الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

المدة النيابية الأولى

الدورة العادية الرابعة

2018-2017

تقرير لجنة التشريع العام

حول

الفصول موضوع الطعن بعدم الدستورية من

مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة

بين الهيئات الدستورية المستقلة

- عدد 2016/30 -

رئيس اللجنة : السيد الطيب المدني

نائب الرئيس : السيدة سماح بوحوال

مقرّر اللجنة : السيد البشير الخليفي

مقرّر مساعد : السيدة نجلاء السعداوي

مقرّر مساعد : السيدة صابرين الغبنتيني

أكتوبر 2017

بـاردو في 25 أكتوبر 2017

بســـم الله الرحمـــان الرحيـــم

السيد رئيس مجلس نواب الشعب ونائبيه،
السيد الوزير المكلّف بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان ،
السيدات والسادة أعضاء مجلس نواب الشعب،

تتشرف لجنة التشريع العام بأن تعرض عليكم أعمالها استجابة لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2017/04 بتاريخ 8 أوت 2017 والقاضي بعدم دستورية بعض فصول مشروع القانون الأساسي عدد 2016/30 والمتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة، وملاءمتها مع ما صدر به القرار المذكور.

1. التقديم :

صادق مجلس نواب الشعب في جلسته المنعقدة يوم الاربعاء 05 جويلية 2017 على مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة وكان موضوع طعن أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين .

تداولت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في عريضة الطعن التي رفعها مجموعة من النواب بمجلس نواب الشعب بتاريخ 12 جويلية 2017 وفي ملاحظات الحكومة الواردة على الهيئة بتاريخ 17 جويلية 2017 دفاعا عن المشروع، وأصدرت قرارها بتاريخ 08 أوت 2017 القاضي بقبول الطعن شكلا وفي الأصل بعدم دستورية الفصل 33 وما تبعه من تنصيص عليه بالفصلين 11 و24 من مشروع القانون الأساسي عدد 2016/30 المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة ورفض الطعن في ما عداه.

وطبقـا لمقتضيات الفقرة الثانية مــن الفصل 23 من القانون الاساسي عــدد 13 المؤرخ فــي 18أفريل 2014 المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين والتي تنص على أنه " إذا قضت الهيئة بعدم دستورية مشروع القانون يحال مصحوبا بقرار الهيئة إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله إلى المجلس التأسيسي أو مجلس نواب الشعب للتداول فيه ثانية طبقا لقرار الهيئة في أجل عشرة أيام من تاريخ الإحالة،..."،أحيل قرار الهيئة إلى مجلس نواب الشعب لتتداول اللجنة مجددا في مشروع القانون المصرح بعدم دستورية بعض فصوله.

2. أعمال اللجنة :

تداولت لجنة التشريع العام في جلستها المنعقدة بتاريخ 23 أكتوبر 2017 على إثر تنصيب مكتبها، في قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين حول المطاعن المتعلقة بعدم دستورية الفصل 33 من مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية، وأجمع أعضاء اللجنة على احترام قرار الهيئة الوقتية والحرص على تعديل الفصل المصرح بعدم دستوريته طبقا للدستور.

حيث قضت الهيئة بعدم دستورية الفصل 33 من مشروع القانون وما تبعه من تنصيص عليه بالفصلين 11 و24 من نفس المشروع معلّلة قرارها بأنّ سحب الثقة التي اقتضاها الفصل 33 من المشروع يتنافى ومبدأ استقلالية الهيئات الدستورية طالما أنه لا يحقق التناسب المطلوب بين مبدأي المساءلة والاستقلالية كما يتنافي ومقتضيات مساءلة هذه الهيئات المنصوص عليها بالدستور.

وعقدت لجنة التشريع العام جلسة يوم الثلاثاء 24 أكتوبر 2017 استمعت خلالها إلى الاستاذين شفيق صرصار ومحمّد الفاضل موسى حول قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين .

واعتبر الأستاذ شفيق صرصار أنه من الضروري احترام مبدأ مساءلة الهيئات الدستورية لكن في المقابل لا بدّ من إعطائها الضمانات الكافية للمحافظة على استقلاليتها، حيث رأى أنه لا يمكن أن يعهد لأغلبية برلمانية هذه المهمة، مشيرا إلى أنّ الحديث عن سحب الثقة ليس مجاله مقارنة بمنح الثقة على اعتبار أن الهيئات الدستورية المستقلّة هي هيئات منتخبة وأن الأجح الحديث عن إعفاء أو إنهاء مهام ،

واقترح في هذا المجال إحاطة مساءلة مجلس نواب الشعب بضمانات قضائية كأن يتمّ تشريك المحكمة الدستورية أو اللجوء إلى القضاء طالما أنها تبقى مضمونة ضدّ الهيئات الدستورية .

كما اقترح كذلك إمكانية حذف هذا الفصل وما ترتّب عنه من تنصيصات بباقي الفصول .

وفي نفس الاتجاه، أكّد الأستاذ محمد الفاضل موسى على ضرورة إخضاع الهيئات الدستورية المستقلة للمساءلة لكن شدّد في الآن ذاته على أهمية إيجاد الضمانات الكافية لضمان استقلالية هذه الهيئات. وأشار في هذا السياق إلى أن قرار الهيئة لم يرد بالوضوح الكافي لكن من الواجب احترامه .

واقترح التفكير في آلية أخرى لمساءلة الهيئة عوض آلية سحب الثقة الواردة بالفصل 33 كأن يقع إحداث لجنة خاصة صلب مجلس نواب الشعب يعهد إليها مساءلة الهيئات وفق صيغ وإجراءات مضبوطة وأضاف ان آلية اللجوء إلى القضاء تبقى جائزة .

كما اقترح حذف الفصل وما تبعه من تنصيصات صلب الفصلين 11 و24 .

وأثناء النقاش تمحورت الآراء صلب اللجنة كما يلي:

- ✓ رأي أول اعتبر أنه من الضروري الامتثال إلى ما قضت به الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين وذلك بالتخلي عن آلية سحب الثقة وحذف الفصل 33.
- ✓ رأي آخر اتجه إلى الابقاء على آلية سحب الثقة من قبل مجلس نواب الشعب وذلك بإثارتها من ثلث أعضاء المجلس على أن يتمّ استشارة المحكمة الإدارية في الغرض قبل عرضها على الجلسة العامة .
- ✓ رأي أخر اعتبر أن قرار الهيئة الوقتية يشوبه العديد من الغموض واقترح طلب شرح وتفسير من الهيئة لمقتضيات قرارها .

وعقدت اللجنة جلسة يوم الأربعاء 25 أكتوبر 2017 واصلت خلالها مناقشة قرار الهيئة العليا المستقلة لمراقبة دستورية القوانين.

وفي مستهلّ هذه الجلسة تقدم السيدات والسادة النواب ببعض المقترحات بخصوص الفصل 33 من القانون موضوع الطعن، وقد بيّن النواب في هذا السياق أن التبرير الأساسي للمحكمة الدستورية في قرارها بعدم دستورية هذا الفصل هو عدم تضمنه لأحكام كافية وكفيلة بتوفير ضمانات فعلية لقيام المؤسسة البرلمانية بدورها الرقابي على الهيئات الدستورية بالتوازي مع احترامها لاستقلاليتها.

وفي هذا الإطار اقترح بعض النواب تغيير صياغة الفصل 33 في اتجاه توفير مزيد من الاجراءات الضامنة لاحترام استقلالية هذه الهيئات دون التخلي عن الدور الرقابي للمجلس.

كما اقترح أعضاء اللجنة ضرورة التخلي عن استعمال عبارة "سحب الثقة" من الفصل 33 وتعويضها بعبارة "إعفاء" طالما أن الهيئة العليا لمراقبة دستورية القوانين لم تعترض على مسألة الاعفاء الواردة صلب مقتضيات الفصل 11.

إضافة إلى ذلك عبر بعض أعضاء اللجنة عن غموض عبارة "حياد الهيئة عن مهامها الدستورية" والذي قد يؤدي إلى العديد من التأويلات الموسعة ولهذا تم اقتراح حذفها.

وتم الاتفاق بين أعضاء اللجنة بالأغلبية على المحافظة على الفصل 33 وعدم التخلي عنه مع تغيير صياغته لتصبح كالآتي:

"يمكن لمجلس نواب الشعب إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الهيئة في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ تقديم طلب معلل لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث أعضاء المجلس على الأقل وبعد مصادقة المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه في صورة الاخلال بالواجبات المحمولة على أعضاء مجلس الهيئة بمقتضى الفصلين 2 و9 من هذا القانون".

كما اتفق أعضاء اللجنة بالأغلبية كذلك على ضرورة تغيير صياغة الفصل 11 من القانون في جانبها المرتبط بأحكام الفصل 33 لتصبح كما يلي : "في حالة الشغور الطارئ على تركيبة مجلس الهيئة لإعفاء أو وفاة أو استقالة أو عجز، يعاين مجلس الهيئة حالة الشغور ويدونها بمحضر خاص يحيله إلى مجلس نواب الشعب الذي يتولى سد هذا الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة.

يمكن إعفاء عضو بالمجلس بقرار من ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب وبطلب معلّل من ثلثي أعضاء مجلس الهيئة طبق الأسباب والشروط والإجراءات المنصوص عليها ضمن القانون الخاصّ بكلّ هيئة.

وفي صورة إعفاء أحد أعضائها أو أكثر طبقا للشروط الواردة بالفصل 33 من هذا القانون، يعاين رئيس مجلس نواب الشعب حالة الشغور ويتولى المجلس سد الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة".

وفيما يلي جدول تفصيلي للفصول المعدلة طبقا لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين:

الفصل	الصيغة موضوع الطعن	الصيغة المعدلة بناء على قرار الهيئة الوقتية لمرقابة دستورية مشاريع القوانين
الفصل 33	يمكن لمجلس نواب الشعب سحب ثقته من مجلس الهيئة أو عضو أو أكثر بقرار من ثلثي أعضائه، في أجل أقصاه 15 يوما من تقديم طلب معلل لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل في الحالات التّالية: - حياد الهيئة عن مهامها الدّستورية، - الإخلال بالواجبات المحمولة على أعضاء	**يمكن لمجلس نواب الشعب إعفاء عضو أو اكثر من اعضاء مجلس الهيئة في اجل أقصاه 15 يوما من تقديم طلب معلّل لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث الاعضاء على الاقل وبعد مصادقة المجلس باغلبية الثلثين من أعضائه في صورة الإخلال بالواجبات المحمولة على أعضاء مجلس الهيئة بمقتضى الفصلين 2 و9 من هذا القانون.**

	مجلس الهيئة بمقتضى الفصلين 2 و 9 من هذا القانون، - الاخلال بالواجبات المنصوص عليها بالفصل **24** من هذا القانون.	
الفصل 11	في حالة الشغور الطارئ على تركيبة مجلس الهيئة لإعفاء أو سحب ثقة أو وفاة أو استقالة أو عجز، يعاين مجلس الهيئة حالة الشغور ويدونها بمحضر خاص يحيله الى مجلس نواب الشعب الذي يتولى سد هذا الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة. وفي صورة سحب الثقة من مجلس الهيئة أو من احد الاعضاء طبقا للشروط الواردة بالفصل 33 من هذا القانون، يعاين رئيس مجلس نواب الشعب حالة الشغور ويتولى المجلس سد الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة. يمكن إعفاء عضو بالمجلس بقرار من ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب و بطلب معلّل من ثلثي أعضاء مجلس الهيئة طبق الأسباب والشروط والإجراءات المنصوص عليها ضمن القانون الخاصّ بكلّ هيئة.	في حالة الشغور الطارئ على تركيبة مجلس الهيئة لإعفاء أو وفاة أو استقالة أو عجز، يعاين مجلس الهيئة حالة الشغور ويدونها بمحضر خاص يحيله الى مجلس نواب الشعب الذي يتولى سد هذا الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة. يمكن إعفاء عضو بالمجلس بقرار من ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب و بطلب معلّل من ثلثي أعضاء مجلس الهيئة طبق الأسباب والشروط والإجراءات المنصوص عليها ضمن القانون الخاصّ بكلّ هيئة وفي صورة إعفاء أحد أعضائها أو أكثر طبقا للشروط الواردة بالفصل 33 من هذا القانون، يعاين رئيس مجلس نواب الشعب حالة الشغور ويتولى المجلس سد الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة. .
الفصل 24	تعد الهيئة تقريرا ماليا سنويا وتعرضه في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية على مجلس نواب الشعب مرفقا بالقوائم المالية وتقرير مراقب أو مراقبي الحسابات. يصادق مجلس نواب الشعب على التقرير المالي بأغلبية أعضائه الحاضرين على أن لا تقلّ عن الثلث، وينشر التقرير المالي والقوائم المالية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني للهيئة المعنية. في صورة عدم تقديم الهيئة لتقريرها المالي في الآجال القانونية دون مبرر أو رفض مجلس نواب الشعب المصادقة عليه، يحدث المجلس لجنة تحقيق وتختار اللجنة خبيرين محاسبين مرسمين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية ومراقب رئيس	(دون تغيير)

	على الأقل أو ما يعادل رتبته من إحدى هيئات الرقابة العامة قصد إعداد وتقديم تقرير في الغرض إلى اللجنة. ويتعيّن على الخبيرين المحاسبين والمراقب الرئيس إعلام وكيل الجمهورية المختص بما يبلغ إلى علمهم من أفعال مكونة لجرائم دون أن يترتب عن ذلك أية مسؤولية من أجل إفشاء السر المهني. تعرض لجنة التحقيق تقريرها مرفقا بتقرير الخبراء على مجلس نواب الشعب ويناقش في جلسة عامة. وعلى ضوء تقرير لجنة التحقيق وتقرير الخبراء ونقاش الجلسة العامة، يمكن لمجلس نواب الشعب اللجوء الى مقتضيات الفصل 33 من هذا القانون.	

3 . قرار اللجنة :

قررت اللجنة بأغلبية أعضائها الحاضرين الموافقة على الصيغة المعدلة للفصول موضوع الطعن بناء على قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين وهي توصي الجلسة العامة بالمصادقة عليها.

رئيس اللجـنة **مقرّر اللجنــة**

الطيب المدني **البشير الخليفي**

الصّيغة المعدلة للفصول موضوع الطعن بعدم الدستورية من مشروع القانون الأساسي المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة طبقا لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين

الفصل 11 :

في حالة الشغور الطارئ على تركيبة مجلس الهيئة لإعفاء أو وفاة أو استقالة أو عجز، يعاين مجلس الهيئة حالة الشغور ويدونها بمحضر خاص يحيله إلى مجلس نواب الشعب الذي يتولى سد هذا الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة.

يمكن إعفاء عضو بالمجلس بقرار من ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب و بطلب معلّل من ثلثي أعضاء مجلس الهيئة طبق الأسباب والشروط والإجراءات المنصوص عليها ضمن القانون الخاصّ بكلّ هيئة.

وفي صورة إعفاء أحد أعضائها أو أكثر طبقا للشروط الواردة بالفصل 33 من هذا القانون، يعاين رئيس مجلس نواب الشعب حالة الشغور ويتولى المجلس سد الشغور طبقا لإجراءات انتخاب أعضاء مجلس الهيئة.

الفصل 24 :

تعد الهيئة تقريرا ماليا سنويا وتعرضه في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية على مجلس نواب الشعب مرفقا بالقوائم المالية وتقرير مراقب أو مراقبي الحسابات.

يصادق مجلس نواب الشعب على التقرير المالي بأغلبية أعضائه الحاضرين على أن لا تقلّ عن الثلث، وينشر التقرير المالي والقوائم المالية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وعلى الموقع الإلكتروني للهيئة المعنية.

في صورة عدم تقديم الهيئة لتقريرها المالي في الآجال القانونية دون مبرر أو رفض مجلس نواب الشعب المصادقة عليه، يحدث المجلس لجنة تحقيق وتختار اللجنة خبيرين محاسبين مرسمين بجدول هيئة الخبراء المحاسبين بالبلاد التونسية ومراقب رئيس على الأقل أو ما يعادل رتبته من إحدى هيئات الرقابة العامة قصد إعداد وتقديم تقرير في الغرض إلى اللجنة.

ويتعيّن على الخبيرين المحاسبين والمراقب الرئيس إعلام وكيل الجمهورية المختص بما يبلغ إلى علمهم من أفعال مكونة لجرائم دون أن يترتب عن ذلك أية مسؤولية من أجل إفشاء السر المهني.

تعرض لجنة التحقيق تقريرها مرفقا بتقرير الخبراء على مجلس نواب الشعب ويناقش في جلسة عامة.

وعلى ضوء تقرير لجنة التحقيق وتقرير الخبراء ونقاش الجلسة العامة، يمكن لمجلس نواب الشعب اللجوء إلى مقتضيات الفصل 33 من هذا القانون.

الفصل 33 :

يمكن لمجلس نواب الشعب إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء مجلس الهيئة في أجل أقصاه 15 يوما من تقديم طلب معلّل لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل وبعد مصادقة المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه في صورة الإخلال بالواجبات المحمولة على أعضاء مجلس الهيئة بمقتضى الفصلين 2 و9 من هذا القانون.