الجمهورية التونسية

المجلس الوطني التأسيسي

تقرير لجنة التشريع العام

حول

مشروع قانون أساسي يتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين

*** الصيغة التي صادقت عليها اللجنة والمعروضة على الجلسة العامة بعد النظر في:**

- مقترح قانون أساسي يتعلق بإرساء الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين (عدد 2014/14)
- مشروع قانون أساسي يتعلق بإحداث هيئة وقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين (عدد 2014/18)
- مشروع قانون أساسي يتعلق بإحداث الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين (عدد 2014/20)
- مقترح قانون أساسي يتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين (عدد 2014/21)

رئيسة اللجنة: السيدة كلثوم بدر الدين

نائبة الرئيسة: السيدة سامية حمودة عبو

مقررة اللجنة: السيدة حنان الساسي

مقرر مساعد أول: السيد محمد الطاهر إيلاهي

مقررة مساعدة ثانية: السيدة سناء مرسني

أفريل 2014

بسم الله الرحمان الرحيم

السيد رئيس المجلس الوطني التأسيسي

السادة نائبة ونائب الرئيس

حضرات السادة أعضاء المجلس الموقر،

تتشرف لجنة التشريع العام بأن تعرض على أنظاركم مشروع قانون أساسي يتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين .

أولا: التقديم

لقد مثل دستور 27 جانفي 2014 بما تضمنه من مكاسب ركيزة الجمهورية الثانية وأساس التحول الديمقراطي الذي تشهده تونس منذ الثورة وسندها القانوني والشرعي خاصة لما حضي به من توافق وطني واسع وهو ما تؤكده خاصة آليات الرقابة على دستورية مشاريع القوانين التي تم تكريسها صلب الدستور نفسه و هو ما اعتبر نقلة نوعية و تطورا حقيقيا في الرقابة الدستورية وذلك سواء من خلال المحكمة الدستورية كمؤسسة دستورية دائمة أو الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين .

ما من شك أن الفلسفة العامة التي تحكم هذه المؤسسات المختصة في الرقابة تقوم على قناعة بأن الدستور يجب أن يكون صمام الأمان أي المرجع والفيصل في المسائل التي تعرض لكل نظام سياسي في الدولة وأنه ضمانة فعلية للحقوق والحريات بحمايتها وتثبيتها وللفصل بين السلطات وحفظ توازنها حتى يرجع للنظام الجمهوري اعتباره.

ويمكن أن تتخذ المؤسسات الرقابية عدة أشكال منها المحاكم الدستورية والمجالس والهيئات الدستورية كما تتنوع أشكال مراقبة الدستورية من حيث إجراءاتها ومداها سواء كانت رقابة مطابقة أو ملائمة أو الإثنين معا وتختلف باختلاف التجارب في القوانين المقارنة فمنها الرقابة الوقائية أو السابقة التي تسبق دخول القوانين حيز التنفيذ، ومنها الرقابة اللاحقة على القوانين النافذة سواء عن طريق الدعوى المباشرة أو عن طريق الدفع بعدم الدستورية.

و يظّل كل نموذج رهين عوامل وخيارات عديدة لها إيجابياتها لا محالة لكنها لا تخلو من النقائص ليبقى نجاح كل تجربة مرتبط بتلاؤم المؤسسات مع الظروف الخاصة بالمجتمعات وبتوفير الأرضية المناسبة لذلك والضمانات والآليات اللازمة للهياكل الرقابية لحسن أداءها لمهامها.

و تاريخيا فإن مراقبة الدستورية في تونس تقرأ من العبارات الثلاث التي لخص بها أستاذ القانون الدستوري عبد الفتاح عمر تطور التجربة السابقة في مراقبة الدستورية وهي السكوت، والرفض، والفشل.

فأما السكوت فهو بالأساس سكوت المشرع التأسيسي لدستور 1959 عن هذه الرقابة وقد امتد إلى مرحلة ما بعد التأسيس ورافقه سكوت تشريعي على هذه المسألة رغم أن التاريخ الدستوري يشهد ببوادر رقابة الدستورية في أحكام دستور 1861 الذي عهد إلى المجلس الأكبر بمعارضة ختم القوانين التي تخالف الدستور أو تمس من مبادئه لكن كما نعلم سرعان ما تم تعطيل العمل بالدستور المذكور وتبددت مؤسساته ولعل ما دعم السكوت هو تحفظ القضاء بهذا الخصوص باستثناء محاولات منفردة لقبول الدفع بعدم الدستورية سرعان ما تم نقضها من قبل محكمة التعقيب.

وأما الرفض فقد تجلى مع العدول عن مشروع القانون الدستوري المقدم إلى البرلمان سنة 1971 بما في ذلك ما تعلق منه بإحداث المجلس الدستوري بسحبه من قبل الحكومة باعتبار أن النواب رؤوا آنذاك أن الضامن الوحيد لإحترام الدستور هو رئيس الجمهورية على معنى الفصل 41 من دستور 1959.

وأما الفشل فقد كان حليف المجلس الدستوري والذي ولئن تطور ليبلغ مرتبة دستورية فإن الرقابة على القوانين بقيت دون المأمول فلم تحقق غاياتها لعدة اعتبارات.

ورغبة في القطع مع الماضي فقد حظيت مراقبة الدستورية بمكانة مرموقة في الدستور الجديد وتجسمت من خلال التنصيص على المحكمة الدستورية كهيئة قضائية مستقلة تجمع بين الرقابة المسبقة

على مشاريع القوانين والرقابة اللاحقة عن طريق الدفع بعدم الدستورية إضافة إلى مهامها الأخرى التي أسندها لها الدستور وقد منحها الآليات التي من شأنها أن تضمن لها النجاعة و المصداقية.

لكن وإلى حين استكمال إرساء المحكمة الدستورية فلقد نصّ الدستور في فصله 148 من باب الأحكام الانتقالية على انه :" يحدث المجلس الوطني التأسيسي بقانون أساسي خلال الأشهر الثلاثة التي تلي ختم الدستور هيئة وقتية تختص بمراقبة دستورية مشاريع القوانين" .كما نص أيضا على أنه : " تنتهي مهام الهيئة عند إرساء المحكمة الدستورية ".

و تطبيقا لأحكام الدستور وحرصا على تلافي الفراغ في مراقبة دستورية مشاريع القوانين وذلك إلى حين تركيز المحكمة الدستورية و بالنظر لأهمية الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين و دورها في هذه المرحلة الانتقالية خاصة و أن مهمتها ستمتد إلى ما بعد انتخاب المؤسسات الدائمة للدولة و كذلك بالنظر لأهمية القوانين المزمع سنها في هذه الفترة و لعل أهمها القانون الانتخابي .

لقد اعتبر إحداث الهيئة من أوكد الأولويات بعد المصادقة على الدستور و على القانون الانتخابي و على هذا الأساس تم تقديم عدد من مشاريع القوانين ، إذ تم تقديم مشروع قانون من الحكومة إضافة إلى ثلاث مقترحات تقدم بها أعضاء المجلس الوطني التأسيسي تتعلق جميعها بإحداث الهيئة الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين .

ثانيا: أعمال اللجنة

انطلقت أشغال لجنة التشريع العام يوم 26 مارس 2014 و ذلك بمناقشة كلّ من المشروع عدد 2014/18 المقدم من الحكومة وذلك بالتوازي مع المقترح عدد 14/ 2014 الذي تقدم به أعضاء عن كتلة النهضة والمقترح عدد 2014/20 المقدم من عدد من أعضاء الكتلة الديمقراطية و المقترح عدد 21/ 2014 المقترح من أعضاء كتلة التكتل وذلك من خلال جدول مقارنة لمختلف المضامين الواردة بالمشاريع المتعلقة بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين مثلما تم تبويبها في محاور كبرى مع الرجوع لعدد من أحكام الدستور ذات الصلة بالموضوع، وقد استغرق التداول حولها ستة جلسات .

وعموما سجلت اللجنة ثراء المضامين وتقاربها وتكاملها. وقد لاحظت السيدة رئيسة اللجنة أنه في غياب تعارض بين مضامين المشاريع موضوع الدرس فإنه يمكن الإنطلاق بمناقشة الفصول مع تناول كل إضافة على حده في إطار نفس المحور.

في البداية، أثيرت مسألة إجرائية تتعلق بالمقبولية الشكلية للمشاريع موضوع النقاش حيث اعتبر البعض أن الحكومة غير مخوّلة في عرض مشاريع قوانين بالنسبة للهيئات الدستورية من ذلك الهيئة الدستورية المزمع إحداثها بهذا القانون لأن الفصل 6 من التنظيم المؤقت للسلط العمومية الذي لازال نافذا لا يسمح بذلك وبالتالي فلا يمكن اعتماده إلا على سبيل الاستئناس .

وبخلاف ذلك اعتبر بعض الأعضاء أن الإشكال وإنما يطرح بخصوص مقبولية مقترحات النواب التي أصبحت مقيدة بمقتضيات الفقرة 2 من الفصل 148 من الأحكام الإنتقالية للدستور في حين أن الحكومة يبقى لها حق المبادرة التشريعية .

وقد تجاوزت اللجنة هذه النقطة الشكلية باعتماد منهجية عمل تجمع في النقاش بين المشاريع على اختلاف مصدرها. وهي الطريقة التي تواصل العمل بها في الجلسات اللاحقة وقد تداولت اللجنة بالخصوص في النقاط المتعلقة تباعا: بالإحداث، الإستقلالية، المقر، التركيبة، التعيين و التسمية، شروط العضوية وموانعها، مسألة الجمع من عدمها ، التصريح بالمكاسب، اليمين، الحصانة، التأجير، واجبات الأعضاء، الإستقالة و الشغور، التنظيم، التعهد، الإجراءات و الأحكام الختامية.

و لقد كانت نقاشات أعضاء اللجنة حول هذه المحاور كما يلي :

- **<u>الإحداث:</u>** موضوع الفصول الأولى من المشاريع المعروضة فقد توافقت اللجنة على أن يتم إسناد مرجعيته للدستور بالإحالة للنقطة السابعة من الفصل 148من باب الأحكام الإنتقالية والهدف من هذه الإحالة هو ربط القانون بالتفويض الدستوري للمجلس الوطني التأسيسي لإحداث الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بمقتضى قانون أساسي.

كما تم اقتراح التنصيص على أنه تعتبر سائر المحاكم غير مخولة لمراقبة دستورية القوانين تأكيدا للتنصيص الوارد في الأحكام الإنتقالية على أن يتم تغيير ترتيبه في موقع آخر من القانون.

الاستقلالية: فقد تم تناولها من زاويتين، أولا التنصيص على أن الهيئة الوقتية هيئة مستقلة، ثانيا التنصيص على أنها تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال الإداري والمالي وأن تكون ميزانيتها ملحقة بميزانية الدولة وهذه العناصر تكون مقومات للإستقلالية التي تم اعتبارها ضرورية و تفرضها طبيعة المهام الرقابية التي ستتولاها الهيئة التي هي بمثابة المحكمة الدستورية المؤقتة.

الصبغة القضائية للهيئة : مثلت نقطة خلافية أجّلت اللجنة البت فيه و تم الحسم فيها بجلسة الاثنين 31 مارس 2014 بالتصويت و ذلك برفض التنصيص عليها صلب المشروع و رفعه كمقترح تعديل للجلسة العامة.

تعريف مشاريع القوانين: أثير موضوع الجدوى من التنصيص على تعريف لمشاريع القوانين وكذلك لم يقع الاتفاق حول مضمونه حيث اعتبر جانب من الأعضاء أن هذا التعريف لازم لرفع الالتباس حول ما إذا تشمل عبارة مشاريع القوانين مقترحات النواب أم تقتصر على مبادرات الحكومة ورئيس الجمهورية وعلى فرض الموافقة على إدراج التعريف في القانون فإنه لا بد من أن يكون متفقا مع التعريف الدستوري وقد تم اقتراح استعمال عبارة واسعة للتعبير على المفهوم من ذلك كل نص تشريعي صادق عليه المجلس الوطني التأسيسي أو مجلس نواب الشعب ولم يختم بعد و تم قبول هذا التعريف الاخير بإجماع اعضاء اللجنة .

ومن ناحية أخرى طرح التساؤل هل أنه بالمصادقة يصبح المشروع قانونا أم أنه يبقى مشروعا إلى غاية ختمه وإصداره خاصة في غياب إجابة صريحة في نص الدستور.

مقر الهيئة: وقد تباينت المواقف والآراء حول هذا الموضوع فرأى البعض ضرورة إفرادها بمقر خاص بها يكون في تونس العاصمة و ضواحيها مع إمكانية أن تعقد إجتماعاتها في أي مكان آخر من تراب الجمهورية في الظروف الإستثنائية و عدم اعتبارها مجرد غرفة بإحدى المحاكم.

وفي المقابل اختار البعض الآخر أن يكون مقرها بمحكمة التعقيب ارتباطا برئاستها من قبل الرئيس الأول لمحكمة التعقيب وأيضا لغاية التسريع في إرسائها.

- **تركيبة الهيئة:** وبخصوص تركيبة الهيئة توافق أعضاء اللجنة على اعتماد الصيغة الواردة بالفقرة 7 من الفصل 148 من الدستور.

و بخوص الأعضاء المعينين من قبل الرئاسات الثلاث قررت اللجنة أن يتم تعيين كل عضو منهم في أجل أقصاه أسبوع من تاريخ نشر القانون وهو أجل معقول يستجيب لضرورات التسريع .

- **التسمية:** ومع مراعاة ما نصت عليه الأحكام الإنتقالية، فإن تسمية أعضاء الهيئة تكون من قبل رئيس الجمهورية حسب الحالة بقرار جمهوري أو بأمر رئاسي.

- **شروط العضوية وموانعها:** لئن مثل ضرورة توفر شروط النزاهة والحياد والاستقلالية في أعضاء الهيئة محل اتفاق بين أعضاء اللجنة باعتبارها من المبادئ التي تفترضها مهام الهيئة والتي تجد أساسها في الدستور في حد ذاته وكذلك الشأن بالنسبة للشروط المتعلقة بالجنسية وبالتمتع بالحقوق المدنية و السياسية، فإن بعض الشروط الأخرى الإضافية التي هي بمثابة الموانع كانت محل جدل داخل اللجنة ومنها أن لا يكون عند تعيينه من أعضاء حكومة قائمة أو من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي أو من أعضاء نواب الشعب، أو متوليا لأي مسؤولية في أي حزب أو كان متوليا لها خلال أجل تراوح بين سنتين وثلاث سنوات، أو أن يكون من أعضاء حكومات مرحلة ما قبل 14 جانفي 2011، أو ممن ثبت تحمله مسؤولية في حزب التجمع المنحل والغاية من هذه الشروط ضمان استقلالية الأعضاء وحيادهم.

ومن شروط العضوية التي تداولتها اللجنة أيضا واجب التصريح بالمكاسب وفق أحكام القانون الجار به العمل كضمانة للنزاهة والشفافية وهي الدوافع التي بررت النقاش حول اعتماد النشر من عدمه ووجوب التصريح بمكاسب القرين والأبناء.

كما أقرت اللجنة أن عضوية الهيئة الوقتية تمثل مانعا لعضوية أو رئاسة المحكمة الدستورية لما فيها من ضمان لحياد الأعضاء وموضوعيتهم واستئناسا بمبدأ عدم التجديد في عضوية المحكمة الدستورية وأما الموقف المخالف فيجد تبريره في الاستفادة من تجربة الهيئة عند إرساء المحكمة الدستورية .

كما تم التداول حول التنصيص على منع الترشح للانتخابات التشريعية و الرئاسية المقبلة لنفس الأسباب السابقة وقد أثار هذا المنع جدلا حيث رأى البعض عدم التنصيص عليه لأن السكوت عنه

لا يعني عدم المنع في حد ذاته و بقي موضوع عدم التنصيص على منع الترشح للانتخابات الرئاسية كمقترح تعديل .

موضوع الجمع من عدمه: بالنسبة للثلاثة الأعضاء من ذوي الاختصاص القانوني ومن أجل أن يكونوا متفرغين لعملهم بالهيئة تم اقتراح عدم الجمع ، أما بالنسبة للأعضاء المعينين بالصفة فالنقاش بشأن إمكانية الجمع من عدمها إرتبط بالأساس بالصفة المعينين على أساسها وبتبعات فقدانها بما يرتب فقدان شروط العضوية في حد ذاتها وبالتالي فهم يحافظون على وظائفهم الأصلية و في الأخير تم التصويت على إمكانية الجمع بالنسبة لكل الأعضاء دون استثناء .

- **اليمين:** مثل قاسما مشتركا للمقترحات المقدمة من حيث مبدأ إقراره إلا أن الخلاف تركز حول نصه والإلتزامات التي يتضمنها وجزاء الإخلال به، ورأت اللجنة أن تتناول مضامينه في شكل واجبات منها ما يحيل على واجب التحفظ و الإمتناع عن التصريح عن المواقف بخصوص المسائل محل نظر الهيئة وغيرها من الإلتزامات وفي نفس الإتجاه تم التأكيد على سرية المداولات والتصويت لما في المبدأ من حفاظ على وحدة قرار الهيئة وحماية لأعضائها و في الأخير تمت صياغة محتوى اليمين من طرف مكتب اللجنة و عرضه على اللجنة للمصادقة .

- **الحصانة:** تم التأكيد على ضرورة تمتع أعضاء الهيئة بالحصانة حتى يتسنى لهم القيام بوظائفهم بأريحية ودون ضغوط وكذلك لضمان استمرارية عمل الهيئة وهيبتها، وقد دار النقاش لتحديد ما إذا كانت الحصانة مطلقة أو بمناسبة أداء الأعضاء لمهامهم أو فيما إذا تمثلت في حصانة القضاة أو النواب وصولا إلى إقرار الصيغة الواردة بالدستور و المتعلقة بالحصانة النيابية.

ومن ناحية أخرى دار نقاش حول الهيكل المخول قانونا لرفع الحصانة هل يكون المجلس التشريعي حسب إجراءات رفع الحصانة عن النواب أو الأمر يرجع للهيئة نفسها لتقرر فيه، وأي أغلبية مطلوبة في ذلك.

- **نظام التأجير:** بخصوص الامتيازات التي يتمتع بها الأعضاء، تداولت اللجنة حول نظام التأجير الذي سيتم اعتماده من ذلك اقتراح منحة مساوية للمنحة النيابية، و منحة إضافية تضبط بأمر ولاحظ البعض أنه لا بد من الأخذ بعين الإعتبار أن الأعضاء المعينين بالصفة لهم

رتبة وامتيازات خاصة لا يمكن المس منها وفي المقابل تم اقتراح ترك التحديد للسلطة التقديرية لرئيس الحكومة ليضبطها بأمر.

- **مساءلة أعضاء الهيئة وإعفاءهم:** طرح جدل كبير بخصوص مساءلة الأعضاء ومحاسبتهم وصولا إلى إمكانية إعفائهم من عدمه وأيضا تبعات الإعفاء على الوظيفة الأصلية للعضو المعين بالصفة ، و اعتبر البعض أن هذه المسألة لا بد أن يتم الفصل فيها في إطار السلطة التأديبية للهيئة.

ولئن أجمع أعضاء اللجنة على أنه لا وجود لأشخاص فوق القانون مهما كانت مناصبهم فإن الخلاف ارتبط بطريقة المساءلة والمحاسبة وأطرافها. وتم اقتراح أن يتم التمييز بين من يثير التتبع وبين من يبت فيه.

وقد تم تقديم جملة من الحلول باتجاه أن تتم مساءلة أعضاء الهيئة من خارجها إقتداءا بالمثال المغربي كأن تسند صلاحية إثارة الإخلال الموجب للمساءلة من عدد من النواب أو للجنة برلمانية خاصة داخل المجلس وهو حل لم يحظى بالتجاوب .

وفي المقابل لم يجد بعض الأعضاء مانعا في أن يتولى المجلس هذه المهمة باعتبار أن مبدأ الفصل بين السلط يسمح بهذه الإمكانية فالمفهوم يفترض أن تراقب السلطة السلطة، وبعكس ذلك اعتبر أن مكانة الهيئة وضمانات أعضائها تفترض تحديدا ضيقا لدائرة السلط التي تختص بإمكانية إثارة تتبع ضد أعضاء الهيئة وبناء على هذه الفكرة تم تقديم مقترح يمكن على أساسه إثارة الإخلال من داخل الهيئة أو من الرؤساء الثلاثة مجتمعين. لكن استقر الرأي على توسيع الدائرة بإمكانية أن يمنح الإمكانية لكل واحد من الرؤساء الثلاثة كما تسند إلى عدد من النواب تتم بإحالة من رئيس المجلس النيابي إضافة إلى الإثارة من داخل الهيئة، وعلى كل حال يبقى البت فيها بيد الهيئة دون سواها و بقيت إمكانية إثارة الإخلال من طرف الرؤساء الثلاثة مجتمعين كمقترح تعديل يرفع للجلسة العامة .

- **حالات الشغور:** تم التداول حول حالات الشغور الوقتي والشغور النهائي وجهة التعيين وآجاله وكذلك صورة الشغور في رئاسة الهيئة ومن ينوب رئيسها وحول ما إذا تصّنف الاستقالة من

ضمن حالات الشغور وكذلك إجراءاتها و هل ينصّص عليها صلب هذا القانون أم أن هذه التفاصيل يبقى محلها النظام الداخلي للهيئة .

وفي هذا الإطار أثارت مسألة الشغور في منصب المعينين بالصفة جدلا كبيرا داخل اللجنة بالرجوع للرأي القائل بالتعارض بين إبقاء العضو على صفته الأصلية بعد عزله من الهيئة بما يحول دون تعويضه ما دامت الصفة لا يمكن أن تتوفر فيمن سيخلفه في منصبه، ونتيجة هذه الفرضية أن فقدان العضوية بالهيئة ينجم عنه آليا فقدانه لصفته التي تم تعيينه على أساسها حتى يتسنى منحها لغيره وتسديد الشغور.

وبعكس هذا الرأي اعتبر البعض أن الربط بين فقدان العضوية وفقدان الصفة لا يخلو من التعسف خاصة وأن الأعضاء المعينين بالصفة يتمتعون بضمانات إجرائية جوهرية من خلال الهياكل التي تسهر على تنظيم مهنة القضاء بأصنافها سواء العدلي أو الإداري أو المالي، ولا يجوز إقرار إجراءات استثنائية تتعارض مع هذه الضمانات بجعلهم مهددين في صفتهم. ونظرا لأن تعيين هؤلاء في وظائفهم الأصلية يكون باعتماد الرأي المطابق للهياكل المعنية فإنه يجدر اعتماد التوازي في الإجراءات أي نفس الآلية في إعفائهم.

