

التنظيم السياسي والاداري للبلاد التونسية على ضوء دستور 27 جانفي 2014

أحمد جعفر

مستشار المصالح العمومية

مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة

المخطط

- الجزء الاول : التنظيم السياسي
- الفرع الاول : مقدمة الانظمة السياسية
- 1- النظام الرئاسي ومقوماته
- 2- النظام البرلماني ومقوماته
- 3- لمحة تاريخية عن تطور النظام التونسي
- الفرع الثاني: مقومات النظام التونسي في اطار الدستور الجديد
- 1- السلطة التشريعية
- 2- السلطة التنفيذية
- 3- وسائل التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين

الجزء الثاني : التنظيم الاداري التونسي

الفرع الاول : الادارة المركزية

1. مؤسسة رئاسة الجمهورية
2. مؤسسة رئاسة الحكومة
3. الوزارات
4. اللامحورية

الفرع الثاني : الادارة اللامركزية

1. خصائصها
2. مكوناتها
3. مبادئها

مقدمة عامة

- تعريف الانظمة السياسية:
- اعتماد مبدأ التفريق بين السلط كمعيار لتمييز الانظمة السياسية
- مفهوم الدولة وأركانها
- اهمية النظام الديمقراطي والتعددية السياسية
- اهمية الحريات الاساسية
- مفهوم الدستور: «قانون القوانين الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة (بسيطة أم مركبة) ونظام الحكم (ملكي أم جمهوري) وشكل الحكومة (رئاسية أم برلمانية) وينظم السلطات العامة فيها من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات التي بين السلطات وحدود كل سلطة والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات ويضع الضمانات لها تجاه السلطة»

النظام الرئاسي و خصائصه :

- السلطة التنفيذية:
- يتميز بالفصل التام بين السلطة التنفيذية والتشريعية أي لا يمكن لأي سلطة التدخل في السلطة الأخرى. السلطة التشريعية تقوم بالتشريع ولا تتدخل في التنفيذ.
- في النظام الرئاسي رئيس الدولة وهو أيضا رئيس الحكومة والرئيس هو المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية والحكومة تتكون من أشخاص يعينهم ويمكن له إقالتهم ورئيس الدولة هو رئيس الوزراء وكاتب الدولة أو الوزير الأول مسؤول أمام الرئيس.
- رئيس الدولة ينتخب من قبل الشعب لكن عادة ما يتم في دورتين وهذه القوة التي يستمدتها الرئيس هو الشعب والشرعية في ممارسة الحكم وصلاحياته متعددة وهي سياسية بدرجة أولى فهو يمثل السياسية الخارجية وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة له صلاحيات عليا في الجيش وعلى الدبلوماسية. وتعيين أعضاء الحكومة و بإمكانه إقالتهم.

- رئيس الدولة ينتخب لمدة 4 سنوات له دورتين قابلتين للتجديد --
منطق التداول.
- نائب الرئيس ليس له صلاحيات كبيرة لكن في حالة وفاة الرئيس
أو مرض/عجز يكمل مدته النيابية ويتم اختياره من قبل رئيس
الدولة خلال مدته النيابية وينويه أيضا عند غيابه.
- على المستوى الإداري هو المشرف الأول على التسيير الإداري
لكل المصالح الوزارية. مثل تعيين الموظفين السامين بالإدارة
باعتبار إن الإدارة تنفذ برنامج رئاسي حيث إن هذه الصلاحيات
العديدة تجعل منه المسؤول الأول في السلطة التنفيذية وله حق
العفو (العفو الرئاسي) وله صلاحيات خاصة في الحالات
الاستثنائية (خطر على الدولة) يعلن حالة الطوارئ ويصبح هو
المسير الوحيد دون انتظار قانون أو أي هيئة أخرى.

● التشريعية:

- تتولى سن القوانين واقتراح ومناقشة القوانين دون إن تكون لها علاقة بالسلطة التنفيذية. ومن ليس من حق الرئيس اقتراح القوانين,
- الكونغرس: مجلس النواب(حسب عدد الشعب ينتخب لمدة سنتين)+مجلس الشيوخ(التساوي بين الولايات المكونة للدولة) – الطبيعة الفدرالية للنظام السياسي.
- العلاقة بين السلطتين: رغم إن النظام الرئاسي يتميز بالفصل بين السلط نجد تكريسا لمظاهر التفاعل بين السلطتين:
 - للرئيس الحق في إلقاء رسالة شفوية أمام الكونغرس يحدد فيها خياراته ورغباته في إلقاء مشاريع القوانين وهو يعبر عن رغبته ولا يعتبر ملزم.

• رئيس الدولة له الحق في الاعتراض على مشروع قانون صادق عليه الكونغرس في هذه الحالة يعاد إلى الكونغرس ولا يصبح قانونا إلا إذا صادق عليه الكونغرس بالأغلبية 2/3 في ظرف 10 أيام.

تأثير السلطة التشريعية على التنفيذية :

- إبرام المعاهدات – الإعلان عن الحرب لا تصبحا نافذتان إلا بعد مصادقة الكونغرس بأغلبية 2/3.
- تعيين كبار المسؤولين في الدولة يخضع لموافقة الكونغرس (وزير أو موظف سامي – سفير)

النظام البرلماني وخصائصه

• السلطة التنفيذية:

-رئيس الدولة أو الملك له دور شرفي ممثل لاستمرارية الدولة ليس له دور كبير،

-رئيس الدولة ليس له شرعية لأنه غير منتخب من الشعب و أيضا الملك باعتباره حسب الوراثة فرئيس الدولة يعينه البرلمان لكن دوره شكليا،

-المسير الفعلي للسلطة التنفيذية البرلمان و رئيس الحكومة وهو زعيم الأغلبية داخل البرلمان وهو المسؤول إزاء البرلمان.

