

الجمهورية اللبنانية

رئاسة مجلس الوزراء

ديوان المحاسبة

قرار

ديوان المحاسبة في الرقابة القضائية على الموظفين

--:

رقم القرار : ٥ / ر.ق / نهائي

تاريخه : ٢٠٢٤ / ٢ / ١٥

رقم الاساس : ٢٠٢٢ / ٩ مؤخره (موظفين)

الموضوع : التحقيق في صفقة اصدار رخص السوق ورخص سير المركبات الآلية ولاصقات الكترونية ولوحات التسجيل الأمانة وبرامج مكننة مصلحة تسجيل السيارات والآليات.

× × ×

الهيئة:

الرئيسة: جمال محمود

والمستشاران: ناصيف ناصيف وافرهم الخوري

× × ×

باسم الشعب اللبناني

ان ديوان المحاسبة (الغرفة الاولى)

بعد الاطلاع على ملف القضية

وبعد الاطلاع على تقرير المستشار المقرر

ولدى التدقيق والمذاكرة

تبين ما يلي:

أن ديوان المحاسبة وبموجب قراره المؤقت ١٤ / ر.ق مؤقت تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٠ كان قد نسب الى وزير الداخلية والبلديات الاسبق السيد ن. م. المخالفة الواقعة تحت طائلة احكام الفقرة السابعة من المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة التي تعاقب بالغرامة كل من أكسب او حاول ان يكسب الاشخاص الذين يتعاقدون مع الادارة ربحاً غير مشروع وتلك الواقعة تحت طائلة احكام الفقرة العاشرة من المادة ٦٠ من القانون ذاته وهي تعاقب كل من خالف النصوص المتعلقة بادارة او استعمال الاموال العمومية او الاموال المودعة في الخزينة. وان ديوان المحاسبة وبموجب قراره المؤقت الأنف الذكر نسب الى السيد ن. م. ايضاً المخالفة المتعلقة بالحق الضرر الاكيد بالاموال العمومية وهي تقع تحت طائلة احكام المادة ٦١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة.

وان السيد ن. م. قد أعطي مهلة ٦٠ يوماً من تاريخ ابلاغه القرار المؤقت ١٤/ ر.ق. مؤقت لبيان دفاعه وقد تبين ان ابلاغه القرار المذكور حصل بتاريخ ٢٧/٣/٢٠٢٣ ، وان بيان دفاعه ورد الديوان بتاريخ ٥/٤/٢٠٢٣.

بناء عليه

أولاً: في الشكل

حيث ان دفاع وزير الداخلية والبلديات الأسبق السيد ن. م. ورد ضمن المهلة الممنوحة له في القرار المؤقت ١٤/ ر.ق. مؤقت وهي ستون يوماً فيكون مقبولاً في الشكل.

ثانياً: في الأساس

حيث ان القرار المؤقت ١٤/ ر.ق. مؤقت تاريخ ١٠/١١/٢٠٢٢ نسب الى السيد ن. م. المخالفة الأساسية المتعلقة بتوجيهه الكتاب رقم ٨٥٨/ص.م. تاريخ ١١/٨/٢٠١٤ الى هيئة ادارة السير والآليات والمركبات ويطلب منها بموجبه إعداد دفتر شروط موحد يتضمن رخص السوق، رخص السير واللصقات الإلكترونية، لوحات التسجيل الأمانة وبرامج مكننة مصلحة تسجيل السيارات والآليات ما أدى الى الإخلال بمبدأي المنافسة والمساواة بين العارضين كون المناقصة العمومية الموحدة رست على شركة واحدة هي شركة إنكريت عوض إعداد دفاتر شروط خاصة متعددة يتعلق كل منها بصفحة محددة وبالتالي تلزيم عدة شركات تختص كل منها بتقديم خدمة او لوازم محددة في حال إجراء عدة مناقصات عمومية كما كان مقررأ في الأساس.

وحيث ان القرار المؤقت الأنف الذكر اعتبر بأن السيد وزير الداخلية والبلديات مارس سلطة الوصاية الممنوحة له بموجب القوانين والانظمة على هيئة ادارة السير والآليات والمركبات وهي مؤسسة ادارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والاداري وذلك خارج النطاق المحدد لهذه الوصاية والتي تحرّم إعطاء الاوامر والتوجيهات للقيام بعمل محدد خلافاً لإدارة الهيئة.

وحيث ان وزير الداخلية والبلديات الأسبق السيد ن. م. يشير في دفاعه الى ما يلي:

١ – انه يبدو جلياً من خلال النصوص التنظيمية لوزارة الداخلية والبلديات ان هيئة ادارة السير والآليات والمركبات تقع تحت وصاية وزير الداخلية وهي في الوقت عينه مؤسسة عامة تتولى مرفقاً عاماً وتتمتع بالاستقلالين المالي والاداري .

٢ – انه لدى تولى السيد ن. م. وزارة الداخلية بتاريخ ١٥ شباط ٢٠١٤ كان مشروع مكننة رخص السوق ورخص سير المركبات الآلية واللصقات الإلكترونية ولوحات التسجيل الأمانة إضافة الى تطوير برامج مكننة مصلحة تسجيل السيارات والآليات قيد التداول بعد وضع ثلاثة دفاتر شروط في عهد الوزير الأسبق العميد مروان شربل لتنفيذ هذه المشاريع .

٣ – انه وفي بداية العام ٢٠١٤ كان شبخ الإرهاب والتفلات الأمني يسيطر على الوضع العام في البلاد وقد وضعت الخطة الأمنية المشتركة لمحاربة الإرهاب والحفاظ على الأمن والنظام بكافة الوسائل الممكنة وعبر كافة المؤسسات التابعة لوزارة الداخلية والبلديات ومن ضمنها هيئة ادارة السير والآليات والمركبات.

٤ – ان عملية تسجيل السيارات والآليات وإصدار رخص السوق ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحفاظ على الأمن (تزوير رخص سير، تزوير رخص تسجيل) مما يستدعي تدخل وزارة الداخلية

والبلديات بصفتها سلطة وصاية للإشراف على هيئة ادارة السير والمركبات والآليات وتوجيهها بما يتناسب مع الهدف الأساسي ألا وهو الحفاظ على الأمن.

٥ - انه وبعد التشاور مع القادة والمستشارين الأمنيين حول مشروع مكتنة هيئة ادارة السير والآليات استقرّ الرأي على وجوب ان يكون هذا المشروع واحداً ومتكاملاً وبتنفيذ وادارة من مرجع واحد وليس عدة شركات وذلك لأسباب تقنية وادارية وأمنية كما ورد في كتاب وزير الداخلية رقم ٨٥٨/ص.م تاريخ ٢٠١٤/٨/١١.

٦ - إن الوزير لم يصدر أمراً إلزامياً بدمج خمسة مشاريع ضخمة في مناقصة واحدة وان هيئة ادارة السير والآليات والمركبات وهي الجهة المخولة أصولاً وضع دفتر الشروط وإجراء المناقصة ، لم تعترض على كتاب الوزير بل قرّرت إعادة النظر بإجراء مناقصة عامة لكل مشروع على حدى وقام مجلس الادارة بدمج دفاتر الشروط التي كان قد وافق عليها سابقاً بشكل مجتزأ .

٧ - ان ما تم فعلاً هو وضع دفتر شروط جديد متكامل وليس دمج الدفاتر السابقة وانه وعلى سبيل الفرض والجدل القانوني ليس إلا، ليس ما يمنع في القانون دمج دفاتر شروط بدفتر واحد تحقيقاً للمصلحة العامة.

٨ - ان مجلس الوزراء وافق بتاريخ ٢٠١٤/٩/١١ على دفتر الشروط الخاص المرفق بكتاب وزارة الداخلية والبلديات رقم ١٣٥٠٠ تاريخ ٢٠١٤/٨/٢٩.

٩ - ان وزارة المالية وضعت بتاريخ ٢٠١٤/١١/١١ ملاحظاتها على دفتر الشروط وفقاً للأصول دون أي تحفظ او اعتراض على دمج المشاريع في دفتر شروط موحد .
١٠ - ان هيئة التشريع والاستشارات اصدرت بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢٨ رأيها القاضي بقانونية اعطاء إذن المباشرة للشركة التي رست عليها المناقصة.

١١ - انه إشتراك في المناقصة ثلاث شركات ،أي ان عنصر المنافسة كان موجوداً وقد رست تلك المنافسة على العرض الأفضل المقدم من شركة إنكربت ولم تعترض أي من الشركات العارضة الاخرى امام مجلس شورى الدولة .

١٢ - ان المدعي العام لدى ديوان المحاسبة أصدر بتاريخ ٢٠١٤/١٢/١٦ قراراً بحفظ القضية لعدم ثبوت ارتكاب مخالفات مالية تستدعي الملاحقة ، كما صدر عن مدعي عام التمييز قرار بحفظ الأوراق لعدم ثبوت وجود أية مخالفة إدارية او مالية تستدعي الملاحقة .

