التكييف القانوني لمشروع قانون النظام الأساسي للبنك المركزي : جدل قانوني بين المسكوت والمنطوق

صبرا شرايفة | محللة سياسات | sabra.chraifa@economie-tunisie.org | 2016/04/08

الاطار العام

اللجنة مرجع النظر: لجنة المالية والتخطيط والتنمية
الموضوع: النظر في مشروع قانون عدد 2015-64 المتعلق بضبط النظام الأساسي للبنك المركزي التونسي
قائمة الاستماعات:
محافظ البنك المركزي
وزير المالية
متفرقات:
* تمت دعوة ممثلين عن البنك المركزي التونسي وعن وزارة المالية للحضور في كامل جلسات عمل لجنة المالية والتنمية والتخطيط المخصصة لمناقشة مشروع القانون وذلك لعدم وضوح بعض المفاهيم القانونية الواردة في المشروع بما ان الصيغة المعروضة على اللجنة هي مترجمة من اللغة الفرنسية الى اللغة العربية مما جعل المفاهيم القانونية غير واضحة.

[1]

لم تطرح مسألة التكييف القانوني لمشروع القانون المتعلق بالنظام الأساسي للبنك المركزي للنقاش صلب لجنة المالية والتنمية والتخطيط، ولم تحض بأهمية أثناء مناقشة اللجنة المذكورة لمشروع القانون لولا أن أثارتها النائب ألفة السكري الشريف لتفتح بذلك بابا للتباحث في نقطة اعتباره قانونا أساسيا أو قانونا عاديا.

المسألة لم تحسم بتصويت رغم تداولها باقتضاب صلب اللجنة، ليكون التوجه المعلن اللجنة باعتبار مشروع القانون قانونا عاديا مع تمسك النائب ألفة السكري بالتنصيص على رأيها في ضرورة اعتباره أساسيا لما يكتسيه من أهمية خاصة وانه يتعلق بأحد أهم المؤسسات السيادية في البلاد.

ويبدو أن اللجنة ارتأت ضمنيا عدم الخوض في الجدل القانوني للمسألة للتسريع بالمصادقة على القانون احتراما لشرط الأجل الممنوح للبلاد التونسية من قبل صندوق النقد الدولي (كأحد شروط إمضاء القرض الذي تعتزم الجمهورية التونسية إبرامه في غضون شهر ماي القادم)، إلا أن المسألة ليست بمثل بساطة التعامل الذي شهدته صلب اللجنة حيث أنها تطرح إشكالا قانونيا حقيقيا.

الصيغة الاصلية للقانون تضمنت تصنيفا خاصا للبنك المركزي باعتباره "مؤسسة عمومية وطنية" نظرا لخصوصية نشاطها وإطار مهامها حسب ما اقر به ممثل عن البنك المركزي الحاضر في كل جلسات عمل اللجنة. غياب هذا الصنف من المؤسسات في الدستور الجديد، دفع اللجنة الى حذف عبارة "وطنية" في الصيغة المعدلة لتلافي المأزق القانوني الذي يمكن ان يحصل ازاء صمت النص الدستوري حول تصنيف البنك المركزي التونسي.

لم يذكر دستور 2014 وضعية البنك المركزي، وإذ بمراجعة قائمة المجال التي تقع تحت طائلة القوانين العادية وتلك التي تقع في مجال القوانين الأساسية فإنه لا يمكن أن نجد تكييفا يسمح بإدراج النظام الأساسي للبنك المركزي في إحدى المجالات المذكورة في الفصل 65 من الدستور.

ولئن ذهب بعض رجال القانون الى عدم ايلاء الامر اهمية باعتبار الطابع التأسيسي للدستور الجديد فإن العدد الاكثر منهم اعتبر ان الامر محسوم أساسا من حيث التصنيف القانوني للنصوص.

أمين محفوظ (مختص في القانون الخاص):

نظرا لإقرار دستور جديد فإن مسألة التكييف القانوني للنصوص التشريعية تخضع الزاما الى التصنيف الدستوري الجديد، بغض النظر عن التصنيف القانوني للتشريعات.

صمت الدستور عن التعرض لنقطة التكييف القانوني للتشريع القانوني للبنك المركزي لم يكن سهوا ولا قصدا، حيث لم يكن مطروحا في فترة صياغة دستور الجمهورية الثانية إلغاء العمل نهائيا بالإطار القانوني المنظم للبنك المركزي، رغم أن مسألة التنقيحات الجذرية كانت واردة في إطار الإصلاحات الهيكلية الاقتصادية. صمت النص الدستوري حول مسألة التكييف القانوني رافقه نص صريح لطريقة تعيين محافظ البنك المركزي (المطة 4 من الفصل 74) ليؤكد بذلك الطابع السيادي لهذا الهيكل الوطني.

قاضي اداري متقاعد ورئيس غرفة بالمحكمة الإدارية بتونس(*):

مبدأ التوازي في الاشكال والصيغ هو مبدأ قانوني عام ذو قيمة دستورية، مما يعني أنه يتمتع بالعلوية على الطابع التأسيسي للنصوص الدستورية، أي أن اعتماد دستور جديد لا يلغي التكييف القانوني للنصوص التشريعية، وعليه وجب احترام مبدأ توازي الاشكال والصيغ في تغيير النصوص القانونية. وحتى بالرجوع الى القانون المقارن يتأكد لنا احترام هذه القاعدة.

(*)اصر القاضي الاداري الذي اتصلنا به على واجب التحفظ عن هويته لعدم رغبته في خوض غمار الاستشارات القانونية من قبل وسائل الاعلام. واحتراما لرغبته لن يتم ذكر اسمه.

وعليه ووفق تأويل ضيق للنص الدستوري فإن البنك المركزي لا يمكن إلحاقه في خانة المنشآت والمؤسسات العمومية التي يمكن التفويت فيها الواردة ضمن الفصل 65 في فقرته الأولى على اعتبار أن البنك المركزي ليس مؤسسة يمكن التفويت فيها، علاوة عن طابعه السيادي وطابعه الخاص في تنظيم التدفقات المالية، وبالتالي وبالقياس على الهيئات الدستورية التي يتم بعثها وتركيزها بقوانين أساسية فإن الأهمية التي يكتسيها البنك المركزي تعادل هذه الهيئات.

قانون إحداث البنك المركزي التونسي (القانون 58-90 لسنة 1958 والمؤرخ في 19 سبتمبر 1958) هو قانون أساسي، باعتبار مبدأ توازي الصيغ والأشكال فإن القانون الأساسي لا يمكن أن ينقح أو ينسخ إلا بواسطة قانون يعادله قيمة ومرتبة في سلم القواعد القانونية، ولا يمكن تنقيح أو إلغاء القانون الأساسي المنظم للبنك المركزي بقانون عادي.

السعي المحموم الى ايجاد مخرج قانوني لتجاوز العقبة الدستورية، لا يخفي ابدا الخطأ التقديري الذي وقعت فيه اللجنة، حيث ان اعتبار البنك المركزي كسائر المؤسسات والمنشآت العمومية ، يحيل الى مطب قانوني اخر سكت عنه النص الدستوري. فخصوصية البنك المركزي نابعة اساسا من انه الهيكل المخول الوحيد للإشراف على السلطة النقدية للبلاد، والتي هي سلطة حصرية مقتصرة عليه دون سواه

Le pouvoir monétaire est un pouvoir régalien dont le privilège est accordé à la BCT.

سلسبيل القليبي (استاذة قانون دستوري):

لا يمكن في أي حال من الاحوال تنقيح او تعديل او استنساخ نص قانوني اساسي باخل اقل منه درجة قانونية. القانون العادي لا يمكن ان يلغي قانونا اساسيا. وعليه وجب اعتماد التكييف حسب قاعدة توازي الاشكال والصيغ.

علاوة عن ذلك، فإن استقرار البنك المركزي يحتم تنظيمه بقانون أساسي ضمانا لأن لا يتم تعديل نظامه الأساسي بسهولة وبمجرد توفر أغلبية الحاضرين وإنما يجب أن يقع ضمن مجال القانون الأساسي الذي يتطلب الأغلبية المطلقة ضمانا لاستقراره لأن سهولة تنقيح قانونه قد يحدث اختلالا في عمل البنك المركزي وما لذلك من انعكاسات على اقتصاد البلاد ومن باب أولى وأحرى أن ينظم بقانون أساسي.

وتبقى الجلسة العامة سيدة نفسها، للحسم في هذه النقطة.