الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

الفرع الاول

**الوزير: علاقته بالمدير العام والمستشارين**

**إعداد الطالب:**

**حسن فواز عمرو**

**إشراف :**

الدكتــور عصام إسماعيل

**العام الدراسي 2021**

# *إهداء*

إلى روح والدي، إلى من علمني الصبر والثبات والصلابة، وأن لا أقبل بما دون النجوم هدفاً ومطلباً،

إلى جامعة الوطن، والمصدر الأساس لثروته الفكرية،الصرح العلمي العريق،الجامعة اللبنانية، التي نهلت منها العلم والمعرفة والثقافة،

الى روح الشهداء ، والى الجنود المجهولين، والعظماء من بلادي ، والى كل من ضحى وتحرك نحو لبنان الأفضل ...

# مقدمة

***"الله الله في نظم أمركم"***

*علي بن أبي طالب (ع)*

يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق القوانين والأنظمة كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به. ويتحملون إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية، وفقاً لمنطوق الفقرة الثانية من المادة 66 من الدستور.

الوزير في وزارته رأس الهرم، فخصص له الدستور وكذلك القانون سلطة الرئيس الأعلى في الوزارة، فأعطاه سلطات على المرؤوسين. كما أن القانون أنشأ مركز المدير العام للمديرية العامة في الوزارة، ووضعه على رأس السلم الإداري في المديرية العامة، وحدد له جملة من الصلاحيات يمارسها من خلال دوره وموقعه في الإدارة.

يحكم العلاقة في الإدارة مبدأ التسلسل الإداري، أي رابطة تبعية المرؤوس لسلطة الرئيس الأعلى لناحية الرقابة والتوجيه، وبطبيعة الحال يتبوأ الوزير مركز الرئيس الأعلى في الوزراة وبالتالي يخضع له كل العاملين في الإدارة العامة من المدراء العامين الى أدنى العاملين فئة وظيفية.

إلا أن التجارب العملية في الإدارة العامة أبرزت تعارض في الصلاحيات، وسيطرة للوزير في أغلب الأحيان، وخاصة أنه يملك سيف سلطة الرئيس الأعلى، لا بل أكثر من ذلك قد اعتمد بعض الوزراء ما يعرف بالإدارة البديلة، فحل المستشارين محل الإدارة العامة بكامل مكوناتها، كما قد وصل الأمر إلى تكوين نظرة لدى العاملين في الإدارة العامة أن رضى الوزير من رضى المستشارين، فأضحى إرضائهم أولى من طاعة الرؤساء التسلسليين....

والوزير تختاره المرجعيات السياسية – الطائفية وفق معطيات خاصة بهم وفقا للمادة 95 من الدستور[[1]](#footnote-1)، كما أن المدير العام أيضا تختاره المرجعيات السياسية – الطائفية واستناداً أيضاً إلى المادة 95 من الدستور[[2]](#footnote-2)، سواء تم اختياره من ملاك الإدارة العامة أو من خارج الملاك، فيقع الخلاف بالغالب من الأحيان في حال إنتماء، أو أقله موالاة أو تأييد، المدير العامإلى حزب معارض لتوجه الوزير، فتدفع المصلحة العامة ثمن ذلك التشنج، كما أن الخطر يزداد حينما ينتمي الاثنين الى حزب واحد فتعلو مصلحة الحزب على تلك المصلحة العامة للوطن أجمع.

فيجب بداية تحديد الصلاحيات لتتم على أساسها تحديد المسؤوليات، كما الية تكليف المستشارين والهدف المرجو من ذلك التكليف وحدود مهامهم، ليصار لاحقا الى تحديد المرجع المختص بمحاسبة أي منهما في حال تحويره للسلطة عن هدفها الأوحد وهو تحقيق المصلحة العامة دون سواها.

وبما أن الدراسة تستدعي المقارنة ما بين عمل الوزير وعمل المدير العام وتحليل موقع ودور كل منهما، كذلك البحث في الية المستشارين وتدخلهم في حياة الإدارة، سوف نعتمد المنهج الوصفي الموضوعي علاوة على المنهج المقارن.

تقوم فرضية البحث على أن فكرة التعاون بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية على أنه كلما تم انتاج بيئة تفاهم وتنسيق وتعاون بين الطرفين، وكلما التزم المستشارين في حدود مهمتهم الإستشارية أدى ذلك إلى انتظام عمل الإدارة وزيادة الإنتاجية وتحسين الإداء لخدمة المواطن.

**هدف الدراسة:**

الهدف هو إضافة شعلة متواضعة تبتغي المساعدة في إنارة طريق الإصلاح الإداري والتوجه نحو إدارة تقوم على مبدأ الشفافية والوضوح في العمل، وتعزيز الثقة في التعامل، من خلال إلقاء الضوء على الصلاحيات العائدة الى كل من الوزير والمدير العام كما تحديد مهام المستشارين كي يقوموا بها بحدودها دون تجاوز أو تقصير أو إهمال، وبث روح جديدة في الإدارة تؤسس لعلاقات إنسانية تقوم على التواصل والتعاون البنّاء والحوار والمكاشفة العلنية، بعيداً عن الشك والريبة والتحري والإستقصاء، وذلك لاستنهاض الإدارة وتوجيهها في خدمة المواطن وفي تحقيق المصلحة العامة دون غيرها.

إنطلاقاً مما تقدم تطرح هذه المعطيات على بساط ابحث الإشكالية ( القانونية) الآتية:

ما مدى التكامل و التعارض بين صلاحيات الوزير والمدير العام في القانون والتطبيق، ودور المستشاريتن في الوزارات؟

# الفصل الأول: قراءة بين القانون والتطبيق

بعد الإصلاحات الدستورية التي طالت موقع الوزير، نجد أن الوزير قد اضطلع بدور وصلاحيات مهمة، كما نجد أن القوانين والانظمة تعطي المدير العام بعضاً من الصلاحيات بحيث ان اي تجاوز لها يكون عرضة لمراجعة الابطال امام القضاء الإداري.

فالوزير ركن من أركان الإدارة العليا للدولة وهو " عُرف منذ نظام الوزارة في التاريخ وله دور كبير في ممارسة السلطة العامة، حيث يُشاطرها مهامها ونشاطها، ولقد تنامى في الأنظمة البرلمانية والكلاسيكية الحديثة، واصبح واحداً من رجال الدولة السياسية أولا وقبل كل شيء"[[3]](#footnote-3).

يستمد الوزير صلاحياته من الدستور. فالوزير يجسد السلطة التنفيذية التي تحولت بعد التعديل الدستوري 1990 الى سلطة اجرائية، " وبموجب تعديل المادة 17 تعزز موقع مجلس الوزراء. وبطبيعة الحال انعكس ذلك على صلاحيات الوزير الذي اصبح تنفيذاً لوثيق الإتفاق الوطني، صاحب ثقل سياسي بكونه ممثلا لطائفته استناداً لفكرة المشاركة السياسية لمختلف المكونات الطائفية والمذهبية في لبنان، وقد توسعت صلاحياته السياسية والإدارية والتنظيمية والمالية"[[4]](#footnote-4).

وسنناقش في هذا الفصل تباعاً صلاحيات الوزير والمدير العام، في مبحث أول يشتمل على فقرتين:

* الفقرة الأولى: صلاحيات الوزير
* الفقرة الثانية: صلاحيات المدير العام

كما سيتم مناقشة الية تكليف المستشارين والانظمة التي ترعى عددهم وطبيعة مهامهم في المبحث الثاني، الذي سينقسم إلى فقرتين:

* الفقرة الأولى: السند القانوني لتكليف المستشارين وحدود مهمتهم
* الفقرة الثانية : في التطبيق العملي لمهام المستشارين ( الإدارة البديلة).

## المبحث الأول: في صلاحيات الوزير والمدير العام

ان القوانين والأنظمة التي ترعى الوظيفة العامة والتنظيم الإداري في لبنان قد حددت لكل مرجعية إدارية اختصاصها وصلاحياتها، ومن هذه المرجعيات الوزير في وزارته والمدير العام في إدارته، كما أن هذه القوانين قد نصت في المادة /9/ من المرسوم الإشتراعي رقم 111/59 على قاعدة التسلسل الإداري وحددت مفهومها وآلية تطبيقها داخل الإدارات المعنية.

نناقش على التوالي صلاحيات الوزير ( فقرة أولى)، كما تلك المخصصة للمدير العام ( الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: صلاحيات الوزير

الوزير هو في قمة الهرم الإداري في النظام البرلماني ويشغل أعلى مكانة في الإدارة المركزية العامة التي تدعى الوزارة، فهو إلى جانب صفته السياسية كأحد أعضاء الحكومة، يتمتع بصفة إدارية بوصفه رئيس الإدارة العامة التي يتولى شؤونها، وهو يمثِّل عصب كل دولة ومصدر قوة الدفع فيها إما إلى النمو والتقدم، وإما إلى الإنكماش والتعثر، ويرى فيهم الرأي العام واجهة السلطة التنفيذية، كما ترى فيهم السلطة وسيلتها لتحقيق مطالب الجمهور وتأمين احتياجاته، فتأسيس الحكومات لم يكن إلا من أجل رعاية الجمهور وحماية حقوقه، وكانت شرعية هذه الحكومة متوقفة على دوام رضى جمهور المواطنين عن تصرفاتها وأنها جاءت لخدمتهم ورعاية مصالحهم.

ويكون الوزير، إماً وزيراً حاملاً لحقيبة وزارية ( وهو الذي يعنينا في هذا البحث)، أي يكون على رأس وزارة يتولى إدارة شؤونها، وإما وزير دولة دون حقيبة وزارية ويتفرَّغ بصورة كاملة للمهام السياسية بصفته عضواً في مجلس الوزراء، كما يمكن أن يكون وزير دولة مكلف بمهمة ( مثل وزير الدولة لشؤون رئاسة الجمهورية)، ويهتم وزير الدولة بمناقشة المشاريع التي يتقَّدم بها الوزراء أصحاب الحقائب الوزارية، وبالتالي يكون دوره الرقابي داخل السلطة التنفيذية أكثر حيويةً وفعالية من غيره من الوزراء، هذا إضافة إلى دوره في رسم السياسة العامة للدولة. لذا وسواءً أكان الوزير حاملاً لحقيبة وزارية، أم وزير دولة، فإنهما يتمتعان بصلاحيات متماثلة، يزيد عنه الأول بالوزارة العاملة التي يتولى إدارتها.

للوزير صفة دستورية ترتب حقوقاً دستورية وأخرى قانونية، وترتب في المقابل مسؤولية سياسية خاصة، تفرض ملاحقة ومحاكمة سيساسيتين خاصتين. وسنناقش فيما يلي صلاحيات الوزير في النظام اللبناني الدستورية، ثم نتطرق إلى صلاحياته القانونية.

**أولاً: صلاحيات الوزير الدستورية**

نصت المادة 66 من الدستور اللبناني المعدّل على ما يلي :" *يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق القوانين الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة الى ادارته وبما خص به*". الى جانب ذلك يتحمل الوزراء تجاه المجلس النيابي مسؤولية سياسة الحكومة العامة، كما أنهم يتحملون إفرادياً مسؤولية أفعالهم الشخصية.

وتجدر الإشارة الى أنه من الجائز اختيار الوزراء من النواب او من أشخاص من خارج المجلس النيابي. هذا الجواز بإطلاق حرية الاختيار يتوافق مع النظم البرلمانية التي تعتمد الحكومة النيابية او التي يكون اكثرية الوزراء فيها من النواب. وهذا ما اكدته المادة 28 من الدستور التي اجازت الجمع بين النيابة والوزارة. علما ان هذه القاعدة الدستورية مقيدة ببعض النصوص القانونية العائدة لنظام مجلس النواب المعدل بتاريخ 18/10/1994.

يمارس الوزير صفته السياسية من خلال موقعه كعضو في مجلس الوزراء الذي يرسم السياسة العامة للدولة ويخطط لأعمالها ويضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية لاتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها. ويتولى من خلال صلاحياته الدستورية ممارسة السلطة التنفيذية عن طريق اشتراكه في جلسات مجلس الوزراء ومناقشاته ومقرراته.

فتوقيع الوزير المختص على المراسيم تطبيقاً لأحكام المادة 54 من الدستور هو الدليل الحسي على تحمل الوزير المسؤولية الدستورية في الحكم عندما يصدر المرسوم المتعلق بوزارته. وهذا التوقيع هو الأسلوب الدستوري الواجب اعتماده لإصدار مرسوم يتعلق بمواضيع وأمور تخص بوجه عام إدارة الدولة ومصالحها أو إدارة الوزير بوجه خاص ( المادة 66 من الدستور)

وهذا ما استقر عليه مجلس شورى الدولة:

" وبما ان المرسوم رقم 548/90 المتذرع به والذي خلا من توقيع وزير الدفاع الوطني يكون مفتقراً إلى عنصر جوهري من عناصر تكوينه"[[5]](#footnote-5).

ونتوسع في البحث في صلاحيات الوزير القانونية كونها اكثر التصاقاً في بحثنا الراهن.

**ثانياً: صلاحيات الوزير القانونية:**

لكل وزارة مبدئياً وزير يديرها ويشرف على أجهزتها وموظفيها. ويمكن للوزير، أيضاً، أن يتولى أكثر من وزارة[[6]](#footnote-6) وقد يتولى رئيس الوزراء الى جانب رئاسة الوزراء وزارة معينة. ويعتبر الوزير في وزارته الرئيس الأعلى فيها وهو بهذه الصفة الرئيس التسلسلي لهذه الادارة بما تضمنه من وحدات وموظفين.

إن المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 والمتعلق بتنظيم الادارات العامة الذي اعتبر الوزير رأس الهرم الاداري في وزارته، لأعطاه حق اتخاذ القرارات الضرورية اللازمة لتحسين سير العمل في ادارته. غير انه لا يحق للوزير تجاوز سلطته في اتخاذ القرارات لأنها كالمراسيم تعتبر من الأعمال الإدارية من حيث الشكل وأعمال تشريعية من حيث مضمونها. فهذه القرارات قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة لتجاوز حد السلطة.

**أ - الصلاحيات الادارية:**

يمارس الوزير الصلاحيات الادارية على العاملين في وزارته من موظفين ومتقاعدين وأجراء وعلى أعمالهم في الوحدات القائمة في الوزارة.

