الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين

قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عدد 2020/3 مؤرخ في 11 ديسمبر 2020 يتعلق بمشروع القانون عدد 139 لسنة 2020 المتعلق بالمصادقة على مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020.

باسـم الشعـب،

إن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين،

بعد الاطلاع على الدستور وخاصة الفصول 10، 15، 52 و66 منه،

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

وعلى القانون الأساسي عدد 15 لسنة 2019 المؤرخ في 13 فيفري 2019 المتعلّق بالقانون الأساسي للميزانية،

وعلى القانون عدد 81 لسنة 1973 المؤرخ في 31 ديسمبر 1973 المتعلّق بإصدار مجلّة المحاسبة العموميّة،

وعلى القانون عدد 82 لسنة 2000 المؤرخ في 9 أوت 2000 المتعلّق بإصدار مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية،

وعلى القانون عدد 35 لسنة 2016 المؤرخ في 25 أفريل 2016 المتعلّق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي،

وعلى النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب،

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

وعلى مشروع القانـون عدد 139 لسنة 2020 المتعلق بالمصادقة على مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020 المصادق عليه من قبل الجلسة العامة بتاريخ 27 نوفمبر 2020،

وعلى عريضـة الطعن في دستوريـة مشـروع القانـون عدد 139 لسنة 2020 المتعلق بالمصادقة على مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020 والمصادق عليه من قبل الجلسة العامة بتاريخ 27 نوفمبر 2020 التي قدّمتها مجموعة من النوّاب بمجلس نوّاب الشّعب تمثلها النّائبة سامية حمودة عبّو والمرسّمة بكتابة الهيئة تحت عدد 2020/03 بتاريخ 2 ديسمبر 2020 وتتضمّن النّواب الآتي ذكرهم : سامية حمّودة عبّو، شكري الذويبي، هشام عجبوني، سلمى معالج، عبد الرزاق عويدات، نجم الدين بن سالم، نعمان العش، كمال الحبيب، نزار مخلوفي، محمد ضياء الدين بن عمر، عبد السلام بن عمارة، منيرة العياري، محمد بونني، هيكل المكي، ليلى الحداد، فرحات الراجحي، حاتم القروي، حاتم بوبكري، سالم قطاطة، بدر الدين القمودي، حسام موسى، رضا الزغمي، رضا الدلاعي، خالد الكريشي، محسن عرفاوي، زهير المغزاوي، نبيل حجي، أنور بالشاهد، منجي الرحوي، محمد عمار، أمل السعيدي.

وبعد الاطلاع على ما يفيد إعلام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نوّاب الشّعب ورئيس الحكومة بترسيم عريضة الطّعن المشار إليها ومؤيداتها بكتابة الهيئة،

وعلى مكتوب رئيس الحكومة الوارد على الهيئة بتاريخ 7 ديسمبر 2020 والمتضمّن ملاحظات الحكومة بخصوص الطّعن المرفوع لدى الهيئة من قبل مجموعة من النّواب بمجلس نوّاب الشّعب ضدّ دستوريّة مشروع القانون عدد 139 لسنة 2020 المتعلق بالمصادقة على مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020 المصادق عليه من قبل الجلسة العامة بتاريخ 27 نوفمبر 2020.

حيث نعى العارضون على المشروع الماثل إشكالات دستورية يبيّنون تفصيلها في المطاعن التالية :

