

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

دكتور / إبراهيم عطيه محمود المهدي

مقدمة

أولاً- موضوع الدراسة:-

سأعدت التعديلات الدستورية التي أجريت في فرنسا بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م^(١) في تعزيز الرقابة على أداء السلطة التنفيذية. ومن ثم، السعي نحو تحسين عملية صنع القوانين. ومن ناحية أخرى، فإن الوعد بمشاركة أكبر من جانب المواطنين لم يُنص عليها في القانون، وإنما تم النص عليها في الدستور. وهو ما يبدو من تحليل نص المادة (١١) الجديدة التي تم إضافتها إلى الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م وتعديلاته. وبالإضافة إلى التوسع المتواضع في نطاق الاستفتاء المقرر بموجب هذه المادة، فإن المبادرة الممنوحة للأقلية من الناخبين تجد نفسها في الوقت ذاته تسترشد بممثلين منتخبين، يتم توجيهها بتحديد موضوعها، ويُشرف عليها المجلس الدستوري. ويتم ذلك كله من خلال عملية "الاستفتاء بمبادرة مشتركة Le référendum d'initiative partagée"، أو اختصاراً (RIP)^(٢).

ويُعد استفتاء المبادرة المشتركة (RIP) شكلاً خاصاً من أشكال العملية التشريعية في النظام الفرنسي؛ حيث يربط هيئة الناخبين بمقترح قانون Proposition de loi مُقدم من أعضاء البرلمان، ثم يمر بعد ذلك بمرحلة جمع التأييدات من المواطنين. ويتعين بدايةً الحصول على موافقة من خمس أعضاء البرلمان، ثم تأييد من عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية، وإذا تعذر ذلك يفشل إجراء الاستفتاء.

ويتعلق مقترح قانون الاستفتاء بالمجالات التي ذكرتها المادة (١١) من الدستور - سאלفة الذكر - مثل: تنظيم السلطات العامة، والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة، والخدمات العامة التي تُساهم فيها. ويتعين ألا يستهدف إلغاء نص تشريعي تم إعداده قبل أقل من عام أو التعامل مع موضوع تم رفضه بموجب استفتاء قبل عامين على الأقل. ويعود إطلاق الإجراء إلى البرلمانين وحدهم، ثم يأتي تأييد الناخبين في مرحلة ثانية. ونتيجة لذلك، لا يمكن وصف هذا الإجراء

(^١) L. Const., n° 2008-724 du 23 juill. 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, J.O.R.F., n° 0171 du 24 juill. 2008.

(^٢) وتجدر الإشارة إلى أن اختصار "RIP" وفقاً لتكييف قرارات المجلس الدستوري يُقصد به استفتاء المبادرة المشتركة Le référendum d'initiative partagée، وهذا الاختصار يختلف عن اختصار مماثل له هو "RIP" الذي يُقصد به استفتاء المبادرة الشعبية Le référendum d'initiative populaire.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

بأنه استفتاء مبادرة شعبية *Référendum d'initiative populaire*، على الرغم من أن اصطلاح "المبادرة الشعبية" كان قد تم استخدامه على نطاق واسع نحو الإشارة إلى استخدام هذا الإجراء.

وعلاوة على ذلك، يتم تنظيم الإجراء المعروف باسم استفتاء المبادرة المشتركة (RIP) بموجب المادة (١١) من الدستور في صيغته الناشئة عن القانون الدستوري الصادر بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، والذي يبرر تكييف قرارات المجلس الدستوري الصادرة في هذا السياق (بقرارات RIP). وبعد طرح مقترح قانون الاستفتاء أمام إحدى مجلسي البرلمان، يجب على رئيس المجلس المعني إحالته إلى المجلس الدستوري دون تأخير^(١).

وقد تعرض هذا الإجراء لانتقادات عديدة، لا سيما بسبب تعدد الشروط اللازم الامتثال لها حتى تؤدي هذه المبادرة إلى استفتاء فعلي وحقيقي. ولا يوجد ما يماثلها في بلدان أخرى باستثناء فرنسا، على الرغم من تواجد استفتاء المبادرة الشعبية في بعض الدول، مثل سويسرا^(٢) وإيطاليا^(٣).

ثانياً - أهمية الدراسة:-

تستهدف الدراسة في هذا الموضوع العمل على تعزيز ديمقراطية المشاركة من جانب المواطنين والبرلمانيين من خلال اتباع آليات مماثلة لإجراء استفتاء المبادرة المشتركة في النظام السياسي المصري، والسعي نحو تطبيقها بما يحقق نوعاً من التوازن بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية أو التمثيلية للوصول إلى صورة من صور الديمقراطية شبه المباشرة، والتي تتمثل في اتباع آلية استفتاء المبادرة المشتركة؛ وذلك من خلال اقتراح قانون يتقدم به بعض نواب البرلمان، ويتم تأييده من جانب نسبة معينة من الناخبين المقيدون بالقوائم الانتخابية.

كما تُفيد الدراسة أيضاً في الاطلاع على آلية مستحدثة في النظام الفرنسي، تتعلق بإمكانية أن يطرح للاستفتاء أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو بشأن الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة والخدمات العامة التي تُساهم فيها، أو التي تهدف إلى التفويض بالتصديق على معاهدة بالرغم من عدم مخالفتها للدستور، إلا أن من شأنها التأثير على سير عمل مؤسسات الدولة. وقد عهدت المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م بموجب التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٨م لرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء البرلمان، وتأييد من جانب عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية بالحق في طرح أي موضوع من الموضوعات سالفة الذكر على الشعب للاستفتاء.

ثالثاً - نطاق الدراسة:-

تدور دراستنا لهذا الموضوع في سياق التعديل الدستوري الذي شهدته فرنسا لعام ٢٠٠٨م، في ابتداع أسلوب ديمقراطي جديد

(١) L. Org., n° 2013-1114 du 6 déc. 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, art. 2

(٢) GICQUEL (J.-E.), GICQUEL (J.), Droit constitutionnel et institutions politiques, 36^e éd., L.G.D.J., 2022, p. 425.

(٣) ROUVILLOIS (F.), Droit constitutionnel, T.1: Fondements et pratiques, 7^e éd., Flammarion, 2021, p. 261.

يتمثل في الاستفتاء بمبادرة مشتركة من خلال اقتراح البرلمانين وتأييد من الناخبين المقيدون في القوائم الانتخابية. ومن ثم، فهي تعد دراسة للتجربة الفرنسية من حيث القانون والواقع، وما اقترن بها من تطورات سياسية وتشريعية منذ نشأتها ومرورًا بدخولها حيز التنفيذ بموجب قانون أساسي، وتناول بعض الحالات التطبيقية التي كانت قد أُجريت بشأنها. وما تعرضت له من تحديات في سبيل تطبيقها، ومدى نجاح هذه التجربة في التعبير عن الأقلية المعارضة من نواب البرلمان بوصفهم ممثلين منتخبين عن الشعب.

رابعاً - إشكاليات الدراسة:-

تبدو إشكالية الدراسة في هذا الموضوع في مدى إمكانية الاستفادة من هذه الآلية الجديدة التي استحدثتها المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م بموجب التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٨م؛ نظراً للشكوك العديدة التي قد أثّرت بشأن عدم جدوى استخدام إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة في النظام السياسي الفرنسي. ومن بين هذه الإشكاليات ما يلي:

- ١- الخلاف الفقهي بشأن تحديد الاصطلاح المستخدم بشأن هذا الإجراء.
- ٢- صعوبة تنفيذ الإجراء؛ نظراً لضرورة تأييد المبادرة من عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية.
- ٣- عدم وضوح مجالات تطبيق الاستفتاء بمبادرة مشتركة، والخلاف بشأن مضمونها ونطاقها.
- ٤- اتساع السلطة التقديرية للمجلس الدستوري في مجال الرقابة على الاستفتاء بمبادرة مشتركة.
- ٥- عرقلة الأقلية المعارضة لإصدار القوانين البرلمانية تحت ستار المصلحة العامة للمواطنين.
- ٦- وجود بعض التحديات التي تواجه نجاح الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

خامساً - تساؤلات الدراسة:-

أثّرت الدراسة في موضوع الاستفتاء بمبادرة مشتركة مجموعة من التساؤلات التالية:

- ١- ما هو مضمون إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة؟
- ٢- من يملك اتخاذ هذا الإجراء؟ وما هي المواعيد المقررة قانوناً لجمع التأييدات لمقترح قانون الاستفتاء؟
- ٣- كيف يتم تأييد مقترح القانون؟ وكيف يمكن الرجوع لقائمة الناخبين المؤيدين لمقترح القانون؟
- ٤- كيف يتم التحقق من تسجيل التأييدات والتحقق من صحتها؟
- ٥- هل يستطيع المشرع الأساسي فرض متطلبات أخرى لممارسة المجلس الدستوري رقابته الموضوعية على الاستفتاء؟
- ٦- هل يجوز للمجلس الدستوري إجراء رقابة دستورية سابقة لمقترح قانون الاستفتاء؟
- ٧- هل يجب المحافظة على هيمنة المبدأ التمثيلي في المؤسسات أم الاتجاه نحو فتح المجال التشريعي للتصويت الشعبي؟
- ٨- هل لدى المواطن القدرة على مناقشة الأمور العامة في الدولة؟
- ٩- هل يمكن أن يؤدي استخدام هذا الاستفتاء بشأن قانون على وشك الإصدار إلى عواقب خطيرة؟

١٠- هل من المفيد تخفيف شروط اللجوء إلى استفتاء المبادرة المشتركة RIP؟

سادساً - منهج الدراسة:-

اعتمدت الدراسة في موضوع الاستفتاء بمبادرة مشتركة على المنهج التأصيلي التحليلي التطبيقي للتجربة الفرنسية التي أُدخلت على الدستور الفرنسي ١٩٥٨م بموجب التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٨م. فمن ناحية فهو منهج تأصيلي؛ حيث يعتمد على الوقوف على حقيقة إجراء الاستفتاء المشترك منذ نشأته مروراً بدخوله حيز النفاذ وانتهاءً بتطبيقاته، ودراسة أثارها على النظام السياسي. ومن ناحية أخرى، فهو تحليلي؛ حيث تتناول الدراسة تحليل التجربة الفرنسية، من خلال شروطها وكيفية تطبيقها، وبيان مدى فائدتها، والتحديات التي تواجهها سواء من حيث الواقع أو القانون.

خطة الدراسة

مقدمة.

مبحث تمهيدي: الاستفتاء الشعبي.

الفصل الأول: ماهية الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الأول: مفهوم الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الثاني: التكريس الدستوري للاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الثالث: الإطار التشريعي لتنفيذ الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

الفصل الثاني: شروط الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الأول: وجود مقترح قانون للاستفتاء.

المبحث الثاني: جمع تأييدات الناخبين.

المبحث الثالث: التحقق من توافر شروط الاستفتاء.

الفصل الثالث: الرقابة على مقترح قوانين استفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الأول: الرقابة السياسية على الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

الفصل الرابع: تطبيقات وتحديات تطبيق الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الأول: تطبيقات على الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الثاني: تحديات الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

الخاتمة.

قائمة المراجع.

قائمة المحتويات.

مبحث تمهيدي الاستفتاء الشعبي

تمهيد وتقسيم:

يُعد الاستفتاء الشعبي من أهم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة؛ حيث يكمن في بيان إرادة الشعب بما يدل على الموافقة أو الرفض بشأن مسألة معينة مباشرة - دون وساطة - نحو ممارسة مظاهر السلطة، ولعل هذا ما يفسر أن الشعب هو مصدر السلطة. ومن ثم، فلا يستقل البرلمان وحدة بالسلطة، وإنما يلزم الرجوع إلى إرادة الشعب بوصفه صاحب السيادة. ويأخذ الاستفتاء الشعبي أنواعاً متعددة، سواء من حيث الموضوع أو من حيث وجوب إجرائه، أو من حيث التوقيت، أو من حيث إلزامية النتيجة التي ينتهي إليها.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن تقسيم الدراسة في هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: تعريف الاستفتاء الشعبي.

المطلب الثاني: أنواع الاستفتاء الشعبي.

المطلب الثالث: مبادرة الاستفتاء التشريعي.

المطلب الأول

تعريف الاستفتاء الشعبي

تقسيم:

يتحدد الإطار العام للاستفتاء الشعبي من خلال بيان مدلوله اللغوي في "الفرع الأول" ثم نتناول مدلوله الاصطلاحي في "الفرع الثاني"، وهو ما نعرض له على النحو التالي:

الفرع الأول

مدلول الاستفتاء الشعبي في اللغة

إن كلمة الاستفتاء كلمة عربية الأصل، وهي مشتقة من الفعل (أفْتَى، فْتَاء، فْتُو)^(١)، وهو أصلٌ يدل على استيضاح الحكم، بحيث يُقال: أفْتَى الرجل في مسألة معينة واستفتيته فيها فأفْتَى إفتاءً، والفتية حين يفتي أي يبين المُبهم، والفتيا والفتوى هما إسمان من الإفتاء، مما يعني أن الاستفتاء يكمن في طلب الفتوى والحكم^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن لفظ "الاستفتاء" قد ورد بأكثر من موضع في القرآن الكريم؛ من ذلك قوله تعالى: "وَيَسْتَفْتُونَكَ فِي النِّسَاءِ قُلِ اللَّهُ يُفْتِيكُمْ فِيهِنَّ"^(٣)، وكذلك قوله تعالى "فَأَسْتَفْتِهِمْ أَهُمْ أَشَدُّ خَلْقًا أَمْ مَنِ خَلَقْنَا إِنَّا خَلَقْنَاهُمْ مِّن طِينٍ لَّازِبٍ"^(٤)، وأيضاً قوله عز

(١) انظر: المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الجزء (٢)، القاهرة، مصر، ١٩٦١م، ص ٦٨٠.

(٢) انظر: ابن منظور، لسان العرب، الجزء (١٥)، دار صادر، لبنان، بيروت، ١٩٥٦م، ص ١٤٥.

(٣) انظر: سورة النساء، الآية (١٢٧).

(٤) انظر: سورة الصافات، الآية (١١).

وَجَلَّ رَّبِّي أَعْلَمُ بِعِدَّتِهِمْ مَا يَعْلَمُهُمْ إِلَّا قَلِيلٌ فَلَا تُمَارِ فِيهِمْ إِلَّا مِرَاءً ظَاهِرًا وَلَا تَسْتَفْتِ فِيهِمْ مِنْهُمْ أَحَدًا^(١). وقوله تعالى " يَسْتَفْتُونَكَ قُلِ اللَّهُ يُفْتِيكُمْ فِي الْكَلَالَةِ"^(٢).

ويبدو مما تقدم، أن الاستفتاء في اللغة العربية يعني طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل، وقد تم استخدامه في البلاد العربية على نطاق واسع، وبمرور الزمن امتد استخدام كلمة الاستفتاء ليشمل موضوعات عديدة على درجة كبيرة من الأهمية، بحيث يتعين الرجوع إلى الشعب لأخذ رأيه فيها قبل اتخاذ قراراً بشأنها.

الفرع الثاني

مدلول الاستفتاء الشعبي في الاصطلاح

يُقصد بالاستفتاء الشعبي من حيث الاصطلاح عرض موضوع عام على الشعب السياسي لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض، دون حقه في إجراء أي تعديل عليه^(٣). وبهذا المعنى يمثل الاستفتاء مظهرًا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة؛ تتجلى في ممارسة الشعب لسيادته بوصفه صاحب الفعلي للسيادة.

وذهب بعض الفقه^(٤) إلى أن الاستفتاء الشعبي يعني أن الشعب إنما يعلن عن رأيه بشكلٍ إيجابي من خلال الموافقة أو بشكلٍ سلبي من خلال الرفض، ويكون الاستفتاء إما بنعم أو بلا، دون أن يتعدى ذلك إلى المناقشة أو التعديل.

لكن خلافًا في الفقه قد ثار بشأن ما إذا كان الاستفتاء الشعبي يعد نظام قانوني أم سياسي؛ وعلى ذلك رأى جانبًا من الفقه أن الاستفتاء الشعبي ليس سوى نظامًا قانونيًا يُقصد منه عرض مشروع قانون على أفراد الشعب سواء كان مشروع قانون دستوري أم تشريعي^(٥).

إلا أن الاتجاه الغالب يذهب إلى أن الاستفتاء يعد نظامًا سياسيًا وليس قانونيًا^(٦)؛ نظرًا لأنه في معظمه يتصل بالمصالح السياسية العليا للدولة.

المطلب الثاني

أنواع الاستفتاء الشعبي

يأخذ الاستفتاء الشعبي صورًا مختلفة، سواء من حيث الموضوع إلى دستوري وتشريعي وسياسي وشخصي، أو من حيث وجوب إجرائه إلى وجوبي وجوازي، أو من حيث التوقيت إلى سابق ولاحق، أو من حيث إلزامية النتيجة التي ينتهي إليها إلى ملزم

(١) انظر: سورة الكهف، الآية (٢٢).

(٢) انظر: سورة النساء، الآية (١٧٦).

(٣) د/ ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣م، ص ١٠ وما بعدها.

(٤) د/ صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م-٢٠٠٩م، ص ٣٦٥.

(٥) د/ جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م، ص ١٨ وما بعدها.

(٦) د/ مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٢م، ص ٢٩٧؛ د/ عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة،

١٩٤٣م، ص ٢٢٥.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

واستشاري، ولكننا نقف في هذا الصدد على تناول أنواع الاستفتاء الشعبي من حيث موضوعه، وذلك على النحو التالي^(١):
١- قد يكون الاستفتاء دستورياً في حالة عرض موضوع يتعلق بإقرار دستور جديد للدولة أو تعديل أحكامه بعد نفاذه للموافقة عليه أو رفضه، وبهذا المعنى فإن الاستفتاء إما تأسيسي مثل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م وإما تعديلي مثل الدستور المصري لعام ٢٠١٤م^(٢).

٢- قد يكون الاستفتاء تشريعياً في حالة عرض موضوع يتعلق بتشريع عادي كان قد وضع له البرلمان مشروع قانون ثم يُعرض على الشعب لأخذ رأيه فيه، ولا يصبح مشروع القانون نافذاً إلا إذا وافق عليه الشعب^(٣)، ويطبق الاستفتاء التشريعي في سويسرا على مستوى الاتحاد والمقاطعات والبلديات. وكذلك أيضاً في المغرب^(٤)، وفرنسا^(٥).

٣- وقد يكون الاستفتاء سياسياً في حالة عرض موضوع على الشعب بخصوص أمر من أمور الحكم يخشى من انفراد الحاكم في اتخاذ القرار فيها كالاستفتاء على قرار سياسي معين أو معاهدة أو خطة معينة أو الانضمام لمنظمة دولية أو الانسحاب منها، مثل الاستفتاء الذي جرى في جنوب السودان لتقرير انفصالها عن دولة السودان.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الدستور المصري لعام ٢٠١٤م قد أخذ بهذا الأسلوب، حيث نصت المادة (١٥٧) منه على أنه " لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور ". كذلك أيضاً الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م الذي أخذ بهذا النوع من الاستفتاء في المادة (١١) منه، وذلك في المسائل المتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة والمعاهدات الدولية.

ويختلف هذا النظام عن نظام آخر مشابه له وهو الاستفتاء الشخصي^(٦)، الذي يعني أخذ موافقة الشعب على شخص معين كمرشح واحد لرئاسة الدولة، وكان من تطبيقات الاستفتاء الشخصي ما كان معمولاً به في ظل الدستور المصري الملغى لعام ١٩٧١م^(٧).

ويُعد الاستفتاء بمبادرة مشتركة إحدى الصور التي تنبثق عن مبادرة الاستفتاء التشريعي، والتي سوف نعرض لها بمزيد من التفصيل في "المطلب الثالث".

(١) د/ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١م، ص ٢٦٤.
(٢) " لرئيس الجمهورية، أو لخمسة أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل....". انظر: المادة (٢٢٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤م.

(٣) د/ محمد عبد الواحد الجميلي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣م، ص ٣١٥.

(٤) انظر: المادة (٦٩) من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦م.

(٥) انظر: المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.

(٦) DUVERGER (M.), Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Presses Universitaires de France (P.U.F.), Paris, 1960, p. 230.

(٧) د/ محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨م، ص ٢٨٦.

المطلب الثالث

مبادرة الاستفتاء التشريعي

ينعقد الاستفتاء التشريعي في النظام الفرنسي لرئيس الجمهورية الذي يمارسه دون تردد. ومع ذلك، لم يكن لديه – من الناحية النظرية – إمكانية اتخاذ قرارًا بمفرده في هذا الشأن، إلا أن طلبات الرئيس الفرنسي شارل ديغول قد أظهرت عكس ذلك. وتأخذ مبادرة الاستفتاء التشريعي – وفقًا لنص المادة (١١) من الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨م – صورتين، ونعرض لهما فيما يلي:

الفرع الأول

مبادرة الجهات والمؤسسات

يمكن لبعض الجهات أو المؤسسات مثل الحكومة أو البرلمان الاقتراح على رئيس الجمهورية إجراء استفتاء تشريعي. ونعرض لذلك فيما يلي:

أولاً- اقتراح الحكومة **Proposition gouvernementale**:

يجب أن يتم التعبير عن الاقتراح المقدم من جانب الحكومة خلال إحدى جلسات البرلمان. ولعل الغرض من هذا الأمر هو تمكين أعضاء البرلمان من ممارسة أسلوب الرقابة البرلمانية في محاسبة الحكومة إذا اتضح أن هذا الاقتراح كان غير ملائم. ومثال ذلك: استخدام أسلوب الرقابة من جانب البرلمانين في ٢ أكتوبر ١٩٦٢م حينما تم توجيه اللوم إلى حكومة جورج بوميدو Georges Pompidou، وترتب على ذلك تقديم الحكومة استقالتها^(١).

وعلاوة على ذلك، أصبح يتعين على الحكومة منذ التعديل الدستوري في عام ١٩٩٥م^(٢) أن تُدلي ببيان أمام كل مجلس من مجلسي البرلمان على أن يعقب ذلك مناقشة للمقترح. ولا يجوز إجراء التصويت بعد هذه المناقشة، إلا أنه على الرغم من ذلك يُسمح للناخبين من ذوي الخبرة بأصول وبكيفية المناقشة البرلمانية، بتحديد خيارهم وعرض آرائهم خلال مناقشة هذا المقترح.

ثانياً- الاقتراح البرلماني **Proposition parlementaire**:

يتم التعبير عن الاقتراح المشترك للمجلسين بالتصويت من جانب مجلسي البرلمان على اقتراح مشروع قانون *projet de loi* وليس اقتراح قانون *Proposition de loi* يُقدم إلى رئيس الجمهورية لعرضه على الاستفتاء؛ وبعبارة أخرى، لا تملك غرفتي البرلمان إلا توجيه الدعوة لرئيس الجمهورية لإجراء استفتاء على نص مقترح ذات أصل حكومي.

ومن أمثلة ذلك: كان مجلس الشيوخ قد اعتمد اقتراح مشروع قانون في ٥ يوليو ١٩٨٤م بشأن (مجانبة التعليم Enseignement Libre)، إلا أن الجمعية الوطنية قد رفضته في اليوم التالي من العام ذاته. وكان هذا هو الحال أيضًا في ١٩ يونيو ١٩٨٥م بشأن نظام (التمثيل النسبي Scrutin Proportionnel)، وفي ١٨ ديسمبر ١٩٩٧م بشأن (الجنسية

(^١) ZARKA (J.-C.), Le contrôle parlementaire, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ellipses, paris, 2018, p. 257 à 268

(^٢) L. Const., n° 95-880 du 4 août 1995, J.O.R.F., du 5 août 1995, n° 181.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

(Nationalité)، وفي ٢ يوليو ٢٠١٤م بشأن (الإصلاح الإقليمي (Réforme Territoriale).

كما رفضت الجمعية الوطنية أيضاً اعتماد ثلاثة اقتراحات بقوانين تتضمن الاستفتاء الذي قدمته المعارضة بشأن: إصلاح نظام المعاشات التقاعدية في ٦ أكتوبر ٢٠١٠م؛ وكذلك نظام الزواج للجميع في ٣١ يناير ٢٠١٣م؛ وأيضاً إصلاح نظام التقاعد في ١٧ فبراير ٢٠٢٠م، ولذلك لم يُطبق هذا النص في أيّاً من هذه الحالات مطلقاً.

وفي هذا الصدد، يُلاحظ أن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية بمجرد تقديم الاقتراح؛ حيث يكون له الحرية في متابعته أم لا. ولذلك فهو الذي يقرر في النهاية إجراء الاستفتاء على هذا الاقتراح من عدمه؛ دون حاجة إلى الحصول على أي اتفاق؛ نظراً لأن السلطة في هذه الحالة مُعفاة من التوقيع المقابل.

الفرع الثاني مبادرة أعضاء البرلمان وتأييد المواطنين (المبادرة المشتركة)

غالباً ما تُفهم هذه المبادرة بشكلٍ خاطئ على أنها استفتاء لمبادرة شعبية le référendum d'initiative populaire ، فالأحكام التي أُضيفت في يوليو ٢٠٠٨م لا تسمح للمواطنين بالمبادرة بإجراء الاستفتاء. وبالفعل أوضح المجلس الدستوري ذلك؛ حيث ذهب إلى أنه "قصدت الجمعية التأسيسية أن تُتيح بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، تنظيم استفتاء على مقترح قانون أعلن المجلس الدستوري عن مطابقته للدستور، وبتأييد من عُشر الناخبين"^(١).

وعلى ذلك، فهو يعد إجراء "استفتاء مبادرة مشتركة référendum d'initiative partagée " يجمع بين البرلمانين والمواطنين، كما يتضح ذلك من مبدأ الترقيم (RIP) الذي استخدمه المجلس الدستوري للقرارات التي اتخذها في إطار هذا الإجراء. وقد أوضح القانون الأساسي رقم ٢٠١٣/١١٤ الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣م^(٢) تحديد الشروط اللازمة لوضع هذا النص الدستوري موضع التنفيذ. وتعتبر هذه المبادرة محور الدراسة في هذا البحث.

وبالنسبة للوضع في النظام المصري، فقد نصت المادة (٢٢٦) من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤م على أنه " لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل. وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً، أو جزئياً بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من

(^١) Cons. Const., 5 déc. 2013, n° 2013-681 § 4.

(^٢) L. Org. n° 2013-1114 du 6 déc. 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, J.O.R.F., n°0284 du 7 déc. 2013.

تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقاً بالمزيد من الضمانات".

وعلى ذلك، يُلاحظ أن المشرع المصري لم يأخذ بنظام الاستفتاء التشريعي بمبادرة مشتركة؛ حيث اقتصر اللجوء إلى الاستفتاء وفقاً لنص المادة (٢٢٦) من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤م على إجراء التعديلات الدستورية فقط بموجب طلب يتقدم به رئيس الجمهورية أو خمس أعضاء مجلس النواب، دون أن يمتد مضمون الطلب ليشمل إمكانية عرض مقترحات القوانين على الشعب للاستفتاء^(١).

(١) انظر: المادة (٢٢٦) من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤م.

الفصل الأول

ماهية الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تمهيد وتقسيم:

لقد أضيف استفتاء المبادرة المشتركة في وقت متأخر إلى إجراءات الاستفتاء المنصوص عليها في الدستور الفرنسي ١٩٥٨م. وتكمن أصالة هذا النوع من الاستفتاء في حقيقة أن البرلمانين يمكنهم إجراء استفتاء، بتأييد بعض الناخبين، دون السعي للحصول على تصويت أغلبية البرلمان.

ويُطلق البعض على الاستفتاء بمبادرة مشتركة استفتاء المبادرة الشعبية؛ وهو استفتاء يتم تنظيمه بمبادرة قطاع من المواطنين. وأحياناً يُطلق عليه استفتاء مبادرة الأقليات. ويمكن أن تأخذ هذه الاستفتاءات عدة صور مثل: اعتماد نصوص القوانين واللوائح والتعديلات الدستورية وغيرها، أو إلغاء النصوص القانونية، أو التشاور بشأن نص قانوني معين.

ولتجنب الانجراف الشعبي قامت بعض الدول التي تبنت في نظامها المبادرة الشعبية بإدخال بعض الضوابط للحد من الإفراط في استخدامها؛ ومن هذه الضوابط، وضع وسائل قانونية لحماية القانون من خطر الإلغاء بمبادرة شعبية، والنص على مناطق حصرية تكون المبادرة الشعبية فيها غير ممكنة، واشتراط عدد كبير للغاية من التوقيعات المطلوبة كما هو الحال في فرنسا. ومن أمثلة الدول التي نفذت المبادرة الشعبية: سويسرا، الولايات المتحدة، ألمانيا، النمسا، إيطاليا.

وفي ضوء ما تقدم، يمكننا تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الثاني: التكريس الدستوري للاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الثالث: الإطار التشريعي للاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الأول مفهوم الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تقسيم:

يمكننا تقسيم الدراسة في هذا المبحث من خلال تعريف الاستفتاء بمبادرة مشتركة في "مطلب أول"، ثم نبين نشأة الاستفتاء بمبادرة مشتركة في "مطلب ثانٍ". ونوضح بعد ذلك في "مطلب ثالث" نطاق الاستفتاء بمبادرة مشتركة، ويعقب ذلك الحديث عن أهمية المبادرة المشتركة في "مطلب رابع"، وأخيراً، نناقش الانتقادات الموجهة للاستفتاء بمبادرة مشتركة في "مطلب خامس". وذلك بمزيد من الإيضاح على النحو التالي:

المطلب الأول تعريف الاستفتاء بمبادرة مشتركة

يعتبر الاستفتاء La Référéndum أداة قانونية تسمح للشعب بممارسة سيادته بشكل كامل دون وساطة ممثليه من خلال الإجابة بنعم أو لا على سؤال يُطرح على المستوى الوطني أو المحلي يتعلق بموضوع يحظى باهتمام داخلي أو دولي^(١). ويرجع أصل كلمة "مبادرة initiative" إلى الأصل اللاتيني، وتعني: يشرع، يُنظم، يبدأ. والمبادرة عبارة عن موقف الشخص الذي يكون أول من يقترح أو يُنظم أو يفعل شيئاً ما^(٢). أما كلمة "مشاركة partagée" فتتمثل في أن الإجراء إنما يُتخذ من ناحيتين: البرلمان من ناحية، والشعب من ناحية أخرى. والمقصود بالشعب هنا الشعب بمدلوله السياسي وليس بمدلوله الاجتماعي^(٣).

ويرى بعض الفقه أن إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة Référéndum d'initiative partagée^(٤) هو في الوقت ذاته استفتاء بمبادرة شعبية Référéndum d'initiative populaire^(٥)؛ ويُطلق عليه البعض الآخر استفتاء مبادرة الأقلية Référéndum d'initiative minoritaire^(٦)، ويذهب جانب من الفقه إلى أنه استفتاء مبادرة المواطن Le référendum d'initiative

(١) في هذا المعنى، انظر: د/ صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٣٦٥.

(٢) Voir: https://www.toupie.org/Dictionnaire/Initiative_populaire.htm, 2-5-2023.

(٣) للتمييز بين مدلول الشعب السياسي ومدلول الشعب الاجتماعي، انظر: د/ ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٤٨؛ د/ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٧١م، ص ٢٠ وما بعدها.

(٤) RAMBAUD (R.), Référendum d'initiative partagée : une première historique? A.J.D.A., 2019, P. 1073; POUPEAU (D.), Le Conseil constitutionnel valide le référendum d'initiative partagée, Dalloz actualité, 12 déc. 2013; DE MONTALIVET (P.), Le référendum d'initiative partagée : un progrès démocratique ambivalent, D., 2019, P. 1216.

(٥) BERTON (R.-M.), Référendum local d'initiative populaire. Récit d'une première expérience en France, Dans Participations 2018/1 (N° 20), p. 85 à 110.

(٦) GESLOT (CH.), Les tribulations du référendum d'initiative minoritaire, A.J.D.A., 2013, P. 2113.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

citoyenne^(١)، كما يرى البعض أيضًا أنه إجراء المبادرة البرلمانية للمواطن L'initiative parlementaire-citoyenne^(٢). وتُشير جميع هذه المسميات إلى إمكانية لدى المواطنين للنظر في اقتراح البرلمان من خلال الاستفتاء، في ظل شروط معينة من حيث الشكل والعدد؛ بهدف اعتماد قانون جديد، أو إلغاء قانون نافذ أو تعديل الدستور المعمول به. وتمثل المبادرة الشعبية إحدى خصائص الديمقراطية شبه المباشرة la démocratie semi-directe^(٣). ولكن يُلاحظ أن التعديل الدستوري في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م في المادة (١١) من الدستور الفرنسي لم ينص على عبارة "استفتاء المبادرة الشعبية" في حد ذاتها. وفي الواقع، فإن تنظيم هذا النوع من الاستفتاءات يتطلب مبادرة من خمس أعضاء البرلمان، ويؤيدها عُشر الناخبين. ويُلاحظ أنه لم تستخدم في الدستور عبارة "الاستفتاء بمبادرة شعبية" أو حتى عبارة "الاستفتاء بمبادرة مشتركة"، وإن كانت قد استخدمت في المناقشات السابقة على التعديل الدستوري أو في وسائل الإعلام. وهو ما أكد عليه بعض الفقه^(٤) الذي رأى أن عبارتي "المبادرة الشعبية" أو "مبادرة المواطنين" لا تظهران في نص المادة (١١) الجديدة من دستور ١٩٥٨م، والتي تنص فقط على أنه "يمكن إجراء استفتاء بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان بتأييد من عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية"^(٥). فإذا تم النظر إلى الإجراء ككل، فهو ليس استفتاء لمبادرة شعبية بل استفتاء لمبادرة مشتركة بين البرلمانيين، الذين يمكنهم وحدهم اتخاذ الخطوة الأولى، والمواطنين الذين يلزم تأييدهم لمتابعته. ولا شك أنه من أجل تسليط الضوء بشكل أفضل على العنصر الديمقراطي الذي ينطوي عليه هذا الإجراء، فقد يبدو غالبًا نسيان تدخل البرلمانيين. هكذا، كما ورد في مذكرتها التفسيرية، حينما تم طرح مشروع القانون الأساسي الذي قدمته الحكومة في ديسمبر ٢٠١٠م بشأن مكتب الجمعية الوطنية، كان لا يزال يتحدث عن "استفتاء المبادرة الشعبية"^(٦). ولمزيد من الاهتمام بدقة الصياغة القانونية، أو ربما للتذكير بأن جوهر النظام السياسي الفرنسي لا يزال يكمن في الديمقراطية التمثيلية la démocratie représentative، فقد استبدل أعضاء مجلسي البرلمان هذا التعبير بمصطلح "المبادرة المشتركة"

(١) LEVADE (A.) LE POURHIET (A.-M.), Le référendum d'initiative citoyenne (RIC), Constitutions, Dalloz, 2018, P. 493.

(٢) PRÉLOT (P.-H.), L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution, Analyse du projet de loi organique n° 3072 portant application de l'article 11 de la Constitution déposé à l'Assemblée nationale le 22 déc. 2010, Constitutions 2011, p. 175.

(٣) DENQUIN (J.-M.), Démocratie participative et démocratie semi-directe, Cahiers du Conseil Constitutionnel (dossier : la citoyenneté), fév. 2008, n° 23.

(٤) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Revue française de droit constitutionnel (R.F.D.C.), 2014/2 (n° 98), p. 253 à 268.

(٥) " peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ".

(٦) Voir: Ass. nat., XIIIe législature, document n° 3072.

Initiative Partagée". حيث تأكدوا من أن مرحلة المواطن خلال هذا الإجراء تخضع لرقابة شديدة، وسيكون من شأنها المخاطرة بمنع استخدام استفتاء المبادرة المشتركة.

ولكن المذكرة التفسيرية لمشروع القانون الأساسي الذي اعتمدته مجلس الوزراء في ٢٠ ديسمبر ٢٠١٠م كانت قد استخدمت التعبير التقليدي بشأن "استفتاء المبادرة الشعبية". بينما أشار نص القانون الأساسي إلى "مبادرة الاستفتاء initiative référendaire"، في حين يتحدث تقرير لجنة Vedel عن "استفتاء مبادرة الأقلية"، كما أشارت لجنة بالادور Balladur إلى "الحق في المبادرة الشعبية droit d'initiative populaire". وفي بعض الأحيان تم الحديث عن "مبادرة المواطن initiative citoyenne"، وذلك بالإشارة إلى النظام الجديد لمبادرة المواطنين الأوروبيين^(١).

ولا يزال الاستفتاء المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (١١) وما يليها من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م مثيلاً للجدل، بعيداً عن اعتباره "حق المبادرة الشعبية"، وفقاً لتقرير لجنة بالادور Balladur في عام ٢٠٠٧م، والتي أشارت إلى أن هذا الإجراء ليس "استفتاء مبادرة مشتركة" (RIP)، كما تم الاتفاق على تسميته^(٢).

وتأكيداً على ذلك، فقد انتقد بعض الفقه صفة "مشتركة" لهذا الإجراء؛ نظراً لأن المبادرة الحقيقية تخص البرلمانين فقط، ولا يوجد أي شيء من ناحية الشعب أو المواطن: ولكن ربما يُثير مصطلح RIP بلا شك الكثير من التوقعات مقارنة بالرغبة المتزايدة في مشاركة المواطنين المباشرة في السياسة العامة. فهو لا يُشكل حق الاستفتاء، ولا حق المبادرة التشريعية للمواطنين^(٣). ومن ناحية أخرى، من وجهة نظر سياسية، فقد تبين أن المبادرة المشتركة غالباً ما يتم استخدامها من قبل بعض البرلمانين المعارضين بهدف مواجهة قانون قيد الإعداد، وبخشي عن صواب أو خطأ لأسباب اقتصادية أنه سيقبل من بعض المزايا الاجتماعية^(٤). وفي ظل هذه الظروف، يصعب على نواب المعارضة صياغة مقترح قانون يجعل الناس يحملون بمستقبل أفضل دون انتهاك القاعدة المقدسة للمادة (٤٠) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م^(٥).

ويبدو أن تعبير "استفتاء المبادرة المشتركة Référendum d'initiative partagée" مثيلاً للاهتمام بقدر ما يُتيح التأكيد على التأييد الضروري لجزء من الناخبين حتى تتجح المبادرة البرلمانية. ومع ذلك، فهو غامض؛ حيث يعني ضمناً أن الناخبين لهم حق متساوٍ في المبادرة. وإن كان البعض يذهب إلى تفضيل تعبير "استفتاء مبادرة الأقلية référendum d'initiative minoritaire"، الذي اعتمدته تقرير فيديل عام ١٩٩٣م؛ لأنه يُتيح تحديد المستفيد الحقيقي من هذا الإجراء، وهم المعارضة

(١) PRÉLOT (P.-H.), L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution, Op. Cit., p. 175.

(٢) RAMBAUD (R.), Référendum d'initiative partagée: une première historique?, Op. Cit., p. 1073.

(٣) VERPEAUX (M.), Le RIP ou la lutte sur tous les fronts, A.J.D.A., 2023, p. 1066.

(٤) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

(٥) " لا تُقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضاً في الإيرادات العامة، أو إضافة عبء في النفقات العامة أو تفاقمها ".

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

البرلمانية l'opposition parlementaire^(١). وبالمعنى الضيق، فهو "استفتاء على مبادرة برلمانية" - وهو ما أكدته المجلس الدستوري في قراره DC ٦٨١-٢٠١٣ بتاريخ ٥ ديسمبر ٢٠١٣م - إلا أن هذا التكييف جاء محايداً وضعياً من حيث الواقع^(٢). وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم استخدام عبارة "المبادرة الشعبية" بشكل غير صحيح على نطاق واسع بين عامي ٢٠٠٨م و٢٠١٣م^(٣)، وأن عبارة "المبادرة المشتركة" كانت الأكثر استخداماً وانتشاراً في الصحافة. إلا أن أيّاً من هذه العبارات لم يظهر على هذا النحو في نص الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، حيث يتعلق الأمر بـ " اقتراح قانون ". وتستخدم وزارة الداخلية مصطلح "استفتاء المبادرة المشتركة" في كافة إجراءات جمع التأييدات، كما فعل البرلمانين الذين صاغوا أول مقترح قانون خضع لإجراءات هذا الجمع^(٤)، وكذلك الموقع الرسمي لكلاً من مجلس الشيوخ والمجلس الدستوري^(٥).

ومن الناحية الشكلية، فهي في المقام الأول مبادرة حصرية من أقلية برلمانية لتقديم مقترح قانون^(٦)، وبدونها لا يتم البدء في الإجراء، وهو ما يستثني في الواقع المواطنين من المبادرة؛ لأنهم لا يملكون حق تقديم مقترح قانون. وبالتأكيد أن ما يلي ذلك يسمح بـ "حق المواطن في تقديم التماس أمام البرلمان"، ولهذا السبب تم ذكر الإجراء بأنه مبادرة مشتركة^(٧).

وبمعنى آخر، يطلب خمس البرلمانين وعُشر الناخبين من البرلمان النظر في موضوع ما بعين الاعتبار. وبالتالي، فمن البداية إلى النهاية، يهيمن البرلمان على إجراء ليس له فرصة كبيرة في أن يصبح استفتاءً. وعلى ذلك يبدو أنه ليس منطقياً من الناحية القانونية التعبير عن استفتاء بشأن مبادرة مشتركة. إلا إذا كانت هناك رغبة نحو استخدام هذا التعبير، فإنه يظل ذا أهمية؛ لأن تأييد الناخبين يحدد مصير المبادرة البرلمانية. ولكن يكفي القول ببساطة أن "المشاركة" هنا ليست متساوية تماماً؛ لأن المواطنين لا يشاركون في تحديد الغرض من المبادرة^(٨).

وإذا كانت جميع هذه العناوين قريبة للغاية من بعضها البعض، إلا أن أي منها لا يعد وثيق الصلة، سواء من حيث أصل إجراء الاستفتاء أو من حيث نتائجه. ومن الخطأ الحديث عن مبادرة "شعبية" أو مبادرة "مواطن"؛ لأن المبادرة، سواء من حيث صياغة الاقتراح أو من حيث الشروط المادية لقبولها، هي مبادرة برلمانية بحتة، ولا يحظى الاقتراح إلا بتأييد شعبي، وبعد أن يبت

(١) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, A.J.D.A., 2014, p. 893.

(٢) GESLOT (CH.), Les tribulations du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 2113.

(٣) LEMARIÉ (A.), «Le référendum d'initiative populaire, vaine promesse de Sarkozy en 2007», Le Monde, 23 fév. 2012; Les députés votent le référendum d'initiative populaire », L'Obs, 25 avril 2013.

(٤) « Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris », [sur assemblee-nationale.fr](http://assemblee-nationale.fr).

(٥) « Référendum d'initiative partagée », « Référendum d'initiative partagée (RIP) : mode d'emploi ». [sur senat.fr](http://senat.fr).

(٦) Cons. Const., Décision n° 2013-681 DC du 5 déc. 2013 : Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution.

(٧) GIRARD (E.), « Gare aux faux espoirs : le RIP sur la privatisation d'ADP... n'a rien d'un vrai référendum », Marianne, 10 avril 2019.

(٨) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 893.

فيه المجلس الدستوري.

وعلى الرغم من تعدد واختلاف هذه المسميات، إلا أن جميعها يتعلق بإجراء معين حددته المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م بموجب التعديلات الدستورية التي أُجريت في عام ٢٠٠٨م. حيث يشرع خمس أعضاء البرلمان بمقتراح قانون بشرط أن يؤيده عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية.

ويلاحظ أن إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة يُشكل ابتكارًا مزدوجًا؛ فمن ناحية، تعد هذه المرة الأولى التي يتم فيها تنفيذ الإجراء المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور سאלفة الذكر بنجاح. وهذا الاستخدام الذي ساعد لحسن الحظ من زيادة فعالية ديمقراطية المشاركة على المستوى الوطني قد أخذ معناه الكامل في سياق حركة السترات الصفراء Le mouvement des Gilets jaunes التي كانت تسعى نحو تأسيس استفتاء لمبادرة المواطن (RIC) un référendum d'initiative citoyenne.

ومن ناحية أخرى، تم لأول مرة الشروع في استفتاء حول موضوع اقتصادي يتعلق بمقتراح قانون لتحديد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس بالمعنى المقصود في الفقرة التاسعة من ديباجة دستور عام ١٩٤٦م، وذلك بموجب القانون الدستوري الصادر في ٤ أغسطس ١٩٩٥م^(١)، استنادًا إلى تعديل المادة (١١) لتوسيع مجال تطبيق الاستفتاء ليشمل "الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها"، ولكن هذه الآلية الجديدة لم تُستغل بشكل جيد بسبب الافتقار إلى الإرادة السياسية. وإن كان يتم ذلك الآن من قبل البرلمانين، وليس من جانب رئيس الجمهورية^(٢).

أما بالنسبة للاسم الدقيق الذي يجب أن يُعطى لهذه الآلية الجديدة، فسيكون أمام البرلمانين متسع من الوقت للتفكير في هذا الأمر، ولكن سيكون من المناسب الحديث مثل Robert Badinter عن مبادرة برلمانية معززة، أو مبادرة برلمانية ومواطنين، أو مبادرة شعبية برلمانية، أو حتى مبادرة تشريعية مختلطة، ولكن مع ضرورة تجنب أي إشارة إلى مخاطر الاستفتاء^(٣).

وفي ضوء ما تقدم، نرى استخدام تعبير "الاستفتاء بمبادرة مشتركة" في سياق الحديث عن هذا الإجراء الذي يبدأ بمقتراح قانون من جانب خمس أعضاء البرلمان من ناحية، بشرط أن يؤيده عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية من ناحية أخرى. وبذلك نكون بصدد إجراء مشترك؛ حيث يتوقف إتمام إجراءات المبادرة على تحقق النسبة اللازمة من تأييدات الناخبين.

المطلب الثاني

نشأة الاستفتاء بمبادرة مشتركة

في عام ١٩٩٣م، كانت قد اقترحت اللجنة الاستشارية لتعديل الدستور إنشاء "استفتاء مبادرة الأقلية référendum

(^١) L. Const. n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires, J.O.R.F., n°181 du 5 août 1995.

(^٢) DE MONTALIVET (P.), Le référendum d'initiative partagée: un progrès démocratique ambivalent, Op. Cit., p. 1216.

(^٣) PRÉLOT (P.-H.), L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution, Op. Cit., p. 175.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

d'initiative minoritaire"، والذي تضمن ضرورة أن تُقدم المبادرة من جانب خمس أعضاء البرلمان، ويؤيدها عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية les listes électorales^(١).

وقد ظهر هذا الإجراء مرة أخرى أثناء المناقشات التي دارت بشأن التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٨م، ووفقاً لبعض الفقه فقد كان الأمر يتعلق بإقناع كل من برلماني الوسط ويسار الوسط بالتصويت على هذا الإصلاح^(٢). وقد سعى هذا التعديل نحو الاعتراف بحقوق جديدة للمواطنين من خلال منحهم إمكانية اقتراح نصوص للاستفتاء عليها.

وفي الواقع، تنص الفقرة الثالثة من المادة (١١) على أن المبادرة الخاصة بمقتراح قانون الاستفتاء تعود إلى خمس أعضاء البرلمان. وهذه المبادرة يجب أن يؤيدها - إذا أرادت أن تكتمل - عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. وهذا هو السبب في أن هذا الاستفتاء يعد حقاً مبادرة مشتركة.

وقد نشأ استفتاء المبادرة المشتركة بموجب المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م المعدل بالقانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، وقانوني ٦ ديسمبر ٢٠١٣م، (أحدهما قانون أساسي^(٣) وآخر قانون عادي^(٤))، وكذلك مرسوم ١١ ديسمبر ٢٠١٤م^(٥)، ودخلت المبادرة المشتركة حيز التنفيذ في ١ فبراير ٢٠١٥م، وعلى الرغم من أنه تم تقديم استفتاء المبادرة المشتركة في عام ٢٠٠٨م في ظل ولاية الرئيس نيكولا ساركوزي Nicolas Sarkozy، إلا أن تنفيذها لم يصبح ممكناً إلا في عام ٢٠١٥م^(٦). ثم أعقب ذلك المرسوم الصادر في ١٢ يونيو ٢٠١٩م بشأن اعتماد إجراء الرقابة على التأييدات على أساس السجل الانتخابي الموحد الذي دخل حيز النفاذ في الأول من يناير ٢٠١٩م^(٧).

وعلى ذلك، فقد تم تأسيس هذا الإجراء من حيث المبدأ بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، والذي دخل

(١) SUEUR (J.-P.), Rapport sur le projet de loi organique et sur le projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution, 28 fév. 2013, p. 7 et sui. Voir: <https://www.senat.fr/rap/112-373/112-3731.pdf>, 30-5-2023.

(٢) LOPEZ (PH.), Privatisation d'ADP: le "référendum d'initiative partagée" a-t-il des chances d'aboutir un jour?, Un "gilet jaune" dénonce la privatisation éventuelle d'Aéroports de Paris lors d'un rassemblement à Paris, le 13 mars 2019 devant l'Assemblée nationale à Paris, Publié le 09/04/2019, Voir: https://www.francetvinfo.fr/politique/privatisation-d-adp-le-referendum-d-initiative-partagee-a-t-il-des-chances-d-aboutir-un-jour_3272831.html, 30-5-2023.

(٣) L. Org. n° 2013-1114 du 6 déc. 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, J.O.R.F., n°0284 du 7 déc. 2013, Texte n° 1.

(٤) Loi n° 2013-1116 du 6 déc. 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, J.O.R.F., n° 0284 du 7 déc. 2013, Texte n° 3.

(٥) Décret n° 2014-1488 du 11 déc. 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Soutien d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution », J.O.R.F., n°0287 du 12 déc. 2014, Texte n° 39.

(٦) RESCAN (M.), TONNELIER (A.) et DURAND (A.), « Comment fonctionne le référendum d'initiative partagée (et pourquoi il est si dur à mettre en place) », Le Monde, 13 avril 2019.

(٧) Décret n° 2019-578 du 12 juin 2019 modifiant le décret n° 2014-1488 du 11 déc. 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Soutien d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution », J.O.R.F., n° 0135 du 13 juin 2019, Texte n° 25.

حيز التنفيذ متأخرًا بموجب القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣^(١)، إلا أن الإجراء المحدد في الفقرة الثالثة وما يليها من المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م ظل ينتظر ست سنوات أخرى ليبدأ العمل به بشكل نهائي. ويهدف هذا الإجراء الجديد إلى تنظيم استفتاء تشريعي "بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، يؤيده عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية"، حيث يكون التعبير المعتاد عن "مبادرة مشتركة" تقريبًا، وتظل هذه المبادرة محفوظة للأولى^(٢). وهي "تتخذ شكل مقترح قانون"، ويجوز أن يتعلق بالموضوعات الثلاثة ذاتها التي يتناولها عند إجراء الاستفتاء مبادرة أخرى من رئيس الجمهورية^(٣).

ويبدو أن المشرع الدستوري قد اعتزم بموجب الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي (الصادر استنادًا للمادتين ١١ و ٦١ من دستور ١٩٥٨م)، أن يُتيح بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان تنظيم استفتاء حول مشروع قانون أعلن المجلس الدستوري عن مطابقته للدستور، واقترن هذا الخمس بتأييد من النسبة اللازمة وهي عُشر الناخبين المدرجة أسماؤهم في القوائم الانتخابية^(٤).

المطلب الثالث

نطاق الاستفتاء بمبادرة مشتركة

منذ عام ١٩٩٥م، كان من الممكن تقديم مشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العامة أو الإذن بالتصديق على معاهدة لا تتعارض مع الدستور، ولكنها تؤثر على عمل المؤسسات إلى الاستفتاء. أي ما إذا كان مقترح القانون يتعلق حقًا بالمجالات الواردة في الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، ولا سيما فيما يتعلق "بالسياسة الاقتصادية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها"^(٥).

وكانت هذه الطبيعة المحدودة بشكل خاص للمناطق المفتوحة للاستفتاء هي التي دفعت الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران François Mitterrand إلى تقديم مشروع تعديل دستوري في عام ١٩٨٤م يجعل من الممكن تقديم مشروعات القوانين التي "تتعلق بالضمانات الأساسية للحريات العامة" للاستفتاء. ولكن هذا المشروع لم يتم اعتماده. ومن ناحية أخرى، أضاف القانون الدستوري الصادر في ٤ أغسطس ١٩٩٥م^(٦) إلى القائمة مشروعات القوانين (والتي أصبحت من هذا التاريخ بمثابة مقترحات) بشأن "الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة والخدمات العامة التي تساهم في ذلك"، فأتسع مجال الاستفتاء مرة أخرى في يوليو ٢٠٠٨م ليشمل موضوعات البيئة. وعلى الرغم من هذا الاتساع، لم يجرى أي استفتاء بشأن هذه

^(١) **Loi** n° 2013-1114. Elle modifie l'Ord. n° 58-1067 du 7 nov. 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

^(٢) **Cons. Const.**, 5 déc. 2013, n° 2013-681 DC, D., 2014, p. 1516, obs. **JACQUINOT (N.) et MANGIAVILLANO (A.)**, A.J.D.A., 2013, p. 2465, et 2014, p. 893, étude **GESLOT. (C.)**, L'appellation « référendum d'initiative minoritaire » un temps employée, serait préférable.

^(٣) **Voir**: Art. (11), al. 1^{er}, Const.

^(٤) **Cons. Const.**, 5 déc. 2013, n° 2013-681 DC § 1 et 4.

^(٥) **AGUZZI (C.)**, Le Conseil constitutionnel et la concurrence entre procédure parlementaire et procédure du référendum d'initiative partagée: à propos de la décision n° 2019-1 RIP, Constitutions, 2019, p. 268.

^(٦) **L. Const.** n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الموضوعات.

ومن الضروري إجراء قراءة محددة لقائمة المسائل التي فُتحت على هذا النحو للاستفتاء. ومن ناحية أخرى، نظرًا لفشل مشروع التعديل الدستوري عام ١٩٨٤م، فإن الأسئلة المتعلقة بالحريات المدنية مستبعدة بالضرورة من نطاق المادة (١١) سألقة الذكر. وكذلك يُظهر هذا الفشل ذاته والمناقشات البرلمانية المتعلقة بالتعديل الدستوري لعامي ١٩٩٥ - ٢٠٠٨م أن الاستفتاءات المتعلقة "القضايا الاجتماعية questions de société" والقانون الجنائي والقانون المدني مستبعدة هي كذلك من نطاق تطبيق هذا الاستفتاء.

ويترتب على ذلك، أن مشروعات القوانين المتعلقة بـ "الزواج للجميع" أو "دخول الأجانب وإقامتهم" لا تدخل في الأمور التي قد تؤدي إلى إجراء استفتاء. وفي الواقع، فإن هذا الاتجاه تؤكد مسودة التعديل الدستوري لعام ٢٠١٩م، والتي أضافت "القضايا الاجتماعية" إلى نطاق هذا الاستفتاء.

وفي ضوء ما تقدم، قد حددت المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م نطاق الاستفتاء بمبادرة مشتركة في "أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم والخدمات العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى الإذن بالتصديق على معاهدة بالرغم من عدم مخالفتها للدستور، إلا أنه من شأنها التأثير على عمل المؤسسات".

المطلب الرابع مزايا استفتاء المبادرة المشتركة

تمهيد وتقسيم:

إن إضفاء الطابع الشخصي على التصويت - سواء أراد الرئيس ذلك أم لا - لا يمكن أن يؤدي سوى إلى تشويه الاستفتاء. وبالتالي، يبدو أن مخاطر السؤال المطروح تتلاشى تحت وطأة الثقل السياسي لمن يطرحه. ومن ثم، التأثير على قيمة النص القانوني، ويتوقف انتقال الشخص بشكل أكبر نحو الموافقة أم الرفض على السلطة القائمة. ويبدو أن المستجدات الناشئة عن التعديل الدستوري في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م كانت مخيبة للآمال لعدة أسباب؛ لأن مجال الاستفتاء لم يتغير تقريبًا، فضلًا عن أن التعبير الشعبي يجد نفسه في الوقت ذاته "مرشدًا" و "موجهًا" و "خاضعًا للرقابة".

وترتيبًا على ذلك، يمكننا تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

الفرع الأول: تضيق نطاق الاستفتاء التشريعي.

الفرع الثاني: استرشاد الشعب بممثليه المنتخبين.

الفرع الثالث: التعبير عن الأشخاص الموجهين.

الفرع الرابع: خضوع الشعب لرقابة المجلس الدستوري.

الفرع الأول

تضييق نطاق الاستفتاء التشريعي

في مواجهة مجال الاستفتاء الذي كان يعتبر محدودًا للغاية، حاول الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران François Mitterrand في عام ١٩٨٤م توسيع إمكانيات اللجوء إلى التصويت الشعبي ليشمل مجال الحريات العامة. وبهذه الطريقة، يمكن للمواطنين التعبير عن آرائهم مباشرة بشأن القضايا الاجتماعية الحقيقية. إلا أن مجلس الشيوخ قد رفض هذا الاقتراح مما يترتب عليه فشل الإجراء.

ومنذ ذلك الحين، كان على المشرع أن يحصر نفسه في ثلاثة مجالات لإجراء الاستفتاء، تتمثل فيما يلي: أولاً، التصديق على معاهدة لها تأثير على عمل المؤسسات. ثانياً، التصويت على نص يتعلق بتنظيم السلطات العامة. وثالثاً، اعتماد أي مقترح بشأن الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها. والتي كانت قد أضيفت بموجب القانون الدستوري رقم ٨٨٠-٩٥ الصادر بتاريخ ٤ أغسطس ١٩٩٥م^(١).

وعلى الرغم من الطبيعة غير الدقيقة لهذه الصيغة الأخيرة، كان ممكناً استنتاج أن بعض المسائل لا تزال مستبعدة من نطاق المادة (١١) سالف الذكر. وتلك المتعلقة بنظام "الحريات"، وكذلك على سبيل المثال تنظيم استفتاء بشأن الخدمة العامة للدفاع أو العدالة. وبعيداً عن اقتراح لجنة Vedel المتمثل في فتح مجال الاستفتاء ليشمل الضمانات الأساسية للحريات العامة. (بشرط فرض رقابة صارمة على دستورية النص قبل التصويت)، حيث أضاف القانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م كلمة واحدة فقط وهي "البيئية"، لتضاف إلى قائمة الإصلاحات المذكورة آنفاً التي يمكن اللجوء بشأنها إلى الاستفتاء.

ومن الآن فصاعداً، يجوز تقديم أي مشروع قانون يتعلق بإصلاح السياسة البيئية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها للحصول على الإقرار الشعبي. ويبدو أن فتح آلية جديدة تتمثل في الاستفتاء التشريعي جاء بطريقة متواضعة للغاية. مما يُشير إلى أن قطاعات كاملة من التشريع تتطلب درجة من النضج السياسي والكفاءة العملية لا تتحقق لدى غالبية الناخبين من المواطنين.

الفرع الثاني

استرشاد الشعب بممثليه المنتخبين

من الواضح من تعبير استفتاء المبادرة المشتركة أن الشعب يسترشد بممثليه المنتخبين. ويُلاحظ أن فكرة المبادرة "الشعبية" التي تبنتها لجنة بالادور لا يمكن تبريرها بأي حال من الأحوال كمبادرة مخصصة للبرلمانيين. وهو ما يبدو في نص الفقرة الثالثة الجديدة من المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م بالفعل على أنه "يجوز تنظيم الاستفتاء بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، يؤيده عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية".

وعلى ذلك، يعتمد كل شيء في البداية على جمع توقيعات خمس أعضاء البرلمان بما يمثل ١٨٤ توقيعاً على الأقل من إجمالي ٩٢٠ عضواً. كما يُلاحظ جاي كاركاسون Guy Carcassonne بحق، أن هذا يعني أمرين: فمن ناحية، أن أقلية جمهور

(^١) L. Const., n°95-880 du 4 août 1995.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الناخبين مدعوة فقط إلى "التأييد وليس الترويج"؛ ومن ناحية أخرى، هناك خطر كبير من التأثير على التصويت سياسيًا، ودفع الناخبين مرة أخرى إلى اتخاذ قرار لا يتناسب مع طبيعة السؤال المطروح^(١). في حين يرى البعض أن "الفحص البرلماني لا يعد أسلوب رقابي بسيط يسمح بتجنب بعض الانتهاكات". وإنما ساعد في تغيير طبيعة الإجراءات التي حددتها لجنة بالادور Balladur تحت عنوان "حقوق جديدة للمواطنين"^(٢).

وبعبارة أخرى، اعتبر أن أفضل طريقة لتحديد نطاق أو توجيه المبادرة الشعبية هي ضمان العودة القوية للأحزاب السياسية، ولم يكن من الممكن أن يجد أنصار الديمقراطية التمثيلية أفضل من ذلك. وفي هذه المرحلة من المبادرة يكون مطلوبًا عدد "أربعة ملايين وخمسمائة ألف تأييد" بما يوازي "عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية"، إلا أن هذا الرقم يعد مبالغًا فيه، وربما غير مقبول. وبطبيعة الحال، تم تعزيز إمكانية استخدام تقنية الإنترنت حتى يتم الجمع السريع للتأييدات.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن القانون المقارن كان على العكس من ذلك، ففي إيطاليا، وهي دولة مماثلة في الحجم لفرنسا، لا يكفي سوى خمسمائة ألف تأييد لتنظيم استفتاء، سواء كان بغرض التأسيس أم الإلغاء. ومع ذلك، في السنوات الأخيرة، أصبح استخدام هذه الآلية نادرًا. لذلك فإن الأمر يتطلب تسع مراتٍ فأكثر في فرنسا، ليس لإجراء التصويت، ولكن لدعم المبادرة التشريعية لأقلية من المسؤولين المنتخبين. علاوةً على ذلك، فإن الجانب غير المتناسب من الرقم الذي تطالب به المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م أكدها المعهد الأوروبي بشأن المبادرة والاستفتاء الذي يعتبر أن نسبة التأييدات لحوالي ٥٪ من الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية تجعل ممارسة المبادرة أمرًا بالغ الصعوبة بالنسبة لمعظم الأفراد والمنظمات، في حين أن نسبة ١٠٪ ستجعل ذلك شبه مستحيل عمليًا^(٣).

الفرع الثالث

التعبير عن الأشخاص الموجهين

لا يزال التعبير الشعبي موجهًا بعناية من قبل المشرع الدستوري؛ لأنه يسعى إلى جعل مجال الاستفتاء محدودًا. وهو ما يبدو في الفقرة الثالثة من المادة (١١) سألقة الذكر التي تنص على أن الغرض من هذه المبادرة عدم إلغاء نص تشريعي صدر قبل أقل من عام. وكان من الضروري حماية الديمقراطية التمثيلية وعدم الإفراط في التقليل من عمل المسؤولين المنتخبين، الذين ينبغي إعادة تقييم دورهم في الممارسة العملية. وعلاوةً على ذلك، حددت الفقرة السادسة إذا لم يتم اعتماد مقترح القانون من قبل الشعب الفرنسي، فلا يمكن تقديم اقتراح استفتاء جديد حول نفس الموضوع قبل انتهاء عامين من تاريخ الاقتراع scrutin. ولكن، مما يكشف أكثر عن الرغبة في تجنب مخاطر الاستشارة الشعبية بأي ثمن؛ حيث تضمنت صياغة الفقرة الخامسة من

(١) CARCASSONNE (G.), La Constitution, Points/Essais, 9^e éd., 2009, p. 409.

(٢) HAMON (F.), La nouvelle procédure de l'article 11: un vrai faux référendum d'initiative populaire, L.P.A., 19 déc. 2008, p. 18.

(٣) HAMON (F.), Op. Cit., p. 20.

المادة (١١) النص على أنه "إذا لم يتم فحص مقترح القانون من قبل المجلسين في غضون مهلة يحددها القانون الأساسي، فيكون لرئيس الجمهورية عرضه على الاستفتاء". والواقع أن الرئيس حر في تجنب هذا القيد؛ كل ما عليه فعله هو مجرد الانتظار لفحص البرلمان للنص المقترح، حيث لا يتحدث الدستور حتى عن التصويت على النص، وهو مجرد نقاش بسيط بعد إدراج الاقتراح في جدول أعمال كلا المجلسين، ومن شأن ذلك من الناحية القانونية رضا المبادرين إلى هذا الاقتراح.

ولكن يثور التساؤل التالي: هل ستكون ضغوط "أربعة ملايين وخمسمائة ألف تأييد" قوية لدرجة أن رئيس الدولة سيفضل الموافقة على تنظيم الاستفتاء؟ في الواقع، لا يمكن التسليم بذلك، حيث تحظى الإصلاحات الأخرى بشعبية دون أن يتم اعتمادها. ومع ذلك، يمكن تصور حالتين قد يضطر الرئيس لإجراء استفتاء بشأنهما؛ فمن ناحية، في أعقاب التناوب في قصر الإليزيه، بدلاً من اتجاه الرئيس لتفكيك برنامج سلفه، بإمكانه السماح لأنصاره بالبدء في جمع التوقيعات لتقديم تأييد شعبي إضافي بغرض إلغاء جانب من هذا البرنامج. ومن ناحية أخرى، هناك فرضية أن قانون صدر تحت ضغط الظروف أو الرأي العام، ولكن الرئيس لم يُشارك في الأسس الموضوعية لهذا القانون. مما يتيح الاستفتاء مرةً أخرى بالسماح للآخرين بمطالبة إلغاء هذا القانون. وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة اعتماد النص من قبل مجلسي البرلمان، يصبح رئيس الجمهورية مقيداً في التعامل مع إجراء الاستفتاء؛ حيث لا توجد حاجة في هذه للإبقاء على سلطة رئيس الجمهورية حينما تظهر الرغبة من جانب البرلمانين في توسيع حقوق المواطنين.

الفرع الرابع خضوع الشعب لرقابة المجلس الدستوري

يخضع إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة لرقابة شديدة من جانب المجلس الدستوري. إلا أنه كان من الممكن صياغة القانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م على نحو أفضل. لأنه لم يتضح من الفقرة الرابعة من المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م بشكل واضح التحديد الدقيق لدورها. وللحصول على ذلك يجب أن يتضمن القانون الأساسي مزيد من المعلومات عن كيفية جمع التوقيعات والوقت المحدد للتحقق من صحتها. فضلاً عن بيان الشروط التي يراقب بموجبها المجلس الدستوري الامتثال لأحكام الفقرة الرابعة.

وقد أشارت الفقرة السابقة إلى نصاب مزدوج من التوقيعات المطلوبة؛ حيث تضمنت أنه "يجوز تنظيم استفتاء على موضوع مذكور في الفقرة الأولى بمبادرة من...". وهكذا، فإن الفقرة الثالثة تُشير نفسها إلى الفقرة الأولى من المادة (١١) المتعلقة بالمجال الشهير للاستفتاء التشريعي، والذي يمكن أن يبرر بشكل خاص إجراء استفتاء على أي إصلاح سواء اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي.

ولكن يثور التساؤل التالي: هل يجوز للمجلس الدستوري إجراء رقابة دستورية سابقة للقانون المقترح؟ ربما إذا أشرنا إلى عمل لجنة Vedel والتي تعد مصدر الإلهام للجنة Balladur، والتي جاءت بشكل أكثر وضوحاً، شريطة أن يكون اقتراح البرلمانين قد تمت إحالته إلى المجلس الدستوري. علاوة على أن الإضافة الواردة في الفقرة الأولى من المادة (٦١) من الدستور الفرنسي

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

١٩٥٨م كانت قد تضمنت مثل القوانين الأساسية، وبالتالي يجب تقديم مقترحات القوانين المذكورة في المادة (١١) قبل عرضها على الاستفتاء إلى المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقتها للدستور^(١).

وعندما تشرع السلطة التنفيذية إلى إجراء استفتاء تشريعي، يتم الحكم عليه فقط من حيث الشكل؛ وعندما تشرع فيه أقلية من الشعب تمثل حوالي ٤.٥ مليون مواطن، يتم الحكم عليه من حيث الموضوع. وسواء أرادت أن تلغي قانونًا نافذًا منذ أقل من عام أو اختارت تعديل الدستور بموجب المادة (١١) من الدستور فسوف يُلقى عليها اللوم من قبل المجلس الدستوري. باستثناء الحالة الأخيرة، إذا وافق المجلس على إتاحة أسلوب جديد للسلطة التأسيسية المنشأة على أساس "تنظيم السلطات العامة"؛ وذلك في ضوء التفسير الذي قدمه الجنرال ديغول de Gaulle لنص المادة (١١) سالف الذكر.

ولذلك، فإن المادة (١١) الجديدة تستحدث إجراءات قد يؤديان إلى تنظيم استفتاء تشريعي وتتباين درجة تدخل المجلس الدستوري بالنسبة لكل منهما. وعندما ينبع كل شيء من إرادة واحدة فقط هو (رئيس الدولة)، يرفض المجلس مواجهة النص بالدستور، ومن ثم يفتح مجالاً تشريعياً خالياً من أي جزاء. وتأتي المبادرة من أقلية متراكمة من الممثلين المنتخبين والناخبين، حيث يستعيد التدرج الهرمي للقواعد فعاليتها الكاملة من خلال ممارسة الرقابة الدستورية.

ووفقاً لرأي "Sieyès"، يمكن القول أنه في هذا النظام، يأتي الضوء من الأعلى، وتأتي المشاكل من الأسفل أكثر من أي وقت مضى، ولا يزال التحيز الذي أثاره البروفيسور "Adhémar Esmein" منذ قرن من الزمان موضوعاً، بالنسبة للمبادرة الشعبية، فهي بلا شك تعد عنصراً شاقاً، عندما يكون العمل التشريعي بالفعل صعب التنفيذ، وبما يتوافق مع المبادرة البرلمانية، فكيف يمكنها مقاومة مبادرة الشعب^(٢)؟

وعلاوة على ذلك، فقد جاء التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٨م تعزيزاً للفكرة القائلة بأنه في ظل الجمهورية الخامسة لم يكن للمواطنين الفرنسيين أي سلطة سوى السعي وراء سلطة أخرى أو دعمها. سيكون بإمكانهم من الآن فصاعداً تقديم "التماس" إلى المجلس الأعلى للقضاء، والمجلس الدستوري من خلال المحاكم العادية، وحتى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. بالإضافة إلى الشرعية التي تمنحها كل خمس سنوات للهيئات التمثيلية الرئيسية، ستمكن أيضاً من دعم أقلية من البرلمانيين في مبادراتهم للاستفتاء. غير أن الإصلاح الأخير، الذي يبين إمكانية المشاركة والارتباط على نحو أفضل بين الناخبين والمسؤولين المنتخبين في إدارة الشؤون العامة، لا يزال معلقاً إلى حين اعتماد قانون أساسي وفقاً للفقرة الرابعة من المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م. وفي السياق ذاته، في سبيل وضع القانون الأساسي أكد رئيس الجمعية الوطنية Bernard Accoyer أنه يجب مناقشة

(١) "Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution....".

(٢) ESMEIN (A.), *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1914, réédit. par Editions Panthéon-Assas, 2001, p. 435.

مشروع حكومي "بنهاية الدورة البرلمانية" المفتوحة من أكتوبر إلى يونيو ٢٠١٠م، ولذلك سيكون من الضروري الانتظار حتى نهاية عام ٢٠١٠م على الأقل؛ لأن الشرعية الدستورية قد تُتيح طريقة جديدة للتعبير من خلالها عن ديمقراطية المشاركة. وكما أشار البروفيسور Dominique Rousseau أن "الديمقراطية تسعى دائماً إلى دستورها la démocratie cherche toujours sa Constitution". ويرى أن الوقت قد حان للاعتراف بسلطة المواطنين في المساهمة بشكل شخصي في صناعة القانون، وإن كانت لديهم القدرة على القيام بذلك، باستثناء التعثر في واحدة من أكثر تحديات الفكر الديمقراطي تعقيداً^(١). والسؤال الذي يثور الآن هو: هل تم الإفراط في استخدام هذا العنوان الذي أُعطي لتقرير Balladur "حقوق جديدة للمواطن"؟ نعم، إذا اعتبرنا أن الديمقراطية لا يمكن تحقيقها إلا من خلال تكثيف المشاركة المباشرة. ونكون بصدد عكس الإجابة عندما نأخذ في الاعتبار التقدم المستمر للعدالة الدستورية في عمل السلطة السياسية، ويُلاحظ أن المعنى الحديث لمفهوم الديمقراطية يقترن بشكلٍ متزايد بضمان حقوق المواطنين.

المطلب الخامس

انتقادات الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تعرض الإصلاح المستخدم بشأن إجراء استفتاء المبادرة المشتركة لانتقادات واسعة النطاق، بل وقاسية للغاية؛ حيث يرى البعض أن آلية المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م ما هي إلا ذريعة وعقبة هدفها الوحيد خلق تأثير إعلامي عن الإفراط الديمقراطي للنظام السياسي^(٢)، في حين يرى البعض الآخر أنه تم تصميم هذه الآلية لضمان عدم نجاح الاستفتاء تحت أي ظرف من الظروف. ولعل ما يؤكد صحة ذلك أن الوقت الطويل الذي استغرقه البرلمان - ما يقرب من خمس سنوات - لتنفيذ النصوص التطبيقية من شأنه أن يظهر إحجام الطبقة السياسية عن إجراء الاستفتاء^(٣).

وتم توجيه انتقاد لوصف الإجراء بأنه "مبادرة مشتركة" على وجه الخصوص؛ لأنها تمنح بعض الأحزاب التي لديها عدد كافٍ من البرلمانيين احتكاراً لإطلاق الإجراء. ولعل من بين إحدى الانتقادات الرئيسية تتمثل في العدد الكبير المطلوب من المؤيدين: عُشر الناخبين أو ٤.٥ مليون. وعلى سبيل المقارنة، يمكن أن تصل التأييدات على المستوى الوطني في فرنسا إلى بضع مئات الآلاف من التوقيعات^(٤). وفي سياق حركة السترات الصفراء، اقترح Gérard Larcher رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي تخفيض

(^١) "reconnaître aux citoyens le pouvoir de concourir personnellement à la formation de la loi"; ROUSSEAU (D.), La Ve République se meurt, vive la démocratie, JACOB (O.), 2007, p. 297.

(^٢) FRANQUE (A.), « Qu'est-ce que le «référendum d'initiative partagée», enclenché contre la privatisation d'ADP? », Libération, 10 avril 2019.

(^٣) FATIN (M.) STEFANINI (R.), « 25 ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités », Revue française de droit constitutionnel, 2014, <https://shs.hal.science/halshs-01464311/document>, 12-6-2023.

(^٤) KÖNIG (B.), Du RIP au RIC, en quête de démocratie, sur L'Humanité, 25 avril 2019.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

هذه النسبة^(١). حتى استيفاء العدد اللازم من التأييدات بما لا يعرقل تنفيذ الإجراء.

وبعد نقاشٍ وطني كبير، أعلن الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون Emmanuel Macron عن رغبته في تقليل هذه النسبة إلى مليون ناخب^(٢). وعلاوةً على ذلك، استنكر النائب Michel Diefenbacher (من تكتل الأغلبية في اتحاد من أجل الحركة الشعبية) صعوبة النظام وتعقيده، فضلاً عن طول مدة الإجراءات اللازمة لتنفيذ الاستفتاء بطريق المبادرة المشتركة. ويلاحظ أن تحديد الموضوع "المتعلق بتنظيم السلطات العامة، والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للدولة والخدمات العامة التي تساهم فيها" يعد أمراً غامضاً. وبشكك بعض الفقه الدستوري من نطاق حرف الجر "و": "وعلى سبيل المثال، المشكلة الضريبية تتعلق بموضوع السياسة الاقتصادية، ولكن لا توجد خدمة عامة وراءها".

كما أشارت حكومة Édouard Philippe لبعض المقترحات لتحسن فعالية الإجراء؛ حيث رأت أنه لا ينبغي أن يتعلق استفتاء المبادرة المشتركة بنص قيد المناقشة في البرلمان^(٣). وتضمنت مشروعات قوانين تجديد الحياة الديمقراطية التي اعتمدها مجلس الوزراء في ٢٨ أغسطس ٢٠١٩م على أن إجراء RIP يحتاج فقط إلى مليون مؤيد وعُشر أعضاء البرلمان، دون إلزام أحدهما بعدم اتباع الآخر. بشرط ألا يؤدي إلى إلغاء نص تشريعي تم سنه قبل أقل من ثلاث سنوات، ولا يمكن أن يرتبط بنفس موضوع النص الذي تم تقديمه خلال الهيئة التشريعية، أو كان قيد الدراسة في البرلمان، أو تم اعتماده بشكل نهائي من قبل البرلمان، ولكن لم يتم إصداره بعد. أو أن هذا النص لم يعد مدرجاً في جدول أعمال البرلمان.

وذهب بعض الفقه إلى أن هذا الإجراء إنما هو استفتاء؛ لأن المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م تستخدم هذا المصطلح صراحةً. ولكن المبادرة في هذا الإجراء من جانب أقلية؛ نظراً لأن انطلاقها متاح أمام جزء بسيط من أعضاء البرلمان وجمهور الناخبين. وسيتم تجاهل تعبيرات مثل استفتاء "المبادرة المشتركة"؛ حيث نصت الصياغة الأصلية للمادة (١١) سائلة الذكر على تقاسم المبادرة بين الحكومة من ناحية. ومجلسي البرلمان معاً من ناحية أخرى. أيضاً استبعاد تعبير استفتاء "المبادرة الشعبية"؛ نظراً لأن مبادرة الناخبين ليست كافية في حد ذاتها لبدء الاستفتاء، كما هو الحال في بعض النظم الدستورية^(٤).

ويلاحظ أن المشرع الدستوري كان يستهدف إتاحة إجراء استفتاء على قانون مقترح بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان؛ وأنها خصصت لأعضاء البرلمان سلطة المبادرة بمثل هذا المقترح بقانون. وبالتالي، فإن الفقرة الثالثة من المادة (١١) لا تشير بشكلٍ دقيق إلى الاستفتاء "بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان"، وإنما تنص على أن "هذه المبادرة تأخذ شكل مقترح قانون". وبعبارة

(١) VIGNAL (F.), « Référendum d'initiative partagée: le Sénat veut baisser le seuil de signatures à « 2 millions » », Public Sénat, 28 fév. 2019.

(٢) ALIMI (J.), BEAUMONT (O.) et CHEVALLIER (C.), « Annonces de Macron: plus de démocratie, vraiment ? », Le Parisien, 26 avril 2019.

(٣) VIGNAL (F.), Constitution: une nouvelle réforme compatible avec le Sénat, 3 juin 2019.

(٤) DIÉMERT (S.), Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution, Dans Revue française de droit constitutionnel, 2009/1, (n° 77), p. 55 à 97.

أخرى، وفقاً للمعنى الدقيق للكلمة تتطابق مبادرة مقترح القانون من حيث (الموضوع) مع مبادرة الاستفتاء من حيث (طريقة الاعتماد) في نفس العملية المخصصة للبرلمانيين. وعلاوة على ذلك، تخضع هذه المبادرة في حد ذاتها لضوابط دستورية، ويتدخل الناخبون في مرحلة ثانية فقط لتأييدها.

وعلى أية حال، يمكن وصف هذا الإجراء أيضاً بأنه إجراء غير مباشر؛ حيث أن الناخبين عندما يُعرض عليهم اقتراح مبادرة الأقلية سيقررون النص الذي تم تقديمه إلى البرلمان، والذي بإمكان هذا الأخير تناوله. وبالتالي، يبدو أن الطبيعة المبتكرة للإجراء الذي يمكن أن يؤدي بجمهور الناخبين للبت في مسألة بمبادرة من جانب أقلية من النواب والناخبين، دون أن تكون الأغلبية مطالبة بالإذن لها صراحةً. وذلك على الرغم من أن قانون الجماعات المحلية يتضمن إجراءات تشبه للوهلة الأولى هذه الآلية، مثل استشارة الناخبين المنصوص عليها في المواد من L.1112-15 إلى L.1112-22 من التقنين العام للجماعات المحلية (C.G.C.T.)^(١).

المبحث الثاني

التكريس الدستوري لاستفتاء المبادرة المشتركة

تمهيد وتقسيم:

إن ظهور شكل جديد من أساليب الديمقراطية شبه المباشرة ممثلاً في أسلوب الاستفتاء بمبادرة مشتركة لم يكن نتيجة إجراء أو مقترح واحد. ومن ثم، فقد مر نشأة هذا النوع من الاستفتاء بمراحل عديدة.

ويجد التكريس الدستوري للإجراء الجديد المتعلق باستفتاء المبادرة المشتركة أساسه في نص المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، التي أدخلت بموجب التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٨م. وكانت مقترحات لجنتي فيدل Vedel ١٩٩٣م وبالادور Balladur ٢٠٠٧م قد تم أخذها في الاعتبار أثناء إعداد هذا الإجراء الجديد.

وترتيباً على ذلك، فقد آثرنا تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:-

المطلب الأول: محاولات إرساء آلية الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المطلب الثاني: الأساس الدستوري للاستفتاء بمبادرة مشتركة.

(١) نصت المادة L.1112-15 على أنه: "يجوز استشارة ناخبي الجماعة الإقليمية بشأن القرارات التي تعتزم سلطات تلك الجماعة اتخاذها لتسوية المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصها. ويمكن أن يقتصر التشاور على الناخبين في جزء من المجتمع المحلي، فيما يتعلق بالمسائل ذات الأهمية الخاصة لذلك الجزء من المجتمع". انظر:

Art. 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. L'article L 1112-15 du (C.G.C.T.).

أما المادة L. 1112-16 فتتضمن على أنه: "في البلدية، يجوز لخمس الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية، وفي السلطات المحلية الأخرى، لعشر الناخبين، أن يطلبوا إدراج جدول أعمال مجلس البلدية للتشاور حول أية مسألة تقع ضمن قرار هذا المجلس في غضون سنة واحدة، لا يجوز للناخب أن يوقع إلا على طلب واحد لإجراء مشاورة من جانب نفس الجماعة الإقليمية. انظر:

Art. L 1112-16 du C.G.C.T.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المطلب الأول

محاولات إرساء آلية الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تقسيم:

يمكننا تناول محاولات إرساء آلية الاستفتاء بمبادرة مشتركة من خلال ثلاثة فروع؛ حيث نعرض لمقترحات لجنتي Vedel و Balladur في "فرع أول"، ثم نبين بعد ذلك ملامح المشروع الاستفتاءي الجديد في "فرع ثانٍ"، وأخيراً نوضح كيفية بداية الإصلاح الدستوري في "فرع ثالث". وذلك بمزيدٍ من التوضيح على النحو التالي:

الفرع الأول

مقترحات لجنتي فيدل Vedel وبالادور Balladur

من المعلوم جيداً، أن الصياغة الجديدة للمادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م تتبع من مقترحات تقرير لجنتي فيدل Vedel لعام ١٩٩٣م، وبالادور Balladur لعام ٢٠٠٧م^(١). حيث أخذت تطورات لجنة بالادور Balladur لعام ٢٠٠٧م بشأن الأحكام الجديدة للمادة (١١) أقل من صفحتين. والتي وردت في الفصل الثالث من التقرير المعنون بـ "الحقوق الجديدة للمواطن" في فقرة جاءت بعنوان "إقرار حق المبادرة الشعبية".

واقترحت اللجنة أن تُضاف إلى المادة (١١) الأحكام التالية: "يجوز إجراء استفتاء على موضوع مذكور في الفقرة الأولى من هذه المادة بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان وتأييد من عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. ويُحال اقتراح البرلمانين إلى المجلس الدستوري الذي ينظم، جمع التأييدات من الناخبين بعد إعلان مطابقته للدستور، وبعد التحقق من عددها وصلاحياتها يحيلها إلى البرلمان. فإذا لم يتم دراسة الاقتراح من قبل مجلسي البرلمان خلال عام واحد، يعرض رئيس الجمهورية الاقتراح على الشعب للاستفتاء"^(٢).

كما أخذ تقرير بالادور Balladur بشكلٍ أساسي المقترحات التي قدمتها اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور (CCRC)، أو لجنة فيدل (Vedel) في عام ١٩٩٣م^(٣)، مع بعض الاختلافات الصغيرة التي أحدثت فرقاً كبيراً، لأن النصين في الواقع لا علاقة لهما ببعضهما البعض. وبالإضافة إلى حقيقة أن لجنة فيدل Vedel أوصت في عام ١٩٩٣م بتوسيع نطاق الاستفتاء ليشمل "الضمانات الأساسية للحريات العامة"، إلا أن الصياغة المقترحة بعد ذلك نصت على أنه في حالة عدم اعتماد الاقتراح من قبل المجلسين خلال فترة أربعة أشهر يقرر المجلس الدستوري تنظيم الاستفتاء^(٤).

^(١) DUHAMEL (O.), Du comité Vedel à la commission Balladur, Dans Revue française de droit constitutionnel, 2008/5, (HS n°2), p. 9 à 18.

^(٢) PRÉLOT (P.-H.), L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution Op. Cit., p. 175.

^(٣) Voir: Rapp. Balladur, p. 74.

^(٤) وقد صيغ النص على النحو التالي: "يجوز إجراء استفتاء على موضوع مذكور في الفقرة الأولى من هذه المادة بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان يؤيده عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية". ويُحال اقتراح البرلمانين إلى المجلس الدستوري الذي يقوم، بعد إعلان امتثاله للدستور،

وبعبارة أخرى، لم يكن لدى مجلسي البرلمان أي حل آخر لمنع الاستفتاء سوى التصويت على النص المقترح، بينما أصبح يتعين عليهم فقط إجراء قراءة بسيطة لهذا المقترح للقضاء على أي محاولة لإجراء استفتاء. أما عن تفسير هذا التراجع، فيمكن في حقيقة أن أعضاء لجنة بالادور Ballardur اعتبروا أنه سيكون هناك تناقض^(١) في الضغط على إرادة البرلمان بهذه الطريقة على الرغم من أن التوجه الرئيسي لتقرير لجنة بالادور Ballardur يستهدف دعم الإجراء وتعزيزه^(٢).

وبالنظر إلى الاهتمام المتزايد الذي أثاره هذا الإجراء لدى الرأي العام، فإن استفتاء المبادرة المشتركة سيظل على الأرجح موضوعاً خاضعاً لمحاولات التطبيق. وحتى إذا لم تنجح هذه المحاولات، فربما تكون بداية لعملية إصلاح ستدخل مزيداً من الديمقراطية شبه المباشرة في النظام السياسي الفرنسي.

وإذا كان ثقل التقاليد التمثيلية المتطرفة يتخلل في أذهان الناس دائماً. فيكفي الاقتناع بهذا للإشارة إلى إطار التعديل في ضوء ما تم نشره في تقرير لجنة بالادور Ballardur بتاريخ ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٧م^(٣). ويظهر القانون الدستوري الجمهوري تحدى الشعب الحقيقي لهذه المحاولات المستمرة منذ عام ١٨٧٠م لإبعاد التصويت الشعبي عن القرار السياسي، كما في التقرير الشهير للجنة فيدل Vedel المقدم إلى الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران François Mitterrand في ١٥ فبراير ١٩٩٣م^(٤)، وهناك نفس الأمر بشأن حقوق المواطن، ونفس القلق عند فتح آليات جديدة للتعبير عن إرادة المواطنين.

وهكذا، تمت الإشارة نحو الحاجة إلى منح المواطن دوراً أكثر نشاطاً في الخيارات الرئيسية للحياة السياسية الوطنية لتوسيع نطاق الديمقراطية. لكن في كل مرة، تكون الحاجة إلى التحذير من المخاطر أمراً ضرورياً في عمل كلتا اللجنتين؛ فمن ناحية، بالنسبة للجنة فيدل Vedel كانت الصعوبة تتمثل في التوفيق بين مبادرة المواطنين، التي هي سبب وجود مثل هذا الإصلاح، والضمانات اللازمة التي يجب أن تحيط بها من أجل تجنب التجاوزات من أي نوع، التي يمكن أن تؤدي إلى اختيار موضوعات معينة للمجتمع، وما أعقبها من نقاش.

ومن ناحية أخرى، بالنسبة إلى لجنة Ballardur يجب الاعتراف بأن حق المبادرة الذي يتم تنظيمه بشكل ضئيل لن يكون خالياً من المخاطر، وأن صعوبة الممارسة تتمثل بالتالي في التوفيق بين حق المبادرة للمواطنين والضمانات الأساسية التي يجب

بتنظيم جمع البطاقات من الناخبين، وبعد التحقق من عددها وصلاحياتها، يقوم بإحالتها إلى البرلمان. وإذا لم يعتمد البرلمان الاقتراح في غضون أربعة أشهر، يقرر المجلس الدستوري تنظيم الاستفتاء".

(١) كما تُشير لجنة بالادور إلى أنها "شعرت أنه سيكون هناك بعض التناقض في بيانها إذا أوصت بتحرير البرلمان وتوسيع نطاق الديمقراطية المباشرة بشكلٍ مفرط".

(٢) **Voir:** Le Chap. II du rapp., Un Parlement renforcé.

(٣) **Voir:** Rapport de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. Une Ve République plus démocratique, J.O.R.F., 30 oct. 2007.

(٤) **Voir:** Rapport, 16 févr. 1993, J.O.R.F., p. 2537.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

أن تكون محاطة بالتعويض عن المساوئ الناجمة عن اختيار بعض الموضوعات الاجتماعية^(١).

وفي عام ١٩٩٣م، أصبح يُعرف الإجراء باسم استفتاء مبادرة الأقلية؛ وبعد مرور خمسة عشر عامًا، فضل الأشخاص الحديث عن إجراء استفتاء مبادرة شعبية. وقد يوحي اختيار المصطلح نحو خطوة إلى الأمام في مجال الديمقراطية القائمة على المشاركة؛ على الرغم من أن هناك بالفعل خطوة نحو التراجع. وهو ما يبدو من الرغبة في الرجوع إلى الاقتراح الذي صاغته اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور في فبراير ١٩٩٣ برئاسة العميد جورج فيديل، بينما أعضاء لجنة بالادور كانوا أكثر حذرًا مرة أخرى مع اقتراحهم، الذي لم يتم الإبقاء عليه من قبل السلطة التنفيذية في مشروع التعديل الأول، مما سيساعد في النهاية على دمج القانون الوضعي من خلال التعديلات البرلمانية. وفي هذا السياق، فإن الآلية الثانية المضافة إلى الفقرات من الثالثة إلى السادسة من المادة (١١) سألقة الذكر لن تكون أكثر ملاءمة للمواطنين من الأولى. ومنذ عام ١٩٥٨م، تعرض الإجراء المذكور في الفقرة الأولى من المادة (١١) لبعض الانتقادات؛ لكونها في أيدي السلطة التنفيذية والرئيس في أوقات توافق الأغلبية؛ حيث "يجوز لرئيس الجمهورية، بناءً على اقتراح الحكومة أن يخضع للاستفتاء ..."^(٢).

واهتداءً بما تقدم، بالنظر إلى الاهتمام بنشأة صياغة الاستفتاء بمبادرة مشتركة RIP، فمن المثير للاهتمام أيضًا ملاحظة أن لجنة Ballardur لم تتضمن آلية لحماية القوانين التي تم سنّها. ومع ذلك، فإن مشروع القانون الدستوري لعام ٢٠٠٨م^(٣) لم يتمسك باقتراح لجنة Ballardur بشأن الحق في المبادرة الشعبية، وتم إدراج الاستفتاء بمبادرة مشتركة RIP في مشروع القانون الدستوري من خلال التعديلات البرلمانية^(٤).

الفرع الثاني

ملامح مشروع استفتاءي جديد

إن فكرة إجراء استفتاء كجزء من مبادرة شعبية قد بدأتها "اللجنة الاستشارية لتعديل الدستور"^(٥) التي أنشأها الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران François Mitterrand في عام ١٩٩٢م، وترأسها العميد جورج فيدل Georges Vedel. وتضمن تقرير اللجنة، الذي نشر في ١٥ فبراير ١٩٩٣م، المقترح رقم (٣٨) بعنوان "استفتاء مبادرة الأقلية Référendum d'initiative minoritaire".

ويبدو أن التعليق على هذا الاقتراح قد أثار نقاشًا وترددًا داخل اللجنة نفسها. "وتتمثل الصعوبة في التوفيق بين مبادرة المواطنين التي تعد سببًا لوجود هذا الإصلاح، والضمانات اللازمة التي يجب أن تحيط بها من أجل تجنب التجاوزات من أي نوع،

(١) DUHAMEL (O.), Op. Cit., p. 9 à 18.

(٢) PINON (S.), Improbable loi organique, impossible initiative populaire, A.J.D.A., 2009, p. 2002.

(٣) Voir: Projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la Ve République du 23 avr. 2008.

(٤) Voir: Amendements n° 215, 253, 312, 382 et 511 rectifié, modifiés par le sous-amendement n° 604 rectifié, adoptés le 22 mai 2008, J.O.R.F., n° 37 [3] Ass. nat. (C.R.), 2008, p. 2394.

(٥) "le Comité consultatif pour la révision de la Constitution".

والتي قد ينجم عنها اختيار موضوعات معينة من جانب المجتمع والنقاش الذي يعقب ذلك^(١).

ويكفل المقترح رقم (٣٨) ثلاث ضمانات، وتتمثل فيما يلي:

- ١- استفتاء المبادرة المشتركة بين البرلمانين والمواطنين؛ فلا يمكن تنفيذ الإجراء إلا من قبل خمس أعضاء البرلمان الذين يقدمون مقترح قانون. وحتى تؤدي إلى استفتاء، يجب أن يؤيده ما لا يقل عن عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية.
- ٢- يجب على المجلس الدستوري التحقق من توافق النص المقترح مع الدستور قبل أن يسمح بفتح الباب لتأييده من قبل المواطنين.

٣- بمجرد استيفاء جميع شروط الاستفتاء، لا يزال بإمكان البرلمان تجنبه من خلال اعتماد الاقتراح نفسه.

ومن الملاحظ أن هذا الإجراء صعباً من حيث التنفيذ؛ نظراً لأن المبادرة كانت على مرحلتين متميزتين من ناحية. ومن ناحية أخرى، كانت نسبة تأييد المواطنين اللازم جمعها أعلى بكثير مما هي عليه في معظم البلدان مثل سويسرا أو إيطاليا أو الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتم إجراء استفتاء المبادرة الشعبية بها. لكن هذه العقبات لم تكن من الصعب التغلب عليها، وأن الإجراء يتناسب تمامًا في أنه سلاح في أيدي الأقليات. وفي الواقع، لم يكن بوسع الأغلبية البرلمانية في المرحلة الأخيرة أن تتجنب الاستفتاء إلا بإرضاء الأقلية، أي بتبني النص المقترح من جانب هذه الأقلية.

وقد استغرق الأمر خمسة عشر عامًا حتى تم تكريس استفتاء المبادرة المشتركة، وأخيرًا في نهاية المطاف في الدستور بموجب تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م. ولكن، خلال ذلك خضع الإجراء لتعديلات جعلت استخدامه يثير العديد من المشاكل، كما لو أن الاحتياطات التي اتخذتها لجنة فيدل Vedel كانت غير كافية.

وفي مارس ١٩٩٣م، قدم الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران إلى مكتب الجمعية الوطنية مشروع تعديل دستوري يتعلق بإجراء الاستفتاء الجديد^(٢)، ويبدو أنه يسير في اتجاه الحاجة إلى اقتراح يقدمه خمس أعضاء البرلمان. وأن المبادرة بالكامل ستكون في أيدي المواطنين. لكنها تطلبت توقيعات عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية في كل مقاطعة أو في إقليم ما وراء البحار. إذا تذكرنا أن هناك مائة مقاطعة وإقليم ما وراء البحار، وأن النسبة المطلوبة يصعب تحقيقها بصورة عامة، فمن الصعب الإفلات من استنتاج مفاده أن هذا الشرط كان مستحيلًا من الناحية العملية^(٣).

وفي عام ٢٠٠٧م، أعادت لجنة بالادور Balladur إنشاء نظام المبادرة المشتركة على النحو المبين في تقرير لجنة فيدل Vedel، ولكنها أدخلت تغييرًا قد يُضر بمصالح الأقليات بشكل خطير، في حين أنه في السابق، في المرحلة الأخيرة من الإجراء، لم يكن بإمكان البرلمان تجنب الاستفتاء إلا باعتماد الاقتراح، وبالتالي يكفي أن يتم فحصه الآن من كل مجلس مرة واحدة على

^(١) Voir: Propositions pour une révision de la Constitution, La Documentation française, 1993, p. 79.

^(٢) DUHAMEL (O.), Op. Cit., p. 9 à 18.

^(٣) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الأقل، مهما كانت نتيجة ذلك الفحص البرلماني.

ومن الواضح أن هذا التغيير يُعدل الوضع تعديلاً جذرياً، فمن وجهة نظر نفعية، لم يعد للأقلية مصلحة في تحريك إجراءات المبادرة المشتركة؛ لأنها بافتراض أنها تفعل ذلك ستلتزم أخلاقياً بالتنظيم على الأقل. وتقديم الدعم المالي لحملة جمع التأييدات، والتي من المحتمل أن تكون مكلفة للغاية، ولا تحصل على أي تأمين في المقابل. ولهذا السبب، وخلال المناقشات التي دارت في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، لم يفشل البرلمانيون الذين أعربوا عن تأييدهم لاستفتاء المبادرة الشعبية في التعبير عن خيبة أملهم على حد تعبيرهم، سيكون "قانون العرض، في تناقض تام مع توقعات المواطنين"، والذي من المحتمل ألا يؤدي إلى أي تطبيق^(١).

وطالما أدى استفتاء المبادرة الشعبية إلى ظهور مواقف متطرفة ومتناقضة. وعلى ذلك، قام بعض الفقه بتعريف الديمقراطية عملياً بالسلطة غير المحدودة لصندوق الاقتراع، واستنتج من هذا أن تقديم استفتاء المبادرة الشعبية في فرنسا سيكون نتيجاً منطقياً لتطور ديمقراطي طويل بدأ منذ قرن ونصف.

وعلى النقيض من ذلك، لا يرى البعض من الطبقة السياسية الفرنسية أي اهتمام خاص بإجراء استفتاء المبادرة المشتركة، بل يعتبرونها خطراً دائماً على الوعي السياسي، وخطرًا أيضاً على الحريات الأساسية. ولذلك ليس هناك من شك في أن البعض سيرحب - على الأقل - بحقيقة أن إصلاح المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م الذي أجري في عام ٢٠٠٨م لم يؤدي في نهاية المطاف إلى إستحداث تغييرات جذرية. ولكن هناك احتمال مماثل بين بعض البرلمانيين المؤيدين للديمقراطية المباشرة، حيث قد يعتقد الفرد أن هذا الإجراء حتى لو بدا أنه سيؤدي إلى نتيجة فورية، فإنه سيحافظ على مناخ الاهتمام بالديمقراطية المباشرة، والتي من شأنها - على المدى الطويل أو المتوسط - أن تجعل من الممكن إجراء العديد من الإصلاحات الكبرى.

وفي بعض الدساتير المقارنة، يُلاحظ - على سبيل المثال - أن المادة (١٤١) من دستور الاتحاد السويسري، جاءت تحت عنوان "الاستفتاء الاختياري"، حيث نصت على أنه: "تُعرض على الشعب للتصويت، بناءً على طلب خمسين ألف مواطن ممن لهم حق التصويت أو ثمانية كانتونات: أ- القوانين الفيدرالية.....".

وهكذا، فقد نصت المادة (٧٥) من الدستور الإيطالي على أن "يُجرى استفتاء شعبي للبت، كلياً أو جزئياً، في إلغاء قانون أو قرار له قوة القانون، عندما يطلب ذلك خمسمائة ألف ناخب أو خمسة مجالس إقليمية". ومع ذلك، لا يمكن استخدام هذا الإجراء في القوانين المالية وقوانين الميزانية، وقوانين العفو أو التخفيف عن العقوبة، وتلك التي تهدف إلى التفويض بالتصديق على المعاهدات الدولية^(٢).

(١) PEYREFITTE (A.), La France en désarroi: entre les peurs et l'espoir, éd. de Fallois, 1992, p. 77 - 80.

(٢) VERPEAUX (M.), Op. Cit., p. 1066.

الفرع الثالث

بداية عملية الإصلاح الدستوري

في عدة مناسبات في عهد الجمهورية الخامسة، دعت بعض أوساط المعارضة إلى إجراء استفتاء لتمكين المواطنين من رفض الإصلاح الذي تنوي الحكومة تنفيذه بواسطة البرلمان، لكن الظروف لم تسمح بذلك، سواء في عام ١٩٨٤م؛ لأن موضوع الإصلاح لم يكن من المسائل التي يمكن طرحها للاستفتاء، أو كما في عام ٢٠١٠م؛ لأن الإجراء المقترح لم يكن قابلاً للتطبيق بعد.

واعتباراً من ديسمبر ٢٠١٤م، سيكون استفتاء المبادرة المشتركة عملياً من حيث المبدأ. إذا خططت الحكومة لإحداث تغيير جذري في وضع الخدمة العامة، كما فعلت في عام ٢٠١٠م في حالة La Poste، فسيكون من الممكن نظرياً لنحو (١٨٣) برلمانياً تقديم مقترح قانون لتعزيز الوضع الحالي لهذه الشركة؛ لأنه سيكون بالفعل بمثابة إصلاح يتعلق بسياسة اقتصادية أو اجتماعية للأمة، وكذلك بالخدمات العامة التي تُساهم فيها^(١).

ولكن هل ستكون هذه الاستراتيجية فعالة؟ يمكن التشكيك في هذا بجديّة؛ لأن واضعي الاقتراح يسلكون مسار عقبة حقيقية؛ فمن ناحية، سيتعين عليهم توخي الحذر الشديد في صياغة الاقتراح؛ لأنه إذا تم تعزيز بعض الضمانات للموظفين الموجودين في المكان، فإنه قد يخاطر بمخالفة المادة (٤٠) من دستور ١٩٥٨م. ومن ناحية أخرى، حتى إذا رأى المجلس الدستوري أن جميع الشروط مستوفاة، وإذا وصل جمع تأييدات المواطنين إلى الحد المقرر البالغ نسبة ١٠٪ من الناخبين المسجلين، فمن المحتمل أن تختار الحكومة تجنب الاستفتاء من خلال إدراج الاقتراح في جدول أعمال كل من مجلسي البرلمان؛ ومن ثم يترتب على ذلك تضييع الموارد المالية والعمل النضالي المستثمر في حملة حشد التأييدات بشكل لا رجعة فيه.

وفي الواقع، لا يمكن اعتبار المبادرة المشتركة فعالة من حيث التكلفة إلا إذا تم توسيع الرؤية من خلال الاعتراف بأن الهدف ليس نجاح استفتاء معين بقدر ما هو توعية الرأي العام بمشاكل الديمقراطية المباشرة. وفي هذا الصدد، إذا تمكنت الحكومة من تجنب إجراء استفتاء من خلال وضع الاقتراح مرة واحدة على جدول أعمال كل من المجلسين، فسيشعر الرأي العام بتعاطف بسيط، وعاجل غير آجل، مما يدفع لجنة تعديل الدستور بتقديم مقترحات ليصبح تنظيم استفتاء المبادرة المشتركة أكثر إنصافاً.

ويبدو أن هناك ثلاثة تدابير أساسية بشكل خاص لجعل هذا الإجراء ديمقراطياً حقاً. وتتمثل فيما يلي^(٢):

- ١- يجب أن يعود البند الذي يسمح للبرلمان بتعليق إجراءات الاستفتاء إلى ما كان عليه في الاقتراح رقم (٣٨) من تقرير لجنة Vedel، وذلك فقط من خلال اعتماد الاقتراح نفسه، يجب أن يكون البرلمان قادراً على تجنب الاستفتاء.
- ٢- يمكن أن يكون تطبيق المادة (٤٠) من الدستور أكثر تنظيماً؛ ومن المعروف أن الإجراء التشريعي لا يمكن أن يُعاقب

(^١) **HAMON (F.)**, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

(^٢) **DUHAMEL (O.)**, Op. Cit., p. 9 à 18; **HAMON (F.)**, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

على انتهاكه، إلا إذا أثار الطلب ذلك أثناء المناقشة. ويمكن أن يعهد بمسؤولية إثارة هذا الطلب إلى رئيس المجلس، المسؤول عن إحالة هذا الاقتراح إلى المجلس الدستوري.

وقد قامت فرنسا بإجراء تعديلات للدستور الفرنسي لفترة تزيد عن ثلاثين عامًا لإنشاء نظام للتقاضي الدستوري ليكون جديرًا بهذا الاسم. وقد واجه استفتاء المبادرة المشتركة نفس المصير المماثل. ويبدو أن الأفكار حول هذه القضية تتطور بشكل مستمر. بينما في عام ٢٠٠٨م، احتشدت كافة المجموعات السياسية الرئيسية إلى نظام المبادرة المشتركة، بعد خمس سنوات، في عام ٢٠١٣م، أثناء المناقشات التي أثارها مشروع القانون الأساسي لحكومة Fillon، فإن معظم المتحدثين اليساريين لم يخفوا سرًا من حقيقة أنهم كانوا يفضلون نظامًا أقرب إلى منطق المبادرة الشعبية للاستفتاء. وقد اتضح موقفهم من التعليقات التي أدلوا بها أثناء المناقشة، وسيكون مدهشًا للغاية ألا تنعكس في يوم من الأيام في مقترحات تعديل الدستور.

٣- إذا تم تنفيذ هذا الإصلاح، فسيكون من الصعب بالتأكيد اتخاذ خطوة هامة نحو الديمقراطية؛ حيث أن الآراء بشأن مزايا استفتاء المبادرة الشعبية، كما أُشير لها من قبل مشتركة للغاية في فرنسا. لكن لا يزال ممكنًا للفرد النظر إلى الطريقة التي تم تنظيمها بها (مشاركة المبادرة، الرقابة المسبقة للمجلس الدستوري)، فقد وجد الناخبين الفرنسيين طريقة أقل ضررًا للحد من مخاطرها.

ولقد عدل القانون الدستوري رقم ٢٠٠٧-٧٢٤ الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م بشأن تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة المادتين (١١ و ٦١ فقرة ١) وفتح مجال الاستفتاء بشأن موضوعه وإجراءاته. وفي الواقع، يجوز - من الآن فصاعدًا - إجراء استفتاء بشأن قضايا البيئة^(١)، ويمكن أن تأتي مبادرة تقديم اقتراح من خمس أعضاء البرلمان بتأييد من عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية^(٢).

وفي ضوء ما تقدم، يُلاحظ أنه اعتبارًا من عام ٢٠١٢م، أصبح يتم اتخاذ الإجراء الكامل للإصلاح المؤسسي لعام ٢٠٠٨م، وإذا لزم الأمر، سوف ينظر في المعالجات التي يتطلبها الإصلاح. وفيما يتعلق بالمادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، سيكون من الممكن على وجه الخصوص التحقق مما إذا كان الإجراء كما ورد في "دراسة التأثير" المتعلقة بمشاريع القوانين (العادية والأساسية) التي تم طرحها لدى الجمعية الوطنية بصيغتها الجديدة، والتي تعد أحد الابتكارات الرئيسية في التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٨م.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري للاستفتاء بمبادرة مشتركة

قبل عام ٢٠٠٨م، كانت تنص المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية، بناءً على اقتراح من الحكومة خلال انعقاد جلسات البرلمان أو بناءً على اقتراح مشترك من مجلسي البرلمان، أن يطرح للاستفتاء أي مشروع

(^١) Voir: Const., art. 11, al. 1^{er}.

(^٢) Voir: Const., art. 11, al. 3 s.

قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة والخدمات العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى الإذن بالتصديق على معاهدة بالرغم من عدم مخالفتها للدستور، إلا أنه من شأنها التأثير على عمل المؤسسات. ويُنشر ذلك في الجريدة الرسمية. وعندما يُجرى الاستفتاء بناءً على اقتراح من الحكومة، تدلي الأخيرة ببيان أمام كل من مجلسي البرلمان، يعقبه مناقشة".

إلا أنه في عام ٢٠٠٨م، تم إدخال تعديل دستوري على نص المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م بموجب القانون الدستوري رقم ٧٢٤ لعام ٢٠٠٨م^(١) ليضيف لها أربع فقرات جديدة، والتي تضمنت النص على أنه " ويجوز تنظيم استفتاء بشأن إحدى الموضوعات المذكورة في الفقرة الأولى بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، يؤيده عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. وتأخذ هذه المبادرة شكل مقترح قانون، ولا يجوز أن يكون هدفها إلغاء نص تشريعي صدر لمدة تقل عن سنة. وتحدد شروط تقديمه، وتلك التي يراقب في ظلها المجلس الدستوري الامتثال لأحكام الفقرة السابقة بموجب قانون أساسي.

فإذا لم يتم مناقشة مقترح القانون من قبل المجلسين خلال المدة التي حددها القانون الأساسي، تعين على رئيس الجمهورية أن يعرضه على الشعب للاستفتاء.

وفي حالة عدم اعتماد الشعب الفرنسي لمقترح القانون، فلا يجوز تقديم أي اقتراح لإجراء استفتاء جديد حول نفس الموضوع قبل انقضاء فترة سنتين من تاريخ الاقتراح. وعند انتهاء الاستفتاء باعتماد مقترح القانون، يُصدر رئيس الجمهورية القانون خلال خمسة عشر يوماً التالية لإعلان نتائج الاستفتاء".

وتحدد هذه المادة ما يُعرف بالاستفتاء التشريعي *le référendum législatif*. ويسمح باعتماد قانون من جانب الشعب مباشرة، ويختلف من حيث المبدأ عن الاستفتاء الدستوري *référendum constituant* المنصوص عليه في المادة (٨٩) من الدستور الفرنسي. وتنص بعض النصوص الدستورية الأخرى على إجراءات الاستفتاء^(٢)، بينما تؤكد المادة (٣) على مبدأ التعبير عن الشعب صاحب السيادة بموجب الاستفتاء، وتنص المادة (٦٠) من الدستور على أن يراقب المجلس الدستوري مدى انتظام تنفيذ هذه الآلية بموجب المواد (١١ و ٨٨-٥ و ٨٩).

إلا أن الاستفتاء التشريعي المنصوص عليه في الدستور لا يزال ذا فائدة ضعيفة، وأن مختلف التعديلات التي أُدخلت على هذه المادة لم تغير الأمور. وبالتالي، فعلى الرغم من أن تعديل يوليو ٢٠٠٨م قد أدخل شكلاً جديداً من أشكال الاستفتاء في هذه المادة، بالإضافة إلى أنه ليس ممكناً تنفيذه بعد بسبب عدم وجود القانون الأساسي اللازم له. ومن ثم، فإن الإجراء المتبع ينبغي ألا يؤدي إلى إجراء استفتاءات متكررة.

وعلاوة على ذلك، فقد جاء القانون الدستوري الصادر بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م^(٣). فمن ناحية، لاستكمال الفقرة الأولى من

^(١) L. Const. n° 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 4-2°

^(٢) Voir: Const. 1958, art. 53, 72-1, al. 3, 72-4, 73, al. 7, 76, 77 et 88-5.

^(٣) L. Const. n° 2008-724 du 23 juill. 2008, art. 4-2°.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المادة (١١) سألقة الذكر؛ بحيث لا تقتصر على الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة والخدمات العامة التي تساهم فيها، ولكن أيضًا تلك المتعلقة بالسياسة "البيئية"؛ وبذلك يشهد مجال الاستفتاء التشريعي امتدادًا له بعد ذلك الذي بدأه القانون الدستوري الصادر في ٤ أغسطس ١٩٩٥م.

ومن ناحية أخرى، قد استكملت الفقرة الأولى من المادة (٦١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م لتضيف إلى القوانين واللوائح الأساسية للمجالس البرلمانية التي تخضع للرقابة التلقائية من قبل المجلس الدستوري "مشروعات القوانين المشار إليها في المادة (١١) قبل عرضها على الاستفتاء"؛ ويعد هذا أول اتساع ناجح لنطاق الأعمال الخاضعة تلقائيًا لرقابة المجلس الدستوري^(١).

وهذا يعني أن الصياغة الجديدة للمادة (١١) من الدستور تُشكل ابتكارًا ملحوظًا؛ من حيث أنها تؤدي إلى إنشاء استفتاء، خروجًا على الاحتكار الفعلي المنوط لرئيس الجمهورية وحده. وسيكون الرئيس الخامس للجمهورية الخامسة قد قام باستخدام مزدوج غير مقنع^(٢). مما يمثل تجديد واضح ومحلًا للترحيب به. ومن المأمول أن يؤدي هذا الإجراء الجديد إلى تحديث قانون الاستفتاء^(٣).

غير أن قراءة الأعمال التحضيرية للقانون الدستوري الصادر بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م تكشف أن الطبقة السياسية الفرنسية لم تفقد انحيازاتها القديمة تجاه مبادرة الأقلية. وتكشف المناقشات البرلمانية عن جهل عميق بالتجارب الأجنبية، والتي غالبًا ما يتم النظر إليها - مع استثناءات قليلة - بالنقد أو الازدراء، فضلًا عن مخاوف حقيقية بشأن احتمال رؤية الناخبين، تسيطر عليهم مشاعر مُدمرة، تتدخل في تحدي القوانين التي أقرها البرلمان، أو حتى قرارات السياسة الخارجية التي لم يتم تقديمها للناخبين في أي ديمقراطية على الإطلاق^(٤).

وفي الواقع، يجب أن نستنتج من تعديل المادة (١١) أن المشرع الأساسي لا يختص إلا بتحديد ما يلي:

- ١- شروط تقديم مقترح القانون من خلال مبادرة برلمانية؛
 - ٢- الشروط التي يراقب بموجبها المجلس الدستوري الالتزام بأحكام الفقرة الثالثة، أي الأحكام التي تحكم النطاق المادي المخصص لمقترح القانون، والالتزام بالشروط المحددة لتقديمه؛
 - ٣- الموعد النهائي الذي إذا لم تتم دراسة الاقتراح من قبل المجلسين خلاله، يعرض رئيس الجمهورية المقترح للاستفتاء.
- وعلاوة على ذلك، تنص المادة (٦٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م على أن القانون الأساسي يحدد على وجه

(^١) DIEMERT (S.), Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution, Dans Revue française de droit constitutionnel, 2009/1, (n° 77), p. 55 à 97.

(^٢) ROBERT (J.), « Un gâchis référendaire (29 mai 2005) », RDP, 2005, p. 839.

(^٣) PRÉVOST (J.-F.), « Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la Constitution de 1958 », R.D.P., 1977, p. 6.

(^٤) DIEMERT (S.), Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution, Op. Cit., p. 55 à 97.

الخصوص الإجراءات المتبعة أمام المجلس الدستوري.

المبحث الثالث

الإطار التشريعي لتنفيذ استفتاء المبادرة المشتركة

تمهيد وتقسيم:

يتمثل الإطار التشريعي لتنفيذ إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة في القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-٤١١١ بشأن تطبيق المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، وقد تعرض تنفيذ هذا الإجراء لمحاولات وتحديات عديدة في سبيل وضع مشروع القانون الأساسي حتى إصداره، بل أنه لم يدخل حيز النفاذ إلا في تاريخ ١ يناير ٢٠١٥م. وعلى ذلك، نرى تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

المطلب الأول: تحديات إصدار القانون الأساسي.

المطلب الثاني: مراحل وضع مشروع القانون الأساسي.

المطلب الثالث: مشروع القانون الأساسي لتنفيذ الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المطلب الأول

تحديات إصدار القانون الأساسي

يتطرق الاستفتاء التشريعي بموجب المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م إلى مسألة حاسمة في تاريخ القانون الدستوري الفرنسي، وحتى في الفلسفة السياسية للبلاد. هل يجب المحافظة على هيمنة المبدأ التمثيلي في المؤسسات أم الاتجاه نحو فتح المجال التشريعي للتصويت الشعبي؟ هل لدى المواطن القدرة على مناقشة الأمور العامة في الدولة؟

في الواقع، لم يؤمن مونتسكيو Montesquieu بذلك؛ حيث رأى أنه "يتعين على الفرد أن يدخل الحكومة فقط لاختيار ممثليه، وهو أمر في متناول يده إلى حد كبير"، بينما طالب Rousseau بذلك. وفي عام ١٧٨٩م قارن Sieyès بين مزاي "الحكومة النيابية أو التمثيلية" *Gouvernement représentatif*، وخطر الدساتير الديمقراطية. ويبدو أن النموذج الجمهوري، الذي ترسخ في ظل الجمهورية الثالثة، مال أخيراً لصالح الحكومة النيابية أو التمثيلية على حساب "الحكومة المباشرة" *Gouvernement direct*^(١).

وتجدر الإشارة أنه تم الحفاظ على التقليد في ظل الجمهورية الخامسة كما كان في الأنظمة السابقة، ولم يكن الخطاب السياسي قادراً على الخروج من غموض جوهر في القانون العام، وهو سهولة إعلان مبدأ سيادة الشعب والخوف من منحه - من الناحية العملية - بعض وسائل التدخل المباشر. ومرة أخرى، ستظهر المناقشات أن المشاركة الشعبية في فرنسا تظل مبدأً لتبرير السلطة، ولكن لا يزال هذا المبدأ يُحكم عليه بالريبة بسبب ممارسته.

ولم يؤدي استخدام الاستفتاء إلا إلى تعزيز العقيدة التمثيلية، لصالح واحد فقط في يد الجنرال ديغول، وكانت آلية المادة (١١)

(١) PINON (S.), *Improbable loi organique, impossible initiative populaire*, Op. Cit., p. 2002.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

سالفة الذكر بلا شك أصل إسناد رئاسة النظام، وليس بأي حال من الأحوال إضفاء الطابع الديمقراطي عليه. وبشأن هذه المسألة، لا يوجد تغيير يمكن توقعه من التعديل الرابع والعشرين الذي تم التصويت عليه خلال صيف عام ٢٠٠٨م "بشأن تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة". وعلى العكس من بعض الأنظمة المقارنة مثل سويسرا أو إيطاليا، فإن اللجوء المُفرط إلى الاستفتاء لم يُدمج الثقافة السياسية الفرنسية، وهو ما ينطبق على المستويين الوطني والمحلي^(١). وتجدر الإشارة إلى أنه من بين العديد من المواد المُعدلة كانت المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م بشأن الاستفتاء الوطني. وعلى غرار معظم التعديلات التي نص عليها القانون الدستوري، فلا تدخل حيز النفاذ إلا بعد صدور قانون أساسي ينظم أحكامها. ومن المُثير للدهشة أن الأمر قد استغرق أكثر من خمس سنوات حتى تم الوفاء بهذا الشرط بشكل نهائي، بينما في مسائل أخرى، مثل المسألة الأولية الدستورية تم وضع جميع النصوص اللازمة لوضعها موضع التنفيذ، وتطبيق الإصلاح في أقل من عامين^(٢).

وربما يُفسر هذا التأخير - جزئياً - حقيقة أن الحكومة لم تضع أهمية كبيرة لهذا التعديل الذي طرأ على المادة (١١) سالفة الذكر، والذي جاء نتيجة لتعديل برلماني، ويعد من وجهة نظر سياسية، أنه يُثير اهتمام نواب المعارضة فقط. وعلى الرغم من ذلك، فلا يزال ضرورياً تقديم مشروع قانون أساسي من قبل حكومة Fillon^(٣).

وعلى ذلك، جاء التعديل الدستوري لإدخال إجراء استفتاء المبادرة المشتركة أو اختصاراً بـ RIP. وانتهى الأمر بدخول لغة سياسية مشتركة على عكس استفتاء مبادرة المواطن RIC^(٤)، وكان يتعين على المجلس الدستوري في قراره الصادر بتاريخ ٥ ديسمبر ٢٠١٣م^(٥) أن يفصل في القانون الأساسي لتطبيق المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، والمنصوص عليه في الفقرة الرابعة من هذه المادة.

المطلب الثاني

مراحل وضع مشروع القانون الأساسي

تبنى مجلس الوزراء في ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م مشروع القانون الأساسي، بحسب صيغة التقرير الرسمي لوضع التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٨م بشأن مبادرة الاستفتاء موضع التنفيذ، مع نشر القانون الأساسي المتعلق بالمادة (٧١-١) من الدستور،

(١) QUINITY (D.), Référendum local et autres formes de participation, in Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume, Dalloz, 2007, p. 863.

(٢) HAMON (F.), « La nouvelle procédure de l'article 11: un vrai faux référendum d'initiative populaire », in La Révision de 2008 : une nouvelle Constitution?, L.G.D.J., 2011, p. 43-56.

(٣) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

(٤) un référendum d'initiative citoyenne (RIC).

(٥) Cons. Const., n° 2013-681 DC, A.J.D.A., 2013, p. 2465.

الذي يحدد وظائف وإجراءات التدخل للدفاع عن الحقوق^(١).

وكان يتعين على البرلمان أن يكمل اعتماد النصوص الأساسية التي لا تزال قيد الإنشاء، ومن بين ذلك مجموعة القوانين الأساسية المعتمدة منذ عام ٢٠٠٨م، ويبدو أن النصوص المتعلقة بالإجراء التشريعي كان قد تم تبنيها بشكل سريع إلى حد ما^(٢). مما يبدو أن السلطة التنفيذية لم تكن أكثر حرصًا على صياغة النصوص المنظمة للإجراء الجديد للمادة (١١)، الذي جاء في المرتبة الأخيرة من القوانين الأساسية. بل إن دخول مبادرة الاستفتاء حيز النفاذ – ونأخذ هنا بمسمى الحكومة – مشروطًا صراحةً باعتماد القانون الأساسي اللازم لتنفيذها^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أن مشروع القانون الأساسي الذي تم طرحه في ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م في مكتب الجمعية الوطنية كان بالفعل موضوع قراءتين من قبل مجلسي البرلمان. حيث حقق تقدمًا صعبًا قبل أن يرى النور من جانب المجموعة البرلمانية المعارضة في عام ٢٠١٣م. إلا أن الدافع الرئاسي أتاح عقد لجنة برلمانية مشتركة (La commission mixte paritaire) في ٣٠ أكتوبر ٢٠١٣م، وبالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ، كانت الخلافات المستمرة تتعلق بمسألة دستورية القانون الأساسي.

ويلاحظ أن وجود لجنة مسؤولة عن مساعدة المجلس الدستوري في مراقبة تأييد الناخبين (يعتبر مخالفًا للاختصاص الحصري للمجلس)؛ وعدم قدرة الناخبين على دعم مبادرة ورقية؛ ووجود مهلة مدتها أربعة أشهر مفروضة على رئيس الجمهورية لإجراء الاستفتاء، ومن الواضح أن دراسة الاقتراح من قبل مجلسي البرلمان ستشمل التصويت عليه. إلا أنه تمت تسوية هذه الصعوبات؛ بحيث تم اعتماد القانون الأساسي بشكل نهائي من قبل المجلسين مع تعديل من الحكومة. وفي النهاية، لم يصدر المجلس الدستوري سوى أربعة تحفظات ساهمت في تصحيح بسيط للقانون الأساسي، ومعالجة لبعض أوجه الإغفال التشريعي، في حين لم يتم إحالة القانون العادي إليه للنظر فيه على خلاف الوضع بالنسبة للقانون الأساسي.

ولا يتعلق الأمر هنا بإعادة النظر في الصعوبات أو التحديات التي سيجد مستخدمو هذا الإجراء أنفسهم فيها، بل يتعلق بتحليل الأساليب العملية لتنفيذه، مثل تلك التي حددها القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣م.

ولذلك، يمكن القول أنه اعتبارًا من عام ٢٠١٢م أصبح ممكنًا اتخاذ الإجراء الكامل للإصلاح المؤسسي لعام ٢٠٠٨م، وإذا لزم الأمر، سيتم النظر في المعالجات التي يتطلبها الإصلاح. وفيما يتعلق بالمادة (١١) من الدستور، سيكون من الممكن التحقق مما إذا كانت مشروعات القوانين (العادية والأساسية) التي تم طرحها لدى الجمعية الوطنية^(٤)، بصيغتها الجديدة هي أحد

^(١) Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, J.O.R.F. 30 mars.

^(٢) L. Org. du 15 avr. 2009 relative à l'application des art. 34-1, 39 et 44.

^(٣) L. Const. du 23 juill. 2008, art. 46.

^(٤) Voir: Ass. Nat., doc. n° 3072, enregistré à la Présidence le 22 déc. 2010. Le document comprend le projet de loi organique, accompagné de son exposé des motifs et de l'étude d'impact. Les dispositions pénales figurent dans un projet de loi ordinaire, n° 3073

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الابتكارات الرئيسية للتعديل الدستوري الصادر بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م. إلا أنه في الوقت الحالي، ثمة بعض الأسباب التي تدعو للشك في ذلك، حتى لو كان النظام الجديد يقدم مصلحة ديمقراطية حقيقية. ويعتزم شرح ذلك من خلال دراسة نقدية يسبقها عرض للإجراء على النحو الذي ينظمه مشروع القانون الأساسي.

وقبل عام ونصف من الانتخابات الرئاسية الفرنسية لعام ٢٠١٢م، والتي كان من المعروف أنها أدت إلى احتمال الإطاحة بالأغلبية. لكن الجمعية الوطنية لم تعتمد هذا المشروع في قراءته الأولى حتى ١٠ يناير ٢٠١٢م، ولم يكن الأمر قد انتهى بعد في مايو ٢٠١٢م حينما تم انتخاب فرانسوا هولاند. ربما تم الاعتقاد بأن الأمور ستوقف عند هذا الحد؛ نظراً لعدم وجود مصلحة لدى اليسار من دخول الإصلاح حيز التنفيذ، ولا يكون أمام المعارضة من اليمين الاستفادة من هذا الإصلاح.

ولكن الأغلبية الجديدة أرادت أن تكون مؤثرة جيداً من خلال منع محاولات إعاقة أو حتى إبطاء نتيجة مشروع Fillon. وتم إصدار تشريعان ضروريان لتنفيذ الإصلاح وهما (القانون الأساسي المتعلق بالأحكام الجديدة للمادة (١١) من الدستور، والقانون العادي المكمل له في بعض النقاط) في ٦ ديسمبر ٢٠١٢م، وذلك بعد أن أقرهما المجلسان بعبارة متطابقة. ومع ذلك، ولأسباب تتعلق بطريقة جمع تأييدات المواطنين لم يدخل الإصلاح حيز التنفيذ إلا بعد انقضاء سنة تقريباً من تاريخ سن القانون^(١).

وعلى الرغم من عدم ثقة المواطنين في الاستفتاء، لا سيما عندما يتم اللجوء إليه دون تدخل السلطة العامة، كما هو الحال في سويسرا أو إيطاليا، أراد ناخبو عام ٢٠٠٨م منح الانطباع بعزمهم إضفاء الطابع الديمقراطي على المؤسسات من خلال حث المواطنين على القيام بدور أكثر فعالية. وهذا هو السبب في أنهم أدخلوا في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م طريقة جديدة لبدء الاستفتاء، تستدعي في إحدى مراحلها إجراء مبادرة شعبية.

المطلب الثالث

القانون الأساسي لتنفيذ الاستفتاء بمبادرة مشتركة

كان مشروع قانون التعديل الدستوري الذي قدمته الحكومة قد أغفل نص المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، وقد مرت التعديلات بأربع مجموعات برلمانية مختلفة حتى تم الاقتناع بقبول تعديلها. وتم أخذ التعديلات المذكورة مباشرة من مقترحات لجنة بالادور Balladur، ومضمون تعديل ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م أصبح في نهاية المطاف قريباً للغاية من النص المقترح بواسطة اللجنة. وظلت شروط النصاب القانوني دون أي تغيير (خمس أعضاء البرلمان بدعم من عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية)^(٢).

وعلاوة على ذلك، تمت الإضافة إلى نص المادة (١١) أن "المبادرة تأخذ شكل مقترح قانون ولا يمكن أن يكون هدفها إلغاء

(١) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

(٢) إما بعد الزيادة الأخيرة في عدد أعضاء مجلس الشيوخ في عام ٢٠١١م، أي حوالي ١٨٥ برلمانياً وما يزيد قليلاً عن ٤.٥ مليون ناخب.

نص تشريعي تم اعتماده منذ أقل من عام". ويكمن الاختلاف الرئيسي في أن نص المادة (١١) سألغة الذكر يُشير إلى وجود قانون أساسي مهمته شرح النظام الجديد، بينما اقترحت لجنة Ballardur نصًا جاهزًا.

وبالتالي، فإن القانون الأساسي هو الذي سيحدد الموعد النهائي الذي سيطلب بموجبه من رئيس الجمهورية إجراء استفتاء في حالة عدم فحص الاقتراح من قبل مجلسي البرلمان. كما سيحدد أيضًا شروط تقديم الاقتراح، ودور المجلس الدستوري في الإجراءات. وفي الواقع، فإن مشروع القانون الأساسي المقدم إلى الجمعية الوطنية في ديسمبر ٢٠١٠م يعكس الأحكام التي أدرجتها لجنة Ballardur في متن المادة (١١) سألغة الذكر. وبالتالي يحدد فترة سنة واحدة للفحص البرلماني لمقترح القانون، مع تحديد أن هذا الفحص examen إنما يعني "قراءة واحدة على الأقل" للاقتراح من قبل كل مجلس^(١).

كما نص مشروع القانون الأساسي على وجوب عرض الاقتراح البرلماني على المجلس الدستوري، للتحقق من مطابقته للدستور، قبل بدء الحملة التي تهدف إلى جمع التأييدات، والتي تقسم مرحلة المبادرة إلى فترتين منفصلتين بشكل واضح وفقًا لتوصيات لجنة Ballardur. في غضون شهر واحد منصوص عليه في المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م^(٢). وبالتالي سيتعين على المجلس الدستوري التحقق من أن العدد المطلوب من التوقيعات البرلمانية قد تم الوصول إليه، وأن المبادرة تدخل في نطاق المادة (١١)، وأن نص الاقتراح جاء متوافقًا مع الدستور^(٣). وفي هذه الحالة تبدأ حملة جمع التأييدات.

ويلاحظ أن قرار المجلس الدستوري الذي يحدد انتظام الإجراءات والمطابقة المادية للاقتراح يكون مصحوبًا بنص الأخير، بالإضافة إلى بيان عدد التأييدات التي يلزم جمعها من الناخبين. وتم تحديد مدة فترة جمع التأييدات^(٤). ولكن هذه المدة القصيرة للغاية يبررها التطور في ظل متابعة وزارة الداخلية لإجراء مركزي^(٥)، والذي يجب أن يأخذ شكل "موقع إنترنت عام يمكن من خلاله العثور على المبادرات عبر الإنترنت".

