



نقاشات حول الاستئناف أمام محكمة المحاسبات

الجزء الأول: الطبيعة القانونية للاختصاصات القضائية
لمحكمة المحاسبات



المؤلفون

حياة حمودة، قاضية بمحكمة المحاسبات
عبد الرزاق المختار، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة
عبد القادر فتح الله، أستاذ محاضر في القانون العام - كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة
شويخة بوسكاية، رئيسة دائرة استئنافية بالمحكمة الإدارية
عياض الشواشي، قاضي الأطفال ورئيس الدائرة الجناحية بالمحكمة الابتدائية بقرمبالية

منسق المشروع

لطفي بلال، خبير قانوني بالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بتونس

المراجعة

بهاء البكري، خبير قانوني بالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بتونس

شارك في المراجعة

مولدي عياري، مختص في الصياغة القانونية

تصميم

إناس الجزيري، مصممة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي



برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو المنظمة الرائدة داخل الأمم المتحدة التي تكافح من أجل القضاء على الفقر وعدم المساواة وتغيير المناخ. من خلال العمل مع شبكتنا الواسعة من الخبراء والشركاء في 170 بلداً، نساعد الأمم على بناء حلول متكاملة ودائمة من أجل الناس والكوكب

تعرفوا على المزيد من خلال موقعنا undp.org أو تابعونا على [@UNDP](https://twitter.com/UNDP).

حقوق الطبع محفوظة © 2024
برنامج الأمم المتحدة للتنمية

تفويه: يعبر هذا المؤلف الجماعي عن موقف المؤلفين والمشاركين ولا يعكس بالضرورة موقف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو شركائه من المحتوى الوارد فيه



نقاشات حول الاستئناف أهم محكمة المحاسبات

الجزء الأول

الطبيعة القانونية للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات

المحتوى

- 5 _____ **تقرير افتتاحي**
- العنوان الأول: الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات: بين**
19 _____ **مثانة التأميل الدستوري ونقائص التكريس التشريعي**
- 20 _____ **التأميل الدستوري للاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات**
قراءة في التكريس التشريعي للاختصاصات القضائية لمحكمة
47 _____ **المحاسبات**
- العنوان الثاني: الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات**
والإشكاليات المرتبطة بالتقاطعات الموضوعية مع الأفضية
69 _____ **العدلية والإدارية**
- 70 _____ **الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات وإشكاليات التقاطع**
مع القضاء الإداري
- 90 _____ **الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات والتقاطع مع القضاء**
الجزائي: مدخل عام

المقدّمة

في إطار دعم مجهودات قضاة محكمة المحاسبات المباشرين للأعمال القضائية خاصة بالطور الاستئنافي نظّمت المحكمة بالتعاون مع مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتونس سلسلة من الأيام الدراسية والنقاشات حول الاستئناف أمام محكمة المحاسبات ومن ضمنها اليومين الدراسيَّين المنعقدين بتاريخ 1 و2 مارس 2022 المتعلقين بالطبيعة القانونية للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات وبالنظام الإجرائي للمحكمة.

وقد خيّرت خلال هذا التقرير الافتتاحي¹ وضع اليد على أهمّ المسائل والإشكاليات ذات العلاقة بموضوع المداخلات المخصصة لليوم الدراسي الأوّل واعتمدت لذلك نفس التخطيط الوارد بالبرنامج المرفق بالذاكرة التوجيهية.

بداية، يتّجه تحديد مدى أهمية التساؤل حول الطبيعة القانونية للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات، ما الدّاعي إلى معرفة الطبيعة القانونية لهاته الاختصاصات؟

بالوقوف على بعض المحطّات التاريخية، يتبيّن وأنه منذ إحداث دائرة المحاسبات بمقتضى القانون عدد 8 لسنة 1968² اقترنت صورة المؤسسة بالأعمال الرقابية على تصرّف الهيئات العمومية باعتبارها الهيكل الرقابي الأعلى المكلف بالحفاظ على المال العام، كما تمّ آنذاك حصر المهام القضائية في البتّ في حسابات المحاسبين العموميين دون غيرهم وهو ما استدعى لتعزيز المنظومة القضائية المالية إحداث

1. لا يتضمّن التقرير الافتتاحي التفتيحات التي شهدتها المنظومة القانونية التونسية بعد اليومين الدراسيَّين المنعقدين بتاريخ 1 و2 مارس 2022 كالأمر الرئاسي عدد 578 لسنة 2022 المؤرّخ في 30 جوان 2022 المتعلّق بنشر مشروع الدستور الجديد للجمهورية التونسية موضوع الاستفتاء المقرر ليوم الاثنين 25 جويلية 2022 والمرسومين عدد 34 و55 المؤرخين في 1 جوان و15 سبتمبر 2022 المتعلقين بتنقيح القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرّخ في 26 ماي 2014 المتعلّق بالانتخابات والاستفتاء.

2. القانون الأساسي عدد 8 لسنة 1968 المؤرّخ في 8 مارس 1968 المتعلّق بتنظيم دائرة المحاسبات المنقح والتمم خاصة بالقانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرّخ في 29 جانفي 2008.

هيئة إضافية مستقلة عن دائرة المحاسبات في سنة 1970 وهي دائرة الزجر في ميدان الميزانية والتي عُوِّضت لاحقاً بمقتضى القانون عدد 74 لسنة 1985¹ بدائرة الزجر المالي والتي ضُمَّت تركيبة مختلطة من القضاة الماليين والقضاة الإداريين واختصت بالبت في قضايا أخطاء التصرف التي تقترب إزاء الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية من قبل الأعوان العموميين.

كذلك أدى إسناد اختصاصات جديدة لدائرة المحاسبات بمقتضى قوانين خاصة إلى تعميق التساؤل حول طبيعة الاختصاصات المسندة إلى الدائرة، خاصة وأن مضمون الاختصاصين الجديدين المتعلقين بالنزاع الانتخابي والنزاع المحلي هو مضمون غير مألوف بالنسبة لأعضاء الدائرة ومُستحدث في المنظومة القضائية عموماً.

ولم يساعد صدور قانون جديد لمحكمة المحاسبات في 2019² في رفع اللبس حول طبيعة الاختصاصات المسندة للمحكمة بل تعمق هذا اللبس عند إعادة هيكلة تشكيلات المحكمة كإحداث دائرة ابتدائية مركزية مختصة بزجر أخطاء التصرف عُوِّضت دائرة الزجر المالي وكذلك إحداث دوائر استئنافية قارة عُوِّضت الهيئة الاستئنافية المنصوص عليها بالفصل 34 والهيئة التعقيبية المنصوص عليها بالفصل 40 من القانون السابق المنظم لدائرة المحاسبات³.

وسأعرض في جزء أول من هذه المداخلة إلى الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات بين متانة التأصيل الدستوري ونقائص التكريس التشريعي وفي جزء ثانٍ إلى الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات والإشكاليات المرتبطة بالتقاطعات الموضوعية مع الأفضية العدلية والإدارية.

1. القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي.

2. القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات.

3. نص الفصل 34 من القانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 على أنه "يقع النظر في طلبات الاستئناف من قبل هيئة حكومية تتركب من أحد رؤساء الغرف وخمسة مستشارين يتولى تعيينهم الرئيس الأول لدائرة المحاسبات في بداية كل سنة قضائية" كما نص الفصل 40 من نفس القانون على أنه "عندما تنعقد الجلسة العامة للنظر في الطعن بالتعقيب فإنها تلتزم بتركيبة تضم الرئيس الأول ورؤساء الغرف وذلك بدون حضور الأعضاء الذين سبق لهم النظر في القضية في طور مقدم بأية صفة كانت".

الجزء الأول: الاختصاصات القضائية لمحاكمة المحاسبات: بين مائة التأهيل الدستوري ونقائص التكريس التشريعي

فقرة أولى: التأهيل الدستوري للاختصاصات القضائية لمحاكمة المحاسبات

لم يتعرّض دستور 1 جوان 1959 إلى اختصاصات القضاء المالي واكتفى الفصل 69 منه بالتنصيص على أنّ دائرة المحاسبات تُكوّن إحدى هيئتي مجلس الدولة¹.

ولئن نصّ دستور 14 جانفي 2014 في فصله 117 من بابه الخامس المتعلق بالسلطة القضائية على أنّ محكمة المحاسبات تُكوّن بمختلف هيئاتها القضاء المالي وتختصّ بمراقبة حسن التصرف في المال العام وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية وفصل الاختصاصات القضائية والرقابية لمحكمة المحاسبات كالقضاء في حسابات المحاسبين العموميين وزجر أخطاء التصرف وتقييم طرق التصرف ومساعدة السلطات التشريعية والتنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلط الميزانية، فإنّه لم يتعرّض إلى اختصاصين القضائيين المستحدثين والمتعلقين بالمادة الانتخابية وبمادة النزاع المحلي، وذلك رغم أنّ محكمة المحاسبات كانت قد تعهّدت برقابة تمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي سنة 2011 ورغم أنّ الفصل 137 من الباب السابع من الدستور نفسه والمتعلق بالسلطة المحلية نصّ على أنّ للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة وتحت رقابة القضاء المالي.

1. «يتركب مجلس الدولة من هيئتين:

1. المحكمة الإدارية،

2. دائرة المحاسبات.

يضبط القانون تنظيم مجلس الدولة وهيئته، كما يحدد مشمولات أنظارتها والإجراءات المتبعة لديها.»

2. «يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها.

تختصّ محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلط الميزانية.

تعدّ محكمة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره. كما تعدّ محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها. يضبط القانون تنظيم محكمة المحاسبات، واختصاصاتها، والإجراءات المتبعة لديها، والنظام الأساسي الخاص بقضاتها."

فقرة ثانية: التكريس التشريعي للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات

تكريسا لمقتضيات دستور 2014 نص الفصل 2 والفصل 8 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات والذي دخل حيز النفاذ في 1 جانفي 2020 على أن المحكمة تُكوّن بمختلف هيئاتها القضاء المالي وهي الهيئة العليا للرقابة على التصرف في المال العام ولها مرجع نظر قضائي وسلطة رقابة.

ولئن تعرّض القانون عدد 41 لسنة 2019 إلى الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات إلا أنه لم يكن قانونا جامعا لكل الاختصاصات التي تتعهّد بها المحكمة¹ والتي بقيت محكومة بقوانين خاصة وهي القانون عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء² والقانون عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية³ بالإضافة إلى أنه لم يكن قانونا استشرافيا حيث اقتصر على تجميع الاختصاصات التقليدية للمحكمة والواردة بالقانون عدد 8 لسنة 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات وبالأمر عدد 218 لسنة 1971 المتعلق بسيرها⁴ وبالقانون عدد 74 لسنة 1985 المتعلق بدائرة زجر أخطاء التصرف دون اعتماد تصوّر جديد لممارسة هذه الاختصاصات.

أ. القضاء في حسابات المحاسبين العموميين

تفصيلا للاختصاصات التقليدية للمحكمة وأولها القضاء في الحسابات فإنّ القانون عدد 41 لسنة 2019 حافظ تقريبا على نفس الأحكام الموضوعية الواردة بالنصوص السابقة حيث اقتضى بخصوص القضاء في حسابات المحاسبين العموميين بأنّ تقديم الحسابات السنوية إلى محكمة المحاسبات في الأجال القانونية⁵ يتمّ بعد

1. لم يتعرّض القانون عدد 41 لسنة 2019 إلى اختصاص محكمة المحاسبات في المادة الانتخابية وذلك بالرغم من صدوره بتاريخ 30 أفريل 2019 أي بعد تعهّد المحكمة برقابة الحملات الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي لسنة 2011 ولرئاسة الجمهورية لسنة 2014 بدورتها ولعضوية مجلس نواب الشعب لسنة 2014 وللانتخابات التشريعية الجزئية لسنة 2017 ولعضوية المجالس البلدية لسنة 2018 وللانتخابات البلدية الجزئية التي تلتها كما لم يتعرّض إلى اختصاص المحكمة في مادة النزاع المحلي رغم صدوره بعد مجلة الجماعات المحلية الصادرة في 9 ماي 2018.

2. القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرّخ في 26 ماي 2014 المتعلّق بالانتخابات والاستفتاء كما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرّخ في 14 فيفري 2017 والقانون الأساسي عدد 76 لسنة 2019 المؤرّخ في 30 أوت 2019.

3. القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرّخ في 9 ماي 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

4. الأمر عدد 218 لسنة 1971 المؤرّخ في 29 ماي 1971 المتعلّق بسير دائرة المحاسبات.

5. اقتضى الفصل 53 من القانون عدد 41 أن "يوجه المحاسبون الخاضعون مباشرة لقضاء محكمة المحاسبات حساباتهم السنوية في الأجال القانونية إلى وزارة المالية التي تهيئها للنظر فيها وتحيلها على محكمة المحاسبات مرفقة بالحساب العام للدولة قبل تاريخ موفى جويلية من السنة الموالية للسنة التي ضبطت في شأنها تلك الحسابات."

تأكيد صدق الحسابات وصحتها وبعد تأريخها وإمضائها من قبل المحاسب المعني ثم تهيئتها من قبل وزارة المالية التي تُحيلها على المحكمة مرفقة بالحساب العام للدولة وهي نفس القواعد ونفس العبارات الواردة بالأمر عدد 218 لسنة 1971¹.

كما أبقى القانون عدد 41 لسنة 2019 على نفس مضمون الأحكام والعقوبات المسلطة على المحاسب العمومي والواردة بالقانون عدد 8 لسنة 1968² حيث تُقرّر المحكمة أن المحاسب متوازن الحساب أو لديه زائد على الحساب أو مطالب بما تخلد بذمته وتصرح المحكمة في الحالتين الأوليين ببراءة ذمته وتلزّمه في الحالة الثالثة بدفع ما تخلد بذمته إلى الخزينة.

في المقابل، اتجه القانون عدد 41 نحو التضييق من الاختصاص القضائي للمحكمة على حسابات المحاسبين العموميين وذلك بالترفيغ في مبلغ الميزانية السنوية العادية الخاضعة وجوبا لقضاء المحكمة من 1 مليون دينار إلى 2 مليون دينار والتقليص في مدّة مسؤولية المحاسب العمومي على تصرفه من عشر سنوات إلى خمس سنوات بداية من 1 جانفي من السنة التي تلي سنة تقديم الحساب³.

أمّا بالنسبة لبقية الاختصاصات المنضوية تحت القضاء في الحسابات وهي البتّ في الدعوى المتعلقة بالتصرف الفعلي والحكم بتسليط الخطايا وبإثارة الاختصاص فقد حافظ القانون عدد 41 لسنة 2019 على نفس الأحكام الواردة بالقانون عدد 8 لسنة 1968 مع الترفيع فقط في مبلغ الخطايا المحكوم بها⁴.

وتجدر الإشارة إلى أنه باستثناء القضاء في حسابات المحاسبين العموميين، لم تُمارس محكمة المحاسبات أيّ اختصاص من الاختصاصات القضائية المشار إليها أعلاه.

ب. زجر أخطاء التصرف

أصبحت محكمة المحاسبات هي الهيئة المختصة في زجر أخطاء التصرف بداية من تاريخ دخول القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 حيّز النفاذ والذي ألغى القانون

1. تحديدا الفصول 53 و54 و55 و57 من القانون عدد 41 لسنة 2019 والفصول 11 و12 و13 و15 من الأمر عدد 218 لسنة 1971.

2. الفصل 42 من القانون عدد 41 لسنة 2019 والفصل 25 من القانون عدد 8 لسنة 1968.

3. طبق الفصلين 48 و49 من القانون عدد 41 لسنة 2019 والأمر الحكومي عدد 793 لسنة 2020 المؤرخ في 23 أكتوبر 2020 المتعلق بضبط قائمة المحاسبين العموميين الخاضعة حساباتهم مباشرة لقضاء محكمة المحاسبات.

4. الفصول 52 و60 و99 و100 و103 و156 من القانون عدد 41 لسنة 2019.

عدد 74 لسنة 1985 وأنهى وجود دائرة الزجر المالي ونصّ ضمن الفصل 164 منه على إحالة القضايا المنشورة لدى هذه الدائرة بتاريخ غرّة جانفي 2020 إلى محكمة المحاسبات.

وباعتبار أن القرارات الصّادرة عن دائرة الزجر المالي في ظلّ القانون عدد 74 لسنة 1985 هي قرارات باتة وغير قابلة للطعن لا بالاستئناف ولا بالتعقيب¹ فإنه لا وجود لقضايا استئنافية تمّ نشرها ضدّ هذه القرارات قبل غرّة جانفي 2020.

وقد وسّع القانون عدد 41 لسنة 2019 في قائمة الأشخاص الخاضعين لقضاء محكمة المحاسبات في مجال زجر أخطاء التصرف، حيث إلى جانب أعوان الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية والجماعات المحلية وأعوان ومتصرفي وممثلي المؤسسات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، نسبة 50 بالمائة أو أكثر من رأسمالها، تتولى المحكمة زجر أخطاء التصرف المرتكبة من قبل رؤساء وأعوان الهيئات الدستورية المستقلة وغيرها من الهيئات العمومية المستقلة والهيئات التعديلية إضافة إلى أمري قبض موارد وصرف نفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية².

في المقابل، أبقى القانون عدد 41 لسنة 2019 على نفس العقوبة الواردة بالقانون عدد 74 لسنة 1985 والمسطرة على كل شخص ثبتت مسؤوليته في ارتكاب خطأ تصرف والمتمثلة في خطية يتراوح مقدارها بين الجزء الثاني عشر وكامل المرتب الخام السنوي الذي تقاضاه المعني بالأمر في تاريخ ارتكابه للخطأ.

وبصدور القانون عدد 41 أصبحت أحكام محكمة المحاسبات في مادة زجر أخطاء التصرف تصدر ابتدائيا ويمكن الطعن فيها بالاستئناف من قبل المتقاضي أو من ينوبه أو النيابة العمومية أو الأشخاص المنصوص عليهم بالفصل 117 من نفس القانون³.

1. اقتضى الفصل 20 بأن «قرارات الدائرة غير قابلة للاستئناف ولا للتعقيب. بيد أنه يمكن أن تكون القرارات المذكورة موضوع مراجعة لدى الدائرة في أجل شهرين ابتداء من الإعلام بالقرارات وذلك في حالة ظهور عناصر جديدة أو العثور على وثائق تثبت عدم مسؤولية المعني بالأمر»

2. الفصل 111 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019.

3. الفصل 133 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019.

ت. المادة الانتخابية

باشرت دائرة المحاسبات منذ سنة 1990¹ رقابة مطابقة على أموال الأحزاب السياسية التي يتعين عليها إيداع حساباتها السنوية في أجل ضبطه القانون، ويُعرض مرتكب كل تأخير في تقديم الحسابات أو في موافاة الدائرة بالوثائق التي تطلبها أو رفض إحالتها إلى تسليط عقوبة مالية عليه. ولئن أبقى القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 على نفس الأحكام، فإنه تولى الترفيع في العقوبات المالية من غرامة تتراوح بين 20 دينار و400 دينار إلى خطية تتراوح بين 200 و2000 دينار².

ولم يتمّ تعهيد محكمة المحاسبات برقابة تمويل الحملات الانتخابية إلا بعد صدور المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المتعلق بانتخابات المجلس الوطني التأسيسي والذي خصّص فصلا وحيدا³ لرقابة دائرة المحاسبات على تمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي ولم يصدر المرسوم عدد 91 لسنة 2011 المتعلق بإجراءات وصيغ ممارسة هذه الرقابة⁴ إلا بتاريخ 29 سبتمبر 2011 أي بالتزامن مع انطلاق الحملة الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي في غرة أكتوبر 2011.

في المقابل، خصّص القانون الانتخابي عدد 16 لسنة 2014 الفصول من 75 إلى 100 والفصلين 163 و174 للرقابة التي تمارسها محكمة المحاسبات على تمويل الحملات المتعلقة بالانتخابات التشريعية والرئاسية والبلدية والجهوية والاستفتاء.

ويُستدلّ على الاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات في المادة الانتخابية من أحكام الفصول من 98 إلى 100 من القانون الانتخابي والمتعلقة بزجر المخالفات المالية والانتخابية كعدم الالتزام بواجب إيداع الحساب المالي للحملة الانتخابية ونشره وتجاوز سقف الإنفاق الانتخابي وعدم إرجاع التمويل العمومي المنتفع

1. وفقا للقانون الأساسي عدد 82 لسنة 1990 المؤرخ في 29 أكتوبر 1990 والمتعلق بتنقيح القانون عدد 8 لسنة 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات.

2. ينصّ الفصل 156 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 على أنّ "كلّ تأخير غير مبرّر أو إخلال في موافاة محكمة المحاسبات بالوثائق أو المعلومات التي تطلبها يُعرض مرتكبه إلى تطبيق العقوبات المنصوص عليها بالفصل 52 من هذا القانون" ويقتضي الفصل 52 من القانون المذكور إمكانية تسليط محكمة المحاسبات خطية من 200 د إلى 2000د في صورة الإخلال أو التأخير غير المبرّر بعذر شرعي أو قوّة قاهرة في تقديم الحساب أو الوثائق أو المعلومات التي تطلبها ؛ فيما يقتضي الفصل 64 من القانون عدد 8 لسنة 1968 أنّ يُعرض كل تأخير في تقديم الحسابات أو في موافاة دائرة المحاسبات بالوثائق التي تطلبها إلى غرامة من 10 د إلى 200 د عن كل ثلاثة أشهر وأن يُعرض علاوة على ذلك رفض إحالة هذه الوثائق رغم الأمر بذلك من قبل الرئيس الأوّل لدائرة المحاسبات إلى غرامة من 20 د إلى 400د⁵.

3. الفصل 52 من المرسوم عدد 35 لسنة 2011 المؤرخ في 10 ماي 2011 والمتعلق بانتخاب المجلس الوطني التأسيسي كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالمرسوم عدد 72 لسنة 2011 المؤرخ في 3 أوت 2011.

4. المؤرخ في 29 سبتمبر 2011 والمتعلق بإجراءات وصيغ ممارسة رقابة دائرة المحاسبات على تمويل الحملة الانتخابية لعضوية المجلس الوطني التأسيسي.

به في نظام التسبقة وإنجاز مصاريف الحملة الانتخابية وقبض مواردها خلافا لصيغ وأجال ضبطتها النصوص الخاصّة بالانتخابات وعرقلة أعمال محكمة المحاسبات بالتأخير في مدها بالوثائق المطلوبة أو بالامتناع عن ذلك، كما يُستدلّ على الاختصاص القضائي للمحكمة من منطوق الفصل 163 المتعلق بجريمة التمويل الأجنبي والتي تسقط بالتقادم إثر انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ إعلان النتائج النهائية للانتخابات.

وقد ضبطت الفصول من 98 إلى 100 والفصل 163 من القانون عدد 16 لسنة 2014 العقوبات المترتبة عن ارتكاب المخالفات المالية والانتخابية وجريمة التمويل الأجنبي. وتمّ بمناسبة تنقيح هذا القانون بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 مراجعة بعض الأحكام المتعلقة بالعقوبات المالية للمخالفات الانتخابية وذلك إضفاءً لمزيد النجاعة على رقابة تمويل الحملات الانتخابية.

وفضلا عن العقوبات المالية المشار إليها، فإنّ للمحكمة صلاحية إسقاط عضوية أعضاء المجالس النيابية في حالة ثبوت عدم إيداع الحساب أو تجاوز سقف الإنفاق الانتخابي بأكثر من 75 % وذلك طبقا لأحكام الفصل 98 من القانون الانتخابي.

كما خصّ الفصل 78 (جديد) من القانون الانتخابي محكمة المحاسبات بمهمة ضبط المصاريف الانتخابية التي ستعتمدها في احتساب مبلغ المنحة العمومية المستحقّ بعنوان استرجاع مصاريف انتخابية لكل مترشح أو قائمة مترشحة. ولئن لم ينصّ المشرع صراحة على الطبيعة القضائية لقرار ضبط المنحة، فقد تبنت المحكمة قراءة لأحكام الفصل 78 تقضي بإدراج هذا القرار ضمن مرجع نظرها القضائي وإصدار جملة من القرارات القضائية في هذا المجال.

ث. مادة النزاع المحلي المتعلق بالمالية المحلية

يخضع القضاء في حسابات الجماعات المحلية إلى نفس القواعد الإجرائية المتعلقة بالقضاء في الحسابات كيفما ضبطها القانون المتعلق بمحكمة المحاسبات كما تخضع مادة زجر أخطاء التصرف التي يرتكبها أعوان الجماعات المحلية وأمر قبض مواردها وأمر صرف نفقاتها¹ إلى نفس القواعد الإجرائية المتعلقة بزجر أخطاء التصرف كيفما ضبطها القانون المتعلق بمحكمة المحاسبات. ويخضع تصرف الجماعات المحلية وفق مبدأ التدبير الحرّ إلى رقابة القضاء المالي

1. ضبطت مجلة الجماعات المحلية في فصولها 181 و183 و187 المخالفات التي تشكل أخطاء تصرف على معنى القانون الأساسي المنظم لمحكمة المحاسبات.

وتُمارس محكمة المحاسبات في هذا الإطار اختصاصا قضائيا في مادة النزاع المحلي المتعلق بالمالية المحلية والذي يشمل خاصّة إعداد الميزانية والمصادقة عليها وتنفيذها وإبرام العقود من قبل الجماعة المحلية.

وتتولى محكمة المحاسبات في إطار تعهدها بالنزاع المحلي إصدار أحكام في مجال إعداد ميزانية الجماعة المحلية والمصادقة عليها وتنفيذها كالتّ في الطعون المتعلقة بالقرارات الصّادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن ميزانية الجماعة المحلية والمقدمة من ممثّل السلطة المركزية أو المطالبين بالضرائب المحلية بالجماعة المحلية المعنية طبق أحكام الفصل 197 من مجلة الجماعات المحلية¹. كما تتولى البتّ في الاعتراض المقدّم من والي الجهة على ميزانية الجماعة المحلية من أجل عدم توازن الميزانية أو عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات طبق أحكام الفصل 174 من مجلة الجماعات المحلية². كما للمحكمة أن تُصدر الإنّ بإقرار الإجراءات أو التدابير اللازمة لتسديد عجز ميزانية الجماعة المحلية للسنة المنتهية الذي تجاوز سقف خمسة بالمائة عملا بأحكام الفصل 182 من مجلة الجماعات المحلية³.

وعلى صعيد آخر، تتولى محكمة المحاسبات إصدار أحكام في مجال العقود المبرمة من قبل الجماعة المحلية من ذلك البتّ في الاعتراض المقدّم من قبل الوالي بخصوص الاتفاق المباشر المبرم من قبل الجماعة المحلية مثلما نص على ذلك

1. ينص الفصل 197 على أنه "يمكن الطعن في القرارات الصادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن الميزانية لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا من طرف ممثّل السلطة المركزية أو المطالبين بالضرائب المحلية بالجماعة المحلية المعنية. يتم الطعن وفق الإجراءات المنصوص عليها بالفصل 94 من المجلة"

2. ينص الفصل 174 على أنه «... للوالي خلال أجل عشرة أيام من تاريخ إعلامه بميزانية الجماعة المحلية الاعتراض عليها لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا من أجل عدم توازن الميزانية أو عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات. ولهيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا أن تأنن عند الاقتضاء بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها بناء على اقتراح ممثّل السلطة المركزية أو إقرار العمل بالميزانية المصادق عليها من قبل مجلس الجماعة المحلية. ويتم الاعتراض وفقا لأحكام الفصل 94 من المجلة»

3. ينص الفصل 182 على أنه "إذا تبين من نتائج تنفيذ ميزانية السنة المنتهية عجز تجاوز سقف خمسة بالمائة، يتولى المجلس الأعلى للجماعات المحلية بطلب من وزير المالية دعوة الجماعة المحلية لاتخاذ التدابير لتسديد العجز بواسطة الموارد الاعتيادية وإفادة الهيئة والسلط المركزية المعنية بذلك في أجل ستين يوما. في صورة عدم استجابة الجماعة المحلية، تتولى السلطة المركزية اقتراح إجراءات تعرضها على هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا التي تأنن عند الاقتضاء بإقرار التدابير اللازمة لتسديد العجز. ويجري العمل بهذا الإجراء إلى حين اتخاذ التدابير الكفيلة بتسديد العجز فعليا بواسطة الموارد الاعتيادية... ويتمّ الاعتراض وفقا لأحكام الفصل 94 من هذا القانون"

الفصل 94 من مجلة الجماعات المحلية¹. وتتولى أيضا البتّ في الاعتراضات المقدمة من الوالي أو أمين المال الجهوي على العقود المبرمة من الجماعة المحلية في إطار المساعدات غير المباشرة التي تمنحها والتي تتخذ شكل عقود تسويق أو تفويت في أملاك عقارية بأسعار تفاضلية تُبرم مع المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية المعنية². وكذلك البتّ في الاعتراض المقدم من الوالي أو أمين المال الجهوي على الصفقات المبرمة من الجماعة المحلية وذلك لغياب أو عدم توفر الاعتمادات الكافية عند إبرامها مثلما نص على ذلك الفصل 163 من مجلة الجماعات المحلية³.

الجزء الثاني: الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات والإشكاليات المرتبطة بالتقاطعات الموضوعية مع الأفضية العقدية والإدارية

فقرة أولى: الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن محكمة المحاسبات

كرّس القانون عدد 16 لسنة 2014 صراحة مبدأ التقاضي على درجتين إذ اقتضى أن تُصدّر الأحكام ابتدائياً في المادة الانتخابية وأن تُستأنف حسب الإجراءات المنصوص عليها بالقانون المنظم لمحكمة المحاسبات، في المقابل لم ينصّ القانون الانتخابي صراحة على أنّ الأحكام الاستئنافية الصادرة عن محكمة المحاسبات في المادة الانتخابية باتّة ولا تقبل أي وجه من أوجه الطعن ولو بالتعقيب،

1. ينصّ الفصل 94 على أنه "لا يمكن للجماعة المحلية اللجوء إلى التفاوض المباشر أو تنظيم استشارة إلا في الحالات التالية:
• إذا لم تفض الدعوة للمنافسة مرتين متتاليتين إلى عروض مثمرة،
• إذا تعلق العقد بأعمال لا يمكن أن يعهد بإنجازها إلا للشخص معيّن أو بنشاط يختص باستغلاله حامل براءة اختراع أو صاحب أملاك ذات طابع ثقافي أو تراشي،
• في حالة التأكيد الشديد والضرورة القصوى للإنجاز.
تمّ إحالة الاتفاق المباشر على الوالي المختص ترابياً وعلى أمين المال الجهوي للإعلام.
لوالى حق الاعتراض على الاتفاق المذكور لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابياً في أجل 15 يوماً من تاريخ الإعلام.
يوقف الاعتراض تنفيذ العقد على أن تصدر الهيئة قرارها في أجل لا يتجاوز شهراً من تاريخ تعهدها.
ويستأنف الحكم أمام الهيئة القضائية المختصة استئنافياً في أجل عشرة أيام من تاريخ صدوره وتصدر محكمة المحاسبات قرارها في أجل شهر. ويكون قرارها باتّاً".

2. ينصّ الفصل 108 من مجلة الجماعات المحلية على أن «تحال العقود المشار إليها بالفصل 107 من هذا القانون مصحوبة بالوثائق المتعلقة بها للوالي ولأمين المال الجهوي.
لكل من أمين المال الجهوي والوالي الاعتراض على العقود لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابياً. ويوقف الاعتراض تنفيذ العقد.
ويتم الاعتراض وفقاً لإجراءات الفصل 94 من هذا القانون».

3. ينصّ الفصل 163 على أنه "... لا يمكن للجماعات المحلية إبرام صفقات إلا عند توفر الاعتمادات بميزانياتها. ويمكن لأمين المال الجهوي أو الوالي الاعتراض على أية صفقة لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابياً لغياب أو لعدم توفر الاعتمادات الكافية. يتم الاعتراض والاستئناف وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 94 من هذا القانون".

وذلك على غرار القضاء العدلي والقضاء الإداري.¹

كما لم يُحدّد المشرع طبيعة القرارات الصادرة عن محكمة المحاسبات في المادة الانتخابية هل هي قرارات ذات طبيعة جزائية أم مدنية أم إدارية؛ وقد برز هذا الإشكال بحدّة على إثر تنقيح القانون الانتخابي عدد 16 لسنة 2014 بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 وخاصة بمناسبة تطبيق الفصل 98 (جديد) والذي أدخل تعديلا على العقوبة المالية المنطبقة على المخالفة المتعلقة بعدم إيداع الحساب المالي وذلك بالتخفيض في الخطية المسلطة على القائمة أو المترشح أو الحزب المخالف من خمسة وعشرين ضعفا لسقف الإنفاق إلى 10 مرّات المبلغ الأقصى للمساعدة العمومية بالدائرة المعنية، حيث اتّجهت بعض الدوائر الابتدائية لدى المحكمة بمناسبة تعهدها بالنظر في قضايا منشورة أمامها تتعلق بالمخالفة المذكورة إلى اقتراح عدم تطبيق الفصل 98 جديد استنادا إلى مبدأ عدم رجعية القوانين والتي تقتضي أن تظلّ الوقائع والتصرفات التي تمّت قبل نفاذ القانون الجديد خاضعة ومحكومة بمقتضيات القانون الذي نشأت في ظلّه في حين اتّجهت دوائر أخرى² إلى اقتراح سحب أحكام القانون الجديد على القضايا المنشورة، وذلك استنادا إلى الطابع الجزري الذي يميّز أحكام القانون الانتخابي وبناء على أحكام الفصل 28 من الدستور الذي ينصّ على أنّ «العقوبة شخصية، ولا تكون إلا بمقتضى نص قانوني سابق الوضع، عدا حالة النص الأرفق بالتهم».

