

## المحكمة الدستورية

سليم اللغماني

ينص الفصل 148 من دستور 27 جانفي/يناير 2014 على أن أحكام القسم الثاني من الباب الخامس المتعلق بالمحكمة الدستورية، باستثناء الفصل 118، تدخل حيز التنفيذ عند استكمال تعيين أعضاء أول تركيبة للمحكمة الدستورية (الفقرة 2 المطّعة الرابعة).

وبموجب الفقرة 5 من نفس الفصل، فإن تنصيب المحكمة الدستورية يتم في أجل أقصاه سنة ابتداءً من تاريخ الانتخابات التشريعية. غير أن هذه الفقرة لا توضح إذا كان الأمر يتعلق بتاريخ إجراء الانتخابات أو تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية. كذلك تنص الفقرة 7 من الفصل 148 على أن مهام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين، التي تم تأسيسها بموجب القانون الأساسي عدد 13 لسنة 2014 المؤرخ في 18 أفريل/إبريل 2014، تنتهي بإرساء المحكمة الدستورية.

ونستنتج مما سبق أن المحكمة الدستورية يفترض أن تكون جاهزة لأداء مهامها إما في 23 أكتوبر 2015 (إذا أخذنا بعين الاعتبار تاريخ إجراء الانتخابات)، أو في 20 نوفمبر 2014 كآخر أجل (إذا أخذنا بعين الاعتبار تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية)، وهذا الأمر سيضع مجلس نواب الشعب أمام تحدٍ حقيقي. فنحن نعلم أن المجلس الوطني التأسيسي قد ترك حوالي ثلاثين مشروع قانون في انتظار أن تقع المصادقة عليها، بما فيها قانون مكافحة الإرهاب. كما يتوجب على مجلس نواب الشعب المصادقة على القوانين المتعلقة بتنفيذ أحكام الدستور ومنها:

- القوانين المتعلقة بالباب السابع المكرس للسلطة المحلية وهي: القانون الانتخابي، وقانون اللامركزية، وقانون المالية المحلية، وقانون الوظيفة العمومية المحلية.

- القوانين المتعلقة بالهيئات الدستورية المستقلة الخمس طبقاً للفصل 195.

- القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية (الباب الخامس) بما في ذلك المحاكم العسكرية (الفصلان 110 و 149).

- القوانين المتعلقة بالأحكام الدستورية الخاصة بالحقوق والحريات المتضمنة في الباب الثاني أو في مواضع أخرى من الدستور.

وذلك بصفة مستقلة عن نشاط مجلس نواب الشعب التشريعي العادي و كذلك مهامه الأخرى، وبالطبع لن يكون ذلك متاحاً خلال سنة واحدة. فمن الضروري إجراء إحصاء دقيق للتشريعات التي يتطلبها الدستور، وتحديد الأولويات، وضبط رزنامة عمل. كما يمكن أن يعتمد مجلس نواب الشعب على منهجية معينة أو على لجنة خاصة مكلفة بمشاريع القوانين المتعلقة بتنفيذ أحكام الدستور. غير أنني لم أجد في النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب أي أثر لهذا الانشغال. وعلى أية حال، ينبغي أن يكون الجهاز التشريعي الضروري لسير أعمال المحكمة الدستورية قائماً قبل تنصيب هذه الأخيرة.

ونقترح فيم يلي تقديم نبذة عن المحكمة الدستورية (1)، وتسليط الضوء على التحسينات المسجلة مقارنة بمشروع الدستور الصادر في 1 جوان/يونيو 2013 (2)، وإبراز النقائص اللغوية ومن حيث البعد التنظيمي للقاعدة على مستوى القسم المتعلق بالمحكمة الدستورية (3)، وأخيراً، ما يمكن أن نتوقعه من القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية (4).

### 1. نبذة عن المحكمة الدستورية

المحكمة الدستورية هي هيئة دستورية و محكمة.

#### أ. هيئة دستورية

بصفتها هيئة دستورية، تتمتع المحكمة الدستورية باختصاصات عضوية و اختصاصات محددة:

1. لقد اكتفى الدستور بتعريف المحكمة الدستورية على أنها "هيئة قضائية مستقلة" بدون أن يمنحها استقلالية إدارية ومالية بشكل صريح.

2. وبصفتها هيئة دستورية، تتمتع المحكمة الدستورية باختصاصات متعلقة بسير السلط العمومية.

- يفرض الفصل 80 - الفقرة الأولى على رئيس الجمهورية أن يُعلم المحكمة الدستورية بالإجراءات التي يتخذها في إطار حالة الاستثناء الدستورية ، كما يمكن بعد مرور 30 يوما على تطبيق حالة الاستثناء أن يعهد للمحكمة بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين نائبا من أعضائه ، البت في استمرارية هذه الحالة الاستثنائية من عدمه، وعندها تصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل لا يتجاوز 15 يوما (الفقرة الثانية).

- يُسند الفصل 84 إلى المحكمة الدستورية اختصاص إقرار الشغور الوقتي (الفقرة الأولى) أو الشغور النهائي. وفي الحالة الثانية، تبلغ المحكمة ذلك إلى رئيس مجلس نواب الشعب الذي يتولى مهام رئيس الجمهورية بالنيابة (الفقرة الثانية). وفي حالة يترتب الشغور النهائي عن حل مجلس نواب الشعب، يؤدي القائم بمهام رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام المحكمة الدستورية بموجب الفصل 85.

- كما يُسند الفصل 88 إلى المحكمة الدستورية اختصاص البت بأغلبية الثلثين من أعضائها في وجود خرق جسيم للدستور بناءً على إحالة من ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب، وعند إقرار المحكمة الدستورية بذلك الخرق يتم عزل رئيس الجمهورية وتنتهي ولايته.

- وأخيرا، يمنح الفصل 101 للمحكمة الدستورية صلاحية تسوية نزاعات الاختصاص بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بناءً على طلب من أحدهما.

وكل ما نتمناه هو ألا نجد أنفسنا أمام إحدى هذه الوضعيات قبل أن يتم تنصيب المحكمة الدستورية لأننا سنواجه حينئذ فراغا دستوريا.

#### ب. هيئة قضائية مستقلة

سنعرض تركيبة المحكمة بسرعة قبل أن نتناول اختصاصاتها.

##### 1. التركيبة

تتكون المحكمة الدستورية من 12 عضوا من ذوي الكفاءة ومنهم 9 مختصين في القانون تشترط فيهم تجربة لا تقل عن 20 سنة<sup>1</sup> ، منهم أربعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، وأربعة رئيس مجلس نواب الشعب، وأربعة يعينون من قبل المجلس الأعلى للقضاء (مما يمثل خاصية تونسية صرفة). تدوم ولاية كل عضو 9 سنوات غير قابلة للتجديد.

<sup>1</sup> مقابل 16 عضوا في ألمانيا وكلهم مختصين في القانون و9 أعضاء في فرنسا باستثناء رؤساء الدولة السابقين الذين يتمتعون بعضوية المحكمة الدستورية مدى الحياة وبموجب صفتهم تلك.

يتم تجديد ثلث أعضاء المحكمة الدستورية كل ثلاث سنوات. أما فيم يتعلق بأول تركيبة، فيحدد الفصل 148 (6) ولاية أربعة أعضاء منها بثلاث سنوات وولاية أربعة آخرين بست سنوات، ويكون الاختيار بناءً على قرعة يستنتج منها رئيس المحكمة الدستورية الذي ينتخبه نظراؤه.

كما ينص الفصل 119 على أن مهام أعضاء المجلس الدستوري يحجر الجمع بين (هـ) و مباشرة أي وظائف أو مهام أخرى".

## 2. الاختصاصات

لقد أنشأ الدستور نظاما مركزيا لمراقبة دستورية القوانين و خص به المحكمة الدستورية<sup>2</sup>. وقع إرساء نوعين من الرقابة: رقابة قبلية ومجرّدة و رقابة بعدية و ملموسة.

أ. ينص الفصل 120 على أن الرقابة القبلية والمجرّدة تخص:

- مشاريع القوانين التي يعرضها رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثون نائبا على الأقل على المحكمة الدستورية. ونلاحظ هنا أن الدستور لا يميز في هذا المجال بين القوانين العادية والقوانين الأساسية.
  - مشاريع القوانين الدستورية الدولية التي يعرضها رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية إما للتأكد من عدم انتهاكها للمواد التي يحظر الدستور تعديلها (الفصل 144) أو لمراقبة احترام الإجراءات الخاصة بمراجعة الدستور (الفصل 120).
  - المعاهدات الدولية التي يعرضها رئيس الجمهورية على المحكمة الدستورية قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها.
  - النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي يعرضه عليها رئيس مجلس نواب الشعب.
- وبما أن الدستور لا يوضّح إن كان الأمر يتعلق بـ"مشروع" النظام الداخلي، يمكن الاستنتاج بأنه يستوجب على رئيس مجلس نواب الشعب عرضه على المحكمة الدستورية بمجرد تنصيبها.

وينص الفصل 121 على أن المحكمة الدستورية تصدر قرارها في أجل لا يتجاوز 45 يوما فيم يتعلق بدستورية "الأحكام موضوع الطعن" من عدمها، وأن قرارها يكون معلّلا ومُلتزما لكافة السلطات وينشر في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية.

وينص نفس الفصل في الفقرة الأخيرة على أنه في حالة تجاوز أجل 45 يوما، تكون المحكمة الدستورية ملزمة بإحالة المشروع إلى رئيس الجمهورية الذي يقوم يختمه، مما يعني أن المحكمة الدستورية ليس لديها الحق في آجال إضافية ولا حتى في المطالبة بها.

وأخيرا نُذكر بالنظام الخاص لمراقبة دستورية قوانين المالية المقرّر في الفقرتين 5 و6 من الفصل 66 والذي تُحدّد آجال إحالتها إلى المحكمة الدستورية بثلاثة أيام و تصدر هذه الأخيرة قرارها بشأنه في أجل لا يتجاوز خمسة أيام. وإذا قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية أحكام قانون المالية، تحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس نواب الشعب في أجل لا يتجاوز يومين، ويقوم مجلس نواب الشعب بالمصادقة على مشروع قانون المالية في أجل لا يتجاوز ثلاثة أيام.

ب. الدفع بعدم الدستورية

تتعهد المحكمة الدستورية بالدفع بعدم دستورية قانون بإحالة من المحاكم بناءً على طلب من أحد الخصوم وذلك بموجب الفصل 120 المطّعة الرابعة.

ويوضح الفصل 123 أنه في حالة الدفع بعدم دستورية قانون لدى المحكمة الدستورية، تقوم هذه الأخيرة بالبت في المطاعن التي تمت إثارها خلال ثلاثة أشهر (ضعفُ آجال الطعن القبلي) قابلة للتמיד مرة واحدة (أربعة أضعاف الأجل المحددة كأقصى حد).

<sup>2</sup> على غرار المنظومة الفرنسية وخلافا للمنظومة الألمانية التي تنص على مراقبة مزدوجة موزّعة ومركزية.

وعندما تُصدر المحكمة الدستورية قراراً معللاً يقضي بعدم دستورية القانون، يترتب عن ذلك "توقف العمل" بالأحكام موضوع الطعن ، وهنا نفتح مجالاً للتأويل لمعرفة ما إذا كانت تلك الأحكام "لا تطبق" أو "تتوقف تطبيقه" ، وسنعود إلى هذا الموضوع لاحقاً.

فالمحكمة الدستورية إذن عبارة عن هيئة قضائية بموجب الدستور، غير أنها تقترب كثيراً من النموذج الفرنسي الذي يقوم على الرقابة المركزية و الرقابة القبلية وأولية المسألة الدستورية، مقارنة بالنموذج الألماني الذي يعتمد على رقابة مؤرعة ويفصل في الطعون القبلية التي يتقدم بها المواطنون كما ينظر في دستورية اللوائح وحتى دستورية القرارات القضائية.

## 2. التحسينات المسجلة مقارنة بمشروع الدستور الصادر في 1 جوان/يونيو 2013

### 1. فيم يخص تركيبة المحكمة الدستورية:

- ثلاثة أرباع أعضاء المحكمة من المختصين في القانون وليس الثلثين.
- يتمتع الأعضاء بخبرة تتجاوز 20 سنة وليس 15 سنة.
- سلط ثلاث تقوم بتعيين أعضائها ، بينما كان مشروع الدستور ل1 جوان/يونيو ينص على أن مجلس نواب الشعب وحده هو الذي ينتخب كافة الأعضاء.
- يقوم مجلس نواب الشعب بتعيين ثلث أعضاء المحكمة عوض أن يقترحهم رئيس مجلس نواب الشعب.
- لا يتدخل رئيس الحكومة في تعيين أعضاء المحكمة.

### 2. فيم يخص سير المحكمة الدستورية:

- يمكن لرئيس الحكومة أو 30 نائباً إحالة مشاريع القوانين إلى المحكمة الدستورية، بينما كان يمنح الفصل 117 من مشروع الدستور ل1 جوان/يونيو 2013 هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية فقط.
- تحديد آجال إصدار قرار المحكمة الدستورية (45 يوماً) وشروط التصويت (الأغلبية المطلقة للأعضاء).
- يبين قرار المحكمة إن كانت الأحكام دستورية و أم غير دستورية.
- تُرَدُّ إلى المحكمة الدستورية مشاريع القوانين التي تقضي المحكمة بدستوريتها لكن يعارضها رئيس الجمهورية، وكذلك مشاريع القوانين التي ترفع إلى رئيس الجمهورية لانقضاء آجال إصدار المحكمة الدستورية لقرارها في حين مارس بخصوصها هذا الأخير حقه في النقض.
- وأخيراً يجب أن نشير على وجه الخصوص إلى حذف الأحكام الانتقالية (الفصل 146) التي كانت تنص على أن الرقابة عن طريق الدفع لن تدخل حيز التنفيذ إلا بعد مرور ثلاث سنوات من انطلاق أعمال المحكمة الدستورية.

## 3. النقائص اللغوية و من حيث البعد التنظيمي

### أ. النقائص اللغوية

- ينص الفصل 118 على تعيين أعضاء المحكمة الدستورية "من ذوي الكفاءة" بدون توضيح مجالات الكفاءة المطلوبة بالنسبة للأعضاء غير المختصين في القانون.

- كما يؤكد الفصل 118 أن المحكمة الدستورية "هيئة قضائية مستقلة"، غير أنه لا يقر باستقلاليتها الإدارية والمالية بشكل صريح. يمكن أن نستنتج "استقلالية" المحكمة من هذا الفصل، غير أنه كان من الأفضل توضيح ذلك. فهذه الاستقلالية الإدارية والمالية هي التي تتيح للمحكمة تكوين طاقمها الخاص، والحصول على ميزانية مستقلة عن ميزانيتها الحكومية ومجلس نواب الشعب، و إعداد نظامها الداخلي. وفي هذا الصدد يمكننا التأسف على عدم إقرار ميزانية خاصة بالمحكمة الدستورية في قانون المالية لعام 2015.

- فيم يخص الجمع بين المهام، ينص الفصل 119 بشكل قطعي على أن "عضوية المحكمة الدستورية" لا تسمح بمباشرة "أي وظائف أو مهام أخرى". كان من الأفضل على غرار القانون الأساسي للمجلس الدستوري الفرنسي إعداد قائمة من حالات عدم الجمع مع التأكيد على إمكانية الجمع بين عضوية المحكمة الدستورية والنشاطات العلمية أو الأدبية أو الفنية.

- الفرق بين التعهد الإجباري و التعهد الاختياري للمحكمة الدستورية غير واضح: فالمطتان الثانية والثالثة من الفصل 120 تشيران على التوالي إلى "مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب" و "المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهورية"، وكان من الأفضل القول "تعرض على المحكمة الدستورية مشاريع القوانين أو المعاهدات..." فعبارة "التي يعرضها" المستعملة باللغة العربية يمكن تأويلها على أنها تسمح للسلم المذكورة بعدم عرض مشاريع القوانين أو المعاهدات على المحكمة الدستورية...<sup>3</sup>

- يستعمل الفصل 120 عبارة "مشاريع القوانين" غير أنه كان من الأجدر على غرار الفصل 3 من القانون الأساسي المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين تحديد مفهوم "مشاريع القوانين" لتمييزه ه عن "مقترحات القوانين".

- وفيم يخص مشروع قانون المالية، ينص الفصل 66 (5) على ما يلي: "إذا قضت المحكمة بعدم الدستورية، تحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس نواب الشعب، كل ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تاريخ قرار المحكمة. ويصادق المجلس على المشروع خلال الأيام الثلاثة الموالية لتوصله بقرار المحكمة الدستورية". غير أن الفصل لا يوضح ما إذا كان مجلس نواب الشعب سيصادق على المشروع المعدل" وفقا لقرار المحكمة الدستورية.

كل هذه النقائص يمكن تداركها عند صياغة القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية صياغة محكمة، غير أنه لا يمكن تحقيق هذا الأمر بالنسبة للنقائص على مستوى البعد التنظيمي.

## ب. النقائص من حيث البعد التنظيمي

نلاحظ وجود خمس نقائص:

1. لم ينص القسم المتعلق بالمحكمة الدستورية على الحصانة الجزائية لأعضاء المحكمة. صحيح أن الفصل 104 من الدستور ينص على أن القاضي (يتمتع) بحصانة جزائية"، غير أن أعضاء المحكمة ليسوا كلهم قضاة.
2. فيم يتعلق بالرقابة القبلية، نجد في الفصل 121 الفقرة 2 ما يلي: "ينص قرار المحكمة على أن الأحكام موضوع الطعن دستورية أو غير دستورية"<sup>4</sup>. فهذا الفصل يسمح للمحكمة الدستورية فقط بالبت فيم يُزعم أنه غير دستوري، وبالتالي لا يمكنها أن تتعهد بصفة تلقائية بأي نقطة أخرى تبدو لها غير دستورية وإن بدت لها واضحة.

<sup>3</sup> التي يعرضها" عبارة تتحمل التأويل التالي: لا تلك التي لا يعرضها.

<sup>4</sup> ينص قرار المحكمة على أن الأحكام موضوع الطعن دستورية أو غير دستورية.

(وردت في النص الأصلي باللغة العربية)

ومن جهة أخرى، لا يسمح الفصل بالإحالة البيضاء إلى المحكمة الدستورية أي الإحالة بدون ذكر مطاعن لا شيء سوى لتزكية -أو عدم تزكية- قانون جديد. يبقى الدستور منحسراً مقارنة بالقانون الأساسي المتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية القوانين الذي ينص الفصل 18 منه على إمكانية عرض مشروع قانون بأكمله على الهيئة المذكورة.

3. طبقاً للفقرة الأولى من الفصل 120، تكون الإحالة إلى المحكمة الدستورية اختيارية فيم يخص مشاريع القوانين. غير أنه كان من الضروري التمييز بين القوانين العادية والقوانين الأساسية وإقرار الإحالة الإجبارية بالنسبة لهذه الأخيرة.

4. لم يذكر الدستور إمكانية مراقبة دستورية اللوائح في حين أنه يكزس صنف اللوائح المستقلة أي المجالات التي تتدخل فيها السلطة التنفيذية من خلال إصدار قواعد عامة وغير مشخصة بصفة أصلية مع الإشارة إلى أن هناك إمكانية في هذه الحالة لتدخل المحكمة الإدارية. فالدستور لا يمنح للمحكمة الدستورية بصفة حصرية سوى صلاحية رقابة دستورية القوانين والقوانين الدستورية والمعاهدات و النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، فما من شيء يمنع المحكمة الإدارية من الخوض في مراقبة دستورية اللوائح المستقلة عن طريق الدفع.

5. يستعمل الفصل 123 عبارة غامضة للإشارة إلى ما يمكن أن يترتب من آثار عن الإعلان بعدم دستورية القوانين اثر الدفع بعدم الدستورية، هي عبارة "يتوقف العمل" التي يمكن أن تؤول على أنها تعني "لا تُطبق" مثلما يمكن أن تعني "يتوقف تطبيقها"، وبمعنى آخر، فإننا لا نعرف إن كانت النتيجة تتمثل في تعليق الأحكام غير الدستورية أو إلغائها.

#### 4. أهمية القانون الأساسي المتعلق بالمحكمة الدستورية

ينص الفصل 124 على ما يلي: "يُضبط القانون تنظيم المحكمة الدستورية والإجراءات المتبعة لديها والضمانات التي يتمتع بها أعضاؤها".

هذا القانون الذي هو بالضرورة قانون أساسي يفترض أن يشكل أولوية قصوى لمجلس نواب الشعب نظراً للأجال التي يتطلبها تنصيب المحكمة الدستورية. فمن شأنه أن يسمح بتنظيم المحكمة الدستورية وتأكيد طبيعتها القضائية على مستوى الإجراءات والنظام الأساسي الخاص بأعضائها. كما أنه يتيح على وجه الخصوص تنظيم الدفع بعدم الدستورية والقيام بالاختبارات الحاسمة التي لم يستطع المؤسسون أو لم يسمح لهم الوقت بالقيام بها.

#### أ. تنظيم المحكمة الدستورية و سيرها

يفترض أن يستخلص القانون الأساسي الأثر القانوني المترتب عن استقلالية المحكمة الدستورية بصفتها هيئة قضائية وأن ينص بشكل واضح على أنها تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية. كما ينبغي أن تكون للمحكمة الدستورية هيكل قضائية يأت معنى الكلمة و أخرى إدارية.

يمكن التفكير في إنشاء ثلاثة مستويات هيكلية كما هو الشأن بالنسبة للمحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا.

جلسة عامة تكون لديها اختصاصات إدارية وقضائية من شأنها أن تضع النظام الداخلي والميزانية التقديرية للمحكمة الدستورية وتتدخل في كافة الحالات التي تستوجب توحيد فقه القضاء، إما ما بين الدوائر أو الأقسام، أو عندما يسجل تباين في فقه القضاء داخل الدائرة الواحدة أو القسم الواحد.