وبعبارة أخرى، من خلال اتصال حاسوبي بسيط^(٦)، سيتمكن المواطنون من تأييد المقترحات البرلمانية. ولأسباب تتعلق بالتعقيد والتكلفة ترفض دراسة التأثير التي قامت بها اللجنة جمع التأييدات في البلديات أو المقاطعات، وتوصي بأن الحل يكمن في التأييد الإلكتروني، الذي تم اختياره من الآن فصاعدًا على المستوى الأوروبي لمبادرات المواطنين. ويعتبر تأييد الطلب المعروض ليس تصويبيًا، ولا تتطلب الرقابة على جمع التأييدات نفس احتياطات التصويت الإلكتروني^(٧).

(^١) PRÉLOT (P.-H.), L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution, Op. Cit., p. 175.

(^٢) سيتم إحالة المبادرة إلى المجلس الدستوري من قبل البرلمانين الموقعين، مصحوبة بمشروع القانون المتعلق بها.

(^٣) وبالإضافة إلى التحقق من أن المبادرة تتطابق مع الأمور المدرجة في المادة (١١)، يجب على المجلس الدستوري أيضًا التأكد من أنه لا يهدف إلى إلغاء نص تشريعي صدر لمدة تقل عن سنة، وألا يكون تكرارًا لمبادرة سابقة رُفِضت بالاستفتاء لمدة أقل من سنتين.

(^٤) تبدأ هذه الفترة بمرسوم في غضون ٦٠ يومًا من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري.

(^٥) يتكرر التعبير الذي تستخدمه دراسة التأثير هنا. ووزارة الداخلية مسؤولة عن إنشاء موقع الإنترنت العام بموجب مشروع القانون الأساسي.

(^٦) في موقع عالي السرعة بالنظر إلى عدد الاتصالات المتوقع في فترة قصيرة جدًا، ومؤمنة بعناية، كما هو محدد في دراسة التأثير.

(^٧) ففي توصيتها رقم ٢٠١٠-٣٧١ بتاريخ ٢١ أكتوبر ٢٠١٠م، قالت CNIL إنها "محجوزة لاستخدام أجهزة التصويت الإلكترونية في الانتخابات

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

ولكن على أقل تقدير، من الضروري ضمان الوصول إلى الموقع، مع تحديد الطابع الشخصي الدقيق للتأييد، والذي قد يثير بعض الصعوبات. ولهذا السبب، نص مشروع القانون الأساسي على فترة سنة أخرى من صدوره، من أجل وضع آلية تقنية تسمح بجمع التأييدات بأمان تام لما يصل إلى ٤٥ مليون مؤيد في فترة نقل عن ثلاثة أشهر.

ومع الأخذ في الاعتبار عدم توفر وصول الإنترنت إلى بعض المواطنين، تؤكد دراسة التأثير^(١) أيضاً أنه سيطلب من البلديات إنشاء "مساحة عامة رقمية" تكون متاحة للجميع. وأخيراً، تسلط هذه الدراسة الضوء على أهمية ضمان سرية المؤيدين، مع التأكيد على أنه "حتى لو تعذر مقارنة تأييد مبادرة ما بالتصويت، فمن المهم ألا يتم نشر هؤلاء المؤيدين إلكترونياً لأغراض سياسية أو تجارية".

ومن الملاحظ أن المشرع يواجه هنا تناقضاً شديداً بين الاهتمام المشروع بحماية خصوصية الأفراد من التدخل الذي تزيد مخاطره بشكل يومي من جهة، وبين حقيقة التوقيع على عريضة من جهة أخرى. فهي التزام مدني، بحيث يقبل صاحبه الدعوة بل ويسعى لإعلانها، وهو أمر ضروري للتحقق من صحة الإجراء. ولمنع نشر قوائم طويلة قد تكون موضوعاً لاستغلال سياسي أو حتى تجاري، تستبعد الآلية المتوخاة أي إعلان أو نشر لقوائم المؤيدين، ولكنها تنص على إمكانية التشاور الفردي في غضون فترة زمنية قصيرة، يمكن تحديدها بشهرين، وبعد ذلك يتم إتلاف القوائم تماماً.

وتتولى لجنة رقابة مؤلفة من عضوين من مجلس الدولة، ومحكمة النقض ومحكمة المحاسبات^(٢)، مسؤولية ضمان انتظام عمليات جمع التأييدات وإحالتها إلى المجلس الدستوري، في غضون الشهر التالي لانقضاء فترة جمع التأييدات، وبيان عدد التوقعات التي تم جمعها^(٣).

ولا يوجد ما يمنع احتمال نجاح مثل هذه الآلية، في النصوص المستقبلية لمبادرات المواطنين، أو بشكل أكثر واقعية من قبل الأحزاب السياسية أو جماعات الضغط، ويمكن أن يتولى البرلمان زمام الأمور. بل إن الحديث عن استفتاء أو مبادرة استفتاء أكثر إشكالية، طالما أن فرص رؤية استفتاء يُنظم على أساس هذه المادة يعد أمراً بالغ الصعوبة من الناحية العملية. لأنه إذا كان لا بد من اعتماد النصوص في يوم من الأيام، فسيكون ذلك بالضرورة من خلال مسار برلماني تقليدي. وفي الواقع، فإن نجاح خمس أعضاء البرلمان مرة واحدة بتأييد لأكثر من ٤.٥ مليون مواطن في إقناع المجالس بمزايا مبادرتهم، فإنهم هم أنفسهم من

السياسية". وتؤكد التوصية على أن "اللجوء إلى مثل هذه الأنظمة يجب أن يتماشى مع المبادئ الأساسية التي تحكم العمليات الانتخابية: سرية الاقتراع باستثناء الاقتراع العام، والطابع الشخصي والحر والمجهول للتصويت، وصدق العمليات الانتخابية، والمراقبة الفعالة للتصويت والرقابة اللاحقة من قبل قاضي الانتخاب". انظر:

la CNIL, Dans sa recommandation n° 2010-371 du 21 oct. 2010

(١) وتقدر دراسة التأثير أن ٩٨.٣٪ من السكان لديهم وصول بطريقة أو بأخرى إلى الإنترنت عالي السرعة، وتؤكد أن الفجوة الرقمية "اجتماعية" أكثر من "إقليمية".

(٢) وبالتالي فإن تكوين اللجنة يشبه تكوين اللجنة الوطنية لرقابة حملة الانتخابات الرئاسية.

(٣) وعلى وجه الخصوص، ستكون اللجنة مختصة بفحص الشكاوى. ولا يجوز الطعن في قراراتها إلا أمام المجلس الدستوري.

سيصوتون على النص، ربما بعد تعديله.

وعلاوةً على ذلك، إلى أي مدى يمكن للتعديلات البسيطة أن تغير معنى النص ونطاقه بالكامل. وعلى العكس من ذلك، إذا لم تكن هناك أغلبية في كل من المجلسين لاعتماد الاقتراح، فسيكتفى بقراءة بسيطة للنص في كل منهما لإنهاء العملية. كما استطاع روبرت بادينتر Robert Badinter أن يُشير في مجلس الشيوخ إلى أن "المزيج الغريب" الذي يُشكله الإجراء الجديد يتم تحليله على أساس أنه "شكل جديد من أشكال المبادرة البرلمانية إلى جانب مشروع القانون التقليدي، ويبدو أنه تم تعزيزه بحملة في شكل بطاقة".

وعلى ذلك، كان ينبغي إدراج الآلية الجديدة في الباب الرابع من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م المخصص للبرلمان، ولا سيما في المادة (٣٩) بشأن المبادرة التشريعية. وهناك بالفعل تناقض عميق، فيما يتعلق بمفهوم الوظيفة الرئاسية في هذا الشأن، في إشارة إلى الباب الثاني المخصص لرئيس الجمهورية، وهي آلية غير قابلة للسيطرة عليها مطلقاً، واختصاصه الوحيد هو تنظيم الاستفتاء في حدث غير محتمل قد يضطر إلى ممارسته صراحة^(١).

ولهذا السبب اختارت لجنة Vedel تكليف تنظيم الاستفتاء للمجلس الدستوري بدلاً من رئيس الجمهورية. أما بالنسبة للاسم الدقيق الذي يجب أن يُعطى لهذه الآلية الجديدة، فسيكون أمام البرلمانين متسع من الوقت للتفكير في الأمر، ولكن سيكون من الأنسب الحديث مثل Robert Badinter عن مبادرة برلمانية معززة، أو مبادرة برلمانية ومواطنين، أو مبادرة شعبية برلمانية، أو حتى مبادرة تشريعية مختلطة، ولكن بتجنب أي إشارة إلى تحذيرات الاستفتاء^(٢).

وانتهى الأمر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م بصدر القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-٤١١١ بشأن تطبيق المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م^(٣)، والذي تضمن مجموعة من الأحكام في المواد من (١ حتى ٩) لوضع الإجراء الجديد بشأن استفتاء المبادرة المشتركة موضع التنفيذ. وفي ذات التاريخ صدر أيضاً القانون العادي رقم ٢٠١٣-١١١٦ الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م لتنفيذ المادة ذاتها^(٤). وعلى الرغم من ذلك لم يدخل حيز النفاذ إلا في ١ يناير ٢٠١٥م.

وفي الواقع، كان القانون الأساسي قد اعتمد مع بعض التأخير مقارنة بالقانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، وكأن البرلمان لم يبدي حماساً لاعتماد هذا الشكل الجديد من الديمقراطية شبه المباشرة. وجاء القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-١١١٤ بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م ليضع المادة (١١) من الدستور موضع التنفيذ^(٥). وكان الغرض منه تحديد شروط تقديم مقترح القانون،

(١) ويمكن القول، بطبيعة الحال، إن النص الدستوري لا يحدد أي مهلة زمنية لإجراء الاستفتاء بمجرد انقضاء فترة السنة المنصوص عليها في المادة (١١)، وأنه لا توجد عقوبة على امتناع الرئيس عن التصويت. ومع ذلك، فإن صياغة المادة (١١) لا لبس فيها فيما يتعلق بالالتزام الذي تفرضه على الرئيس بإجراء استفتاء.

(٢) PRÉLOT (P.-H.), L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution, Op. Cit., p. 175.

(٣) Voir: Loi organique no 2013-1114 du 6 déc. 2013, Portant application de l'article 11 de la Constitution.

(٤) Voir: J.O.R.F., du 7 déc. 2013, P. 19937 et p. 19939.

(٥) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 893.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وتلك التي يجب على المجلس الدستوري فيها رقابة الامتثال للأحكام المنصوص عليها في المادة (١١). وفي ضوء ما تقدم، فإن هناك قانونان أحدهما أساسي والآخر عادي صادران بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م يكفلان تنفيذ إجراء الاستفتاء الجديد المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور المذكورة آنفًا. ويمكن وصف المخطط العام لهذا الإجراء في ثلاثة مقترحات:

- أولاً- يمكن لخمس أعضاء البرلمان على الأقل تقديم مقترح قانون بهدف اعتماده عن طريق الاستفتاء؛
- ثانيًا- يجب بعد ذلك تأييد هذه المبادرة من عدد لا يقل عن عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية؛
- ثالثًا- لا يجرى الاستفتاء إذا لم ينظر مجلسي البرلمان في مقترح القانون.

الفصل الثاني شروط الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تمهيد وتقسيم:

يُعد استفتاء المبادرة المشتركة (RIP) شكلاً خاصاً من أشكال العملية التشريعية الفرنسية، حيث يربط هيئة الناخبين بقانون مقترح مُقدم من خمس أعضاء البرلمان، ثم يمر بمرحلة جمع التأييدات. ويتعين الحصول على تأييد عشر الناخبين المسجلين في قاعدة بيانات الناخبين من أجل الشروع في الفحص البرلماني، وإذا تعذر ذلك يفشل إجراء الاستفتاء.

ويتعلق مقترح قانون الاستفتاء بالمجالات التي حددتها المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م مثل: تنظيم السلطات العامة، والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة، والخدمات العامة التي تساهم فيها. ويتعين ألا يسعى المقترح إلى إلغاء نص تشريعي تم إعداده قبل أقل من عام أو التعامل مع موضوع تم رفضه بموجب استفتاء قبل عامين على الأقل. ويعود إطلاق الإجراء إلى البرلمانين وحدهم، ثم يأتي تأييد الناخبين في مرحلة ثانية.

ويُشترط أن يبدأ إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة بتقديم مقترح قانون الاستفتاء، يلي ذلك مباشرة فحص ودراسة هذا المقترح من جانب مجلسي البرلمان، ثم يحيل رئيس المجلس المعني مقترح القانون إلى المجلس الدستوري للتحقق من توافر الشروط التي تتطلبها المادة (١١) سالف الذكر، وما تضمنه القانون الأساسي بشأن تطبيق هذه المادة، فضلاً عن التأكد من مطابقة المقترح للدستور. فإذا توافرت هذه الشروط يجرى الاستفتاء، والعكس.

وترتيباً على ذلك، فقد رأينا تقسيم دراستنا في هذا الموضوع على النحو التالي:

المبحث الأول: وجود مقترح قانون للاستفتاء.

المبحث الثاني: جمع تأييدات الناخبين.

المبحث الثالث: التحقق من توافر شروط الاستفتاء.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المبحث الأول وجود مقترح قانون للاستفتاء

تقسيم:

يُعد وجود مقترح قانون من جانب البرلمانين بمثابة الإجراء الأول لبدء الاستفتاء بمبادرة مشتركة. وعلى ذلك، نتناول تقديم مقترح القانون في "مطلب أول"، ثم نعرض لفحص مقترح القانون من جانب مجلسي البرلمان في "مطلب ثانٍ". وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول تقديم مقترح القانون

يبدأ إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة RIP بتقديم مقترح قانون - موضوع مبادرة الاستفتاء - من قبل خمس أعضاء البرلمان على الأقل. ويبلغ عدد البرلمانين في مجلسي البرلمان الفرنسي ٩٢٥ منذ عام ٢٠١٥م^(١)، ويلزم تأييد عدد ١٨٥ منهم لطرح مثل هذا المقترح على الاستفتاء. ويجوز التوقيع على مقترح القانون من قبل كل من النواب وأعضاء مجلس الشيوخ، وهو ما يعد من خصوصيات إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP^(٢).

ويجب أن يستوفي مقترح القانون الشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثالثة والسادسة من المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م. وبالتالي يتعين ألا تخرج عن الموضوعات المتعلقة بـ "تنظيم السلطات العامة، والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للدولة والخدمات العامة التي تساهم فيها، أو التي تميل إلى التفويض بالتصديق على معاهدة سيكون لها تداعيات على سير عمل المؤسسات، دون أن تكون مخالفة للدستور"^(٣).

ويبدو أن مقترح القانون المقدم - وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (١١) سألغة الذكر - يخضع عمومًا للقواعد العامة للإجراءات التشريعية؛ وأن المشرع الدستوري كان يستهدف إتاحة إجراء استفتاء على قانون مقترح بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان؛ وأنها خصصت لأعضاء البرلمان سلطة المبادرة بمثل هذا المقترح بقانون.

وذهب المجلس الدستوري إلى أن الفقرة الثالثة من المادة (١١) لا تشير بشكل دقيق إلى الاستفتاء "بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان" وإنما تتضمن النص على أن "هذه المبادرة تأخذ شكل مقترح قانون" بالمعنى الدقيق للكلمة، وتتطابق مبادرة مقترح القانون

(١) "Le nombre des députés est de cinq cent soixante-dix-sept"; 577 députés Article LO119 du code électoral et 348 sénateurs; Le Sénat, qui compte 348 sénateurs depuis le renouvellement de 2011, a subi plusieurs réformes de son mode d'élection. Depuis l'adoption de la loi no 2003-697 du 30 juill. 2003, le mandat des sénateurs est de six ans, et le renouvellement s'effectue par moitié, tous les trois ans depuis 2011.

(٢) **Voire**: Direction de la Séance du Sénat, « La séance plénière et l'activité du Sénat (1er oct. 2017 - 30 sept. 2018) », Sénat, déc. 2018, p. 220-221.

(٣) "sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions".

l'initiative de la proposition de loi من حيث (الموضوع) مع مبادرة الاستفتاء l'initiative du référendum من حيث (طريقة الاعتماد) في نفس العملية المخصصة للبرلمانيين.

وعلاوةً على ذلك، تخضع هذه المبادرة في حد ذاتها لضوابط دستورية، ويتدخل الناخبون في مرحلة ثانية فقط لتأييدها. ولذلك يرى البعض أنه ليس من المنطقي من الناحية القانونية الحديث في هذه الحالة عن استفتاء مبادرة مشتركة. ومع ذلك، إذا كانت هناك رغبة نحو استخدام هذا التعبير، فإنه يظل ذا أهمية؛ نظراً لأن تأييد الناخبين يحدد مصير المبادرة البرلمانية. ويكفي القول ببساطة أن المشاركة هنا ليست متساوية تماماً؛ لأن المواطنين لا يشاركون قانوناً في تحديد الغرض من المبادرة^(١).

ويتميز مقترح القانون بخصوصية تتمثل في إمكانية التوقيع عليه من جانب البرلمانين في كلا المجلسين، وبالتالي عرضه بشكل عشوائي في مكتب أي من إحدى مجلسي البرلمان. ولذلك، يُحيله رئيس المجلس المعني إلى المجلس الدستوري. وهذا يستبعد رسمياً إمكانية المبادرة في التعامل مع قانون مقترح سبق طرحه بالفعل، ولم يكن من الضروري إحالته للرقابة، ولكن لا يوجد ما يحظر تكرار مضمون هذا المقترح.

وعلاوةً على ذلك، يخضع تقديم مقترح قانون الاستفتاء - عملاً بنص الفقرة الثالثة من المادة (١١) - لنظام القانون العام للإجراءات التشريعية. ويُذكر المجلس الدستوري على وجه الخصوص أنه يجب أن يخضع مثله مثل أي مقترح قانون^(٢) لفحص منهجي بشأن مدى قبوله بموجب المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.

ويتوقف النظر في القبول المالي على تقديم مقترح قانون في ذاته. وبالتالي، يجب مراقبته من قبل المكتب أو من بعض أعضائه المفوضين لهذا الغرض قبل إعلان رئيس المجلس عن إيداع مقترح القانون والإحالة إلى اللجنة^(٣). وفي حالة عدم إثارة مسألة القبول المالي أثناء الإجراءات التشريعية أمام المجلس المعروض عليه مبادرة "التمهيد البرلماني"^(٤).

ومن الملاحظ أنه لا يمكن الوفاء بقاعدة "التمهيد البرلماني" في سياق مقترح قانون تم تقديمه بموجب الفقرة الثالثة من المادة (١١)، طالما أن إحالته إلى المجلس الدستوري لها أثر في تعليق دراسته البرلمانية. وفي هذا الصدد، قد يقرر المجلس من خلال التحفظ استثناءً بأنه سيفحص مدى امتثال مقترح القانون للمادة (٤٠) من الدستور حتى لو لم تُطرح مسألة قبوله المالي مسبقاً^(٥).

ويقوم المجلس، بمجرد إحالته إليه لفحصه، بإخطار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس المجلس الآخر، الذين يمكنهم تقديم ملاحظاتهم. ويكون أمامه مدة شهر واحد للتحقق من مدى دستورية مقترح القانون. والذي يتحقق على وجه الخصوص من أنه مقدم من خمس أعضاء البرلمان على الأقل، ويحسب هذا العدد على أساس عدد المقاعد التي تم شغلها بالفعل في تاريخ

^(١) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 893.

^(٢) Cons. Const., 14 juin 1978, Décision n° 78-94 DC, Rec., consid. 4.

^(٣) Voir: Art. (89) du règl. de l'AN et art. 24 du règl. du Sénat.

^(٤) Cons. Const., 20 juill. 1977, n° 77-82 DC, Rec. Cons. const. 37, consid. 2.

^(٥) Cons. Const., 20 juill. 1977, n° 77-82 DC, Rec. Cons. const. 37, consid. 8.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الإحالة؛ في حين أنه يندرج في نطاق الفقرة الأولى من المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م ضرورة ألا يسعى إلى إلغاء قانون صدر لمدة تقل عن عام، ووفقاً للفقرة الخامسة من المادة (١١) ذاتها، فإنه لا يتعلق بنفس "الموضوع" مثل مقترح قانون تم رفضه عن طريق الاستفتاء لمدة تقل عن عامين^(١).

ويتم تقييم هذه المواعيد النهائية في تاريخ تسجيل المجلس الدستوري للإحالة. كما يجب أن تضمن هذه الأخيرة بشكل عام أن القانون المقترح لا يتعارض مع نص دستوري. ويلاحظ أن أي عدم دستورية لنص من نصوص القانون المقترح يُعطل الاستمرار في الإجراء، حتى وإن تم تصحيحه بمبادرة جديدة. كما أن عبارة "قابلية الفصل" لأحد النصوص المستبعدة بالفعل من أحكام المادة ٤٥-٢ التي أُدخلت في القانون الأساسي الخاص بالمجلس الدستوري تجعل أنه يتعين على الأخير التحقق من أنه "لا يوجد في القانون المقترح ما يتعارض مع الدستور".

وعندما يعتبر القانون المقترح مقبولاً، وتم الحصول على العدد المطلوب من التأييدات، وتوافرات الشروط اللازمة لإجراء الاستفتاء فيجوز للمجلس الدستوري أن يبدأ في فحص هذا المقترح للتحقق من مدى مطابقة أحكامه لنصوص الدستور.

المطلب الثاني

فحص مقترح القانون من قبل مجلسي البرلمان

لقد تطور الوقت المتاح للمجالس لفحص مقترح القانون بشكل كبير بين مشروع القانون والقانون الأساسي المعتمد بالفعل. وهكذا تم تقليصها من سنة واحدة إلى تسعة أشهر، ثم إلى ستة أشهر مقابل تمديد فترة جمع التأييدات. وكان من الصعب تقليصها أكثر من ذلك بالنظر إلى الحدود الزمنية المنصوص عليها في المادة (٤٢) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م بين تقديم النصوص ومناقشتها في جلسة أمام الغرفة الأولى ثم الغرفة الثانية.

ويعتبر المجلس الدستوري ذلك كافياً في حد ذاته، ولكنه يبدي تحفظاً بشأن فرضيات التعليق. وينص القانون الأساسي على تعليق الفترة بين دورتين عاديتين فقط، دون مراعاة إمكانية حل الجمعية الوطنية، التي قد تقصر مدة النظر فيها من شهر إلى شهرين تقريباً إلى حين يتم انتخاب جمعية جديدة ما بين عشرين إلى أربعين يوماً من حل الجمعية واجتماعها. وبالتالي، فإن التحفظ الذي أبداه المجلس يخلق سبباً إضافياً للتعليق في حالة الحل لتجنب "التقييد المفرط على حق كل من مجلسي البرلمان في دراسة مقترح القانون"^(٢).

ومن الملاحظ أن فكرة الفحص من قبل مجلسي البرلمان كما أوضحتها الفقرة الخامسة من المادة (١١) لا تثور دون طرح علامات استفهام، كما يتضح ذلك من المناقشات البرلمانية المتعلقة بالقانون الأساسي من حيث المعارضة أو الإلتباس لدى غرفتي البرلمان بشأن هذه المسألة، وقد احتفظ مشروع القانون الأساسي الذي قدمته الحكومة في ديسمبر ٢٠١٠م بصيغة مشابهة لما ورد في المادة (١١)، والتي تتطلب "قراءة واحدة على الأقل من قبل كل من المجلسين".

^(١) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 893.

^(٢) Cons. Const., 20 juill. 1977, n° 77-82 DC, Rec. Cons. const. 37, consid. 31.

والواقع أن استخدام كلمة "فحص examiné" في المادة (١١) تماثل استخدام مصطلح "فحص examiné" في الفقرة الأولى من المادة (٤٥) من الدستور، والتي ترادف القراءة الواردة في المادة الأولى^(١). لأسباب تتعلق بالتوافق التحريري وعدم التناقض مع المادة (١١)^(٢). ولكن الجمعية الوطنية فضلت اعتماد عبارة "تم فحصه لمرة واحدة على الأقل"^(٣) الواردة في القانون الأساسي، دون تحديد بشأن ما يُشير إلى ذلك.

وفي هذا الصدد، يمكن قيام الجمعية الوطنية بالفحص بطرق مختلفة. كما يجوز بالطبع رفض مقترح القانون كما هو بعد مناقشته في المجلس، لكن هذا التصرف غير مرجح؛ نظرًا لتأييد الناخبين. ويمكن اعتماده مع أو بدون تعديلات. ويمكن أن يقتصر الفحص أيضًا على اعتماد اقتراح إجرائي. ولا يُخشى الرفض المسبق للاقتراح؛ لأنه يكون من الصعوبة إخطار ملايين الناخبين إلى أنه ليست هناك حاجة لاستطلاع الرأي، أو للطعن في دستورية مقترح القانون الذي منحه المجلس الدستوري على الفور البراءة الدستورية^(٤).

ولا يزال يكون هناك افتراض يتعلق بالإحالة إلى اللجنة لإجراء فحص إضافي، والتي قد تؤدي أم لا إلى إنتاج تقرير جديد واستئناف المناقشة في الجلسة. دون أي قلق حقيقي، وأن هذه الفرضيات المختلفة للاقتراحات الإجرائية (التي تُشكل فحصًا بالمعنى المقصود في المادة (١١)) ترقى إلى رفض مقترح القانون دون فحص الموضوع. وبغرض معالجة هذا الأمر، أرادت اللجنة القانونية التابعة للجمعية الوطنية أن تدرج في القانون الأساسي أن الاستفتاء قد تم "إذا لم يكن مقترح القانون محلًا للتصويت في جلسة علنية من قبل كل من مجلسي البرلمان"^(٥).

وسينظر مجلس الشيوخ في القراءة الثانية ما إذا كان شرط التصويت في المجلس تجاوز نطاق المادة (١١)، والعودة إلى فكرة الفحص البرلماني التي لن تشمل التصويت^(٦). وفي الواقع، يتضمن الفحص تصويته في جلسة سواء أكان ذلك اعتمادًا أم رفضًا أم اقتراحًا إجرائيًا فيما يتعلق بمقترح القانون.

وكانت المشكلة الرئيسية تتمثل في مخاطر عدم عرض مقترح القانون على المجلس الآخر. وهذا هو الحال، وفقًا لقاعدة عرفية لا تنطبق إلا على المقترحات التشريعية، في حالة الرفض إما بتصويت الجلسة أو باعتماد الرفض المسبق. وينطبق الشيء نفسه عندما يرجى مقترح قانون دون رفضه أو اعتماده بعد إحالته إلى اللجنة، ولا يعقبه تقرير، حيث يتم استئناف المناقشة. وأشار مقرر مقترح القانون الأساسي في الجمعية الوطنية إلى هذا الاختلاف المتمثل في وجود غرفة معادية لمقترح القانون من شأنها أن

(١) "إن أي مشروع قانون أو اقتراح بقانون يتم فحصه على التوالي في مجلسي البرلمان بهدف اعتماد نص متطابق". ثم يُفضل مصطلح "قراءة" ويستخدم لعدة مرات في المادة (٤٥) كمصطلح مرادف للفحص.

(٢) GEOFFROY (G.), Rapport AN, 16 nov. 2011, nos 3946 et 3947, p. 53.

(٣) "a été examinée au moins une fois".

(٤) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 893.

(٥) GEOFFROY (G.), Rapport AN, 17 avr. 2013, n° 939 et 940, p. 46-47.

(٦) SUEUR (J.-P.), Rapport Sénat, 5 juin 2013, n° 632, p. 7 et 30.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

تؤدي إلى اعتماده، حتى تتم إحالته إلى المجلس الآخر، وبالتالي تجنب عرضه في استفتاء^(١).

ولضمان حق كل مجلس في إجراء فحص النص، الذي يستند إلى المادة (١١)، كما أكد المجلس الدستوري، أن الحل يتمثل في ضرورة وجود نص يتضمن الإشارة إلى أنه في حالة الرفض من قبل المجلس الأول الذي أثار مقترح القانون، يقوم رئيسه بإخطار رئيس المجلس الآخر ويرسل له النص الأولي لمقترح القانون". ومع ذلك، فإن صياغة هذا النص لا تأخذ في الاعتبار خصوصية الإحالة إلى اللجنة دون متابعة، ما لم يُعتبر أنه ينبغي معاملته على أنه رفض. وتكمن الصعوبة الخاصة في هذا الاقتراح في تحديد موعد سحب مقترح القانون، وفي الواقع رفضه.

ويلاحظ أن وجود فحص واحد من قبل كل مجلس، يحول دون أن تكون هناك قراءة ثانية، وإذا لزم الأمر، يُستبعد الاستفتاء. ومن ناحية أخرى، أن إجراء فحص من جانب إحدى المجلسين يؤدي مباشرة إلى الحق في إجراء الاستفتاء. ولا ينبغي القلق في حالة وجود مقترح قانون مؤيد بما لا يقل عن ٤.٥ مليون ناخب، ومن المحتمل أن تكون المعارضة قد بادرت به. ومن ثم فإن السلطة التنفيذية والأغلبية تأخذ في الاعتبار مطلباً يؤيده عدد كبير من المواطنين مع الحرص على تحديد أي مناورة سياسية ضدهم. ما لم يكن هناك، بالطبع، فشل مؤكد في الاستفتاء من شأنه أن ينقلب ضد المبادرين. وفي هذه الحالة، يكون للمعارضة بعد طلب إجراء استفتاء، مصلحة في السماح بالمناقشة من جانب المجلسين، وهو أمر لا يخلو من صعوبات في غضون الستة أشهر بالنظر إلى المواعيد المتاحة. ولذلك ينبغي توخي الحذر قبل الشروع في مقترح القانون^(٢).

وباختصار، سيكون للأغلبية مصلحة في فحص مقترح القانون وتعديله إذا لزم الأمر. ولا سيما أنه في حالة عدم التقيد بالقانون العام للإجراءات التشريعية لا يمكن سحب هذا الاقتراح من مكتب المجلس الذي تم تقديمه إليه أو إحيل أمامه. وهذا ما أشار إليه المجلس الدستوري في التحفظ التفسيري في قراره الصادر في ٥ ديسمبر ٢٠١٣م. وذلك للسماح لكل مجلس بفحص الاقتراح إذا رغب في ذلك على النحو المنصوص عليه في المادة (١١). ناهيك عن أن البرلمانين الذين بدأوا الإجراء لا يملكون سحبه؛ لأنه أصبح لا يلزمهم وحدهم؛ حيث قد حظى بتأييد ما لا يقل عن عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية.

وكما لاحظ المجلس الدستوري، فإن الاقتراح يناقش في جلسة علنية بصيغته المعدلة من قبل اللجنة. ويُحال، عند الضرورة إلى المجلس الآخر مرة أخرى. ولا يؤثر الفحص في القراءة الأولى بالطبع على المتابعة البرلمانية التي ستُعطي لمقترح القانون، ولا سيما أنه سيتم اعتماده في نهاية المطاف^(٣). علاوة على ذلك، لا يزال يجوز دائماً - من الناحية النظرية - لرئيس الجمهورية طرحه للاستفتاء بناءً على اقتراح الحكومة بموجب الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور.

وفي حالة عدم فحصه من قبل أحد المجلسين أو من كليهما خلال الوقت المحدد، يكون رئيس الجمهورية ملزماً بتنظيم

(١) GEOFFROY (G.), Rapport AN, nos 3946 et 3947, 16 nov. 2011, préc., p. 55.

(٢) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 893.

(٣) حيث اقترح تقرير Vedel لعام ١٩٩٣م تنظيم استفتاء في غضون أربعة أشهر عندما لم يتم اعتماد مشروع القانون من قبل البرلمان.

استفتاء على مقترح القانون بصيغته الأولى. وقد حرصت الجمعية الوطنية على أن تفرض على رئيس الدولة فترة أربعة أشهر، وهو ما عارضه مجلس الشيوخ على أساس أنها تتجاوز اختصاص المشرع الأساسي. غير أنه تمت إزالة الموعد النهائي، وليس من المؤكد أن المجلس اعتبره غير دستوري؛ نظرًا لأنه يبدو أنه نابع من الاختصاص المتصل برئيس الدولة، وهو ما لم يكن كذلك.

وبالتالي، كان منح هذا الاختصاص عديم الجدوى؛ لأنه من الصعب تصور رئيس لا يمثل لمثل هذا الالتزام مع وجود خطر الإخلال بواجباته التي تتعارض بشكل واضح مع ممارسة صلاحياته. ومع ذلك، قبل الوصول إلى مرحلة الفحص البرلماني لمقترح قانون أو لتنظيم الاستفتاء، يجب جمع تأييدات الناخبين.

والواقع أن المبدأ المنصوص عليه في الفقرة الخامسة من المادة سالف الذكر هو الفحص من المجالس البرلمانية. ولضمان الامتثال لهذا النص، حرص المجلس الدستوري على أن تسمح المهلة الزمنية المختارة بإجراء هذا الفحص. وعلى ذلك تحددت المدة بستة أشهر، وتعلق بين جلستين عاديتين، ووفقًا لتحفظ تفسيري للمجلس، في حالة حل الجمعية الوطنية^(١).

ولا يزال هذا الموعد النهائي والتعليق المخطط له يسمحان للجان المجالس بتحديد الموعد النهائي المنصوص عليه في المادة (٤٢) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م للنظر في الاقتراح. وبالتالي، فإن هذا الاقتراح بصيغته المعدلة من جانب اللجنة هو الذي قامت بدراسته في جلسة عامة للمجلس الذي نظره لأول مرة. ويرى المجلس الدستوري أن تعديل نص مقترح القانون الذي تمت دراسته في جلسة علنية ليس له أي تأثير على فحص مقترح القانون^(٢). وهذا الفحص البرلماني لمقترح الاستفتاء، كما حدده المجلس الدستوري، مستقل عن حقيقة أن المجلس الدستوري قد لاحظ أنه لم يحصل على تأييد ما لا يقل عن عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية؛ وحتى في هذه الحالة، قد يخضع للمراجعة من قبل مجلسي البرلمان^(٣).

وعلاوة على ذلك، رأى المجلس الدستوري أيضًا أنه لا يمكن سحب اقتراح إجراء الاستفتاء من مكتب المجلس المعروض أمامه أو من مكتب المجلس الذي أُحيل إليه^(٤). ويُحال الاقتراح إلى المجلس الأخير حتى لو كان المجلس الأول المعروض أمامه قد قام برفضه. حيث أن الشرط هو أن تنتظر فيه المجالس البرلمانية^(٥).

وفي حالة عدم قيام أي من المجلسين بدراسة الاقتراح في غضون الستة أشهر من نشر قرار المجلس الدستوري في الجريدة الرسمية الذي أعلن فيه الحصول على تأييد ما لا يقل عن عُشر الناخبين^(٦). وكان بإمكان المجلسين معًا تعطيل الاستفتاء، فيكفي

(١) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 § 31.

(٢) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 § 33.

(٣) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 § 34.

(٤) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 § 33.

(٥) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 § 31.

(٦) L. Org. n° 2013-1114 du 6 déc. 2013, art . 9.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

عدم فحص أحدهما الاقتراح بما يفرض اتخاذ إجراءات تنظيمه. وفي هذه الحالة، يلتزم رئيس الجمهورية بتنظيم الاستفتاء؛ وليس لديه خيار آخر، ويترتب على ذلك ضرورة اعتماد الاقتراح من جانب إحدى المجلسين بإحالته مرة أخرى إلى اللجنة، وذلك بمجرد إدراج النص في جدول الأعمال لتمكينها إبدار الرغبة في عدم فحصه⁽¹⁾.

وعلى الرغم من هذا الاختصاص المفروض على رئيس الجمهورية، كان من المفترض أن يتم إجراء الاستفتاء بهذه الصورة أمرًا نادرًا؛ فمن ناحية، ليس من السهولة استيفاء شروط قبول مقترح قانون العرض، ومن ناحية أخرى، من المرجح أن تضع المجالس هذا الاقتراح على جدول أعمالها، حتى يتم رفضه على وجه السرعة، لاسيما إذا جاء من جانب المعارضة، وبالتالي استبعاد إجراء الاستفتاء.

المبحث الثاني جمع تأييدات الناخبين

تقسيم:

نتناول في هذا الموضوع مراحل جمع تأييدات الناخبين؛ حيث نعرض في "مطلب أول" لمرحلة بدء الحصول على التأييدات، وبعد ذلك نشرح في "مطلب ثانٍ" طريقة جمع التأييدات، ثم نبين فترة جمع التأييدات في "مطلب ثالث"، كما نوضح أيضًا المنازعات المتعلقة بجمع التأييدات في "مطلب رابع". وأخيرًا نعرض للتشريعات الجنائية والمالية المطبقة بشأن جمع التأييدات في "مطلب خامس". وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول بدء الحصول على التأييدات

يُعهد إلى وزير الداخلية ministre de l'intérieur مهمة تنفيذ عملية جمع التوقيعات signatures، وتقع على عاتقه - في نهاية إجراءات الجمع - مسؤولية إحالة عدد وقائمة المؤيدين إلى المجلس الدستوري. وتُفتح فترة الجمع في الشهر التالي لقرار المجلس، ما لم يكن من المقرر إجراء انتخاب رئاسي élection présidentielle أو انتخابات برلمانية عامة élections législatives générales في غضون ستة أشهر من صدور قرار المجلس الدستوري.

وفي هذه الحالة، تبدأ فترة جمع التأييدات في اليوم الأول من الشهر الثاني التالي للانتخابات الأخيرة المقررة أو التي كانت قد أُجريت. وتستغرق هذه الفترة مدة تسعة أشهر؛ وفي حالة حل الجمعية الوطنية⁽²⁾، أو شغور منصب رئاسة الجمهورية أو حالة العجز الدائم لرئيس الجمهورية الذي أشار إليه المجلس الدستوري⁽³⁾، تُعلّق الفترة المقررة لجمع التأييد من تاريخ نشر مرسوم إستدعاء الناخبين électeurs.

⁽¹⁾ Cons. Const., 11 Dec. 2014, no. 2014-705 DC § 52.

⁽²⁾ Voir: Art. (12) du Const. 1958.

⁽³⁾ Voir: Const. 1958, art. 7.

وتُستأنف هذه الفترة اعتبارًا من اليوم الأول من الشهر الثاني التالي لإجراء الانتخابات. وعلى سبيل التحفظ التفسيري، مدد المجلس تطبيق التعليق ليشمل الحالات التي بدأت فيها فترة جمع التأييدات قبل أكثر من ستة أشهر على الانتخابات الرئاسية أو الانتخابات البرلمانية العامة، ولكنها لم تصل بعد إلى نهايتها عندما تم نشر مرسوم استدعاء الناخبين^(١).

وينص القانون رقم ١١١٦ الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م^(٢) على أساليب إجراءات التمويل التي تميل إلى تعزيز أو معارضة جمع التأييدات والعقوبات الجنائية المطبقة في حالة سرقة الهوية *usurpation d'identité* في إطار جمع التأييدات أو تغيير البيانات المجمعة *données collectées* أثناء الإجراءات أو تم استخدامها بطريقة احتيالية.

ويتم جمع تأييد الناخبين المسجلين في شكل إلكتروني في نقاط الوصول المتاحة لهم على الأقل في أكثر البلديات اكتظاظًا بالسكان في كل كانتون أو على مستوى منطقة إدارية مكافئة أو في القنصليات. ويجوز لأي شخص الاطلاع على قائمة المؤيدين لمقترح القانون محل الاستفتاء.

ويهدف هذا الخيار، الذي يسمح لأي شخص بالاطلاع على قائمة المؤيدين بأكملها، إلى ضمان مصداقية القائمة من خلال الاعتراف بحق كل فرد في التحقق، منذ بداية فترة جمع التأييدات، وفي أي وقت، سواء كان الاطلاع بشأنه أو لأي شخص آخر مدرج أو غير مدرج في تلك القائمة. ولكن لا يجوز استخدام البيانات الشخصية المجمعة على هذا النحو لأغراض غير تلك المحددة في القانون الأساسي؛ ولذلك يستحيل إجراء عملية استخراج محددة تهدف إلى جمع التأييدات، ولا سيما من نفس المنطقة الجغرافية^(٣).

ويتولى المجلس الدستوري من خلال الأحكام المتعلقة بمراقبة عمليات الاستفتاء ضمان انتظام عمليات جمع التأييدات وتسجيل هذه المخالفات عند الاقتضاء^(٤). وفي مواجهة أعباء هذه المهمة، أنشأ المشرع الأساسي أو العضوي "هيئة خاصة" للقيام بذلك. وتتألف هذه الهيئة من ثلاثة أعضاء يُعينهم المجلس لمدة خمس سنوات بناءً على اقتراح رئيسه من بين قضاة السلطة القضائية أو أعضاء المحاكم الإدارية^(٥).

وبعد إعلان استيفاء شروط مقترح القانون، يصدق المجلس الدستوري على مبدأ جمع التأييدات بقرار يُنشر في الجريدة الرسمية. وتقوم وزارة الداخلية، تحت إشراف المجلس الدستوري، بتنفيذ عملية جمع التأييدات. ويتم جمع التوقيعات من خلال موقع انترنت خاص لذلك الغرض، وتظهر قائمة الأسماء للمؤيدين، كما هو مبين على بطاقة الناخب بعد فترة صمت مدتها خمسة أيام على الموقع الإلكتروني المخصص لهذا الإجراء^(٦).

(١) Cons. Const., 5 déc. 2013, n° 2013-681 § 23.

(٢) Voir : La loi n° 2013-1116 du 6 déc. 2013.

(٣) Cons. Const., 5 déc. 2013, n° 2013-681 § 28.

(٤) Voir : Const. 1958, art. 60.

(٥) Voir: Ord. No 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 45-4.

(٦) « Référendum d'initiative partagée », sur referendum.interieur.gouv.fr.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وفي نهاية فترة التسعة أشهر، يتحقق المجلس الدستوري مما إذا كان مقترح القانون قد حصل على تأييد ما لا يقل عن عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية أي (حوالي ٤,٧١٧,٠٠٠ ناخب في عام ٢٠١٩). ومن أجل الحصول على التأييدات، لا يُشير القانون إلا إلى "الأفعال التي تميل إلى تفضيل أو عرقلة جمع التأييدات"، من خلال وضع حد أقصى لمبلغ التبرعات من الأشخاص الطبيعية، ويُحظر على أي شخص اعتباري بخلاف الأحزاب أو الجماعات السياسية المشاركة في هذا التمويل^(١).

وينص القانون أيضاً على عقوبات جنائية في حالة التسجيل الاحتيالي لتأييد مقترحات قوانين الاستفتاء، أو حذف أو تغيير البيانات التي تم جمعها أو إعادة نسخ نفس البيانات. حيث نص تقنين الانتخاب على أنه يُعاقب بالسجن لمدة سنتين وغرامة قدرها ٣٠ ألف يورو كل من شارك في عمليات جمع التأييدات لمقترح قانون مقدم بموجب المادة (١١) من الدستور، أو قام بانتحال هوية ناخب مسجل في القوائم الانتخابية أو الشروع في ارتكاب هذا الانتحال^(٢).

وفي رأيه الصادر في ١٨ يونيو ٢٠٢٠م - أي بعد ثلاثة أشهر من انتهاء الإجراء الأول - وضع المجلس الدستوري تقييماً نقدياً من خلال الإشارة إلى عدد كبير للغاية من التوقيعات التي يتعين الحصول عليها، وهو إجراء رادع وصعب تجاه المواطنين، وإجراء افتراضي تماماً للاستفتاء، وهو ما يكفي لمنعه من خلال فحص النص من قبل المجلسين فقط. ويرى الخبراء على وجه الخصوص أن الموقع الذي أنشأته وزارة الداخلية فعال بما يكفي لضمان مصداقية النتائج، ولكن - غالباً - ما يُنظر إليه على أنه معقد في الاستخدام بسبب افتقاره إلى بيئة العمل العامة^(٣).

ويرى المجلس الدستوري أن هذه الأمور يمكن أن تُساهم في انعدام ثقة الناخبين في الإجراء، وإقصائهم عن المشاركة. وعلى نحو مماثل، تم تسليط الضوء على غياب النقاش العام وحملات التوعية عبر وسائل الإعلام السمعية والبصرية، حيث يتعين ضرورة إنشاء نظام إعلامي حقيقي^(٤).

وإذا حاز مقترح القانون على عدد تأييد كافٍ، فيعود هذا المقترح إلى البرلمان، حيث يتعين على كل من المجلسين دراسته أو لاعتماده أو رفضه. فإذا لم تتم دراسة مقترح القانون مرة واحدة على الأقل من قبل كل مجلس خلال ستة أشهر، يعرضه رئيس الجمهورية للاستفتاء. ومن ثم، يمكن أن يمر ثماني عشرة شهراً بين تقديم مقترح القانون واحتمالية إجراء الاستفتاء عليه.

وتُفحص الشكاوى les réclamations التي قد يقدمها أي ناخب خلال فترة جمع التأييدات أو في خلال عشرة أيام من انعقادها. ويجوز الطعن على قراراتها أمام "المجلس المنعقد Conseil assemblée" خلال عشرة أيام من إخطاره. كما يجوز أن

(١) **Voir:** Art L558-37 du code électoral.

(٢) **Voir:** Art L558-38 et suivants du code électoral.

(٣) **BOICHOT (L.)**, « Référendum ADP : le Conseil constitutionnel critique la procédure, jugée «dissuasive» », sur lefigaro.fr, 18 juin 2020. consulté le 14 juillet 2023.

(٤) **Cons. Const.**, Décision no 2019-1-9 RIP: Observations du Conseil constitutionnel sur les opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, 18 juin 2020.

يُعرض على المجلس، بناءً على إحالة من المجلس، شكوى معينة أرسلتها إليه من تلقاء نفسها^(١). وإذا لاحظ المجلس المنعقد وجود مخالفات في سير العمليات، فيجوز له إما الإبقاء على تلك العمليات أو الإعلان عن إلغائها كلياً أو جزئياً. وللقيام بذلك، يتمتع المجلس بصلاحيات واسعة للتحقيق والتوجيه. وفي النهاية، يعلن المجلس الدستوري ما إذا كان القانون المقترح قد حظى بتأييد ما لا يقل عن عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. ويُنشر قراره في الجريدة الرسمية. وبعد انقضاء فترة شهرين من هذا القرار يتم إتلاف البيانات التي تم جمعها خلال حملة جمع التأييدات^(٢).

المطلب الثاني طريقة جمع التأييدات

كانت هناك طريقتان ممكنتان مسبقاً لجمع التأييدات؛ الطريقة الأولى تتمثل في الكتابة على القوائم التي وزعها النشطاء المؤيدون للمبادرة، بوسائل إلكترونية من محطة وصول إلى الإنترنت يمكن أن تكون عامة أو خاصة. أما الطريقة الثانية، فتبدو أكثر حداثة ولا تتطلب السفر، حيث يمكن لأي شخص لديه جهاز كمبيوتر في منزله معرفة كيفية استخدامها. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تتسم بتسهيل عمل الإدارة، والتي لا تحتاج من أجل تحديد النتيجة إلى القيام بجمع التوقعات التي تظهر في قوائم منفصلة. وربما كان هذا هو السبب في أنها لم تُدرج إلا في مشروع القانون الأساسي الذي قدمته الحكومة^(٣).

وخلال المناقشات التي جرت في اللجنة، وفي المجلس بكامل هيئته، قدم أعضاء البرلمان وأعضاء مجلس الشيوخ تعديلات تتضمن إمكانية تلقي التأييدات في آن واحد بطريقة أو بأخرى. ففي رأيهم يبدو غير ملائم استبعاد الطريقة المكتوبة؛ لأنها تسهل الاجتماعات واللقاءات والتبادلات بين المواطنين والنشطاء المؤيدين للمبادرة، الذين يمكنهم إقامة منصات وحلقات في الأماكن المزدحمة للغاية، عند مخرج متجر على سبيل المثال، وجمع التوقعات مباشرة بعد المناقشة.

أما الطريقة الإلكترونية فهي لا تفسح المجال أمام هذا العمل النضالي؛ لأن التأييدات لا يمكن تقديمها في شكل توقعات يتم جمعها على الطريق العام. في حين أنه لا يمكن تسجيل المؤيدين إلكترونياً فقط، ويخشى من عدم قدرة الحملة على التواصل المباشر بين المواطنين والناشطين، ويترتب على ذلك صعوبة تحقيق النصاب القانوني بنسبة ١٠ % التي تتطلبها المادة (١١) من الدستور.

وكان مجلس الشيوخ مدرّكاً لخطورة هذه الحجج، ففي القراءة الأولى، كان يتوقع أن يتم حشد التأييد بكلتا الطريقتين. ولكن، بناءً على طلب الحكومة، استقر النص على إقرار المبدأ الحصري للتصويت بالوسائل الإلكترونية^(٤). وحتى لا يُحرم المواطنين

^(١) Cons. Const., 10 sept. 2019, no 2019-1-1 RIP.

^(٢) Voir: Art. (7) du L. Org. no 2013-1114 du 6 déc. 2013, Portant application de l'article 11 de la Constitution.

^(٣) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

^(٤) ومع ذلك، ينص القانون على أنه "يجوز لأي ناخب، بناءً على طلبه، تسجيل تأييده إلكترونياً من قبل مسؤول في البلدية أو القنصلية على الورق".

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الذين ليس لديهم جهاز كمبيوتر، جاء النص على أن "الوصول إلى خدمة الاتصال عبر الإنترنت تُمكن الناخبين من تأييد مقترح القانون... على الأقل في البلديات الأكثر اكتظاظاً بالسكان في كل كانتون أو على مستوى منطقة إدارية مكافئة، وفي القنصليات".

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تضمين اعتبارات مختلفة في اختيار طرق جمع التوقيعات، بما في ذلك العدد الكبير من المؤيدين الذين سيتم جمعهم، والرقابة على انتظامها من حيث توثيق الموقعين، التسجيل في القوائم الانتخابية، وتكلفة العملية. وتبلورت نقطة الخلاف بين المجالس بشكل خاص حول طرق جمع التأييدات. وفضلت الجمعية الوطنية الجمع بالوسائل الإلكترونية بشكل حصري، بينما أجاز مجلس الشيوخ السماح بالتعبير عن التأييد في شكل ورقي من خلال توفير سجلات مخصصة في قاعات البلدية أو المقاطعات أو إرسالها من قبل الناخبين بواسطة استمارة متاحة في قاعات البلدية أو في المقاطعة^(١). وبالنسبة لمجلس الشيوخ، فقد فرض مبدأ المساواة إقرار هذا الشكل البديل من التأييد بسبب استمرار الفجوة الرقمية التي لم تكن إقليمية فحسب، بل كانت عامة أيضاً^(٢).

ولم تكن مشكلة السرية التي تم طرحها مشكلة مركزية؛ لأن إمكانية تسجيل التأييد في المقاطعة أو عاصمتها تمثل شكلاً من أشكال عدم الكشف عن هوية التأييد الذي لا يمكن أن يوجد في البلديات الصغيرة. وتم رفض نظام جمع التأييدات هذا بشكل أساسي؛ بسبب تكلفته البالغة ٤.٧ مليون يورو لكل مبادرة مقارنة بـ ٦٠٠.٠٠٠ يورو لكل مجموعة إلكترونية من تأييدات القانون المقترح^(٣).

ويتمثل الحل الوسط الناتج عن توصيات لجنة CMP في الحفاظ على مبدأ التأييد الإلكتروني مع مراعاة الناخبين الذين ليس لديهم إمكانية الوصول إلى الإنترنت أو افتقارهم إلى مهارات الكمبيوتر. وهذه هي الطريقة التي يمكن بها تقديم التأييد من أي نقطة وصول للإنترنت، وأنه يجب على كل بلدية مزودة بالسكان في كانتون (أو على مستوى منطقة إدارية مكافئة)، وكذلك القنصليات، أن تنشئ عدة نقاط وصول متاحة للجمهور. وللبلديات الأخرى الحرية في تقديم مثل هذه الخدمة. ويمكن التفكير بشكل خاص في أولئك الذين يمكن لممثليهم المنتخبين تأييد المبادرة السياسية. بالإضافة إلى ذلك، يجوز للناخبين ممن ليسوا على دراية بمهارات التعامل مع الكمبيوتر تقديم تأييدهم في شكل ورقي كتابة، وطلب تسجيله إلكترونياً من قبل موظف البلدية أو القنصلية^(٤).

ولكن في هذه الحالة، لا تشكل الكتابة نمط جمع مستقل، وإنما هي مجرد ملحق للتسجيل الإلكتروني، لاستخدام المواطنين المتمردين بشكل خاص على استخدام الحاسب الآلي.

(١) SUEUR (J.-P.), Rapport Sénat, 20 févr. 2013, n° 373, p. 39 - 40.

(٢) SUEUR (J.-P.), préc., p. 23.

(٣) يُضاف إليه الاستثمار المبدئي البالغ ثلاثة ملايين بسبب إنشاء موقع على شبكة الإنترنت. انظر:

l'étude d'impact, déc. 2010, p. 19-20 et p. 24.

(٤) VERPEAUX (M.), Le nouveau référendum : mythe et réalités, JCP Adm., 2014, n° 5, p. 219.

ولم يعتبر المجلس الدستوري أن هذا العرض العام للوصول إلى الإنترنت، وكذلك تقديم التأييد الورقي للتسجيل، يُشكلان ضمانات قانونية لمطلب دستوري. وأشار إلى أن هذا كان فقط لتسهيل تنفيذ أي شخص مسجل في القوائم الانتخابية لحقه في تقديم التأييد. وهو يرى أن المساواة تتحقق بإمكانية قيام الناخبين بتقديم تأييدهم الإلكتروني وفقاً لطرق خاصة بهم، إلا أن هذا يعد أمراً مشكوكاً فيه؛ نظراً لوجود فجوة رقمية تنبع إلى حد كبير من وجود فجوة اجتماعية بين الأجيال. ويرى أيضاً على ما يبدو أن مبدأ المساواة بين المواطنين ليس موضع خلاف في ممارسة الحق في تأييد مبادرة الاستفتاء^(١).

ويجوز الاحتجاج بهذا الموقف بموجب الفقرة الثالثة من المادة (٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، التي لا تشير سوى إلى المساواة في الاقتراع، والتي تنطبق على أي استفتاء يجرى في نهاية العملية. ومع ذلك، فإن ممارسة الحق في التأييد تُسهم بشكل غير مباشر في ممارسة السيادة الوطنية؛ من حيث أنها قد تؤدي إلى اعتماد قانون من قبل المجالس أو عن طريق الاستفتاء.

وفي هذا الصدد، برر نائب المقرر Jean-Luc Warsmann في عام ٢٠٠٨م، وكذلك مقرر مجلس الشيوخ لمشروع القانون الأساسي في عام ٢٠١٣م، استبعاد مواطني الاتحاد من المشاركة في الإجراء المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (١١). ولذلك كان يجب تطبيق مبدأ المساواة بين المواطنين بالتبعية لممارسة الحق في تأييد مبادرة الاستفتاء، خلافاً لموقف المجلس الدستوري^(٢).

وتعتبر وزارة الداخلية هي المسؤولة عن إنشاء موقع على شبكة الإنترنت مخصص للمبادرات مما يسمح بتحديد هوية كل ناخب، والتحقق من تسجيله في القوائم الانتخابية. وتتيح المركزية الإلكترونية للمؤيدين تجنب مخاطر التوقيعات المتعددة لنفس الناخب، بينما يمكن التحقق من التسجيل في القوائم الانتخابية لمقدمي التوقيعات عن طريق التحقق من قائمة المؤيدين، والسجل العام للناخبين الذي يحتفظ به المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية INSEE بموجب المادة L.37 من قانون الانتخابات^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أنه لن يتم توثيق التأييدات بمجرد وصول عدد الناخبين إلى ٤٥ مليون ناخب، وهو رقم مطلوب بعد ذلك وقت الدخول عبر الإنترنت (ويتجدد مع كل مبادرة)؛ نظراً لطبيعتها المرهقة والمكلفة. ولذلك يتعين أن يحدد المرسوم طريقة المصادقة على الناخبين. ومن ثم، يُساهم الناخبون في ضمان الرقابة من خلال الرجوع إلى قائمة المؤيدين. وفي الواقع، يمنح القانون الأساسي أي شخص يؤيد أو لا يؤيد القانون المقترح إمكانية الاطلاع على قائمة المؤيدين. وهذه الطريقة للتأكد من صحة قائمة المؤيدين، بحيث تُتاح لكل فرد فرصة التحقق من ظهورها هناك أو عدم ظهورها بشكل خاطئ.

^(١) Voir: comm. en ligne sur le site du Conseil constitutionnel, p. 14-15.

^(٢) PINON (S.), Improbable loi organique, impossible initiative populaire Op. Cit., P. 2002; GESLOT (C.), L'initiative minoritaire de référendum selon la Constitution de 1958, Politeia 2010, n° 17, p. 553.

^(٣) DIÉMERT (S.), Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, Op. Cit., 2009., p. 55.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

ويحيط بهذه الضمانة ضماناتٍ أخرى تكشف عن الرأي السياسي للناخبين في حالة النص التشريعي على أقل تقدير. كما ينص القانون الأساسي على إتياف القائمة في غضون شهرين من قرار المجلس الدستوري بإعلان بلوغ العدد المطلوب من المؤيدين. ويُشير أيضًا إلى تحديد طرق الاطلاع بموجب مرسوم صادر عن مجلس الدولة بعد أخذ رأي اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات .CNIL

ويقيد الغرض من الاطلاع لهدف وحيد يتمثل في التحقق من انتظام القائمة، وهو ما يستبعد وفقًا للمجلس الدستوري أي "استخراج محدد يهدف إلى الجمع بين مجموعة من المؤيدين، لا سيما في نفس المنطقة الجغرافية" لأغراض سياسية أو استخدامات تجارية. ومع ذلك، فإن تحديد هوية الناخبين الذين قدموا تأييدهم ممكنًا في سياق بلدية صغيرة، بشرط أن يستغرق التحقق من كل اسم الوقت الكافي لإجراء فحص جميع الأسماء. ومن الواضح أنه لا ينبغي المبالغة في المخاطر والنطاق. ومع ذلك، من المشكوك فيه أن المشرع لم يُقصر الحق في الإطلاع على إمكانية تحقق كل شخص من أن اسمه مدرجًا أو غير مدرج في قائمة الناخبين. ومن شأن ذلك أن يسمح للناخبين بالتحقق من انتظام القائمة مع حماية سرية الآراء السياسية لجميع الأفراد^(١).

وعلاوة على ذلك، يتعين على المجلس الدستوري البت في حالة نشوب نزاع بشأن انتظام عمليات جمع التأييدات التي أثّرت خلال فترة الجمع، وحتى عشرة أيام بعد إغلاقها. ولمساعدته على البت في شكاوى الناخبين سينظر فيها لجنة داخلية من المجلس تتألف من ثلاثة أعضاء يُعينون لمدة خمس سنوات من بين قضاة القضاء العادي أو القضاء الإداري.

ويجوز الطعن في قرارات هذه اللجنة أمام القاضي الدستوري خلال عشرة أيام. ولهذا الأخير وسائل تحقيق مماثلة لتلك المنصوص عليها في المنازعات الانتخابية في ضوء طبيعة وخطورة المخالفات، ويجوز له إما الحفاظ على التأييدات التي تم جمعها، أو إعلان إلغائها كليًا أو جزئيًا^(٢).

ويُلاحظ أن نصوص تنفيذ الاستفتاء على مبادرات الأقلية لم تدخل حيز النفاذ حتى ١ يناير ٢٠١٥م، بحيث يمكن إنشاء الموقع الإلكتروني اللازم لجمع التأييدات، ويمكن للمجلس الدستوري أن ينشئ اللجنة الداخلية المسؤولة عن الرقابة على انتظام التأييدات، ويمكن اعتماد بعض الإجراءات التنظيمية الأخرى.

ولا يزال العدد الكبير الذي سيتم جمعه من المؤيدين عقبة رئيسية؛ لدرجة أن المجلس الدستوري في حالة عدم الوصل إليه، ولا يزال من الممكن دراسة مقترح القانون من قبل المجالس. وبذلك، فإنه يتوقع ما قد يكون مصير غالبية المبادرات التي ستصطدم بجدار التوقيعات. وإذا كانت المبادرة ستؤدي إلى استفتاء، فإن المبادرة تبدو وكأنها مفترق طرق يستمر قرابة اثنتين وعشرين شهرًا، ناهيك عن احتساب فرضيات تأجيل أو تعليق جمع التأييدات. ويمتد الإجراء في الواقع على مدى خمسة عشر شهرًا غير قابل للضغط (جمع التأييدات والفحص من قبل المجالس)، والتي تُضاف إليها مراحل الرقابة من قبل المجلس الدستوري،

^(١) STEFANINI (M.-F.), Le rôle du peuple est-il renforcé ?, R.F.D.C., 2008, p. 133.

^(٢) HAMON (F.), La nouvelle procédure de l'article 11, Op. Cit., p. 16.

والفترة العشوائية في تنظيم الاستفتاء من قبل رئيس الجمهورية^(١).

وليس من قبيل المبالغة اعتبار أن نسبة تطور أساليب المشاركة المباشرة للمواطنين كبيرة إلى حد ما، ولا يزال هناك طريقاً طويلاً للمضي فيه قبل تصور إجراء استفتاء مبادرة شعبية في فرنسا.

المطلب الثالث

فترة جمع التأييدات

يتم جمع التأييدات بموجب مرسوم خلال شهر واحد من نشر قرار المجلس الدستوري بشأن دستورية مقترح القانون. وكان قد تم تمديد الفترة الزمنية المسموح بها لجمع التأييدات إلى ستة أشهر، ثم في نهاية المطاف إلى تسعة أشهر^(٢). ويكمن سبب إطالة فترة جمع التأييدات في كثرة العدد المطلوب من التأييدات.

وفي الأنظمة المقارنة، فإن الموعد النهائي هو عام واحد لجمع مليون توقيع عبر الإنترنت في إطار مبادرة المواطنين الأوروبيين. وفي سويسرا، هناك مبادرة شعبية في المسائل الدستورية يكون مقرراً لها ثمانية عشر شهراً لجمع ما لا يقل عن مائة ألف توقيع، ولكن النظام الفرنسي يبدو معقداً إلى حد ما، ليس من حيث المدة فقط بل من حيث عدد المؤيدين الذي يبرهن على فرص نجاح المبادرة.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون الأساسي ينص على تأجيل أو تعليق فترة جمع التأييدات عند تداخل العملية مع الانتخابات الوطنية؛ وذلك لضمان وضوح المناقشة العامة وصدق التصويت. وبالتالي، يتم تأجيل فترة جمع التأييدات إذا أُجريت انتخابات رئاسية أو انتخابات برلمانية عامة في غضون ستة أشهر من صدور قرار المجلس الدستوري. ويتم تعليقها إذا كانت قيد التنفيذ عند حل الجمعية الوطنية أو خلو منصب الرئاسة أو العجز الدائم لرئيس الجمهورية^(٣).

وعلاوة على ذلك، أضاف المجلس الدستوري حالة التعليق بموجب تحفظ على التفسير؛ وذلك عندما تم البدء في جمع التأييدات قبل أكثر من ستة أشهر من الانتخابات الرئاسية أو البرلمانية، ولكنها لم تكتمل عند دعوة الناخبين لهذه الانتخابات (في عامي ٢٠٠٧م و ٢٠١٢م قبل شهرين من الانتخابات الرئاسية، وشهر ونصف الشهر قبل الجولة الأولى من الانتخابات البرلمانية). ويفسر هذا التحفظ بتمديد فترة جمع التأييدات، أثناء الإجراءات البرلمانية من ستة أشهر إلى تسعة أشهر دون أن يستخلص المشرع أي نتيجة للالتزام بتأجيلها تفادياً للتداخل مع الحملة الانتخابية *une campagne électorale*.

وفي الواقع، لا يُنص على تأجيل المدة إلا عندما يتخذ المجلس قراراً ببدء عملية جمع التأييدات في الأشهر الستة السابقة على إجراء الانتخابات العامة. وعلى الرغم من ذلك، فإن الحذر لا يحقق هدفه بالكامل؛ لأن جمع التأييدات قد يتعارض مع الحملة الانتخابية قبل تعليقها. فعلى سبيل المثال، تم تعليق المدة في ٢١ فبراير، والتي كانت قد بدأت في ١ سبتمبر وتنتهي في ٣١ مايو

^(١) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire Op. Cit., p. 893.

^(٢) Voir: Art. (4) du L. Org. no 2013-1114 du 6 déc. 2013, Portant application de l'article 11 de la Constitution.

^(٣) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 893.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

بسبب دعوة الناخبين لإجراء انتخابات رئاسية في ٢٢ أبريل.

ومع ذلك، ففي الفترة من ٢٢ أكتوبر أي (قبل ستة أشهر من الانتخابات الرئاسية) إلى ٢١ فبراير، تداخلت العمليتان. ولتجنب ذلك، كان يتعين على المجلس الدستوري الالتزام بالإرجاء عندما أصدر قراره في الأشهر التسعة السابقة للانتخابات العامة. ولكن هذا كان سيقود إلى تعديل القانون الأساسي بشكل مباشر مع إحداث تمديد إضافي لإجراء طويل المدة بالفعل. ولعل ذلك نظرًا للعدد الكبير من التأييدات اللازم جمعها. ومن ثم، فإن طول هذه الفترة تعد من الأهمية لتحقيق هذا الغرض. وفي المشروع الذي قدمته الحكومة كان قد تم تحديد المدة لثلاثة أشهر، أي نفس الفترة الزمنية المقررة في إيطاليا لجمع خمسمائة ألف توقيع اللازمة لإجراء الاستفتاء^(١).

ولكن في فرنسا، كما تلاحظ بالفعل، يبلغ عدد التأييدات اللازم جمعها حوالي تسعة أضعاف العدد في إيطاليا، ويتراوح عدد السكان من نفس الحجم. ولهذا السبب، تم تمديد الفترة إلى ستة أشهر ثم تسعة أشهر من أجل تجنب "أي تدخل بين إجراء الانتخابات وتنظيم جمع تأييدات مبادرة الاستفتاء"، ونص مقترح الحكومة على تأجيل فترة الجمع في حالة "توقع إجراء انتخابات رئاسية أو انتخابات برلمانية عامة أو كان من المقرر إجراؤها في غضون ستة أشهر عقب قرار المجلس الدستوري بإعلان قبول مقترح القانون"^(٢).

ولا يمكن أن تبدأ هذه الفترة إلا في اليوم الأول من الشهر الثاني الذي يلي إجراء هذه الانتخابات. وقد استنسخ النص المعتمد بصورة نهائية تلك الأحكام حرفياً دون أن يدرك أحد أن تمديد فترة جمع التأييدات تم تمديدها من ثلاثة إلى تسعة أشهر، وكان يتعين أن يؤدي منطقياً إلى تغيير مماثل في الشروط التي تبرر التأجيل.

وفي الواقع، في ظل هذا التمديد، يكفي على سبيل المثال إجراء الانتخابات بعد ثمانية أشهر من إعلان المجلس الدستوري عن تجنب التداخل. ولتصحيح هذا الإغفال، قدم المجلس الدستوري في الحثيثة رقم (٢٣) من قراره رقم ٢٠١٣-٦٨١، تحفظاً على التفسير يتيح وقف فترة جمع التأييدات أو تعليقها "عندما بدأت قبل أكثر من ستة أشهر من الانتخابات الرئاسية أو الانتخابات البرلمانية العامة لكنها لم تصل بعد إلى نهايتها وقت صدور مرسوم استدعاء الناخبين...".

المطلب الرابع المنازعات المتعلقة بجمع التأييدات

تقسيم:

يمكننا تناول الدراسة في هذا الموضوع من خلال ثلاثة فروع: حيث نعرض للشكاوى الموجهة ضد إجراءات المبادرة في "فرع أول"، ثم نبين الطلبات المتعلقة بالحالات الفردية في "فرع ثانٍ"، وأخيراً نوضح الطعون المتعلقة بمرحلة جمع التأييدات في "فرع

(١) GESLOT (CH.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, Op. Cit., p. 893.

(٢) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

ثالث". وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الشكاوى الموجهة ضد إجراءات المبادرة

لقد أدت مرحلة جمع التأييدات إلى صدور أول قرارين من المجلس الدستوري^(١)، حيث أدرج في رقابته على انتظام العمليات الشكاوى التي تميل إلى النشر أو الإعلان عن عدد التأييدات التي تم جمعها، فضلاً عن الشكاوى المتعلقة باعتماد إجراءات تمكين الناخبين من الحصول على معلومات صادقة.

وبعد هذين القرارين، ظل اتجاه المجلس الدستوري بشأن السير في قانون الاستفتاء المقترح ثابتاً، واستمر الهدوء الظاهر حتى خمسة قرارات صدرت جميعها في ١٢ مارس ٢٠٢٠م، وهو يوم انتهاء إجراءات جمع التأييدات، بشأن الشكاوى الموجهة ضد الإجراءات التي تنظمها وزارة الداخلية والمقدمة من الناخبين. وبعد بضعة أيام، أحيط المجلس الدستوري علماً بأن عدد اللازم من المؤيدين لم يتم الوصول إليه، وأن إجراء المبادرة المشتركة المنصوص عليه في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م قد انتهى. وفي ١٢ مارس ٢٠٢٠م، أعلن المجلس الدستوري خمسة قرارات خلصت جميعها إلى رفض الطلبات^(٢). وقد أصدرها المجلس الدستوري بكامل أعضائه التسعة المعيّنين بناءً على تقرير أحد أعضائه، ولم يتم نشرها في الجريدة الرسمية. وإنما اكتفى فقط بنشرها على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري، ويخطر بها جميع مقدمي الطلبات.

ويلاحظ أن هذه القرارات تبدو متطابقة تقريباً، أي بصرف النظر عن الإشارات إلى الدستور والأمر رقم ٥٨-١٠٦٧ بتاريخ ٧ نوفمبر ١٩٥٨م المتعلق بالقانون الأساسي للمجلس الدستوري، والقانون الأساسي رقم ٢٠١٣-١١١٤ بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م بشأن تطبيق المادة (١١) من الدستور، وقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٣-٦٨١ DC بتاريخ ٥ ديسمبر ٢٠١٣م، والقانون رقم ٢٠١٣-١١١٦ بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م بشأن تنفيذ المادة (١١) من الدستور؛ المرسوم رقم ٢٠١٤-١٤٨٨ بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠١٤م بشأن المعالجة الآلية للبيانات الشخصية، بعنوان "تأييد القانون المقترح بموجب الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور"، وقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٩-١ بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م، ويشير القراران رقماً (٣ - ٤) أيضاً إلى قانون الانتخابات، كما يشير القرار رقم (٧) إلى قانون العقوبات.

ووفقاً للمادة ٤٥-٤ من المرسوم الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨م والمعدل في ٢٠١٣م، فإن المجلس الدستوري يضمن انتظام عمليات جمع التأييدات لمقترح القانون. ويتم فحص الشكاوى من قبل لجنة تتألف من ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم لمدة خمس سنوات من قبل المجلس الدستوري، ويمكن الطعن في قراراتها أمام المجلس المنعقد. وهذا ما حدث سواء بالنسبة للشكاوى المتعلقة بالحالات الفردية للناخبين أو للطعن في أساليب تنظيم جمع التأييدات.

^(١) Cons. Const., 10 sept. 2019, n° 2019-1-1 RIP, Cassia, A.J.D.A., 2019, P. 2443; note M. Verpeaux; 15 oct. 2019, n° 2019-1-2 RIP, Sautter, A.J.D.A., 2020, P. 234; note M. Verpeaux.

^(٢) Cons. Const., nos 2019-1-3 RIP, 2019-1-4 RIP, 2019-1-5 RIP, 2019-1-6 RIP et 2019-1-7 RIP.

الفرع الثاني

الطلبات المتعلقة بالحالات الفردية

يبدو أن هذا النوع من التقاضي كان واضحاً في قراران للمجلس الدستوري، ويمكننا استعراض ذلك في حالتين على النحو التالي: الحالة الأولى، طلب السيد Frédéric Letellier-Cohen استبدال اسم الشهرة بلقبه المدرج في القائمة^(١)، حيث تنص المادة (٧) من القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣م على أنه "يجوز لأي شخص أن يستشير"، وبالتالي، يمكنه قراءة قائمة المؤيدين بأكملها. وبالتالي، فإن هذه الإمكانية تضمن بالتالي مصداقية المجلس الدستوري من خلال الاعتراف لكل شخص بالحق في التحقق، منذ بداية فترة جمع التأييدات وفي أي وقت، من أي شخص آخر مدرج أو غير مدرج في هذه القائمة.

وتُنشر هذه القائمة أسماء المؤيدين بالترتيب الأبجدي على الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية، وتحدد لكل ناخب مؤيد لمقترح القانون اسمه أو لقبه أو اسمه الأول كما أدخله الناخب عند تقديم التأييد^(٢). ويبدو من التعليمات أنه تم نشر اسم العائلة فقط، وليس اسم المستخدم، من خلال المعالجة الآلية للبيانات الشخصية التي تم تنفيذها بالفعل.

وقد نصت المادة رقم (٣) من القانون رقم ١١١٦-٢٠١٣م على أنه "يُصرح بمعالجة البيانات الشخصية التي يتم تنفيذها في إطار جمع التأييد اللازم لمقترح القانون المقدم وفقاً للمادة (١١) من الدستور الفرنسي بموجب مرسوم من مجلس الدولة، ويصدر بعد رأي مسبب ومنشور من اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات؛ وينشر هذا الإشعار مع المرسوم الذي يجيز المعالجة. ويُستبعد حق أي شخص طبيعي في الاعتراض، لأسباب مشروعة، على معالجة البيانات الشخصية المتعلقة به"^(٣).

ويلاحظ أنه لا يحول عدم وجود اسم الشهرة دون التحقق من وجود أو عدم وجود اسمه في تلك القائمة أو من نوعية ناخبي الأشخاص الآخرين المدرجين في تلك القائمة. ومن المسلم به أن المادة (٢٠) من قانون الانتخابات تنص على ذكر اسم الشهرة في القوائم الانتخابية تطبيقاً لنص المادة (37 L.) من نفس القانون، المتعلقة بالحق في إبلاغ هذه القوائم المفتوحة لأي ناخب أو حزب سياسي بشرط الالتزام بعدم استغلالها تجارياً، ولكن هذه الأحكام نفسها تنص أيضاً على وجوب الإشارة من بين بيانات الهوية إلى اسم عائلة الناخب واسمه الأول. ولذلك رُفض طلب Frédéric Letellier-Cohen ؛ لأن عدم وجود اسم الشهرة لا يبطل عمليات جمع التأييد لمخالفة كان يمكن للمجلس الدستوري إيجادها^(٤).

الحالة الثانية، ادعى السيد Nicolas Godon حذف اسمه تماماً من القائمة، مدعياً أنه كان ضحية لسرقة الهوية^(٥). تم تسجيل توقيع Nicolas Godon في ٢٧ يونيو ٢٠١٩م لتأييد مقترح القانون باسمه على الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية المقدم

(١) Cons. Const., décision n° 2019-1-3 RIP.

(٢) Cons. Const., décret du 11 déc. 2014, art. 4, II, préc.

(٣) Voir: Art. (3) du Loi no 2013-1116 du 6 déc. 2013, Portant application de l'article 11 de la Constitution.

(٤) VERPEAUX (M.), Neuf mois sans accouchement, A propos des dernières décisions RIP-1, A.J.D.A., 2020, p. 1483.

(٥) Cons. Const., décision n° 2019-1-4 RIP.

لهذا الغرض. وفي ٢ يوليو ٢٠١٩م، قدم Nicolas Godon شكوى يطالب فيها بحذف اسمه من القائمة العامة. وقد رُفض طلبه أيضاً؛ لأنه لم يقدم أي عناصر جديدة مقارنةً بتلك التي عُرضت على اللجنة لنظر الشكاوى، ولم يقدم أي دليل ظاهر على الاحتيال الذي يدعي أنه ضحية له، وعلى وجه الخصوص، لم يحدد الظروف التي كان من الممكن أن يرتكب فيها هذا الانتحال، على حد قوله، ولا تلك التي كان ممكناً أن يكون على علم به.

الفرع الثالث

الطعون المتعلقة بطرق جمع التأييدات

لقد أثارت ثلاثة قرارات مزيداً من التساؤلات العامة بشأن إدارة الموقع الإلكتروني؛ جاء اثنان منها بناءً على طلب نفس الناخب^(١)، وهو السيد David Libeau، أما القرار الثالث^(٢) تقدم به السيد Gilbert Besson. وقد حدد المجلس الدستوري في أول قراراتيين المتعلقين بطلبات David Libeau (رقم ٢٠١٩-١-٥ RIP) أنه ليس من اختصاص لجنة الشكاوى الموافقة على طلب الناخب مع الاختصاصات والتعليمات الصادرة عن وزارة الداخلية لإنشاء الموقع الإلكتروني، والرموز المستخدمة، لأن هذا الطلب لا يُقصد به التحقق من انتظام عمليات جمع التأييدات.

علاوةً على ذلك، أشار المجلس الدستوري إلى المادة (٦) من القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣م، والتي تنص على إمكانية الحصول على مساعدة من موظف البلدية أو القنصلية لتسجيل التأييد إلكترونياً، وهو تسهيل يُمنح لأي ناخب يجوز له بناءً على طلبه تسجيل تأييده على الورق إلكترونياً من قبل موظف البلدية أو القنصلية.

وفي القرار الثاني، قرر المجلس الدستوري أن عدم الامتثال لمهلة الـ ٤٨ ساعة المنصوص عليها في المادة (٣) من المرسوم الصادر في ١١ ديسمبر ٢٠١٤م لتسجيل التأييد المقدم في شكل ورقي في ظل وجود نظام إلكتروني بوزارة الداخلية لا يعد مخالفة طالما كان تسجيل التأييد قد تم قبل نهاية فترة جمع التأييدات^(٣). وفي الواقع، قد يقدم أحد الناخبين تأييده للقانون المقترح في ٢ أغسطس ٢٠١٩م، بينما يعود تاريخ تسجيله في نظام وزارة الداخلية إلى ٢٤ سبتمبر ٢٠١٩م، أي بعد فترة الـ ٤٨ ساعة المنصوص عليها في المادة (٣) المشار إليها.

أما القرار الأخير رقم 2019-1-7 RIP الصادر بتاريخ ١٢ مارس ٢٠٢٠م^(٤) جاء بناءً على طلب السيد Gilbert Besson، الذي أثار ثلاث شكاوى. حيث ذهب إلى أن الإشارة إلى "تأييد مقترح القانون" المحفوظ على الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية يتعارض مع الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م؛ لأن الناخبين يجب أن يكونوا قادرين على التأييد ليس مقترح القانون نفسه، ولكن فقط على مبدأ إجراء استفتاء على هذا المقترح من حيث المبدأ. وأشار المجلس الدستوري إلى أن مبادرة الاستفتاء "تأخذ شكل مقترح قانون" وفقاً لما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور سالف الذكر.

(١) Cons. Const., nos 2019-1-5 RIP et 2019-1-6 RIP.

(٢) Cons. Const., n° 2019-1-7 RIP.

(٣) Cons. Const., n° 2019-1-6 RIP.

(٤) Cons. Const., n° 2019-1-7 RIP du 12 mars 2020.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وبالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من أحكام القانون الأساسي - المذكور أعلاه - الصادر بتاريخ بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م تبين بوضوح الصلة بين مقترح القانون وتأيد الاستفتاء، فعلى سبيل المثال، توجد المادة (٥) التي بموجبها يجوز للناخبين "تأييد مقترح قانون مُقدم تطبيقاً للمادة (١١) من الدستور". وعلاوةً على ذلك، فقد ادعى Gilbert Besson أن نشر قائمة مؤيدي مقترح القانون يتعارض مع سرية التصويت التي تضمنها الفقرة الثالثة من المادة (٣) من دستور ١٩٥٨م. كما سبق ذكره في القرار رقم ٢٠١٩-١-٣ RIP^(١)، حيث "يجوز لأي شخص الرجوع إلى قائمة التأييدات المقدمة لمقترح القانون"^(٢). وبعد أن أعلن المجلس الدستوري أن هذه النصوص مطابقة للدستور في قراره الصادر في ٥ ديسمبر ٢٠١٣م، فإن الشكوى المقدمة لا يمكن سوى رفضها^(٣).

كما أكد المجلس الدستوري أن الإلزام المفروض على الناخبين بتقديم عنوان بريد إلكتروني لإيداع التأييد على موقع وزارة الداخلية من المرجح أن يعيق عملية جمع التأييدات، مع إمكانية إساءة استخدام البيانات المتعلقة بالمؤيدين. وإذا تم توفير عنوان بريد إلكتروني من قبل الناخب الراغب في تأييد الاقتراح كما هو منصوص عليه في البند (١) من ملحق المرسوم المذكور أعلاه الصادر في ١١ ديسمبر ٢٠١٤م، فإن المادة (٦) من القانون الأساسي الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م أشارت إلى أنه يجوز أيضاً تقديم التأييد في شكل ورقي وتسجيله من قبل موظف البلدية^(٤)، وفي حالة عدم وجود عنوان بريد إلكتروني، فإن النموذج المستخدم لجمع التأييد "يجب أن يتضمن بدلاً من ذلك عنوانه البريدي"^(٥).

كما أن إساءة استخدام عناوين البريد الإلكتروني التي تم جمعها على الموقع من شأنها أن تُعرض الفاعل للعقوبات المنصوص عليها في المواد من ٢٢٦-١٦ إلى ٢٢٦-٢٤ من قانون العقوبات الفرنسي بشأن انتهاكات حقوق الإنسان الناتجة عن الملفات أو المعالجة الآلية للبيانات الشخصية.

المطلب الخامس

حماية البيانات في مرحلة جمع التأييدات

تقليدياً في فرنسا، على عكس الأصوات التي يتم الإدلاء بها في شكل اقتراح ورقي يوضع في صندوق الاقتراح بعد المرور عبر غرفة التصويت، فلا يمكن جمع تأييدات المبادرة المشتركة - كما رأينا - إلا بوسيلة إلكترونية. وعلى الرغم من ذلك، فقد أثار استخدام هذه الوسيلة بعض التحديات، ومنها:

في المقام الأول، نظراً لأنه يجوز تسجيل التأييد من أي مكان به جهاز كمبيوتر فلا يمكن التحقق من هوية المواطنين المسؤولين عنه عندما يقدمون أنفسهم في مركز الاقتراح المسجلين لديه، كما هو الحال في الانتخابات والاستفتاءات. ولتجنب

(١) Cons. Const., décision n° 2019-1-3 RIP.

(٢) Voir: L. Org. du 6 déc. 2013, art. 7

(٣) Cons. Const., 5 déc. 2013, décision n° 2013-681-DC, A.J.D.A., 2013, p. 2465.

(٤) Cons. Const., décision n° 2019-1-5 RIP, préc.

(٥) Décret du 11 déc. 2014, art. 3

التزوير، ولا سيما التصويت المزدوج le double vote، يجب على كل مواطن مسجل في القوائم الانتخابية أن يكون لديه رمز سري un code secret ليستخدمه للتعريف عن نفسه. وذلك بغرض احترام الوقت اللازم للوفاء بالموعد النهائي لتطوير نظام التقنين الذي أجله المشرع لمدة عام تقريباً ذلك التاريخ الذي سيبدأ فيه استفتاء المبادرة المشتركة^(١).

ومن ناحية ثانية، يعتبر تحديد الهوية عن طريق رمز سري أقل فاعلية في حماية حرية وسرية التصويت من النظام التقليدي، الذي يتطلب أن يتم الاختيار النهائي لبطاقة الاقتراع في غرفة الاقتراع، أي دون رؤية. ولذلك يُخشى أن يمارس النشاط المسؤولون عن جمع التأييدات ضغوطاً على المواطنين المتأثرين بسهولة من خلال تدريبهم على الكمبيوتر وعرض المساعدة عليهم في التسجيل. وإذا تعذر تجنب هذا الخطر تماماً، فقد حاول المشرع - على الأقل - ردع هؤلاء النشاط من خلال فرض عقوبات بالسجن أو الغرامة على الأشخاص المشاركين في جمع المؤيدين الذين يحاولون سرقة هوية ناخب مسجل أو التأثير عليه بالتهديد أو بالعنف أو بالتبرعات^(٢).

ومن ناحية ثالثة، بخلاف الذهاب إلى حد ضمان السرية التامة لأسماء المواطنين الذين قدموا تأييدهم لمبادرة ما، أراد المشرع الحد من الكشف عنها قدر الإمكان؛ حيث يضمن القانون الأساسي إعلان معين للتأييدات من خلال إمكانية رجوع أي شخص إلى القائمة. إلا أنه ينص أيضاً على أن البيانات التي تم جمعها كجزء من عمليات جمع التأييدات يجب إتلافها في نهاية فترة شهرين من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية لقرار المجلس الدستوري الذي أعلن فيه ما إذا كان الاقتراح قد حصل على تأييد عُشر الناخبين المسجلين من عدمه. ويُعاقب بعقوبة السجن لمدة خمس سنوات وغرامة قدرها ٧٥ ألف يورو كل شخص قام بنسخ البيانات التي تم جمعها لأغراض أخرى غير أغراض التحقق والمراقبة^(٣).

ويثور التساؤل بشأن مدى أثر هذه الأحكام على المواطنين تجاه تأييد مبادرة ما: هل سيشعرون بحرية كبيرة في القيام بذلك، لأنه لا يجوز نشر أسمائهم في الصحافة، وأن البيانات التي تم جمعها سيتم إتلافها؟ أم أنهم لن يظنوا اتخاذ مثل هذه الاحتياطات اللازمة لتجنب الإفصاح عن أسماء الموقعين على نطاق واسع؛ نظراً لأن إسناد التأييد إلى مبادرة ما يعد عملاً جاداً وخطيراً؟ وتجدر الإشارة إلى أنه كان يحق لجميع المرشحين للانتخابات البرلمانية أو الرئاسية الحصول على إعانات كبيرة إلى حد ما لتمويل حملاتهم الانتخابية، في حين لم يقدم المشرع أي مساعدة مالية لحملة جمع تأييدات المبادرة مشتركة. ومن المدهش أنه يفرض على مروجي هذه الحملة ما هو في القانون الانتخابي نظير مساعدة الدولة، أي حظر التمويل من قبل الأشخاص الاعتبارية بخلاف الأحزاب أو التشكيلات السياسية. وهذا الحظر يجعل مهمة مروجي المبادرة صعبة للغاية إذا لم يحظوا بدعم

(١) وتنص المادة الأخيرة من القانون الأساسي الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م على أنه لن يدخل حيز النفاذ إلا في اليوم الأول من الشهر الثالث عشر التالي لنشره.

(٢) Voir: les articles L 5558-38 à L 558-43 du Code pénal.

(٣) Voir: Art. L558-42 nouveau du Code pénal.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وإعانة حزب سياسي واحد على الأقل من المعارضة^(١).

المبحث الثالث

التحقق من توافر شروط الاستفتاء

تمهيد وتقسيم:

يتناول الفصل الثالث من القانون الأساسي الأحكام المتعلقة بمرحلة جمع التأييدات، أما الفصل الرابع فيتضمن الأحكام المتعلقة بإجراء الاستفتاء. وينطبق الشيء نفسه على المادة (١) من القانون الأساسي التي تنص على أن "يُقدم مقترح القانون من أعضاء البرلمان عملاً بالفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور إلى مكتب الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ لإحالاته إلى المجلس الدستوري".

ويُحيل رئيس المجلس المنعقد اقتراح القانون إلى المجلس الدستوري. ولا يجوز إضافة أي توقيعات أو سحبها. ويبدو أن شروط تقديم قانون مبادرة الاستفتاء تتعلق بمضمونها، فما هي الحدود المادية؟ وما هي الحدود الزمنية؟ وأنه فيما يتعلق بكيفية ممارسة حق المبادرة، والمادتان (١١ و ٦١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، فإن الرقابة المادية التي يجب على المجلس الدستوري أن يضمنها على اقتراح قانون مبادرة الاستفتاء لها غرض مزدوج يتمثل في: الامتثال للدستور من ناحية، والامتثال لموضوع الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور من ناحية أخرى. وعلى ذلك، يتولى المجلس الدستوري التحقق من الشروط الإجرائية والموضوعية المتعلقة بتنظيم مبادرة الاستفتاء.

وترتيباً على ذلك، فقد رأينا تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

المطلب الأول: التحقق من الشروط الإجرائية.

المطلب الثاني: التحقق من الشروط الموضوعية.

المطلب الأول

التحقق من الشروط الإجرائية

تقسيم:

أسند المشرع الأساسي إلى المجلس الدستوري مهمة التحقق من الشروط الإجرائية بشأن استفتاء المبادرة المشتركة، وذلك من خلال الوقوف على مدى الامتثال للشروط المنصوص عليها في المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م في أعمال رقابته السابقة، وذلك في "فرع أول"، والتأكد من أن مصدر المبادرة نابع من البرلمانين أنفسهم في "فرع ثانٍ"، وكذلك أيضاً التحقق من المواعيد القانونية المقررة لإجراء استفتاء المبادرة المشتركة في "فرع ثالث". ونعرض لذلك بمزيد من التفصيل على النحو التالي:

(١) ومع ذلك، يجوز منح التبرعات لهم من قبل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، ولكن فقط من قبل الأشخاص الطبيعيين، وبحد أقصى ٤٦٠٠ يورو للشخص الواحد.

الفرع الأول
الامتثال للشروط الواردة في المادة (١١)
من دستور ١٩٥٨م

في المرحلة البرلمانية من المبادرة يتمثل دور المجلس الدستوري في التحقق من الامتثال للشروط المنصوص عليها في المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م في مرحلة ما قبل التقاضي من خلال الرقابة الوقائية. وبهذا المعنى، فهو شكل جديد من أشكال الرقابة السابقة، وليس أحد أساليب الرقابة على عمليات الاستفتاء المنصوص عليها في المادة (٦٠) من الدستور، والتي لم تتم الإشارة إليها في القرار الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩م. وهذه حالة جديدة من الرقابة الإلزامية من جانب المجلس الدستوري المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة (٦١) من الدستور، والتي تم تعديلها في عام ٢٠٠٨م لهذا المعنى. ومع ذلك، فهو ليس قرارًا من صيغة الرقابة السابقة DC بالمعنى الدقيق، وترد أحكام الأمر الأساسي بشأن مقترحات قوانين الاستفتاء في الفصل السادس مكرراً من الباب الثاني من الأمر - المذكور أعلاه - الصادر بتاريخ ٧ نوفمبر ١٩٥٨م بشأن "النظر في مقترح قانون مقدم بموجب الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور"، وليس في الفصل الثاني المتعلق "بإعلانات المطابقة للدستور".

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يكفي المجلس الدستوري بصياغة الآراء كما هو الحال بالنسبة لتطبيق المادة (١٦) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، وهو يتدخل في سياق إعداد قوانين تهدف إلى منع أو السماح بإجراء تشريعي، وإن كان هذا الإجراء على درجة من الخصوصية ليأخذ مساره. حيث يتعلق الأمر بقرار يخضع للتحقق من شروط التقاضي الحقيقي بشأنها، حتى لو كانت مسألة تحديد مفهوم الأطراف في حالة قرارات استفتاء المبادرة المشتركة "RIP" أكثر صعوبة منها في تحديد قرارات الرقابة السابقة "DC".

وفي الواقع، يُشير القرار رقم ٢٠١٩-١-RIP^(١) إلى ملاحظات الحكومة المسجلة في ٢٣ أبريل ٢٠١٩م، وملاحظات العديد من البرلمانيين الذين تدخلوا بشكل فردي أو جماعي، وقاموا بالتوقيع والتأييد على مقترح قانون الاستفتاء. ومن الممكن التساؤل عما إذا كان يمكن للبرلمانيين المعارضين لمقترح القانون أن يجادلوا على سبيل المثال، بأن مبدأ خصخصة مطارات باريس ADP قد أعتمد من جانب البرلمان. ويعتبر هذا القرار هو الأول بشأن قرارات استفتاء المبادرة المشتركة "RIP"، وبالتالي يُعد مُلزمًا "للسلطات العامة وجميع السلطات الإدارية والقضائية"، كما هو محدد في الفقرة الثالثة من المادة (٦٢) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م. فهو مشابه للقرارات المتعلقة بلا شك بالدعوى الدستورية، سواء كانت رقابة سابقة "DC" أو مسألة أولية دستورية "QPC".

وبتاريخ ١٠ أبريل ٢٠١٩م، قدم المجلس الدستوري مقترح القانون إلى الجمعية الوطنية، وانتظر شهرًا واحدًا تحديدًا قبل إصدار قراره في شأن استفتاء المبادرة المشتركة «RIP» بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م. وقد منح القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣ المجلس الدستوري العديد من الصلاحيات خلال الإجراء التشريعي الجديد في إطار المرحلة البرلمانية للمبادرة. وقد

(^١) Cons. Const., 9 May 2019, no 2019-1 RIP.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

تضمنت أحكام المادة ٤٥-٢ من الأمر الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨م، على أنه يجب على المجلس الدستوري التحقق من أن مقترح القانون تم تقديمه من قبل خمس أعضاء البرلمان على الأقل، وأن الغرض منه يتوافق مع الشروط المنصوص عليها في الفترتين الثالثة والسادسة من المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، وأنه لا يوجد نص في مقترح القانون يتعارض مع نصوص الدستور. وفي هذه الحالة، أضيفت مسألة غير منصوص عليها مباشرة في النص، وهي مسألة وقت إجراء المبادرة.

وقد يكون مضمون القوانين المعتمدة بموجب إجراء الاستفتاء المنصوص عليه في المادة (١١) من الدستور متنوع، إما كنص دستوري أو نص عضوي أو عادي. وعندئذ يكون للقانون في التسلسل الهرمي للقواعد مكانته وفقاً لهذا المضمون أو المحتوى. ومن ثم، يجوز تعديل هذه القوانين بنصوص من ذات المستوى، بما في ذلك بمرسوم إذا كان القانون المعتمد عن طريق الاستفتاء يتضمن نصوصاً تنظيمية ثم تم تخفيضه بتفويض من المجلس الدستوري كجزء من إجراء التفويض الوارد في الفقرة الثانية من المادة (٣٧) من الدستور^(١).

ويجوز للمشرع، في مجال المادة (٣٤) من الدستور، أن يعدل أو يكمل أو يلغي النصوص التشريعية السابقة، سواء كانت هذه النصوص ناشئة عن قانون اعتمده البرلمان أو عن قانون صدر بطريق الاستفتاء^(٢). وبالتالي، فإن قانون الاستفتاء لا يعلو على القانون البرلماني، على الرغم من أنه خارج نطاق الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري.

ويلاحظ أن قوانين الاستفتاء لا تعامل بوصفها نظام خاص إلا في سياق التقاضي؛ لأن المجلس الدستوري رفض الرقابة عليها منذ القرار رقم ٦٢-٢٠ DC الصادر بتاريخ ٦ نوفمبر ١٩٦٢م^(٣) على أساس أنها «تعبير مباشر عن السيادة الوطنية». وقد تكرر التأكيد أيضاً على هذا الموقف بعبارة مماثلة في قراره رقم ٩٢-٣١٣ DC بتاريخ ٢٣ سبتمبر ١٩٩٢م^(٤).

وفي كلتا الحالتين، فقد احتج المجلس الدستوري بروح الدستور التي تجعل المجلس منظماً لنشاط السلطات العامة^(٥) أو لتوازنها على النحو الذي أقره الدستور^(٦). وفي حين أن الحالة الأولى تتعلق بقانون دستوري جزئي، فإن الحالة الثانية بقانون يأذن بالتصديق على معاهدة، أي قانون عادي. ولذلك فإن المضمون ليس هو الذي يُضفي الشرعية على رفض الرقابة من جانب المجلس، بل هو إجراء الاعتماد المباشر لهذا القانون.

وقد تأكدت هذه السوابق القضائية في سياق الرقابة اللاحقة على القوانين بموجب القرار رقم ٢٠١٤-٣٩٢ QPC الصادر

(١) VERPEAUX (M.), Répertoire de contentieux administratif, Contentieux constitutionnel : normes de référence, Dalloz, Paris, Mars 2022, p. 186.

(٢) Cons. Const., 9 janv. 1990, no 89-265 DC, Rec. Cons. const. 12.

(٣) Cons. Const., 6 nov. 1962, no 62-20 DC, Rec. Cons. const. 27; D. 1963. 348, note L. Hamon

(٤) Cons. Const., 23 sept. 1992, Loi autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne, no 92-313 DC, Rec. Cons. const. 9

(٥) Cons. Const., no 62-20 DC, préc., consid. 2.

(٦) Cons. Const., no 92-313 DC, préc., consid. 2.

في ٢٥ أبريل ٢٠١٤م^(١)، بشأن مقاطعة جنوب كاليدونيا الجديدة: "فيما يتعلق بتوازن السلطات الذي حدده الدستور، فإن النصوص التشريعية التي قصد الإشارة إليها في المادة ٦١-١ ليست تلك التي اعتمدها الشعب الفرنسي بعد استفتاء تمت رقابته من جانب المجلس الدستوري بموجب المادة (٦٠)، والتي تُشكل تعبيراً مباشراً عن السيادة الوطنية"^(٢).

الفرع الثاني

البرلمانيون مصدر المبادرة

يجب على المجلس الدستوري أن يتحقق أولاً من أن مقترح القانون جاء مُقدماً من خُمس أعضاء البرلمان على الأقل، ويتم احتساب هذا الخُمس على أساس عدد المقاعد التي تم شغلها بالفعل في تاريخ تسجيل الإحالة من قبل المجلس الدستوري. ويتم تقريب هذه النسبة إلى الرقم الأعلى التالي في حالة وجود كسر^(٣).

وتجدر الإشارة إلى أنه تم شغل جميع المقاعد فعلياً في عام ٢٠١٩م، من إجمالي ٩٢٥ برلمانياً، أي ٥٧٧ نائباً و ٣٤٨ عضواً في مجلس الشيوخ، وبالتالي فإن خمس المقاعد يتوافق مع ١٨٥ نائباً مجتمعين، والذين يتعين عليهم التوقيع على مقترح القانون، دون أن يكون هناك أي التزام بالترجيح بين المجلسين. وذلك على الرغم من أن عدد النواب وأعضاء مجلس الشيوخ غير متطابق.

وفي هذه الحالة، قام بالتوقيع على هذا النص عدد ٢٤٨ برلمانياً ينتمون لاتجاهات سياسية مختلفة. وتظهر قائمة واضعي الاقتراح في بداية هذا النص بترتيب أبجدي يضم النواب وأعضاء مجلس الشيوخ دون تمييز نوعية أي من بعضهم البعض، ويتم تعداد الأسماء بذكر "النواب وأعضاء مجلس الشيوخ". ويُلاحظ فشل نواب المعارضة في جمع ما يكفي من التوقيعات بهدف إلغاء ضريبة الثروة^(٤).

وقد اكتفى المجلس الدستوري بالإشارة إلى أن "مقترح القانون الذي قدمه خُمس أعضاء البرلمان على الأقل في تاريخ تسجيل الإحالة إلى المجلس الدستوري". حيث يقتصر الأمر على التحقق من أن الموقعين هم بالفعل أعضاء في البرلمان، أي أنهم فرنسيون، لأن المادة (١١) مثل بقية نصوص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م تُشير فقط إلى البرلمان الفرنسي. ومن ثم، واستبعاد أي برلمان آخر، وبالتالي البرلمانيين الأوروبيين أيضاً.

وقد أحال رئيس الجمعية الوطنية إلى المجلس الدستوري في ١٠ أبريل ٢٠١٩م إعمالاً لنص المادة (١) من القانون الأساسي الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م^(٥) على أنه يجوز تقديم الاقتراح إلى مكتب الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ لإحالته إلى

^(١) Cons. Const., 25 avril 2014, n° 2014-392 QPC.

^(٢) Cons. Const., no 92-313 DC, préc., consid. 7.

^(٣) Voir: Art. 45-2 de l'ord. modifiée du 7 nov. 1958.

^(٤) Voir: Le Monde du 13 mai 2019.

^(٥) L. org. n° 2013-1114 du 6 déc. 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution, J.O.R.F., n°0284 du 7 déc. 2013.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المجلس الدستوري من قبل رئيس المجلس المُحيل. ويُلاحظ أن اختيار البرلمانين هو الذي يحدد هذا الأخير، أو بالأحرى سلطة الإحالة؛ لأنهم قد يكونوا نوابًا في البرلمان أو أعضاء في مجلس الشيوخ. فهي إذن مسألة من طبيعة سياسية، ولا يحددها العدد الأكبر من النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ.

وفي الواقع، لا يوجد ما يمنع من إبداء هذا الاقتراح فقط من النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ، والشرط المنصوص عليه في المادة (١١) سألقة الذكر هو أن يكونوا برلمانين وطنيين. وهكذا، فسر المجلس الدستوري هذا النص في قراره المتعلق بالقانون الأساسي - المذكور آنفًا - من خلال التأكيد على أن هذه المادة "تسمح لأعضاء المجلس بالارتباط إذا لزم الأمر بأعضاء المجلس الآخر بالتوقيع المشترك على مقترحات هذه القوانين وطرحها على مكتب الجمعية الوطنية وفقًا لاختيارهم".

وعلى ذلك، فهذا الإجراء جاء مدرجًا في قائمة حالات "الإحالة الوجوبية *saisine obligatoire*". وذهبت الفقرة الرابعة من المادة (١١) في هذا الاتجاه باستخدام الدليل الإرشادي لتحديد أن القانون الأساسي يجب أن يُحدد "الشروط التي يتم تقديمه في ظلها، وتلك التي يُراقب المجلس الدستوري بموجبها الامتثال لأحكام الفقرة السابقة". وأوضح المجلس في قراره الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩م، أنه تم عرضه "وفقًا للفقرة الرابعة من المادة (١١)، والفقرة الأولى من المادة (٦١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م"^(١).

وعلاوةً على ذلك، سيُحدد قرار المجلس المُحيل ترتيب وتنظيم الفحص المحتمل لمقترح القانون من قبل المجلسين، بعد أن يحظى بتأييد عُشر الناخبين المسجلين، ومع ذلك، فلا يوجد نص معين بشأن ترتيب وتنظيم هذا الفحص، ولكن ربما كان بديهيًا في نظر المشرع الدستوري والمشرع الأساسي أو العضوي، وكلاهما كان صامتا بشأن هذه المسألة.

وقد أثارت المادة رقم (٥) في الفصل الرابع من القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣م، والمخصص لـ "الأحكام المتعلقة بإجراءات الاستفتاء"، منح سلطة ترتيب وتنظيم مقترح القانون إلى المجلس الأول الذي قام بفحصه، دون منح أولوية لأي من غرفتي البرلمان.

الفرع الثالث

المواعيد القانونية للمبادرة

حتى قبل القرار الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩م، ثار التساؤل عن العقبة التي تمثلت في تصديق المجلس الدستوري على مقترح القانون بشأن مصير قانون تطور الشركات وتحولها^(٢). وقد أثار الاجتماع في بخصوص هذا القانون ومقترح قانون الاستفتاء نقاشًا تم فيه الجمع بين المبررات السياسية والاعتبارات القانونية. ومن ثم، فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة (١١) بالفعل على أن مبادرة مقترح القانون "لا يمكن أن يكون هدفها إلغاء نص تشريعي صدر لمدة تقل عن سنة واحدة".

وتم تصور مقترح القانون والنظر إليه على أنه الطريقة الأصلية للاعتراض على مشروع قانون، بعد أن فشلت مواجهته بالوسائل العادية، سواء داخل البرلمان؛ بسبب عدم وجود أغلبية برلمانية، أو بسبب ممارسة "الكلمة الأخيرة" التي مُنحت للجمعية

(١) Cons. Const., 9 mai 2019, n° 2019-1 RIP.

(٢) Voir: Le Monde des 11 et 13 avr. 2019.

الوطنية بموجب المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م. ولا شك أن هذه الحالة تمثل سباقاً حقيقياً مع الزمن. ويكون أمام المجلس الدستوري بعد تقديم اقتراح قانون الاستفتاء مهلة شهر واحد للبت فيه بموجب المادة ٤٥-٢ من الأمر الأساسي؛ حيث نصت على أن "يتحقق المجلس الدستوري، في غضون شهر من إحالة اقتراح القانون". كما ناشدت المعارضة المجلس الدستوري في إطار الرقابة السابقة في ١٦ أبريل ٢٠١٩م، أي بعد تقديم مقترح قانون الاستفتاء في ٩ أبريل ٢٠١٩م. حيث نص القانون في مادته (١٣٥ II) على إضافة المادة (١٩١) من القانون رقم ٢٠١٥-٩٩٠ الصادر في ٦ أغسطس ٢٠١٥م بشأن النمو والنشاط وتكافؤ الفرص الاقتصادية^(١): "يُصرح بنقل غالبية رأس مال شركة مطارات باريس Aéroports de Paris إلى القطاع الخاص. ولا يكون لهذا النقل أي آثار على النظام الأساسي للموظفين". ومن ثم، فقد ثار الموقعون على مقترح قانون الاستفتاء ضد هذا البند.

وبموجب القرار رقم ٢٠١٩-٧٨١ DC الصادر بتاريخ ١٦ مايو ٢٠١٩م، أقر المجلس الدستوري مبدأ الخصخصة وطرقها المختلفة في (النقاط من ٣٨ إلى ٨٧)، وتم نشر القانون رقم ٢٠١٩-٤٨٦ بتاريخ ٢٢ مايو ٢٠١٩م بشأن تطور وتحول الشركات في الجريدة الرسمية في ٢٣ مايو ٢٠١٩م، أي بعد أسبوعين من قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٩-١ RIP. ولا يجوز تقديم مقترح القانون قبل مرور سنة على الأقل من إصدار قانون بشأن ذات الموضوع، ولا يجوز تقديم أي اقتراح استفتاء جديد يتعلق بالموضوع نفسه قبل انتهاء فترة سنتين بعد تاريخ الاقتراح إذا لم يُعتمد مقترح القانون من قبل الشعب الفرنسي. نظراً لأنه قد يبدو أن مقترح القانون المُقدم قبل بضعة أيام من سن القانون الذي وُضع ضده كمنافرة أو رد فعل مضاد موجه ضد القانون الذي أوشك على الاعتماد، وحتى قبل إحالته مسبقاً إلى المجلس الدستوري.

وقد أكدت ملاحظات الحكومة على مقترح القانون الصادر بتاريخ ٢٣ أبريل ٢٠١٩م على الاستحالة الدستورية لإجراء مثل هذه المبادرة؛ بسبب المصادقة النهائية على القانون في ١١ أبريل ٢٠١٩م، ولم يرغب المجلس الدستوري في الدخول في هذه الاعتبارات الإستراتيجية؛ حيث يرى أنه في جميع الأحوال – مهما كان رأيه – يتعين احترام نصوص الدستور.

وعلى الرغم من ذلك، كان بإمكان المجلس الدستوري أن يترتب حتى إعلان قرار الرقابة السابقة "DC" الخاص بهذا الاقتراح قبل اتخاذ قرار بشأن التحقق من شروط تقديم مقترح القانون في قرار استفتاء المبادرة المشتركة "RIP". وتجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة للقرارين، كان المجلس الدستوري قد استخدم بدقة فترة الشهر الممنوحة له، سواء من حيث الفقرة الثالثة من المادة (٦١) من الدستور، وكذلك المادة ٤٥-٢ من الأمر الأساسي المذكور آنفاً. ولم يمنعه أي شيء من الحكم دون انتظار انتهاء فترة الشهر المقررة لإعلان قرار رقابته السابقة "DC"، والسماح بإصدار القانون، الأمر الذي كان سيترتب عليه عدم انتظام تقديم مقترح قانون الاستفتاء.

وربما كان سيُتهم المجلس الدستوري بالرد على مناورة سياسية بقرار قد يتسم بدوافع سياسية خفية، ولعل ذلك ما أراد تجنبه.

(^١) **Voir:** Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, J.O.R.F., n°0181 du 7 août 2015.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

كما كان بإمكانه أيضًا أن يدفع بأن القانون جاري إصداره، وأنه قد أُحيل إلى المجلس الذي قام بتعلق إصداره استنادًا للفقرة الرابعة من المادة (٦١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، مما أجبر المجلس على عدم نشر قرار استفتاء المبادرة المشتركة «RIP». واكتفى بالإشارة إلى أنه "من تاريخ تسجيل الإحالة، لم يكن المقصود إلغاء نص تشريعي صدر لمدة نقل عن سنة. ولم يتم تقديم أي مقترح قانون بشأن نفس الموضوع للاستفتاء لمدة عامين".

وفي الواقع، فقد تم احترام الشروط وأجرى المجلس الدستوري قراءةً دقيقة للنصوص. وربما تم تجاهل روح المادة (١١) في الوقت نفسه، ولم يرغب القرار رقم ٢٠١٩-١ RIP في منع إجراء استفتاء محتمل في سياق تدعيم الديمقراطية شبه المباشرة، والتي تم الإعلان عنها في الفقرة الأولى من المادة (٣) من الدستور الفرنسي، والتي نصت على أن "السيادة الوطنية ملكٌ للشعب الذي يمارسها من خلال ممثليه وعن طريق الاستفتاء".

إلا أنه تم انتقاد القرار رقم ٢٠١٩-١ RIP المشار إليه من بعض البرلمانيين ممن ليسوا مقربين من الأغلبية الحكومية الذين اعتبروا أن المجلس الدستوري قد تحقق بسهولة من شروط صحة تقديم هذا الاقتراح. وهذا هو معنى ملاحظات الحكومة ردًا على إحالة مقترح قانون الاستفتاء. وكان للتحقق من شروط تقديم الاقتراح من قبل المجلس الدستوري في قرار ٩ مايو ٢٠١٩م أثرًا فوريًا ندد به بعض الوزراء، وهو منع خصخصة مطارات باريس الذي كان هدف المعارضة السياسية^(١).

ومن أجل تجنب تكرار هذه المغامرة السياسية يمكن أن ينص مقترح قانون دستوري جديد على قواعد أخرى أكثر تقييدًا، ويهدف مقترح قانون دستوري تم الكشف عنه في ١ يونيو ٢٠١٩م إلى الرغبة في تقليل عدد توقيعات المواطنين إلى نحو مليون ناخب. وكذلك البرلمانيين إلى عُشر أعضاء البرلمان، إلا أن قانون الاستفتاء المقترح لا يمكن أن يلغي قانونًا صدر لمدة نقل عن ثلاث سنوات، بدلًا من سنة واحدة في الوقت الحاضر. ومع ذلك، يبدو أن هذا المقترح قد تم تأجيله إلى أجلٍ غير مسمى من قبل رئيس الوزراء في خطابه السياسي بتاريخ ١٢ يونيو ٢٠١٩م أمام الجمعية الوطنية.

المطلب الثاني

التحقق من الشروط الموضوعية

لا يجوز تقديم مقترحات قوانين الاستفتاء إلا في المسائل التي يحددها الدستور، ويكمن التحقق من الشروط الموضوعية لاستفتاء المبادرة المشتركة في التأكد من مضمون وغرض مقترح القانون، وقد يؤدي القانون المقترح إلى اعتماد نصًا جديدًا للقانون؛ نظرًا لأنه قانون استفتاء، فإن موضوعه مُراقب مسبقًا وأصليًا من الناحية الدستورية حتى قبل اعتماده المحتمل. ونعرض لذلك على النحو التالي:

(١) وفي عددها الصادر في ١١ مايو ٢٠١٩م، عنونت صحيفة لوموند الفرنسية أيضًا: "أن RIP يبرز خصخصة مطارات باريس ADP على أرض الواقع". وعلى المستوى السياسي، يُلاحظ أن بعض أعضاء البرلمان المعارضين الذين وقعوا على مقترح القانون قد أيدوا مؤخرًا مبدأ الخصخصة ذاته.

الفرع الأول

الغرض من مقترح القانون

يجب أن يكون لنص مقترح قانون الاستفتاء غرضًا محددًا^(١)، ويتم ذلك بالرجوع إلى قائمة بالمجالات التي قد يكون فيها قانون الاستفتاء، سواء كان ذلك بسبب مشروع أو اقتراح. وتنص الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م على أن النص قد يتعلق بأحد الموضوعات الثلاثة الممكنة، أي "تنظيم السلطات العامة، والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم والخدمات العامة التي تُساهم فيها، أو تميل إلى الإذن بالتصديق على معاهدة من شأنها أن تؤثر على سير عمل المؤسسات، دون أن تكون مخالفة للدستور".

ويُلاحظ أن الاقتراح المُشار إليه في قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٩-١-RIP^(٢) يمكن أن يتناسب فقط مع الفئة الثانية، التي تتضمن الإشارة إلى الخدمة العامة في نفس عنوان الاقتراح "لتأكيد طابع الخدمة العامة الوطنية لتشغيل المطارات" في هذا الاتجاه. ومما لا شك فيه أنه لا يكفي أن يؤكد القانون على وجود خدمة عامة حتى يتم تكريسها.

ففي القرار رقم ٢٠١٩-٧٨١-DC^(٣)، على الرغم من أن المجلس الدستوري لم يعترف بوصف الخدمة العامة الوطنية لمطارات باريس، إلا أنه لم يرفض وصف الخدمة العامة لأنشطتها. ومن المؤكد أن الاقتراح المتعلق بالخدمة العامة للمطارات يتناول سياسة اقتصادية، وبالنظر إلى مختلف الآثار المترتبة على هذا الموضوع، فإنه يتناول سياسة اجتماعية وبيئية. والهدف المحتمل للاستفتاءات إذا ظهرت هذه الفرضية يومًا ما سيشكل صعوبة إضافية؛ لأن الاقتراح يمكن أن يتعلق فقط بمعاهدة لا تتعارض مع الدستور. وفي حالة مشروعات قوانين الاستفتاء المقدمة من قبل رئيس الجمهورية إلى الشعب الفرنسي، فلا يسمح أي إجراء مُسبق بالتحقق من امتثال هذا الشرط لمطابقة الدستور.

وتجدر الإشارة إلى أن معاهدة انضمام مملكة الدنمارك وأيرلندا ومملكة النرويج والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية إلى الجماعات الأوروبية بموجب معاهدة بروكسل الموقعة في ٢٢ يناير ١٩٧٢م، والتي دخلت حيز التنفيذ في ١ يناير ١٩٧٣م لم يتم تقديمها إلى المجلس الدستوري وفقًا للإجراءات المنصوص عليها في المادة (٥٤) قبل الاستفتاء الذي أجري في ٢٣ أبريل ١٩٧٢م بشأن توسيع عضوية الاتحاد الأوروبي للجماعات الأوروبية. وتخضع معاهدة الاتحاد الأوروبي الصادرة بتاريخ ٧ فبراير ١٩٩٢م والمعاهدة المنشئة لدستور أوروبا بتاريخ ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٤م، والقوانين التي تأذن بالتصديق عليها المقترحة

(١) تجدر الإشارة إلى أنه تم تحديد الغرض من مقترح قانون الاستفتاء في الفقرات من الأولى حتى الثالثة من نص المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م.

(٢) Cons. Const., 9 mai 2019, la décision n° 2019-1 RIP.

(٣) Cons. Const. 16 mai 2019, la décision n° 2019-781 DC.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

بموجب استفتاء لإشراف ورقابة المجلس الدستوري، الذي طالب بأن يسبق التصديق عليها تعديل الدستور^(١).

ويثور التساؤل التالي: هل يجوز للمجلس الدستوري في حالة مقترحات قوانين الاستفتاء أن يعلن أثناء فحص مطابقة موضوع القانون الذي يخول التصديق على المعاهدة بأنها غير متوافقة مع الدستور؟ وعلى الوجه الآخر، يجب الاعتراف بأن اقتراح المبادرة المشتركة لا يمكن أن يتعلق إلا بالقوانين المتعلقة بالمعاهدات التي تكون دستوريته مؤكدة أي بعد فحصها من قبل المجلس الدستوري.

وفي هذه الحالة، يرى المجلس الدستوري أن الغرض من مقترح القانون هو النص على أن "يتخذ تخطيط وتشغيل وتطوير المطارات في باريس Charles-de-Gaulle وباريس Orly وباريس Le Bourget طابع الخدمة العامة الوطنية بالمعنى المقصود في الفقرة التاسعة من ديباجة دستور ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦ م".

ويترتب على ذلك أن هذا المقترح بقانون يتعلق بالسياسة الاقتصادية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها. ولذلك فهو يندرج ضمن إحدى الموضوعات المذكورة في الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ م. ويمكن توقع الإجابة، ولكن صحة الموضوع لا تجعل بالضرورة مقترح القانون متوافقاً مع الدستور ككل.

الفرع الثاني

مطابقة مقترح القانون لنصوص الدستور

وضعت المادة ٤٥-٢ من الأمر الأساسي التزاماً على المجلس الدستوري بالتمييز بين الرقابة على موضوع القانون المقترح وبين الرقابة على مدى الامتثال لنصوص الدستور. وقد حرصت المادة الأولى من منطوق القرار الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩ م على التوضيح بأن "مقترح القانون الذي يهدف إلى تأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس يتوافق مع الشروط المنصوص عليها في المادة (١١) من الدستور وبموجب المادة ٤٥-٢ من الأمر الأساسي للمجلس الدستوري".

وهذا النص ليس عديم الفائدة، حتى دون الحديث عن تفاصيل النقاش بشأن ما إذا كانت المعايير المرجعية للتحقق من الدستورية تشمل النصوص الأساسية أو العضوية أم لا^(٢).

ونظراً لأن المادة (١١) من الدستور المعدل في عام ٢٠٠٨ م لا يبدو أنها تفرض مثل هذا الفحص على دستورية مقترح القانون، ويبدو أنها لا تتوخى سوى الامتثال للشرط المتعلق بموضوع مقترح القانون. وفي قراره رقم ٢٠١٣-٦٨١ DC الصادر

(^١) **Cons. Const.**, 9 avr. 1992, n° 92-308 DC, Traité sur l'Union européenne, R.F.D.A., 1992, p. 373, note B. Genevois, et 1993, p. 1045, étude O. Beaud; RTD eur, 1992, p. 251; note J.-P. Jacqué et **Cons. Const.** 19 nov. 2004, n° 2004-505 DC, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, A.J.D.A., 2005, p. 211, note O. Dord, et 219, note D. Chamussy; D., 2004, p. 3075, chron. B. Mathieu, 2005, p. 100, point de vue D. Chagnollaude, et 1125, obs. V. Bernaud (O.) et Severino (C.); R.F.D.A., 2005, p. 1, étude H. Labayle et J.-L. Sauron, 30, note C. Maugué, 34, note F. Sudre, et 239, étude Genevois (B.); RTD eur., 2005, p. 557, étude V. Champeil-Desplats.

(^٢) **TROIZIER (A.-R.)**, Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française : recherches sur la constitutionnalité par renvoi, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris 2, 2005, n° 65.

بتاريخ ٥ ديسمبر ٢٠١٣م^(١)، لم يجد المجلس الدستوري فيما يتعلق بهذا النمط الجديد من الرقابة أي شكل من أشكال عدم الدستورية.

وهكذا فقد تم فرض رقابة سرية على قانون الاستفتاء المستقبلي؛ حيث رفض المجلس الدستوري الرقابة على قانون تم اعتماده عن طريق الاستفتاء، وسواء كانت الرقابة سابقة^(٢) أم لاحقة^(٣) على حد سواء. ومن المسلم به أن مقترحات القوانين هذه في القرارات الثلاثة قد مكنت المجلس الدستوري من البت في هذه المسألة، ولكن هناك فرصة ضئيلة للغاية لتغيير اجتهاداته القضائية على أساس أن قانون الاستفتاء سينشأ في ظل مقترح قانون وليس مشروع قانون. وبالتالي، فإن الرقابة الدستورية المشار إليها في المادة ٤٥-٢ من الأمر الأساسي تعني أنه يجب القيام بها تجاه الدستور بأكمله، والذي يتألف من المواد المرقمة، وغيرها من القواعد والمبادئ الأخرى ذات القيمة الدستورية.

وقد تعني هذه الرقابة المسبقة أن المجلس الدستوري يمنح بطريقة ما براءة اختراع لدستورية قانون محتمل، وهو أمر ضروري للغاية؛ لأنه يرفض بعد ذلك ممارسة الرقابة على هذه القوانين. وكتدبير وقائي، فقد خصص المجلس جزءًا من دراسته للقانون الأساسي الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م للامتثال للشروط المنصوص عليها في المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م فيما يتعلق بعدم القبول المالي. ثم استنتج أن "المجلس الدستوري سيُدعى ليحكم بموجب الشروط المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون الأساسي، بشأن مدى توافق مقترح القانون هذا مع الدستور قبل أي مناقشة أمام المجالس، حتى إذا لم تثار مسألة قبولها المالي مسبقًا".

ولعل ذلك يبرر الاستشهاد بالمادة رقم (٤٠) سالف الذكر في تأشيرات القرار إلى جانب المادة (١١) من الدستور، على الرغم من أن هذه المشكلة لم يتم تناولها في القرار رقم ٢٠١٩-١-RIP. ومن أجل ممارسة هذه الرقابة الكاملة على الدستورية، فإن الجزء الرئيسي من الوثائق المصاحبة للقرار الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩م، والتي أُعدت لصالح أعضاء المجلس الدستوري يتعلق باجتهادات الأخير بشأن تحديد طبيعة الخدمات العامة. وتستند هذه الاجتهادات بشكل أساسي إلى الفقرة التاسعة من ديباجة دستور عام ١٩٤٦م، والتي تنص على أن "أي شركات تستهدف استغلال أو اكتساب طابع الخدمة العامة الوطنية أو احتكارًا فعليًا تصبح ملكًا للجماعة".

ويترتب على ذلك أن القاضي الدستوري يجب أن يتحقق أولاً من أجل فرض اللوم على إجراء الخصخصة ما إذا كانت الشركة المعنية لها طابع الخدمة العامة الوطنية أم أنها احتكار واقعي ناتج عن متطلبات دستورية. وتجدر الإشارة أيضًا إلى أنه وفقًا

^(١) Cons. Const., 5 déc. 2013, Décision n° 2013-681 DC.

^(٢) Cons. Const., Décis. n° 62-20 DC du 6 nov. 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, et Cons. const. 23 sept. 1992, n° 92-313 DC, Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne, A.J.D.A., 1993, p. 151, obs. E. Picard; R.F.D.A., 1993, p. 1045, étude O. Beaud.

^(٣) Cons. Const., 25 avr. 2014, n° 2014-392 QPC, Province Sud de Nouvelle-Calédonie, A.J.D.A., 2014, p. 888.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

لمجلس الدولة، لا يمكن لهذه الشركات أن تتمتع بطابع الخدمة العامة الوطنية أو الاحتكار الفعلي إلا إذا كانت تعمل على المستوى الوطني، وهو ما لم يكن كذلك بالنسبة للشركات التي تُدير شبكات الطرق السريعة^(١).

وفي خطوة ثانية، يجب على المجلس الدستوري أن يقيّم ما إذا كان القانون قادراً على إنشاء بعض الأنشطة كخدمات عامة وطنية، حتى وإن لم تكن لهذه الأنشطة قيمة دستورية. وبالتالي، هناك خدمات عامة في ذاتها أي بطبيعتها، وخدمات عامة أخرى بنص المشرع.

وفي هذه الفرضية الثانية، يمكن للمجلس الدستوري التحقق مما إذا كان المشرع قد ارتكب خطأً في تقديره، كما أشار المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠١٩-٧٨١ DC سالف الذكر حينما قضى بأنه "في حين أن هذا الحكم يترك للمشرع تقييم مدى استصواب التحويلات من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وفقاً للمادة (٣٤) من الدستور وتحديد الأصول أو الشركات التي يجب أن تتعلق بها هذه التحويلات، فإنه لا يمكن إعفاؤها في ممارسة اختصاصها، من الامتثال للمبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية الملزمة لجميع أجهزة الدولة".

ولم يكن الحال كذلك مع إنشاء خدمة الائتمان العام، والتي لم تنبثق عن أي مطلب دستوري. ومن ناحية أخرى، كانت المهام الموكلة إلى الهيئة العامة France Telecom هي في الواقع جزء من خدمة عامة وطنية تضمنها مشاركة أغلبية الدولة في رأس مال الشركة الوطنية الجديدة^(٢).

أما بالنسبة لحالة الاحتكار الفعلي فقد تم تحديدها من قبل المجلس الدستوري مع مراعاة وضع السوق الذي تُمارس فيه أنشطة الشركات، وكذلك المنافسة التي تواجهها في هذا السوق من جميع الشركات الأخرى^(٣).

وهذا التعريف تم إدراجه في القرار رقم ٢٠١٩-٧٨١ DC بشأن خصخصة مطارات باريس Aéroports de Paris (ADP). وعلى ذلك، لا يشكل تخطيط وتشغيل وتطوير المطارات في باريس شارل ديغول وباريس أورلي وباريس لو بورجيه خدمة عامة وطنية، تتبع الحاجة إليها من المبادئ أو القواعد ذات القيمة الدستورية ولم يتم تصنيف ADP مطلقاً بموجب القانون كخدمة عامة وطنية. ولا يمكن اعتبار شركة مطارات باريس أنها شركة يمثل تشغيلها احتكاراً فعلياً بالمعنى المقصود في الفقرة

(^١) C.E., sect., 27 sept. 2006, n° 290716, Bayrou, Lebon avec les concl.; A.J.D.A., 2006, p. 2056, chron. Landais C. et Lenica F.; R.F.D.A., 2006, p. 1147, concl. Glaser E.; et 1163, note R. de Bellescize.

(^٢) Cons. Const., 23 juill. 1996, n° 96-380 DC, Loi relative à l'entreprise nationale France Telecom, consid. 4 et s., A.J.D.A., 1996, p. 694, note Schrameck O.; D. 1998, p. 15, obs. Soucramanien F.-M.; R.F.D.A., 1996, p. 909, étude Chevallier J., et 1124, note C. Lavalie; dans le même sens, Cons. Const., 5 août 2004, n° 2004-501 DC, Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, consid. 14 et Cons. Const., 30 nov. 2006, n° 2006-543 DC, Loi relative au secteur de l'énergie, consid. 18 et s., A.J.D.A., 2007, p. 192, note Marcou G.; D., 2007, p. 1760, note Verpeaux M.; R.F.D.A., 2006, p. 1163, note R. de Bellescize, qualifiés de services publics nationaux garantis par la participation majoritaire de l'Etat ou d'autres entreprises ou organismes appartenant au secteur public dans le capital de ces sociétés.

(^٣) Cons. Const., 30 nov. 2006, n° 2006-543 DC, préc., consid. 21.

التاسعة من ديباجة دستور عام ١٩٤٦م.

وهي في الواقع تتنافس مع مطارات أخرى ذات اهتمام وطني أو دولي، ومع وسائل النقل الأخرى القابلة للاستبدال مثل النقل البري أو النقل بالسكك الحديدية. ولذلك لا يمكن اعتبارها خدمة عامة دستورية من ناحية. ومن ناحية أخرى، لا يتضمن مقترح القانون الذي يهدف إلى ترسيخ هذه الأنشطة كخدمة عامة وطنية، في حد ذاته أي خطأ واضح في التقييم – فيما يتعلق بالفقرة التاسعة من ديباجة دستور عام ١٩٤٦م – وبالتالي فهو ليس مخالفاً للدستور.

وعلى الرغم من إقرار المجلس الدستوري لمقترح قانون الاستفتاء إلا أن هذا لا يعد كافياً لإجراء الاستفتاء؛ حيث يتبقى مرحلة ثانية تتمثل في جمع التوقيعات لمدة تسعة أشهر، والتي لا يمكن توقيعها إلا إلكترونياً، وقد بلغ عددها حوالي ٤.٧١٧.٣٩٦ من الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية بموجب قرار من المجلس الدستوري، هو عُشر الناخبين بالضبط وفقاً للأرقام المعروضة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فتح هذا القرار فترة أولى مدتها شهر واحد، وذلك وفقاً للمادة الرابعة مكرر من منطوق القرار. ويعد وزير الداخلية مسؤولاً عن القيام بجمع التأييدات لمقترح القانون، وذلك تحت إشراف المجلس الدستوري.

كما جاء المرسوم رقم ٢٠١٩-٥٧٢ بتاريخ ١١ يونيو ٢٠١٩م^(١) بشأن فتح فترة بجمع التأييدات لمقترح القانون رقم ١٨٦٧ المقدم بموجب المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م بهدف تأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس، والتي تنطبق على كامل أراضي الجمهورية، والذي تم نشره بعد أقل من شهر بقليل من نشر القرار رقم ٢٠١٩-١-RIP. وبالتالي امتثل للمادة الرابعة من القانون الأساسي الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م.

وخلال فترة التسعة أشهر، كان قد تم تعليق دراسة مقترح قانون الاستفتاء على النحو المحدد في المادة (٣) من منطوق القرار رقم ٢٠١٩-١-RIP. ومع ذلك، حرص المجلس الدستوري على عدم التعليق صراحةً شأن الإبقاء على أحكام قانون ٢٢ مايو ٢٠١٩ أو عدم نفاذها، والتي اعتبرت دستورية في ذاتها بموجب قراره رقم ٢٠١٩-٧٨١-DC الصادر بتاريخ ١٦ مايو ٢٠١٩م^(٢). ومع ذلك، كان على الحكومة أن تعلن عن تأجيل تطبيق الأحكام المتعلقة بخصخصة شركة مطارات باريس ADP في حالة فشل إجراء استفتاء مبادرة المواطنين RIC بسبب رفضه من جانب رئيس الجمهورية خلال مؤتمره الصحفي بتاريخ ٢٥ مايو ٢٠١٩م، ويوضح إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP مخاطر إجراء استفتاء يهدف إلى عرقلة مسار قانون تم تبنيه وإصداره والمصادقة عليه من قبل المجلس الدستوري.

وقد يتفاقم هذا الخطر عندما يتزايد إجراء "الديمقراطية المباشرة" التي يطالب بها بعض السياسيين والفقهاء باعتبارها تستخدم بطريقة سلبية ومتشددة بحتة، وهذا يساهم في إضعاف البرلمان، حيث أشار رئيس مجلس الشيوخ إلى مخاطر إضعاف الديمقراطية

(^١) **Voir:** Décret n° 2019-572 du 11 juin 2019 portant ouverture de la période de recueil des soutiens apportés à la proposition de loi n° 1867 présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris présentée en application de l'article 11 de la Constitution, J.O.R.F., n° 0134 du 12 juin 2019.

(^٢) **Cons. Const.** 16 mai 2019, Op. Cit., n° 2019-781 DC.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

النيابية.

الفصل الثالث

الرقابة على مقترح قانون الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تمهيد وتقسيم:

تتنوع الرقابة التي يخضع لها مقترح قانون الاستفتاء بمبادرة مشتركة ما بين رقابة من جهات سياسية وقضائية. ومن المرجح أن يصطدم إجراؤها بصعوبات تجعل نتائجها غير مؤكدة إلى حد ما. ومن خلال إدخال رقابة وجوبية للمجلس الدستوري في مراحل مختلفة بشأن تقديم مقترح قانون الاستفتاء، ربما لم يُدرك المشرع الدستوري لعام ٢٠٠٨م ذلك الأمر، بالإضافة إلى الشروط الإجرائية شبه المعقدة الواجب توافرها لعرض النص على الناخبين الفرنسيين للتصويت عليه - أي بالنسبة لمقترح القانون - من خلال توقيع خمس أعضاء البرلمان، مدعوماً بتأييدات من عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية، ومن شأن الصعوبات القانونية أن تحول دون اعتماد نص مقترح القانون من قبل الناخبين.

واهتداءً على ما تقدم، فقد رأينا ضرورة تقسيم الدراسة في هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: الرقابة السياسية على مقترح قانون الاستفتاء.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مقترح قانون الاستفتاء.

المبحث الأول

الرقابة السياسية على مقترح قانون الاستفتاء

تمهيد وتقسيم:

تعتمد مرحلة الرقابة السياسية في استفتاء المبادرة المشتركة على جمع تأييدات نسبة لا تقل عن عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية - من حيث وجودها ونتائجها - على القرارات التي تتدرج ضمن اختصاص البرلمان كأعضاء، والبرلمان كهيئة، وأخيراً رئيس الجمهورية.

وترتيباً على ذلك، فقد رأينا تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: البرلمان وأعضاؤه.

المطلب الثاني: رئيس الجمهورية.

المطلب الأول

البرلمان وأعضاؤه

يتمتع أعضاء البرلمان Les parlementaires بسلطة المبادرة لإجراء استفتاء المبادرة المشتركة عن طريق اختيار الموضوع، وتحديد شروط مقترح القانون الذي سيكون موضوعاً للمبادرة. وتُشير المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م إلى أنه يجب أن يكون على الأقل خمس أعضاء البرلمان وأعضاء مجلس الشيوخ مجتمعين، أي ما مجموعه ١٨٣ عضواً في البرلمان إذا تم شغل جميع المقاعد.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وفي هذا الصدد، لم يُضيف القانون الأساسي إلى نص المادة (١١) سالف الذكر كثيرًا، ولا يفرض أي نسبة بين أعضاء المجلسين الموقعين على اقتراح القانون. ويحدد أن يتم حساب خمس أعضاء البرلمان بالنسبة لعدد المقاعد التي تم شغلها فعليًا في تاريخ تسجيل الإحالة من قبل المجلس الدستوري، مُقربًا إلى الرقم الأعلى مباشرة في حالة وجود كسر. ووفقًا للقانون الأساسي أيضًا يمكن تقديم الاقتراح إما إلى مكتب الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ "بهدف إحالته إلى المجلس الدستوري". ورئيس المجلس المعروضة عليه يكون مسؤولًا عن هذه الإحالة، ويُخطر على الفور رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس المجلس الآخر. علاوةً على ذلك، نص القانون الأساسي على أنه لا يجوز إضافة أو حذف أي توقيع من تاريخ إحالة مقترح القانون إلى المجلس الدستوري. ولكن ليس هذا سوى تطبيق لقاعدة تنطبق على جميع الإحالات إلى المجلس الدستوري^(١). ومن ناحية أخرى، يقوم البرلمان في مجموعه باعتباره جهة - وفقًا للمادة (١١) من الدستور - إذا صادق المجلس الدستوري على التأييدات، أن يقدم إلى رئيس الجمهورية الاقتراح بقانون الذي هو موضوع المبادرة المشتركة إلى الاستفتاء، وذلك إذا لم يتم فحصه من قبل المجلسين خلال الفترة التي حددها القانون الأساسي.

ولقد أظهر مشروع القانون الأساسي الذي قدمته الحكومة أهمية عدم التسرع في الأمور، وإذا أراد المجلسين منع إجراء الاستفتاء، فيكون أمامها فترة اثني عشر شهرًا للمضي قدمًا في قراءة الاقتراح. فإذا لم يتم ذلك بحلول نهاية تلك الفترة، يكون أمام رئيس الجمهورية مهلة جديدة مدتها أربعة أشهر لعرض الاقتراح على الاستفتاء^(٢).

ومع وجود مثل هذه التأخيرات المتتالية، فمن المرجح أن يستمر إجراء المبادرة المشتركة لفترة طويلة؛ لأنه يصعب جذب انتباه الجمهور، ومن المحتمل أن يتم إهمالها، حيث تفضل الجهات السياسية طرقًا أسرع لحل المشكلة، ولهذا السبب خفض البرلمان الموعد النهائي الأول إلى النصف وألغى الموعد الثاني^(٣). وبالتالي، لن يكون أمام المجالس سوى ستة أشهر فقط لفحص الاقتراح - ومع ذلك، يتم تعليق هذه الفترة بين دورتين عاديتين - وإذا لم يتم ذلك يتعين على رئيس الجمهورية البدء على الفور في إجراءات الاستفتاء.

ومع ذلك، بسبب هذا الشرط المتمثل في عدم فحص الاقتراح من قبل كلا المجلسين، فإن مصير الاستفتاء عشوائي للغاية، حتى بعد أن أعطى المجلس الدستوري الضوء الأخضر من خلال التحقق من تأييد عشر الناخبين المسجلين. ومن ثم، يكفي منع كل مجلس من قراءته، مهما كانت نتيجة تلك القراءة سواء كان (التصويت مؤيد، أو غير مؤيد أو عدم التصويت). ويمكن أن يقرر أيضًا إدراج الاقتراح في جدول أعمال المجلس ليس فقط من قبل مكتب هذا المجلس ولكن من قبل الحكومة

(١) Cons.Const., décis. n° 96-386 DC, 30 déc. 1996, Cons. 4.

(٢) Voir: Art. (9) du projet de loi organique déposé par le Gouvernement Fillon en déc. 2012.

(٣) ولتسهيل دراسة الاقتراح من قبل المجلسين، قدم البرلمان أيضًا استثناءً من الإجراء التشريعي العادي؛ فإذا رفض المجلس الأول المحال إليه الاقتراح، يجب على رئيسه إخطار رئيس المجلس الآخر على الفور. ويبلغ النص المبدئي للاقتراح.

أيضاً، والتي لا تزال لها الأولوية في هذا المجال لجلستين من أصل أربع جلسات^(١)، بل وحتى منذ تعديل يوليو ٢٠٠٨م، قامت به جماعة معارضة أو أقلية^(٢). ولذلك، من الناحية العملية، يمكن إجراء الاستفتاء إذا لم يسعى أي طرف سياسي رئيسي نحو تجنبه.

المطلب الثاني رئيس الجمهورية

على الرغم من ظهور إجراء استفتاء المبادرة المشتركة في المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م - التي تم تضمينها في الباب الثاني من الدستور المخصص لرئيس الجمهورية - يبدو أنه لا يمنح الرئيس سوى دور رسمي بحت. فهو الذي يعرض مقترح القانون على الاستفتاء عند وجود سبب لذلك. لكن يرى البرلمانيون الذين تحدثوا بشأن هذا الموضوع، أنه ليس له سوى اختصاص ذا صلة للقيام بذلك.

وبعبارة أخرى، يكفي استيفاء جميع الشروط الصريحة المنصوص عليها في الفقرات من ٣ إلى ٦ من المادة (١١) من الدستور سائلة الذكر، ليكون الاستفتاء ملزماً له. ولا شك أن هذا التفسير يتماشى مع روح النص، ولكنه لا يكفي لضمان نجاحه في الممارسة العملية.

وتُظهر بعض السوابق - مثل تلك التي حدثت في عام ١٩٦١م - فيما يتعلق بانعقاد البرلمان في دورة استثنائية بناءً على طلب أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية، أن الرئيس يمكن أن يُمارس أحياناً سلطة تقديرية لا يبدو أن النص الدستوري قد منحه إياها. ولا يقتصر الأمر على وضع تأييدات المواطنين تحت جميع أنواع الرقابة، ولكن عملية الاستفتاء ذاتها تساهم في جعل نتائجها غير مؤكدة.

وبالإشارة إلى دستور ١٧٩٣م، الذي لم يُنقذ مطلقاً، فقد كان يتضمن إقرار أداة جديدة تتمثل في استفتاء الفيتو، الذي لم يسبق له مثيل في التاريخ الدستوري الفرنسي، حيث تم الاعتراف للمواطنين العاديين على أنهم يلعبون دوراً في إطلاق الاستفتاء، لأنه من بونايرت Bonaparte إلى ديغول Gaulle، كان استدعاء الشعب يُنظر إليه دائماً باعتباره من صلاحيات رئيس الدولة^(٣).

وفي عام ١٧٩٣م، لم يكن من الممكن أن تنتج "رقابة الشعب على تصرفات ممثليه"، والتي كانت تقريباً تعادل ما نسميه اليوم "استفتاء المبادرة الشعبية le référendum d'initiative populaire" إلا من تصويت عدد معين من المجالس الأولى. لكن توزيع الشعب في هذه المجالس كان عاملاً من عوامل زيادة الإجراءات، وهو ما لم يعد موجوداً في الدساتير الحديثة أو في البلدان التي تُمارسه الآن، ولا يمكن الشروع في استفتاء المبادرة الشعبية إلا إذا تمكن مروجوه من جمع عدد كافٍ من المؤيدين.

وتتوقف مدى سهولة إطلاق الاستفتاء أولاً على العلاقة بين عدد المؤيدين المطلوبين والعدد الإجمالي للمواطنين المسجلين في القوائم الانتخابية. ويعتقد معظم المتخصصين في الديمقراطية المباشرة أن نسبة ١٠٪ كحد أدنى كافية لجعل العملية صعبة

(١) انظر: الفقرة الثانية من المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.

(٢) انظر: الفقرة الخامسة من المادة (٤٨) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.

(٣) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

للاغاية^(١). وإن كانت تجربة بعض الأقاليم الألمانية تُظهر أنه ليس مستحيلًا تحقيقها^(٢).

وبما أن الحاجة إلى الحصول على تأييد عُشر الناخبين المسجلين منصوص عليها صراحة في المادة (١١) من الدستور سألقة الذكر، حيث لم يحدد القانون الأساسي نسبة أقل من ذلك، على الرغم من أن بعض النواب قدموا تعديلات لهذا الغرض. ولكن مستوى صعوبة الإجراء يعتمد أيضًا على ثلاثة معايير لا تشملها المادة (١١) من الدستور؛ وهي: طريقة جمع التأييدات، والوقت المتاح للمروجين لجمعه، والتشريعات المالية أو الجنائية المطبقة على هذا الإجراء.

المبحث الثاني

الرقابة القضائية على مقترح قانون الاستفتاء

تمهيد وتقسيم:

يخضع إجراء المبادرة المشتركة للعديد من الضوابط الممكنة من قبل المجلس الدستوري اعتمادًا على درجة تقدمها حتى التصويت النهائي من قبل الناخبين. ولا يُترك الغرض منها لتقدير صاحبها، ولكن يجب أن يتوافق مع المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.

ووفقًا للفقرة الرابعة من المادة (١١) من الدستور سألقة الذكر، يعد الأمر متروكًا للمجلس الدستوري لضمان الامتثال للشروط المنصوص عليها في الفقرة الثانية من تلك المادة، أي لضمان قبول مقترح القانون، وتوقيعه من قبل ما لا يقل عن خمس أعضاء البرلمان، ولا يُقصد منها إلغاء نص تشريعي تم سنه لمدة تقل عن سنة. ولكن هذا النص نفسه أشار إلى القانون الأساسي لتحديد الشروط التي بموجبها يكفل المجلس هذا الامتثال، أي في أي وقت يتدخل المجلس، وما هي بالضبط المعايير المرجعية التي يجب أن يستخدمها في أعمال رقابته.

كذلك أيضًا يثور التساؤل بشأن مدى دور القاضي الإداري الفرنسي في تحقيق الحماية القانونية لإجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة؟

وترتيبًا على ذلك، نرى تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

المطلب الأول: رقابة المجلس الدستوري على مقترح قانون الاستفتاء.

المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري على مقترح قانون الاستفتاء.

المطلب الأول

رقابة المجلس الدستوري على مقترح قانون الاستفتاء

تقسيم:

(^١) HAMON (F.), « La nouvelle procédure de l'article 11 : un vrai référendum d'initiative populaire », Op. Cit., pp. 54-55.

(^٢) SCHOOT (S.), « Le référendum dans les Lander de la République fédérale allemande », in Théorie et pratiques du référendum, Société de législation comparée, Collection colloques, Vol. 17, pp. 53-69, 2012.

نتناول في هذا الموضوع بيان الإحالة وأساليب الرقابة المتبعة من جانب المجلس الدستوري، وذلك في "فرع أول"، كما نعرض لفكرة الرقابة على موضوع الاقتراح بقانون في "فرع ثانٍ". وأخيرًا، نبين الرقابة العامة على جمع التأييدات في "فرع ثالث". وذلك بمزيد من التفصيل فيما يلي:

الفرع الأول الإحالة وأساليب الرقابة المتبعة

يرغب المشرع الدستوري في أن يراقب المجلس الدستوري توافق الدستور مع مقترح القانون من ناحية . ومن ناحية أخرى، أن يضمن احترام الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م لتنظيم مثل هذا الاستفتاء.

وتؤدي الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري إلى اتخاذ قرار من نوع جديد مدرج تحت اختصار «RIP» بعد إجراء مضاد مكتوب يستند إلى حد كبير إلى الإجراء المنطبق على قرارات الرقابة السابقة «DC». وبالتالي، فإن الحكومة مطالبة بتقديم ملاحظات ناتجة عن ممارسة قديمة، ويمكن للبرلمانيين أيضًا تقديم ملاحظاتهم كتابةً. وكان هذا هو الحال بالفعل بالنسبة لقرارات RIP السابقة^(١).

ويمكننا تناول ذلك بشئ من التفصيل فيما يلي:

أولاً- الإحالة إلى المجلس الدستوري:

يمكن أن تتم عمليات التحقق التي يمارسها المجلس الدستوري في مراحل مختلفة من الإجراءات ولكن لها نفس الخصائص. وفي الواقع، يجوز له أن يقضي قبل الفترة التي يتم خلالها جمع التأييدات، أي بعد عرض اقتراح قانون الاستفتاء على إحدى المجلسين، ثم خلال فترة جمع التأييدات التي يكفل فيها المجلس الدستوري انتظام هذه العمليات، وأخيرًا، في حالة الدعوة إلى إجراء استفتاء، فإنه يكفل انتظام هذا الإجراء^(٢).

وعلى أساس الفقرة الرابعة من المادة (١١) المعدلة من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، والتي تنص على أن "شروط تقديمه - مشروع القانون - وتلك التي يُراقب المجلس الدستوري بموجبها الامتثال لأحكام الفقرة السابقة يحددها قانون أساسي"، وهكذا، فقد أدخل القانون الأساسي سالف الذكر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م، في الأمر رقم ٥٨-١٠٦٧ الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨م بشأن القانون الأساسي للمجلس الدستوري، وأضاف الفصل السادس مكرر بعنوان "فحص مقترح قانون مقدم تطبيقًا للفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور، وذلك (المواد ٤٥-١ إلى ٤٥-٦)".

(^١) **Cons. Const.**, 9 mai 2019, n° 2019-1-RIP, A.J.D.A., 2019, p. 1020; **Cons. Const.**, 6 août 2021, n° 2021-2-RIP, Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité, A.J.D.A., 2021, p. 1982; **Cons. Const.**, 25 oct. 2022, n° 2022-3-RIP, A.J.D.A., 2023, p. 36, note M. Verpeaux et et. 40, note R. Rambaud; D. 2022, p. 2152, entretien J. Roux.

(^٢) **VERPEAUX (M.)**, Les obstacles sur la route du référendum d'initiative partagée se multiplient, A.J.D.A., 2023, p. 36.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وتتعلق المادة ٤٥-١ بالإحالة إلى المجلس الدستوري، والتي تتخذ شكل إحالة من قبل رئيس المجلس بهدف الرقابة الإجبارية التي يمارسها المجلس الدستوري على النحو المنصوص عليه في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م، والمُشار إليها في المادة (٦١)، والفقرة الأولى من الدستور ذاته مكملة بالقانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م. وعلى ذلك "يجب تقديم القوانين الأساسية، قبل إصدارها، ومقترحات القوانين المذكورة في المادة (١١) قبل عرضها على الاستفتاء، وأنظمة المجالس البرلمانية، قبل تطبيقها إلى المجلس الدستوري الذي يقرر مدى مطابقتها للدستور".

وفي الواقع، تعد هذه بالفعل طريقة جديدة للرقابة الإجبارية من قبل المجلس الدستوري، أو بشكل أدق، إحالة لا تحتاج إلى دافع، وما يُعرض على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري إلى جانب القرار رقم ٢٠٢٢-٣ RIP هو في الواقع نص مقترح القانون مسبقاً بقائمة البرلمانيين الموقعين.

وإذا كانت المادة ٤٥-٣ من الأمر الأساسي لعام ١٩٥٨م تنص على أن قرار المجلس الدستوري يجب أن يكون مسبباً، ويُنشر في الجريدة الرسمية، لا يشير إلى أي شيء يتعلق بالإجراء المتبع أمامه، ولا سيما بالامتنال لمبدأ إجراءات الخصومة، ولم يصدر القرار بشأن اللائحة الداخلية للإجراءات المتبعة أمام المجلس الدستوري لإعلان مطابقة الدستور^(١). وذلك بهدف قرارات RIP، ولكن تلك المتعلقة بإعلانات المطابقة، تتمثل في قرارات الرقابة السابقة DC الصادرة بشأن القوانين الأساسية، والقوانين العادية، ولوائح مجلسي البرلمان، وبشكل أقل وضوحاً الالتزامات الدولية^(٢). والقرارات الصادرة في سياق الفصل السادس مكرر ليست قرارات رقابة سابقة DC بل قرارات استفتاء مبادرة مشتركة RIP، بالتالي لا تتأثر بأحكام اللائحة الداخلية الصادرة في ١١ مارس ٢٠٢٢م.

ومنذ التعديل الدستوري في عام ٢٠٠٨م، تمكن المجلس الدستوري من البت في مقترحات قانون الاستفتاء هذا ثلاث مرات؛ ففي الاقتراح الأول لقانون الاستفتاء المقدم للنظر فيه، في ٩ مايو ٢٠١٩م، صدر القرار رقم ٢٠١٩-١ RIP باقتراح قانون يهدف إلى تأكيد طبيعة تشغيل مطارات باريس كخدمة عامة وطنية^(٣). والثاني هو القرار رقم ٢٠٢١-٢ RIP بتاريخ ٦ أغسطس ٢٠٢١م بشأن قانون البرمجة المقترح لضمان وصول الجميع إلى خدمة مستشفيات عامة عالية الجودة^(٤). وبالتالي، كان قرار ٢٥ أكتوبر ٢٠٢٢ بمثابة الفرصة الثالثة للمجلس الدستوري للفصل في هذه المقترحات لمبادرة مشتركة. وفي ٢٦ سبتمبر ٢٠٢٢م،

(١) **ROUX (J.)**, Règlement de procédure sur le contrôle a priori de constitutionnalité, D., 2022, p. 784; **VERPEAUX (M.)**, Tout arrive... pour qui sait attendre, A.J.D.A., 2022, p. 955.

(٢) **Voir**: Chap. 2 « Des déclarations de conformité à la Constitution », art. 17 à 23 de l'ordonnance.

(٣) **VERPEAUX (M.)**, Démocratie représentative versus démocratie semi-directe, Quelques observations sur la décision n° 2019-1 RIP, A.J.D.A., 2019, p. 1553; **CARPENTIER (M.)**, Aéroports de Paris : l'illusoire invocation du service public national, A.J.D.A., 2019, p. 1560; **ROUX (J.)**, Référendum d'initiative partagée sur ADP: une boîte de Pandore ?, Recueil Dalloz, 2019, p. 1259.

(٤) **Cons. Const.**, 6 août 2021, Accès à l'hôpital : une proposition de loi contraire à la Constitution, A.J.D.A., 2021, p. 1656.

تلقى المجلس الدستوري من رئيس الجمعية الوطنية إحالة مقترح قانون إنشاء ضريبة إضافية على الأرباح الاستثنائية للشركات الكبرى.

وتم التوقيع على هذا المقترح من قبل ٢٤٢ ما بين نواب من الجمعية الوطنية وأعضاء من مجلس الشيوخ وتم تسجيله في ٢١ سبتمبر ٢٠٢٢م. وبالتالي، فقد استوفى الشرط الإجرائي الأول، وهو اجتماع ما لا يقل عن خمس أعضاء البرلمان. ويمثل هؤلاء الموقعون الـ ٢٤٢ نسبة ٢٥.٨٨ ٪ من مجموع الأعضاء البالغ عددهم ٩٢٥ عضوًا. وتجدر الإشارة إلى أن قائمة البرلمانيين هذه مرتبة ترتيبًا أبجديًا، وهي مزيج من النواب وأعضاء مجلس الشيوخ. وفي هذا الصدد، يرد التقرير على رسالة نص المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م، التي تشير إلى خمس برلمانيين فقط، الذين يجب افتراض أنهم برلمانيين وطنيين، منذ أن نص الدستور على ذلك.

وفي حالة القرار رقم ٢٠٢٢-٣ RIP^(١)، قام رئيس الجمعية الوطنية بإحالة الرسالة. وعدم وجود نص يتعلق بالإجراء لا يمنع المجلس الدستوري من تنظيم إجراءات الخصومة. وبالتالي، فإن «التعليق» على القرار الصادر بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠٢٢م يتعلق "بإجراء التحقيق من جانب المجلس الدستوري بشأن القانون المقترح". وقد تم تنفيذ هذا بالفعل لقراري RIP السابقين، كما هو موضح في تأشيريات القرارات.

وعلى سبيل التبرير، تمكن المجلس الدستوري من الاعتماد على المادة ٤٥-١ من المرسوم الأساسي بشأن عمل المجلس الدستوري، التي تنص على أنه عندما يُحال إليه اقتراح بقانون استفتاء، فيقوم المجلس الدستوري على الفور بإخطار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس المجلس الآخر. وبالتالي، فقد لجأ إلى هذه المعلومات البسيطة ليذكر هذه السلطات المختلفة أنه بإمكانها في غضون مهلة معينة، إرسال الملاحظات إليه. وفي هذا الصدد كان قد تلقى ملاحظات الحكومة. ولم تتضمن تذكر المادة ٤٥-١ الإشارة إلى واضعي مقترح القانون، أي النواب وأعضاء مجلس الشيوخ الذين وقعوا على النص ولكنهم لا يشكلون مجموعة يمكن تحديد مسبقًا. ولم يمنع المجلس ذلك من إرسال ملاحظات الحكومة إلى جميع الأشخاص المذكورين أعلاه؛ حتى يتمكنوا من إرسال الملاحظات الجديدة إليه^(٢).

وتنص المادة (١٣) من الدستور على أنه «يجوز لأي شخص أن يخاطب المجلس الدستوري بشأن المساهمة»^(٣). كما في حالة قرار RIP، وتم الإعلان عن مساهمة الرابطة الفرنسية للمؤسسات الخاصة بتاريخ ٧ أكتوبر ٢٠٢٢م، والتي استندت إلى

(^١) Cons. Const., 25 oct. 2022, Décision n° 2022-3 RIP.

(^٢) وهكذا، هذه هي الطريقة التي قام بها بوريس فالود Boris Vallaud رئيس المجموعة الاشتراكية والحلفاء في الجمعية الوطنية، والعديد من النواب الآخرين، بالإضافة إلى باتريك كانر Patrick Kanner، رئيس المجموعة الاشتراكية والبيئية والجمهورية في مجلس الشيوخ، والعديد من أعضاء مجلس الشيوخ الآخرين للإدلاء بملاحظات خلال الموعد النهائي الذي حدده المجلس الدستوري لهذا الغرض.

(^٣) يُقصد بالمساهمات الخارجية هي مصطلح جديد لما أشار إليه الفقه باسم "الأبواب الضيقة portes étroites"، والذي تم إضفاء الطابع الرسمي عليه من خلال اللائحة المذكورة أعلاه بتاريخ ١١ مارس ٢٠٢٢ لقرارات DC.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المادة (١٣) المذكورة أعلاه. وفي غضون شهر واحد من إحالة مقترح القانون يجب على المجلس الدستوري إجراء فحص ثلاثي؛ فمن ناحية، يجب أن يكون مقترح القانون مُقدم من قبل خمس أعضاء البرلمان على الأقل؛ حيث تنص المادة ٤٥-٢ على أن يتم حساب الخمس على أساس عدد المقاعد التي تم شغلها بالفعل في تاريخ تسجيل الإحالة من قبل المجلس الدستوري، بالتقريب إلى الرقم الأعلى مباشرة في حالة وجود كسر.

ومن ناحية أخرى، أن يتحقق المجلس من أن الاقتراح يتوافق مع الشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثالثة والسادسة من المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، بما في ذلك ألا يكون الغرض من الاقتراح إلغاء نص تشريعي صدر قبل أقل من عام واحد، وألا يتعلق المقترح بنفس الموضوع الذي تم رفضه سابقاً بموجب مقترح قانون بطريق الاستفتاء قبل عامين على الأقل. وأخيراً، ألا يوجد نص في مقترح القانون يتعارض مع نصوص الدستور.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تطبيق هذا الشرط الأخير في جوهر قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢١-٢-RIP^(١). ومن ناحية أخرى، في القرار الصادر في ٢٥ أكتوبر ٢٠٢٢م^(٢)، كان الشرط المتعلق بموضوع اقتراح الاستفتاء هو الذي مكّن المجلس الدستوري من اتخاذ قرار بأن النص لا يتوافق مع المادة (١١) من الدستور سائلة الذكر.

ثانياً - رقابة سابقة ووجوبية للمجلس الدستوري:

تستند القرارات المتخذة في هذه المرحلة من إجراءات ما قبل الاستفتاء بشأن مطابقة الدستور أم لا إلى الشروط الأساسية المشار إليها في المادة (١١)، وليس بشأن قبول النص من عدمه. وتعتبر هذه الرقابة وجوبية بموجب أحكام الفقرة الأولى من المادة (٦١) من الدستور لعام ١٩٥٨م. وبناءً على ذلك، فقد أصدر المجلس الدستوري بعض القرارات بعدم المطابقة الدستورية لبعض مقترحات قوانين الاستفتاء. ويكفي أن يكون هناك بنداً واحداً غير دستوري في الاقتراح قد يستلزم القضاء بعدم دستورية النص بالكامل، حيث لا مجال للحديث عن عدم دستورية جزئية، على العكس من قرارات الرقابة السابقة DC.

وفي هذا السياق، يجب على المجلس الدستوري البت في مدى استيفاء مقترح القانون للشروط المنصوص عليها في المادة ٤٥-٢ من المرسوم الأساسي المذكور آنفاً. وهذه الأحكام الأساسية هي تلك المشار إليها في الفقرة الرابعة من المادة (١١)، وهي مستمدة من القانون الأساسي رقم ١٤ الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م^(٣)، والمتعلق بتنفيذ هذه المادة. وهكذا، فإن الرقابة الدستورية يتم الإعلان عنها من خلال وجود قواعد أساسية أو عضوية لا تكتسب القيمة الدستورية^(٤).

ووفقاً للمادة ٤٥-٢ تتعلق هذه الرقابة السابقة - بصرف النظر عن التحقق من عدد التوقيعات المطلوبة من البرلمانين (البند الأول) - بشأن الامتثال للشروط المنصوص عليها في الفقرتين الثالثة والسادسة من المادة (١١) من الدستور، على أن تُحسب

(١) Cons. Const., 6 août 2021, Décision n° 2021-2 RIP.

(٢) Cons. Const., 25 oct. 2022, Op. Cit., Décision n° 2022-3 RIP.

(٣) Voir: L. Org. n° 2013-1114 du 6 déc. 2013 Op. Cit.

(٤) VERPEAUX (M.), Le RIP ou la lutte sur tous les fronts, Op. Cit., p. 1066.

المواعيد المذكورة في تاريخ تسجيل الإحالة من قبل المجلس الدستوري (البند الثاني)، ويؤكد المجلس على "أنه لا يوجد نصًا ما في مقترح القانون يتعارض مع الدستور" (البند الثالث). ويتعلق الشرط الثاني بموضوع القانون المقترح على النحو المحدد في الفقرة الأولى من المادة (١١).

ويلاحظ أن الضوابط المنصوص عليها في البند الثاني والثالث من المادة ٤٥-٢ من المرسوم ليست واردة بلا جدوى؛ لأن المجلس الدستوري كان قد أُتيحت له الفرصة بالفعل للحكم على أن مقترح القانون لا يتوافق مع الدستور. ففي قراره رقم ٢٠٢١-٢ RIP بتاريخ ٦ أغسطس ٢٠٢١م، تم اقتراح قانون البرمجة بهدف الوصول الشامل إلى خدمة مستشفيات عامة ذات جودة عالية؛ حيث قضى بأن الاقتراح يُقوض السلطة اللائحية المنصوص عليها في المادتين (٢١-١٣) من الدستور، حيث لا تسمح هذه الأحكام للمشرع بخضوع ممارسة رئيس الوزراء لسلطته اللائحية لموافقة سلطة في دولة أخرى^(١).

وبالفحص تبين أن أحكام مقترح قانون البرمجة جعلت ممارسة السلطة اللائحية لرئيس الوزراء خاضعة "لموافقة المؤتمر الوطني للصحة"؛ ولهذا السبب فهي تتعارض مع الدستور، وكذلك في البند الثالث من المادة ٤٥-٢ من أمر ٧ نوفمبر ١٩٥٨م. وفي القرار رقم ٢٠٢٢-٣ RIP بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠٢٢م^(٢)، اعتبر المجلس الدستوري أن مقترح قانون بشأن إدخال ضريبة إضافية على الأرباح الاستثنائية للشركات الكبيرة لا يُشكل "إصلاحًا للسياسة الاقتصادية للأمة". ومن ثم، يكون مخالفًا لأحكام الدستور.

وقد أعطى المجلس الدستوري بالفعل تفسيرًا دقيقًا لنطاق تطبيق إجراء RIP، الذي تحدت معالمه في الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور التي أحالت إلى فقرتها الأولى؛ والتي تقتصر على ثلاثة مجالات رئيسية تتمثل في: تنظيم السلطات العامة؛ والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للدولة والخدمات العامة التي تسهم فيها؛ والتصديق على المعاهدات الدولية التي تؤثر على عمل المؤسسات. ومن الضروري أيضًا توضيح معنى ومضمون جميع هذه الأمور التي من المحتمل أن تسمح باللجوء إلى الاستفتاء^(٣).

وعلاوةً على ذلك، تم تعزيز القراءة الضيقية للشروط المنصوص عليها في المادة (١١) من خلال القرارين رقم ٢٠٢٣-٤ RIP و ٢٠٢٣-٥ RIP، اللذان تم اعتمادهما بالفعل، ولن يفاجئ أي شخص من أن استخدام نفس المنطق وذات الصياغة مستوحى من أسلوب النسخ واللصق، مع كامل الاحترام الواجب لقضاء المجلس الدستوري الفرنسي.

وتجدر الإشارة إلى أنه تم تطبيق المادة (١١) من الدستور ثماني مرات منذ عام ١٩٥٨م، وبعد الاستخدام المتكرر نسبيًا لها، لا سيما في ظل الرئاسة الأولى لشارل ديغول، حيث تم استخدامها بشكل أقل فيما بعد. وبالإضافة إلى النطاق المحدود لتطبيقها،

^(١) Cons. Const., 6 août 2021, Décision n° 2021-2 RIP, (§ 8).

^(٢) Cons. Const., 25 oct. 2022, Décision n° 2022-3 RIP.

^(٣) VERPEAUX (M.), Le RIP ou la lutte sur tous les fronts, Op. Cit., p. 1066.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

فإن المخاطر الناجمة عن تنفيذها ربما تكون السبب في هذا القلق النسبي بشأنها.

ثالثاً- الرقابة على قوانين الاستفتاء **Contrôle des Lois Référendaires**:

يثور التساؤل الآتي: هل المجلس الدستوري غير مختص بالحكم على دستورية القانون المعتمد بطريق الاستفتاء، سواء في سياق الرقابة السابقة للمادة (٦١) من الدستور الفرنسي^(١). أو من خلال المسألة الأولية الدستورية بموجب المادة ٦١-١ من الدستور ذاته^(٢). فذهب اتجاه إلى أن المجلس الدستوري ليس له اختصاص بالبت في دستورية قانون سبق اعتماده بطريق الاستفتاء. ومن ثم، فهذا الاتجاه يرفض منح المجلس ممارسة هذا الاختصاص. أما الاتجاه الآخر فيلاحظ أن إجراء استفتاء المبادرة المشتركة لم يغير الوضع بشأن هذه المسألة. وفي الواقع، إذا كان المجلس الدستوري يراقب مشروعات القوانين المقدمة في هذا الإطار فإنها تُعرض على استفتاء إذا لزم الأمر.

ومع ذلك، فقد أقر المجلس الدستوري من ناحية بإمكانية الطعن في دستورية النصوص التشريعية التي صدرت بالفعل أثناء فحص دستورية قانون جديد يُعدل أو يُكمل أو يُقيد أو يُوسع نطاق تطبيق النصوص القديمة. ومن ناحية أخرى، يجوز للبرلمان تعديل قانون اعتمد بطريق الاستفتاء، ومن المتصور، إذا تم الإبقاء على هذه السوابق القضائية، فيجوز الرقابة على قوانين الاستفتاء عند إجراء التعديلات اللاحقة التي يُجريها عليها البرلمان.

وعلاوة على ذلك، ودون النظر في هذا الاتجاه، فقد أقر المجلس الدستوري أنه مع مراعاة الظروف القانونية مثل حالات تعديل الدستور، وكان بإمكان الرقابة على دستورية النصوص الواردة في القانون رقم ٨٨-١٠٢٨ الصادر في ٩ نوفمبر ١٩٨٨م، والذي اعتمده الشعب الفرنسي بعد استفتاء^(٣).

وفي ضوء ما تقدم، فإذا كانت مسألة عدم اختصاص المجلس الدستوري أثارت خلافاً فقهيًا بشأن سلطة المجلس في البت في دستورية القانون المعتمد بطريق الاستفتاء بين مؤيد ومعارض، إلا أن الرأي الراجح يذهب إلى ما استقر عليه قضاء المجلس الدستوري من إمكانية حسم مسألة دستورية نصوص تم اعتمادها بطريق الاستفتاء.

الفرع الثاني

الرقابة على موضوع الاقتراح

إذا كانت الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م تنص على أنه "يجوز إجراء استفتاء يتعلق بإحدى الموضوعات المشار إليها في الفقرة الأولى". إلا أنه في الواقع، لا تسمح قراءة الفقرة الأولى بتنظيم استفتاء بشأن أي موضوع ينبثق عن مبادرة رئيس الجمهورية، ولكن بناءً على اقتراح إما من الحكومة، أو بعد أن ينجح المجلسين في الاتفاق على نفس النص. ويُلاحظ أن الإشارة الواردة في الفقرة الثالثة من المادة (١١) إلى الفقرة الأولى تضع حظرًا على اقتراحات القوانين التي لها

^(١) Cons. Const., 6 nov. 1962, n° 62-20 DC; Cons. Const., 23 sept. 1992, n° 92-313 DC.

^(٢) Cons. Const., 25 avr. 2014, Province Sud de Nouvelle-Calédonie, n° 2014-392 QPC § 8.

^(٣) Voir: Loi n° 88-1028 du 9 nov. 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

موضوع مغاير لمشروعات قوانين المبادرة الرئاسية. ومع ذلك، فقد تطورت القائمة التي تشمل موضوعات مبادرة الاستفتاء منذ عام ١٩٥٨م؛ لأنه كان قد تم تقليصها إلى حالة واحدة محتملة، وهي تلك المتعلقة بالتصديق على اتفاق دولي - وهذا النص ألغي بموجب القانون الدستوري رقم ٩٥-٨٨٠ بتاريخ ٤ أغسطس ١٩٩٥م، الذي وضع نصوصاً دستورية تعتبر قديمة - وتم تمديدها لتشمل مقترحات القوانين التي تتعلق بالإصلاحات المتصلة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة، والخدمات العامة التي تُساهم فيها^(١).

وقد أُدخل التعديلان بالتوازي مع القانون الدستوري نفسه الصادر في ٤ أغسطس ١٩٩٥م، وعندما أراد المشرع الدستوري في عام ٢٠٠٨م تنفيذ إجراء استفتاء للمبادرة المشتركة، لم يغير الحالات المحتملة للاستفتاء، وفضل الرجوع إلى القائمة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (١١).

ولذلك، يجب أن تتوافق مقترحات قوانين الاستفتاء مع إحدى العناصر الثلاثة المنصوص عليها في المادة (١١)، والتي تتمثل في تنظيم السلطات العامة، والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للدولة، والخدمات العامة التي تساهم فيها، أو التفويض بالتصديق على معاهدة من شأنها، أن تؤثر على سير عمل المؤسسات دون أن تكون مخالفة للدستور. ولكن كان هناك اختلافاً كبيراً يميز بين مبادرتين لقانون الاستفتاء؛ فيما يتعلق بالاستفتاءات بمبادرة من رئيس الجمهورية، لم يرد نص بشأن خضوعها لرقابة سابقة بشأنها، مما أدى إلى إجراء مناقشة دستورية بشأن المادة (١١) من الدستور خلال الاستفتاء الذي أُجري بتاريخ ٢٨ سبتمبر ١٩٦٢م بشأن انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، حيث تم إغلاقه مؤقتاً بموجب القرار رقم ٦٢-٢٠ DC بتاريخ ٦ نوفمبر ١٩٦٢م^(٢)، الذي يتعلق بقانون انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر *suffrage universel direct*.

وليس الحال كذلك مع مقترحات قانون الاستفتاء؛ والتي يجب أن تخضع لرقابة سابقة من قبل المجلس الدستوري. وبعبارة أخرى، لم يكن من الممكن أن تحدث الأزمة الدستورية في عام ١٩٦٢ لو أن استفتاء ٢٨ أكتوبر ١٩٦٢م قد اتخذ بمبادرة من نواب برلمانيين اقترنت بتأييدات من المواطنين؛ ففي حالة القرار رقم ٢٠١٩-١ RIP الصادر بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م^(٣)، صادق المجلس الدستوري على مقترح القانون؛ لأن الغرض منه كان النص على أن "تخطيط وتشغيل وتطوير مطارات باريس - شارل ديغول، وباريس - أورلي، وباريس - لو بورجيه، يأخذ طابع الخدمة العامة الوطنية بالمعنى المقصود في الفقرة التاسعة من ديباجة دستور ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦م، وهي تلك المعنية بالسياسة الاقتصادية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها"^(٤).

وعلى ذلك، فهذا القرار سالف الذكر يندرج ضمن أحد الأهداف المشار إليها في الفقرتين (٥-٦) من الدستور. وقد نجح هذا

(١) VERPEAUX (M.), Les obstacles sur la route du référendum d'initiative partagée se multiplient, Op. Cit., p. 36.

(٢) Cons. Const., 6 nov. 1962, Décision n° 62-20 DC.

(٣) Cons. Const., 9 mai 2019, Décision n° 2019-1 RIP.

(٤) VERPEAUX (M.), Les obstacles sur la route du référendum d'initiative partagée se multiplient, Op. Cit., p. 36.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الاقتراح في اجتياز مرحلة الرقابة الأولى من قبل المجلس الدستوري. لكنه لم ينجح في جمع العدد الكافي من التوقيعات المطلوبة، فضلاً عن أن المجلس الدستوري أشار في قراره رقم ٨-١-٢٠١٩ RIP بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٢٠^(١)، بشأن عدد التأييدات التي تم الحصول عليها بموجب مقترح القانون، والذي يهدف إلى تأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس. وتم استيفاء شرط آخر من خلال مقترح قانون الاستفتاء في القرار المذكور أعلاه رقم ٢٠٢١-٢ RIP، والذي تبين أنه مخالف للدستور؛ نظراً لأن نصوصه تنتهك المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م بشأن منح السلطة اللائحية لرئيس الوزراء على المستوى الوطني. وذلك في حين لم تسمح هذه المادة للسلطة التشريعية بأن تجعل ممارسة رئيس الوزراء لسلطته اللائحية خاضعاً لموافقة سلطة أخرى في الدولة.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن القرار الصادر في ٢٥ أكتوبر ٢٠٢٢م كان يستهدف إدخال "ضريبة إضافية على الأرباح الاستثنائية للشركات الكبرى". حيث ذهب المجلس الدستوري إلى أن هدفه الوحيد هو زيادة الضرائب على جزء الأرباح التي تزيد عن ١.٢٥ ضعف متوسط العائدات الخاضعة للضريبة عن السنوات المالية ٢٠١٧ و ٢٠١٨ و ٢٠١٩ للشركات التي يزيد حجم مبيعاتها عن ٧٥٠ مليون يورو منذ دخوله حيز التنفيذ وحتى تاريخ ٣١ ديسمبر ٢٠٢٥م. وبالتالي، فإن مقترح القانون لا يتعلق - بالمعنى المقصود في المادة (١١) من الدستور - بإصلاح السياسة الاقتصادية للأمة، ولم يستوفي الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من تلك المادة، وكذلك البند الثاني من المادة ٤٥-٢ من المرسوم الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨م. وقد جاء ذلك على النقيض من رأي الموقعين على مقترح القانون - في سياق ملاحظاتهم الخارجية المذكورة أعلاه - مختلفاً من الناحية المنطقية، حيث كتبوا في المذكرة التفسيرية لاقتراحهم أن النص يتوافق مع أحد الأهداف المحتملة للاستفتاء بموجب نص المادة (١١) "في سياق الانخفاض المستمر في ضرائب الشركات والمساهمات الضريبية غير الكافية لتمويل الإدارات العامة، يقترح هذا القانون إصلاح سياستنا الاقتصادية من خلال تحديد وفرض ضرائب استثنائية على الأرباح الكبيرة التي تحققها الشركات"^(٢).

وصحيح أن الجمعية التأسيسية في فرنسا لعام ١٩٩٥م لم تحدد مفهوم "إصلاح السياسة الاقتصادية"، ولكن المذكرة التفسيرية لمقترح قانون الاستفتاء لجأت أيضاً إلى المناقشات البرلمانية في ذلك الوقت، التي جعلت من الممكن "استبعاد إجراء الاستفتاءات على هذا الأساس الجديد، ومن ثم استبعاد القضايا المتعلقة بالسيادة والدفاع والعدالة والقانون الجنائي وقوانين المالية. والحال ليس كذلك مع هذه المبادرة التي تهدف إلى فرض ضريبة جديدة بالمعنى المقصود في الفقرة الخامسة من المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، والتي بموجبها "يحدد القانون القواعد المتعلقة [...] بأساس ووعاء وطرق تحصيل الضرائب بجميع أنواعها؛ وكذلك نظام إصدار العملة".

^(١) Cons. Const., 26 mars 2020, Décision n° 2019-1-8 RIP.

^(٢) VERPEAUX (M.), Les obstacles sur la route du référendum d'initiative partagée se multiplient, Op. Cit., p. 36.

ومن الواضح، أن الحكومة لم تُشارك هذا الرأي في ملاحظاتها المؤرخة ٣ أكتوبر ٢٠٢٢م؛ لأن مقترح القانون لا يندرج ضمن أي من هذه الأمور، ولا يندرج - على وجه الخصوص - ضمن السياسة الاقتصادية للأمة. بل إن الأعمال التحضيرية للتعديل الدستوري لعام ١٩٩٥م التي أدخلت هذه الآلية الجديدة لإجراء الاستفتاء تبين على وجه الخصوص أنه قد تم استبعاد البنود التي تجد مكانها - من حيث المبدأ - في قوانين المالية كموضوع للاستفتاء.

كما أنه ليس مفاجئاً أن تستند المساهمة الخارجية - التي صاغت الرابطة الفرنسية للمؤسسات الخاصة وعرضت على المجلس الدستوري في ٧ أكتوبر ٢٠٢٢ - إلى ذات الحجج لاعتبار أن "معدل بسيط للأداء الضريبي يسعى نحو تحقيق هدف محدد في الميزانية، ولا يجوز أن يُخصص، علاوة على ذلك، لتمويل إصلاح أو نفقات أخرى"، فهو يندرج تحت "ميزانية الدولة، وليس سياستها الاقتصادية".

ويبدو أن المجلس الدستوري كان أكثر حذرًا بلا شك لهذه الحجج التي تفيد بأن مقترح قانون الاستفتاء لا يتناول إصلاح السياسة الاقتصادية للأمة. ومن الواضح أن إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP يواجه بعض التحديات في تلبية توقعات الأشخاص الذين يريدون المزيد من الديمقراطية المباشرة؛ نظرًا لأنها قليلة للغاية، أي "ديمقراطية المشاركة"؛ بحيث يتم تركيزها بشكل أفضل في القانون الفرنسي.

الفرع الثالث

الرقابة العامة على جمع التأييدات

اعتزم المشرع الدستوري الفرنسي بموجب الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي (المأخوذ استنادًا للمادتين ١١ و ٦١ من دستور ١٩٥٨م) أن يُتيح بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان تنظيم استفتاء حول مقترح قانون أعلن المجلس الدستوري عن مطابقته للدستور، واقترن هذا الخمس بتأييد من عشر الناخبين المدرجة أسماؤهم في القوائم الانتخابية^(١).

ولا يجوز الانتقاص من شرط الفحص المنهجي لقبول مقترحات القانون فيما يتعلق بالمادة (٤٠) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م لإيداع مقترحات القانون المقدمة وفقًا لهذه المادة^(٢).

أما الرقابة على دستورية مقترح القانون فهي تتضمن تحقق المجلس الدستوري من أنه لا يوجد نص في مقترح القانون يتعارض مع الدستور. ويترتب على ذلك، إذا كان المجلس الدستوري يعتبر أن إحدى بنود الاقتراح يتعارض مع الدستور، فيتم وقف الإجراء كله، بما في ذلك الجزء الذي يتوافق مع الدستور من المقترح^(٣). وكما أسلفنا فقد قضى المجلس الدستوري بأنه لا يتوافق مع الدستور مقترح قانون يجعل ممارسة السلطة اللائحية لرئيس الوزراء خاضعًا لموافقة سلطة أخرى^(٤).

كما قضى أيضًا بأنه لا يعتبر متوافقًا مع الدستور مقترح قانون يقتصر أثره الوحيد على استكمال ميزانية الدولة، من خلال

(١) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 1 et 4.

(٢) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 8.

(٣) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 13.

(٤) Cons. Const., 6 août 2021, no 2021-2 RIP § 10, A.J.D.A., 2021, p. 1656.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

زيادة معدل الضريبة المفروضة بالفعل؛ لأنه لا ينطبق على المعنى الوارد في المادة (١١) من الدستور بشأن الإصلاح المتعلق بالسياسة الاقتصادية للأمة^(١).

ولتنفيذ إجراء استفتاء المبادرة المشتركة يلزم أن يُحال مقترح القانون المقدم إلى المجلس الدستوري. ولا يوجد نص في الدستور يسمح للبرلمانيين بسحب هذا الاقتراح من دراسة المجلس أو بعد هذه الدراسة من عرقلة عمليات جمع تأييدات الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية^(٢).

وإن كان يجوز وقف جمع التأييدات خلال فترات الانتخابات التشريعية أو الرئاسية (في تاريخ عادي أو مبكر)، حيث يهدف المشرع إلى منع جمع التأييدات أثناء الحملة الانتخابية المقررة لانتخاب رئيس الجمهورية أو الانتخابات البرلمانية. وعلى ذلك، فإن الفترة السابقة لهذه الانتخابات لا يمكن أن تبدأ خلالها فترة جمع التأييدات بأقل من تلك الفترة، ولا يمكن للنصوص التنفيذية أن تتجاهل مبدأ مصداقية الاقتراح، أو يكون لها هدف أو أثر في استبعاد تعليق فترة جمع التأييد إذا بدأت قبل أكثر من ستة أشهر من الانتخابات الرئاسية أو الانتخابات البرلمانية العامة، ولكنها لم تصل بعد إلى نهايتها عند نشر مرسوم دعوة الناخبين بشأن تلك الانتخابات^(٣).

وما لم يكن هناك قيود لا مبرر لها على حق كل من المجالس البرلمانية في فحص مقترح القانون خلال فترة الستة أشهر، يجب تعليق هذه الفترة في حالة حل الجمعية الوطنية تطبيقاً لنص المادة (١٢) من دستور ١٩٥٨م، وذلك اعتباراً من يوم المرسوم الصادر بالحل، وحتى اليوم المنصوص عليه في الجملة الأولى من الفقرة الثالثة من هذه المادة^(٤).

ولا يسمح إجراء المبادرة بسحب مقترح القانون الذي حظي بتأييد ما لا يقل عن عُشر الناخبين من مكتب المجلس التي عُرض عليه أو من مكتب المجلس الذي أُحيل إليه^(٥). والشيء نفسه، إذا تم تعديل نص مقترح قانون تم فحصه في جلسة علنية من قبل المجلس عملاً بالمادة (٤٢) من الدستور، فلا يكون له أي تأثير على فحص مقترح القانون^(٦).

وإذا رأى المجلس الدستوري أن مقترح القانون المُقدم لم يحظى بتأييد ما لا يقل عن عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية، فإنه يخضع للفحص من قبل مجلسي البرلمان^(٧). بشأن تمويل الإجراءات التي تستهدف تعزيز جمع التأييدات أو المساس بها^(٨).

كما ذهب المجلس الدستوري أيضاً إلى أن الغرض من مقترح القانون هو النص على أن "تطوير وتشغيل مطارات باريس

(١) Cons. Const., 25 oct. 2022, no 2022-3 RIP § 5.

(٢) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 9.

(٣) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 23.

(٤) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 31.

(٥) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 33.

(٦) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 33.

(٧) Cons. Const., 5 déc. 2013, no 2013-681 DC § 34.

(٨) Loi. n° 2013-1116 du 6 déc. 2013. Bibl. Verpeaux, Neuf mois sans accouchement, A propos des dernières décisions RIP-1, A.J.D.A., 2020, p. 1483.

تعتبر خدمة عامة وطنية بالمعنى المقصود في الفقرة ٩ من ديباجة دستور ١٩٤٦م فيما "يتعلق بالسياسة الاقتصادية للأمة والخدمات العامة التي تُساهم فيها. ومن ثم، فهو يندرج ضمن إحدى الموضوعات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة"^(١). وبما أن المقترح في تاريخ تسجيل الإحالة لا يُقصد منه إلغاء نص تشريعي صدر لمدة تقل عن سنة، فلا يهم ما إذا اعتمد البرلمان مقترح قانون يتضمن نصًا عكسيًا^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن لجنة فحص الشكاوى la formation d'examen des réclamations ناشئة بموجب الفقرة الأخيرة من المادة ٤٥-٤٠ من دستور ١٩٥٨م، والتي يجوز لها عند الاستماع إلى إحدى الشكاوى إحالة الشكاوى إلى المجلس المنعقد دون شروط أو إجراءات شكلية^(٣). ويُلاحظ أن قرارات لجنة فحص الشكاوى قابلة للطعن عليها أمام المجلس الدستوري^(٤).

ويترتب على المادة سالف الذكر أنه يعهد إلى المجلس الدستوري بالتحقق من وجود مخالفات في سير عمليات جمع التأييدات لمقترح القانون. ومن ثم، يعد المجلس مسؤولاً عن البت في الادعاء بتبني عدد معين من التوصيات المتعلقة بتوفير معلومات عن الناخبين بشأن هذه العملية من حيث وسائلها وتحدياتها، والتي يؤكد مدعيها أنها ستكون ضرورية لضمان الامتثال - أثناء هذه العمليات - لمبدأ تعددية تيارات الأفكار والآراء^(٥).

ويكفل المجلس الدستوري ألا يترتب على التجاهل في بيانات المؤيدين حدوث مخالفة سيكون عليه إيجادها^(٦). وعدم الإشارة في قائمة المؤيدين - المنشورة على موقع وزارة الداخلية المخصص لهذا الغرض - إلى اسم المستخدم ولقب العائلة^(٧). وعلى افتراض أنه سيتم إثباته. ومن ثم، فإن الجهل المزعوم باللوائح الأوروبية بشأن حماية البيانات الشخصية^(٨). لا يؤثر على عملية جمع التأييدات.

واقترح المجلس الدستوري أنه يتعين لإدخال تعديلات على مقترح القانون بصيغته المنظمة أن يتم النظر من قبل مجلسي البرلمان؛ بحيث يسمح الاقتراح الذي تم فحصه قبل افتتاح المناقشة العامة، لمجلس الشيوخ برفض دراسة مقترح القانون بعد مناقشة يشارك فيها صاحب الاقتراح أو من يُمثله، ومتحدث برأي مخالف، والرئيس أو مقرر اللجنة المسؤولة عن مقترح القانون والحكومة. وقبل التصويت على هذا الاقتراح، تُعطى الكلمة أيضاً لتعليل التصويت لجميع أعضاء مجلس الشيوخ. وهذه الأحكام تهدف فقط

^(١) Cons. Const., 9 mai 2019, no 2019-1 RIP § 5 et 6: A.J.D.A., 2019, p. 1020; ibid. 1553, étude Verpeaux; ibid. 1560, étude Carpentier; D. 2019, p. 1259, note Roux; RFDA, 2019, p. 763, chron. Roblot-Troizier; L.P.A., 7 juin 2019, p. 1259, note Schoettl; Constitutions, 2019, p. 267, note Aguzzi et Ghévantian; JCP Adm., 2019, p. 2248, note Morales; Dr. adm. 2019. 9, repère Lignières.

^(٢) Cons. Const., 9 mai 2019, no 2019-1 RIP § 7 (sol. impl.): préc. note 13.

^(٣) Cons. Const., 10 sept. 2019, no 2019-1-1 RIP: A.J.D.A., 2019, p. 1726.

^(٤) Cons. Const. 12 mars 2020, Letellier-Cohen, no 2019-1-3 RIP ; Cons. Const., 12 mars 2020, Libeau, no 2019-1-5 RIP.

^(٥) Cons. Const., 15 oct. 2019, no 2019-1-2 RIP: A.J.D.A. 2020. 234, note Verpeaux.

^(٦) Cons. Const., 12 mars 2020, Letellier-Cohen, no 2019-1-3 RIP; Cons. Const., 12 mars 2020, Libeau, no 2019-1-5 RIP.

^(٧) Cons. Const., 12 mars 2020, Letellier-Cohen, no 2019-1-3 RIP § 8.

^(٨) Cons. Const., 12 mars 2020, Libeau, no 2019-1-5 RIP § 5.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

إلى ضمان فعالية الحق المعترف به لكل مجلس في إجراء استفتاء برفض النظر في مقترح قانون من هذا القبيل، وعلى ذلك، فلا يستبعد بعد اعتماد مثل هذا الاقتراح وجود مقترح قانون آخر مدرج على جدول أعمال مجلس الشيوخ، وقد يكون هو ذاته موضوع هذا الاقتراح^(١).

الفرع الرابع

الإجراءات المتبعة أمام المجلس الدستوري

حدد القانون الأساسي بشأن تنفيذ إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة جدولاً زمنياً يميز بين ست مراحل متتالية؛ وتتمثل فيما يلي:

أولاً- جمع توقيع البرلمانين وإيداع مقترح القانون؛

ثانياً- دراسة مقترح القانون من قبل المجلس الدستوري، الذي يستغرق شهراً واحداً للمضي قدماً، فيما يتعلق بدراسة القوانين المُحالة إليه بموجب المادة (٦١) من الدستور؛

ثالثاً- الجزء الخاص بالمواطن من المبادرة، أي الفترة التي يمكن خلالها جمع التأييدات من الناخبين؛

رابعاً- في نهاية هذه الفترة يتحقق المجلس الدستوري من صحة وعدد المؤيدين؛ وفترة الستة أشهر المتاحة لكلا المجلسين لفحص الاقتراح؛

خامساً- ويتولى رئيس الجمهورية تنظيم الاستفتاء إذا لم يُجري المجلسان فحص الاقتراح؛

سادساً- الحملة والتصويت على الاستفتاء.

وعلى ذلك، يُلاحظ أن لدى المجلس الدستوري ثلاث مهام متميزة، يجب أن يقوم بها في أوقات مختلفة أثناء الإجراء؛ وتتمثل في: أولاً، التحقق مما إذا كان مقترح القانون قد استوفي الشروط اللازمة لبدء فترة جمع التأييدات؛ ثانياً، كفاءة انتظام عمليات جمع التأييدات؛ وأخيراً، في حالة استيفاء الإجراء لما تطلبه الدستور تعين على المجلس التأكد من شروط انتظام عمليات الاستفتاء وإعلان النتائج^(٢).

وفي الواقع، تبدو المهمة الأولى - من بين هذه المهام الثلاث - هي التي تُثير قدراً كبيراً من المشاكل، وقد خصص لها القانون الأساسي إحدى المواد حاول فيها تحديد المعايير المرجعية التي يتعين على المجلس الدستوري تطبيقها.

وتتطوي هذه المادة على أحكام المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، والتي تستهدف على وجه التحديد مقترح القانون، وتستلزم التحقق من أربعة أمور؛ وهي:

(١) يجب أن يتعلق الاقتراح بأحد الأمور المدرجة في الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور مثل: تنظيم السلطات العامة، والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها، والتصديق على

^(١) Cons. Const., 1er juill. 2021, no 2021-820 DC § 34.

^(٢) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

معاهدة لا تتعارض مع الدستور، ولكن من شأنها أن تؤثر على سير عمل المؤسسات.

(٢) ألا يكون هدفها إلغاء قانون صدر لمدة نقل عن سنة واحدة.

(٣) يجب ألا يغطي نفس موضوع الاقتراح المقدم في ذات السياق قبل أقل من عامين على اعتماده من جانب الشعب الفرنسي. وهو أيضاً يتفق مع شرط التسلسل الهرمي للقواعد.

(٤) بما أن هذا مقترح قانون تشريعي وليس دستوري، يجب أن يكون الاقتراح مطابقاً للدستور.

وفي إطار تنفيذ هذه المهمة الأولى، سيتعين على المجلس الدستوري أن يمارس الرقابة على النص المقدم إليه في هذه المرحلة من الإجراءات، طالما أنه يرفض ممارستها على القوانين المقدمة للاستفتاء من قبل رئيس الجمهورية بموجب الفقرة الأولى من المادة (١١) سالفة الذكر، ولا يمكن اعتبار ذلك بمثابة تناقض؛ لأنه في الحالة الأولى وفقاً للفقرة الثانية من المادة (٦١) من الدستور لا يمكن اللجوء إلى الرقابة إلا بعد الاستفتاء، أي في وقت يمكن القول فيه أن الموافقة على القانون "تشكل تعبيراً مباشراً عن السيادة الوطنية".

وعلى العكس من ذلك، يرى البعض أن الإجراء الجديد المنصوص عليه في المادة (١١) ليس قانون استفتاء، ولا يُشكل حتى قانوناً صادراً عن البرلمان؛ لأنه من المفترض أنه يرجع إلى مبادرة من جانب "الأقلية". وبالتالي، فمن المنطقي خضوع الإجراء لرقابة المجلس، والذي تتمثل مهمته الأساسية في فرض احترام الدستور سواء على البرلمان ككل أو على أعضائه. ولكن، في إطار المبادرة المشتركة، سيتعين على المجلس تفسير حدود مجال الاستفتاء، وقد يصبح الوضع قلقاً من الناحية السياسية إذا كان الاجتهاد القضائي بشأن هذه المسألة لا يتفق مع الممارسة التي يتبعها بعض رؤساء الجمهورية^(١).

وقد أبدى المجلس الدستوري، في قراره رقم ٢٠١٣-٦٨١ DC بتاريخ ٥ ديسمبر ٢٠١٣م^(٢) تحفظاً تفسيرياً يوسع نطاق رقابته حيث رأى أن طبيعة الإجراء الجديد أنه اقتراح تشريعي، ويجب أن تمتثل النصوص المقدمة في إطار المبادرة المشتركة لقاعدة المادة (٤٠) من الدستور، التي تنص على أنه "لا يجوز قبول المقترحات والتعديلات التي يضعها أعضاء البرلمان إذا كان سيؤدي اعتمادها إلى تقليل الإيرادات العامة أو إلى إنشاء أعباء عامة أو تفاقمها".

ومن المرجح - لأسباب قانونية وسياسية - أن تنشأ مسألة الامتثال للمادة (٤٠) في كثير من الأحيان في التقاضي بشأن المبادرة المشتركة أكثر مما تنشأ عن مسألة توافق القوانين مع الدستور (الفقرة ٢ من المادة ٦١ من الدستور). وفي الواقع، فمن وجهة نظر قانونية، فإن القوانين التي يسنها البرلمان نادراً ما تكون مبادرة برلمانية أو في جزئية منها، وحتى عندما يكون الأمر كذلك، فإن مسألة الامتثال للمادة (٤٠) لا يمكن أن ينظر فيها المجلس الدستوري إلا إذا أثبت أثناء المناقشة البرلمانية.

وعلى العكس من ذلك، ففي سياق المبادرة المشتركة فلا يجوز أن يكون إلا مقترح قانون، وفي قراره المذكور آنفاً أعلن

(^١) **HAMON (F.)**, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Op. Cit., p. 253 à 268.

(^٢) **Cons. Const.**, Décision n° 2013-681 DC du 5 déc. 2013, cons n° 8.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المجلس الدستوري بوضوح أنه سيفحص بشكلٍ منهجي وبحكم موقعه مسألة قبوله المالي؛ لأنه إذ افترض أن الاقتراح المُحال إليه لم يخضع لأي مناقشة برلمانية سابقة، فلا يمكن المطالبة بأن يكون قد تم إثارته بالفعل خلال المناقشات.

ومن ناحيةٍ أخرى، من وجهة نظر سياسية، فقد تبين أن استخدام إجراء المبادرة المشتركة غالبًا ما يتم اللجوء إليه من قبل بعض البرلمانيين المعارضين بهدف مواجهة قانون قيد الإعداد، ويخشى عن صواب أو خطأ - لأسبابٍ اقتصادية - أنه سيقبل من بعض المزايا الاجتماعية. وفي ظل هذه الظروف، غالبًا يكون من الصعب على نواب المعارضة صياغة مقترح قانون يجعل الناس يحلمون بمستقبل أفضل دون انتهاك المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م سالف الذكر.

أما المهمة الثانية للمجلس فتتمثل في ضمان انتظام عمليات جمع التأييدات، وهي مسألة ذات طابع فني غالبًا. فهي تشبه إلى حدٍ ما لما هو مسؤول عنه في المرحلة التحضيرية للانتخابات الرئاسية؛ حيث يكفل انتظام عمليات اقتراح المواطنين. وتنص المادة ٤٥-٤ من المرسوم الأساسي على أنه يجوز لأي ناخب أن يعرض عليه المسألة خلال فترة جمع التأييدات أو في غضون عشرة أيام من انقضائها. وكان بإمكان المشرع الأساسي أن يترك للمجلس الدستوري الحرية الكاملة في تنظيم نفسه للنظر في هذه الشكاوى، ووفقًا لرأي البعض، أن هذا هو الحل الوحيد وفقًا للمادة (٦٠) من الدستور، بل التي يضمن المجلس بموجبها انتظام عمليات الاستفتاء المنصوص عليها في المادتين (١١ و ٨٩) وفي الباب الخامس عشر^(١).

ولكن أعضاء مجلس الشيوخ كانوا حريصين للغاية على ربط الدوائر التقليدية للقضاء بالرقابة وحصلوا على اعتماد تعديل يتضمن أن يتم النظر في الشكاوى المقدمة أولاً من قبل لجنة من ثلاثة قضاة، وأمام صاحب الشكاوى فترة عشرة أيام للطعن على هذا القرار أمام المجلس المُنعقد. وعلاوةً على ذلك، تتمثل مهمة المجلس الأخيرة في إعلان نتائج الاستفتاء إذا تم إجراؤه بشكلٍ نهائي، كما هو الحال في جميع الاستفتاءات.

المطلب الثاني

رقابة القاضي الإداري على مقترح قانون الاستفتاء

تتعقد رقابة القاضي الإداري على عملية الاستفتاء بمبادرة مشتركة من خلال مرسوم دعوة الناخبين Décret de convocation؛ فلا يوجد نص في الدستور يشترط أن يوقع رئيس الوزراء على مقترح قانون يُعرض على الاستفتاء، وأن يعرض على مكتب إحدى المجلسين سواء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ^(٢).

ولكن بعد أن يقرر رئيس الجمهورية بمرسوم عرض مقترح القانون للاستفتاء بناءً على طلب الحكومة، ويجب عليها أن تُصدر إعلانًا أمام كل مجلس على أن يليه مناقشة لهذا المقترح^(٣). وليس من الضروري أن يُشير المرسوم إلى قرار المجلس الدستوري

(١) كان هذا هو الرأي الذي وضعه المحامي Roger-Gérard Schwartzenberg أمام الجمعية الوطنية.

(٢) Cons. Const., 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet: JO 31 mars, p. 5834; R.F.D.A., 2005, p. 1040, note Fatin-Rouge Stéfanini; A.J.D.A., 2005, p. 692.

(٣) Cons. Const. 15 déc. 1995, no 95-368 DC. § 22.

الذي قرر بموجبه توافق المعاهدة مع الدستور، وجعل التصديق على المعاهدة مشروطاً بتعديل الدستور^(١). وحتى إذا لم تتضمن النصوص الإشارة إلى هذا الإجراء، فإنه بمجرد تداول المراسيم المنظمة للاستفتاء في مجلس الوزراء، يجب أن يوقع عليها رئيس الجمهورية^(٢). ويترتب على المادة (٦٠) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، ونصوص المادة (٤٦) من أمر ٧ نوفمبر ١٩٥٨م أن المراسيم المتعلقة بتنظيم الاستفتاءات المنصوص عليها في هذه المادة يجب أن تعرض أولاً على المجلس الدستوري^(٣).

أما عن اللوائح المطبقة: فيلاحظ أن أحكام الفقرة الثالثة من المادة (٣٤) من الدستور، تشير إلى أن يحدد القانون القواعد المتعلقة بالنظام الانتخابي للمجالس النيابية والمجالس المحلية، لا تنطبق على الاستفتاءات التي تشكل انتخابات ذات طبيعة أخرى^(٤).

ويدعو المجلس الدستوري إلى وضع إطار تشريعي دائم للاستفتاءات الوطنية؛ حيث يرى أن استمرارية القواعد العامة التي تحكم عمليات الاستفتاء ستكون ذات أهمية كبيرة: فمن ناحية، أن هذه الاستمرارية تفي بالمتطلبات الديمقراطية في ظل استقرار القواعد القانونية المتعلقة بالتعبير عن حق الاقتراع؛ ومن ناحية أخرى، أن من شأن التشريع الدائم إمكانية تبسيط الإعداد للانتخابات، والحد من تطور المنازعات. وفي الواقع، يعد سن قواعد دائمة لتنظيم الاستفتاءات مسألة من المسائل القانونية؛ لأن الحق في التصويت يشكل حقاً مدنياً يحدد القانون قواعده؛ ويجب أن تقتصر السلطة اللائحية على تحديد شروط التطبيق^(٥). ومع ذلك، في ظل غياب هذه النصوص التشريعية يكون للسلطة اللائحية - امتثالاً للقواعد المتعلقة بالحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة - تحديد أساليب تنفيذ القانون، بموجب قرار يطرحه رئيس الجمهورية عملاً بصلاحياته الدستورية تطبيقاً للمواد (١١) أو (٨٩)، أو الباب الخامس عشر من الدستور. ولا سيما من خلال جعل النصوص التشريعية واللائحية التي تحكم مشاورات الانتخابات الأخرى قابلة للتطبيق، مع التعديلات المبررة لهذا النوع من مشاورات^(٦).

وهذا هو الحال بالنسبة للنصوص التي تحدد الشروط التي يجوز بموجبها لأحزاب سياسية معينة بالمشاركة في الحملة

(١) **Cons. Const.** 25 mai 2005, Hauchemaille et Le Mailloux, no 2005-37 REF, A.J.D.A., 2005, p. 1292, note Schoettl.

(٢) **C.E.**, ass., 10 sept. 1992, Meyet, no 140376 A (concl. Kessler): A.J.D.A., 1992., p. 643, chron. Maugué et Schwartz; D. 1993, p. 293, note Gohin; L.P.A. 21 oct. 1992, p. 11, note Célérier; RD publ., 1992, p. 1799, concl. Kessler; ibid. 1822, note Le Bos-Le Pourhiet; R.F.D.A., 1993, p. 55, note Pouyaud.

(٣) **C.E.**, ass., 10 sept. 1992, Meyet, no 140376: préc. note 25. Cette consultation est la condition de la régularité des opérations; **Cons. Const.**, 25 oct. 1988, Diémert et Bannel, no 88-13 REF: Rec. Cons. const. 191; J.O.R.F., 26 oct. p. 13521; R.F.D.A., 1988, p. 887, note Genevois.

(٤) **C.E.**, ass., 10 sept. 1992, Meyet, no 140376: préc. note 25. Rapp; **C.E.**, ass., 19 oct. 1962, Brocas: Lebon 553.

(٥) **Cons. Const.**, 28 sept. 2000, Obs. du Conseil constitutionnel sur le référendum: Rec. **Cons. Const.** 158; J.O.R.F. 30 sept. 15476.

(٦) **Cons. Const.**, 24 mars 2005, Hauchemaille et Meyet, no 2005-37 REF, préc. note 24. V. déjà; **C.E.**, ass., 10 sept. 1992, Meyet, no 140376: préc. note 10.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الانتخابية، لا سيما من خلال تخصيص الوقت للتحدث في عمليات البث الإذاعية الخاصة بشركات البرامج الوطنية^(١). كذلك أيضًا تقديم المساعدات العامة إلى الأحزاب السياسية التي يحق لها المشاركة في الحملة الانتخابية دون الالتزام بتغيير جميع القواعد التي تحكم مشاورات الانتخابية الأخرى، ولا سيما الحد الأقصى للإنفاق^(٢).

وعلى ذلك، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه يجوز تفويض المجلس الأعلى للسمعيات والمرئيات (CSA) بمهمة تحديد الأحكام اللازمة لمراعاة الفارق الزمني، وصعوبات تقديم البرامج التلفزيونية والإذاعية بالنسبة للإدارات والأقاليم الواقعة فيما وراء البحار^(٣).

وبشأن الرقابة على الاستفتاء: يكفل المجلس الدستوري بموجب المادة (٦٠) من الدستور لعام ١٩٥٨م انتظام عمليات الاستفتاء، ويعلن نتائجها. وليس له اختصاص الحكم على دستورية المسألة المطروحة أو تقييم دستورية النص المعتمد على هذا النحو^(٤).

وذهب المجلس الدستوري إلى أنه لا يحول مبدأ السيادة الوطنية دون قيام السلطة التشريعية بالعمل في مجال الاختصاص الحصري لها بموجب المادة (٣٤) من الدستور، فالدستور يُعدل أو يُكمل أو يُلغى النصوص التشريعية السابقة، سواء كانت ناتجة عن قانون أصدره البرلمان أو عن قانون تم إقراره عن طريق الاستفتاء^(٥).

ونظرًا للتغير في الظروف القانونية مثل تعديل الدستور، يتعين أن يفحص المجلس الدستوري جميع نصوص القانون الأساسي، على الرغم من أن بعضها له صيغة أو مضمون مطابق لتلك الوارد في القانون رقم ٨٨-١٠٢٨ بتاريخ ٩ نوفمبر ١٩٨٨م بشأن أحكام قانونية وتحضيرية لتقرير مصير كاليديونيا الجديدة في عام ١٩٩٨م، والتي اعتمدها الشعب الفرنسي في أعقاب الاستفتاء^(٦).

أما عن القيمة القانونية لأوامر الاستفتاء les ordonnances référendaires فيجوز أن تكون المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية - بموجب تفويض ممنوح له من قبل الشعب - عن طريق الاستفتاء محلاً للطعن بإساءة استعمال السلطة؛ حيث يتحقق القاضي الإداري من أن النصوص المعتمدة على هذا النحو، بالنظر إلى الانتهاكات التي يحتمل أن تمس بعض المبادئ العامة للقانون، لا غنى عنها بالفعل لتحقيق الأهداف التي حددها قانون الاستفتاء^(٧).

ويلاحظ أن التطبيق القضائي للمادة (١١) من قبل القاضي الإداري مقيد بتطبيق نظرية أعمال الحكومة. وبالفعل، قضى

^(١) Cons. Const., 7 avr. 2005, Génération Écologie: J.O.R.F., 9 avr., p. 6458.

^(٢) Cons. Const., 24 mars 2005, Hauchemille et Meyet, no 2005-37 REF: préc. note 24.

^(٣) C.E., ass., 10 sept. 1992, Meyet, no 140376: préc. note 25.

^(٤) Cons. Const., 6 nov. 1962, no 62-20 DC; Cons. const., 23 sept. 1992, no 92-313 DC.

^(٥) Cons. Const., 9 janv. 1989, n° 89-265 DC § 8.

^(٦) Cons. Const., 15 mars 1999, no 99-410 DC § 4.

^(٧) C.E., ass., 19 oct. 1962, Canal, Robin et Godot: Lebon 552; G.A.J.A., 22e éd., no 75; A.J.D.A., 1962, p. 612, note de Laubadère; ibid. 2014. 90, note Gentot; J.C.P., 1963. II. 13068, note Debbsch.

مجلس الدولة بأن المرسوم الذي بموجبه يقرر رئيس الجمهورية طرح مقترح قانون للاستفتاء لا يمكن الطعن فيه أمام مجلس الدولة^(١). إضافة إلى ذلك، فإن مهمة الرقابة على عمليات الاستفتاء منوطة بالمجلس الدستوري^(٢)، مما يحد من اختصاص القاضي الإداري في هذا الموضوع؛ نظرًا لوجود طريقة الطعون الموازية *Recours parallèles*^(٣).

ومع ذلك، يجوز لمجلس الدولة أن يراقب جوانب معينة من عملية الاستفتاء. ومن ثم، فقد رأى أنه "إذا كان الأمر متروكًا لرئيس الجمهورية ليقرر في الحالات المنصوص عليها في المادة (١١) من الدستور تقديم مقترح قانون للاستفتاء، فإن الأمر متروك لوزير الداخلية بشأن الأمن الداخلي والحريات المحلية في إعداد التدابير اللازمة لتنظيم مثل هذا الاقتراع"^(٤).

كما قضت المحكمة الإدارية في باريس بإلغاء القرار الضمني الذي رفض بموجبه وزير الداخلية إبلاغه بالمواصفات والمبادئ التوجيهية لتصميم برنامج التصويت الإلكتروني لاستفتاء المبادرة المشتركة الذي تديره وزارة الداخلية وأقاليم ما وراء البحار^(٥).

وكذلك أيضًا، اعتبر القاضي الإداري نفسه مختص بالتحقق من صحة الإحالة من جانب السلطة الإدارية إلى المجلس الدستوري عند تنظيم الاستفتاء، ولكن ليس من اختصاصه تقييم مدى انتظام الرأي بشأنه في ضوء قواعد عمل المجلس الدستوري^(٦). كما يتحقق القاضي الإداري من أن المراسيم المنظمة للاستفتاء تم توقيعها من رئيس الجمهورية، وله أن يبت في الإجراءات المتعلقة بحملة الاستفتاء في سياق القضاء المستعجل^(٧). فعلى سبيل المثال، اعتبر أن توزيع الكتيبات في المدارس الثانوية بغرض الإعلام في سياق استفتاء ٢٩ مايو ٢٠٠٥ م "لا يُشكل بشكل واضح انتهاكًا خطيرًا وغير قانوني لمبدأي حرية التعبير عن حق الاقتراع وحياد الخدمة العامة"^(٨).

وعلى ذلك، لا يجوز الطعن أمام مجلس الدولة في المرسوم الذي يقرر رئيس الجمهورية بموجبه تقديم مشروع قانون إلى الاستفتاء، أو يحدد ميعاد أخذ الرأي أو المشورة^(٩). ومن ناحية أخرى، يوافق المجلس الدستوري على إعادة النظر في ضبط شرعيته طالما أن عدم قبول الطلبات من شأنه أن يضر بشكل خطير فعالية رقابة المجلس على عمليات الاستفتاء^(١٠). والآن،

(١) C.E., 19 oct. 1962, Brocas, Lebon, p. 553. Dans le même sens, C.E., 1re et 6e sous-sect. réunies, 20 mai 2005, req. no 280119, inédit. C.E., 4 mai 2005, req. no 280140, inédit.

(٢) C.E., ass., 1er sept. 2000, req. nos 223890, 223949, 224054 et 224066, Larrousturou, Lebon, p. 365.

(٣) C.E., 1re et 6e sous-sect. réunies, 15 avr. 2005, req. no 278743.

(٤) C.E., 10e et 9e sous-sect. réunies, 20 mai 2005, req. no 277837, inédit.

(٥) Tribunal administratif de Paris, 7 fév. 2024 / n° 2217102.

(٦) C.E., 1re et 6e sous-sect. réunies, 20 mai 2005, req. no 279955; Dans le même sens, C.E., ass., 10 sept. 1992, req. no 140376, Meyet, Lebon 327.

(٧) C.E., ass., 10 sept. 1992, req. no 140376, Meyet, préc.

(٨) C.E., juge des réf., 13 mai 2005, req. no 280353, inédit.

(٩) C.E., 19 oct. 1962, Brocas: Lebon 553; A.J.D.A., 1962, p. 612, chron. de Laubadère; D. 1962. 702, concl. Bernard; RD publ. 1962. 1181, concl. Bernard; C.E., 29 avr. 1970, Comité chômeurs de Marne: Lebon 279.

(١٠) Cons. const. 25 juill. 2000, Hauchemaille, no 2000-21 REF: R.F.D.A., p. 1009, note Ghévantian.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

يعتبر مجلس الدولة نفسه غير مختص على أساس استثناء الطعن المقابل أو الطعن الموازي^(١).

ويرى مجلس الدولة أن الاستفتاء المنصوص عليه في المادة (١١) هو استفتاء ذات موضوع تشريعي فقط. ويذهب أيضاً إلى أن الشعب الفرنسي يُمارس سيادته عن طريق الاستفتاء إما في المسائل التشريعية في الحالات المنصوص عليها في هذه المادة، أو في المسائل الدستورية على النحو المنصوص عليه في المادة (٨٩) من الدستور^(٢).

واهتداءً على ما تقدم، يتوقف اختصاص القاضي الإداري بنظر منازعات الاستفتاء على ما يتعلق بسلطة وزير الداخلية والأمن الداخلي والحريات المحلية المرتبطة بالتدابير اللازمة لتنظيم الاستفتاء. ومن ثم، لا يمتد اختصاص مجلس الدولة إلى الرقابة على عمليات الاستفتاء التي يختص بها المجلس الدستوري، وهو ما دفع مجلس الدولة إلى اعتبار نفسه غير مختص بالرقابة على مقترح قانون الاستفتاء إعمالاً لقاعدة الطعن المقابل أو الموازي.

(^١) C.E., ass., 1er sept. 2000, Larrouiturou, no 223890 A (concl. Savoie): R.F.D.A., 2000, p. 989, concl. Savoie; RFDA, 2000, p. 1004; A.J.D.A., 2000, p. 803, chron. Guyomar et Collin; L.P.A. 29 août 2000, p. 14, note Schoettl.

(^٢) C.E., ass., 30 oct. 1998, Sarran et Levacher, no 200286 et 200287 A: R.F.D.A., 1998. 1081, concl. Maugué, note Alland; ibid. 1999. 57, notes Dubouis, Mathieu et Verpeaux, Gohin; AJDA, 1998, p. 982, chron. Raynaud et Fombeur; ibid. 1998. 1039, note Mathieu et Verpeaux; Europe, mars 1999, note Simon; RD publ. 1999. 919, note Flauss; JDI 1999. 675, note Dehaussy; D. 2000, p. 153, note Aubin; L.P.A. 23 juill. 1999, note Aubin; ibid. 7 oct. 1999, p. 11; ibid. 8 oct. 1999, p. 4, note Ricci; G.A.J.A., 21e éd., no 93.

الفصل الرابع تطبيقات وتحديات الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تمهيد وتقسيم:

كان إجراء استفتاء المبادرة المشتركة بالتالي جزءاً من نقاشاً مزدوجاً؛ فكان النقاش الأول يتعلق بدستورية القانون المقترح مقابل الشروط المنصوص عليها في المادة (١١)، والتي كان الغرض منها ضمان استمرارية الإجراء مع فتح مرحلة جمع التأييدات. وكان على المجلس الدستوري بموجب أحكام المادة ٤٥-٢ من الأمر الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨م، التحقق من أن اقتراح القانون مقدم من خمس أعضاء البرلمان على الأقل؛ وأن الغرض منه يتوافق مع الشروط المنصوص عليها في الفترتين الثالثة والسادسة من المادة (١١) من الدستور، وأنه يتعلق فقط بالمجالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (١١). والتي تتمثل في تنظيم السلطات العامة، والإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم والخدمات العامة التي تساهم فيها، أو تميل إلى الإذن بالتصديق على معاهدة لا تتعارض مع الدستور، ولكنها قد تؤثر على سير عمل المؤسسات. وأنه لا يهدف إلى إلغاء نص تشريعي صدر قبل أقل من عام، وأنه لا يتعلق بنفس موضوع مقترح القانون الذي تم رفضه في استفتاء أقل من عامين على الأقل، على أن تُحسب المدد الزمنية المذكورة في تاريخ تسجيل الإحالة؛ وانتهى إلى أنه لا يوجد نص في القانون المقترح يتعارض مع الدستور.

وكان النقاش الثاني سياسي؛ لأن عواقب قرار المجلس الدستوري ستؤثر بالضرورة على مدى ملاءمة استخدام استفتاء المبادرة المشتركة RIP من قبل الأقلية البرلمانية.

وترتيباً على ذلك، فقد آثرنا تقسيم دراستنا في هذا الموضوع على النحو التالي:

المبحث الأول: تطبيقات على الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

المبحث الثاني: تحديات الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المبحث الأول

تطبيقات على الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تمهيد وتقسيم:

لأول مرة كان قد طُلب من المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠١٩-١ RIP دراسة إجراء استفتاء على مبادرة مشتركة، فهو لا يفحص فقط الانتظام الرسمي لمقترح القانون الذي يمكن تقديمه للتصويت أمام الشعب الفرنسي، بل يُراقب أيضًا مدى مطابقته للدستور.

ويُعدّ الفحص المُسبق أمرًا منطقيًا؛ لأنه يرفض دائمًا التحقق من النصوص المعتمدة عن طريق الاستفتاء. ولا يجوز تقديم مقترحات قوانين الاستفتاء إلا في المسائل التي يحددها الدستور وهكذا، أطلق المجلس الدستوري إجراء RIP، والذي لا تزال نتائجه غير مؤكدة، لكنه في الواقع أوقف خصخصة مطارات باريس Aéroports de Paris. وجاء القانون المتعلق بنظام المعاشات التقاعدية والذي اقترن وقت تقديمه باعتماد القانون رقم ٢٠٢٣-٢٧٠ الصادر بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٢٣ م.

وتفريعًا على ما تقدم، فقد رأينا تناول الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

المطلب الأول: مقترح قانون الخدمة الوطنية لمطارات باريس.

المطلب الثاني: مقترح قانون المعاشات التقاعدية.

المطلب الأول

مقترح قانون الخدمة الوطنية لمطارات باريس

تمهيد وتقسيم:

مع منتصف ليل ١٢ مارس ٢٠٢٠م تأتي نهاية المرحلة الخاصة بفترة جمع التأييدات لمقترح القانون الذي يهدف إلى تأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس، في إطار التنفيذ الأول لاستفتاء المبادرة المشتركة (RIP) المنصوص عليها منذ القانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، بموجب المادة (١١) من الدستور. ويهدف مقترح القانون هذا إلى إلغاء القانون رقم ٢٠١٩-٤٨٦ الصادر بتاريخ ٢٢ مايو ٢٠١٩ بشأن تطوير الشركات وتحويلها، والمعروف باسم PACTE، والذي أقره المجلس الدستوري في هذه المرحلة، وجاءت بعض أحكام هذا القانون لتعيد تحديد الإطار القانوني المطبق على شركة مطارات باريس Aéroports de Paris (ADP) بهدف خصصتها في المستقبل^(١).

وعلى ذلك، يمكننا تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

الفرع الأول: الملامح العامة لمقترح قانون الخدمة الوطنية لمطارات باريس.

الفرع الثاني: تحليل قرار المجلس الدستوري بشأن مقترح قانون مطارات باريس.

^(١) Cons. Const., 16 mai 2019, n° 2019-781 DC, Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, AJDA, 2019, P. 1077; et P. 1560, étude M. Carpentier; Rev. sociétés, 2019, P. 493, obs. B. François; RFDA, 2019, P. 763; chron. A. Roblot-Troizier; Constitutions, 2019, P. 364, chron. P. Esplugas-Labatut.

الفرع الثالث: ضوابط جمع التوقيعات بشأن مقترح قانون مطارات باريس.

الفرع الرابع: الرقابة العامة على جمع توقيعات مقترح قانون مطارات باريس..

الفرع الخامس: توصيات ومقترحات المجلس الدستوري بشأن مقترح قانون مطارات باريس.

الفرع الأول

الملاح العامة لمقترح قانون الخدمة الوطنية لمطارات باريس

من أجل فهم التقدم في مسار هذا الإجراء الذي تم تنفيذه لأول مرة في عام ٢٠١٩م؛ حيث تقدم ٢٤٨ عضواً في البرلمان مقترح قانون في ١٠ أبريل ٢٠١٩م كجزء من هذا الإجراء. وهذا الاقتراح جاء "لتأكيد طابع الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس"، وقد اتضح للمجلس الدستوري أنه يمثل للشروط المنصوص عليها في المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م الدستوري^(١).

وكان المجلس الدستوري قد صادق على المرحلة البرلمانية الأولى من الإجراء وفتح فترة جمع تأييدات الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية بتاريخ ١٣ يونيو ٢٠١٩م لمدة تسعة أشهر، على أن تنتهي هذه الفترة في منتصف ليل ١٢ مارس ٢٠٢٠م^(٢). ولقد أتيحت الفرصة للمجلس الدستوري لفحص مدى التوافق مع النصوص الدستورية الأساسية المتعلقة بمقترح قانون الاستفتاء الأول الذي وقع عليه ما لا يقل عن خمس النواب في القرار الجديد رقم ٢٠١٩-١ RIP الصادر بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م بشأن مقترح قانون يهدف إلى التأكيد على طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس. وهذا القرار بشأن مطابقة مقترح القانون فتح مهلة تسعة أشهر لجمع تأييدات عشر الناخبين. وبعد هذه الفترة، لاحظ المجلس أنه لم يتم الوصول إلى العدد المطلوب من التأييدات وهو (١٠٩٣،٠٣٠ ناخباً مسجلين في القوائم الانتخابية بدلاً من ٤،٧١٧،٣٩٦ اللازم لصحة الإجراء)، ومن ثم، أصبح مقترح القانون باطلاً، وبالتالي كان يتعين رفضه^(٣).

وخلال فترة جمع التأييدات قرر المجلس الدستوري أن يعلن كل أسبوعين عدد المؤيدين المسجلين على موقع وزارة الداخلية على موقع الإنترنت المخصص لذلك. وقد حظي مقترح القانون بتأييد ١٠٠٩٣،٠٣٠ ناخباً من المسجلين في القوائم الانتخابية، وبالتالي لم يحصل على العدد اللازم من التأييدات، وهو ما لا يقل عن عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية^(٤). وهذا التنفيذ يثير سؤالين: فمن ناحية، فيما يتعلق بالإجراءات، فإن البرلمانيين الموقعين (وهم مجموعة من نواب المعارضة وأعضاء مجلس الشيوخ من اليسار واليمين) يهدفون في الواقع إلى الحيلولة دون تنفيذ القانون في جلسة المناقشة، ولكن، كما لاحظ المجلس الدستوري أن لا شك من إساءة استخدام روح الإصلاح الدستوري لعام ٢٠٠٨م.

^(١) Cons. Const., 9 mai 2019, no 2019-1 RIP.

^(٢) VERPEAUX (M.), Démocratie représentative versus démocratie directe, Op. Cit., P. 1553.

^(٣) Cons. Const., 26 mars 2020, Déclaration du 26 mars 2020 relative au nombre de soutiens obtenus par la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, n° 2019-1-8 RIP.

^(٤) Cons. Const., 26 mars 2020, no 2019-1-8 RIP.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

ومن ناحيةٍ أخرى، فيما يتعلق بالمضمون، لا يبدو بالضرورة أن مقترح القانون قد تم تكييفه مع الهدف الذي يسعى إليه البرلمان، وهو منع خصخصة مطارات باريس. وفي الواقع، وحتى لو كان الاقتراح يهدف إلى منحها صفة الخدمة العامة الوطنية، فإن السوابق القضائية للمجلس الدستوري^(١) تشير إلى أن تأسيس نشاط ما كخدمة عامة وطنية دون أن يشترط الدستور فلا يمنع ذلك نقل الشركة المسؤولة عنه إلى القطاع الخاص^(٢).

وفي حالاتٍ أخرى، لم يتم تمرير مقترح القانون الثاني من الرقابة الدستورية، حيث أشار المجلس الدستوري إلى أن هذا الاقتراح - الذي جعل ممارسة رئيس الوزراء للسلطة اللائحية pouvoir réglementaire خاضعة لموافقة المؤتمر الوطني للصحة la Conférence nationale de santé، - يتعارض مع المادة (٢١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، التي لا تخول المشرع جعل ممارسة رئيس الوزراء سلطته اللائحية خاضعة لموافقة سلطة دولة أخرى^(٣).

وكذلك أيضاً نص الاقتراح الثالث على إنشاء ضريبة إضافية على الأرباح الاستثنائية للشركات الكبيرة. ولكن المجلس الدستوري أعلن عدم دستوريته^(٤). ووفقاً للمجلس، فإن "هذا المقترح بالتالي له الأثر الوحيد المتمثل في تكملة ميزانية الدولة من خلال إدخال إجراء" يقتصر على زيادة مستوى الضرائب بجميع أنواعها. ومن ثم، ذهب المجلس الدستوري إلى أنه لا يتعلق بالمعنى المقصود في المادة (١١) من الدستور، بشأن "الإصلاح المتعلق بالسياسة الاقتصادية للأمة".

ويُلاحظ أن التدرج الذي بدأه قرار المجلس الدستوري الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩م كان غير مسبوق وعلى نحو مضاعف. ولم يبت المجلس لأول مرة فقط في دستورية مقترح قانون في إطار الإجراء المعروف باسم استفتاء المبادرة المشتركة (RIP)، ولكن أيضاً من خلال التحقق من صحته، سمح باستمرار هذه العملية التشريعية الأصلية في سياق من المنافسة المعيارية الصعبة بين الحكومة والأغلبية من جهة، وبين جماعات المعارضة الائتلافية، بحثاً عن دعم شعبي من جهة أخرى.

وتم تأسيس هذا الإجراء من حيث المبدأ بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، والذي دخل حيز التنفيذ متأخراً بموجب القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣م^(٥)، إلا أن الإجراء المحدد في الفقرة الثالثة وما يليها من المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م ظل ينتظر ست سنوات أخرى ليبدأ العمل به بشكل نهائي. ويهدف هذا الإجراء إلى تنظيم استفتاء تشريعي "بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، يدعمه عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية"، حيث يكون التعبير المعتاد عن "المبادرة المشتركة" تقريبياً، حيث تظل هذه المبادرة محفوظة للأولى^(٦). وهي "تتخذ شكل مقترح قانون"، ويجوز أن يتعلق

(١) Voir: ss. comm. du Préamb. Const. 1946, al. 9.

(٢) Cons. Const., 25 et 26 juin 1986, no 86-207 DC § 53.

(٣) Cons. Const., 6 août 2021, no 2021-2 RIP.

(٤) Cons. Const., 25 oct. 2022, no 2022-3 RIP.

(٥) Loi n° 2013-1114. Elle modifie l'Ord. n° 58-1067 du 7 nov. 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

(٦) Cons. Const., 5 déc. 2013, n° 2013-681 DC, D. 2014, p. 1516, obs. N. Jacquinet et A. Mangiavillano; A.J.D.A., 2013, p. 2465, et 2014, p. 893, étude C. Geslot., L'appellation « référendum d'initiative minoritaire » un temps employée, serait préférable.

بالموضوعات الثلاثة ذاتها التي يتناولها عند إجراء الاستفتاء بمبادرة من رئيس الجمهورية^(١).

وفي هذه الحالة، بشأن مقترح القانون الذي تم تقديمه في ١٠ أبريل ٢٠١٩م من قبل ٢٤٨ برلمانيًا في مكتب الجمعية الوطنية، وأحالها رئيسها في اليوم نفسه إلى المجلس الدستوري^(٢)، " أن تخطيط وتشغيل وتطوير مطارات Paris-Charles-de-Gaulle و Paris-Orly و Paris-Le Bourget يأخذ خصائص الخدمة العامة الوطنية بالمعنى المقصود في الفقرة التاسعة من ديباجة دستور ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦م "

وبالتالي، يهدف المجلس الدستوري من ذلك إلى منع خصخصة شركة مطارات باريس (Aéroports de Paris (ADP، المُرخصة بموجب المادة (١٣٥، V)، من القانون المتعلق بتطور الشركات وتحويلها، المعروف باسم قانون PACTE، الذي تم اعتماده بشكل نهائي في اليوم التالي من تاريخ ١١ أبريل، وأحيل بعد ذلك إلى المجلس الدستوري عن طريق أربع إحالات برلمانية. وأعلن الأخير على التوالي أن هذين البندين المتعارضين يتماشيان مع الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، الذي يؤكد على إقراره الحياد الاقتصادي للدستور.

وهذا السياق يعطي القرار المعلق جانبًا من الأهمية التاريخية من خلال تمهيد الطريق لاستمرار عملية معيارية لم يسبق لها مثيل في فرنسا لمشاركة المواطنين في ممارسة الوظيفة التشريعية، فإنه يجعل من الممكن المواجهة غير المتوقعة مع نتيجة غير مؤكدة بين إرادتين تشريعتين متزامنين، ويضع في المنافسة شكلين من أشكال ممارسة الديمقراطية، أحدهما تمثيلي بحت، والآخر تشاركي وربما مباشر^(٣).

وفي ١٠ أبريل ٢٠١٩م، عرض على المجلس الدستوري لأول مرة هذا النص، بعد أن تقدم ٢٤٨ برلمانيًا معارضًا بمقترح قانون حتى تتمكن مجموعة (مطارات باريس) حتى يمكن اعتبارها خدمة عامة^(٤). وفي ٩ مايو ٢٠١٩م، قرر المجلس الدستوري استيفاء الشروط المطلوبة. ويتم هذا الإجراء أثناء التصريح بخصخصة مجموعة المطارات بموجب قانون تطور الشركات وتحويلها، والذي تم اعتماده في اليوم التالي لتقديم مقترح قانون الاستفتاء^(٥).

وقد صادق المجلس الدستوري أيضًا على هذا القانون الأخير، لكن رئيسه لوران فاييوس Laurent Fabius أوضح أن هذا لا يدعو إلى التشكيك في إجراءات اقتراح قانون الاستفتاء^(٦). وبين الفترة من ١٣ يونيو ٢٠١٩م حتى ١٢ مارس ٢٠٢٠م، حصل اقتراح القانون على ١,٠٩٣,٠٣٠ تأييدًا، أي أقل من ربع عدد المؤيدين المطلوب^(٧).

(١) Art. 11, al. 1^{er}, Const.

(٢) Art. 1^{er} Loi préc.

(٣) ROUX (J.), Référendum d'initiative partagée sur ADP: une boîte de Pandore?, Op. Cit., p. 1259.

(٤) Cons. Const., Décision no 2019-1 RIP: Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, 9 mai 2019

(٥) « Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises » sur assemblee-nationale.fr, 21-11-2023.

(٦) BOUAZIZ (F.), «Privatisation d'ADP: le Conseil constitutionnel valide la loi mais rembarre le gouvernement», Libération, 17 mai 2019.

(٧) «Aéroports de Paris : échec de la pétition pour un référendum sur la privatisation», France Info, 13 mars 2020.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وقد اعترف المجلس الدستوري في قراره رقم ١ لسنة ٢٠١٩م الصادر بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م بالطبيعة الدستورية لمقترح القانون المقدم الذي يهدف إلى تأكيد طابع الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس في ضوء ما حددته المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م.

وإذا كان يمكن تنظيم الاستفتاء بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، بتأييد من عشر الناخبين^(١)، وهو "استفتاء لمبادرة برلمانية للأقلية"^(٢). وهذا الإجراء يجعل تنفيذ الاستفتاء غير مؤكد^(٣)؛ لأنه سيتعين على الاقتراح أن يجمع ٤.٧١٧.٣٩٦ تأييداً من الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية في غضون تسعة أشهر من لحظة نشر الحكومة لمرسوم دعوة الناخبين (ربما بعد ٢٦ مايو ٢٠١٩م، على أقصى تقدير في الشهر التالي لنشر قرار ٩ مايو ٢٠١٩م). سيكون بالتأكيد بنقرة واحدة، وتظل الورقة أيضاً ممكنة^(٤).

وإذا حصل هذا الاقتراح على التأييد اللازم، يجب أن ينظر فيه المجلسان في غضون ستة أشهر. ولا يزال هناك تناقض إذا لم يكن الغرض من الاقتراح في تاريخ اتخاذ القرار إلغاء نص تشريعي صدر لمدة أقل من سنة واحدة، فسيكون الأمر مختلفاً عند إجراء الاستفتاء؛ تطبيقاً للقانون المتعلق بتطور الشركات وتحولها^(٥).

وتمت مناقشة هذه المسألة، ولكن المجلس الدستوري طبق القانون الأساسي تطبيقاً صحيحاً، الذي ينص على تقييم هذا المعيار "في تاريخ تسجيل الإحالة"^(٦)، ولا يملك إعادة النظر في هذا الأمر أثناء مراجعة قانون PACTE^(٧). ويمكن أن يثور التساؤل بشأن مدى الالتزام بروح إصلاح عام ٢٠٠٨م، كما فعلت الأمانة العامة للحكومة، ولكن لم يكن الأمر متروكاً للمجلس الدستوري لتصحيح عيب محتمل في الآلية الدستورية^(٨). وعلى أي حال، فقد أحدثت هذه الآلية أثراً بالفعل على المستوى السياسي^(٩).

الفرع الثاني

تحليل قرار المجلس الدستوري بشأن مقترح قانون مطارات باريس

يمكننا تحليل قرار المجلس الدستوري بشأن مقترح قانون الخدمة الوطنية لمطارات باريس بمزيد من التفصيل المناسب على

(١) HAMON (F.), Le référendum d'initiative partagée, Op. Cit., p. 253

(٢) L. Org. n° 2013-1114 du 6 déc. 2013.

(٣) Voir: Décr. n° 2014-1488 du 11 déc. 2014.

(٤) RAMBAUD (R.), Référendum d'initiative partagée: une première historique?, Op. Cit., p. 1073.

(٥) Voir: Ord. n° 58-1067 du 7 nov. 1958, art. 45-2.

(٦) Voir: la loi PACTE, n° 2019-781 DC, 16 mai 2019.

(٧) Voir: communiqué de presse de L. Fabius du 16 mai.

(٨) ويُثار تساؤل بشأن ما إذا كانت الحكومة ستخاطر بخصخصة ADP أثناء اتخاذ مثل هذا الإجراء على المستوى القانوني، اقترح رئيس الجمهورية في مؤتمره الصحفي في ٢٥ أبريل ٢٠١٩م تقليص الحد الأقصى للتأييدات إلى مليون ناخب، وقبل كل شيء، تغيير ترتيب المبادرة، لصبح إجراء RIP استفتاء مبادرة شعبية، وسيكون ذلك أمراً تاريخياً.

النحو التالي:

أولاً- أن قرار المجلس الدستوري كان متوقعًا (إقرار المطابقة الدستورية):

تُنَفَّذ الرقابة الإلزامية على مقترحات القوانين في ضوء المادة (١١) من الدستور في غضون شهر واحد من تاريخ إحالتها إلى المجلس. وتسمح هذه الفترة بإجراء النقاش، على الرغم من عدم وجود قواعد إجرائية تنص عليه. وفي هذه القضية، فإن المناقشة، التي يبدو أن نطاقها قد تم تحديده برسالة من رئيس المجلس، كانت مقترنة بملاحظات الحكومة المعادية لمقترح القانون، واستجاب لها أربعة أعضاء برلمانيين اتخذوا زمام المبادرة.

وتهدف الرقابة التي تُمارس على هذا النحو إلى التحقق من "المطابقة مع الدستور"^(١)، وبعبارة أخرى، ألا يتعارض أي نص من نصوص مقترح القانون مع الدستور^(٢). وبالتالي، فهي تتعلق بالامتثال من جميع النواحي الموجودة في هذه الحالة لما تتطلبه المادة (١١) من الدستور^(٣)، فضلًا عن غيرها من سائر القواعد الدستورية الأخرى^(٤). ويتضح ذلك من خلال ما يلي:

أ- مطابقة مقترح القانون لمتطلبات المادة (١١) من الدستور:

في المقام الأول، يتم تقديم مقترح القانون من قِبل "خُمس أعضاء البرلمان على الأقل"^(٥)، ويتم حساب هذه النسبة في ضوء عدد المقاعد التي تم شغلها بالفعل من تاريخ تسجيل الإحالة إلى المجلس الدستوري^(٦). وهذه النسبة تبلغ ١٨٥ عضوًا من أصل ٩٢٥ برلمانيًا. وهناك اقتراح آخر قدمه البرلمانيون الاشتراكيون منذ ديسمبر ٢٠١٨م يهدف إلى استعادة ضريبة التضامن على الثروة (ISF)، ولكنه لم ينجح؛ بسبب التحالف غير المتجانس في الظروف بين ١٣٠ نائبًا و ١١٨ عضوًا في مجلس الشيوخ من أربعة أحزاب معارضة من اليمين (LR)، ومن اليسار (PS و LFI و PC)^(٧).

وثانيًا- "يتعلق مقترح القانون هذا بالسياسة الاقتصادية للدولة والخدمات العامة التي تُساهم فيها". وبالتالي، فهو يندرج ضمن إحدى الموضوعات المذكورة في الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور. وكان ذلك واضحًا؛ فمن ناحية، يُشكل تخطيط وتشغيل وتطوير المطارات الثلاثة الرئيسية في Île-de-France - بما في ذلك المطار الأكبر في البلاد - في حد ذاتها أنشطة اقتصادية ذات أهمية لا يمكن إنكارها للاقتصاد الوطني، بحيث تجعل رقابة الدولة عليها، بفضل مشاركتها بأغلبية رأس مال مطارات باريس ADP، تجعل منها أداة للسياسة الاقتصادية للأمة.

ومن ناحية أخرى، تندرج هذه الأنشطة أيضًا ضمن خدمة النقل العام. ولم يكن المجلس الدستوري بحاجة إلى النظر في العلاقة المحتملة لمقترح قانون يتعلق بالسياسة البيئية للأمة، المذكورة في المادة (١١) منذ تعديلها في عام ٢٠٠٨م، وصحيح أنه

^(١) Art. 61, al. 1er, Const.

^(٢) Art. 45-2, 3°, Ord. préc.

^(٣) Art. 11, al. 4, Const. et 45-2, 1° et 2°, Ord. préc.

^(٤) Art. 61, al. 1er, Const. et 45-2, 3°, Ord. préc.

^(٥) Art. 11, al. 3, Const.; Art. 45-2 Ord. préc.

^(٦) Art. 45-2, 1°.

^(٧) ROUX (J.), Référendum d'initiative partagée sur ADP: une boîte de Pandore?, Op. Cit., p. 1259.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

حتى لو تم النظر إلى المقترح على أنه "مسؤول بيئيًا" قدر الإمكان حتى من قبل شركة عامة فإن نشاط المطار في هذه الحالة يظل سببًا أساسيًا لإزعاج البيئة.

وثالثًا - ألا يكون القصد من عبارة " في تاريخ تسجيل الإحالة " إلغاء نص تشريعي صدر قبل أقل من عام، وألا يتم تقديم أي مقترح قانون يتعلق بنفس الموضوع للاستفتاء لمدة عامين، وفقًا للشرطين المنصوص عليهما في الفقرتين الثالثة والسادسة من المادة (١١) سالف الذكر^(١). وفي الواقع، إذا كان مقترح القانون الذي تمت إحالته إلى المجلس في ١٠ أبريل ٢٠١٩م يهدف إلى منع خصخصة مطارات باريس ADP، التي أذن بها قانون PACTE، والذي اعتمده البرلمان بشكل نهائي في اليوم التالي، فإن هذا الاعتماد جاء لاحقًا له، علاوة على ذلك، لا ينبغي الخلط بينه وبين إصدار هذا القانون لاحقًا.

ولذلك، كان من العبث، وربما دون اقتناع أن تدفع الحكومة بعدم مقبولية الاقتراح؛ بحجة أنه منذ الاعتماد النهائي لقانون الخصخصة PACTE، بحيث أصبح الآن خاليًا من الغرض، وأن تقديمه كان بمثابة مناورات تميل إلى التحايل على الحظر المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (١١)، وكذلك، على نطاقٍ أوسع إلى النية الواضحة التي عبر عنها المشرع الدستوري بعدم السماح للمبادرة بأن تصبح سلاحًا لعرقلة عمل المشرع، وألا يتم معارضة مظاهر السيادة الوطنية التي يُعبر عنها ممثلي الشعب بطريق الاستفتاء.

ويترتب على المخطط الإجرائي العام لهذه المادة، ألا يُنص على اللجوء إلى الاستفتاء إلا في حالة عدم تناول الموضوع من جانب البرلمان مسبقًا، وهو ما يسري في أي وقت خلال الإجراء، بحيث يتم استقراء النص الذي تم بموجبه تقديم مقترح القانون للاستفتاء إذا لم يتم فحصه من قبل المجلسين في غضون ستة أشهر من إعلان المجلس تأييد هذا الاقتراح من قبل المجلسين وفقًا للعدد المطلوب من الناخبين^(٢).

وهذه الحجة المثيرة للجدل لا يمكن لها أن تنجح؛ نظرًا للنص القاطع للأحكام الدستورية والعضوية المعمول بها كما تمت صياغتها، وفقًا لرأي المجلس الدستوري، الذي يستتكر بلا شك الثغرة التي فتحتها هذه الصياغة، والتي انغمس فيها البرلمانون الرواد أنفسهم. ولا يمكن مواجهة هذه الثغرة في المستقبل إلا من خلال مراجعة نص المادة (١١) التي تم الإعلان عنها لتصحيح عيوبها، والتي تحظر من الآن أي مقترح قانون يتناقض مع نص قيد المناقشة في البرلمان.

كما أن تأييد فرضية إساءة استخدام الإجراءات، كان من شأنه أن يؤدي أيضًا إلى السماح للحكومة وأغليبتها بتحييد أي مبادرة مشتركة قيد الإعداد، من خلال التقديم الفوري لمشروع أو اقتراح للتعديل، وبالتالي حرمان أحكام المادة (١١) من الدستور من النفاذ. ومع ذلك، إذا كان تقديم مقترح قانون تطبيقًا لهذه المادة لا يحرم البرلمان والحكومة من سلطة المبادرة الخاصة بهما^(٣)، فإن العكس صحيح أيضًا.

^(١) Voir: Art. 45-2, 2°.

^(٢) Art. 11, al. 5, Const. et 9 LO préc. V. infra n° 16.

^(٣) SUEUR (J.-P.), Rapp. Sénat, n° 632, 5 juin 2013, p. 21.

ب- مطابقة مقترح القانون للمتطلبات الدستورية الأخرى:

إن أسباب قرار المجلس الدستوري في الفقرتين الثامنة والتاسعة لا يُفسر الرقابة على مقترح القانون إلا في ضوء مطلب موضوعي واحد، يكون محدداً دائماً وفقاً لغرضه؛ فالفقرة التاسعة من ديباجة دستور ١٩٤٦م تنص على أن "أي ملكية أو مؤسسة يكون تشغيلها أو تكتسب خصائص الخدمة العامة الوطنية أو الاحتكار الفعلي، يجب أن تصبح ملكاً للجماعة" أو أن تظل، من باب أولى ملكاً لها". وعلى الرغم من أن نص مقترح القانون لم يوضع على هذا الأساس، وأكدت مذكرته التوضيحية على أن "مُشغل مطارات باريس يحتكر بحكم الواقع حركة الركاب الجوية، ولا سيما حركة الرحلات الطويلة". وبسكوته عن هذه المسألة، فيرفض المجلس الدستوري ضمناً التأكيد على خلاف ذلك. وسيقدم الأسباب في قراره اللاحق الصادر في ١٦ مايو ٢٠١٩م بشأن خصخصة ADP^(١)، التي سمح بها قانون PACTE.

فمن ناحية، وتمسكاً بالنقل الجوي، إذا كانت هذه الشركة مسؤولة حصرياً عن تشغيل العديد من المطارات المدنية الواقعة في Île-de-France، بما في ذلك المطار الرئيسيان في البلاد، فما هو موجود على الأراضي الفرنسية من مطارات أخرى يكون ذات أهمية وطنية أو دولية". وعلى الرغم من أنها "تهيمن إلى حد كبير على قطاع المطارات الفرنسية، إلا أنها في حالة منافسة متزايدة مع المطارات الإقليمية الرئيسية، من حيث الخدمات الدولية، وكذلك مع منصات مراسلة المطارات الأوروبية الكبرى". ومن ناحية أخرى، "يتضمن سوق النقل الذي تعمل فيه شركة Aéroports de Paris الروابط التي يمكن استبدال العديد من وسائل النقل بها، مما يضع هذه الشركة في منافسة لرحلات معينة مع النقل البري والنقل بالسكك الحديدية، على وجه الخصوص". بسبب تطوير الأخيرة لخطوط عالية السرعة.

ومع ذلك، فإن القرار الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩م قد تناول مسألة الخدمة العامة الوطنية. وإذ يُشير إلى أنه إذا كانت الحاجة إلى خدمات عامة وطنية معينة تتبع من مبادئ أو قواعد ذات قيمة دستورية، فإن تحديد الأنشطة الأخرى المقرر إنشاؤها كخدمة عامة وطنية يترك لتقدير المشرع أو السلطة اللائحية حسب الحالة^(٢). وكان المجلس الدستوري يرى في الفقرة التاسعة من قراره أن تخطيط وتشغيل وتطوير مطارات باريس Charles-de-Gaulle وباريس Orly وباريس Le Bourget لا يُشكل خدمة عامة وطنية، والحاجة إليها تتبع من المبادئ أو القواعد ذات القيمة الدستورية"، والتي سيؤكد لها بعد ذلك عند فحص قانون PACTE^(٣). وعند القيام بإجراء الفحص فإنه يقوض فرضية الإدعاء الحكومي المتمثل في التأكيد على أن أنشطة المطار المعنية تتمتع

(١) Cons.Const., Décis. n° 2019-781 DC, Loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, § 43 à 47; A.J.D.A., 2019, p. 1077.

(٢) Cons. Const., n° 86-207 DC du 26 juin 1986, § 53; décis. n° 2006-543 DC du 30 nov. 2006, Loi relative au secteur de l'énergie, § 14; D., 2007, p. 1760, note M. Verpeaux, et 1166, obs. L. Gay; A.J.D.A., 2007, p. 192, note G. Marcou, 473, note G. Marcou, et 2006, p. 2437, chron. L. Richer, P.-A. Jeanneney et N. Charbit; R.F.D.A., 2006, p. 1163.

(٣) Cons. Const., Décis. n° 2019-781 DC, préc., § 49.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

بخصائص الخدمة العامة الوطنية بالمعنى المقصود في الفقرة التاسعة المذكورة أعلاه، وأن مقترح القانون، الذي تمت صياغته بشكل صحيح وغامض كان سيقصر على التأكيد على تكيف ناتج بالضرورة عن هذا النص الدستوري، وبالتالي سيكون خاليًا من "النطاق المعياري"^(١).

وهكذا، يرى المجلس الدستوري أن الغرض من مقترح القانون هو تحويل تلك الأنشطة لخدمة عامة وطنية، وفي هذا الصدد فهذا لا ينطوي في حد ذاته على خطأ واضح في التقدير في ضوء تلك الفقرة. وبالتالي فهو يرفض اعتراض الحكومة بأن جميع المطارات المعنية في إيل دو فرانس من شأنه أن يستبعد تصنيفها كخدمة عامة وطنية. وهذا صحيح تمامًا؛ نظرًا لحرية التقدير التي تركها الدستور للمشرع، والتي تخضع بالتالي لرقابة دستورية محدودة؛ لأنه من خلال تأثيره على التخطيط الاقتصادي والاجتماعي والإقليمي، يُلاحظ أن نشاط تشغيل هذه المرافق هو نشاط وطني بشكل واضح في حدود نطاقه.

ولكن الحكومة اعتبرت مقترح القانون مشوبًا بعدم الاختصاص السلبي، لأنه عندما يحدد الأنشطة كخدمة عامة وطنية، يجب على المشرع القيام بذلك من خلال تثبيت تنظيمها على المستوى الوطني، وإسنادها إلى شركة واحدة، وهو أمر غير منصوص عليه في مادته الوحيدة^(٢).

وبذلك يكون المجلس الدستوري قد رفض ضمناً هذا الالتماس؛ لأنه كما أشار مروجي المبادرة المشتركة دفاعاً عن أنفسهم، أن أحكام قانون ٢٠ أبريل ٢٠٠٥م تتولى تنظيم الخدمة العامة في المطارات وإسناد إدارتها لشركة مطارات باريس ADP وحدها، وهو ما لا يُشكك فيه قانون PACTE، على الرغم من الخصخصة المعلنة.

والشيء نفسه ينطبق على المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، التي تعتبر المقترحات (والتعديلات البرلمانية) غير مقبولة "عندما يؤدي اعتمادها إلى تخفيض الموارد العامة، أو إلى إنشاء أعباء عامة أو تفاقمها". وعلى الرغم من أن مقترحات القوانين المتعلقة بالمبادرة المشتركة تخضع "لطريقة محددة للعرض"؛ إلا أنها مع ذلك تخضع لقاعدة المقبولية المالية^(٣) التي بموجبها يجب فحص جميع مقترحات القوانين "قبل الإعلان عن طرحها من جانب البرلمان"^(٤).

ولا يستبعد هذا الفحص البرلماني بأي حال من الأحوال ما ينبغي للمجلس الدستوري القيام به قبل أي مناقشة أمام المجالس،

^(١) Cons. Const., 29 juill. 2004, n° 2004-500 DC, § 12; D., 2005, p. 1132, et p. 1125, obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino; RTD civ., 2005, p. 93, obs. P. Deumier; 28 févr. 2012, n° 2012-647 DC, § 6; D., 2012, p. 987, note J. Roux, 601, édito. F. Rome, 2917, obs. G. Roujou de Boubée; A.J.D.A., 2012, p. 411, et p. 1406, note A. Macaya et M. Verpeaux; RFDA, 2012, p. 507, note W. Mastor et J.-G. Sorbara; Constitutions, 2012, p. 389, étude X. Philippe, 393, obs. B. Mathieu, A.-M. Le Pourhiet, F. Mélin-Soucramanien, A. Levade, X. Philippe et D. Rousseau, et 2016. 59, chron. F. Hamon; R.S.C., 2012, p. 179, obs. J. Francillon, p. 343, étude F. Brunet, et 2013, p. 436, obs. B. de Lamy; RTD civ., 2012, p. 78, obs. P. Puig.

^(٢) Cons. Const., Décis. n° 2006-543 DC, préc., § 14.

^(٣) Cons. Const., Décis. n° 2013-681 DC, préc., § 8.

^(٤) Cons. Const., 25 juin 2009, n° 2009-581 DC, § 38.

أي عند إحالة مقترح القانون إليه. والرقابة مطلوبة أيضاً على النقيض من المقترحات التشريعية التقليدية والتعديلات البرلمانية^(١)، حيث يلزم إعادة النظر فيها، حتى وإن لم تكن مسألة مقبوليتها المالية قد أثّرت مسبقاً^(٢).

ومن خلال معارضة خصخصة شركة مطارات باريس ADP، فإن مقترح القانون سيسمح للدولة بالاستمرار في الاستفادة من أرباح هذه الشركة، حتى لو كان سيحرمها، من ناحية أخرى، من عائدات البيع المزمع لأغلبية أسهمها في رأس المال، بشرط أن يكون الأمر - في كلتا الحالتين - مسألة "موارد عامة" بالمعنى المقصود في المادة (٤٠) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.

ثانياً - أن آثار الإجراء ليست مؤكدة:

يسمح التصديق الكامل على مقترح القانون باستمرار الإجراء؛ ويتم ذلك تحت إشراف المجلس^(٣)، على فترة جمع تأييد المواطنين والتي ليست نتائجها إيجابياً مؤكداً، وإذا توج هذا الاقتراح بالنجاح، وهو ما سيحدده المجلس بقرار جديد، تتم مناقشة الاقتراح أولاً أمام البرلمان، ولكن في حالة عدم دراسة الاقتراح من قبل كلاً من مجلسي البرلمان، فيعرض للاستفتاء^(٤).

وبما أن هذا الاقتراح في هذه الحالة يهدف إلى عرقلة الخصخصة التي أجازها قانون برلماني صدر بالفعل، فإن مسار هذا الإجراء سيشهد مواجهة غير مسبقة بين ممثلي الشعب الذي تم التعبير عن إرادته التشريعية بالفعل والشعب نفسه كخطوة أولى. وعلى أية حال، فقد تمت دعوة عدد من المواطنين لمعارضة ذلك الإجراء. ومن ثم، فقد زادت المخاطر بشكل كبير^(٥). وتتمثل فيما يلي:

أ - الجمع العشوائي للتأييدات:

كان قرار ٩ مايو ٢٠١٩م قد تضمن النص على أنه "يجب أن يتم افتتاح فترة جمع تأييدات الناخبين لمقترح القانون في الشهر التالي لنشره في الجريدة الرسمية"، في موعد يحدد بموجب مرسوم^(٦). وإذا لم يكن بوسع المجلس بعد ذلك اتخاذ موقف آخر، فلا يجوز له - وإن كان ممكناً - أن يغير رأيه بعد ذلك عندما أعلن أن أحكام قانون PACTE المتعلق بخصخصة ADP مطابقاً للدستور، مما يُمهد الطريق لإصداره وتنفيذه.

(١) **Cons. Const.**, 24 juill. 2003, n° 2003-476 DC, § 4; 9 août 2012, n° 2012-654 DC, § 65 à 67; A.J.D.A., 2012, p. 1554, obs. M.-C. Montecler; A.J.D.I., 2012, p. 737, étude J.-P. Maublanc; R.F.D.A., 2013, p. 1, étude B. Genevois; Constitutions, 2012, p. 561, obs. P. Bachschmidt, et 631, obs. C. de la Martinière.

(٢) **Cons. Const.**, Décis. n° 2013-681 DC, préc., § 8. Elle ne pourrait d'ailleurs l'être qu'à condition que le dépôt de la proposition et sa transmission ne soient pas concomitantes, car cette transmission « a pour effet de suspendre la procédure parlementaire d'examen de la proposition de loi ».

(٣) **Voit: Art.** 45-4 à 45-6 Ord. préc.

(٤) En l'absence du nombre requis de soutiens, la proposition de loi pourra « faire l'objet d'un examen par les deux assemblées du Parlement », mais elle ne saurait donner lieu à référendum. **Cons. Const.**, Décis. n° 2013-681 DC, préc., § 34.

(٥) **ROUX (J.)**, Référendum d'initiative partagée sur ADP: une boîte de Pandore?, Op. Cit., p. 1259.

(٦) **Art.** (4) Loi préc.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وفي ظل غياب نص محدد يمكن المجلس الدستوري من مقاطعة العملية الجارية، كما قال الأمين العام السابق Schoettl^(١)، وكان هذا هو الاحتمال الوحيد الذي طرحته الحكومة في ملاحظاتها الإضافية دفاعاً عن قانون خصخصة مطارات باريس PACTE، وكان من الممكن اعتبار هذا الإصدار ظرفاً قانونياً جديداً يبرر إعادة النظر في دستورية مقترح القانون، في شكل رقابة عرضية، مستوحاة من اجتهاده القضائي كما في "حالة الطوارئ في كاليدونيا الجديدة"^(٢).

وقد يترتب على ذلك أن يؤدي إلى إعلان عدم دستورية الاقتراح؛ لأنه يهدف إلى جعل الخصخصة التي يسمح بها قانون PACTE مستحيلة، وبالتالي عرقلة تنفيذ هذا القانون الذي صدر بموجب المادة (١٠) من الدستور الفرنسي. ومن الواضح أن مثل هذا المسار كان سيشكل خطورة كبيرة على المجلس من الناحية السياسية. ويبدو أن كسر مبادرة البرلمانين المعارضين بهذه الطريقة وحرمان المواطنين من القدرة على تأييدها كان بمثابة مجازفة تتمثل في تعريض شرعيته كقاضٍ دستوري لخطرٍ شديد.

ومن جهةٍ أخرى، على العكس من ذلك، يجوز رئيس الجمهورية تأجيل إصدار قانون PACTE من خلال استخدام سلطته المتمثلة في مطالبة البرلمان بإجراء مزيد من المداولات بشأن (...) مواده^(٣) المتعلقة بخصخصة مطارات باريس "ADP"، من أجل التأجيل على الأقل حتى انتهاء مدة جمع التأييدات لمقترح القانون، أو حتى، إذا لزم الأمر، حتى انتهاء الإجراء الحالي.

وتحقيقاً لهذه الغاية، كان بإمكان البرلمان إما أن يقرر تأجيل بدء نفاذ النصوص ذات الصلة من قانون PACTE إلى نهاية هذا الإجراء وجعله مشروطاً بفشله، أو تأجيله إلى ما بعد تلك المدة من المداولة الجديدة التي لا يجوز رفضها، ولكن البرلمان ليس مقيداً بأي موعد زمني، أو حتى في حالة نجاح RIP، بالتخلي عن مشروع الخصخصة Las.

وبمجرد صدور قانون PACTE، اختارت الحكومة تعليق نفاذه، وهو ما يذكر بـ "الدمج" أو "الإصدار" في عام ٢٠٠٦م لقانون عقد التوظيف الأول (CPE)، الذي كان قد سخر منه سابقاً G. Carcassonne ويرى أن المخاطرة، كما في العام ٢٠٠٦م، بحدوث تناقض لا يمكن الدفاع عنه قانوناً؛ لأن صدور القانون يعادل أمراً بتنفيذه بوصفه قانون دولة، بحسب الصياغة المعتمدة^(٤).

ومع ذلك، فإن حملة جمع تأييدات المواطنين تبدو صعبة. ويتطبيق الحد الأدنى الذي تقتضيه المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، وهو ١٠% من الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية، "يبلغ عدد تأييد الناخبين (...) الذي من المفترض سيتم جمعه لهذا الإجراء ٤,٧١٧,٣٩٦"، وذلك خلال تسعة أشهر^(٥). وهذا ليس مؤكداً على الإطلاق، لسببين على الأقل^(٦):

^(١) Voir: Le Figaro, 15 mai 2019.

^(٢) Cons. Const., 25 janv. 1985, n° 85-187 DC, § 10.

^(٣) Art. (10), al. 2, Const.

^(٤) C.E., 8 févr. 1974, Cne de Montory, Lebon p. 93.

^(٥) Art. (4), II, LO préc.

^(٦) MATHIEU (B.), Aperçu rapide, JCP, 2019, n° 21-22, p. 560.

أولاً، نظراً لأن هذا التأييد يتم جمعه "في شكل إلكتروني"^(١)، فإن الناخبين المترددين في هذا الأسلوب من التواصل قد يتم استبعادهم فعلياً من العملية، حتى لو سعى القانون الأساسي إلى منع هذا الخطر.

ثانياً، لأن فعالية حملة جمع التأييدات يمكن أن تنخفض بسبب عدم التجانس الأيديولوجي للقوى السياسية المتحالفة لهذه المناسبة، وبسبب الانقسامات بشأن المسألة المطروحة للنقاش وكذلك لوحظ ضعفاً انتخابياً في نهاية الانتخابات الأوروبية، والتي كانت في المقابل نجاحاً لحزبين آخرين، أحدهما معادٍ لمقترح القانون (LREM)، بينما الآخر (RN) لم يكن مهتماً به. ويحدد نجاحها استمرار هذا الإجراء.

ب- المناقشة المفترضة لمقترح القانون:

منحت المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م الأولوية للبرلمان على الشعب. وكما أوضح المجلس الدستوري عام ٢٠١٣م أن "القواعد الدستورية المتعلقة بإجراءات دراسة المقترحات التشريعية أمام المجالس النيابية تنطبق تلقائياً"^(٢)، رهنا بإبداء تحفظين: من ناحية، يُستبعد سحب الاقتراح. ومن ناحية أخرى، في حالة رفض مقترح القانون في القراءة الأولى من قبل المجلس الأول المنعقد، يقوم رئيسه بإخطار رئيس المجلس الآخر، ويرسل له النص المبدئي لمقترح القانون^(٣)، وهذا الاستثناء من القاعدة يهدف إلى "ضمان فعالية حق كل من المجالس النيابية في دراسة مقترح القانون"^(٤).

ويتمثل التحدي الذي تواجهه هذه المرحلة البرلمانية في تحديد ما إذا كان سيتعين على رئيس الجمهورية في ختام هذه المرحلة عرض مقترح القانون للاستفتاء. ولن يكون الحال كذلك إلا إذا لم يتم فحصه^(٥) مرة واحدة على الأقل من قبل كلاً من مجلسي البرلمان خلال فترة ستة أشهر من نشر قرار المجلس الذي يُشير إلى العدد المطلوب من تأييدات المواطنين^(٦). ومع ذلك، على الرغم من عدم النص على هذا الفحص في الدستور أو القانون الأساسي، إلا أن المجلس الدستوري يتولى دراسة الاقتراح ليس فقط إذا اعتمده بعد تعديله إذا لزم الأمر، بل وعلى العكس أيضاً إذا رفضه.

إلا أن مثل هذا الرفض يستحق النظر حتى لو كان نابعاً من اقتراح إجرائي^(٧). من حيث الاعتراض على عدم المقبولية سعياً إلى إثبات عدم دستورية النص، وهو أمر لا يمكن تصوره إلا في حالة حدوث تغيير غير محتمل في ظروف القانون الدستوري منذ قرار المجلس، والذي خلص - على العكس من ذلك - إلى توافق مقترح القانون مع الدستور.

وبالتالي، فإن الطريقة الوحيدة أمام المجلس الدستوري لعدم دراسة مقترح القانون خلال فترة الستة أشهر. ومن ثم، احتمالية

^(١) Art. (5) LO préc.

^(٢) Cons. Const., Décis. n° 2013-681 DC, préc., § 33.

^(٣) Art. (9), al. 2, LO préc.

^(٤) Cons. Const., Décis. n° 2013-681 DC, préc., § 33.

^(٥) Art. (11), al. 5, Const.

^(٦) Art. (9) LO préc.

^(٧) Art. (91), § 5, Règl. AN ; art. 44, § 2 et 3, Règl. Sénat.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

إجراء استفتاء تتوقف على إدراجه على جدول الأعمال، والذي تحتفظ الحكومة بحق الإشراف جزئياً عليه تمهيداً للتصويت على طلب الإحالة إلى اللجنة البرلمانية المختصة^(١)، مما يؤدي إلى تأجيل المناقشة حتى صدور تقرير جديد من اللجنة^(٢). أو في مجلس الشيوخ من خلال طلب اقتراح أو تمهيد يهدف إلى إخضاع المناقشة لرقابة اللجنة بشأن شرط أو أكثر يتعلق بالنص قيد المناقشة. ويترتب على الموافقة على هذا الاقتراح أو التمهيد تأجيل المناقشة إلى حين استيفاء الشرط أو الشروط المطلوبة^(٣).

ولابد أن تعمل الحكمة المؤسسية والروح الديمقراطية على تشجيع الجمعية الوطنية في ضمان عدم قيامها بدراسة مقترح القانون الذي ترغب الأغلبية رفضه، حتى لا يتم اتهامها بالسعي إلى حرمان الشعب الفرنسي من إجراء الاستفتاء. وعلى أي حال، يتعين على مجلس الشيوخ - منطقياً - أن يتبنى نفس الموقف؛ نظراً لأن أحكام قانون PACTE المتعلق بخصخصة مطارات باريس ADP تم اعتمادها ضد رغبته من قبل الجمعية الوطنية وحدها.

ويُلاحظ أن تنظيم وإجراء استفتاء المبادرة المشتركة سيكون مثل أي استفتاء يتم وضعه تحت رقابة المجلس الدستوري^(٤). وفي حالة رفض الشعب لمقترح القانون، سيتم تنفيذ أحكام قانون PACTE الذي يسمح بخصخصة شركة مطارات باريس ADP، وسيصبح الصراع بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المباشرة، ليس فقط على أساس المشاركة في هذه المرحلة، بل على أساس مباشر، وبالتالي يتم تجنب هذا النوع من الصراع.

وعلى العكس من ذلك، في حالة إجراء استفتاء إيجابي سيكون من شأن إصدار قانون الاستفتاء في وضعه الحالي أن يمنع الخصخصة، مما يؤدي إلى الإلغاء الضمني للنصوص المخالفة لقانون PACTE، من خلال تطبيق قاعدة القانون اللاحق يقيد السابق. ومن المسلم به، أن إنشاء نشاط معين كخدمة عامة وطنية دون أن يشترط الدستور ذلك، لا يمنع من نقل أو تحويل الشركة المسؤولة عن هذا النشاط إلى القطاع الخاص، إلا أن هذا النقل يفترض أن المشرع يحرم النشاط المذكور من الخصائص التي جعلته خدمة عامة وطنية^(٥)، وبالتالي، يفترض أن قانوناً برلمانياً جديداً يتعارض بدوره مع قانون الاستفتاء.

وفي حالة اكتمال هذه العملية بأن تمت الخصخصة بالفعل، فلا يجوز تأميم شركة مطارات باريس ADP المخصصة حديثاً على الفور. إلا إذا تم تقديم قانون برلماني جديد لإلغاء قانون الاستفتاء. وسيكون ذلك ممكناً من الناحية القانونية؛ لأن "مبدأ السيادة الوطنية"، والذي تتم ممارسته عن طريق التمثيل والاستفتاء بموجب الفقرة الأولى من المادة (٣) من دستور ١٩٥٨م، حيث

(١) Art. (910, § 6, Règl. AN; art. 91, § 5, Règl. Sénat.

(٢) وعلاوة على ذلك، فإن منع تقديم طلب إحالة إلى اللجنة ضد مقترح قانون المبادرة المشتركة سيكون له أثر في "عرقلة الحق المعترف به لكل مجلس في الحصول على تنظيم الاستفتاء من خلال الامتناع عن دراسة القانون". ولمزيد من التفصيل، انظر:

Cons. Const., 11 déc. 2014, n° 2014-705 DC, § 50 à 52; A.J.D.A., 2014, p. 2446; Constitutions, 2015, p. 35, chron. G. Bergougous, 38, chron. G. Faure, et 41, chron. P. Bachschmidt.

(٣) Voir: Art. (44), al. 4, Règl. Sénat.

(٤) Voir: Art. (46) s. Ord. préc.

(٥) Cons. Const., Décis. n° 2006-543 DC, préc., § 14.

نصت على أنه "لا يُشكل بأي حال من الأحوال عائقاً أمام البرلمان من حيث أنه يُعدل أو يُكمل أو يُلغي (...) قانوناً تم اعتماده عن طريق الاستفتاء"^(١). فهو إن كان ممكناً من الناحية القانونية، لكنه خطير للغاية من الناحية السياسية.

ثالثاً – دور المجلس الدستوري خلال فترة جمع التأييدات:

بدأت مرحلة جمع التأييدات في ١٣ يونيو ٢٠١٩م، وانتهت في منتصف ليل ١٢ مارس ٢٠٢٠م، ويتمتع المجلس الدستوري فيها بصلاحيات متعددة. وتتعلق الملاحظات بهذه المرحلة الثانية. وفي نهاية فترة التسعة أشهر هذه، استطاع ملاحظة أن مقترح القانون لم يحصل سوى على تأييد ١٠٩٣،٠٣٠ من بين الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. وهو ما يقل عن عُشر الناخبين المسجلين (أي ٤،٧١٧،٣٩٦ ناخباً مسجلاً) وذلك على النحو الذي تقتضيه المادة (١١) من الدستور للسماح باستمرار الإجراءات أمام البرلمان، وإذا لزم الأمر، يقود إلى إجراء الاستفتاء^(٢).

وفي نهاية هذه الفترة، تم تسجيل ١،١٤٨،٣٣٧ مؤيداً، ولكن تم إلغاء ٥٥،٣٠٧ من قبل وزارة الداخلية كجزء من عملياتها الرقابية المنصوص عليها في المادة (٤) من المرسوم رقم ٢٠١٤-١٤٨٨ الصادر بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠١٤ بشأن المعالجة الآلية للبيانات الشخصية، من خلال بيانات تسمى "تأييد مقترح قانون بموجب الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور". وقد بلغت حالات الإبطال عن تقديم الشخص التأييد بالفعل عدد (٣٦٤٤٢ حالة) أو ارتكاب خطأ في إدخال رقم الهوية (١٨٠١٩ حالة).

ويمكن جمع التأييدات إلكترونياً، حيث ثبت للقاضي الدستوري أن الإجراء الأول الذي يتطلب إنشاء موقع الكتروني صمّمته وزارة الداخلية بالاشتراك مع المجلس الدستوري، فعال بما يكفي لضمان مصداقية النتائج المسجلة في نهاية فترة جمع التأييدات. وتم حل المشكلات الفنية التي تمت مواجهتها في عدة مناسبات على وجه السرعة. ومع ذلك، فقد شهد الموقع اختلافات عديدة بين عناصر الحالة المدنية للمواطن، والبيانات الواردة في السجل الانتخابي الموحد. (أو REU) الذي تم إنشاؤه في الواقع من السجل المدني كما يظهر في السجل الوطني لتحديد هوية الأشخاص الطبيعيين من خلال INSEE المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية مثل (تاريخ الميلاد، تهجئة الاسم، تذكير أو تأنيث الاسم الأول، ترتيب الأسماء الأولى، إلخ)^(٣).

ومع ذلك، لاحظ المجلس الدستوري أن معظم هذه الصعوبات لم يكن لها تأثير حاسم على نتائج العمليات، كما هو الحال في أي نزاع انتخابي، لأن الفرق بين عدد المؤيدين المسجلين ونصاب عُشر الناخبين كان يكفي لتأكيد أهمية ذلك، وعلى أي حال، فإن العقوبات التي كانت ستمنع الناخبين من تأييد مقترح القانون لا تؤثر على نتيجة الإجراء. غير أنه من الممكن أن تكون هذه الصعوبات قد ساعدت على تقويض ثقة بعض الناخبين في هذا الإجراء، وإبعادهم عن المشاركة فيه.

ولم تمنع هذه الصعوبات المجلس الدستوري من التوصية بإدخال بعض التحسينات الفنية، ومن أجل السماح للناخبين في

(١) Cons. Const., 9 janv. 1990, n° 89-265 DC, § 8.

(٢) Cons. Const., 26 mars 2020, n° 2019-1-8 RIP, A.J.D.A., 2020, P. 1483.

(٣) VERPEAUX (M.), Le RIP, constats et propositions du Conseil constitutionnel, A.J.D.A., 2020, p. 1911.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

كاليدونيا الجديدة، الذين لم تدرج قوائمهم في الاتحاد الاقتصادي الأوروبي للمشاركة. وأعرب المجلس عن رغبته في التفكير بشكل خاص في أساليب الرقابة على التأييدات المقدمة من الناخبين المسجلين في كاليدونيا الجديدة.

وطوال فترة جمع التأييدات، استمد المجلس الدستوري من القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣م سلطة ضمان انتظام عمليات جمع التأييدات لمقترح القانون. وعلى هذا النحو، ومن بين العديد من القرارات، ولا سيما فيما يتعلق بإدارة تكنولوجيا المعلومات. وضمن هذه المهمة الرقابية، قرر المجلس الدستوري الإعلان كل أسبوعين من خلال بيان صحفي عن عدد المؤيدين المسجلين على موقع وزارة الداخلية. وذكر هذا القرار في البيانات الصحفية التي أصدرها في ٣٠ يوليو و ٢٩ أغسطس ٢٠١٩م، كما هو محدد في القرار رقم ٢٠١٩-١-١ RIP بتاريخ ١٠ سبتمبر ٢٠١٩م^(١).

وبالنسبة للشكاوى المقدمة من الناخبين والبت فيها فيكون على النحو المسموح به في الفقرة الثانية من المادة ٤٥-٤٤. وتنتظر هذه الشكاوى لجنة من ثلاثة أعضاء يُعينهم المجلس الدستوري لمدة خمس سنوات. بناءً على اقتراح من رئيسه، من بين قضاة القضاء العادي أو أعضاء المحاكم الإدارية. وكان بإمكان هذه اللجنة أن تقرر إحالة هذه الشكاوى إلى المجلس المنعقد، وهو ما فعلته في ثلاث حالات، وكانت قراراته ذاتها قابلة للطعن عليها أمام المجلس الدستوري، وهو ما حدث أربع مرات فقط.

وفي السياق ذاته، تلقت هذه اللجنة عدد (٥٢) شكوى، أمرت بإضافة أربعة أسماء مؤيدين تم رفضهم، وعلى العكس من ذلك رفض التأييد المقدم من رعايا الدول الأعضاء الأخرى في الاتحاد الأوروبي. ولكن من الواضح من روح التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٨م والقانون الأساسي لعام ٢٠١٣م، أن الناخبين من المحتمل دعمهم لهذا القانون يجب أن يكونوا أولئك الناخبين الذين تمت دعوتهم للتحدث خلال الاستفتاء على هذا الاقتراح، أي الناخبين الذين يحملون الجنسية الفرنسية.

وكذلك رفضت اللجنة - على أساس الفقرة الثالثة من المادة (٥) من القانون الأساسي الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م - سحب التأييد، وجميع طلبات الانسحاب من الناخبين الذين يزعمون أن التأييد المُقدم نيابة عنهم كان في الواقع مزيفاً من قبل طرف ثالث؛ بسبب نقص الأدلة التي تؤيد مثل هذه الادعاءات.

ومن بين قرارات المجلس الدستوري الثلاثة الصادرة بشأن الإحالة من لجنة فحص الشكاوى، خلص أحدهم إلى عدم وجود حاجة للحكم^(٢)، والآخر إلى رفض طلب بتبني توصيات لتحسين معلومات الناخبين حول عملية حشد التأييد باسم مبدأ تعددية التيارات في الأفكار والآراء^(٣). أما الشكاوى الأخرى، فقد أشار إليها المجلس الدستوري على أنه ليس لها غرض آخر سوى التعبير عن استياء المواطنين فيما يتعلق بإجراءات جمع التأييدات.

(١) VERPEAUX (M.), Le RIP, suite, La collecte des signatures: communiquer ou contrôler ?, A.J.D.A., 2019, p. 2443; Cons. Const., 10 septembre 2019, n° 2019-1-1-RIP, Le RIP, suite - La collecte des signatures : communiquer ou contrôler ?, A.J.D.A., 2019, p. 2443.

(٢) Cons. Const., Décis. n° 2019-1-1 RIP, Cassia, préc., § 3.

(٣) Cons. Const., 15 oct. 2019, n° 2019-1-2 RIP, Sautter, § 5, A.J.D.A., 2020, p. 234.

ويكفل المجلس الدستوري انتظام عمليات جمع التأييدات اللازمة لمقترح القانون لتأكيد طابع الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس، وذلك على النحو التالي:

في القرار رقم ٢٠١٩-١-١ RIP بتاريخ ١٠ سبتمبر ٢٠١٩م، خلص المجلس الدستوري إلى عدم وجود حاجة للحكم؛ حيث كان بول كاسيا Paul Cassia قد تقدم باقتراح في ٢٦ يونيو ٢٠١٩م تضمن أن يتم إخطار وزير الداخلية لإبلاغ الناخبين بانتظام بعدد التأييدات الذي جاء صحيحاً لمقترح قانون الاستفتاء المقدم وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، لتأكيد طابع الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس. دون الإشارة إلى جوهر القانون ولا إلى الظروف التي تم فيها بالفعل فحص مسألة خصخصة مطارات باريس من قبل المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠١٩-١-٢ RIP الصادر بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م، والقرار رقم ٢٠١٩-١-١ RIP، طبقاً للترقيم الأصلي، يكون جزءاً من القرار السابق، وما هو إلا نوع من أنواع الترقيم^(١).

وتنص المادة ٤٥-٤ من المرسوم رقم ٥٨-١٠٦٧ بتاريخ ٧ نوفمبر ١٩٥٨م بشأن القانون الأساسي للمجلس الدستوري، المستمد من المادة (٢) من القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-١١١٤ بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م^(٢) بغرض تنفيذ المادة (١١) من الدستور، على أن "يكفل المجلس الدستوري انتظام عمليات جمع التأييدات اللازمة لمقترح القانون"^(٣).

وتعهد المادة (٣) من القانون الأساسي - التي لم تدرج في المرسوم المذكور أعلاه - إلى وزير الداخلية مهمة القيام، تحت إشراف المجلس الدستوري، بجمع التأييدات اللازمة لمقترح القانون المقدم تطبيقاً للمادة (١١) من الدستور^(٤).

وخلال المهلة الزمنية المحددة لجمع تأييدات الناخبين، أي مدة تسعة أشهر، يتعين الرقابة بانتظام لتمكين الأطراف المعنية والأحزاب السياسية المؤيدة لمبادرة الاستفتاء من دعم جهودها، ولا سيما في الدعايا من أجل الوصول إلى الرقم المصيري لعشر الناخبين المسجلين وفقاً للإحصاء الدقيق الذي أجراه المجلس الدستوري في قراره بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م المذكور آنفاً. وينطبق الشيء نفسه، ولأسباب معاكسة، على المعارضين لمقترح القانون. ولذلك، يجب فتح فترة جمع تأييدات الناخبين لمقترح القانون في الشهر التالي لنشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية، وبيان عدد المؤيدين من الناخبين المسجلين في القوائم

(١) ومنذ صياغة هذه المذكرة، أصدر المجلس الدستوري قراره رقم ٢٠١٩-١-٢ RIP بتاريخ ١٥ أكتوبر ٢٠١٩م، وكان قد تلقى طلباً بأن يخاطب المجلس الدستوري الحكومة والسلطات المحلية ووسائل الإعلام المرئية والمسموعة بعدد معين من التوصيات تهدف إلى تحسين إعلام المواطنين بشأن عملية جمع التأييدات لمقترح القانون. إلا أن المجلس رفض في قراره مزايا الطلب القائم استناداً إلى تعددية تيارات الأفكار والآراء.

(٢) L. Org. n° 2013-1114 du 6 déc. 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

(٣) « le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de recueil des soutiens à une proposition de loi ». Voir: Ord. n° 58-1067 du 7 nov. 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

(٤) « en oeuvre, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, le recueil des soutiens apportés à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution »; Voir: L. Org. n° 2013-1114 du 6 déc. 2013.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الانتخابية التي سيتم جمعها من بين ٤،٧١٧،٣٩٦^(١).

ويُلاحظ أن قائمة المؤيدين لمقترح القانون علنية، حيث نصت المادة (٧) من القانون الأساسي المذكور أعلاه على أنه "يجوز لأي شخص الاطلاع على قائمة التأييدات الممنوحة لمقترح القانون"، والتي تُشكل معلومات فردية وشخصية، لكنها لا تُثير القلق بشأن وسائل الإعلام. لكن النصوص المطبقة على استفتاء المبادرة المشتركة RIP لم تنص على كيفية حساب هؤلاء المؤيدين خلال الأشهر التسعة التي يتم جمعهم فيها. ويجب على المجلس الدستوري تحديد العدد النهائي فقط بمجرد انتهاء هذه الفترة.

كما تنص الفقرة الثانية من المادة (٧) سالف الذكر على أنه "بعد مرور شهرين من نشر قرار المجلس الدستوري في الجريدة الرسمية الذي أعلن فيه أن مقترح القانون قد حظي بتأييد ما لا يقل عن عُشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية، يتم إتلاف البيانات التي تم جمعها في إطار عمليات جمع التأييدات". هذه هي القضية التي تقع في جوهر قرار المجلس الدستوري رقم ١٩-٢٠١-١-RIP؛ لأنه إذا كانت عملية الجمع عامة بالضرورة، فإن طرق الرقابة عليها تظل غير واضحة.

الفرع الثالث

ضوابط جمع توقيعات مقترح قانون مطارات باريس

أعلن المرسوم رقم ٢٠١٩-٥٧٢ الصادر بتاريخ ١١ يونيو ٢٠١٩م^(٢) عن فتح فترة جمع التأييدات لمقترح القانون رقم ١٨٦٧ المقدم بموجب المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م بتطبيق إجراءات الجمع، أي بعد شهر واحد من نشر قرار المجلس الدستوري الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩م، والذي نص على ضرورة استيفاء أول الشروط اللازمة لمراعاة مقترح القانون بشأن المبادرة المشتركة، وهو عدد البرلمانين المطلوب لإدراج هذا النص، بما يمثل خمس مجموع عدد نواب البرلمان.

وقد نصت المادة (١) من هذا المرسوم على أن تبدأ فترة جمع التأييدات من منتصف الليل في ١٣ يونيو ٢٠١٩م لمدة تسعة أشهر تنتهي في ١٢ مارس ٢٠٢٠م، وتشكل هذه الفترة المرحلة الثانية من مبادرة الاستفتاء المخصصة للناخبين المؤيدين من أجل الاستجابة لمبادرة مشتركة بين البرلمانين والمواطنين^(٣).

وقد حددت المادة الرابعة من القانون الأساسي سالف الذكر فترة شهر واحد لتوجيه وزارة الداخلية على لفتح فترة جمع التأييدات: "في غضون الشهر التالي لنشر القرار الذي أعلن المجلس الدستوري بموجبه أن مقترح القانون المقدم تطبيقاً للمادة (١١) من الدستور يفي بأحكام المادة ٤٥-٢ من الأمر رقم ٥٨-١٠٦٧ الصادر بتاريخ ٧ نوفمبر ١٩٥٨م المتعلق بالمجلس الدستوري. وبالفعل، تم نشر المرسوم الصادر في ١١ يونيو ٢٠١٩م خلال هذه الفترة المحددة بشهر واحد.

^(١) Cons. Const., 9 mai 2019, préc., § 11 de l'exposé des motifs et art. 3 du dispositif.

^(٢) Décret n° 2019-572 du 11 juin 2019 portant ouverture de la période de recueil des soutiens apportés à la proposition de loi n° 1867 présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris présentée en application de l'article 11 de la Constitution.

^(٣) VERPEAUX (M.), Le RIP, suite, La collecte des signatures : communiquer ou contrôler ?, Op. Cit., p. 2443.

واستنادًا إلى المادة الثالثة من القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-١١١٦ بشأن تنفيذ المادة (١١) من الدستور، تم اعتماد المرسوم رقم ٢٠١٤-١٤٨٨ بتاريخ ١١ ديسمبر ٢٠١٤م بشأن المعالجة الآلية للبيانات الشخصية، والذي جاء بعنوان "تأييد مقترح قانون بموجب الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور".

ويجوز لوزير الداخلية اعتبار التأييد صحيحًا إذا تم التحقق من هوية الناخب إيجابيًا؛ وبالنسبة للناخبين المولودين في فرنسا العاصمة وفي الأقاليم التي تحكمها المادة (٧٣) من الدستور، يؤكد المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية أن الناخب مسجل في السجل الوطني لتحديد هوية الأشخاص الطبيعيين، وأن الناخب لم يؤيد بعد القانون المقترح. وتعد الرقابة في هذه الحالة رقابة إدارية بحتة، ويجب أن تُمارس في غضون خمسة أيام، ولا تمنع بأي حال من الأحوال تقديم أي طعن.

وبالفعل، نص القانون الأساسي الصادر في ٦ ديسمبر ٢٠١٣م على آلية للطعن من جانب أي ناخب خلال فترة جمع التأييد أو في غضون عشرة أيام من إنقضائها أمام المجلس الدستوري الذي يجب أن ينظر في جميع الشكاوى، ويفصل فيها بشكل نهائي^(١). وينظر فيها لجنة من ثلاثة أعضاء يعينهم المجلس الدستوري لمدة خمس سنوات بناءً على اقتراح رئيسه، ويتم تعيينهم من بين قضاة السلطة القضائية أو أعضاء المحاكم الإدارية، ولكن يجوز لصاحب الشكاوى أن يطعن في هذا القرار "أمام المجلس المنعقد"^(٢).

ويجوز للهيئة التي تنتظر الشكاوى دون قيد أو إجراء شكلي إحالتها إلى المجلس المنعقد، كما هو الحال في القرار رقم ٢٠١٩-١-١ RIP. وربما تكون سمعة مقدم الطلب السيئة قد دفعت اللجنة بالتشكيل المحدد إلى إحالة الأمر إلى المجلس المنعقد حتى يتم تسوية هذه المسألة بشكل نهائي. ومن الممكن الاعتقاد أيضًا بأن هذه الإحالة كانت وسيلة لعدم اتخاذ قرار سريع أو في وقت مبكر للغاية.

ولما كانت عملية جمع التوقيعات تعد عملية طويلة وعلمية؛ فهي تتطلب إبلاغ الناخبين بالتقدم نحو السير في الإجراء، من أجل احترام المواعيد النهائية قبل انقضائها. ولتفادي التحديات المحتملة، قرر المجلس الدستوري أن يعلن كل أسبوعين عن عدد المؤيدين المسجلين على موقع وزارة الداخلية المخصص لهذا الإجراء، مع تحديد نسبة هؤلاء المؤيدين الذين اجتازوا بنجاح مرحلة الفحص الإداري التي تقع مسؤوليتها على عاتق الوزارة.

وفي السياق ذاته، تم الإعلان في بيان صحفي أول بتاريخ ١ يوليو ٢٠١٩م بشأن جمع التأييدات في سياق إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP؛ وذلك اعتبارًا من ١ يوليو ٢٠١٩م، حيث تم تسجيل ٤٨٠٣٠٠ مؤيد من خلال الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية المخصص لهذا الإجراء. وأشار المجلس الدستوري بأنه يمكن الاطلاع على قائمة هؤلاء المؤيدين على الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية، مع مراعاة المعالجة التي يحتمل أن يقدمها المجلس الدستوري للشكاوى التي من شأنها الطعن في التأييد المقدم.

^(١) Art. 45-4, al. 2 de l'ordonnance organique relative au Conseil constitutionnel.

^(٢) VERPEAUX (M.), Le RIP, suite, La collecte des signatures : communiquer ou contrôler ?, Op. Cit., p. 2443.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وكجزء من أعمال الرقابة على انتظام العمليات، فإن غالبية الشكاوى التي عرضت على المجلس الدستوري حتى الآن تتعلق بنسبة كبيرة بتشغيل الموقع الإلكتروني المخصص لهذا الإجراء^(١).

ولذلك أراد المجلس الدستوري الاستفادة من هذه الملاحظات الأولية للإدلاء ببعض الملاحظات العامة التي تتمثل في عدد من التوصيات الموجهة مباشرة إلى وزارة الداخلية. وبالتالي، أدخلت بعض التحسينات على موقع الوزارة على الإنترنت. ولمعالجة الأخطاء التي لوحظت بشكل متكرر في الأيام الأولى من الإجراء، وتم تحديد مستخدمي الموقع من خلال ملئ النموذج في المرحلة الأولى من عملية التأييد، ويتعين عليهم ذكر اسم مدينة الميلاد والتصويت.

وأشار هذا البيان الصحفي إلى أن المجلس الدستوري سجل منذ بداية عمليات جمع التأييدات حوالي ٣٤٠٠ شكوى تتعلق بالصعوبات التي نشأت أثناء استخدام الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية المخصص لهذا الإجراء، وأن أكثر من ٧٢٥ طلباً قد تلقوا ردوداً على شكاوهم.

كما أشار المجلس الدستوري إلى أنه سيتم إصدار البيانات الصحفية كل أسبوعين. وتماشياً مع هذا المنطق وهذه الاستمرارية، نشر بياناً صحفياً ثالثاً بتاريخ ٢٩ أغسطس ٢٠١٩م بشأن جمع التأييدات في إطار إجراء RIP، وأكد فيه أنه سيصدر من الآن فصاعداً بياناً صحفياً حول حالة الإجراء كل أسبوعين.

الفرع الرابع

الرقابة العامة على جمع توقيعات

مقترح قانون مطارات باريس

بالنظر إلى سياسة البيانات الصحفية التي توضح رغبة المجلس الدستوري في أن يكون أكثر شفافية وانفتاحاً على الجمهور، ولا سيما من خلال إعادة صياغة قراراته عن تلك الصادرة في ١٠ مايو ٢٠١٦م، على الأقل إلكترونياً، فليس مدهشاً أن المادة (١) من منطوق قرار المجلس رقم ٢٠١٩-١-١ FIR تنص على أنه: ليست هناك حاجة للفصل في شكوى السيد بول كاسيا Paul Cassia. وبذلك حذر المجلس الدستوري من أي احتجاجات من قبل الناخبين، بمن فيهم السيد Paul Cassia، ضد أي إجراءات محتملة من قبل وزارة الداخلية بشأن سياسة عدم الاتصال.

وبدلاً من توجيه اللوم، فضل المجلس الدستوري استخدام صيغة التحذير؛ حيث ذهب في قراره الصادر في ١٠ سبتمبر إلى "أن يعلن كل أسبوعين عدد المؤيدين المسجلين على الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية المخصص لهذا الإجراء، مع تحديد نسبة هؤلاء المؤيدين الذين اجتازوا بنجاح مرحلة الفحص الإداري التي تقع على عاتق الوزارة مسؤوليتها".

ووصف بول كاسيا في مدونته على موقع Médiapart، هذا القرار بأنه نشر للبيانات الصحفية، وهو أمر غير موجود رسمياً، ولا يتم إضفاء الطابع الرسمي عليه إلا من خلال سلسلة من البيانات الصحفية ذات الطابع الإداري. وثار التساؤل بشأن من الذي يتعين عليه أن ينشر عدد مؤيدي استفتاء مطارات باريس ADP؟ إذا كان القرار القضائي الصادر في ١٠ سبتمبر

(١) VERPEAUX (M.), Le RIP, suite, La collecte des signatures : communiquer ou contrôler ?, Op. Cit., p. 2443.

٢٠١٩م متوافقاً مع الفصل بين السلطات والحق في الحصول على تعويض قضائي فعال. وقد لخص بعض الفقه القرار الذي يخصه مباشرة على النحو التالي^(١):

فمنذ صيف عام ٢٠١٩، قرر المجلس الدستوري ضمان التواصل بانتظام بشأن عدد مؤيدي استفتاء المبادرة المشتركة بشأن مطارات باريس، ولم يعد هناك أي اهتمام عملي بإصدار أمر من وزير الداخلية بتنفيذ هذا الإعلان بنفسه. لعدم وجود مصلحة عملية، وفقاً للمجلس الدستوري، فإن الشكوى أصبحت بلا هدف.

ومع ذلك، وكما يُشير صاحب الطلب، فإن المجلس الدستوري اعترف ضمناً بضرورة الإعلان عن عدد المؤيدين بشكلٍ دوري خلال فترة التسعة أشهر. ومع ذلك، فقد استغرق الأمر أكثر من شهرين ونصف، بين ٢٦ يونيو حتى ١٠ سبتمبر ٢٠١٩م لاتخاذ قرار، على الرغم من أن اللجنة المتخصصة فحصت الطلب في ٤ يوليو ٢٠١٩م. كما يمكن النظر إلى نشر البيانات الصحفية على أنها وسيلة – وإن كانت غير تقليدية – لجعل الشكوى المعلقة أمامها غير مُجدية. وهذا التأخير، سواء كان طوعياً أم لا، لا يمنع من التشكيك في الدور الذي منحه المجلس الدستوري لنفسه وطبيعة الممارسة غير الرسمية والاختيارية له أكثر من كونها قراراً حقيقياً.

وعلى ذلك، يمكن القول بأن المجلس الدستوري يعمل كقاض وحزب: ومسؤول عن ضمان مراقبة الإجراءات بموجب القانون الأساسي، وبشكلٍ غير مباشر من قبل الدستور، فهو الذي يقرر المشاركة في إجراءات المعلومات. وماذا سيحدث إذا قرر على العكس التوقف عن التواصل؟

ويُشير بول كاسيا Paul Cassia أيضاً إلى إمكانية الطعن في هذه البيانات الصحفية، إذا كانت قرارات حقيقية، ولكن لا يمكن الطعن فيها إلا أمام المجلس الدستوري نفسه^(٢)، المختص بالتقييم والتحقق من وجود مخالفات في سير عمليات جمع التأييدات لمقترح قانون. وكان القرار – ولكن قبل كل شيء وبما يتجاوز طلب Paul Cassia – مع ذلك موضوع انتقادات شديدة صدرت على المدونة التي يديرها محامي شهير، وهو السيد Me Eric Landot ، لا سيما في مجال قانون الجماعات المحلية. وفي الوقت نفسه، يجب الاعتراف بأن المجلس الدستوري، قد يرغب في ضمان استمرارية هذا الدور كجهة اتصال في ظل غياب قواعد، على أساس عام للغاية في ضوء المرسوم المعدل الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨م. وفي هذا الصدد، يمكن في إطار دعم اختصاص المجلس الدستوري التذكير بما نصت عليه المادة ٤٥-٥ من القانون الأساسي الصادر بتاريخ ٦ ديسمبر ٢٠١٣م من حيث أنه "يجوز للمجلس الدستوري أن يأمر بإجراء أي تحقيق والحصول على أي وثيقة تتعلق بعمليات جمع التأييدات لمقترح القانون".

وبيلغ وزير الداخلية المجلس الدستوري بناءً على طلبه بقائمة المؤيدين من الناخبين. وكان من المؤسف بلا شك أن المجلس

(^١) VERPEAUX (M.), Le RIP, suite, La collecte des signatures : communiquer ou contrôler ?, Op. Cit., p. 2443.

(^٢) انظر: الفقرة الرابعة من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الدستوري كان بطيئاً للغاية؛ حيث استغرق وقتاً طويلاً للرد على الطلب الذي قدمه بول كاسيا Paul Cassia ، والذي كان من شأنه القضاء على هذا الجدل في مهده. وعلى الرغم من أن هذا الطعن ظل موضعاً للنقاش، إلا أنه كان يستحق توجيه الانتباه إلى مسألة حقيقية في القانون الدستوري تتعلق بأحد جوانب الديمقراطية، وهو أمر لا يُستهان به.

الفرع الخامس

توصيات ومقترحات المجلس الدستوري بشأن

مقترح قانون مطارات باريس

تعتبر القرارات الأولى دائماً بمثابة أحداث تاريخية^(١)؛ وعلى ذلك تعد مراحل أساسية في التقاضي الدستوري^(٢). وكان ضرورياً معرفة ما إذا كان الأمر نفسه ينطبق على القرار رقم ٢٠١٩-١ RIP بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م بشأن مقترح قانون يهدف إلى تأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس، وبالتالي إنشاء فئة جديدة من القرارات^(٣).

ومع ذلك، فقد استغلت الصحافة الفرنسية هذا النص الذي يبدو تقنياً لتحويله إلى ظاهرة سياسية، لكن يجب التساؤل عما إذا كان هذا القرار يستحق مثل هذه التغطية الإعلامية، كما عنونت صحيفة لوموند الفرنسية هذا المعنى في عددها الصادر في ١١ مايو ٢٠١٩م مطارات باريس "ADP: الدخول المؤثر لاستفتاء المواطن". فضلاً عن الطبيعة الجذابة للعنوان، إلا أنه يتعين الإشارة إلى أن إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP بعيد كل البعد عن كونه استفتاء للمواطن^(٤).

واختتم المجلس الدستوري حلقة استفتاء المبادرة المشتركة حول خصخصة مطارات باريس Aéroports de Paris ببعض الملاحظات. وسرد بعض الصعوبات التي واجهها خلال هذه الفترة، وأوصي بإدخال بعض التغييرات على الإجراء. ومن المعلوم أنه قد أضيف استفتاء المبادرة المشتركة في وقت متأخر إلى إجراءات الاستفتاء المنصوص عليها في الدستور. وتكمن أصلاتها في حقيقة أن البرلمانين يمكنهم إجراء استفتاء، بتأييد بعض الناخبين، دون السعي للحصول على تصويت أغلبية البرلمان^(٥).

وبموجب القرار رقم ٢٠١٩-١-٩ RIP بتاريخ ١٨ يونيو ٢٠٢٠م، كان المجلس الدستوري يعترم إغلاق باب النقاش الذي تم فتحه بموجب القرار رقم ٢٠١٩-١-٢ RIP بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م بشأن اقتراح قانون مبادرة مشتركة بهدف تحدي خصخصة مطارات باريس Aéroports de Paris. وجاء هذا القرار تحت مسمى ملاحظات المجلس الدستوري بشأن عمليات جمع التأييدات لمقترح القانون الذي يهدف إلى تأكيد طبيعة تشغيل مطارات باريس كخدمة عامة وطنية. وفيما يتعلق بالملاحظات المتعلقة بالمسائل الانتخابية، فإن المجلس يدرجها في تصنيف مستقل، ولا تتبع القرارات العديدة الصادرة في مسائل الرقابة على العمليات الانتخابية المقدمة، وعلى سبيل المثال، تلك الواردة تحت عنوان AN أو SEN^(٦).

(١) وهذه القرارات الواردة تحت رقم DC ٥٩-٢ بتاريخ ٢٤ يونيو ١٩٥٩ ورقم DC ٧١-٤٤ بتاريخ ١٦ يوليو ١٩٧١م، ورقم QPC ١-٢٠١٠ بتاريخ ٢٨ مايو ٢٠١٠م.

(٢) **Voir:** Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

(٣) **Voir:** Décis. publiée au JO du 15 mai 2019, texte n° 65.

(٤) **VERPEAUX (M.)**, Démocratie représentative versus démocratie semi-directe, Op. Cit., p. 1553.

(٥) **VERPEAUX (M.)**, Le RIP, constats et propositions du Conseil constitutionnel, Op. Cit., p. 1911.

(٦) **Voir.** la décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019, Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

ويُلاحظ أن القرار الصادر في ١٨ يونيو ٢٠٢٠م لا يُثير أي نقاش، على عكس القرارات الثمانية الأولى بشأن استفتاء المبادرة المشتركة RIP، وهو ما يتماشى مع منطق ترقيم القرارات الصادرة بشأن مقترح القانون للمبادرة المشتركة لعام ٢٠١٩ - ٢٠٢٠م؛ والتي جاءت مصحوبة ببعض الملاحظات كما هو الحال في المسائل الانتخابية، بأسلوب علمي في شكل ملاحظات أسفل الصفحة.

وتوضح تلك الملاحظات الرسمية الغموض الذي يكتنف هذا الإجراء للتحقق من الاقتراحات المتعلقة بقوانين الاستفتاء، وما يكمن في الحد الأقصى للرقابة على العمليات الانتخابية، وهي ليست كذلك، أي أنها لا تخضع لحد أقصى من الرقابة في سبيل التحقق الإلزامي من مطابقة الإجراء التشريعي، وهذه الخاصية الأخيرة تأتي خلال استيعابها بشكل معين من أشكال الرقابة السابقة. وعلى جانب آخر، فقد سمح القرار رقم ٢٠١١-٤٥٣٨ SEN الصادر في ١٢ يناير ٢٠١٢ في مجلس الشيوخ، الذي سمح بطرح مسألة أولية دستورية (QPC) أثناء منازعة انتخابية، مما يتصور أن الرقابة اللاحقة QPC قد تُثير خلافًا للنصوص التشريعية خلال قرارات استفتاء المبادرة المشتركة RIP.

وسيبقى التساؤل عن النصوص التشريعية التي ستكون محلاً للطعن فيها، بصرف النظر عن فقرات المادة (١١) المعدلة بالتعديل الدستوري في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، والتي لا يمكن أن تكون سوى تلك الناتجة عن القانونين المؤرخين ٦ ديسمبر ٢٠١٣، وهما القانون الأساسي رقم ٢٠١٣-١١١٤ والقانون العادي رقم ٢٠١٣-١١١٦ الخاص بتطبيق (١١) من الدستور. وقد خضع القانون الأساسي للرقابة الإلزامية في القرار رقم ٢٠١٣-٦٨١ DC المؤرخ ٥ ديسمبر ٢٠١٣م^(١)، حيث أعلن مع التحفظ أنه يتوافق مع الدستور، ما لم يحدث تغيير غير محتمل في الظروف إلى حد ما. وبالتالي، فإن هذا القانون سيكون لديه الفرصة للإفلات من إجراء الرقابة اللاحقة QPC في المستقبل القريب.

ولا يمكن أن يكون الحال كذلك مع القانون العادي الذي لا ينفصل عن القانون الأساسي، فهو لا يكون موضوع إحالة اختيارية من رئيس الوزراء، على خلاف ما يحدث كثيرًا في حالة اعتماد قانون أساسي وقانون عادي متوازيان يتعلقان بأشياء متشابهة للغاية^(٢).

وفي ملاحظاته الصادرة بتاريخ ١٨ يونيو ٢٠٢٠م، اهتم المجلس الدستوري بكيفية الإجراءات والرقابة التي يمكن أن يمارسها بشأن استفتاء المبادرة المشتركة من خلال اقتراح بعض الآمال للمستقبل. ولا يقتصر المجلس الدستوري على إبداء هذه الملاحظات وحدها، التي لا يخلو بعضها من عناصر حاسمة، ويود إجراء التعديلات اللازمة، كما يفعل بانتظام في ملاحظاته الانتخابية. ويبين عدم التطابق بين أرقام الشكاوى والقرارات الصادرة عن التشكيل الخاص للمجلس الدستوري أن الآلية كانت غير كافية، ووفقًا

^(١) GESLOT (C.), La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, A.J.D.A., 2014, p. 893.

^(٢) Cons. Const., les décisions n° 2019-783 DC et n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, respectivement relatives à la loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et à la loi ordinaire portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française, A.J.D.A., 2019, p. 1376.

لما جاءت عليه تعبير الملاحظات، أنه كان بمثابة مهمة مساعدة لمستخدمي الموقع أو لتقديم معلومات عامة عن إجراء استفتاء المبادرة المشتركة. ويتضح من هذه الملاحظة أنه ربما لم يكن من الضروري حشد المجلس الدستوري لهذا الغرض. ولمعالجة هذا الوضع، ينبغي إيجاد حل يقتضي تكييف القانون الأساسي، ونقل الأسئلة المتعلقة بالإجراء أو بالمسائل التي ينطوي عليها التشاور إلى الموقع الإلكتروني لجمع التأييدات، والإبلاغ عن الصعوبات التي تمت مواجهتها عند تقديم التأييد، دون أن يتخذ ذلك شكل «مطالبات أو شكاوى» مثل تلك التي تنص عليها المادة ٤٥-٤ من المرسوم الأساسي للمجلس الدستوري ضمن اختصاص المجلس الدستوري. وبالتالي، ستكون هناك فئتان من الشكاوى لا يستحق الرد سوى على إحداها. ومع ذلك، فإن إجراء هذا التمييز بين هذه الشكاوى يتطلب الفرز، وتحديد من لديه كفاءة القيام بذلك. وقد اقترح المجلس الدستوري إنشاء لجنة إدارية مستقلة، يفترض أنها لن تكون دائمة وتنتهي صلاحياتها عندما يتم التصديق على مقترح قانون الاستفتاء أو التخلي عنه، تبعاً لعدد المؤيدين الذي يتم تلقيه. ولن ينظر المجلس الدستوري إلا في حالات رفض الشكاوى المقدمة إلى تلك اللجنة، ويمكنه البت، إما فوراً أو عندما يقرر عدد التأييدات التي تم الحصول عليها في نهاية فترة الجمع. وسيكون مفهوماً أن المجلس الدستوري يرغب في التركيز على دوره كضامن وحارس لممارسة الديمقراطية في جميع مراحل الإجراءات^(١). ومع الحرص الشديد على إظهار أن المجلس الدستوري لا ينبغي أن يحل محل السلطات العامة المختصة في اتخاذ قراراتها، فإن هذا الأخير ملزم بالإعراب عن أسفه لعدم سهولة فهم الإجراء بالنسبة للمواطنين، الأمر الذي يتطلب تأييد عدد كبير من الناخبين، أي حوالي ٤.٧ ملايين ناخب. حتى لو تم تخفيض هذا الرقم إلى مليون ناخب - كما هو مقترح في التعديل الدستوري المرتقب (مشروع قانون دستوري ومشروع قانون أساسي لتجديد الحياة الديمقراطية معروض على الجمعية الوطنية في ٢٩ أغسطس ٢٠١٩م) - فإن فرص هذا الإجراء الطويل ستقود إلى إجراء استفتاء بنسبة ضئيلة للغاية؛ لأنه يكفي أن يفحص المجلس النص من أجل إنهاء الإجراء.

وعلاوة على ذلك، أثارت قضية مقترح القانون الذي يهدف إلى تأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل المطارات في باريس صعوبة لم يتوقعها المشرع الدستوري في عام ٢٠٠٨م. وقد نص الأخير بوضوح على أن مقترح القانون "لا يجوز أن يكون موضوعه إلغاء نص تشريعي صدر لمدة تقل عن سنة"، وأنه "عندما لا يتم اعتماد مشروع القانون من قبل الشعب الفرنسي، لا يجوز تقديم اقتراح استفتاء جديد حول نفس الموضوع قبل انقضاء فترة سنتين على الأقل من تاريخ الاقتراح". ومع ذلك، لم يفكر المشرع في إمكانية اعتماد قانون من قبل البرلمان، ولكن لم يتم إصداره بعد بسبب الإحالة المسبقة إلى المجلس الدستوري، ولذلك قرر بعض نواب الأقلية طرح مثل هذا الاقتراح لقانون نحو اتخاذ مبادرة مشتركة ضد قانون التخصيص.

وهذا ما حدث مع شركة مطارات باريس Aéroports de Paris التي تمت خصصتها بموجب القانون رقم ٢٠١٩-٤٨٦ الصادر في ٢٢ مايو ٢٠١٩ والمتعلق بتطور الشركات وتحولها. ولم تكن الفقرة الثالثة من المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م قابلة

(^١) VERPEAUX (M.), Le RIP, constats et propositions du Conseil constitutionnel, Op. Cit., p. 1911.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

للتطبيق، ولكن المواعيد أثارت جدلاً لم يرغب المجلس الدستوري في الدخول فيه، بين قراره رقم ٧٨١-٢٠١٩ DC بتاريخ ١٦ مايو ٢٠١٩ والذي صادق على مبدأ خصخصة Aéroports de Paris وقرار RIP الصادر في ٩ مايو ٢٠٢٠. وهذا ما أشار إليه في ملاحظاته عندما رأى أنه يمكن إعادة تحديد العلاقة بين المبادرة البرلمانية الخاضعة لتنفيذ الإجراء من ناحية، والعمل التشريعي المحتمل الذي له نفس الغرض من ناحية أخرى. ومن ثم، إمكانية الفحص والدراسة بشكل أكبر^(١).

وأظهر القرار رقم ٢٠١٩-١-٢ RIP المذكور أعلاه خللاً كبيراً في التشريع الأساسي الذي لم يرغب في اعتبار مرحلة المواطن الخاصة بجمع التأييدات نوعاً من الحملة الانتخابية قبل الخطاب، والتي يواجه خلالها المؤيدون والمعارضون بشكل علني نقاش عام ومتناقض بما يحقق الشفافية، ربما لم يفهم الناخبون الإجراء، ولم يعرفوا ما يمكنهم القيام به، وما لا يستطيعون فعله، على الرغم من جهود بعض الأحزاب السياسية.

ولقد أعلن رئيس الجمهورية عزمه على تيسير هذا النوع من الاستفتاء بتخفيض نسبة التأييد الشعبي إلى مليون ناخب، وتغيير ترتيب المبادرة. وبهذا المعنى، فإن الصياغة الجديدة للأحكام المتعلقة باستفتاء المبادرة المشتركة، والتي سيتم نقلها إلى الباب الحادي عشر، وسيصبح من الآن فصاعداً بعنوان "مشاركة المواطن De la participation citoyenne"^(٢). وعلاوة على ذلك، يوضح مشروع التعديل أنه لا يمكن تنفيذ مثل هذا الاستفتاء بخصوص موضوع مماثل لمشروع قانون قيد المناقشة أمام البرلمان.

^(١) VERPEAUX (M.), Le RIP, constats et propositions du Conseil constitutionnel, Op. Cit., p. 1911.

^(٢) Voir: Const. 1958, art . (69).

المطلب الثاني مقترح قانون المعاشات التقاعدية

تمهيد وتقسيم:

بعد مناقشة تعديل قانون تمويل الضمان الاجتماعي لعام ٢٠٢٣م، اعترض بعض البرلمانيين على إصدار هذا القانون من خلال تقديم مقترح قانون للاستفتاء بتاريخ ٢٠ مارس ٢٠٢٣م إلى مكتب رئيس الجمعية الوطنية يهدف إلى التأكيد على " أن السن القانوني للتقاعد لا يجوز أن يمتد بعد ٦٢ عامًا "، وتم توقيع هذا المقترح من قبل ٢٥٢ نائبًا وأعضاء مجلس الشيوخ. وترد قائمة الموقعين في ملحق القرار، وتعرض بترتيب أبجدي من خلال الخلط بين النواب وأعضاء مجلس الشيوخ^(١).

وفي سبيل الاحتراز من الرفض المحتمل لهذا المقترح بقانون من قبل المجلس الدستوري، وحتى قبل معرفة قراره، قدم بعض هؤلاء النواب إلى مكتب رئيس مجلس الشيوخ في ١٣ أبريل ٢٠٢٣م، طلبًا آخر باقتراح قانون استفتاء لغرض مشابه، ولكن بعنوان مختلف إلى حد ما، وهو "اقتراح قانون لحظر سن التقاعد القانوني فوق ٦٢ عامًا". وقد انتهى التعليق على الاقتراح الأول لقانون الاستفتاء بالقرار رقم ٢٠٢٣-٤ RIP بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٢٣م، ولكن بإصدار القانون رقم ٢٠٢٣-٢٧٠ بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٢٣م^(٢) بشأن تعديل قانون الضمان الاجتماعي لعام ٢٠٢٣م^(٣). ثم تأجلت الآمال بشأن القرار المستقبلي رقم ٢٠٢٣-٥ RIP الذي تم الإعلان عن قراءته في ٣ مايو ٢٠٢٣م، وهو مقترح قانون الاستفتاء الثاني الذي أحاله رئيس مجلس الشيوخ. وانتهت حالة عدم اليقين مرة أخرى بقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٣-٥ RIP بتاريخ ٣ مايو ٢٠٢٣م.

وتهدف قوانين الاستفتاء المقترحة إلى أن تكون وسيلة سياسية لمعارضة القانون الذي يتم تمريره. والشروط المحددة لفحصه، حتى قبل اعتماده، تجعله سلاحًا يفسر المجلس الدستوري معالجته تفسيرًا دقيقًا.

وتفريعًا على ذلك، نرى تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

الفرع الأول: امثال مقترح قانون المعاشات التقاعدية لشروط الاستفتاء.

الفرع الثاني: التفسير الدقيق لشروط إجراء استفتاء مقترح قانون المعاشات التقاعدية.

الفرع الثالث: مقترحات القوانين غير المقدمة للاستفتاء.

الفرع الأول

امثال مقترح قانون المعاشات التقاعدية لشروط الاستفتاء

تعد قرارات RIP قرارات خلافية تخضع لرقابة مسبقة يمارسها المجلس الدستوري. وبسبب تدفق وسائل الإعلام المحيطة

(^١) VERPEAUX (M.), Le RIP ou la lutte sur tous les fronts, Op. Cit., p. 1066.

(^٢) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

(^٣) وتم ممارسة نوع من الضغط الإعلامي على المجلس الدستوري، كما هو موضح، من بين أمثلة أخرى، من خلال مقال بعنوان "اختبار انهيار استفتاء المبادرة المشتركة"، انظر:

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

بقراري ١٤ أبريل ٢٠٢٣ و ٣ مايو ٢٠٢٣م، لا أحد يعلم أن اختصار RIP يعني استفتاء المبادرة المشتركة، على الرغم من أن هذا التعبير غير موجود في أي نص. والمشاركة المفترضة التي يقترحها هذا الاسم هي فقط على مستوى المبادرة التي تأتي من خمس البرلمانيين يؤيدهم عشر الناخبين. وهم ١٨٥ نائباً وعضواً من مجلس الشيوخ و ٤.٨٨ مليون ناخب مدرجين في القوائم الانتخابية.

ويُحسب عدد البرلمانيين على أساس عدد المقاعد التي تم شغلها فعلياً في تاريخ تسجيل الإحالة إلى المجلس الدستوري، مقربة إلى الرقم الأعلى التالي مباشرة في حالة الكسر. وعند تقديم مقترح القانون وفقاً للعدد المطلوب من النواب، يجب على المجلس الدستوري تحديد عدد التأييدات المطلوبة وقت النظر فيه، وهو ما يتوقف على عدد الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية^(١). وفي مارس ٢٠٢٣م - وفقاً للمعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية INSEE - تم حصر ٤٨.٨ مليون شخص في القوائم الانتخابية الفرنسية، باستثناء كاليديونيا الجديدة. وفي نهاية العملية، وبعد جمع التأييدات يعلن المجلس الدستوري ما إذا كان مقترح القانون قد حظى بتأييد ما لا يقل عن عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. ويُنشر قراره في الجريدة الرسمية. ولن يتم تنفيذ هذه الخطوة النهائية لمقترح القانون المقدم في ٢٠ مارس ٢٠٢٣م؛ لأن إجراءات ما قبل الاستفتاء قد تحددت بموجب القرار رقم ٢٠٢٣-٤ RIP المؤرخ ١٤ أبريل ٢٠٢٣م.

وفيما يتعلق بمقترح القانون رقم ٩٥٩ الذي قدمه ٢٥٢ برلمانياً بتاريخ ٢٠ مارس ٢٠٢٣م، يبدو أنه من المحتمل قدرته على جمع العدد المطلوب من التأييدات، بسبب عدم شعبية ظروف النقاش التي ساعدت على وجود حالة من الاستياء الاجتماعي في البلاد^(٢). والاقتراح المقدم في ١٣ أبريل ٢٠٢٣م من جانب نفس البرلمانيين، باستثناء عدد قليل، لن يمر أيضاً بمرحلة جمع التأييدات.

ومع ذلك، لا يوجد نص يُشير إلى مثل هذه الإمكانية للتدخل في شكل تعليقات من قبل البرلمانيين الموقعين أو ملاحظات يمكن أن تُوصف بأنها خارجية. أما بالنسبة للقرار المتعلق باللوائح الداخلية بشأن الإجراء المتبع أمام المجلس الدستوري لإعلان المطابقة مع الدستور في القرار رقم ٢٠٢٢-١٥٢ ORGA الصادر في ١١ مارس ٢٠٢٢م، فليس هناك مناسبة لتطبيق على قرارات RIP، ولا يمكن للمجلس تفسيرها إلا بطريقة دقيقة. وذلك على الرغم من أن لائحة ١١ مارس ٢٠٢٢ ليست فقط من إعداد المجلس الدستوري، وأن هذا الأخير غير ملزم بقواعدها الخاصة^(٣).

ويُلاحظ أن التعليق على القرار رقم ٢٠٢٣-٤ RIP المنشور على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري يُشير إلى أنه " كما فعل المجلس الدستوري في هذه الحالات الثلاث السابقة، فإنه يود أن يفتح نقاشاً مضاداً بين الموقعين على مقترح القانون ورئيس

^(١) Voir: Art. 45-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 nov. 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

^(٢) CAMBY (J.-P.), Réforme des retraites : une analyse du RIP, le référendum d'initiative partagée, Actuel CSE, 31 mars 2023.

^(٣) VERPEAUX (M.), Les obstacles sur la route du référendum d'initiative partagée se multiplient, Op. Cit., p. 36.

الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ. وتم أبلغهم بأنه يجوز لهم إرسال ملاحظاتهم إليه في غضون فترة زمنية معينة.

وفي هذا الصدد، تلقى المجلس ملاحظات الحكومة وكذلك ملاحظات أندريه شاسين André Chassaigne وعدة نواب آخرين، والتي أبلغها إلى جميع الأشخاص المذكورين. ثم افتتح فترة ثانية يمكن خلالها لهذه السلطات والبرلمانيين أن ترسل إليه مزيد من الملاحظات الجديدة، والتي قدمها André Chassaigne والعديد من النواب الآخرين، وكذلك باتريك كانر Patrick Kanner عضو مجلس الشيوخ. فيما يتعلق بمقترح القانون الثاني، قدم هذا الأخير ملاحظاته فقط في ٢٠ أبريل ٢٠٢٣م بمساعدة الأستاذ Jean-Philippe Derosier. وقد اتبع نفس الإجراء أثناء فحص القرار رقم ٥-٢٠٢٣ RIP^(١).

الفرع الثاني

التفسير الدقيق لشروط إجراء استفتاء

مقترح قانون المعاشات التقاعدية

لا يجوز تقديم مقترحات قوانين الاستفتاء إلا في المسائل التي يحددها الدستور. وجاء القانون المتعلق بنظام المعاشات التقاعدية الذي اقترن في وقت تقديمه باعتماد القانون رقم ٢٠٢٣-٢٧٠ الصادر بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٢٣م^(٢).

أولاً- الغرض من مقترحات قوانين الاستفتاء:

أعلن المجلس الدستوري أن الاقتراح الذي تمت دراسته لم يستوفي الشروط المنصوص عليها. وفي الواقع، أن الموضوعات الممكنة هي عبارة عن قائمة، كما هو محدد في المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م. حيث حددت الفقرة الأولى من هذه المادة الحالات التي يمكن فيها إجراء استفتاء تشريعي. وقد يكون السؤال الذي يتبادر إلى الذهن عند قراءة القرارين رقم (٢٠٢٣-٤ RIP، ورقم ٥-٢٠٢٣ RIP) هو: هل كان الحل هو نفسه لو تم تقديم مشروع قانون الاستفتاء من جانب رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الحكومة أو من المجلسين مشتركين في ظل الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى؟ الجواب بسيط؛ لأنه لم يكن للمجلس الدستوري أن ينظر في هذا الإجراء؛ لأنه لا يمارس الرقابة المسبقة على النصوص لأغراض الاستفتاء إلا إذا اتخذت شكل اقتراح مقدم من خمس أعضاء البرلمان^(٣).

أما الشرط الثاني المنصوص عليه في المادة ٤٥-٢ من المرسوم الأساسي يتعلق بموضوع مقترح القانون، كما هو محدد في الفقرة الأولى من المادة (١١). وفي القرار رقم ٢٠١٩-١ RIP الصادر بتاريخ ٩ مايو ٢٠١٩م، قرر المجلس الدستوري أن هذا القانون يتعلق بالسياسة الاقتصادية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها. ولذلك فهو يندرج ضمن أحد الموضوعات المذكورة في الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور^(٤). وتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد إشارة إلى الإصلاح، وإنما فقط إلى "السياسة"،

(١) Cons. Const., 3 mai 2023, Décision n° 2023-5 RIP.

(٢) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

(٣) VERPEAUX (M.), Le RIP ou la lutte sur tous les fronts, Op. Cit., p. 1066.

(٤) Cons. Const., la décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, § 6.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وكلاهما وارد في الفقرة الأولى، التي تسمح بإجراء استفتاء بشأن "الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها".

ويُلاحظ أن الصياغة متطابقة في القرار رقم ٢٠٢١-٢ RIP الصادر بتاريخ ٦ أغسطس ٢٠٢١م. وهذا القرار يتعلق بالسياسة الاجتماعية للدولة والخدمات العامة التي تساهم فيها، وبالتالي "يندرج ضمن إحدى الموضوعات المذكورة في الفقرة الأولى من المادة (١١) من الدستور"^(١). وعلى العكس من ذلك، أبطل المجلس الدستوري اقتراحاً في القرار رقم ٢٠٢٢-٣ RIP على أساس أنه لا يندرج ضمن الفئات التي تجعل مقترح قانون الاستفتاء ممكناً من الناحية القانونية.

ولما كان الأثر الوحيد المتمثل في استكمال ميزانية الدولة من خلال تقديم تدبير يقتصر على زيادة مستوى الضرائب الحالية على أرباح بعض الشركات حتى ٣١ ديسمبر ٢٠٢٥م، فإن مقترح القانون لم يمتد بالتالي ليشمل الإصلاح المتعلق بالسياسة الاقتصادية للأمة بالمعنى المقصود في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م^(٢).

وقد برر المجلس الدستوري قراره على النحو التالي: "أنه يمكن أن يندرج مقترح قانون له غرض مالي حصري في نطاق المادة (١١) من الدستور، ولكن في هذه الحالة المعروضة لم يكن لمقترح القانون أي تأثير على الأهداف التقليدية للسياسة الاقتصادية، ولم يترتب عليها تغييراً كبيراً بما فيه الكفاية في هيكل الضرائب. وبهذا المعنى، لا يمكن اعتباره "إصلاحاً متعلقاً بالسياسة الاقتصادية" للأمة".

ومن الواضح - من وجهة نظر البعض - أن المعاشات التقاعدية مرتبطة "بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية للأمة". وبالتالي، فإن كلمة "إصلاح" المستخدمة في المادة (١١) تبدو خالية من الدقة القانونية. ومع ذلك، وعلى عكس هذا التحليل، فقد أضاف المجلس الدستوري في القرارين رقم ٤ RIP و ٥ RIP كلمة "إصلاح" بكامل معناها وفعاليتها. وتم تقييم "الإصلاح" فيما يتعلق بالتواريخ ذات الصلة للقانون والاقتراح، وكلاهما يتعلق بالمعاشات التقاعدية.

ثانياً - مسألة التوقيت:

كان من الضروري أن يتم إصدار القرارين DC و RIP بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٢٣م، أي في نفس اليوم؛ لأنه إذا تم إصدار القانون بموجب قرار DC فإن الإصدار سيجعل من المستحيل تقديم مقترح القانون. والواقع أن الفقرة الثالثة من المادة (١١) تنص على أن "هذه المبادرة تأخذ شكل مقترح قانون، ولا يمكن أن يكون موضوعها إلغاء نص تشريعي صدر منذ أقل من سنة واحدة". ويجب أن نتذكر أن هذا الإصدار تم في ١٤ أبريل ٢٠٢٣م، ويبدو أنه في وقت مبكر للغاية، وتم نشره في الجريدة الرسمية في ١٥ أبريل ٢٠٢٣م. ومع ذلك، تم إغلاق مسألة هذا التاريخ على واضعي مقترحات قوانين استفتاء. وبالفعل، استخدم المجلس الدستوري تاريخ تقديم المقترحات لرفضها.

(١) Cons. Const., la décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, § 6.

(٢) Cons. Const., la décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, § 5.

وقضى المجلس الدستوري بأن الاقتراح المقدم في ٢٠ مارس ٢٠٢٣م لا يمكن اعتباره إجراءً إصلاحياً؛ لأنه في وقت طرح هذا النص كان سن التقاعد القانوني لا يزال محدداً عند ٦٢ عاماً^(١). والاقتراح القائل بأنه لا يمكن تحديد هذا السن القانوني بعد ٦٢ عاماً لا يعني وجود "تغيير في حالة القانون".

وقد أبدى المجلس الدستوري نفس الملاحظة في قراره رقم ٢٠٢٣-٥ RIP^(٢). ومع ذلك، تم إصدار القرارين في نفس اليوم بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٢٣م، قرار الرقابة السابقة DC قبل قرار استفتاء المبادرة المشتركة RIP ، وفي وقت لاحق، تم تعديل حالة القانون ليصبح السن القانوني للتقاعد ٦٤ عام، ولكن لم يتم إصداره بعد.

وبالإضافة إلى ذلك، حرص المجلس الدستوري على الإشارة إلى أنه "يجوز للمشرع دائماً تعديل أو استكمال أو إلغاء النصوص التشريعية السابقة، سواء تم اعتمادها عن طريق الاستفتاء أو من قبل البرلمان، ولا يكون الحد الأقصى لسن التقاعد القانوني البالغ ٦٢ عاماً ملزماً للمشرع مستقبلاً. كما ذهب إلى أن هذه التعديلات يمكن أن تنتج عن قانون أقره البرلمان أو عن قانون الاستفتاء. وبالتالي، ليس حقيقياً أن أحكامه ستعتمد عن طريق الاستفتاء، أو أنها ستضع قيداً ملزماً للمشرع لم يعد يسمح بأن مقترح القانون هذا قد يؤدي إلى تغيير في حالة القانون.

ويرى البعض أن مقترح القانون إذا تم تنفيذه حتى نهايته، فهو يهدف بالفعل إلى تعديل حالة القانون، وبالتالي فهو يُشكل إصلاحاً، وهو ما لم يكن كذلك، وفقاً للمجلس الدستوري، في الوقت الذي تم فيه تقديم النص. حينما ذهب لمنطق يمكن وصفه بـ "الخادع". ويتمثل في التأكيد على أن الحفاظ على سيادة القانون من أجل مكافحة الإصلاح الجاري اعتماده لا يمكن أن يُشكل إصلاحاً^(٣).

وكان يتعين على واضعي مقترح القانون بعد ذلك الإشارة إلى أن "سن التقاعد [...] لا يمكن تحديده بعد ستين عاماً"، وهو ما يظهر في بعض البرامج السياسية. وكانت مثل هذه الصياغة بلا شك بمثابة إصلاح مقارنة بحالة القانون الساري في ٢٠ مارس أو ١٣ أبريل ٢٠٢٣م، لكنها كانت ستواجه بلا شك صعوبة أكبر في إقناع ٤.٨٨ مليون ناخب.

ثالثاً - تقديم مقترح قانون آخر بشكل جديد:

خشي البروفيسور بول كاسيا Paul Cassia، في مقال نُشر في ١١ أبريل ٢٠٢٣م، من رفض الاقتراح، بينما يرى أن الانتقال من الحد الحالي إلى الحد الأقصى البالغ ٦٢ عاماً يُشكل تعديلاً جوهرياً في القانون. ونظراً لتوقع خطر رفض مقترح القانون تقدمت المعارضة اليسارية بعد ذلك باقتراح قانون آخر يوم الخميس ١٣ أبريل ٢٠٢٣م، قبل الإعلان عن قرار استفتاء المبادرة المشتركة بشأن مقترح قانون سن التقاعد.

وقد اعتمد هذا الاقتراح الثاني لقانون الاستفتاء من أجل تعديل المادة L.161-17-2 من قانون الضمان الاجتماعي؛ وذلك

^(١) Cons. Const., Décis. n° 2023 RIP, § 7.

^(٢) Cons. Const., la décision n° 2023-5 RIP, § 8.

^(٣) VERPEAUX (M.), Le RIP ou la lutte sur tous les fronts, Op. Cit., p. 1066.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

لحظر تحديد السن القانوني بعد ٦٢ عامًا في مادته الأولى "لا يجوز أن يتجاوز سن استحقاق معاش التقاعد اثنين وستين عامًا"^(١)، لكنها حددت في المادة الثانية منها "إيرادات ضريبية مرتبطة بموارد رأس المال لتأمين تمويل المعاشات التقاعدية عن طريق التوزيع". وقال السناتور الاشتراكي باتريك كانر إن مسألة التمويل في هذه الحالة تصنف كعنصر من عناصر الإصلاح. ومن ثم، يتوافق مع المعنى الوارد في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م.

وكان الغرض من هذا الإجراء الاحتياطي هو الحيلولة دون احتمال رفض مقترح قانون الاستفتاء الثاني بالقول بأن أي إجراء ضريبي يمكن أن يُشكل إصلاحًا بالمعنى المقصود في المادة (١١) من الدستور، شريطة أن يكون تأثيره على ميزانية الدولة كبيرًا بدرجة كافية. وبالتالي إذا اعتُبر الشكل الأول من الاقتراح لا تُشكل "إصلاحًا" أكثر من ذلك الذي تم رفضه في القرار رقم ٢٠٢٣-٤ RIP ، فيمكن قبول الشكل الثاني.

وعلى الرغم من ذلك، ففي القرار رقم ٢٠٢٣-٥ RIP ، وضع المجلس حدًا لهذا الأمل؛ حيث ذهب إلى أن الإجراء الضريبي المتوخى كان يستهدف المساهمة في ميزانية أحد فروع الضمان الاجتماعي عن طريق زيادة المعدل المطبق على جزء من أساس ضريبة قائمة تم تخصيص عائداتها بالفعل جزئيًا لتمويل النظام العام للضمان الاجتماعي. وبالتالي لا يمكن أن تُشكل إصلاحًا للسياسة الاجتماعية؛ حيث تم تفسير هذه السياسة الأخيرة في بنود المادة (١١) من الدستور. وكانت هذه القراءة قائمة بالفعل في قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٢-٣ RIP الصادر بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠٢٢م^(٢).

وبالتالي، يتم التذرع بالديمقراطية المباشرة وإثارته للحصول على نجاح الإجراء. وليس من المؤكد أن هذا الإجراء سوف يخدم قضية الاستفتاء والديمقراطية على نطاقٍ أوسع. ويبدو أن إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP باللغة الفرنسية متنازع عليه بالفعل منذ البداية، وتشبه إلى حدٍ كبير عقبة لتظهر كوسيلة لإعادة الصوت للناخبين. والأخطر من ذلك، أن الإخفاقات المتتالية لهذا الإجراء تُساهم في زيادة إنعدام الثقة في المؤسسات ككل.

وتجدر الإشارة إلى أنه من أجل إظهار إصرار معارضي إصلاح نظام المعاشات التقاعدية تقدمت المجموعة البرلمانية LIOT في الجمعية الوطنية بمقترح قانون (غير استفتاء) يهدف إلى إلغاء القانون رقم ٢٠٢٣-٢٧٠ الصادر بتاريخ ١٤ أبريل ٢٠٢٣م، والذي من المحتمل أن يتم فحصه خلال اجتماع ٨ يونيو ٢٠٢٣م، وتم تخصيصه في جدول أعمالها لهذه المجموعة البرلمانية، ولا شك أنه من القضايا السياسية للغاية، تحديد سن التقاعد القانوني، والذي يمكن تنظيمه بطريقة سياسية، دون أن ينطوي على استراتيجيات التقاضي المحفوفة بالمخاطر إلى حدٍ ما، والتي يتم الإعلان عنها بشكلٍ غير ملائم.

(^١) « L'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite [...] ne peut être supérieur à soixante-deux ans »; article 1er du code de la sécurité sociale.

(^٢) Cons. Const., la décision n° 2022-3 RIP du 25 oct. 2022 (§ 5).

الفرع الثالث

مقترحات القوانين غير المقدمة للاستفتاء

في ديسمبر ٢٠١٨م، بمبادرة من الحزب الاشتراكي، تم إطلاق إجراء لإعادة ضريبة التضامن على الثروة. وفي ثلاثة أشهر، حصلت على ١٦١ مؤيدًا فقط^(١). ومن ثم، فشل هذه المبادرة في استيفاء شروط إجرائها. وفي عام ٢٠٢٠م، وبمبادرة من بعض النواب قدم ١٤٦ برلمانيًا تأييدهم لنص حول الرفق بالحيوان^(٢). وقد فشل أيضًا في استيفاء الشروط اللازمة لتطبيق الإجراء.

وفي ٧ يوليو ٢٠٢١م، أحال رئيس مجلس الشيوخ إلى المجلس الدستوري قانون البرمجة المقترح لضمان الوصول الشامل إلى خدمة المستشفيات العامة ذات الجودة، والذي تم طرحه قبل يومين على مكتب مجلس الشيوخ من قبل ٢٠٠ برلماني تطبيقًا للفقرة الثالثة من المادة ١١ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م^(٣). إلا أن المجلس الدستوري أعلن بتاريخ ٦ أغسطس ٢٠٢١م^(٤) عن مخالفة مقترح القانون للدستور، وبذلك أنهى الإجراء الخاص بهذا النص.

وبعني ذلك، أنه قد أُتيحت الفرصة للمجلس الدستوري لاتخاذ قرار آخر بشأن اقتراح مبادرة مشتركة رقم ٢٠٢١-٢ بتاريخ ٦ أغسطس ٢٠٢١م، بشأن اقتراح قانون يتعلق بالبرمجة لضمان وصول الجميع إلى خدمة المستشفيات العامة ذات الجودة. وقد أعلن المجلس أن اقتراح القانون هذا غير دستوري؛ لأنه منح المؤتمر الوطني للصحة سلطة تنظيمية، خلافًا للمادة (٢١) من الدستور الفرنسي. وهكذا يُمارس المجلس رقابة مسبقة على مضمون قوانين الاستفتاء حتى قبل تقديمها إلى الشعب الفرنسي، في حين أنه يرفض ذلك بالنسبة للقوانين المعتمدة مباشرة من قبل الشعب ذي السيادة^(٥).

المبحث الثاني

تحديات تطبيق الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تمهيد وتقسيم:

كان يتعين على المجلس الدستوري في مقترح قانون تأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس الإجابة عن سؤالين: الأول، يتعلق بمجال تطبيق الاستفتاء، أي ما إذا كان مقترح القانون يتعلق حقًا بالمجالات المحددة في الفقرة الأولى من

(١) BOICHOT (L.), Le PS s'embourbe dans son référendum sur l'ISF, sur www.lefigaro.fr/politique/le-scan/, 28 mars 2019, Voir:

<https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/couacs/2019/03/28/25005-20190328ARTFIG00078-le-ps-s-embourbe-dans-son-referendum-sur-l-isf.php>, 13-10-2023.

(٢) DARAME (M.) ET GERARD (M.), « Condition animale : le projet de référendum d'initiative partagée sur la cause animale encalminé », Le Monde, 26 janv. 2021.

(٣) « Proposition de loi en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité ».

(٤) Cons. Const., Décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité.

(٥) VERPEAUX (M.), Répertoire de contentieux administratif, Contentieux constitutionnel : normes de référence, Op. Cit., p. 188.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المادة (١١) من الدستور، ولا سيما فيما يتعلق "بالسياسة الاقتصادية للأمة والخدمات العامة التي تساهم فيها". والثاني يتعلق بمعرفة ما إذا كان هذا الاقتراح يهدف إلى الاعتراض على إلغاء نص تشريعي صدر لمدة تقل عن عام. وعلى ذلك، يبدو أن إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة RIP يتنافس مع الإجراء التشريعي.

ويُلاحظ أن المنافسة بين الإجراء التشريعي والإجراء الوارد في الفقرة الثالثة من المادة (١١)، ومسألة الملاءمة السياسية لاستخدام استفتاء المبادرة المشتركة يتم تحليلها من خلال الاستخدام الأول لهذا الإجراء: وإذا لاحظنا موضوع مقترح الاستفتاء، فإنه يتعلق بتأكيد "طابع الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس". وفي الوقت نفسه، كان مقترح القانون المتعلق بتطور الشركات وتحولها^(١)، المعروف بقانون PACTE، قيد المناقشة أمام البرلمان، نص على خصخصة مطارات باريس Aéroports de Paris، وتأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لهذه الأخيرة يجعلها أقرب إلى إلغاء مثل هذا القانون.

وترتيباً على ما تقدم، فقد آثرنا تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

المطلب الأول: المنافسة بين المبادرة المشتركة والإجراء التشريعي.

المطلب الثاني: القيود الواردة على تفسير المجلس الدستوري بشأن RIP.

المطلب الثالث: مستقبل الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

(^١) **Voir:** Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

المطلب الأول المنافسة بين المبادرة المشتركة والإجراء التشريعي

تمهيد وتقسيم:

يبدو أن إمكانية التنافس بين الإجراءين قد تبلورت في التفسير الوارد لنص الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، فيما يتعلق بحقيقة أنه لا يمكن أن يكون موضوع مقترح القانون إلغاء نص تشريعي تم إصداره منذ أقل من عام. وينبغي أولاً إعادة النظر في المنطق العام لإدراج هذا الحظر. ومن ثم، مناقشة نقاط الخلاف التي يُثيرها.

وعلى الرغم من أن الفقرة الثالثة من المادة (١١) تنص على أنه لا يمكن أن يكون موضوع مقترح القانون إلغاء نص تشريعي صادر منذ مدة تقل عن عام واحد، إلا أن القانون المذكور PACTE كان لا يزال قيد المناقشة أمام البرلمان في تاريخ تسجيل اقتراح الاستفتاء لدى مكتب رئيس الجمعية الوطنية والإحالة إلى المجلس الدستوري في ١٠ أبريل ٢٠١٩م. ولم يتم إقراره إلا في اليوم التالي بموجب القراءة النهائية من قبل الجمعية الوطنية، حتى صدر قانون PACTE بتاريخ ٢٢ مايو ٢٠١٩م.

وعلى ذلك، فقد رأينا تقسيم الدارسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

الفرع الأول: نطاق التنافس بين المبادرة المشتركة والإجراء التشريعي.

الفرع الثاني: القيد الزمني الوارد في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م.

الفرع الأول

نطاق التنافس بين المبادرة المشتركة والإجراء التشريعي

كان الهدف من المشرع الدستوري هو منع التنازع بين الإجراءات البرلمانية واستفتاء المبادرة المشتركة RIP. ومع ذلك، فقد أظهر التسلسل الحالي للأحداث عدم فعالية الآلية المستخدمة لتحقيق هذا الهدف، ومن خلال تحليل الفقرة الثالثة من المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م، كان يتعين ملاحظة العديد من الأخطاء التي تتطلب تفسيراً من المجلس الدستوري.

فمن ناحية أولى، فيما يتعلق بأن الحظر الزمني يتضمن ألا يكون النص التشريعي صدر لمدة تقل عن سنة، ويكتفي القانون الأساسي لعام ٢٠١٣م^(١) بالإشارة إلى المادة ٤٥-٢ من أمر عام ١٩٥٨م، التي تشير إلى أن الحدود الزمنية المذكورة تحسب "في تاريخ تسجيل الإحالة".

ولم يرغب المشرع الدستوري - أو يعتزم - إدراج القوانين قيد المناقشة أو التي أقرها البرلمان في الحظر الزمني للفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور، ولكنه اكتفى بحماية القانون الصادر حديثاً. وأدت الممارسة إلى ملاحظة أن الاقتراح الحالي يتعلق من الناحية الفنية بقانون تم إصداره منذ أقل من عام - قانون ٢٢ مايو ٢٠١٩م - ولكن لم يتم إصداره وقت الإحالة إلى المجلس. ومن ناحية أخرى، بالنسبة للغرض من مقترح القانون، يجب ألا يستهدف إلغاء نص تم سنه منذ أقل من عام. وإذا كان من الممكن اعتبار أن إضفاء طابع الخدمة العامة الوطنية لمطارات باريس سيكون له تأثير مادي على إلغاء قانون Pacte، فإن

(^١) **Voir:** Art. 4 de la loi organique n° 2013-1114 du 6 déc. 2013 portant application de l'art. 11 de la Constitution.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأسيسية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

المسألة كانت ستصبح أكثر تعقيداً لو كانت كذلك.

وعلى سبيل المثال، لتحليل تعديل بسيط لقانون صدر قبل أقل من عام، أو لمجرد معرفة ما ينوي المشرع الدستوري تغطيته بفكرة الغرض^(١). وبالتالي، فإن تفسير القاضي الدستوري لفكرتي الإلغاء والغرض سيكون حاسماً فيما يتعلق بالأحكام الصادرة قبل أقل من عام منذ تاريخ الإحالة إليه.

الفرع الثاني

القيد الزمني الوارد في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م

إن استخدام المجلس الدستوري للتفسير بشأن هذه المسألة سيكون له تأثيراً كبيراً على مدى ملائمة استخدام استفتاء المبادرة المشتركة RIP من خلال التفسير الدقيق لأحكام الفقرة الثالثة من المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م، والمادة ٤٥-٢ من الأمر الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨م، حيث منح الأقلية البرلمانية إمكانية التنافس مع الإجراء التشريعي من خلال تقديم مقترح قانون له موضوع مماثل لقانون قيد المناقشة أو تم اعتماده من قبل البرلمان؛ وفي حين أنه إذا فسر هذا النص على نطاق واسع، فإنه سوف يقلل بدرجة كبيرة من نطاق استفتاء المبادرة المشتركة RIP. وأخيراً، أعلن المجلس الدستوري في قراره الصادر في ٩ مايو ٢٠١٩م أن مقترح القانون الذي يهدف إلى تأكيد طبيعة الخدمة العامة الوطنية لتشغيل مطارات باريس يتوافق مع الدستور من خلال التفسير الدقيق للفقرة الثالثة من المادة (١١).

وتكمن المشكلة فيما إذا كان المجلس الدستوري من خلال هذا التفسير الدقيق قد أعطى الأقلية البرلمانية الفرصة للتنافس مع الإجراء التشريعي باستخدام استفتاء المبادرة المشتركة RIP. وفي الواقع، يبدو أن هناك منافسة محتملة بين الإجراء التشريعي وإجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP ، والتي لم يتمكن المجلس من وجود حل لها.

وبالنظر إلى الاهتمام بنشأة صياغة استفتاء المبادرة المشتركة RIP، فمن المثير للاهتمام ملاحظة أن لجنة بالادور Balladur لم تتضمن آلية لحماية القوانين التي تم إعدادها. ومع ذلك، فإن مشروع القانون الدستوري لعام ٢٠٠٨م^(٢) لم يحتفظ في البداية باقتراح لجنة بالادور Balladur بشأن الحق في المبادرة الشعبية، وتم إدراج RIP في مشروع القانون الدستوري من خلال التعديلات البرلمانية^(٣)، والتي استحوذت إلى حد كبير على عمل اللجنة بإضافة قيدين زمنيين^(٤).

وفيما يتعلق على وجه التحديد بالقيد الزمني للفقرة الثالثة من المادة (١١)، اقترح التعديل من قبل المقرر Jean-Luc Warsmann، دافعاً عن ذلك بالحجة القائلة بأن "البرلمان بعد أن صوّت على قانون، فليس من الضروري بدء هذه العملية بعد

(١) DIEMERT (S.), « Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution », R.F.D.C., n° 77, 2009, p. 72.

(٢) Voir: Projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la Ve République du 23 avr. 2008.

(٣) Voir: Amendements n° 215, 253, 312, 382 et 511 rectifié, modifiés par le sous-amendement n° 604 rectifié, adoptés le 22 mai 2008, J.O.R.F., n° 37 [3] Ass. nat. (C.R.), 2008, p. 2394.

(٤) Voir: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Une Ve République plus démocratique, Paris, Fayard; Doc. fr., 2008, p. 75-76.

خمس عشرة يومًا في محاولة للحصول على إلغاء النص الجديد. والفكرة ليست في تزويد الجماعات السياسية بأداة لإلغاء البنود التي لم ترغب في التصويت عليها. وهكذا يمكن ملاحظة أنه في المناقشة البرلمانية، يبدو المنطق في حماية مستقبل القانون الصادر حديثًا.

وهذا القيد الزمني، على عكس الموضوعات الأخرى التي تتناول المنطق العام لمبادرة شعبية، يبدو أنه لم تتم مناقشته وتم قبوله على وجه السرعة. وعلى أي حال، إذا تم الأخذ في الاعتبار حجة Jean-Luc Warsmann، فإن نية الناخب كانت بالتالي لحماية القانون الحديث من إمكانية الإلغاء السريع. ولم يكن المقصود من المبادرة أن تكون وسيلة للمعارضة في يد الأقلية البرلمانية بشأن نص جديد. وعلى الرغم من ذلك، أثبت تنفيذ استفتاء المبادرة المشتركة RIP أن الأمر بالفعل قد يكون كذلك^(١).

المطلب الثاني

القيود الواردة على تفسير المجلس الدستوري بشأن RIP

إن المعايير أو القواعد التي يخضع لها المجلس الدستوري فيما يتعلق بتقييمه للقيود الزمنية التي حددتها الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور، تشير إلى أن المجلس ليس لديه أدنى مساحة للتفسير فيما يتعلق بالمدد الزمنية، كما يحدد Paul Cassia و Patrick Weil^(٢) في ردهما على Olivier Duhamel و Nicolas Molfessis^(٣): حيث تنص المادة ٤٥-٢ من الأمر الصادر في عام ١٩٥٨م على أن الغرض من الاقتراح ليس إلغاء نص تشريعي لمدة تقل عن عام واحد في تاريخ تسجيل الإحالة من قبل المجلس الدستوري، ولا يجوز لأي وقائع لاحقة أن تؤثر بأي شكلٍ من الأشكال على هذا الوضع. وعلى ذلك، يثور التساؤل التالي: ما هو الحل الذي يمكن للمجلس الدستوري أن يختاره؟ بالإشارة إلى إرادة المشرع الدستوري لعام ٢٠٠٨م، يمكن تمديد المهلة الزمنية لأي نص قيد المناقشة أو تم اعتماده من قبل البرلمان. ومع ذلك، يبدو هذا الحل إشكاليًا من عدة جوانب: ففي هذه الحالة تحديدًا لن يعلن المجلس عن موقفه في ظل صمت الدستور، كما كان قادرًا على القيام بذلك^(٤)، ولكنه سيعارض نص الفقرة الثالثة من المادة (١١)، والمادة ٤٥-٢ من مرسوم ١٩٥٨م. علاوةً على ذلك، فإن مثل هذا الحل من شأنه أن يقلل بشكل كبير من مجال تطبيق استفتاء المبادرة المشتركة RIP، بقدر ما يمكن للحكومة أن تتوقع مقترح قانون من

^(١) AGUZZI (C.), Le Conseil constitutionnel et la concurrence entre procédure parlementaire et procédure du référendum d'initiative partagée, Op. Cit., 2019, p. 268.

^(٢) CASSIA (P.), WEIL (P.), « Référendum sur ADP : le Conseil constitutionnel n'a commis ni faute juridique, ni faute politique », Le Monde, 16 mai 2019.

^(٣) DUHAMEL (O.), MOLFESSIS (N.), « Avec le RIP, le Conseil constitutionnel joue avec le feu », Le Monde, 14 mai 2019.

^(٤) Cons. Const., 2 sept. 1992, n° 92-312 DC, R.F.D.A., 1992, p. 937, note B. Genevois; ibid, 1993, p. 47, note E. Picard; ibid., p. 1045, étude O. Beaud et l'inclusion des périodes d'application de l'art. 16 aux limites à la révision de la Constitution.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

خلال طرح نص قيد المناقشة، بالنظر إلى رقابتها النسبية لجدول أعمال المجالس النيابية^(١).

ويُستفاد من النقاش حول استفتاء المبادرة المشتركة RIP تجنب إساءة استخدام الإجراءات، بمعنى أن يُطلب من المجلس الدستوري أن يصبح مُشرعاً دستورياً. ومع ذلك، فإن الأمر متروكاً لهذا الأخير لتصحيح العيوب الحالية. ويُلاحظ أن مبادرة البرلمانين والمواطنين حتى وإن حدثت في المجالات المذكورة آنفاً، وكانت مقبولة بالمعنى المقصود في أحكام المادة (٤٠) من الدستور، ومع ذلك فهي مستبعدة في حالتين:

الحالة الأولى، ليس ممكناً أن يكون هدف مقترح القانون إلغاء نص تشريعي اعتمد قبل أقل من عام. ولا يزال المجلس الدستوري يكفل الامتثال لهذا الحظر.

الحالة الثانية، لا يجوز لأي اقتراح استفتاء جديد أن يتعلق بنفس الموضوع الذي تم رفضه عن طريق الاستفتاء لمدة نقل عن عامين. وهذا الاستبعاد الأخير لا يخلو من طرح بعض مشاكل التفسير. فمن ناحية، سيكون ضرورياً التحديد الدقيق لما هو المقصود بعبارة "نفس الموضوع". ومن ناحية أخرى، من الذي يضمن الرقابة على هذا الحظر؟ وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أنه إذا نظر المجلسان مقترح قانون استفتاء المبادرة المشتركة، ولكن تم رفضه منهما، فمن الممكن عندئذٍ تقديم نفس الطلب بالضبط مرة أخرى قبل انقضاء هذه الفترة.

(^١) AGUZZI (C.), Le Conseil constitutionnel et la concurrence entre procédure parlementaire et procédure du référendum d'initiative partagée, Op. Cit., Constitutions, 2019, p. 268.

المطلب الثالث مستقبل الاستفتاء بمبادرة مشتركة

تمهيد وتقسيم:

يبدو أن قرار المجلس الدستوري لا يفتح سوى مرحلة جمع التأييدات، وهي أخطر عقبة أمام إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP، والذي انتقد منذ إنشائه. ومع ذلك، يُلاحظ أن هذا الإجراء في شكله الحالي يبدو نظرياً؛ لأنه يسمح للأقلية البرلمانية - بدعم من عُشر الناخبين - بطلب مناقشات جديدة لقانون لا يزال قيد المناقشة أو صدر منذ أقل من عام، ما دام أن الاستفتاء لن يبدأ إذا لم يفحص المجلسان النص في غضون ستة أشهر^(١)، وبالتالي قبل تقديم أداة معارضة للأقلية البرلمانية يتوقف الفصل فيها على تأييد جزء من الناخبين.

ومع ذلك، يلزم تقديم مشروع تعديل دستوري جديد إلى مجلس الوزراء، لا سيما فيما يتعلق بمبادرة استفتاء شعبية، والتي سيكون لها عنوان محدد في الدستور. وذلك من خلال مقترح من قبل عُشر أعضاء البرلمان أو من جانب مليون ناخب، لكنه قد يخضع لقيود أكثر شدة، حيث لا يجوز أن يكون الغرض إلغاء نص تشريعي تم سنه منذ مدة تقل عن ثلاث سنوات، أو نص قيد المناقشة في البرلمان^(٢).

وترتيباً على ما تقدم، فقد رأينا تقسيم الدراسة في هذا الموضوع على النحو التالي:

الفرع الأول: الإصلاح الدستوري بشأن استفتاء المبادرة المشتركة.

الفرع الثاني: ظهور مرحلة جديدة من اللامركزية.

الفرع الثالث: صعوبة إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة.

الفرع الأول

الإصلاح الدستوري للاستفتاء بمبادرة مشتركة

في عام ٢٠١٨م، وفي أعقاب "قضية بينالا l'affaire Benalla"، قدمت Nicole Belloubet، وزيرة العدل إلى Christophe Castaner وزير الداخلية ثلاثة مشروعات قوانين جديدة (دستورية وأساسية وعادية) لتجديد الحياة الديمقراطية. تتضمن هذه النصوص العديد من الأحكام من أجل ديمقراطية أكثر تمثيلاً^(٣).

وبالتالي، فإن مشروع القانون الدستوري يستند على ثلاث ركائز. وسيدرج في الدستور عنوان جديد لمشاركة المواطنين. وستعدل المادة (١١) لتوسيع نطاق الاستفتاء ليشمل تنظيم السلطات العامة الإقليمية والمسائل الاجتماعية. وسيتم إنشاء هيئة جديدة، هي مجلس مشاركة المواطنين، لتحل محل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

^(١) Voir: Art. (9) de la Loi organique n° 2013-1114 du 6 déc. 2013 portant application de l'art. 11 de la Constitution.

^(٢) ROGER (P.), « Réforme constitutionnelle : le nouveau projet de loi dévoilé », Le Monde, 31 mai 2019.

^(٣) Voir: Réforme des institutions, acte I, A.J.D.A., 2018, p. 941; Réforme des institutions: acte II, A.J.D.A., 2018, p. 1008.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

وستكون هذه الهيئة مسؤولة عن تنظيم المناقشات وإبداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وجمع التأييدات وإحالتها. كما سيتم إدراج استفتاء المبادرة المشتركة (RIP) في هذا العنوان الجديد. فضلاً عن توسيع نطاقه وتسهيل شروط تنفيذه: وسيخفض عدد تأييدات الناخبين من عُشر المسجلين أي ما يقرب من ٤.٧ مليون ناخب إلى مليون ناخب فقط. بالإضافة إلى ذلك، يستهدف مشروع القانون تقليص التوقيعات من خمس إلى عُشر أعضاء البرلمان وأعضاء مجلس الشيوخ لبدء العملية.

ويثور تساؤل آخر بشأن: هل يجب تخفيف شروط اللجوء إلى استفتاء المبادرة المشتركة RIP في هذه الظروف؟ كان الرئيس الفرنسي ايمانويل ماكرون قد اقترح على وجه الخصوص خفض الحد الأدنى المطلوب بموجب المادة (١١) من الدستور، بحيث يكفي مليون تأييد لاتمام المبادرة. ولا يزال هذا الاقتراح مناسباً، لاسيما فيما يتعلق بالأعداد المطلوبة لاستفتاءات مبادرة المواطنين في سويسرا وإيطاليا وكاليفورنيا.

ومع ذلك، فإن الاستغلال السياسي لإجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP واستخدامه لأغراض التأخير قد يؤدي إلى التساؤل عما إذا كان ليس من المناسب تحديد الموعد النهائي لجمع التأييدات، أو حتى تعديل القانون الأساسي لتأجيل تاريخ حساب المدد المذكورة بموجب المادة (١١) سالف الذكر. وتريد الحكومة أيضاً المضي قدماً من خلال مراجعة هذه المادة لحظر أي إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP بشأن نص قيد المناقشة أو نص تم التصويت عليه، ولكن لم يتم إصداره بعد^(١).

الفرع الثاني

ظهور مرحلة جديدة من اللامركزية

إن الغرض من مشروع القانون سالف الذكر هو إعطاء المزيد من المسؤولية والحرية للأقاليم كما في عام ٢٠١٨، حينما تم التخطيط لإدخال مبدأ الحق في التفرقة الإقليمية في الدستور. وستذكر خصوصيات إقليم la Corse في مادة جديدة هي المادة (٧٢-٥) من دستور ١٩٥٨م. وتشمل إلغاء النص الذي يتضمن اعتبار رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء بحكم مناصبهم في المجلس الدستوري.

ونتيجةً لتقليل عدد توقيعات النواب في مشروع القانون الأساسي، سينخفض الحد الأقصى للإحالة إلى المجلس الدستوري من ستين إلى خمسة وأربعين نائباً أو عضواً في مجلس الشيوخ^(٢). وستُلغى محكمة العدل للجمهورية، وتُسند محاكمة الوزراء إلى محكمة استئناف باريس. وبغية زيادة الاستقلال القانوني لأعضاء النيابة العامة، تم النص على تعيينهم بناءً على موافقة المجلس

(١) DE MONTALIVET (P.), Le référendum d'initiative partagée: un progrès démocratique ambivalent, Op. Cit., p. 1216.

(٢) حيث تسعى مشروعات القوانين لتحقيق ثلاثة أهداف من أجل تعزيز جودة العمل البرلماني، حيث يمكن تخفيض عدد الممثلين المنتخبين بنسبة ٢٥٪ مقارنة بـ ٣٠٪ في النص السابق. وسيزيد عدد النواب مع التجديد التالي من ٥٧٧ إلى ٤٣٣ وعدد أعضاء مجلس الشيوخ من ٣٤٨ إلى ٢٦١. وينص مشروع القانون الأساسي على التجديد الكامل، ولكن بشكل استثنائي لمجلس الشيوخ في عام ٢٠٢١م.

الأعلى للقضاء^(١).

وعلاوةً على ذلك، يظهر الحفاظ على البيئة وحماية التنوع البيولوجي في المادة (١) من الدستور، وكذلك الخدمة الوطنية الشاملة في المادة (٣٤) منه.

وتم الحفاظ على مسألة الخلاف بين السلطة التنفيذية ورئيس مجلس الشيوخ، وإدخال "جزء من التناسب". وبالتالي، فمن بين ٤٣٣ نائباً، سيتم انتخاب ٨٧ نائباً، أي نسبة ٢٠٪، عن طريق نظام الاقتراع بقائمة التمثيل النسبي *liste à la représentation proportionnelle*، والباقي يتم تعيينهم بأغلبية الأصوات على مرحلتين، وسيتم إجراء الاقتراع النسبي في نفس يوم المرحلة الأولى وفقاً لنظام الاقتراع بأغلبية الأصوات *Le scrutin uninominal*، حيث يتعين على كل ناخب التصويت على ورقتين، الأولى نائب لدائرته، والثانية نائب عن القائمة الوطنية.

ويبدو أن هذا الإصلاح يتزامن مع مستقبل غامض؛ حيث لم يتم تحديد الجدول الزمني للنظر في هذا الإصلاح من قبل البرلمان. وأثناء تقديم النصوص في نهاية اجتماع مجلس الوزراء تمت الإشارة إلى أنه لا يبدو "مفيداً" وضع النص على جدول الأعمال طالما لم يتم الحصول على اتفاق عام مسبق من قبل مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية.

وإن ما تم تقديمه وقت نشر القانون الدستوري رقم ٢٠٠٨-٧٢٤ الصادر بتاريخ ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م بشأن تحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة، باعتباره تقدماً كبيراً للديمقراطية المباشرة، يثبت أنه طريق ينطوي على صعوبات عديدة من مختلف الأنواع. ومن الملاحظ أن القرار رقم ٢٠٢٢-٣ RIP الصادر بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠٢٢م بشأن مقترح القانون لإنشاء ضريبة إضافية على الأرباح الاستثنائية للشركات الكبرى يعد دليلاً آخر على هذه الصعوبات^(٢).

وعلى ذلك، قضى المجلس الدستوري بأن هذا المقترح بقانون لا ينطبق بالمعنى المقصود في المادة (١١) من الدستور فيما يتعلق بإصلاح السياسة الاقتصادية للأمة، وبالتالي لا يستوفي الشروط المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة (١١) سالفه الذكر، والبند الثاني من المادة ٤٥-٢ من أمر ٧ نوفمبر ١٩٥٨م في الفقرتين الخامسة والسادسة.

^(١) MAUPIN (E.), La réforme constitutionnelle de nouveau en marche?, A.J.D.A., 2019, p. 1668.

^(٢) VERPEAUX (M.), Les obstacles sur la route du référendum d'initiative partagée se multiplient, Op. Cit., p. 36.

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

الفرع الثالث

صعوبة إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة

لقد كانت الصعوبة الرئيسية التي أثارها هذا الاستخدام تتعلق بصياغة المجلس الدستوري للتشريعات الجاري اعتمادها. بموجب أحكام المادة (١١) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م، "لا يمكن أن يكون الغرض من المبادرة إلغاء نص تشريعي صدر منذ أقل من سنة واحدة". ومع ذلك، أودع هذا القانون وأحيل إلى المجلس الدستوري في اليوم السابق للاعتماد النهائي لقانون Pacte الذي نص على خصخصة شركة مطارات باريس Aéroports de Paris التي ينوي إعاقتها^(١).

وقضى المجلس الدستوري بانتفاء عدم الدستورية في هذا المقترح. صحيح أنه وفقاً للمادة ٤٥-٢ من الأمر الصادر في ٧ نوفمبر ١٩٥٨م المعدل في ٢٠١٣م، أن المواعيد المحددة في المادة (١١) "تسب من تاريخ تسجيل الإحالة".

ومع ذلك، فإن هذا التفسير الحرفي لا يتوافق مع روح النص، حيث أرادت السلطة التأسيسية في عام ٢٠٠٨ منع إجراء استفتاء المبادرة المشتركة RIP من عرقلة أي تشريع جديد. وكان بإمكان المجلس أن يصدر تحفظاً على التفسير حفاظاً على إرادة المشرع الدستوري. ولكنه لم يفعل ذلك، ربما لتجنب توجيه الانتقادات لعرقلة التعبير الشعبي وعدم الاستقلال عن الحكومة. ومن الناحية السياسية، هل يمكن أن يؤدي استخدام هذا الاستفتاء بشأن قانون على وشك الإصدار إلى عواقب مؤسسية خطيرة؟

إن التحدي هنا لا يكمن في المقارنة بين ديمقراطية المشاركة والديمقراطية التمثيلية، وإنما يجب اعتبارها مكملية لبعضها البعض. ومع ذلك، من خلال التصريح بمبادرة تشكك في نص تم التصويت عليه ولكن لم يتم إصداره بعد، فإن القانون الأساسي كما فسره المجلس يسمح باستخدام إجراء RIP كأداة لعرقلة البرلمان، وكسلاح لمعارضة الديمقراطية التمثيلية. غير أن هذا الاستخدام في هذه الحالة لا يخلو من فائدة؛ فهو يجعل من الممكن سؤال المواطن عن الإصلاح الذي لا يبدو كعود انتخابية، والذي كان من الممكن بعد ذلك المصادقة عليه في الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠١٧م. حيث تتباطأ عملية صنع القرار مع العواقب الاقتصادية التي يمكن أن تترتب على ذلك. وأخيراً، إذا استخدمت المعارضة بشكل متكرر على حساب الحكومة والأغلبية، فإن استفتاء المبادرة المشتركة RIP سيغير التوازنات المؤسسية، ويمكن أن يشكل ثورة سياسية ثانوية^(٢).

خاتمة

تناولنا دراستنا في موضوع الاستفتاء بالمبادرة المشتركة من خلال أربعة فصول: حيث عرضنا في "الفصل الأول" لماهية الاستفتاء بالمبادرة المشتركة؛ وذلك لبيان مفهوم الإجراء وتحديد ملامحه الرئيسية حتى يتسنى لنا توضيح معناه الحقيقي في الأنظمة السياسية، وكيف تناوله المشرع الفرنسي في إطار دستوري وتشريعي يحدد نطاق استخدامه.

(^١) DE MONTALIVET (P.), Le référendum d'initiative partagée: un progrès démocratique ambivalent, Op. Cit., p. 1216.

(^٢) DE MONTALIVET (P.), Le référendum d'initiative partagée: un progrès démocratique ambivalent, Op. Cit., p. 1216.

أما في "الفصل الثاني" من هذه الدراسة تم تخصيصه لشروط الاستفتاء بالمبادرة المشتركة؛ حيث يبدأ هذا الإجراء بمقترح يقدم من جانب أقلية برلمانية يتعين أن يؤيدها عشر الناخبين المقيدة بياناتهم في القوائم الانتخابية خلال مدة تسعة أشهر. ويتولى المجلس الدستوري الفرنسي التحقق من توافر الشروط الإجرائية والموضوعية اللازمة لصحة إجراء الاستفتاء. وأوضحنا في "الفصل الثالث" الرقابة التي تمارس على هذا النوع من الاستفتاء سواء كانت رقابة سياسية من جانب رئيس الجمهورية أو نواب البرلمان أو البرلمان ككل، وسواء كانت رقابة قضائية يمارسها المجلس الدستوري أو من جانب القاضي الإداري.

وعرضنا في "الفصل الرابع" من تلك الدراسة لتطبيقات استفتاء المبادرة المشتركة في فرنسا مثل مقترح قانون تأكيد الخدمة الوطنية لمطارات باريس، ومقترح قانون المعاشات التقاعدية. فضلاً عن التحديات التي تواجه إجراء الاستفتاء بالمبادرة المشتركة، والمنافسة التي تحدث بين اللجوء إلى المبادرة المشتركة في ظل وجود الإجراء التشريعي، وكذلك القيود الواردة على تفسير المجلس الدستوري، وبيان مستقبل هذا الإجراء في ظل وجود مثل هذا التحديات التي قد تعوق تطبيق إجراء الاستفتاء بالمبادرة المشتركة، والذي لم تفلح محاولات تنفيذه في النظام الفرنسي لصعوبة تحقق شروطه.

واهتداء على ما تقدم، فقد انتهينا من دراسة هذا الموضوع إلى بعض النتائج والتوصيات التي نعرض لها على النحو التالي:

أولاً- النتائج:

١- يُعد استفتاء المبادرة المشتركة (RIP) شكلاً خاصاً من أشكال العملية التشريعية في النظام الفرنسي؛ حيث يربط هيئة الناخبين بمقترح قانون مُقدم من أعضاء البرلمان، ثم يمر بعد ذلك بمرحلة جمع التأييدات من المواطنين؛ حيث يتعين بدايةً الحصول على موافقة من خمس أعضاء البرلمان، ثم تأييد من عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية، وإذا تعذر ذلك يفشل إجراء الاستفتاء.

٢- نشأ إجراء الاستفتاء بالمبادرة المشتركة بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨م، ولكنه لم يدخل حيز النفاذ إلا في فبراير عام ٢٠١٥م. ويُعد هذا الاستفتاء إحدى الصور التي تنبثق عن مبادرة الاستفتاء التشريعي؛ أي أنها تبدأ بإجراء يتعلق بمقترح قانون مقدم من جانب أعضاء البرلمان. وتتم مبادرة الاستفتاء التشريعي من خلال طريقتين: مبادرة الجهات أو المؤسسات مثل: الحكومة أو البرلمان من ناحية. ومبادرة من جانب البرلمانين وتأييد من الناخبين من ناحية أخرى.

٣- قد يتبادر للوهلة الأولى أن إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة *référéndum d'initiative partagée* هو ذاته إجراء الاستفتاء بمبادرة شعبية *Référéndum d'initiative populaire* ولكن الأمر مختلف؛ حيث أن الأول لا يتم إلا بشكل مزدوج؛ نظرًا يلزم موافقة خمس أعضاء البرلمان على مقترح قانون ثم تأييد من عشر الناخبين، لذلك توصف المبادرة الأولى بأنها مشتركة بينما الأخرى لا تتم سوى بمبادرة خالصة من الشعب فقط دون أن يتوقف الإجراء على موافقة من نواب البرلمان.

٤- غالبًا ما يتم استخدام المبادرة المشتركة من قبل بعض البرلمانين المعارضين بهدف مواجهة قانون قيد الإعداد، ويُخشى

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

عن صواب أو خطأ أنه سيقبل من بعض المزايا. وفي ظل هذه الظروف، يصعب على نواب المعارضة صياغة مقترح قانون يجعل الناس يحلمون بمستقبل أفضل دون انتهاك القاعدة المقدسة للمادة (٤٠) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨م التي تنص على أنه "لا تُقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضاً في الإيرادات العامة، أو إضافة عبء في النفقات العامة أو تفاقمها".

٥- يعد البرلمانيون هم مصدر المبادرة، ويجوز التوقيع على مقترح قانون الاستفتاء من جانب كلاً من النواب وأعضاء مجلس الشيوخ، وهو ما يُعد من خصوصيات الاستفتاء بمبادرة مشتركة. ويكون أمام المجلس الدستوري مهلة شهر للتحقق من شروط تقديم مقترح قانون الاستفتاء.

٦- يُشترط لنجاح إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة توافر بعض الشروط التي تتمثل في: وجود مقترح قانون للاستفتاء، وجمع تأييدات الناخبين، ويتولى المجلس الدستوري التحقق من الشروط الإجرائية والموضوعية المتعلقة بتنظيم مبادرة الاستفتاء. وذلك من حيث: مصدر المبادرة، والمواعيد القانونية، والغرض من المبادرة، ومدى المطابقة مع الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م.

٧- يتعلق مقترح قانون استفتاء المبادرة المشتركة بالمجالات التي حددتها المادة (١١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م، والتي تتمثل في: أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة والخدمات العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى الإذن بالتصديق على معاهدة بالرغم من عدم مخالفتها للدستور، إلا أن من شأنها التأثير على عمل المؤسسات.

٨- تأخذ هذه المبادرة شكل مقترح قانون، ولا يجوز أن يكون هدفها إلغاء نص تشريعي صدر لمدة تقل عن سنة. وتحدد شروط تقديمه، وتلك التي يراقب في ظلها المجلس الدستوري الامتثال لأحكام الفقرة السابقة بموجب قانون أساسي. فإذا لم يتم مناقشة مقترح القانون من قبل مجلسي البرلمان خلال مدة ستة أشهر من تاريخ الإحالة إليه، تعين على رئيس الجمهورية أن يعرضه على الشعب للاستفتاء. وفي حالة عدم اعتماد الشعب الفرنسي لمقترح القانون، فلا يجوز تقديم أي اقتراح لإجراء استفتاء جديد حول نفس الموضوع قبل انقضاء فترة سنتين من تاريخ الاقتراح. وعند انتهاء الاستفتاء باعتماد مقترح القانون، يُصدر رئيس الجمهورية القانون خلال خمسة عشر يوماً التالية لإعلان نتائج الاستفتاء.

٩- يتم احتساب خمس أعضاء البرلمان على أساس عدد المقاعد التي تم شغلها بالفعل في تاريخ تسجيل الإحالة من قبل المجلس الدستوري. ويتم تقريب هذه النسبة إلى الرقم الأعلى التالي مباشرة في حالة وجود كسر.

١٠- يتم جمع تأييدات الناخبين في مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ قرار المجلس الدستوري بمطابقة مقترح القانون لأحكام الدستور. ويجوز تأجيل أو تعليق فترة جمع التأييدات؛ حيث يتم التأجيل إذا أجريت انتخابات رئاسية أو برلمانية في غضون ستة أشهر من قرار المجلس، بينما يتم التعليق إذا كانت المبادرة قيد التنفيذ عند حل الجمعية الوطنية أو خلو منصب رئيس الجمهورية أو العجز الدائم لرئيس الجمهورية.

١١- تتنوع الرقابة التي يخضع لها مقترح قانون الاستفتاء بمبادرة مشتركة ما بين رقابة من جهات سياسية وقضائية. وتمارس الرقابة السياسية من البرلمان وأعضائه، وكذلك أيضًا رئيس الجمهورية. أما الرقابة القضائية فيمارسها المجلس الدستوري، بينما القاضي الإداري يمارس جزءًا بسيطًا من هذه الرقابة.

١٢- يواجه استفتاء المبادرة المشتركة مجموعة من التحديات والصعوبات تتمثل في المنافسة مع الإجراء التشريعي من ناحية؛ حيث لا يجوز أن يكون موضوع مقترح القانون إلغاء نص تشريعي صادر منذ مدة تقل عن عام واحد. ومن ناحية أخرى، صعوبة تحقق النسبة المقررة لجمع تأييدات الناخبين، فضلًا عن القيود الواردة على تفسير المجلس الدستوري في التعامل مع المدد الزمنية التي حددتها الفقرة الثالثة من المادة (١١) من الدستور.

١٣- أن استفتاء المبادرة المشتركة سيظل على الأرجح موضوعًا خاضعًا لمحاولات التطبيق المستمرة، وحتى إذا لم تنجح هذه المحاولات فربما تكون بداية لعملية إصلاح ستدخل مزيدًا من الديمقراطية شبه المباشرة في النظام السياسي الفرنسي.

١٤- لم يتبنى النظام الدستوري المصري إجراء استفتاء المبادرة المشتركة، وذلك على الرغم من أهمية هذا الإجراء في تحقيق مزيد من فعالية الديمقراطية شبه المباشرة.

ثانيًا - التوصيات:

بعد أن عرضنا لدراستنا في موضوع استفتاء المبادرة المشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية للتجربة الفرنسية" فإننا نوصي ببعض التوصيات الآتية:

١- تبسيط إجراءات استفتاء المبادرة المشتركة؛ وذلك من خلال تقليل نسبة التأييدات اللازمة من الناخبين المسجلين في قاعدة بيانات الناخبين من "عشر الناخبين" لتصبح "مليون ناخب"، وتقليل التوقيعات المطلوبة من البرلمانين من "خمس" لتصبح "عشر"، وكذلك تخفيض المدد الزمنية المقررة لإجراء الاستفتاء مع إمكانية تمديد فترة جمع التأييدات.

٢- توسيع نطاق تطبيق استفتاء المبادرة المشتركة ليشمل أيضًا مقترحات القوانين المتصلة بالحقوق والحريات العامة، واستبعاد القوانين المتعلقة بالسيادة والدفاع والعدالة من نطاق الاستفتاء.

٣- تمكين القضاء الدستوري بالبت في مدى دستورية النصوص التي سبق اعتمادها بطريق الاستفتاء.

٤- إنشاء هيئة جديدة تتولى الإشراف على عملية استفتاء المبادرة المشتركة من حيث تنظيم المناقشات وإبداء الرأي في مقترحات القوانين المقدمة، وجمع التأييدات، والإعلان عن عددها، وإحالتها إلى المجلس الدستوري؛ حيث يبدأ دوره بالتأكد من مدى دستورية مقترح القانون، وينتهي بالتحقق من توافر شروط الاستفتاء.

٥- نوصي المشرع الدستوري المصري بإجراء تعديل على الدستور المصري لعام ٢٠١٤م لإضافة مادة جديدة للأخذ بنظام

استفتاء المبادرة المشتركة تحقيقًا لمزيد من الديمقراطية شبه المباشرة، ونقترح أن يكون النص على النحو التالي:-

"يجوز أن يُطرح للاستفتاء بمبادرة من عشر أعضاء البرلمان، يؤيدها مليون ناخب من بين المسجلين في القوائم الانتخابية

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

أي مقترح قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة، أو الحقوق والحريات الأساسية أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم، والخدمات العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى الإذن بالتصديق على معاهدة بالرغم من عدم مخالفتها للدستور، إلا أن من شأنها التأثير على عمل المؤسسات. ولا يجوز أن يكون موضوع هذه المبادرة مقترح قانون يتعلق بالسيادة والدفاع والعدالة أو إلغاء نص تشريعي صدر لمدة تقل عن سنة، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

فإذا لم تتم مناقشة مقترح القانون من قبل مجلسي البرلمان خلال المدة التي حددها القانون، تعين على رئيس الجمهورية أن يعرضه على الشعب للاستفتاء.

وفي حالة عدم اعتماد الشعب لمقترح القانون، فلا يجوز تقديم أي اقتراح لإجراء استفتاء جديد حول نفس الموضوع قبل انقضاء فترة سنتين من تاريخ الاقتراع. وعند انتهاء الاستفتاء باعتماد مقترح القانون، يُصدر رئيس الجمهورية القانون خلال خمسة عشر يومًا التالية لإعلان نتائج الاستفتاء.

قائمة الاختصارات

ADP	Aéroports de Paris
Art.	Article
DC.	Décision constitutionnel
G.A.J.A.	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
J.O.R.F.	Journal officiel de la République française
J.C.P.	Juris-Classeur périodique
L. Org.	la loi organique
QPC	la question prioritaire de constitutionnalité
A.J.D.A.	l'actualité juridique en droit administratif
C.E.	Le Conseil d'État
Cons. Const	Le Conseil constitutionnel
L.G.D.J.	Librairie générale de droit et de jurisprudence
L. Const.	Loi constitutionnel
L.P.F.	livre des procédures fiscales
L.P.A.	Les Petites affiches
Ord.	Ordonnance
Op. Cit.	opere citato
P.U.F.	Presses universitaires de France
D.	Recueil Dalloz
RIC	Le référendum d'initiative citoyenne
RIP	Le référendum d'initiative partagée
RIP	Le référendum d'initiative populaire
R.S.C.	Revue de science criminelle
R.D.P.	Revue du droit public et de la science politique
RD publ.	Revue du droit public et de la science politique en France et l'étranger
R.F.D.A.	Revue française de droit administratif
R.F.D.C.	Revue française de droit constitutionnel

قائمة المراجع

أولاً- المؤلفات العربية:

- د/ ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥م.
 - د/ جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.
 - د/ صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م-٢٠٠٩م.
 - د/ عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، ١٩٤٣م.
 - د/ ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٣م.
 - د/ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، مؤسسة المعارف للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٧١م.
 - د/ محمد عبد الواحد الجميلي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٣م.
 - د/ محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨م.
 - د/ مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، القاهرة، ١٩٥٢م.
 - د/ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١م.
- ثانياً- المؤلفات الفرنسية:

(1) Ouvrages généraux:

- **DUVERGER (M.)**, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Presses Universitaires de France (P.U.F.), Paris, 1960.
- **ESMEIN (A.)**, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 1914, réédit. par Editions Panthéon-Assas, 2001.
- **GICQUEL (J.-E.)**, **GICQUEL (J.)**, Droit constitutionnel et institutions politiques, 36e éd., L.G.D.J., 2022.
- **ROUVILLOIS (F.)**, Droit constitutionnel, T.1: Fondements et pratiques, 7e éd., Flammarion, 2021.
- **VERPEAUX (M.)**, Répertoire de contentieux administratif, Contentieux constitutionnel : normes de référence, Dalloz, paris, Mars 2022.
- **ZARKA (J.-C.)**, Le contrôle parlementaire, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ellipses, paris, 2018.

(2) Articles dans une Revues:

- **AGUZZI (C.)**, Le Conseil constitutionnel et la concurrence entre procédure parlementaire et procédure du référendum d'initiative partagée: à propos de la décision n° 2019-1 RIP, Constitutions, 2019, p. 268.
- **ALIMI (J.)**, **BEAUMONT (O.)** et **CHEVALLIER (C.)**, « Annonces de Macron: plus de démocratie, vraiment ? », Le Parisien, 26 avril 2019.
- **BERTON (R.-M.)**, Référendum local d'initiative populaire. Récit d'une première expérience en France, Dans Participations 2018/1 (N° 20), p. 85 à 110.

- **BOICHOT (L.)**, « Référendum ADP : le Conseil constitutionnel critique la procédure, jugée «dissuasive» », sur lefigaro.fr, 18 juin 2020. consulté le 14 juillet 2023.
- **BOICHOT (L.)**, Le PS s'embourbe dans son référendum sur l'ISF, sur www.lefigaro.fr/politique/le-scan/, 28 mars 2019.
- **BOUAZIZ (F.)**, «Privatisation d'ADP: le Conseil constitutionnel valide la loi mais rembarre le gouvernement», Libération, 17 mai 2019.
- **CAMBY (J.-P.)**, Réforme des retraites : une analyse du RIP, le référendum d'initiative partagée, Actuel CSE, 31 mars 2023.
- **CARCASSONNE (G.)**, La Constitution, Points/Essais, 9e éd., 2009, p. 409.
- **CARPENTIER (M.)**, Aéroports de Paris : l'illusoire invocation du service public national, A.J.D.A., 2019, p. 1560;
- **CASSIA (P.)**, **WEIL (P.)**, « Référendum sur ADP : le Conseil constitutionnel n'a commis ni faute juridique, ni faute politique », Le Monde, 16 mai 2019.
- **DARAME (M.) ET GERARD (M.)**, « Condition animale : le projet de référendum d'initiative partagée sur la cause animale encalminé », Le Monde, 26 janv. 2021.
- **DE MONTALIVET (P.)**, Le référendum d'initiative partagée : un progrès démocratique ambivalent, D., 2019, P. 1216.
- **DENQUIN (J.-M.)**, Démocratie participative et démocratie semi-directe, Cahiers du Conseil Constitutionnel (dossier : la citoyenneté), fév. 2008, n° 23.
- **DIEMERT (S.)**, « Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution », R.F.D.C., n° 77, 2009, p. 72.
- **DIEMERT (S.)**, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution, Dans Revue française de droit constitutionnel, 2009/1, (n° 77), p. 55 à 97.
- **DIÉMERT (S.)**, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la Constitution, Dans Revue française de droit constitutionnel, 2009/1, (n° 77), p. 55 à 97.
- **DUHAMEL (O.)**, Du comité Vedel à la commission Balladur, Dans Revue française de droit constitutionnel, 2008/5, (HS n°2), p. 9 à 18.
- **DUHAMEL (O.)**, **MOLFESSIS (N.)**, « Avec le RIP, le Conseil constitutionnel joue avec le feu », Le Monde, 14 mai 2019.
- **FATIN (M.) STEFANINI (R.)**, 25 ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, Revue française de droit constitutionnel, 2014, <https://shs.hal.science/halshs-01464311/document>, 12-6-2023.
- **FRANQUE (A.)**, « Qu'est-ce que le «référendum d'initiative partagée», enclenché contre la privatisation d'ADP? », Libération, 10 avril 2019.
- **GESLOT (C.)**, L'initiative minoritaire de référendum selon la Constitution de 1958, Politeia 2010, n° 17, p. 553.
- **GESLOT (CH.)**, La mise en oeuvre du référendum d'initiative minoritaire, A.J.D.A., 2014, p. 893.
- **GESLOT (CH.)**, Les tribulations du référendum d'initiative minoritaire, A.J.D.A., 2013, P. 2113.
- **GIRARD (E.)**, « Gare aux faux espoirs : le RIP sur la privatisation d'ADP... n'a rien d'un vrai

référendum », Marianne, 10 avril 2019.

- **HAMON (F.)**, « La nouvelle procédure de l'article 11: un vrai faux référendum d'initiative populaire », in La Révision de 2008 : une nouvelle Constitution?, L.G.D.J., 2011, p. 43-56.
- **HAMON (F.)**, La nouvelle procédure de l'article 11: un vrai faux référendum d'initiative populaire, L.P.A., 19 déc. 2008, p. 18.
- **HAMON (F.)**, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, Revue française de droit constitutionnel (R.F.D.C.), 2014/2 (n° 98), p. 253 à 268.
- **KÖNIG (B.)**, Du RIP au RIC, en quête de démocratie, sur L'Humanité, 25 avril 2019.
- **LEMARIÉ (A.)**, «Le référendum d'initiative populaire, vaine promesse de Sarkozy en 2007», Le Monde, 23 fév. 2012; Les députés votent le référendum d'initiative populaire », L'Obs, 25 avril 2013.
- **LEVADE (A.) LE POURHIET (A.-M.)**, Le référendum d'initiative citoyenne (RIC), Constitutions, Dalloz, 2018, P. 493.
- **LOPEZ (PH.)**, Privatisation d'ADP: le "référendum d'initiative partagée" a-t-il des chances d'aboutir un jour?, Un "gilet jaune" dénonce la privatisation éventuelle d'Aéroports de Paris lors d'un rassemblement à Paris, le 13 mars 2019 devant l'Assemblée nationale à Paris, Publié le 09/04/2019.
- **MATHIEU (B.)**, Aperçu rapide, JCP, 2019, n° 21-22, p. 560.
- **MAUPIN (E.)**, La réforme constitutionnelle de nouveau en marche?, A.J.D.A., 2019, p. 1668.
- **PEYREFITTE (A.)**, La France en désarroi: entre les peurs et l'espoir, éd. de Fallois, 1992, p. 77 - 80.
- **PINON (S.)**, Improbable loi organique, impossible initiative populaire, A.J.D.A., 2009, p. 2002.
- **POUPEAU (D.)**, Le Conseil constitutionnel valide le référendum d'initiative partagée, Dalloz actualité, 12 déc. 2013.
- **PRÉLOT (P.-H.)**, L'initiative parlementaire-citoyenne de l'article 11 de la Constitution, Analyse du projet de loi organique n° 3072 portant application de l'article 11 de la Constitution déposé à l'Assemblée nationale le 22 déc. 2010, Constitutions 2011, p. 175.
- **PRÉVOST (J.-F.)**, « Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la Constitution de 1958 », R.D.P., 1977, p. 6.
- **QUINITY (D.)**, Référendum local et autres formes de participation, in Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume, Dalloz, 2007, p. 863.
- **RAMBAUD (R.)**, Référendum d'initiative partagée : une première historique? A.J.D.A., 2019, P. 1073.
- **RESCAN (M.)**, **TONNELIER (A.)** et **DURAND (A.)**, « Comment fonctionne le référendum d'initiative partagée (et pourquoi il est si dur à mettre en place) », Le Monde, 13 avril 2019.
- **ROBERT (J.)**, « Un gâchis référendaire (29 mai 2005) », RDP, 2005, p. 839.
- **ROGER (P.)**, « Réforme constitutionnelle : le nouveau projet de loi dévoilé », Le Monde, 31 mai 2019.

- **ROUSSEAU (D.)**, La Ve République se meurt, vive la démocratie, JACOB (O.), 2007, p. 297.
- **ROUX (J.)**, Référendum d'initiative partagée sur ADP: une boîte de Pandore ?, Recueil Dalloz, 2019, p. 1259.
- **ROUX (J.)**, Règlement de procédure sur le contrôle a priori de constitutionnalité, D., 2022, p. 784;
- **SCHOOT (S.)**, « Le référendum dans les Lander de la République fédérale allemande », in Théorie et pratiques du référendum, Société de législation comparée, Collection colloques, Vol. 17, pp. 53-69, 2012.
- **STEFANINI (M.-F.)**, Le rôle du peuple est-il renforcé ?, R.F.D.C., 2008, p. 133.
- **TROIZIER (A.-R.)**, Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française : recherches sur la constitutionnalité par renvoi, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de thèses, Paris 2, 2005, n° 65.
- **VERPEAUX (M.)**, Démocratie représentative versus démocratie semi-directe, Quelques observations sur la décision n° 2019-1 RIP, A.J.D.A., 2019, p. 1553;
- **VERPEAUX (M.)**, Le nouveau référendum : mythe et réalités, JCP Adm., 2014, n° 5, p. 219.
- **VERPEAUX (M.)**, Le RIP ou la lutte sur tous les fronts, A.J.D.A., 2023, p. 1066.
- **VERPEAUX (M.)**, Le RIP, constats et propositions du Conseil constitutionnel, A.J.D.A., 2020, p. 1911.
- **VERPEAUX (M.)**, Le RIP, suite, La collecte des signatures: communiquer ou contrôler ?, A.J.D.A., 2019, p. 2443;
- **VERPEAUX (M.)**, Les obstacles sur la route du référendum d'initiative partagée se multiplient, A.J.D.A., 2023, p. 36.
- **VERPEAUX (M.)**, Neuf mois sans accouchement, A propos des dernières décisions RIP-1, A.J.D.A., 2020, p. 1483.
- **VERPEAUX (M.)**, Tout arrive... pour qui sait attendre, A.J.D.A., 2022, p. 955.
- **VIGNAL (F.)**, « Référendum d'initiative partagée: le Sénat veut baisser le seuil de signatures à « 2 millions » », Public Sénat, 28 fév. 2019.
- **VIGNAL (F.)**, Constitution: une nouvelle réforme compatible avec le Sénat, 3 juin 2019.

(3) Rapports et autres:

- Amendements n° 215, 253, 312, 382 et 511 rectifié, modifiés par le sous-amendement n° 604 rectifié, adoptés le 22 mai 2008, J.O.R.F., n° 37 [3] Ass. nat. (C.R.), 2008, p. 2394.
- Ass. nat., XIIIe législature, document n° 3072.
- Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Une Ve République plus démocratique, Paris, Fayard; Doc. fr., 2008, p. 75-76.
- Projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la Ve République du 23 avr. 2008.
- Propositions pour une révision de la Constitution, La Documentation française, 1993, p. 79.
- Rapport de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. Une Ve République plus démocratique, J.O.R.F., 30 oct. 2007.
- Réforme des institutions, acte I, A.J.D.A., 2018, p. 941; Réforme des institutions: acte II, A.J.D.A., 2018, p. 1008.

- SUEUR (J.-P.), Rapport sur le projet de loi organique et sur le projet de loi portant application de l'article 11 de la Constitution, 28 fév. 2013, p. 7.
- Direction de la Séance du Sénat, « La séance plénière et l'activité du Sénat (1er oct. 2017 - 30 sept. 2018) », Sénat, déc. 2018, p. 220-221.
- l'étude d'impact, déc. 2010, p. 19-20 et p. 24.
- Rapport, 16 févr. 1993, J.O.R.F., p. 2537.
- la CNIL, Dans sa recommandation n° 2010-371 du 21 oct. 2010
- GEOFFROY (G.), Rapport AN, 16 nov. 2011, nos 3946 et 3947, p. 53.
- GEOFFROY (G.), Rapport AN, nos 3946 et 3947, 16 nov. 2011, préc., p. 55.
- SUEUR (J.-P.), Rapport Sénat, 20 févr. 2013, n° 373, p. 39 - 40.
- GEOFFROY (G.), Rapport AN, 17 avr. 2013, n° 939 et 940, p. 46-47.
- SUEUR (J.-P.), Rapp. Sénat, n° 632, 5 juin 2013, p. 21.
- Décret no 2014-1488 du 11 déc. 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Soutien d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution », J.O.R.F., n°0287 du 12 déc. 2014, Texte n° 39.
- Décret n° 2019-572 du 11 juin 2019 portant ouverture de la période de recueil des soutiens apportés à la proposition de loi n° 1867 présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris présentée en application de l'article 11 de la Constitution.
- Décret no 2019-578 du 12 juin 2019 modifiant le décret no 2014-1488 du 11 déc. 2014 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé «Soutien d'une proposition de loi au titre du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution », J.O.R.F., n° 0135 du 13 juin 2019, Texte n° 25.
- Ass. Nat., doc. n° 3072, enregistré à la Présidence le 22 déc. 2010. Le document comprend le projet de loi organique, accompagné de son exposé des motifs et de l'étude d'impact. Les dispositions pénales figurent dans un projet de loi ordinaire, n° 3073

ثالثاً - المعاجم والقواميس:

- ابن منظور، لسان العرب، الجزء (١٥)، دار صادر، لبنان، بيروت، ١٩٥٦م.
- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الجزء (٢)، القاهرة، مصر، ١٩٦١م.

قائمة المحتويات

١٠٥٠	مقدمة
١٠٥٥	مبحث تمهيدي: الاستفتاء الشعبي
١٠٥٥	المطلب الأول: تعريف الاستفتاء الشعبي
١٠٥٥	الفرع الأول: مدلول الاستفتاء الشعبي في اللغة
١٠٥٦	الفرع الثاني: مدلول الاستفتاء الشعبي في الاصطلاح
١٠٥٦	المطلب الثاني: أنواع الاستفتاء الشعبي
١٠٥٨	المطلب الثالث: مبادرة الاستفتاء التشريعي
١٠٥٨	الفرع الأول: مبادرة الجهات والمؤسسات
١٠٥٩	الفرع الثاني: مبادرة أعضاء البرلمان وتأيد المواطنين (المبادرة المشتركة)
١٠٦١	الفصل الأول: ماهية الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٦٢	المبحث الأول: مفهوم الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٦٢	المطلب الأول: تعريف الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٦٧	المطلب الثاني: نشأة الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٦٨	المطلب الثالث: نطاق الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٦٩	المطلب الرابع: مزايا استفتاء المبادرة المشتركة
١٠٧٠	الفرع الأول: تضيق نطاق الاستفتاء التشريعي
١٠٧٠	الفرع الثاني: استرشاد الشعب بممثليه المنتخبين
١٠٧١	الفرع الثالث: التعبير عن الأشخاص الموجهين
١٠٧٢	الفرع الرابع: خضوع الشعب لرقابة المجلس الدستوري
١٠٧٤	المطلب الخامس: انتقادات الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٧٦	المبحث الثاني: التكريس الدستوري لاستفتاء المبادرة المشتركة
١٠٧٧	المطلب الأول: محاولات إرساء آلية الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٧٧	الفرع الأول: مقترحات لجنتي فيدل VEDEL وبالادور BALLADUR
١٠٧٩	الفرع الثاني: ملامح مشروع استفتائي جديد
١٠٨٢	الفرع الثالث: بداية عملية الإصلاح الدستوري
١٠٨٤	المطلب الثاني: الأساس الدستوري للاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٨٦	المبحث الثالث: الإطار التشريعي لتنفيذ استفتاء المبادرة المشتركة
١٠٨٦	المطلب الأول: تحديات إصدار القانون الأساسي
١٠٨٨	المطلب الثاني: مراحل وضع مشروع القانون الأساسي
١٠٩٠	المطلب الثالث: القانون الأساسي لتنفيذ الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٩٤	الفصل الثاني: شروط الاستفتاء بمبادرة مشتركة
١٠٩٥	المبحث الأول: وجود مقترح قانون للاستفتاء
١٠٩٥	المطلب الأول: تقديم مقترح القانون
١٠٩٧	المطلب الثاني: فحص مقترح القانون من قبل مجلسي البرلمان
١١٠١	المبحث الثاني: جمع تأييدات الناخبين
١١٠١	المطلب الأول: بدء الحصول على التأييدات
١١٠٤	المطلب الثاني: طريقة جمع التأييدات
١١٠٨	المطلب الثالث: فترة جمع التأييدات
١١١٠	المطلب الرابع: المنازعات المتعلقة بجمع التأييدات
١١١٠	الفرع الأول: الشكاوى الموجهة ضد إجراءات المبادرة

الاستفتاء بمبادرة مشتركة "دراسة تأصيلية تحليلية تطبيقية"

د. إبراهيم عطيه محمود المهدي

مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية

١١١١	الفرع الثاني: الطلبات المتعلقة بالحالات الفردية.....
١١١٢	الفرع الثالث: الطعون المتعلقة بطرق جمع التأييدات.....
١١١٤	المطلب الخامس: حماية البيانات في مرحلة جمع التأييدات.....
١١١٥	المبحث الثالث: التحقق من توافر شروط الاستفتاء.....
١١١٦	المطلب الأول: التحقق من الشروط الإجرائية.....
١١١٦	الفرع الأول: الامتثال للشروط الواردة في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م.....
١١١٨	الفرع الثاني: البرلمانين مصدر المبادرة.....
١١٢٠	الفرع الثالث: المواعيد القانونية للمبادرة.....
١١٢٢	المطلب الثاني: التحقق من الشروط الموضوعية.....
١١٢٢	الفرع الأول: الغرض من مقترح القانون.....
١١٢٣	الفرع الثاني: مطابقة مقترح القانون لنصوص الدستور.....
١١٢٨	الفصل الثالث: الرقابة على مقترح قانون الاستفتاء بمبادرة مشتركة.....
١١٢٨	المبحث الأول: الرقابة السياسية على مقترح قانون الاستفتاء.....
١١٢٨	المطلب الأول: البرلمان وأعضاؤه.....
١١٣٠	المطلب الثاني: رئيس الجمهورية.....
١١٣١	المبحث الثاني: الرقابة القضائية على مقترح قانون الاستفتاء.....
١١٣٢	المطلب الأول: رقابة المجلس الدستوري على مقترح قانون الاستفتاء.....
١١٣٢	الفرع الأول: الإحالة وأساليب الرقابة المتبعة.....
١١٣٨	الفرع الثاني: الرقابة على موضوع الاقتراح.....
١١٤٠	الفرع الثالث: الرقابة العامة على جمع التأييدات.....
١١٤٣	الفرع الرابع: الإجراءات المتبعة أمام المجلس الدستوري.....
١١٤٦	المطلب الثاني: رقابة القاضي الإداري على مقترح قانون الاستفتاء.....
١١٥٠	الفصل الرابع: تطبيقات وتحديات الاستفتاء بمبادرة مشتركة.....
١١٥١	المبحث الأول: تطبيقات على الاستفتاء بمبادرة مشتركة.....
١١٥١	المطلب الأول: مقترح قانون الخدمة الوطنية لمطارات باريس.....
١١٥٢	الفرع الأول: الملامح العامة لمقترح قانون الخدمة الوطنية لمطارات باريس.....
١١٥٥	الفرع الثاني: تحليل قرار المجلس الدستوري بشأن مقترح قانون مطارات باريس.....
١١٦٧	الفرع الثالث: ضوابط جمع توقيعات مقترح قانون مطارات باريس.....
١١٦٩	الفرع الرابع: الرقابة العامة على جمع توقيعات مقترح قانون مطارات باريس.....
١١٧٢	الفرع الخامس: توصيات ومقترحات المجلس الدستوري بشأن مقترح قانون مطارات باريس.....
١١٧٦	المطلب الثاني: مقترح قانون المعاشات التقاعدية.....
١١٧٦	الفرع الأول: امتثال مقترح قانون المعاشات التقاعدية لشروط الاستفتاء.....
١١٧٨	الفرع الثاني: التفسير الدقيق لشروط إجراء استفتاء مقترح قانون المعاشات التقاعدية.....
١١٨٢	الفرع الثالث: مقترحات القوانين غير المقدمة للاستفتاء.....
١١٨٢	المبحث الثاني: تحديات تطبيق الاستفتاء بمبادرة مشتركة.....
١١٨٤	المطلب الأول: المنافسة بين المبادرة المشتركة والإجراء التشريعي.....
١١٨٤	الفرع الأول: نطاق التنافس بين المبادرة المشتركة والإجراء التشريعي.....
١١٨٥	الفرع الثاني: القيد الزمني الوارد في المادة (١١) من دستور ١٩٥٨م.....
١١٨٦	المطلب الثاني: القيود الواردة على تفسير المجلس الدستوري RIP.....
١١٨٨	المطلب الثالث: مستقبل الاستفتاء بمبادرة مشتركة.....
١١٨٨	الفرع الأول: الإصلاح الدستوري للاستفتاء بمبادرة مشتركة.....
١١٨٩	الفرع الثاني: ظهور مرحلة جديدة من اللامركزية.....

١١٩١	الفرع الثالث: صعوبة إجراء الاستفتاء بمبادرة مشتركة.....
١١٩١	خاتمة.....
١١٩٦	قائمة الاختصارات.....
١١٩٧	قائمة المراجع.....
١٢٠٢	قائمة المحتويات.....