ففي مطعن أوّل يرى العارضون أنّ الفصل 4 من المشروع الماثل يخرق الفصلين 52 من الدّستور و88 من النظام الدّاخلي لمجلس نوّاب الشّعب وذلك بسبب تعمّد الحكومة سحب الصّيغة الأولى لمشروع قانون الماليّة التّعديلي الذي قدّمته للمجلس في أكتوبر 2020 وتعهّدت به لجنة المالية والتخطيط بعد أن أحاله إليها مكتب المجلس طبقا لمقتضيات الفصل 88 من النظام الدّاخلي، ثمّ قامت -أي الحكومة- بإحالة نسخة ثانية لهذا المشروع مباشرة إلى نفس اللّجنة متضمّنة للفصل 4 المذكور والذي لم يكن موجودا في النسخة الأولى، ويعتبر العارضون أنّ تعهّد اللّجنة المعنية بالنسخة الثانية من المشروع الماثل مباشرة من الحكومة ودون أن تتمّ إحالته إليها من قبل مكتب المجلس فيه خرق صريح للفصل 88 من النّظام الدّاخلي الذي ينصّ على أنّ اللّجنة المختصّة تتعهّد بمشاريع القوانين ومقترحاتها التي يحيلها إليها مكتب المجلس، وتبعا لذلك فإنّ هذا الانحراف بالإجراءات المتعلّقة بالتعهّد بالمشروع موضوع الطّعن في نسخته الثانية موجب للتصريح بعدم دستوريتها استنادا إلى الفصلين المذكورين من الدستور ومن النظام الداخلي.

وفي مطعن ثان يثير العارضون إشكالا في دستورية المشروع الماثل بحجة مخالفة الفصل 4 منه لأحكام الفصل 66 من الدّستور والفصول 4 و10 و12 و45 من القانون الأساسي للميزانية وذلك لكونه يتضمّن ترخيصا بإحداث لجنة صلب وزارة الماليّة مكلّفة بمتابعة الملفّات والمسائل الجبائية في تعارض مع مجال التّرخيص المنظّم بالفصل 66 المذكور ولا يمكن إدراجه في قانون الماليّة لعدم تجانس أحكامه مع طبيعة قانون الماليّة مثلما تنصّ عليه الفصول 4 و10 و12 و45 المشار إليها من القانون الأساسي للميزانية ويعدّ تبعا لذلك من قبيل فرسان الميزانيّة، ويستأنس الطّاعنون في ذلك بفقه الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في قرارها عدد 2015/04 المؤرّخ في 22 ديسمبر 2015.

وفي معنى آخر يطعن العارضون في دستوريّة الفصل 4 من المشروع الماثل لكونه يتعارض مع أحكام الفصل 15 من الدّستور وذلك بسبب ما تثيره اللّجنة المحدثة بمقتضى هذا الفصل من إشكالات تمسّ مبدأ المساواة ومبدأ حياد الإدارة، حيث أنّ الفصل 4 المذكور أقصى المطالب بالأداء من تعهّد هذه اللّجنة وغفل عن ضبط معايير موضوعيّة تضمن حقّه في تقديم ملفّه وعرضه مباشرة عليها وهذا من شأنه حسب العارضين أن يخلق تفضيلا لبعض المطالبين بالأداء وتمييزهم عمّن هم في نفس وضعيّتهم.

ويضيف العارضون أن اللّجان الجهويّة والمركزيّة المحدثة بالفصلين 117 و119 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية تستوفي كلّ المراحل المتعلّقة بالمصالحة وتغطّي جميع الملفّات المتنازع فيها بين الإدارة والمطالب بالأداء ويتمّ إصدار قرار التوظيف الإجباري بناء على رأيها الاستشاري وتبعا لذلك لا يرى العارضون أنّه ثمّة موجب لإحداث لجنة ثالثة تختصّ بنفس المهامّ وفي إطار نفس مجال تدخّل اللّجان المحدثة بمقتضى الفصلين 117 و119 المشار إليهما لأنّ ذلك سيؤدي إلى تهميش هذه اللّجان ويستبعد قراراتها وهو ما من شأنه أن يمسّ من مبدأ النّجاعة المنصوص عليه بالفصل 15 من الدّستور.

وفي جانب رابع من الطّعن في دستورية المشروع الماثل، يعتبر العارضون أنّ إسناد اللّجنة المحدثة بمقتضى الفصل 4 من هذا المشروع مهمّة اتخاذ القرار في ما يخصّ الاستخلاص إلى جانب النّظر في توظيف الأداء يعني أنّ هذه اللّجنة بإمكانها النّظر في إسقاط ديون مقيّدة ذلك أنّ السّماح - حسب تعبيرهم- لهيئة إداريّة ذات صبغة سياسيّة بإسقاط ديون الدّولة دون ضوابط هو فتح بيّن لباب الفساد وتوفير للوسائل القانونية للاعتداء على المال العام وهو ما يتنافى مع أحكام الفصل 10 من الدّستور.

وفي مطعن خامس يتعلّق في تقدير العارضين بمخالفة الفصل 5 من المشروع الماثل للفصل 66 من الدّستور والفصول 4 و10 و12 و45 من القانون الأساسي للميزانية وذلك بسبب تضمّنه أحكاما لا تتعلّق بقانون الماليّة وفق ما حدّدته الفصول المشار إليها من القانون الأساسي للميزانية بل إنهم يعتبرون هذا الفصل تنقيحا لأحكام الفصل 25 من القانون عدد 35 لسنة 2016 المتعلّق بضبط النّظام الأساسي للبنك المركزي لذلك فإنّه يُعدُّ حسب العارضين من قبيل فرسان الميزانيّة باعتبار أنّ القانون الأساسي للميزانية رخّص للدّولة استثنائيا في الحصول على موارد لفائدة ميزانيتها من بينها الاقتراض ودون أن ينصّ على كيفيّة الاقتراض أو الجهة التي يمكن الاقتراض منها، ويستدلّ الطّاعنون في هذا الاتجاه بفقه الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في القرار عدد 2015/04 المؤرخ في 22 ديسمبر 2015، وعلى أساس ذلك يطلبون القضاء بعدم دستوريّة الفصل 5 المذكور من مشروع القانون عدد 139 لسنة 2020.

وفي ردّها على جملة المطاعن المتقدّم بيانها تدفع الحكومة بداية في رفضها للمطعن الأوّل المتعلّق بالانحراف بالإجراءات الخاصّة بعرض مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020 على مجلس نوّاب الشّعب بالقول إنّ هذه الإجراءات قد استوفت جميع مراحلها حسب مقتضيات الدّستور والنظام الدّاخلي للمجلس وهو ما تؤكّده الوثائق المرفقة بهذا الرّد، كما تدفع الحكومة في هذا المعنى بأنّ هذا المطعن لا علاقة له البتّة بخرق الفصل 52 من الدّستور باعتبار أنّ إجراءات النّظر في مشاريع القوانين المعروضة على مجلس نوّاب الشّعب يحكمها النّظام الدّاخلي للمجلس وليس الدّستور وتبعا لذلك فهو يخرج عن اختصاص الهيئة.

وبخصوص المطعن المتعلّق بمخالفة المشروع الماثل لأحكام الفصل 15 من الدّستور تدفع الحكومة بأنّ اللّجنة المحدثة بمقتضى الفصل 4 من هذا المشروع لا تثير أيّ تنازع في الاختصاص أو أيّ إشكال في تداخل المشمولات مع لجان الصّلح المحدثة بالفصلين 117 و119 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية باعتبار أنّ اللّجنة الجديدة تتعهّد بملفّات المراجعة باقتراح من الإدارة فقط وذلك قبل التوظيف وبعده في حين أنّ لجان الفصلين 117 و119 المشار إليهما تتعهّد بملفّات التوظيف بمبادرة من الإدارة أو من المطالب بالأداء وذلك قبل التوظيف.

كما تدفع الحكومة في هذا المعنى بأنّ اللجنة المحدثة ليست لها علاقة مباشرة بالصّلح مع المطالب بالأداء على عكس اللّجان المذكورة بالفصلين117 و119 التي تهدف إلى إيجاد صلح بين المصلحة الجبائية والمطالبة بالأداء كما أنّ هذه اللجنة تصدر قرارات ملزمة للإدارة على عكس اللّجان الأخرى التي لا تبدي سوى آراء استشارية، وتضيف الحكومة في اتجاه تبرير إحداث اللّجنة الجديدة للرّدّ على الادّعاء بعدم حيادها وعدم توفّر شروط نجاعتها بأنّ ذلك من باب التخمينات وأنّ تدخّل اللجنة المذكورة مؤسّس على الموضوعية والشفافية بسبب صبغتها الإدارية وتركيبتها التي تضبط بأمر حكومي وترؤسها من قبل وزير الماليّة وكذلك بسبب خضوعها للرّقابة اللاحقة للسّلطة التشريعية، وبناء على ذلك تطلب الحكومة رفض هذا المطعن.

