# الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين

**قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2018/04 مؤرخ في 4 سبتمبر 2018 يتعلق بالطعن في دستورية مشروع القانون عدد 2018/30 المتعلق بإحداث السجل الوطني للمؤسسات.**

باسـم الشعـب،

إن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين،

بعد الاطلاع على الدستور وخاصة الفصول 21 و24 و35 و65 و49 و114 منه،

وعلى القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014 المتعلّق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين،

وعلى القرار الجمهوري عدد 89 لسنة 2014 المؤرخ في 22 أفريل 2014 المتعلق بتعيين أعضاء الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين،

وعلى مشروع القانون عدد 2018/30 المتعلق بإحداث السجل الوطني للمؤسسات والمصادق عليه من قبل مجلس نواب الشعب بتاريخ 27 جويلية 2018،

وعلى عريضة الطعن في دستورية مشروع القانون عدد 2018/30 المتعلق بإحداث السجل الوطني للمؤسسات التي قدمتها مجموعة من النواب بمجلس نواب الشعب يمثلها النائبان نذير بن عمو وغازي الشواشي والمرسمة بكتابة الهيئة تحت عدد 2018/04 بتاريخ 2 أوت 2018 وتتضمن النواب الآتي ذكرهم : غازي الشواشي ـ سامية حمودة عبو، زياد الأخضر ـ سالم لبيض ـ نذير بن عمو ـ درة اليعقوبي ـ عبد المؤمن بلعانس ـ طارق البراق ـ توفيق الجملي ـ نعمان العش ـ خميس قسيلة ـ ناصر شويخ ـ مراد الحمايدي ـ أيمن العلوي ـ سعاد البيولي الشفي ـ منجي الرحوي ـ فيصل التبيني ـ نورالدين بن عاشور ـ شفيق العيادي ـ مبروك الحريزي ـ صبري الدخيل ـ إبراهيم بنسعيد ـ فتحي الشامخي ـ زهير المغزاوي ـ رضا دلاعي ـ عبد الوهاب الورفلي ـ يوسف الجويني ـ عدنان الحاجي ـ هيكل بلقاسم ـ صلاح البرقاوي.

وبعد الاطلاع على ما يفيد إعلام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة بترسيم عريضة الطعن المشار إليها ومؤيداتها بكتابة الهيئة.

وعلى مكتوب رئيس الحكومة الوارد على الهيئة بتاريخ 8 أوت 2018 والمتضمن ملاحظات الحكومة بخصوص الطعن المرفوع لدى الهيئة من قبل مجموعة من النواب بمجلس نواب الشعب في دستورية مشروع القانون المتعلق بإحداث السجل الوطني للمؤسسات،

وقد تضمنت عريضة الطعن نعيا على مشروع القانون عدد 2018/30 في دستوريته، ما اعتبره الطاعنون مخالفة لمقتضيات ومقاصد الفصول المشار إليها بالطالع من الدستور على النحو الآتي :

**أولا : في الطعن بعدم دستورية مشروع القانون الماثل لمخالفته أحكام الفصلين 65 و114 من الدستور :**

حيث تمسك الطاعنون بأن المشروع المعروض ورد في شكل قانون عادي في حين أن المواضيع التي ينظمها والأحكام التي يحتويها والمتعلقة بتنظيم العدالة والقضاء وتنظيم الجمعيات وتلك التي تتعلق بالحريات وحقوق الإنسان والمعطيات الشخصية تدخل في نطاق القوانين الأساسية مع ما يوجبه هذا الصنف من القوانين باعتبار علويته على القوانين العادية من إجراءات خاصة من حيث الأغلبية المطلوبة للتصويت وكذلك الآجال المفروضة بخصوص إيداعها وعرضها على الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب، كما يعيب الطاعنون على هذا المشروع ـ باعتباره قد أدخل تغييرا على المنظومة القضائية بإحداث اختصاص قضائي جديد وهو "قاضي السجلات" ـ عدم العرض الوجوبي على المجلس الأعلى للقضاء، وبناء على ذلك يكون هذا المشروع قد خالف في تقديرهم الفصلين 65 و114 من الدستور ما يتجه التصريح بعدم دستوريته من هذا الجانب.

**ثانيا : في الطعن بعدم دستورية مشروع القانون الماثل لمخالفته أحكام الفصول 35 و49 و65 فقرة 2 مطة 4 من الدستور :**

تمسك العارضون بمخالفته المشروع الماثل لأحكام الفصول 35 و49 و65 فقرة 2 مطة 4 من الدستور بسبب إقراره لمبدأ التسجيل الوجوبي للجمعيات ولشبكات الجمعيات على معنى التشريع المنظم لها وهو شرط إضافي لم يقرره هذا التشريع ولا يمكن أن يتقرر في تقديرهم إلا بمقتضى قانون أساسي.

وفي جانب آخر من هذا المطعن يثير العارضون إشكالية رفض تسجيل الجمعية بالسجل الوطني للمؤسسات بسبب عدم إمكانية الإدلاء ببطاقة الإعلام بالبلوغ لوجودها القانوني ومنعها من مباشرة نشاطها وجعلها عرضة لعقوبات جزائية فيكون حينئذ هذا الشرط المتعلق بالإدلاء ببطاقة الإعلام بالبلوغ تضييقا جديا على مبدأ تكوين الجمعيات لمجرد التصريح وهو ما ينال من جوهر الحق في هذا المبدأ في غياب مبررات تتعلق بالدفاع الوطني أو الأمن العام أو الصحة العامة.

**ثالثا : في الطعن بعدم دستورية المشروع الماثل لخرقه أحكام الفصول 21 و24 و65 فقرة 2 مطة 10 من الدستور :**

يؤسس العارضون طعنهم في جانب أول من هذا الطعن على مخالفة المشروع الماثل لمبدأ دستوري يتعلق بحماية الحياة الخاصة والمعطيات الشخصية للأشخاص الطبيعيين ذلك أن السجل الوطني للمؤسسات والسجل الفرعي للمستفيدين الحقيقيين مفتوحان لاطلاع العموم وهو ما يمس مباشرة بمضمون هذا المبدأ الدستوري ويخالف صراحة أحكام الفصل 24 من الدستور الذي يقره.

وفي جانب ثان يرى العارضون أن الكشف عن هوية المستفيد الحقيقي يمكن أن ينال من حرية المبادرة والاستثمار التي تتعطل بالكشف عن الفاعلين الاقتصاديين خاصة إذا انعدمت علاقتهم المباشرة والظاهرة بالمشروع المزمع إنجازه أو المؤسسة المرغوب في بعثها وهو ما يتعارض في تقديرهم مع مضمون الفقرة الثانية من الفصل 21 من الدستور التي تضمن للمواطنين والمواطنات الحقوق والحريات الفردية والعامة والتي من بينها الحريات الاقتصادية وأساسا حرية الصناعة والتجارة والمبادرة الاقتصادية.

وتأسيسا على كل ما عرضه الطاعنون في مجمل مستندات طعنهم فإنهم يطلبون قبول الطعن شكلا وفي الأصل التصريح بعدم دستورية مشروع القانون عدد 2018/30 لمخالفته أحكام الفصول 21 و24 و35 و49 و65 و114 من الدستور.

وفي ردّها على ما جاء في عريضة الطعن تقدمت الحكومة بملاحظاتها المفصلة على النحو الآتي :

**أولا / في ما يتعلق بخرق أحكام الفصول 35 و49 و65 من الدستور**

تذهب الحكومة في ردها على المطاعن المتعلقة بخرق المشروع الماثل للفصول 35 و49 و65 من الدستور إلى ما تراه اختلالا قانونيا في تأويل هذه الفصول من قبل العارضين سواء في ما يخص الجمعيات أو في ما يتعلق بتنظيم العدالة والقضاء للأسباب الآتية :

**1/ في ما يخص الجمعيات :**

تبني الحكومة حججها في رد مقولة العارضين من هذا الجانب على :

- أن الجمعيات لا تكون خاضعة لأحكام هذا المشروع إلا بعد نشأتها القانونية وفي الجانب المتعلق بإشهار نشاطها وإظهارها للعموم لا غير ودون المساس بإجراءات تنظيمها المتعلقة بالتكوين والتسيير.

- إن الضوابط التي يتضمنها المشروع المعروض المتعلقة حصريا بإشهار الجمعيات ودون أي مساس بتنظيمها تجد أساسها في مقتضيات الأمن العام باعتبارها تهدف إلى التصدي لتبييض الأموال وتمويل الإرهاب والتهرب الجبائي وتكريس الشفافية في المعاملات وهو ما اعتمدته عديد القوانين المقارنة.

- إن التصريح أو الإشهار الوارد صلب هذا المشروع لا يعد بدعة في القانون التونسي ذلك أن الجمعيات خاضعة وبموجب قانون عادي لواجب التصريح بالوجود لدى إدارة الجباية.

- إنه لا وجاهة للتمسك بمسائل عملية تتصل بعدم القدرة على الإدلاء ببطاقة البلوغ للمكتوب الموجه إلى الكاتب العام للحكومة لأن دستورية مشروع القانون تقاس بمدى مطابقته للدستور وليس بمدى ملاءمته لبعض الممارسات الواقعية المخالفة للقانون.

**2/ في ما يخص تنظيم العدالة والقضاء**

ترد الحكومة على حجج العارضين في هذا الجانب من الطعن بأن المشروع الماثل لم يحدث خطة قضائية جديدة بل إن الخطة الموجودة حاليا والتي يطلق عليها تسمية "قاضي السجل التجاري" حلت محلها تسمية جديدة هي "قاضي السجلات" بالنظر إلى تعدد السجلات المحدثة بموجب هذا المشروع، هذا إضافة إلى أن مجال إحداث وحذف الخطط الوظيفية القضائية هو الأوامر.

**ثانيا / في الرد على المطعن المتعلق بخرق أحكام الفصلين 21 و24 من الدستور**

ترد الحكومة مقولة العارضين في هذا المطعن بما يتبين لها من أن المشروع الماثل وعلى خلاف ما قرأه العارضون فهو يستجيب لمقتضيات مبادئ الشفافية ومقاومة الفساد والحوكمة الرشيدة ويحرص على ضمانها ولا يمس بالمعطيات الشخصية للأشخاص الطبيعيين المشمولين بصفة المستفيد الحقيقي مثلما يتأكد ذلك من خلال رأي الهيئة الوطنية لحماية المعطيات الشخصية.

وإضافة إلى هذه الاعتبارات ترى الحكومة أن المشروع موضوع الطعن يهدف إلى الاستجابة للمعايير الدولية في التصدي لتبييض الأموال وتمويل الإرهاب ولا ينال من حرية المبادرة والاستثمار بل إنه يحفز على ذلك ويوفر آلية للحوكمة وشفافية المعاملات الاقتصادية ويجمع الناشطين الاقتصاديين في قاعدة بيانات موحدة استئناسا بالتجارب المقارنة، وفضلا عما تقدم تعتبر الحكومة أن حرية الصناعة والتجارة تشمل حرية المبادرة وحرية المنافسة وهو ما استقر عليه الفقه الدستوري المقارن.

وبناء على ما عرضته الحكومة من ملاحظات في الرد على المطاعن المتقدمة تطلب التصريح برفض الطعن والإقرار بدستورية مشروع القانون المعروض.

**الهيئة**

**من حيث الشكل :**

حيث أن عريضة الطعن في المشروع الماثل وردت على الهيئة في الآجال المنصوص عليها بالقانون الأساسي للهيئة،

وحيث يتبين من ملف الطعن أن العريضة المذكورة وردت على الهيئة مرفقة بقائمة النواب الطاعنين في نفس التاريخ والساعة المسجلين بكتابة الهيئة،

وحيث أشارت القائمة الممضاة من الطاعنين في طالعها صراحة إلى مشروع القانون المطعون فيه بعريضة الطعن،

وحيث أن ما أثارته الحكومة من هذا الجانب في غير طريقه ومتعين الرد،

وحيث أضحى والحالة ما ذكر الطعن في مشروع القانون المذكور محرزا جميع مقوماته الشكلية مما يجعله متجه القبول من هذه الناحية.

**من حيث الأصل :**

**أولا : في مخالفة أحكام الفصول 35 و65 و114 من الدستور :**

1 ـ بخصوص ما أثاره العارضون حول شكل المشروع الماثل ووجوبية عرضه على المجلس الأعلى للقضاء :

حيث خلافا لما أثاره الطاعنون فإن مشروع القانون المعروض لا يقتضي العرض الوجوبي على الجلسة العامة للمجلس الأعلى للقضاء على معنى الفصل 114 من الدستور طالما أنه لا يتعلق في جوهره بالقضاء وإنما بتدعيم شفافية المعاملات الاقتصادية والمالية ولا يقتضي كذلك صدوره في شكل قانون أساسي لعدم تعلقه بتنظيم القضاء ولا بتنظيم الجمعيات باعتبار أن ذلك خاضع لنصوص قانونية خاصة الأمر الذي يتعين معه رد المطاعن المثارة من هذه الناحية.

2 ـ بخصوص المطعن المتعلق بالتسجيل الوجوبي للجمعيات والإدلاء ببطاقة الإعلام بالبلوغ:

حيث أنه خلافا لما أثاره العارضون في جانب أول من هذا المطعن فإن المشروع الماثل لم يتضمن أحكاما جديدة تمس من القواعد التي تنظم تكوين الجمعيات أو إجراءات تنظيمها أو تسييرها ولا يمكن الاعتداد بما اقتضاه المشروع الماثل بخصوص التصريح أو الإشهار والذي يهدف إلى إعلام الغير بالوضعية القانونية للجمعيات للإدعاء بوجود إشكال يشوب الحماية التي يضمنها الدستور للجمعيات في ما يتعلق بتكوينها أو تسييرها أو حرية نشاطها.

وفي جانب آخر من هذا المطعن فإن ما أثاره العارضون بخصوص ما يمكن أن يحصل من إشكاليات واقعية تتعلق بعدم القدرة على الإدلاء ببطاقة الإعلام بالبلوغ فهو من المسائل الواقعية التي لا ترتقي إلى سند للطعن بعدم الدستورية.

**ثانيا : في مخالفة الفصول 21 و24 و49 من الدستور :**

بخصوص المطعن المتعلق بالحريات وحماية المعطيات الشخصية :

حيث أن ما نص عليه الفصل 10 من مشروع القانون من وجوب تضمين السجل الوطني للمؤسسات كل البيانات المحددة لهوية مختلف الأشخاص الوارد ذكرهم به ورد على قدر واسع من العموم يقتضي مزيد التدقيق حتى لا يتعارض مع الحق في حماية المعطيات الشخصية المحمول ضمانه على الدولة طبق الفصل 24 من الدستور وحتى يحقق مبدأ التناسب بين مقتضيات النظام العام ووجوب الاضطلاع بهذه الحماية المنصوص عليه بالفصل 49 من الدستور وهو ما يفيد وجاهة الطعن بهذا الخصوص الأمر الذي يتعين معه قبوله من هذه الناحية ورفضه في ما عداه.

لذا وبعد المداولة،

قررت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين قبول الطعن شكلا وفي الأصل التصريح بعدم دستورية الفصل 10 من مشروع القانون عدد 2018/30 المتعلق بإحداث السجل الوطني للمؤسسات ورفض الطعن في ماعداه.

وصدر هذا القرار في الجلسة المنعقدة بمقرّ الهيئة بباردو يوم الثلاثاء 4 سبتمبر 2018 برئاسة السيّد الهادي القديري رئيس الهيئة والسيد عبد السلام المهدي قريصيعة النائب الأوّل للرّئيس والسيد سامي الجربي والسيدة ليلى الشيخاوي والسيد لطفي طرشونة أعضاء.

وحرر في تاريخه

**الهادي القديري** **عبد السلام المهدي قريصيعة**

**سامي الجربي** **ليلى الشيخاوي**

**لطفي طرشونة**