وهذه الصلاحيات المستمدة من القانون تشمل بصورة خاصة:

1. السلطة الرئاسية على العاملين في الوزارة وعلى جميع الوحدات.
2. نقل موظفي الفئة الثالثة من وحدة إلى أخرى في الوزارة أو من وظيفة الى أخرى في الوحدة نفسها.
3. انتداب, بقرار منه, من بين موظفي وزارته, موظفا, او اثنين عند الاقتضاء, للقيام باعمال امانة السر الخاصة به على ان يتضمن قرار الانتداب تكليف من ينوب عنهما القيام بمهام وظيفتهما الاصلية.
4. إعطاء الاجازات بدون راتب والاجازات المرضية التي تجاوز مدتها شهراً.
5. تعيين الأجراء والتعاقد مع اشخاص للعمل في وزارته، سواء كانوا من اللبنانيين او اجانب او متجنسين وذلك وفقاً لأحكام القانون والأنظمة المرعية الإجراء.
6. وقف موظفي الفئة الثانية وموظفي الفئات الأدنى منها عن العمل قبل إحالتهم على المجلس التأديبي لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً.
7. فرض عقوبة من إحدى عقوبات الدرجة الأولى كالتأنيب او حسم الراتب لمدة 15 يوما وذلك بناء على اقتراح المدير العام او رئيس ادارة التفتيش المركزي، أما عقوبة تأخير التدرج لمدة 6 اشهر على الاكثر فلا يحق للوزير فرضها الا بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظف خلال سنة.
8. تفويض بعض الصلاحيات الإدارية والمالية الى المدير العام او الى الموظفين المرتبطين به مباشرة باستثناء الصلاحيات الدستورية. مع الاشارة الى ان المرسوم الاشتراعي رقم 111/1959 الذي حدد اصول وشروط تفويض الصلاحية لم يذكر تفويض التوقيع.

**ب- الصلاحيات التنظيمية:**

السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير بوصفه الرئيس التسلسلي في الوزارة وردت في المرسوم الإشتراعي رقم 111/1959. فبموجب المادة 4 منه نص على الصلاحيات التنظيمية التي يمارسها او يسهم في ممارستها، نذكر ابرزها فيما يلي:

1. تنظيم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء فيتم تحديد الدوائر والأقسام في كل منها، وتعيين الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديريات العامة والمديريات والدوائر والأقسام.
2. تحديد المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات والمهل الواجب انجازها فيها، وذلك وفقا للقوانين والأنظمة وللشروط المحددة فيها ( وجوب استطلاع رأي التفتيش المركزي قبل توقيع القرارات، وابلاغها الى مجلس الخدمة المدنية).
3. اصدار التعليمات والتعاميم، التي لها طابع تنظيمي.
4. تنسيق الأعمال بين مختلف الوحدات القائمة في الوزارة.

**ج- الصلاحيات المالية:**

يمارس الوزير صلاحياته المالية وفقاً لما يلي:

1. تحضير مشروع موازنة وزارته واحالته الى وزارة المالية مشفوعاً بالمستندات المبررة تمهيداً للدفاع عنه على اعتبار انه المنفذ لميزانيته[[7]](#footnote-7).
2. نقل الاعتمادات ضمن البند الواحد من فقرة الى فقرة.
3. البت بصفقات بيع الاموال المنقولة وبصفقات المناقصة العمومية.
4. تشكيل لجنة استدراج العروض في وزارته.
5. عقد النفقات في حدود الاعتمادات والغاية المرصدة من أجلها تلك الاعتمادات.

**د- الوزير كسلطة وصاية**

دفع ظهور حاجات عامة ومرافق عامة جديدة إلى وجود أسلوب آخر في إدارة شؤون الدولة هو اللامركزية الإدارية. وهو تنظيم إداري جديد يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وبين الهيئات والسلطات اللامركزية. وتعني اللامركزية بتعبير مبسط توزيع وظائف الدولة الادارية بينها وبين أشخاص القانون العام الأخرى الإقليمية (البلديات) والمرفقية (المؤسسات العامة) التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة. ويكون للدولة سلطة الإشراف والرقابة فقط عن طريق إدارتها المركزية على هذه الأشخاص وعلى النحو الذي يقرره القانون. وتحاول معظم الدول الحديثة إيجاد نوع من التوازن بين اختصاصات السلطة المركزية والسلطات المحلية، بحيث تتمتع هذه السلطات بقسط من الحرية والاستقلال في إدارة شؤونها الذاتية وتسيير مرافقها المحلية العامة، مع الحرص على وحدة الدولة السياسية.

ومن المتفق عليه بأن استقلال الشخص اللامركزي لا يمكن أن يكون مطلقاً بل نسبي. وهذا يعود إلى أن اللامركزية لا يمكن أن توجد في حالة مجردة، بل ضمن نظام قانوني معين يوفر الحد الأدنى من المركزية، أي من وحدة السلطة، وبالتالي فالمركزية هي خير ضمان لنظام اللامركزية ولوحدة الدولة على حد سواء. وهذا يعني من الناحية العملية ضرورة وجود رقابة من السلطة المركزية على الشخص اللامركزي تستهدف ضمان احترام الأشخاص اللامركزية للشرعية، ولحدود اختصاصها، ولسياسة الدولة العامة. ويتولى ممارسة هذه الرقابة الوزير المختص. ويسمَّى بوزير الوصاية الذي تخضع لسلطته الرقابية جميع الهيئات العامة التي يوليه القانون سلطة الوصاية عليها، فمثلاً: يتولى وزير الداخلية والبلديات سلطة الوصاية على كل البلديات الموجودة في لبنان، كما يتولى وزير الطاقة سلطة الوصاية على كل مصالح المياه، ومؤسسات الكهرباء،... .

وتتخذ هذه الرقابة التي يباشرها الوزير على الهئيات اللامركزية عدة صور، وفقاً للآليات والأصول التي يحددها القانون، فمثلاً قد تتضمن حق اقتراح تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة العامة وعزلهم ، وكذلك يعيِّن مفوض الحكومة لديها، ويصادق على مقررات مجلس الإدارة فيما خص أنظمة الأجراء والنظام الداخلي... .

كما تتضمن وقف أو حل المجلس المحلي المنتخب مع إجراء انتخابات جديدة، وكذلك تعيين الأجراء في البلديات، وفي حالات عديدة يتوقف نفاذ القرار اللامركزي على شرط أخذ الإذن المسبق أو اللاحق من الشخص المركزي، كل ذلك في حدود ما نص عليه القانون.[[8]](#footnote-8)

### الفقرة الثانية: صلاحيات المدير العام

أوجدت المادة 2 من المرسوم الإشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 المعدّلة وفقاً للمرسوم رقم 58 تاريخ 15/12/1982 مركز المدير العام.

تتألف الوزارة من مديرية عامة أو أكثر، وتقسم المديرية العامة إلى مديريات أو مصالح (تُحدث المديريات العامة والمديريات والمصالح وتعدّل وتُلغى بقانون)، وتقسم المديريات أو المصالح إلى دوائر وأقسام ( تحدث الدوائر والأقسام وتحدد شروط التعيين الخاصة بوظائفها، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص، بعد موافقة مجلس الخدمة، وتحقيق إدارة الأبحاث والتوجيه).

بالعودة الى نص المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 ( تنظيم الإدارات العامة) ،[[9]](#footnote-9) نستنتج ان المدير العام يخضع للوزير وللقوانين والانظمة ويرئس مباشرة جميع الموظفين التابعين له.

فهو الرئيس المباشر تحت سلطة الوزير لجميع الموظفين التابعين له، وهو المنفذ الفعلي لسياسة الوزير.

والمدير العام هو موظف عام، ومن عمال الإدارة بحسب قانون الموظفين، " والموظف هو الشخص الذي يشغل الوظيفة بحقوقها وواجباتها، وتختلف الشروط الواجب توافرها في الموظف باختلاف الوظيفة وما يجب أن يتوافر في شاغلها من مؤهلات. ومن الطبيعي أنه كلما ارتفع مكان الوظيفة في السلم الإداري كلما تطلب في شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تتناسب مع الواجبات والمسؤوليات التي تتضمنها الوظيفة"[[10]](#footnote-10)

وبحكم سلطته الرئاسية يحق له اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة، وكذلك التعليمات والمنشورات، كما يمكنه اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظفين المخالفين،

ويعمل من ناحية ثانية على إعداد التوجيهات الدائمة لسير العمل والموازنة وتفتيش الدوائر والموظفين.

ويحق للمدير العام التأشير على مشاريع المراسيم والقرارات والمعاملات التي تعرض عليه قبل إحالتها إلى الوزير. غير أن التأشير لا يعني الموافقة على المعاملة، إذ قد يكون له رأي مخالف، وفي هذه الحالة يعود له إذا شاء تدوين مخالفته خطياً.

علماً أن الاجتهاد الإداري لا يعتبر تأشيرة المدير العام من المعاملات الجوهرية التي يعيب عدم وجودها العمل الإداري[[11]](#footnote-11).

وعلى المدير العام أن يقدم تقارير دورية نصف سنوية إلى الوزير عن سير العمل بالوزارة، وتُرسل نسخ من هذه التقارير إلى مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي.

وهو يعرض في هذه التقارير خطط الوزارة والبرامج المعدّة لأجل تحقيقها، ومدى تقدم العمل، وأوضاع موظفي وزارته ألخ...[[12]](#footnote-12)

ويشغل المدير العام مركزاً من الوظائف القيادية العليا في الوزارات والمؤسسات العامة، ولا يعلوهم إلا الوزراء الذين هم أساساً رجال سياسة وأعضاء حكومة. وترتب هذه الوظائف على شاغليها مسؤوليات وأعباء ونفقات كبيرة تفرض تمييزهم عن موظفي باقي الفئات برواتب أعلى[[13]](#footnote-13).**خأ**

ويُعرف المديرون " بأنهم أولئك الأشخاص القادرون على اتخاذ القرارات وتوجيه جهود كافة العاملين في المنظمة على اختلاف مستوياتهم بكفاءة ومهارة وتنسيق نحو تنفيذ تلك القرارات لتحقيق الأهداف المرسومة، والوصول إلى النتائج المتوخاة من خلال انجاز المهام والنشاطات المحددة بدراية ومهنية متخصصة"[[14]](#footnote-14).

يمارس المدير العام مجموعة من الصلاحيات ترتبط بسير وانتظام المرفق العامة أو الإدارة التي يتولاها. ويمكن اعتبارها مهمات بديهية سواء نصت عليها القوانين أم لم تنص.

وانطلاقا من مبدأ المسؤولية تعطى الصلاحية، بمعنى اخر هي صلاحيات مستمدة من معيار المسؤوليات نفسها. ونظراً للموقع الحساس الذي يشغله المدير العام أولا من خلال مبادىء علم الإدارة العامة، وثانياً من خلال الأنظمة نفسها التي أولته صلاحيات مالية وإدارية واضحة، يمارسها ضمن النطاق المحدد لها قانونا.

نناقش فيما يلي الصلاحيات الإدارية والمالية للمدير العام.

**أولاً: صلاحيات المدير العام الإدارية**

خولت القوانين والأنظمة المدير العام في الوزارة أن يمارس مجموعة من الصلاحيات الإدارية تحت سلطة الوزير كرئيس مباشر لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له، والذي يتولى إدارة تلك الوحدات والدوائر وينسق الأعمال فيما بينها ويراقب وينفذ تلك الأعمال. ويمكن القول أنه يتعاون مع الوزير في وضع جميع القرارات في حيز التطبيق.

ويمارس المدير العام الصلاحيات التي يخوله إياها القانون، وهي صلاحيات تتوزعها النصوص القانونية في أكثر من مجال، بالنسبة لإدارة الأعمال التي يجري تحقيقها في إطار المديرية العامة، كالنصوص التي تضمنها قانون المحاسبة العمومية بالنسبة للصفقات التي يجريها في إدارته عن طريق المناقصات وإستدراج العروض والإتفاق بالتراضي، أو النصوص التي جاءت في نطاق قانون الموظفين العام وما تخوله للمدير العام من صلاحيات تتصل بإدارة الموظفين التابعين له بالنسبة لإجازاتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم ولسائر الأمور والموظفين بشؤونهم الذاتية.

وقد حددت المادة 7 من المرسوم الإشتراعي رقم 111 تاريخ 12-6-1959 صلاحيات المدير العام على سبيل المثال لا الحصر، حيث يمكن أن يتفرع من تلك الصلاحيات مهام أخرى يفرضها الواقع إستناداً إلى مبدأ إستمرارية المرافق العامة.

ومن أبرزها بحسب المادة 7 المذكورة أعلاه:

1. إدارة الدوائر التابعة له وتنسيق الأعمال فيما بينها ومراقبة تنفيذها.
2. تنسيق أعمال الموظفين التابعين لسلطته ومراقبة تنفيذها.
3. إتخاذ القرارات التي يقتضيها سير العمل، والسهر على تنفيذها.
4. التوقيع على المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل.
5. عرض المسائل التي تتعلق بمبدأ عام على الوزير أو تلك التي هي من صلاحية الوزير.
6. إعداد التعليمات الدائمة المتعلقة بسير العمل بالموازنة وبالمنهاج السنوي للأعمال وبجميع الدروس الآيلة لتحسين سير العمل ورفع مستوى الإدارة.
7. مراقبة العمل من خلال تفتيشه الدوائر والموظفين وإتخاذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين وإصلاح الأخطاء والإجراءات التي تؤول إلى تلافيها. وعليه أن يجري التفتيش مرة كل ثلاثة أشهر في الدوائر المركزية وكل ستة أشهر في المناطق.
8. مراقبة المصالح العامة والمؤسسات العامة الخاضعة لوصاية الدولة.
9. الإتصال بالتفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش والإقتراحات الرامية إلى تحسين سير الإدارة، وله أن يكلف التفتيش المركزي إجراء التفتيش في الدوائر التابعة له، بالإضافة إلى ما يقوم به شخصياً من أعمال التفتيش.
10. السهر على حسن إستعمال المواد والمفروشات في جميع الدوائر التابعة له.
11. التأشير على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير وإبداء مطالعته الخطية بشأنها.
12. الصلاحيات التي يفوضها له الوزير، ولهذا الأخير أن يفوض بعض صلاحياته للمدير العام باستثناء صلاحياته الدستورية، ويتم التفويض بقرار أو بمذكرة تبلغ إلى المراجع المختصة أو تنشر بالجريدة الرسمية.

**ثانياً: صلاحيات المدير العام المالية**

تنقسم المهام الإدارية التي يقوم بها المدير العام داخل الوزارة إلى مهام إدارية مباشرة من إشراف وتوجيه وتنظيم وإتخاذ قرارات، ومهام إدارية ذات محتوى مالي نص عليها قانون المحاسبة العمومية، حيث حدد السقف الأعلى لصلاحيات المدير العام للبت في الصفقات العمومية، والمناقصات والطرق الإستثنائية في عقد الصفقات العمومية، كالإتفاق بالتراضي أو صفقات الخدمات التقنية أو الصفقات بموجب بيان أو فاتورة.

كما بات معلوماً أن الوزارات معنيّة بإدارة وتنظيم وتسيير وإستمرارية المرافق العامة من خلال نشاطات إدارية مع أطراف أخرى، لأجل تحقيق المنفعة العامة ضمن ضوابط الأصول الإدارية والقانونية التي نصّ عليها قانون المحاسبة العمومية والذي يرعى حفظ وصيانة الأموال العمومية للدولة.

فكما يتمتع الوزير بصلاحيات مالية بُغية القيام بالمهام الملقاة على عاتقه، فقد أعطي المدير العام صلاحيات أيضاً، إنما تختلف من حيث السقف الأعلى والأدنى لممارسة تلك الصلاحية. وهو يُمارسها في إطار تقسيم المهام والصلاحيات تخفيفاً لتمركز السلطات الشاملة بيد الوزير، حيث يقتضي الصالح العام وحقوق الآخرين لدى الإدارة بعضاً من السرعة في البتّ والإنجاز.

من هنا نصّ القانون على الصلاحية المالية للمدير العام تكريساً لدوره وموقعه. وتقوم مسؤوليته المالية على جملة ما يتولاه من صلاحيات بالنسبة للصفقات التي تجريها إدارته.

وكلّ نشاط إداري تقوم به الإدارة ضمن مبدأ التسلسل الإداري، ويصدر على شكل قرارات إدارية نافذة ترتب، حقوقاً أو تلغي أخرى، إنما تخضع للرقابة الإدارية لناحية المشروعية أو لناحية عيوب الإختصاص.

"لذلك يجب على كل عضو من أعضاء السلطة الإدارية ألا يمارس عملاً قانونياً إلا إذا كان يملك هذا الحق طبقاً لما تقضي به القواعد التي تعمل على تنظيم إختصاصات أعضاء السلطة الإدارية، وإن مخالفة أي عضو لإختصاصه، يكون العمل الصادر عنه مشوباً بعيب الإختصاص"[[15]](#footnote-15).

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص أن غالبية القرارات التي يمكن أن يتخذها المدير العام لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، ما خلا منها تلك التي تحدث ضرراً، المقصود هنا أنّ المدير العام يقوم بعملية تنظيم ومراقبة وتوجيه الأداء، كما سنرى لاحقاً في سياق الدراسة، فلا يمكن للمدير العام أن يلغي عقداً أجراه الوزير، أو لا يمكن له أن يتعاقد مع أحد، فتلك من صلاحيات الوزير، بهذا المعنى نجد أن صلاحيات المدير العام هي لتسيير الإدارة وحفظ النظام ومراقبة حسن سير العمل والإنتظام داخلها.

وبالعودة إلى نصوص قانون المحاسبة العمومية المتعلقة بصلاحيات المدير العام المالية، نجد أنها قد ذكرت في المواد نفسها التي ذكرت فيها صلاحيات الوزير المالية.

المادة 133 معدلة وفقاً لقانون الموازنة للعام 1994

يبت بالصفقة:

المدير المختص أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمتها لا تتجاوز عشرة ملايين ليرة /10،000،000/ ل.ل.

المدير العام إذا كانت قيمتها تزيد على /10،000،000/ ولا تتجاوز /35،000،000/ل.ل.

الوزير في الحالات الأخرى.

لا تصبح الصفقة نهائية إلا بعد إبلاغ التصديق إلى الملتزم بالطريقة الإدارية.

وإستناداً إلى المادة 139 ق.م.ع تستلم اللوازم والأشغال والخدمات في كل وزارة لجنة تُعيّن بقرار من المدير العام، على أنّ تضم ثلاثة موظفين ينتمي أحدهم إلى الوحدة التي جرى التلزيم لمصلحتها، ويكون الآخران من خارجها.

وتبرز أكثر فأكثر الصلاحيات المالية للمدير العام عند الإستلام النهائي بعد إنقضاء فترة الضمان المفروضة على المتعهد، حيث يقوم المدير العام بتصديق محاضر الإستلام العائدة لجميعمر البت بها، أو تلك التي يعقدها الوزير على إعتبار أن المدير العام هو مرجع لجنة الإستلام الأخير، كونه هو الذي يعينها وفق المادة 139 من قانون المحاسبة العمومية.

كذلك فإن المرجع الصالح لعقد الصفقات بالتراضي نصت المادة 148 قانون المحاسبة العمومية على أن يُعقد الإتفاق بالتراضي:

-المدير أو مدير المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت الصفقة لاتتجاوز عشرة ملايين ليرة.

-المدير العام إذا كانت قيمتها تزيد على عشرة ملايين ليرة ولا تتجاوز خمسة وثلاثين مليون ليرة لبنانية.

-الوزير في الحالات الأخرى.

وهناك صفقات الخدمات الفنية وهي حالة من حالات الإتفاق بالتراضي أفرد قانون المحاسبة العمومية في المادة 150 نصاً ووضع لها بعض الشروط.

وقد صدر عن ديوان المحاسبة رأيان يتعلقان في تحديد المرجع الصالح لعقد مثل تلك الصفقات. رأي إعتبر فيه أنّ الوزير هو المرجع الصالح ثمّ صدر رأي آخر حدّد بموجبه، أنّ الوزير هو الذي يجب أنّ يوقّع على المؤهلات الفنية بإعتباره المرجع الصالح لعقد النفقة وهذا يعني أنّ إعتماد الرأي الثاني لديوان المحاسبة يؤدي إلى أنّ المرجع الصالح لعقد النفقة هو الذي يُحدد إمكانيات الإدارة وهذا المرجع قد يكون المدير العام أو رئيس المصلحة أو المدير وفقاً لقيمة الصفقة.

كل ماورد من تفصيل عن صلاحيات المدير العام إنما هي على سبيل المثال لا الحصر حيث يُمكن تعداد الكثير مما يُمكن أن يقوم به المدير العام، وذلك من أجل الإحاطة بدوره وموقعه في الإدارة العامة.

فالمدير العام منصب غير شخصي،وهو مقرّر بموجب الأنظمة والقوانين، ووجوده يتعلق بالقيام بواجب الإشراف والرقابة والتنظيم تحت سلطة الوزير. وصلاحياته إنما تأتي إستكمالاً لصلاحيات الوزير الذي لا يمكنه القيام بكل شيء والإنجاز منفرداً. ولا يمكن للمدير العام التقاعس عن مهامه تحت أيّ ذريعة، فهو منوط به الإشراف اليومي على عمل الموظفين وتسيير شؤون المواطنين بالتنسيق مع الوزير وباقي المؤسسات الرقابية. وحضوره في متابعة المعاملات والتأشير عليها من الأمور والصلاحيات الأساسية التي لا يحق له التخلي عنها تحت أيّ ذريعة من الذرائع.

صلاحيات المدير العام على وجه العموم هي صلاحيات مقرّرة وفق الأنظمة التي ترعى نشاط الإدارة العامة، فهو يمارس تلك الصلاحيات من أجل تحقيق الأهداف المطلوبة، ومسؤولياته كرئيس مباشر لموظفي الإدارة تعطيه صلاحيات موضوعية ليست بحاجة لنص صريح، وهي تستخلص من مبادئ علم الإدارة العامة التي تجعل من المدير العام القائد الفعلي لتنفيذ المهام وتوجيه العاملين لتنفيذ الأهداف والسياسات العامة.

وأهمية التوجيه إنما تأتي تكريساً لعمل مدروس وواعي وغير إعتباطي، ولا يُمكن تصوّر موقع ودور المدير العام دون الصلاحيات التوجيهية والرقابية.

فمن الناحية النظرية للتوجيه مبادئ معروفة ومكرّسة في علم الإدارة العامة وأهمها:

-مبدأ حتمية التوجيه: إنّ تنفيذ الأعمال لا يتم صدفة إنما من خلال توجيه مستمر للقائد أو المدير لتابعيهم أو مرؤوسيهم.

-مبدأ فعالية الإتصال: إنّ التوجيه هو عملية إتصال ولا يكون إلا من خلال قنوات معيّنة، وللإتصال مقومات تضمن فاعلية وتحقق التوجيه الجماعي الهادف.

-مبدأ تقبل الأوامر: لا يعني إصدار الأوامر والتوجيهات لا بل والتعليمات بأن العمل سيتم وفقاً لما هو مبرمج، إنما تقبل وإقتناع وفهم مضمون الأوامر، التوجيهات والتعليمات هي الضمانة الحقيقية للإنجاز الجيد.

-مبدأ إنسجام التوجيه: يتفاعل التوجيه ويتناسق مع وظائف الإدارة، وإن أيّ خلل أو خطأ ما في إحدى الوظائف سينعكس خللاً أو خطأ في عملية التوجيه.

-مبدأ القيادة الإدارية: إنّ تحقيق الأهداف في أي منظمة يتوقف على كفاءة القيادة الإدارية في توجيه وتوحيد الجهد لكافة الأفراد كفريق جماعي

ويقوم المدير العام بتوجيه العاملين في الإدارة من خلال مجموعة من التعاميم والتعليمات والقرارات التي تسعى من خلالها إلى ضمانة التقيّد بما هو مطلوب لناحية خدمة المواطنين، وتحقيق المنفعة العامة التي هي سبب وجود الإدارة.

فعلى سبيل المثال قد يصدر عن وزير التربية قرار يقضي بوجوب إصدار نتائج الإمتحانات الرسمية بالسرعة القصوى، عندها على المدير العام بما يملك من تماس مباشر مع أجهزة الإدارة أكثر من الوزير، فيمارس حينئذ صلاحياته التوجيهية لتنفيذ قرار الوزير لناحية الإسراع في إصدار النتائج.

ويقوم بالمتابعة والإتصال مع الوحدات المسؤولة من خلال سلسلة من التعليمات تصدر على شكل توجيهات يحث فيها العاملين في إدارته على التقيد بقرار الوزير، ويُؤمن لهم كل ما هو مطلوب ولازم لتنفيذ قرار الوزير. فالمدير العام بما يملك من معرفة في أدق تفاصيل الإدارة قادر على وضع الخطط المناسبة، وتحديد آلية تنفيذها والتقيّد بمضمونها. فالصلاحيات التحفيزية التي يمكن أن يمارسها خلال عملية التوجيه تساعد على زيادة النشاط وتأمين البيئة النفسية الإيجابية داخل الإدارة. والتوجيه ليس ممارسة لسلطة جبرية، بل هي عملية تشاركية وجماعية كون المدير العام يعتبر عنصرا من عناصر نجح او فشل الخطة الإدارية المطلوب تنفيذها[[16]](#footnote-16).

ونظراً لأهمية الدور الرقابي والتوجيهي الذي يقوم به المدير العام كقائد إداري، فقد أوجب التشريع اللبناني عليه أن يقدم تقارير نصف سنوية الى الوزير يفند فيها أداء الموظفين ونتائج تنفيذ المهام والخدمات فضلا عن التواصل مع الموطنين وأصحاب المصالح، كما عليه إرسال نسخاً عن تلك التقارير إلى الأجهزة الرقابية المختصة أي مجلس الخدمة المدنية وهيئة التفتيش المركزي، ويستعرض في تلك التقارير رؤيته وخطط الوزارة المعدة للتنفيذ ويقدم صورة عن تقدم العمل والإنجازات فضلاً عن أوضاع الموظفين والموارد البشرية الموجودة في الوزارة[[17]](#footnote-17).

## المبحث الثاني : الية تعيين المستشارين والانظمة التي ترعى عددهم وطبيعة مهامهم

المستشار هو صاحب إختصاص يؤْخذ رأْيه في أمر علمي أو فني أو سياسي أَو قضائي أو غير ذلك.

لم يعط القانون الإداري الحق بتعيين مستشارين في إطار الهرم الإداري سوى للوزراء فقط،

سنبحث على التوالي بشرعية تعيين المستشارين و مهتهم وحدودها (الفقرة الأولى)، كما نتناول واقع التطبيق العملي لمهام المستشارين ( الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى : السند القانوني لتعيين المستشارين وحدود صلاحياتهم

يعين الوزير فريقه الإستشاري إستناداً لقرار مجلس الوزراء رقم 16 تاريخ 11/8/1999 (تعاقد مع مستشارين خاصين تنتهي مهمتهم بنهاية ولايته)،

علماً أن هذا الفريق الاستشاري هو محدود العدد. ويجب أن يتمّ التعاقد معه وفق الأصول وبحدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية في قانون الموازنة العامة.

مع الإشارة إلى أن رئيس مجلس الوزراء أصدر التعميم رقم 31 تاريخ 12/11/2005 يحظر فيه على الوزراء إسناد أي مهام تنفيذية للمستشارين.

كما أجازت المادة 15 من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10434/1975 " لأعضاء مجلس شورى الدولة أن يشتركوا لمدة محدودة في أعمال تتفق مع مؤهلاتهم القانونية لدى الوزارات والإدارات، أو المؤسسات العامة أو البلديات، أو أن يكلفوّا بمهمة في الخارج، ويجري التكليف بقرار من رئيس مجلس شورى الدولة".

ونشير الى اننا علمنا بصدور تعميم عن رئيس مجلس شورى الدولة الى قضاة المجلس يوقف العمل بالمادة 15 المشار اليها اعلاه.

إلا أنه بتاريخ 12 تشرين الثاني 2020، أصدر رئيس مجلس شورى الدولة القاضي فادي الياس التعميم مجلس شورى الدولة رقم ٩٨٤٥/٢٠٢٠، وتضمن البند الأوّل تجميد العمل مؤقّتا بأحكام المادة 15 من نظام المجلس اعتبارا من بداية 2021، مع مراعاة مدّة السنة المحدّدة لانتهاء كلّ تكليف على حدة.

### الفقرة الثانية : في التطبيق العملي لمهام المستشارين ( الإدارة البديلة)

إن ما أناطته المادة 66 من الدستور بالوزراء هو إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خص به. وقد أضيفت هذه الفقرة إلى الدستور في عام 1990، تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني، التي أوجبت أن تعزّز صلاحيات الوزير بما يتفق مع السياسة العامة للحكومة.