وفي دفعها للمطعن المتعلّق بمخالفة المشروع المعروض للفصل 10 من الدّستور تردّ الحكومة بأنّ صلاحيات اللجنة المحدثة بالفصل 4 لن تشمل إقرار إسقاط ديون مقيّدة أو أي إقرار آخر لمبالغ واجب استخلاصها لأنّ ذلك من المهامّ المسندة بصفة حصريّة للمحاسبين العموميين باعتبارها تقع تحت مسؤوليتهم الشخصيّة والماليّة إضافة إلى أنّ المشرّع ومن خلال الفصل 25 من مجلّة المحاسبة العموميّة قد وضع مبدأً يتعلق بتحجير ترك حقوق أو ديون راجعة للدّولة وكلّ استثناء لهذا المبدأ لا يتمّ إلا بمقتضى قانون ولا يمكن استنتاجه من قراءة محرّفة للفصل 4 من المشروع المطعون فيه.

وفي دفعها للمطعنين المتعلّقين بمخالفة المشروع الماثل للفصل 66 من الدّستور والفصول 4 و10 و45 من القانون الأساسي للميزانية مجمّعين لوحدة القول فيهما تجيب الحكومة بأنّه خلافا لما يدّعيه العارضون فإنّ الصّلاحيات الموكولة للّجنة المحدثة بمقتضى الفصل 4 من هذا المشروع هي في الأصل إجراءات ماليّة وجبائية من قبيل تلك المنصوص عليها بالفصل 45 من القانون الأساسي للميزانية لأنّ الغاية من هذه الصّلاحيات هو توفير الموارد لخزينة الدّولة وتحسين عمليّات الاستخلاص ومزيد إحكام الرّقابة على النّسيج الجبائي، وعليه يكون هذا الفرع من المطعن الرّابع حريًا بالرّفض.

أمّا بخصوص التّرخيص المخوّل للبنك المركزي بصفة استثنائية ضمن الفصل 5 من المشروع المعروض بغرض منح تسهيلات لفائدة الخزينة العامّة لتمويل ميزانيّة الدّولة إلى جانب ضبط الإجراءات العمليّة لتجسيم ذلك تردّ الحكومة بأنّ أحكام هذا الفصل هي ظرفية واستثنائية وتقتصر على تعبئة موارد ميزانية 2020 ولا تتعلق بتعديل دائم لأحكام قانون البنك المركزي بل هي تندرج في صميم المطّة السّابعة من الفصل 45 من القانون الأساسي للميزانية وفي صلب إجراءات تعبئة الموارد الماليّة لميزانية الدّولة وبالتالي في صميم موضوع قانون الماليّة وقانون الماليّة التعديلي، وبناء عليه تكون قراءة العارضين للفصل 5 غير سليمة ممّا يجعل هذا الفرع أيضا من المطعن الرّابع حريًا بالرّفض وتطلب الحكومة تبعا لذلك القضاء برفض هذا المطعن برمّته كما تطلب القضاء بعدم قبول الطّعن في المشروع الماثل لعدم وجاهته من النّاحية القانونية والواقعيّة.

الهيئـة

من حيث الشكل:

حيث استوفى الطّعن الماثل جميع مقوّماته الشكليّة وفقا للإجراءات والآجال الواجب احترامها حسب دلالة الفصول 18 و19 و20 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014 المتعلّق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين وبالتّالي فهو حريّ بالقبول من هذه النّاحية.

من حيث الأصل:

عن المطعن المأخوذ من خرق الفصل 4 من مشروع قانون المالية التعديلي لأحكام الفصول 10 و15 و52 و66 من الدستور والفصول 4 و10 و12 و45 من القانون الأساسي للميزانية والفصل 88 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب،

حيث خلافا لما تمسّك به الطّاعنون فقد ثبت من أوراق الملفّ أنّ مكتب المجلس قرّر خلال اجتماعه عدد 11 بتاريخ 13 نوفمبر 2020 إحالة مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020 عدد 2020/139 إلى لجنة المالية والتخطيط والتنمية بما في ذلك الفصل الرّابع منه الأمر الذي يتجه معه ردّ الطعن من هذه النّاحية،

وحيث يقضي الفصل 15 من الدّستور أنّ الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تنظم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنّجاعة والمساءلة،

وحيث أنّه بالرّجوع إلى مشمولات اللجنة المحدثة بموجب الفصل 4 من مشروع القانون المطعون فيه والتي يرأسها الوزير المكلف بالمالية يتبيّن أنّها تتقاطع مع مشمولات هياكل ولجان أخرى وخاصّة تلك المنصوص عليها بالفصلين 117 و119 من مجلّة الحقوق والإجراءات الجبائية،

وحيث أنّ صلاحية البتّ في ملفات الاستخلاص وملفات المراجعة الجبائية قبل التّوظيف الإجباري وبعده يتجاوز حدود متابعة الملفّات والمسائل الجبائية التي من أجلها أحدثت هذه اللجنة ومن شأنه أن يحول دون قيام الهياكل واللجان الأخرى بوزارة المالية بمهامها بالنجاعة التي يقتضيها الدّستور خاصة وأنّ هذه اللّجنة التي يرأسها وزير المالية دون غيره بمقتضي هذا الفصل وقراراتها باتّة تعارض بها الإدارة المكلّفة بالجباية الأمر الذي يتعيّن معه قبول هذا المطعن والتصريح بعدم دستورية هذا الفصل.

عن المطعن المأخوذ من مخالفة الفصل 5 من القانون موضوع الطعن للفصل 66 من الدستور والفصول 4 و10 و12 و45 من القانون الأساسي للميزانية.

حيث أنّ تنصيص الفصل 5 من مشروع القانون المطعون فيه على الترخيص للبنك المركزي التونسي بصفة استثنائية ومنح تسهيلات لفائدة الخزينة العامّة للبلاد التونسية ليس فيه تنقيح للفصل 25 من أحكام القانون عدد 35 لسنة 2016 المؤرخ في 25 أفريل 2016 والمتعلّق بضبط النّظام الأساسي للبنك المركزي التونسي طالما أنّ الأمر يتعلّق بترخيص استثنائي بتمويل جزء من عجز ميزانية الدّولة لسنة 2020 الناجم عن تداعيات وباء كورونا وبالتالي فهو ترخيص استثنائي في ظروف استثنائية ويقتصر تطبيقه فحسب وبصفة حصرية وبصرف النظر عن أي معطى آخر على ميزانية الدّولة لسنة 2020.

ولهذه الأسباب،

وبعد المداولة،

وعملا بأحكام الفصلين 20 و23 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014 قضت الهيئة الوقتية لمراقبة دستوريّة مشاريع القوانين بقبول الطّعن شكلا وفي الأصل بعدم دستورية الفصل 4 وفصله عن مشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020 وإحالته إلى رئيس الجمهورية لعرضه على مجلس نوّاب الشعب للتداول فيه ثانية في أجل عشرة أيام وختمه لمشروع قانون المالية التعديلي لسنة 2020 في ما زاد على ذلك، وصدر هذا القرار في الجلسة المنعقدة بمقرّ الهيئة بباردو يوم 11 ديسمبر 2020 برئاسة السيّد الطيب راشد رئيس الهيئة وعضوية السّادة عبد السّلام المهدي قريصيعة النائب الأوّل للرّئيس ونجيب القطاري النائب الثاني للرّئيس وسامي الجربي عضو الهيئة وليلى الشيخاوي عضوة الهيئة ولطفي طرشونة عضو الهيئة.

وحرّر في تاريخه

الطيب راشد	**عبد السلام المهدي قريصيعة**
نجيب القطاري	**سامي الجربي**
لطفي طرشونة	**ليلى شيخاوي**