

تعديل الدستور بين الممكن السياسي والإمكان الإجرائي

عبدالرزاق المختار

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة

تبدو سنتان مدة قصيرة ضمن الزمن الدستوري لبروز ما بدأ تلميحا وتهامسا منذ أواسط السنة السياسية 2016¹، وانتهى اليوم تصريحاً وهو موضوع تعديل الدستور، وهذا ما يصيرُه موضوع مستغرباً نسبياً وذلك بالنظر أولاً لكونه يمَسُّ البعد الرمزيّ الدعائيّ لدستور 27 جانفي 2014 كدستور للثورة ودستور للجمهورية الثانية بحيث أن تعديله يوحي بهشاشته البنيوية. كما يتدعم شعور الاستغراب ثانياً بالاستناد لكون أن طرح فكرة التعديل كان سريعاً، بما يتعارض بصفة أولية مع طبيعته كدستور جامد.² فهو دستور قائم على فكرة الترشيد والعقلنة الإجرائية والموضوعية لمسألة التعديل التي تبلغ حدودها بالنسبة لبعض المسائل، إلى حد فرض عدم قابلية التعديل نسبياً، زمنياً وموضوعياً.³ كما يبدو ثالثاً وأخيراً موضوع التعديل مستغرباً، بناء على المفارقة الذهنية المستمدّة من تناولها بالنقاش في ظل استمراريّة مسار تنزيل دستور 27 جانفي 2014⁴، مع بقاء حكمية باب أحكامها الانتقالية، خاصة منها تلك المتعلقة بالمحكمة الدستورية، المعنية في ذاتها بمسألة التعديل. والمعنى هو أيّ تعديل لدستور لم يستكمل تنزيله بعد⁵.

ويقوم التعديل في الفقه القانوني على فكرة أن الدستور وثيقة زمنيّة بامتياز، تعيش حياة تتألف من ثلاث أزمنة متتابعة: زمن الوضع، زمن التعديل وزمن الإنهاء، ولكل زمن منها نظامه ومساره ومداره.

من زاوية هذا التصوّر، أي جدليّة الزمن والدستور، يقدم التعديل بمثابة الآليّة التقنية التي تسمح بإضفاء سمات الزّمن الحقيقيّ وهو الزّمن السياسيّ على النصّ الدستوريّ لكونه بالأساس نصّاً لا زمنياً، يسعى كأنيّ نصّ قانونيّ إلى التجريد موضوعياً والتجرّد زمنياً. وبهذا المعنى يكون التعديل سبيلاً لتجاوز وتخفيف التوتّرات الموضوعيّة والتصدّعات المؤسّساتية الناجمة عن الفارق الزمنيّ الموضوعي بين النصّ الدستوري والمحيط السياسي.

¹ <http://www.assabah.com.tn/article/117348>

² الدستور الجامد هو الذي يتطلب تنقيحه إجراءات خاصة عادة ما تضمن باب خاص بالدستور كشأن الدستور التونسي الذي خص التعديل بالباب الثامن منه

³ وهي الحالات التالية في الدستور التونسي :
الفصل الأول «تونس دولة حرة مستقلة، ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها.
لا يجوز تعديل هذا الفصل» .

الفصل الثاني «تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون.
لا يجوز تعديل هذا الفصل».

الفصل 49 فقرة أخيرة «لا يجوز لأيّ تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور»
الفصل 75 فقرة أخيرة «لا يجوز لأيّ تعديل أن ينال من عدد الدورات الرئاسية ومددها بالزيادة»

⁴ http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/06/DRI-TN-Rapport_suivi_semestriel_mise_en_oeuvre_constitution_octobre16-mars17_AR-1.pdf

⁵ ورد بالفصل 148 سابعاً منه من باب الأحكام الانتقالية «يحدث المجلس الوطني التأسيسي هيئة وقتية تختص بمراقبة دستورية القوانين «تنتهي مهام الهيئة بإرساء المحكمة الدستورية»

وبقدر ما للإقرار بتقنية التعديل الدستوري من مزايا معلومة، تسمح بتكييف الدستور مع زمنه السياسي واستجابته للمستحدث من ظروف وموضوعات، فإنه قد يصيب النص الدستوري بأمراض الزمن. وأولها التهرؤ، وهو تهرؤ رمزي بالأساس. فتعدد التعديلات أو التبكير بها ينزع عن الوثيقة الدستورية هالة السمو ويمس فيها فكرة الاستمرار وصفة المرجعية. أما النزوع غير المرشد للتعديل فقد يصيبه بالتعجل، بحيث يفترض الحاجة لتعديلات أخرى ضمن منطق الترقيع. وهو ما قد يقود بدوره لإصابة التعديل بثالث أمراض الزمن وهو التضخم أي تعدد النصوص دون الحاجة لها ومع غياب جدواها. وهي أمراض تبرز بصفة خاصة في ظل الأنظمة السلطوية، حيث يكون التعديل عادة سعياً لتثبيت وتأييد الوجود السلطوي وصنع وتجديد المشروعية والتمويه الديمقراطي.

وتعد مسألة التعديل الدستوري مسألة تاريخية بامتياز في الحالة التونسية، فلأول دساتير الجمهورية التونسية وهو دستور غرة جوان 1959 تاريخ طويل من التعديلات بلغت الستة عشر تعديلاً. وقد كانت في قلة منها استجابة موضوعية للواقع السياسي في حين كان أغلبها تمثلاً للحسابات والمصالح السياسية للنظام السلطوي. وقد خلف هذا الطابع العام الغالب على تعديلات دستور غرة جوان 1959 في الفكر الحقوقي والعقل السياسي التونسي، حالة من التوجس والتخوف من مسألة التعديل الدستوري عموماً.⁶

ورغماً عن التغييرات الجوهرية التي طرأت على المشهد السياسي والبناء المؤسساتي والإطار الدستوري في تونس إثر حدث 14 جانفي 2011، وخاصة بعد صدور دستور 27 جانفي 2014، فإن مسألة التعديل لم تبارح مربع اللبس. وهو ما يتأتى أساساً من التبكير بالحديث عنها بعد ثلاث سنوات فقط من صدور دستور 27 جانفي 2014، في حين تطلب أول تعديلات دستور 1959، مرور ما يناهز الخمسة عشر سنة عن صدوره.⁷ كما يستند استمرار مسألة التعديل ضمن دائرة الالتباس إلى تعمق الجدل السياسي والاختلاف الفقهي بشأن خلفياتها ونظامها وإمكانها.

I - التعديل ضمن جدل الوجاهة والملاءمة

تبدو مسألة التعديل مسألة خلافية يتجادبها موقفان متقابلان ظاهرهما قانوني دستوري، وباطنهما في غالب الأمر ونهايته سياسي.

⁶ ورد الحكم القضائي الصادر عن المحكمة الابتدائية بتونس في مادة الأحزاب السياسية تحت عدد 14332 بتاريخ 2011/03/09 القاضي بحل حزب التجمع الدستوري الديمقراطي بمثابة لائحة للاتهامات والمآخذ الموجهة للتعديلات الدستورية في ظل النظام السلطوي فورده "وحيث ومن جهة عدم احترام النظام الجمهوري وأسسها ومبدأ سيادة الشعب فمن المعروف أن النظام الجمهوري يقتضي أن للشعب الحق في الاختيار الحر لمن يتولى أمره و ما يترتب عن ذلك من تداول على السلطة حتى إذا ما سلمنا بذلك و تعقبنا التنقيحات التي تتالت على الدستور - وعددها 19 من 1988/07/25 إلى 2008/07/28 - وخصوصاً في بابه المتعلق برئيس الجمهورية - رئيس الحزب المدعى عليه (قانون دستوري عدد 88 مؤرخ في 1988/07/25، قانون دستوري عدد 105 مؤرخ في 1993/11/08، قانون دستوري عدد 90 مؤرخ في 1995/11/06، قانون دستوري عدد 65 مؤرخ في 1997/10/27، قانون دستوري عدد 76 مؤرخ في 1998/11/02، قانون دستوري عدد 52 مؤرخ في 1999/06/30، قانون دستوري عدد 51 مؤرخ في 2002/06/01، قانون دستوري عدد 39 مؤرخ في 2003/05/13، قانون دستوري عدد 52 مؤرخ في 2008/07/28) يتضح دون عناء أن المشرع الدستوري ما انفك يتعهد هذا الباب بالتعديل والتنقيح حتى يكون على مقاس رئيس الحزب المدعى عليه - رئيس الدولة آنذاك - حتى إذا ما تخلف شرط من شروط الترشح تدخل المشرع لتعديله بحيث يبقى رئيس الحزب المدعى عليه والدولة مستوفياً دائماً لكل الشروط فبعد أن كانت المدة الرئاسية محددة تدخل المدعى عليه بفعل هيمنته على السلطة التشريعية كما أسلفنا وعبر استفتاء هو في الواقع تزكية لشخص رئيس الجمهورية فجعل مدد الرئاسة دون تحديد بعد أن استنفذ رئيسه المدد القانوني، وبعد أن تجاوز السن القانوني للترشح تدخل أيضاً المدعى عليه بأغلبته النيابية ليعدل من جديد في ذلك الشرط في اتجاه تمكين رئيسه من الترشح مجدداً وفي اتجاه إدامة سيطرته على الحياة السياسية في البلاد واحتكارها منتها لقيم الجمهورية فتتالت مدد رئيس الحزب رئيساً للجمهورية بصفة أدت من الناحية الفعلية إلى رئاسة مدى الحياة بل إن الحزب المدعى عليه استغل هيمنته على كل المجالس التمثيلية ليضع شرط التزكية ضمن الفصل 40 من الدستور ليمنع باقي الناشطين في الميدان السياسي من الترشح لرئاسة الجمهورية، وبدل أن يكون الدستور قاعدة للحياة السياسية الشرعية والسليمة أصبح عائقاً لتحقيقها بمفعول ما طرأ عليه من تعديلات وتنقيحات شوهت أحكامه في مخالفة واضحة لجوهر الجمهورية وما تقتضيه من تداول ديمقراطي وسلمي على السلطة و انتهاك مبدأ سيادة الشعب".

⁷ القانون الدستوري عدد 37 لسنة 1976 مؤرخ في 8 افريل 1976 المتعلق بتنقيح وإتمام الدستور الصادر في 1 جوان 1959 حيث استوجبت الحالة الصحية للرئيس الأسبق للجمهورية التونسية الحبيب بورقيبة ورغبته في تفادي المسؤولية السياسية المباشرة عن أزمات الحكم على شاكلة أزمة التعاضد إعادة التصور المؤسساتي لمنظومة الحكم بالتخلي عن خطط كتاب الدولة وإحداث خطة الوزير الأول.

أ) - فضمن موقف أول نادى شقّ يجمع بعض الأطراف السياسية وبعض أساتذة القانون العام، بتعديل دستور 2014، وتمحورت موضوعاته بالأساس في المطالبة بإعادة النظر في تصوّر النظام السياسي⁸ كيفما تبلور من خلال البابين الثالث والرابع من دستور 27 جانفي 2014 المتعلقان بالسلطة التشريعية والتنفيذية.

من ثمة أسس هذا الشق لفكرة التعديل الدستوري، كنتاج أزمة تصوّر دستوري باعتبار أن الخيار التأسيسي لمنظومة الحكم ومؤسساته قد قاد في تقدير هذا الشق إلى سلطة تنفيذية برأسين هما رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وزعت السلطات بينهما دستورياً بشكل غير منطقي وغير متوازن. وذلك لاعتبار تغليب رئيس الجمهورية المتمتع بالشرعية الشعبية العامة على رئيس حكومة يستمد شرعيته من الجسم البرلماني،¹⁰ وتجريد رئيس الدولة بالتالي من سلطات تعديل مؤسساتية كافية بما يضعف أداء السلطة التنفيذية. كما قدر هذا الشق أنه تم إثقال السلطة التشريعية بالاختصاصات وتفويقها نظرياً على السلطة التنفيذية، مع إضعاف وسائل تأثيرها عليها بما عطل نسبياً عملها وهو ما يعني غياب التوازن المفترض بين السلطات الدستورية وداخلها.

كما أصل هذا الشق لفكرة التعديل الدستوري كتجاوز لأزمة المخيال الجمعي، باعتبار أن تبني النظام السياسي الحالي كان في جوهره ردة فعل من ذاكرة جماعية تجاه ماض استبدادي، ارتبط في الذهنية العامة بمسائى النظام الرئاسي - أو بالأصح الرئاسوي - وعلاته وربّ رفضاً مبدئياً له، راكمه ترذيل فقهي للنظام الرئاسي واثمين - قد يكون مبالغاً فيه للنظام البرلماني بوصفه تعبيرة أقرب للسيادة الشعبية. من ثمة يكون التعديل الدستوري سبيلاً لتجاوز الانفعالية التي طبعت العمل التأسيسي - والتي قد تكون مفهومة دون أن تكون مبررة - نحو اعتماد خيارات أكثر عقلانية.

ويدعم الشق الأول تسويقه للتعديل الدستوري ويقدمه كحل ضروري ووحيد لأزمة حكم تجسّمت في تتالي الأزمات الحكومية عبر تواتر الحكومات وتكاثر التحويلات منذ 2014 تاريخ أول انتخابات تشريعية ورئاسية في ظل الدستور الدائم. وهو ما عنى في نهاية الأمر إنهاكا لمنظومة الحكم القائمة، وإضعافاً لحكومة وإدارة مختلف السياسات العمومية في ظرف تتفاقم أزماته الاجتماعية والاقتصادية دون استيفاء الحد الأدنى من الاستقرار المؤسسي.

وقد ضمنت من ثمة مطالبة التعديل صلب خطاب سياسي بالأساس في مستوى مخاطبه، بمعنى التوجّه للجمهور السياسي بخطاب يجمع بين التبرير (= بناء على هذا التصور الدستوري لم نحكم) والتجيش (= ولهذا التعديل نحتاج كي نحكم)، مع محاولة إخراج التعديل كمطلب شعبي وكمطلب عملي مستحقّ وليس مجرد تزيّد فقهي وخطاب قانوني.

ب) - وهو ما عدّه موقف ثانٍ مناهض للتعديل، مقارنةً متسرّعة ورؤية انتقائية وقراءة توظيفية تفتقد الموضوعية. وقد قام هذا التصوّر المخالف على اختلاف في تقييم النص الدستوري ومحيطه السياسي. فالأزمة اليوم في تقدير هذا الشق الثاني أوسع وأشمل فهي أزمة منظومة وليس أزمة نظام.

فهذا النظام السياسي كما هو مضمّن دستورياً لم يجزّب لكي يقال أنه صحّ أو لم يصحّ لكونه تعرّض للتهشيم والتهميش بفعل تضافر جملة من العوامل أولها العامل الانتخابي. فتشريعية ورئاسية 2014، أفرزت منظومة حكم أقرب للرئاسية رغم النزوع البرلماني للدستور التونسي. إذ كان فيها رئيس الدولة - وهو في الآن نفسه الرئيس المؤسس لحركة نداء تونس الحزب الفائز في الانتخابات - ورئيس الحكومة من نفس اللون، كما كان فيها هذا الأخير ظلاً لرئيس الجمهورية وأقرب إلى عباءة الوزير الأول منه لجبة رئيس الحكومة. وهو وضع راكمه ما ابتكره رئيس الجمهورية

⁸ وبصفة ثانوية حول باب السلطة المحلية باعتبار ما يرسمه في تقدير البعض من سقف عالٍ للتطلعات الدستورية بشأن المسألة المحلية

⁹ الباب الرابع من الدستور المعنون بالسلطة التنفيذية بقسميه الأول المعنون برئيس الجمهورية والثاني المعنون بالحكومة.

¹⁰ الفصل 75 فقرة أولى «ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمسة أعوام خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة الرئاسية انتخاباً عاماً، حراً، مباشراً، سرياً، نزيهاً، وشفافاً وبالأغلبية المطلقة للأصوات المصرح بها»

الفصل 89 فقرة ثانية «في أجل أسبوع من الإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات، يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب، بتكوين الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة. وفي صورة التساوي في عدد المقاعد يعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها.

الممسك بخيوط اللعبة السياسية من وسائط غير مؤسسية «داعمة» للعمل الحكومي على شاكلة اجتماعات قرطاج ووثائقها¹¹ وذلك تحت تعلقة تجاوز الفشل الحكومي والشلل المؤسسي، هذا دون تناسي العامل الشخصي ممثلا في قوّة شخصية رئيس الجمهورية الباجي قايد السبسي وحضورها الاعتباري المستمد من تجربته السياسية المخضمة ومساهمته في بناء الدولة الوطنية ودوره في الانتقال الديمقراطي، وهي عوامل ساهمت في تحويل مركز الثقل السياسي في منظومة الحكم من القصة مقر رئاسة الحكومة، إلى قرطاج مقر الرئاسة.

ويندرج ضمن نفس العامل الانتخابي الذي ساهم في تهشيم وتهميش التصور الدستوري للنظام السياسي، النتائج الانتخابية لتشريعية 2014، وكانت متقاربة بين الشقين «المحافظ» ممثلا في حركة النهضة و«الحدائي» ممثلا في حركة نداء تونس. وقد دفعتهما ضمن عوامل أخرى وفي ظل الضعف الهيكلي لبقية مكونات الفسيفساء البرلمانية إلى بناء أغلبية برلمانية مساندة للائتلاف الحكومي وإلى تشكيل صيغ توافقية في إدارة الحكم وممارسة السلطة. وهو التواء فوّت إمكانية توظيف التنافس البرلماني الذي يمثل تقليديا المناخ المؤسسي الملائم لتفعيل منطق النظام البرلماني.

آخر العوامل التي ساهمت في تهشيم وتهميش التصور الدستوري للنظام السياسي هو العامل المؤسسي القائم على ضعف الفكرة البرلمانية في العقل والواقع السياسي التونسي تقاليدا ومؤسساتا. فالفكرة البرلمانية تقوم ضرورة على مشهد حزبي مستقر ومهيكل، يستند إلى عدد محدود من أحزاب منظمة وقادرة، لها تاريخ من الممارسة السياسية داخل الحكم وخارجه ضمن منطق تداولي. في حين تتسم الساحة الحزبية التونسية خلافا لما ذكر، بالتشردم والتذرر مع ضعف نسبة تهيكلها. فأغلبها أحزاب رئاسية مركزية تفتقد الامتداد الترابي والتقاليد الجماعية والروح الديمقراطية، وجلها يستند إما لشرعية تاريخية نضالية متجاوزة أو لـ«نعمة» الانتقال الديمقراطي. بحيث تفتقد منظومة الحكم في تونس لأحزاب قوية مؤهلة للفعل حسب قواعد اللعبة البرلمانية خاصة في ظل التشظي الذي تشهده بعض أحزاب الائتلاف الحكومي (حركة نداء تونس، حزب آفاق، حزب التيار الوطني الحر، ...) والتفتت الذي أصاب كتلها البرلمانية وعدم ثبات الائتلاف الحكومي بخروج أحزاب ودخول أخرى (حزب آفاق، حزب التيار، الوطني الحر..).

لقد «زُيِّفت» جملة الاعتبارات المذكورة في تقديرات الشق المناهض للتعديل، أعمال آليات النظام السياسي كما هو مثبت في نصّ الدستور. بحيث لا يمكن في تصوّرهم تحميل النص الدستوري مسؤولية الأزمة الحالية وتبعاتها، والتي تمتدّ في تقديرهم إلى أسباب أعمق قد يكون الدستور جزءا منها ولكنه ليس الغالب عليها، لينتهي هذا التصوّر إلى سياسوية المطالبة بتعديل الدستور وعدم جدواها، بما يدعو في نظرهم إلى التريث وأخذ المسافة الزمنية والموضوعية اللازمة.

وبين المطالبة بالتسريع والدعوة إلى التريث، لا يزال التعديل فكرة ولم يتحوّل بعد إلى حاجة، فأى قابلية لهذه الفكرة الخلافة للتحقق الإجرائي من خلال دستور 27 جانفي 2014 ؟

II - التعديل : في ظلّ تعقّد منظومة التعديل وعدم اكتمالها

يمرّ التعديل بزمنين حتى يتحقق، أولهما هو الزمن السياسي التي تتحول فيه فكرته إلى برنامج سياسي، وثانيهما هو الزمن الإجرائي وفيه يتحوّل التعديل من برنامج سياسي إلى مشروع قانوني.

ويخضع الزمن الإجرائي للتعديل الدستوري للقواعد المضمنة بالدستور في الباب الثامن منه التي تفصّل المسار الإجرائي لتعديل الدستور، وتتميز ضمنه بين محطتين رئيسيتين المبادرة بالتعديل والمصادقة على التعديل. وضمن المسار الإجرائي المضبوط دستوريا بدأ توجه الآباء المؤسسين نحو تحوّل واضح فيما يتعلق بإمكانية تعديل الدستور. وهو ما يعكس إستمرار نفس الخيارات ونفس التمشي المتبع في تعديل الدستور المضمن صلب الباب العاشر من دستور غرة جوان 1959 المعنون بتنقيح الدستور¹²، مع اختلاف الظرف الذي كان يسمح

¹¹ <https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9>

¹² والذي يتضمن الفصول التالية :

في ظلّه بتمرير التعديلات بيسر، بفضل نظام الأحادية الحزبية وبعدها نظام الحزب المهيمن، خلافاً للوضع الحالي في تونس الذي طرح توازنات سياسية مختلفة.

لقد بدأ تحوُّط الآباء المؤسسين واضحاً فيما يتعلق سواء على مستوى المبادرة بتعديل الدستور أو على مستوى المصادقة عليه

(أ) - تشدد على مستوى المبادرة بتعديل الدستور :

تطرح محطة المبادرة بالتعديل مسألتين: الأولى جهة المبادرة والثانية دراسة المبادرة.

• فجهة المبادرة ضببت بالفصل 143 من الدستور الذي ينص على أنه «لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس نواب الشعب حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور، ولمبادرة رئيس الجمهورية أولوية النظر». بهذه المعاني، قام تنظيم جهة المبادرة على فكرتين. أولهما إقصاء المبادرة الشعبية وثانيهما فكرة الموازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مع إقرار بتغليب المبادرة الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية الساهر على احترام الدستور¹³ وهو ما يستبقي خيار التعديل داخل الجسم السياسي بمفهومه التقليدي دون المفهوم الواسع بتوسيعه نحو الجسم الشعبي.

ولعل ما يسترعي الاهتمام في هذا السياق، هو التشابه الواضح لمنطق المبادرة بتعديل الدستور مع المبادرة التشريعية¹⁴، مع اختلاف وحيد، حيث يكون لرئيس الحكومة الحق في المبادرة التشريعية، في حين يغيب له أي دور في المبادرة بتعديل الدستور رغم أنه يمثل مركز الثقل في النظام السياسي التونسي.

ولا بدّ من تدقيق في هذا السياق. فالفصل 86 من الدستور ينصّ على أنه لا يحقّ للقائم بمهام رئيس الجمهورية خلال الشغور الوقتي أو النهائي المبادرة باقتراح تعديل الدستور. وهو تقييد مبررّ بالطرف الاستثنائي والصفة الوقتية لشاغل موقع رئاسة الجمهورية وهادف لحماية الاستقرار الدستوري من أي أزمة أو شك أو تشكيك حينما تكون السلط العمومية في وضع استثنائي انتقالي، غير أنه يبقى من الغريب أن المنع ساري تجاه الجهة الرئاسية دون الجهة البرلمانية.

• بعدها تخضع مبادرة تعديل الدستور للدراسة، فتعرض بناء على منطوق الفصل 144 من الدستور من قبل رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية 15 لإبداء الرأي في كونها لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرر بالدستور. ويهدف هذا الإجراء إلى

الفصل 76 لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة. ولرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع تنقيح الدستور على الاستفتاء.

الفصل 77 ينظر مجلس النواب في التنقيح المزمع إدخاله بعد قرار منه بالأغلبية المطلقة وبعد تحديد موضوعه ودرسه من قبل لجنة خاصة. وفي حالة عدم اللجوء إلى الاستفتاء، تتم الموافقة على مشروع تنقيح الدستور من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين من الأعضاء في قراءتين تقع الثانية بعد ثلاثة أشهر على الأقل من الأولى. وعند اللجوء إلى الاستفتاء يعرض رئيس الجمهورية مشروع تنقيح الدستور على الشعب بعد موافقة مجلس النواب عليه في قراءة واحدة بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

الفصل 78 يختم رئيس الجمهورية بعنوان قانون دستوري القانون المنقح للدستور الذي صادق عليه مجلس النواب وذلك طبقاً للفصل 52 من الدستور. ويصدر رئيس الجمهورية بعنوان قانون دستوري القانون المنقح للدستور الذي صادق عليه الشعب وذلك في أجل لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ الإعلان عن نتيجة الاستفتاء. ويضبط القانون الانتخابي صيغ إجراء الاستفتاء والإعلان عن نتائجه.

¹³ عبارات الفصل 72 من الدستور

¹⁴ الوارد بالفصل 62 من الدستور

¹⁵ وردت إجراءات هذه الوجه الأول من مراقبة المحكمة الدستورية لمشروع تعديل الدستور ضمن القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية في :

الفصل 40 - يعرض رئيس مجلس نواب الشعب كل مبادرة لتعديل الدستور على المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ ورود مبادرة التعديل على مكتب المجلس ويعلم رئيس مجلس نواب الشعب كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بمبادرة التعديل.

الفصل 41 - تبدي المحكمة الدستورية رأيها في مدى تعلّق المبادرة بالأحكام التي حجّر الدستور تعديلها في أجل أقصاه خمسة عشرة يوماً من تاريخ عرض مبادرة تعديل الدستور عليها، ويتولى رئيس المحكمة الدستورية فوراً إعلام رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة برأي المحكمة.

حماية النواة الصلبة الدستورية من الانتهاك سواء من جهة المكتسب الجمهوري أو من جهة المكتسب الحقوقي¹⁶. ورغم توصيف الموقف الذي تبديه المحكمة الدستورية من مبادرة التعديل بالرأي، بما قد يوحى بطابعه الاستشاري وغياب للحكومية، فإنه يبدو من المستبعد جدا أن تتجاوز السلطة التشريعية الرأي الوازن والحضور الاعتباري للمحكمة الدستورية، خاصة وأنها ستنتظر لاحقا في وجه ثان من مراقبتها للتعديل في دستورية إجراءات تعديل الدستور.

وبعد استيفاء المحكمة الدستورية للطور الأول من رقابتها على مشروع التعديل، ينظر مجلس نواب الشعب في مبادرة التعديل قصد الموافقة بالأغلبية المطلقة على مبدأ التعديل دون سواه. بحيث لا ينظر في المضامين الدستورية وتفصيلاتها. ويكون ذلك على ضوء التقرير الذي تعده اللجنة الخاصة المتعده به والمحدثه للعرض طبق مقتضيات الفصل 95 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب¹⁷. فإن تم إقرار مبدأ التعديل، تم المرور للمصادقة عليه وإلا توقفت إجراءات التعديل عند هذا الحد.

ب) - تشدد على مستوى المصادقة على تعديل الدستور:

وضع الدستور التونسي في فصله 144 نظامين للمصادقة على تعديل الدستور. يلتزم الأول منهما منطلق الفكرة التمثيلية، حيث يتم تعديل الدستور بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب الشعب. أما النظام الثاني للمصادقة على تعديل الدستور، فيستند على المزاجية بين الفكرة التمثيلية والسيادة الشعبية حيث يمكن لرئيس الجمهورية بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس أن يعرض التعديل على الاستفتاء ليتّم قبوله في هذه الحالة بأغلبية المقترعين. وإن يبدو النظام الثاني أكثر جاذبية حيث يتم الرجوع إلى الشعب للأخذ برأيه بشأن الخيارات الجوهرية، إلا أنه تقنية منقوصة نظرا لطابعها الاختياري. فهي رهين السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وباعتباره من هذه الزاوية أقرب للآلية التحكيمية بيد رئيس الجمهورية منه لتعبيرة عن تضافر الإرادتين البرلمانية والشعبية

وتبقى المصادقة مرهونة قبل المرور لختم التعديل الدستوري من طرف رئيس الجمهورية بمدى احترام إجراءات تعديل الدستور، وهو الطور الثاني من الرقابة التي تجريها المحكمة الدستورية على مشاريع تعديل الدستور بناء على أحكام الفصل 120 من الدستور. وقد ورد الجانب التنظيمي والإجرائي لهذه الرقابة في الفصل 42 من القانون الأساسي عدد 59 لسنة 2015 المؤرخ في 3 ديسمبر 2015 المتعلق بالمحكمة الدستورية حيث «يعرض رئيس مجلس نواب الشعب على المحكمة الدستورية مشاريع قوانين تعديل الدستور في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ المصادقة عليها من قبل مجلس نواب الشعب لتتولى مراقبة دستورية إجراءات التعديل. وتصدر المحكمة الدستورية قرارها وجوبا في أجل أقصاه خمسة وأربعين يوما من تاريخ تعهدها». «وإذا قضت المحكمة الدستورية بدستورية إجراءات التعديل فإنها تحيل المشروع إلى رئيس الجمهورية الذي يختمه أو يعرضه على الاستفتاء. وإذا قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية إجراءات مشروع القانون الدستوري، تتولى في أجل أقصاه سبعة أيام، إحالته مصحوبا بقرارها إلى رئيس مجلس نواب الشعب. ويتولى مجلس نواب الشعب تصحيح إجراءات التعديل طبقا لقرار المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثلاثين يوما من تاريخ توصله بالقرار المذكور. وباستيفاء هذه الخطوات يحال القانون الدستوري على رئيس الجمهورية لختمه¹⁸.

¹⁶ الفصل الأول «تونس دولة حرة مستقلة، ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها. لا يجوز تعديل هذا الفصل».

الفصل الثاني «تونس دولة مدنية، تقوم على المواطنة، وإرادة الشعب، وعلوية القانون.

لا يجوز تعديل هذا الفصل».

الفصل 49 فقرة أخيرة «لا يجوز لأي تعديل أن ينال من مكتسبات حقوق الإنسان وحرياته المضمونة في هذا الدستور»

الفصل 75 فقرة أخيرة «لا يجوز لأي تعديل أن ينال من عدد الدورات الرئاسية ومددها بالزيادة»

¹⁷ والتي تنحل بختم مشروع القانون الدستوري أو عدم إقراره

¹⁸ خلافا لدستور غرة جوان 1959 الذي خص التعديل الدستوري بأحكام ختم خاصة فإن دستور 27 جانفي 2014 لم يميز في فقرته الأولى من الفصل 81 بين مختلف القوانين وقد ورد به «يختتم رئيس الجمهورية القوانين ويأذن بنشرها بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية في أجل لا يتجاوز أربعة أيام من تاريخ :

1. انقضاء أجل الطعن بعدم الدستورية والرّد دون حصول أي منهما،

2. انقضاء أجل الرّد دون ممارسته بعد صدور قرار بالدستورية أو الإحالة الوجوبية لمشروع القانون إلى رئيس الجمهورية وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 121.

على ضوء ما سلف بيانه، يتسم النظام الإجرائي لتعديل الدستور في الحالة التونسية بعقلنة واضحة، تهدف إلى مأسسته وتحسينه من الإخلالات الدستورية وإضفاء الشرعية الشعبية عليه. كما يبقى معلقاً باعتبار أن الوضع الحالي لم يشهد بعد إرساء المحكمة الدستورية التي ما زالت محط تجاذبات سياسية حادة بين مختلف الكتل البرلمانية. إذ لم تنته السلطة التشريعية من انتخاب حصتها من قضاة هذه المحكمة¹⁹ حتى يمكن المرور لاستكمال حصص السلطة التنفيذية والسلطة القضائية منها. وهو ما يعني استحالة إجرائية لبدء مسار تعديل دستوري يراكمها ضمن الزمن السياسي غياب الفاعلين - أي جهة المبادرة - القادرين ضمن التوازنات على المبادرة وعلى تمريرها.

III - التعديل : وخارطة الفاعلين والتوازنات

كما ذكرنا فإن للتعديل زمنين زمن سياسي يفترضه وبالأحرى يفرضه، وزمن إجرائي يتممه. وإن كان الزمن الإجرائي يحتكم لقواعد الدستور الواردة باب التعديل، فإن الزمن السياسي يحتكم للحياة السياسية وموازينها وللمؤسسات وتوازناتها. من ثمة يفتح تعديل الدستور في الحالة التونسية على الأفق السياسي دون سواه بما يبقيه سؤالاً مفتوحاً غير محسوم بمعنى أنه يندرج على ضوء المرحلة والوضع الحاليين ضمن الزمن السياسي لا غير. فنظرياً يسمح الزمن السياسي للتعديل ببروز فكرة التعديل بناء على بروز حاجة مجتمعية ماسة وأولية له، ثم تتطور الفكرة إلى مشروع تعديل بتطور الحاجة، إلى ضرورة مجتمعية. غير أن مقارنة الحالة التونسية تبين أن مسألة التعديل لم ترتق إلى مستوى الحاجة طالما أنها تعكس أن تعديل الدستور مازال محكوماً بزمن التجاذبات ولم يتحوّل بعد إلى زمن التوازنات. فمسألة التعديل وبالعودة لترددها في الخطاب السياسي الرسمي والحزبي، مازالت أقرب ما تكون لبالونات الاختبار، وحتى على مستوى هرم السلطة السياسية، فقد لوحظ بمناسبة جملة خطابات رئيس الجمهورية تراوح بين الطرح والتراجع عنها. فهي لا تشكل إلى حد الآن جزءاً ثابتاً من برنامج سياسي. ويبقى حضورها مقصوراً على مجرد تصريحات من بعض الشخصيات السياسية، أو تلميحات في بعض البيانات الحزبية تجد لها بعض الصدى لدى المختصين في القانون²⁰.

فالمطالبة بالتعديل تتركز من حيث الفاعل على مستوى التموقع السياسي ضمن دائرة الحكم. بمعنى جزء من الائتلاف الحاكم والأحزاب القريبة منه (نداء تونس، مشروع تونس)، ليكون الماسك بالسلطة (رئاسة الدولة) أو الحالم بها من يطرح فكرة التعديل. وهو ما يجعل من فكرة التعديل باباً لإعادة الفرز المؤسساتي على قاعدة التحوّز الأشمل والأوسع بالنفوذ التنفيذي ضمن صيغة أقرب للنظام الرئاسي، وطرحاً مقدّماً من الحزب الرابح في الانتخابات مجسّماً لمنطق الرابحين. ويبقى موقف حركة النهضة الشريك حذراً، يترك نصف الباب مفتوحاً ونصفه مغلقاً، تتوزع فيه التصريحات في بين قبول فكرة التعديل ورفضها. وهو موقف يراعي الشراكة في الحكم ويستحضر مستقبلاً قد تكون فيه الحزب الأول، أو قد يكون فيه لها مرشح خاص انتخابات من بين قياداتها. كما أنه موقف يمتص سياسياً مواقف كلا الطرفين المؤيد منها والرافض ويبقى تواصل التفهيمات السياسية اللاحقة ممكنة معها.

أما أحزاب المعارضة ممثلة أساساً في الجبهة الشعبية والتيار الديمقراطي والتكتل، فإنها تتخذ في مجملها موقفاً رافضاً وحاسماً من التعديل الدستوري، إذ تعتبره عنواناً سياسياً لرئاسة كامنة ولتوظيف الدستور على قاعدة التحوّز بالنفوذ وإقصاء الآخر السياسي واستعادة لمنطق الدستور على المقاس الذي كان الغالب على التعديلات الدستورية في فترة ما قبل 2011.

3. انقضاء أجل الطعن بعدم الدستورية في مشروع قانون وقع رده من رئيس الجمهورية والمصادقة عليه من قبل المجلس في صيغة معدلة،
4. مصادقة المجلس ثانية دون تعديل على مشروع قانون تبعاً لرده، ولم يطعن فيه بعدم الدستورية إثر المصادقة الأولى أو صدر قرار بدستوريته أو أُحيل وجوباً إلى رئيس الجمهورية وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 121،
5. صدور قرار المحكمة بالدستورية أو الإحالة الوجوبية لمشروع القانون إلى رئيس الجمهورية وفق أحكام الفقرة الثالثة من الفصل 121، إن سبق رده من رئيس الجمهورية وصادق عليه المجلس في صيغة معدلة».

¹⁹ <https://www.alaraby.co.uk/politics/2017/4/23> تونس-إرساء-المحكمة-الدستورية-ومخاوف-على-استقلاليتها

²⁰ https://africanmanager.com/site_ar/14 تونس-جدل-متوصل-بشأن-تعديل-الدستور-

وإذا ما وقعت ترجمة مواقف هذه القوى السياسية من تعديل الدستور إلى وزنها البرلماني بمعنى كتلتها الداعمة ضمن خارطة الكتل البرلمانية، فإن الوضع الحالي للموازن البرلمانية لا يخدم موقف رئيس الجمهورية - أحد المالكين لسلطة المبادرة بالتعديل - حيث يجزّده تراجع تمثيله البرلماني من ورقة تمرير المبادرة سواء عبر البوابة الرئاسية، أو عبر البوابة الحزبية، من خلال الدفع الاعتباري لكتلة حركة نداء تونس بوصفه الرئيس المؤسس لحزبها.

ويعد موقف حركة النهضة عبر جناحها البرلماني، الموقف الوازن في هذا الاتجاه أو في ذاك الاتجاه من مسألة التعديل، حيث يستطيع في فرضية أولى إمالة كفة الشق المناادي بالتعديل عبر تحالف ممكن مع القوى السياسية الدافعة نحوه، كما يجعلها في فرضية ثانية الطرف المعطل لأي مبادرة في اتجاه تعديل الدستور.

ويبقى الوزن البرلماني المحدود للمعارضة البرلمانية رغما عن حيويتها والممثلة تقليدياً في نواب الجبهة الشعبية والتيار الديمقراطي وحركة الشعب عائقاً هيكلياً للتأثير في المسار السياسي للتعديل الدستوري بما يبقياها في هذه الحالة لاعبا ثانويين إن لم يكن متفرجا سلبياً رغم تماسك موقفها المبدئي من مسألة التعديل.

ختاماً تبقى وجهة تعديل الدستور نظرياً وإمكان تحقيقها إجرائياً رهين الملاءمة السياسية المفقودة اليوم في ظل غياب التوازنات السياسية داخل وخارج السلطة التشريعية. وهوما يؤكد ضعف وصعوبة أو استحالة المرور في الزمن المنظور نحو تمرير فكرة التعديل الدستوري وتحويلها إلى برنامج سياسي، فمشروع قانون دستوري. وهو استنتاج يتدعم على ضوء جملة من المحددات الموضوعية للصيقة بالحياة السياسية في تونس وأولها هو التوازنات الحالية داخل مجلس نواب الشعب، أما ثانياً فهو تطورات المشهد الحزبي لأحزاب منظومة الحكم في اتجاه ضعف أحزاب منهكة بالانقسامات وتقوي أخرى على حسابها خاصة بعد الانتخابات البلدية وما أفرزته من توازنات جديدة ضمن المستوى المحلي من ممارسة السلطة. أما ثالث المحددات وآخرها، فهو أفق الانتخابات التشريعية والرئاسية المنتظرة سنة 2019، الذي يجمد بطبيعته وضمن منطوق السنة «الكبيسة» الانتخابية والإعداد لها، أي مبادرة قد تطرح في هذا الإتجاه.

ل يبقى رجاء التعديل وارتجاؤه معلّقاً بين تجاذبات لم تستقرّ وتوازنات لم تتبلور. وهو وضع يحتاج في تقديرنا إلى تنزيل موضوع التعديل ضمن مقاربة استراتيجية موضوعياً متوسطة المدى، زمنياً تطرح بعد تبلور الوضع السياسي إثر الانتخابات التشريعية والرئاسية المقررة لسنة 2019، وتستوفي في الأقصى نصف مدتها وتعتمد على التمشي التالي :

التوصيات

أولاً - استكمال تنزيل الدستور خاصة في مستوى الأحكام المتعلقة بالسلطة القضائية وبالتالي استنفاد الباب التاسع من الدستور المتعلق بالأحكام الانتقالية بما يمكن استكمال البناء الدستوري واستيفاء مضامين الوثيقة الدستورية وينتهي إلى مقروئية ومرئية واضحة للدستور تسهل عملية تقييمه.

ثانياً - إرساء المحكمة الدستورية باستكمال انتخاب أعضاءها ثم تركيزها. وهي خطوة مؤسساتية تمثل من جهة أولى حاجة دستورية ملحة وحاجة سياسية أكثر إلحاحاً في ظرف مفتوح على احتمالات وسيناريوهات سياسية ودستورية حرجة وحساسة. كما يمثل إرساء المحكمة الدستورية من جهة ثانية شرطاً إجرائياً جوهرياً ضامناً لدستورية أي تعديل .

ثالثاً - تكليف لجنة خبراء موسعة بدراسة مسألة تعديل الدستور، وتقديم تقرير شامل في الغرض، مرفق بتوصيات وأولويات وجدولة. ويستند تدخل هذه اللجنة بالضرورة وكأولوية على تقييم تنزيل الدستور كما يقتصر دورها على تقديم الرأي الفني فيما يتعلق بالشرعية الدستورية والملائمة السياسية للتعديل وموضوعاته المقترحة.

- تنظيم ندوة برلمانية في الغرض لتحسس المواقف البرلمانية من الموضوع وتقديم الرؤى والأطروحات بشأنها وإنضاجه تصوراً وإنتاج توازناته إن قدرت الحاجة له.

- تنظيم ندوة وطنية حول مسألة تعديل الدستور وحول المسألة الدستورية عامة تضمّ الطيف السياسي والحزبي لاتخاذ القرار السياسي بشأنه وبلورة خارطة طريق له.