واضحٌ من النص والغاية أن تعزيز الصلاحيات جاء انسجاماً مع التعديلات الدستورية التي حوّلت الوزير من معاونٍ لرئيس الجمهورية إلى وزير يمارس صلاحياته بصفته عضواً في مجلس الوزراء. وعند هذه الحدود تقف قوة الوزير، فهو ليس ملكاً في وزارته بل هو رأس الإدارة العامة، التي لا تستطيع العمل بغير الجسد، كما لا تستطيع العمل بإدارة بديلة (مستشاري الوزير). وإذا كان للوزير الحق باختيار فريق استشاري، وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 16 تاريخ 11/8/1999 (تعاقد مع مستشارين خاصين تنتهي مهمتهم بنهاية ولايته)، فإن هذا الفريق الاستشاري هو محدود العدد. ويجب أن يتمّ التعاقد معه وفق الأصول وبحدود الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية، ولكن ما لاحظناه أن بعض الوزراء لا يلتزمون بقرار مجلس الوزراء بل يعمدون إلى اختيار عددٍ كبيرٍ من المستشارين بدون عقود قانونية، ثمّ يجعلونهم بمثابة إدارة بديلة تحل محلّ الإدارة الرسمية. وهذا ما يخلق أزمة إدارة بعد رفض المدراء العامين وبحقٍّ التعاون معهم.

إن بعض الوزراء لا يكتفون باختيار مستشارين بدون عقود قانونية، بل يعمدون إلى إسناد مهام تنفيذية لهم، هي في طبيعتها من مهام المدير العام في الوزارة.

وبسبب مخاطر إحلال فريق استشاري، بمعظمه ينقصه الخبرة والمعرفة بشؤون الإدارة، فقد أصدر رئيس مجلس الوزراء تعميماً يحظر فيه على الوزراء إسناد أي مهام تنفيذية للمستشارين، مرجعاً سبب هذا الحظر بموجب التزام الوزير بتطبيق القوانين والأنظمة وليس مخالفتها، وبأن المستشارين لا يتحملون أي مسؤولية. فإذا وقع خطأ أو مخالفات إدارية فإنه يكون من الصعب تحديد المسؤوليات، عندما يكون مرتكب المخالفة هو الجهاز البديل (تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 31 تاريخ 12/11/2005). إن هذا التعميم هو ملزم للوزراء، لأن رئيس الحكومة قد اتخذه سنداً للمادة 64 من الدستور التي منحته صلاحية التنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

ويعدّ حظر إسناد مهام تنفيذية للمستشارين من أفضل التوجيهات التي تسهم في حسن سير العمل ونجاح الإدارة. ولقد تنبه مجلس الخدمة المدنية إلى ذلك، (في معرض النظر في ملف برز فيه نزاع بين وزير ومدير عام)، عندما رأى أنه يقتضي أن تسود روح التعاون البنّاء بين الرئيس والمرؤوس والحرص على إشاعة أجواء الثقة وقيم الحوار والتواصل والمسؤولية داخل الجسم الإداري. وأن يتم الالتزام بالمسؤولية بحدود الصلاحية كما رسمتها القوانين والأنظمة، دون تجاوز أو إهمال. وأن يستوحي الموظف في عمله المصلحة العامة دون سواها. وبحسب هذا الرأي فإن للوزير ممارسة السلطة الرئاسية على المدير العام، التي تشمل في ما تشمل ليس فقط حق الرقابة والإشراف والتوجيه وإصدار التعليمات فحسب، وإنما أيضاً حق إلغاء أو تعديل أي قرار أو مذكرة إدارية صادرة عن المدير العام، إذا ما كانت مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة (مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 455 تاريخ 28 شباط 2012)، ولكن ليس للوزير استبعاد المدير العام ومصادرة صلاحياته المقررة في القوانين والأنظمة، أو حرمانه من ممارستها، طالما هي نافذة ولم يتم تعديلها أو إلغاؤها، وحتى تاريخه لم يتمّ الاعتراف قانونياً بـ«مكتب وزير» ولا بـ«مستشاري وزير» كجهازٍ رسمي له صلاحيات في تسيير شؤون الوزارة والإدارة. لا بل إن كافة القوانين والمراسيم الناظمة للعمل الإداري لا زالت تمنح المدير العام الدور الأساسي في الوزارة، فمثلاً:

إن المشرع ربط سلطة التأديب التي يملكها الوزير باقتراح إيجابي خطي ومسبق للعقوبة يكون صادراً عن المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي (م.ش. قرار رقم 353 تاريخ 1-3-2016، ايفون سليمان- الدولة). وقد سبق لمجلس شورى الدولة أن أبطل ترخيصاً صادراً عن الوزير دون أخذ اقتراح المدير العام (م.ش. قرار رقم 259 تاريخ 8/1/2002 عمر الحلبي/ الدولة). وبموجب القرار رقم 2 تاريخ 27/12/1989، طلب مجلس الوزراء إلى السادة الوزراء عدم التأكيد والإصرار على تنفيذ الأوامر والتعليمات، التي يلفتهم مرؤوسوهم خطياً إلى أنها مخالفة بصورة صريحة وواضحة للقوانين والأنظمة النافذة، إلا بعد عرض الموضوع على مجلس الوزراء (آراء مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم 1170 تاريخ 4/5/2002، والرأي رقم 138 تاريخ 31/1/2002)، وإن المدير العام ملزم بتأمين الرقابة والإشراف على أعمال مرؤوسيه، واستعمال التجهيزات وأي أمرٍ يؤدي إلى هدر المال العام أو إساءة إدارة الأموال العمومية. (م.ش. قرار رقم 489 تاريخ 8/5/2003 وليد عمار/ الدولة- هيئة التفتيش المركزي). أما في الشأن المالي، وبحسب قانون المحاسبة العمومية، فإنه، في كافة مراحل عقد النفقة سواءً لجهة تأشير مراقب عقد النفقات (المادة 61)، حجز الاعتماد (المادة 62)، تصفية النفقة (المادة 73)، صرف النفقة (المادة 78)، تأشير المحتسب المركزي (المادة 89)...، تعيين لجان الاستلام (المادة 139)... للمدير العام أن يطلب من الدائرة أو الوحدة المعنية وقف تنفيذ المعاملة لعدم انطباقها على القانون، ما يؤخر أو يمنع تنفيذ الصفقة. وقد حصل هذا فعلاً في إحدى الوزارات (مراجعة الرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم 47/2013 تاريخ 13/11/2013).

وبما أن المدير العام هو المسؤول عن تنفيذ القوانين والأنظمة من قبل الموظفين التابعين له، وعن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة أو الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته (المادة 7 من المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959). وبالتالي، فإن أي عقدٍ تبرمه الوزارة يكون المدير العام هو المسؤول عن تنفيذه، وليس المستشارين. وعملاً بقاعدة المسؤولية، وتماشياً معها، فقد نصّت الفقرة الثالثة من المادة 7 من المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959، على أن يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير، أو يبدي مطالعته الخطية بشأنها وتربط المطالعة الخطية بالمعاملة وتحال معها على المراجع المختصة. وهذا ما أكد عليه أيضاً تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 32/94 تاريخ 10/12/1994 الذي أوجب التقيّد بالأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بسير المعاملات، وخصوصاً ما يتعلق بإبداء المطالعة الخطية الصريحة الواضحة في كل معاملة قبل عرضها على الرئيس التسلسلي، وكذلك جاء في تعميم صادر عن مجلس الخدمة المدنية رقم 10 تاريخ 2/8/1999 إن عدم اقتران المعاملات بتأشير المدير العام أو بمطالعته الخطية يجعلها مشوبة بعيب يجعلها عرضة للإبطال.

وفي موضوع الصفقات العمومية تحديداً، انتقدت هيئة التفتيش المركزي أن يتولى مهمة التحضير والتنسيق في هذه الصفقات فريق من المستشارين، وطلبت الهيئة من رئيس مجلس الوزراء إصدار توصية تتضمن أنه عندما يكلف مجلس الوزراء إحدى الوزارات إجراء عقد لصالح مؤسسة عامة خاضعة لوصايتها ضرورة إشراك هذه المؤسسة العامة في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود (توصية هيئة التفتيش المركزي بقرارها رقم 87/ 2013 تاريخ 9/ 7/ 2013). وقد استجاب رئيس مجلس الوزراء لهذه التوصية وأصدر تعميماً فرض بموجبه عدم إسناد مهام تنفيذية إلى المستشارين، لا سيما عند إجراء عقود لصالح مؤسسة عامة خاضعة لوصاية أي وزارة، وأوجب إشراك المؤسسة المعنية في جميع المراحل التحضيرية والنهائية والتنفيذية لهذه العقود (تعميم رقم 21/ 2013 تاريخ 29/ 7/ 2013).  
استناداً لما تقدّم، فإنه عندما يكلّف مجلس الوزراء أحد الوزراء باتخاذ الإجراءات اللازمة واستدراج العروض وإعداد المناقصات اللازمة وعرض كافة مراحلها تباعاً على مجلس الوزراء، وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء (مجلس الوزراء القرار رقم 1 تاريخ 28/3/2017)، فإن هذا التكليف يعني الوزارة بكافة أجهزتها، وكذلك يعني إدارة المناقصات لدى التفتيش المركزي، التي تمثل المرجع المختص في هذا المجال، ولا يمكن تأويل هذا التكليف بأن الوزير يتولى تنفيذ المهمة المذكورة في مكتبه عبر فريقه الاستشاري[[18]](#footnote-18).

وقد لاحظ التفتيش المركزي من خلال جولاته ومن خلال إجتماعاته مع كبار الموظفين أن معظم المستشارين أصبحوا يقومون بأعمال تنفيذية ويلاحقون المعاملات في الوزارة المعينين

فيها وخارجها، وأصبحت بعض القرارات تصدر عن السيد الوزير دون تأشيرة المدير العام ودون معرفته ومعرفة رؤساء المصالح.

كما أن بعض المستشارين أصبح صاحب الكلمة الفصل في الإدارة يبت المعاملات بختمها بخاتم يحمل توقيع السيد الوزير دون تقديم أي إثبات على موافقته.

كل هذه الأمور جعلت القادة الإداريين ينكفئون عن ممارسة صلاحياتهم وتحمل مسؤولياتهم وفي حال تجرأوا على التدخل في بعض الإجراءات ووضعوا يدهم على مخالفات للقوانين والأنظمة ولفتوا نظر السيد الوزير أتاهم الردّ سريعاً " مع الإصرار والتأكيد على التنفيذ " خلافاً لما نص عليه قرار مجلس الوزراء رقم 2 تاريخ 28/12/89 القاضي بالطلب إلى الوزراء عدم الإصرار والتأكيد على المخالفات وتنفيذها إلا بعد عرضها على مجلس الوزراء.

وكثيراً ما يعمد السيد الوزير إلى إستباق الموضوع بإضافة هذه العبارة منذ توقيع القرار رغم أن المدير العام لم يكن قد اطلع أو أبدى أي إعتراض عليه.

كما حصل في السابق أن لجأ السيد الوزير إلى إعطاء المدير العام " إجازة إدارية إجبارية " وتكليف موظف القيام بمهامه، والطلب إليه إتخاذ الإجراء الذي رفضه المدير العام الأصيل. إلا أن مجلس شورى الدولة أعلن، فيما بعد، بطلان قرار إعطاء الإجازة الإدارية المذكور.

وتجدر الإشارة إلى أن المستشارين غير خاضعين لسلطة التفتيشش المركزي، وهم عندما يقدمون على تصرفات مخالفة للقانون ومن شأنها تعطيل حسن سير العمل الإداري، فهم يضعفون مراكز القيادة في الإدارات وفعالية الرقابة معاً.[[19]](#footnote-19)

# الفصل الثاني: السبيل إلى الإدارة المتناغمة

إن التعارض والتكامل بين أصحاب القرار في الإدارات العامة من الظواهر الطبيعية القديمة قدم الإدارة نفسها. ولا تخلو العلاقات من المشاكل الناتجة عن التعقيدات الإدارية على مختلف المستويات.

ويرجع ذلك إلى أن ثمة حقيقتي أساسيتين:

1. اتساع نشاط الدولة سواء من الناحية الأفقية أو من الناحية الرأسية.
2. انتشار المرض الوظيفي " البيروقراطية الإدارية".

فليس من المنطقي تجاهل تلك الأسباب في معرض مناقشة طبيعة العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية، حيث تؤثر فيها الكثير من العوامل والمسببات إن لناحية التكامل أو التعارض.

فليس من منطق الأمور أن يكون هنالك تكامل في الأداء والوظيفة لناحية السعي لتحقيق أهداف الإدارة ككل على اعتبار أن الأجهزة الإدارية هي واجهة النظام السياسي بالنسبة للمواطنين.

فالتكامل ضرورة ملحة تكرسها عملية التنسيق بين مختلف المستويات في السلم الإداري الذي تحكمه مجموعة من الأنظمة والقوانين. ومن خلال إيجاد الإطار الأسلم، يمكن تنمية العلاقة التكاملية في بيئة تنظيمية مستقرة.

بدوره يمكن القول أن التعارض هو الصورة المعاكسة للتكامل حيث المشكلات الإدارية قد تفرض نفسها على القدرة لإيجاد صيغ من العلاقات السليمة، لخلق مناخ وشروط أفضل تؤدي إلى تطبيق الأنظمة والقوانين واحترام الصلاحيات والإختصاص الإداري، الذي يؤدي الى الإستخدام الأمثل للطاقات والموارد البشرية والمادية في الإدارة.

سنناقش في هذا الفصل السبيل إلى الإدارة المتناغمة، من خلال تقسيمه إلى مبحثين:

الأول يبحث الصلاحيات بين التكامل والتعارض ويضم فقرتين:

* الفقرة الأولى: أوجه التكامل بين صلاحيات الوزير والمدير العام.
* الفقرة الأولى: أوجه التكامل بين صلاحيات الوزير والمدير العام.

والثاني يبحث رئيس الحكومة وأجهزة الرقابة من القانون نحو التطبيق ويضم فقرتين:

* الفقرة الأولى: دور رئيس الحكومة في تفعيل التعاون.
* الفقرة الثانية: دور أجهزة الرقابة في تفعيل التعاون.

## المبحث الأول: الصلاحيات بين التكامل والتعارض

حددت القوانين والأنظمة في لبنان صلاحيات ومسؤوليات القيادات الإدارية العليا، كما حددت تلك العائدة الى الموظفين من مختلف الفئات الوظيفية حتى الدنيا منها.

فلقد تناول المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 12/6/1959 وتعديلاته (نظام الموظفين)، والمرسوم الإشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 وتعديلاته (تنظيم الإدارات العامة)، والمرسوم رقم 2894 تاريخ 16/12/1959 وتعديلاته (تحديد شروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 المتعلِّق بتنظيم الإدارات العامة وشروط الارتباط بين مختلف أجهزتها) كما المرسوم الموضوع موضع التنفيذ بموجب المادة 58 من الدستور، والمرسوم رقم 14969 تاريخ 30/12/1963 وتعديلاته ( قانون المحاسبة العمومية)، وغيرهم من القوانين والأنظمة العائدة لكل وزارة ، الصلاحيات والمختصين بها.

نصت المادة 4 من المرسوم الإشتراعي رقم 111/59 المتعلق بتنظيم الإدارات العامة انها على ما يلي:

" التنظيم الداخلي في الادارات العامة:

1. تنظم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، تحدد عدد الدوائر والأقسام في كل منها، وتعين الصلاحيات العامة، وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديريات العامة والمديريات والدوائر والأقسام .
2. تحدد بقرار من الوزير بعد استطلاع رأي التفتيش المركزي المهام التي يجب ان يقوم بها كل موظف , والاصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات , والمهل الواجب انجازها فيها, وتبلغ هذه القرارات الى مجلس الخدمة المدنية.

وبما أنه يستفاد من المادة 4 الآنفة الذكر أن المقصود بالإدارات العامة هي الوزارات (يراجع بهذا المعنى الرأي الإستشساري رقم 101/74).[[20]](#footnote-20)

ولما سبق وأشرنا الى صلاحيات كل من الوزير والمدير العام فنرى ضرورة بحث أوجه التكامل بين صلاحيات الوزير والمدير العام (الفقرة الأولى)، وأوجه التعارض بين صلاحيات الوزير والمدير العام (الفقرة الثانية)، وذلك لاقتراح ما يلزم لتعزيز التكامل ومحاولة ايجاد اليات لمعالجة معضلة التعارض في الصلاحيات.

### الفقرة الأولى: أوجه التكامل بين صلاحيات الوزير والمدير العام

يجتمع الوزير والمدير العام وجميع الموظفين في الإدارة العامة على هدف موّحد وهو المصلحة العامة، فيستوحون جميعا، انطلاقاً من القوانين التي تحكم نشاطهم، كما الغاية من وجودهم، تحقيق المصلحة العامة، وإلا كانت أعمالهم مشوبة بعيب تحوير السلطة، فيبدأ التكامل من الهدف المشترك والغاية الواحدة.

ومن ابرز واهم واجبات الموظف الخضوع للرؤوساء، وأداء عمله وفق توجيهاتهم، وهذا الخضوع للرؤوساء يبدأ مع موظفي الفئة الخامسة والفئة الرابعة فالثالثة والثانية مرورا بالفئة الأولى لينتهي إلى الرئيس الأعلى وهو الوزير، حيث تتركز في الأخير السلطة ليخضع له جميع من في الوزارة. وواجب الخضوع هو الذي يطلق عليه السلطة الرئاسية أو التسلسلية والتي تخول الرئيس على المرؤوس التدخل في تصرفاته، فله (أي للرئيس التسلسلي) سلطة إعطاء التوجيهات والتعليمات، كما سلطة سحب وإبطال القرارات المتخذة من قبل المرؤوس، كما إلغاء وتعديل القرارات.

إن إناطة أمر إدارة مصالح الدولة من قبل الوزير، وفقاً للمادة 66 من الدستور، وتطبيق القوانين والأنظمة في ما يتعلق بكل الأمور العائدة إلى إدارته، و بحكم مسؤوليته السياسية، يستتبع حكماً تمكينه من الإطلاع على أعمال الإدارة، ومنها بصورة خاصة قرارات المدير العام، ليكون على بينة كاملة عما يجري داخل إدارته.

ومن البديهي، عملاً بالنصوص القانونية، لحسن سير العمل، أن يتناول إطلاع الوزير على التدابير والقرارات ذات الطابع المبدئي، وليست تلك ذات الطابع الإجرائي أو المعاملات والمراسلات اليومية والعادية، وواجب إطلاع الوزير عليها، ينسحب بداهة وبطبيعة الحال، على كل القضايا والمسائل الهامة والخطيرة التي تمس الإدارات العامة.

وفي رأي استشاري اعتبر ديوان المحاسبة أن عبارة " الإدارة العامة" تعني الوزارة وليس المديرية العامة[[21]](#footnote-21).

فتنقسم الوزارة إلى مديريات عامة التي تنقسم بدورها الى مصالح او مديرية، وتقسم المصالح والمديرية الى دوائر وأقسام، وتضم الدوائر والأقسام المحررين والمحاسبين ومدخلي المعلومات والكتبة و ساعي البريد والسائق...

بمقتضى المرسوم الإشتراعي 111/59 (تنظيم الإدارات العامة)، والمرسوم الإشتراعي 112/59 ( قانون الموظفين)، وقانون المحاسبة العمومية وتعديلاته، يمارس الوزير صلاحيات واضحة لجهة الصلاحيات الإدارية والمالية والتنظيمية كما ذكرنا سابقا، كذلك أعطي المدير العام صلاحيات محددة لا تتعارض مع صلاحيات الوزير، إنما تتكامل الصلاحيات لما فيه حُسن سير العمل في الإدارة العامة.

فالوزير الذي يعتبر رأس الهرم الإداري، وأعطي أعلى سلطة تسلسلية في الوزارة، لا يمكن أن يقوم بالمهام جميعها، فجاءت الأنظمة تعطي المدير العام صلاحيات مالية وإدارية لمساعدة الوزير للتخفيف عن كاهله، على اعتبار أن المدير العام هو الرئيس المباشر التسلسلي لجميع الموظفين تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة.

يكون التكامل موجوداً بين عمل الوزير وعمل المدير العام في الإدارة:

1. كونهما يخدمان كما أشرنا المصلحة نفسها وهي المصلحة العامة دون سواها.
2. إن قانون الموظفين نص على حقوق وواجبات الموظفين، فعند التقيد بروحية تلك المواد نكون في صميم التكامل المبني على احترام النصوص والأنظمة والمبادىء التي تحكم العلاقة الإدارية من أعلى السلم الإداري نزولا إلى القاعدة والعكس صحيح.
3. انطلاقا من نص المادة 2 من قانون الموظفين[[22]](#footnote-22)، فإن الأسس القانونية لحقوق وواجبات الموظف قد رسمت حدود العلاقة بين الموظفين، كما العلاقة بين الوزير والمدير العام.
4. انطلاقاً من نص المادة 14 من قانون الموظفين[[23]](#footnote-23)، ولما كان نظام الموظفين لم يفرق في تسمية الموظف العام بين مدير عام أو موظف من الفئات الأدنى، فصفة الموظف العام تنطبق على الجميع، وبالتالي يخضع جميع الموظفين بمن فيهم المدير العام لموجبات المادة 14 لاسيما لناحية:"

* أن يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها.
* أن يخضع لرئيسه المباشر وفقل لنص المادة 14 مع مراعاة الاستثناء المذكور في متنها.

بما أن الوزير لا تنطبق عليه صفة الموظف العام، إلا أنه هو الرئيس الأعلى في الوزارة، يمارس مهامه الدستورية والإدارية والمالية، وعلى المدير العام واجب الخضوع مراعيا الإستثناء المذكور في المادة 14 المذكور فيطبق مندرجات المادة ( ينفذ في حال التأكيد والإصرار وله أن يراسل التفتيش).مع الإشارة الى صدور تعميم رقم 4/2019 عن رئاسة التفتيش المركزي الذي الزم الموظف بمراسلة التفتيش[[24]](#footnote-24).

1. يمكن للوزير أن يفوض بعضاً من صلاحياته غير الدستورية للمدير العام وفقا لما نصت عليه المادة 7 من المرسوم الإشتراعي رقم 111/59.

وكلما توافق الوزير والمدير العام، والتزم كل منهم بحدود صلاحياته مستوحياً المصلحة العامة دون سواها، كلما أدت الوزارة الدور المناط بها ونعِم الشعب بالخدمة العامة وفقاً للهدف الذي أنشأت الوزارة من أجلها بموجب قانون إنشائها.

فما هي أوجه التعارض بين صلاحيات الوزير والمدير العام.

### الفقرة الثانية: أوجه التعارض بين صلاحيات الوزير والمدير العام

إن المدير العام في قانون تنظيم الإدارات العامة هو ركن أساسي في الإدارة اللبنانية وله صلاحيات خاصة يمارسها بصفة تقريرية وصلاحيات أخرى يمارسها بصفة تحضيرية لمقررات الوزير، وفي الحالتين لا يمكن إلغاء موقعيته أو فرض أمرٍ عليه يعتقد أنه مخالف للقوانين، ولقد سبق لأحد المدراء العامين أن أوضح هذه العلاقة في جملة شهيرة مفادها*: "أن علينا تطبيق القرارات وفق أحكام القانون والدستور، لا أن نطوّع القانون وفق مضمون القرار"*.

لذا إذا كان للوزير أن يقرر، فإن للمدير العام أن يمارس صلاحياته فله أن يرفض ويلفت نظر الوزير إلى المخالفة أو يوافق، وإذا أصرّ الوزير على موقفه فإن للمدير العام صلاحية إحالة الملف إلى التفتيش المركزي وديوان المحاسبة.

يجب على المدير العام، وفي إطار ممارسته لصلاحياته، وعندما يتخذ قررات لها أثر على حسن سير العمل في الوزارة أو يقوم بتوجيه كتب في قضايا إدارية على جانب من الأهمية أن يعلم الوزير بذلك،

ونتيجة لمخالفة المدراء العامين لهذا الموجب، أصدر مجلس الخدمة المدنية التعميم رقم 3 تاريخ 2/6/2011 الموجه إلى جميع الإدارات العامة، جاء فيه : " لذلك فإن مجلس الخدمة المدنية، تأميناً لحسن سير العمل في الإدارات العامة وحفاظاً على حسن تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، يوصي المدراء العامين في الإدارات العامة بضرورة إيداع الوزير التابع له كل منهم نسخاً عن مشاريع القرارات والكتب التي يوجهها المدير العام من ضمن اختصاصه إلى مجلس الخدمة المدنية للموافقة أو لإبداء الرأي، ليكون السيد الوزير على إطلاع عما يجري في إدارته باعتباره رأس الإدارة وفق ما نصت عليه المادة /7/ من المرسوم الإشتراعي رقم 111/59 معطوفة على المادة /66/ من الدستور المذكورة آنفاً.

وإن مجلس الخدمة المدنية إذ يعوّل على تطبيق ما جاء في هذا التعميم، لحسن سير العمل، فإنه سيضطر إلى أن يعيدها إلى مصدرها ومن درس المعاملات التي ترده من الإدارات العامة والموقعة من المدراء العامين في حال لم يكن كتاب إحالتها على هذا المجلس مذيلاً بعبارة " نسخة عن المعاملة تبلغ لمعالي السيد الوزير للإطلاع".

إذاً يقتضي على كل من الوزير والمدير العام أن يتعاونا كون هدفهما واحد وهو إدارة المرفق العام المؤتمنين عليه وفقاً للمصلحة العامة المحددة في بيان الحكومة الوزاري والتي أقرها الوزير بصفته عضواً في الحكومة، والتي يلتزم هو ( الوزير) والمدير العام بصفتهما أدوات السلطة التنفيذية بتنفيذها. فماذا لو انحرف أدهما أو كليهما عن الدور المكلف به، ما هو دور رئيس الحكومة وأجهزة الرقابة.

## المبحث الثاني : رئيس الحكومة وأجهزة الرقابة من القانون نحو التطبيق

إلى أن يبدأ العمل في استراتيجية تنمية وتطوير الإدارة العامة ووضع القوانين والأنظمة اللازمة، يبقى تفعيل التعاون بين الوزير والمدير العام من الأمور الملحة نظرا لأهمية ودور الموقعين في عملية صنع القرار في الإدارة وتقديم الخدمات للمواطنين الذين ينتظرون ويتوقعون الأحسن من السلطات المختصة، حيث مصالح الناس لا تنفصل عن المصالح العامة للدولة. فالإدارة نفسها تعني تقديم الخدمة للأخرين وفق منظومة من العلاقات داخل وخارج الإدارة نفسها.

والمقصود بالتفعيل وضع الخطوط العامة للعلاقة التنظيمية في إطار تنسيقي مرن ما بين الوزير والمدير العام بهدف تعزيز الجهود المبذولة من الطرفين وتفعيلها لتحسين صورة الإدارة العامة لدى الموطنين المعنيين مباشرة بنجاح أو فشل الإدارة التي وجدت لخدمتهم.

وهناك أجهزة ومؤسسات عامة منوط بها الرعاية والإهتمام بشأن الإدارات العامة والعلاقات من أعلى الهرم الإداري وصولا إلى قاعدته آخدةً بعين الإعتبار نتائج التعاون وصوره وآثار التعارض وسلبياته.

فقد أناط القانون بها ( الأجهزة والمؤسسات)، صلاحيات الرقابة على عمل ونشاط الإدارة، وبالتالي تستطيع تحديد مكامن الخلل في العلاقة ما بين الوزير والمدير العام، ليصار إلى بناء الثقة بينهما وتعميق التعاون من خلال تحديد واضح وشفاف للصلاحيات وبالتالي للمسؤوليات.

فللحكومة ورئيسها دور وواجب في التدخل لتفادي التصادم فيما بين الوزير الذي أصبح سيد وزراته، وبين المدير العام الذي نصت الأنظمة على صلاحيات مباشرة له يمكن للقضاء الإداري أن يبطل القرارات التي تتجاوزها. كما أن للأجهزة الرقابية الأخرى صلاحيات ومسؤوليات جسام في رقابة حسن سيؤ وانتظام النشاط الإداري، وهذا ما أكدت عليه الكثير من القرارات والتعاميم التي صدرت في هذا الصدد[[25]](#footnote-25).

نناقش في هذا المبحث رئيس الحكومة وأجهزة الرقابة من القانون نحو التطبيق، دور رئيس الحكومة في تفعيل التعاون في الفقرة الأولى ، ونتناول دور أجهزة الرقابة في تفعيل التعاون في الفقرة الثانية.

### الفقرة الأولى: دور رئيس الحكومة في تفعيل التعاون

نصت المادة 64 من الدستور اللبناني المعدّل وفقا لما نص عليه اتفاق الطائف: " رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم بإسمها ويعتبر مسؤولا عن السياسات العامة التي يضعها مجلس الوزراء".

أما الصلاحية الأبرز التي يمكن من خلالها الإشراف على عمل الإدارات العامة، حيث اجازت الفقرة 7 من المادة 64 لرئيس مجلس الوزراء متابعة اعمال الادارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء لضمان حسن سير العمل الذي يقضي تحقيقه القيام بدور المنسق العام الذي يحق له التدخل لضبط العمل الإداري تفادياً لتداخل الصلاحيات او تعارضها إن بين الوزراؤ انفسهم او بين الوزراء والمدراء العامين، خلاصة القول إنى رئيس الحكومة قد تعززت صلاحياته المتصلة بعمل الوزارات والمؤسسات العامة حيث باتت توجيهاته ملزمة من الناحية المعنوية اذ تحولت من مجرد توجيهات عادية غير ملزمة الى توجيهات تنبع من سلطة تقريرية ملزمة للوزارات والادارات العامة.

ونصت الفقرة 7 من المادة 64 على :" يتابع أعمال الادرات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لحسن سير العمل".

فيضطلع رئيس الحكومة بدور المنسق العام الذي يحق له لوزراء التدخل لضبط العمل الإداري تفاديا لتداخل الصلاحيات أو تعارضها إن بين الوزراء أنفسهم أو بين الوزراء والمدراء العامين، خلاصة القول إن رئيس الحكومة قد تعززت صلاحياته المتصلة بعمل الوزارات والمؤسسات العامة حيث باتت توجيهاته ملزمة من الناحية المعنوية إذ تحولت من مجرد توجيهات عادية غير ملزمة إلى توجيهات تنبع من سلطة تقريرية ملزمة للوزارات والإدارات العامة.[[26]](#footnote-26)

وانطلاقاً من نص المادة 64 " يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لحسن سير العمل"، فإن الدستور يؤكد على السلطة التقريرية لرئيس مجلس الوزراء لناحية قيامه بالرقابة والتوجيه من الوجهة الإدارية الموسعة، كونه ملزم بحسن سير العمل وضمان تنفيذ السياسة العامة.

كما أن الإدارات العامة، وعلى رأس المديريات العامة المدراء العامين، ملزمين بتنفيذ قرارات وتعاميم رئيس مجلس الوزراء، مع الإشارة أن رئيس مجلس الوزراء لا يعتبر رئيساً تسلسلياً للوزراء.

وباعتبار رئيس الحكومة ناطقاً بإسمها ويتابع أعمالها السياسية والإدارية يصبح بموقع المتابع اليومي لعمل الإدارات العامة والمؤسسات العامة، ومطلوب منه التدخل توجيهاً وتقريراً منعاً للتعارض في الصلاحيات أو التعارض على مستوى الإدارات عموماً، أو داخل كل إدارة على حدة، لما فيه من مساوئ على الإنتاجية العامة، وحسن سير المرافق العامة المنوط بها حفظ وصيانة المصالح العليا والمال العام.

ولقد خبرنا من المشاكل الإدارية بين وزير ووزير، وزير والمدير عام ، والتي أدت إلى هدر في المال والوقت، نذكر منها:

- الخلاف بين وزير الإتصالات ومدير عام مؤسسة أوجيرو، حيث توقف على أثره إصدار بطاقات كلام لفترة طويلة كلفت الخزينة أموالا طائلة، تعطيل المشاريع الملحة في تطوير وتوسيع شبكات الاتصال على أنواعها.

- التباين بين وزير الزراعة علي عبدالله والمدير العام للزراعة عادل شويري، فراجع المدير العام مجلس شورى الدولة الذي أصدر قراراً ابطل بموجبه مرسوم اعفاء المدير العام السابق لوزارة الزراعة عادل الشويري من مهماته ووضعه في تصرف رئيس مجلس الوزارة.

### الفقرة الثانية: دور أجهزة الرقابة في تفعيل التعاون

تستمد أجهزة الرقابة دورها من أهمية وجود إدارة عامة رشيدة تقدم الخدمات للناس وتوفر الوسائل لتحقيق الأهداف المرسومة في السياسة العامة، التي تتركز على خدمة المجتمع وتطويره وصيانة موارده المادية والبشرية في ظل رقابة سليمة ومحايدة وبعيدة عن تأثير التدخلات السياسية التي تهدف لخدمة المصالح الجهوية متجاوزة منطق الدولة ورجالها.

وبما ان الإدارة العامة هي نظام ومهمات يصبح من الضروري وجود هيئات رقابية شاملة تعمل على مراقبة الموظفين للتأكد من مدى التزام العمال الإداريين في المستويات كافة وعدم استخدام المناصب في المصالح الشخصية أو الحزبية أو الفئوية. فالرقابة لها هدفان:

1. هدف رقابي يكرس التقيد بالأنظمة والقوانين.
2. هدف ثاني يرتبط بالأول ألا وهو التدراك الإستباقي لوقوع الأخطاء وتلافيها، كما تطوير الأداء من خلال مد الموظفين بالوسائل والمشورة لتحسين كفاءاتهم، وهو ما يعرف بالهدف الإصلاحي للرقابة.

وبما أن المشترع قد أوجد الرقابة الذاتية أو الرئاسية التسلسلية، أو الرقابة القضائية، الرقابة الوصائية تلك التي يخضع لها الأشخاص المعنويون الإقليميون أو المرفقيون على الرغم من استقلالها المالي والإداري، فقد وجد أن ذلك النوع من الرقابة ليس كافيا، على أهميته، فعاد وابتكر مستنداً في ذلك إلى علم الإدارة العام ما يعرف برقابة الأجهزة الرقابية المتخصصة بغية المتابعة الدائمة والفعالة لسائر الموظفين والهيئات التي أدخلها القانون ضمن رقابتها.

ونظراً لأهمية تلك الأجهزة الرقابية فقد أوجدتها الكثير من الدول بموجب نصوص قانونية بهدق تحقيق رقابة دائمة وشاملة.

نتناول في هذه الفقرة أجهزة الرقابة فنبحث أولا برقابة مجلس الخدمة المدنية، ثم رقابة التفتيش المركزي، فرقابة ديوان المحاسبة، ورقابة مجلس شورى الدولة التي يمارسها على أعمال السلطة الإدارية حماية للمواطنين والموظفين من تعسف الإدارة أو تجاوزها حدود السلطة.

**أولاً: مجلس الخدمة المدنية:**

أنشأ مجلس الخدمة المدنية بالمرسوم الإشتراعي رقم 114 تاريخ 12/6/1959 و ألحق بمجلس الوزراء بهدف جعل الموظف في غنى من المؤثرات السياسية والمحسوبية والزبائنية... عبر جميع إعطاء الموظف الضمانات اللازمة في تعينه، ترقيته، نقله، وتأديبه كما صرفه من الخدمة وعزله..، وسائر شؤون الموظف الوظيفية.

أما صلاحية مجلس الخدمة المدنية فتشمل جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة وجميع العاملين فيهم، كما تشمل البلديات الكبرى ( بيروت، طرابلس، ميناء طرابلس، بعبدا، برج حمود، النبطية وصيدا)، وكذلك البلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

والقانون أناط بمجلس الخدمة المدنية وحده، دون غيره، تفسير النصوص التي تتعلق بالوظيفة العامة والموظفين وبكل من يعمل في خدمة الإدارات العامة، وإن تفسسير المادة 66 من الدستور اللبناني، في الجانب المتعلق منها بإدارة مصالح الدولة، وبتطبيق الأنظمة والقوانين العائدة الى إدارة الوزير يعود إلى مجلس الخدمة المدنية.

تمارس هيئة مجلس الخدمة المدنية صلاحيات واسعة النطاق لاسيما منها، على سبيل التعداد لا الحصر، الصلاحيات التالية:

* تقديم الآراء والإقتراحات لمجلس الوزراء، عند درس الموازنة السنوية، في شأن الإعتمادات المخصصة للموظفين والنفقات الإدارية في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة.
* تقديم الآراء والإقتراحات لمجلس الوزراء بشأن تعديل القوانين والأنظمة المتعلقة بتنظيم الإدارات والمؤسسات العامة، وأساليب عملها وتحديد عدد الوظائف فيها.
* ....

وقد نص القانون صراحة أن موافقة مجلس الخدمة المدنية، بهيئته، أو قراره المتعلق بمعاملات الموظفين الدائمين والمتعاقدين، إنما هي عملية أساسية ضرورية، من شأن إغفالها وعدم الإلتزام بها، أن يؤدي إلى اعتبار المعاملة ملغاة وغير نافذة.

أما المعاملات التي أشارت القوانين والأنظمة إلى أنه على الإدارة أن تبت بها بعد استشارة مجلس الخدمة المدنية، أو بناء على اقتراحه أو بعد استطلاع رأيه، فإنها(أي المعاملات) يجب أن تقترن بمطالعة هذا المجلس، الخطية، وفي أي حال، يعتبر الإجتهاد أن هذه الإستشارة، أو هذا الإقتراح أو استطلاع الرأي، إنما هي معاملة جوهرية ينبغي على الإدارة أن تتقيد بها لأن إغفالها يؤدي إلى إبطال القرار الإداري المعيوب لهذه الجهة، فضلاً عن كونها ضمانة لا بد من توافرها لصالح الموظفين طالما أن النص فرضها صراحة[[27]](#footnote-27).

تهدف رقابة مجلس الخدمة المدنية إلى تحقيق ما يلي:

* تأمين حسن تطبيق النصوص القانونية بما يتوافق وإرادة المشرع.
* تأمين حسن سير العمل في الإدارات العامة تمكيناً لها من أداء مهمتها.
* تأمين الضمانة اللازمة للموظفين تمكيناً لهم من القيام بدورهم.

وذلك كله في سبيل تأمين الخدمات للمواطنين على أفضل وجه، لما تبغيه الدولة الحديثة في رعاية شؤون مواطنيها.

ورقابة المجلس نتيجة درس معاملات الموظفين المعروضة عليه، تنتهي إلى الأنواع التالية:

1. **النوع الأول**: موافقة المجلس أو عدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه، ويذكر على سبيل المثال من الحالات التي تستوجب بمقتضى أحكام نظام الموظفين، موافقة مجلس الخدمة المدنية، ما يلي:

* تعيين الموظفين من جميع الفئات بإستثناء موظفي الفئة الأولى عندما يكون التعيين من خارج الملاك.
* النقل من سلك إلى سلك، ومن إدارة إلى إدارة ضمن السلك الواحد.
* التعيين بالوكالة، الإنتداب، الوضع خارج الملاك، الوضع في الإستيداع.

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

ويذكر على سبيل المثال من الحالات التي تتطلب استطلاع رأي المجلس ما يلي:

* تعيين موظفي الفئة الأولى من خارج الملاك.
* تأخير تدرج موظف من قبل الوزير.
* النقل ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة.
* تعيين مدير عام أو مدير المؤسسة العامة.

1. **النوع الثالث**: بالإضافة إلى النوعين المذكورين أعلاه وهما الموافقة واستطلاع الرأي، فإنه لا بد من الإشارة إلى نوع ثالث من ممارسة رقابة مجلس الخدمة المنية، وهو إبداء الرأي في المعاملة، لجهة نقطة أو نقاط محددة.

وفي هذه الحال يمكن أن يتخذ إبداء الرأي طابع الإستشارة أو تفسير نصوص إدارية تتعلق بشؤون الوظيفة العامة والموظفين،

كما يمكن أن يخلص إلى اتخاذ قرار برفع الصلاحية عن الموضوع المطروح معتبراً أن هذا الموضوع يخرج عن صلاحيته[[28]](#footnote-28).

بعد استعراض صلاحيات مجلس الخدمة المدنية في لبنان، نستنتج أن للمجلس دور في تحصين وتفعيل العلاقة الادارية على مختلف المستويات، بما فيها العلاقة بين أعلى مركزين وهما مركز الوزير والمدير العام.

يعتبر مجلس الخدمة المدنية أن تأشيرة المدير العام مسألة جوهرية، وبالتالي عدم اقتران المعاملة بتأشيرة المدير العام أو بمطالعته الخطية يجعلها مشوبة بعيب يجعلها عرضة للإبطال.

علماً أن الإجتهاد الإداري لا يعتبر تأشيرة المدير العام من المعاملات الجوهرية التي يعيب عدم وجودها العمل الإداري[[29]](#footnote-29)، وبالتالي يرد المراجعة ضد تجاوز حد السلطة إذا كانت مبنية على عدم وجود تأشيرة المدير العام على المعاملة.

كما أصدر مجلس الخدمة المدنية، التعميم رقم 3 تاريخ 2/6/2011 تضمن: " تأميناً لحسن سير العمل في الإدارات العامة وحفاظاً على حسن تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، يوصي المدراء العامين في الإدارات العامة بضرورة إيداع الوزير التابع له كل منهم نسخاً عن مشاريع القرارات والكتب التي يوجهها المدير العام من ضمن اختصاصه إلى مجلس الخدمة المدنية للموافقة أو لإبداء الرأي، ليكون السيد الوزير على إطلاع عما يجري في إدارته باعتباره رأس الإدارة وفق ما نصت عليه المادة /7/ من المرسوم الإشتراعي رقم 111/59 معطوفة على المادة /66/ من الدستور المذكورة آنفا.

وإن مجلس الخدمة المدنية إذ يعوّل على تطبيق ما جاء في هذا التعميم، لحسن سير العمل، فإنه سيضطر أن يعيد إلى مصدرها ومن دون درس المعاملات التي ترده من الإدارات العامة والموقعة من المدراء العامين في حال لم يكن كتاب إحالتها على هذا المجلس مذيّلاً بعبارة "نسخة عن المعاملة تبلغ لمعالي الوزير للإطلاع".

وسبب إصدار هذا التعميم أنه تبين لمجلس الخدمة المدنية أن المدير العام، وفي إطار ممارسته لصلاحياته، يتخذ قرارات لها أثر على حسن سير العمل في الوزارة أو يقوم بتوجيه كتب في قضايا إدارية على جانب من الأهمية من دون علم السادة الوزراء بذلك.

**ثانياً: التفتيش المركزي**

أنيطت بالتفتيش المركزي، بموجب النصوص التي ترعى شؤونه مباشرة، أو التي لها علاقة به، لا سيما المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 115/59 (إنشاء التفتيش المركزي) صلاحيات ومهام نفصلها كما يلي:

1. **مهام التفتيش المركزي وهدفه:**
2. **الرقابة على الإدارات والموظفين:** وتتم عبر ضبط المخالفات والتحقيق فيها وبيان المسؤولية وتحديد المسؤولين عنها وفرض التدابير المسلكية بحقهم عند الإقتضاء.
3. **التوجيه:** يتولى التفتيش المركزي مهمة توجيه الإدارات لمعالجة المشكلات المتعلقة بالوظيفة العامة وسير العمل فيها، وذلك عبر دراسة الأوضاع فيها وتقييم العمل وإقتراح الحلول التنظيمية.
4. **مهامه الأساسية:**

تنحصر مهام التفتيش المركزي في الأمور التالية:

* مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات.
* السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري.
* إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها.
* تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات.
* القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.

1. **صلاحياته:**

تشمل صلاحيات التفتيش المركزي ما يلي:

1. **لجهة الإدارات:**

* جميع الإدارات العمومية.
* المؤسسات العامة ( باستثناء مجلس الإنماء والإعمار والصندوق الوطني للضمان الإجتماعي ومصرف لبنان والمؤسسة العامة لتشجيع الإستثمارات في لبنان).
* البلديات ( ما عدا السلطتين التقريرية والتنفيذية فيها).
* في الحقل المالي فقط:
* القضاء.
* الجيش.
* قوى الأمن الداخلي.
* الأمن العام.
* أمن الدولة.
* البعثات الللبنانية في الخارج.
* الجامعة اللبنانية بكافة فروعها وإختصاصاتها.

وبصورة غير مباشرة:

* إدارة حصر التبغ والتنباك ذات المنفعة العامة.
* مصرف التسليف الزراعي والصناعي والعقاري.

وذلك عن طريق الرقابة على أعمال كل من مفوض الحكومة والمراقب المالي لهذه

الإدارات.

1. **لجهة الموظفين:**

* جميع الذين يعملون في الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والبلديات بصفة دائمة أو مؤقتة، من موظفين ومستخدمين أو أجراء أو متعاقدين أو متعاملين، وكل من يتناول راتباً أو أجراً من صناديقها، وذلك ضمن أحكام النصوص التي يخضعون لها.
* فضلاً عن أنه يمكن للحكومة أن ترتب على التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة، مسؤوليات جديدة بأن تخضع لسلطته، سائر المؤسسات العامة الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة[[30]](#footnote-30).

إن أهم دور يقوم به التفتيش المركزي في تنظيم العلاقة بين مختلف مراكز الجهاز الإداري هو من خلال دوره في الحفاظ على المال العام والإنتظام الإداري من خلال تأكده من حسن القيام بذلك.

وبما أن نظام الموظفين ( وتحديدا المادة 14 منه)، قد نص على أنه حين وقوع الخلاف بين الرئيس والمرؤوس حول قانونية أوامر أو تعليمات، يقوم هذا الأخير بلفت نظر رئيسه، وإذا أصر الرئيس وأكد على ذلك يقوم المرؤوس بتنفيذ القرار ويُرسل نسخة عن المراسلات إلى التفتيش المركزي ( التعميم رقم 4/2019 الصادر عن رئاسة التفتيش المركزي).

كما يمكن لهيئة التفتيش المركزي بعد التدوال في التقارير المرفوعة إليها أن تفرض جميع العقوبات التأديبية المنصوص عنها في المادة 55 من المرسوم 112/59 بحق الموظفين، باستثناء عقوبة إنزال درجة والرتبة، كما الصرف من الخدمة والعزل، وتشمل صلاحيات الهيئة جميع الموظفين الدائمين والمؤقتين والمتعاقدين والمستخدمين والأجراء.

أما فيما يتعلق بموظفي الفئة الأولى ، فلا يحق للهيئة أن تفرض عليهم مباشرةً سوى عقوبات الدرجة الأولة ( التأنيب، حسم الراتب لمدة 15 يوم على الأكثر، وتأخير التدرج لمدة 6 أشهر على الأكثر).

وللهيئة بعد فرض العقوبات التأديبية، أن تحيل المسؤول على المجلس التأديبي المختص، وأن تقرر إحالته أمام ديوان المحاسبة، وأن تطلب من المدعي العام التمييزي ملاحقته جزائياً، ولا يتوجب لهذه الإحالة أو الملاحقة أخذ موافقة السلطة الإدارية[[31]](#footnote-31).

**ثالثا: ديوان المحاسبة**

يعتبر ديوان المحاسبة من مؤسسات الدولة الدستورية، التي تقوم بدورها في ضبط النشاط المالي للدولة، بحيث تعمل على ترشيده لتحقيق الأهداف المرجوة في إطار الشرعية دون التفريط بالمال العام. وتعتبر رقابة ديوان المحاسبة من الرقابة القضائية التي تمارس من قبل هيئة قضائية مستقلة عن كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد عرفته المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي رقم 82/83 على أنه محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة العامة وذلك:

* بمراقبة استعمال هذه الأموال ( رقابة مالية وقد تمتد لتكون رقابة على الإقتصاد العام)، ومدى انطباق هذا الإستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء ( رقابة مطابقة).
* بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها ( رقابة قانونية محاسبية).
* بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها (رقابة قضائية).

مما سبق يتبين أن رقابة ديوان المحاسبة تتلخص في أنها رقابة إقتصادية، قانونية، محاسبية، وقضائية[[32]](#footnote-32).

إنطلاقاً مما تقدم، يصبح الدور الذي يقوم به ديوان المحاسبة أساسياً لناحية تنظيم وتفعيل العلاقة بين الوزير والمدير العام، وذلك من خلال أهم جانب فيها ألا وهو الجانب المالي. فكما ورد معنا إن الصلاحيات المالية التي يمارسها الوزير أو المدير العام تخضغ لرقابة ديوان المحاسبة لمسبقة والمؤخرة، حينها يُعقّل ديوان المحاسبة تلك العلاقة لناحية لعبه دور الضامن للمال العام، كمرجع قادر على تكريس الشفافية في الإدارة العامة، فيصبح الجهاز الإداري في حمى القانون حيث لا تجاوز ولا تعدي او فرض.

فحماية المال العام تُعزز من جهة الصلاحيات المنصوص عنها في الأنظمة، ويحميها من خلال إخضاع النفقة العامة لموجبات الرقابة المالية والقضائية، بحيث يُمارس المسؤول صلاحياته في ظل هذه الرقابة. ومجرد التزام تلك المفاعيل من قبل الوزير والمدير العام تدخل العلاقة بينهما في طور التفاعل والتفعيل في رعاية ورقابة ديوان المحاسبة كمرجعية قضائية مستقلة[[33]](#footnote-33).

كما نشير إلى أنه في حال حال أصرّ وأكدّ على قراره موضوع الخلاف مع المدير العام، فيرسل المدير العام نسخة إلى ديوان المحاسبة.

**رابعاً: رقابة مجلس الشورى الدولة:**

خلص المجلس إلى أن الصلاحيات والامتيازات التي منحها القانون للسلطة الادارية انما قصد بها وضع الوسائل والادوات القانونية في يد الادارة بغية استعمالها في ما يؤدي الى تحقيق المصلحة العامة والتي منحت السلطة الادارية تلك الصلاحيات والامتيازات من اجل تحقيقها والتي لا يمكن تبريرها الا بهدف تأمين المصلحة العامة التي تشكل هدف النشاط الاداري وجوهره. وعندما تستعمل السلطة الادارية ما اعطيت من صلاحيات وامتيازات في غايات لا تمت الي المصلحة العامة وتسخر في سبيل تحقيق غايات خاصة، تكون السلطة الادارية قد حورت السلطة الممنوحة لها واساءت استعمالها وتصرفت بما تملك من سلطات لتحقيق غاية غير الغاية التي منحت لها هذه السلطة من اجل تحقيقها، ولا يمكن تبرير ذلك بما تتمتع به الادارة من سلطة استنسابية، لان السلطة الاستنسابية تمارس ضمن دائرة القانون وليس خروجا عليها، فليس مؤادها ان تنحاز بها الادارة لغرض غير مشروع. وبالعودة إلى المادة 66 من الدستور فنجد أنها قد اولت الوزراء ادارة مصالح الدولة، واناطت بهم تطبيق الانظمة والقوانين، كل في ما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وبما يخص به، مما يجعل الوزراء مؤتمنين  على المصالح العامة التي انيط بهم امر ادارتها وملزمين باحترام الانظمة والقوانين وتطبيقها في ما وضعت له من اهداف وغايات، وان كل تجاوز لهذه الاهداف والغايات والانحراف عنها، يشكل اساءة لاستعمال السلطة ويصبح غير جدير بالحماية ويتعين ابطاله.

وقد اعتبر مجلس شورى الدولة بأن الصلاحيات والامتيازات التي وضعها القانون بيد الادارة، هي من أجل استعمالها في ما يؤدي الى تحقيق المصلحة العامة ولا يمكن تبريرها الا بهدف تأمين المصلحة العامة التي تشكل هدف النشاط الاداري وجوهره. وعندما تستعمل السلطة الادارية ما اعطيت من صلاحيات وامتيازات في غايات لا تمت الي المصلحة العامة وتسخر في سبيل تحقيق غايات خاصة، تكون السلطة الادارية قد حورت السلطة الممنوحة لها واساءت استعمالها وتصرفت بما تملك من سلطات لتحقيق غاية غير الغاية التي منحت لها هذه السلطة من اجل تحقيقها، وان هذا التجاوز لهذه الاهداف والغايات والانحراف عنها، يشكل اساءة لاستعمال السلطة ويصبح غير جدير بالحماية ويتعين ابطاله.

وبخلاصة القول إن كل تحوير للسلطة، أي كل عمل يأتيه الوزير ولا يمتُّ إلى المصلحة العامة هو إخلال بالواجبات، وإذا أدخلنا هذا التفسير إلى نص المادة 70 من الدستور، لخلصنا إلى اعتبار أن كل عمل يأتيه الوزير ولا يكون هادفاً لتأمين المصلحة هو إخلال بالواجبات ويكون خاضعاً لاختصاص المجلس الأعلى.

# الخاتمة

سعى هذا البحث الإجابة على إشكالية العلاقة بين الوزير والمدير العام والمستشارين، وذلك كون المواطنين والموظفين يلمسون تطبيقاً عملياً للادارة البديلة، التي تحل بأمر الواقع محل الادارة العامة التي يحكم عملها القوانين والأنظمة.

فقد بدت تلك العلاقة يشوبها الكثير من الثغرات الناتجة عن القوانين والأنظمة نفسها التي عفى عليها الزمن وتجاوزها التطور،

كما ان التحول التطبيقي التدريجي للدولة من الدولة الدركية الى دولة الرعاية خاصة بعد ما عانته من ويلات الحرب التي ارخت بظلالها على انتظام عمل الدولة بأجهزتها الكافة، واتساع مهامها ونشاطها، كما ترقب الإنتقال نحو الحكومة الإلكترونية مع ما يستدعيه هذا الإنتقال من تعديلات في القوانين لتتوائم مع النقلة النوعية نحو تسهيل وتنظيم الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، فكثير من الأنظمة الإدارية قد تجاوزتها التطورات العلمية والتقنية، حيث بات ما يعرف بالحكومات الالكترونية في كثير من الدول ناظما للعلاقة بين الدولة والمواطنين، وقد تم بنتيجتها التوفير في الوقت والمال واصبح مفهوم

كون إصلاح الإدارة هو المقدمة لإصلاح معوقات النهوض نحو دولة الرعاية، نحو الدولة الحديثة التي تلبي طموحات المواطن.

# لائحة المراجع

* **أولاً: المؤلفات**:
* اسماعيل عصام، النظام السياسي والدستور اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى 2018. <http://droit.ul.edu.lb/index.php/lectures/file/1927-i-i-d-c-018-2018>.
* اسماعيل عصام، شهادة على دولة الشهيد، منشورات مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، الطبعة الأولى أيار 2005. [كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - أبحاث ودراسات - كتب (ul.edu.lb)](http://droit.ul.edu.lb/index.php/lectures/category/29-dr-issam-ismail-livre)
* فرحات فوزت، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دون ذكر دار نشر، 2012.
* مبارك عصام، القانون الإداري الخاص، لبنان،2011، دون ذكر ناشر.
* خليل موسى، الإدارة المعاصرة: المبادىء- الوظائف- الممارسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة ثانية 2011.
* الخير خالد، المبادىء العامة في القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2014.
* **ثانياً: المقالات والدراسات:**
* عصام نعمة اسماعيل، محاضرات في مقرر الوظيفة العامة، الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق 2015-2016. [كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - أبحاث ودراسات - محاضرات في الوظيفة العامة (ul.edu.lb)](http://droit.ul.edu.lb/index.php/lectures/file/110-dr-issam-ismail-lectures-004)
* عصام نعمة اسماعيل، تجاوز الادارة في إسناد الأعمال لمستشاري الوزير، جريدة الأخبار، 9/5/2017. [تجاوز الإدارة في إسناد الأعمال لمستشاري الوزير (lebanonfiles.com)](https://www.lebanonfiles.com/news/1180934/)
* عصام نعمة اسماعيل، الوزير - الباشا، جريدة الأخبار، 15/7/201 [الوزير - الباشا (al-akhbar.com)](https://al-akhbar.com/Community/234942)
* عصام نعمة اسماعيل، لمن الإمرة في الجمارك، جريدةالأخبار،11/6/2018 <https://al-akhbar.com/Politics/251908>
* **-ثالثاً: الأطروحات والرسائل:**
* مجيد مطر، العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية، رسالة ماجيستير في الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، عام 2018. <http://droit.ul.edu.lb/index.php/master-theses/file/2082-m-0105-2019>
* جميل حيدر، موقع الوزير في النظام السياسي والدستوري اللبناني، رسالة ماجيستير في الجامعة اللبنانية - كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، عام 2018 - 2019. [http://droit.ul.edu.lb/index.php/master-theses/file/2370-m-003-2-2020](http://droit.ul.edu.lb/index.php/master-theses/file/2082-m-0105-2019)
* **رابعاً: الدوريات ومجموعة الأحكام**:
* **أعمال التفتيش المركزي**، يصدر عن التفتيش المركزي اللبناني، تقرير عام 2001.
* **مجلة القضاء الإداري**، تصدر عن الجمهورية اللبنانية، وزارة العدل.
* **ديوان المحاسبة**، مجموعة اجتهادات الديوان، اراء استشارية 2000
  + - * **خامساً: النصوص القانونية والتشريعات والقرارات:**

1. الدستور اللبناني.
2. وثيقة الوفاق الوطني.
3. قانون الإنتخاب 44/2017.
4. المرسوم الإشتراعي 111 تاريخ 12/6/1959 ( تنظيم الإدارات العامة).
5. المرسوم الإشتراعي 112 تاريخ 12/6/1959 ( نظام الموظفين).
6. المرسوم الإشتراعي 114 تاريخ 12/6/1959 ( إنشاء التفتيش المركزي).
7. المرسوم الإشتراعي 115 تاريخ 12/6/1959 ( إنشاء مجلس الخدمة المدنية).
8. المرسوم رقم 14969 تاريخ 30/12/1963 ( قانون المحاسبة العمومية).
9. المرسوم رقم 4517 تاريخ 13/12/1972 ( النظام العام للمؤسسات العامة في لبنان).
10. المرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983 (إنشاء ديوان المحاسبة).
11. قرارات مختلفة صادرة عن مجلس الوزراء.
12. قرارات مختلفة صادرة عن مجلس شورى الدولة.
13. تعاميم إدارية صادرة عن مجلس الخدمة المدنية.
14. قرارات صادرة عن ديوان المحاسبة.
    * + - **جرائد دوريات:**
15. جريدة النهار
16. جريدة الأخبار
17. جريدة الديار
18. جريدة الشرق
19. جريدة السفير

# فهرس المحتويات

[إهدا*ء* 1](#_Toc75876740)

[مقدمة 2](#_Toc75876741)

[الفصل الأول: قراءة بين القانون والتطبيق 5](#_Toc75876742)

[المبحث الأول: في صلاحيات الوزير والمدير العام 6](#_Toc75876743)

[الفقرة الأولى: صلاحيات الوزير 6](#_Toc75876744)

[الفقرة الثانية: صلاحيات المدير العام 12](#_Toc75876745)

[المبحث الثاني : الية تعيين المستشارين والانظمة التي ترعى عددهم وطبيعة مهامهم 22](#_Toc75876746)

[الفقرة الأولى : السند القانوني لتعيين المستشارين وحدود صلاحياتهم 22](#_Toc75876747)

[الفقرة الثانية : في التطبيق العملي لمهام المستشارين ( الإدارة البديلة) 23](#_Toc75876748)

[الفصل الثاني: السبيل إلى الإدارة المتناغمة 28](#_Toc75876749)

[المبحث الأول: الصلاحيات بين التكامل والتعارض 30](#_Toc75876750)

[الفقرة الأولى: أوجه التكامل بين صلاحيات الوزير والمدير العام 31](#_Toc75876751)

[الفقرة الثانية: أوجه التعارض بين صلاحيات الوزير والمدير العام 34](#_Toc75876752)

[المبحث الثاني : رئيس الحكومة وأجهزة الرقابة من القانون نحو التطبيق 36](#_Toc75876753)

[الفقرة الأولى: دور رئيس الحكومة في تفعيل التعاون 37](#_Toc75876754)

[الفقرة الثانية: دور أجهزة الرقابة في تفعيل التعاون 39](#_Toc75876755)

[الخاتمة 49](#_Toc75876756)

[لائحة المراجع 50](#_Toc75876757)

[فهرس المحتويات 53](#_Toc75876758)

1. المادة 95 من الدستور: *" أ- تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة".* [↑](#footnote-ref-1)
2. المادة 95 من الدستور*:" ب- تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الإختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الإختصاص والكفاءة".* [↑](#footnote-ref-2)
3. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية، منشورات الحلبي 2003، ص5. [↑](#footnote-ref-3)
4. مجيد مطر، العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية، رسالة معدة لنيل شهادة الماجيستير، الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، 2018، ص 7<http://droit.ul.edu.lb/index.php/master-theses/file/2082-m-0105-2019> [↑](#footnote-ref-4)
5. م.ش. قرار رقم 70 تاريخ: 03/11/1997 الخوري / الدولة – وزارة الدفاع الوطني والقرار رقم 138 تاريخ 11/12/1996 اللواء الركن جورج حروق/ الدولة اللبنانية - وزارة الدفاع الوطني [↑](#footnote-ref-5)
6. الوزير عباس مرتضى تولى في حكومة حسان دياب حقيبتين: الزراعة والثقافة. [↑](#footnote-ref-6)
7. يرى بعض الفقهاء أن الموازنة هي تعبير بالارقام عن السياسة العامة للحكومة. [↑](#footnote-ref-7)
8. 2 د. عصام اسماعيل مهام الوزير في لبنان جريدة النهار تاريخ12 تموز 2004 [↑](#footnote-ref-8)
9. المادة السابعة من المرسوم الاشتراعي رقم 111 تاريخ 12/6/1959 ( تنظيم الإدارات العامة) والمعدلة وفقا للمرسوم 10819 تاريخ 9/10/:" صلاحيات المدير العام ومسؤولياته:

   اولا - المدير العام هو الرئيس المباشر, تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والانظمة, لجميع الدوائر وجميع الموظفين التابعين له.

   ثانيا - يتولى المدير العام ادارة الدوائر التابعة له وينسق الاعمال فيما بينها ويراقب تنفيذها ولا سيما فيما يتعلق بالمسائل التالية:

   1- يمارس الصلاحيات التي يخوله اياها القانون.

   2 - يتخذ المقررات ويوقع المعاملات والمراسلات التي يقتضيها سير العمل.

   3 - ينسق الاعمال بين مختلف الدوائر والموظفين التابعين لسلطته.

   4 - يسهر على تنفيذ المقررات المتخذة في الاوقات والصيغ التي وضعت لها.

   5 - يعرض على الوزير المسائل التي تتعلق بمبدأ عام او تكون من صلاحيته للوزير اعطاء مثل هذا التفويض الى رؤساء الوحدات الادارية المرتبطين به مباشرة.

   6 - يعد التعليمات الدائمة فيما يتعلق بسير العمل, والموازنة والمنهاج السنوي للاعمال, وجميع الدروس الايلة لتحسين سير العمل ورفع مستوى الادارة.

   7- يراقب سير العمل بتفتيشه الدوائر والموظفين ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين واصلاح الاخطاء واتخاذ التدابير التي تؤول الى تلافيها. وعليه ان يجري هذا التفتيش مرة كل ثلاثة اشهر في الدوائر المركزية, وكل ستة اشهر في المناطق.

   8 - يكون على اتصال مع ادارة التفتيش المركزي بشأن تقارير التفتيش والاقتراحات الرامية الى تحسين سير الادارة. وله ان يكلف التفتيش المركزي اجراء التفتيش في الدوائر التابعة له بالاضافة الى ما يقوم به شخصيا من اعمال التفتيش.

   9 - يسهر على حسن استعمال المواد والمفروشات في جميع الدوائر التابعة له.

   10- المدير العام مسؤول عن تنفيذ القوانين والانظمة من قبل الموظفين التابعين له. كما انه يعتبر مسؤولا عن مراقبته المصالح العامة والمصالح المشتركة او الخاصة الخاضعة لوصاية وزارته.

   ثالثا - يؤشر المدير العام على مشاريع المراسيم والقرارات وجميع المعاملات التي تعرض على الوزير او يبدي مطالعته الخطية بشأنها.

   وتربط هذه المطالعة الخطية بالمعاملة وتحال معها على المراجع المختصة.

   رابعا - على المدير العام ان يضع تقريرا قبل نهاية كل ستة اشهر يعرض فيه برامج وزارته وما حقق منها وما لم يحقق, والصعوبات التي اعترضت التنفيذ, واحوال الموظفين, والبرامج المعدة للعام اللاحق, وغير ذلك من المواضيع التي يستنسب معالجتها او المواضيع التي تحددها هيئة مجلس الخدمة المدنية. ويرفع هذا التقرير الى الوزير وترسل نسخ عنه الى مجلس الخدمة المدنية وادارة التفتيش المركزي.

   خامسا - للوزير ان يفوض الى المدير العام بعض صلاحياته باستثناء الصلاحيات التي خصه بها الدستور. ويتم هذا التفويض بقرار او بمذكرة تبلغ الى المراجع المختصة او تنشر في الجريدة الرسمية". [↑](#footnote-ref-9)
10. موسوعة عالم التجارة وإدارة الأعمال، جزء التأمي [↑](#footnote-ref-10)
11. مجلة القضاء الإداري، لبنان، ش.ل. 5 تشرين الثاني 1984، الشماس/الدولة - العدد الأول 1985 ص 205 [↑](#footnote-ref-11)
12. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية 2012، لبنان، ص 78 [↑](#footnote-ref-12)
13. تقرير مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس لعام 1999 ، تاريخ 14/6/2000 ، بند 28. [↑](#footnote-ref-13)
14. موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادىء- الوظائف- الممارسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، طبعة ثانية 2011،ص47. [↑](#footnote-ref-14)
15. خالد الخير، المبادىء العامة في القضاء الإداري، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2014، ص139. [↑](#footnote-ref-15)
16. مجيد مطر، العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية، مرجع سابق ص 42. [↑](#footnote-ref-16)
17. عصام إسماعيل، محاضرات في الوظيفة العامة، الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق، مقرر جامعي، ص 25 وما يليها. [↑](#footnote-ref-17)
18. د.عصام نعمة إسماعيل - تجاوز الإدارة في إسناد الأعمال لمستشاري الوزير- جريدة الاخبار الثلاثاء 9 أيار 2017 [↑](#footnote-ref-18)
19. الإدارة الرديفة تقرير التفتيش المركزي عن أعمال التفتيش المركزي للعام 2001 صفحة 63 [↑](#footnote-ref-19)
20. 7 ديوان المحاسبة، رأي استشاري رقم 46 تاريخ 5/5/2000، مجموعة اجتهادات الديوان 2000، ص 173 [↑](#footnote-ref-20)
21. مجموعة اجتهادات ديوان المحاسبة 2000، لبنان، رأي استشاري رقم 46 تاريخ 5/5/2000، ص 173. [↑](#footnote-ref-21)
22. المادة 2 من المرسوم الإشتراعي 112/59: *" يخضع الموظفون للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظائف العامة. وتطبق عليهم جميع الأحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة، دون أن يكون لهم أي حق مكتسب في الإستفاد ة من الأحكام السابقة".* [↑](#footnote-ref-22)
23. المادة 14المعدلة بموجب قانون 144/1992 واجبات الموظفين :  
     *"يتوجب على الموظف بوجه عام:  
    1- ان يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها, ويسهر على تطبيق القوانين والانظمة النافذة دون اي تجاوز او مخالفة او اهمال .  
    2- ان يخضع لرئيسه المباشر وينفذ اوامره وتعليماته الا اذا كانت هذه الاوامر والتعليمات مخالفة القانون بصورة صريحة واضحة. وفي هذه الحالة, على الموظف ان يلفت نظر رئيسه خطيا الى المخالفة الحاصلة ولا يلزم بتنفيذ هذه الاوامر والتعليمات الا اذا اخذها الرئيس خطيا, وله أن يرسل نسخا عن المراسلات الى ادارة التفتيش المركزي.  
    3- ان يتحمل شخصيا مسؤولية الاوامر والتعليمات الي يعطيها مرؤوسيه.  
    4- ان ينجز معاملات اصحاب المصالح بسرعة ودقة واخلاص ضمن حدود اختصاصه.  
    5- ان يتخلى كليا, في حال انتمائه الى الاحزاب او الهيئات او المجالس او الجمعيات السياسية او الطائفية ذات الطابع السياسي, عن اية مهمة او اية مسؤولية في هذه الاحزاب او الهيئات او المجالس او الجمعيا* [↑](#footnote-ref-23)
24. تعميم رقم 4/2019 إلى جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات يتعلق بالتحقيق في كيفية تطبيق المادة 14 (الفقرة 2 ) من نظام الموظفين:

    نصت المادة 14 ، الفقرة 2 ، من المرسوم الاشتراعي رقم 112 /59 (نظام الموظفين) في ما عنى واجبات الموظف بوجه عام ، على ما يلي : " أن يخضع لرئيسه المباشر وينفذ أوامره وتعليماته ، إلا إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة القانون بصورة صريحة وواضحة " وفي هذه الحالة على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الحاصلة ، ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا إذا أكدها الرئيس خطياً وله أن يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي . ولما كان من أسباب ظاهرة إحجام الموظفين عن تطبيق ما تضمنته المادة 14 من المرسوم الإشتراعي رقم 112/59 لا سيما الفقرة الثانية منه ، إما خوف الموظف من سطوة رئيسه الذي يعتبر ان لفت النظر الخطي يشكل تعدياً على صلاحياته او انتقاصاً من هيبته، وإما بسبب جهل للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء، لوحظ ان طريقة تطبيق هذه المادة تختلف من موظف إلى أخر ، لا سيما في القضايا التي يكون فيها الرئيس ممن لا يخضعون لصلاحيات التفتيش المركزي ، وأن الغالبية من الموظفين يعتبرون قضية لفت نظر رئيسهم إلى المخالفة الحاصلة من الامور الشكلية البحت ، بحيث لا يكلفون أنفسهم عناء وصفها أو كيفية حصولها ، أو تبيان أهميتها في سبيل تنوير المرجع الأعلى المسؤول الخ ... ، كما أن بعضهم الأخر قد وصل به الحال إلى حد يبدو معه وكأنه هو الذي يستدرج رئيسه إلى تغطية مثل هذه المخالفات بأوامر لا تطالها المسؤولية المسلكية . لــذلــــك ، وفي سبيل السعي إلى تأمين حسن سير العمل وإنتظام :

    أولا ــ يطلب إلى الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات إيداع التفتيش المركزي من الان وصاعداً أي معاملة تتضمن إصراراً وتأكيداً على تنفيذ المرؤوس تعليمات رئيسه ليصار إلى درسها والنظر في ما إذا كان الموظف الذي رفض تطبيق الاوامروالتعليمات المعطاة له من رئيسه ، بحجة مخالفاتها القانون ، محق في رفضه أم لا .

    ثانياً ـــ الطلب إلى الموظفين والعاملين في مختلف الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات التقيد بأحكام المادة 14 من نظام الموظفين ومراسلة إدارة التفتيش المركزي مباشرة عند الإقتضاء ، علماً إنه جرى التعميم على المفتشيات العامة المختصة في إدارة التفتيش المركزي متابعة مضمون هذا التعميم ./˙ [↑](#footnote-ref-24)
25. مجيد مطر، مرجع سابق ص 65 [↑](#footnote-ref-25)
26. عصام نعمة اسماعيل، النظام السياسي والدستور اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة الأولى 2018، ص318 . <http://droit.ul.edu.lb/index.php/lectures/file/1927-i-i-d-c-018-2018>. [↑](#footnote-ref-26)
27. - عصام مبارك، القانون الإداري الخاص، لبنان،2011، دون ذكر ناشر ، ص11. [↑](#footnote-ref-27)
28. عصام مبارك، القانون الإداري الخاص، مرجع سابق ، 13. [↑](#footnote-ref-28)
29. فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دون ذكر دار نشر، 2012، ص 420 [↑](#footnote-ref-29)
30. رئاسة التفتيش المركزي، التقارير السنوية، تقرير عام 2002، ص 2 وما يليها. [↑](#footnote-ref-30)
31. مجيد مطر، العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية، ص 78 وما يليها. [↑](#footnote-ref-31)
32. مجيد مطر، العلاقة بين الوزير والمدير العام في الإدارة اللبنانية، ص 79. [↑](#footnote-ref-32)
33. [↑](#footnote-ref-33)