الجمهورية التونسية

مجلس نواب الشعب

المدة النيابية الثانية
2024-2019
الدورة النيابية الأولى
2020-2019

تقرير لجنة التشريع العام

حول

مقترح القانون الأساسي المتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية

- عدد 2020/44 -

رئيسة اللجنة	
السيّدة سامية حمودة عبو	
نائب الرئيس	مقرّرة اللجنة
السيّد علي البجاوي	السيّدة فريدة العبيدي
مقرّر مساعد	مقرّر مساعد
السيّد عبد المجيد عمار	السيّد سيف الدين مخلوف

جويلية 2020

بسم الله الرحمان الرحيم

السيد رئيس مجلس نواب الشعب ونائبيه,

السيدات والسادة أعضاء مجلس نواب الشعب,

تتشرّف لجنة التشريع العام بأن تعرض عليكم تقريرها حول مقترح القانون عدد 2020/44 المتعلّق بتنقيح القانون الأساسي عدد 50 لسنة المؤرخ في 03 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

1- تقديم مقترح القانون:

يهدف مقترح القانون ,كما ورد بوثيقة شرح الاسباب ، "إلى تنقيح الفصل 10 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 03 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية وذلك بهدف إلغاء الترتيب الملزم للجهات التي لها صلاحية تعيين أعضاء هذه المحكمة وهي مجلس نواب الشعب ,المجلس الأعلى للقضاء و رئيس الجمهورية.

إلغاء هذا الترتيب من شأنه أن يسرع في عملية إرساء هذه الهيئة القضائية الهامة ، إذ تعد المحكمة الدستورية صمام أمان للحفاظ على الاستقرار السياسي والنظام الديمقراطي من خلال تمتعها منفردة بصلاحية إقرار حالة الشغور الوقتي أو النهائي لمنصب رئيس الجمهورية وأيضا صلاحية القضاء بعزل رئيس الجمهورية من مهامه في صورة الخرق الجسيم لأحكام الدستور و ذلك بطلب من مجلس نواب الشعب حسب الفصل 88 من الدستور.

وقد حدد الفصل 10 من هذا القانون الجهات التي لها صلاحيات اختيار أعضاء المحكمة الدستورية و هي رئاسة الجمهورية ,مجلس نواب الشعب و المجلس الأعلى للقضاء.

إلا أن عبارة "تباعا" الواردة بهذا الفصل تحيل على ترتيب إلزامي بشكل يصبح فيه إختيار أعضاء المحكمة الدستورية خاضعا للترتيب التالي حيث يعين مجلس نواب الشعب أربع أعضاء في

مرحلة أولى وإثر حصول الإختيار يأتي دور المجلس الأعلى للقضاء ليعين أربعة أعضاء و إثر حصول الإختيار يأتي دور رئيس الجمهورية ليعين بدوره أربعة أعضاء وبذلك تكتمل التركيبة التي تحتوي على 12 عضوا.

وفي ظل وجود هذا الترتيب الملزم فإن تعطل عملية تعيين أعضاء المحكمة الدستورية من قبل أحد الأطراف الثلاث لأي سبب من الأسباب من شأنه أن يعطل عملية إرساء المحكمة الدستورية وتصبح هنالك استحالة لتركيز هذه الهيئة المهمة و هو ما يمثل تهديدا جديا لديمومة واستقرار النظام الديمقراطي."

وفي هذا الإطار يتنزل مقترح القانون المعروض لرفع هذه الصعوبات و الحواجز التي تحول دون إرساء المحكمة الدستورية و الحفاظ على المسار الديمقراطي ككل.

2- أعمال اللجنة :

تمت إحالة مقترح القانون عدد 2020/44 المتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 2015/50 المؤرخ في 03 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية بتاريخ 03 جوان 2020 وتعهدت لجنة التشريع العام بالنظر في هذا المقترح حيث عقدت جلسة بتاريخ 08 جويلية 2020 خصصت للإستماع إلى أصحاب المبادرة التشريعية و إلى خبراء في القانون.

الاستماع ألى أصحاب المبادرة التشريعية :

بيّن النواب أصحاب المبادرة التشريعية أن تنقيح الفصل 10 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المذكور يهدف إلى إلغاء هذا الترتيب الملزم للجهات التي لها صلاحية تعيين أعضاء المحكمة الدستورية و هو ما من شأنه أن يسرع في عملية إرساء المحكمة الدستورية .