أمّا بالنسبة لقرار ضبط المنحة العمومية فلئن لم ينصّ المشرع صراحة على الطبيعة القضائية للقرار المذكور، إلا أنّ المحكمة تبنت قراءة لأحكام الفصل 78 في اتجاه إدراج هذا القرار ضمن مرجع نظرها القضائي وإصدار جملة من القرارات القضائية في هذا المجال.

وعلى صعيد آخر فبالنسبة للقرارات الصادرة في مادة النزاع المحلي، فلئن أقرّت مجلة الجماعات المحلية مبدأ التقاضي على درجتين في مادة النزاع المحلي المتعلق بالمالية المحلية، فإنّها استنتجت بعض الحالات المنصوص عليها بالفصول 179 و186 و195 من تطبيق هذا المبدأ وذلك بعدم الإحالة إلى أحكام الفصل 94 من المجلة والذي ينصّ في فقرته الأخيرة على أنّ يُستأنف الحكم أمام الهيئة القضائية المختصة استثنائيا في أجل عشرة أيام من تاريخ صدوره، وهو ما يستدعي طرح التساؤل حول طبيعة هذه القرارات هل تندرج ضمن الأحكام القضائية التي تصدرها المحكمة أم الأعمال الولائية غير القابلة للطعن؟ وتتمثل هذه الحالات في التالي:

1. الفصول 18 و30 و47 و98 و146 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014.

2. اعتبرت هذه الدوائر أنّ المادة الانتخابية في جانبها المتعلق بالمخالفات المالية هي مادة ذات طبيعة جزائية.

الحالة الأولى: الاعتراض المقدم من قبل الوالي بناء على طلب من أمين المال الجهوي على تحويل اعتمادات بميزانية الجماعة المحلية من فقرة إلى فقرة أخرى داخل نفس الفصل ومن فقرة فرعية إلى فقرة فرعية أخرى داخل نفس الفقرة بالنسبة إلى نفقات العنوان الأول والعنوان الثاني.¹

الحالة الثانية: الإجراءات أو التتبعات المتخذة من هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا بخصوص ملف النفقات والعمليات المأذون بها من قبل أمر الصرف ورفض محاسب الجماعة المحلية إتمامها وتمّ الإذن بها مجدداً وإتمامها على المسؤولية الشخصية والقانونية لأمر الصرف.²

الحالة الثالثة: الإذن الصادر عن هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا والموجه إلى الجماعة المحلية لإقرار صحة حسابها المالي أو لتصحيحه وذلك في صورة رفض مجلس الجماعة المحلية المصادقة على الحساب المالي المذكور والتقارير الإداري وإحالة الوثائق على محكمة المحاسبات للنظر فيها.

الحالة الرابعة: الإذن الصادر عن هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا والموجه إلى مجلس الجماعة المحلية للنظر في مشروع ميزانية السنة المقبلة قبل ختم الميزانية السابقة.³

فقرة ثانية: الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات وإشكاليات التقاطع مع القضاء الجزائي

نص الفصل 15 من القانون عدد 41 لسنة 2019 على أنّ النيابة العمومية لدى محكمة المحاسبات تتولى عند الوقوف على أخطاء من شأنها أن تُشكل جنائية أو جنحة تبليغها إلى النيابة العمومية المختصة قصد تتبّع مرتكبيها أمام المحاكم ذات النظر، في المقابل نصّ الفصل 122 من نفس القانون على أنه يمكن لمحكمة المحاسبات عن طريق النيابة العمومية لديها أن تطلب من القضاء العدلي نسخاً من وثائق تتعلق بقضايا لها صلة بالوقائع موضوع التحقيق أمام دائرة زجر أخطاء التصرف باستثناء القضايا الجارية، كما يمكن لها أن تتولى تتبّع المدعى عليهم أو الشهود الذين لا يستجيبون إلى طلبات القاضي المقرر أثناء إجراءات التحقيق معهم أمام

1. يرفع الاعتراض طبق أحكام الفصل 179 من مجلة الجماعات المحلية في أجل 7 أيام من تاريخ الإعلام بقرار التحويل لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترايبا والتي تبت فيه في أجل أقصاه 15 يوماً.

2. يُحال الملف على محكمة المحاسبات من قبل محاسب الجماعة المحلية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً من إتمام العمليات المذكورة وفق أحكام الفصل 186 من مجلة الجماعات المحلية.

3. نُصص على الحالتين الثالثة والرابعة بالفصل 195 من مجلة الجماعات المحلية.

المحاكم المختصة. ويطرح الفصل 122 إشكالا في تطبيقه حيث لم يُحدّد طبيعة الدعوى المزمع رفعها من قبل محكمة المحاسبات والقضاء المختصّ للنظر في دعواه.

ميّز القانون عدد 16 لسنة 2014 مبدئيا بين المخالفات التي يُمكن لمحكمة المحاسبات أن تُسلط عليها رقابتها القضائية وأن تُصدّر بشأنها أحكاما كعدم إيداع الحساب المالي في الأجل القانونية وعدم احترام الطابع الانتخابي للنفقات وتجاوز سقف الإنفاق الانتخابي وبين تلك المخالفات التي يقتصر دور المحكمة على معاينتها ثمّ إحالتها إلى القضاء العدلي للتحقيق فيها وتسليط العقوبة بشأنها كارتكاب أفعال من شأنها أن تُشكّل جرائم انتخابية مثلما وردت خاصّة بالفصول 53 و57 و69 من القانون الانتخابي والمتعلقة باستعمال الوسائل والموارد العمومية لفائدة القائّمات المترشحة والقيام بالإشهار السياسي خلال الفترة الانتخابية وبالدعاية خلال فترة الصمت الانتخابي.

غير أنه وبالاطلاع على الفصل 163 من القانون الانتخابي والمتعلق بجريمة التمويل الأجنبي يتبين وجود تداخل في ممارسة اختصاص التتبع وتسليط العقوبة بين القضاء المالي والقضاء العدلي حيث أن عبارات الفقرة الثانية من الفصل 163 جاءت مبنية للمجهول¹ فلا يتبين بشكل واضح المحكمة المختصة في التصريح بفقدان أعضاء القائمة المتمنّعة بالتمويل الأجنبي لعضويتهم بمجلس نواب الشعب وجرمان كل من تمّت إدانته بالحصول على تمويل أجنبي لحملة الانتخابية من أعضاء قائمات أو مترشحين من الترشح في الانتخابات التشريعية والرئاسية الموالية.

فقرة ثالثة: الاختصاصات القضائية لهيئة المحاسبات وإشكاليات التقاطع مع القضاء الإداري

قد يؤدي تطبيق الفصل 197 من مجلة الجماعات المحلية² إلى تداخل في الاختصاصات بين القضاء المالي والقضاء الإداري الذي يُعتبر قضاء الشرعية بامتياز وله ولاية عامة للنظر في إطار دعوى تجاوز السلطة في مشروعية القرارات الإدارية، في

1. ينص الفصل 163 (المنقح بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017) على ما يلي «مع مراعاة مقتضيات الفصل 80، إذا ثبتت لمحكمة المحاسبات أنّ المترشّح أو القائمة قد تحصّلت على تمويل أجنبي لحملة الانتخابية فإنّها تحكم بإلزامها بدفع خطية مألّية تتراوح بين عشرة أضعاف وخمسين ضعفاً لمقدار قيمة التمويل الأجنبي. ويفقد أعضاء القائمة المتمنّعة بالتمويل الأجنبي عضويتهم بالجلس المنتخب ويعاقب المترشّح لرئاسة الجمهورية المتمنّع بالتمويل الأجنبي بالسجن لمدّة خمس سنوات. ويُجرّم كل من تمّت إدانته بالحصول على تمويل أجنبي لحملة الانتخابية من أعضاء قائمات أو مترشحين من الترشّح في الانتخابات لمدّة خمس سنوات من تاريخ صدور الحكم بالإدانة»

2. المتعلق بالبتّ في الطعون الموجهة ضد القرارات الصادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن ميزانية الجماعة المحلية والمقدمة من قبل ممثل السلطة المركزية أو الطالبين بالضرائب المحلية بالجماعة المحلية المعنية.

حين يُمارس القاضي المالي اختصاصا ضيقًا في مادة النزاع المحلي يتمثل في قضاء الشرعية طبق المقتضيات المحاسبية والمالية المحلية وبيّث في الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن ميزانية الجماعة المحلية من منظور محاسبي ومالي. وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الإدارية دفعت بعدم اختصاصها في عديد الدعاوى المرفوعة طبقا للفصل 197 أمام تذبذب رافع الدعوى في تحديد المحكمة المختصة التي يتعيّن عليه اللجوء إليها.

أمّا بالنسبة للطعون المقدمة ضدّ العقود المبرمة من قبل الجماعة المحلية والمُنصّص عليها خاصة بالفصول 94 و108 و163 من المجلة فإن اختصاص القضاء المالي مُقيّد بالجوانب المحاسبية والمالية عند النظر في شرعية هاته العقود كالتثبت من توفر الاعتمادات لإبرام عقود الصفقات ومن الأسعار المرجعية للسوق العقارية عند تحديد المقابل المالي لهاته العقود، في المقابل تتعهد المحكمة الإدارية بالنزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية في المطلق ويمكنها إلغاء أو تعديل بنود العقد الإداري والتصريح بمسؤولية الإدارة وإلزامها بالتعويض. غير أنّ المسألة ليست بهذا القدر من الوضوح حيث أن الممارسة الفعلية للاختصاص قد تكشف تنازعا إيجابيا أو سلبيا بين القضاء المالي والقضاء الإداري في علاقة بالاختصاص المذكور ومن هنا تبرز الحاجة إلى ضرورة مراجعة تركيبة مجلس تنازع الاختصاص نحو الإقرار بعضوية محكمة المحاسبات في هذا المجلس¹.

الخاتمة

في الخاتمة، يتعيّن التذكير بمنطوق الفصل 108 من الدستور الذي أقر الحقّ لكل شخص في محاكمة عادلة في أجل معقول وأنّ حقّ التقاضي وحقّ الدفاع مضمونان وأنّ القانون يُيسّر اللجوء إلى القضاء. كما يتعيّن أيضا التذكير بحدّثة تجربة محكمة المحاسبات في العمل القضائي عموما وفي الطور الاستئنافي خصوصا وهو ما يستدعي تكريسا للمبادئ الدستورية المشار إليها وتحسينا للعمل القضائي من العبث والخطأ وتأسيسا لفقّه قضاء متميّز للمحكمة ضرورة تكثيف اللقاءات الدراسية وتعميق النقاش بين قضاة الدوائر الاستئنافية للمحكمة من جهة وأساتذة جامعيّين مختصّين في القانون من جهة ثانية، فضلا عن تبادل التجارب مع نظراء المحكمة من القضاء العدلي والقضاء الإداري حول مواضيع لها علاقة بالاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات وبنظامها الإجرائي.

1. قانون أساسي عدد 38 لسنة 1996 مؤرخ في 30 جوان 1996 يتعلق بتوزيع الاختصاص بين المحاكم العدلية والمحكمة الإدارية وإحداث مجلس لتنازع الاختصاص.

العنوان الأول:

الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات:
بين مهانة التأصيل الدستوري ونقائص التركيز
التشريعي

1 مارس 2022

التأهيل الدستوري للاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات

عبد الرزاق المختار

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة

تشكّل التاريخ الدستوري المعاصر لتونس من تجربتين رئيسيتين تجربة دستور غرة جوان 1959 ثم تجربة دستور 27 جانفي 2014، وقد عبّرت كل من التجريبتين عن عملية تأسيسية مختلفة من حيث التمشي ومن حيث الفاعلين ومن حيث النتيجة، في هذا السياق كان نسق الدستور أكثر وضوحاً وأوسع مدى في التجربة الثانية حتى كُيفَ بـ«حمى الدستور»¹، وذلك ضمن قراءة نقدية لدسترة عدّها البعض متهافئة لكونها تنصّب على موضوعات غير ذات موضوع دستوري أو غير ذات أهمية دستورية تخفي نزوعاً قطاعياً أو مصلحة فئوية أو رغبة سياسية أو توجهاً أيديولوجياً.

ولكن ضمن الوجه الآخر من الحقيقة كانت دستور بعض المبادئ والمفاهيم والمؤسسات حاجة بل ضرورة لكونها تشكّل مكوّناً جوهرياً من دستور ديمقراطي خادم وضامن لدولة القانون، دولة مقومها الجوهري قائم على فكرة القاضي الحامي وذلك في امتداد ثلاثي الأبعاد: فهو حامي النصّ ممثلاً في القاضي الدستوري، وهو حامي الحقوق والحريات ممثلاً في القاضي الإداري والقاضي العدلي، وهو أيضاً حامي المال العام ممثلاً في القاضي المالي².

بهذا المعنى أصلاً وعلى قاعدة هذه الرؤية أساساً تُشكّل دستور مؤسسات الرقابة على المالية العمومية أحد المكوّنات الرئيسية للمبادئ التأسيسية والأساسية لـ«أنتوساي» (IESOTNI) المضمّنة أساساً في مختلف الإعلانات المنبثقة عن مؤتمرات هذه المنظمة الدولية للأجهزة العليا والرقابة، بل أضحت أحد المعايير الدولية مستوجبة الأعمال من مختلف الأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة في عدد كبير من الدول والتي تتمثل إضافة لذلك عنصرًا محددًا في تقييم هذه الأجهزة الرقابية واعتماد أنظمتها.

1. عبد الرزاق المختار «في حمى الدستور: ماذا بقي غير مدسّتر؟»، جريدة «الصباح» التونسية، 6 سبتمبر 2012.

2. ESSOUSSI Ahmed : « Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme », Mélanges à la mémoire de SOUAD MOUSSA-SELLAMI « Constitution, Service public et Gouvernance » Sousse 2016.

لقد أكدت المادة الثانية من إعلان «ليما» حول الخطوط التوجيهية لرقابة الأموال العمومية على تلامز ثلاثية الدسترة والاستقلالية والفعالية ضمن منظومة الرقابة المالية وذلك سواء على مستوى استقلالية أجهزتها أو على مستوى استقلالية أعضائها ومسؤوليها¹. لتكون الدسترة بهذا المعنى شرطاً للاستقلالية وآلية حماية لها تستوعب البعد الهيكلي ممثلاً في الجهاز الرقابي، والبعد الوظيفي ممثلاً في النواة الإجرائية الرئيسية، والبعد العضوي ممثلاً في الضمانات الجوهرية للصيقة بوضع القضاة.

ففيما يخص مقومات ومحددات استقلالية الأجهزة العليا للرقابة أقرت المادة الثانية من إعلان «ليما» أنه «لا يمكنها أن تضطلع بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الوحدة الخاضعة للرقابة، وفي مأمن من التأثير الخارجي. ورغم أن أجهزة الدولة لا يمكن أن تكون مستقلة عنها استقلالاً كاملاً، وباعتبارها جزءاً من الدولة ككل، فإن الأجهزة العليا للرقابة ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية الوظيفية الضرورية لإنجاز مهامها»، لذا «يجب أن ينص الدستور على إنشاء الأجهزة العليا للرقابة، وعلى الدرجة الضرورية من استقلاليتها، على أن يتم تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في النصوص القانونية، وينبغي بالخصوص أن توجد محكمة عليا تضمن الحماية القانونية المناسبة ضد كل تدخل من شأنه أن يعرقل استقلالية الجهاز الأعلى للرقابة وسلطاته الرقابية».

في نفس السياق وعلى مستوى استقلالية الأعضاء والمسؤولين في الأجهزة العليا للرقابة وردت بالمادة الثانية من إعلان «ليما» أن «استقلالية الأجهزة العليا للرقابة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً باستقلالية أعضائها. ويُعرف الأعضاء بأنهم الأشخاص الذين توكل إليهم مهمة اتخاذ القرارات باسم الجهاز، ويعتبرون مسؤولين عن هذه القرارات أمام جهات ثالثة، بمعنى أنهم أعضاء هيئة مشتركة لها حق القرار أو رئيس هيئة عليا للرقابة إذا كانت رئاسة هذه الهيئة موكولة لشخص واحد»، ومن ثمة «يجب أن تكون استقلالية الأعضاء مضمونة أيضاً بنص الدستور. وينبغي بوجه خاص أن ينص الدستور كذلك على إجراءات العزل من الوظيفة، ويجب ألا يكون في هذه الإجراءات مساس باستقلالية الأعضاء، وأن تتوافق طريقة تعيين أو عزل الأعضاء مع نصوص الهيكل الدستوري للبلد المعني. يجب ألا يتأثر موظفو وأعاون الأجهزة العليا للرقابة في حياتهم المهنية بالضغوط التي يمكن أن تمارسها الهيئات الخاضعة للرقابة وأن لا يكونوا تابعين لتلك الهيئات».

1. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/independence/Lima_BUCH_2013_EFDSA.pdf

لقد استعاد إعلان «مكسيكو» بشأن استقلالية الأجهزة العليا للرقابة المالية العليا والمحاسبية¹ القواعد التوجيهية المذكورة، ولم يكتف بذلك فبلورها صلب ثمانية مبادئ رئيسية ضببت الشروط والمتطلبات الأساسية للرقابة المالية السليمة في القطاع العام فاستوجب المبدأ الأول منها «1. وجود إطار دستوري. 2. نظام قانوني مناسب وفعال. 3. أحكام تطبيقية...»، بمعنى أنه «من المطلوب وضع تشريعات تحدّد بالتفصيل مدى استقلالية الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة».

من هذه الزاوية تتضمّن مختلف الدساتير² اليوم بأقدار متفاوتة وفي مواضع مختلفة إشارات مفصليّة إلى مؤسّسات الرقابة على المالية العمومية على اختلاف تسمياتها من دوائر محاسبات أو مجالس عليا أو محاكم من ذلك ما ورد بالفصل 117 من الدستور التونسي، والفصول من 147 إلى 150 من الدستور المغربي، وما جاء في الفصل 2.74 من باب السلطة التشريعية من الدستور الفرنسي، وما ورد بالفصل 100 من الدستور الإيطالي بباب الهيئات المساعدة، وما نصّ عليه الفصل 219 من باب المحاكم من الدستور البرتغالي.

غير أنّ هذه الخيارات الدستورية لم تمثّل نمطا موحدًا فلم تكن متماثلة صياغة ومضمونًا، فكانت من حيث صياغتها مختلفة في مستويات تكثيفها وتفصيلها، أمّا من حيث مضامينها فقد عكست هذه الخيارات الدستورية اختيارات مختلفة للسلطة التأسيسية بشأن طابع الرقابة وتكييفها القضائي وغير القضائي في وجه أول، وبشأن تنوع اختصاصات مؤسّسات الرقابة على المالية العمومية الرقابية منها والقضائية في وجه ثان، ومدى هذه الاختصاصات ضيقًا أو توسّعًا في وجه ثالث، إضافة لتموقع مؤسّسات الرقابة على المالية العمومية ضمن البنية الدستورية ومن باقي المؤسّسات الدستورية انفصالًا وارتباطًا وهذا في وجه رابع وأخير.

لقد ارتكز اختلاف مجمل الاختيارات المضمونية بشأن مؤسّسات الرقابة على المالية العمومية في كل تجربة على جملة من التأثيرات المحيطة المتصلة بمدى توفر الشرط الديمقراطي مجتمعيا من جهة وبدرجة تجذّر الطابع المؤسّساتي المتعلق بطبيعة كل من النظام السياسي والإدارة العمومية والجهاز القضائي وهو ما يساهم بداهة في مقبولية مؤسّسات الرقابة ويؤثّر حتما على نجاعتها وجدواها.

لقد خصّ الدستور المغربي المجلس الأعلى للحسابات بالباب العاشر منه (الفصول 147 - 150) وكيفه بالهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالملكة، ونصّص على ضمان

1. https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/issai_10_ar.pdf

2. <https://www.constituteproject.org>

الدستور لاستقلاله، وأفرده بمهمة تدعيم وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة للدولة والأجهزة العمومية، وممارسة الرقابة على تنفيذ قوانين المالية، والتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بموارد ونفقات الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، كما أوكله مهمة تقييم كفاءة تدبير هذه الأجهزة لشؤونها، واتخاذ عقوبات في حقها عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة عند الاقتضاء، وأنط الدستور المجلس الأعلى للحسابات أيضا بمهام مراقبة وتتبع التصريح بالملتمكات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية.

بصيغة أكثر اقتضابا وأقل توسعا نسبيا جعل الدستور الفرنسي من دائرة المحاسبات مساعدا للسلطتين التشريعية والتنفيذية تقوم ضمن معاني الفقرة الثانية من الفصل 47 منه بمساعدة البرلمان في مراقبة عمل الحكومة من جهة، وبمساعدة البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي، وفي تقييم السياسات العامة من جهة ثانية، كما تسهم دائرة المحاسبات أيضا في توعية المواطنين من خلال تقاريرها العامة. هذا ويفرض الدستور الفرنسي صلب نفس الفصل على الإدارات العامة واجب قانونية وصحة حساباتها بما يقدم صورة حقيقية وعادلة عن نتائجها وأصولها ووضعها المالي.

ضمن نفس التمشي نزل الدستور الإيطالي في فصله 100 مجلس الحسابات ضمن باب الهيئات المساعدة وقد حوّل هذا الفصل الوحيد ممارسة المراقبة الوقائية على شرعية إجراءات الحكومة، والمراجعة اللاحقة على التصرف في ميزانية الدولة، وكذلك المشاركة في مراجعة التصرف المالي للهيئات التي تتلقى دعما من الدولة وذلك في الحالات وحسب الإجراءات التي ينص عليها القانون. ويرفع مجلس الحسابات تقاريره مباشرة إلى البرلمان حول نتيجة التدقيقات المنجزة. هذا وقد نصّ نفس الفصل على أن القانون يضمن استقلالية مجلس الحسابات وأعضائه عن الحكومة.

وتمثل محكمة التدقيق مؤسسة الرقابة العليا على المالية العمومية صلب الدستور البرتغالي الذي خصّها بالفصل 214 منه ضمن باب الخامس المعنون بالمحاكم وضمن الفصل الثاني منه المعنون بتنظيم المحاكم، وقد جعلها الهيئة العليا صاحبة سلطة المراقبة على قانونية الإنفاق العام، والنظر في الحسابات التي يمكن أن يطلب القانون تقديمها، وخصّها من ناحية الاختصاص بإبداء الرأي في كشوف الحسابات العامة للدولة بما في ذلك حسابات الضمان الاجتماعي مع إنفاذ المسؤولية القانونية عن المخالفات المالية على النحو المنصوص عليه في القانون إضافة للاضطلاع بالمسؤوليات الأخرى التي يعهد القانون بها لها. وقد نصّ الفصل 214 من الدستور

البرتغالي من الناحية الهيكلية على تولّي رئيس محكمة التدقيق منصبه لفترة مدتها أربع سنوات، وعلى تولّي محكمة التدقيق مهامّها بأسلوب لامركزيّ من خلال دوائر إقليمية على النحو المنصوص عليه في القانون.

ويستفاد ممّا سبق أنّ جملة النصوص الدستورية المذكورة قد استعادت مقتضيات إعلاني «ليما» و«مكسيكو» بأقدار متفاوتة وفي تمثلات مختلفة، ولم تقتصر الدسترة في هذا السياق في التجربة التونسية وفي غيرها على مسألة هيكلية الرقابة المالية العليا، بل وشملت في مواضع دستورية عدّة جملة من المفاهيم والمبادئ والأهداف اللصيقة والمجاورة، والتي تعدّ بمثابة الأدوات الخادمة للشرعية المالية والضامنة لحماية المال العام على شاكلة آليات الحوكمة ومبادئ النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد وحسن التصرف في المال العمومي¹، إضافة لكون الدسترة قد انبنت في مواضع أخرى على التقاطع مع بعض المؤسسات الدستورية كهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد والسلطة المحلية².

لقد ثبتت هذه الدسترة الأفقية والعمودية المعاني التقليدية للدسترة كما استوعبت معانيها المستحدثة، فهي في مستوى أول قد ثبتت المعاني التقليدية للدسترة بما تعنيه من جهة أولى من رمزية دستورية وما تضيفه بالتالي من وجهة على المبادئ والمفاهيم والمؤسسات، ثمّ بما تعنيه من جهة ثانية من مكانة دستورية فيما تضيفه من حماية نسبية من شرّ التعديلات الدستورية المتسرّعة أو الموجهة وما تسبغه من ثبات مقبول يقي من نزعة الإفراغ والالتفاف التشريعي³.

كما استوعبت هذه الدسترة الأفقية والعمودية في مستوى ثان المعاني المستحدثة للدسترة سواء ما اندرج منها ضمن مفهوم تعدد الدساتير⁴ أو ضمن تفرعات

1. التوطئة " قطعاً مع الظلم والحيث والفساد"، الفصل 10 "تحريض الدولة على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد وكل ما من شأنه المساس بالسيادة الوطنية"، الفصل 15 "الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام. تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة".

2. الفصل 130 "تسهم هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وتعزّز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة"، الفصل 139 "تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يضيحه القانون".

3. - L. FAVOREU, « La constitutionnalisation du droit », in L'unité du droit, Mélanges R. Drago, Paris, Economica, 1996, p. 25
- «La constitutionnalisation des branches du droit», s.d. M. VERPEAUX et B. MATHIEU, IIIe congrès de l'Association française des constitutionnalistes

4. Jacques Chevallier, - « L'État », éd. Dalloz, coll. Connaissance du droit, 2e éd. 2011.
- « L'État de droit », éd. Montchrestien, coll. Clefs, 160 p., 5e éd : 2010.

القانون الدستوري، لقد أصبح اليوم الحديث دارجا عن الدستور المالي للدولة إضافة للدستور السياسي ودستور الحريات وغيرها، كما أصبح البحث المتعلق بالأسس الدستورية للمالية العمومية جزءا لا يتجزأ من مقدماتها، بل وغدا اليوم الحديث جائزا عن بروز فرع جديد من فروع القانون هو القانون الدستوري المالي¹، وهي مفاهيم ومعان لم تكن لتتيسر لولا الدسترة المتنامية لمضامين القانون العام المالي.

وصلب هذا السياق لم ينفصل تاريخ الرقابة على المالية عن التاريخ الدستوري التونسي في تجربتيه الدستوريتين الرئيسيتين وهما تجربة دستور غرة جوان 1959 وتجربة دستور 27 جانفي 2014، وقد اختلفت التجربتان سياقًا ونتائجًا، فإذا كانت الأولى عنوان البناء وتركيز المؤسسات تحت لافتة الدولة الوطنية فإن الثانية كانت عنوان المراجعة وتكريس المؤسسات تحت لافتة الانتقال الديمقراطي².

فلم تكن المسألة المالية في التجربة التأسيسية الأولى محل اهتمام كبير باعتبار أنّ الأمر تعلق بدولة ناشئة مازالت تتلمّس سبل إنشاء المؤسسات ضمن إكراهات أولويات الدولة الوطنية حديثة العهد بالاستقلال مع حداثة تقاليدها ومؤسساتها المالية وهشاشة نسيجها الاقتصادي إضافة لضعف مكانة المسألة الديمقراطية ضمن الخطاب والممارسة السياسيتين السائدتين، وهو ما تجسّم في تأخر تركيز مؤسسات الرقابة الإدارية والمالية والدستورية وما لاقته لاحقا من صعوبات في فرض وجودها ودورها. كما ترجمته بكل وضوح محدودية واقتضاب الإشارة الدستورية لدائرة المحاسبات التي انتهت بموجب التنقيح الدستوري المؤرخ في 27 أكتوبر 1997 إلى التنقيص صلب الفصل 69 من دستور غرة جوان 1959 على أنه «يتركب مجلس الدولة من هيئتين: 1- المحكمة الإدارية 2- دائرة المحاسبات. يضبط القانون تنظيم مجلس الدولة وهيئتيه، كما يحدد مشمولات أنظراها والإجراءات المتبعة لديهما»³.

1. L. PHILIP, - « La constitutionnalisation du droit budgétaire français », in Mélanges Gaudemet, Paris, Economica, 1984, p. 49
- « La constitutionnalisation des finances publiques », in La constitutionnalisation des branches du droit, s.d. M. VERPEAUX et B. MATHIEU, IIIe congrès de l'Association française des constitutionnalistes

2. تعيش تونس اليوم على وقع أزمة سياسية ودستورية غير مسبوقة وعميقة كان عنوانها الدستوري تفعيل الفصل 80 من دستور 27 جانفي 2014، ليتخذ لاحقا وفي 22 سبتمبر 2021 الأمر 117 المتعلق بالتدابير الاستثنائية الذي يمثل في واقع الأمر تنظيما مؤقتا للسلط العمومية، وصلبه تبدو إعادة التنظيم الأنّي عبر تقنية الراسيم والمؤجل عبر إعادة التأسيس مطروحة في كل الموضوعات بما فيها القضاء المالي.

3. ESSOUSSI Ahmed : « Constitution et finances publiques : démocratie financière ou gage de despotisme », Mélanges à la mémoire de SOUAD MOUSSA-SELLAMI « Constitution, Service public et Gouvernance » Sousse 2016.

في حين اختلفت سياقات التجربة التأسيسية الثانية غداة انتخاب المجلس الوطني التأسيسي أكتوبر 2011 بحيث حظيت المسألة المالية باهتمام واضح صلب مختلف المشاريع والاقتراحات المقدمة للسلطة التأسيسية، وذلك لاعتبارين رئيسين الأول هو تجذّر القضاء المالي بعد مرور أربعة عقود من تجربة دائرة المحاسبات ودائرة الزجر المالي، أمّا الاعتبار الثاني فيتمثل في مناخ الثورة وروح الانتقال الديمقراطي وما رافقه من صعود لمختلف عناوين مكافحة الفساد والحوكمة المالية¹.

لقد تجسّم الاهتمام الواضح بالمسألة المالية في التجربة التأسيسية الثانية في توجّهين رئيسيين: أولهما توجّه أقلّي يقترح إمّا الإبقاء على مجلس الدولة مع تطويره أو التخلي عنه واعتماد آلية الهيئة الدستورية المستقلة، وثانيهما توجّه أغلبي حظي بما يشبه الإجماع قام على مقارنة رباعية اقترح تدعيم دسترة الرقابة العليا على المال العمومي ومركزتها وتعزيز طابعها القضائي مع إدراجها ضمن باب السلطة القضائية وتثبيت ثنائية الاختصاص القضائي وغير القضائي لهيكل الرقابة المالية العليا، وهو خيار تمّتع بتوافق نادر فلم يكن محل جدل أو تجاذب ضمن مختلف مسودّات الدستور خلافا لبعض النقاط المتعلقة بباب السلطة القضائية.

وبذلك استوعبت «قضية» (la juridictionnalisation) الرقابة العليا على المالية العمومية بعدا جديدا ومستحدثا ضمن التجربة التونسية، كما عنت لما تمثله ضمانات إضافية قائمة على العنصر الديمقراطي متمحورة حول مفهوم دولة القانون والمستمدة من استتبعاته حيث «تندرج هذه الرقابة ضمن جدلية الحكم والشريعة باعتبار أنّ صاحب السلطة الذي يتولى صرف أموال المجموعة يجب أن يخضع لعين رقابية قصد التأكّد من سلامة وحسن تصرفه»².

من ثمة، يستوعب التأصيل الدستوري للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات - في عنوانه الرئيسي ممثلا في الفصل 117 من دستور 27 جانفي 2014³ - مؤثرات التاريخ الدستوري التونسي نفيًا وإيجابًا ويستبطن تطوّر خياراته كما يستحضر

1. انظر تقرير لجنة القضاء العدلي والإداري والمالي والدستوري
<https://anc.majles.marsad.tn/docs/518e5bfc7ea2c422bec25380>

2. انظر حولها: هادية بن عزون «دسترة نظام زجر أخطاء التصرف» «أنباء قانونية» 285/284- عدد جويلية - سبتمبر 2019 صص 24 . 25.

3. الفصل 117 " يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها. تختص محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقتضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وعلق الميزانية. تعد محكمة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره. كما تعد محكمة المحاسبات عند الاقتضاء، تقارير خصوصية يمكن نشرها. يضبط القانون تنظيم محكمة المحاسبات، واختصاصاتها، والإجراءات المتبعة لديها، والنظام الأساسي الخاص بقضاتها".

محدّداته، وهو ما يستمدّ من انبناء هذا التأصيل على دسترة ثنائية قامت على توفير المركز البنيوي للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات (I) وعلى تطوير المركز الوظيفي لها (II).

التأصيل الدستوري للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات وتوفير مركزها البنيوي

إنّ تنصيب الفصل 117 من الدستور أنه « يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها. تختصّ محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام»، يؤشّر لتحوّل جوهريّ في منطق الرقابة على المال العمومي مؤداه المرور إلى بنية دستورية قضائية مكتملة ومتكاملة عبر إضافتين رئيسيتين تمثلان رافعا ودافعا رئيسيين لأي اختصاص قضائي هما تكييف جهاز الرقابة المالية بالمحكمة (أ) واعتباره قضاء (ب).

أ. من دائرة المحاسبات إلى محكمة المحاسبات

لقد شغل سؤال «ما المحكمة؟» فقهاء القانون عموما وفقهاء القانون الإداري، كما شغل أيضا فقهاء القانون المالي بطرح سؤال التفريع المستمد منه وهو «ما المحكمة المالية؟». وهو سؤال وإن طرح عادة في حالة غياب التوصيف التشريعي، فإنه مكنّ عموما من ضبط معايير العمل القضائي ومزاياه ونتائج التوصيف به¹.

1. لقد وجد سؤال «ما المحكمة؟» أساسا له صلب دستور غرة جوان 1959 في مختلف تنقيحاته نظرا لسكوت المشرع الدستوري عن طبيعة الهيكل المكلف بالرقابة المالية العليا. فقد نصّت الصيغة الأصلية للفصل 57 من دستور غرة جوان 1959 - التي وقع اختزالها لاحقا بشكل لافيت صلب التنقيح الدستوري لسنة 1997 - أن دائرة المحاسبات تُكوّن مع المحكمة الإدارية «مجلس الدولة» وأنها تتولّى «مراجعة حسابات الدولة»، بحيث كان الالتباس قائما بشأن طبيعتها وعمّا إن كانت قضائية من عدمه.

لقد تجاوز القانون المؤرخ في 08-03-1968 المتعلق بدائرة المحاسبات هذا الصمت الدستوري خاصة بموجب القانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المنقح والمتمم له

1. René Chapus Q'est-ce qu'une juridiction ? : La réponse de la jurisprudence administrative In : Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, 1975. - p. 265-297

حين تنصيصه صلب الفصل 9 منه على اختصاصها القضائي واختصاصها الرقابي، ثم حين استيفاء مقومات التنظيم والإجراءات القضائية صلب بقية الفصول. وهو ما مثل إلى حد كبير استعادة واستيعابا لما ورد بأكثر وضوحا وأكثر صراحة في الفصل 6 من القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985، المنقح بالقانون عدد 34 لسنة 1987 المؤرخ في 6 جويلية 1987 والمتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي والذي نصّ دون موارد أنه تم إحداث محكمة أطلق عليها اسم - دائرة الزجر المالي- ولها صلاحية محاكمة مرتكبي أخطاء التصرف.

إلا أن حصر الاختصاص القضائي لدائرة المحاسبات في المصادقة على حسابات المحاسبين العموميين نصيا، وهيمنة الدور الرقابي للدائرة على عملها فعليًا وكميًا، جعل من صبغتها القضائية شبه معيّبة وغير حظية بالقدر الكافي متابعة وتركيزا صلب الطور الدستوري الأول من التجربة التونسية في الرقابة على المالية العمومية.¹ غير أنّ ذلك لا يمنع من الإقرار بأن وصف جهاز الرقابة المالية العليا بالمحكمة صلب دستور 2014 يمثل تنمية واعترافا بالوصف التشريعي لجانب من عمل دائرة المحاسبات.

2. وإن تجاوز دستور 27 جانفي 2014 سؤال «ما المحكمة؟»، فإن ذلك من لم يمنع من بروز إشكال ذي صلة به فرضته المقابلة بين مقتضيات الفصل 65 منه وبين اختيار المشرع حين سنّه للقانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات.

قد يبدو بادئ ذي بدء أن الأمر لا يطرح إشكالا باعتبار أنّ الأمر يتعلق بداهة بتنظيم هيئة قضائية وبالتالي «تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بتنظيم العدالة والقضاء» كما تفيدته الفقرة الأولى من الفصل 65 من دستور 27 جانفي 2014، غير أنّ الفصل الأول من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 الذي أناط بهذا القانون «ضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعية لديها» يطرح إشكالية دستورية تتصل بالتوزيع الدستوري للمواد المتعلقة بالمواد القانونية وتمثّل في تعارض القانون الأساسي من حيث مضمونه وموضوعه جزئيا مع مقتضيات الفصل 65 من دستور 2014 والتي تقتضي أن تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام مختلف أصناف

1. محمد العفيف الجعدي، «من دائرة المحاسبات إلى محكمة المحاسبات: تطوّر اصطلاحي وفعل مؤسّس»:

<https://legal-agenda.com>

« On oublie parfois que la cour des comptes est une juridiction », Brahim Bertégi, la cour des comptes tunisienne, débitrice de transparence, Revue marocaine d'audit et de développement n° 37, 2014, p154.

المحاكم، ولا يقتصر الإشكال على ذلك حيث يستتبع التوزيع الدستوري أيضا اختلافًا في إجراءات الاعتماد يستوجبها الفصل 64 من نفس الدستور حيث «لا يعرض مشروع القانون الأساسي على مداولة الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب إلا بعد مضي خمسة عشر يوما من إحالته على اللجنة المختصة، كما «يصادق مجلس نواب الشعب بالأغلبية المطلقة لأعضائه على مشاريع القوانين الأساسية، وبأغلبية أعضائه الحاضرين على مشاريع القوانين العادية، على ألا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس».

لقد تمّ تبيرير المقاربة التشريعية المعتمدة في إصدار القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات بمستلزمات وضوح النصّ والحاجة لتضمين كامل الأحكام المتعلقة بمحكمة المحاسبات في نصّ قانوني موحد سهل الولوج، إضافة لموقف المجلس الدستوري الفرنسي الذي يمتنع عند تضمّن قانون أساسي لأحكام من غير هذه الصنف القانوني عن اعتبارها غير مطابقة للدستور ولكنه يسمح بإمكانية تعديلها لاحقا بقوانين عادية¹، ويمكن الإشارة في نفس التوجّه لما ورد بالمنشور عدد 8 الصادر عن رئاسة الحكومة بتاريخ 17 مارس 2017 والمتعلق بقواعد إعداد النصوص القانونية وإجراءات عرضها واستكمال تهيئتها من أنه متى تضمّن مشروع القانون في بعض جزئياته أحكاما من مجال القوانين الأساسية وأخرى من مجال القوانين الأساسية فإنه يتخذ شكل قانون أساسي. غير أن مقتضيات التشريع الجيد ومنطق الذوق القانوني السليم لا يمكن أن تنتهي في تقديرنا إلى مجرد تغليب كفي للقانون الأساسي خصوصا في نصّ يغلب عليه كميًا وبشكل لافت وتبعًا لمعيار الطبيعة الغالبة الطابع الإجرائي كشيأن القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات، كما أن التعلل بموقف المجلس الدستوري الفرنسي يبدو غير وجيه باعتبار أنه لم يتمّ في الحالة التونسية تعديل القوانين الشبيهة لاحقا بقوانين عادية بل بقانون أساسي على شاكلة القانون عدد 40 لسنة 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية²، لقد كان من الأجدى أفراد الإجراءات لدى محكمة المحاسبات بمجلة خاصة تستوفي شروط التفصيل والشمولية والتجميع، وبين الموقفين يبقى الإشكال مطروحا حتى تحسمه المحكمة الدستورية إن كتب لها الإنشاء.

3. وفي كلّ الأحوال كان لوصف جهاز الرقابة المالية العليا بالمحكمة صلب الفصل 117 من دستور 27 جانفي 2022 جملة من الإضافات المحققة:

1. فاطمة قرط، «ملاحظات حول قانون محكمة المحاسبات الجديد: المستجدات القانونية والرّهانات المستقبلية»: <https://legal-agenda.com>

2. من ذلك القانون الأساسي عدد 70 لسنة 2003 المؤرخ في 11 نوفمبر 2000 والقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2008 المؤرخ في 13 فيفري 2008 والقانون الأساسي عدد 63 لسنة 2009 المؤرخ في 12 أوت 2009.

• **أولاهها:** أن الوصف المذكور مثل امتيازات تونسيا على ضوء مقارنته بتسمية المجلس الأعلى للحسابات في الدستور المغربي أو دائرة المحاسبات في الدستورين الفرنسي والإيطالي، بحيث لا تبقى هذه الصيغة الحاسمة ولا يدع هذا الإعلان والوصف الدستوري مجالاً لأي التباس بشأن الصبغة القضائية أو لأي دور تأويلي¹ لاحق على شاكلة ما قام به المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الشهير المؤرخ في 25 جويلية 2011 الذي أقر فيه أن دائرة المحاسبات هي محكمة مالية مستقلة². في هذا القرار يستند المجلس الدستوري الفرنسي أولاً إلى ما يقرره الفصل 64 من الدستور الفرنسي فيما يتعلق بالسلطة القضائية من جهة وما تقرره المبادئ المستمدة من قوانين الجمهورية فيما يتعلق بالمحكمة الإدارية منذ قانون 24 ماي 1872 من جهة أخرى من كون استقلالية المحاكم والطابع الخصوصي لوظائفها مضمونين، ثم يستند ثانياً على تخصيص مجلة المحاكم المالية على أن دائرة المحاسبات هي محكمة إدارية ليستخلص المجلس الدستوري من مجمله أن الدستور يضمن تبعاً لذلك استقلالية دائرة المحاسبات تجاه السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأنه حتى وإن كانت بعض مهامها لا تتوفر على طابع قضائي كالتثبت من الحسابات ومن التصرف فإن هذا لا يمنع من كونها قد تكشف إخلالات تستدعي أعمال إجراءات قضائية بما يستدعي بهذا المعنى تعميم الاستقلالية على كل أعمالها.

• **ثانيها:** أن العنوان الرئيسي لوصف هيكل ما بالمحكمة إضافة لما يضيفه على أعمالها من سلطان وعلى قراراتها من طابع حكمي هو تمتعها بضمانات استقلال القضاء تجاه السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو يعدّ ضماناً مركزية بخاصة لهيكل الرقابة على المالية العمومية عودة على مقتضيات إعلاني «ليما» و«مكسيكو» وذلك حتى تحصّن أعمالها القضائية من كل تدخل يمسّ صدقيتها ومصداقيتها وهذا رغماً عن خصوصيتها لكونها تنصبّ على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية. إن الاستقلالية تمثل في ذات الوقت مرتكزاً رئيسياً لضمان نجاعة ونزاهة وشفافية الوظيفة الرقابية لمحكمة المحاسبات ولوظيفتها المستجدة وهي مساعدة السلطة السياسية كما تمثل شرط إمكان المسائلة، وبعبارة أخرى هي الشرط اللازم لتفعيل مبادئ الفصل الثاني من

1. INTOSAI, Rapport Final, Examen par les pairs de l'Indépendance de la Cour des Comptes Tunisienne, 2016.

2. Conseil constitutionnel. Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2011 «Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions ; Considérant qu'en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Constitution garantit son indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif ; que, si certaines de ses missions, notamment de vérification des comptes et de la gestion, ne revêtent pas un caractère juridictionnel, elles peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle »

القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات. بمجمل هذه المعاني تدعم استقلالية أجهزة القضاء والرقابة وحدة الدولة الديمقراطية ولا تهددها وتضمن وظيفيتها كما تؤكد أهمية التكامل في عمل مؤسساتها.

في هذا السياق وفي مستوى أول تكون محكمة المحاسبات كهيكل قضائي معيّنة دون لبس بضمانات الباب الرابع المعنون بالسلطة القضائية وبصفة خاصة فاتحته أي الفصل 102 التي تنص أن القضاء سلطة مستقلة وأن القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضائه لغير القانون، ومانع الفصل 109 الذي يحجر كل تدخل في القضاء، ومستوجبات الفصل 111 والتي تقتضي أن تصدر الأحكام باسم الشعب وتنفذ باسم رئيس الجمهورية وأنه يحجر الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها دون موجب قانوني. كما أنه وفي نفس السياق وفي مستوى ثان يعد القضاء المالي وبموجب إضفاء وصف المحكمة على هيكل الرقابة المالية العليا مؤتمنا أيضا على مقتضيات الوظيفة الديمقراطية للقضاء ممثلة على معنى عبارة الفصل 102 في ضمان إقامة العدل وعلوية الدستور وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات¹.

• **ثالثها:** إن التنصيب الدستوري على تسمية محكمة المحاسبات وإن يقر دون لبس وحدة الهيكل إلا أنه يستوعب صلبها ثنائية وظيفية تقوم على تمييز خصوصي بين الاختصاص القضائي والاختصاص الرقابي، وهو ما يجد ترجمته التشريعية في منطوق الفصل الثاني من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات وقد ورد به « تكون محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها القضاء المالي وهي الهيئة العليا للرقابة على التصرف في المال العام وتمارس مهامها وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية والمساءلة والنزاهة».

ويستحضر هذا التمييز ثنائية القضائي والاستشاري صلب جهاز المحكمة الإدارية. وتستدعي الثنائية الوظيفية محكمة المحاسبات ملاحظتين جوهريتين: الأولى كونها مستتعبة بتمييز هيكلية وإجرائية بين الاختصاص القضائي والاختصاص الرقابي، أما الثانية فهي أنها ثنائية تستبطن تغليب الطابع والعمل القضائي وجعل الطابع والعمل الرقابي مكتملا.

تلك هي إذن أهم إضافات الفصل 117 من الدستور فيما يتعلق بتبنيه تسمية محكمة المحاسبات وما توفره من أرضية بنوية ملائمة لتفعيل الصلاحيات القضائية المؤصلة دستوريا لهذا الهيكل استكملت في ذات الفصل بتبني مصطلح القضاء المالي.

1. BA CCOUCHE Néji : « Plaidoyer pour l'indépendance effective de la Cour des comptes », Mélanges en l'honneur du doyen Mohamed Salah BEN ISSA, CPU, 2020.

ب. من الدائرة إلى القضاء المالي

ورد بالفصل 117 من الدستور أنّ القضاء المالي يتكوّن من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها. وهو ما يشكل إعلاناً دستورياً فارقاً في مستوى تصوّر القضاء المالي في حدّ ذاته¹ من جهة أولى وفي مستوى علاقته ببقية الأقسام من جهة ثانية.

1. فعلى مستوى تصوّر القضاء المالي في حدّ ذاته يصيّر الدستور محكمة المحاسبات مؤسسة متشعبة مركبة إذ يؤسّس الفصل المذكور لمفهوم الهيئة القضائية المالية، وهو المنوال الذي يقوم على تعدّد مكوناتها بتعدّد أطوار التقاضي الثلاث (الابتدائي والاستئنافي والتعقيبي) والعلاقة الهرمية بينها ووحدها وذلك على النحو المعلوم في باقي الأقسام، وهو مفهوم مستجدّ غير مسبوق في تاريخ القضاء المالي في الحالة التونسية تجاوز به هذا القضاء حدود الدائرة ومحدوديتها وأحاديتها كما تمّ تكريسها في دستور غرة جوان 1959 إلى آفاق الهرم القضائي المتكامل. وهو تصوّر يتدعّم بالبعد الإدماجي للمقاربة الدستورية الجديدة التي اقترنت بالتخلي عن دائرة الزجر المالي واستيعاب وظائفها ضمن هيئات محكمة المحاسبات.

لقد أدخل دستور 2014 تحويرات جذرية في هيكلية ما كانت تسمّى دائرة المحاسبات وأصبحت محكمتها، بحيث غدت ذات طبيعة مزدوجة مميّزة فهي من جهة أولى تختلف عن طبيعة المحكمة التقليدية المستقلة بطورها (المحكمة الابتدائية ومحكمة الاستئناف ومحكمة التعقيب) وذات العلاقة ببقية المحاكم من جنسها علواً أو تبعية، كما أنّ فيها من جهة ثانية طبيعة الهرم القضائي وإن اتّخذ إعماله تصوّراً طريفاً قائماً على مفهوم الهيئات وليس على مفهوم المحاكم بمعنى أنّه لدينا محكمة وحيدة وهيئات متعددة متسلسلة داخلها، ومحكمة المحاسبات بهذه الهندسة المؤسساتية «.. محكمة فيدرالية ذات نظام رئاسي تمثّل هرماً قضائياً من نوع خاص»، وهو تصوّر فيدراليّ للقضاء يماثل إلى حدّ كبير وضع القضاء الإداري وموقع المحكمة الإدارية منه ولكنه يختلف عن التصور الكلاسيكي للقضاء العدلي الدارج في النظرية العامة للتنظيم القضائي. وهو ما يطرح علاقة القضاء المالي بباقي الأقسام.

من ثمة تعتبر محكمة المحاسبات نظاماً مركباً متكاملًا يحتوي على الطور الابتدائي والطور الاستئنافي والطور التعقيبي، تكون فيه الهياكل القضائية هيئات فرعية في هرم قضائيّ موحد وهو ما كرّسه القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات.

1. محمد الغيف الجعدي، «من دائرة المحاسبات إلى محكمة المحاسبات: تطوّر اصطلاحى وفعل مؤسّس»: <https://legal-agenda.com>

2. مستوى علاقة القضاء المالي بباقي الأفضية: في رؤية متجددة رسم دستور الجمهورية الثانية في الباب الخامس منه سلطة قضائية متعددة المكونات ثلاثية الأبعاد قوامها ثلاثة أجهزة مستقلة بذاتها هي القضاء العدلي والقضاء الإداري والقضاء المالي¹، وهو تصور قائم على مرتكزين متلازمين في الآن نفسه.

• **أولاهما:** تكريس التمايز بين مختلف الأفضية: لقد أفرد الباب الخامس المعنون بالسلطة القضائية كل من القضاء العدلي والقضاء الإداري والقضاء المالي بفروع مستقلة، وهو ما يجيز القول أن الفصول - الفروع 115 و117 و116 تؤسس في ميزة تونسية وقياسا ببقية التجارب الدستورية لمقابلة وتقابل واضح بين الأفضية الثلاثة، وهو ما يعني أن المؤسس الدستوري ماثل دون تفاضل في المكانة الدستورية بينها مكرسا الشعور العام الغالب داخل كل من الأفضية الثلاثة بخصوصيتها ومثبنا نزعة الاستقلالية المهيمنة داخلها وهو ما بدا جليا من خلال مضامين جلسات الاستماع لممثليها ضمن الأعمال التأسيسية لدستور 27 جانفي 2014، ومع ذلك لم يغفل المؤسس الدستوري عن تبني رؤية تأليفية ضمن المرتكز الثاني من رؤيته.

• **ثانيهما:** تثبيت عناصر التجميع بين مختلف الأفضية: تتألف عناصر التجميع بين مختلف الأفضية من سياق مضموني ومن داعم هيكلي، فيتجسم السياق المضموني في الشريعة العامة الجامعة لكل من القضاء العدلي والقضاء الإداري والقضاء المالي ممثلة في جملة من المبادئ الدستورية الموضوعية والإجرائية التي تنطبق على هذه الأفضية وعلى قضاتها والمضمنة أساسا بالفصول من 102 إلى 111، أما الداعم الهيكلي المجمع فيتمثل في الإطار الجامع بين هذه الأفضية وهو المجلس الأعلى للقضاء.

ويلحظ أن بعض عناصر الشريعة العامة الموضوعية والإجرائية المضمنة بالدستور تطرح مسألة المواءمة والملائمة مع خصائص القضاء المالي على شاکلة مقومات المحاكمة العادلة وضمان حقوق الدفاع والتي يستوجب تنزيلها اعتبار طبيعة محكمة المحاسبات كهيكل إضافة لخصوصيات رقابتها القضائية على المال العام².

في هذا السياق التزم فقه قضاء محكمة المحاسبات بمقتضيات الشريعة العامة الموضوعية والإجرائية المضمنة بالدستور، ويمكن ذكر مثالين بارزين لذلك يخص

1. فاطمة قرط، «ملاحظات حول قانون محكمة المحاسبات الجديد: المستجدات القانونية والزمان المستقبلية»، <https://legal-agenda.com>

2. انظر حولها مختلف المقالات المضمنة بهذا المؤلف الجماعي.

الأول الفصل 28 من الدستور ومبدأ تطبيق النص القانوني الأرفق، ويخص المثال الثاني الفصل 108 من الدستور المتعلق بالأجال المعقولة للمحاكمة.

• **المثال الأول:** حيث نص الفصل 28 من الدستور على أن العقوبة شخصية، ولا تكون إلا بمقتضى نص قانوني سابق الوضع، عدا حالة النص الأرفق بالمتهم. في هذا الإطار نص القانون عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء بالفصول 98 و99 و100 منه على عقوبات في شأن المخالفات المالية ليدخل القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 تنقيحا على الفصل 98 من خلال التخفيض في الخطية المستوجبة عن عدم إيداع الحساب المالي لدى محكمة المحاسبات، وهو ما طرح إشكال مجال تطبيق هذا الفصل المنقح على الوضعيات الجارية والوضعيات السابقة لدخول القانون المذكور حيز التنفيذ ومن ثمة إمكان الاستناد إلى أحكام الدستور وإعمال المبدأ الدستوري المتعلق بتطبيق استثناء عدم رجعية القوانين في حالة النص الأرفق. وهو ما انتهت محكمة المحاسبات إلى إقراره معتمدة على تمشيين وتعليلين مختلفين.

ففي تمشٍّ أول نظرت بعض الدوائر إلى المبدأ في إطلاقه باعتبار وروده في باب الحقوق والحريات وباعتبار عمومية عباراته بحيث لا حاجة لتمييز بين عقوبة جزائية وعقوبة زجرية طالما أنه إذا كانت عبارة القانون مطلقة جرت على إطلاقها على معنى أحكام الفصل 33 من مجلة الالتزامات والعقود، وهو تعليل يستبطن وينتهي إلى اعتبار استثناء عدم رجعية القوانين في حالة النص الأرفق مبدأ إجرائيا عاما.

في حين انطلق تمشٍّ ثان لبعض الدوائر الأخرى من خصوصية المخالفات المالية في المادة الانتخابية والتي تتسم بالطابع الزجري ولا تدخل في خانة المخالفات الجزائية التقليدية الصادرة عن محاكم الحق العام وإنما هي عقوبات مترتبة عن مخالفات انتخابية تمّ تجريمها وإسناد الاختصاص بالبتّ في شأنها إلى محكمة المحاسبات. ورغم أنّ مقتضيات هذا التعليل قد تقوّد الدوائر المذكورة إلى أنّه لا يمكن إعمال استثناء الفصل 28 من الدستور، إلا أنّها قدّرت أنّه يمكن سحب استثناء النص الأرفق على العقوبات المالية في المادة الانتخابية رغم طابعها الزجري مع الاستناد في ذلك لا على إطلاقية النصّ الدستوري كما ذهب إليه التمشّي الأوّل بل على تبريرين أساسيين من ذلك الطابع القضائي للخطايا حيث تصدر عن المحكمة بمقتضى أحكام قضائية على غرار المادة الجزائية ولا يمكن أن تعدّ بذلك خطايا إدارية صادرة عن هيئة إدارية، وكذلك بالنظر للطابع المشط لمبالغ الخطايا المسلطة بعنوان عدم تقديم الحسابات المالية من قبل القائمة

والتي تخرج عن المنطق المتعارف عليه وتستوجب ضمانا أوسع¹.

• **المثال الثاني:** حيث يقتضي الفصل 108 من الدستور أنه لكل شخص الحق في محاكمة عادلة في أجل معقول. وحيث صدر القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أبريل 2019 والمتعلق بمحكمة المحاسبات ودخلت أحكامه حيز النفاذ بداية من غرة جانفي 2020 طبقا للفقرة الأولى من الفصل 166 منه. وقد نصّ هذا الفصل في الفقرة الثانية منه على أنه «لا تنطبق الأحكام المتعلقة بالقضاء في الحسابات الواردة بهذا القانون على الحسابات المقدمة قبل تاريخ دخوله حيز النفاذ والتي تمّ في شأنها إصدار أحكام وقتية تمّ تليغها». وقد شهدت محكمة المحاسبات في إطار ممارسة اختصاصها في ضبط مبالغ المنح بعنوان استرجاع المصاريف الانتخابية وحين تطبيق أحكام الفصل 166 حالات مستشكلة تمثلت في توجيه إعلانات بقرارات ابتدائية وقتية عن طريق رسائل مضمونة الوصول مع الإعلام بالبلوغ خلال سنة 2019 أي قبل دخول القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2020 حيز النفاذ، في حين تسلمت القائمات القرارات المحالة بعد جانفي 2020 وهو ما طرح إشكالا يتعلق بتطبيق أحكام الفصل 166. وقد اعتبر القاضي المالي أنه رغم ثبوت تسلم القرار بعد تاريخ جانفي 2020 فإن مقتضيات المحاكمة العادلة تستوجب أن تكون الأحكام المتعلقة بالقضاء في الحسابات الواردة بالقانون عدد 8 لسنة 1968 هي المنطبقة في قضية الحال ويبرر بالتالي عدم إعادة التحقيق في الملف وفق الأحكام الجديدة للقانون عدد 41 لسنة 2019 ومواصلة إجراءات الحكم فيها والإعلام بالقرار الصادر في شأنها وفق أحكام القانون عدد 8 المذكور، واستند القاضي المالي في ذلك إلى أن تطبيق أحكام القانون القديم يتماشى في جوهره مع مقتضيات الفصل 108 من الدستور المتعلقة بالأجل المعقولة للمحاكمة حيث أنه سيمكن القائمة المترشحة من الحصول على المنحة العمومية المخولة لها في أقرب الأجل ومن تفادي التعقيدات التي قد تنجرّ عن غلق الحسابات البنكية المخصّصة للحملة الانتخابية من طرف البنك المركزي التونسي، وذلك خلافا لما سيكون عليه الحال لو تمّ إعمال أحكام الفصل 166 من القانون عدد 41 لسنة 2019 وما كان سيرتبه من تعقيدات إجرائية وتعطيل وربما تفويت لفرصة التحصيل على المنحة العمومية².

1. مراد بن قسومة، «قراءة في فقه محكمة المحاسبات في مادة النزاعات الانتخابية»، من «رؤى مقاطعة حول الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات في المادة الانتخابية»، مؤلف جماعي، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تونس 2021. ص 6 وما يليها.

2. نفس المرجع ص 52 وما يليها. والقرارات 07/05/2019 المذكورة به ص 57.

إنّ التعاطي الإيجابي للقاضي المالي مع المقتضيات الدستورية التي تمثل بعض عناصر الشريعة العامة لا تحجب أنّ بعضها الآخر يتجاوز هاجس موامة وملاءمة الضمانات المكفولة بالدستور مع القضاء المالي ويطرح إشكالا أعمق وأخطر هو إشكال الدستورية من ذلك مبدأ استقلال جهاز النيابة العمومية لدى القضاء المالي. إن هذا المبدأ محسوم إلى حدّ ما وبشكل ما بالنسبة للقضاء العدلي وذلك بمزاوجة عموميّة الفصل 102 من الدستور في تنصيبه أن «القضاء سلطة مستقلة... القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضائه لغير القانون» مع خصوصية الفصل 115 منه في تنصيبه أن «النيابة العمومية جزء من القضاء العدلي، وتشملها الضمانات المكفولة له بالدستور. ويمارس قضاة النيابة العمومية مهامهم في إطار السياسة الجزائية للدولة طبق الإجراءات التي يضبطها القانون». من ثمة، فإن شمول النيابة العمومية بالضمانات المكفولة بالدستور يستوعب بدهاء ضمانة الاستقلالية غير أن صياغة الفصل 115 منه تكفلها صراحة للقضاء العدلي دون سواه فهل يعني ذلك أن جهاز النيابة العمومية لدى القضاء المالي غير معني بها؟

تتعدد عناصر الإجابة فعبارات الفصل 102 من الدستور وردت مطلقة لا تستثني أيا من الأفضية الثلاثة كما لم يرد أي استثناء بشأنها في مواضع أخرى من الدستور وهو ما يعني أنها سارية في حق القضاء المالي بكل قضاته على معنى القاعدة العامة للقانون الواردة بالفصل من مجلة الالتزامات والعقود التي تقتضي أنه إذا وردت عبارة القانون عامة جرت على إطلاقها، خاصة وأن الفصل 20 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات ينصّ دون لبس على أن النيابة العمومية جزء من القضاء المالي¹.

ويبقى التعلل بتخصيص الفصل 115 من الدستور لنفي وصف الاستقلالية عن جهاز النيابة العمومية لدى القضاء المالي غير منطقي باعتباره ورد للتأكيد لا غير وذلك بالنظر للخصوصية الثابتة للنيابة العمومية لدى القضاء العدلي بما دفع المشرع الدستوري لتنسيب الاستقلالية صلب الفقرة الثانية منه بالتخصيص على «ممارسة قضاة النيابة العمومية مهامهم في إطار السياسة الجزائية للدولة طبق الإجراءات التي يضبطها القانون».

وعلى بعض هناته يساهم التصور الدستوري لهيكله القضاء المالي في توفير حاضنة بنيوية ملائمة للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات.

1. ويدعو على ضوءه غير ذي معنى الرأي القائل بالتمييز بين قضاة النيابة العمومية داخل محكمة المحاسبات وبين بقية قضاتها على أساس أن أعمالهم لا تعد قضاء وهو ما يعني أنهم لا يتمتعون بالاستقلالية الوظيفية المكفولة للنيابة، وهو رأي مردود لكونه لا ينسجم مع اتساع عبارة الدستور ومع وضوح عبارة القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 ومع الفهم الواسع للقضاء، حوله انظر محمد الأخضر، «قراءة في مدى تلاؤم الإطار القانوني لاستئناف أحكام القاضي المالي في المادة الانتخابية مع مستوجبات المحاكمة العادلة»، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تونس نوفمبر 2021، ص 21.

II التأميل الدستوري للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات وتطوير مركزها الوظيفي

يمثل الفصل 117 من الدستور العنوان الدستوري للاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات وينصّ أنها «تختصّ بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقاً لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقتضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به». وإذا ما اعتمدنا مفهوم المقاصد فإن الفصل 117 من الدستور يحيلنا على مقصد دستوري واضح وإن لم تستعمل صريح عبارته وهو تكريس الولاية العامة لمحكمة المحاسبات بمعنى انفرادها بالقضاء في المادة المالية، وذلك ضمن رؤية دستورية جديدة ومجددة تطرح مقارنة وظيفية جديدة لمحكمة المحاسبات تتمحور حول مفهوم الولاية العامة والتي تتحقق عبر مازجة الفصل 117 بين الاختصاص المسند (الفقرة الأولى) والاختصاص المفتوح (الفقرة الثانية).

أ. تدعيم الاختصاص المسند دستورياً

اتّسم التعاطي الدستوري مع مسألة اختصاص دائرة المحاسبات صلب دستور غرة جوان 1959 بالتراوح بين العمومية والشخّة، ولعل ذلك يجد له التفسير وليس التبرير في تفاعلات الوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي التي جعلت الأولوية للمسألة التنموية وقدمتها على العنوان الديمقراطي في كل تجلياته إضافة إلى ما غلب على موقف الفاعل السلطوي والسياسي من تحوّل وتحفظ وتخوف وأحياناً عدم فهم لعمل الهياكل العليا للرقابة على المالية العمومية¹.

لقد اتّسم موقف المؤسس الدستوري في مرحلة أولى بالانفتاح وهو ما يمكن استخلاصه من النظر في الصيغة الأصلية لدستور 1959 والذي عرّف الفصل 57 منه دائرة المحاسبات ضمن محددتين متلازمين أولهما هيكلية وثانيهما وظيفية. فقد نصّ أنها تُكوّن مع المحكمة الإدارية مجلس الدولة وأنها تتولى «مراجعة حسابات الدولة»، تلك المراجعة التي تنتهي برفع «تقرير لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة».

1. محمد العفيف الجعدي، «من دائرة المحاسبات إلى محكمة المحاسبات: تطوّر اصطلاحي وفعل مؤسس»: <https://legal-agenda.com>

غير أن هذا البعد الوظيفي على عموميته سيغيّب بموجب القانون الدستوري عدد 37 لسنة 1976 المؤرخ في 8 أفريل 1976 والمتعلق بتنقيح وإتمام الدستور الصادر في 1 جوان 1959، ليقترن الفصل ذي الصلة ضمن ترقيم جديد وهو التاسع والستون بالتنصيص على البعد الهيكلي دون البعد الوظيفي بالقول «يتركب مجلس الدولة من هيئتين: - المحكمة الإدارية - دائرة المحاسبات. يضبط القانون تنظيم مجلس الدولة وهيئتيه، كما يحدد مشمولات أنظارتها والإجراءات المتبعة لديها». وهي صيغة تؤشر لتحوّل في زاوية رؤية المؤسّس لعمل دائرة المحاسبات قائم على ثنائية إبراز الهيكل والتعتميم على الوظيفة وضمن تعاطي سلطوي مع القضاء المالي لم يتجاوز منطق «القضاء المحجوز» لديها تصوّراً ونتاجاً.

لقد رفعت هذه الحدود في ظلّ التجربة الدستورية التونسية الثانية التي فتحت أفاقاً أرحب للقضاء المالي فأسهب دستور 2014 في تعريف محكمة المحاسبات وظيفياً كما تمحورت وظائفها حول مفهوم الولاية العامة والتي تتحقّق عبر ممارجة الفصل 117 بين الاختصاص المسند والاختصاص المفتوح¹.

وبناء على ما ورد صلب الفصل 117 من أنّ محكمة المحاسبات «تقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيّم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به»، فإن اختصاصها المسند يقوم على وظيفتين زجر مخالفات التصرف وهو دسترة اختصاص جديد أسند لمحكمة المحاسبات، والمصادقة على حسابات المحاسبين العموميين وهو اختصاص قديم لها تم تعزيزه.

