

بيان في شرح الأسباب حول

مشروع قانون أساسي يتعلق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها

أقر دستور 27 جانفي 2014 ضمن بابيه الخامس أن القضاء المالي يمثل مكونا من مكونات السلطة القضائية وأورد بشأنه الفرع الرابع تحت عنوان "القضاء المالي" وأفرد له الفصل 117 فضلا عن القواسم المشتركة التي تحكم السلطة القضائية والمبادئ العامة التي جاء بها الدستور والتي تؤسس لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن بينها والحكم الرشيد وتضمن فيه الدولة علوية القانون واستقلالية القضاء.

وأحال الفصل المذكور إلى القانون في خصوص تنظيم محكمة المحاسبات وضبط اختصاصاتها والإجراءات المتبعة لديها والنظام الخاص بقضاتها.

وتمثل هذه المرجعية الدستورية الإطار الذي يتنزل فيه مشروع هذا القانون الأساسي الذي تتمثل أهميته في الارتقاء بالنصوص المتعلقة بمحكمة المحاسبات إلى ما جاء بدستور جانفي 2014 وتعزيز موقعها كهيئة قضائية وكجهاز أعلى للرقابة يعمل على تحقيق الاستعمال الأمثل والمشروع للأموال العمومية وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية والمساءلة والنزاهة. كما يكرّس المشروع في جوانبه المتعلقة بتنظيم هيئات محكمة المحاسبات واجراءاتها القضائية مبادئ المحاكمة العادلة التي جاء بها الفصل 108 من الدستور وخاصة منها حق التقاضي والدفاع و ضمانات التقاضي على درجتين وعلنية التصريح بالحكم.

واعتمد المشروع في صياغته أيضا المعايير الدولية للأجهزة العليا للرقابة التي تشترط استقلالية هذه الأجهزة وأن يتم إرساء هذه الاستقلالية في التشريعات بأبعادها الوظيفية والعضوية والإدارية والمالية حماية لها من أي تدخل من شأنه التأثير على أعضائها أو على سيرها أو على نشاطاتها و ضمانا لحسن سيرها.

وأمثالا لهذه المبادئ فإن هذا المشروع يتضمن جملة من الأحكام تهدف إلى تمتيع محكمة المحاسبات ورئسها وأعضائها بالضمانات والصلاحيات ومقومات العمل الضرورية مع الحرص على أن تكون مثالا يحتذى به لكي تساهم بكل فعالية في ضمان الاستعمال الأمثل للمال العام وفي تطوير التصرف العمومي السليم وهي من بين أهم الأهداف المرسومة عموما للرقابة على الأموال العمومية والتي تعتبر المعايير الدولية تحقيقها ضروريا لاستقرار الدول وتطويرها.

ومن المستجدات التي جاء بها مشروع القانون أنه ضمّ في إطار نصّ تشريعي واحد الأحكام المتعلقة بتنظيم محكمة المحاسبات واختصاصاتها والإجراءات المتبعة لديها، وذلك نتيجة إدماج دائرة الزجر المالي ضمن محكمة المحاسبات عملاً بأحكام الفصل 117 من الدستور الذي نصّ على اختصاص محكمة المحاسبات في تقييم طرق التصرف وزجر الأخطاء المتعلقة به.

كما تجدر الإشارة إلى أن مشروع القانون أخذ شكل قانون أساسي طبقاً لأحكام الفصل 65 من الدستور التي تنصّ على أن تتخذ شكل قانون أساسي النصوص المتعلقة بتنظيم العدالة والقضاء، ومن جهة أخرى تضمّن المشروع أحكاماً تتعلق بمجالات مقرّرة للقوانين العادية (وهي مسألة أثيرت عند إعداد مشروع القانون) ومنها ضبط الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم (الفصل 65 من الدستور) وبالرغم من ذلك فإن مستلزمات وضوح النص وتضمين كامل الأحكام المتعلقة بمحكمة المحاسبات في نص قانوني موحد تقتضي والحالة تلك أن يتضمن مشروع النص مسائل مصنفة في مادة القوانين الأساسية وأخرى من مشمولات القوانين العادية، لذا استقر الرأي على تقديم مجمل هذه الأحكام في إطار قانون أساسي (مع العلم أن المجلس الدستوري الفرنسي عند تضمين قانون أساسي لأحكام من غير هذه المادة يمتنع من اعتبارها غير مطابقة للدستور مما يسمح بإمكانية تنقيحها بقوانين عادية).

ويتضمن هذا المشروع 169 فصلاً موزّعة على تسعة أبواب وهي التالية : أحكام عامة (الباب الأول)، اختصاصات محكمة المحاسبات (الباب الثاني)، تنظيم محكمة المحاسبات (الباب الثالث)، القضاء في الحسابات (الباب الرابع)، زجر أخطاء التصرف (الباب الخامس)، الرقابة على التصرف (الباب السادس)، مراقبة الجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصة مهما كانت تسميتها (الباب السابع)، مساعدة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (الباب الثامن)، أحكام ختامية وانتقالية (الباب التاسع).

1. أحكام عامة

من المستجدات التي جاءت في مشروع القانون ما ورد بالفصل 3 منه بخصوص الاستقلال المالي والتسيير الذاتي لمحكمة المحاسبات وهي كما سلف ذكره من شروط استقلالية الأجهزة العليا للرقابة. وفي هذا المجال نص الفصل المذكور على أن تمارس محكمة المحاسبات مهامها باستقلالية تامة وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي في إطار ميزانية الدولة وبالتسيير الذاتي. وتضع الدولة على ذمتها جميع الموارد اللازمة لحسن أداء مهامها.

وتضبط محكمة المحاسبات تنظيمها الإداري والمالي بمقتضى قرار صادر عن الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات بعد أخذ رأي الجلسة العامة للمحكمة وتحصر على حسن استعمال الموارد

الموضوعة على ذمتها وفقا لمبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية. فالاستقلالية تعني كذلك خضوع المحكمة نفسها لمبادئ الشفافية والمساءلة.

2. اختصاصات محكمة المحاسبات

تعرض مشروع القانون إلى اختصاصات محكمة المحاسبات في الفصول من 4 إلى 19، ونصّ الفصل 4 على أن تمارس محكمة المحاسبات اختصاصاتها إزاء الدولة والمؤسسات العمومية التي تكون ميزانياتها ملحقة ترتيبياً بميزانية الدولة والجماعات المحلية، والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية وكل الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة أو الجماعات المحلية والمنشآت العمومية في رأس مالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، والهيئات الدستورية المستقلة، والهيئات التعديلية، بمعنى أن اختصاصات محكمة المحاسبات تشمل كامل قطاع المالية العمومية بمفهومه الواسع والشامل مما يعزّز دور محكمة المحاسبات في حماية المال العام في مختلف أوجهه ومجالاته. وبالمقارنة مع التشريع القديم أضاف المشروع اختصاصات محكمة المحاسبات إزاء الهيئات الدستورية المستقلة والهيئات التعديلية.

وأبرز المشروع اختصاصات محكمة المحاسبات القضائية منها وغير القضائية من خلال الفصل 5 الذي ضبط لها اختصاصين قضائيين يتعلقان بالقضاء في حسابات المحاسبين العموميين وبزجر أخطاء التصرف واختصاص رقابي شامل يمارس على كافة الهياكل المحددة بالفصل 4 من المشروع.

أما فيما يخص الاختصاصات غير القضائية فإن مشروع القانون أتى بإضافات هامة تدعم صلاحيات المحكمة من جهة وتضيف صلاحيات جديدة من جهة أخرى بناء على أحكام الفصل 117 من الدستور وتراعي أيضا الاصلاحات التي تشهدها المالية العمومية ولا سيما من خلال تركيز منظومة التصرف في الميزانية حسب الاهداف والتي تسعى الحكومة لإرسائها عبر مشروع القانون الأساسي الجديد للميزانية بغرض تكريس مزيد من الشفافية على التصرف العمومي وإرساء ثقافة المساءلة ودعم الرقابة الخارجية التي تمارسها محكمة المحاسبات وما يتطلبه ذلك من مواكبة للتطورات الحاصلة في مجال الرقابة على تنفيذ قوانين المالية وعلى المحاسبة العمومية.

وفي هذا الإطار أوكل لمحكمة المحاسبات خاصة:

✓ التصريح بمطابقة حسابات المحاسبين العموميين للحساب العام للدولة وإبداء الرأي بخصوص القوائم المالية السنوية للدولة (الفصل 7) والمساهمة في تقييم السياسات والبرامج العمومية (الفصل 8)، وهي مهام تمكن محكمة المحاسبات من تقييم السياسات القطاعية العمومية مع إمكانية نشر نتائج أعمالها في إطار التقارير الخصوصية ؛

✓ مساعدة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مراقبة تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية، وفضلا عن ذلك يمكن للجان مجلس نواب الشعب الاستماع إلى الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات حول نتائج أعمال المحكمة بخصوص مراقبة التصرف في المال العام (الفصل 9)؛

✓ رقابة أصحاب اللزمات والمؤسسات المكلفة بإنجاز مشاريع عمومية أو بإدارة مرافق عمومية في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص (الفصل 11)؛

وفي إطار مزيد دعم الاستقلالية الوظيفية للمحكمة طبقا لدستور جانفي 2014 أدرجت أحكام تتعلق بنشر تقاريرها (الفصل 15) ومن خلال ذلك تساهم في إعلام المواطنين حول التصرف العمومي كما تتولى محكمة المحاسبات متابعة نتائج أعمالها بنفسها (الفصل 16).

وتجدر الإشارة إلى أنه على محكمة المحاسبات وبالنسبة للهيئات الخاضعة لقضائها أو رقابتها أو تقديرها أن تكشف عن المخالفات وتأذن بالتصحيح اللازم وتقييم طرق التصرف وتعرض الإصلاحات التي يتجه إدخالها (الفصل 13 من المشروع). كما أضاف الفصل المذكور في فقرته الثانية أنه إذا وقفت المحكمة عند إنجاز أعمالها على أخطاء توصف بكونها جنابة أو جنحة يتم تبليغها إلى النيابة العمومية المختصة قصد تتبع مرتكبيها أمام المحاكم ذات النظر.

3. تنظيم محكمة المحاسبات

في ما يتعلق بتنظيم محكمة المحاسبات فمن المستجدات التي وردت في مشروع القانون ما يتعلق بتعديل تركيبة هيئات المحكمة بما يوافق مقتضيات التقاضي على درجتين، فتم إحداث دوائر استئنافية وهيئة تعقيبية تنظر في الطعون المرفوعة ضد القرارات الاستئنافية.

وقد نص الفصل 20 من المشروع على تركيبة محكمة المحاسبات وأبرز موقع النيابة العمومية لدى محكمة المحاسبات كجزء من القضاء المالي تسهر على تطبيق القانون.

وتم التنصيب على طريقة تسمية القضاة في الوظائف العليا بمحكمة المحاسبات بالفصول 21 و22 و23 من المشروع التي تتعلق على التوالي بالرئيس الأول لمحكمة المحاسبات و بوكيل الرئيس الأول و بوكيل الدولة العام وذلك تجسيما للأحكام الدستورية في هذا الشأن مع إضافة تحديد مدة التعيين بالنسبة إلى الرئيس الأول وشروط عزله أو إعفائه.

ومن إضافات المشروع كذلك أنه تم ضبط مهام النيابة العمومية بدقة (الفصل 24) والتنصيب على أن التصريح بالحكم لا يكون إلا في جلسات علنية (الفصل 28).

وفي خصوص الاستقلالية الإدارية والمالية فقد وضعت أسسها خاصة الفصول 21 و40 و41 من المشروع حيث أوكل الفصل 21 مسؤولية تسيير المحكمة إلى الرئيس الأول وأعطاه صفة آمر قبض وصراف بما يمكنه من مقومات القيادة والتسيير للمؤسسة التي يرأسها ويدير شؤونها. وتناول الفصل 40 مسألة التصرف في ميزانية محكمة المحاسبات في شكل مهمة خاصة وذلك وفقا للمنهجية الجديدة للتصرف في الميزانية التي تعتمد الترخيص في المخصصات على أساس أهداف مضبوطة تناقش مباشرة أمام اللجنة المختصة بمجلس نواب الشعب. ولئن تم التنصيب على أن عقد نفقات محكمة المحاسبات لا يخضع لتأشيرة مراقبة المصاريف العمومية فإن عملياتها المالية تخضع لرقابة لاحقة من قبل لجنة يتم تعيينها من قبل مجلس القضاء المالي للغرض. وهذه الطريقة في إعداد الميزانية وتنفيذها ومراقبتها متبعة على المستوى الدولي نظرا إلى تكريسها لمبدأ التسيير الذاتي للهيئات العليا للرقابة ولاستقلاليتها الإدارية والمالية عن الهياكل التي تمارس عليها رقابتها.

4. القضاء في الحسابات

تحت عنوان "القضاء في الحسابات" اشتمل الباب الرابع من مشروع القانون على الفصول من 42 إلى 110 بما يمثل 68 فصلا مخصصة للقضاء في حسابات المحاسبين العموميين ويمكن تفسير هذا العدد الهام من الفصول بمقتضيات ضبط مختلف مراحل وأوجه العملية الرقابية القضائية في إطار يضمن حقوق المحاسب وحسن تطبيق القانون وحماية المال العام.

وتم التعرض ضمن باب "القضاء في الحسابات" إلى مسائل رفع الدعوى، والتحقيق، والحكم، والإعلام بالأحكام وتنفيذها، وطرق الطعن ومنها مراجعة قرارات السلطة الإدارية ومراجعة الأحكام الصادرة عن المحكمة وإجراءات الاستئناف والتعقيب.

ومن أهم المستجدات التي نص عليها المشروع إقرار الصبغة القضائية من حيث الفصل بين مراحل إثارة الدعوى والتحقيق والحكم، والعمل بآليات القضاء على درجتين، والحق في الطعن وفق قواعد الطعن بالاستئناف والطعن بالتعقيب وإقرار علنية الجلسات وإنهاء العمل بالأحكام الوقائية ثم النهائية وبالتالي تبسيط إجراءات التقاضي والتقليص في آجال المحاكمة، وكذلك إعادة النظر في آليات تحديد مسؤولية المحاسب العمومي ومراجعة سقف اختصاص وزارة المالية في ما يتعلق بالتصفية الإدارية، وتطوير إجراءات تسليط الخطايا.

5. زجر أخطاء التصرف

تضمن الباب الخامس من مشروع القانون تحت عنوان " زجر أخطاء التصرف" الفصول من 111 إلى 145 موزعة على الأقسام التالية : الأشخاص الخاضعون وأخطاء التصرف والعقوبات والإجراءات والتحقيق والحكم.

ومن المستجدات التي وردت بالمشروع أنه حدد الأشخاص الخاضعين متبعا في ذلك التوجهات الحديثة في مجال نظام مسؤولية المتصرفين العموميين التي تقر بمسؤولية المتصرف العمومي عند ثبوت ارتكابه لأخطاء تصرف وبمراقبة جميع المتدخلين من غير أي تمييز من حيث الصفة أو المهام (إيطاليا، إسبانيا، البرتغال، اليونان) فضلا عن مستلزمات الشفافية والمساءلة في مجال التصرف المالي العمومي. وقد نص الفصل 111 من مشروع القانون على أن تتولى محكمة المحاسبات زجر أخطاء التصرف المرتكبة من قبل أعوان الدولة أو المؤسسات والمنشآت العمومية أو الجماعات المحلية أو من قبل أعوان ومنتصرّفي وممثلي المؤسسات التي تمتلك الدولة أو الجماعات المحلية، مباشرة أو غير مباشرة، نسبة 50 بالمائة أو أكثر من رأسمالها. كما تتولى زجر أخطاء التصرف المرتكبة من قبل رؤساء وأعوان الهيئات الدستورية المستقلة و الهيئات التعديلية. وللتذكير فإنّ قانون 1985، الذي مضت عليه 30 سنة يستثني الوزراء من منظومة زجر أخطاء التصرف.

وحدّد الفصل 113 من مشروع القانون الأعمال التي تعتبر أخطاء تصرّف وهي أعمال غالبا ما تكون لها انعكاسات هامة على التصرف في المال العام كما ضبط الفصل 114 العقوبات والتي تتمثل في خطايا مالية يتراوح مقدارها بين الجزء الثاني عشر وكامل المرتب الخام السنوي الذي يمنح للمعني بالأمر في تاريخ ارتكاب الخطأ وذلك بصرف النظر عن العقوبات التأديبية أو الجزائية التي قد يستوجها خطأ أو أخطاء التصرف المرتكبة.

ومن إضافات مشروع القانون تكريس مقومات المحاكمة العادلة في مجال زجر أخطاء التصرف (الفصول من 118 إلى 145) ومنها الجهات المؤهلة لرفع الدعوى وشروطها وإجراءات التحقيق وتركيبه الهيئة الحكمية وإجراءات الحكم وضمان حقوق الدفاع وإصدار الأحكام مع إمكانية الاستئناف والطعن بالتعقيب والمراجعة.

6. الرقابة على التصرف

لم يعد عمل الهيئات العليا للرقابة يركز فقط على مراقبة الشرعية بل أصبح يشمل أيضا تقييم أداء الهيئات الخاضعة للرقابة بالنظر إلى معايير الفعالية والنّجاعة والاقتصاد والمحافظة على البيئة. وفي هذا الإطار تعرض مشروع القانون للرقابة على التصرف في الفصول من 146 إلى 154 وجاء

بالفصل 146 أن الرقابة على التصرف الموكولة إلى محكمة المحاسبات ترمي إلى التأكد من مطابقة أعمال التصرف المنجزة من قبل الهيئات الخاضعة لرقابة محكمة المحاسبات للتشريع والتراتب الجاري بها العمل، كما ترمي إلى تقييم تصرف تلك الهيئات للتأكد من مدى استجابته لمتطلبات الحكم الرشيد خاصة من حيث مراعاة مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية والشفافية ومقتضيات التنمية المستدامة.

وتتم مهمات الرقابة حسب البرنامج السنوي لأعمال المحكمة و يتولى رئيس الدائرة المختصة تعيين القسم أو أعضاء الدائرة المكلفين بإنجاز مهمات الرقابة وبتقديم تقرير في ذلك (الفصل 147). ومن مستجدات المشروع ما جاء بالفصل 159 الذي يقر إمكانية متابعة محكمة المحاسبات لنتائج الملاحظات والتوصيات التي تُبلّغها إلى الهيكل محلّ الرقابة وعند الاقتضاء إلى جهات الإشراف على تلك الهيكل.

7. مراقبة الجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصة مها كانت تسميتها

نص الفصل 155 من مشروع القانون على أن تباشر محكمة المحاسبات من تلقاء نفسها رقابتها على الجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصة مهما كانت تسميتها التي تتمتع بمساعدات اقتصادية أو مالية من الهيئات الخاضعة لرقابة محكمة الحسابات. وترمي هذه الرقابة إلى التأكد من مدى مطابقة منح الإعانة للأحكام القانونية ومن مدى استخدامها في الأغراض المخصصة لها وفقا لمتطلبات حسن التصرف .

8. مساعدة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

تعتبر مهام مساعدة السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من المهام الجديدة الموكولة لمحكمة المحاسبات والمنصوص عليها بالفصل 117 من الدستور وهي موضوع الفصول من 160 إلى 165 من مشروع القانون.

ويتبين من مضامين الفصول المذكورة أنه يتعين على محكمة المحاسبات إعداد تقارير جميعها قابلة للنشر أو يتم نشرها مما يعزز مبدأ الشفافية ومتطلبات إعلام الرأي العام، ومنها التقرير العام السنوي حول النتائج التي انتهت إليها أعمالها خلال السنة المنصرمة ويتضمن هذا التقرير الملاحظات والاستنتاجات التي خلّصت إليها المحكمة كما يحتوي على اقتراح الإصلاحات التي تراها مناسبة ويرفع الرئيس الأول لمحكمة المحاسبات التقرير السنوي العام إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الأعلى للقضاء (الفصل 164) وهذا من شأنه التعريف بأعمال محكمة المحاسبات وإنارة الرأي العام في المسائل المتعلقة بالتصرف في الأموال

العمومية، كما تعدّ محكمة المحاسبات عند الاقتضاء تقارير خصوصية يمكن نشرها (الفصل 161)، وتعدّ محكمة المحاسبات تقريراً عن مشروع قانون غلق ميزانية الدولة وينشر هذا التقرير (الفصل 162). وتعدّ محكمة المحاسبات تقريراً يتعلق بالمصادقة على القوائم المالية السنوية للدولة من حيث سلامتها وصدقها وتعبيرها بصورة آمنة عن الوضعية المالية للدولة (الفصل 169).

وفضلاً عن ذلك ومن إضافات مشروع القانون ما جاء بالفصل 164 منه والذي نص على أنه يمكن لكلّ من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة توجيه طلبات لمحكمة المحاسبات قصد إنجاز أعمال تدرج ضمن مشمولات أنظارتها المتعلقة بالرقابة على تنفيذ قوانين المالية وغلق الميزانية. وتستجيب محكمة المحاسبات لتلك الطلبات حسب مقتضيات العمل لديها.

9. أحكام انتقالية وختامية

تضمن مشروع القانون أحكاماً ختامية وانتقالية (الفصول من 166 إلى 169) تتعلق بإبقاء الحسابات وأعمال التصرف المتعلقة بالسنوات السابقة لدخول هذا القانون حيّز النّفاذ خاضعة لأحكام التشريع القديم وبإحالة الملفات المنشورة لدى دائرة الزجر المالي في تاريخ دخول هذا القانون الأساسي حيّز النفاذ على أن تبقى أخطاء التصرف المرتكبة قبل دخول هذا القانون حيّز النّفاذ خاضعة لأحكام قانون 1985 ذلك أن المادة تهم المجال العقابي ومبدأ عدم رجعية القوانين يقتضي أن القانون لا يطبق على وقائع حدثت قبل صدوره. كما نص المشروع على دخول أحكام هذا القانون حيّز النّفاذ بعد مرور سنة على تاريخ نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

تلك هي أهمّ المبررات التي أخذت في الاعتبار لإعداد مشروع القانون المعروض.