١٣ - انه ومن الناحية التقنية ان تنفيذ المشاريع المتعددة من قبل شركة واحدة قد أثبت جدواه بعد نجاح المشروع خاصة وان آلية العمل في هيئة إدارة السير والآليات والمركبات يجب ان تكون موحدة لإرتباطها الوثيق ببعضها البعض . كما ان التنفيذ من قبل شركة واحدة يأتي بنتائج أفضل على صعيد فاعلية الخدمة وتسهيل امور المواطنين وتخفيض كلفة التشغيل والصيانة اضافة الى الحفاظ على الاموال العمومية .

١٤ - ان مراقبة حسن تنفيذ المشروع تكون افضل اذا تم التنفيذ بشكل مترابط من قبل شركة واحدة كما ان توحيد آلية العمل في الهيئة يأتي بمرود ايجابي على صعيد مراقبة وملاحقة عملية إصدار رخص السوق ورخص السير... الخ ما يسهل عمل الاجهزة الأمنية في الرصد والملاحقة في حال الإخلال بأي من هذه العمليات .

١٥ - ان ما ورد في القرار المؤقت لناحية القول بعدم جواز إعطاء وزير الداخلية "توجيهات" للمؤسسات الواقعة تحت وصايته هو امر مردود وغير مقبول اذ ان هذا المنطق يؤدي الى إفراغ مفهوم الوصاية من مضمونها والغاية التي أرادها المشرع بوضع مؤسسة ما تحت وصاية الوزارة ، اذ ان إعطاء التوجيهات لمؤسسة عامة تشكل جزءاً من عمل ومهام وزارة الداخلية وذلك من أجل تصويب أمور يراها غير متلائمة مع ما أنيط به من واجبات أبرزها الحفاظ على الأمن والنظام .

١٦ - انه لم يتم مخالفة المبادئ العامة التي ترعى الصفقات العمومية ، اذ ان وزير الداخلية ليس هو من يجري المناقصة وليس هو من وضع دفتر الشروط الخاص وان جل ما قام به هو الإقتراح على هيئة ادارة السير والآليات وضع دفتر شروط جديد يراعي النواحي الإدارية والتقنية والأمنية وهو ما وافق عليه مجلس ادارة الهيئة دون أي تحفظ كما وافق عليه مجلس الوزراء.

بناء عليه

أولاً: بالنسبة للناحيتين التقنية والأمنية.

حيث ان وزير الداخلية والبلديات الأسبق السيد ن. م. يثير في دفاعه بعض النواحي التقنية والإدارية والأمنية التي حتمت توحيد مختلف المشاريع في مشروع واحد وبالتالي " وضع دفتر شروط جديد موحد ومتكامل " ادى الى تنفيذ المشروع بنجاح كبير.

وحيث أنه بالنسبة للناحيتين التقنية والهندسية، يشير السيد ن. م. الى "ان المستندات الآمنة يتم التعامل معها بصورة متشابهة ضمن برامج المكننة وبالتالي فان تجزئتها يؤدي الى تعدد موارد البرامج لخدمة هدف واحد إضافة الى إلزامية تكرار شراء معدات المعلوماتية الخاصة بكل منها على حدى وتكرار خدمات الصيانة الأمر الذي يؤدي الى زيادة الأكلاف وتحميل الإدارة أعباء مالية أكبر..."

وحيث انه ورداً على ذلك، لا بد من تكرار ما ورد في القرار النهائي رقم ٦/ ر.ق نهائي تاريخ ٢٠٢٢/٧/١٩ وبالتحديد في الصفحة ١٥ منه، من أنه "تبين بعد الإطلاع على دفتر الشروط المدمج لكافة المشاريع ان تطوير وتحديث نظام المكننة لا يهدف فقط الى تمكين مصلحة تسجيل السيارات والآليات من إصدار البطاقات الذكية فقط (رخص السوق، رخص السير...) وإنما يتعداه وعلى نطاق واسع جداً لتأهيل المصلحة وتمكينها من تأدية كافة الخدمات الأخرى للمواطنين والتي جرى تعدادها بشكل مفصل في المادة ٣٢ من الجزء الثاني الفصل الرابع وهي على سبيل المثال لا الحصر: خدمات تسديد رسوم السير السنوية، إصدار أوامر الدفع..."

وحيث أنه وتأكيداً على ذلك فقد أشار القرار النهائي الأنف الذكر أيضاً الى العدد الكبير للتجهيزات المطلوب تقديمها من قبل الملتزم النهائي والتي تؤكد وبما لا يقبل التأويل بأنها غير مخصصة فقط لإصدار البطاقات الذكية والتي تدخل في اختصاص الشركة الملتزمة " انكربت".

