

تعديل الدستور التونسي الصادر 2014

أندريه رو

نجد الأحكام المتعلقة بتعديل الدستور التونسي المصادق عليه من قبل المجلس الوطني التأسيسي في 26 جانفي/يناير 2014 في الباب الثامن "تعديل الدستور" المتكون بدوره من الفصلين 143 و144 اللذان يوضحان إجراءات التعديل. وبالإضافة إلى هذين الفصلين، يتضمن الدستور التونسي أيضا عددا من القيود فيما يخص تعديل الدستور عبر العديد من أحكامه (الفصل 1 (الفقرة الثانية)، الفصل 2 (الفقرة الثانية)، الفصل 49 (الفقرة الثانية)، الفصل 75 (الفقرة السادسة)، الفصل 86 (الفقرة الأولى)). وأخيرا يتمثل ابتكار هذا الدستور في إخضاع التعديلات الدستورية لمراقبة المحكمة الدستورية (الفصل 120 الفقرة الثالثة والفصل 144 الفقرة الأولى).

لقد وضعت السلطة التأسيسية الأصلية التي جسدها المجلس الوطني التأسيسي المنتخب في 23 أكتوبر 2011 دستورا يبدو صارما لأول وهلة، لاسيما وأن السلطة التأسيسية الفرعية (تلك التي أسسها الدستور وخول لها القيام بتعديله) ستكون مُطالباً باحترام إجراءات محددة يفترض أن تعرض نتائجها على مجلس نواب الشعب للتصويت عليها بالأغلبية المؤهلة. فوجود إجراءات مراجعة خاصة ومختلفة عن إجراءات اعتماد المعايير القانونية الأخرى وخاصة المعايير التشريعية، يمثل مواصفة ذاتية للدستور بالمعنى الشكلي، لأن الدستور سيكون في هذه الحالة في المرتبة المعيارية الأعلى.

ومن جهة أخرى وضع المؤسس التونسي قيودا مادية على إمكانية تعديل الدستور، مما يؤدي إلى بروز تراتبية ضمن الدستور بين الأحكام العادية التي تستطيع السلطة التأسيسية الفرعية مراجعتها وتعديلها بشرط أن تحترم بعض الشكليات، وبين أحكام أخرى لا يجوز لها المساس بها. وفي هذا الإطار يبدو واضحا ومفهوما أن تعمل السلطة التأسيسية الأصلية في أي بلد مدفوعة بالرغبة في ضمان استمرارية إنجازاتها، أي نقشها على الرخام إن صح التعبير، وذلك من أجل تحقيق استقرار المؤسسات والحفاظ على المبادئ والتوازنات الدستورية التي غالبا ما تكون ثمرة تسويات صعبة المنال بين مختلف القوى السياسية المعنية بها.

ومن الطبيعي أيضا أن يكون أي دستور قابلا للمراجعة والتعديل مهما كان البلد المعني، لأن الدستور يأتي استجابة لوضع سياسي واجتماعي مُعرض للتغيير في أي وقت. ومثلما تعلمنا من التاريخ الدستوري ولاسيما الفرنسي، فإن صعوبة مراجعة الدستور قد تؤدي إلى الانقلاب عليه بالقوة، بالإضافة إلى أن ثبات الدستور على حاله يتناقض مع مبدأ سيادة الشعب الذي لا يمكن أن يتخلى بصورة مسبقة عن حقه في تغيير الدستور. وفي هذا الصدد ينص الفصل 28 من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في 1793 أن "الشعب لديه دائما الحق في مراجعة وإصلاح وتغيير دستوره. فلا يمكن لجيل أن يفرض قوانينه على الأجيال اللاحقة"، وهذا الأمر أكد عليه مويبر كولار في مقولته الشهيرة "الديساتير ليست إطلاقا خيما تُنصبها للنوم".

بعد تقديم إجراءات تعديل الدستور التونسي ومنهجيات مراقبتها من أجل تقييم درجة صرامة هذا الدستور، يتعين في مرحلة ثانية أن ندرس مختلف القيود المفروضة على السلطة التأسيسية الفرعية لتسليط الضوء على العناصر الثابتة في هذا الدستور. وأخيرا يتعين أن نتساءل حول الأثر المترتب عن عمليات المراقبة التي قد تنفذها المحكمة الدستورية على المراجعات الدستورية.

1. صرامة الدستور: إجراءات تعديل الدستور التونسي

لقد جرت العادة أن تمر إجراءات مراجعة دستور صارم بعدة مراحل متفاوتة الصعوبة، انطلاقا من المبادرة ووصولاً إلى المصادقة النهائية. يتناول الدستور التونسي هذه المراحل في الفصلين 143 و144.

أ. مبادرة تعديل الدستور

يُعدّل الدستور بمبادرة من رئيس الجمهورية أو من ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب (الفصل 143)، مثلما كان الحال عليه في الدستور التونسي السابق (الفصل 76) قبل أن يتم تعديل هذه النقطة بواسطة القانون الدستوري الصادر في 27 أكتوبر 1997.

ويبدو أن تقاسم هذه المبادرة يعتبر الحل الأكثر تداولاً في الدساتير الحديثة (مثلا الفصل 172 من الدستور المغربي الصادر في 2011)، حتى وإن كانت بعض الدساتير تتيح مبادرة تعديل الدستور للسلطة التشريعية حصرياً، مما يعكس نوعاً من الحذر تجاه السلطة التنفيذية (الدستوران الفرنسيان لعامي 1791 و1848، الدستور الأمريكي لعام 1787، الدستور الإيطالي لعام 1947، الدستور الألماني لعام 1949، الدستور اليوناني لعام 1975، الدستور البرتغالي لعام 1975...).

فإتاحة مبادرة تعديل الدستور للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية غالباً ما يكون استتساخاً للإجراءات التشريعية العادية، كما هو الحال في الأنظمة التي تعتمد على الفصل المرن بين السلطات (الدساتير الفرنسية الصادرة في 1875 و1946 و1958، الدستور البلجيكي لعام 1831، الدستور الإسباني لعام 1978، الدستور الهولندي لعام 1983...). وهذه الحالة تنطبق أيضاً على الدستور التونسي الجديد الذي ينص فصله 62 على إتاحة المبادرة التشريعية إلى النواب (اقتراح القوانين) من جهة، ومن جهة أخرى إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (مشاريع القوانين).

غير أن الصرامة التي يتسم بها هذا الدستور تتأكد أكثر عند ملاحظة الطابع التقييدي لمبادرات تعديل الدستور مقارنة بالمبادرات التشريعية. فمن جهة يتمتع رئيس الحكومة ضمن السلطة التنفيذية بحق المبادرة التشريعية غير أنه لا يستطيع المبادرة بتعديل الدستور، ومن جهة أخرى فيما يتعلق بالسلطة التشريعية، يمكن أن يقوم 10 نواب فقط بتقديم اقتراحات القوانين، بينما تتطلب مبادرة تعديل الدستور مشاركة ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب.

ونلاحظ أيضاً وجود وجه تشابه بين المبادرة التشريعية ومبادرة تعديل الدستور، ففي الحالتين تمنح الأولوية للمبادرة الصادرة عن السلطة التنفيذية (المبادرة التشريعية من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة، الفصل 62 من الدستور، مبادرة تعديل الدستور من رئيس الجمهورية، الفصل 143 من الدستور).

ب. المصادقة على التعديل الدستوري

ويتأكد الطابع الصارم لإجراءات تعديل الدستور أيضاً خلال طور المصادقة على التعديل الذي يتكون بدوره من مرحلتين أو حتى ثلاث مراحل.

ففي المرحلة الأولى يقوم البرلمان بدراسة المبادرة "للموافقة على مبدأ التعديل بالأغلبية المطلقة"، ويتعلق الأمر هنا بأغلبية مُعززة يتم حسابها على أساس مجموع البرلمانيين وليس على أساس عدد الأصوات المعبر عنها. وقد كانت هذه المنهجية مُنبّعة أيضاً في الدستور التونسي السابق الذي كان يشترط المصادقة على اقتراح التعديل بالأغلبية المطلقة بعد مداوات غرفة النواب.

وفي المرحلة الثانية يخضع التعديل لتصويت آخر "بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب"، غير أن الدستور لا يحدد أية آجال زمنية بين عمليتي التصويت المذكورتين. وهنا يجدر بالذكر أن الفصل 77 من الدستور السابق كان يشترط أيضاً أغلبية ثلثي الأعضاء للمصادقة على التعديلات الدستورية.

ويعتبر شرط الأغلبية المُعزّزة مطلباً شائعاً في الدساتير المعاصرة، نظراً لضرورة حصول التعديلات الدستورية على إجماع مختلف القوى السياسية في البلاد. فهناك دساتير كثيرة حالياً تشترط أغلبية الثلثين للمصادقة على التعديل الدستوري، ومنها مثلاً القانون الأساسي الألماني (الفصل 79 الفقرة الثانية)، الدستور الهندي (الفصل 368 الفقرة الثانية)، الدستور البلجيكي (الفصل 195 الفقرة الخامسة)، الدستور النمساوي (الفصل 44 الفقرة الأولى)، الدستور البرتغالي (الفصل 286)، الدستور الهولندي (الفصل 137 الفقرة الرابعة)، الدستور البولندي (الفصل 235 الفقرة الرابعة)، الدستور المغربي (الفصل 173).

ويجدر بالذكر أن إجراء البرلمان لمداولتين، الأولى حول مبدأ التعديل والثانية حول التعديل بنفسه، يؤدي بطبيعة الحال إلى تمديد آجال المصادقة على النص، غير أنه في نفس الوقت يسمح للنواب باتخاذ قرارهم بعد تفكير معمق.

وفي نفس السياق نلاحظ أن بعض الدساتير الأخرى تتميز بقدر أعلى من الصرامة. فعلى سبيل المثال، يشترط الدستور الإيطالي (الفصل 138) أن تخضع مبادرة التعديل لمداولتين متتاليتين تفصل بينهما فترة زمنية مدتها ثلاثة أشهر. أما الدستور اليوناني (الفصل 110 الفقرة الثانية) فيشترط إجراء عمليتي تصويت متتاليتين على مستوى غرفة النواب للتأكد من ضرورة التعديل، وذلك بأغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء وفاصل شهر واحد على الأقل. كما يذهب الدستور الفرنسي الصادر في 1791 إلى أبعد من ذلك (الباب السابع الفصل 2)، إذ يتطلب تعديل أية مادة دستورية موافقة ثلاث دورات تشريعية متتالية قبل أن تتدخل الهيئة المكلفة بتعديل الدستور.

وقد يمر تعديل الدستور التونسي بمرحلة ثالثة ولكنها اختيارية. فالفقرة الثالثة من الفصل 144 تسمح لرئيس الجمهورية بعرض نص التعديل الدستوري على الاستفتاء، وتُذكر في هذا الصدد أن الموافقة على التعديل الدستوري عبر الاستفتاء في الدستور السابق (الفصل 77) كانت تمثل بديلاً لمصادقة البرلمان النهائية عليه، فيما تُعتبر اليوم مرحلة إضافية لا غير ولا يمكنها أن تحل محل الموافقة البرلمانية. ونستطيع أن نتصور أنّ رئيس الجمهورية بإمكانه اللجوء إلى استفتاء تأسيسي من أجل إشراك الشعب في تعديل دستوري بالغ الأهمية أو استعمال الاستفتاء كوسيلة للحصول على دعم الشعب ضد تعديل دستوري بادر به النواب ولم ينل موافقته. أما البرلمانيين التونسيين فلا يمكنهم الدعوة إلى استفتاء عكس ما هو معمول به مثلاً في إسبانيا حيث يستطيع القيام بذلك عُشر الأعضاء من إحدى الغرفتين، مما يسمح للمعارضة البرلمانية بالدعوة إلى استفتاء ضد الإصلاح الدستوري (الفصل 167).

ومهما يكن، فإن اللجوء إلى الاستفتاء عند إجراء تعديل دستوري معمول به على نطاق واسع في الدساتير المعاصرة بناءً على الفكرة القائلة إنه يجب الحصول على موافقة صاحب السلطة التأسيسية الأصلية، أي الشعب السيّد، على التعديل الدستوري. يكون هذا الاستفتاء إجبارياً أحياناً (دستور سويسرا الفصل 195، دستور الدنمارك القسم 88، دستور رومانيا الفصل 151 الفقرة الثالثة، دستور المغرب الفصل 174...)، كما قد يكون اختيارياً (دستور فرنسا الفصل 89، دستور إيطاليا الفصل 138 الفقرة الثالثة...). فالموافقة الشعبية تعتبر بطبيعة الحال عامل دعم قوي لشرعية التعديل الدستوري.

وهكذا يجب أن تتم المصادقة على نص التعديل وفقاً لإجراءات ذات طابع رسمي مهيب نوعاً ما وتفترض أن يكون هنالك إجماعاً واسعاً بين الفاعلين السياسيين بالإضافة إلى القبول الشعبي عند الضرورة.

2. العناصر الثابتة في الدستور: القيود المفروضة على تعديل الدستور التونسي

لقد حدّد المجلس الوطني التأسيسي التونسي عناصر الدستور التي يُحظر تعديلها وذلك من أجل ضمان استمرارية مبادئه المؤسّسة. وهنا نميز أولاً حظراً ظرفياً يتعلق بمرحلة التعويض المؤقت لرئيس الجمهورية، وثانياً القيود التي تخص موضوع التعديل، مما يجعل عدة فصول من الدستور غير قابلة للتعديل.

أ. القيد الظرفي

هذا القيد موجود في الفقرة الأولى من الفصل 86 التي تنص على ما يلي: *يُمارس القائم بمهام رئيس الجمهورية، خلال الشغور الوقتي أو النهائي، المهام الرئاسية. ولا يحق له المبادرة باقتراح تعديل الدستور، أو اللجوء إلى الاستفتاء، أو حل مجلس نواب الشعب.* ويجدر بالذكر أن القائم بمهام رئيس الجمهورية يمكن أن يكون إما رئيس الحكومة في حالة الشغور المؤقت لرئاسة الجمهورية الذي لا يتجاوز 60 يوماً، وإما رئيس مجلس نواب الشعب في حالة الشغور النهائي الذي قد يصل إلى 45 يوماً على الأقل ولا يتجاوز 90 يوماً (الفصل 84 من الدستور).

لقد كان المؤسس التونسي يهدف من خلال هذا الحظر بطبيعة الحال إلى الحفاظ على الاستقرار الدستوري وحمايته من أية أزمة أو حالة شك قد تنجم عن وفاة أو استقالة رئيس الجمهورية فيما تكون السلطات العمومية بنفسها غير قادرة على العمل بصفة عادية.

هذا القيد موجود أيضاً في الدستور الفرنسي الصادر في 1958 الذي يمنح تطبيق الفصل 89 المتعلق بالتعديل الدستوري عند شغور رئاسة الجمهورية أو أثناء فترة تمتد من الإعلان عن عدم تمكن رئيس الجمهورية من أداء مهامه بصورة نهائية إلى انتخاب خليفته (الفصل 7 الفقرة 11).

غير أنه يوجد فرق هام بين الدستورين الفرنسي والتونسي، فالدستور الفرنسي لا يحظر فقط المبادرة بالتعديل أثناء فترة رئاسة الجمهورية بالنيابة بل وأيضاً استئناف تلك المبادرة إن وُجِدَتْ، بينما يحظر الدستور التونسي على أي قائم بمهام رئيس الجمهورية المبادرة بإجراءات التعديل فقط. وبعبارة أخرى يُعتبر القائم بمهام رئيس الجمهورية في تونس الجهة الوحيدة التي لا تتمتع بحق المبادرة بتعديل الدستور بموجب الفصل 143 من الدستور. ولكن بالمقابل لا توجد أية أحكام دستورية تمنع ثلث أعضاء البرلمان من إطلاق مبادرة تعديل دستوري طبقاً للفصل 143 أثناء فترة رئاسة الجمهورية بالنيابة، كما أن الدستور لا يمنح استئناف وإنجاز أي تعديل دستوري يكون قد بادر به رئيس الجمهورية المُنتخَب قبل بداية فترة رئاسة الجمهورية بالنيابة. غير أنه إذا تحققت هذه الفرضية، سيكون القائم بمهام رئيس الجمهورية محروماً من إمكانية عرض التعديل الدستوري على الاستفتاء بموجب الفصل 86 من الدستور.

ب. القيود المادية

لقد كان الدستور التونسي السابق يتضمن قيوداً واحداً فقط على التعديل الدستوري متمثلاً في منع المساس بالطابع الجمهوري للدولة (الفصل 76)، وذلك على غرار دساتير إيطاليا لعام 1947 (الفصل 139) وفرنسا لعام 1958 (الفصل 89 الفقرة الخامسة) والبرتغال لعام 1976 (الفصل 288) التي تمنع المساس بالطابع الجمهوري للحكم. غير أنّ الدستور التونسي الصادر في 26 جانفي/يناير 2014 لم يكتفِ بإرساء هذا المنع تحت شكل آخر بل وسَّع بشكل هام مجال القيود المادية المفروضة على التعديل الدستوري. ويجدر بالذكر أنّ هذه القيود لم تُجمع في فصل واحد مثلما نصّ عليه مشروع الدستور بل وُزِّعت على عدة فصول من الدستور.

ففي المقام الأول، وضع الدستور الفصلين الأولين بمنأى عن أي تعديل كونهما يعلنان عن المبادئ والقيم التي تمثل أسس النظام الجديد، علماً أن هذين الفصلين نالا حصة الأسد من النقاش في المجلس الوطني التأسيسي. ونذكر أن الفصل الأول من الدستور

ينص على أن تونس دولة حرة، مستقلة، ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها"، بينما ينص الفصل الثاني على أن تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون".

فليس من النادر إذاً أن يسعى المؤسسون إلى ضمان استمرارية المبادئ المؤسسة للنظام الجديد الذي قاموا بإنشائه. وعلى سبيل المثال، يحظر الدستور اليوناني لعام 1975 (الفصل 110 الفقرة الأولى) أي تعديل للأحكام التي تحدد قاعدة وشكل النظام السياسي المتمثل في الجمهورية البرلمانية"، أما القانون الأساسي الألماني لعام 1949 (الفصل 79 الفقرة الثالثة) فيحظر بدوره أي تعديل يمس بالتنظيم الفيدرالي في الأقاليم أو بأحكام الفصل 1 والفصل 20 كونهما يكرسان مبادئ الكرامة الإنسانية ودولة القانون والديمقراطية. كما وضع الدستور البرتغالي (الفصل 288) قائمة تتكون على الأقل من 14 عنصراً غير قابل للتعديل الدستوري، منها ما هو متعلق بالتنظيم السياسي للدولة (الاقتراع العام، التعددية، الفصل بين السلطات، التمثيل التناسبي، استقلالية المحاكم، الفصل بين الكنيسة والدولة)، ومنها ما هو متعلق بالتنظيم الإقليمي (وحدة الدولة واستقلالية الجماعات المحلية). ويمكن أن نسوق أيضاً مثلاً قريباً من تونس وهو الدستور المغربي لعام 2011 (الفصل 175) الذي يحظر تعديل الأحكام المتعلقة بالديانة الإسلامية والطابع الملكي للدولة والاختيار الديمقراطي للأمة والمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية. وعلى نحو مماثل ينص الدستور الجزائري لعام 1996 (الفصل 178) على أنه لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس الطابع الجمهوري للدولة، النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية، الإسلام باعتباره دين الدولة، العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن، سلامة التراب الوطني ووحدته، العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية".

وفي المقام الثاني، يحظر الدستور التونسي على غرار الدساتير المغربية والجزائرية أو حتى القانون الأساسي الألماني، تعديل الأحكام المكرسة للحقوق والحريات. فالفقرة الأخيرة من الفصل 49 الموجود في نهاية الباب الثاني المخصص للحقوق والحريات تنص على أنه لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمنة في هذا الدستور".

ويتعلق الأمر هنا بكافة الحقوق والحريات المكرسة في الباب الثاني من الدستور الذي يتكون بدوره من 28 فصلاً، مما يجعل هذا الدستور مختلفاً عن دستور 1959 الذي وضع قائمة حقوق وحريات متواضعة.

فهذا الحظر يسمح بحماية بعض المبادئ من أي تعديل دستوري قد ينتهكها ولاسيما مبدأ المساواة (الفصل 21) وكافة الحقوق والحريات الأساسية للفرد مثل الحق في الحياة (الفصل 22) ومبدأ كرامة الإنسان والحق في السلامة الجسدية والمعنوية (الفصل 23) والحق في الحياة الخاصة (الفصل 24) وحق اللجوء السياسي (الفصل 26) والحق في افتراض البراءة (الفصل 27) والحرية الشخصية (الفصل 29). وتعتبر الحقوق والحريات التي تمثل جوهر الديمقراطية مبادئ لا يجوز المساس بها مثل حرية الفكر والتعبير (الفصل 31) والحق في الإعلام (الفصل 32) والحريات الأكاديمية (الفصل 33) والحقوق المتعلقة بالانتخاب والاقتراع والترشح (الفصل 34) وحرية إنشاء أحزاب سياسية ونقابات وجمعيات (الفصل 35) وحرية الاجتماع والتظاهر سلمياً (الفصل 37). كما تجدر الإشارة ولو بشكل مقتضب إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل الحق في الصحة (الفصل 38) والحق في التعليم (الفصل 39) والحق في العمل (الفصل 40) والحق في الملكية (الفصل 41) والحق في الثقافة وحرية الإبداع (الفصل 42) وحتى الحق في الماء (الفصل 44) والحق في بيئة سليمة ومتوازنة (الفصل 45). ويتوجب أن نذكر أيضاً بعض الحقوق المثيرة للانتباه ومنها تلك التي تتعلق بالنساء (الفصل 46) والأطفال (الفصل 47) وذوي الاحتياجات الخاصة (الفصل 48).

ويبقى السؤال مطروحاً فيما يخص إمكانية المساس بالحقوق والحريات المعلن عنها في أحكام دستورية أخرى خارج الباب الثاني سواء تعلق الأمر بمبدأ التعددية المذكور في التوطئة (الديباجة) أو الحق في محاكمة عادلة كما جاء في الفصل 108. يبدو أن الإجابة ستكون إيجابية نظراً للسياغة العامة جداً للفقرة الأخيرة من الفصل 49 التي تشير إلى "حقوق الإنسان وحرياته المضمنة في هذا الدستور" بدون أن تقصد الباب الثاني فقط بشكل صريح.

وأخيراً، حدّد المؤسس التونسي سلسلة ثالثة من الأحكام الدستورية التي لا تخضع للتعديل وهي تتعلق بالدورات الرئاسية (الولاية الرئاسية). فالفقرة السادسة من الفصل 75 لا تسمح بأي تعديل يهدف إلى زيادة عدد الدورات الرئاسية ومدتها، وبذلك لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمدّد الدورة الرئاسية إلى أكثر من خمس سنوات أو أن يسمح لرئيس الجمهورية بتجاوز دورتين رئاسيتين كاملتين سواء بصورة متتابعة أو منفصلة. لقد كان المجلس الوطني التأسيسي يهدف بطبيعة الحال إلى منع أي انحراف رئاسوي أو تسلطي للنظام نظراً للأحداث التي شهدتها النظام السياسي التونسي في الماضي. ونذكر هنا أنّ دستور 1959 خضع للتعديل في 19 مارس 1975 من أجل تنصيب الحبيب بورقيبة رئيساً مدى الحياة ثم عدّل مرة أخرى في 8 أبريل/إبريل 1976 لفتح الدورات الرئاسية إلى أكثر من ثلاث دورات مثلما حددها دستور 1959. وفي وقت ليس ببعيد، أي عندما كان بن علي رئيساً، تم تعديل الدستور في 1 جوان/يونيو 2002 لإبطال الأحكام التي كانت لا تسمح بأكثر من دورتين رئاسيتين متتاليتين، علماً بأن هذا التقييد اعتمد سابقاً بموجب التعديل الدستوري الصادر في 25 جويلية/يوليو 1988 بعد وقت قصير من وصول بن علي إلى الحكم.

فتعديل الدستور يخضع إذاً لعدة محظورات والسؤال المطروح الآن يتمثل في معرفة ما إذا كانت المراقبة الدستورية التي تقوم بها المحكمة الدستورية التونسية في إطار صلاحياتها تتضمن نجاعة التعديلات الدستورية.

3. حماية الدستور: مراقبة المحكمة الدستورية التونسية للتعديلات الدستورية

تتمتع المحكمة الدستورية التي أنشأها دستور 2014 بصلاحيّة مراقبة ممارسة سلطة تعديل الدستور، علماً بأنه من النادر جداً أن نجد مثل هذه الإشارة الصريحة إلى هذا الاختصاص في الدساتير المعاصرة. ونذكر هنا مثلاً عن الدستور المغربي لعام 2011 الذي ينص في الفقرة الأخيرة من الفصل 174 على ما يلي: *تراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة (...)*.

وحتى في حال غياب إشارة صريحة في الدستور، قد يعتبر القاضي الدستوري أنّ وجود قيود على سلطة تعديل الدستور يؤهله ضمناً لمراقبة التعديلات الدستورية. فالمحكمة الدستورية الفيدرالية الألمانية مثلاً أصدرت قراراً في 15 ديسمبر 1970 يقضي بأن القيود المفروضة على السلطة التأسيسية الفرعية بموجب الفصل 79 من القانون الأساسي تهدف إلى *منع تهديم النظام الدستوري في جوهره وأساسه عبر الاعتماد الرسمي لقانون معدل للدستور*. كما أصدرت المحكمة الدستورية الإيطالية قراراً في 29 ديسمبر 1988 اعتبرت بموجبه أن الدستور الإيطالي يحتوي على *بعض المبادئ العليا التي لا يمكن انتهاكها أو تعديل جوهرها سواء بقوانين المراجعة الدستورية أو بقوانين دستورية أخرى*. أما في فرنسا، وفي غياب أحكام دستورية صريحة، أعلن المجلس الدستوري عبر قرار صادر في 26 مارس 2003 عن عدم اختصاصه بمراقبة المراجعات الدستورية.

وينص الفصل 120 من الدستور التونسي الجديد على ما يلي: *تختص المحكمة الدستورية دون سواها بمراقبة دستورية (...)* مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسبما هو مقرر بالفصل 144 أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور".

ونستنتج مما سبق أن المحكمة الدستورية لا تختص فقط بمعاينة عدم معرفة قواعد الإجراءات المتعلقة بتعديل الدستور (الفصل 120) بل ولديها أيضاً صلاحية إبداء رأيها حول موضوع التعديل بذاته (الفصل 144).

أ. مراقبة إجراءات تعديل الدستور

لا يمكن مراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور حسبما هو مقرر بالفصل 120 من الدستور إلا بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب الذي يعتبر الجهة الوحيدة المخول لها بالإحالة إلى المحكمة الدستورية، بينما يستطيع رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثون نائباً اللجوء إلى المحكمة الدستورية فيما يخص القوانين العادية.

غير أن الدستور لا يوضّح إن كانت هذه المراقبة اختيارية أم إجبارية.

كما أنه لا يوضح في أي وقت يجب إحالة التعديل الدستوري إلى المحكمة الدستورية، خلافاً للقوانين العادية التي تُعرض على المحكمة في آجال لا تتجاوز سبعة أيام بعد المصادقة عليها. أما بالنسبة للقوانين الدستورية، فمن الطبيعي أن تتم الإحالة بعد المصادقة النهائية لمجلس نواب الشعب (أو الشعب) وقبل إصدار القانون الدستوري، لاسيّما وأن الفصل 120 يذكر مراقبة "مشاريع القوانين الدستورية" وليس "القوانين الدستورية".

يفترض أن يتولى القانون الأساسي ذو الصلة تقديم كافة التوضيحات الضرورية حول هذا الموضوع.

ما هو الأثر المترتب عن هذه المراقبة؟ فالمحكمة الدستورية ستقوم بالتأكد في إطار ممارستها لصلاحياتها بإصدار قرار له الحجية المطلقة للأمر المقضي طالما أنه ملزم لكافة السلطات (الفصل 121 الفقرة 2)، غير أن عملها يقتصر على مراقبة احترام القواعد الإجرائية حسبما هو مقرر في الفصلين 143 و 144 من الدستور، ولا يمكنها بتاتا مراقبة احترام القيود المادية التي يخضع لها التعديل الدستوري، ما عدا في حال تأويل اختصاصها بصورة شاملة مثلما قامت به المحكمة الدستورية التركية مثلا.

فبينما ينص الدستور التركي لعام 1982 في الفصل 2/148 على أنّ مراقبة المحكمة الدستورية للتعديلات الدستورية تقتصر على احترام الإجراءات (احترام الأغلبية المطلوبة لاقتراح التعديلات والمصادقة عليها وهي القاعدة التي لا يمكن على أساسها إجراء المداولات وفقا لإجراءات مستعجلة)، لم تتردد المحكمة الدستورية عبر قرار صادر بتاريخ 5 جوان/يونيو 2008 في إلغاء تعديل دستوري ليس فقط لأنه لم يحترم الشروط الشكلية بل وأيضا لأنه كان مناقضا لمبدأ "الجمهورية العلمانية".

ب. مراقبة موضوع التعديل الدستوري

تُجرى هذه المراقبة المقررة في الفصل 144 من الدستور بعد إيداع مشروع التعديل الدستوري (بمبادرة من رئيس الجمهورية أو ثلث عدد النواب) وقبل دراسة هذا المشروع على مستوى مجلس نواب الشعب.

تعود صلاحية الإحالة إلى المحكمة الدستورية مرة أخرى إلى رئيس مجلس نواب الشعب، وتكون الإحالة في هذه الحالات الخاصة إجبارية لاسيّما وأنّ نص الفصل 144 لا يشوبه أي غموض بهذا الشأن، إذ يشير إلى "كل مبادرة لتعديل الدستور".

وبعد ذلك تقوم المحكمة الدستورية بالتأكد أنّ مبادرة التعديل الدستوري لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرر بالدستور.

غير أن اتساع نطاق تطبيق المراقبة يقابله تقلص الأثر المترتب عن المراقبة. فالمحكمة الدستورية تكفي بتقديم "رأي" في قضية الحال بدون أن يضبط لها الدستور آجالاً محددة للقيام بذلك.

وبما أنّ نص الفصل 144 لا يوضح إن كان الأمر يتعلق بموافقة، فيمكننا اعتبار هذا الرأي مجرد استشارة لا ينجم عنها أي التزام قانوني للسلطة المعدّلة للدستور.

غير أنه رغم عدم ترتب أي أثر قانوني عن هذا الرأي نظرا لعدم إمكانية اعتراض المحكمة الدستورية على قانون دستوري لا يحترم القيود المفروضة على التعديل الدستوري مثلما هو مقرر في الدستور، إلا أنه من غير المستبعد أن يكون لأي رأي سلبي من المحكمة أثرا ردعيا قد ينجم عنه تراجع النواب عن المصادقة على التعديل الدستوري.

يمكننا إذاً بناءً على ما سبق أن نتساءل عن أثر الأحكام الدستورية المُفَيِّدة لسلطة تعديل الدستور .

كما يمكن بالتأكيد اعتبار الأحكام الدستورية غير القابلة للتغيير مثلما هو مقرر في الدستور جزءاً لا يتجزأ من "فوقية الدستور" التي يجب أن تحترمها السلطة المخول لها بتعديل الدستور. وبعبارة أخرى لا يمكن لسلطة تعديل الدستور بأي حال من الأحوال إعادة النظر في المبادئ والقيم التي يقوم عليها الدستور الذي أسس تلك السلطة. غير أن الأمر يتطلب كذلك أن يُقر القاضي الدستوري بهذه المبادئ والقيم ويعمل على حمايتها مثلما قامت به المحاكم الدستورية في ألمانيا وإيطاليا، وأن يبدي في نفس الوقت نوعاً من التحفظ أثناء ممارسة الرقابة، علماً أن القاضي الدستوري في ألمانيا أو إيطاليا لم يسبق له وأن أعلن عن مخالفة أي قانون دستوري للدستور.

غير أنه يوجد تيار مذهبي (يمثله في فرنسا العميد جورج فودال) يعارض بقوة وجود أي شكل من أشكال الفوقية الدستورية ويعتبر أنه لا يوجد فرق بين طبيعة السلطة التأسيسية الأصلية وطبيعة السلطة التأسيسية الفرعية لأنهما يتمتعان بنفس السيادة، وبالتالي يجوز لسلطة تعديل الدستور أن تتجاوز القيود المفروضة عليها في الدستور وأن تحذف أولاً الأحكام المُكرِّسة لتلك القيود، قبل أن تقوم بتعديل النص الدستوري مثلما تريد.

يبدو إذاً أنّ تطبيق القيود المفروضة على تعديل بعض الأحكام الدستورية سيكون ذا أثر نسبي فقط، وفي الواقع تكمن الضمانة الحقيقية الوحيدة للدستور بهذا الخصوص في وضع الثقة بالسلطة التأسيسية الفرعية لكي تحترم بمحض إرادتها القيود المادية المفروضة على التعديل كما أنشأتها السلطة التأسيسية الأصلية.

من الواضح أن هذه القيود التي وضعها المؤسسون التونسيون نابعة من حرصهم على الحفاظ على "روح" الدستور وضمنان ديمقراطية النظام واستمرارية التسويات والتوازنات المتوصل إليها في المجلس الوطني التأسيسي.