أ. دسترة للاختصاص جديد: زجر أخطاء التصرف

إنّ للخيار التأسيسي في دسترة زجر أخطاء التصرف جملة من المزايا كما أنه يرتب جملة من الاستتبعات.

أولاً: المزايا:

في سياق التصرّو البنويّ الجديد الذي اعتمده الآباء المؤسسون صلب دستور 2014 والقائم على مركزيّة محكمة المحاسبات باعتبارها هيئة الرقابة العليا على الأموال العمومية تمّ التخلي عن دائرة الزجر المالي التي كان المشرع أسند لها صلاحية محاكمة مرتكبي مخالفات أخطاء التصرف ليحال الاختصاص لمحكمة المحاسبات لتتكفل بتقييم طرق التصرف وزجر الأخطاء المتعلقة به. ويبدو هذا التوجه المعتمد في عدة تجارب (المغرب، الجزائر، البرتغال...) إيجابياً باعتبار منزعه التوحيدي من

1. فاطمة قرط، «ملاحظات حول قانون محكمة المحاسبات الجديد: المستجدات القانونية والرّهانات المستقبلية»، <https://legal-agenda.com>

جهة أولى بحيث تكون محكمة المحاسبات التعبيرة الجامعة عن القضاء المالي، وباعتبار تلاؤمه من جهة ثانية مع الوصف القضائي للمحكمة وتساقفه مع طبيعة عملها وتوحيده لفقهاء القضاء المالي عموماً، وباعتبار براغماتيته من جهة ثالثة ذلك أنّ الارتباط التاريخي بين المؤسستين على مستوى الموارد البشرية والمادية ساهم في انتقال سلس للاختصاص بينهما. وفي جهة رابعة وأخيرة باعتبار المرتجى منه من تعزيز لشفافية نظام المسؤولية الخاص بالمتصرف العمومي وتحسين لنجاعته وضمنان لظهوريته ومقروبيته¹. وبناءً على جملة هذه الاعتبارات فمن المنتظر أن يرتب هذا التمشي الدستوري تطويراً في العمل القضائي في نشاط محكمة المحاسبات وترفيهاً في نسبه وتديماً لتقاليد.

ثانياً: الاستتباعات:

إنّ دسترة زجر أخطاء التصرف ترتب جملة من الاستتباعات المتكاملة المترابطة أهمها²:

- إضفاء الطابع الجزري على محكمة المحاسبات: إنّ التنصيص الدستوري على اختصاص محكمة المحاسبات بزجر أخطاء التصرف يمثل إقراراً من السلطة التأسيسية بالطبيعة الجزرية لهذه المحكمة المالية في وجه من وجوه اختصاصها. وهو طابع مخصوص منفرد لا يماثل طبيعة بقية المحاكم الجزرية بل يرتبط بمعنى ومفهوم الزجر المالي في علاقته بالتصرف في المال العمومي وحمايته.
- تكريس الطابع الجزري لنظام المسؤولية الخاص بالمتصرف العمومي: تساقفاً مع التطلع الدستوري في تكريس الطابع الجزري لنظام المسؤولية الخاص بالمتصرف العمومي³ نحي المشرع في الفصل 111 وما يليه من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات منحى توسعياً في ضبط مرجع نظرها الحكمي المتعلق بزجر أخطاء التصرف وبيان الأشخاص المعنية به ليشمل كل شخص ثبتت مسؤوليته في ارتكاب خطأ تصرف، كما تمّ إلغاء الاستثناء المتعلق بالأشخاص المباشرين لمسؤوليات سياسية من وزراء ورئيس مجلس النواب ورؤساء البلديات أمري صرف نفقات البلديات الذي كان وارداً في أحكام قانون دائرة الزجر المالي بحيث أضحي هؤلاء خاضعين لنظام المسؤولية الخاص بالمتصرف العمومي، هذا وتمّ أيضاً إدراج أخطاء التصرف المرتكبة من قبل رؤساء وأعاون الهيئات الدستورية المستقلة وغيرها من الهيئات العمومية المستقلة والهيئات التعديلية ضمن مرجع النظر الحكمي لمحكمة المحاسبات. وهو توجه

1. هادية بن عزون «دسترة نظام زجر أخطاء التصرف»، أنباء قانونية عدد 285/284 - 24 جويلية - سبتمبر 2019 صص 24 - 25.

2. انظر حولها: نفس المرجع

3. نهاد معلول، مراد قسومة، سلطة التتبع في ظل أحكام الفصل 24 من القانون الأساسي الجديد لمحكمة المحاسبات، مجلة الأخبار القانونية عدد 299/298 ماي 2020.

توسّعي يثبّت محكمة المحاسبات بوصفها الرافعة الرئيسية والوحيدة للمساءلة القضائية في مجال التصرف العمومي.

- دسترة مفهوم خطأ التصرف: وهو أمر مستجدّ غير مسبوق، غير أنّ عبارة الفصل 117 من الدستور التي تحيل على «الأخطاء المتعلقة بالتصرف» تثير التباساً بشأن عمومية عبارتها وشمولها لكل الأفعال المخالفة ذات العلاقة بمجال التصرف بما فيها تلك الموصوفة بالخطأ المهني وبالخطأ الجزائي. إن السابغة التشريعية ممثلة في الفصل 4 من قانون دائرة الزجر المالي والمكتسب الفقه قضائي ممثلاً في فقه قضائها إضافة للعمل التأسيسي اللاحق ومضامين الفصل 114 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات¹ تميّزه خاصة عن الخطأ الجزائي وترسخ فكرة استقلالية خطأ التصرف كأساس لمسؤولية المتصرف العمومي في مجال القانون العام المالي وذلك في تناغم مع التوجه الدستوري والذي تدعم أيضاً بتعزيز اختصاص قديم ودسترتة هو المصادقة على حسابات المحاسبين العموميين.

2. دسترة لاختصاص قديم: المصادقة على حسابات المحاسبين العموميين

في هذا السياق تطلّع المؤسس إلى ترسيخ هذه الصلاحية القضائية للقضاء المالي باعتبار أنّ الدور القضائي لدائرة المحاسبات كما بلوره مشرّع القانون عدد 8 لسنة 1968 انحصر في المصادقة على حسابات المحاسبين العموميين وذلك إلى جانب اضطلاعها بالأعمال الرقابية على التصرف العمومي. إنّ تعزيز هذا الاختصاص يطرح تساؤلاً حول أثره وجدواه وذلك من خلال افتراض عدم حصوله، بعبارة أخرى هل كانت فرضية عدم تنصيب الدستور الجديد على هذا الاختصاص لمحكمة المحاسبات ستؤدّي حتماً إلى التخلي عنه؟

بدءاً لا شيء يمنع محكمة المحاسبات من زاوية المبادئ القانونية من مواصلة اختصاص المصادقة على حسابات المحاسبين العموميين وفق القانون المحدث لها وكما كان شأنها سابقاً ودون لزوم الدسترة، ولكن ذلك مشروط بملازمة تشريعها ذي الصلة مع مقتضيات الدستورية عموماً ومع تلك المتعلقة بضمانات المحاكمة العادلة، وهو استدلال تؤكد التجربة من خلال تعدّد حالات تدخّل المشرع لإسناد محكمة المحاسبات اختصاصات أخرى سواء بمقتضى قانونها الأساسي أو بمقتضى قوانين أخرى.

1. الفصل 114 "يُعاقب كلّ شخص ثبتت مسؤوليته في ارتكاب خطأ تصرف على معنى الفصل 113 من هذا القانون بخبطة يتراوح مقداره بين الجزء الثاني عشر وكامل المرتب الخام السنوي الذي يمنح للمعني بالأمر في تاريخ ارتكاب الخطأ دون اعتبار المنح العائلية وذلك بصرف النظر عن العقوبات التأديبية".

وهذا لا يعني البتة أن عملية الدسترة هي مجرد عملية شكلية عديمة الفائدة فلقد مكنت دسترة اختصاص المصادقة على حسابات المحاسبين العموميين في وجه أول من تثبيت هذا الاختصاص الأصيل والملتصق بكل محكمة مالية وحمايته دستورياً، كما عنت في وجه ثان انطباق مختلف الضمانات الدستورية عليه وخاصة منها شروط المحاكمة العادلة (ضمانات حق الدفاع. مبدأ التقاضي على درجتين).

ب. التأسيس لقاعدة الاختصاص المفتوح

إنّ تنصيب الفصل 117 من الدستور على اختصاص... محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام» يمثل نافذة دستورية مفتوحة توصل لكل تدخل تشريعي لاحق يندرج ضمن الهدف الدستوري المتمثل في مراقبة حسن التصرف في المال العام، والذي تجسّم ويمكن أن يتجسّم في إسناد كتل اختصاص قضائية مختلفة لدائرة المحاسبات كالنزاعات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية وفقاً للقانون الأساسي عدد 16 لسنة المتعلقة بالانتخابات والاستفتاء 2014، هذا إلى جانب النزاع المحلي المسند إلى مختلف الهيئات القضائية لمحكمة المحاسبات المختصة تريبياً طبقاً للقانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018. إنّ هذا الخيار الدستوري القائم على استيعاب الفرضيات المستقبلية يستند إلى الطبيعة المتحركة والمتطورة للقضاء المالي وأفاقه المفتوحة في مكافحة الفساد وتكريس حوكمة التصرف في المال العمومي، كما أنّه خيار يفترض في الآن نفسه احترام مقتضيات الدستورية ذات الصلة المضمنة صلب الفصل 117 وباقي المقتضيات المضمنة صلب باب السلطة القضائية.

لقد استند التوجه التشريعي في توسيع مجال تدخل محكمة المحاسبات والتعويل على دورها الرقابي والقضائي على ما تحظى به من ثقة عامة ومصداقية وظيفية. غير أن ذلك لا ينفى وجود بعض التحفظ بشأن التوجه المذكور داخل القضاء المالي من جهة أنه أدى لعرقلة تنفيذ برامج عمل محكمة المحاسبات جزئياً، وأنّه قد يترتب -إن تواصل- إغراقها وظيفياً، ممّا يفقد أداء المحكمة السرعة والدقة المطلوبتين وهما من دعائم استقلاليتها، وهذا عبرت عنه الدائرة في تقريرها الرقابي المتعلق بتمويل الانتخابات البلدية لسنة 2018 داعية إلى مراجعة السياسة التشريعية في هذا السياق.

وإضافة لذلك فقد أثار التوجه التشريعي في توسيع مجال التدخل القضائي لمحكمة المحاسبات جملة من التساؤلات والإشكاليات التي ارتبطت بأقدار متفاوتة مع مسألة الدستورية فمنها ما يتعلق بتساؤلات حول دستورية قانونها الأساسي (1) ومنها ما يتعلق بإمكان الدفع لديها بعدم الدستورية (2).

1. في التساؤلات حول دستورية القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019:

تنوعت التساؤلات حول مسألة الدستورية ومآلاتها .

أول التساؤلات

يتعلق بمدى احترام الباب الثاني من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المعنون بـ«اختصاصات محكمة المحاسبات» لمقتضيات الدستور الذي يخصها «...بمراقبة حسن التصرف في المال العام».

ويستمد هذا التساؤل مشروعيته من تضافر الصياغة الملتبسة للباب الثاني من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 والذي توحى فصوله بمنهج حصريّ يعدّد جملة المشمولات القضائية لمحكمة المحاسبات ويتضافر مع النزعة الشمولية لنص يضبط «اختصاصاتها وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها» على معنى الفصل الأول منه ويفرض إلغاء جميع الأحكام المخالفة له بمقتضى الفصل 165 منه .

غير أنه وفي مفارقة غريبة تجاهل هذا النصّ الجديد الذي أريد به وضع إطار عامّ للقضاء المالي ذكر جملة من المشمولات القضائية الراجعة بالنظر إلى المحكمة والتي تمّ إسنادها بمقتضى نصوص خاصّة على غرار القانون الأساسي للانتخابات والاستفتاء ومجلة الجماعات المحليّة.

إن تخمين البعض أنّ المشرّع المنزّه عن العبث أراد استبعاد القضاء المالي من الرّقابة التي يمكن أن تثقل كاهله وتبعده عن مهامه التقليديّة خاصة وأنه لم يغفل عن ذكر كل المهام الرّقابيّة للقضاء المالي القديم منها والجديد، تخمين فيه شطط، لاعتباره لم يحسم شيئاً بل إنّه خلق جدلاً في دائرة مفرغة لا طائل منه بشأن تنازع القوانين في الزّمان ومدى قدرة القوانين العامّة على إلغاء الأحكام المخالفة لها بالقوانين الخاصّة.

وهو ما يحصر الإشكال في تقديرنا في سوء الصياغة التشريعية المعتمدة في القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 وعدم احترامها المقتضيات الدستورية المجسّمة في وجه أول في إرادة المؤسس الدستوري والمتعلقة في وجه ثان بجودة التشريع، وكليهما يستمد من -كما يستند إلى- افتراض أن الإرادة العامة واضحة ثابتة وهو ما يستوجب في القانون الشمول الدقة والوضوح بحيث كان يتوجب اعتماد صياغة مفتوحة تراوح بين إمّا جرد أو إشارة عامة لمختلف الصّلاحيات المسندة لمحكمة المحاسبات الموزعة في مختلف النصوص القانونية وبين التنصيص على إمكانية إسناد كتل اختصاص لفائدة القضاء المالي بمقتضى قوانين خاصّة لاحقة.

1. فاطمة قرط، «ملاحظات حول قانون محكمة المحاسبات الجديد: المستجدات القانونية والرّهانات المستقبلية»:

<https://legal-agenda.com>

ثاني التساؤلات

يتعلق بمدى اختصاص دائرة المحاسبات بالنظر في المخالفات الانتخابية إلى حين صدور القانون الأساسي المتعلق بمحاكمة المحاسبات.

لقد تمسك بعض المتقاضين بعدم دستورية اختصاص دائرة المحاسبات بالنظر في المخالفات الانتخابية موضوع الفصول من 91 إلى 100 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014، وذلك استنادا إلى دفتين رئيسيين تمثل الدفع الأول منهما في مخالفة الفصلين 117 و148 من الدستور مجتمعين حيث ينص الفصل 117 أن القضاء المالي يتكون من محكمة المحاسبات وأن القانون ينظمها، إضافة لكون الباب العاشر المتعلق بالأحكام الانتقالية خاصة فصله 148 واضح الدلالة في عدم مواصلة دائرة المحاسبات ممارسة الصلاحيات الموكولة إليها إلى حين صدور القانون الأساسي المتعلق بمحاكمة المحاسبات.

في نفس الاتجاه استند الدفع الثاني إلى خلوّ سند الإحالة من مندوب الدولة العام أي القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 والقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 مطلقا من أي تنصيب على هيئة قضائية تحت تسمية دائرة المحاسبات بل أنها كانت نصت صراحة على أن محكمة المحاسبات هي المختصة دون غيرها بالنظر في المخالفات الانتخابية مناط الفصول 86 وما بعدها، لقد انتهى الدافعون إلى أن تعهد دائرة المحاسبات باطل بطلانا مطلقا كونها هيئة غير مختصة إضافة لكونها تعدّ بتركيبتها ونظامها القائم هيئة غير دستورية لعدم مطابقتها للتنظيم الدستوري النافذ.

وردّا على الدفوعات بعدم دستورية اختصاص دائرة المحاسبات بالنظر في المخالفات الانتخابية، أجمع فقه قضاء الدوائر الابتدائية لدائرة المحاسبات في موقف وجيه حسن التعليل على أن مسألة اختصاص دائرة المحاسبات بالصلاحيات والمهام المسندة لمحكمة المحاسبات بمقتضى القانون عدد 16 لسنة 2014 حسمها المشرع صراحة دون لبس بمقتضى الفصل 174 من نفس القانون وبما يغني عن الحاجة إلى الخوض في تأويل أحكام الفصل 148 من الدستور وذلك بتنصيب الفصل المذكور على أنه «إلى حين صدور القانون المنظم لمحكمة المحاسبات وتوليها الفعلي لمهامها تتولى دائرة المحاسبات الصلاحيات والمهام المسندة لمحكمة المحاسبات بمقتضى هذا القانون». في نفس السياق وتكاملا معه تمّ الاعتماد على أحكام الفصل 166 القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 التي تضبط نظام دخول أحكامه حيز النفاذ والتي عينتها غرفة جانفي للسنة الموالية لسنة نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية بما يكون معه التولي الفعلي لمحكمة المحاسبات مهامها هو غرفة جانفي 2020 وبالتالي فإن دائرة

1 الفرار 290 / 2015 مذكور به: مراد بن قسومة، «قراءة في فقه محكمة المحاسبات في مادة النزاعات الانتخابية»، مرجع سابق الذكر، ص 55.

المحاسبات تبقى إلى حدود ذلك التاريخ ومع مراعاة الأحكام الانتقالية للقانون المذكور هي الجهة القضائية الوحيدة المختصة في كل الاختصاصات القضائية المسندة لمحكمة المحاسبات. وعلى هذا النحو تطابق فقه قضاء الدوائر الابتدائية لدائرة المحاسبات مع مختلف مقتضيات النظرية العامة للإجراءات المتعلقة بنفاذ القوانين وقواعد التأويل.

2. في إمكان الدفع بعدم الدستورية لدى محكمة المحاسبات

لم تقتصر مسألة إثارة الدفع بعدم الدستورية على القاضي العدلي والقاضي الإداري بل شملت القاضي المالي حيث تلقت محكمة المحاسبات دفوعا بعدم دستورية فصول الفصول 94 و98 و100 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 وتعارضها مع أحكام الفصل 28 من الدستور.

وقد استندت دفوع القائمات المترشحة إلى نفس المنطق والأسانيد التي تم اعتمادها لدى القاضيين العدلي والإداري عند إثارة الدفع بعدم الدستورية والتي تقوم على الواجب المحمول على كل محكمة ومن ضمنها دائرة المحاسبات بالسهر على ضمان علوية الدستور وعلى المعطى الهيكلي الذي يقتضي قبول مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع في ظل خلو المنظومة القانونية التونسية من كل آلية تمكن من الطعن بعدم دستورية القوانين على ضوء تعذر إرساء المحكمة الدستورية التي ستكون الوحيدة المختصة بالبت في الطعون بعدم دستورية القوانين وأيضا الدفوعات بعدم الدستورية التي ستثار أمام مختلف المحاكم.

وفي ردوده المضمنة بقراراته الوقتية والنهائية تمسك القاضي المالي¹ بعدم اختصاصه بالنظر في دستورية القوانين معللا ذلك بمناعين هيكليين مفادهما أن مراقبة دستورية القوانين ترجع حاليا للهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين وإلى المحكمة الدستورية حال إرسائها، فضلا عن مانع نصي يستوعبه التحجير الوارد بالفقرة السابعة من الفصل 148 من الدستور الذي يعتبر سائر المحاكم غير مخولة لمراقبة دستورية القوانين. لقد استند القاضي المالي في تأويله إلى أن الدستور نص في فصله 120 على أن المحكمة الدستورية تختص دون سواها بمراقبة دستورية القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرها القانون، واعتبر القاضي المالي أنه لئن حال عدم إرساء المحكمة الدستورية دون

1. القرار 286 / 2015 مذكور بـ: مراد بن قسومة، «قراءة في فقه محكمة المحاسبات في مادة النزاعات الانتخابية»، مرجع سابق الذكر. ص 54.

تفعيل آلية مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع وبالتالي دون ممارسة السلطة القضائية لدورها في ضمان علوية الدستور، فإن ذلك لا يمكن أن يبرر تعهد سائر المحاكم ومن ضمنها محكمة المحاسبات بالبت في مدى دستورية القوانين التي يثار أمامها دفع بعدم دستورتها طالما أن هذا الأمر محجر عليها بصفة صريحة بمقتضى أحكام الدستور. كما علل القاضي المالي موقفه بأن الدستور نص في إطار أحكامه الانتقالية صلب الفصل 148 منه الفقرة السابعة على إحداث هيئة وقتية تختص بمراقبة دستورية مشاريع لمراقبة دستورية مشاريع القوانين وأنه تم إحداثها بمقتضى القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014. كما ذكر القاضي المالي بمعطى ظرفي هو عدم سابقة الطعن في دستورية الفصول 94 و98 و100 ضمن بعض أحكام مشروع القانون الانتخابي أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بناء على طلب من أعضاء مجلس نواب الشعب وذلك بمقتضى قراراتها الصادرة بخصوص القضايا أعداد 02 و03 و04 و05 / 2014 المنشورة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 41 بتاريخ 23 ماي 2014، وإجمالاً فإن الدوائر الابتدائية لمحكمة المحاسبات تتوافق في عدم جدوى أعمال رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع في ظل وجود هيكل رقابة للدستورية يمارسها بصفة أصلية ومع تضمّن النصّ تحجيراً واضحاً من ممارستها.

وإن أمكن تفسير الموقف الراض لمحكمة المحاسبات من إثارة الدفع بعدم الدستورية لديها باعتبار خصوصية القاضي المالي كقاضي محاسبي مستندي أساساً، فإنه يبقى موقفاً متحفظاً محافظاً لا يتوفر على الجرأة الكافية لتجاوز جملة الموانع التقليدية والمستحدثة التي أثارها في فقه قضائه والتي كان لجانب من فقه القضاء الإداري وإلى حد ما العدلي الإرادة في تفنيدها¹.

فالتعلل بالمانعين الهيكلي والنصي الواردين بالفصل 148 سابعا من الدستور لم يقف حائلاً دون إقرار القاضي الإداري أحقيته برقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع مستندا إلى مقتضيات علوية الدستور ومستوجبات دولة القانون وأهمية السلطة القضائية وضرورات حماية الحقوق الأساسية ومنها الحق في التقاضي²، حيث صرّح «لئن كان دور القاضي الإداري يتمثل في التنبّت من مدى حسن تطبيق القانون، فإنه من واجبه في غياب محكمة دستورية تبتّ بصفة أصلية في مطابقة القانون للدستور، النظر في مدى احترام النص التشريعي لمصادر القانون

1. في تفصيل ذلك انظر: عبدالرزاق المختار، «القاضي الانتخابي ورقابة الدستورية»، من «قراءات في فقه القضاء الانتخابي للمحكمة الإدارية»، مؤلف جماعي، منشورات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تونس 2020، ص 15 وما يليها.

2. عصام بلحسن «في مراقبة المحكمة الإدارية لدستورية القوانين»، الأخبار القانونية 188-189 عدد، نوفمبر 2014، ص 6 وما يليها.

التي تلوه والمتمثلة في الدستور والمبادئ الأساسية ذات القيمة الدستورية وكذلك المعاهدات النافذة ليخلص عند الاقتضاء إلى استبعاده كلما تمّ الدفع بذلك أمامه»¹، وطالما «أنّ استبعاد القاضي الإداري من البتّ في دستورية الشرط التشريعي المتمثل في ضرورة أن يكون المترشح مسجلاً في نفس الدائرة التي سيترشح بها رغم عدم سابقة البتّ فيه من قبل القاضي الدستوري سيؤول بالضرورة إلى غياب كل رقابة قضائية على ذلك التضييق رغم ما له من تبعات تمس من حرية ترشح الأفراد وهو ما تأباه مقومات دولة القانون»²، كما دقق القاضي الإداري مجال المانعين الهيكلي والنصّي بقوله أن «التحجير سالف الذكر وإلزامية قرارات القضاء الدستوري الوقتي لا يخصان إلا الصور التي يكون فيها القاضي الدستوري قد بتّ في الدستورية باعتباره القاضي المختص بصورة أصلية في مراقبة دستورية القوانين»³.

من هذه الزاوية تعود علاقة القاضي المالي بالدستور إلى مربع البداية، لتبقى علاقة شكلانية بالأساس، تقف عند حدود الأسس، ولكنها لا ترتقي إلى أفاق التأسيس، ولعلها أحكام البدايات، فهل ستتحول المآلات؟

1. سنية بن عمر / رئيس المجلس الوطني التأسيسي بوصفه رئيس لجنة فرز الترشيحات لعضوية الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، مذكور بملحقات عبد الرزاق المختار، "القاضي الانتخابي ورقابة الدستورية"، مرجع سابق الذكر، ص 27 وما يليها.

2. لم يتضمن دستور 2014 مفهوم دولة القانون وإن كرّس مقوماتها، ولعل هذا يفسر الصيغة المعتمدة من القاضي الانتخابي في القرار أعلاه.

3. منذر الملوّح بصفته رئيس قائمة "باردو في عينينا ... " / الهيئة الفرعية للانتخابات بتونس، مذكور بملحقات عبد الرزاق المختار، "القاضي الانتخابي ورقابة الدستورية"، مرجع سابق الذكر، ص 27 وما يليها.

1 مارس 2022

قراءة في التكريس التشريعي للاختصاصات

عبد القادر فتح الله

القضائية لمحكمة المحاسبات

أستاذ محاضر في القانون العام – كلية الحقوق
والعلوم السياسية بسوسة – جامعة سوسة

مراقبة حسابات الدولة مهمة قديمة لكنها تطورت على مر العصور تحت تأثير عاملين أساسيين، أولهما تطور أساليب إدارة الشأن العام، وثانيهما تطور الممارسة الديمقراطية. فبعد أن كانت آلية بيد السلطة لمراقبة أعمال التصرف المالي لأعوانها، تحولت إلى آلية ديمقراطية تمكن من ممارسة رقابة خارجية ومستقلة على أعمال التصرف الإداري وحتى الخاص في المال العمومي. وأصبح حينئذ من الطبيعي أن تُمكن الهياكل المكلفة بهذه الرقابة من ممارسة شيء من السلطة القضائية من خلال الاعتراف لها بسلطة ترتيب الجزاء وعدم الاكتفاء بإعداد التقارير وإبداء الآراء أو التوجيهات.

اكتفى دستور غرة جوان 1959 بالتنصيص على وجود دائرة للمحاسبات كهيئة مكونة مع المحكمة الإدارية لمجلس الدولة، ثم صدر بعد ذلك القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات² والقانون عدد 21 لسنة 1970 المؤرخ في 30 أفريل 1970 المتعلق بتحديد مسؤولية المتصرفين في الأموال العمومية وإحداث دائرة الزجر في ميدان الميزانية والذي ألغى وعُوض بالقانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وإحداث دائرة الزجر المالي³.

1. الباب السادس من دستور 1959: مجلس الدولة: الفصل 69 (كما تم تنقيحه بموجب القانون الدستوري عدد 65 لسنة 1997 المؤرخ في 27 أكتوبر 1997): يتركب مجلس الدولة من هئتين: (1) المحكمة الإدارية: (2) دائرة المحاسبات. يضبط القانون تنظيم مجلس الدولة وهيئته، كما يُحدد مشمولات أنظاريها والإجراءات المتبعة لديها». انظر: البشير التكري: «الدستور ومجلس الدولة»، ملحق «الدستور التونسي في الذكرى الأربعين لإصداره 1959 - 1999»، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية، تونس 2000، ص 167 وما يليها.

2. كما تم تنقيحه وإتمامه بموجب القانون عدد 17 لسنة 1970 المؤرخ في 24 أفريل 1970، والقانون الأساسي عدد 82 لسنة 1990 المؤرخ في 29 أكتوبر 1990، والقانون الأساسي عدد 75 لسنة 2001 المؤرخ في 17 جويلية 2001، والقانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008. انظر في هذا الإطار:

Kharrat (A) - « Cour des comptes et évaluation de la gestion publique », RTF 2009, n°11, p. 65

3. كما تم تنقيحه وإتمامه بموجب القانون عدد 54 لسنة 1988 مؤرخ في 2 جوان 1988، والقانون عدد 34 لسنة 1987 مؤرخ في 6 جويلية 1987.

لم يكن هذا الإطار التشريعي آنذاك (سواء من حيث الاختصاصات أو من حيث الإجراءات) يسمح بالحديث عن قضاء مالي بما يعنيه المفهوم من معان ومبادئ. لذلك ظل عمل الدائرتين محدودا ولا يُمكن من الحديث على رقابة قضائية ناجعة على المال العام.

بعد ثورة 2011، برز التوجه نحو إصلاح جذري للقضاء المالي تجسم في دستور 27 جانفي 2014 الذي حسم التردد في تحديد طبيعة الهياكل المكلفة بمراقبة التصرف في المال العمومي الذي كان سائدا في ظل دستور 1959، ونص صراحة على وجود قضاء مالي وجعل منه عنصرا مكونا مع القضاء العدلي والإداري للسلطة القضائية¹، ومكنه من اختصاص عام بالنظر في مراقبة حسن التصرف في المال العام وبالقضاء في حسابات المحاسبين العموميين وتقييم طرق التصرف وزجر الأخطاء المتعلقة به وبمساعدة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلُق الميزانية².

ويتبين إذن أنه، بالرجوع إلى أحكام دستور 2014، للقضاء المالي ثلاث مهام تتبوأ داخلها المهمة القضائية مكانة هامة بالنظر خاصة لآثارها ولتعدد الأحكام التشريعية المنظمة لها. فقد اختار المشرع التأسيسي تنظيمها مغايرا وخصوصا بالقضاء المالي: محكمة واحدة تشمل عدة هيئات داخلية³. وعليه، كان من المفروض أن يكون القانون المنظم للقضاء المالي من أول النصوص التي تصدر بعد المصادقة على الدستور لا كونه يتعلق بأحد مكونات السلطة القضائية فحسب، بل لكونه يهم مراقبة التصرف في المال العام وهي من أهم ركائز الحكم الرشيد.

صدر القانون الجديد المنظم لمحكمة المحاسبات سنة 2019، (القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات) وقد طرح صدره ملاحظتين:

1. ينص الفصل 112 من الدستور على ما يلي: "يتكوّن المجلس الأعلى للقضاء من أربعة هياكل هي مجلس القضاء العدلي، ومجلس القضاء الإداري، ومجلس القضاء المالي، والجلسة العامة للمجالس القضائية الثلاثة".

2. الفصل 117 من دستور 2014: "يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها. تختص محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وترجز الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وغلُق الميزانية".

تعد محكمة المحاسبات تقريرا سنويا عاما تحيله إلى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس نواب الشعب، ورئيس الحكومة، ورئيس المجلس الأعلى للقضاء، ويتم نشره. كما تعد محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها". يضبط القانون تنظيم محكمة المحاسبات، واختصاصاتها، والإجراءات المتبعة لديها، والنظام الأساسي الخاص بقضاتها.

3. أنظر: رضا جنيتح: القانون الإداري، المؤسسة الألمانية هانس زايدل، تونس، طبعة ثالثة، 2021، ص 195.

- فمن جهة أولى، تأخر صدور هذا النص نسبياً¹، ويمكن تفسير هذا التباطؤ، أو عدم الحرص على التسريع بإصداره، بوجود دائرة المحاسبات ودائرة الزجر المالي اللتان لم تتوقفا يوماً عن العمل².
- ومن جهة ثانية، صدرت قوانين أسندت اختصاصات مستحدثة للقضاء المالي قبل صدور القانون المنظم لمحكمة المحاسبات، ويعكس هذا الأمر تمشياً تشريعياً متسرعاً غاب عنه تصور عام متناسق ومنسجم لنظام القضاء المالي. ويتجسد ذلك بالأساس في نصين اثنين، هما:
 - أولاً، القانون المتعلق بتنظيم الانتخابات والاستفتاء لسنة 2014³ الذي أسند لمحكمة المحاسبات لأول مرة في البلاد اختصاصاً هاماً في مادة الانتخابات والمتمثل في مراقبة حسابات القوائم الانتخابية والبت فيها، مثلما تم تعديله في مناسبتين سنة 2017⁴ وسنة 2019⁵.
 - ثانياً، مجلة الجماعات المحلية الصادرة سنة 2018⁶، التي أسندت بدورها لمحكمة المحاسبات مهاماً مهمة في القضاء في التصرف في مالية الجماعات المحلية.

يُعتبر المجلس الوطني التأسيسي المسؤول الأول عن التأخير في إصدار قانون يتعلق بمحكمة المحاسبات، ينظم جميع صلاحياتها ويضبط إجراءات عملها ويكون المرجع الأول والأساسي للقضاء المالي في تونس، ناهيك وأن هذا القانون هو نص فني وإجرائي بالأساس، خصوصاً وأنه تم الحسم آنذاك في الخيارات الكبرى في نص الدستور الجديد.

كما يمكن تحميل المجلس التشريعي للفترة النيابية الأولى (2014 - 2019) مسؤولية هذا التأخير، باعتباره كان من المفروض أن يكون أولى أولوياته، إلا أنه لم يصدر إلا أشهراً قليلة قبيل نهاية مدته النيابية⁷.

لم يكن ما تقدم ذكره مهماً بقدر أهمية هذا القانون الجديد وما يطرحه من

1. تأخير لأكثر من خمس سنوات (2014 - 2019).

2. اعتبر المشرع أن المصادقة على ذلك القانون ليست من الأولويات على اعتبار وجود دائرة المحاسبات ودائرة الزجر المالي يمكن لهما مؤقتاً تأمين مهام محكمة المحاسبات.

3. القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء.

4. القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017.

5. القانون الأساسي عدد 76 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أوت 2019.

6. القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية.

7. انتهت هذه المدة النيابية في نوفمبر 2019.

إشكاليات جدية. كان من المفروض أن يكون لدينا نصٌ تشريعيٌّ متكاملٌ يُجسّد ذلك الحسم في الخيارات الكبرى المضمنة في الدستور الجديد، ويعكس وضوح الرؤية بالنسبة للمشرع الذي أخذ كثيرا من الوقت لإعداده. لكن مضمون هذا القانون كان بمثابة المفاجأة غير السارة لجميع المعنيين به، وذلك على عدة مستويات¹.

تعتبر هذه الدراسة مدخلا للوقوف عند أهم الإشكاليات المتعلقة ببعض جوانب هذا القانون، واخترنا حصرها في تقديم قراءة للتكريس التشريعي للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات. وفي الحقيقة، عديدة هي الأسئلة التي تطرح في هذا الإطار: كيف كرس المشرع الخيارات والمبادئ الكبرى للقضاء المالي الواردة بالدستور؟ هل استوعب هذا القانون جميع الأحكام التشريعية السابقة لصدوره واللاحقة للمصادقة على الدستور؟ أم أبقى عليها كما هي أم ألغاه أم تجاهلها؟ هل توخى المشرع الوضوح والدقة في تكريس الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات أم خلافا لذلك أصدر قانونا منقوصا في حاجة بطبعه (وبغض النظر عما يمكن أن يفرزه من صعوبات تطبيقية) للتعديل والإكمال؟

بعض هذه التساؤلات تجد لها جوابا في القانون الأساسي المنظم لمحكمة المحاسبات، ويتعلق الأمر بالاختصاصات القضائية التقليدية، حيث خصّص هذا النص التشريعي الجانب الأهم من أحكامه للقضاء في المحاسبات وزجر أخطاء التصرف. وفي المقابل، لا نجد للبعض الآخر من تلك التساؤلات جوابا في القانون الجديد لمحكمة المحاسبات الذي تجاهل كليا الاختصاصات القضائية المستحدثة المقررة سابقا لمحكمة المحاسبات بموجب القوانين المتعلقة بالانتخابات والاستفتاء والجماعات المحلية.

وعلى أساس ما تقدّم، فإن دراسة التكريس التشريعي للاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات لن تتوقف في مستوى قانون المحكمة الجديد لسنة 2019 الذي رسّخ بشكل ثابت الاختصاصات القضائية التقليدية (I)، وإنما تمتد إلى بقية النصوص التشريعية الأخرى المتعلقة بالانتخابات والجماعات المحلية التي استحدثت اختصاصات قضائية هامة (II).

1. لا يتسع المجال للتطرق إليها في هذا المجال.

ترسيخ الاختصاصات القضائية التقليدية

استنادا لاختيارات المشرع التأسيسي تبنى المشرع التونسي نهج توحيد الهياكل المكلفة بمراقبة حسابات الدولة والقضاء فيها من خلال تكليف هيئة واحدة، وهي محكمة المحاسبات، بالنظر في الاختصاصين التقليديين للقضاء المالي، هما: مراقبة الحسابات (أ) وزجر أخطاء التصرف (ب).

أ. مراقبة الحسابات

تقضي محكمة المحاسبات في حسابات المحاسبين العموميين، ويمكنها من تلقاء نفسها مراجعة قرارات التصفية الإدارية لحسابات المؤسسات العمومية والجماعات المحلية التي لا تتجاوز ميزانيتها السنوية مبلغا يضبط بأمر حكومي. وينطوي هذا الاختصاص على مهمتين اثنتين، أولهما مهمة القضاء في الحسابات (1) وثانيهما مهمة مراجعة قرارات التصفية (2).

1. المهمة الأولى: القضاء في الحسابات

تهم مهمة القضاء في الحسابات المحاسبين العموميين حيث تقضي المحكمة في الحسابات المعروضة عليها وتقرر بأحكامها إن كان المحاسبون متوازني الحساب أو لديهم زائد عن الحساب أو مطالبين بما تخلد بذمتهم.

ونلاحظ في هذا الإطار، أن المشرع قيّد المحكمة وفرض عليها قبول الدفوعات التي قام بها المحاسبون العموميون بمقتضى أذن بالدفع تمت وفقا للإجراءات المقررة وتحمل اعتراف القابض: إعفاء المحاسب من كل مسؤولية واعتباره مجرد عون تنفيذ للأذن الصادرة وفقا للإجراءات. وتتساءل في هذا السياق ماذا يُقصد بعبارة «وفقا للإجراءات المقررة»؟ هل هي جملة الإجراءات الشكلية المتمثلة في إضاء الجهة المختصة أم تشمل أيضا مراقبة كامل العناصر التي بُني عليها الإذن بالدفع؟

يترجم هذا التقييد نوعا من المرونة في التعامل مع المحاسبين. ونلمس هذه المرونة كذلك في ما جاء بأحكام الفصل 44 من قانون 2019¹ الذي خول للمحكمة اعتبار

1. ينص الفصل 44 من قانون محكمة المحاسبات على ما يلي: "يمكن لمحكمة المحاسبات أن تقضي بعدم تعبير ذمة المحاسب العمومي إذا ما تبين لها أن الإخلال المنسوب إليه لم يتسبب في حصول ضرر مالي للدولة أو المؤسسة العمومية أو الجماعة المحلية. بيد أنه يمكن للمحكمة في تلك الحالة أن تحمله مبلغا لا يتجاوز مقدارا يتم ضبطه بأمر حكومي".

ذمة المحاسب غير عامرة إذا ما تبين لها أن الإخلال المنسوب إليه لم يتسبب في حصول ضرر مالي للدولة أو المؤسسة العمومية أو الجماعة المحلية. بيد أنه يمكن (وليس يجب) على المحكمة في تلك الحالة أن تحمّله مبلغاً لا يتجاوز مقدارا يتم ضبطه بأمر حكومي. وعملاً بأحكام الفصل 65 من الدستور الذي نص على أن ضبط الجنايات والجناح والعقوبات المنطبقة عليها يكون بقانون، يجب ألا تتجاوز هذه العقوبة العقاب المالي المقرر للمخالفات.

وتفسر هذه المرونة في التعامل مع المحاسبين بالرغبة في عدم تكييل المحاسب والسماح له بهامش من المرونة في التصرف كلما لم يتسبب تصرفه هذا في إلحاق ضرر بالمال العام. هذا وإن بدت مثل هذه الرقابة طبيعية نسبة لطبيعة المهام الموكولة لمحكمة المحاسبات والمتمثلة في «التثبت في توازن الحسابات»، إلا أنها تبدو غير متلائمة مع ما اقتضاه الفصل الثاني من قانون محكمة المحاسبات لسنة 2019¹، الذي اقتضى صراحة أن المحكمة تمارس مهامها وفقاً لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية والمساءلة والنزاهة². وبالتالي فإن عدم إبراز الحسابات وحصول ضرر مالي للدولة يجب أن لا يكون السبب الوحيد والكافي لتبرئة ذمة المحاسب حيث كان على المشرع تجاوز فكرة الرقابة الحسابية والضرر المالي المباشر وتمكين المحكمة من سلطات موسعة تسمح بتقدير أبعاد التصرف وما يمكن أن يتسبب فيه من ضرر ولو غير مباشر للمالية العمومية (انعدام الثقة في نزاهة المحاسب وما يترتب عنه من تصرفات لاحقة قد تضرر بالمال العمومي بشكل أو بآخر) أو إخلال بقواعد التصرف المذكورة أعلاه خاصة أن تبرئة ذمة المحاسب مالياً قد تكون كافية لعدم مساءلته إدارياً أو جزائياً في حالة حصول ضرر للغير.

لقد كان من الممكن تمكين المحكمة من سلطة الحكم بتعمير ذمة المحاسب ولو دون تسليط العقاب المالي عليه أو إلزام المحكمة بتسليط العقاب المالي حتى في حالة إن لم يترتب عن الإخلال ضرر مالي للشخص العمومي ضرورة أن عدم مؤاخذة المحاسب بسبب عدم حصول الضرر المالي قد يفتح المجال لعدم التقيد بالإجراءات كلما قدر المحاسب أن صرفه لن يترتب عنه ضرر بالمال العمومي وهو ما قد يتسبب في إلحاق الضرر بحقوق الأفراد والتميز بينهم وحتى بالمال العام في صورة خطأ المحاسب في التقدير.

1. ينص الفصل الثاني من قانون محكمة المحاسبات لسنة 2019 على ما يلي: «تكون محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها القضاء المالي، وهي الهيئة العليا للرقابة على التصرف في المال العام. وتمارس مهامها وفقاً لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية والمساءلة والنزاهة».

2. وهي القواعد المنصوص عليها بالفصل 15 من الدستور الذي ينص على ما يلي: «الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام. تُنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة».

وفضلا عما تقدّم، تبدو سلطات المحكمة مقيدة كذلك من خلال:

- الإبقاء على إمكانية تمتع المحاسب بالعمفو وفقا لأحكام مجلة المحاسبة العمومية. ففي هذه الحالة تكتفي المحكمة بتحميله مبلغ لا يقل عن ضعف المقدار المحدد طبقا لأحكام الفصل 44 من القانون الأساسي¹، وإلزامها بالقضاء بعدم تعميم زمة المحاسب عن الديون التي سقطت بالتقادم بحكم القانون بالرغم من استيفائه لجميع الإجراءات الرامية إلى استخلاصها. حيث أنه وبصورة مبدئية، لا تسقط الديون العمومية إذا كان المحاسب قد قام بجميع الإجراءات اللازمة للاستخلاص ولقطع إجراءات التقادم. وعليه فإن تطبيق هذا الفصل قد يطرح إشكاليات في التطبيق مردها تحديد المقصود من عبارات «استيفائه لجميع الإجراءات الرامية إلى استخلاصها» إذا كان استيفاء الإجراءات يمنع السقوط بالتقادم².
- اعفاء المحاسب من كل مسؤولية أمام دائرة المحاسبات بمضي خمس سنوات بداية من غرة جانفي من السنة الموالية لسنة تقديم الحسابات. هذا الاعفاء قد يكون حافزا لجميع الهياكل المتدخلة للإسراع للبت في الحسابات لكنه قد يشكل أيضا عائقا أمام ممارسة محكمة المحاسبات لمهامها خاصة في حالة تقديم الحسابات دون احترام الأجل المنصوص عليها بالفصل 53 من القانون الأساسي³. هذا والملاحظ أن المشرع لم يرتب أي جزاء عن عدم احترام ذلك الأجل ولم يمكن محكمة المحاسبات من أية آلية لتفادي عدم احترام الأجل وذلك من شأنه أن يعوقها عن القيام بمهامها على الوجه الأكمل.

كما تم منع المحكمة من الحكم في أي ملف غير مهيب للبت فيه وفقا لأحكام الفصل 58⁴ ولم تقرر عقوبات صارمة أو حتى معقولة جراء عدم تقديم ما يلزم من وثائق ليكون الحساب مهيبا للبت فيه (عقوبة من مائتي إلى ألف دينار) وكان من المفروض على الأقل إقرار توقف سريان الأجل.

1. هذا المبلغ يحدد بموجب أمر.

2. ينص الفصل 46 من قانون محكمة المحاسبات على ما يلي: «تقتضي محكمة المحاسبات بعدم مسؤولية المحاسب العمومي عن الديون التي سقطت بالتقادم بحكم القانون بالرغم من استيفائه لجميع الإجراءات الرامية إلى استخلاصها».

3. الفصل 53 - «يوجه المحاسبون الخاضعون مباشرة لقضاء محكمة المحاسبات حساباتهم السنوية في الأجل القانوني إلى وزارة المالية التي تهيبها للنظر فيها وتحيلها على محكمة المحاسبات مرفقة بالحساب العام للدولة قبل تاريخ موافى جويلية من السنة الموالية للسنة التي ضبطت في شأنها تلك الحسابات».

4. ينص الفصل 58 من قانون محكمة المحاسبات على ما يلي: لا يمكن الحكم في أي حساب مالم يكن مهيبا للنظر فيه. ويكون كذلك يجب أن تتوفر فيه الشروط المقررة أعلاه وأن يكون مصحوبا بالوثائق القانونية والوثائق المبررة له. وإذا قدم حساب غير مهيب، للنظر فيه فإن الأجل تجري ضد المحاسب الذي يتعرض عندئذ للعقوبات المسدلة على المتأخرين».

2. المهمة الثانية: مراجعة قرارات التصفية

استثنى القانون الأساسي من ولاية محكمة المحاسبات حسابات المؤسسات العمومية والجماعات المحلية التي لا تتجاوز ميزانيتها السنوية مبلغا يضبط بأمر حكومي. حيث تتولى وزارة المالية النظر في هذه الحسابات وتبت فيها نهائيا غير أنه يجوز الطعن في تلك القرارات لدى محكمة المحاسبات.

ويعد استثناء هذا النوع من الحسابات وكذلك حصر نظر المحكمة في مراجعة القرارات الإدارية المتخذة في شأنها¹، تضييقا في مجال الاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات وقد يُمكن السلطة التنفيذية من اخراج حسابات مهمة من مجال اختصاص محكمة المحاسبات ولا رقيب عليها في ذلك. حيث لم يقع تقييد سلطاتها في ذلك إلا بإجراء وجوبي لكنه غير ملزم من حيث المضمون، وهو استشارة المجلس الأعلى للقضاء.

والتأثير هو أن هذا الاستثناء غير المقيد لا يتلاءم مع أحكام الدستور الذي خص محكمة المحاسبات دون سواها بالقضاء في حسابات المحاسبين العموميين. ولا يمكن بالتالي قبوله إلا في حالة اعتباره من قبيل الاستثناءات التي يمكن إدخالها بموجب القوانين لأحكام الدستور بغية خدمة المصلحة العامة أو تحقيق الأهداف ذات الطبيعة الدستورية².

1. كان اختصاصا معقودا للقاضي الإداري.

2. في هذا السياق، يمكن التذكير بما توصل إليه المجلس الدستوري التونسي في ظل دستور غرة جوان 1959: أولاً،

«حيث نصّ الفصل 6 من الدستور على أن كل المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات، حيث أن الازدهار الاقتصادي والنهوض الاجتماعي هي من جملة الأهداف المعلنة في توطئة الدستور والمستمدة من فصله السابع، وحيث لئن أقرت الفصول 22 و23 و24 و25 (من مشروع قانون المالية لسنة 2008) المعروضة أحكاما تتعلق بنظام الامتيازات المالية والجبائية المخولة لفئة من المستثمرين في مجالات اقتصادية واجتماعية معينة تقتضيها المصلحة العامة، فإن ذلك لا ينال من مبدأ المساواة طالما كانت هذه الأحكام تخص فئة معينة من المستثمرين وتهدف إلى تحقيق الازدهار الاقتصادي والنهوض الاجتماعي والتي هي من المبادئ المستمدة من الدستور، وحيث تنتزل الأحكام الواردة بالفصول 22 و23 و24 و25 المعروضة في الإطار المبين مما يجعلها لا تتعارض مع الدستور، وهي تتلاءم معه.

ثانياً،

حيث يتضمن مشروع الفصل 45 (من مشروع قانون المالية لسنة 2008) إضافة فصل جديد إلى مجلة الحقوق والإجراءات الجبائية توجب أحكامه على غير المقيمين وعلى الأجانب المقيمين والذين يغيرون مكان إقامتهم خارج البلاد التونسية عند تحويل مداخيلهم الخاضعة للاداء إلى الخارج تقديم وثيقة تثبت نسوية وضعيتهم الجبائية بعنوان تلك المداخل، وحيث نص الفصل 16 من الدستور خاصة على أن أداء الضرائب واجب على كل شخص، وحيث يسوغ للمشرع ودون مساس بالفواعد والمبادئ الدستورية إقرار الوسائل الكفيلة بضمان استخلاص الاداءات وما يراه كفيلا بحمل المطلب بها على القيام بالواجب المنصوص عليه بالفصل 16 من الدستور، وحيث تنتزل الأحكام الواردة بمشروع الفصل 45 في هذا الإطار وتكون متلائمة على أساس ما تقدّم مع الفصل 16 من الدستور». أنظر: الرأي الصادر عن المجلس الدستوري عدد 72-2007 بتاريخ 17 أكتوبر 2007 بخصوص بعض الأحكام من مشروع قانون المالية لسنة 2008، ر.ج.ت. عدد 104، بتاريخ 31-28 ديسمبر 2007، ص 4774.

ويمكن اعتبار هذا الاستثناء يهدف لحسن سير القضاء المالي من خلال اعفائه من البت في الحسابات المحدودة ليتمكن من التفرغ للحسابات الهامة. غير أن إطلاق يد السلطة لتنفيذية في تحديد الحسابات غير الخاضعة لرقابة محكمة المحاسبين يمكن أن ينفي عنه الهدف الذي برر قبوله.

ب. زجر أخطاء التصرف

يتعلق الأمر باختصاص تقليدي لم تقع ممارسته على الوجه الأكمل بالنظر لطبيعة النظام السياسي الذي كان سائداً وبالنظر لافتقار دائرة الزجر المالي التي كانت مكلفة به لوسائل العمل والضمانات اللازمة.

وتطرح ممارسة اختصاص زجر أخطاء التصرف مسألتين اثنتين، أولهما تتعلق بمفهوم خطأ التصرف (أ)، وثانيهما تهم الأشخاص المشمولين بهذه الرقابة (ب).

أ. مفهوم خطأ التصرف

لقد سعى المشرع لتحديد المقصود بخطأ التصرف غير أنه لم يحسن صياغة النص، حيث بدأ بتعداد أخطاء التصرف بما يوحي أنه حدد الأخطاء على وجه الحصر ثم قدم تعريفاً شاملاً يسمح بالاجتهاد في تحديد مضمونه والأعمال التي يمكن أن تنصوي تحت طائلته. والملاحظ أنه كان من حسن الصياغة أن يبدأ بالتعريف العام ثم يقدم قائمة الأخطاء المعتبرة أخطاء تصرفت على سبيل التوضيح أو التأكيد أو التخصيص¹.

الفصل 113 - تعتبر أخطاء تصرفت على معنى هذا القانون:

- كل عمل تصرفت يترتب عنه عدم تصفية أو تحصيل القايض والمبالغ المستحقة أو عدم إيداعها بالخزينة لفائدة الهياكل المنصوص عليها بالفصل السابع من هذا القانون.
 - كل عمل تصرفت لا يستجيب لشروط الرقابة الخاضع لها طبقاً للقوانين والتراتيب الجاري بها العمل.
 - كل عمل تصرفت يقوم به شخص لم يسند له تفويض قانوني في الغرض ترتبت عنه التزامات مالية بئمة هيكل من الهياكل المذكورة بالفصل السابع من هذا القانون.
 - إسناد تسبقات في غير الصور المنصوص عليها صراحة بالقانون.
 - مخالفة الأحكام القانونية والترتيبية المتعلقة بالانتداب والتصرفت في الاعوان بالهياكل المنصوص عليها بالفصل 111 من هذا القانون.
 - مخالفة النصوص القانونية والترتيبية المتعلقة بالصفقات العمومية واللتزامات وغيرها من العقود التي تبرمها الهياكل المنصوص عليها بالفصل 111 من هذا القانون.
 - مخالفة قواعد التصرفت في الممتلكات العمومية.
- وفضلاً عن الحالات المذكورة آنفاً يعتبر خطأ تصرفت كل عمل يترتب عنه خرق للقوانين والتراتيب والقواعد والإجراءات المنطبقة على التصرفت في الهياكل المذكورة بالفصل 111 من هذا القانون ويؤدي إلى حصول ضرر مالي لهذه الهياكل أو يترتب عنه إسناد أفضلية أو امتيازات عينية لغير مستحقها².

وعملاً بأحكام الفصل 113 من قانون محكمة المحاسبات، تنقسم أخطاء التصرف إلى صنفين اثنين:

- يشمل الصنف الأول الأخطاء التي تم تعادها بالفقرة الأولى من الفصل 113 المذكور والتي تثبت متى توفرت الشروط المبينة بها بغض النظر عن تسببها في ضرر مالي للهيكل المعني بالرقابة من عدمه،
- ويشمل الصنف الثاني كل ما يمكن أن ينصوي تحت طائلة الفقرة الثانية من ذات الفصل والتي يعتبر على أساسها خطأً تصرف «كل عمل يترتب عنه خرق للقوانين والتراتب والقواعد الإجرائية المنطبقة على التصرف (...)» ويؤدي إلى حصول ضرر مالي أو يترتب عنه إسناد أفضلية أو امتيازات عينية لغير مستحقيها». ولقيام الخطأ، يفترض هذا الصنف الثاني أن يكون التصرف قد تسبب في حصول ضرر مالي للهيكل المعني بالرقابة أو انطوى على إسناد أفضلية أو امتيازات عينية لغير مستحقيها¹.

وبالإضافة إلى ما تقدم، فقد تضمنت مجلة الجماعات المحلية تحديداً آخرًا لأخطاء التصرف عملاً بأحكام الفصلين 182 و183 منها. ويتمثل خطأ التصرف هنا في عدم احترام التوازن بين نفقات الميزانية ومواردها أو بين النفقات المدرجة بباب معين والموارد الخاصة بها ولا يفترض ضرورة إلحاق الضرر بالمال العام على معنى القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات².

غير أن ما يلفت الانتباه في هذا السياق هو أن الفصل 183 م.ج.م. اعتبر تلك الأخطاء أخطاء تصرف على معنى القانون الأساسي المنظم لمحكمة المحاسبات، ونص صراحة على أن الوزير المكلف بالجماعات المحلية هو الذي يتولى تحريك الدعوى المدنية بناء على تقرير تفقد تعدده مصالح رئاسة الحكومة أو وزارة المالية.

2. الأشخاص المشمولين بالرقابة

تمّ تلافى هذا الغموض في تحديد الجهة القضائية المختصة بالرجوع إلى أحكام الفقرة الثانية من الفصل 111 من القانون الأساسي لمحكمة المحاسبات التي نصت صراحة على أنه يخضع لقضاء محكمة المحاسبات في مادة زجر أخطاء التصرف أمر قبض وصرف نفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية. إذن، فقد حدّد الفصل 111 المذكور قائمة الأشخاص الخاضعين لرقابة محكمة المحاسبات،

1. لا عبرة إذا بالامتيازات الأدبية.

2. بالإضافة لذلك نص الفصل 187 من م.ج.م. على أن استعمال أذن التزود البديوية من قبل أمري صرف الجماعات المحلية الجهزة بالنظومة المعلوماتية يعتبر خطأ تصرف.

وهي قائمة موسعة تشمل:

- أعوان الدولة والمؤسسات والمنشآت العمومية والجماعات المحلية وممثلي وأعوان ومتصرفي وممثلي المؤسسات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية، مباشرة أو غير مباشرة، نسبة 50 بالمائة أو أكثر من رأسمالها،
- رؤساء وأعوان الهيئات الدستورية المستقلة وغيرها من الهيئات العمومية المستقلة والهيئات التعديلية،
- أمرو قبض موارد وصرف نفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية. ويشمل هذا الصنف كل من توفرت فيه صفة أمر القبض والصرف بما في ذلك الوزراء ورئيس مجلس نواب الشعب¹.

ما يلاحظ في خصوص ممارسة هذا الاختصاص هو ما يلي:

- أولاً، ندرة الأحكام الصادرة عن القضاء المالي (دائرة الزجر المالي سابقاً)،
- ثانياً، البطء الشديد في البت في الملفات (معدل سبع سنوات) وبغض النظر عن الأسباب التي أدت إلى ذلك فإنه لم يرد بالقانون الأساسي لمحكمة المحاسبات ما من شأنه أن يضمن البت في تلك الملفات في أجل معقول،
- ثالثاً، لم يتضمن قانون محكمة المحاسبات ما من شأنه أن يؤهل هذا الاختصاص ويعطيه الأهمية التي يستحقها كإقرار مبدأ حجية الأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات والقاضية بالإدانة على القضاء الجزائي وعلى مجالس التأديب والإحالة الآلية للملف على القضاء الجزائي وعلى المصالح الإدارية لمباشرة التتبعات الجزائية والتأديبية. وإقرار مثل هذه الآثار من شأنه تحفيز القاضي المالي على استثمار الوقت والجهد في الملفات المتعلقة بزجر أخطاء التصرف.

استحداث اختصاصات غير تقليدية

أقرّ المشرع التونسي لفائدة محكمة المحاسبات اختصاصين جديدين. يتعلق الأول بمادة الانتخابات ويهمّ الاختصاص الثاني مادة الرقابة المسلطة على الجماعات المحلية. وما يجمع بين هذين الاختصاصين هو أنه وقع إقرارهما قبل إحداث محكمة المحاسبات وأنه لم يقع ضبط نظام إجرائي لممارستها كما لم يتضمن القانون المنظم لمحكمة المحاسبات أية إشارة إلى هذين الاختصاصين ولا للإجراءات

1. ولو أنه يتمتع بالحصانة.

اللازم اتباعها عند البت في هذين النوعين من الاختصاصات، وهو ما جعل محكمة المحاسبات أمام حتمية الاجتهاد وضرورة الاستنباط. ونشير في هذا السياق، إلى أن محكمة المحاسبات فضلت اتباع الإجراءات القضائية المقررة بقانونها فيما يتعلق بالبت في الحسابات وزجر أخطاء التصرف جاعلة منها نظاما إجرائيا عاما للوظيفة القضائية.

وإذا كان بالإمكان تجاوز غياب الإطار الاجرائي بفضل اجتهادات محكمة المحاسبات في هذا الخصوص، إلا أن عديد الإشكاليات الأخرى مازالت عالقة وتستوجب تدخلا عاجلا من المشرع. سواء فيما يتعلق بالنزاع الانتخابي (أ) أو كذلك فيما يتعلق بالنزاع المتعلق بالجماعات العمومية (ب).

أ. النزاع الانتخابي

كُلفت محكمة المحاسبات بمهمة مراقبة تمويل الحملة الانتخابية والتثبت في حسابات القائمت المترشحة وهي بذلك تمارس اختصاصا قضائيا يتمثل في تسليط عقوبات جراء عدم التقيد بقواعد تمويل الحملة الانتخابية أو الإخلال بالإجراءات المقررة للقيام بعملية الرقابة. وقد نُظمت هذه المهمة بموجب أحكام الفصل 89 وما يليه من القانون المتعلق بتنظيم الانتخابات والاستفتاء المؤرخ في 26 ماي 2014 مثلما تم تعديله في مناسبتين بموجب القانون الأساسي المؤرخ في 14 فيفري 2017 والقانون الأساسي عدد 76 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أوت 2019.

وتتمثل المهمة القضائية في هذا الخصوص في التثبت من مسألتين:

- احترام قواعد تمويل الحملة الانتخابية من حيث مصدرها ومن حيث السقف المسموح به،
- واحترام الواجبات المتعلقة بمسك وتقديم الحسابات لمحكمة المحاسبات لتتمكن من إجراء الرقابة.

وتستوجب ممارسة هذه المهمة إبداء بعض الملاحظات سواء فيما يتعلق بموضوعها أو مجالها (1) من ناحية، وبالعقوبات التي يمكن تسليطها (2) من ناحية أخرى.

أ. في خصوص موضوع المهمة

فيما يتعلق بموضوع المهمة فإن ما يلاحظ هو أنها تشمل جميع القائمت المترشحة سواء منها المتمتعة بالتمويل العمومي أو غير المتمتعة بذلك التمويل وهذا التوسيع في مجال الرقابة يستوجب إبداء ملاحظة وطرح تساؤل.

الملاحظة تكمن في أن توسيع مجال المراقبة لتشمل الجميع، وهو ما جعل من محكمة المحاسبات قاضي انتخابات يتثبت في الحسابات ليس حماية للمال العام وإنما لفرض احترام قواعد الانتخابات في جانبها المالي.

والسؤال يتعلق بمعرفة مدى تلاؤم هذا التوسيع مع مهام محكمة المحاسبات كما حددها الدستور الذي كلفها بمراقبة حسن التصرف في المال العام ولم يخول لها ممارسة دور قاضي انتخابات يسهر على احترام قواعد الانتخابات بين الجميع بقطع النظر عما إذا كان المال العام في الميزان من عدمه.

2. في خصوص العقوبات

تطرح العقوبات ثلاث مسائل أساسية تتعلق بتعددتها وبسلطات المحكمة حيالها وبصعوبة توقيع بعضها.

من جهة أولى، تكون العقوبات متعددة من حيث أسباب توقيعها ومن حيث مبلغها، حيث إنها تُستوجب:

- جراء عدم الالتزام بقواعد التمويل: التمويل الأجنبي، تجاوز سقف الانفاق، رفض الحسابات أو عدم تقديمها في الأجل ووفق الصيغ المنصوص عليها،
- جراء تعطيل عملية المراقبة بالتأخر في مدّ المحكمة بالوثائق المطلوبة لإنجاز الأعمال الرقابية الموكولة لها.

وتتراوح العقوبات بحسب طبيعة المخالفة بين مبلغ نسبي يحتسب بالنسبة لبعض المخالفات على ضوء حجم المساعدة العمومية أو مبلغ الانفاق على الحملة أو مبلغ تجاوز سقف الحملة ومبلغ جزافي يتراوح بين 500 دينار و5000 دينار بالنسبة لبعض المخالفات الأخرى.

من جهة ثانية، تُعدّ سلطات المحكمة في توقيع هذه العقوبات متباينة، فهي لا تتمتع بأية سلطة تقديرية في توقيع الجزاء بالنسبة لبعض المخالفات وتتمتع بسلطة تقديرية محدودة بالنسبة لبعض المخالفات الأقل خطورة من الأولى. وهذا التشدد منتقد ولا نجد له أي تفسير، ناهيك وأنه ينطبق على الجميع دون تمييز على أساس الحصول على المساعدة العمومية أو حجم الإنفاق. وهذا الأمر يجعل المحكمة أمام حتمية الاجتهاد كلما كان ذلك ممكنا وتجاوز التطبيق الحرفي والصارم للنص سواء بتطبيق الأحكام العامة الواردة بالملحة الجزائية المتعلقة بظروف التخفيف طالما أن النص لم يمنع صراحة على المحكمة التخفيف في العقوبات أو بإقرار قاعدة التجاوز الطفيف

الذي لا يعتد به أسوة بما أقره القاضي الإداري بالنسبة لبعض الأجال أو ربط تسليط العقاب بوجود حد معتبر من التأثير في نتائج الانتخابات.

من جهة ثالثة، تعدّ مسألة تطبيق الفصول 98 و99 و163 من القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات وبالاستفتاء الأكثر خطورة وتعقيدا. ويتمثل المشكل بالنسبة للفصلين 98 و99 في إقرار عدة عقوبات من أجل نفس الفعل:

- نص الفصل 98 في فقرته الأولى على تسليط عقوبة تساوي 10 مرات المبلغ الأقصى للمساعدة العمومية بالدائرة المعنية في حالة عدم إيداع الحساب المالي لقائمة أو مترشح أو حزب وفقا للصيغ وفي الأجل المنصوص عليه بالفصل 86: المخالفة واضحة، والعقاب واضح.
- يضيف نفس الفصل في فقرته الرابعة ما يلي: وفي صورة عدم إيداع الحساب المالي طبقا للفقرة الأولى من هذا الفصل، أو تجاوز سقف الإنفاق بأكثر من 75%، تسلط محكمة المحاسبات عقوبة مالية تساوي خمسة أضعاف قيمة المبلغ المجاوز للسقف وتصرح بإسقاط عضوية كل عضو ترشح عن تلك القوائم: تتعلق هذه الفقرة بمخالفتين: (1) عدم إيداع الحساب في الأجال ووفقا للشروط المحددة (2) تجاوز سقف الإنفاق بأكثر من 75 % والعقاب في كلتا الحالتين هو: عقوبة مالية تساوي خمسة أضعاف قيمة المبلغ المتجاوز واسقاط العضوية.
- ينص الفصل 99 في فقرته الثانية على ما يلي: «كما يمكن للمحكمة تسليط عقوبة مالية تتراوح بين ألف دينار وخمسة آلاف دينار على المترشحين أو القوائم المترشحة أو الأحزاب السياسيّة التي تخالف الأحكام الواردة بالفصول 78 و84 إلى 86 من هذا القانون». وتجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 86 المذكور يتعلق بإيداع الحساب وبالتالي فإنه ينطبق على نفس المخالفة المعاقب عليها بالفصل 98 (الفقرتان الأولى والرابعة).

إنّ، نلاحظ أنّ النصّ تضمن ثلاث عقوبات مختلفة جزاء نفس الفعل، ولنا أن نتساءل في هذا الإطار هل تطبق كل تلك العقوبات معا أم أن المحكمة تكفي بتسليط عقاب أو عقوبات دون أخرى؟

للإجابة عن هذا السؤال، توجد فرضيتان اثنتان.

تقوم الفرضية الأولى على التوفيق بين هذه الأحكام بشكل يعطي لكل واحد منها معناه بما لا يتعارض مع الباقي وبما يؤدي المقصود منه وعليه يمكن أن نعتبر ما يلي: هناك عقاب أصلي موضوع الفصل 98 وعقاب تكميلي موضوع الفصل 99. أما العقاب الأصلي فهو يقوم على التمييز بين صورتين:

- صورة الفقرة الأولى من الفصل 98: عدم إيداع التصريح في الأجل ووفقا للصيغ المنصوص عليها: العقاب هنا هو ما نصت عليه تلك الفقرة: عشرة مرات المبلغ الأقصى للمساعدة العمومية.
- صورة الفقرة الرابعة: عدم إيداع التصريح وفقا للصيغ وفي الأجل المحددة وتجاوز السقف بأكثر من 75 % (يعني المقترن بتجاوز السقف بأكثر من 75 %) والعقاب هنا هو ما قررته تلك الفقرة: خمسة أضعاف قيمة المبلغ المتجاوز للسقف وإسقاط القائمة.

وتقوم هذه القراءة على تفادي التضارب بين أحكام نفس الفصل القانوني من ناحية وعلى إعطاء أحكام الفقرة الرابعة الانسجام اللازم لتيسير تطبيق العقاب الوارد بها وعدم تجزئة أحكامه ضرورة أن القراءة المعاكسة والتي تعتبر أن هذه الفقرة تنطبق على جميع صور عدم إيداع الحساب حسب الصيغ والأجل دون تمييز بين القوائم التي تجاوزت سقف الانفاق بأكثر من 75 % وغيرها من القوائم يجعل إمكانية تطبيق العقاب المالي الوارد بهذه لفقرة (خمس أضعاف المبلغ المتجاوز للسقف) على القوائم التي لم تتجاوز السقف بأكثر من 75 % غير ممكنة حيث تكتفي المحكمة بتسليط عقوبة إسقاط العضوية. ولا يمكن للمحكمة أن تجمع بين العقاب المالي موضوع الفقرة الأولى وعقاب إسقاط العضوية موضوع الفقرة الرابعة لأن كل عقاب مستقل بذاته ولأنه لا يجوز تسليط أكثر من عقاب على نفس الفعل.

العقاب التكميلي موضوع الفقرة الثانية من الفصل 99 من نفس القانون: فقد نصّ القانون صراحة على مجرد إمكانية وليس على وجوب تسليط عقاب وبالتالي يمكن اعتباره عقابا تكميلا يقرره المحكمة إن قدرت وجوب ذلك بالنظر لخصوصية المخالفة المعروضة عليها.

تقوم الفرضية الثانية على اعتبار وجود تضارب بين النصوص واعتماد مبدأ مفاد أن النصوص ذات الطابع الجزائي تؤول دائما في حالة الغموض لفائدة من سيوقع عليه الجزاء وبالتالي يجب على المحكمة أن تميز بين حالتين:

- حالة عدم إيداع الحساب في الأجل ووفقا للصيغ وتسليط عليها العقاب الأخف وهو المنصوص عليه بالفصل 99 (الفقرة الثانية)،
- وحالة تجاوز سقف الانفاق بأكثر من 75 % سواء اقترن بعدم إيداع الحساب أم لا وتسليط عليه العقاب المالي (خمس أضعاف مبلغ التجاوز) وإسقاط العضوية.

بالإضافة إلى كل هذه الإشكاليات فإن ممارسة المهمة القضائية في مادة الانتخابات أثقل كاهل محكمة المحاسبات ضرورة أن التثبت في حسابات آلاف القوائم المترشحة وفيما يمكن أن تكون القوائم قد تمتعت به من تمويل أجنبي ليس بالأمر

الهيئ ويستوجب كثيراً من الوقت. ولعل أحسن دليل على ذلك هو أن المحكمة لم تنه بعد البت في ملفات الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019. وبالرغم من مضي نصف المدة النيابة تقريبا فإنه لم تصدر إلا بعض الأحكام الابتدائية الدرجة. وهذا البطء في البت له عديد الانعكاسات السلبية على نجاعة عمل المحكمة وثقة الرأي العام فيها من ناحية، وعلى الثقة في القوائم الفائزة في الانتخابات وفي شرعية ومشروعية أعمالها قبل صدور الأحكام وخاصة بعد صدور الأحكام القضائية بإسقاط العضوية من ناحية أخرى.

أما بخصوص الفصل 163 من القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات والاستفتاء والمتعلق بمخالفة التمتع بالتمويل الأجنبي، فقد أقر عقوبات متعددة ومتنوعة: خطية واسقاط العضوية والحرمان من الترشح للانتخابات الموالية بالنسبة لنواب مجلس الشعب وبالنسبة لرئيس الجمهورية الخطية والسجن والحرمان من الترشح للانتخابات الموالية.

والملاحظ أنّ تطبيق هذه العقوبات ليس بالأمر الهين ضرورة أنه لا يوجد تعريف دقيق للتمويل الأجنبي في الحصول على تمويل أجنبي، حيث نص الفصل 80 من القانون الأساسي للانتخابات والاستفتاء على أنه «يُعتبر تمويلاً أجنبياً المال الذي يتخذ شكل هبة، أو هدية، أو منحة نقدية، أو عينية أو دعائية مصدرها أجنبي وفق التشريع الجبائي، مهما كانت جنسية الممول. ولا يُعدّ تمويلاً أجنبياً تمويل التونسيين بالخارج للقوائم المترشحة عن الدوائر الانتخابية بالخارج».

ولقيام هذه المخالفة:

1. يجب أن يكون مصدر التمويل أجنبياً وفقاً للتشريع الجبائي الذي أقرّ عدة معايير لتمييز الأموال المعتبرة ذات مصدر وطني والأموال المعتبرة ذات مصدر أجنبي¹. كما تعتبر ذات منشأ تونسي مداخل موظفي وأعوان الدولة بالخارج كل ذلك مع مراعاة اتفاقيات تفادي الازدواج الضريبي. وليكون المال أجنبياً يجب أن لا تتوفر فيه المعايير سابقة الذكر مع مراعاة الاستثناءات التي قد تقرها الاتفاقيات الدولية (الفصل 2 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات). والملاحظ في هذا السياق، أن تحديد مصدر الأموال يطرح في حد ذاته مشكلاً مهما يستوجب التثبت في عديد المسائل والوقائع.

1. مقر السكني الأصلي، الإقامة لمدة لا تقل عن 183 يوم بتونس، تحقيق مداخل أو أرباح ذات مصدر تونسي.

2. ويجب أن يكون التمويل مهما كان شكله للحملة: بمعنى أنه:
- يجب اثبات العلاقة بين الحملة والتمويل: عنصر التاريخ يجب أن يكون مهما لكنه غير كاف،
 - يجب اثبات صرف المساعدات في الحملة،
 - ويجب اثبات أن الدعاية كانت في خدمة الحملة. وعليه، فإنه لا اعتبار للدعاية التي لا علاقة لها بالحملة. والسؤال الذي يطرح هنا يتعلق بمعرفة المعايير التي ستستعملها المحكمة لإثبات العلاقة بين الحملة والتمويل؟
3. يجب أن يكون التمويل للقائمة: ويطرح في هذا الخصوص:
- مشكل تمويل الحزب والدعاية للحزب وما علاقة ذلك بالقوائم المترشحة عن ذلك الحزب وخاصة ما علاقة الدعاية في الخارج لقوائم الحزب بالخارج بالدعاية لقوائم الداخل خاصة عندما تكون الدعاية بالخارج ذات طابع عام ويمكن اعتبارها دعاية للحزب قد تنتفع منها القوائم في الداخل؟
 - يطرح أيضا مشكل العلاقة بين من قام بالدعاية والقائمة أو المترشح: تحديدا ماذا سيكون الموقف من عقد لوبيينق موجود لكن لا دليل على أن من قام به مؤهل لتمثيل الحزب ثم ما علاقة ذلك بالحملة إذا كان الهدف من العقد التأثير في أوساط صناع القرار في الخارج؟ وما علاقة ذلك بالقائمة على اعتبار أن النص يتحدث عن التمويل للقائمة وليس للحزب؟
 - ويطرح السؤال أيضا بالنسبة لصفحات التواصل الاجتماعي الممولة من الخارج والتي تقوم بالدعاية لحزب أو لقائمة أو لمترشح للانتخابات الرئاسية: ثم ما علاقة تلك الصفحات بالمترشح أو بالقائمة في حالة نفيهما لكل علاقة بها؟
 - وهل ستطبق المحكمة نفس التمشي بالنسبة للانتخابات الرئاسية والتشريعية في خصوص هذه المسألة؟ وهل ستقوم بالتفرقة بين الدعاية للحزب والدعاية للقائمة أم أنها ستعتبرهما تنضويان تحت طائلة الفصل 80 وهل ستتبع نفس المبدأ بالنسبة للانتخابات التشريعية والرئاسية أم ستفرد هذه الأخيرة بحكم خاص خاصة إذا كان المترشح لا انتماء حزبي له؟

ثم والأخطر من ذلك ما هو تأثير الأحكام الجزائية الصادرة في مادة تمويل الأحزاب من الخارج على أحكام محكمة المحاسبات والعكس بالعكس ومن هي الجهة المختصة بالحكم بإسقاط العضوية.

ب. النزاعات المحلية

تماشيا مع الفلسفة الجديدة في تنظيم اللامركزية التي تقوم أساسا على مبدأ التدبير الحر وإلغاء إشراف الدولة وتعويضه بالرقابة القضائية، وعلى اعتبار كون محكمة المحاسبات هي المكلفة بمراقبة حسن التصرف في المال العام، فإنه يكون من

الطبيعي إسناد محكمة المحاسبات اختصاص البت في النزاعات المرتبطة بالتصرف المالي للجماعات العمومية. وهي الإضافة الهامة التي جاءت بها مجلة الجماعات المحلية في هذا الخصوص¹.

وبالرجوع إلى أحكام هذه المجلة، يتبيّن جلياً أن المشرع التونسي لم يتوخ منهج التنظيم والاختزال في كتابة النص القانوني، حيث جاءت الأحكام المتعلقة باختصاصات محكمة المحاسبات متناثرة وموزعة على عدة أبواب. وفي المقابل، توخى المشرع أسلوب التفصيل الذي وصل حد التكرار. لقد كان من الأفضل تجميع كل تلك الأحكام في فصول موحدة وفي باب واحد، موضوعها تحديد مواضيع الاعتراض ونظامها الإجرائي مثلما هو الحال بخصوص نظام الطعن لدى المحكمة الإدارية².

تتوزع النزاعات التي يمكن أن تعرض على محكمة المحاسبات إلى نزاعات متعلقة بالميزانية (1) وأخرى متعلقة بالعقود (2).

1. النزاعات المتعلقة بالميزانية

تشتمل النزاعات المتعلقة بالميزانية على ثلاثة أصناف، وهي: الاعتراض على الميزانية (أولاً) والتصرف في الميزانية (ثانياً) والتدابير المتلقة بتسديد العجز (ثالثاً).

أولاً: الاعتراض على الميزانية

يتخذ الاعتراض على الميزانية شكلين اثنين:

- الاعتراض على الميزانية برمتها وهو اعتراض مخول للوالي وفقاً لأحكام الفصل 174 م.ج.م. ويتيم هذا الاعتراض من أجل عدم توازن الميزانية أو عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات. وتبعاً لهذا الاعتراض يمكن لمحكمة المحاسبات (إما) أن تأذن عند الاقتضاء بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها بناء على اقتراح ممثل السلطة المركزية (والمقصود به الوالي القائم بالاعتراض) وهو ما يفترض أن يكون الاعتراض مصحوباً باقتراح لتلافي الخلل وذلك بطرح التساؤل حول مال الاعتراض غير المصحوب باقتراح حل، (أو) أن تقرر العمل بالميزانية المصادق عليها. وعليه فإن الأحكام التي يمكن أن تصدر يمكن أن تقضي برفض الاعتراض وإقرار الميزانية أو بقبوله والاذن

1. أنظر: رضا جنيح؛ «قانون الجماعات المحلية»، مؤسسة هانس سيديل، طبعة أولى، 2019، ص 112.

2. القسم الثامن من المجلة: الفصل 276 وما بعده ولو أن ذلك لم يكن شاملاً بحكم أفراد الطعن في القرارات ذات الطابع المالي بفصل خاص: الفصل 143.

بإجراء التعديل وفقا للمقترح المقدم من الجهة المعترضة.

- الاعتراض على القرارات الصادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن الميزانية¹. ويكون الاعتراض في هذه الحالة من طرف ممثل السلطة المركزية (الوالي) أو المطالبين بالضرائب بالجماعة المحلية المعنية (يمكن لأعضاء المجلس البلدي أيضا الاعتراض لكن بصفتهم دافعي ضرائب).

والملاحظ أن النص التشريعي لم يحدد مراجع دقيقة يمكن على ضوءها تأسيس الاعتراض وذلك يمكن المحكمة من سلطات موسعة في تقدير قبول الاعتراض من عدمه وتلك السلطات قد تنطوي على مساس بمبدأ التدبير الحر.

ثانياً. التصرف في الميزانية

يشمل هذا الصنف المتعلق بالنزاعات المتعلقة بالميزانية الاعتراض على تحويل الاعتمادات بين الفقرات فيما بينها وبين الفقرات الفرعية فيما بينها. وهذا النوع من الاعتراض مخوّل للوالي لكن بطلب من أمين المال الجهوي بما يعني أن الوالي لا يمكن له أن يبادر بذلك تلقائياً.

والجدير بالملاحظة هو أن هذا الاعتراض، وبغض النظر عما ينطوي عليه من تدخل للقضاء المالي في مسائل ليست لها علاقة مباشرة بمراقبة التصرف في المال العام، ينطوي على مساس من مبدأ التدبير الحر خاصة وأن تحويل الاعتمادات لا يترتب عليه مساس بتوازن الميزانية، وللمحكمة في هذا الخصوص مطلق الحرية في تقدير قبول الاعتراض من عدمه.

ثالثاً: التدابير المتعلقة بتسديد العجز

وهي الصورة المنصوص عليها بالفصل 182 م.ج.ع. والتي تتعلق بطلب اتخاذ تدابير لتسديد عجز ميزانية السنة المنتهية الذي يتجاوز 5%. وفي حالة عدم استجابة الجماعة المحلية للطلب، فإنه يمكن عرض النزاع على محكمة المحاسبات مصحوباً بالاقتراحات اللازمة. ويمكن للمحكمة أن تأذن عند الاقتضاء بإقرار التدابير اللازمة لتسديد العجز. وتتمتع المحكمة في هذا المجال بسلطة تقديرية، وهي ليست مطالبة بالإذن بإقرار جميع التدابير، بل قد تكتفي بالقدر اللازم.

إنّ الإذن الصادر عن المحكمة له صبغة وقتية وينفذ إلى غاية اتخاذ التدابير الكفيلة بتسديد العجز فعلياً بواسطة الموارد الاعتيادية.

1. مثل القرار موضوع الفصل 177 المتعلق بالمصادقة على اقتراح تعديل الميزانية الصادر عن المجلس الأعلى للجماعات المحلية بطلب من السلطة المركزية.

وللمحكمة أيضا اختصاص ولائي في مجال الميزانية حيث إنها تختص بإصدار الإنذون بالشروع في إعداد ميزانية السنة المقبلة في حالة عدم ختم الميزانية السابقة. ويتعلق الأمر في هذا الإطار باختصاص ولائي، وبالتالي فهو لا يستوجب اتباع الإجراءات القضائية العادية وخاصة احترام مبدأ المواجهة بين الخصوم. والجدير بالذكر في هذا المستوى أنه لا قانون الانتخابات ولا قانون محكمة المحاسبات تضمننا إجراءات النظر في هذا النوع من الأذون.

2. الاختصاصات في مادة العقود

يتمثل الصنف الثاني من النزاعات التي يمكن أن تعرض على محكمة المحاسبات النزاعات المتعلقة بالعقود. ويشمل اختصاص المحكمة في هذا الإطار ثلاث حالات:

أولاً: حالة الفصل 94 م.ج.م.

تتعلق هذه الحالة باعتراض الوالي على العقود التي تبرمها الجماعة العمومية بالتفاوض المباشر أو باتباع طريقة الاستشارة. وقد وردت هذه الحالة في الباب المخصص لتفويض المرافق العامة المحلية.

ولكن بالاطلاع على الحالات التي عددها الفصل المذكور والتي يمكن في إطارها للجماعة المحلية أن تلجئ للتفاوض المباشر أو للاستشارة يتضح أنها لا تتعلق فقط باستغلال المرافق العامة، بل تشمل غيرها من العقود وبالتالي هذا النوع من الاعتراض يشمل جميع العقود التي تبرمها الجماعات المحلية بما في ذلك عقود انجاز الأشغال والتزود بالمواد والخدمات.

وتتمثل الرقابة التي تسلطها محكمة المحاسبات في التثبت في مدى توفر شروط اللجوء لطريقة التفاوض المباشر أو الاستشارة وهي مسألة تتعلق باحترام قواعد المنافسة بوجه عام وليست رقابة مالية. ولسائل أن يسأل لماذا تم تخصيص محكمة المحاسبات بهذا الاختصاص الذي من المفروض أن يكون من أنظار المحكمة الإدارية خاصة وأن الفصل 143 م.ج.م. خصّ القاضي الإداري بالنظر في الطعون المتعلقة بالقرارات ذات الصبغة العامة المتعلقة بالمعالم والرسوم والحقوق والمبالغ المختلفة والتي لها في الحقيقة صبغة مالية.

ثانياً: حالة الفصل 163 م.ج.م.

تتعلق حالة الفصل 163 م.ج.م. بالاعتراض على الصفقات لعدم توفر الاعتمادات الكافية. ويقدم الاعتراض من الوالي أو من أمين المال الجهوي. والملاحظ أنّ المشرع لم يتوخ طريقة واضحة في خصوص تدخل أمين المال الجهوي، فتارة مكنه من حق

القيام مباشرة لدى محكمة المحاسبات وتارة أخرى حيده، وطورا مكنه من تقديم اقتراح للوالي بقصد القيام لدى محكمة المحاسبات. ولم نجد من تبرير للتمييز بين كل هذه الحالات.

الاعتراض مقيد من حيث السند ومن حيث سلطات المحكمة: لا يقبل إلا بسبب عدم توفر الاعتمادات الكافية وفي حالة ثبوت ذلك فليس للمحكمة الاجتهاد وعليها قبول الاعتراض.

ثالثا: حالة الفصل 108 م.ج.م

وتخص اعتراض الوالي وأمين المال الجهوي على عقود تسويق أو تفويت في أملاك عقارية بأسعار تفاضلية المشار إليها بالفصل 107 من نفس المجلة والمتعلقة بمنح مساعدات غير مباشرة للمؤسسات الاقتصادية لغاية تنمية أنشطة اقتصادية ذات قدرة تشغيلية أو ذات قيمة مضافة مرتفعة.

لم يحدد المشرع حالات الاعتراض أو أسبابه بما يجعله شاملا لجميع العقود المشار إليها وبما يجعل رقابة محكمة المحاسبات تخرج عن الإطار التقليدي لرقابة القضاء المالي، حيث وإن كان تدخل محكمة المحاسبات يهدف في نهاية المطاف لتحقيق نوع من الرقابة على التصرف في المال العام فإن سلطات القاضي تمتد إلى مراقبة مدى احترام الشروط المنصوص عليها بالفصل 107 المذكور عند إبرام هذه العقود. وتلك الشروط تتعلق بالغاية من النشاط والقدرة التشغيلية أو القيمة المضافة المتأتية من النشاط وهي مسائل تتجاوز الرقابة المالية الصرفة وتنطوي على بعض التقدير بما يجعلها قد تتعارض مع مبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية، وذلك يفرض على القاضي المالي التوفيق بين ضرورة إجراء الرقابة من ناحية وواجب احترام مبدأ التدبير الحر من ناحية أخرى وذلك بالتركيز على الانعكاسات المالية لتلك العقود وإجراء نوع من الموازنة بين المنافع المتأتية منها وبين انعكاساتها المالية على الجماعات العمومية مع المحافظة دائما على هامش من سلطة التقدير للجماعات العمومية.

الخاتمة

حدد الدستور الاختصاصات العامة لمحكمة المحاسبات وتولى المشرع تبعا لذلك إقرار جملة من الاختصاصات القضائية منها ما يدخل بطبيعته في مرجع نظر القضاء المالي ومنه ما هو مستحدث وغريب عن الاختصاصات التقليدية للقضاء المالي. والملاحظ في خصوص هذا النوع المستحدث من الاختصاصات أنه لم يرد ذكره بالقانون الأساسي لمحكمة المحاسبات مع أنه صدر بتاريخ لاحق للنصوص التي أقرته وهو ما يمكن أن يستشف منه تردد المشرع في تكريسه بصورة نهائية خاصة بالنظر لرفض أعضاء محكمة المحاسبات توسيع مرجع نظرها. للمحكمة إذا اختصاصات قضائية متنوعة تشمل الاختصاصات التقليدية والاختصاصات المستحدثة تبت فيها حسب نظام اجرائي واحد وارد بالقانون المنظم لمحكمة المحاسبات ويتعلق بالاختصاصات التقليدية.

ووردت هذه الاختصاصات في نصوص مشتتة، وبالتالي يكون المشرع قد أضع فرصة التنظيم المحكم للاختصاصات القضائية ضمن القانون الأساسي للمحكمة. ولعل ما يشد الانتباه أكثر في خصوص تحديد بعض الاختصاصات والمفاهيم وسلطات المحكمة هو ذلك النقص وتلك الضبابية الذين جعلوا محكمة المحاسبات تواجه صعوبات عدة في البت في الملفات المعروضة عليها وخاصة في المادة الانتخابية وهو ما جعل الأصوات تتعالى مطالبة بمراجعة القانون الأساسي بعد فترة وجيزة من تطبيقه.

العنوان الثاني:

الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات
والإشكاليات المرتبطة بالتقاطعات الموضوعية مع
الأقضية العدلية والإدارية

الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات

إشكاليات التقاطع مع القضاء الإداري شويخة بوسكاية

رئيسة دائرة استئنافية بالمحكمة الإدارية

لا جدال أننا عندما نتحدث عن المحكمة الإدارية ومحكمة المحاسبات (دائرة المحاسبات سابقا) فإننا نتحدث عن مؤسستين تتقاسمان تاريخا مشتركا، فقد ولدتا من رحم واحد وهو مجلس الدولة كما عرّفه الفصل 57 من دستور غرة جوان 1959 في صيغته الأصلية المنشورة بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 30 في نفس التاريخ. كان الفصل 57 الفصل الوحيد المكوّن للباب الخامس من الدستور، في المقابل خُصّص الباب الرابع للسلطة القضائية ثم الباب السادس للمحكمة العليا.

نص الفصل 57 المذكور على أنه «يتركب مجلس الدولة من هئتين:

- الأولى: قضائية إدارية تنظر في النزاعات التي تنشأ بين الأفراد من جهة وبين الدولة أو الجماعات العمومية المحلية من جهة أخرى وفي تجاوز الإدارة سلطتها.
 - الثانية: دائرة للمحاسبات تتولى مراجعة حسابات الدولة وترفع تقريرا في ذلك إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الأمة.
- ويحدد القانون تركيب مجلس الدولة وإجراءاته ومشمولات أنظاره.»

وأمام المخاض التشريعي العسير الذي حال دون إرساء مؤسسة مجلس الدولة كهيكल قائم بذاته، احتضنت دائرة المحاسبات توأمها المحكمة الإدارية بأن تم تخصيص الفصل الأول من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرّخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات للتذكير بأن مجلس الدولة يتركب من دائرة المحاسبات والمحكمة الإدارية، وكان ذلك أوّل استعمال نصّي لعبارة «المحكمة الإدارية»، كما خصص هذا القانون، رغم تعلقه بدائرة المحاسبات، الفصل 27 منه للتخصيص على أنه «يصدر قانون لاحقا يضبط مرجع نظر المحكمة الإدارية وتنظيمها وتركيبها».

هذا الترابط العضوي الذي لازم جهازي القضاء الإداري والمالي منذ نشأتها تجسّم خاصّة من خلال تركيبة الهيئة القضائية الزجرية المالية المختصة في زجر أخطاء التصرف المرتكبة إزاء الدولة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والجماعات المحلية والمشاريع العمومية. وذلك من خلال أحكام القانون عدد 74 لسنة 1985

المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وإحداث دائرة الزجر المالي.

نظّم العنوان الثالث من هذا القانون دائرة الزجر المالي ونصّ الفصل 6 منه على «إحداث «محكمة» تسمى دائرة الزجر المالي «لها صلاحية محاكمة مرتكبي أخطاء التصرف وضبطت تركيبة الدائرة بموجب الفصل 7 الذي جعلها تركيبة متناصفة بين أعضاء دائرة المحاسبات وأعضاء المحكمة الإدارية على النحو التالي:

- الرئيس الأول لدائرة المحاسبات (رئيس)،
 - رئيس دائرة متخصصة بالمحكمة الإدارية (مساعد رئيس)،
 - مستشاران بدائرة المحاسبات،
 - مستشاران بالمحكمة الإدارية،
- وذلك إلى جانب مندوب للحكومة من بين أعضاء دائرة المحاسبات.

ويبدو، على الأقل، ظاهريا أنّ هذا الارتباط التاريخي على المستويين الهيكلي والوظيفي بين المحكمة الإدارية ومحكمة المحاسبات قد انتهى بموجب دستور 2014 الذي فصل بين كل من القضاء المالي والإداري من خلال الفصلين 116 و 117.

فقد نصّ الفصل 116 من دستور 2014 في فقرته الأولى على أن «يتكون القضاء الإداري من محكمة إدارية عليا ومحاكم استئناف ومحاكم إدارية استئنافية ومحاكم إدارية ابتدائية. يختصّ القضاء الإداري بالنظر في تجاوز الإدارة سلطتها، وفي النزاعات الإدارية ويمارس وظيفة استشارية طبق القانون» كما نصّ الفصل 117 منه على أن «يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها. تختصّ محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العمومية وتقيم طرق التصرف وترجر الأخطاء المتعلقة به وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وتنفيذ الميزانية».

أمّا دستور 2022 فقد حافظ على التقسيم ذاته بين الأجهزة القضائية بموجب الفصل 119 الوارد صلب الباب الخامس المخصّص «للوظيفة القضائية» الذي ينصّ على أن «ينقسم القضاء إلى قضاء عدلي وقضاء إداري وقضاء مالي.

وإذا كانت المحكمة الإدارية لا تزال في مرحلة إعداد مشروع مجلة القضاء الإداري الذي نشرت النسخة الأخيرة منه صلب العدد الأول من نشرية المحكمة الإدارية الخاصة بشهر ديسمبر 2021¹، فإن محكمة المحاسبات كانت الأسبق في تفعيل مضمون أحكام دستور 2014 وذلك من خلال سنّ القانون عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أفريل 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات².

هذا الموروث المؤسساتي والتشريعي المشترك بين محكمة المحاسبات والمحكمة الإدارية يقتضي حتما محاولة استقراء ملامح علاقة القضاء المالي بالقضاء الإداري من الناحية الوظيفية من خلال البحث في التقاطعات بين هذين الجهازين على مستوى الاختصاص وذلك من خلال تبين «منهجية كل منهما في ضبط ذلك الاختصاص» (I) ثم أهم تجليات التقاطع على مستوى الاختصاص وما قد يترتب عنه من آثار وصعوبات (II).

تباين واضح على مستوى منهجية ضبط حدود الاختصاص

تتمثل الجدوى من بسط المنهجية التي دأب كل من القاضي الإداري والقاضي المالي على اتباعها عند رسم حدود اختصاصاتهما في التأثير المؤكد لتلك المنهجية على التأطير القانوني لتلك الاختصاصات في السابق وكذلك في المنظومة القانونية الجديدة.

غير أنه يتعين أن نحدّد المقصود بعبارة «الاختصاص» بالنسبة لهيئة قضائية باعتبار أن النصوص التأسيسية بشكل عام (الداستير أو النصوص المتعلقة بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية) دأبت على الاقتصار على تحديد طبيعة النص المتعلق بضبط اختصاصات المحاكم.

وفي هذا الصدد تولى دستور 1959 مباشرة تحديد اختصاص كل من القضاء الإداري والقضاء المالي دون تفويض تلك المسألة إلى السلطة التشريعية، إلى أن تم بموجب القانون الدستوري عدد 65 لسنة 1997 المؤرخ في 27 أكتوبر 1997 التمييز بين

1. تم نشر العدد الأوّل لنشرية المحكمة الإدارية على موقع الواب الخاص بالقضاء الإداري: www.jat.tn

2. كان مشروع القانون في صيغته المودعة بمجلس نواب الشعب تحت عدد 38 / 2016 يتعلّق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها وإجراءات المتبعة لديها.

مجال التشريع ومجال الترتيب والتنصيب على أن «تتخذ شكل قوانين النصوص المتعلقة... بالإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم»، وهي صيغة حافظ عليها المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية¹، ليضيف القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية بموجب الفصل 6 منه تمييزاً جديداً بين النصوص المتعلقة بتنظيم القضاء التي تتخذ شكل قوانين أساسية، والنصوص المتعلقة بالإجراءات أمام مختلف المحاكم التي تتخذ شكل قوانين عادية.

واستقرّ هذا التوجّه في ظلّ دستور 2014، إذ نصّ الفصل 65 منه على أنه تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بتنظيم العدالة والقضاء وتتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام المحاكم²، وكذلك صلب دستور 2022 الذي اقتضت أحكام الفصل 75 منه أن تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بتنظيم العدالة والقضاء.

بناءً على ما تقدم يتبين أن مسألة تنظيم اختصاصات المحاكم كانت ولا تزال دائماً من مجال التشريع، ومن هذا المنطلق يمكن أن نعرّف الاختصاص القضائي بأنه الصلاحية الممنوحة بموجب القانون لهيئة قضائية معينة للبتّ في نزاع معين، ويعدّ الاختصاص القضائي أو الحكمي من متعلقات النظام العام التي يمكن للأطراف التمسك بها في أي طور من اطوار التقاضي كما يمكن للمحكمة إثارته تلقائياً واستخلاص النتائج المترتبة عنه. غير أنه وبالرغم من ثبوت التأسيس الدستوري لدور المشرّع في تحديد اختصاص الهيئة القضائية فإنّ تطبيق الهيئة المعنية يعدّ محدداً أساسياً في ضبط مجاله والاتجاه به إمّا نحو التوسّع أو التضييق، إمّا بالاكْتفاء بالتأسيس النصّي (1) أو بالاستنْجاء بالتأسيس الفقه قضائي (2).

أ. اكتفاء مبرر من القاضي الهالي بالتأسيس النصّي للاختصاصاته

تنطلق هذه المعايينة أساساً من المنظومة القانونية السابقة للقانون الأساسي عدد 14 لسنة 2019. وأهم ما يميز هذه المنظومة هيمنة الاختصاص الرقابي لمحكمة المحاسبات على صلاحيتها القضائية الأصلية المتمثلة من جهة في البتّ في حسابات المحاسبين العموميين وزجر أخطاء التصرف بالاشتراك مع القضاء الإداري، من خلا دائرة الزجر المالي.

1. نصّ الفصل 4 من المرسوم عدد 14 لسنة 2011 ان يتمّ إصدار النصوص التشريعية في شكل مراسيم، ثم نصّ الفصل 5 على أنه من بين المواد التي تتخذ النصوص المتعلقة بها شكل مراسيم «الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم».

2. فوض الفصلان 116 و 117 من دستور 2014 صراحة إلى القانون مهمة تنظيم وضبط اختصاصات كل من القضاء الإداري والمالي.

على مرّ الخمسينية التي مارست خلالها محكمة المحاسبات المهام الموكولة إليها لم يحدث أن نازعت جهازا قضائيا آخر في اختصاصاته، يل ثبت أنها اختارت الالتزام بالتحديد الذي أرساه المشرع لاختصاصها والذي ينبني فيما يتعلق بالبت في الحسابات على معيارين أساسيين وهما:

- الهيكل المعني بالرقابة القضائية: ويشمل حسابات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي تكون ميزانياتها ملحقة ترتيبيا بميزانية الدولة. والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية وكل الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة أو الجماعات المحلية في رأس مالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة.
- صفة الشخص المعني بالتتابع: وهو المحاسب العمومي طبقا للفقرة الأولى من الفصل 4 من القانون عدد 68 لسنة 1968 الذي اقتضى أن يتم ضبط قائمة المحاسبين العموميين التي تخضع حساباتهم وجوبا لقضائها بواسطة أمر، وأقصى إلى صدور الأمر عدد 219 لسنة 1971 المؤرخ في 29 ماي 1971 المنقح والمتمم بالأمر عدد 820 لسنة 1986 المؤرخ في 22 أوت 1986¹ الذي ينصّ الفصل الأول منه على أن تخضع مباشرة لقضاء دائرة المحاسبات حسابات المحاسبين الآتي ذكرهم:

1. القابض العام للبلاد التونسية،
2. قباض المالية،
3. قباض القمارق،
4. رؤساء المراكز الديبلوماسية والقنصلية بالخارج،
5. حافظ مغازة التنبر،
6. المحتسبون المركزيون للميزانيات الملحقة،
7. محتسبو مجالس الولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية التي تفوق ميزانيتها السنوية العادية مقدار 400.000 ديناراً.)

أمّا فيما يتعلق بزجر أخطاء التصرف فإنّ مرجع النظر يتحدد بناء على قائمة حصرية في أخطاء التصرف تم ضبطها بموجب الفصل الأول من القانون.

وتعتبر أخطاء تصرف ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية الأفعال التالية:

- كل عمل من نتيجته التعهد بمصاريف يقع القيام بها بدون أن يقع من قبل التأشير على ذلك من مصلحة مراقبة المصاريف العمومية حسبما هو محدد بالأمر عدد 36 لسنة 1969 المؤرخ في 28 جانفي 1969،

1. ينتظر أن يتم إلغاؤه وتعويضه بمشروع الأمر المنشور على موقع محكمة المحاسبات تطبيقا للقانون عدد 41 لسنة 2019

- كل عمل يكون من نتيجته التعهد بمصاريف يقع القيام به بالرغم من رفض التأشير من طرف مراقبة المصاريف العمومية ومن غير أن يقع إلغاء هذا الرفض بمقتضى قرارا من الوزير الأول،
- كل تخصيص مصاريف بصورة غير قانونية يكون الغرض منه إخفاء تجاوز في الاعتماد،
- كل عمل يكون من نتيجته التعهد بمصاريف يقوم به شخص لم يتمتع بتفويض قانوني للغرض المذكور،
- كل خطأ فادح يتسبب في حدوث ضرر مالي،
- كل تعهد بمصاريف تقام من حساب غير خاضع لقواعد الحسابية العمومية ما عدا في صورة الأموال الاحتياطية المرخص فيها بصفة قانونية بمقتضى قانون المالية،
- كل عمل يهدف بواسطة دخل خاص إلى الزيادة في مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالميزانية باستثناء الصور المعنية بمقتضى التشريع والتراتب الجاري بها العمل،
- وبصفة عامة كل عمل تصرف يكون القيام به مخالفا للقوانين والأوامر والتراتب المنطبقة في مادة تنفيذ المقايض ومصاريف الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية.

وتبين في هذا الإطار أن فقه قضاء دائرة الزجر المالي بقي منحصرًا في معايير مستمدة من النص وهي أن يكون التصرف متعلقًا بالمال العام (التابع لهيئة عمومية)¹، صادرا عن متصرف عمومي بموجب القانون²، وأن يترتب عن ذلك ضرر للمال العام أو للهيكل المعني³.

ولا نخال محكمة المحاسبات في صيغتها الجديدة ستحدد عن هذا المنهج سيما وأن القانون عدد 41 لسنة 2019 قد قرن عند ضبطه مرجع نظرها القضائي بين المعيار الهيكلي والمعيار المادي بضبط قائمة الهياكل الخاضعة للرقابة ووضع قائمة حصرية في أخطاء التصرف وربط كل ذلك بالمال العام (الفصل 111 والفصل 113 من القانون المذكور).

أما فيما يتعلّق بالاختصاصات المسندة فإنّه ولئن اعتبر البعض أنّ عدم تعرّض القانون عدد 41 لسنة 2019 لهذه الاختصاصات القضائية لم يكن من قبيل السهو

1. قرار دائرة الزجر المالي عدد 327 بتاريخ 19 ديسمبر 2018: تصرف مدير مدرسة في أموال جمعية تنمية.

2. القرار عدد 345: الدعوى لا تستقيم إذا لم يتوفر في المخدّر ركنًا المخالفة والضرر المالي.

3. القرار عدد 344 بتاريخ 31 أكتوبر 2019: ينتفي موجب التتبع لدى دائرة الزجر المالي إذا تمّ تدارك الإغفالان في الضرر المالي قبل رفع الدعوى

بل هو إغفال متعمد يراد منه تهميش هذه الاختصاصات سيّما وأن النص لم يغفل عن استيعاب المهام الرقابية الجديدة المسندة إلى المحكمة بموجب القانون الأساسي للميزانية، فإننا لا نرى في ذلك تأثيرا على إقرار اختصاص محكمة المحاسبات في هذه المواد باعتبار أنه من المعمول به في القانون المقارن ضبط اختصاصات الهيئات القضائية إما في إطار نص يتعلق بالولاية العامة أو بنصوص خاصة تتعلق بالاختصاصات المسندة على أن تكون كل هذه النصوص من نفس الدرجة أو الطبيعة القانونية، ولا أدل على ذلك من أن القاضي المالي باشر اختصاصاته المسندة بموجب مجلة الجماعات المحلية بمجرد دخولها حيز التنفيذ وذلك قبل نفاذ القانون عدد 41 لسنة 2019.

إلى جانب الرقابة القضائية المستمدة من اختصاصها الأصلي والمتمثلة في تصفية حسابات المحاسبين العموميين (باعتبار أن محاسب الجماعة المحلية يعد محاسبا عموميا على معنى الفصل 129 من مجلة الجماعات المحلية)، أسندت المجلة إلى الدائرة الجهوية المختصة ترابيا اختصاص البت في صنفين من النزاعات وهي نزاعات عقود الجماعات المحلية بموجب الفصول 94 و107 و108 و163 ونزاعات الميزانية بموجب الفصول 174 و179 و182 و197 معتمدة في ذلك تعدادا حصريا لحالات وأوجه الطعن، على نحو يكرّس النهج الذي دأب القاضي المالي على اتباعه وهو الالتصاق بالتحديد النصي للاختصاص.

أمّا ثاني الاختصاصات المسندة لمحكمة المحاسبات، فيستمد من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء كما نقح وتم بالقانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 والقانون الأساسي عدد 76 لسنة 2019 المؤرخ في 30 أوت 2019 والمرسوم عدد 34 لسنة 2022 المؤرخ في 1 جوان 2022 والمرسوم عدد 55 لسنة 2022 المؤرخ في 15 سبتمبر 2022.

وبصرف النظر عن عدم وضوح الملامح الإجرائية لهذا الصنف من النزاعات، فقد أوكل القانون الانتخابي إلى محكمة المحاسبات عدة صلاحيات في علاقة بتمويل الحملة الانتخابية وردت صبرة واحدة دون التمييز بين الاختصاص الرقابي من جهة والاختصاص القضائي من جهة أخرى، غير أن التمييز في هذا الصدد لا يكتسي أية أهمية باعتبار أن تفعيل التعهد التلقائي لا يمكن أن يتم إلا بناء على ما تنتهي إليه الأعمال الرقابية، وهو ما أكدته المحكمة صلب تقريرها المتعلق بالرقابة على الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية المبكرة لسنة 2019 عند التذكير بأن أعمال المحكمة «لا تقتصر بخصوص الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية

على ما ورد بهذا التقرير وإنما تتبعه أعمال قضائية تعلق بضبط المنحة العمومية بعنوان استرجاع المصاريف الانتخابية وزجر المخالفات المتعلقة أساساً بعدم إيداع الحسابات في الآجال القانونية وتجاوز سقف التمويل الانتخابي وكل الإخلالات التي تقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها بالقانون الانتخابي».

باستقراء أحكام القانون الانتخابي نتبين أنه من صميم صلاحيات محكمة المحاسبات التصريح بثبوت الجرائم الانتخابية على معنى الفصل 93 من ذلك القانون وهو ما يترتب عنه إمكانية القضاء بتسليط العقوبات المالية في صورة عدم إيداع الحساب المالي طبقاً للفقرة الأولى من الفصل 98 إلى جانب تسليط العقوبات المالية والتصريح بإسقاط عضوية القائمتين وذلك بموجب أحكام قضائية¹.

ويجد هذا النهج المتبع من محكمة المحاسبات سنده في مبررات موضوعية أهمها العلاقة الوثيقة بين المهام الرقابية والاختصاص التلقائي للمحكمة، الأمر الذي يفضي إلى تعهد المحكمة في أغلب الحالات تلقائياً بناءً على نتائج الأعمال الرقابية مع فتح باب الطعن أمام المتقاضين العادي من غير الهياكل العمومية في حالة وحيدة، وكذلك الطبيعة الجزئية للأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات سواء في اختصاصها الأصلي أو اختصاصاتها المسندة، وخضوع هذه المواد لمبدأ التأويل الضيق للنص العقابي ولقاعدة شرعية الجرائم والعقوبات.

ب. لجوء اضطراري للتأسيس الفقه قضائي لاختصاص القاضي الإداري

يتجه التأكيد أولاً على أن هذا التوجه لا يعدّ حكراً على القاضي الإداري في تونس ذلك أن القواعد المتعلقة بالنزاع الإداري هي بالأساس قواعد ذات منشأ فقه قضائي، كما أقرت الأنظمة المقارنة أنه لا مناص من الاعتداد بفقه القضاء كأحد مصادر تحديد اختصاص القاضي الإداري.

هذا التأسيس الفقه قضائي قد يتجاوز حدود تأويل القواعد القانونية ويصل إلى حدّ سدّ الفراغ التشريعي أو تحديد مجال انطباق القاعدة القانونية، باعتبار أنّ تحديد اختصاص القاضي الإداري كان دائماً مرتبطاً بفكرة المعايير وذلك لصعوبة إلمام التأسيس النصي بكل الفرضيات النزاعية التي قد تطرح أمام القضاء. بل قد يكون عدم المام بالنص في بعض الأحيان مقصوداً لتفادي التنقيصات التي قد يترتب عنها مساس بأصل الحق أو نكران للعدالة.

1. الفصول 99 و100 والفصل 163 من القانون الانتخابي.

بالرجوع إلى النصوص، نتيبن أنه تم تحديد اختصاص القاضي الإداري بموجب الفصول 2 و3 و17 و¹ و19 و² و21 و³ من القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في 1 جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية المنقح والمتمم خاصة بالقانون عدد 3 لسنة 2011 المؤرخ في 2 جوان 2011.

ينص الفصل 2 من القانون عدد 40 لسنة 1972 سالف الذكر، والذي يعدّ الفصل المرجعي في ضبط الولاية العامة للقضاء الإداري⁴ على أن «تنظر المحكمة الإدارية بهيئاتها القضائية المختلفة في جميع النزاعات الإدارية عدا ما أسند لغيرها بقانون خاص»، كما يقتضي الفصل 3 أن «تختص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى تجاوز السلطة التي ترفع لإلغاء المقررات الصادرة في المادة الإدارية». كما تنظر المحكمة الإدارية في عديد الاختصاصات المسندة إلى مختلف هيئاتها القضائية بموجب نصوص خاصة بحسب درجة التقاضي (المنافسة، التأمين، النفاذ إلى المعلومة، الجباية...).

ورغم مرجع النظر القضائي الممتد للمحكمة الإدارية، فقد ظهرت عدة اشكالات حول تحديد الاختصاص استدعت التدخل المباشر للمشرع لحلها وذلك بموجب القانون عدد 38 لسنة 1996 المؤرخ في 3 جوان 1996 المتعلق بتوزيع الاختصاص بين المحاكم العدلية والمحكمة الإدارية وإحداث مجلس تنازع الاختصاص. ومع ذلك ورغم التوزيع التشريعي للاختصاص، ظل القاضي الإداري وفيما لما دأب عليه من إقرار اختصاصه باعتماد المعيار المادي معتبرا أنه «لا نزاع في أنّ مناط تعهد المحكمة بجميع النزاعات المعروضة عليها يتوقف على شرط توفر الصبغة الإدارية لهذه النزاعات وفقا لما تستوجبه صريح عبارات الفصلين 2 و17 من القانون المتعلق بها، وهي صبغة يستجليها القاضي الإداري ويتفحصها بالاعتماد على أعمال متزامن لجملة المعايير العضوية والمادية مع تغليب الأخيرة منها عند الاقتضاء»⁵.

ولعل أبرز تجليات هذا المنحى المعتمد من القاضي الإداري يمكن أن تتلخص في صورتين التاليتين:

• القاضي الإداري قد يبسط رقابته حتى على أعمال الهياكل الإدارية المستبعدة

1. مرجع نظر الدوائر الابتدائية.

2. مرجع نظر الدوائر الاستئنافية.

3. مرجع نظر الدوائر التعقيبية

4. يجدر التذكير أن الفصل 116 من دستور 2014 كان أكثر دقة وتفصيلا فيما يتعلّق باختصاصات جهاز القضاء الإداري بالتنصيص على أنه يختص «النظر في تجاوز الإدارة سلطتها وفي النزاعات الإدارية ويمارس وظيفة استئنافية طبقا للقانون».

5. الحكم الابتدائي الصادر في القضية عدد 137458 بتاريخ 20 أكتوبر 2014.

صراحة من مرجع نظره على غرار أعمال المجلس الأعلى للقضاء المنظم بالقانون عدد 29 لسنة 1967 المؤرخ في 14 جويلية 1967 المتعلق بنظام القضاة والمجلس الأعلى للقضاء والقانون الأساسي للقضاة المنقح والمتمّم خاصة بالقانون عدد 13 لسنة 2012 المؤرخ في 4 أوت 2012 إذ انتهت المحكمة إلى أنّ «التنصيب بالفصل 59 من القانون الأساسي للقضاة على أنّ القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء في المادة التأديبية غير قابلة للطعن ليس من شأنه تحصين هذه القرارات من رقابة قاضي الإلغاء طالما لم يتضمن صراحة إقصاءها من دعوى تجاوز السلطة التي هي ذات منفعة عامة ومفتوحة دون نصّ وبموجب المبادئ العامة للقانون ضدّ كل مقرر إداري»¹، وكذلك نزاعات المنشآت العمومية باعتبار أنّ «تنصيب النصوص النافذة على الصبغة الصناعية والتجارية للمؤسسة لا يمنع من تاهل هذه المحكمة للنظر في مشروعية ما يصدر عنها من مقررات إذا تبين أنها اتخذت في إطار تصريف شؤون مرفق عمومي وتطافرت فيها شروط المقرر الإداري من ركون لامتيازات السلطة العامة والتقرير من جانب واحد تغييرا للمركز القانوني للمخاطب به»²

• القاضي الإداري قد ينتصب للبت في نزاعات سكت المشرع عن تحديد الهيئة القضائية التي ترجع إليها بالنظر من ذلك قوله بأنّ «اللجنة الوطنية القطاعية للمصحات الخاصة تمتاز بصلاحيات قانونية تندرج في إطار تسيير المرفق العمومي للصحة وتمّ تمكينها بمقتضى القانون من امتيازات السلطة العامة من خلال إصدار قرارات ذات صبغة إلزامية لمنظورها بها الأمر الذي جعل تلك القرارات محرزة لكافة مقومات القرار الإداري القابل للطعن بالإلغاء أمام هذه المحكمة»³.

وهنا نتبين أنّ القاضي الإداري يتقضى النزاع الإداري الأصيل ويسعى للتعهد به رغم كل الحواجز والموانع النصية على نحو معاكس لما انتهجه القاضي المالي وله في ذلك أسبابه ومبرراته والتي من أهمّها افتقار جهاز القضاء الإداري إلى آلية هامة يحتكم عليها القاضي المالي، وهي آلية التعهد التلقائي، كما أنّ تعهد القاضي الإداري يتمّ بالأساس بناء على الدعاوى التي يرفعها منظورو الإدارة وهو ما لا يستجيب بالضرورة إلى التحديد النصي للاختصاص ويفتح المجال أمام القاضي لإعمال المعايير الفقه قضائية استجابة للفرضيات اللامحدودة التي قد تطرح أمامه.

1. الحكم الصادر في القضية عدد 22846 لتاريخ 31 أكتوبر 2001.

2. الحكم الصادر في القضية عدد 13574 بتاريخ 10 أبريل 1997.

3. الحكم الصادر في القضية عدد 135293 بتاريخ 26 ماي 2017.

تقاطعات طبيعية بين اختصاصات القاضي الإداري والقاضي المالي

يضاهي الاختصاص القضائي للمحكمة الإدارية في امتداده الاختصاص الرقابي لمحكمة المحاسبات، لذا ولأسباب منهجية يستحسن، بغاية تحديد التقاطعات بين هذين الجهازين القضائيين، تناول المسألة انطلاقاً من اختصاص القاضي المالي لتمييز بين التقاطعات غير المباشرة على مستوى الاختصاصات الأصلية للقاضي المالي (1) والتقاطعات المباشرة على مستوى الاختصاصات المسندة بموجب نصوص خاصة (2).

أ. التقاطعات غير المباشرة بين الاختصاص الأصلي لمحكمة المحاسبات واختصاص المحكمة الإدارية

تترتب الصورة الأولى من صور التقاطع غير المباشر عن مضمون الفصلين 15 و16 من القانون عدد 41 لسنة 2019 اللذان ينصان على التوالي على أن « تتولى محكمة المحاسبات بالنسبة إلى الهيئات الخاضعة لقضائها أو رقابتها أو تقديرها الكشف عن المخالفات والإذن بالتصحيح اللازم وتقييم طرق التصرف وتقديم التوصيات في الغرض. وإذا وقفت المحكمة عند إنجاز أعمالها على أخطاء من شأنها أن تشكل جناية أو جنحة تتولى النيابة العمومية تبليغها إلى النيابة العمومية المختصة قصد تتبع مرتكبيها أمام المحاكم ذات النظر» و«تتولى محكمة المحاسبات متابعة نتائج أعمالها ومدى الأخذ بتوصياتها وفق الصيغ المقررة للرقابة على التصرف».

يتبين من الأحكام المذكورة أعلاه أنه استناداً إلى طبيعة العمل الرقابي للمحكمة الذي يندرج في إطار رقابة الشرعية فإن ما تصدره من توصيات بتصحيح المخالفات يكتسي بالنسبة للمتصرف العمومي أو الهيكل المعني بالعمل الرقابي صبغة أمره كما أن محكمة المحاسبات تتولى متابعة الالتزام بتوصياتها من الجهة المعنية ومدى حرصها على تنفيذها.

وتتمثل الوسيلة القانونية الأساسية لتنفيذ هذه التوصيات بالنسبة للإدارات العمومية في القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء، وهو ما قد يفضي إلى تضارب بين التوصية الصادرة عن محكمة المحاسبات في إطار العمل الرقابي وما يفضي إليه الطعن المقدم أمام القاضي الإداري. وقد برز هذا الإشكال في علاقة بالطعون المقدمة أمام المحكمة قصد إلغاء أذون باسترجاع أموال صادرة في شأن بعض

«الأعوان العموميين» الذين ساهموا في إنجاز المهام الموكولة إلى هيئة الانتخابات سنة 2011 دون الانقطاع عن مباشرة وظائفهم الأصلية طبقاً لإحدى الصور المقررة قانوناً، بناءً على ذلك، وجهت دائرة المحاسبات بمناسبة تقريرها الرقابي حول الهيئة توصية إلى رؤساء الإدارات التي يرجع إليها هؤلاء الأعوان بالنظر باسترجاع الأجور التي صرفت لهم خلال فترة عملهم بهيئة الانتخابات لتعارض صرفها مع قاعدة العمل المنجز.

إلا أن المحكمة الإدارية انتهت بمناسبة بتها في بعض الطعون الموجهة إلى تلك الأذن إلى التصريح بإلغائها بالاستناد إلى إثبات الأعوان المعنيين إنجازهم الأعمال المنوطة بعهدتهم بالتزامن مع عملهم بالهيئة معتبرة كذلك أن التوصية الصادرة عن دائرة المحاسبات كان يفترض أن توجه إلى هيئة الانتخابات باعتبارها مطالبة بالتثبت من تفرغ الأعوان العاملين لديها واستحقاقهم المنح التي تولت صرفها لهم على ذلك الأساس¹ ويتمثل التساؤل المتعين طرحه في هذا الإطار في مدى حجية الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية تجاه محكمة المحاسبات وإمكانية التمسك بها من قبل المتصرفين العموميين.

أمّا الصورة الثانية من صور التقاطع فتترتب عن مضمون الفصل 114 من قانون محكمة المحاسبات الذي ينص على أن «يعاقب كل شخص ثبتت مسؤوليته في ارتكاب خطأ تصرف على معنى الفصل 113 من هذا القانون بخفية يتراوح مقدارها بين الجزء الثاني عشر وكامل المرتب الخام السنوي الذي يمنح للمعني بالأمر في تاريخ ارتكاب الخطأ دون اعتبار المنح العائلية وذلك بصرف النظر عن العقوبات التأديبية أو الجزائية التي قد يستوجبها خطأ أو أخطاء التصرف المرتكب»²، وفي إطار تطبيق هذا الفصل يمكن أن نميز بين حالتين:

- حالة المؤاخذات التي تنسب إلى العون العمومي من قبل إدارته الأصلية ثم تنتهي محكمة المحاسبات إلى تكييفها على أنها لا تمثل أخطاء تصرف موجبة للعقاب ومدى إمكانية الجزم بأن هذا التكييف لا يقيد الإدارة التي يمكنها رغم ذلك أن تثير التتبع التأديبي لعدم وجود قائمة حصرية في الأخطاء التأديبية وبناءً على ما تتمتع به من سلطة تقديرية في اختيار العقوبة المسلطة، وفي هذه الصورة يمكن للعون المعني أن يتمسك بمناسبة طعنه في العقوبة التأديبية إلى ما انتهى إليه القاضي المالي من تكييف للخطأ.
- في صورة ثبوت خطأ في التصرف، هل يمكن للإدارة الاكتفاء بالخطية وعدم إثارة التتبع التأديبي، وفي هذه الصورة ما مدى جواز التمسك بذلك أمام

1. الحكم الصادر في القضية عدد 141227 بتاريخ 15 ديسمبر 2016.

2. يتجّه التذكير في هذا الصدد أن الفصل 19 من القانون المتعلق بدائرة الرّجر المالي كان يتضمن تنصيحا مشابهاً.

القاضي الإداري ممن تتوفر فيه الصفة والمصلحة (الترشح لنفس الخطة الوظيفية أو للترقية).

تتعلق الصورة الثالثة بجواز مساءلة الهيكل العمومي أو الإدارة عن الأضرار اللاحقة بالمعاملين معه نتيجة سوء التسيير المترتب عن أخطاء في التصرف والتمسك بذلك أمام القاضي الإداري، على غرار إخلال معاهد الإدارة المكلف بتسيير مرفق عام بالتزاماته التعاقدية.

ب. التقاطعات المباشرة بين الاختصاصات المسندة لمحاكمة المحاسبات واختصاص المحكمة الإدارية

ا. نزاعات الجماعات المحلية

بالرجوع إلى دستور 2014 نتبين أنه تعرّض صلب باب السلطة المحلية إلى رقابة كل من القاضي المالي والقاضي الإداري على الجماعات المحلية. فقد نصّ الفصل 137 من الدستور المذكور على أنه «للجماعات المحلية في إطار الميزانية المصادق عليها حرية التصرف في مواردها حسب قواعد الحوكمة الرشيدة تحت رقابة القضاء المالي». في المقابل، نصّ الفصل 142 من دستور 2014 على أن «يبت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية».

وقد غابت هذه التنصيصات عن دستور 2022، فإن آثارها في المجلد تبقى سارية بعد أن تمّ تنزيلها صلب احكام مجلة الجماعات المحلية الصادرة بالقانون أساسي عدد 29 لسنة 2018 المؤرخ في 9 ماي 2018.

ولئن كان يفترض من مضمون الفصل 142 أن يشمل التنازع حول الاختصاصات القانونية (توزيع سلطات الضبط الإداري) والاختصاص الترابي (مجال تطبيق القرارات والتدابير). وهي اختصاصات تدرج في صميم الولاية العامة للقاضي الإداري مما يجعل الفصل 142 نافذا بذاته حتى دون صدور نص تشريعي، فإنه وتطبيقاً للفصل 137 فصلت مجلة الجماعات المحلية الاختصاصات القضائية المسندة إلى محكمة المحاسبات وذلك إلى جانب اختصاصاتها الأصلية التي تمنحها الولاية العامة لتصفية حسابات المحاسبين العموميين وجزر أخطاء التصرف، ليصبح القاضي المالي طبقاً لأحكامها «قاضي عقود الجماعات المحلية» من جهة و«قاضي

ميزانية الجماعات المحلية»¹ من جهة أخرى.

وبمطالعة مجلة الجماعات المحلية يتبين أنها أسندت إلى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا اختصاص النظر في الاعتراضات التي ترفع أمامها في علاقة بال عقود التي تبرمها تلك الجماعات وذلك في الصور المحددة بالفصول 94 و107 و108 و163 من المجلة²

وفيما عدا العقود المنصوص عليها صلب الفصل 107 من المجلة والمتعلقة بعقود المساعدات المباشرة أو غير المباشرة التي قد لا تكيف على أنها عقود إدارية إذا ما تسلطت على الملك الخاص للجماعة المحلية وتخرج بذلك عن انظار القضاء الإداري، فلا جدال في أن عقود تفويض المرفق العام المحلي (عقود الزمة وعقود الشراكة) وصفقات الجماعات المحلية هي عقود إدارية بامتياز تندرج النزاعات المتعلقة بها ضمن اختصاص المحكمة الإدارية بصريح الفصل 17 من القانون عدد 40 لسنة 1972³ وعلى نحو ما استقر عليه فقه القضاء الإداري من أن « الصّفات العمومية تمثل عقودا إدارية بطبيعتها ويعدّ النظر في النزاعات المترتبة عنها من صميم اختصاص المحكمة الإدارية طبقا لأحكام الفصل 17 من قانونها » كما أن المراحل التحضيرية السابقة لإبرام تلك العقود (ضبط كراس الشروط، الدعوة للمنافسة، فرز العروض وترتيبها...) وغيرها من القرارات المنفصلة تمثل قرارات إدارية قابلة للطعن بتجاوز السلطة.

1. منى المسدي، «الجماعات المحليّة وسلطة القضاء المالي»، 2019، (غير منشور).

2. الفصل 94 - لا يمكن للجماعة المحلية اللجوء إلى التفاوض المباشر أو تنظيم استشارة إلا في الحالات التالية:

- إذا لم تقض الدعوة للمنافسة مرتين متتاليتين إلى عروض مثمرة،
- إذا تعلق العقد بأعمال لا يمكن أن يعهد بإنجازها إلا لشخص معيّن أو بنشاط يختص باستغلاله حامل براءة اختراع أو صاحب أملاك ذات طابع ثقافي أو تراثي،
- في حالة التأكد الشديد والضرورة القصوى للإنجاز.

تتمّ إحالة الاتفاق المباشر على الوالي المختص ترابيا وعلى أمين المال الجهوي للإعلام. للوالي حق الاعتراض على الاتفاق المذكور لدى في أجل 15 يوما من تاريخ الإعلام. يوقف الاعتراض تنفيذ العقد على أن تصدر الهيئة قرارها في أجل لا يتجاوز شهرا من تاريخ تعديدها.

ويستأنف الحكم أمام الهيئة القضائية المختصة استئنافيا في أجل عشرة أيام من تاريخ صدوره وتصدر محكمة المحاسبات قرارها في أجل شهر. ويكون قرارها باتّنا.

الفصل 108 - تحال العقود المشار إليها بالفصل 107 من هذا القانون مصحوبة بالوثائق المتعلقة بها للوالي وأمين المال الجهوي.

لكل من أمين المال الجهوي والوالي الاعتراض على العقود لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا. ويوقف الاعتراض تنفيذ العقد.

ويتم الاعتراض وفقا لإجراءات الفصل 94 من هذا القانون.

الفصل 163 - مع الأخذ بعين الاعتبار أحكام الفصل 82 المتعلقة بالوكالات تعقد صفقات الجماعات المحلية وتضبط مقاديرها ويؤمّر بصرفها من طرف رئيس الجماعة المحلية أمر صرفها أو من يفوضه من مساعديه أو من يقوم مقامه بمقتضى القانون. لا يمكن للجماعات المحلية إبرام صفقات إلا عند توفر الاعتمادات بميزانياتها. ويمكن لأمين المال الجهوي أو الوالي الاعتراض على أية صفقة لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا لغيباب أو لعدم توفر الاعتمادات الكافية.

يتم الاعتراض والاستئناف وفقا لأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 94 من هذا القانون.

3. الحكم الإبتدائي الصادر في القضية عدد 120545 بتاريخ 22 أبريل 2014.

وباستقراء الأحكام التي تتضمنها مجلة الجماعات المحلية يمكن أن نتبين بوضوح الإشكالات الفعلية المتعلقة بتقاطع الاختصاصات بين القضاء المالي والقضاء الإداري باعتبار أنه بالنسبة لكل صنف من العقود حدّدت المجلة على سبيل الحصر الجهة المخوّلة لتقديم الاعتراض أمام محكمة المحاسبات والسبب الوحيد الذي يمكن أم يتأسس عليه الاعتراض وذلك على النحو التالي:

العقد	الفصل	الجهة المخولة للطعن	أساس الطعن
تفويض المرفق العام المحلي	94	الوالي	إبرام العقد عن طريق التفاوض المباشر أو الاستشارة
عقود المساهمات	107	الوالي أمين المال الجهوي	عدم التنصيص على الضمانات أو عدم الأخذ بعين الاعتبار الأسعار المرجعية بالسوق العقارية
عقود الصفقات	163	الوالي أمين المال الجهوي	عدم توفر الاعتمادات

يتبين من خلال ما سبق أن هذه الطعون لا يمكن أن تفضي بأي حال من الأحوال إلى إقصاء رقابة القاضي الإداري بوصفه القاضي الطبيعي للعقود الإدارية ويمكن أن تنصور حالات متعددة تتقاطع مع الصور المذكورة بمجلة الجماعات المحلية وترجع بالنظر إلى القاضي الإداري ومن ذلك:

- الطعون المقدمة من غير الأشخاص أو الجهات المنصوص عليها بالمجلة والذين تتوفر فيهم الصفة والمصلحة للطعن (أعضاء المجالس البلدية، المترشحين أو العارضين المشاركين في طلبات العروض والذين تم إقصاؤهم، المطالب بالضريبة).
- الطعون المقدمة من أحد الطرفين المذكورين صلب المجلة (الوالي) ولكن بالاستناد إلى أسباب غير تلك المنصوص عليها في علاقة بكل عقد (عدم سلامة إجراءات التداول داخل المجلس، خرق الأجال والإجراءات المتعلقة بكل صنف من العقود).
- نزاع المسؤولية الإدارية المتمثل في الطعون التي قد توجه ضد الجماعة المحلية قصد جبر الضرر الحاصل للطاعن جراء خلل طرأ على سير المرفق أو نتيجة سوء اختيار الشكل التعاقدي المتلائم مع المرفق.

على هذا الأساس يمكن القول بأنه ولئن سعى المشرع إلى إحداث كتلة اختصاص تتعلق بعقود الجماعات المحلية فإنّ منهج التفصيل والتدقيق الذي اعتمده مجلة الجماعات المحلية حال دون ذلك وأبقى على الجزء الأكبر من النزاعات المتعلقة بها ضمن اختصاص القاضي الإداري.

من جهة أخرى وبالرغم من أن محكمة المحاسبات تبقى مختصة في إطار ولايتها العامة القضائية في تصفية حسابات المحاسبين المحليين وزجر أخطاء التصرف الصادرة عن الأشخاص المعيّنين، إلا أن المشرع أسند إليها بموجب مجلة الجماعات المحلية دورا مفصلياً من خلال التنصيص على 4 حالات من الطعون والاعتراضات¹ التي يمكن أن ترفع في علاقة بميزانية الجماعة المحلية وهي مسألة منطقيّة باعتبار أنّ القاضي المالي هو القاضي الطبيعي للمال العام، بصرف النظر عمّا دأب عليه القاضي الإداري من التذكير بأنّ «حماية المال العام» تعدّ من أهمّ الضوابط التي يحتكم إليها خاصة في مادة التعويض، وتتلخّص هذه الحالات فيما يلي:

- الفصل 174 - تحال الميزانية في أجل 5 أيام من تاريخ مصادقة مجلس الجماعة المحلية عليها على كل من الوالي وأمين المال الجهوي المختصين ترابيا
لامين المال الجهوي طلب تفسيرات ووثائق تتعلق بالميزانية المصادق عليها.
لوالى خلال أجل عشرة أيام من تاريخ إعلانه بميزانية الجماعة المحلية الاعتراض عليها لدى غرفة هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا من أجل عدم توازن الميزانية أو عدم إدراج نفقات وجوبية أو رصد مبالغ غير كافية لذات النفقات لهيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا أن تأنن عند الاقتضاء بإجراء التصحيح اللازم بالميزانية المصادق عليها بناء على اقتراح ممثل السلطة المركزية أو إقرار العمل بالميزانية المصادق عليها من قبل مجلس الجماعة المحلية ويتم الاعتراض وفقا لأحكام الفصل 94 من هذا القانون.
تكون قرارات هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا ملزمة لمختلف السلطات المعنية.
- الفصل 179 - يمكن بالنسبة إلى نفقات العنوان الأول تحويل اعتمادات من فقرة إلى فقرة أخرى داخل نفس الفصل ومن فقرة فرعية إلى فقرة فرعية أخرى داخل نفس الفقرة بقرار من رئيس الجماعة المحلية بناء على رأي رئيس اللجنة المكلفة بالشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف على أن يتم حالا إعلام أمين المال الجهوي. غير أنه لا يمكن تحويل الاعتمادات المخصصة لتسديد الديون إلا بمقتضى قرار مجلس الجماعة
يمكن بالنسبة إلى نفقات العنوان الثاني تحويل اعتمادات بين الفقرات والفقرات الفرعية بقرار من رئيس الجماعة المحلية بناء على رأي رئيس اللجنة المكلفة بالشؤون المالية والاقتصادية ومتابعة التصرف، على أن يتم حالا إعلام الوالي وأمين المال الجهوي. غير أنه لا يمكن إجراء تحويلات من الاعتمادات المخصصة لتسديد أصل الدين ومن الاعتمادات الممولة بموارد موظفة إلا بمقتضى قرار مجلس الجماعة
بناء على طلب أمين المال الجهوي يمكن للوالي الاعتراض على تحويل الاعتمادات في أجل 7 أيام من تاريخ إعلانه بقرار التحويل لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا التي تبث في الاعتراض في أجل 15 يوما
- الفصل 182 - إذا تبين من نتائج تنفيذ ميزانية السنة المنتهية عجز تجاوز سقف خمسة بالمائة، يتولى المجلس الأعلى للجماعات المحلية بطلب من وزير المالية دعوة الجماعة المحلية لاتخاذ التدابير لتسديد العجز بواسطة الموارد الاعتيادية وإفادة الهيئة والسلط المركزية المعنية بذلك في أجل ستين يوما
في صورة عدم استجابة الجماعة المحلية، تتولى السلطة المركزية اقتراح إجراءات تعرضها على هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا التي تأنن عند الاقتضاء بإقرار التدابير اللازمة لتسديد العجز. ويجري العمل بهذا الإجراء إلى حين اتخاذ التدابير الكفيلة بتسديد العجز فعليا بواسطة الموارد الاعتيادية
تعمل الجماعات المحلية على تقييم تدخلاتها إما بواسطة موظفين يعينهم المجلس الأعلى للجماعات المحلية باقتراح من الهيئة العليا للمالية المحلية بطلب من الجماعة أو بواسطة مدققين من بين مراقبي الحسابات واتخاذ التعديلات التي يستوجبها حسن التصرف في المالية العمومية على ضوء التقييم
تتولى الجماعة المحلية إحداث وحدة للتدقيق ومراقبة التصرف الداخلي.
- وتم الاعتراض وفقا لأحكام الفصل 94 من هذا القانون
- الفصل 197 - يمكن الطعن في القرارات الصادرة في مجال إعداد وتنفيذ وتوازن الميزانية لدى هيئة محكمة المحاسبات المختصة ترابيا من طرف ممثل السلطة المركزية أو المطالبين بالضرائب المحلية بالجماعة المحلية المعنية
يتم الطعن وفق الإجراءات المنصوص عليها بالفصل 94 من هذا القانون.

الأساس القانوني	الجهة المخولة لتقديم الطعن	الفصل	الطعن
- عدم توازن الميزانية - عدم إدراج نفقات وجوبية - رصد مبالغ غير كافية	الوالي	174	نزاعات إعداد الميزانية
الاعتراض على تحويل اعتمادات	الوالي يطلب من أمين المال الجهوي	179	تنفيذ الميزانية وختمها
عرض تدابير قصد تسديد العجز	السلط المركزية	182	ثبوت عجز في نتائج تنفيذ الميزانية يفوق 5 %
غير محددة	ممثل السلطة المركزية/ المطالب بالضريبة المحلية	197	الطعن في القرارات الصادرة في مجال إعداد وتوازن وتنفيذ الميزانية

بناء على الفصول المذكورة أعلاه يمكن أن نتوقع أن يرفض القاضي الإداري استنادا إلى عدم الاختصاص الحكمي كل الطعون المتعلقة بميزانيات الجماعات المحلية إذا ما استند الطاعن إلى صفته كمطالب بالضريبة المحلية، غير أنه يمكن في المقابل تصور حالات لا تندرج ضمن كتلة الاختصاص المحددة من المجلة والمسندة بموجبها إلى القضاء المالي على غرار الطعون المقدمة من الوالي أو ممثل السلطة المركزية ضد القرارات المتصلة بالميزانية بالاستناد إلى أسباب غير تلك المنصوص عليها بالقانون والطعون المقدمة من غير المطالبين بالضريبة المحلية ممن يمكن أن تتوفر فيهم الصفة والمصلحة في الطعن من ذلك جمعيات المجتمع المدني الناشطة على الصعيد الوطني في مجالات حماية البيئة أو المحافظة على التراث أو مكافحة الفساد أو جماعة محلية مجاورة¹.

من جهة أخرى يجدر التساؤل حول إمكانية اعتماد الأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات كسند لدعوى التعويض التي قد ترفع ضد الجماعة المحلية، أو في الصورة العكسية، اعتبار تقاعس الجهات المعنية في ممارسة حق الاعتراض من قبيل الأخطاء المؤسسة للمسؤولية في صورة إثبات حصول الضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر (تحويل اعتمادات من الباب الثاني إلى الباب الأول).

1. القرار الصادر عن رئيس الدائرة الابتدائية للمحكمة الإدارية بالقصرين في مادة توقيف التنفيذ تحت عدد 213 بتاريخ 31 جانفي 2021 بإقرار اختصاص البت في الطعن الموجه ضد قرار المصادقة على الميزانية والمقدم من أعضاء المجلس البلدي.

2. نزاعات المادة الانتخابية

يتوزع اختصاص البت في النزاعات المتعلقة بالانتخابات والاستفتاء بين القضاء العدلي والقضاء الإداري والقضاء المالي.

ويتجلى الحضور المتزامن للمحكمة الإدارية ولحكمة المحاسبات في الرقابة القضائية للقضاء المالي على تمويل الحملة الانتخابية وما لذلك من علاقة مباشرة برقابة القاضي اداري على نتائج الانتخابات.

وكما هو الشأن بالنسبة لبقية الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات، يحظى الدور الرقابي للمحكمة بالأولوية من حيث الترتيب الزمني، ثم تتبعها الأعمال القضائية التي تتعلق خاصة بضبط المنحة العمومية بعنوان استرجاع المصاريف الانتخابية وزجر المخالفات المتعلقة بعدم إيداع الحسابات وتجاوز سقف التمويل وبالتمويل الأجنبي.

بالرجوع إلى القانون الانتخابي نلاحظ أن التعهد في إطار الاختصاص القضائي يكون تلقائياً من قبل محكمة المحاسبات بناء على نتائج الأعمال الرقابية.

وقد وردت أهم الأحكام المتعلقة بالرقابة القضائية لمحكمة المحاسبات على الحملة الانتخابية والمضمنة بالقانون الانتخابي صلب الفصول التالية:

- الفصل 80: منع التمويل بمصادر أجنبية
- الفصل 92: إخضاع الرقابة على الحملة الانتخابية إلى قانون محكمة المحاسبات.
- الفصل 93: تحديد أهداف الرقابة على الحملة ومجالها بشكل عام، من ذلك التثبت من عدم ارتكاب جرائم انتخابية.
- الفصل 98: ضبط المخالفات والعقوبات المالية المتعلقة بكل منها.
- الفصل 163: تسليط عقوبات تصل إلى إمكانية إسقاط العضوية بالمجالس المنتخبة. ما من شك أنه من المجدي التوقف خاصّة عن أحكام الفصل 163 المذكور لما له من أثر مباشر على نتائج الانتخابات والتي أسند اختصاص البت في النزاعات المتعلقة بها إلى المحكمة الإدارية. غير أنه يتعين التأكيد على أن هذه الرقابة لا تتسلط مباشرة على الحملة الانتخابية بقدر ما تتسلط على ما للهيئة العليا المستقلة للانتخابات من صلاحيات في الغاء النتائج كلياً أو جزئياً أو إعادة احتسابها إذا ما تبين لها مخالفة الفائزين لأحكام الفترة الانتخابية أو تمويل الحملة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن الرقابة الحقيقية والمباشرة على تمويل الحملة الانتخابية تعود بالنظر إلى محكمة المحاسبات.

بناءً على ذلك، وفي نطاق ما يتمتع به قاضي النتائج من صلاحيات واسعة تخوّل له أن يفعل بالنتائج ما تفعله الهيئة وأكثر فإنّه سيجد نفسه لا محالة مدعواً للتثبت من صحة ما تستند إليه الهيئة، أو غيرها من أطراف النزاع، من معطيات بخصوص تمويل الحملة وقد يؤدي ذلك إلى تعديل النتائج شريطة أن يثار ممن له الصفة والمصلحة في التقاضي بشأن النتائج.

غير أنه ورغم ثبوت التداخل الفعلي بين اختصاص القاضي الإداري والقاضي المالي في الرقابة على الحملة الانتخابية يتعين التذكير بأن لكل رقابة خصائصها، ذلك أنّ رقابة محكمة المحاسبات هي رقابة وجوبية، تلقائية، وتتنحصر في الرقابة على التمويل، في المقابل فإنّ رقابة المحكمة الإدارية لا يمكن أن تكون تلقائية فهي تتوقف على تقديم طعن ممن له الصّفة والمصلحة وتتنحصر في حدود ما تسلط عليه الطعن، وتندرج في إطار الرقابة الشاملة التي يمارسها قاضي النتائج على العملية الانتخابية¹.

ولئن لم يشهد فقه قضاء المحكمة الإدارية حكماً يقضي بتعديل أو إلغاء نتائج الانتخابات بالاستناد إلى مخالفات أو جرائم تتعلق بتمويل الحملة الانتخابية فإن المسألة طرحت بجدية خلال الانتخابات التشريعية لسنة 2019 وكانت مواقف الدوائر الاستئنافية تتلخص في توجّهين أساسيين:

- رفض الخوض في المطاعن المتعلقة بتجاوز سقف التمويل أو بالحصول على تمويل أجنبي باعتبارها تخرج عن انظار القاضي الإداري بموجب إسنادها صراحة إلى القاضي المالي.
- قبول الخوض في تلك المطاعن مع التعامل بتشدد مع الحجج والوسائل المقدمة من الأطراف على مستوى الشكل والمضمون (عقد اللوبيينغ، الصفحات المدعومة...).

ويمكن أن ننتهي بناءً على ذلك إلى القول بأنّ رقابة المحكمة الإدارية على تمويل الحملة الانتخابية تبقى ممكنة من الناحية النظرية باعتبارها تراقب ما تنتهي إليه الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بخصوص العملية الانتخابية برمتها، غير أنه ومن الناحية الفعلية فإنّ المحكمة تتعامل بحذر مع هذه المسألة وهو ما يعكس وعياً ورغبة في عدم المساس بالاختصاص المسند لمحكمة المحاسبات.

1. حكم عدد 201420042 بتاريخ 08 نوفمبر 2014: «يمتاز القاضي الانتخابي عند التعهّد بالنظر في النزاعات المتعلقة بنتائج الانتخابات بصلاحيات واسعة تمكّنه من بسط رقابته على جميع المراحل المكوّنة للعملية الانتخابية من الترشيحات إلى النتائج مروراً بالحملة الانتخابية ومراقبة كل الإخلالات التي من شأنها التأثير على نزاهة وشفافية الانتخابات».

هذا الحذر لا يحول دون فرضية حصول صور يثبت في شأنها لدى الهيئة أو الطرف الطاعن ارتكاب المترشح الفائز للجرائم الموجبة لإسقاط القائمة أو العضوية وهو ما سينجرّ معه تفعيل قاضي النتائج لرقابته بكل ما يترتب عنها من آثار قانونية وسيكون ذلك من صميم اختصاصه، إلا أنه سيفرغ اختصاص محكمة المحاسبات من مضمونه أو يؤدي إلى أحكام متضاربة إذا ما توصلت محكمة المحاسبات لاحقا إلى موقف مخالف، وعليه فإنه من الضروري ملاءمة الزمن القضائي للرقابة على تمويل الحملة مع ذلك المتعلق بالرقابة على النتائج ضمانا لاستقرار الوضعيات القانونية وتفاديا لتضارب الأحكام، أو تفعيل الميكانيزمات القضائية التقليدية المعتمدة في الصور المشابهة على غرار المسألة التوقيفية أمام القضاء المالي غير أن ذلك يتطلب تأطيرا إجرائيا دقيقا خاصة من حيث الأجال وذلك مراعاة لضغوطات الزمن الانتخابي.

1 مارس 2022

الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات

عياض الشواشي

والتقاطع مع القضاء الجزائي: مدخل عام

قاضي الأطفال ورئيس الدائرة الجنائية بالمحكمة
الابتدائية بقرمبالية

«*Toute philosophie est, d'une certaine façon, la fin de l'histoire*». Paul Ricoeur

إن مقارنة موضوع العدالة بأدوات الحفريات المعرفية وتخليصه من ضيق زوايا نظر العلوم القانونية وتاريخية فقه القضاء وفتاوى رجال القانون يعتبر رهانا لا فقط نظريا بل وبالخصوص رهانا عمليا يمكن من خلاله تقييم جدوى وفعالية ومردودية مؤسسة العدالة داخل بنى الدولة والمجتمع قيميا وعمليا والوقوف على مدى استجابتها للدور المنوط بعهدتها سواء من حيث تصورها ونمذجتها من طرف المشرع أو من حيث أدائها وممارساتها من داخل سلسلة نشاط مكوناتها.

إن إعمال معاول الفلسفة والعلوم السياسية والإنسانية عموما في حقول العدالة يُمكننا كقضاة أو كسائر ممارسي المهن القانونية من مفاتيح قراءة مقاصدية للنصوص القانونية تساعدنا على إعادة إنتاج تمثلنا لوظائفنا داخل جسم الدولة. إذا، لا يتعلق الأمر في هذه السياقات بتurf فكري ولا برغبة انشائية في توليد المعاني بقدر ما يمثل ضرورة منهجية لإدراك جوهر وظائفنا والقيام بعلائق صلاحياتنا على النحو الذي يحقق مقاصد المشرع.

في وحدة الأفق القيمية واختلاف الأفضية المؤدية له

إن التحولات التي عرفتها دولة ما بعد الحداثة في الأنظمة الديمقراطية من إعادة تعريف مفهوم السلط وعلاقتها ببعضها وعلاقتها بالمجتمع داخل البناء الديمقراطي كانت نتيجة منطقية واستتباعا بديها للتحولات التي عرفها الفرد والمجتمع في السياق المذكور (الحداثة وما بعد الحداثة).

وفي هذا السياق يمكن القول بأنه قد تم إعادة تعريف القضاء لا كمجرد وظيفة أنيطت بعهدته مهمة فض النزاعات والنطق بقول القانون فيها وإنما كمحل للوديعة

الديموقراطية ومستأن على قيم الجمهورية: فهو الضامن للحقوق، والحامي للحريات، والرقيب على أداء مختلف السلط العمومية وخاصة مشرف على حوكمة الشأن العام وحسن التصرف في أموال دافعي الضرائب.

ففي رحاب قصوره تم خوض أكبر المعارك القيمية صلب الديموقراطيات العريقة: حقوق المرأة والحركة النسوية، الحريات الفردية، قضايا الميز العنصري، الاشتباك القانوني في قضايا البيئة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عموماً، أخلة الحياة السياسية ومقاومة كافة أشكال الفساد.

تحولت العدالة من مجرد جهاز لفض النزاعات وقول كلمة القانون إلى معدل فعلي للفضاء العام بمستوياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

إذا، تتشد هذه العدالة أفقا قيميا مشتركا قوامه تحقيق الأمان القانوني لسائر الأفراد والجماعات وحماية الحقوق والحريات وتكريس سيادة القانون عبر انفاذه على المجتمع والدولة بمختلف أجهزتها بواسطة عدالة متعددة الأفضية (في بعض الأنظمة):

- قضاء اداري: رقيب على الشرعية وماسك لنوازع الاستبداد والانحراف بالسلطة،
- قضاء مالي: وهو فضاء تمارس فيه مقتضيات حماية المال العام على ضوء مبادئ الشفافية والنجاعة والنزاهة،
- وقضاء عدلي: لمعالجة مختلف الخصومات القانونية ولردع الجريمة وتتبع مرتكبيها.

ولكن عند تنظيم العدالة ومختلف مجالات تدخلها هل راعى المشرع رؤية واضحة تأليفية على ضوء ما يفترض أن يكون؟

وهل راعت المؤسسات القيمية التي تقوم عليها الأنظمة الديموقراطية كمؤسسة الانتخابات مثلا كل المحاذير المنهجية المشار إليها سلفا؟ هل هناك خيط ناظم بين مختلف النصوص المنظمة للأفضية الثلاث في حوكمة العدالة وبعض المجالات التي اجترأت صلاحية ادارتها بين مختلف الافضية (المؤسسة الانتخابية نموذجا)؟

هل من تقاطع بين مجالات تدخل أفضية الدولة؟

هل أن أفعال المشرع دائما مصادنة عن العبث؟ وان عبثت فأى بديل قضائي يُعيد المشرع إلى الجادة؟

هي مجموعة من المسلمات سنحاول استفزازها بأكثر قدر ممكن من الأسئلة في حدود رسمها عنوان المداخلة:

الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات والتقاطع مع القضاء الجزائي: «مدخل عام».

أ. في رصد مساحات التقاطع بين الاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات والقضاء الجزائي

سنحاول من خلال هذا الجزء مساءلة بعض المسائل الدستورية والقانونية في خصوص الاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات وتكييف الاحكام الصادرة عنها استنادا للدستور وللشريعة العامة لمحكمة المحاسبات رسدا لمنطق الاشتباك مع القضاء الجزائي (1) ثم اختبار الإجابات المقدمة على ضوء الشريعة الخاصة (2).

أ. في رصد بعض مناطق التماس بين القضاء الهالي والقضاء الجزائي

الاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات له سند دستوري طالما أن محكمة المحاسبات محكمة بصريح أحكام الفصل 108 من الدستور. وكذلك أيضا له سند تشريعي: عنوانه القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات نفسه ومضامين القانون المذكور. مثال ذلك الصريح ما اقتضاه الفصل 8 من القانون المذكور: « - لمحكمة المحاسبات مرجع نظر قضائي وسلطة رقابة، فهي:

تقضي في حسابات المحاسبين العموميين ويمكن لها إمّا بطلب من الأطراف المعنية أو من تلقاء نفسها مراجعة قرارات التصفية الإدارية لحسابات المؤسسات العمومية والجماعات المحلية التي لا تتجاوز ميزانيتها السنوية مبلغا يضبط بأمر حكومي. تزجر أخطاء التصرف وفق الشروط المنصوص عليها بهذا القانون.

تمارس سلطة رقابة على حسابات وتصرف الهياكل المنصوص عليها بالفصل 7 من هذا القانون. «وأیضا ما اقتضته أحكام الفصل 9 من القانون المذكور:

«تقضي محكمة المحاسبات في الدعاوى المتعلقة بالتصرفات الفعلية وفق الشروط التي يضبطها هذا القانون.»

وإجمالاً فإن القراءة التأليفية لمجمل أحكام القانون المذكور تُمكن أيضاً من استنتاج الطبيعة القضائية لاختصاصات محكمة المحاسبات وذلك من خلال الإجراءات المعتمدة في إصدار الأحكام القضائية وضمن حقوق أطرافها وشروط الطعن فيها وصيغته.

وإذا ما تجاوزنا مسألة الطبيعة القضائية لاختصاصات محكمة المحاسبات فإن السؤال الملح يبقى حول مدى إمكانية أن تلتبس أحكامها بعناصر تعريف الحكم الجزائي؟ مثال ذلك طبيعة الأحكام الصادرة في قضاء حسابات المحاسبين العموميين خاصة تلك المتعلقة بالتصرفات الفعلية.

يتجه التذكير بأن المشرع كلف نفسه عناء تنظيم مشمولات القضاء الإداري والمالي وسهى عن تنظيم مشمولات القضاء العدلي وقد يبرر ذلك بأن إحداث القضاءين الأولين في الذكر قد جاء متأخراً نسبياً عن أحداث المحاكم العدلية التي كانت ذات اختصاص شمولي.

والأمر سيان بالنسبة لإسناد الاختصاص الحصري للقضاء العدلي في المادة الجزائية، إذ وعلى خلاف ما نعتبره بداهة أن المحاكم الجزائية هي المختصة الوحيدة في النظر في المادة الجزائية لكونها قد أفردت حسب مجلة الإجراءات الجزائية كجهة وحيدة مخولة بالنظر في الدعاوى العمومية، التي لم يعرفها القانون الموضوعي ولا الإجرائي. وقد استقر الفقه وفقه القضاء على تعريفها بكونها الدعوى التي تثيرها -مبدئياً النيابة العمومية- والرامية إلى محاكمة مرتكب فعل جرمه القانون أمام محكمة زجرية/ جزائية لتسليط العقاب المناسب عليه مع اتباع مجموعة من الإجراءات تحقيقاً لضمانات المحاكمة العادلة. وهنا يمكن أن نستنتج العناصر الأساسية في تعريف الدعوى العمومية التي يختص بالنظر فيها القضاء الجزائي أولها الجهة المخولة بالإثارة وهي: النيابة العمومية ثانياً: الإجراءات الخاصة المتبعة في كافة أطوار التتبع والمحاكمة، ثالثها: طبيعة المحكمة المخولة في البت فيها وهي المحكمة الزجرية أو الجزائية (طبق تأليفها المنظم بمجلة الإجراءات الجزائية) ورابعها: هو طبيعة الحكم الصادر فيها والرامي إلى تسليط العقوبة الجزائية على مرتكب الفعل الذي جرمه القانون. إن مختلف هذه العناصر ستكون حاسمة فيما سيتم اثرته لاحقاً في خصوص إشكالية طبيعة الأحكام التي تصدرها محكمة المحاسبات في مادة الجرائم الانتخابية والإشكالية المتفرعة عنها في خصوص صيغ الطعن فيها وتنفيذها.

وهنا يمكن القول بأن **أولى أشكال التماس** بين القضاء العدلي الجزائري والقضاء المالي طبق الشريعة العامة (النص المنظم لمحكمة المحاسبات): هو واجب الاشعار الوارد بالفقرة الثانية من الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 التي اقتضت أحكامه أنه: «(...) وإذا وقفت المحكمة عند إنجاز أعمالها على أخطاء من شأنها أن تشكل جنائية أو جنحة تتولّى النيابة العمومية تبليغها إلى النيابة العمومية المختصة قصد تتبع مرتكبيها أمام المحاكم ذات النظر».

إذا كان هناك واجب اشعار محمول على النيابة العمومية لدى محكمة المحاسبات فهل أنه من واجب وكيل الجمهورية إحالة ما يحصل له به العلم في خصوص جريمة الفصل 80 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء (التمويل الأجنبي) على النيابة العمومية بمحكمة المحاسبات لترتيب الأثر من جهة القضاء المالي طبق أحكام الفقرة الأولى من الفصل 163 جديد من القانون المذكور؟

ثاني أشكال التماس: هو التقارب بين الإجراءات المتبعة من طرف محكمة المحاسبات في اختصاصها القضائي وتلك المتبعة من طرف القضاء الجزائري من فصل لمسارات التحقيق عن مسارات المحاكمة والضمانات الكبرى للمتهم أمام القضاء العدلي وما يقابلها من ضمانات للمترشح أو القائمة المترشحة أو الوكيل المالي للقائمة أو الحزب عند تعهد محكمة المحاسبات بالنظر في الجرائم الانتخابية وفق ما أسنده لها القانون الانتخابي وطبق الإحالة على إجراءات القضاء في حسابات المحاسبين العموميين من مبادئ: قرينة البراءة وعلنية المحاكمة ومبدأ المواجهة والحق في الدفاع ومبدأ التقاضي على درجتين؟

مرة أخرى يطرح التساؤل بأكثر الحاح هل القاضي المالي قاضي جزائي؟

ب. في اختبار وجاهة الإجابات المقدمة حول طبيعة الأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات في مادة الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية

لعل إشكالية طبيعة الأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات حسب القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء والنصوص المنقحة والمتمة له مع القضاء العدلي الجزائري مرده صياغة النص المذكور في حد ذاته بإسناده اختصاصا قضائيا لمحكمة المحاسبات قبل صدور النص المنظم لها.

يبقى الانتصار للرأي القائل بالانتصار للطبيعة الإدارية أو الهيئة للأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات في مادة المخالفات الانتخابية أمرا ممكنا ومؤسسا بما يكفي من حجاج قانوني إلا أنه يصبح محفوفا بمخاطر منهجية جمة ومتعددة في خصوص جريمة التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية طبق الفصل 80 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014: « يُمنع تمويل الحملة بمصادر أجنبية بما فيها الحكومات والأفراد والذوات المعنوية. ويُعتبر تمويلا أجنبيا المال الذي يتخذ شكل هبة أو هدية أو منحة نقدية أو عينية أو دعائية مصدرها أجنبي وفق التشريع الجبائي، مهما كانت جنسية الممول» والفصل 163 جديد من نفس القانون الذي اقتضى أنه: « مع مراعاة مقتضيات الفصل 80 من هذا القانون، إذا ثبت لمحكمة المحاسبات أن المترشح أو القائمة المترشحة أو الحزب قد تحصل على تمويل أجنبي أو مجهول المصدر لحملة الانتخابية، فإنها تحكم بإلزامه بدفع خطية مالية تتراوح بين عشرة أضعاف وخمسين ضعفا لمقدار قيمة التمويل الأجنبي أو مجهول المصدر.»

تذكيرا بأن الفصل 163 جديد المذكور إنما ورد بالباب السادس المتعلق بالجرائم الانتخابية وهنا كإن بالمشروع وبصفة واعية أو لا واعية قد أسند لمحكمة المحاسبات اختصاصا جزائيا من جهة المبدأ القائل بأن المحاكم التي تنظر في الجرائم وتسلط العقاب المناسب والرادع على مرتكبيها إنما هي المحاكم الجزائية.

هل سيصبح قاضي الرقابة على تمويل الحملة الانتخابية قاضيا جزائيا رغما عن عناصر تعريف وظيفته القضائية؟ وكيف تجاوز تناقض الفقرتين الأولى والثانية من الفصل جديد بين ما يسنده للمحاكم الجزائية طبق الفقرة الثانية وما يسنده لمحكمة المحاسبات طبق الفقرة الأولى.

ا. في استتباعات التقاطع بين الاختصاصات القضائية لمحاكمة المحاسبات والقضاء الجزائي

إن التسليم بوجود تقاطعات بين الاختصاصات القضائية لمحكمة المحاسبات والقضاء الجزائي يثير أكثر من إشكالية قانونية سواء أمام القضاء المالي أو القضاء العدلي. ولعل أهمها هي المتعلقة بتحديد الشريعة العامة (1) الواجب الرجوع إليها في صورة سكوت النص الموضوعي أو الإجرائي في مادة الجرائم الانتخابية وتلك المتعلقة بحجية ما قضي فيه من القضاء المالي على ما تعهد به القضاء العدلي (2).

أ. في إشكالية تحديد الشريعة العامة عند سكوت الشريعة الخاصة أو غموضها:

يتجه التذكير في هذا السياق بأن الفصل 174 من القانون عدد 16 لسنة 2014 قد اقتضى أنه: « إلى حين صدور القانون المنظم لمحكمة المحاسبات وتوليها الفعلي لمهامها، تتولى دائرة المحاسبات الصلاحيات والمهام المسندة لمحكمة المحاسبات بمقتضى هذا القانون. ويتم الطعن بالاستئناف في الأحكام الابتدائية الصادرة عن دائرة المحاسبات أمام الهيئة التعقيبية المنصوص عليها بالفصل 40 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات.» الأمر الذي يستشف منه أن تعهد محكمة المحاسبات في مادة الرقابة على تمويل الحملة الانتخابية وزجر المخالفات والجرائم الانتخابية يكون باعتماد الإجراءات التي أقرها القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات الواقع نسخه بموجب صدور القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرخ في 30/04/2019 المتعلق بمحكمة المحاسبات أي طبق إجراءات القضاء في حسابات المحاسبين العموميين من الفصل 142 من القانون الأساسي المذكور إلى الفصل 110 ويثار الإشكال هنا في تحديد المبادئ التوجيهية والإجرائية الواجب اتباعها عندما تقتضي الضرورة تأويل النص، فعند البحث عن مقصد المشرع فهل سيقع الرجوع إلى أحكام القانون المنسوخ أم إلى أحكام مجلة المرافعات المدنية والتجارية- لكون القضاء في حسابات المحاسبين العموميين يتقارب مع ملامح الخصومة المدنية - أم لأحكام المجلة الجزائية ومجلة الإجراءات الجزائية خاصة في حالة جريمة التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية، أم أن الحل يكون في استنباط فقه قضاء محكمة المحاسبات لمبادئ إجرائية مستحدثة وملائمة للطبيعة الخاصة للقضاء المالي والتي توفق بين مقتضيات حوكمة المسار الانتخابي وضمان شفافيته ونزاهته من جهة وبين حقوق المترشحين بمن فيهم من ارتكب جرما انتخابيا أو مجرد مخالفة مالية.

- إن خطورة الإشكال المشار إليه سلفا يكمن فيما قد يستتبعه إجرائيا من فتح باب التأويلات حول عديد المسائل التقنية كوصف الأحكام وقابلية الطعن فيها بالاعتراض وصيغ تنفيذها والجبر بالسجن وصيغ الطعن فيها بالاستئناف والتعقيب ومدى جواز رجوع النيابة العمومية في تعقيبها أو استئنافها ومدى وجوبية رفع طلب الاستئناف بواسطة محام وغير ذلك من علائق القول بالصيغة الجزائية للأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات في جريمة الفصل 80 و163 جديد سالف الذكر.

يُطرح إشكال آخر في صورة القول بالاختصاص الجزائي لمحكمة المحاسبات في الصورة سالف الذكر حول تنازع الاختصاص بين المحاكم الجزائية ومحكمة المحاسبات فهل سيوقف تعهد الثانية في الذكر تعهد النيابة العمومية أو قلم

التحقيق لدى القضاء العدلي بالأبحاث إلى حين استيفاء الإجراءات أمام محكمة المحاسبات وصدور الحكم في القضية؟

ب. حجية الامر المقضي بها ماليا على نظر القضاء الجزائي

أغلغ النص المنظم للانتخابات والاستفتاء الذي أسند لمحكمة المحاسبات صلاحية مجتزأة من القضاء الجزائي - إن لم نقل اختصاصا جزائيا- عن تنظيم مسألة غاية في الخطورة وهي التي قد تنشأ عن جريمة الفصل 80 و163 جديد من القانون الأساسي المنظم للانتخابات والاستفتاء والمتعلقة بحجية الأمر المقضي به ماليا على القضاء الجزائي. ففي صورة تعهد محكمة المحاسبات بجريمة التمويل الأجنبي للحملة الانتخابية وصدور حكمها بثبوت ارتكاب مترشح أو قائمة أو وكيل مالي أو حزب للجريمة المذكورة وتسليط الخطية المالية عليه وإحالة الملف على النيابة العمومية العدلية للتعهد بالجريمة جزائيا فهل يمكن لوكيل الجمهورية المختص أن يتخذ قرارا بالحفظ (لعدم ملائمة التتبع أو لعدم كفاية الحجة أو لعدم توفر الأركان القانونية للجريمة أو الحفظ مؤقتا لعدم التوصل لمعرفة هوية الجاني) وهل يمكن للمحكمة أن تستبعد الأبحاث المجراة في طور التحقيق في القضية أمام محكمة المحاسبات وهل لها بان تأذن طبق ما خولتها مجلة الإجراءات الجزائية من الإذن تحضيريا بإجراء الأبحاث التكميلية بواسطة أحد قضاتها من سماعات وتلق لبينة الشهود وإجراء مكافحات أو هل لها أن تستبعد تقارير التدقيق المجرى بواسطة محكمة المحاسبات وتأذن بإجراء اختبارات تدقيق بواسطة أحد الخبراء العدليين؟ هنا يتجه التذكير بقاعدة القوة الثبوتية للأحكام القضائية كمبدأ عام يسوس جميع دعاوى القضاء والذي يجد سنده القانوني في أحكام الفصل 443 من مجلة الالتزامات والعقود: «من الحجج الرسمية أيضا:

أولا: ما يحرره القضاة رسميا بمحلهم طبقا للشرع.

ثانيا: الأحكام الصادرة من المجالس القضائية التونسية والأجنبية على معنى أن ما ثبت لدى هاته المجالس يعول عليه ولو قبل اكتسابه صفة التنفيذ.»

ولكن يتجه التذكير بان لا حديث عن القوة الثبوتية للأحكام القضائية إلا متى توفرت شروطها وأولها وحدة الأطراف والمحل والسبب وبالنسبة للقاعدة المجاورة وهي حجية الحكم الجزائي على المدني فأولا وبالأساس صيرورة الحكم باتا.

يصعب الحسم في الموضوع على ضوء راهن النصوص الحالية إلا أن الأقرب للنجاعة والموضوعية هو القول بأن القاضي الجزائي مقيد بما توصل له القاضي

المالي بوصفه صاحب الولاية الاصلية في الرقابة على تمويل الحملات الانتخابية وهو القاضي الطبيعي في مادة التدقيق المالي وسلامة الحسابات المالية المفتوحة من الأطراف المترشحة للانتخابات طبق كتلة الاختصاص المسندة للقضاء المالي في النزاعات الانتخابية، ولكن ذلك التقييد لا يكون إلا في حدود ما فحصه القاضي المالي وتواجه حوله الخصوم.

ولكن وفي الصورة المعاكسة وإذا تعهدت النيابة العمومية العدلية بالجريمة الانتخابية قبل تعهد النيابة العمومية بمحكمة المحاسبات بنفس الجريمة فهل يمكن أن تتزامن الدعويين أمام قضاةٍ مختلفين؟ أم أن على أحد الجهات القضائية إيقاف النظر في القضية إلى حين البت من طرف الجهة المتعهدة الأولى بها؟

لا يمكن الحسم في جملة ما تمت اثارته من إشكاليات إلا عبر الحسم في تكييف الطبيعة القانونية للأحكام الصادرة عن محكمة المحاسبات في مادة الجرائم الانتخابية أو تدخل المشرع لسن نظام اجرائي يغني عن الحاجة للقياس أو استعارة أدوات تأويل من ثقافة أفضية مختلفة.



بدعم من مشروع المساعدة الانتخابية في تونس // البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الممول من:

Canada

Cooperación
Española

ITALIAN AGENCY
FOR DEVELOPMENT
COOPERATION



Financé par
l'Union européenne



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC