

الرقابة على المنشآت العمومية

الأستاذة : زكية موسى

المشرف على التمرين : الأستاذ محمد العادل بلهجاله

الهاتف : 23.23.63.69

الرقابة على المنشآت العمومية

المقدمة

ظهرت أول المنشآت العمومية في تونس خلال فترة الحماية¹. ثم تكثف تدخل الدولة في المجال الاقتصادي إثر الاستقلال باعتمادها أسلوب الاقتصاد الموجّه وذلك لدرء مخاطر الاقتصاد الحرّ، وأصبحت المنشآت العمومية من الوسائل الأساسية المعتمدة في تسيير المرافق الاقتصادية إلى جانب المؤسسات العمومية التقليدية. وتكمن الغاية الأولى من اعتماد هذا الصنف في محاولة تخليص طرق إدارة بعض المرافق الاقتصادية من قيود التصرف العام وقواعد المحاسبة العمومية. أما الغاية الثانية من اعتماد الدولة هذه المنشآت فهي الحرص على استرجاع سيادة البلاد على ثرواتها وتجاوز ضعف المبادرة الخاصة الوطنية. و قد ظهرت في هذه الفترة أهم المنشآت العمومية خاصة في القطاع البنكي. ثم تواصل تدخل الدولة في المجال الاقتصادي عن طريق إحداث المنشآت العمومية إلى حدود التسعينات. حيث أنه وفي ظلّ السياسة الجديدة التي تنادي بالحدّ من تدخلات الدولة في المجال الاقتصادي نلاحظ تراجع دور المنشآت العمومية في إدارة المرافق العامة بالتوازي مع تقدّم أساليب التأهيل التعاقدية لأشخاص القانون الخاص التي تبدو أكثر انسجاما مع قواعد اقتصاد السوق².

يطرح مفهوم المنشأة العمومية و محاولة تحديد تعريف لها و ضبط مختلف أصنافها عديد الإشكالات. أن عبارة " المنشأة العمومية" تحمل في ذاتها نوعا من التضارب بين كلمتين تنتميان إلى عالمين متضاربين: القطاع الخاص من خلال كلمة منشأة « **Entreprise** » و التي تحيل إلى المبادرة الخاصة وإلى الحرية و القطاع العام من خلال كلمة عمومية « **Publique** » و التي تحيل إلى الصبغة العمومية وإلى السلطة . فالمفهوم الاقتصادي يقتضى أن تتماشى المنشأة مع الربح و المردودية في حين أن الهدف من القطاع العمومي هو تلبية احتياجات المواطنين بقطع النظر عن الربح. و بذلك يكون من الصعب جدّا

¹ Exemple de sociétés d'économie mixte : la SOREMIT dans le secteur des mines et la SEREPT dans celui du pétrole.

² Il s'agit notamment de la technique du contrat de partenariat public/privé qui permet à une collectivité publique de confier à une entreprise privée la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration, dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps. Il a pour but d'optimiser les performances respectives des secteurs public et privé pour réaliser dans les meilleurs délais et conditions les projets qui présentent un caractère d'urgence ou de complexité pour la collectivité : hôpitaux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures.

إعطاء تعريف موحد للمنشأة العمومية³. كما أن نظامها القانوني لا يمكن أن يكون نظاما موحدا بل هو نظام يتجلى فيه مميزات القانون الخاص من جهة و خصائص القانون العام من جهة أخرى.

و يتجلى هذا المظهر في تعاريف بعض الفقهاء من ذلك **Durupty** الذي يعتبر أن المنشأة العمومية هي " ماديا كل منشأة ذات نشاط صناعي أو تجاري و تنتج سلعا و خدمات بغاية عرضها على السوق و تكون بذلك خاضعة في آن واحد إلى مقتضيات السوق و مقتضيات الصالح العام. و على الصعيد التنظيمي تتمتع هذه المنشأة بالشخصية المعنوية و تملك الدولة أو الأشخاص العموميين بشكل جماعي أو منفرد أغلبية الأسهم أو الأصوات في أجهزة المداولة أو يتمتعون بسلطة هامة في اتخاذ قرارات التصرف فيها".⁴

من الناحية التشريعية وقع تعريف المنشآت العمومية ضمن قانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات و المنشآت و المؤسسات العمومية كما وقع تنقيحه بالنصوص اللاحقة⁵. إذ ينص الفصل 8 جديد من القانون عدد 74 لسنة 1996 المنقح للقانون عدد 9 لسنة 1989 على أنه تعتبر منشآت عمومية على معنى هذا القانون:

- المؤسسات العمومية التي تضبط قائمتها بأمر،
- الشركات التي تمتلك الدولة رأس مالها بصفة كلية ،
- الشركات التي يمتلك الشخص العمومي أو الشركات ذات الرأس المال العمومي أكثر من 50% من رأس مالها كل بمفرده أو بالاشتراك.

³ Ben Massoud (k.), La notion d'entreprise publique, in « le droit des entreprises publiques », Colloque organisé par l'ATDA sous la direction de Hafedh Ben Slah et Amel Aouij M'Rad, les 11 et 12 mars 2005, faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 2006.

⁴ Durupty (H.), *Les entreprises publiques*, PUF, Paris, Coll. Themis, 1986, p 222.

⁵ القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات و المنشآت العمومية وقع تنقيحه و إتمامه بالقانون عدد 102 لسنة 1994 مؤرخ في غرة أوت 1994 ، والقانون عدد 74 لسنة 1996 مؤرخ في 29 جويلية 1996 ، و القانون عدد 38 لسنة 1999 مؤرخ في 3 مايو 1999 ، و القانون عدد 33 لسنة 2001 المؤرخ في 29 مارس 2001 و القانون عدد 36 لسنة 2006 المؤرخ في 12 جوان 2006 .

أ- المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والتي تعتبر منشآت عمومية Les établissements publics à caractère non administratif constituant une entreprise publique

كان القانون التونسي يميّز بين الأصناف التالية من المؤسسات العمومية: المؤسسات ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات ذات الصبغة الصناعية والتجارية⁶. وقد عرف هذا التصنيف التقليدي تحويرا منذ القانون عدد 74 لسنة 1996 المؤرخ في 29 جويلية 1996 المنقح للقانون عدد 9 لسنة 1989 فأصبحت المؤسسات العمومية تنقسم إلى : المؤسسات ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات ذات الصبغة غير الإدارية والتي من بينها صنف المنشآت العمومية.

تعرف المؤسسة العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية و التي تعتبر منشآت عمومية بالمؤسسة التي تمارس نشاطا تجاريا، أي المؤسسة التي تمثل وحدة إنتاج لمواد أو لخدمات تورّعها في السوق مقابل أسعار أو تعريفات تتفق مع تكاليفها و تضمن لها الربح. علي أننا نتساءل اليوم على جدوى هذه المعايير النظرية إثر صدور القانون عدد 74 لسنة 1996 سابق الذكر الذي أضحي بمقتضاه تحديد هذا الصنف من المؤسسات يتم بواسطة السلطة الترتيبية العامة في شكل أمر يتضمن قائمة اسمية لهذه الفئة من المؤسسات، وبالفعل وطبقا لمقتضيات الفصل الثامن من القانون المذكور صدرت النصوص الترتيبية المتضمنة قائمة المؤسسات العمومية غير إدارية التي تعتبر منشآت عمومية⁷ (ملحق عدد 2) .

ب- الشركات ذات رأس المال العمومي Les sociétés à capitaux entièrement publics

تتمثل هذه الطريقة في سلوك المشرّع أساليب الرأس مالية بإحداث شركة خفية الإسم تمتلك الدولة رأسمالها بصفة كلية، وقد يتم ذلك إما بصفة أصلية كما حدث عند إحداث الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية⁸ ، وإما بمقتضى اتفاقية تبرم مع أصحاب شركة أو مجموعة من الشركات، تؤدي إلى شراء

⁶ بيد أن التميّز بين المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية لا يكون يسيرا في مستوى واقع العمل الإداري، فالمؤسسات العمومية لا تمارس دائما أنشطة متجانسة مع الوصف المسند لها بمقتضى النصوص، إذ هناك من المؤسسات ما لها وجهان، أي أنها تمارس أنشطة مزدوجة : إدارية من جهة، وصناعية وتجارية من جهة أخرى، ومثال ذلك غرف التجارة والصناعة التي أسند لها المشرع مهام إدارية من جهة تتمثل بالخصوص في النهوض بالقطاع الخاص ودفع المبادرة والاستثمار بالجهة، ومهام تجارية من جهة أخرى تتمثل في تقديم خدمات بمقابل إلى المؤسسات الاقتصادية، كما أن هناك من المؤسسات من تتولى أنشطة إدارية صرفة مع أنها معتبرة مؤسسات عمومية ذات صبغة صناعية وتجارية، ومثال ذلك الوكالة العامة للتشغيل و العمل المستقل.

⁷ أمر عدد 2265 لسنة 2004 المؤرخ في 27 سبتمبر 2004 المتعلق بضبط قائمة المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية و التي تعتبر منشآت عمومية مثلما وقع تنقيحه بالأمر عدد 2579 لسنة 2006 مؤرخ في 2 أكتوبر 2006 و الأمر عدد 1865 لسنة 2007 المؤرخ في 23 جويلية 2007 و الأمر عدد 2560 لسنة 2007 المؤرخ في 23 أكتوبر 2007.

⁸ بمقتضى القانون عدد 19 لسنة 1957 المؤرخ في 10 سبتمبر 1957، أحدثت الدولة الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية – (SNIT)، أول مؤسسة عمومية مكلفة بإنجاز وتمويل مشاريع سكنية مخصصة لمختلف الفئات الاجتماعية. وقد جاء بالفصل الأول من قانون الإحداث أنها عبارة عن مشروع ذي صبغة تجارية ينطبق عليه التشريع المتعلق بالشركات الخفية الإسم ما لم يكن مخالفا لقانونها الأساسي. رأس المال الاجتماعي التأسيسي للشركة يتكون من التقدمة الأصلية « l'apport initial » التي تمد بها الدولة الشركة.

الدولة لكامل الأسهم كما حصل عند إحداث الشركة التونسية لصناعات التكرير⁹ والشركة التونسية لتوزيع البترول¹⁰، أو بمقتضى قانون يتضمن تحويل شكل مساهمة للدولة من مؤسسة عمومية ذات صبغة غير إدارية إلى شركة خفية الاسم ذات رأس مال عمومي كما حصل سنة 2004 عند تغيير الشكل القانوني للشركة الوطنية للاتصالات¹¹.

ج- شركات الاقتصاد المختلط Les sociétés d'économie mixte

تقوم هذه الطريقة على أساس اشتراك أشخاص القانون العام و الخواص معا في استغلال نشاط صناعي أو تجاري، و يتخذ هذا الاشتراك شكل شركة خفية الاسم تكتتب الدولة أو جماعة محلية في جزء من رأس مالها ، فتشارك في إدارتها و تتحمل - كباقي المساهمين - مخاطرها، و مثال ذلك الوكالة التونسية للإنترنت¹² على أن شركات الاقتصاد المختلط ليست كلها منشآت عمومية، إذ يمكن أن تكون نسبة مساهمة الأشخاص العمومية في رأس المال أقل من 50% . و يتم إحداث شركات الاقتصاد المختلط إما بمقتضى عقد، كأن تقرر الدولة شراء أسهم الشركة عند عرضها للبيع بسوق الأوراق المالية أو كأن تقرر من جهتها - وفي نطاق عملية خوصصة جزئية - فتح رأس مال شركة تمتلك رأس مالها كليا و ذلك ببيع نسبة من رأس مالها إلى الخواص كما حصل ذلك بالنسبة إلى شركة اتصالات تونس¹³.

لئن كانت للمنشآت العمومية صفة التاجر فإنها تبقى تاجرا عموميا لا محالة، وبالتالي فإن صبغتها العمومية تؤثر في قواعد تنظيمها وسيرها و بذلك فإن النظام القانوني للمنشآت العمومية تتميز بطابعه المخضرم إذ تتجلى فيه قواعد القانون الخاص و قواعد القانون العام. و في هذا السياق فللدولة صفتان لتواجدها في المنشأة فهي من جهة صاحبة رأس المال كليا أو جزئيا أي أنها مساهم **L'Etat actionnaire**

على أن رأس المال يبقى مفتوحا للمشاركات المالية العامة والخاصة على أن توافق عليها الدولة و أن لا تفوق جملة المشاركات المذكورة نسبة 49 في المائة من رأس مال الشركة.

⁹ قانون عدد 81 لسنة 1975 مؤرخ في 30 ديسمبر 1975 متعلق بالمصادقة على اتفاق شراء رقاع مبرم في 7 أوت 1975 بين الدولة التونسية وشركات مجمع ايني ENI .

¹⁰ قانون عدد 81 لسنة 1975 مؤرخ في 30 ديسمبر 1975 متعلق بالمصادقة على اتفاق شراء رقاع مبرم في 7 أوت 1975 بين الدولة التونسية وشركات مجمع ايني ENI .

¹¹ قانون عدد 30 لسنة 2004 مؤرخ في 5 أفريل 2004 يتعلق بتحويل الشكل القانوني للديوان الوطني للاتصالات من منشأة عمومية في شكل مؤسسة عمومية لا تكتسي الصبغة الإدارية إلى منشأة عمومية في شكل شركة خفية الاسم تسمى " الشركة الوطنية للاتصالات" خاضعة للتشريع المتعلق بالمساهمات و المنشآت و المؤسسات العمومية و إلي التشريع التجاري.

¹² أحدثت "الوكالة التونسية للإنترنت" في مارس 1996 لتضطلع بدور المشرف الوطني على خدمات الإنترنت وتعميم استعمالها في تونس. و تخضع الوكالة لسلطة إشراف وزارة تكنولوجيا الاتصال . تعتبر الوكالة التونسية للإنترنت منشأة عمومية في شكل شركة خفية الاسم.

¹³ تم فتح رأس مال الشركة بنسبة 35% لفائدة مجموعة تيكوم ديق الإماراتية ليصبح شريكا استراتيجيا لاتصالات تونس.

و هي من جهة أخرى سلطة عمومية تتدخل في المنشأة بممارسة صلاحيات عامة **l'Etat puissance publique**. و في هذا السياق نتعرض إلى النظام القانوني للرقابة على المنشآت العمومية بكونها تمثل إحدى أهم تجليات صلاحيات السلطة العمومية التي تمارسها الدولة على المنشآت العمومية. حيث تهتم الدولة عن قرب بنشاط المنشآت العمومية وتسعى إلى وضع القواعد التي من شأنها التوفيق بين ما يلزم من حرية لتمكين منشآتها من التصرف في شؤونها على الوجه الأفضل وما يلزم من رقابة للحفاظ على الأموال العمومية والمصلحة العامة.

لقد بقيت المنشآت العمومية إلى وقت قريب خاضعة لوسائل رقابة تتماشيا مع سياسة الاقتصاد الموجه التي كانت تعتمد المركزية في اتخاذ القرار، ثم تغيرت الأفكار مع هيمنة الفكر الاقتصادي الليبرالي وانتقاداته الموجهة للقطاع العام و كيفية التصرف فيه ونتيجة لذلك قررت الدولة مراجعة آليات الرقابة في اتجاه التخفيف، ومنح الهياكل المسيّرة ما يلزم من استقلالية ومن مرونة للتصرف في شؤونها على الوجه الأفضل في مقابل تعهدهم – بمقتضى عقود إدارة أو برامج- بتحقيق الأهداف المرسومة للمنشأة من طرف السلطة العامة¹⁴.

ونتيجة لذلك أصبحت وسائل الرقابة التي تعتمدھا الدولة في علاقتها بالمنشآت العمومية تتخذ الوجهان التاليان :

- رقابة تمارس من داخل المنشأة بواسطة **ممثلي المساهمين العموميين** الذين يمثلون المساهم العمومي بمجلس الإدارة أو مجالس المراقبة و **مراقب الدولة** الذي أن يبدي رأيه وتحفظاته في كل المسائل المتصلة باحترام القوانين والتراتيب وفي المسائل التي لها انعكاس على الوضع المالي للمنشأة أو بواسطة **المفوض الخاص للدولة** الذي تعود له مهمة الدفاع عن مصالح الدولة خلال انعقاد الجلسات العامة (الباب الأول).

- ورقابة تمارس من الخارج بواسطة **سلطة الإشراف** ممثلة في شخص الوزير المشرف على القطاع. وعلى هذه المنشآت أن تمد خاصة الوزارة الأولى ووزارة المالية عبر سلطة الإشراف بالوثائق الأساسية التي من شأنها أن تمكن هذه السلطات من الاطلاع على نشاطها ووضعها المالي. بالإضافة إلى ذلك تمارس دائرة المحاسبات و دائرة الزجر المالي رقابة خارجية مستقلة على تصرف المنشآت العمومية ذات المساهمة العمومية في المال العمومي (الباب الثاني).

¹⁴ Les années 80 ont été marquées par de profonds déséquilibres économiques et monétaires et un grave déficit financier public. Le gouvernement conclut des négociations avec le FMI concernant l'octroi de crédits et en contre partie la mise en œuvre du Plan d'Ajustement Structurel (1986). Dans une philosophie mondiale de libéralisme, le Plan d'Ajustement Structurel impose à l'Etat de réduire massivement ses dettes, de se désengager du chapitre économique et social au profit du secteur privé.

الباب الأول: الرقابة الداخلية على المنشآت العمومية

يضبط الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المؤرخ في 7 أكتوبر 2002 و المتعلق بكيفية ممارسة الإشراف على المنشآت العمومية وصيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها وتمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصرفها وتسييرها وتحديد الالتزامات الموضوعية على كاهلها، مجموعة القواعد المتعلقة بمراقبة المنشآت العمومية عن طريق مجموعة من الهياكل التي يتم تعيينها داخل المنشأة العمومية.

القسم الأول: الرقابة المسلطة من طرف ممثلي المساهمين العموميين

الفقرة الأولى : طرق تعيين ممثلي المساهمين العموميين في مجالس الإدارة و مجالس المراقبة

تمارس الدولة بصفقتها سلطة عمومية على مجالس الإدارة و مجالس المراقبة هيمنة تتجلى بوضوح من خلال الفصل الأول للقانون عدد 9 لسنة 1989 الذي خصص للدولة و الجماعات العمومية المحلية و المؤسسات العمومية و الشركات التي تمتلك الدولة رأس مالها كلياً، بمجالس إدارة المنشآت التي تساهم في رأس مالها، عدد من المقاعد يضبط حسب مختلف نسبة مساهمتها.

- و في هذا السياق و عملاً بأحكام الفصول 7 وما يليها من الأمر عدد 2197 لسنة 2002 ، يتم تعيين:
- ممثلي الدولة بمجالس إدارة المنشآت العمومية وبمجالس المراقبة بقرار من الوزير المكلف بالإشراف القطاعي باقتراح من الوزراء المعنيين،
 - ممثلي الجماعات العمومية بمقرر صادر عن رئيس المجلس المعني بعد موافقة المجلس الجهوي أو المجلس البلدي،
 - ممثلي المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية المعرفة بالفصل 33 (سابعاً) من القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 بمقرر صادر عن وزير الإشراف القطاعي باقتراح من المدير العام للمؤسسة المعنية،
 - ممثلي المنشآت العمومية بمقرر صادر عن الرئيس المدير العام أو رئيس هيئة الإدارة الجماعية بعد موافقة مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة.
- يتم اختيار ممثلي المساهمين العموميين والمنشآت العمومية بمجالس إدارة أو مجالس مراقبة المنشآت العمومية باعتبار تخصصهم وتجربتهم ، إما من بين الأعوان العموميين المنتمين لسلك الإطارات المباشرين لمدة خمس سنوات على الأقل أو المتقاعدين أو من بين الشخصيات من ذوي الجنسية التونسية الذين باشرُوا مهمة عمومية لمدة لا تقل عن خمس سنوات.
- لا يجوز تعيين متصرفين ممثلين للمساهمين العموميين والمنشآت العمومية بمجلس إدارة أو مجلس مراقبة إحدى المنشآت العمومية إلا لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرتين على أقصى تقدير. كما انه لا تجوز

تسمية المتصرفين الممثلين للمساهمين العموميين والمنشآت العمومية في نفس الوقت بمجلس إدارة أو مجلس مراقبة أو مجلس مؤسسة لدى أكثر من ثلاث منشآت عمومية.

لا يجوز لعضو مجلس إدارة أو مجلس مراقبة تفويض صلاحياته لغير أعضاء مجلس إدارة أو مجلس مراقبة المنشأة المعنية.

كما أنه لا يجوز التغيب عن حضور اجتماعات مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة أو العمل بالتفويض إلا في حالة التذر وفي حدود مرتين في السنة على أقصى تقدير. وعلى رئيس مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة إعلام وزارة الإشراف القطاعي بذلك خلال العشرة أيام التي تلي اجتماع مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة.

الفقرة الثانية: قواعد سير مجالس الإدارة و مجالس المراقبة

عملا بالفصول 11 و ما يليها من الأمر عدد 2197 لسنة 2002 سابق الذكر، تجتمع مجالس إدارة ومجالس مراقبة المنشآت العمومية على الأقل مرة كل ثلاثة أشهر وكلما دعت الحاجة إلى ذلك للنظر في المسائل المدرجة بجدول أعمال يقدم عشرة أيام على الأقل قبل موعد انعقاد الاجتماع إلى جميع أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة وإلى وزارة الإشراف القطاعي. كما توجه هذه الوثائق في نفس الآجال إلى مراقب الدولة الذي يحضر جلسات المجلس بصفة ملاحظ وله أن يبدي رأيه وتحفظاته إن اقتضى الأمر في كل المسائل المتصلة باحترام القوانين والتراتيب الخاضعة لها المنشأة وكذلك كل المسائل التي لها انعكاس مالي على المنشأة وتدون هذه الملاحظات والتحفظات وجوبا بمحضر الجلسة.

ويجب أن يكون جدول الأعمال مصحوبا بكل الوثائق المتعلقة بجميع المسائل التي سيقع تدارسها في اجتماع مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة ولا يجوز أن يتداول مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة في غير المواضيع المدرجة بجدول الأعمال المذكور.

تدرج وجوبا كنقاط قارة ضمن جدول أعمال مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة المسائل التالية:

- متابعة تنفيذ القرارات السابقة لمجلس الإدارة أو مجلس المراقبة،
- متابعة سير المنشأة وتطور وضعيتها وتقديم إنجاز ميزانيتها وذلك من خلال لوحة قيادة يقع إعدادها من قبل الإدارة العامة للمنشأة،
- متابعة تنفيذ الصفقات من خلال كشفين تعدهما الإدارة العامة يخص الأول الصفقات التي سجل بشأنها تأخير في الإنجاز أو خلاف أو لم تقع المصادقة على ملفات الختم النهائي الخاصة بها، ويتعلق الكشف الثاني بالصفقات التي تم إبرامها في إطار الفصل 2 (جديد) من الأمر المنظم للصفقات العمومية،

- التدابير المتخذة لتدارك النقائص الواردة بتقرير مراقب أو مراجع الحسابات وتقارير هياكل التدقيق الداخلية والرقابة الخارجية.

كما يتعين مد أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة ومراقب الدولة بمذكرة تفصيلية تتضمن خاصة النقاط التالية قبل إدخالها حيز التنفيذ:

- التسميات في الخطة الوظيفية المزمع إسنادها،
- الزيادات في الأجور والمنح والامتيازات المالية والعينية المزمع إسنادها في إطار التراتيب الجاري بها العمل ،
- برنامج الانتداب السنوي وكشف دوري حول مراحل إنجازه ،
- برامج توظيف الفوائض المالية وشروطها.

أما بالنسبة لقواعد النصاب فلا تكون مداولات مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة قانونية إلا بحضور أغلبية أعضائه مع مراعاة أحكام العقود التأسيسية والتراتب الجاري بها العمل الخاصة بتنظيم المنشأة العمومية المعنية. و لا تكتسي محاضر الجلسات الصبغة النهائية إلا بعد المصادقة عليها من قبل سلطة الإشراف في الأجال القانونية. وفي صورة وجود احترازاات يتم سحب القرار أو القرارات موضوع الاحتراز من محضر الجلسة وإعادة عرضها على مداولات المجلس في جلسة لاحقة.

يكلف رئيس مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة إطارا من المنشأة يتولى كتابة المجلس وإعداد محاضر جلساته في أجل أقصاه عشرة أيام من تاريخ انعقاد اجتماع المجلس . وتدون محاضر الجلسات النهائية في سجل خاص يحفظ بالمقر الاجتماعي للمنشأة يمضيه رئيس مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة وعضو آخر من المجلس .

القسم الثاني: الرقابة المسطرة من طرف المفوض الخاص للدولة و مراقب الدولة

الفقرة الأولى: المفوض الخاص للدولة

تعتبر الجلسة العامة في الشركات التجارية الهيكل المقرر الأول غير أنه غير متواجد في كل المنشآت العمومية. إذ أن هذا الهيكل لا يوجد بالمنشآت العمومية التي تأخذ شكل مؤسسات عمومية غير إدارية بل فقط في المنشآت التي تأخذ شكل شركة خفية الاسم في إطار شركات الاقتصاد المختلط.

على معنى الفصل 6 من قانون عدد9 لسنة 1989 يمثل الدولة بالجلسات العامة مفوض خاص ولا يمكن تعيين مدير عام منشأة بصفة مفوض خاص بها كما ينظم الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المؤرخ في 7 أكتوبر 2002 والمتعلق بكيفية ممارسة سلطة الإشراف على المنشآت العمومية و صيغ المصادقة علي أعمال التصرف فيها و تمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصرفها و تسييرها و تحديد الالتزامات الموضوعة على كاهلها مشمولات و شروط تسمية المفوضين الخاصين للدولة بالمنشآت العمومية.

يكلف المفوض الخاص للدولة بالدفاع عن مصالح الدولة سواء كان ذلك بالنسبة إلى القرارات العادية أو بالنسبة إلى القرارات الخارقة للعادة التي هي من مشمولات الجلسة العامة، و يتعين على المنشآت العمومية المعنية أن تضع على ذمة المفوضين الخاصين للدولة جميع الوثائق اللازمة التي تمكنهم من الاضطلاع بمهامهم في أحسن الظروف.

عملا بأحكام الفصول 19 و 20 للأمر عدد 2197 لسنة 2002 سابق الذكر، يقع اختيار المفوض الخاص للدولة من بين الأعوان العموميين المنتمين لسلك الإطارات و المباشرين لفترة لا تقل عن خمس سنوات عملا فعليا بالقطاع العام. و يقع تعيين المفوض الخاص للدولة بمقتضى قرار صادر عن الوزير الأول باقتراح من الوزير المكلف بالإشراف القطاعي على المنشأة العمومية المعنية و الوزير المكلف بالمالية.

نلاحظ من خلال القواعد المنظمة لمهام المفوض الخاص للدولة في الجلسة العامة في شركات الاقتصاد المختلط أن الدولة كسلطة عامة تمارس هيمنة قوية على هاته الجلسات مما يمكنها من التحكم في سيرها. فلأن كان لكل مساهم الحق في المشاركة في اتخاذ القرارات و التمتع بعدد من الأصوات يوافق الحصص التي يملكها فان الشركات الاقتصاد المختلط تمتلك الدولة فيها أغلبية رأس المال وبذلك تتحكم الدولة في سير جلساتها العامة بصفة عادية دون الحاجة إلى إدخال تعديلات على قانون الشركات التجارية¹⁵. ذلك أنه في أكثرية الحالات تمتلك الدولة الأغلبية في رأس المال مما يخولها السيطرة على هيئات تصرف و تسيير المنشآت العمومية.

الفقرة الثانية: مراقب الدولة

تعتبر المراقبة التي يسلطها مراقب الدولة على المنشآت العمومية داخلية و دائمة إذ يقع تعيين مراقب الدولة بصفة دائمة داخل المنشأة العمومية رغم أنه بصفة عضوية لا يعتبر عوناً من أعوان تلك المنشأة.

¹⁵ « Le dispositif relatif à la représentation de la puissance publique dans les assemblées générales des sociétés publiques montre, clairement, que celle-ci exerce une influence prépondérante dans ces assemblée, lui permettant de maîtriser leur fonctionnement. Certes, les actionnaires dans les sociétés anonymes disposent d'un droit de vote proportionnel au nombre de leurs actions. Mais, agissant dans le cadre de sociétés à majorité publique, l'Etat étant l'actionnaire majoritaire, il maîtrise, en toute logique l'assemblée générale sans même introduire de distorsions aux règles et mécanismes du droit des sociétés. » Ben Letaeif (M.), *L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie. Les mutations du contrôle*, l'Harmattan, Paris, 1998, p. 124.

قبل إصدار القانون عدد 9 لسنة 1989 المؤرخ في غرة فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات و المنشآت العمومية، كانت المنشآت العمومية تخضع إلى ازدواجية المراقبة الداخلية: المراقبون الماليون les contrôleurs financiers تحت إشراف وزارة المالية من جهة و المراقبون التقنيون les contrôleurs techniques تحت سلطة وزارة الإشراف القطاعي من جهة أخرى.

مع إصدار القانون عدد 9 لسنة 1989 وقع توحيد هاتين المراقبتين بين أيدي وزارة المالية في هيكل سمي بهيئة مراقبي الدولة قبل أن تصبح هيئة مراقبي الدولة من مشمولات الوزارة الأولى.

يخضع سلك مراقبي الدولة إلى أحكام الفصول 15 و16 و 17 من القانون عدد 9 لسنة 1989 المتعلق بالمساهمات و المنشآت العمومية و إلى أحكام الأمر عدد 2131 لسنة 2002 المؤرخ في 3 سبتمبر 2002 و المتعلق بإحداث هيكل بالوزارة الأولى. تحدث في الوزارة الأولى هيئة مراقبي الدولة التي تكلف خاصة بالإشراف على سلك مراقبي الدولة و دراسة التقارير الصادرة عن مراقبي الدولة واتخاذ التدابير الملائمة.

و يكلف مراقب الدولة بمهمة عامة لمراقبة المنشآت العمومية وتتمثل خاصة في ما يلي:

- مراقبة احترام الالتزامات الموضوعية على كاهل المنشآت العمومية حسب القوانين والتراتيب الجاري بها العمل .
- السهر على تطبيق المقررات الصادرة عن هيئات التصرف والتسيير ،
- متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطة الإشراف ،
- مراقبة تطابق الاتفاقيات و العقود المبرمة مع التشاريح والتراتيب الجاري بها العمل،
- متابعة تنفيذ الإجراءات الرامية إلى استرجاع مستحقات المنشأة،
- رئاسة لجنة فتح العروض و حضور اجتماعات لجنة الصفقات ،
- إبداء الرأي في مدى مطابقة الصفقة للحاجيات الفعلية للمنشأة العمومية واحترامها لإجراءات إبرامها وتدوين ملحوظاته كتابيا بمحاضر الجلسات ورفع تقرير لرئيس الهيئة عند الاقتضاء،
- حضور اجتماع مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة وإبداء الرأي في كل المسائل التي لها انعكاس مالي ومدى تلاؤم القرارات المتخذة مع الوضعية المالية للمنشأة،
- متابعة برامج الاستثمار.

وبصفه عامة السهر على حسن تطبيق القوانين والتراتيب المنظمة للتصرف و رفع مذكرات كتابيه لرئيس الهيئة في كل المسائل المتعلقة بتسيير المنشأة وبتطور وضعيتها المالية على ضوء مؤشرات النشاط كلما اقتضى الأمر ذلك .

ويدعى مراقب الدولة بانتظام إلى حضور اجتماعات مجلس الإدارة أو مجلس المؤسسة أو الجلسات العامة بصفة ملاحظ ويبدى رأيه وتحفظاته حول المسائل المدرجة بجدول الأعمال وخاصة حول الميزانيات التقديرية وعقود البرامج أو عقود الأهداف التي يتابع تنفيذها. يقع تدوين ملاحظات وتحفظات مراقب الدولة وجوبا بمحضر الجلسة و يمكن لمراقب الدولة للقيام بمهامه أن يطلب تمكينه من دفاتر الحسابات أو الإطلاع عليها على عين المكان. يتم تعيين مراقبي الدولة لدى المنشآت العمومية بمقتضى قرار صادر عن الوزارة الأولى.

إلى جانب هذه الرقابة التي تمارس عن طريق مجموعة الهياكل المتواجدة داخل المنشآت العمومية، طورت الدولة أساليب تدخلها في تسيير المنشآت العمومية عن طريق إخضاعها إلى وسائل رقابة وزارية ووسائل رقابة قضائية.

الباب الثاني: الرقابة الخارجية على المنشآت العمومية

تمارس على المنشآت العمومية رقابة تسلط من الخارج بواسطة مجموعة من الهياكل الوزارية وهي خاصة وزارة الإشراف القطاعي والوزارة الأولى ووزارة المالية (القسم الأول). بالإضافة إلى ذلك تخضع المنشآت العمومية إلى رقابة مستقلة و مستمرة على تصرفها في المال العمومي تمارسها سلطات قضائية وهي دائرة المحاسبات و دائرة الزجر المالي (القسم الثاني).

القسم الأول: رقابة الهياكل الوزارية على المنشآت العمومية

الفقرة الأولى : رقابة وزارة الإشراف القطاعي

تخضع المنشآت العمومية إلى إشراف الوزارات ذات النظر قطاعيا، وتتولى في ما يلي بيان الخصائص العامة لهذا النوع من الرقابة (1) قبل استعراض وسائلها القانونية (2).

1\ الخصائص العامة لرقابة الإشراف

يؤدي إحداث الأشخاص الفرعية داخل الدولة الموحدة إلى تشعب النظام الإداري إذ تدخل الدولة بوصفها الشخص الأصلي- في علاقة مع الأشخاص العامة الفرعية، وتجسم هذه العلاقة في الرقابة التي تسلطها الدولة على هياكل وأعمال الأشخاص الفرعية، وتعرف هذه الرقابة برقابة الإشراف التي تهدف إلى تحقيق غايتين أساسيتين : فرض احترام الشرعية على الأشخاص العمومية الفرعية من جهة والتأكد من حسن التصرف في الشؤون الراجعة بالنظر إلى الأشخاص الفرعية من جهة أخرى¹⁶.

و في هذا السياق تعد رقابة الإشراف إذا شكلا من أشكال الرقابة الإدارية التي تمارس بصورة لاحقة على أعمال الهياكل اللامركزية و بمقتضاها تتمتع سلطة الإشراف بصلاحيات معروفة و محدد قانونا. و يجمع الفقه الإداري على أن اعتماد رقابة الإشراف لتنظيم علاقة الدولة بالمنشآت العمومية يعود لما يستجيب إليه هذا النمط في الرقابة من أهداف متعددة، إذ تسعى الدولة بمقتضى رقابة الإشراف علي الحفاظ في آن واحد على المصلحة العامة و التصدي لكل التجاوزات. فرقابة الإشراف و إن اعترفت باستقلالية المنشآت العمومية و بحقها في تصريف شؤونها ككل مؤسسة خاصة فهي تسعى على الحفاظ على سيادة الدولة.

¹⁶ جنيح (محمد رضا)، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص 80-83.

يتكون مصطلح رقابة الإشراف من كلمتين:

1\ الرقابة - وتعني بالفرنسية **Contrôle** - و الذي يفيد أن هذه الرقابة تعتمد بالنظر إلى معيار سابق الوضع أي بصفة أدق أنها تسلط على عمل معين و تقتضي التأكد من وجود تطابق بين هذا العمل و بين المعيار المحدد مسبقا و المتمثل أساسا في القاعدة القانونية.

2\ الإشراف - و تعني بالفرنسية **Tutelle** تفيد الوصاية لكنها تدل في جميع معانيها على أن الإشراف هو تدبير قانوني لاحق لمبادرة صادرة مسبقا عن صاحب اختصاص.

و يعرف الفقه الإداري رقابة الإشراف بأنها " مجموعة الوسائل التي يقرها القانون للسلط العليا في علاقتها مع الإدارة اللامركزية و هذه الرقابة تقتضي بالخصوص سندا قانوني وهي ترمي إلي ضمان المشروعية الإدارية"¹⁷.

وبحكم أن الإشراف ينصبّ على أشخاص عمومية فرعية محدثة بمقتضى قوانين الدولة، فلا يمكن أن قيام هذه الرقابة دون نص يؤسسها ويحدّد مداها، وهو ما يعبر عنه بالمقولة التالية: "لا رقابة إشراف بدون نص ولا رقابة فيما يتجاوز النص". و تقول المحكمة الإدارية في هذا الشأن: "حيث أن من القواعد الأساسية في القانون العام أنه لا لإشراف بدون نص وأن سلطة الإشراف لا تمتلك من الصلاحيات إزاء الهيئة التي تتولى الإشراف عليها إلا ما تمكنها منها القوانين والتراتبية بصورة صريحة"¹⁸.

2\ وسائل رقابة الإشراف القطاعي على المنشآت العمومية

يضبط الأمر عدد 2197 لسنة 2002 المؤرخ في 7 أكتوبر 2002 والمتعلق بكيفية ممارسة سلطة الإشراف على المنشآت العمومية و صيغ المصادقة على أعمال التصرف فيها و تمثيل المساهمين العموميين في هيئات تصرفها و تسييرها و تحديد الالتزامات الموضوعية على كاهلها أساليب ممارسة سلطة الإشراف على المنشآت العمومية.

أ) المصادقة على عقود البرامج أو برامج العمل و متابعة تنفيذها:

تقوم وزارة الإشراف القطاعي بدراسة عقود البرامج أو برامج العمل ثم تحليلها بدورها إلى الوزارة الأولى للنظر و إبداء الرأي فيها حتى يتسنى لها لاحقا متابعة إنجازها. تتم المصادقة على عقود البرامج أو

¹⁷ النكاري (بشير)، مدخل إلى القانون الإداري، مركز البحوث و الدراسات الإدارية، تونس، المدرسة القومية للإدارة، 1994، ص 131.

¹⁸ م 1، 1 مارس 2002، عدد 16403، سلم البحري و من معه | رئيس بلدية حمام الشط، غير منشور، عن جنين (محمد رضا)، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص 81.

برامج العمل بإمضاء الوزير المكلف بالإشراف القطاعي و الرئيس المدير العام للمنشأة هذا العقد أو البرنامج في أجل ثلاثة أشهر على أقصى تقدير من تاريخ الإحالة.

ب) المصادقة على الميزانيات التقديرية و متابعة تنفيذها:

يتم النظر في الميزانيات التقديرية من طرف لجنة تجتمع بوزارة الإشراف القطاعي و تضم ممثلين عن الأطراف المعنية بشؤون المنشآت العمومية. بعد النظر فيها من طرف اللجنة المذكورة سلفا تتم المصادقة عليها بمقرر من طرف الوزير المكلف بالإشراف القطاعي و ذلك قبل موفى السنة التي يتم فيها إعداد هذه الميزانية التقديرية¹⁹.

ت) المصادقة على تقرير المتابعة السنوي لتنفيذ عقود البرامج أو برامج العمل:

ترفع المنشأة العمومية تقريرا سنويا حول انجاز مخططها إلى وزارة الإشراف القطاعي للمصادقة عليه قبل موفى السنة التي تم إعداده فيها (الفصل 6 من الأمر عدد 2197 لسنة 2002).

ث) المصادقة على مداوالات مجلس الإدارة أو مجالس المراقبة:

تمد المنشآت العمومية وزارة الإشراف القطاعي بمحاضر جلسات مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة وذلك في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ إعدادها (الفصل 24 من الأمر عدد 2197 لسنة 2002). ولوزارة الإشراف القطاعي أجل شهر واحد على أقصى تقدير من تاريخ إحالة محاضر الجلسات لإعلام المنشآت بالمصادقة أو بالإحترازات التي تراها ضرورية. و في صورة تقديم إحترازات يقع إعلام مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة بذلك في أول اجتماع له ويتم سحب القرار أو القرارات موضوع الإحتراز من محضر الجلسة و إعادة عرضها على مداوالات المجلس في جلسة لاحقة (الفصل 17 من الأمر عدد 2197 لسنة 2002). وتعتبر عدم إجابة وزارة الإشراف القطاعي بعد انقضاء الأجل المذكور أعلاه موافقة ضمنية من قبلها. وتعهد إلى مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة متابعة تنفيذ القرارات السابقة للمجلس ويدرج هذا البند ضمن النقاط القارة لجدول أعمال كل مجلس.

ج) المصادقة على أنظمة التأجير والزيادات فيه الأجور:

تصادق وزارة الإشراف القطاعي (طبقا لأحكام الفصل 3 من الأمر عدد 2197 لسنة 2002) على أنظمة التأجير والزيادات في الأجور بالنسبة لأعوان المنشآت العمومية الخاضعين إلى اتفاقيات مؤسسة.

الفقرة الثانية : رقابة الوزارة الأولى

إلى حدود سنة 2002 كانت وزارة التنمية الاقتصادية مكلفة بمتابعة تسيير المنشآت العمومية و بتطبيق برنامج خوصصة المؤسسات و المنشآت العمومية إلى أن وقع تحويل تلك الرقابة بمقتضى الأمرين عدد 2130 و 2131 المؤرخين في 30 سبتمبر 2002. يتعلق الأمر الأول بإلحاق هياكل تابعة

¹⁹ وناسي (ناجي)، المنشآت و المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية في تونس، مركز النشر الجامعي، 2007.

لوزارة التنمية الاقتصادية سابقا بالوزارة الأولى أما الثاني فيتعلق بإحداث هياكل بالوزارة الأولى لتصبح بذلك هي الهيكل العام لرقابة و متابعة التصرف في المنشآت العمومية. و في هذا السياق ينص الفصل الأول من الأمر 2131 لسنة 2002 سابق الذكر على أنه تحدث بالوزارة الأولى مجموعة من الهياكل التي تعنى بمتابعة تنظيم و تسيير المؤسسات و المنشآت العمومية نتولى في ما يلي استعراض مختلف هاته الهياكل.

1\ وحدة متابعة تنظيم المؤسسات و المنشآت العمومية

تضطلع وحدة متابعة تنظيم المؤسسات و المنشآت العمومية بالخصوص بالمسائل التالية:

- دراسة مشاريع الأنظمة الأساسية وأنظمة التأجير والهياكل التنظيمية وقوانين الإطار وشروط التسمية في الخطط الوظيفية .
- المساهمة في إعداد سياسة الأجور والإشراف على المفاوضات الاجتماعية .
- المساهمة في دراسة المسائل المتعلقة بالتغطية الاجتماعية .
- تسيير لجنة ترتيب المؤسسات و المنشآت العمومية والشركات ذات الأغلبية العمومية .
- إبداء الرأي في مشاريع النصوص القانونية والترتيبية .
- مراقبة المقررات المتعلقة بالإلحاق والإدماج لدى الهياكل العمومية وبوضع الأعوان على عدم المباشرة .
- دراسة مشاريع الأوامر المتعلقة بضبط التنظيم الإداري والمالي .
- تأجير الرؤساء المديرين العامين وضبط قاعدة احتساب جريات تقاعدهم .
- مسك قاعدة معطيات حول الموارد البشرية .
- المصادقة على الأنظمة الداخلية للصناديق الاجتماعية.
- دراسة الموازنات الاجتماعية .
- تسمية الأعضاء الممثلين للدولة بمجالس الإدارة والمؤسسة وضبط المنح الخاصة بهم .

2\ وحدة متابعة أنظمة الإنتاجية في المؤسسات و المنشآت العمومية

تعنى هذه الوحدة بمتابعة نتائج المنشآت والمؤسسات العمومية وإعداد تقارير للغرض بالتنسيق مع الهياكل المعنية والتصرف في قاعدة المعطيات المتعلقة بالمؤسسات و المنشآت العمومية وتسيير لجنة الإنتاجية والقيام بالإجراءات المتعلقة بتعيين المفوضين الخاصين للدولة.

١3 هيئة مراقبي الدولة

تندرج مهام هيئة مراقبي الدولة ضمن المنظومة العامة للإشراف على المنشآت العمومية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية. وقد تم إحداث هيئة مراقبي الدولة بمقتضى الأمر عدد 2131 لسنة 2002 المؤرخ في 30 سبتمبر 2002 المتعلق بإحداث هيكل بالوزارة الأولى بعد أن كانت المهام التي تضطلع بها الهيئة من مشمولات وزارة التنمية الاقتصادية آنفا كما سبق و أن تعرضنا إليه.

وتتكون هذه الهيئة من مراقبي دولة يمارسون مهامهم على مستوى هذه المنشآت والمؤسسات العمومية وفق الخصوصيات الأساسية التالية:

- رقابة خارجية : تكمن نجاعة تدخّل مراقبي الدولة في عدم انتمائهم للمنشآت والمؤسسات العمومية المكلفين بمراقبتها بما يضمن إستقلاليتهم تجاه هذه الهياكل.
- رقابة ذات صبغة عامة : يشمل تدخّل مراقبي الدولة مختلف أوجه نشاط المنشآت العمومية والمؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية، وذلك من خلال السّهر على حسن تطبيق هذه الهياكل للقوانين والتراتيب المنظمة للصفقات العمومية ومتابعة وضعيتها المالية .
- رقابة مسبقة بالأساس : تتجسّم الصبغة المسبقة لتدخّل مراقب الدولة خاصّة من خلال دوره في السّهر على احترام الإجراءات المنظمةة للصفقات والتصرّف في الموارد البشرية قبل دخولها حيّز التنفيذ. وبالتالي فإنّ الهدف من رقابة الدولة وقائي بالأساس ويرمي إلى تلافي الإخلالات التي من شأنها أن تنعكس سلبا على مصالح الدولة كمساهم بالمنشأة المعنية.

تكلف هيئة مراقبي الدولة خاصة بـ:

- الإشراف على سلك مراقبي الدولة،
- دراسة التقارير الصادرة عن مراقبي الدولة واتخاذ التدابير الملائمة،
- تسيير لجنة تدقيق حسابات المنشآت والمؤسسات العمومية،
- متابعة تنفيذ توصيات هيكل الرقابة ومراجعي ومراقبي الحسابات الواردة في تقاريرهم السنوية.

يرأس هيئة مراقبي الدولة إطار له رتبة وامتيازات مدير عام إدارة مركزية. ويساعد رئيس هيئة مراقبي الدولة في القيام بمشمولاته أربعة إطارات يمكن أن تسند إليهم خطة وظيفية لمدير إدارة مركزية أو كاهية مدير إدارة مركزية أو رئيس مصلحة إدارة مركزية.

الفقرة الثالثة: رقابة وزارة المالية

فقدت وزارة المالية في سنة 1996 لفائدة وزارة التنمية الاقتصادية ثم لفائدة الوزارة الأولى جزءا هاما من اختصاصاتها المتعلقة بمراقبة المنشآت العمومية على أنها تحتفظ ببعض الاختصاصات الغير مباشرة في هذا المجال وذلك من خلال بعض الهياكل التابعة لها من أهمها الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي وهي مكلفة خاصة بمتابعة استخلاص قروض الدولة المسندة إلى المؤسسات و المنشآت العمومية. تحتوى الإدارة العامة للتصرف في الدين والتعاون المالي على إدارة فرعية للقروض المسندة إلى المؤسسات وتشمل مصلحتين:

- مصلحة الاتفاقيات.

- مصلحة متابعة التطهير المالي للمؤسسات.

القسم الثاني : رقابة السلطات القضائية المالية

إلى جانب الرقابة الإدارية التي تتعرض إليها المنشآت العمومية و التي تعرضت إلى العديد من الانتقادات من قبل الفقهاء²⁰، تطورت وسائل رقابة مستقلة للمنشآت العمومية عن طريق دائرة المحاسبات (الفقرة الأولى) و دائرة الزجر المالي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رقابة دائرة المحاسبات

1\ تحديد مجال تدخل دائرة المحاسبات

دائرة المحاسبات مؤسسة دستورية تكوّن مع المحكمة الإدارية مجلس الدولة المنصوص عليه بالدستور التونسي لسنة 1959. تعتبر دائرة المحاسبات أعلى هيئة رقابية على الأموال العمومية، وتباشر أصنافا مختلفة من الرقابة على الهيئات التي تتمتع بصفة مباشرة أو غير مباشرة بتمويل عمومي سواء كانت موجودة على المستوى المركزي أو الجهوي أو المحلي وسواء كانت عمومية أو خاصة.

ضبط القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات كما وقع تنقيحه بالنصوص اللاحقة²¹ نطاق تدخل دائرة المحاسبات وأقر لها سلطة واسعة. فهي تختص

²⁰ A cet égard, Mustapha Ben Letaief précise que, d'une manière générale, si le contrôle de ces organes apparaît comme étant étendu il est dans la pratique contrebalancé par un manque de profondeur et donc d'efficacité. Les différentes inspections souffrent en effet selon lui d'insuffisance d'effectif et d'un mauvais aménagement de leurs attributions. Ben Letaief (M), *L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie/ Les mutations du contrôle*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 244 et suiv.

²¹ نفع بقانون عدد 17 لسنة 1970 المؤرخ في 20 أبريل 1970 و القانون الأساسي عدد 82 لسنة 1990 المؤرخ في 29 أكتوبر 1990 و القانون الأساسي عدد 75 لسنة 2001 المؤرخ في 17 جويلية 2001 و القانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 .

على معنى الفصل 3 بالنظر في حسابات وتصرف الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي تكون ميزانيتها ملحقة ترتيبيا بميزانية الدولة و المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية وكل الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة أو الجماعات المحلية في رأس مالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة.

و في هذا الصدد تتولى دائرة المحاسبات " مراقبة حسابات المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية وتقييم تصرفها الاقتصادي والمالي". و تمتد هذه الرقابة إلى تقدير نتائج الإعانة الاقتصادية أو المالية التي تمنحها الهياكل المذكورة آنفا في الفصل 3 للجمعيات والتعاونيات والمؤسسات والهيئات الخاصة مهما كانت تسميتها. ففي هذا السياق تتمتع دائرة المحاسبات بسلطة مراقبة فقط على أموال المنشآت العمومية.

ترمي الرقابة على التصرف الموكولة إلى دائرة المحاسبات إلى التأكد من مطابقة أعمال التصرف المنجزة من قبل الهيئات المنصوص عليها بالفصل 3 من القانون عدد 8 لسنة 1968 للتشريع والتراتيب الجاري بها العمل، كما ترمي إلى تقييم تصرف تلك الهيئات للتأكد من مدى استجابته لمتطلبات الإدارة الرشيدة خاصة من حيث مراعاة مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية ومقتضيات التنمية المستدامة.

و تقوم دائرة المحاسبات في هذا الإطار بمراقبة إدارية سنوية علي حسابات المنشآت العمومية (الميزانيات التقديرية للتصرف والاستثمار، القوائم المالية، تقارير مراجعي الحسابات ومراقبي الدولة، محاضر جلسات مجالس الإدارة، محاضر مداولات الجلسات العامة العادية والاستثنائية) و يخول لها أن تطلب كل الوثائق المتعلقة بالتصرف في الأموال العمومية مهما كان نوعها مع مراعاة التشريع الجاري به العمل. وإذا كانت هذه الوثائق تتضمن معلومات ذات صبغة سرية فإن دائرة المحاسبات تتخذ في شأنها جميع الإجراءات الكفيلة بضمان المحافظة على سرية تحقيقاتها.

و على دائرة المحاسبات، بالنسبة للهيئات الخاضعة لقضائها أو مراقبتها أو تقديرها، أن تكشف عن كل المخالفات وتأذن بالتصحيح اللازم وتقدر طرق التصرف وتعرض الإصلاحات التي ينبغي إدخالها.

2\ تنظيم دائرة المحاسبات

تمّ تنظيم دائرة المحاسبات بمقتضى الفصول من 10 إلى 23 من القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 كما تمّ تنقيحه بالنصوص اللاحقة وخاصة القانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008. وتشتمل الدائرة على غرف مركزية وأخرى جهوية. يقع إحداث الغرف المركزية بأمر وتوزيع المشمولات بينها بمقرر من الرئيس الأول بعد أخذ رأي الجلسة العامة للدائرة. و بذلك فإن الأمر عدد 3174 لسنة 2008 المؤرخ في 6 أكتوبر 2008 ضبط عدد الغرف بست. تتولى هذه الغرف ممارسة الاختصاصات المخولة للدائرة بالنسبة إلى الهياكل الخاضعة

لقضائها أو مراقبتها أو تقديرها والموزعة حسب تقسيم يضبطه الرئيس الأول بعد استشارة الجلسة العامة للدائرة. بالنسبة إلى المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية والمنشآت العمومية وكل الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة أو الجماعات المحلية في رأس مالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة فتقوم هذه الغرف بمراقبة حسابات هذه الهيئات وبتقييم تصرفها الاقتصادي والمالي.

أما الغرف الجهوية المتفرعة عن دائرة المحاسبات وعددها أربع غرف فتوجد بكل من سوسة وصفاقس وقفصة وجندوبة. وتتولى هذه الغرف، في نطاق مرجع النظر الترابي المحدد لكل منها بالأمر القاضي بإحداثها، ممارسة الاختصاصات المخولة للدائرة بالنسبة إلى السلط الإدارية الجهوية والمحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية وكذلك جميع الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم في رأس مالها الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات والمنشآت العمومية والتي يوجد مقرها الأصلي أو موقع نشاطها بمرجع النظر الترابي للغرفة الجهوية.

الفقرة الثانية: رقابة دائرة الزجر المالي

دائرة الزجر المالي هيئة قضائية زجرية ذات صبغة مالية أوكل إليها ردع أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات المحلية والمنشآت العمومية وذلك طبقاً لأحكام القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 المتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية و ضبط العقوبات المنطبقة عليها، و بإحداث دائرة الزجر المالي، و المنقح بالقانون عدد 34 لسنة 1987 المؤرخ في 6 جويلية 1987 والمتمّم بالقانون عدد 54 لسنة 1988 المؤرخ في 2 جوان 1988 و القانون عدد 106 لسنة 2005 المؤرخ في 19 ديسمبر 2005. نتعرض في ما يلي إلى تحديد مفهوم أخطاء التصرف إزاء المنشآت العمومية بالمنشآت العمومية (1) قبل التعرض إلى قواعد اختصاص دائرة الزجر المالي (2).

1- تحديد مفهوم أخطاء التصرف إزاء المنشآت العمومية

يشكل تحديد أخطاء التصرف و معاقبة مرتكبي هاته الأخطاء إزاء المنشآت العمومية الموضوع الأساسي للتحويل التشريعي الذي عرفته هذه الدائرة، إذ حلت دائرة الزجر المالي محل " دائرة الزجر في ميدان الميزانية" التي أحدثت بالقانون عدد 21 لسنة 1970 المؤرخ في 30 أفريل 1970 والتي اقتصر مجال اختصاصها على المالية العمومية دون النضر في مالية المنشآت العمومية. وقد كان الهدف من التحويل - القانون عدد 74 لسنة 1985 - إخضاع المتصرفين العموميين بالمنشآت العمومية إلى رقابة قضائية خاصة بأخطاء تصرفهم إزاء هاته المنشآت وكان ذلك جزء من الديناميكية التشريعية الهادفة إلى الحد من نقائص التصرف التي كانت تعرفها المنشآت العمومية و تدني مصداقية المتصرفين العموميين.

وتعتبر أخطاء تصرّف ترتكب إزاء المنشآت العمومية على معنى الفصل الثالث من القانون عدد 74 لسنة 1985:

- كلّ عمل تصرّف لم تتوفّر فيه شروط الرقابة الخاضع لها بمقتضى التشريع والترتيب الجاري بهما العمل،
- كلّ عمل تصرّف يكون من نتيجته التزام للمشروع يقوم به شخص لا سلطة له في ذلك أو لم يتمتع بتفويض قانوني للغرض المذكور،
- كلّ عمل تصرّف، وان كان مسجلا بالحسابية ، لا يمكن إثباته من طرف مرتكبه أو مرتكبيه بتقديم وثائق تدل على حقيقة تنفيذه،
- كلّ عمل تصرف يقوم به شخص مخلا بواجباته تكون غايته تمكين أو محاولة تمكين الغير من الحصول بصفة غير مبررة على امتيازات مالية أو عينية تكون نتيجتها إلحاق ضرر بالمشروع ،
- وبصفة عامة كل عمل يكون القيام به مخالفا للقوانين والأوامر والتراتيب المنطبقة في مادة التصرف في المشاريع العمومية ويؤدي إلى حصول ضرر مالي لهذه المشاريع.

2 - اختصاص دائرة الزجر المالي

حدّد اختصاص دائرة الزجر المالي بالنظر لطبيعة الجهة المتضررة وصفة المتقاضي. يخضع لقضاء الدائرة مرتكبو أخطاء التصرف إزاء الذوات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وكذلك المنشآت العمومية. وعليه، فإنّ كلّ موظف أو عون من أعوان الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات المحلية وكذلك كل متصرّف أو مسير أو عون من المنشآت العمومية الذي ثبت أنه ارتكب خطأ أو عدة أخطاء تصرف كما هو مبين بالفصل الثالث من القانون عدد 74 لسنة 1985 يكون خاضعا لقضاء دائرة الزجر المالي.

إنّ تعريف المتقاضي ورد في صياغة عامّة تشمل كلّ الأعوان العموميين، وجدير بالإشارة إلى انه لا ولاية لهذه المحكمة إلا على من تتم إحالتهم عليها بطلب من السلط المؤهلة لتحريك الدعوى (رئيس مجلس النواب و الوزير الأول و وزير المالية و الرئيس الأول لدائرة المحاسبات و الوزراء بالنسبة لأخطاء التي تعاین ضد الموظفين و المتصرفين و الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم و إشرافهم). وقد ورد استثناء مرتبط بالتسلسل الرئاسي ، إذ نص الفصل الخامس من القانون عدد 74 لسنة 1985، على أن "المرتكب لخطأ تصرّف لا تطبق عليه العقوبة إذا ما أمكن له أن يستظهر بإذن كتابي صادر إليه قبل العملية المتهم من أجلها وعلى اثر تقرير خاصّ بشأن القضية صادر عن الوزير أو كاتب الدولة أو السلطة التي يرجع إليها بالنظر، ويترتب، عن الإذن الكتابي الذي يعفى العون من مسؤولية الخطأ، نقل المسؤولية إلى رئيسه الإداري إذا كان الأخير خاضعا لقضاء الدائرة".

يعاقب بخطية يتراوح مبلغها ما بين الجزء الثاني عشر و كامل المرتب الخام السنوي الذي يمنح له في التاريخ الذي حصلت فيه المخالفة المذكورة ، بصرف النظر عن العقوبات التأديبية أو الجزائية التي تستهدف إليها المخالفات التي معاينتها على النحو المذكور (الفصل 4 من قانون 74 لسنة 1985).

تتميز دائرة الزجر المالي بهيكله هيئة قضائية تتركب مناصفة بين أعضاء من دائرة المحاسبات وأعضاء من المحكمة الإدارية، يقع تعيينهم باقتراح من الوزير الأول وعرض من كل من الرئيسين الأولين لهاتين المؤسستين الدستوريتين المكونتين لمجلس الدولة (الفصل 7 من قانون عدد 74 لسنة 1985).

تتكون دائرة الزجر المالي كما يلي:

- الرئيس الأول لدائرة المحاسبات بصفته رئيسا لها ،
 - رئيس دائرة مختصة بالمحكمة الإدارية كمساعد للرئيس ،
 - مستشاران بدائرة المحاسبات،
 - مستشاران بالمحكمة الإدارية،
- يسمى أعضاء الدائرة بمقتضى أمر لمدة خمسة أعوام ويجب أن يكونوا في حالة مباشرة للعمل. يضطلع بمهام النيابة العمومية لدى دائرة الزجر المالي مندوب للحكومة ومساعد له يساعده و ينوبه عند الاقتضاء، تقع تسميتهما من بين أعضاء دائرة المحاسبات بمقتضى أمر.

الخاتمة

لا يمكننا التعرض إلى إشكالية مراقبة المنشآت العمومية من طرف الدولة دون أن نخرج في خاتمة هذا البحث إلى خصوصية هاته المنشآت و التي من نتائجها وضع حد إلى تدخل الدولة في تسيير المنشأة التي وقعت خصوصتها.

وقع اعتماد توجّه الخصوصية في أعقاب الأزمة المالية الحادة التي عاشتها البلاد في أواخر الثمانينات، ويمثل هذا التوجّه قطعا مع سياسات الاقتصاد الموجّه المعتمدة منذ الاستقلال والتي أدت إلى تضخّم القطاع العمومي بصورة أصبح معها من الصعب جدّا تحديد مكوّناته والتحكّم في محتوياته والمحافظة على توازناته المالية.

وقد انطلق التفكير في السبل الكفيلة بتخلي الدولة عن بعض مساهماتها في المجال الاقتصادي في أواخر الثمانينات، إثر اعتماد سياسة جديدة ذات نزعة نيولبرالية مؤكدة تجسّمت في تبني برنامج التعديل الهيكلي Plan d'ajustement structurel للاقتصاد تحت تأثير صندوق النقد الدولي سنة 1986، فقد تضمّنت أهم توجّهات هذا المخطّط مناشدة "الدولة بالتخفيض من حجم القطاع العمومي والتخلي عن المنشآت الاقتصادية التي لا تمثل أولوية وطنية"، وتنفيذا لهذه التوجهات صدر القانون عدد 9 المؤرخ في 01 فيفري 1989 المتعلق بالمساهمات والمنشآت العمومية الذي تعلق كامل عنوانه الثالث "بإعادة هيكلة المنشآت ذات المساهمات العمومية".

في الحقيقة إن لفظة " الخصوصية " لا تتفق تماما مع عبارات " التطهير " و " إعادة الهيكلة " الواردة بهذا القانون، فالخصوصية في معناها الدقيق تعني إحالة المنشآت العمومية بصفة نهائية إلى الخواص، أما التطهير فهو يفيد الحفاظ على التوازنات العامة للمنشآت ذات المساهمات العمومية وقد تتخذ هذه العملية عدة أشكال، نذكر من بينها تخلي الدولة عن ديونها، أو منح منشآتها الإعانات والمساعدات المالية اللازمة لتجاوز الصعوبات الظرفية أو الهيكلية التي تمر بها، أو من وضع برنامج خاص يهدف إلى التخفيف من الأعباء المحمولة عليها، وقد تكون هذه العملية سابقة للخصوصية، وقد تكون مستقلة تماما عنها، فعملية التطهير تتمثل في كافة التدابير ذات الصبغة الإدارية والمالية التي تتخذها السلطة العامة لتحسين مردود المنشآت العمومية دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى إحالة هذه المنشآت إلى الخواص، أما عبارة إعادة الهيكلة فهي أوسع مدى من الخصوصية، لأنها تسري على كافة المساهمات العمومية وتشمل عمليات التقويت في جزء من رأس المال دون فقدان السيطرة على السلطة التقريرية داخل المنشأة أو إحالتها نهائيا إلى القطاع الخاص.

و قد تضمن الفصل 23 من القانون عدد 9 المؤرخ في 01 فيفري 1989 ترخيصا واضحا للحكومة بالتفويت كليا أو جزئيا في مساهمة الدولة في المنشآت العمومية، بشرط أن يتفق ذلك مع التوجهات العامة للمخطط التنموية الاقتصادية و الاجتماعية. و يعود اختصاص تحديد مجال الخوصصة إلى الوزير الأول على معني الفصل 27 من القانون سابق الذكر.

اتسمت تجربة الخوصصة في تونس و ذلك منذ اعتمادها في أواخر سنة 1987 بنجاحات متفاوتة الأهمية إذ عرفت الفترة الأولى لهذا البرنامج نجاحات محتشمة ثم ارتفع نسق و محصول الخوصصة في السنوات الأخيرة بشكل ملف للانتباه²². مما يجعلنا نتساءل عن مستقبل المنشآت العمومية في القطاع الاقتصادي العمومي في تونس.

²² شملت عمليات الخوصصة إلى غاية 2007 ما لا يقل عن 205 منشأة عمومية و بلغ محصولها ما قدره 5.571.000 مليون ألف دينار. أنظر بالنسبة للخوصصة جنيح (محمد رضا)، *القانون الإداري*، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008، ص 332-338 و موقع . www.privatisation.gov.tn :

الملاحق

المراجع

- وناسي (ناجي)، المنشآت و المؤسسات العمومية التي لا تكتسي صبغة إدارية في تونس، مركز النشر الجامعي، 2007.
- التكري (بشير)، مدخل إلى القانون الإداري ، مركز البحوث و الدراسات الإدارية، تونس ، المدرسة القومية للإدارة، 1994.
- جنيح (محمد رضا) ، القانون الإداري، مركز النشر الجامعي، تونس، 2008 .
- لباد (ناصر)، القانون الإداري : النشاط الإداري، الجزء الثاني، لباد للنشر، الجزائر، 2004 .

- Aouij Mrad (A.), *Droit des entreprises publiques*, CPU, Tunis, 2009.
- Chapus (R.), *Droit Administratif Général*, Tome I, 14^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2000, 1393 p.
- Ben Letaief (M.), *L'Etat et les entreprises publiques en Tunisie : Les mutations du contrôle*, L'Harmattan, Paris, 1998, 478 p.
- Dufau (J.), *Les entreprises publiques*, Edition de l'actualité juridique, Paris, 1998, 380 p.
- Site du premier ministère : www.pm.gov.tn
- Site du ministère des finances : www.portail.finances.gov.tn
- Site de la Cour des comptes et de la Cour de discipline financière : www.courdescomptes.nat.tn

المقدمة

الباب الأول: الرقابة الداخلية على المنشآت العمومية

القسم الأول: الرقابة المسلطة من طرف ممثلي المساهمين العموميين

الفقرة الأولى : طرق تعيين ممثلي المساهمين العموميين في مجالس الإدارة و مجالس المراقبة

الفقرة الثانية : قواعد سير مجالس الإدارة و مجالس المراقبة

القسم الثاني: الرقابة المسلطة من طرف المفوض الخاص للدولة و مراقب الدولة

الفقرة الأولى: المفوض الخاص للدولة

الفقرة الثانية: مراقب الدولة

الباب الثاني: الرقابة الخارجية على المنشآت العمومية

القسم الأول: رقابة الهياكل الوزارية على المنشآت العمومية

الفقرة الأولى : رقابة وزارة الإشراف القطاعي

1\ الخصائص العامة لرقابة الإشراف

2\ وسائل رقابة الإشراف القطاعي على المنشآت العمومية

أ) المصادقة على عقود البرامج أو برامج العمل و متابعة تنفيذها

ب) المصادقة على الميزانيات التقديرية و متابعة تنفيذها

ت) المصادقة على تقرير المتابعة السنوي لتنفيذ عقود البرامج أو برامج العمل

ث) المصادقة على مداولات مجلس الإدارة أو مجالس المراقبة

ج) المصادقة على أنظمة التأجير والزيادات فيه الأجور

الفقرة الثانية : رقابة الوزارة الأولى

1) وحدة متابعة تنظيم المؤسسات و المنشآت العمومية

2) وحدة متابعة أنظمة الإنتاجية في المؤسسات و المنشآت العمومية

3) هيئة مراقبي الدولة

الفقرة الثالثة: رقابة وزارة المالية

القسم الثاني : رقابة السلطات القضائية المالية

الفقرة الأولى: رقابة دائرة المحاسبات

1\ تحديد مجال تدخل دائرة المحاسبات

2\ تنظيم دائرة المحاسبات

الفقرة الثانية: دائرة الزجر المالي

1\ تحديد مفهوم أخطاء التصرف إزاء المنشآت العمومية

2\ اختصاص دائرة الزجر المالي

الخاتمة