كما بينوا أن الترتيب المحدد في الفصل 10من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المذكور يقيم ترتيبا تفاضليا بين السلطات الثلاث والحال أن النظام السياسي التونسي قائم على مبدأ الفصل بين السلط بشكل تكون فيه كل سلطة متساوية في الأهمية و المكانة مع بقية السلط و أي مقارنة بينها تكون فقط في إطار تحديد الإختصاصات و الصلاحيات لا بشكل يفضي إلى التميز أو التفاضلية.

كما أوضحوا أن الفصل 10 المذكور يعتبر غير دستوري لتضمنه عبارة لم ترد بالفصل 118 من الدستور ألا وهي "تباعا" التي تجعل السلطتين القضائية مجسمة في المجلس الأعلى للقضاء والتنفيذية مجسمة في رئيس الجمهورية مرتهنتين لمجلس النواب الذي يعتبر مصادرا لحق المجلس

الأعلى للقضاء ورئيس الجمهورية في حرية القيام بإجراءات انتخاب أعضاء هذه المحكمة حيث لا يمكنهما القيام بذلك إلا بعد أن يستكمل مجلس نواب الشعب إنتخاب أعضائه وفي هذا إطالة كبيرة للوقت. و تساءل النواب أصحاب المبادرة التشريعية في هذا الصدد عن مصدر هذه العبارة كما أضافوا من ناحية أخرى أن الفصل 10 المذكور جاء بترتيب لم ينص عليه الدستوربفصله 118 الذي نص على ما يلي :

:"***المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة تتركب من اثني عشر عضوا من ذوي الكفاءة , ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة.***

يعين كل من رئيس الجمهورية , و مجلس نواب الشعب ,و المجلس الأعلى للقضاء ,أربعة أعضاء ,على أن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون. و يكون التعيين لفترة واحدة مدتها تسع سنوات.

يجدد ثلث أعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاث سنوات , و يسد الشغور الحاصل في تركيبة المحكمة بالطريقة المعتمدة عند تكوينها مع مراعاة جهة التعيين و الإختصاص.

ينتخب أعضاء المحكمة من بينهم رئيسا و نائبا له من المختصين في القانون."

و عبّر النواب أصحاب المبادرة عن استغرابهم من قيام المشرع عبر هذا القانون الأساسي من تغيير للترتيب الوارد صلب الدستور

و بناء على كل ذلك اعتبروا أنه من الأجدر و تناغما مع ما تضمنه الدستور حذف كلمة "تباعا" من الفصل 10 من القانون الأساسي عدد 50لسنة 2015 لرفع هذا الحاجز القانوني المكبل للمجلس الأعلى للقضاء و لرئاسة الجمهورية في تعيين و انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية وهو ما سيساهم في التسريع في إرساء هذه المحكمة.

وفي سياق آخر أضاف النواب أصحاب المبادرة أن القانون الأساسي عدد 2015/50 المتعلق بالمحكمة الدستورية قد تضمن بالفصلين 9 و 10 شروطا مجحفة لإختيار أعضاء المحكمة الدستورية لم ينص عليها الفصل 118 من الدستور المذكور وهو ما يدعو إلى تعديل هذا القانون الأساسي لما يتضمنه من عديد الأحكام المخالفة للدستور و التي تساهم بدورها في تعطيل و عرقلة إرساء المحكمة الدستورية داعين بهذه المناسبة إلى العمل على رفع و إزالة كل العراقيل.

الاستماع إلى خبراء في القانون :

بين الأستاذ حمادي الزريبي أن أحكام الدستور كانت واضحة ولم تضع أي ترتيب في ما يتعلق بانتخاب و تعيين أعضاء المحكمة الدستورية و أن القانون الأساسي عدد 2015/50 المتعلق بالمحكمة الدستورية جاء ليحدث ارباكا ويزيح هذا الوضوح و بالتالي فإن الفصل 10 من هذا القانون يعتبر غير دستوري لتضمنه ترتيبا إلزاميا بإدراج كلمة "تباعا" وهو ما يجعل السلطة القضائية مقيدة ورهينة استكمال مجلس نواب الشعب لإنتخاب أربعة أعضائه كما أن وضع رئيس الجمهورية في نهاية الترتيب كان لغايات سياسية بحيث يقوم هذا الأخير بتعيين الأربعة أعضاء وفق ما الت إليه نتائج انتخابات مجلس نواب الشعب و المجلس الأعلى للقضاء.

