آنفاً : "تملأ المراكز الشاغرة في الفئة الأولى بالاختبار من بين موظفي الدرجات الثلاث العليا (تقابلها الدرجات الرابعة و الخامسة و السادسة في سلسلة الرواتب الجديدة الملحقه بالقانون رقم 717 تاريخ 1998/11/5) من الفئة الثانية المدرجة أسماؤهم في جدول الترفيع..."

¹⁷⁸ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 38.
¹⁷⁹ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، المقدمة، ص 8.

"نشير الى أن مجلس الوزراء ليس ملزماً بالتقيد بترتيب الأسماء كما وردت من اللجنة عند التعيين، و أن للمساءلة قيمة معنوية لا أكثر." الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 39.

¹⁸⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 77.

ثانياً- دور مجلس الخدمة المدنية في تنظيم المباريات للبلديات :

كان يتولى مجلس الخدمة المدنية تنظيم المباريات في البلديات الكبرى الخاضعة لرقابته. و هي تلك المحددة في المادة 80 من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 (بلديات مراكز الحافظات) ، أما بعد صدور القانون رقم 2004/583 أصبح التعيين و التعاقد و الاستخدام في جميع البلديات، يتم بموجب مباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية.

"من الشروط الأساسية التي فرضها القانون لدخول الوظيفة العامة، النجاح في مباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية، لمختلف الإدارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات ...، فيقوم المجلس باتخاذ ما يلزم من اجراءات بالاستناد الى نص المادة 8 من نظام الموظفين و المادة 54 من القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 و وفقاً لمبدأي الجدارة و تكافؤ الفرص، و في هذا الاطار يشدد مجلس الخدمة المدنية على ركيزتين اثنتين، الدقة و الشفافية في الاجراءات و النتائج الصحيحة و المعبرة عن كفاءة الناجحين." ¹⁸¹

¹⁸¹ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، ص 394.

ثالثاً- دور مجلس الخدمة المدنية في تنظيم المباريات للمؤسسات العامة :

نصت المادة 26 من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13 على أنه "بالإضافة الى الوصاية المنصوص عليها في الباب السابق، تخضع المؤسسات العامة لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية و التفتيش المركزي و وزارة المالية وفاقاً لأحكام هذا المرسوم و القوانين و الأنظمة النافذة و لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة." يعني هذا النص أنه في الأصل تخضع جميع المؤسسات العامة لرقابة مجلس الخدمة المدنية. إلا أنه عند وضع أول نظام للمؤسسات العامة بموجب المرسوم الاشتراعي 59/150 نصت المادة الثانية منه على أن المؤسسات العامة تنشأ بقانون.

بدأ التحول مع النظام الحالي أي المرسوم 4517 الذي نص في المادة الثالثة على أن تنشأ المؤسسات العامة وتدمج وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، أي أنها أدخلت عمليات إنشاء المؤسسات العامة ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية.

و في استعراض لواقع إنشاء المؤسسات العامة في لبنان، نجد أنه قبل سنة 1972 تم إنشاء معظم المؤسسات العامة بنص تشريعي عملاً بالقاعدة السائدة آنذاك.

و بالتالي فانه من الطبيعي أن تختلف أحكام إنشاء هذه المؤسسات عن أحكام هذا المرسوم، لهذا نصت المادة 40 من هذا المرسوم على أن "يبقى كل من مصرف لبنان¹⁸² والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي¹⁸³ وتعاونية موظفي الدولة¹⁸⁴ والمجلس الوطني للبحوث العلمية ومجلس تنفيذ المشاريع الانشائية ومجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت¹⁸⁵ والجامعة اللبنانية والمركز التربوي للبحوث والانماء خاضعا لقانون انشاءه وللنصوص التنظيمية الصادرة تطبيقاً له." ¹⁸⁶

و بغية إزالة الفوارق لناحية خضوع بعض المؤسسات العامة لرقابة مجلس الخدمة المدنية و عدم خضوع البعض الآخر، و بالتالي التعيين و التعاقد دون إجراء المباراة في المؤسسات غير الخاضعة.

¹⁸² المادة 13 من قانون النقد و التسليف : "المصرف شخص معنوي من القانون العام و يتمتع بالاستقلال المالي ... و لا يخضع لقواعد الادارة و تسيير الأعمال و للرقابات التي تخضع لها مؤسسات القطاع العام و لا سيما لأحكام المراسيم الاشتراعية رقم 114 و 115 و 117 و 118 تاريخ 12 حزيران سنة 1959 ..."

¹⁸³ بموجب المادة 1 من قانون إنشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المنفذ بالمرسوم رقم 13955 تاريخ 26 أيلول 1963، يخضع الصندوق لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة دون أية رقابة مسبقة و لا يخضع الصندوق لمراقبة الخدمة المدنية و لا لمراقبة التفتيش المركزي.

¹⁸⁴ المادة 2 من قانون إنشاء تعاونية موظفي الدولة، المنفذ بالمرسوم رقم 14273 تاريخ 1963/10/29 : "تعتبر التعاونية في المؤسسات و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الاداري و تخضع لوصاية مجلس الخدمة المدنية و لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة ..."

¹⁸⁵ صدر بتاريخ 2000/8/7 القانون رقم 247 المعدل بالقانون رقم 295 تاريخ 2001/4/5 و الذي نص على دمج كل من مجلس المشاريع الانشائية و مجلس المشاريع الكبرى لمدينة بيروت، بمجلس الانماء و الاعمار.

¹⁸⁶ مؤسسة مياه بيروت و جبل لبنان – مؤسسة مياه لبنان الشمالي – مؤسسة مياه البقاع – مؤسسة مياه لبنان الجنوبي – المصلحة الوطنية لنهر الليطاني. تنص المادة 6 من قانون تنظيم قطاع المياه رقم 221 الصادر في 2000/6/8 : "تخضع المؤسسة العامة الاستثمارية للمياه لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة وفقاً لنظام متفق عليه مع الديوان، و لرقابة التفتيش المركزي، و لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية."

¹⁸⁶ القانون رقم 539 تاريخ 1996/7/29 "إنشاء المؤسسة العامة للإسكان"، المادة 18 : "تخضع المؤسسة العامة لرقابة التفتيش المركزي و لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة. كما تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية وفقاً لنظام خاص يصدر بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس الوزراء و الوزير."

و لأن المباراة هي الطريقة الفضلى لانتقاء الاكفاء لدخول الخدمة العامة، لما تؤمنه من تنافس وتكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين على قاعدة الجدارة والاستحقاق¹⁸⁷، بما يتوافق مع المبادئ الدستورية التي تنص على ان "كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم".¹⁸⁸ لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون.¹⁸⁹

لكل الاعتبارات السابق ذكرها، أقر المادة 54 من القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 (الموازنة العامة و الموازنات الملحقه لعام 2004) التي نصت على ما يلي: "مع مراعاة أحكام التعيين و التعاقد في المؤسسات العامة و المصالح المستقلة و أحكام القوانين و الأنظمة بما فيها الأحكام المتعلقة بالرواتب و الأجور التي ترعى كلا من المؤسسات العامة الأخرى و المجالس و الهيئات و الصناديق العامة التي لا تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، يتم **التعيين و التعاقد في هذه المؤسسات العامة و المصالح المستقلة و المجالس و الهيئات و الصناديق العامة – باستثناء مصرف لبنان – بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للشروط المطلوبة للتعيين أو الاستخدام في كل منها**".

فرض هذا القانون على جميع المؤسسات العامة باستثناء مصرف لبنان، وجوب التعيين و التعاقد بموجب مباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية، أسوة بجميع الإدارات العامة. كما أعاد لمجلس الخدمة دوره الرقابي على المؤسسات العامة و المنصوص عنها في قانون انشاء مجلس الخدمة المدنية و النظام العام للمؤسسات العامة. و عدل بصورة ضمنية أحكام المادة 40 من النظام العام للمؤسسات العامة باستثناء مصرف لبنان. يتعلق القانون رقم 2004/583 بالمؤسسات العامة التي استثنيت من رقابته بموجب قوانين انشائها، و بالتالي أصبح التعيين فيها مشمولاً بشرط إجراء مباراة في هذا الخصوص.

¹⁸⁷ تطبيقاً لذلك، حول القضية المتعلقة بتعاقد مستشفى زحلة الحكومي مع طبيب لملء وظيفة رئيس دائرة الشؤون الطبية، أجاب مجلس الخدمة المدنية بموجب الكتاب رقم 1234 تاريخ 2004/4/27 الموجه الى وزير الصحة، برفض التعاقد من دون مباراة، حفاظاً على أحكام المادة 54 من القانون رقم 2004/583 و ذلك أسوة بسائر زملائه الأطباء الذين تقدموا لمباريات المستشفيات الحكومية.

¹⁸⁸ الدستور اللبناني الصادر بتاريخ 23 أيار 1926 مع جميع تعديلاته، المادة 7.

¹⁸⁹ الدستور اللبناني الصادر بتاريخ 23 أيار 1926 مع جميع تعديلاته، المادة 12.

النبة الثانية : صدور قرار التعيين عن المرجع المختص وفقاً للأصول

في الإدارات العامة :

يعين موظفو الفئة الخامسة بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية.¹⁹⁰

يعين موظفو الفئتين الرابعة و الثالثة بمرسوم بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية.¹⁹¹

يعين موظفو الفئة الثانية بمرسوم بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية.¹⁹²

يعين موظفو الفئة الأولى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.¹⁹³

يعين الموظفين المؤقتين بمرسوم.¹⁹⁴

يتم التعاقد بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية.¹⁹⁵

يستخدم الأجير بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس الوحدة الإدارية المرتبطة مباشرة بالوزير وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية، وذلك ضمن حدود تسميات وعدد الأجراء الملحوظة للإدارة العامة المعنية.¹⁹⁶

في البلديات : يعين موظفي البلديات بقرار من رئيس السلطة التنفيذية وفقاً لأنظمة البلدية و ملاكاتها و انتهاء خدماتهم و يعين العمال و الأجراء المياومين في حدود الاعتمادات المخصصة لهم في الموازنة.¹⁹⁷

في المؤسسات العامة :

يعين المستخدمين¹⁹⁸، باستثناء المحتسب¹⁹⁹، بقرار من المدير العام أو مدير المؤسسة العامة بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية على توفر شروط التعيين في المرشحين، و لا يصبح التعيين نافذاً الا بعد تصديق سلطة الوصاية.

¹⁹⁰ المرسوم رقم 5580 تاريخ 1960/11/25، "الشروط الخاصة لوظائف الفئة الخامسة". المادة 6. اذ ان المادة 6 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 لم تحدد نوع القرار الذي يتم فيه التعيين، و انما اكتفت بالقول و يتم التعيين بناء على امتحان تنظمه ادارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية.

¹⁹¹ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 9.

¹⁹² المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 4/11.

¹⁹³ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 3/12.

¹⁹⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 77.

¹⁹⁵ المادة 87 من نظام الموظفين العموميين السالف ذكره معطوفة على المادة 4 من المرسوم رقم 10183 تاريخ 1997/5/2 و الفقرة (3) من المادة 74 من نظام الموظفين العموميين و الفقرة (6) من المادة 9 من أحكام انشاء مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12.

¹⁹⁶ المرسوم 5883 تاريخ 1994/11/3، النظام العام للأجراء، المادة 8.

¹⁹⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30، قانون البلديات، المادة 74.

¹⁹⁸ المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13، النظام العام للمؤسسات العامة، المادة 19.

¹⁹⁹ يعين كل من المحتسب و مراقب عقد النفقات بقرار من رئيس مجلس الادارة بعد موافقة سلطة الوصاية و مجلس الخدمة المدنية. المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13، النظام العام للمؤسسات العامة، المادة 5/32.

النبذة الثالثة : ممارسة مجلس الخدمة المدنية دوره الرقابي

"انشئ لدى رئاسة مجلس الوزراء مجلس الخدمة المدنية تشمل تشمل صلاحياته جميع الادارات و المؤسسات العامة و موظفيها، و البلديات الكبرى و البلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء باستثناء القضاء و الجيش و الأفراد المدنيين الملحقين²⁰⁰ بالجيش و قوى الأمن الداخلي و الأمن العام و الضابطة الجمركية."201

البند الأول : نطاق رقابة مجلس الخدمة المدنية

تتناول رقابة مجلس الخدمة المدنية أمرين :

الأمر الأول : هو العنصر القانوني و هو العنصر الأساسي في درس المعاملة، و ينطوي على التحقق من توافق المعاملة مع النصوص القانونية المرعية الإجراء :

- يجب أن يتم التوظيف و التعاقد بموجب مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية.
- يجب أن يسبق قرار التعيين تحقيق تجريه ادارة الأبحاث و التوجيه.
- يجب أن يفترن قرار التعيين بموافقة أو استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية وفقاً للحالة.
- يجب ابلاغ نصوص التعيين الى مجلس الخدمة المدنية.

الأمر الثاني : هو عنصر الملاءمة، و ينطوي على "معرفة ما اذا كان تنفيذ المعاملة هو في مصلحة الادارة طالبة التنفيذ".

البند الثاني : أنواع رقابة مجلس الخدمة المدنية

صدر عن هيئة مجلس الخدمة المدنية القرار رقم 465 تاريخ 1988/8/5، قضى باعتبار كل نص سواء كان مرسوماً، أو قراراً، أو مذكرة، أو غير ذلك، لم تراعى فيه صلاحية مجلس الخدمة المدنية لجهة الموافقة (النوع الأول) أو استطلاع الرأي (النوع الثاني)، وفقاً لمقتضى الحال، باطلاً و غير نافذ.

كما اعتبر قرار هيئة مجلس الخدمة المدنية المذكور كل تدبير مهما كان نوعه ينفذ خلافاً لتفسير مجلس الخدمة المدنية المتخذ استناداً لأحكام المادة الخامسة من مرسوم تنظيم المجلس رقم 8337 تاريخ 1961/12/30 (النوع الثالث)، باطلاً و غير نافذ.

تم عرض هذا القرار هيئة مجلس الخدمة المدنية، على هيئة التشريع و الاستشارات في وزارة العدل لبيان الرأي فيه. لذلك سنقوم بتبيان رأي هيئة التشريع و الاستشارات في كل نوع من أنواع رقابة مجلس الخدمة المدنية.

²⁰⁰ "أن الموظفين المدنيين الدائمين والمؤقتين والمتعاقدين والأجراء في قوى الأمن الداخلي هم تابعون للملاك المدني لقوى عامة مسلحة بحسب التعريف الوارد في المادة 1 من القانون رقم 17 تاريخ 1990/9/6 (تنظيم قوى الأمن الداخلي)، وهم بهذه الوضعية النظامية غير مشمولين بصلاحيات مجلس الخدمة المدنية سنداً لأحكام المادة 1 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/114 المتعلق بإنشائه." كتاب مجلس الخدمة المدنية رقم 4179 تاريخ 2001/10/24. الآراء المبدئية الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية لعام 2001 ص 24-25.

²⁰¹ المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12، قانون أحكام إنشاء مجلس الخدمة المدنية، المادة 1.

النوع الأول : موافقة المجلس أم عدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه
"إن موافقة مجلس الخدمة أو قراره المتعلق بمعاملات الموظفين الدائمين و المتعاقدين هو عملية أساسية ضرورية، و كل معاملة لم تقتزن بهذه الموافقة أو بهذا القرار تعتبر ملغاة و غير نافذة".²⁰² إلا "إذا حصل خلاف بين مجلس الخدمة المدنية و الوزارة المختصة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم الاشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به".²⁰³ و المعاملات التي تستوجب موافقة مجلس الخدمة المدنية هي التالية :
- تعيين الموظفين من جميع الفئات باستثناء موظفي الفئة الأولى عندما يكون التعيين من خارج الملاك.
- النقل من سلك الى سلك، و من ادارة الى ادارة ضمن السلك الواحد.
- التعيين بالوكالة، الانتداب، الوضع خارج الملاك، الوضع في الاستيداع.
- الإستقالة و الإنهاء الاختياري للخدمة.

فهل يؤدي بت الخلاف في مجلس الوزراء الى تعطيل دور مجلس الخدمة المدنية ؟
"يستفاد من نص الفقرة السادسة من المادة التاسعة من قانون إنشاء مجلس الخدمة المدنية، من نص المادة الخامسة من مرسوم تنظيم المجلس، إن لمجلس الخدمة المدنية، أو لهيئته **صلاحيات تقريرية مشتركة مع الإدارة صاحبة الاختصاص**، في الحالات المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة و التي تشترط موافقة المجلس، فإذا لم تعط هذه الموافقة يكون القرار **المتخذ غير مكتمل العناصر**، و مشوباً بعيب عدم الاختصاص (هكذا ورد في مطالعة الهيئة) و يعتبر القرار ملغى و غير نافذ (الفقرة 6 من المادة 9 من المرسوم الاشتراعي 59/114).
لكن يكون لكل ذي مصلحة حق الطعن بهذا القرار (أي القرار المنخذ من قبل الإدارة أو المؤسسة العامة أو البلدية – حسب الحالة) أمام مجلس شوري الدولة الذي يعود له وصف هذه المعاملة (معاملة أخذ موافقة مجلس الخدمة المدنية) من المعاملات الجوهرية التي يوجب إغفالها إبطال القرار الذي تجاهلها. و بالنتيجة، يبطل القرار، و ليس لمجلس الخدمة المدنية أن يحل محل مجلس شوري في هذا الوصف و تقرير ابطال القرار... بل يقتضي الطعن به أمام مجلس شوري الدولة لإبطاله".²⁰⁴

إستناداً الى هذا الرأي، نستنتج أنه اذا كان يعود لمجلس شوري الدولة إبطال قرار التعيين لعدم موافقة مجلس الخدمة المدنية، فإنه يعود لديوان المحاسبة وقف صرف نفقة التعيين.
أي أن الدور الرقابي لديوان المحاسبة على نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين يتكامل مع الدور الرقابي لمجلس الخدمة المدنية. و يقتصر بت الخلاف في مجلس الوزراء على تعطيل دور مجلس الخدمة المدنية دون أن يمتد الى مجلس شوري الدولة أو ديوان المحاسبة، فيؤدي في مرحلة أولى الى إدخال عاملين جدد الى الوظيفة العامة بصورة غير قانونية، حتى يأتي دور الأجهزة القضائية لقمع هذه المخالفات.

²⁰² المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12، قانون أحكام إنشاء مجلس الخدمة المدنية، المادة 9 الفقرة 6.

²⁰³ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 97.

²⁰⁴ مجموعة الآراء الاستشارية الصادرة عن هيئة التشريع و الاستشارات، المجلد الرابع، الجزء الأول، ص 1، تحت عنوان مجلس الخدمة المدنية، الرأي رقم 1498، تاريخ 1988/9/7. الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، ص 276.

النوع الثاني : استطلاع رأي المجلس "بإبداء الرأي بموافقته أو بعدم موافقته" على العمل الإداري المعروض عليه

"الجهة المعاملات التي أشارت القوانين و الأنظمة أنه على الإدارة أن تبت بها بعد استشارة مجلس الخدمة المدنية، أو بناء على اقتراح هذا المجلس أو بعد أخذ رأيه، فإن هذه المعاملات يجب أن تقتزن بمطالعة مجلس الخدمة المدنية الخطية".²⁰⁵ و المعاملات التي تستوجب استطلاع مجلس الخدمة المدنية هي التالية :

- تعيين موظفي الفئة الأولى من خارج الملاك - تعيين مدير عام أو مدير المؤسسة العامة - تأخير تدرج الموظف من قبل الوزير - النقل ضمن السلك الواحد و الإدارة الواحدة.

"بخصوص صلاحية مجلس الخدمة المدنية بإبداء الرأي في النصوص التنظيمية، فقد رأت هيئة التشريع و الإستشارات أنه عندما يفرض المشرع معاملة استطلاع رأي جهاز معين قبل استصدار مرسوم، فإن هذه المعاملة تعتبر من المعاملات الجوهرية التي يؤدي تخلفها الى تعيب المرسوم، و لكن إذا حصلت هذه المعاملة دون أن يتقيد المرجع الصالح لإصدار المرسوم بالرأي الاستشاري المبدى، فإن المرسوم يبقى صحيحاً طالما أن المشرع لم ينص على وجوب تقيد مصدر القرار بالرأي المبدى".²⁰⁶

النوع الثالث : استشارة مجلس الخدمة المدنية حصراً في ما يتعلق بشؤون العاملين في القطاع العام

"على جميع الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات الخاضعة لصلاحيات مجلس الخدمة المدنية أن تحصر اعتمادها في طلب الموافقة أو الرأي أو الاستشارة أو الاستطلاع بهذا المجلس وحده في كل شؤون الموظفين الدائمين و المؤقتين و الأجراء و المستخدمين و المتعاقدين و بالتالي في تفسير النصوص الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة و بالموظفين و بكل من يعمل في خدمة الإدارات العامة".²⁰⁷

"إن الصلاحية التي أنيطت، بموجب المادة الخامسة من مرسوم تنظيمه، بمجلس الخدمة المدنية تقتصر على إبداء الرأي في شؤون الموظفين، و على تفسير النصوص الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة و بالموظفين، بناءً على طلب الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات و لا تشكل معاملة جوهرية من تلك التي أوجب القانون على الإدارة استشارة المجلس خطياً بشأنها.

ثم أن عدم اسناد الإدارة قرارها إلى رأي مجلس الخدمة المدنية، أو صدور القرار بشأن مخالف لرأي المجلس، عندما لا تكون استشارة المجلس واجباً لا يؤدي إلى بطلان القرار و عدم نفاذه.

²⁰⁵ المرسوم الاشتراعي 114 تاريخ 1959/6/12، قانون أحكام إنشاء مجلس الخدمة المدنية، المادة 9 الفقرة 6.

²⁰⁶ مجموعة الآراء الاستشارية الصادرة عن هيئة التشريع و الاستشارات، المجلد الرابع، الجزء الأول، ص 4، تحت عنوان مجلس الخدمة المدنية، الرأي رقم 1498، تاريخ 1988/9/7. الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، ص 277-278.

²⁰⁷ المرسوم رقم 8337 تاريخ 1961/12/30، نظام مجلس الخدمة المدنية، المادة 5.

و فضلاً عن ذلك فإن كل خلاف بين مجلس الخدمة المدنية و الوزارة المختصة في كل ما يتعلق بإبداء الرأي بشؤون الموظفين و بتفسير النصوص الإدارية يجب أن يعرض على مجلس الوزراء للبت به.

كما أن الصلاحية الاستشارية و صلاحية تفسير النصوص الإدارية التي أنيطت بمجلس الخدمة المدنية ليس من شأنها أن تعطل أو تحد من الصلاحية الإستشارية التي أناطها قانون تنظيم وزارة العدل بهيئة التشريع و الاستشارات، و هي المرجع الاستشاري لكافة إدارات الدولة.²⁰⁸

الفقرة الثانية: شروط التعيين بعد صدور القانون رقم 2017/46

نصت المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21، على ما يلي²⁰⁹ :

"تمنع جميع حالات التوظيف و التعاقد بما فيها القطاع التعليمي و العسكري بمختلف مستوياته و اختصاصاته و في المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة الا بقرار من مجلس الوزراء بناء على تحقيق تجريه ادارة الأبحاث و التوجيه.

على الحكومة انجاز مسح شامل يبين الوظائف الملحوظة في الملاكات و الوظائف التي تحتاج اليها الادارة للقيام بالمهام الموكلة اليها، و تحديد أعداد الموظفين و المتعاقدين و العاملين فيها بأي صفة كانت، و تحديد الحاجات و الفائض و الكلفة الحالية و المستقبلية للموارد البشرية بما في ذلك كلفة انهاء الخدمة بما يتيح تقدير النفقات المتوسطة الأجل و اقتراح الاجراءات الملائمة لتقليص و ضبط و ارشاد كتلة الانفاق على الرواتب و الأجور و ملحقاتها.

على الجهات المكلفة من مجلس الوزراء من القطاعين العام و الخاص انجاز المهمة في مهلة لا تتجاوز ستة أشهر و انجاز التوصيف الوظيفي في اطار هيكلية الادارة و تطويرها و تقديم تقرير الى مجلس الوزراء لاقراءه مع نسخة توجه الى مجلس النواب."

كما نصت المادة 80 من القانون رقم 144 تاريخ 2019/7/31 على ما يلي²¹⁰ :

"تلتزم الحكومة باجراء مسح وظيفي شامل في ادارات الدولة كافة، و مؤسساتها العامة و مصالحها و صناديقها المستقلة و مجالس الادارات و المجالس و كل المؤسسات و المسميات التي تمول جزئيا أو كلياً من الدولة، و مسح الملاكات المشغولة و الشاغرة، و وضع رؤية متكاملة عصرية بالتعاون مع مؤسسات استشارية متخصصة و مؤسسات الدولة العامة التي تعنى بشؤون الموظفين (مجلس الخدمة المدنية و التفيتش المركزي) على أن تبلغ نسخة عنه للمجلس النيابي.

²⁰⁸ الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، المرجع السابق، ص 277.

²⁰⁹ رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور و اعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظفين و المتعاقدين و الاجراء في الادارات العامة و في الجامعة اللبنانية و البلديات و اتحادات البلديات و المؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل و تحويل رواتب الملاك الاداري العام و أفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية و التعليم العالي و الأسلاك العسكرية.

²¹⁰ الموازنة العامة و الموازنات الملحقه لعام 2019.

خلافاً لأي نص آخر، و الى حين انتهاء عملية المسح المذكورة أعلاه، توقف جميع حالات التوظيف و التعاقد الجديد في الادارات و المؤسسات العامة بما فيها القطاع العملي و العسكري و الأمني بمختلف تسمياته و اختصاصاته تحت التسميات كافة : تعاقد، مياوم، شراء خدمات، (باستثناء الانفاق ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لكل ادارة و العقود التي تجدد سنوياً) أو ما شابه في القطاع العام بما فيها عملية التطويع بدل المحالين على التقاعد.

يستثنى من أحكام الفقرة الثانية القضاة و أساتذة الجامعة اللبنانية و موظفو الفئة الأولى و رؤساء و أعضاء مجالس ادارة الهيئات و المؤسسات العامة، و تثبت متطوعي الدفاع المدني ...

يحفظ حق الناجحين في المباريات و الامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية بناء على قرار مجلس الوزراء و أعلنت نتائجها حسب الأصول بتعيينهم في الادارات المعنية."

من ذلك يتبين أن شروط التوظيف و التعاقد قد أصبحت وفقاً لما يلي :

النبة الأولى : أن لا يتم التوظيف و التعاقد إلا بموجب قرار من مجلس الوزراء بناءً على تحقيق مسبق تجريه إدارة الأبحاث و التوجيه

يتألف مجلس الخدمة المدنية من إدارتين هما : ادارة الموظفين، و ادارة الأبحاث و التوجيه، و على رأسه هيئة مؤلفة من رئيسه و رئيس ادارة الموظفين و رئيس ادارة الأبحاث و التوجيه.²¹¹

و قد نص القانون رقم 2017/46²¹² على وجوب استناد قرار التعيين و التعاقد الى تحقيق تجريه ادارة الأبحاث و التوجيه، فما هو دور هذه الادارة ؟

بمقتضى المادة التاسعة من القانون رقم 222 تاريخ 2000/5/29 المتعلق بإنشاء مؤسسة عامة باسم "معهد الادارة العامة"، حلت إدارة الأبحاث و التوجيه محل إدارة الاعداد و التدريب الملغاة بموجب المادة الأولى من نفس القانون، و هي في هيكليّة مجلس الخدمة المدنية كانت تؤلف جزءاً من إدارة التفتيش المركزي، و من هيئة التفتيش المركزي بالذات بمقتضى المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12.

"تتولى إدارة الأبحاث و التوجيه إرشاد الادارات العامة الى الوسائل الكفيلة برفع مستوى الادارة و زيادة فعاليتها و تمكينها من القيام بمسؤولياتها على خير وجه، و لا سيما لجهة :

1- تقديم الاقتراحات لتحسين تنظيم الدوائر بما يتلاءم مع الحاجات الحقيقية للادارة المعنية و تمكينها من تحقيق أهدافها بسرعة و بأقل كلفة ممكنة و يحقق مصالح الجمهور.

2- تحسين أساليب العمل الاداري بالقيام بدراسات فنية و اختصار المعاملات و تبسيط الاجراءات و الأصول المتبعة، و تدرس ادارة الأبحاث و التوجيه بشكل خاص :

²¹¹ المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12، أحكام إنشاء مجلس الخدمة المدنية، المادة 3.
²¹² رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور و اعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظفين و المتعاقدين و الاجراء في الادارات العامة و في الجامعة اللبنانية و البلديات و اتحادات البلديات و المؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل و تحويل رواتب الملاك الاداري العام و أفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية و التعليم العالي و الأسلاك العسكرية.

. مراحل سير المعاملة و ما تتطلبه من اختصاص و تخصص الموظف المعني بها و ما تتطلبه من وقت لانجازها.

. شروط اعداد المخابرات الادارية و كيفية تسيرها.

3- ادخال التقنيات الحديثة و الاستفادة من أوجهها كافة و لا سيما تأليل المعلومات المتعلقة بالأعمال الإدارية.

4- توحيد نماذج المطبوعات و تنظيم المحفوظات و اقتراح ادخال تعديلات على المباني الحكومية بما يتوافق و مبدأ تبسيط الاجراءات، و توحيد الأثاث و المفروشات و الأدوات و التجهيزات و اصدار المنشورات. (المبنى الاداري و مدى تلبيته لحاجات الادارة و الجمهور)

5- القيام بدراسات و تحقيقات و جمع احصاءات حول ملاكات الادارات العامة و الموظفين لديها عفا أو بناء على طلب السلطات المختصة.

و قد أنيطت بادارة الأبحاث و التوجيه صلاحيات و مهام ورد النص عليها في نصوص تشريعية و تنظيمية منها المراسيم الاشتراعية رقم 112 و 114 و 115 الصادرة بتاريخ 1959/6/12 و تعديلاتها و القانون رقم 222 تاريخ 2000/5/29 و القانون رقم 2017/46 و المراسيم رقم 2002/7486 تاريخ 2002/2/27 و رقم 2460 تاريخ 1959/11/9 و رقم 12740 تاريخ 1963/5/13، إضافة الى القرارات الصادرة عن رئاسة مجلس الوزراء بهذا الشأن. و من الصلاحيات المناطة بادارة الأبحاث و التوجيه، نورد ما يلي :

- تحديد حاجات الادارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات و اتحادات البلديات و في السلك التعليمي و السلك العسكري و في المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة الى أعداد و تسميات الوظائف أو المهام لديها.²¹³

²¹³ الحالة الأولى تتعلق بتعيين موظفين جدد في الملاك الدائم اذ نصت الفقرة 3 من المادة 12 من أحكام انشاء مجلس الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :
"فيما يتعلق بتقدير حاجات الادارات العامة الى موظفين جدد في الوظائف الشاغرة في ملاكها، يحق لهيئة مجلس الخدمة المدنية، بناء على اقتراح رئيس ادارة الموظفين، أن تمنع في ملء بعض الوظائف الشاغرة، اذا تبين لها بعد تحقيق تقوم به ادارة الأبحاث و التوجيه، أن هذه الوظائف ليست ضرورية، أو أنه يمكن ملؤها بموظفين يؤخذون من الادارة نفسها أو من الادارات الأخرى. و للادارة المختصة أن تعترض على قرار هيئة مجلس الخدمة المدنية أمام مجلس الوزراء، الذي يتخذ القرار النهائي في هذا الموضوع."

الحالة الثانية تتعلق بتعيين موظفين مؤقتين اذ نصت المادة 74 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 : " تقدير الحاجات :

1- على كل ادارة ترغب في استخدام موظفين مؤقتين أن تضع بياناً بعدد الوظائف المؤقتة التي تحتاج اليها، و براتب كل وظيفة منها، و بالاسباب الموجبة الى احداثها، و بمشروع النظام الذي يجب ان تخضع له.

2- تحال هذه المستندات على مجلس الخدمة المدنية، فتدرسها ادارة الأبحاث و التوجيه و تبدي رأيها فيها، مستعينة اذا اقتضى الامر بادارة التفتيش المركزي لاجراء تحقيق في الادارة المختصة يبين حاجاتها الحقيقية الى موظفين جدد وما اذا كان في الامكان سد هذه الحاجات عن طريق نقل موظفين يعملون في الادارة نفسها او في غيرها، أو عن طريق اعادة تنظيم الدائرة المعنية او بغير ذلك من الوسائل.

3- لهيئة مجلس الخدمة المدنية أن تتخذ قراراً في طلب الادارة المختصة. فاذا وافقت عليه، أعيد الملف الى هذه الادارة لكي تحضر الاجراءات القانونية اللاحقة. واذا ردت كلياً أو جزئياً وجب العمل بقرارها."

الحالة الثالثة تتعلق بالمتعاقدين اذ نصت المادة 3 من تحديد أصول التعاقد و أحكامه الصادر بالمرسوم رقم 10183 تاريخ 1997/5/2 : "... يحال طلب التعاقد مرفقاً بجميع مستنداته الى مجلس الخدمة المدنية.

يحيل المجلس، في حال توفر كافة المستندات، كامل الملف الى ادارة الأبحاث و التوجيه للتحقق من الحاجة الى التعاقد المطلوب بجميع الطرق و وسائل الإثبات التي ترتئها.

لادارة الأبحاث و التوجيه أن تستعين من أجل استكمال تحقيقها بادارة التفتيش المركزي.

- دراسة المهام الموكولة الى الوحدات الادارية في مختلف الادارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات و اتحادات البلديات و مقارنتها بعدد الموظفين اللازم للقيام بتلك المهام.
- تنظيم شؤون استئجار المباني لكافة الادارات و المؤسسات العامة و المصالح المستقلة و سائر المؤسسات و البلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، باستثناء المباني العائدة للبعثات اللبنانية في الخارج و المباني العائدة للجيش و لقوى الأمن الداخلي و للأمن العام، و تأخذ معاملات تنظيم شؤون الاستئجار حيزا كبيرا من مجموع المعاملات المنجزة من قبل ادارة الأبحاث و التوجيه.²¹⁴

نشير الى بعض التوضيحات المتعلقة بالمادة 21 من القانون رقم 2017/46²¹⁵ :

أ- يتبين أن جميع الادارات العامة و البلديات مشمولة بمنع التوظيف و التعاقد، لكن السؤال المطروح هو حول مدى شمول المؤسسات العامة بمنع التوظيف و التعاقد، فمن عنوان القانون رقم 2017/46 يتبين أن المؤسسات العامة الخاضعة لقانون العمل²¹⁶، هي غير مشمولة بأحكامه، و بالتالي هل هي غير مشمولة بأحكام المادة 21 من هذا القانون؟²¹⁷

اعتبرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، ما يلي :

"- ان القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21 يطبق على الموظفين و المتعاقدين و الأجراء في مختلف الادارات العامة في ما خص رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور و اعطاء زيادة غلاء المعيشة... ولا يطبق على المؤسسات العامة الخاضعة لقانون العمل، لهذه الناحية فقط.

يقتضي أن يراعي التحقيق مدى امكانية توفر سد الحاجة الى التعاقد بأية وسيلة من الوسائل المتوفرة أو الممكنة و لا سيما أ- عن طريق نقل موظفين من الادارة ذاتها أو من ادارة أخرى لتلبية الحاجة المطلوب التعاقد لأجلها.
ب- عن طريق اعادة تنظيم الوحدة الادارية الجاري التعاقد في نطاقها وفق أحكام المادة 72 من نظام الموظفين.
ج- بغير ذلك من الوسائل و لا سيما الانتداب أو الوكالة أو التكليف بأعمال اضافية."

الحالة الرابعة تتعلق بعناصر الدفاع المدني اذ نصت نصت المادة الثالثة من القانون رقم 2014/289 المتعلق بنظام و تنظيم الدفاع المدني، على ما يلي :

أولا : يتألف الجهاز البشري في ملاك المديرية العامة للدفاع المدني من :
1- عناصر الدفاع المدني من ضباط و رتباء و أفراد، يحدد عددهم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية و البلديات و بعد دراسة تجريها ادارة الأبحاث و التوجيه.

²¹⁴ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، ص 411-412.
²¹⁵ رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور و اعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظفين و المتعاقدين و الأجراء في الادارات العامة و في الجامعة اللبنانية و البلديات و اتحادات البلديات و المؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل و تحويل رواتب الملاك الاداري العام و أفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية و التعليم العالي و الأسلاك العسكرية.
²¹⁶ أي المؤسسات العامة الصناعية و التجارية سندا للمادة 8 من قانون العمل الصادر في 23 أيلول 1946.

QUI.²¹⁷

- أما في ما خص منع التوظيف و التعاقد الوارد في المادة 21 من القانون رقم 2017/46، فقد جاء النص عاماً و شاملاً لجميع الهيئات و المؤسسات العامة دون استثناء، بما فيها تلك الخاضعة لأحكام قانون العمل و منها هيئة أوجيرو، بطبيعة الحال.²¹⁸

و السؤال الثاني الذي يطرح في هذا المجال، هل أن قرار التعيين و التعاقد الحاصل بعد صدور القانون رقم 2017/46، يكون مشمولاً بالمنع و بوجوب إجراء تحقيق إدارة الأبحاث و التوجيه، في حال تمت الإجراءات الممهدة له قبل صدور هذا القانون؟²¹⁹

اعتبرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في إطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين في وزارة الخارجية و المغتربين أن تعيين 25 ملحقاً متمرناً في ملاك وزارة الخارجية و المغتربين بموجب المرسوم رقم 4570 تاريخ 2019/4/17 استناداً الى قرار مجلس الوزراء رقم 48 تاريخ 2014/9/18²²⁰، أن إجراءات هؤلاء الموظفين تعود لما قبل العام 2017، ما يعني أنها تمت قبل بدء سريان مفعول المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21.

و أن تعيينهم قد تم بعد موافقة هيئة مجلس الخدمة المدنية بقرارها رقم 310 تاريخ 2018/4/10 و المؤلفة من رئيس مجلس الخدمة و رئيس إدارة الموظفين و رئيس إدارة الأبحاث و التوجيه. وأنه ليس هناك مخالفات تستدعي الملاحقة أمام ديوان المحاسبة.²²¹

نستنتج من هذا القرار أن موافقة إدارة الأبحاث و التوجيه جاءت لاحقة و ليست مسبقة.

بالمقابل اعتبرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة ضمن إطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين و المتعاقدين في وزارة الصحة العامة، "أن تعيين ثلاث أطباء مراقبين جاء مخالفاً للحظر المفروض بموجب المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21، على اعتبار أن التعاقد معهم حصل بعد وضع هذا القانون موضع التنفيذ، دون الإستحصال على قرار مجلس الوزراء و دون إجراء تحقيق مسبق من قبل إدارة الأبحاث و التوجيه، حيث أن الإدارة قد اكتفت بقرار من مجلس الوزراء رقم 64 تاريخ 2014/12/18 السابق لصدور القانون بحوالي ثلاث سنوات."²²²

²¹⁸ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، التحقيق في مدى انطباق عمليات التوظيف و التعاقد و الاستخدام في هيئة أوجيرو على القوانين و الأنظمة المرعية الإجراء. القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31.

²¹⁹ QUAND.

²²⁰ الموافقة على إجراء مباراة خاصة لملء 70 مركزاً شاغراً في الفئة الثالثة في وزارة الخارجية و المغتربين.
²²¹ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، التحقيق في حالات توظيف و تعاقد في وزارة الخارجية و المغتربين و مدى انطباقها على القوانين و الأنظمة المرعية الإجراء. قرار حفظ رقم 177 تاريخ 2019/12/18.

²²² النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، التحقيق في حالات توظيف و تعاقد في وزارة الصحة العامة و مدى انطباقها على القوانين و الأنظمة المرعية الإجراء. قرار حفظ رقم 178 تاريخ 2019/12/18.

كما اعتبرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة ضمن اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين في المؤسسة الوطنية للاستخدام، "أن اجراء المباراة بعد مرور أكثر من ست سنوات على اجازة مجلس الوزراء للمؤسسة باجرائها²²³ و أن تعيين المستخدمين المتمرنين قد جرى بعد مرور أكثر من سنة على صدور قرار رئيس ادارة الموظفين رقم 2/119 تاريخ 2017/3/7 باعلان النتائج النهائية للمباراة التي نظمها مجلس الخدمة المدنية، مما يخالف أحكام الفقرة 11 من المادة 6 من المرسوم رقم 2020 تاريخ 1979/5/10 أعلاه²²⁴، و قد باشروا أعمالهم في المؤسسة بتاريخ 1 و 6 آب عام 2018. بالإضافة الى ذلك، فان تعيين هؤلاء المستخدمين الجدد جاء مخالفاً للحظر المفروض بموجب المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21، على اعتبار أن قرارات استخدامهم حصلت بعد تاريخ وضع هذا القانون موضع التنفيذ، و من دون الاستحصال على قرار مجلس الوزراء و لا إجراء تحقيق مسبق من قبل ادارة الأبحاث و التوجيه، و قد اكتفت الادارة بقرار مجلس الوزراء رقم 42 تاريخ 2010/6/30 السابق لصدور القانون رقم 2017/46 بحوالي سبع سنوات." ²²⁵

استقر موقف مجلس الخدمة المدنية، في أكثر من كتاب صادر عنه، على عدم جواز اجراء أي تعيين في الادارات العامة سداً للائحة ناجحين انقضت مدة سنتين على اعلانها²²⁶ يشترط أن يصدر بشأن النجاح في الامتحان أو المباراة التي نظمها مجلس الخدمة المدنية، قرار من المرجع الصالح للتعيين خلال المهلة القانونية، اذ تنص الفقرة (7) من المادة 8 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 و المتعلقة بأصول تنظيم المباريات للفئتين الرابعة و الثالثة، على ما يلي :

"تعلن نتائج المباراة أو الامتحان، فور حصولها، على باب مجلس الخدمة المدنية و يعمل بلائحة الناجحين لمدة سنتين فقط من تاريخ اعلانها و تكون لهذه اللائحة أفضلية خلال سنتين على اللائحة التي تليها، و تستنفذ لائحة الناجحين مفعولها بانتهاء مدة السنتين."

ب- إن منع التوظيف و التعاقد الا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تحقيق تجريه إدارة الأبحاث و التوجيه، يعني أن قرار الإجازة للإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات لملء المراكز الشاغرة في ملاكها أو للتعاقد عبر مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية، يجب أن يستند الى تحقيق مسبق تجريه ادارة الأبحاث و التوجيه.

²²³ قرار مجلس الوزراء رقم 42 تاريخ 2010/6/30 الاجازة للمؤسسة الوطنية للاستخدام ملء المراكز الشاغرة في ملاكها عبر مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية.

²²⁴ نصت الفقرة (11) من المادة 6 من المرسوم رقم 2020 تاريخ 1979/5/10، المتعلق بتحديد ملاك المؤسسة الوطنية للاستخدام و سلسلة رتب و رواتب و تعويضات مستخدميها و شروط استخدامهم، على ما يلي :

"يعلن المدير العام نتائج المباراة أو الامتحان فور حصولها على باب المؤسسة. يتم اعلان نتيجة المباراة أو الامتحان في مهلة لا تتعدى شهرا واحدا من تاريخ البدء بها. يعمل بلائحة الناجحين لمدة سنة من تاريخ اعلان نتائج المباراة أو الامتحان و يكون لهذه اللائحة أفضلية على التي تليها و يراعى في الاستخدام تسلسل درجات النجاح في المباراة."

²²⁵ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، التحقيق في مدى انطباق عمليات التوظيف و التعاقد في المؤسسة الوطنية للاستخدام على القوانين و الأنظمة المرعية الاجراء. القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26.

²²⁶ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، الرأي 2794 تاريخ 2017/10/30، ص 138-139-140.

كذلك القطاع العسكري و الأمني، الذي هو في الأصل غير مشمول بصلاحيات مجلس الخدمة المدنية سندا للمادة 1 من المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 12/6/1959 المتعلق بأحكام انشاء مجلس الخدمة المدنية.

أما المرجع الصالح للتعيين و التعاقد، فهو نفسه كما سبق الإشارة اليه، فالتعديل الذي جاء به القانون رقم 2017/46، هو توسيع صلاحية إدارة الأبحاث و التوجيه لجهة شمولها البلديات و المؤسسات العامة في ما يتعلق بتحديد الحاجات الى عناصر بشرية، بعد أن كانت تقتصر على الإدارات العامة.

و يجب أن يشار في حيثيات قرار التعيين و التعاقد، الى التحقيق التي قامت به إدارة الأبحاث و التوجيه، تحت طائلة بطلان قرار التعيين و عدم مشروعيته، سندا للمادة 2/108 من نظام مجلس شوري الدولة، القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 14/6/1975، و الذي نص : "على مجلس شوري الدولة أن يبطل الأعمال الادارية المشوبة بعيب من العيوب المذكورة أدناه : 2- اذا اتخذت خلافا للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين و الأنظمة."

ج- أصبح التوظيف في المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة، مثلا : U.N.D.P، من اختصاص مجلس الوزراء بناء على تحقيق تجريه ادارة الأبحاث و التوجيه. اذ ان هذه المشاريع في لبنان تشكل هدر كبير للمال العام، و من الطبيعي اذا كان القانون رقم 2017/46 يهدف الى معالجة مشكلة اقتصادية²²⁷، أن يمنع التوظيف و التعاقد في مثل هذه المشاريع، و بالتالي ان مخالفة أحكام المادة 21 من القانون رقم 2017/46 تقع تحت طائلة نص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الذي يحق له وقف صرف النفقة لكل من يتقاضى مال عام مقابل عمله في المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة.

النبذة الثانية : أن لا يتم التوظيف و التعاقد قبل الانتهاء من إجراء المسح الوظيفي الشامل
على ضوء المادة 21 من القانون رقم 2017/46 كان التعيين و التعاقد يتم بقرار مجلس الوزراء بناء على تحقيق تجريه ادارة الأبحاث و التوجيه لكنه لم يعلق على شرط إجراء المسح الوظيفي الشامل، أما بعد صدور المادة 80 من القانون رقم 2019/144، أوقفت جميع حالات التعيين و التعاقد الجديد الى حين الانتهاء من المسح الشامل (باستثناء الانفاق ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لكل ادارة و العقود التي تجدد سنويا).
و في حين أن تعيين موظف هو عقد نفقة يتجدد تلقائيا دون الحاجة الى عقد نفقة جديدة لأنه دائم، أما التعاقد يجب تجديده من خلال عقد نفقة جديدة لأنه مؤقت، و بما أن القانونين رقم 2017/46 و رقم 2019/144 منعا التعاقد الجديد، فهل تجديد التعاقد مشمول بالمنع ؟

ضمن اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، و في قرارين مختلفين، اعتبرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة في القرار الأول، أن التعيين قبل تاريخ سريان مفعول المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21

²²⁷ جاء في الأسباب الموجبة للقانون رقم 2017/46 : "ان الوظيفة العامة تتعرض لتحديات لا بد من مواجهتها بإيجاد الحلول المناسبة، ولعل في طليعتها التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تؤثر على كرامة الوظيفة العامة وعلى ولاء الموظف للدولة ومعالجة مسألة الفساد في الإدارة ..."

يحول دون تطبيق أحكام هذه المادة عليه. أما تجديد هذا التعيين عامي 2018 و 2019 يشكل مخالفة للحظر المفروض بموجب هذه المادة.²²⁸ أما في القرار الثاني²²⁹، اعتبرت "أنه لجهة التعاقد مع 9617 في التعليم الأساسي، فإنه يتبين أن ذلك لا يشكل تعاقدًا جديدًا بل تجديدًا لتعاقد سابق حاصل قبل تاريخ 2017/8/21 مع نفس الأساتذة و المتعاقدين مما يؤدي إلى اعتباره غير مخالف للقوانين و الأنظمة النافذة و لا سيما المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21".

نجيب على هذه الاشكالية وفقا لما يلي :

"التجديد عملية قانونية يرمي من خلالها المتعاقدان إلى إسقاط موجب قائم بينهما ليحلا محله موجبا جديدا ذا صلة بالموجب الذي أرادا إسقاطه. فالعلاقة العقدية السابقة تسقط ببروز العلاقة الجديدة. و بما أن عقداً جديداً تكون بين المتعاقدين اقتضى أن تظهر معالم العقد الجديد بصورة واضحة و معبرة عن توجه مشيئة طرفيه إلى انشاء علاقة جديدة بينهما باحداث تغيير في العلاقة السابقة، سواء لجهة الأشخاص أو الموضوع أو السبب. فالتغيير يجب أن يتناول ركنا أساسيا في العقد و ليس مجرد تعديل لبعض أحكامه."²³⁰

استقر رأي مجلس الخدمة المدنية على أن "التعديل الذي يطال عقد التعاقد و الذي لا يؤدي إلى تغيير في مستوى المهام المتعاقد عليها مقارنة بمهام الوظائف المماثلة أو المشابهة و الذي لا يستتبع أي زيادة في التعويض الشهري للمتعاقد المعني هو تعديل غير جوهري و لا يعتبر بمثابة تعاقد جديد، و يمكن بالتالي اجراء هذا التعديل دون الحاجة إلى مباراة. إلا أن هذا المجلس يرى أن التعديل الذي يؤدي إلى تغيير في مستوى المهام المتعاقد عليها و الذي يستتبع زيادة في التعويض الشهري يعتبر بمثابة تعاقد جديد و هو تعديل جوهري في مضمون العقد و بالتالي يجب أن يتم هذا التعاقد نتيجة مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقا للقوانين و الأنظمة المرعية الاجراء، عملا بالقانون رقم 23 الصادر بتاريخ 2008/9/5 و بما نص عليه البند 6 من المادة الثانية من المرسوم رقم 10183 تاريخ 1997/5/2 المعدلة بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم 3880 تاريخ 2010/4/21 و الذي أوجب أن يتم التعاقد نتيجة مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقا للقوانين و الأنظمة المرعية الاجراء."²³¹

لذلك فمن جهتنا فإننا نؤيد الرأي القائل بأن تجديد التعاقد لا يشكل تعاقد جديدا و بالتالي هو غير مشمول بمنع التعاقد (شرط أن لا يكون التعاقد القديم قد تم مخالفاً للأصول القانونية).

²²⁸ التحقيق في مدى انطباق عمليات التوظيف و التعاقد و الاستخدام في مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية على القوانين و الأنظمة المرعية الاجراء. قرار رقم 84 تاريخ 2019/6/21.

²²⁹ التحقيق في عمليات التوظيف و التعاقد في وزارة التربية/ المديرية العامة للتربية و مدى انطباقها على القوانين و الأنظمة النافذة. قرار رقم 180 تاريخ 2019/12/18.

²³⁰ الدكتور مصطفى العوجي، القانون المدني الموجبات المدنية، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة ثانية 2011، ص 373. عرف القانون مفهوم التجديد بطريقة مقتضية في المادة 320 من قانون الموجبات و العقود الصادر في 9 آذار سنة 1932 وفقا لما يلي : "التجديد هو استبدال الموجب الأول بموجب جديد.

و تجديد الموجب لا يقدر وجوده بل يجب أن يستفاد من العقد صراحة." كما نصت المادة 323 من نفس القانون على أنه "لا يكون التجديد إلا بإدخال عنصر جديد في الموجب. و يتناول التبديل إما شخص أحد المتعاقدين و إما موضوع الموجب و اما السند القانوني الذي يستمد منه الموجب."

²³¹ تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017، الرأي رقم 1081 تاريخ 2017/4/27، ص 169-168.

الفصل الثاني : القواعد الإجرائية في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

تستدعي أصول الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، دراسة آلية هذه الرقابة من لحظة تبلغ ملف التعيين الى لحظة الانتهاء منه بموجب قرار قضائي نهائي و مبرم. و تبدأ هذه الرقابة من خلال مرحلة التحقيق التي تؤول إما الى الادعاء إما الى حفظ الملف. ففي حال الادعاء ينتقل الملف الى مرحلة المحاكمة و إصدار القرار القضائي النهائي مع ما يترتب على هذا القرار من مفاعيل متعددة و إمكانية الطعن به. لذلك سنعالج أصول التحقيق و المحاكمة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين (المبحث الأول)²³²، كما سنعالج المفاعيل المترتبة على قرارات ديوان المحاسبة في اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين و طرق الطعن بها (المبحث الثاني)²³³.

المبحث الأول : سير المراجعة القضائية أمام ديوان المحاسبة و إجراءاتها

نصت الفقرة الثالثة من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :
"تنظر الغرفة المختصة في القضية عفوا أو بناء لطلب رئيس الديوان أو المدعي العام لديه و تتبع في التحقيق و المحاكمة الأصول المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي بالنسبة للرقابة القضائية." أي المواد 66 حتى 75 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. لذلك سنعالج ضمن هذا المبحث، اجراءات التحقيق في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين (الفقرة الأولى)، و سنعالج اجراءات المحاكمة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : القواعد الإجرائية للتحقيق في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

نصت الفقرة (1) من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي : "تبلغ كل من ديوان المحاسبة و النيابة العامة لديه فور صدورهما كافة النصوص المتضمنة تعيين الموظفين أو المستخدمين لدى الادارات و المؤسسات و الهيئات الخاضعة لرقابة الديوان."
يتبين أن هناك مرجعين لتبلغ نصوص تعيين الموظفين، الأول هو ديوان المحاسبة و الثاني هو النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة.²³⁴ لكن من الناحية العملية، تولت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة تحريك ملف التوظيف غير الشرعي بعد إقرار القانون رقم 2017/46.²³⁵
"فإذا كان يعود لديوان المحاسبة و للتفتيش المركزي، تحريك الدعوى (Mise en mouvement/Déclanchement) الى جانب النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، فإن استعمالها (Exercice) يعود الى النيابة العامة.

²³² Comment/Procédure

²³³ Pourquoi/Résultat

²³⁴ كما ان الفقرة (3) من المادة 86، نصت أن الغرفة المختصة تنظر في القضية اما عفوا اما بناء لطلب رئيس الديوان اما بناء لطلب المدعي العام لدى الديوان.

كذلك فان المادة 68، أجازت لديوان المحاسبة النظر في المخالفة، اما عفوا، اما بناء على طلب المدعي العام لديه.

²³⁵ مقابلة مع المدعي العام لدى ديوان المحاسبة القاضي فوزي خميس، تاريخ 2020/7/23.

و الاستعمال يتعدى تقديم الدعوى الى سلسلة من المعاملات الرامية الى متابعتها بعرض الأدلة و ابداء الطلبات و المطالبات و المراجعة بشأن الأحكام الصادرة حتى انقضائها بحكم قطعي.²³⁶

النبة الأولى : خصائص النيابة العامة²³⁷

النيابة العامة هي هيئة قضائية تستمد صفتها من أعضائها و هم من القضاة، ومن طبيعة أعمالها و دورها في ضبط الجرائم و المخالفات و التحقيق مع المجرمين و المخالفين و توقيفهم و ملاحقتهم أمام القضاء المختص و المشاركة في حضور جلسات المحاكمة و المرافعة فيها. و هي تشكل عنصرا أساسا من عناصر تكوين الهيئات القضائية وفقا لاختصاص كل منها. و تتميز النيابة العامة بالخصائص الأساسية التالية :

أولاً- ارتباط النيابة العامة بقاعدة التسلسل :

يرتبط معاونو المدعي العام الملحقون باحدى النيابة العامة بالمدعي العام مباشرة و يعملون تحت اشرافه و وفقا لتوجيهاته التي يمكن أن تكون شفوية أو خطية و عليهم التقيد بها في مطالعتهم الخطية. غير أن معاوني المدعي العام يستعيدون حريتهم عند ابداء مطالعتهم الشفهية – المرافعات – في جلسات المحاكمة، و ذلك عملا بالقاعدة القائلة أنه "إذا كان القلم عبدا فالكلام يبقى حرا، "Si la plume est serve, la parole reste libre".
الا أن قاعدة التسلسل لا تؤخذ على إطلاقها في التطبيق العملي، اذ يبقى المجال مفتوحا بين المدعي العام و معاونيه من قضاة النيابة العامة و المراقبين و المدققين الملحقين بالنيابة العامة، لمناقشة القضايا القانونية المعروضة و بحث المسائل الواردة فيها بروح من التعاون و منطق علمي يؤدي الى حسن سير العمل و تحقيق الغاية المرجوة.

ثانياً- وحدة النيابة العامة :

تؤلف النيابة العامة وحدة قائمة بذاتها بحيث يكون لأعضائها أن يتناوبوا في قضية واحدة بعضهم عن بعض خلال جلسات المحاكمة و أن يكمل أحدهم ما بدأه الآخر، كونهم يمثلون هيئة قضائية واحدة مؤتمنة على المصالح عينها العائدة للدولة و المجتمع.
و مبدأ وحدة النيابة العامة هذا، لا يعني أن القضاة الذين تضمهم نيابة عامة واحدة يعتبرون مشاركين جميعهم في الملاحقة في قضية معينة اذا كان أحدهم هو الذي تولاه بنفسه دون سواه.

²³⁶ و هذا ما يتبين من خلال المادة 25 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لجهة حضور المدعي العام الجلسات و اعطائه الكلام فيها و طلبه للأوراق لابداء مطالعته الخطية و مراسلة الادارات العامة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته.
و من خلال المادة 70 لجهة احوالة تقارير المستشارين على المدعي العام لاعادتها مشفوعة بمطالعة الخطية.
و من خلال المادة 73 لجهة ابلاغ المدعي العام صورة عن القرار النهائي.
و من خلال المادتين 77 و 78 لجهة الطعن بالقرار النهائي اما عن طريق اعادة النظر أو عن طريق النقض.
²³⁷ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن أعمال العام 2005، ص 101-103.

ثالثاً- استقلال النيابة العامة :

النيابة العامة مستقلة بعملها عن المحاكم، فلا يكون لقضاة الحكم أن يوجهوا الى قضاة النيابة العامة أية ملاحظات أو تعليمات و لو كانت شفوية و ليس لهم أيضا أن يتعرضوا لأعمالهم و أدائهم لدى اصدار الأحكام الخطية أو أن يطلبوا اليهم القيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام بعمل ما، لأنه ليس لهم حق الرقابة عليهم. اذ من المعلوم أن النيابة العامة ليست مقيدة عند مباشرتها الدعوى العامة بأوامر المحاكم، و ان كل ملاحظة تصدر بهذا الشأن عن قضاة الأساس تكون سببا للطعن بالحكم لمخالفته المبدأ العام القائل بمنع قاضي الحكم من اقامة الدعوى العامة أو التدخل فيها.

رابعاً- عدم جواز رد قضاة النيابة العامة :

ينزل قاضي النيابة العامة منزلة الخصم في الدعوى المقامة أمام ديوان المحاسبة، تماما كما في الدعوى الجزائية، و لا يمكن رده تاليا من قبل المدعى عليه. فالنائب العام هو، مبدئياً، خصم أصيل أي أنه يلاحق المدعى عليه، فيجمع الأدلة ضده و يعتمد الى اثبات الجرائم و المخالفات المرتكبة باستعمال مختلف الوسائل القانونية المتاحة امامه، و عليه فانه لا يجوز للخصم أن يرد خصمه.

خامساً- عدم مسؤولية قضاة النيابة العامة :

لقد أوكل المشرع الى قضاة النيابة العامة أمر استعمال الدعوى العامة و ملاحقة المجرمين و المخالفين. و ما دام هؤلاء القضاة يقومون بواجباتهم الوظيفية وفقا للقوانين و طبقا لمقتضيات المصلحة العامة، فلا يمكن أن تترتب عليهم أية مسؤولية مدنية كانت أو جزائية، و ان تبين لاحقا أنهم لم يكونوا على صواب في الملاحقة و الادعاء. و قضاة النيابة العامة غير مسؤولين أيضا فيما يقدمونه من مطالعات خطية و مرافعات شفوية ابان ممارستهم لمهامهم و لو أدى ذلك الى التعرض للمتقاضين، شرط عدم تجاوز الحدود التي تستسيغها الأعراف و التقاليد السائدة في التعامل القضائي. و لكن هذا الأمر لا يحول دون تطبيق أحكام المادة 741 من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16 و تعديلاته و التي تنص على ما يلي: "يجوز مداعة الدولة بشأن المسؤولية الناجمة عن أعمال القاضي سواء كان ممن يتولون الحكم أو التحقيق أو النيابة في جميع الحالات التي يجيز فيها هذه المداعة نص خاص و في الحالات التالية : - الاستنكاف عن احقاق الحق - الخداع أو الغش - الرشوة - الخطأ الجسيم الذي يفترض أن لا يقع فيه قاض يهتم بواجباته الاهتمام العادي.

سادساً- عدم ارتباط النيابة العامة بمطالباتها و مطالبيها السابقة :

من المبادئ الراسخة علما و اجتهدا أن النيابة العامة غير مرتبطة بما سبق أن أبدته من آراء. فلو أنه صدر مثلا حكم بناء على مطالعتها، فلها الحق باستئنافه أو طلب نقضه اذا تبين لها لاحقا أن في هذا الحكم ظلاما ما أو مخالفة للقانون، و لها لهذه الغاية، أن تبني طعنها به على حجج لا تتفق بالضرورة مع حججها السابقة.

و هذا المبدأ يبدو سليماً، لأن النيابة العامة تمثل المجتمع و من مصلحة المجتمع أن يعود عن خطئه عملاً بالقول المأثور أن الرجوع عن الخطأ فضيلة. انما من المفروض أن يكون العامل الباعث على ذلك شرعياً و يهدف الى الحرص على تطبيق القانون و تأمين سير العدالة و ليس سواها من الاعتبارات و الحسابات الأخرى.

سابعاً- التعارض بين صفة النائب العام و بين صفة قاضي الحكم :
سوف نبحث هذه النقطة بشكل مفصل ضمن الأسباب المتعلقة بتأليف الهيئة الحاكمة كسبب من أسباب الطعن بطريق التمييز للقرارات القضائية الصادرة عن ديوان المحاسبة.

النبة الثانية : تلقي الاعلام بالمخالفات²³⁸

تقضي الفقرة (1) المادة 26 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، بأنه "على المراجع المختصة إبلاغ المدعي العام لدى الديوان عن المخالفات المنصوص عنها في هذا القانون، و على إدارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى الديوان نسخاً عن تقارير التفتيش المالي."

كما تتلقى النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الأخبار عن المخالفات :

- عفواً أو من خلال ما تنشره و تذيعه وسائل الاعلام كافة.
- أو بناءً على إخبارات²³⁹ مقدمة من الأفراد أو من الموظفين.²⁴⁰
- أو من خلال المحاضر التي ينظمها موظفو الضابطة العدلية، و بالقياس الضابطة المالية، و التي تشير الى حصول جرم أو مخالفة أو تحمل على الاشتباه بحصول أي منهما.

في ما يتعلق بتعيين الموظفين أو المستخدمين و المخالفات التي قد تنتج عنه، سيتم التطرق الى علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع بعض المراجع التي تساهم في ضبط هذه المخالفات وفقاً لما يلي :

أولاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع مجلس الخدمة المدنية.
ثانياً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع التفتيش المركزي.
ثالثاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع الوزارات المختصة.
رابعاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع السلطة التشريعية.

²³⁸ الدكتور عبد اللطيف قطيش، المرجع السابق، ص 269-270.

²³⁹ فرقت المادة 27 من قانون أصول المحاكمات الجزائية بين الشكوى و الاخبار كالاتي :
يقصد بالشكوى تلك التي تصدر عن شخص متضرر أو وكيله. أما الإخبار فمصدره مخبر علم بالجريمة أو سمع عنها.
لا يقبل إخبار الا اذا ورد خطياً و مديلاً بتوقيع واضعه أو وكيله.

يجب أن يذكر في كل من الشكوى أو الاخبار اسم الشاكي أو المخبر، بشكل واضح و كامل، و محل اقامته.
كذلك أوجبت المادة 28 من قانون أصول المحاكمات الجزائية على كل شخص شاهد اعتداء على الأمن العام أو على سلامة الانسان أو حياته أو ملكه أن يخبر بذلك النائب العام الاستئنافي أو أحد مساعديه ... و يعاقب بغرامة حدها الأدنى مائتا ألف ليرة و الأقصى مليوناً ليرة. "واجب كل مواطن باعلام و اخبار المدعي العام عن كل اعتداء على الحياة أو على الحقوق. (القاضي المنفرد الجزائي في كسروان - مجلة العدل 1992 ص 460)."

²⁴⁰ أوجبت المادة 62 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة : "لا يعفى من العقوبة الموظف التابع مباشرة للوزير الا اذا أبلغ الديوان مباشرة و المدعي العام لدى الديوان خلال أسبوع على الأكثر المطالعة الخطية التي قدمها للوزير قبل تنفيذ الأمر و التي لفت نظره فيها الى المخالفة التي قد تنتج عن هذا الأمر."

أولاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع مجلس الخدمة المدنية :

على مجلس الخدمة المدنية أن يقوم بإبلاغ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة عن المخالفات المتعلقة بتعيين الموظفين و المستخدمين، سندا للمادة 26 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (مرسوم إشتراعي رقم 82/83)، بإعتباره من المراجع المختصة في هذا المجال، اذ يمارس مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات التي تنطويها به القوانين و الأنظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين، و ترقيةهم و تعويضاتهم، و نقلهم، و تأديبهم، و صرفهم من الخدمة، و سائر شؤونهم الذاتية (المادة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/114، أحكام إنشاء مجلس الخدمة المدنية).

ثانياً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع التفتيش المركزي :

نصت المادة الأولى من قانون انشاء التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 115 الصادر بتاريخ 12/6/1959 على ما يلي : " أنشئ لدى رئاسة الوزارة تفتيش مركزي تشمل صلاحياته جميع الادارات العمومية و المؤسسات العامة و المصالح المستقلة و البلديات، و الذين يعملون في هذه الادارات و المؤسسات و المصالح و البلديات، بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين أو مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين، و كل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها و ذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها. ويمكن للحكومة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة، سائر المؤسسات الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة. و لا يخضع القضاء و الجيش و قوى الأمن الداخلي و الأمن العام لسلطة ادارة التفتيش المركزي إلا في الحقل المالي و ضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة."

البند الأول : المهام الأساسية للتفتيش المركزي

- 1- مراقبة الادارات و المؤسسات العامة و البلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه.
- 2- السعي الى تحسين أساليب العمل الاداري.
- 3- ابداء المشورة للسلطات الادارية عفواً أو بناء لطلبها.
- 4- تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة ادارات عامة.
- 5- القيام بالدراسات و التحقيقات و الأعمال التي تكلفه بها السلطات.²⁴¹

1- الرقابة على الإدارات و الموظفين :

أ- التأكد من الإلتزام بتطبيق القوانين و الأنظمة المرعية الإجراء، و حسن إدارة المال العام

" 1- تراقب إدارة التفتيش المركزي و تفتش الإدارات العامة و البلديات فيما يتعلق بكيفية قيامهم بالواجبات و المسؤوليات المترتبة عليهم. و تراقب المؤسسات العامة وفاقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.

2- تراقب و تفتش الموظفين التابعين للإدارات العامة و البلديات فيما يتعلق بكيفية قيامهم بالواجبات و المسؤوليات المترتبة عليهم. و تراقب موظفي المؤسسات العامة و تفتشهم وفاقاً للشروط التي تنص عليها أنظمتها الخاصة.²⁴²

²⁴¹ المرسوم الاشتراعي رقم 115 الصادر بتاريخ 12/6/1959 قانون انشاء التفتيش المركزي، المادة 2.

ب- ضبط المخالفات و التحقيق فيها من قبل المفتشين المختصين، و تعيين المسؤولين عنها ليصار الى توقيع العقوبات المسلكية بحقهم و إحالتهم الى المراجع المختصة لملاحقتهم.²⁴³

2- التوجيه : يتولى التفتيش المركزي مهمة توجيه الادارات العامة لمعالجة المشكلات المتعلقة بالوظيفة العامة و سير العمل فيها، و ذلك عبر دراسة الأوضاع فيها و تقييم العمل و اقتراح الحلول التنظيمية.²⁴⁴

البند الثاني : صلاحيات التفتيش المركزي

1- لجهة الادارات :

أ- جميع الادارات العامة.

ب- المؤسسات العامة (باستثناء : مجلس الانماء و الاعمار – الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي – مصرف لبنان – المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان)

ج- البلديات (ما عدا السلطتين التشريعية و التنفيذية فيها). مع الاشارة الى أن هاتين السلطتين ليست بمنأى عن المحاسبة بل إن المادة 108 من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30 حزيران 1977، نصت على إحالة "رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو العضو الذي يتولى أعمال السلطة التنفيذية على الهيئة العليا التأديبية الخاصة بقرار من وزير الداخلية بعد اجراء تحقيق تتولاه وزارة الداخلية".

و بالتالي اذا تبين للتفتيش المركزي، إقدام رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو العضو الذي يتولى أعمال السلطة التنفيذية، على التوظيف و التعاقد خلافا لأحكام القانون، يطلب التفتيش المركزي إحالتهم على الهيئة العليا التأديبية الخاصة.

د- لا يخضع لرقابته : عمال مرفأ بيروت (قانون العمل الخاص) - موظفو الاهراءات (قرار مجلس شوري الدولة رقم 2001/104 – 2002 تاريخ 2001/11/6).

الهيئتان اللتان تشملهما صلاحيات التفتيش المركزي بصورة غير مباشرة :

أ-ادارة حصر التبغ و التتباك ذات المنفعة المشتركة.

ب-مصرف التسليف الزراعي و الصناعي و العقاري.

من خلال الرقابة على أعمال كل من مفوض الحكومة و المراقب المالي لهاتين الادارتين.

2- لجهة الموظفين :

جميع الذين يعملون في الادارات العمومية و المؤسسات العامة و البلديات بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين و مستخدمين أو أجراء أو متعاقدين أو متعاملين، و كل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، و ذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها.²⁴⁵

²⁴² المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12، قانون إنشاء التفتيش المركزي، المادة 12.

²⁴³ تراجع الصفحة 88 من هذا التقرير.

²⁴⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 115 الصادر بتاريخ 1959/6/12 قانون انشاء التفتيش المركزي، المادة 2.

²⁴⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12، قانون إنشاء التفتيش المركزي، المادة 1.

البند الثالث : جهاز التفتيش المركزي

ورد في المادة الأولى من المرسوم رقم 2460 تاريخ 1959/11/9 المتعلق بتنظيم التفتيش المركزي أن التفتيش المركزي يتألف من الهيئة و الديوان و إدارة التفتيش المركزي و إدارة المناقصات و إدارة الأبحاث و التوجيه التي نقلت لاحقاً الى مجلس الخدمة المدنية.

أ- تتألف هيئة التفتيش المركزي كما يلي : رئيس ادارة التفتيش المركزي، رئيسا - المفتش العام المالي، عضوا - المفتش العام التربوي، عضوا.²⁴⁶

ب- تتألف إدارة التفتيش المركزي من : المفتشية العامة الادارية - المفتشية العامة الهندسية - المفتشية العامة التربوية - المفتشية العامة الصحية و الاجتماعية و الزراعية - المفتشية العامة المالية - المفتشية العامة الخارجية.

تشمل صلاحيات المفتشية العامة الادارية جميع الادارات و المؤسسات العامة و البلديات (الموظفون فيها)، اذ انها تؤدي مهمتها في الحقل الاداري المحض الذي يتناول كيفية قيام الموظفين و المستخدمين بأعمالهم، و تقيدهم بالواجبات المسلكية، و لا سيما الدوام، و انطباق أعمالهم على القوانين و الأنظمة.

تؤدي المفتشية العامة المالية مهمتها في الحقل المالي، فتدقق بوجه خاص في المسائل التالية:

1- كيفية تنفيذ القوانين و الأنظمة المالية، سواء لجهة طرح الضرائب و الرسوم و سائر الواردات الأخرى، و تحصيلها، و تسديدها الى صناديق الخزينة، أو لجهة دفع النفقات، و ادارة الأموال العمومية.

2- كيفية ضبط الأموال العمومية، و ضبط حساباتها، و قيودها في سجلات الخزينة.

3- التدقيق في مستندات القبض و الدفع.

4- مراقبة جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة، و ادارة الأموال الخارجة عن نطاق الموازنة.

5- كما ان المفتشية العامة المالية تشترك في كل تفتيش آخر، اداري أو فني، يمكن أن تكون له نتائج مالية.

هذا ما العلم أن بأن صلاحيات المفتشية العامة تشمل القضاء و الجيش و قوى الأمن الداخلي و الأمن العام، في ما يتعلق بالأمور المالية فقط.

يشكل التوظيف و التعاقد عقد نفقة، فاذا كان مخالفا للقانون شكل مخالفة مالية تقع ضمن صلاحية المفتشية المالية و صلاحية ديوان المحاسبة المنصوص عنها في المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (مرسوم إشتراعي رقم 83/82).

²⁴⁶ المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12، قانون إنشاء التفتيش المركزي، المادة 3 الفقرة 4.

البند الرابع : كيفية ضبط التفتيش المركزي للمخالفات

في إطار العلاقة بين الجهازين الرقابيين المشار اليهما، و الصلاحيات المنوطة بكل منهما، يتم ضبط المخالفات المتعلقة بالتعيينات المخالفة للقانون من قبل التفتيش المركزي عفواً أو بناء لتكليف من ديوان المحاسبة أو النيابة العامة لدى الديوان.

1- ضبط المخالفات عفواً (من تلقاء نفسه)، و العلاقة مع ديوان المحاسبة :

أ- العلاقة من خلال التقرير السنوي لرئيس التفتيش المركزي :

"على رئيس التفتيش المركزي تقديم الى رئيس مجلس الوزراء تقريراً سنوياً ينشر في الجريدة الرسمية و ترسل نسخ عنه الى مجلس النواب و مجلس الخدمة المدنية و ديوان المحاسبة".²⁴⁷ (الذي يشير الى مخالفات في التوظيف و التعاقد في حال وجدت)

ب- العلاقة من خلال تقارير التفتيش النهائية التي تتناول قضايا مالية :

في قانون انشاء التفتيش المركزي (المادة 18 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/115) :
"على رئيس ادارة التفتيش المركزي عندما تكون تقارير التفتيش النهائية تتناول قضايا مالية، تبليغ المدعي العام لدى ديوان المحاسبة نسخة عن هذه التقارير، للتدقيق فيها و اعادتها له مذيلاً بمطالعه و اقتراحاته".

في قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المادة 26 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/82) :
"... على ادارة التفتيش المركزي إيداع المدعي العام لدى ديوان المحاسبة نسخاً عن تقارير التفتيش المالي.

يدقق المدعي العام في هذه التقارير و يرسلها مع ملاحظاته و اقتراحاته الى إدارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الادارية أو القضائية المقترضة بحق الموظفين المسؤولين".

ج- العلاقة من خلال نتائج التفتيش و إحالة المسؤول المخالف أمام ديوان المحاسبة :

"1- يعرض رئيس ادارة التفتيش المركزي تقارير التفتيش على الهيئة في خلال شهر من تاريخ تقديمها له، أما تقارير التفتيش التي تحال على المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، فتسري عليها المهلة المذكورة من تاريخ اعادتها مع المطالعة.

2- تتداول الهيئة في التقرير و تفرض، مباشرة، بحق الموظفين الدائمين جميع العقوبات التأديبية من الدرجتين الأولى و الثانية المنصوص عليها في المادة 55 من نظام الموظفين باستثناء انزال الدرجة و انزال الرتبة و انتهاء الخدمة (الصرف من الخدمة) و العزل...²⁴⁸
أما موظفو الفئة الأولى في الادارات العمومية و المؤسسات العامة و المصالح المستقلة و البلديات، فلا يحق للهيئة أن تفرض عليهم، مباشرة، سوى عقوبات الدرجة الأولى.

²⁴⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12، قانون انشاء التفتيش المركزي، المادة 8 الفقرة 3.

²⁴⁸ المادة 55 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 :
"العقوبات التأديبية :

عقوبات الدرجة الأولى : التأنيب - حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر - تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر.

عقوبات الدرجة الثانية : تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر - التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تجاوز ستة أشهر - انزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها - انزال الرتبة - انتهاء الخدمة - العزل."

و للهيئة بعد فرض العقوبات التأديبية المقترضة، أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص، و أن تقرر إحالته أمام ديوان المحاسبة، و أن تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائياً، و لا يتوجب لهذه الاحالة أو الملاحقة أخذ موافقة السلطة الادارية. مع مراعاة أحكام الفقرة 6 أدناه، لا يكون لقرارات السلطات الثلاث المذكورة أو لأحكامها، أي تأثير على قرار الهيئة.

3- تبلغ قرارات الهيئة بالمعاقبة الى الإدارات و الى المراجع المختصة المعنية للتنفيذ، و الى مجلس الخدمة المدنية و صاحب العلاقة.

و تبلغ باقي القرارات، عند الإقتضاء، الى الوزير أو رئيس الإدارة المختصة، و الى مجلس الخدمة المدنية، كما تبلغ الى ديوان المحاسبة و الى المدعي العام لديه إذا كان الأمر يتعلق بقضايا مالية ...²⁴⁹

2- ضبط المخالفات بناءً على تكليف

أ- في قانون تنظيم ديوان المحاسبة : "لليوان أو للمدعي العام لديه تكليف ادارة التفتيش المركزي اجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة. و على ادارة التفتيش المركزي أن تعطي هذه المهمات الاولوية اذا طلب اليها ذلك.²⁵⁰

ب- في قانون إنشاء التفتيش المركزي :

"يجري التفتيش وفقاً لبرامج سنوية و استثنائية و بناء على تكاليف خاصة. تصدر التكاليف الخاصة :

- اما عن رئيس إدارة التفتيش المركزي في جميع الحالات.
- واما عن رئيس مجلس الخدمة المدنية إذا كان الأمر يتعلق بأحد الموظفين.
- واما عن رئيس ديوان المحاسبة أو المدعي العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بتفتيش مالي .

- واما عن الوزير أو المدير العام ضمن نطاق الادارة التابعة له.²⁵¹

كما كُلف التفتيش المركزي لإجراء المسح الشامل المنصوص عنه في المادة 21 من القانون رقم 2017/46 بموجب "التقرير النهائي حول التوظيف العشوائي" تاريخ 2019/5/23 و التي أعدته لجنة المال و الموازنة النيابية، كما تم تكليفه بنص تشريعي بموجب الفقرة (1) من المادة 80 من القانون رقم 144 تاريخ 2019/7/31 المتعلق بالموازنة العامة و الموازنات المحلقة لعام 2019، من أجل معاونة الحكومة لإجراء المسح الوظيفي الشامل و وضع رؤية متكاملة عصرية تعنى بشؤون الموظفين.²⁵²

²⁴⁹ المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12، قانون إنشاء التفتيش المركزي، المادة 19.

²⁵⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 28.

²⁵¹ المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12، قانون إنشاء التفتيش المركزي، المادة 12 الفقرة 3 و 6.

²⁵² "تلتزم الحكومة باجراء مسح وظيفي شامل في ادارات الدولة كافة، و مؤسساتها العامة و مصالحها و صناديقها المستقلة و مجالس الادارات و المجالس و كل المؤسسات و المسميات التي تمول جزئياً أو كلياً من الدولة، و مسح الملاكات المشغولة و الشاغرة، و وضع رؤية متكاملة عصرية بالتعاون مع مؤسسات استشارية متخصصة و مؤسسات الدولة العامة التي تعنى بشؤون الموظفين (مجلس الخدمة المدنية و التفتيش المركزي) على أن تبلغ نسخة عنه للمجلس النيابي."

و تناولت المادة 16 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/115 اختصاصات المفتشين و طريقة قيامهم بمهامهم و ورد فيها ما يلي :

في كيفية قيامهم المفتشين بمهامهم :

"1- يطلع المفتشون العامون والمفتشون على جميع المستندات والسجلات والقيود والاوراق في الدوائر التي يتولون تفتيشها ويأخذون صوراً عنها اذا شاؤوا، ويتفقدون أحوال الاشغال والآليات، والعنابر والمستودعات، وبصورة عامة جميع ما يدخل في اختصاص الدائرة المفتشة.

2- يمارسون التفتيش في الامور التي ترتدي طابعاً سرياً، ولا يأخذون صوراً عن المستندات المتعلقة بها الا بتفويض خاص من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص.

3- يطرحون الاسئلة على الموظفين، ويدعون من يرون ضرورة دعوتهم منهم لاستماع شهادته. واذا رفض أحد الموظفين تلبية الدعوة او اذا عرقل أعمال التفتيش، نظم المفتش تقريراً بشأنه رفعه الى رئيس الادارة التي ينتمي اليها الموظف مقترحاً ما يترتب من التدابير بحقه، وعلى الادارة المختصة أن تبت في الامر خلال اربع وعشرين ساعة من تسلمها التقرير.

4- لهم أن يكلفوا الموظفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي، وأن يوقفوا منح الاجازات أثناء التفتيش، وأن يتخذوا جميع التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق، ومنها توقيف الموظفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقتاً، على أن يعلموا بهذا التدبير خلال أربع وعشرين ساعة الوزير المختص ليبت في الامر ورئيس ادارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً به.

5- لهم أن يجمعوا عند الاقتضاء من المؤسسات الخاصة والافراد المعلومات الشفهية أو الخطية التي يقدرّون انها تسهل مهمتهم.

6- لهم أن يستعينوا بالخبراء في الامور التي تتوقف معرفتها والكشف عن حقيقتها الى خبرة فنية، على أن يوافق رئيس ادارة التفتيش المركزي على ذلك وأن يتولى تكليف الخبراء بنفسه، وأن يحدد تعويضاتهم عند الاقتضاء ضمن حدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في الموازنة.

في صلاحيات المفتشين :

7-أ- للمفتش العام أن يفرض، عند الاقتضاء، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون، في المخالفات المشهودة أو في حالات عرقلة اعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، إحدى العقوبتين الاولى والثانية من الدرجة الاولى المنصوص عليهما في المادة 55 من المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12²⁵³، وذلك مع مراعاة أحكام البند 6 من المادة 56 من المرسوم الاشتراعي المذكور²⁵⁴.

²⁵³ التأييب و حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، في حين أنه للمدير العام أن يفرض عقوبة التأنيب و عقوبة حسم الراتب لمدة لا تجاوز عشرة أيام.

²⁵⁴ "بحق لكل مرجع من المراجع المذكورة (رئيس الدائرة-المدير-رئيس المصلحة-القائمقام-المدير العام-المحافظ) في الفقرات الثلاث الاولى من هذه المادة، بعد أن يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته، أن يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة أشد."

وللمفتش أن يفرض، عند الاقتضاء، للأسباب ذاتها، وفقا للأصول المبينة في الفقرة (أ) أعلاه، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين ورؤساء المصالح، إحدى العقوبتين المذكورتين²⁵⁵، على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون. وتشمل أيضا الصلاحيات الممنوحة لكل من المفتشين العامين والمفتشين، الموظفين المؤقتين والمتعاقدين والمستخدمين والأجراء في الإدارات العمومية وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، ضمن حدود سلم العقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الخاصة التي يخضعون لها..."

ثالثاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع الوزارات المختصة :

يؤدي تنفيذ النفقات المنصوص عنها في الموازنة إلى إخراج الأموال العامة من الخزينة ودفعها إلى مستحقيها ونظراً لدقة هذه العملية وأهميتها أحاطها المشتري بالقيود والضمانات التي تضمن عدم هدر الأموال العامة من قبل الحكومة من جهة والسماح للأجهزة الرقابية بإجراء رقابتها بصورة فعالة فيمر تنفيذ النفقة بمراحل أربع : العقد – التصفية – الصرف – الدفع (المادة 54 من قانون المحاسبة العمومية). وتقسم هذه المراحل من حيث طبيعتها إلى نوعين من العمليات عمليات إدارية وتتناول العقد والتصفية والصرف، وعمليات حسابية وتتناول الدفع²⁵⁶. تخضع لرقابة وزارة المالية مرحلة العقد والصرف والدفع، أما المرحلة المتعلقة بتصفية النفقة فتجري في الوزارات المختصة. لذلك سنعالج العلاقة مع وزارة المالية (أ)، والعلاقة مع الوزارة المختصة (ب).

البند الأول : العلاقة مع وزارة المالية

أ- العلاقة مع مراقب عقد النفقات :

تستند علاقة مراقب عقد النفقات مع النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة – بالإضافة إلى نص المادة 26 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 – إلى نص المادة 113 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30، إذ على مراقب عقد النفقات، وغيره من المراجع²⁵⁷ عند الاقتضاء، في كل ما خصه، بإعلام المدعي العام لدى الديوان، عن كل نفقة تعقد وفقاً لأحكام القانون، قبل تأشير مراقب عقد النفقات²⁵⁸، وعن كل نفقة يعقدها الوزير متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته²⁵⁹. لكن إذا كان يتوجب على مراقب عقد النفقات إعلام ديوان المحاسبة عن المخالفات المالية، فما هو مدى رقابته على المخالفات المرتكبة في التوظيف والتعاقد ؟

²⁵⁵ أي عقوبة التأنيب و عقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام.

²⁵⁶ الدكتور رجاء الشريف، المالية العامة، المرجع السابق، ص 144.

²⁵⁷ أوجبت المادة 110 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 – المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات (غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية) – على المراقب العام، أن يرفع تقريراً إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، بشأن كل مخالفة مالية، تقع تحت طائلة قانون تنظيم ديوان المحاسبة، مرفقاً بالمستندات الثبوتية، و إلا اعتبر مسؤولاً عن التنفيذ.

²⁵⁸ المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963/12/30، قانون المحاسبة العمومية، المادة 111.

²⁵⁹ قانون المحاسبة العمومية المذكور آنفاً، المادة 112.

عرفت المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية "عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة." أي أنه رابطة مسبقة بين الدولة و دائنيها، تجعل الدولة مدينة و تنشئ حقوقاً للغير.²⁶⁰

يشكل تعيين الموظفين هو عقد نفقة دائم اذ ينجم عنه مفعول دائم مستمر يتجاوز السنة المالية التي نشأ خلالها الى السنوات التالية و يتجدد تلقائياً بتجدد أسبابه دون الحاجة الى عقد جديد. فالراتب و التعويضات و المكافآت التي تنتج عنه، من شأنها أن ترتب ديناً على الدولة.

أوجبت المادة 61 من نفس القانون، بأن تقتزن كل معاملة تؤول الى عقد نفقة قبل توقيعها بتأشير مراقب عقد النفقات.²⁶¹

أنيط بوزير المالية مراقبة عقد النفقات التي تعقد في جميع الوزارات و يعزى السبب في ذلك لأن صلاحية عقد النفقات تعود للوزراء. و من الطبيعي أن لا تكون أعمالهم خاضعة لرقابة موظفين دونهم رتبة سواء أكانوا في وزاراتهم أو في وزارة المالية.²⁶²

لكن في ما يتعلق بتعيين الموظفين و المتعاقدين، و لأن تعيينهم يتم بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، يجب على وزير المالية التوقيع على هذه المراسيم لأنه لها أثر مالي، اذ ان المادة 54 من الدستور اللبناني الصادر في 23 أيار 1926 و المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21 نصت على ما يلي :

"مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة و الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة و مرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. أما مرسوم اصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة."

و على الرغم من توقيع وزير المالية على مرسوم التعيين، على مراقب عقد النفقات التأشير على هذا المرسوم سنداً للمادة 61 من قانون المحاسبة العمومية المشار اليه أعلاه.

أولى قانون المحاسبة العمومية مراقبة عقد النفقات باسم وزير المالية لموظفين تابعين له و هم : - رئيس مصلحة الموازنة و مراقبة عقد النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات. - مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي.

²⁶⁰ عرف قانون المحاسبة العمومية عقد النفقة الا أن تعريفه أتى أوسع نطاقاً من تعريف العقد المدني في قانون الموجبات و العقود فقد نصت المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 على أنه القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة، و تركت المجال واسعاً أمام تحديد الأعمال التي قد ترتب ديناً على عاتق الدولة بحيث يمكن اعتبار كل فعل أو إجراء أو حدث بصورة مباشرة أو غير مباشرة يولي الغير حقاً مالياً يحصل عليه من خزانة الدولة يؤدي الى نشوء رابطة ما بين الادارة و الدائن و تكون هذه الرابطة معقودة مسبقاً قبل الحصول على قيمة النفقة بغض النظر عن نوع و طبيعة عقدها.

الدكتور رجاء الشريف، المالية العامة، المرجع السابق، ص 145.
²⁶¹ كذلك المادة 106 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات و اتحاد البلديات (غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية).

²⁶² الدكتور رجاء الشريف، المالية العامة، المرجع السابق، ص 154.

و الغاية من تدقيق المراقب التثبت من الأمرين التاليين²⁶³ :

- توفر اعتماد النفقة و صحة تنسيبها.
- انطباق المعاملة على القوانين و الأنظمة النافذة، الا اذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا تدقق عندئذ الا من الناحية المالية.

و لأن التثبت من مشروعية قرار التعيين و التعاقد تعود الى مجلس الخدمة المدنية. لذلك لا يحق لمراقب عقد النفقات التثبت من مشروعية قرار تعيين الموظفين و المتعاقدين الا من الناحية المالية، أي التدقيق فقط في مدى توفر شرط رصد اعتماد خاص في الموازنة.

في هذه الحال، اذا أعطى المراقب المركزي تأشيراً جزئياً، أو رفض التأشير، توجب عليه أن يعرض المعاملة على وزير المالية. فإذا وافق وزير المالية على رأيه حق للوزير المختص أن يعرض المعاملة على مجلس الوزراء للبت به. و اذا لم يوافق وزير المالية على الرأي المذكور، فعلى المراقب المركزي أن يتقيد بقرار الوزير مع مراعاة أحكام قانون ديوان المحاسبة.²⁶⁴

أي مع مراعاة أحكام **المادة 26** من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 و ذلك **بإبلاغ المدعي العام لدى الديوان** عن المخالفات المنصوص عنها في المادة 60 منه لا سيما عقد نفقة خلافاً لأحكام القانون أو النظام. إذ شروط عقد النفقة هي تلك المنصوص عنها في المادة 57 من قانون المحاسبة العمومية المذكور سابقاً و التي نصت على أنه "لا تعقد نفقة الا اذا توفر اعتماد في الموازنة، و لا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها".

من هنا توجد علاقة بين مراقب عقد النفقات و النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، في وجوب إبلاغ النيابة العامة بالمخالفات المالية المرتكبة.

²⁶³ المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963/12/30، قانون المحاسبة العمومية، المادة 65. كذلك المادة 107 من المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 المتعلق بتحديد أصول المحاسبة في البلديات و اتحاد البلديات (غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية) التي نصت :

"ب- بالنسبة للنفقات :

- توفر اعتماد النفقة و صحة تنسيبها.
- انطباق المعاملة على القوانين و الأنظمة المرعية الاجراء. أما المعاملات التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا يدقق فيها الا من الناحية المالية و ذلك قبل عرضها على هذه الرقابة."

أما في المؤسسات العامة، فالمادة 32 من النظام العام للمؤسسات العامة الصادر بالمرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13 نصت في الفقرة (4) على أنه يتولى مراقبة عقد النفقات في المؤسسات العامة مستخدم ينتمي الى الفئة الثالثة على الأقل، مهمته النظر في :

- توفر الاعتماد.
- انطباق المعاملة على القوانين و الأنظمة."

²⁶⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963/12/30، قانون المحاسبة العمومية، المادة 69.

ب- العلاقة مع الأمر بالصرف :

تستند العلاقة بين النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة و الأمر بالصرف، في هدفهما المشترك و هو وقف صرف النفقة الناتجة عن التعيين.

فالأمر بالصرف يصدر قرار اداري بوقف صرف النفقة الناجمة عن التعيين في حالتين :
الحالة الأولى اذا أخذ الأمر بالصرف، المبادرة قبل تحرك و صدور قرار ديوان المحاسبة.
الحالة الثانية تنفيذا لقرار ديوان المحاسبة القضائي، و هذا ما سنعالجه في المفاعيل المترتبة على قرارات ديوان المحاسبة.

بالنسبة للحالة الأولى :

نصت الفقرة (5) من المادة 13 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :

"اذا جرى التعيين في وظيفة غير شاغرة في الملاك أو في وظيفة لم يرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، يحظر على كل من المصفي و الأمر بالصرف تصفية النفقة الناجمة عنه و صرفها حتى و لو وردهما أمر خطي بذلك. و على الأمر بالصرف أن يبلغ الأمر الى وزير المالية و الى مجلس الخدمة المدنية لأجل العمل على الغاء نص التعيين."

عرفت المادة 78 من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 "صرف النفقة هو اصدار حوالة تجيز دفع قيمتها."

الصرف هو الأمر الذي يوجهه الأمر بالصرف الى المحتسب لدفع قيمة الدين الى صاحب الحق، فأمر الصرف يدعى في لبنان حوالة في حين له تسميات أخرى منها أمر صرف و أمر دفع. ان صرف النفقة عمل اداري يتطابق مع نتائج التصفية ليتم دفع الدين المترتب بذمة الدولة و الذي تم اثباته و تأكيده في المرحلة التي ليس لها القوة التنفيذية بذاتها.²⁶⁵

الأمر بالصرف هو في الأصل وزير المالية، انما قضى قانون المحاسبة العمومية في المادة 79 منه بأن يتولى اصدار حوالات باسم وزير المالية مدير الصرفيات في وزارة المالية. و على الأمر بالصرف أن يتثبت قبل اصدار الحوالة من أربعة أمور²⁶⁶ :

ـ اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد و تأشير مراقب عقد النفقات.

ـ انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد.

ـ صحة حسابات النفقة.

ـ انطباق معاملة التصفية على القوانين و الأنظمة المالية فقط.

استقر اجتهاد مجلس شوري الدولة بموجب القرار رقم 952 تاريخ 1966/6/30 على أن صلاحية الأمر بالصرف لا يمكن أن تبدأ الا من مرحلة ما بعد عقد النفقة أي منذ البدء بالتنفيذ فلا يسعه التمتع عن اصدار حوالة بقيمة المبلغ المتفق عليه بموجبها لأن صلاحيته تنحصر بالتثبت من انطباق التصفية على القوانين و الأنظمة المالية فقط، و لا تتجاوز ذلك الى موضوع ترتب الدين على الدولة الأمر الذي يدخل في نطاق صلاحية عقد النفقة.

²⁶⁵ الدكتور رجاء الشريف، المالية العامة، المرجع السابق، ص 172.

²⁶⁶ المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963/12/30، قانون المحاسبة العمومية، المادة 82.

و أكد هذا الموقف ديوان المحاسبة برأيه الاستشاري رقم 99 تاريخ 1999/9/9.²⁶⁷

يجب أن تقتصر صلاحية الأمر بالصرف بوقف صرف النفقة الناتجة عن التعيين في وظيفة غير شاغرة في الملاك أو في وظيفة لم يرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، بقرار قضائي سندا للفقرة (6) من المادة 13 من نظام الموظفين العموميين التي اعتبرت أنه "إذا كان التعيين مخالفاً لأصول القانونية، فيعتبر غير نافذ، ولا يترتب لصاحب العلاقة أي حق مكتسب من جرائه حتى يستصدر من المرجع القضائي المختص قراراً مبرماً بقانونيته". لذلك يجب أن يصار إلى إبلاغ قرار الأمر بالصرف إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، سندا للمادة 26 من قانون تنظيمه (مرسوم اشتراعي رقم 83/82).

هنا تطرح إشكالية في ما لو أوقف وزير المالية قرار الأمر بالصرف، بإصداره أمراً خطياً بوجوب صرف النفقة، على الرغم من قيام الأمر بالصرف بلفت نظر الوزير خطياً بالمخالفة الحاصلة؟

المبدأ هو أن من واجبات الموظف العام، أن يخضع لرئيسه المباشر و ينفذ أوامره و تعليماته الا اذا كانت هذه الأوامر و التعليمات مخالفة القانون بصورة صريحة واضحة. و في هذه الحالة، على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الحاصلة و لا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر و التعليمات الا اذا أكدها الرئيس خطياً، و له أن يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي.²⁶⁸ أما الاستثناء ما نص عليه الفقرة (5) من المادة 13 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 لجهة الحظر على الأمر بالصرف، صرف النفقة الناجمة عن التعيين في وظيفة غير شاغرة المركز أو في وظيفة لم يرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، حتى و لو ورده أمر خطي بذلك.

و برأينا، ان قيام الأمر بالصرف بتنفيذ أمر وزير المالية، لا يعفيه من المسؤولية، كما لا يستفيد من الاعفاء المنصوص عليه في المادة 62 من قانون تنظيم المحاسبة حتى لو لفت نظر وزير المالية خطياً إلى المخالفة الحاصلة و أكد هذا الأخير على التنفيذ.

في الخلاصة : يتبين أن صلاحية وزارة المالية لإجراء رقابة على تعيين الموظفين و المتعاقدين، تقتصر على إبلاغ المدعي العام لدى ديوان المحاسبة عن المخالفات المالية الحاصلة عند تعيين الموظفين و المتعاقدين، اذا لم يكن مرصداً اعتماداً في الموازنة من أجل التعيين و التعاقد، لأن ذلك يشكل مخالفة لأحكام المادة 57 من قانون المحاسبة العمومية التي أوجبت توفر اعتماد في الموازنة لامكانية عقد النفقة، و بالتالي مخالفة لأحكام المادة 60 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

²⁶⁷ الدكتور رجاء الشريف، المالية العامة، المرجع السابق، ص 174-175.

²⁶⁸ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 14 فقرة 2.

البند الثاني : العلاقة مع الوزارة المختصة/مصفي الوزارة

- نصت المادة 16 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي :
- 1- لكل درجة راتب يحدد بالقانون.
- 2- تصفى الرواتب و توابعها مشاهرة عند استحقاقها. و تحسب جميع الأشهر بلا استثناء ثلاثين يوما اعتبارا من أول يوم فيها.
- 3- لا يجوز التسليف على الرواتب قبل استحقاقها.
- 4- لا يجوز لأحد أن يتقاضى راتب وظيفه ما لم يكن معينا بصورة قانونية و قائما فعليا بمهامها، مع مراعاة الأحوال الخاصة المنصوص عليها في القانون. و يعتبر الرؤساء المباشرين مسؤولين شخصا عن دفع رواتب الموظفين الذين لا يقومون بالفعل بمهام وظائفهم.
- 5- لا يجوز الجمع بين راتبين.²⁶⁹

تصفية الرواتب، بما أنها تعتبر نفقة، تقوم وفقاً للمادة 73 من قانون المحاسبة العمومية على "اثبات ترتب الدين على الدولة، و تحديد مقداره، و استحقاقه و عدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر." لا تنشئ هذه المرحلة الدين على الدولة و إنما يتم بموجبها إثباته لأن الدين قد نشأ عن رابطة تعاقدية ادارية أو مدنية منشئة للحق.²⁷⁰

"ان تصفية الرواتب (و كذلك تصفية أية نفقة أخرى) تعني، بالمعنى الحصري للعبارة، احتساب المبلغ النقدي الاجمالي المستحق للموظف، و حسم المبالغ الواجب اقتطاعها منه، من ضرائب و رسوم و مستحقات، كضريبة الدخل، و المحسومات التقاعدية، و نسبة المساهمة في تعاونية موظفي الدولة، و ما قد يكون على الموظف من حجوزات، و ذلك توصلا الى تحديد المبلغ النقدي الصافي الواجب دفعه." ²⁷¹

تجري تصفية الرواتب (و كذلك تصفية أية نفقة أخرى) عفوا، أي بدون طلب شخصي من الموظف. و يتولى التصفية المحاسب المختص في الادارة المعنية. و تبنى التصفية على **جدوال خاصة بالموظفين**²⁷². و تخضع للشروط التالية : تنفيذ الموجب - تقديم مستندات من شأنها اثبات الدين - عدم سقوط الدين بمرور الزمن.

يتولى التصفية محاسب الوزارة فتقدم اليه طلبات التصفية مرفقة بالمستندات المثبتة فيعمد الى تدقيقها و مقارنتها بما لديه من مستندات رسمية متعلقة بها لكي يتأكد من أن الخدمات المستحق عنها الدين أنجزت وفقا للشروط و أن الدين المستحق لم يسقط بأي سبب.²⁷³

²⁶⁹ الراتب هو عبارة عن مبلغ نقدي يتقاضاه الموظف شهريا في مقابل انقطاعه لخدمة العمل في الادارة، و يحدد لكل وظيفة سلسلة من الرواتب المقابلة للدرجات المبينة في الملاكات الخاصة بها.

²⁷⁰ الدكتور رجاء الشريف، المالية العامة، المرجع السابق، ص 164.

²⁷¹ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نظام الموظفين، المرجع السابق، ص 65.

²⁷² بموجب المادة الأولى من القرار رقم 1/59 تاريخ 7 كانون الثاني سنة 1966 "تحديد المستندات التي من شأنها اثبات الدين"، تبنى تصفية مخصصات السلطات العامة، و رواتب الموظفين الدائمين و المؤقتين و أجور الأجراء و المساعدات و المكافآت و التعويضات المختلفة للموظفين على جدوال يبين فيها اسم صاحب كل حق و رقمه المالي و صفته و المبلغ المستحق له و سوى ذلك من المعلومات تختلف باختلاف كل نوع من هذه النفقات.

²⁷³ الدكتور رجاء الشريف، المالية العامة، المرجع السابق، ص 171.

الشروط القانونية لاستحقاق راتب الوظيفة :

- 1- أن يكون معينا بصورة قانونية في وظيفته.
- 2- أن يقوم فعليا بمهام وظيفته. و هذا الشرط منصوص عليه في قانون المحاسبة العمومية و هو تنفيذ الموجب، اذ ان عقد النفقة بتعيين موظف ليس سببا لترتب الدين على الدولة الا بمقدار ما يقوم هذا الموظف بوظيفته.

و السؤال المطروح هنا هل يحق للمصفي التدقيق في انطباق معاملة تعيين الموظفين على القوانين و الأنظمة النافذة أو انها تقتصر فقط على الناحية المالية ؟
اعتبر ديوان المحاسبة بموجب رأيه الاستشاري رقم 78 تاريخ 2004/7/9 بمعرض بيان الرأي فيما اذا كان يوجد مانع قانوني يحول دون استمرار التعاقد مع المستشار القانوني والمالي في مركز التدريب الاجتماعي بعد بلوغه سن التقاعد، بأن مهمة المصفيين لا تشمل تقدير مشروعية عقد النفقة وليس له ان يمتنع عن تصفيته لاسباب تخرج عن اختصاصه لتدخل في مهام عاقد النفقة ومراقب عقد النفقات (رأي استشاري رقم 13 تاريخ 2000/2/4). و ان دور المصفي ينحصر بتحديد قيمة النفقة المترتبة.
الا أن المادتين 5/13 و 4/16 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، قد أوجدتا استثناء للمصفي كما هو الحال للأمر بالصرف، بموجبه يتثبت المصفي من توفر وظيفة شاغرة في الملاك و مرصد لها اعتماد خاص في الموازنة.

و في سياق متصل أعلنت وزيرة الدولة لشؤون التنمية الادارية مي شدياق أنه "بناء على المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21، وعملا بأحكام المادة 13 من نظام الموظفين التي نصت في الفقرة الأخيرة منها على أنه إذا كان التعيين مخالفا لأصول القانونية، فيعتبر غير نافذ، ولا يترتب لصاحب العلاقة أي حق مكتسب من جرائه حتى يستصدر من المرجع القضائي المختص قرارا مبرما بقانونيته، وبعد اطلاعها على قرار النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بتاريخ 2019/6/21 بموضوع التعيينات التي جرت خلافا للقانون والأصول ومنها التكاليف الجارية في وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية خلال العام 2018، وحرصا على المصلحة العامة وحفاظا على مال الخزينة العامة، والتزاما بمنع التوظيف والتعاقد في شتى مستوياته بعد تاريخ 2017/8/21، اصدرت قرارا يقضي بوقف العمل بقرارات التكليف والتعيين التي جرت بعد تاريخ 2017/8/21 في وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية المشمولة بقرار النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بتاريخ 2019/6/21 وعدم صرف أي تعويض مترتب عنها الى حين بت الموضوع نهائيا من قبل ديوان المحاسبة."

برأينا يتوجب على مراقب عقد النفقات و المصفي و الأمر بالصرف بشكل خاص، و كل موظف بشكل عام، أن يتقدم بإخبار أمام النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة متى كان لديه مستندات و معلومات، عن المخالفات المالية المرتكبة.²⁷⁴

²⁷⁴ تراجع الصفحتان 23 و 80 من هذا التقرير.

رابعاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع السلطة التشريعية :

تمارس السلطة التشريعية رقابة سياسية على أعمال السلطة التنفيذية، في حين يمارس ديوان المحاسبة - بوصفه سلطة قضائية - رقابة قضائية على أعمال السلطة التنفيذية، و تتعاون هذه السلطة القضائية مع السلطة التشريعية في المجالات التالية :

أ- في الرقابة الادارية المسبقة²⁷⁵ :

عندما يخالف مجلس الوزراء بقرار معطل رأي ديوان المحاسبة الذي جاء مخالفا للمشروع المعروض، يبقى لديوان المحاسبة أن يدرج القضية في تقريره السنوي أو في تقرير خاص يبلغ الى مجلس النواب.

ب- في الرقابة الادارية المؤخرة²⁷⁶ :

يوضع بنتائج الرقابة الادارية المؤخرة تقرير سنوي و تقارير خاصة.

- في التقرير السنوي :

يقدم نسخا عن هذا التقرير مرفقا بالأجوبة و التعليق الى مجلس النواب لتوزع على أعضائه. تستمع لجنة المال و الموازنة البرلمانية و سائر اللجان المختصة الى رئيس الديوان أو من ينتدبه.

- في التقارير الخاصة :

للديوان، كلما رأى لزوماً، أن يرفع الى رئيس الجمهورية أو الى رئيس مجلس النواب أو الى رئيس مجلس الوزراء أو الى الإدارات العامة و الهيئات المعنية تقارير خاصة بمواضيع معينة و اقتراحات ملائمة.

ج- في الرقابة القضائية :

من خلال التحقيق البرلماني، الذي يهدف الى اعلام ديوان المحاسبة بالمخالفات المالية. و من خلال قيام ديوان المحاسبة باعلام مجلس النواب بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء، سندا للمادة 64 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (مرسوم اشتراعي رقم 83/82).

"لجان المجلس النيابي هي اما لجان أصيلة و دائمة (عددها 16)، اما لجان خاصة و مؤقتة. لجنة المال و الموازنة هي لجنة أصيلة و دائمة (عدد أعضائها 16 عضوا). أما لجنة التحقيق التي يمكن للبرلمان أن يشكلها فهي من اللجان البرلمانية الخاصة و المؤقتة، تنتخب لدرس مواضيع معينة و تنتهي مهمتها بانتهاء المهمة الموكولة اليها. - يحق للجان (الأصيلة) أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة.

- لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر اجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم اليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه." ²⁷⁷

²⁷⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المواد 40 و 41 و 42.

²⁷⁶ قانون تنظيم ديوان المحاسبة المذكور آنفاً، المواد 46 و 49 و 51 و 52.

و في سياق متصل، أعلن النائب ابراهيم كنعان رئيس لجنة المال و الموازنة عن "التقرير النهائي للتوظيف العشوائي"، مشيراً الى أنه تم توظيف و استخدام 5473 شخصا بعد 21 آب 2017 من غير الأجهزة العسكرية و الأمنية، منهم فقط 460 وفقاً للأصول و 5013 خلافاً للأصول، مشيراً الى ان اقرار سلسلة الرتب و الرواتب وضعت مع سلسلة اصلاحات عديدة كان أبرزها وقف جميع حالات التوظيف في جميع أجهزة القطاع العام بما فيها السلكين الاجتماعي و العسكري.

و في مؤتمر صحفي له في مجلس النواب بتاريخ 23 أيار 2019، لفت النائب ابراهيم كنعان الى أن 32009 أشخاص وظفوا و استخدموا قبل آب 2017 بجريمة موصوفة من الحكومات بتجاوز ملاكات الادارات و المؤسسات و تجاوز القوانين و أنظمة التوظيف ... و أشار الى أن البت بحالات التوظيف و الاستخدام التي حصلت خلافاً للقانون بعد 21 آب 2017 هي من صلاحية ديوان المحاسبة و اللجنة أودعت النيابة العامة لدى الديوان ما توفر لديها من مستندات و تقارير تسهلاً لمهمتها و مهمة الديوان ... و أضاف النائب ابراهيم كنعان: "تدعو لجنة المال، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة و الغرفة المختصة في الديوان الى الاضطلاع بمهامها الرقابية و القضائية على التوظيف و الاستخدام المخالفين للقانون بسرعة و الا اعتبرت مشاركة في المخالفة و تؤمن تغطية من ارتكبها و توصي لجنة المال بتكليف مجلس الخدمة المدنية و التفتيش المركزي اجراء مسح شامل لجميع صفقات اليد العاملة غب الطلب في جميع المؤسسات العامة حيث يتم اللجوء الى هذه الصفقات كتوظيف مقنع و تحديد المخالفات في حال التأكد من حصولها ... و تابع: "توصي القضاء المالي بتطبيق أحكام المادة 86 من قانون انشاء ديوان المحاسبة في ما يتعلق بجميع المخالفات التي تبينت للجنة بنتيجة عملها الرقابي..."²⁷⁸

"يقتضي الإشارة الى أن رئيس لجنة المال و الموازنة النيابية النائب ابراهيم كنعان قام بإيداع النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بموجب كتابه المؤرخ في 2019/4/24 بعض المستندات و المعلومات المتوافرة لديه حول موضوع التوظيف و التعاقد و الاستخدام الحاصل في الوزارات و الادارات و المؤسسات العامة و البلديات بعد تاريخ 21 آب 2017، و منها هيئة أوجيرو. و كانت اللجنة قد استحصلت على هذه المستندات في معرض الجلسات المتتالية التي عقدتها للنظر في مدى التزام الجهات و المراجع المعنية بتطبيق أحكام المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21، لناحية منع التوظيف و التعاقد في القطاع العام الا بموافقة مجلس الوزراء و بعد تحقيق تجريه ادارة الأبحاث و التوجيه."²⁷⁹

²⁷⁷ الدكتورة ماري تريبز عقل كورك، محاضرات في النظام الدستوري اللبناني، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، الفرع الثاني، 2018، ص 124-125-126 و ص 136-137-138.

²⁷⁸ www.elnashra.com

²⁷⁹ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31، التحقيق في مدى انطباق عمليات التوظيف و التعاقد و الاستخدام في هيئة أوجيرو على القوانين و الأنظمة المرعية الاجراء. القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31.

كما أنه قبل صدور التقرير النهائي للتوظيف العشوائي من قبل لجنة المال و الموازنة النيابية في 2019/5/23، صدر عن النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بتاريخ 2018/10/10 مذكرة تحمل الرقم 82/م ، و هي موجهة الى الادارات العامة و المؤسسات العامة و البلديات و سائر الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، بهدف ابلاغ النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة فوراً و دون ابطاء، نصوص تعيين الموظفين و المستخدمين في الادارات العامة و المؤسسات العامة و الهيئات الخاضعة لرقابة الديوان، أيا كانت طريقة التعيين و طبيعة الخدمة العامة، بغية تمكين النيابة العامة من ممارسة دورها الرقابي سنداً للمادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

لذلك قامت لجنة المال و الموازنة البرلمانية برئاسة النائب ابراهيم كنعان، بإيداع النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، الملف و التحقيقات للمباشرة باتخاذ الاجراءات المناسبة في هذا الصدد، و التي على أثرها صدرت الدفعة الأولى من قرارات الادعاء (القرارات رقم 65 و 67 و 68 و 69 تاريخ 2019/5/30 و 2019/5/31) تلتها الدفعة الثانية في 2019/6/21 و الدفعة الثالثة في 2019/9/26 و الدفعة الرابعة في 2019/12/18.

1- للمدعي العام أن يجري أي تحقيق تقتضيه المصلحة العامة في أي موضوع يتم ابلاغه عنه شرط أن يكون داخلا في اختصاص الديوان و أن لا يكون ساقطا بمرور الزمن أو بأي سبب قانوني آخر.

2- و للمدعي العام في هذه الحالة :
- أن يستمع الى الموظفين و الشهود.
- أن يطلب الى الادارة أو الهيئة المختصة ايداعه المستندات و الايضاحات و المعلومات التي يحتاج اليها.
- أن يكلف المراقب أو المدقق الذي يعاونه اجراء أي تدقيق محلي يتعلق بالقضية المعروضة عليه، على أن يبلغ التكليف الى الرئيس المباشر للموظف قبل المباشرة بالمهمة.

"برأينا أنه من الواضح التفريق التي نصت عليه المادة 68 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، بين الاستماع الى الموظفين و الشهود، و بين طلب المستندات و الايضاحات و المعلومات، فالطلب الى الادارة أو الهيئة المختصة ايداع المدعي العام للمستندات و الايضاحات و المعلومات التي يحتاج اليها، يجيز له مراسلة السلطات العليا مباشرة عن طريق كتب و مراسلات، كون القانون يعطيه الحق في مراسلة الادارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته (المادة 25 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة)، فيوجه الكتب و المراسلات الى الوزير باعتباره رأس الهرم في وزارته و الى رئيس البلدية في ما خص البلديات و الى المدير العام للمؤسسة العامة في ما خص المؤسسات العامة.
و بما أن الوزير لا يخضع لصلاحيه ديوان المحاسبة، فلا يحق له الزام الوزير، بالحضور الى الديوان تحت طائلة الغرامة المنصوص عليها في المادة 80 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لأن هذه المادة نصت على دعوة الموظفين و الشهود و الخبراء.
بل يتم التحقيق مع الوزير من خلال الكتب و المراسلات حتى اذا تبين للنيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أن الوزير ارتكب مخالفة مالية، طلبت في الادعاء و المحاكمة إحاطة مجلس النواب علما بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزير سندا للمادة 64 المذكورة آنفا."

3- و يمكن للمدعي العام الاستعانة بخبراء وفقا للشروط المعمول بها في المادة 80 من قانون تنظيم الديوان أي أن يتم اختيار الخبراء من الجدول المعمول به لدى المحاكم و بعد موافقة رئيس الديوان في حدود الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية في الموازنة أو من أصل التأمين الذي يسلفه صاحب العلاقة لهذه الغاية.

4- و يمكن للمدعي العام تكليف ادارة التفتيش المركزي اجراء أي تفتيش أو تحقيق تقتضيه المصلحة العامة و على ادارة التفتيش المركزي اعطاء هذه المهمات الأولوية اذا طلب اليها ذلك. (المادة 28 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة).

280 المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 68.
الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 3.

النبذة الرابعة : نتائج التحقيق

تنظر النيابة العامة في التحقيقات الأولية الواردة اليها من المراجع المختصة و في الشكاوى و الاخبارات، فتدقق فيها و تنتهي الى أحد أمرين : الحفظ و الادعاء. و يمكنها أيضاً أن تتخذ قرار بالتوسع بالتحقيق.

و بالنسبة الى حرية النيابة العامة في تقدير ضرورة الملاحقة، انقسمت التشريعات و الآراء حول هذا الموضوع الى نظامين اثنين :

- النظام التقديرى الذي يترك للنسبة العامة حق التقدير عند الملاحقة.
- النظام القانونى الذي يفرض على النيابة العامة اقامة الدعوى حالما يردها اخبار أو شكوى بحصول جريمة أو مخالفة مهما كانت بسيطة.

و قد أخذ المشتري اللبناني بالنظام القانونى عندما نص في المادة 50 من قانون الأصول الجزائية على أنه : "للنائب العام أن يقرر حفظ أوراق التحقيق الأولى اذا تبين له أن الفعل لا يؤلف جريمة أو أن الأدلة على وقوع جريمة غير كافية ...".

فيكون بذلك قد حدد اطار سلطة النائب في الحفظ و شروطها، و ليس للنائب العام أن يحفظ الأوراق خارج هذه الشروط، و هو تالياً، ملزم بالملاحقة اذا وجد أن الفعل يشكل جرماً أو مخالفة ما، و أن الأدلة المتوافرة لديه تبعث على الادعاء.²⁸¹

بالمقابل "لا تملك النيابة العامة الدعوى العامة بل يعود لها أمر تحريكها و استعمالها باسم المجتمع. و أساس حقوق النيابة العامة هو وكالة قانونية صادرة عن المجتمع بصفته مالكا للدعوى العامة، فلا يحق لها مباشرة الدعوى الا في الحدود التي عينها القانون و وفقاً لمبادئ الحق و العدالة. و يترتب على ذلك أنه لا يحق للنسبة العامة أن تصالح على الدعوى أو أن تهملها و ليس لها أن تسحبها بعد اقامتها أو أن تتنازل عنها عن طريق المراجعة بشأنها".²⁸²

أولاً- حفظ الشكوى :

يتبين من مراجعة المادة 50 من قانون أصول المحاكمات الجزائية، أن حفظ الملف يكون إما لأسباب قانونية إما لأسباب تتعلق بعدم ثبوت المخالفة أو نسبتها الى الموظف أي عدم كفاية الدليل.

الأسباب القانونية : وجود نص قانونى بإسقاط الملاحقة عن الموظف (كمرو الزمن – وفاة الموظف – عدم توفر عناصر المخالفة).

يمر الزمن على المخالفة بإنقضاء خمس سنوات على تاريخ ارتكابها اذا كان ظاهراً أو على تاريخ اكتشافها اذا كان خفياً (المادة 65 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة).

أما بالنسبة لتعيين العاملين في القطاع العام، متى يبدأ مرور الزمن على المخالفات المتعلقة بهذه التعيينات ؟ هل تعتبر مخالفات مستمرة (متتالية)، أي تبقى قائمة مع استمرار إشغالهم الوظيفة العامة بصورة غير قانونية، فلا يسري الزمن عليها ؟

²⁸¹ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن أعمال العام 2005، ص 106.

²⁸² ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن أعمال العام 2005، ص 104. طبيعة حقوق النيابة العامة في الدعوى العامة.

برأينا، إن هذه المخالفات تعتبر مخالفات مستمرة (متتالية).

- تحسب مدة مرور الزمن من يوم الى مثله، و لا تتقطع الا بأحد الأسباب التالية :
- أ- الطلب الى ديوان المحاسبة النظر في المخالفة وفقا لأحكام هذا المرسوم الاشتراعي.
 - ب- مباشرة اجراءات التحقيق في المخالفة وفقا لأحكام هذا المرسوم الاشتراعي.
 - ج- القرارات الاعدادية التي يتخذها ديوان المحاسبة في شأن المخالفة.
 - د- طلب نقض قرار ديوان المحاسبة في شأن المخالفة.

الأسباب المتعلقة بالاثبات : عدم كفاية الأدلة على وقوع المخالفة.
عدم امكانية نسب المخالفة للموظف.

و تطبق النيابة العامة أسباب الحفظ الأخرى عن طريق القياس على المبادئ العامة المعمول بها في القضاء العدلي و تراعي في عملها قواعد العدالة و المساواة و الانصاف و حسن النية و حسن تسيير المرفق العام²⁸³.

"ليس لقرارات الحفظ هذه الا صفة مؤقتة :

- اذ يمكن للنائب العام في كل وقت أن يرجع عنها و يعاود الملاحقة من جديد، اذا لم تكن الجريمة أو المخالفة قد سقطت بمرور الزمن أو بالوفاة أو بالعفو العام أو بأي سبب آخر.

- و له أن يحيل الدعوى المحفوظة على أحد موظفي الضابطة العدلية أو المالية لاجراء تحريات جديدة بشأنها. (الضابطة المالية كالمفتشية العامة المالية التابعة للتفتيش المركزي).

- كما له أن يحولها الى ديوان المحاسبة أو النيابة العامة التمييزية بموجب ادعاء اذا وجد من مبرر لاعادة النظر بقرار الحفظ. (أي للمدعي العام لدى ديوان المحاسبة أن يدعي مجددا أمام الغرفة المختصة).

و من المعلوم أنه لا يمكن استئناف قرار الحفظ انما يحق للمدعي الشخصي، بالرغم من هذا القرار، أن يدعي بالقضية عينها و بحق المدعى عليه نفسه أمام المحاكم المختصة اذا وجد لهذا الأمر سبيلا. (هذه الحالة تطبق في القضاء الجزائي العدلي و لا تطبق أمام ديوان المحاسبة لأنه لا يمكن المطالبة أمام الديوان بحقوق شخصية أي العطل و الضرر).

فقرار الحفظ ليس عملا قضائيا، و ان كان يصدر عن قاضي، فهو لا يتمتع بقوة القضية المحكوم بها²⁸⁴ و المدعي العام غير مجبر على تبرير الرجوع عنه في حال ظهور أدلة و عناصر جديدة تملّي عليه ذلك.

²⁸³ الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 4.
²⁸⁴ ان قرار الحفظ لا يؤثر على الدعوى المباشرة و على مفاعيلها فهو من القرارات المؤقتة التي لا ينشأ عنها قضية محكمة. محكمة التمييز اللبنانية، تاريخ 1972/7/10 – النشرة القضائية 1973 ص 509.

من ناحية أخرى، فإن قرار الحفظ لا يمنح المدعى عليه حقاً مكتسباً نهائياً لصالحه ولا يمكنه تالياً أن يتمسك به فيما لو أقيمت الدعوى ذاتها عليه أمام المحاكم المختصة.²⁸⁵

ثانياً- الملاحقة/الادعاء:

الدعوى هي المطالبة بحق أمام القضاء. ويجب أن يوضح الادعاء اسم المدعى عليه ووظيفته أو عمله و الجريمة أو المخالفة المسندة اليه و المواد القانونية المنطبقة عليه، أي أن لا يكون هناك التباس في الادعاء أو اغفال لأمر جوهري، و ذلك تحت طائلة بطلان الملاحقة.²⁸⁶

- و في إطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين، يمكن أن تدعي النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة أمام الغرفة المختصة، طالبة منها :
 - اعتبار التعيين غير قانوني.
 - اتخاذ قرار قضائي بعدم صرف النفقة الناتجة عن التعيين، سندا للمادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
 - الادعاء على الجهات التي قامت بالتوظيف، سندا للمادتين 60 و 61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
 - إحاطة مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء، سندا للمادة 64 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
 - الاحالة الى النيابة العامة التمييزية للجهات المسؤولة فيما إذا تبين ارتكاب جرم جزائي ناجم عن التعيين المخالف للقانون.

إن طلب النيابة العامة هو أهم وسيلة لتحريك الملاحقة القضائية أمام ديوان المحاسبة بالإضافة لطرق أخرى من بينها :
_ اثارة الديوان للمخالفة عفوا.

_ طلب التفتيش المركزي الملاحقة أمام الديوان بناء على مطالعة النيابة العامة التي تبدي مطالعتها بكافة تقارير التفتيش المالي. و ينزل طلب التفتيش في هذه الحالة منزلة الطلب الصادر عن النيابة العامة كونه مستندا لمطالعتها وفقا لأحكام المادة 26 من قانون تنظيم الديوان التي توجب "على ادارة التفتيش المركزي ايداع المدعي العام لدى الديوان نسخا عن تقارير التفتيش المالي و يدقق المدعي العام في هذه التقارير و يرسلها مقرونة بملاحظاته و اقتراحاته الى ادارة التفتيش المركزي لاتخاذ التدابير الادارية أو القضائية المقنطرة بحق الموظفين المسؤولين".²⁸⁷

²⁸⁵ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن أعمال العام 2005، ص 105.

²⁸⁶ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن أعمال العام 2005، ص 105.

²⁸⁷ الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 4.

الفقرة الثانية : القواعد الإجرائية للمحاكمة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

نصت الفقرة (3) من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على أنه "تتظر الغرفة المختصة في القضية عفواً أو بناء لطلب رئيس الديوان أو المدعي العام لديه و تتبع في التحقيق و المحاكمة الأصول المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي بالنسبة للرقابة القضائية".²⁸⁸ و الغرفة المختصة هي نفسها التي تمارس الرقابة الادارية، و الرقابة القضائية على الحسابات و الموظفين، و الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين، على الهيئات الخاضعة لرقابة هذه الغرفة بموجب قرار توزيع الأعمال، الصادر عن رئيس ديوان المحاسبة بعد موافقة مجلس الديوان سندا للمادة 18 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة المذكور أعلاه. خلافا لما هو الحال لدى مجلس شوري الدولة حيث يوجد ست غرف، واحدة منها ادارية و الخمس الباقية قضائية.²⁸⁸

ان ديوان المحاسبة باعتباره محكمة ادارية تتولى القضاء المالي سندا للمادة 1 من قانون تنظيمه (المادة 1 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/82)، فلا بد من أن تطبق أمامه الخصائص العامة لأصول المحاكمات الادارية، تحت طائلة تعرض قرار الديوان للنقض أمام مجلس شوري الدولة.

لذلك سنعالج أصول المحاكمة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من خلال خصائص المحاكمة أمام ديوان المحاسبة (أولاً)، و من خلال سير المحاكمة و صلاحيات المدعي العام في معرض سيرها (ثانياً).

النبذة الأولى : خصائص إجراءات المحاكمة أمام ديوان المحاسبة

تتميز اجراءات المحاكمة أمام ديوان المحاسبة بأنها أصول خطية، وجاهية، استقصائية، سرية.

أولاً- أصول سرية²⁸⁹ : تتميز التحقيقات التي تقوم بها النيابة العامة بأنها تحقيقات سرية سواء في مرحلة التحقيق، أو في جلسة المذاكرة، و هي ما تقضي به اليمين القانونية التي يحلفها القضاة، و المراقبون و مدققو الحسابات.

ثانياً- أصول خطية²⁹⁰ :

لا يمكن للفرقاء في الدعوى الادارية، تقديم طلباتهم و الأسباب المؤيدة لها و ملاحظاتهم الا بالشكل الخطي. كما أن القضاة لا يمكنهم الفصل في النزاع المرفوع اليهم الا بالاستناد الى لوائح و مذكرات خطية يتضمنها ملف الدعوى. و أثناء المحاكمة لا يمكن لممثلي الفرقاء الادلاء بأسباب جديدة لم تلحظها المذكرات التي سبق و قدمت من قبلهم.

²⁸⁸ المادة 34 من قانون تنظيم القضاء الاداري في لبنان المنفذ بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 1975/6/14.
²⁸⁹ الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، المرجع السابق، ص 263.
²⁹⁰ الدكتور جوزيف رزق الله، النظرية العامة للالتزامات أمام القضاء الاداري، المنشورات الحقوقية صادر، الطبعة الأولى 2010، المبحث الأول ص 11-16.

- و هذا ما يستفاد من أحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة المتعلقة باجراءات التحقيق و منها :
- طلب المستندات و الايضاحات و المعلومات (المادة 68).
- وضع التقارير من قبل المستشارين الذين يتولون التحقيق (المادة 69).
- احالة التقارير مع أوراق الثبوت، الى المدعي العام لدى الديوان لاعادتها مشفوعة بمطالعة الخطية (المادتان 25 و 70).
- ابلاغ الموظفون القرارات المؤقتة بشأنهم، لتقديم الدفاعات المطلوبة (المادة 71).
- ابلاغ القرار النهائي الى صاحب العلاقة و ابلاغ صورة عنه الى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة و الى الوزارة أو الادارة المختصة و الى وزارة المالية لتنفيذها (المادة 73 و 86).

و لكن الطابع الشفهي لتلك الأصول لا يمكن استبعاده بصورة مطلقة. اذ ان اللجوء الى شهادة الشهود يظل ممكناً. و في هذا السياق تجيز المادة 68 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة للمدعي العام، الاستماع الى الموظفين و الشهود. كما للمستشار المختص بعد أن تحال اليه المعاملة من قبل رئيس الغرفة أن يستجوب الموظف المنسوبة اليه المخالفة و أن يستمع الى الشهود.

أما بالنسبة للمرافعات الشفهية فان دورها يبقى محدودا في نطاق الأصول الادارية، على خلاف ما هو عليه الحال بالنسبة لأصول المحاكمات المدنية و الجزائية حيث يكون لها دور أساسي. الا أنه لا يمكن اغفال أهمية تلك الوسائل الشفهية ان لم يكن كوسائل اثبات كافية بحد ذاتها، انما أقله كوسائل اثبات تكميلية يمكن للقاضي الاداري اللجوء اليها لتكوين قناعته أو لترسيخها.

و لكن ثمة فوائد لا يمكن اغفالها تتولد عن هذا الطابع الخطي لأصول التحقيق الاداري يمكن اختصارها كما يلي :

- 1- انها تمنع تأخير و اطالة أمد المحاكمة عبر تجنب المداخلات و الشروحات و المساجلات الكلامية الشفاهية التي يغلب عليها عاملي الاطالة و التكرار.
- 2- انها تجنب الفرقاء عبئ الانتقال و الحضور، مما يخفف النفقات.
- 3- انها تحد من عامل المفاجأة الذي يمكن أن يتولد في الساعات الأخيرة.
- 4- ان القضاة، كما الفرقاء يكونون و باستمرار على بينة من مسار التحقيق الاداري.

ثالثاً- أصول وجاهية²⁹¹ :

تعتبر وجاهية التحقيق و المحاكمة من المبادئ العامة الأساسية التي يحتم على جميع المحاكم الادارية التقيد بها. حتى أنه يعتبر اليوم من المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية. و يهدف مبدأ الوجاهية الى تحقيق المساواة بين الفرقاء أمام القاضي (محاكمة عادلة). يمكن تحديد مبدأ الوجاهية بانه حق كل شخص ذو مصلحة بأن يكون لديه معلومات عن النزاع المرفوع لدى القضاء. و ذلك عبر ابلاغه (العنصر المادي) ضمن مهلة كافية (العنصر الزمني)،

²⁹¹ الدكتور جوزيف رزق الله، النظرية العامة للاثبات أمام القضاء الاداري، المنشورات الحقوقية صادر، الطبعة الأولى 2010، المبحث الأول ص 17-28.

كل ما أبرز في الملف من وثائق و ادلاءات تتعلق به سواء من قبل خصمه أو أي شخص ثالث، و ذلك كي يتسنى له مناقشتها و تحديد موقفه منها و الرد عليها (تأمين حق الدفاع). يجب أن يتحقق هذا الطابع الوجاهي عند نشوء الدعوى حيث يبرز حق الفرقاء ذوي المصلحة بأن يتبلغوا بأن ثمة دعوى قضائية مرفوعة الى القضاء، و أيضا أثناء سير الدعوى بأن تكون لديهم معلومات كافية عنها. كما أنه يجب أن يحاط الفرقاء علما بتاريخ ختام التحقيق، لأنه و ابتداء من هذا التاريخ لا يكون مسموحا لهم تقديم أي مستند جديد. و القاضي يسهر على أن يأخذ الفرقاء و كل ذي مصلحة علما بوجودها. يعتبر الاختلال بمبدأ الوجاهية اخلالا بأصول جوهرية يعرض الحكم للإبطال عن طريق إعادة المحاكمة، و للقاضي اثارته عفوا لتعلقه بالانتظام العام.

و تتأمن الوجاهية و حق الدفاع أمام ديوان المحاسبة من خلال القرارات المؤقتة التي تثير في وجه الموظف أو المحتسب، المآخذ المنسوبة اليه، لتبريرها و ابداء دفاعه بشأنها خلال مهلة تحدد فيها و لا تقل عن ثلاثين يوما كما تشترط المادة 71 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ، و ذلك تمهيدا لاصدار القرارات النهائية. و في حال اتخاذ القرار النهائي دون تبليغه أو في حال تبليغه مع تحديد مهلة تقل عن ثلاثين يوما، تعرض القرار النهائي للنقض بسبب مخالفة أصول المحاكمة كما نصت المادة 78 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

رابعاً- أصول استقصائية²⁹² :

تمكن السلطة الاستقصائية للقاضي من تحديد العناصر التي تؤلف قناعته بحرية كبيرة. لذلك يتمتع القاضي الاداري بصلاحيات ذاتية مستقلة، فهو ليس مقيدا بارادة المتقاضين في تقديم ما يريدون من الأدلة و البراهين بل يأخذ رغبتهما في الاعتبار على سبيل الاستئناس. و هذا ما يجعل من القاضي الاداري الى حد ما قاضي تحقيق، يأمر القيام باجراء دون الآخر وفق لتقديره المطلق. الا أن تقدير القاضي و لئن اتصف بالحرية فانه ليس اعتباطيا. فحرية القاضي في الأمر باعتماد وسائل الاثبات تحكمها فكرتان و تحدانها أيضا :

الفكرة الأولى هي أن القاضي الاداري لا يستطيع الامتناع عن الأمر بوسائل الاثبات اللازمة لفهم وقائع الدعوى، و مرد ذلك الى التزامه بضرورة الفصل في الدعوى على أساس دراية كاملة بعناصرها.

الفكرة الثانية فهي أن القاضي الاداري يلتزم بعدم الأمر بالوسائل غير المجدية للاثبات بحيث تقتصر حريته على الوسائل المنتجة و تستبعد بذلك الوسائل الزائدة عن الحاجة و التي تؤدي الى تأخير الفصل في الدعوى و تكبيد المتقاضين مصاريف اضافية. و يعود ذلك الى أن السلطة الاستقصائية التي يتمتع بها القاضي لا يجب أن يمارسها فقط كامتياز أعطي له و لكن كمهمة في خدمة حسن سير الدعوى و تحقيقا للعدالة.

²⁹² الدكتور جوزيف رزق الله، النظرية العامة للاثبات أمام القضاء الاداري، المنشورات الحقوقية صادر، الطبعة الأولى 2010، المبحث الأول ص 29-32.

النبة الثانية : القواعد الإجرائية للمحاكمة و صلاحيات المدعي العام في معرض سيرها

أولاً- تقرير المستشار²⁹³ :

بعد الادعاء، يحيل رئيس الغرفة المعاملة على المستشار المختص فيتولى درسها بنفسه أو يحيلها على مراقب لمعاونته في درسها.

للمستشار أن يطلب الى الادارة المختصة ما يلي :

- الايضاحات و المعلومات الخطية التي يحتاج اليها.
- استجواب الموظف المنسوبة اليه المخالفة.²⁹⁴
- الاستماع الى الشهود.
- الاقتراح على الهيئة الحاكمة تعيين الخبراء.
- تكليف المراقب الذي يعاونه اجراء أي تحقيق أو تدقيق محلي يتعلق بالمعاملة المحالة اليه.

و على الادارة المختصة الاجابة عن الطلب خلال المهلة المحددة فيه على أن لا تقل هذه المهلة عند العشرة أيام. و يمكن تمديد هذه المهلة عند الاقتضاء اما عفوا أو بناء على طلب الادارة المختصة. و للديوان أن يطلع على كل ملف أو وثيقة، حتى السرية منها اذا كانت ذات علاقة بالقضية موضوع الدرس.

يضع المستشار بنتيجة التحقيق تقريراً يتضمن ملخص القضية مع ابداء رأيه في شأنها.

ثانياً- مطالعة المدعي العام لدى ديوان المحاسبة :

يمثل المدعي العام الحكومة لدى الديوان و له في الرقابة القضائية أن يحضر الجلسات و أن يعطى الكلام فيها و أن يطلب الأوراق لابداء مطالعته الخطية و أن يرسل الادارات العامة مباشرة في كل ما له علاقة بممارسة مهمته (المادة 25 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة)²⁹⁵. و بعد أن يضع المستشار تقريره، تحال على المدعي العام مع أوراق الثبوت تقارير المستشارين التي يطلب بها إعادة النظر أو تعيين الصلاحية أو إشغال الذمة أو ابرأؤها أو فرض الغرامة.

²⁹³ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادتان 68 و 69.

²⁹⁴ و الذي يتم دون طلب الاذن بالملاحقة من قبل الادارة التي ينتمي اليها، اذ ان الاذن بالملاحقة يتعلق بالملاحقة الجزائية، أما المحاكمة أمام ديوان المحاسبة تتعلق بمخالفات مالية، و الدليل على أن الملاحقة أمام ديوان المحاسبة تتم دون طلب الاذن بالملاحقة ما تنص عليه المادة 80 من قانون تنظيم الديوان و التي تفرض غرامة عشرون ألف ليرة لبنانية تضاعف في كل مرة لا يلبي الطلب ما لم يثبت أن تخلفه كان لعذر مشروع.

²⁹⁵ أما في الرقابة الادارية المسبقة لم يعط القانون النيابة العامة حق التدخل أمام الديوان أثناء درس المعاملة و لاحق طلب ايضاحات و لاحق حضور الجلسات خلافا لما هو منصوص عليه في اطار الرقابة القضائية على الرغم من أن القانون قد نص على ابلأه كتاب الايداع.

لقد استقر التعامل في ديوان المحاسبة على حق النيابة العامة بتلقي الشكاوى في الملفات المحالة أمام ديوان المحاسبة في اطار الرقابة المسبقة فتحقق فيها و تعيدها اليها مشفوعاً بمطالعتها و للأخير أن يأخذ بها أو يهملها مع ذكر الأسباب الموجبة. الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 9. مع الاشارة الى أنه للنيابة العامة حق طلب اعادة النظر في الملفات الصادرة عن ديوان المحاسبة بمناسبة قيامه بالرقابة الادارية المسبقة، سندا للمادة 43 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة (مرسوم اشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983).

أما سائر التقارير فتحال عليه اذا طلبها أو اذا قرر الرئيس أو الهيئة المختصة ذلك. يعيد المدعي العام هذه التقارير مشفوعة بمطالعة الخطية و ذلك خلال مهلة أقصاها عشرة أيام. (المادة 70 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة).

إذاً يطلع المدعي العام لدى ديوان المحاسبة على الملف و مستنداته، و على تقرير المستشار، و يدرس القضية من جهته ليضع بالنتيجة مطالعة حولها، قد تؤيد مضمون التقرير أو قد تتعارض معه كلياً أو جزئياً.

ثالثاً- إصدار القرارات :

يعتمد ديوان المحاسبة طريقة القرار المزدوج الذي يتم على مرحلتين :

المرحلة الأولى، اصدار القرار المؤقت و هو بمثابة ابلاغ الموظف بالمخالفات المنسوبة اليه مع الطلب منه بيان دفاعه في مهلة لا تقل عن ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغه القرار²⁹⁶.

المرحلة الثانية، يتم فيها اصدار قرار نهائي و ذلك بعد ورود دفاع الموظف المعني أو عندما لا يتقدم الموظف بأي جواب ضمن المهلة الممنوحة له لبيان دفاعه، و يبيت هذا القرار بمسؤولية الموظف بصورة نهائية و ذلك :

- إما بانتفاء المخالفة و الكف عن ملاحقته.

- إما بثبوت المخالفة بحقه و فرض الغرامات المالية المنصوص عنها في المادتين 60 و 61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، بحقه. و بوقف صرف نفقة تعيين الموظف سندا للمادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
- إما باعفائه منها أو بوقف تنفيذها (المادة 62 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة).

ملخص سير المحاكمة : إدعاء – تقرير المستشار – مطالعة النيابة العامة – قرار مؤقت – قرار نهائي – الطعن بإعادة المحاكمة أو النقض أمام مجلس شورى الدولة.

²⁹⁶ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 71.

النبذة الثالثة : أثر الملاحقات العدلية على المحاكمة أمام الديوان²⁹⁷

نذكر في هذا المجال، عددا من الآراء و القرارات التي صدرت عن ديوان المحاسبة، في هذا الشأن :

- 1- إن سبق الملاحقة أمام محكمة عدلية (القاضي العقاري)، لا يحول دون محاكمة الموظف أمام ديوان المحاسبة، لأن هذه المحاكمة مستقلة عن سائر المحاكمات. فضلا عن أن ملاحقة الديوان تجري حتى دونما ضرر، اذا تبين أن العمل كان من شأنه الحاق الضرر بالأموال العمومية²⁹⁸.
 - 2- على المحاكم الجزائية، و المدنية، أن تتوقف عن البت بالدعوى المثارة أمامها، اذا كان الأمر يتطلب تحديد المرجع الصالح للتصرف بالأموال العمومية²⁹⁹.
 - 3- ان القرار الجزائي القاضي بتبرئة المدعى عليه، لعدم كفاية الدليل بحصول واقعة معينة، يجب أخذه بعين الاعتبار، من قبل ديوان المحاسبة، عند النظر في القضية ذاتها³⁰⁰.
 - 4- ان اسقاط الحق العام لا يحول دون اجراء المحاكمة، أمام ديوان المحاسبة، لأن المخالفات التي ينظر فيها الديوان هي من نوع خاص³⁰¹.
- بالمقابل لا تعتبر ملاحقة الموظف أمام ديوان المحاسبة حاجبة لصلاحية القضاء الجزائي للنظر بجرم الاختلاس المسند اليه كونه المرجع الصالح لملاحقة الموظفين".³⁰²

²⁹⁷ الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، المرجع السابق، ص 264.
²⁹⁸ قرار ديوان المحاسبة رقم 48/ر.ق. تاريخ 1969/1/23، مجموعة الآراء الاستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام 1969، ص 287 و ما يليها.
²⁹⁹ قرار ديوان المحاسبة رقم 478/ر.ق. تاريخ 1969/7/10، المرجع السابق، ص 313.
³⁰⁰ قرار ديوان المحاسبة رقم 511/ر.ق. تاريخ 1971/10/13، مجموعة الآراء الاستشارية الصادرة عن ديوان المحاسبة خلال العام 1972، ص 311.
³⁰¹ قرار ديوان المحاسبة رقم 630/ر.ق. تاريخ 1971/11/10، المرجع السابق، ص 313.
³⁰² تمييز، غ. 7، رقم 259 تاريخ 2000/12/26 – صادر في التمييز، ق.ج. 2000 ص 1163.

المبحث الثاني : مفاعيل القرار الصادر في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين وطرق الطعن به

نصت الفقرة (2) من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على ما يلي :
"إذا تبين للغرفة المختصة أن التعيين جاء خلافا لأحكام القوانين و الأنظمة النافذة عليها أن تتخذ قرارا قضائيا بعدم صرف النفقة الناتجة عن هذا التعيين."
و لأن المفعول المترتب على القرار القضائي من شأنه أن يغير في الأوضاع القانونية لكل من يطاله هذا القرار، و لأن العدالة القانونية تمنح للمتضرر من هذا القرار حق الطعن به، نصت الفقرة (5) من نفس المادة، على أنه "يخضع هذا القرار لطرق المراجعة المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي."
لذلك سنعالج، مفاعيل القرارات الصادرة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين (الفقرة الأولى)، و طرق الطعن بقرارات ديوان المحاسبة القضائية على نصوص تعيين الموظفين (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى : مفاعيل القرارات الصادرة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

لا يقتصر مفعول قرار ديوان المحاسبة القضائي على ما ورد حرفيا في الفقرة (2) من المادة 86 المشار إليها أعلاه، أي لا يقتصر فقط على الموظفين و المستخدمين الذي جرى تعيينهم، بل يشمل أيضا الموظفين الذين ارتكبوا أو ساهموا مع الوزراء في ارتكاب مخالفات قانونية في التعيين و الاستخدام و التعاقد.
يستدعي هذا الأمر بحث المفاعيل المالية لجهة وقف صرف نفقة تعيينهم و معاقبة الموظفين المخالفين بالغرامات المالية (النبذة الأولى)، و المفاعيل الوظيفية لجهة صرف المعينين من الخدمة (النبذة الثانية)، و المفاعيل السياسية لجهة ملاحقة الوزير المسؤول (النبذة الثالثة).

النبذة الأولى : المفاعيل المالية

أولا- المفاعيل المالية بالنسبة للموظف المخالف :

يعاقب الموظف المخالف بالغرامة من مئة و خمسين ألف ليرة الى مليون و خمسمائة ألف ليرة إذا ارتكب أو ساهم في ارتكاب المخالفات المنصوص عنها في المادة 60 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، و ذلك بالإضافة الى الالتزامات المدنية و العقوبات الجزائية و المسلكية، التي يمكن أن تقضي بها المراجع المختصة.
و اذا تبين ان المخالفة المنصوص عنها في المادة 60 قد ألحقت ضررا أو خسارة بالأموال العمومية أو بالأموال المودعة في الخزينة، يحق للديوان أن يعاقب الموظف المخالف علاوة عن الغرامة المنصوص عليها أعلاه، بغرامة تحسب بالنسبة الى أهمية المخالفة المرتكبة و الى مقدار الراتب غير الصافي الذي يتقاضاه الموظف المخالف في حال تقاضيه راتبا أو الى مقدار مخصصاته أو ما يماثلها في الحالات الأخرى.

لا يمكن أن تقل هذه الغرامة الاضافية عن راتب الموظف الشهري أو عن مخصصاته الشهرية أو ما يعادلها بتاريخ ارتكاب المخالفة و لا أن تزيد على مجموع راتبه السنوي أو مخصصاته السنوية ما يماثلها بالتاريخ المذكور³⁰³.

1- الاعفاء من العقوبة/الغرامة³⁰⁴ :

يتم الإعفاء من الغرامة في الحالات التالية :

- اذا تم الرجوع عن العمل المؤدي الى المخالفة قبل وضعه في التنفيذ.
- اذا تبين من التحقيق أن المخالفة ارتكبت تنفيذا لأمر خطي تلقاه من رئيسه المباشر، شرط أن يكون قد لفت نظر هذا الرئيس خطيا الى المخالفة التي قد تنتج عن تنفيذ أمره. و في هذه الحال يحل الرئيس محل الموظف في المسؤولية.
- و لا يعفى من العقوبة الموظف التابع مباشرة للوزير الا اذا أبلغ الديوان مباشرة و المدعي العام لدى الديوان خلال أسبوع على الأكثر، المطالعة الخطية التي قدمها للوزير قبل تنفيذ الأمر و التي لفت نظره فيها الى المخالفة التي قد تنتج عن هذا الأمر.
- للديوان أن يقرر الاعفاء من العقوبة اذا تبين له أنه كان من المستحيل على الموظف أن يكون عالما بالمخالفة وقت ارتكابها أو أن الموظف ارتكب المخالفة من أجل حسن تسيير المصالح العمومية أو بغاية تلافي ضرر أكيد قد يلحق بها.

حول النقطة المتعلقة باعفاء الموظف التابع مباشرة للوزير، من هو هذا الموظف، و لماذا المشرع قصد معاقبة الموظف طالما أن التعيين يتم بقرار من سلطة أعلى منه، و كيف أفاده المشرع في نفس الوقت من امكانية الاعفاء من العقوبة ؟

المقصود بالموظف التابع مباشرة للوزير هو المدير العام للوزارة، و قد عرفته المادة 7 من قانون تنظيم الادارات العامة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12 عندما نصت على صلاحيات المدير العام على أنه :
"أولا : المدير العام هو الرئيس المباشر، تحت سلطة الوزير و في نطاق القوانين و الأنظمة، لجميع الدوائر و جميع الموظفين التابعين له."
أما مدير عام المؤسسة العامة، فهو رئيس السلطة التنفيذية في المؤسسة العامة³⁰⁵.

يخضع المدير العام للوزارة للسلطة التسلسلية، في حين أن المدير العام للمؤسسة العامة يخضع لسلطة الوصاية³⁰⁶ مما يؤدي الى عدم اعتبار هذا الأخير تابع مباشرة للوزير.

و في ما يتعلق بتعيين موظفي و مستخدمي المؤسسة العامة، يعين هؤلاء بقرار من المدير العام للمؤسسة العامة بعد موافقة مجلس الخدمة المدنية على توفر شروط التعيين في المرشحين، و لا يصبح التعيين نافذا الا بعد تصديق سلطة الوصاية³⁰⁷.

³⁰³ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 61.

³⁰⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 62.

³⁰⁵ المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13، النظام العام للمؤسسات العامة، المادة 13.

³⁰⁶ المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13، النظام العام للمؤسسات العامة، المادة 21.

و هذا يعني أنه يتوجب على المدير العام للمؤسسة العامة عدم تعيينهم في حال عدم توافر شروط التعيين، و ليس له أن يلفت نظر وزير الوصاية، كي يستفيد من الاعفاء المشار اليه أعلاه. مع الاشارة الى أن تصديق سلطة الوصاية على قرار المدير العام، متى كان غير قانوني، لا يحول دون احاطة مجلس النواب علما بالمخالفات المرتكبة من قبل وزير الوصاية سندا للمادة 64 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

و يؤشر المدير العام للوزارة، على مشاريع المراسيم و القرارات و جميع المعاملات التي تعرض على الوزير أو يبدي مطالعته الخطية بشأنها. و تربط هذه المطالعة الخطية بالمعاملة و تحال معها على المراجع المختصة.³⁰⁸ و بالتالي يؤشر المدير العام على مشاريع مراسيم تعيين الموظفين التي يوقع عليها الوزير، و كذلك على مشاريع قرارات التعاقد و الاستخدام التي يوقعها الوزير المختص.

و لم يشر نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، في أي من المواد 6 و 9 و 11 و 12 المتعلقة بالتعيين في الفئات الخامسة حتى الأولى، الى أي دور للمدير العام في هذا المجال، فيكون قد اكتفى فقط بالتأشير. ان التأشير أو عدم التأشير في هذه الحال ليس من شأنه وقف سريان قرار التعيين.³⁰⁹ كما أن عدم التأشير ليس من شأنه اعفائه من المسؤولية، لأن المشرع أراد تحميل المدير العام المسؤولية استنادا الى موجب الموظف في السهر على تطبيق القوانين و الأنظمة النافذة.³¹⁰

³⁰⁷ المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13، النظام العام للمؤسسات العامة، المادة 19.

³⁰⁸ المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 1959/6/12، قانون تنظيم الادارات العامة، المادة 7.

³⁰⁹ "اعتبر مجلس الخدمة المدنية بكتابه رقم 2378 تاريخ 2001/8/21 :

ان الفائدة المتوخاة من تأشير المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات أو المطالعة الخطية التي يبديها بشأنها، تنحصر، من الناحية المبدئية، وبحسب ما استقر عليه العلم والاجتهاد الإداري، في تقديم الاقتراحات للوزير وإنارة السبيل له بدافع من التنسيق والانسجام، وان عدم تأشيريه على المعاملات أو القرارات التي تصدر ابتداء ومباشرة عن الوزير المختص، لما له من صلاحيات، ليس من شأنه بشكل من الأشكال تعطيل ووقف سريان العمل الإداري المتخذ . وهذا الأمر يختلف في القضايا والقرارات التي أوجب القانون صدورها بناء على اقتراح المدير العام، أو التي يعود له فيها صلاحية مباشرة باعتبارها تدخل في صلب اختصاصاته، أو حين يكون المدير العام في موقع الرئيس الأعلى أو الرئيس المباشر للموظف الذي صدر عنه القرار، وفي تلك الحالات، يقوم مجلس الخدمة المدنية عند عرضها عليه بالتحقق من مدى احترام الإجراءات التي نصت عليها القوانين والأنظمة النافذة ، ومنها وجود تأشير المدير العام أو اقتراحه، باعتبارها من الأصول الواجب توافرها في القضية المعروضة، تحت طائلة الرد وعدم الموافقة."

نشير الى أنه اذا لم يوافق مجلس الخدمة المدنية، يمكن تعطيل هذه الصلاحية سندا للمادة 97 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 و التي نصت على ما يلي :

"اذا حصل خلاف بين مجلس الخدمة المدنية و الوزارة المختصة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم الاشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به."

³¹⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، نظام الموظفين العموميين، المادة 14.

و قد أعفاه المشرع بالمقابل من المسؤولية اذا لفت نظر الوزير خطياً الى المخالفة الحاصلة. و لا يكفي فقط لفت نظره أو ارسال نسخاً عن المراسلات الى ادارة التفتيش المركزي³¹¹، التي تقوم بإبلاغ المدعي العام لدى ديوان المحاسبة عن تقارير التفتيش النهائية التي تتناول قضايا مالية³¹²، بل أوجبت المادة 62 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، وجوب ابلاغ ديوان المحاسبة مباشرة و المدعي العام لدى الديوان خلال أسبوع على الأكثر، المطالعة الخطية التي قدمها للوزير قبل تنفيذ الأمر و التي لفت نظره فيها الى المخالفة التي قد تنتج عن هذا الأمر.

2- وقف تنفيذ العقوبة/الغرامة :

نصت الفقرة (4) من المادة 62 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على أنه "يمكن اذا حكم الديوان بالغرامة أن يقرر وقف تنفيذها اذا تأكد من حسن نية المحكوم عليه و على أن لا يستفيد هذا الأخير من وقف التنفيذ أكثر من مرة واحدة خلال السنة المالية الواحدة التي ارتكبت المخالفة خلالها." و يفسر حسن النية، بأنه لا تتوافر لدى الموظف، عند ارتكابه المخالفة، نية أو قصد الاضرار بالمصالح العامة.³¹³

3- مرور الزمن على العقوبة/الغرامة :

ان مرور الزمن على الغرامة التي يقضي بها ديوان المحاسبة، هو موضوع خلاف بينه و بين مجلس شوري الدولة³¹⁴. فديوان المحاسبة يرى، أن الغرامة المالية التي يحكم بها، لا تسقط بمرور الزمن، لأنها مجازاة من نوع خاص، و ليس هناك نص قانوني يحدد مرور الزمن بشأنها³¹⁵. أما مجلس شوري الدولة فيرى أن حكم هذه الغرامة هو كحكم الضرائب و الرسوم، و بالتالي فهو يسقط بمرور الزمن المنصوص عليه في قانون المحاسبة العمومية³¹⁶. أي من السنة الرابعة بعد السنة المالية التي نشأ فيها الدين (المادة 115 من قانون المحاسبة العمومية).

³¹¹ تنص المادة 14 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 على ما يلي : "واجبات الموظفين العامة :

يتوجب على الموظف بوجه عام :

2- أن يخضع لرئيسه المباشر و ينفذ أوامره و تعليماته الا اذا كانت هذه الأوامر و التعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة و واضحة. و في هذه الحالة، على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً الى المخالفة الحاصلة و لا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر و التعليمات الا اذا أكدها الرئيس خطياً، و له أن يرسل نسخاً عن المراسلات الى ادارة التفتيش المركزي."

³¹² المادة 18 من قانون انشاء التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12.

المادة 26 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16.

³¹³ يراجع الدكتور عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد، المرجع السابق، ص 266.

³¹⁴ الدكتور عبد اللطيف قطيش، نفس المرجع، ص 266.

³¹⁵ قرار ديوان المحاسبة رقم 8 تاريخ 1966/1/20، و قرار رقم 20 تاريخ 1966/2/20، مجموعة آراء ديوان المحاسبة الاستشارية الصادرة خلال العام 1966.

³¹⁶ قرار مجلس شوري الدولة رقم 129 تاريخ 1969/5/7، المجموعة الادارية الخاصة لعام 1969، ص 118.

4- تنفيذ الجانب المالي لقرار ديوان المحاسبة لجهة الموظف المخالف :
نصت الفقرة الرابعة من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على ما يلي :
"يبلغ قرار الغرفة الى المراجع المختصة لتنفيذه و الى صاحب العلاقة."
ان الغرامة التي يحكم بها ديوان المحاسبة على الموظف المخالف، تُحصّل :
- من قبل وزارة المالية (محتسب وزارة المالية)، وفقا لقانون جباية الضرائب المباشرة³¹⁷.
- و يوضع التأمين الجبري على عقارات المحكوم عليه³¹⁸.
- كما تسري الفائدة القانونية على الذمة المحكوم بها اعتبارا من التاريخ الذي يعين في القرار³¹⁹.

ثانياً- المفاعيل المالية على الموظف المعين :
إن النتائج المالية لقرار وقف صرف النفقة هي التوقف عن دفع الرواتب و الأجور ...
و ذلك لجهة المستقبل دون الماضي عملا بمبدأ "لا عمل بدون أجر"
و عملا بمبدأ "الكسب غير المشروع".

و لجهة تنفيذ الجانب المالي لقرار ديوان المحاسبة لجهة الموظف المعين :
فقد نصت الفقرة الرابعة من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على ما يلي :
"يبلغ قرار الغرفة الى المراجع المختصة لتنفيذه و الى صاحب العلاقة."
ان قرار وقف صرف النفقة، ينفذ من قبل وزارة المالية (الأمر بالصرف).

بالاضافة الى ما سبق تبيانه من أن الأمر بالصرف ملزم بوقف صرف النفقة حتى لو ورد
أمر خطي بصرفها.³²⁰ نصت الفقرة (1) من المادة 371 من قانون العقوبات على ما يلي :
"كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين
أو الأنظمة و جباية الرسوم أو الضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر
صادر عن السلطة ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر الى سنتين."

³¹⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المادة 73 فقرة 2.
و بالنسبة لتحصيل الضرائب المباشرة يراجع المرسوم الاشتراعي رقم 147 تاريخ 1959/6/12 "أصول تحصيل
الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لها".

³¹⁸ قانون تنظيم ديوان المحاسبة المذكور آنفا، المادة 74 فقرة 1.

³¹⁹ قانون تنظيم ديوان المحاسبة المذكور آنفا، المادة 74 فقرة 2.

³²⁰ تراجع الصفحة 90 من هذا التقرير.

النبذة الثانية : المفاعيل الوظيفية

عملاً بمبدأ "لا عمل بدون أجر"، على الموظف الذي صدر بحقه قرار قضائي بوقف صرف نفقة تعيينه، أن يتوقف عن القيام بوظيفته الى حين صدور قرار قضائي مبرم بقانونية التعيين، لأن وقف الأجر يعني وقفه عن العمل حتى لا تنثري الادارة على حساب الموظف أو المستخدم بلا سبب. ففي حال طعن بالقرار الأساسي، وقضى القرار المبرم بانتفاء وجود مخالفة في التعيين توجب عليه العودة الى مزاولة وظيفته. و اذا قضى بثبوت المخالفة توجب على الادارة أن تصرفه من الخدمة. ففي حال تعيين موظف في وظيفة غير شاغرة في الملاك اعتبر مجلس شورى الدولة بموجب القرار رقم 574 تاريخ 1957/11/8³²¹ أنه بحال زيادة عدد الموظفين على العدد المحدد في الملاك **يتوجب على الادارة حتماً أن تصرف الموظفين الزائدين و الشارح لم يعين الموظفين الذين يجب بالأفضلية صرفهم.**

تعني المفاعيل الوظيفية، تنفيذ الجانب الاداري لقرار ديوان المحاسبة، أي زوال القرار الاداري³²² الذي قضى بتعيين الموظفين أو المستخدمين أو المتعاقدين. و يتم زوال القرار الاداري في ثلاث حالات : الابطال – الالغاء – الاسترداد. لكن أي من هذه الحالات تطبق في اطار تعيين الموظفين أو المستخدمين ؟

أ- الابطال Annulation هو الغاء قضائي مع مفعول رجعي (كأنه لم يكن) . ليس لديوان المحاسبة صلاحية الابطال لأن ابطال نصوص التعيين لعدم مشروعيتها هو من اختصاص مجلس شورى الدولة.

ب- الالغاء الاداري Abrogation هو دون مفعول رجعي "مبدأ عدم الرجعية" :
_ اذا كان القرار تنظيمي فهو لا يعطي أي حقوق مكتسبة و يمكن الغائه في أي وقت.
_ اذا كان القرار فردي فهو يعطي حقوق مكتسبة فلا يمكن الغائه في أي وقت.

ج- الاسترداد Retrait هو كالأبطال له مفعول رجعي و بالتالي عكس الالغاء لأن الاسترداد يتعارض مع مبدأ عدم الرجعية.
المبدأ هو أنه لا يمكن استرداد القرارات الشرعية مع بعض الاستثناءات، و عند وجود هذه الاستثناءات يجب أن يتم الاسترداد خلال نفس المهلة للتقدم بمراجعة الابطال (شهرين).

أما استرداد القرارات غير الشرعية فيحق للادارة ان تستردها في أي وقت كان و بسبب :
_ اغتصاب للسلطة.
_ حصول الفرد على القرار الاداري عن طريق الغش أو التزوير.

³²¹ المجموعة الادارية – 1958 ص 90. يراجع كتاب مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين الجزء الأول 1، ص 191.

³²² حول زوال القرار الاداري يراجع الدكتور جوزيف رزق الله، محاضرات في القانون الاداري العام و المنازعات الادارية، ماستر سنة ثانية وظيفة عامة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق و العلوم السياسية و الادارية، الفرع الثاني، 2018-2019.

لا يمكن تطبيق قاعدة استرداد قرار تعيين الموظفين أو المستخدمين، لأن للاسترداد مفعول رجعي، بل يجب اعتماد قاعدة الإلغاء لزواله لأنها بدون مفعول رجعي و عملاً بمبدأ "لا عمل بدون أجر" كما أن التعيين في الوظيفة هو عمل متتابع التنفيذ. و بما أن قرار تعيين الموظف هو قرار فردي و من شأنه أن يعطي حقوق مكتسبة، فالمبدأ أنه لا يمكن الغائه في أي وقت متى كان شرعي، أما إذا كان غير شرعي فيمكن الغائه في أي وقت وفقاً لما يلي :

- من حق السلطة أن ترجع عن مرسوم تعيينها أحد الموظفين في أي وقت إذا جاء مخالفاً للقانون و ذلك عملاً بأحكام المادة 13 فقرتها السادسة التي تنص على أن التعيين المخالف للأصول القانونية يعتبر غير نافذ و لا يترتب لصاحب العلاقة فيه أي حق مكتسب من جرائه حتى يستصدر من المرجع القضائي المختص قراراً مبرماً بقانونيته³²³. (برأينا حق السلطة في الرجوع عن قرار التعيين ليس معلقاً على صدور قرار قضائي بشأن التعيين).

و في سياق متصل لم تعلن وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية مي شدياق إلغاء قرار التعيين إنما أعلنت أنه "بناءً على المادة 21 من القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21، و عملاً بأحكام المادة 13 من نظام الموظفين في الفقرة السادسة منها، وبعد اطلاعها على قرار النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بتاريخ 2019/6/21 بموضوع التعيينات التي جرت خلافاً للقانون والأصول ومنها التكاليف الجارية في وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية خلال العام 2018، وحرصاً على المصلحة العامة وحفاظاً على مال الخزينة العامة، والتزاماً بمنع التوظيف والتعاقد في شتى مستوياته بعد تاريخ 2017/8/21، أصدرت قراراً يقضي بوقف العمل بقرارات التكليف والتعيين التي جرت بعد تاريخ 2017/8/21 في وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية المشمولة بقرار النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة بتاريخ 2019/6/21 وعدم صرف أي تعويض مترتب عنها إلى حين بت الموضوع نهائياً من قبل ديوان المحاسبة".

ان الإدارة غير مقيدة بأية مهلة في الرجوع عن التعيينات المخالفة للقانون بسبب الانعدام طالما أن المادة 13 فقرتها السادسة تعتبرها غير نافذة و لا يترتب لصاحب العلاقة فيها أي حق مكتسب حتى يستصدر من المرجع القضائي قراراً مبرماً بقانونيتها³²⁴.
من حق الإدارة أن تعدل قرار التعيين، و لو بعد فوات مدة الشهرين، بما يتفق مع أحكام القانون عملاً بالمادة 13 من المرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 التي تعتبر التعيين المخالف لأحكام القانون غير نافذ³²⁵.

³²³ قرار مجلس شورى الدولة رقم 627 تاريخ 1964/5/20 – المجموعة الإدارية 1964 ص 202. يراجع كتاب مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين الجزء الأول 1، 196.

³²⁴ قرار مجلس شورى الدولة رقم 1748 تاريخ 1967/11/27 – المجموعة الإدارية 1968 ص 42. يراجع كتاب مورييس نخلة، المرجع السابق، ص 197.

³²⁵ قرار مجلس شورى الدولة رقم 580 تاريخ 1967/11/24 – المجموعة الإدارية 1970 ص 39. يراجع كتاب مورييس نخلة، المرجع السابق، ص 198.

النبذة الثالثة : المفاعيل السياسية

نصت المادة 64 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :

"على الديوان أن يحيط مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء." إذا ليس لديوان المحاسبة صلاحية ملاحقة الوزير بل هو يلاحق الموظفين فقط. فمن هو المرجع الصالح لمحاكمة الوزير ؟ يجب العودة الى الدستور الذي ينظم عمل السلطات الدستورية، و الذي نص في المادة 66 منه على مسؤولية الوزير أمام السلطة التشريعية (1- الملاحقة الدستورية للوزير)، و في المادة 70 منه على مسؤولية الوزير أمام السلطة القضائية (2- الملاحقة القضائية للوزير).

أولاً- الملاحقة الدستورية للوزير :

لا تعني عدم ملاحقة الوزير أمام ديوان المحاسبة، عدم ملاحقته و محاسبته على الاطلاق، بل نص الدستور اللبناني و النظام الداخلي لمجلس النواب³²⁶ على مجموعة من الوسائل لبلوغ هذا الهدف، منها : الأسئلة و الاستجابات و التحقيق البرلماني وصولاً الى طرح الثقة.

نصت المادة 3/66 من الدستور اللبناني على أنه "يتحمل الوزراء اجمالاً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة و يتحملون افرادياً تبعة أفعالهم الشخصية." و لا تتعارض الرقابة البرلمانية مع السلطة القضائية على الرغم من مبدأ فصل السلطات، على اعتبار أن الرقابة البرلمانية تتناول أصلاً مواضيع سياسية أو ادارية هي من عمل الحكومة و ادارتها.

1- الأسئلة :

يقصد بالسؤال استفسار أو استيضاح عن أمر معين يجهله موجه السؤال يوجه السؤال من عضو البرلمان الى الوزارة بأسرها أو الى أحد الوزراء سواء في الدورات العادية أو في الدورات الاستثنائية عن أمر يبتغي النائب الاستيضاح حوله. ان السؤال يعني مجرد الاستفسار (الاستعلام) عن أمر معين يجهله موجه السؤال بقصد الوقوف على حقيقته، و هو لا يتضمن معنى الاتهام أو النقد للمسؤول كالاستجواب. تمر عملية طرح الأسئلة في المراحل التالية :

— أسئلة خطية واردة في جدول الأعمال، و بعد استنفاد البحث بها تطرح الأسئلة الشفوية.
— للحكومة أن تجيب على السؤال فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب و لكن يبقى السؤال شفهي لأن للسؤال الخطي أصول أخرى. و اذا لم تجب حق للنائب أن يحوله الى استجواب.
— اذا تمت الاجابة على السؤال الخطي الوارد في جدول الأعمال و أعلن النائب اكتفائه ختم البحث بالموضوع، و اذا لم يقتنع النائب بالجواب على السؤال الخطي قرر الاستجواب.

³²⁶ الباب الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب، المواد 124 حتى 143 ضمناً.
حول الرقابة البرلمانية يراجع الدكتور ماري تريبز عقل كورك، محاضرات في النظام الدستوري اللبناني، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، الفرع الثاني، 2018، ص 135 حتى 142.

2- الاستجواب :

الاستجواب هو أبعد أثرا من السؤال لكونه يتضمن معنى محاسبة الحكومة (أو الوزير) عن كيفية تصرفها عما عهد اليها من سلطة. فالنائب يقدم الاستجواب و في ذهنه أن هناك خطأ قد وقع من الحكومة أو من الوزير المستجوب. و الاستجواب يختلف عن السؤال في ان الاستجواب لا يجعل المناقشة محصورة بين مقدم الاستجواب و الوزير المستجوب، بل يكون لجميع أعضاء المجلس النيابي حق الاشتراك فيه. فالاستجواب يفتح الباب لمناقشة مفتوحة بشأن الموضوع المستجوب عليه. لا يجوز انهاء المناقشة بشأن الاستجواب الا بقرار معلل من مجلس النواب، اما بصرف النظر عنه اما بصوابية الاستجواب. و في هذه الحال يصار حتما الى طرح الثقة.

3- التحقيق البرلماني³²⁷ :

ان حق اجراء التحقيق البرلماني نتيجة لازمة لممارسة المجالس النيابية لاختصاصها، سواء في ما يتعلق باعداد التشريع أو في ما يتعلق باجراء الرقابة على السلطة التنفيذية. و من هنا نشأ حق المجالس في تكوين لجان من أعضائها للوقوف على ما تصبو اليه من حقائق، فتقوم هذه اللجان بدراسة ميدانية و من ثم ترفع تقريراً الى المجلس النيابي. _ لجنة التحقيق التي يمكن للبرلمان أن يشكلها هي من اللجان البرلمانية الخاصة. _ يحق للجان أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة. _ لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر اجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم اليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه. يمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة.

ان لجنة التحقيق التي يمكن للبرلمان أن يشكلها هي من اللجان البرلمانية الخاصة، كما أنه لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر اجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناء على اقتراح مقدم اليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه³²⁸.

ان التحقيق البرلماني يتناول أصلاً مواضيع سياسية أو ادارية هي من عمل الحكومة و ادارتها الا أنه عندما يتناول التحقيق أموراً جرمية هي من صلاحية القضاء، فلا شيء يمنع البرلمان من اجراء تحقيقه في الوقت ذاته الذي تكون فيه المحاكم المختصة قد تناولت القضية بهذه الحالة يصدر البرلمان حكماً سياسياً أو معنوياً و ليس له أن يحكم بعقوبات جزائية أو مدنية بينما تطبق المحاكم المختصة العقوبات القانونية و يمكن بالطبع طرح الثقة بالحكومة نتيجة تحقيق برلماني.

³²⁷ الدكتورة ماري تريبز عقل كورك، محاضرات في النظام الدستوري اللبناني، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، الفرع الثاني، 2018، ص 137-138.
³²⁸ النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة 139.

4- نزع الثقة :

نصت المادة 37 من الدستور على أن حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية و في العقود الاستثنائية. كما نصت المادة 138 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه "للحكومة و لكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجوابات أو في المناقشة العامة ..."

يحق لكل وزير أن يطرح الثقة بنفسه منفردا كما يحق لكل نائب أن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير :

فاما أن يتخذ المبادرة أي نائب فيدعى طلب عدم الثقة Motion de censure و يدخل في نطاق رقابة المجلس على الحكومة.

و اما أن تتخذ المبادرة من الحكومة نفسها فيدعى طرح الثقة Question de confiance و يدخل في نطاق تأثير الحكومة على المجلس.

لم يحدد الدستور أي أغلبية خاصة لحجب الثقة عن الحكومة بل يكتفى بالأغلبية العادية. اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالحكومة وجب استقالة الحكومة كلها. و قد نصت المادة 69 من الدستور : "1- تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات الآتية : و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة."

و تكون اقالة الوزير بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة (المادة 2/69 من الدستور).

ثانياً- الملاحقة القضائية للوزير :

نصت المادة 70 من الدستور اللبناني على مسؤولية رئيس مجلس الوزراء و الوزراء : "لمجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء و الوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو باخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، و لا يجوز أن يصدر قرار الاتهام الا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس. و يحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء و الوزراء الحقوقية."

ان المرجع القضائي الصالح لمحاكمة الوزير يطرح أسئلة كثيرة نظرا للاختلاف الفقهي و الاجتهادي الكبير و التضارب في الآراء حوله الذي يرجع الى غموض النصوص، فالمادة 70 من الدستور اللبناني ذكرت الاخلال بالواجبات الوظيفية دون أن توضح مفهومها و لم يصدر القانون الخاص لتحديد شروط مسؤولية الوزير، مما أدى الى الاختلاف في الآراء بين من أخذ بالمفهوم الواسع للاخلال بالواجبات الوظيفية فاعتبر أن الاخلال بالواجبات الوظيفية يشمل الجرائم الجزائية التي يرتكبها الوزير أثناء او بمناسبة قيام الوزير بوظيفته الوزارية و بالتالي تكون من اختصاص المجلس الأعلى (الرأي الأول)، و بين من أخذ بالمفهوم الضيق للاخلال بالواجبات الوظيفية فاعتبر أن الاخلال بالواجبات الوظيفية لا يشمل في جميع الأحوال الجرائم الجزائية و بالتالي تكون من اختصاص القضاء الجزائي العادي (الرأي الثاني).

اعتبر الرأي الأول³²⁹ أن الأعمال الجرمية المنسوبة للوزير أثناء قيامه بوظيفته الوزارية أو بمناسبة قيامه بها هي اخلال بالواجبات الوظيفية، و بالتالي هي من صلاحية المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء و الوزراء و لا صلاحية للقضاء الجزائي العادي بالملاحقة أو بالعقاب عليها بالرغم من زوال صفة الوزير عنه. كما جاء في قرار للهيئة الاتهامية في بيروت: "يجب تفسير ما عنته المادة 70 من الدستور بعبارة الاخلال بالواجبات المترتبة على الوزراء تفسيراً موضوعياً لتشمل في مدلولها كافة الجرائم الواقعة الواقعة على الإدارة العامة المنصوص عليها في الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، على مختلف تنوعها من المادة 356 الى المادة 378 عقوبات..."³³⁰

أما الرأي الثاني فاعتبر "... أن الاجتهاد اتجه مؤخراً في فرنسا و لبنان الى تضيق مفهوم الاخلال بالواجبات الوظيفية، بحيث أخرج من دائرتها الرشوة و الاختلاس و استثمار الوظيفة باعتبارها غريبة عن مهام الوزير الدستورية."³³¹

"المحكمة العليا في لبنان أخذت بالمفهوم الضيق للجرم الناشئ عن الوظيفة و قالت في أحد قراراتها³³² بأن الجرم الذي يرتكبه الموظف في معرض ممارسته لمهامه الوظيفية "لا يحتاج الى اذن لملاحقته لأن المعيار الواجب اعتماده لأجل التمييز بين الجرم الناشئ عن الوظيفة و بين الجرم غير الناشئ عن الوظيفة، انما يتمثل في مدى ارتباط الجرم بصورة مباشرة بالمهام الوظيفية التي يمارسها الموظف وفقاً لصلاحياته. و على هذا الأساس قضى³³³ بأن ملاحقة الموظف الذي اقترف جرم التزوير في سجلات الدولة المؤتمن عليها لا تحتاج لأذن لأن ما قام به لا تفترضه الوظيفة و لا ممارسة أعمالها، لا بل على العكس فهو مسؤول عن سلامة هذه السجلات و صيانتها. و كذلك الأمر فيما يتعلق بجرم التأمر على الدولة³³⁴".

"ان الواجبات المترتبة على الوزير، المقصودة في المادة 70 من الدستور، هي تلك الداخلة ضمن صلاحياته و المتعلقة بصورة مباشرة بممارسة مهامه القانونية الوزارية، دون تلك التي تتسم بالصفة الجرمية الفاضحة و التي تشكل تحويلاً للسلطة عن طريق احلال المصلحة الخاصة مكان المصلحة العامة، مما يحول بسبب طابعها هذا، دون امكانية وصفها بالأفعال المتصلة مباشرة بعمل الوزير و مهامه."³³⁵

³²⁹ الدكتور عصام اسماعيل، مقالة منشورة في مجلة "محكمة" الجمعة في 2019/11/22.

³³⁰ الهيئة الاتهامية في بيروت، قرار صادر بتاريخ 2000/3/9، قضية فؤاد السينورة، جريدة السفير تاريخ 2000/3/10. الدكتور ريتا فوزي عيد، الحصانة السياسية بين قضاء الدولة و العدالة الدولية، الجامعة اللبنانية كلية الحقوق و العلوم السياسية و الادارية الفرع الثاني-جل الديب، المنشورات الحقوقية صادر 2008، ص 41.

³³¹ الدكتور ريتا فوزي عيد، المرجع السابق، ص 42.

³³² تمييز، قرار رقم 245 تاريخ 2003/10/14-كاسندر 2003 ص 1467. القاضي الدكتور حاتم ماضي، قانون أصول المحاكمات الجزائية، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثالثة 2016، ص 89.

³³³ تمييز، قرار رقم 369 تاريخ 1954/10/8-موسوعة د.عليه ص 308 رقم 1152. القاضي الدكتور حاتم ماضي، المرجع السابق، ص 89.

³³⁴ تمييز، قرار رقم 265 تاريخ 1958/9/4 -موسوعة د.عليه ص 308 رقم 1153. القاضي الدكتور حاتم ماضي، المرجع السابق، ص 90.

³³⁵ قرار محكمة التمييز الجزائية، تاريخ 7 حزيران 2004، قضية الوزير علي العبد الله، العدل 2005، عدد 1 ص 202. الدكتور ريتا فوزي عيد، المرجع السابق، ص 42-43.

"و يتجسد اخلال الوزير بالواجبات المترتبة عليه بامتناعه عن القيام بها أو بقيامه بها بشكل مخالف للأصول و القوانين و الأنظمة التي ترعاها. فينبغي أن يكون الفعل قد ارتكب بسبب الوظيفة أو بسبب القيام بها، أو بعبارة أخرى أن تكون طبيعة الوظيفة أو ظروف القيام بأعمالها تفرض مثل هذا الفعل. فالجزم لا يكون ناشئاً عن الوظيفة الادارية اذا حصل أثناء ممارستها أو بمناسبتها و كان من الممكن فصله عنها بالنظر لجسامته أو لسوء نية الموظف الصادر عنه." 336

"فالمادة 70 من الدستور يجب أن تفسر بشكل حصري، لأن الحصانة القضائية تشكل استثناء على مبدأ الصلاحية العامة للقضاء الجزائي العادي و بالتالي لا يجوز توسيع اطارها بحيث تطبق على كافة الجرائم التي يرتكبها الوزراء بحجة أنها تمت بمعرض أو بمناسبة ممارستهم لوظيفتهم." 337

"كما أنه لا يوجد أي مبرر لاجراج الجرائم التي يرتكبها الوزير في معرض ممارسته لمهامه، عن صلاحية القضاء العدلي و اخضاع ملاحقته لصلاحية مجلس النواب فيتحول هذا المجلس الى هيئة قضائية تنشغل بملاحقة الوزراء عن كل عمل جرمي ارتكبه على هامش أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم، الأمر الذي لا يتلائم مع دوره." 338

"بالنسبة الى رئيس الجمهورية، فقد ذكر الدستور صراحة الجرائم العادية و أخضعها لاختصاص المجلس الأعلى. أما بالنسبة للوزير، فلم يذكر الجرائم العادية، بل اكتفى بذكر اختصاص المجلس الأعلى عن الجرائم الوظيفية. مما يعني أن المجلس الأعلى غير مختص بمحاكمة الوزير عن جرائمه العادية، ذلك لأن اختصاصه هو استثنائي و الاستثناء يفسر حصراً. اذا عند الصمت تطبق قواعد الاختصاص العادي أي المبدأ. أضف الى ذلك أنه، لو أراد المشتزع اعطاء المجلس الأعلى صلاحية النظر بالجرائم العادية التي يأتيها الوزراء، لكان نص على ذلك صراحة، كما فعل بالنسبة الى رئيس الجمهورية ... لذلك تفسر كلمة علة في المادة 43 من القانون رقم 90/13 على أنها تشمل الجرائم الوظيفية للرئيس و الوزير، أما كلمة جرم، في المادة نفسها، فتفسر على أنها تشمل جرائم الرئيس العادية فقط." 339

أخيرا ماذا بالنسبة للحقوق المدنية الناتجة عن جرم جزائي ارتكبه الوزير و من المرجع الصالح للنظر فيها ؟

نصت المادة 70 من الدستور على أن تحدد في قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء و الوزراء الحقوقية. الا أن هذا القانون لم يصدر حتى اليوم، لذلك تطبق في هذا المجال أحكام المسؤولية المدنية، أي المادة 122 و ما يليها من قانون الموجبات و العقود.

أما بالنسبة الى المرجع الصالح للنظر في الحقوق المدنية، ان المجلس الأعلى لا ينظر فيها اذ اشارت المادة 47 من القانون رقم 90/13: "تقدم دعاوى طلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن الجرائم التي ينظر فيها المجلس الأعلى أمام المحاكم العادية"، و بغياب النص الذي يخرجها عن صلاحية القضاء العادي، فان هذا الأخير يبقى مختصاً. 340

336 الدكتور ريتا فوزي عيد، المرجع السابق ، ص 43.

337 الدكتور ريتا فوزي عيد، المرجع السابق ، ص 46.

338 الدكتور ريتا فوزي عيد، المرجع السابق ، ص 47.

339 الدكتور ريتا فوزي عيد، المرجع السابق ، ص 48.

340 الدكتور ريتا فوزي عيد، المرجع السابق ، ص 50.

الفقرة الثانية : طرق الطعن بقرارات ديوان المحاسبة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

نصت الفقرة الخامسة من المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على ما يلي :
"يخضع هذا القرار لطرق المراجعة المنصوص عليها في هذا المرسوم الاشتراعي."
وبالعودة الى المادة 76 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، نصت على ما يلي :
"يمكن الطعن في قرارات الديوان القضائية النهائية، اما عن طريق اعادة النظر
و اما عن طريق النقض."

النبة الأولى : إعادة النظر

"طلب اعادة المحاكمة طعن يرمي الى الرجوع عن حكم حائز الصفة القطعية كما تحددها
المادة 553، لأجل النظر في النزاع مجددا في الواقع و القانون.³⁴¹
ان طلب اعادة النظر هو طريق طعن غير عادية لأنه "لا يقبل طلب الاعادة الا اذا كان
الطالب لم يستطع بدون خطأ منه، التمسك، عن طريق استعمال طعن عادي، بالسبب الذي
يتذرع به قبل أن يصبح الحكم قطعيا."³⁴²

نصت المادة 77 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82
تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :

"1- يمكن طلب اعادة النظر في القرار أمام الديوان :
أ- اذا تبين من التدقيق في معاملة أخرى، أن هناك خطأ أو اغفالا أو تزوير³⁴³ أو قيدا
مكررا.

ب- اذا ظهرت مستندات أو أمور جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار.
2- تجري اعادة النظر بناء على طلب المدعي العام أو وزير المالية لصالح الخزينة
أو المحتسب أو الموظف المختص أو الادارة أو الهيئة ذات العلاقة.³⁴⁴

3- يقدم طلب اعادة النظر من قبل المحتسب أو الموظف خلال مدة شهرين³⁴⁵ من تاريخ
تبيان أو ظهور السبب المبرر له و يعلق قبول طلب اعادة النظر على تأدية تأمين قدره
عشرة آلاف ليرة لبنانية يدفع لقاء ائصال في الخزينة اللبنانية يصادر هذا التأمين ايرادا
للخزينة اذا رد طلب اعادة النظر شكلا أو أساسا و يعاد الى المحتسب أو الموظف في سائر
الأحوال.

³⁴¹ المرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16، قانون أصول المحاكمات المدنية، المادة 688.

³⁴² المرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16، قانون أصول المحاكمات المدنية، المادة 691.

³⁴³ المرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16، قانون أصول المحاكمات المدنية، المادة 690 البند 3.

³⁴⁴ نصت المادة 689 من قانون أصول المحاكمات المدنية المشار اليه أعلاه على ما يلي :

"لا يجوز طلب اعادة المحاكمة الا من الخصوم في الحكم أو الممثلين فيه"

³⁴⁵ في حين أن المادة 692 من قانون أصول المحاكمات المدنية المشار اليه أعلاه نصت على ما يلي :

"مهلة طلب اعادة المحاكمة ثلاثون يوما تبتدئ من اليوم الذي علم فيه الطالب بالسبب الذي يبني عليه طلب الاعادة، بشرط أن يكون الحكم المطعون فيه قد صدر أو أصبح قطيعا و أبلغ اليه قبل علمه بالسبب المذكور. أما اذا أبلغ اليه بعد ذلك فلا تسري المهلة الا من تاريخ تبليغه الحكم اذا كان قطيعا أو من التاريخ الذي أصبح فيه الحكم قطعيا بعد التبليغ مع مراعاة أحكام المادة السابقة.

و يترتب على طالب الاعادة عبء اثبات تاريخ علمه بالسبب الذي يبني عليه طلبه."

4- لا يحول طلب اعادة النظر دون تنفيذ القرار المطعون فيه الا أنه يمكن للديوان استثناءً ان يقرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بناء على طلب المحتسب أو الموظف المختصين اذا تبين أن التنفيذ قد يلحق به ضرراً بليغاً و أن طلب اعادة النظر يركز على سبب جدي.

5- تنظر في طلب اعادة النظر الهيئة التي أصدرت القرار المطعون فيه."

ان قرارات ديوان المحاسبة الصادرة بعد مراجعة اعادة النظر هي نفسها تقبل مراجعة التمييز أمام مجلس الشورى.³⁴⁶ بالمقابل ان القرار التمييزي الصادر عن مجلس شورى الدولة يقبل بدوره اعادة المحاكمة أمام مجلس شورى الدولة.³⁴⁷

و بالنسبة للبند 4 من المادة 77 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 83 تاريخ 1983/9/16، أجاب ديوان المحاسبة بموجب الرأي الاستشاري رقم 7 تاريخ 2006/1/26، حول بيان الرأي بشأن امكانية وقف تنفيذ قرار ديوان المحاسبة رقم 79/ر.ق تاريخ 2005/6/1، وذلك لحين البت بالمراجعة التي تقدم بها لدى المراجع القضائية المختصة :

"وبما ان المادة /77/ من قانون تنظيم الديوان قد نصت على انه يمكن للديوان استثناءً ان يقرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بناء على طلب المحتسب أو الموظف المختصين اذا تبين أن التنفيذ قد يلحق به ضرراً بليغاً و أن طلب اعادة النظر يركز على سبب جدي.

وبما ان المادة /77/ من قانون تنظيم مجلس شورى الدولة قد نصت على أن المراجعة لا توقف تنفيذ القرار القضائي المطعون فيه، إلا انه لمجلس شورى الدولة تقرير وقف التنفيذ بناءً على طلب صريح من المستدعي اذا تبين ان التنفيذ قد يلحق بالمستدعي ضرراً بليغاً وان المراجعة تركز على اسباب جدية.

وبما انه يستفاد من النصوص القانونية المشار اليها اعلاه، بأن تقديم المراجعة القضائية أمام المراجع المختصة ليس من شأنه أن يوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، بل أن وقف التنفيذ يجب ان يصدر بقرار عن الهيئة المختصة النازرة، سواء بطلب اعادة النظر او بطلب النقض."

³⁴⁶ شوري لبنان، قرار رقم 442 تاريخ 1969/11/20، المجموعة الادارية 1970 ص 55. يراجع كتاب الدكتور

جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، المرجع السابق، ص 309.

³⁴⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 10434 تاريخ 1975/6/14، نظام مجلس شورى الدولة، المادة 94 الفقرة 3.

في حين أن المادة 732 من قانون أصول المحاكمات المدنية (مرسوم اشتراعي رقم 83/90) لا تجيز الطعن في القرارات الصادرة عن محكمة التمييز بأي طريق من طرق الطعن.

النبذة الثانية : التمييز (النقض)

نصت المادة 78 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 على ما يلي :

"يمكن طلب نقض القرار أمام مجلس شوري الدولة بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة أصول المحاكمة أو مخالفة القوانين و الأنظمة وذلك في مهلة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه.

يقدم طلب النقض من كل من المدعي العام لدى ديوان المحاسبة و وزير المالية لصالح الخزينة و الموظف المختص و الادارة أو الهيئة ذات العلاقة."

تقبل قرارات ديوان المحاسبة القضائية طريقا واحدا من طرق المراجعة القضائية أمام مجلس شوري الدولة هو النقض، و لكن يجب أن تكون لهذه القرارات الصفة النهائية كما اشترطت المادة 76 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة. و هذا ما أكدته مجلس الشوري حيث قضى بأن القرار القضائي القابل للنقض أمام مجلس شوري الدولة، هو القرار القضائي النهائي الفاصل لأساس النزاع على نحو يقضي برد بعض مطالب الطاعن طالب النقض أو بقبول بعض مطالب خصمه.³⁴⁸

يمكن تحديد التمييز بأنه طريق غير عادي يطعن به في الأحكام القطعية أمام المحكمة العليا. و يركز التمييز على عدة مبادئ :

- التمييز لا يشكل درجة ثالثة من درجات المحاكمة.
- التمييز لا يوقف التنفيذ (المادة 77 من نظام مجلس شوري الدولة).
- التمييز لا يكون مقبولا الا اذا استنفذت طرق الطعن العادية في الحكم.
- التمييز يكون مقبولا حتى في غياب النص الصريح على جوازه، و يقتضي وجود نص صريح لاستبعاده.

و لم يتبين أن النيابة العامة قد مارست، حتى تاريخه، حقها بطلب النقض أمام مجلس شوري الدولة مما يعني غياب أي اجتهاد يوضح تطبيق أحكام المادة 78 من قانون تنظيم الديوان.³⁴⁹

أولا- أسباب المراجعة التمييزية ضد قرارات ديوان المحاسبة القضائية (المادة 78) :

تبني المراجعة التمييزية لقرارات ديوان المحاسبة على الأسباب التالية :

السبب الأول : عيب عدم الصلاحية أو عيب عدم الاختصاص.

السبب الثاني : عيب مخالفة أصول المحاكمة.

السبب الثالث : عيب مخالفة القوانين و الأنظمة.

³⁴⁸ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 308.
³⁴⁹ الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 6.

أما "مخالفة القضية المحكمة" لا تدخل ضمنها لأنها لم ترد في قانون تنظيم ديوان المحاسبة. انما يمكن اسناده الى نظام مجلس شورى الدولة.³⁵⁰ (المادة 119 معطوفة على المادة 3/108 من نظام مجلس شورى الدولة). و تتمتع القرارات القضائية النهائية بقوة القضية المحكمة متى لم يعد بالامكان القيام بمراجعة ضدها لانقضاء المهل أو لاستنفاد طرق المراجعة بشأنها.

و القضية المحكمة مماثلة لمخالفة القانون و تعتبر بالتالي مصدرا من مصادر الشرعية. كما أنها تطرح المبدأ التالي، أن المحكمة المحالة اليها الدعوى بعد النقض عليها التقيد بالحل المقضي به من قبل مجلس الدولة كمرجع تمييزي و ذلك خلافا لما هي عليه الحال في المحال العدلي.³⁵¹ (اذا نقض مجلس شورى الدولة قرار ديوان المحاسبة، كان على الديوان أن يتقيد بقرار مجلس شورى الدولة. المادة 79 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة). و فيما يتعلق بمسألة مدى جواز النقض على النقض. فان المبدأ هو عدم جوازه و لكنه يكون جائزا في حالة وحيدة و هي عدم تقيد المحكمة التي نقض قرارها بمآل القرار الصادر عن المرجع التمييزي.³⁵²

بالنسبة للسبب الخاص بانحراف السلطة أو اساءة استعمالها فانه لا يأتلف مع طبيعة المراجعة التمييزية و المتعلقة بأحكام قضائية صادرة عن محاكم ادارية أو هيئات ادارية ذات صفة قضائية يفترض فيها التجرد و عدم الانحياز لخصم آخر.

بالنسبة للسبب الأول : عيب عدم الصلاحية أو عدم الاختصاص³⁵³ :
يشمل عيب عدم الاختصاص حالات عدم الاختصاص السلبي أو الايجابي.
عدم الاختصاص السلبي : و ذلك عندما ترفض المحكمة أو الهيئة الادارية ذات الصلة القضائية اتخاذ قرار لا اعتقادها بشكل خاطئ أنها غير صالحة لذلك.
عدم الاختصاص الايجابي : يتمثل باتخاذ المحكمة أو الهيئة الادارية ذات الصلة القضائية قرارا هو من اختصاص سلطة ادارية أو محكمة أخرى ادارية أو عدلية.

³⁵⁰ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 312.

³⁵¹ الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 182.

³⁵² الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 236.

³⁵³ الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 142-143.

بالنسبة للسبب الثاني : مخالفة أصول المحاكمة³⁵⁴ : (المواد 66 حتى 75)
إن القواعد العامة للمحاكمة من شأنها أن تضمن للخصوم : 1- حق الدفاع بأجراء تحقيق وجاهي³⁵⁵، 2- تأليف الهيئة الحاكمة بشكل صحيح، 3- و إصدارها حكما معللا يكشف عن الأسباب الواقعية و القانونية التي ارتكزت عليها في حل النزاع.
و الى جانب القواعد العامة المذكورة توجد أحيانا قواعد خاصة للمحاكمة تنص عليها القوانين المتعلقة بإنشاء أو تنظيم الهيئات القضائية الصادرة عنها الأحكام المميزة، و التي يجب التقيد بها تحت طائلة نقض الحكم الصادر خلافا لها.
و يعتبر مجلس شورى الدولة بوجه عام اجراءات المحاكمة المقررة في تلك القواعد العامة أو الخاصة اجراءات جوهرية يترتب على مخالفتها النقض.
و يعطي المجلس الاجراءات الجوهرية مفهوما أوسع مما هو عليه أمام محكمة التمييز العدلية اذ لا يقبل طلب النقض أمام محكمة التمييز العدلية لمخالفة معاملة جوهرية الا اذا نص القانون على التقيد بها تحت طائلة الابطال. أما أمام مجلس شورى الدولة فيمكن أن يبنى طلب النقض على مخالفة أية قاعدة من قواعد أصول المحاكمة حتى و لو لم ينص القانون على وجوب التقيد بها تحت طائلة الابطال.

و لكن هذه الاجراءات لا تعتبر جميعها من الانتظام العام اذ أن بعضها يتعلق بمصلحة الخصوم الشخصية و يكون لهؤلاء بالتالي حق العدول عن التمسك بمخالفتها ان صراحة أو ضمنا، كما أن للمجلس أن يراعي في تقدير هذه المخالفة و ما يجب أن يترتب عليها من نتائج بعض الظروف و العناصر التي تخفف من أهميتها و تعتبر بمثابة البديل عن الاجراء المخالف في ضمان حق الدفاع للخصوم مثلا. و قد اعتبر مجلس الشورى بأن العيب الذي يشوب اجراءات تبليغ القرار المطعون فيه عن طريق النقض لا يؤثر على شرعية القرار موضوع التبليغ انما يقتصر مفعوله على بقاء مهلة الطعن بهذا القرار مفتوحة.

البند الأول : الأسباب المتعلقة بتأليف الهيئة الصادر عنها الحكم المميز
تتوقف صحة الأحكام الصادرة عن المحاكم الادارية أو الهيئات الادارية ذات الصلة القضائية على صحة تأليف هذه المحاكم و الهيئات من أعضاء تتوفر فيهم الصفة القانونية للاشتراك فيها و بالعدد الملحوظ في القانون. فاذا صدر حكم عن احدى هذه المحاكم أو الهيئات المؤلفة خلافا لهذه القاعدة، فانه يكون عرضة للنقض³⁵⁶.
كمخالفة أحكام المادة 66 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة التي نصت على أن يمارس الديوان صلاحياته القضائية بوصفه محكمة تتألف هيئتها من رئيس و مستشارين اثنين.
و تطبق على طلب الرد و التنحية أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية (المنصوص عليها في المواد 120 حتى 130).

³⁵⁴ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 147-148.

³⁵⁵ سبق الإشارة الى الوجاهية في الخصائص العامة لأصول المحاكمات الادارية. تراجع الصفحات 100-101-102.

³⁵⁶ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 148-149.

و بصفته مرجعا تمييزيا يتصدى مجلس شورى الدولة لمسألة حياد القاضي بشكل صارم. فهو يعتبر أن مبدأ الوجاهية في الاجراءات و احترام حقوق الدفاع تمنع خلال السير باجراءات قضائية لها طابع نزاعي، الا في حال وجود نص مخالف، بأن تجتمع صفة الخصم و الحكم في شخص واحد، أو أن تجتمع سلطة الملاحقة التأديبية و سلطة الحكم. أو أن تشترك الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه في تشكيل هيئة المحكمة للنظر في صحة هذا القرار.

و في قرار هام صادر عن مجلس شورى الدولة في لبنان تاريخ 18/10/1995 اعتبر أنه لا يحق للقاضي في مجلس شورى الدولة أو أية محكمة ادارية – استئنافية كانت أم بدائية أم هيئة ادارية ذات صفة قضائية – أن يشترك في الهيئة الحاكمة للنظر في صحة عمل اداري اذا كان هو الذي قد أصدر القرار المطعون فيه أو اذا كان رئيسا أم عضوا في هيئة جماعية أصدرت هي القرار المذكور أو اذا كان قد أعطى رأيه علنا و نشر.³⁵⁷

"المبدأ السائد هو أنه لا يمكن للقاضي أن ينظر في دعوى سبق له و أن تولى وظيفة النيابة العامة فيها، لأن الادعاء و الحكم سلطتان مستقلتان عن بعضهما البعض، و لا يمكن لمن ادعى شيئا أن يحكم في ما ادعاه. و هذا ما ورد عليه النص في متن المادة 50 من قانون أصول المحاكمات الجزائية بأنه، "لا يحق للنائب العام الذي ادعى في قضية ما أن يتولى التحقيق أو الحكم فيها". غير أنه لا بد من الاشارة الى استثناء يتعلق بالقاضي المنفرد الجزائي الذي يجمع في شخصه وظيفة قاضي الحكم و وظيفة ممثل النيابة العامة في القضايا العائد اليه أمر النظر فيها، و استثناء آخر يتعلق بالاثارة العفوية للمخالفات من قبل ديوان المحاسبة في معرض درسه لقضية معينة. و ينبغي أن يفسر هذا التمثيل للنيابة العامة بوجه حصري، لأن النيابة العامة تبقى الأصل في ملاحقة الجرائم و المخالفات.

و يجب التوضيح هنا، أن قاضي النيابة العامة الذي لا يحق له أن يحكم في دعوى ما بصفته قاضي حكم هو ذاك الذي تولى الملاحقة بها أو اتخذ فيها اجراء ما نتيجة الملاحقة. أما اذا كان غيره من قضاة النيابة العامة ممن لم يتدخل في الدعوى المذكورة، فيبقى له الحق في الحكم بتلك القضية اذا ما تم نقله الى احدى المحاكم و ليس عليه حرج في ذلك.³⁵⁸

³⁵⁷ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 151-152.
³⁵⁸ ديوان المحاسبة، التقرير السنوي عن أعمال العام 2005، ص 103.

البند الثاني : الأسباب المتعلقة بشكل الحكم و تعليله³⁵⁹

يجب أن يراعى في اصدار الحكم من قبل الهيئة النازرة في الأساس ذكر بعض البيانات الجوهرية التي تثبت صدوره هيئة مختصة بالفصل في النزاع و طبقا للأصول المقررة في القانون أو القواعد العامة.

فيجب أن يشتمل الحكم على ذكر أسماء القضاة الذين اشتركوا في اصداره، و الإشارة الى أسماء القضاة يكون كافيا و ليس ضروريا تحديد صفاتهم (في حين أن المادة 537 أ.م.م. لم تعتبر ذكر أسماء القضاة من البيانات الالزامية للحكم). كما يجب أن يشتمل الحكم على أسماء الخصوم و هويتهم و محل اقامتهم (كذلك المادة 537 أ.م.م.). أما البيان بصدور القرار باسم الشعب اللبناني فلم يعتبر بيانا جوهريا.

و من عيوب الحكم الأساسية التي تؤدي الى النقض كذلك، اغفال الفصل في أحد أو بعض الطلبات المدلى بها من الخصوم. و قد قضي في هذا الصدد بأن اغفال الفصل في أحد المطالب يعتبر مخالفة للمبادئ القانونية التي ترعى اجراءات الحكم في القضايا الادارية. و يجب أن يشتمل الحكم أيضا على تعليل كاف و ملائم للحل الذي يقضي به، و يعني التعليل بسط طلبات الخصوم، و بيان الأسباب الواقعية و القانونية التي تعتمدها الهيئة متخذة القرار تبريرا للنتيجة التي تتوصل اليها ليتمكن المرجع القضائي المختص من اجراء رقابته، و ليس فقط بالإشارة الى بعض الوقائع و النصوص القانونية التي تطبق في القضية.

- قاعدة تعليل الحكم قاعدة أساسية لا يجوز للهيئة القضائية تجاهلها و لو لم يرد بها نص صريح في القانون الخاص بإنشاء أو بتنظيم هذه الهيئة، و الا تعرض حكمها للنقض، و قد رفع مجلس شورى الدولة هذا الموجب الى قاعدة عامة في أصول المحاكمات الادارية. - يعتبر مجلس الشورى أن عدم التعليل يشكل سببا للنقض و ذلك بخلاف النقص في التعليل. - يمارس مجلس الشورى رقابته على تعليل الأحكام الصادرة عن قضاة الأساس، أن من حيث وجود التعليل، و ان من حيث كفايته كما (Quantité) أو نوعا (Qualité).

فمن حيث الكم يسهر مجلس الشورى و بوصفه مرجعا تمييزيا على أن يفصل قضاة الأساس بجميع الأسباب المدلى بها أمامهم. و ينقض مجلس الدولة :

الأحكام التي لا تفصل في جميع الأسباب المدلى بها.³⁶⁰
الأحكام التي تأخذ بمطالب المدعي دون البت بالدفع المقدمة من المدعى عليه.
الأحكام التي تقضي ببرد المطالب من دون أي تعليل، لكن موجب المحكمة بالفصل بجميع الأسباب المدلى بها لا يفرض عليها الرد على جميع الحجج المقدمة من الفرقاء أي في المسائل التي لا جدوى من بحثها.

و يراقب مجلس شورى الدولة بوصفه مرجعا تمييزيا مدى كفاية التعليل في الأحكام، فالتعليل يجب أن يكون متناسبا مع أهمية الأدلة المقدمة. هذا مع التأكيد بأن تعليل القرارات القضائية لا يقاس بعدد الأسطر الواردة فيها.

³⁵⁹ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 165-177.
³⁶⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16، قانون أصول المحاكمات المدنية، المادة 708 البند 4.

و قد اعتبر التعليل الذي يقوم على تبني الحكم الاستثنائي للأسباب الواردة في الحكم البدائي تعليلا كافيا اذا لم يدل في المحاكمة الاستثنائية بأسباب أو دفعات جديدة، و كذلك التعليل الذي يتبنى ما جاء في التحقيق. غير أن التعليل الذي يقوم على تبني أسباب واردة في حكم آخر صادر عن ذات الهيئة في السابق قضى برد مراجعة أخرى مرفوعة من المستدعي نفسه، فقد اعتبر غير كاف.

أما من حيث النوع، فإن مسألة كفاية التعليل تبدو أكثر دقة. و يتوجب على قضاة الأساس بأن يعللوا أحكامهم بشكل يمكن المرجع التمييزي من اجراء رقابته على صحة الحكم المطعون فيه لديه و ذلك لتقدير شرعيته على ضوء الوقائع التي لا يكون للمرجع التمييزي أي علم بها الا عن طريق الحكم المطعون فيه و الذي يستند اليه ليتحقق فيما اذا كانت محكمة الأساس قد أحسنت في تفسير القوانين و تطبيقها³⁶¹ ... الأمر الذي يحتم على قاض الأساس أن يجيب على كل سبب من الأسباب المدلى بها بصورة صحيحة و سليمة.³⁶² و قد اعتبر أيضا من العيوب المؤدية الى النقض، التناقض في أسباب الحكم. و يدخل ضمن العيوب المؤدية الى النقض التناقض بين الأسباب الواردة في الحكم و فقرته الحكمية³⁶³.

بالنسبة للسبب الثالث : مخالفة القوانين و الأنظمة³⁶⁴ :

ان هذا السبب هو بالأحرى سبب "مخالفة القاعدة القانونية" الشامل لمخالفة أحكام الدستور أو لأحكام المعاهدات الدولية أو القانونية أو التنظيمية أو لمبدأ من المبادئ العامة في القانون الاداري أو القضية المحكمة أو النصوص التعاقدية. فيجب على المحكمة أو الهيئة الادارية ذات الصلة القضائية النازرة في الأساس أن تلتزم بتطبيق تلك القواعد تحت طائلة نقض الحكم الصادر خلافا لها. و تتم مخالفة القانون بطريقتين : اما ارتكاب خطأ قانوني و اما ارتكاب خطأ في الوقائع.

³⁶¹ ان مسألة كفاية التعليل تتقاطع مع مسألة الخطأ في القانون أو في الوصف القانوني اذ يعتبر مجلس شورى الدولة "أن المحكمة و بما انها اقتصرت على الاشارة الى ... دون النظر فيما اذا ... ارتكبت خطأ في القانون أو في الوصف القانوني". يراجع الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 175.

³⁶² المادة 6/708 من قانون أصول المحاكمات المدنية : فقدان الأساس القانوني يحصل في حالة عدم كفاية الأسباب الواقعية و عدم وضوحها لتقدير ما اذا كانت المحكمة قد طبقت القانون على وجه صحيح. محكمة التمييز، غرفة رقم 1، قرار رقم 73 تاريخ 1999/5/25 – صادر في التمييز، ق.م. 1999 ص 158.

³⁶³ المادة 3/708 من قانون أصول المحاكمات المدنية.

³⁶⁴ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 177.

البند الأول : مراقبة الوقائع غير الصحيحة ماديا

ينقض مجلس شورى الدولة القرار الذي بني على وقائع غير صحيحة ماديا عندما يتثبت عدم صحة هذه الوقائع من أوراق الدعوى بالحالة التي عرضت بها على الهيئة الصادر عنها الحكم المذكور. و المستدعي لا يسعه لاثبات عدم صحة الوقائع، الاستناد الى أمور لم تعرض على الهيئة الصادر عنها الحكم المذكور، الا في الحالة الاستثنائية التي يستخلص فيها قضاة الأساس عفوا سببا متعلقا بالانتظام العام دون أن يفسحوا المجال أمام الخصوم لابتداء ملاحظاتهم في هذا الخصوص.

البند الثاني : مراقبة الوصف القانوني للوقائع

يراقب مجلس شورى الدولة الوصف القانوني للوقائع، فيتحقق فيما اذا كان قضاة الأساس قد طبقوا بشكل صحيح على واقعة معينة، الوصف القانوني الملائم لها. بتعبير آخر فيما اذا كانت الوقائع تندرج ضمن اطار مفترضات القاعدة القانونية. أما اختيار الوقائع و استنباطها فانها تبقى خاضعة لتقدير قضاة الأساس و لا تطلبها رقابة المرجع التمييزي.

البند الثالث : مراقبة تشويه الوقائع

يقصد بتشويه الوقائع تفسيرها تفسيراً خاطئاً أو متحيزاً. ان تشويه الوقائع الذي يأخذ به مجلس الشورى لا تفره محكمة التمييز. و التشويه الوحيد الذي تأخذ به محكمة التمييز هو الناتج عن التشويه في الأعمال المكتوبة و التي لا تعتبر مشوهة الا في حال أن قضاة الأساس قد خالفوا أحكامها الصريحة و الواضحة و بالتالي عندما يكون ثمة مجال للتفسير أو للتأويل تستبعد امكانية الادلاء بأي تشويه.

البند الرابع : تقدير الوقائع

يحكم تقدير الوقائع مبدأً أساسياً، هو أن التقدير يدخل في سلطة قضاة الأساس على وجه مطلق. و انطلاقاً من تسليمه بالسلطة المطلقة لقضاة الأساس في تقدير الوقائع سمح مجلس شورى الدولة لنفسه بالتحقق من أن هذه الوقائع، وفقاً للتقدير المعطى لها من قبل قضاة الأساس، تشكل مبرراً كافياً للقرار المطعون به (مراقبة الخطأ الساطع في التقدير). و لكنه رفض مقابل ذلك التحقق و التدخل في كيفية تقديرها من قبل قضاة الأساس.

نصت المادة 118 من نظام مجلس شورى الدولة : "لا ينقل التمييز الدعوى لدى مجلس شورى الدولة و انما ينحصر حق المجلس في التثبت بان قاضي الأساس استخلص من الوقائع نتائجها القانونية."

و يعني ذلك أنه يعود للمجلس أن يراقب الوصف القانوني³⁶⁶ للوقائع و ما يتفرع عن ذلك من نتائج يرتبها القانون على هذا الوصف.

365 الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 183-212.

كما يعني ذلك أنه على المجلس، لأجل استخلاص النتائج القانونية، أن يراجع الوقائع و يتحقق من وجودها المادي دون أن يتعرض لتقدير الأدلة الواردة بشأنها و الذي يدخل في سلطة قضاة الأساس و حدهم بحيث أنه اذا قدر هؤلاء القضاة بالاستناد الى تلك الأدلة وجود الواقعة أو نفيها اعتمد مجلس شوري الدولة نتيجة هذا التقدير، شرط ألا يحصل اخلال في هذا الصدد باختلاق وقائع لم يرد عليها دليل أو نفي وقائع توفر على ثبوتها دليل قاطع، اذ يكون للمجلس عندئذ أن يراقب صحة الوقائع من الناحية المادية و عدم وجود تشويه لها من قضاة الأساس في الحكم المميز.

ثانياً- طرق الطعن بالقرار التمييزي :

إن القرار الصادر عن مجلس شوري الدولة كمرجع تمييزي – على خلاف القرارات الصادرة عن محكمة التمييز المدنية التي لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة سوى مخاصمة القضاة – يكون قابلاً للطعن، ذلك لأن المادة 94 من نظام مجلس شوري الدولة تنص على الطرق التي يطعن فيها بقرارات مجلس الشوري دون تفريق بين القرارات الصادرة منه كمرجع تمييزي أو كمرجع استئنافي أو بوصفه محكمة درجة أول و آخر درجة. و على هذا الأساس يكون القرار التمييزي الصادر عن مجلس شوري الدولة قابلاً للطعن بطريق الاعتراض اذا كان غائباً و بطريق اعتراض الغير من شخص خارج عن الخصومة و قد أضر به هذا القرار، و بطريق تصحيح الخطأ المادي و بطريق إعادة المحاكمة (هنا إعادة المحاكمة أمام مجلس شوري الدولة).³⁶⁷

ثالثاً- ضد من يوجه النقض ؟ يجب البحث عن أهلية التقاضي :

"تقدم المراجعة التمييزية بوجه الدولة لأنها وحدها صالحة للخصومة في مراجعة التمييز التي ترفع ضد قرارات الديوان".³⁶⁸

"قضى مجلس شوري الدولة في لبنان بقراره الصادر بتاريخ 1967/11/6 بأن الدولة هي وحدها الصالحة للخصومة في مراجعات النقض التي ترفع ضد قرارات ديوان المحاسبة. و أن القول بصحة خصومة الديوان في هذه المراجعات يتنافى مع المبدأ القانوني الذي يقضي برفع يد الهيئة الحاكمة عن الدعوى بمجرد استنفاد قضائها فيها".³⁶⁹

"و في قرار آخر قضى بأن المراجعة التي يقدمها المستدعي، و بها يطلب نقض قرار لديوان المحاسبة بوجه "الدولة – ديوان المحاسبة" تقوم فيها الخصومة على وجه صحيح. كما أن توجيه الدعوى ضد الدولة فقط، دون ذكر ديوان المحاسبة من شأنه قبولها، لأن الدولة تمثل مؤسساتها الداخلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة كديوان المحاسبة".³⁷⁰

³⁶⁶ لا توجد حدود طبيعية بين وصف الوقائع و تقديرها، لا بل يمكن القول بأن هذه الحدود هي غير موجودة لا على المستوى النظري و لا على المستوى الواقعي. يراجع الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 199.

³⁶⁷ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الإداري، الطبعة الأولى 2018، ص 234-235.

³⁶⁸ الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 311.

³⁶⁹ شوري لبنان، قرار رقم 1642 تاريخ 1967/11/6، المجموعة الإدارية 1967 ص 230.

يراجع كتاب الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 102.

³⁷⁰ شوري لبنان، قرار رقم 199 تاريخ 1972/6/14، المجموعة الإدارية 1972، ص 201.

يراجع كتاب الدكتور جوزيف رزق الله، المرجع السابق، ص 102.

النبة الثالثة : مقارنة بين اعادة النظر و التمييز

أولاً- أوجه الشبه :

1- لجهة المهلة :

أخضع المشرع طلب اعادة النظر المقدم من الموظف لشرط ضرورة تقديم المراجعة خلال مهلة شهرين من تاريخ تبيان أو ظهور السبب المبرر له. و لم ينص القانون على اخضاع طلب اعادة النظر المقدم من المدعي العام و وزير المالية لهذا الشرط الزمني. مما يعني ممارستهما لطلب اعادة النظر دون أي قيد زمني. (المادة 3/77 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة)³⁷¹

يمكن طلب نقض القرار في مهلة شهرين من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه. (المادة 1/78 من نفس القانون)

2- لجهة الجمع بين المراجعتان :

في فرنسا يمكن مباشرة المراجعتين في آن واحد. فاذا تراجع ديوان المحاسبة عن قراره كان على مجلس الشورى الذي لم يصدر قراره بعد، أن يرد الدعوى لزوال موضوعها. من جهته قضى مجلس شورى الدولة بأنه يمكن الطعن بقرار ديوان المحاسبة عن طريق اعادة النظر أو مراجعة النقض، و بما أن الموضوع يتعلق بحق التقاضي المنصوص عنه في المادة 76 من قانون تنظيم المحاسبة فان التفسير لا يكون حصرياً و يكون التفسير موسعاً و ان اللجوء الى مراجعة اعادة النظر لا يحرم المستدعي من حقه في التقدم بمراجعة نقض.³⁷²

3- لجهة الجهات التي يحق لها الطعن :

المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، لصالح الخزينة.

وزير المالية، لصالح الخزينة.

المحتسب أو الموظف المختص.

الادارة أو الهيئة ذات العلاقة.

ثانياً- أوجه الاختلاف :

1- لجهة المرجع المقدم أمامه الطعن :

يقدم طلب اعادة النظر أمام ديوان المحاسبة و تحديداً أمام الهيئة نفسها التي أصدرت القرار المطعون فيه. (المادة 5/77 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة) و يقدم طلب نقض القرار أمام مجلس شورى الدولة. (المادة 1/78 من نفس القانون)

2- لجهة المهلة في ما يتعلق بالنيابة العامة :

يخضع طلب النقض المقدم من النيابة العامة لمهلة الشهرين في حين اعفاها من المهلة في ما يتعلق بطلب اعادة النظر. (المادة 1/78 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة)³⁷³.

³⁷¹ الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 6.

³⁷² شورى لبنان، قرار رقم 2011/36، غير منشور. يراجع كتاب الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 307-308.

³⁷³ الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، أعمال النيابة العامة، ص 6.

النبذة الرابعة : مقارنة بين رقابة ديوان المحاسبة و رقابة مجلس شورى الدولة
تتشابه الرقابة القضائية لديوان المحاسبة مع رقابة مجلس شورى الدولة بأنهما يسعيان الى الحفاظ على المشروعية أي الامتثال لحكم القانون. أما الاختلاف فهو في ما يلي :

1- لجهة النظر في المراجعة :

ينظر ديوان المحاسبة في القضية عفوا أو بناء لطلب رئيس الديوان أو المدعي العام لديه (المادة 68 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة). في حين أن مجلس شورى الدولة لا يمكنه النظر في قضية الا بناء على مراجعة ضد قرار اداري نافذ و ضار (المادة 67 من نظام مجلس شورى الدولة).

2- لجهة المهل :

لا تخضع الملاحقة أمام ديوان المحاسبة في اطار الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين لأي مهلة اسقاط بل تخضع لمرور الزمن الخماسي المنصوص عنه في المادة 65 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.
في حين تخضع المراجعة أمام مجلس شورى لمهلة الاسقط المحددة بشهرين من تاريخ نشر القرار أو تبليغه أو تنفيذه (المادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة).

3- لجهة الاختصاص :

ان اختصاص كل من ديوان المحاسبة و مجلس شورى الدولة هو اختصاص وظيفي و قد عرفت المادة 72 أ.م.م. الاختصاص الوظيفي و بمقتضاه تتعين جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى.

ان اختصاص ديوان المحاسبة متعلق بالقضاء المالي، فالملاحقة أمام ديوان المحاسبة هي ملاحقة شخصية تقام من النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة و التي هي طرف في الدعوى، ضد كل موظف خالف القوانين و الأنظمة المالية أو ضد كل من ألحق بضرر للمال حتى دون أن تكون له الصفة القانونية و تهدف الى فرض الغرامات المالية بحقه.
أما اختصاص مجلس شورى الدولة متعلق بالقضاء الاداري، فمراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة هي مراجعة موضوعية لا تقام ضد خصم بل ضد قرار اداري ألحق ضرر بالمستدعي.

4- بالنسبة لمقدم المراجعة :

يمكن تحريك الملاحقة أمام ديوان المحاسبة بناء على اخبار من خلال الشكاوى الفردية المباشرة دون شرط توافر المصلحة، أما مقدم المراجعة أمام مجلس شورى الدولة فيجب أن يكون صاحب مصلحة.

و لم يتبين أن النيابة العامة قد مارست، حتى تاريخه، حقها بطلب النقض أمام مجلس شورى الدولة مما يعني غياب أي اجتهاد يوضح تطبيق أحكام المادة 78 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

5- لجهة الاستعانة بمحام :

لا تشترط المحاكمة أمام ديوان المحاسبة الزامية الاستعانة بمحام. (المادتان 71 و 3/61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة). أما المحاكمة أمام مجلس شوري الدولة تشترط الزاميا تعيين محام. (المادتان 72 و 73 من نظام مجلس شوري الدولة و المادة 2/61 من قانون تنظيم مهنة المحاماة).

6- لجهة الجمع بين الرقابتين :

مثال ذلك أن يصدر قرار اداري من الجهة التي قامت بالتعيين، بوقف صرف نفقة التعيين الى حين صدور قرار قضائي مبرم بقانونية التعيين. فكذا قرار يكون قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة، لتجاوز حد السلطة، عندما تتوفر الشروط المطلوبة لقبول المراجعة. في المقابل يكون القرار القضائي النهائي الصادر عن ديوان المحاسبة قابلا للتمييز أمام مجلس شوري الدولة. برأينا في هذه الحال يجب تقديم طلب الابطال لتجاوز حد السلطة مع طلب التمييز. اذ ذهب مجلس شوري الدولة في فرنسا الى قبول طلب الابطال لتجاوز حد السلطة المقدم مع طلب النقض متى كان القرار الاداري المطعون فيه لتجاوز حد السلطة متلازما مع الحكم القضائي المطلوب نقضه³⁷⁴.

ملحق : بيان بالقرارات الصادرة عن ديوان المحاسبة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين

1- قرارات الادعاء من قبل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة :

عدد	رقم القرار	تاريخ صدوره	اسم الادارة	العدد
1	65	2019/5/30	المديرية العامة للحبوب و الشمندر السكري	2
2	67	2019/5/30	وزارة الثقافة	3
3	68	2019/5/31	هيئة أوجيرو	453
4	69	2019/5/31	مديرية اليانصيب الوطني اللبناني	4
5	84	2019/6/21	وزارة التنمية الادارية	9
6	91	2019/6/21	المديرية العامة للتعليم المهني	26
7	92	2019/6/21	المديرية العامة للتعليم العالي	7
8	124	2019/9/26	المؤسسة الوطنية للاستخدام	30
9	178	2019/12/18	وزارة الصحة العامة	3
10	180	2019/12/18	وزارة التربية – المديرية العامة للتربية	متعاقد 485 مستعان به 2345
11	181	2019/12/18	المديرية العامة للتعليم المهني و التقني	56* يتضمن العدد المذكور 26 متعاقد شملهم القرار رقم 91 تاريخ 2019/6/21

³⁷⁴ الدكتور جوزيف رزق الله، التمييز أمام القضاء الاداري، الطبعة الأولى 2018، ص 44.

2- قرارات الحفظ من قبل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة :

عدد	رقم القرار	تاريخ صدوره	اسم الإدارة
1	42	2019/4/11	وزارة الاتصالات
2	46	2019/4/25	وزارة العدل
3	47	2019/4/30	المؤسسة العامة للأسواق الاستهلاكية
4	48	2019/4/30	المؤسسة العامة للاسكان
5	50	2019/5/2	مؤسسة المقاييس و المواصفات اللبنانية
6	56	2019/5/14	وزارة الشباب و الرياضة
7	57	2019/5/14	المديرية العامة للموارد المائية و الكهربائية
8	58	2019/5/14	مصلحة سكك الحديد و النقل و المشترك
9	59	2019/5/20	المديرية العامة للطيران المدني
10	60	2019/5/21	مؤسسة المحفوظات الوطنية
11	61	2019/5/23	مصلحة استثمار مرفأ صور
12	62	2019/5/23	مصلحة استثمار مرفأ صيدا
13	63	2019/5/23	وزارة الصناعة
14	66	2019/5/30	معرض رشيد كرامي الدولي
15	80	2019/6/19	المصلحة الوطنية لنهر الليطاني
16	83	2019/6/21	المديرية العامة للاستثمار/وزارة الطاقة
17	85	2019/6/21	مستشفى الشحار الغربي
18	86	2019/6/21	مكتب المشروع الأخضر
19	87	2019/6/21	المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمار
20	88	2019/6/21	مستشفى اهدن الحكومي
21	89	2019/6/21	مجلس الإنماء و الإعمار
22	90	2019/6/21	المركز التربوي للبحوث و الانماء

عدد	رقم الملف	تاريخ الحفظ	اسم الإدارة
23	2018/8406	2019/9/26	وزارة البيئة
24	2018/8407	2019/9/26	وزارة المهجرين
25	2018/8488	2019/9/26	مستشفى الياس الهراوي الحكومي
26	2018/8564	2019/9/26	الصندوق الوطني للمهجرين
27	2018/2152	2019/9/26	مؤسسة كهرباء لبنان
28	2018/2460	2019/9/26	تعاونية موظفي الدولة
29	175	2019/12/11	تعاونية موظفي الدولة
30	177	2019/12/18	وزارة الخارجية و المغتربين
31	179	2019/12/18	وزارة الأشغال العامة و النقل

الخاتمة :

تشكل رقابة ديوان المحاسبة القضائية ضماناً أساسية في مكافحة الفساد و في الحفاظ على المال العام. و تتكامل هذه الرقابة مع غيرها من الرقابات التي تقوم بها الأجهزة الرقابية الأخرى كالتفتيش المركزي و غيرها من السلطات سواء لجهة وزارة المالية من خلال تنفيذ قرار وقف صرف النفقة أو لجهة مجلس النواب من خلال التحقيق في المخالفات و اعلام الديوان ثم استجواب الوزير المخالف و طلب عدم الثقة به. و هي تشكل ضماناً أساسية في التقاضي اذ ان القرار الصادر عن ديوان المحاسبة يقبل التمييز أمام مجلس شورى الدولة، و القرار الصادر التمييزي عن مجلس شورى الدولة بدوره يكون قابلاً للطعن بالطرق المنصوص عنها في المادة 94 من نظام مجلس شورى الدولة. و تعتبر رقابة فعالة كونها تمتد الى جميع الأوضاع الوظيفية التي ينشأ عنها تعيين.

الا انه من حيث التطبيق العملي يؤدي التلكؤ في إبلاغ ديوان المحاسبة بنصوص تعيين الموظفين أو المستخدمين أو إبلاغه بعد انقضاء وقت طويل و أحياناً بعد تركهم الخدمة، الى الإنقاص من فعالية هذه الرقابة مما يجعل عملية وقف صرف النفقة غير ممكنة بالنسبة للمستقبل و غير إنسانية. و في قرار صدر عن ديوان المحاسبة يحمل الرقم 78/ر.ق نهائي تاريخ 2001/3/15 اعتبر فيه أن قرار وقف صرف النفقة يكون مجدياً عند إبلاغ التعيين فور حصوله، و عند إتخاذ قرار قبل الصرف.

و نذكر بعض المعوقات التي تعترض عمل ديوان المحاسبة :

- الارتباط الإداري برئيس مجلس الوزراء و سلطة مجلس الوزراء في تعيين قضاة الديوان. الأمر الذي يحول دون تحقيق الاستقلال الفعلي للديوان، فكيف يمكن لجهاز قضائي مرتبط إدارياً برئاسة مجلس الوزراء أن يمارس رقابة فعالة على السلطة التي يرأسها رئيس مجلس الوزراء.

- النقص في عديد القضايا مقابل كثرة الملفات.

- النقص في عديد المراقبين و المدققين.

- عدم خضوع جميع البلديات لرقابة ديوان المحاسبة، في حين أن جميع الإدارات العامة و جميع المؤسسات العامة (لجهة الرقابة المؤخرة) تخضع لرقابة ديوان المحاسبة.

- عدم تجاوب الإدارة العامة مع الديوان في بعض الأحيان.

- إساءة استخدام السلطة من قبل الحكومة و عدم تطبيق النصوص القانونية و التحايل على القانون عبر التوظيف بتسميات غير منصوص عليها في نظام الموظفين (مياوم، عامل بالفاتورة، شراء خدمات ...)

- عدم التزام الحكومة بإجراء المسح الشامل للوظائف الملحوظة في الملاك، و الوظائف التي تحتاج إليها الإدارة للقيام بالمهام الموكلة اليها، و تحديد أعداد الموظفين و المتعاقدين و العاملين بأي صفة كانت، و الكلفة الحالية و المستقبلية للموارد البشرية بما في ذلك كلفة إنهاء الخدمة بما يتيح تقدير النفقات المتوسطة الأجل و اقتراح الإجراءات الملائمة لتقليص و ضبط و ارشاد كتلة الانفاق على الرواتب و الأجور و ملحقاتها. (الفقرة الثانية من المادة 21 من القانون رقم 2017/46).

و من أجل تفعيل الدور الرقابي لديوان المحاسبة نقترح بعض التوصيات التالية :

أولاً- تحرير ديوان المحاسبة من الارتباط الإداري برئاسة مجلس الوزراء لتمكينه من ممارسة دوره الرقابي بشكل فعال أكثر، فالسلطة القضائية بموجب المادة 20 من الدستور اللبناني مستقلة بحد ذاتها دون الحاجة الى الارتباط بأي سلطة أخرى.

ثانياً- توسعة ملاك ديوان المحاسبة من خلال رفع عدد القضاة و إعادة تنظيم مبارات الدخول الى معهد الدروس القضائية قسم القانون المالي، عوضاً من اللجوء الى تعيينهم من قبل القضاة الإداريين أو القضاة العدليين. و كذلك توسعة ملاك المراقبين و مدققي الحسابات. بالإضافة الى توسعة ملاك المفتشين في التفتيش المركزي باعتباره جهاز معاون لديوان المحاسبة، مما يسرع في الكشف عن المخالفات المالية المرتكبة، كما يساعد الحكومة في اجراء المسح الشامل المنصوص عنه في القانون رقم 2017/46 و القانون رقم 2019/144.

ثالثاً- تعديل المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لتلحظ بشكل أوضح جميع العاملين في القطاع العام تحت مختلف التسميات.

رابعاً- تعديل قانون تنظيم ديوان المحاسبة لجهة جواز ملاحقة الوزير أمام ديوان المحاسبة متى ارتكب مخالفات مالية، أسوة بالموظفين و عملاً بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 7 من الدستور اللبناني.

خامساً- تسوية الوضع القانوني للمرافق العامة التي تدار خارج التوصيف القانوني التقليدي مثل اهرات القمح في بيروت و مرفأ بيروت و ادارة حصر التبغ و التنباك، و غيرها في حال وجدت، بهدف إخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة.

سادساً- في ما خص البلديات : إخضاع جميع البلديات بدون استثناء، لرقابة ديوان المحاسبة. في ما خص المؤسسات العامة : تعديل الفقرة الثانية من المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 59/115 (قانون إنشاء التفتيش المركزي) التي تنص على أنه "يمكن للحكومة، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة سائر المؤسسات الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة." بهدف إخضاع جميع المؤسسات العامة بدون إستثناء لرقابة التفتيش المركزي، اذ لا يجوز أن تخضع جميع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة و لرقابة مجلس الخدمة المدنية و يستثنى البعض منها من رقابة التفتيش المركزي، فاستثناء مؤسسة عامة من رقابة التفتيش المركزي يشكل عائقاً أمام ديوان المحاسبة اذ يؤخر في الكشف عن المخالفات المرتكبة.

سابعاً- تعديل قانون النقد و التسليف لجهة اخضاع تعيين موظفي و مستخدمي مصرف لبنان لرقابة كل من مجلس الخدمة المدنية و ديوان المحاسبة تطبيقاً لأحكام المادتان 7 و 12 من الدستور اللبناني اللتان تنصان على مبدأ المساواة و مبدأ حق تولي الوظائف العامة دون ميزة لأحد الا من حيث الاستحقاق و الجدارة.

ثامناً- إلغاء الصناديق و المجالس و المؤسسات العامة غير المجدية، و التي تشكل باب واسع للتوظيف العشوائي و بالتالي هدر للمال العام.

تاسعاً- إلغاء نص المادة 97 من نظام الموظفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 التي تنص على أنه "إذا حصل خلاف بين مجلس الخدمة المدنية و الوزارة المختصة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم الاشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به."

لأن هذه المادة تسمح بتخطي دور مجلس الخدمة المدنية، كما أن بت الخلافات في مجلس الوزراء يغلب عليه الطابع السياسي. أما الالتزام بمضمون موافقة مجلس الخدمة المدنية يساهم في التقليل من التعيينات المخالفة للقانون، مما يساهم في التخفيف من هدر المال العام. و يبقى للقضاء الاداري و القضاء المالي الدور الرقابي في التأكد من شرعية قرار التعيين.

و نشير في الختام الى أن تعديل القوانين يساهم الى حد كبير في مكافحة الفساد و الحفاظ على المال العام، و لا بد من ورشة تشريعية اصلاحية في هذا المجال، لكن كثرة النصوص دون تطبيقها يفقدها فعاليتها، فالعبرة دائماً تكون في حسن النية في التطبيق، و في الجدية بالاصلاح و مكافحة الفساد، فكيف يمكن التحدث عن هذه النية طالما أن السياسية لها الأثر الأكبر الذي يحول دون ملاحقة الوزراء الذين يرتكبون المخالفات المالية، كالاختلاف حول المرجع الصالح لملاحقة و محاكمة الوزير. هذا الأمر لا يتطلب الكثير من القوانين بقدر ما يتطلب وعي حول أهمية المحافظة على المال العام و تأمين مقتضيات الحفاظ على المصلحة العامة.

لائحة المصادر و المراجع :

أ- قوانين و أنظمة :

- 1- الدستور اللبناني الصادر بتاريخ 23 أيار 1926 مع جميع تعديلاته.
- 2- المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12 (نظام الموظفين العموميين).
- 3- المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12 (قانون أحكام انشاء مجلس الخدمة المدنية).
- 3- المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12 (قانون انشاء التفتيش المركزي).
- 4- المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1959/6/12 (قانون انشاء و تنظيم ديوان المحاسبة).
- 5- المرسوم رقم 8337 تاريخ 1961/12/30 (نظام مجلس الخدمة المدنية).
- 6- المرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 (قانون المحاسبة العمومية).
- 7- المرسوم الاشتراعي رقم 10434 تاريخ 1975/6/14 (نظام مجلس شورى الدولة).
- 8- المرسوم رقم 4517 تاريخ 1972/12/13 (النظام العام للمؤسسات العامة).
- 9- المرسوم رقم 5595 تاريخ 1982/9/22 (تحديد أصول المحاسبة في البلديات و اتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية).
- 10- المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 (قانون تنظيم ديوان المحاسبة).
- 11- المرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16 (قانون أصول المحاكمات المدنية).
- 12- القانون رقم 13 تاريخ 1990/8/18 (قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى المنصوص عنه في المادة /80/ من الدستور).
- 13- النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر بتاريخ 1994/10/18 و المعدل في جلسات الهيئة العامة للمجلس النيابي المنعقدة بتاريخ : 28 و 29 أيار 1997 و 10 و 11 شباط 1999 و 1999/10/14 و 2000/10/31 و 2003/10/21 و المنشور في الجريدة الرسمية رقم 52 تاريخ 2003/11/13.

- 14- المرسوم رقم 5883 تاريخ 1994/11/3 (النظام العام للأجراء).
- 15- المرسوم رقم 8160 تاريخ 1996/3/9 (نظام استخدام الأجراء في ديوان المحاسبة).
- 16- المرسوم رقم 10183 تاريخ 1997/5/2 (تحديد أصول التعاقد و أحكامه).
- 17- القانون رقم 154 تاريخ 27 كانون الأول 1999 (قانون الاثراء غير المشروع).
- 18- المرسوم رقم 6024 تاريخ 2001/8/6 (النظام العام للأجراء في البلديات و في المؤسسات العامة).
- 19- القانون رقم 328 تاريخ 2001/8/2 (أصول المحاكمات الجزائية).
- 20- المرسوم رقم 7374 تاريخ 2002/2/8 (احداث دائرة للمعلوماتية في ديوان المحاسبة).
- 21- القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 (الموازنة العامة و الموازنات الملحقه لعام 2004).
- 22- القانون رقم 46 تاريخ 2017/8/21 (رفع الحد الأدنى للرواتب و الأجور و اعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظفين و المتعاقدين و الأجراء في الادارات العامة و في الجامعة اللبنانية و البلديات و اتحادات البلديات و المؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل و تحويل رواتب الملاك الاداري العام و أفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية و التعليم العالي و الأسلاك العسكرية).
- 23- القانون رقم 144 تاريخ 2019/7/31 (الموازنة العامة و الموازنات الملحقه لعام 2019).

ب- الكتب :

- 1- الدكتور جوزيف رزق الله "النظرية العامة للاثبات أمام القضاء الاداري"، المنشورات الحقوقية صادر، طبعة أولى 2010.
- 2- الدكتور جوزيف رزق الله "التمييز أمام القضاء الاداري"، بدون دار نشر، الطبعة الأولى 2018.
- 3- الدكتور جوزيف رزق الله، محاضرات في القانون الاداري العام و المنازعات الادارية، ماستر سنة ثانية وظيفة عامة، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق و العلوم السياسية و الادارية، الفرع الثاني، 2018-2019.
- 4- الدكتور رجاء الشريف "المالية العامة" الجزء الأول، اعداد الموازنة العامة، اقرارها و تنفيذها، بدون دار نشر، الطبعة الأولى 2018.
- 5- الدكتور فوزت فرحات "القانون الاداري العام" الجزء الأول القسم الأول : النشاط الاداري، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة 2017.
- 6- الدكتور عبد اللطيف قطيش "نظام الموظفين نصا و تطبيقا" (قراءة نقدية)، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013.
- 7- الدكتور عبد اللطيف قطيش "النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه و الاجتهاد" دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2013.
- 8- الدكتور محمد رسول العموري "الرقابة المالية العليا"، منشورات الحلبي الحقوقية 2005.
- 9- الدكتورة ماري تريز عقل كورك، "محاضرات في النظام الدستوري اللبناني"، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، الفرع الثاني، 2018.
- 10- الدكتور ريتا فوزي عيد، الحصانة السياسية بين قضاء الدولة و العدالة الدولية، الجامعة اللبنانية كلية الحقوق و العلوم السياسية و الادارية الفرع الثاني-جل الديب، المنشورات الحقوقية صادر 2008.
- 11- الدكتور القاضي حاتم ماضي، قانون أصول المحاكمات الجزائية، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثالثة 2016.
- 12- موريس نخلة، شرح قانون الموظفين.

13- كريستيان عاد، رقابة ديوان المحاسبة الإدارية المسبقة على المناقصات العمومية، الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق و العلوم السياسية، تقرير حول أعمال التدريب في ديوان المحاسبة، أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق – قسم الوظيفة العامة 2018، إشراف الدكتور جوزيف رزق الله.

ج- المقالات و الدراسات و القرارات :

1- الدكتور عصام اسماعيل، مقالة منشورة في مجلة "محكمة" الجمعة في 2019/11/22.

2- القاضي المتدرج نديم جورج رزق، "الرقابة الادارية و القضائية على التوظيف العام"، بحث بإشراف القاضي الدكتور يوسف نصر، معهد الدروس القضائية قسم القانون العام السنة الأولى-الدورة الثانية، 2019.

3- الجمهورية اللبنانية، رئاسة مجلس الوزراء، النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة، "أعمال النيابة العامة".

4- قرارات النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة :

القرار رقم 68 تاريخ 2019/5/31. هيئة أوجيرو.

القرار رقم 84 تاريخ 2019/6/21. وزارة التنمية الإدارية.

القرار رقم 91 تاريخ 2019/6/21. المديرية العامة للتعليم المهني و التقني/وزارة التربية.

القرار رقم 92 تاريخ 2019/6/21. المديرية العامة للتعليم العالي/وزارة التربية.

القرار رقم 124 تاريخ 2019/9/26. المؤسسة الوطنية للاستخدام.

القرار رقم 177 تاريخ 2019/12/18. وزارة الخارجية و المغتربين.

القرار رقم 178 تاريخ 2019/12/18. وزارة الصحة العامة.

القرار رقم 180 تاريخ 2019/12/18. وزارة التربية – المديرية العامة للتربية.

5- التقارير السنوية لديوان المحاسبة - الموقع الالكتروني لديوان المحاسبة
www.coa.gov.lb

6- تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس خلال العام 2017.

الفهرس :

2	المقدمة
5	القسم الأول : تنظيم ديوان المحاسبة
5	الفصل الأول : تأليف ديوان المحاسبة، هيئاته، صلاحياته
5	المبحث الأول : الجهاز البشري
6	الفقرة الأولى : القضاة
7	النبذة الأولى : رئيس ديوان المحاسبة
8	النبذة الثانية : المدعي العام لدى ديوان المحاسبة
9	النبذة الثالثة : رؤساء الغرف
10	النبذة الرابعة : المستشارون و معاونو المدعي العام
11	الفقرة الثانية : المراقبون و مدققو الحسابات
12	الفقرة الثالثة : الموظفون الاداريون
13	المبحث الثاني : هيئات ديوان المحاسبة
13	الفقرة الأولى : الهيئات القضائية
13	النبذة الأولى : الهيئة العامة لديوان المحاسبة
13	النبذة الثانية : مجلس ديوان المحاسبة
14	النبذة الثالثة : النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة
14	النبذة الرابعة الرابعة : الغرف القضائية
15	النبذة الخامسة : لجنة المراقبة السنوية على المؤسسات العامة
16	النبذة السادسة : المجلس التأديبي
16	أولا- تأليف المجلس التأديبي
17	ثانيا- الإحالة على المجلس التأديبي

17	الفقرة الثانية : الهيئات الادارية
18	أولاً- دائرة أمانة السر
18	ثانياً- دائرة كتابة الضبط
18	ثالثاً- دائرة المحفوظات
19	رابعاً- دائرة النيابة العامة
19	خامساً- دائرة المعلوماتية
20	الجدول رقم 1- ملاك ديوان المحاسبة
22	جدول وظائف ملاك دائرة المعلوماتية في ديوان المحاسبة
22	جدول رقم 1- تسميات و أعداد الأجراء في ديوان المحاسبة
23	المبحث الثالث : وظائف ديوان المحاسبة
23	الفقرة الأولى : الوظيفة الادارية لديوان المحاسبة
23	النبذة الأولى : الرقابة الادارية المسبقة
23	أولاً- غاية الرقابة الادارية المسبقة
24	ثانياً- الزامية الرقابة الادارية المسبقة
24	ثالثاً- المعاملات الخاضعة للرقابة الادارية المسبقة
25	النبذة الثانية : الرقابة الادارية المؤخرة
25	أولاً- غاية الرقابة الادارية المؤخرة
25	ثانياً- تقارير الرقابة الادارية المؤخرة
25	ثالثاً- بيانات المطابقة
26	الفقرة الثانية : الوظيفة القضائية لديوان المحاسبة
26	النبذة الأولى : الرقابة على الحسابات
26	النبذة الثانية : الرقابة على الموظفين
27	الفقرة الثالثة : الوظيفة الاستشارية لديوان المحاسبة

28	الفصل الثاني : الأعمال التي قمنا بها أثناء فترة التدريب
28	الفقرة الأولى : الأنشطة المكتبية
28	الفقرة الثانية : المقابلات مع القضاة و المراقبين و الاداريين
29	أولاً- المقابلات مع القضاة
30	ثانياً- المقابلات مع الاداريين
31	القسم الثاني : الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين
33	الفصل الأول : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين
	المبحث الأول : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث الهيئات
33	المشمولة بأحكامها
34	الفقرة الأولى : الهيئات المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ..
34	أولاً- ادارات الدولة
36	ثانياً- البلديات
39	ثالثاً- المؤسسات العامة
	الفقرة الثانية : الهيئات التي يوجد صعوبة في تحديد طبيعتها و إخضاعها لرقابة ديوان
41	المحاسبة المنصوص عليها في المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة
41	أولاً- ادارة و استثمار مرفأ بيروت – اهرات القمح في بيروت
42	ثانياً- ادارة حصر التبغ و التتباك (الريجي)
42	ثالثاً- الهيئة العليا للاغثة
	المبحث الثاني : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث العاملين
	الفقرة الأولى : العاملون العامون (Agents Publics) المشمولون بنص المادة 86 من
46	قانون تنظيم ديوان المحاسبة
46	النبذة الأولى : العاملون المشمولون أساساً برقابة ديوان المحاسبة
46	أولاً- الموظفون
48	ثانياً- المستخدمون

48	ثالثاً- الأجراء
49	رابعاً- التعاقد
51	النبذة الثانية : العاملون المشمولون بشكل استثنائي/التوظيف المقنع
51	أولاً- شراء الخدمات
53	ثانياً- العاملون بالفاتورة
54	ثالثاً- الاستعانة
	الفقرة الثانية : أنواع النصوص التي تشكل تعيينا مشمولاً بنص المادة 86 من قانون
55	تنظيم ديوان المحاسبة
	النبذة الأولى : الأوضاع الوظيفية المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة
57	أولاً- النقل
59	ثانياً- الوكالة
60	ثالثاً- الانتداب
62	رابعاً- الترفيع
64	خامساً- الوضع خارج الملاك
65	سادساً- الوضع تحت التصرف
	النبذة الثانية : الأوضاع الوظيفية غير المشمولة بنص المادة 86 من قانون تنظيم ديوان
67	المحاسبة
67	أولاً- التدرج
67	ثانياً- الترقية
68	ثالثاً- الانابة
68	رابعاً- النقل ضمن السلك الواحد و الادارة الواحدة
71	خامساً- الانتداب
71	البند الأول : الانتداب للتخصص
71	البند الثاني : الانتداب من وزارة الى وزارة

المبحث الثالث : نطاق الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين من حيث شروط	
التعيين	72
الفقرة الأولى : شروط التعيين قبل صدور القانون رقم 2017/46	73
النبذة الأولى : التوظيف و التعاقد بموجب مباراة ينظمها مجلس الخدمة المدنية	74
النبذة الثانية : صدور قرار التعيين عن المرجع المختص وفقاً للأصول	79
النبذة الثالثة : ممارسة مجلس الخدمة المدنية دوره الرقابي	80
الفقرة الثانية : شروط التعيين بعد صدور القانون رقم 2017/46	83
النبذة الأولى : أن لا يتم التوظيف و التعاقد إلا بموجب قرار من مجلس الوزراء بناءً على	
تحقيق تجريه إدارة الأبحاث و التوجيه	84
النبذة الثانية : أن لا يتم التوظيف و التعاقد قبل الانتهاء من إجراء المسح الوظيفي الشامل	
89	
الفصل الثاني : القواعد الإجرائية في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين .	91
المبحث الأول : سير المراجعة القضائية أمام ديوان المحاسبة و إجراءاتها	91
الفقرة الأولى : القواعد الإجرائية للتحقيق في الرقابة القضائية على نصوص تعيين	
الموظفين	91
النبذة الأولى : خصائص النيابة العامة	92
النبذة الثانية : تلقي الاعلام بالمخالفات	94
أولاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع مجلس الخدمة المدنية	95
ثانياً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع التفتيش المركزي	95
ثالثاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع الوزارات المختصة	101
البند الأول : العلاقة مع وزارة المالية	101
البند الثاني : العلاقة مع الوزارة المختصة/مصفي الوزارة	106
رابعاً- علاقة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة مع السلطة التشريعية	108
النبذة الثالثة : الاجراءات المتبعة في التحقيق	111
النبذة الرابعة : نتائج التحقيق	112

أولاً- حفظ الشكوى	112
ثانياً- الملاحقة/الادعاء	114
الفقرة الثانية : القواعد الإجرائية للمحاكمة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين	115
النبذة الأولى : خصائص إجراءات المحاكمة أمام ديوان المحاسبة	115
أولاً- أصول سرية	115
ثانياً- أصول خطية	115
ثالثاً- أصول وجاهية	116
رابعاً- أصول استقصائية	117
النبذة الثانية : القواعد الإجرائية للمحاكمة و صلاحيات المدعي العام في معرض سيرها	
أولاً- تقرير المستشار المقرر	118
ثانياً- مطالعة المدعي العام لدى ديوان المحاسبة	118
ثالثاً- إصدار القرارات	119
النبذة الثالثة : أثر الملاحقات العدلية على المحاكمة أمام الديوان	120
المبحث الثاني : مفاعيل القرار الصادر في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين و طرق الطعن به	121
الفقرة الأولى : مفاعيل القرارات الصادرة في الرقابة القضائية على نصوص تعيين الموظفين	121
النبذة الأولى : المفاعيل المالية	121
أولاً- المفاعيل المالية بالنسبة للموظف المخالف	121
ثانياً- المفاعيل المالية بالنسبة للموظف المعين	125
النبذة الثانية : المفاعيل الوظيفية	126
النبذة الثالثة : المفاعيل السياسية	128
أولاً- الملاحقة الدستورية للوزير	128
ثانياً- الملاحقة القضائية للوزير	130

الفقرة الثانية : طرق الطعن بقرارات ديوان المحاسبة القضائية على نصوص تعيين

الموظفين	133
النبة الأولى : إعادة النظر	133
النبة الثانية : التمييز	135
أولاً- أسباب المراجعة التمييزية	135
السبب الأول : عدم الصلاحية أو عيب عدم الاختصاص	136
السبب الثاني : مخالفة أصول المحاكمة	137
البند الأول : الأسباب المتعلقة بتأليف الهيئة الحاكمة	137
البند الثاني : الأسباب المتعلقة بشكل الحكم و تعليله	139
السبب الثالث : عيب مخالفة القوانين	140
ثانياً- طرق الطعن بالقرار التمييزي	142
ثالثاً- ضد من يوجه النقض	142
النبة الثالثة : مقارنة بين اعادة النظر و التمييز	143
أولاً- أوجه الشبه	143
ثانياً- أوجه الاختلاف	143
النبة الرابعة : مقارنة بين رقابة ديوان المحاسبة و رقابة مجلس شورى الدولة	144
ملحق : بيان بالقرارات الصادرة عن ديوان المحاسبة في اطار الرقابة القضائية على	
نصوص تعيين الموظفين	145
1- قرارات الادعاء من قبل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة	145
2- قرارات الحفظ من قبل النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة	146
الخاتمة	147

لائحة المصادر و المراجع :

أ- قوانين و أنظمة	150
ب- الكتب	152
ج- المقالات و الدراسات و القرارات	153