



تقرير حول واقع وأفاق
الهيئات الدستورية المستقلة في تونس



تقرير حول واقع وأفاق

الهيئات الدستورية المستقلة في تونس

مراد بن مولي

مستشار بالمحكمة الإدارية

محمد شفيق صرصار

أستاذ تعليم عالي بجامعة تونس المنار

ساهم في مراجعة هذا التقرير

القاضي محمد العيادي

شكر للسيدات والسادة

نوري اللجي

هالة علولو

أميرة كريدغ

رانية بن فرحات

لبنى الجريبي

محمد صالح بن عيسى

عادل البصيلي

ياسين الفرجاني

أمل الشيخ

الملخص التنفيذي

برزت الهيئات المستقلة في البداية على شكل هيئات إدارية مستقلة، ثم تحولت إلى هيئات عمومية مستقلة وفي الأخير تحولت إلى هيئات دستورية مستقلة. وتمثل الهيئات المستقلة شكلا جديدا من التنظيم للهيكل العمومية يجمع بين بعض القواعد الديمقراطية والتصرف الإداري الحديث تقوم على مفاهيم النجاعة والحياد والشفافية في إدارة الشأن العام. ويدفع هذا البروز إلى إعادة النظر في أسس قيام الإدارة، وفي مبادئ التنظيم الإداري و السياسي للدولة إذ أنه جاء كإجابة لأزمة مشروعية الدولة انطلاقا من سنوات السبعينات، وتحديدًا لأزمة الثقة تجاه الدولة، وخاصة تجاه الأساليب التقليدية للتدخل في المجال الاجتماعي والاقتصادي، وكانت الحجج تتراوح بين جانبيين، الأول هو أن الدولة أثبتت عدم قدرتها على الاستجابة لخصوصية بعض القطاعات، والثانية، هي النزعة السلطوية التي هدّدت بعض الحقوق والحريات الأساسية. لكن لم يبلور المشرع نظرية متكاملة لهذا الصنف الجديد من أشخاص القانون العام"، مما ساهم في عدم أخذها الحجم الذي تستحقّه،

وقد برزت هذه الذوات المعنية للمرة الأولى في القانون الفرنسي سنة 2008، وفي القانون التونسي مع دستور 2014، وجاء هذا التكريس الدستوري للحفاظ على التراكم الذي تمّ عقب الثورة سنة 2011.

وقد عرفت تونس ثلاث موجات من الهيئات المستقلة، فقد برزت الموجة الأولى انطلاقا من التسعينيات. ففي ظل دستور 1959، تمّ إحداث عدّة هيئات مستقلة، وصفت جميعها بالهيئات الإدارية المستقلة، وتكتسي أساسا صبغة تعديلية للحدّ من هيمنة الدولة بصفتها المؤطرة لبعض القطاعات التنافسية واحتكارها للجانب الأكبر لتلك الأنشطة من خلال مؤسسات عمومية ومنشآت عمومية في آن واحد، رغم أنّ الدستور لم يتضمن أي إشارة لهذا الصنف.

وكانت الموجة الثانية من الهيئات انطلاقا من سنة 2011، وإلى غاية المصادقة على دستور 2014، إذ تمّ إحداث عدّة هيئات في بداية الانتقال الديمقراطي، وقبل تعليق العمل بالدستور، وتمّ تكييف هذه الهيئات على أنها هيئات عمومية مستقلة.

وكانت الموجة الثالثة للهيئات المستقلة، مع صدور دستور 27 جانفي 2014، إذ تمّ تخصيص باب كامل للهيئات الدستورية المستقلة، هو الباب السادس، والذي عكس رغبة المجلس الوطني التأسيسي في المحافظة على الهيئات الدستورية كداعم للديمقراطية. وقد وردت في الباب السادس جملة من

الضمانات، بالمقابل لم تحرص السلط المؤسسة على تجسيد أحكام الباب السادس، فقد بقيت عديد الهيئات إلى حدود سنة 2017 حبرا على ورق، في حين ظلّت الأخرى تعيش تحت وطأة أحكام قوانين لا تراعي خصوصية الهيئات الدستورية المستقلة.

وهو ما دفع إلى التساؤل عن آفاق الهيئات الدستورية المستقلة في تونس، وعن كيفية تدعيم الخيار الذي كرّسه المؤسس حتى لا يقع التراجع عن مقوماته؟

سيحاول هذا التقرير البدء بتقديم خصوصية الخيار الدستوري التونسي (الجزء 1)، للوقوف عند إقرار مبدأ استقلالية الهيئات الدستورية (الجزء 2) مرورا بالرقابة على الهيئات الدستورية (الجزء 3) للوصول أخيرا إلى التنسيق بين الهيئات الدستورية المستقلة (الجزء 4)

تقديم

لقد بيّنت التجارب الدستورية قصور مبدأ الفصل بين السلط في التصدي للاستبداد، خاصة أن الظاهرة الحزبية أكّدت أنه بإمكان الحزب الأغلب السيطرة في آن واحد على السلطة التنفيذية والتشريعية، ممّا يقود فعلياً إلى مزج بين السلط. فكان من الضروري التفكير في تطوير أساليب الحكم، حتى لو كان هذا على حساب بعض القواعد الأصولية للقانون الدستوري.

وهذا ما دفع إلى استنباط ترتيب جديد يوقف السلطة التنفيذية، وذلك بإنشاء هيئات مستقلة *des autorités indépendantes*. ويمكن إرجاع ظهور الهيئات المستقلة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، إذ ظهرت منذ سنة 1887 ما يسمّى بالوكالات المستقلة، وكانت أول وكالة *The Interstate Commerce commission* وقد اعتبر البعض هذه الوكالات جزءاً من الفرع الرابع للحكم *the fourth branch of government*¹. وامتد استعمال هذه الوكالات إلى الدول الإسكندنافية، ومن ثمّ إلى بريطانيا ثمّ إلى باقي الدول الأوروبية.

أمّا في فرنسا، فقد بدأت هذه الهيئات سنة 1978 في شكل هيئات إدارية مستقلة، بإحداث اللجنة الوطنية للإنترنت والحريات *la CNIL*، ثمّ برزت الهيئات العمومية المستقلة، وذلك بتمتع بعض الهيئات الإدارية بالشخصية القانونية المستقلة، للوصول إلى الهيئات الدستورية المستقلة انطلاقاً من سنة 2011. وقد حصل أن تحوّلت هيئة إدارية مستقلة إلى هيئة عمومية مستقلة (*le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*)، كما قد يحصل أن تتحوّل هيئة عمومية مستقلة إلى هيئة دستورية مستقلة من ذلك الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري (*la HAICA*).

ومن الضروري الحذر من فوضى الاصطلاحات، فإضافة إلى خلط البعض بين الهيئة العمومية المستقلة، والهيئة الإدارية المستقلة والهيئة الدستورية المستقلة، يضيف آخرون مستوى آخر من التعقيد بالحديث عن هيئات تعديلية وعن سلط مضادة، في الحديث عن الهيئات الدستورية المستقلة دون تمييز أو تلاوين بينها.

¹ Cf. ZOLLER, Elisabeth. L'encadrement constitutionnel des agences indépendantes aux États-Unis ; Revue du droit public - 01/03/2014 - n° 2 - page 379 .

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنّ الحديث عن هيئات تعديليّة لا يعني وجود صنف جديد من الهياكل العموميّة في حدّ ذاته، وإنّما يعكس اعتماد مقارنة وظيفية جديدة². في حين أنّ مصطلح الهيئات المستقلّة يعتمد على مقارنة هيكلية، وتبعاً لذلك فإنّ هيئات التعديل ولئن كانت تنشط أساساً في المجال الاقتصادي وخاصة في المجالات التنافسيّة منها، فإنّها تنضوي تحت صنف الهيئات المستقلّة بصورة عامة سواء اتخذت شكل الهيئات الإداريّة المستقلّة أو الهيئات العموميّة المستقلّة أو الهيئات الدستوريّة المستقلّة.

لا بدّ من التأكيد على أنّ المكانة الدستوريّة هي أهمّ معيار يميّز الهيئات الدستوريّة المستقلّة عن غيرها من الهيئات. لكن، يجب تحديد المشترك والمختلف بينهما، فضمن الهيئات الدستوريّة المستقلّة، نفسها نجد هيئة "تستشار"، وهيئة تسهم في السياسات والرصد، وهيئة تتولى "إدارة وتنظيم والإشراف" على كامل المجال الذي تختص به.

وقد أفضى ظهور الهيئات المستقلّة إلى عودة النقاش القديم الدائر حول التمييز بين الهياكل القضائية والهياكل الإداريّة³ ضرورة أنه تمّ إسناد عدد من الهيئات المستقلّة وظائف شبيهة بالوظائف التي تضطلع بها الهياكل القضائية عبر منحها صلاحيات التتبع وصلاحيات تسليط العقوبات، وهو ما أفضى إلى إخضاع ذلك الصنف من الهيئات عند مباشرتها لتلك الصلاحيات والمهام إلى ضرورة التقيّد بالمبادئ العامة والضوابط الإجرائية المعتمدة من قبل الهياكل القضائية والمتّصلة أساساً بقواعد و ضمانات المحاكمة العادلة ودون أن يحول ذلك من إقصاء أعمال تلك الهيئات من رقابة قضائية.

ومن الضروري معرفة التغييرات التي أدخلها بروز الهيئات المستقلّة على القانون العام، فقبل بروزها، كانت وحدة الإدارة مكرّسة عبر وجود "رابطين عضويين" على حدّ تعبير Jacques CHEVALIER هما

² PORROND, Thomas. La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni ; « Alors que la notion d'autorité administrative indépendante met en relief une caractéristique organique, la notion d'autorité de régulation met, elle, l'accent sur un élément fonctionnel et, celle d'autorité de marché le contexte dans lequel ces instances se sont développées, c'est-à-dire l'économie de marché ». p 63.

³ Jean-Bernard Auby ; La bataille de San Romano Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif ; « En revanche, la période récente a réveillé une question qui paraissait tout à fait stabilisée, et qui est celle de la distinction des organes administratifs et des organes juridictionnels. C'est le développement des autorités administratives indépendantes qui est à l'origine du retour de cette question ; ou, plus exactement, c'est ce développement passé au crible de l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme. Parce que les autorités administratives indépendantes exercent des fonctions qui sont parfois proches de celles des juges, l'article 6, qui ne s'arrête pas aux qualifications légales, leur applique en certaines circonstances les mêmes règles qu'aux juges. Une certaine zone grise s'installe entre le pôle juridiction administrative et le pôle autorité administrative » ; p 14.

الهرميّة التي تأخذ شكل علاقات تبعيّة مباشرة، وسلطة الإشراف التي تخضع الهياكل المشخصة إلى رقابة الدولة⁴.

وقد برزت في عالم الإدارة هياكل خارجة عن هرميّة الإدارة، ومعفاة من كلّ سلطة توجيه أو رقابة إشراف، وتتمتع بحريّة تصرف مضمونة قانونيا.

ويدفع هذا البروز إلى إعادة النظر في أسس قيام الإدارة، وفي مبادئ التنظيم الإداري و السياسي للدولة. وعلى حد تعبير Pierre ROSANVALLON " إن الصعود القوي لهذه الهيئات يدخل تغييرا ثوريا على المرجعيّة التقليديّة لصياغة المسألة الديمقراطية فقد غير المشرّع وجدّد الحوكمة العموميّة عبر إنشاء الهيئات المستقلّة، لكنه لم يبلور نظرية متكاملة لهذا الصنف الجديد من أشخاص القانون العام"⁵.

وقد نبّه بعض الفقهاء الفرنسيين إلى حجم هذا التغيير، باعتبار أنّه وإلى حدود الثمانينات من القرن العشرين، كانت التساؤلات والنقاشات تندرج ضمن حقل اصطلاحي لم يتغير كثيرا،⁶ إذ بقيت التساؤلات حول الديمقراطية النيابيّة، ونظرية الفصل بين السلط، و ضمانات حقوق الإنسان، تطرح ضمن نفس الحدود، وبنفس المصطلحات السياسيّة تقريبا.

لكن ومع الهيئات المستقلّة، سجّلت القواعد المرتبطة بالسعي لدمقرطة المؤسّسات، نوعا من القطع مع التصورات السابقة، عبر تركيز شكل جديد من التنظيم للهياكل العموميّة يجمع بين بعض القواعد الديمقراطية والتصرف الإداري الحديث تقوم على مفاهيم النجاعة والحياد والشفافيّة في إدارة الشأن العام. ونظرا للقصور في بلورتها فكريا، لم تأخذ الحجم الذي تستحقّه، ويبدو أنه " واعتبارا للتقصير نظريا في اعتبارها أشكالا سياسيّة أصليّة، لم تجد هذه المؤسّسات المكانة التي تستحقّها ضمن النظام الديمقراطي"⁷.

⁴ En effet, avant l'apparition de telles autorités, l'unité de l'administration était généralement, comme l'explique Jacques Chevallier, « assurée par l'existence de deux types de liens organiques: la hiérarchie, qui prend la forme de rapports de subordination directe, et la tutelle, qui soumet les organes personnalisés au contrôle de l'Etat.

⁵ Rosanvallon, Pierre. « la montée en puissance de telles institutions révolutionne le répertoire classique de la formulation de la question démocratique. La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité ; Paris :2008 ; ed Du Seuil, p 22.

⁶ Furnémont, Jean-François. Quelle gouvernance pour des autorités administratives indépendantes? <https://legalworld.wolterskluwer.be/fr/nouvelles/domaine/droit-public/carte-blanche-jean-francois-furnemont-quelle-gouvernance-pour-des-autorites-administratives-independantes>.

⁷ Ibid, *La nouvelle grammaire des institutions démocratiques dans laquelle s'inscrivent les autorités indépendantes marquent une rupture avec ce précédent univers. Mais faute d'avoir été élaborée*

ولتعريف الهيئات الدستورية المستقلة يمكن القول أنه لا نجد لا تعريفاً فقهياً ولا قانونياً لهذه الذوات المعنوية، لكن يمكن انطلاقاً من الخصائص التي جاء بها الدستور التونسي القول بأنها ذوات عمومية يكرسها الدستور وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وهي لا تخضع في المهمة التي حددها لها الدستور لا إلى سلطة إشراف ولا إلى سلطة تسلسلية.

وهي تتميز عن الهيئات العمومية المستقلة في أساسها الدستوري إذ أنّ هذه الأخيرة تحدث بقانون، أما الهيئات الإدارية المستقلة، وهي الشكل الأسبق للهيئات المستقلة، فهي عادة لا تتمتع بالشخصية القانونية، وقد أكد القانون الفرنسي عدد 55 لسنة 2017 المؤرخ في 20 جانفي 2017 هذا التمييز في فصله الثاني⁸. علماً أن القانون عدد 54 لسنة 2017 مؤرخ في 20 جانفي 2017، نصّ على أنّ إحداث الهيئات المستقلة سواء العمومية أو الإدارية منها لا يكون إلا بقانون.

إنّ بروز الهيئات المستقلة، وتحديد الهيئات الدستورية المستقلة، جاء كإجابة لأزمة مشروعية الدولة انطلاقاً من سنوات السبعينات، فقد برزت أزمة الثقة تجاه الدولة، وخاصة تجاه الأساليب التقليدية للتدخل في المجال الاجتماعي والاقتصادي، وكانت الحجج تتراوح بين جانبيين، الأول هو أن الدولة أثبتت عدم قدرتها على الاستجابة لخصوصية بعض القطاعات، والثانية، هي النزعة السلطوية التي هدّدت بعض الحقوق والحريات الأساسية. وقد كان بروز الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا انطلاقاً من السبعينيات من القرن الماضي، وتحديدًا سنة 1978، ثمّ برزت الهيئات العمومية المستقلة، للوصول إلى الهيئات الدستورية المستقلة انطلاقاً من سنة 2011.

وتجدر الإشارة إلى أن الدول الديمقراطية شهدت خلال الأربعين سنة الماضية، انحساراً وتراجعا مضاعفاً لدور الدولة⁹ إزاء السوق وإزاء المجتمع، تمثلت الأولى في دفع الدولة إلى التخلي عن احتكار أو الإدارة المباشرة لعدد من القطاعات الاقتصادية خاصة ذات الصبغة التنافسية منها، استناداً إلى وجود تضارب مصالح بين دور الدولة كفاعل اقتصادي وكمعدّل ومؤطر لتلك الأنشطة، انتهت إلى حصر دور

intellectuellement (elle n'a pas eu son Sieyès ou son Madison), son ampleur n'a pas été perçue à sa juste mesure.

⁸⁸ LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

⁹Jean-Bernard Auby « Quelles que soient les orientations politiques des leurs gouvernements ; les démocraties occidentales ont connu, dans les trente dernières années un double mouvement de réduction de l'espace de l'Etat au profit de celui du marché, et de réduction de l'espace de l'Etat au profit des citoyens. Ce double mouvement peut être qualifié comme traduisant un phénomène commun de « désétatisation » de la société, même si, en vérité, il apparaît à beaucoup d'égards comme abritant davantage une transformation des modalités de l'intervention publique qu'une véritable régression de celle-ci » ; La bataille de San Ramano Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif, p4.

الدولة في الوظيفة التعديلية مع فتح تلك المهمة إلى مشاركة ممثلين عن الفاعلين الاقتصاديين وإضفاء مزيد من النجاعة الشفافية وفرض ضوابط من شأنها ضمان حيادية واستقلالية الهياكل المشرفة على وظيفة التعديل في حين تمثل تراجع الدولة إزاء المجتمع أساسا عبر تخلي الدولة¹⁰ وخاصة السلطة التنفيذية على إدارة جملة من المجالات الحساسة وثيقة الصلة بالحرية والحقوق الأساسية وإسنادها إلى هياكل مستقلة ومحيدة تماما عنها مع إخضاعها إلى السلطة التشريعية وإلى الرأي العام عبر إخضاع أعمالها إلى ضوابط الشفافية وحق المواطن في النفاذ إلى المعلومة.

أما في تونس، فيمكن الحديث عن ثلاث موجات للهيئات المستقلة، فقد برزت الموجة الأولى انطلاقا من التسعينيات. ففي ظل دستور 1959¹¹، تمّ إحداث عدة هيئات مستقلة، وصفت جميعها بالهيئات الإدارية المستقلة، وتكتسي أساسا صبغة تعديلية للحدّ من هيمنة الدولة بصفتها المؤطرة لبعض القطاعات التنافسية واحتكارها للجانب الأكبر لتلك الأنشطة من خلال مؤسسات عمومية ومنشآت عمومية في آن واحد، رغم أن الدستور لم يتضمن أي إشارة لهذا الصنف، إلا أن المجلس الدستوري آنذاك، حدّد بشكل واضح طبيعة بعض المؤسسات المحدثة على أنها هيئات إدارية مستقلة، وهي هيئة السوق المالية (1994)¹²، والهيئة الوطنية للاتصالات (2001)¹³، والهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية (2004)¹⁴ والهيئة العامة للتأمين (2008)¹⁵.

ويندرج هذا الجيل الأوّل من الهيئات الدستورية في إطار سياسة الانفتاح الاقتصادي وانخراط تونس في سياسة التبادل الحرّ مع عدة فضاءات اقتصادية لعل أبرزها الإتحاد الأوروبي في نهاية القرن الماضي وما تستتبعه تلك الخيارات من ضرورة الحدّ من الهيمنة والتدخل المباشر للسلطة التنفيذية في إدارة الأنشطة الاقتصادية التنافسية وضمان حرية المبادرة وتأمين عملية تعديل تلك الأنشطة من قبل هيئات تعديلية تضمن مشاركة الفاعلين في تلك المجالات وتكفل قدرا كبيرا من الشفافية والنزاهة والنجاعة على عملية التعديل.

¹⁰ Marie-Charlotte ROQUES-BONNET ; « A cet égard, la montée en puissance des AAI relève d'une révolution de la logique administrative : la décentralisation fonctionnelle. Elle signifie la fin de l'Etat omnipotent et omniscient : en démembrant le pouvoir réglementaire et administratif en autorités spécialisés, l'Etat a opté pour un éclatement de compétences, une délimitation des responsabilités mais surtout plus d'efficacité » ; Les blocs de pouvoirs « éclipés » par les autorités administratives en réseau vers la fin de contre-pouvoirs » , p 12.

¹¹ غريب، هادية. الدستور والهيئات المستقلة، المجلة القانونية للدراسات القانونية والسياسية، عدد 3-2014، ص 383.

¹² أحدثت هيئة السوق المالية بمقتضى القانون عدد 117 لسنة 1994 المتعلق بإعادة تنظيم السوق المالية.

¹³ أحدثت بموجب الفصل 63 من القانون عدد 01 لسنة 2001 المؤرخ في 15 جانفي 2001 .

¹⁴ أحدثت مقتضى القانون الأساسي عدد 63 لسنة 2004 المؤرخ في 27 جويلية 2004 .

¹⁵ أحدثت بمقتضى لقانون عدد 08 لسنة 2008 المؤرخ في 13 فيفري 2008 المتعلق بتنقيح وإتمام مجلة التأمين.

وكانت الموجة الثانية من الهيئات انطلاقا من سنة 2011، وإلى غاية المصادقة على دستور 2014، إذ تم إحداث عدة هيئات في بداية الانتقال الديمقراطي، وقبل تعليق العمل بالدستور، وتم تكييف هذه الهيئات على أنها هيئات عمومية مستقلة، ومن الضروري الإشارة إلى أن إحداث الهيئات المستقلة تميز بالتذبذب وعدم الدقة في تحديد الخصائص القانونية لهذه الهيئات. فقد تمّ إحداث أربع هيئات عمومية مستقلة هي: الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والإصلاح السياسي والانتقال الديمقراطي (18 فيفري 2011)، واللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد (18 فيفري 2011)¹⁶ واللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق في التجاوزات المسجلة خلال الفترة الممتدة من 17 ديسمبر 2010، إلى حين زوال موجبها (18 فيفري 2011)¹⁷، والهيئة الوطنية المستقلة لإصلاح الإعلام والاتصال (2 مارس 2011)¹⁸.

ومن الضروري الإشارة إلى أنّ بروز هذه الهيئات تميز بمفارقة قانونية تمثلت أولا في الاختلافات الكبيرة في التسميات رغم صدور المراسيم الأربع في نفس اليوم، فتراوحت التسميات بين هيئة عليا، ولجنة وطنية وهيئة وطنية، بالرغم من أن النصوص الأربعة تشير إلى أنها هيئات عمومية مستقلة، لكن دون الإشارة إلى الشخصية القانونية أو الاستقلال المالي، والحال أننا نعلم أن صنف الهيئات العمومية المستقلة، جاء في فرنسا، ليميز الهيئات التي تتمتع بالشخصية القانونية، عن الهيئات الإدارية المستقلة والتي لا تتمتع بهذه الشخصية. وقد يعزى ذلك إلى طبيعة المهام الموكولة إلى تلك الهيئات والمتسمة أساسا بالصبغة الاستشارية والاستقصائية حول مسائل معينة وبالنظر إلى الصبغة الظرفية لمهامها المتمثلة أساسا في تأطير وتأمين الفترة الأولى من مرحلة الانتقال السياسي، فضلا عن عدم تمتع تلك الهيئات بولاية عامة للإشراف وإدارة مجال معين مما تنتفي معه الحاجة لمنحها شخصية قانونية واستقلالية في التصرف المالي.

وكانت أول هيئة عمومية مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية هي الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والتي أحدثت في ظل التنظيم المؤقت للسلط وبعد تعليق العمل بالدستور بمقتضى المرسوم عدد 14 لسنة 2011 متعلق بالتنظيم المؤقت للسلط. وقد تمت مراجعة خصائص هئتين سابقتين بتمتعهما بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وهما الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري بمقتضى مرسوم عدد 116 لسنة 2011 مؤرخ في 2 نوفمبر 2011 يتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وإحداث هيئة عليا

¹⁶ مرسوم عدد 7 لسنة 2011 مؤرخ في 18 فيفري 2011 يتعلق بإحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد.
¹⁷ مرسوم عدد 8 لسنة 2011 مؤرخ في 18 فيفري 2011 يتعلق بإحداث اللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق في التجاوزات المسجلة خلال الفترة الممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى حين زوال موجبها.
¹⁸ مرسوم عدد 10 لسنة 2011 مؤرخ في 2 مارس 2011 يتعلق بإحداث هيئة وطنية مستقلة لإصلاح الإعلام والاتصال.

مستقلة للاتصال السمي والبصري. والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي عوضت اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد، والتي عوضت بدورها سنة 2017 بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد¹⁹.

وإثر توفيق الهيئة العليا المستقلة للانتخابات المحدثه بمقتضى المرسوم عدد 27 لسنة 2011 في تنظيم وإدارة أول انتخابات نزيهة وشفافة وتأمين تركيز المجلس الوطني التأسيسي، توجه المؤسس ضمن أول نص تأسيسي إلى تكريس فكرة الهيئات المستقلة الدائمة²⁰ عبر إرساء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالرغم من الصبغة المؤقتة للنص التأسيسي وذلك قصد القطع نهائيا مع إرث الاستبداد وما تميز به من عدم شفافية وغياب نزاهة الانتخابات التي تم تنظيمها خلال أكثر من نصف قرن وما أفضت إليه تلك التجربة من مصادرة لأصوات الناخبين مما حال دون تأمين التداول السلمي على السلطة.

وقد تواصل إحداث الهيئات المستقلة، إذ أنشئت ثلاث هيئات مستقلة هي الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمقتضى القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 مؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات و الهيئة الوطنية للوقاية من التعذيب بمقتضى قانون أساسي 21، وهيئة الحقيقة والكرامة بمقتضى القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 مؤرخ في 24 ديسمبر 2013 يتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها.

وكانت الموجة الثالثة للهيئات المستقلة، مع صدور دستور 27 جانفي 2014، إذ تم تخصيص باب كامل للهيئات الدستورية المستقلة، هو الباب السادس. ومع أهمية هذا الباب في البناء الدستوري التونسي، إلا أنه وإلى اليوم لم يتم تطبيق مختلف أحكامه، بل أنّ بعض الهيئات الدستورية لم يقع إحداثها بالمرّة، وتواصل تطبيق النصوص القانونية السابقة لبروز صنف الهيئات الدستورية المستقلة، وقد قدمت الحكومة في هذا الصدد مشروع قانون أساسي متعلق بالقانون الإطار للهيئات الدستورية المستقلة، وقد لاقى هذا المشروع عند عرضه على الهيئات الدستورية المستقلة معارضة كبيرة تبلورت خاصة في الملاحظات المكتوبة التي قدمتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بشكل رسمي إلى وزارة العلاقة بين الهيئات الدستورية وحقوق الإنسان، والرأي الموجه من كلّ من الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمي والبصري والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إلى مجلس نواب الشعب. وقد تمّ التراجع عن

¹⁹قانون أساسي عدد 59 لسنة 2017 مؤرخ في 24 أوت 2017 يتعلّق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.
²⁰ لقد أفرد المؤسس بابا خاصا بهيئة الانتخابات (الباب السابع) على غرار كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية حيث تضمن الفصل 25 من القانون التأسيسي المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 والمتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية التنصيص على أنه يتولى المجلس الوطني التأسيسي إحداث هيئة عمومية مستقلة دائمة للانتخابات.
²¹قانون أساسي عدد 23 لسنة 2012 مؤرخ في 20 ديسمبر 2012،

الصيغة الأصلية للقانون لصالح صيغة أخرى عنوانها مشروع قانون أساسي متعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة. وقد أثار هذا المشروع بدوره نقاشات كبيرة بلغت الطعن في دستوريته، وقد أصدرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين قرارها عدد 2017/04 بتاريخ 8 أوت 2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2016/30 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، والتي أقرت فيه بعدم دستورية أحد فصول مشروع القانون مع التذكير بصدور القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 مؤرخ في 24 أوت 2017 يتعلّق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

وقد تميّزت نشأة الهيئات الدستورية المستقلة بتونس ب بروز مواقف رافضة لهذا الصنف الجديد من الهيئات استنادا إلى ارتفاع كلفة تركيبها وإدارتها واعتبارها عبئا إضافيا يحمل على ميزانية الدولة أو تجاوزها لنطاق صلاحيتها، إلى حدّ نعت البعض من السلط العمومية لهذه الهيئات بالتغول إزاء الدولة وكأن تلك الهيئات تنشط خارج فضاء الدولة ودون الأخذ بعين الإعتبار أنه تمّ إحداثها للإضطلاع بصلاحيات كانت موكولة في وقت قريب إلى السلطة التنفيذية. في حين يعيب البعض الآخر على تلك الهيئات عدم إضطلاعها بكامل الصلاحيات الموكولة إليها على غرار تعديل بعض الأنشطة المجاورة للمشهد السمي البصري بالنسبة إلى الهيئة للإتصال السمي البصري، أو حتى تلك المجالات التي لا تخضع إلى مرجع نظرها على غرار مجال رقابة تمويل الحياة السياسية بالنسبة إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

وحيث ولئن شاب انطلاق عمل بعض الهيئات الدستورية بعض الهنات في خصوص التعهد بالمهام الموكولة إليها، وعدم اتسام عملها بالشفافية المطلوبة، وغياب التوزيع الواضح لقواعد الاختصاص داخل هيكلها التسييرية وأجهزتها التنفيذية أو عدم تقيدها في بعض الصور بالأحكام القضائية والآراء الصادرة عن تلك الهيئات القضائية فإن حداثة التجربة وعدم ملائمة الأطر القانونية المنظمة لمجال عمل تلك الهيئات مع أحكام الدستور من جهة، والطبيعة الخاصة لتلك الهياكل العمومي، من جهة أخرى، تدفع إلى دراسة المنظومة القانونية والترتيبية والإجرائية التي تحكم عمل الهيئات الدستورية ومدى ملاءمتها مع إرادة المؤسس من بعث تلك الهيئات، وإلى مراجعة القواعد المتعلقة بضبط تركيبة الهيئات الدستورية وكيفية انتقاء أعضاء مجلسها والتوفيق إلى توزيع واضح للصلاحيات بين مختلف هياكلها التقريرية والتسييرية وفرض التقيد بالضوابط القانونية والقضائية وبقواعد الشفافية والحوكمة الرشيدة بما يرفع من نجاعة أدائها ويدعم استقلاليتها خاصة عن السلطة التنفيذية ويعزز

رصيد ثقة المواطن في تلك الهيئات ويدفع إلى تطوير أشمل لإدارة الشأن العام والرفع من أداء بقية الهياكل العموميّة.

ومن الواضح أن الهيئات الدستوريّة تعيش اليوم في تونس صعوبات كبيرة، فبعضها لم ترى النور بعد، في حين لا زالت الأخرى تواجه صعوبات تتعلق في عدم ملائمة القواعد التشريعيّة القديمة لأحكام الدستور الواردة في الباب السادس، وهو ما يخلق مفارقة تتمثل في إخضاع هياكل دستورية جديدة إلى نصوص الماضي، وفي إيجاد الموارد الضرورية لأداء المهام. بالمقابل تعيش بعض الهيئات أزمات داخلية انعكست سلبا على صورة هذه الهيئات، فضلا عن عدم تمكن بعضها من تحقيق الأهداف التي بعثت من أجلها، مما ساهم في رواج انطباع بأنّ هذه الهيئات ذات كلفة عالية بالمقارنة مع نقص نجاعتها، مما يطرح تساؤلات حول مدى احترامها قواعد الحوكمة وحسن التصرف في الموارد العموميّة.

كلّ هذا يدفع إلى التساؤل عن موقع الهيئات الدستوريّة اليوم ضمن البناء الدستوري الجديد؟ وعن الآليات التي يجب اعتمادها لضمان ديمومة الهيئات ونجاعتها في أداء مهامها؟ وعن أساليب الرقابة التي ستضمن مبادئ المحاسبة ودولة القانون دون المساس باستقلاليّة الهيئات؟

وتصيّب هذه التساؤلات ضمن إشكالية محورية هي التساؤل عن أفاق الهيئات الدستوريّة المستقلّة في تونس، وعن كيفية تدعيم الخيار الذي كرسه المؤسّس حتى لا يقع التراجع عن مقوماته؟

سيحاول هذا التقرير البدء بتقديم خصوصية الخيار الدستوري التونسي (الجزء 1)، للوقوف عند إقرار مبدأ استقلاليّة الهيئات الدستوريّة (الجزء 2) مرورا بالرقابة على الهيئات الدستوريّة (الجزء 3) للوصول أخيرا إلى التنسيق بين الهيئات الدستوريّة المستقلّة (الجزء 4).

الجزء الأول: خصوصية الخيار الدستوري التونسي

لقد جاء الدستور التونسي في الباب المتعلق بالهيئات الدستورية، بعد نقاشات وجلسات استماع إلى الخبراء في القانون، حول الدروس المستخلصة من تجربة 2011، وخاصة فيما يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

ولم تكن التجارب المقارنة مساعدة في هذا المجال، إذ لم تتعرض أغلب الدساتير إلى الهيئات الدستورية المستقلة، في حين كان خيار بعض الدساتير الأخرى مختلفا عن متطلبات السياق الدستوري التونسي.

كل هذا أكسب الخيار الدستوري التونسي خصوصية هامة، وجعله مختلفا في آن واحد عن الخيارات الدستورية المقارنة، ومخالفا للأطر التشريعية السابقة للدستور والتي لا تلائم في أغلبها روح الهيئات الدستورية كما جاء بها الباب السادس من الدستور.

ويمكن تحديد خصوصيات الخيار التونسي في التأطير القانوني للهيئات (1) وعدد الهيئات، (2) والضمانات الدستورية (3).

فقرة أولى: التأطير القانوني للهيئات

كرّس الدستور التونسي صنفا جديدا من أشخاص القانون العام، هو الهيئات الدستورية المستقلة، جاعلا من المكانة الدستورية للهيئات أول ضمان لعدم العودة إلى الوراثة بإلغاء وجود هذه الهيئات وإرجاع اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية، فما تذكره بعض الأصوات اليوم من خيار العودة إلى تنظيم الانتخابات من قبل وزارة الداخلية يمثل ارتدادا عن فلسفة الدستور وخرقا واضحا لأحكامه. هذا فضلا عن عدم اكتفاء الدستور التونسي بمجرد تكريس للمؤسسة بل كرس المقومات الأساسية لإطارها الدستوري، فمن حيث المهمة الجوهرية "تعمل الهيئات على دعم الديمقراطية، وعلى كافة مؤسسات الدولة تيسير عملها" (فصل 125 من الدستور)، ويتم ضبط تركيبها والتمثيل فيها وطرق انتخابها وتنظيمها وسبل مساءلتها عن طريق قانون أساسي (فصل 65 من الدستور) وهو ما جعل من غير الممكن إقرار قانون إطاري للهيئات الدستورية. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا الخيار سار في نفس الاتجاه الذي ضبطه قانون تأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 يتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية. فقد نصّ في فصله السادس على أنه تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بـتنظيم الإعلام

والصحافة والنشر، والنظام الانتخابي، و الحريات وحقوق الإنسان وحق الشغل والحق النقابي..وقد تم على هذا الأساس تنظيم كل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة الحقيقة والكرامة، وهيئة مقاومة التعذيب بمقتضى قوانين أساسية، بالرغم من أن الأخيرتين لن تتحوّلا إلى هيئات دستورية.

وتجدر الإشارة إلى أن تكريس الهيئات المستقلة صلب الدستور كان يهدف، على النحو الذي يبرز من النقاشات التي وسمت أشغال اللجنة التأسيسية المكلفة بالهيئات الدستورية، إلى منح تلك الهياكل العمومية علوية ضمن هرم المؤسسات والهياكل العمومية²²، بما ييسر عملها ويفرض احترام بقية مؤسسات الدولة لاستقلالية تلك الهيئات وذلك وعيا من المؤسس بثقل الإرث الاستبدادي وتغول الحزب الواحد سواء صلب السلطة التنفيذية ومختلف مفاصل الهياكل العمومية من جهة، وتوقا منه إلى إضفاء مزيد من النجاعة والشفافية والنزاهة على عمل تلك الهيئات، من جهة أخرى.

وقد ضبط الدستور العناصر الأساسية للنظام القانوني للهيئات الدستورية المستقلة، فنص على تمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية"، وعلى انتخابها من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة" دون أن يحدد هذه الأغلبية المعززة، مما يعني أنها تفوق الأغلبية المطلقة.

ونص على واجب رفع الهيئات تقريرا سنويا لمجلس نواب الشعب، يناقش بالنسبة إلى كل هيئة في جلسة عامة مخصصة للغرض.

ونص على أن "يضبط القانون (الأساسي) تركيبة هذه الهيئات والتمثيل فيها وطرق انتخابها وتنظيمها وسبل مساءلتها".

وحدّد الدستور عدد أعضاء مجلس الهيئة (تسعة أعضاء) بالنسبة لهيئتين دستوريتين هما الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، في حين اكتفى بالنسبة لبقية الهيئات بالحديث عن شروط اختيار الأعضاء وهي أن يكونوا " مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة" باستثناء هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة والتي لم يشترط فيها أن يكونوا مستقلين.

²² لقد ناقشت اللجنة التأسيسية المكلفة بالهيئات الدستورية مسألة التنصيب على علوية الهيئات المستقلة وقد ذهب عدد من أعضاء اللجنة إلى عدم الحاجة إلى التنصيب على علوية الهيئات الدستورية إستنادا إلى إكسائها الصبغة الدستورية والتنصيب عليها صلب الدستورية بمنحها آليا علوية مقارنة ببقية الهياكل العمومية. فقد تضمن التقرير الصادر عن اللجنة المذكورة بتاريخ 26 سبتمبر 2012 ضمن صفحته السادسة أنه " إتفق أعضاء اللجنة على عدم إعطاء صفة "العليا" لأي هيئة دستورية ضمن تسميتها معتبرين أن وجود ضمن الدستور يكسبها ضرورة هذه المكانة".

فقرة ثانية: عدد الهيئات

يتميّز الدستور التونسي في هذا الصدد بعنصرين، الأوّل هو ضبط عدد واضح للهيئات الدستوريّة المستقلّة والثاني عدم التمييز بين نظامين دستوريين مختلفين.

فبالنسبة للعدد، وبالرجوع إلى القانون المقارن، يتبين بأنّ هذا الصنف من الهيئات جديد، إذ أن أغلب الدساتير لا تخصّص أحكاماً لهذا الصنف الجديد من الهيئات، ويعتبر الدستور الفرنسي في هذا المجال، مجدداً عندما احدث سنة 2008 هيئة دستورية مستقلّة واحدة هي حامي الحقوق والتي أنشأت بمقتضى قانون أساسي سنة 2011، وأوجد بهذا صنفاً جديداً من أشخاص القانون العام في القانون الفرنسي.

أمّا في الجزائر، فأحدثت هيئة عليا مستقلّة لمراقبة الانتخابات تطبيقاً للمادة 194 من دستور 6 مارس 2016.

وفي المغرب، لئن ذهب الدستور المغربي إلى تكريس "مؤسسات و هيئات" دستورية مستقلّة (الفصول 161-170) جمعها تحت عنوان "مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجديدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركيّة"، فإنه لم يعطها نفس المركز القانوني أو حتى نفس التسمية القانونيّة، بل ميّز بحسب ثلاث مجالات بين "هيئات حماية الحقوق والنهوض بها"، وهي أربعة: المجلس الوطني لحقوق الإنسان، والوسيط، ومجلس الجالية المغربية بالخارج والهيئة المكلفة بالمنافسة ومحاربة جميع أشكال التمييز، و"هيئات الحوكمة الجيدة والتقنين" وهي الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري، ومجلس المنافسة، والهيئة الوطنيّة للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وهيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة و الديمقراطية التشاركية، و "هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية"، وهي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي، فإنه تعرض في الفصول إلى المهام، أي أنه دسّر المؤسسة والمهام المناطة بها دون أن يكرس الضمانات المتعلقة باستقلاليتها، فقد اكتفى الفصل 171 الذي ينص على أنه " يحدد بقوانين تأليف وصلاحيات وتنظيم وقواعد تسيير المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الفصول 160 إلى 170 من هذا الدستور".

أما مشروع الدستور الليبي المقدم في 29 جويلية 2017، فقد خصّص بابا سابعا للهيئات الدستورية المستقلة، لكن سار في اتجاه مغاير لما جاء في الدستور التونسي من ناحيتين، فقد كرس 6 هيئات دستورية²³، خصّص لكل منها فصلا مستقلا، ثم خصّص الفصل 163 إلى هيئات أخرى وقد جاء فيه "تنظم بقانون هيئة للرقابة الإدارية، وهيئة للشفافية ومكافحة الفساد، وهيئة للإحصاء، ومجلس أعلى للإعلام والصحافة، ومجلس للعلوم والتقنية والإبتكار، ويحدد القانون تكوينها واختصاصاتها ونظام عملها، وضمانات استقلالها وحياد أعضائها، وفق ما هو منصوص عليه في هذا الباب.

وقد خصّص الدستور التونسي في بابه السادس فصل لكل هيئة من الهيئات الدستورية المستقلة الخمسة، وهذا العدد محدد حصريا، أي أنه لا يمكن التحديث اليوم إلا عن 5 هيئات دستورية مستقلة. وعلى خلاف بعض الدساتير التي سبق ذكرها، لا نجد تمييزا في المركز الدستوري للهيئات المكرسة ضمن الباب السادس من الدستور.

فقرة ثالثة: الضمانات الدستورية

لقد عكس خيار الدستور التونسي، من جهة أولى الدروس المستخلصة من تجربة دولة الاستقلال على مدى أربعين عاما، وما تميزت به من هيمنة للسلطة التنفيذية متماهية مع الحزب الواحد على جل المجالات المتصلة بالحقوق والحريات الأساسية ومصادرة آراء وأصوات المواطنين في التعبير عن آرائهم واختيار ممثليهم ضمن المجالس المنتخبة في غياب الانتخابات الحرة والتعددية والنزاهة، والأخذ بعين الاعتبار تجربة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات سنتي 2011 و2014 من جهة ثانية، وذلك بالقطع مع النموذج السائد وإسناد الإدارة والإشراف على تلك المجالات لدوات عمومية تتمتع بقدر من الاستقلالية الإدارية والمالية، لكنه أقرّ بالمقابل ضرورة الخضوع لرقابة البرلمان.

وبالرجوع إلى مهد الهيئات المستقلة وهي الولايات المتحدة الأمريكية، نلاحظ التمييز بين الوكالات المستقلة وغير المستقلة والتي تسمى وكالات تنفيذية، فبالنسبة للوكالات المستقلة، تتميز بعدم إمكانية عزل جهازها المسير من رئيس الدولة إلا لسبب وجيه (for cause) يتمثل في ارتكاب جريمة حق عام، أو خطأ مهني (malfeasance in neglect of duty, inefficiency) أو خطأ شخصي (malfeasance in neglect of duty, inefficiency).

²³ ومسودة الدستور الليبي المؤرخة في 29 جويلية 2017، فقد خصّصت بابا سابعا يحوي عشرة فصول للهيئات الدستورية المستقلة، وقد كرس المشروع صنفين من الهيئات، فقد خصّص فصلا خاصا لكل هيئة من الهيئات الستة هي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ديوان المحاسبة، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المجلس الوطني لحماية الموروث الثقافي واللغوي، مجلس البحوث الشرعية، هيئة التنمية المستدامة، وخصّص من جانب آخر فصل عنوانه "هيئات أخرى"،

(office) وفضلا عن هذه الضمانة، يضيف الفقه الأمريكي خمس شروط وهي أولا تحديد مدة الولاية والتي يمكن أن تصل إلى 14 سنة بالنسبة لأعضاء مجلس محافظي البنك المركزي. ثانيا تجديد التركيبة جزئيا لضمان التجديد الدوري والمنظم. ثالثا: التركيبة التي تأخذ بعين الاعتبار تمثيل الحزبين الجمهوري والديمقراطي، رابع: الطابع المجلسي لإدارة الوكالة. وخامسا واجب تقديم تقرير سنوي للكونغرس الذي يمارس رقابته السياسيّة والمالية.

وبالرجوع إلى أحكام الباب السادس من الدستور، نلاحظ تكريسا لأهم هذه العناصر في ما عدى تمثيل الحزبين، الذي لا يسوغ الأخذ به في تونس.

وقد تعرض الدستور التونسي أحيانا إلى بعض التفاصيل والجزئيات لضمان عدم الانحراف عن روح الدستور، وقد تبين من خلال النقاشات التي تمت في إعداد النصوص ردة فعل بعض النواب بالرجوع إلى تجربة 2011.

لكن لا بدّ من الإشارة إلى أن أحكام الباب السادس من دستور 2014 تظلّ إلى اليوم من بين الأحكام التي لم تدخل بعد حيز التنفيذ، فلم تر بعض الهيئات النور إلى اليوم في حين، بقيت هيئتان إلى اليوم تعيشان وفق التركيبة القديمة التي جاءت بها النصوص السابقة لدخول الدستور حيز التنفيذ. ويبرز هذا التردد والتأخير في تركيز الهيئات الدستوريّة المنصوص عليها بالدستور إثر انقضاء فترة ناهزت أربع سنوات عن المصادقة على الدستور، وإحجام السلطة التنفيذية عن تمكين الهيئات المباشرة منها لعملها ولو بصفة مؤقتة من وسائل عمل على غرار توفير مقرات عمل ومن ميزانية ضرورية للشروع في مباشرة عملها والاضطلاع بالمهام الموكولة إليها إلى عدم وجود إرادة حقيقية من السلطة التنفيذية في التخلي عن إدارة مجالات حساسة وثيقة الصلة بالحريات الأساسيّة لفائدة هيئات مستقلة، طالما وأن إحداث الهيئات المستقلة تفضي في الأخير إلى سحب صلاحية إدارة والإشراف على عدد من المجالات، من السلطة التنفيذية وتعزيز رقابة البرلمان على الهيئات المكلفة بالإشراف على تلك المجالات بمناسبة مناقشة تقارير نشاطها وتقاريرها المالية وأثناء مناقشة ميزانياتها السنوية والمصادقة عليها .

والأدهى هو أنّ بعض الأحكام الدستوريّة تمّت مخالفتها، من ذلك الفقرة الأخيرة من الفصل 126 من الدستور التونسي والتي تنصّ على تجديد ثلث أعضاء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات. ولا يخفى أنّ هذه الفقرة تمّت مخالفتها في مناسبتين، مما يدعو إلى التفكير في مستوى أول في طريقة لوقف استمرار المخالفة، ومن جانب ثاني في تصور يبعدنا عن إمكانية مخالفة الدستور مستقبلا.

التوصيات المتعلقة بالجزء الأول

لئن تبين بأن الخيارات التي ذهب إليها المؤسس لم تكن دائما صائبة، إذ أنه اختار الدخول أحيانا في بعض الجزئيات، من ذلك تحديد عدد أعضاء مجلس بعض الهيئات بتسعة، وهو خيار قابل للنقاش، وتحديد زمن التجديد، وهو ما ساهم في تعقّد وضع تجديد بعض الهيئات، إذ أصبحنا في وضع غير دستوري، باعتبار أن دورية التجديد اختلت لتأخير البرلمان في تجديد ثلث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على سبيل المثال.

ولئن كان من غير الصائب طرح تعديل الدستور لحلّ مثل هذه الإشكالات، لأنّ هذا قد يقود تدريجيا إلى امتحان للدستور، بمحاولة ملاءمته للممارسات السياسيّة، والحال أن المفروض أن الممارسة السياسيّة هي التي يجب أن تتلاءم مع مقتضيات الدستور.

وعليه، قد يكون اللجوء إلى التشريع لحلّ الانحراف عن أحكام الدستور الحلّ الأكثر مناسبة. ويكون الإصلاح التشريعي حلا في الآن نفسه لتعطّل تجديد الأعضاء أو لتعطّل انتخاب رئيس الهيئة. ويمكن اقتراح عدة حلول لتفادي تعطيل انتخاب رئيس الهيئة، من ذلك حصر حق الترشح للرئاسة في بعض الاختصاصات مثلما هو الحال بالنسبة لهيئة النفاذ إلى المعلومة، فيكون حق الترشح مقتصرًا على القاضيين والأستاذ الجامعي مثلا، باعتبار تقاليد الحياد التي ترتبط بهذه الاختصاصات.

من جانب آخر يكون من الضروري مراجعة إجراءات انتخاب الرئيس، بشكل يتفادي العودة إلى مربع الصفر كلما عجزت الجلسة العامة في اختيار المترشح بالأغلبية المطلقة، فيمكن إضافة دور ثالث، في حالة عدم تحصيل أي من المترشحين الأخيرين على الأغلبية المطلقة، ويعلن فوز المترشح الحائز على أكثر الأصوات في الدور الثالث.

ولعلّ خيار وضع مجلة خاصة بالهيئات الدستوريّة يبدو اليوم الأكثر مناسبة في تونس، إذ أن تمسك المشرّع بقانون للأحكام المشتركة لن يفضي إلى حل المشاكل العالقة بالنسبة للهيئات الدستوريّة، بل قد يطرح مشاكل إضافية تتعلق بتعدد النصوص وتضارب أحكامها، فتكون المجلة مكوّنة من باب أول يشمل الأحكام المشتركة بين الهيئات، لتؤطر خصوصية كل هيئة عبر أبواب خاصة بكل هيئة.

الجزء الثاني: إقرار مبدأ استقلالية الهيئات الدستورية

لئن تباينت الظروف والملابسات التي حدت بالسلطة التأسيسية الأصلية أو السلطة التأسيسية الفرعية إلى إحداث الهيئات الدستورية وإقرارها صلب الدستور فإنّ هذا التكريس يعدّ تنويجا لتطور تاريخي وتشريعي لنشأة وتطور صنف الهيئات الإدارية المستقلة ومنحها دفعا قانونيا مهما لتكريس وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية على غرار التجربة الفرنسية في هذا المجال، أو من أجل إحداث هياكل عمومية تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية للحد من تجاوزات هذه السلطة ولإضفاء مزيد من الشفافية والنزاهة على طريقة إدارة والإشراف على عدد من الوظائف الحساسة ذات الصلة بالحقوق والحريات للقطع مع الإرث الاستبدادي، على غرار النموذج التونسي، وبما أفضت إليه تلك المقاربة من تراجع هام لرصيد ثقة المواطن في نزاهة وحيادية السلطة التنفيذية²⁴، خاصة في ظل غياب التعددية السياسية وتداخل بين الإدارة والسلطة التنفيذية المتناضحة مع الحزب الواحد، في إدارتها لتلك المسائل واعتبارها عنصرا مهددا لدولة القانون والمؤسسات من جهة، وإستجابة للطلبات الملحة والمتطورة المتعلقة بإضفاء مزيد من الشفافية في الاضطلاع بتلك المهام من جهة أخرى.

إن تكريس هذه الهيئات ضمن الدستور يأتي ضمن إعادة توزيع أفقي²⁵ داخل السلطة التنفيذية عبر إسناد إدارة مهام معينة إلى هياكل مستقلة عن السلطة التنفيذية، وإلى توزيع للسلط بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بما يكفل ويعزز استقلالية هذه الهيئات عن السلطة التنفيذية، من ناحية، مع منحها علوية لهذه الهيئات صلب التنظيم الإداري، من ناحية أخرى.

وترتبا على ما تقدم بيانه، فإنه ولئن كانت المهام الموكولة لتلك الهيئات تكتسي صبغة تنفيذية فإنها تتمتع، أثناء مباشرتها لمهامها، بقدر كبير من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية وفي جِلّ من أي وجه من أوجه الرقابة رئاسية كانت أو إشراف من قبل هذه الأخيرة.

وتجدر الإشارة إلى أنه ولئن تباينت الهيئات الدستورية وتعددت مجالات تدخلها فإن السمة المشتركة لها تتمثل في تمتعها بالاستقلالية، إذ أن إقرار استقلالية الهيئات يعدّ الخاصية الأبرز لهذه الهياكل وشرطا أساسيا للاضطلاع بمهامها ضرورة أن الحافز من منحها الاستقلالية يجد أساسه في طبيعة

²⁴ " أن الهيئة الدستورية هي التي يتم التنصيب عليها صلب الدستور مفهوما أو تخصيصا.... والتي يرى المؤسس أنه من الأفضل إسنادها لهيئات مستقلة نظرا لعدم ثقته في السلطة أو تجنبا لإنتقال كاهلها"، تقرير لجنة الهيئات الدستورية حول مشروع الدستور، بتاريخ 26 سبتمبر 2012.

²⁵ تضمن دستور 27 جانفي 2014 إعادة لتوزيع أفقي للسلط التنفيذية عبر إرساء هيئات دستورية مستقلة وإعادة لتوزيع للسلطة على المستوى العمودي عبر تكريس السلطة المحلية التي تمارسها كل من البلديات والجهات والأقاليم.

ومجال تدخل تلك الهيئات الحساسة والمتعلقة أساسا بدعم الديمقراطية وحماية الحقوق والحريات الأساسية²⁶ للحد من هيمنة السلطة التنفيذية²⁷ على هذه المجالات وضمان احترام دولة القانون والمؤسسات، من جهة، وللحد من عدم ملائمة الآليات الكلاسيكية للسلطة التنفيذية والهياكل العمومية في إدارتها لعدد من المسائل مع تنامي الطلبات الجديدة والملحة للمواطنين في إضفاء مزيد من الشفافية والنزاهة والمشاركة في إدارة الشأن العام، من جهة أخرى.

وتتمتع هذه الهيئات باستقلالية عن السلطة التنفيذية مكفولة بالدستور وبعدد من القوانين المحدثة لها وذلك بدرجات متفاوتة سواء على المستوى الهيكلي أو على المستوى الوظيفي .

ولئن تواتر التنصيب، صلب الأحكام المتعلقة بالهيئات الدستورية، على استقلالية تلك الهيئات، فإن المقاربة التشريعية لمفهوم الاستقلالية تباينت من إطار قانوني إلى آخر بحسب طبيعة ومجال تدخل كل هيئة وبحسب الظروف التي حفت بإحداثها من حيث ملامح تلك الاستقلالية وحدودها. ولئن بادر المشرع بوضع إطار قانوني مشترك لهذه الهيئات من خلال سن قانون يتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، فإنه لم يفلح في تكريس استقلالية تلك الهيئات سواء على المستوى الهيكلي أو الوظيفي بما يتلاءم وإرادة المؤسس وبما يتلاءم والممارسات الفضلى في هذا الخصوص.

الفقرة الأولى: الاستقلالية الهيكلية

اقتضت الفقرة الثانية من الفصل 125 من الدستور أنه " تتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية وتنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة...

يُضبط القانون تركيبة هذه الهيئات والتمثيل فيها وتنظيمها وسبل مساءلتها".

إن الدافع الرئيسي لمنح استقلالية هيكلية للهيئات الدستورية لا يقتصر فقط على ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية في مجال نشاط تلك الهيئات والتأثير عليها وإنما أيضا إلى الرفع من نجاعة

²⁶Abdoulaye DIARRA ; « La redéfinition des rapports entre administration et administrés par la création d'organes de régulation et de contrôle semble être l'un des moyens les plus efficaces pour protéger les libertés et les droits des citoyens dans les domaines les plus sensibles de la vie politique » ; Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire ; p2.

²⁷A.DIARRA « Le législateur va s'employer à limiter l'emprise de l'administration sur les secteurs sensibles de la vie politique » ; op cit ; p 7.

عملها وقدرتها على التلاؤم مع تنامي الحاجة إلى مزيد التخصص والخبرة خاصة إزاء تطور التكنولوجيا الحديثة وأثرها على الحريات الفردية والعامّة.

وتبرز ملامح الاستقلاليّة الهيكلية من خلال إسناد مهمة تسيير الهيئات إلى هيكل جماعي (فرع أول) وفي طريقة تعيين أعضائها (فرع ثان) ومدد نيابتهم (فرع ثالث) والتأكيد على تفادي تضارب المصالح أثناء مدة العضوية رابع).

فرع أول: الصبغة الجماعية لإدارة الهيئات الدستورية

لئن أقرّ المؤسس صلب الفصل 125 من الدستور على مبدأ السلطة التقديرية والإشراف على الهيئات الدستورية من قبل هيئة جماعية تتمثل في مجلس الهيئة فإن تحديد عدد أعضاء المجالس تباين من هيئة إلى أخرى. فلئن تم تحديد عدد أعضاء كل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وهيئة الاتصال السمعي والبصري بتسعة أعضاء، فإنه ترك تحديد عدد أعضاء مجلس كل من هيئة حقوق الإنسان وهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة وهيئة الحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد، إلى السلطة التشريعية. وطالما أن ضبط عدد أعضاء مجالس الهيئات لا يعدّ من الضمانات الأساسية لاستقلاليّة تلك الهيئات فإنه كان من المتجه إضفاء مزيد المرونة والتناغم بين الأحكام المتعلقة بالهيئات الدستورية عبر إحالة ضبط عدد أعضاء مجالس الهيئات إلى السلطة التشريعية.

وتعدّ الصبغة الجماعية لطريقة التسيير كما سبق وأن رأينا، من العناصر الأساسية والجوهرية المكونة لمبدأ استقلاليّة الهيئات وضامناً لحيادها من خلال السماح بعدم الاستئثار باتخاذ القرار من قبل شخص واحد وفسح المجال لإمكانية تدارس ومناقشة عدد من المسائل الهامة والحساسة بصورة جماعية²⁸ من قبل مختلف أعضاء مجلس الهيئة الذين يمثلون اختصاصات متنوعة ومتعددة بما يكفل الموضوعية والجديّة على عملها. ولتأمين تلك الأهداف فإنه يتجه أن تكون الصبغة الجماعية لعمل مجالس الهيئات فعلية²⁹ وغير صورية وذلك سواء من خلال فرض توفر نصاب معين لإمكانية التثام مجلس الهيئة بحضور ومشاركة أكبر عدد ممكن من الأعضاء وضمان مشاركة فعليّة لأغلب أعضائه، من ذلك أن الفصل 18 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 والمتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات أنه "تعقد اجتماعات مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بطلب

²⁸ Etudes et documents du Conseil d'Etat ; n 52 ; 2001 ; la documentation française ; p 291.

²⁹ Assemblée Nationale ; rapport d'information ; Les autorités administratives indépendantes ; Comité d'évaluation et de contrôle des politiques sur les autorités administratives indépendantes ; 28 octobre 2010 ; p 97.

من رئيسها أو من نصف أعضاء مجلسها ولا تنعقد إلا بحضور ثلثي أعضائها³⁰. ونص كذلك على ضرورة توفر أغلبية معينة للمصادقة على قرارات المجلس لإكسابها مشروعية وضمان قدر من الموضوعية دون أن يفضي إعمال ذلك الشرط إلى تعطيل عمل تلك المجالس. ولضمان الصبغة الجماعية بصورة فعلية وناجعة لعمل مجالس الهيئات فإنه تتجه أغلب النصوص القانونية المؤطرة لعمل الهيئات الدستورية إلى تسليط عقوبة التخلي الآلي في صورة تواتر غياب العضو عن أشغال اجتماعات مجلس الهيئة دون مبرر شرعي³¹.

غير أن ذلك الجزاء يتوقف على مدى انتظام دورية اجتماعات مجلس الهيئة خاصة بالنسبة إلى الهيئات التي شهدت تغيرا كبيرا في نسق عملها خلال السنة (على غرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وهيئة الاتصال السمعي والبصري خاصة خارج الفترات الانتخابية) وهو ما يستدعي التنصيب صلب القانون المتعلق بالهيئات الدستورية³² على الحد الأدنى من دورية اجتماع مجلسها خاصة وأن أعضاء جلّ الهيئات الدستورية متفرغين بمقتضى القانون لمباشرة مهامهم صلب الهيئة بما يفترض متابعتهم المنتظمة لأعمال الجهاز التنفيذي ومشاركتهم المتواصلة في عملية الإشراف على تسيير الهيئة.

من جانب آخر، لا يعني الطابع المجلسي أن يتحول الأمر إلى إدارة جماعية، فلا بدّ من التمييز بين صلاحيات مجلس الهيئة، الذي يكون دوره أساسا تحديد الإستراتيجية وتحديد السياسات والخيارات الكبرى، وضمان الإشراف على حسن سير الهيئة وعلى المصادقة على القرارات الترتيبية، وعلى الميزانية وعلى نتائج الانتخابات، وصلاحيات الجهاز التنفيذي. ولا بدّ أن يكون الجهاز التنفيذي جهازا مهنيا محايدا ودائما، بشكل يمثل ضمانة في صورة تعطل المجلس أو في صورة أخذ قرارات تخالف قواعد التصرف السليم.

غير أن النصوص المتعلقة بمختلف الهيئات الدستورية لم تتضمن مفاهيم دقيقة وتوزيع واضحا للصلاحيات داخل مجلس الهيئة أو بين المجلس ورئيس الهيئة وبين المجلس والجهاز التنفيذي. وقد شهدت بعض الهيئات الدستورية، بالرغم من قصر مدة مباشرتها لعملها، صعوبات

³⁰ اشترط المشرع صلب الفصل 44 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 المؤرخ في 24 أوت 2017 والمتعلق بمهيئة الحوكمة ومكافحة الفساد توفر نفس النصاب لإمكانية التمام مجلس الهيئة.

³¹ الفصل 16 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 سالف الذكر.

الفصل 47 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 سالف الذكر

³² يتعين الإشارة إلى أنه في فترة تأسيس الهيئات الدستورية فإن مجالس الهيئة مدعوة إلى تخصيص القسط الأكبر من مجال عملها لبناء وتركيز مختلف أجهزتها التنفيذية وبناء قدراتها البشرية واللوجستية وضبط مختلف الأطر الترتيبية والإجرائية مما يتطلب حضورا مكثفا ومنتظما لأعضاء الهيئة.

جدية في خصوص التقيد بالتوزيع السليم للصلاحيات بين كل من المجلس والجهاز التنفيذي وبين المجلس ورئيس الهيئة، أفضى إلى تجاوز مجلس الهيئة لسلطته التقريرية وصلاحيات الإشراف، للتدخل المباشر في عمل الجهاز التنفيذي على غرار التصرف في الموارد البشرية (انتدابات/نقل/تأجير..) أو في تنفيذ الميزانية والحال أن المجلس تولى ضبط الميزانية والمصادقة عليها كما تولى دراسة والمصادقة على البرنامج السنوي للموارد البشرية الذي يتضمن رؤية المجلس بخصوص التصرف في الموارد البشرية سواء من حيث الانتداب أو الترقية أو تنظيم دورات تكوينية للسنة المشمولة بهذا لبرنامج على أن يتولى الجهاز التنفيذي تحت رقابة وسلطة رئيس الهيئة تنفيذ كل من الميزانية وبرنامج الموارد البشرية، وللمجلس تقييم مدى تقيد الجهاز التنفيذي بالتراخيص الممنوحة له في هذا الغرض بمناسبة إعداده للميزانية بعنوان السنة اللاحقة أو بمناسبة دراسته ومناقشته لمشروع التقرير المالي.

وأثبتت التجربة أن الهيئات تشكوا من تجاوز المجالس لصلاحياتها التقريرية والرقابية ومنافستهم للصلاحيات الأصلية والأصيلة المعقودة بداهاة إلى رئيس الهيئة بصفته رئيسا للإدارة وأمرًا لصرف ميزانيتها أو إلى الجهاز التنفيذي. ويبرز ذلك من خلال تدخل أعضاء مجالس الهيئات في أعمال التصرف اليومي مما ساهم في تعطيل عمل تلك الهيئات وحال دون استكمال تركيز جهاز تنفيذي يستوفي شروط المهنية والحرفية ويضمن استدامة ذلك الجهاز وبالتبعية استدامة الهيئات من جهة، وإلى صعوبة مساءلة ذلك الجهاز وتحديد المسؤوليات وإخضاعه للتقييم الدوري للرفع من نجاعة عمل تلك الهيئات، من جهة أخرى.

ويتعزز الإشكال المتعلقة بالحوكمة داخل الهيئات المستقلة في ظل غياب توزيع واضح بين صلاحيات المجلس وصلاحيات رئيس الهيئة سواء ضمن النصوص القانونية المتعلقة بالهيئات الدستورية أو صلب أنظمتها الداخلية، والحال أن رئيس الهيئة يضطلع بدور مركزي لجمعه بين صفة رئيس مجلس الهيئة بخصوص تنظيم دورية الاجتماعات والدعوة إليها وضبط جدول أعمالها وتحديد الأولويات بخصوص المسائل التي يستدعي عرضها على أنظار المجلس، وبين صفته كرئيس للإدارة يتولى تسيير الجهاز التنفيذي عبر تعهده بأعمال التصرف في الموارد البشرية والإذن بصرف الميزانية المصادق عليها من السلطة التشريعية وإصدار المقررات لتنظيم المصالح الداخلية للهيئة وتمثيله لها أمام مختلف الجهات القضائية والإدارية.

وقد أفضى هذا الغموض الذي يكتنف عملية توزيع الاختصاص بين رئيس الهيئة ومجلسها إلى تنازع في الاختصاص بين هاتين الجهتين و تعطيل عمل بعض الهيئات بالنظر إلى عدم ملائمة آلية العمل صلب

مجلس الهيئة المتمثلة أساسا في الصبغة الجماعية بما يستدعي ذلك من توفر للنصاب القانوني لضمان التثام جلسات المجلس وضرورة حصول مختلف المسائل المعروضة على أنظاره على الأغلبية المطلقة ومتطلبات التصرف واليومي والحاجة إلى الإيفاء بتعهدات الهيئة العاجلة والدورية منها، من جهة، وإعمال المجلس لسلطته تقديرية أثناء بته في عدد من المسائل المتصلة بالتصرف اليومي سواء المتصل منها بالتصرف في الموارد البشرية أو التصرف المالي والحال أن أعمال التصرف العادي للهيئة تخضع لمنظومة قانونية وترتيبية صارمة تحول دون إعمال لأي ملائمة للحسم والبت فيها.

ولقد أدى تأزم الأوضاع في بعض الهيئات إلى استقالة بعض أعضائها، ولئن كانت الاستقالات التي عرفتها بعض الهيئات مثل الهيئة العليا لتحقيق أهداف الثورة والانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي، ظاهرة طبيعية في سياق الانتقال الديمقراطي، وخاصة أن بعض الأعضاء لم يقدموا ترشحهم وإنما تم اقتراحهم، فإن اطرادها في أكثر من هيئة دستورية، وبشكل يمس أحيانا من إمكانية استمرار العمل بشكل ناجع ويحول دون توفر النصاب لإمكانية اجتماع مجلس الهيئة، يدفع إلى الوقوف عند هذه الظاهرة لاستخلاص الدروس ومعرفة ما يجب القيام بها لتفادي الأزمات داخل الهيئات أو على الأقل لحسن إدارتها.

فبصرف النظر عن انسحاب بعض المترشحين بعد انتخابهم من البرلمان، لعدم انتخابهم في رئاسة الهيئة، بدأت موجة الاستقالات بهيئة الحقيقة والكرامة التي عرفت ثلاث موجات من الاستقالات، ثم تلتها الهيئة العليا المستقلة للقطاع السمعي البصري، والتي عرفت 4 استقالات على ثلاث دفعات، ثم الهيئة العليا المستقلة للانتخابات التي عرفت ثلاث استقالات دفعة واحدة من بينها استقالة الرئيس ونائبه.

ويمكن قراءة الإثنا عشر استقالة، بالرجوع أولا إلى أسبابها، وإلا التكوين الانتماء المهني للمستقلين، فبالنسبة لأسباب الاستقالات، دارت الأغلبية حول الخلاف المحتد داخل المجالس، وإلى الاتهامات حول عدم احترام الرسالة التي بعثت من أجلها الهيئة.

أما بخصوص الانتماء المهني للمستقلين، فيتبين بأن سبعة من المستقلين هم من رجال القانون سواء كانوا قضاة أو جامعيين، ويرتفع العدد إلى ثمانية من ذوي التكوين القانوني، إذ عدنا إلى طبيعة التكوين الجامعي للمستقلين، وهو ما يعني أن الأمر يتعلق بشكل معين بحسن تطبيق القانون.

وللحدّ من حالات تنازع الاختصاص بين مجلس الهيئة ورئيسها وبين المجلس والجهاز التنفيذي فإنه يتجه تضمين صلاحيات كل من مجلس الهيئة ورئيسها بشكل مدقق وتعداد أهم الصلاحيات المسندة لكل جهة دون أن تكتسي عمليّة التعداد صبغة حصريّة، على أن يتم تفصيل تلك الصلاحيات وضبط المسائل الفرعية المتصلة بها ضمن النظام الداخلي للهيئة الذي يتعين إخضاعه للاستشارة الوجودية للمحكمة الإداريّة فضلا عن ضرورة التفكير في مراجعة تركيبة مجالس الهيئات وذلك عبر إجراء مزدوج يتمثل الأوّل في تقليص عدد أعضاء مجالس الهيئات طالما وأن أعضاء تلك المجالس مدعوون قانونا للتفرغ أثناء مباشرتهم لمهامهم صلب الهيئة في حين يتعلق الإجراء الثاني بمراجعة الاختصاصات الضرورية والمطلوبة لتسيير الهيئات الدستوريّة المستقلّة بالنظر إلى طبيعة المهام الموكولة إليهم واتصال جانب منها بالتعديل لمسائل حساسة ذات اتصال وثيق بالحقوق والحريات الأساسيّة³³ وما يستدعيه عملها من ضرورة التقيد الصارم بالضوابط القانونيّة ومراعاة جملة من المبادئ القانونيّة الأساسيّة لاتصالها بجوهر الممارسة الديمقراطية بما يكفل للحقوق والحريات الأساسيّة للأفراد والمجموعات فعالية ونجاعة.

ومن الضروري التمييز بين دور رئيس الهيئة بوصفه الممثل القانوني وأمر الصرف ورئيس الإدارة عن دوره كرئيس لمجلس الهيئة. فمن الطبيعي أن ينشأ تنازع الاختصاص بين الرئيس وبين المجلس باعتبار أن أغلب الهيئات الدستوريّة تشترط تفرغ الأعضاء، عكس بعض الهيئات في القانون المقارن والتي تجعل من حضور أعضاء مجالس الهيئات، مرتببا بدعوات لحضور اجتماعات مجلس الهيئة للمصادقة على القرارات الهامة، من ذلك لجنة الانتخابات المركزية بـفلسطين. فإذا كان القانون يشترط التفرغ الكلي لجميع الأعضاء، فمن المفروض توزيع الاختصاصات بشكل يقلّص من مسألة التنازع من ذلك وتحديد اختصاص مسند إلى مجلس الهيئة وذلك بتعداد قائمة الاختصاصات التي تعود إلى سلطة المجلس، ويكون ما خرج منها من صلاحية رئيس الهيئة.

من جانب آخر برز قصور في التشريع والنصوص المتعلقة بالهيئات ترتّب عنه اضطراب في التسيير وشلل في الأداء تظهر خاصة في غياب أحكام دقيقة تيسّر تواصل العمل دون أي تعطيل على غرار غياب أحكام خاصة بتفويض الصلاحيات الممنوحة للرئيس أو للمجلس أو للجهاز التنفيذي، وقد برز هذا

³³ تجدر الإشارة إلى أن كل من فقه القضاء الإداري التونسي والفرنسي وكذلك فقه القضاء الأوروبي، على غرار فقه قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، إلى إخضاع الهيئات المستقلّة التي تضطلع بوظائف تعديلية وتنمّع بصلاحيات التتبع والتحقيق وتسليط العقوبات إلى وجوب مراعاة شروط وضابط المحاكمة العادلة التي تخضع إليها الهيئات القضائية من ذلك ضرورة الفصل بين أجهزة التحقيق والتتبع عن الأجهزة المؤلّة لتسليط العقوبات وضمان حق الدفاع واعتماد إجراءات متعارضة وتعليل القرارات التي تصدر عن تلك الهيئات.

بشكل خاص إثر استقالة رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات إذ تبين بأن نائب الرئيس الذي عينه مجلس الهيئة، لا يمكن له تعويضه بشكل كامل في اتخاذ مختلف القرارات.

فرع ثاني: طريقة تعيين أعضاء الهيئات الدستورية

لئن تباينت طريقة تعيين أعضاء الهيئات الدستورية في النظم المقارنة بين إسناد تلك المهمة إلى السلطة التنفيذية بالنظر إلى الطبيعة الإدارية لمهام تلك الهيئات ولسابق إدارتها من قبل السلطة التنفيذية، أو إسنادها إلى السلطة التشريعية باعتبار تمتعها بمشروعية انتخابية، أو توزيع لصلاحيات التعيين بين تلك السلطتين مع توجه المشرع الفرنسي، خلال السنوات الأخيرة، نحو إسناد صلاحيات أوسع للسلطة التشريعية في تعيين أعضاء تلك الهيئات ومنحها حق الاعتراض عن مقترحات السلطة التنفيذية بخصوص اختيار مترشحين لعضوية مجال الهيئات المستقلة، فإن المؤسس التونسي ذهب، منذ مفتح أشغاله، إلى اعتبار أن "السلطة التشريعية هي الطرف المؤهل لانتخاب" أعضاء تلك الهيئات " لتمتعها بشرعية الديمقراطية"³⁴ على أن يتم إحالة مسألة تحديد تركيبة المجالس وكيفية اختيار الأعضاء إلى القوانين الخاصة بكل هيئة.

ولضمان عدم هيمنة حزب أو جهة سياسية معينة على عملية اختيار أعضاء الهيئات المستقلة، فإن أغلب التقارير والدراسات في هذا المجال توصي بأن يتم انتخاب أعضاء مجالس الهيئات بأغلبية معززة وهو ما تم إقراره صلب الدستور مع الإحالة إلى السلطة التشريعية مسألة كيفية اختيار وانتخاب أعضاء مجالس الهيئة.

وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد أغلبية معززة في طريقة انتخاب واختيار أعضاء مجالس الهيئات يعد شرطاً ضرورياً لضمان عدم هيمنة حزب أو جهة سياسية على عملية الاختيار الأعضاء لكنه غير كاف لضمان اختيار مترشحين من ذوي الكفاءة والنزاهة على النحو الذي اقتضاه الدستور والنصوص القانونية المتعلقة بالهيئات الدستورية، ضرورة أن عملية اختيار المترشحين وانتقائهم يجب أن تتم وفق إجراءات شفافة وتستند إلى موضوعية والتقييد بما تفضي إليه عملية الفرز والتقييم ملفات المترشحين في مختلف مفاصل إجراءات اختيار وانتخاب الأعضاء.

ولئن اعتمد المشرع التونسي آلية فرز وتقييم ملفات المترشحين لعضوية مجالس الهيئات وفق سلم تقييمي لترتيب وضبط القائمة الأولية للمترشحين المقبولين أولاً والتي تتم إحالتها على الجلسة العامة

³⁴ تقرير لجنة الهيئات الدستورية حول مشروع الدستور، بتاريخ 26 سبتمبر 2012، ص 6.

للمجلس النيابي لانتخاب الأعضاء حسب الاختصاص فإنه ثبت في المقابل عدم تقييد لجان الفرز بما تفضي عملية التقييم وفقا للمعايير المضمنة بالسلم التقييمي وهو ما يعد إهدارا لضمانة أساسية أقرها المشرع³⁵ لضمان توفر شرط الخبرة والكفاءة لدى العضو المترشح وهو ما ينال من شرعية أعمال تلك اللجان ويصيرها عرضة للإلغاء من قبل القاضي الإداري³⁶.

ويتبين بالاطلاع سواء على القانون المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو بهيئة الحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد أن المشرع ولئن اعتمد آلية الترشح المفتوحة فإنه أسند عملية فرز مطالب والترشح والبت فيما إلى لجنة خاصة بالمجلس التشريعي التي تعكس تمثيلية الأحزاب بالمجلس المذكور والتي تتولى ضبط سلم تقييمي يعتمد جملة من المعايير لتقدير عنصر الكفاءة والخبرة لدى المترشحين وترتيبهم حسب الجدارة وإحالة قائمة في ذلك حسب الاختصاص إلى الجلسة العامة. ولئن اقتضى الفصل 37 للقانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في فقرته الثانية أنه "تتولى اللجنة المكلفة طبقا للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب تلقي الترشيحات والبت فيما طبقا لسلم تقييمي يضبط للغرض وفق معايير موضوعية وشفافة ويتم نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عند فتح باب الترشيحات" بما يفيد ضرورة اعتماد معايير موضوعية وشفافة صلب السلم التقييمي وضرورة التقييد بهذا السلم في عملية تقييم الملفات وترتيب المترشحين فإن ذلك الإجراء يبقى محدود وغير كاف لضمان اختيار الأجدد ومن ذوي الكفاءة ضرورة أن الجلسة العامة غير مطالبة بالتقييد أثناء تصويتها بترتيب المترشحين حسب كل اختصاص وهو ما يبرز من نتائج عملية التصويت

³⁵ لقد أكد قاضي توقيف التنفيذ ضمن قرارات متواترة وصادرة في ذات التاريخ بخصوص الطعن في نتائج أعمال لجنة الفرز المنصوص عليها بالفصل 6 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات حسب الصيغة الواردة قبل التنقيح على أنه "طلما أوجب المشرع ترتيب المترشحين بإعتماد السلم التقييمي الذي تقوم اللجنة الخاصة بإقراره ونشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، فإن مهام اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة وفرز ملفات الترشح لعضوية مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تنحصر في دراسة ملفات المترشحين وفرزها وتطبيق السلم التقييمي طبقا لصريح الفقرة الثانية بالفصل 6 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات وأن التصويت بأغلبية ثلاثة أربع أعضائها وفق نتائج السلم التقييمي ذلك أن عدم التقييد بالترتيب من خلال وجوب وضع السلم التقييمي، وأن الجلسة العامة وحدها تستأثر سلطة تقديرية في إختيار الأعضاء عن طريق التصويت السري".

يراجع: قرار توقيف التنفيذ الصادر في القضية عدد 416045 بتاريخ 19 سبتمبر 2013.

قرار توقيف التنفيذ الصادر في القضية عدد 416047 بتاريخ 19 سبتمبر 2013

قرار توقيف التنفيذ الصادر في القضية عدد 416048 بتاريخ 19 سبتمبر 2013

³⁶ "طلما ثبت أن اللجنة الخاصة المكلفة بدراسة وفرز ملفات الترشح لعضوية مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تولت إختيار قائمة المترشحين التي ستحال على الجلسة العامة للمجلس الوطني التأسيسي دون التقييد بما أفضت إليه دراسة ملفاتهم وفرزها إعتمادا على السلم التقييمي المنصوص عليه بالفصل 6 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، فإن طلب توقيف التنفيذ يغدو قائما على أسباب جدية في ظاهرها"، قرار في توقيف التنفيذ الصادر في القضية عدد 416045 بتاريخ 19 سبتمبر 2013.

خلال اختيار بعض أعضاء مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات سنة 2013 أو بمناسبة التجديد الجزئي لمجلسها أو تسديد الشغور الحاصل بمجلسها خلال سنة 2017 واعتماد آلية التوافق في اختيار المترشح بغض النظر عما أفضت إليه عملية ترتيب المترشحين المقبولين أوليا من قبل اللجنة الخاصة وهو ما يفرغ عمل هذه اللجنة من محتواه ويحول دون اعتماد آلية ناجعة لاختيار ذوي الكفاءة والخبرة وإخضاع عملية اختيار أعضاء مجالس الهيئات للمحاصصة الحزبية، بالرغم من اعتماد التصويت بالأغلبية المعززة على النحو الذي يقتضيه الدستور والقوانين المتعلقة بالهيئات الدستورية.

ويتعزز هذا الاستنتاج من خلال طول المدة التي استغرقتها عمليات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، سواء زمن إحداثها أو زمن التجديد الجزئي لمجلسها، أو بمناسبة تسديد الشغور الحاصل بها من خلال متابعة تغير نسق التصويت والأصوات المسندة للمترشحين من جلسة عامة إلى أخرى، ودون التفات إلى عملية الترتيب التي أفضت إليها عمليات الفرز ودراسة ملفات المترشحين من قبل اللجنة الخاصة، ودون مبرر للتغيير الذي يطرأ على نتائج التصويت من جلسة عامة لأخرى، وهو ما ينزع على آلية اختيار المترشحين أي صبغة موضوعية ويحول دون ضمان تواجد مترشحين من ذوي الكفاءة والخبرة ضمن مجالس الهيئات مما يدعو إلى مراجعة عملية اختيار المترشحين وذلك عبر مراجعة السلم التقييمي المعتمد. غير أن تلك الإجراءات وعلى أهميتها فإنها لا ترتقي إلى أن تكون ضمانا كافية لتأمين اختيار مترشحين من ذوي الكفاءة والخبرة طالما أنه تم تركيز صلاحيات إعداد السلم التقييمي وصلاحيات فرز ملفات المترشحين وصلاحيات البت فيها وترتيب المترشحين المقبولين أوليا لشروط الترشح فضلا عن صلاحيات قبول الاعتراضات على تلك القائمة والبت فيها لدى جهة وحيدة متمثلة في اللجنة الخاصة والتي يتم ضبط تركيبها وانتخاب أعضائها وفق قاعدة التمثيل النسبي على غرار القاعدة المعتمدة في اختيار أعضاء اللجان القارة والخاصة وبشكل يعكس تركيبة الجلسة العامة.

وهذا التركيز لصلاحيات متنافرة من شأنه أن يحول دون ضمان اختيار أعضاء من ذوي الكفاءة والخبرة ويحول دون النأي بمسار اختيار المترشحين المقبولين أوليا عن الاعتبارات الحزبية أو السياسية. هذا فضلا عن قصر آجال الاعتراض وعدم تعليل قرار رفض المترشحين من قبل اللجنة ونشرها للعموم بما يكفل الحق فعليا في الاعتراض عن تلك القرارات وضمان حقوق الدفاع.

وحيث ولئن كان من المسلم به أن الجلسة العامة تتمتع بسلطة تقديرية في عملية اختيار أعضاء مجالس الهيئات فإنه يتعين أن لا تفضي الملائمات التي تجرّبها الجلسة العامة إلى إفراغ الفصل 125 من الدستور من مضمونه الذي أكد على أنه يتم اختيار أعضاء الهيئات من ذوي الخبرة والكفاءة والنزاهة

والحياد. ولتأمين احترام السلطة التشريعية لإرادة المؤسس على النحو المبين سلفا فإنه يتجه التمييز بين الجهة التي تتولى تقديم الترشيحات والجهة التي تتولى البت فيها على أن تتولى اللجنة الخاصة ضبط قائمة إسمية مصغرة للمترشحين المقبولين أوليا وذلك في حدود 3 أو 4 أسماء وإحالتها على الجلسة العامة، فضلا عن ضرورة إخضاع إجراءات تقديم ودراسة الاعتراضات على القوائم الأولية للمترشحين والبت فيها إلى ضوابط تكفل حق الدفاع وتدعم شفافية عمل الجهة التي تتولى البت في مطالب الاعتراض وذلك على غرار :

- وجوبية نشر قرارات اللجنة التي تتولى ضبط القائمة الأولية للمترشحين،
- ضبط آجال معقولة لتقديم مطالب الاعتراض،
- تمكين المعارض من الإطلاع على القرار المعارض عليه والمؤيدات التي إستند إليها اللجنة لإصدار القرار المذكور،
- تمكينه إعداد وسائل دفاعه وتأمين جلسة للإستماع إليه قصد تقديم حججه والإدعاء بمؤيداته،
- ضرورة تعليق قرارات الجهة التي تتولى البت في مطالب الاعتراض ونشرها بما يكفل للمعارض من الطعن فيه أمام المحكمة المختصة وييسر عمل هذه الأخيرة في بسط رقابتها على أعمال اللجنة .

فرع ثالث: المدة النيابية

أعتمد المؤسس قاعدة موحدة لتحديد المدة النيابية لعضوية مختلف مجالس الهيئات الدستورية والمتمثل في تحديد مدة نيابية واحدة لعضوية تلك المجالس³⁷ وذلك لمدة ست سنوات³⁸ غير قابلة للتمديد.

ويعدّ تحديد المدة النيابية لعضوية مجالس الهيئات الدستورية من الضمانات الهامة لاستقلالية أعضائها. وقد تضمن التقرير الصادر عن الجمعية العامة الفرنسية بخصوص الهيئات المستقلة توصية بضرورة تعميم إقرار مدة نيابية وحيدة لعضوية الهيئات المستقلة غير قابلة للتجديد مع اعتماد مدة

³⁷تراجع الفصول 127 و 128 و 129 و 130 من الدستور
³⁸ويستثنى في ذلك المدة النيابية للجزء الأكبر من أعضاء أول مجلس منتخب الذي يخض إلى قاعدة التجديد الجزئي بما تكون معه المدة النيابية لثلاثي أعضاء مجلس كل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وهيئة الاتصال السمعي والبصري وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد أقل من 6 سنوات.

معقولة وكافية للقيام بالمهام ومتابعة المشاريع التي يقرها مجلس الهيئة تتراوح بين 5 و7 سنوات³⁹ بحسب طبيعة مهام كل هيئة.

ويعتبر اعتماد مدة نيابية وحيدة، من العناصر التي من شأنها تعزيز استقلالية العضو المنتخب، وذلك بتفادي إمكانية خضوعه إلى ضغوط من قبل الجهة التي تولت انتخابه، أو تفادي تخلي العضو في نهاية المدة النيابية عن حياده واستقلاليته لفائدة حزب أو عدد من الأحزاب الممثلة في البرلمان، قصد ضمان تجديد انتخابه لولاية ثانية. فضلا عن أن حصر مدة العضوية لمدة نيابية واحدة من شأنه أن يحول دون إمكانية إعفاء⁴⁰ أو تعليق عضوية عضو منتخب إلا في حالات محددة حصرا صلب القانون على غرار صورة ارتكاب العضو خطأ جسيم⁴¹، ولا يتم هذا إلا باحترام جملة من الإجراءات التي تكفل حق الدفاع⁴² والتقاضي⁴³ أو على إثر إدانته بمقتضى حكم بات من أجل جنحة قصدية أو جنائية

وتجدر الإشارة إلى أن تحريك الإجراءات المتعلقة بالإعفاء يتم حصرها في مجلس الهيئة مع اعتماد أغلبية معينة سواء كانت بسيطة أو معززة، وذلك قصد ضمان استقلالية العضو المعني بالإجراء الإعفاء، سواء عن السلطة التشريعية أو عن أعضاء مجلس الهيئة، مع ضرورة أن يتولى المجلس ضمان حقوق الدفاع للعضو المعني عبر سماعه وتمكينه من مناقشة ما ينسب إليه من أخطاء وتضمين ذلك صلب تقرير معلل يحال على السلطة التشريعية. وقد تباينت الأغلبية المشترطة للمصادقة على القرار المتعلق بإعفاء عضو من أغلبية بسيطة بالنسبة إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات⁴⁴ والهيئة العليا

³⁹ Assemblée Nationale ; rapport d'information ; Les autorités administratives indépendantes ; Comité d'évaluation et de contrôle des politiques sur les autorités administratives indépendantes ; 28 octobre 2010 ; p 99.

⁴⁰يراجع الفصل 8 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 والمتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وبإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري.

⁴¹يراجع الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012

يراجع الفصل 45 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017

هذا وقد انتهت الهيئة الوقتية لمراقبة مشاريع القوانين صلب قرارها عدد 2017/7 بتاريخ 17 أوت 2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2017/38 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في ردها عن الطعن المتعلق باعتماد مفهوم الخطأ الجسيم الذي تباشر سلطة الإعفاء على أساس وجوده هو مفهوم مبهم وبنال من مبدأ الاستقلالية المضمون دستوريا إلى أنه " وحيث خلافا لما ذهب إليه الطاعنون فإن مفهوم الخطأ الجسيم من المفاهيم المعتمدة في الفقه والقضاء وهو في سلم تدرج الأخطاء ضمانات لإستقلالية العضو المعترض للإعفاء بما يعزز إستقلالية الهيئة". كما إعتبرت الهيئة في ذات القرار أنه "لا وجود لشبهة عدم دستورية في إسناد صلاحية إعفاء أحد أعضاء تلك الهيئات المنصوص عليها بالفصل 11 من مشروع القانون المطعون فيه في فقرته الأخيرة طالما وأن الإعفاء يتم بداية بطلب معلل ومحاط بضمانات كافية وهي أغلبية الثلثين في طلب الإعفاء وفي اتخاذ القرار من ناحية والفصل بين الجهة المقدمة للمطلب وهي مجلس الهيئة والجهة المتخذة للقرار وهي مجلس نواب الشعب من ناحية أخرى، على أن يحتفظ المعني بالأمر في كل الحالات بحقه في الطعن".

⁴²من خلال سماع العضو المعني من قبل مجلس الهيئة وضمان حقه في مناقشة ما ينسب إليه من إخلالات ووجوب صدور تقرير معال عن مجلس يسمح لقاضي الإلغاء من بسط رقابته على شرعية القرار المتعلق بالإعفاء.

⁴³يعد الطعن في شرعية القرارات الصادرة عن الهيئات الدستورية مكفولة بداهة بموجب مبدأ خضوع تلك الهيئات إلى رقابة القاضي الإداري وبالنظر إلى الصيغة العامة لدعوى تجاوز السلطة التي يتم إعمالها حتى في غياب نص صريح . وان التخصيص على حق العضو المعني بإجراء الإعفاء من عدمه صلب نص القانون لا يحول دون ضمان حقه في الطعن في القرارات الصادرة بشأنه بهذا العنوان. وهو ما خلصت إله الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين ضمن قرارها عدد 2017/7 بتاريخ 17 أوت 2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2017/38 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

⁴⁴يراجع الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012.

للاتصال السمي والبصري⁴⁵ إلى اشتراط توفر أغلبية معززة بالنسبة إلى هيئة الحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد⁴⁶ تتمثل في ثلثي أعضاء مجلس الهيئة وإحالة إلى مجلس نواب الشعب.

وقد انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى اعتبار أنه يتعين مراعاة قاعدة عدم جواز رقت أو تعليق عضوية عضو منتخب طيلة مدة عضويته حتى في غياب نص صريح في الغرض⁴⁷. لذا، فإن تحديد حالات الإعفاء مع توفير ضمانات حق الدفاع للعضو المعني⁴⁸ بذلك الإجراء من شأنه أن يعزز استقلالية الهيئة وحيادية أعضائها ويحدّ من تدخل السلطة التنفيذية ومختلف جهات الضغط بما يدعم حيادية الهيئات ونزاهتها. غير أن المشرع أدرج صلب مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة في فصله 33 حالة جديدة من حالات إنهاء العضوية لم ترد في القانون الأساسي المنظم للهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو المرسوم المتعلق بإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمي والبصري تتمثل في سحب الثقة في عضو من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه وذلك بناء على تقرير معلل من ثلث أعضاء مجلس النواب في حالة معاينة ارتكاب العضو المعني لإخلالات فادحة لواجب الحياد أو بالواجبات المحمولة عليه بموجب القانون.

وحيث أن إدراج آلية سحب الثقة من قبل مجلس نواب الشعب يتعارض وآلية تعيين أعضاء الهيئات وطبيعة مهامهم، طالما وأنه يتم انتخابهم مباشرة من قبل السلطة التشريعية لمدة وحيدة وهو ما يحول دون إمكانية سحب الثقة منهم ضرورة أنّ هذه الآلية تنطبق على عمليات التزكية في التعيين من قبل المجالس النيابية على غرار إخضاع مباشرة عمل الحكومة إلى تزكية البرلمان، والحال أن أعضاء الهيئات المنتخبين يتمتعون بمشروعية انتخابية التي لا يجوز الحد منها إلا في حالات محددة جدا على غرار حالة الإعفاء لارتكاب العضو لخطأ جسيم أو إدانته بموجب حكم نهائي من أجل جرائم قصدية أو جنائية.

ولئن انتهت الهيئة الوقتية لمراقبة مشاريع القوانين ضمن قرارها عدد 2017/04 بتاريخ 8 أوت 2017 والمتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2016/30 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية

⁴⁵ يراجع الفصل 8 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011.
⁴⁶ تراجع الفقرة الثانية من الفصل 45 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017.

⁴⁷ Etudes et documents du Conseil d'Etat ; n 52 ; 2001 ; la documentation française op cit ; p 291.

⁴⁸ 32 « Or, votre rapporteur estime qu'une telle procédure doit constituer une garantie statutaire de l'indépendance des membres des AAI à l'égard de l'extérieur mais aussi des autres membres de l'autorité à laquelle ils appartiennent, ce qui devrait motiver l'intervention du législateur. Aussi votre rapporteur estime-t-il que la loi devrait énumérer de manière exhaustive les cas justifiant une révocation (empêchement, manquement à une obligation, incompatibilité) en exigeant qu'elle soit prononcée par le collège à une majorité qualifiée. Cette procédure devrait être adaptée pour les autorités ne comptant pas de collège, en recourant à un tiers » ; Sénat, Rapport d'information sur les autorités administratives autonomes 2006-2014 : bilan ; Patrice Gélard ; p41.

المستقلّة إلى التصريح بعدم دستورية الفصل 33 من مشروع القانون الذي تضمن التنصيب على آلية سحب الثقة باعتبار ذلك الإجراء يتنافى ومبدأ استقلالية الهيئات الدستورية فإنها لم تعلق موقفها استنادا إلى عدم التلاؤم بين هذه الآلية وخصوصية تعيين أعضاء الهيئات الدستورية على النحو المبين أعلاه وإنما عملت نظرية الموازنة المعتمدة من قبل القاضي الإداري لما اعتبرت أن آلية السحب لا تحقق "التناسب المطلوب بين مبدأي المساءلة والاستقلالية كما يتنافى ومقتضيات مساءلة هذه الهيئات المنصوص عليها بالدستور" والحال أن الصورة الواردة بالفصل 33 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة تندرج ضمن حالات الإعفاء وليس ضمن الأحكام المتعلقة بمساءلة الهيئات التي تتصل أساسا بإخضاع أعمالها إلى رقابة السلطة التشريعية سواء بمناسبة مناقشة ميزانيتها أو بمناسبة تقاريرها الدورية سواء تعلق الأمر بنشاطها أو بتصرفها المالي.

ونظرا لما يمثله هذا من حدّ من استقلالية أعضاء مجالس الهيئات وتعارضها مع أحكام الدستور فقد تولى المشرع التخلي عن هذه الأحكام خلال الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب بتاريخ 27 أكتوبر 2017 وذلك بمراجعة الفصل 33 المذكور أعلاه والتخلي عن اعتماد مفهوم سحب الثقة والاستعاضة عنه بمفهوم الإعفاء مع التنصيب على ضرورة مراعاة حقوق الدفاع والتقاضي للعضو المعني.

فقد أقتضى الفصل 33 من مشروع القانون المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة⁴⁹ أنه "في حالة الإخلال بالواجبات المحمولة على أعضاء مجلس الهيئة والمنصوص عليها بالفصلين 2 و 9 من هذا القانون فإنه يمكن لثلث أعضاء مجلس نواب الشعب اقتراح إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الهيئة بمقتضى مطلب معلل يقدم لرئيس مجلس نواب الشعب ويحال وجوبا على العضو المعني .

ويتم البتّ في طلب الإعفاء من قبل مجلس نواب الشعب بعد 60 يوما من تاريخ تقديم الطلب المعلل وبعد اتصال مجلس نواب الشعب بالرد الكتابي للعضو المعني على طلب الإعفاء، الذي يجب أن يرد على مجلس نواب الشعب في أجل أقصاه شهر من تاريخ إعلامه بالطلب المشار إليه . ولا يحول عدم تلقي مجلس نواب الشعب رد العضو المعني في الأجل المقرر أعلاه دون التصويت بالجلسة العامة التي تكون مصادقتها على طلب الإعفاء بثلاثي الأعضاء".

⁴⁹ تم اعتماد الصيغة النهائية للفصل 33 التي تمت المصادقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب خلال جلسته العامة بتاريخ 27 أكتوبر 2017

وحيث ولئن تخلى المشرع ضمن الصياغة النهائية للفصل 33 المذكور أعلاه على مفهوم سحب الثقة لكنه اعتمد مفهوماً في ظاهره يتعلق بإجراء الإعفاء لكنه في كنهه وفي منظومة الإجراءات المتصلة به يتعلق بمنظومة سحب الثقة، ضرورة أن مجلس نواب الشعب يحتكر، في هذه الصورة، آلية التعهد التلقائي بطلب إعفاء عضو الهيئة بناء على طلب صادر على الأقل من ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب. على أنه لا يتم التداول ومناقشة تلك الإحالة من قبل الجلسة العامة قبل مضي 60 يوماً من تاريخ تقديم المطلب المعلل بإعفاء العضو، وأن إخضاع المصادقة لأغلبية معززة بدل الأغلبية البسيطة المعتمدة لسحب الثقة من الحكومة لا تعدو أن تكون سوى إعمالاً آلياً لمبدأ توازي الصيغ والأشكال والحال أن الإعفاء لا يخضع عادة إلى مبدأ توازي الصيغ والأشكال وإنما يستدعي من السلطة المؤهلة لاتخاذ قرار الإعفاء، مراعاة وضمان حقوق الدفاع للمعني بإجراء الإعفاء.

وترتيباً على ما تقدم، فإن مراجعة المشرع لمضمون الفصل 33 من القانون الأساسي المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية، على إثر تصريح الهيئة الوقتية لمراقبة مشاريع القوانين لا يعدّ تطبيقاً أميناً لقرار الهيئة المذكور ضرورة أن الهيئة لما رفضت الطعن بعدم دستورية الفصل 11 من مشروع القانون سالف الذكر وخاصة أحكام الفقرة الأخيرة منه⁵⁰ المتعلقة منها بإعفاء عضو بالمجلس إنما استناداً إلى توفر ضمانات جوهرية تتمثل في الفصل بين الجهة التي تتعهد بإثارة توفر حالات الإعفاء وإحالة ملف العضو المعني على أنظار السلطة التشريعية والمتمثلة في مجلس، من جهة، والجهة المؤهلة للبت في تلك الإحالة وتقدير مدى توفر شروط الإعفاء من عدمها والموكولة إلى مجلس نواب الشعب والتصديق على ذلك المقترح أو رفضه، من جهة أخرى⁵¹، وهو ما لا يتوفر في الصورة الواردة بالفصل 33 في صيغته المعدلة إثر صدور قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين ضرورة أن تم جمع كل من سلطة التعهد والإحالة وسلطة التقدير والمصادقة على مقترح الإعفاء لدى مجلس النواب الشعب وهو ما

⁵⁰ ينص الفصل 11 (فقرة أخيرة) من مشروع القانون المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة أنه . " يمكن إعفاء عضو بالمجلس بقرار من ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب و بطلب معلل من ثلثي أعضاء مجلس الهيئة طبق الأسباب والشروط والإجراءات المنصوص عليها ضمن القانون الخاص بكل هيئة.

⁵¹ وحيث إنتهت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين صلب قرارها عدد 2017/04 بتاريخ 8 أوت 2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2016/30 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة" وعليه فإنه لا وجود لشبهة عدم دستورية في إسناد صلاحية إعفاء أحد أعضاء تلك الهيئات المنصوص عليها بالفصل 11 من مشروع القانون المطعون فيه في فقرته الأخيرة طالما أن الإعفاء يتم بداية بطلب معلل ومحاط بضمانات كافية وهي أغلبية الثلثين في طلب الإعفاء وفي إتخاذ القرار من ناحية والفصل بين الجهة المقدمة للطلب وهي مجلس الهيئة والجهة المتخذة للقرار وهي مجلس نواب الشعب من ناحية أخرى، على أن يحتفظ المعني بالأمر في كل الحالات بحقه في الطعن.

يمثل إهدار لتلك الضمانة الجوهرية ويعد مخالفة صريحة لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.

وترتبط على ذلك فإن التعديل المدخل على صياغة الفصل 33 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية يعد مخالفاً⁵² لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين ومتعارضاً مع أحكام الفصل 11 من ذات القانون لا توفر الإجراءات المنصوص عليها ضمن الصياغة النهائية للفصل المذكور ضماناً هامة وكافية للهيئات الدستورية المستقلة من تدخل السلطة التشريعية والأحزاب السياسية في أعمال الهيئة، وحدا للضمانات التي يتعين أن يتمتع بها أعضاء تلك الهيئات وأوكدها مبدأ الاستقلالية ويتنافى ومع فلسفة الإجراء المتعلق بإخضاع اختيار أعضاء الهيئات الدستورية إلى الانتخاب .

وهو الموقف الذي تأيد صلب قرار الهيئة الوقتية عدد 2017/09 مؤرخ في 23 نوفمبر 2017، التي انتهت إلى اعتبار أنّ الاكتفاء بتعويض عبارة "سحب الثقة من مجلس الهيئة أو عضو أو أكثر" بعبارة "إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الهيئة" لا يرفع عن الفصل المذكور عيب عدم الدستورية.

وحيث أنّ ما تضمّنه الفصل 33 من مشروع القانون في صيغته المعدلة من إمكانية إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الهيئة في الصّور المنصوص عليها بالفصلين 2 و 9 يتنافى ومبدأ التناسب بين استقلالية الهيئات الدستورية من جهة ومساءلتها من جهة أخرى ويؤدّي إلى الخلط بين إجراءات المساءلة الفردية لأعضاء مجلس الهيئة وإجراءات مساءلة الهيئة وهو ما من شأنه أن يحدث تضارباً وعدم وضوح وسوء مقروئية للأحكام المنظمة للإعفاء داخل الهيئات الدستورية ذلك أنّ إجراءات المساءلة الفردية التي أقرّها الفصل 11 وحدّد الفصل 9 في فترتيه الأولى والثانية مجالها لا يمكن أن تنطلق إلا بمبادرة من أعضاء مجلس الهيئة إما مساءلة الهيئة أمام مجلس نواب الشعب على معنى أحكام الفصل 24 من مشروع القانون المعروف والتي من الممكن ان تنطلق بمبادرة من أعضاء مجلس نواب الشعب فإنّه لا يمكن

⁵² وتطبيقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 23 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أبريل 2014 والمتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين فإنه سيتم عرض الصياغة الجديدة للفصل 33 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية على الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين لتبدي رأيها بخصوص مدى دستورية تلك الأحكام من عدمها . وأنه ترتباً على ما سلف بيانه فإن الصياغة الجديدة المدخلة على الفصل 33 من قبل مجلس نواب الشعب تعدّ بداهة مخالفة للدستور وفقاً لما خلصت إليه الهيئة صلب وقفها عدد 2017/04 بتاريخ 8 أوت 2017 سلف الذكر وهو ما من المفترض أن يفضي إلى رفض تلك الصيغة من الفصل 33 من قبل الهيئة..

أن تؤدي بأية حال إلى النيل من النصاب القانوني المستوجب لمواصلة الهيئة مهامها الدستورية، الأمر الذي يحتم صياغة مغايرة للفصل 33 تتطابق ومبدأ التناسب بين استقلالية الهيئات الدستورية من جهة ومساءلتها من جهة أخرى المنصوص عليه بالفصل 125 من الدستور وتتفادي الخلط بين إجراءات المساءلة الفردية لأعضاء المجلس وإجراءات مساءلة الهيئة ذاتها".

فرع رابع: واجب التصريح بحالات تضارب المصالح

طالما أن إحداث الهيئات المستقلة يهدف إلى حماية الحقوق والحريات الأساسية وإضفاء الحياد والشفافية على إدارة عدد من المسائل الحساسة عبر تكريس وتدعيم استقلالية هذه الهيئات فإن حساسية مهمة العضو بمجلس الهيئة تستدعي منه الحرص على ضرورة التصريح بأي حالة من حالات تضارب المصالح والإمتناع على المشاركة في إتخاذ القرارات بشأنها بما يعزز إستقلاليته ويقلص من إمكانية خضوعه لضغوطات أثناء مباشرته لمهامه بما يحد من إستقلاليته في إتخاذ القرار وبما يعزز حيادية الهيئة ويدعم رصيد الثقة فيها.

وتجدر الإشارة إلى أنه عادة ما يتم التنصيب على حالات تضارب المصالح بالنظر إلى خصوصية بعض الوظائف، أو يتم الإقتصار على تكريس المبدأ على أن يتم تقديره من قبل مجلس الهيئة حالة بحالة بحسب الظروف وملابسات عمل كل هيئة. وهو ما اعتمده المشرع صلب النصوص القانونية المنظمة لكل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري⁵³ وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. وتبقى مسألة معاينة وجود تضارب مصالح لدى العضو من عدمه من الملائمات المتروكة لاجتهاد مجلس الهيئة الذي يتعين عليه اعتماد مفهوم موسع⁵⁴ لحالات تضارب المصالح لتعزيز استقلالية الهيئة وتعزيز الثقة فيها وتبقى عملية تقدير وجود حالة تضارب المصالح من عدمه خاضعة لرقابة القاضي الإداري.

⁵³ تراجع الفقرة الأخيرة من الفصل 11 من المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 والمتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري.

⁵⁴ « Certes, l'on pourrait considérer que les causes d'incompatibilités doivent être strictement interpréter en ce qu'elles limitent le pouvoir de nomination et l'accès aux charges publiques, mais il faut au contraire affirmer que les incompatibilités étant ce qui établit l'indépendance qui se donne à voir, principe consubstantiel aux autorités administratives, doivent être interpréter **largement** »; Sénat; Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié (Tome 2 : Annexes).

وتدعيما لاستقلالية الهيئات المستقلة فإن المشرع نزل إخفاء عضو الهيئة، لحالة تضارب مصالح منزلة الخطأ الجسيم⁵⁵ الذي يترتب عنه إعفائه من قبل مجلس نواب الشعب، إعمالا لمبدأ توازي الصيغ والأشكال، باعتباره الجهة التي تولت انتخاب أعضاء الهيئات الدستورية المستقلة⁵⁶، وذلك بناء على تقرير معلل في الغرض صادر عن مجلس الهيئة مع ضمان حق المعني بالأمر في الدفاع.

ويخلص مما سلف بيانه أن التشريع المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة تضمن أهم العناصر الضامنة للاستقلالية الهيكلية غير أن تلك الاستقلالية تستدعي مزيدا من التدعيم والعمل على تأمين التناغم بين الأحكام القانونية خاصة المتعلقة منها باعتماد مقاييس موضوعية لتقييم مؤهلات وكفاءة المترشحين لعضوية تلك الهيئات والتقييد بما تفضيه عملية التقييم بما يضفي على اختيار أعضاء الهيئات الصبغة الموضوعية ويؤمن توفر قدر كبير من الكفاءة والخبرة لدى العضو المنتخب للاضطلاع بمهامه بكل حرفية وحيادية بما يدعم ويرسخ استقلالية الهيئات المستقلة ونزاهتها وشفافية ويرفع من مشروعيتها عملها.

غير أن الاستقلالية الهيكلية للهيئات الدستورية وإن كانت شرطا ضروريا لتأمين استقلالية هذا الصنف الجديد من الهياكل العمومية، فإن تأمين الاستقلالية الوظيفية يعد الضامن لتحقيق تلك الاستقلالية فعليا في ظل مناخ إتسم بهيمنة السلطة التنفيذية والحزب الواحد الفعلي على الإدارة وعلى المجالات المسندة حاليا للهيئات الدستورية المستقلة لمدة تجاوزت النصف قرن.

فقرة ثانية: الاستقلالية الوظيفية للهيئات الدستورية

ظهرت الهيئات الدستورية المستقلة نتيجة لقصور الهياكل العمومية في صيغتها القديمة الاضطلاع بالمهام وثيقة الصلة بالحقوق والحريات الأساسية بكل حيادية وشفافية، بالإضافة إلى البحث عن تدعيم رصيد ثقة المواطن⁵⁷ في كيفية إدارة الهياكل العمومية للشأن العام وذلك عبر إسناد تلك المهام

⁵⁵ يراجع الفصل 13 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 والفصل 55 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 سالف في الإشارة.
⁵⁶ وتجدر الإشارة إلى الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين إنتهت ضمن قرارها عدد 2017/04 بتاريخ 8 أوت 2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2017/50 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية إلى إعتبار أنه " وحيث أن مسؤولية الهيئات الدستورية المستقلة أمام مجلس نواب الشعب هي نتيجة ما يختص به هذا المجلس بعين أعضائها، وعليه فإنه لا وجود لشبهة عدم دستورية في إسناد صلاحية إعفاء أحد أعضاء تلك الهيئات المنصوص عليها بالفصل 11 من مشروع القانون المطعون فيه في فقرته الأخيرة طالما وأن الإعفاء يتم بداية بطلب معلل ومحاط بضمانات كافية وهي أغلبية الثلثين في طلب الإعفاء وفي إتخاذ القرار من ناحية والفصل بين الجهة المقدمة للمطلب وهي مجلس الهيئة والجهة المتخذة للقرار وهي مجلس نواب الشعب من ناحية أخرى، على أن يحتفظ المعني بالأمر في كل الحالات بحقه في الطعن".

⁵⁷ « Instruments de la transparence démocratique, les AAI doivent « rassurer » l'électeur, en dehors de toute intervention des pouvoirs publics, qui ne sauraient en l'espèce être juges et parties » ; Marie-Charlotte Roques-

والوظائف إلى هيئات تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية والحيادية والشفافية، وهو ما يتطلب توفير قدر هام من الاستقلالية الوظيفية للهيئات الدستورية تستوجب عدم إخضاعها في مباشرتها لمهامها لسلطة رئاسية أو لرقابة إشراف (فرع أول)والعمل على ملاءمة مواردها مع المهام الموكولة إليها أو عبر تأمين الموارد البشرية والمالية الضرورية لتأمين مهامها (فرع ثان).

فرع أول: عدم الخضوع إلى سلطة رئاسية أو رقابة إشراف

يعد إحداث الهيئات المستقلة، استثناء لعدم خضوع الإدارة للسلطة الرئاسية أو رقابة الإشراف للسلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة، وذلك عبر إسناد مهام ووظائف إدارية إلى هياكل عمومية مستقلة لا تخضع إلى السلطة الرئاسية أو رقابة الإشراف وذلك تفاديا لهيمنة السلطة التنفيذية على الإدارة، نظرا لعدم توفر شرطي الحياد والاستقلالية لدى هذه الأخيرة بما أفضى إلى تقلص رصيد ثقة المواطن في حيادية الإدارات العمومية وشفافيتها. لذا، فإن الهيئات الدستورية المستقلة تتواجد صلب الدولة لكن خارج التراتبية الإدارية⁵⁸ الكلاسيكية ولا تخضع في مجال نشاطها لأي وجه من أوجه الرقابة عبر عدم خضوع أعمالها لأي رقابة أو مصادقة.

وقد اقتضى الفصل 4 من مشروع القانون المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة أنه "تتمتع الهيئات باستقلالية إدارية ومالية طبق الدستور وأحكام هذا القانون. لا تخضع الهيئات في ممارسة مهامها لأي سلطة رئاسية أو سلطة إشراف، ولا تتلقى أي تعليمات. ويحجر كل تدخل من أي جهة كانت في سير عملها".

وبالرغم من الطبيعة الإدارية لأعمال ونشاط تلك الهيئات فإنها لا تخضع لأي رقابة رئاسية بدهاء طالما وأن المؤسس منحها شخصية قانونية⁵⁹ كما لا تخضع إلى رقابة إشراف وما يستدعيه عادة هذا الصنف من الرقابة المعتمد في علاقة السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية ترايبية كانت أو فنية وما يستتبعه ذلك من ضرورة مختلف هياكل اللامركزية التقيد بالتعليمات أو خضوع أعمالها للمصادقة كشرط لإكساب قراراتها الصبغة التنفيذية أو إمكانية إلغاء قراراتها من قبل سلطة الإشراف سواء في

Bonnet ; Les blocs de pouvoirs « éclipsés » par les autorités administratives en réseau : vers la fin des contrepouvoirs ; p 5.

⁵⁸A.DIARRA «les autorités administratives indépendantes le sont précisément parce qu'elles sont tout simplement extérieures à l'administration centrale et déconcentrée de l'Etat tout en faisant partie de l'administration de l'Etat. Ce sont donc des autorités de l'administration de l'Etat » ; op cit ; p 20.

⁵⁹تجدر الإشارة إلى إعمال السلطة الرئاسية تتم بين السلطة المركزية تجاه السلطة اللامركزية التي لا تتمتع بشخصية قانونية مستقلة عن الدولة.

إطار رقابة الشرعية أو رقابة الملاءمة التي تجرّها سلطة الإشراف على أعمال الإدارات اللامركزية و هو ما يسمح لسلطة الإشراف من التدخل في نشاط وصلاحيات هذه الأخيرة.

وترتبا على ذلك، فإن الهيئات المستقلة مؤهلة لاتخاذ القرارات سواء ذات الصبغة الترتيبية⁶⁰ أو الفردية دون واجب إحالتها وإخضاعها لمصادقة السلطة التنفيذية⁶¹ بما يمنح حرية في التصرف والاضطلاع بالمهام لهذه الهيئات بكل استقلالية ويحول دون تدخل السلطة التنفيذية في إدارة وتسيير هذه الهيئات. غير أنها تبقى خاضعة إلى رقابة قضائية على غرار بقية الهياكل العمومية سواء أمام القاضي الإداري باعتباره القاضي الطبيعي لهذا الصنف من النزاعات بالنظر إلى الصبغة الإدارية لهذه الهيئات ولمجال تدخلها ونشاطها⁶² أو أمام القاضي العدلي إذا ما أسند المشرع صراحة اختصاص البتّ في النزاعات المتعلقة بالقرارات والأعمال الصادرة عن تلك الهيئات إلى القاضي العدلي خاصة بالنسبة إلى النزاعات المتصلة بممارسة بعض الهيئات لصلاحيات التتبع وتسيير العقوبات.

ولئن أقرّ المشرع التونسي سواء ضمن القانون المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية أو صلب القوانين المتعلقة ببعض الهيئات على غرار الهيئة العليا المستقلة للانتخاب وهيئة الحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد على استقلالية اتخاذ القرارات الصادرة عن مجلس الهيئة، فإن تلك الاستقلالية تبقى محدودة خاصة على مستوى استقلالية الهيئات في ضبط الإطار القانوني المنظم للتصرف في المسارات المهنية لأعضائها (1) أو عبر إخضاع تصرفها المالي لرقابة الإشراف للسلطة التشريعية (2) .

⁶⁰تجدر الإشارة إلى أن إسناد الهيئات الدستورية لسلطة ترتيبية متخصصة من عدمه لا يعد من العناصر المحددة لاستقلالية الهيئات ضرورة أن طبيعة مهام بعض الهيئات لا تستدعي تمتعها بسلطة ترتيبية طالما وأن دورها يقتصر على إبداء آراء. وهو ما يبرز من خلال الدستور التونسي فلئن أقرّ المؤسس بتمتع كل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وهيئة الاتصال السعي والبصري وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بسلطة ترتيبية متخصصة فإنه لم يمنح هذه الصلاحية إلى هيئة حقوق الإنسان وهيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة. وبعد إقرار تمتع بعض الهيئات الدستورية بسلطة ترتيبية متخصصة صلب أحكام تكريسا لفقهاء المحكمة الإدارية سنة 2011، بمناسبة الطعن في القرار المتعلق بتنظيم قواعد الحملة وضبط أحكام تتعلق بفترة ما قبل الحملة في غياب تنصيب على ذلك صلب المرسوم عدد 35 لسنة 2011، لما أقرت وفي غياب نص صريح بمنح الهيئة العليا المستقلة للانتخابات سلطة ترتيبية بتمتع هذه الأخيرة بسلطة ترتيبية متخصصة. وهو ما يمنح تلك الهيئات استقلالية أوسع في اتخاذ التدابير الترتيبية ذات العلاقة بمجال التدخل تحت رقابة القاضي الإداري.

⁶²Marc Gjidara ; Le contrôle exercé par le juge administratif sur les autorités administratif indépendantes ; « Si l'Etat a transféré aux AAI une partie de ses pouvoirs (notamment de sanction), cela n'a pu se faire qu'en contrepartie d'un contrôle équivalent à celui qui s'exerce généralement sur l'appareil de l'Etat. Toute autorité qui n'est ni juridictionnelle ni législative ne peut être qu'administrative. S'agissant d'un mode d'administration dérogatoire, il est normal que son fonctionnement obéisse à certains principes. De la façon dont sont contrôlés les AAI, dépendent leur légitimité et leur efficacité. Ne pouvant se situer hors du droit, leurs décisions doivent pouvoir être contestées devant le juge administratif, dans le cadre d'un contentieux objectif d'annulation ou d'un contentieux subjectif de responsabilité. Les mécanismes de contrôle de leur mise en œuvre sont les mêmes que ceux usuellement pratiqués ; p 279.

(1) إخضاع الأنظمة الأساسية المتعلقة بأعوان الهيئات الدستورية لمصادقة السلطة التنفيذية

اقتضى الفصل 15 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة أنه " يخضع أعوان الهيئة لنظام أساسي عام لأعوان الهيئات الدستورية".

وفي نطاق المبادئ العامة المسطرة في القانون المشار إليه أعلاه لكل هيئة أن تضبط القواعد الأساسية الخاصة بها بنظام أساسي خاص يصادق عليه بأمر حكومي". واقتضى الفصل 31 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 سالف الذكر أنه " يضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بأمر باقتراح من مجلسه"⁶³. ولئن لم يحدّد المشرع طبيعة ونطاق تدخل السلطة التنفيذية بخصوص أمر المصادقة، وفق عبارات الفصل 31 سالف الذكر، بالرغم من أنه سواء بالرجوع إلى عنوان الأمر الحكومي عدد 1137 لسنة 2016 المؤرخ في 26 أوت 2016 المتعلق بالمصادقة على النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، أو الفصل الأول منه نستخلص اقتصار دور السلطة التنفيذية على المصادقة على النظام الأساسي لأعوان الهيئة، فإن صياغة الفصل 31 من القانون الأساسي لسنة 2012 تسمح بتدخل السلطة التنفيذية في ضبط وتحديد مضمون وأهم الخيارات المتعلقة بتأطير عملية التصرف في الموارد البشرية للهيئة، بما يعني تدخل السلطة التنفيذية في التصرف في الموارد البشرية للهيئة ضرورة أن مشروع الأمر المعد من قبل مجلس الهيئة يبقى مجرد مقترح وتسترجع السلطة التنفيذية جميع صلاحيتها في بسط رقابتها على أعمال مجلس الهيئة، ولها أن تدخل تحويرات جوهرية على مشروع الأمر المعروض أو تمتنع عن إصداره بما يعطل عمل الهيئة ويحرمها من اعتماد إطار قانوني رسمي للتصرف في الموارد البشرية. وهو ما تمت معاينته على مستوى التطبيق إذ تولت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات إعداد مشروع نظام أساسي خاص بأعوانها وإحالته على الحكومة خلال شهر جوان 2014 بالتزامن مع تنظيمها للانتخابات التشريعية ورئاسية غير أن الحكومة عرضت عن إصدار الأمر المتعلق بضبط النظام الأساسي لأعوان الهيئة في آجال معقولة ولم تتم المصادقة عليه إلا بتاريخ 26 سبتمبر 2016 بما أثر سلبا على قدرة الهيئة على استقطاب الكفاءات وعلى المناخ الاجتماعي صلب الهيئة. وشكل التأخير في إصدار أمر المصادقة إحدى المخاطر التي كانت تهدد سلامة المسار الانتخابي.

⁶³ يتجه الإشارة إلى عدم اعتماد المشرع لمقاربة موحدة بخصوص ضبط أو إصدار النصوص الترتيبية المتعلقة بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئات الدستورية فبينما يشترط أن يتم إصدار النظام الأساسي بأعوان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمقتضى أمر حكومي فإنه النص المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد لم يتضمن أحكاما تتعلق بهذا الصنف من القرارات والجهة المؤهلة لإصداره. ولعل إعداد هذا القانون ومناقشته على إثر صياغة ومناقشة مشروع القانون المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات العليا المستقلة للانتخابات قد يبرر ذلك خاصة وأن القانون الأساسي تضمن صلب الفصل 2 منه أنه " ينطبق على الهيئة التشريعية المتعلقة بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة وأحكام هذا القانون الأساسي".

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن تقنية المصادقة على القرارات الإدارية سواء كانت تكتسي صبغة فردية أو ترتيبية تعتمد في علاقة السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية، بما يسمح بإجراء رقابة واسعة من قبل السلطة المركزية على أعمال السلطة اللامركزية، إذ لا تقتصر على مراقبة شرعية القرارات التي تصدرها تلك الهياكل بل تمتد إلى إجراء مراقبة ملائمة لأعمالها لتقدير مدى تلاءم تلك الأعمال والقرارات مع الصالح العام والأهداف التي ترسمها السلطة المركزية، وتسمح لهذه الأخيرة بالتدخل في طريقة إدارة السلطة اللامركزية أو حتى تعطيلها والحلول محلها في بعض الصور.

وترتبطا على ذلك فإن إخضاع بعض القرارات الصادرة عن الهيئات الدستورية إلى مصادقة السلطة التنفيذية، يتعارض وخصوصية هذه الهيئات باعتبارها هياكل عمومية مستقلة عن السلطة التنفيذية. وهو ما يستدعي ملائمة هذه الأحكام بعدم إخضاع القرارات المتعلقة بضبط الأنظمة الأساسية للهيئات الدستورية إلى مصادقة السلطة التنفيذية. غير أنه يتجه في المقابل، التفكير في وضع نظام أساسي عام يتعلق بضبط القواعد المتعلقة بالتصرف في الموارد البشرية للهيئات المستقلة على أن يتم ضبط النظام الأساسي الخاص لكل هيئة تطبيقا للأحكام المضمنة بالنظام الأساسي العام، ويمكن ضمان تقيّد الهيئات بتلك الأحكام عبر إخضاع مشاريع الأنظمة الأساسية الخاصة إلى الاستشارة الوجودية للمحكمة الإدارية. وتتأكد الحاجة إلى إفراد الهيئات الدستورية المستقلة بنظام أساسي عام بالنظر إلى خصوصية المهام الموكولة إليهما وضرورة إخضاع أعوانها لواجب الاستقلالية والحياد وعدم تضارب المصالح⁶⁴ بالإضافة إلى توفير مرونة في طريقة انتدابهم والتصرف في مساهمهم المني بالنظر إلى الصبغة الفنية لعدد من مهام تلك الهيئات والصبغة الظرفية لمدة الانتداب في بعض الصور على غرار الانتدابات صلب الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري.

إن تدخل السلطة التنفيذية لا يقتصر فحسب على المصادقة من عدمه على القرارات المتعلقة بضبط الأطر القانونية للتصرف للهيئات في أعوانها بل يمتد ذلك بخصوص ضبط ميزانيتها وأوجه الرقابة على التصرف في تلك الميزانية.

⁶⁴ قد تستدعي بعض الاختصاصات صلب الهيئات الدستورية إخضاع الأعوان حتى بعض مغادرتهم للعمل صلب الهيئات الدستورية المستقلة إلى واجب الحياد وتفادي تضارب المصالح على غرار الإطارات المكلفة بالإعلامية أو بالعمليات الميدانية صلب الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

(2) إخضاع التصرف المالي للهيئات الدستورية لرقابة إشراف للسلطة التشريعية

لئن اقتضى الفصل 125 من الدستور في فقرته الثانية على أنه "تتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية وتنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة، وترفع إليه تقريراً سنوياً يناقش بالنسبة إلى كلّ هيئة في جلسة عامة مخصصة للغرض" فإن الفصل 25 من مشروع القانون المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية اقتضى أن "تعدّ الهيئة تقريراً مالياً سنوياً وتعرضه في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية على مجلس نواب الشعب مرفقاً بالقوائم المالية وتقرير مراقب أو مراقبي الحسابات.

يصادق مجلس نواب الشعب على التقرير المالي بأغلبية أعضائه الحاضرين...". كما تضمنت في ذات السياق الفقرة الثانية من الفصل 30 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات على أحكام مماثلة.

وتبرز قراءة الأحكام المشار إليها أعلاه، أنه ولئن اتجهت نية المؤسس إلى إخضاع أعمال الهيئات الدستورية المستقلة إلى رقابة سياسية لمجلس نواب الشعب المتمثلة في ضرورة تضمين أعمال تلك الهيئات ضمن تقرير سنوي موحد دون التمييز بين الجانب المتعلق بالنشاط والجانب المتعلق بالتصرف المالي، وعرضها على مناقشة المجلس في جلسة عامة فإن المشرع أضاف، صلب القانون المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، أحكاماً جديدة تتعلق بضرورة إفراد التصرف المالي بتقرير خاص وإخضاعه لمصادقة مجلس نواب الشعب مع إقرار أحكام خاصة في صورة إذا لم يحض التقرير المالي بمصادقة المجلس أو تم تجاوز الآجال المحددة لإحالة التقرير على المجلس وهو ما يتعارض مع أحكام الدستور ومع طبيعة الهيئات الدستورية المستقلة ضرورة أن المؤسس اقتصر على إخضاع أعمال الهيئات إلى مناقشة مجلس نواب الشعب دون وجوب المصادقة، ضرورة أن المصادقة تفضي بالضرورة إلى تدخل المجلس في أعمال الهيئات، عبر أعمال آليات رقابة الإشراف التي تتعلق سواء بالبحث في شرعية أعمال التصرف أو بسط رقابة ملائمة عليها بما يتعارض مع مبدأ استقلاليتها التي يقتضي عدم خضوعها لأي أوجه من رقابة الإشراف. والحال أن نية المؤسس اتجهت إلى إخضاع تلك الهيئات إلى رقابة سياسية للمجلس النيابي باعتباره الجهة المتمتعة بالشرعية الانتخابية والمؤهلة لانتخاب أعضاء تلك الهيئات أو إعفائها.

وتجدر الإشارة إلى أن الهيئة الوقتية لمراقبة مشاريع القوانين انتهت ضمن قرار عدد 2017/04 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2016/30 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية إلى اعتبار "أن إسناد مجلس نواب الشعب سلطة المصادقة على التقارير المالية⁶⁵ للهيئات المنصوص عليه بالفصل 24 من فقراته الأربع الأولى، لا يتعارض ومبدأ استقلالية هذه الهيئات طالما أن هذه المصادقة تنحصر في التثبت من سلامة بياناتها المالية من حيث قانونيتها ومصداقيتها دون الخوض في جدوى ارتباطها بصميم المهام الدستورية التي أحدثت من أجلها".

وخلافا لما انتهت إليه الهيئة الوقتية لمراقبة مشاريع القوانين، فإن إخضاع التصرف المالي للهيئات الدستورية إلى نظام مخصوص من الرقابة يمارسه مجلس النواب بصورة مستقلة عن رقابته التي يجريها على التصرف العام ونشاط الهيئات الدستورية يتعارض وأحكام الدستور الذي حصر دور المجلس في مناقشة التقرير السنوي لنشاط تلك الهيئات. ولعل القراءة السليمة للفصل 125 من الدستور تذهب نحو عرض تقرير سنوي موحد للهيئات الدستورية يتضمن في الآن نفسه تقريرا حول نشاط الهيئة طيلة السنة الإدارية وتقريراً حول تصرفها المالي مشفوعاً بالقوائم المالية ومصادقة مراقبي الحسابات وهو ما يسمح لمجلس نواب الشعب من بسط رقابته في ذات الوقت على نشاط الهيئة وتصرفها المالي ومدى صدقية قوائمها المالية بالإستناد إلى وثيقة موحدة بالنظر إلى الصلة الوثيقة بين تقرير النشاط والتقرير المالي وبما يسمح من الحدّ من إرتفاع عدد الوثائق المحالة على السلطة التشريعية وتأمين جلسات لمناقشتها سواء على مستوى اللجان أو على مستوى الجلسة العامة. وإن إعتقاد هذا التمشي من شأنه أن يكفل التطبيق السليم للفصل 125 من الدستور ويضمن فاعلية الرقابة التي يجريها مجلس نواب الشعب على تقارير الهيئات بما يضمن دورتها ويرفع من نجاعة تلك الرقابة فضلا عن أنه بالإستئناس بالتجارب المقارنة فإن التقارير المحالة على السلطة التشريعية تعتمد نفس الصيغة المبينة سلفا بإعتبارها الصيغة التي تتسم بالشمولية والوضوح وتيسر عمل السلطة المؤهلة لإجراء الرقابة على عمل الهيئات.

⁶⁵ حيث ولئن لم يتمسك الطاعنون أمام الهيئة الوقتية بعدم تنصيب المؤسس صراحة على التمييز بين تقرير النشاط والتقرير المالي وإخضاع كل تقرير على حده إلى رقابة المجلس، فإن الهيئة الوقتية لم تستند إلى الصياغة الواضحة للفقرة الثانية من الفصل 125 من الدستور الذي إستعمل صيغة المفرد ووضع واجبا على كاهل الهيئات الدستورية بأن تعد وتحيل تقريرا سنويا على مجلس الشعب لمناقشته مما يكون معه إفراد التصرف المالي بتقرير خاص وإخضاعه لإجراءات مخصوصة صلب مشروع القانون المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية مخالف لأحكام الدستور خاصة وأنه لا يمكن لمجلس نواب الشعب دراسة ومناقشة التقرير المالي بمعزل عن تقرير النشاط ضرورة أن التقرير المالي يمثل الترجمة المالية والأثر المالي لنشاط الهيئة طيلة السنة الإدارية.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن اعتماد المشرع على مفهوم المصادقة على التقارير المالية للهيئات الدستورية المستقلة يتعارض والنظام القانوني الحاكم لتلك الهيئات والقائم على الاستقلالية وعدم خضوعها لأي رقابة إشراف ضرورة أن مفهوم المصادقة يعني بدهاء ممارسة رقابة إشراف من قبل سلطة الإشراف على الهيكل الخاضع لرقابتها بنوعها سواء تعلق الأمر برقابة على شرعية التصرف أو بمراقبة ملائمة وهو ما يتعارض مع استقلالية الهيئات الدستورية المستقلة، فضلا عن ازدواج في آليات الرقابة ضرورة أن المشرع أسند الرقابة الفنية والتأكد من شرعية أوجه التصرف المالي إلى كل من مراقبي الحسابات ودائرة المحاسبات على أن يتولى مجلس نواب الشعب بسط رقابته على التصرف المالي للهيئات الدستورية المستقلة الهيئات وذلك سواء بمناسبة مناقشة التقرير المالي أو بمناسبة مناقشته لتقرير النشاط السنوي وكذلك بمناسبة مناقشته لمشروع ميزانية تلك الهيئات.

وبالرغم من تعدد أوجه الرقابة على التصرف المالي من قبل مجلس نواب الشعب، على النحو المبين أعلاه فإن إسناد هذه الرقابة إلى الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب يحول دون ممارسة فعلية وناجعة لهذه الرقابة وذلك بالنظر إلى حجم هذه التقارير وتعددتها خلال نفس السنة الإدارية وبالنظر أيضا إلى حجم مشاريع القوانين المعروض على الجلسة العامة وجدول أعمالها، مما تعذر عليها مناقشة أي تقرير مالي رغم ورود عدد من التقارير المالية على المجلس دون أن يتم عرضها ومناقشتها. وما يعزز هذا الاستنتاج تولى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عرض ثلاث تقارير مالية على أنظار مجلس نواب الشعب تتعلق تباعا بتصرف سنوات 2014 و 2015 و 2016 دون أن يتم، إلى غاية هذا التاريخ، مناقشتها سواء من قبل اللجنة المختصة بالقوانين الانتخابية والحصانة أو من قبل الجلسة العامة⁶⁶ وهو ما يفقد هذه الآلية نجاعتها والغاية المرجوة منها.

فرع ثان: حرية نسبية في التصرف في الموارد المالية

لئن كان منح الهيئات المستقلة الشخصية القانونية من عدمه لا يعد شرطا لاستقلالية الهيئات، ضرورة أن عديد الأنظمة المقارنة اعتمدت إحداث هيئات مستقلة دون إسنادها شخصية قانونية مستقلة عن الدولة، فإن تمتع تلك الهيئات بالشخصية القانونية، على النحو الذي اعتمده المؤسس، من شأنه أن يعزز استقلالية تلك الهيئات ويمنحها حرية فعلية على مستوى التصرف في مواردها المالية.

⁶⁶ غير أن إقرار هذا الصنف من الرقابة لمجلس نواب الشعب والذي يكتسي صبغة فنية بامتياز يطرح إشكالا بخصوص توفر الآليات الضرورية والخبرة الفنية لدى السلطة التشريعية لممارسة تلك الرقابة على التصرف المالي للهيئات الدستورية وهو ما تفتقر إليه السلطة التشريعية بما يضمن على تلك الصلاحيات من الرقابة الصبغة النظرية الصرفة وبحول دون تفعيلها على أرض الواقع.

وتبرز حرية تصرف الهيئات الدستورية المستقلة من خلال ضمان حرية ضبط ميزانيتها وهي حرية محدودة بالنظر إلى تدخل السلطة التنفيذية في ضبط تلك الميزانية (أ) وأوجه التصرف فيها (ب).

(1) حرية محدودة في ضبط ميزانية الهيئات

اقتضى الفصل 125 من الدستور في فقرته الثانية أنه "تتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية..."، كما اقتضى الفصل 17 مشروع القانون المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة أنه "تتمتع كل هيئة بميزانية مستقلة يعدها مدير جهازها الإداري ويصادق عليه المجلس".

وطالما وأن الهيئات الدستورية المستقلة لا تخضع لأي سلطة رئاسية أو رقابة إشراف مما يفضي إلى منحها حرية في ضبط ميزانيتها، مع مراعاة الأحكام المتعلقة بقواعد ميزانية الدولة. وفي ظل عدم تضمن القانون الأساسي للميزانية أحكاماً تتعلق بكيفية الإعداد والمصادقة على ميزانية الهيئات الدستورية المستقلة بالنظر إلى حداثة نشأة هذه الهياكل فإن النظام القانوني المتعلق بالمناقشة والمصادقة على ميزانية الهيئات الدستورية يتسم بالغموض بما يفسح المجال للسلطة التنفيذية ببسط رقابتها على كيفية ضبط ميزانية تلك الهيئات والحد من حريتها في ضبط ميزانيتها.

فقد اقتضى الفصل 18 من مشروع القانون المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية على أنه "تحيل الهيئة مشروع ميزانيتها إلى الحكومة لمناقشته. وتتولى اللجنة المكلفة بالمالية بمجلس نواب الشعب بحضور الطرفين للتحكيم عند الاقتضاء. ويتم ذلك حسب الإجراءات المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية. يرفق مشروع ميزانية الهيئة المحال على مجلس نواب الشعب ببرنامج العمل السنوي للهيئة"، كما اقتضى الفصل 20 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات أنه "تضبط ميزانية الهيئة باقتراح من مجلسها وتعرض على الحكومة لإبداء الرأي قبل إحالتها على المجلس التشريعي للمصادقة عليها طبق الإجراءات الخاصة بميزانية الدولة "غير أن الأحكام المتعلقة بالقانون الأساسي للميزانية ساري المفعول تمنح صلاحيات واسعة لوزير المالية⁶⁷ عند

⁶⁷ تجدر الإشارة إلى أن مشروع القانون الأساسي المعروض على مجلس نواب الشعب ولئن صنف ميزانيات الهيئات الدستورية كبرامج تدرج ضمن المهمات الخاصة فإنه أسند ضمن الفصل 42 منه صلاحيات واسعة لوزير المالية في تحديد ميزانية الهيئات الدستورية بما يجد من إستقلاليتها ويتعارض مع الأحكام المضمنة بمشروع القانون المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية أو المتعلقة بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات. الفصل 42 " تعد الهيئات الدستورية المستقلة ميزانيتها حسب الروزنامة المشار إليها بالفصل 37 من هذا القانون وتحيله إلى الوزير المكلف بالمالية لمناقشة حجم الإعتمادات المسندة إليها من ميزانية الدولة".

إعداد ميزانية الدولة وعرضها على مجلس الوزراء للمصادقة عليها، مما يمنح السلطة التنفيذية صلاحية واسعة في تحديد ميزانيات الهيئات الدستورية التي سيتم إدراجها صلب مشروع ميزانية الدولة المحالة على أنظار مجلس نواب الشعب، خاصة بالنظر إلى القواعد الصارمة التي تحكم ميزانية الدولة من ضرورة تأمين التوازن صلبها بين الموارد والنفقات بالإضافة إلى قصر الآجال الدستورية الفاصلة بين تاريخ دراستها والمصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء وتاريخ عرضها ومناقشتها من قبل مجلس نواب خاصة على مستوى اللجنة المالية⁶⁸. وقد أفضى ذلك إلى مبادرة السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية بتعديل وتنقيح مشاريع ميزانيات بعض الهيئات الدستورية المصادق عليها من قبل مجالسها دون سابق مناقشتها مع هذه الأخيرة أو إشعارها بما طرأ على تلك الميزانيات من تعديلات وتنقيحات قبل أو أثناء إحالتها على مجلس نواب الشعب، مما دفع مثلا الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، في مناسبتين سنة 2015 و 2016 طلب عقد جلسة تحكيم صلب اللجنة المالية بحضور وزير المالية لمناقشة والدفاع عن خياراتها المالية ووجهة طلباتها المالية المضمنة بالميزانية المصادق عليها من قبل مجلسها. وتعدّ مبادرة الحكومة بتعديل ميزانياتها المحالة على مجلس نواب الشعب مخالفة صريحة لأحكام الفصل 20 من قانونها الأساسي الذي يقتضي أن الهيئة تتولى إعداد والمصادقة على الميزانية وتحيلها للحكومة لإبداء الرأي فحسب.

وتجدر الإشارة إلى أن إرساء تقاليد طلب التحكيم من قبل اللجنة المكلفة بالمالية صلب مجلس النواب، ولئن يعد تطبيقا سليما لروح الفصل 20 من القانون الأساسي للهيئة العليا المستقلة، ويعيد السلطة الأصلية في ضبط ميزانيات الهيئات إلى السلطة المختصة والمؤهلة قانونا لذلك، فإنه يبقى محدود النجاعة طالما وأنه يتم إعماله في ختام أشغال اللجنة المالية عند مناقشتها لقانونية المالية بالتزامن مع إنشغالها بمناقشة أحكام قانون المالية التي تستأثر بحيز هام من مجال عمل لجنة المالية، مما يفضي في أغلب الحالات إلى إقرار التعديلات التي أدخلتها الحكومة على مشاريع ميزانيات الهيئات وهو ما يمثل في الأخير تقليصا لحرية الهيئات في ضبط ميزانياتها ويحد من استقلالية قراراتها في ضبط البرامج وسياساتها.

وطالما أن المناقشة والمصادقة على الميزانية يخضع إلى ضوابط مخصصة، والتي تفضي إلى الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في المصادقة على قانون المالية، فإنه يتجه تضمين آليات واضحة وناجعة تكفل للجنة المالية تفعيل صلاحياتها في إجراء عملية التحكيم وإدخال تعديلات على مشاريع ميزانيات

⁶⁸ تجدر الإشارة إلى أن ضيق الآجال المخصصة لمناقشة مشروع ميزانية الهيئة صلب مجلس النواب وخاصة على مستوى اللجان أفضى خلال السنوات الأخيرة عدم إحتكار مناقشة الميزانية من قبل اللجنة المالية بل إلى توزيع مختلف أبواب الميزانية على مختلف اللجان القارة والخاصة.

الهيئة بما تفضي إليه عمليات التحكيم بناء على برامج عمل الهيئات ومحددات نشاطها وخصوصيته، من جهة، وأخذا بعين الاعتبار إكراهات المالية العمومية، من جهة أخرى.

(2) نظام قانوني للتصرف في الميزانية غير متلائم مع خصوصية الهيئات الدستورية

لئن كانت موارد ميزانية الهيئات الدستورية المستقلة متأتية أساسا من ميزانية الدولة في شكل منح، فإن ذلك لا يفضي أليا إلى إخضاعها إلى رقابة مسبقة للمصاريف العمومية إلا بخصوص عملية فتح الإعتمادات وإحالتها إلى ميزانية الهيئة فحسب⁶⁹، ضرورة أن الإعتمادات المحالة من ميزانية الدولة تكون في شكل منح استغلال موزعة في حدود التقسيم المعتمد في القانون الأساسي للميزانية بين منح استغلال وتسيير، ومنح تنمية واستثمار، دون توزيع فرعي صلب كل قسم. كما أن إخضاع التصرف في النفقات المرسمة بميزانية الهيئة إلى مراقب المصاريف من شأنه أن ينال من إستقلاليتها طالما وأن رقابته لا تقتصر على التأكد من توفر الإعتمادات من عدمه ومن شرعية النفقات بل إلى مسائل تتعلق بالملائمة.

وقد اقتضى الفصل 27 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية أنه "تعفى نفقات الهيئة من الرقابة المسبقة للمصاريف العمومية"⁷⁰.

تخضع الهيئة إلى الرقابة اللاحقة لدائرة المحاسبات"، كما اقتضى الفصل 22 من ذات المشروع أنه "تمسك الهيئة محاسبتها طبقا لنظام المحاسبة للمؤسسات مع مراعاة الطابع غير الربحي للهيئات".

ولئن أعفى المشرع التصرف في ميزانية الهيئة من الرقابة المسبقة للمصاريف العمومية وإخضاعها لنظام المحاسبة للمؤسسات بما يمنحها استقلالية هامة في التصرف في ميزانيتها ومرونة أكبر في التصرف، فإنه أبقى على جانب من منظومة الرقابة المسبقة على النفقات من خلال إخضاع الصفقات التي تبرمها تلك الهيئات إلى أحكام الصفقات العمومية المنطبقة على المنشآت العمومية⁷¹، طالما وأن تلك الأحكام تعد صنفا من أصناف الرقابة المسبقة على النفقات العمومية بما يجعل تلك المنظومة الترتيبية

⁶⁹ بما ينحصر معه تطبيق قواعد مجلة المحاسبة العمومية على عملية فتح الإعتمادات المرخص فيها بقانون المالية وإحالتة إلى ميزانية الهيئة. وترتبا على ذلك فإنه لا يسوغ إحداث خطط أمري الصرف المساعدين على غرار ما هو معتمد بالنسبة بقية الهياكل العمومية الخاضعة لمجلة المحاسبة العمومية وان إدخال درجة من المرونة على عملية التصرف في الميزانية سواء صلب الإدارة المركزية للهيئات أو إدارتها الفرعية عبر التفويض في الإمضاء للتصرف في وكالات دفعات ولا يمكن بأي حال من الأحوال التصرف في ميزانيات أو إعتمادات محالة.

⁷⁰ تضمن الفصل 28 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات أحكاما مماثلة.

⁷¹ يراجع كل من: الفصل 28 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة

الفصل 28 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات

الفصل 60 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2017 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد

غير متلائمة مع خصوصية الهيئات الدستورية المستقلة، خاصة وأنها تقتضي حضور ومشاركة مراقب الدولة صلب مختلف لجان الصفاقات، ضرورة أن حضور مراقب الدولة يعد امتدادا لمنظومة رقابة الإشراف على المنشآت العمومية من قبل سلطة الإشراف، والحال أن الهيئات الدستورية المستقلة لا تخضع لأي سلطة رئاسية ولا لرقابة إشراف بما يستدعي تأمين التلاؤم بين أحكام التشريعات المتعلقة بالهيئات الدستورية والأحكام المتعلقة بالتصرف في الصفقات العمومية بما يتلاءم وطبيعتها القانونية ويعزز استقلاليتها مع ضمان شفافية طرق تصرفها.

إن إسناد التصرف في مجالات حساسة وثيقة الصلة بالحقوق والحريات الأساسية من قبل تلك الهيئات، من شأنه أن يمنح حماية فعالة للحقوق والحريات، وبتطوير العلاقة بين الإدارة ومنظورها عبر إضفاء مزيد من الحياد والشفافية على عمل الهياكل العمومية غير أن ذلك يتوقف على مدى تمتع تلك الهياكل باستقلالية فعلية هيكلية ووظيفية، بما يمكن الهيئات الدستورية المستقلة من لعب دور مهم في دعم التعددية وترسيخ الديمقراطية وتطوير الحياة السياسية خاصة في البلدان التي تشهد انتقال ديمقراطي.

ويخلص مما تقدم بيانه، أنه بالرغم من حرص المؤسس على منح الهيئات الدستورية استقلالية مالية، فإن الأحكام المضمنة سواء صلب مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات الدستورية أو صلب القانون الأساسي للميزانية أو صلب النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لا تتلاءم وخصوصية هذه الهيئات ولم تقطع مع المقاربة التقليدية لسلطة الإشراف التي تجرّيها السلطة التنفيذية على بقية الهياكل العمومية بما يمنح سلطات هامة للسلطة التنفيذية في ضبط ميزانية الهيئات المستقلة وتدخّلها في صلاحيات السلطة التشريعية في هذا المجال.

التوصيات المتعلقة بالجزء الثاني

إن العمل على ضمان نجاعة الهيئات الدستورية المستقلة في تحقيق الغاية التي أنشئت من أجلها يقتضي استخلاص دروس التجربة القصيرة التي عاشتها بعض الهيئات الدستورية، ويمكن في هذا تقديم التوصيات التالية:

- لا بدّ من التمييز بين صلاحيات مجلس الهيئة، وصلاحيات رئيس الهيئة، وصلاحيات الجهاز التنفيذي. ولا بدّ أن يكون الجهاز التنفيذي جهازاً مهنياً محايداً ودائماً، بشكل يمثّل ضماناً في صورة تعطلّ المجلس أو في صورة أخذ قرارات تخالف قواعد التصرف السليم.
- وللحدّ من حالات تنازع الاختصاص بين مجلس الهيئة ورئيسها وبين المجلس والجهاز التنفيذي فإنه يتجه تضمين صلاحيات كل من مجلس الهيئة ورئيسها بشكل مدقق وتعداد أهم الصلاحيات المسندة لكل جهة دون أن تكتسي عمليّة التعداد صبغة حصرية. على أن يتم تفصيل تلك الصلاحيات وضبط المسائل الفرعية المتصلة بها ضمن النظام الداخلي للهيئة الذي يتعين إخضاعه للاستشارة الوجوبية للمحكمة الإدارية.
- من المهم التفكير في مراجعة تركيبة مجالس الهيئات وذلك عبر مراجعة الاختصاصات الضرورية والمطلوبة لتسيير الهيئات الدستورية المستقلة بالنظر إلى طبيعة المهام الموكولة إليهم.
- من الضروري العمل على ضمان استمرارية عمل الهيئة حتى في حالة شغور رئاسة الهيئة، وذلك بوضع أحكام دقيقة تيسر تواصل العمل دون أي تعطيل على غرار غياب أحكام خاصة بتفويض الصلاحيات الممنوحة للرئيس أو للمجلس أو للجهاز التنفيذي.
- العمل على اختيار أعضاء من ذوي الكفاءة والخبرة، بما يحول دون النأي بمسار اختيار المترشحين المقبولين أولاً عن الاعتبار الحزبية أو السياسية. ولتأمين احترام السلطة التشريعية لإرادة المؤسّس على النحو المبين سلفاً فإنه يتجه التمييز بين الجهة التي تتولّى تقديم الترشيحات والجهة التي تتولّى البتّ فيها على أن تتولّى اللّجنة الخاصة ضبط قائمة إسمية مصغرة للمترشحين المقبولين أولاً وذلك في حدود 3 أو 4 أسماء وإحالتها على الجلسة العامة، فضلاً عن ضرورة إخضاع إجراءات تقديم ودراسة الاعتراضات على القوائم الأولى للمترشحين والبتّ فيها إلى ضوابط تكفل حق الدفاع وتدعم شفافية عمل الجهة التي تتولّى البتّ في مطالب الاعتراض وذلك على غرار:

- وجوبية نشر قرارات اللّجنة التي تتولى ضبط القائمة الأولى للمتشحين،
- ضبط آجال معقولة لتقديم مطالب الاعتراض،
- تمكين المعارض من الاطلاع على القرار المعارض عليه والمؤيدات التي استند إليها اللّجنة لإصدار القرار المذكور،
- تمكينه إعداد وسائل دفاعه وتأمين جلسة للاستماع إليه قصد تقديم حججه والإدلاء بمؤيداته،
- ضرورة تعليل قرارات الجهة التي تتولى البت في مطالب الاعتراض ونشرها بما يكفل للمعارض من الطعن فيه أمام المحكمة المختصة وييسر عمل هذه الأخيرة في بسط رقابتها على أعمال اللّجنة .

- التفكير في وضع نظام أساسي عام يتعلق بضبط القواعد المتعلقة بالتصرف في الموارد البشرية للهيئات المستقلة على أن يتمّ ضبط النظام الأساسي الخاص لكل هيئة تطبيقاً للأحكام المضمنة بالنظام الأساسي العام، ويمكن ضمان تقيّد الهيئات بتلك الأحكام عبر إخضاع مشاريع الأنظمة الأساسيّة الخاصة إلى الاستشارة الوجوبية للمحكمة الإداريّة.
- عرض تقرير سنوي موحد للهيئات الدستوريّة يتضمن في الآن نفسه تقريراً حول نشاط الهيئة طيلة السنة الإداريّة وتقريراً حول تصرفها المالي مشفوعاً بالقوائم المالية ومصادقة مراقبي الحسابات وهو ما يسمح لمجلس نواب الشعب من بسط رقابته في ذات الوقت على نشاط الهيئة وتصرفها المالي ومدى صدقية قوائمها المالية بالاستناد إلى وثيقة موحدة بالنظر إلى الصلة الوثيقة بين تقرير النشاط والتقرير المالي وبما يسمح من الحدّ من ارتفاع عدد الوثائق المحالة على السلطة التشريعيّة وتأمين جلسات لمناقشتها سواء على مستوى اللجان أو على مستوى الجلسة العامة.
- تضمين آليات واضحة وناجعة تكفل في حالة الخلاف بين الهيئة الدستوريّة المستقلة ووزارة المالية تحكيماً فعلياً من طرف لجنة المالية.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن اعتماد المشرع على مفهوم المصادقة على التقارير المالية للهيئات الدستوريّة المستقلة يتعارض والنظام القانوني الحاكم لتلك الهيئات والقائم على الاستقلاليّة وعدم خضوعها لأي رقابة إشراف ضرورة أن مفهوم المصادقة يعني بدهاة ممارسة رقابة إشراف من قبل سلطة الإشراف على الهيكل الخاضع لرقابتها بنوعها سواء تعلق الأمر برقابة على شرعية التصرف أو بمراقبة ملائمة وهو ما يتعارض مع استقلاليّة الهيئات الدستوريّة المستقلة.

الجزء الثالث: الرقابة على الهيئات الدستورية

إن استقلالية الهيئات الدستورية المستقلة، لا يعني عدم خضوعها للرقابة، على العكس من ذلك، يندرج إحداها ضمن حوكمة جديدة للمؤسسات. وتعني المحاسبة مسؤولية الهيئات الدستورية المستقلة عن كافة ما تقوم به من أعمال، وضرورة تقديمها بشكل شفاف ومستمر أو دوري ما يسمح بالتأكد من أن أعمالها تتطابق مع المعايير القانونية، والأخلاقية، والمالية المحددة لها. ويتطلب تحقيق مبدأ المحاسبة توفير معلومات شاملة للجمهور حول سياساتها، والنتائج المتوخاة منها، وأدائها، بالإضافة إلى الموارد التي استخدمتها وتنوي استخدامها، بما فيها الموارد المالية العامة وغيرها.

وللمحاسبة مجموعة من الانعكاسات الإيجابية على عمل وأداء الهيئات المستقلة، فهي تسهم في تحقيق مبدأ الشفافية وتعزيز مبادئ الإدارة الرشيدة، وتسهم في نيل ثقة المواطنين ومختلف الفاعلين الرئيسيين، بمن فيهم الأحزاب السياسية والسلطة السياسية بشكل خاص.

إن إحداث ذوات عمومية جديدة ضمن التنظيم الإداري التونسي كما حدده الدستور، عبر إرساء هيئات دستورية مستقلة من أجل الرفع من نجاعة التصرف في مجالات تتصل بالحقوق والحريات الأساسية وضمان حيادية وشفافية الجهات المؤتمنة على الإشراف وإدارة تلك المجالات، يستدعي بالضرورة وضع قواعد جديدة تتلاءم وخصوصية هذه الهيئات، وتكفل في آن واحد إستقلاليتها في الاضطلاع بالمهام المسندة إليها، من جهة، وتدعم نجاعتها وشفافية أوجه تصرفها، من جهة أخرى بما يستدعي من أن تكون منظومة الرقابة قائمة أساسا على التثبث من مدى إحترام الهيئات لضوابط الحوكمة الرشيدة وعلى نجاعة تدخلها وشفافية طرق تصرفها وليس على مقارنة مدى التقيد بضوابط التصرف العمومي بصرف النظر عن النجاعة وحسن توظيف الموارد العمومي، على غرار ما هو معتمد في بقية المرافق العمومية.

ولا يمكن الحديث عن مرجعية متكاملة أو ملائمة للرقابة على الهيئات الدستورية، بل إن إطار الرقابة على الهيئات يعكس جزءا من عدم التلاؤم بين خيار الدستور في تكريس ذوات قانونية جديدة، لها مهام دستورية تتصل بتنظيم جديد للسلطة، وبين نصوص قانونية غلب عليها طابع الانتقالية الديمقراطية من جهة، وردة الفعل من قبل السياسيين على سابقة أو فعل معين.

ويمكن القول أن أول نص قانوني في تونس حاول الموازنة بين مهمة الهيئة العمومية المستقلة وبين طبيعة الحوكمة التي يجب أن تخضع إليها كان المرسوم عدد 27 لسنة 2011 يتعلق بإحداث هيئة عليا

مستقلة للانتخابات، فقد أعطى الفصل 3 من هذا المرسوم، الهيئة الجديدة والتي كلفت بتنظيم انتخابات حرة وتعددية وديمقراطية في بحر ثلاثة أشهر (كان موعد الانتخابات يوم 24 جويلية 2011، قبل أن يقع تأجيله إلى 23 أكتوبر من نفس السنة)، من الرقابة المسبقة للمصاريف العمومية ومن الأحكام المتعلقة بالصفقات العمومية. بالمقابل أخضع نفس الفصل كل العمليات المالية التي تتولى الهيئة القيام بها إلى الرقابة اللاحقة لدائرة المحاسبات التي تنشر بعد انتهاء عملية الرقابة تقريراً مالياً في ذلك بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية. وتكون للهيئة العليا المستقلة للانتخابات ميزانية خاصة وتحمل مصاريفها على حساب مفتوح باسمها يتولى رئيس الهيئة إدارته بمراقبة عضوين من دائرة المحاسبات وخبير محاسب. وتتولى الهيئة نشر تقريرها المالي بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى موقع الواب الخاص بها بعد انتهاء عملية الانتخابات.

وقد كان الغرض الأساسي من هذا الخيار، عدم تعطيل العملية الانتخابية، وفي نفس الوقت إقرار مبدأ المحاسبة، كمبدأ ضروري للحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد.

لكن وبعد انتهاء الاستحقاق الانتخابي لسنة 2011 بنجاح أقرت به مختلف الأطراف الداخلية والخارجية، كان فتح ملف الرقابة المالية للهيئة فرصة للبعض للتشكيك في مصداقيتها ونزاهتها، ومدخلا للحد من استقلالية الهيئة وإخضاعها لإجراءات رقابية، بما يخول للسلطة التنفيذية التدخل في مجال التصرف، عبر إخضاع بعض من أعمالها إلى وجوب المصادقة المعتمدة عادة في منظومة رقابة الإشراف وذلك على غرار إصدار النظام الأساسي لأعوان الهيئة وإخضاع ميزانيتها لوجوب المصادقة المسبقة قبل إحالتها على مجلس نواب الشعب. وهو ما دفع إلى مراجعة منظومة الرقابة بالنسبة للهيئة سنة 2012.

في الأثناء، أنشئت الهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري بمقتضى المرسوم مرسوم عدد 116 لسنة 2011 مؤرخ في 2 نوفمبر 2011 يتعلق بحرية الاتصال السمعي والبصري وإحداث هيئة عليا مستقلة للاتصال السمعي والبصري وهيئة الحقيقة والكرامة بمقتضى القانون الأساسي عدد 53 لسنة 2013 مؤرخ في 24 ديسمبر 2013 يتعلق بإرساء العدالة الانتقالية وتنظيمها، وقد كانت المنظومة الرقابية بالنسبة للهيئتين أقل وطأة من الرقابة المخصصة للهيئة.

وقد جاء القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 مؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات ليبرز من جهة مدى توجس المجلس الوطني التأسيسي من الهيئات العمومية

المستقلة وتحديدًا من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، فتم إقرار جملة من آليات الرقابة، تبين لاحقًا عدم تلائمها مع طبيعة الهيئة.

ففيما عدا إعفاء نفقات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات من الرقابة المسبقة للمصاريف العمومية، شدد قانون 2012 آليات الرقابة على الهيئة، فقد نص الفصل 29 من القانون الأساسي على أنه تسهر الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على إرساء نظام رقابة داخلية للإجراءات الإدارية والمالية والمحاسبية تضمن سلامة القوائم المالية ونزاهتها وشفافيتها ومطابقتها للقوانين الجاري بها العمل وتنشئ للغرض وحدة تدقيق ورقابة داخلية يرأسها خبير محاسب.

ونص الفصل 30 من نفس القانون على أنه "تعرض الحسابات المالية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات على مراقبي حسابات مرسومين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين يعينهما مجلس الهيئة طبقًا للتشريع الجاري به العمل بالنسبة إلى المؤسسات والمنشآت العمومية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة".

ونصت الفقرة 6 من الفصل 3 على إعداد تقرير تصرف مالي وإداري يعرض صحبة التقرير السنوي على مراقب الحسابات وعلى مصادقة مجلس الهيئة بأغلبية الأعضاء.

وفي صورة عدم مصادقة المجلس التشريعي على التقرير المالي تقع الدعوة إلى تشكيل لجنة تحقيق مكونة من ثلاثة خبراء محاسبين مرسومين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين يختارهم المجلس التشريعي. تخضع الحسابات المالية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات إلى الرقابة اللاحقة لدائرة المحاسبات. وتعد دائرة المحاسبات تقريرًا خاصًا حول التصرف المالي للهيئة بخصوص كل عملية انتخابية أو استفتاء وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

يصادق مجلس الهيئة على الحسابات المالية السنوية للهيئة على ضوء تقرير مراقبي الحسابات ويعرض التقرير على المجلس التشريعي للمصادقة عليه وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني للهيئة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية.

وتقوم وحدة التدقيق والرقابة الداخلية بأعمالها وفقًا للمعايير الدولية المهنية لممارسة التدقيق الداخلي من خلال إتباع مخطط سنوي يصادق عليه مجلس الهيئة ويهدف إلى تحسين الأداء وإدارة المخاطر والرقابة لكامل أعمال الهيئة. وتقوم الوحدة بإعطاء تقاريرها إلى مجلس الهيئة مباشرة وبصفة دورية.

ونص الفصل 28 على أنه "تبرم وتنفذ جميع صفقات الهيئة العليا المستقلة للانتخابات طبق الإجراءات الخاصة بالصفقات العمومية للمنشآت العمومية ما لم تتعارض مع أحكام هذا القانون".

وقد بيّنت التجربة سريعا نقائص هذه المنظومة الرقابية وعدم واقعيتها، إذ كان أول مشكل واجه الهيئة العليا المستقلة عقب انتخاب مجلسها والمصادقة على دستور 27 جانفي 2014، عدم امكانية تحمل مخاطرة تطبيق أحكام أمر الصفقات العمومية في الإعداد للانتخابات التشريعية ورئاسية لا يعرف سوى أنها يجب أن تجرى قبل موفى 2014، وهذا ما دعا المجلس الوطني التأسيسي إلى تعليق العمل بهذه القاعدة بإقرار استثناء صلب الفصل 175 من القانون أساسي عدد 16 لسنة 2014 مؤرخ في 26 ماي 2014 يتعلق بالانتخابات والاستفتاء "بصرف النظر عن الأحكام الواردة بالفصل 28 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 والمتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات، وإلى غاية انقضاء مدة ثلاثة أشهر من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية والرئاسية القادمة، تعفى نفقات الهيئة من الأحكام المتعلقة بالصفقات العمومية".

ولئن أقر المجلس الوطني التأسيسي بهذا الاستثناء، فقد كان من باب أولى وأحرى إقرار هذا الاستثناء بالنسبة للانتخابات السابقة لأوانها، سواء لشغور في رئاسة الجمهورية أو حل للبرلمان، إذ يستحيل الالتزام بأحكام الصفقات العمومية لإنجاز انتخابات في أجل أقصاه 3 أشهر، والحال أن بعض الصفقات يستغرق إعدادها وانجازها نفس الأجل تقريبا.

إن حوكمة الهيئات الدستورية المستقلة، لا يمكن أن يتم على شاكلة حوكمة السلط العمومية التقليدية، ولا يمكن أن يتم للهيئات الدستورية المختلفة بشكل نمطي، بل لا بد من أن يأخذ بعين الاعتبار طبيعة المهام الموكولة، وتقلب حجم النشاط، وفلسفة النجاح والفشل في تحقيق المهام الموكولة، فلا يمكن مراقبة أو تقييم حسابات هيئة مكلفة بإدارة انتخابات محلية، دون أن يكون لها مرجعية سابقة لتحديد المستلزمات والكلفة والمخاطر، استنادا على نفس المعايير والقواعد التي يقع مراقبة وتقييم مؤسسة لها خمسون سنة من التجربة، ولها نشاط يرتكز على مرجعيات واضحة. فهئية الانتخابات لها واجب تنظيم الانتخابات في أكثر من 45 دولة، في غياب الموارد البشرية المختصة والضرورية للقيام بهذه الأعمال، إذ تضطر الهيئة إلى التعويل على تونسيين بالمهجر قد لا يكون لهم أي معرفة بمنظومة التصرف المالي في تونس، وستؤدي مطالبهم بالإلتزام بالقواعد التي يلتزم بها المسؤولون والمسيريون الإداريون والماليون المهنيون، في تونس إما إلى إحجام التونسيين بالخارج عن المشاركة في إدارة

الانتخابات بالخارج، أو إلى تنظيم دورات تكوينية مع ما يعنيه هذا من واجب تفرغهم واستعداد الهيئة لتحمل الكلفة التي يقتضيها مثل هذا التكوين.

إن التصرف في الهيئات الدستورية، يطرح تحديات مستجدة، ويقتضي بالتالي ملائمة أطر الرقابة إلى هذه الخصوصيات.

وهو ما يطرح سؤال أي حوكمة للهيئات الدستورية المستقلة؟

لقد كرس دستور 27 جانفي 2014 جملة من المبادئ الدستورية للحوكمة والتي تنطبق على الهيئات الدستورية، فقد جاء في توطئة الدستور الإشارة إلى "نظام جمهوري ديمقراطي تشاركي، يكون فيه حق التنظيم القائم على التعددية وحياد الإدارة والحكم الرشيد". أما الفقرة الثانية من الفصل العاشر، فقد نصت على واجب الدولة في "الحرص على حسن التصرف في المال العمومي، والعمل على منع الفساد وكل ما ممن شأنه المساس بالسيادة الوطنية. تحرص الدولة على حسن التصرف في المال العمومي وتتخذ التدابير اللازمة لصرفه حسب أولويات الاقتصاد الوطني وتعمل على منع الفساد وكل ما ممن شأنه المساس بالسيادة الوطنية.

ونص الفصل 11 على واجب التصريح بالمكاسب، بالنسبة لكل من يتولى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو عضويتها أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الهيئات الدستورية المستقلة أو أي وظيفة.

وكرس الفصل 15 من الدستور قواعد سير الإدارة العمومية وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة.

في حين نص الفصل 32 على ضمان الدولة لحق الإعلام وحق النفاذ إلى المعلومة.

وقد صدر سنة 2017، قانون أساسي عدد 59 لسنة 2017 مؤرخ في 24 أوت 2017 يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، وسيصدر قريبا القانون المتعلق بالأحكام المشتركة للهيئات الدستورية المستقلة والقانون الأساسي المتعلق بمحكمة المحاسبات. ويمكن التأكيد على أن صدور هذه القوانين لن يرسى منظومة متكاملة للرقابة على الهيئات الدستورية المستقلة، وهو ما يدفع إلى عرض منظومة الرقابة على الهيئات الدستورية كما تم إقرارها في القانون التونسي بالرجوع إلى الممارسات الفضلى في القانون المقارن. ويمكن تصنيف الرقابة التي تخضع إليها الهيئات الدستورية المستقلة وفق

ثلاث معايير: أولها طبيعة الهيكل المراقب فتكون رقابة قضائية بمقابل الرقابة البرلمانية ورقابة المجتمع المدني والأحزاب السياسيّة، ويمكن تصنيفها وفق معيار موضوع الرقابة، فنميز بين الرقابة على الأشخاص، والرقابة على الحسابات والرقابة على شرعية الأعمال، وسوف نعتد المعيار الأخير في عرض منظومة الرقابة لنرى أولا الرقابة على الأشخاص (فقرة أولى) للانتقال للرقابة على القرارات (فقرة ثانية) للوصول أخيرا للرقابة على الحسابات (فقرة ثالثة).

فقرة أولى: الرقابة على الأشخاص

تمثل الرقابة على الأشخاص أكثر أنواع الرقابة حساسية، إذ لئن كان الأمر طبيعيا في حالة وجود رقابة تسلسلية un pouvoir hiérarchique أو في صورة وجود سلطة إشراف un pouvoir de tutelle تملك السلطة المركزية صلاحية التعيين، النقل و التأديب في حق الأشخاص المشرفين على المستوى المحلي، كالولاية و المديرين التنفيذيين على مستوى الولايات، أما بالنسبة للمنتخبين فيجوز لها وقفهم أو إقصائهم من المجالس المنتخبة وفقا للإجراءات المحددة قانونا، فإن الأمر يختلف مع الهيئات الدستورية المستقلة، إذ نجد من جانب أعضاء منتخبين بأغليات معززة من طرف البرلمان، وغياب سلطة إشراف أو سلطة تسلسلية يخضعون لها. هذا فضلا على الحصانة التي يتمتعون بها. لكن وعملا بمبدأ قابلية المحاسبة، فإنه من الضروري إقرار إمكانية الرقابة على الأشخاص ويكون هذا عند الترشح (فرع أول) وعند أداء المهام (فرع ثاني).

فرع أول: الرقابة عند الترشح

يشترط في الترشح لبعض الهيئات الدستورية شروط تتعلق بالاستقلالية والحياد والكفاءة، فقد جاء القانون المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات ليشرط في فصله السابع للترشح لعضوية مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات:

- صفة الناخب،
- سن لا تقل عن 35 سنة،
- النزاهة والاستقلالية والحياد،
- الكفاءة والخبرة،
- أن لا يكون عضوا منتخبا في إحدى الهيئات المهنية.. عدم الانخراط أو النشاط في أي حزب سياسي خلال الخمس سنوات السابقة لتاريخ فتح الترشيحات،

- عدم تحمل أي مسؤولية صلب حزب التجمع الدستوري الديمقراطي المنحل أو مناقشة رئيس الجمهورية المخلوع للترشح لمدة رئاسية جديدة،
- عدم تحمل مسؤولية في الحكومة أو تقلد منصب والي أو كاتب عام ولاية أو معتمد أو عمدة طيلة حكم الرئيس المخلوع.

يدلي كل مترشح ضمن ملف ترشحه بتصريح على الشرف يتعلق بتوفر الشروط المنصوص عليها أعلاه.

يعاقب بالسجن مدة ستة أشهر وبخطية قدرها ألف دينار كل شخص تعمد الإدلاء بتصريحات خاطئة أو أخفى مانعا من موانع الترشح نص عليها القانون دون أن يمنع ذلك من تتبعه طبق أحكام المجلة الجزائية.

وقد قام رئيس الهيئة السابق سنة 2016 بمراسلة رئيس مجلس نواب الشعب ليلفت الانتباه إلى وجود مرشحين تم الإعلان عن قبولهم الأولي بالرغم من وجود موانع قانونية، وليبين بأن الهيئة على استعداد لإبداء الرأي بالنسبة لكفاءة المترشحين الذين عمل أغلبهم في الهيئة، إلى أن مجلس نواب الشعب اكتفى بطلب أسماء من لهم موانع قانونية، مما يطرح التساؤل عن كيفية تقييم كفاءة المترشحين، خاصة أن تجربة 2014 و2017 بينت أن الأغلبية قد تتوافق على الأقل كفاءة، ويمكن الرجوع إلى ما نشره مجلس نواب الشعب في تقييمه للمترشحين، واختياره على سبيل المثال بالنسبة لصنف المكلف بالاتصال للمترشح الحائز على العدد الأقل، والذي لم تكن له أي خبرة في مجال الانتخابات. ولئن كان غياب الخبرة الانتخابية أمرا يمكن تداركه بالميزات الشخصية للمترشح قبل انتخابات أكتوبر 2011، فإن الأمر مختلف بعد تنظيم الجمهورية التونسية لأربعة استحقاقات انتخابية كبرى سنة 2011 و2014.

وهو ما يدعو إلى مراجعة منهجية تقييم المترشحين، وطريقة تقييمهم حتى يكون الإختيار موافقا للشروط التي جاء بها الدستور⁷².

⁷² إن الإعتماد على معايير موضوعية وشفافة لإختيار المترشحين وتقييم كفاءتهم يعد من المسائل المفروضة بدهاء ضرورة أنه من بين الدواعي لإحداث الهيئات المستقلة يتمثل في إسناد إدارة والإشراف على مجالات حساسة إلى هيئة جماعية من ذوي الكفاءة والخبرة بما يرفع من نجاعة أداء الهيئات وحرفيتها وبما يعزز إستقلاليتها عن السلطة التنفيذية.

فرع ثان: المراقبة عند أداء المهام

إن مخالفة عضو مجلس الهيئة للمبادئ التي جاء بها القانون أو للشروط التي كانت مطلوبة لانتخابه لعضوية الهيئة، من المفروض أن تقع محاسبتها، وهذه المحاسبة قد تقود إلى إنهاء عضوية المخالف.

وقد نص القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 متعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات على الواجبات فجاء في الفصل 12 . يخضع رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وأعضاء مجلسها خصوصا للواجبات التالية:

- واجب الحياد،
- واجب التحفظ،
- واجب حضور جلسات مجلس الهيئة،
- التفرغ الكلي لممارسة المهام صلب الهيئة،
- عدم الترشح لأية انتخابات طويلة مدة العضوية بالهيئة وبعد انقضاءها لمدة لا تقل عن خمس سنوات،
- التصريح على الشرف بالمكاسب طبقا للإجراءات المنصوص عليها بالقانون المتعلق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين.

ونص الفصل 13 من نفس القانون على واجب كل من رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وأعضاء مجلسها التصريح بكل تضارب مصالح طويلة فترة العضوية بالهيئة.

يعدّ تضاربا للمصالح كل مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة أو علاقة شخصية مباشرة أو غير مباشرة تؤثر على التزام العضو المعني بالشروط والواجبات المحمولة عليه وعلى حسن أداء الهيئة لمهامها. وعلى العضو المعني بتضارب المصالح التصريح به لدى مجلس الهيئة ثم الامتناع عن المشاركة في الجلسات أو المداولات أو القرارات ذات العلاقة إلى حين بت مجلس الهيئة في الأمر في ظرف عشرة أيام من تاريخ التصريح.

ينعقد مجلس الهيئة بعد التصريح بتضارب المصالح ويتولى التداول بأغلبية الأعضاء ودون حضور العضو المعني، وفي صورة ثبوت تضارب مصالح وقتي يقع إعلام المعني به الذي يمتنع عن المشاركة في الجلسات أو المداولات أو القرارات ذات العلاقة إلى حين زوال المانع. وفي صورة ثبوت تضارب مصالح دائم يقع إعلام المعني به الذي يقدم استقالته لرئيس المجلس خلال الثمانية والأربعين ساعة الموالية

للإعلام.

عند حصول العلم أو الإعلام الجدي بحالة تضارب مصالح يتولى مجلس الهيئة بعد سماع العضو المعني التحقيق فيها وفي صورة ثبوت تعمد العضو المذكور إخفاء تضارب في المصالح يعفى من مهامه طبق إجراءات الإعفاء المبينة بالفصل الخامس عشر من هذا القانون.

ونص الفصل 14 من نفس القانون الأساسي أنه لا يمكن تتبع أو إيقاف رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو أحد أعضاء مجلسها من أجل أفعال تتعلق بأعمالهم أو بممارسة مهامهم صلب الهيئة إلا بعد رفع الحصانة من قبل الجلسة العامة للمجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بطلب من العضو المعني أو من ثلثي أعضاء مجلسها أو من السلطة القضائية.

ويتمّ النظر في رفع الحصانة على أساس الطلب المقدم من السلطة القضائية مرفقا بملف القضية. ووفق منطوق الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012، يتم إعفاء رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أو أحد أعضاء مجلسها، فضلا عن الصورة المنصوص عليها بالفقرة الخامسة من الفصل الثالث عشر من هذا القانون، في صورة ارتكابه لخطأ جسيم في القيام بالواجبات المحمولة عليه بمقتضى هذا القانون أو في صورة الإدانة بمقتضى حكم بات من أجل جنحة قصدية أو جنائية أو في صورة فقدانه لشرط من شروط العضوية بمجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

يرفع طلب الإعفاء من قبل نصف أعضاء مجلس الهيئة على الأقل ويعرض على الجلسة العامة للمجلس التشريعي للمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

ونظم الفصل 16 حالة الشغور في تركيبة الهيئة، إذ نص على أنه على أنه في "حالة الشغور الطارئ على تركيبة مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لوفاة أو استقالة أو إعفاء أو عجز أو تخل، يعاين مجلس الهيئة حالة الشغور ويدونها بمحضر خاص يحيله صحبة باقي الملف للمجلس التشريعي الذي يتولى سد هذا الشغور طبقا للإجراءات المنصوص عليها بالفصل السادس من هذا القانون بناء على طلب من رئيس الهيئة أو نصف أعضاء مجلسها".

يعتبر متخليا الرئيس أو العضو الذي يتغيب دون مبرر عن ثلاث اجتماعات متتالية لمجلس الهيئة رغم استدعائه وإنذاره بكل وسيلة تترك أثرا كتابيا.

وقد سبق التعرض عند الحديث عن الاستقلالية الهيكلية عن بعض جوانب مساءلة الأشخاص في الهيئات الدستورية المستقلة.

أما بالنسبة لأخطاء التصرف، وهي أخطاء تم تحديدها بمقتضى القانون عدد 74 لسنة 1985 مؤرخ في 20 جويلية 1985 يتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة عليها وبإحداث دائرة الزجر المالي، فقد عرف الفصل الأول من هذا القانون أخطاء التصرف، بشكل يجعله غير منطبق على الهيئات الدستورية المستقلة، رغم أن التعريف واسع ويفتح سلطة تقديرية لدائرة الزجر المالي في هذا الإطار. فقد عد الفصل صوراً لأعمال تعتبر من قبيل خطأ التصرف، ثم أضاف فقرة تنص على أنه "وبصفة عامة كل عمل تصرف يكون القيام به مخالفاً للقوانين والأوامر والتراتب المنطبقة في مادة المقاييس ومصاريح الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية".

وقد تدارك مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها، خاصة في نسخته المعدلة، هذا الأمر.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنه من الضروري التسريع باستكمال النصوص التشريعية التي يتوقف على إصدارها إنفاذ بعض الأحكام الدستورية، والحرص في هذا المجال على مراعاة طابع التجديد في استكمال الإطار القانوني للهيئات الدستورية المستقلة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المشرع يقوم في هذا المجال بعمل رائد للإحاطة القانونية بأشخاص قانونية جديدة، من المفروض الحرص على وضع القواعد الملائمة مع فلسفتها، والاجتهاد في وضع أسس حوكمة تتماشى مع طبيعة هذه الهيئات، والعمل على تأصيل مصطلح "العمومية" الذي يسم الهيئات الدستورية وتحديد مداها فهل أن العمومية تقتصر على منح الصفة للذات المعنوية أم يتصل بتطبيق قواعد التصرف العمومي وفي هذه الصورة تستدعي ضمان الملاءمة بين تلك القواعد وخصوصية الهيئات أم أن الصفة العمومية مستمدة حصراً من مصادر تمويلها دون أن يفضي ذلك ألياً إخضاعها لقواعد التصرف العمومي المعتمدة لدى مختلف الهياكل العمومية؟

فقرة ثانية: الرقابة على القرارات

وهي الرقابة المبدئية التي يجب أن تمارس بشكل مستمر أو دوري على أعمال الهيئات الدستورية المستقلة، ويمكن أن تكون هذه الرقابة قضائية أو سياسية أو فنية.

فبالنسبة للرقابة القضائية على الهيئات: تنقسم هذه الرقابة إلى رقابة قانونية يمارسها القاضي الإداري أو القاضي العدلي، ورقابة مالية تمارسها محكمة المحاسبات.

ويجدر التأكيد على أن ميزة الاستقلالية لا تمنع من إخضاع الهيئات الدستورية إلى الرقابة، وقد كان للمحكمة الإدارية سنة 2011 فرصة التذكير بهذه المسلمة " أن هيئة الانتخابات هي هيئة عمومية مستقلة غير معفاة من كل رقابة، وأن القول بخلاف هذا يجعل من سلطة الهيئة المذكورة مطلقة، ويؤول في نهاية المطاف إلى إعفاء القرارات الصادرة عنها من الخضوع إلى مبدأ الشرعية من جهة، والتقليص من حقوق الأفراد في ممارسة حقهم في الاعتراض عليها والإدلاء بوسائل دفاعهم ومقارعة الحجج التي استندت إليها الهيئة من جهة أخرى"⁷³.

ويأتي هذا التمشي تكريسا لفقهاء قضاء المجلس الدستوري الفرنسي⁷⁴ ومجلس الدولة الفرنسي⁷⁵ باعتبار ممارسة تلك الهيئات لصلاحيات السلطة العامة مما يستدعي خضوعها كبقية الهياكل العمومية إلى الرقابة على شرعية أعمالها أو مساءلتها وتعمير ذمتها في صورة ما إذا ما ترتب عن أعمالها ضرر للغير أمام القاضي الإداري باعتبارها القاضي الطبيعي لأعمال تلك الهيئات بالنظر إلى طبيعة مجال نشاطها وإتصاله الوثيق بالمجال الإداري وتلبسها أثناء مباشرتها لمهامها بصلاحيات السلطة العامة لئتم تضمين ذلك التمشي الفقه قضاء من قبل المشرع سواء صلب القانون الأساسي المتعلق بضبط الأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية أو صلب القانون الأساسي المتعلق بكل هيئة دستورية.

⁷³ حكم استئنافي عدد 28946 ، 22 سبتمبر 2011، ن.ش رئيسة قائمة الوحدة الوطنية بسوسة ضد رئيس الهيئة الفرعية بسوسة، مجموعة القرارات، ص 175.

⁷⁴ Conseil Constitutionnel ; Décision du 18 septembre 1986 ; déclarant à propos de la CNIL, que comme toute autorité administrative elle est « soumise à un contrôle de légalité qui pourra être mis en œuvre tant par le gouvernement qui est responsable devant le parlement de l'activité de l'administration de l'Etat, que par toute autre personne qui est intéressé » Marc Gjidara ; Le contrôle exercé par le juge administratif sur les autorités administratives indépendantes.

⁷⁵ Le Conseil d'Etat avait consacré la notion elle-même dans un arrêt rendu le 6 décembre 1968, Ministre des armées c/Ruffin. Et c'est par analogie que le Conseil d'Etat a appliqué ce label à la COB, considérée jusque-là comme une institution spécifique créée en 1977 : C.E., 5 novembre 1993, COB (cette qualification par le juge étant reprise par la loi du 2 juillet 1996) ; op cit..

وبالرجوع إلى تجربة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات باعتبارها إلى الآن الهيئة الدستورية الوحيدة القائمة فعليا، يمكن التأكيد على أن نزاعات الهيئة تدخل ضمن " ما يسمى بالنزاعات الخصوصية المستحدثة، أو القضاء الموضوعي المستحدث، القائم على التدخل الثنائي بين القاضي العدلي والقاضي الإداري"⁷⁶. ويمكن التمييز بين الرقابة على الأعمال غير الانتخابية والرقابة على الأعمال الانتخابية.

فبالنسبة للأعمال غير الانتخابية، تنوع تدخل القضاء باعتبار ما للهيئة من أهلية إلزام والتزام، وتنوعت الدعاوى من دعاوى شغلية، إلى دعاوى التعويض ودعاوى تجاوز السلطة ودعاوى جزائية.

أما بالنسبة للنزاعات الانتخابية، وهي نزاعات تتسم بخصوصية كونها نزاعات واقعية تفترض أحيانا حلولا براغماتية، خاصة في مستوى نزاعات النتائج.

وتجدر الإشارة في هذا المستوى إلى إشكالية خاصة بالنزاعات الانتخابية، لكن لها تأثير كبير على لإدارة الانتخابات وعلى مدى قابلية بعض الأحكام الدستورية للتطبيق وتعلق بالتطبيق الشامل والحرفي لمبدأ التقاضي على درجتين، وقد قاد هذا التطبيق إلى إهدار كبير للأجال الغير القابلة للاختزال مما أثر على طول روزنامة الانتخابات، وجعل تونس غير قادرة على تنظيم انتخابات في آجال تقترب من الآجال المعمول بها في التجارب المقارنة.

ويبقى المستوى الأخير من الرقابة الفنية التي يمكن أن تخضع لها الهيئات الدستورية وهي التدقيق في مجال السلامة المعلوماتية وقواعد التصرف في قواعد البيانات. فأغلب الهيئات الدستورية مدعوة بطبيعة أعمالها إلى إدارة مواقع، والتصرف في قواعد بيانات واستعمال معطيات شخصية، وهو ما يدعو إلى الحرص إلى احترام النصوص القانونية المتعلقة بالسلامة المعلوماتية، وحماية المعطيات الشخصية، والنفاذ إلى المعلومة. وتجدر الإشارة إلى أن الهيئات مدعوة إلى وضع سياسة سلامة معلوماتية، تلتزم فيها من جانب أول بالتشريع الوطني الخاص بالسلامة المعلوماتية وتحديد القانون عدد 5 لسنة 2004 مؤرخ في 3 فيفري 2004 يتعلق بالسلامة المعلوماتية، وبالمواصفات والممارسات الفضلى في المجال، ويمكن في هذا اللجوء وفق روزنامة معينة إلى عمليات تدقيق تجريبها شركات مختصة وفق كراسات شروط معينة، ويكون من المفيد التعاون مع وكالة السلامة المعلوماتية لتطبيق أفضل المعايير الكفيلة بحماية المعطيات وحماية المؤسسة.

⁷⁶ غريب ، هادية. مرجع سابق، ص 413.

إن الهيئات المستقلة بموجب الظروف التي حفت بنشأتها المتمثلة أساسا في انعدام الثقة في السلطة التنفيذية، وغياب الشفافية والحيادية في إدارة عدد من المجالات الحساسة وثيقة الصلة بالحريات والحقوق الحساسة فإنها مدعوة إلى وجوب التقيد الصارم بقواعد الشفافية وضمان حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة مع المحافظة على المعطيات الشخصية منها بشكل يعزز ثقة المواطن فيها بما يتعين مع احترام الضوابط المتعلقة بسلامة المنظومات المعتمدة وطريقة معالجتها ووجوب إخضاعها إلى رقابة دورية وإعلام العموم بنتائجها بما يعزز الثقة في سلامة تصرف تلك الهيئات .

فقرة ثالثة: الرقابة على الحسابات

تخضع الرقابة على الحسابات إلى ثلاث مستويات من الرقابة، وهي تدقيق الحسابات (فرع أول) ورقابة دائرة المحاسبات (فرع ثان) ورقابة البرلمان للتقرير المالي (فرع ثالث)

فرع أول: التدقيق المالي

يجب التمييز بين التدقيق الداخلي والتدقيق الخارجي، فبالنسبة للتدقيق الداخلي من واجب الهيئات الدستورية المستقلة إرساء نظام رقابة داخلية للإجراءات الإدارية والمالية والمحاسبية تضمن سلامة القوائم المالية ونزاهتها وشفافيتها ومطابقتها للقوانين الجاري بها العمل وتنشئ للغرض وحدة تدقيق ورقابة داخلية يترأسها خبير محاسب.

وتقوم هذه الوحدة بأعمالها وفقا للمعايير الدولية المهنية لممارسة التدقيق الداخلي من خلال إتباع مخطط سنوي يصادق عليه مجلس الهيئة ويهدف إلى تحسين الأداء وإدارة المخاطر والرقابة لكامل أعمال الهيئة. وقد تم تقريبا تعميم هذا التصور لوحدة الرقابة الداخلي بالنسبة لجميع الهيئات الدستورية المستقلة بمقتضى الفصل 23 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة.

أما بالنسبة للتدقيق الخارجي، فيتولاها بالنسبة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات وفق منطوق الفصل 30 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012، الفصل 30. تعرض الحسابات المالية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات على مراقبي حسابات مرسومين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين يعينهما مجلس الهيئة طبقا للتشريع الجاري به العمل بالنسبة إلى المؤسسات والمنشآت العمومية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وقد أقر الفصل 24 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام

المشتركة بين الهيئات الدستورية هذا التمشي، مع التأكيد على أن اختيار مراقبي الحسابات أو أكثر يكون في كنف احترام مبادئ المنافسة والشفافية والمساواة.

وتنص الفقرة 6 من الفصل 27 على وجوب قيام الهيئة بإعداد تقرير تصرف مالي وإداري يعرض صحبة التقرير السنوي على مراقب الحسابات وعلى مصادقة مجلس الهيئة بأغلبية الأعضاء.

فرع ثان: رقابة دائرة المحاسبات

تخضع الحسابات المالية للهيئة العليا المستقلة للانتخابات إلى الرقابة اللاحقة لدائرة المحاسبات. تجدر الإشارة على نقص الوضوح في أحكام القانون الأساسي بخصوص إعداد التقارير، تعد دائرة المحاسبات تقريراً خاصاً حول التصرف المالي للهيئة بخصوص كل عملية انتخابية أو استفتاء وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

بهذا نكون قد ضاعفنا الرقابة الواردة في الدستور.

ولئن أخضع المشرع التصرف المالي للهيئة إلى رقابة دائرة المحاسبة، فإن تحديد طبيعة تلك الرقابة ومداهما شهد تبايناً على مستوى التطبيق. فلئن كانت الرقابة على التصرف المالي تنحصر بحكم طبيعة هيكل الرقابة المتمثل في دائرة المحاسبات بإعتبارها الهيكل القضائي للرقابة على التصرف في المالية العمومية، بما يجعلها مختصة في مراقبة حسن التصرف في المال العام وفقاً لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، فإن الدائرة لم تقتصر، بمناسبة رقابتها على التصرف المالي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات سنتي 2011 و 2014 على إجراء رقابة شرعية والتثبت من حسن احترام الهيئة لمبادئ حسن التصرف الشفافية والمساواة بل امتدت إلى بسط رقابتها على أداء⁷⁷ هذه الأخيرة والحال أن رقابة على الأداء تختلف اختلافاً بيناً على رقابة شرعية التصرف وتفضي إلى رقابة معمقة على كيفية ضبط الأهداف الاستراتيجية، ومدى توفيق الهيكل الخاضع للرقابة في تحقيقها مروراً عبر تقدير نجاعة الآليات

⁷⁷Clémence Monvoisin ; L'évaluation de la performance dans les organisations culturelles non lucratives ; « Afin de ne pas faire du dilemme lexical un facteur d'inertie, nous dirons, avec Annick Bourguignon, que « d'une façon générale, la performance désigne la réalisation des objectifs organisationnels... au sens strict (résultat, aboutissement) ou au sens large du processus qui mène au résultat (action) ». Elle s'articule autour des notions de succès, de résultat (d'une action), le plus souvent positif, rejoignant la notion de succès, et de l'action elle-même, comme processus » ; p 14.

المعتمدة في الإضطلاع بالمهام وحسن التوظيف الموارد⁷⁸. وهو ما يستدعي تدقيق مفهوم الرقابة على التصرف المالي للهيئات الدستورية من قبل دائرة المحاسبات كتحديد طبيعتها وآلياتها ومداهها.

ويمكن الرجوع في هذا المجال إلى مشروع قانونين هما مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، ومشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها.

فقد أكد الفصل 27 من مشروع الأحكام المشتركة على خضوع الهيئات للرقابة اللاحقة لدائرة المحاسبات.

وقد تطور مشروع القانون في اتجاه عدم حصر مسؤولية أخطاء التصرف في رئيس الهيئات الدستورية المستقلة، بل جعله تشمل "رؤساء أعوان" الهيئات الدستورية المستقلة والهيئات التعديلية. ولا تخلو عبارة "رؤساء الأعوان من غموض"، وكان الأولى الحديث عن أعوان ومتصرفي وممثلي الهيئة مثلما هو الحال بالنسبة لبقية الهياكل الخاضعة إلى رقابة محكمة المحاسبات.

يمكن الإشارة أيضا إلى ما ورد في الفصل 13 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بصلاحيات محكمة المحاسبات، والذي نص على أنه "لمحكمة المحاسبات الحق في الحصول من أية جهة كانت على كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالتصرف في الأموال العمومية مهما كان نوعها. كما يحق لها النفاذ إلى قواعد المعلومات التابعة للهيئات الخاضعة لرقابتها".

ويطرح تساؤل عن المقصود ب"قواعد المعلومات التابعة للهيئات"، والحال أن رقابة دائرة المحاسبات تشمل كل الوثائق التي في حوزة الهيئة، وقد يكون تفسير هذه العبارة الخلاف الذي وقع بين فريق دائرة المحاسبات وبين الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بخصوص طلب الحصول على نسخة من السجل الانتخابي، أو حق الولوج إليه، وهو ما اعتبرته الهيئة غير مبرر باعتبار أنها مستأمنة على السجل، ويمكن

⁷⁸"Un système de mesure de la performance peut être considéré comme un portefeuille de mesures permettant de délivrer une évaluation équilibrée de la performance de l'organisation, c'est-à-dire pondérée de tous les éléments le constituant. Plus précisément, il s'agit d'un système qui « permet de prendre des décisions et de mener des actions avisées à la lumière de l'efficacité et l'efficacités des actions passées, grâce à l'acquisition, la vérification, le tri, l'analyse, l'interprétation, et la diffusion des données appropriées ». Il s'agit donc d'un outil d'aide à la décision pour les gestionnaires. L'efficacité du système repose sur l'optimisation des étapes énoncées ci-dessus, et son infrastructure – le système d'information – mais avant tout sur la pertinence des mesures effectuées. Traditionnellement, les indicateurs développés doivent être en mesure de quantifier les effets d'une décision et de l'action corrélée : ce sont des variables construites pour caractériser la réalisation d'un processus, qui permettent d'établir des objectifs précis et d'en vérifier l'atteinte. A ce titre, les systèmes de mesure de la performance sont liés à l'élaboration de la stratégie de l'organisation "; op cit ; p 14..

تقديم كل المعطيات والمخرجات، أو السماح لقضاة المحكمة باستعمال أجهزة الهيئة بوجود إطارات الهيئة، لكن اعتبر هذا غير كاف من طرف بعض قضاة فريق الرقابة⁷⁹.

بالمقابل يعتبر ما جاء به الفصل 118 من مشروع قانون دائرة المحاسبات إضافة لضمان حسن التصرف في الأموال العمومية، فقد حول لرؤساء الهيئات الدستورية المستقلة رفع دعاوى متعلقة بأخطاء التصرف لدى محكمة المحاسبات.

فرع ثالث: رقابة البرلمان

نص الفصل 125 من الدستور على تقرير ترفعه كل هيئة دستورية سنويا إلى البرلمان لمناقشته في جلسة عامة مخصصة للغرض. وهو أمر هام بالنسبة لمبدأ الشفافية والمسائلة.

ونص القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 من جانبه على إعداد تقرير خاص حول سير كل عملية انتخابية أو استفتاءية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية يعرض على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس التشريعي ورئيس الحكومة وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة.

إعداد تقرير سنوي حول نشاط الهيئة للسنة المنقضية وبرنامج عملها للسنة التي تليها يعرض على الجلسة العامة للمجلس التشريعي بمناسبة التصويت على الميزانية السنوية للهيئة وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة.

أما بالنسبة لرقابة البرلمان على الهيئات الدستورية المستقلة، فتجدر الإشارة إلى أنه بقدر ما تمثل هذه الرقابة أمرا منطقيا، باعتبار أن الهيئات تم انتخابها من طرف البرلمان لحمايتها من تدخل السلطة التنفيذية، وتتم المصادقة على ميزانيتها من طرف البرلمان مما يفرض ضرورة مراقبة كيفية صرف الإعتمادات من طرف البرلمان، خاصة أن الهيئات الدستورية لا تخضع إلى مراقبة المصاريف من طرف

⁷⁹ ضرورة أنه يجب التمييز بين مراقبة كيفية اعتماد الهيئة على قواعد البيانات العمومية المتعلقة في صور الحال، بالسجل الانتخابي لضبط العدد النهائي للناخبين وتوزيعهم حسب الدوائر الانتخابية بما يسمح لدائرة المحاسبات التأكد من سلامة الطريقة في ضبط مبالغ المنح العمومية لتمويل الحملات الانتخابية وأسقف الإنفاق المسموح بها قانونا بكل دائرة، والرقابة وكيفية توصل الهيئة بالبيانات من القواعد العمومية المرجعية واستغلالها لها لتحسين السجل الانتخابي وتطويره والتأكد من صحة تلك البيانات وتأمين حفظها والضوابط المعتمدة عند نشر جانب منها للعموم أو عند إحالتها للهيكل العمومية الشريكة في إدارة المسار الانتخابي التي تخرج عن ولاية دائرة المحاسبات ولا تخضع هيئة الانتخابات في ذلك لإل رقابة قضائية بحسب طبيعة النزاع أكان يكتسي طابعا إداريا أمام قاضي النتائج أو قاضي الترشحات أو القاضي الجزائي في خصوص الدعاوى التي تكتسي صبغة جناحية أو جنائي حسب الحال.

السلطة التنفيذية. وقد نص الدستور في فصله 125 على أن " الهيئات الدستورية ترفع إلى البرلمان تقريراً سنوياً يناقش بالنسبة إلى كل هيئة في جلسة عامة مخصصة للغرض". وتكون هذه الجلسة مناسبة لنقاش بين الهيئة والنواب، للنقد والتوضيح.

وقد تبين أن عديد الهيئات لم تتمكن من تسليم تقاريرها في الأجل التي حددها القانون، فلم تقم الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري بتسليم أي تقرير مالي للبرلمان، ولم تقم هيئة الحقيقة والكرامة

ولم تقم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتقديم أي تقرير سنوي عن نشاطها بعنوان سنوات 2012 و2013 و2014 و2015.

ولئن تأخرت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات في تسليم التقرير المالي لسنة 2014، باعتبار أن تلاحق الاستحقاقات الانتخابية الثلاث سنة 2014 جعل من الصعب إنجاز النفقات المتعلقة بالدورة الثانية الرئاسية قبل نهاية الثلاثي الأول من سنة 2015، إلا أنها تداركت الأمر بتسليم تقريرها سنة 2015 و2016 في الأجل، لكن وإلى اليوم لم يقم البرلمان في النظر في التقرير الأول لسنة 2014، وهو ما يطرح أسئلة حول جدوى هذه الرقابة عند تأخيرها بهذا الشكل.

وقد كانت تجربة الهيئة العليا المستقلة للانتخابات مهمة في هذا المجال، فبعد تقديمها للتقرير حول انتخابات 2014، تمت دعوتها لمناقشة التقرير في جلسة عامة، وكان النقاش فرصة لرفع اللبس الذي أحاط ببعض جوانب عمل الهيئة، وفرصة لتقديم تصورات الهيئة بخصوص الدروس المستخلصة من انتخابات 2014، ومناقشة توصياتها لتعديل القانون الانتخابي.

ثم تمت دعوتها لمناقشة مشروع الميزانية، وكانت فرصة أخرى للعودة إلى تقييم عمل الهيئة وخاصة تقييم مشاريعها بالنسبة للاستحقاقات الانتخابية القادمة، أو بالنسبة لمشاريعها في سنة غير انتخابية.

أخيراً كان من المفروض مناقشة التقرير المالي والمصادقة عليه حتى يتسنى نشره بالرائد الرسمي، لكن بالرغم من أن القانون عدد 23 لسنة 2012 نص على أجل أقصى لتقديم التقرير المالي للمصادقة عليه من البرلمان، وحدد إجراءات خاصة في حالة عدم المصادقة، إلا أن التجربة بينت أنه لم يتم إلى الآن المصادقة على أي من التقارير المالية الثلاث التي قدمتها الهيئة تباعاً سنوات 2015 و2016 و2017، وهو ما قد يطرح مسألة جدوى المصادقة المتأخرة على تقرير مالي، خاصة أن أعضاء مجلس الهيئة الذين أداروا انتخابات 2014، قد غادر أغلبهم الهيئة.

وبالرغم من أهمية آلية مساءلة الهيئات بمناسبة مناقشة تقارير نشاطها وتقاريرها المالية وتقييم أدائها الموكولة إلى مجلس نواب الشعب، فإنّ هذا الأخير أعرض عن ممارسة تلك الصلاحية . ولعلّ من المفارقة أنه ولئن أفرد المؤسّس للهيئات الدستوريّة بباب كامل صلب الدستور، فإنّ المشرع لم يفرد صلب نظامه الداخلي آلية مخصصة لبسط رقابته على نشاط الهيئات فلم يتم تخصيص أو إحداث، لجنة تعنى بالهيئات الدستوريّة لا على مستوى اللجان القارة أو ضمن اللجان الخاصة. ولم تتضمن الفصول المحددة لمجال نظر تلك اللجان ولو إشارة تتعلق برقابة أشغال الهيئات الدستور وذلك خلافا لما تضمنته أحكام الفصل 160 من النظام الداخلي للمجلس الذي أقتضى أنه " يحيل مكتب المجلس تقرير كل من الهيئات المعنية حال ورودها إلى اللّجنة المختصة..." مما يكون معه تحديد الجهة المختصة المؤهلة لدراسة التقرير ومناقشته وإعداد تقرير بشأنه من الملائمات المتروكة لاجتهاد مكتب المجلس، بما يحول دون تحديد واضح لاختصاص اللّجنة المكلفة بدراسة التقارير وإرساء تقاليد وضمان تراكم الخبرة التي من شأنه أن تسمح بالرفع من أداء المجلس لمهامه الرقابية طيلة الفترة النيابية.

ولئن تمّ تخصيص الباب الحادي عشر من النظام الداخلي لما أصرّح عليه المشرع ب"الحوار مع الهيئات" فإن ذلك الباب لم يقتصر على الهيئات الدستوريّة المستقلّة المنصوص عليها حصرا بالدستور، بل شمل أيضا أصنافا أخرى ومتنوعة على غرار الهيئة الوطنيّة للوقاية للوقاية من التعذيب وهيئة الحقيقة والكرامة والهيكل الممثل للسلطة القضائية المتمثل في المجلس الأعلى للقضاء لمجلس نواب الشعب⁸⁰ ..

ولئن تضمن الفصل 160 من النظام الداخلي إجراءات وآجال مضبوطة لدراسة ومناقشة التقرير من قبل اللّجنة المختصة، وتضمين ملاحظاتها وتوصياتها ضمن تقرير وإحالته على الجلسة العامة، فإنه لم يضبط في المقابل آجال محددة ومختصرة لعرض تلك التقارير على أنظار الجلسة قصد مناقشتها. فضلا عن أن النظام الداخلي لم يفرد التقارير المالية للهيئات الدستوريّة المستقلّة بأحكام مخصصة، وذلك خلافا لما تضمنه القانون الأساسي المتضمن لأحكام مشتركة بين الهيئات الدستوريّة أو الأحكام المضمنة بالقوانين الأساسيّة للهيئة العليا المستقلّة للانتخابات أو هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، مما يفرغ هذه الأحكام من محتواها ويفقد ذلك الصنف من الرقابة أي نجاعة وفعالية ويحول دون تفعيل آلية المساءلة البرلمانية.

⁸⁰ يراجع الفصل 195 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

ولعل من المفارقة أن نجد بعض الهيئات المستقلة، على غرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات، أكثر حرصا من مجلس نواب الشعب في تفعيل هذه الآلية من الرقابة وذلك عبر مطالبة هذا الأخير وتذكيره في أكثر من مناسبة إلى ضرورة الشروع في مناقشة التقارير المالية المودعة لديه غير أن المجلس أحجم عن استيفاء المطلوب وأعرض عن تطبيق الأحكام القانونية المنطبقة في هذا الغرض. وأن تصرف هذه الهيئات على النحو المذكور إنما يعكس حرصا منها على التقيد بالقانون، من جهة، وحرصا منها على تدعيم شفافية تصرفها وإثبات نجاعة عملها قصد تدعيم رصيد الثقة فيها، من جهة أخرى، خاصة وأنها في أمس الحاجة إلى بناء وتدعيم الثقة خلال فترة التأسيس.

وقد أعاد مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة حرفيا بما في ذلك تاريخ 30 جوان كأجل أقصى لتقديم التقرير المالي، علما أن المواعيد الانتخابية قد تحتم أحيانا تغييرا في نسق إعداد الميزانية مما يجعل من تاريخ 30 جوان غير دقيق وغير مناسب بالنسبة للهيئة العليا المستقلة للانتخابات على سبيل الذكر.

وقد جاء الفصل 25 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، ومن الفصول التي تمت إضافتها في آخر نسخة من المشروع، ليرسي عقوبة عدم احترام أجل 30 جوان تصل إلى إعفاء كلي لمجلس الهيئة. فقد نص فصل المشروع على أنه "تعد الهيئة تقريرا ماليا سنويا وتعرضه في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية على مجلس نواب الشعب مرفقا بالقوائم المالية وتقرير مراقب أو مراقبي الحسابات.

ويصادق مجلس نواب الشعب على التقرير المالي بالأغلبية النسبية⁸¹، وينشر التقرير المالي والقوائم المالية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني للهيئة المعنية. وفي صورة عدم تقديم

⁸¹ تجدر الإشارة إلى أنه فضلا عن أن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب لم يتضمن أحكاما خاصة تتعلق بالمصادقة على التقارير المالية للهيئات الدستورية المستقلة بالرغم من حرص المشرع صلب القانون المتعلق بضبط أحكام مشتركة بين الهيئات المستقلة أو صلب مختلف القوانين الأساسية لتلك الهيئات فإن النظام الداخلي للمجلس تضمن صلب فصله 159 أنه " يضبط مكتب المجلس جلسات عامة سنوية للحوار خاصة مع الهيئات.. " وهو ما يتعارض أو يحول مبدئيا دون إقرار التقارير المالية بجلسات مخصوصة وبالتالي لا يسوغ مناقشة تلك التقارير إلا بمناسبة مناقشة تقرير النشاط السنوي بما يتلاءم وفلسفة الفصل 125 من الدستور والصلة الوثيقة بين تقرير النشاط والتقرير المالي ضرورة أنه لا يسوغ مناقشة التقرير المالي بمعزل عن تقرير النشاط والعكس صحيح.

⁸¹ تطرح هذه الفرضية امتلاك المجلس لخبرات كافية في مجال التصرف المالي والمحاسبي، والحال أن المجلس يفتقر إلى هذه الاختصاصات فضلا عن أن الجان تفتقر إلى المساعدة الفنية المختصة في هذا المجال خاصة وأن التقارير المالية تتضمن أولا نتائج التصرف المالي وفق قواعد التصرف المحاسبي المنطبق على المؤسسات وثانيا قوائم ماليا ترصد مختلف العمليات المحاسبية وتعكس الوضعية المالية لذمة الهيئة والتي تمت مراقبتها وتدقيقها من قبل مراقبي للحسابات مرممين بجدول الهيئة الوطنية للخبراء المحاسبين بما تكون معه فرضية دراسة تلك التقارير ومعاينة الإخلالات وتقدير جسامتها من قبل مجلس

الهيئة تقريرها المالي في الآجال القانونية دون مبرر، أو رفض مجلس نواب الشعب المصادقة عليه، يحدث المجلس لجنة تحقيق تشريعية، وتختار اللجنة خبيرين محاسبين مرسمين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية ومراقب رئيس على الأقل أو ما يعادله عن إحدى هيئات الرقابة العامة قصد إعداد وتقديم تقرير في الغرض إلى اللجنة. وتعرض لجنة التحقيق تقريرها مرفقا بتقرير الخبراء على مجلس نواب الشعب، الذي يناقشه في جلسة عامة، وعلى ضوء تقرير لجنة التحقيق وتقرير الخبراء ونقاش الجلسة العامة، يمكن لمجلس نواب الشعب اللجوء إلى مقتضيات الفصل 36 من مشروع القانون.

وينصّ الفصل 36 من المشروع (قبل تغيير ترتيبه) على إمكانية البرلمان سحب الثقة من مجلس الهيئة أو عضو أو أكثر وذلك بمصادقة الثلثين.

أنّ هذه الأحكام التي جاء بها مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية هي من الخطورة بمكان، إذ أن تقديم التقرير المالي عملية مركبة، يتداخل فيها أكثر من طرف، ويمكن أن تتزامن مع استحقاقات انتخابية مثلما كان الشأن سنة 2014، حين جرت الدورة الثانية من الانتخابات الرئاسية يوم 21 ديسمبر وكانّ بالإمكان أن تجرى لو تم تقديم طعون إضافية يوم 28 ديسمبر، فلم يكن بالإمكان تقديم التقرير المالي قبل 30 جوان، ولنا أن نتصور تنظيم الانتخابات البلدية و/أو الجهوية في 25 مارس 2018، علما أن الانتخابات الجزئية بالنسبة لدائرة ألمانيا ستجرى في 17 ديسمبر 2017، فيكون من الصعب الإلتزام في هذه الحالة بموعد 30 جوان.

ولو علمنا بأن أغلب الهيئات الدستورية لم يتم تركيزها بعد، فهذا يعني أنّ هذه الهيئات ستواجه فضلا على صعوبات تركيز الجهاز التنفيذي والصعوبات المالية، واجب تقديم تقريرها المالي مع القوائم المالية وتقرير مراقبي الحسابات قبل 30 جوان من السنة المقبلة. وهو ما سيجعل من هذا الفصل بمثابة السيف المعلق الذي يمكن اللجوء إليه كلما اقتضى الضغط على هيئة معينة ذلك، أو إلتماس الأعداء لهذا التأخير.

نواب الشعب بوسائله الخاصة من المسائل الصعبة إن لم نقل من المسائل المستحيلة . وهو ما يبرر في جانب منه التأخير الكبير في تفعيل رقابته على التقارير المالية للهيئات المستقلة المودعة لديه منذ مدة طويلة.

ولعل ما يعزز هذا الإستنتاج تبرير عدد من النواب عدم الشروع في مناقشة التقرير المالي لتصرف الهيئة لسنة 2014 والتقرير المالي لسنة 2015 إنتظار نتائج عملية التدقيق التي تجريها دائرة المحاسبات على تصرف الهيئة والحال أن أوجه الرقابة التي تجريها هذه الأخيرة مختلف تماما على أوجه الرقابة التي يجريها مجلس النواب ضرورة أن الأولى تتعلق بمراقبة شرعية التصرف ومدى إحترامها لمبادئ وقواعد التصرف السليم والرشيد في حين تمتد الثانية إلى رقابة ملائمة ورقابة سياسية أكثر منها رقابة فنية.

من جانب آخر عكس استعمال مصطلح سحب الثقة خلطاً لغوياً بين منظومة الهيئات ومنظومة علاقة الحكومة بالبرلمان، فلا يمكن في الحديث عن أعضاء الهيئات الدستورية المستقلة عن منح ثقة أو سحب ثقة أو حتى طرح ثقة، فهذه المصطلحات ترتبط بالأنظمة البرلمانية التي تنبثق فيها الحكومة من البرلمان، ولا يمكن لها تطبيق السياسة العامة إلا بالإرتكاز على ثقة الأغلبية البرلمانية، في حين أن الهيئات الدستورية يجب أن تضطلع بواجباتها في إطار ما أطلق عليه بواجب نكران الجميل *le devoir d'ingratitude* وهو واجب ممارسة المهام دون أي اعتبار للجهة التي قامت بترشيح العضو أو بانتخابه. ولا تقدم الإجراءات التي جاء بهام مشروع القانون الضمانات الكافية لعدم الانحراف بالإجراءات وتحويل المسألة إلى آلية ضغط على الهيئات.

التوصيات المتعلقة بالجزء الثالث

إن حوكمة الهيئات الدستورية المستقلة، لا يمكن أن تتم على شاكلة حوكمة السلط العمومية التقليدية، ولا يمكن أن تتم للهيئات الدستورية المختلفة بشكل نمطي، بل لا بد من أن تأخذ بعين الاعتبار طبيعة المهام الموكولة، وتقلب حجم النشاط، وفلسفة النجاح والفشل في تحقيق المهام الموكولة.

إن التصرف في الهيئات الدستورية، يطرح تحديات مستجدة، ويقتضي بالتالي ملائمة أطر الرقابة إلى هذه الخصوصيات. وهو ما يستدعي بالضرورة وضع قواعد جديدة تتلاءم وخصوصية هذه الهيئات، وتكفل في آن واحد استقلاليتها في الاضطلاع بالمهام المسندة إليها، من جهة، وتدعم نجاعتها وشفافية أوجه تصرفها، من جهة أخرى بما يقتضي أن تكون منظومة الرقابة قائمة أساسا على التثبت من مدى احترام الهيئات لضوابط الحوكمة الرشيدة وعلى نجاعة تدخلها وشفافية طرق تصرفها وليس على مقارنة مدى التقيد بضوابط التصرف العمومي بصرف النظر عن النجاعة وحسن توظيف الموارد العمومي، على غرار ما هو معتمد في بقية المرافق العمومية.

التساؤل عن كيفية تقييم كفاءة المترشحين، خاصة أن تجربة 2014 و2017 بينت أن الأغلبية قد تتوافق على الأقل كفاءة،

وهو ما يدعو إلى مراجعة منهجية تقييم المترشحين، وطريقة تقييمهم حتى يكون الإختيار موافقا للشروط التي جاء بها الدستور.

وتجدر الإشارة في هذا المستوى إلى إشكالية خاصة بالنزاعات الانتخابية، لكن لها تأثير كبير على لإدارة الانتخابات وعلى مدى قابلية بعض الأحكام الدستورية للتطبيق وتعلق بالتطبيق الشامل والحر في مبدأ التقاضي على درجتين، وقد قاد هذا التطبيق إلى إهدار كبير للأجال الغير القابلة للاختزال مما أثر على طول روزنامة الانتخابات، وجعل تونس غير قادرة على تنظيم انتخابات في آجال تقترب من الآجال المعمول بها في التجارب المقارنة.

وتجدر الإشارة إلى أن الهيئات مدعوة إلى وضع سياسة سلامة معلوماتية، تلتزم فيها من جانب أول بالتشريع الوطني الخاص بالسلامة المعلوماتية، وبالمواصفات والممارسات الفضلى في المجال من جانب ثان.

وجوب التقيد الصارم بقواعد الشفافية وضمان حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة مع المحافظة على المعطيات الشخصية منها بشكل يعزز ثقة المواطن فيها بما يتعين مع احترام الضوابط المتعلقة بسلامة المنظومات المعتمدة وطريقة معالجتها ووجوب إخضاعها إلى رقابة دورية وإعلام العموم بنتائجها بما يعزز الثقة في سلامة تصرف تلك الهيئات .

العمل على الأخذ بعين الاعتبار خصوصية الهيئات الدستورية المستقلة عند مراجعة التشريع المتعلق بالقانون الأساسي للميزانية ومحكمة المحاسبات لضمان الأخذ بعين الاعتبار قواعد الحوكمة الجديدة في عمل ومراقبة الهيئات الدستورية المستقلة.

الجزء الرابع: من أجل تنسيق ناجع بين الهيئات الدستورية

نص الفصل 125 من الدستور التونسي في فقرته الأولى على قاسم مشترك يربط بين مختلف الهيئات الدستورية المستقلة ألا وهو دعم الديمقراطية، إذ ورد في هذا الفصل "تعمل الهيئات الدستورية المستقلة على دعم الديمقراطية".

ولئن كان هذا القاسم، يوحي بوجود نوع من التداخل في مهما بعض الهيئات، مما يقتضي ضرورة التنسيق بينهما، فإنه لا يعني نفيًا لدور بقية المؤسسات داخل الدولة في تحقيق الديمقراطية، وفي تنفيذ بعض المهام الموكلة للهيئات المستقلة الخمسة، إذ توجد بعض الصلاحيات التي تدخل ضمن الولاية الخاصة لبعض الهيئات أو المؤسسات الأخرى.

واعتبارًا إلى أنه إلى حين كتابة هذا التقرير، لم يكتمل إحداث الهيئات الدستورية المستقلة، فإنه سيقع الاقتصار على التجربة التي عاشتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والهيئة العليا للاتصال السمعي والبصري بخصوص عنصر أساسي في دعم الديمقراطية ألا وهو المسار الانتخابي، ويمكن على هذا الأساس استخلاص الدروس لتقديم توصيات بالنسبة للمستقبل.

ويمكن القول أن تنسيق الهيئتين قام على ثلاث محاور أساسية هي:

- 1. تصور النصوص القانونية
- 2. ضمان النفاذ العادل إلى وسائل الإعلام
- 3. رقابة التغطية الإعلامية

فقرة أولى: تطوير المنظومة القانونية

تتمتع الهيئتان، على غرار أغلب الهيئات الدستورية المستقلة، بشكل متفاوت بوظيفة استشارية في تطوير القوانين، فقد نص الفصل 127 من الدستور نص على الاستشارة الوجوبية لهيئة الاتصال السمعي والبصري في مشاريع القوانين المتصلة. في حين نص الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 متعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات على أن من ضمن صلاحيات الهيئة، تقديم مقترحات لتطوير المنظومة الانتخابية، وإبداء الرأي في جميع مشاريع النصوص ذات العلاقة بالانتخابات والاستفتاءات،

ونص الفصل 66 على أن "تتولى الهيئة بالتشاور مع الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري ضبط القواعد الخاصة باستعمال القوائم المترشحة عن الدوائر الانتخابية في الخارج لوسائل الاتصال الأجنبية السمعية والبصرية".

ونص الفصل 67. على أن تتولى الهيئة بالتشاور مع الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري ضبط القواعد والشروط العامة التي يتعيّن على وسائل الإعلام التقيّد بها خلال الحملة الانتخابية.

وتحدد الهيئة والهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري بقرار مشترك قواعد الحملة الخاصة بوسائل الإعلام والاتصال السمعي والبصري وإجراءاتها والشروط المتعلقة بإنتاج البرامج والتقارير والفقرات المتعلقة بالحملة الانتخابية.

وقد صدر في هذا السياق قرار مشترك بين الهيئتين مؤرخ في 5 جويلية 2014 يتعلّق بضبط القواعد الخاصة للحملة الانتخابية وحملة الاستفتاء بوسائل الإعلام والاتصال السمعي والبصري وإجراءاتها. وقد جسد هذا القرار الذي صدر في ظروف صعبة بالنظر إلى حداثة تكوين الهيئتين إذ تم تعيين مجلس هيئة تالقطاع السمعي والبصري في شهر ماي 2013 في حين لم يتم انتخاب أعضاء ورئيس الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات إلا يومي في جانفي 2014، نجاحا في ممارسة سلطة ترتيبية بشكل مشترك، وبطريقة تشاركية، مكنت الهيئتين من العمل سويا في تنظيم حصص التعبير المباشر بالنسبة للإنتخابات التشريعية والرئاسية، ومراقبة الدعاية الانتخابية أثناء الفترة الإنتخابية. وكان من المفروض تعديل هذا القرار حتى يلائم الإنتخابات المحلية سواء منها البلدية أو الجهوية، إلا أن القرار المعدل لم يصدر إلى الآن.

ولئن أسند المشرع إلى الهيئات المستقلة مهمة إستشارية في خصوص مشاريع القوانين ذات العلاقة بمجال تدخلها وأضفى على تلك المهمة الصبغة الوجوبية، فإن السلطة التشريعية لم تتقيد دوما بتلك الأحكام . فقد أعرض مجلس النواب عن إستشارة الهيئة العليا المستقلة للإنتخابات عن طلب رأيها بخصوص عدد من مشاريع القوانين على غرار مشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط القواعد المشتركة بين الهيئات المستقلة ومشروع القانون الأساسي للميزانية ومشروع مجلة الجماعات المحلية بالرغم من تضمن تلك المشاريع أحكام لها صلة وثيقة بعمل الهيئة. لذا، فإن إعراض المجلس عن طلب رأي الهيئات الدستورية بخصوص مشاريع القوانين ذات الصلة بمجال تدخلها فضلا عن مخالفته

للقانون يمثل حدا لتطوير المنظمة القانونية ويحول دون توفير أطر قانونية متلائمة مع طبيعة وإكراهات عمل تلك الهيئات.

فقرة ثانية: ضمان النفاذ إلى وسائل الإعلام

أسند الفصل 65 للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري ضمان الحق في النفاذ إلى وسائل الاتصال السمعي والبصري لكل المجموعات السياسيّة خلال مرحلة ما قبل الحملة الانتخابية أو ما قبل حملة الاستفتاء على أساس التعددية.

وكذلك ضمان تعددية الإعلام السمعي والبصري وتنوّعه خلال الحملة الانتخابية وإزالة العراقيل التي تتعارض مع مبدأ النفاذ إلى وسائل الاتصال السمعي والبصري على أساس الإنصاف بين جميع المترشّحين أو القوائم المترشحة أو الأحزاب.

واعتبارا إلى النقائص التي شابت التشريع الانتخابي خاصة فيما يتعلق بالمنع التام لأي نشر لنتائج سبر الآراء طيلة الفترة الانتخابية، وهو منع تعسفي دون أدنى شك، وكذلك بالنسبة لاستعمال وسائل الإعلام الأجنبي، فقد تعارضت آراء كل من الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي والبصري، حول قرار هذه الأخيرة بخصوص تأويل الصمت الانتخابي، وهو ما دعا هيئة الانتخابات إلى تقديم مطلب توقيف تنفيذ إلى المحكمة الإداريّة. ولئن مثل هذا النزاع بين الهيئتين دليل صحة على أن الديمقراطية تكون عبر القانون وعلى أن تونس قد تقدمت بالفعل في مجال تأطير السياسة عبر القانون، إلا أنه كأنّ بالإمكان تفادي هذه الإجراءات لو كان نص القانون أكثر ملاءمة، ولو تم التشاور أكثر قبل صدور القرار المطعون فيه.

فقرة ثالثة: رقابة التغطية الإعلامية

تم التعاون بين الهيئتين لضمان الطابع التعددي والديمقراطي والحر للانتخابات، فقد تم التنسيق بخصوص تبادل التقارير حول تجاوزات التغطية الإعلامية، ووقع التنسيق بالنسبة لتغطية وسائل الإعلام الأجنبية.

ووقع التنسيق للحصول على تسجيلات بعض الجرائم الانتخابية، ويمكن القول أن النقص في التنسيق كأنّ بخصوص الإحالات إلى دائرة المحاسبات، وهو ما يمكن معالجته عبر هيكلة التنسيق مدة الفترة الانتخابية عبر وحدة تنسيق بين الهيئتين.

ومن المفروض اليوم العمل على تطوير قواعد التنسيق بين الهيئتين في المهام المشتركة التي حددها القانون، ثم توسيع نطاق هذا التنسيق ليشمل أولاً هيئة الحوكمة الرشيدة ومقاومة الفساد، من ناحية أولى، والتنسيق على مستوى معالجة المشاكل المتقاربة وتبادل التجارب وتدارس أفضل الممارسات فيما يخص حوكمة الهيئات الدستورية المستقلة.

ومن الضروري اليوم الحرص على الإعداد للمراحل القادمة لتجسيد الفلسفة التي تحدد المؤسس في تكريسه للهيئات الدستورية المستقلة، وخاصة في ضمان عدم العودة إلى الاستبداد بمختلف أوجهه سواء تعلق بالاستبداد بالحكم أو بالفساد أو بخرق الحقوق والحريات الأساسية.

التوصيات المتعلقة بالجزء الرابع

ضرورة التزام كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بعرض مشاريع القوانين ذات العلاقة بالهيئات الدستورية المستقلة أو بمهامها على هذه الهيئات لتفادي ما حصل بالنسبة لمشروع القانون الأساسي المتعلق بضبط القواعد المشتركة بين الهيئات المستقلة، ومشروع القانون الأساسي للميزانية ومشروع مجلة الجماعات المحلية بالرغم من تضمن تلك المشاريع أحكام لها صلة وثيقة بعمل الهيئات.

العمل على تطوير قواعد التنسيق بين الهيئات في المهام المشتركة التي حددها القانون، ثم توسيع نطاق هذا التنسيق ليشمل معالجة المشاكل المتقاربة وتبادل التجارب وتدارس أفضل الممارسات فيما يخص حوكمة الهيئات الدستورية المستقلة.

التوصيات الختامية

إن موقع الهيئات الدستورية المستقلة ضمن البناء الدستوري التونسي، يمثل إحدى مميزات دستور 27 جانفي 2014، في ترتيبه للسلط لمنع العودة إلى الاستبداد عبر الانحراف بفصل السلط وتطويره لخدمة أغلبية حزبية. لكن بقدر ما تمثل هذه الفكرة تجديدا في مشروعية ممارسة السلطة، وتطويرا للأطر الدستورية والإدارية في العمل الإداري، إلا أنها لا زالت تشكو عديد الصعوبات إلى حد أن البعض أصبح يشك في مدى جدية التزام الطبقة السياسيّة في تفعيل مختلف آليات الهيئات الدستورية المستقلة.

وهو ما يدفع إلى اقتراح بعض التوصيات حفاظا على فلسفة الهيئات الدستورية المستقلة وتفعيلا لدورها في المنظومة الدستورية:

- من المهم العمل على خلق رأي عام مناصر للأهداف الرئيسية للهيئات الدستورية المستقلة، وخاصة نشر ثقافة الديمقراطية، وتبسيط فلسفة الهيئات الدستورية المستقلة، وعبر تدعيم التفاعل مع المجتمع المدني، والمساهمة في إعلاء درجة تمثّل الديمقراطية وإنجاح تجربة الانتقال الديمقراطي وتسويقها في علاقات تونس بالمجتمع الدولي.
- مراجعة عملية اختيار المترشحين وذلك عبر مراجعة السلم التقييبي المعتمد باعتماد عناصر تقييم موضوعية وشفافة وقابلة للتقدير مع الحرص على التقيد بنتائج عمليات التقييم بما يكفل اختيار مترشحين صلب مجالس الهيئات الدستورية من ذوي الخبرة والكفاءة والحياد بالنظر خاصة إلى حساسية وأهمية المهام الموكولة إليها المتصلة بحماية الحقوق والحريات الأساسية بما من شأنه أن يعزز استقلالية تلك الهيئات ويرفع من حرفيتها ونجاعة أدائها.
- ضرورة توحيد التقارير التي تعدّها الهيئات سواء المتعلقة بالنشاط أو بالتصرف المالي وضرورة تأمين نشرها وإعلام العموم بها
- عدم إخضاع التقارير التي تعدّها الهيئات سنويا إلى إجراء مصادقة مجلس نواب الشعب لتعارضها الصريح مع أحكام الفصل 125 من الدستور،
- ضرورة ملاءمة النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب مع المنظومة القانونيّة للهيئات الدستورية بما يسمح بتفعيل الوظيفة الرقابية للمجلس على نشاط الهيئات

- ضبط صيغ وإجراءات واضحة لعملية التحكيم من قبل اللجنة المالية في صورة نشوب خلاف بين الهيئات والسلطة التنفيذية في خصوص ضبط ميزانيتها
- ملاءمة التشريع المتعلق بالصفقات العمومية إلى خصوصية الهيئات الدستورية مع التركيز على ضرورة تقييد هذه الأخيرة بضوابط الشفافية والحوكمة الرشيدة.
- الحرص على التوزيع الواضح والمحكم للاختصاص بين الهيئات خاصة التي تنشط في مجالات متقاربة قصد تفادي حالات تنازع الاختصاص إيجابيا كان أو سلبيا
- وضع صيغ عملية للتنسيق بين الهيئات للاستفادة من تراكم الخبرة والرفع من حرفيتها ونجاعتها والتحكم في نفقات تسييرها.
- وضع نظام أساسي عام يتعلق بضبط القواعد المتعلقة بالتصرف في الموارد البشرية للهيئات المستقلة على أن يتم ضبط النظام الأساسي لكل هيئة تطبيقا للأحكام المضمنة بالنظام الأساسي العام وتأمين ضمان تقييد الهيئات بتلك الأحكام عبر إخضاع مشاريع الأنظمة الأساسية الخاصة إلى الإستشارة الوجوبية للمحكمة الإدارية.
- -تأمين التلاؤم بين أحكام التشريعات المتعلقة بالهيئات الدستورية والأحكام المتعلقة بالتصرف في الصفقات العمومية والميزانية ومحكمة المحاسبات، بما يتلاءم وطبيعتها القانونية ويعزز استقلاليتها مع ضمان شفافية طرق تصرفها.
- استكمال النصوص التشريعية التي يتوقف على إصدارها إنفاذ بعض الأحكام الدستورية، والحرص في هذا المجال على مراعاة طابع التجديد في استكمال الإطار القانوني للهيئات الدستورية المستقلة.
- وجوب التقييد الصارم بقواعد الشفافية وضمنان حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة مع المحافظة على المعطيات الشخصية منها بشكل يعزز ثقة المواطن فيها بما يتعين مع إحترام الضوابط المتعلقة بسلامة المنظومات المعتمدة وطريقة معالجتها ووجوب إخضاعها إلى رقابة دورية وإعلام العموم بنتائجها بما يعزز الثقة في سلامة تصرف تلك الهيئات .
- ضرورة تدقيق مفهوم الرقابة على التصرف المالي للهيئات الدستورية من قبل دائرة المحاسبات كتحديد طبيعتها وآلياتها ومداهها.
- مراجعة الرقابة السياسية للرفع من نجاعتها وتطوير أساليبها.

قائمة المراجع

مراجع فقهية

- غريب، هادية. الدستور والهيئات المستقلة، المجلة القانونية للدراسات القانونية والسياسية، عدد 3-2014، ص 383
- محمد العيادي وآخرون: دراسة حول الخيار التونسي في الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في ظل القانون المقارن. سوليدار تونس الإجتماعية، 2017.
- AUBY, Jean-Bernard . "La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif", AJDA, 2001-913.
- AUTIN, Jean Louis. AUTORITÉS Autorités administratives indépendantes et Etat de droit, Editions juridiques associées | « Droit et société » 2016/2 N° 93 | pages 285 à 295.
- CHEVALIER, Jacques. Autorités administratives indépendantes et Etat de droit ; Université de Lorraine ; Civitas Europa ; 2016/2 N° 37 ; pages 143 à 154
- DELZANGLES, Hubert. L'indépendance des autorités de régulation économique et financières en Espagne : L'intérêt de la clarification du droit public ; Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 ; pages 707 à 721.
- DELZANGLES, Hubert. L'indépendance des autorités de administratives indépendantes chargées de réguler les Marchés de services publics : éléments de droit comparés et européen ; Editions juridiques associées ; Droit et société, 2016/2 N° 93 ; pages 297 à 316
- ECKERT, Gabriel. L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique ; Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 | pages 629 à 643.
- FURNEMONT, Jean-François. Quelle gouvernance pour des autorités administratives indépendantes?<https://legalworld.wolterskluwer.be/fr/nouvelles/domaine/droit->

[public/carte-blanche-jean-francois-furnemont-quelle-gouvernance-pour-des-autorites-administratives-independantes.](#)

- Gélard, Patrice. Sénat, Rapport d'information sur les autorités administratives autonomes 2006-2014
- GJIDARA, Marc. Le contrôle exercé par le juge administratif sur les autorités administratives indépendantes
- KOVAR, Jean-Philippe. L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique ; Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 | pages 655 à 666.
- MARTUCCI, Francesco. L'indépendance des autorités de régulation en Italie, Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 | pages 723 à 734
- PERROUD ; Thomas. L'indépendance des autorités de régulation au Royaume Uni, Revue française d'administration publique ; 2012/3 n° 143 ; pages 735 à 746.
- PERROUD, Thomas. La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume-Uni ; thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2011. Paris : Dalloz 2013.
- ROQUES-BONNET, Marie-Charlotte. Les blocs de pouvoirs « éclipsés » par les autorités administratives en réseau : vers la fin des contrepouvoirs ? VIIe Congrès français de droit constitutionnel CONGRÈS DE PARIS
- ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité ; Paris :2008 ; ed Du Seuil.*
- ZOLLER, Elisabeth. L'encadrement constitutionnel des agences indépendantes aux États-Unis ; Revue du droit public - 01/03/2014 - n° 2.

فقه القضاء

- قرار توقيف التنفيذ الصادر في القضية عدد 416045 بتاريخ 19 سبتمبر 2013.
- قرار توقيف التنفيذ الصادر في القضية عدد 416047 بتاريخ 19 سبتمبر 2013

- قرار توقيف التنفيذ الصادر في القضية عدد 416048 بتاريخ 19 سبتمبر 2013
- حكم استئنائي عدد 28946 ، 22 سبتمبر 2011، ن،ش رئيسة قائمة الوحدة الوطنية بسوسة ضد رئيس الهيئة الفرعية بسوسة، مجموعة القرارات، ص 175.
- قرار الهيئة الوقتية لرقابة دستورية القوانين عدد 2017/7 بتاريخ 17 أوت 2017 المتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2017/38 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.
- قرار الهيئة الوقتية لرقابة دستورية القوانين عدد 2017/04 بتاريخ 8 أوت 2017 والمتعلق بمشروع القانون الأساسي عدد 2016/30 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة

نصوص قانونية وقرارات

- مرسوم عدد 7 لسنة 2011 مؤرخ في 18 فيفري 2011 يتعلق بإحداث لجنة وطنية لتقصي الحقائق حول الرشوة والفساد.
- مرسوم عدد 8 لسنة 2011 مؤرخ في 18 فيفري 2011 يتعلق بإحداث اللجنة الوطنية لاستقصاء الحقائق في التجاوزات المسجلة خلال الفترة الممتدة من 17 ديسمبر 2010 إلى حين زوال موجهها .
- مرسوم عدد 10 لسنة 2011 مؤرخ في 2 مارس 2011 يتعلق بإحداث هيئة وطنية مستقلة لإصلاح الإعلام والاتصال.
- قانون أساسي عدد 23 لسنة 2012 مؤرخ في 20 ديسمبر 2012 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.
- قانون أساسي عدد 59 لسنة 2017 مؤرخ في 24 أوت 2017 يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.
- LOI organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes

- LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes
- DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 1ER OCTOBRE 2016 AU 30 MARS 2017
Lextenso | « Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel » 2017/2 N° 55-56 | pages 283 à 551.

المحتوى

3	الملمخ التنفيذي.....
5	تقديم.....
14	الجزء الأول: خصوصية الخيار الدستوري التونسي
14	فقرة أولى: التأطير القانوني للهيئات
16	فقرة ثانية: عدد الهيئات
17	فقرة ثالثة: الضمانات الدستورية
19	التوصيات المتعلقة بالجزء الأول
21	الفقرة الأولى: الاستقلالية الهيكلية
22	فرع أول: الصبغة الجماعية لإدارة الهيئات الدستورية.....
27	فرع ثان: طريقة تعيين أعضاء الهيئات الدستورية.....
30	فرع ثالث: المدة النيابية.....
36	فرع رابع: واجب التصريح بحالات تضارب المصالح
37	فقرة ثانية: الاستقلالية الوظيفية للهيئات الدستورية
38	فرع أول: عدم الخضوع إلى سلطة رئاسية أو رقابة إشراف.....
44	فرع ثان: حرية نسبية في التصرف في الموارد المالية.....
49	التوصيات المتعلقة بالجزء الثاني.....
51	الجزء الثالث: الرقابة على الهيئات الدستورية
56	فقرة أولى: الرقابة على الأشخاص
56	فرع أول: الرقابة عند الترشح
58	فرع ثان: المراقبة عند أداء المهام.....
61	فقرة ثانية: الرقابة على القرارات

63	فقرة ثالثة: الرقابة على الحسابات
63	فرع أول: التدقيق المالي
64	فرع ثان: رقابة دائرة المحاسبات
66	فرع ثالث: رقابة البرلمان
72	التوصيات المتعلقة بالجزء الثالث
74	الجزء الرابع: من أجل تنسيق ناجع بين الهيئات الدستورية
74	فقرة أولى: تطوير المنظومة القانونية
76	فقرة ثانية: ضمان النفاذ إلى وسائل الإعلام
76	فقرة ثالثة: رقابة التغطية الإعلامية
78	التوصيات المتعلقة بالجزء الرابع
79	التوصيات الختامية
81	قائمة المراجع
81	مراجع فقهية
82	فقه القضاء
83	نصوص قانونية وقرارات
85	المحتوى

Solidar

Tunisie سوليدار تونس



(+216) 36 36 88 85



35 Avenue Hédi Karray
Centre Urbain Nord 1082, Tunis



www.solidar-tunisie.org
contact@solidar-tunisie.org



www.facebook.com/SolidarTUNISIE



@Solidartn