

قرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بتاريخ  
22 ديسمبر 2014 بخصوص القضية عدد 2014/08 المتعلق  
بمشروع قانون المالية لسنة 2015.

رائد رسمي عدد 104 بتاريخ 2014.12.26  
إيداع قانوني بتاريخ 2014.12.29.

## قانون المالية

باسم الشعب،

إن الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين،

بعد الاطلاع على دستور الجمهورية التونسية،

وعلى القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أبريل 2014 والمتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.

وعلى القرار الجمهوري عدد 89 لسنة 2014 المؤرخ في 22 أبريل 2014 والمتعلق بتعيين أعضاء الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية

مشاريع القوانين.

وعلى مشروع قانون المالية لسنة 2015.

وعلى المريضة التي تقدم بها رئيس الجمهورية والمرسمة بكتابة المجلس تحت عدد 2014/08 بتاريخ 15 ديسمبر 2014 .

وتد تضمنت المريضة طلب التصريح بدمم دستورية الفصول 11 و12 و13 و28 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 لمخالفة أحكام  
الدستور، وخصوصا للفصول 41 و49 و66 منه بالاستناد إلى ما يلي:

أولاً : فيما يخص الفصول 11 و12 و13

تمسك الطاعن بأن مشروع قانون المالية لسنة 2015 تضمن ثلاثة فصول لا تتعلق بميزانية الدولة، ومع أن لها انعكاسات على الميزانية  
مثل أغلب القوانين، وهي الفصول 11 و12 و13، فهذه الفصول تتعلق بمأل أعوان المجلس الوطني التأسيسي ووسائل العمل التي كانت  
موضوعة على ذمة المجلس المذكور، بعد أن أنهى الوجود القانوني للمجلس المذكور وحل محله مجلس نواب الشعب. وهي تتضمن قواعد  
تنظيمية غير متصلة بالميزانية وخصوصا في ما يتعلق بالوضعية الإدارية لأعوان المجلس الوطني التأسيسي (السابق) ومن له السلطة  
الرئاسية عليهم ووضع كافة وسائل العمل التابعة للمجلس المذكور وللمجلس المستشارين (السابق) على ذمة مجلس نواب الشعب.

كما أضاف أن الفصل 66 من الدستور وضع نظاما خاصا بقانون المالية يجعله متميزا عن جميع القوانين الأخرى. ذلك أن قانون المالية  
هو الوحيد الذي يمكن تنفيذه رغم عدم مصادقة مجلس نواب الشعب عليه (الفقرة الأخيرة من الفصل 66 من الدستور) كما أنه لا يمكن  
تقديم مشروع قانون المالية إلا من قبل الحكومة، بحيث لا يجوز ذلك لرئيس الجمهورية ولا لعدد من النواب.

ولاحظ أنه تجسيدا لخصوصية هذا القانون المكرسة بالدستور، نص الفصل الأول من القانون الأساسي للميزانية عدد 53 لسنة 1967  
المؤرخ في 8 ديسمبر 1967 كما تم تنقيحه وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 103 لسنة 1996 المؤرخ في 25 نوفمبر 1996  
والقانون الأساسي 42 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004 على أن ينص قانون المالية لكل سنة على جملة تكاليف الدولة ومواردها  
ويأذن بها وذلك في نطاق أهداف مخططات التنمية وحسب التوازن الاقتصادي والمالي الذي يضبطه الميزان الاقتصادي.

وأشار إلى أن نص الفصل 25 من نفس القانون على أن يتخذ مشروع قانون المالية أحكاما تتعلق :

. بالتخصيص في استخلاص الموارد العمومية وتحديد مبلغها الجملي.

. بضبط الوسائل والطرق المتعلقة بنفقات التصرف ونفقات التنمية وتحديد مبلغها الأقصى المفتوح لفائدة ميزانية الدولة وميزانيات

المؤسسات العمومية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالاعتمادات ذات الصيغة التقديرية.

. بتمتية الموارد الجبائية وغير الجبائية وبضبط الإجراءات المالية.

. بإحداث الحسابات الخاصة في الخزينة والصناديق الخاصة وتنقيحها أو إلغاؤها.

. بالتفويض في الاتقاضات والالتزامات لفائدة الدولة.

كما يتضمن مشروع قانون المالية جداول تفصيلية تتعلق بتوزيع :

. موارد ميزانية الدولة صنفا صنفا وفصلا فصلا.

. نفقات ميزانية الدولة بابا بابا وقسما قسما مع ضبط اعتمادات البرامج واعتمادات التعمد واعتمادات الدفع بالنسبة لنفقات التنمية.

. موارد ونفقات المؤسسات العمومية وموارد ونفقات الحسابات الخاصة في الخزينة.

وانتهى إلى اعتبار أن الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 مخالفة للفصل 66 من الدستور ويتجه قبول الطعن في دستورية هذه الأحكام لهذا السبب الشكلي الجوهري، ومنه إلزام مجلس نواب الشعب بحذفها من هذا المشروع وإدراجها في مشروع قانون مستقل.

ثانيا : فيما يخص الفقرة (4) من مشروع الفصل 269 (جديد) من مجلة الديوانة (الفصل 28 من مشروع قانون المالية)

لاحظ أنه حسب الفقرة (4) من مشروع الفصل 269 (جديد) من مجلة الديوانة (الفصل 28 من مشروع قانون المالية المقترح)، تعتبر متخلى عنها لفائدة الدولة البضائع التي لا تفوق قيمتها عشرة آلاف دينار والتي لم يقع رفعها عند انتهاء أجل الستين يوما المشار إليه بالفقرة (1)، والتي يمكن لإدارة الديوانة بيعها بالمزاد العلني أو إحالتها مجانا لفائدة الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي أو لفائدة الهياكل العمومية ذات الصيغة الإدارية مشيرا إلى أن هذا النص يقيم قرينة قاطعة على أن صاحب البضاعة تخلى عن بضاعته بمجرد مضي الأجل المنصوص عليه (60 يوما من تاريخ الترسيم بدفتر الإيداع). وهذه القاعدة لها مساس بحق الملكية، المضمون بالفصل 41 من الدستور الذي ينص في فقرته الأولى على أن "حق الملكية مضمون، ولا يمكن النيل منه إلا في الحالات وبالضمانات التي يضبطها القانون".

لينتهي إلى استنتاج أن الفصل 269 جديد من مجلة الديوانة المقترح مخالف للفصلين 41 و49 من الدستور إذ أن الفصل 49 يتعلق بـ "الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور" ولا يجوز النيل من جوهرها في حين أن النص المقترح ينال من جوهر الحق باعتبار أنه يقر نقل الملكية لفائدة الدولة أي أنه يقر موضوعيا "مصادرة" البضاعة ونقل ملكيتها إلى الدولة دون رضا صاحبها (عدا الرضا المفترض بحكم القانون باعتبار عدم طلب تسريح البضاعة أو عدم استخلاص المعاليم) ودون وجود جريمة ثابتة يمكن أن تبرر إقرار المصادرة كمقوبة جزائية.

واعتبر أن احترام الفصل 49 من الدستور يقتضي أن يقع تخويل إدارة الديوانة ببيع البضاعة واستخلاص المعاليم الديوانية ومعاليم الإيداع بمستودع الحجز من ثمنها مع تأمين الباقي على نمة صاحبه بالخزينة العامة أو حتى لدى إدارة الديوانة. وفي صورة اتخاذ قرار بإحالة البضاعة إلى الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي أو لفائدة الهياكل العمومية ذات الصيغة الإدارية (كالسجون والميئات خصوصا بالنسبة للأطعمة)، ينبغي أن يقع تقدير قيمة البضاعة وتطبيق نفس القواعد المبينة أعلاه.

ثالثا : فيما يخص المطة الثانية (جديدة) من الفصل 324 من مجلة الديوانة (الفصل 28 من مشروع قانون المالية)

لاحظ الطاعن أن هذا الفصل يثير نفس الملحوظات المتعلقة بخرق الفصلين 41 و49 من الدستور وتعليقه معتبرا أن العبارة جاءت أكثر إطلاقا في منح الخيار لإدارة الديوانة للتصرف في البضاعة بـ "جميع الأوجه التي يخولها القانون" وهو ما يمنحها سلطة تقديرية واسعة قد تجعلها متنافية مع مبادئ الحوكمة الرشيدة (الفصل 10، فقرة ثانية، والفصل 15 من الدستور).

وبعد الاطلاع على ما يفيد إعلام رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة بالطعن بتاريخ 16 ديسمبر 2014 ،

وحيث أحال رئيس مجلس نواب الشعب بتاريخ 18 ديسمبر 2014 تقريرا في الرد على الطعن المائل تضمن ما يلي :

1) عدم صحة السند القانوني المتعلق بصدوم دستورية بعض أحكام قانون المالية بمقولة أن رئيس الجمهورية استند للطعن في دستورية قانون المالية لسنة 2015، إلى أحكام الفصل 66 من الدستور، الذي ينص على أنه لرئيس الجمهورية أن يتولى الطعن خلال أجل 3 أيام من انتهاء أجل الرد المحدد بيومين من تاريخ مصادقة مجلس نواب الشعب على المشروع والحال أن الفقرة الأولى من الفصل 148 من الدستور تنص على أنه "يتواصل العمل بأحكام الفصول 7 و9 و14 والفصل 26 من التنظيم المؤقت للسلط العمومية إلى حين انتخاب رئيس الجمهورية وفق أحكام الفصل 74 وما بعده من الدستور".

كما تنص الفقرة الثانية من الفصل 148 من الدستور على ما يلي :

. تدخل أحكام الباب الثالث المتعلق بالسلطة التشريعية باستثناء الفصول 53 و54 و55 حيز النفاذ بداية من يوم الإعلان عن النتائج النهائية لأول انتخابات تشريعية.

. تدخل أحكام القسم الأول من الباب الرابع المتعلق برئيس الجمهورية باستثناء الفصلين 74 و75 حيز النفاذ بداية من يوم الإعلان عن النتائج النهائية لأول انتخابات رئاسية مباشرة.

. تدخل أحكام القسم الثاني من الباب الخامس المتعلق بالمحكمة الدستورية باستثناء الفصل 118 حيز النفاذ عند استكمال تعيين أعضاء أول تركيبة للمحكمة الدستورية.

واعتبر أن رئيس الجمهورية الحالي يستمد صلاحياته مباشرة من التنظيم المؤقت للسلط العمومية الذي يحدّد مرجع نظره والإجراءات التي يتعين عليه اتباعها.

ورأى أنه يخلص من قراءة أحكام الفصل 66 من الدستور على ضوء الأحكام الانتقالية المضمنة بالفصل 148 من الدستور، أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية الحالي الاستناد لأحكام الفصل 66 من الدستور، باعتبار أن ذلك الفصل إنما يهّم الصلاحيات الراجعة بالنظر لرئيس الجمهورية المنتخب مباشرة طبق أحكام الفصل 75 وما بعده من الدستور، وينظم إجراءات الطعن بعدم الدستورية في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستورية المزمع تكوينها طبق الدستور.

وكان على رئيس الجمهورية أن يتمسك بأحكام القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014 المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، وخاصة الفصلين 3 و18 منه الذين يمنحانه الحق في الطعن في دستورية مشاريع القوانين المصادق عليها من مجلس نواب الشعب.

وبالتالي يكون قيامه معييا من جهة سنده القانوني، طالما أسس طعنه على أحكام الفصل 66 من الدستور وتمسك بخرق الأحكام المطعون فيها لذلك الفصل، وطلب على ذلك الأساس رفض الطعن.

وتضمنت عريضة الدعوى أيضا أن الطعن المائل وجه ضد ثلاثة فصول من مشروع قانون المالية لسنة 2013. فإن كان ذلك من قبيل الخطأ المادي فإنه يتجه الإعراض عنه، أما إن كان المقصود منه هو الطعن في دستورية أحكام ذلك المشروع فإن ذلك يكون غير ممكن باعتبار أنه تمّ ختمه ودخل حيز النفاذ وأنتج آثاره القانونية، وتحصن من إمكانية الطعن فيه بعدم الدستورية أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين عملا بأحكام الفقرة الثانية من الفصل 3 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل 2014 المبين أنفا. والذي نص على أنه يقصد بمشاريع القوانين التي يجوز الطعن فيها أمام الهيئة الوقتية المذكورة "كافة النصوص التشريعية المصادق عليها من المجلس الوطني التأسيسي أو مجلس نواب الشعب والتي لم يتمّ ختمها بعد". وتمسك بأن هذا الطعن يكون حريا بعدم القبول لتوجيهه ضد قانون نافذ بما يتعارض والقانون المحدث والمنظم لمصل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.

(2) عدم وجهة وجدية المطاعن المثارة من جهة الأصل

أ. بخصوص الطعن الموجه ضد الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية

لاحظ رئيس مجلس نواب الشعب أن رئيس الجمهورية تمسك بطلب حذف الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية بدعوى أنها، ولئن كان لها انعكاس على الميزانية وأنها لا تثير مشاكل دستورية من حيث الأصل، فإنها تضمنت قواعد تنظيمية غير متصلة بالميزانية وبموارد الدولة وتكاليفها مما يجعلها من قبيل "فرسان الميزانية"، ويجعلها مخالفة للفصل 66 من الدستور وللقانون الأساسي للميزانية، والحال أن الدستور نص في فصله 66 على أنه يرخص القانون في موارد الدولة وتكاليفها حسب الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية.

وقد حدد الفصل 66 المذكور مجال قانون المالية وقواعد تقديمه والمصادقة عليه ورده، عند الاقتضاء، من قبل رئيس الجمهورية وممارسة الطعن بخصوصه أمام المحكمة الدستورية.

كما اقتضى الفصل الأول من القانون الأساسي للميزانية على أن ينصّ قانون المالية بالنسبة لكل سنة على جملة تكاليف الدولة وعلى مواردها، كما نصّ الفصل 26 من نفس القانون على أنه يتضمن مشروع قانون المالية أحكاما تتعلق بضبط الوسائل والمناطق المتعلقة بنفقات التصرف ونفقات التنمية وبتحديد مبالغها الأقصى المفتوح لفائدة ميزانية الدولة وميزانيات المؤسسات العمومية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالاعتمادات ذات الصيغة التقديرية... كما يتضمن جداول تفصيلية تتعلق بتوزيع موارد ونفقات الدولة.

وتعلقت الفصول 11 و12 و13 من مشروع القانون المذكور بتوضيح الوضعية الإدارية والمالية للأعوان العاملين سابقا بالمجلس الوطني التأسيسي وتحديد أمر الصرف بشأنها وصاحب السلطة في اتخاذ القرارات المتعلقة بهم، كإحالة الوسائل المادية والمنقولة للمجلس الوطني التأسيسي ومجلس المستشارين سابقا ووضعها على زمة مجلس نواب الشعب للإنفاق عليها والتصرف فيها وتسييرها. وحيث تتعلق تلك الفصول بنقل الميزانية المخصصة للأعوان والمنقولات المذكورة والالتزامات المتعلقة بهم إلى مجلس نواب الشعب.

وقد دأب الفقه والقضاء الدستوري، على التثبيت بخصوص أحكام قانون المالية من مدى اتصال الأحكام المتعلقة بها بالنفقات والمداخيل المتعلقة بالدولة والمؤسسات العمومية والحسابات الخاصة بالخرينة.

وجرى عمل المحاكم والمجالس الدستورية على استبعاد تطبيق نظرية "فرسان الميزانية" كلما كانت الأحكام المضمنة بقانون المالية ذات تأثير مباشر على المصاريف ونفقات الميزانية بعنوان السنة المعنية. وكان لها تأثير على تحديد مبالغ الإنفاق والدخل العمومي، وكانت غير قابلة للتجزئة من مجمل الميزانية. وهو ذات ما أقره المجلس الدستوري التونسي الذي قبل تضمين قانون المالية أحكاما لها تأثير مباشر على الإنفاق العمومي وتوزيع المداخيل والاعتمادات العامة لصلتها المباشرة بالتوازنات المالية للدولة.

وتبعاً لذلك لا يجوز اعتبار الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية من قبيل "فرسان الميزانية"، باعتبارها شديدة الارتباط بقانون المالية وبتوازناته المالية العامة وبالسنة المالية 2015 ولا يمكن فصلها عنه، ولها تأثير على توزيع الاعتمادات داخلها وعلى حجم الإنفاق العمومي الموزع بين الهياكل المضمنة بجداول قانون المالية.

وخلص إلى اعتبار أن مشروع قانون المالية لسنة 2015 أدخل تغييرات في هيكل الموازنة العامة للدولة تم بمقتضاها نقل الاعتمادات المرصودة لنفقات العنوان الأول والثاني من المجلس الوطني التأسيسي إلى مجلس نواب الشعب وتحميلها على ميزانية الدولة وهو ما يستوجب لتفصيلها تحديد صاحب السلطة في الصرف فيها ومبررات اتخاذها.

وانتهى إلى القول أنه خلافاً لما يدعيه الطاعن من أن حذف الفصول 11 و12 و13 لا يشير إشكالات جوهرية (نقطة 3 من الصفحة 3). فإن حذفها يمكن أن يترتب عنه إخلال بالتوازنات العامة للميزانية وبمبدأ وحدتها وشموليتها باعتبار أن الميزانية تعد وحدة متكاملة مترابطة غير قابلة للتجزئة. خاصة وأن الاعتمادات المرصودة صلب الباب الأول من مشروع قانون المالية المتعلق بالسلطة التشريعية تمت المصادقة عليها طبق الفصل 29 من القانون الأساسي للميزانية.

وأضاف أن حذف الفصول 11 و12 و13 من شأنه أن يفضي إلى مراجعة مجمل الأحكام المشار إليها (خاصة الباب الأول) والاعتمادات المبيّنة فيها، مما سترتب عنه آثار خطيرة باعتباره يمكن أن تؤدي إلى تجاوز الأجل الدستورية للمصادقة على قانون المالية، وإلى جعل مجلس نواب الشعب في استحالة مادية للقيام بمهامه الدستورية، بما يتعارض ويغرق أحكام الفصل 32 من الدستور، والذي ينص على أنه "تضع الدولة على ذمة المجلس الموارد البشرية والمادية اللازمة لضمان أداء النائب لمهامه".

ولاحظ أن وضع الأعران والوسائل المذكورة بالفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 على ذمة مجلس نواب الشعب من شأنه أن يسمح بتفادي تحميل أعباء إضافية على ميزانية الدولة.

وبما أنه سبق لرئيس الجمهورية الحالي أن عتق مشروع قانون المالية لسنة 2012، ضمن فصوله 11 و12 و13 والذي تضمن وضع الأعران والأملك المنقولة والعقارية التابعة لمجلس النواب سابقاً على ذمة المجلس الوطني التأسيسي، دون أن يشير أي إشكال قانوني بخصوصها أو يمارس حق الرد الذي يضمنه له التنظيم المؤقت للسلط الموسمية وخاصة فصله 11 المطة الثانية. وهو ما يؤكد شرعية تضمين الأحكام المطعون فيها صلب قانون المالية على نحو العرف المتفق عليه والذي سبق قبوله من رئاسة الجمهورية الحالية.

واستخلص فيما لذلك أن الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 تكون متطابقة ومتلائمة مع الدستور ولا تنطوي على أي خرق للفصل 66 منه أو لأحكام القانون الأساسي للميزانية. وطلب لذلك رفض هذا الطعن لعدم جديته.

ب. بخصوص الطعن الموجّه ضد الفصل 28 من مشروع قانون المالية

أشار رئيس مجلس نواب الشعب إلى أن رئيس الجمهورية يطعن في ما تضمنه الفصل 28 من مشروع قانون المالية من تنقيح لأحكام الفصل 269 (جديد) من مجلة الديوانة بتضمينه فقرة رابعة (4) جديدة، كتقنيح أحكام المطة الثانية من الفصل 324 من نفس المجلة و إلى أن الفصل 41 من الدستور ينص على أن "حق الملكية مضمون، ولا يمكن النيل منه إلا في الحالات وبالضمانات التي يضبطها القانون".

وجواباً عن ذلك اعتبر رئيس مجلس نواب الشعب أن الفصل 49 من الدستور نص على أنه "يحدد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات المضمونة بهذا الدستور وممارستها بما لا ينال من جوهرها. ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية ويهدف حماية حقوق الغير، أو لمقتضيات الأمن العام، أو الدفاع الوطني، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، وذلك مع احترام مبدأ التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها".

وانتهى إلى القول إن الفصل 28 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 لا يتضمن بأي حال خرقاً لحق الملكية المضمون دستورياً، بل جاء متلائماً ومتطابقاً مع أحكام الفصلين 41 و49 من الدستور ويراعي مبدأ التناسب بين الضوابط وموجباتها المضمنة بالفقرة الأولى من الفصل 49 من الدستور، من خلال ما تضمنه من قواعد خصوصية تعمي المالكين وتقيّد عمل إدارة الديوانة فيما يتصل بالتصرف في البضائع.

وإعمالاً لمبدأ وحدة النصوص القانونية، لا يجوز تناول الأحكام المدرجة بالفصل 28 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 بمزمل عن بقية فصول مجلة الديوانة، باعتبارها تشكل وحدة متكاملة. وباعتبار أن الفصل 28 لم يحدث إجراءات جديدة بالمجلة المذكورة وإنما جاء لتعديل إجراءات معمول بها منذ صدورها وبمتمدة بكل القوانين المقارئة. وإن ما نصت عليه الفقرة 4 جديدة من الفصل 269 من مجلة الديوانة والمطة الثانية جديدة من الفصل 324 من تلك المجلة من اعتبار البضائع التي لم يتمّ رقمها أو التي لم يتمّ المطالبة بإرجاعها ونقلها عنها وتمكين إدارة الديوانة من حق التصرف فيها، جاء محصوراً بإجراءات خاصة ومقيدة بأجال محقولة، على ضوء التجارب المقارئة، (60 يوماً في الفصل 269 وستين في الفصل 324)، وفي حدود قيمة معينة للبضائع (لا تتجاوز قيمة البضائع المعنية بالفقرة 4 من الفصل 269 مبلغ 10 آلاف دينار) من شأنه أن يحمي حقوق أصحابها وتوازناتهم المالية والتجارية.

وأضاف أن ما تضمنته الفصل 28، من تخفيض من 4 أشهر إلى 60 يوما في فترة الإيداع التي يمكن على إثرها لإدارة الديوانة بيع البضائع بالمزاد العلني، لا يخل بحق الملكية طالما أنه يبقى أجلا كافيا لكي يتقدم المالكون إلى المصالح الديوانية لتسوية وضعياتهم، خاصة وأن أجل الستين يوما ينطلق طبق مجلة الديوانة مباشرة إثر مرور 15 يوما من تاريخ وصول البضاعة بما يجعل الأجل الفعلي لرفع البضاعة يساوي 75 يوما.

وقد ألزمت مجلة الديوانة المصالح الديوانية بالتنبيه على أصحاب البضائع وإعلامهم قبل البيع، واتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لضمان حقهم بما في ذلك إيداع محصول البيع بصندوق الودائع والأمانات ووضع المبالغ الإضافية، بعد استخلاص الديون الديوانية، على ذمة صاحب البضاعة أو من انجر لهم منه الحق، والتي تبقى على ذمتهم لمدة سنتين من تاريخ تأمينها. (الفصل 271 من مجلة الديوانة).

ولا يتضمن الفصل 28 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 والحالة ما ذكر أي خرق لحق الملكية ولا يتضمن بأي حال مسا بجوهر ذلك الحق، بل يكتفي بوضع ضوابط من شأنها حماية الصالح العام والصحة العامة وحسن سير المرافق العمومية، بحث الموردین على الإسراع بإيداع التصاريح الديوانية والتقليص من أجل رفع البضائع التي تحول دون حسن استغلال الموانئ وفضاءات التسريح الديواني، والتي يتمين أن تكون أماكن عبور لا خزن، كإحكام التصرف في البضائع القابلة للتلف وتوجيهها إلى المصالح والمؤسسات التي يمكن لها استغلالها واستعمالها خدمة للمصلحة الوطنية، وهي الضوابط التي أوجب الفصل 49 من الدستور على المشرع احترامها عند صياغة القوانين.

ويجد الفصل 28 سنده في مبادئ الحوكمة وحسن التصرف التي يلزم الفصل 15 من الدستور على الإدارة احترامها. ويبقى حق المالكين في التقاضي للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم المشروعة مضمونا، وذلك إعمالا لحق المواطنين في اللجوء للقضاء الذي يكفله الفصل 108 من الدستور، والفقرة الأولى من الفصل 49 التي تنص على أنه " تتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك".

وتمسك أخيرا بأن المظن المائل يكون بدوره غير جدي وغير وجيه، طالما أن الضوابط التي تضمنها الفصل 28 تتطابق وتتلاءم مع جوهر حق الملكية، وطلب تبعا لذلك رفض هذا المظن.

كما قدم طلبا في استمجال النظر في البت في الظن بالنظر للأهمية القصوى لقانون المالية وتأثيره المباشر على التوازنات العامة للدولة وعلى التزاماتها. وعند الاقتضاء، تفعيل أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 23 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.

ويجد المداولة القانونية تصرح بما يلي :

من ناحية الشكل :

حيث دفع رئيس مجلس نواب الشعب بعدم قبول الظن على أساس قيام رئيس الجمهورية برفعه استنادا إلى أحكام الفصل 66 من الدستور والحال أنه من قراءة الفصل المذكور لا يجوز لرئيس الجمهورية الحالي الاستناد إلى هذا الفصل نظرا إلى أن أحكامه إنما تهم صلاحيات رئيس الجمهورية المنتخب مباشرة طبقا لأحكام الفصل 75 وما بعده من الدستور وتنظم إجراءات الظن بعدم الدستورية في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الدستورية المزمع تكوينها طبق الدستور. لذا فكان على رئيس الجمهورية لزاما أن يتمسك بأحكام القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 والمتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين.

وحيث ولئن كان فعلا لا يستقيم للطعن التمويل على الصلاحيات الخاصة برئيس الجمهورية المنتخب طبقا لأحكام الفصل 75 و ما بعده من الدستور المنظمة لإجراءات الظن بعدم الدستورية في قانون أحكام المالية أمام المحكمة الدستورية إلا أنه في نطاق ما هو موكول من صلاحيات لهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين تخولها تصويب التكييف القانوني للظن المطروح لنظرها فتحدد بهذا المنظور انطباق القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 عليه واعتبار هذا الظن مقبولا شكلا لتوفر الصفة والمصلحة في القائم به طبقا لمقتضيات الفصلين 3 و13 من نفس القانون.

من حيث الأصل،

عن الظن المستند من عدم دستورية الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 :

حيث يروم الطاعن التصريح بعدم دستورية الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 المتصادق عليه بتاريخ 11 ديسمبر 2014 بمقولة أن الأحكام المضمنة بها هي من قبيل "فرسان الميزانية" التي لا مكان لها في قانون المالية وبالتالي فإنها تخرق الفصل 66 من الدستور لمخالفتها أحكام الفصلين الأول و26 من القانون الأساسي للميزانية.

وحيث ينص الدستور في فصله 66 في فقرته الأولى والثانية على أنه "يرخص القانون في موارد الدولة وتكاليفها حسب الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية،

يصادق مجلس نواب الشعب على مشاريع قوانين المالية وخلق الميزانية طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية".  
وحيث اقتضى الفصل الأول من القانون الأساسي للميزانية عدد 53 لسنة 1967 المؤرخ في 8 ديسمبر 1967 كما تم تنقيحه وإتمامه خاصة بالقانون الأساسي عدد 103 لسنة 1996 المؤرخ في 25 نوفمبر 1996 والقانون الأساسي عدد 42 لسنة 2004 المؤرخ في 13 ماي 2004 على أن ينص قانون المالية لكل سنة على جملة تكاليف الدولة ومواردها ويأذن بها وذلك في نطاق أهداف مخططات التنمية وحسب التوازن الاقتصادي والعالي الذي يضبطه الميزان الاقتصادي"،

وحيث نص الفصل 26 (جديد) من القانون الأساسي للميزانية على أنه "يتم ضبط تقديرات الموارد من قبل وزير المالية حسب أصناف المداخيل وذلك في إطار التوازن الاقتصادي للسنة المعنية ويتم ضبط تقديرات النفقات على أساس حاجيات التصرف المنتظرة لمختلف المصالح ونسق انجاز مشاريع وبرامج تنموية"،

وحيث نص الفصل 29 من نفس القانون على أن "يتضمن مشروع قانون المالية أحكاما تتعلق :

. بالتريخ في استخلاص الموارد العمومية وتحديد مبلغها الجملي.

. بضبط الوسائل والطرق المتعلقة بنفقات التصرف وبنفقات التنمية وتحديد مبلغها الأقصى المفتوح لفائدة ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة وميزانيات المؤسسات العمومية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالاعتمادات ذات الصيغة التقديرية.

. بتبينة الموارد الجبائية وغير الجبائية وبضبط الإجراءات المالية.

. بإحداث الحسابات الخاصة في الخزينة والصناديق الخاصة وتنقيحها أو إلغائها.

. بضبط المبلغ الأقصى بمنح ضمان الدولة والمبلغ الأقصى بقروض الخزينة.

. بالتريخ في الاقتراضات والالتزامات لفائدة الدولة"،

كما يتضمن مشروع قانون المالية جداول تفصيلية تتعلق بتوزيع :

. موارد ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة صنفا صنفا وفصلا فصلا

. نفقات ميزانية الدولة والميزانيات الملحقة بابا بابا وقسما قسما مع ضبط اعتمادات البرامج واعتمادات التعمد واعتمادات الدفع بالنسبة لنفقات التنمية

. موارد وبنفقات المؤسسات العمومية وموارد وبنفقات الحسابات الخاصة في الخزينة.

وحيث أن الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 ترمي إلى سن أحكام تقضي بتعيين الأعوان العاملين بالمجلس الوطني التأسيسي بمصالح مجلس نواب الشعب وبمحافظتهم على وضعياتهم الإدارية والمالية وبممارسة رئيس مجلس نواب الشعب السلطة الرئاسية تجاههم وبوضع جميع الوسائل المادية المنقولة وغير المنقولة بالرجوع بالنظر إلى المجلس الوطني التأسيسي وإلى مجلس المستشارين على نداء مجلس نواب الشعب وهي بذلك تتضمن أحكاما لا تتعلق بالتريخ في استخلاص الموارد العمومية وتحديد مبلغها الجملي ولا بضبط الوسائل والطرق المتعلقة بنفقات التصرف وبنفقات التنمية وتحديد مبلغها الأقصى المفتوح لفائدة ميزانية الدولة وميزانيات المؤسسات العمومية كما أنها لا تتصل بتبينة الموارد الجبائية وغير الجبائية وبضبط الإجراءات المالية ولا بإحداث الحسابات الخاصة في الخزينة والصناديق الخاصة وتنقيحها أو إلغائها ولا كذلك بالتريخ في الاقتراضات والالتزامات لفائدة الدولة. لذلك فإن الفصول 11 و12 و13 من مشروع قانون المالية لسنة 2015 المضمنين فيها تدابير ذات طابع تنظيمي ليس لها تأثير مباشر على تكاليف الدولة بالرغم من صلتها بهذه التكاليف وبالتالي فإنها لا تتوفر فيها خصوصيات ومميزات قانون المالية حتى يتسنى لها الدخول في مجاله مثلما يستنتج ذلك من الفصولين الأول و29 من القانون الأساسي للميزانية مما يجعلها تخالف الفصل 66 من الدستور في فقرته الأولى والثانية.

وحيث أحسن والحالة ما ذكر أنه لا منسح لإيواء هذه الفصول في مجال قانون المالية وأن حشرها به فيما لا يتجانس مع طبيعتها يعد تطويها بها عن محيطها ويبتئها واتجه تبعا لذلك التصريح بعدم دستوريتهما.

. عن الطعنين المأخوذتين من خرق الفصل 28 من مشروع قانون المالية المتعلق بتنقيح الفصلين 269 و 324 من مجلة الديوانة للدستور لوعدة القول فيهما.

حيث ورد بالفقرة (4) من مشروع الفصل 269 جديد من مجلة الديوانة المنصوص عليها بالفصل 28 من مشروع قانون المالية المضمنين فيه "نعتبر متخلي عنها لفائدة الدولة البضائع التي لا تفوق قيمتها عشرة آلاف دينار والتي لم يقع رفعها عند انتهاء أجل الستين يوما المشار إليها بالفقرة (1) والتي يمكن لإدارة الديوانة بيعها بالمزاد العلني أو إعانتها مجانا لفائدة الاتحاد التونسي للتضامن الاجتماعي أو لفائدة الهياكل العمومية ذات الصيغة الإدارية".

كما ورد بالمطمة الثانية من الفصل 28 المذكور المتعلق بتنقيح الفصل 324 من مجلة الديوانة

"- بإرجاع البضائع قبل مضي سنتين من تاريخ إيداعها لدى الديوانة، وبانقضاء هذا الأجل تعتبر البضائع متخلى عنها لفائدة الدولة ويمكن لإدارة الديوانة التصرف فيها بجميع الأوجه التي يخولها القانون"  
وحيث اقتضى الفصل 41 من الدستور أن "حق الملكية مضمون ولا يمكن النيل منه إلا في الحالات وبالضمانات التي يضبطها القانون..."

وحيث نص الفصل 49 من نفس الدستور "يحدد القانون الضوابط المتعلقة بالحقوق والحريات ولا توضع هذه الضوابط إلا لضرورة تقتضيها دولة مدنية ديمقراطية وبهدف حماية حقوق الفير أو لمقتضيات الأمن العام أو الدفاع الوطني أو المصلحة العامة أو الآداب العامة وذلك مع احترام التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها وتتكفل الهيئات القضائية بحماية الحقوق والحريات من أي انتهاك، لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور"

وحيث يستوضح من مضمون محتوى الفصل 28 من مشروع القانون المنتقد أنه رتب عن عدم تولي صاحب البضاعة رفع بضاعته أو مطالبة إدارة الديوانة بإرجاعها إليه بعد انقضاء الأجل المحدد لهذا الغرض اعتباره متخلياً عنها لفائدة الدولة وتخويل هذه الأخيرة ببيعها بالمزاد العلني أو إحالتها مجاناً لفائدة الفير.

وحيث يبدو بادي الوضوح أن هذه النتيجة المنتهية إليها بشأن أحقية الدولة في انتزاع ملكية البضاعة من صاحبها الذي لم يرقم برفعها في الأجل المتعين التقيد به هي مناط ما وقع من سوء تقدير لواقع الحال أدى إلى خطأ في تطبيق مقتضيات الفصلين 41 و49 من الدستور السابق إيراد نصيهما ذلك أنه قد يكون لتمطل المعنى بالأمر في استيفاء إجراءات رفع أو طلب إرجاع بضاعته مبرراته ولتأخيرته هذا مسوغاته سيما وأن الحجة لم تنهض من جهة كون هذا الأخير قد توخى فعلاً سلوك التخلي الاختياري عن بضاعته باعتبار أن التخلي يعتبر من قبيل الأعمال الإرادية التي لا يسوغ الاحتجاج والاستدلال بها ما لم يتوفر من الأدلة ما يدل دلالة صريحة على وقوعها.

وحيث إن وأضح مشروع الفصل 28 من القانون المذكور لم يأبه ولم يهأب من ناحية أخرى عند تحديد الضوابط المتعلقة بحق ملكية صاحب البضاعة لواجب تحقيق المعادلة بين مصالح الطرفين واحترام مبدأ التناسب بين هذه الضوابط وموجباتها مثلما تقتضيه أحكام الفصل 49 السابق الإشارة إليه فلم يقتصر ويتوقف عند حد تخويل إدارة الديوانة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بضمان استخلاص مستحققاتها المتعلقة بالبضاعة المحجوزة أو المودعة لديها دون سواها بل فسح لها المجال لحرية التصرف فيها حسب مطلق مشيئتها مما أدى إلى النيل من جوهر حق الملكية لصاحب البضاعة وآل إلى زوال واضمحلال هذا الحق في كيانه الذي كان من المتعين مراعاة مقومات احترامه وصيانته، وحيث أضحى بهذا المنظور الطمن في مشروع القانون المنتقد المؤسس على هذه الاعتبارات حرياً بالاعتماد وموجباً للحكم بعدم دستوريته من هذه الناحية.

ولهذه الأسباب

وعملاً بأحكام الفصلين 20 و 23 من القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أبريل 2014 قضت الهيئة بقبول الطعن شكلاً وفي الأصل بعدم دستورية الفصول 11 و 12 و 13 و 28 وفصلها من مشروع قانون المالية لسنة 2015 وإحالتها لرئيس الجمهورية لمرضاها على مجلس نواب الشعب للتداول فيها ثانية وختمه لمشروع قانون المالية فيما زاد عن ذلك.  
وقد صدر هذا القرار بتاريخ 22 ديسمبر 2014 بمقر الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بباردو برئاسة السيد خالد العياري وعضوية السادة محمد فوزي بن حماد، عبد اللطيف خراط، لطفي طرشونة والسيدة ليلى الشبخاوي.

الرئيس

السيد خالد العياري