

## السيادة في الدستور التونسي : المنطلقات والتطورات

محمد شفيق صرار

مثلت مسألة السيادة أحد أهم محاور الصراع الذي هز الساحة السياسية التونسية في مطلع الخمسينات من القرن العشرين. فمن جهة أولى، برزت بوادر المواجهة بين الحزب الحر الجديد المعتد بقاعدته الشعبية، وبين الباي المستند إلى مشروعية وراثية، حول مصدر السلطة، أو ما يعرف في الفقه الدستوري بمسألة السيادة في الدولة.

أما من جهة ثانية، فقد انقسم قادة نفس الحزب، بخصوص تصور سيادة الدولة ففي حين قبل شق الديوان السياسي تحت زعامة، الحبيب بورقيبة عرض فرنسا لسيادة محدودة في ظل اتفاقيات حكم ذاتي، تمسك شق الأمانة العامة، بأن لا بديل عن الاستقلال التام<sup>1</sup> السياسي العربي عامة، بحيث تسللت باحتشام مصطلحات مثل: الشعب، الديمقراطية، السيادة، البرلمان، الانتخاب...الخ<sup>2</sup>. وقد تمت هذه الظفرة في ظل عراك سياسي طغت فيه التناقضات بين المصالح والرؤى. وقد أخذت هذه التناقضات تجسيدها القانوني عبر سلسلة من النصوص التي يمكن أن نذكر أهمها، وهو الأمر العلي المؤرخ في 29 ديسمبر 1955 والمتعلق بإحداث المجلس القومي التأسيسي

---

ه أستاذ باحث في الحقوق والعلوم السياسية بتونس.

1 - بدأت الأزمة مع صعود حكومة Pierre Mendes France سنة 1954، والتي أعلنت استعداد، فرنسا الاعتراف باستقلال تونس الداخلي، وأدى إلى تنظيم مفاوضات بين الجانب الفرنسي والجانب التونسي الذي ترأسه المنجي سليم. لكن دخول هذه المفاوضات لم يحض بالقبول العام، إذ أن الأمين العام للحزب، صالح بن يسوف هاجم هذا الخيار. وأدى التوقيع على اتفاقيات 3 جوان 1955 إلى تصاعد الأزمة مما أفضى إلى اتخاذ الديوان السياسي في 8 أكتوبر 1955 قرار رفت بن يسوف من الحزب واشتد الصراع، وانقسم الوطنيون إلى شق يناصر توجهات الديوان السياسي وبالتحديد بورقيبة، وشق يوالي الأمانة العامة. وقد اتخذ هذا الصراع طابعا دمويا وصل حد التصفية الجسدية. راجع في هذا الصدد: El Machat Samya: Tunisie: les chemins vers l'indépendance (1945-1956); L'Harmattan 1992 p 229 et suiv.

2 عن السيادة كاصطلاح عربي، فقد اشتق من فعل ساد، ويعني تقدم على القوم وملك أمرهم. وليست لدينا إشارات دقيقة حول اكتساء هذا اللفظ معناه الاصطلاحي الذي جعل منه مقابلا للمصطلح اللاتيني. إلا أن المرجح هو أن هذا تم في أواخر القرن التاسع عشر في خضم موجة النهضة العربية، والتي نقلت فيما نقلت إلينا المعجمية الدستورية الغربية، وتجدد الإشارة إلى أن تيارا كبيرا في إطار الحركات الإسلامية يجعل مصطلح "حاكمية"، المقابل لمصطلح souveraineté ويعتبرون بأن الحاكمية لله وحده.

(الهيئة المكلفة بإعداد الدستور التونسي). أقر هذا الأمر أسلوب العقد لوضع الدستور، وهذا الأسلوب الذي فرضه الحزب الحر الجديد، حل وسطي بين الديمقراطية وبين الأوتوقراطية<sup>3</sup>. وتم على هذا الأساس، تنظيم انتخاب المجلس القومي التأسيسي، وأسفرت الانتخابات عن فوز الحزب الحر وحلفاءه في "الجبهة الوطنية"، بكل المقاعد<sup>4</sup>، وهو ما أكد موازين القوى السياسية في البلاد.

وقد برزت حدة الصراع حول مصدر السيادة في أول اجتماع للمجلس، حين ذكر رئيسه في جلسة الافتتاح بأن قيام المجلس تم على أساس المشروعية الشعبية، وبأن هذه المشروعية تخول له كامل السيادة<sup>5</sup>

ولم تبق هذه الدعوة دون رجوع، إذ تم بعد سنة وثلاثة أشهر إعلان الجمهورية، وقد أدى التخلص من المؤسسة الباياتية، إلى جعل المجلس القومي التأسيسي في حل من كل القيود، إلا ما حرم المجلس على نفسه.

إن تناول مسألة السيادة في الدستور التونسي بعد أربع وأربعين سنة من وضعه، تسمح بتحديد التصور التأسيسي الذي قام عليه الدستور، وتمكن من معاينة مدى استمرارية الروح التي قام عليها، بعد التعديلات المتعددة (15 تعديلاً) التي أدخلت عليه. وهو مدخل لفهم فلسفة المشاركة السياسية وفهم التوازنات الجوهرية التي قام عليها النظام السياسي التونسي.

سنلتزم في هذه المداخلة بالبحث عن طبيعة التوازنات التي ارتكز عليها تصور السيادة في الدولة. وما من شك في أن متابعة هذا الإشكال تقتضي استحضار التناقضات والهواجس التي سادت مرحلة التأسيس.

وسوف نرى في هذا السياق كيف حاول المؤسس التونسي، التوفيق بين بناء مشروعية جديدة، وبين تركيز الوحدة الوطنية عند تحديده لصاحب السيادة، وهذا

3 - يقوم أسلوب وضع الدساتير عن طريق العقد على التقاء ارادتين، إرادة ممثلي الشعب الذين يضعون مشروع الدستور، وإرادة الحاكم الذي يقوم بتصديق ذلك المشروع حتى يكتسب وجوده القانوني.

4 - أنظر بن عاشور (رافع) "انتخاب المجلس القومي التأسيسي وتزكية" أعمال ملتقى "المجلس القومي التأسيسي"، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس 1956.

5 - مناقشات المجلس القومي التأسيسي عدد 1، 28 أفريل 1956 ص 3.

محور الجزء الأول، في حين تذبذب في مستوى آليات التعبير عن السيادة، بين إقرار ديمقراطية حديثة وبين ضمان قوة ونجاعة السلطة السياسية.

## الجزء 1: التوفيق بين التطلع إلى مشروعية جديدة وهاجس الوحدة الوطنية

نعت Charles DEBBACH ما جاء في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة من "أن السيادة القومية ملك للشعب"، بكونه هرطقة قانونية *une hérésie juridique*<sup>6</sup>، إذ كيف يمكن أن نقر أن صاحب السيادة هو في الآن نفسه كائن مجرد يتعالى على شعب اليوم، ومجسد يتماها معه. وقد سار في نفس هذا الاتجاه الراض للتداخل أو الخلط بين نظرية سيادة الأمة وسيادة الشعب، ثلة من فقهاء فرنسا، بالرغم من أن تطور الواقع السياسي فرض نوعا من المزج بين النظريتين<sup>7</sup>.

بالعودة إلى أعمال المجلس القومي التأسيسي، نلاحظ بأنه ما من أحد أحال إلى صاحب السيادة إلا ووقع في الخلط بين الأمة والشعب، بدءا من رئيس المجلس، مروراً بالمقرر العام للدستور ووصولاً إلى الأعضاء عبر تدخلاتهم<sup>8</sup>.

وقد تمخض كل هذا، عن الإعلان الواضح والصريح بأن الشعب هو صاحب السيادة لكنه إعلان لم يمنع الاستئناس بالأمة كمرجعية للعمل السياسي عامة، والعمل التأسيسي خاصة.

إن هذا الاستحضار المتداخل للشعب والأمة كمصدر للمشروعية، يكشف محاولة المجلس التأسيسي تحقيق هدفين، تمثل الأول في سحب مشروعية الباي في حين تمثل الثاني في تدعيم ركائز الوحدة الوطنية.

---

6- DEBBACH (Charles) et autres: Droit constitutionnel et institutions politique, Economica Paris 1983 p 451.

7- BURDEAU (Georges): Manuel de droit constitutionnel; op cit pp 183-184.

8 - أنظر على سبيل الذكر لا الحصر ما ورد في إعلان الجمهورية: "نحن نواب الأمة التونسية بما لنا من نفوذ كامل من الشعب" وكذلك الصفحات 1، 8، 11، 12، 19 من مناقشات المجلس القومي التأسيسي جلسة 10 أوت 1957.

## أ/: إعلان الشعب صاحباً للسيادة:

لقد مثلت العودة إلى الشعب كصاحب للسيادة، خياراً واضحاً من قبل أعضاء المجلس القومي التأسيسي وذلك منذ خطاب الحبيب بورقيبة سنة 1956، إذ أكد قائلاً: "تجتمعون في هذا المجلس التأسيسي بإرادة الشعب، لا تنسوا أن تلك الإرادة متجسمة في جمعكم واضحة جلية، فالسيادة في تونس سيادة الشعب صاحبها الشرعي الحقيقي"<sup>9</sup>.

وقد كانت استجابة المجلس لهذا الموقف، جد واضحة، عند وضع مشروع الدستور في 9 جوان 1957، إذ بالرغم من أن هذا المشروع كان من المفروض أن يراعي الطبيعة الملكية للنظام الباياتي، وهذا يقتضي تجنباً كلياً لنظرية سيادة الشعب، باعتبارها تتناقض في منطلقاتها مع الفلسفة الملكية، فإن توطئته استهلكت بتمجيد إرادة الشعب التي أعطت هذا المشروع للوجود، وبتأكيد أن الديمقراطية التي سيقوم عليها الدستور، ديمقراطية صحيحة ترتكز على تمثيل شعبي له كامل السلطة التشريعية"<sup>10</sup>، وفي هذا تجاوز كلي لموقف الحزب الذي كرس في لائحة المبادئ العامة للدستور التونسي والمؤرخ في 10 جوان 1949<sup>11</sup>.

وحافظ نص الدستور في 1959 على جوهر هذه الصياغة كما حافظ على الفصل الثاني من المشروع، والذي أصبح الفصل الثالث من دستور 1959 ومنطوقه: "الشعب التونسي هو صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور". ومن المعلوم أن هذا الفصل مثل أحد ثوابت الدستور إذ لم يتعرض إلى حد اليوم إلى أي تنقيح.

9 - مناقشات المجلس القومي التأسيسي عدد 1 28 أبريل 1956 ص 3.

10 - راجع نص المشروع ضمن: عمر (عبد الفتاح) وسعيد (قيس): نصوص ووثائق سياسية تونسية" مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس 1987 ص 165.

11 - نصت هذه اللائحة في فصلها 2 على أن "السيادة القومية رمزها الملك ومصدرها الأمة التونسية، وهي تتمثل في النيابة العمومية والهيئة القضائية" نصوص ووثائق سياسية تونسية" مصدر سابق ص 86.