-رئيس الحكومة يعين وزرائه إما من حزبه أو من الائتلاف الحكومي (من الأحزاب الأخرى) التفاهم على برنامج سياسي معين لتطبيقه. وبهذا يمكن للحكومة إن تتكون من عدة أحزاب.

- رئيس الحكومة يمكن لصلاحياته إن تتقلص إذ لم يحصل على الأغلبية في البرلمان واللجوء إلى الائتلاف لا يمكنه من تنفيذ برنامجه السياسي على أحسن وجه.

السلطة التشريعية

- يمكن أن تتألف من غرفتين (تمثيل جهوي) كما الحال في بريطانيا وتتألف من غرفة واحدة (التبرير الفدرالي) وصلاحيات الغرفتين يرتبط بالدستور فالغرفتين لهما نفس الصلاحيات التشريعية لكن في بعض الحالات إعطاء الأولوية للغرفة البرلمانية المنتخبة من قبل الشعب في بعض القوانين.

العلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية:

- رئيس الحكومة هو زعيم الحزب الناجح في البرلمان و الحكومة تابعة من البرلمان وأعضائها كذلك أي هناك تفاعل ايجابي بين البرلمان و الحكومة ثم أعضاء الحكومة يحضرون و يناقشون داخل البرلمان.

لمحة عن تطور النظام التونسي

- منذ 1957 وإلى أواخر الستينات: تميزت الهياكل المركزية باحتكار رئيس الجمهورية لرئاسة الجهاز الإداري انسجاما مع مقتضيات النظام الرئاسي الذي يتميز بغياب حكومة ويقوم على وحدة السلطة التنفيذية ثم وتحت تأثير عاملين اثنين منهما فشل سياسة التعاضد وتراجع صحة الرئيس بورقيبة، تم إحداث مؤسسة الوزارة الأولى بمقتضى أمر مؤرخ في 7 نوفمبر 1969 وأصبح الوزير الأول يشارك رئيس الدولة في تسيير الإدارة ووقع تكريس هذا التقاسم دستوريا بمقتضى التعديل الدستوري المؤرخ في 8 أبريل 1976 حيث أن الفصل 60 من الدستور نص على أن لوزير الأول يتصرف في دواليب الإدارة .

● وإثر التغيير الذي حصل على مستوى رئاسة الجمهورية سنة 1987 ، وقعت مراجعة هذا التوازن وتأكيد علوية رئيس الدولة وتحكمه في دواليب الإدارة من خلال تنقيح الفصل 60 من الدستور وحذف عبارة "يتصرف الوزير الأول في دواليب الإدارة و ذلك بمقتضى التعديل الدستوري المؤرخ في 25 جويلية 1988 على أن ذلك لا يعني حذف تدخل للوزير الأول في تسيير الإدارة.

● و لعل من أهم تبعات انفراد رئيس الجمهورية بالتصرف المطلق في السلطة الترتيبية و سيطرته على البقية السلطات و خاصة التشريعية وما تبع ذلك من السيطرة على الإدارة و توظيفها خدمة للأهداف السياسية و الاقتصادية الضيقة للحزب الحاكم و غياب الحريات والتعددية السياسية، قيام ثورة 14 جانفي 2011.

نظام الحكم في تونس على ضوء دستور 27 جانفي 2014

- تم تبني نظام يشبه بالنظام البرلماني و إحداث مؤسسة رئاسة الحكومة التي عوضت مؤسسة الوزارة الأولى و بالتالي أصبح هناك فصل واضح بين مؤسسة رئاسة الجمهورية و مؤسسة رئاسة الحكومة التي يراد منها في نظام برلماني إيكال مهمة التصرف في دواليب الدولة و الإدارة من قبل رئيس الحكومة عوضا عن رئيس الجمهورية و قيام مؤسسة رئيس الجمهورية بالسياسة الخارجية للبلاد و المعاهدات والاتفاقيات الدولية .
- ولكن هذه التسمية تختلف بحسب زاوية النظر فهو شبه رئاسي أو شبه برلماني

الفرع الاول : السلطة التشريعية

• تكوينها :

تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد يسمى مجلس نواب الشعب.

الترشح لعضوية مجلس نواب الشعب حق لكل ناخب تونسي الجنسية منذ عشر سنوات على الأقل، بلغ من العمر ثلاثا وعشرين سنة كاملة يوم تقديم ترشحه، شرط أن لا يكون مشمولا بأي صورة من صور الحرمان التي يضبطها القانون.

يُنتخب مجلس نواب الشعب لمدة خمس سنوات خلال الأيام الستين الأخيرة من المدة النيابية. إذا تعذر إجراء الانتخابات بسبب خطر داهم فإن مدة المجلس تمدد بقانون.

• صلاحياته :

• الفصل 62 – «تمارس المبادرة التشريعية بمقتراحات قوانين من عشرة نواب على الأقل، أو بمشاريع قوانين من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة.»

• ويختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية. ولمشاريع القوانين أولوية النظر»

لسنا في اطار الاختصاص المنفرد للمجلس لممارسة السلطة التشريعية وان كان له الحق ب 10 نواب فقط بل ان للمشاريع المقدمة من قبل الحكومة اولوية النظر.

الفصل 65 - تتخذ شكل قوانين عادية النصوص المتعلقة بـ:

- إحداث أصناف المؤسسات والمنشآت العمومية والإجراءات المنظمة للتفويت فيها
- الجنسية
- الالتزامات المدنية والتجارية
- الإجراءات أمام مختلف أصناف المحاكم
- ضبط الجنايات والجرح والعقوبات المنطبقة عليها وكذلك المخالفات المستوجبة لعقوبة سالبة للحرية
- العفو العام
- ضبط قاعدة الأداءات والمساهمات ونسبها وإجراءات استخلاصها
- نظام إصدار العملة
- القروض والتعهدات المالية للدولة
- ضبط الوظائف العليا
- التصريح بالمكاسب
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين
- تنظيم المصادقة على المعاهدات
- قوانين المالية وخلق الميزانية والمصادقة على مخططات التنمية
- المبادئ الأساسية لنظام الملكية والحقوق العينية والتعليم والبحث العلمي والثقافة والصحة العمومية والبيئة والتهيئة الترابية والعمرانية والطاقة وقانون الشغل الضمان الاجتماعي.

تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالمسائل التالية:

- * الموافقة على المعاهدات
 - * تنظيم العدالة والقضاء
 - * تنظيم الإعلام والصحافة والنشر
 - * تنظيم الأحزاب والنقابات والجمعيات والمنظمات والهيئات المهنية وتمويلها
 - * تنظيم الجيش الوطني
 - * تنظيم قوات الأمن الداخلي والديوانة
 - * القانون الانتخابي
 - * التمديد في مدة مجلس نواب الشعب وفق أحكام الفصل 56
 - * التمديد في المدة الرئاسية وفق أحكام الفصل 75
 - * الحريات وحقوق الإنسان
 - * الأحوال الشخصية
 - * الواجبات الأساسية للمواطنة
 - * السلطة المحلية
 - * تنظيم الهيئات الدستورية
 - * القانون الأساسي للميزانية
- يدخل في مجال السلطة الترتيبية العامة المواد التي لا تدخل في مجال القانون.

- ما تجدر الإشارة إليه في هذا السياق هو تقريبا إعادة صياغة الفصلين 34 و 35 من دستور 59 حيث ان اختصاصات المجلس محددة صلب هذا الفصل وما خرج عنها يعود الى السلطة الترتيبية العامة لرئيس الحكومة.
- اضافة الى المواد الواردة بالفصل 65 فقد تضمن الفصل 67 ما يلي «تعرض المعاهدات التجارية والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي أو بحدود الدولة أو بالتعهدات المالية للدولة أو بحالة الأشخاص أو بأحكام ذات صبغة تشريعية على مجلس نواب الشعب للموافقة. لا تصبح المعاهدات نافذة إلا بعد المصادقة عليها.»

السلطة التنفيذية

- ينص الفصل 71 من الدستور على أن يمارس السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية وحكومة يرأسها رئيس الحكومة:
- أ - رئيس الجمهورية:
- منتخب انتخاباً عاماً حراً ومباشراً من قبل الشعب عكس الانظمة البرلمانية. (75)
- بالرجوع إلى أحكام الفصل 72 من الدستور فإن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدتها، يضمن استقلالها واستمراريتها، ويسهر على احترام الدستور.
- ويتولى رئيس الجمهورية تطبيقاً لأحكام الفصل 77 من الدستور تمثيل الدولة ويختص برسم السياسات العامة في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة. كما يتولى

- حلّ مجلس نواب الشعب في الحالات التي ينصّ عليها الدستور، لا يجوز حل المجلس خلال الأشهر الستة التي تلي نيل أول حكومة ثقة المجلس بعد الانتخابات التشريعية أو خلال الأشهر الستة الأخيرة من المدة الرئاسية أو المدة النيابية،

- رئاسة مجلس الأمن القومي ويدعى إليه رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب،

- القيادة العليا للقوات المسلحة،

- إعلان الحرب وإبرام السلم بعد موافقة مجلس نواب الشعب بأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه، وإرسال قوات إلى الخارج بموافقة رئيسي مجلس نواب الشعب والحكومة، على أن ينعقد المجلس للبت في الأمر خلال أجل لا يتجاوز ستين يوماً من تاريخ قرار إرسال القوات،

- اتخاذ التدابير التي تحتمها الحالة الاستثنائية، والإعلان عنها طبق الفصل 80،

- المصادقة على المعاهدات والإذن بنشرها،

- إسناد الأوسمة،

- العفو الخاص.

• يضبط الدستور الجديد للبلاد التونسية مجال تدخل مؤسسة رئاسة الجمهورية في الصلاحيات التالية طبق الفصل 78 من الدستور و ذلك بأوامر رئاسية :

- تعيين مفتي الجمهورية التونسية وإعفاءه،

- التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية والمؤسسات التابعة لها، وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون،

- التعيينات والإعفاءات في الوظائف العليا العسكرية والدبلوماسية والمتعلقة بالأمن القومي بعد استشارة رئيس الحكومة. وتضبط هذه الوظائف العليا بقانون،

- تعيين محافظ البنك المركزي باقتراح من رئيس الحكومة، وبعد مصادقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب. ويتمّ إعفاؤه بنفس الصيغة أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس نواب الشعب ومصادقة الأغلبية المطلقة من الأعضاء.

• كما يجدر التذكير في هذا الصدد إلى أن رئيس الجمهورية يترأس مجلس الوزراء وجوبا في مجالات الدفاع، والعلاقات الخارجية، والأمن القومي المتعلق بحماية الدولة والتراب الوطني من التهديدات الداخلية والخارجية، وله أن يحضّر ما عداها من مجالس وزراء. وعند حضوره يرأس المجلس الفصل 93.

• وهذا لا علاقة له بالنظام البرلماني فقد يصبح معطلا ومشكلا حقيقيا في صورة الحكومة ورئيس الجمهورية ليسا من نفس الحزب فأى معنى لترأس رئيس الجمهورية عند حضوره مجلس الوزراء الا يمكن ان يصبح ذلك تعسفا وتدخلا في سير البرنامج الحكومي.

-الدستور الجديد للبلاد التونسية قد خلق نوع من التوازن بين مؤسسة رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية :

-اذ مكن رئيس الجمهورية من حل مجلس نواب الشعب وفي المقابل مكن مجلس نواب الشعب من إصدار لأئحة لوم لرئيس الجمهورية .

- و هي إمكانية لم تكن متاحة لمجلس النواب في الدستور القديم .

- فعلا بمقتضيات الفصل 88 من الدستور الجديد يمكن لأغلبية أعضاء مجلس نواب الشعب المبادرة بلائحة معلة لإعفاء رئيس الجمهورية من أجل الخرق الجسيم للدستور و يوافق عليها المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه و في هذه الصورة تقع الإحالة إلى المحكمة الدستورية للبت في ذلك بأغلبية الثلثين من أعضائها.

- و لا يمكن للمحكمة الدستورية أن تحكم في صورة الإدانة إلا بالعزل. و لا يعفي ذلك من التتبعات الجزائية عند الاقتضاء.

و يترتب على الحكم بالعزل فقدانه لحق الترشح لأي انتخابات أخرى

ب - الحكومة :

- تتكون الحكومة من رئيس ووزراء وكتاب دولة يختارهم رئيس الحكومة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية بالنسبة لوزارتي الخارجية والدفاع الفصل 89 من الدستور .
- و لا يمكن الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس نواب الشعب كم لا يجوز لرئيس الحكومة ولا لأعضائها ممارسة أية مهنة أخرى.
- أما الصلاحيات الممنوحة لرئيس الحكومة فتتمثل في ضبط السياسة العامة للدولة، ويسهر على تنفيذها -الفصل 91-

- رئيس الحكومة يختص طبقا للفصل 92 من الدستور بـ :
- إحداث وتعديل وحذف الوزارات وكتابات الدولة وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء،
- إقالة عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة أو البت في استقالته، وذلك بالتشاور مع رئيس الجمهورية إذا تعلق الأمر بوزير الخارجية أو وزير الدفاع،
- إحداث أو تعديل أو حذف المؤسسات والمنشآت العمومية والمصالح الإدارية وضبط اختصاصاتها وصلاحياتها بعد مداولة مجلس الوزراء، باستثناء الراجعة إلى رئاسة الجمهورية فيكون إحداثها أو تعديلها أو حذفها باقتراح من رئيس الجمهورية،
- إجراء التعيينات والإعفاءات في الوظائف المدنية العليا. وتضبط الوظائف المدنية العليا بقانون.

- و يتصرف رئيس الحكومة في الإدارة، و لعل العبارة المستعملة في الصيغة الحالية للدستور تحيلنا على الصيغة التي كانت مستعملة قبل تنقيح الدستور القديم في سنة 1988 و بالتالي تدعيم مؤسسة رئاسة الحكومة التي تباشر صلاحيات موسعة على عكس الاختصاص المحدد لرئيس الجمهورية و هي أحد ميزات النظام البرلماني أو الرئاسي المعدل .
- و بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الحكومة يختص بإبرام الاتفاقيات الدولية ذات الصبغة الفنية. وتسهر الحكومة على تنفيذ القوانين.
- ويمكن لرئيس الحكومة أن يفوض بعض صلاحياته للوزراء ، وهو يترأس مجلس الوزراء على خلاف الدستور القديم حيث كانت هذه الصلاحيات من مهمة رئيس الجمهورية.

• تتحمل الحكومة المسؤولية أمام مجلس نواب الشعب الفصل 95 و يمكن مسألتها من قبل مجلس نواب الشعب . حيث ينص الفصل 97 من الدستور على أنه «يمكن التصويت على لائحة لوم ضد الحكومة، بعد طلب معلل يقدم لرئيس مجلس نواب الشعب من ثلث الأعضاء على الأقل. ولا يقع التصويت على لائحة اللوم إلا بعد مُضي خمسة عشر يوماً على إيداعها لدى رئاسة المجلس. ويشترط لسحب الثقة من الحكومة موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس، وتقديم مرشح بديل لرئيس الحكومة يُصادق على ترشيحه في نفس التصويت، ويتم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بتكوين حكومة طبق أحكام الفصل 89 و في صورة عدم تحقق الأغلبية المذكورة، لا يمكن أن تقدم لائحة اللوم مجدداً ضد الحكومة إلا بعد مُضي ستة أشهر.»

تضمن الدستور آلية رقابة لفائدة البرلمان من خلال لائحة اللوم الموجهة للحكومة وهي من آليات النظام البرلماني غير أنه تفاديا لعدم الاستقرار فقد وضع ضوابط لللائحة اللوم حتى لا يتم الإفراط في استعمالها من ذلك اشتراط اغلبيّة معينة واقتراح رئيس حكومة جديد في نفس الوقت.

و يمكن لمجلس نواب الشعب سحب الثقة من أحد أعضاء الحكومة بعد طلب معال يقدم لرئيس المجلس من ثلث الأعضاء على الأقل، على أن يتم التصويت على سحب الثقة بالأغلبية المطلقة.

كما انه واعتمادا على مميزات النظام البرلماني فقد مكن الدستور أعضاء مجلس نواب الشعب من طرح أسئلة كتابية وشفاهية على الحكومة طبق ما يحدده النظام الداخلي للمجلس.

وفي المقابل فقد مكن الدستور رئيس الحكومة من استعمال تقنية طرح الثقة على مجلس نواب الشعب حيث ورد بالفصل 98 من الدستور أنه «يمكن لرئيس الحكومة أن يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة. وفي الحالتين يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين حكومة طبق مقتضيات الفصل 89.»

وهذه التقنية تعتبر من وسائل الضغط عندما يرفض المجلس تمرير بعض السياسات التي يعتزم رئيس الحكومة تقديمها.

● غير أنه ليس فقط لرئيس الحكومة طرح مسألة الثقة بل كذلك رئيس الجمهورية حيث ورد بالفصل 99 من الدستور «لرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة في مواصلة الحكومة لنشاطها، مرتين على الأكثر خلال كامل المدة الرئاسية، ويتم التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس نواب الشعب، فإن لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقلة، وعندئذ يكلف رئيس الجمهورية الشخصية الأقدر لتكوين حكومة في أجل أقصاه ثلاثون يوماً طبقاً للفقرات الأولى والخامسة والسادسة من الفصل 89.

● عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية سابقة لأوانها في أجل أدناه خمسة وأربعون يوماً وأقصاه تسعون يوماً. وفي حالة تجديد المجلس الثقة في الحكومة، في المرّتين، يعتبر رئيس الجمهورية مستقلاً.»

● هذه الآليات وان كان منها الهدف هو توازن السلط فإنها تطرح عديد الاشكاليات التطبيقية وتجعل من طبيعة النظام صعب التطبيق في الواقع.

السلطة القضائية:

● القضاء سلطة مستقلة تضمن إقامة العدل، وعلوية الدستور، وسيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات. و أن القاضي مستقل لا سلطان عليه في قضائه لغير القانون. و تتمثل السلطة القضائية في القضاء العدلي والإداري والمالي.

● أ- القضاء العدلي :

● يتكون القضاء العدلي من محكمة تعقيب، ومحاكم درجة ثانية، ومحاكم درجة أولى. و ينص الفصل 115 من الدستور على أن النيابة العمومية جزء من القضاء العدلي، وتشملها الضمانات المكفولة له بالدستور. ويمارس قضاة النيابة العمومية مهامهم في إطار السياسة الجزائية للدولة طبق الإجراءات التي يضبطها القانون

● ب- القضاء الإداري :

● طبقا لأحكام الفصل 116 يتكون القضاء الإداري من محكمة إدارية عليا، ومحاكم إدارية استئنافية، ومحاكم إدارية ابتدائية. يختص القضاء الإداري بالنظر في تجاوز الإدارة سلطتها، وفي النزاعات الإدارية، ويمارس وظيفة استشارية طبق القانون

• ج- القضاء المالي :

- يتكون القضاء المالي من محكمة المحاسبات بمختلف هيئاتها.
- و تختصّ محكمة المحاسبات بمراقبة حسن التصرف في المال العام، وفقا لمبادئ الشرعية والنجاعة والشفافية، وتقضي في حسابات المحاسبين العموميين، وتقيم طرق التصرف وتزجر الأخطاء المتعلقة به، وتساعد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على رقابة تنفيذ قوانين المالية وخلق الميزانية (الفصل 117 .

المحكمة الدستورية

عوضت هذه المؤسسة المجلس الدستوري واسندت لها صلاحيات هامة مرتبطة بضمان احترام الدستور.

تختص المحكمة الدستورية دون سواها بمراقبة دستورية:

- مشاريع القوانين بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو ثلاثين عضوا من أعضاء مجلس نواب الشعب يُرفع إليها في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ مصادقة المجلس على مشروع القانون أو من تاريخ مصادقته على مشروع قانون في صيغة معدّلة بعد أن تمّ رده من قبل رئيس الجمهورية.
- مشاريع القوانين الدستورية التي يعرضها عليها رئيس مجلس نواب الشعب حسبما هو مقرر بالفصل 144 أو لمراقبة احترام إجراءات تعديل الدستور.
- المعاهدات التي يعرضها عليها رئيس الجمهورية قبل ختم مشروع قانون الموافقة عليها.
- القوانين التي تحيلها عليها المحاكم تبعا للدفع بعدم الدستورية بطلب من أحد الخصوم في الحالات وطبق الإجراءات التي يقرها القانون.
- النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الذي يعرضه عليها رئيس المجلس. كما تتولى المهام الأخرى المسندة إليها بمقتضى الدستور.

الهيئات الدستورية المستقلة

- في إطار توزيع السلطات والحد من التفرد بالسلطة فقد تم إحداث صنف جديد من المؤسسات أطلق عليه الهيئات الدستورية المستقلة .
- وهذه المؤسسات هي فريدة من نوعها والبعض اعتبرها سلطة مضادة للسلطة التنفيذية ولا تخضع لإشرافها .
- وهذه الهيئات وردت في الباب السادس من الدستور وهي هيئات مكلفة حسب الفصل 125 من الدستور بدعم الديمقراطية .
- وتنتخب من قبل مجلس نواب الشعب بأغلبية معززة وترفع اليه تقريرا سنويا يناقش بالنسبة الى كل هيئة في جلسة عامة مخصصة للغرض .

• تتمثل هذه الهيئات في هيئة الانتخابات وهيئة الاتصال السمعي البصري وهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد وهيئة حقوق الانسان وهيئة التنمية المستدامة وحقوق الاجيال القادمة .

• هذه الهيئات تم تمتيع البعض منها بالسلطة الترتيبية الخاصة كما أنها على خلاف التنظيمات الادارية المعهودة فإنها لا تخضع للسلطة الرئاسية للسلطة التنفيذية ولا لسلطة الاشراف بل فقط تخضع الى رقابة البرلمان.

الجزء الثاني : التنظيم الاداري

الادارة المركزية :

1. مؤسسة رئاسة الجمهورية
2. مؤسسة رئاسة الحكومة
3. الوزارات
4. اللامحورية

اللامركزية الادارية :

1. خصائصها
2. مكوناتها
3. مبادئها

المركزية

مفهومها : **المركزية الإدارية** هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والإدارة ، وتقوم المركزية على أساس التوحيد و عدم التجزئة ، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري أو الوظيفة الإدارية و حصرها في يد السلطات الإدارية المركزية أي في يد السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة ، تقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه و تخطيط و رقابة و تنسيق ،

وما على السلطة الدنيا في هذا النظام إلا الإلتزام بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا و ما يساعد على ذلك الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية و تقسيم الموظفين رؤساء و مرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم ، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعاً تاماً فينفذ أوامره و يعمل تحت إمرته و إشرافه و بتوجيهاته .

لا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة ، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة تكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها في مباشرة وظيفتها غير أن هذه الفروع لا تتمتع في ذلك بأي قدر من الاستقلال ويقصد بها في هذا السياق **باللامحورية** .

● وتتميز اللامحورية بالخصائص التالية :

- امتداد للسلطة المركزية
- غياب الشخصية المعنوية
- التعيين والسلطة الرئاسية
- اعتماد آلية تفويض الصلاحيات

● سلطة الرئاسية :

● تعرف السلطة الرئاسية على أنها القوة التي تحرك السلم الإداري الذي يقوم عليه النظام الإداري المركزي ، و مفهومها في علم الإدارة العامة و القانون الإداري هو حق و سلطة إستعمال قوة الأمر و النهي من أعلى أي من طرف الرئيس الإداري المباشر و المختص ، و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر لهذا الرئيس .

● تعتبر السلطة الرئاسية ضمانه معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراريته، فهي الوجه المقابل للتبعية الإدارية بحيث تتقرر بدون نص و بشكل طبيعي ، غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسية ، بالتالي عدم إمكانية تهربه من هذه المسؤولية و السلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي ، إلا أنها سلطة ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر بصاحب السلطة و مركزه في السلم الإداري و بنوع الوظيفة التي يمارسها ، و هي الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله :

- أ- سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه
- تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسه الكثير من الاختصاصات و الصلاحيات منها ما يتعلق بسلطته في التعيين و الاختيار ، و سلطته في تكليف مرؤوسيه بأعمال معينة ، بالإضافة إلى سلطة نقل الموظف وترقيته و سلطة التأديب التي قد تصل إلى حد العزل أو حرمان من بعض الحقوق و المزايا الوظيفية ، و كل ذلك طبعاً في حدود ما يسمح به القانون .
- ب- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه
- تشمل هذه السلطة في حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر و التعليمات و التوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم و سلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال و التعقيب عليها وتشمل هذه السلطات .

1- سلطة الأمر :

- يملك الرئيس إصدار الأوامر والتعليمات ، ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية ، ذلك أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية ، و بصفة عامة نجد أن السلطة الرئاسية تتصف أساساً بأنها سلطة أمره لكونها تقوم على إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين .

2- سلطة الرقابة و التعقيب

- وسيلة الرئيس في رقابته على مرؤوسيه تكمن في التقارير التي يقدمها الموظفين عن أعمالهم بصورة دورية أو بواسطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون السلطة الرئاسية عليها ، و قد يمارسها كذلك عن طريق الشكاوي التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه .

مؤسسة رئاسة الجمهورية

- اولاً من الناحية الدستورية فقد تقلص دور مؤسسة رئاسة الجمهورية من الناحية الادارية فلم يعد رئيس الجمهورية بمثابة رئيس الادارة .
- اسند لمؤسسة رئاسة الجمهورية بعض الصلاحيات المرتبطة بالشؤون الخارجية والامن القومي والافتاء وختم النصوص القانونية .
- بقيت بعض الصلاحيات المرتبطة بالتعيينات في الوظائف العليا طبقاً لأحكام الفصل 78 من الدستور والتي صدر القانون عدد 32 لسنة 2015 وقام بضبط قائمة في هذه الوظائف .
- رئيس الجمهورية هو رئيس الادارة بالنسبة للمؤسسات الراجعة له بالنظر .

مؤسسة رئاسة الحكومة

تبعاً لأحكام الدستور الجديد وخاصة الفصول 65 و92 و94 فإن مؤسسة رئاسة الحكومة قد تدعمت لتصبح أهم هيكل من حيث التصرف في دواليب الإدارة .

- رئيس الحكومة هو رئيس الإدارة وهو الذي يتمتع بسلطة ترتيبية عامة تتمثل في إصدار أوامر حكومية ذات صبغة عامة ومجردة .

وهذه الأوامر تكون إما لتطبيق القوانين أو تكون مستقلة لتنظيم أمور تخرج عن مجال القانون ولكنها تحتاج إلى التنظيم.

- لرئيس الحكومة سلطة التعيين في الوظائف العليا المدنية وقد تم تخصيص هذه الأخيرة بإجراءات خاصة تتمثل في ضرورة التداول فيها في مجلس الوزراء على خلاف بقية الوظائف التي تم تفويضها إلى الوزراء لإصدارها بمقتضى قرارات فردية.

- تجدر الإشارة الى ان الدستور الجديد قد أتى بتقنية جديدة وهي الامضاء المجاور للأوامر الترتيبية حيث ان كل وزير معني بتنفيذ الامر عليه ادراج امضائه الى جانب الوزير المقترح لمشروع النص ولم يرد في الدستور ضرورة تداول الاوامر الترتيبية في مجلس الوزراء عكس الدستور السابق.
- اما الاوامر الفردية فيتم التداول فيها بمجلس الوزراء.
- على انه لا بد من الإشارة الى ان هناك استثناءات تتعلق ببعض المجالات الواردة بالفصل 92 مثل احداث الوزارات وتعديلها وحذفها او احداث المؤسسات والمنشآت العمومية

• عمليا وتنظيميا لم تصدر نصوص قانونية جديدة لتنظيم مؤسسة رئاسة الحكومة عملا بأحكام الدستور فهي لا تزال خاضعة الى امر 1969 المتعلق بإحداث الوزارة الاولى .

• لكن لا بد من الإشارة في هذا الصدد الى احداث كل من وزارة الوظيفة العمومية والحوكمة ووزارة العلاقة مع الهيئات الدستورية والمجتمع المدني وحقوق الانسان حيث بناء على هذه الإحداثيات لم تعد مصالح الوظيفة العمومية والهيئات الرقابية ومصالح الحوكمة من الملفات التي يديرها رئيس الحكومة بل اصبحت من اختصاص وزارات قطاعية متخصصة بهدف اضاء اكثر نجاعة على عمل رئاسة الحكومة ولتعهدتها بالملفات الكبرى الاستراتيجية اما جوانب التصرف والتسيير فقد احيلت الى هذه الوزارات .

• حاليا تشتمل رئاسة الحكومة على كتابة عامة للحكومة يرجع اليها بالنظر مصالح مستشار القانون والتشريع للحكومة وهو هيكل مركزي للدولة يشرف على عملية صياغة النصوص القانونية وهو بمثابة المستشار القانوني لكل مصالح الدولة حيث يتولى الاشراف على اعداد مشاريع القوانين وتهيئتها قبل عرضها على مجلس الوزراء واحالتها الى مجلس نواب الشعب كما يتولى الاشراف على عملية نشر النصوص القانونية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية .

- كما تشمل الكتابة العامة للحكومة على خلية برمجة ومتابعة العمل الحكومي والتي تتولى برمجة مشاريع النصوص بمجلس الوزراء ومتابعة برامج الحكومة في مجال مختلف المجالس الوزارية المضيقه وجلسات العمل الوزارية.
- ادارة للمصالح المشتركة تتولى الشؤون الادارية والمالية.
- ديوان لرئيس الحكومة
- مستشار لدى رئيس الحكومة مكلف بالشؤون الاقتصادية
- مستشار لدى رئيس الحكومة مكلف بالملف الاجتماعي.

الوزارات

- لا بد من الاشارة ان الوزارة ليست لها الشخصية المعنوية المستقلة بل هي تعبير عن شخصية الدولة فعندما يتصرف الوزير او يبرم احد العقود فهو يقوم بذلك باسم الدولة .
- الوزير هو في نفس الوقت مسؤول سياسي وعضو حكومة ولكنه في المقابل هو رئيس الإدارة وله صلاحيات ادارية ترتبط بتسيير المرفق العام المعهد اليه.
- تجدر الاشارة الى أن عدد الوزارات يخضع الى المنطق السياسي فهذا العدد غير مستقر ويرجع الى صلاحية السلطة السياسية فقد كان غداة الاستقلال 12 وزارة اما اليوم فقد بلغ عدد الوزارات 26 و 14 كاتب دولة.
- يتم احداث الوزارة وضبط مهامها وتنظيمها الاداري والمالي بمقتضى امر حكومي فهي ترجع للسلطة الترتيبية العامة لرئيس الحكومة.
- يمكن تصنيف الوزارات الى وزارات أفقية ووزارات عمودية أو وزارات فنية ووزارات ذات طابع عام اضافة الى وزارات السيادة وبقية الوزارات.
- ويهدف احداث الوزارات الفنية الى تكريس مبدأ التخصص.

اللامركزية في الدستور الجديد

- اللامركزية تدعم الصبغة الديمقراطية للنظام الإداري وخاصة السلطات المحلية باعتبارها تؤدي إلى تشريك السكان و جعل المسؤولين على الهياكل الإدارية منتخبين من قبلهم وبالتالي ممثلين لهم.
- وهكذا فإن اللامركزية تأتي لتكمل المركزية و اللامحورية وتتعايش معهما فاللامركزية وإن كانت في فلسفتها العامة تتناقض مع المركزية لا تعني نفي هذه الأخيرة ولا تفضي إلى إقصاء التعايش بينهما بل إن أغلب الدول تقوم على التعايش بين إدارة مركزية وهياكل لامركزية.

- لقد كرس دستور الجمهورية التونسية الجديد بصفة واضحة ارتكاز التنظيم الإداري بلاد التونسية على نظرية اللامركزية الإدارية ،
- إن من أهم النصوص القانونية الجديدة سواء من حيث القيمة القانونية أو من حيث رمزياتها و من دون أي شك هو دستور الجمهورية التونسية بتاريخ 27 جانفي 2014 الذي أدرج العديد من الأحكام الطموحة و الهادفة إلى وضع إطار تشاركي . فانطلاقا من التوطئة يتبين أن الدستور يكرس إتفاق المؤسسين على مبدأ التأسيس لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي .
- ويعبر الفصل 14 منه على التزام الدولة بدعم اللامركزية كأحد المبادئ الأساسية الداعمة للديمقراطية التشاركية .
- كما ينص الدستور في بابه السابع المخصص للسلطة المحلية على جملة من القواعد والمبادئ الجديدة القاطعة مع التجربة القديمة المرتكزة على مركزية أخذ القرار أو تلك المتعلقة بالامركزية الدولة

• ب - مقومات اللامركزية :

ترتكز اللامركزية على عدد من المقومات الضرورية والأساسية لوجودها وهي:

-الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة ومختلفة عن المصالح الوطنية.

-تمتع الهياكل الساهرة على تلك المصالح المتميزة بالشخصية المعنوية

-قيام الهيئات المسيرة على أساس المشروعية الانتخابية

- قيام العلاقة بين الهياكل اللامركزية و السلط المركزية على أساس خضوع الأولى لرقابة إشراف الثانية.

مكونات اللامركزية

131 . تتجسد اللامركزية في جماعات محلية، تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون.

يمكن أن تحدث بقانون أصناف خصوصية من الجماعات المحلية.

أما عن البلديات فهي أقدم تنظيم لامركزي عرفته تونس منذ ما قبل الاستقلال (بلدية المرسى وبلدية تونس)

وينتخب القائمين عليها أي أعضاء المجلس البلدي بصورة مباشرة من قبل المواطنين أي انتخاب عام وحر ومباشر.

والجديد في هذا الدستور أنه سيتم تغطية كامل التراب الوطني بالتنظيم البلدي على عكس ما كان سائدا قبل 2011 .

- **أما الجهات** وهو مصطلح جديد تم استعماله في الدستور وحسب مشروع مجلة الجماعات المحلية فإن الجهة ستعوض مصطلح الولاية .
- **وأما الأقاليم** فإن النقاش جار حول معايير وكيفية جمع مجموعة من الولايات ضمن إقليم واحد والهدف هو حسن التخطيط والبرمجة واهداف اقتصادية بالأساس.
- وقد ترك المؤسس الدستوري الامكانية متاحة لإحداث اصناف أخرى من الجماعات المحلية على أن يتم ذلك بمقتضى القانون.
- هذه المجالس تديرها مجالس منتخبة ويكون الانتخاب مباشرا بالنسبة للبلديات والجهات وغير مباشر بالنسبة للأقاليم حيث تنتخب مجالس الاقاليم من قبل اعضاء المجالس البلدية والجهوية.

مبدأ التدبير الحر

- وهذه الجماعات التي اوجدها الدستور نص الفصل 132 منه على ان «تدير الشؤون المحلية وفق مبدأ التدبير الحر»
- ويعني هذا المبدأ ان الجماعات المحلية لها كامل الصلاحية في تحديد وبلورة خياراتها وبرامجها. والغاء لكافة اشكال الوصاية والاشراف والرقابة المتعلقة بخياراتها التي يجب ان تكون في كنف احترام المقتضيات القانونية.
- وحتى في حال اعتبرت السلطة المركزية او ممثليها ان هناك خرق للتراتب والقوانين فيمكنها الطعن في قرارات الجماعات المحلية امام القضاء الاداري عملا بما نص عليه الدستور في فصله 138 من ان تخضع الجماعات المحلية فيما يتعلق بشرعية اعمالها الى الرقابة اللاحقة.

ممارسة الصلاحيات ومبدأ التفريع

- يقصد بمبدأ التفريع التوزيع العادل للاختصاصات أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى .

- بمعنى ان الاقليم يقوم بما لا يمكن للجهة القيام به والجهة تقوم بما لا يمكن للبلدية القيام به والدولة تمارس ما لا يمكن اسناده لمختلف الجماعات المحلية المعنية.

- ستتعكس القاعدة لتصبح ممارسة الصلاحيات تتحدد من القاعدة للقمة لا منطق الوصاية وإحالة بعض الصلاحيات الجزئية.

ويسمح هذا المبدأ بسرعة اتخاذ القرار بشكل سريع وفوري دونما انتظار توجيهات او تعليمات .

موارد الجماعات المحلية

- تتكفل السلطة المركزية بتوفير موارد إضافية للجماعات المحلية تكريسا لمبدأ التضامن وباعتداد آلية التسوية والتعديل.
تعمل السلطة المركزية على بلوغ التكافؤ بين الموارد والأعباء المحلية.
- يمكن تخصيص نسبة من المداخل المتأتية من استغلال الثروات الطبيعية للنهوض بالتنمية الجهوية على المستوى الوطني.

اعتماد آلية الديمقراطية التشاركية

- الفصل 139 - تعتمد الجماعات المحلية آليات الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقا لما يضبطه القانون.
- ترسيخ قيم الشفافية من خلال نشر المعطيات على المستوى المحلي
- تشريك فعلي وحقيقي في صياغة البرامج والمخططات المحلية للتنمية.

المجلس الأعلى للجماعات المحلية

- الفصل 141 - المجلس الأعلى للجماعات المحلية
هيكل تمثيلي لمجالس الجماعات المحلية مقره خارج العاصمة. ينظر المجلس الأعلى للجماعات المحلية في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات،
- ويبيد الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، ويمكن دعوة رئيسه لحضور مداوولات مجلس نواب الشعب. تضبط تركيبة مجلس الجماعات المحلية ومهامه بقانون.