- **<u>التنظيم الإداري والمالي للهيئة</u>**: تم التداول حول الصلاحيات التنظيمية لرئيس الهيئة وما إذا من الضروري التنصيص على آمر مساعد للصرف ودار النقاش حول أن يكون للهيئة كتابتها الخاصة أو كتابة محكمة التعقيب أو للمجلس الدستوري السابق وطريقة تعيين الكاتب العام، وإمكانية الاستعانة بالخبراء كذلك إمكانية أن تسن نظامها الداخلي وتحديد أجل لذلك من عدمه و تم في الأخير إقرار آمر مساعد للصرف و تعيين كاتب عام من طرف رئيس الهيئة و كذلك إمكانية استعانة الهيئة بخبراء عن طري التعاقد .

- **<u>تعهد الهيئة:</u>** في إطار التداول حول كيفية تعهد الهيئة بمراقبة دستورية مشاريع القوانين وإجراءات رفع الطعون و وجوبية تعليلها تم التأكيد على أن اختصاص الهيئة حصري وقد أسند لها دون سواها من المحاكم حسبما نصت عليه الفقرة 7 من الفصل 148 من باب الأحكام الانتقالية في الدستور.

ورأى البعض أن المقصود بالرقابة على مشاريع القوانين أن تكون رقابة وقائية سابقة لا غير لذلك كان يجب أن تكون آلية وبالتالي فتعهد الهيئة من المنطقي أن يكون تلقائيا وأنه لا يمكن التحجج بالأحكام الدستورية التي تتعلق بتعهد المحكمة الدستورية لأنها ليست محل تطبيق حسب الأحكام الانتقالية و في الأخير لم يتم اعتماد هذا الرأي و تم الاكتفاء ما ورد بالدستور .

- **الإجراءات:** ناقشت اللجنة إجراءات الطعن وشروطه وآجاله ووجوب أن يتضمن الطعن المرفوع من قبل النواب من يمثلهم لدى الهيئة وإمكانية توظيف معاليم جبائية عليه والغاية منها، و الآثار المترتبة على مخالفة هذه الإجراءات. كما أثيرت مسألة التمييز بين رفض الطعن شكلا وإمكانية التصحيح المتروكة للهيئة من عدمها وآجالها وأيضا وجوبية الوثائق المرفقة بالملف وخاصة منها اشتراط النسخة من مشروع القانون المطعون في دستوريته. وأعرب الأعضاء عن الرغبة في تيسير الإجراءات وتفادي التعقيدات في التطبيق.

وفي نفس السياق الإجرائي تداولت اللجنة حول إمكانية طلب إستعجال نظر الهيئة في أن تبت في أحد الطلبات المعروضة عليها وشكله وشروطه.

وبخصوص آجال البت في الطعون فقد دار نقاش حول تحديدها وفتح إمكانية التمديد فيها من عدمه والجدوى منها.

- **قرار الهيئة:** دار النقاش في هذا الإطار حول الأغلبية المطلوبة لاتخاذ الهيئة لقراراتها و إقرار وجوبية أن يكون القرار معللّا وملزما لجميع السلط وأن يصدر باسم الشعب وينشر بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية وحول إمكانية التنصيص على أن قرارات الهيئة لها حجية أم لا وتمييز الحجية عن الإلزامية، وما يترتب عن الحكم بعدم الدستورية من إجراءات الرد أو إرجاع القانون لمداولة ثانية طبقا لقرار الهيئة وإمكانية الامتناع عن ختمه وهنا طرح التساؤل حول ما إذا تنطبق الأحكام الواردة بالدستور أم التنظيم المؤقت للسلط و كان الاتفاق على انطباق أحكام الدستور في هذا الصدد .

- **الأحكام الختامية:** وفي الأخير تباحث أعضاء اللجنة حول مضامين الأحكام الختامية ودار نقاش تعلق بانتهاء مهام الهيئة الوقتية بإرساء المحكمة الدستورية وحول التنصيص على أنها تنحل بموجب القانون.

انهت لجنة التشريع العام أشغالها حول مشاريع القوانين المتعلقة بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين يوم الاثنين 31 مارس 2014 و اختتمت أعمالها يوم الثلاثاء 1 أفريل 2014 بعرض التقرير و مشروع القانون الأساسي في صيغته النهائية على أعضاء اللجنة للمصادقة .

و فيما يلي جدول تفصيلي لمختلف الآراء المتعلقة بكل المحاور التي تضمنها مشروع القانون الأساسي المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين و قرارات اللجنة في شأنها :

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
استقلالية الهيئة	• **التنصيص على الاستقلالية:** رأي 1: ضرورة التنصيص على استقلالية الهيئة منذ الفصل الأول رأي 2: التنصيص على كونها مستقلة في تسميتها رأي 3: لا ضرورة للتنصيص على الاستقلالية • **الاستقلالية المالية والإدارية:** رأي 1: التنصيص على الاستقلالية المالية والإدارية للهيئة (الشخصية القانونية والاستقلال الإداري والمالي وتلحق ميزانيتها ترتيبيا بميزانية الدولة) رأي 2: التنصيص على الاستقلالية المالية والإدارية في إطار ميزانية الدولة	- إضافة عبارة "المستقلة" إلى تسمية الهيئة. - التنصيص ضمن الفصل الأول: تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية في إطار ميزانية الدولة.

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	رأي 2: عدم التنصيص على الاستقلالية المالية والإدارية	
الطبيعة القضائية للهيئة	رأي 1: هيئة قضائية لأنها تعوض المحكمة الدستورية ويسري عليها ما يسري على هذه المحكمة (تركيبة قضائية، حجية القرارات) رأي 2: مهام الهيئة تقتصر على الرقابة القبلية للدستورية وبذلك ليس لها صبغة قضائية	عدم التنصيص على الطبيعة القضائية للهيئة => مقترح تعديل: إضافة عبارة "قضائية"
مفهوم مشاريع القوانين	رأي 1: ضرورة تدقيق المقصود بمشروع القانون (وضع تعريف مشروع القانون في نص القانون: الفقرة 2 من الفصل الأول لمشروع الكتلة الديمقراطية) رأي 2: تزيد (عبارة مشاريع القوانين تشمل المشاريع والمقترحات بمجرد عرضها على اللجنة) رأي 3: التنصيص على أن عبارة مشاريع القوانين تشمل كل النصوص القانونية التي تصادق عليها الجلسة العامة قبل إقرار دستوريتها من المحكمة الدستورية وختمها ودخولها حيز النفاذ وصيرورتها قانونا. وبالتالي فهي تشمل كل أنواع المبادرات التشريعية (القياس على الفصل 11 من	تم الاتفاق على ضرورة توضيح المفهوم وتضمين رقابة جميع المشاريع ضمن مهام الهيئة: "يقصد بمشاريع القوانين كافة النصوص التشريعية المصادق عليها من الجلسة العامة والتي لت يتم ختمها بعد"

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	التنظيم المؤقت للسلط). رأي 4: التنصيص على رقابة جميع النصوص في مهام الهيئة وليس في مستوى التعريفات. تعريف مشاريع القوانين: رأي 1: يقصد بمشاريع القوانين المبادرات التشريعية الصادرة من الحكومة أو من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي أو من مجلس نواب الشعب بعد المصادقة عليها وقبل ختمها. رأي 2: النصوص التشريعية قبل ختمها	
مقر الهيئة	رأي 1: مقر الهيئة يرتبط بمقر الرئيس (محكمة التعقيب) رأي 2: مقرها تونس العاصمة مع التنصيص في الأحكام الانتقالية على أن يكون مقرها محكمة التعقيب إلى حين إحداث مقر لها. رأي 3: التنصيص على أن يكون المقر تونس العاصمة وضواحيها مع إمكانية أن تعقد جلساتها في أي مكان آخر (ضرورة التنصيص على مقر مستقل للهيئة بحكم	تونس العاصمة واستثنائيا يمكنها عقد اجتماعاتها بأي مكان من تراب الجمهورية

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	استقلاليتها). رأي 4: مقرها تونس العاصمة واستثنائيا في أي مكان من تراب الجمهورية مع تحديد الحالات الاستثنائية	
التركيبة		تضمين التركيبة طبقا للدستور (الفصل 148 نقطة 7)
التعيين	• **الآجال:** رأي 1: المقترح الوارد بالفصل 3 من المشروع عدد 2014/14 (أجل عشرة أيام) رأي 2: التعيين في أجل أسبوع رأي 3: التعيين بالتشاور بين الرؤساء الثلاث • **انطلاق احتساب الآجال:** رأي 1: من تاريخ المصادقة رأي 2: من تاريخ النشر رأي 3: من تاريخ الختم	أجل أقصاه أسبوع من تاريخ نشر القانون
التسمية	رأي أول: قرار جمهوري رأي 2: أمر رئاسي	قرار جمهوري أو أمر رئاسي
شروط	• **الشروط:**	**الشروط:**

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
العضوية وموانعها	رأي 1: خبرة في القانون لمدة عشرين سنة على الأقل رأي 2: خبرة عشر سنوات • **الموانع:** - ألاّ يكون من أعضاء حكومة قائمة عند تعيينه - ألا يكون من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي أو مجلس نواب الشعب - ألا يكون تحمّل مسؤولية في حزب: رأي 1: لمدة سنتين رأي 2: لمدة ثلاث سنوات - ألاّ يكون من أعضاء حكومات مرحلة ما قبل 14 جانفي 2011 أو من الأعضاء السابقين بمجلس النواب أو بمجلس المستشارين أو من الأعضاء السابقين بالمجلس الدستوري - كل من ثبت انخراطه في حزب التجمع الدستوري الديمقراطي	شرط خبرة عشرين سنة **الموانع:** - ألاّ يكون من أعضاء حكومة قائمة عند تعيينه - ألا يكون من أعضاء المجلس الوطني التأسيسي أو مجلس نواب الشعب - ألا يكون تحمل مسؤولية في حزب لمدة ثلاث سنوات - ألاّ يكون من أعضاء حكومات مرحلة ما قبل 14 جانفي 2011 أو من الأعضاء السابقين بمجلس النواب أو بمجلس المستشارين أو من الأعضاء السابقين بالمجلس الدستوري - كل من تحمّل مسؤولية في حزب التجمع الدستوري الديمقراطي المنحل

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	المحلول - كل من ناشد الرئيس المخلوع الترشح لانتخابات 2014	
عدم الجمع	• **المعنيون بعدم الجمع:** رأي أول: يهم كل أعضاء الهيئة رأي 2: يهم الأعضاء من القانونيين فقط • **المنع من عضوية المحكمة الدستورية من الترشح للانتخابات القادمة:** رأي 1: منع من تولى رئاسة أو عضوية الهيئة من عضوية أو رئاسة المحكمة الدستورية ومن الترشح لانتخابات مجلس نواب الشعب أو رئاسة الجمهورية في أول انتخابات بعد إنهاء الهيئة مهامها (الفصل 23 من المشروع عدد 14) رأي 2: ضد المنع رأي 3: الفصل في الموانع بين عضوية المحكمة الدستورية و الترشح للانتخابات	• **إقرار إمكانية الجمع بين عضوية الهيئة ووظائف أخرى.** - إقرار الفصل في الموانع بين عضوية المحكمة الدستورية والترشح للانتخابات - إقرار منع أعضاء الهيئة من عضوية المحكمة الدستورية - إقرار منع أعضاء الهيئة من الترشح للانتخابات التشريعية والرئاسية المقبلة => مقترح تعديل: عدم التنصيص على المنع من الترشح للانتخابات الرئاسية
التصريح بالمكاسب	رأي 1: التنصيص على ضرورة نشر محتوى التصريح بالمكاسب بالرائد الرسمي رأي 2: الاكتفاء بأحكام القانون الجاري به	- التنصيص على التصريح بالمكاسب وفق أحكام القانون الجاري به العمل. - نشر محتوى التصريح بالمكاسب بالرائد

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	العمل	الرسمي
اليمين	• **الجهة التي يتم أمامها أداء اليمين** رأي 1: أمام رئيس الجمهورية رأي 2: أمام مجلس نواب الشعب/ المجلس التأسيسي • **نص اليمين** - النص الوارد بالفصل 6 من المشروع عدد 14 - النص الوارد بالفصل 5 من المشروع عدد 18 - النص الوارد بالفصل 9 من مشروع التكتل	- أداء اليمين أمام رئيس الجمهورية - ضبط صياغة نص اليمين.
الحصانة	رأي 1: نفس الحصانة الممنوحة لأعضاء مجلس نواب الشعب جهة رفع الحصانة: رأي 1: الهيئة رأي 2: المجلس التشريعي	نفس حصانة النواب جهة رفع الحصانة: الهيئة
التأجير	• **قيمة المنحة:** رأي 1: نفس المنحة النيابية	ضبط المنح بأمر ترتيبي

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	رأي 2: ضبط الأجور بأمر ترتيبي • **طريقة التأجير:** رأي 1: منحة إضافية للأعضاء من القانونيين رأي 2: المساواة في الأجور بين جميع الأعضاء رأي 3: تنظير أعضاء الهيئة بأعضاء هيئة الانتخابات (كتاب دولة)	
واجبات الأعضاء	• **الحضور:** رأي 1: اعتبار الغياب المتكرر دون عذر شرعي استقالة رأي 2: اعتبار الغياب المتكرر دون عذر شرعي تخليا • **الجزاء المترتب عن الإخلال بواجبات الأعضاء:** - جهة المساءلة: رأي 1: المساءلة من اختصاص الهيئة رأي 2: المساءلة أمام المجلس التشريعي - معاينة الإخلال	- **الحضور:** التنصيص على واجب الحضور: "يتعين على رئيس الهيئة وأعضائها الالتزام بحضور جلسات الهيئة. ويعتبر متخليا العضو المعين الذي يتغيب عن حضور ثلاث جلسات متتالية **دون عذر شرعي**". - **الإخلالات:** التنصيص على الواجبات التالية: - الامتناع عن كل ما من شأنه أن ينال من استقلاليتهم أو حيادهم أو نزاهتهم، - اتخاذ أي موقف علني أو الإدلاء بأي

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	رأي 1: في صورة تقصير الهيئة يتولى المجلس التشريعي معاينة التقصير رأي 2: المساءلة تتم من طرف آخر غير الهيئة وغير المعنيين بالتشريع (الهيئة الوقتية للقضاء العدلي) رأي 3: المعاينة تتم من جهة خارجية والقرار تتخذه الهيئة رأي 4: المعاينة وإثارة التتبع يتم من الرؤساء الثلاث معا أو من الهيئة من تلقاء نفسها على أن يكون معللا، والبت يكون من الهيئة في جلسة سرية ودون حضور العضو المعني. وتتخذ الهيئة قراراتها بأغلبية 3 أعضاء من 5 رأي 5: المعاينة من رئيس الهيئة أو أحد أعضائها أو من أحد الرؤساء الثلاث أو من خمسين نائبا والقرار للهيئة • **الإخلالات:** رأي 1: ترتيب جزاء عن الإخلال باليمين رأي 2: لا معنى لتضمين كل الواجبات في اليمين ولا معنى لترتيب جزاء على الإخلال باليمين	رأي أو تقديم الاستشارات في المسائل التي سبق للهيئة أن نظرت فيها أو يحتمل أن تنظر فيها. - وضع صفتهم كأعضاء بالهيئة في أي وثيقة خارجة عن إطار نشاطهم فيها. - خرق سرية المداولات - حذف الجزاء عن الإخلال باليمين - **المساءلة:** - **<u>المعاينة:</u>** الهيئة من تلقاء نفسها أحد الرؤساء الثلاث => مقترح تعديل: الرؤساء الثلاث معا. بطلب من 50 عضوا يقدم إلى رئيس المجلس الذي يحيله وجوبا إلى الهيئة - **<u>البت:</u>** من الهيئة في جلسات سرية بأغلبية أربعة أعضاء من خمسة

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
		- **الإجراءات:** إجراءات الفصل 10 من المشروع عدد 18 - تنسحب هذه الأحكام على جميع الأعضاء بما فيهم المعينين بالصفة
الاستقالة والشغور	• **الإعفاء:** رأي 1: التنصيص على الإعفاء آليا من المهام الأصلية بالنسبة إلى المعينين بالصفة في حالة إعفاءهم من مهامهم بالهيئة (الفصل 7 من المشروع 14). رأي 2: الإعفاء من المهام الأصلية فيه تدخل في صلاحيات الهيئة الوقتية للقضاء العدلي (مخالف للدستور) رأي 3: ضرورة وضع ضمانات لحالة الإعفاء: لا يمكن إعفاء الأعضاء المعينين بالصفة إلا برأي مطابق حسب الحالة من المجلس الأعلى للقضاء الإداري والمجلس الأعلى لدائرة المحاسبات والهيئة الوقتية للقضاء العدلي (التنصيص عليها بالأحكام الانتقالية إلى حين إحداث المحكمة الدستورية) رأي 4: الأعضاء المعينون بصفتهم يبقون خاضعين لقوانينهم ولا يمكن إعفاءهم	- حالات الشغور: الاستقالة، الإعفاء، الوفاة، العجز التام، التخلي - إعفاء المعينين بالصفة يترتب عنه فقدانهم لصفتهم. - الجهة المعهود لها التعيين هي التي تتولى التعويض. - آجال التعويض: 15 يوما من تاريخ الإعلام بالشغور - معاينة الشغور بإجماع أعضاء الهيئة - تعويض رئيس الهيئة: رئيس المحكمة الإدارية - حالة الشغور الوقتي لمنصب الرئيس: رئيس المحكمة الإدارية نائب رئيس

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	بمقتضى قانون مؤقت. رأي 5: ضرورة تحديد الحالات الموجبة للإعفاء • **آجال التعويض:** رأي 1: أسبوع رأي 2: 10 أيام رأي 3: 15 يوما • **تعويض رئيس الهيئة:** رأي 1: رئيس المحكمة الإدارية رأي 2: أكبر الأعضاء سنا رأي 3: يختارون فيما بينهم	
تنظيم أعمال الهيئة	• **النظام الداخلي للهيئة:** رأي 1: لا ضرورة لنظام داخلي للهيئة، ضبط الإجراءات بنص القانون (بغاية التسريع) رأي 2: النظام الداخلي ضروري ولا يمكن لهذا القانون أن ينظم كل التفاصيل رأي 3: ضرورة وضع نظام داخلي والتنصيص صلب القانون على أجل محدد	النظام الداخلي: التنصيص على وضع نظام داخلي للهيئة تكون المداولات سرية التنظيم الإداري والمالي: رئيس الهيئة هو الذي يسير أعمالها وهو آمر صرفها التنصيص على آمر مساعد للصرف التنصيص على أن "تضع الدولة على ذمة الهيئة جميع الامكانيات البشرية والمادية

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	لذلك. • **التنظيم الإداري والمالي:** - الرئيس آمر صرف ومسير (إجماع) - آمر صرف مساعد: رأي 1: مع رأي 2: ضد الكتابة العامة للهيئة: رأي 1: كتبة من محكمة التعقيب (إلحاق) رأي 2: كتابة خاصة تتولى التسيير	التي تخول لها القيام بمهامها بكل استقلالية دون أي تدخل من طرفها". - الكتابة العامة للهيئة: - تعيين الكاتب العام بمقتضى أمر حكومي بناء على رأي مطابق للهيئة - التنصيص على إمكانية الاستعانة بخبراء - رئاسة الجلسات من رئيس الهيئة وينوبه رئيس المحكمة الإدارية - النصاب: أغلبية الأعضاء - التنظيم الإداري والمالي للهيئة بمقتضى قرار من رئيس الهيئة
التعهد		- التنصيص على أن "تعتبر سائر المحاكم غير مخولة لمراقبة دستورية القوانين". - رفع طلب الطعن في الدستورية "في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ مصادقة المجلس على مشروع القانون المطعون فيه أو المطعون في حكم من أحكامه".

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
الإجراءات		- رفع الطعن من 30 نائبا - التنصيص على عدم توظيف أية معاليم أو رسوم عليه - التنصيص على كشف في محتويات الملف - التنصيص على إيداع المطلب لدى كتابة الهيئة - يتولى رئيس المجلس إعلام النواب فورا بالطعن - إرسال نسخة من الملف إلى الرؤساء الثلاث - استعجال النظر - التنصيص على البت في الشروط الشكلية وإقرار إمكانية الرفض شكلا - عدم التنصيص على المقرّر (ترك المسألة للنظام الداخلي)
القرار	رأي 1: بأغلبية الأعضاء رأي 2: بالتوافق - حالة عدم البت في الآجال: رأي 1: عدم التنصيص على الفرضية	- تتخذ الهيئة قراراتها بالأغلبية المطلقة لأعضائها في أجل 10 أيام قابلة للتمديد لأسبوع مرة واحدة على أن يكون التمديد معللا

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
	والاكتفاء بالآجال رأي 2: بانقضاء الأجل يختم رئيس الجمهورية المشروع طبقا للإجراءات المعمول بها بالدستور أو التنظيم المؤقت للسلط رأي 3: إرجاع المشروع إلى رئيس الجمهورية رأي 4: إرجاع المشروع إلى رئيس الجمهورية للختم رأي 5: إرجاع المشروع إلى رئيس الجمهورية للختم مع المساءلة - في حالة إقرار عدم الدستورية: رأي 1: إرجاع إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله إلى رئيس المجلس التشريعي رأي 2: يرجع إلى المجلس مباشرة	- تكون قرارات الهيئة معللة - قرارات الهيئة ملزمة لجميع السلط - تصدر القرارات باسم الشعب - تنشر القرارات بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية • **حالة عدم البت خلال الأجل:** يرجع المشروع إلى رئيس الجمهورية • **في صورة إقرار دستورية مشروع القانون:** يحال إلى رئيس الجمهورية للختم أو رده حسب الحالة. • **في صورة إقرار عدم دستورية مشروع القانون:** - اعتماد الفصل 122 من الدستور - في أجل 10 أيام دون تمديد - إضافة: انقطاع آجال الختم عند الطعن بعدم الدستورية التنصيص على استثناء لتعليق الآجال: "وإذا قضت الهيئة بعدم دستورية حكم أو أكثر من أحكام مشروع القانون والتي يمكن

الموضوع	الآراء	قرارات اللجنة
		فصلها من مجموعه يجوز ختم القانون باستثناء الحكم المصرح بعدم دستوريته".
الأحكام الختامية		- انتهاء مهام الهيئة: اعتماد الصيغة الواردة بالدستور (بمجرد إرساء المحكمة الدستورية) - إحالة الملفات والأرشيف - رفع تقرير إلى الرئاسات الثلاث - دخول القانون حيز النفاذ بمجرد النشر

ثالثا: قرار اللجنة وتوصياتها

وافقت اللجنة على مشروع القانون الأساسي المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بأغلبية أعضائها الحاضرين و توصي الجلسة العامة بالمصادقة عليه .

رئيسة اللجنة

السيدة كلثوم بدر الدين

المقررة المساعدة

الآنسة سناء مرسني