



صلاحيات رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية على ضوء الدستور التونسي.

Powers of the President of the Republic in the Legislative Function under the Tunisian constitution

د/ هيفاء الطالبي

المعهد العالي للدراسات القانونية والسياسية بالقيروان، (تونس)، hayfatalbi123@gmail.com

تاريخ القبول: 2026/05/02

تاريخ الاستلام: 2026/03/18

ملخص:

المبدأ أن الصلاحيات التشريعية من اختصاص الوظيفة التشريعية ويعهد إلى الوظيفة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين. غير أن هذا الفصل الوظيفي بين السلط لم يمنع من إمكانية التعاون والتداخل بينهما، إذ أصبح رئيس الجمهورية في الدستور التونسي يمارس صلاحيات تشريعية ليكون أحيانا مزاحما للوظيفة التشريعية يشاركها في ممارسة اختصاصاتها وأحيانا أخرى مشرعا أصليا ينفرد بممارسة الاختصاص التشريعي. الكلمات المفتاحية: رئيس الجمهورية، الوظيفة التشريعية، المراسيم، السلطة الترتيبية العامة، المبادرة التشريعية...

Abstract:

The principle is that legislative powers fall within the competence of the legislative branch, while the executive branch is entrusted with the task of implementing laws. However, this functional separation between the branches has not prevented the possibility of cooperation and overlap between them. Thus, under the Tunisian Constitution, the President of the Republic exercises legislative powers, sometimes competing with the legislative branch and sharing in the exercise of its competences, and at other times acting as an original legislator who exercises legislative authority independently.

Keywords: President of the Republic, legislative function, decrees, general regulatory authority, legislative initiative.

مقدمة:

تعد الوظيفة التشريعية من أهم وظائف الدولة الحديثة، إذ تمثل الأداة الأساسية لتنظيم المجتمع وضبط العلاقات القانونية بين الأفراد والسلطات العامة، والأصل أن ممارسة هذه الوظيفة هي من صميم اختصاص السلطة التشريعية، إلا أن الأنظمة الدستورية المعاصرة أقرت مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وبصفة خاصة أسندت صلاحيات لرئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية.

تاريخيا تميّزت مؤسسة رئاسة الجمهورية بمكانة هامة داخل الدولة، وشهدت هذه المؤسسة تطورا ارتبط أساسا بتغيير النظام السياسي التونسي، وتلاحق التعديلات الدستورية، فدستور 1861 كان يؤسس لنظام ملكي ثم وفي 1955 بدأت البلاد التونسية تشهد تمهيدا لإعلان الجمهورية، خاصة بعد تقليص مهام الباي، وبعد اتخاذ قرار الإطاحة بالملكية وإقرار النظام الجمهوري يوم 25 جويلية 1957، تم إصدار أول دستور للجمهورية التونسية في 1 جوان 1959 الذي كرّس مكانة هامة ونفوذ قوي لرئيس الجمهورية، وتم اختيار نظاما رئاسيا يسند صلاحيات كبيرة لرئيس الدولة⁽¹⁾، وكان رئيس الدولة بمثابة رئيس الجهاز الإداري.

تالت التعديلات الدستورية لدستور 1959، والتي جعلت من رئيس الجمهورية يهيمن على كل السلطات، ويعتبر تعديل 1976 أول تعديل "جوهري"، تم من خلاله دسترة الحكومة وأصبحت السلطة التنفيذية تتكون من رئيس جمهورية والحكومة، وتم بالمقابل تمكين رئيس الجمهورية من اختصاص جديد بموجب الفصل 53 من الدستور وهو ممارسة السلطة الترتيبية العامة، إضافة إلى اختصاصه الأصلي في السهر على تنفيذ القوانين، وهو ما فتح المجال أمام رئيس الجمهورية لمنافسة السلطة التشريعية في ممارسة جزء من وظيفتها الأصلية، وهي وظيفة التشريع⁽²⁾.

وجاء تعديل 1997 وهو من التعديلات المهمة التي عرفها دستور 1959، وما أبرز ما جاء فيه هو إسناد الاختصاص المبدئي لرئيس الجمهورية بسن القواعد بصورة أصلية ونهائية بمقتضى ماله من سلطة ترتيبية عامة، وذلك خارج مجال القانون، إضافة إلى تمكين رئيس الجمهورية من اللجوء مباشرة إلى الشعب لاستفتاءه في مشاريع القوانين، إلى جانب تعديل 2002، والذي منح امكانية الترشح لرئيس الجمهورية بدون تحديده لعدد المرات وتدعيم حصانته من خلال تمكينه من حصانة قضائية.

لم يكن يوما النظام السياسي في تونس، في ظل دستور غرة جوان 1959 خاصة مع تعدد التعديلات الدستورية نظاما رئاسيا، ذلك أن النظام الرئاسي يقوم بالأساس على التوازن السليبي بين السلطة⁽³⁾، في حين كان النظام السياسي التونسي يتركز بالأساس على هيمنة رئيس الدولة⁽⁴⁾ ليجعل منه محور النظام السياسي، إضافة إلى إغفال الحداثة السياسية وتكوين

معارضة صورية لا يمكن أن تشكل كتلة مضادة لتحقيق التوازن مع الحزب الحاكم⁽⁵⁾، بما أعطى للنظام شكلا رئاسيا⁽⁶⁾).

وبعد الثورة سنة 2011 ودخول البلاد في مرحلة انتقالية، شهدت مؤسسة رئاسة الجمهورية خلال الفترة الانتقالية تغييرات هامة فيما يخص صلاحيات رئيس الجمهورية، أثناء الفترة الانتقالية الأولى، التي صدر خلالها أول تنظيم مؤقت للسلط العمومية يتمثل في المرسوم عدد 14 لسنة 2011 المؤرخ في 23 مارس 2011، تبنى هذا النص نظاما يقوم على إدماج السلطة لفائدة رئيس الدولة المؤقت⁽⁷⁾، ويعود ذلك بالأساس إلى المرحلة الصعبة التي كانت تمر بها البلاد بعد الثورة، ولضمان استمرارية الدولة واستمرارية المرفق العام⁽⁸⁾ إلى حين وجود سلطة تأسيسية أصلية تتولى وضع دستور جديد للبلاد⁽⁹⁾.

أما خلال المرحلة الانتقالية الثانية، التي انطلقت عقب انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في 23 أكتوبر 2011، فقد تجسد خيار السلطة التأسيسية الأصلية مع صدور القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 المؤرخ في 16 ديسمبر 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلط العمومية، تبنى نظاما برلمانيا في بعض مقوماته، وقلب موازين القوى داخل السلطة التنفيذية من خلال الحد من صلاحيات رئيس الجمهورية لصالح رئيس الحكومة، حيث أصبح رئيس الجمهورية مؤسسة صورية لا تمارس من الصلاحيات إلا القليل والرمزية منها في حين أصبحت مؤسسة رئاسة الحكومة السلطة الفعلية من خلال صلاحيات متعددة.

وهو ما تدعم مع دستور 27 جانفي 2014، من خلال التقليل من صلاحيات رئيس الدولة لصالح رئيس الحكومة، الذي لم يعد مساعدا له في أداء السلطة التنفيذية، وأصبحت الحكومة المحور الأساسي للسلطة التنفيذية في نظام ذو توجهات برلمانية⁽¹⁰⁾، يلعب فيه البرلمان دورا أساسيا وهاما من خلال ممارسته لوظيفته الأصلية، وهي سن القواعد القانونية، هذا التوزيع الجديد للصلاحيات بين السلطة السياسية لم يستمر طويلا إذ انقلبت الموازين مرة أخرى لصالح رئيس الجمهورية مع وضع دستور 25 جويلية 2022، الذي جعل من رئيس الجمهورية محور وجوهر النظام السياسي وأعاد هيمنة رئيس الدولة على الصلاحيات والوظيفة التشريعية من جديد.

وتتمثل أهداف دراسة هذا الموضوع في تحديد الصلاحيات التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية بموجب الدستور، والتي بموجبها يصدر قواعد قانونية عامة ومجردة، سواء في المجالات الخارجة عن مجال القانون، وذلك عن طريق سلطته الترتيبية، أو بالمشاركة في إصدار تلك القواعد القانونية ضمن المجالات المحددة للبرلمان، وذلك باستخدام حقه الدستوري ختم القوانين وردها، أو تمتعه بحق عن طريق التشريع بالمراسيم والمبادرة التشريعية، ليكون الخيار الدستوري السير نحو هيمنة رئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية، حيث تم إضعاف البرلمان والتقليل من صلاحيته مقابل الاقرار بصلاحيات تشريعية موسعة لرئيس الجمهورية. وهو ما يقودنا إلى طرح الإشكالية التالية: ما مدى مساهمة رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية على ضوء الدستور التونسي؟

ومنه ارتأينا الإجابة عن الإشكالية المطروحة من خلال المبحثين التاليين: فرئيس الجمهورية شريك مزاحم (المبحث الأول) يشارك الوظيفة التشريعية في اختصاصها، كما أنه مشرع أصلي (المبحث الثاني) يمارس صلاحيات تشريعية منفردة.

المبحث الأول: رئيس الجمهورية شريك مزاحم في الوظيفة التشريعية: -صلاحيات مشتركة-

جعل الدستور التونسي من رئيس الجمهورية مركز الثقل في الوظيفة التنفيذية، وهي خاصية أساسية في النظام الرئاسي المتبني، إلا أنه لم يكتف بذلك بل جعله أيضا محور الوظيفة التشريعية، حيث يتمتع بالحق في المبادرة التشريعية مع أولوية النظر (المطلب الأول) كما يمكنه المشاركة في إصدار القوانين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التمتع بحق المبادرة التشريعية مع أولوية النظر: أقر الدستور التونسي المبادرة التشريعية لفائدة رئيس الجمهورية، وجعله يمارس هذه الصلاحية بمشاركة الوظيفة التشريعية مضافا امتيازًا إجرائيًا يعزّز نفوذ هذا الرئيس من خلال تمتع مبادرته التشريعية بأولوية النظر، وهذا عن ضمن ما ورد ضمن (الفرع الأول): الإقرار الدستوري للمبادرة التشريعية، و تناول (الفرع الثاني) إضفاء الامتياز الإجرائي لفائدة رئيس الجمهورية.

الفرع الأول: الإقرار الدستوري للمبادرة التشريعية: لقد مكن دستور 2022 "الوظيفة التنفيذية" كما أطلق عليها عوضا عن "السلطة التنفيذية" من المساهمة في الوظيفة التشريعية آخذا بذلك بتقنيات النظام البرلماني الذي يسمح بقدر من التعاون الوظيفي بين السلطة وما يتميز به من فصل مرن على عكس النظام الرئاسي المتبني في دستور 2022، إلا أنه في حين يكون رئيس الحكومة هو المستفيد الأساسي من الفصل المرن أو التعاون الوظيفي في الأنظمة البرلمانية الصرفة، فإن الدستور أفرد رئيس الجمهورية بحق التدخل في الوظيفة التشريعية، وبهذا يمكن القول بأن دستور 2022 تبني نفس فلسفة دستور 1959.

