

ورقة عمل تتعلق بالمحاور موضوع الاجتماع المقرر عقده بتاريخ 24-26 أوت 2020 بمقر المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية بيروت-لبنان.

إعداد السيدة نوال الحناشي مستشار مقرر
عام لدى مصالح المكلف العام بنزاعات الدولة
بالجمهورية التونسية.

1- عرض التجربة التونسية فيما يتعلق بتمثيل الدولة لدى المحاكم:

إن مؤسّسة المكلف العام بنزاعات الدولة مؤسسة عريقة يعود أول تنظيم لها إلى بداية دولة الاستقلال فقد نظمها المشرع بموجب القانون عدد 21 لسنة 1962 المؤرخ في 24 ماي 1962 المتعلق بضبط قواعد الإجراءات الاستثنائية بالنسبة للقانون العام في القضايا الواقع تتبعها من طرف المكلف العام بنزاعات الدولة، وقد سبق إحداثها إنشاء عديد المؤسسات العريقة بالبلاد التونسية كالمحكمة الإدارية المحدثة بموجب قانون 01 جوان 1972(1).

وكان آخر تنظيم لهذه المؤسسة بمقتضى القانون عدد 13 لسنة 1988 المؤرخ في 7 مارس 1988 المتعلق بتمثيل الدولة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات الخاضعة لإشراف الدولة لدى سائر المحاكم الذي وسّع في مهام هذه المؤسسة من مجرد قائم في حق الدولة والمؤسسات العمومية المرتبطة ميزانيتها بميزانية الدولة العامة دائنة أو مدينة لدى سائر المحاكم إلى ممثل للدولة وللمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسات الخاضعة لإشراف الدولة لدى سائر المحاكم والهيئات القضائية داخل البلاد وخارجها إضافة إلى تمثيله لهذه الهيئات العمومية في الصلح وساهر على تنفيذ الأحكام ومستشار للإدارة خاصة في الأطوار التي تسبق النزاعات.

هذا وقد تولّى المشرع التونسي في القانون المذكور بيان صلاحيات هذه المؤسسة التي تهتمّ ميادين متنوّعة في مادة النزاعات-الفصل الأول من القانون المذكور- وفي مادة الصلح-الفصل 7- وفي استخلاص ديون الدولة-الفصل 5- وتنفيذ الأحكام إضافة إلى الدور الاستشاري.

وقد تبين بعد مرور أكثر من ثلاثين سنة على إصدار القانون عدد 13 لسنة 1988 المتعلق بتمثيل الدولة أن هذا القانون لم يعد ملائماً لكي تقوم هذه المؤسسة بدورها في التمثيل الناجع للدولة وللمؤسسات العمومية أمام المحاكم أمام تزايد قضايا الدولة كما ونوعاً وخاصة بعد حدوث أفضية جديدة تعلقت أساساً بقضايا المصادرة واسترجاع الأموال المنهوبة والعدالة الانتقالية وتوقيف نشاط الجمعيات والأحزاب وحلها وتصفية مكاسبها إلى جانب القضايا المستحدثة مما فرض القيام بمبادرة لمشروع قانون مستحدث يعنى بهذه المؤسسة يركز خاصة على استقلالية المؤسسة حتى تقوم بدور الدفاع الناجع عن الدولة والمؤسسات العمومية.

2- دور المكلف العام بنزاعات الدولة في حلّ المنازعات بالوسائل الودية:

ينزل القانون التونسي الدولة والمؤسسات العمومية منزلة الصغير قانوناً فلا يمكن لهذه الإدارات أن تبرم صلحاً إلا بواسطة ممثلها القانوني الذي يتمثل في المكلف العام بنزاعات الدولة، وقد أكدت أحكام الفصل 1461 م ا ع أنه -إذا تعلق الصلح بالدولة وبالإدارات البلدية والإدارات العامة جرت عليه التراتيب الخاصة بتلك الإدارات ومن جملة تلك التراتيب أنّ الجهة الموكول لها أهلية إبرام الصلح هي إدارة نزاعات الدولة.

تنص احكام الفصل 7 من القانون عدد 13 لسنة 1988 المتعلق بتمثيل الدولة على انه -يمكن للمكلف العام بنزاعات الدولة أهلية إبرام الصلح مع الخصوم في المواد المدنية والإدارية وقد أوكل ضبط شروط ذلك للسلطة الترتيبية.

ولكن ورغم أهمية إسناد أهلية إبرام الصلح لهذه المؤسسة من قبل المشرع فإنّ السلطة الترتيبية قد قيدت من اختصاص الصلح المسند لها بموجب الأمر عدد 2046 لسنة 1997 ذلك أنّ المكلف العام بنزاعات الدولة يتصالح مباشرة في حقّ الدولة والإدارات العمومية إذا كان مبلغ المنازعة لا يتجاوز خمسين ألف دينار أما إذا تراوح مبلغ المنازعة بين خمسين ألف دينار وخمسمائة ألف فإنه لا بدّ - كما يقتضي الأمر المذكور - من مصادقة وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية، وإذا فاق مبلغ المنازعة هذا الحد يسند أمر الصلح للجنة النزاعات التي يرأسها وزير أملاك الدولة والشؤون العقارية وليس للمكلف العام بنزاعات الدولة فيها سوى صوت من ثمانية أصوات إضافة إلى أنّ رئاسة اللجنة غير مسندة له خاصة وأن صوت الرئيس مرجح عند تساوي الأصوات.

