الجمهورية التونسية

المجلس الوطني التأسيسي

تقرير لجنة التشريع العام

حول

مقترح قانون يتعلق بتحديد مواعيد أول انتخابات تشريعية ورئاسية بعد المصادقة على الدستور

* صيغة اللجنة المعروضة على الجلسة العامة بعد النظر في مشروع قانون أساسي يتعلق بتحديد مواعيد الانتخابات التشريعية والرئاسية (عدد 2014/43).

رئيسة اللجنة: السيدة كلثوم بدر الدين

نائبة الرئيسة: السيدة سامية حمودة عبو

مقررة اللجنة: السيدة حنان الساسي

مقرر مساعد أول: السيد محمد الطاهر إيلاهي

مقررة مساعدة ثانية: السيدة سناء مرسني

جوان 2014

بسم الله الرحمان الرحيم

السيد رئيس المجلس الوطني التأسيسي

السادة نائبة ونائب الرئيس،

حضرات السادة أعضاء المجلس الموقر،

تتشرف لجنة التشريع العام بأن تعرض على أنظاركم مشروع قانون يتعلق بتحديد مواعيد أول انتخابات تشريعية ورئاسية بعد المصادقة على الدستور.

أولا: التقديم

تكتسي الانتخابات التشريعية والرئاسية المقبلة أهمية خاصة في تاريخ تونس، فهي أول انتخابات تجري تطبيقا لأحكام الدستور الجديد وهي نقطة البداية للمرحلة الموالية من المسار الانتقالي باتجاه مزيد ترسيخ الديمقراطية وبناء المؤسسات. كما أنها ضمانة أساسية للاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي ببلادنا.

وبعد أن أنهى المجلس الوطني التأسيسي مهمة صياغة الدستور والمصادقة عليه وبعد أن سن القانون الأساسي المتعلق بالانتخابات والاستفتاء وقام بتركيز الهيئة العليا المستقلة للانتخابات يتولى اليوم وضع القانون المتعلق بتحديد مواعيد الانتخابات المقبلة طبقا لأحكام الدستور.

لقد أقرّ القانون الأساسي عدد 23 لسنة 2012 المؤرخ في 20 ديسمبر 2012 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة للانتخابات في فصله 33 أنه "خلافا لما ورد

بالفصل الثالث مطة خامسة من هذا القانون يتولى المجلس الوطني التأسيسي بصفة استثنائية تحديد مواعيد الانتخابات والاستفتاءات القادمة وعلى الهيئة العليا المستقلة للانتخابات اقتراح روزنامة على ضوئها".

وبناء عليه تمت إحالة مقترح قانون أساسي يتعلق بتحديد مواعيد الانتخابات التشريعية والرئاسية (عدد 2014/43) إلى لجنة التشريع العام التي عقدت ثلاث جلسات للنظر في أحكامه كالتالي:

- جلسة 1: يوم الثلاثاء 17 جوان 2014 صباحا،
- جلسة 2: يوم الثلاثاء 17 جوان 2014 مساء استمعت خلالها إلى السيد شفيق صرصار رئيس الهيئة العليا المستقلة للانتخابات وبعض الأعضاء،
- جلسة 3: يوم الأربعاء 18 جوان 2014: تولت خلالها اللجنة الحسم في الخيارات المطروحة صلب مقترح القانون والمقترحات والآراء المعروضة داخل اللجنة.

ثانيا: الأعمال

لم تكن المواعيد الانتخابية الواردة بمقترح القانون المعروض على اللجنة محل خلاف حيث تم وضعها استنادا إلى السيناريوهات التي عرضتها الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بالنظر إلى السقف الزمني الوارد بالدستور وإلى أحكام القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء وخاصة الفصول 102 و103 و111 و112 منه.

وقد تركز النقاش داخل اللجنة على النقاط التالية:

- **الطبيعة القانونية لمقترح القانون (قانون أساسي/قانون عادي):**

انقسمت الآراء داخل اللجنة بين من يعتبر أن مقترح هذا القانون يدخل في مجال القوانين العادية وبين من يتمسك بدخوله في مجال القوانين الأساسية:

- **الرأي الأول: قانون عادي**

اعتبر أصحاب هذا الرأي أن إحالة اختصاص تشريعي صلب قانون أساسي لا يمكن أن تكون إلا إلى قانون عادي، وبالتالي فإن تحديد موعد الانتخابات القادمة الذي أسنده الفصل 33 من القانون الأساسي للهيئة العليا المستقلة للانتخابات إلى المجلس التأسيسي يجب أن يتم بمقتضى قانون عادي.

- **رأي 2: قانون أساسي**

تمسك أصحاب هذا الرأي بكون الفصل 6 من التنظيم المؤقت للسلط ينص على أن النظام الانتخابي يدخل في مجال القوانين الأساسية. وباعتبار أن مقترح هذا القانون يتعلق بالمادة الانتخابية فعليه أن يكون قانونا أساسيا.

- **ضرورة احترام الآجال الدستورية لإجراء الانتخابات**

أكّد النواب على ضرورة احترام الآجال الدستورية للانتخابات المقبلة مهما كانت الظروف. وتطرق النقاش إلى احتمالات تجاوز السقف الوارد بالدستور لإجراء الانتخابات خاصة بالنسبة إلى الدورة الثانية للانتخابات الرئاسية بالنظر إلى ضيق المجال الزمني المتبقي لتنظيم الانتخابات. ورأى بعض النواب أن الفصل 148 فقرة 3 قابل للتأويل في اتجاه أن عبارة "تجرى الانتخابات" تحمل معنى انطلاق العملية الانتخابية وأن العبرة في احتساب الآجال تكون بانطلاق العملية الانتخابية وهو ما

يعني إمكانية إجراء الدورة الثانية من الانتخابات الرئاسية في بداية 2015 على أن تكون الدورة الأولى في 28 ديسمبر 2014.

كما أبدى بعض النواب تخوفا من عدم التمكن من تنظيم الانتخابات في التواريخ المقررة بمقترح هذا القانون واقترح التنصيص على ترك إمكانية للهيئة لاقتراح مواعيد انتخابية أخرى تصدر بمقتضى قرار جمهوري، على أساس تفويض تشريعي إلى السلطة الترتيبية.

- **التداخل بين مساري الانتخابات التشريعية والانتخابات الرئاسية**

اطّلع النواب خلال أعمال اللجنة على مشروع رزنامة انتخابية قامت الهيئة العليا المستقلة للانتخابات بإعدادها على ضوء جدول الآجال الواردة بالقانون الانتخابي وبالدستور. ولاحظوا وجود تداخل في الرزنامة بين المجال الزمني للانتخابات التشريعية والمجال الزمني للانتخابات الرئاسية، حيث أن إعلان النتائج النهائية للانتخابات التشريعية يأتي مع انطلاق الدورة الأولى للانتخابات الرئاسية، علاوة على التداخل بين أجل ضبط القائمة النهائية للناخبين وفتح باب الترشح للانتخابات التشريعية والتحام آخر أجل للإعلان عن القائمة النهائية للمترشحين للانتخابات الرئاسية مع يوم الصمت بالنسبة إلى الانتخابات التشريعية. واعتبر النواب أن هذا التداخل يتعارض مع مبدأ الفصل بين الانتخابات التشريعية والرئاسية الذي تم التوافق عليه.

- **إمكانية التقليص بصفة استثنائية في آجال الطعون**

طرح بعض النواب إمكانية التقليص بصفة استثنائية في آجال الطعون الواردة بالقانون الانتخابي واعتبار أيام العطل والراحة الأسبوعية أيام عمل قصد تمكين الهيئة من حيز زمني إضافي يساعدها على وضع مواعيد انتخابية منفصلة على

نحو يسمح بتقليص التداخل. وقد عرف هذا المقترح آراء متباينة حيث اعتبر البعض أن تقليص الآجال فيه مس بمجال القانون الانتخابي وأن ذلك لا يجوز إلا بتنقيح هذا الأخير في حين اعتبر البعض الآخر أن هذا التقليص لا يتطلب أي مس بالقانون الانتخابي وأنه يمكن الاكتفاء بالتنصيص على ذلك بمقترح هذا القانون.

وخلال جلسة الاستماع إلى ممثلي الهيئة العليا المستقلة للانتخابات للاستئناس برأيهم الفني تم تناول مختلف هذه المسائل.

أوضح رئيس الهيئة عند عرضه لمشروع رزنامة الانتخابات التشريعية والرئاسية أن الإكراهات القانونية المتعلقة بالآجال الدستورية وآجال الطعون المنصوص عليها بالقانون الانتخابي فرضت اتباع منهجية في ضبط مشروع الرزنامة ترتكز على تحديد المواعيد ابتداء من آخر أجل ممكن لإجراء الدورة الأخيرة للانتخابات الرئاسية. وأضاف أن الدستور يشتمل على بعض المقتضيات التي تفرض خصوصية في احتساب الآجال تختلف عما هو معمول به في التجارب المقارنة خاصة منها ما يتعلق بمبدأ التقاضي على درجتين الذي أثر على المجال الزمني للطعون في المادة الانتخابية. وأقر بناء على هذه المعطيات أن الرزنامة المقترحة هي أقصى حد لما تسمح به الآجال الواردة بالقانون الانتخابي.

وفيما يلي حوصلة لأهم ما جاء بجلسة الاستماع:

الإشكالات المتعلقة بتحديد المواعيد الانتخابية وبعمل الهيئة	
أسئلة النواب وملاحظاتهم	أجوبة الهيئة
- مدى جاهزية الهيئة لتنظيم انتخابات تستجيب للمعايير الدولية (الإمكانيات اللوجستية، ضغط الوقت)؟	وضعية الهيئة غير سهلة مع وضع السقف الزمني في الدستور. وتطبيق المعايير الدولية في المادة الانتخابية مرتبط بظروف البلاد وبإمكانياتها.

- هل تكفي الأشهر الأربعة المتبقية لتنظيم انتخابات حرة وشفافة ونزيهة؟	
حول التزامن بين تقديم الترشحات وآخر أجل لتسجيل الناخبين وضرورة أن تكون القائمة النهائية للناخبين مضبوطة عند تقديم الترشحات	يجب على المترشح أن يكون مسجلا وبالنظر إلى ضغط الآجال لا مناص من هذا التزامن. وليس لذلك تأثير على شفافية العملية الانتخابية.
- مسألة التداخل بين الرئاسية والتشريعية فيه مساس بمبدأ الفصل بينهما (تزامن) - الإشكال المتعلق بالإعلان عن النتائج النهائية للانتخابات التشريعية بعد انطلاق الدورة الأولى للرئاسية	مع ضغط السقف الزمني الوارد بالدستور، بقدر ما نخسر وقتا يصبح الفصل التام بين الرئاسية والتشريعية صعبا والهيئة مطالبة في كل الأحوال باحترام القانون والآجال الدستورية. الفصل التام بين الانتخابات التشريعية والرئاسية يتطلب على الأقل 4 أشهر بين الموعدين، وبقدر ما تتباعد المواعيد بقدر ما ينقص التأثير والعكس بالعكس، وضغط الآجال لم يترك خيارا للهيئة. وفي كل الأحوال هناك فرق بين التزامن concomitance والتداخل interférence: نحن أمام حالة فصل يحمل سلبية التداخل.
إشكالية قصر مدة التسجيل الواردة بمشروع الرزنامة (شهر يوافق شهر رمضان)	الهيئة تعمل على تحيين سجل انتخابات 2011 وقاعدة البيانات لانتخابات 23 أكتوبر 2011 سهلت المهمة (قاعدة بأربعة ملايين مسجّل). اعتمدت الهيئة طرق تسجيل متنوعة: إضافة إلى الطريقة التقليدية (التنقل إلى مكاتب التسجيل) تم وضع طرق مستحدثة (مركز نداء، إرساليات

	قصيرة، عن طريق الواب...). قد يبدو الشهر قليلا لكنه كاف.

مقترحات حلول للإشكالات المطروحة	
أسئلة النواب وملاحظاتهم	أجوبة الهيئة
حول إمكانية إجراء الدورة الثانية للانتخابات الرئاسية خلال سنة 2015	الفصل 148 نقطة 3 من الدستور ينص على أن "تجرى الانتخابات الرئاسية والتشريعية... دون أن تتجاوز في كل الحالات موفى سنة 2014" والعبرة في العملية الانتخابية هي بالاقتراع. لكن هناك تأويل مرن للفصل 148 يذهب في اتجاه إقرار إمكانية إجراء الدورة الثانية من الرئاسية في 2015 لكن هذه القراءة ليست محل توافق كبير. والخيار يعود إلى المجلس وليس إلى الهيئة.
حول إمكانية وضع أحكام للضغط على الآجال واختصارها	يمكن إدخال قواعد تتضمن استثناءات تسمح باختصار الآجال (احتساب أيام الآحاد أيام عمل...) دون الذهاب إلى تنقيح القانون الانتخابي لأن التنقيح المتسرع قد يفتح بابا لإشكالات أخرى. من المحبذ العمل على تقليص الآجال مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار إمكانية المس بحق دستوري حيث يصبح الحق في التقاضي ذا طابع شكلي.
حول إمكانية تقديم تاريخ الانتخابات التشريعية إلى ما قبل 26 أكتوبر	الرزنامة ضيقة ومضبوطة جدا ومن غير الممكن تقديم التاريخ.

حول إمكانية التداخل بين التسجيل والترشح للتشريعية بدلا عن التداخل بين الانتخابات التشريعية والرئاسية	خيار يتعارض مع ما هو معمول به دوليا les bonnes pratiques

وعلى ضوء ما تم التداول حوله واستخلاصه من جلسة الاستماع وبعد استعراض النقاط الخلافية التي تمت إثارتها خلال جلسة يوم الأربعاء 18 جوان 2014 والمتعلقة بـ:

- تواريخ الانتخابات التشريعية والرئاسية في دورتها الأولى والثانية
- إمكانية وضع أحكام استثنائية لاختزال آجال الطعون
- المرتبة القانونية لمقترح القانون (عادي/أساسي)
- آجال دخول القانون حيز النفاذ

قررت اللجنة الحسم بالتصويت لتباين الآراء واختلافها طبقا للجدول التالي:

الموضوع	الآراء	القرار
تاريخ الانتخابات التشريعية	26 أكتوبر 2014	26 أكتوبر 2014
تاريخ الدورة الأولى للانتخابات الرئاسية	23 نوفمبر 2014	23 نوفمبر 2014
تاريخ الدورة الثانية للانتخابات الرئاسية	- رأي 1: التنصيص على 28 ديسمبر كتاريخ لإجراء الاقتراع - رأي 2: التنصيص على 28 ديسمبر كآخر أجل لإجراء الاقتراع - رأي 3: التنصيص على 31 ديسمبر كآخر أجل لإجراء الاقتراع	التنصيص على 31 ديسمبر كآخر أجل لإجراء الاقتراع

	- رأي 4: التنصيص على موفى ديسمبر كآخر أجل لإجراء الاقتراع	
اختزال آجال الطعون (واعتبار أيام الأحاد والعطل أيام عمل)	- رأي 1: ضد المس من الآجال - رأي 2: مع اختزال الآجال	عدم المس بالآجال الواردة بالقانون الانتخابي
مرتبة القانون	- رأي 1: قانون عادي - رأي 2: قانون أساسي	قانون عادي
دخول القانون حيز النفاذ	- رأي 1: إضافة فصل ينص على دخول القانون حيز النفاذ بمجرد النشر - رأي 2: ترك الأمر للقواعد العامة لأن ذلك يسبب إرباكا برزنامة الهيئة بحكم أن النشر سيتم عمليا متأخرا عن المواعيد الواردة برزنامة الانتخابات	عدم التنصيص

وفي ختام أعمال اللجنة تم عرض صيغة معدلة لمقترح القانون تضمنت إعادة صياغة العنوان على نحو يأخذ بعين الاعتبار أسبقية الانتخابات التشريعية على الرئاسية واقتصار أحكام القانون على أول انتخابات بعد الدستور.

ثالثا: قرار اللجنة:

وافقت اللجنة على الصيغة المعدّلة لمقترح قانون يتعلق بتحديد مواعيد أول انتخابات تشريعية ورئاسية بعد المصادقة على الدستور، وهي توصي الجلسة العامة بالمصادقة عليه.

باردو في 18 جوان 2014

رئيسة اللجنة	مقررة اللجنة	المقررة المساعدة
كلثوم بوار الدين	حنان الساسي	سناء مرسني

مقترح قانون يتعلّق بتحديد مواعيد أول انتخابات تشريعية ورئاسية بعد المصادقة على الدستور

الفصل الأول:

يضبط هذا القانون مواعيد أول انتخابات تشريعية ورئاسية بعد المصادقة على الدستور طبقا للفصل 148 ثالثا منه.

الفصل 2:

يتم الاقتراع للانتخابات التشريعية داخل الجمهورية يوم الأحد 26 أكتوبر 2014، وبالنسبة إلى التونسيين بالخارج أيام الجمعة والسبت والأحد 24 و25 و26 أكتوبر 2014.

الفصل 3:

يتم الاقتراع للدورة الأولى للانتخابات الرئاسية داخل الجمهورية يوم الأحد 23 نوفمبر 2014، وبالنسبة إلى التونسيين بالخارج أيام الجمعة والسبت والأحد 21 و22 و23 نوفمبر 2014.

الفصل 4:

في صورة إجراء دورة ثانية للانتخابات الرئاسية، تتولّى الهيئة العليا المستقلّة للانتخابات تحديد مواعيد الاقتراع الخاصّة بها طبق أحكام الدستور وأحكام الفصول 102 و103 و112 من القانون الأساسي عدد 16 لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 المتعلق بالانتخابات والاستفتاء، دون أن تتجاوز في كل الأحوال 31 ديسمبر 2014.