

تقرير

الفترة: من 1 أكتوبر 2016 إلى 31 مارس 2017

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

متابعة تطبيق الدستور التونسي
وتجسيده على مستوى الإطار القانوني

مرفق : جدول رصد تطبيق الدستور

© المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية (DRI) . جميع الحقوق محفوظة. يشجع نشر هذه الوثيقة لغاية غير تجارية شرط ذكر المنظمة (DRI) كمصدر ومدتها بنسخة مترجمة بلغات أخرى. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية حررت نسخة بالفرنسية.

بدعم من:



الفترة: من 1 أكتوبر 2016 إلى 31 مارس 2017

متابعة تطبيق الدستور التونسي وتجسيده على مستوى الإطار القانوني

متابعة تطبيق الدستور التونسي وتجسيده على مستوى الاطار القانوني

الفترة من 1 أكتوبر 2016 إلى 31 مارس 2017

حقوق الانسان

الحقوق السياسية والمدنية

حرية تكوين الجمعيات

حرية الاجتماع والتظاهر السلميين

حق الانتخاب والترشح وتقلد الوظائف العمومية

الحق في محاكمة عادلة

حرية الضمير والمعتقد

حرية التعبير والإعلام والنشر

المساواة

المساواة أمام القانون

تكافؤ الفرص

اللامركزية

الملاحظات

	3/31 2017	9/30 2016	3/31 2016	9/30 2015	
يُسم القانون الجازي به العمل بالعموم وهذا ما يترك مجالاً واسعاً للتصرف بالنسبة للسلطة التنفيذية	●	●	●	●	
تمت المصادقة على القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 المنقح والمتعم القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء بإضافة أحكام تعنى بالانتخابات البلدية والجهوية	●	●	●	●	
تم تحسين الإطار القانوني للمسار التشاركي في إعداد النصوص من قوانين و أوامر تنظيمية و مشاريع بإصدار المنشور عدد 8 المؤرخ في 17 مارس 2017					
تم تعديل مجلة الإجراءات الجزائية وتحسين الاطار القانوني للاحتفاظ لكن يجب اضعاف المزيد من الفعالية على الضمانات الدستورية	●	●	●	●	
بعض النصوص القانونية منها غير مطبق ما زالت تتضمن أحكاماً تحد من حرية الضمير و المعتقد	●	●	●	●	
ضرورة القيام بتغيير جذري لضمان مزيد من الأمان القانوني	●	●	●	●	
بعض النصوص القانونية تحتوي على أحكام مخالفة لمبدأ المساواة.	●	●	●	●	
تم تعديل القانون المتعلق بحوزات السفر ووثائق السفر ليغطي حالة من اللامساواة بين الأيون بخصوص الترخيص في السفر لهما العصر	●	●	●	●	
التقرير يقتصر على تقييم هذا الموضوع من منظور الحقوق المدنية و السياسية و أنشأ الأمر الحكومي عدد 626 لسنة 2016 المؤرخ في 25 ماي 2016 مجلساً استشارياً جديداً يسمى مجلس النظر للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل و هي أول مرة يحرس فيها نص قانوني مفهوم "النوع الاجتماعي" في القانون الوضعي التونسي	●	●	●	●	
تم نشر نسخة جديدة من مشروع قانون الجماعات المحلية في فيفري 2017	●	●	●	●	

الفصل والتوازن بين السلطات

الشرعية الديمقراطية للسلطين التشريعية والتنفيذية	●	●	●	●	
الرقابة المدنية والديمقراطية على القوات المسلحة	●	●	●	●	
الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية	●	●	●	●	
تجسيد مكانة المعارضة البرلمانية	●	●	●	●	
استقلالية السلطة التشريعية	●	●	●	●	
استقلالية القضاء	●	●	●	●	

بالرغم من ادخال بعض الاصلاحات ، فإن القوانين والترتيبات النافذة تتضمن أحكاما غير مطابقة للمستور تم إصدار القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أبريل 2016 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء وفتح أحداث هذه الهيئة الدستورية المجال لإنشاء المحكمة الدستورية و تم انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء في 23 أكتوبر 2016 و الإعلان عن النتائج النهائية في 14 نوفمبر 2016²

دولة القانون

القضاء الدستوري	●	●	●	●	
التأطير القانوني للحالات الاستثنائية	●	●	●	●	

واجب المحاسبة والشفافية

واجب المحاسبة	●	●	●	●	
الشفافية	●	●	●	●	

الهيئات الدستورية المستقلة

العديد من مشاريع القوانين هي في طور الإعداد على المستوى الحكومي وقد تمت إحالة البعض منها إلى مجلس نواب الشعب كمشروع القانون المتعلق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة و مشروع القانون المتعلق بهيئة هيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد ومشروع قانون هيئة حقوق الإنسان باستثناء الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لم يقع إحداث أي هيئة دستورية أخرى	●	●	●	●	
--	---	---	---	---	--

الفهرس

7 ملخص

8 مقدمة

9 .I حقوق الانسان

18 .II الفصل والتوازن بين السلطات

21 .III إستقلالية القضاء

23 .IV دولة القانون

26 .V واجب المحاسبة والشفافية

29 .VI الهيئات الدستورية المستقلة

31 .VII اللامركزية

ملخص

والذي يتّسم بمجاله الموسّع.

كما تمّ من جهة أخرى خلال الفترة التي يشملها التقرير الراهن إعداد مشاريع نصوص قانونية تدرج في إطار تطبيق أحكام الدستور وإحالة البعض منها إلى مجلس نواب الشعب. وتشمل هذه النصوص خاصة:

- مشروع مجلة الجماعات المحلية².
- مشروع القانون عدد 2017/38 المتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد³.
- مشروع القانون المتعلق بتنقيح بعض أحكام المجلة الجزائية الذي أحيل على السلطة التشريعية بتاريخ 26 جانفي 2017.
- مقترح قانون عدد 2016/20 المتعلق بتنظيم اللجان البرلمانية وعدد 2016/55 المتعلق بلجان التحقيق البرلمانية.

لكن يبدو أنّ عدّة أجزاء أخرى من أحكام الدستور لا تزال "معطّلة". إذ تجدر الإشارة أولاً إلى مسألة تطبيق الباب السابع من الدستور المتعلق بالسلطة المحلية، حيث لم تتم إحالة مشروع مجلة الجماعات المحلية على مجلس نواب الشعب خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير. كما يشهد تطبيق أحكام الباب السادس من الدستور المتعلق بالهيئات الدستورية المستقلة شيئاً من التأخّر. إضافة إلى التباطؤ في إرساء المحكمة الدستورية جزاء الأزمة التي مرّ بها المجلس الأعلى للقضاء خلال الفترة التي يشملها التقرير الراهن، علماً وأنّ هذا المجلس مكلف بانتخاب أربعة من أعضاء المحكمة.

وختاماً، فإنّ وتيرة تطبيق الدستور لم تتسارع خلال الفترة التي يغطيها هذا التقرير وذلك لأسباب عدّة، يمكن أن نذكر من بينها التحديات الاجتماعية والاقتصادية والأمنية التي تواجهها البلاد والتي تشكّل أولوية بالنسبة لصانعي القرار. كما أنّ الصبغة التقنية لبعض الإصلاحات جعلت عملية سنّ الإطار القانوني الجديد تستغرق الكثير من وقت. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ الخلافات القائمة بين الأحزاب السياسية حول بعض الخيارات التشريعية والصعوبة في إيجاد صيغ توافقية من شأنها أن تحظى بالأغلبية المطلوبة للمصادقة على النصوص صلب البرلمان يمكن أن تفسر ولو جزئياً هذا البطء في تفعيل بعض أبواب الدستور. وتعدّ الخلافات التي طرأت خلال مناقشة مشروع تنقيح القانون الانتخابي داخل البرلمان خير دليل على ذلك.

تشكّل المصادقة على دستور ضامن للحقوق والحريات ومكرّس لمبادئ الحكم الديمقراطي في تونس خطوة هامة نحو إرساء الديمقراطية لكنّها غير كافية، حيث يظلّ تطبيق الأحكام الدستور وتجسيد الضمانات الدستورية أمراً ضرورياً لإقامة حوكمة ديمقراطية.

ترمي المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية من خلال نشرها لهذا التقرير إلى إجراء متابعة دورية لتطبيق الدستور التونسي وتجسيده على مستوى الإطار القانوني.

تطبيق و تجسيد الدستور التونسي مسار طويل، يتمثّل في المصادقة على النصوص القانونية ذات القيمة تحت الدستورية المشار إليها في الدستور حتى تصبح أحكامه نافذة بصفة فعلية و القيام تدريجياً بتطهير ومراجعة النصوص القانونية النافذة والتي تتعارض مع الدستور و كذلك الامتناع عن إصدار نصوص قانونية مخالفة له.

ويقطع النظر عن الصعوبات التقنية المتصلة بهذه العملية، فإنّ الوضع الاجتماعي والاقتصادي بالبلاد التونسية من شأنه أن يؤثّر على وتيرة تطبيق الدستور وأن يفرض على صانعي القرار السياسي أولويات معيّنة ضمن روزنامة عملهم.

تتمحور متابعة تطبيق الدستور حول بعض المواضيع التي تُعدّ من مؤشرات الحوكمة الديمقراطية. وهذه المواضيع هي حقوق الإنسان وخاصةً منها الحقوق المدنية والسياسية و الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها و استقلالية القضاء و دولة القانون و المحاسبة والشفافية، و الهيئات الدستورية المستقلة واللامركزية.

ويتعلّق هذا التقرير بالفترة الممتدّة من غرة أكتوبر 2016 إلى 31 مارس 2017. وقد تم تسجيل تقدم في تطبيق أحكام الدستور خلال هذه الفترة حتى وإن كان ذلك بشكل محدود. ويتمثّل أهمّ تقدّم مُحرز خلالها في المصادقة على القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 المنقح والمتّم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء¹. كما تمّت على مستوى ثان المصادقة على القانون عدد 10 لسنة 2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين

¹ وقد قامت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بضبط روزنامة الانتخابات البلدية ونشرها بالرائد الرسمي (راجع قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عدد 1 لسنة 7102 المؤرخ في 01 أفريل 2017، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 53 لسنة 2017).

² أحيل مشروع مجلة الجماعات المحلية على مجلس نواب الشعب في شهر ماي 2017.
³ http://www.arp.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=97284&code_exp=1&langue=1

مقدّمة

نشرت المنظّمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية⁴ في شهر مارس 2015 دراسة تقييمية للطابع الديمقراطي للدستور التونسي⁵. وانتهت هذه الدراسة التقييمية إلى كون صياغة الدستور التونسي جاءت متناغمة بصفة عامة مع الالتزامات والمعايير الدولية المتعلّقة بالديمقراطية، إذ أنه بالرغم من وجود بعض الاستثناءات⁶، يضمن الدستور التونسي عموماً حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بالشكل الذي يتعيّن ضمانه في دولة ديمقراطية.

وقد أبرز التقييم المذكور ضرورة التسريع في نسق تطبيق الأحكام الواردة في الدستور وتجسيدها حتى يتمّ فعلياً إرساء نظام حوكمة ديمقراطية في البلاد التونسية.

ويُعدّ التقرير الحالي الرابع من سلسلة تقارير دورية ترمي إلى متابعة تطبيق الدستور⁷ وتجسيده على مستوى التشريع التونسي لاسيما وأنّ هذه العملية ستكون مطوّلة وستتمثّل في إصدار النصوص القانونية ذات القيمة تحت الدستورية المشار إليها في الدستور حتى تصبح أحكامه نافذة بصفة فعلية وفي القيام تدريجياً بتطهير ومراجعة النصوص القانونية النافذة والتي تتعارض مع الدستور وكذلك في الامتناع عن إصدار نصوص قانونية مخالفة للدستور. إنّ هذه الدراسة لا ترمي إلى تقييم كيفية تطبيق أجهزة الدولة للدستور التونسي بقدر ما تهتمّ بإصلاح الإطار القانوني في حد ذاته.

وبقطع النظر عن الصعوبات التقنية المتصلة بهذه العملية، فإنّ الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية بالبلاد التونسية من شأنها أن تؤثر على وتيرة تطبيق الدستور وأن تفرض على صانعي القرار السياسي أولويات معيّنة ضمن روتنامة عملهم.

⁴ بالشراكة مع باحثين من الجمعية التونسية للقانون الدستوري.

⁵ http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/dri-tn-democracy_audit-ar.pdf

⁶ في مجال الترشح للانتخابات التشريعية والرئاسية.

⁷ تقارير المتابعة هي تقارير سداسية باستثناء التقرير الأول الذي غطّى كامل الفترة الممتدة من 27 جانفي 2014 (تاريخ إصدار الدستور) إلى 30 سبتمبر 2015.

1 حقوق الانسان

تطبيق، جاري وغير مكتمل

إطارها ويهدف إلى تكريس حرية التنظيم السياسي ودعم التعددية السياسية وتطويرها وإلى ترسيخ مبدأ الشفافية في تسيير الأحزاب السياسية. ومن الممكن تنقيح هذا المرسوم بموجب قانون أساسي طبقاً لما جاء بالفصل 65 من الدستور. وقد يشكّل تعديل هذا النصّ فرصة لإدراج أحكام تتعلق بالشفافية المالية.

! إلى حدّ 31 مارس 2017 لم يقع إعداد أيّ مشروع قانون يتعلق بالأحزاب السياسية. ويبدو أن الحكومة تنوي إعداد مشروع قانون خاصّ بالأحزاب السياسية¹².

صدر المرسوم عدد 88 المتعلّق بالجمعيات سنة 2011 إثر تغيير النظام، وهو يضمن حرية تكوين الجمعيات بشكل مرضي¹³ إذ ينصّ في فصله الأوّل على أنه "يضمن هذا المرسوم حرية تأسيس الجمعيات والانضمام إليها والنشاط في إطارها وإلى تدعيم دور منظمات المجتمع المدني وتطويرها والحفاظ على استقلاليتها".

لكن يبدو أنّ النصّ الجاري به العمل هو محلّ انتقاد من قبل بعض المعلقين الذين رأوا فيه نصّاً ليبرالياً للغاية، معتبرين أنّ المشرع التونسي قد انتقل من النقيض إلى النقيض. فحسب هؤلاء، هذا المرسوم لا يمكّن من تسليط رقابة ناجعة على تدفق الأموال المتأتية من الخارج والتي يُذكر أنّ جزءاً منها موجّه لتمويل جمعيات تمارس أنشطة متطرّفة.

وليس من المستبعد أن يتمّ سنّ قانون جديد يتّسم بالمزيد من الصرامة في هذا المجال. إذ يبدو أن الحكومة تعزم إعداد مشروع قانون حول الجمعيات، مبرّرة ذلك بضرورة احترام مقتضيات الفصل 65 من الدستور الذي ينصّ على أنّ تتخذ النصوص القانونية المتعلقة بـ "...الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات (...)" شكل قوانين أساسية. كما احتجّت الحكومة بكون المرسوم عدد 88 لسنة 2011 لا يسمح بتسليط رقابة ناجعة على مصادر تمويل الجمعيات. وقد أبدى جزء من المجتمع المدني نوعاً من الاحتراز تجاه هذه الإمكانية تخوفاً من أن يكون التشريع الجديد أكثر تقييداً لحرية تكوين الجمعيات من المرسوم عدد 88 لسنة 2011. وردّاً على الحجّة المأخوذة من ضرورة الامتثال لأحكام الفصل 65 من الدستور، اقترحت بعض مكونات المجتمع المدني الاكتفاء بإدراج أحكام المرسوم عدد 88 لسنة 2011 ضمن

إنّ حقوق الإنسان هي مجموعة حقوق تتّسم بالشمولية بحكم تأصلها في كيان الذات البشرية. وتتمثّل هذه الحقوق أساساً في الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية. وهي حقوق كرسها الدستور التونسي، لذا فهي تُعدّ من الحقوق والحريات الأساسية. وسيقتصر هذا التقرير على متابعة تجسيد الحقوق المدنية والسياسية فحسب.

1.1. الحقوق المدنية والسياسية

كرّس الدستور التونسي الحقوق المدنية والسياسية التي تمّ تعدادها إجمالاً ضمن الباب الثاني الخاصّ بـ "الحقوق والحريات". لكن سيقتصر هذا التقرير على تناول الحقوق المدنية والسياسية التي لها صلة مباشرة بالحوكمة الديمقراطية. وهو خيار لا ينمّ عن أيّ ترتيب تفضيلي للحقوق المدنية والسياسية.

1.1.1. حرية تكوين الجمعيات (الفصل 35 من الدستور)

هذه الحرية منظمّة بمقتضى نصّين قانونيين: المرسوم عدد 87 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلّق بتنظيم الأحزاب السياسية والرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 24 سبتمبر 2011 والمتعلّق بالجمعيات. وقد اعتبرت المحكمة الإدارية⁸ أنّ المراسيم الصادرة على أساس المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011 والمتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية⁹، على غرار المرسومين المذكورين، لها قيمة تشريعية منذ صدورها ولا تحتاج لمصادقة البرلمان¹⁰.

يضمن المرسوم عدد 87 لسنة 2011¹¹ المتعلّق بالأحزاب السياسية حرية تكوين الأحزاب السياسية بشكل مرضيّ إذ نصّ فصله الأوّل على أنه "يضمن هذا المرسوم حرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها والنشاط في

⁸ راجع: المحكمة الإدارية، ابتدائي، عدد 123538، 8 جوان 2015، بالحسن الطرابلسي ومن معه ضدّ/رئيس الحكومة، غير منشور. راجع أيضاً الحكم الاستئنافي الصادر عن المحكمة الإدارية بتاريخ 6 أبريل 2016، بالحسن الطرابلسي ومن معه ضدّ/رئيس الحكومة، غير منشور: قضت المحكمة في هذا الحكم، القابل للنقد، بأنّه تبعاً لمرسوم 23 مارس 2011 المتعلّق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية فإنّ كلّ المراسيم السابقة واللاحقة له أصبحت تحظى بقيمة تشريعية، وهو حكم يؤكّد الصيغة التشريعية للمرسومين عدد 87 وعدد 88 لسنة 2011.

⁹ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 20 بتاريخ 25 مارس 2011، ص. 363 ما يليها.
¹⁰ نصّ الفصل 4 من المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011 على أنه "يتمّ إصدار النصوص ذات الصيغة التشريعية في صيغة مراسيم يختمها رئيس الجمهورية المؤقت...". وينبغي التمييز بين المراسيم الصادرة استناداً إلى هذا الفصل وتلك الصادرة على أساس القانون عدد 5 لسنة 2011 المؤرخ في 9 فيفري 2011 والذي فوّض لرئيس الجمهورية المؤقت اتخاذ مراسيم طبقاً للفصل 28 من دستور غرة جوان 1959 (الرائد الرسمي عدد 10 المؤرخ في 10 فيفري 2011، ص. 170).

¹¹ هذا النصّ الصادر بتاريخ 24 سبتمبر 2011 ألغى العمل بالتشريع القديم المتمثّل في القانون الأساسي عدد 32 لسنة 1988 المؤرخ في 3 ماي 1988 والمتعلّق بتنظيم الأحزاب السياسية والذي يُعتبر مشطاً في تقييده للحقّ الأساسي في تكوين الأحزاب السياسية.

¹² وهو ما أعلن عنه الوزير المكلف بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وبحقوق الإنسان يوم 28 مارس 2017 على هامش المؤتمر الدولي حول تمويل الحياة السياسية في الفترات الانتخابية.

¹³ ألغى هذا النصّ العمل بالتشريع القديم (وخاصة القانون عدد 154 لسنة 1959 المؤرخ في 7 نوفمبر 1959 المتعلّق بالجمعيات) الذي كان يقيد حرية تكوين الجمعيات بشكل كبير وذلك بالخصوص من خلال منح وزير الداخلية صلاحية الاعتراض على تكوين أيّ جمعية.

قانون أساسي دون إدخال تغييرات جذرية على محتواها وخاصة على كيفية تنظيم هذه الحرية¹⁴.

إلى حدّ 31 مارس 2017 لم يقع إعداد أيّ مشروع قانون يتعلق بالجمعيات.

تشمل حرية تكوين الجمعيات في مفهومها الواسع الحرية النقابية. وقد كرّس الدستور التونسي هذا المفهوم الموسّع لحرية تكوين الجمعيات من خلال الفصل 35 الذي يضمن في فقرته الأولى: "حرية تكوين الأحزاب والنقابات والجمعيات". وهو نفس المفهوم الذي تمّ اعتماده صلب دستور جمهورية ألمانيا الفدرالية الذي نصّ في فصله التاسع تحت عنوان "حرية تكوين الجمعيات" على أنّ "الحقّ في تكوين جمعيات لحفظ وتحسين ظروف العمل والظروف الاقتصادية مضمون للجميع وبالنسبة لكلّ المهن...". لا ريب في أنّ الحرية النقابية عادة ما تُقدّم كحرية خاصة بفئة معيّنة من الأشخاص وهي فئة الشغاليين وبالتالي كحقّ اقتصادي بالأساس، لكن هذا لا ينفي وجود ما يكفي من الحجج لاعتباره أيضا من الحقوق المدنية وسياسية: إذ ينصّ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الفقرة الأولى من المادة 22 منه على أنّه "لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات...".

تخضع حرية تكوين النقابات إلى أحكام الفصل 242 من مجلّة الشغل التي كرّست نظاما لبراليا وبالتالي مطابقا للدستور. فحسب ما جاء بالفقرة الأولى من الفصل المذكور، "يمكن أن تتأسس بكلّ حرية نقابات أو جمعيات مهنيّة..."، ممّا يجعل تكوين النقابات خارجا عن مجال تطبيق التشريع المتعلّق بالجمعيات (المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المذكور أعلاه) والذي يعدّ أكثر صرامة، وهو ما تأكده الممارسة. إذ وفقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 250 من مجلّة الشغل لا يكون مؤسسو النقابة المهنيّة مطالبين بتسليم أو توجيه نظامها الأساسي إلى الإدارة المعنيّة إلاّ إثر تأسيس النقابة. وهو ما تؤكده الفقرة الأولى من الفصل 256 من نفس المجلّة التي تنصّ على إمكانية "حلّ النقابات التي لم تؤسس طبق أحكام هذا الباب أو التي تحيد عن دورها العرفي والمهني أو التي يكون نشاطها مخالفا للقوانين بمقتضى حكم عدلي صادر عن محكمة ابتدائية تابعة لمركزها وذلك بطلب من النيابة العمومية...". ممّا يبرز بوضوح الصيغة اللبرالية لنظام تكوين النقابات المهنيّة في تونس. لكن من جهة أخرى أخضعت مجلّة الشغل عملية طرد الممثلين النقابيين لإجراءات أكثر صرامة من تلك التي يخضع إليها العامل العادي. فالمشغّل مطالب في هذه الحالة بأن يستشير المدير العام لتفقدية الشغل والمصالحة بصفة مسبقة (الفصل 166)، وكلّ طرد يسلّط على ممثل نقابي دون احترام الإجراءات يعتبر طردا تعسفيا (الفصل 166).

منذ 2011، اتّسمت ممارسة الحرية النقابية ببروز تعددية نقابية. وقد طرّح

هذا الوضع الجديد إشكالا على مستوى العلاقات الأفقية بين نقابات العمال ونقابات الأعراف: فمن يتفاوض مع من؟ واليوم تُجرى المفاوضات القطاعية بين نقابتي العمال والأعراف اللتين تحظيان بالأغلبية من دون تشريك بقيّة النقابات. كما يطرح نفس الإشكال على مستوى العلاقات العمودية داخل المؤسسات: ففي صورة وجود عدّة نقابات مع أيّ نقابة عماليّة يتعيّن على المشغّل أن يتعاظم؟ كلّ هذه المسائل ينبغي أن تُوطّر قانونا لتوضيح حقوق وواجبات جميع الأطراف وإضفاء المزيد من الشفافية على ممارسة هذه الحرية الأساسية.

إلى حدّ 31 مارس 2017 يبدو أنّه لم يقع الشروع في إعداد أيّ تنقيح لهذا النظام.

1.2.1. حرية الاجتماع والتظاهر السلميين (الفصل 37 من الدستور)

هذه الحرية منظمة حاليا بمقتضى القانون عدد 4 لسنة 1969 المؤرخ في 24 جانفي 1969 والمتعلّق بالاجتماعات العامة والمواكب والاستعراضات والمظاهرات والتجمهر. يمكن اعتبار بعض أحكام هذا القانون مخالفة للدستور، بالخصوص تلك المتعلّقة بوجوب إعلام السلطات المختصة (الولاية أو المعتمدية) مسبقا بكلّ اجتماع عامّ. فالقانون لم يعرّف بصفة واضحة ما المقصود بـ "الاجتماع العام" واكتفى فقط بالتنصيص على منع إقامة هذه "الاجتماعات العامة" في الطريق العام، مما قد يؤوّل إلى التوسّع المفرط والمشطّ في تطبيق شرط التصريح المسبق وجعله يشمل كلّ اجتماع تصفه السلطة التنفيذية (وزارة الداخلية) بالاجتماع العام¹⁵.

إلى حدّ 31 مارس 2017 لم يقع تقديم أيّ مشروع أو مقترح قانون لمجلس نواب الشعب لإلغاء أو لتنقيح الأحكام المضمّنة بالقانون المذكور أعلاه والتي تبدو مخالفة للدستور. ويمكن أن يكون هذا العزوف عن إعادة النظر في التشريع الجاري به العمل راجعا إلى حدّ كبير إلى التحديات الأمنية المميزة للوضع الراهن¹⁶. لكن تجدر الإشارة إلى أن وزارة الداخلية قد توجّهت لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بطلب استشارة حول مشروع قانون يتعلّق بالحق في التجمعات السلمية¹⁷.

وعلاوة على ذلك، فإنّ مشروع القانون عدد 2015/25 المتعلق بزجر الاعتداء على القوات المسلحة¹⁸ من شأنه أن يزيد في الحد من حرية الاجتماع والتظاهر السلمي.

¹⁵ بخصوص هذا الموضوع راجع رأي مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الانسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا: <http://www.osce.org/odihr/99829?download=true>.
¹⁶ تجدر الإشارة إلى أنّه من المفارقات أن نقابات قوات الأمن لا تتوقّف عن نقد هذا القانون والمطالبة بإلغائه. فحسب هذه النقابات، أحكام القانون المتعلقة باستعمال الأسلحة لتفريق التجمهر والمظاهرات لا توفر حماية كافية لقوات الشرطة. وفي الواقع، يبدو أنّ هذا الادّعاء لا أساس له باعتبار أنّ القانون جاء واضحا بشأن شروط استعمال السلاح. وربما يكون تصرف النقابات المذكورة مرده هو التخوف من استسهال تحميل أعوان الأمن مسؤولية شخصية في ذلك، خاصة في إطار الظروف اللاحقة لسنة 2011.
¹⁷ حسب الرأي الصادر في 14 ماي 2013: <http://www.osce.org/odihr/103649?download=true>.
¹⁸ http://www.anc.tn/site/servelet/Fichier?code_obj=89344&code_exp=1&langue=1

حقوق الانسان

وفقا لمقتضيات الدستور، تم إصدار قانون يتعلّق بالانتخابات والاستفتاءات بتاريخ 26 ماي 2014 (القانون عدد 16 لسنة 2014). وقد تمّ تنقيح هذا القانون بمقتضى القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017²¹ وذلك خاصّة بهدف إضافة أحكام تتعلق بالانتخابات البلدية والجهوية. وبذلك أصبح هذا القانون ينطبق على كلّ من الانتخابات التشريعية والرئاسية والبلدية والجهوية وكذلك على الاستفتاءات. وهو يُعدّ نصّاً تطبيقياً للحقوق الدستورية المتعلقة بالانتخاب والترشح للانتخابات.

ومن ناحية أخرى، أدخل القانون الأساسي سالف الذكر المؤرخ في 14 فيفري 2017 تعديلات على بعض أحكام القانون القائم، على غرار الأحكام المتعلقة بتعريف فترة الصمت الانتخابي ونظام التمويل العمومي للحملات الانتخابية.

كما خوّّل هذا التعديل للعسكريين ولأعوان قوات الأمن الداخلي التصويت في الانتخابات البلدية والجهوية²². كذلك أدّى تعديل القانون إلى دعم مبدأ التناسف بين الرجال والنساء الذي لم يعد يقتصر على التناسف العمودي²³ (أي عدد متساو من المترشحين والمترشحات مع احترام قاعدة التناوب في ترتبهم داخل نفس القائمة المترشحة). فبالنسبة للانتخابات البلدية والجهوية، سيكون على الأحزاب السياسية والاتلافات الانتخابية التي ستقدم قائمات مترشحة في أكثر من دائرة انتخابية تعيين عدد متساو من النساء والرجال على رأس قائماتها (ما يُعبّر عنه بالتناسف الأفقي²⁴). وفي حال عدم احترام هذه القاعدة وعدم التصحيح في الأجل القانوني الذي تحدّده الهيئة العليا المستقلة للانتخابات يُرفّض ترشح القائمة²⁵.

كما تمّ إدراج أحكام جديدة تشجّع على مشاركة الشباب والأشخاص ذوي الإعاقة الجسدية الحاملين لبطاقة إعاقة. حيث يتعيّن على القائمة المترشحة أن تضمّ من بين الثلاثة الأوائل مترشحا لا يزيد سنه عن 35 سنة²⁶ وإلا يُرفّض ترشحها، وأن تضمّ من بين العشرة الأوائل مترشحا ذا إعاقة وإلا تُحرّم من التمويل العمومي²⁷.

وعلى الرغم من تنقيحه، ترك هذا القانون جانبا العديد من المسائل القانونية الانتخابية الأساسية. حيث تمّ الإبقاء على الخيار التشريعي لسنة 2014 والمتمثل في منح الهيئة العليا المستقلة للانتخابات أقصى ما يمكن من المرونة بالنظر إلى ضغط الوقت الذي كان مسلّطا عليها آنذاك بحكم الأجل الدستوري²⁸.

✓ و يبدو إلى حدّ 31 مارس 2017 أن الإطار القانوني المتعلّق بالانتخابات كاف لإجراء انتخابات تستجيب للشروط التي وضعها الدستور²⁹.

²¹ الرائد الرسمي عدد 14 المؤرخ في 17 فيفري 2017، ص. 731 وما يليها.

²² كان حقّ العسكريين وأعوان قوات الأمن الداخلي في التصويت سببا في تعطيل المصادقة على القانون لمّدة تجاوزت الستة أشهر. وقد تمّ الحسم في اتجاه الاعتراف لهم بحقّ التصويت على مستوى الجلسة العامة لمجلس نواب الشعب.

²³ الفقرة الأولى من الفصل 49 تاسعا.

²⁴ الفقرة الثالثة من الفصل 49 تاسعا.

²⁵ الفقرة الرابعة من الفصل 49 تاسعا.

²⁶ الفقرة الأولى من الفصل 49 عاشر.

²⁷ الفصل 49 حادي عشر.

²⁸ بخصوص هذا الموضوع، راجع تقرير المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية: "تعلّق على القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلّق بالانتخابات والاستفتاء ومختلف النصوص التطبيقية" (cy-reporting.org/files/dri-tn-eu-report-election-law-ar-2015.pdf).

²⁹ شريطة أن تصدر الهيئة العليا المستقلة للانتخابات القرارات التطبيقية التي تكمله. وهذا الخصوص نشرت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات خلال شهر أفريل 2017 ستة قرارات تتعلق بضبط روزنامة الانتخابات البلدية وأحداث الهيئات

فإذا كان من المشروع أن ينصّ الفصل 14 من هذا النصّ على عقوبات صارمة ضدّ كلّ شخص يشارك في إطار تجمع سلمي في الاعتداء على أماكن تابعة للقوات المسلحة بغرض تسهيل فرار سجين أو موقوف، إلا أنه من الممكن أن يقع استعمال هذا الفصل على مستوى الممارسة لتجريم أيّ تجمع أو تظاهر سلمي "يزعج" السلط القائمة، خاصّة وأنّه قد يصعب تحديد دافع المتظاهرين.

وفي نفس السياق، جاء بالفصل 18 من المشروع المذكور أنّ عون القوات المسلحة الذي يتسبب في إصابة أو وفاة الشخص المرتكب للاعتداءات المجرّمة بمقتضى الفصول 13 و 14 و 16، عند منعه من ارتكابها، لا يتحمل أية مسؤولية جزائية إذا كان تدخله ضروريا ومتناسبا مع الاعتداء. وللوهلة الأولى قد يبدو الأمر طبيعيا، لكن على المستوى العملي قد يكون الأمر مختلفا. ففي حال حصول تبعات عدلية قد يجد القاضي صعوبة في تقدير الصبغة الضرورية والمناسبة للتدخل الأمني. فعادة ما يكون واقع الاشتباكات مع القوات المسلحة معقدا بشكل يجعل إعادة استحضار الوقائع أمرا صعبا للغاية. خاصّة وأنّ الصبغة التقنية للمسألة ستجعل القاضي يستند إلى أقوال الخبراء (الذين غالبا ما يكونون من الأوساط الأمنية).

لكن الفصل 15 هو الذي يطرح أكثر إشكالات إذ يجعل من أحكام مشروع القانون تنسحب على قرين عون القوات المسلحة وأصوله وفروعه وكلّ شخص في كفالتة.

ويبدو أنّ هذا المشروع الذي تمّ تقديمه منذ سنة 2015 لا يندرج ضمن أولويات عمل البرلمان، لكنّه في الوقت ذاته لم يُسحب من قبل الحكومة. كما يوجد أيضا مشروع أمر حكومي يتعلّق بضبط مدونة سلوك قوات الأمن الداخلي التابعين لوزارة الداخلية¹⁹، والذي يشير إلى سيادة القانون وعلوية الحق في الحياة واحترام الحقوق والحريات العامّة والفرديّة وكرامة الذات البشرية. كما ينصّ على إحداث هيئة الأخلاقيات الأمنية التي ستسهر على ضمان حسن تطبيق مدونة السلوك وتفعيل أحكامها على مستوى الممارسة الأمنية. ويعتبر هذا المشروع بمثابة المدونة الأخلاقية أو مدونة للممارسات الجيدة أكثر منه نصّاً قانونيا. وعلى الرغم من ضبطه بمقتضى أمر، يعدّ مشروع المدونة ضعيفا نسبيا من حيث مضمونه القانوني وقوّته الإلزامية ممّا قد يؤثر على إمكانية المحاجّة به أمام القضاء في حالة نشوب نزاع.

1.3.1. الحق في الانتخاب والترشح للانتخابات والمساواة في تقلّد الوظائف العمومية

هذه الحقوق مكرّسة خصوصا ضمن الفصول 3، 34، 50، 53، 74، 133 و139 من الدستور²⁰.

¹⁹ http://www.legislation.tn/sites/default/files/files/textes_soumis_avis/texte/decret-gov-code-con-duit-fsi-ar.pdf

²⁰ في القانون الدولي تندرج كلّ هذه الحقوق ضمن الحق في المشاركة في الشؤون العامّة. وهو حقّ منصوص عليه صلب المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والإعلان العالمي حول الديمقراطية، والتعليق العام عدد 25 (الفقرة 7) للجنة المعنية بحقوق الإنسان، والميثاق الإفريقي حول الديمقراطية والانتخابات والحكم المؤرخ في 30 جانفي 2007.

الوجوبية مجالاً ضيقاً. فباستثناء بعض المواد المحددة بصفة حصرية صلب المشروع، تكون الاستشارات العمومية اختيارية. وحتى في المجالات التي يفترض أن تكون خاضعة للاستشارة الوجوبية وقع إعفاء التعديلات المزمع إدخالها على النصوص التشريعية والترتيبية من الاستشارة الوجوبية إذا كانت من صنف التعديلات "البسيطة" التي لا تمسّ من "جوهر" النص. ويمكن لمجال الاستشارة أن يمتدّ إلى مواد أخرى لا تقل أهمية عن تلك التي نصّ عليها المشروع، كالقضاء أو الثقافة أو الرياضة مثلاً. وأخيراً، فإن الأجل المحدد للاستشارة العمومية وردت قصيرة (30 أو 21 يوماً حسب الحالة) بشكل قد لا يسمح بإجراء استشارات معمّقة.

رغم ذلك، يتبيّن بالاطلاع على إحدى الدراسات المقارنة المتعلقة ببعض الدول الأوروبية أنّ المشروع لم يتعدّ عموماً عن المعايير الدولية الجاري بها العمل³⁵.

وفي نفس الاتجاه، جاء القسم الخامس من الباب الأول من الكتاب الأول من مشروع مجلة الجماعات المحلية³⁶، كما تمّ نشره في شهر فيفري 2017، متضمّناً لأحكام خاصة بـ "الديمقراطية التشاركية والحوكمة المفتوحة". وقد نصّ الفصل 28 من المشروع على أنه يضمن مجلس الجماعة المحلية للمتساكنين وللمجتمع المدني مشاركة فعلية في إعداد برامج التنمية ومتابعة تنفيذها وتقييمها. ومن جهة أخرى، وحسب ما جاء بالفصل 29 من ذات المشروع، يتولى الكاتب العام للجماعة المحلية المعنية مسك سجل خاص يسمى "سجل آراء المتساكنين" تُضمّن به مثلاً آراء المتساكنين حول مشاريع الترتيب المحلية. كما سمح الفصلان 30 و31 من المشروع للجماعات المحلية³⁷ بأن تقرّر تنظيم استفتاء محليّ تكون نتائجه ملزمة لها. وبقطع النظر عن مدى جراته، فإنّ هذا الحلّ المتمثّل في إلزامية نتائج الاستفتاء من شأنه أن يثير مسألة دستورية وهي مسألة الأساس الدستوري للاستفتاء المحليّ. وفي هذا الإطار يمكن "تقديم" قراءتين. فحسب القراءة الأولى، لا يتضمّن الدستور أحكاماً صريحة تسمح بتنظيم استفتاءات ذات قيمة إلزامية أو ذات صبغة وجوبية تُلزم المجالس المنتخبة على المستوى المحليّ. وبالرغم من أن الفصل 3 من الدستور ينص على أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات يمارسها بواسطة "ممثليه المنتخبين أو عبر الاستفتاء" فإنه لا يضع بذلك إلا مبدأ عاماً. حيث توجد أحكام أخرى بالدستور تنظم بالتفصيل طريقة ممارسة السيادة. وقد نص الدستور على إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء في حالات معينة³⁸ ولا يمكن اعتماده في غير الحالات المذكورة صراحة بالدستور. وفي ما يتعلق بالحكم المحلي فإن الفصل 133 من الدستور ينصّ في فقرته الأولى

إضافة إلى الاختيار الحرّ لممثلين عن طريق الانتخابات، تتطلّب المشاركة في الشؤون العامة إرساء آليات دائمة لتجسيد الديمقراطية التشاركية، حتى تُتاح للمواطنين إمكانية التفاعل مع السلطات أثناء عملية وضع القواعد القانونية. وفي هذا الإطار، جاء منشور رئيس الحكومة عدد 31 المؤرخ في 30 أكتوبر 2014 الموجه إلى وزراء وكتاب الدولة لتشريك المواطنين في عملية وضع القواعد القانونية، وذلك عملاً بمبادئ الحوكمة الرشيدة³⁹.

طبقاً لمقتضيات هذا المنشور، أحدثت خدمة قانونية تابعة لرئاسة الحكومة تحت عنوان "مشاريع نصوص قانونية معروضة على استشارة العموم"، إلّا أنّ المنشور لم يُخضع أيّاً كلاً مشاريع القوانين إلى عملية الاستشارة، تاركاً بذلك المجال مفتوحاً لاختيار النصوص التي سيقع عرضها على العموم. و أخيراً، فإنّ هذه الاستشارات غالباً ما تكون غايتها إطلاع المواطنين على مشاريع النصوص وطلب آرائهم حولها دون إشراكهم في صنع القرار. لذا فإنّ عمليات التشاور الوطني التي تمّ اعتمادها حتى الآن اقتصرت على سبر آراء المواطنين حول مشاغلهم لاستعمالها كمؤشر لتحديد التوجّهات العامة دون أن تؤلّل إلى إصلاح فعلي أو إلى سنّ قوانين جديدة³¹.

وقد جاء منشور رئيس الحكومة عدد 8 المؤرخ في 17 مارس 2017 والمتعلّق بقواعد إعداد مشاريع النصوص القانونية وإجراءات عرضها واستكمال تهيئتها مؤكداً للبعد التشاركي في إعداد القوانين والأوامر الترتيبية والمراسيم والقرارات الوزارية لا سيما في المجالات المتعلقة بالاقتصاد والتجارة والحقوق والحريات (انظر الصفحة 9 من المنشور)³².

كما تمّ إعداد مشروع أمر حكومي يتعلّق بتنظيم الاستشارات العمومية³³ ينسحب على الإدارات المركزية للدولة ومصالحها الخارجية، والجماعات المحلية والمؤسسات والمنشآت العمومية. وعزّف المشروع الاستشارة العمومية بأنها "آلية من آليات الديمقراطية التشاركية تكرس مشاركة المواطنين والمجتمع المدني من خلال الإدلاء بآرائهم والتعبير عن انتظاراتهم واحتياجاتهم قصد تحديد أولوياتهم حول السياسات والبرامج والقرارات العمومية وذلك بهدف التأثير على اتخاذ القرار". وميّز المشروع بين الاستشارات المفتوحة والاستشارات المغلقة. كما جعل بعض المجالات (كحماية البيئة وحقوق الإنسان والحريات العامة والتعليم والتنظيم الصحي، الخ.)، تخضع إلى الاستشارة العمومية الوجوبية.

وقد أبدت بعض منظمات المجتمع المدني الملاحظات التالية بخصوص المشروع المذكور. فمن ناحية أولى، يعود تحديد الأطراف التي ستقع استشارتها إلى الجهة الإدارية طالبة الاستشارة³⁴ ممّا قد ينال من مصداقية الاستشارة إذ أنّ ذلك الاختيار بشكل غير موضوعي. ومن ناحية ثانية، يعتبر مجال الاستشارة

³⁵ Comparative Overview of European Standards and Practices in Regulating Public Participation, lien: <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/compoover.pdf>

يتبيّن من التقرير المذكور أنّه في الدول التي شملتها الدراسة تكون الإدارة هي التي تحدد من هي الأطراف الواجب استشارتها. إلّا أنّ معايير الاختيار تكون مضبوطة بشكل واضح يسمح بالاختيار على أساس موضوعي. كما أنّ الاستشارة العمومية لا تشمل جميع المشاريع. لكن هنا أيضاً لا وجود لقائمة محددة مسبقاً ووصفة حصريّة للمسائل التي يتعين عرضها على الاستشارة أو إعفاؤها منها. بل ينبغي في كل مرة تقدير مدى تأثير المشروع على العموم ثمّ تقدير ما إذا كان من الأنسب عرضه على الاستشارة أم لا. وأخيراً، تتراوح آجال الاستشارة المعمول بها في الدول المذكورة في التقرير ما بين 3 أسابيع و 12 أسبوعاً بحسب درجة تعقيد المشروع المعروض على الاستشارة.

³⁶ <http://www.collectiviteslocales.gov.tn/wp-content/uploads/2016/10/loi-ccl-2017.pdf>

³⁷ يمكن تنظيم الاستفتاء بمبادرة من ثلث الأعضاء أو بمبادرة من عشر المتساكنين.

³⁸ كما هو الشأن بالنسبة للفصل 82 الذي يتيح لرئيس الجمهورية أن يعرض استفتاءً، على الاستفتاء مشاريع القوانين المصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب المتعلقة بالموافقة على المعاهدات الدولية أو بالحريات وحقوق الإنسان أو بالأحوال الشخصية. أما الحالة الثانية فهي الفصل 144 الفقرة 3 الذي يسمح لرئيس الجمهورية، بعد الموافقة على التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب بعرض هذا التعديل على الاستفتاء.

الفرعية للانتخابات وتحديد قواعد وإجراءات تسجيل الناخبين، إلخ.

³⁰ <http://www.legislation.tn/sites/default/files/14-31.pdf>

³¹ يمكن الاطلاع على هذه النصوص بالعنوان التالي: <http://www.legislation.tn/projets-textes-soumis-avis>

³² متوفر باللغة العربية على الرابط التالي: <http://www.legislation.tn/sites/default/files/17-08.pdf>

³³ http://www.legislation.tn/sites/default/files/files/textes_soumis_avis/texte/projet-decret-gov-consultation-pub.pdf

³⁴ الفصل 5 من مشروع الأمر المتعلّق بالاستشارات العمومية السالف ذكره.

ومع ذلك، فإنه يبدو من الضروري إدخال بعض التحسينات على الإطار القانوني النافذ حاليا لجعله يتطابق مع أحكام الدستور⁴⁰.

وقد صادق البرلمان على قانون منقح و متمم لمجلة الإجراءات الجزائية (القانون عدد 5 لسنة 2016 الصادر في 16 فيفري 2016)⁴¹، تمّ من خلاله إدخال تعديلات خاصة على الفصل 13 مكرّر من المجلة المذكورة الذي ينظّم إجراء الاحتفاظ بالأشخاص المشتبه فيهم. ويمثّل هذا التنقيح تطبيقا هامًا للدستور وتحديدًا للفصل 29 منه⁴². فمن ناحية أولى أصبح يتعيّن الترخيص كتابيًا في الاحتفاظ من قبل وكيل الجمهورية. وهذا الترخيص الكتابي المسبق لم يكن منصوصا عليه صراحة في الصيغة القديمة للفصل 13 مكرّر. و من ناحية ثانية تمّ التقليل في مدّة الاحتفاظ إلى 48 ساعة بعد أن كانت محدّدة بثلاث أيام في الفصل 13 مكرّر (قديم). و حسب الفصل 13 مكرّر (جديد) يمكن التمديد في الفترة الأولى للتحفظ بـ 24 ساعة في حالة الجنحة وبـ 48 ساعة في حالة الجناية، في حين كان الفصل 13 مكرّر (قديم) ينصّ على إمكانية التمديد بثلاث أيام مهما كان صنف الجريمة. ومن ناحية ثالثة أصبح بإمكان المحتفظ بهم الاستعانة بمحام. و حين يتعلّق الأمر بجنائية ولا يقوم المشبوه فيه بتعيين محام، ينصّ القانون على وجوب تسخير محام. فالإجراءات الجديدة للاحتفاظ المنصوص عليها صلب القانون الصادر في فيفري 2016 جاءت داعمة للحقّ في محاكمة عادلة ولقرينة البراءة ولحقوق الدفاع.

فيما يتعلّق بالإجراءات المعمول بها أمام المحاكم المالية، لا سيما دائرة الزجر المالي، فهي كذلك تحتاج إلى مراجعة بسبب غياب طرق الطعن العادية⁴³ وعدم علانية الجلسات.

و بموجب مشروع القانون الأساسي عدد 2016/38⁴⁴ المتعلق بضبط اختصاصات محكمة المحاسبات وتنظيمها والإجراءات المتبعة لديها، لم يعد زجر أخطاء التصرف من أنظار دائرة الزجر المالي بل صار من اختصاص محكمة المحاسبات. وتصدر محكمة المحاسبات في مادة أخطاء التصرف أحكاما ابتدائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام الدوائر الاستئنافية بالمحكمة طبقا لما جاء بصريح عبارة الفصل 135 من المشروع. كما تمّ التنصيص في هذا الفصل على الأثر التوقيفي للاستئناف. ويمكن الطعن بالتعقيب في الحكم الاستئنائي أمام الهيئة التعقيبية للمحكمة في حال خرق الإجراءات أو القانون وفقا للفصل 140 من المشروع المذكور.

وهذا الشكل أصبحت إجراءات زجر أخطاء التصرف إجراءات "عادية" وذلك وفقا للمقتضيات الدستورية الجديدة التي جاءت مكرسة للمبادئ العالمية للمحاكمة العادلة.

⁴⁰ تنجّه الإشارة إلى أنّ بعض المحاكم التونسية استندت بمناسبة بها في قضايا منشورة أمامها إلى الفصل 108 من الدستور الذي يكرّس الحقّ في محاكمة عادلة، وهو ما يندرج ضمن تطبيق السلطة القضائية للدستور.

⁴¹ في البداية كان مشروع القانون قد قدّم إلى المجلس الوطني التأسيسي سنة 2013 أي قبل إصدار الدستور. ثمّ تمت إحالته إلى مجلس نواب الشعب.

⁴² الفصل 29: "لا يمكن إيقاف شخص أو الاحتفاظ به إلا في حالة تلبّس أو بقرار قضائي ويعلم فوراً بحقوقه وبالتهمة المنسوبة إليه، وله أن ينيب محاميا".

⁴³ القرارات الصادرة عن دائرة الزجر المالي والقاضيّة بتسليط عقوبات مالية هي غير قابلة للاستئناف ولا للتعقيب. لكن يمكن أن تكون هذه القرارات موضوع مراجعة في أجل شهرين ابتداء من الإعلام بالقرار وذلك في حالة ظهور عناصر جديدة أو العثور على وثائق تثبت عدم مسؤولية المعني بالأمر (الفصل 20 من القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985).

⁴⁴ http://www.anc.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=92187&code_exp=1&langue=1

على أن "تدير الجماعات المحلية مجالس منتخبة"، ممّا يترتّب عنه اختصاص حصري للجماعة المحلية المعنيّة في اتّخاذ القرارات المتعلّقة بالشؤون المحلية.

أما حسب القراءة الثانية فإن الاستفتاء المحلي يجد أساسه مباشرة في الفصل 3 من الدستور الذي ينص على المبدأ العام ويترك المجال مفتوحا للمشرع للتنصيص على آلية الاستفتاء المحلي دون الحاجة بالضرورة الى احكام معينة بالباب المخصص للسلطة المحلية.

وأخيرا ولئن أشار الفصل 139 من الدستور إلى "آليات الديمقراطية التشاركية ومبادئ الحوكمة المفتوحة لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية (...)", فإنّ الأمر لا يتعلّق بالاستفتاء، باعتبار أنّ هذا الأخير لا يشكل آلية من آليات الديمقراطية التشاركية وإنّما هو من إجراءات الديمقراطية شبه المباشرة³⁹.

1.4.1. الحق في محاكمة عادلة (الفصول 27، 28، 29 و108 من الدستور)

تحتوي النصوص التشريعية النافذة حاليا و السابقة لصدور الدستور على بعض العناصر المتعلّقة بالحق في محاكمة عادلة. وتمثّل أهمّ النصوص القانونية في هذا المجال في:

- مجلة المرافعات المدنية والتجارية التي تمّ إصدارها بمقتضى القانون عدد 130 لسنة 1959 بتاريخ 5 أكتوبر 1959.
- مجلة الإجراءات الجزائية التي تمّ إصدارها بمقتضى القانون عدد 23 لسنة 1968 بتاريخ 24 جويلية 1968.
- القانون عدد 52 لسنة 2002 المؤرخ في 3 جوان 2002 والمتعلّق بمنح الإعانة العدلية.
- القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في غرة جوان 1972 والمتعلّق بالمحكمة الإدارية.
- القانون عدد 3 لسنة 2011 المؤرخ في 3 جانفي 2011 والمتعلّق بالإعانة القضائية لدى المحكمة الإدارية.
- القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 والمتعلّق بتنظيم دائرة المحاسبات.
- مجلة المرافعات والعقوبات العسكرية الصادرة بمقتضى الأمر العلي المؤرخ في 10 جانفي 1957.

تضمن هذه النصوص التشريعية عموما الحق في محاكمة عادلة. فهي تكرّس نسبيا قرينة البراءة ومبدأ المواجهة وحقوق الدفاع والتفاضي على درجتين إضافة إلى التنصيص على آليات للمساعدة القضائية بالنسبة لشقّي أنواع المحاكمات لفائدة الأشخاص المحتاجين لمساعدة. كما يكرّس القانون الجزائري التونسي مبدأ عدم رجعية القوانين الجزائية مع استثناء حالة العقوبة الأخف.

³⁹ مفاهيم الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة هي محل نقاش فقهي، حيث يرى بعض الفقهاء ان الاستفتاء آلية من آليات الديمقراطية المباشرة: (http://www.idea.int/publications/direct_democracy/loader.cfm?csModule=security/&getfile&pageid=56848).

بينما يرى البعض الآخر ان الاستفتاء هو آلية من آليات الديمقراطية شبه المباشرة: (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/>)

(cahier-n-23/democratie-participative-et-democratie-semi-directe.51858.html)

على لجنة التشريع العام بمجلس نواب الشعب إشكالا بخصوص مدى احترامه لحرية الضمير والمعتقد المضمونة في الدستور. إذ يتعلّق الأمر في هذه الحالة بتدابير ضبّطية ستكون الإجابة على مسألة دستوريّتها متوقفة على تصوّر القاضي الدستوري لمفهوم النظام العام.

بالنسبة للقاضي الإداري على الأقل، لا تعتبر التدابير الضبّطية شرعية إلا إذا كانت ضرورية، أي متلائمة ومتناسبة مع المخاطر التي تهدّد النظام العام. وقد قضت المحكمة الإدارية في أحد أحكامها الحديثة⁴⁷ بعدم شرعية قرار عميد إحدى الكليات القاضي بمنع الطالبات المنقيات من دخول الكلية، على أساس خرقه لحرية الضمير والمعتقد التي يكفلها الدستور⁴⁸.

إلى حدّ 31 مارس 2017 لم يصدر أيّ نصّ قانوني جديد تطبيقا لهاتين الحريتين علما وأنه بخصوص كلّ هذه المسائل، هنالك حفاظ على الوضع القانوني والاجتماعي القائم منذ عشرات السنين.

1.6.1. حرية التعبير والإعلام والنشر (الفصل 31 من الدستور)

هذه الحريات منظمّة اليوم بمقتضى المرسوم عدد 115 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 والمتعلّق بحرية الصحافة والطباعة والنشر، والرسوم عدد 116 لسنة 2011 المؤرخ في 2 نوفمبر 2011 المتعلق بحرية الاتصال السمعي البصري وإحداث الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري.

يضمن هذان النصّان بشكل عامّ حرية التعبير والإعلام والنشر. لكن بعض أحكام المرسومين المذكورين تتعلّق بمسائل تنظّمها نصوص أخرى سابقة الوضع، كـ بعض فصول المجلّة الجزائية (على غرار مسألة الثلب) ومجلّة الاتصالات وهو وضع لا يضمن الأمان القانوني ولا يوفر إطارا قانونيا واضحا لممارسة هذه الحريات. إذ يمكن للإدارات والمحاكم تطبيق نصوص قانونية مختلفة على حالات مماثلة بحسب تأويلها للنصوص النافذة. لذا فإنّه يتعيّن التفكير في مراجعة شاملة للإطار القانوني الحالي.

من جهة أخرى، صدر بتاريخ 22 سبتمبر 2015 القانون عدد 37 لسنة 2015 المتعلّق بالتسجيل والإيداع القانوني، وهو قانون ينظم إجراءات تسجيل وإيداع المصنّفات الفنية والأدبية والعلمية الموجهة للعموم. هذا النصّ ينظّم بشكل ما ممارسة حرية التعبير والإعلام والنشر ويبدو حسب قراءة أولية أنّه لا ينال من تلك الحريات، لكنّ تطبيقه سيعطي في المستقبل فكرة أوضح حول تأثيره على الحريات المذكورة.

مشروع قانون عدد 2015/25 المتعلق بجزر الاعتداء على القوات المسلحة المذكور أعلاه، يمكن أن يحدّد بشكل جدي من حرية التعبير والإعلام والنشر التي ضمنها الدستور، من خلال التنصيص في الفصلين 6 و 7 على عقوبات سالبة للحرية تتسم بالصرامة ضدّ أيّ شخص تعمدّ نشر معلومات أو وثائق

ومن جهة أخرى، فإنّ الحقّ في محاكمة عادلة مرتبط بتنظيم القضاء. وفي هذا الصدد، جاء الدستور بتنظيم جديد للقضاء الإداري يقوم على "اللامركزية"، بهدف تقريب القاضي الإداري من المواطن وإلى حدّ 31 مارس 2017، لم يقع إعداد أي مشروع قانون في هذا الاتجاه⁴⁵. لكن يتعيّن الإشارة إلى أنّ القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 المنقح والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء قد أضاف فصلا جديدا وهو الفصل 174 مكرّر الذي ينصّ على إحداث دوائر ابتدائية متفرعة عن المحكمة الإدارية بالجهات طبقا لأحكام الفصل 15 من قانون غرة جوان 1972 المتعلق بالمحكمة الإدارية. وستؤكّل إلى هذه الدوائر نفس الاختصاصات المسندة إلى المحاكم الإدارية الابتدائية التي ستحدث مستقبلا في إطار التصرّح "اللامركزي" للقضاء الإداري كما رسمته السلطة التأسيسية. وستكون إذا هذه الدوائر الجهوية خطوة أولى نحو إرساء قضاء إداري قريب من المواطن، إذ يُنتظر عمليا أن تتحوّل هذه الدوائر في المستقبل إلى محاكم إدارية ابتدائية.

وأخيرا، تجدر الإشارة إلى تضمّن القانون عدد 26 لسنة 2015 المتعلّق بمكافحة الإرهاب ومنع غسل الأموال، الذي تمّ إصداره في 7 أوت 2015، لأحكام اعتبرها بعض المعلقين مخلة بالحق في محاكمة عادلة وخارقة للقواعد العامة لقانون الإجراءات الجزائية⁴⁶.

إلى حدّ 31 مارس 2017 لم يصدر أيّ نصّ قانوني آخر يجسّد الحقّ في محاكمة عادلة.

1.5.1. حرية الضمير والمعتقد (الفصل 6 من الدستور)

التشريع الحالي لا ينال مباشرة من هاتين الحريتين، لكن هناك بعض الأحكام القانونية التي تحدّد بشكل غير مباشر من مجال هذه الحريات الدستورية. وهو الشأن مثلا بالنسبة لمنع زواج التونسيات المسلمات بغير المسلمين (حسب منشور وزير العدل لسنة 1973) أو منع بيع المشروبات الكحولية للمسلمين (الفصل 317 من المجلّة الجزائية)، وإن كان هذا المنع الأخير غير معمول به على المستوى التطبيقي. وبما أنّ ديانة المواطنين ليست وضعية قانونية في البلاد التونسية، فإنّ اعتبار كلّ المواطنين من ذوي الثقافة الإسلامية، مسلمين، و تطبيق قواعد قانونية عليهم تقوم على موانع دينية قد يُعدّ من قبيل الحدّ من مجال حرية الضمير والمعتقد.

وفي هذا الصدد، يطرح مقترح القانون عدد 2016/14 المتعلّق بمنع إخفاء الوجه بالفضاءات العمومية والذي تقدّمت به مجموعة من النواب والمعروض

⁴⁵ تجدر الإشارة إلى أنّ مشروع القانون المنقح والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلّق بالانتخابات والاستفتاء يمنح الاختصاص للبتّ في نزاعات الترشح للانتخابات البلدية والجهوية إلى دوائر ابتدائية تابعة للمحكمة الإدارية ستحدث للغرض بمناسبة الانتخابات على مستوى بعض الولايات.

ومن جهة أخرى، تم تشكيل لجان عمل تتكوّن من قضاة صلب المحكمة الإدارية لصياغة مشروع مجلة القضاء الإداري وفقا للمتطلبات الدستورية الجديدة بخصوص القضاء الإداري. إذ ينبغي ألا ننسى أنه بموجب ما جاء بالمطلة 3 من الفصل 2-148 من الدستور (الأحكام الانتقالية)، تدخل أحكام القسم الأول من الباب 5 من الدستور المخصّص للقضاء العدلي والإداري والمالي حيز النفاذ عند استكمال تركيبة المجلس الأعلى للقضاء.

⁴⁶ كالملّة القصوى للاحتفاظ بذي الشبهة أو الإمكانية المتاحة لقاضي التحقيق من عدم إجراء مكافحة بين الشهود والمتهمين.

⁴⁷ المحكمة الإدارية، الدائرة الابتدائية الثانية، القضية عدد 125265 بتاريخ 3 ديسمبر 2014، مروى السعدي ضدّ عميد كلية الآداب والعلوم الإنسانية بسوسة، غير منشور.

⁴⁸ استنادا إلى هذا التمثي الذي اعتمده القاضي الإداري قد تعتبر المنشور الصادرة عن وزير التربية والتي تحجّر على أعوان ومستعملي المؤسسات التربوية ارتداء النقاب و"اللباس الأفغاني" غير شرعية.

حقوق الانسان

مخالفة لمبدأ المساواة بين الجنسين⁵⁰. ومن ناحية أخرى جعلت مجلة الأحوال الشخصية من الأب رئيساً للعائلة مما يترتب عنه تحميل هذا الأخير مسؤولية الإنفاق على الزوجة والأبناء، مع التنصيص (منذ تنقيح 1993) على أنه "على الزوجة أن تساهم في الإنفاق على الأسرة إن كان لها مال" (الفصل 23 من المجلة). لكن، في حالة الطلاق يصبح الأب متحملاً بمفرده لمسؤولية الإنفاق على الأبناء (الفصل 56 من المجلة) مهما كانت مداخل الأم.

تعكس مختلف هذه المقتضيات الواردة في مجلة الأحوال الشخصية نقصاً في التناقص لدى المشرع التونسي الذي نراه متذبذباً بين النظرة المستلزمة من التشريع الإسلامي المتعلق بالأسرة بما تتضمنه من واجبات محمولة على الأب بصفته رئيساً للعائلة، والنظرة القائمة على المساواة والتي ترمي إلى تكريس حقوق المرأة بشكل عام وحقوق الأم بشكل خاص، لكن أحياناً دون التنصيص على كل الواجبات المترتبة عنها.

إلى حد 31 مارس 2017، لا توجد مشاريع قوانين لمراجعة هذه المسائل⁵¹.

صادق البرلمان على القانون الأساسي عدد 46 لسنة 2015 الصادر بتاريخ 23 نوفمبر 2015، المنقح والمتمّم للقانون عدد 40 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 والمتعلق بجوازات السفر ووثائق السفر. ويمنح القانون المصادق عليه للوالدين، بما في ذلك الأم، صلاحية الترخيص في السفر للأبناء القصر. وقبل إصدار هذا القانون كان الترخيص في السفر للأبناء القصر حكراً على الأب بصفته رئيساً للعائلة. لذا يعتبر تنقيح القانون المتعلق بجوازات السفر قد ألغى حالة من اللامساواة بخصوص الترخيص في السفر للقاصر والحصول على جواز سفر⁵².

وفي نفس الاتجاه، أنشأ الأمر الحكومي عدد 626 لسنة 2016 المؤرخ في 25 ماي 2016 مجلساً استشارياً جديداً يسمى مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل⁵³. مهمته الرئيسية هي "إدماج مقاربة النوع الاجتماعي في التخطيط والبرمجة والتقييم والميزانية للقضاء على جميع أشكال التمييز بين المرأة والرجل وتحقيق المساواة بينهما في الحقوق والواجبات". ويبدو أن هذا النص قد كرّس مفهوم "النوع الاجتماعي" لأول مرة في القانون الوضعي التونسي.

ومن ناحية أخرى، فإن القانون الانتخابي الصادر بتاريخ 26 ماي 2014 يمنح العسكريين وأعاون قوات الأمن الداخلي من التصويت في الانتخابات التشريعية

تتعلق بما يعتبره المشروع "أسرار الأمن الوطني" أو اطلع عليها أو تداولها. وفي نفس الاتجاه، أخضع الفصل 7 من المشروع استعمال آلات التصوير أو التسجيل أو الأجهزة الهاتفية داخل المنشآت العسكرية أو الأمنية أو في مواقع العمليات الأمنية أو العسكرية إلى الترخيص المسبق، وإلا كان مرتكب هذه الأفعال عرضة لعقوبة جزائية سالبة للحرية. ونصّ الفصل 8 من المشروع على أنّ مجرد المحاولة موجبة للعقاب. ويبدو أنّ مجال تطبيق هذا القانون جاء واسعاً للغاية وأنّ العبارات المستعملة فيه لم ترد بالدقة الكافية (كعبارة المعلومات أو الوثائق أو مواقع العمليات العسكرية أو الأمنية). كما أن مفهوم "أسرار الأمن الوطني" جاء غامضاً ويمكن أن يبرّر بسهولة النيل من الحريات. فالنصوص المعنية هنا هي نصوص تجرّم بعض الأفعال لكنها بصياغتها تلك قد تفسّر من مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات. وكما تمّ بيانه أعلاه، فإنّ هذا النص من شأنه أن يطرح إشكالات دستورية في إطار نظام ديمقراطي.

وأخيراً، أثار المنشور الصادر عن رئيس الحكومة بتاريخ 16 جانفي 2017 والمتعلق بتنظيم عمل خلايا الإعلام والاتصال الراجعة بالنظر للوزارات والمؤسسات والمنشآت استنكار الصحفيين لكونه يحجّر على كلّ عون عمومي الادلاء بتصريحات أو الكشف عن معلومات أو وثائق من دون ترخيص مسبق وصريح من قبل رئيسه. وهو ما تمّ اعتباره مخالفاً لحق النفاذ إلى المعلومة وحرية التعبير المضمونين دستورياً. ولم يقع وضع حدّ للجدل الذي أثاره المنشور المذكور إلا عند إعلان رئاسة الحكومة عن "تعليق العمل" به.

إلى حد 31 مارس 2017 لم يصدر أيّ نصّ قانوني آخر في إطار تجسيد حرية التعبير والإعلام والنشر.

2.1. المساواة

كرّس الدستور التونسي المساواة في توطئته (الفقرة 3)، وفي الفصل 15 الذي ينصّ على المساواة كمبدأ يحكم سير المرافق العمومية، وفي الفصل 21، وفي الفصلين 34 و 46. هذا بالإضافة إلى الفصل 12 منه الذي تناول مسألة الميز الإيجابي الجهوي⁴⁹. بالإطلاع على هذه الفصول يتضح أنّ إرادة السلطة التأسيسية (المجلس الوطني التأسيسي) اتّجهت نحو إقامة تمييز بين المساواة في القانون وتكافؤ الفرص.

2.1.1. المساواة في القانون

إنّ المساواة في القانون المكرّسة في الدستور، وبالخصوص في الفصل 21 منه، ليست مضمونة بشكل كامل في التشريع الجاري به العمل.

فبعض قواعد الميراث الواردة في مجلة الأحوال الشخصية يمكن اعتبارها

⁵⁰ راجع في هذا الإطار التقرير الصادر عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية تحت عنوان "تقييم الطابع الديمقراطي للدستور التونسي المؤرخ في 27 جانفي 2014"، وخاصة الصفحات 12 و 13 منه (<http://democracy-reporting.org/files/>) (dri-tn-democracy-audit-ar.pdf).

⁵¹ تجدر الإشارة إلى أنّ الدولة التونسية رفعت رسمياً سنة 2014 تحفظاتها على الاتفاقية المتعلقة بمناهضة كل أشكال التمييز ضد المرأة (المعروفة باتفاقية "سيداو")، لكن مع الحفاظ على الإعلان العام الذي ينصّ على أنّ الحكومة التونسية لن تتخذ أيّ إجراء إداري أو تشريعي من شأنه أن يتعارض مع ما يتضمنه الفصل الأول من الدستور من إشارة إلى الديانة الإسلامية.

⁵² تجدر الإشارة إلى أنّ مجلة الأحوال الشخصية ومنذ سنة 1993 (القانون عدد 74 لسنة 1993 المؤرخ في 12 جويلية 1993) منحت للأمّ الحاضنة لطفل قاصر حقّ التمتع "بصلاحيات الولاية فيما يتعلق بسفر المحضون ودراسته والتصرف في حساباته المالية" (الفقرة 4 من الفصل 67).

⁵³ أمر حكومي عدد 626 لسنة 2016 المؤرخ في 25 ماي 2016 يتعلق بإحداث مجلس النظراء للمساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 45، المؤرخ في 3 جوان 2016، ص. 1776 وما يلها.

⁴⁹ جاء الفصل 12 واضحا في صيغته العربية التي تتحدث عن "التمييز الإيجابي"، أما الصيغة الفرنسية الرسمية لهذا الفصل فقد أتمت بعدم الوضوح حيث استعملت فيها عبارة «inégalité compensatrice» عوضا عن عبارة «discrimination positive».

الممكن لهم واقعياً الدخول في منافسة قائمة على أساس الكفاءة. لهذا السبب، لم يكتف الدستور التونسي بالتنصيص على مبدأ المساواة أمام القانون بل أضاف التزاماً على عاتق للدولة للعمل على ضمان تكافؤ الفرص بين المواطنين لحماية الضعفاء منهم وتعزيز المساواة حتى تكون مساواة حقيقية ولا مجرد مساواة شكلية. وهذا يعني أنه كلما كانت هنالك حالة ميز فعلي تجاه فئة من المواطنين، تصبح الدولة مطالبة بالتدخل واتخاذ التدابير اللازمة لإصلاح حالة اللامساواة الواقعية. ومن ضمن التدابير التصحيحية لعدم تكافؤ الفرص نجد آلية التمييز الإيجابي.

وفيما يتعلق بتكافؤ الفرص بين الرجال والنساء، تم اعتماد قاعدة التناسف في المجالس المنتخبة ضمن الفصل 46 من الدستور كآلية تصحيحية لحالة اللامساواة الواقعية بين الجنسين.

وقد تم تجسيد هذا الإلزام بتكريس تكافؤ الفرص بين الرجال والنساء، على الأقل على مستوى التمثيل داخل المجالس المنتخبة، من خلال القانون الانتخابي فيما يتعلق بالانتخابات التشريعية، إذ نصّ الفصل 24 من القانون الانتخابي على التناسف بين النساء والرجال صلب القوائم المترشحة⁵⁹. كما جاء بالفصل 49 (تاسعا) من القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المنقح والمتمّم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 والمتعلق بالانتخابات والاستفتاء، أنه يكون تقديم الترشيحات للمجالس البلدية والجهوية على أساس مبدأ التناسف بين النساء والرجال وقاعدة التناوب في تركيبة القائمة المترشحة. كما ينسحب مبدأ التناسف حسب نفس الفصل على رئاسة القوائم الحزبية والقوائم الائتلافية المترشحة في أكثر من دائرة انتخابية واحدة⁶⁰.

كذلك، نصّ الفصل 26 من القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أبريل 2016 والمتعلق بالمجلس الأعلى القضاء في فقرته الثانية على مبدأ التناسف بين الرجال والنساء في انتخاب أعضاء المجلس المذكور.

إنّ مبدأ التناسف كما تمّ تكريسه في الفصل 46 من الدستور قابل للتأويل. فقد اعتبرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين أن الدولة التونسية ملزمة فقط ببذل عناية لبلوغ التناسف (القرار عدد 02-2014 المؤرخ في 19 ماي 2014). كما أكدت الهيئة نفس هذا الموقف في قرارها عدد 02-2015 المؤرخ 8 جوان 2015. و انطلاقاً من هذا التأويل لمقتضيات الفصل 46 من الدستور، يمكن اعتبار الأحكام الواردة في القانون الانتخابي من قبيل التطبيق المُرضي للدستور في هذا المجال.

لكن بعض المعلقين الآخرين لا يشاطرون الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين الرأي. فهم يعتبرون أن الدولة مطالبة بتحقيق نتيجة في شأن التناسف بين الرجال والنساء صلب المجالس المنتخبة، ممّا يجعل تطبيق

والرئاسية والاستفتاءات (الفصل 6). وقد تمّ جزئياً رفع هذا التحجير الذي رأى فيه بعض المعلقين خرقاً لمبدأ المساواة الدستوري لعدم احترامه للمعايير والشروط المنصوص عليها بالفصل 49 من الدستور⁵⁴، وذلك على إثر صدور القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 المنقح والمتمّم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء. فبمقتضى هذا التعديل أصبح بإمكان العسكريين وأعاون قوات الأمن الداخلي التصويت في الانتخابات البلدية والجهوية.

وأخيراً، تجدر الإشارة إلى وجود نص ذو صبغة ترتيبية (الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي) يكرّس أحكام الفصل 15 من الدستور (الذي نصّ على المساواة كمبدأ يحكم سير المرافق العامة) من خلال تنصيصه على أن "يحترم العون العمومي حقوق ومصالح مستعملي المرفق العام ويحرص على معاملتهم على قدم المساواة دون تمييز على أساس العرق أو الجنس أو الجنسية أو الدين أو المعتقد أو الرأي السياسي أو الانتماء الجهوي أو الثروة أو المركز الوظيفي أو أي شكل من أشكال التمييز".

ويمكن اعتبار بعض مشاريع القوانين المعروضة على لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية بمجلس نواب الشعب⁵⁵، تساهم في جانب من أحكامها على الأقل، في تجسيم مبدأ المساواة كما نصّ عليه الدستور. وأولها مشروع القانون الأساسي عدد 26/2016⁵⁶ المنقح والمتمّم للقانون عدد 27 لسنة 1993 المؤرخ في 22 مارس 1993 المتعلق ببطاقة التعريف الوطنية⁵⁷، والذي استبعد التنصيص على المهنة ضمن التنصيصات الوجوبية المدرجة ببطاقة التعريف. فهذه الأحكام الجديدة من شأنها، حسب أصحاب المشروع، أن تمكّن من معاملة المواطنين على قدم المساواة مهما كانت مهنتهم. كذلك الأمر بالنسبة لمشروع القانون الأساسي عدد 60/2016⁵⁸ المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة، والذي يهدف إلى وضع التدابير الكفيلة بالقضاء على جميع أشكال العنف القائم على النوع الاجتماعي من أجل تحقيق المساواة واحترام الكرامة الإنسانية (الفصل الأول). فالعنف الموجه ضد المرأة هو شكل من أشكال التمييز وانتهاك لحقوق الإنسان (الفصل 4). وأخيراً، يمكن ذكر مقترح القانون الأساسي عدد 54/2016 المتعلق بالقضاء على التمييز العنصري والذي يعتبر أنّ هذا النوع من التمييز هو انتهاك لحقوق الإنسان وأنّ الأشخاص الذين يتعرّضون إليه هم من الضحايا.

2.2.1. تكافؤ الفرص

إنّ المساواة في القانون بين الأفراد ليست كافية ويمكن أن تظل مجرد إعلان شكلي. ففي بعض الحالات قد لا تُتاح عملياً للمواطنين نفس الفرص للوصول إلى نفس مستويات الدراسة أو لتقلد نفس الوظائف، بحيث يصبح من غير

⁵⁴ وتجدر الإشارة إلى أنه تمّ الطعن سنة 2014 في دستورية هذه المقتضيات من القانون الانتخابي أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين. إلّا أنّ الهيئة المذكورة لم تبت في هذه المسألة من دون الإدلاء بأيّ تبرير رسمي لذلك.

⁵⁵ هذه المشاريع منشورة على الموقع الإلكتروني لمجلس نواب الشعب: www.anc.tn

⁵⁶ http://www.arp.tn/site/servelet/Fichier?code_obj=94673&code_exp=1&langue=1

⁵⁷ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 24 المؤرخ في 30 مارس 1993، ص. 435 وما يليها.

⁵⁸ http://www.arp.tn/site/servelet/Fichier?code_obj=94555&code_exp=1&langue=1

⁵⁹ باستثناء الحالة التي يكون فيها عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية عدداً فردياً.

⁶⁰ تجدر الإشارة إلى أنّ الفصل 49 (حادي عشر) من نفس القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 نصّ على التمييز الإيجابي لفائدة الأشخاص ذوي الإعاقة، حيث أزم كل قائمة مترشحة بأن تضمّ من بين العشرة الأوائل مترشحاً أو مترشحة من ذوي الإعاقة وحامل لشهادة إعاقة.

الدستور محدودا على مستوى نص القانون الانتخابي.

و يمكن تقديم مثال آخر عن تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص بعد صدور دستور 27 جانفي 2014 من خلال ما جاء بالأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 والمتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي الذي ينص على أن "يولي العون العمومي عناية خاصة بالأشخاص ذوي الاحتياجات الخصوصية ويحرص على تقديم العون والمساعدة اللازمين لهم". وتضمّن مشروع الأمر الحكومي المتعلق بضبط مدونة سلوك قوات الأمن الداخلي التابعة لوزارة الداخلية والمشار إليه أعلاه قسما كاملا تحت عنوان "في التعامل مع المرأة". وقد جاء بالفصل 30 منه أن يلتزم الأمنيون "بمعاملة المرأة الحامل والمرضعة وحديثه الوضع والأم المرفقة بطفلها أو رضيعها معاملة تتلاءم مع احتياجاتها الخصوصية". كما نصّ الفصل 34 منه على أنه "يتعيّن على الأمنيين عند التعامل مع الفئات التي لها متطلبات خاصة، ككبار السن وذوي الإعاقة واللاجئين والمهاجرين العابرين للأراضي، مراعاة وضعياتهم ومتطلباتهم أخذًا بعين الاعتبار خصوصياتهم".

2! الفصل والتوازن بين السلطات

تطبيق، جاري وغير مكتمل

1.1. الشرعية الديمقراطية للسلطين التشريعية والتنفيذية

الدفاع وقوات الأمن الداخلي. وفي إطار تطبيق أحكام الدستور، كرّس النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب رقابة مدنية وديمقراطية على القوات المسلحة من خلال إحداث لجنة خاصة⁶² مكلفة بمتابعة جميع الملفات والمسائل المتعلقة بالأمن والدفاع. إضافة إلى تولّمها مراقبة تنفيذ الحكومة للاستراتيجيات في مجالي الأمن والدفاع.

تعرّض الدستور التونسي في الفصول 50 و 55 و 56 إلى الانتخابات الخاصة بالسلطة التشريعية وفي الفصلين 75 و 89 إلى الانتخابات الخاصة بالسلطة التنفيذية، سواء الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية أو الانتخاب غير المباشر للحكومة من خلال منحها الثقة من قِبَل البرلمان.

و قد تمّ بتاريخ 17 أوت 2015 إصدار القانون عدد 32 لسنة 2015 المتعلّق بضبط الوظائف العليا طبقاً لأحكام الفصل 78 من الدستور. و من بين ما تضمّنه هذا القانون، قائمة في الوظائف العليا العسكرية والمتعلقة بالأمن القومي⁶³ المندرجة في مجال صلاحيات التعيين الراجعة لرئيس للجمهورية. ويعتبر هذا القانون الصادر في إطار تطبيق الدستور داعماً للرقابة المدنية والديمقراطية على القوات المسلحة.

وقد تمّ تنظيم الانتخابات البرلمانية والانتخابات الرئاسية بموجب القانون الانتخابي المؤرخ في 26 ماي 2014 (القانون عدد 16 لسنة 2014) الذي جاء تطبيقاً لأحكام الدستور. وكلا السلطين التشريعية والتنفيذية المنبثقين عن الانتخابات التي تمّ إجراؤها سنة 2014 تتمتعان بالشرعية الديمقراطية طبقاً لما اقتضاه الدستور.

ومن جهة أخرى، ينصّ الفصل 149 من الدستور (أحكام انتقالية) على أن "تواصل المحاكم العسكرية ممارسة الصلاحيات الموكولة لها بالقوانين السارية المفعول إلى حين تنقيحها بما يتماشى مع أحكام الفصل 110". و تنصّ المجلة التونسية للمرافعات والعقوبات العسكرية (النافذة إلى اليوم) على إمكانية إحالة المدنيين أمام محاكم عسكرية من أجل عدّة جنح على غرار الامتناع عن أداء الخدمة العسكرية (الفصل 66)، والتحريض على النفرة من الخدمة العسكرية (الفصل 87)، والمسّ من كرامة وسمعة ومعنويات الجيش (الفصل 91). إن إسناد الاختصاص للمحاكم العسكرية للنظر في هذه جنح لا يبدو مبرّراً باعتبار أنّها ليست من الجنح التي تكتسي طابعاً استثنائياً أو التي لا يمكن للمحاكم المدنية العادية البتّ فيها.

ومن جهة أخرى، خصّص دستور 27 جانفي 2014 باباً كاملاً للجماعات المحلية، وهو الباب السابع الذي جاء تحت عنوان "في السلطة المحلية". ونصّ الدستور على أنه تُدير الجماعات المحلية مجالسٌ منتخبة، ممّا يستنتج منه أن الدستور لم يشترط انتخاب الهياكل التنفيذية المحلية. وتُنْتخَب المجالس البلدية والجهوية عن طريق الاقتراع المباشر، وهو ما من شأنه أن يضيفي عليها شرعية ديمقراطية لا شكّ فيها. أمّا مجالس الأقاليم فانتخابها يكون من طرف أعضاء المجالس البلدية والجهوية أي عن طريق الاقتراع غير المباشر. كما اشترط الدستور أن يضمن القانون الانتخابي تمثيلية الشباب في مجالس الجماعات المحلية (الفصل 133).

إلى حدّ 31 مارس 2017، لم يقع إدخال أيّ تعديل على مجلّة المرافعات والعقوبات العسكرية حتى تصبح مطابقة لأحكام الفصل 110 من الدستور.

ومن ناحية أخيرة، يمكن اعتبار الهيئات الدستورية المستقلة بمثابة السلطة الجديدة (أو بالأحرى سلطة مضادّة) المُحدّثة بموجب دستور 27 جانفي 2014. وقد نصّ الفصل 125 في فقرته الثانية على أنه "تُنْتخَب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معزّزة" وهو ما يمنحها شرعية ديمقراطية.

إلى حدّ 31 مارس 2017 لم يصدر أيّ نصّ قانوني آخر من أجل تعزيز الرقابة المدنية والديمقراطية في هذا المجال.

2.1. الرقابة المدنية والديمقراطية على القوات المسلحة⁶¹

كرّست الفصول 18 و 19 و 77 و 78 من الدستور هذا المبدأ. و منح الفصل 65 من الدستور للبرلمان اختصاصاً حصرياً للتشريع في مجال تنظيم قطاع

⁶¹ تُعتبر الرقابة المدنية والديمقراطية على القوات المسلحة في القانون الدولي مؤشراً من مؤشرات الحكم الديمقراطي. وهي تعني خضوع المؤسسات الأمنية للقانون ومسؤولية العسكريين أمام سلطة مدنيّة منتخبة ديمقراطياً.

⁶² وذلك بالإضافة إلى اللجنة القارة المكلفة بتنظيم الإدارة وشؤون القوات الحاملة للسلاح.
⁶³ وهي خاصّة الوظائف التالية: رئيس أركان الجيوش لدى الوزير المكلف بالدفاع الوطني، رئيس أركان جيش البر، رئيس أركان جيش البحر، رئيس أركان جيش الطيران، المدير العام لوكالة الاستخبارات والأمن للدفاع، المدير العام بوكالة الاستخبارات والأمن للدفاع، أعضاء مجلس الأمن القومي، إلخ.

الفصل والتوازن بين السلطات

الجمهورية الأمر عدد 94 لسنة 2016 بتاريخ 31 جويلية 2016 القاضي بقبول استقالة الحكومة وتكليفها بتصريف الأعمال الجارية⁷³.

ومن ناحية أخرى، تم عقد عدّة جلسات حوار مع الحكومة⁷⁴.

i وإلى حدّ 31 مارس 2017، لم يقع اللجوء إلى آلية لائحة اللوم⁷⁵.

وفيما يتعلّق بالرقابة البرلمانية على رئيس الجمهورية، تضمّن النظام الداخلي بابا عاشرا يحتوي على عنوان ثالث يتعلّق بمسألة "إعفاء رئيس الجمهورية". وطبقا للفصل 157 من النظام الداخلي يمكن لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معلّلة لإعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور. وحسب الفصل 158 تتمّ المصادقة على لائحة الاعفاء بأغلبية ثلثي وذلك وفقا لأحكام الفصل 88 من الدستور.

4.ii. تجسيد مكانة المعارضة البرلمانية

في إطار تطبيق الفصل 60 من الدستور المتعلّق بمكانة المعارضة البرلمانية، عرّفت الفصول 46 و 87 و 97 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب المعارضة⁷⁶ ومنحتها جملة من الصلاحيات والحقوق.

طبقا لأحكام الفصل 46 من النظام الداخلي الذي يعرف المعارضة، شكلت عدّة كتل نيابية في البرلمان الحالي المعارضة ممّا تولّدت عنه صعوبة في تطبيق بعض الأحكام الدستورية في هذا المجال، كالحقّ في رئاسة اللجنة البرلمانية المكلفة بالمالية⁷⁷.

5.ii. استقلالية السلطة التشريعية

يجب أن تكون السلطة التشريعية المنتخبة ديمقراطيا مستقلة. وقد كرّس الدستور في بابه الثالث، وتحديدا في الفصل 52، مبدأ الاستقلالية المالية والإدارية لمجلس نواب الشعب، بالإضافة إلى منحه صلاحية المصادقة على نظامه الداخلي⁷⁸.

التفرضة الذي أعلن فيه عن النية في تكوين حكومة وحدة وطنية. وقد قرّر رئيس الحكومة، السيد الحبيب الصيد، بعد امتناعه عن المبادرة بتقديم استقالته رغم إعلان الأغلبية البرلمانية عن عدم مساندتها لترشحه لرئاسة حكومة الوحدة الوطنية القادمة، اللجوء إلى الفقرة 2 من الفصل 98 من الدستور وطلب التصويت على الثقة.

⁷³ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 63 المؤرخ في 2 أوت 2016، ص. 2371. وهو في الواقع أمر كاشف.

⁷⁴ http://majles.marsad.tn/2014/fr/controle_gouvernemental?type=seance_dialogue

⁷⁵ الفصل 148 من النظام الداخلي.

⁷⁶ طرح تعريف المعارضة البرلمانية إشكالا وكان محل نقاشات حادة. لكن في نهاية المطاف نصّ النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب على أنه يُقصد بالمعارضة:

- كل كتلة غير مشاركة في الحكومة ولم تمنح بأغلبية أعضائها ثقفا للحكومة أو لم تصوت بأغلبية أعضائها على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها.

- النواب غير المنتمين لكتل الذين لم يصوتوا لمنح الثقة للحكومة أو للثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها.

وبعد الاحتفاظ بالصوت رفضا لمنح الثقة للحكومة.

⁷⁷ ونظرا لانعدام التوافق بين مختلف مكونات المعارضة و لتجاوز هذا الاشكال تمّ الاتفاق على إسناد رئاسة لجنة المالية إلى مختلف الكتل المكونة للمعارضة بالتناوب بحيث ترأس كل كتلة نيابية لجنة المالية خلال دورة برلمانية واحدة.

⁷⁸ تجدر الإشارة إلى أنّ المحكمة الإدارية دائما ما كانت تؤكد على استقلالية السلطة التشريعية من خلال تمييزها ضمن أعمال البرلمان بين تلك التي تدخل في إطار تنظيم العمل البرلماني وتلك التي تدخل في إطار تنفيذها. فهذا الصنف الأخير من الأعمال غير قابل للطعن عملا بمبدأ الفصل بين السلطات على حدّ تعبير المحكمة الإدارية (راجع مثلا: المحكمة الإدارية، توقيف تنفيذ، عدد 415936 بتاريخ 26 جوان 2013، الباجي قائد السبسي ومن معه (غير منشور) : المحكمة الإدارية، توقيف تنفيذ، عدد 416218 بتاريخ 17 أكتوبر 2013، الصادق بالفقيه (غير منشور).

3.ii. الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

أرسى النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب رقابة برلمانية تمارسها اللجان الخاصة على نشاط الحكومة، وذلك بمقتضى الفصل 93 منه (الفرع الأول من القسم الثالث من النظام الداخلي: اختصاصات اللجان الخاصة). وبإستثناء لجنتين⁶⁴، كُلفت بقيّة اللجان السبعة من خلال هذا الفصل بمتابعة العمل الحكومي والاستماع عند الحاجة للمؤسسات التابعة للسلطة التنفيذية.

ومن ناحية أخرى، تمّ تخصيص باب بأكمله صلب النظام الداخلي للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي. وقد تضمّن هذا الباب التاسع خمسة عناوين تتعلّق تباعا ب: منح الثقة للحكومة أو لأحد أعضائها، الأسئلة الكتابية والشفوية، جلسات الحوار مع الحكومة، لائحة اللوم، والتصويت على الثقة في مواصلة الحكومة نشاطها.

وإلى حدّ 31 مارس 2017 تمّ توجيه قرابة الستين⁶⁵ سؤالاً كتابيا وعشرات الأسئلة الشفاهية لمختلف الوزارات⁶⁶ على أساس الفصلين 145⁶⁷ و 146 من النظام الداخلي⁶⁸. وأما بالنسبة لمنح الثقة للحكومة أو لأحد أعضائها، فقد تمّ إثر التحوير الوزاري الذي أجري في شهر جانفي 2016⁶⁹ طبقا للفصل 144⁷⁰.

وعلا بأحكام الفقرة الثانية من الفصل 98 من الدستور⁷¹، طلب رئيس الحكومة، السيد الحبيب الصيد، يوم 20 جويلية 2016 التصويت على الثقة لمواصلة الحكومة لنشاطها. وقد تمّت دعوة رئيس الحكومة وجميع أعضائها من قبل رئيس مجلس نواب الشعب للحضور في الجلسة العامة المنعقدة يوم 30 جويلية 2016. لكنّ الحكومة لم تتمكن من الحصول على ثقة المجلس لمواصلة نشاطها⁷². وعلى إثر هذا التصويت، أمضى رئيس

⁶⁴ وهي اللجنة الانتخابية ولجنة مراقبة عمليات التصويت وإحصاء الاصوات.

⁶⁵ حسب المعطيات المتوفرة بالموقع الإلكتروني لمجلس نواب الشعب :

http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/index.jsp

⁶⁶ http://majles.marsad.tn/2014/controle_gouvernemental

⁶⁷ الفصل 145: "لكل عضو أو أكثر التقدم إلى أعضاء الحكومة بأسئلة كتابية في صيغة موجزة عن طريق رئيس مجلس نواب الشعب".

⁶⁸ الفصل 146: "لكل عضو أن يتقدّم خلال الجلسة العامة بأسئلة شفاهية لأعضاء الحكومة على أن يوجّه إعلاما كتابيا إلى رئيس المجلس يبيّن فيه موضوع أسئلته وعضو الحكومة المعني بالإجابة. ويتمّ إعلام الحكومة بمواضيع الأسئلة وموعد الجلسة العامة المخصّصة للإجابة عنها على أن تكون في أجل أقصاه خمسة عشر يوما".

⁶⁹ http://www.arp.tn/site/serilet/Fichier?code_exp=1&langue=1&code_obj=91954

راجع الأمر الرئاسي عدد 1 لسنة 2016 المؤرخ في 12 جانفي 2016 والمتعلّق بتعيين أعضاء الحكومة، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 4 المؤرخ في 12 جانفي 2016، ص. 91.

⁷⁰ الفصل 144: "إذا تقرّر إدخال تحوير على الحكومة التي نالت ثقة المجلس إمّ بضمّ عضو جديد أو أكثر أو بتكليف عضو بغير المهمة التي نال الثقة بخصوصها فإن ذلك يتطلب عرض الموضوع على المجلس لنيل الثقة.

يتولى رئيس الجلسة التقديم الموجز لموضوع الجلسة.

تحال الكلمة إلى رئيس الحكومة ليتولى التقديم الموجز لسبب التحوير والتعريف المختصر بالعضو أو الأعضاء المقترح ضمّهم للحكومة.

وتتبع نفس الإجراءات المقررة بالفقرات 3 و 4 و 5 من الفصل السابق.

يتمّ التصويت على الثقة بتصويت منفرد لكل عضو وفي المهمة المسندة له. ويشترط لنيل ثقة المجلس الحصول على موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء".

⁷¹ الفصل 98 من الدستور: "تُعَدّ استقالة رئيس الحكومة استقالة للحكومة بكاملها. وتقدم الاستقالة كتابة إلى رئيس الجمهورية الذي يُعلم بهارئيس مجلس نواب الشعب.

يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، ويتمّ التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقبلة. وفي الحالتين يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين حكومة طبق مقتضيات الفصل 89".

⁷² في الواقع، فإنّ هذه الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية جاءت على إثر خطاب رئيس الجمهورية الذي تمّ بثه في

وقد تقدّمت مجموعة من النواب إلى مكتب المجلس بمقتراح قانون يتعلّق باستقلالية مجلس نواب الشعب وقواعد سيره⁷⁹، وتولّت لجنة النظام الداخلي والحصانة والقوانين البرلمانية والانتخابية دراسة هذا المقترح⁸⁰. وقد اعتبر بعض المختصين أنّ هذه المسألة ليست من مجال القانون كما حدده الفصل 65 من الدستور وأنّ مكانها الطبيعي هو النظام الداخلي للمجلس.

! لكن إلى حدّ 31 مارس 2017 لم تتمّ المصادقة على أيّ قانون جديد من أجل تطبيق المقتضيات الدستورية المتعلقة باستقلالية السلطة التشريعية.

⁷⁹ http://www.arp.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=89893&code_exp=1&langue=1
⁸⁰ نظّمت اللجنة خلال شهر جويلية 2015 عدّة جلسات استماع لممثلين عن هيئات عمومية على غرار: أعضاء الهيئة العامة للوظيفة العمومية، ومستشارة التشريع برئاسة الحكومة، وممثلين عن هيئة الرقابة العامة للمالية، وممثلين عن دائرة المحاسبات. كما تمّ الاستماع إلى خبراء في القانون العام وفي القانون الدستوري خلال شهري أكتوبر ونوفمبر 2015.

إستقلالية القضاء

تطبيق، جاري وغير مكتمل

علمها وإحداث دائرة الزجر المالي،
 ■ الأمر العليّ عدد 9 لسنة 1957 المؤرخ في 10 جانفي 1957 والمتعلق بإصدار مجلة المرافعات والعقوبات العسكرية،
 ■ القانون الأساسي عدد 13 لسنة 2013 المؤرخ في 2 ماي 2013 والمتعلق بإحداث الهيئة الوقتية للإشراف على القضاء العدلي.
 ■ القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أفريل 2016 والمتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء.

إنّ دراسة الإطار القانوني القائم تبين عدم تلاؤمه مع بعض معايير استقلالية القضاء.

فعلى سبيل المثال، ينصّ الفصل 15 من القانون عدد 29 لسنة 1967 المؤرخ في 14 جويلية 1967 المتعلق بتنظيم القضاء والمجلس الأعلى للقضاء والنظام الأساسي للقضاة، على أنّ "قضاة قلم الادعاء العام خاضعون لإدارة ومراقبة رؤسائهم المباشرين ولسلطة وزير العدل". وهي مقتضيات تتعارض مع معيار استقلال النيابة العمومية عن السلطة التنفيذية. كما جاء بالفصل 23 من مجلة الإجراءات الجزائية أنه "لكاتب الدولة للعدل أن يبلغ إلى الوكيل العام للجماهيرية الجرائم التي يحصل له العلم بها وأن يأذنه بإجراء التتبعات سواء بنفسه أو بواسطة من يكلفه أو بأن يقدم إلى المحكمة المختصة الملحوظات الكتابية التي يرى كاتب الدولة للعدل من المناسب تقديمها". وينصّ الفصل 115 من الدستور على أنه "يمارس قضاة النيابة العمومية مهامهم المقررة بالقانون وفي إطار السياسة الجزائية للدولة طبق الإجراءات التي يضبطها القانون".

لكن تجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي عدد 13 لسنة 2013 المؤرخ في 2 ماي 2013، المتعلق بإحداث الهيئة الوقتية للإشراف على القضاء العدلي⁸³، أدخل تحسينات على الإطار القانوني، لا سيما في مجال نقلة القضاة من خلال توفير المزيد من الضمانات التي تحول دون النقلة التعسفية للقضاة.

وفيما يتعلق بالهيئة التعديلية للسلطة القضائية، ينصّ الدستور على إنشاء هيكل مكلف بالإشراف على القضاء العدلي والإداري والمالي، وهو المجلس الأعلى للقضاء الذي يجب أن يتم إرساؤه⁸⁴ بمقتضى قانون أساسي في أجل أقصاه ستة أشهر من تاريخ الانتخابات التشريعية التي وقع إجراؤها في 26 أكتوبر 2014 (الفصل 148 - 5 من الدستور)⁸⁵. وقد صدر هذا القانون في نهاية المطاف يوم 28 أفريل 2016 بعد تأخير طويل حيث تقدّم رئيس الحكومة إلى مجلس نواب الشعب

⁸³ هذه الهيئة حلّت محل المجلس الأعلى للقضاء السابق (المحدث بمقتضى القانون عدد 29 لسنة 1967 المذكور أعلاه ضمن هذا التقرير) الذي كان يتركّب في جزء منه من ممثلين عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية كرئيس للمجلس ووزير العدل كمناب رئيس والمتفقد العام بوزارة العدل كعضو). وكلفت هذه الهيئة الوقتية بمواصلة "القيام بمهامها إلى حين استكمال تركيبة مجلس القضاء العدلي" (الفصل 148-8 من الدستور).

⁸⁴ وهو ما يتطلب لا فقط إصدار القانون المتعلق بالمجلس المذكور بل وكذلك تعيين أعضائه (المعينين بصفهم والمنتخبين). تجدر الإشارة إلى أنّ التاريخ الذي اعتُمد في احتساب أجل الستة أشهر هو تاريخ الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية وليس تاريخ يوم الإقترع، وذلك تبعاً للتأويل الذي تبنته المحكمة الإدارية.

أرسى الدستور في بابه الخامس سلطة قضائية "مستقلة تضمن إقامة العدل وعلوية الدستور وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات" (الفصل 102)⁸¹. كما يضمن نصّ الدستور للقضاة حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات والحق النقابي من خلال الفصول 31 و35 و36.

إنّ تحقيق استقلالية السلطة القضائية يمرّ عبر اعتماد تشريع يستجيب لجملة من المعايير⁸² وإحداث هيئة تعديلية للسلطة القضائية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية.

إلى حدّ 31 مارس 2017 يخضع تنظيم القضاء، خاصة، إلى النصوص التالية:

- القانون عدد 29 لسنة 1967 المؤرخ في 14 جويلية 1967 المتعلق بتنظيم القضاء والمجلس الأعلى للقضاء والنظام الأساسي للقضاة،
- القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في غرة جوان 1972 والمتعلق بالمحكمة الإدارية،
- القانون عدد 67 لسنة 1972 المؤرخ في غرة أوت 1972 والمتعلق بتسيير المحكمة الإدارية وضبط النظام الأساسي لأعضائها،
- القانون عدد 38 لسنة 1996 المؤرخ في 3 جوان 1996 والمتعلق بتوزيع الاختصاص بين المحاكم العدلية و المحكمة الإدارية و إحداث مجلس لتنازع الاختصاص،
- القانون عدد 8 لسنة 1968 المؤرخ في 8 مارس 1968 و المتعلق بتنظيم دائرة المحاسبات،
- المرسوم عدد 6 لسنة 1970 المؤرخ في 26 سبتمبر 1970 والمصادق عليه بمقتضى القانون عدد 46 لسنة 1970 المؤرخ في 20 نوفمبر 1970، المتعلق بضبط القانون الأساسي لأعضاء دائرة المحاسبات،
- القانون عدد 74 لسنة 1985 المؤرخ في 20 جويلية 1985 والمتعلق بتحديد أخطاء التصرف التي ترتكب إزاء الدولة والمؤسسات العمومية الإدارية والجماعات العمومية المحلية والمشاريع العمومية وضبط العقوبات المنطبقة

⁸¹ تُعتبر استقلالية القضاء المضمّنة في العديد من النصوص الدولية، كالفصل 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والفقرتين 19 و 20 من التعليق العام عدد 32 الصادر عن لجنة حقوق الانسان، مؤشرا هاتفا عن الحكم الديمقراطي.

⁸² وهي المعايير التالية:

1. عدم نقلة القضاة إلى حين بلوغ سنّ التقاعد الجوهري أو انقضاء مدّة الوظيفة.
2. الاستقلالية الفعلية للمحاكم عن أيّ تدخل سياسي للسلطتين التنفيذية والتشريعية.
3. اعتماد قوانين تضبط إجراءات واضحة ومعايير موضوعية بخصوص تحديد الوظيفة، مؤهلات وتكوين القضاة، اختيار القضاة ظروف العمل، شروط الترقية ومدّة وظيفة القضاة.
4. لا يمكن إقالة القضاة وإيقافهم عن العمل وعزلهم إلا لأسباب خطيرة أو من لارتكاب خطأ أو لعدم الكفاءة، وذلك طبقا لإجراءات عادلة تضمن الموضوعية والحيادية وتكون مضبوطة بمقتضى الدستور أو القانون.
5. الفصل القانوني والفعلي بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية.
6. استقلالية النيابة العمومية عن السلطة التنفيذية.
7. ضمان حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات بالنسبة للقضاة.

ضمن 45 عضوا الذين يتألف منهم المجلس الأعلى للقضاء، 12 قاضيا معينون بصفهم والبقية (18 قاضيا و 15 عضوا من غير القضاة) منتخوبون لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد. وعلى الرغم من بعض الاحترازمات التي عثر عنها جزء من ممثلي القضاة، فإنّ جلّ الملاحظين يرون أن القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أبريل 2016 والمتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء يسمح مبدئيا لهذا المجلس بأداء مهمته الدستورية المتمثلة في ضمان حسن سير العدالة واحترام استقلالية القضاء.

وقد تمّ إجراء انتخابات المجلس الأعلى للقضاء يوم 23 أكتوبر 2016، وأعلنت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عن النتائج النهائية يوم 14 نوفمبر 2016. وسيحلّ المجلس الأعلى للقضاء محل الهيئة الوقتية المكلفة بالإشراف على القضاء العدلي. كما ستكون مسألة تعيين أعضاء المحكمة الدستورية القادمة من ضمن أولويات هذا المجلس.

إلا أنّ الاجتماع الأول للمجلس الأعلى للقضاء لم يعقد خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير. وقد حصل التأخير في إرساء المجلس بسبب إحالة الرئيس الأول لمحكمة التعقيب، و المكلف في الآن ذاته برئاسة الهيئة الوقتية المكلفة بالإشراف على القضاء العدلي، على التقاعد قبل دعوة المجلس إلى عقد جلسته الأولى. واندلعت منذ ذلك الحين أزمة داخل المجلس وانقسم الأعضاء بين المؤيد للرأي القائل بأنّ رئيس الحكومة ملزم بتعيين رئيس أول جديد لمحكمة التعقيب طبقا لترشيحات الهيئة الوقتية للإشراف على القضاء العدلي التي تواصل أعمالها إلى حين تركيز المجلس الأعلى للقضاء، والمؤيد للرأي القائل بأن دور الهيئة المذكورة قد انتهى على إثر انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء. وحاول الشق الثاني من الأعضاء دعوة المجلس إلى عقد جلسته الأولى استنادا إلى الفصل 36 من القانون الأساسي المؤرخ في 28 أبريل 2016 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء. لكن تمّ الطعن أمام المحكمة الإدارية في القرارات التي انبثقت عن هذه الجلسة ففضت المحكمة في مرحلة أولى بتأجيل التنفيذ ثمّ بتوقيف تنفيذ تلك القرارات.

ولوضع حدّ لهذه الأزمة، تقدّمت الحكومة بمشروع قانون لتنقيح القانون الأساسي المؤرخ في 28 أبريل 2016 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء. وقد نصّ المشروع على أن دعوة المجلس لعقد اجتماعه الأول هي من مشمولات رئيس مجلس نواب الشعب، وعلى أن النصاب القانوني لانعقاد المجلس يكون متوقّرا بمجرد حضور ثلث الأعضاء على إثر الدعوة الثانية. وقد تمّت المصادقة على المشروع من قبل مجلس نواب الشعب في 28 مارس 2017. إلا أنّ النواب المعارضين لهذا المشروع أعربوا عن نيتهم في رفع طعن أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين⁸⁸.

❗ وإلى حدّ 31 مارس 2017 لم يقع إصدار أيّ نصّ قانوني آخر في إطار تطبيق الباب المتعلق بالسلطة القضائية.

يوم 12 مارس 2015 بمشروع قانون يتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء. وتمّت مصادقة مجلس نواب الشعب على هذا المشروع في الجلسة العامة المنعقدة بتاريخ 15 ماي 2015.

لكن تبعا للدعوى التي تقدّم بها عدد من أعضاء مجلس نواب الشعب طعنا في دستورية مشروع القانون المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء، قرّرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين بمقتضى قرارها عدد 02/2015 المؤرخ في 8 جوان 2015 رفض بعض مقتضيات مشروع القانون المذكور. ممّا أدّى إلى إحالة مشروع القانون المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء مجدّدا إلى مجلس نواب الشعب لمراجعته طبقا لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين. وفي 13 نوفمبر 2015 صادقت الجلسة العامة على تعديل فصول المشروع التي سبق وأن رفضت من قبل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين (قرار 8 جوان 2015). ثمّ وقعت إحالة مشروع القانون كما تمّ تنقيحه مجدّدا إلى الهيئة الوقتية للنظر فيه. إلا أنّ هذه الأخيرة وبمقتضى القرار عدد 03 لسنة 2015 المؤرخ في 22 ديسمبر 2015، رفضت مشروع القانون المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء لعدم دستورية إجراءات المصادقة عليه. إذ اعتبرت الهيئة أنّه طبقا لأحكام الفصل 62 لم يكن من حقّ لجنة التشريع العام التابعة للمجلس إدخال تعديلات جوهرية على المشروع الأصلي للقانون الذي كان قد تقدّم به رئيس الحكومة (في مارس 2015).

وبتاريخ 23 مارس 2016 صادق المجلس على القانون المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء. ووفقا لقرار الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين كان المشروع الذي عرض على أنظار الجلسة العامة هو المشروع الأصلي للحكومة⁸⁶. لكن لم تتمّ المصادقة على مضمون هذا المشروع الأصلي، بل وقع خلال الجلسة العامة التصويت تدريجيا والمصادقة على التعديلات التي كان قد أدخلها أعضاء لجنة التشريع العام على مشروع القانون، وذلك أثناء التصويت فصلا فصلا. وقد قرّرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في قرارها عدد 01/2016 المؤرخ في 22 أبريل 2016 المتعلّق بمشروع القانون الأساسي للمجلس الأعلى للقضاء أن تحيل النصّ المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية وذلك لعدم حصول الأغلبية المطلقة لاتخاذ قرار في الغرض داخل الهيئة و بعد استشارة بعض المختصين في القانون قرر رئيس الجمهورية ختم القانون المذكور⁸⁷.

إنّ المجلس الأعلى للقضاء مكلف بضمان احترام استقلالية القضاء. وهو من سيتولى مستقبل البت خاصة في المسائل المتعلقة بالمسار المهني للقضاة وبتأديهم. فعلى سبيل المثال، لن يكون من الممكن إعفاء قاضٍ إلّا بقرار معلّل من المجلس ينشر في الرائد الرسمي (الفصل 54).

وستكون قرارات المجلس الأعلى للقضاء قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية. كما أنّ تعيين القضاة يتمّ بأمر رئاسي بناء على الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء. وتكون تسمية القضاة السامين بأمر رئاسي بالتشاور مع رئيس الحكومة وبناء على ترشيح حصري من مجلس الأعلى للقضاء الأعلى (الفصل 106 من الدستور). إلا أنّ أغلبية أعضاء هذا المجلس هم منتخوبون من قبل نظرائهم. فمن

⁸⁶ وقد اقترحت لجنة التشريع العام على الجلسة العامة رفض المشروع الحكومي المؤرخ في 12 مارس 2015 بالاستناد إلى الفصل 124 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي ينصّ على ما يلي: "في صورة رفض اللجنة مشروع أو مقترح قانون يحال إلى الجلسة العامة التي تقرّر بعد تلاوة تقرير اللجنة ومشروع القانون، بالأغلبية المطلوبة للمصادقة على المشروع، المرور مباشرة ودون نقاش إلى التصويت على مبدأ مناقشة المشروع من عدمه، فإذا تمّ القبول، تم مناقشته وفق الإجراءات العادية بما في ذلك مقترحات التعديل".

⁸⁷ الرائد الرسمي عدد 35 المؤرخ في 29 أبريل 2016، ص. 1635 وما يليها.

⁸⁸ تمّ ختم القانون المنقح للقانون المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء بتاريخ 18 أبريل 2017. وتجدر الإشارة إلى أنّه لم يتسنى للهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين النظر في الطعن الذي رفع أمامها من قبل النواب وذلك بسبب عدم توفر النصاب القانوني داخل الهيئة.

4 دولة القانون

تطبيق، جاري وغير مكتمل

للدستور يجب أن يتم إصدار القانون المتعلق بتنظيم المحكمة الدستورية وضبط الإجراءات المتبعة أمامها وتحديد الضمانات الممنوحة لأعضائها. كما نصّ الفصل 148-5 من الدستور (ضمن الأحكام الانتقالية) على أن يتم إرساء المحكمة الدستورية في أجل أقصاه سنة من تاريخ الانتخابات التشريعية (26 أكتوبر 2014). وقد تمّ ختم القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية في 3 ديسمبر 2015 (القانون الأساسي عدد 50 لسنة 2015). وهو نصّ يضبط الإطار القانوني لهذه المحكمة الجديدة ويحدّد القواعد الضرورية لإرساء محكمة قادرة على العمل بشكل فعلي. وعموماً يعتبر هذا القانون مصاغاً بشكل جيّد ومماثل للقوانين المتعلقة بغيرها من المحاكم الدستورية في العالم. فقط بعض الأحكام جاءت فيه غامضة وتحتاج إلى مزيد التوضيح. والتحدّي الأكبر الذي ستواجهه المحكمة الجديدة يكمن في غياب فقه قضاء أو إطار مرجعيّ سابق: فالمنظومة القانونية التونسية لم يسبق وأن تضمّنت محكمة دستورية حقيقية. لذا، سيكون على المحكمة الجديدة أن تؤسّس لفقه قضاء جديد ومبتكر حتّى وإن كان بإمكانها أن تستأنس بمنطق القانون العامّ المُعتمَد من قبل محاكم أخرى. ومن جهة أخرى، وبمجرد إرسائها، قد تتلقّى المحكمة عدداً هاماً من الطعون المتأتية خاصة من المحاكم العادية عبر المسائل التوقيفية المتعلقة بالدستورية. فمن الوارد جدّاً أن يقع إغراق المحكمة بالطعون بشكل سريع⁹¹. إثر المصادقة على القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء فُتح المجال لإرساء المحكمة الدستورية باعتبار أنّ أربعة من أعضاء المحكمة ينبغي أن يقع تعيينهم من قِبل المجلس الأعلى المذكور.

وفي انتظار تركيز المحكمة الدستورية، تم بتاريخ 18 أبريل 2014 إنشاء هيئة وقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين وذلك بمقتضى القانون الأساسي عدد 14 لسنة 2014 طبقاً لما نصّ عليه الفصل 148-7 من الدستور⁹².

إحداث هيكل مؤقت مختصّ في مراقبة دستورية مشاريع القوانين يسمح نسبياً بضمان علوية الدستور⁹³. لكن على إثر إحالة اثنين من أعضائها على التقاعد، وهما الرئيس الأول لمحكمة التعقيب الذي يشغل في ذات الوقت منصب رئيس الهيئة، والرئيس الأول لدائرة المحاسبات، طُرِح تساؤل حول

تعتبر دولة القانون في القانون الدولي (بمعناه الواسع الذي يشمل القانون اللين The soft law) عنصراً أساسياً لتجسيد الديمقراطية⁸⁹.

تُحيل دولة القانون إلى نظام تكون فيه السلطات العمومية خاضعة إلى منظومة قانونية ومنظومة قضائية تسمان بالاستقلالية، وتسهل فيه الدولة باستمرار على ضمان عدم علوّ أيّ فرد أو مؤسسة، عمومية كانت أو خاصّة، على القانون، بحيث توجد قواعد تحكم العملية التشريعية لتكون عملية منفتحة، شفافة ومعبرة عن إرادة الشعب، وتكون الأعمال المنبثقة عنها منشورة ومتاحة للعموم. كما تفترض دولة القانون وجود منظومة تكون فيها العدالة الدستورية مضمونة.

وضع الدستور التونسي أسس دولة القانون، حيث تمّ الإعلان في التوطئة على أنّ السلطة التأسيسية التونسية أصدرت هذا الدستور بالخصوص من أجل تأسيس "نظام جمهوري ديمقراطي تشاركي (...)" تضمن فيه الدولة علوية القانون". كما نصّ الفصل 2 من الدستور في فقرته الأولى على أنّ "تونس دولة مدنيّة، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون". إنّ عملية تقييم مدى وجود دولة القانون تتطلّب دراسة معقّدة وتحليلاً معمّقا للإطار القانوني الجاري به العمل ولسلوك مختلف الفاعلين من ذوات عمومية وخاصة، ولكيفية سير مختلف المؤسسات العمومية والخاصّة. و متابعة كيفية تعزيز دولة القانون في إطار هذا التقرير ستنحصر بالأساس في مسألتين: مسألة إرساء قضاء دستوري ضامن لاحترام السلطة التشريعية، التي تحظى بشرعية ديمقراطية، لأحكام الدستور، ومسألة التأطير القانوني للحالات الاستثنائية، إذ أنّ هذين العنصرين هما من العناصر التي جاء بها الدستور التونسي لسنة 2014 لتدعيم دولة القانون.

1. VI القضاء الدستوري

نصّ الدستور على إحداث محكمة دستورية (الفصول 118 إلى 124) ستولي التنبّه من مدى دستورية مشاريع القوانين والقوانين النافذة⁹⁰. وطبقاً

⁸⁹ من أهم النصوص التي تشير إلى دولة القانون، قرار لجنة حقوق الإنسان عدد 32/2005 حول الديمقراطية ودولة القانون، وقرار الأمين العام بشأن إعادة إقامة دولة القانون والعدالة خلال الفترة الانتقالية في المجتمعات التي هي في حالة صراع أو ما بعد صراع. هذه النصوص تبين التوجه العام نحو جعل دولة القانون أحد مفاتيح إرساء ديمقراطية فعالة. كما يمكن ذكر مصادر أخرى من القانون الدولي حول هذه المسألة كالوثيقة النهائية للقمة العالمية لسنة 2005، وقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادرة تحت عنوان "تعزيز دولة القانون" والمعتمدة في 1993، 1994، 1998 و 2002، وكذلك السلسلة الثانية من القرارات المتعلقة بـ "دولة القانون على الصعيدين الوطني والدولي" والمعتمدة في 2006، 2007، 2008، 2009، 2010 و 2011.

⁹⁰ تبعاً لإثارة أحد الأطراف في النزاع لمسألة توقيفية تتعلق بالدفع بعدم الدستورية حسب مقتضيات الفصل 54 من القانون الاساسي المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

⁹¹ بخصوص هذه المسألة راجع تقرير التالي للمنظمة الدولية للتقرير حول الديمقراطية:

La Cour constitutionnelle tunisienne: analyse de la physionomie de l'institution après l'adoption de la loi organique du 3 décembre 2015 » (http://democracy-reporting.org/files/dri-tn-rapport_cour_constitutionnelle_fr.pdf).

⁹² تجدر الإشارة إلى أنه قبل إحداث الهيئة الوقتية المذكورة، فإن المحكمة الإدارية، وعلى الرغم من أنها تعتبر نفسها ضامنة لمبدأ الشرعية ولا لمبدأ الدستورية، قبلت مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع مستندة في ذلك إلى غياب هيكل مكلف بمراقبة دستورية القوانين.

⁹³ هذه الهيئة مؤهّلة فقط لمراقبة مشاريع القوانين بعد مصادقة البرلمان عليها وقبل ختمها.

إلى حدّ 31 مارس 2017 لم يقع سنّ أيّ نصّ تشريعي يضبط الإطار القانوني للتدابير الاستثنائية التي يمكن أن تتخذ لمجابهة الحالة المحدّدة ضمن الفصل 80 من الدستور.

لكن هنالك أمر (عدد 50 لسنة 1978) صادر في 26 جانفي 1978 ينظّم حالة الطوارئ (حسب عنوان هذا الأمر). وقد صدر هذا الأمر بناء على الفصل 46 من الدستور التونسي لسنة 1959 الذي يعرّف حالة الاستثناء التي تبرز اتّخاذ التدابير الاستثنائية بشكل مماثل لما نجده في الفصل 80 من دستور 2014.

وعلى إثر عملية التفجير الذي تعرّضت إليه حافلة تابعة للحرس الرئاسي بتونس العاصمة يوم 24 نوفمبر 2015 تمّ الإعلان عن حالة الطوارئ⁹⁸ (الأمر الرئاسي عدد 251 لسنة 2015) من يوم 24 نوفمبر 2015 إلى 23 ديسمبر 2015 ثمّ وقع التمديد فيها إلى يوم 20 جوان 2016⁹⁹. وكان آخر أمر رئاسي تمّ بمقتضاه إعلان حالة الطوارئ هو الأمر عدد 3 لسنة 2017 المؤرخ في 17 جانفي 2017¹⁰⁰. ثمّ جاء الأمر الرئاسي عدد 31 لسنة 2017 المؤرخ في 15 فيفري 2017 ليتمدد في حالة الطوارئ لمدّة ثلاثة أشهر ابتداء من 16 فيفري 2017 إلى 15 ماي 2017¹⁰¹. وباستثناء الأوامر الرئاسية الأخيرة المتعلقة بالإعلان عن حالة الطوارئ أو التمديد فيها، فقد استندت كلّ الأوامر الرئاسية الأخرى صراحة إلى الفصل 80 من الدستور الذي يعرّف الظروف الاستثنائية بالخطر الداهم الذي يهدد "كيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، يتعدّد معه السير العادي لدواليب الدولة". لكن يبدو أنّ وصف عمليات إرهابية محدّدة وموجّهة لهدف معيّن (كالعملية التي حصلت في نوفمبر 2015) بالأحداث المؤدية إلى خطر داهم على معنى الفصل 80 من الدستور يبقى أمرا قابلا للنقاش. أمّا الأوامر الرئاسية الأخيرة المذكورة أعلاه فهي لم تشر صراحة إلى الفصل 80 بل اكتفت بالاستناد إلى الفصل 77 من الدستور الذي يخوّل لرئيس الجمهورية "اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية، والإعلان عنها طبقا للفصل 80". ويتبيّن بالتالي أنّه حتى وإن لم ترد ضمن الأوامر الرئاسية المعنية أيّ إشارة صريحة إلى الفصل 80 من الدستور، يظلّ هذا الفصل هو السند الدستوري للإعلان عن حالة الطوارئ، ممّا تبقى معه مسألة دستورية الإعلان عن حالة الطوارئ مطروحة.

إضافة إلى ذلك، فإنّ كلّ الأوامر المعلنة عن حالة الطوارئ اتخذت دون استشارة المحكمة الإدارية ممّا يطرح إشكالا بالنظر إلى المستلزمات الأساسية لدولة القانون وخاصة بعد صدور دستور 2014¹⁰². فحسب الفصل 4 من

مدى إمكانية مواصلة الهيئة لعملها بدون رئيس وأربعة أعضاء فقط. يمكن الرد على هذا التساؤل بالإيجاب استنادا إلى الفصل 17 من القانون الأساسي المؤرخ في 18 أفريل 2014 والمتعلق بالهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين الذي ينصّ على توقّف النصاب القانوني بمجرد حضور أغلبية الأعضاء.

منذ إحداثها وإلى حدّ 31 مارس 2017، أصدرت الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين 20 قرارا (9 خلال سنة 2014 و 4 خلال سنة 2015 و 7 سنة 2016) بشأن مشاريع قوانين مختلفة⁹⁴. وتجدر الإشارة إلى أنّ الهيئة الوقتية لم تبتّ في الطعن الذي وُجّه ضدّ أحكام مشروع القانون الانتخابي المصادق عليه في ماي 2014 المتعلقة بمنع العسكريين وأعاون قوات الأمن الداخلي من التصويت. ولم توضّح الهيئة الوقتية بشكل رسمي أسباب عدم بتمّها في هذا الطعن. كذلك الشأن بالنسبة لقرارها عدد 1-2016 الذي أحالت بمقتضاه مشروع القانون الأساسي المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء إلى رئيس الجمهورية بسبب عدم الحصول على الأغلبية المطلقة عند التصويت داخل الهيئة. لكن بصفة عامّة تسهر الهيئة الوقتية - كلّما طلب منها ذلك - على احترام علوية القواعد الدستورية، ممّا يساهم في تدعيم دولة القانون في تونس.

وإلى حدّ 31 مارس 2017 لم يقع تركيز المحكمة الدستورية.

2.VI. التأطير القانوني للحالات الاستثنائية

حين تمرّ الدولة بوضعية خطيرة (كحالة حرب مثلا) يتّجه الحكم الديمقراطي نحو التقلّص و يمكن أن يقع تعليق العمل بحقوق الإنسان بما فيها الحقوق السياسية أو التشديد في تقييدها من أجل مواجهة هذا الوضع. ولئن كان القانون الدولي يعترف بأنّ اعتماد إطار قانوني استثنائي في مثل هذه الحالات قد يكون ضروريا، فهو يرفض استغلال السلطة التنفيذية لهذا الوضع لاتخاذ إجراءات اعتباطية⁹⁵.

عرّف الفصل 80 من الدستور التونسي حالة الاستثناء المبرّرة لاتّخاذ تدابير استثنائية ونصّ على جملة من الضمانات لتفادي إمكانية تعسف السلطة التنفيذية⁹⁶.

⁹⁴ مشروع القانون الانتخابي، مشروع القانون المتعلّق بإنتاج الكهرباء من الطاقات المتجدّدة، مشروع قانون المالية لسنة 2015، مشروع القانون المتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء، مشروع قانون المالية لسنة 2016، مشروع القانون المنقح للقانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أفريل 2016 والمتعلّق بالمجلس الأعلى للقضاء، إلخ.

⁹⁵ نصّ العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية بهذا الشأن على سبع حقوق أساسية لا يمكن للإطار القانوني الاستثنائي أن تووّل إلى خرقها. راجع:

Principes de Syracuse », page 12 (<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf>).⁹⁶

(?&docid=4933d0a72) إضافة إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والتزامات منظمة الأمن والتعاون بأوروبا التي تتضمن توصيات إجرائية وموضوعية للتصرف في مثل هذه الأوضاع.

الفصل 80 من الدستور: "لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها، يتعدّد معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويُعلّن عن التدابير في بيان إلى الشعب. ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال، ويُعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حلّ مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة.

ويعدّ مُضَيّ ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يُعْمَد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البتّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصح المحكمة بقرارها علانية

في أجل أقصاه خمسة عشر يوما.

ويُنهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى الشعب."

⁹⁷ الفصل 46 من دستور 1959: "لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الجمهورية وأمن البلاد واستقلالها بحيث يتعدّد السير العادي لدواليب الدولة اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائية (...)."

⁹⁸ سبق وأن تمّ الإعلان عن حالة الطوارئ على إثر العملية الإرهابية التي ارتكبت في سوسة يوم 26 جوان 2015. وامتدّت حالة الطوارئ من 4 جويلية 2015 إلى 2 أكتوبر 2015 (الأمران الرئاسيان عدد 119 و عدد 146 لسنة 2015).

⁹⁹ طيلة هذه الفترة كان الإعلان عن حالة الطوارئ يتمّ لمدة شهر ثمّ يقع التمديد فيها. وبانتهاؤ أجل التمديد يقع الإعلان عن حالة الطوارئ مجدّدا لمدة شهر ثمّ التمديد فيها وهكذا دواليك.

¹⁰⁰ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 5 المؤرخ في 17 جانفي 2017، ص. 268.

¹⁰¹ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 14 المؤرخ في 17 فيفري 2017، ص. 741.

¹⁰² الإطلاعات المدرّجة بالأوامر المذكورة لا تتضمن أيّ إشارة إلى استشارة المحكمة. ومن غير المستبعد في حال رفع دعوى أمام القاضي الإداري أن يقتر هذا الأخير إلغاء هذه الأوامر لعدم استشارة المحكمة الإدارية.

القانون عدد 40 لسنة 1972 المؤرخ في غرة جوان 1972 والمتعلق بالمحكمة الإدارية، تكون استشارة المحكمة الإدارية وجوبية بخصوص مشاريع الأوامر ذات الصبغة الترتيبية¹⁰³.

و من ناحية أخرى فإنّ الأمر عدد 50 لسنة 1978 المنظم لحالة الطوارئ يطرح في حدّ ذاته إشكالا. فهو أولاً صادر عن السلطة التنفيذية (أمر صادر عن رئيس الجمهورية سنة 1978) في حين أنّه يضع حدودا هامة للحقوق والحريات التي من المفترض ان تكون مؤطرة بمقتضى نصّ تشريعي¹⁰⁴. ثانيا، فإنّ محتوى هذا الأمر في حدّ ذاته مخالف للفصل 80 من الدستور¹⁰⁵، حيث ورد بالفصل الأول من الأمر المذكور أنّه "يمكن إعلان حالة الطوارئ بكامل تراب الجمهورية أو ببعضه إما في حالة خطر داهم ناتج عن نيل خطير من النظام العام، وإما في حصول أحداث تكتسي بخطورتها صبغة كارثة عامة"، في حين أنّ الخطر الداهم معرّف بشكل مختلف في دستور 2014 (وحتى في دستور 1959). وأخيرا، فإنّه ليست هنالك أيّ أحكام أخرى في الدستور يمكن أن تشكل سندا قانونيا لهذا الأمر المنظم لحالة الطوارئ.

إستنادا إلى كلّ ما سبق يمكن أن نستنتج أنّ النصّ الترتيبي الجاري به العمل في هذا المجال (الأمر عدد 50 لسنة 1978 المنظم لحالة الطوارئ) ليس مطابقا للدستور.

فعلى هذا المستوى لم يقع تطبيق الدستور، وقد يكون من الأنسب سنّ نصّ تشريعي لضبط النظام القانوني الخاصّ بالحالات الاستثنائية طبقا لأحكام الدستور. كما أن إرساء المحكمة الدستورية من شأنه أن يضمن رقابة قضائية على استمرار الحالة الاستثنائية¹⁰⁶.

إلى حدّ 31 مارس 2017، لم تتم المصادقة على أيّ مشروع قانون في هذا الصدد. إلا أنّ مجموعة من النواب تقدّمت بمقترح قانون أساسي تحت عدد 73/2016 يتعلق بتنظيم حالة الطوارئ¹⁰⁷. ويتبيّن من وثيقة شرح الأسباب المرفقة بهذا المقترح أنّه يهدف إلى ضمان ملاءمة الإطار التشريعي المنظم لحالة الطوارئ للأحكام الدستورية ووضع حدّ للخلط القائم بين مفهومي حالة الطوارئ والحالة الاستثنائية.

¹⁰³ لن كان من البديهي الإقرار بأنّ أوامر الإعلان عن حالة الطوارئ أو التمديد فيها ليست أوامر ذات صبغة فردية، فهي كذلك ليست من فئة الأوامر ذات الصبغة الترتيبية. إذ يمكن بسهولة إلحاقها بفئة "القرارات الخاصة" أو "الوسطى" (actes « particuliers » ou « intermédiaires »). ممّا يعفيها من واجب استشارة المحكمة الإدارية المحمول على الأوامر ذات الصبغة الترتيبية دون سواها.

¹⁰⁴ حسب الفصل 65 من الدستور "تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالمسائل التالية: (...) الحريات وحقوق الإنسان". وبالتالي فإنّه في مجال حقوق الانسان، وخاصة حين يتعلّق الأمر بتقييد هذه الحقوق، ينبغي أن يكون التأطير القانوني للحالات الاستثنائية بمقتضى قانون أساسي.

¹⁰⁵ وقد كان كذلك مع الفصل 46 من دستور 1959.

¹⁰⁶ تنصّ الفقرة 3 من الفصل 80 من الدستور على أنّه "بعد مضيّ ثلاثين يوما على سريان هذه التدابير، وفي كلّ وقت بعد ذلك، يُعيّن للمحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلي نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البتّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرّح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما".

¹⁰⁷ http://www.anc.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=95193&code_exp=1&langue=1



تطبيق، جاري وغير مكتمل

واجب المحاسبة والشفافية

5.

و تعتبر كل هذه الأحكام الواردة في النظام الداخلي للمجلس من قبيل التطبيق لمقتضيات الدستور في هذا المجال. وقد تلقى مجلس نواب الشعب مقترحين تشريعيين قُدِّمًا من طرف نواب، يتعلّق أولهما بتنظيم اللجان البرلمانية عدد 20/2016، في حين يتعلّق المقترح الثاني عدد 55/2016 بمسألة أكثر خصوصية وهي مسألة لجان التحقيق برلمانية. ويهدف المقترحان إلى تحسين تنظيم عمل هذه اللجان والتوسيع في صلاحياتها. لكن، وبقطع النظر عن ضرورة تحسين صياغتهما، يبقى السؤال مطروحاً بخصوص معرفة ما إذا كانت هذه المادة تندرج في مجال القانون. حيث يرى بعض المختصين أنّ الفصل 65 من الدستور المحدّد لمجال القانون لم يتعرّض إلى مسألة اللجان البرلمانية وأنّ هذه المسألة لا يمكن بالتالي أن تكون إلا من مجال النظام الداخلي للمجلس.

وتجدر الإشارة إلى أنه سبق و أن تمّ إحداث لجنة تحقيق في شهر أوت 2015 للتحقيق في جُهم تتعلّق بتعذيب مشتبه فيهم أثناء الاحتفاظ بهم في إطار البحث معهم في قضايا متّصلة بشبكة إرهابية. ولم تتمكن لجنة التحقيق البرلمانية المحدثّة من إجراء تحقيق معمّق، وخاصة من الإطلاع على تقرير الاختبار الطبي الذي أذن به القضاء بسبب أنّ القانون لا يخوّل للخبير إطلاع الغير على تقريره. ويدلّ هذا المثال على أنه بالرغم من الاعتراف ضمن النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب بالحق في إنشاء لجان للتحقيق فإنّ التشريع الجاري به العمل لا يأخذ بعين الاعتبار هذه الآلية، وهو ما يحدّ من فعالية عمل اللجان المذكورة.

وقد تمّ حديثاً بعث لجنة تحقيق أخرى، وذلك في أواخر شهر جانفي 2017، للتحقيق حول شبكات التجنيد التي تورطت في تسفير الشباب التونسي إلى مناطق القتال وخاصة إلى سوريا. وانطلقت اللجنة في أعمالها من خلال تنظيم جلسات استماع لبعض السياسيين الذين كانوا في السلطة عند حصول الوقائع موضوع التحقيق.

إنّ محاسبة السلطات الإدارية والسياسية ليست مسألة سياسية فحسب، إذ يمكن الاحتجاج بها أيضاً أمام مختلف المحاكم، كالمحكمة الإدارية أو دائرة المحاسبات أو دائرة الزجر المالي. فالسلطات الإدارية، على وجه الخصوص، خاضعة للمحاسبة أمام العديد من الهياكل التفقدية والرقابية المنبثقة عن الإدارة.

يمثّل كلّ من واجب المحاسبة و الشفافية "ركيزتين رئيسيتين وعنصرين أساسيين للديمقراطية. وهو ما تؤكده التصريحات الرسمية العديدة حول الديمقراطية والتي تمّت المصادقة عليها من طرف مختلف الفاعلين الدوليين"¹⁰⁸.

1.7. واجب المحاسبة

يفترض واجب المحاسبة تحمّل كلّ الأطراف الفاعلة في الدولة مسؤولية قراراتها وأعمالها. وتقوم المحاسبة على بعدين. يتمثّل البعد الأوّل في وجوب تحمّل مسؤولية الأفعال أي إلزام الأطراف الفاعلة في الدولة بمدّ العموم بالمعلومات والتفسيرات حول أنشطتهم. أمّا البعد الثاني فهو يتعلّق بالمنظومة التي ينبغي أن ترافق واجب المحاسبة حتى يقع احترامه بشكل فعلي، أي الآليات الكفيلة بجعل المعلومات المتأتية من الفاعلين في الدولة معلومات مفيدة بصفة فعلية، ضماناً لاحترام واجب الخضوع للمساءلة.

إنّ الأحكام الواردة في الدستور التونسي والتي تكرّس واجب المحاسبة عديدة. إذ كرّس الفصل 15 خضوع الإدارة العمومية للمساءلة. ومن جهة أخرى، نصّت الفصول 88 و 95 و 96 و 97 من الدستور على مسؤولية رئيس الجمهورية والحكومة تجاه السلطة التشريعية، لا سيما من خلال لائحة الإعفاء ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان وتوجيه الأسئلة ولائحة اللوم والتصويت على الثقة.

وقد تعرّض النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب إلى هذه الآليات الدستورية المتعلقة بالمحاسبة، حيث كرّس في بابيه التاسع والعاشر، المتعلّقين على التوالي بمراقبة العمل الحكومي وبالجلسات الخاصة برئيس الجمهورية، التصويت على منح الثقة والأسئلة التي يمكن توجيهها للسلطة التنفيذية ولساعات الحوار مع الحكومة ولائحة اللوم والتصويت على الثقة وإعفاء رئيس الجمهورية.

وينصّ الفصل 93 من النظام الداخلي المتعلّق باختصاصات اللجان الخاصّة على الرقابة المسلّطة على نشاط الحكومة من قبل اللجان البرلمانية. بالإضافة إلى ذلك يمكن، عملاً بأحكام الفصول 97 إلى 100 من النظام الداخلي، إحداث لجان تحقيق برلمانية تتولّى القيام بأعمال استقصائية وفق سلطتها التقديرية. فيمكن للمعارضة في كلّ سنة إحداث لجنة تحقيق. كما يمكن للجان التحقيق أن تستجوب السلطتين التنفيذية والتشريعية.

¹⁰⁸ انظر المذكرة الإعلامية عدد 47 الصادرة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في مارس 2014 (http://democ-).
(racy-reporting.org/files/dri-tn_bp_47_ar.pdf)

واجب المحاسبة والشفافية

وقد دخل هذا القانون حيز النفاذ بعد مرور سنة من تاريخ نشره بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية، أي في 29 مارس 2017. ومن بين أكثر الأحكام الواردة في القانون والتي أثارت جدلاً تلك المتعلقة بحالات استثناء حقّ النفاذ إلى المعلومة (الفصل 24 من القانون). ففي البداية كان الفصل 24 من مشروع القانون ينصّ على المجالات (الأمن، الدفاع الوطني، المصالح الاقتصادية للدولة، المصالح التجارية المشروعة للهيكل الخاضعة لحقّ النفاذ، إلخ.) التي يمكن أن يتمّ فيها رفض النفاذ إلى المعلومة مع مراعاة بعض الشروط. إلا أنّ الفصل 24 في صيغته المصادق عليه نصّ على معايير تناوبية لتبرير رفض مطلب النفاذ إلى المعلومة.

و ما يلفت الانتباه أيضاً في هذا القانون الجديد هو إحداثه لهيئة عمومية مستقلة جديدة تتمتع بالشخصية القانونية، تسمى "هيئة النفاذ إلى المعلومة". ويكون أعضاء هذه الهيئة منتخبين من طرف مجلس نواب الشعب ومعيّنين من قبل رئيس الحكومة لمدة ستة سنوات غير قابلة للتجديد، ويؤدون اليمين أمام رئيس الجمهورية. ويُحال التقرير السنوي الذي تعدّه الهيئة على كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الحكومة. وتكمن المهمة الرئيسية للهيئة في البتّ في حالات رفض مطالب النفاذ إلى المعلومة وتكون قراراتها قابلة للاستئناف أمام المحكمة الإدارية.

وينص القانون المتعلّق بالنفاذ إلى المعلومة، على أن الهيئة تشرع في ممارسة مهامها في أجل أقصاه سنة من تاريخ نشر القانون المحدث لها، أي يوم 29 مارس 2017 كحدّ أقصى. لكن لم يقع إرساء الهيئة بعد، على الرغم من دخول القانون حيز النفاذ. ويتكوّن مجلس الهيئة من تسعة (9) أعضاء منتخبين بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب. وقد كُلفت لجنة خاصة بمجلس نواب الشعب بفرز الترشيحات قبل عرضها على النواب في جلسة عامة. وقد انطلقت فعلاً عملية فرز الترشيحات لكتّها، وإلى حدّ تاريخ 31 مارس 2017، لم تنتهي بعد¹⁰⁹.

كما أصدر مجلس نواب الشعب القانون الأساسي عدد 10 لسنة 2017 المؤرخ في 7 مارس 2017 المتعلّق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين¹¹⁰. ويضبط هذا القانون إجراءات وشكليات الإبلاغ عن الفساد في القطاع العام والقطاع الخاص. أما الهيكل العمومية المعنية بتطبيق هذا القانون فهي متعدّدة جدّاً. وقد حدّدها القانون كالتالي: رئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، مجلس نواب الشعب، رئاسة الحكومة ومختلف الهيكل الخاضعة لإشرافها، المجلس الأعلى للقضاء وجميع الهيئات القضائية، المحكمة الدستورية، الهيئات الدستورية المستقلة، الوزارات وكتابات الدولة ومختلف الهيكل الخاضعة لإشرافها، البنك المركزي التونسي، المؤسسات والمنشآت العمومية، مؤسسات القرض والمؤسسات المالية العمومية، الجماعات المحلية والهيئات العمومية المستقلة.

على مستوى الإدارة، يمكن اعتبار الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 المتعلّق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي من أوّل النصوص التطبيقية الواضحة لقاعدة محاسبة الإدارة العمومية المكرسة في الدستور. وقد تمّ التنصيص على واجب المحاسبة صلب الأمر المذكور وتعريفه كالتالي: "خضوع الذين يتولون الوظائف العمومية للمساءلة القانونية أو الإدارية أو الأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم سواء المحاسبة الأفقية (مسؤولية الموظف العمومي أمام جهات أخرى موازية) أو العمودية (مسؤولية الموظف العمومي أمام ناخبيه وهيئته المرجعية، وتجاه المواطنين)".

كما أنّ التنقيح المدخّل مؤخراً بمقتضى الأمر الحكومي عدد 1072 لسنة 2016 المؤرخ في 12 أوت 2016 على الأمر عدد 147 لسنة 1993 المؤرخ في 18 جانفي 1993 المتعلّق بإحداث فريق "المواطن الرقيب" من أجل تعزيز الصلاحيات الموكولة لهذا الفريق، من شأنه أن يُسهم في دعم الجهود المبذولة لجعل المرافق العمومية تتحمّل مسؤولياتها.

وبشكل عام، ينصّ التشريع التونسي الساري التنفيذ على عدة آليات تكفل فعالية محاسبة الجهات الفاعلة في الدولة. وهذا التقرير لا يهدف إلى التعداد الشامل لكلّ هذه الآليات، حيث أنّ تقييمها وتحديد ثغراتها المحتملة يتطلب جرداً مفصلاً للنصوص القانونية المنظمة لها. ومع ذلك فمن المؤكد أنّ تطبيق الدستور يتطلب تعزيز الآليات المكرسة للمحاسبة.

! إلى حدّ 31 مارس 2017 وباستثناء النصوص المذكورة أعلاه، لم يقع سنّ أيّ نصّ قانوني هامّ في هذا المجال.

V.2. الشفافية

يختلط مفهوم الشفافية بالحق في المعلومة. وتجد الشفافية ركيزتها بالأساس في الفصل 19(2) من العهد الدولي الخاصّ بالحقوق المدنية والسياسية. ولتقييم مدى احترام هذا المبدأ، ينبغي النظر في الالتزام الإيجابي المحمول على الدول لضمان النفاذ إلى المعلومة وبالأخصّ تلك التي بحوزة الحكومة.

كرّس الفصل 15 من الدستور واجب الشفافية المحمول على الإدارة العمومية ونصّ الفصل 32 على الحق في المعلومة وفي النفاذ إليها.

صادق مجلس نواب الشعب على القانون الأساسي المتعلّق بحقّ النفاذ إلى المعلومة (القانون عدد 22 لسنة 2016 المؤرخ في 24 مارس 2016). ولم يكن مسار إعداد هذا القانون يسيراً، وذلك بسبب صعوبة ضبط حدود لممارسة هذا الحقّ. ففي 3 جويلية 2015 قامت الحكومة بسحب مشروع القانون على إثر التنقيحات التي أدخلتها عليه لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية. ثمّ أعادت السلطة التنفيذية نصّ المشروع مجدّداً إلى البرلمان بعد أن قامت بتعديله.

¹⁰⁹ أسباب هذا التأخير عديدة، إذ لم يقع تلقي عدد كاف من المترشحين الذين يستجيبون للشروط القانونية المتعلقة ببعض أصناف الأعضاء بمجلس الهيئة. كما أنّ اللجنة المختصة التابعة لمجلس نواب الشعب لم تتمكن من التداول ومن البتّ بشأن بعض الترشيحات وذلك بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني. وتجر الإشارة إلى أن بعض المترشحين الذين رفضت مطالبهم قد رفَعوا دعاوى أمام المحكمة الإدارية.

¹¹⁰ الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 20 المؤرخ في 10 مارس 2017، ص. 765 وما يليها.

بصفة دورية حسب الفترة التي يحددها القانون أو النظام الأساسي. كما يتولى العون العمومي القيام بالتصريح على ممتلكاته بمجرد انتهاء مهامه.

ومن جهة أخرى، تمّ بمقتضى الأمر الحكومي الصادر مؤخراً تحت عدد 1158 لسنة 2016 والمؤرخ في 12 أوت 2016، إحداث "خلايا الحوكمة" على مستوى مصالح الإدارة المركزية والولايات وبعض البلديات والمؤسسات والمنشآت العمومية. وهي خلايا مكلفة أساسا بنشر ثقافة الحوكمة والشفافية (الفصل 5).

وبشكل عام، ينصّ التشريع التونسي النافذ على عدة آليات في مجال الشفافية ولا يهدف هذا التقرير إلى التعداد الشامل لكلّ هذه الآليات و من المؤكد أن تطبيق الدستور يتطلب تعزيز آليات الشفافية.

❗ وإلى حدّ 31 مارس 2017 لم تقع المصادقة على أيّ نصّ تشريعي جديد يتعلّق بتطبيق الفصل 11.

ويتعيّن أن تتمّ كلّ عملية إبلاغ عن الفساد لدى هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد.

من جهة أخرى، ورد بالفصل 11 من الدستور أنّه "على كلّ من يتولى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو عضويتها أو عضوية مجلس نواب الشعب أو عضوية الهيئات الدستورية المستقلة أو أيّ وظيفة عليا أن يصرّح بمكاسبه وفق ما يضبطه القانون".

وقد تلقى مجلس نواب الشعب مقترح قانون أساسي تحت عدد 2015/83 يتعلّق بالشفافية ومكافحة الإثراء غير الشرعي، تضمّن بابا أولاً يتعلّق بواجب التصريح بالممتلكات (الفصول 2 إلى 12). وفي نفس الاتجاه، أعلن الناطق الرسمي باسم رئاسة الحكومة في 2 مارس 2017 عن إعداد مشروع قانون أساسي يتعلّق بـ "التصريح بالمكاسب ومكافحة الإثراء غير الشرعي وتضارب المصالح في القطاع العام"، لمعالجة حالات الإثراء غير الشرعي.

ويمثّل مشروع هذا القانون الأساسي نصّاً بالغ الأهمية. فهو يأتي لاستكمال الإطار التشريعي الرامي إلى دعم الحوكمة الرشيدة ومحاربة الفساد.

ويهدف مشروع القانون رسمياً إلى "تعزيز الشفافية ودعم مبادئ الانصاف والحياد والمساءلة في القطاع العام" وهو يشمل كلّ الأشخاص الطبيعيين الذين تمّ تعيينهم أو انتخابهم بصفة دائمة أو وقتية في أيّ منصب ذي مسؤولية.

ويضبط المشروع المذكور الإجراءات التي تحكم عملية التصريح بالمكاسب بالنسبة لرئيس الحكومة وجميع أعضائها، ولأعضاء ورئيس مجلس نواب الشعب، ولرئيس الجمهورية، ولعدّة مناصب أخرى سامية في الوظيفة العمومية.

كما يستعرض مشروع القانون الأساليب التي يمكن استعمالها في حالة تضارب المصالح والآليات المعتمدة لمجاهة الإثراء غير الشرعي.

إلا أنّ النصّ الرسمي للمشروع لم يقع نشره للعموم نظراً لعدم التداول في شأنه بعد داخل مجلس الوزراء.

ويبقى النصّ التشريعي النافذ إلى حدّ هذا التاريخ هو القانون عدد 17 لسنة 1987 المؤرخ في 10 أفريل 1987 المتعلّق بالتصريح على الشرف بمكاسب أعضاء الحكومة وبعض الأصناف من الأعوان العموميين، والذي يُعدّ مجال تطبيقه أضيق ممّا ينصّ عليه الفصل 11 من الدستور. إلا أنّ الأمر عدد 4030 لسنة 2014 المؤرخ في 3 أكتوبر 2014 بعد أن عزّف الشفافية بأنّها "الوضوح داخل الهيكل العمومي وفي العلاقة مع المواطنين (المنتفعين من الخدمة أو مموليها) وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف"، نصّ على أن "يخضع العون العمومي بداية من شروعه في عمله في رتبة أو وظيفة معينة، وكل ما اقتضت طبيعة وظيفته حسب ما يحدده القانون أو النظام الأساسي، لواجب التصريح على الشرف بأملكه وأملاك قرينه وأبنائه القصر سواء كانت منقولة أو عقارات. و يتمّ تحيين أو تجديد التصريح

6 الهيئات الدستورية المستقلة



تطبيق جاري وغير مكتمل

القواعد المشتركة بين كلّ الهيئات الدستورية وقوانين مختلفة خاصة بكلّ هيئة على حده مندرجة ضمن منهنج منطقي¹¹². إلا أنّ هذا التمشّي يمكن أن يؤوّل إلى ظهور إشكالات في التأويل عند مكافحة القواعد المشتركة الواردة في القانون الإطاري والقواعد الخاصة بإحدى الهيئات الدستورية. ورغم أنّه، ومن الناحية النظرية، يوجد مبدأ في مجال التأويل يقضي بأنّ النصّ الخاصّ يمكن أن يخالف النصّ العامّ، من غير المستبعد أن يظهر إشكالا في تأويل معنى ومدى كلّ من القاعدة العامة والقاعدة الخاصة. فهذا الخيار المتمثّل في اعتماد قانون إطاري وقوانين خاصة من شأنه إذا أن يزيد في مخاطر النيل من مبدأ الأمان القانوني، باعتباره لا يُسهم في وضع إطار قانوني واضح وقابل للفهم بالنسبة لكلّ الهيئات الدستورية.

مازالت بعض الهيئات العمومية المحدثة قبل إصدار الدستور بصدد ممارسة مهامّها إلى حين إرساء الهيئات الدستورية التي تملك نفس مجال التدخّل.

وهو الحال مثلا بالنسبة للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري المحدثة بمقتضى المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المشار إليه أعلاه، والتي "ستواصل القيام بمهامّها" إلى حين انتخاب هيئة الاتصال السمعي البصري حسب الفصل 148-8 من الدستور (أحكام انتقالية). وقد تمكّنت الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري من مراقبة و ردع المخالفات المرتكبة طبقا لما جاء في الإطار القانوني وفي كنف احترام حرية التعبير. لكن من الضروري سنّ تشريع جديد لإحداث هيئة الاتصال السمعي البصري عملا بأحكام الفصلين 125 و 127 من الدستور ولمزيد توضيح العلاقات بين هذه الهيئة وبقية الهيئات العمومية على غرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات¹¹³. كما ينبغي على الإطار القانوني الجديد أن يُمكن من تجنّب الغموض الموجود في التشريع الحالي والذي يُعدّ مصدرا للاختلاف في التأويل وبالتالي لتنازع الاختصاص بين مختلف الجهات الفاعلة في الدولة. فقد اتخذت الحكومة مثلا في شهر جويلية 2014 قرارا بغلق إذاعة وقناة تلفزية من أجل تمجيد الإرهاب دون تشريك الهيئة العليا المستقلة للاتصال

ينصّ الباب السادس من الدستور التونسي على إنشاء خمس هيئات مستقلة للعمل على "دعم الديمقراطية"، متمتعة بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية. و من بين السمات المميّزة لهذه الهيئات أنّ أعضائها منتخبون من قبل مجلس نواب الشعب. ويتعيّن إصدار نصوص تشريعية لتحديد تركيبة هذه الهيئات والتمثيل فيها وطرق انتخاب أعضائها وتنظيمها وسبل مساءلتها. و عملا بما جاء بالمطّعة 14 من الفقرة الثانية من الفصل 65 من الدستور، يجب أن تتخذ هذه النصوص التشريعية شكل قوانين أساسية، وهي قوانين تخضع المصادقة عليها إلى نظام أكثر تعقيدا من ذلك الذي تخضع إليه المصادقة على القوانين العادية (الفصل 64 من الدستور)¹¹¹. و تتمثّل الخمس هيئات في:

1. الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (الفصل 126 من الدستور).
2. هيئة الاتصال السمعي البصري (الفصل 127 من الدستور).
3. هيئة حقوق الإنسان (الفصل 128 من الدستور).
4. هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة (الفصل 129 من الدستور).
5. هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد (الفصل 130 من الدستور).

إلى حدّ 31 مارس 2017 لم يتمّ إحداث وتركيز إلا الهيئة العليا المستقلة للانتخابات (القانون عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012). على الرغم من أن إحداث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تمّ قبل المصادقة على الدستور، يبدو أن نيّة السلطة التأسيسية التونسية اتّجهت نحو تكريس هذه الهيئة المحدثة منذ سنة 2012 كهيئة دستورية من خلال الفصل 126 الدستور.

و فيما يتعلّق ببقية الهيئات الدستورية المستقلة فلم تقع إلى حدّ التاريخ المذكور أعلاه المصادقة على أيّ مشروع قانون بشأنها من طرف المجلس التشريعي. لكن تجدر الإشارة إلى أنّه تمّت إحالة مشروع قانون أساسي إطاري يتعلّق بالأحكام المشتركة بين الهيئات الدستورية المستقلة على لجنة التشريع العامّ بمجلس نواب الشعب. ويرمي مشروع القانون الإطاري المذكور في جانب منه إلى ضبط المبادئ والقواعد المشتركة بين مختلف الهيئات الدستورية، مع العلم أنّ كلّ هيئة من هذه الهيئات سيكون لها قانون ونظام داخلي خاصّ بها. للوهلة الأولى، قد تبدو فكرة سنّ قانون إطاري يتضمّن

¹¹² سنّ المشرع الفرزني مؤخرا نظاما أساسيا عاما للهيئات مستقلة، وهي مبادرة فريدة من نوعها باعتبار أنّه، وعلى حدّ علمنا، لم يقع توشي هذا التمشّي في أيّ بلد آخر. راجع في هذا الشأن : Thomas Perroud, « Le statut général des autorités indépendantes. A propos des lois n° 2017-54 et n° 2017-55 du 20 janvier 2017 », JCP éd. G, n° 6 du 6 février 2017, p. 244 et s.

¹¹³ لوحظ وجود تداخل في الاختصاصات خلال انتخابات سنة 2014. حيث تولّت الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمعي البصري تأويل أحكام القانون الانتخابي المتعلقة بسير الأراء في المجال الانتخابي بشيء من الحرية، معتبرة أنّه بالإمكان إجراء ونشر نتائج سير أراء الناخبين عند خروجهم من مكاتب الاقتراع، في حين أن إدارة الانتخابات كانت قد اعتبرت أن النص غير قابل لأيّ تأويل وأنّ نشر نتائج سير الأراء ممنوع إلى حين غلق آخر مكتب اقتراع في بقية بلدان العالم وذلك ضمانا لحيداد خيارات الناخبين (الفصلان 70 و 172 من القانون الانتخابي).

¹¹¹ يتمّ التصويت على القوانين الأساسية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

والإذاعية للحملات الانتخابية، مما قد ينال من حق المواطن في الحصول على معلومة حرة ومن حقه في منظومة تعديلية مستقلة¹¹⁷. وقد بين الوزير المكلف بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وبحقوق الإنسان أنّ الحكومة تسعى لتحقيق توازن في تركيبة الهيئة المقبلة بشكل يجعلها تعكس مختلف مكونات قطاع الاتصال السمي البصري. كما أضاف أنّ الهيئة المقبلة ستضمّ من بين أعضائها قضاة (عدليين وإداريين) ومرشحين مختصين في القانون أو المالية أو العلوم الاجتماعية أو تكنولوجيا الاتصال. وحسب الوزير فإنّ هذه التركيبة المتنوعة وطريقة تعيين الأعضاء من قبل مجلس نواب الشعب من شأنها ضمان استقلالية الهيئة¹¹⁸.

كذلك الشأن بالنسبة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المحدثة بمقتضى المرسوم عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 والتي سيقع تعويضها بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد المنصوص عليها بالفصل 130 من الدستور. وقد تقدّمت الحكومة في هذا الصدد في 23 مارس 2017 بمشروع القانون الأساسي عدد 2017/38 المتعلّق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. ويتبيّن من هذا المشروع أن الهيئة ستتمتع بصلاحيات واسعة تجاه أيّ شخص طبيعي أو معنوي من القطاع العام أو الخاص. ويمنح المشروع للهيئة سلطات هامة جدًا في مجال التقصي والتحقيق والبحث الخاصة بحالات الفساد. ويمكن لرئيس الهيئة وأعضائها وبعض أعوانها المتمتعين بصفة مأموري ضابطة عدلية القيام بأعمال التفتيش والحجز وتلقي الشهادات وجمع الأدلة بالإطلاع على أيّ وثيقة دون إمكانية مجابتهم بالسر المني أو البنكي أو الجبائي. كما يمكنهم تحرير محاضر ذات حججية. بهذه الصلاحيات شبه القضائية وبتركيبها التي تضمّ ثلاثة قضاة قد تدخل الهيئة في تنافس مع السلط الأخرى التي تمارس الضابطة العدلية¹¹⁹.

أخيرا، وفيما يتعلّق بهيئة حقوق الإنسان، تمّ في شهر فيفري 2016 إعداد مشروع القانون الأساسي عدد 2016/42¹²⁰ تحت إشراف الوزارة المكلفة بالعلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان، وعرضه على استشارات وطنية وجهوية خلال شهر مارس 2016. وهو اليوم معروض على أنظار لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية بمجلس نواب الشعب. ويُفترض أن تحلّ هذه الهيئة محلّ الهيئة العليا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية المحدثة بمقتضى القانون عدد 37 لسنة 2008 المؤرخ في 16 جوان 2008.

السمعي البصري في اتّخاذ هذا القرار. وقد اعتبرت هذه الأخيرة أنّه "في حال اتّخذت عقوبات إدارية تجاه منشأة إعلامية ما فإنّ ذلك يكون بالرجوع إلى مقتضيات المرسوم عدد 116 (النصّ المحدث لها) ووفق الإجراءات التي يضبطها"¹¹⁴. في حين رأت الحكومة - استنادا إلى نصوص قانونية أخرى (مجلة الاتصالات) - أنّ اتّخاذها لمثل هذه القرارات يندرج ضمن صلاحياتها. ونفس الأمر بالنسبة لإقالة الرئيس المدير العام للتلفزة الوطنية من قبل رئيس الحكومة في شهر نوفمبر 2015 والتي أثارت جدلا قانونيا. حيث اعتبرت الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمي البصري عملا بمبدأ توازي الإجراءات أنّه كان من المفروض استشارتها مسبقا قبل إقالة الرئيس المدير العام كما تمّت استشارتها عند تعيينه. أمّا رئيس الحكومة فقد رأى من جانبه أنّه غير مُلزم بمثل هذه القاعدة وأنّه بإمكانه ممارسة صلاحية الإقالة دون الاستشارة المسبقة للهيئة العليا المستقلة للاتصال السمي البصري. وقد قامت هذه الأخيرة برفع دعوى تجاوز سلطة بهذا الشأن أمام المحكمة الإدارية¹¹⁵.

كما أنّ الحكومة بصدد إعداد مشروع قانونين بخصوص القطاع السمي البصري: يتعلّق الأول بهيئة الاتصال السمي البصري في حين يتعلّق الثاني بالقانون المنظم للقطاع السمي البصري. وقد أعلنت الهيئة العليا المستقلة الحالية للاتصال السمي البصري عن اعتراضها على هذه المشاريع التي لا تستجيب حسب رأيها للمعايير الجاري بها العمل دوليا لدى الهيئات التعديلية للقطاع السمي البصري. ويتعلّق العيب الرئيسي المثار في هذا الصدد من قبل الهيئة العليا المستقلة للاتصال السمي البصري بتركيبية الهيئة الجديدة: فطريقة تعيين أعضاء هذه الأخيرة تنطوي على مخاطر تسييس الهيئة باعتبارها تسمح للأحزاب السياسية بوضع يدها على تركيبة الهيئة. وقد ساند بعض الخبراء هذه الانتقادات معتبرين أنّ المشروع المتعلّق بهيئة للاتصال السمي البصري يشكّل جزئيا خطوة إلى الوراء، خاصة فيما يتعلّق بتمثيل الأطراف المعنية بتعديل مضامين وسائل الإعلام. إذ ينصّ هذا المشروع على أن تركيبة هيئة الاتصال السمي البصري تضمّ تسعة أعضاء من بينهم صحفي وحيد، كما تمّ حذف الصلاحيات الاستشارية للهيئة في مجال تعيين وإقالة رؤساء المؤسسات الإعلامية العمومية وهو ما يهدّد استقلالية وسائل الإعلام العمومية¹¹⁶. وفي نفس السياق، وردّا على تنظيم وزارة العلاقات مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الإنسان لاستشارة وطنية حول مشروع القانون الأساسي المتعلّق بإحداث هيئة الاتصال السمي البصري، حدّر عدد من منظمات المجتمع المدني من مخاطر التخلّي عن المنظومة الحالية لتعديل قطاع الاتصال السمي البصري قبل موعد الانتخابات البلدية القادمة، باعتبار أنّ اعتماد مشروع القانون المذكور يعني التخلي عن المرسوم عدد 116 لسنة 2011 المشار إليه أعلاه لا سيما فيما يتعلق بالرقابة على التغطية التلفزيونية

<http://haica.tn/2014/07/%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D9%86-%D8%A8%D8%AE%D8%B5%D9%88%D8%B5-%D8%BA%D9%84%D9%82-%D8%A7%D8%B0%D8%A7%D8%B9%D8%A9-%D9%86%D9%88%D8%B1-%D9%88%D9-%82%D9%86%D8%A7%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%86%D8%B3%D8%A7%D9%86>

¹¹⁵ راجع إجابة رئيس الحكومة حول هذا الموضوع تبعا للسؤال الكتابي الذي وجه إليه من قبل أحد النواب: http://www.arp.tn/site/main/AR/docs/reponses_gov/01.pdf.

¹¹⁶ <http://directinfo.webmanagercenter.com/2017/04/15/tunisie-liberte-de-presse-et-de-communication-audiovisuelle>

¹¹⁷ <http://maghrebemergent.com/component/k2/72236-tunisie-mise-en-garde-contre-l-abandon-du-sys-teme-de-regulation-de-la-communication-audiovisuelle-avant-les-municipales.html>

¹¹⁸ <http://africanmanager.com/la-haica-se-braque-contre-deux-projets-de-loi-sur-le-secteur-audiovisuel>

¹¹⁹ يمكن التذكير على سبيل المثال بالمعارضة العنيفة التي أبدتها نقابات قوات الأمن الداخلي عند إحداث السلك الجديد للشرطة البيئية، وهددها علنا بإيقاف أيّ شخص يدعي الانتماء إلى هذا السلك وإحالة إلى العدالة!

¹²⁰ http://www.arp.tn/site/servlet/Fichier?code_obj=94329&code_exp=1&langue=1

اللامركزية

تطبيق، جاري وغير مكتمل

المتعلقة بالانتخابات البلدية والجهوية لانتخاب أعضاء المجالس المكلفة بإدارة شؤون البلديات والجهات. وعلى إثر دخول هذا النص حيز النفاذ¹²²، قرّرت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات تنظيم الانتخابات البلدية يوم 17 ديسمبر 2017¹²³. لكن هذا التاريخ ليس محلّ إجماع. حيث أنّ بعض الأحزاب السياسية وبعض الناشطين في المجتمع المدني رفضوا هذا الموعد معتبرين أنّه لا يمكن إجراء الانتخابات البلدية إلا بعد المصادقة على مجلة الجماعات المحلية.

وفي هذا الصدد وقع تقديم مقترح قانون لمجلس نواب الشعب يتعلّق بمجلة الجماعات المحلية بمبادرة من بعض النواب¹²⁴، وهو يتضمّن عدّة أوجه تشابه مع مشروع المجلة الذي أعدته الحكومة. إذ تمّ في بادئ الأمر إعداد مشروع قانون يتعلّق بالجماعات المحلية من قبيل لجنة خبراء تحت إشراف وزارة الداخلية (الإدارة العامة للجماعات المحلية) ووقع نشره في أكتوبر 2015¹²⁵. كما تمّ تنظيم استشارات وطنية (من 27 إلى 31 أكتوبر 2015) وجهوية (من 10 إلى 24 نوفمبر 2015) حول هذا المشروع الأوّل. إثر ذلك وقع نشر عدّة صيغ من مشروع القانون آخرها يعود إلى شهر فيفري 2017¹²⁶.

جعل الدستور الجديد اللامركزية من ضمن "المبادئ العامة" (وهو عنوان الباب الأوّل من الدستور) التي يقوم عليها التنظيم الترابي للبلاد التونسية، لكنّ الأمر يتعلّق فقط باللامركزية الإدارية بما أنّ الفصل 14 من الدستور جاء مؤكّدا على التزام "الدولة بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني" مع التنصيص مباشرة على أنّ ذلك يجب أن يتمّ "في إطار وحدة الدولة".

حُصّص الباب السابع من الدستور التونسي للسلطة المحلية¹²¹ القائمة على اللامركزية. وينصّ الدستور على ثلاثة أصناف من الجماعات المحلية اللامركزية: البلديات، الجهات والأقاليم. كما ينصّ على إمكانية إحداث أصناف خصوصية من الجماعات المحلية بمقتضى قانون.

يتطلب تجسيد اللامركزية على النحو المنصوص عليه في الدستور اعتماد إطار قانوني جديد يندرج الإطار القانوني القائم باعتباره يتعارض جوهريا مع أحكام الدستور. إذ يتعيّن الانتقال من نظام يضع الجماعات المحلية تحت إشراف السلطة المركزية، كما هو منصوص عليه في التشريع الجاري به العمل حتى الآن (وخاصّة القانون عدد 33 لسنة 1975 المؤرخ في 14 ماي 1975 المتعلّق بالبلديات والقانون الأساسي عدد 11 لسنة 1989 المؤرخ في 4 فيفري 1989 المتعلّق بالمجالس الجهوية)، إلى نظام لامركزي يقوم على مبدأ التدبير الحرّ (الفصل 132 من الدستور) والرقابة اللاحقة على شرعية أعمال السلطات المحلية (الفصل 138 من الدستور). وقد نصّ الفصل 148-2 من الدستور على أن تدخل أحكام الباب السابع المتعلّق بالسلطة المحلية حيز النفاذ حين دخول القوانين المذكورة فيه حيز النفاذ. وهو ما يدلّ على الأهمية القصوى التي تحظى بها مسألة إصدار القوانين التطبيقية للدستور في هذا المجال. ففي غياب هذه القوانين سيظلّ الباب السابع مجرد حبر على ورق. ووفقا للفقرة الثانية من الفصل 65 من الدستور، يجب أنّ تتخذ النصوص المتعلقة بالسلطة المحلية شكل قوانين أساسية، وهي قوانين تتطلّب مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب وذلك خلافا للمصادقة على القوانين العادية.

وكما تمّت الإشارة إليه أعلاه، وقع إصدار القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 المنقح والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المتعلّق بالانتخابات والاستفتاء، والذي يضبط خاصّة القواعد

¹²¹ كلمة "السلطة" في عبارة "السلطة المحلية" لها معنى خاص. فالسلطة المحلية، وخلافا لما قد يذهب إليه الظنّ، هي ليست بسلطة رابعة تُضاف إلى السلطات العمومية التقليدية الخاضعة لمبدأ الفصل بين السلطات. وبالرجوع إلى التصنيف الفقهي، يمكن القول أنه إذا كانت السلطات الخاضعة لمبدأ الفصل بين السلطات هي "سلطات - القوة" (pouvoirs-puis-sance)، فإنّ السلطة المحلية هي "سلطة - الحرية" (pouvoir-liberté).

! وإلى حدّ 31 مارس 2017 كان مشروع القانون المذكور لا يزال محلّ مراجعة من طرف وزارة الشؤون المحلية والبيئة¹²⁷ ولم يتمّ عرضه بعد على مصادقة مجلس الوزراء¹²⁸.

¹²² القانون الأساسي عدد 7 لسنة 2017 المؤرخ في 14 فيفري 2017 المنقح والمتمم للقانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلّق بالانتخابات والاستفتاء، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 14، المؤرخ في 17 فيفري 2017، ص. 731 وما يليها.

¹²³ العسكريون وأعاون قوات الأمن الداخلي سيصوتون يوم الأحد 10 ديسمبر 2017. انظر قرار الهيئة العليا المستقلة للانتخابات عدد 1 لسنة 2017 المؤرخ في 10 افريل 2017 والمتعلّق ببرنامج الانتخابات البلدية لسنة 2017 (الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 35 المؤرخ في 2 ماي 2017).

¹²⁴ ينتهي النواب الذين قدّموا هذا المقترح إلى كتل برلمانية مختلفة. في علاقة باللامركزية، يجب الإشارة إلى أنّ وزارة الداخلية قد كلّفت مجموعة من الخبراء بإعداد مشروع قانون يتعلّق بخطة الوالي.

¹²⁵ هي وزارة جديدة أحدثت بمقتضى الأمر الحكومي عدد 365 لسنة 2016 المؤرخ في 18 مارس 2016. وتكمن المهمة الرئاسية لهذه الوزارة في دعم مسار اللامركزية كما جاءت في الدستور. لكن تجدر الإشارة إلى أنّ تعيين وزير الشؤون المحلية قد تمّ بصفة مسبقة بمناسبة التحوير الوزاري المجري بمقتضى الأمر الرئاسي عدد 1 لسنة 2016 المؤرخ في 12 جانفي 2016 المتعلّق بتعيين أعضاء الحكومة. وقد ألحقت الإدارة العامة للشؤون المحلية بالوزارة الجديدة وفق ما نصّ عليه الفصل 6 من نفس الأمر.

¹²⁶ صادق مجلس الوزراء على مشروع مجلة الجماعات المحلية يوم 28 أفريل 2017.

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية ، منظمة غير ربحية ومستقلة وغير تابعة لأي حزب سياسي، يقع مقرها ببرلين في جمهورية ألمانيا الفدرالية. ويتمثل هدف المنظمة الدولية لنشر التقارير حول الديمقراطية في تعزيز المشاركة السياسية لدى المواطنين وتدعيم مسؤولية الأجهزة الحكومية وتنمية المؤسسات الديمقراطية. وتدعم " المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية " المبادرات الوطنية الرامية إلى تعزيز الحقوق الكونية لدى المواطنين ونعني بذلك حقهم في أن يشاركوا في صلب الحياة السياسية داخل بلدهم مثلما أقرّ ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

للمزيد من المعلومات:

www.democracy-reporting.org

المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية
10969، برلين، ألمانيا

T / +49 30 27 87 73 00

F / +49 30 27 87 73 00-10

info@democracy-reporting.org

www.democracy-reporting.org