



البوصلة

## أزمة الكورونا

---

بين السلطتين  
التنفيذية والتشريعية

منذ اندلاع أزمة وباء كورونا، تعدّد الفاعلون المتدخلون، من سلط وهياكل عمومية ومجتمع مدني، في حركية حتمتها طبيعة الوباء وآثاره متعددة الأبعاد الصحية، الاجتماعية والاقتصادية. وتختلف درجة التدخل باختلاف طبيعة ومجال كل فاعل رسمي أو غير رسمي. وعلى الرغم من التكامل المفترض بين مختلف الأدوار في مواجهة انتشار الوباء، إلا أن متابعة التصريحات المُعلنة والاجراءات المُتخذة من قبل مكونات السلطتين التنفيذية والتشريعية منذ اندلاع الأزمة الصحية الى اليوم، على غرار إعلان الحجر الصحي الشامل و صدور قانون التفويض التشريعي، تمثل مادة تستدعي التوقف عندها ومحاولة تحليلها لبيان ملامح علاقات التفاعل الداخلية والخارجية بين السلطتين.

ففي ظل الوضع غير المعهود الذي تمرّ به بلادنا شأنها شأن بقية دول العالم، تساءل العديد من المختصين في القانون الدستوري والمتابعين للشأن العام عن الوضع الدستوري والسياسي للبلاد. تساؤل مشروع من الناحية القانونية والسياسية والمنطقية لأن الاجابة عنه تُمكن من فهم كيفية اشتغال وتأقلم السلط العمومية الدستورية مع الوباء ضمانا للمقروئية ودرء للضبابية.

## رأسا السلطة التنفيذية: أية علاقة ؟

طرحت، ولا تزال، العلاقة بين رأسي السلطة التنفيذية إشكالا حول صاحب القيادة زمن الكورونا مآتاه عدم وضوح الوضعية القانونية التي يتم بمقتضاها التعامل مع خطر الوباء: هل نحن في حالة الاستثناء ؟ أم حالة الطوارئ ؟ أم الاثنين معا ؟

## ما الفرق بين حالة الاستثناء وحالة الطوارئ ؟

تتمثل حالة الاستثناء L'état d'exception التي ينص عليها الفصل 80 من الدستور التونسي، مثلما يدلّ على ذلك تسميتها، في وضع غير عادي تكون فيه الدولة في «حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقلالها»، وينتج عن هذا الخطر تعدّر «السير العادي لدواليب الدولة». في ظل هذا الوضع، تتجمع السلطات بيد رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يتخذ «التدابير»، كل التدابير ترتيبية كانت أم تشريعية، لمجابهة هذا الخطر واعادة الحالة الى وضعها العادي. بعبارة أخرى، تُدخل حالة الاستثناء استثناء على مستوى التوزيع الأصلي للسلطات لتميل الكفة لصالح رئيس الجمهورية متحولا بذلك الى مركز سلطة القرار، مستأثرا بمطلق الصلاحيات (les pleins pouvoirs) التي تخوله، حسب سلطته التقديرية، أن يتخذ مثلا كل القوانين و/أو الأوامر اللازمة للتصدي الى الخطر الداهم. ويتحول رئيس الحكومة في هذه الحالة الى وزير أول تتقلص دائرة مهامه في صلاحيات تنفيذية لا تقريرية لكل التدابير التشريعية والترتيبية التي يتخذها رئيس الجمهورية. إن تركيز السلطة بهذا الشكل لا يعني تغول رئيس الجمهورية، على الرغم من اعتبار حالة الاستثناء «ديكاتورية<sup>1</sup>»، بل هي حالة قانونية قصوى افترضها دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية (الفصل 16)، أخذ بها الدستور التونسي لسنة 1959 (الفصل 46) وحافظ عليها المجلس الوطني التأسيسي عند صياغة دستور 27 جانفي 2014، على غرار العديد من دول العالم.

الى جانب الشروط المادية، فقد أقر الفصل 80 من الدستور ثلاث شروط شكلية تتمثل في :  
أولا: وجوب استشارة رئيس الجمهورية لكل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب.

1 Mathieu Carpentier, « État d'exception et dictature », Tracés. Revue de Sciences humaines, n°20/211, pp. 75-93

ثانيا: إعلام رئيس المحكمة الدستورية.

ثالثا: توجه رئيس الجمهورية ببيان الى الشعب يذكر فيه التدابير الاستثنائية التي قرر اتخاذها.

وعلى الرغم من انتقال محور السلطة الى رئيس الجمهورية، إلا أن الفصل 80 وضع بعض القيود المتمثلة في عدم امكانية هذا الأخير حل مجلس النواب، كما لا يجوز تقديم لأئحة لوم ضد الحكومة. ويعتبر مجلس نواب الشعب، طيلة هذه الفترة، في حالة انعقاد دائم. إضافة الى ذلك، هناك قيد زمني ورقابي هام تمارسه المحكمة الدستورية التي تتولى، بعد مرور 30 يوما من سريان التدابير وفي كل وقت، البت في استمرار حالة الاستثناء من عدمه، بناء على طلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو 30 نائبا.

كل هذه التدابير تؤكد أنه حتى في حالة الخطر الداهم، لا بدّ للسلط العمومية الدستورية أن تتفاعل وتتكيّف مع الوضع الاستثنائي في اطار دستوري محدد، مقيد ويضمن استمرارا فعليا لدولة القانون يجنب البلاد امكانية الوقوع في فراغ دستوري أو انحرافا بالسلطة.

في المقابل، فإن حالة الطوارئ، L'état d'urgence تمثل وضعا واقعيا وقانونيا أقل حدة وخطورة من حالة الاستثناء، إذ أن شروطها المادية تتمثل في وجود خطر داهم ناتج عن نيل خطير من النظام العام، أو اندلاع أحداث تكتسي بخطورتها صبغة كارثة عامة. مثلما ينص على ذلك الأمر الشهير عدد 30 لسنة 1978 المؤرخ في 26 جانفي 1978 المتعلق بتنظيم حالة الطوارئ<sup>2</sup>. ولا يترتب عن اعلان حالة الطوارئ، على خلاف حالة الاستثناء، تغيّر في طبيعة العلاقة بين السلط الدستورية بل يمنح صلاحيات واسعة لوزير الداخلية والوالي لاتخاذ عديد التدابير الماسّة من الحقوق والحريات الفردية والعامّة.

## أين نحن ؟ أو ضبابية القيادة صلب السلطة التنفيذية

مع تتالي الأحداث وتعدد القرارات المتخذة من رأسي السلطة التنفيذية في علاقة بأزمة كوفيد 19، طُرح تساؤل على اعلان رئيس الجمهورية حالة الاستثناء من عدمه، وهو تساؤل منطقي نظرا لا فقط لتداخل مجالات القرار وعدم وضوح المشهد المؤسسي بل خاصة للنتائج الدستورية الخطيرة المترتبة عن هذه الحالة.

ولتبسيط الأمور، يمكن القول أنه هناك 3 فرضيات ممكنة، تتركز كل منها على بعض الأسس المقبولة، لكنها تجد كذلك حدودها في بعض المواضيع:

### • الفرضية 1: حالة الاستثناء

تجد هذه الفرضية أسسها في عديد المؤشرات المتطافرة un faisceau d'indices. تتمثل أولها وأهمها في احترام رئيس الجمهورية قيس سعيد للعديد من شروط اعمال حالة الاستثناء المنصوص عليها بالفصل 80: معاينة حالة الخطر الداهم، التشاور مع رئيسي الحكومة ومجلس نواب الشعب والتوجه ببيان الى الشعب يوم 17 مارس 2020 أعلن فيها عن التدابير التي اتخذها والمتمثلة أساسا في اعلان حظر الجولان بكامل البلاد بمقتضى الأمر الرئاسي عدد 24 لسنة 2020. كما شملت هذه التدابير تباعا الاعلان يوم 22 مارس 2020 عن ما اصطلح تسميته الحجر الصحي العام بمقتضى الأمر الرئاسي عدد 28 لسنة 2020 المتعلق بتحديد

2 تعود شهرة هذا الأمر الى السياق الذي صدر في اطاره وهو قمع المظاهرات التي شهدتها البلاد يوم 26 جانفي 1978 ("الخميس الأسود") اثر اعلان الاتحاد العام التونسي للشغل الاضراب العام، رفضا للخيارات السياسية والاجتماعية للنظام آنذاك، وعلى الرغم من عدم دستورية هذا الأمر، إلا أنه لم يتم الى حد اليوم، 9 سنوات بعد الثورة، اصدار قانون جديد يتعلق بتنظيم حالة الطوارئ على الرغم من انطلاق مجلس نواب الشعب سابقا في دراسة مبادرتين تشريعتين في هذا الصدد. يمكن الرجوع الى نشرات مرصد مجلس- منظمة البوصلة

للإطلاع على كافة المعطيات والنقاشات حول مشروع القانون <https://bws.la/Tt08t3m> ومقترح القانون <https://bws.la/xt08o5r>.

الجولان والتجمعات خارج أوقات منع الجولان، علاوة على أمر نشر القوات المسلحة بهدف إحكام تطبيقه. وما يعزز هذه الفرضية هو استناد الأمرين المذكورين في إطلاعاتهما على الفصل 80 من الدستور. وحتى غياب المحكمة الدستورية التي تلعب دورا هاما سواء عند الاعلان عن حالة الاستثناء أو التحقق من توفر شروط استمراريتها، لا يمكن أن يمثل عائقا قانونيا نحو اعمال الفصل 80، مثلما أكد ذلك الاستاذ سليم اللغماني.

لكن من جهة أخرى، شكك العديد في وجهة القول بأننا في اطار حالة الاستثناء، لعدة أسباب أهمها أن حالة الاستثناء - نظرا لخطورتها - لا تمثل حالة واقعية فقط بل عملا قانونيا<sup>3</sup> لا يُستج بل يعلن عنه صراحة لا تلمحاً لرئيس الجمهورية، وهو ما لم يفعله قيس سعيد في كل خطاباته، على تعددها. وما يدعّم هذا الموقف هو تواصل السير والعمل بصفة شبه عادية لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية واضطلاعهما، كل في مجال تدخله، بصلاحياته مما يعكس الحفاظ على التوزيع الأصلي بين السلطات دون أفضلية لرئيس الجمهورية.

### • الفرضية 2: حالة الطوارئ

منذ الثورة الى اليوم، تم الاعلان عن حالة الطوارئ في العديد من المناسبات اثر عمليات ارهابية، وقد تم التمديد فيها آخر مرة من قبل قيس سعيد للفترة الممتدة من 31 جانفي إلى غاية 29 أفريل 2020، أي أننا اليوم لازلنا في اطار حالة الطوارئ التي لا تمس، كما أشرنا أعلاه، من مجالات تدخل رأسي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. عمليا، من السهل ملاحظة تواصل اضطلاع رئيس الحكومة بدوره المحوري، تطبيقا للفلسفة الجديدة لدستور 2014، كعماد السلطة التنفيذية؛ فهو الضابط للسياسات العامة للدولة (الفصل 91)، وهو بذلك رئيس الادارة العمومية والمتصرف فيها (الفصل 92) من خلال تمكينه من العديد من الوسائل القانونية أهمها السلطة الترتيبية العامة. ومن غير الضروري تفصيل مختلف الاجراءات التي اتخذتها الحكومة في اطار مجابهة انتشار الفيروس والتي شملت العديد من المجالات الصحية، الوقائية، الادارية، الاقتصادية، الاجتماعية...

بعبارة أخرى، الاجراءات الاستثنائية المُتخذة الى حد الآن من قبل رئيس الجمهورية لا تعني بصفة ميكانيكية اعلان حالة الاستثناء، بل يمكن لها أن "تنصهر" في اطار حالة الطوارئ. وما اعلان الياس الفخفاخ نيته طلب تفويض تشريعي من قبل مجلس نواب الشعب طبقا للفصل 70 من الدستور ومن ثمة الحصول عليه الا دليل على أن رئيس الحكومة يمثل كذلك لاعبا سياسيا بارزا، ان لم يكن الأبرز، في مواجهة الخطر الفيروسي الداهم ولا يمكن اختزال دوره في وزير أول ينفذ ما يقرره رئيس الجمهورية مثلما تقتضيه حالة الاستثناء.

### • الفرضية 3: حالة الاستثناء وحالة الطوارئ

تستند هذه الفرضية من جهة على أن اتخاذ بعض التدابير الاستثنائية لا يعني تطبيق الحالة الاستثنائية، وأن هذه الأخيرة لا تتعارض مع حالة الطوارئ (التي تنتهي يوم 29 أفريل 2020) وامتداد لذلك، لا يوجد حسب البعض، على غرار الأستاذة منى كريم الدريدي، تعارضا بين تطبيق الفصلين 70 و 80 بشرط أن تكون كل الاجراءات المتخذة من قبل رأسي السلطة التنفيذية في اطار التناغم والتكامل بينهما. فثنائية الرأسين لا تنفي وحدة الجسد.

3 Haykel Ben Mahfoudh, « L'article 80 de la constitution et "l'état d'exception sanitaire", Leaders, 25/03/2020. Disponible en ligne sur

<https://bws.la/Ct00AVg>

على الرغم من بساطة و"جاذبية" هذا الرأي، إلا أن الأمر أعقد من هذا البعد الظاهري. فالفلسفة التي تقوم عليها الحالة الاستثنائية، بما هي وضع واقعي ومؤسسي غير عادي، هي تركيز السلطات في يد رئيس الجمهورية، المنتخب مباشرة من الشعب، رمز وحدة الدولة والضامن لاستقلاليتها واستمراريتها. لذلك، يقتصر دور الحكومة في هذه الحالة على التنفيذ لا التقرير. إن مثل هذا الأساس لا يستقيم معه منطقاً توزيع السلطات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بل يتعارض معه تماماً لأن حالة الخطر الداهم المهدة لكيان الوطن أو أمن البلاد أو استقرارها (كحالة الحرب، الكوارث الطبيعية...) تفترض وحدة أخذ القرار الذي ينبع من ماسك وحيد بالريادة، قائد سفينة واحد لا غير (رئيس الجمهورية)، وهو مقصد مضاد تماماً لمنح رئيس الحكومة تفويضاً تشريعياً لاتخاذ مراسيم تدخل في مجال القانون.

المُحصلة إذن: عدم الوضوح وتعدد الاحتمالات.

### لماذا سكت رئيس الجمهورية ؟

كان يمكن لهذه الضبابية أن تنقشع لو نطق رئيس الجمهورية منذ خطابه الأول يوم 17 مارس 2020 و أعلن، بصفة واضحة وصريحة، أن التدابير الاستثنائية التي اتخذها تدخل (أم لا) في إطار حالة الاستثناء. لكن، يمكن ردّ تحاشي رئيس الجمهورية عن فك هذا الغموض لعدة أسباب ممكنة:

**أولاً:** في ظل غياب المحكمة الدستورية، وأخذاً بعين الاعتبار خطورة تبعات الاعلان عن حالة الاستثناء، أراد رئيس الجمهورية، وهو مدرّس القانون الدستوري، ألا يتجاهل الدور المحوري للمحكمة الدستورية في ظل يقين عالمي بأن القضاء على وباء الكورونا أو الحد من انتشاره بصفة كبيرة يتطلب مدة زمنية غير معلومة، تتجاوز بدون شك الشهر الذي بانقضائه يُعهد إليها البت في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. لذلك، أراد قيس سعيد ربما المحافظة على صورته كرجل قانون مدرك لمقتضيات الدستور وكـرئيس جمهورية محترم له متجنباً كل التأويلات الممكنة.

**ثانياً:** على الرغم من أن الدستور يجيز له تجميع السلطات في يده بمقتضى حالة الاستثناء، ربما أراد قيس سعيد السياسي أن يظهر بمظهر الباحث عن تحقيق توازن بين مختلف السلطات، الراغب في مواجهة الأزمة الوبائية عن طريق التنسيق والتكامل مع الحكومة والبرلمان. والهدف من وراء ذلك هو وضع كل طرف أمام مسؤولياته وما يمكن أن ينجر عنه من محاسبة سياسية وانتخابية لاحقة، وهو ما أكده صراحة عند حديثه عن ضرورة « التكامل بين عمل مؤسسات الدولة » و« احترام كل سلطة لاختصاصاتها دون تداخل أو تضارب أو مضاربة سياسية».

**ثالثاً:** تبعاً للسبب الثاني، يمكن أن يكون قيس سعيد قد اعتمد مبدأ التدرج في استعمال صلاحياته الدستورية من خلال المحافظة على ورقة ضغط أخيرة على البرلمان في حال رفض هذا الأخير تمكين الياس الفخفاخ من التفويض التشريعي الذي طلبه. ففي صورة رفض التفويض، سيكون رفضاً غير مباشر لرئيس الجمهورية بحكم أن فخفاخ كان مرشحه الذي اختاره لتشكيل الحكومة. في هذه الحالة القصوى والمستبعدة، كان يمكن لرئيس الجمهورية أن يلتجأ، مُجبراً لا مُخيّراً، الى اعلان حالة الاستثناء.

في كل الحالات، من الجلي أن سكوت السيد الرئيس لم يكن في هذه الحالة من ذهب، وأن النطق بالحقيقة الدستورية كان يمكن أن يُغني عن كل التأويلات خاصة وأن رئيس الجمهورية يُعتبر، في ظل عدم تركيز المحكمة الدستورية، المُؤوّل الرسمي للدستور.

لم تقتصر التفاعلات السياسية التي نتجت عن ظهور وانتشار فيروس الكورونا في تونس على رأسي السلطة التنفيذية فقط، بل شملت كذلك السلطة التشريعية التي مثّلت الجائحة فرصة لرصد ومتابعة الخطوات التي اتخذتها ومحاولة تحديد أهدافها وأبعادها.

## السلطة التشريعية: أنا أشتغل إذن أنا موجود !

على غرار السلطة التنفيذية، وعلى الرغم من عدم امتلاكها لآليات تأثير مباشر للتصدي الى الجائحة، تميز تعامل السلطة التشريعية بالحركية. حركية برزت من خلال كامل مسار تناول قانون التفويض تحت قبة المجلس، اضافة الى نشاط مختلف هياكله خلال هذه الفترة، وهو ما يستدعي التوقّف عند معاني مختلف هذه الأحداث والتطورات.

## قانون التفويض: تنازل عسير عن السيادة التشريعية...

التفويض هو ترخيص دستوري تسنده السلطة التشريعية الى رئيس الحكومة لاصدار مراسيم تدخل في مجال القانون - باستثناء القانون الانتخابي - لمدة أقصاها شهرين وبهدف تحقيق غرض معين، استنادا على الفصل 70 فقرة 2 من الدستور التونسي.

ومنذ اعلان الياس الفخفاخ في خطابه يوم 21 مارس 2020 نيته تقديم مشروع قانون التفويض، اختلقت ردود الأفعال بين رافض (كـ بعض قيادات حركة النهضة) ومؤيد (كـ بعض نواب كتلة التيار الديمقراطي).

تقدم الفخفاخ بمشروع القانون الى المجلس يوم 25 مارس 2020 لتتم ادالته بعد يومين على لجنة النظام الداخلي التي استغرقت في مناقشته والمصادقة على تقريرها 5 أيام قبل أن يُعرض ويُصادق عليه من قبل الجلسة العامة بعد مرور 3 أيام، أي يوم 4 أبريل 2020. بعبارة أخرى، استغرق المسار التشريعي لقانون التفويض 11 يوما بين مختلف هياكل المجلس، في ظل ظرف استثنائي كالذي تعيشه البلاد. كما أنه من اللافت للانتباه حضور 14 نائبا من غير المنتمين الى اللجنة و8 رؤساء كتل أعمال لجنة النظام الداخلي عند دراستها لمشروع القانون<sup>4</sup>.

اضافة الى البعدين الزمني والحضوري، قدّم النواب في لجنة النظام الداخلي مجموعة من مقترحات التعديل بلغت 26 مقترحا (11 تم سحبهم، 09 تم رفضهم و06 تم قبولهم) مسّت أغلبها جوهريا من الصيغة الأصلية لمشروع القانون<sup>5</sup>:

4 يمكن الاطلاع على جميع المعطيات المتعلقة بمشروع قانون التفويض على الصفحة الرسمية لمنظمة البوصلة: <https://bws.la/OtNRxpj>

5 للاطلاع على جميع النقاشات داخل اللجنة والجلسة العامة: <https://bws.la/LtU4XLM>

التقليص من مدة التفويض من شهرين الى شهر<sup>6</sup>، التقليص من مجالات التفويض<sup>7</sup>، المراقبة القبلية للمراسيم (!) سواء من قبل لجنة استشارية بالمجلس تصدر رأياً مطابقاً<sup>8</sup>، أو استشارة خلية الأزمة بالمجلس<sup>9</sup> أو كذلك عن طريق منح رؤساء الكتل امكانية تقديم مشاريع مراسيم الى مكتب المجلس<sup>10</sup>، اضافة الى المقترح الذي أقر بامكانية الطعن في دستورية المراسيم أمام الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين (!!!)<sup>11</sup>.

لا شك أن أغلب هذه المقترحات لا نجد لها اثر في الصيغة النهائية المُصادق عليها نظرا لحصيلة "التوافقات" التي وُجدت ليلة الجلسة العامة، لكن لا يمكن تجاهل معاني وأبعاد بعض المقترحات الغريبة. مثال ذلك تلك المتعلقة بالمراقبة القبلية على المراسيم؛ فمن المستبعد أن يجهل نواب ونائبات كتل حركة النهضة أو قلب تونس أو ائتلاف الكرامة بعض المبادئ القانونية كأن لا اختصاص بدون نص (دستوري في هذه الحالة)، خصوصا وأن الأستاذ كمال بن مسعود -أحد الخبراء الذين طُلب رأيهم القانوني- أعاد التذكير بذلك في جلسة الاستماع. على الرغم من ذلك، تشبّث نواب الكتل بتقديم مقترحاتهم. مثال آخر يفرض التساؤل والاستغراب هو اقتراح نواب منتهمين الى كتلة قلب تونس اخضاع مشاريع المراسيم الى الرقابة الدستورية من قبل الهيئة الوقتية لمراقبة دستورية مشاريع القوانين في تجاهل غير مفهوم لا فقط الى الطبيعة الادارية للمراسيم قبل المصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي، بل كذلك الى محدودية اختصاصات الهيئة الوقتية في مراقبة دستورية مشاريع القوانين -مثلا يدل على ذلك تسميتها - لا المراسيم.

11 يوما لدراسة مشروع القانون، حضور مكثف للنواب غير المنتهمين الى اللجنة وعطاء غزير عبر مقترحات تعديل هدفها الحد من التفويض التشريعي، كلها دلالات على أن مجلس نواب الشعب غير مستعد للتفريط في صلاحياته التشريعية المتعلقة بمجابهة فيروس كورونا بسهولة وبقلب مطمئن، عدم اطمئنان مرده سبب "تاريخي" وآخر راهن.

يتمثل الأول في النية السابقة لالياس الفخفاخ الحصول على التفويض التشريعي منذ فترة تشكيل حكومته «بالنظر إلى الصبغة العاجلة لبعض التشريعات وبغاية إضفاء النجاعة عند انطلاق العمل الحكومي» مثلما نصت على ذلك **الوثيقة التعاقدية لحكومته في نسختها الأولى**. الا أن رئيس الحكومة تراجع في الأخير عن طلبه أمام رفض بعض الأحزاب السياسية، وخصوصا حركة النهضة.

أما السبب الراهن فيجد أساسه في رغبة السلطة التشريعية لعب دور محوري، على غرار السلطة التنفيذية، في مقاومة الوباء بصفة فعلية وعدم الاكتفاء باصدار البيانات الداعمة ومتابعة تطور الأوضاع في البلاد. يمر ذلك حتما عبر اضطلاعها خاصة بدورها التشريعي عن طريق المصادقة على النصوص الضرورية لتحقيق هذا الهدف وعدم التنازل عن هذه الصلاحية الهامة، ولو لمدة محدودة، لصالح السلطة التنفيذية.

ان حساسية الوضع المؤسسي الذي نتج عنه انتشار الفيروس جعل المجلس حذرا في تعامله مع السلطة التنفيذية، محطاطا من رئيسي الحكومة والجمهورية، متشبثا بسيادته التشريعية التي رفض

6 مقترح كتلي قلب تونس وحركة النهضة.

7 مقترح أغلب الكتل البرلمانية.

8 مقترح كتلة قلب تونس.

9 مقترح كتلة حركة النهضة.

10 مقترح كتلة ائتلاف الكرامة.

11 مقترح كتلة قلب تونس.

سابقا، حتى لا ننسى، التفريط فيها الى رئيس الحكومة الأسبق الحبيب الصيد سنة 2016 اذ لم يتم حينها أصلا نقاش مشروع التفويض نظرا لرفضه المطلق.

على صعيد آخر، لا تمثل الاجراءات الاستثنائية التي أقرها مجلس نواب الشعب لتنظيم سير عمله خلال هذه الفترة الا دليلا اضافيا على رغبته الواضحة في تأكيد دوره في مجابهة انتشار الفيروس.

### ...يؤكد نشاط متواصل لمجلس نواب الشعب

ألقي انتشار فيروس كورونا بظلاله كذلك على السلطة التشريعية التي اتخذت مجموعة من الاجراءات الاستثنائية تهدف الى ضمان تواصل السير العادي لأشغاله، ومن واره، الى محاولة اثبات مكانته الهامة.

لم تكن أولى الاجراءات المتخذة سوى بعض التدابير الوقائية التي قررها مكتب المجلس المجتمع بتاريخ 16 مارس 2020 والمتعلقة بإمكانية انعقاد اجتماعاته واجتماعات رؤساء الكتل واللجان البرلمانية عن بعد بالإضافة الى التقليل من عدد الموظفين والمساعدين البرلمانيين المباشرين حضوريا بمقر مجلس نواب الشعب وإقرار العمل عن بعد عند الاقتضاء<sup>12</sup>.

في مرحلة ثانية، تمت تأسيس هذه الاجراءات وتطويرها من خلال مصادقة الجلسة العامة على مشروع قرار يتعلق «**بإقرار اجراءات استثنائية تفاعلا مع متطلبات الوضع الذي فرضته أزمة فيروس كورونا**»، يوما فقط بعد تقديم الياس الفخفاخ مشروع قانون التفويض الى البرلمان. وعلى الرغم من **عديد الخلافات** سواء المتعلقة بشرعية هذه الاجراءات التي اعتبرها بعض النواب تنقيحا غير قانوني للنظام الداخلي، أو مساسها بمبدأ الشفافية وحق النفاذ الى المعلومة، الا أنه تم في الأخير المصادقة عليها بأغلبية مريحة تجاوزت الأغلبية المطلقة المطلوبة ( 122 صوتا نعم، 03 ضد و 17 محتفظ )<sup>13</sup>. وانطلق العمل بها مع تعديلها المستمر نظرا للنقائص التي أثبتتها تطبيقها من خلال إصدار المجلس **دليلا عمليا** يفصل مختلف التدابير. وترتكز هذه التدابير على فكرة اختصار الآجال كتلك المتعلقة بالنظر في مشاريع القوانين صلب اللجان والجلسة العامة والمصادقة عليها واختصار مدّة النقاش العام، اضافة الى اقرار انطلاق الجلسات العامة دون التوقف على توفّر النصاب مع اعتماد التصويت عن بعد..

علاوة على هذه الاجراءات التنظيمية، يمكن ملاحظة تعدد أنشطة المجلس وعدم تأثرها بالوضع الاستثنائي للبلاد. فبالرجوع الى **رزمة لهذا الأسبوع** مثلا، يمكن ملاحظة تضمنها تنظيم خلية الأزمة جلسة حوار مع وزير التعليم العالي والبحث العلمي ووزير التكوين المهني والتشغيل حول تداعيات أزمة فيروس كورونا على قطاعات التربية والتعليم العالي والتكوين. اضافة الى اجتماع كل من لجنة المالية للنظر في بعض مشاريع القوانين ذات الصبغة المالية، واللجنة الانتخابية للتداول والمصادقة على القرار المتعلق بفتح باب الترشيحات لسد الشغور في هيئة النفاذ الى المعلومة. كما تضمنت الرزمة عقد جلسة عامة للنظر في مشروع قانونين<sup>14</sup>.

ان مواصلة اضطلاع المجلس بأدواره التشريعية والرقابية والانتخابية، سواء في علاقة بالأزمة الصحية أو العديد من المجالات الأخرى، يُقرئ على أنه تأكيد لرغبته في الظهور بثوب المؤسسة المتماسكة التي لم تتأثر بانتشار الوباء، بل تأقلمت معه ضمانا للسير العادي لأعمالها، و في ذلك رسالة أرادها مضمونة الوصول لا فقط الى السلطة التنفيذية بل كذلك الى عموم المواطنين والمواطنات، الناخبين والناخبين.

12 بمقتضى قرار مكتب المجلس عدد: 20 <https://bws.la/dt2glGa>

13 يمكن الاطلاع على نتائج التصويت مفصلة حسب الكتل البرلمانية على موقع مرصد مجلس- منظمة البوصلة: <https://bws.la/Et04XP2>

14 يتعلق الأول بالموافقة على اتفاقية إنشاء التحالف العالمي للأراضي الجافة ويتعلق الثاني بإحالة ممتلكات وحقوق والتزامات الدولة المتعلقة بالمعابر الحدودية البرية إلى الديوان الوطني للمعابر الحدودية البرية.

مضمون الرسالة الى رأسي السلطة التنفيذية هو أن تمكين رئيس الحكومة من التفويض التشريعي لا يعني دخول البرلمان في عطلة أو اقتصار عمله على البعد الرقابي فقط. وفي ذلك اجابة مضاعفة على كل من رئيس الحكومة الذي طلب من مجلس نواب الشعب أن يركز اهتماماته على مراقبة العمل الحكومي، ورئيس الجمهورية الذي أكد أكثر من مرة على ضرورة ممارسة كل سلطة لصلاحياتها وفقا للنص الدستوري. و في ما يخص الدور الرقابي، فكأن بلسان حال المجلس يذكر رئيس الحكومة بأنه، وان كان رئيس الجمهورية هو من كلفه بتشكيل الحكومة، غير أنه يبقى مسؤولاً أمام البرلمان، يحضر متى دعاه ويُجيب متى سأله. وما انشاء خلية الأزمة، برئاسة رئيس مجلس النواب، وتكليفها بممارسة الدور الرقابي على الحكومة خلال هذه الفترة الا انعكاسا لرغبة راشد الغنوشي في محاولة التمركز والبقاء ضمن الصف الأول للمشهد الدستوري والسياسي.

اذا كانت الرسالة الأولى ذات بعد تذكيري وتحذيري، فان محتوى الرسالة الثانية طمأنة عموم المواطنين والمواطنين أن الجسم النيابي بخير ويقوم بأدواره وواجباته الأصلية، كممثل للشعب. رسالة ترويجية يريد باعثوها التأكيد على قطع مجلس النواب الشعب خلال هذه المدة النيابية الثانية مع الصورة غير المرضية التي ظهر بها سابقوه خلال المدة النيابية الأولى. الا أن مظاهر العنف والتكفير التي شهدتها المجلس اضافة الى بعض المبادرات التي تقدم بها عدد من النواب ([مقترح القانون المتعلق بجوازات السفر الدبلوماسية ومقترح القانون المتعلق بتجريم القذف الالكتروني](#)) يمكن أن تجعل من هذه الرسالة غير مضمونة الوصول.

اذا كانت تداعيات فيروس كورونا الصحية والاجتماعية والاقتصادية سلبية، فان آثاره السياسية والدستورية يمكن أن تكون ايجابية من زاوية أنه يمثل فرصة لملاحظة وتحليل تفاعل رأسي السلطة التنفيذية من جهة، والسلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية من جهة أخرى. ويكتسي هذا التفاعل أهمية خاصة في ظل المشهد السياسي الذي أفرزته انتخابات 2014 التشريعية والرئاسية من صعود لاعب سياسي خاص من خارج المسالك السياسية الكلاسيكية (مُنْتخَب بأغلبية شعبية كبيرة، غير مُنْتَم الى حزب سياسي ولا تسنده أغلبية برلمانية)، ولادة عسيرة للحكومة التي تستند الى أغلبية برلمانية هشة ورئيس حكومة لا ينتمي الى الائتلاف الحاكم.

لا شك أن تبني استنتاجات قطعية بناء على مختلف علاقات التفاعل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منذ انطلاق أزمة وباء كورونا الى اليوم يدخل في باب التسرع، الا أنه من الجلي أن الحرب المرئية للسلطتين في التصدي للأزمة الوبائية يخفي حرباً أخرى صامتة بين ما اصطُح على تسميته "الرؤساء الثلاث"<sup>15</sup>. ومن المؤكد أن الأزمة الصحية الحالية ستساهم في مزيد نحت ملامح طبيعة العلاقة داخل السلطة التنفيذية وبينها وبين السلطة التشريعية مستقبلاً أخذاً بعين الاعتبار لا فقط ما يتحده ويمنعه النص الدستوري بل كذلك توجهات، نظرة وأهداف أقطاب السلطتين لأن فهم تطبيق النص الدستوري يمر وجوبا باستيعاب الواقع السياسي الذي يتنزل فيه. كل ذلك سيمكن من تجربة

15 رافع بن عاشور، «الرئاسة الواحدة أم الرئاسات الثلاث؟ بين الوجدانية والتثليث»، ليدرز، 24/03/2020. متوفر عبر الرابط التالي: <https://bws.la/Yt022vZ>  
16 لمزيد التعمق، يمكن الرجوع الى تقرير لجنة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والعلاقة بينهما: <https://bws.la/0t2oJpX>  
كما يمكن الاطلاع على مداوات المجلس الوطني التأسيسي حول اختيار طبيعة النظام السياسي عبر الرابط التالي: <https://bws.la/Lt2qKfV>

النظام السياسي الذي وقع اختياره من المؤسسين<sup>16</sup> ومقارنة الممارسة السياسية بالمقاصد والفلسفة الأصلية التي انبنى عليها التوزيع الجديد للسلطات في تونس ما بعد الثورة. وهو توزيع حكمته رغبة أكيدة في التخلص من إرث الماضي الاستبدادي مما نتج عنه بناء نظام سياسي هجين يأخذ من النظام البرلماني أهم مميزاتة ومن النظام الرئاسي الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية.

على الرغم من ذلك، فإن التريث في الحكم على مدى نجاعة النظام السياسي وعدم توظيف أزمة الكورونا للمطالبة ربما بتعديله أمر مطلوب حتى لا يتم تقديم بدائل خطيرة مبنية على تشخيص خاطئ مثلما كان الحال مع مسألة العتبة الانتخابية<sup>17</sup>. لذلك لا بد أولاً من استكمال بناء أركان هذا النظام الذي لا يزال الى اليوم يشكو من غياب المحكمة الدستورية، الغائب-الحاضر، التي تدعمت الحاجة، مرة أخرى، الى تركيزها.

---

**يوسف عبّيد - محلل قانوني**

✉ Youssef.abid@albawsala.com

---

17 مهدي العشي، «عتبة انتخابية بـ5%: حل خطير لتشخيص خاطئ»، 18 فيفري 2018: <https://bws.la/ntMxKw1>