وتبدو بصفة جليلة الشحنة الرمزية للشعب ولسيادة الشعب في هذا الإطار، والتي تسحب بكل بساطة مشروعية الباي التقليدية أو الملكية، لتحل محلها مشروعية ديمقراطية، في المبدأ على الأقل.

ويمكن تفسير تعلق قيادة الحزب الحر الجديد بمصطلح الشعب، بعدة عوامل أولها انفتاحها على الفكر السياسي الحديث سواء الليبرالي أو الاشتراكي والذي جعل من الأغلبية المرجع في العمل السياسي، بعد أن كانت مرادفات الأغلبية مثل العامة والدهماء والرعية، تحمل معنى الازدراء والاحتقار. فقد ظهرت منذ أواخر القرن التاسع عشر نخبة ذات تكوين مزدوج اطلعت على أفكار الأنوار من مصادرها وتأثرت بها بشكل ملحوظ<sup>12</sup>.

ثاني هذه العوامل المنشأ الاجتماعي لغالبية كوادر الحزب الجديد، القادمة من الطبقات الشعبية. هذا بالإضافة إلى تنامي العمل النقابي، وتظافره مع الحزب الجديد لمواجهة السياسة الاستعمارية

على مستوى آخر، لا يجب أن ننسى بأن مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها، مثل أحد المبادئ التي ارتكزت عليها الحركة الوطنية في تحركها الدبلوماسي للتعريف بالقضية التونسية، ومن غير المنطقي إذن أن يتم تغيير هذا العنصر بعد الوصول إلى الاستقلال فقد تجاوز الحزب الحر الجديد أسلوب عمل الحزب الحر القديم الذي كان يستهدف بتعبير رئيسه "النشاط أمام السلطة العمومية الفرنسية، ولكن بترك الشعب على جانب وبدون أن نعطيه أية وعود"<sup>13</sup>.

وقد وقعت الإحالة إلى الشعب في النص الأصلي للدستور ثمان مرات: **فالشعب هو صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه الدستور (الفصل 3).**

12 يراجع الأطراش عائدة: "سيادة الشعب في الدستور التونسي"، مذكرة نيل شهادة الدراسات المعمقة، ص 16 وما بعدها، وتنظر ذلك:

SRAIEB (Noureddine) : "Enseignement, élite et système de valeur: Le collège Sadiki de Tunis, In ouvrage collectif: Elite pouvoir et légitimité au Maghreb, Paris, CNRS, 1973, pp"

13- Kraiem (M): La classe ouvrière tunisienne et la lutte de libération nationale: 1939-1952; Tunis Imprimerie UGTT, 1980, p 71.

**والشعب هو الذي يمارس السلطة التشريعية** لكن بواسطة البرلمان (الفصل 18).

أخيرا **”تصدر الأحكام القضائية باسم الشعب وتنفذ باسم رئيس الجمهورية“** (الفصل 64 من الدستور).

وقد تدعم إقرار سيادة الشعب بمقتضى تعديل الدستور المؤرخ في 27 أكتوبر 1997، إذ أضيفت فقرة ثالثة في إطار دسترة مركز الأحزاب السياسية تنص على أن **”تساهم الأحزاب السياسية في تأطير المواطنين لتنظيم مشاركتهم في الحياة السياسية، وتنظم على أسس ديمقراطية، وعليها أن تحترم سيادة الشعب وقيم الجمهورية وحقوق الإنسان والمبادئ المتعلقة بالأحوال الشخصية“**.

وأول ما يسترعي الانتباه في صياغة هذا الفصل هو الجمع في نفس الفصل وفي نفس الفقرة وفي نفس المرتبة، بين ضابط تأسس عليه البناء الدستوري منذ إعلان الجمهورية في 25 جويلية 1957، وأصبح حسب البعض يكتسي مكانة فوق دستورية - supra constitutionnelle، وبين أحكام صدرت في ظل النظام الباياتي، وكان موقعها دوما ضمن صنف القوانين العادية. إن نقطة الالتقاء بين الضابطين ولعلها نقطة الالتقاء الوحيدة هو تناقضها مع مشاريع جماعات الإسلام السياسي، إذ يرفضون في آن واحد فلسفة سيادة الشعب التي تتناقض تماما مع منطلقات علم الكلام والفقه السياسي، كما يرفضون مجلة الأحوال الشخصية التي تجاوزت في عديد العناصر ما استقر عليه الفقه الإسلامي في ما يخص أحكام الأسرة. وهو ما يكشف الغاية من تعديل الفصل الثامن بهذا الشكل، وهو منع هذه الجماعات من النشاط القانوني.

إلا أن هذا التأكيد على المصدر الشعبي للسيادة لم يترافق بوسائله العملية، مما رجح الارتباط الواقعي للسيادة في تونس بنظرية سيادة الأمة<sup>14</sup>.

14 - عمر (عبد الفتاح): **”الوجيز في القانون الدستوري“** مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس 1987 ص 225-256.

BEN ACHOUR (Raffa) : **”Le référendum en Tunisie“** In actes des secondes assises de l'association des auditeurs de l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel : **”Référendum et démocratie“** Sous la direction de Henri ROUSSILLON ; Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse 1998 pp 133-147.

## ب/: الاستئناس بالأمة كمرجعية للعمل السياسي:

تعني الأمة في نظرية السيادة، كيانا مجردا يتعالى على أفراد الشعب لأنه يشمل إضافة لشعب اليوم، أجيال الماضي وأجيال المستقبل. ويؤدي الإقرار بكون الأمة هي صاحبة السيادة، إلى جملة من النتائج المناقضة تماما لنظرية سيادة الشعب في مستوى المشاركة السياسية.

كان من الغريب إذا، أن ينص الدستور التونسي بعد الإعلان المشتد للشعب كصاحب السيادة، على أن:

– **مجلس الأمة** هو واسطة الشعب في ممارسة العمل التشريعي (الفصل 18).

وقد تكررت العبارة في النص الأصلي للدستور 28 مرة.

– على "أن النائب، **نائب عن الأمة جمعاء**" (الفصل 25).

– وعلى "رعاية رئيس **الجمهورية لمصالح الأمة** رعاية كاملة" (الفصل 42).

ولم يكن حذف عبارة "مجلس الأمة" وتعويضا "بمجلس النواب" بمقتضى تعديل 9 جوان 1981، لأمر يتعلق بمراجعة تصور السيادة في تونس بل كان لأسباب شكلية ورمزية بالأساس<sup>15</sup>

---

15 – على النواب الذين بادروا بتقديم مشروع تعديل 9 جوان 1981 مبادرتهم، بإرادة تجنب "ما تشكله تسمية المجلس النيابي بـ "مجلس الأمة" من تكرار لمبدأ وقع الإعلان عليه بصورة واضحة في الفصل (25) وبالحرص إلى جعل الانسجام في النص الدستوري، بين "الشكل والمضمون"، علما أن هذا التبرير لم يقنع عديد النواب، خاصة وأن عبارتي "مجلس الأمة" و "مجلس النواب" يرتبطان بنفس نظرية السيادة، ألا وهي نظرية سيادة الأمة. والأرجح أن الأثر المجدي لتعديل 1981، يرتبط ببعده سياسي تمثل في استعداد تونس لدور عربي هام، على إثر تجميد عضوية مصر في جامعة الدول العربية، وعودة العلاقات مع ليبيا، راجع مداوات مجلس الأمة عدد 29 ليوم الاثنين 19 جانفي 1981 ص 886.

إن استحضار مصطلح الأمة بشكل مركز، وفي مواضع وسياقات مختلفة، وخاصة بشكل متداخل مع مصطلح الشعب، يعكس هدفين استراتيجيين وضعهما قادة الحزب الحر الجديد: فمن جانب أول كان هناك إدراك للتناقضات الاجتماعية التي كانت تشق المجتمع في الإيالة التونسية<sup>16</sup>.

وكان أحد أهداف الرئيس بورقيبة جعل الدولة "رمزا محسوسا للأمة مما يستوجب على المواطنين الالتفات حول جولتهم التي تشخص الأمة"<sup>17</sup>.

ومن جانب ثان، كان هناك سعي إلى تكريس هوية مستقلة في ان واحد تجاه المستعمر الفرنسي وتجاه تيار القومية العربية الذي بلغ أوجه آنذاك، خصوصا وأنه لقي صدى كبيرا لدى الشق اليوسفي.

إلا أن هذا الاستحضار للأمة، في الدستور التونسي كما هو الشأن بالنسبة لأغلب الدساتير العربية، لم يحل دون تأكيد الهوية العربية الإسلامية، ودون تأكيد الانتماء إلى المجموعة العربية بل إنه قد يتناقض مع بعض النصوص القانونية المصادق عليها بعد 1959، نذكر على سبيل المثال الفصل 17 من معاهدة اتحاد المغرب العربي الموقعة في 17 فيفري 1989، والذي ينص على أنه: "للدول الأخرى المنتسبة إلى الأمة العربية أو المجموعة الإفريقية أن تنظم إلى المعاهدة، إذا قبلت الدول الأعضاء ذلك".

هذا ما دعا أحد الباحثين في رسالة دكتوراه دولة إلى الحديث في تحليله للدستور التونسي عن مفهوم وطني للأمة ومفهوم قومي لها<sup>18</sup>، وهذه المحاولة الاصطلاحية، تعكس مشكلة التجاذب في الانتماء المرتبطة بأغلب الدول الحديثة العهد بالاستقلال<sup>19</sup>.

---

16- CF AMOR (Abdelfattah): "Le régime politique de la Tunisie": Thèse de doctoral d'état Pris II 1973. Notamment les pages 154 et 167.

17 - بورقيبة (الحبيب) خطاب مطماطة، 17 أوت 1956، خطب الجزء الأول ص 186.

18 - أبو جبر المدهون (محمد محمود): "مفهوم الأمة في دساتير الدول العربية"، أطروحة دكتوراه دولة تونس 1984، ص 177 - 180.

19 - حول هذا الإشكال، يراجع غلبون (برهان): "المحنة العربية: الدولة ضد الأمة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 1993.



إن هذا الخيار الذي استقر عليه المؤسس، بما له وما عليه سينعكس إن قليلاً أو كثيراً، على مستوى آليات التعبير عن السيادة، وهذا ما سنحاول التعرض إليه في الجزء الثاني.

## الجزء 2: التذبذب بين تكريس ديمقراطية حديثة والبحث عن نجاعة السلطة

بقدر ما تميز موقف المؤسس التونسي بالوضوح في تأكيد الشعب كصاحب للسيادة، بقدر ما تميز موقفه بالحذر من نتائج هذا الإعلان، إذ وقع تكريس مبدئي للنظام النيابي، وهو أحد نتائج سيادة الأمة، في حين لم يقع تكريس آليات التدخل الشعبي إلا بحبيطة كبيرة.

### أ/ تكريس مبدئي للنظام النيابي:

تعامل أعضاء المجلس القومي التأسيسي مع خيار النظام النيابي، كمسلمة لا تحتاج إلى نقاش، حتى أنه عندما اقترح أحد النواب أن تتم المصادقة على الدستور عبر الاستفتاء، رد رئيس المجلس بأن: "مشروع الدستور لن يعرض على الاستفتاء الشعبي، لأن المجلس كلف من الشعب بوضع الدستور، فلا يمكن لنا أن نخيب ظنه"<sup>20</sup>.

ولا شك في أن تمسك المؤسس في 1959 بتغيب الاستفتاء، رغم إعلانه المشدد على أن الشعب صاحب السيادة، يقوم على أسباب مختلفة.

أولها سبب تاريخي، تمثل في أهمية فكرة البرلمان صلب تاريخ الحركة الوطنية ودون الانزلاق إلى سرد تاريخي حول هذه النقطة، نكتفي بالإشارة إلى أحداث 9 أفريل 1938 والتي كان أحد شعاراتها المحورية المطالبة ببرلمان تونسي.

---

208 - مناقشات المجلس القومي التأسيسي جلسة الاثنين 10 نوفمبر 1958 ص 208.

ثاني الأسباب، أيديولوجي، تمثل في اعتبار الشعب غير مؤهل لاقتحام غمار المشاركة الشعبية شبه المباشرة، خاصة وأن النخبة الحاكمة أخذت في الانزلاق نحو منظومة الحزب الواحد، مع ما تعنيه من تبين للرأي الواحد والحل الواحد والزعيم الأُوحد<sup>21</sup>.

كل هذا دعا إلى تكريس النظام النيابي كقناة مبدئية، بل وكقناة وحيدة للمشاركة الشعبية. وقد عبر الفصل 18 على هذا بوضوح، حين نص على أن الشعب "يمارس السلطة التشريعية بواسطة مجلس نيابي" وهو ما اعتبره البعض "تعبيرا لطيفا على أن الشعب محجور عن ممارسة حقه بنفسه"<sup>22</sup>.

وتعزز هذا بالفصل 25 الذي كرس الوكالة التمثيلية بتنصيبه على أن النائب بالبرلمان "نائب عن الأمة جمعاء"، فوكالته غير شخصية، إذ أنه لا يمكنه تمثيل ناخبيه أو دائرته الانتخابية فحسب<sup>23</sup>.

وهي غير محددة، إي أنه ليس لمن انتخبه أن يلزمه بجملة من المطالب، أو أن يتدخل في عمله التمثيلي. أخيرا هي غير قابلة للفسخ. وهذا أحد ثوابت الدستور التي صمدت رغم الاختراقات من الفصلين 109 قديمين من المجلة الانتخابية<sup>24</sup>، أو كذلك

---

21 - برزت معالم هذا الانزلاق نحو نفي التعدد وتشخيص الحكم منذ الساعات الأولى لانعقاد المجلس القومي التأسيسي، إذ تقدم النائب مصطفى الفيلالي باقتراح المصادقة على كلمة تدرج بمحضر الجلسة، وهي: "إن أعضاء المجلس القومي التأسيسي الممثلين لشعب تونس يعبرون باسم الأمة عن اعترافها بالجميل لابنها الحبيب بورقيبة" ولم تمر أربع سنوات على وضع الدستور حتى تم تجميد الحزب الشيوعي التونسي، فدخلت بذلك البلاد في منظومة الحزب الواحد واقعا. وجاء تعديل مارس 1975 ليكشف مدى الشخصنة التي طغت في تونس، إذ أدخل فقرة جديدة على الفصل 40 من الدستور، نصت على: "وبصفة استثنائية واعتبارا للخدمات الجليلة التي قدمها المجاهد الأكبر الحبيب بورقيبة الشعب التونسي إذ حرره من رقة الاستعمار وجعل منه أمة موحدة ودولة عصية كاملة السيادة، يعلن مجلس الأمة إسناد رئاسة الجمهورية مدى الحياة إلى الرئيس الحبيب بورقيبة "

22 - ابن عاشور(عياض): "التقرير التمهيدي للملتقى مجلس النواب"، مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1986، ص23.

23 - وتطبيق نفس طبيعة الوكالة على أعضاء مجلس المستشارين إذ نصت الفقرة السادسة من الفصل 19 جديد من الدستور على أن "لا يتقيد أعضاء مجلس المستشارين بمصالح محلية أو قطاعية"

24 - نص الفصل 109 قديم من المجلة الانتخابية على أن: "كل عضو بمجلس الأمة وقع رفضه لأي سبب من الأسباب من طرف الحزب أو المنظمة التي زكت ترشحه ينتهي انتسابه إلى مجلس الأمة". وقد تم اعتماد هذا الفصل للمرة الأولى بمقتضى تعديل المجلة الانتخابية في 1969، لكن تم إلغاءه عند تعديل المجلة الانتخابية في 10 نوفمبر 1971، وأعيد اعتماد الفصل سنة 1973، ولم يتم التخلي عنه نهائيا إلا بمقتضى القانون الأساسي عدد 79 لسنة 1981 مؤرخ في 24 سبتمبر 1981.

بالرغم من إحداه المجموعات البرلمانية سنة 1989<sup>25</sup> لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن تكريس النظام النيابي، يقود عادة إلى ما يسمى بسيادة البرلمان، إلا أن هذا لم يقع، إذ أن البرلمان التونسي بقي غير متحكم في وظيفة التشريع ووظيفة الرقابة، فالأولوية في النظام التونسي لمؤسسة الرئاسة التي حضيت منذ النص الأصلي للدستور بمكانة، اعترف بها الرئيس بورقيبة نفسه في خطاب 1970: يقول "وقد ظهر بالكاشف أن جمع كامل السلطة وكل النفوذ بيد شخص واحد يؤول بهذا الشخص مهما كانت نزاهته واستقامته وحسن نواياه إلى ارتكاب الغلط"<sup>26</sup>.

وقد ساد هذا التصور منذ وضع الدستور على مدى ثلاث وأربعين سنة إلى غاية تعديل 2002 إذ أصبح الفصل الثامن عشر ينص على أن "يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين أو عن طريق الاستفتاء" وبهذا دخل النظام التونسي في دائرة البرلمان ذات المجلسين. وتجدر الإشارة أولاً إلى أن فكرة البرلمان ذو المجلسين قد كرس من طرف المجلس التأسيسي عند وضع مشروع دستور الملكية الدستورية سنة 1957<sup>27</sup> وعادت الفكرة من جديد بعد 7 نوفمبر 1987، أول عند إصلاح القانون الأساسي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي سنة 1988 إذ نادى البعض بتحويل هذا المجلس إلى غرفة برلمانية ثانية<sup>28</sup>، وبعد فشل أحزاب المعارضة في دخول البرلمان خلال الانتخابات التشريعية في 2 أفريل 1989 حيث دعا البعض إلى تحويل المجلس الأعلى للميثاق الوطني إلى مجلس ثان.

---

25 - أحدثت المجموعات البرلمانية في تونس بمقتضى أحكام الباب الخامس من النظام الداخلي لمجلس النواب المؤرخ في 27 فيفري 1989، والمجموعات البرلمانية تناقض في طبيعتها الوكالة التمثيلية التي نص عليها الفصل 25 من الدستور، إذ تؤكد انتماء العضو إلى الحزب الذي رشحه وتجعله يتصرف في البرلمان كناخب حزبي.

26- MECHICHI (Lotfi): "souveraineté", In Regard croisés sur les contitutions tunisiennes et Fraçaises à l'occasion de leur quarantenaire" Colloque de Tunis 2-4 décembre 1999, Publication de la Sorbonne 2003, pp 85-86

27 - نص المشروع الأولي للدستور المؤرخ في 9 جانفي 1957 والمطور لمسودة مؤرخة في 20 نوفمبر 1956 والمعروفة باسم مشروع الملكية الدستورية على أن مجلس الأمة يتكون من مجلس وطني ومجلس للشورى" يراجع مظفر زهير، وضع الدستور في تونس، منشورات مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس 1986.

28- JRADI (Leila): Le conseil économique et social, mémoire de DEA Faculté de droit et des sciences politique de Tunis, 1992.

وقد وقع تبرير هذا الانتقال في تركيبة المجلس بعدة مبررات منها اتجاه عديد الدول إلى تعزيز مسار اللامركزية وما يقتضيه ذلك من إعطاء مكانة خاصة للجهات حتى وإن لم تصل إلى المستوى الفدرالي، وقد تجاوز عدد الدول التي تبنت الهيكلية ذات المجلسين الثمانين دولة، لكن يقتضي الأمر هذا التركيز على أربعة ملاحظات بخصوص مبررات هذا التبني.

الأولى هي أن إحداث مجلس ثان في تونس لا يمت بصلة للأسباب التي تخص الدول التي نجد فيها نظام المجلسين، مثل كبح جماع الغرفة الدنيا، وإحداث سلطة مشادة لها تعطلها أو تحد من نفوذها إذ لا وجود في تونس في ظل النظام الحزبي القائم لصراع بين السلط<sup>29</sup>.

الملاحظة الثانية، جاء في شرح الأسباب أن إحداث غرفة ثانية جاء لتوسيع مجال تمثيل الشعب في المجالس النيابية.. " بحيث يحصل التمثيل العام المباشر لكل المواطنين في الغرفة الأولى، ويحصل تمثيل غير مباشر لهم من خلال مختلف مكونات المجتمع في الغرفة الثانية" ويبقى مجلس النواب صاحب الاختصاص التشريعي العام في حين يكون مجلس المستشارين ذا اختصاص مسند.

الملاحظة الثالثة هي أن هذا الخيار الجديد لا يأتي كاستجابة لمطالب ملحة، ولم تتم عن قرار نظري أو فلسفي بتفضيل نمط هيكلي على آخر بقدر ما يستند إلى اعتبارات عملية تروم توسيع التمثيل السياسي وتنويعه لإثراء الوظيفة التشريعية ومحاولة إخراجها من الركود ب" ضمان تمثيل أوسع للجهات ولختلف مكونات المجتمع مع إقرار التمثيل العام للشعب التونسي"<sup>30</sup>.

الملاحظة الرابعة هو أن إحداث مجلس المستشارين يطرح مسألة التشابه التنظيمي مع هيكل مشابه هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي، فمن حيث تركيبة مجلس المستشارين، فإنه يتكون من عدد لا يتجاوز ثلثي عدد مجلس النواب أي قرابة المائة والعشرين عضواً ويوزع أعضاء مجلس المستشارين كما نص الفصل 19 (جديد) من

29 - بو عوني (الأزهن): "الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي"، ص 219.

30 - في خطاب الرئيس في الذكرى الرابعة عشر لتحويل 7 نوفمبر 1987.

الدستور "عضو أو عضوين عن كل ولاية باعتبار عدد السكان يتم انتخابهم على المستوى الجهوي من بين أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين وسيتراوح عددهم بين 24 و48 عضوا. وثالث من بين أعضاء المجلس يتم انتخابه على المستوى الوطني من بين الأعراف والفلاحين والأجراء، وذلك بترشيح من المنظمات المهنية، ويتم انتخاب كل هؤلاء بنوع من الانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين، أما بقية أعضاء مجلس المستشارين فيعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية

أما المجلس الاقتصادي والاجتماعي فيتكون من عدد أعضاء يتراوح بين 107 و117 عضوا موزعون كما يلي: 26 عضوا تعينهم المنظمات المهنية، 20 يمثلون المنظمات الوطنية والجمعيات والهيئات المهنية، عضو عن كل ولاية يختاره المجلس الجهوي من بين أعضائه لتمثيل الجماعات المحلية والمجالس القروية. 18 عضوا يمثلون الإدارة والمؤسسات العمومية، وبين 20 و30 عضوا من ذوي الكفاءة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والثقافي والقانوني<sup>31</sup>

أما بخصوص الصلاحيات فينص الفصل 2 من قانون 88 على أن المجلس هيئة استشارية في مجال مشاريع القوانين والمخططات وله مجال نظر وجوبي وآخر اختياري وأخيرا يمكن أن يتعهد تلقائيا ببعض القوانين ويمكن للحكومة أو مجلس النواب عرض مشاريع القوانين عليه، وهنا تثار مسألة التداخل الوظيفي بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس المستشارين أو ما يسمى بتكرار الأدوار، وهو ما يدعو إلى التساؤل عن الجدوى من إبقاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

خلاصة القول: اختار المؤسس التونسي تغليب نتائج سيادة الأمة في مستوى آليات التعبير عن السيادة، وذلك بتكريسه المبدئي للنظام النيابي، واختار ضمن هذا التوجه أن يعهد بأهم الصلاحيات إلى مؤسسة رئيس الجمهورية ليضع بذلك أسس نظام يقوم على قوة السلطة التنفيذية لكن هذا لم يمنع من تبني بعض وسائل التدخل الشعبي شبه المباشر.

31 - قانون أساسي عدد 88-12 مؤرخ في 7 مارس 1988 كما تم تعديله بالقانون الأساسي عدد 90-75 مؤرخ في 07 أوت 1990.

## ب/ تبني حذر لآليات المشاركة الشعبية شبه المباشرة

لو لم يكرس الفصل 18 من النص الأصلي لدستور 1959 الاقتراع العام الحر "المباشر والسري"، لكان بالإمكان القول بأن سيادة الشعب في تونس لم تخرج عن كونها شعاراً رمزياً، أو بأكثر صراحة شعاراً أجوف، يحجب واقع ممارسة السلطة لا غير بإقرار هذا الحق الذي يعني أن التصويت الحر، متاح لجميع المواطنين دون أي تمييز على مستوى الجنس أو الانتماء الاجتماعي، حقق دون أي شك، قفزة سبق بها دستور 1959 عدداً هاما من دساتير الديمقراطيات الغربية.

لكن تقتضي الإشارة هنا إلى أن حق الاقتراع، خرج منذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 10 ديسمبر 1948<sup>32</sup> عن دائرة نظرية سيادة الشعب، ليصبح حقاً من حقوق الإنسان ومن ثم، قيمة إنسانية تتعالى على التشريعات الوطنية. وقد كان من الطبيعي إذاً أن يأخذ أي دستور بهذا الحق سواء تبني نظرية سيادة الأمة أو سيادة الشعب.

ما لم يكن طبيعياً ويدخل في باب المفارقات هو أن يغيب الدستور الذي شدد، في إقرار سيادة الشعب، حق هذا الأخير في المشاركة الشعبية عبر الاستفتاء، وعدم تنظيمه لهذه التقنية إلا في وقت متأخر ويمكن أن نوجز تاريخ الاستفتاء في الجمهورية التونسية في ثلاث مراحل:

\* تميزت الأولى برفض جذري لهذه التقنية، ففي 25 جويلية 1957 قام المجلس القومي التأسيسي باسم الشعب بإلغاء النظام الملكي، وكان من المنتظر أن يقر أسلوب الاستفتاء للوضع. إلا أنه خير احتكار مهمة التأسيس، بتكريس أسلوب الجمعية التأسيسية. كما أن مشروع 1958 حوى فصلاً يقر عدم دخول أي تعديل للدستور، إلا إذا وافق عليه الشعب عبر الاستفتاء (فصل 113)، لكن تم حذف هذا الفصل.

\* المرحلة الثانية جاءت بعد 17 سنة من وضع الدستور، وتم فيها إقحام الاستفتاء بشكل مصطنع. ذلك أن انبعاث الحاجة إلى الاستفتاء تم سنة 1974 على إثر الاتفاق

---

32 - تنص الفقرة الثالثة من الفصل 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن: "إرادة الشعب هي مصدر نفوذ السلطة العامة، ويجب أن تعبر هذه الإرادة عن نفسها عبر انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام المتساوي وبالتصويت السري أو عبر إجراءات معادلة تضمن حرية الاقتراع"

بين الرئيس السابق الحبيب بورقيبة والزعيم الليبي معمر القذافي حول إقامة وحدة اندماجية بين تونس وليبيا. وكان من المفروض أن يتم عرض الاتفاقية على الاستفتاء الشعبي في 12 جانفي من نفس السنة. لكن وقع التعلل فيما بعد من الجانب التونسي بأن دستور 1959 لا يقر تقنية الاستفتاء لهذا يتوجب التريث إلى حين تعديل الدستور، وقد تم تقديم مشروع التعديل، وتمت الموافقة المبدئية عليه من طرف النواب في 6 فيفري 1974، لكن تعطلت إجراءات التعديل، ولم تقم المصادقة في نهاية الأمر على إدماجه إلا في أفريل 1976، أي بعد طي صفحة اتفاق جربة

ويمكن القول بأن هذه المرحلة تميزت "بإثبات للغيبة"، أو كما قال أحد الفقهاء بمرحلة القانون الدستوري الخيالي<sup>33</sup> إذ لم يقع اللجوء بالمرّة إلى الفصلين 2 و47 رغم مرور 23 سنة على تعديلها.

\* وجاءت المرحلة الثالثة مع تعديل 1997 والذي أدخل ضمن ما أدخله، تعديل أحكام الاستفتاء وتميزت هذه المرحلة بتوسيع مجال الاستفتاء وذلك بإحداث نوعين جديدين، هما الاستفتاء الاستشاري والاستفتاء الدستوري، كما تميزت بإعلان صريح من طرف رئيس الجمهورية على ضرورة وضع هذه التقنية موضع التنفيذ، وهو ما أكده بعرضه لمشروع تعديل للدستور يوم 26 ماي 2002 على الاستفتاء الشعبي.

ويمكن أن نستخلص من خلال هذه السيرورة ملاحظات ثلاث:

1. على مدى أربع وأربعين سنة من التجربة الدستورية، تم اللجوء إلى الاستفتاء مرة واحدة بالرغم من جسامته وخطورة بعض القرارات التي تم اتخاذها والتي يصعب تصور حالات أنسب منها للجوء إلى رأي الشعب.

2. هو أن صياغة الأحكام المتعلقة بالاستفتاء لم تخل من الغموض، والغموض في مثل هذه الحالات قد يخفي تذبذب المؤسس أو تفضيله لصياغة مفتوحة تسمح بهامش كبير للمناورة ويشمل هذا الغموض المجال، الإجراءات وكذلك نتيجة الاستفتاء.

---

33- BEN ACHOUR (Raf): "Le référendum en Tunisie" op cit p 315.

فبالنسبة للمجال يمكن أن نركز تحليلنا على الفصلين 2 و47 وقد أثار تحديد مجال الفصل 47 خلافا بين أساتذة القانون في تونس<sup>34</sup>. أما بالنسبة للإجراءات فيمكن طرح بعض الأسئلة حول كيفية موافقة البرلمان على معاهدات الفصل 2 ففي حين ذهب البعض إلى أن منطوق الفصل يدل على أن "الموافقة تخضع إلى تراتيب المصادقة على القوانين الدستورية" ذهب آخرون إلى أن الفصل غامض، وأن ما قام به النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1979 في فصله 47 والذي ينص صراحة على أن موافقته على معاهدات الفصل الثاني تخضع لأحكام التعديل، قد يكون بلغ حد عدم الدستورية ولعل حذف النظام الداخلي للمجلس الصادر في 1989 لهذا الفصل وتعويضه بصياغة حذرة للغاية تزيد من حدة المشكل<sup>35</sup>.

أما بالنسبة للقيمة القانونية للنصوص التي يصادق عليها الشعب، فلئن كان التمييز بين الاستفتاء الاستشاري والاستفتاء التصديقي من جهة والتمييز بين الاستفتاء الدستوري والاستفتاء التشريعي من جهة ثانية واضحين، فإننا نظل إزاء جملة من الأسئلة التي يتحتم الإجابة عليها للحفاظ على هرمية القواعد:

هل أن معاهدات الفصل 2 تحور الدستور بشكل مباشر أم يتوجب تعديل الدستور قبل عرضها على الاستفتاء وفي هذه الحالة هل نعتبر هذا النص بمثابة القانون الدستوري أم لا؟

هل أن القوانين المصادق عليها وفق الفصل 47 تكتسي صيغة القانون العادي أم الأساسي؟ هل يمكن تعديله من طرف البرلمان؟ هل يمكن تجاوزها بمقتضى معاهدة دولية والمعاهدات كما نعلم أعلى نفوذا من القوانين؟

3. الملاحظة الثالثة هي أن مختلف أشكال الاستفتاء في تونس لا تحقق الديمقراطية شبه المباشرة بقدر ما تنتزل في إطار تعزيز مشروعية الخيارات التي تضعها السلطات

---

34 - يمكن مقاومة موقف الأستاذ الأزهر بوعوي في مقاله "خواطر حول الاستفتاء في تونس" بموقف الأستاذ رافع بن عاشور "le référendum en Tunisie" op. Cit notamment les pages 325 et 326

35 - الفقرة الثانية من الفصل 55 من النظام الداخلي لمجلس النواب: "ينظر المجلس في المعاهدات المبرمة طبقا للفقرة الثانية من الفصل الثاني من الدستور قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي وتتبع في شأنها الصيغ والشروط المنصوص عليها بالدستور"



المؤسسة، فالاستفتاء يراوح بين الارتباط بالموافقة المسبقة للبرلمان، وهذا يعكس مشكلة في مستوى فلسفة الديمقراطية، إذ كيف يتوقف تدخل صاحب السيادة، على موافقة ممثله. وبين الارتباط بإرادة رئيس الجمهورية ويحقق في هذه الحالة ربط الصلة بين السلطة التنفيذية والشعب.

في الختام، لئن مثلت السيادة منذ عصر الأنوار منطلقا جديدا للقطع مع مختلف أشكال الاستبداد السائدة آنذاك، ومثلت حجر الزاوية في معايير تصنيف الأنظمة السياسية، وفي خصوصيتها، فإن الأمور لم تبق على حالها في مطلع الألفية الثالثة، فمع هبوب رياح العولمة وانتصاب قانون طبيعي من نوع جديد يسمح بالتدخل في شؤون الشعوب والأنظمة، أصبح الحديث عن سيادة الدول وحتى عن صاحب السيادة في الدولة أمرا بعيدا عن البيديهيات، مما يحول التساؤل عن خصوصية تطور الأنظمة السياسية، وذاتيتها أمام التنميط والمرجعيات الجديدة التي تفرضها عولمة القيم، إلى مفتاح لفهم واستشراف تطورات الأنظمة المعاصرة.