لئن كان امتداد الاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية صلب دستور 25 جويلية 2022 مبررا بالطبيعة الرئاسية للنظام السياسي التونسي، فإن قاعدة التخصّص الوظيفي تفترض مبدئيا أن يكون تدخل رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية استثنائيا⁽¹¹⁾.

غير أن واضعي دستور 2022 اسندوا لرئيس الجمهورية عديد الاختصاصات التي تمكنه ليس فقط من التأثير في ممارسة الوظيفة التشريعية، و إنما من المشاركة في ممارستها مما يجعل الجزم، صلب توطئة الدستور، بالتمسك بإقامة نظام سياسي يقوم على الفصل بين الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلى إرساء توازن حقيقي بينها محل تساؤل وتشكيك⁽¹²⁾.

تتوسع صلاحيات رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية لتشمل التدخل في جميع مراحل سنّ القاعدة التشريعية فهو يتدخل أولا من خلال تمتعه بالحق في ممارسة المبادرة التشريعية، وكذلك حقه في مخاطبة البرلمان ليتدخل في المرحلة النهائية عبر

تمتعه بصلاحيات ختم القوانين وحق الرد.

إذا انطلقنا من المرحلة الأولى لإعداد القاعدة التشريعية فإننا نلاحظ أن المشرع التونسي أقر نظام ازدواجية المبادرة التشريعية والتي تتمثل في التصرف الذي به ينشأ القانون فهي بمثابة تصور مبدئي لما سيكون عليه القانون⁽¹³⁾، و المبادرة تعد أول الإجراءات التشريعية التي تؤدي باكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي فهو العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه⁽¹⁴⁾ ومبدئياً وتطبيقاً لقاعدة التخصيص الوظيفي فإن المبادرة التشريعية هي من جوهر الإختصاص التشريعي.

أقر دستور 2022 لرئيس الجمهورية الحق في المبادرة التشريعية حيث جاء بالفصل 68 أنه "الرئيس الجمهورية حق عرض مشاريع القوانين (...)"، ويختص رئيس الجمهورية بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية ومشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر".

يتمتع رئيس الجمهورية في دستور 25 جويلية 2022 بشرعية انتخابية، مما يدعم تدخله في الوظيفة التشريعية نظراً لارتباطها بسيادة الشعب، كما تتأكد مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي التونسي بإعطائه الأولوية في المبادرة التشريعية، وهو نفس المنهج الذي اعتمدته دستور غرة جوان 1959، ففي هذا الدستور، إعطاء هذه المبادرة لرئيس الجمهورية يجد تفسيره في أنه هو رئيس السلطة التنفيذية، وأن هذه السلطة تتمتع بدعم هيكلها الإدارية بما فيها من كفاءات ذات تجربة ودراية تجعلها قادرة على دعم الحكومة تقنياً بتجسيم توجهات السياسة العامة التي يحددها رئيس الدولة بصياغتها في شكل مشاريع قوانين تبادر بها الحكومة⁽¹⁵⁾.

ويبدو أن تمتيع رئيس الجمهورية بحق عرض مشاريع القوانين، وبقطع النظر عن تلاؤمه من عدمه مع قاعدة التخصيص الوظيفي التي يقوم عليها النظام الرئاسي، يعكس حرصاً على تمكينه من الآليات الضرورية لتنفيذ سياسة الدولة في مختلف القطاعات ذلك أنه يبدو من غير المنطقي أن يعود اختصاص ضبط السياسة العامة للدولة، وتحديد اختياراتها الأساسية لرئيس الجمهورية بدون أن تكون له القدرة على ترجمة ذلك من خلال مشاريع قوانين⁽¹⁶⁾.

وتخضع مشاريع القوانين إلى إجراءات ضبطها المنشور عدد 8 لسنة 2017 المؤرخ في 17 مارس 2017 حول قواعد إعداد مشاريع النصوص القانونية وإجراءات عرضها واستكمال تهيئتها، ويمر مشروع القانون في مراحل إعدادة بحلقات متعددة، إذ يحال المشروع حسب هذا المنشور على مصالح مستشار القانون والتشريع برئاسة الحكومة التي تتعهد بدراسته وعرضه على الوزارات المعنية لإبداء رأيها وتحيته واستكمال الإجراءات المتعلقة به، وتتولى متابعة المشروع والتنسيق في شأنه مع الوزارات والهيكل الدستورية المعنية لينتج في الأخير مشروع متكامل، ووفقاً للفصل 105 من الدستور فإن مشاريع القوانين يتم التداول فيها في مجلس الوزراء، غير أن ذلك لا يعني بأن رئيس الجمهورية يكون ملزماً باحترام الآراء والمقترحات أي بمضامين المداولة بل

يعني فقط أن تدخل مجلس الوزراء للتداول بشأن مشاريع القوانين هو إجراء جوهري لا يمكن لرئيس الجمهورية التغاضي عنه، وإلا أصبحت الإجراءات التشريعية معيبة بعيب خطير وهو عيب اللادستورية.⁽¹⁷⁾

والمقصود بالمداولة هو النقاش وإبداء الرأي ولكن هذه المداولة لا تلزم من حيث المضمون رئيس الجمهورية فهو الذي يقرر في آخر الأمر عرض المشروع على مجلس النواب من عدمه، ولا يمكن تقديم مشاريع قوانين من طرف السلطة التنفيذية إلا بإسم رئيس الجمهورية وبقرار منه⁽¹⁸⁾، وقد كتب الأستاذ عبد الفتاح عمر بخصوص شرط التداول بشأن مشاريع القوانين في مجلس الوزراء في ظل دستور 1959 بأنه "ومن الناحية العملية فإن مداولة مجلس الوزراء حول مشاريع القوانين تقول فعلا إلى مساهمة في المبادرة التشريعية الرئاسية، والممارسة تؤكد ذلك وتسمح بالقول إن الأمور تجري كما لو كان مجلس الوزراء هو المتمتع بحق المبادرة التشريعية، إذ أن الأغلبية الساحقة لمشاريع القوانين المقدمة من طرف رئيس الجمهورية لمجلس النواب ناتجة عن مبادرة الوزير المعني بالأمر، وهي مبادرة يتداول فيها مجلس الوزراء، وتقدم عند تركيتها إلى رئيس مجلس النواب بإسم رئيس الجمهورية⁽¹⁹⁾".

وقد اعتمد الدستور السابق كما الحالي نفس التفرقة في التسمية المعتمدة في القانون الدستوري الفرنسي بين المبادرة التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية، وتلك الصادرة عن النواب وذلك خلافا لدستور 1959 الذي كان يعتمد نفس المصطلح وهو مشروع قانون مهما كانت جهة المبادرة التشريعية⁽²⁰⁾.

الفرع الثاني: إضفاء الامتياز الإجرائي لفائدة رئيس الجمهورية: إن التكريس الدستوري لمسألة المبادرة التشريعية يبرز لا فقط الحق المكفول لرئيس الجمهورية لممارسة هذا الإجراء التشريعي الأساسي ضمن العملية التشريعية بل تفوقه على مجلس نواب الشعب الذي من المفترض أن يكون السلطة التشريعية الأصلية، تفوق يبرز من خلال تناول مسألتين بخصوص المبادرة التشريعية:

-المسألة الأولى: تم التدخل في هذا الخصوص، حيث أقر الدستور حق رئيس الدولة في تقديم مشاريع القوانين في حرص واضح على تمكينه من الآليات الضرورية لتنفيذ سياسة الدولة في مختلف القطاعات⁽²¹⁾ و في تناغم مع سلطته واختصاصه بضبط السياسة العامة للدولة، خاصة في إطار نظام سياسي محركة الرئيسي رئيس الجمهورية رئيس دائم الحضور والفعل داخليا وخارجيا وفي ذلك سير على درب دستور 1959، الذي أسند منذ نسخته الأصلية لرئيس الجمهورية دون سواه من بقية أعضاء أو هياكل السلطة التنفيذية حق المبادرة التشريعية، فالحكومة لا تتمتع كما هو الشأن في الأنظمة البرلمانية بحق المبادرة⁽²²⁾.

-أما المسألة الثانية: فقد حدد الدستور المبادرة البرلمانية بمقتراحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، وذلك تجنباً للمبادرات الفردية التي قد يستسهلها النواب، فيستعملونها بتسرع أو يفرطون في استعمالها دون قيد مع ما لذلك من انعكاسات⁽²³⁾، وربما أكثر المسائل حساسية بشأن الاقتراح البرلماني هي مسألة التقيد بنصاب قانوني، و بذلك الشرط أراد المؤسس التأسيسي أن

تكون المبادرة التشريعية من قبل البرلمان لها طابع جماعي، نظرا لصعوبة إعداد اقتراح برلماني من طرف نائب واحد، فالمبادرة الجماعية تضمن طابع الجدية والدقة وعليه يودع المقترح في شكل متوازن وموضوعي⁽²⁴⁾.

وفي هذا الإطار نُميّز بين مقترحات القوانين وهي النصوص المقدمة من قبل عدد من النواب حسبما يشترطه الدستور أي ضرورة توفر نصاب معيّن، واشترط الفصل 68 من دستور 2022 أن تكون معدّة من قبل 10 نواب على الأقل، في حين مشاريع القوانين هي النصوص المقدمة من قبل رئيس الجمهورية إلى البرلمان بهدف إقرارها كقوانين.

وإذا كان لرئيس الجمهورية وللنواب على حدّ السواء حق عرض مشاريع أو مقترحات قوانين فإن أولوية النظر تكون لمشاريع رئيس الجمهورية، فإذا تقدم كل من رئيس الجمهورية بمشروع قانون أو بادر مجموعة نواب بمقترح قانون يحملان نفس الموضوع تكون أولوية النظر للمشروع الصادر عن رئيس الجمهورية.

لذلك فقد بيّنت الممارسة التشريعية في ظل النظام الرئاسي السابق أن أغلبية القوانين كانت ذات مصدر رئاسي مقابل عدد ضعيف من القوانين التي تم إقرارها ذات مصدر برلماني ما جعل دور هذا الأخير يتقلص في جانبه الأكبر إلى عملية تصديق على مشاريع القوانين الرئاسية، و يمكن القول أن كل القوانين تقريبا التي كان يصادق عليها مجلس النواب هي في الأصل مشاريع قوانين صادرة عن رئيس الجمهورية لا عن النواب⁽²⁵⁾.

وتطرح مسألة أولوية المبادرة باعتبار اقتراح القوانين هو أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، ونظرا إلى أن حق الاقتراح يمثل العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدّد مضمونه وموضوعه⁽²⁶⁾، فتعدّد المبادرات التشريعية يفرض تنظيم مسألة أولوية النظر، وهي أولوية منحت لرئيس الجمهورية ومشاريع القوانين على حساب مقترحات القوانين، وهو نفس التمشي الذي تبنته دساتير تونس بدءا بدستور 1959 مروراً بدستور 2014 ووصولاً إلى دستور 2022.

وتمثل أولوية النظر امتيازاً إجرائياً يتمتع به الرئيس عند تقديم مشاريع القوانين يتمثل في أن يقع النظر في مشروع القانون الذي تقدم به رئيس الجمهورية من قبل لجان مجلس نواب الشعب، ثم مناقشته في الجلسة العامة قبل النظر في أي مشروع قانون تقدم به النواب في نفس الموضوع لذلك فإن النظر في المبادرة النيابية يقع تأجيله إلى حين الانتهاء من النظر في مشروع القانون الصادر عن رئيس الجمهورية والتصويت عليه، وينطبق هذا الامتياز حتى وإن كان التشابه في الموضوع تشابها جزئياً⁽²⁷⁾.

ويرى الأستاذ زهير المظفر أن الأولوية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ليس من شأنها أن تعرقل المبادرات النيابية لأنها مسألة إجرائية ولا تمس بالمساواة بين النواب ورئيس الجمهورية في تقديم المشاريع⁽²⁸⁾.

المطلب الثاني: المشاركة في إصدار القوانين: يشارك رئيس الجمهورية في إصدار القوانين من خلال ختم القوانين ضمن (الفرع الأول)، والحق في رد القوانين، ضمن (الفرع الثاني)، وكذلك عرض القوانين على الاستفتاء ضمن (الفرع الثالث).

الفرع الأول: ختم القوانين: في تونس، العملية التشريعية تبرز تشاركا وتداخلا بين الهيئات المعنية والمتمثلة في البرلمان والسلطة التنفيذية، فلن كان أساس هذه السلطة وحتى المدلول اللغوي لها يجمعها منوطة بالبرلمان، فإن هذا لا ينفي ولا يمثل حاجزا أمام تدخل الجهاز التنفيذي لضرورة تفتضيها متطلبات الحياة العصرية⁽²⁹⁾.

وإذا كان الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني مظهرا من مظاهر تعاضد السلطات وتعاونها فإنه يمثل في النظام الرئاسي وسيلة لحماية مبدأ الفصل بين السلطات وكفالة التوازن بينهما، وقد تبنت غالبية الدساتير الدور التشريعي لرئيس الدولة⁽³⁰⁾.

وإلى جانب التدخل الأولى لرئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية عبر مزاحمة البرلمان في التشريع عن طريق المبادرة التشريعية وأولوية النظر له، فإن ذلك يليه تدخل نهائي يتمثل في ختم القوانين ونشرها، فبعد استيفاء مشاريع ومقترحات القوانين لإجراءات المصادقة من قبل المجلس يتم إحالة المشروع إلى رئيس الجمهورية للختم والإصدار، وهو ما جاء به الفصل 103 من دستور 2022 الذي ينص على أنه "يختم رئيس الجمهورية القوانين الدستورية والأساسية والعادية، ويسهر على نشرها بالرائد الرسمي التونسية في أجل أقصاه خمسة عشر يوما من تاريخ بلوغها إليه".

ويمثل الختم حلقة أساسية من جملة حلقات أخرى تصل بالقانون إلى مرحلته النهائية التي تجعله قابلا للتنفيذ وملزما لجميع السلطة والأفراد، وهو بذلك يندرج في إطار عمل تكاملي مشترك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قصد سن القوانين فهو العنصر اللازم المكمل للقانون لأن قابلية النفاذ تجد مصدرها في عملية الختم، وليس في النص الذي عبرت به الهيئة التشريعية عن إرادتها فبدون الختم لا وجود للقانون. وذلك ما يبرز صعوبة الفصل بين السلطة⁽³¹⁾.

فالختم هنا يجسد حسب بعض الفقهاء ممارسة رئيس الجمهورية الوظيفة التشريعية في أعلى درجاتها فهو الذي يكسي مشروع القانون قوته القانونية ليمثل بذلك الختم التشريعية بالرغم من صدوره عند السلطة التنفيذية حلقة من حلقات الوظيفة التشريعية⁽³²⁾.

الفرع الثاني: حق الرد للقوانين: يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات حق الرد أو الاعتراض في أجال الختم. إذ بإمكان الرئيس رفض ختم مشروع أو مقترح القانون وإعادته إلى البرلمان لإعادة النظر فيه من جديد، فريئس الجمهورية غير ملزم بالختم الآلي إذ بإمكانه عن طريق هذه الصلاحية رفض الختم و عرضه مرة ثانية على البرلمان لتلاوة ثانية.

تعتبر ممارسة من حق الرد أو حق الفيتو من التقنيات المعتمدة في النظام الرئاسي الأمريكي. وهي تمكن رئيس الجمهورية من التصدي لمشروع قانون وقعت المصادقة عليه من قبل الكونغرس أو أن يهدد باستعماله للحصول عند الاقتضاء على تنازلات أو تعديلات على مشاريع معروضة وهو تجسيم لممارسة ملكة المنع المقتبسة من نظرية مونتسكيو⁽³³⁾.

وتم اعتماد هذه التقنية سواء في 1 جوان 1959 أو في دستور 27 جانفي 2014، أما بالنسبة إلى دستور 25 جويلية 22 فقد جاء بالفصل 103 أنه "... ولرئيس الجمهورية الحق أثناء الأجل المذكور في رد مشروع القانون إلى مجلس نواب الشعب أو إلى المجلس الوطني للجهات والأقاليم أو لكليهما لتلاوة ثانية وإذا تمت المصادقة على المشروع بأغلبية الثلثين فإنه يقع إصداره ونشره في أجل آخر لا يتجاوز لا يتجاوز خمسة عشر يوما، "وقد استثنى المشرع القوانين المتعلقة بتنقيح الدستور من حق الرد.

كما أنه وحسب الفصل 78 يمكن لرئيس الجمهورية أن يرد مشروع قانون المالية إلى المجلس لقراءة ثانية خلال اليومين المواليين لمصادقة المجلس عليه. هذه الصلاحية تساهم في مشاركة رئيس الجمهورية في التشريع في المجال المالي، من ناحية أخرى فإن المصادقة على الميزانية من اختصاص السلطة التشريعية، لا أنه لرئيس الجمهورية إمكانية التدخل في هذا المجال وهو ما أقره الدستور التونسي في الفقرة الأخيرة من فصل 78 والذي جاء فيه أنه "إذا لم تتم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 31 من شهر ديسمبر، يمكن تنفيذ المشروع فيما يتعلق بالنفقات بأقساط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد بمقتضى أمر، وتستخلص الموارد طبقا للقوانين الجاري بها العمل.."

وعليه بمجرد انقضاء المدة المقررة للمصادقة على مشروع قانون المالية، يترتب على التأخير سقوط ما للبرلمان من حق قانوني لكون الدستور قاطع في هذه المسألة، وينفذ المشروع بأمر رئاسي، ولعل ذلك يرجع لما للميزانية من أهمية، إذ لا بد من توفر موازنة مالية للدولة ودون ذلك تصبح الدولة من الناحية المالية في ريبة⁽³⁴⁾. وهو ما يحول المجال المالي من وسيلة ضغط في يد البرلمان على الجهاز التنفيذي إلى آلية ضغط لصالح رئيس الجمهورية والذي يحد بواسطتها من مجال تحرك البرلمان الذي يكون مجبرا على التصويت على قانون المالية في الآجال وإلا فإن رئيس الجمهورية يتولى وضع الميزانية حيز التطبيق حتى وإن كان ضد رغبة وإرادة البرلمان أو على الأقل الأغلبية داخله.

الفرع الثالث: عرض القوانين على الاستفتاء: قسم الفقهاء الاستفتاء إلى استفتاء تشريعي⁽³⁵⁾ يهتم مجال القانون، واستفتاء دستوري⁽³⁶⁾ يتعلّق بالموافقة على نص الدستور أو تعديله. وهو ما تبناه كل من دستور 2014 ودستور 2022 على عكس دستور 1959 الذي أدخل فقط الاستفتاء التشريعي.

-أولاً: الاستفتاء التشريعي: أسند الدستور التونسي صلاحيات استثنائية لرئيس الجمهورية تجعل منه مشروعاً مزاحماً للبرلمان. ولعل أهم هذه الصلاحية هي اختصاصه في عرض مشاريع القوانين على الاستفتاء. ولم تكن المرة الأولى التي تثار فيها تقنية الاستفتاء.

فقد أثّرت مسألة الاستفتاء أثناء مداولات المجلس القومي التأسيسي ووقع التنصيب عليها صلب الفصل 111 من مشروع الدستور، ثم وقع تجاهله في النص النهائي نظراً وأن أعضاء المجلس اعتبروا أن الشعب لم يبلغ بعد مرحلة النضج وأنه من السابق لأوانه اشتراكه بوضع دستور بطريقة شبه مباشرة، وعليه لم يتعرض النص الأصلي للدستور لطريقة الاستفتاء، فالمشرع الدستوري لسنة 1959 أخذ بنظرية الديمقراطية النيابية أخذاً مطلقاً حيث أن التعبير عن إرادة الأمة يتم دائماً ودون استثناء بطريقة غير مباشرة عن طريق ممثليها إلى جانب أن المجلس القومي التأسيسي قصد تأمين حدّ أدنى من التوازن بين السلط وذلك بالإبقاء على مجلس نيابي يحتكر الوظيفة التشريعية.

هذا التجاهل لآلية الاستفتاء لم يدم حيث تم بموجب القانون الدستوري عدد 37 لسنة 1976 المؤرخ في 8 أفريل 1976 تنقيح دستور 1959 وبموجبه تم توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية. وقد تم إدخال تقنية الاستفتاء مع اقتضائه على المعاهدات المبرمة في إطار وحدة المغرب العربي المكرسة بالفصل الثاني من الدستور وكذلك القوانين التي لها تأثير على تنظيم السلط العمومية وسير المؤسسات طبقاً للفصل 47 من الدستور.

ومع تعديل 27 أكتوبر 1997 أقر الاستفتاء كأهم أساليب ممارسة السلطة التشريعية والتعبير عن سيادة الشعب المباشرة. إذ أصبح بإمكان رئيس الجمهورية أن يعرض على الشعب مباشرة ودون المرور بالبرلمان، مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية، وهو معيار غامض يوسع من مجال اجتهاد رئيس الجمهورية، مما يمكنه من عرقلة البرلمان وسن القوانين التي يحتاجها لأنه عملياً يحتكر المبادرة بجل وأهم مشاريع القوانين التي تتم دراستها في إطار مجلس الوزراء لما له من إمكانيات بشرية ومعلوماتية وتقنية تؤهله لحسن الإعداد لهذه المبادرات.

وقد كرس دستور 2014 تقنية الاستفتاء في الفصل 82 منه الذي جاء فيه "الرئيس الجمهورية استثنائياً، خلال أجل الرد أن يقرر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات أو بالحريات وحقوق الإنسان أو بالأحوال الشخصية والمصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب".

في حين كرس الفصل 97 من دستور 25 جويلية 2022 إمكانية اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي حيث جاء به "الرئيس الجمهورية أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلط العمومية أو يرمي إلى المصادقة على معاهدة يمكن أن يكون لها تأثير على سير المؤسسات دون أن يكون ذلك مخالفا للدستور".

والملاحظ أن هذا الفصل يمثل استنساخا جزئيا لأحكام الفصل 74 من دستور 1 جوان 1959 إثر تعديله في 8 أبريل 1976، ففي حيث أطلق دستور غرة جوان عنان الإرادة الرئاسية، فـرئيس الجمهورية كان يتمتع سلطة تقديرية مطلقة فهو الذي يقرر حسب ما يفرضه الطرف الزماني والسياسي الأهمية الوطنية. وبالتالي تحرر مجال الاستفتاء التشريعي من كل قيد يتعلق بالموضوع، عدا شرط عدم مخالفة الدستور⁽³⁷⁾ فإنه في دستور 2022 اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي هو اختصاص يخضع إلى السلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية الذي يمكنه اللجوء إلى هذه التقنية كما يمكنه الامتناع عن اللجوء إليها، غير أن رئيس الجمهورية مقيد بأن لا يكون موضوع الاستفتاء مخالفا للدستور⁽³⁸⁾. إن دستور 2022 يترك كما دستور 1959 لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تقرير اللجوء إلى الاستفتاء مع مجالات استفتاء موسعة أكثر في دستور غرة جوان، مع ذلك فإن عبارات الفصل 97 تبقى عبارات واسعة وفيها جانب من المعرض يصعب معها التحديد والحصر بدقة مجال تدخل رئاسة الجمهورية في مجالات ترجع للسلطة التشريعية⁽³⁹⁾.

كما أن اللجوء إلى الاستفتاء التشريعي لجوء مباشر يكون دون استشارة أي سلطة ودون المرور عبر الوظيفة - السلطة التشريعية. وذلك خلافا للفصل 82 فقرة أولى من دستور 27 جانفي 2014 الذي كان ينص على أنه "الرئيس الجمهورية استثنائيا خلال أجل الرد أن يقرر العرض على الاستفتاء مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات أو بالحريات وحقوق الإنسان أو بالأحوال الشخصية والمصادق عليها من قبل مجلس نواب الشعب" أي أن العرض على الاستفتاء يكون لاحقا لمصادقة مجلس نواب الشعب على مشروع القانون⁽⁴⁰⁾.

وعلى عكس دستور 2014 كانت صياغة الفصل 47 من دستور 1959 تفتح المجال أمام رئيس الجمهورية لعرض أن مشروع قانون على الاستفتاء مباشرة دون حاجة إلى عرضه قبل ذلك على السلطة التشريعية، وبالتالي تجاوز المؤسسة البرلمانية إذا ما أصبحت هذه الأخيرة في يوم من الأيام غير طيّعة أو سلطة مضادة⁽⁴¹⁾.

وقد أكد العميد عبد الفتاح عمر في ظل دستور 1 جوان 1959 ان استفتاء الفصل 47 يمكن رئيس الجمهورية من أن يتجاوز المعارضة التي يواجهها في مجلس النواب فيما يخص مسائل يعتبرها هامة أو أساسية، ويمكن للرئيس بفضل المادة 47 كذلك أن يعطي مكانة متميزة لبعض جوانب سياسته وهو ما قد لا يحصل من جراء تدخل مجلس النواب وأن يسعى إلى تجميع الشعب حول بعض المبادرات الأساسية أو المشاريع المستقبلية العامة⁽⁴²⁾.

ثانيا: الاستفتاء الدستوري: أقر دستور 2022 الاستفتاء الدستوري في فصله 136 فقرة ثانية الذي جاء فيه أنه "الرئيس الجمهورية أن يعرض مشاريع تنقيح الدستور على الاستفتاء"، و يقصد فقها بالاستفتاء الدستوري ذلك الذي يتعلق بالموافقة على نص الدستور أو على تعديله⁽⁴³⁾ فالاستفتاء الدستوري تتعلق بتولي السلطة المؤهلة دستوريا طرح سؤال على الشعب لمعرفة قراره باعتباره المصدر الأصلي لكل سلطة في ما يخص اعتماد نص دستوري جديد أو تعديل أحكام دستور قائم⁽⁴⁴⁾.

يمكن اعتبار أنه إذا كانت الدعوة إلى الاستفتاء اختصاصا مطلقا لرئيس الجمهورية فإن ذلك مآله بداية رغبة السلطة العليا في الاستناد إلى مشروعية عليا للحلول محل السلطة التشريعية في الانتساب إلى الشعب وتمثيل إرادته من ناحية أو في تغليف الاختبارات الأساسية بمالة من الديمقراطية المباشرة من ناحية أخرى⁽⁴⁵⁾.

وقد صدر المرسوم عدد 34 لسنة 2022 المؤرخ في 1 جوان 2022 المتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 16 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء وإتمامه. وقد جاء بالفصل 117 فقرة ثانية أنه "إذا أفضى الإستفتاء إلى قبول مشروع النص المعروض يتولى رئيس الجمهورية ختمه ويأذن بنشره في أجل لا يتجاوز أسبوعا من تاريخ الإعلان عن نتائج الإستفتاء". وهو ما يعزز دور رئيس الجمهورية في الإستفتاء إذ أنه هو الذي يعرض مشاريع تعديل الدستور على الاستفتاء، وهو الذي يقوم بختم مشروع التعديل المقبول ويأذن بنشره، مما يعني أن له وحده الصلاحية المطلقة في مشاريع تنقيح الدستور.

إن الاستفتاء وإن كان في جوهره تقنية ديمقراطية ترتقي بالشعوب إلى أعلى درجات الإنسانية فإن نجاعته مرتبطة بطريقة استعماله وبالغاية من استعماله وبالمناخ الاجتماعي والسياسي وبالثقافة السياسية للشعوب، هذا بالإضافة إلى أن التجربة التونسية برهنت على أن الاستفتاء لا يعكس ضرورة إرادة الشعب بل هو وسيلة لإعطاء غطاء من المشروعية على مشاريع تضرب سيادة الشعب ودعائم الدولة⁽⁴⁶⁾، ذلك أن تطويعه يبقى ممكنا خاصة إذا ما تم اعتماده لإضفاء المشروعية على الحكام مما يحوله إلى استفتاء سياسي plébiscuite أو يجعل منه استفتاء ذا أغراض شعبية référendum populiste⁽⁴⁷⁾.

المبحث الثاني: رئيس الجمهورية مشرع أصلي في الوظيفة التشريعية: -صلاحيات منفردة-

يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات منفردة حسب مقتضيات دستور 2022 فهو مشرع أصلي يعتمد على تقنية المراسيم كبوابة التشريع لرئيس الجمهورية (المطلب الأول) ويمارس اختصاص مبدئي في السلطة الترتيبية العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المراسيم بوابة التشريع لرئيس الجمهورية: تم تحديد صلاحيات السلطة التشريعية مع منح رئيس الجمهورية إمكانية التدخل في الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان عن طريق آلية المراسيم، وقد كان لهذه الآلية أساس قانون، ضمن (الفرع الأول)، كما أن اتخاذها مقيّد بحالات معيّنة ضمن (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأساس القانوني للمراسيم في تونس: لا يملك البرلمان التصويت على كل القواعد الضرورية فالحاجة إلى التشريع الضرورية تزداد للاستجابة لحاجيات الدولة المعاصرة، والتي لا يمكن أن نستوعب القواعد الاجرائية الناتجة عن المفهوم التقليدي للقانون⁽⁴⁸⁾، و إذا كانت البرلمانات تقوم بالدور الأساسي في سن التشريعات فإن الدولة ملكا كان أو رئيس جمهورية يشارك في إعداد ووضع التشريعات بدرجة متفاوت طبقا للأسس التي يقوم عليها نظام الدولة بل وقد ينفرد بالتشريع لسبب أو لآخر⁽⁴⁹⁾.

تعتبر المراسيم نصوصا قانونية يتولى رئيس الجمهورية اتخاذها في مجال القانون المخصص عادة السلطة التشريعية فقط. وهي إذن نصوص محتواها تشريعي في حين أن شكلها غير تشريعي باعتبار عدم العمل بالإجراءات التشريعية فيما يتعلق بالتداول بشأنها وعند إصدارها إذ يكفي صياغتها ونشرها من قبل رئيس السلطة التنفيذية لتصبح سارية المفعول⁽⁵⁰⁾.

تعد صلاحية السلطة التنفيذية في مجال التشريع استثناء المبدأ الأساسي في التنظيم السياسي وهو اختصاص البرلمان بولاية التشريع. وقد كرس دستور 2022 هذا الاستثناء من خلال تمكين رئيس الجمهورية من إصدار مراسيم خلال العطلة البرلمانية، بشرط الاعلام المسبق للجنة البرلمانية القارة ومصادقة البرلمان عليها لاحقا.⁽⁵¹⁾ وهي صلاحية ليست مستحدثة في النظام الدستوري التونسي إذ سبق أن أقرها دستور 1959، غير أن الرئيس الأسبق زين العابدين بن علي لم يصدر إلا مرسومين اثنين فقط بين 1994 إلى غاية سقوط نظامه عام 2011.⁵² وهي ندرة تؤكد صيغتها الاستثنائية.

لقد مثلت المراسيم آلية قانونية أساسية في تونس ما بعد الثورة فلتمكن رئيس الجمهورية المؤقت من أداء سلطاته تم سن قانون 9 فيفري 2011 يتعلق بالتفويض إلى رئيس الجمهورية المؤقت في إتخاذ مراسيم طبقا للفصل 28 من دستور 1959. فالسلطة كانت تدرك حينها أن أغلب المؤسسات الدستورية ومنها المؤسسة البرلمانية أضحت فاقدة للمشروعية فتم اللجوء إلى أسلوب التفويض قصد التشريع بواسطة المراسيم بغرض تسريع الخيارات الثورية⁽⁵³⁾.

وقد نادى بعض المختصين بضرورة ترشيد اللجوء إلى تقنية المراسيم خاصة أمام استعمالها غير المنظم و المبالغ فيه أحيانا خلال الفترات الانتقالية التي مرت بها البلاد إثر الثورة وأكدوا أن تشتت النظام القانوني للمراسيم وتطوره السريع في فترة قصيرة أضفى الكثير من اللبس حول هذه التقنية الاستثنائية لتحويل الاختصاص. وازداد الوضع حرجا بانهمار المراسيم بشكل غير مسبوق في غياب جهاز مكلف بمراقبة شرعية المراسيم و ضمان احترامها للقواعد الدستورية.

كما أن استئثار الرئيس المؤقت بالتشريع خلال 2011 بدا مثيرا للاستغراب في بلد انتفض شعبه ضد رئيس جمع في بلاطه كل السلطة، ولكي يتسنى الخروج من هذا الوضع القانوني غير المألوف يبدو من الضروري الإسراع إلى وضع الدستور الجديد للخروج من المرحلة الانتقالية وكبح جماح المرسوم، وإرجاع السلطة التشريعية إلى ممثلي الشعب في مجلس نيابي منتخب⁽⁵⁴⁾.

وهذا التوجه نحو منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار المراسيم تواصل مع دستور 2014 الذي كرس حالات لتشريع السلطة التنفيذية نيابة عن البرلمان و منحها إما لرئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية حسب الحالات، فقد تم منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع وفقا للفصل 70 فقرة أولى الذي كان ينص على أنه "في حالة حل مجلس نواب الشعب يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة تعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية"، وهي الصورة الأولى لإمكانية إصدار السلطة التنفيذية لمراسيم المتمثلة في حالة حل البرلمان، بينما منح نفس الفصل في فقرته الثانية سلطة إصدار مراسيم لرئيس الحكومة حيث جاء فيه "يمكن لمجلس نواب الشعب بثلاثة أخماس أعضائه أن يفوض بقانون لمدة محدودة لا تتجاوز الشهرين و لغرض معيّن إلى رئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون تعرض حال انقضاء المدة المذكورة على المصادقة المجلس". وهي الصورة الثانية المتمثلة في التفويض البرلماني المسبق.

وتتسع الصلاحية التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية والخطر بما أنه حسب الفصل 72 من دستور 2014 هو "رئيس الدولة ورمز وحدتها يضمن استقلاليتها واستمراريتها ويسهر على احترام الدستور"، وهو ما مكن رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية والمتمثلة في حل مجلس نواب الشعب من التدخل مباشرة في الوظيفة التشريعية عن طريق إصداره للمراسيم طبقا للفصل 70 من الدستور.

يتدعم هذا التدخل في المجال التشريعي من خلال ما جاء به الفصل 80 إذ نص على أنه لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن أو في البلاد أو استقلالها يتعذر 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 ويعلن عن التدابير في بيان حالة الشعب...

و يمكن للتدابير الاستثنائية التي يتخذها رئيس الجمهورية في مواجهة هذا الخطر الداهم أن تتعلق بمجال القانون كإمكانية الحد من الحريات أو من ممارسة بعض الحقوق، مثل الإعلان عن حالة الطوارئ، ويكون الهدف منها تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال دلالة على الصبغة الوقتية لهذه التدابير وبالتالي أسس الفصل 80 من الدستور لخرق التطبيق العادي لقواعد الدستور ضمانا لاستمرارية الدولة⁽⁵⁵⁾.

وقد ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى القبول أثناء حالة الاستثناء بتعليق الدستور⁽⁵⁶⁾ بما أنه يمكن لرئيس الدولة التدخل في مجالات ليس من الممكن في الظرف العادي القبول به. يسمح الاعلان عن حالة الاستثناء مثالا لرئيس الدولة بالتدخل في اختصاصات الحكومة والسلطتين التشريعية وحتى القضائية⁽⁵⁷⁾ وهو ما يعني تعليق العمل بالمبدأ الدستوري المتمثل في الفصل بين السلط⁽⁵⁸⁾ وهو ما أصبح عليه الحال في تونس بعد إصدار الأمر الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 المؤرخ في 22 سبتمبر 2021 والمتعلق بتدابير استثنائية، حيث أصبح رئيس الجمهورية المهيم والماسك لجميع السلطة.

وغاية ذلك هو تجنب الفراغ التشريعي بين حل البرلمان و انتخاب برلمان جديد. وقد عاشت البلاد التونسية بعد إعلان حالة الاستثناء قرابة السنتين في ظل غياب للسلطة التشريعية ما جعل عمل التشريع طيلة هذه الفترة يتخذ شكل مراسيم طبقا للفصل الرابع من الأمر الرئاسي عدد 117 الذي يختمها رئيس الجمهورية ويأذن بنشرها بالرائد الرسمي بعد مداولة مجلس الوزراء⁽⁵⁹⁾.

الفرع الثاني: حالات اتخاذ المراسيم: اختار الدستور أن يكرس لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ جملة من المراسيم في حالات متنوعة. تمثلت خاصة في حالة التفويض أو في حالة غياب البرلمان بسبب العطلة البرلمانية أو حله.

أولا: في حالة التفويض: الصنف الأول من حالات اتخاذ المراسيم جاء به الفصل 70 والذي بموجبه يمكن "لمجلس نواب الشعب أن يفوض، لمدة محدودة ولغرض معين إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها على مصادقة المجلس إثر انقضاء المدة المذكورة". ويمكن وصف هذا الصنف بأنها مراسيم تتخذ بناء على تفويض تشريعي وهي محددة في الزمن وفي الموضوع⁽⁶⁰⁾.

لا تمارس السلطة التنفيذية دائما الوظيفة التشريعية بسبب غياب البرلمان فقط وإنما تستطيع ممارستها في وجوده ويمكن أن يكون استبعاد البرلمان أو تعييبه أولا بمقتضى ترخيص دستوري أي بمقتضى أحكام الدستور. كما يمكن أن يكون ثانيا بإرادة هذا البرلمان نفسه أي بمقتضى التفويض التشريعي⁽⁶¹⁾، وتكون المصادقة على التفويض بأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلس حسب الفصل 116 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب.

إن التفويض التشريعي ترخيص يمنحه البرلمان للحكومة للقيام بممارسة الوظيفة التشريعية في مجال محدد ولفترة زمنية محددة ولتحقيق غاية معينة وعليه يسمح للبرلمان بواسطة قانون التفويض للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتشريع بدلا منه في مواضيع معينة

بواسطة مراسيم لها قوة القانون، فيمكن للبرلمان صاحب الاختصاص الأصلي وبناء على إرادته أن يرخص لرئيس الجمهورية أن يتدخل وقتيًا في ميدانه التشريعي وذلك في إطار تنفيذ برنامجه السياسي⁽⁶²⁾.

وخطورة هذه المراسيم أنها تصدر خلال فترة انعقاد البرلمان الذي غيب نفسه وتنازل عن اختصاص دستوري كان يفترض أن يمارسه بنفسه، وقد نص عليه الدستور الفرنسي، وجعلت منه الدساتير المغاربية أداة في يد رئيس الدولة لممارسة جزء من الوظيفة التشريعية الخاصة بالبرلمان⁽⁶³⁾، لهذا تطرح المراسيم بالتفويض مسألة التوفيق بين ضرورة تمكين رئيس الجمهورية من اتخاذ مراسيم تقتضيها سرعة مواجهة موضوع ما يدخل في المجال التشريعي والحيلولة دون أن يؤدي التفويض إلى تنازل تام لمجلس نواب الشعب عن صلاحياته الدستورية في هذا المجال⁽⁶⁴⁾، ويمكن اعتبار الشروط المتعلقة بصحة التفويض من بين الاحتياطات التي أشار إليها الرئيس بورقيبة بمناسبة إعلان إصداره دستور 1959 ، والتي من شأنها الحد من تدخل رئيس الجمهورية في ميدان القانون والحد من نفوذه⁽⁶⁵⁾.

إن حق إصدار المراسم يمنع للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لتنفيذ برنامجه ولا يمكن أن يمثل تفويضا على بياض يفقد به البرلمان كامل سلطاته كما يبقى التفويض من حيث مدته ومداه خاضعا لإرادة البرلمان والأكد أن فرض البرلمان لسلطته ودفاعه عن اختصاصاته سيبرز الفرق في الممارسة ما بين النظام الرئاسي سابقا و ضعف البرلمان في ظلّه والنظام الحالي وتوقع البرلمان داخله وشخصية النواب المكونة والممثلة له⁽⁶⁶⁾، وفي هذا الخصوص يرى الأستاذ عبد الفتاح عمر أن مدة التفويض يمكن أن تكون طويلة نسبيا و أن هذا التفويض وان انحصر في مدة محدودة لا يستقيم من الوجهة الدستورية إذ أنه يشكل تحديدا لاختصاص مجلس النواب طيلة مدة نيابية الكاملة فيجب أن تكون المدة المحدودة مدة معقولة لا تحجب عن المجلس اختصاصه وما عدا ذلك يعتبر ارتكابا لتجاوز في السلطة وانحراف بها⁽⁶⁷⁾.

ثانيا: في حالة غياب البرلمان: من جهة ثانية، منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة التشريع في حالة غياب البرلمان. وهو الصنف الثاني من المراسيم. فإذا كانت الحياة البرلمانية معطلة لأي سبب فلا بد من سلطة تتولى مهام التشريع، وهو وضع تتوقعه الدساتير وتنص عليه مع تنظيم كيفية ممارسته. ونجد صورتين لغياب البرلمان.

أ-العطلة البرلمانية: تتمثل الصورة الأولى في حالة العطلة البرلمانية التي نص عليها الفصل 73 الذي جاء فيه أن "الرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة المجلس بعد إعلام اللجنة القارة المختصة مراسيم يقع عرضها على مصادقة مجلس نواب الشعب وذلك في الدورة العادية الموالية للعطلة" وعليه يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة اتخاذ المراسيم خلال عطلة مجلس نواب الشعب على أن تقع عرضها على مصادقة المجلس في الدورة العادية المقبلة لضمان استمرارية الدولة وحسن سير الوظيفة التشريعية خلال العطلة البرلمانية والتي تمتد على شهرين.

وقد ربط الدستور اتخاذ المراسيم في هذه الحالة بإعلام اللجنة القارة المختصة التي نص عليها الفصل 72 حيث جاء فيه "ينتخب مجلس نواب الشعب من بين أعضائه لجنا قارة تعمل دون انقطاع حتى أثناء عطلة المجلس"، ورئيس الجمهورية مطالب بإعلام هذه اللجنة بالمراسيم المتخذة ، وتحل اللجنة محل الجلسة العامة في الموافقة على مشروع المرسوم أو في تعديله أو رفضه وتتبع اللجنة في دراستها لمشاريع المراسيم المحالة عليها نفس الإجراءات التي تتبعها بالنسبة لمشاريع القوانين. إذ يمكنها الاستماع إلى ممثل رئيس الجمهورية وأن تستنير بمن ترى الاستفادة من رأيه⁽⁶⁸⁾، وهو ما يساهم في التبسيط في إجراءات المراسيم باعتبار أن رئيس الجمهورية مقيد فقط بشكلية إعلام اللجنة دون اشتراط موافقتها ، مما يحفز تكثيف اللجوء إليه.

ب- حل البرلمان: تجسد الصورة الثانية لإصدار المراسيم في غياب البرلمان في حالة حل البرلمان، فجاء به الفصل 80 من الدستور الذي نص على أنه "في حالة حل مجلس نواب الشعب لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم تعرض على مصادقة المجلس في دورته العادية الأولى، .وفي ذات الإطار بين الفصل 116 من الدستور في فقرته الأخيرة أنه "وفي حالة حل المجلسين أو حل أحدهما، لرئيس الجمهورية أن يتخذ مراسيم يعرضها على مصادقة مجلس نواب الشعب والمجلس الوطني للجهات والأقاليم أو على أحدهما فقط بحسب الاختصاصات المخولة لكل واحد من هذين المجلسين."

وغاية ذلك هو تجنب الفراغ التشريعي الذي سيحصل في المدة الفاصلة بين حل البرلمان وإعادة انتخاب برلمان جديد، وهو ما عاشته البلاد التونسية بعد إعلان حالة الاستثناء مما جعل التشريع يصدر عن طريق المراسيم وفقا لمقتضيات الفصل الرابع من الأمر الرئاسي عدد 117 يختمها رئيس الجمهورية، ويأذن بنشرها بالرائد الرسمي بعد مداولة مجلس الوزراء، وتواصل العمل بالمراسيم إلى حين تولي مجلس نواب الشعب وظائفه، وبما أن اتخاذ المراسيم يهدف في مثل هذا الظرف إلى الحيلولة دون تعطل العمل التشريعي أثناء الفترة التي تفصل حل مجلس النواب عن انتخاب مجلس جديد مما يضر بالمصلحة العامة، لذلك فليس هناك قيد فيما يتعلق بتحديد الغرض وميادين ومجال التشريع⁽⁶⁹⁾، إذ أنه خلافا إلى مراسيم الفصل 70 من الدستور التي تكون محددة من حيث الزمن والموضوع فإن هذا الصنف ليس مقيدا بزمن أو موضوع معين.

ما نلاحظه أن الفصل 80 من الدستور "يستثنى القانون الانتخابي من مجال المراسيم" في حالة حل البرلمان، وفي هذا الخصوص يطرح التساؤل خاصة بعد إصدار رئيس الجمهورية مرسوم 8 مارس 2023 يتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء وإتمامه، وهو مرسوم صدر في إطار دستور 2022 مع صدور الأمر المتعلق بدعوة أعضاء مجلس نواب الشعب لحضور جلسته العامة الافتتاحية خاصة وأن القانون الانتخابي يتخذ شكل قانون اساسي فهو مجال تدخل المشرع مما يجعل هذا المرسوم في حكم الملغي⁽⁷⁰⁾.

المطلب الثاني: اختصاص مبدئي غير محدد لممارسة السلطة الترتيبية العامة: إن ممارسة السلطة الترتيبية تمثل إحدى الاختصاصات الإدارية الهامة التي يختص بها رئيس الجمهورية وفقا للدستور، لكنها لم تقتصر هذه التراتيب على المجال الإداري بل عرفت تطورا واتساعا في مجالها جعلت من رئيس الجمهورية مشرعا.

الفرع الأول: تطور السلطة الترتيبية العامة في تونس : إن كان الأصل في نظرية الفصل بين السلط أن يتولى المشرع اتخاذ القوانين وأن تتولى السلطة التنفيذية تنفيذها، إلا أن هذا الفصل المطلق تطوّر فأصبح التنفيذ في مرحلة أولى تأويلا وضبطا لطرق تطبيق القانون ثم أصبحت السلطة الترتيبية سلطة تشريعية بمقتضى التفويض وفي مرحلة ثالثة وقع تقسيم ميادين التشريع إلى قسمين قسم يتدخل فيه المشرع وقسم تتدخل فيه السلطة الترتيبية⁽⁷¹⁾.

إن التراتيب تضاهي القوانين من حيث طابعها العام والمجرد مع اختلاف قيمتها وقوتها القانونية، وقد عرفت السلطة الترتيبية تطورا في المنظومة القانونية التونسية فمن سلطة ترتيبية تنفيذية إلى سلطة ترتيبية مستقلة ومزاحمة للسلطة التشريعية في سلطة إصدار القواعد القانونية العامة و المجردة، ومن تراتيب خاضعة للقانون متفرعة عنه إلى تراتيب مستقلة، ومن مجال أصلي مبدئي وغير محدد للقانون إلى مجال مسند مقابل سلطة ترتيبية تصدر بصفة أصلية وذات مجال محمي قانونيا⁽⁷²⁾.

يحتل رئيس الجمهورية في ظل النظام الرئاسي مكانة محورية في السلطة التنفيذية ويساعده في هذه السلطة كتاب دولة يتعهدون بتنفيذ جميع التوجيهات التي يضبطها لهم لتسيير شؤون الدولة. هكذا تمت بلورة التصور العام للتنظيم السياسي والإداري التونسي منذ صياغته دستور 1959⁽⁷³⁾، وباعتبار أن النص التشريعي يحتاج في أغلب الأحيان إلى تدخل نص ترتيبى لإدراجه في المنظومة للعمل الإداري بما يضمن تجنب بقاءه حبرا على ورق، وبموجب هذه الحاجة تدخل الدستور ليتمكن رئيس الجمهورية (دون أعضاء الحكومة) من إسناد عام يؤهل تنفيذ القوانين⁽⁷⁴⁾، ووفقا لهذا الإسناد العام يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة ترتيبية عامة وتتخذ هذه التراتيب شكلين إما أن تكون تراتيب تنفيذية وإما تراتيب مستقلة.

إن رئيس الجمهورية في تونس هو من يسهر على تنفيذ القوانين ومن يمارس السلطة الترتيبية العامة⁽⁷⁵⁾ وفي إطار ممارسته لسلطة تنفيذ القوانين يتخذ هذا الأخير تراتيب تنفيذية، وهو الاختصاص الأصلي الموكول لرئيس الجمهورية طبقا للتصنيف التقليدي لوظائف الدولة الثلاث.

فالقانون بالنظر لعموميته، ولأسباب عملية يستوجب تدخل أوامر تنفيذية، ذلك أن المشرع ومهما اتسع إطلاعه لا يستطيع الإلهام بجميع الجزئيات والإحاطة بدقائق المواضيع التي يسن فيها قوانينه، أما السلطة التنفيذية وبحكم ممارستها اليومية لشؤون المواطنين أقرب وأجدر بحصر مختلف الجزئيات التي يمكن للقانون أن يتعرض إليها عند التنفيذ ومن هنا ظهرت أهمية الأوامر الترتيبية الصادرة لتنفيذ القوانين⁽⁷⁶⁾ فالتراتب التي تتخذ تنفيذا للقوانين ضرورية ويكتفي المشرع من خلالها بأن يضع

بالقوانين التنصيصات والأحكام الأولية والدائمة أما الأحكام التفصيلية والتنفيذية فيقع اتخاذها عن طريق الأوامر.

وعلى هذا الأساس تحولت السلطة الترتيبية العامة من نظرية إلى مؤسسة⁽⁷⁷⁾، أحدثها الدستور لفائدة رئيس الجمهورية لاتخاذ أوامر ترتيبية تنطبق على كامل التراب الوطني من جهة وتنطبق خارج المجال التشريعي من جهة أخرى. وبذلك أضحت السلطة الترتيبية العامة اختصاصا قانونيا يلزم الرئيس بممارسته في جميع المجالات الخارجة عن تلك التي حددها الدستور لفائدة النص التشريعي وفقا لتنقيح 27 أكتوبر 1997⁽⁷⁸⁾، و يمكن القول أن أحكام هذا الفصل يعد بمثابة الثورة⁽⁷⁹⁾ التي جاء بها تنقيح 1997، فقد بات رئيس الجمهورية يتمتع باختصاص مطلق في مجال السلطة الترتيبية العامة، ولا يخرج عن نشاطه كسلطة تنفيذية إلا ما كان من الاختصاص السلطة التشريعية بصريح النص⁽⁸⁰⁾.

وقد أصبح بإمكان رئيس الجمهورية استرجاع جميع المجالات غير المحددة دستوريا بالفائدة السلطة التشريعية ل يتم تنظيمها ترتيبيا⁽⁸¹⁾، فقد جاء بالفصل 35 أنه "ترجع إلى السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون، ويمكن تنقيح النصوص السابقة المتعلقة بهذه المواد بأمر يعرض وجوبا على المحكمة الإدارية، ويصدر بناء على رأيها المطابق.

ولرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلا في مجال السلطة الترتيبية العامة. ويعرض رئيس الجمهورية المسألة على المجلس الدستوري ليبت فيها في أجل أقصاه عشرة أيام ابتداء من تاريخ بلوغها إليه"، وتتطور مهمة تنفيذ القوانين بتطور صاحب السلطة الفعلية في السلطة التنفيذية فمتى كانت السلطة التنفيذية الفعلية بيد رئيس الجمهورية كانت السلطة الترتيبية التنفيذية بيد رئيس الجمهورية مثل ما هو الحال فيه دستور 1959، وكذلك مع مرسوم 23 مارس 2011 المتعلق بالتنظيم المؤقت للسلطة العمومية.

ومتى كانت السلطة الفعلية بيد رئيس الحكومة، كانت السلطة الترتيبية بيد رئيس الحكومة كما هو الحال مع القانون التأسيسي عدد 6 لسنة 2011 الذي أسند لرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين، وهو نفس المنهج الذي اتبعه دستور 2014. حيث جاء بالفصل 92 أن الحكومة تسهر على تنفيذ القوانين، وهو ما يبين أنها وظيفة تتبع الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية باعتبار أهمية تنفيذ القوانين التي تنظم مختلف المجالات وضمان تطبيق القوانين التي تعبر عن خيارات وتوجهات سياسة الدولة والتي تتبع بدورها رئيس السلطة التنفيذية الرئيسي والفعلي. لذلك تحولت وظيفة تنفيذ القوانين في دستور 2022 إلى رئيس الجمهورية الرئيس الأوحد للجهاز التنفيذي⁽⁸²⁾.

الفرع الثاني: اتساع المجال الترتيبي في دستور 2022: جاء بالفصل 104 من دستور 2022 أنه "يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة الترتيبية العامة وله أن يفوض كامل هذه السلطة أو جزءا منها لرئيس الحكومة"، ووفقا لهذا الفصل يسند لرئيس الجمهورية، بوصفه الممارس للسلطة الترتيبية العامة، اختصاصا مبدئيا وغير محدد لسن القواعد القانونية خارج المجالات التي ترجع إلى البرلمان. وكذلك تكون وظيفة تنفيذ القوانين اختصاص أصلي له.

من جهة ثانية، جاء بالفصل 96 فقرة أولى من دستور 2022 أنه "ترجع إلى السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل ضمن مجال القانون"، وهو ما يعني أن رئيس الجمهورية يتمتع باختصاص أصلي غير محدد لسن القواعد القانونية بموجب ما يتمتع به من سلطة اصدار تراتيب عامة مستقلة خارج مجال القانون الموكل للبرلمان وفقا للفصل 75 من الدستور، ولا بد من الإشارة في هذا المجال بأن مجال القانون في تونس لم تكن مجالا مضبوطا أو محددا، فالدستور لم يحصر في نصّه الأصلي تدخل السلطة التشريعية فكان المجلس النيابي يتمتع باختصاص مبدئي وأصلي لسن القواعد في حين كان اختصاص السلطة التنفيذية اختصاصا متفرعا عن الأصل ومسندا إما بالدستور أو بالقانون ذاته⁽⁸³⁾.

ولم يصبح مفهوم السلطة الترتيبية صنفا قانونيا دستوريا إلا مع التعديل الدستوري لسنة 1976 من خلال الفصل 53⁽⁸⁴⁾، في حين أكد تعديل 1997 حصر اختصاص البرلمان في مجالات محددة وامتداد لهذا الخيار منح لرئيس الجمهورية صلاحية الانفراد بسن القواعد بصورة أصلية خارج مجالات الفصل 34⁽⁸⁵⁾ وهو ما فتح المجال لظهور الأوامر المستقلة. وعليه أصبحت السلطة الترتيبية صاحبة الاختصاص المبدئي والسلطة التشريعية ذات اختصاص مسند⁽⁸⁶⁾.

وهو نفس المنهج الذي اعتمدته دستور 2022 في فصليه 104 و 76 فقرة أولى الذي وسّع من صلاحيات السلطة الترتيبية وأصبح رئيس الجمهورية ذو اختصاص مبدئي وأصلي في سن القواعد القانونية وذلك خارج المجالات المسندة للبرلمان حصرا بالفصل 75 من الدستور، وفي المقابل تم التقليل من صلاحيات البرلمان، مما ساهم في تمكين رئيس الجمهورية من اقتسام الوظيفة التشريعية.

وقد كرس الدستور جملة من الآليات التي تمكن من تجاوز النزاع الذي يمكن أن يحدث نتيجة لتوزيع الاختصاصات بينوظيفتين التشريعية والتنفيذية عند ممارسة الاختصاص التشريعي. تجسدت هذه الآليات في تقنية التنزيل التي جاء بها الفصل 76 وهي تحوّل لرئيس الجمهورية نزع الصبغة التشريعية عن النصوص التي أصبحت تندرج ضمن اختصاصه بموجب ممارسته للسلطة الترتيبية العامة.

كما أتاح نفس الفصل لرئيس الجمهورية إمكانية الدفاع عن مجال تدخله الترتيبي من خلال استعمال تقنية الدفع بعدم القبول حيث جاء في هذه الفقرة "ولرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول أي مشروع قانون تعديل يتضمن تدخلا في مجال

السلطة الترتيبية العامة. ويعرض رئيس الجمهورية المسألة على المحكمة الدستورية للبت فيها في أجل عشرة أيام ابتداء من تاريخ بلوغها إليها."

وتبيّن أحكام هذا الفصل أن المشرع الدستوري حرص على حماية مجال تدخل السلطة الترتيبية أكثر من حرصه على حماية اختصاصات البرلمان. ويتأكد أكثر هذا الحرص على توسيع وحماية السلطة الترتيبية من خلال اعتماد مصطلح "السلطة" في اسناده لمهام رئيس الجمهورية، مقابل التخلي عنها أو تجنب استعمالها وتعويضها بمصطلح الوظائف أو الوظيفة فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية.

بالإضافة إلى ذلك يتوسع المجال الانتخابي نتيجة للتكييف القانوني للنصوص التي يتخذها رئيس الجمهورية في إطار ممارسته للسلطة الترتيبية. فهذه النصوص تتخذ شكل أوامر مستقلة، وهو صنف من الأوامر الذي تتخذ خارج مجال القانون لسن القواعد القانونية بصفة أصلية، دون وجود نص تشريعي سابق الوضع. مما يجعل من رئيس الجمهورية مشرع أصلي.

هذا الاختصاص وفقا للفصل 75 يمكن تفويضه إلى رئيس الحكومة، إلا أنه تبقى إمكانية تفويض كامل هذه السلطة إلى رئيس الحكومة من قبيل التخلي عن الاختصاص، وهو ما تأباه النظرية العامة للتفويض. فالتفويض لا يمكن أن يؤول إلى تحويل كامل الاختصاص إلى السلطة أو الجهة المفوض له، كما أن هذا الاختصاص المسند لرئيس الجمهورية لسن القواعد بصورة أصلية يتعارض مع قاعدة التخصص الوظيفي التي يركز عليها النظام الرئاسي⁽⁸⁷⁾.

الخلاصة:

تختص السلطة التشريعية بسن القوانين في حين مهمة تنفيذ هذه القوانين من اختصاص السلطة التنفيذية. غير أن قاعدة التخصص الوظيفي التي تميّز بها النظام الرئاسي تحوّلت في الأنظمة السياسية المعاصرة، فأصبح بإمكان الوظيفة التنفيذية التدخل في عمل الوظيفة التشريعية.

يتدخل رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية عن طريق مشاركتها اختصاصها وتقاسم المهام معها، فهو مصدر ومنشئ للقواعد القانونية أحيانا من خلال التمتع بحق المبادرة التشريعية ومكملا لها أحيانا أخرى. إذ بإمكانه المشاركة في إصدار القوانين عن طريق حق الرد، ختم القوانين، عرضها على الاستفتاء ومخاطبة البرلمان.

يمارس رئيس الجمهوري اختصاص المشرع الأصلي في الوظيفة التشريعية، فالمراسيم تعد بوابة التشريع بالنسبة له يصدرها بصفة منفردة، كما أنه تتوسع صلاحياته في إطار ممارسته للسلطة الترتيبية العامة فهو يتمتع باختصاص مبدئي غير محدود.

بعد دراسة هذا الموضوع توصلنا إلى مجلة من **النتائج** الأساسية المتمثلة فيما يلي:

أولا- حوّل المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية تمكنه من منافسة البرلمان ومشاركته في مجال تدخله الأصلي.

ثانيا- لرئيس الجمهورية دور مهم في وضع النص القانوني حيز التنفيذ والتطبيق ويتجسد ذلك الدور بموجب آلية ختم القوانين.

ثالثا- يمكن لرئيس الجمهورية رفض مقترحات القوانين وردها للبرلمان للتداول فيها مرة أخرى.

رابعا- يشارك رئيس الجمهورية في وضع القوانين عن طريق عرضها على الاستفتاء.

خامسا- ينفرد رئيس الجمهورية بالتشريع عبر آلية المراسيم.

سادسا- يمارس رئيس الجمهورية السلطة الترتيبية العامة في المسائل التي لا تدخل ضمن مجال القانون ويصبح عن طريقها مشرع أصلي.

سابعا- اتساع مجال السلطة الترتيبية العامة

بناء على النتائج السابقة الذكر ارتأينا اقتراح ما يلي:

1- ضبط المجال الترتيبي بدقة ووضوح.

2- تكريس مبدأ تدرّج القواعد القانونية ومنع التداخل بين السلطة

3- تمكين القضاء الإداري من رقابة فعالة على الأوامر الترتيبية.

4- إرساء محكمة دستورية مستقلة.

5- تعزيز دور البرلمان

6- وضع شروط صارمة لتفويض رئيس الجمهورية لاختصاصاته.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ: الكتب

1- جبرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي.

2- عبد الرحمان ابن خلدون، المقدمة، الدار التونسية للنشر، تونس، 1933 .

3- عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1987

4- عبد الرزاق المختار، الدستور الصغير في التنظيم المؤقت للسلطات، دار محمد علي للنشر، 2011.

5- معتز القرقوري، النظام السياسي التونسي في ظل دستور 25 جويلية 2022 (الملايسات و المضامين)، مجمع الأطرش، تونس، 2023 .

6- تريعة نواره، مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي: دراسة مقارنة، دار الجمعية الجديدة، مصر، 2018

7- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002.

8- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1980.

9- زهير المظفر، مجلس النواب بتونس التجربة البرلمانية (1959-1986)، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة، 1989 .

10- أمين محفوظ، مسار دستور تونس 2022 بين حلم الديمقراطية ومخاطر الدكتاتورية، دار محمد علي للنشر، 2021.

11- عبد العزيز الجزيري، مصطفى الوصيف، الهادي بن مراد، دستور الجمهورية الثانية، تونس، 2006.

12- البشير التكري، مدخل إلى القانون الإداري، مركز البحوث والدراسات الإداري. 2000 .

13- محمد الدريدي ، السلطة الترتيبية للوزراء في القانون التونسي، منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص و توزيعه ، تونس ، 2024.

ب: الرسائل العلمية:

1- حنان عبدالله، رئيس الجمهورية في النظام السياسي التونسي، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2022-2023.

ج: المقالات:

1- لمياء العيادي الجديد، العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ظل دستور 27 جانفي 2014، الأحداث القانونية التونسية، عدد 27/2017، كلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس.

2- مسعود الجندي، قراءات في ثنائية السلطة التنفيذية في تونس من خلال دستور 27 جانفي 2014، مجلة القانون والسياسة، عدد 4، 2016.

3- محمد النقر، تعديلات طريقة الاقتراع وهاجس المحافظة على الأغلبية الساحقة داخل المجالس التمثيلية، دراسات قانونية، عدد 14 لسنة 2007 .

4- وليد العربي، طبيعة النظام السياسي التونسي في ظل التنظيم المؤقت السلط العمومية، م.ا.ق، عدد 39 114/115 جوان 2011.

5- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، جامعة عين شمس القاهرة، 1986.

6- كريم المرزوقي، مراسيم الرئيس تتمدد في تونس تشريع استثنائي بمنأى عن رحابة البرلمان، مفكرة القانونية 2025./10/16.

7- أحلام الضيف، المراسيم في المرحلة الانتقالية، مجموعة أعمال مهداة إلى العميد محمد صالح بن عيسى، مركز النشر الجامعي، 2020.

8- جمال العجود، المرسوم في تونس خلال الفترة الانتقالية، المجلة العربية للعلوم السياسية، عدد 34 ، 2012.

9- مروان الديماسي، المراسيم المتخذة في المرحلة الانتقالية، في الانتقال الديمقراطي والاصلاح الدستوري في البلدان المغاربية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2015.

10- أسماء بن عبدالله، الوظيفة التشريعية في دستور 27 جانفي 2014، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ فرج القصير ، 2016.

11- محمد صالح بن عيسى ، تعريف الاوامر وتصنيفها م. ق.ت. 1954.

12- ناجي البكوش، مجال القانون على ضوء تعديل الدستور في 27 أكتوبر 1997 ، دراسات قانونية 1998-1999.

13- رافع بن عاشور، الجديد في مادة الاستفتاء، مجلة دراسات في القانون الدستوري، 1999.

14- محمد العجمي، المؤسسات الدستورية في بلدان المغرب العربي بين تأسيس السلطة وتكريس السلط، "بين ثورة مجتمع وتأسيس الساسة: مشروع دستور

خارج السياق، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجباي المغربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2014.

15- لمياء ناجي، مدنية الدولة، قراءات في دستور الجمهورية الثانية، أعمال ملتقى الدستور الجديد أيام 8 وهو 10 مارس

2014، كلية الحقوق بصفافس.

16-نجلاء عبد الدائم، تطور السلطة التشريعية في نص الدستور، مجلة دراسات قانونية، عدد 10، 2003.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

A- Ouvrages

- **Ayadh Ben Achour**, pouvoir réglementaire local et la constitution, in mélanges offerts H. Ayadi, CPU, Tunis, 2005
- **Louis FAVOREU**, Droit constitutionnel, Dalloz, 15 éd., 2013
- **Hatem M'RAD**, Tunisie : De la révolution à la constitution, NIRVANA, 2014.
- **Dimitri George Lavroff**, le système politique français, Dalloz, 1990
- **Yadh Ben Achour**, droit administratif, cpu, 2010

B- Articles

- **Jean GIQUEL**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 37éd, L.G.D.J, 2023-2024
- **Francis Hamon et Michel Troper**, droit constitutionnel, 30 éd, LGD.J, 2007.
- **Rougevin Baviile (M)**, conclusion des commissariats gouvernement, R.D.P, 1974
- **Mohamed Sayari**, les procédures de délégation et d'une irrecevabilité de l'article 35 de la constitution, quatre ans après la révision Constitutionnelle du 27 octobre 1997, RTD., 2010
- **Ranney (A.)**, référendum et démocratie, pouvoirs, n°77, 1996, p.7

الهوامش:

- ¹ مسعود الجندلي، قراءات في ثنائية السلطة التنفيذية في تونس من خلال دستور 27 جانفي 2014، ص.418.
- ² معتز القرقروري، النظام السياسي التونسي، ص.128.
- ³ Louis FAVOREU, Droit constitutionnel, Dalloz, 15 éd., 2013, p. 400 et s
- ⁴ Le régime présidentiel peut être comparé à une pyramide dont le sommet est occupé par le chef de l'Etat et la base constituée par le gouvernement et le parlement, réduit au rôle d'exécuteur de sa volonté », Jean GIQUEL, Droit constitutionnel et institutions politiques », 18 éd., Montchrestien, 2002, p. 127.
- ⁵ المعارضة في تونس لم تحقق إلى الآن استقلالها التام عن السلطة الحاكمة التي تتحكم فعليا، وبواسطة القانون الانتخابي، في ضبط عدد المقاعد التي سيتحصل عليها الحزب الحاكم وعدد المقاعد المخصصة للمعارضة. ويعود تشريك أحزاب المعارضة في الحياة السياسية إلى الضغوط الخارجية خاصة بعد دخول اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي حيز التنفيذ. محمد النيقير، تعديلات طريقة الاقتراع وهاجس المحافظة على الأغلبية الساحقة داخل المجالس التمثيلية دراسات قانونية عدد 14 لسنة 2007، ص 96-97.
- ⁶ عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، 1987، ص. 418. كذلك أمين محفوظ "النظام السياسي التونسي"، كلية الحقوق بسوسة 2007-2008
- ⁷ وليد العربي، طبيعة النظام السياسي التونسي في ظل التنظيم المؤقت السلط العمومية، م.ا.ق، عدد 39 114/115 جوان 2011، ص 39.
- ⁸ عبد الرزاق المختار، الدستور الصغير في التنظيم المؤقت للسلطات، دار محمد علي للنشر، 2011، ص. 17.
- ⁹ Hatem M'RAD, Tunisie: De la révolution à la constitution, NIRVANA, 2014, p. 19.
- ¹⁰ معتز القرقروري، النظام السياسي التونسي، تقديم العميد ناجي البكوش، مركز النشر الأطرش، 2020، ص. 390.
- ¹¹ معتز القرقروري، النظام السياسي التونسي في ظل دستور 25 جويلية 2022 (الملايسات و المضامين)، مجمع الأطرش، 2023، ص.253.
- ¹² نفس المرجع السابق
- ¹³ Moez ben Ali, le président de la république et le régime républicain dans la constitution tunisienne, p148.
- ¹⁴ تريعة نواره، مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي: دراسة مقارنة، دار الجمعية الجديدة، 2018، ص. 441
- ¹⁵ الأزهر بو عوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، تونس 2002، ص. 266.
- ¹⁶ معتز القرقروري، مرجع سابق الذكر، ص. 255.
- ¹⁷ نفس المرجع السابق، ص. 254-255.
- ¹⁸ عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق الذكر، ص. 397.
- ¹⁹ نفس المرجع السابق، ص. 450-451.
- ²⁰ رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، مرجع سابق، ص.337.
- ²¹ الأزهر بو عوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مرجع سابق، ص. 333.
- ²² عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق الذكر، ص. 397.
- ²³ الأزهر بو عوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مرجع سابق، ص.256.
- ²⁴ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، 2002.
- ²⁵ رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، مرجع سابق، ص. 333.
- ²⁶ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص.10.
- ²⁷ المعجم الدستوري، مرجع سابق، ص. 16.
- ²⁸ زهير المظفر، مجلس النواب بتونس التجربة البرلمانية (1959-1986)، المنشورات العلمية لمركز البحوث والدراسات الإدارية للمدرسة القومية للإدارة 1989 ، ص. 178-179.
- ²⁹ حنان عبدالله، رئيس الجمهورية في النظام السياسي التونسي، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2022-2023، ص. 324
- ³⁰ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني، مرجع سابق الذكر، ص.4.
- ³¹ أسماء بن عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص. 14-15.
- ³² Duguit (L.), Traite de droit constitutionnel, tome II, p.443
- ³³ معتز القرقروري، مرجع سابق الذكر، ص. 61

- ³⁴ عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق الذكر، ص. 19
- ³⁵ انظر، رافع بن عاشور، الجديد في مادة الاستفتاء، مجلة دراسات في القانون الدستوري، 1999، ص. 65
- ³⁶ نفس المرجع السابق، ص. 349
- ³⁷ رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، مرجع يالق الذكر ص. 348-349
- ³⁸ معتز القرقروري، مرجع سابق الذكر، ص. 259
- ³⁹ حنان بن عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص. 350
- ⁴⁰ معتز القرقروري، مرجع سابق الذكر، ص. 259
- ⁴¹ علاء عبد الدائم، تطور السلطة التشريعية في نص الدستور التونسي، مرجع سابق الذكر، ص. 192.
- ⁴² عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق الذكر، ص. 417
- ⁴³ رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، مرجع سابق الساكن، ص. 349
- ⁴⁴ الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مرجع سابق الذكر، ص. 342
- ⁴⁵ محمد العجمي، المؤسسات الدستورية في بلدان المغرب العربي بين تأسيس السلطة وتكريس السلط، "بين ثورة مجتمع وتأسيس الساسة: مشروع دستور خارج السياق، أعمال وحدة البحث في القانون الدستوري والجباي المغربي، كلية الحقوق والعلوم السياسية بسوسة، 2014، ص. 101
- ⁴⁶ لمياء ناجي، مدنية الدولة، قراءات في دستور الجمهورية الثانية، أعمال ملتقى الدستور الجديد أيام 8 وهو 10 مارس 2014، كلية الحقوق بصفافس، ص. 51.
- ⁴⁷ معتز القرقروري، مرجع سابق الذكر، ص. 259.
- ⁴⁸ Dimitri George Lavroff, le système politique français, Dalloz, 1990, p. 646
- ⁴⁹ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي، جامعة عين شمس القاهرة، 1986، ص. 58.
- ⁵⁰ الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مرجع سابق الذكر، ص. 336.
- ⁵¹ كريم المرزوقي، مراسيم الرئيس تتمدد في تونس تشريع استثنائي بمنأى عن رحابة البرلمان، مفكرة القانونية 2025/10/16.
- ⁵² أحلام الضيف، المراسيم في المرحلة الانتقالية، مجموعة أعمال مهداة إلى العميد محمد صالح بن عيسى، مركز النشر الجامعي، ص. 334.
- ⁵³ مروان الديماسي، المراسيم المتخذة في المرحلة الانتقالية، في الانتقال الديمقراطي والاصلاح الدستوري في البلدان المغاربية، مجمع الأطرش للكتاب المختص، 2015، ص. 168
- ⁵⁴ جمال العجروود، المرسوم في تونس خلال الفترة الانتقالية، مرجع سابق الذكر، ص. 66.
- ⁵⁵ أسماء بن عبد الله، الوظيفة التشريعية في دستور 27 جانفي 2014، مجموعة أعمال مهداة إلى الأستاذ فرج القصير، 2016، ص. 20.
- ⁵⁶ « L'article 16 se présente comme une constitution au sein de la constitution ; la constitution des jours tempête, comparée à celle des jours miel. A l'origine de la suspension de la constitution, il s'analyse comme un mode de gestion d'une crise parvient à son parascysme. A cette fin le président incarne la dernière ligne de défense du régime. » **Giquel (G)**, droit constitutionnel et institutions politiques, 18 éd, Montchrestien, 2002, p. 270.
- ⁵⁷ « Aux termes de l'article 16, le président de la république peut prendre toutes les mesures exigées par ces circonstances, c.-à-d. par les événements qui justifient d'y recourir. L'expression est impressionnante par sa généralité. Elle autorise le président de la république à prendre des mesures qui en temps normal ne relèvent absolument pas de sa compétence. Elle lui permet de se substituer au gouvernement au parlement ou même à l'autorité judiciaire. », **Hamon (F) et tropes (M)**, droit constitutionnel, 30 éd, LGD.J, 2007, p. 637.
- ⁵⁸ أمين محفوظ، مسار دستور تونس 2022 بين حلم الديمقراطية ومخاطر الدكتاتورية، دار محمد علي للنشر، 2021، ص. 23.
- ⁵⁹ حنان عبد الله، رئيس الجمهورية في النظام السياسي التونسي، مرجع سابق الذكر، ص. 335.
- ⁶⁰ معتز القرقروري، مرجع سابق الذكر، ص. 257.
- ⁶¹ حنان بن عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص. 341
- ⁶² نجلاء عبد الدائم، تطور السلطة التشريعية في نص الدستور، مجلة دراسات قانونية، عدد 10، 2003، ص. 178.
- ⁶³ تريفة نواره، مرجع سابق الذكر، ص. 377
- ⁶⁴ الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مرجع سابق الذكر، ص. 377
- ⁶⁵ نجلاء عبد الدائم، تطور السلطة التشريعية في نص الدستور، مرجع سابق الذكر، ص. 180

- ⁶⁶ حنان عبد الله، رئيس الجمهورية في النظام السياسي التونسي، ص. 345.
- ⁶⁷ عبد الفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري، مرجع سابق الذكر، ص. 465.
- ⁶⁸ عبد العزيز الجزيري، مصطفى الوصيف، الهادي بن مراد، دستور الجمهورية الثانية، تونس، 2006، ص. 122 .
- ⁶⁹ الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مرجع سابق الذكر، ص. 338.
- ⁷⁰ حنان بن عبد الله، رئيس الجمهورية في النظام السياسي التونسي، مرجع سابق الذكر، ص. 337.
- ⁷¹ البشير التكري، مدخل إلى القانون الإداري، مركز البحوث والدراسات الإداري، 2000
- ⁷² حنان عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص. 240
- ⁷³ محمد الدريدي، السلطة الترتيبية للوزراء في القانون التونسي منشورات مجمع الأطرش للكتاب المختص وتوزيعه، 2024، ص. 20.
- ⁷⁴ نفس المرجع السابق، ص. 91
- ⁷⁵ انظر محمد رضا جنيح ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 200 - 203 .
- ⁷⁶ محمد صالح بن عيسى ، تعريف الاوامر وتصنيفها م. ق.ت. 1954 ص 232 – 233
- ⁷⁷ **Yadh Ben Achour**, pouvoir réglementaire local et la constitution, in mélanges offerts H. Ayadi, CPU, Tunis, 2005, p. 195
- ⁷⁸ محمد الدريدي، مرجع سابق الذكر، ص. 92-93.
- ⁷⁹ **Yadh Ben Achour**, pouvoir réglementaire local et la constitution, in mélanges offerts H. Ayadi, CPU, Tunis, 2005, p.197
- ⁸⁰ الطيب اللومي - المحكمة إلا والمجلس الدستوري . أنظر
- ⁸¹ **Mohamed Sayari** , les procédures de délégation et d'une irrecevabilité de l'article 35 de la constitution, quatre ans après la révision Constitutionnelle du 27 octobre 1997, RTD., 2010, p.466
- ⁸² حنان عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص. 243
- ⁸³ ناجي البكوش، مجال القانون على ضوء تعديل الدستور في 27 أكتوبر 1997 ، دراسات قانونية 1998-1999 ، ص 7.
- ⁸⁴ **yadh Ben achour**, Droit administratif, op. cit, p.68.
- ⁸⁵ ناجي البكوش، مجال القانون على ضوء تعديل الدستور في 27 أكتوبر 1997، مرجع سابق الذكر، ص. 13-14.
- ⁸⁶ البشير التكري، مرجع سابق الذكر، ص. 203
- ⁸⁷ معتز القرقروري، مرجع سابق الذكر، ص. 260.