ومن أجل ذلك وتطويراً لوظيفة حلّ المنازعات المسندة لهذا الجهاز فقد نصّ الفصل 13 من مشروع القانون الأساسي المذكور على أنه لهيئة قضايا الدولة أهلية إبرام الصلح ويمكنها إجراؤه قبل وأثناء وبعد نشوب النزاع وذلك في جميع الميادين عدى

التي لا يجوز فيها الصلح كما يمكنها إجراء المصالحة والوساطة بطلب من أحد طرفي الخصومة قبل نشوبها والمصالحة وتعني التسوية تختلف عن الصلح من كونها تفرض تدخل طرف ثالث ليأخذ دور الحكم ولا ينجاز إلى أحد الطرفين دون الآخر وهو تأكيد لاستقلالية هذا الجهاز وقد عرفها الفقيه "بيار لوفرا" في كتابه "conciliation" بأنها "تلك التسوية التي توصل إليها الطرفان عن طريق طرف أجنبي عن النزاع".

3- دور المكلف العام بنزاعات الدولة في المنازعات الخارجية والتحكيم الدولي:

تقتضي أحكام الفصل 3 من قانون تمثيل الدولة في تونس أن المكلف العام بنزاعات الدولة -يتولى تمثيل الدولة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أمام المحاكم الأجنبية وهيئات التحكيم الدولية في المادة الإدارية والمدنية والتجارية.

فوظيفة الدفاع عن الدولة وتجلياتها لا تقتصر على الدعاوى المنشورة ضد هذه الهيئات داخل البلاد وإنما تمتدّ إلى النزاعات المنشورة ضدها بالخارج.

ولقد مثل هذا الجهاز الدولة في القضايا المنشورة ضدها من قبل عديد المحاكم الأجنبية كالمحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب وكذلك لدى هيئات التحكيم الدولي سواء كان هذا التحكيم مؤسساتيا أو حرّاً، ونذكر عديد القضايا التي يتابعها المكلف العام بنزاعات الدولة إما بنفسه أو بالاستعانة بمكاتب محاماة عالمية وذلك سواء لدى المركز الدولي لفض نزاعات الاستثمار - CIRDI - أو لدى غرفة التجارة الدولية بباريس وكذلك لدى هيئات تحكيم حرّة خاصّة وأنّ أحكام الفصل 7 خامسا تقتضي أنه يجوز التحكيم في النزاعات المتعلقة بالدولة والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية إذا كانت هذه النزاعات ناتجة عن علاقات دولية اقتصادية كانت أو تجارية أو مالية وتهم التحكيم الدولي، والسـلام.

1- اقتصرنا على النصوص المنظمة لمؤسسة المكلف العام في دولة الاستقلال وإن كانت هذه الخطة قديمة تمتد جذورها إلى أبعد من ذلك بكثير فقد جاء بكتاب الإتحاف لابن أبي الضياف متحدثاً عن مآثر حمودة باشا(1794-1791) ما يلي "ومن مآثره تعظيم الشريعة المطهرة والوقوف عند حدودها في المعاملات فأقام وكيل الخصام ببيت المال وكيلا عنه طالبا أو مطلوبا يأتي المجالس الشرعية وقد كان الملتزمون لهناشر الدولة يتعدّون على مجاورتهم بالاستيلاء على أطراف أراضيهم بدعوى أنها للدولة ولاقى الناس من ذلك ضررا فصاروا يطلبون وكيله ويحاكمونه وينتصفون منه وهو ينظر مسلماً غير متحرّج"- الصفحة 87 من الإتحاف.

2- اقتصر القانون عدد 21 لسنة 1962 على تنظيم مؤسسة المكلف العام بنزاعات الدولة ضمن أربعة فصول خصص الأول منها لبيان أن المكلف العام بنزاعات الدولة يمثل الدولة والمؤسسات العمومية المرتبطة بميزانياتها بميزانية الدولة العامة دائنة أو مدينة لدى سائر المحاكم كما اقتضى ضرورة تبليغ الاستدعاءات والإعلامات في هذا الخصوص إلى مكاتبه بكتابة الدولة للتخطيط والمالية وخصص الفصل الثاني لبيان أهليته لهذا الغرض للإدلاء بالتقارير والمرافعة لدى

المحاكم فيما خصص الفصل الثالث إلى التأكيد على أنّ تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في صورة قيامها بالتعقيب يستلزم تقديم ضمان من خصومها وخصص الفصل الرابع لبيان أنّ الإجراءات التي يقوم بها المكلف العام معفاة من دفع معالم التسجيل.

4- اقتضى الفصل 1458 م ا ع أن "الصلح عقد وضع لرفع النزاع وقطع الخصومة..." ورفع النزاع مختلف عن قطع الخصومة عند المشرع الذي لا يكرر نفسه إذ أنّ المقصود برفع النزاع أن تكون المنازعة المراد رفعها مطروحة أمام المحاكم أما قطع الخصومة فيقصد بها النزاعات المستقبلية المحتملة والتي لم تنشر بعد أمام القضاء.

9- تتعلق بتفعيل سلطته التقديرية في رفع الدعاوى وإثارتها أو ما يعبر عنه بمبدأ الملاءمة كبيان دوره في مساعدة المحكمة على فصل النزاع في أسرع وقت مع توفر الضمانات في الأحكام على اعتبار أنّ السرعة في القضاء هي نصف العدل وكذلك القيام بدور محوري في تنفيذ الأحكام الصادرة ضدّ الإدارة في وقتها على اعتبار أنه لا ينفع التكلم بحق لا نفاذ له.

10- نص الفصل 29 من الأمر عدد 999 لسنة 1999 المنظم لوزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية المنقح بموجب أوامر لاحقة أهمها الأمر عدد 1235 لسنة المؤرخ في على ويلاحظ أن الأمر المذكور قد صدر بعد إحداث وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية بتسع سنوات وبعد أن كان الأمر المنظم للوزارة زمن أحداثها ينص في فصل وحيد على أن المكلف العام بنزاعات الدولة يخضع للإشراف وزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية.