

لقد شكّل اقرار محكمة دستورية حقيقية في الدستور التونسي المصادق عليه بتاريخ 27 جانفي/يناير 2014 ابتكاراً حظي بتأييد عام من المؤسسين من ناحية المبدأ. فمن الصعب أن نرى في هذه المؤسسة الجديدة الوريث المباشر والمحض للمجلس الدستوري الذي كان موجوداً بموجب دستور عام 1959. ورغم أن هذا المجلس كان فعلاً مكلفاً بمراقبة دستورية النصوص المعروضة عليه، إلا أن نمط الإحالة إليه والاثار المترتبة عن قراراته لم تكن تسمح بتصنيفه ضمن الهيئات القضائية الدستورية بالمعنى المستخدم حالياً.

إننا نشهد عهداً جديداً للقانون الدستوري التونسي بفضل تنصيب هيئة قضائية مكلفة بمراقبة دستورية المعايير التقليدية والتشريعية وفقاً لنموذج يبقّى كلاسيكياً إلى حد ما². فهذه الدراسة التحليلية تندرج ضمن إطار نصّي بحت لأن المحكمة الدستورية الجديدة لم تبدأ عملها بعد في الوقت الذي نكتب فيه هذه السطور فضلاً عن أنّ نصوصها التنظيمية مازالت مجهولة.

لقد كرس الدستور القسم الثاني من الباب الخامس الخاص بالسلطة القضائية للمحكمة الدستورية. ويتكون هذا القسم من سبعة فصول تتناول على التوالي تركيبة المحكمة واختصاصاتها واثار قرارها بعدم الدستورية وإجراءات الرد عقب الإعلان عن عدم الدستورية وآجال الفصل في القضايا المعروضة عليها.

1. تركيبة المحكمة الدستورية

يحدد الفصل 118 من الدستور التونسي المواصفات الأساسية لتركيب المحكمة الدستورية التونسية.

فهو يعترف أولاً وقبل كل شيء بالاستقلالية التامة للمحكمة الدستورية وبطابعها القضائي، ويؤدي ذلك إلى استخلاص نتيجتين هامتين، إذ تتركز النتيجة الأولى على ربط المحكمة الدستورية بالسلطة القضائية مما يجعلها مختلفة عن المجلس الدستوري السابق: فالمحكمة الدستورية لم تعد مرتبطة بأي شكل من الأشكال بالسلطة التنفيذية أو التشريعية وهي تصدر "قرارات قضائية" وليس مجرد "آراء". أما النتيجة الثانية فهي ذات صلة بالسلطة القضائية، إذ تسمو المحكمة الدستورية على كافة الهيئات القضائية الأخرى وتحتكر مراقبة دستورية القوانين والمعاهدات³. كما تؤكد أحكام أخرى هذا الطابع الحصري الذي تتميز به المحكمة الدستورية.

¹ أنشأ المجلس الدستوري التونسي عام 1987 بموجب امر وقد كانت استشارته اختيارية في بادئ الأمر ثم أصبحت إجبارية بموجب قانون 18 أفريل/أبريل 1990 المتعلق بمشاريع القوانين الأساسية ومشاريع القوانين الخاصة بالحقوق والحريات. تم إدماج المجلس الدستوري في نص الدستور عبر تعديل دستوري بتاريخ 6 نوفمبر 1995، كما قام القانون الدستوري رقم 76 لعام 1998 بتعديل الفصل 75 من دستور 1958 لجعل استشارات المجلس الدستوري محل احتكام كافة السلطات. وقد كان المجلس الدستوري أيضاً حكماً انتخابياً تمثلت مهامه في التعهد بالطعون والإعلان عن نتائج الانتخابات والإشراف على عمليات الاستفتاء والفصل في نتائجها.

² تستلهم المحكمة الدستورية التونسية مواصفات عديدة من الهيئات القضائية الدستورية الأوروبية مثلما هو الحال بالنسبة لدول منتزعة إلى قارات أخرى مثل أمريكا اللاتينية وإفريقيا.

³ الفصل 120: تختص المحكمة الدستورية دون سواها بمراقبة الدستورية

وبعد ذلك يحدد هذا الفصل عدد أعضاء المحكمة الدستورية بإثني عشر عضواً ويشترط فيهم الكفاءة وأن يكون ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون وألا تقل خبرتهم عن عشرين سنة. يمكن استخلاص ملاحظتين من هذه الأحكام، وأولاهما أن عدد أعضاء المحكمة الدستورية يبقى معقولاً ويقع ضمن المعدل الذي يمكن معاينته في عدد من المحاكم الدستورية الأخرى⁴. قد يؤدي عدد القضاة الزوجي إلى تساوي الأصوات في بعض الوضعيات، غير أنّ هذا العائق يختفي في حال استفادة رئيس المحكمة الدستورية من صوت مرجّح. ومن جهة أخرى، يمكن لهذا العدد أن يساعد المحكمة الدستورية على عقد جلساتها في نطاق محدود للنظر في بعض القضايا بحضور من ثلاثة إلى ستة قضاة. فالعدد الإجمالي يبقى معقولاً وكافياً لكي تستطيع المجموعة مناقشة المسائل العميقة المطروحة عليها فعلياً والخروج من المداولات بحل يحظى بموافقة الأغلبية.

فالمزايا المطلوب توفرها في القضاة تكتسي طابعاً لا تناظرياً. وإذا كان من الضروري أن يتحقق شرط الكفاءة في كافة الأعضاء المعيّنين، فإن النص لا يحدد إطلاقاً مجالات هذه الكفاءة. ويمكننا أن نفترض بشكل مشروع أن هذا المطلب يخص الكفاءة في مجال الدستور، وهذا لا يعني أنه يتوجب على كل قاضي أن يكون خبيراً في القانون الدستوري، بل يتعين أن يتمتع القاضي أو القاضية بمعارف كافية في المواضيع التي يعالجها الدستور، مثل الحقوق والحريات أو المؤسسات. غير أن هذا الافتراض يبقى مجرد استنتاج في ظل غياب الدقة. بالمقابل، يتوجب أن يكون تسعة قضاة مختصين في القانون، وهذا يعني أنهم يحملون على الأرجح شهادة أو مؤهلاً في القانون مع خبرة لا تقل عن عشرين سنة. وبالتالي يمكن تفهّم هذين الشرطين لاسيما وأنّ العديد من المحاكم الدستورية الأخرى تعمل بهما⁵. وتشترط بعض المحاكم الدستورية من القضاة أن يكونوا قادمين من الوسط القضائي لا غير، فيما تشترط أخرى أن يكونوا مختصين في القانون بدون أي توضيح آخر. وفيما يخص هذه النقطة، يقوم الدستور التونسي على اتجاه كلاسيكي إلى حد ما، تتكون فيه المحكمة الدستورية أساساً من قانونيين لأن الأمر يتعلق بهيئة قضائية وليس بهيئة سياسية. وتمثل أصالة هذا النظام على الأرجح في تعيين ثلاثة قضاة ليسوا بالضرورة من المختصين في القانون. لقد كان هذا التنظيم القضائي المختلط بين أعضاء قانونيين وأعضاء غير مختصين في القانون نتيجةً للتجاذبات التي عرفها إعداد الدستور. ففيما كان المشروع الأولي يركز على تركيبة مكونة حصرياً من القانونيين، وقع انقسام بين المؤسّسين عند تقديم المشروع أمام اللجنة المكلفة بالتنسيق وتحرير الدستور، وذلك من أجل ضم شخصيات لا تنتمي إلى الوسط القانوني. وقد كان الأمر يتعلق باستهداف نطاق واسع من الأشخاص ومنهم ممثلي جمعيات المجتمع المدني وشخصيات دينية وخبراء في علوم اجتماعية أخرى. لقد اعتبر المدافعون عن هذا التعديل بأنه وسيلة لتفادي حصر المحكمة الدستورية في حلقة مغلقة مكونة من خبراء منفصلين عن واقع المجتمع التونسي. فوجود قضاة غير منتمين للسلك المهني ضمن محكمة دستورية ليس أمراً استثنائياً في حد ذاته. وقد اشتدت حدة هذا الموضوع في السياق التونسي نظراً للاختلافات التي برزت بشأنه، غير أنه لا يوجد أي دليل على أن هذه الممارسة قد تتسبب في مشكلة. ونستخلص مما سبق أنه لا يوجد أي أمر يُجبر سلطات التعيين على عدم تعيين أشخاص يحملون مؤهلات قضائية من بين غير المختصين...

ويحدد الفصل 118 كذلك مدة عهدة القاضي الدستوري بـ 9 سنوات غير قابلة للتجديد، مما يعادل المدة المتوسطة المعمول بها في محاكم دستورية أخرى. فتسع سنوات تمثل فترة زمنية طويلة بما فيه كفاية لكي يتمكن القضاة من القيام بعمل طويل المدى. أما عدم تجديد العهدة فهو يعتبر حلاً ممتازاً لتفادي أية محاولة إغراء تقوم بها سلطة التعيين لغرض التمديد. فهذا الحل كلاسيكي وحكيم.

تتوزع صلاحية التعيين على السلطات التأسيسية الثلاث. فيقوم رئيس الجمهورية بتعيين 4 قضاة، ويعين مجلس نواب الشعب 4 آخرين، ويعين المجلس الأعلى للقضاة 4 أعضاء أيضاً. وتكون كل سلطة تعيين مطلوبة بتعيين ثلاثة أعضاء من القانونيين ممن لديهم ما لا يقل عن عشرين سنة خبرة وعضواً رابعاً قد يكون غير مختص في القانون. يجري تجديد عهدة القضاة كل ثلاث سنوات،

⁴ يتراوح هذا الرقم بشكل عام بين 9 و15 عضواً، إلا أنه يتوقف على حجم الدولة والاختصاصات المخولة للمحكمة الدستورية. ويعتبر هذا الرقم معقولاً لأنه يساعد المحكمة على أداء وظيفتها على نحو كفاء وفعال.

⁵ راجع مثلاً المادة 222 من الدستور البرتغالي لعام 1976 (ستة قضاة وستة قانونيين) والمادة 174 من دستور جنوب إفريقيا لعام 1996 (4 قضاة و7 شخصيات صاحبة اختصاص في القانون).

مما يفرض تعيين أول القضاة لفترات مختلفة. كما يجب احترام التخصص عند التعيين حيث لا يخلف رجل قانون إلا رجل قانون آخر.

وينص الدستور أيضا على أن أعضاء المحكمة الدستورية يقومون بانتخاب رئيس ونائب رئيس من بينهم ويجب أن يكون الاثنان من القانونيين. تمتاز هذه الأحكام بطابع أصيل إلى حد ما لاسيما وأنها تترك للمحكمة الدستورية هامشا لكي تحدد بنفسها طريقة العمل التي تملك المحكمة لوحدها سلطة القرار بشأنها. غير أنه يبقى من الضروري التحقق بأن هذه الحرية ستكون مصدرا للاستقلالية وليس للانقسامات. فالمطلب المتعلق بضرورة تخصص الرئيس ونائب الرئيس يعتبر ضمانا للكفاءة. وبشكل عام، تبقى المحكمة الدستورية التونسية تحت سيطرة قانونيين من ذوي الخبرة، مما يؤكد صفتها القضائية ويعزز موقعها كحكم على القانون والمعاهدات.

أما الفصل 119 فهو ينص على منع الجمع بين صفة عضو في المحكمة الدستورية وأية وظيفة أو مهمة أخرى، وهذا الأمر يعزز الطابع الحصري لمهام القاضي الدستوري ويدعم بكل تأكيد استقلالية القضاة والهيئة القضائية. فالمهام الحصرية تسمح بتفادي أي إغراء.

2. اختصاصات المحكمة الدستورية

يمثل الفصل 120 من الدستور أحد أهم الفصول المتعلقة بهذه المؤسسة الجديدة. فهو يُسند إلى المحكمة الدستورية ستة اختصاصات حصرية ستشكل نطاق نشاطها الرئيسي، حتى وإن كان نفس الفصل يذكّر في النهاية بأن الدستور يسند إلى المحكمة الدستورية أيضا مهام خاصة أخرى ليست قضائية بحتة⁶.

ويكمن أول اختصاص للمحكمة الدستورية في إمكانية ممارسة المراقبة الدستورية مسبقا على مشاريع القوانين المعتمدة. كما يملك رئيس الجمهورية أو ثلاثون نائبا صلاحية إحالة نص قانون معتمد لم يقع ختمه بعد إلى المحكمة الدستورية في أجل لا يتجاوز 7 أيام.

إن إقرار الدستور بحق الإحالة لثلاثين نائب يجسد حقا للمعارضة يمكنها بفضلها تناول القضايا التي ناقشتها سياسيا من الناحية القضائية. وهذا الأمر منسجم مع الفصل 60 من الدستور الذي يعترف بوضع المعارضة البرلمانية. ورغم أن هذه الإحالة غير محصورة على أعضاء المعارضة فقط، إلا أنها تمنحهم أداة مشاركةٍ وتسد إليهم مسؤولية حماية الدستور. كما يحظى رئيس الجمهورية الذي يعتبر حاميا للمؤسسات والدستور بحق الإحالة إلى المحكمة الدستورية سواء عندما يتعلق الأمر بنص أصلي أو بنص معدّل يطالبُ الرئيس بمراجعته نظرا لعدم مطابقته للدستور. وفي كافة الحالات، تفصل المحكمة الدستورية في القضايا المعروضة عليها في إطار مراقبة مجردة للمعايير. فهذا التحليل سيسمح بهتذيب بعض مشاريع القوانين المثيرة للجدل وتخليصها من النقاط غير الدستورية التي قد تتضمنها. ولا شك في أن هذه المراقبة سينجم عنها عدد من المسائل المرتبطة بتأويل الدستور. أما الملاحظة الثانية فهي تتمحور حول الآجال. ففي الواقع، يمنع الدستور ختم القانون في مهلة تتجاوز 7 أيام بعد اعتماد نص القانون وذلك لكي يتسنى القيام بهذه المراقبة المجردة إن وُجدت⁷. ونلاحظ أيضا أن المشروع الأصلي كان ينص في البداية على أن المحكمة الدستورية تنظر في كافة مشاريع القوانين، غير أن شكل الإحالة التلقائية هذا كان سيؤدي إلى خنق المحكمة الدستورية ولم يكن يسمح بالشروع في نقاش خلافي حقيقي حول القضايا المرتبطة بالدستورية، ولذلك فإنه كان غير واقعي. وفضلا عن ذلك، كان هذا الشكل سيدفع المحكمة الدستورية إلى تحديد أسباب عدم الدستورية جزئيا بنفسها. ولحسن الحظ تم التحلي عن هذه الفرضية.

⁶ يتضمن دستور 27 جانفي/يناير 2014 سلسلة من الأحكام الخاصة المتعلقة بالمحكمة الدستورية: الفصل 66: الآجال الخاصة بقانون المالية، الفصل 80: الحالات الاستثنائية: قدرة المحكمة الدستورية: تقديم معلومات والتحقق من الحفاظ على وجود حالات تستوجب تمديد نظام الاستثناء، الفصل 81: ختم القوانين من قبل رئيس الجمهورية، الفصلان 84 و85: شعور منصب رئاسة الجمهورية، الفصل 88: طلب إعفاء رئيس الجمهورية من مهامه بسبب خرق خطير للدستور، الفصل 101: النزاعات المتعلقة باختصاص كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، الفصل 144: إجراءات مراجعة الدستور.

⁷ راجع الفصل 81 من الدستور الذي يجبر رئيس الجمهورية على المصادقة على القوانين في أجل 4 أيام بعد انتهاء مختلف الآجال المذكورة بدقة في النص بما في ذلك أجل 7 أيام المرتبطة بالإحالة إلى المحكمة الدستورية في إطار المراقبة القبلية للقوانين.

أما الاختصاص الثاني للمحكمة الدستورية فيكتسي طابعا أكثر خصوصية وهو يتناول مشاريع مراجعة الدستور. وطبقا للفصل 144 من الدستور، تُكَلَّف المحكمة الدستورية بمهمة رقابة مزدوجة، إذ عليها أولاً أن تتحقق من عدم مساس مشروع التعديل بأي فصل من فصول الدستور غيرالقابلة للتعديل. فالأمر يتعلق بمراقبة مضمون التعديل ولا يمكن على سبيل المثال مراجعة الفصلين الأول والثاني من الدستور أو تعديلهما. ومن جهة أخرى، تُكَلَّف المحكمة الدستورية أيضا بالتحقق من احترام إجراءات التعديل الدستوري وفقا للإطار الذي يحدده الدستور. تنفذ هذه المراقبة بناءً على طلب من رئيس البرلمان (مجلس نواب الشعب) وهي تكمن في التحقق من احترام إجراءات التعديل التي يبادر به رئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء البرلمان. فالأمر لا يتعلق بمراقبة مافوق الدستورية للتعديل بل باحترام الأحكام الدستورية القائمة. هذا الإجراء موجود في عدة دساتير أخرى. لا توجد أية إشارة تبيّن إن كان لهذه المراقبة طابعا ممنهجا، غير أنه عندما يتعلق الأمر بتنفيذ مراقبة حول احترام الدستور، فإن المنطق الذي حرر به النص يجعلنا نعتبر أن هذه المراقبة تتم بشكل ممنهج.

أما الاختصاص الثالث فهو يرتبط بمراقبة دستورية المعاهدات. فالفصل 20 من الدستور يمنح للمعاهدة قيمةً تتعدى التشريع وتقف عند حدود الدستور. وبالتالي تكلف المحكمة الدستورية بالثبوت من دستورية المعاهدات قبل ختم قانون الموافقة. ومن الناحية المنطقية يفترض أن تكون هذه المراقبة الية بالنسبة للمعاهدات المبرمة و الجديدة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مختلف أحكام الدستور المتصلة ببعضها والمرتبطة بالاختصاصات والموافقة على المعاهدات⁸. وبالمقابل تقتصر الإحالة هنا على رئيس الجمهورية فقط. ونلاحظ أن المحكمة الدستورية لن يتسنى لها فيما يبدو تسليط رقابتها على أحكام الاتفاقيات الدولية سارية المفعول، وهذا الأمر يؤدي إلى إلغاء أي مراقبة دستورية يمكن أن تقوم بها المحكمة الدستورية للنظر في أحكام الاتفاقيات التي تكون تونس قد صادقت عليها وبدأت في تنفيذها. هذا الاختصاص الذي يمنح للمحكمة الدستورية صلاحية التحقق من دستورية المعاهدات يأخذ كذلك طابعا كلاسيكيا بالنسبة لمحكمة دستورية.

يمثل الاختصاص الرابع نقلة جديدة في النظام القانوني والقضائي التونسي. فهو يسمح للمحكمة الدستورية بممارسة الرقابة على دستورية القوانين بعديا بناءً على طلب صادر عن الهيئات القضائية العادية بمبادرة من أحد الطرفين. ويشوب نص الدستور نوع من الالتباس عندما يتحدث عن "الدفع بعدم الدستورية" (بمعنى الاستثناء). فالدفع بعدم الدستورية يخضع تقليديا لمعاينة نفس القاضي الذي يفصل في اصل النزاع. وفي الواقع، يتعلق الأمر هنا بالنسبة للقاضي العادي باحالة مسألة مطابقة الدستور على المحكمة الدستورية التي تحتكر مراقبة دستورية القوانين: وبالتالي فإننا أمام مسألة توقيفية لا غير. في الواقع وإن كان مبدأ هذا الاختصاص مكتسبا، إلا أنه يبقى محاطاً بعدد من النقاط غير المؤكدة بما أن الدستور يمنح للقانون صلاحية تنظيم هذا الاختصاص ولاسيما فيما يخص الإجراءات المرافقة له وفرضيات الاحالة. فالأمر يتعلق هنا باختصاص جديد يصنف المحكمة الدستورية التونسية ضمن مجموعة الدول التي أنشأت مراقبة حقيقية لدستورية القوانين. كما تسمح هذه المراقبة بعدياً بالتخلي عن الأحكام غير الدستورية الموجودة في القوانين المعمول بها في ظل النظام السابق والتي قد لم تُبطل بعد.

ويشمل الاختصاص الخامس والأخير الذي ينص عليه الفصل 120 بشكل صريح مراقبة دستورية النظام الداخلي للبرلمان (مجلس نواب الشعب) الذي يعرضه رئيس المجلس على المحكمة الدستورية. ومنطقيا يمكننا أن نستنتج من طبيعة المصطلحات المستخدمة أن هذه المراقبة تكون إجبارية بالنسبة للنظام الداخلي الأولي أو تعديلاته على حد سواء. هذا الأمر منطقي نظرا لأن القانون الداخلي لمجلس نواب الشعب هو الذي ينظم العمل التشريعي ويعتبر امتدادا للدستور ولا يمكن أن يكون متناقضا مع نص تأسيسي. وهنا أيضا نلاحظ الطابع الكلاسيكي لهذا الاختصاص.

⁸ راجع الفصول 62-65-67.