كما أضاف أن القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة بالدستورية المذكور تضمن أحكاما أخرى مخالفة للدستور وهي الفصلان 8 و 9 المتعلقة بضبط الشروط الواجب توفرها للمترشح لعضوية المحكمة الدستورية و هي شروط مجحفة و مخالفة لأحكام الدستور إضافة إلى أنها شروط إقصائية لعدد كبير من المترشحين كالمتقاعدين بفرضه لشرط المباشرة، ودعا بالمناسبة إلى تعديله بما يتناغم مع أحكام الدستور و بما يساعد في الإسراع في إرساء المحكمة الدستورية بعيدا عن الأغراض والمصالح الحزبية و السياسية.

أما الأستاذة سلوى الحمروني فقد أوضحت أن إعادة الترتيب الوارد بمشروع القانون الأساسي عدد2015/50 المتعلق بالمحكمة الدستورية وفقا للترتيب الوارد بالدستور سيحدث إرباكا و سوف يكون له أثر عكسي قد يفهم منه أن المشرع قد أعاد ترتيب الجهات التي لها صلاحيات التعيين والإنتخاب ودعت إلى حذف كلمة "تباعا " لما لها من جدوى و نجاعة تطبيقية وواقعية على أن تتم المحافظة و الإبقاء على نفس الترتيب الوارد بالقانون دون إحداث أي تغيير.

من ناحية أخرى أكدت على ضرورة المحافظة على الشروط الواردة بالقانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية وعدم المضي في تعديلها أو تغييرها بإعتبارها شروط موضوعية لحماية المكانة والقيمة التي يجب أن تتمتع بها المحكمة الدستورية.

وفي نفس السياق دعت الأستاذة سلوى الحمروني إلى ضرورة المحافظة على إعتماد أغلبية الثلثين في انتخاب الأعضاء و أن الحط من هذه الأغلبية يعد غير دستوري و يمس من قيمة و مكانة المحكمة الدستورية مقارنة بهيئات دستورية أخرى وقع انتخاب أعضائها بأغلبية الثلثين. وهو ما تم العمل به في عديد القوانين المقارنة.

النقاش العام حول مقترح القانون:

ثمن عدد من أعضاء اللجنة هذه المبادرة التشريعية وأكدوا موافقتهم على عدم دستورية الفصل 10 من القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 لتضمنه عبارة "تباعا" التي لم ينص عليها الدستور و لفرضها ترتيبا إلزاميا و اعتبروا مقترح التعديل فرصة في تركيز المحكمة الدستورية التي سوف تساهم في حل عديد الإشكاليات إضافة إلى الدور الرقابي لهذه المحكمة على مستوى دستورية القوانين.

واعتبر عدد آخر من اعضاء اللجنة أن مشكل تركيز المحكمة الدستورية لا يتمثل في نقص في القوانين أو في تعديلها و إنما يتمثل في غياب الإرادة السياسية و في كثرة التجاذبات و الخلافات بين مكونات المجلس النيابي و بالتالي لا يوجد أي داعي لتنقيح القانون سواء بمشروع قانون أو بمبادرة تشريعية و الدليل أنه عندما تلاقت الإرادة السياسية وحصل التوافق تم انتخاب أحد الأعضاء بأغلبية الثلثين وهي أغلبية تمثل حماية و دعامة لمكانة و قيمة المحكمة الدستورية كما تمثل ضمان للحصول على أكبر قدر من الكفاءة والحياد لأعضاء هذه الهيئة القضائية. فالمشكل حسب رأيهم ليس بقانوني بقدر ما هو سياسي و لا داعي بالتالي لمثل هذه المقترحات و المبادرات التشريعية بالرغم من أهميتها الواقعية.

وبين أحد الأعضاء أنه إضافة إلى حذف كلمة "تباعا" و بمناسبة تعديل الفصل 10 يجب إعتماد نفس الترتيب الذي نص عليه الفصل 118 من الدستور .

من جهة اخر بيّن أحد الاعضاء أنه ليس من الضروري أن ترد كلمة "تباعا" بالدستور حتى تصنف كغير دستورية و أن الدستور يضع القواعد العامة و أن القانون يضع التفاصيل و الجزئيات وأما على المستوى الواقعي و التطبيقي فإنه من الأجدر أن يقع حذفها لما تمثله من حاجز بالنسبة للسلطتين القضائية و التنفيذية في ترشيح و انتخاب أعضائها و ما ينجر عن ذلك من إطالة وإهدار للوقت و الحال أن جميع الأطراف تتطلع إلى تركيز هذه المحكمة الدستورية.

واعتبر احد النواب أن الفصل 10 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية يعد غير دستوري بإعتبار أنه قام بالتضييق في مسألة كان فيها الدستور طليق وذلك من خلال عبارة "تباعا" التي فرضت ترتيبا إلزاميا قيد حرية و سلطات الجهات المختصة الأخرى في انتخاب أعضائها كما صادرت حقوقهم في ممارسة هذه الصلاحيات الدستورية وبينت أن غالبية فقهاء و خبراء القانون أكدوا على عدم دستورية هذه العبارة.

وقد اقترح أحد اعضاء اللجنة بعد حذف عبارة "تباعا" تعويضها ب"متزامنا" لما رأى فيه من تسريع لمسألة تركيز المحكمة الدستورية غير أنّ ذلك اعتبر من قبيل التضييق وإلزام الأطراف الثلاثة بالتعيين في ذات الوقت وهو نوع جديد من المكبلات التي قد تزيد من تعقيد الاجراءات وتعطيل استكمال بقية أعضاء المحكمة الدستورية، وعليه فقد تم العدول عن هذا المقترح.

وفي ما يتعلق بإعادة الترتيب أشاروا أنه يجب الإكتفاء بحذف كلمة "تباعا" من الفصل 10 موضوع التعديل دون تغيير الترتيب الوارد به لما يمكن أن يحدثه ذلك من إرباك قد يفهم منه إعادة ترتيب جديد كما أن حذف كلمة تباعا تكفي لوحدها للدلالة على عدم وجود أي ترتيب إلزامي للجهات المختصة في إنتخاب أو تعيين أعضائها .

التصويت على مقترح القانون :

عقدت لجنة التّشريع العامّ جلسة يوم 17 جويلية 2020 خصّصتها للبت في مقترح القانون الأساسي عدد 2020/44 والذي يتضمن تنقيح للفصل 10 من القانون الأساسي عدد 2015/50 المذكور و الذي ينص على ما يلي :

"يتم تعيين أعضاء المحكمة الدستورية تباعا منطرف مجلس نواب الشعب و المجلس الأعلى للقضاء و رئيس الجمهورية ,وفقا للشروط المنصوص عليها بالفصلين 8و9 من هذا القانون مع السعي إلى إحترام مبدأ التناصف."

و يتمثل التنقيح المقترح إدخاله على الفصل المذكور في حذفعبارة "تباعا"

وبعد التّداول صادقت اللجنة بأغلبية الحاضرين على مقترح التّعديل المعروض ليصبح الفصل العاشر نصه كالتالي:

"يتمّ تعيين أعضاء المحكمة الدّستورية من طرف مجلس نوّاب الشعب والمجلس الأعلى للقضاء ورئيس الجمهورية وفقا للشروط المنصوص عليها بالفصلين 8 و 9 من هذا القانون معالسّعي إلى احترام مبدإ التناصف" .

3. قرار اللجنة :

قررت اللجنة بأغلبية أعضائهاالحاضرين الموافقة على مقترح القانون الأساسي المتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 03 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية وهي توصي الجلسة العامة بالمصادقة عليها.

رئيسة اللجنة **مقررة اللجنة**

سامية حمودة عبو **فريدة العبيدي**

مقترح قانون أساسي يتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 03 ديسمبر2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية

فصل وحيد :

تحذف عبارة " تباعا" الواردة بالفصل 10 من القانون الاساسي عدد 50 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية.