تقرير
حول الرقابة على التصرّف الإداري والمالي
للهيئة العليا المستقلة للانتخابات

جويلية 2021

الفهـرس

توطئة	01
المقدمة	03
أبرز الملاحظات والتوصيات	06
المحور الأوّل: التنظيم ونظام المعلومات	09
أ - التنظيم	09
1. الهيكل التنظيمي وأدوات التصرّف	09
2. التصرّف في الأرشيف	12
ب - نظام المعلومات	13
1. حوكمة نظام المعلومات	14
2. استغلال التطبيقات	16
المحور الثاني : التصرّف في الموارد البشريّة	21
أ -الانتدابات	21
1. المناظرات	21
2. الانتداب المباشر	22
3. عقود إسداء الخدمات	23
ب. التأجير	25
1. المنح	25
2. التسبقات على الأجور والتدخّل الاجتماعي	27
ج- الالتزامات الجبائية	28
د- التصرّف في المأموريات والمهمّات بالخارج	29
المحور الثالث: التصرّف المالي والمحاسبي	30
أ -إعداد الميزانية وتنفيذها ومتابعتها	31
1. إعداد الميزانية	31

2. تنفيذ الميزانيّة ومتابعتها 32
ب - التصرّف المالي 34
1. التنظيم المحاسبي 34
1.1. الحسابات الماليّة للهيئة 34
2.1. الأصول الثابتة المادية وغير الماديّة 35
3.1. احتساب كلفة الانتخابات 36
2. التصرّف في السيولة والحسابات البريدية والبنكية للهيئة 37
1.2. التصرّف في وكالة الدفوعات المفتوحة بصفة استثنائية 38
2.2. التصرّف في الخزينة المركزية وخزائن الهيئات الفرعية 39
3. التصرّف في المخزون 40
4. ديون الهيئة 42
5. التصرّف في أسطول السيارات 44
المحور الرّابع : التصرّف في الشراءات 46
أ - إعداد الصفقات العمومية 46
1. تحديد الحاجيات وضبط التقديرات 46
2. إعداد كرّاسات الشروط 49
ب - إبرام الصفقات العمومية 50
1. الدعوة إلى المنافسة 50
2. إجراءات تقييم العروض 52
3. إسناد الصفقة 52
ج - تنفيذ الصفقات وختمها 53
1. تنفيذ الصفقات 53
2. خلاص المزوّدين 55
3. ختم الصفقات 56
الخاتمة 58
ردود الهيئية العليا المستقلة للانتخابات 60

توطئـــــة

مثلت الانتخابات البلدية لسنة 2018 أوّل انتخابات محليّة في تونس بعد سنة 2011، وثالث مناسبة انتخابية وطنية تشرف على تنظيمها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بعد الانتخابات التشريعية (2014) والانتخابات الرئاسية في دورتيها (2014) وتندرج ضمن سياق تركيز السلطة المحلية في إطار الباب السابع من دستور سنة 2014 الذي يكرّس مفهوم اللامركزية في إدارة الشأن المحلي.

وفي هذا الإطار ارتفع عدد البلديات سنة 2017 إلى 350 بلديّة غطّت كامل تراب الجمهورية وأتاحت مجالسها بمناسبة تنظيم الانتخابات البلدية 2018 ما عدده 7212 مقعدا تنافست في شأنها 2074 قائمة مترشح ة وتمّ بخصوصها دعوة 5.333.397 ناخبا مسجّلا بالسجل الانتخابي الذي ضمّ لأوّل مرّة العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي.

ولتوفير الآليات القانونية اللازمة لتنظيم هذه الانتخابات تمّ بموجب القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرّخ في 14 فيفري 2017 تنقيح وإتمام القانون الأساسي عدد 16 المؤرّخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء وذلك بتعديل بعض الفصول وإدراج أقسام وفروع تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات هذه الانتخابات كما تم مراجعة القرارات الترتيبية الصّادرة عن الهيئة العليا المستقلة للانتخابات والمتعلقة خاصّة بتسجيل الناخبين والترشحات والحملة الانتخابية مع المحافظة على الإطار التشريعي المنظم للهيئة كما تم تنقيحه وإتمامه منذ سنة 2013.

وانطلقت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات منذ سنة 2017 في الإعداد للمسار الانتخابي الذي تعثّر نتيجة تأجيل موعد الانتخابات في أكثر من مناسبة وهو ما انعكس على سير العملية الانتخابية حيث لم يتم إجراء الانتخابات إلاّ بتاريخ 06 ماي 2018 بعد أن توقّفت في سنة 2017.

ويندرج هذا التقرير في إطار الصّلاحيات الموكولة إلى محكمة المحاسبات عملا بأحكام الفصل 3 من قانونها الأساسي [1] والفصل 30 من القانون الأساسي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات اللذين عهدا إلى المحكمة مهمّة الاضطلاع بالرقابة اللاحقة على تصرف الهيئة وحساباتها المالية.

[1] عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات كما تمّ تنقيحه بمقتضى القانون الأساسي عدد 3 لسنة 2008 المؤرخ في 29 جانفي 2008 والذي نصّ على أن "تختص دائرة المحاسبات بالنظر في (...) حسابات وتصرّف كلّ الهيئات مهما كانت تسميتها والتي تساهم الدولة (...) في رأسمالها بصفة مباشرة أو غير مباشرة".

المقدّمة

أحدثت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (فيما يلي الهيئة) بمقتضى القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرّخ في 20 ديسمبر 2012 كما تم تنقيحه وإتمامه بالقانون الأساسي عدد 44 لسنة 2013 المؤرّخ في 1 نوفمبر 2013 والقانون الأساسي عدد 52 لسنة 2013 المؤرّخ في 28 ديسمبر 2013 (فيما يلي القانون الأساسي للهيئة) ، وهي هيئة عمومية مستقلة ودائمة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. وقد رتّبها دستور الجمهورية التونسية الصّادر في 27 جانفي 2014 وفقا لمقتضيات بابه السادس من بين الهيئات الدستورية المستقلة ومنحها سلطة ترتيبية في مجال تدخلها.

وتتكوّن الهيئة من مجلس هيئة يعاضده جهاز تنفيذي يسهر تحت رقابة رئيسها على حسن إدارة الشؤون الإدارية والمالية والفنية. ويمكنها بمناسبة كل عملية انتخابية أو استفتاء إحداث هيئات فرعية تتولّى مساعدتها على القيام بمهامها.

ويتركب مجلس الهيئة من تسعة أعضاء منتخبين من قبل مجلس نواب الشعب لفترة ولاية بست سنوات غير قابلة للتجديد، ويتم تجديد تركيبة مجلس الهيئة بطريقة تجديد ثلث الأعضاء كل سنتين. ورئيس الهيئة هو ممثلها القانوني وآمر صرف ميزانيتها . وتداول على تسيير شؤون الهيئة خلال الفترة 2016-2019 ثلاثة رؤساء.

وتسهر الهيئة طبقا لأحكام الفصل 126 من الدستور و الفصلين الثاني والثالث من القانون الأساسي للهيئة المذكور أعلاه على ضمان انتخابات واستفتاءات ديمقراطية وحرّة وتعددية ونزيهة وشفافة. وتتولىّ القيام بجميع العمليات المرتبطة بتنظيم الانتخابات والاستفتاءات وإدارتها والإشراف عليها.

وتولت الهيئة خلال السنوات 2016-2017-2018 تنظيم انتخابات المجلس الأعلى للقضاء والانتخابات التشريعية الجزئية بدائرة ألمانيا والانتخابات البلدية لسنة 2018.

وتُشغّل الهيئة في موفىّ سنة 2018 ما جملته 289 عونا منهم 120 عونا يتوزعون بين إطارات وأعوان تسيير و169 عون تنفيذ وخدمات.

وارتفعت موارد الهيئة التي تتأتى من الاعتمادات المخصّصة سنو يا من ميزانية الدولة من 18,414 م.د في سنة 2016 إلى 28,355 م.د سنة 2017 وإلى 50,922 م.د سنة 2018. كما سجلت نفقاتها خلال نفس الفترة ارتفاعا من 14,062 م.د إلى24,868 م.د وإلى44,083 م.د.

ووفقا لأحكام القانون الأساسي للهيئة آنف الذكر، تخضع الهيئة عند إبرامها وتنفيذها لصفقاتها إلى الإجراءات الخاصّة بالصفقات العمومية للمنشآت العمومية. وتخضع الهيئة في تصرفها الإداري وحساباتها المالية إلى الرقابة اللاحقة لمحكمة المحاسبات التي تعد تقريرا خاصا بشأن كل عملية انتخابية أو استفتاء.

وفي هذا الإطار، خضعت الهيئة بمناسبة إجراء الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2014 إلى الرقابة اللاحقة لمحكمة المحاسبات (فيما يلي المحكمة) التي خلصت أعمالها الرقابية بالخصوص إلى ضرورة قيام الهيئة بتطوير أساليب التصرّف الإداري و المالي لديها من خ لال خاصّة إحكام برمجة انتداب مواردها البشرية والنفقات المتعلقة بالعملية الانتخابية ونجاعة تنفيذها وتدعيم التنسيق بين مجلس الهيئة وجهازها التنفيذي وإيجاد الآليات الكفيلة بالنهوض بتصرّف الهيئات الفرعية بالخارج والرقابة عليها.

وباشرت المحكمة هذه المهمّة الرقابية بتاريخ 22 أفريل 2019 وفق ما أتاحه لها القانون المنظم لأعمالها والقانون المنظم للهيئة من صلاحيات و شملت التصرّف الإداري والمالي للهيئة للفترة الممتدة من سنة 2016 إلى سنة 2018 وذلك أساسا بمناسبة إنجاز الانتخابات البلدية لسنة 2018 فضلا عن انتخابات المجلس الأعلى للقضاء لسنة 2016 والانتخابات التشريعية الجزئية بدائرة ألمانيا لسنة 2017. وامتدّت أعمال الرقابة في بعض المواضع ذات العلاقة بالتسيير العادي للهيئة وغير المرتبطة بالمسار الانتخابي إلى سنة 2019 نظرا لترابط الملفات ببعضها.

وتولت المحكمة إنجاز مهامها باعتماد الإجراءات والمنهجيات المتبعة لديها في تنفيذ الأعمال الرقابية التي تتوافق والمعايير الدولية في مجال الرقابة مع مراعاة خصوصيات الهيئة من حيث طبيعة المهام وتراكم التجربة.

واستندت المحكمة في رقابتها خاصّة إلى إجراءات وقواعد التصرّف التي ضبطها القانون المنظّم للهيئة وتراتيب حسن التصرّف في المال العام التي لا تتعارض وطبيعة مهام الهيئة لا سيما أن مواردها تتأتّى كلّيا من المال العام الذي أسند إليها لخدمة المصلحة العامة.

واعتمدت أعمال الرقابة ز يادة على الفحوصات المستندية على المعاينات الميدانية ونتائج استبيان تم توزيعه على مختلف الإدارات الجهوية التابعة للهيئة وأفضت إلى الوقوف على نقائص تعلقت أساسا بالتنظيم الإداري ونظام المعلومات و بالتصرّف في الموارد البشرية وبالتصرّف المالي والمحاسبي وبالتصرّف في الشراءات لم يتم تلافيها من قبل الهيئة رغم تكرّرها حيث سبق للمحكمة رصد العديد منها وتضمينها بتقريرها حول التصرّف المالي للهيئة لسنة 2014.

أبرز الملاحظات والتوصيات

التنظيم ونظام المعلومات

- بلغت نسبة الشغور في مستوى الخطط الوظيفية لدى الهيئة 68,87 % في موفىّ سنة 2019 وتعلّقت بما عدده 104 خطة من مجموع 151 خطة وظيفية بالهيكل التنظيمي على المستويين المركزي والجهوي.

- عرف عمل بعض الوحدات تداخلا وجمع بعض الأعوان لمهام متنافرة نتيجة عدم اعتماد دليل إجراءات التصرف الإداري والمالي والدليل المحاسبي إذ لم يتولّ مجلس الهيئة إلى موفىّ سنة 2019 المصادقة على أدلة الإجراءات المعدّة في الغرض والتي ناهزت تكلفة إنجازها 33 أ.د.

- لم تلتزم الهيئة بالقيام بالتدقيق السنوي للسلامة المعلوماتية خلال الفترة 2016-2019.

- تمّ ترسيم 417 ناخبا أكثر من مرّة في نفس قائمة الناخبين بسجلّ الناخبين الخاصّ بالانتخابات التشريعية الجزئية بألمانيا لسنة 2017. كما تم ترسيم 67 ناخبا بقائمتين مختلفتين للناخبين علاوة على تضمّن القائمات الانتخابية 37 ناخبا مرسّما برقم جواز السفر ويحملون بطاقات تعريف وطنية تعود أعدادها إلى أشخاص آخرين.

- تضمّن سجل الناخبين الخاصّ بالانتخابات البلدية لسنة 2018 ما عدده 24 شخصا ليس لهم الحق في الانتخاب نتيجة الحكم عليهم بعقوبات تكميلية و5.255 متوفيا منهم 1.109 متوفيا قبل سنة2017.

وتدعو المحكمة الهيئة إلى مراعاة هيكلها التنظيمي المصادق عليه والعمل على سدّ الشغورات في الخطط الوظيفية بما يتلاءم وحاجياتها الحقيقية وبالإسراع في إجراء التدقيق السنوي للسلامة المعلوماتية وتوفير مقوّمات السلامة المعلوماتية لكامل نظام المعلومات لديها. كما تدعى الهيئة إلى مزيد التنسيق مع الهياكل العمومية المتدخّلة في عملية ضبط سجلّ الناخبين بما يضمن إضفاء المزيد من المصداقية والدقة على السّجل.

التصرّف في الموارد البشرية

- أبرمت الهيئة 20 عقد إسداء خدمات لرئاسة وعضوية الهيئات الفرعية دون التأكّد من احترام مسدي الخدمات المعنيّين لشرط التفرّغ الكليّ.

- تعاقدت الهيئة مع 11 مكوّنا جهويا ينتمون للقطاع العمومي دون الحصول على ترخيص كتابي مسبق من السلطة الإدارية المخوّل لها ذلك بلغت كلفة تأجيرهم 25,133 أ.د.

- مكّنت الهيئة أحد مسدي الخدمات من سيارة وظيفية و200 لتر وقود شهريا رغم عدم التنصيص على ذلك ضمن عقد إسداء الخدمات المبرم معه.

- تولت الهيئة دون مبرّر الزيادة في الأجر الخام لأحد أعضاء المجلس من القضاة بما قيمته 316,660 دينار شهريا.

-

وتوصي المحكمة الهيئة بضرورة التأكد من استيفاء جميع الإجراءات القانونية المتعلقة بالتعاقد مع المعنيين قبل مباشرتهم لمهامهم وإلى مزيد إحكام التصرّف في التأجير والمنح والمنافع الاجتماعية.

التصرّف المالي والمحاسبي

- لم تتولّ الهيئة، في إطار إعداد ميزانية الانتخابات البلدية لسنة 2018، ضبط تقديرات نفقاتها بصفة دقيقة وبناء على تقييم شامل وتنسيق بين مختلف الوحدات مما ساهم في تجاوز سقف الاعتمادات المرصودة في ميزانياتهاللفترة 2016-2018 بما قدره 1.228,532 ألف دينارا تعلّق بما عدده 11 فقرة فرعية بنسبة بلغ أقصاها 332,87 %.

- لم تقم الهيئة بجرد شامل لأصول ها الثّابتة الماديّة واللاّمادّية. كما لم تقم بتقييم البرمجيات التي تمّ تطويرها من قِبل مصالحها وعددها 10 تطبيقات تمّ استغلالها في العمليات الانتخابية.

- لم تعتمد الهيئة في احتساب كلفة الانتخابات البلدية منهجية احتساب شاملة وموضوعية تأخذ بعين الاعتبار كافّة النفقات ذات العلاقة، حيث لم تتضمّن كلفة هذه الانتخابات نفقات قدرها 4.987,696 أ.د.

- لم تتول الهيئة إلى غاية موفّ سنة 2019 خلاص الديون المتخلّدة بذمتها بقيمة 7.054,840 أ.د تعود لوزارة الدفاع الوطني بعنوان خدمات قدمتها خلال انتخابات 2011 بمبلغ 3.549,319 أ.د وللشركة الوطنية للاتصالات "اتصالات تونس" بقيمة 2.294 أ.د تعود إلى سنة 2014 وديون قدرها 1.211,521 أ.د بعنوان معينات كراء مقرات من لجنة تصفية أملاك حزب التجمّع المنحل يعود جزء منها قدره 585,608 أ.د إلى سنة 2014.

- تحمّلت الهيئة أعباء إضافية بلغت قيمتها 8,151 أ.د بعنوان تمكين رئيس الهيئة من سيّارة على وجه الكراء لمدّة 60 يوما وذلك رغم تمتّعه بسيّارة وظيفية ثانية علاوة على توفّر 5 سيارات وظيفية غير مخصّصة بالهيئة.

وتدعى الهيئة للالتزام بأحكام قانونها الأساسي والإطار المرجعي لميزانيتها عند اعداد وتنفيذ الميزانية ومتابعتها والقيام بمتابعة دقيقة لحسابات المزودين وخلاصهم وتصفية ديونها.

التصرّف في الشراءات

- لم تحدّد الهيئة حاجياتها بالدقّة اللازمة من حيث حجم الطلبات المراد تسديدها ومداها فيما يتعلّق بثلاثة طلبات عروض بمبلغ جملي قدره 2.478,408 أ.د وهو ما أدّى بالنسبة إلى أحدها إلى تجاوز التغيير في حجم 4 فصول بما نسبته 30% من قيمتها لتبلغ الزيادة أقصاها نسبة 209,82 %.
- لم تحترم الهيئة بالنسبة إلى 04 طلبات عروض خاصّة بالانتخابات البلدية بمبلغ جملي قدره 5.376,527 أ.د الآجال القانونية للإعلان عن المنافسة في غياب توفّر صيغة التأكّد المبرّر للجوء إلى اختصار هذه الآجال.
- لم تلتزم الهيئة بإجراءات ومنهجية تقييم العروض بالنسبة إلى 3 طلبات عروض بمبلغ جملي قدره 902,441 أ.د وأدّى هذا التصرّف إلى خرق مبدإ المساواة وتكافئ الفرص بين المزوّدين.
- تولّت الهيئة خلاص إحدى الشركات بما قدره 14,168 أ.د على أساس فاتورة ومحضر لتسلّم أعمال غير مطابق لما هو منصوص عليه في كلّ من كراس الشروط والعقد المبرم بين الطرفين.
- لم ترجع الهيئة ضمانات نهائية ولم تلغ التزامات الكفيل بالتّضامن بمبلغ جملي قدره 128,855 أ.د تتعلّق بما عدده 24 طلب عروض.

وتدعى الهيئة إلى مزيد إحكام التصرف في الشراءات بما يضمن الدقة في تحديد الحاجيات ووضع تراتيب تضمن شفافية ونجاعة كامل مسار إبرام الصفقات.

المحور الأوّل : التنظيم ونظام المعلومات

يمثّل قرار الهيئة عدد 6 لسنة 2014 المؤرّخ في 30 أفريل 2014 والمتعلق بضبط طرق التنظيم الإداري والمالي والفني للهيئة العليا المستقلة للانتخابات المرجع الأساسي لضبط مختلف جوانب تنظيمها وتحديد مهام وصلاحيات كلّ هياكلها وذلك إلى غاية موفّى سنة 2019[1]. وقد مكّن فحص هذا الجانب من الوقوف على نقائص تعلّقت أساسا بتنظيم الهيئة وبنظام معلوماتها.

أ - التنظيم

شملت أعمال الرقابة المنجزة في هذا المجال الجوانب التنظيمية للهيئة وأدوات التصرّف الأساسيّة لديها فضلا عن التصرّف في الأرشيف.

1. الهيكل التنظيمي وأدوات التصرّف

تعتمد الهيئة هيكلا تنظيميا فعليا على المستوى المركزي غير مطابق للهيكل التنظيمي المصادق عليه بقرارها عدد 6 لسنة 2014 المذكور أعلاه، حيث تمّ خلال سنتي 2016 و2017 بمقتضى قرارات للمجلس إحداث وحدات لمراقبة تمويل الحملة ومراقبة وسائل الاعلام الالكترونية والمكتوبة وخلق خطط وظيفية متعلّقة بها غير منصوص عليها بالهيكل التنظيمي [2] ظلت شاغرة إلى موفّى سنة 2019.

ولم تتمكن الهيئة من تدعيم مواردها بهذا الخصوص حيث اضطرت بتاريخ 16 جانفي 2018 أيّ إثر انقضاء حوالي 6 أشهر من تاريخ فرز العروض إلى إلغاء مناظرة انتداب إطارات قارّة تمّ الإعلان عنها خلال شهر جويلية 2017 لكونها شملت 5 خطط[3] غير منصوص عليها بهيكلها التنظيمي المصادق عليه.

وتعهدت الهيئة بالعمل على تفادي مثل هذه النقائص والالتزام بالإجراءات القانونية.

---

[1] تمّ تنقيح وإتمام قرار الهيئة عدد 6 لسنة 2014 المؤرّخ في 30 أفريل 2014 المتعلّق بضبط التنظيم الإداري والمالي والفني للهيئة العليا المستقلة للانتخابات بمقتضى قرار الهيئة عدد 30 لسنة 2020 المؤرّخ في 24 أكتوبر 2020.

[2] وحدة لمراقبة الحملة يسيّرها رئيس وحدة وتتضمّن وحدتين فرعيتين الأولى لمراقبة التمويل والثانية لمراقبة أنشطة الحملة وكذلك الشأن بالنسبة إلى الوحدة الفرعية لمراقبة وسائل الإعلام الإلكترونية والمكتوبة.

[3] رئيس وحدة مراقبة التصرّف ورئيس وحدة إدارة المشاريع ورئيس وحدة التشريع والمساندة القانونية ورئيس وحدة التصرّف في الموارد البشرية ورئيس وحدة مراقبة الحملة الانتخابية.

كما تولت الهيئة الترفيع في ترتيب وحدة العلاقات العامة والتوعية والإعلام و ذلك بتحويلها لوحدة مركزية والترفيع في ترتيب الوحدات الفرعية التابعة لها إلى مستوى وحدات فضلا عن إحداث وحدتين فرعيتين جديدتين وأربع خلايا جديدة بالوحدة المركزية للعلاقات العامة والإعلام والتحسيس.

وترتبت عن هذه الوضعية صرف منح دون موجب بعنوان الخطط الوظيفية الناتجة عن إحداث خلية الاعتماد وخلية مركز النداء بالوحدة المركزية للعلاقات العامة والإعلام والتحسيس بقيمة جملية قدرها 39,660 أ.د، حيث تولّت الهيئة خلافا لأحكام الفصل 35 من القرار عدد 6 لسنة 2014 سالف الذكر، تكليف أحد الأعوان [1] بمهام رئيس خلية الاعتماد بداية من 21 أوت 2014 وتمتيعه تبعا لذلك بالمنحة الوظيفية الخاصّة برئيس وحدة بقيمة جملية بلغت 25,730 أ.د بعنوان فترة مباشرته بالهيئة الممتدّة من 21 أوت 2014 إلى غاية موفّى ديسمبر 2019. وكذلك الشأن بالنسبة إلى عون ثان تمّ تكليفه [2] برئاسة خلية مركز النداء وتمكينه من المنحة الوظيفية لرئيس وحدة بقيمة مالية بلغت 13,930 أ.د.

وفي المقابل لم تتولّ الهيئة تفعيل بعض الوحدات المنصوص عليها بالهيكل التنظيمي على غرار الوحدة الفرعية للإعلام والوحدة الفرعية للعلاقات العامة ووحدة التخطيط والبرمجة والمتابعة والتي أدّى عدم تركيزها إلى غياب جداول مراقبة ومتابعة دورية لتنفيذ الميزانيّة وعدم مدّ مجلس الهيئة بتقارير تتعلّق بتحليل الفوارق وتطوّر الإنجازات خلافا لأحكام الفصل 23 من قرار الهيئة عدد 6 لسنة 2014 المذكور.

وتدعى الهيئة إلى الالتزام بهيكلها التنظيمي المصادق عليه أو استيفاء إجراءات تعديله كلّما اقتضى الأمر ذلك.

وتعدّدت الشغورات في مستوى الخطط الوظيفية بالهيكل التنظيمي للهيئة خلال الفترة 2016-2019 وتعلّق الأمر بما عدده 104 خطط شاغرة في موفّى سنة 2019 من مجموع 151 خطة وظيفية منصوص عليها بقرار الهيئة عدد 6 لسنة 2014 المذكور سابقا وشملت الوحدات والوحدات الفرعية على حدّ السواء وذلك على المستويين المركزي والجهوي ومن شأن هذه الوضعية أن تؤدّي إلى تداخل في المهام وإلى صعوبة تحديد المسؤوليات عند وجود إشكال علاوة على إثقال كاهل أعوان الهيئة خاصّة خلال فترات تنظيم الانتخابات.

---

[1] بموجب مذكّرة صادرة عن رئيس الهيئة على سبيل التسوية بتاريخ 05 ديسمبر 2014.

[2] بمقتضى مذكّرة صادرة عن رئيس الهيئة على سبيل التسوية بتاريخ 05 ديسمبر 2014. بعد ثلاثة أشهر من مباشرته لمهام رئيس خلية.

وفي هذا الإطار، تبيّن تسيير الإدارة الفرعية للانتخابات بسليانة منذ 8 ماي 2017 من قبل متصرّف مكلّف بالكتابة والضبط بنفس الإدارة وذلك في ظلّ شغور خطتي منسّق الإدارة الفرعية ورئيس الوحدة الفرعية الجهوية للشؤون الإدارية والمالية والوسائل العامّة وكذلك جمع منسّق الإدارة الفرعية للانتخابات بتوزر منذ 15 فيفري 2019 بين مهام تسيير الإدارة الفرعية للانتخابات بقفصة ومهامّه بالإدارة الفرعية بتوزر.

كما ساهم الشغور المسجّل في خطة رئيس وحدة المحاسبة والمالية في جمع رئيس الوحدة الفرعية للمحاسبة بين صلاحيات كلّ من المتصرّف في تطبيقة المحاسبة والمستخدم حيث يتولّى إدراج المعطيات وتغييرها دون رقابة وهو ما يتعارض مع أحكام الفقرة 47 من الجزء الثاني من المعيار المحاسبي العام عدد 1.

وفي هذا الإطار أكّدت الهيئة بأنّها بصدد العمل على استيفاء الإجراءات القانونيّة المتعلّقة بسدّ الشغورات المسجّلة قصد تجاوز الإخلالات المذكورة.

ومن جانب آخر، ولئن تولّت الهيئة تطبيقا للفصل 10 من قرارها عدد 5 لسنة 2014 المؤرخ في 24 أفريل 2014[1] إحداث وحدة تدقيق ورقابة داخلية منذ سنة 2014 تسهر على سلامة نظام الرقابة الداخلية واحترام الإجراءات الإدارية والمالية والمحاسبية، إلا أنها لم توفّر لها الموارد البشرية الكافية فضلا عن تكليفها أحيانا بمهام تصرّف. وحالت هذه الوضعية دون إنجاز الوحدة للأعمال الموكولة إليها خلال الفترة 2016-2018 بالسّرعة والنجاعة المطلوبة والكشف عن نقائص تنظيمية في الإبان على غرار الجمع بين مهام متنافرة وعدم إحكام التصرّف في الخزينة المركزية للهيئة وخزائن الإدارات الفرعية. كما لم يمكّن عدم إعداد الوحدة تقارير سنوية خلال الفترة 2016-2019 طبقا لأحكام الفصل 10 المذكور أعلاه مجلس الهيئة من اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة.

وتدعى الهيئة إلى الإسراع في تجسيم ما تعهدت به من تدعيم لوحدة التدقيق والرقابة الداخليّة ومصادقة مجلسها على التصوّر الجديد للهيكل التنظيمي وتعديل القرار عدد 6 لسنة 2014 المتعلق بضبط التنظيم الإداري والمالي للهيئة.

وعلى صعيد آخر يتطلب إحكام التصرّف في الموارد اعتماد وسائل تنظيم ملائمة تحدّد إجراءات وقواعد خاصّة بكلّ نشاط . وفي هذا الإطار ولئن تولّت الهيئة منذ شهر فيفري 2018 الانتهاء من إعداد دليل إجراءات للتصرف الإداري والمالي ودليل محاسبي بكلفة جملية ناهزت 33 أ.د فإنّ

[1] المتعلّق بضبط النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات كما تمّ تنقيحه بالقرار عدد 12 لسنة 2014 المؤرخ في 16 جويلية 2014.

مجلسها لم يصادق على هذ ين الدليلين ولم يتمّ اعتمادهما إلى موفّ سنة 2019 وظلت تبعا لذلك أغلب جوانب وظيفة التصرّف الإداري والمالي والمحاسبي ضمن الجهاز التنفيذي للهيئة غير منظمة وتفتقر إلى إجراءات موثقة تساعد على تحسين العمل [1]. وتوصي المحكمة باعتماد دليل إجراءات مصادق عليه بما يساهم في تحسين تصرّف الهيئة على المستويين الإداري والمالي.

2. التصرّف في الأرشيف

يكتسي أرشيف الهيئة أهمية بالغة لارتباطه بمعطيات شخصية وسريّة يتوجّب حمايتها وهو ما يستدعي إيلاء هالأهمية اللازمة قصد إحكام التصرّف فيه. وقد أفضى فحص هذا الجانب من النشاط إلى الوقوف على بعض النقائص تعلّقت أساسا بفهرس الوثائق وبجداول مدد استبقا ئها وبإجراءات إتلاف الوثائق.

وفي هذا الإطار، ورغم تركيز الهيئة لوحدة الأرشيف والتوثيق منذ سنة 2014 فإنها تفتقر إلى موفّ سنة 2019 لفهرس للوثائق كعنصر أساسي لإعداد الأدوات الأرشيفيّة المتمثّلة خاصة في جداول مدد استبقاء الوثائق ونظام تصنيفها.

كما لم تتولّ الهيئة خلافا لمقتضيات الفصل 4 من الأمر عدد 1981 لسنة 1988 المؤرّخ في 13 ديسمبر 1988[2] والفصل 18 من قرارها عدد 6 لسنة 2014 آنف الذكر إعداد جدول مدد استبقاء وثائقها الخصوصية رغم انقضاء الأجل الأقصى المحدّد للغرض من قبل الهيئة ضمن مخطّطها الاستراتيجي للفترة 2016-2019 والذي ضبط أجل موفّ سنة 2018 لتطوير منظومة الأرشيف بالهيئة واقتصرت الهيئة في المقابل على العمل بجدول مدد استبقاء الوثائق المشتركة بين الوزارات والمؤسسات العمومية والذي لا يغطّي سوى جزء من الوثائق المنتجة والمستعملة من قبل الهيئة.

وأدّى غياب جدول مدد استبقاء الوثائق الخصوصيّة للهيئة إلى إنجاز عمليات تحويل وثائق من مكاتب العمل إلى وحدة الأرشيف بصفة عشوائية لا تستند إلى مدد حفظ مضبوطة تسمح بتحديد المدّة اللازمة للتحويل وهو ما ترتب عنه ورود مطالب استرجاع وثائق على وحدة الأرشيف من قبل مختلف وحدات الهيئة.

---

[1] باستثناء دليل إجراءات الصفقات وفق الإجراءات المبسطة المصادق عليه من مجلس الهيئة بتاريخ 15 جانفي 2016.

[2] المتعلّق بضبط شروط وتراتيب التصرّف في الأرشيف الجاري والأرشيف الوسيط وفرز وإتلاف الأرشيف وتحويل الأرشيف والاطلاع على الأرشيف العام.

وبرّرت الهيئة ذلك بضيق مكاتب العمل ما استدعى نقل بعض الوثائق من الأرشيف إلى مخزن الأرشيف دون أن تطبّق عليها إجراءات الأرشيف الانتقالي كالجرد والفرز والنقل لمغازات الأرشيف الوطني وتكتفي وحدة الأرشيف برقمنتها وإرجاعها إلى الوحدة التي أنشأتها عند كل طلب.

وعلى صعيد آخر وخلافا لمقتضيات الفصل 8 من الأمر عدد 1981 لسنة 1988 المذكور سابقا الذي ينصّ على أن "تجرى عملية إتلاف كل أنواع الأرشيف مهما كان متنها تحت المراقبة الفنية لمؤسسة الأرشيف الوطني" ، تم القيام بما عدده 78 عملية إتلاف من مجموع 86 عملية تمّ توفير محاضر في شأنها من قبل الهيئة دون حضور ممثّل عن مؤسسة الأرشيف الوطني . وأدّى التصرّف على هذا الوجه إلى إتلاف وثائق غير مضمّنة بجداول الإحالة المصادق عليها من الأرشيف الوطني على غرار إتلاف مذكّرات عمل ومراسلات[1] صادرة عن إدارتين فرعيتين رغم عدم التنصيص عليها ضمن الجدول البياني في الوثائق المعدّة للإتلاف المصادق عليه من الأرشيف الوطني بتاريخ 23 ديسمبر 2015.

وبالإضافة إلى ذلك وخلافا لقرار مجلس الهيئة المضمّن بمداولاته المؤرّخة في 26 جوان 2015 الذي اقتضى بخصوص إتلاف المواد الانتخابية غير الصّالحة للاستعمال والرّاجعة لسنتي 2011 و2014 أن تتمّ عملية الجرد والإتلاف بحضور عدل منفذ، اقتصرت معاينات العدول[2] على جرد رفع المواد الانتخابية المعدّة للإتلاف من قبل أعوان الشركة المتعاقد معها لقيام بعملية الإ تلاف دون معاينة الإنجاز الفعلي لهذه العملية بمقرّ الشركة المعنية وهو ما تعهّدت الهيئة بتلافيه مستقبلا علما أنّه تمّ إنجاز 4 محاضر معاينات[3] على سبيل التسوية.

وتوصي المحكمة بمزيد الحرص على احترام تسلسل كافّة الإجراءات القانونية المعتمدة لإتلاف الأرشيف خاصّة أنّ الإخلال المذكور من شأنه أن يخفي حالات إتلاف وثائق لم تتمّ المصادقة عليها من قِبل الأرشيف الوطني.

ب - نظام المعلومات

استغلت الهيئة خلال الفترة 2016-2019 ما عدده 10 تطبيقات إعلامية تتوزّع بين تطبيقتين تتعلّقان بالتصرّف الإداري والمالي و 8 تطبيقات تمّ تطويرها من قبل الوحدة المركزية للنظام المعلوماتي وتتعلّق بالمسار الانتخابي.

---

[1] المنجزة من طرف عدل تنفيذ بتاريخ 25 مارس 2016.

[2] تبين ذلك من خلال فحص 20 محضر معاينة لسنة 2016 تمّ توفيرها للمحكمة من قبل الهيئة تتعلق بالوثائق المعدّة للإتلاف والممسوكة من طرف الإدارات الفرعية.

[3] تتعلّق بوثائق صادرة عن الإدارات الفرعية بباجة وجندوبة ونابل 1 والقصرين.

ومكّنت الأعمال الرقابية المنجزة على نظام المعلومات بالهيئة استئناسا بمرجعية التدقيق "كوبيت 5"[1] وبدليل تدقيق تكنولوجيا المعلومات ل لأجهزة العليا للرقابة[2] وبمعيار "ايزو 27002" لسياسة أمن المعلومات المعتمد من قبل الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية وبالتراتيب المعتمدة في المجال من الوقوف على نقائص تعلّقت أساسا بحوكمة نظام المعلومات وباستغلال التطبيقات بالهيئة.

1. حوكمة نظام المعلومات

يقتضي حسن حوكمة نظام المعلومات توفير قواعد تحدد مهام مختلف المتدخلين وتضمن مقومات السلامة المعلوماتية غير أنّ الهيئة تفتقر لدليل إجراءات يحدّد المهام المرتبطة بتكنولوجيا المعلومات صلب الوحدة المركزية للنظام المعلوماتي وهو ما أدّى خلافا لمتطلبات مرجعية التدقيق "كوبيت" إلى عدم الفصل بين مهمّة تحديد الحاجيات ومهمّة التصميم ومهمّة التطوير خاصّة وأنّ قرار الهيئة عدد 6 لسنة 2014 المؤرّخ في 30 أفريل 2014 المذكور سابقا يضبط مهام الوحدة المركزيّة للنظام المعلوماتي دون تفصيل مهام وحداتها الفرعية.

ولئن أفادت الهيئة بأنه تمّ تضمين مشروع الهيكل التنظيمي الجديد المقدّم إلى مجلس الهيئة منذ شهر ديسمبر 2016 الفصل بين إدارة الهندسة المعلوماتية وإدارة الجودة المعلوماتية في إطار تنفيذ الهدف الاستراتيجي عدد 1 (الهدف العملي 2: دعم الاستقلالية المعلوماتية للهيئة) إلاّ أنّه لم يتم تضمين هذه النقطة صلب قرار الهيئة عدد 30 لسنة 2020 المؤرّخ في 24 أكتوبر 2020 والمتعلق بتنقيح وإتمام قرار الهيئة عدد 6 لسنة 2014 المذكور سابقا.

وخلافا لأفضل الممارسات الدولية في مجال سلامة النظم المعلوماتية ومنها مواصفات "ايزو 27002" المعتمد من قبل الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية تفتقر الهيئة لنظام لمكافحة الاختراقات لقاعات الموزّعات علاوة عن عدم وضعها نظام إلكتروني لمراقبة الدخول.

وفي سياق متّصل ، أفضت المعاينة الميدانية لكلّ من قاعة الموزّعات الرئيسية وقاعة الموزّعات الاحتياطية التي يتمّ إيواؤها بالمقر المركزي للهيئة إلى الوقوف على غياب نظام لمتابعة درجة الرطوبة وعدم تغطية نظام الكشف عن الحرائق لكافّة أركان الفضاءات المعنية . كما تستعمل الهيئة أبواب خشبية غير عازلة للنار بالقاعتين آنفتي الذكر وعدم تدعيم جدرانهما ببنية عازلة للنار وهو ما لا يساعد على الحدّ من الانتشار السريع للنار في صورة نشوب حريق فضلا عن غياب جهاز للكشف عن

[1] تعبير مختصر يعبّر عن أهداف ضوابط الرقابة على المعلومات والتقنيات المتعلّقة بها وهو إطار دولي قامت جمعية تدقيق وضبط نظم المعلومات (ISACA) بتطويره لإدارة تقنية المعلومات ومراقبتها.

[2] الصّادر عن مجموعة عمل الانتوساي لتدقيق تكنولوجيا المعلومات (WGITA) ومبادرة الانتوساي للتنمية (IDI) في فيفري 2014.

تسرّب المياه وذلك في ظلّ اعتماد نظام تكييف غير ملائم وعدم تركيز خزائن تكييف الهواء المتسمة بالدّقة.

وخلافا لمواصفات "ايزو 27002" وميثاق السلامة المعلوماتية الذي أصدرته الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية سنة 2010، تمّ الوقوف على افتقار الهيئة لإجراءات واضحة وموثقة لإدارة حقوق الولوج إلى شبكتها ونظامها المعلوماتي وكذلك للنسخ الاحتياطي للبيانات وخاصّة منها بيانات تطبيق تي التصرّف في الأجور والمحاسبة. وهو ما لا يمكّن من استرجاعها في حالة تعرّض الحواسيب إلى أعطاب أو إلى تلف نتيجة خطأ أو فيروس أو إلى السرقة ومن تحديد المسؤولية في صورة حصول اختراقات أو إلحاق ضرر بقاعدة البيانات.

وتدعى الهيئة إلى الإسراع في المصادقة على ميثاق السلامة المعلوماتيّة المتضمّن لإجراءات إدارة حقوق الولوج إلى شبكتها ونظامها المعلوماتي وإلى وضع إجراءات واضحة وموثقة للنسخ الاحتياطي للبيانات.

وخلافا لأحكام القانون عدد 5 لسنة 2004[1] والأمر عدد 1250 لسنة 2004[2] والمذكّرة عدد 817 الصّادرة عن الهيئة بتاريخ 21 أفريل 2016[3] لم تتولّ الهيئة القيام بالتدقيق السنوي للسلامة المعلوماتية خلال الفترة 2016-2019 واقتصرت على إجراء تدقيق خارجي لمنظومة التسجيل ومخرجاتها وذلك بمناسبة تنظيم الانتخابات البلدية لسنة 2018. ولئن تولّت الهيئة إعداد كرّاس الشروط الخاصّ بالتدقيق المعلوماتي بالتنسيق مع الوكالة الوطنيّة للسلامة المعلوماتيّة فإنّه لم يتم بعد المصادقة عليه من قبل الجهة المختصّة.

وخلافا لمقتضيات منشور الوزير الأوّل عدد 19 لسنة 2007[4] لم يتمّ إحداث خلية للسلامة المعلوماتية ولجنة السلامة المعلوماتية علاوة على عدم تعيين مسؤول متفرّغ لسلامة الأنظمة المعلوماتية وهو ما لم يمكّن الهيئة من تصنيف مكوّنات نظام ها المعلوماتي وشبكاته حسب درجة الأهمية ومن تحديد إجراءات السلامة المستوجبة. كما لم تتولّ الهيئة إلى موفّ سنة 2019 اعتماد ميثاق للسلامة المعلوماتية رغم ما يكتسيه من أهمية باعتباره وثيقة مرجعية تضبط قواعد حسن استغلال المعدّات والأنظمة المعلوماتية بالهيئة وتحدّد واجبات الأعوان المستعملين للمعدات الإعلامية

---

[1] المؤرّخ في 3 فيفري 2004 والمتعلق بالسلامة المعلوماتية.

[2] المؤرّخ في 25 ماي 2004 والمتعلق بضبط النظم المعلوماتية وشبكات الهياكل الخاضعة إلى تدقيق إجباري دوري للسلامة المعلوماتية والمعايير المتعلقة بطبيعة التدقيق ودوريته وإجراءات متابعة تطبيق التوصيات الواردة في تقرير التدقيق.

[3] تنضوي الهيئة ضمن المؤسّسات التي تتولىّ المعالجة الآلية للمعطيات الشخصية في إطار توفير خدماتها عبر شبكات الاتصالات.

[4] المؤرّخ في 11 أفريل 2007 والمتعلّق بتدعيم إجراءات السلامة المعلوماتية بالهياكل العمومية.

تجاه ضمان السلامة المعلوماتية ومسؤولياتهم عند إلحاق ضرر ما بالمعدات والمعطيات المعلوماتية . ورغم إشارة المحكمة إلى مثل هذا الاخلال ضمن تقريرها حول التصرّف المالي للهيئة لسنة 2014 لم يتمّ تجاوزه إلى موفّى سنة 2019.

وتعهّدت الهيئة بأنّها ستعمل على إحداث خليّة للسلامة المعلوماتيّة تتولّى المصادقة على مشروع ميثاق السلامة المعلوماتيّة المعدّ من قبل المكلّف بالوحدة الفرعيّة للبنية التحتيّة والسلامة والشبكات وعلى تطبيق مقتضيات المنشور عدد 19 لسنة 2007.

ولم تتولّ الوحدة المركزية للنظام المعلوماتي إلى موفّى سنة 2019 إعداد برنامج للسلامة المعلوماتية يتضمّن الأهداف العملية وآجال تنفيذها وإعداد مخطّط تكوين في مجال السلامة وتأمين دورات تحسيسية للأعوان في جانب السلامة وهو ما يخالف أ حكام قرار الهيئة عدد 6 لسنة 2014. كما لم تتولّ إعداد خارطة لتحديد المخاطر المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات وهو ما يتعارض كذلك مع المعيار2018: ISO 27005 المتعلق بالتحكّم في المخاطر المرتبطة بالسلامة المعلوماتية.

وتعهدت الهيئة في هذا الإطار بإدراج مهمّة تقييم المخاطر والمشاكل والحوادث التي قد تطرأ على نظام المعلومات بكراس الشروط الخاص بالتدقيق المعلوماتي.

2. استغلال التطبيقات

أفرز النظر في استغلال التطبيقات الإعلاميّة إلى الوقوف على ملاحظات بخصوص التطبيقات المتعلّقة بالتصرّف الإداري والمالي والتطبيقات المستغلّة في المجال الانتخابي.

وفي هذا الإطار، سجّل عدم اعتماد الهيئة لضوابط كافية تضمن سلامة البيانات بتطبيقة التصرّف في الأجور حيث يجمع مستعمل واحد بين مختلف الصلاحيات من إدراج البيانات وتعديلها والتصديق عليها مع إمكانية تغيير إعداداتها باعتباره هو من تولى تطويرها . ومن شأن عدم تحديد مختلف مستعملي التطبيقة وعدم ضبط الوظائف المتاحة لكلّ مستعمل بصفة آلية من خلال معطيات الولوج فضلا عن غياب التوثيق أن لا يضمن عدم حدوث أي تغييرات غير مصرح بها على التطبيقة أو على قاعدة البيانات الأساسيّة.

كما تفتقر هذه التطبيقة إلى واجهة خاصّة بالوحدة الفرعية للموارد البشرية لإدراج الأعوان وإضافة المنتدبين الجدد والتنصيص على الترقيات والتدرّج إذ يتولّى مطوّر التطبيقة في كل مرّة بناء

على قرارات التدرّج والترقية وعقود الانتداب الواردة عليه إدراج التعديلات والإضافات الضرورية بملف إكسال ثم يتم تحميله بالتطبيقة لاحتساب الأجور الشهرية.

كما لا تتضمّن التطبيقة وظيفة تمكّن من إدراج قيمة قصاصات الوقود المسندة للأعوان والمعطيات المتعلقة بالغيابات حيث يتم تحميل جداول حوصلة شهرية تتعلّق بالغيابات وبقيمة قصاصات الوقود التي سيتمّ دمجها بالأجر الخام الخاضع للضريبة على الدخل والاقتطاع بعنوان الصناديق الاجتماعية الواردة من الوحدة الفرعية للموارد البشرية بالتطبيقة لاحتساب الأجور الشهرية. علما أنّه تمّت الإشارة إلى هذه الإخلالات ضمن تقرير المحكمة حول التصرّف المالي للهيئة لسنة 2014 ولم يتمّ تجاوزها إلى موفّى سنة 2019.

ومن شأن غياب هذه الواجهات أن يمكّن المسؤول عن التطبيقة من إجراء تعديلات على هذه المعطيات التي يحمّلها بالتطبيقة في شكل جداول إكسال دون مصادقة الوحدات الأخرى عليها.

وتمّ الوقوف على عدم إمكانية دمج تطبيقتين إعلاميتين الأولى خاصّة بالتصرّف في الأجور والثانية خاصّة بالمحاسبة لعدم تجانس آلياتهما وبرمجتهما وهو ما اضطرّ الهيئة إلى القيام بمعالجة يدوية للمعطيات المستخرجة من تطبيقة التصرّف في الأجور قبل استغلالها بتطبيقة المحاسبة. وأدّت هذه الوضعية إلى غياب معطيات تأليفية على غرار لوحات القيادة والمؤشرات التي من شأنها أن تساعد على أخذ القرار.

أمّا بخصوص التطبيقات الإعلامية المستغلة في المجال الانتخابي، فقد أفرز التدقيق في قاعدة البيانات المتعلقة بالترشحات للانتخابات البلدية لسنة 2018 عدم تضمّنها للمعطيات التي تمكّن من التفطّن للحالات التي تضمّ فيها قائمة انتخابية أكثر من شخصين تربط بينهما قرابة أصول أو فروع أو إخوة أو أخوات طبقا لضوابط الترشح المنصوص عليها ب الفصل 49 خامسا من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقانون عدد 7 لسنة 2017 المؤرّخ في 14 فيفري 2017 (فيما يلي القانون الانتخابي) . ويذكر في هذا الصدد، تضمّن قائمة نداء تونس بالدائرة الانتخابية الرخمات القصرين ثلاثة مترشحين يحملون نفس اللقب ونفس اسم الأب والجد وهو ما قد يمثّل علاقة قرابة أخوّة بين المترشحين.

وأرجعت الهيئة ذلك إلى أنّ المعطيات المضمّنة بقاعدة البيانات المتعلقة بالترشحات للانتخابات البلدية لسنة 2018 واردة عليها من مُختلِف الهياكل العمومية ولا تمكّن من التثبت من صلة القرابة وأنّ عملية التثبّت تتمّ يدويّاً وهي من مشمولات الهيئة الفرعية التي تلقّت مطالب الترشّح.

وتدعى الهيئة إلى مزيد استغلال المعطيات المتوفرة لديها بخصوص المترشحين للانتخابات والمتحصّل عليها من مختلف الهياكل العمومية وتضمينها بقاعدة البيانات المتعلقة بالترشحات للانتخابات بما يضمن التفطّن إلى صلة القرابة على غرار البيانات المدرجة ببطاقة التعريف الوطنية والمتعلقة باسم أم المترشّح ولقبه.

ومكّنت أعمال الرقابة المنجزة على قاعدة بيانات الأشخاص المؤهلين للتصويت في الانتخابات التشريعية الجزئية بألمانيا لسنة 2017 من الوقوف على ترسيم 417 ناخبا أكثر من مرّة في نفس القائمة من بينهم 4 ناخبين مرسّمين ثلاث مرّات في نفس القائمة وذلك من مجموع عدد الناخبين المرسّمين بالدائرة الانتخابية ألمانيا والبالغ 26382 ناخبا بالإضافة إلى ترسيم 67 ناخبا في قائمتَيْ ناخبين وذلك خلافا لأحكام الفصل 11 من القانون الانتخابي.

ويرجع ذلك إلى اعتماد الهيئة في عملية ترسيم الناخبين لعدد بطاقة التعريف الوطنية أو رقم جواز السفر والحال أنّه تمّ في بعض الحالات استخراج جوازات سفر في بلدان الإقامة لا تحمل أعداد بطاقات تعريف وطنية وأنّ أرقام جوازات السفر تتغيّر عند كلّ تجديد للجوازات وهو ما من شأنه أن يؤدّي إلى عدم حذف بعض التسجيلات عند قيام الناخب بالتسجيل برقم جواز سفر جديد دون الإفادة برقم جواز السفر القديم حتّى يتسنّى للهيئة تحيين المعطيات المتعلقة به.

ومن شأن الترسيم في أكثر من قائمة ناخبين أو أكثر من مرّة في نفس القائمة أن يرفّع من مخاطر السماح للناخبين المعنيين من التصويت أكثر من مرّة في نفس الانتخابات وأن يؤثر في دقة المعطيات المدرجة بالسجلّ الانتخابي، غير أنّ تأثيرها في احتساب المؤشرات المعتمدة لتقييم الانتخابات على غرار نسبة المشاركة ونسبة التسجيل وكلفة الناخب يبقى محدودا.

وبرّرت الهيئة عدم إمكانية حذف بعض التسجيلات باعتبار أنّها تسجيلات عن طريق جواز سفر دون عدد بطاقة التعريف الوطنية، وأنّه بالرغم من التطابق في الاسم واللقب وتاريخ الولادة فلا يمكنها الجزم باقترانها بنفس الشخص لأنها تسجيلات بهويات مختلفة ولا يوجد رابط بينها كما أرجعت وجود العديد من المرسّمين في أكثر من قائمة ناخبين أو أكثر من مرّة في نفس القائمة إلى اعتماد الهيئة سنة 2011 التسجيل الآلي على مستوى القنصليات.

وتدعى الهيئة إلى مزيد التنسيق مع القنصليات قصد مدّها بالمعطيات الدقيقة حول الأشخاص المضمّنة بجواز السفر على غرار الاسم واللقب وتاريخ الولادة ومكانها والمهنة وعدد بطاقة التعريف الوطنية (إن وجدت) بالإضافة إلى التحيينات المتعلقة برقم جواز السفر الخاصّة بكلّ شخص وذلك حتّى يتسنّى للهيئة الحدّ من حالات تواتر المرسّمين في أكثر من قائمة ناخبين أو أكثر من مرّة في

نفس القائمة وذلك تطبيقا لأحكام الفصل 7 من القانون الانتخابي الذي ينصّ على أن "تعمل الهيئة على أن يكون سجل الناخبين دقيقا وشفافا وشاملا ومحيّنا".

وخلافا للفصل 27 من قرار الهيئة عدد 30 لسنة 2014[1] الذي ينصّ على أنّه "لممارسة حقه في التصويت، يستظهر الناخب ببطاقة تعريفه الوطنية أو جواز سفره دون غيرهما"، مكّن فحص عينة من قائمات الناخبين المرسّمين بالدائرة الانتخابية بألمانيا شملت 9022 ناخبا موزّعين على 4 مكاتب اقتراع من جملة 26382 ناخبا مرسّما بهذهالدائرة من الوقوف على قبول تصويت 11 ناخبا استظهروا للتعريف بهوياتهم بجوازات سفر لا تحمل نفس الأعداد المضمّنة بقائمات الناخبين الورقية نتيجة تجديدها دون تحيين المعطيات المتعلقة بها بالسجل الانتخابي علما أنّ 5 ناخبين من بينهم لا يحتوي السجلّ الورقي أيّ معطيات حول أعداد بطاقات تعريفهم الوطنية.

وأرجعت الهيئة هذه الوضعية إلى أنّها تواجه صعوبات كبيرة في تحويل المعطيات المحيّنة والحديثة الخاصّة بجوازات السفر المنتجة في القنصليات نظراً للطريقة التقليدية المعتمدة . ولتفادي هذا الإشكال، تمّ إيفاد أعوان عن الهيئة بكلّ مراكز الاقتراع وعملوا كدعم تقني لمعالجة مثل هذه الإشكاليات مع الإدارة المركزية بصفة حينيّة.

وتوصي المحكمة بالنظر في اعتماد معرّف وحيد لكلّ ناخب يكون مرجعا لتسجيل المعطيات المتعلقة بالناخبين وتحيينها.

وفي سياق متّصل، تمّ الوقوف من خلال مقاربة قاعدة بيانات الأشخاص المؤهلين للتصويت في الانتخابات التشريعية الجزئية بألمانيا لسنة 2017 المتضمّنة لما عدده 26382 ناخبا مع قاعدة بيانات الناخبين بالنسبة إلى الانتخابات البلدية لسنة 2018 والمتضمّنة لما عدده 5333397 ناخبا على عدم دقّة سجلّ الناخبين الخاص بالانتخابات التشريعية الجزئية بألمانيا لسنة 2017 حيث يحمل 37 ناخبا مرسّما برقم جواز السفر بالسجل المذكور أعداد بطاقات تعريف وطنية ترجع استنادا للمعطيات المضمنة بسجل الناخبين الخاص بالانتخابات البلدية لسنة 2018 إلى ناخبين مختلفين مرسّمين تحت أسماء وألقاب مختلفة وهو ما من شأنه أن ينعكس سلبا على مصداقية ودقة المعطيات المدرجة بسجلّ الناخبين.

وتدعى الهيئة إلى مزيد إجراء التقاطعات الضرورية بين المعطيات الواردة من مُختلِف الهياكل العمومية للوقوف على حالات التضارب إن وجدت ومراسلة الهياكل المعنية (قنصليات...)

[1] المؤرّخ في 08 سبتمبر 2014 والمتعلّق بقواعد وإجراءات الاقتراع والفرز كما تمّ تنقيحه وإتمامه بالقرار عدد 2 لسنة 2018 المؤرّخ في 02 جانفي 2018.

بخصوصها في الإبّان ليتمّ تصحيحها على مستوى مصدر المعلومة ومن ثمّ ب السجل الانتخابي وذلك لمزيد إضفاء الدقة على هذا السجل عملا بمقتضيات الفصل 7 من القانون الانتخابي.

وخلافا للفصل 6 (جديد) من القانون الانتخابي آنف الذكر مكّنت مقاربة سجل الناخبين بالنسبة إلى الانتخابات البلدية لسنة 2018، مع قائمة الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية تحرمهم من ممارسة حق الانتخاب [1] والذين لم يتمكنوا إلى تاريخ 5 ماي 2018 من استرجاع حقوقهم من الوقوف على تضمّن السجل لما عدده 24 شخصا ليس لهم الحق في الانتخاب نتيجة الحكم عليهم بعقوبات تكميلية.

ومن شأن هذا الإخلال أن يمكّن الأشخاص المعنيين من الانتخاب رغم صدور أحكام قضائية ضدّهم تقضي بحرمانهم من حق الاقتراع. وفي هذا الإطار بيّن فحص قائمات الناخبين الورقية المشفوعة بإمضاءاتهم أنّ الهيئة سمحت لما عدده 5 أشخاص من جملة 24 شخص المذكورين سابقا من التصويت في الانتخابات البلدية لسنة 2018.

كما مكّنت مقاربة قاعدة البيانات الخاصّة بالوفيات المتحصّل عليها من المركز الوطني للإعلامية مع سجل الناخبين بالنسبة إلى الانتخابات البلدية لسنة 2018 من الوقوف على تضمّن سجل الناخبين لما عدده 5255 متوفيا يعود تاريخ وفاة 1109 منهم إلى سنة 2017 وما قبلها. ولئن يعدّ تأثير هذه الوضعية محدودا ولا يمسّ بنتائج الانتخابات إلا أنها قد تؤدّي إلى صرف زيادة [2] تبلغ أقصاها 30 دينارا في قيمة المنحة العمومية بعنوان استرجاع مصاريف انتخابية والمحمّلة على ميزانية الدّولة وذلك لفائدة 305 قائمة انتخابية تتوفّر فيها الشروط المبدئية للانتفاع بالمنحة ترشحت بما عدده 52 دائرة انتخابية.

وأرجعت الهيئة هذه الوضعية إلى تحكّم المركز الوطني للإعلامية في توقيت استلام المعطيات الخاصّة بالأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية والمعطيات الخاصّة بالناخبين المتوفين في قاعدة البيانات الوسيطة قبل إدخالها في قاعدة البيانات الأصلية للهيئة باعتبار تولّي المركز المذكور تجميع ومعالجة هذه المعطيات.

---

[1] الصّادرة عن وزارة العدل تحت عدد 2300/1/2019 بتاريخ 01 أوت 2019 وذلك في إطار طلب توفير معطيات والمضمنة بمكتب الضبط المركزي لمحكمة المحاسبات تحت عدد 3247/02/2019 بتاريخ 08 أوت 2019.

[2] باعتبار أنّ احتساب المبلغ الأقصى للمنحة العمومية التقديرية بعنوان استرجاع مصاريف انتخابية يتم بالنسبة إلى كلّ قائمة على أساس عدد الناخبين المرسمين بالدائرة الانتخابية وتطوّر كلفة المعيشة عملا بأحكام الفصل 3 من الأمر الحكومي عدد 1041 لسنة 2017 المؤرّخ في 19 سبتمبر 2017.

وتدعى الهيئة إلى مزيد التنسيق مع الجهات المعنية قصد مدّها بصفة دورية بالمعطيات الدقيقة والشاملة حول الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية وحول المتوفين في أفضل الآجال وذلك حتّى يتسنّى لها الحدّ من حالات تواتر أشخاص ليس لهم الحق في الانتخاب نتيجة الحكم عليهم بعقوبات تكميلية أو ناخبين متوفين ضمن السجل الانتخابي.

المحور الثاني: التصرّف في الموارد البشريّة

تعتمد الهيئة في التصرّف في مواردها البشرية أساسا على مقتضيات النظام الأساسي الخاص بأعوانها المصادق عليه بالأمر الحكومي عدد 1137 المؤرّخ في 26 أوت 2016. وتستعين الهيئة علاوة على أعوانها القارّين بخدمات أعوان عموميين ملحقين وأعوان متعاقدين لتأمين مهامها. وقد بيّن فحص هذا الجانب من النشاط وجود نقائص تعلّقت بالانتدابات وبالتأجير وبالالتزامات الجبائية وبالتصرّف في المأموريات والمهمّات بالخارج.

أ - الانتدابات

تمّ الوقوف في هذا المجال على ملاحظات تعلقت بإنجاز المناظرات وبالانتداب المباشر وبإبرام عقود إسداء الخدمات وبعقود الشغل محدّدة المدّة.

1. المناظرات

أفرز النظر في الانتدابات المنجزة من قبل الهيئة سواء على مستوى الإدارة المركزية أو الإدارات الفرعية خلال الفترة 2016-2019 تسجيل جملة من الإخلالات تعلقت أساسا بخرق مبادئ المساواة والشفافية وتكافؤ الفرص فيما تعلق بالإعلان عن المناظرات وضبط شروط الانتداب.

فبخصوص الإعلان عن المناظرات تولت الهيئة بالنسبة إلى بعض المناظرات (المنجزة في إطار النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة أو خارجه) التقليص في الأجل الذي يفصل بين تاريخ الإعلان عن المناظرة وتاريخ إجرائها[1] بنسبة بلغت أقصاه 51 % وذلك خلافا لمشور الوزير الأول عدد 92 المؤرّخ في 29 ديسمبر 1988 والمتعلق بآجال تنظيم المناظرات بالوظيفة العمومية والتي تمّ ضبطها في حدود 3

[1] مناظرة سدّ الشغور في خطة منسّق بالإدارة الفرعية للانتخابات بأربع إدارات فرعية سليانة وباجة والمنستير ومدنين تمّ الإعلان عنهابالصّحف اليومية بتاريخ 6 ماي 2017 وتمّ إجراءها بتاريخ 23 ماي 2017 ومناظرة انتداب المدير التنفيذي تم اختزال الأجل في حدود 17 يوما ومناظرة انتداب رئيس وحدة الشؤون القانونية والنزاعات المعلن عنها بتاريخ 31 أوت 2019 حيث لم تتجاوز هذه الآجال 20 يوما.

أشهر أو لأحكام الفصل 35 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة الذي ينصّ على أن ينشر الإعلان عن المناظرات قبل شهر على الأقل من تاريخ إجرائها. كما لم تتول الهيئة في بعض الحالات الإعلان عن المناظرات بالصحف اليومية كما ينص على ذلك الفصل 35 سابق الذكر واكتفت في المقابل بالنشر على موقعها الرّسمي ممّا حال دون التوسيع في مجال المنافسة . فعلى سبيل المثال لم تتلقّ الهيئة بخصوص إحدى المناظرات [1] التي تم بشأنها الاكتفاء بالإعلان عنها بموقع الواب وبآجال مختصرة، سوى 8 ملفات ترشّح . وفضلا عن ذلك و رغم انقضاء ما يزيد عن 6 أشهر من تاريخ غلق سجل الترشحات لم تتولّ الهيئة البتّ في المناظرة أو إلغائها وفي المقابل التجأت إلى الانتدابات الظرفية بهذا العنوان.

وفي سياق متصل، لم تتوفّق الهيئة في إحكام إجراءات مناظرة خارجية لانتداب إطارات قارة تمّ الإعلان عنها خلال شهر جويلية 2017، حيث نشرت إعلان المناظرة دون تحديد طبيعتها بالاختبارات أو بالملفات وتمّ إعلانها على أساس الخطط الوظيفية عوضا عن الرتب وذلك خلافا لأحكام الفصلين 32 و36 من النظام الأساسي الخاصّ بأعوانها [1]. ولم تتفطّن الهيئة إلى هذه الإخلالات الإجرائية إلاّ بعد أن تولى مجلس الهيئة فرز بعض ملفات الترشحات ولم يتم اتخاذ قرار إلغاء المناظرة سوى بتاريخ 16 جانفي 2018 أيّ إثر انقضاء حوالي 6 أشهر من تاريخ الفرز.

وتعهدت الهيئة ب العمل على تفادي مثل هذه الأخطاء والالتزام بالإجراءات القانونية والمقتضيات الواردة بالفصل 35 من النظام الأساسي الخاص بأعوانها.

أمّا بخصوص ضبط شروط الترشح ف خلافا لأحكام الفصل 35 من النظام الأساسي آنف الذكر، توّلت الهيئة بخصوص ثلاث مناظرات [2] إدراج شرط ضمن شبكة تقييم المترشّحين لم يتمّ التنصيص عليه ضمن بلاغات المناظرات المذكورة ، تعلّق بالخبرة في المجال الانتخابي ، وهو شرط لم يكن المترشحون على علم به عند تقديم ترشحاتهم وهو ما أثر في ترتيب المرشحين بالنّظر إلى مدى توفّر هذا الشرط.

2. الانتداب المباشر

خلافا لمقتضيات الفصل 27 من القانون الأساسي للهيئة 2012 المذكور سابقا لم يتولّ الجهاز التنفيذي للهيئة منذ إحداثها إعداد برنامج للموارد البشرية يساعد على تحديد الحاجيات الحقيقية

---

[1] ينصّ الفصل 32 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة على أن تتمّ "الانتدابات ضمن رتب كلّ سلك في حدود الشغورات المراد سدّها .....عن طريق المناظرة الخارجية .. ...". ونصّ الفصل 36 من نفس النظام على أن تكون المناظرات الخارجية إما بالاختبارات أو حسب الملفات أو الشهائد.

[2] انتداب المدير التنفيذي ورئيس الوحدة المركزية للعمليات الانتخابية ومنسّقي الإدارات الفرعية .

من الأعوان وضبط مؤهلاتهم العلمية والفنية المستوجب توفرها وتحديد مشمولاتهم والصّلاحيات المخولة لكلّ صنف منهم. وفي ظل هذه الوضعية و خلافا لأحكام الفصلين 32 و33 من النظام الأساسي الخاص بأعوانها قامت الهيئة بانتداب كاتبات خاصة ببعض أعضاء المجلس عن طريق التسمية المباشرة[1] وفي غياب مبرّرات موضوعية تعكس الحاجة الحقيقية لهذه الانتدابات. وفضلا عن ذلك ولئن تم انتداب إحداهن في إطار التعاقد المنصوص عليه بالفصل 31 من القانون الأساسي للهيئة [32] والذي يقتضي أن يتمّ الانتداب بمناسبة الانتخابات ولمدّة محدّدة [43] فقد تواصلت العلاقة التعاقدية مع المعنية إلى موفّى سنة 2019 بتجديد التعاقد معها دون موجب قانوني لمرتين إضافيّتين.

وتدعى الهيئة إلى الحرص على إعداد برنامج مواردها البشرية بما يساعدها على إحكام التصرّف في هذا المجال وترشيده ومراعاة خصوصياتها خلال الفترات الانتخابية وخارجها والاستجابة إلى توجهاتها الاستراتيجية في المجال.

3. عقود إسداء الخدمات

تعلّقت الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها في هذا الإطار أساسا بتوفر شرط التفرغ لدى المتعاقدين مع الهيئة وبالتأخير أو بعدم إبرام عقود إسداء خدمات فضلا عن غياب تراخيص مسبقة للأعوان العموميين للتعاقد مع الهيئة.

فبخصوص إبرام العقود و خلافا لأحكام الفصل 12 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 آنف الذكر تولت الهيئة بمناسبة الانتخابات البلدية 2018 وفي إطار انتداب رؤساء الهيئات الفرعية وأعضائها [4]إبرام عقود إسداء خدمات مع محامين وعدول تنفيذ وعدول إشهاد دون التأكّد من مدى احترامهم لشرط التفرّغ الكليّ وفكّ كلّ رابط مهني قد يؤثر على تحمّلهم لمسؤولياتهم ويشغلهم عن المهام المنوطة بعهدتهم، من ذلك مواصلة 20 عضوا [5] لنشاطهم الأصلي بالتزامن مع المهام الموكولة لهم من قِبل الهيئة دون مطالبتهم بالإدلاء بما يفيد توقفهم عن ممارسة نشاطهم الأصلي ورغم إشارة المحكمة ضمن تقريرها حول التصرّف المالي للهيئة لسنة 2014 إلى هذا الإخلال لم يتمّ تجاوزه إلى موفّى سنة 2019. كما تولت الهيئة تمكين 19 عضوا بهيئاتها الفرعية من مباشرة مهامّهم

---

[1] بتاريخ 06 ديسمبر 2017 و26 فيفري 2019 و09 جويلية 2019.

[2] عدد 23 لسنة 2012 المؤرّخ في 20 ديسمبر 2012 والمتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات.

[3] تمّ التعاقد مع العوان المعني لمدّة 6 أشهر غير قابلة للتجديد ابتداء من 06 ديسمبر 2017 إلى غاية 06 جوان 2018.

[4] تمّ الإعلان عن المناظرة بتاريخ 08 ماي 2017.

[5] من ضمن عيّنة شملت 23 عقد إسداء خدمات من بين 55 عقد مبرم بمناسبة الانتخابات البلدية تعود لأعضاء 10 هيئات فرعية من مجموع 27 هيئة.

وصرفت لهم خلال سنة 2017 منحا بقيمة 620,832 أ.د دون سند قانوني حيث لم تتول إبرام عقود معهم تضبط التزاماتهم تجاه الهيئة سوى إثر انتهاء مهامهموعلى سبيل التسوية.

وفضلا عن ذلك وباعتبار توقّف المسار الانتخابي المتعلّق بالانتخابات البلدية خلال سنة 2017 واستئنافه سنة 2018 تولت الهيئة تمكين نفس مسديي الخدمات من مباشرة مهامهم من جديد في غياب رابطة تعاقدية جديدة معهم تراعي التزامات الهيئة وتحدّد مسؤوليات الطرفين رغم انقضاء عقودهم الأولى حيث تراوحت مدّة التأخير في إبرام العقود الجديدة بين 25 و107 يوما.

ومن جانب آخر، تولّت الهيئة بمناسبة الانتخابات البلدية التعاقد مع 27 مكوّنا جهويا وذلك لتكوين مختلف أصناف الأعوان خلال كامل المسار الانتخابي بلغت كلفة تأجيرهم خلال الفترة 2017- 2018 حوالي 25,133 أ.د. ومكنت الهيئة 22 مكوّنا منهم من مباشرة مهامهم بالهيئات الفرعية دون تحرير عقود بصفة مسبقة لضبط التزاماتهم، وبلغت مدة التأخير في إبرام العقود بخصوص مكونين إثنين[1] ثلاثة أشهر من تاريخ مباشرتهم لمهامهم.

ولئن تمّت الإشارة إلى مثل هذه الإخلالات ضمن تقرير المحكمة حول التصرّف المالي للهيئة لسنة 2014 فإنّه لم يتمّ تجاوزها بمناسبة الانتخابات البلدية لسنة 2018 حيث واصلت الهيئة إبرام عقودها على سبيل التسوية وإثر انتهاء المهام وهو ما لا يساعد على تقييم العمل المنجز في الإبان وفقا للحاجيات المزمع تلبيتها.

وأكّدت الهيئة بأنّها ستعمل على تلافي هذا التأخير من خلال إرسائها للمنظومة المندمجة للتصرّف في الموارد البشرية بالهيئات الفرعية و بأنها ستحرص لاحقا على تفادي التأخير في إمضاء مثل هذه العقود.

وفي ذات الإطار، وخلافا لمقتضيات الأمر عدد 83 لسنة 1995 المؤرّخ في 16 جانفي 1995[12] ومنشور الوزير الأول عدد 35 المؤرّخ في 26 نوفمبر 2004[3] ومنشور رئيس الحكومة عدد 25 المؤرّخ في 01 أوت 2013[34] مكنت الهيئة 11 موظفا عموميا من مباشرة مهامهم بالهيئات الفرعية[45] كمكونين جهويين دون الحصول على ترخيص كتابي مسبق من السلطة الإدارية المخوّل لها ذلك.

---

[1] بالهيئتين الفرعية بمدنين وبصفاقس 1.

[2] المتعلق بممارسة أعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمنشآت العمومية بعنوان مهني لنشاط خاص بمقابل.

[3] المتعلق بممارسة الأعوان العموميين لنشاط مهني خاص بمقابل.

[4] المتعلق بممارسة الأعوان العموميين لنشاط مهني خاص بمقابل في مختلف مجالات التكوين المستمر.

[5] يتعلق الأمر بالهيئات الفرعية بنابل 1 ونابل 2 وصفاقس 1 وصفاقس 2 وتوزر وتونس 1 وتونس 2 ومنوبة ومدنين وجندوبة والمنستير.

وتوصي المحكمة بضرورة التأكّد من استيفاء جميع الإجراءات القانونية المتعلقة بالتعاقد مع رؤساء وأعضاء الهيئات الفرعية والمكوّنين الجهويين قبل مباشرتهم لمهامّهم لضمان احترام الأطراف المتعاقدة للالتزامات المحمولة عليها وتحقيق الأهداف التي تم من أجلها التعاقد بالنجاعة المطلوبة.

ب - التأجير

تعتمد الهيئة لتأجير أعوانها نظام تأجير يتركّب من شبكة أجور وقائمة منح وامتيازات ملحقة بالنظام الأساسي الخاص بأعوان ها وقد أفضى التدقيق في بعض الجوانب المتصلة بصرف أجور الأعوان القارين والمتعاقدين بالهيئة إلى الوقوف على ملاحظات تعلقت باحتساب المنح واسنادها وبالتسبقات على الأجور والتدخّل الاجتماعي.

1. المنح

عملا بمقتضيات الفصلين 99 و 101 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة يتمتع الأعوان بمنحة الشهر الثالث عشر ومنحة الانتخابات ومنحة وظيفية تسند إلى الذين يشغلون خِطط وظيفية. وتم في هذا المجال الوقوف على تحمل الهيئة مبالغ دون موجب شارفت 6 أ.د (دون اعتبار مصاريف الوقود) نتيجة نقائص في احتساب هذه المنح وإسنادها.

فخلافا لأحكام ا لفصل 101 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات[1] الذي ينص على أنّ مقدار منحة الشهر الثالث عشر التي ينتفع بها أعوان الهيئة يبلغ مرتّب شهر ديسمبر من السنة المعنية ويخفض بنسبة 360/1 من المقدار السنوي الأقصى عن كل يوم عطلة مرض أو غياب دون أجر . ومكّن فحص 155 ملفا يخص الأعوان القارين بالهيئة من جملة 250 ملفا من الوقوف على أنّ 72 و34 عونا تحصّلوا على التوالي خلال سنتي 2017 و2018 على منحة الشهر الثالث عشر دون تطبيق التخفيض المستوجب في مقدارها بعنوان عطل المرض والغياب دون أجر . وتبعا لذلك تحمّلت الهيئة بعنوان سنتي 2017 و2018 أعباء دون موجب بقيمة 3856 د. ويعود ذلك لاعتماد الهيئة مذكرة داخلية وقرار يخالفان مقتضيات النظام الأساسي المذكور أعلاه. وتوصي المحكمة بتعديل ومراجعة القرار ليتلاءم مع أحكام قانونها الأساسي.

[1] المصادق عليه بالأمر الحكومي عدد 1137 المؤرّخ في 26 أوت 2016.

كما لم تلتزم الهيئة عند احتساب منحة الانتخابات [1] البلدية بخصم قيمة المنحة الكيلومترية بالنسبة إلى الأعوان المتمتعين بسيارة وظيفية أو سيارة مصلحة لأغراض شخصية وذلك خلافا لأحكام الفصل 4 من الأمر 2388 المؤرّخ في 17 نوفمبر 2003 والمتعلق بضبط نظام إسناد ومقادير المنحة الكيلومترية للمكلّفين بالخطط الوظيفية بالإدارة المركزية الذي ينصّ على أنّه لا يمكن الجمع بين المنحة الكيلومترية والتمتع بسيارة وظيفية أو سيارة إداريّة لاستعمالها لغايات شخصية. وترتّب عن هذه الوضعية تحمّل الهيئة دون موجب لأعباء إضافية بلغت 2,040 أ.د تم استرجاعها على إثر تدخل المحكمة.

فضلا عن ذلك، مكّنت الهيئة أحد الأعوان من امتيازات عينية متمثلة في سيارة وظيفية وحصّة وقود شهرية بما قدره 200 لتر ليصل المجموع إلى 1500 لتر في موفّى ديسمبر 2019 دون أن يتم التنصيص على هذه الامتيازات ضمن عقد إسداء الخدمات المبرم معه.

وفي هذا الإطار أكّدت الهيئة بأنه تبعا لملاحظة المحكمة، تمّ تلافي النقص المذكور وإضافة هذه الامتيازات في عقد المعني بالأمر عند تجديده.

وعلى صعيد آخر وخلافا لأحكام الفصل 12 من القانون الأساسي للهيئة المذكور آنفا والفصل 3 من الأمر عدد 1140 لسنة 2014 المؤرّخ في 11 أفريل 2014 والمتعلق بضبط نظام تأجير أعضاء مجلس الهيئة اللّذان يقتضيان التفرّغ الكلي لممارسة المهام صلب الهيئة وعدم الجمع بين المنح والامتيازات المستحقة بموجب تأمين أعمال بالهيئة وأيّ مرتب أو أجر أو جراية أو منح أخرى تبيّن عدم تفرّغ أحد أعضاء مجلس الهيئة الحالي ورئيسها السابق لمهام الهيئة حيث ظلّ مرسّما بجدول المحامين المباشرين.

ولئن أدلت الهيئة بشهادة من مصالح الجباية مؤرّخة في 31 ديسمبر 2018 تفيد إيقاف نشاط العضو المعني بالأمر فإنّ ذلك تمّ بتأخير ناهز السنتين من تاريخ بداية عضويته بمجلس الهيئة فضلا عن أنّ الهيئة لم توفّر للمحكمة ما يفيد إحالته على عدم المباشرة من قبل الهيئة الوطنية للمحامين بتونس حيث ظل إلى موفّى سنة 2019 مرسّما بجدول المحامين المباشرين.

ومن جهة أخرى وخلافا لكلّ من الفصل 2 من الأمر عدد 1140 لسنة 2014 المذكور سابقا الذي حدّد القيمة الصافية للمنحة المسندة لأعضاء مجلس الهيئة بما قدره 3.600 د والفصل 28 من القرار الصّادر عن وزراء العدل والمالية والشؤون الاجتماعية المؤرّخ في 4 أوت 1997 والمتعلق بالمصادقة

[1] استنادا لقرار الهيئة المؤرّخ في 19 نوفمبر 2019 المتعلّق بضبط مقدار وصيغ وإجراءات وتاريخ صرف منحة الانتخابات البلدية 2018 لفائدة أعوان الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات، تحتسب منحة الانتخابات وفقا للقاعدة: (أجر الشهر الذي تمّ فيه الاقتراع × العدد المسند وفق بطاقة التقييم) / 100

على النظام الداخلي لتعاونية القضاة الذي أوجب خصم معاليم اشتراكات القضاة المباشرين المقدّرة بنسبة 3 % من المرتب، تولّ ت الهيئة [1] دون مبرّر الزيادة في الأجر الخام لأ حد أعضاء المجلس من القضاة دون غيره بما قيمته 316,660 د بداية من شهر أكتوبر 2019. علما وأنّه لم يسبق للهيئة تطبيق هذا التمشي في احتساب مبلغ المنحة الشهرية المسندة لأعضاء مجالس الهيئة السابقين من القضاة. وتدعى الهيئة لاتخاذ الإجراءات الضرورية لتسوية الوضعية.

2. التسبقات على الأجور والتدخّل الاجتماعي

تعلّقت الملاحظات التي تمّ الوقوف عليها في هذا المجال بإخلالات في إسناد التسبقات على الأجور والتدخّل الاجتماعي. فقد تولّت الهيئة خلال الفترة الممتدّة من 01 جانفي 2016 إلى 17 جويلية 2016 صرف 18,128 أ.د بعنوان تسبقات على الأجر لفائدة أعوانها في غياب مذكّرة تضبط كيفية إسنادها.

وأمام التنامي المتواصل لطلبات الأعوان قصد الحصول على تسبقات، تولّت الهيئة بتاريخ 18 جويلية 2016 إصدار مذكّرة لضبط اجراءات الحصول على سلفة مالية وطرق صرفها على أن يتمّ العمل بها إلى حين إحداث ودادية خاصّة بأعوان الهيئة إلا أنّه رغم إحداث هذه الودادية في 27 أفريل 2017 واصلت الهيئة إلى موفىّ سنة 2019 إسناد التسبقات على الأجر لفائدة أعوانها وبلغت المبالغ المسندة في هذا الإطار ما قدره 174,820 أ.د.

وعلى إثر تدخّل المحكمة، أصدرت الهيئة مذكّرة على سبيل التسوية بتاريخ 22 جوان 2020 تمّ من خلالها إقرار مواصلة العمل بمذكّرة تعود لسنة 2016 بصفة استثنائيّة إلى غاية 31 ديسمبر 2020 غير أنّ هذه المذكّرة لا تعتبر سندا قانونيا للتسبقات التي تمّ صرفها بداية من تاريخ إحداث الوداديّة. وفي هذا الإطار يتجه التذكير بأنّ استحقاق الأجر يظل مرتبطا بمقدار العمل المنجز ولا يمكن تبعا لذلك بموجب مذكرة تمتيع أعوان الهيئة بامتياز لم يجزه القانون وجعل الممارسة الاستثنائية بصفة دائمة تستبعد تطبيق المبدأ الذي يستند إليه حسن استعمال المال العام.

ومن جانب آخر، تولّت الهيئة خلال الفترة الممتدة من شهر جانفي 2017 إلى غاية شهر أفريل 2017 تحمّل أعباء إضافية بعنوان تمكين جميع أعوانها من وصولات أكل ذات قيمة قدرها 4 دنانير عن كل يوم عمل في حين لم ينصّ النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة المذكور سابقا ضمن عنوانه السادس المتعلّق بنظام التأجير والمنح والمنافع الاجتماعية على تمكينهم من هذه المنافع.

[1] مذكّرة صادرة عن رئيس الهيئة بتاريخ 26 سبتمبر 2019.

كما تولّت الهيئة إ سناد خدمات الهاتف الجوال إلى أعوان وإطارات غير مكلّفين بخِططٍ وظيفية خلافا لمقتضيات الفصل 100 من النظام الأساسي المذكور. وتحمّلت الهيئة تبعا لذلك مبلغا قدره 312,496 أ.د بعنوان جزء من النفقات المتعلّقة بالتدخّل الاجتماعي المباشر لفائدة أعوانها.

ج- الالتزامات الجبائية

تمّ الوقوف في هذا الإطار على ملاحظات تعلّقت بتسجيل عقود مسدي الخدمات وبخلاص الأداءات. فبخصوص تسجيل عقود مسدي الخدمات، نصّ الفصل 13 من القانون عدد 53 لسنة 1993[1] على وجوبية خضوع العقود الإدارية إلى إجراءات التسجيل، إلاّ أنّ الهيئة تولّت خلاص مستحقات مسدي الخدمات المتعاقدين معها سواء تعلّق الأمر بالمكونين الجهويين أو برؤساء وأعضاء الهيئات الفرعية دون إخضاع العقود المبرمة معهم لإجراءات التسجيل بالقباضة المالية طبقا للتشريع الجاري به العمل.

أمّا بخصوص خلاص الأداءات، فقد أتاح الفصل 31 من القانون الأساسي للهيئة المذكور أعلاه للهيئة انتداب أعوان لفترة محدّدة بطريق التعاقد للاستعانة بهم في إنجاز مهامها ويخضع هؤلاء الأعوان، في غياب إطار قانوني خاص ، إلى أحكام مجلة الشغل باعتبارها الإطار العام المنظّم للعلاقات الشغلية.

وعملا بأحكام الفصل 6 من مجلة الشغل يقدّم الأجير خدماته تحت إدارة ومراقبة المؤجر وذلك بمقابل أجر، ولا تخضع الأجور المسندة في هذا الشأن عملا بأحكام الفصلين 52 و53 من مجلة الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على الشركات والقانون عدد 32 لسنة 2002 المؤرّخ في 12 مارس 2002 والمتعلق بنظام الضّمان الاجتماعي لبعض الأصناف من العملة في القطاعين الفلاحي وغير الفلاحي ونصوصه التطبيقية [2] سوى إلى الخصم من المورد بعنوان الضمان الاجتماعي والخصم بعنوان الضريبة على الدخل إذا تجاوزت قيمتها السنوية الصافية 5 أ.د، إلاّ أنّ الهيئة تكفلت بأعباء إضافية بعنوان الأداء على القيمة المضافة بالنسبة إلى مسدي الخدمات المنتمين للمهن الحرّة رغم أنّ انتدابهم بمصالحها كان بصفتهم أجراء يخضعون لسلطة الإدارة ومراقبتها وليس بصفتهم المهنية كمحامي أو عدل تنفيذ ولا للاستفادة من خدماتهم الفنية المخول لهم القيام بها في أطر مضبوطة بموجب القانون . ولئن برّرت الهيئة اللجوء إلى هذه الآلية "بالصعوبات التي تواجهها في انتداب هذه الفئات عن طريق عقود محدّدة المدّة، تبعا لامتناع المعنيين بالأمر عن إبرام تلك العقود"

---

[1] المؤرّخ في 17 ماي 1993 والمتعلق بإصدار مجلة معاليم التسجيل والطابع الجبائي.

[2] خاصّة الأمر عدد 916 لسنة 2002 المؤرّخ في 22 أفريل 2002 والمتعلق بأساليب تطبيق القانون عدد 32 لسنة 2002.

فإنّ ذلك يتعارض مع أحكام الفصلين 12 و21 من القانون الأساسي للهيئة سالف الذكر التي تشترط التفرغ الكلي لمباشرة مهام عضوية الهيئات الفرعية فضلا عن أنّ الوظائف التي تولوا تأمينها ليست ذات صلة بأنشطتهم المهنية الأصلية ولا تقتضي إصدار فواتير من قبلهم.

د- التصرّف في المأموريات والمهمّات بالخارج

بلغ عدد المأموريات بالخارج خلال الفترة 2016- 2018 ما عدده 54 مأمورية. وبيّن فحص هذا الجانب من النشاط عدم تقيّد الهيئة بالعديد من الإجراءات والتراتيب الجاري بها العمل في هذا المجال.

وفي هذا الإطار، لم يتضمّن ملف المأموريات بالخارج خلال سنتي 2017- 2018 وثائق هامة تمثلت أساسا في وثيقة التعيين للقيام بمهمّة وبرنامج الزيارة وبطاقات الإرشادات ونسخ من وثيقة حجز تذكرة سفر المستفيد إضافة إلى غياب مراسلات الجهات المستضيفة ووثيقة التصريح على الشرف للتثبّت من الجهة المتكفلة بمصاريف المهمّة و ذلك خلافا لما نصّ عليه الأمر عدد 1142 لسنة 2001 المؤرّخ في 22 ماي 2001[1] ومنشور رئيس الحكومة عدد 14 لسنة 2017 المؤرّخ في 18 ماي 2017 حول احترام الإجراءات المعتمدة للقيام بمأموريات بالخارج . وحالت هذه الوضعية دون التأكّد من شرعيّة مبلغ المنحة اليومية المسندة للأعضاء أو الأعوان الذين أنجزوا مأموريات بالخارج خلال الفترة المذكورة. ومن شأن عدم توفير مراسلات الجهات المستضيفة أن يمسّ بشرعيّة النفقات التي تمّ تأديتها بعنوان هذه المأموريات والمنح التي تمّ الانتفاع بها من قبل أعضاء مجلس الهيئة وأعوانها بهذا العنوان.

وتعهدت الهيئة في هذا الخصوص بالعمل على تنقيح المذكّرة الخاصّة بنظام المأموريّات بالخارج أو إصدار قرار في الغرض إن اقتضى الأمر لتنظيم مسألة توثيق كلّ المأموريات بالخارج.

وفي سياق متّصل، تحمّلت الهيئة نتيجة ضعف إحكام التصرّف في المأموريات بالخارج وبرمجتها مبلغ جملي تجاوز 8 آلاف دينار بعنوان مصاريف تنقل أو منح سفر ستة أعضاء لمجلس الهيئة تفتقر لوثائق تثبت شرعيتها أو تبررها تعلقت بمصاريف اقتناء تذاكر سفر بعنوان سفر عضو هيئة ممثل التونسيين بالخارج من فرنسا إلى تونس بقيمة 581,600 د[2] وبنفقات إضافية دون موجب تعلقت بثلاث مأموريات بالخارج قام بها 3 أعضاء من مجلس الهيئة خلال سنتي 2017 و2018 تحمّل

[1] المتعلق بضبط نظام مصاريف القيام بمأمورية بالخارج الخاص بأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات والمنشآت العمومية وكيفية تحمّل النفقات المنجرة عنها وإسناد الامتيازات المخولة بعنوانها.

[2] بتاريخ 30 أكتوبر 2016 لحضور أعمال مجلس الهيئة دون توفّر إذن بمأمورية أو أيّة وثيقة تبرّر السفر وشرعية تحمّل الهيئة لهذه المصاريف

مصاريف إضافية دون موجب بلغت قيمتها الجملية 1,415 أ.د تم منها تسوية مبلغ قدره 582 د إثر تدخل المحكمة. وتدعى الهيئة إلى القيام بالإجراءات المستوجبة قصد استرجاع باقي المبلغ غير المستحقّ.

كما تحمّلت الهيئة مصاريف إضافية غير مبرّرة بعنوان خلاص نفس النفقة مرّتين، حيث تولّت بتاريخ 23 فيفري 2018 التكفّل بمصاريف اقتناء تذكرتي سفر بمبلغ 6.419 د لفائدة عضوين من المجلس للمشاركة بصفة ملاحظين دوليين في الانتخابات التشريعية والمحلية بالسلفادور خلال الفترة الممتدة من 01 مارس 2018 إلى 07 مارس 2018 على أن يكون موعد السّفر يوم 28 فيفري 2018[1] أي قبل التاريخ المحدّد لبداية التأشيرة المخصّصة للعضوين المعنيين لدخول أراضي الدولة المستقبلة بيوم. ونتيجة لتعذّر السّفر على العضوين المعنيين لعدم الحصول على التأشيرة المخصّصة والتي من المعلوم مسبقا أنّها تمنح بمطار الوصول تحمّلت الهيئة مصاريف إضافية بعنوان اقتناء تذكرتين جديدتين بعنوان نفس المأمورية ولفائدة نفس العضويين بقيمة 7,330 أ.د.

المحور الثالث: التصرّف المالي والمحاسبي

تتمتّع الهيئة بميزانيّة مستقلّة ضمن ميزانيّة الدولة وتتكوّن مواردها من منح التسيير والتصرّف ومنح الانتخابات والاستفتاءات ومنح التجهيز. و تضبط هذه الميزانيّة باقتراح من مجلسها وتعرض على الحكومة لإبداء الرأي قبل إحالتها على المجلس التشريعي للمصادقة عليها طبق الاجراءات الخاصّة بميزانيّة الدولة وذلك عملا بأحكام الفقرة الثالثة من الفصل 20 من القانون الأساسي للهيئة.

وتمسك الهيئة حساباتها وتضبط قوائمها الماليّة وفق قواعد المحاسبة في المؤسسات طبقا للقانون عدد 112 لسنة 1996 المؤرّخ في 30 ديسمبر 1996 والمتعلّق بنظام المحاسبة للمؤسسات [2]. وتمّ اعتماد المعيار المحاسبي عدد 45 المتعلّق بالجمعيات والأحزاب السياسية والوحدات ذات الأهداف غير الربحية الأخرى لإعداد القوائم الماليّة للهيئة المتعلّقة بالسنة المحاسبيّة 2018.

وبلغت موارد الهيئة خلال السنوات 2016 و2017 و2018 ما قدره على التوالي 18,414 م.د و28,355 م.د و50,922 م.د. وبلغت نفقاتها تباعا 14,062 م.د و24,868 م.د و44,083 م.د.

وأفضت الأعمال الرقابية التي اعتمدت أساسا على فحص المعطيات الماليّة و المحاسبية للهيئة وفحص الوثائق المتوفرة ونتائج الاستبيان الموجّه للإدارات الفرعيّة والمقاربات بين مختلف

[1] يكون موعد السّفر يوم 28 فيفري والعودة يوم 08 مارس 2018 أي قبل التاريخ المحدّد لبداية التأشيرة بيوم وبعد التاريخ المستوجب للمغادرة بيوم.

[2] الفصل عدد 17 من قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عدد 5 لسنة 2014 المؤرّخ في 24 أفريل 2014 والمتعلق بضبط النظام الداخلي للهيئة كما تمّ تنقيحه بالقرار عدد 12 لسنة 2014 المؤرّخ في 16 جويلية 2014.

مصادر المعلومات إلى الوقوف على ملاحظات تعلقت أساسا بإعداد الميزانية وتنفيذها ومتابعتها وبالتصرّف المالي للهيئة.

أ - إعداد الميزانية وتنفيذها ومتابعتها

مكّن النظر في هذا الجانب من الوقوف على نقائص شابت إعداد الميزانية وتنفيذها ومتابعتها.

1. إعداد الميزانية

تعلّقت الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها في هذا الإطار أساسا ب ضبط التوجهات العامة للميزانية السنوية للهيئة وتحديد الحاجيات وبضبط ميزانيات الانتخابات.

فخلافا للفصل 16 من قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عدد 5 لسنة 2014 المؤرّخ في 24 أفريل 2014 والمتعلق بضبط النظام الداخلي للهيئة ، لم يضبط مجلس الهيئة التوجهات العامة لميزانيات الهيئة للسنوات 2016 و2017 و2018 ولم يعدّ بالتالي مذكرات توجيهيّة في الغرض. واقتصر دور المدير التنفيذي في هذا الإطار على دعوة[1] كل من الوحدات المركزية والفرعية إلى تقديم مقترحاتها بخصوص تقدير حاجياتهم بعنوان ميزانية 2017 واكتفى بتعميم مراسلات وزارة المالية حول إعداد مشروع الميزانية لسنتي 2017 و2018 على مختلف الوحدات وهو ما يتعارض مع مقتضيات الفصل 19 من الإطار المرجعي لميزانية الهيئة المصادق عليه من قبل مجلسها بتاريخ 29 ماي 2014.

وأدّت هذه الوضعية إلى ضعف التنسيق بين الوحدات المركزية والفرعية والمدير التنفيذي عند ضبط الحاجيات حيث لم تتول الوحدات تبليغ حاجياتها في إطار إعداد الميزانية للسنوات المذكورة كتابيا وتضمينها بمكتب الضبط المركزي باستثناء وحدة التوثيق والأرشيف بتاريخ 31 مارس 2016.

ومن شأن تقيّد الهيئة بالنصوص الترتيبية المذكورة أن يمكّنها من تحديد حاجيات الوحدات بالدقة اللازمة وإعداد ميزانيتها وفق أسس موضوعية وأن يساعد على متابعة مدى تحقيق الأهداف المبرمجة ومقارنتها بالإنجازات الفعليّة وتحديد الفوارق بينها واتخاذ الإجراءات التصحيحيّة الضرورية في الإبان.

[1] مذكّرة عدد 2016/540 بتاريخ 17 مارس 2016 حول إيداع مشروع ميزانية الهيئة لسنة 2017.

ولتلافي هذه النقائص أفادت الهيئة بأنّها "ستعمل على اعتماد طريقة التصرّف حسب الأهداف، خاصّة مع تركيز المنظومة المندمجة للتصرّف التي تتضمّن واجهة خاصّة بإعداد الميزانية تمكّن من تجميع المعطيات من مُختلِف مصالح الهيئة بصفة آليّة".

2. تنفيذ الميزانيّة ومتابعتها

خلافا للفصل 12 من القانون الأساسي للميزانية عدد 53 لسنة 1967 المؤرّخ في 8 ديسمبر 1967 لم تلتزم الهيئة باستعمال الاعتمادات حسب التبويب وللغرض الذي ضبطت لأجله حيث حمّلت النفقات المتعلقة بكلّ من انتخابات المجلس الأعلى للقضاء لسنة 2016 والانتخابات التشريعية الجزئية بألمانيا لسنة 2017 على" نفقات التسيير" بالعنوان الأول وذلك عوضا عن تخصيص فصل بميزانيتها يتعلق بمصاريف طارئة ضمن الجزء الثاني من العنوان الأول المتعلق بنفقات الانتخابات والاستفتاءات.

وخلافا للفصل 5 من القرار المتعلق بضبط الإطار المرجعي لميزانية الهيئة المؤرّخ في 29 ماي 2014 الذي ينصّ على أن "تخضع ميزانيّة الهيئة إلى مبدأ السنوية"، تواصل تنفيذ ميزانية التصرّف للهيئة لسنة 2017 إلى شهر ديسمبر 2018 من خلال تأدية سبع نفقات رصدت في شأنها اعتمادات بعنوان سنة 2017 بمبلغ جملي قدره 279,216 أ.د تعلّقت أساسا بنفقات صيانة و بنفقات تدخّل اجتماعي وبمصاريف إعلامية.

علما أنّه تمّ الإشارة إلى مثل هذه الإخلالات ضمن تقرير المحكمة حول التصرّف المالي للهيئة لسنة 2014 ولم يتمّ تجاوزه إلى موفّى سنة 2018.

وينصّ الفصل 26 من الإطار المرجعي للميزانية المذكور سابقا على أنّه "لا يمكن تنفيذ أي نفقة خارج تراخيص الميزانية "، غير أنّه تمّ الوقوف على تجاوز سقف الاعتمادات المرصودة في ميزانيات الهيئة للسنوات 2016 و2017 و2018 بما قدره 1.228,532 ألف دينارا تعلق بما عدده 11 فقرة فرعية وذلك بنسبة تجاوز بلغ أقصاها 332,87 % بخصوص الفقرة الفرعية "مصاريف أخرى متعلقة بالحملة التحسيسية الخاصّة بالاقتراع ". كما لا تتضمّن أوامر الصرف بالهيئة أي بيانات حول مبلغ الاعتمادات المرصودة والمستهلكة والمتبقية علما أنه تمّت الإشارة إلى هذا الإخلال ضمن تقرير المحكمة حول التصرّف المالي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات لسنة 2014 ولم يتم تجاوزه إلى موفّى سنة 2019 وهي وضعية لا تساعد الهيئة على تفادي حصول تجاوز للاعتمادات المرصودة في الإبّان.

وبرّرت الهيئة ذلك "بتعذّر إدراج بيانات حول مبلغ الاعتمادات المرصودة والمستهلكة والمتبقية بأوامر الصرف باعتبار أنّ الأمر يتطلب توفّر معطيات حينيّة وشاملة لكلّ نفقات الهيئة مركزيا وجهويا وليست معطيات شهرية تخصّ نفقات الإدارة المركزية فقط".

وفي سياق متّصل، تبين ضعف إنجاز ميزانيات الهيئة، حيث لم تتجاوز هذه النسبة 50% بالنسبة إلى سنتي 2016 و2018. كما تمّ الوقوف خلال الفترة 2016-2018 على حالات عدم استهلاك اعتمادات مخصّصة في الميزانية تتعلّق بما عدده 7 فقرات فرعية، ويذكر على سبيل المثال أنّه تمّ تخصيص اعتمادات خلال سنة 2018 قدرها 996,932 أ.د تعلّقت أساسا بنفقات كراء وسائل النقل ومنحة الانتخابات والمساهمة في أنظمة التقاعد والحيطة الاجتماعية وذلك دون إنجاز أيّ تعهدات بشأنها وهو ما لا يساعد على ضمان الاستغلال الأمثل لموارد الهيئة.

كما أدّى عدم تقديم الهيئة لبرنامج لاستغلال اعتمادات التجهيز المرسّمة [1] بميزانيتها لسنة 2018 والبالغة 8 م.د (أي ما يمثل نسبة 32% من الميزانية) إلى عدم تحويل المبلغ المخصّص للغرض من طرف وزارة المالية لفائدتها.

وخلافا لأحكام الفصل 14 من القانون الأساسي للميزانية عدد 53[2] لسنة 1967 والفصل 20 من القانون الأساسي للهيئة عدد 23 لسنة 2012 الذي ينصّ على أن "تضبط ميزانية الهيئة (...) طبق الإجراءات الخاصّة بميزانية الدولة"، سجلت ميزانية الهيئة للسنوات 2015 و 2016 و 2017 و2018 فواضل إجمالية بقيمة 14,96 م.د في الجزء المتعلق بنفقات التسيير من العنوان الأول دون أن يتم إلغاؤها. كما تمّ إعادة استعمال فواضل سنة 2015 بمقتضى قرار الهيئة المؤرّخ في 6 ديسمبر 2016 دون عرض أوجه التصرّف فيها على وزارة المالية وذلك قبل البدء في إجراءات التعهد وتمّ كذلك نقل فواضل ميزانيات السنوات 2016 و2017 و2018 دون وجود ترخيص مسبق من وزارة المالية.

وعلى صعيد آخر، ساهم عدم تركيز وحدة التخطيط والبرمجة والمتابعة في غياب تقارير وجداول متابعة دورية لتنفيذ الميزانية حيث اقتصرت المتابعة في المقابل على ما تقوم به وحدة الشؤون المالية من متابعة يدوية بالاعتماد على تطبيقة إكسال وهو ما لا يساعد على إحكام متابعة تنفيذ الميزانيّة واتخاذ التدابير اللازمة في أفضل الآجال من قِبل مجلس الهيئة.

---

[1] بمقتضى القانون عدد 66 لسنة 2017 المؤرّخ في 18 ديسمبر 2017 والمتعلق بقانون المالية لسنة 2018.

[2] الذي ينصّ على أنّ "اعتمادات التعهد مسترسلة المفعول بدون تحديد في المدّة ويمكن نقلها من عام إلى آخر إلى أن تلغى عند الاقتضاء وأن اعتمادات الدفع التي لم يقع استعمالها عند ختم ميزانية الدولة تلغى ويمكن فتحها من جديد بعنوان السنة الموالية."

وفي نفس السّياق لا تقوم المصالح المركزية للهيئة بمتابعة انجازات الإدارات الفرعية حيث اقتصرت على مسك الوثائق المحاسبية الواردة عنها سنويّا وذلك رغم عدم قيام هذه الإدارات الفرعية بمتابعة دورية لاستهلاك الاعتمادات المخصّصة لها.

كما لم تقدّم مختلف الوحدات بالهيئة تقارير نشاط دورية للمدير التنفيذي حول تقدّم انجاز الميزانية المخصّصة لكلّ وحدة وهو ما حال دون المتابعة الفعّالة للميزانية والمواكبة الحينيّة للتجاوزات والفوارق بين التقديرات والانجازات.

وفي هذا الإطار تعهدت الهيئة باستخراج تقارير حينيّة وجداول قيادة توفّر كلّ المؤشّرات الخاصّة بتنفيذ الميزانية وذلك حال استكمال تركيز المنظومة المندمجة للتصرّف.

ب - التصرّف المالي

مكّن النظر في التصرّف المالي والمحاسبي لل هيئة من الوقوف على نقائص تعلّقت بالتنظيم المحاسبي وبالتصرّف في السيولة والحسابات البريدية والبنكية للهيئة و بالتصرّف في المخزون وبمتابعة الديون وبالتصرّف في أسطول السيارات.

1. التنظيم المحاسبي

تعلّقت الملاحظات أساسا بالحسابات المالية للهيئة وبالأصول الماديّة وغير الماديّة وباحتساب كلفة الانتخابات.

1.1. الحسابات الماليّة للهيئة

خلافا للفصل 30 من القانون الأساسي للهيئة الذي ينصّ على أن تعرض الحسابات المالية للهيئة على مراقبي الحسابات اللذان يعدان تقريرا في الغرض يعرض على أنظار مجلس الهيئة للمصادقة قبل تقديمه إلى مجلس نواب الشعب للمصادقة النهائية عليه ونشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني للهيئة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية، وخلافا للفصل 20 من قرار الهيئة عدد 5 لسنة 2014 الذي ينصّ على أن "يصادق مجلس الهيئة على الحسابات السنوية للهيئة على ضوء تقرير مراقبي الحسابات في أجل أقصاه 30 أفريل من السنة الموالية ثم يحيلها على مجلس نواب الشعب للمصادقة عليها ، تمّت إحالة التقرير المالي للهيئة لسنة

2017 من قبل رئيسها إلى مجلس نواب الشعب بتاريخ 29 جوان 2018 دون المصادقة عليه من قبل مجلس الهيئة نتيجة عدم انعقاده لعدم توفّر النصاب القانوني لذلك. ولم تتم المصادقة على هذا التقرير إلا بتاريخ 25 فيفري 2019 أي بتأخير ناهز 8 أشهر.

كما لم يتمّ نشر التقارير المالية للهيئة للسنوات 2016 و 2017 و 2018 بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية ولا على الموقع الإلكتروني للهيئة وهو ما لا يضفي الشفافية اللازمة على مالية الهيئة ولا يساعد الأطراف ذات المصلحة ودافعي الضريبة على التعرّف على أوجه استعمال الأموال العمومية من جهة و على الوضعية المالية لل هيئة في الإبّان واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتصحيحها وتدعيمها في الوقت المناسب من جهة أخرى.

2.1. الأصول الثابتة المادية وغير الماديّة

خلافا لأحكام الفصل 17 من القانون عدد 112 لسنة 1996الذي ينص على أن "تقع عملية الجرد مرة في السنة على الأقل للتأكد من وجود عناصر الأصول والخصوم والتثبت من قيمتها ويقع تجميع العناصر بدفتر الجرد حسب طبيعة كل عنصر وقع جرده وطريقة تقييمه ". (....) و" يقع مسك دفتر الجرد بطريقة تحدّدها معايير المحاسبة تمكن من اثبات كل عناصر القوائم المالية "، وخلافا لتعليمات الجرد المادي للأصول الثابتة والمخزونات والخزائن المتعلّقة بالسنوات المحاسبية المختومة 2016 و2017 و2018 الصّادرة عن مجلس الهيئة، لم تقم الهيئة خلال الفترة 2016-2018 بجرد شامل للأصول الثّابتة الماديّة واللاّمادّية لديها كما لم تتولّ مصالحها تبعا لذلك إعداد تقرير جرد يحتوي على نتائج أعمال الجرد ومقاربة البيانات الفعليّة مع البيانات المحاسبيّة قصد تحديد الفوارق المحتملة ومعالجتها محاسبيا.

وبناء عليه، لا يمكن تحديد قيمة التّعديلات المحاسبية وتأثيرها على الأموال الذّاتيّة للهيئة، التي يمكن أن تفرزها أعمال الجرد ومقاربة الأصول الثّابتة المادية واللامادية للهيئة. كما لا تمكّن هذه الوضعية من التثبّت من مآل أصول الهيئة.

ولتفادي ذلك تعهدت الهيئة "بالعمل على وضع أرقام تسلسليّة لكلّ الأصول وتكوين قاعدة بيانات بالمنظومة المندمجة للتصرّف بما يمكّن من المتابعة الآليّة لوضعية هذه الأصول."

وخلافا للفقرة عدد 19 من المعيار المحاسبي عدد 6 المتعلق بالأصول الثابتة غير المادية التي تنص على أن تسجّل برامج الإعلامية التي تنشئها المؤسّسة بتكلفة الإنتاج وتضمّ التكاليف المرتبطة بها

في إطار التصوّر المفصّل للتطبيق والبرمجة والاختبارات والتوثيق، لم تقم الهيئة بتقييم البرمجيات التي تمّ تطويرها من قِبل مصالحها خلال الفترة 2016-2018 وعددها 10 تطبيقات تمّ استغلالها في العمليات الانتخابية. كما لم يتم تسجيل ضمن أصول الهيئة "موزّع" تمّ توفيره من طرف إحدى المنظمات الدولة سنة 2016 بقيمة 45 أ.د.

3.1. احتساب كلفة الانتخابات

بلغت كلفة[1] الانتخابات البلدية لسنة 2018 ما قدره 41.084 أ.د موزّعة بين 11.082 أ.د أنجزت خلال سنة 2017 و30.002 أ.د خلال سنة 2018. وتولّت الهيئة احتساب كلفة الناخب على أساس قسمة الكلفة الاجمالية للانتخابات البلدية على العدد النهائي للمسجلين بالسجل الانتخابي والبالغ 5333397 مسجّلا.

وفي هذا الإطار لم تتول الهيئة عند احتساب كلفة الانتخابات اعتماد منهجية احتساب شاملة وموضوعية حيث يمكن أن تتجاوز كلفة الانتخابات 46 م.د عند أخذ كافّة التكاليف والنفقات ذات العلاقة بالعملية الانتخابية بعين الاعتبار. من ذلك لم تتضمّن كلفة الانتخابات البلدية لسنة 2018 كما تمّ احتسابها من قبل الهيئة نفقات بقيمة جملية قدرها 932,418 أ.د تمّ ادراجها ضمن نفقات التسيير في حين أنها تتعلق مباشرة بالعملية الانتخابيّة وهي تتوزّع بحساب 800,557 أ.د بعنوان أشغال ربط مراكز قبول الترشحات ومراكز الفرز وتجميع النتائج الخاصّة بالانتخابات البلدية و54,083 أ.د بعنوان معاليم كراء حاويات و16,396 أ.د بعنوان تكاليف اقتناء تجهيزات ومعدات انتخابية و61,382 أ.د بعنوان معاليم ديوانية لنقل الحبر الانتخابي.

كما لم يتمّ خلال تنظيم الانتخابات البلدية 2018 احتساب المساعدات المقدّمة من العديد من المنظمات والهيئات الدولية المختصة في المسائل الانتخابية ضمن كلفة الانتخابات. وفي هذا الإطار تتنزل المساندة الفنية التي قدّمتها منظمتين دوليتين للهيئة خلال كامل مراحل المسار الانتخابي الخاص بالانتخابات البلدية لسنة 2018 والتي بلغت خلال سنتي 2017 و2018 على التوالي 1.766,446 أ.د و2.288,832 أ.د ليبلغ المجموع 4.055,278 أ.د خاصّة وأنّ أعمال المساندة التي تمّ تقديمها من قبل هذه المنظمات كانت مبرمجة من قبل الهيئة وتمّ في شأنها رصد اعتمادات ضمن الميزانية المتعلّقة بالانتخابات البلدية لسنة 2018.

[1] حسب التقرير المالي للهيئة لسنة 2018.

وتولّت الهيئة احتساب منحة الانتخابات بقيمة 513,840 أ.د [1] ضمن التكلفة الجمليّة للانتخابات البلديّة لسنة 2018 وتسجيلها محاسبيا ضمن حسابات الهيئة لسنة 2018 في حين لم تتولّ إصدار القرار المتعلّق بضبط مقدارها وصيغ وإجراءات وتاريخ صرفها وفقا لأحكام الفصل 101 من القانون الأساسي لأعوان الهيئة [2] إلاّ بتاريخ 19 نوفمبر 2019 ولم يتمتّع أعوان الهيئة المباشرين والمنتفعين بنظام التأجير الخاص بالهيئة بهذه المنحة إلاّ في شهر ديسمبر 2019.

وخلافا للفصلين [3] الأوّل والرّابع من القرار المذكور تمّ تقييم الأعوان في غياب إعداد مسبق لمذكرات تكليف بمهام تضبط بدقة المهام المتعلقة بالانتخابات والمنجزة خارج التوقيت الإداري لكل عون حتى يتمكن الرئيس المباشر من متابعة الأعوان وإسناد الأعداد وفق المقاييس المحدّدة بالفصل 4 من القرار وكذلك في غياب مذكّرة تحدّد مدّة العمل خارج التوقيت الإداري وكيفية متابعة الحضور والمواظبة.

وسُجّل بعد الصرف الفعلي لهذه المنحة فارق بلغ 88,912 أ.د بين القيمة الجمليّة الخام لمنحة الانتخابات المسندة لأعوان الهيئة والتي بلغت 424,928 أ.د والمبلغ المحتسب ضمن التكلفة الجملية للانتخابات البلديّة والبالغ 513,840 أ.د.

2. التصرّف في السيولة والحسابات البريدية والبنكية للهيئة

بلغ الرصيد المحاسبي للسيولة وما يعادل السيولة حسب القوائم المالية المختومة خلال السنوات 2016 و 2017 و 2018 ما قيمته على التوالي 13.679,464 م.د و 59.462,644 م.د و32.070,660 م.د. ومكّنت الفحوصات المنجزة في هذا الإطار من الوقوف على إخلالات تعلّقت بالأساس بالتصرّف في وكالة الدفوعات المفتوحة بصفة استثنائية و بالتصرّف في الخزينة المركزية للهيئة والخزائن بالهيئات الفرعية.

---

[1] تمثل نسبة 1,7% من النفقات الانتخابية لسنة 2018.

[2] المصادق عليه بمقتضى الأمر الحكومي عدد 1137 المؤرّخ في 26 أوت 2016.

[3] نصّ الفصل الأول من القرار على أن يقتصر صرف المنحة على الأعوان الذين ثبت فعلا تكليفهم وقيامهم بمهام وأعمال لها علاقة بتنظيم العملية الانتخابية وإجرائها والإشراف عليها وفق سندات مثبتة لذلك. كما نص الفصل 4 من نفس القرار على أن يسند الرؤساء المباشرون للأعوان الراجعين إليهم بالنظر عددا تقييميا يتراوح بين الصفر والمائة حسب مقاييس تتمثل في كمية العمل المرتبطة بالانتخابات خارج التوقيت الإداري وجودة العمل المرتبطة بالانتخابات خارج التوقيت الإداري والحضور والمثابرة والمواظبة المرتبطة بالانتخابات خارج التوقيت الإداري.

1.2. التصرّف في وكالة الدفوعات المفتوحة بصفة استثنائية

تبعا لاستقالة رئيس الهيئة وآمر صرفها [1] بتاريخ 17 ماي 2017 وانتهاء مهامه بتاريخ 21 جويلية 2017، ونظرا لغياب ما ينظم مسألة التصرّف في ميزانيّة الهيئة في حالة تسجيل شغور في مستوى رئاستها اتّخذ مجلس الهيئة قرارا بتاريخ 09 أوت 2017 بإحداث وكالة دفوعات وأصدر وزير المالية[2] قرارا بتاريخ 11 أوت 2017 تمّ بموجبه إحداث هذه الوكالة وتسمية أحد أعضاء المجلس وكيلا للدفوعات. كما حدّد التسبقة الممنوحة بمبلغ 10 م.د. وبلغت النفقات المنجزة على الحساب الجاري لوكالة الدفوعات ما قدره 8.263,068 أ.د.

وخلافا للفصل 159 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على أن يحرّر وكيل الدفوعات في منتهى كل ثلاثة أشهر كشفا عاما عن وكالته يحتوي على بيان للأموال المتصرف فيها مع تفصيل لمدفوعاته التي هي بصدد الترجيع بالمصلحة الآمرة بالصرف ويوجه هذا الكشف إلى "وزير المالية أو من فوض له وزير المالية في ذلك" لتمكينه من مراقبة أعمال الوكالة كما توجّه نسخة منه إلى المحاسب المختص، لم يقم وكيل الدفوعات بالالتزام المحمول عليه وهو ما لم يمكّن المصالح المعنيّة من مراقبة التصرّف في هذه الوكالة.

وخلافا لأحكام الفصل 160 من مجلة المحاسبة العمومية الذي ينصّ على أنّه "إذا ما انتهت مهمّة الوكالة يتولى آمر الصرف في أجل أقصاه 45 يوما تصفيتها ويخطر بذلك وزير المالية أو من فوض له وزير المالية في ذلك ليصدر أمره للوكيل بترجيع الأموال الممنوحة له" والفصل 5 من قرار إحداث وكالة دفوعات وقتية وتسمية وكيل دفوعات [3] الذي ينصّ على أن "تختم وكالة الدفوعات الوقتية موضوع هذا القرار إثر تعيين رئيس للهيئة العليا المستقلة للانتخابات ويقع تسوية مبلغ التسبقة الممنوحة من ميزانية الهيئة" لم يتم ختم وكالة الدفوعات على إثر انتخاب رئيس للهيئة بتاريخ 14 نوفمبر 2017 رغم إعلام [4] أمين المال العام للبلاد التونسية الهيئة بتاريخ 12 ديسمبر 2017 بعدم تسوية هذه التسبقة ومطالبته لها بتدارك الأمر.

وتجدر الإشارة إلى أنّه رغم إرسال المدير التنفيذي تقرير حول التصرّف في التسبقة على الخزينة في إطار وكالة الدفوعات الخاصّة بالهيئة في مناسبتين الأولى بتاريخ 28 ديسمبر 2017 موجّهة

---

[1] ينص الفصل 11 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرّخ في 20 ديسمبر 2012 والمتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات كما تمّ تنقيحه وإتمامه على أنّ "رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات هو ممثلها القانوني وهو رئيس مجلسها وآمر صرف ميزانيتها".

[2] بعد اتخاذ مجلس الهيئة قرارا بتاريخ 09 أوت 2017 بإحداث وكالة دفوعات وتعيين نائب رئيس الهيئة وكيل للدفوعات.

[3] الصادر بتاريخ 11 أوت 2017 عن وزير المالية.

[4] مراسلة من أمين المال العام للبلاد التونسية بتاريخ 27 نوفمبر 2017 واردة على الهيئة بتاريخ 12 ديسمبر 2017.

لأعضاء المجلس والثانية بتاريخ 15 جانفي 2018 موجّهة إلى رئيس الهيئة للمصادقة وختم وكالة الدفوعات، إلاّ أنه لم تتم المصادقة على هذا التقرير.

كما لم يتمّ غلق حساب وكالة الدفوعات إلا بتاريخ 03 ماي 2018 أي بتأخير تجاوز خمسة أشهر، وذلك خلافا لمراسلة وزارة الماليّة [1] التي تذكّر بأنّه يتم غلق وكالة الدفوعات حال انتهاء الغرض منها أي إثر انتخاب رئيس الهيئة وتسوى التسبقة عن طريق تحويل بنكي من حسابات الهيئة لفائدة الخزينة أو عن طريق إصدار أمر بالصرف إجمالي لفائدة الخزينة من الاعتمادات المفتوحة للهيئة بميزانية الدولة. وتجدر الإشارة إلى أنّ الخزينة العامة للبلاد التونسية تولت تسوية التسبقة على أموال الخزينة من خلال اقتطاع مبلغ 10 م.د من باقي الاعتمادات المرسمة بميزانية الهيئة لسنة 2017 والبالغة 30 م.د.

وخلافا لمنشور الوزير الأول بتاريخ 18 أفريل 2001 الذي ينصّ على أنّه عند حصول تغيير للمسؤول عن أي هيكل عمومي يتعيّن إعداد محضر في تسلم المسؤول الجديد للوثائق التي كانت تحت تصرّف المسؤول السابق، لم يتم تسليم المهام بين رئيس الهيئة المستقيل بتاريخ 15 ماي 2017 (والمنتهية مهامه بتاريخ 21 جويلية 2017) ورئيس الهيئة بالنيابة منذ تاريخ 15 ماي 2017 ووكيل الدفوعات بتاريخ 11 أوت 2017 ثمّ بينه ورئيس الهيئة المنتخب بتاريخ 14 نوفمبر 2017. ولا تمكّن هذه الوضعيّة من تحديد المسؤوليات عن التصرّف في أموال الهيئة في تلك الفترة ومن ضمان استمرارية العمل على الوجه الأمثل.

2.2. التصرّف في الخزينة المركزية وخزائن الهيئات الفرعية

خلافا لقرار مجلس الهيئة المؤرّخ في 29 ماي 2014 والمتعلق بضبط إجراءات التصرّف في الخزينة المركزية للهيئة والمذكّرة الصّادرة بتاريخ 06 جوان 2015 عن رئيس الهيئة والموجّهة إلى المنسّقين والمكلّفين بالشؤون الإدارية والمالية بالهيئات الفرعية، تم خلال الفترة 2016-2018 وخارج الفترات الانتخابية تجاوز المبالغ الموجودة بالخزينة المركزية للهيئة و بخزائن أربع هيئات فرعية (سليانة والقيروان ومدنين وصفاقس 2) للسقف الأقصى للمال المتداول وتراوحت الفوارق في هذا الشأن بين 115 د و3.000 د.

كما لم يتم احترام السقف الأقصى للنفقات التي يمكن تأديتها نقدا خلال الفترة 2016-2018 وذلك فيما يخصّ 18 نفقة قيمتها الجمليّة 18,366 أ.د.

[1] الموجّهة إلى الهيئة على إثر الاجتماع بوزارة المالية بتاريخ 4 أوت 2017.

وخلافا لقواعد حسن التصرّف، قامت الهيئة بخلاص أجور أعوان عرضيين عن طريق الخزينة خلال سنتي 2017 و2018 بمبلغ جملي قدره 8,035 أ.د عوضا عن خلاصهم عن طريق التحويل البنكي أو البريدي. وهو ما من شأنه أن يطرح إشكاليات على مستوى متابعة أجور الأعوان خاصّة بعد الوقوف على غياب التنسيق بين الوحدة المكلّفة بالأجور والوحدة المكلّفة بالشؤون المالية والمحاسبة.

وخلافا للقرار المتعلّق بضبط إجراءات التصرّف في الخزينة المركزية للهيئة المصادق عليه من طرف مجلس الهيئة بتاريخ 29 ماي 2014 والذي ينصّ على أن "يقوم أمين الخزينة بتوقيف الخزينة بصفة يومية (من الإثنين إلى الجمعة) وبتدوين الرصيد اليومي بدفتر الخزينة والتأشير عليه ويقوم رئيس وحدة الشؤون الإدارية بمراقبة هذا الرصيد مرّة واحدة على الأقلّ في الأسبوع وبإمضاء دفتر الخزينة"، لا يتمّ مسك دفتر للخزينة مرقّم ومؤشّر عليه بالهيئة المركزية ولا يتمّ توقيف الخزينة بصفة يومية حيث يقتصر العون المكلّف بمسك الخزينة على مسك جداول متابعة الخزينة بالاعتماد على ملف إكسال.

وتمّ الوقوف على عدم التزام كلّ من الهيئة الفرعية للانتخابات ببنزرت والهيئة الفرعية للانتخابات بباجة بإعداد محضر جرد شهري للخزينة [1] وذلك خلافا لمذكّرة الهيئة عدد 2018/248 التي تنصّ على أنّه "يتمّ نهاية كلّ شهر إعداد محضر جرد الخزينة وإمضاؤه من طرف المدير الجهوي والمكلّف بالشؤون الإدارية والمالية".

كما لا تقوم الهيئات الفرعية بجرد مادي لخزائنها على إثر كلّ عملية تزويد للخزينة وهو ما يخالف المذكّرة عدد 2018/248 المذكورة أعلاه والتي تنصّ على أنّ "كلّ عمليات تزويد للخزينة ينجرّ عنها جرد مادي وإعداد محضر جرد يمضى من طرف المدير الجهوي".

3. التصرّف في المخزون

بلغ الرصيد النهائي لمخزونات الهيئة خلال السنوات 2016 و 2017 و 2018 على التوالي 685,529 أ.د و723,820 أ.د و551,450 أ.د.

وخلافا لتعليمات الجرد المادي للأصول الثابتة والمخزونات والخزائن المتعلقة بالسنوات المحاسبية المختومة في 31 ديسمبر 2016 و2017 و2018 لم تتولّ الهيئتان الفرعيتان بجندوبة وأريانة

[1] حسب المعطيات المتحصّل عليها من الاستبيان الموجّه إلى الهيئات الفرعيّة.

والهيئتان الفرعيتان بأريانة وبن عروس و 11 هيئة فرعية [1] على التوالي خلال سنوات 2016 و2017 و2018 القيام بالجرد المادي للمخزون.

وخلافا لنفس تعليمات الجرد التي تنصّ على أنّ المسؤول عن الجرد يقوم بإعداد تقرير شامل تتمّ المصادقة عليه وإمضاؤه من طرف لجنة القيادة قبل عرضه على أنظار رئيس وأعضاء مجلس الهيئة مع الحرص على عرض التقرير في أحسن الآجال حتى يتسنى احترام الرزنامة المحددة للمصادقة على القوائم المالية، لم يتم إعداد مثل هذا التقرير من قبل الهيئة.

وتدعى الهيئة إلى تجسيم قرار مجلسها في جلسته المنعقدة بتاريخ 19 أوت 2020 المتعلق بإحداث لجنة قيادة لإعداد كرّاس شروط قصد اختيار مكتب دراسات للقيام بعمليّة المقاربة بين الجرد المادي والتقييد المحاسبي.

كما لم يتمّ التنصيص على حالة المواد ومدى صلوحيتها للاستعمال بكلّ دقّة وهو ما لا يمكّن من ضبط الكلفة الحقيقية للمخزون ومن تحديد قيمة المدخرات المتعلّقة بها . وبلغت قيمة المواد التي لا تتوفر بشأنها المعلومات المذكورة لدى 8 هيئات فرعية [2] ما قدره 13,102 أ.د خلال سنة 2018.

ولم تتولّ الهيئة إتلاف مخزون من الحبر الانتخابي [23] يعود لسني 2011 و2014 إلاّ بتاريخ 12 و13 نوفمبر 2018 أي بعد ما يقارب السنة والتسعة أشهر من تاريخ اعتباره غير صالح لإعادة الاستعمال من قبل الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات وتأكيدها على ضرورة التخلّص من كلّ الكميات في أقرب الآجال الممكنة وعلى الأضرار الصحية والبيئية الخطيرة المحتملة إن فقدت هذه المادة خصوصيتها الأصلية خاصّة بعد الوقوف على سوء ظروف حفظ هذا المخزون.

كما واصلت الهيئة تسجيل هذا المخزون من الحبر الانتخابي ضمن القوائم المالية لسنة 2018 بما قيمته 589,860 أ.د، في حين أنّه تمّ إتلافه. وتدعى الهيئة إلى القيام بعنوان سنة 2019 بالتسجيل المحاسبي لإلغاء مخزون الحبر واسترداد المدّخرات المتعلّقة به.

---

[1] تونس 2 والقصرين وجندوبة وسيدي بوزيد وتطاوين ومدنين وصفاقس 1 وسليانة وقابس وأريانة وتوزر.

[2] قفصة (1.295,970د) والقيروان (175,160 د) والمهدية (819,322 د) وصفاقس 2 (1.309,781 د) ونابل 2 (752,154 د) ونابل 1 (1.091,157 د) وسوسة (915,095 د) والمنستير (6.743,900 د).

[3] 61600 قارورة سعة 50 مل مقسمة بين 30044 قارورة غير مستعملة و31556 قارورة حبر مفتوحة تمّ استعمالها خلال انتخابات 2011 و2014.

4. ديون الهيئة

بلغت ديون الهيئة خلال السنوات 2016 و 2017 و 2018 على التوالي 10.249 أ.د و12.527 أ.د و 16.097 أ.د. ومكّن التثبّت من الملفات المتعلّقة بهذه الديون من الوقوف على عديد الإخلالات تمثّلت أساسا في عدم التزام الهيئة بواجباتها تجاه الأطراف المتعامل معهم.

وفي هذا الإطار، لئن تمّ خلال الجلسة الوزارية المؤرّخة في 23 أفريل 2014 والمتعلّقة بتصفية ديون الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات المحدثة بالمرسوم عدد 27 لسنة 2011 المؤرّخ في 18 أفريل 2011 الترخيص للهيئة المحدثة بالقانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرّخ في 12 ديسمبر 2012 بتصفية كامل ديون هيئة 2011 وذلك بعد تحويل الاعتمادات الضرورية من وزارة الماليّة، فإنّه لم يتم تفعيل هذا القرار في أغلب جوانبه ولم يتم تصفية كافّة حسابات هيئة 2011 إلى غاية موفىّ سنة 2019.

وظلّت بعض المبالغ عالقة بموازنة الهيئة بتاريخ 31 ديسمبر 2018 على غرار مبلغ قدره 3.549,319 أ.د متعلّق بدين لفائدة وزارة الدفاع الوطني بعنوان خدماتها المقدّمة خلال انتخابات 2011 رغم وجود باقي الاعتمادات الراجعة لخلاص ديون هيئة 2011 التي تمّ إقرارها خلال سنة 2014 والبالغة 1.287,070 أ.د ورغم ما تمّ الاتفاق عليه بين وزارة الدفاع الوطني والهيئة بمقتضى الفصل 11 من الاتفاقية المبرمة بينهما بتاريخ 23 أفريل 2018 الذي ينصّ على أن "تحرص الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على خلاص المبالغ المتخلّدة بذمّة الهيئة المحدثة بالمرسوم عدد 27 لسنة 2011 والمقدرة بما قيمته 3.549,319 أ.د وذلك بالتنسيق مع رئاسة الحكومة ووزارة المالية بناء على محضر جلسة العمل الوزارية ليوم الاربعاء 23 أفريل 2014". علما أنّه تمّ الإشارة إلى هذا الإخلال ضمن تقرير المحكمة حول التصرّف المالي للهيئة لسنة 2014 ولم يتمّ تجاوزه إلى موفىّ سنة 2019.

وبخصوص الخدمات المقدّمة من طرف وزارة الدفاع الوطني خلال الانتخابات البلديّة لسنة 2018 وخلافا لمقتضيات الفصل عدد 11 من الاتفاقية المبرمة بين الهيئة والوزارة بتاريخ 23 أفريل 2018 الذي ينصّ على أن "تتعهد وزارة الدفاع الوطني بتقديم كشف مفصّل في التكلفة الجملية للخدمات المسداة في شكل فاتورة مؤشر عليها وتودع بالهيئة في أجل أقصاه 20 يوما من انتهاء العملية الانتخابية، وتتعهد الهيئة بخلاص المبلغ المتبقي من قيمة الاتفاقية في أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ توصلها بالفاتورة" لم تلتزم الهيئة بهذه الآجال وتأخرت بأكثر من سنة ودون مبرّر في خلاص المبلغ المتبقي من الفاتورة التي تلقتها من وزارة الدفاع بتاريخ 19 جوان 2018 وقدره 2.858,792 أ.د.

أمّا في ما يتعلّق بالخدمات المقدّمة من قبل وزارة الداخلية خلال الانتخابات البلدية لسنة 2018 وخلافا لأحكام الفصل 6 من الاتفاقية المبرمة بين الهيئة ووزارة الداخلية بتاريخ 23 أفريل 2018 الذي ينصّ على أن "تتعهد وزارة الداخلية بتقديم كشف مفصّل في التكلفة الجملية لخدمات الإعاشة في شكل فاتورة مؤشر عليها وتودع بالهيئة في أجل أقصاه 20 يوما من انتهاء العملية الانتخابية، وتتعهد الهيئة بخلاص المبلغ المتبقي من قيمة الاتفاقية في أجل أقصاه 30 يوما من تاريخ توصلها بالفاتورة" لم تحترم الهيئة الاتفاق المذكور، حيث لم تقم بخلاص باقي مصاريف إعاشة قوات الأمن الداخلي والبالغة 829,203 أ.د [1] إلا بتأخير ناهز السنة [2] كما لم تتولّ خلاص سوى مبلغ 800 أ.د.

وبررت الهيئة هذه الوضعية بأنّه "تمّ خلاص مستحقّات وزارة الداخلية على أساس المبلغ المصادق عليه من قِبل مجلس الهيئة (1,8 م.د) وتمّ تسجيلها محاسبيّا على أساس الكشوفات المقدّمة من قِبل وزارة الداخلية (1,829 م.د) احتراما لمبدأيْ الحذر وارتباط الأعباء بالإيرادات".

وبلغت ديون الهيئة تجاه الشركة الوطنية للاتصالات "اتصالات تونس" خلال ختم السنة المحاسبية 2018 ما قيمته 3.962 أ.د منها 2.294 أ.د بعنوان صفقة متعلقة بخدمات الاتصال تمّ استلامها بتاريخ 26 نوفمبر 2014 وتعهّدت الهيئة بخلاصها في أجل أقصاه 15 ماي 2018 وذلك بمقتضى محضر الجلسة المنعقدة بتاريخ 25 أفريل 2018 إلاّ أنّها لم تتولّ خلاصها إلى موفّى سنة 2019 رغم توصّلها بتنبيه في الغرض من شركة اتصالات تونس بتاريخ 23 سبتمبر 2019.

وتدعى الهيئة إلى الإسراع بتسوية كامل الملف بالتنسيق مع شركة اتّصالات تونس.

كما تولت الهيئة كراء مقرات من لجنة تصفية أملاك حزب التجمّع المنحل لغاية توفير مقرات لفائدة الهيئات الفرعية إلاّ أنها تخلفت عن أداء معينات الكراء في آجالها ممّا أدّى إلى تراكم الديون لتبلغ ما قدره 1.211,521 أ.د دون أن يتمّ إلى موفّى سنة 2019 اتخاذ الإجراءات اللازمة لخلاصها علما أنّ جزء منها بقيمة 585,608 أ.د يعود إلى سنة 2014.

ومن شأن غياب متابعة دقيقة لحسابات المزوّدين وخلاصهم وتراكم الديون وعدم متابعتها والتأخير في اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتسويتها أن يمسّ بمصداقية الهيئة إزاء المزودين والأطراف المتعامل معها.

---

[1] حسب الكشوفات التي قامت وزارة الداخلية بإرسالها إلى الهيئة بتاريخ 20 جويلية 2018.

[2] 11 جويلية 2019.

5. التصرّف في أسطول السيارات

يتكوّن أسطول سيارات الهيئة في موفّ سنة 2019 من 96 سيارة تتوزع بحساب 17 سيارة وظيفية و79 سيارة مصلحة من بينها 34 سيارة مصلحة مسندة بصفة ثانوية لأغراض شخصية. وبيّن فحص إجراءات استعمال السيارات الإدارية التابعة للهيئة تسجيل بعض الإخلالات التي من شأن تلافيها أن يساعد على مزيد تنظيم استعمالها والمحافظة عليها.

وفي هذا الإطار، وخلافا لما نصّت عليه المذكّرة الصّادرة عن رئيس الهيئة بتاريخ 27 مارس 2016[1] من عدم إمكانية إسناد سيارة إدارية على سبيل التعويض بمناسبة القيام بصيانة سيارات المصلحة المستغلّة بصفة ثانوية لأغراض شخصية وذلك سواء بسبب صيانة دورية أو إصلاح أضرار مادية لحقت بالعربة جرّاء حادث، أسند رئيس الهيئة لفائدة رئيس وحدة التدقيق ورئيس خلية الاعتماد سيارة على سبيل التعويض وذلك في مناسبتين على التوالي بتاريخ 31 أوت 2017 وبتاريخ 25 أكتوبر 2018.

واقتضت مذكّرة رئيس الهيئة الصّادرة بتاريخ 27 مارس 2016 امكانية إسناد سيارة إدارية على سبيل التعويض بمناسبة القيام بصيانة السيارات الوظيفية وذلك في حدود الإمكانيات المتوفرة، غير أنّه وعلى إثر تعطّب السيّارة الوظيفية المخصّصة لرئيس الهيئة خلال سنة 2019 تمّ تمكينه من سيّارة على وجه الكراء لمدّة 60 يوما وذلك رغم تمتّعه بسيّارة وظيفية ثانية علاوة على توفّر 5 سيارات وظيفية غير مخصّصة بالهيئة. وأدّى التصرّف المذكور إلى تحميل الهيئة أعباء إضافية بلغت قيمتها 8,151 أ.د.

ولئن أفادت الهيئة «أن السيارات الوظيفيّة غير المسندة كانت مخصّصة لنقل بعض الضيوف الذين تمّت دعوتهم بمناسبة تنظيم الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019 "إلاّ أنّها لم تقدم ما يفيد استغلال تلك السيارات في الغرض المذكور.

واقتضت المذكّرة آنفة الذكر أن يقوم المكلّف بالوحدة الفرعية للبناءات ووسائل النقل بالنسبة إلى الإدارة المركزية بمسك دفتر وسيلة نقل خاص بكل عربة مرقم ومؤشّر على جميع صفحاته بصفة دورية في نهاية كل شهر، غير أنّ فحص عيّنة تتكوّن من 24 دفتر وسيلة نقل تمّ استعمالها خلال الفترة 2016-2019 مكّن من الوقوف على نقص في مراقبة دفاتر الوسيلة حيث لا يتضمّن 11 دفتر

[1] المتعلّقة بتنظيم إجراءات استعمال السيارات الإدارية التابعة للهيئة والمحافظة عليها.

وسيلة نقل خاصّ بسيارة مصلحة مستغلة من الإدارة المركزية تأشيرة المكلّف بالوحدة المذكورة فضلا عن عدم التقيد بدورية التأشير بالنسبة إلى دفترين.

كما نصّت المذكّرة السابقة على أن يتولى وجوبا سائق سيارة المصلحة التقيّد بتعمير جميع البيانات المنصوص عليها بدفتر وسيلة النقل وعدم الاقتصار على البعض منها والالتزام بإتباع نفس الاجراء عند كلّ مهمّة يتم فيها استعمال العربة، إلاّ أنّه تبيّن من خلال فحص نفس العينة المذكورة من دفاتر وسائل النقل عدم الالتزام بالتنصيص على بعض البيانات الوجوبية المتعلقة أساسا بساعة الخروج وساعة العودة ورقم الإذن بالمأمورية وذلك بجميع الدفاتر موضوع العينة.

ومن شأن الإخلالات المذكورة أن تحول دون إحكام متابعة استعمال سيارات المصلحة وأن تخفي استعمالات غير مرخص فيها خاصّة أنّه تمّ تسجيل بعض الفوارق غير المبرّرة بين الرقم المسجّل بعدّاد السيارة عند العودة والرقم المسجّل عند الخروج في الاستعمال الموالي تراوحت بين 2 كلم و50 كلم.

وارتفعت نفقات صيانة وإصلاح السيارات الإدارية [1] بالهيئة من 126,567 أ.د خلال سنة 2016 إلى 184,442 أ.د خلال سنة 2018 وذلك بمعدّل تطوّر سنوي بلغت نسبته 20,72 % خلال الفترة 2016-2018.

وفي هذا الإطار نصّت مذكّرة رئيس الهيئة سالفة الذكر على أنه لا يمكن عقد النفقات الخاصّة بصيانة وإصلاح السيارات الإدارية التابعة للهيئة والموضوعة على ذمّة الإدارات الفرعية مهما كان مبلغها إلاّ بعد مصادقة الإدارة المركزية، غير أنه يتمّ فعليا إنجاز النفقات المذكورة دون الحصول على المصادقة المسبقة من الإدارة المركزية وهو ما من شأنه ألاّ يساعد الهيئة على ترشيد هذه النفقات.

وتعهدت الهيئة "بإدخال تعديلات على بعض النقاط المنصوص عليها ضمن المذكّرة المتعلّقة بضبط إجراءات استعمال السيارات الإدارية التابعة للهيئة على غرار هذه النقطة وذلك بهدف مزيد توحيد هذه الإجراءات على المستويين المركزي والجهوي من ناحية وإضفاء مزيد من السلاسة والجدوى على المهام الموكولة للإدارات الفرعية للهيئة من ناحية أخرى".

[1] تمّ اعتماد المعطيات المدرجة بالحسابات المالية للهيئة للسنوات المعنية ومخرجات تطبيقة المحاسبة المعتمدة بالهيئة علما أنه بخصوص نفقات صيانة وإصلاح وسائل النقل الخاصّة بسنة 2016 تم تسجيل خطأ في قيمة النفقات المدرجة بالحساب المالي لسنة 2016 حيث تمّ إدراج مبلغ 86,548 أ.د في حين بلغ طبقا لمخرجات تطبيقة المحاسبة والفواتير المثبتة لها حوالي 126,567 أ.د.

المحور الرّابع : التصرّف في الشراءات

عملا بأحكام الفصل 28 من القانون الأساسي للهيئة آنف الذكر تبرم وتنفذ جميع صفقات الهيئة طبقا للإجراءات الخاصّة بالصفقات العمومية للمنشآت العمومية ما لم تتعارض مع أحكام قانونها الأساسي. وتعفى نفقات الهيئة من الرقابة المسبقة للمصاريف العمومية.

ومكّن النظر في ملفات الصفقات العموميّة المنجزة من قبل الهيئة خلال السنوات 2016 و2017 و2018 والبالغ عددها 27 ملفلّ بقيمة جملية قدرها 10.247,361 أ.د من الوقوف على نقائص شابت الجوانب المتعلقة بإعداد الصفقات وإبرامها وتنفيذها وختمها.

أ - إعداد الصفقات العمومية

تعلّقت الإخلالات التي شابت إعداد الصفقات أساسا ب تحديد الحاجيات وبإعداد كراسات الشروط.

1. تحديد الحاجيات وضبط التقديرات

لم تحدّد الهيئة حاجياتها بالدقّة اللازمة من حيث حجم الطلبات المراد تسديدها ومداها وهو ما أدّى إلى تغييرات هامّة في كلفة بعض مكوناتها وذلك خلافا للفصل 10 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 المنظّم للصفقات العمومية (فيما يلي الأمر المنظم للصفقات).

وفي هذا السّياق، أدّى غياب التحديد الدقيق للحاجيات بالنسبة إلى طلب العروض المتعلّق بتنفيذ ومتابعة المخطط الإعلامي الخاص بفترة تسجيل الناخبين للانتخابات البلدية إلى تسجيل زيادة في حجم 4 فصول انجر عنها تجاوز في مبلغها الأصلي وقدره 730,774 أ.د بنسبة فاقت 30% لتبلغ أقصاها 209,82 % (ما يوافق قدرها 470 أ.د) بالنسبة إلى أحد الفصول [1].

كما لم تتولّ الهيئة بخصوص طلب العروض الخاص بتركيز شبكات إعلامية وكهربائية بمراكز قبول الترشحات وفرز النتائج الخاصّة بالانتخابات البلدية 2018 تحديد حاجياتها بدقّة م ما ترتّب عنه تعدّد طلبات مترابطة ومتزامنة مع اختلاف طريقة التعاقد مع نفس المزوّد عوضا عن إبرام صفقة واحدة مع اعتماد مبدإ التقسيط، حيث تمّ بتاريخ 09 فيفري 2018 إبرام العقد المتعلّق بصفقة

[1] المتعلق بالمعلقات الإشهارية والمحامل ذات الخصوصيّة.

أشغال تركيز شبكات إعلامية وكهربائية بمبلغ 627,138 أ.د بالتزامن مع إبرام عقد صفقة بالتفاوض المباشر مع نفس الشركة تتعلّق بصيانة النظام المعلوماتي والاتصالي بالهيئة خلال فترة الانتخابات البلدية بمبلغ 211,161 أ.د دون تقديم تبرير لذلك.

ومن جانب آخر، اتسم موقف مجلس الهيئة بخصوص استعمال الحبر الانتخابي من عدمه في إطار الاعداد للانتخابات البلدية بعدم الاستقرار، حيث لئن قرّر خلال جلسته المنعقدة بتاريخ 29 جانفي 2018 الاستغناء عن استعمال الحبر فقد تراجع عن ذلك بتاريخ 15 أفريل 2018 وصادق على اعتماده خلال هذه الانتخابات.

وفي هذا الإطار تمّ التعهّد بمبلغ 800 أ.د لاقتناء الحبر الانتخابي رغم عدم رصد أي اعتمادات في الغرض ضمن الميزانية المخصّصة للانتخابات البلديّة. وإزاء عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية في الإبّان لإبرام صفقة في الغرض تمّ بالتنسيق مع وزارة الشؤون الخارجية قبول هبة تتمثّل في 25 ألف قارورة من مادّة الحبر الانتخابي من جمهورية الصين الشعبية قصد استعمالها يوم الاقتراع.

وفي غياب الجذاذة الفنية الكاملة وجذاذة معطيات السلامة الخاصتين بالحبر الانتخابي [1] والمعطيات المتعلّقة بالمصنّع وتواريخ الصنع والصّلوحية ورقم الدفعة على تأشيرة علب الحبر الانتخابي بيّنت نتائج التحاليل التي قامت بها الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات على عيّنات [2] من الحبر الانتخابي المذكور أنّ العينات متأتية من دفعات مختلفة مع وجود فوارق بين نتائج مختلف العينات خاصّة بالنسبة إلى عاملي نيترات الفضة و"الرقم الإيدروجيني" (pH)، فقد تراوحت النتائج بالنسبة إلى "الرقم الإيدروجيني" بين 3,49 و6,14 وتحمل 14 مرجع للعينات [43] "رقم ايدروجيني" أقلّ من 5 وهو ما قد يتسبّب في تأثيرات موضعية على الجلد.

ورغم إبداء الوكالة رأيها الفني المطابق لاستخدام هذا الحبر إلا أنّها أوصت بضرورة استخدام المناديل المبللة ذات الاستعمال الوحيد قصد مسح الإصبع مباشرة بعد عملية غمسه في الحبر الانتخابي لتفادي أي تأثيرات محتملة، إلا أنّ الهيئة لم تلتزم بهذه التوصية واقتصرت على استعمال "مناديل ورقية صحية".

---

[1] مراسلة الوكالة الوطنية للرقابة الصحية والبيئية للمنتجات تحت عدد 2018/2290 بتاريخ 03 ماي 2018 من حول تحليل عينات من الحبر الانتخابي.

[2] قامت الوكالة برفع 28 عينة للتحليل (تحتوي كل عينة على 4 قواريرمن نفس العلبة).

[3] القيروان والقصرين وصفاقس 2 وصفاقس 1 ونابل 1 وقفصة وقبلي وزغوان وجندوبة وباجة وسليانة وسوسة والمهدية والكاف.

وبرّرت الهيئة عدم استخدام المناديل المبلّلة ذات الاستعمال الوحيد بأنّها قد تتسبّب في فسخ الحبر حينيّا.

وعلى صعيد آخر لم تسع الهيئة إلى اتخاذ التدابير الضرورية لضمان تلبية الحاجيات المراد تسديدها في أفضل الآجال ولم تقم بوضع برمجة مسبقة لمختلف مراحل إبرام الصفقات تأخذ في الاعتبار المدّة الزمنية الضرورية التي تقتضيها هذه المراحل وتمكّن من تفادي الانعكاسات السلبية للّجوء غير المبرّر لحالات وإجراءات التأكّد . من ذلك لم تلتزم الهيئة بإعداد مخطّط تقديري سنوي لإبرام الصفقات العمومية لسنتي 2016 و 2018 واقتصرت على إعداد مخطّط تقديري سنوي لسنة 2017 يتعلق بنفقات التسيير دون أخذ نفقات الانتخابات بعين الاعتبار . فضلا عن ذلك، لم تقم الهيئة بإشهار المخطّط التقديري السنوي للصفقات العمومية لسنة 2017 على الموقع الوطني للصفقات العمومية وذلك خلافا للفصل 8 من الأمر المنظم للصفقات.

كما لم تتولّ الهيئة ضبط التكلفة التقديرية بالنسبة إلى كلّ صفقاتها قبل الاعلان عن الدعوة إلى المنافسة وذلك خلافا لمقتضيات الفصل 11 من الأمر المنظم للصفقات وهو ما حال دون مقارنة المبالغ المقترحة من قبل المزوّدين مع تقديراتها وتحليل الفوارق المسجّلة بين التقديرات وكشف الحساب النهائي وتقدير مقبولية الأسعار للحصول على أفضل العروض من حيث الجودة والثمن.

وفي هذا السياق، أدّى عدم تحديث الهيئة لحاجياتها من التراخيص الإعلامية بالدقّة اللازمة وعدم ضبطها ثمن مرجعي لتقدير مقبولية الأسعار لاقتناء هذه التراخيص، إلى تعدد الإعلان عن طلبات العروض بمختلف أسقفها وما ترتب عنه من كلفة وآجال إضافية وتأخير في توفير الحاجيات . حيث أعلنت الهيئة في مرحلة أولى بتاريخ 09 فيفري 2018 عن استشارة[1] تم إعلان نتائج ها غير مثمرة باعتبار تجاوز معدّل العروض المالية[2] (131,228 أ.د) السقف الترتيبي[3] لتتولى بعد حوالي ثلاثة أشهر الإعلان عن طلب عروض[4] شهد إضافة حاجيات جديدة حيث تم زيادة 05 أقساط تلاه طلب عروض ثان بتاريخ 20 سبتمبر 2018 (أي بعد أكثر من أربعة أشهر) وفقا للإجراءات المبسّطة تبعا لإعلان نتائج قسطين من طلب العروض الأول غير مثمرة.

ولئن بررت الهيئة هذه الوضعية بأنّها "تعتمد في ضبط تقديراتها المتعلّقة بالشراءات عموما التي تقوم بها والصفقات بصفة خاصّة على مبالغ الاعتمادات المرصودة بأبواب الميزانية سواء تعلّقت

---

[1] عدد 2018/04 متعلقة باقتناء وتجديد رخص إعلامية.

[2] توصّلت الهيئة في هذا الإطار بعدد 06 عروض في الآجال القانونية.

[3] بالنسبة إلى استشارة عادية أقلّ من 100 أ.د بالنسبة إلى التزود بمواد وخدمات في مجال الإعلامية وتكنولوجيات الاتصال.

[4] عدد 2018/06 بتاريخ 04 ماي 2018 بسبعة اقساط.

بنفقات التصرّف العادي أو نفقات الانتخابات خاصّة وأنّه يتمّ إعداد هذه الميزانية بالرجوع إلى المعطيات المالية للشراءات السابقة (استشارات وصفقات) وتحيينها مقارنة بواقع السوق لاعتمادها فيما بعد كتقديرات (...)" ، إلاّ أنّه على خلاف الاعتمادات المرصودة بأبواب الميزانية والتي تتّسم بالصبغة الإجمالية غير المفصّلة فإنّ التكلفة التقديرية بالنسبة إلى كل صفقة تضبط على حدى قبل الإعلان عن المنافسة.

وإزاء عدم الاتفاق المسبق على الحاجيات والأثمان بالدقة المطلوبة بين الهيئة و المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية تمّ تسجيل ارتفاع بلغ أقصاه 200% في بعض الفصول مقارنة بالعرض المالي المقدّم من قبل المطبعة الرسمية و المتعلّقة بأعمال الطباعة الخاصّة بالانتخابات البلدية قبل تأجيلها وقدّرت الزيادة بين سنة 2017 و2018 بما قدره 23,547 أ.د.

وفي نفس السّياق، ارتفعت تكلفة طباعة أوراق الاقتراع لسنة 2018 لتبلغ 1.782 أ.د في حين أنّ عرض الأثمان المقدّم سنة 2017 كان في حدود 1.143,833 أ.د أي بنسبة زيادة قدرها 56% رغم التقليص في حجم المطبوعات[1].

وتدعى الهيئة إلى مزيد إحكام تحديد حاجياتها وضبط تقديراتها قبل الشروع في إجراءات المنافسة بما يضمن نجاعة شراءاتها.

2. إعداد كراسات الشروط

حدّدت الفصول من 27 إلى 33 من الأمر المنظّم للصفقات الوثائق العامّة والخاصّة للصفقة والبيانات الواجب التنصيص عليها، إلّا أنّ الهيئة لم تحترم هذه التنصيصات عند إعدادها 04 طلبات عروض بمبلغ جملي قدره 2.555,444 أ.د.

فخلافا لأحكام الفصل 32 من الأمر المنظم للصفقات، تضمّنت كرّاس الشروط الفنية الخاصّة والمتعلّقة بطلب عروض "اختيار مركز نداء "شرطا ضيّق من مجال المنافسة، حيث نصّ الفصل 5 منها على ضرورة أن يكون أعوان مركز النداء المترشّح لطلب العروض سبق لهم أن شاركوا في مركز نداء الهيئة لسنة 2011 أو 2014 وأن يكونوا متمرّسين في المسار الانتخابي . وهو ما أدّى إلى الحدّ من نسبة الإقبال على المشاركة حيث لم يرد على الهيئة سوى عرضين في حين بلغ عدد ساحبي كراسات الشروط 12 شركة.

[1] التقليص في حجم المطبوعات إلى أحجام "A5" و"+A5" مقارنة بالعرض المالي لسنة 2017 والذي تمّ فيه تحديد حجم ورقة الاقتراع بقياس "A4".

ولئن أفادت الهيئة "أنّه تمّ اشتراط معايير موضوعيّة تتعلّق أساسا بالخبرة في المجال الانتخابي لضمان جديّة المشاركة في طلب العروض " فإنّه لم يتضح اعتماد هذا الشرط عند التقييم الفني للعروض ولم يتوفر ضمن وثائق العروض ما يؤكد الخبرة الشخصية للأعوان و تمّ إسناد الصفقة إلى نفس مركز النداء خلال ثلاث مناسبات انتخابية لسنوات 2014 و2018 و2019.

كما أدّى عدم الدقة في إعداد كراس الشروط الخاصة بصفقة اقتناء وتركيز منظومة تصرّف مندمجة، فيما يتعلق بملاءمة عدد المستخدمين بالنسبة إلى كلّ محور مقارنة بعدد الرخص المزمع اقتناؤها وشروط خلاص الرخص الإضافية والتي اعتبرتها لجنة تقييم العروض غير ملائمة نسبيا إضافة إلى تضمن كراس الشروط شرط إقصائي[1] إلى إعلان طلب العروض غير مثمر حيث لم يرد على الهيئة أي عرض خلال الآجال المحدّدة رغم سحب كراس الشروط من قبل 25 مؤسسة. وهو ما حتّم إعادة نشره من جديد.

وتوصي المحكمة بمزيد إيلاء العناية بإعداد كراسات الشروط باعتبار أنّ وضوح كراس الشروط يعدّ من المتطلبات الأساسية للشفافية في الصفقات العمومية لما تكتسيه من أهمية في تحديد المقتضيات الفنية وفقا للحاجيات الحقيقية للمشتري العمومي من جهة ومستوى المنافسة وما توفّره السّوق من جهة أخرى.

ب - إبرام الصفقات العمومية

تمّ الوقوف في هذا الإطار على إخلالات تعلّقت بالدعوة إلى المنافسة وبإجراءات تقييم العروض وبإسناد الصفقة وبإجراءات التعاقد.

1. الدعوة إلى المنافسة

لم تحترم الهيئة بالنسبة إلى 04 طلبات عروض[2] خاصّة بالانتخابات البلدية لسنة 2018 بمبلغ جملي قدره 5.376,527 أ.د الآجال القانونية للإعلان عن المنافسة خلافا لأحكام الفصل 53 من الأمر المنظم للصفقات رغم غياب صيغة التأكّد المبرّرة لاختصار هذه الآجال وعدم تقديم تبرير اللجوء إلى هذا الإجراء الاستثنائي للجنة الداخلية للصفقات خاصّة أمام برمجة الانتخابات البلدية منذ شهر سبتمبر 2016.

---

[1] تقديم نسخة من شفرة مصدر (Code source) المنظومة المعلوماتيّة المندمجة المقترحة مع إيداعها لدى طرف ثالث خارجي.

[2] متعلّقة بتركيز شبكات إعلامية وكهربائية بمراكز قبول الترشحات وفرز النتائج المتعلقة بالانتخابات البلدية وبتنفيذ ومتابعة المخطط الاعلامي الخاص بفترة تسجيل الناخبين وبتنفيذ المخطّط الإعلامي الخاصّ بالحملة التحسيسية للاقتراع وبكراء السيارات لفترة التسجيل للانتخابات البلدية 2018.

وفي هذا الإطار، تراوحت الآجال الفاصلة بين الإعلان عن المنافسة بخصوص طلبات العروض المذكورة وآخر أجل لقبول العروض بين 15 يوما و 21 يوما مقابل أجل ترتيبي مضبوط في حدود 30 يوما بمقتضى الفصل 53 من الأمر المنظم للصفقات.

وفي هذا السّياق، تمّ اختصار الإعلان عن المنافسة بشأن طلب العروض المتعلّق بتركيز شبكات إعلامية وكهربائية بمراكز قبول الترشحات وفرز النتائج المتعلقة بالانتخابات البلدية إلى 15 يوما. وهو ما لم يمكّن ساحبي كراسات الشروط من مدّة كافية لإعداد عروض جديّة وتقديم أفضل العروض من الناحيتين الفنية والمالية حيث تمّ سحب كراسات الشروط من قبل 23 شركة ولم يتم تقديم سوى عرض واحد.

ولئن برّرت الهيئة ذلك بأنّ " قرار روزنامة الانتخابات البلدية لم يصدر إلاّ بتاريخ 18 ديسمبر 2017 وتمّت برمجة مرحلة قبول الترشّحات يوم 15 فيفري 2018، ونظرا لضيق الوقت تمّ الاعتماد على آجال مختصرة لنشر طلب العروض (15 يوما فقط) حتى يتسنّى استكمال كافة إجراءات طلب العروض"، فإنّه تجدر الإشارة إلى أنّ قرار تحديد روزنامة الانتخابات البلدية صدر أساسا بعد الإعلان عن طلب العروض بثمانية عشر يوما كما أنّ طول المدّة الفاصلة بين تاريخ فتح العروض [1] وتاريخ إسناد الصفقة[2] (53 يوما) يتعارض مع تبرير الهيئة بضيق الوقت فضلا عن أنّ التسجيل للانتخابات قد انطلق منذ 19 جوان 2017.

كما تمّ بالنسبة إلى طلب العروض المتعلق بتنفيذ المخطّط الإعلامي الخاصّ بالحملة التحسيسية للاقتراع للانتخابات البلدية اختصار آجال قبول العروض إلى 15 يوما وهو ما أدّى إلى تضييق المنافسة وعدم الحصول على أفضل العروض من الناحية المالية حيث تولّت لجنة فتح العروض قبول عرض الشركة الأقل ثمنًا والبالغ 3.388,155 أ.د رغم ارتفاع أسعار بعض فصوله مقارنة بأسعار السوق المتداولة على غرار الفصل المتعلّق ببثّ الومضات في فترات "الفتور" والذي تجاوز سعر السوق بنسبة 20%.

وفي ذات السّياق، لم يتمّ الإعلان عن طلب العروض المتعلّق بكراء السيارات لفترة التسجيل للانتخابات البلدية إلا قبل 19 يوما من انطلاق التسجيل للانتخابات البلدية. وأدّت هذه الوضعيّة إلى لجوء الهيئة إلى تفويض الإدارات الفرعيّة المعنيّة بهذه الأقساط لاتخاذ إجراءات كراء السيارات بتأخير ناهز الشهر من تاريخ انطلاق فترة التسجيل للانتخابات البلدية (19 جوان 2017).

---

[1] 15 ديسمبر 2017.

[2] 05 فيفري 2018.

2. إجراءات تقييم العروض

خلافا لمقتضيات الفصل 56 من الأمر المنظم للصفقات [1]، لم تلتزم الهيئة بتكريس مبدأ المساواة بين المشاركين أمام الطلب العمومي بخصوص طلب العروض المتعلّق بخدمات حراسة المركز الإعلامي بمناسبة الانتخابات البلدية، حيث لم تقم بمراسلة صاحب العرض المالي الأقلّ ثمنا لاستكمال الوثائق الفنية والإدارية غير الإقصائية المنقوصة وتمّ بالتالي رفض عرضه باعتباره غير مطابق في حين تمّت مراسلة [12] صاحب العرض الثاني الأقلّ ثمنا لاستكمال ملف مشاركته. وهو ما ترتّب عنه تحمّل الهيئة لكلفة إضافية قدرها 2,556 أ.د نتيجة التمييز بين المشاركين وعدم اختيار العرض المالي الأقلّ ثمنا.

وخلافا لدليل إجراءات الصفقات وفقا للإجراءات المبسّطة الخاصّ بالهيئة الذي ينصّ على أنه "يمكن للجنة عند الاقتضاء أن تدعو كتابيا المشاركين الذين لم يقدّموا كلّ الوثائق المطلوبة بما فيها الوثائق الإدارية إلى استيفاء وثائقهم في أجل محدّد ويمكن للمشاركين إرسال الوثائق المطلوبة (...) وذلك حتّى لا تقصى عروضهم"، لم تبادر الهيئة بإقصاء عروض 4 مشاركين لم يقدّموا الوثائق المطلوبة ولم يستجيبوا لطلبها بلستيفاء ملفاتهم في الآجال المحدّدة بخصوص طلب العروض المتعلق بخدمات الإطعام بالمركز الإعلامي الخاص بالانتخابات البلدية بل تمّ إسناد الصفقة إلى أحدهم بمبلغ قدره 23,983 أ.د رغم عدم تقديمه للشهادة المطلوبة في الآجال المحددة لاستكمال الوثائق المنقوصة.

ولئن توصّلت الهيئة بتاريخ 27 أفريل 2018 (قبل آخر أجل لاستكمال الوثائق المنقوصة) بوصل في إيداع مطلب لدى المصالح المختصّة للحصول على شهادة في عدم الإفلاس من قِبل الشركة المذكورة إلا أنّ تقديم هذا الوصل لا يعوّض الشهادة المعنية و لا يمثل ضمانا كافيا للجزم باستجابة الشركة للمتطلبات المعلن عنها بكراس الشروط.

ولئن أفادت الهيئة أنه تم التثبت لاحقا من وضعية الشركة عند عملية الفرز وطلب الشهادة عند عملية الخلاص فإنها تدعى إلى تفادي مثل هذا التوجه في إسناد الصفقات باعتباره يؤدي إلى خرق قواعد إسناد الصفقات ومسّ بمبدأي الشفافية وتكافئ الفرص.

3. إسناد الصفقة

تمّ الوقوف على أن التدابير التي اتخذتها الهيئة للتوقي من حالات تضارب المصالح لم تمكن من تفادي وقوع مثل هذه الحالات عند تنفيذ الصفقات. فقد تبيّن أنّ الشركة المتحصّلة على الصفقة، المتعلّقة

---

[1] الذي ينصّ على أنّ "كلّ عرض لا يتضمّن الوثائق المذكورة أو أيّ وثيقة أخرى مطلوبة ضمن كراسات الشروط يقع اقصاؤه بعد تمكين العارضين عند الاقتضاء من الأجل الإضافي الذي تمنحه لجنة فتح العروض...".

[2] مراسلة عدد 2018/704 بتاريخ 27 أفريل 2018.

بتنفيذ ومتابعة المخطط الإعلامي الخاص بفترة تسجيل الناخبين للانتخابات البلدية ، تربطها مصالح ومعاملات مالية[1] مع شركة من مؤسّسيها ويشغل منصب مدير بها موظفة سابقة بالهيئة تولّت ضبط تفاصيل المخطط الإعلامي بعد تاريخ استقالتها بأقل من شهر[2] من الهيئة.

وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يتم إمهال الإدارة التنفيذية آجال للتثبّت من تفاصيل المخطط الإعلامي قبل نشر طلب العروض حيث تمّت مطالبتها بتاريخ 25 ماي 2017 الموافق لتاريخ المصادقة على مشروع المخطّط من قبل مجلس الهيئة بالشروع في عملية نشر طلب العروض. ولم تتضمن تقارير فتح وتقييم العروض و تقرير اللجنة الداخلية للصفقات الإشارة إلى مسألة التحري بخصوص تضارب المصالح وسبلها وكيفية التوقي من آثارها السلبية.

ج - تنفيذ الصفقات وختمها

تمّ الوقوف في هذا الإطار على إخلالات شابت تنفيذ الصفقات وخلاص المزوّدين والقبول النهائي للصفقات وختمها.

1. تنفيذ الصفقات

شاب تنفيذ 04 صفقات[3] بمبلغ جملي قدره 2.758,737 أ.د إخلالات تعلّقت أساسا باحترام إجراءات التنفيذ وآجاله ومتابعته.

ففيما يتعلق باحترام الإجراءات انطلقت الشركة المتحصّلة على الصفقة المتعلّقة بتنفيذ المخطّط الإعلامي الخاصّ بالحملة التحسيسية للاقتراع للانتخابات البلدية استناد للآجال المحددة في كراس الشروط ووثيقة تفصيل المخطط الاعلامي ومراسلة الكترونية [4] من خبير الاتصال[5] المعين من قبل الهيئة في تنفيذ المخطط الإعلامي قبل توصلها بيوم بـالتبليغ الرسمي للصفقة الذي تم بتاريخ

---

(1) Divers travaux de conceptions graphiques (juin-juillet 2017).

(2) ابتداء من 30 أفريل 2017 حسب مقرر الاستقالة المؤرّخ في 20 أفريل 2017.

(3) تتعلّق باختيار مركز نداء خلال الانتخابات البلدية وبتنفيذ ومتابعة المخطط الاعلامي الخاص بفترة تسجيل الناخبين للانتخابات البلدية (1) وبتنفيذ المخطّط الإعلامي الخاصّ بالحملة التحسيسية للاقتراع للانتخابات البلدية 2018 (2) وباختبار منسّق للمشروع المتعلّق بتنظيم الوحدة المركزيّة للشؤون الإدارية والمالية والوسائل العامّة وباختيار خبير محاسبة لإعداد وتنفيذ دليل إجراءات الوحدة المركزية للشؤون الإدارية والمالية والوسائل العامة (3) وباقتناء وتركيز منظومة تصرّف مندمجة (4).

(4) مراسلة بتاريخ 24 أفريل 2018.

(5) مراسلة بتاريخ 24 أفريل 2018 المعيّن من قبل الهيئة لمتابعة تنفيذ المخطط الاعلامي.

26 أفريل 2018.وأدت هذه الوضعيّة إلى خلاف بين الهيئة والشركة المعنيّة حيث طالبت هذه الأخيرة باستحقاقها مبلغا قدره 181,824 أ.د بعنوان خدمات تمّ إنجازها بتاريخ 25 أفريل 2018.

وإزاء هذه الوضعية قرر مجلس الهيئة بتاريخ 29 مارس 2019 عرض الخلاف على اللّجنة الاستشارية لفضّ النزاعات بالحسنى قصد التوصل إلى حلّ يرضي طرفيْ الصفقة.

وبخصوص احترام آجال تنفيذ الصفقات فخلافا للفصل 7 من العقد المبرم بتاريخ 21 أفريل 2016 بين الهيئة و الشركة المكلّفة بإعداد دليل إجراءات للوحدة المركزية للشؤون الإدارية والمالية والوسائل العامّة الذي ينصّ على أنّ آجال تنفيذ المهمّة بكامل مراحلها لا يجب أن تتجاوز 5 أشهر دون احتساب آجال المصادقة ، سجّل تأخير في تنفيذ الصفقة بلغ 185 يوما دون أن تتولى الهيئة تطبيق خطايا تأخير قدرت في حدود 1,657 أ.د على المزوّد وفق احكام الفصل 12 من عقد الصفقة.

وفي سياق متصل لم تتول الهيئة القيام بالاستلام الوقتي بخصوص الصفقة المتعلّقة بلقتناء وتركيز منظومة التصرّف المندمجة بمبلغ جملي قدره 234,334 أ.د سوى بتأخير ناهز السنة رغم قيامها بلاستلام الفني للمشروع [1] ومطالبتها من قبل المزوّد بذلك خاصّة أنّ الاستغلال الفعلي للمنظومة قد انطلق وتمّ تركيزها في 27 إدارة فرعية.

ورغم دخول هذه المنظومة حيز التجربة منذ 15 أكتوبر 2017، واستغلالها لتأجير أعوان الهيئة المباشرين والعرضيين وتسجيل عمليات خلاص مزوّدين خلال أشهر فيفري ومارس وأفريل 2018 وقيام الشركة المعنيّة بالتدقيق و بلتدخلات اللازمة لتجاوز كلّ النقائص التي تمّ رفعها خلال نفس الفترة، تولّى رئيس الهيئة [2] بتاريخ 18 ماي 2018 إيقاف العمل بالمنظومة وإقرار اعتماد النظام السابق دون تقديم تبريرات مفصّلة في الغرض ودون تحديد نقائص المنظومة وقد تزامن ذلك مع فترة الانتخابات البلدية وما تقتضيه من سرعة ونجاعة في التصرّف في الموارد البشرية والمالية.

ولئن أفادت الهيئة في هذا الخصوص أنه تمّ إيقاف العمل ب منظومة التصرّف المندمجة قصد إعادة تقييمها وبأنّه على ضوء ما تمّ التوصّل إليه قرّر مجلس الهيئة إعادة تشغيلها سنة 2019، فإن لجنة قيادة تقييم [3] عملية تركيز هذه المنظومة والإشراف على استكمالها ، لم تنجز أعمالها المتعلقة بتقييم ما تمّ تنفيذه في إطار تركيز هذه المنظومة ولم تقدّم تقريرا في الغرض لمجلس الهيئة والذي من المفروض أن يتم عرضه في أجل لا يتجاوز 15 جوان 2018 للمصادقة.

---

[1] بتواريخ 24 ماي2017 و19 سبتمبر2017 و08 جانفي 2018.

[2] مذكّرة عمل من رئيس الهيئة إلى رئيس الوحدة المركزية للشؤون الإدارية والمالية والوسائل العامة حول إيقاف العمل بالمنظومة المعلوماتيّة المندمجة.

[3] الفصل عدد 3 من قرار رئيس الهيئة بتاريخ 30 ماي2018 المتعلق بتعيين لجنة قيادة لتقييم عملية تركيز المنظومة.

وتجدر الإشارة إلى أنه رغم تعدد المهام الموكولة لهذه اللّجنة (التي تمّ إحداثها بتاريخ 19 مارس 2019) لقيادة مشروع تركيز المنظومة المندمجة، فإنّها لم تجتمع سوى مرتين [1] ولم تنظر في المراسلة الموجهة من الشركة المنفذة للمشروع بخصوص طلب المعطيات وتقديم السبل للاستجابة لها.

كما لم تستجب اللجنة لدعوة ال شركة المكلّفة بمساندة مشروع تركيز المنظومة المعلوماتيّة المندمجة الرامية إلى تنظيم ورشة تحكيم للبحث في التغييرات والتحسينات الواجب إدخالها على إجراءات عمل الهيئة. وأدّى التأخير الحاصل في تركيز منظومة التصرّف المندمجة واستغلالها إلى قيام الشركة المعنيّة بأعمال مساندة إضافيّة لحساب الهيئة بقيمة 22,994 أ.د تخصّ 67,8 يوم عمل إضافيّة كان بالإمكان تفاديها إذا ما تمّ الحرص على تركيز المنظومة في الوقت المناسب.

وإلى موفي نوفمبر 2019 لم تستغل الهيئة وظائف المنظومة المتعلّقة بالمحاسبة والأصول وواصلت متابعة هذه المجالات يدويا ولم يتجاوز معدّل نسب استغلال الوظائف الاخرى للمنظومة والمتعلقة بالتصرّف في بعض محاور الموارد البشرية وبالشراءات وبإعداد التقارير 64,6%.

2. خلاص المزوّدين

خلافا للفصل 91 من الأمر المنظم للصفقات، لم تحترم الهيئة بالنسبة إلى 03 صفقات بمبلغ جملي قدره 2.438,258 أ.د إجراءات خلاص المزوّدين.

وفي هذا الإطار، لم تتول الهيئة اتخاذ أيّ إجراء تجاه عدم التزام بعض المزودين بتعهداتهم حيث تولّت في إطار تنفيذ المخطّط الإعلامي الخاصّ بالحملة التحسيسية للاقتراع للانتخابات البلدية 2018 إمضاء محضر الاستلام النهائي للصفقة بتاريخ 19 فيفري 2019 وخلاص مبلغ الصفقة كاملا [2] رغم عدم إنجازه لكل المعلقات وعدم احترامه التوزيع المطلوب منه وعدم تنفيذهبعض مكونات العمل الاتصالي[23] فضلا عن عدم التزامه بما تم الاتفاق عليه بخصوص الإشهار بالقنوات التلفزية والإذاعية[34].

---

[1] بتاريخ 26 مارس و27 أفريل 2019.

[2] دون اعتبار مبلغ 181.824,479 د موضوع الخلاف بين الهيئة والشركة المتحصّلة على الصفقة.

[3] بخصوص 50 محميّة خاصّة بالحافلات وكساء الحافلات العمومية والمترو الخفيف بالعاصمة بما عدده على التوالي 200 و2000 معلّقة ورقيّة

[4] لم يتم بث الومضات الإشهارية الخاصّة بالحملة التحسيسية ب إحدى القنوات التلفزية و اقتصر بث الومضات الاشهارية الخاصّة بالحملة بقناة تلفزية أخرى على يوما واحدا وانطلق البث في إحدى الإذاعات بتأخير 3 أيام وعدم بث الومضات الاشهارية بثلاث إذاعات.

ولئن بررت الهيئة عدم اتّخاذ أيّة إجراءات زجرية تجاه المزوّد لعدم التزامه بتنفيذ كامل الالتزامات التعاقديّة بأن النظام العقابي المضمّن بعقد الصفقة وبكراسات الشروط لم ينصّ على عقوبات في مثل هذه الوضعيات، باستثناء تحميل صاحب الصفقة غرامات مالية (غرامات تأخير) في حال عدم الامتثال لآجال الإنجاز وهي مسألة مغايرة لوضعية الحال فإنّ ذلك لا يمنعها من القيام بدعوى قضائية للحصول على التعويضات المستوجبة نتيجة الإخلال في تنفيذ العقد.

فضلا عن ذلك، تولّت الهيئة خلاص الشركة المكلّفة بمهام منسّق مشروع هيكلة الوحدة المركزية للشؤون الإدارية والمالية والوسائل العامّة بما قدره 14,168 أ.د على أساس فاتورة ومحضر لتسلّم أعمال غير مطابق لما هو منصوص عليه في كلّ من كراس الشروط والعقد المبرم بين الطرفين ، حيث لم تلتزم الشركة المعنية بإنجاز أعمال تتعلّق بالاتصال والمتابعة بمبلغ قدره 19,404 أ.د كما تولّت إنجاز مهام جديدة تتعلّق بإعداد كراسات الشروط الخاصّة باقتناء منظومة التصرّف المندمجة لم يتم التنصيص عليها في عقد الصفقة. وهو ما أدّى إلى الإخلال بمبدأ المساواة أمام الطلب العمومي وبقواعد المنافسة باعتبار عدم تعميم هذه الطلبات على جميع المشاركين.

وخلافا للفصل 9 من العقد المبرم بين الهيئة والشركة المكلّفة بإعداد أدلّة إجراءات ضمن الصفقة المتعلّقة بتنظيم الوحدة المركزيّة للشؤون الإدارية والمالية والوسائل العامّة الذي ينصّ على أنّ الخلاص يتمّ في أجل أقصاه 45 يوما بعد الاستلام النهائي ، قامت الهيئة بخلاص مبلغ 19,532 أ.د أي ما يمثّل حوالي 83% من المبلغ الجملي للصفقة قبل الاستلام النهائي للمهمّة بسبعة أشهر وهو ما من شأنه المسّ بقاعدة العمل المنجز.

ولئن بررت الهيئة ذلك بأنّ "الشركة المذكورة قامت بتقديم نسخة أوّليّة من الدليل المطلوب في الآجال المنصوص عليها في العقد بتاريخ 23 سبتمبر 2016 محترمة بذلك الآجال القانونيّة والتي أبدت مصالح الهيئة ملاحظات بشأنها وتمّ تأجيل النظر في محتواها بطلب من الهيئة نظرا لانشغالها بانتخابات المجلس الأعلى للقضاء"، فإنّ ما تمّ تقديمه بتاريخ 23 سبتمبر 2016 هو المرحلة الثانية من المهمّة وليس كامل مراحلها (3 مراحل).

3. ختم الصفقات

تمّ الوقوف في هذا الإطار على إخلالات تعلّقت خاصة بإعداد محضر القبول النهائي وبإرجاع الضمان النهائي. فخلافا للفصل 7 من كراس الشروط الإدارية الخاصّة المتعلّقة بصفقة تنفيذ ومتابعة المخطط الاعلامي الخاص بفترة تسجيل الناخبين للانتخابات البلدية الذي ينصّ على أن" يرجع

الضمان النهائي إلى صاحب الصفقة أو يصبح التزام الكفيل بالتضامن الذي يعوّضه لاغيا شرط وفاء صاحب الصفقة بجميع التزاماته وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ إمضاء محضر القبول النهائي للطلبات" ، لم تعدّ الهيئة محضر قبول نهائي للطلبات موضوع الصفقة يتمّ بمقتضاه وضع حدّ لالتزام الكفيل بالتضامن وهو ما من شأنه أن يكون سببا في تجميد الضمان المالي المقدّم من قبل المتعاقد.

وقامت الهيئة بخصوص الصفقة المتعلّقة باقتناء مستهلكات إعلامية بخلاص شركتين دون تحرير محضر استلام نهائي واقتصرت على تحرير محاضر استلام جزئية وذلك خلافا للفصل 9 من عقد الصفقة الذي ينصّ على أنّه "يتمّ خلاص المزوّد في أجل 45 يوما من تاريخ توصّل الهيئة بالفاتورة في 4 نظائر مؤرّخة وممضاة ومرفقة بالعقد وبمحضر تسليم نهائي، وهو ما من شأنه ألاّ يمكّن من التأكّد من إيفاء المزوّدين بجميع التزاماتهم

وتوصي المحكمة بضرورة تقيّد الهيئة بالمقتضيات الترتيبية التي يتعيّن على المشتري العمومي التقيّد بها بخصوص قبول الطلبات وتوثيق ذلك صلب محاضر بما يساعد على إحكام متابعة تنفيذ الصفقة.

وفيما يتعلّق بإرجاع الضمان النهائي، لم ترجع الهيئة ضمانات نهائية ولم تلغ التزامات الكفيل بالتّضامن بمبلغ جملي قدره 128,855 أ.د تتعلّق بما عدده 24 طلب عروض وذلك رغم حلول آجال الإلغاء و إيفاء صاحب الصفقة بالتزاماته وذلك خلافا للفصل 108 من الأمر المنظم للصفقات. وهو ما من شأنه التأثير على الالتزامات المحمولة على الأطراف المتعاقدة التي تبقى في وضعية غير ترتيبية.

وخلافا لأحكام الفصل 104 من الأمر المنظم للصفقات، لم تتولّ الهيئة إعداد ملف الختم النهائي لجميع صفقاتها والمصادقة عليه على غرار 13 صفقة تمّ إنجازها خلال السنوات 2016 و2017 و2018 بقيمة جمليّة قدرها 6.451,668 أ.د. علما أنّه تمّ الإشارة إلى هذا الإخلال ضمن تقرير المحكمة حول التصرّف المالي للهيئة لسنة 2014 ولم يتمّ تجاوزه إلى موفّى سنة 2019.

وتوصي المحكمة بضرورة مزيد تقيّد الهيئة باعتبارها مشتري عمومي بالمقتضيات الترتيبية المتعلقة بإبرام الصفقات وتنفيذها ومتابعتها بما يساعد على حسن استعمال المال العام.

الخاتمـــــة

مثلت الانتخابات البلدية بالنسبة إلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات خطوة إضافية في اتجاه تدعيم خبراتها في مجال تنظيم وإدارة الانتخابات وهي بالتوازي مع ذلك مطالبة بمزيد إحكام تصرّفها الإداري والمالي بما يدعّم نجاعتها كهيئة عمومية مستقلة ودائمة.

وفي ضوء ما انتهت إليه أعمال الرقابة وبهدف إحكام الاستعداد للانتخابات القادمة وباعتبار ما تمثله الموارد البشرية من ركيزة أساسية لضمان حسن سير العمل وإحكام التصرّف، فإنّ الهيئة مدعوّة إلى الالتزام بالضوابط القانونية والترتيبية الضامنة للشفافية و المساواة في الانتدابات سواء في إطار المناظرات أو عقود إسداء الخدمات. ومطالبة بمزيد إحكام تنظيم المهام وتأطير الأعوان من خلال سدّ الشغورات في مستوى الخطط الوظيفية على المستويين المركزي والجهوي وتوفير أدوات التصرف الاداري والمالي من أدلة إجراءات وتطبيقات إعلامية مندمجة والاستجابة لمتطلبات السلامة في مستوى النظام المعلوماتي المعتمد من قبلها.

كما أنّ الهيئة مدعوّة إلى مزيد دعم نظام الرقابة الداخلية للإجراءات الإدارية والمالية والمحاسبية بتوفير الموارد البشرية الكافية لوحدة التدقيق والرقابة الداخلية وتمكينها من الآليات الضرورية لإنجاز أعمالها في الآجال المضبوطة وايلاء الأهمية اللازمة لمتابعة مخرجاتها وتوصياتها.

وعلى صعيد التصرف المالي والمحاسبي فإنّ الهيئة مدعوّة إلى احترام الضوابط المتعلقة بإعداد الميزانية والتصرّف فيها من خلال إحكام ضبط التقديرات و متابعة صرف الاعتمادات لضمان إنجازها وفقا للغايات التي رصدت من أجلها.

وكما سبق أن أشارت إليه المحكمة ضمن توصياتها بتقريرها حول التصرف المالي للهيئة لسنة 2014 يظل إنجاز الشراءات سواء المتعلق منها بتجهيز الهيئة أو بتلبية حاجيات الاستحقاق الانتخابي في حاجة إلى مزيد العناية بخصوص تفعيل المنافسة وإحكام مسار عمليات التنفيذ والاستلام.

وفيما يتعلق بمسك السجل الانتخابي وباعتبار أهمية تأثيره على شفافية العملية الانتخابية فإنّ الهيئة مدعوّة إلى مزيد إحكام مسكه والحرص على تحيينه الدائم بما يحول دون مشاركة المشمولين بصور الحرمان القانونية في عملية التصويت أو التصويت مرة ثانية.

وختاما، تجدر الإشارة إلى أنّ عديد الإخلالات التي تمّ الوقوف عليها ضمن هذا التقرير والتي أثرت سلبا على مالية الهيئة يمكن أن تكون بداية من تصرف سنة 2020 تحت طائلة أحكام الفصل 111 من القانون الأساسي عدد 41 لسنة 2019 المؤرّخ في 30 أفريل 2019 فيما يتعلق بأخطاء التصرف الذي نصّ على أن تتولّى محكمة المحاسبات زجر أخطاء التصرّف المرتكبة من قبل رؤساء وأعوان الهيئات الدستورية المستقلة.

ردود الهيئة العليا المستقلّ للانتخابات

جوابا على الملاحظات التي أفضت إليها الأعمال الرقابية لمحكمة المحاسبات حول تصرّف الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات للفترة الممتدة بين 2016 و2018 والتي تعلّقت أساسا بالتنظيم ونظام المعلومات وبالتصرّف في الموارد البشرية وبالتصرّف المالي والمحاسبي وبالتصرف في الشراءات، وفيما يلي ردود الهيئة عليها:

بخصوص التنظيم ونظام المعلومات

1. بخصوص الملاحظات «كما لم تتولّ الهيئة خلافا لمقتضيات الفصل 4 من الأمر عدد 1981 لسنة 1988 المؤرخ في 13 ديسمبر 1988 والفصل 18 من قرارها عدد 6 لسنة 2014 آنف الذكر إعداد جدول مدد استبقاء وثائقها الخصوصية رغم انقضاء الأجل الأقصى المحدّد للغرض من قبل الهيئة ضمن مخطّطها الاستراتيجي للفترة 2016–2019 والذي ضبط أجل موفى سنة 2018 لتطوير منظومة الأرشيف بالهيئة واقتصرت الهيئة في المقابل على العمل بجدول مدد استبقاء الوثائق المشتركة بين الوزارات والمؤسسات العمومية والذي لا يغطّي سوى جزء من الوثائق المنتجة والمستعملة من قبل الهيئة.

وأدّى غياب جداول مدد استبقاء الوثائق الخصوصيّة للهيئة إلى إنجاز عمليات تحويل وثائق من مكاتب العمل إلى وحدة الأرشيف بصفة عشوائية لا تستند إلى مدد حفظ مضبوطة تسمح بتحديد المدّة اللازمة للتحويل وهو ما ترتب عنه ورود مطالب استرجاع وثائق على وحدة الأرشيف على غرار طلب استرجاع بعض الوثائق المحاسبية الصّادرة عن وحدة الشؤون المالية والمحاسبة».

تؤكد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على أنها تولت وضع خطة شاملة لضبط جداول مدد استبقاء الوثائق بصفة نهائية وتم تحديد موفى سنة 2021 لإنهاء العمل بها وعملت على انتداب عدد 6 أعوان توثيق وأرشيف وقتيين لإنجاز المهمة تحت إشراف مباشر من وحدة الأرشيف.

2. بخصوص الملاحظات المتعلقة بحوكمة نظام المعلومات ، بخصوص سياسة الهيئة في مجال السلامة المعلوماتية.

يهم الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أن تشير إلى أنها تولت التنسيق مع مصالح الوكالة الوطنية للسلامة المعلوماتية لإمضاء اتفاقية تعاون تشمل :

- الإحاطة والمساندة الفنية للهيئة في مشروعها المتعلق بالتحصّل على شهادة "نظام إدارة سلامة المعلومات" الايزو 27001 (ISO:27001)،
- المساندة الفنية في تنفيذ التراتيب والإجراءات المتعلقة بإجبارية التدقيق الدوري لسلامة النظم المعلوماتية والشبكات،
- موافاة الهيئة بصفة دورية بكل المستجدات، التي تخص الثغرات الفنية المُعلنة التي تخص نظم التشغيل وقواعد البيانات والإيواء، أو تبعا لاستشعار مخاطر وثغرات بمنظومات الهيئة بالاعتماد على الوسائل الفنية المتعارف عليها،

3. بخصوص الملاحظات «وخلافا للفصل 6 (جديد) من القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 مكنت مقاربة سجل الناخبين بالنسبة إلى الانتخابات البلدية لسنة 2018 مع قائمة الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة تكميلية تحرمهم من ممارسة حق الانتخاب والذين لم يتمكنوا إلى تاريخ 5 ماي 2018 من استرجاع حقوقهم من الوقوف على تضمن السجل لما عدده 24 شخصا ليس لهم الحق في الانتخاب نتيجة الحكم عليهم بعقوبات تكميلية. . . . بيّن فحص قائمات الناخبين الورقية المشفوعة بإمضاءاتهم أنّ الهيئة سمحت لما عدده 5 أشخاص من جملة 24 شخص المذكورين سابقا من التصويت في الانتخابات البلدية لسنة 2018. ومن جانب آخر مكنت مقاربة قاعدة البيانات الخاصّة بالوفيات المتحصّل عليها من المركز الوطني للإعلامية مع سجل الناخبين بالنسبة إلى الانتخابات البلدية لسنة 2018 من الوقوف على تضمّن سجل الناخبين لما عدده 5255 متوفيا يعود تاريخ وفاة 1109 منهم إلى سنة 2017 وما قبلها».

تؤكد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على أن إنشاء المعطيات بقاعدة البيانات الأصلية وتحيينها لا يدخل ضمن صلاحياتها كما لا تتوفر لديها الآليات للتثبت من صحتها باعتبارها مستغِلة لها من مصدرها عبر قواعد البيانات الوسيطة بالتنسيق مع مصالح المركز الوطني للإعلامية.

وعليه، فإن المسؤولية عن تواجد أي خلل في قواعد البيانات الأصلية تعود على الإدارة المنشئة والماسكة لها.

بخصوص التصرّف في الموارد البشرية

1. بخصوص الملاحظة المتعلقة بعقود إسداء خدمات «فبخصوص إبرام العقود وخلافا لأحكام الفصل 12 آنف الذكر تولت الهيئة إبرام عقود إسداء خدمات مع محامين وعدول تنفيذ وعدول إشهاد دون التأكد من

احترامهم لشرط التفرغ الكلي وفك كل رابط مهني قد يؤثر في تحمّلهم لمسؤولياتهم ويشغلهم عن المهام المنوطة بعهدتهم من ذلك مواصلة 20 عضوا لنشاطهم الأصلي بالتزامن مع المهام الموكلة لهم من قِبل الهيئة. ولم يتبيّن تولي الهيئة مطالبتهم بالإدلاء بما يفيد توقفهم عن ممارسة نشاطهم الأصلي».

يهم الهيئة الإشارة إلى أن المعنيّون بالأمر التزموا بإنجاز المهام الموكلة إليهم في أحسن الظروف وسهروا على إنجاح المسار الانتخابي، نظرا للخبرة والكفاءة العالية التي اكتسبوها من خلال تجاربهم في تنظيم الانتخابات منذ سنة 2011 والتي امتدّت خلال سنة 2014 وقد أبدوا استعدادهم للعمل والتفرّغ لإنجاز المهام الموكلة إليهم خلال مُختلِف الفترات الانتخابية والتي تعتبر دقيقة وهامّة ولا يمكن الجمع بينها وبين النشاط الأصلي للمعنيّين بالأمر.

ولم تُسجّل الهيئة أيّ غياب أو تقصير من قِبل المعنيّين بالأمر الذين خصّصوا كامل وقتهم لإنجاح الاستحقاق الانتخابي. هذا بالإضافة إلى أنّ الهيئة لا تمتلك الوسائل أو السلطة التي تُخوّل لها مراقبة توقّف ممارسة النشاط الأصلي للمعنيّين بالأمر، غير أنّها ستحرص لاحقا على مطالبة المعنيين بالأمر بما يُفيد تعليق ممارسة نشاطهم الأصلي.

وتجدر الملاحظة وأن الهيئة اقترحت على السلطة التشريعية حذف شرط التفرغ بالنسبة إلى عضوية الهيئات الفرعية لما لهذا الشرط من تأثير سلبي على عدد الترشحات وجودتها.

2. بخصوص الملاحظة والمتعلقة بمنحة الشهر الثالث عشر «فخلافا لأحكام الفصل 101 من النظام الأساسي الخاص بأعوان الهيئة العليا المستقلة للانتخابات الذي ينص على أنّ مقدار منحة الشهر الثالث عشر الذي ينتفع بها أعوان الهيئة يبلغ مرتب شهر ديسمبر من السنة المعنية ويخفض بنسبة 360/1 من المقدار السنوي الأقصى عن كل يوم عطلة مرض أو غياب دون أجر. مكن فحص 155 ملفا يخص الأعوان القارين بالهيئة من جملة 250 ملفا أنّ 72 و34 عونا تحصّلوا على التوالي خلال سنتي 2017 و2018 على منحة الشهر الثالث عشر دون تطبيق التخفيض المستوجب في مقدارها بعنوان عطل المرض والغياب دون أجر وتبعا لذلك تحملت الهيئة بعنوان سنتي 2017 و2018 أعباء دون موجب تباعا بقيمة 2728 د و1128 د. ويبيّن الملحق عدد 15 قائمة في الأعوان المعنيين.».

يهم الهيئة الإشارة إلى أن العطل المرضية خالصة الأجر لا تدخل في قائمة التخفيضات في احتساب منحة الشهر الثالث عشر على غرار الغياب غير الشرعي، الإيقاف عن العمل لأسباب تأديبية، عطل الولادة، عطل المرض غير خالصة الأجر.

3. بخصوص الملاحظة المتعلقة بخصم قيمة المنحة الكيلومترية عند احتساب منحة الانتخابات «كما لم تلتزم الهيئة عند احتساب منحة الانتخابات بخصم قيمة المنحة الكيلومترية بالنسبة إلى الأعوان المتمتعين بسيارة وظيفية أو سيارة مصلحة لأغراض شخصية وذلك خلافا لأحكام الفصل 4 من الأمر 2388 المؤرخ في 17 نوفمبر 2003 الذي ينصّ على أنّه لا يمكن الجمع بين المنحة الكيلومترية والتمتع بسيارة وظيفية أو سيارة إدارة لاستعمالها لغايات شخصية. وترتّب عن هذه الوضعية تحمّل الهيئة دون موجب لأعباء إضافية بهذا العنوان بلغت 2.040 دينار».

يهم الهيئة الإشارة إلى أنه تم استيفاء إجراءات استرجاع كامل المبالغ عند صرف منحة الانتخابات الخاصة بسنة 2019 (ملحق عدد 1) وتم إعلام جناب المحكمة بمراسلة إليكترونية بالغرض بتاريخ 24 نوفمبر 2020.

4. بخصوص الملاحظة «وعلى صعيد آخر وخلافا لمقتضيات الفصل 12 من القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المذكور آنفا والفصل 3 من الأمر عدد 1140 لسنة 2014 المؤرّخ في 11 أفريل 2014 والمتعلق بضبط نظام تأجير أعضاء مجلس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات اللّذان يقتضيان التفرّغ الكلي لممارسة المهام صلب الهيئة وعدم الجمع بين المنح والامتيازات المستحقة بموجب ممارسة المهام بالهيئة مع أيّ مرتب أو أجر أو جراية أو منح أخرى تبيّن عدم تفرّغ أحد أعضاء مجلس الهيئة ورئيسها السابق لمهام الهيئة حيث ظلّ مرسّما بجدول المحامين المباشرين.

ولئن أدلت الهيئة بشهادة من مصالح الجباية مؤرخة في 31 ديسمبر 2018 تفيد إيقاف نشاط العضو المعني بالأمر فإن ذلك تم بتأخير ناهز السنتين من تاريخ بداية عضويته بمجلس الهيئة فضلا عن أن الهيئة لم توفر للمحكمة ما يفيد إحالته على عدم المباشرة من قبل الهيئة الوطنية للمحامين بتونس حيث ظل إلى موفى سنة 2019 مرسما بجدول المحامين المباشرين».

يهم الهيئة الإشارة إلى أن المعنيّ بالأمر اتصل بإدارة الأداءات بسيدي بوزيد لغلق نشاطه وتطلب الأمر عقد العديد من الاجتماعات مع الإدارة المذكورة لإجراء الحساب ومدهم بوثائق على غرار وثيقة انهاء عقد كراء المحل وقيامهم بزيارات ميدانية للتثبت، ولم يتم مده بوثيقة غلق النشاط إلا خلال سنة 2018، وهو ما يعد دليل على التفرغ الكلي للعمل صلب الهيئة باعتبار وأن المعرف الجبائي يعتبر شرطا شكليا للمباشرة لدى سائر المحاكم والإدارات، علاوة على أن عضو الهيئة المذكور تفرغ كليا للعمل صلب الهيئة منذ 10 فيفري 2017 تاريخ مباشرته بالهيئة وحضوره الدائم لمجالسها ولأعمال لجانها ولكل دوراتها التكوينية، كما يمكن التثبت من عدم مواصلة النشاط منذ 10 فيفري 2017 لدى سائر المحاكم بكامل تراب الجمهورية باعتبار أن كل الأحكام التي ينوب فيه المحامي أو العقود التي يبرمها تكون خاضعة للتسجيل.

كما يجدر التنويه أن المعني بالأمر تقدم بمطلب إحالة على عدم المباشرة إلى الفرع الجهوي للمحامين بسيدي بوزيد مؤرخ في 16 نوفمبر 2017 ومؤشر بالاستلام بنفس التاريخ (ملحق عدد 2).

5. بخصوص الملاحظة «ومن جهة أخرى وخلافا لكلّ من الفصل 2 من الأمر عدد 1140 لسنة 2014 المذكور سابقا الذي حدّد القيمة الصافية للمنحة المسندة لأعضاء الهيئة بما قدره 3600 دينار والفصل 28 من القرار الصادر عن وزراء العدل والمالية والشؤون الاجتماعية المؤرّخ في 4 أوت 1997 والمتعلق بالمصادقة على النظام الداخلي لتعاونية القضاة الذي أوجب خصم معاليم اشتراكات القضاة المباشرين المقدّرة بنسبة 3% من المرتب، تولت الهيئة دون مبرر الزيادة في الأجر الخام لأحد أعضاء المجلس من القضاة دون غيره بما قيمته 316,660 د بداية من شهر أكتوبر 2019. علما وأنه لم يسبق للهيئة تطبيق هذا التمشي في احتساب المنحة الشهرية المسندة لأعضاء مجالس الهيئة السابقين من القضاة. وتدعى الهيئة لاتخاذ الإجراءات الضرورية لتسوية الوضعية».

تمت إعلام عضو الهيئة المعني بملاحظات محكمة المحاسبات وسيتم استصدار بطاقة بالدفع باسم المعني لاستخلاص المبلغ الجملي.

6. بخصوص الملاحظة المتعلقة بالتسبقات على الأجور والتدخل الاجتماعي «وعلى إثر تدخل المحكمة أصدرت الهيئة مذكرة على سبيل التسوية بتاريخ 22 جوان 2020 تم من خلالها إقرار مواصلة العمل بمذكرة تعود لسنة 2016 بصفة استثنائية إلى غاية 31 ديسمبر 2020 غير أن هذه المذكرة لا تعتبر سندا قانونيا للتسبقات التي تم صرفها بداية من تاريخ إحداث الوداديّة. وفي هذا الإطار يتجه التذكير بأن القاعدة في المحاسبة

العمومية هي استحقاق الأجر بمقدار العمل المنجز ولا يمكن تبعا لذلك بمودب مذكرة تمتيع أعوان الهيئة بامتياز لم يجزه القانون وجعل الممارسة الاستثنائية بصفة دائمة تستبعد تطبيق المبدأ الذي يستند إليه حسن استعمال المال العام» .

يهم الهيئة الإشارة إلى أنه تم الإلغاء العمل بنظام التسبقات على الأجور والتوجه نحو تخصيص الاعتمادات الضرورية في باب التدخلات الاجتماعية لتتولاها ودادية أعوان الهيئة ابتداء من السنة المالية 2022 .

7 . بخصوص الملاحظة المتعلقة بالتصرف في المأموريات والمهمّات بالخارج « وفي سياق متّصل، تحمّلت الهيئة نتيجة ضعف إحكام التصرّف في المأموريات بالخارج وبرمجتها مبلغ جملي تجاوز 8 آلاف دينار بعنوان مصاريف تنقل أو منح سفر ستة أعضاء لمجلس الهيئة تفتقر لوثائق تثبت شرعيتها أو تبررها تعلقت بمصاريف اقتناء تذاكر سفر بعنوان سفر عضو هيئة ممثل التونسيين بالخارج من فرنسا إلى تونس بقيمة 581,600د[1] وبنفقات إضافية دون موجب تعلقت بثلاث مأموريات بالخارج قام بها 3 أعضاء من مجلس الهيئة خلال سنتي 2017 و2018 تحمّل مصاريف إضافية دون موجب بلغت قيمتها الجملية 1,415 أ.د تم منها تسوية مبلغ قدره 582 د إثر تدخل محكمة المحاسبات.

كما تولت الهيئة بتاريخ 23 فيفري 2018 التكفل بمصاريف اقتناء تذكرتي سفر بقيمة 6419,300 دينار لفائدة عضوين من المجلس للمشاركة بصفة ملاحظين دوليين في الانتخابات التشريعية والمحلية بالسلفادور خلال الفترة الممتدة من 01 مارس 2018 إلى 07 مارس 2018 على أن يكون موعد السفر يوم 28 فيفري أي قبل التاريخ المحدد لبداية التأشيرة المخصصة للعضوين لدخول أراضي الدولة المستقبلة بيوم. ونتيجة لتعذر سفر العضوين المعنيين لعدم الحصول على التأشيرة المخصصة والتي من المعلوم مسبقا أنها تمنح بمطار الوصول تحملت الهيئة مصاريف إضافية بعنوان اقتناء تذكرتين جديدتين بعنوان نفس المأمورية ولفائدة نفس العضوين بقيمة7,330أد» .

بالنسبة إلى تحمل الهيئة لمصاريف إضافية بعنوان اقتناء تذكرتين جديدتين لفائدة عضوين للمشاركة بصفة ملاحظين دوليين في الانتخابات التشريعية والمحلية بالسلفادور، فإن الهيئة تتمسك بالإجابة الأولى على التقرير الأولي وتفوض لجناب المحكمة تحديد الطرف المحمول عليه استرجاع مصاريف المهمة.

[1] بتاريخ 30 أكتوبر 2016 لحضور أعمال مجلس الهيئة دون توفّر إذن بمأمورية أو أيّ وثيقة تبرّر السفر وشرعية تحمّل الهيئة لهذه المصاريف

بخصوص التصرف المالي والمحاسبي

1 . بخصوص الملاحظة «واقتضت مذكرة رئيس الهيئة الصّادرة بتاريخ 27 مارس 2016 أنّه يمكن للإدارة إسناد سيارة إدارية على سبيل التعويض بمناسبة القيام بصيانة السيارات الوظيفية وذلك في حدود الإمكانيات المتوفرة، غير أنّه وعلى إثر تعطّب السيّارة الوظيفية المخصّصة لرئيس الهيئة خلال سنة 2019 تمّ توفير سيّارة لرئيس الهيئة على وجه الكراء لمدّة 60 يوما وذلك رغم تمتّعه بسيّارة وظيفية ثانية علاوة على توفّر 5 سيارات وظيفية غير مخصّصة بالهيئة. وأدّى التصرّف المذكور إلى تحميل الهيئة أعباء إضافية بلغت قيمتها 8.151 د» .

تؤكد الهيئة العليا المستقلة للانتخابات على أن السيارات الوظيفيّة غير المخصّصة كانت مخصّصة لنقل بعض ضيوف الهيئة الذين تمّت دعوتهم بمناسبة تنظيم الانتخابات التشريعية والرئاسية لسنة 2019 .

وقد تمّ اللجوء إلى كراء السيّارة نظرا لتعذّر استغلال السيارة الوظيفيّة الخاصّة برئيس الهيئة لمّدة فاقت 60 يوما بسبب عدم توفّر قطع الغيار الضروريّة لإصلاحها جرّاء تعرّضها لعطب فنّي وعدم توفّر الهيئة على سيارة إدارية بنفس المواصفات الفنيّة للسيارة المعطّبة، بالإضافة إلى تزامن هذه الفترة مع تنظيم الاستحقاقات الانتخابية لسنة 2019 مع ما يتطلّبه ذلك من التزامات مهنيّة خصوصيّة لرئيس الهيئة وكذلك لاعتبارات أمنية ، حيث تمّ استعمال السيارة المكتراة في استقبال وتنقّل رؤساء وممثلي البعثات الأجنبية المشاركة في مُختلِف الفعاليّات المتعلّقة بالانتخابات المذكورة، في حين تمّ تخصيص السيارة الوظيفيّة الثانية لتأمين تنقّلات الفريق الإداري التابع لرئيس الهيئة خاصّة بعد التوقيت الإداري.

بخصوص التصرف في الشراءات

- تعقيبا على الملاحظة التي تتمحور حول عدم تحديد الهيئة لحاجياتها في إطار طلب العروض عدد 2027/12 المتعلّق بتركيز شبكات إعلامية وكهربائية بمراكز قبول الترشحات وفرز النتائج للانتخابات البلدية 2018 مما ترتب عنه تعدد طلبات مترابطة ومتزامنة مع اختلاف طريقة التعاقد مع نفس المزود : "يتمثل موضوع طلب العروض المذكور في إنجاز أشغال تركيز شبكات إعلامية وكهربائية بمراكز قبول الترشّحات وفرز النتائج (صفقة أشغال) في حين أنّ عقد الصفقة بالتفاوض المباشر مع شركة (SOTETEL) موضوعه صيانة النظام المعلوماتي والاتّصالي المُركز بالهيئة وفروعها ككل وبالتالي لم يتمّ تقسيم الطلب العمومي إلى عدة أجزاء (أقساط)

لما لا في ذلك من فوائد مالية أو فنية يُمكن أن تستفيد منها الهيئة علاوة على عدم الترابط الهيكلي والوظيفي بين هذه الطلبات " .

- بخصوص الملاحظة حول عدم تحديد الهيئة لحاجياتها من التراخيص الإعلامية بالدقة اللازمة وعدم ضبط ثمن مرجعي لتقدير مقبولية الأسعار لاقتناء هذه التراخيص الواردة تؤكّدُ الهيئة على أنّه "نظرا لاختلاف مُدَدِ صلوحية التراخيص الإعلاميّة التي تقتنيها الهيئة (من حيث بدايةُ استعمالها وانتهاءُ صلوحيتها) وكذلك اختلاف استعمالاتها (بمناسبة تنظيم الانتخابات أو في إطار التصرّف العادي لمُختلِف مصالحها)، تجد صعوبة في تحديد حاجياتها بدقّة وكذلك التعاقد لاحقا مع مزوّدي هذه التراخيص وتطبيق إجراءات الصفقات العمومية وهو ما لاحظته الهيئة خاصّة سنة 2018 (إجراء الانتخابات البلدية) وقد تمّ تلافي هذه الإشكاليّات من خلال اعتماد طلب عروض مع تقسيمه إلى أكبر عدد ممكن من الأقساط لتلبية حاجيات الهيئة من التراخيص وبمدد صلوحية مربحة للهيئة" .

- تعقيبا على الملاحظة حول عدم التزام الهيئة بتكريس مبدأ المساواة بين المشاركين أمام الطلب العمومي بالنسبة لطلب العروض وفق الإجراءات المبسطة عدد 2018/5 تجدر الإشارة إلى "أنّ كراسات الشروط نصّت على أنّه يجب أن تتوفّر في المشاركين الضمانات المهنيّة المطلوبة على غرار الحصول على التأهيل لممارسة نشاط الحراسة التي تُعتبر من الوثائق الفنيّة التي تُعتمد في التقييم الفني للعروض ولا يمكن استيفاؤها ضمانا لمبادئ المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المشاركين وعليه تمّ إقصاء عرض المشارك المرتب أولا في ترتيب العروض المالية لعدم حصوله على الترخيص لممارسة نشاط الحراسة وعدم منحه فرصة لاستكمال الوثيقة المنقوصة وتمّ المرور للعرض الثاني والتعاقد معه بعد استيفاء الوثائق الإدارية المنقوصة والوقوف على مقبولية عرضه الفني" .

- تعقيبا على الملاحظة التي تتمحور حول مخالفة الهيئة لدليل إجراءات الصفقات وفقا للإجراءات المبسّطة الذي ينصّ على أنه يمكن للجنة عند الاقتضاء أن تدعو كتابيا المشاركين الذين لم يقدّموا كلّ الوثائق المطلوبة بما فيها الوثائق الإدارية إلى استيفاء وثائقهم في أجل محدّد ويمكن للمشاركين إرسال الوثائق المطلوبة (. . .) وذلك حتّى لا تقصى عروضهم، إذ لم تبادر الهيئة بإقصاء 4 عروض لم يقدموا الوثائق المطلوبة في إطار طلب العروض عدد 2018/4 بل تمّ إسناد الصفقة لاحدهم رغم عدم تقديمه للشهادة المطلوبة وهو ما يشكل خرقا لقواعد إسناد الصفقات العمومية ومسّا بمبادئ الشفافية وتكافئ الفرص وعدم التمييز بين المشاركين، يتجه التأكيد على أنّه "لم يتمّ خرق قواعد إسناد الصفقات العمومية والمسّ بمبادئ الشفافية وتكافؤ الفرص والتمييز بين المشاركين في إطار الصفقة المذكورة حيث أنّ المتحصل على الصفقة قدّم في الآجال وصلا يتعلق بإيداع مطلب

للحصول على شهادة في عدم الإفلاس التي تتطلب آجالا قدرها 15 يوما للحصول عليها (بعد التأكّد من ذلك عبر منظومة SICAD) في حين لم يقدم بقية المشاركين الوثائق المطلوبة. علما أنّه تمّ التأكد من الوضعية القانونية للشركة (إفلاس/عدم إفلاس) خلال مرحلة فتح وتقييم العروض أي قبل التعاقد معها من خلال المعطيات المضمّنة بالسجل التجاري للشركة (نظير حديث العهد) وكذلك عند القيام بإجراءات الخلاص حيث تمّ اشتراط تقديم هذه الشهادة في ملف الخلاص".

- تعقيبا على الملاحظة المتعلّقة بوجود شبهة تضارب مصالح بخصوص إجراءات إبرام الصفقة المتعلقة بمتابعة وتنفيذ المخطط الإعلامي للحث على التسجيل للانتخابات البلدية تؤكّد الهيئة على اتخاذها جميع الاحتياطات اللازمة لتفادي وضعيات تضارب المصالح في إطار هذه الصفقة حيث "تمّ التعاقد مع شركة " 3SG" تبعا لنتائج طلب العروض عدد 2017/5 وقد تمّ التحرّي بخصوص مسألة تضارب المصالح أوّلا عند التثبّت من المؤيّدات الإدارية لجميع المشاركين في طلب العروض من خلال الأنظمة الأساسية للشركات التي تقدّمت بعروض في الغرض عن طريق المعطيات المضمّنة بالسجّلات التجارية وكذلك تمّ التوقّي من احتمال تضارب المصالح خلال مرحلة تقييم العروض من خلال تكوين لجنة محايدة في الغرض، كما تمّ إخضاع الصفقة لتدقيق لجنة الصفقات ذات النظر ولم يُسجّل وجود أيّ تضارب في المصالح بخصوص هذه الصفقة خلال كامل مراحل اختيار صاحب الصفقة. وحسب ملاحظة الفريق الرقابي فإنّ التعامل بين المؤسّستين محلّ شبهة تضارب المصالح جاء لاحقا لإجراءات اختيار وكالة الاتّصال في إطار طلب العروض عدد 2017/5 وإبرام عقد الصفقة في الغرض وليس للهيئة أي علم بذلك."

سيدي بوزيد في: 16 نوفمبر 2017 .

-ملحق عدد 2-

إلى السيد رئيس الفرع الجهوي للمحامين بسيدي بوزيد.

الموضوع: طلب الإحالة على عدم المباشرة .

تحية طيبة و بعد,

إنـــــي الممضي أسفله الأستاذ **محمد التليلي منصري** المحامي لدى التعقيب و المباشر و الكائن مكتبه بشارع الحبيب بورقيبة ,عمارة حبيب دبش سيدي بوزيد ألتمس منكم إحالتي على عدم المباشرة بطلب مني عملا بمقتضيات الفصلين 18 و 63 من المرسوم عدد 79 لسنة 2011 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة .

و الســـــــــــــلام.

الأستاذ محمد التليلي منصري .

الأستاذ محمد التليلي منصري
المحامي لدى التعقيب
متحصل على دكتوراه مرحلة الثالثة في قانون الأعمال
عمارة دبش - سيدي بوزيد 9200

الحمد لله.
ورد مختوم اليوم 16/11/2017

الهيئة الوطنية للمحامين بتونس
الفرع الجهوي بسيدي بوزيد

جواب عضو الهيئة السيّد محمد التليلي منصري
عن ملاحظة محكمة المحاسبات.

جاء بالتقرير أنّ عضو الهيئة ورئيسها السابق واصل عمله كمحامي رغم مدّ محكمة المحاسبات بما يفيد اغلاق النشاط

وحيث جوابا على ذلك نؤكد ما يلي:

1. إن غلق النشاط قد تمّ عمليّا منذ التحاقي بالهيئة وذلك بالاتصال بإدارة الاداءات بسيدي بوزيد واعلامهم بالرغبة في غلق النشاط وانطلق في حينها إجراءات الغلق التي استغرقت بعض الوقت حيث تمّ برمجة عدة اجتماعات معهم لإجراء الحساب ومدهم بعدة وثائق وقع طلبها للغرض مثل ما يثبت انهاء العلاقة التعاقديّة لكراء مقر العمل هذا إضافة لقيام إدارة الجباية بثلاث زيارات ميدانيّة للتثبت من غلق المكتب خلال ستة أشهر. ولم يقع تسليمي وثيقة غلق النشاط الاّ خلال سنة 2018.

2. ان غلق النشاط هو دليل على التفرغ الكلي للعمل صلب الهيئة باعتبار وان المعرف الجبائي للمحامي يعتبر شرطا شكليّا للمباشرة لدى سائر المحاكم والإدارات وذلك منذ صدور قانون الماليّة الأساسي لسنة 2017 وبالتالي لا يمكن للمحامي القيام بأي عمل قضائي أو اداري أو استشاري بدون معرّف جبائي.

3. أمّا بخصوص طلب الإحالة على عدم المباشرة فقد تمّ تقديم طلب الإحالة على عدم المباشرة لدى الفرع الجهوي للمحامين بسيدي بوزيد وذلك حسب دلالة الوثيقة المصاحبة.

4. إن عضو الهيئة المنتمي لصنف المحامين قد تفرغ كليّا للعمل صلب الهيئة منذ 10 فيفري 2017 وذلك من خلال ممارسته لعمله صلب الهيئة وحضوره الدائم لمجالسها ولإعمال لجانها ولكل الدورات التكوينية وذلك بحسب دلالة محاضر الجلسات المنجزة للغرض. كما يمكن التثبت من عدم مواصلة النشاط منذ تاريخ 10 فيفري 2017 لدى سائر المحاكم بكامل تراب الجمهوريّة أو لدى المصالح الجباية باعتبار أنّ كل الاحكام التي ينوب فيها المحامي أو العقود التي يبرمها تكون خاضعة للتسجيل وأتحمل كامل المسؤوليّة في صورة ثبوت خلاف ذلك.

محمد التليلي منصري

عضو الهيئة العليا المستقلة للانتخابات

محمد التليلي منصري
عضو الهيئة العليا
المستقلة للإنتخابات