وحيث انه وبالنسبة لتخفيض الكلفة الذي نتج عن دمج المشاريع المتعددة في مشروع واحد، فإن وزير الداخلية والبلديات الاسبق السيد ن. م. لم يحدد وبشكل مفصل صحة ذلك علماً ان القررا النهائي الصادر عن الديوان والمشار اليه اعلاه، حدد مكامن الهدر الناجم عن دمج المشاريع المتعددة وقد اشار في الصفحة ١٨ منه الى ما يلي:

١ - إن تحديد سعر إجمالي وغير مفصل قد حرم لجنة التلزييم من امكانية الوقوف على مدى اعتدال اسعار الصفقة بكافة لوازمها وخدماتها وتعدد أنواع تجهيزاتها اضافة الى الحجم الكبير لاشغال المقاوله والسكريبه والكهرباء التي لم يلحظ اي سعر لها.

٢- انه جرى فقط تحديد ثمن البطاقات الذكية واللوحات الأمانة بعد الاخذ بعين الاعتبار كلفة تقديم وتركيب التجهيزات الأنفة الذكر وهو امر مخالف لابطسب قواعد التلزييم المنصوص عنها في قانون المحاسبة العمومية وهذا بالفعل ما أورده رئيس مصلحة تسجيل السيارات والاليات والمركبات السابق في كتابه الموجه الى ديوان المحاسبة رقم ٢٠٢٠/١٧٣٨ تاريخ ٢٠٢٠/٣/٥ من ان "... العروض بحد ذاتها لم تفصل جميع النفقات وبالتالي لا يمكن لهيئة ادارة السير تفصيل هذه النفقات التي تبقى في مجملها على عاتق الملتزم وتفصيلها سيطلب مراجعة الملتزم مع الاخذ بعين الاعتبار الشروط التعاقدية التي تربط الملتزم بالشركات العالمية التي يتم التعامل معها".

٣- ان هيئة ادارة السير والاليات والمركبات وبموجب محضر اجتماعها رقم ٢٠١٤/١٧ تاريخ ٢٠١٤/٧/٨ صادقت على دفتر شروط لتلزييم مشروع نظام متكامل لاصدار رخص سوق ورخص سير المركبات الالية واللاصقات الالكترونية وقد ورد في المحضر المذكور من انه وسنداً لدراسة الجدوى المعدة من قبل الهيئة يتوجب تأمين اعتماد بقيمة ١٧ مليون د.أ لتغطية الكلفة التقديرية السنوية للمشروع.

٤- ان كلفة الـ ١٧ مليون د.أ التي توصل اليها مجلس ادارة الهيئة، وعلى فرض اعتدالها، لا بد ان تكون شاملة لجميع التجهيزات والمعدات والخدمات المتصلة بها والضرورية فقط لاصدار البطاقات الامنة والذكية لرخص سير والسوق واللاصقات الالكترونية ودون ان تتعدها لبقية التجهيزات وبرامج المكننة واعمال المقاوله التي جرى ادخالها لاحقاً في المشروع ودمجها في دفتر شروط خاص واحد، ما جعل تحديد كلفتها بشكل دقيق وبالتالي الوقوف على مدى اعتدال سعرها أمراً بغاية الصعوبة وذلك كما ورد في قرار الديوان النهائي رقم ٦/ر.ق نهائي تاريخ ٢٠٢٢/٧/١٩.

٥- انه واستطراداً، وبغض النظر عن اعتدال او عدم اعتدال اسعار الصفقة النهائية المدمجة، فإن اضافة برامج المكننة والتجهيزات الاخرى المخصصة لكافة الخدمات التي تؤمنها الهيئة غير تلك المتعلقة بإصدار الرخص الى دفتر الشروط الاساسي الذي أقرته الهيئة بموجب محضر اجتماعها رقم ٢٠١٤/١٧ تاريخ ٢٠١٤/٧/٨ المشار اليه سابقاً، انما يؤكد على خصوصية تلك التجهيزات والبرامج وعدم اتصالها البتة بخدمات اصدار الرخص وبالتالي على ضرورة تلزييمها لاصحاب الاختصاص فقط وبشكل مستقل عن صفقة اصدار الرخص.

وحيث أنه وفيما يتعلّق بالأسباب الأمنية التي يركز عليها وزير الداخلية والبلديات الأسبق الأستاذ ن. م. من اجل تبرير توحيد عدة مشاريع ودمجها لتصبح مشروعاً واحداً، فاننا نشير الى ما يلي:

١- ان إعداد دفتر شروط مستقل لتلزييم " كتابة برنامج جديد وصيانة ومراقبة الأعمال واستكمال بعض الاعمال المتعلقة بالمكينة في مصلحة تسجيل السيارات والآليات والمركبات " وذلك من قبل هيئة ادارة السير والآليات، قد تم بعد الكشف على نظام المكينة القائم في حينه من قبل هيئة الاركان في قوى الأمن الداخلي والتي خلصت الى ان النظام يعاني من ثغرات أمنية خطيرة كالوصول الى معلومات عن أي مواطن أو لمعلومات ذات طابع سري، كما يعاني من سهولة تعديل المعلومات دون حفظ المعلومات السابقة دون تعديل مما يمنع الرقابة الفعالة ويسمح بالتزوير" وذلك على ما ورد في كتاب رئيس مجلس ادارة - المدير العام للهيئة المهندس هدى سلوم رقم ٢٠٢٢/٤٠٤٧ تاريخ ٢٠٢٢/٣/٣٠ الموجه الى السيد وزير الداخلية والبلديات ما يؤكد على أن الهيئة قد أخذت بعين الاعتبار النواحي الأمنية عند اعدادها لدفتر شروط مستقل لتلزييم تقديم وتركيب برامج واجهزة المكينة الجديدة.

٢- إن إعداد دفتر شروط مستقل لتلزييم اللوحات الأمانة قد تم في الأساس من قبل وزارة الداخلية والبلديات اثناء توليها من قبل الوزير م. ش. و تم تسليمه الكترونياً الى الهيئة على ما افادت رئيستها في الكتاب الأنف الذكر وانه لا يمكن تصوّر عدم الأخذ بعين الإعتبار النواحي الأمنية كما في التلزييم المشار اليه أعلاه، خاصة وان الإعداد تم مباشرة من قبل الوزارة وليس من قبل الهيئة.

٣- إن قانون المحاسبة العمومية واستطراداً، النظام المالي لهيئة ادارة السير والآليات والمركبات ، لم يعالج موضوع عقد الصفقات وتلزييمها سواء عن طريق المجموعات أو في الحالات الإستثنائية التي وعند توفرها يمكن للإدارة دمج عدّة صفقات في صفقة واحدة (Le marché global) ، وانما يمكن إستخلاص تلك الحالات مما توصل اليه الإجتهد الفرنسي بهذا الخصوص، بحيث يمكن للإدارة عقد صفقة اجمالية واحدة وغير مجتزأة في الحالات التالية:

أ - عندما يؤدي عقد صفقات مجتزأة ومتعددة الى المس بمبدأ المنافسة.
ب- عندما يكون تنفيذ مثل هكذا صفقات صعباً من الناحية التقنية ويؤدي الى زيادة في الأكلاف.

ج- عندما لا يكون بوسع الإدارة في حال تعدّد المشاريع والصفقات ، تأمين عملية الإشراف والمتابعة والتنسيق بين مختلف هذه المشاريع وذلك بنفسها.

وحيث أنه وفي هذا المجال ، نحيل الى القرار النهائي الصادر عن الديوان رقم ٦/ر.ق نهائي تاريخ ٢٠٢٢/٧/١٩ الذي فند الأسباب القانونية والواقعية المتوفرة في الحالة المعروضة والتي لا يحول أي منها دون امكانية إعداد دفاتر شروط مستقلة وبالتالي عقد صفقات مختلفة الأمر الذي يستنتج منه عدم توقّر اي من الحالات الثلاث المشار اليها، علماً أن نية الإدارة إنصرفت بالأساس نحو عقد صفقات متعددة كما ورد في القرار النهائي الأنف الذكر الذي ذكر المعطيات والمستندات التي تؤكد ذلك.

وحيث أنه وبالنسبة لما يثيره الوزير السابق السيد ن. م. في دفاعه من أن تنفيذ المشاريع المتعددة من قبل شركة واحدة قد أثبت جدواه بعد نجاح المشروع، وان التنفيذ من قبل شركة واحدة يأتي بنتائج أفضل على صعيد فاعلية الخدمة وتسهيل أمور المواطنين، فقد أثبتت الوقائع إن تلزييم كافة الخدمات لشركة واحدة هي شركة إنكربت جعل هذه الاخيرة تستحوذ على مفاتيح هيئة ادارة السير والآليات والمركبات بالمعنى المجازي للعبارة، إذ عمدت الشركة وعند مواجهتها الصعوبات الى التوقف عن تأدية الخدمات المفروضة عليها، لا بل واكثر من ذلك، رفضت تسليم الهيئة مفاتيح الولوج الى داتا المعلومات المخزنة في برامج المعلوماتية المقدمة

من قبلها، بحجة أن هذه الأخيرة ملك لها، ما أدى الى تعطيل عمل الهيئة وبالتالي الى حرمانها من مبالغ طائلة ناجمة عن تأدية المواطنين الرسوم مقابل الخدمات التي سوف يحصلون عليها، ما الحق هدرأ كبيراً بالاموال العمومية، لذلك يقتضي رد دفاع الوزير السابق السيد ن. م. في الأساس وتأكيد المخالفة المنسوبة اليه والواقعة تحت طائلة الفقرتين السابعة والعاشره من المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة ومعاقبته بالغرامة المنصوص عنها في المادة المذكورة بحدها الأقصى البالغة قيمته /١,٥٠٠,٠٠٠/ ل.ل. وبالغرامة المنصوص عنها في المادة ٦١ من القانون ذاته والتي تعادل قيمة مخصصاته عن سنة كاملة بتاريخ ارتكاب المخالفة كونها الحققت هدرأ بالأموال العمومية.

ثانياً: بالنسبة لممارسة سلطة الوصاية ضمن الحدود المنصوص عنها قانوناً

حيث أن وكما سبق وأشرنا، فقد أبدى السيد ن. م. في دفاعه أسباباً تتعلق بممارسة سلطة الوصاية على هيئة ادارة السير والآليات والمركبات واعتبر أن اعطاء التوجيهات لأية مؤسسة عامة خاضعة لوصاية وزارة الداخلية يشكل جزءاً من عمل ومهام هذه الوزارة من اجل تصويب أمور يراها غير متلائمة مع ما أنيط به من واجبات أبرزها الحفاظ على الأمن والنظام.

وحيث أنه لا بد من الإشارة الى أن الإستقلال في الإدارة هو الركن الأساسي في تأمين إستقلالية الهيئات الإدارية اللامركزية في مباشرة وظائفها، إذ ان الأصل إستقلال الشخص اللامركزي فلا وصاية من دون نص ولا وصاية أبعد من النص^١.

“ L'autorité de tutelle ne détient que les pouvoirs dont elle a été expressement investie par les lois et reglements... c'est ce qu'expriment les formules.” La tutelle ne se présume pas”; “Pas de tutelle sans texte , ni au – delà des textes .”^٢

وحيث أنه تطبيقاً للمبدأ المذكور أعلاه ، حددت المادة ٢١ من المرسوم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ (النظام العام للمؤسسات العامة) إطار الوصاية من جهة في نطاق التوجيه والتوصيات في كل ما يتسم بطابع مبدئي كما حددت المادة ٢٢ من جهة ثانية المواضيع التي تخضع القرارات بشأنها لتصديق سلطة الوصاية ويبدو جلياً أن غالبية لا بل جميع المواضيع التي تدخل في صلاحيات مجلس إدارة المؤسسة العامة انما تخضع للتصديق المذكور.^٣

وحيث أنه وفي إطار ممارستها لسلطة الوصاية يعود للسلطة المركزية حق المصادقة على القرار المعروض عليها أو رفضه كلياً دون أن يحق لها ادخال أي تعديل عليه.

“... L'autorité de tutelle est démunie du pouvoir de reformation. Son exclusion tient au fait que la modification de ce qui a étéfait represente une ingérence plus marquee que la simple annulation...”^٤

^١ القانون الاداري العام – الجزء الأول . للدكتور فوزت فرحات صفحة ٦٢ - ٦٣

^٢Droit administratif général- chapus-tome 1 .p 362

^٣ النظم القانونية للمؤسسات العامة في لبنان د. محمود المغربي جزء ثانٍ صفحة ١٤٢ - ١٤٣

^٤ Droit administratif général- chapus-tome 1 .p 365

وحيث أنه يمتنع على السلطة المركزية توجيه اوامر وتوجيهات مسبقة للشخص اللامركزي ، كما لا يجوز لها الحلول مكانه في عمل يدخل في صلب إختصاصه الا بموجب نص وبعد انذاره بوجوب إتمام العمل المذكور دون نتيجة.

“ L'autorité de tutelle peut assurément conseiller l'autorité décentralisée . mais elle ne saurait légalement lui adresser des instructions auxquelles obeissance serait due...”

“...On peut remarquer que le pouvoir de substitution d'action peut suppléer l'absence de pouvoir d'instruction quand l'autorité de tutelle le détient et qu'il s'agit de remédier à une abstention de l'autorité décentralisée après mise en demeure restée infructueuse.

وحيث أنه وفي معرض ممارستها للرقابة على القرار المعروض عليها تحصر سلطة الوصاية هذه الرقابة من حيث المبدأ في قانونية القرار فقط وليس في ملاءمته°.

وحيث أنه يتضح مما تقدّم عدم صحة ما يثيره وزير الداخلية الأسبق السيد ن. م. من ان سلطة الوصاية الممنوحة له تخوّله اعطاء التوجيهات والتدخل في عمل الهيئات اللامركزية لتصويب بعض الأمور حتى لو اضطره الأمر للنظر في ملاءمة العمل القانوني المعروض عليه وليس في قانونيته فقط ذلك ان النصوص القانونية، اضافة الى الفقه والاجتهاد، قد وضعوا لسلطة الوصاية حدوداً واضحة لا يمكن تجاوزها.

وحيث انه وبالعودة الى الحالة المعروضة، يتبين ان هيئة ادارة السير والآليات والمركبات عرضت على وزير الداخلية والبلديات في حينه السيد ن. م. محاضر مجلس الإدارة رقم ٢٠١٤/٤ تاريخ ٢٠١٤/٢/١٧ ورقم ٢٠١٤/١٧ تاريخ ٢٠١٤/٧/٨ والتي وافقت بموجبهما على مسودة دفتري الشروط الخاص العائدين لتلزم نظام المكننة وإصدار نص السير والسوق واللاصقات الإلكترونية، كما عرضت عليه مسودة دفتري الشروط الخاص العائد لتلزم اللوحات الأمانة كما وردا إلكترونياً من وزارة الداخلية، وذلك مؤكداً من خلال مضمون " المرجع " الوارد في الكتاب ٨٥٨/ص.م تاريخ ٢٠١٤/٨/١١.

وحيث أنه يتبين بعد الاطلاع على كتاب السيد وزير الداخلية والبلديات الأسبق الأستاذ ن. م. رقم ٨٥٨/ص.م تاريخ ٢٠١٤/٨/١١، انه لم يمارس رقابته على القرارات المعروضة عليه ضمن حدود سلطة الوصاية التي سبق وأشرنا اليها، والتي تقضي اما بالمصادقة او عدم المصادقة فقط على تلك القرارات وإنما قام بإعطاء الأوامر والتوجيهات الى هيئة إدارة السير والآليات والمركبات الآلية من اجل اعداد دفتري شروط جديد يتضمن رخص سوق ورخص سير المركبات الآلية و اللاصقات الإلكترونية ولوحات التسجيل الأمانة وبرامج " مكننة مصلحة تسجيل السيدات والآليات" ويبدو ذلك واضحاً من خلال الصيغة التي انتهى اليها الكتاب المذكور حيث ورد انه " وبناءً على ما تقدّم، نحيل اليكم كتابنا هذا " ليصار " الى ما يلي " .

وحيث أنه واطافة الى إعطاء الأوامر والتوجيهات خلافاً لحدود سلطة الوصاية، فان ما قام به وزير الداخلية والبلديات الأسبق يمثل حلاً مبطناً مكان هيئة إدارة السير والآليات والمركبات في ممارسة صلاحياتها وذلك خلافاً لمبدأ الحلول (droit de substitution) الذي يفترض عدم قيام

° القانون الإداري العام - فوزت فرحات - الجزء الاول صفحة ٦٣ -

الشخص اللامركزي أصلاً بما هو مفروض عليه من واجبات وهو أمر لم يحصل في حالتنا المعروضة، إذ ان الهيئة أحالت امام سلطة الوصاية ثلاث مسودات دفاتر شروط خاصة كما اسلفنا وذلك لكي تمارس هذه الاخيرة الرقابة المفروضة عليها.

حيث أن هيئة ادارة السير والآليات والمركبات وبموجب محضر اجتماعها رقم ٢٠١٤/٢١ تاريخ ٢٠١٤/٨/٢٢، وبعد استعراض كافة المراحل السابقة التي تضمنت اعداد دفاتر شروط مستقلة من قبلها للمشاريع التي سبق ذكرها وبعد الإستناد الى كتاب السيد وزير الداخلية رقم ٨٥٨/ص.م تاريخ ٢٠١٤/٨/١١، قررت إعداد دفتر شروط جديد لمناقصة واحدة تتضمن كافة المشاريع السابقة.

وحيث أنه وبناءً على ما تقدم ، يبدو واضحاً أن دمج المشاريع كافة في مشروع واحد ودفتر شروط خاص واحد إنما تم بناءً على أمر من وزير الداخلية الأسبق الأستاذ ن. م..

وحيث أنه لا يمكن الإعتداد بالشخصية المعنوية والإستقلالين المالي والإداري اللذين من المفترض بهيئة إدارة السير والآليات التمتع بهما من أجل قيام هذه الاخيرة بمخالفة الطلب الصادر عن وزير الداخلية والبلديات الأسبق الوارد في كتابه رقم ٨٥٨/ص.م اذ يبدو واضحاً من خلال مضامين الكتب والمراسلات بين وزارة المالية والهيئة، أن هذه الأخيرة لم يكن بوسعها تأمين الإعتمادات اللازمة والتي بلغت قيمتها /٣٧,٦٤٨,٤٨٩ ل.ل. من اجل إطلاق مشروع رخص السير والسوق واللاصقات الإلكترونية واللوحات الأمانة اضافة الى برامج الممكنة، وانها بادرت الى الطلب من وزارة المالية اعطائها سلفة خزينة بننفس القيمة على ان يتم تسديدها من اصل الإعتمادات المرصدة في موازنة الهيئة والتي هي بدورها يتم تأديتها بموجب مساهمات مرصدة في موازنة وزارة الداخلية لتغذية معظم بنود موازنة الهيئة وخاصة تلك المتعلقة بالنفقات التشغيلية والرواتب والأجور.

وحيث أنه وبناءً على تقدم، فان عدم توفر الإمكانيات المالية والتقنية والبشرية للهيئة يجعل من إستقلالها المالي والإداري استقلالاً نظرياً فقط ويفرغ مفهوم اللامركزية سواءً اكانت إدارية أو مرفقية من معناها ومن غايتها الأساسية، بحيث يصبح الشخص اللامركزي مجرد ادارة تابعة مباشرة للشخص المركزي الذي يمارس عليها سلطته التسلسلية مباشرة (pouvoir hierarchique).

“... La décentralisation ne peut être effective que si les autorités decentralisées disposent des moyens, techniques et financiers, d'exercer selon leur vus les pouvoirs dont elles sont investies.... Que peut être l'autonomie réelle d'une université qui tient l'essentiel de ses ressources de la subvention que l'état lui consent...”⁶

وحيث أنه وتأسيساً على ما تقدم، يقتضي رد دفاع الوزير السابق الاستاذ ن. م. في الاساس ومعاقبته بالغرامة المنصوص عنها في المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة بحدها الاقصى البالغة قيمته /١,٥٠٠,٠٠٠ ل.ل. لوقوع المخالفة المرتكبة من قبله تحت طائلة احكام الفقرة العاشرة من المادة ٦٠ المذكورة.

⁶ Droit administratif général- chapus-tome 1 .p 358

لذلك

يقرر ديوان المحاسبة بصورة نهائية وفي نطاق الرقابة القضائية على الموظفين:

أولاً: في الشكل

قبول دفاع الوزير السابق ن. م. لوروده ضمن المهلة المحددة له في القرار المؤقت رقم ١٤/ر.ق تاريخ ٢٠٢٢/١١/١٠.

ثانياً: في الاساس

رد الدفاع في الاساس ومعاقبته بالغرامة المنصوص عنها في المادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة بحدها الاقصى البالغة قيمته /١,٥٠٠,٠٠٠/ ل. ل. وبالغرامة المنصوص عنها في المادة ٦١ من القانون المذكور والتي تعادل قيمة مخصصاته عن سنة كاملة بتاريخ ارتكاب المخالفة.

ثالثاً: ابلاغ هذا القرار الى كل من وزارة الداخلية - وزارة المالية - مديرية الخزينة لتحصيل الغرامات المتوجبة - صاحب العلاقة - النيابة العامة لدى الديوان.

× × ×

قراراً قضائياً أتخذ بالإجماع في غرفة المذاكرة في بيروت بتاريخ الخامس عشر من شهر شباط سنة ألفين واربعة وعشرين.

الرئيسة جمال محمود	المستشار ناصر ناصيف	المستشار افرام الخوري	كاتبة الضبط سلمى دهيني
-----------------------	------------------------	--------------------------	---------------------------

يحال على المراجع المختصة
بيروت في / / ٢٠٢٤
رئيس ديوان المحاسبة
القاضي محمد بدران