

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -
كلية الحقوق والعلوم السياسية



الاستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية - دراسة مقارنة -

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم
تخصص: قانون عام

تحت إشراف الأستاذ:

أ. عزاوي عبد الرحمن

من إعداد الطالبة:

دندان بختة

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.د. بن طيفور نصر الدين
مشرفا ومقرا	جامعة تلمسان	أستاذ	أ.د. عزاوي عبد الرحمن
مناقشا	جامعة معسكر	أستاذ	أ.د. عمار عباس
مناقشا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضر "أ"	د. ميلوى الزين

السنة الجامعية : 2016-2017

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿قالت يا أيها الملأ إني ألقي إلي كتاب كريم (29) إنه من سليمان وأنه بسم

الله الرحمن الرحيم(30) ألا تعلق علي واتوني مسلمين (31) قالت يا أيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمرا حتى تشهدون(32) قالوا نحن أولوا قوة وأولوا بأس

شديد(33) والأمر إليك فانظري ماذا تأمرين(34)﴾.

*« Il y a deux vérités qu'il ne faut jamais séparer
en ce monde : la première est que la souveraineté
réside dans le peuple ; la seconde est que le
peuple ne doit jamais l'exercer »*

*Antoine de Rivarol
Journal politique national*

شكر وتقدير

الحمد لله الذي أسبغ علي نعمه، والصلاة على رسولنا وحبينا محمد خير الخلق أجمعين
وعلى آله وصحبه الطيبين، وبعد:

أتوجه بأسمى عبارات الشكر والامتنان إلى أستاذي الفاضل عبد الرحمن عزاوي على
قبوله الإشراف على رسالتي هذه، وقدم لي الكثير من النصح والإرشاد.

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة مناقشة هذه الرسالة.

إلى عمال مكتبة الحقوق والعلوم السياسية بجامعة معسكر على مساعدتهم لي.

إلى كل من ساعدني ومد إلي يد العون.

إهداء

إلى أمي

منبع الحنان والعطاء التي ملأت سماء الدنيا بدعواتها لي بالنجاح

والتوفيق

إلى أبي

الذي أدعو له بالرحمة والمغفرة

إلى اخوتي واخواتي وعائلاتهم وأبنائهم واطفولهم بالذكر

فاطمة هالة، عبد الوهاب، أحلام، كمال، سلسبيل سارة وهبة.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر.ج.ج.:	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
ج.ر.م.م.:	الجريدة الرسمية للمملكة المغربية
ج.:	جزء
ف.:	فقرة
ع.:	عدد
ر.م.د.:	رأي المجلس الدستوري

ثانياً: باللغة الفرنسية

Abréviations et acronymes

Art :	Article.
Ass. :	Assemblée.
CE. :	Conseil d'Etat.
Coll :	Colloque .
C GCT :	Code Générale De Collectivité Territorial.
Cons. Const. :	Conseil Constitutionnel.
Ed :	Edition.
Ex :	Exemple.
Liv :	Livre.
L.G.D.J.:	Librairie générale de droit et de jurisprudence.
Puam. :	Presses universitaires d'Aix- Marseille.
puf. :	Presses universitaires de France.
T :	Tome.
Th :	Thèse.
vol :	Volume.

Revue

Rev.fr.Droit adm. :	Revue française de Droit administratif.
R.F.D.C. :	Revue Française de droit constitutionnel.
R.D.I.D. :	Revue de droit International et de droit comparé.
R.F.S.P.:	Revue française de science politique.
R.I.D.C. :	Revue internationale de droit comparé.
R.D.P. :	Revue droit public.
R RJ. :	Revue recherche juridique.
AJDA. :	Actualité juridique de droit administratif.
R.A.S.J.E.P. :	Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques.

تعد الديمقراطية من القضايا الحيوية والهامة التي شغلت الفكر الإنساني عبر كل العصور وماتزال، فهي حكومة الشعب بواسطة الشعب ولأجل الشعب¹، أي هي نوع من المشاركة السياسية للشعب في الحكم، مما يعني أنها ضد الاستبداد والطغيان وتجميع السلطات وتركيزها في يد واحدة². وأن الشعب هو الذي يتخذ القرارات والقوانين بنفسه وهو صاحب السلطة والممارس الفعلي والحقيقي لها، فظهرت الديمقراطية المباشرة la démocratie directe التي سادت في المدن اليونانية وروما وخاصة سويسرا التي تعتبر من أكثر الدول ممارسة لها³. حيث كان المواطنون يجتمعون في الساحات العامة مرة في السنة لإنتخاب كبار الموظفين والقضاة، والمصادقة على القوانين والقرارات مباشرة عن طريق الاستفتاء الشعبي. أي أن الشعب كان يمارس سيادته بنفسه ويعبر عن إرادته من دون وساطة ولكن ممارسة السيادة كانت قاصرة على النبلاء فقط (المواطنون الأحرار)، وهم أولئك الأفراد الذين لهم حق مباشرة الحقوق السياسية، لأن العبيد والنساء والأجانب كانوا محرومين

¹ - «La démocratie est le gouvernement du peuple et pour le peuple» مقولة ابراهام لنكولن Lincoln Abraham

رئيس الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1863. ذكرت في مقال

-J- M. Sauvé, Référendum et démocratie, Acte de la journée d'étude « Théorie et pratiques du référendum » organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, volume 17, 2012, France, p.12.

² - الديمقراطية هي اصطلاح إغريقي الأصل، يعني حكم الشعب، للمزيد حول التطور التاريخي للديمقراطية راجع محمد كاظم المشهاني، القانون الدستوري، الدولة- الحكومة- الدستور، المكتب العربي الحديث، مصر، 2007، ص77.

³ - قيل هذه الدول تشير أنه بالرغم مما اتصف به فرعون حاكم مصر من جبروت وطغيان لدرجة أنه ادعى أنه الإله نفسه حيث ورد في القرآن الكريم في سورة القصص (الآية 38) قوله جل جلاله: ﴿وقال فرعون ياأيها الملأ ما علمت لكم من إله غيري﴾. وفي سورة النازعات (الآية 24) قوله تعالى: ﴿فقال أنا ربكم الأعلى فأخذ الله نكال الآخرة والأولى﴾ ومع هذا الاستبداد والجبروت نجده قد رجع لقومه يستشيرهم في أمر موسى نبي الله حينما أتاه بالمعجزات السماوية فجاء في سورة الشعراء (الآيتان 34 و35) قوله العزيز الحكيم: ﴿قال للملأ من حوله إن هذا لساحر عليم يريد أن يخرجكم من أرضكم بسحره فماذا تأمرون﴾. وفي سورة غافر (الآية 26): ﴿وقال فرعون نروني أقتل موسى وليدع ربه إنني أخاف أن يبديل دينكم وأن يظهر في الأرض الفساد﴾. إن هذه الآيات دليل على رجوع فرعون للشعب واستشارته. ويحدثنا أيضا القرآن الكريم على لسان بلقيس ملكة سبأ في أرض اليمن في سورة النمل: ﴿قالت يا أيها الملأ إنني ألقى إلي كتاب كريم أنه من سليمان وأنه بسم الله الرحمن الرحيم ألا تعلقو علي واتوني مسلمين قالت يا أيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمرا حتى تشهدون قالوا نحن أولوا قوة وأولوا بأس شديد والأمر إليك فانظري ماذا تأمرين قالت إن الملوك إذا دخلوا قرية أفسدوها وجعلوا أعزة أهلها أذلة وكذلك يفعلون واني مرسله إليهم بهدية فناظرة بم يرجع المرسلون﴾. (الآيات 29-36). فهذه الآيات دليل قاطع على عدم استبداد الملكة بلقيس برأيها الشخصي، وطلب المشورة في كل الأمور التي تقبل عليها، فما كان من قومها إلا أن فوضوا الأمر إليها، لعلمهم بحكمتها وتقديرها الجيد للأمر.

من حق المشاركة السياسية¹. ومع هذا العيب تعتبر هذه الديمقراطية النموذج المثالي لنظام الحكم لأنها تجعل الشعب سيّدا ومطاعا أمره.

ويعد الفقيه الفرنسي Jean-Jacques Rousseau من أكثر الفقهاء تحمسا للديمقراطية المباشرة وأشدّ دافعا عنها، ففيها يتحقق مفهوم التعبير عن الإرادة العامة، الذي يكمن في إرادة مجموع أفراد الشعب، لا في عدد محدود منه². إلا أن الفقيه Rousseau أدرك صعوبة تطبيق الديمقراطية المباشرة فاكتفى بضرورة أن يتولى الشعب مهمة وضع القوانين على الأقل، لأن وظيفة التشريع-عنده-هي السلطة الحقيقية، وأن السيادة تنحصر فيها، وأن تولي الوظيفة التنفيذية من قبل هيئة أخرى ليس من خصائص السيادة، وأن هذه الهيئة مجرد هيئة تابعة أو مندوبة عن الشعب الذي له حق تعيينها وإقالتها. وسلطة هذه الهيئة الأخيرة تتلشى

¹ حتى الوقت الحالي مازالت بعض المقاطعات السويسرية تمارس هذا النوع من الديمقراطية المباشرة وهي: مقاطعة كلارس Glaris ومقاطعتي اونترفلدن UnterWalden ومقاطعتي ابنزل Appenzell. ففي هذه المقاطعات يجتمع أفراد الشعب في جمعية عامة سنوية في يوم أحد من شهر أبريل أو ماي وذلك في ساحة فسيحة لتقرير الشؤون الخاصة بولايتهم. ويجري في الاجتماع التصويت على مشاريع القوانين العادية وحتى الدستورية وتلك المتعلقة بالضرائب التي يكون حضورها مجلس الولاية المنتخب في الاجتماع السابق، والمصادقة على المعاهدات المعقودة بين الولاية والدول المجاورة. ومجلس الولاية لا يملك السلطة التقريرية بل فقط سلطة الاقتراح وتكون الكلمة للمواطنين في اجتماع مجلس الشعب. للإحاطة أكثر حول ممارسة الاستفتاء الشعبي في سويسرا راجع: أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد المحسن سعد الأهلية للنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1977، ص 206؛ أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، النظرية العامة، أهم الأنظمة السياسية في العالم، دار الحدائق، بيروت، لبنان، 1980، ص 100 و101؛ إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، ط1، 1982، ص 150 و151؛ محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، مصر، 1969، ص 798؛ عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، الأجهزة السياسية العالمية الكبرى نظمها ومؤسساتها وأشكالها، دار الكتاب، الدار البيضاء، المغرب، 1980؛ ص 62؛ ثابت جوي، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان، 2008؛ ص 240. وفي الفقه الدستوري الغربي أنظر:

J. Debacq, Le référendum, étude de législation comparée, thèse pour le doctorat, faculté de droit de paris, librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur rousseau, Paris, France, 1896, pp. 1-11; H. Bayle, Le référendum, étude historique et critique, thèse pour le doctorat faculté de droit de l'université de Lyon, France, imprimerie du Salvi public, France 21 novembre 1900, pp. 3-13; J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, Etude de législation comparée, librairie nouvelle droit de jurisprudence Arthur Rousseau, Paris, France, 1896, pp. 87-88; A. Malvardi, Le référendum et le plébiscite en droit Français et comparé, thèse pour le doctorat, Institut des sciences politiques, l'université Nancy, France, 1935, p. 122; J. Cadart, institutions politique et droit Constitutionnel, T 1, 2^e éd., L.G.D.J., Paris, France, 1979, pp. 195-202. D. Giraux, Le système référendaire en suisse, Acte de la journée d'étude «Théorie et pratiques du référendum» organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, vol 17, 2012, France, p. 26

² محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة-الحكومة-الدستور، مرجع سابق، ص 80.

بمجرد اجتماعه في هيئة عمومية. لذلك قال أن تطبيق الديمقراطية المباشرة هي طريقة مقصورة على شعب من آله (peuple du dieu)¹.

وبالرغم من أن الديمقراطية المباشرة هي التي يتحقق معها مبدأ السيادة الشعبية في أسمى معانيه²، حيث يتحمل الشعب كامل مسؤوليته ويبتعد عن انتقاد الحكومة، إلا أن اتساع الرقعة الجغرافية لبعض الدول وكثرة عدد سكانها بات من المستحيل على كل أفراد الشعب من الناحية الواقعية ممارسة السلطة بأنفسهم، ناهيك عن قلة الوعي الثقافي والمستوى التعليمي لدى غالبية أفراد الشعب³، فتنازل هذا الشعب لممثليه ممارستها نيابة عنه، فهم الذين يتكفلون بمهمة التشريع باسمه. واقتصر دور الشعب السيد على إنتخابهم فقط، فظهرت الديمقراطية النيابية (التمثيلية) la démocratie représentative والتي يرجع الحكم فيها إلى هيئة منفردة، أو هيئات متعددة تستند في وجودها إلى الإنتخاب، على أساس مبدأ أن الشعب هو صاحب السلطة ومصدر السيادة ولذلك يعد وجود الهيئة النيابية ضروريا في هذا النظام باعتبارها مكن الإرادة العامة عن الشعب الذي ينتخبها، وهي بهذا الأساس بمثابة الأداة المحركة في الديمقراطية التمثيلية على الرغم من اختلاف الأنظمة السياسية، من حيث العلاقة

¹ يرى الفقيه Jean-Jacques Rousseau الديمقراطية المباشرة مثالية ومستحيل تطبيقها وأنها لم توجد ولن توجد أبدا وأنه لو كان هناك شعب من آلهة لحكم نفسه بطريقة ديمقراطية لأن هذا النوع من الحكم بلغ حد الكمال لا يصلح للبشر. ذكر في مرجع أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، النظرية العامة، أهم الأنظمة السياسية في العالم، مرجع سابق، ص 101.

² نعني بالسيادة (القدرة)، والدولة ذات السيادة تعني بها، الدولة القادرة على اتخاذ القرارات وإدارة شؤونها على الصعيدين الداخلي والخارجي بحرية تامة، ونفس المفهوم ينطبق على الشعب، إذ نعني بالشعب ذي السيادة، أن يكون أفراد قادرين على إدارة شؤونهم وتقرير مصيرهم بأنفسهم دون ضغوط أو تهديد، وبهذا يكون الشعب مصدرا للسلطات. راجع حول مفهوم السيادة: عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 143-155؛ اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 314-326؛ سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، النظرية العامة للدولة والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 5، 2002، ص 99-113؛ سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، عمان، الأردن، ط1، 2009، ص 163-164.

³ لأنه في حقيقة الأمر حتى في ظل الديمقراطية المباشرة التي طبقت في أثينا لم يكن الشعب يمارس الوظائف الإدارية والقضائية رغم إقرار مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف، وعليه فإن الوظيفة التشريعية هي الوظيفة الوحيدة التي كانت تمارس من قبل الشعب داخل الجمعية. راجع سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج2، طرق ممارسة السلطة- أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5، 2003، ص 79، ص 79؛ محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة- الحكومة- الدستور، مرجع سابق، ص 81. وأيضا انظر:

H. Bayle, Le référendum, étude historique et critique, pp. 3et 4 ; M. Laurence, Le référendum : état des recherches, R. F. S.C P., 42^e année, n°5, 1992. pp. 837 et 838.

بين السلطات فيها. فالنواب حسب الفقيه Montesquieu «وحدهم قادرون على مناقشة المسائل بخلاف الشعب الذي لا يصلح لذلك على الإطلاق، قد كان هناك عيب كبير في أغلب الجمهوريات القديمة. وهو أن الشعب كان له الحق في اتخاذ القرارات المهمة. وهي مهمة لا يقدر عليها بحال من الأحوال. فالشعب يجب ألا يتدخل في الحكم إلا لمجرد اختيار ممثليه. وهو أمر يدخل في استطاعته»¹. هذا النوع من الديمقراطية النيابية (التمثيلية) ظهر في إنجلترا وازدهر فيها وتبنته بعض الدول².

إلا أن ظهور الوعي السياسي وتنامي الأفكار الديمقراطية، وما أفرزته هذه الديمقراطية النيابية من سلبيات ومساوئ وابتعادها عن الأساس السليم لفكرة الديمقراطية الصحيحة، وعجزها عن تمكين المواطنين من سلطة التقرير في القضايا التي تمثل لهم أهمية خاصة لأن نواب الشعب حسب الفقيه Jean-Jacques Rousseau ليسوا ولا يمكن أن يكونوا ممثلين له ولا يحق لهم أن يبتوا نهائيا في أي أمر نيابة عن الشعب. وكل قانون لم يوافق عليه الشعب بنفسه يعتبر باطلا ولا يمكن أن نعطي له وصف القانون³، أدى إلى ظهور النوع الثالث من الديمقراطية وهو الديمقراطية شبه المباشرة la démocratie semi-représentative التي تجمع بين مميزات كل من الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية حيث يمارس الشعب سيادته مرتين: المرة الأولى بواسطة النواب عند إنتخابهم ليمثلوه في البرلمان في مهمة التشريع ومراقبة السلطة التنفيذية. والمرة الثانية بنفسه مباشرة بوصفه صاحب السيادة الأصلي وذلك بعدة طرق هي: الاستفتاء الشعبي، الإنتخاب، الاقتراح التشريعي الشعبي، الاعتراض الشعبي، حل المجلس النيابي، وعزل رئيس الجمهورية. هذه الوسائل لها علاقة وطيدة بالاستفتاء الشعبي محل الدراسة، بل إن الاستفتاء الشعبي يأتي في قمة هذه المظاهر جميعها، ذلك أنها كلها تتطلبه أو تنتهي به، فهو الوسيلة الوحيدة التي

¹ - ذكره ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1982، ص 16 هامش، 2.

² - للاستزادة راجع محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة- الحكومة- الدستور، مرجع سابق، ص 89

³ - وفي هذا يقول الفقيه Jean- Jacques Rousseau قوله المشهورة في كتابه العقد الاجتماعي في الشعب الإنجليزي:

«le peuple anglais pense être libre; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement; sitôt qu'ils sont élu il est esclave, il n'est rien».

بمعنى «أن المواطنين ليسوا أحرارا إلا عند مزاولتهم لعملية إنتخاب أعضاء البرلمان وبعدها يفتلون عبيدا للبرلمان». ذكرت في مرجع أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 319 وأيضا في مرجع:

J. Debacq, Le référendum, étude de législation comparée, op, cit., p. 6.

انتقلت الأنظمة السياسية الحالية سواء في الدول الديمقراطية أو الدول النامية على تبنيها، وحتى في بريطانيا معقل النظام النيابي المطلق¹. لأنه أفضل وسيلة ديمقراطية للتعبير عن السيادة الشعبية في أسمى مظاهرها. فهو يقوي العلاقة بين السلطة الحاكمة والمحكومين ويخفف من حدة الصراع المستمر الذي وجد منذ الأزل ولإيجاد الثقة بينهما، ذلك أنه لا وجود لشعب دون سلطة ولا وجود لسلطة من دون شعب. لأنه مهما بلغ أفراد الشعب من وعي ونضج سياسيين فإنه لا يستطيع الشعب أن يحكم نفسه بشكل جماعي، بل أن هذه السلطة الحاكمة لازمة لتحقيق حاجياته في المجتمع والسهر على رعايتها، وهو كذلك لازم لدعمها وتقوية شرعيتها.

فالإستفتاء الشعبي كمظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يخلق التوازن بين القاعدة ممثلة في الشعب وبين القمة وهي السلطة الحاكمة، ويحول دون احتكار هذه الأخيرة لسلطة التقرير وخاصة في القضايا ذات الأهمية الكبرى فيمنعها من الاستبداد. بل أن هذه السلطة قد تعجز أحيانا عن الفصل في بعض القضايا التنازعية فتستدعي الشعب كحكم ليفصل في النزاع. ولا يوجد وسيلة أخرى - في الوقت الحالي - تؤدي هذا الدور كوسيلة الإستفتاء الشعبي.

وبالرغم من النصوص الدستورية التي تكرر الحق في الإستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة إلا أن التطبيق العملي أو ضعف هذه النصوص قد يؤديان إلى الإنحراف بهذه الوسيلة عن مسارها الحقيقي، الذي وجدت من أجله منذ زمن بعيد، وهو تمكين الشعب صاحب السيادة الفعلي من ممارسة سيادته، والتعبير عن إرادته فتصبح أداة في يد الحكام لإضفاء مزيد من الشرعية على أفعالهم. وليس أخطر على الشعب من استبداد الحاكم، الذي باستطاعته أن يصدر ما يشاء من القرارات والقوانين التي تكرر الاستبداد وتنزل بالديمقراطية إلى أسفل الدرجات، وكل هذا باسم الشعب السيد، الشعب المحكوم الذي يستدعي لإضفاء الشرعية على أعماله وتصرفاته. والأخطر من ذلك كله هو إفلات هذه الأعمال من

¹-P. taillons, Pour une redéfinition du référendum consultatif, R.I.D.C, n°1, 2007; F. Hamon, Référendum et réforme électorale au Royaume-Uni, R.F.D.C, n°88, 2011.

الرقابة سواء رقابة دستورية أو رقابة قضائية إدارية لماذا؟ لسبب بسيط، وهو أن الشعب هو الذي قال "نعم" يوم الاستفتاء، ومن ثم فقد عبر عن إرادته ومارس سيادته، وهذه السيادة مقدسة ومحصنة لا يمكن المساس بها. ويجب أن لا تكون هناك جهة أخرى أعلى فوق الشعب السيد. وهنا تكمن مشكلة البحث في مدى اعتبار الاستفتاء الشعبي وسيلة لممارسة السيادة الشعبية، ذلك أن بيان كيفية مساهمة الشعب في صنع القرار السياسي، والتعبير عن إرادته بكل حرية وديمقراطية عن طريق الاستفتاء ليس الهدف منه المشاركة في حد ذاتها بوضع ورقة "نعم" أو "لا" في الصندوق، بل في الموضوع المستفتى عليه أو فيه وهل يخدم الشعب السيد ويحقق مصالحه أم أن هذا الشعب اتخذ مطية لتمرير قرارات وقوانين تخدم مصالح شخصية للسلطة التي استدعته للتصويت وتكرس مزيدا من التعسف والاستبداد؟ وهل توفر له المناخ الديمقراطي اللازم ليعبر عن هذه السيادة بكل حرية وشفافية ونزاهة، أم أن وضع تلك الورقة في الصندوق كان نتيجة إكراهات وضغوطات مورست على إرادته؟ وإذا قلنا بأن الشعب هو الذي صوت يوم الاستفتاء، فإننا نقصد الأغلبية، لأنه يستحيل أن يتحقق الإجماع، فهل هذه الأغلبية التي صوتت على الموضوع احترمت حقوق الأقلية؟ فمع تطور مفهوم الديمقراطية إلى ما هي عليه حاليا الذي تحول من حكم الأغلبية إلى حماية حقوق وحرريات الأفراد فإنه لا يجوز، بل يحظر استخدام وسيلة الاستفتاء الشعبي للتصويت على موضوع يمثل انتهاكا خطيرا لحقوق وحرريات الأفراد المصونة دستوريا.

تلكم هي إشكالية هذا البحث التي ارتأينا معالجتها بناء على النصوص الدستورية والتشريعية، والغوص كذلك في الواقع العملي الذي استقينا منه التطبيقات الإستفتائية المختلفة التي تمت في بعض الدول، وهذا هو سبب لجوئنا للدراسة المقارنة بين فرنسا ومصر والجزائر.

فرنسا، وإلى جانب أنها البلد المستعمر سابقا للجزائر، فإن التأثير بها شديد، وأن دستورها لسنة 1958 أسبق في الوجود من دساتيرنا¹ ويتشابه معها في الكثير من

¹ - Constitution du 4 octobre 1958, JORF n° 0238 du 5 octobre 1958.

النقاط¹، وأن الاستفتاء الشعبي الذي نالت بموجبه الجزائر استقلالها كان من تنظيمها بتاريخ 1 جويلية 1962²، هذا الاستفتاء دخلت بموجبه الدولة الجزائرية عهدها الجديد، وحاولت جاهدة تأسيس نظام سياسي كغيرها من دول العام الثالث التي كانت تئن تحت وطأة الاستعمار.

كما أنها من الناحية التاريخية عرفت الاستفتاء الشعبي قبل الجزائر مع نظرية العقد الاجتماعي *théorie du contrat sociale* التي كان لها تأثير كبير على رجال الثورة الفرنسية سنة 1789، الذين حاولوا التخلص من البرلمانية المطلقة وتبني الديمقراطية شبه المباشرة والرجوع للإرادة الشعبية وخاصة عند إصدار الدساتير³، فكان الاستفتاء الشعبي وسيلة نابليون المفضلة ولكنه استخدمه لتثبيت شوكته في الحكم مما أدى إلى ظهور الاستفتاء الشخصي *Le Plébiscite* والذي يتعارض مع الديمقراطية والسيادة الشعبية، إلا أن هذا العصر طواه الزمن بدخول عهد الجمهورية الخامسة سنة 1958 واستعمال الرئيس *De Gaulle* للاستفتاء الشعبي إبان فترة حكمه⁴. ثم التعديل الدستوري الذي جرى بتاريخ 23 جويلية 2008 على دستور 1958⁵ والذي أضاف مظهرا آخر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، وهو المبادرة الشعبية المزدوجة أو الاستفتاء التشريعي بمبادرة الأقلية *Le*

¹-J. M. Dubois; R. Etien, L'influence de la constitution française de 1958 sur la constitution Algérienne De Novembre 1976, R.A.S.J.E.P, N°3, 1978, pp.485-518.

²- ونظمت فرنسا قبل هذا التاريخ استفتاءين: الأول بتاريخ 08 جانفي 1961، لتقرير مصير الشعب الجزائري، وتمت الموافقة عليه بنسبة 74,99% من أصوات الناخبين، والثاني بتاريخ 08 أفريل 1962، لإقرار اتفاقية إيفيان القاضية باستقلال الجزائر عن الجمهورية الفرنسية الخامسة. للاستزادة حول استفتاء تقرير المصير أنظر عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقرا أم منشأ للدولة الجزائرية؟، دراسة تحليلية قانونية-سياسية- تاريخية، الشركة الجزائرية بود واو، الجزائر، 2003، ص 51 و52 و130.

- G. Berlia, Le référendum du 23 avril 1972, R.D.P., L.G.D.J., Paris, France, 1972, p. 929-940; Cl. Emeri et Ch. Bidigary, La constitution en France de 1789 à nos jours-études de droit politique et constitutionnel, Armon Colin, Masson, Paris, France, 1997, p. 70; J-F. Daubelle, le référendum d'autodétermination, document d'études français «droit constitutionnel et institutions politiques», La documentation française, n°1. 21^eéd, 1997, pp. 46-48.

³- أول دستور صدر عن طريق الاستفتاء الشعبي هو دستور السنة الأولى للثورة بتاريخ 4 أوت 1793. راجع

G. Conac, Les débats sur le référendum sous la Ve république, revue pouvoir, n° 77, 1996, p. 97 .

⁴- voir par ex l'histoire du référendum France, J. Debacq, Le référendum, op, cit., pp. 54-57; O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, éd du seuil, France, p. 456; M. Prélot, J. Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, 11^eéd, Dalloz, Paris, France, 1990, p. 351; S. Sur, un bilan du référendum en France, R.D.P, Paris, France, n°3, 1985, p. 591; F. Hamon, Le référendum, étude comparative, L.G.D.J, Paris, France, 1995, pp. 73- 76; M-Guillaume- Hofnung, Le référendum, PUF, Paris, France, 1987, p. 109 ; D. Giraux, Le système référendaire en suisse, op, cit., 25-52 ; G. Bertoli, Sociologie du référendum dans la France moderne, L.G.D.J, Paris, France, 1965, J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, Publications de L'école française de Rome, pp.31-39. http://www.persee.fr/doc/efr_0000-0000_1988_act_112_1_3346; M. Bouissou La pratique référendaire en France. R. I. D.C ., Vol. 28 N°2, Avril-juin 1976. pp. 265-286.

⁵-Loi constitutionnel, n° 2008-724, 23 juillet 2008.

« référendum législatif d'initiative minoritaire »¹ بإضافة فقرة للمادة 11 منه تجيز ل
خمس (5/1) أعضاء البرلمان وبتأييد من عشر (10/1) الناخبين المسجلين في القوائم
الانتخابية اقتراح موضوع للاستفتاء الشعبي.²

بالإضافة إلى أنها تتميز بوجود ثراء فقهي غزير، واجتهادات وقرارات المجلس
الدستوري³، مما ساعدنا على تدعيم دراستنا، وهذا ما نفتقده في بلدنا، ناهيك عن التطبيقات
المختلفة للاستفتاء الشعبي في هذا البلد.⁴

أما مصر، فذلك باعتبارها بلدا عربيا مثل الجزائر، ويتقارب نظامها السياسي مع
نظامنا⁵، ونصت دساتيرها على معظم أنواع الاستفتاء الشعبي تقريبا، بداية من دستور
1956، وشهدت بعض التطبيقات الإستفتاءية وبعض قرارات المحكمة الدستورية العليا
وكتابات بعض الفقه الدستوري التي أثرينا بها هذه الدراسة.⁶

كما أن مصر عاشت الحدث الإستفتاءي ثلاث مرات متتالية بعد ثورة 25 يناير 2011
ونحن بصدد تحضير موضوع هذه الأطروحة الذي تم البدء فيه بالارتكاز على دستور 1971

¹-voir dans ce sens F. Bottini, La démocratie participative dans la révision de 2008: liberté politique ou simple droit procédural ?, R.R.J., (droit positif), n° XXXVII- 143(37eme année), puam-n°2012-3, S. Diémert, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la constitution, = R. F. D.C, n°77, PUF, Paris, France, 2009; F. Hamon, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, R.F.D.C., n° 98, 2014.

²- «Un Référendum portait sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an...».

³- منذ 1962 إلى غاية 2016.

⁴- وخاصة التطبيقات التي حدثت في عهد الجنرال ديغول وكان لها أثر كبير على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وانسحابه من السلطة سنة 1969 عقب نتيجة الاستفتاء السلبية. لتفاصيل أكثر حول المسؤولية السياسية نتيجة للاستفتاء الشعبي راجع:

J. Garrigues, Le nom à De Gaulle en ballottage (27 avril 1969), La France de la Ve république 1958-2008, Armand Colin, Paris, France, 2008. p. 23; O. Duhamel, droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 461; F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 57-62; S. Rials, l'avenir du référendum en France, revue administrative, Paris, France, 1979, 32e année, p. 651; H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, Armand Colin, Paris, France, 1970, pp. 61-62 ; D.G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., 2^{ème} éd, Dalloz, Paris, France, 1997, pp. 68-69.

⁵- يتقارب النظام السياسي الجزائري مع النظام السياسي المصري من حيث تقوية صلاحيات رئيس الجمهورية وهو ما نجده في النظام الرئاسي الأمريكي وبالمقابل اعطاء وسائل الرقابة البرلمانية للسلطة التشريعية مثلما هو مكرس في النظام البرلماني وبالرغم من من التعديلات الدستورية في كلا البلدين لم تتضح طبيعة النظام السياسي المعتمد.

⁶- وخاصة ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق الإشارة إليه؛ جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دراسة دستورية للاستفتاء الشعبي وتطبيقاته في مصر وفرنسا، مع بيان ضوابطه القانونية وتأثيراته على النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.

الذي كان ساري المفعول آنذاك، وبعد إسقاط نظام الحكم وإصدار الإعلان الدستوري من طرف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بتاريخ 13 فبراير 2011، أي بعد يومين من تنحي الرئيس محمد حسني مبارك، تم استدعاء الشعب للاستفتاء على التعديلات الدستورية لدستور 1971 بتاريخ 19 مارس 2011¹، ليتم الغاؤه نهائياً²، وإصدار دستور 2012 عن طريق الاستفتاء الشعبي والذي تم تعديله أيضا عن طريق الاستفتاء الشعبي سنة 2014.

وأما الجزائر، فهي بلد الباحثة، ومن الطبيعي أن يطول الحديث عنها وضمن كل دساتيرها، بداية من دستور 1963³، فدستور 1976⁴، ثم دستور 1989⁵ ودستور 1996⁶ والذي تم تعديله سنة 2002⁷، 2008⁸ و2016⁹. بالإضافة إلى أن أول حدث عاشته الجزائر الجزائر بعد استقلالها مباشرة هو الاستفتاء الشعبي على إختصاصات المجلس التأسيسي بتاريخ 20 سبتمبر 1962¹⁰ هذا المجلس الذي كلف بوضع دستور للبلاد وهو دستور 1963، الذي تم الاستفتاء عليه بتاريخ 08 سبتمبر 1963.

غير أننا إذا كنا قد استخدمنا مقارنة بين ثلاث دول إلا أن هذا لا يمنع من أن نلجأ كلما صادفنا نقطة تخدم البحث إلى بعض الدول الأخرى، ننهل من نصوصها الدستورية وتطبيقاتها الإستفتاءية المختلفة، وخاصة سويسرا التي تعد الدولة الأم لنظام الديمقراطية المباشرة، ولها السبق في مجال الاستفتاء الشعبي الذي مارسه منذ عام 1789 ومازالت إلى

¹ - للتفاصيل أكثر أنظر أحمد سعيد تاج الدين، ثورة 25 يناير ثورة شعب، الهيئة العامة للاستعلامات، ص 74-75. www.sis.gov.eg

² - ولكن لم نهمل دستور 1971 بل تركناه كنموذج للمقارنة بالرغم من إلغائه.

³ - ج. ر، ج. ج، عدد 64، بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

⁴ - ج. ر، ج. ج، عدد 94، بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

⁵ - ج. ر، ج. ج، عدد 09، بتاريخ الأول من مارس 1989.

⁶ - ج. ر، ج. ج، عدد 76، بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

⁷ - القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر، ج. ج، عدد 25، بتاريخ 14 أبريل 2002.

⁸ - القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر، ج. ج، عدد 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

⁹ - القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، ج. ر، ج. ج، عدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016.

- ونظرا للتعديلات التي طالت دستور 1989 وخاصة تعديل 1996 جعل بعض الفقه الدستوري الجزائري يطلق على هذا التعديل دستور 1996 وعليه سوف نذكره بدستور 1996 ضمن هذه الأطروحة مع كل التحفظات الفقهية- ان كان دستورا جديدا أم مجرد تعديل دستوري- والتي سنتناولها في حينها (أنظر لاحقا ص 188-189 من المبحث الثاني من الفصل الثاني من الباب الأول) وذلك تجنباً لطول العبارة ونذكره مقرونا بالتعديل الذي مسه في موضعه مثلا: دستور 1996 المعدل سنة 2002، دستور 1996 المعدل سنة 2008، وبدستور 1996 المعدل سنة 2016.

¹⁰ - Décret n°62-507 du 16 Août 1962 portant convocation des l'électeurs en vue de leurs participation au référendum et à l'élection des membres de l'assemblée nationale, J.O.R.A., n° 6, du 17 Août 1962.

يومنا هذا، أي قبل الدول الثلاث التي اتخذناها نماذج للدراسة المقارنة. بل تعتبر حتى الآن هي بلد الاستفتاء الشعبي بلا منازع¹.

هذا، وتجب الإشارة إلى أن نطاق البحث يتعلق بالاستفتاء الشعبي، فهو يثار في الاستفتاءات الوطنية وعلى المستوى الدولي²، وحيث أن التعرض لكلا النوعين ليس في مقدور الباحثة أو الباحث، لذلك أثرنا أن تقتصر دراستنا على الاستفتاء الشعبي الوطني ونشير للاستفتاء الشعبي الدولي بقدر ما يخدم البحث فقط³.

كما أنه لا نريد أن ندخل في الصراع الذي احتدم بين أنصار سيادة الشعب التي ظهرت مع الديمقراطية المباشرة، وأنصار سيادة الأمة التي ميزت الديمقراطية النيابية، ولا نريد أن نسرد كل النظريات الفقهية، ولا المفاضلة بين سيادة الأمة وسيادة الشعب⁴، لأن

¹-voir l'histoire du référendum en suisse, J. Debaq, Le référendum, op, cit., p. 32; J. Signorel, Référendum Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., 87-88 ; O. Duhamel, droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 239-242; F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 101. J- F. Aubert, leçons suisses, revue pouvoir, n° 77, 1996, p. 126 ; S. Peter. Le référendum populaire en Suisse, R.I.D.C., Vol. 28 N°2, Avril-juin 1976. pp. 331-347.

²- راجع لاحقاً أنواع الاستفتاء الشعبي في الفصل الثاني من هذا الباب.

³-لأن الاستفتاء الدولي وخاصة استفتاء تقرير المصير تتدخل فيه هيئة الأمم المتحدة ويتطلب إجراءات خاصة تختلف عن الاستفتاءات الداخلية وهذا ما لا يمكن أن تتسع له هذه الدراسة. يضاف إلى ذلك أن فرنسا - وهي إحدى الدول التي اتخذناها نموذجاً للمقارنة في هذه الأطروحة- تعتبر الاستفتاء الشعبي على تقرير مصير الشعوب الواقعة تحت سيطرتها مسألة داخلية تحكمها القوانين الداخلية فتارة تستعمله بموجب المادة 11 التي تتعلق بالاستفتاء التشريعي وتارة بموجب المادة 53 من دستورها لسنة 1958 التي تتعلق بتقرير المصير مما أدى إلى انتقادات فقهية واسعة النقاش سوف نتعرض لها في حينها. وهذا ما جعلنا نتعرض للاستفتاء الشعبي الدولي بقدر ما يخدم الموضوع. فيما يخص الاستفتاء الشعبي الدولي أنظر عمر اسماعيل سعد الله، تقرير المصير السياسي للشعوب في القانون الدولي المعاصر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986. وأيضاً

J-F. Daubelle, Le référendum d'autodétermination, document d'études français op, cit., pp. 46-48.

⁴- للإشارة فإنه بالرغم من الاعتراف بمبدأ سيادة الشعب إلا أن الفقهاء قد اختلفوا حول تفسير فكرة الشعب صاحب السيادة فهل هو الجماعة ككل أي مجموع الأفراد المكونين لها؛ أم الأفراد الذين يتكون منهم الشعب فعلاً؟ ونتيجة هذا التساؤل ظهرت نظريتان مختلفتان وهما نظرية سيادة الأمة ونظرية سيادة الشعب، فالأولى ظهرت في أعقاب الثورة الفرنسية لتتناسب مع طموحات وأمانى الطبقة البورجوازية ومفادها أن السيادة في الدولة ليست للمواطنين فرادى بحيث يختص كل واحد منهم بجزء منها، بل هي للأمة بأكملها. وكان من بين نتائجها مبدأ سيادة البرلمان وحرمان المواطنين من المشاركة بأنفسهم في التشريع وممارسة شؤون الحكم. وأما النظرية الثانية نظرية سيادة الشعب فتضع كل السلطة بيد الشعب فهو صاحب السيادة والممارس الحقيقي لها، بحيث يستأثر كل فرد من أفراد المجتمع بجزء من هذه السيادة وهو ما عبر عنه الفقيه Jean- Jacques Rousseau في كتابه العقد الاجتماعي contrat social بقوله:

«Supposons que l'Etat soit composé de 10000 citoyens; chaque membre de l'Etat n'a pour sa part, que la dix-millième partie de l'autorité souveraine».

بمعنى (إذا افترضنا أن الدولة مكونة من (10000) عشرة آلاف مواطن، فكلف عضو في هذه الدولة لا يكون من نصيبه إلا جزء من عشرة آلاف من سلطة السيادة). ومهما يكن من الأمر فإن الأنتصار كان حليف مبدأ سيادة الشعب على مبدأ سيادة الأمة الذي لا يفتح إلا على الديمقراطية النيابية أما مبدأ سيادة الشعب فيشمل الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة التي تتيح للأفراد التعبير عن إرادتهم وتمنحهم

المؤسس الدستوري الجزائري قد حسم الأمر فأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة التي تجمع بين النظرتين تحت مسمى السيادة الوطنية *la souveraineté nationale*¹، فتجلى مبدأ سيادة الشعب في الاستفتاء الشعبي وتمثل مبدأ سيادة الأمة في الإنتخاب²، ولكن المهم هنا هو المكانة التي خصصها المؤسس الدستوري الجزائري للشعب صاحب السيادة ضمن أسمى وثيقة دستورية ومدى احترام هذه السيادة وتجسيدها على أرض الواقع³.

حق المشاركة في شؤون الحكم. لتفاصيل وافية حول مبدأ سيادة الشعب ومبدأ سيادة الأمة. راجع: ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع = سابق، ص 14-21؛ عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، الأجهزة السياسية العالمية الكبرى نظمها ومؤسساتها وأشكالها، مرجع سابق، ص 60-66؛ محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 804-819؛ أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، النظرية العامة، أهم الأنظمة السياسية في العالم، مرجع سابق، ص 98-106؛ إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 142-154؛ إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 370-382، عبد الكريم محمد محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة دراسة مقارنة بين النظامين الدستوري المعاصر والإسلامي، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 54-57؛ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص 39-58. وفي الفقه الدستوري الغربي راجع:

G. Védel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, réédition présentée par Guy Carcassonne et Olivier Duhamel, Dalloz, Paris, France, 2002, pp. 134-136 ; R. Carré de Malberg, Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme R.D.P, 1931, Paris, France, p. 225-244 ; A. Esmein, élément de droit constitutionnel Français et comparé, panthéon Assas, Paris, France, 2001, pp. 400 et s; J. Debacq, Le référendum, Op, cit., pp. 1-11 ; H. Bayle, Le référendum, étude historique et critique, pp. 3-13.

¹ وردت عبارة «السيادة الوطنية» في كل الدساتير الجزائرية (المادة 27 من دستور 1963؛ المادة 5 من دستور 1976؛ المادة 6 من دستور 1989؛ المادة 6 من دستور 1996 أصبحت برقم 7 في التعديل الدستوري لسنة 2016) وجعل المؤسس الدستوري الشعب مصدرا لهذه السيادة. لأن الشعب هو الذي يمارس هذه السيادة ولأن التعارض بين السيادة الوطنية والسيادة الشعبية قد تلاشى. وهي نفس العبارة المستعملة في الدستور الفرنسي لسنة 1958 في نص المادة 3 فقرة 1 و2 منه:

«la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par l'intermédiaire du référendum.

Acune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

بمعنى(السيادة الوطنية ملك للشعب، ويمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء.

ولا يجوز لأي فئة أو أي فرد أن يسوغ لنفسه حق ممارسة السيادة الوطنية). راجع حول مفهوم السيادة الوطنية:

O. Duhamel, droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 476 ;J- M. Denquin, Référendum et plébiscite, étude comparée, L.G.D.J, Paris France, 1976, pp. 176; M. Haulbert, le référendum d'initiative «partagée»: représentants versus représentés ?, R.D.P, n°9, 2014, pp. 1639-1648.

² نص المؤسس الدستوري على الاستفتاء الشعبي كوسيلة للتعبير عن سيادته ونص على الإنتخاب كوسيلة لممارسة السيادة بطريقة غير مباشرة فيما يخص إنتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان لتمثيله في السلطة وأكد على أنه لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الإنتخابات، أي أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يبن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة الأخرى كالاقتراح الشعبي والاعتراض الشعبي والحل الشعبي وعزل رئيس الجمهورية.

³ للإشارة فإن النصوص الدستورية التي خصصها المؤسس الدستوري للاستفتاء الشعبي تختلف من حيث عددها وكلها تتشابه تقريبا في صياغتها وتؤكد على السيادة الشعبية وأن الشعب مصدر السلطة يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء الشعبي وبواسطة ممثليه وتخول رئيس الجمهورية سلطة كبيرة وامتياز في الرجوع للشعب سواء للمواضيع ذات الأهمية الوطنية أو لتعديل الدستور. فدستور 1963 خصص 6 مواد للاستفتاء الشعبي (المواد 71 إلى 74 والمادة 78) دستور 1976 خصص 3 مواد فقط (المادة 5؛ المادة 111 بند 14 وقد كانت في البند 9 قبل التعديل الدستوري لسنة 1988 والمادة 199) ليرتفع عدد المواد في دستور 1989 إلى 6 هي: (المادة 7 والمواد 163 إلى 167) ودستور 1996 أضاف مادتين فأصبحت 8 مواد (المادة 7؛ المادة 77 بند 10 وكانت في البند 8 قبل التعديل الدستوري

ومن حيث أهمية هذا البحث، فإنها تتجلى في كون الاستفتاء الشعبي وسيلة ديمقراطية عريقة تمكن الشعب من ممارسة سيادته كاملة بدون وساطة ومن دون ضغط أو إكراه، ومازالت تعرف الكثير من التطبيقات والتطور.

ولئن كانت جذوره التاريخية تمتد إلى الماضي البعيد، فقد عرف في التقاليد القديمة لنظم الحكم الجرمانية وفي المقاطعات السويسرية وكان يقصد به رجوع السفير لدولته قبل المصادقة على المعاهدات الدولية، ولكن مصطلح الاستفتاء تغير وأصبح يدل على إخضاع أي عمل للموافقة الشعبية¹. وجاء إعلان حقوق الإنسان والمواطن بتاريخ 26 أوت سنة 1789 الذي أكد في مادته السادسة بأن:

بمعنى (جميع المواطنين لهم الحق في المشاركة شخصيا أو من خلال ممثلهم)² فأصبح الاستفتاء الشعبي حقا من حقوق المواطن السياسية ووسيلة من وسائل مشاركته في شؤون الحكم. ولكن أهمية الاستفتاء الشعبي بدأت في الظهور أكثر بعد الحرب العالمية الثانية سنة 1945 وخاصة في دول أوروبا وانتشر بعدها في دول العالم الثالث، وذلك لإصدار دساتير جديدة حتى أصبح يطلق على هذا العصر تسمية عصر الدساتير أو «عصر البناء الديمقراطي للدساتير»³. وفي الوقت الحالي، تطالب الكثير من الشعوب بإسقاط نظم الحكم الدكتاتورية

لسنة 2008؛ المواد من 174 إلى 178 والمادة 182) ويبقى التعديل الدستوري لسنة 2016 محتفظا بثمان مواد مع اختلاف أرقامها (المادة 7؛ 8؛ المادة 91 بند 8؛ المواد 208 إلى 212 والمادة 218).

¹ - voir H. Bayle, Le référendum, op, cit., p. 13; J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., p. 25 ; J- M. Denquin, Référendum et plébiscite, pp. 1 et S; G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, op, cit., pp. 137 et 138).

² - «la loi est expression de la volonté générale, tout les citoyens ont le droit de concourir personnellement, ou par leurs représentant, à sa formation ».

³ - وهنا دراسة ترى أن قرابة 60% من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة قامت بإجراء تعديلات جوهرية في دساتيرها في العقد الممتد بين (1989-1999)، وأن 70% من النسبة المشار إليها من البلدان تبنت بصورة كلية دساتير جديدة. ومن خلال بحث روح جديدة أصبحت هذه الدساتير تقوم بدور أساسي في عملية استتباب السلم واستقرار السياسية الوطنية والتطور والنمو الاقتصادي. راجع أكثر حول الاستفتاء الشعبي وإصدار الدساتير وتعديلها: سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، مرجع سابق، ص 7؛ كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الرياض، دمشق، سوريا، 1980 - 1981، ص 142-143؛ ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 182؛ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 492؛ سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، - دراسة قانونية سياسية- جامعة قار يونس بنغازي، ليبيا، ط 1، 200، ص 80 و 81؛ أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، ط 2006، ص 27؛ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ النشر، ص 104.

التي لم تعد تخدم المصالح العامة عن طريق الثورات (خاصة في الوطن العربي)¹، وإجراء استفتاء شعبي لإصدار دساتير جديدة أو تعديل الدساتير القائمة بما يواكب التطور وتمكين الشعب من حقوقه وحرياته التي كبلتها النصوص الدستورية الجامدة والممارسات التعسفية من قبل السلطات الحاكمة.

وما يزيد من أهمية هذا الموضوع هو تبني المؤسس الدستوري الجزائري له من خلال الدساتير التي عرفتها الجزائر، بأن السيادة الوطنية ملك للشعب وحده، ويمارس الشعب سيادته بواسطة الاستفتاء الشعبي أو عن طريق ممثليه حسب ما تنص عليه المادة 7 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 بأن: «الشعب مصدر كل سلطة.

السيادة الوطنية ملك للشعب وحده» وتضيف المادة 8 بأن: «السلطة التأسيسية ملك للشعب.

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها.

يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين². فالشعب وهو يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء فإنه يشارك في الخلق التشريعي³، وبالتالي ينتج قوانين إستفتاءية *des lois référendaires* إلى جانب القوانين البرلمانية *des lois parlementaires* التي يسنها نيابة عنه ممثلوه في البرلمان. فتتصيص المؤسس الدستوري الجزائري على الحق في الاستفتاء الشعبي ضمن كل الدساتير المتعاقبة يرمي إلى تكريس دولة القانون والديمقراطية واعطاء الكلمة للشعب صاحب السيادة، لأن هذا الحق هو بمثابة حرية من الحريات السياسية⁴. كما يمثل اعترافا ضروريا ولازما لتوطيد العلاقة بين الحاكم والمحكوم. ومن هنا كانت دراسة موضوع الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية باعتبارها الوسيلة الأكثر تطورا والأكثر تجسيدا للديمقراطية والوقوف على مدى تحقيقها لرغبات الشعب وطموحاته أو ابتعادها عنها. ذلك أنه من أهم النتائج التي تترتب على إقرار هذه الوسيلة وتمكين المواطن من ممارستها بكل حرية والتعبير عن إرادته هو وصف

¹ - مثلا: ثورة تونس 18 ديسمبر 2010 إلى 14 يناير 2011؛ ثورة مصر 25 يناير 2011؛ ثورة ليبيا 17 فبراير 2011.

² - كانت المادة 5 في دستور 1976؛ المادة 7 في دستور 1989 و دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008.

³ - نقول التشريع بمفهومه الواسع أي مجموع القواعد الدستورية والعضوية والعادية.

⁴ - المادة 38 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص على أن: « الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة» وقد خصص المؤسس الدستوري الفصل الثاني لسيادة الشعب مصدر السلطات.

النظام السياسي للدولة بأنه نظاما ديمقراطيا، نظاما تحترم فيه الحقوق والحريات وخاصة حرية التعبير¹.

يضاف إلى كل هذا، عدم اقتصار دراسة موضوع الاستفتاء الشعبي على الجانب النظري، بل أن الجانب التطبيقي العملي فرض نفسه بقوة من خلال التجارب الإستفتاءية المختلفة التي حدثت في كل من فرنسا، مصر والجزائر، ذلك أن لكل تجربة إستفتاءية سماتها ومميزاتها الخاصة بها، ووراءها مواضيع حساسة وقانونية شيدت نظرية الاستفتاء الشعبي

La théorie du référendum²

وأما عن أسباب اختيار موضوع الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية فهي كثيرة: فأولا باعتبار الدستور الجزائري يخول كل مواطن حق ممارسة الاستفتاء الشعبي كحق من حقوقه السياسية، ويتوق إلى أن يعبر عن رأيه بكل حرية وشفافية، ويحس من ثم أن إرادته قد أحرمت يوم الاستفتاء الشعبي حسب ما نصت عليه المادة 62 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 بأنه: « لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب ».

وثانيا، عدم وجود مراجع تناولت هذا الموضوع في الجزائر-حسب علمنا-ماعدا رسالتي ماجستير تمت مناقشتهما في كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، الأولى بعنوان «الاستفتاء في الجزائر»³، لصاحبها ليلي سلاماني تناولت الموضوع بصورة عامة، والثانية لشريفي عبد الغني تحمل عنوان «تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999»⁴، ركز فيها على تجربة واحدة هي الاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني الذي استفتى عليه الشعب الجزائري بتاريخ 16 سبتمبر 1999 وتمت الموافقة عليه بنسبة 98% من أصوات المعبرة⁵.

¹ - تنص المادة 48 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أن: «حريات التعبير... مضمونة للمواطن».

² - J- M. Sauvé, Référendum et démocratie, op, cit., pp. 12 et 13; Sur le bien fondé de cette théorie, voir J- M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., pp. 14-54.

³ - تمت مناقشتها سنة 1998-1999.

⁴ - تمت مناقشتها سنة 2000-2001.

⁵ - صدر بالقانون رقم 99-03 مؤرخ في 13-07-1999. ج. ر. ج. ج. عدد 46 بتاريخ 08 ديسمبر 1999. أنظر إعلان المجلس الدستوري رقم 02/02. م د/ مؤرخ في 09 جمادى الثانية عام 1420 الموافق 19 سبتمبر 1999، يتعلق بنتائج إستفتاء يوم 16 سبتمبر سنة 1999. أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، 1999، رقم 4.

وبعد هذه التجربة الأولى من نوعها في الاستفتاء الشعبي التشريعي على قانون الوئام المدني¹، ظهرت تجربة أخرى لا تقل أهمية عنها، وهو الاستفتاء الشعبي على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بتاريخ 29 سبتمبر 2005². وهذان الاستفتاءان قامت بهما السلطة من أجل القضاء على الارهاب وتطوير الأزمة الأمنية التي عاشتها الجزائر طيلة عشرية كاملة³ واحلال السلم والوئام بين المواطنين والتكفل بضحايا المأساة الوطنية، والعفو عن من كانوا سببا في شقاء الشعب الجزائري⁴.

وثالثا، تعديل دستور 1996⁵ ثلاث مرات متتالية في 2002⁶، 2008⁷ و2016⁸ بالطريق البرلماني⁹، بعد رأي المجلس الدستوري المعلن. وكنا نأمل أن تعرض هذه التعديلات الدستورية على الشعب، ليقول كلمته فيها، ولكن السلطة مررت كل هذه التعديلات

¹ - ذلك أن كل الاستفتاءات التي جرت قبل هذا التاريخ كانت لإصدار دستور للبلاد أي استفتاء تأسيسي دستوري أو لتعديل الدستور أو لإصدار الميثاق الوطني أو إثراءه.

² - أنظر إعلان المجلس الدستوري رقم 01/م د/05 المؤرخ 27 شعبان عام 1426 الموافق أول أكتوبر سنة 2005، المتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر سنة 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، 2005، رقم 10، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 67 بتاريخ 5 أكتوبر 2005.

³ - انطلقت موجة الارهاب في الجزائر مع توقيف المسار الانتخابي سنة 1992، واستقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد وحل البرلمان.

⁴ - «ان سياسة الوئام المدني، على غرار سياسة الرحمة التي سبقتها، مكنت من تثبيط المسعى الشيطاني الذي كان يروم تشتيت شمل الأمة، كما مكن من حقن الدماء واستعادة استقرار الجزائر سياسيا واقتصاديا واجتماعيا ومؤسائيا. بسياسة افاضة السلم والمصالحة الوطنية ستستكمل الجهود المبذولة من قبل جميع مكونات الشعب الجزائري من أجل بقاء الجزائر» من ديباجة ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

⁵ - ج. ر. ج. ج. ج. عدد 76، بتاريخ 08 سبتمبر 1996.

⁶ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر. ت. د/م د/ مؤرخ في 20 محرم عام 1423 الموافق 03 أبريل سنة 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، 2002، رقم 7.

⁷ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/08/ر. ت د/م د مؤرخ في 09 ذي القعدة عام 1429 الموافق 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، 2008، رقم 1.

⁸ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/16/ر. ت د/م د مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 06 بتاريخ 03 فبراير 2016.

وصدر بعد موافقة البرلمان بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس سنة 2016، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 14 بتاريخ 06 مارس 2016.

⁹ - وخاصة التعديل الدستوري الأخير الذي استحدثت هيئة عليا لمراقبة الانتخابات حيث تنص المادة 194 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: « تحدث هيئة عليا مستقلة لمراقبة الانتخابات...»

تسهر اللجنة العليا على شفافية الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وكذا الاستفتاء ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناجبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع...» وقد صدر القانون العضوي المنظم لاختصاصاتها تحت رقم 16-11 بتاريخ 25 أوت 2016، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016.

الدستورية عن طريق البرلمان الذي صوت عليها كلها بأغلبية أعضائه في هيئة مؤتمر، وتجاوزت بذلك الإرادة الشعبية¹. مما يدعو لطرح بعض التساؤلات المهمة هل تم التخلي عن الاستفتاء الشعبي كوسيلة لتعديل الدستور؟². ومتى يحتفظ الشعب بسيادته في تعديل دستوره ومتى يتخلى عنها لممثليه في البرلمان؟ هذا إذا علمنا أن الغرفة الثانية في البرلمان (مجلس الأمة) أعضاؤها ليسوا كلهم منتخبون لأن رئيس الجمهورية يتدخل في تعيين الثلث الرئاسي³، فالمادة 210 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص على أنه: «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان»⁴. فهذا النص الدستوري يمنح الخيار لرئيس الجمهورية لإعمال سلطته التقديرية في سلوك الطريق البرلماني متى يشاء لتعديل الدستور أو الرجوع مباشرة للشعب لاستفتاءه متى يرى ذلك.

وإذا كان دستور 1996 المعدل سنة 2016 قد منح البرلمان إمكانية اقتراح تعديل الدستور في المادة 211 منه التي نصت على أنه: «يمكن لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي.

¹ - وهذا بالرغم من أن السلطة روجت لهذا التعديل ما يقارب الخمس سنوات (2011 إلى 2016) في مختلف وسائل الإعلام المكتوبة والسمعية البصرية.

² - تم تعديل دستور 1976 في 1988؛ 1989 و1996 عن طريق الاستفتاء الشعبي .

³ - تنص المادة 118 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: « ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

ينتخب ثلثاً (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية.

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية». وهذا ما يطرح مسألة تمثيل الأعضاء المعينين للإرادة الشعبية التي لم تتدخل في اختيارهم.

⁴ - وتقابلها المادة 176 من دستور 1996 قبل هذا التعديل.

ويصدره في حالة الموافقة عليه»¹. إلا أن تفعيل هذا النص الدستوري وإعلان المبادرة البرلمانية للشعب لاستفتاءه يكون من قبل رئيس الجمهورية وحده.

يضاف إلى ذلك، أن الشعب لا يمارس سيادته فقط في إنتاج القانون الإستفتائي la loi référendaire بل كذلك يمكن استدعائه للفصل في بعض القضايا المصيرية والحساسة، فقد نصت المادة 99 بند 8 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 بأنه: «يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

8- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء»². إذن فظاهر النص يوحي بأن الشعب له مكانة هامة، سواء استدعي للمشاركة في الخلق التشريعي (أي وضع القوانين دستورية أو عضوية أو عادية) أو تم استدعاؤه لأخذ رأيه في قرار مهم أو قضية هامة وتهم المصلحة الوطنية. ولكن متى يمكن لرئيس الجمهورية تقدير أهمية القضية واللجوء إلى الشعب ليدلي برأيه؟ فالواضح أيضا أن هذا النص الدستوري يعطي الحرية المطلقة لرئيس الجمهورية في الرجوع مباشرة للشعب واستفتاءه متى قرر أن الموضوع يمثل بالنسبة إليه قضية ذات أهمية وطنية. ومن هنا يطرح التساؤل التالي هل يستقيم مع المنطق أن نمجد الشعب بأسمى عبارات السيادة (الشعب مصدر كل سلطة، السيادة الوطنية ملك للشعب وحده...)³. ونعطي له مكانة مرموقة ضمن نصوص الدستور ونجعل للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية كل السلطة والامتياز والإمكانية في استدعاء الشعب أو تجاهله واللجوء إلى البرلمان؟. وهل التشريع الصادر عن طريق الاستفتاء الشعبي يتساوى في القيمة والدرجة مع القانون الصادر عن البرلمان؟. أم تكون له مكانة مميزة في النظام القانوني السائد في الدولة لأنه يمثل التعبير المباشر عن السيادة الشعبية؟.

وفرضا أن الشعب رفض الموضوع المعروض عليه يوم الإستفتاء بكل حرية⁴، فهل يتحمل رئيس الجمهورية مسؤوليته ويستقيل من منصب الرئاسة؟ ومن ثم يكون الاستفتاء

¹ - كانت المادة 177 قبل هذا التعديل الدستوري ولم يطرأ عليها أي تعديل.

² - وتقبلها المادة 77 بند 10 من دستور 1996 قبل هذا التعديل.

³ - المادة 7 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

⁴ - فقد تتوفر للشعب كل الحرية والشفافية ويدلي برأيه المعبر عن إرادته وقد يرفض الموضوع المطروح عليه أثناء الاستفتاء وبالتالي يضع رئيس الجمهورية أمام الأمر الواقع فيدفعه إلى الاستقالة وهو ما حدث مع الرئيس الفرنسي الجنرال ديغول في الاستفتاء الإنتحاري

الشعبي وسيلة رقابية على أعمال رئيس الجمهورية. هذا إذا علمنا أن المؤسس الدستوري الجزائري قد منح رئيس الجمهورية سلطات كبيرة ومنها سلطته المطلقة في الرجوع المباشر لاستفتاء الشعب¹ دون أن يضعه موضع مساءلة سياسية، مخالفاً بذلك المبدأ المشهور «حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية».

يضاف إلى ما سبق، أن موضوع الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية لم ينل حظه من الدراسة- دراسة تجمع شتات هذه الأحداث المتتالية التي عاشتها الجزائر والتعديلات الدستورية - عكس مواضع القانون الدستوري الأخرى التي تناولتها أقلام الفقهاء بالتحليل، ومن هنا حاولت أن تكون هذه مساهمة مني في إثراء المكتبة الجزائرية.

وعلى هدى ذلك جميعه، يبين لنا الطريق الذي نسلكه في دراستنا لموضوع الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية كالاتي:

الباب الأول: نتناول فيه الإطار النظري والقانوني للحق في الاستفتاء الشعبي. ونقسمه إلى فصلين:

الفصل الأول: نتعرض فيه لمفهوم الحق في الاستفتاء الشعبي من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية ثم ننتقل للبحث عن نشأة الحق في الاستفتاء الشعبي عبر التاريخ وفي الدول الثلاث محل الدراسة. وبعدها نتعرض لمصطلح الاستفتاء الشخصي (الاستراس) الذي غالباً ما يلتبس به. بالإضافة الى مكانته ضمن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وتقييمه بتبيان مزاياه ومساوئه.

لسنة 1969. وحديثاً بتاريخ 24 جوان 2016 تم في بريطانيا عندما عرض رئيس الوزراء ديفيد كامرون موضوع بقاء أو خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي فكانت نتيجة التصويت صالح الخروج من الاتحاد بنسبة 51,9 % مقابل 48,1 % صالح البقاء مما دفع رئيس الوزراء إلى تقديم استقالته مباشرة بعد ظهور نتائج الاستفتاء. راجع نتائج الاستفتاء الشعبي على الموقع:

[www. Le monde. fr/referendum-sur-le brexist/article/2016/06/24/brexist-les- premières- tendances/à 00h1](http://www.Le monde. fr/referendum-sur-le brexist/article/2016/06/24/brexist-les- premières- tendances/à 00h1).

¹ - كما يحظر المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية تفويض ممارسة حق الاستفتاء الشعبي نيابة عنه. في نص المادة 101 ف 2 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 التي قضت بأنه: «كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء...».

أما الفصل الثاني، فنفرده لأنواع الاستفتاء الشعبي المختلفة التي ذكرها فقهاء القانون الدستوري المختلف فيها والمتفق عليها والمعايير المعتمدة في تصنيفها ومدى أخذ الدساتير الثلاث فرنسا، مصر والجزائر بهذه الأنواع وتطبيقاتها المختلفة.

وفي الباب الثاني: نركز على العملية الإستفتاءية وآثار الاستفتاء الشعبي وقد انشطر هذا الباب إلى فصلين:

فالفصل الأول نتعرض فيه لإجراءات العملية الإستفتاءية والتي تنقسم إلى قسمين: قسم خاص بتحريك العملية الإستفتاءية، يبدأ بالمبادرة باقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي والإعلان عنه ثم استدعاء هيئة الناخبين للإدلاء بصوتها، وقسم يتضمن تنظيم العملية الإستفتاءية بداية بالاقتراع إلى غاية إصدار القرار أو القانون الإستفتاءي.

وبالنسبة للفصل الثاني، فيعرض للآثار الناتجة عن الاستفتاء الشعبي. وهي إما آثارا ايجابية في حالة قبول الشعب الموضوع المطروح عليه، والتي تتمثل في ميلاد قرار أو قانون استفتاءي هذا القانون الذي يبحث له عن مكانته ضمن النظام القانوني السائد في الدولة. وقد ثار جدل فقهي كبير حول مدى خضوع هذا القانون الإستفتاءي للرقابة الدستورية أو تفلته منها. والآثار الناجمة عن حصانة القانون الاستفتاءي.

أو آثارا سلبية في حالة رفض الموضوع المستفتى فيه من قبل الشعب والمتمثلة في إمكانية ترتيب المسؤولية السياسية لرئيس الدولة وسحب الثقة منه.

وفي الأخير سنخرج ببعض المعطيات التي تم استنتاجها من خلال الدراسة المقارنة بين ثلاث دساتير مختلفة (فرنسا، مصر والجزائر).

ومن أجل تقوية الطابع الديمقراطي للنظام السياسي الجزائري نقدم بعض الاقتراحات التي نراها كفيلة بتطوير الاستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية والتعبير عن الإرادة العامة.

الباب الأول

الإطار النظري والقانوني للحق في الاستفتاء الشعبي

ينقسم هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: نتعرض فيه لماهية الحق في الاستفتاء الشعبي من الناحية اللغوية والاصطلاحية ونشأته التاريخية. وتمييزه عن مصطلح الاستفتاء الشخصي (الاسترأس) في مبحث أول، وفي المبحث الثاني نستجلي مكانته بين مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة مع تبيان مزاياه وسلبياته.

أما في الفصل الثاني: فنخصصه لأنواع الحق في الاستفتاء الشعبي وتطبيقاتها، فنعرض في مبحث أول للأنواع التي ذكرها فقهاء القانون الدستوري ومدى أخذ دساتير الدول الثلاث محل المقارنة بها في مبحث أول، وفي المبحث الثاني نتطرق بالتفصيل لتطبيقات هذه الأنواع المختلفة. وذلك كله على التفصيل التالي:

الفصل الأول: ماهية الحق في الاستفتاء الشعبي

الفصل الثاني: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي

الفصل الأول

ماهية الحق في الاستفتاء الشعبي

إن الحق في الاستفتاء الشعبي - كفكرة ديمقراطية وكوسيلة لإشراك الشعب في القرارات الهامة والتعبير عن إرادته بكل حرية- عرف الكثير من التطور، وحاول الكثير من فقهاء القانون الدستوري إعطاء تعريف جامع مانع له ليميزوه عن غيره من المصطلحات التي تشابهه، ولكنهم انقسموا إلى قسمين: القسم قصر الحق في الاستفتاء الشعبي على تدخل الشعب في المجال التشريعي لإنتاج قواعد قانونية، بينما القسم الثاني فقد وسع من المفهوم ليشمل أي قضية تهم الدولة ككل. وهذا المفهوم الواسع هو الذي تبنته دساتير الدول الثلاث محل الدراسة (فرنسا، مصر والجزائر).

ولما بحثنا عن أصل الحق في الاستفتاء الشعبي وجدنا جذوره تمتد في الماضي البعيد فقد عرف في اليونان والرومان وتبنته معظم الأنظمة السياسية كسويسرا التي تعتبر بلد الاستفتاء الشعبي بلا منازع، ثم انتشر في الكثير من دول العالم، ومنها الدول الثلاث محل الدراسة.

إلا أن هذا الأنتشار الواسع للحق في الاستفتاء الشعبي أدى إلى الانحراف بالمصطلح عند تطبيقه فظهر إلى جانبه مصطلح الإستراس وهو الاستفتاء الشخصي الذي يستخدم كوسيلة لتولية شخص السلطة.

ولكن ظهور الوعي السياسي، وتطور الديمقراطية أدى إلى التخلي عن نظام الإستراس الممقوت، والاحتفاظ بنظام الاستفتاء الشعبي الموضوعي إلى جانب مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، وذلك بالنظر إلى المزايا العديدة التي يتمتع بها، وهذا بالرغم من بعض الإنتقادات التي وجهت إليه. ولكن هذه الإنتقادات لم تنلمنه شيء، لأن التطبيقات تؤكد أنه مازال يستخدم على نطاق واسع باعتباره الوسيلة الوحيدة - في الوقت الحالي على الأقل- التي تمنح الشعب التعبير عن إرادته، حتى في الدول ذات النظام البرلماني المطلق. وترتيباً على ذلك نقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الحق في الاستفتاء الشعبي

المبحث الثاني: مكانة الحق في الاستفتاء الشعبي بين مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وتقييمه.

المبحث الأول

مفهوم الحق في الاستفتاء الشعبي

لقد حاول فقهاء القانون الدستوري إعطاء تعريف للحق في الاستفتاء الشعبي، فمنهم من تبنى التعريف الضيق، ومنهم من تبنى التعريف الموسع، وباستقراءنا لدراسات الدول الثلاث محل المقارنة نجدها قد تأثرت بالمفهوم الموسع، هذا المفهوم هو الذي عرف منذ فجر التاريخ كما قص علينا القرآن الكريم وتبنته سويسرا في دساتيرها ومارسته بكثرة حتى وصفت بأنها بلد الاستفتاءات بدون منازع، وانتشر في الكثير من دول العالم ومنها الدول الثلاث محل الدراسة (مطلب أول).

ولكن الممارسة العملية انحرفت بهذه الوسيلة الديمقراطية عن مسارها الحقيقي من الاستفتاء على موضوع إلى الاستفتاء على شخص لتوليته السلطة والإنفراد بالحكم، وهو ما أطلق عليه الاستفتاء الشخصي (الاسترأس) وهو نظام لا يمت بصلة إلى الديمقراطية ويختلف كثيرا عن الاستفتاء الشعبي الموضوعي محل الدراسة (مطلب ثان).

المطلب الأول

تعريف الحق في الاستفتاء الشعبي ونشأته التاريخية

إن مصطلح الحق في الاستفتاء الشعبي من الناحية اللغوية يتطابق مع المفهوم الاصطلاحي أي طلب الرأي من الشعب حول مسألة أو قضية تحتاج إلى تدخل الشعب ليفصل فيها، مع أن مصطلح الاستفتاء في بداية ظهوره كان يعني رجوع السفير إلى دولته لأخذ رأيها قبل موافقته على المعاهدات أي عرف في الحياة الدبلوماسية، ولكن هذا المصطلح دخل الحياة السياسية والدستورية وأصبح يقصد به مشاركة الشعب في شؤون الحكم (فرع

أول) وخاصة في سويسرا ومنها انتشر في الكثير من الدول ومنها دساتير الدول الثلاث محل للمقارنة (فرع ثان).

الفرع الأول

تعريف الحق في الاستفتاء الشعبي

برجعنا للقواميس نجدها قد انفقت على أن الاستفتاء الشعبي الموضوعي يعني طلب الرأي (أولا) وهو ما اصطلح عليه فقهاء القانون الدستوري (الغربي والعربي) إلا أنهم لم يتفقوا على الموضوع المستفتى فيه، فمنهم من رأى أن الاستفتاء الشعبي يخص المجال التشريعي فقط ومنهم من قال بأنه يشمل أي موضوع سواء كان قاعدة قانونية أو أي قرار أو قضية تهم الدولة ككل. ونتعرض لهذه التعريفات المختلفة وموقف الدساتير الثلاث محل الدراسة منها (ثانيا).

أولا: التعريف اللغوي للحق في الاستفتاء الشعبي

إن تعريف الاستفتاء في اللغة العربية هو طلب الفتوى أو الرأي أو الحكم في مسألة من المسائل، وهو اسم فعل استفتى، الاستفتاء (فتو) العالم في مسألة: سأله أي يفتيه فيها ، وأفتاه في الأمر أبان له، وأفتى الرجل في المسألة واستفتيته فيها فأفتاني إفتاء ... وأفتيته في مسألة إذا أجبته عنها ... وفي الحديث أن قوما تفتاوا إليه؛ معناه تحاكموا إليه وارتفعوا إليه في الفتيا. يقال: أفتاه في المسألة يفتيه إذا أجابه، والفتيا تبين المشكل من الأحكام . وأفتى المفتي إذا أحدث حكما،...¹. فالاستفتاء في اللغة يعني طلب السؤال عن أمرا أو عن حكم مسألة.

¹ - المحيط للعلامة ابن منظور، لسان العرب، حرف الزاي حتى حرف الفاء، المجلد 2، دار لسان العرب، بيروت لبنان، إعداد وتصنيف يوسف خياط، ص 1051؛ المنجد الأبجدي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط8، 1990، ص69.

وقد ذكرت الشريعة الإسلامية مصطلح الحق في الاستفتاء في أكثر من آية محكمة وبمعاني مختلفة، إلا أن ما ورد في الآية رقم 32 من سورة النمل: ﴿قالت ياأيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمرا حتى تشهدون﴾¹ دليل واضح على طلب الاستشارة².

أما كلمة référendum باللغة الفرنسية فلا يمكن تعريفها بدقة ووضوح ما لم نتعرض للكلمة المقابلة لها وهي plébiscite وهذا لارتباطهما مع بعض من الناحية اللغوية. فمصطلح référendum استخدم في المقاطعات الجرمانية والسويسرية، وجاءت من التعبير اللاتيني ad référendum المستعملة في المجال الدبلوماسي للحفاظ على المعاهدات باشتراك موافقة الحكومات. لكن اللفظ تحور بعد ذلك فأصبح يدل على إخضاع أي عمل للموافقة الشعبية³.

قد ورد في المعجم العالمي للمصطلحات القانونية والتجارية والمالية (عربي فرنسي) بأن: «référendum هو اقتراح عام، وفي الدبلوماسية الدولية يعني رجوع الممثل الدبلوماسي بالرأي إلى دولته»⁴.

أما في المعجم السياسي (عربي) فيعني مصطلح الاستفتاء «الأخذ برأي الشعب، في موضوع ما، عن طريق عرضه للتصويت للموافقة أو رفضه»⁵.

ويقول الدكتور Jacques Debacq أن هذه الكلمة تعني أنه: «il faut en référer» بمعنى (يجب أن نستشير) فهو (يفترض وجود علاقة سابقة بين شخصين، بين هيئتين، بين سلطتين، بحيث لا تستطيع إحداهما أن تأخذ قرارا نهائيا وتحتاج إلى استشارتها للحصول على ترخيص للقيام بعمل أو تأييد تصرف كانت قد قامت به سابقا)⁶.

¹ - أنظر في المصحف الشريف الآيات التي ذكرت مصطلح الاستفتاء: الآية رقم 126 والآية الأخيرة رقم 175 من سورة النساء؛ الآية رقم 43 و46 من سورة يوسف؛ الآية رقم 23 من سورة الكهف؛ الآيات رقم 29 إلى 35 من سورة النمل؛ الآية رقم 11 ورقم 149 من سورة الصافات.

² - ولكن لا نعرف المقصود بالملأ هل شعبها كله أم مجموعة مستشارين؟ ورأيهم ملزم لها أم لا؟.

³ - voir H. Bayle, le référendum, op, cit, p. 13; J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, op, . cit, p. 25.

⁴ - يوسف شلاله، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ، ص1069.

⁵ - وضاح زيتون، المعجم السياسي، دار أسامة والمشرق الثقافي، عمان، الأردن، 2010، ص26.

⁶ - «il suppose un rapport préexistant entre deux personnes, deux autorités, deux pouvoir dont l'un ne peut, par lui- même, prendre une décision définitive et a besoin d'en référer à l'autre pour obtenir soit l'autorisation d'accomplir un acte, soit l'homologation d'un acte déjà accompli ». J. Debacq, le référendum, op, cit., pp. 12et13.

ويرى الفقيه Jean Signorel بأن: (تعبير الاستفتاء يفترض وجود سلطتين غير متساويتين، إحداهما تضع تصرفا وتحتاج لنفاذه لموافقة السلطة الأخرى)¹.

أما مصطلح plébiscite في اللاتينية فهو plébiscitum ويعني بالفرنسية discision de plèbe²، أي قرار العامة. هذا القرار ملزم لكل الشعب الروماني، وكان يقابل قانون البرلمان وليس الانتخاب، ولكن مع الزمن مضى الاصطلاح في الاستعمال من الغاية إلى الوسيلة وأصبح مرادفا للتصويت³.

أما في فرنسا فقد ظهرت كلمة plébiscite لأول مرة سنة 1743م في قاموس تريفو (Trévoux) وكانت تعني قرار الشعب الروماني⁴، وليس الاستشارة الشعبية⁵. وكان يجب الإنتظار حتى سنة 1869م لنقرأ في قاموس لوتر (Littre) طبعة ثانية بأن مصطلح "plébiscite" هو «résolution soumise à l'approbation du peuple» بمعنى (القرار الخاضع للتصديق الشعبي)⁶. ولكن قبل هذا التاريخ، أستعملها نابليون بونابرت في استفتاء 1802م ليصبح قنصلا مدى الحياة، وقد اقتفى لويس نابليون أثر سلفه في توظيف نظام الاستفتاء عام 1852م ليصبح إمبراطورا على فرنسا⁷. ومن هنا تحور مفهوم آل plébiscite من إستشارة شعبية ووسيلة ديمقراطية إلى وسيلة دكتاتورية لطلب الرئاسة. حتى أصبحت هذه الكلمة حقيرة وممقوتة لدى الشعب الفرنسي⁸.

¹ - «l'expression référendum implique l'idée de deux pouvoirs inégaux dont l'un, pour accomplir un acte valable, a besoin de l'autorisation de l'autre». J. Signorel, Référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., p. 25.

² - M. de Villiers, A. Le Divillec, Dictionnaire du droit Constitutionnel, 6^e édition, Sirey, Dalloz, Paris, France, 2007, p. 229.

³ - J. M. Denquin, référendum et plébiscite, op, cit., p. 1.

⁴ - J. M. Denquin, référendum et plébiscite, op, cit., p. 2.

⁵ - M. Nadar, référendum en droit Egyptien et en droit français, thèse doctorat d'état en droit Université de Bourgogne, Faculté de droit et science politique, Paris, France, 30 juin 1989, p. 12.

⁶ - J. M. Denquin, référendum et plébiscite, op, cit., p. 4.

⁷ - عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، الأجهزة السياسية العالمية الكبرى نظمها ومؤسساتها وأشكالها، مرجع سابق، ص 76. وانظر أيضا:

M. de Villiers, A. Le Divillec, Dictionnaire du droit Constitutionnel, op, cit., pp. 229 et 230 .

⁸ - M. Guillaume- Hofnung, Le référendum, op, cit., p. 16.

أما مصطلح *référéndum* فلم يظهر في البداية، بل سبقه مصطلح *ad référéndum* سنة 1781م، ولكنه أستعمل في المجال الدبلوماسي¹، لكن مصطلح *référéndum* -الحالي- كتصويت شعبي فقد كان غائبا².

وفي عهد الإمبراطورية الفرنسية الثانية، أستعملت كلمة *référéndum* ولكن بطريقة متعثرة (*sporadique*) وفي سنة 1874 تم انفصال مصطلح *référéndum* عن مصطلح *plébiscite* حينما أصدر الأستاذ موريس بلوك Maurice Block طبعته الثانية لقاموسه السياسي *Dictionnaire politique* ليميز بين الاستفتاء الشعبي الموضوعي وهو *référéndum* والاستفتاء الشخصي وهو *plébiscite*. وهنا حسب الدكتور Denquin ظهر مفهوم الاستفتاء الشعبي كمضمون وليس كإجراء³.

ويرى العميد Georges Vedel أنه من ناحية علم الاشتقاق كان يجب تفضيل كلمة *plébiscite* على كلمة *référéndum*. ولكن العرف والسوابق التاريخية، خاصة في عهدي نابليون الأول والثالث أدت إلى العكس. فالتفرقة بين المصطلحين سياسية وليست قانونية ظهرت عند الفرنسيين عندما استخدموا الاستفتاء الشعبي بانحراف، فأصبح *référéndum* مصطلحا يطلق على الاستفتاء الشعبي الموضوعي وهو طلب رأي الشعب في أمر هام. أما مصطلح *plébiscite* فيطلق على الاستفتاء الشخصي لتزكية الحاكم⁴، إلا أنه في سويسرا- بلد الاستفتاءات- فإن المصطلحين مازال يستعملان كمترادفين ولا فرق بينهما، فالكلمتان تعنيان التصويت الشعبي على القوانين التي صادق عليها المجلس⁵. وفي اسبانيا والبرتغال نعثر فقط على مصطلح *plébiscite* ولا وجود لكلمة *referendum*⁶.

كما نجد ابتسام القرام - في قاموسها القانوني(عربي فرنسي)-لاتفرق بين المصطلحين حيث ترى أن الاستفتاء الشعبي *référéndum* أو *plébiscite* هو «الإجراء

¹ - J. M. Denquin, *Référéndum et plébiscite*, op, cit., p. 4.

² - M. Nadar, *Référéndum en droit Egyptien et en droit Français*, op, cit., p. 8.

³ - J. M. Denquin, *Référéndum et plébiscite* op, cit., p. 5.

⁴ - G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, op, cit., pp. 137 et 138.

⁵ - J. M. Denquin, *Référéndum et plébiscite*, op, cit., p. 5.

⁶ - P. Bon, *Le référéndum dans les droits ibériques*, R.D.C.F, n°31, puf, Paris, France, 1997, pp. 452.

الديمقراطي الذي يشارك الشعب بواسطته في إعداد القوانين نظرا لكونه مصدر كل سلطة»¹. وعلى المستوى الدولي، نجد كلمة الاستفتاء الشعبي *référendum* وكلمة *plébiscite* هما وسيلتان للاستشارة الشعبية المباشرة، وبعين القانون الدولي ليس هناك فرق بينهما فهما يتضمنان أن يدلي الشعب برأيه في السياسة المتبعة أو التي ستتبع²، بل إن كلمة *plébiscite* هي المستعملة أكثر من كلمة *référendum* للدلالة على استفتاء تقرير مصير الشعوب الواقعة تحت نير الاستعمار، وهذا حسب ما جاء في قاموس مصطلحات القانون الدولي الصادر سنة 1960 بأن: (مصطلح الاستفتاء يعني في القانون الدولي العملية التي يعبر من خلالها سكان إقليم بواسطة انتخاب إما على موافقتهم أو رفضهم لمنح هذا الإقليم إلى دولة معينة" الاستفتاء للضم" أو إرادتهم أو رغبتهم المتعلقة بتحديد النظام الدولي لهذا الإقليم)³.

وتبقى كلمة *Plébiscite* متداولة بنفس المعنى على المستوى السياسي الدولي وحتى أيامنا هذه حسبما يؤكد القاموس الانتخابي من أنه: (في القانون السياسي الدولي، كل شيء واضح وحتى في أيامنا أيضا: فالإستراس هو الإجراء الذي يسمح لشعب مقاطعة بالمشاركة في تأسيس الدولة)⁴.

وفي اللغة العربية فإن ترجمة كلمة *référendum* تعني «استطلاع الرأي»⁵. وهو نفس المعنى الذي أورده المعجم الدستوري للدكتور أوليفيه دوهاميل بقوله: « الاستفتاء هو

¹ - ابتسام القرام، المصطلحات القانونية في التشريع الجزائري، قصر الكتاب، البليدة، الجزائر، 1998، ص236

² - A. Malvardi, *Le référendum et le plébiscite en droit Français et comparé*, op, cit , p. 40 ;M. de Villiers, A. Le Divellec, *Dictionnaire du droit Constitutionnel*, op, cit., p. 230; H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, *Référendum et Plébiscite*, op, cit , p. 6.

³ - « plébiscite terme qui, en droit international désigne l'opération par laquelle les habitants d'un territoire expriment par un vote soit leur consentement ou refus de consentement à l'attribution de ce territoire à un Etat déterminé (plébiscite d'Annexion) soit leur volonté ou leur vœu touchant la détermination du statut international de ce territoire ... ».

ذكر في مرجع عمر إسماعيل سعد الله، تقرير المصير السياسي للشعوب في القانون الدولي المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص270.

⁴ - «En droit politique international, tout est clair, et denos jours encore le plébiscite est la procédure par laquelle la population de la collectivité intéressée participe à la fondation del'Etat ». *Dictionnaire du vote*, publié sous la direction de pascal Perrineau et Dominique reynié, puf, paris, France, 2001 p. 730

⁵ - Petite Larousse, dictionnaire français-arabe, p. 768.

استدعاء هيئة المواطنين لتعبر عن رأيها أو إرادتها اتجاه تدبير اتخذته سلطة أخرى، أوتتوي
اتخاذها، وهي كلمة توحى بنقطة تلاق بين مؤسسة تمثيلية تقترح وبين الشعب الذي يمتلك»¹.

لكن كلمة plébiscite لم تترجم بعد إلى اللغة العربية، وفي التطبيق فإنه يستعمل فقط
كلمة استفتاء référendum سواء كان المقصود منها الاستفتاء الشعبي الموضوعي أو
الاستفتاء الشخصي. ولهذا يرى الدكتور ماجد راغب الحلو ترجمتها إلى
كلمة "إستراس" ومعناها طلب الرئاسة أو طلب موافقة الشعب على تولية الرئيس ومنحه الثقة.
فهذه الكلمة العربية تؤدي نفس المعنى الذي تنطوي عليه الكلمة الفرنسية وهو أن يطلب احد
الأفراد - هو عادة صاحب السلطة الفعلية في الدولة- من الشعب تنصيبه رئيسا للدولة دون
منافسة بينه وبين غيره².

وبدورنا سنستعير مصطلح الاستراس لاستخدامه في بحثنا - كلما تحدثنا عن
مصطلح الاستفتاء الشخصي- وهذا لدقته العلمية ولتمييزه عن الاستفتاء الشعبي الموضوعي
الذي ندرسه أساسا وتفصيلا في هذه الأطروحة.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للحق في الاستفتاء الشعبي

أورد الفقه الدستوري- سواء الغربي أو العربي- عدة تعريفات لمصطلح الحق في
الاستفتاء الشعبي، ومن خلال استعراضنا لمختلف هذه التعريفات الفقهية، نجد بعض الفقهاء
قد قصر مفهوم الاستفتاء الشعبي على التصديق على القوانين أي المشاركة في التشريع،
بينما نجد البعض الآخر من الفقهاء من وسع من المفهوم ليشمل كل قضية تهم البلاد.

(أ): التعريف الضيق الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري

يرى بعض الفقهاء أن الحق في الاستفتاء الشعبي هو قيام الشعب بالتصديق على
القوانين، أي المشاركة في التشريع. وحلولة محل المشرع المتمثل دستوريا في البرلمان.
يعرف الدكتور Jean Signorel الاستفتاء الشعبي في القانون الدستوري بأنه:

¹- أوليفيه دو هاميل، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، 1996، ص 82.

²- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سبق الإشارة إليه، ص 80

(هو تصرف تصديقي يتضمن قبول أو رفض القوانين التي صوت عليها البرلمان)¹. فالفقيه يورد كلمة قوانين بصفة عامة دون تحديد. والمعنى نفسه نجده عند الدكتور Henri Bayle حيث يقول بأنه من وجهة نظر دستورية: (قبول أو رفض الدساتير والقوانين التي صادق عليها النواب)². أي يذكر الدساتير والقوانين.

ويرى الدكتور صبري السيد بأن: «الاستفتاء referendum هو عرض القانون الذي وضعه البرلمان على الشعب ليقول كلمته إما قبولاً إما رفضاً»³.

أما حسب الدكتور عبد الحميد متولي فيقصد بالاستفتاء الشعبي «عرض موضوع معين على الشعب، ففي هذه الحالة نجد البرلمان يوافق على مشروع هذا القانون كما لو كان الحال تماماً في حالة الديمقراطية النيابية ولكن مشروع هذا القانون لا يصبح من الناحية القانونية تاماً أو كاملاً أي لا يصبح قانوناً إلا بعد عرضه على الشعب للتصويت أو الموافقة عليه (أي أنه في هذه الحالة يعرض مشروع القانون على الناخبين لتؤخذ أصواتهم "بلا" أو "بنعم" أي بالتصويت بكلمة "موافق" أو "غير موافق"»⁴.

ويطلق الدكتور جوي ثابت على هذا النوع من الاستفتاء استفتاء المصادقة أو الموافقة حيث «يمكن لمشاريع واقتراحات القانون، أو يجب، أن تعرض فيها على الاستفتاء، تخضع هذه النصوص في البداية لتصويت البرلمان، لكنها لا تصبح بالنهاية قوانين، بالمعنى التام للكلمة، إلا إذا تمت الموافقة أو المصادقة عليها بتصويت الشعب»⁵.

وما يلاحظ على هذه التعريفات أنها تشترط كلها موافقة البرلمان على مشروع القانون، لكن - كما سنعرف لاحقاً⁶ - قد لا يعرض المشروع على البرلمان إطلاقاً، ويكون من إعداد السلطة التنفيذية وليس من طرف البرلمان.

¹ - «le référendum , se présente sous la forme d'une ratification ; il consiste dans l'acceptation ou rejeter par le peuple lui-même des lois précédemment votées par les chambres représentatives». J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation, op, cit., p. 25.

² - « Le référendum , en effet, est le plus souvent le droit pour le peuple d'accepter ou rejeter les constitutions et les lois déjà adoptées par ses représentants». H. Bayle, le référendum, op, cit. , p. 15.

³ - صبري السيد، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، مصر، طبعة مكررة، 1949، ص106

⁴ - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص194.

⁵ - جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص242.

⁶ - أنظر لاحقاً حق المبادرة بالاستفتاء الشعبي من المبحث الأول، الفصل الأول من الباب الثاني.

وبنظر مجموعة من الأساتذة: (الاستفتاء هو إجراء استثنائي بحيث يحل المواطن محل
المشرع في تبني القوانين)¹.

ويرى الدكتور Henry Roussillon أن: (الاستفتاء هو إجراء صياغة قاعدة
قانونية"دستورية، عضوية أم تشريعية عادية")². وهو تقريبا نفس التعريف الذي ورد في
معجم المصطلحات القانونية: (الاستفتاء هو اجراء من اجراءات الديمقراطية شبه المباشرة
حيث يتدخل الشعب في سن القانون الذي لا يصبح نافذا إلا بموافقة)³.

أما الدكتور Dmitri George Lavroff فيعرفه بأنه: (وسيلة لإعطاء الكلمة للشعب ليقول رأيه
في مسألة أو مشكل في شكل مشروع قانون استثنائي)⁴.

وبالنسبة للدكتور عصمت سيف الدولة فإن الاستفتاء الشعبي هو: «اقتراع الشعب على
مشروع قاعدة قانونية، دستورية أو عادية، تصبح بمجرد الموافقة عليها ملزمة»⁵. والتعريف
والتعريف نفسه نجده عند الدكتور جابر جاد نصار حيث يرى أن «الإستفتاء الشعبي هو
عرض مشروع قانون على الشعب سواء أكان مشروع القانون دستوريا أم تشريعيا»⁶.

إن ما ينبغي ملاحظته هنا، أن هذه التعريفات الفقهية تتفق مع ما جاء به القاموس
الإنتخابي من أن: (الاستفتاء ما هو إلا إجراء يسمح بالتمييز بين نوعين من القوانين:
القوانين المصوت عليها من طرف البرلمان والقوانين المصوت عليها من طرف الشعب عن
طريق الاستفتاء)⁷.

¹-«Le référendum est une procédure exceptionnelle par laquelle le citoyen se trouve substitué au législateur de droit commun pour l'adoption de la loi». H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 22.

²- «Le référendum est une procédure d'élaboration de règle de droit (constitutionnelle, organique ou législatif». H. Roussillon, conseil constitutionnel, Dalloz, Paris, France, 3^e éd, 1996, p. 129.

³- «Le référendum, procédé de démocratie semi- directe par lequel le peuple collabore à l'élaboration de loi, qui ne devient parfaite qu'avec son consentement». R. Guillien Et J. Vincent, Lexique des termes juridiques, Sous La Direction De Serge Guin Chard- Gabriel Montagnier, 13^e éd, Dalloz, Paris, France, 2001,p. 470.

⁴- «Leréférendum est également un moyen pour donner la parole au peuple et lui confier le soin de trancher un problème sous forme d'un projet de loi référendaire». D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit, p. 817.

⁵- عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، مصر، 1991، ص 152

⁶- جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 18 و 19

⁷-«Le référendum n'est qu'une procédure qui permet de distinguer deux modes de formation de la loi: la procédure parlementaire ou la procédure référendaire». Dictionnaire du vote, op, cit., p. 788.

فالاستفتاء الشعبي - وفقا لهذا المفهوم الضيق- ينصرف فقط للمشاركة في عمل السلطة التشريعية، وليس لأن يحل محلها أو يلغي وجودها، فهو مكمل إذن لعملها، خاصة إذا كان القانون على قدر كبير من الأهمية يستوجب تدخل الشعب لإقراره. ولكن قصر الاستفتاء الشعبي على مشاركة الشعب في العملية التشريعية، لا يسمح له أن يبدي رأيه في كثير من القضايا التي تهمه. أما التشريع وإن كان يجب إعطاء الفرصة للمواطن في إقرار بعض القواعد القانونية ذات الأهمية الخاصة، إلا أن هذا الميدان له أهله كالسلطة التشريعية التي فوضها الشعب لوضع القوانين نيابة عنه، والسلطة التنفيذية التي أصبحت تتدخل بشكل كبير إنتاج القانون، ضف إلى ذلك أن القانون في العصر الحالي أصبح يتميز بالتقنية والتخصص أكثر من ذي قبل.

وهذا التعريف الضيق للاستفتاء الشعبي «ابتداءً في التقلص التدريجي، حتى بالنسبة للفقهاء الدستوريين الأوربيين اللاتينيين والأنجلوسكسونيين، الذي كان، حتى عهد قريب، هو الاتجاه الغالب فيه، وذلك بفعل تطور الحياة الديمقراطية وتنامي تيارات الحرية السياسية في كثير من الدول المعاصرة، الأمر الذي يبدو واضحا في كثرة اللجوء إلى تطبيق نظام المشاركة الإستفتاءية في موضوعات متنوعة ذات أهمية جوهرية»¹.

(ب): التعريف الواسع للحق في الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري

يوسع الكثير من الفقهاء في تعريفهم للحق في الاستفتاء الشعبي بحيث يشمل كل قضية تهم البلاد.

فالفقيه Laferrière يرى بأن الاستفتاء الشعبي هو (الأسلوب الذي يستدعى من خلاله المواطنون للتعبير عن آرائهم أو إرادتهم في إطار إنتخاب حول مسألة اتخذتها السلطة أو تعتزم اتخاذها)².

¹- سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سبق ذكره، ص16.

²- « Procédé par lequel le corps des citoyens est appelé à exprimer par une votation populaire son avis ou sa volonté à l'égard d'une mesure qu'une autorité à prise ou envisage de prendre ». J . Laferrière, Droit constitutionnel, 2^é éd, Domat, Montchrestien, Paris, France, 1947, p. 431.

ويرى الفقيه Bortoli بأن: (الاستفتاء الشعبي هو إجراء يسمح للمواطنين التعبير مباشرة عن رأيهم حول قضية تمس الحكم بدلا من أن يعالجها ممثلو المواطنين أو السلطات الدستورية)¹.

أما بالنسبة للفقيه Barthélémy فيقصد به (أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور، فإذا تعلق هذا الأمر بمشروع قانون سمي استفتاء تشريعيًا ويعد أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، ولا فرق في ذلك أن يكون الاستفتاء بشأنها قانون عادي أو أن يكون بشأن مشروع قانون دستوري)².

ويعرفه الدكتور إبراهيم شيحا بأنه: «أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور حيث يعرض هذا الأمر على الناخبين لأخذ أصواتهم بلا أو نعم، أو بكلمة موافق أو غير موافق»³. ويكتفي الدكتور محمد كامل ليلة بتعريف موجز جدا فيقصد بالاستفتاء الشعبي: «التعرف على رأي الشعب في أمر من الأمور»⁴.

ويرى الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه: «طلب الرأي من المواطنين في شأن من الشؤون العامة المتصلة بالسلطة أو الحكم»⁵.

وأما الدكتور آدمون الرباط فيقول بأن: «الريفيروندوم الاحتكام إلى الشعب، أي استفتاءه في أمر معين، قد يتناول مبدأ قانون أو مشروعه، أو قرارا خطيرا، في السياسة الداخلية أو العلاقات الخارجية»¹.

¹ - «Le référendum ou consultation populaire directe est le procédé par lequel l'ensemble des citoyens se prononce directement sur une question de gouvernement (...) au lieu que cette question soit tranchée par les représentants des citoyens et les pouvoirs constitués». G. Bortoli, *Sociologie du Référendum dans la France moderne*, op. cit., p.2.

² - ذكره رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص79

³ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات مرجع سابق، ص281. والصياغة نفسها نجدها عند الكثير من المؤلفين: فالدكتور كريم يوسف أحمد كشاكش يقول بأن: «الاستفتاء الشعبي هو عرض موضوع على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض»، راجع مؤلفه الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987، ص513؛ أما الدكتور داود الباز يرى أن الاستفتاء الشعبي هو: «أخذ رأي الشعب في موضوع من الموضوعات العامة ومعرفة اتجاهه في أمر من الأمور سواء كان ذلك بالموافقة أو الرفض من خلال إبداء الناخبين برأيهم بكلمة "نعم" أو "لا" موافق أو غير موافق» أنظر مرجعه النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006، ص212.

⁴ - محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص806

⁵ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص13 و14

وبالنسبة للدكتور Denquin فيرى بأن: (الاستفتاء هو إجراء يتم بواسطته استدعاء المواطنين لقول رأيهم في تصرف قانوني يهم الدولة)².

ويقصد الدكتور سعيد بوالشعير بالاستفتاء الشعبي: «الاحتكام للشعب في أمر معين قد يكون مشروع أو اقتراح قانون (دستور أو قانون عادي) أو موضوعا يتعلق بسياسة الدولة، وهذا معناه أن موافقة البرلمان إذا كانت مشروطة في الدستور، لا تكفي وإنما يجب حتى يكتسب الموضوع القوة الإلزامية موافقة الشعب عليه»³.

وأما الدكتور Francis Hamon فيقول أنه: (إجراء يسمح للمواطنين التعبير مباشرة عن رأيهم حول قضية ما، ويتعارض مع النظام النيابي حيث ينحصر دور الشعب في إنتخاب أشخاص يقررون باسمه)⁴.

ويعرفه الدكتور Maher Nadar بقوله أن: (الاستفتاء الشعبي هو آلية ذات منفعة كبيرة يعطي الفرصة للشعب للتعبير المباشر دون وساطة حول القضايا التي تهمة)⁵.

ويرى الدكتور J. Roher: بمعنى(الاستفتاء الشعبي هو استشارة الناخبين حول قضية أو نص ولن يصبح كاملا ونهائيا إلا في حالة الإجابة الإيجابية)⁶.

ونضيف بأن المعجم السياسي هو الآخر تبنى التعريف الموسع حيث يرى بأن الاستفتاء هو: «قرار يتخذه الشعب مباشرة بعد أن تكون الحكومة تركت له البت في الأمر»¹. ومثله كذلك

¹ - كما نلاحظ أن الدكتور أدمون الرباط قد أورد مصطلح الاستفتاء كما جاء باللغة الفرنسية ولم يحاول استعمال المصطلح العربي، أنظر مؤلفه الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط 2، 1971، ص 394

² - «Le référendum est une procédure par laquelle les citoyens sont appelé à exprimerleur avis sur un acte de loi intéresse l'Etat». J - M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 1.

³ - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، النظم السياسية-طرق ممارسة السلطة- أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها- 2003، مرجع سابق، ص 94

⁴ - «Le référendum est procédure qui permet aux citoyens de se prononcer directement sur un projet. il s'oppose donc aux techniques du régime représentatif, ou le rôle du peuple consiste seulement à désigner par voie d'élection ceux qui décident en son nom». F. Hamon, Le référendum, documents d'études «droit constitutionnel et institutions politiques» op, cit., p. 2.

⁵ - «le référendum est une institution d'un grand intérêt, il donne l'occasion au peuple de se prononcer directement et sans intermédiaire sur les problèmes le concernant».M. Nadar, Référendum en droit Egyptien et en droit français, op, cit., p. 500.

⁶ - «le référendum c'est-à-dire la consultation des électeurs sur une question ou sur une texte qui ne deviendra alors parfait et définitif qu'encas de réponse positive». citer par P. Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, Armand colin, France, 22^{ème} éd, 2003, p. 93.

معجم المصطلحات السياسية والاستراتيجية الذي ورد فيه أن الاستفتاء الشعبي هو: «صورة هامة من صور الرجوع للشعب في المسائل الهامة لأمن الوطن ومستقبله وتعديل الدستور، وفيه تطرح المسائل بشكل مباشر على الناخبين ليعلنوا موافقتهم أو رفضهم لهذا الأمر»².

يتضح لنا، من خلال هذه التعريفات الفقهية أنها تتفق على أنه يقصد بالاستفتاء الشعبي أخذ رأي الشعب في قضية هامة. فإما أن يوافق عليها أو يرفضها، ولا خيار ثالث أمامه في هذه الحالة الأخيرة، لأن مواضيع الاستفتاء الشعبي متعددة ومستجدة. وتبقى للسلطة التنفيذية تقدير أهمية القضية من عدمها، كي لا يصبح الاستفتاء في كل أمر وتضييع وقت الشعب. بالإضافة إلى أن الاستفتاء بالمفهوم الموسع هو الغالب في معظم دساتير الدول وكذلك أثبتت التطبيقات المختلفة تنوع مواضيعه وعدم اقتصره على تشريع القواعد القانونية، وبهذا يتم فسح المجال لأفراد الشعب للتعبير عن سيادتهم والمشاركة في القرارات الهامة.

وما يستوقفنا عند هذه المحاولات الفقهية، تجاهلها للاستفتاء بمبادرة شعبية³ والمكرس منذ أمد بعيد في سويسرا. ولهذا يرى الدكتور Austin Ranney بأن: (الاستفتاء هو اقتراح من خلاله يعبر المواطنون عن دعمهم أو رفضهم لإجراء معين مقترح من طرف الحكومة أو من طرف مبادرة شعبية)⁴. ولكن هذا التعريف بدوره اعتبر الاستفتاء اقتراحا مع أن الاقتراح هو أحد إجراءات العملية الإستفتائية.

ولهذا يبدو أن اشمل تعريف للاستفتاء الشعبي هو التعريف الذي جاءت به الدكتورة Marthe fatin- Rouge stéfanini والذي مفاده أن: (الاستفتاء في المفهوم الموسع هو إجراء يجعل الشعب يعبر عن رأيه مباشرة عن طريق الاقتراح الشعبي حول مشروع بمبادرة السلطات العامة أو المواطنين أنفسهم)⁵.

¹ - وضاح زيتون، المعجم السياسي، مرجع سابق، ص 27.

² - إسماعيل عبد الفتاح، معجم المصطلحات السياسية والإستراتيجية، العربي، القاهرة، مصر، ط 2008، ص 28 و 29.

³ - نقصد مبادرة بعض المواطنين باقتراح موضوع للاستفتاء الشعبي أما الإعلان عن إجراء الاستفتاء الشعبي فهو دائما موكول للسلطة التنفيذية انظر لاحقا الباب الثاني الفصل الأول المبحث الأول، ص

⁴ - «Le mot référendum est en général utilisé pour décrire un scrutin au cours du quel les citoyens expriment leur soutien ou leur opposition à une mesure proposée par un gouvernement ou par une initiative populaire».

A. Ranney, Référendum et démocratie, revue pouvoir, n°77, 1997, p. 7.

⁵ - «Le référendum désigne dans une conception large un procédé par le quel le peuple est amener à se prononcer directement par le biais d'une votation populaire sur un projet à l'initiative des pouvoirs publics ou les citoyens eux mêmes».M. Fatin- Rouge Stéfanini, Référendum et justice constitutionnelle des

وبمقارنة التعريفات السابقة الذكر يمكننا اقتراح التعريف الآتي: «الاستفتاء الشعبي هو أسلوب ديمقراطي، يسمح للشعب بأن يعبر مباشرة عن سيادته من خلال التصويت بالموافقة أو الرفض على أي موضوع يهم الدولة بمبادرة من السلطات العامة أو الشعب نفسه». ومن خلال هذا التعريف نستخلص ما يلي:

1°/ أن الاستفتاء وسيلة لمشاركة الشعب في ممارسة الحكم عن طريق التصويت على القوانين (دستورية، عضوية أو عادية) أو على المواضيع التي تهم سياسة البلاد. لذا يفترض ابتداء أن يمارس الاستفتاء الشعبي في دولة يكون فيها الشعب مصدر السلطات، ويتداول فيها الحكم، فلا شك أنه كلما تنوعت مواضيع الاستفتاء الشعبي، وزاد تدخل المواطن في المشاركة في ممارسة الحكم، كلما تعززت الديمقراطية وتوطدت الصلة بين المواطن والسلطات الحاكمة، وبالتالي نتجنب الكثير من الفوضى والاحتقان الشعبي بسبب التهميش والإقصاء الذي لا يؤدي إلا إلى الثورات والإنقلابات، وما الثورات التي أدت إلى سقوط الكثير من حكومات الدول العربية، إلا دليلا قاطعا على ذلك.

2°/ أن الاستفتاء الشعبي وسيلة ديمقراطية: حيث يدلي الشعب برأيه في الموضوع المقترح عليه بكل حرية عندما يضع ورقة "نعم" أو "لا"، "موافق" أو غير موافق" في صندوق الاقتراع، ولا أحد يجبره على الأنحياز إلى هذا أو ذلك، مهما كان مقترح الموضوع سواء السلطات العامة أو الشعب نفسه، لذلك فإن الاستفتاء الشعبي يرتبط ارتباطا وثيقا بالحرية الشخصية للمواطن، فلا استفتاء حقيقي بدون حرية حقيقية تؤهل المواطن اتخاذ القرار دون ضغط أو إكراه.

3°/ أن الاستفتاء الشعبي يكسب الموضوع المستفتى فيه قيمة قانونية تلزم السلطات العامة في الدولة ككل، ولا يجوز لها تجاوز ما أقره الشعب.

4/ أن الاستفتاء الشعبي يمثل اعترافا وإقرارا من السلطة الحاكمة، بأن للمواطن حقوقا دستورية تمنحه الحق في اتخاذ القرار، وأن من واجب هذه السلطة أن تتيح الفرصة أمام المواطنين لممارسة حقهم في الاستفتاء الشعبي.

5/ الاستفتاء الشعبي هو وسيلة للمشاركة المباشرة في التشريع وفي اتخاذ القرارات المصرية: حينما يشرع البرلمان يكون هو الواسطة بين الشعب والقانون، لكن في الاستفتاء الشعبي فإن الشعب مباشرة يصادق على القوانين بنفسه، أي دون أن يكلف أحدا أن ينوب عنه. لكنه بالمقابل لا يلغي دور البرلمان، بل يبقى قائما إلى جانب دوره. وهذا يسمح لنا بالتمييز بين القوانين الصادرة عن البرلمان والقوانين الإستفتاءية التي أقرها الشعب. كما لا يلغي أيضا دور السلطة الحاكمة حينما يدلي برأيه في بعض القضايا والقرارات المصرية، بل يقوي من مكانتها.

6/ الاستفتاء الشعبي وسيلة لممارسة السيادة الشعبية : فالشعب وهو يستشار فذلك أسمى مراتب الديمقراطية، فهذا شعب قريز (gris) بسويسرا يقول: «Leréférendum a fait de nous un peuple»¹ (إن الاستفتاء يجعلنا شعبا)، ذلك أن الشعب لا يحس أنه سيد مطاع ومستجاب أمره إن لم يكن هناك من وسيلة ديمقراطية يعبر بها عن رأيه، وهذه الوسيلة تكمن في ممارسته الحق في الاستفتاء الشعبي بطريقة نزيهة وشفافة. والشعب لا يشعر بانتمائه إلى دولته إن لم يكن هناك مجال يسمح له بالاشتراك في اتخاذ القرارات التي تهم مصيره كشعب حر وسيد. ولهذا نجد كلا من الدستور الفرنسي والمصري والجزائري يؤكد على أن السيادة للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء². إذن ماهو تحديدا موقف الدساتير المقارنة من تعريف الحق في الاستفتاء الشعبي؟.

¹-Th. Curti, Le référendum, histoire de la législation populaire en suisse, traduite par Jules Ronjat, thèse pour le doctorat, Libraires-Editeurs, Paris, France, 1905, p. 355.

²- تنص المادة 3 من الدستور الفرنسي 1958 على أنه:

«La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ou par l'intermédiaire du référendum».

وتقضي المادة 8 من الدستور الجزائري سنة 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: « يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين». أما المؤسس الدستوري المصري فلم يخصص مادة تبين كيفية ممارسة السيادة مثل نظيره المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري ولكنه نص على الاستفتاء في مواد متفرقة ويخول سلطة سن القوانين كذلك لممثلي الشعب في الباب المتعلق بالسلطة التشريعية.

بالنسبة للدساتير المقارنة، نجدها قد تأثرت بالمفهوم الموسع للحق في الاستفتاء الشعبي، لكنها لم تحاول إيراد تعريف له، واكتفت بالنص على موضوع الاستفتاء الذي يشمل أية قضية تهم الدولة¹.

1°/ فالمؤسس الدستوري الفرنسي، بالرغم من التعداد المذكور في المادة 11 من دستور 1958 والحالات الخاصة في المادتين 88 ف 5 و 89 والمادة 89 الخاصة بالتعديل الدستوري، فإن الاستفتاء الشعبي يشمل مواضيع متعددة. وإن لم يصرح بذلك بصورة واضحة، إلا أن المادة 11 أكدت عند تطبيقها أنها تشمل أي موضوع هام².

2°/ أما المؤسس الدستوري المصري، فقد ذكر مواضيع الاستفتاء في المادة 152 من دستور 1971 بصورة عامة، لتشمل أي موضوع يتعلق بالمصالح العليا للبلاد، ثم ليخصص عدة مواد في الدستور لكل موضوع استفتائي، كالاستفتاء الدستوري بنوعيه التأسيسي (المادة 193) والتعديلي (المادة 189) والاستفتاء على حل مجلس الشعب (المادة 136) والاستفتاء على تقرير مسؤولية الحكومة (المادة 127) والاستفتاء الشخصي (76) والاستفتاء في حالة الضرورة (المادة 74)، وبعد إلغاء هذا الدستور وإصدار دستور 2012، بقي الاستفتاء الشعبي بصفة عامة في كل قضية تهم المصالح العليا للبلاد (المادة 150)، إلى جانب الاستفتاء الدستوري التأسيسي (المادة 225) والتعديلي (المادة 217 و 218) والاستفتاء على حل مجلس الشعب (المادة 136)، وهذا في الحالات العادية واستفتاء حالة الضرورة (المادة 148). وبهذا يكون المؤسس الدستوري المصري قد ألغى نوعين من الاستفتاء الشعبي وهما: الاستفتاء الشخصي والاستفتاء على تقرير مسؤولية الحكومة. أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2014 فقد تم إلغاء استفتاء حالة الضرورة والاحتفاظ بالاستفتاء الدستوري (التأسيسي في المادة 247، التعديلي في المادة 226)، والاستفتاء الخاص بالمصالح العليا

¹ - بالرغم من أن التعريف مسالة فقهية، نجد بعض التشريعات قد عرفت الاستفتاء الشعبي . كالدستور الأرمني الذي نص في مادته الأولى على ما يلي: (الاستفتاء" التصويت الوطني" هو وسيلة مباشرة لتنفيذ سلطة الشعب وكل المسائل المهمة في حياة البلد واعتماد قوانين وقرارات جمهورية أرمينيا). وفي رومانيا أورد المشرع تعريفا للاستفتاء الشعبي من خلال المادة الأولى من قانون الاستفتاء جاء فيها أن: (الاستفتاءات الوطنية هي شكل من أشكال ووسائل التشاور المباشرة والتعبير عن السيادة للشعب الروماني). وفي جورجيا، تنص المادة الأولى من قانون الاستفتاء على أن: (الاستفتاء هو استجواب على الصعيد الوطني من خلال التصويت لأغراض اتخاذ قرار نهائي حول مسائل مهمة للدولة).

² - أنظر لاحقا تطبيقات الاستفتاء الشعبي في فرنسا المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا الباب.

للبلاد (المادة 157)، والاستفتاء على حل مجلس النواب (المادة 137)، ولكنه أضاف الاستفتاء الشعبي على المعاهدات (المادة 151) والاستفتاء الشعبي على تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية (المادة 161).

3/ أخيرا بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري، فإن الاستفتاء الشعبي يتعلق بكل قضية ذات أهمية وطنية حسب المادة 91 بند 8 من دستور 1996 المعدل سنة 2016¹، إلى جانب الاستفتاء الدستوري في المنصوص عليه في المادتين 208 و211². وحسنا فعل عندما أخذ بالمفهوم الموسع للاستفتاء الشعبي، باستعماله عبارة القضايا ذات الأهمية الوطنية، لأن مواضيع الاستفتاء الشعبي متعددة ومستحدثة ولا يمكن حصرها، ذلك أن لكل زمن قضاياها التي تهم المؤسس الدستوري وتتطلب تدخل الشعب صاحب السيادة ليفصل فيها.

وبعد أن تبيننا لنا فكرة واضحة تقريبا عن الحق في الاستفتاء الشعبي، وموقف التشريعات المقارنة منه، وستتضح أكثر بعد أن نميزه الاستفتاء الشخصي (الاسترأس)، ولكن قبل ذلك نعرض لنشأته التاريخية في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

النشأة التاريخية للحق في الاستفتاء الشعبي

فكرة الحق في الاستفتاء الشعبي فكرة قديمة عرفت لها الأهمية السابقة كالليونان والمان³، وطبقته سويسرا ولا زالت تطبقه على نطاق واسع حتى أصبحت توصف بأنها بلد الاستفتاء

¹ - وهو نفس المفهوم الذي كان في دستور 1976 في المادة 111 بند 14 وفي دستور 1989 في المادة 74 بند 9 وفي دستور 1996 قبل تعديل 2008 في المادة 77 بند 8.

² - المادة 163 من دستور 1989 والمادتان 174 و177 من دستور 1996 قبل تعديل 2008 وبعده.

³ - في عصر الخلافة الإسلامية، فكثير من الفقهاء يشبهون نظام الاستفتاء الشعبي المعروف حاليا أو لنقل الديمقراطية المباشرة بصفة عامة بنظام الشورى الذي نص عليه القرآن الكريم ﴿وشاورهم في الأمر﴾ (الآية 159 من سورة آل عمران). إلا أن هذا النظام كان قاصرا على أهل الحل والعقد، وهم أهل التقوى والعلم والذين لهم دراية بشؤون الحكم وخباياه، وليس مخلولا لكافة المواطنين كما هو الحال في

نظام الاستفتاء الشعبي. ومما يؤكد ذلك قول الرسول ﷺ عندما سأله بعض المسلمين في حالة ما إذا عصي عليهم أمرا لم يجدوا له حكما واضحا في الكتاب أو في السنة النبوية، فأجابهم الرسول ﷺ بقوله: {اجمعوا له العالمين}. للإستزادة حول هذا التطور التاريخي أنظر

بدون منازع (أولا). والأنظمة السياسية محل المقارنة عرفت الحق في الاستفتاء الشعبي كوسيلة ديمقراطية للتعبير عن السيادة الشعبية ونصت عليه ضمن أعلى وثيقة دستورية (ثانيا).

أولا: الحق في الاستفتاء الشعبي في سويسرا

عرف تاريخ الحق في الاستفتاء الشعبي في سويسرا بداية سيئة، ذلك أن أول استفتاء شعبي فيدرالي كان من تنظيم الغزاة الفرنسيين، حيث جاء في مرسوم استدعاء هيئة الناخبين أن كل امتناع عن التصويت يعتبر تأييدا. فكان أن صوت 72000 ب "نعم" مقابل 92000 ب "لا"، وبفضل 167000 ممتنع عن التصويت تم إصدار أول دستور فيدرالي في 12 ابريل 1798م. وبهذا دخل الاستفتاء الشعبي الديمقراطية السويسرية بالرغم من هذا العيب المبدئي¹.

وفي عام 1802م تم الاستفتاء على دستور أقل مركزية من الأول وتبناه الشعب. وهو أول استفتاء وطني في تاريخ النظام السياسي السويسري. وبعد سنة رجع العمل بنظام الكانتونات التي كانت قد ألغيت من قبل الاستعمار الفرنسي، ورجع معها الشكل التقليدي الفيدرالي

نزار أحمد عتيق، مبدأ الشورى قواعده وضمائنه دراسة مقارنة بالديمقراطية النيابية المعاصرة، دار الوفاء، الإسكندرية، مصر، ط1، 2008، ص 37.

إلا أنه بانتهاء الخلافة الإسلامية الراشدة حلت محلها الخلافة الوراثية ممثلة في الدولة الأموية والدولة العباسية وأخيرا الدولة العثمانية «التي لم تكن إسلامية ولا غير إسلامية بأتم مدلول الكلمتين كما قال الشيخ أبو الأعلى المودودي لأنه كان قد غير فيها أساسان مهمان من أسس الدستور الإسلامي: الأول إنتخاب الأمير، والثاني تسيير نظام الدولة بالمشورة»، تدوين الدستور الإسلامي، دار الفكر، ص78، (ذكره ما جد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 137) فأدى ذلك إلى زعزعة الخلافة الإسلامية وتقويض أركان الدولة وعدم ثقة المسلمين في الحاكم الذي استبد برأيه وأحكم سيطرته على الحكم. فزالت الخلافة الوراثية بسقوط الدولة العثمانية سنة 1924م، وانتقال هذه الدول إلى العمل بالساتير المكتوبة تقليدا لدول العالم المتقدم مع احتفاظها بالإسلام كرمز وشعار تتوج به دساتيرها.

¹- voir l'histoire du référendum en suisse H. Bayle, Le référendum, étude historique et critique, op, cit., pp. 3-13; J. Signorel, Référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., pp. 87-88; A. Malvardi, Le référendum et le plébiscite en droit Français et comparé, op, cit., p. 122; J. Cadart, institutions politique et droit Constitutionnel, op, cit., pp. 195-202; J. Debacq, Le référendum, op, cit., p. 32; O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 239 ; S. Peter, Le référendum populaire en Suisse, op, cit., p. 332.

ويرجع بعض الكتاب ظهور الاستفتاء الشعبي في سويسرا إلى سنة 1309، راجع

A. Auer, Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis, Economica, paris, France, 1989, p. 1.

لسويسرا¹، إلا أنه بقيام الحرب الأهلية، وعودة الغزاة الفرنسيين من جديد، تم إلغاء دستور 1802 وأُستبدل من قبل نابليون بميثاق الوساطة Pacte de médiation في 19 فيفري 1803م الذي تبنى النظام النيابي، ثم صدر الميثاق الفيدرالي Pacte Fédéral سنة 1815م، وتوقفت الديمقراطية ردحا من الزمن حتى تحررت البلاد نهائيا من الإحتلال الفرنسي²، فتم ميلاد الفيدرالية السويسرية بالتصويت على دستور 1848 الذي كرس الاستفتاء الشعبي الدستوري الإجباري ونظام المبادرة الشعبية للمراجعة الشاملة للدستور³. ولما تمت مراجعة الدستور سنة 1874م، أُدخل الاستفتاء الشعبي التشريعي الاختياري، ثم أُضيفت خمسة أنواع أخرى من الاستفتاءات في السنوات اللاحقة وهي: الاستفتاء عن طريق المبادرة الشعبية الدستورية؛ الاستفتاء الاختياري على المعاهدات التي تزيد عن 15 سنة؛ الاستفتاء الاختياري التشريعي على القرارات الفيدرالية؛ الاستفتاء الإجباري على القرارات الإستعجالية التي تتناقض مع الدستور؛ الاستفتاء الإجباري على المعاهدات الإنضمام للمنظمات الأمنية الجماعية أو الفوق وطنية⁴.

أما على مستوى الكانتونات - والتي بقيت الديمقراطية المباشرة مزدهرة فيها، بل إن بعضها مازال يطبقها حتى الآن⁵ - فإن الاستفتاء الشعبي دخل شيئا فشيئا، فقد عرفت بعض الكانتونات الاستفتاء الشعبي التشريعي قبل أن ينص عليه الدستور الفيدرالي⁶. ففي valy أستبدل الاعتراض الشعبي على القوانين بالاستفتاء الشعبي الاختياري سنة 1844م. وبعد سنتين دخل الاستفتاء الشعبي الاختياري في Berne وتبنت Argovie المبادرة الشعبية سنة 1852. أما New châtel فنص دستورها لسنة 1858م على الاستفتاء الشعبي في المجال المالي لكل قرض تفوق قيمته 50000 فرنكا فرنسيا يجب أن يخضع للتصويت الشعبي، لكن Grison تبنت الاستفتاء الشعبي بطريقة مطلقة، بحيث أن كل قانون أو قرار أو عقد ذو

¹ -F. Hamon, Le référendum, liv. op, cit., p. 101.

² - J. Debacq, Le référendum, op, cit., pp. 34 et 37.

³ -art 113 et art114.

⁴ - O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., pp. 239 et 240; J- F. Aubert, leçons suisses, op, cit., p. 126 ; S. Peter, Le référendum populaire en Suisse, op, cit., p. 333.

⁵ - ففي (Uri)، على سبيل المثال، يجتمع الناس مرة كل سنة في ساحة كبيرة، حيث يصوتون على الضرائب ويسنون القوانين، ويختارون موظفيهم العامين للسنة القادمة، بطريقة مباشرة أنظر سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية - دراسة قانونية سياسية - مرجع سابق، ص97؛ ثابت جوي، حق النقض، مرجع سابق، ص 240.

D. Giroux, Le système référendaire en suisse, op, cit., , p. 26.

⁶ - محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة - الحكومة - الدستور، مرجع سابق، ص 48 هامش 2.

طابع عام يجب أن يخضع إجبارياً للتصويت الشعبي بعد إعلانه لمدة 30 يوماً في الجريدة الرسمية¹.

وهكذا، فإن كل دساتير سويسرا خضعت للاستفتاء الشعبي، منذ أول دستور سنة 1798 حتى الدستور الحالي الذي تم الاستفتاء عليه سنة 1999م ودخل حيز التطبيق سنة 2000م حيث نص في- المادتين 138 و 139 على أنه: (1- يمكن لمائة ألف مواطن ومواطنة متمتع بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة أو جزئية للدستور الاتحادي.

2- يمكن للمبادرة الشعبية التي تهدف إلى اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي أن تأخذ شكل الصيغة العامة أو أن تحوي نص التعديل المقترح.

3- إذا لم تلتزم المبادرة الشعبية بوحدة الشكل أو بوحدة الموضوع أو بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام، فيمكن للجمعية العامة الاتحادية أن تعلن بطلان المبادرة كلياً أو جزئياً.

4- إذا وافقت الجمعية الاتحادية على مبادرة شعبية ذات صيغة عامة، فإنها تقوم بإعداد نص المراجعة الجزئية وفقاً للمبادرة وتعرضه للتصويت على الشعب والمقاطعات، وإذا ما رفضت الجمعية الاتحادية المبادرة الشعبية فإنها تقدمها للشعب للتصويت عليها وإبداء قراره فيها، وإذا وافق الشعب عليها تقوم الجمعية الاتحادية بعدها بإعداد نص التعديل.

5- إذا كانت المبادرة الشعبية تحوي نص التعديل المقترح فيتم عرضها للتصويت على الشعب والمقاطعات وتعطي الجمعية الاتحادية توصياتها بقبول أو رفض المبادرة، وإذا تم رفضها فيمكنها تقديم اقتراح مضاد للتصويت عليه.

6- يصوت الشعب في نفس الوقت على المبادرة الشعبية والاقتراح المضاد...). وتليها المادة 140 بقولها: (تعرض الموضوعات التالية للتصويت على الشعب والمقاطعات: أ- تعديلات الدستور الاتحادي...).

إن الاستفتاء الشعبي في النظام السويسري يتميز بخاصية فريدة من نوعها مقارنة بالاستفتاء الشعبي في الأنظمة السياسية عبر العالم، من حيث كثرة أنواعه وارتفاع عدده و(الذي جاوز 400 استفتاء شعبي على المستوى الفيدرالي منذ 1798 أي ضعف ما هو موجود في كل

¹- J. Debacq, Le référendum, op, cit., pp. 38-42.

دول أوروبا مجتمعة¹. وباحتساب الاستفتاءات الفيدرالية وعلى مستوى الكانتونات والبلديات فإن المواطن السويسري يمكن استدعاؤه لإعطاء رأيه في مدة شهرين حول 08 أو 10 مواضيع مختلفة². ويتميز أيضا الاقبال الكبير لهيئة المستفتين وقلة الممتنعين عن التصويت³. كما أن نصف النصوص التشريعية ذات الأهمية يصوت عليها الشعب مباشرة. وهذا ما دفع بعض الفقيه O. Duhamel الى وصف النظام السياسي السويسري أنه بحق يطبق ديمقراطية الوثام La démocratie de concordance⁴ أي الوثام بين السلطة الحاكمة والشعب المحكوم.

هذه إذن كانت لمحة تاريخية عن نشأة الاستفتاء الشعبي في سويسرا. فكيف هي الحال في الأنظمة السياسية المقارنة التي اخترناها نماذج لبحثنا وهي: فرنسا، مصر والجزائر.

ثانيا: الحق في الاستفتاء الشعبي في النظم السياسية محل المقارنة

عرف النظام السياسي الفرنسي الحق في الاستفتاء الشعبي مع ظهور نظرية العقد الاجتماعي والثورة ولكنه تحول إلى إستراس ليعود بقوة بدخول الجنرال ديغول إلى السلطة وإصداره دستور 1958 الذي عرف عدة تعديلات من اجل تطويره. وكرس المؤسس الدستوري المصري نظام الاستفتاء الشعبي وشهد عدة تطبيقات كادت أن تفرغه من محتواه، والجزائر هي الأخرى تبنت نظام الاستفتاء الشعبي منذ أن استقلت عن فرنسا سنة 1962. هذه التطورات التاريخية نشرها تباعا.

(أ) الحق في الاستفتاء الشعبي في فرنسا

¹ - منذ 1948 حتى سنة 2009 هنا 459 استفتاء على المستوى الفدرالي أنظر الموقع بتاريخ 17 نوفمبر 2016. www.democratie_directe_fr/2009/12/principaux-referendums-en-suisse-depuis-1948-au-niveau-national-federale.

² - F. Hamon, Le référendum, liv, Op. cit., p. 100.

³ - «Sur une longue période, la participation décline :60% avant la seconde Guerre mondiale, 55% de 1945 à 1960, stabilisation autour de 40% depuis». Voir O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., pp. 241 et 242 .

⁴ -ibid., pp. 231-249.

كانت كلمة استفتاء مجهولة في النظام السياسي الفرنسي القديم، فقد ظهرت مع بداية الثورة وظهور نظرية العقد الاجتماعي le contrat social، حيث أكد الفقيه Jean-Jacques Rousseau في نظريته الشهيرة هذه بأن:

«Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi».

بمعنى (أي قانون لا يصوت عليه الشعب شخصياً يعتبر باطلاً، فالمشروع لا يصبح قانوناً، إلا بعد أن يصادق عليه الشعب السيد)¹. فكلمة استفتاء شعبي لم تنطق ولكن معناها كان واضحاً، إنه الاستفتاء الإجمالي بآتم معنى الكلمة². وهو ما أكدته الإعلان الذي أصدرته الجمعية الوطنية (la convention nationale) في أولى جلساتها بتاريخ 21 سبتمبر 1792م وقررت فيه أنه: (لا وجود لأي دستور إلا ذلك الذي يقبله الشعب)³. فالسلطة مهمتها خدمة الشعب السيد عن طريق إصدار قوانين وافق عليها بدون ضغط أو إكراه وفي هذا يقول J. Debacq: (إذا كان الشعب سيدياً فإن رؤساء الدولة ما هم إلا موظفين عنده، والحكومة ماهي إلا وزيرة للسيادة)⁴.

لقد كان لأفكار الفقيه J. J. Rousseau تأثير كبير على رجال الثورة الفرنسية الذين فقدوا الثقة في النظام البرلماني، فاستعملوا الاستفتاء الشعبي طيلة مرحلة الثورة للتصديق على الدساتير المتتابعة، فظهر الاستفتاء الشعبي في مشروع دستور 1793 وهو دستور Condorcet الذي حاول إعطاء حظ للديمقراطية المباشرة (فكل قانون صوت عليه المجلس لن يصبح نهائياً حتى يعرض على المواطنين في المجلس الابتدائي للتصويت عليه خلال أربعين يوماً)⁵. ولكن هذا الدستور لم يطبق ولقي معارضة شديدة. وتم تحضير مشروع دستور آخر وأجري أول استفتاء شعبي تأسيسي في التاريخ السياسي الفرنسي بإصدار

¹- J. Debacq, Le référendum, Op, cit., pp. 54-56.

²- ibid., p. 56.

³ - «il ne peut y avoir de constitution que lorsqu'elle est acceptée par le peuple». O. Duhamel, droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 456.

⁴ - «Si le peuple est souverain, les chefs de l'état ne doivent être que les officiers du peuple... le gouvernement n'est que le ministre du souverain». J. Debacq, Le référendum, Op, cit., p. 56.

⁵- P. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, L.G.D.J, Paris, France, 30^e éd., 2007, p. 357-362; G. conac, les débats sur le référendum sous la Ve république, op, cit., p. 97; Serge Sur, Un bilan du référendum en France, op, cit., p. 591; J-P. Duprat, Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative, R.I.D.C., Vol. 58 N°2, 2006. p. 554.

دستور 26 جوان عام 1793 الذي كرس الاستفتاء الدستوري¹، ثم دستور السنة الثالثة للثورة في استفتاء 06 ديسمبر 1795. وأخيرا دستور السنة الثامنة للثورة باستفتاء 1799م الذي أفضى إلى إمارة بونابرت، هذا الأخير أعطى للاستفتاء الشعبي مفهوما آخر، أي من استفتاء شعبي موضوعي إلى استفتاء شخصي (إستراس plébiscite) ومعناه طلب الرئاسة²، بل أصبح الاستراس هو الوسيلة التقنية الوحيدة طيلة القرن الثامن عشر، حتى أصبح يوصف النظام السياسي الفرنسي في هذه الفترة بالديمقراطية القيصرية césarisme démocratie³.

أما نظام الجمهورية الثالثة الذي تبنى البرلمانية المطلقة تحت تأثير أفكار الفقيه Sieyès فقد أقصى كل شكل للاستشارة الشعبية المباشرة وكل شكل للتعبير عن الإرادة الشعبية، فعارض الاستفتاء الذي يكون موضوعه شخصيا، والإستراس الذي ماهو إلا تصويت بالثقة على شخص⁴.

وبعد الحرب العالمية الأولى، وبعد أن ظهرت مساوئ البرلمانية المطلقة، ظهر بعض الجامعيين ورجال السياسة الذين حاولوا رد الاعتبار للاستفتاء الشعبي فظهر من بينهم André Tardieu و Raymond carré de Malberg.

فمقاربة الفقيه carré de Malberg كانت نظرية بحتة، من حيث أنه يجب أن تكون هناك إرادة شعبية معبرة عن نفسها، فإن البرلمانية طالت أم قصرت سوف تتعايش مع الاستفتاء الشعبي⁵.

أما الفقيه Tardieu فرأى أن الاستفتاء الشعبي هو أحد المكابح للسلطة التنفيذية، يجب أن يستعمل للحد من البرلمانية المطلقة، مثله مثل حق حل البرلمان، والطعن بالدستورية ضد

¹-voir J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., pp.29-32; J.Cadart, institutions politique et droit Constitutionnel, op,cit, p .201; P. Nuss, Référendum et initiative populaire en France, op, cit., p. 1466; A-C. Mercier, Le référendum d'initiative populaire de Condorcet, op, cit., pp.487-490 et501.

M. Prélôt, J. Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 351.

² - F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., pp. 73- 76; M-Guillaume-Hofnung, Le référendum, op, cit., p. 109 ; J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, op, cit., p32 ; J-P. Duprat, Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative, op, cit., pp. 553et 554 ; M. Bouissou La pratique référendaire en France, op, cit., p.274.

³ - M. Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{ème} République, op, cit., pp. 60-61;M. Prélôt, J. Boulouis, institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 384.

⁴- Sous l'influence de Sieyès notamment. O. Duhamel, droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 477; F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 78; G. Conac, les débats sur le référendum sous la V^e république, op, cit., p. 97; Cl. Emeri et Ch. Bidigary, la constitution en France de 1789 à nos jours, op, cit., p. 75.

⁵-R. Carré de Malberg, Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme, op, cit., p. 228et s.

القوانين التعسفية، ولكنه لم يهتم بالمبادرة الشعبية، بل الأسئلة ستكون مطروحة من طرف رئيس الجمهورية، باقتراح من الحكومة. فأفكار الفقيه Tardieu كان لها تأثير كبير على الجنرال ديغول التي وضعها في دستور 1958¹.

وعليه، وبدون منازعة فإن الجنرال ديغول هو من أعاد إدخال الاستفتاء الشعبي إلى فرنسا وقرر بأن الاقتراع المباشر هو وحده الذي يعطي الشرعية للجمهورية، فالمادة الأولى من الأمر المؤرخ في 21 أبريل 1944 تصب في هذا الصدد حيث تنص على أن: (الشعب الفرنسي يقرر بكل سيادة مستقبل مؤسساته)². فبمجرد أن أصبح الجنرال ديغول رئيسا للحكومة المؤقتة الفرنسية سنة 1945، أعاد طرح الاستفتاء الدستوري للإنتقال من الجمهورية الثالثة إلى الجمهورية الرابعة، وإنتخاب برلمان يكلف بإعداد دستور للبلاد، فنظم لأول مرة استفتاء حقيقي في فرنسا بتاريخ 21 أكتوبر 1945 يتعلق بالغاء القوانين الدستورية لسنة 1875 وقرار دستور مؤقت³. وفي 05 ماي 1946 تم التصويت على مشروع الدستور، وتم رفضه من قبل الشعب الفرنسي بنسبة 47%، ويعتبر هذا أول استفتاء سلبي في التاريخ السياسي الفرنسي⁴. ولكن الجنرال ديغول لم يكن فخورا بالرغم من هذه الديمقراطية المباشرة⁵. وتم إعداد مشروع دستور آخر خضع للاستفتاء الشعبي بتاريخ 13 أكتوبر 1946، وحصل على 53،57% من الاصوات المعبرة فكان ميلاد الجمهورية الرابعة، التي ألغيت بدورها بحلول الجمهورية الخامسة في استفتاء دستوري بتاريخ 04 أكتوبر 1958م⁶، حيث لعب الاستفتاء الشعبي في العشر الأوائل - كما جسده الفقيه Tardieu - كمكبج لقوة

¹ - A. Tardieu, Réforme de l'Etat, 1934, p. 106 et s, dans documents d'études «droit constitutionnel et institutions politiques», La documentation française, n°1. 21^e éd, 1997, p. 53; J- M. Denquin, Le déclin du referendum sous la V^e république, « les 40 ans de la république», R.D.P, n°5/6, n°spécial, L.G.D.J., Paris, France, 1998, p. 1588;F. Hamon, Le référendum, liv. op, cit., p. 78.

² - « Le peuple français décidera souverainement de ses futures institutions». Voir G. Conac, les débats sur le référendum sous la Ve république, op, cit., p. 98.

³ - J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, op, cit., pp. 32- 34 ; Cl. Emeri et Ch. Bidigary, la constitution en France de 1789 à nos jours , op, cit., pp. 69-71.

⁴ - M. Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{ème} République, op, cit, pp. 61-65 ; G. conac, les débats sur le référendum sous la Ve république, op, cit., p. 98. Cl. Emeri et Ch. Bidigary, la constitution en France de 1789 à nos jours, op, cit., p. 75 ; M. Bouissou La pratique référendaire en France, op, cit., p.275.

⁵ - G. Conac, les débats sur le référendum sous la Ve république, op, cit., p. 98.

⁶ - J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, op, cit., p. 34.

البرلمان، بل أصبح وسيلة لتأكيد سمو الرئيس على باقي المؤسسات في الدولة¹، فقد استعمله الرئيس ديغول وربطه بمسألة الثقة في شخصه، هذه الثقة التي سحبت منه في استفتاء 1969². وبعدها استعمل الاستفتاء الشعبي بطريقة عادية تكاد تكون استثنائية ونادرة من طرف رؤساء الجمهورية من بعده.

ب) الحق في الاستفتاء الشعبي في مصر

عرف نظام الاستفتاء في النظام السياسي المصري بعد ثورة 1952، فتم تكريسه بموجب دستور 1956، ثم دستور 1964 هذان الدستوران لم ينفذا الإبقاء على استفتاء شعبي³. فقد خولت المادة 145 من الدستور الأول «لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الأمة أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وينظم القانون طريقة الاستفتاء». غير أن الدستور الثاني لم يشترط الاستفتاء بعد أخذ رأي مجلس الأمة، فنصت المادة 129 منه على أن: «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا»⁴.

ولم يخرج دستور 1971 عن هذه القاعدة، إذ طرح في استفتاء شعبي بتاريخ 11 ديسمبر 1971 فوافق عليه الشعب بما يشبه الإجماع⁵، وبدأ العمل به وفقا لنص المادة 193 منه التي تقضي بأن: «يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء». وقد أكد في مادته الثالثة على مبدأ سيادة الشعب، وخول للمواطن المصري حق إبداء الرأي في الاستفتاء باعتباره واجب وطني⁶، وتطرق إلى سبعة مجالات لممارسة الحق في الاستفتاء الشعبي تبدأ بالاستفتاء على ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات في حالة

¹- F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 79; M. Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{ème} République, op, cit., p. 61-65.

²- سوف نتناول هذا الموضوع في المبحث الثاني الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الأطروحة.

³- سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 85.

⁴- زكي سلام، الرقابة السياسية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 254.

- ألغي دستور 1956 وحل محله دستور مؤقت في 5 مارس 1958 للدولة الجديدة- الجمهورية العربية المتحدة الذي وافق عليه الشعب في استفتاء شعبي، وقد ألغي هذا الدستور في أعقاب الانفصال، وصدر إعلان دستوري في سبتمبر سنة 1962، ثم صدر بعد ذلك دستور 1964. راجع أكثر تطور الحياة الدستورية في مصر محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 816 و 817.

⁵- إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 437.

⁶- المادة 62 من دستور 1971.

الضرورة (المادة74)، وتنتهي بالاستفتاء الدستوري(المادة 189 و 193)، يتخللها الإستراس(الاستفتاء الشخصي) على تولي منصب رئاسة الجمهورية (المادة76)، والاستفتاء على تقرير مسؤولية الحكومة(المادة127)، والاستفتاء على حل مجلس الشعب (المادة136)، والاستفتاء على القضايا المهمة(المادة 152). وقد عرف هذا الدستور عدة تعديلات، تم بموجبها إلغاء الإستراس(الاستفتاء الشخصي)، الاستفتاء الشعبي على تقرير مسؤولية الحكومة والاستفتاء على حل مجلس الشعب، أما عن التطبيقات العملية، فإن كل المواد عرفت طريقها إلى التطبيق، وخاصة المادة 76 الخاصة بالإستراس (الاستفتاء الشخصي) والاستفتاء الدستوري التي عدلت سنة 2005.

وتم إلغاء دستور 1971، ثم طرح دستور 2012 على الاستفتاء الشعبي بتاريخ 30 نوفمبر 2012 والذي جاء نتيجة ثورة 25 يناير 2011. ونص على 5 أنواع من الاستفتاء الشعبي وهي: الاستفتاء الدستوري (المواد 217 و 218 و 225) والاستفتاء على القضايا المهمة(المادة 150) ورجع الاستفتاء على حل مجلس الشعب مع ربطه بمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية(المادة127) ثم الاستفتاء على تمديد حالة الطوارئ(المادة148).

ولكن هذا الدستور لم يعمر كثيرا فقد تم تعليقه تبعا لبيان القوات المسلحة في 3 جويلية 2013 عقب الانقلاب على الرئيس محمد مرسي¹. وتم الاستفتاء الشعبي بتاريخ 14 و 15 جانفي 2014 على مشروع التعديلات الدستورية على الدستور الصادر في 2012 حيث حصل على 98,1% من الأصوات المعبرة²، والذي أبقى على الاستفتاء الدستوري (226 و 247) والاستفتاء على القضايا المهمة(المادة 157) والاستفتاء على حل مجلس النواب فقط وتم حذف المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية(137)، وأضاف نوعين آخرين هما: الاستفتاء على المعاهدات(المادة157)والاستفتاء على تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية(المادة161).

¹ شهدت الفترة الإنتقالية القبض على الرئيس محمد مرسي بدء تفكيك الإطار الدستوري وتعطيل الممارسة الدستورية وظهور الإعلانات الدستورية خاصة إعلان 30 مارس 2011 ولحقه الإعلان الدستوري المكمل في جوان 2012.

² قرار اللجنة العليا للانتخابات رقم 7 لسنة 2014، الوقائع المصرية (ملحق للجريدة الرسمية)، المطابع الأميرية، عدد 14(تابع) بتاريخ 19 جانفي 2014.

ج) الحق في الاستفتاء الشعبي في الجزائر

مارس الشعب الجزائري حقه في الاستفتاء الشعبي لأول مرة في تاريخه السياسي عندما استدعي من طرف المستعمر الفرنسي، ليقول كلمة الفصل في تقرير مصيره واستقلاله عن فرنسا. وكان ذلك بتاريخ 08 جانفي 1961، وتمت الموافقة عليه بنسبة 74,99% من أصوات الناخبين¹، وتلاه الاستفتاء الشعبي الثاني بتاريخ 08 أفريل 1962 لإقرار اتفاقية إيفيان القاضية باستقلال الجزائر عن الجمهورية الفرنسية الخامسة، والمرة الثالثة بتاريخ 1 جويلية 1962 والمتعلق بتقرير مصير الشعب الجزائري². هذا الاستفتاء الأخير الذي حقق الانتصار للثورة الجزائرية على الاستعمار الفرنسي الغاشم، ودخلت بموجبه الدولة الجزائرية عهدا جديدا، وحاولت جاهدة تأسيس نظام سياسي بإصدار دستور للبلاد بطريقة ديمقراطية. فكان أول استفتاء شعبي من تنظيم السلطة الجزائرية بتاريخ 20 سبتمبر 1962 استدعي بموجبه الشعب الجزائري ليدلى برأيه في الاستفتاء على مشروع يحدد طبيعة المجلس الوطني التأسيسي، واختصاصاته والمدة المحددة لممارسة مهامه، وبعد سنة تمت المصادقة على أول دستور للجمهورية الجزائرية بتاريخ 08 سبتمبر 1963³، والذي نص في مادته 10 ف 2 على أن: «ممارسة السلطة تكون من طرف الشعب الذي تتشكل طبيعته من فلاحين وعمال ومتقنين وثوريين» وخول كلا من السلطين التنفيذية والتشريعية حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور⁴، ووجوب عرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي⁵، ثم أجري استفتاء على الميثاق الوطني بتاريخ 27 جوان 1976 وتلاه الاستفتاء على إقرار

¹ - قيل هذا التاريخ استدعي الشعب الجزائري كغيره من الأقاليم الواقعة فيما وراء البحار، للاستفتاء على دستور فرنسا لسنة 1958 باعتبار الجزائر مقاطعة فرنسية، حيث منحت الوثيقة الدستورية لشعوب ما وراء البحار إمكانية الاختيار بين الاستقلال الذاتي مع العضوية في المجموعة الجديدة، أو الخروج من المجموعة دون الارتباط بالجمهورية الفرنسية. ويبدو أن الجنرال ديغول De Gaulle ظهر للوهلة الأولى مقتنعا بنتائج الاستفتاء ستكون لصالح بقاء أقاليم ما وراء البحار ضمن المجموعة الفرنسية، لأنه يعتمد على الخبرة التي اكتسبها الأجهزة الفرنسية المشرفة على عمليات الاستفتاء والانتخابات المتواجدة في هذه الأقاليم، والمختصة في الغش والتزوير للنتائج، وكالعادة جرى الاستفتاء وقامت السلطة المحتلة في الجزائر بتزوير النتائج النهائية. للاستزادة حول استفتاء تقرير المصير أنظر عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقرا أم منشأ للدولة الجزائرية؟، مرجع سبق ذكره، ص 51 و 52.

² - المرجع نفسه، ص 130.

³ - ج. ر. ج. ج. ج. عدد 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

⁴ - المادة 71

⁵ - المادة 73

دستور 1976¹، الذي أكد على أن السيادة للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء². ويمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية³، باستثناء تعديل الدستور فإنه لا يعرض على الاستفتاء الشعبي بل يعدل عن طريق البرلمان فقط⁴.

ولم يشذ دستور 1989 الذي تم الاستفتاء عليه بتاريخ 23 فبراير 1989⁵، عن هذا النهج حيث أكدت المادة 6 منه على أن: «الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده»، وأضافت المادة 7 على أن: «السلطة التأسيسية ملك للشعب».

يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة». ويمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء⁶. ولضمان نزاهة العملية الإستفتاءية تم استحداث مؤسسة دستورية جديدة هي المجلس الدستوري ليسهر على عمليات الاستفتاء وإعلان نتائجها⁷، إلا أن الجديد الذي أضافه دستور 1996 هو توسيع حق المبادرة بالاستفتاء التعديلي إلى نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة حيث نصت المادة 177 منه على أنه: «يمكن لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه»⁸. وهذا بعدما كانت قاصرة على رئيس الجمهورية، وحده وغابت في ظل دستوري 1976 و1989. وبعد تعديل الدستور سنة 2016 أضاف المؤسس الدستوري هيئة عليا لمراقبة الاستفتاءات⁹.

¹ - ج. ر. ج. ج. عدد 94 بتاريخ 24 نوفمبر 1976

² - المادة 05

³ - المادة 111 بند 14

⁴ - تنص المادة 192 من دستور 1976 على أنه: «يقر المجلس الشعبي الوطني مشروع قانون التعديل الدستوري بأغلبية ثلثي أعضائه». وتضيف المادة 193 بأنه: «إذا تعلق مشروع قانون التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور، فمن الضروري أن يتم الإقرار بأغلبية ثلاثة أرباع المجلس الشعبي الوطني...».

⁵ - ج. ر. ج. ج. عدد 09، بتاريخ 01 مارس 1989

⁶ - المادة 77 ف 10

⁷ - المادة 153 من دستور 1989 والمادة 163 من دستور 1996. وأصبحت المادة 182 في التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁸ - أصبحت المادة 211 في التعديل الدستوري لسنة 2016 ولم يطرأ عليها أي تعديل.

⁹ - المادة 194.

وبعد هذه الرحلة التاريخية عن كيفية نشأة الاستفتاء الشعبي سويسرا والدول الثلاثة محل المقارنة، نحاول أن نميز الاستفتاء الشعبي موضوع الدراسة عن مصطلح الاسترأس (الاستفتاء الشخصي) في المطلب الموالي.

المطلب الثاني

الحق في الاستفتاء الشعبي والاسترأس

الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية يعني التصويت على موضوع. ولكن الممارسة العملية أدت إلى الانحراف في تطبيقه- وخاصة في فرنسا- مما أدى إلى ظهور مصطلح آخر وهو الاسترأس (الاستفتاء الشخصي) الذي يتشابه- أو يكاد- مع مصطلح الحق في الاستفتاء الشعبي الموضوعي، هذا المصطلح الغريب دخل القاموس الدستوري والسياسي بحيث أصبح الفقهاء لا يمكنهم تعريف الاستفتاء الشعبي ما لم يتعرضوا إلى هذا المصطلح المقابل له (فرع أول) والذي شهد عدة تطبيقات كادت أن تفرغ الاستفتاء الشعبي الموضوعي محل الدراسة من محتواه، وخاصة وأنه استعمل كواجهة لإضفاء الشرعية على أنظمة دكتاتورية للوصول إلى السلطة، وترك الطرق الديمقراطية كالإنتخاب والبيعة التي عرفت في الإسلام (فرع ثان).

الفرع الثاني

الحق في الاستفتاء الشعبي والاسترأس

عرف الاسترأس (الاستفتاء الشخصي) عدة تعريفات في الفقه الدستوري، انفقت كلها على أن هذا النظام لا يمت بأي صلة للديمقراطية (أولاً). بل هو نظام ممقوت يؤدي إلى الدكتاتورية والاستبداد بالحكم الشخصي، ويقضي على مبدأ تداول السلطة وبالتالي فهناك فرق كبير بينه وبين نظام الاستفتاء الشعبي الموضوعي محل الدراسة (ثانياً).

أولاً: تعريف الاسترأس

أعطى الفقه الدستوري عدة تسميات وتعريفات للاستفتاء الشخصي (الاسترأس) لتمييزه بوضوح عن الاستفتاء الشعبي الموضوعي. فقد ورد في القاموس السياسي فرنسي التعريف التالي: (الاسترأس تاريخياً هو سؤال يعزم بعض رؤساء الدولة (قيصر، لويس نابليون، هتلر) طرحه على الشعب مباشرة¹. أي يربط ظهور الاسترأس من الناحية التاريخية بالرؤساء الذين عرفوا بالدكتاتوريات في ممارسة الحكم². وفي المعجم السياسي تم تعريفه كالآتي: (في القانون الدستوري الاسترأس هو إجراء يسمح لرجل سياسي أن يطلب من مجزع المواطنين التصويت بالثقة عليه)³.

ويعرف الأستاذ Jacques Cadart الاستفتاء الشخصي (الاسترأس) بأنه: (استفتاء بغير مبادرة شعبية منحرف عن الهدف، ينظم من طرف شخص ليحافظ على سلطته أو يقويها. فهو إعطاء السلطة لشخص بدون أن ينافسه أحد أو يعارضه)⁴. ويضرب لنا مثلاً بالاستفتاءات التي نظمها نابليون في فرنسا بأنها (مجرد استفتاءات كاريكاتورية واسترأسية Caricaturaux et plébiscitaires ولا تمت بأي صلة للاستفتاء الحقيقي)⁵. أما الأستاذ Robert billot فيسميه استفتاء الزعامة «لأن أنظار المستفتين تتجه بصورة أكبر إلى شخصية الزعيم الذي يطلب إبداء الرأي فيه لتأكيد الثقة في قراراته وأعماله»⁶.

¹ - « Le plébiscite est historiquement (une) question que certains chefs d'état (César, Louis Napoléon, Hitler) s'avisèrent de poser directement au peuple ». M. Jean Malignon, Le Dictionnaire de politique, 1967 cité par J-M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p.7.

² - استخدم هتلر أسلوب الاسترأس لتعزيب الدكتاتوريات والنظام النازي، فرجع إلى التصويت الشعبي في 12 نوفمبر عام 1933 للتصديق على انسحاب ألمانيا من عصبة الأمم، كما استعمله في 19 أوت عام 1934 مطية للجمع بين سلطات رئيس الدولة والمستشار (رئيس الوزراء) بعد وفاة هيندنبيرج Hindenburg وكانت النتيجة التصويت دائماً هي ما يقارب الإجماع. أنظر ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 88 و 89.

³ - « le plébiscite : en droit constitutionnel, procédé qui permet à un homme politique au pouvoir de demander à l'ensemble des citoyens de lui manifester leur confiance par un vote ». Ch. Debbasch; J. Bourdon; J-M. Pontier; J. Cl. Ricci, Lexique de politique, 7^e ed, Dalloz, Paris, France, 2001, p.326. et la même expression dans Lexique des termes juridiques : « Plebiscite, déviation du référendum constant en ce que les électeurs sont moins appelés à se prononcer sur un texte qu'à témoigner leur confiance à l'homme d'Etat qui le leur soumet (ex : plébiscites napoléoniens) ». Raymond Guillien Et Jean Vincent, op, cit., p.418.

⁴ - « le plébiscite se définit essentiellement du point de vue politique: c'est un référendum d'initiative non populaire détourné de son but organisé par un homme pour conserver ou amplifier le pouvoir qu'il détient, pour donner le pouvoir à un homme sans qu'aucun concurrent ne puisse s'opposer à lui et, le plus souvent, de manière illégale ». J. Cadart, Institution politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 204.

⁵ - Ibid., pp. 202 et 204.

⁶ - أورده داود الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 214-215.

أما الدكتور Maher Nadar فيرى بأن الاستفتاء الشخصي هو:

(هو حالة التصديق على مرشح وحيد لرئاسة الجمهورية وفي هذه الحالة فإن الشعب يستدعى لتأكيد مسألة الثقة فيه، وهذا الإجراء لا يدخل لا ضمن الانتخابات ولا ضمن الاستفتاء)¹.

وأخيرا فقد أطلق عليه الدكتور ماجد راغب الحلو مصطلح "الاسترأس"، ومعناه طلب الرئاسة، أو طلب موافقة الشعب على تولية الرئيس ومنحه الثقة. ويضيف بأن هذه الكلمة العربية تؤدي نفس المعنى الذي تنطوي عليه الكلمة الفرنسية، وهو أن يطلب أحد الأفراد - وهو عادة صاحب السلطة الفعلية في الدولة - تنصيبه رئيسا للدولة دون منافسة أو اختيار بينه وبين غيره. ويبرر كذلك استخدامه لهذا المصطلح بأنه من ناحية علم الاشتقاق فهي مشتقة من فعل رأس. ورأس القوم تعني تولى شؤونهم فصار بمنزلة الرأس من الجسد، يمثل عنصر التوجيه والقيادة. أما الثلاث أحرف الزائدة وهي الألف والسين والتاء فهي تدل على الطلب والرجاء.²

نلاحظ أن هذه التعريفات الفقهية تصب في قالب واحد، وهو مرشح واحد يطلب الرئاسة، ومن أجل هذا فضلنا كلمة إسترأس لأنها تفيد المعنى المراد عن غيرها من التسميات السابقة الذكر³. ولكن بالرغم من أننا استعرنا لفظ الاسترأس، لاستخدامه في رسالتنا هذه، إلا أننا سوف نقصره على الاستفتاء الشخصي فقط؛ والذي يتقدم فيه أحد الأفراد لتوليته رئيسا على البلاد بدون أن يتنافس مع غيره من طالبي الرئاسة، مع عدم وقوفنا عند رأي الدكتور

¹ - «Le plébiscite c'est la ratification d'un seul candidat à la présidence de la république. Dans ce cas, le peuple est appelé à affirmer sa confiance dans une seule personne, candidat à la première charge de l'Etat. Cette procédure ne s'intègre ni dans une élection, ni dans un référendum ». M. Nadar, Référendum en droit Egyptien et en droit français, op, cit., p. 19.

² - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 80 و 81

³ - وإن كان الدكتور سليمان صالح الغويل يرفض كل التسميات التي أطلقها فقهاء القانون الدستوري على الاستفتاء الشخصي ويحبذ استعمال كلمة استفتاء مجردة للدلالة على أي من الكلمتين اللاتينيتين *référendum* و *plébiscite* دون تفريق بينهما، على أن يترك تحديد ما إذا كان المقصود بها استفتاء شخصي أو استفتاء موضوعي لسياق الكلام ودلالة الظروف المحيطة باستعمال مصطلح الاستفتاء، فإذا كان سياق الكلام ينصرف إلى التصويت على شخص معين، لتقليده وظيفة أو منصباً سياسياً، فهم على أنه شخصي، أما إذا كانت دلالة الكلام تنصرف إلى التصويت على موضوع معين، عرف أن الاستفتاء المقصود هو استفتاء موضوعي وليس شخصياً" ويضيف بان إطلاق - أي عدم تحديد- مصطلح الاستفتاء، وترك تحديد دلالاته لظروف الحال والسياق العام للكلام، قد يجعلنا لا نقف عند حدود مجرد فهمه، بكونه استفتاء موضوعياً، بل إلى فهمه على نحو أكثر دقة وخصوصية بأنه استفتاء سياسي أو استفتاء تشريعي أو استفتاء دستوري". أنظر مرجعه سابق الإشارة إليه الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، ص 124 والهامش 1 من نفس الصفحة.

ماجد راغب الحلو في تعميمه هذا اللفظ على الاستفتاء، الذي يعرض فيه موضوع على الشعب ويربطه بالثقة في شخصه، والذي سوف نبخته في معرض حديثنا عن الاستفتاء والمسؤولية السياسية¹.

وقد نجد الاسترأس منصوفا عليه في دستور الدولة، وخاصة دساتير الدول الدكتاتورية، ومثال ذلك ما ورد في دستور الشيلي لسنة 1981 الذي نص صراحة بأنه: (بانتهاء العهدة الرئاسية المحددة بثمانى سنوات للرئيس Pinochet يختار مرشح واحد لاستخلافه، والناخبون يستدعون للموافقة عليه أو رفضه، وفي حالة رفضه تنظم إنتخابات بعدة مرشحين). وفي 1988 م تم اختيار Pinochet لعهدة ثانية لمدة ثمانى سنوات لكن المعارضة رفضت وقررت إجراء إنتخابات ضده في استفتاء 5 أكتوبر 1988 كانت نسبة التصويت 92% ونسبة الذين صوتوا ب"لا" بلغت 55%، ولكن Pinochet صرح بأنه لن يتحدى الإرادة الشعبية، وقرر قبول النتيجة السلبية وغادر كرسي الحكم².

وإذا كان الاستفتاء الشخصي (الاسترأس) نظاما دكتاتوريا وبعيد كل البعد عن الديمقراطية. فما هي أهم الفوارق بينه وبين الاستفتاء الشعبي الموضوعي محل دراستنا؟ هذا ما نجيب عنه عى الجزئية الموالية.

ثانيا: الفرق بين الاستفتاء الشعبي والاسترأس

بالرغم من أن الاستفتاء الشعبي الموضوعي والاسترأس (الاستفتاء الشعبي الشخصي) يتشابهان في طريقة التصويت، إذ أن بطاقة التصويت في كلا النظامين تحمل في العادة "نعم" أو "لا"، "موافق" أو "غير موافق"، لكن غير هذا التشابه الشكلي فهما يختلفان من عدة نواح هي:

¹ - أنظر لاحقا المبحث الثاني من الفصل الثاني من الباب الثاني.

² - A. Ranney, Référendum et démocratie, op, cit., p. 11.

فحسب الدكتور Jacques Debacq فإن: (الاسترأس هو الإنتخاب على رجل، أما الاستفتاء هو الإنتخاب على فكرة، ويضيف قائلاً: الأول عموماً هو عقد أبيض للمستقبل، والثاني رقابة، ويضيف أيضاً: أن الاسترأس يعني الأفعال من أية شرعية قانونية، بينما الاستفتاء لا يكرس إلا حلولاً مأخوذةً شرعياً)¹. ويوافق الدكتور Henri Bayle حيث يقول: (الاسترأس يتعلق باسم أما الاستفتاء فيتعلق بموضوع، وبينما الاسترأس عبارة عن إنتخابات رئيس دولة نوعاً ما مقنع، أي أنها عقد أبيض معطى للسلطة لتفعل ما تريد، فإنه على العكس من ذلك فالاستفتاء لم يكن أبداً عقداً أبيضاً أو إنتخاباً مقنعاً بل دائماً وسيلة للرقابة، فهو تصويت الشعب حول إجراء دستوري أو تشريعي أو محلي)². وهو نفس المعنى عند الدكتور G. Sicart الذي يرى بأن: (الاستفتاء يجعل المواطنين يشاركون في إجراء الخلق التشريعي، أما الإسترأس فيستخدم لتعيين الرئيس)³. ويضيف الدكتور Denquin بأنه: (من الناحية المنهجية فإن المصطلحات القانونية استعملت نوعين من الكلمات، الأولى وهي الاستفتاء الشعبي referendum وتعني حقيقة كاملة تكتشف بالذكاء، واضحة مثل التعبيرات المستعملة في الرياضيات، وتعني مفهوماً واضحاً ومحدداً. أما الثانية، وهي plébiscite فعلى العكس من ذلك، جاءت مثل الكلمات المستعملة في اللغة الرسمية لا نستطيع أن نعطيها معنى محدداً، فهي كانت نتيجة الاستعمال التاريخي الذي غيرها، بالرغم من كل المحاولات التي بذلت لعقلتها)⁴.

¹ - «Le plébiscite est un vote sur un homme, le référendum un vote sur une idée. Le premier est également blanc-seing pour l'avenir et le second un contrôle. Le plébiscite absout les actes d'une légalité quelconque et dont on n'a pas eu le temps de mesurer l'effet, tandis que le référendum ne consacre ou ne rejette que des résolutions légalement prises, des lois régulièrement votées par les représentants du pays ». J. Debacq, Le référendum, op. cit., p. 18.

² - «le plébiscite porte sur un nom, le Référendum sur une chose, et, tandis que les plébiscites sont toujours été des élections de chefs de l'état plus ou moins déguisées, des sortes de blanc-seing donnés au pouvoir pour faire ce qu'il voudrait, le Référendum n'a jamais été des élections déguisées, il n'a jamais été un blanc-seing; c'est un moyen de surveillance et de contrôle. Il a toujours été un vote de peuple sur une mesure constitutionnelle, législative ou communale, et jamais un vote sur un homme». H. Bayle, Le référendum, op. cit., p. 17.

³ - « Le plébiscite sert à désigner le chef de l'Etat. Contrairement le référendum qui fait participer à la procédure de la création législative». citer par J- M. Denquin, référendum et plébiscite, op. cit., p. 209.

⁴ - «La terminologie juridique utilise deux types de mot. Les premiers désignant des réalités entièrement créées par l'intelligence sont, comme les termes usités en mathématique, susceptibles d'une définition claire et univoque qui épuise absolument leur sens. D'autre, au contraire, comme les mots du langage courant, ne peuvent être réduits à un sens absolument déterminé. Ils résultent d'un usage historique qui les a chargés,

وهناك من يعتمد على معيار السؤال للتمييز بينهما: فإذا كان السؤال الموافقة على نص فهو استفتاء، أما إذا كان السؤال يتضمن الموافقة على شخص فهو إستراس. فهذا Michel Lascombe يقول: (من الناحية النظرية فالتفريق بينهما سهل، فعن طريق الاستفتاء نطلب من الشعب قبول أو رفض نص، أما عن طريق الاستراس فرجل سياسي يطلب من الشعب قبول أو رفض شخصه رئيسا للدولة، وفي نفس الوقت قبول أو رفضه شخصيا... باختصار الاستفتاء يطرح سؤالاً حول نص، أما الاستراس فيطرح سؤالاً حول شخص) ¹. ويضيف الدكتور Pierre Pactet قائلاً أنه: (من الصعب فصل السؤال عن صاحب السؤال، خاصة إذا كان صاحب السؤال شخصية خاصة كرئيس دولة مثلاً وليس عضواً أو جمعية، وبصورة عامة يكون استراساً إذا كان طالب السؤال يريد إجابة على سؤال لتمديد مهمته لأنه يدعوهم للتصويت بالثقة عليه لا على الموضوع مما يظهر تركيز وشخصنة السلطة في شخصية صاحب السؤال) ².

ويؤكد الدكتور Francis Hamon على ديمقراطية الاستفتاء ودكتاتورية الاستراس كما يلي: (إن الإفتاء هو وسيلة ديمقراطية بامتياز، بينما الإستراس فهو مظهر شكلي للديمقراطية. فالأول طريقة لممارسة السيادة الشعبية. أما الثاني فهو سلاح الدكتاتوريين أو أكبر الديماغوجيين) ³. والمعنى نفسه نجده الدكتور M. Guillaume- Hofnung في قوله: (إن الإفتاء نظام مثالي يسمح بالتعبير بكل حرية، عكس الاستراس الذي هو نظام خيالي فاسد، حيث نجد شخصاً أو (نادراً مجموعة) تبحث عن الشرعية، تطرح سؤالاً على الشعب

malgré des efforts plus ou moins poussés de rationalisation». J- M. Denquin, référendum et plébiscite, op, cit., p. 331.

¹- «La distinction entre les deux formes de votations est, en théorie du moins, assez simple à faire, par le référendum on demande au peuple d'approuver ou rejeter un texte, par Le plébiscite un homme politique demande au peuple d'approuver ou désapprouver sa politique et donc, par-delà celle-ci, de l'approuver ou de le désapprouver lui-même...le référendum pose une question sur un texte, le plébiscite pose une question sur un homme». Le droit constitutionnel de la v^{ème} République, L'Harmattan, paris, France, 2005, p. 60.

²- «Il est souvent difficile de séparer la question de son auteur, surtout si celui-ci est un individu, par exemple le président de la république est non pas un organe collégial ou une assemblée. D'une manière générale,... il ya plébiscite si l'auteur de la question fait d'une réponse positive la condition de son maintien en fonction car il invite alors lui-même les citoyens à répondre en considération de sa personne et non de la question». Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 93.

³- «Le référendum est une institution démocratique par excellence, alors que le plébiscite n'a que les apparences de démocratie. le premier est un mode d'exercice de la souveraineté du peuple. le second serait l'arme des dictateurs ou des grands démagogues ». Le référendum, liv, op, cit., pp. 58 et 59.

للحصول على إجابة ايجابية)¹. ونظرا لهذا البون الشاسع بين الاستفتاء الشعبي الموضوعي والإستراس فان الدكتوران Emeri et Bidigary ينبذان الإستراس بقولهما أن: (الإستراس ماهو، إلا تقليد يسمح للقيصر بالاعتقاد أنه يضع السلطة بيد الشعب، لكنه في الحقيقة فهو يغتصب الإرادة الشعبية، لأن اختيار الشعب ليس حرا)².

ويخلص الفقيهان Barthélemy et Duez إلى أن: (الإستراس لا يسمح للناخبين بالخيار بين شكلين متوازيين من أشكال الحكومة، بل بين الحكومة وغياب الحكومة، بين النظام والفوضى التي لا يعلم أحد عواقبها وأن الشعب أمام المجهول الذي لا يعرفه والمعلوم الذي يعرفه، يختار دائما ما هو معلوم لديه)³. فكما هو ملاحظ يكاد يجمع الفقهاء على أن الاستفتاء هو التصويت على نص والإستراس هو التصويت على شخص. فالاستفتاء الشعبي وسيلة ديمقراطية أما الإستراس فهو وسيلة دكتاتورية، فالأول يمكن الشعب من المشاركة في شؤون الحكم، أما الثاني فهو فرض شخص واحد على الشعب بدون أن يمنح هذا الشعب سلطة اختيار من يحكمه. ولكن بالرغم من كل هذه الفوارق التي سقتها لوضع الخطوط الرئيسية بين مصطلح الاستفتاء الشعبي ومصطلح الإستراس، إلا أن الصعوبة تثور عندما يجتمع الإستراس مع الاستفتاء الشعبي ويختلط به، بحيث يصعب الفصل بينهما ويظهر ذلك في حالتين:

كأن يطلب من الناخب التصويت على موضوع والتصويت على شخص في نفس الوقت مع عدم إمكانية الفصل بين السؤالين. وبالتالي يجد بعض الناخبين أنفسهم في حرج في حالة قبولهم بالموضوع دون الشخص أو بالشخص دون الموضوع. أو كأن يقدم الحاكم موضوعا للشعب لمعرفة رأيه فيه، وهدفه إظهار ثقة الشعب فيه، والرضى عن سياسته، بالرغم من أن

¹ -«le plébiscite serait un spectre ; une dégénérescence du type idéal que représente le référendum. Alors que le référendum permet au peuple de s'exprimer librement, le plébiscite permet à une personne(ou plus rarement à un groupe) de se légitimer en posant au peuple une question qui appelle une réponse positive».

Le référendum, op, cit., p. 14.

² - «Le plébiscite n'est qu'une parodie permettant au César de laisser croire qu'il tient son pouvoir du peuple, alors même que, en réalité, il violente sa volonté». La constitution en France de 1789 à nos jours-études de droit politique et constitutionnel, Armon Colin, Masson, Paris, France, 1997, p. 71.

³ -«le plébiscite ne donne pas le choix entre deux formes parallèles de gouvernement, mais entre un gouvernement et l'absence de gouvernement, entre l'ordre et l'anarchie ». cité par Cl. Emeri et Ch. Bidigary, La constitution en France de 1789 à nos jours-études de droit politique et constitutionnel, op, cit., p.71.

طلب الثقة في شخصه غير ظاهر لا صراحة ولا ضمنا في نص سؤال الاستفتاء، أو أثناء الحملة الإستفتاءية. فهل يكيف هذا التصرف في هاتين الحالتين على أنه استفتاء شعبي موضوعي أم أنه استفتاء شخصي أي إستراس؟.

فعن الحالة الأولى، فإن الفقيه Fabre بالرغم من أنه يقر بصعوبة إيجاد معيار فاصل بين الاستفتاء الشعبي والاستراس، إلا أنه يرى أن التفرقة بينهما سياسية، لأن هناك دائما علاقة أكيدة بين الحكام والأنظمة وبين الأنظمة والحكام وأن تمييز نوع الاستشارة الشعبية يتوقف على موقف الحكومة من الحملة الإستفتاءية، فإن كانت متسامحة مع الدعاية المعارضة حتى تتضح مطالب موضوع التصويت إلى جانب مزاياه، فإن الأمر يتعلق باستفتاء، وإلا فهو إستراس. كما أن كل نتيجة سلبية أو بالرفض تدل على وجود استفتاء. والعكس كل نتيجة ايجابية أو تقارب الإجماع هي إستراس. ويضيف أن الأخلاق السياسية والنزاهة تدخل في الاعتبار، فالحاكم الذي يطرح موضوعا على الشعب ويقرر تقبل النتيجة مهما كانت فهو ينظم استفتاء، أما الحاكم الذي يكون منذ البداية عازما على أن يذعن الشعب لإرادته، وهدفه البقاء في السلطة مهما كانت النتيجة فهو في الحقيقة ينظم استراسا¹.

فهذه الحالة لا يمكن وضعها في خانة الاستفتاء الشعبي بالنظر إلى الموضوع المطروح، ولا يمكن كذلك وضعها في خانة الاستراس بالنسبة للسؤال المتعلق بالتصويت على طالب الرئاسة، ولهذا أطلق عليها الفقيه Laferrière تسمية "الاستفتاء الاستراسي"² «Référendum plébiscitaire»، أو "الاستراس المغلف بالاستفتاء" حسب الدكتور ماجد راغب الحلو، لأن طلب الثقة في شخص رجل السلطة هي السمة الغالبة على موضوع الاستفتاء، وأن الضغط الممارس على المقترعين للموافقة عليه لا يمكن مقاومته³.

ففي ألمانيا استعمل هتلر الاستفتاء الاستراسي في 19 أوت 1934 بعد موت المستشار هندربونج كوسيلة لتجسيد وظيفتي رئيس الدولة والمستشار في شخصه، وكانت النتيجة شبه

¹-M-H. Fabre, Principes républicains de droit constitutionnel, p. 234, cité par J- M. Denquin, référendum et plébiscite, op. cit., p. 226.

²- ذكره ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 84

³- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 84 و 85

اجماعية¹. وفي اسبانيا، في ديسمبر 1969م، صادق الرئيس Franco، باستعمال الاستفتاء الاسترآسي على القانون المنظم للدولة الذي يحدد قواعد طرق خلافته للحكم في البلاد². وقد عرف هذا النظام في فرنسا عهد لويس نابليون بونابرت في استفتاء إسترآسي سنة 1852م كانت صيغته كالتالي: (هل يرغب الشعب الفرنسي في عودة النظام الإمبراطوري في شخص لويس نابليون بونابرت؟)³، فالسؤال الأول خاص بالموضوع وهو الموافقة على النظام الإمبراطوري، أما السؤال الثاني فيخص استمرار الرئاسة في شخص لويس نابليون بونابرت. وفي الثامن مايو 1870م دعي الشعب الفرنسي للاستفتاء على نقطتين: قبوله من جهة للنظام الإمبراطوري، ومصادقته على سلسلة من الإصلاحات، ليكون أمام اختيار لا بديل له، ذلك أنه أمام حاجته إلى تلك الإصلاحات، لا يسعه من أجلها إلا قبول النظام⁴. وطبعا هذا النظام يرأسه لويس نابليون بونابرت وليس شخصا آخر.

أما في مصر فقد أجري استفتاء إسترآسي بتاريخ 21 فبراير 1958، بين الشعبين المصري والسوري على إقامة الوحدة بين البلدين، واختيار رئيس للدولة الجديدة، فتقدم جمال عبد الناصر كمرشح وحيد للجمهورية العربية المتحدة الجديدة وحصل على 99,9% من أصوات الناخبين المصريين والسوريين⁵. فكما نلاحظ أن الموضوع الرئيسي هو معرفة رأي الشعبي ن في الوحدة بين بلديهما، ومن جهة أخرى هناك سؤال يتعلق بشخص وحيد يطلب الرئاسة.

أما الحالة الثانية فإن الدكتور داود الباز، يطلق عليها خمس تسميات دفعة واحدة ولم يكتف باسم واحد. فيسميها استفتاءات الزعامة أو (استيثاق) أو (مساندة) أو شخصنة

¹ - J. M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 325.

² - سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 137

³ - «Le peuple français veut-il le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte ?». M. Lascombe, Droit constitutionnel, de la v^{ème} République, op, cit., p. 60; J- M. Denquin, référendum et plébiscite, op, cit., p. 230.

⁴ - عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، مرجع سابق، ص 76

⁵ - أنظر قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، تحليل قانوني مقارن، الجزء الثامن، الوضع الحقوقي لرئيس الدولة في الدول العربية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2007، ص 2063

السلطة، وبعدها يجمع هذه التسميات في عبارة الاستفتاء الشكلي تمييزاً لها عن الاستفتاء الحقيقي الموضوعي، ويبرر سبب استخدامه لهذه المصطلحات بغياب الضمانات والشروط الواجب توافرها في موضوع الاستفتاء، مما يجعله مجرد ديكور، لأن أنظار هيئة المشاركة إنما تتجه بصورة أكبر إلى شخصية الزعيم، ويكون اهتمامها بتأكيد الثقة فيه أكثر من اهتمامها بمضمون ما تستفتى عليه، وهذا ما تدل عليه التسعات الثلاث 99,9%، أو الأربع 99,99% التي تعلن بها نتائج الاستفتاء في دول العالم الثالث، ويتساءل في الأخير هل يعقل أن يتفق 99% من الناس في أي مجتمع، في أي زمان، على أي شيء؟¹.

ولكنه ليس عيباً أن يقوم الحاكم بالترويج للموضوع، فهذا شيء طبيعي ومما تتطلبه إجراءات الحملة الإستفتاءية للحصول على نتيجة ايجابية. وإن كنا لا ننكر أن مثل هذا الاستفتاء تلون بالطابع الشخصي، اللهم إلا إذا كان الموضوع المطروح على الاستفتاء قد طبق فعلاً قبل إجراء الاستفتاء، أو أن نتائجه محسومة مسبقاً، فيصبح هذا الترويج، ومثل هذا الاستفتاء كما وصفه الفقيه Barthélemy بحق مجرد مسرحية كوميدية أو عملية هزلية من أجل الحصول على الموافقة الجماعية على موضوع الاستفتاء². وقد عبر موسولوني زعيم الفاشية عن الاسترأس وصورية التصويت بقوله: (حتى إذا تحول 12 مليون "نعم" إلى 24 مليون "لا" فإن موسوليني سيبقى في قصر الرئاسة، وستستمر ثورة القمصان السوداء في طريقها. وإذا كانت 24 مليون "لا" قد وضعت في الصناديق، لكان هذا يعني أن الجمهور الناخبين قد أصيب بالجنون الجماعي، وأن إيطاليا كلها لم تعد غير ملجأً للمجانين، وهذا سبب إضافي لكي يبقى العقلاء في مناصبهم...)³. فهذه العبارة أحسن تعبير عن استعمال الإرادة الشعبية من طرف السلطة كواجهة للديمقراطية والاستبداد باسمها، وسواء صوتت بـ"نعم" أو صوتت بـ"لا" فإن الأمر سيان لأن النتائج المعلنة دائماً تقارب الإجماع.

¹ - داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 56 و 61

² - ذكره داود الباز، المرجع نفسه، ص 60.

³ - «Quant bien même douze millions de oui se changeraient en vingt-quatre millions de non, Mussolini demeurait au Palazzio Venezia. La Révolution des chemises noires continuerait sa route. Si vingt-quatre millions de non étaient déposés dans les urnes, cela voudrait dire que la masse des électeurs a été saisie d'une =folie collective, que toute l'Italie n'est plus qu'un asile d'aliénés. Raisons de plus pour que les sages restent à leurs postes». voir J- M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 325 et 326.

فالإستراس إذن (يؤسس في ديمقراطية ما وسيلة تصدم جميع المواطنين)¹، يلجأ إليها الحكام لإخفاء أنظمة ديكتاتورية. وهو (أقوى سلاح للانحراف بالشرعية، وليس له من وظيفة سوى التهليل، لهذا هجرته الأنظمة السياسية المعاصرة)². وتبنت بدلا منه مصطلح الإنتخاب. وهو ما ستؤكدده لنا تطبيقات الإستراس في النظم الدستورية محل المقارنة في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

تطبيقات الإستراس والفرق بينه وبين وسائل إسناد السلطة

إن التطبيقات العملية في النظام السياسي الفرنسي هي التي أدت إلى الإنحراف بالاستفتاء الشعبي عن هدفه وظهور نظام الإستراس، ولكن في مصر فإن المؤسس الدستوري قد نص عليه صراحة في صلب الدستور، وبالنسبة للجزائر فإنه كان مغلفا بمصطلح الإنتخاب لإيهام المواطن أن له حق الاختيار (أولا). وإذا كان مصطلح الإستراس قد دخل الحياة السياسية واستعمل كوسيلة لإسناد السلطة، فإنه يعتبر نظاما دكتاتوريا يختلف كثيرا عن الطرق الديمقراطية لتولي الحكم كالإنتخاب والبيعة (ثانيا).

أولا: تطبيقات الاستراس

¹- P. Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 93.

²- «Le plébiscite est larme la plus perverse de ce détournement de légitimité...le plébiscite n'a d'autre fonction qu'exclamatoire. Il perdure alors, à cet effet, dans les systèmes autori /totali/taires contemporains sous des formes à peine moins brutales ». Dictionnaire du vote, op, cit., p. 732.

تطبيقات الإستراس عديدة ومتعددة وتعد فرنسا أول دولة عرفت نظام الإستراس
الدكتاتوري منذ عهد نابليون واستعارته الكثير من الدول كمصر والجزائر، ذلك ما سنبينه
على التوالي:

في فرنسا، يورد لنا التاريخ الدستوري أمثلة كثيرة عن تطبيقات الاستراس، فكما سبق
أن بينا أن كلمة الاستفتاء الشعبي عرفت الانحراف في استعمالها لدى الفرنسيين أولاً، ثم
انتشرت في كثير من الدول، وخاصة الدول العربية.

فنظام الاستفتاء الشخصي كان وسيلة نابليون المفضلة من أجل تمسكه بالسلطة وتوريث
الحكم لخلفه من بعده، ولكي لا يتهم بالانحراف عن مبادئ الثورة الفرنسية، جند بعض
المفكرين لإضفاء الصبغة القانونية على الاستفتاء الشعبي، فكان رائد المدافعين عن ذلك
النظام الفقيه seys الذي قال بأن:

(الشعب يشكل قاعدة البناء التي لا عمل لها سوى حمل وتثبيت القمة)¹. وعليه، فأول
إستراس كان في 1800م، نظمه بونايرت أول قنصل لفرنسا وحصل على 99,9% من
أصوات الناخبين. ومن بعده نابليون بونايرت في السنة العاشرة للثورة في 02 أوت 1802م
لتمسكه بالحكم، فطرح السؤال التالي على الشعب الفرنسي: (هل تريدون أن يظل نابليون
قنصلاً (حاكماً) مدى الحياة؟) وكانت النتيجة هي الموافقة الشعبية بنسبة 99,8% من أصوات
الناخبين. وبعد سنتين نظم استراساً آخر يطلب فيه توريث الحكم لخلفه، حيث وضع على
الشعب هذا السؤال: (هل يقر الشعب وراثته الإمبراطورية في سلالة نابليون بونايرت؟)
وطبعاً كالعادة فإن النتيجة تكون دوماً ايجابية بنسبة 99,7% من أصوات الهيئة الناخبة².

وسار على نفس النهج خلفه لويس نابليون بونايرت في إستراس سنة 1852م³،
كانت صيغته كالتالي: (هل يرغب الشعب الفرنسي في عودة النظام الإمبراطوري في شخص
لويس نابليون بونايرت؟) وحصل على 96,9% من أصوات الناخبين. وفي الثامن مايو

¹ -« la base de l'édifice, mais il ne doit servir qu'à porter et consolider les sommets». voir M. Prélot, J. Boulouis, institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 385.

² -voir M. Guillaume- Hofnung, Le référendum, op, cit., p. 110; F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 97.

³ - G. Conac, Le référendum, quel avenir ? journée d'études 23avril 1989, les cahiers constitutionnels de paris1, Centre de recherche de droit constitutionnel de l'université de paris1, sous la direction de Gérard Conac, Didier Maus, France, 1990, p. 8.

1870م دعي الشعب الفرنسي للاستفتاء على نقطتين: قبوله من جهة للنظام الإمبراطوري، ومصادقته على سلسلة من الإصلاحات¹. وكانت النتيجة ايجابية بنسبة 99,7% من الأصوات الموافقة². (فالاسترأس البونابرتي لم يؤسس سوى شرعية زائلة وسلطات شخصية وترك ذكريات أليمة)³.

أما في عهد الجمهورية الخامسة فإن الجنرال ديغول نظم خمس استفتاءات إبان حكمه. فقد اعتبر خصومه أن الاستفتاءين الذين أجريا في سنة 1962م وسنة 1969 هما استرأسا وليس استفتاءين شعبيين حقيقيين، لأنه كان يلوح بالانسحاب من السلطة في حالة ما أتت النتيجة سلبية. ولكن نظرا لأن هذه النقطة تحتاج إلى توضيح أكثر، فإننا نتركها جانبا إلى حين ندرسها في الفصل الثاني من الباب الثاني.

وفي مصر، إذا كانت التطبيقات العملية هي التي أوجدت نظام الإسترأس في فرنسا، فإنه في النظام السياسي المصري على العكس من ذلك، فقد تم تكريسه بنصوص دستورية واضحة، لا لبس فيها. وبهذا تجنب واضعوا الدساتير المصرية كل طعن في شرعية الإسترأس، أو أي انتقادات توجه إليه.

فأول دستور مصري نص على نظام الإسترأس هو دستور 1956 في مادته 121 التي جاء فيها: «يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه. ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ويتبع في شأنه الطريقة ذاتها». وتكرر هذا النص مع دستور 1964 في مادته 121⁴.

¹ - أنظر عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، مرجع سابق، ص 76 وأيضا M. Lascombe, Droit constitutionnel, de la v^{eme} Republique, op, cit., p. 60.

² - F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 97.

³ - G. Conac, Le référendum, quel avenir ? op, cit., p. 8.

⁴ - ورد في مرجع محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، سبقت الإشارة إليه، ص 816.

فقد تم تطبيق الاسترأس لأول مرة في مصر من طرف الرئيس الراحل جمال عبد الناصر، ففي سنة 1954م أصبح رئيسا للحكومة المصرية، بعد أن انقلب على الرئيس اللواء محمد نجيب محفوظ فأبعده من السلطة، وبعد سنتين قدم نفسه مرشحا وحيدا لرئاسة مصر، ونال 99,9% من أصوات المصريين، للمرة الثانية كانت بتاريخ 15 مارس 1965 وحصل على 99,99%¹.

ثم جاء دستور 1971 قبل تعديله سنة 2005 ليحافظ على نظام الاسترأس كوسيلة لإسناد السلطة، عندما نص في مادته 76 على أنه: «يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه. ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل.

ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتاءهم فيه، فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها، أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول، ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتاءهم فيه.

ويعد المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء، فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية، رشح المجلس غيره ويتبع في شأن ترشيحه وإنتخابه الإجراءات ذاتها»². إن ما ورد في هذه المادة من أنه: «إذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره يعتبر تزييدا لا يرى الدكتور قيمة له ولا أهمية، لأنه لا يمكن أن يحدث في الواقع، أو هو إن شئنا القول مبالغة في مواجهة افتراضات غير محتملة الحدوث، اللهم إلا في حدود وجود معارضة حزبية تكاد تتوازن مع الأغلبية الحاكمة، وتستطيع أن تخلفها في السلطة وتنافسها عليها، وأن تقدم مرشحا للرئاسة إلى جانب مرشح الحكومة». وهذا ما لم يحدث في الواقع طيلة تطبيق هذه المادة الى غاية إلغاء دستور 1971.

¹ - قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، مرجع سابق، ص 2063.

² - أنظر مرجعه الاستفتاء الشعبي، سابق الإشارة إليه، ص 91.

ولا ريب من أن التطبيقات العملية تؤكد ذلك. فقد تم ترشيح الرئيس أنور السادات في إسترأس 16 أكتوبر 1970 وحصد 99,04% من أصوات الناخبين، وأعاد الكرة بتاريخ 17 نوفمبر 1976 وحصل على الموافقة الشعبية بنسبة 99,93%¹. وباغتياه تم ترشيح محمد حسني مبارك²، الذي وطد شوكوته في الحكم لمدة 30 سنة بفضل المادة 76 المذكورة أعلاه، حيث استعملها لأول مرة في إسترأس عام 1981م وحصل على 98,46%، ثم استغلها لتجديد العهدة الرئاسية ثلاث مرات متتالية: الأولى عام 1987م وحصل على 97,12%، الثانية عام 1993 م وحصل على 94,91%، الثالثة عام 1999م وحصل على 93,97%³.

إن هذه النتائج المذكورة، والتي تقارب الإجماع، دليل كاف على شخصنة نظام الاستفتاء، بل في بعض البلدان وصلت النسبة إلى الإجماع تماما. وذلك في الاستفتاء الشخصي الذي أجراه الراحل صدام حسين رئيس العراق بتاريخ 15 أكتوبر 2002 من أجل عهدة رئاسية جديدة لمدة سبع سنوات، وحصل على نسبة 100% من الأصوات المعبرة⁴.

ويرى الدكتور ماجد راغب الحلو من أن هذه النسب المبالغ فيها مستحيل تحقيقها في الواقع، لأنه من غير المعقول أن يتفق الناس في كافة الاستفتاءات والاسترأسات الشخصية بدرجة لا تكاد تختلف عن الإجماع على تأييد مرشح يعرض عليهم. والناس مختلفون في طباعهم وأرائهم لدرجة لا يمكن أن تصل إلى مثل هذا الاتفاق الذي لم يتحقق حتى بالنسبة

¹ - قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، مرجع سابق، ص 2063

² - كان قائدا للقوات المسلحة المصرية ونائبا ثم رئيسا للحزب الوطني الديمقراطي، نائبا للرئيس أنور السادات من 1975 إلى 1981.

³ - قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، مرجع سابق، ص 2063 و 2064

- في تونس حكم الراحل الرئيس الحبيب بورقيبة من سنة 1959 إلى سنة 1974 عن طريق الاسترأس لمدة أربع عهديات رئاسية بنسب تقارب الإجماع ولولا الإنقلاب الأبيض الذي شنه عليه زين العابدين بن علي لبقى في الرئاسة حتى الممات. خاصة وأن الدستور التونسي كان يجيز الرئاسة مدى الحياة. ثم خلفه خصمه زين العابدين بتاريخ 2 أبريل 1989، لأربع عهد كذلك، كان آخرها قيام الثورة الشعبية بتونس بتاريخ 18 ديسمبر 2010 إلى 14 يناير 2011 اضطرت له للهروب من الدولة ككل.

- ومثلها كذلك الاسترأسات التي أجراها الرئيس حافظ الأسد الذي دخل الرئاسة في سوريا ومكث فيها قرابة ثماني وعشرين سنة (13 مارس 1971 إلى 12 فيفري 1999) وكانت النتائج دائما تقارب الإجماع في خمس عهديات متتالية. وبعد وفاته ورث ابنه بشار حافظ الأسد الرئاسة بتاريخ 12 فيفري 2000 عن طريق الاسترأس. ورفض ترك كرسي الرئاسة ولكن الثورة التي اندلعت بتاريخ 18 مارس 2011 تطالب حاليا بإسقاطه.(حتى وقت وضع الرسالة للمناقشة).

⁴ - الدستور العراقي لم ينص على الاستفتاء الشخصي، ولكن التعديل الدستوري الذي تم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم 85 لسنة 1995 تم إضافة المادة 57 مكرر لتنص على الحق في تولي منصب رئاسة الجمهورية عن طريق الاستفتاء الشعبي وأصدر المشرع العراقي قانون تنظيم الاستفتاء الشعبي في 1995. وتم تطبيق هذا النص من طرف الرئيس صدام حسين لأول مرة في استفتاء 15 أكتوبر عام 1995 وحصل على نسبة 99,99% من عدد المصوتين. قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، مرجع سابق، ص 2063 و 2064.

للإيمان بالله سبحانه وهو خالق كل شيء، ولا بالنسبة لتأييد رسله الهداة الإبرار. ولا يتصور أن قوة بشرية تستطيع جمع كل الناس على كلمة واحدة لا يختلفون فيها¹.

لقد توقف العمل بنظام الاسترأس بتعديل المادة 76 من دستور 1971 سنة 2005 لتحذف كلمة "استفتاء" على تولى منصب رئاسة الدولة، وتحل محلها كلمة "إنتخاب"². وجاء دستور ثورة 25 يناير 2011 في 2012 خلوا من نظام الاسترأس، والوضع نفسه في التعديل الدستوري لسنة 2014.

وأما في الجزائر، عرف نظام الاسترأس من خلال دستور 1963 الذي نص في المادة 39 منه على أنه: «تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية.

وينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، بعد تعيينه من طرف الحزب.

يمكن لكل مسلم جزائري الأصل بلغ عمره 35 سنة على الأقل ومتمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن ينتخب رئيسا للجمهورية». أي نص على شخصية واحدة يعينها الحزب وتعرض على الشعب لتزكيته من دون وجود منافسين له. وورود كلمة «ينتخب» في النص الدستوري لا يجوز في ظل انعدام المنافسة التي يشترطها نظام الإنتخاب.

ولم يشذ دستور 1976 عن هذا النهج إذ جاء في مادته 105 أنه: «ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

ويتم إنتخاب المرشح بالأغلبية المطلقة من الناخبين المسجلين.

يقترح المرشح من طرف حزب جبهة التحرير الوطني. ويمارس مؤتمرها مباشرة هذه الصلاحية ابتداء من انعقاد أول مؤتمر لها إثر دخول هذا الدستور حيز التنفيذ.

يحدد القانون إجراءات أخرى للإنتخابات الرئاسية».

¹ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 91-92

² - المادة 192 مكرر: «تستبدل كلمة " الإنتخاب" بكلمة " الاستفتاء" أينما وردت في الدستور فيما يتعلق باختيار رئيس الجمهورية».

من خلال هاتين المادتين نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد خالف نظيره المؤسس الدستوري المصري باستعماله كلمة "إنتخاب" بدلا من كلمة "استفتاء"، إلا أنه من استقرائنا لواقع الإنتخابات الرئاسية فإننا لا نجدها تختلف كثيرا عن الإنتخابات بمعناها الحقيقي وهي إمكانية اختيار شخص واحد من بين عدة مرشحين لرئاسة الجمهورية، بل نجد مرشحا واحدا فقط يعرض نفسه على الشعب لتزكيته، ومن هنا يتضح أن مؤسسنا الدستوري قد وضع نفسه في موقف متناقض، فمن جهة يستعمل مصطلح "الإنتخاب"، ومن جهة أخرى يحظر التعددية الحزبية ومبدأ الترشيح الحر للمستقلين الذين لا ينتمون لأي حزب سياسي. فإطلاق وصف الإنتخاب على هذا النوع من الاستفتاء الشخصي هو ظلم في حد ذاته: ظلم للمصطلح الذي يعني حرية الاختيار من الناحية اللغوية، وظلم لاستخدام هذه الوسيلة في غير محلها لأنعدام المتنافسين على منصب رئاسة الدولة من الناحية القانونية. فهذا الإجراء غير الديمقراطي دفع بالفقيه موريس دوفرليه إلى تسميته بـ«الإنتخاب - الإقرار» لأنه إنتخاب كاذب، لا نجده إلا في الأنظمة السياسية الاشتراكية التي تجمع الأطر الدستورية الليبرالية وديكتاتورية الحزب الواحد في آن واحد، لأن المواطنين ليس لهم الخيار، فهامش حريتهم مختزل جدا، ولكن يؤيدون المرشح الواحد الذي تقدمه السلطة. فالمشكلة بالنسبة للسلطة هو الحصول على أوسع تأييد ممكن، لإظهار إجماع المواطنين. ويزيدها هذا فخرا حينما تعلن أمام الشعب بأن المرشح قد زكاه الشعب¹. وهو ما تؤكد التطبيقات التالية:

تم اعتلاء كرسي الرئاسة في الجزائر من طرف ثلاث رؤساء بطريق الاستراس، وهم على التوالي: أحمد بن بله، هواري بومدين، الشاذلي بن جديد وذلك على التفصيل التالي:

1°/ فالرئيس أحمد بن بله: دخل رئاسة الدولة كرئيس للحكومة الجزائرية بتاريخ 29 سبتمبر 1962م، بعد الإنتخابات التي جرت في 20 سبتمبر 1962م للمجلس الوطني التأسيسي الذي كلف بتعيين حكومة، وفاز بـ 128 صوت ضد صوت واحد وامتناع 19 نائبا عن التصويت. ثم قام بإصدار أول دستور للبلاد بتاريخ 10 سبتمبر 1963م، وبناء على المادة

¹ - أنظر موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت لبنان، 1992، ط1، ص 423-425.

39 منه، تم ترشيحه من طرف حزب جبهة التحرير الوطني كمرشح وحيد في الإنتخابات الرئاسية التي جرت بتاريخ 15 سبتمبر 1963، حصل خلالها على 95% من أصوات الجزائريين¹.

2/ أما الرئيس الهواري بومدين²: فقد وصل إلى السلطة عن طريق انقلاب عسكري شنه على خصمه الرئيس أحمد بن بله بتاريخ 19 جوان 1965³، وتمكن من إصدار أمر 10 جويلية 1965 لتسيير شؤون الحكم⁴، وتثبيت شوكتة في السلطة، وبعدها قدمته الندوة الوطنية لإطارات حزب جبهة التحرير الوطني كمرشح وحيد للإنتخابات الرئاسية، فاز فيها بنسبة 95,23% من المسجلين في جداول الإنتخابات بتاريخ 10 ديسمبر 1976م⁵، وذلك وفق المادة 105 من دستور 1976.

3/ وأما الرئيس الشاذلي بن جديد⁶: فقد تم تعيينه لأول مرة كرئيس للجمهورية الجزائرية في الإنتخابات الرئاسية التي جرت بتاريخ 07 فيفري 1979م، بعد وفاة الرئيس هواري بومدين، طبقا للمادة 105 من دستور 1976، باقتراح من حزب جبهة التحرير الوطني في مؤتمرها الاستثنائي الرابع، وتمت الموافقة عليه بنسبة 92,23%⁷. ونظرا لعدم التحديد الدستوري لعدد مرات العهدة الرئاسية⁸، جدد عهده مرة ثانية في 22 جانفي 1984م، وحصد نسبة 97% من أصوات الناخبين. ومرة ثالثة وأخيرة في 22 ديسمبر 1988م، ونال 81,17%⁹. انتهت باستقالته منها بتاريخ 11 جانفي 1992م¹، بسبب الأزمة

¹ - ج. ر. ج. ج. ج. عدد 68 بتاريخ 18 سبتمبر 1963

² - قائد عسكري (جماعة وجدة) وكان وزيرا للدفاع في عهد الرئيس أحمد بن بلة.

³ - تم وضع حد للجدل الذي كان قائما بشأن ما قام به الرئيس الراحل هواري بومدين «هل هو انقلاب أم تصحيح ثوري» من طرف الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، عندما ألغى الاحتفال بيوم 19 جوان من كل سنة كعيد وطني، مقرا بأنه انقلاب وذلك باعتباره أحد المشاركين فيه. أنظر قانون رقم 05-06 مؤرخ في 26 افريل 2005 يعدل القانون رقم 63-278 مؤرخ في 26 يوليو 1963 الذي يحدد قائمة الأعياد الوطنية، ج. ر. ج. ج. ج. عدد 30 بتاريخ 27 ابريل 2005. لم يرد فيه الاحتفال بيوم 19 جوان.

⁴ - ج. ر. ج. ج. ج. رقم 58 بتاريخ 14 جويلية سنة 1965.

⁵ - ج. ر. ج. ج. ج. رقم 99 بتاريخ 12 ديسمبر سنة 1976.

⁶ - قائد منطقة وهران العسكرية وعضو جبهة التحرير الوطني.

⁷ - ج. ر. ج. ج. ج. عدد 8 بتاريخ 20 فيفري سنة 1979

⁸ - تنص المادة 108 من دستور 1976 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 79-06 في 7 جويلية سنة 1979 على أن: «المدة الرئاسية خمس سنوات.

يمكن إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية».

⁹ - ج. ر. ج. ج. ج. عدد 53 بتاريخ 24-12-1988.

الخانقة التي عاشتها الجزائر في هذه المرحلة²، ولولاها لظل يجدد في العهدة الرئاسية إلى مالا نهاية.

فهذه التطبيقات- التي سقناها أعلاه - تؤكد بوضوح أنه سواء استخدم المؤسس الدستوري كلمة "استفتاء" بمعناها الواسع وجعلها تعني كذلك طلب الرئاسة، كما هو الحال لدى المؤسس الدستوري المصري، أو تم استعمال كلمة "إنتخاب" كما هو الحال لدى المؤسس الدستوري الجزائري فإن الأمر سيان. فكلاهما قصد به الاستفتاء الشخصي أيا لإستراس بأتم معنى الكلمة، ولا يغير من الأمر شيئاً مهما كانت التسميات، لأنه مجرد تلاعب بالمصطلحات. فنظام الإستراس في النظام السياسي المصري أو في النظام السياسي الجزائري يشتركان في المميزات التالية:

(1): اعدام المتنافسين

تعدم المنافسة في الإستراس، فهو مرشح واحد فقط تقترحه السلطة وتفرضه على المقترعين فرضاً. فلا مناص لهم إلا التصويت لصالحه لأنهم يعلمون أولاً، أن «الامتناع عن التصويت في حد ذاته يشكل خطورة عليهم لسهولة التعرف على الممتنعين، وثانياً، لأنهم لا يجدون وسيلة أخرى لقلب النظام فما عليهم سوى الاستسلام والرضوخ للأمر الواقع، وتأييد مرشح السلطة»³. ولعل التاريخ شاهد على أنه نادراً ما نعثر على حالة واحدة تم فيها رفض مرشح لرئاسة الدولة باستخدام وسيلة الإستراس وهي حالة رئيس التشيلي الجنرال بينوشيه

¹ - إعلان المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري رقم 1، 1989-1996، ص 63.

² - فوز الجبهة للانفاذ الفيس بأغلبية المقاعد (188) في الدور الأول للانتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991، وتمردها وخشية فوزها بالأغلبية المطلقة في الدور الثاني، الذي كان سيجري في 16 جانفي 1992. قدم الرئيس الشاذلي بن جديد استقالته. وقد أكد علي هارون أن: « الرئيس الشاذلي بن جديد قد أرغم على الاستقالة، وأنه لم يغادر السلطة بمحض إرادته ودون أية ضغوطات ... وأن استقالة الشاذلي كانت = = الحل المناسب والوحيد لتلبية رغبة السلطات العسكرية في توقيف المسار الانتخابي في سنة 1992». يومية الشروق اليومي، عدد 66، بتاريخ الأحد 21 جانفي 2001. وأنظر حول الظروف التي أدت بالرئيس الشاذلي للاستقالة، مذكرات اللواء خالد نزار، منشورات الشهاب، الجزائر، بدون تاريخ نشر، ص 208-222، علي هارون، يومية الشروق اليومي، عدد 66، بتاريخ الأحد 21 جانفي 2001.

³ - مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، مرجع سابق، ص 424.

pinochet الذي طلب في استرأس نظمه في 5-10-1988 تجديد عهده الرئاسية التي كانت ستنتهي في عام 1989 وكان الجواب سلبيا من طرف الناخبين¹.

(2): شخصية المترشح

إن شخصية المترشح تلعب دورا كبيرا في الاسترأس، فهو عادة شخصية كاريزماتية، ثورية (قائد ثورة)، عسكرية (قائد عسكري)، أو حزبية معروفة مسبقا على الساحة السياسية، أو تم تعيينه مدة في السلطة كرئيس للدولة، حتى يتعرف عليه الشعب، ومن ثم يحضر حملته الانتخابية، أو ماكنث بالسلطة مدة من الزمن (أي رئيس سابق) ثم يعرض نفسه على الشعب لتزكيته أو تجديد الثقة فيه. وبمجرد ما تطأ رجله السلطة فإنه يتمسك بها ولا يتركها إلا إذا أرغم على ذلك بسبب أزمة حلت بالبلاد أو ثورة شعبية، أو عن طريق انقلاب من طرف معارضيه، أو يتوفاه الأجل.

(3): تدخل الحزب السياسي والمؤسسة العسكرية في اختيار الرئيس

إن عملية اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الاسترأس يتدخل فيها الحزب السياسي - وهو عادة الحزب الواحد أو حزب السلطة - بصورة كبيرة، فلا يوجد مرشح خارج إطار الحزب، فهو الذي يقترحه وهو الذي يعبد له الطريق للوصول إلى كرسي الرئاسة. كما تقوم المؤسسة العسكرية دورا بارزا في عملية اختيار رئيس الدولة. فكل رؤساء الجمهورية سواء في مصر أو الجزائر كانوا مقترحين من طرفها. وذلك لما « تحظى به من شرعية ثورية وموقع متميز في المنظومة الدستورية»².

(4): نتيجة التصويت

إن نتيجة التصويت تكون عالية جدا أو تقارب الإجماع، فالمرشح يحصل دوما على نسبة 98% أو 99%. ليس فقط من عدد الأصوات المعبرة فقط، بل من مجموع الناخبين المسجلين في جداول الانتخاب أحيانا، وهذه النسب العالية هي التي كانت محل شك وريبة من

¹ - A. Ranney, Référendum et démocratie, op, cit., p. 11.

² - محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر، دراسة تحليلية نقدية، دار المجدد، سطيف، الجزائر، 2010، ص 20 و 21

طرف الدول الغربية- وإن كانت لا تنكر بأن الشعب قد صوت لصالح المرشح الواحد- وذلك لعدة أسباب منها: لا يمكن الوصول إلى نسبة 95% من المسجلين في جداول الإنتخاب بسبب الوفيات، الأعداء، والأخطاء التي يصعب تفاديها. كما لا يمكن الحصول أيضا على نسبة تصويت تقارب 99, 99%، من أصوات الناخبين لأن الطبيعة البشرية لا يمكنها الاتفاق على مرشح واحد¹.

وعليه، وبعد أن عرفنا مصطلح الاسترأس وتطبيقاته وميزناه عن مصطلح الاستفتاء الشعبي الموضوعي بقي لنا أن نوضح الفرق بينه وبين وسائل إسناد السلطة.

ثانيا: الاسترأس ووسائل إسناد السلطة

يختلف مصطلح الإسترأس كثيرا عن وسيلتين ديمقراطيتين من وسائل إسناد السلطة وهما الإنتخاب والبيعة. وتعرض فيما يلي لأوجه هذا الاختلاف.

أ) الاسترأس والإنتخاب

إن مجال المقارنة كبير جدا بين الاسترأس (الاستفتاء الشخصي) والإنتخاب وذلك لاختلافهما في عدة نقاط هي:

1) من حيث المفهوم

الإنتخاب وسيلة لاختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد²، وهو أحد مظاهر الديمقراطية النيابية(غير المباشرة) التي تتعارض مع الوراثة والتعيين أو الاستيلاء، التي هي طرق اوتوقراطية(استبدادية)³. أما الاسترأس فكما سبق تعريفه فهو الموافقة على شخص واحد ووحيد يطمح لرئاسة الدولة.

2) من حيث الاختيار

¹ موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، مرجع سابق، ص 423-424
² ورد بالمعجم السياسي بأن «الإنتخاب هو اختيار مرشح إلى منصب عام في الدولة من قبل الناخبين، وهو إجراء قانوني منظم يختار بمقتضاه شخص لرئاسة أو مجلس نيابي أو جمعية أو غيرها». أنظر وضاح زيتون، مرجع سابق، ص 48. اقتصرنا هنا على الإنتخاب لرئاسة الدولة فقط.

³ موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 58

تتعدم حرية الاختيار في الاسترأس لوجود مرشح واحد، عكس الإنتخاب الذي تكون فيه حرية الاختيار واسعة لتعدد المرشحين، هذا إذا لم يكن هناك أية ضغوطات على الناخبين أو تزوير للنتائج.

(3): من حيث الإجراءات

وان كان قانون الإنتخابات هو المطبق عادة على الاسترأس، إلا أن هذا الأخير يجري في دور واحد ويعلن الفائز، أما الإنتخاب فيجرى في دور أو دورين ويأخذ شكل الإنتخاب الفردي أو الإنتخاب على القائمة.

(4): من حيث الآثار

ينتهي الاسترأس إما بالموافقة على شخص الرئيس أو رفض الاستفتاء وفي هذه الحالة الأخيرة قد تنجر البلاد إلى أزمة سياسية خطيرة أو يضطر معها إلى إعادة استفتاء آخر، مما يؤدي إلى إهدار المال العام، وتعطيل مصالح المواطنين. أما في الإنتخاب فينتهي دائماً بنتيجة ايجابية وهي فوز احد المرشحين أو بعضاً منهم.

(5): من حيث تحقيق مبدأ تداول السلطة

الإنتخاب كثيراً ما يجسد مبدأ التداول السلمي للسلطة، وهو أحد المبادئ الأساسية لقيام أنظمة ديمقراطية. أما الاسترأس فعلى العكس من ذلك، فهو إجراء ضد الديمقراطية، لأنه يسهل اغتصاب السلطة من طرف شخص¹. فيجسد وحدانية السلطة، «وشخصنتها وتهميش دور المؤسسات الدستورية في الدولة، وإضفاء هالة من القدسية والحصانة السيادية على القرارات الشخصية المرتبطة بشخص الرئيس مما يحول دون إمكانية مساءلته عن أية تصرفات يتخذها»².

(6): من حيث نتيجة التصويت

¹- R. Darnoux, Les techniques de démocratie semi-directe sous la v° république, R.D.P, n°2, mars-avril 1995, L.G.D.J, Paris, France, p. 421.

²- سليمان صالح الغويل، الاستفتاء الشعبي وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص131

تكون الموافقة عادة شبه إجماعية في الإستراس، قد تصل إلى 99,99%، «لأن الناخب يعلم أن رفضه يثير مسألة اعتزال الرئيس دون علم بمن سيخلفه، وقد يفتح الباب لأزمة سياسية، مما يدفعهم للتصويت بنعم»¹. أما في الإنتخاب فيكون الترجيح بين عدة متنافسين فتتوزع الأصوات بينهم، ولا يمكن أن يتحقق الإجماع. هذا الإجماع لا نجده حتى في نظام البيعة المعروف في الشريعة الإسلامية.

ب) الاستراس والبيعة

الشريعة الإسلامية عرفت طريقة البيعة كنظام لاختيار خليفة المسلمين مما يدعونا لتعريفها والطريقة التي تتم بها ثم الفرق بينها وبين الإستراس.

1- تعريف البيعة وطريقتها

البيعة طريقة إسلامية لتولي السلطة في الدولة. وقد عرفها البعض بأنها «أسلوب واقعي في تنظيم المجتمع أي لإقامة الدولة (ويتبع عند تجديد أو تغيير الحاكم) وفق نظام معين محدد بالشريعة الإسلامية»². وردت كلمة البيعة في القرآن الكريم في سورة الفتح في الآية 10 إذ يقول عز وجل: ﴿إِن الَّذِينَ يَبَايِعُونَكَ إِنَّمَا يُبَايِعُونَ اللَّهَ﴾ وفي الآية 18 ﴿لَقَدْ رَضِيَ اللَّهُ عَنِ الْمُؤْمِنِينَ إِذْ يُبَايِعُونَكَ تَحْتَ الشَّجَرَةِ﴾.

وقد ظهر نظام البيعة - في التطبيق - كطريقة لانتقال السلطة من شخص إلى شخص في صدر الإسلام بعد وفاة الرسول ﷺ، وتمثلت في خمس طرق لاختيار خليفة المسلمين، ثلاث منها رشيدة لم يتجاوز عمرها مجتمعة ثلاثين عاماً، والرابعة جمعت بين الإستخلاف والإختيار الحر والخامسة ليس لها من الإسلام سند أو أساس³.

¹ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 109

² - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة، ج1، مرجع سابق، ص 38

³ - للإستزادة راجع ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 120

(1): فالطريقة الأولى هي طريقة الاختيار الحر، تولاها صحابة الرسول ﷺ وهم من أطلق عليهم أهل الحل والعقد، وكان أبو بكر الصديق رضي الله عنه أول من تمت مبايعته لتولي أمر المسلمين بعد وفاة النبي عليه السلام من طرف الصحابة رضوان الله عليهم؛ وفي اليوم الموالي توافد الناس إلى المسجد يبايعونه على السمع والطاعة، وقد تمت مبايعة علي بن أبي طالب كرم الله وجهه كرابع خليفة للمسلمين بالطريقة نفسها من طرف أهل الحل والعقد ومن حضر من المسلمين في المسجد¹.

(2): أما طريقة الاستخلاف فهي تعيين السلف للخلف بعد مشورة كبار الصحابة وأهل الرأي. فقد قرر أبو بكر الصديق رضي الله عنه -عندما اشتد عليه المرض وأحس بدنو أجله، أراد أن يجنب المسلمين الفرقة - أن يختار خليفة للمسلمين قبل وفاته؛ فاستشار الصحابة في عمر بن الخطاب، فأكدوا له صلاحيته للخلافة، فبايعوه ورضوا به خليفة لهم².

(3): والطريقة الثالثة تتمثل في الإختيار بين معينين. فبعدما طعن عمر بن الخطاب رضي الله عنه وأوشك على الموت، طلب منه بعض الصحابة اختيار من يخلفه في حكم البلاد. فقال لهم عمر: عليكم بهؤلاء الرهط الذين مات عنهم الرسول صلى الله عليه وسلم وهو راض عنهم: علي بن أبي طالب، عثمان بن عفان، سعد بن أبي وقاص، وعبد الرحمن بن عوف، والزبير بن العوام، وطلحة بن عبيد الله، وعبد الله بن عمر علي ألا يكون له من الأمر شيء. وبعد وفاة الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه، اجتمع هؤلاء الرهط، وبعد أخذ وشد استقرت البيعة لعثمان بن عفان رضي الله عنه³.

(4): أما الطريقة الرابعة فتجمع بين الإستخلاف عن طريق وصية والإختيار الحر، فقد صارت الخلافة لعمر بن عبد العزيز رضي الله عنه عام 99 هجري، بناء على عهد كتبه له سليمان بن عبد الملك أمير المؤمنين وختمه وطواه ودعا أهل بيته من الأمراء وأهل البيعة،

¹ - المرجع نفسه، ص 121 - 126

² - أنظر الشيخ منصور الرفاعي عبيد، نظام الحكم في الإسلام، دار الثقافة، القاهرة، مصر، ط 1، 2001، ص 132؛ يعقوب محمد المليجي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ، ص 160 - 162

³ - لتفاصيل أكثر أنظر مصطفى أبو زيد فهمي، فن الحكم في الإسلام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 129 - 130؛ عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1978، ص 258 - 259

فطلب إليهم أن يبايعوا لمن في العهد المطوى المختوم¹، فبايعوا دون أن يعلموا من بايعوا ودون أن يعلم عمر نفسه بأنه هو المقصود بهذه البيعة. وبعد وفاة سليمان بن عبد الملك طلب من المسلمين البيعة مرة ثانية فبايعوا للذي في الكتاب دون معرفتهم له². ولكن عمر بن عبد العزيز كان يحترم الإرادة الشعبية «ولم يرض بولاية العهد من سليمان، وبيعته الناس وفيهم رؤوس بني أمية، بل أراد بيعة عميمة شاملة، تتسع لكل أحد، ولا يكون هناك أي مانع من سلطة أو غيرها يمنعه من أن يعبر عن رأيه»³، فقال في أول خطبه له بعد البيعة: «أيها الناس، إني قد ابتليت بهذا الأمر من غير رأي مني فيه، ولا طلبه له، ولا مشورة من المسلمين، وإني قد خلعت ما في أعناقكم من بيعتي، فأختاروا لأنفسكم!»⁴. فصاح الناس في المسجد: قد اخترناك ورضينا بك فل أمرنا باليمن والبركة⁵. استمرت خلافة عمر بن عبد العزيز رضي الله عامين ونصف بمكانة النور الساطع وسط ظلام حكومة بني أمية كلها الذي فشى العلم الاسلامي اثنين وتسعين سنة⁶، لترجع طريقة الخلافة الوراثية.

(5): والطريقة الخامسة وهي طريقة الخلافة الوراثية، وهي طريقة غريبة عن الإسلام. فبعد أن قبل علي بن أبي طالب كرم الله وجهه التحكيم في موقعة صفين وأوقف القتال، استقرت الخلافة لخصمه معاوية بن أبي سفيان⁷، الذي آثر أن يجعلها وراثية في بني أمية، ثم انتقلت إلى الدولة العباسية، وأخيرا الدولة العثمانية التي انتهت سنة 1924م.

وبعد أن عرفنا البيعة والطريقة التي تمت بها بقي لنا أن نستجلي أهم أوجه الاختلاف بينها وبين نظام الإستراس، وإن كان البون شاسعا جدا بين النظامين.

¹ - ورد في الكتاب أنه: «بسم الله الرحمن الرحيم، هذا كتاب من عبد اله سليمان أمير المؤمنين لعمر بن عبد العزيز، إني وليته الخلافة من بعدي، ومن بعده يزيد بن عبد الملك، فأسمعوا له وأطيعوا، وأتقوا الله، ولا تختلفوا فيطمع فيكم». عبد الستار الشيخ، عمر بن عبد العزيز، دار القلم، دمشق، سوريا، ط 2، 1996، ص 183.

² - عبد العزيز سيد الأهل، الخليفة الزاهد عمر بن عبد العزيز، تعريب أحمد إدريس، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ، 1970، ص 96.

³ - عبد الستار الشيخ، عمر بن عبد العزيز، مرجع سابق، ص 186 و187.

⁴ - أبو الأعلى المودودي، الخلافة والملك، مرجع سابق، ص 124؛ عبد الستار الشيخ، عمر بن عبد العزيز، مرجع سابق، ص 188.

⁵ - عبد العزيز سيد الأهل، الخليفة الزاهد عمر بن عبد العزيز، مرجع سابق، ص 95.

⁶ - أبو الأعلى المودودي، الخلافة والملك، مرجع سابق، ص 123.

⁷ - أنظر يعقوب محمد المليجي، مبدأ الشورى في الإسلام، مرجع سابق، ص 170

2- الفرق بين الإستراس والبيعة

يختلف نظام البيعة المعروف في الشريعة الإسلامية عن نظام الإستراس من عدة نواحي كما يلي:

1: من حيث أهل الاختيار

أهل الاختيار في البيعة هم أهل الحل والعقد وأهل الاجتهاد والعلم والمشهود لهم بالنزاهة والأخلاق¹، ولا يبادر بنفسه بطلب الخلافة ولا يصر عليها. ولم يحدث أن قدم أحد الخلفاء الراشدون الأربعة نفسه لمبايعته. وحتى عندما استتبت الخلافة لهم، لم يفكر أحدهم في توريثها أحدا من أقاربه. فهذا عمر بن الخطاب رضي الله عنه تم اقتراح ابنه من طرف الصحابة رضوان الله عليهم فرفض بشدة وقال: «لا إرب لنا في أموركم. ما حمدتها لأرغب فيها لأحد من أهل بيتي»².

وأهل الإختيار هؤلاء يقومون بالبيعة الخاصة للشخص الذي اختاروه ليكون خليفة للمسلمين لتوفره على مجموعة من الصفات التي تؤهله لحكم البلاد. ثم يأتي الإعلان عن البيعة العامة في المسجد، وبعدها تنتشر البيعة عبر الأمصار³.

أما في الإستراس، فإن طالب الرئاسة قد يقدم من طرف حزبه إن كان ينتمي إلى حزب سياسي، وقد يكون مستقلا يقدم ملف ترشيحه إلى اللجنة الخاصة بذلك، أو إلى مجلس دستوري، ثم يتم تقرير قابليته للترشح وبعدها تأتي المرحلة الثانية وهي عرض طالب الرئاسة على هيئة الناخبين لتزكيته، بعدما يكون قد جند كل الوسائل المادية والبشرية من اجل فوزه بالرئاسة. وما أن تستتب له يفكر في تجديد عهده أو التفكير في توريثها لأبنائه.

2: من حيث المعارضة

¹ راجع أكثر عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، مرجع سابق، ص 202؛ الشيخ منصور الرفاعي عبيد، نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص 68.

² ذكر في مرجع ماجد راغب الطلو، الاستفتاء الشعبي، سبقت الاشارة إليه، ص 139-140.

³ لمعلومات وافية حول البيعة انظر نزار أحمد عتيق، مبدأ الشورى قواعده وضمائنه، مرجع سابق، ص 81 و 82.

في نظام البيعة فإن المعارضة تكون معلنة وبشدة فأبو بكر الصديق رضي الله عنه اعترض على بيعته سعد بن عباد رضي الله عنه، واعترض عليها علي بن أبي طالب كرم الله وجهه مدة ستة أشهر، ثم بايع بعد ذلك. وعلي اعترض على خلافته عدد من أهل الشام، وحوالي سبعة عشر صحابيا من كبار الصحابة في المدينة. وهذا ما يؤكد استحالة تحقق الإجماع حتى مع الخلفاء الراشدين¹.

أما في نظام الاسترأس فإن نسبة فوز طالب الرئاسة قد تصل حد الإجماع، وعادة ما يعلن عن نسبة 99,99%، مما يوحي بانعدام المعارضة أو عدم وجودها إطلاقا أو تكميم أفواهاها.

(3): من حيث المسؤولية والرقابة

خليفة المسلمين الذي تتم مبايعته مسئول أمام الله تعالى وأمام الخلق. فنتيجة خشيته من الله عز وجل وإيمانه به، فإنه يقيم رقابة ذاتية على نفسه قبل أن يراقبه عامة المسلمين. فهذا عمر بن الخطاب رضي الله عنه حينما تولى الخلافة طلب من المسلمين محاسبته وتقويم اعوجاجه بحد السيف². فالخليفة حينما يتولى أمر المسلمين لا يحصل على أي امتياز أو حصانة، ولا يمكن له التهرب من المساءلة إن هو حاد عن الطريق أو لم يحكم بما أمره الله تعالى. ففي الإسلام {{ لا فضل لعربي على عجمي إلا بالتقوى }}³.

أما في الإسترأس فإن امتياز الحصانة والإفلات من الرقابة والمحاسبة مكرسان دستوريا، فلا يمكن متابعة الرئيس إن هو خالف أحكام الدستور أو لم يحكم كما ينبغي.

(4): من حيث مدة الحكم

¹ - انظر تفصيل ذلك جمال الرزوقي، الشورى والمشاورة أية علاقة؟،؟، مجلة منار الهدى، دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، المغرب، 2006، ص 34.

² - ذكر في مؤلف عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، مرجع سابق، ص 468.

³ - حديث شريف، رواه أحمد، ذكره الشيخ منصور الرفاعي عبيد، نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص 144.

البيعة غير محددة المدة، فيبقى الخليفة في الحكم ما دام قادرا عليه، مع التذكير فإن الخلفاء الراشدين الأربعة رضوان الله عليهم قد تولوا الخلافة ما بين سن الأربعين ولم يتجاوزوا سن السبعين¹.

أما في الإسترآس فقد تكون المدة محددة بالدستور، وهي عادة من أربع إلى سبع سنوات قابلة للتجديد مرة أو عدة مرات، أو تكون غير محددة أي مدى الحياة. وحتى عندما ينجح في الإسترآس ويجد المدة محددة بموجب الدستور، فإنه يعمد إلى تعديل الدستور، وفتح العهدة الرئاسية إلى ما لا نهاية من أجل أن يخلد في السلطة ويتأبد فيها. وذلك شأن الكثير من رؤساء دول العالم النامي فبمجرد وصولهم لسدة الحكم يعملون ما في وسعهم من أجل عدم مبارحة كرسي السلطة أو توريثه لأبنائهم².

5: من حيث وجوب الاستشارة

في البيعة استشارة أهل الحل والعقد واجبة ابتداء وملزمة انتهاء، وهذا ما أكدته السنة الشريفة في قوله ﷺ: «لو كنت مستخلفا أحدا على أمتي دون مشورة لاستخلفت عليهم عبد الله بن مسعود». ومن المعلوم أنه بدون الشورى لن يكون أمر الناس مجتمعا على رجل واحد³. فلم تكن البيعة حصاد السلطة بل كانت مانحة السلطة وسببها ولم يكن لجهود المرء أو محاولاته أو تأمره أي دخل في انعقاد البيعة له على الإطلاق. وكان الناس أحرارا تماما في أن يبايعوا أو لا يبايعوا ومن ثم لم يصل إلى السلطة من لم تتعقد له البيعة برضا الناس الحر⁴.

أما في الإسترآس فإن المرشح تفرضه السلطة على الشعب، وينظم ذلك الاستفتاء الشكلي للموافقة عليه وتزكيته. وهو ما يتنافى مع أبسط مبادئ الديمقراطية.

¹ قال الرسول ﷺ: «تعوذوا بالله من رأس السبعين وإمارة الصبيان». ذكر في مرجع ماجد راغب الحلو، الإستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 141.

² قام الرئيس أنور السادات بتعديل الدستور المصري 1971 في 1980 من أجل فتح العهدة الرئاسية؛ وعدل الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الدستور الجزائري 1996 في 2008 كذلك لفتح العهدة الرئاسية إلى ما لا نهاية.

³ جمال الرزوقي، الشورى والمشاورة أية علاقة؟، مرجع سابق، ص 33.

⁴ أبو الأعلى المودودي، الخلافة والملك، مرجع سابق، ص 99 و100.

المبحث الثاني

مكانة الاستفتاء الشعبي بين مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وتقييمه

تتفرد الديمقراطية شبه المباشرة ببعض المظاهر التي تميزها عن كل من الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية، يأتي في مقدمتها الاستفتاء الشعبي، ثم يليه الاقتراح التشريعي الشعبي، الاعتراض الشعبي، حل المجلس النيابي، وأخيرا عزل رئيس الدولة، ونضيف إلى هذه المظاهر الانتخاب باعتباره مظهرا كذلك من الديمقراطية شبه المباشرة تمت استعارته من النظام النيابي¹. (مطلب أول). وبالرغم من أن هذه المظاهر كلها تتطلب تدخل الشعب السيد في شؤون الحكم وتعلي من قيمته إلا أن الاستفتاء الشعبي هو المظهر الأكثر استخداما وانتشارا بل أصبح وجوده وحده في أي نظام سياسي (ولو من الناحية النظرية) يؤدي إلى وصف هذا النظام بأنه يتبنى الديمقراطية شبه المباشرة وهذا بالرغم من بعض الانتقادات التي طالته ولكنه رغم هذا يبقى الوسيلة الأكثر انتشارا بالمقارنة مع مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة (مطلب ثان).

المطلب الأول

مكانة الاستفتاء الشعبي بين مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

يحتل الاستفتاء الشعبي مكانة مميزة بين مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وتربطه بها علاقة وطيدة، ذلك أن كل مظهر من مظاهرها يتطلب استفتاء الشعب حتى يصبح الإجراء نافذا. وتتنوع هذه المظاهر بحسب تدخل الشعب في ممارستها، فأحيانا يتدخل الشعب

¹ - للإشارة فإن مراجع القانون الدستوري لا تذكر الانتخاب ضمن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة. وبما أن الانتخاب هو ميزة من مميزات النظم النيابية (الديمقراطية التمثيلية) التي يتولى فيها الممثلون المنتخبون من قبل الشعب تمثيله في السلطة، وكما هو معلوم أن الديمقراطية شبه المباشرة قد استعارت مميزات كل من الديمقراطية المباشرة (الاستفتاء الشعبي، الاقتراح الشعبي، الاعتراض الشعبي، الحل الشعبي للمجلس النيابي، عزل رئيس الجمهورية والاقالة الشعبية للنائب) والديمقراطية النيابية (الانتخاب) فإننا أدرجنا وسيلة الانتخاب مع مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة. فهو وسيلة من الوسائل الديمقراطية لا يمكن الاستغناء عنها اليوم لأي نظام سياسي.

لممارسة السلطة فيكون منتجا للقانون كحالة الاقتراح التشريعي الشعبي أو معترضا عليه كما هي الحال في الاعتراض الشعبي (فرع أول) وأحيانا يتدخل لإسناد السلطة إلى ممثليه عن طريق الإنتخاب أو الشورى، أو إقالتهم من سدة الحكم بواسطة حل المجلس النيابي أو عزل رئيس الدولة (فرع ثان). وفيما يلي نتعرض إلى هذه المظاهر تباعا، لنكتشف ما يربطها وما يميزها عن الاستفتاء الشعبي محل الدراسة.

الفرع الأول

الحق في الاستفتاء الشعبي وسائل ممارسة السلطة

تتمثل وسائل ممارسة السلطة في وسيلتين وهما: الاقتراح التشريعي الشعبي والاعتراض الشعبي فالأول هدفه إنتاج قواعد قانونية أي تدخل الشعب في التشريع مباشرة دون وساطة ممثليه المنتخبين في البرلمان (أولا) والثاني هدفه إلغاء القوانين التي لا يرضى الشعب عنها لأنها لا تتوافق مع طموحاته ومصالحه ومن ثم يجب تطهير النظام القانوني منها (ثانيا).

أولا: الاقتراح التشريعي الشعبي

proposition de lois ou initiative populaire de lois

الاقتراح التشريعي الشعبي أو المبادرة الشعبية بالقوانين هو حق مخول لعدد معين من الناخبين اقتراح مشروع قانون، وتقديمه إلى البرلمان للموافقة عليه أو رفضه، وفي كلتا الحالتين يعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي.

وقد تسمح بعض الدساتير في حالة رفض البرلمان أن يقدم مشروع قانون مضاد لمشروع القانون المقدم من الناخبين (contre-projet) وللشعب أن يختار أحد هذين المشروعين عند الاستفتاء.

وللاقتراح الشعبي صورتان:

إحدهما: أن يقدم الناخبون المشروع القانون كاملا أي مصاغا في شكل مواد وهو ما يطلق عليه الاقتراح الشعبي المبوب أو الاقتراح الكامل (l'initiative formulée) وهذه تحتاج إلى خبرة فنية كبيرة وفي هذه الحالة فإن القانون يكون قد وضع كاملا من طرف الشعب دون تدخل من المنتخبين.

أما في الثانية: فيقتصر دور الناخبين على تقديم المبدأ أو الفكرة وهو ما يطلق عليه الاقتراح غير الكامل (L'initiative non formulée) وترك الصياغة إلى البرلمان¹.

إن الاقتراح التشريعي الشعبي «يضمن للشعب عدم خضوعه إلى قواعد لا يرضى عنها»². وبالمقابل يستطيع أن يفرض إصلاحاته على النواب وسلطات الحكم في حالة تغاضي هؤلاء عن إصدار القوانين التي تتعلق بالمصالح العليا، وفي حالة الممانعة في السير في الاتجاه الذي يرتضيه³. وبهذا يعد الاقتراح التشريعي الشعبي أو المبادرة الشعبية التشريعية «الوسيلة القصوى في سلم وسائل الديمقراطية شبه المباشرة»⁴. وهو تجسيد فعلي للمبدأ القائل بأن القانون وليد الإرادة الشعبية، ذلك أن الشعب يمارس سلطة التشريع بنفسه ومن هنا فهو أوسع مدى من الاستفتاء الشعبي الذي يقتصر فيه الشعب على الموافقة أو الرفض فقط، ويظل البرلمان هو صاحب العملية التشريعية⁵. وفي هذا يقول الدكتور Jacques Debacq بأن: (الاقتراح الشعبي أدخل الديمقراطية في مرحلة جديدة، فبواسطته أصبح الشعب السيد هو المشرع بكل ما للكلمة من معنى. لأنه لا يتدخل فقط للمصادقة على القوانين التي يحضرها ممثلوه بل أيضا له سلطة اقتراح قوانين جديدة)⁶.

¹-A. Malvardi, Le référendum et le plébiscite en droit Français et comparé, p. 43; A. Esmein, élément de droit constitutionnel Français et comparé, op, cit., p. 427; J. Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, op, cit., p. 197; G. Védél, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, op, cit., p. 138.

- أنظر سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص107؛ محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص808-809؛ محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة - الحكومة- الدستور، مرجع سابق، ص86

²-أنظر أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق ص101

³- للاستزادة راجع إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، 1982، ص149؛ عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، مرجع سابق، ص70.

⁴- آدمون الرباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، الدول وأنظمتها، مرجع سابق، ص69

⁵- سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص107

⁶ - « l'initiative populaire fait entrer la démocratie dans une phase nouvelle. Avec ce droit le peuple souverain est législateur dans toute l'acception du mot, puisque non seulement il ratifie les projets élaborés

فأول ما ظهرت المبادرة الشعبية في سويسرا على مستوى الكانتونات¹، وكانت تأخذ شكلين هما: المبادرة الفردية وهي حق لكل مواطن فعال إخطار السلطة التأسيسية لمراجعة كلية أو جزئية للدستور(المادة 46 من دستور قلاري Galaris والمادة 48 من دستور ابنزيل Appenzille) والمبادرة الدستورية الوطنية وهي حق لعدد معين من المواطنين في الإعلان عن رغبتهم في تعديل الدستور كلياً أو جزئياً، ولا يحضرون مشروعاً بل يترك للسلطة وضعه حسب رغباتهم². أما على المستوى الفيدرالي فلم تظهر المبادرة الشعبية إلا في 1891 حيث يجوز ل 50000 مواطن طلب تعديل الدستور، إذ أصبحت سلاح تستعمله الأقلية التي لا يلتفت إليها المجلس الفيدرالي لأخذ طلباتها. وخاصة في المواضيع الهامة مثل الاقتصاد والبيئة والطاقة النووية وغيرها...³.

وتم الاحتفاظ بها في دستور سويسرا لسنة 1999 الذي دخل حيز التطبيق سنة 2000م في المادتين 138، 139 و142 ف1، وتقتصر على المواد الدستورية دون المواد التشريعية، وذلك لمراجعة الدستور مراجعة كلية أو جزئية.

ففي الحالة الأولى يشترط أن يوقع طلب الاقتراح من قبل مائة ألف ناخب، ثم يعرض على الاستفتاء الشعبي ويعتبر هذا الطلب مقبولاً إذا وافقت عليه أغلبية المصوتين في استفتاء شعبي.

أما في الحالة الثانية، أي المراجعة الجزئية للدستور، فإن المادتين 139 و142 ف2 "ب" تشترطان تقديم الطلب من طرف مائة ألف ناخب ويعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي بشرط أن تصوت عليه أغلبية الناخبين وأغلبية المقاطعات، وعلى مستوى المقاطعات فيكون في القوانين الدستورية والقوانين العادية على حد سواء.

par ses représentant mais qu'il a la faculté de proposer l'adoption de nouvelles lois ».J. Debacq, Le référendum, op, cit., p. 18.

¹ - A-C. Mercier, le référendum d'initiative populaire de Condorcet, RFDC, P U F, Paris, France, p. 486.

²- J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., pp. 35-44.

³-F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., pp. 105 – 110.

كما تأخذ إيطاليا بالاقتراح التشريعي الشعبي في دستورها لسنة 1947 في مادته 71 إذا قدم الطلب 50000 ناخب. ولكن لا يعرض هذا الاقتراح على الاستفتاء الشعبي، فهو إذن اقتراح تشريعي تقدمه أقلية بدون تصديق شعبي¹.

وفي فرنسا، تم اقتراح المبادرة الشعبية لأول مرة سنة 1793 في مشروع دستور Condorcet حيث يحق لخمس الناخبين الذين لهم حق الانتخاب اقتراح أو إلغاء قانون قائم، ولكن Girondes اقترحوا النظام البرلماني لفرنسا ورفضوا المبادرة الشعبية التي جاء بها Condorcet². وابقوا على الاقتراح التشريعي الشعبي في دستور 1793 في مجال القوانين الدستورية فقط³، ثم اختفى من الدساتير اللاحقة له، ليعود مرة ثانية في التعديل الدستوري لدستور 1958 لسنة 2008 حيث أعطى للمواطنين المبادرة بالاقتراح الشعبي⁴، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 11 بقولها: (... يمكن إجراء استفتاء في احد المواضيع المذكورة في الفقرة الأولى بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، وبتأييد من عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية).

وتأخذ هذه المبادرة شكل اقتراح قانون ولا يمكن أن يتناول موضوعها إلغاء حكم تشريعي صدر منذ اقل من عام. يحدد قانون عضوي شروط عرض اقتراح هذا القانون والشروط التي يراقب المجلس الدستوري بموجبها احترام الفقرة السابقة.

إذا لم يدرس المجلسان اقتراح القانون في الأجل المحدد في القانون العضوي يعرضه رئيس الجمهورية على الاستفتاء إذا لم يوافق الشعب الفرنسي على اقتراح القانون، فإنه لا يمكن تقديم أي اقتراح لإجراء استفتاء جديد يتضمن الموضوع نفسه، ما لم ينقض أجل عامين بعد تاريخ الاقتراح (...)⁵. فالمواطن الفرنسي أصبح بإمكانه بعد التعديل الدستوري لسنة

¹- art71: « Le peuple exerce l'initiative des lois, au moyen d'une proposition présentée par au moins 50000 électeurs et constituant un projet rédigé en article »; voir A- M. Le Pourhiet, Droit constitutionnel, Economica, paris, France, 2008, p. 93.

²-J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., pp. 29-32.

³ - A-C. Mercier, le référendum d'initiative populaire de Condorcet, op, cit., p. 488.

⁴ - A- M. Le pourhiet, droit constitutionnel, op, cit. , p. 94.

⁵ - « Un Référendum portait sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an... » .

2008 المشاركة في سن القوانين عن طريق الاستفتاء الشعبي إلى جانب ممثليه في البرلمان¹. عن طريق اقتراح مشروع ضمن ما هو محدد في المادة 11 من الدستور. مع الملاحظة أن هذه المبادرة لا تكون في قوانين التعديل الدستوري التي تبقى من اختصاص رئيس الحكومة والبرلمان حسب المادة 89 من الدستور.

ثانيا: الاعتراض الشعبي (الفيتو التشريعي)

Le veto populaire

الاعتراض الشعبي (الفيتو التشريعي) أو كما يطلق عليه أيضا الاستفتاء الإلغائي *référéndum abrogatif* ، أو استفتاء الاعتراض الشعبي² يقصد به الاعتراض على قانون معين من قبل عدد معين من الناخبين خلال مدة معينة من سنة صدوره من قبل البرلمان، وبالتالي يطرح الأمر على الاستفتاء الشعبي، فإذا وافق الشعب على الاعتراض الغي القانون ولا يصبح واجب النفاذ³، وتعدم آثاره وكأنه لم يكن من تاريخ صدوره. والملاحظ أن الأغلبية المطلوبة للاعتراض على القانون هي الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، لا الأغلبية النسبية. ذلك أن الامتناع عن التصويت يعتبر قبولا ومن ثم فإن نسبة المعارضة تحسب من عدد المسجلين دون اعتبار لما كانوا قد عبروا عن رأيهم أم لا⁴.

ولمزاولة حق الاعتراض الشعبي فإن بعض الدساتير تقيده ببعض الشروط لأن إطلاق هذا الحق بدون قيد أو شرط قد يؤدي إلى عرقلة عمل السلطة التشريعية بما يمثل تهديدا للقوانين القائمة وتتمثل هذه الشروط كالاتي:

¹ وهذا ما سنتعرض له بالتفصيل في المبحث الأول، المطلب الأول من الفصل الثاني، من هذا الباب الثاني.

²-F Rouge, Le contrôle du referendum par la justice constitutionnelle, th, cit., p. 105.

³-A. Esmein, Elément de droit constitutionnel Français et comparé, op, cit., p 426; J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., p. 314; A- M. Le pourhiet, Droit constitutionnel, op, cit., p. 90.

- راجع أكثر سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 106-108؛ محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 808؛ عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 284؛ أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 102؛ إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 148.

⁴ أنظر سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، النظرية العامة للدولة والدستور، مرجع سابق، ص 92؛ محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة - الحكومة - الدستور، مرجع سابق، ص 86.

1- أن يكون الاعتراض موجهًا ضد قانون صوت عليه البرلمان وليس ضد فكرة أو مشروع.

2- أن يقدم طلب الاعتراض من قبل عدد معين، كان يكون مائة أو مائتا ألف ناخب.

3- أن يعرض الطلب على الاستفتاء الشعبي، فإن جاءت نتيجة الاستفتاء بالإيجاب، ألغى القانون وزال كل ما كان له من قوة قانونية، أما إذا جاءت النتيجة سلبية، أستمّر القانون في إنتاج آثاره¹.

4- أن يقدم الطلب خلال مدة زمنية محددة وإلا تحصن القانون من حق الاعتراض².

وهناك فرق هام في حالة القانون بين الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي. فالاستفتاء الشعبي هو حق الهيئة الانتخابية في قبول أو رفض القانون أما الاعتراض الشعبي فهو رفض القانون فقط. فالأول ضروري لإتمام التشريع، أما الثاني فليس ضرورياً لتمام القانون ونفاذه، إذ يعتبر القانون قائماً بمجرد إقراره من البرلمان، ولا يوقف تنفيذه، إلا إذا استعمل الناخبون حقهم في الاعتراض، ومن ذلك « يتضح أن الاعتراض الشعبي أضعف أثراً من الاستفتاء الشعبي»³، لأن هذا الأخير «يظهر كتصرف صنعته إرادة مشتركة من المواطنين والحكومة أكثر من الأول الذي يكفي فيه سكوت المواطنين لمدة معينة يسري بعدها القانون»⁴.

وفي الاستفتاء الشعبي لا نحصل أبداً على نتيجة سلبية، بما أنه حتماً ستكون الإجابة بـ "نعم" أو بـ "لا" وبالتالي نتعرف على شعور المواطنين، بينما في الاعتراض الشعبي « فيعتقد بكل الأصوات حتى الممتنعة عن التصويت»⁵.

¹ - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 163.

² - ففي دستور استونيا لسنة 1920 نصت المادة 30 منه على أنه: (لا يجوز نشر القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية، إلا بعد شهرين على الأكثر من وقت إقرارها، إذا طلب ذلك ثلث أعضاء الجمعية الوطنية فإذا طلب خلال هذه المدة (25000 مواطن) ممن لهم حق الانتخاب، استفتاء الشعب في قبول أو رفض هذه القوانين يصبح أمر إصدارها وقتئذ معقوداً بنتائج الاستفتاء العام). للمزيد حول حق الاعتراض الشعبي. راجع لمي علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 79.

³ - J. Signorel, Référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, op cit, p. 314; G. Védél, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, op, cit., p. 137.

⁴ - زكي عبد السلام الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة دكتوراه، مصر، ص 253

⁵ - H. Bayle, Le référendum, op, cit., p. 17-18.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الاعتراض الشعبي يختلف عن الاستفتاء الشعبي من حيث الهدف، فالأول هدفه إلغاء القانون القائم، ويعتد في ذلك بأغلبية الأشخاص المسجلين موافقين أو غير معترضين على الأقل، أما في الثاني فهدفه التصديق على مشروع القانون وإدخاله حيز التطبيق، ويعتد بموافقة الأغلبية المصوتة فقط¹.

وتاريخياً، فقد عرف حق الاعتراض الشعبي في سويسرا منذ قرون، وكان في أوجه في عام 1830 ويطبق على مستوى الفيدرالي وعلى مستوى الكانتونات، وقد يكون الاعتراض على القوانين وأحياناً على المعاهدات². وفي الولايات المتحدة الأمريكية يطبق في بعض الولايات ويوقف القانون لمدة ستين يوماً إلى تسعين يوماً حتى تظهر نتيجة الاستفتاء الشعبي³. وأما في إيطاليا فإن دستورها الصادر سنة 1947 والذي بدأ تطبيقه بداية عام 1948 نص في مادته 75 على أنه: (يجرى استفتاء شعبي لتقرير إلغاء قانون أو أي عمل له قيمة القانون إلغاء كلياً أو جزئياً إذا طلب ذلك 500000 ناخب أو خمسة مجالس إقليمية...) ونلاحظ أن المشرع الإيطالي اتجه إلى عدم تحديد مدة الاعتراض الشعبي على القوانين، باعتبار أن القانون ولید ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية مختلفة، قابلة للتغيير والتبديل في أي وقت، مما يستلزم معها تغيير القانون والاعتراض عليه متى ظهرت عيوبه أو لم يعد يتماشى ورغبات الشعب.

ويطلق على الاستفتاء الإلغائي عدة مسميات فيسمى أحياناً شكوى إستفتائية "petition référendum"، أو احتجاج protest، أو استفتاء مباشر "direct référendum"، أو أيضاً "optitonal référendum". يمارس في 24 ولاية، ويكون ضد قانون كامل أو جزء منه فقط، وإذا قدمت شكوى مصحوبة بمجموعة توقيعات فإنه يتم تنظيم الاستفتاء حول هذا القانون فإذا صوتت الأغلبية عليه يتم إلغائه وهنا يظهر الاستفتاء الإلغائي مثل الاعتراض الشعبي

¹ - للاستزادة أنظر سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 106؛ عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، 284-285؛ سعيد بوا الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، النظرية العامة للدولة والدستور، مرجع سابق، ص94.

² - A-M. Le pourhiet, droit constitutionnel, op, cit., p. 90.

³ - ibid, p. 90.

الذي يتضمن ميزتين الأولى هي الشكوى التي توقف القانون النافذ والثانية هي الاستفتاء الشعبي الذي يقضي بالإلغاء¹.

وأما في فرنسا فقد نص على حق الاعتراض الشعبي مشروع دستور Condorcet لسنة 1793 بالنسبة للقوانين العادية فقط التي تقيد حقوق وحرقات الشعب وتتعارض مع مصالحه، لكن الدساتير اللاحقة له لم تكرر هذا الحق². إلا أن تعديل دستور 1958 في 2008 يظهر أنه أعطى للمواطنين حق الاعتراض الشعبي على القوانين. وهذا حسب ما نصت عليه المادة 11 ف4 بقولها: (... يمكن إجراء استفتاء في أحد المواضيع المذكورة في الفقرة الأولى بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، وبأيد من عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية. وتأخذ هذه المبادرة شكل اقتراح قانون ولا يمكن أن يتناول موضوعها إلغاء حكم تشريعي صدر منذ اقل من عام...). فهذا النص يجيز المبادرة باقتراح إلغاء نص تشريعي، ولم يوضح المؤسس الدستوري إن كان هذا النص التشريعي قانونا عاديا أو عضويا، ولكن طلب هذا الإلغاء لا يكون إلا بعد سنة من دخول النص التشريعي حيز التطبيق، وربما تكون هذه المدة كافية لاكتشاف عيوب النص التشريعي.

وبالرغم من أهمية هذه الوسيلة الدستورية، فقد أتهم- من طرف بعض الفقهاء- بأنه وسيلة للاضطراب³، إلا أن حق الاعتراض هو كذلك وسيلة من وسائل الديمقراطية شبه المباشرة، والتي تسمح للشعب بممارسة سلطته في طلب إلغاء قوانين لا يرضى عنه أو لا تلبى رغباته، وقد تنتهك حقوقه وحرقاته الدستورية، خاصة إذا كانت هذه القوانين محصنة من الرقابة الدستورية. فما أحوجنا إلى هذه الوسيلة اليوم، لنتجنب الاضطراب الحاصل بسبب عدم وجود حق الاعتراض الشعبي في أغلبية الدساتير المعاصرة. ففي الجزائر، أصدر رئيس الجمهورية مرسوما رئاسيا بتاريخ 13 ديسمبر 2010 يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات

¹-G. Zagreblysky, Le Referendum D'initiative Populaire, colloque des 6 et 7 novembre 1980, Association Française De Science Politique, Paris, France, p. 1; J.Giudicelli et C. Papanikolaou, La justice constitutionnelle Italie-Grèce, Mémoires pour diplôme approfondies de droit public, université panthéon- Assas Paris, L.G.D.J., France, 1997, p. 3; J- P. Lassale, Référendum au états- unis, revue Pouvoir, 1996, n°77. p. 160.

²- M. Prélôt, J. Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 351; A-M. Le pourhiet, Droit constitutionnel, op, cit., p. 90.

³-J. Debacq, Le référendum, op, cit., p12.

الموظفين ونظام دفع رواتبهم¹، فثارت ثائرة طلبة الجامعات وتوقفت الدراسة في أغلب الكليات، بحجة أن هذا المرسوم الرئاسي ينتهك حقوقهم. واستمر الإضراب إلى عدة شهور إلى أن تم إلغاء المرسوم الرئاسي بأثر رجعي بتاريخ 28 فيفري 2011 بضغط من الطلبة².

وفي 21 ماي 2014 وافق مجلس الوزراء الجزائري على الشروع في تطبيق قانون المحروقات الذي يقن عملية استكشاف الغاز والنفط الصخريين، لتصبح الجزائر بهذا الإجراء أول دولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تدخل مجال استغلال الغاز الصخري، ولكن سكان مدينة عين صالح ثاروا ضد هذا الإجراء واعتبروه مساسا بالبيئة ويسبب أضرارا كبيرة لها ولكن السلطة استمرت في تنفيذ قرارها غير مبالية بتنديداتهم ولا مسيراتهم³.

فلو كانت هناك وسيلة الاعتراض الشعبي لكان الوضع أكثر سلمية، وأكثر ديمقراطية. مثلما حدث في سلوفينيا حيث تمت مصادقة البرلمان بالأغلبية على قانون يبيح الزواج المثلي في 3 مارس 2015 ولكن معارضي هذا الزواج جمعوا 40000 توقيع للاعتراض وتعليق القانون ونظم الاستفتاء بتاريخ 15 ديسمبر 2015 وكانت نتيجته 60% ضد هذا النوع من الزواج⁴، فتم الغاؤه.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 10-315 مؤرخ في 13 ديسمبر 2010 يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر

2007 يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج. ر. ج. ج. عدد 76 بتاريخ 15 ديسمبر 2010.

² - المرسوم الرئاسي رقم 11-97 المؤرخ في 28 فبراير 2011 م يلغي المرسوم المحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج. ر. ج. ج. عدد 13 بتاريخ 28 فبراير 2011.

³ - رفض البرلمان الفرنسي في اجتماعه بتاريخ 30 جوان 2011 أسلوب وتقنية التكسير الهيدروليكي لاستكشاف واستغلال الغاز والنفط الصخري تحت ضغط من تعبئة قوية من السكان المعنيين، وبهذا تكون فرنسا أول دولة لا تسمح باستغلال الغاز الصخري على أراضيها. للاستزادة راجع لغواطي عباس، قرار استغلال الغاز الصخري بالجزائر، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، عدد 4، جانفي 2015.

⁴ - www.metroneus.fr/infos/les-slovenes-disent-non-au-mariage-homosexiel/le20-12-2015; www.metroneus.fr/europe/article/2025/12/20.

الفرع الثاني

الحق في الاستفتاء الشعبي ووسائل إسناد السلطة والعزل منها

يتدخل الشعب لتولية الحكام الذين ينوبون عنه في تسيير شون الدولة عن طريق الإنتخاب الذي يتشابه كثيرا مع نظام الشورى الذي عرف في الشريعة الإسلامية (أولا). كما يتدخل أيضا لإقالتهم من سدة الحكم عن طريق حل المجلس النيابي أو عزل رئيس الدولة في حالة ما حاد هوؤلاء الممثلين عن مهامهم(ثانيا). وفيما يلي نتعرض إلى هذه المظاهر تباعا، لنكتشف ما يربطها وما يميزها عن الاستفتاء الشعبي محل الدراسة.

أولا: الحق في الاستفتاء الشعبي ووسائل إسناد السلطة

يعتبر الإنتخاب طريقة ديمقراطية لتولي السلطة سواء بالنسبة لرئيس الدولة أو لأعضاء البرلمان. وهذه الطريق تقترب كثيرا مع طريقة الشورى التي استخدمها الخلفاء الراشدون في صدر الإسلام.

أ) الحق في الاستفتاء الشعبي والإنتخاب

يلتقي الاستفتاء الشعبي مع نظام الإنتخاب في أنهما كليهما وسيلتان ديمقراطيتان. وبرغم هذا فهما يختلفان في نقاط أخرى، وبما أن نظام الإنتخاب لا يمكن الاستغناء عنه فقد تم تبنيه كوسيلة لإسناد السلطة ونبذ الإستراس، وشهدت عدة تطبيقات لإنتخابات تعددية شكلية لا يفوز فيها إلا مرشح السلطة في كل من مصر والجزائر.

1- أوجه التشابه والاختلاف بين الحق في الاستفتاء الشعبي والإنتخاب

الحق في الاستفتاء الشعبي والحق في الإنتخاب وسيلتان ديمقراطيتان بامتياز، فهما المرآة الحقيقية الكاشفة عن مدى ما وصلت إليه الدول من تقدم في مجال التجربة الديمقراطية. لأن كلاهما وسيلة من وسائل ممارسة السيادة الشعبية. ففي الإنتخاب نجد الشعب السيد يفوض ممثلين عنه لممارسة شؤون الحكم نيابة عنه. أما في الاستفتاء الشعبي فنجد الشعب السيد يمارس سيادته مباشرة، وبالتالي فإن هدفهما واحد، وهو « تأكيد مطابقة

دائمة لرأي المحكومين مع سياسة الحكام»¹. إن الإنتخاب الحر والنزيه يولد بالمحصلة حكومة شرعية تستمد سلطتها من الشعب، هذه الحكومة لن تتوان في استشارة شعبها- الذي أوصلها لسدة الحكم - عن طريق الاستفتاء، وبالتالي تتوطد الصلة بينها وبين شعبها، ويوصف نظامها السياسي بأنه ديمقراطي.

بالرغم من نقاط التشابه هذه بين الإنتخاب والاستفتاء الشعبي، فإنهما يختلفان في بعض الجوانب، ولعل أهمها:

الإنتخاب يتميز بالطابع المحلي، أي على أساس تقسيم الدولة إلى دوائر إنتخابية، بينما في الاستفتاء الشعبي تتلاشى أهمية هذا التقسيم، لأن الأمر يتعلق بموضوع على مستوى الدولة ككل، لا يختلف من دائرة إنتخابية لأخرى².

تجرى الإنتخابات عادة في مواعيد محددة في الدستور أو في القوانين، بينما في الاستفتاء الشعبي لا يحدد بمهل دستورية أو قانونية، بل متروك للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

في الإنتخاب يمنح الناخبون أصواتهم للأشخاص، وفي نفس الوقت للبرامج، بينما في الاستفتاء الشعبي يعرض موضوع لإبداء الرأي فيه. ومن هنا يرى الدكتور ماجد راغب الحلو أن مهمة الناخب في الاستفتاء تكون أسهل منها في الإنتخاب. ففي الأول يعطي الناخب رأيه في الموضوع فقط، بينما في الثاني فإنه يختار المرشح إما بناء على برامجه أو بناء على شخصه، وكلاهما صعب³. غير أننا وإن كنا نقدر رأي الدكتور، ولكننا نرى أنه كذلك في الاستفتاء الشعبي يجد الناخب نفسه في حيرة من أمره، إذا كان الموضوع المستفتى عليه من المواضيع المعقدة، أو التي يغلب عليها الطابع التقني، ولم تتح الفرصة الكافية للناخب لتبسيط الموضوع وشرح محاسنه ومساوئه. وإذا كان الإنتخاب كذلك له هذه المميزات الديمقراطية مما يجعله نظاما مفضلا، فإن كلا من مصر والجزائر نبذت الاستراس وتبنت الإنتخاب.

¹- داود البلاز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 51

²- المرجع نفسه، ص 53

³- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 103 و 104

2 - من الاسترأس إلى الإلتخاب

بما أن الاسترأس نظام دكتاتوري، فقد تم التخلي عنه في كل من مصر والجزائر واستبداله بنظام الإلتخابات التعددية لاختيار رئيس الدولة. لكن ما أسباب هذا التحول الديمقراطي؟ وكيف هي التطبيقات؟.

1): أسباب التحول الديمقراطي

إن أسباب هذا التحول الديمقراطي نستنتجها من واقع الأنظمة السياسية في كل من مصر والجزائر وهي كالتالي:

1°/ نمو الوعي لدى المواطنين: ازداد نمو الوعي السياسي لدى المواطنين وخاصة بعد انتشار وسائل الإعلام بمختلف أشكالها، بحيث فهم المواطن جيدا أن دوره- يوم الاقتراع- شكلي، دور ثانوي تكمل به السلطة المسرحية المحضرة سابقا في الكواليس، ولم يكن أبدا دورا حقيقيا في اختيار رئيس الدولة، سواء عن طريق الإسترأس أو الإلتخاب الإستفتائي.

2°/ بروز المعارضة السياسية: إن بروز المعارضة السياسية في الدول النامية¹ (وان كانت محتشمة) كان لها اثر بالغ في نبذ نظام الإسترأس، حيث حاولت جاهدة عبر منابرها السياسية أو عبر وسائل الإعلام المختلفة المطالبة بالتداول السلمي للسلطة وحققها في ممارسة الحكم.

إذن، وبعد التخلي عن نظام الإسترأس، والاستعاضة عنه بنظام الإلتخابات التعددية لاختيار رئيس الجمهورية، نجد نفس السيناريو يتكرر، بحيث لا يفوز في النهاية إلا مرشح

¹- فبعدها كانت الأبواب مغلقة في وجه الممارسة الحزبية، والاكفاء بنظام الحزب الواحد الذي يساند السلطة، فتح الباب أمام التعددية الحزبية على مصراعيه حتى وصلت في الجزائر إلى ما يقارب الستين حزبا بموجب دستور 1989. راجع ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالم، الجزائر، 2006، ص 181.

السلطة المختار مسبقا. فكيف نجح مرشح السلطة رغم أنها إنتخابات تعددية؟. أي ماهي اسباب الانتكاسة الديمقراطية؟ نوجز الإجابة عن هذا السؤال فيما يلي:

1°/ تعديل الدستور: إدراك بعض الحكام بأن استخدام نظام الاسترأس للتثبيت بكرسي الرئاسة، وإطالة مدة بقائهم في الحكم لن ينفعمهم في المستقبل، ولهذا يجب تعديل الدستور، وتبني وسيلة الإنتخابات التنافسية والقبول بمشاركة الأحزاب السياسية، إذ يمكن للحزب المسيطر على الساحة السياسية أن يسمح لنفسه بتحقيق 70% أو حتى 60% من الأصوات، بدلا من نسبة 90% الاعتيادية، التي كان ينظر إليها العالم الغربي بشيء من الريبة والاستهزاء، بالإضافة إلى حبك المواد الدستورية الخاصة بإنتخاب رئيس الجمهورية، بحيث يندر أن تتوفر تلك الشروط فيما عدا مرشح السلطة.

2°/ الدعاية الكبيرة وتسخير إمكانيات الدولة للحملة الإنتخابية: بما أنه مرشح السلطة فإنه بالطبع تكون الدعاية كبيرة وتسخر لها كل الإمكانيات المادية والمعنوية من أموال الدولة، بما يكفي للترويج والتأثير على الناخبين. ولعل التطبيقات الآتية في الأنظمة السياسية محل المقارنة تؤكد ذلك.

(2): تطبيق الإنتخابات التعددية

تؤكد التطبيقات التي جرت في النظام السياسي المصري ونظيره الجزائري بقوة أسباب نجاح مرشح السلطة دون سواه بالرغم من الإنتخابات التعددية. في النظام السياسي المصري، قام الرئيس محمد حسني مبارك بتعديل المادة 76 من دستور 1971 بتاريخ 2005 وإلغاء كلمة "استفتاء" منها، واستبدالها بكلمة "إنتخاب" فأصبحت صياغتها كالتالي: «ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع السري العام المباشر. ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى والمجالس الشعبية المحلية والمحافظات، على أن لا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي

للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل. ويزداد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله. ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول أعضائها في آخر إنتخابات على نسبة 3 % على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلسي الشعب والشورى، أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين، أن يرشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي متى مضى على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

واستثناء من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزب من الأحزاب السياسية المشار إليها، التي حصل أعضاؤها بالإنتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر إنتخابات رئاسية تجرى خلال عشر سنوات اعتبارا من أول مايو 2005، أحد أعضاء هيئته العليا وفقا لنظامه الأساسي متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل...»¹.

ومن استقراء هذه المادة نلاحظ أن الشروط المطلوبة فيمن يرغب أن يترشح لرئاسة الجمهورية، لا يمكن توفرها، إلا في مرشح الحزب الوطني الديمقراطي². أي حزب السلطة وهو محمد حسني مبارك فقط، وفعلا فقد جرت إنتخابات تعددية رئاسية بتاريخ 7 نوفمبر 2005، كان هو الفائز فقط من ضمن 9 مترشحين بنسبة 88,6%³. وهذا الفوز الساحق الذي حققه دليلا قاطعا على أن تعديل المادة 76 من الدستور كان بنية مبيتة من أجل الحفاظ على كرسي الرئاسة، وهذا بالرغم من المعارضة الشديدة وأعمال العنف التي أدت إلى اعتقالات واسعة في صفوف المعارضة. ولم يكتف بهذا بل أراد أن يمهد الطريق لأبنة جمال مبارك،

¹ - انتقد الفقه الدستوري المصري كثيرا صياغة هذه المادة من حيث الإطلالة المفرطة، وشروطها المجحفة.

² - مع العلم أن التعددية الحزبية في مصر تم إقرارها في دستور 1971 بموجب المادة 5 منه التي نصت على أنه: «يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في اطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري والمنصوص عليها في الدستور». إلا أن الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية لم يكن محل منافسة، بل كان دائما مرشح وحيد تقدمه السلطة وتحديدا مجلس الشعب للشعب للموافقة عليه.

³ - قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، تحليل قانوني مقارن، الوضع الحقوقي لرئيس الدولة في الدول العربية، مرجع سابق، ص 2063 و 2064

فقام بتعديل هذه المادة أيضا في 2007، وتم حبكها جيدا لدرجة أنه لن يستطيع أحد أن يترشح لرئاسة الدولة سوى ابنه الذي تتوفر فيه الشروط مما أدى إلى التثديد والمعارضة الشديدة التي مهدت السبيل لثورة 25 يناير 2011، وتم إلغاء هذه الشروط التعسفية في تعديل 2011.

وفي النظام السياسي الجزائري، تمت المصادقة على دستور 1989 الذي ألغى النظام الاشتراكي وتبنى نظام اقتصاد السوق وأقر التعددية الحزبية بموجب المادة 40 منه والتي ورد فيها أن: « حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به. ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية، والسلامة الترابية، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب...» فكان أن ظهرت على الساحة السياسية قرابة الستون حزبا في ظرف وجيز جدا. وطبقا للمادة 68 من دستور 1989 التي نصت على أنه: «ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري.

يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها. ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية». وقد تم إجراء انتخابات تعددية رئاسية الأولى من نوعها، بتاريخ 16 نوفمبر 1995م، دخل فيها اليايمين زروال كمرشح مستقل إلى جانب ثلاث متنافسين على كرسي الرئاسة، أسفرت عن نجاحه بالأغلبية المطلقة من الأصوات المعبرة¹، التي قاربت 84,61%²، وقبل هذا فقد تم تعيين الرئيس اليايمين زروال رئيسا للدولة بتاريخ 30 جانفي 1994 من طرف المجلس الأعلى للأمن، وباقتراح من الندوة الوطنية للمصالحة عقدت ما بين 25 و26 جانفي 1994³. أي مكث سنة وعشرة أشهر في الحكم، حيث مكنته هذه المدة من التعريف بنفسه، وظهوره المكثف في وسائل الإعلام من أجل ضمان فوزه في الانتخابات ناهيك عن شخصيته الثورية، وانتماؤه للمؤسسة العسكرية، وشغله لمنصب سفير للجزائر برومانيا⁴.

¹ - وليست أصوات المسجلين في جداول الانتخاب كما كان معمولا به في ظل دستور 1976.

² - إعلان المجلس الدستوري مؤرخ في 30 جمادى الثانية عام 1416 الموافق 23 نوفمبر 1995 يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية، مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات الدستوري الجزائري رقم 1، لسنة 1989-1996، ص 50-54.

³ - ج. ر. ج. ج. عدد 06 بتاريخ 31 جانفي 1994، ص 16.

⁴ - مع الملاحظة أن الرئيس اليايمين قد استقال من رئاسة الجمهورية قبل انتهاء عهده الرئاسية حيث أعلن في خطاب له بتاريخ 11 سبتمبر 1998: « بأنني سوف أقصص عهدي الرئاسية... سوف يتم إجراء انتخابات رئاسية... دون أن أُرشح نفسي فيها... وهذا لكي

أما عبد العزيز بوتفليقة فقد دخل رئاسة الجمهورية عن طريق إنتخابات تعددية وكمرشح حر¹، بتاريخ 15 أبريل 1999م، بموجب المادة 74 من دستور 1996²، شاركه في المنافسة ستة مرشحين تم انسحاب منهم قبل إجراء الإنتخابات الرئاسية، لتشكيكهم في نزاهة الإنتخابات وتأكيدهم من فوز منافسهم عبد العزيز بوتفليقة³، هذا الأخير الذي استمر في المنافسة بدون منافسين فكان الفوز حليفه بنسبة 79,73% من الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها في الدور الأول⁴.

كما تم إعادة إنتخابه للمرة الثانية بتاريخ 08 أبريل 2004م، حسب المادة 74 من نفس الدستور، والتي تجيز عهدتين رئاسيتين فقط⁵. تنافس فيها مع خمسة مترشحين، وفاز عليهم بالأغلبية المطلقة بنسبة 83,49% من الأصوات المعبر عنها⁶.

وبغية مواصلة الحكم، بحجة استكمال برنامج الإنعاش الاقتصادي والسياسي الذي دخل به إلى السلطة في الإنتخابات الرئاسية لسنة 1999⁷، عمد إلى تعديل الدستور بتاريخ

يحقق مبدأ التداول على السلطة كل معناه...». إن حجة التداول على السلطة ضعيفة المحتوى ولا يمكن هضمها وليس لها أي أساس دستوري، فهذه الاستقالة هي تخلي عن المسؤولية السياسية في مرحلة لم تكن الدولة تتحمل تدهورا أكثر مما كانت عليه، مرحلة أزمة سياسية، اقتصادية، = = واجتماعية، وأنه بالتالي مساس بمبدأ استمرارية الدولة والسير العادي للمؤسسات. للمزيد حول استقالة الرئيس راجع مياسة بلطرش، العهدة الرئاسية والديساتير الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2000، ص 19 و 37.

1- «تعود العلاقة بين المؤسسة العسكرية وعبد العزيز بوتفليقة في ظل الأزمة إلى مجريات التحضير لندوة الوفاق الوطني الأولى المنعقدة بتاريخ 25-26 يناير 1994، حيث عرضت قيادة الجيش على بوتفليقة رئاسة البلاد والمساهمة في حل أزمتها. لكنه اشترط لتولي المنصب أن توضع كل السلطات بين يديه، إذ لا يعقل، بحسب الرئيس تبني حل سياسي في ظل توجهات إستراتيجية تعمل على إنهاء النزاع مع الجماعات الإسلامية المسلحة عن طريق القوة العسكرية وحدها. فكان أن فشلت الصفقة». للمزيد حول التسلسل التاريخي للأحداث أنظر محمد بوضياف، النظام السياسي الجزائري في ظل خيار المصالحة الوطنية: التطورات والمشاهد المحتملة، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، 2011، عدد 29، ص 10-11.

2- وهي نفسها المادة 68 من دستور 1989 مع تغيير الرقم فقط.

3- للمزيد حول هذه الإنتخابات راجع سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية- ج 3، مرجع سابق، ص 44-51.

4- أنظر إعلان المجلس الدستوري رقم 01/م د/99 مؤرخ في 04 محرم عام 1420 الموافق 20 أبريل 1999، يتعلق بنتائج إنتخاب رئيس الجمهورية، مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، رقم 4، 1999، ص 42-45؛ ج. ر. ج. ج. عدد 29، 21 بتاريخ أبريل 1999، ص 3.

5- تنص المادة 74 على أن: «مدة المهمة الرئاسية (5) سنوات. يمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط».

6- أنظر إعلان المجلس الدستوري رقم 04/م د/ م د/ مؤرخ في 22 صفر عام 1425 الموافق 12 افريل 2004، يتضمن نتائج إنتخاب رئيس الجمهورية، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، رقم 9، 2004، ص 120-123؛ ج. ر. ج. عدد 24، بتاريخ 18 افريل 2004، ص 3.

7- دخل رئيس الجمهورية الرئاسة ببرنامج الإنعاش الاقتصادي ولم يحدد هذا البرنامج بمدة زمنية معقولة فهو حتى كتابة هذه الرسالة استهلك أربع عهديات رئاسية من 1999 إلى 2016 ولم يكتمل بعد، وقد دخلت الجزائر في أزمة انخفاض أسعار البترول مع نهاية سنة 2015 والمفروض أن البرنامج يكون مضبوط ومحدد المعالم خلال عهدة رئاسية واحدة أي خمس سنوات.

2008 من أجل الحصول على عهدة ثالثة، وكان له ما أراد، حيث تم فتح العهدة الرئاسية إلى ما لا نهاية¹. فدخل بتاريخ 9 ابريل 2009 في سباق إنتخابي تعددي مع خمس مرشحين حصل فيه على الاغلبية المطلقة التي وصلت الى 13019787 من أصوات الناخبين². وعهدة رابعة مع خمس مرشحين بتاريخ 17 أفريل 2014 وكان طبعاً الفوز حليفه بنسبة 81,53%، وهذا بالرغم من الاحتجاجات التي ظهرت ضد ترشحه، والمطالبة بمقاطعة الإنتخابات الرئاسية. فالرئيس عبد العزيز بوتفليقة شخصية ثورية³، وحمل عدة حقائب وزارية⁴، هذا بالإضافة إلى عدة أسباب مهدت له الطريق للوصول إلى هذا الفوز الساحق على بقية المتنافسين ومنها:

1°/ التفاف التحالف الرئاسي حوله بأحزابه الثلاثة: حزب جبهة التحرير الوطني، حزب التجمع الوطني الديمقراطي، حزب حركة مجتمع السلم (حمس)، وهذا بالرغم من أنه طرح نفسه كمرشح الإجماع الوطني لأن هذا التحالف أسس خصيصاً لضرب المعارضة، وضمان نجاح مرشح السلطة⁵، «وكرس من حيث لا يدري ثقافة الأحادية وسمح لرئيس الجمهورية أن يتفرد بالقرار الوطني ولا أحد يجرؤ على معارضته»⁶. بل حتى رئيس الجمهورية نفسه تجاهل كل وجود لمنافسيه أثناء حملته الإنتخابية⁷، حيث كان يطلب من

¹ - وهذا بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، أصبحت المادة 74 في دستور 1996 تنص على أن: «مدة المهمة الرئاسية (5) سنوات. يمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية».

² - إعلان المجلس الدستوري رقم 01-م/د مؤرخ في 13 افريل 2009، المتضمن إنتخاب رئيس الجمهورية، ج. ر. ج. ج، عدد 22 بتاريخ 15 افريل 2009.

³ - شارك في ثورة التحرير الجزائرية التي أندلعت بتاريخ 01 نوفمبر 1954

⁴ - كان وزيراً للشباب والرياضة، ثم وزيراً للخارجية الجزائرية في عهد الرئيس أحمد بن بله، كما حافظ على هذا المنصب إلى غاية وفاة الرئيس هواري بومدين في سنة 1979.

⁵ - (عرف النظام السياسي الجزائري تجربة الحكومات الائتلافية التي تعتبر سابقة هامة في التاريخ السياسي الوطني وفي الأنظمة السياسية السياسية العربية، بداية من الإنتخابات التشريعية التنافسية التعددية التي جرت في 5 جوان 1997. وتحول هذا الائتلاف الحزبي إلى تحالف رئاسي 16-02-2004 مع العلم أن التحالف انتهى سنة 2012 للمزيد حول فكرة التحالف الرئاسي راجع ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 225-230

⁶ - محمد بوضياف، الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في الجزائر، مرجع سابق، ص 109

⁷ - لدرجة أن الصحافة الجزائرية وصفتهم بأرانب السباق الرئاسي في إنتخابات فلكلورية. أنظر جريدة الخبر الأسبوعي، عدد 524، من 11 إلى 17 مارس 2009، ص 4؛ جريدة الخبر الأسبوعي عدد 529 من 15 إلى 21 أفريل 2009، ص 3.

الشعب أن يصوت بـ"نعم" أو "لا"¹، أو إما أنا، وإما الفوضى²، وهي الصيغة التي تؤكد لنا أننا في عهد الحزب الواحد، وأنه إستراس حقيقي، لأن النتائج كانت محسومة مسبقا لصالحه.

3/ تمويل الحملة الإنتخابية لدرجة البذخ والترف من خلال تعليق الصور في كل مكان وإلقاء الخطب وكراء المقرات للتعريف بمرشح السلطة³. بل في العهدة الرابعة تم تعيين الوزير الأول عبد المالك سلال ليدير الحملة الإنتخابية نيابة عنه⁴.

4/ تشكيل لجان المساندة الشعبية⁵ والجمعيات والزوايا الدينية⁶ بدعم ومبادرة السلطة السلطة التي روجت للحملة الإنتخابية بصورة لا تدع مجالاً للشك في فوز المرشح عبد العزيز بوتفليقة⁷. بل حتى البرلمان أصبح لجنة مساندة يتوسل لرئيس الجمهورية لكي يترشح يترشح عن طريق تعديل الدستور وفك قيد العهدة الرئاسية⁸.

5/ برنامج الوئام المدني بتاريخ 16 سبتمبر 1999م، وميثاق السلم والمصالحة بتاريخ 29 نوفمبر 2005، حيث حصل بموجبهما الرئيس على صك من بياض لتوطيد بقائه في كرسي الرئاسة.

6/ وقوف الجيش الوطني الشعبي إلى جانبه، «فلم يخف رئيس الجمهورية أنه مرشح الجيش، وأنه يكن الكثير من الاحترام لهذه المؤسسة التي تكبدت الكثير من التضحيات

¹ - جريدة الخبر الأسبوعي، ع 524، من 11 إلى 17 مارس 2009، ص 4

² - باعتباري عايشة الحدث فإن أسلوب التهديد كان واضحا بشكل لا يدع للشك وخاصة استعمال مدير الحملة الإنتخابية للرئيس عبد العزيز بوتفليقة عبارات التخويف بالتدخل الأجنبي في حال ما إذا لم تتم الموافقة عليه لعهدته الرابعة. كما أن الصحافة هي الأخرى ذكرت أن الحملة = = الإنتخابية للرئيس بوتفليقة مبنية على فزاعة الأمن والاستقرار أي المساومة بين الاستمرار والعهدته الرابعة، راجع أكثر حول سريان الإنتخابات الرئاسية جريدة الخبر عدد 7415 بتاريخ 26 أفريل 2014.

³ - رفع حزب التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية دعوى عمومية ضد رئيس الجمهورية أمام محكمة بئر مراد رابح يتهمه فيها باستعمال باستعمال رموز الثورة والأموال العمومية لأغراض شخصية بحتة، وإلصاق صورته في واجهات مؤسسات وهيئات عمومية وذلك خلال خوضه الحملة الإنتخابية لسنة 2009 جريدة الخبر اليومي، الجزائر، بتاريخ 14 سبتمبر 2009م، ص 3.

⁴ - ذلك أن رئيس الجمهورية كان مريضا ولا يستطيع الظهور أمام الشعب الجزائري ومع ذلك تمسك رجال النظام بترشحه للمحافظة على مصالحهم. والأغرب من ذلك قبول ملفه من طرف المجلس الدستوري.

⁵ - لا نعرف ماهي الطبيعة القانونية لهذه اللجان؟ ولا الأساس الدستوري أو القانوني الذي تستند عليه؟.

⁶ - والمفروض أن الزوايا الدينية تلتزم الحياد.

⁷ - بل إن هذه الجمعيات والبرلمان طالبه بعهدته الثالثة حتى قبل أن يتعدل الدستور ويتم فتح العهدة الرئاسية. وهو ما يشكل خرقا واضحا لأحكام الدستور. راجع سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج 3، مرجع سابق، ص 297.

⁸ - يتساءل سعيد بوشعير كيف يتولى رئيس الحكومة وقائد حزب والبرلمان بغرفتيه الدعوة لعهدته الثالثة وابعة في ظل دستور قائم لا يقر إلا بعهدتين؟. وهذه المطالب مخالفة للدستور فكيف تطلب من الغير احترام القوانين والمؤسسات؟ فقد كان بالإمكان المطالبة بتعديل الدستور لالغاء نظام العهدين احتراماً للاجراءات. للاستزادة انظر سعيد بوشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، مرجع سابق.

للتبقي الجزائر موحدة، بل أنه ظل يردد طيلة المرحلة الأولى من حكمه أن الجيش هو حزبه»¹.

وبالعودة إلى الحالة المصرية، فتجدر الإشارة إلى أن ثورة 25 يناير 2011 دفعت النظام السياسي المصري إلى التخلي عن الإنتخابات التعددية الشكلية كطريقة لاختيار رئيس الدولة وإقرار إنتخابات تعددية ديمقراطية، فأجري استفتاء شعبي بتاريخ 2011 لتعديل عدة مواد من دستور 1971 وخاصة المادة 76 التي أصبح نصها كالتالي: « ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع السري العام المباشر.

ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقدم للترشيح ثلاثون عضوا على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب أو الشورى، أو أن يحصل المرشح على تأييد ما لا يقل عن ثلاثين ألف مواطن ممن لهم حق الإنتخاب في خمسة عشر محافظة على الأقل، بحيث لا يقل عدد المؤيدين في أي من تلك المحافظات عن ألف مؤيد.

وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كله.

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي حصل أعضاؤها على مقعد على الأقل بطريق الإنتخاب في أي من مجلسي الشعب والشورى، في آخر إنتخابات أن يرشح احد أعضائه لرئاسة الجمهورية...². وعلى إثر هذه الشروط المخففة- نوعا ما- للتنافس على منصب رئاسة الجمهورية تمت أول إنتخابات تعددية بتاريخ 23 و 24 ماي 2012 تنافس فيها في الدور الأول عدة مرشحين، فاز فيها مرشح الإخوان محمد مرسي والجنرال أحمد شفيق. وفي الدور الثاني بتاريخ 16 و 17 جوان من نفس السنة كان النجاح من نصيب المرشح الإخواني محمد مرسي بنسبة 51,73% من أصوات المصريين وأصبح رئيسا للجمهورية العربية المصرية بتاريخ 18 جوان 2012³. وبعد خمسة أشهر من توليه الحكم أصدر إعلان دستوري أدى إلى انقسام داخل المجتمع المصري لما تضمنه من نصوص لم ترض

¹ - أنظر محمد بوضياف، النظام السياسي الجزائري في ظل خيار المصالحة الوطنية، مرجع سابق، ص 11.

² - كما تم تحديد العهدة الرئاسية بعهدة واحدة قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، المادة 133 من دستور 2012 والتي أصبحت برقم 140 بعد التعديل الدستوري لسنة 2014.

³ - مع الملاحظة أن هذه المرة الأولى في تاريخ النظام السياسي المصري يسمح للإخوان بقيادة البلاد بعدما كانوا متهمين بالإرهاب والإخلال بأمن الدولة، وزج بالكثير منهم في السجون المصرية.

الكثير من فئات الشعب المصري، فتمت الإطاحة به من طرف الجيش المصري بتاريخ 03 جويلية 2013، أي بعد سنة من الحكم، والزج به في السجن، وهذا بعد قيام الموجة الثانية من ثورة 30 يونيو 2013 وتولى الرئاسة مؤقتا رئيس المحكمة الدستورية العليا عدلي منصور. لتجرى إنتخابات تعددية يفوز فيها وزير الدفاع السيسي (قائد الإنقلاب) الذي أصبح رئيسا للدولة بتاريخ 4 جوان 2014.

(ب): الحق في الاستفتاء الشعبي والشورى

قبل أن نتعرض لأهم الفروق بين نظام الاستفتاء الشعبي ونظام الشورى (ثانيا)، ينبغي لنا تحديد معنى الشورى في الإسلام (أولا)¹.

1- معنى الشورى في الإسلام

يقصد بالشورى في الإسلام «بمعناها الضيق الرجوع إلى أفراد الأمة كل حسب تخصصه، أما بالمعنى الواسع للشورى فهو الرجوع إلى أغلبية الشعب في تشكيل السياسة العامة»². والشورى هي أهم مبدأ من المبادئ الدستورية، والتي يقوم عليها نظام الحكم في الإسلام³. وقد أوجب الله تعالى على المسلمين المشاورة في كل أمر يتخذونه ﴿وشاورهم في الأمر﴾⁴. فهي شرط أساسي لقيام نظام الحكم على أساس العدل والصلاح، بل أكثر من ذلك فقد جعلها جل جلاله صفة من صفات المؤمنين الذين يخافون ربهم ولا يتجاوزون حدوده كما تشير الآية الكريمة: ﴿والذين يجتنبون كبائر الإثم والفواحش وإذا ما غضبوا هم يغفرون،

¹ - «هناك تمييز منهجي بين مبدأ الشورى ومبدأ المشاورة، إذ الشورى ترتبط بالمداولات المتعلقة بوجود وبناء السلطة أول الأمر، أما المشاورة فتتعلق بالمداولات المرتبطة بأداء وإدارة والشأن العام... فلفظ الشورى يوحي بمعنى التداول المفتوح غير المحدود، فناسب عملية البناء السلطة التي يشترك فيها الكل مع الكل. أما لفظ المشاورة فهو يوحي بالتداول الثنائي الحصري، فناسب مشاورة السلطة لبعض الناس وخاصتهم حول صناعة القرار السياسي، فالمشاورة وردت في القرآن الكريم في سياق الحديث عن الأوامر الإلهية لنبيه صلى الله عليه وسلم: ﴿وشاورهم في الأمر﴾، أما الشورى فقد وردت في سياق الحديث عن المؤمنين: ﴿وأمرهم شورى بينهم﴾. فالنبي صلى الله عليه وسلم لم يؤمر بالشورى، وإنما بالمشاورة، أما المؤمنون فهم مأمورون بالشورى نصا، وبالمشاورة ضمنا، اقتداء بالنبي صلى الله عليه وسلم». أنظر للاستزادة حول الموضوع جمال الرزوقي، الشورى والمشاورة أية علاقة؟، مجلة منار الهدى، مرجع سابق، ص 29-30

² - كريم يوسف احمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 271

³ - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 169

⁴ - سورة آل عمران، الآية 159.

والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون»¹.
فالشورى «نظام يوجه سلوك المؤمنين الديني، وينظم حياتهم في الدنيا والآخرة بنظام هو من صميم الدين»².

وبعد أن عرفنا معنى الشورى وأهميتها في إقامة نظام أساسه التوافق مبني على الاستماع للرأي الآخر وعدم الاستبداد بقي لنا أن نعرف الفرق بينها وبين نظام الاستفتاء الشعبي الموضوعي محل بحثنا في الجزئية الموالية.

2- الفرق بين الحق في الاستفتاء الشعبي والشورى

تلتقي الشورى مع الاستفتاء الشعبي في أن كليهما يقصد به طلب الرأي من أهله في أمر من الأمور، وهدفهما واحد وهو منع الاستبداد بالرأي وإعطاء الفرصة للطرف الآخر للتعبير عن رأيه بكل حرية واستقلالية. ولكن رغم نقاط الالتقاء هذه فإن النظامين يختلفان في عدة نقاط أخرى كما يلي:

1: من حيث الموضوع

تكون الشورى في أي أمر من أمور المسلمين لم يرد في شأنه نص قاطع الدلالة في القرآن العظيم أو سنة نبيه الكريم³، وقد عدد الفقه أصنافا مختلفة من التشاور، تختلف أحكامها حسب أنواعها: «أولها وأهمها التشاور الذي ينتج عنه قرار من الجماعة ملزم لها ولأفرادها... وقد يكون موضوع التشاور قرارا سياسيا أو اجتماعيا، كما قد يكون التشاور علميا لاستنباط حكم اجتهادي أو فتوى فقهية»⁴. إذن فالشورى موضوعها يتسع بحسب ما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة، بل يتسع حتى لاختيار خليفة للمسلمين لحكم الدولة عن طريق البيعة⁵. أما موضوع الاستفتاء الشعبي هو الآخر يرد في كل أمر عام بحسب ما تقتضيه الحاجة

¹ - سورة الشورى، الآيتان 37 و38.

² - عبد الله شاطر، الشورى أم الديمقراطية، أي النظامين أنسب لمجتمعاتنا الإسلامية؟، مجلة منار الهدى، دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، المغرب، 2006، ص 35

³ - يعقوب محمد المليجي، مبدأ الشورى في الإسلام، مرجع سابق، ص 160 - 162، ص 139 - 140؛ أنظر أيضا، عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، مرجع سابق، ص 252-254.

⁴ - عبد الله شاطر، الشورى أم الديمقراطية، أي النظامين أنسب لمجتمعاتنا الإسلامية؟، مرجع سابق، ص 40.

⁵ - أنظر سابقا، ص 72 - 77.

والمصلحة العامة. مع الإشارة إلى أنه لا يجوز الاستفتاء على تولي شخصاً رئاسة الدولة لأن هذا موضوع يعالجه نظام الإنتخاب، ولأن هذا النوع من الاستفتاء أي الإستراس قد تم نبذه لانحرافه عن أسس الاختيار السليم وانعدام المنافسين كما سبق بيانه¹.

(2): من حيث أهل الرأي

أهل الرأي في الشورى هم أهل الحل والعقد أو أهل الاختيار أو أهل العلم، أو كل من كان الأمر يخصه ويعنيه، متأثراً بنتائج القرار السياسي الذي سيتخذ حوله ذلك الأمر، يصبح من حقه - بطريقة مباشرة أو غير مباشرة- أن يساهم في المشورة حوله².

أما أهل الرأي في الاستفتاء الشعبي فهم مجموع الشعب السياسي أي هيئة المستفتين والذين تتوفر فيهم شروط الإنتخاب ويتمتعون بحقوقهم السياسية بغض النظر عن حصافة رأيهم بخصوص الموضوع المستفتى فيه من عدمه.

(3): من حيث المصدر

تجد الشورى مصدرها في الوحي الإلهي، ومن عظمة مبدأ الشورى وقديستها فقد وردت سورة باسمها وهي "سورة الشورى" في كتابه العزيز. وقد ذكرت كلمة الشورى في القرآن الكريم ثلاث مرات، في قوله تعالى: ﴿فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظا غليظ القلب لأنفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين﴾³. وفي سورة الشورى ﴿والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون﴾⁴، وسورة البقرة ﴿فإن أراد فصلاً عن تراض منهما وتشاور فلا جناح عليهما﴾⁵.

¹ - أنظر سابقاً الاستراس ص 50 وما بعدها من المبحث الأول من الفصل الأول من هذا الباب.

² - جمال الرزوقي، الشورى والمشاورة أية علاقة؟، مرجع سابق، ص 32

³ - سورة آل عمران، الآية 159

⁴ - الآية 38

⁵ - الآية 233

كما تجد الشورى مصدرها كذلك في السنة النبوية الشريفة في قول الرسول ﷺ: «المشورة حصن من الندامة وأمان من الملامة»¹ وأيضاً «استعينوا على أموركم بالمشاورة»¹. ولهذا فإن «تسييح نظام الشورى بسياج الشريعة الإسلامية يجعله لا يعترف لأي قرار أو سلطة إنسانية- جماعية كانت أو فردية- بالقداسة، أو الاحتكارية المطلقة»².

أما الاستفتاء الشعبي فيجد مصدره في أحكام دستور الدولة الذي يؤكد على سيادة الشعب ويقدم هذا المبدأ باعتبار هذا الأخير مصدر السلطة، وباعتبار الاستفتاء حقا من حقوقه السياسية التي يحق له ممارستها. ولكن قد لا ينص دستور الدولة على حق الشعب في الاستفتاء، ومع هذا تسمح السلطة الحاكمة بإجرائه باعتباره وسيلة من وسائل الديمقراطية.

(4): من حيث الإلزامية

الشورى واجبة الطلب ابتداء³، لأنها أمر موجه من الله تعالى إلى رسوله الكريم ﷺ وشاورهم في الأمر ﷺ وإلى كافة المسلمين «وأمرهم شورى بينهم» كما أن الرسول عليه الصلاة والسلام كان أكثر مشورة لأصحابه⁴. ومع هذا فإن رأيهم قد لا يلتزم به. أما الاستفتاء الشعبي فقد يكون إلزاميا إذا نص عليه الدستور، فلا يجوز للسلطة أن تقبل على أمر مهم مالم تستشر الشعب صاحب القرار النهائي، وقد يكون اختياريا في يد السلطة تنظمه وقت ما شاءت وتستغني عنه وقت ما تشاء⁵.

(5): من حيث الحدود

أهل الرأي في الشورى لهم حرية مناقشة الموضوع المطروح عليهم، ثم الموافقة أو الرفض أو التعديل واقتراح البديل أحيانا أخرى بشرط أن لا يخالف هذا الرأي حدود ما أقرته الشريعة الإسلامية. لكن حدود هيئة المستفتين في الاستفتاء الشعبي محدودة، فليس لها إلا

¹ - للإستزادة أنظر نزار أحمد عتيق، مبدأ الشورى قواعده وضمائنه، مرجع سابق، ص 37؛ عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 169

² - أنظر عبد الله شاطر، الشورى أم الديمقراطية، أي النظامين أنسب لمجتمعاتنا الإسلامية؟، مرجع سابق، ص 41

³ - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 179؛ جمال الرزوقي، الشورى والمشورة أية علاقة؟، مرجع سابق، ص 33.

⁴ - راجع أكثر ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 160.

⁵ - راجع أنواع الاستفتاء الشعبي، الفصل الثاني من هذا الباب.

القبول أو الرفض ولا يمكنها التعديل واقتراح البديل في الموضوع المطروح عليها أو التحفظ على بعض جوانبه، أي أن هامش حريتها مختزل جدا.

(6): من حيث الالتزام بالنتيجة

الشورى ملزمة النتيجة، خاصة في الأمور المصيرية التي تهم معظم الأمة الإسلامية¹. أما الاستفتاء الشعبي فإنه هو الآخر تكون نتيجته ملزمة. فكل قانون صوت عليه الشعب يصبح ملزما للكافة حكام ومحكومين، لأنه تعبير عن سيادة الشعب مصدر السلطة. ولكن في بعض الدول نجد الاستفتاء الاستشاري والذي لا تلزم نتيجته أحدا².

ثانيا: الحق في الاستفتاء الشعبي ووسائل العزل من السلطة

تتمثل وسائل العزل من السلطة في وسيلتين هما: الحل الشعبي للمجلس النيابي ثم العزل الشعبي لرئيس الجمهورية.

(أ): الحل الشعبي للمجلس النيابي

Dissolution populaire

الحل الشعبي للمجلس النيابي هو وضع حد لنشاط المجلس النيابي قبل انتهاء عهده القانونية إذا ظهر أنه لم يعد يلبي رغبات الشعب، وهذا عن طريق طلب يقدمه عدد من الناخبين، وعرضه على الاستفتاء الشعبي، فإذا وافقت أغلبية المصوتين على طلب الحل، تتخذ بعد ذلك إجراءات لإنتخاب برلمان جديد، أما إذا رفض الشعب طلب الحل فيعتبر ذلك تجديدا للثقة³.

¹ - جمال الرزوقي، الشورى والمشاورة أية علاقة؟، مرجع سابق، ص 33.

² - أنظر لاحقا أنواع الاستفتاء الشعبي، ص 118 وما بعدها الفصل الثاني من هذا الباب.

³ - للاستزادة أنظر محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 813

ونظرا لخطورة هذا الإجراء فإن بعض الدساتير تفرض عليه قيودا منها: أنه لا يجوز حل البرلمان إلا إذا كان طلب الحل جديا، وتم توقيعه من طرف عدد معين من الناخبين، ووجوب عرض هذا الطلب على الاستفتاء الشعبي.

وتأخذ بعض المقاطعات السويسرية بهذه الطريقة كمقاطعة برن Berne في دستورها لسنة 1893، ومقاطعة لوزان Losane في دستورها لسنة 1875 الذي نص على أن للشعب في أي وقت أن يحل المجلس النيابي إذا ما طلب ذلك أربعة آلاف ناخب على الأقل¹. أما الدستور الألماني لسنة 1919 في مادته 46 فيوجب على مجلس الوزراء أن يقرر حل المجلس النيابي قبل انقضاء الفصل التشريعي إذا ما طلب ذلك 80000 ألف ناخب وإذا ما صادقت على هذا الحل أغلبية الناخبين².

إن حل المجلس النيابي يعتبر من أخطر الأسلحة التي توضع بيد الشعب، وتتجلى معه فكرة الرقابة الشعبية في أحسن صورها، خاصة إذا كان هذا البرلمان قد تقاعس عن أداء المهمة الموكلة إليه.

ب) العزل الشعبي لرئيس الجمهورية

La destitution du Président de la république

تعطي بعض الدساتير الحق للشعب في عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء عهده الرئاسية، إذا ظهر لها بأنه حاد عن المهمة التي انتخبوه من أجلها، وهذا الإجراء لا يؤدي ثماره إلا بعد أن يوافق علي الشعب في الاستفتاء فعزل رئيس الجمهورية يعتبر وسيلة قوية من وسائل رقابة هيئة الناخبين على السلطة التنفيذية وعلى أعمالها³. ويرى M. guillaume Hofnung- أن هذا الإجراء سلاح قاتل ضد رئيس الدولة⁴، كان موجودا في دستور فيمر الألماني لسنة 1919 فقد نصت المادة 43 منه على أنه: (يمكن عزل رئيس الجمهورية من منصبه بناء على اقتراح من مجلس الريشستاغ (المجلس الشعبي) بأغلبية ثلثي أعضائه،

¹ - أنظر كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة - الحكومة - الدستور، مرجع سابق، ص 88، هامش 3

² - أنظر لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 92-93

³ - للمزيد راجع إيهاب زكي سلام، الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 255

⁴ - M. guillaume -Hofnung, Le référendum, op, cit., p. 30.

وموافقة الشعب عن طريق الاستفتاء، وبمجرد صدور قرار الريشستاج يوقف رئيس الجمهورية عن العمل. ولكن إذا لم يوافق الشعب (الناخبون) على قرار المجلس يعتبر ذلك بمثابة إنتخاب جديد للرئيس، ويجب حل الريشستاج وإجراء إنتخابات جديدة). فهذه المادة تجعل الشعب يقرر مصير رئيس الجمهورية، فإن قبل الشعب إزاحة الرئيس تم إنتخاب رئيس جديد للدولة، وإن قبل بقاء الرئيس في منصبه يعتبر ذلك تجديدا للثقة فيه (فيبدأ عهدة رئاسية جديدة لمدة سبع سنوات تبدأ من تاريخ التصويت عليه في الاستفتاء، وباعتباره منتخب مباشرة من قبل الشعب يستطيع حل البرلمان حسب المادة 25 من الدستور)¹. وأخذ دستور النمسا الصادر سنة 1920 في المادة 60 منه (الفقرة السادسة) بنفس القاعدة السابقة².

وعلى الرغم من ديمقراطية هذا الإجراء، حيث يجعل عين الشعب ساهرة على مراقبة رئيس السلطة التنفيذية، إن حاد عن أداء وظيفته، وتقرير مسؤوليته السياسية، فإنه لم يطبق لا في حياة جمهورية ألمانيا³، ولا في حياة جمهورية النمسا، وفي وقتنا الحالي نجد دستور رومانيا لسنة 1991 يكرس مسؤولية رئيس الجمهورية فقد تم الاستفتاء على إقالة الرئيس ترايان باشيسكو في 2007 وعاد إلى منصبه بعدما زكاه الشعب بأغلبية كبيرة⁴. وفي المرة الثانية بعدما تم إنتخابه لعهدة رابعة أنهم بانتهاكه للدستور وتعريض مؤسسات الدولة للخطر، عندما منح لنفسه صلاحية مناصرة برئيس الوزراء بفرضه إجراءات التقشف أدت إلى إفقار الشعب فأصدرت المحكمة الدستورية قرارا بتعليق مهامه إلى غاية ظهور نتيجة الاستفتاء الذي تم فعلا بتاريخ 29 جويلية 2012 طُلب فيه من الشعب الروماني التصويت على إقالة الرئيس وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة، أو السماح له باستكمال ولايته الرئاسية حتى عام 2014، فكانت نتيجة الاستفتاء هي 45,92%، ولكن المحكمة الدستورية في قرارها المؤرخ في 21 أوت 2012 رفضت الاستفتاء، لأنه لم يحصل على الأغلبية المطلوبة وهي 50% من

¹-Y. Le Dantec, L'initiative populaire, le référendum et le plébiscite dans le Reich et les pays Allemands, thèse doctorat, paris, France, 1932, p. 97; H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 24.

²- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 810

³-Y. Le Dantec, L'initiative populaire, le référendum et le plébiscite dans le Reich et les pays Allemands op, cit., p. 99.

- وهو أول رئيس يعلق البرلمان مهامه منذ ثورة 1989

الناخبين المسجلين في القائمة الإنتخابية أي ما يعادل 3,18 مليون ناخب مسجل، وبالتالي عاد الرئيس تاراين باشيسكو إلى منصبه¹.

أما دساتير العالم النامي، فإنها تحسن رئيس الجمهورية من كل مسؤولية مخالفة بذلك المبدأ القائل حيثما توجد السلطة توجد المسؤولية. وكان الرئيس في هذه الدول معصوم من الخطأ مما أدى مؤخرًا إلى قيام ثورات شعبية في بعض الدول العربية للإطاحة بالرؤساء الذين مكثوا في الحكم طويلاً، ولم يهضموا مبدأ تداول السلطة الذي تبنى عليه الأنظمة السياسية المعاصرة، ولأول مرة في التاريخ السياسي العربي، نلاحظ على المباشر في وسائل الإعلام محاكمة أول رئيس عربي (محمد حسني مبارك رئيس مصر) بضغط من ثورة 25 يناير 2011، ومطالبة الشعب المصري²، وذلك أمام محكمة جنابات القاهرة بتاريخ 03 أوت 2011م. وتم الحكم عليه بالسجن المؤبد يوم السبت 02 جوان 2012³. وتم إقرار مسؤولية رئيس الجمهورية في التعديل دستوري لسنة 2014 في المادة 161 منه على أنه: «يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه...»

وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية... وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لإنتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الحل». ولكن تقرير مسؤولية الرئيس من طرف البرلمان ممثل الشعب وليس من الشعب نفسه. وكان الأجدر بالمؤسس الدستوري المصري تخويل هذا الحق للشعب في استفتاء هادئ، لأن الدماء والفوضى التي شهدتها مصر من أجل إسقاط الرئيس حسني مبارك والإطاحة بالرئيس مرسي في انقلاب غير شرعي ما كانت لتحدث لو كان للشعب صاحب السيادة كلمة مسموعة.

¹ - www.alhurra.com/archive/26/01/2016/newss.

² - ومن قبل قبض على الرئيس العراقي صدام حسين الذي أعدم في محاكمة بضغط من الاحتلال الأمريكي بتاريخ 30 ديسمبر 2006، وقد تولى الرئيس صدام حسين السلطة في العراق بتاريخ 16 جويلية 1979 إلى غاية 30 ديسمبر 2006. أي مكث 27 سنة في الحكم.

³ - مع العلم أن الرئيس محمد حسني مبارك قدم طعنا في الحكم وما زال حتى 2016 تاريخ وضع هذه الأطروحة للمناقشة لم يصدر الحكم النهائي.

ولا يسعنا أخيراً، إلا تشبيه هذه الصورة الديمقراطية الحقة (عزل رئيس الجمهورية) بما قاله خليفة المسلمين الأول أبو بكر رضي الله عنه حين تمت بيعته أنه قام في الناس خطيباً فكان مما قاله: «إني قد وليت عليكم ولست بخيركم، فإن أحسنت فأعينوني، وإن صدفت فقوموني». ثم قال: أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإن عصيت الله فلا طاعة لي عليكم". وهذا الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه كذلك يقول: «من رأى منكم في اعوجاجا فليقومه، فقال له أعرابي: «والله لو رأينا فيك اعوجاجا لقومناه بسيوفنا»¹. وكان الخليفة عثمان بن عفان رضي الله عنه هو الآخر يطلب من الناس أن يردوه إلى الحق إذا حاد عنه، وقد واجه انتقادات شديدة من طرف المسلمين، وظلت الانتقادات تتزايد ضده حتى قتله أحد الثائرين الساخطين على أحوال خلافته².

هذه إذن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، والتي تسمح للشعب بالمشاركة في ممارسة شؤون الحكم، ولها علاقة وطيدة بالاستفتاء الشعبي محل الدراسة، ذلك أنها كلها تنتهي به أو تتطلبه³، فالإقتراح الشعبي يتطلب الاستفتاء الشعبي حتى تدخل القواعد القانونية حيز النفاذ، والاعتراض الشعبي ينتهي بالاستفتاء الشعبي حتى تلغى القاعدة التي لا ترضى الشعب، والحل الشعبي للمجلس النيابي يستدعي الشعب لتحكيمه في قرار الحل، والعزل الشعبي لرئيس الجمهورية فلا يمكن أن يتم إلا إذا قال الشعب في الاستفتاء لا لاستمراره في الحكم. ولكن بالنسبة للانتخاب فإنه يسمح لمن انتخابه رئيساً للدولة أن يرجع للشعب الذي أوصله لسدة الحكم بممارسة وسيلة الاستفتاء لتوطيد العلاقة بينهما ومن ثم يسود الاستقرار في النظام السياسي في الدولة أي لتكون العلاقة مباشرة بين الحاكم المنتخب والمحكومين الناخبين. بالإضافة إلى أنه لا يشترط أن تتوفر هذه المظاهر كلها حتى يوصف النظام السياسي بأنه يتبنى الديمقراطية شبه المباشرة، بل يكفي أحدها أو بعضها فقط. واليوم نجد وسيلة الاستفتاء الشعبي هي الوسيلة الوحيدة التي انفقت الأنظمة السياسية الحالية سواء في الدول الليبرالية أو الدول النامية على تبنيتها كوسيلة لبقاء الصلة قائمة بين القاعدة الممثلة في

¹ - ذكر عند كل من عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، مرجع سابق، ص 468؛

الشيخ منصور الرفاعي عبيد، نظام الحكم في الإسلام، مرجع سابق، ص 131.

² - راجع ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 62 و 63

³ - باستثناء حق إقالة الناخبين للنواب لأن هذا الإجراء لا ينتهي باستفتاء شعبي.

الشعب والقمة الممثلة في السلطة¹. أما المظاهر الأخرى للديمقراطية فנסجل تفوق المؤسس الدستوري الفرنسي- بعد التعديل الدستوري الذي جري في 2008 لدستور 1958 - على كل من المؤسس الدستوري المصري والمؤسس الدستوري الجزائري بنصه على الاقتراح الشعبي التشريعي (المبادرة الشعبية لاقتراح القانون) وحق الفيتو الشعبي (الاستفتاء الإلغائي).

المطلب الثاني

تقييم الحق في الاستفتاء الشعبي

الاستفتاء الشعبي كوسيلة للديمقراطية شبه المباشرة لم يتوقف عن التطور بالرغم من أقدميته، وذلك نظرا لوظائفه المتعددة والمختلفة التي تكمن المواطن من المشاركة في الحياة السياسية وتجعله عنصرا فاعلا فيها (فرع أول)، ولكن بالرغم من ذلك فلم يسلم من الإنتقادات التي وجهها له خصومه بتبيان مثالبه وخطورة تطبيقه، ولكن جل تلك الإنتقادات وجدنا أنها تتعلق بإجراءات تطبيقه وليس الاستفتاء الشعبي في حد ذاته (فرع ثان).

الفرع الأول

وظيفة الحق في الاستفتاء الشعبي

لقد أظن فقهاء القانون الدستوري المناصرين لوسيلة الحق في الاستفتاء الشعبي في تعداد وظائفه ومزاياه، مما يجعله بحق أفضل وسيلة ديمقراطية للتعبير عن السيادة الشعبية، هذه المزايا نجملها فيما يلي:

أولا: الاستفتاء الشعبي وسيلة للتعبير عن الإرادة العامة

وتقوية الشعور الوطني

¹ - كذلك الإنتخاب تتبناه معظم الانظمة السياسية ومنها الدولف الثلاث محل المقارن ولكن كما بينا فان الإنتخاب دوري يقتصر على اختيار الحكام وينتهي دور الشعب أما الاستفتاء فقد يكون في اي وقت ويتدخل الشعب بواسطته للبت في امور الحكم. وقد كنا بينا ذلك في معرض حديثنا عن الفرق بين الاستفتاء الشعبي والإنتخاب.

الاستفتاء الشعبي وسيلة تسمح للمواطن ليس لأن يكون فقط ناخبا مثل ماهي الحال في النظام البرلماني الخالص، ولكن بالمساواة أن يكون فاعلا، مشاركا في حياة الأمة¹. فهو وسيلة أكثر شرعية للتعبير عن الإرادة الشعبية². (يضيء شرعية لا مثيل لها على التصرفات الخاضعة للاستفتاء ذات قيمة قانونية. فهو من قريب أو بعيد إظهار للسيادة)³.

كما أن الاستفتاء وسيلة للاتحاد وتقوية الشعور الوطني، عكس البرلمان الذي لا يستطيع أن يولد الشعور لدى المواطن مثل هذا الشعور، (فالأقلية لا يمكنها التمرد على القرارات المتخذة، والقوانين المصوت عليها عن طريق الاستفتاء فهي تعيش في ضمير الجماعة أكثر من القوانين البسيطة التي يتخذها النواب)⁴. فالاستفتاء يجمع المواطنين حول الموضوعات الهامة لمصلحتهم فتتحد آراؤهم وتتصهر في بوتقة واحدة، بغض النظر عن اختلافاتهم الطائفية وانتماءاتهم الحزبية⁵. كما أن الاستفتاء الشعبي (يظهر بوضوح أين هي الأغلبية ويحد من احتجاجات الأقلية)⁶.

ثانيا: الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى التخفيف من حدة

النزاع الحزبي وتحقيق الاستقرار السياسي

حين يعرض موضوع على الشعب لاستفتاء فيه «فإن الناخبين ينسون أنهم ينتسبون إلى حزب معين، أو بعبارة أخرى أن الفرد في حالة الاستفتاء الشعبي إنما يستوحي ضميره وفكره ولا يعمل طبقا لأهواء رجال الأحزاب السياسية»⁷. مما يؤدي إلى «التخفيف من حدة النزاع الحزبي ويضعف إلى حد كبير من سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين»⁸. فكما

¹-P. Mazole , le référendum communale, en France, mémoire pour l'obtention du diplôme DEA en droit public, faculté de droit et de sciences politiques d'Aix- Marseille, université de droit, d'économie et des sciences d'Aix- Marseille III, France, Aix-en-Provence , 1997, p. 1.

² -« Seul le référendum peut exprimer sa volonté souveraine ». J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, op, cit., p.39.

³-Marthe fatin- rouge, le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit et de sciences politiques d'Aix- Marseille, université de droit, d'économie et des sciences d'Aix- Marseille, France, Aix-en-Provence 30 janvier 1999, p. 1.

⁴-TH. Curti, Le référendum, op, cit., p. 353.

⁵- سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص185

⁶- J. Debacq, Le référendum, op, cit. , p. 177.

⁷- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص166

⁸- سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص116.

يقول الفقيه Barthélemy: (إن الشعب حين يصوت لا يجد أمامه حزب، بل مجرد نص فلا حزب يساري أويميني ولا حزب راديكالي أو اشتراكي ولا مركزي أو ليبرالي)¹. لهذا يجب أن يكون الاستفتاء الشعبي وسيلة للحد من تأثير الأحزاب السياسية، ولكن لا يجب أن يكون آلة حرب في يد جماعات الضغط². فالاستفتاء الشعبي وسيلة سلمية لمعرفة رأي الشعب بخصوص موضوع معين، دون حاجة إلى انقلاب أو ثورة. فالحكومة أو البرلمان يشرعان، والشعب يدلي برأيه وبالتالي يسود الاستقرار السياسي في نظام الحكم³. وفي هذا يقول Curti: (إن للاستفتاء ميزة خاصة لن أنساها أبدا، وهي الهدوء والسلام الذي يعم الأقاليم يوم الاقتراع)⁴، لأنه يسمح للمواطنين (بإظهار مشاعرهم بطريقة هادئة ومنتظمة)⁵، ودون تدمير أو ثورة. ويوضح عبد الحميد متولي ذلك بأن: «هناك قوانين قد تلاقي بعد صدورهما تدمرا أو مقاومة بحجة أن القانون الذي صدر لا يعبر عن رأي الأغلبية، فنظام الاستفتاء يزيل الشك الذي يقوم في الأذهان إزاء مطابقة رأي أغلبية أعضاء البرلمان لرأي أغلبية الناخبين، مما يؤدي إلى احترام الشعب للقوانين التي صدرت بطريق الاستفتاء. ويبعث على تهدئة نفوس المتذمرين»⁶. وقد أثبتت الإحصائيات أن أغلب القوانين التي تقرها الأغلبية في المجالس بتفوق بسيط في الأصوات لا تعبر إلا عن رأي عدد معين من الناخبين تتراوح نسبتهم بين 25% و30% من مجموعهم. ولا شك أن قانونا يصدر على هذا الوضع لا يدعو إلى احترام كافة السكان، بينما يؤدي القانون الصادر عن طريق الاستفتاء إلى احترام الجميع وطاعته، لأنه مؤيد من أغلبية الناخبين العامة⁷.

ولهذا فإن الاستفتاء الشعبي وسيلة للحد من البرلمانية المطلقة، فهو يحد من سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة، فالبرلمان والحكومة كل من جهته يستطيع استدعاء الشعب

¹-H. Duval, p. Mindu, p. Y. Leblanc-Dechoisay, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 19.

² - G. Conac, les débats sur le référendum sous la Ve république, op, cit., p. 99.

³- سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص117

⁴-Th. Curti, Le référendum, op, cit., pp. 352-353.

⁵ - « Le référendum, permettant au peuple de manifester ses sentiment d'une façon paisible et régulière ». J. Debacq, Le référendum, op, cit., p. 211.

⁶ - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق،

ص168

⁷- سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص117

كسلطة سامية لحل التنازع الموجود بينهما. فهو ضامن إذن للتوازن بينهما¹. أو وسيلة لتحكيم الشعب في المنازعات التي تحدث فعلا بين الهيآت في النظام السياسي. فالاستفتاء الشعبي «يحول دون احتكار الأجهزة الحاكمة نوابا وحكومة لسلطة التقرير»². فهو من جهة (يحمي الشعب من الحكومة)³، فيمنعها من الاستبداد برأيها. كما أنه من جهة أخرى وسيلة لعقلنة البرلمان⁴ Rationalisation du parlement، خاصة إذا كان هذا البرلمان تسيطر عليه أغلبية أغلبية تأتمر بأمر الحكومة. وإذا كان الاستفتاء الشعبي (لا يلبي رغبات كل واحد، ولكن لن نجد خاصة في - سويسرا - حزبا واحدا أو مجموعة سياسية تتمنى إلغائه، لأنه بصفة عامة ضمانا ضد تعسف السلطات، وحاجز منيع ضد البيروقراطية والفساد، فهو أسمى ضمانا قانونية يتمتع بها الشعب)⁵. ويضيف محمد كامل ليلة بأن: «ممارسة الشعب للاستفتاء في النظم شبه المباشرة يجعله سلطة رابعة، بجوار السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، مما يؤدي إلى الحد من سلطات البرلمان، ويمنع استبداده وطغيانه وتجاهله لرغبات الناخبين»⁶.

ثالثا: الاستفتاء الشعبي يحضر المواطنين للاهتمام بالحياة

السياسية والاحتفاظ الشعب بالقرارات الهامة

فالاستفتاء الشعبي عنصر أساسي للمشاركة في الحياة السياسية، يعطي شعورا قويا للتقرير في القضايا التي تهمة⁷. فهو وسيلة بالغة الأهمية «لتعليم الناخبين، وتنمية الوعي السياسي لديهم، وتهذيب سلوكهم وتطوير قدراتهم، من خلال مشاركتهم في المناقشات التي

¹- G. Bordeau, manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J. Paris, France, 20^{eme} éd., 1984, p. 647; J- Marc Sauvé, Référendum et démocratie, coll, op, cit., p. 13; H. Duval, P. Mindu, P. Y. Leblanc-Dechoisay, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 18; R. Darnoux, Les techniques de démocratie semi-directe sous la v^o République, op. cit., p. 428; P. Mazole, op, cit., pp. 760 et 761; P. Taillon, Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?, op, cit., p. 8 ; J.L.Quemonne, Le référendum : Essai de typologie prospective, op. cit., p. 577-590 ; M. Laurence, Le référendum : état des recherches, op. cit., p.857.

²- عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص75

³- J- M. Sauvé, référendum et démocratie, coll, op, cit., p. 4.

⁴-ibid., p. 2

⁵-Curti, Le référendum, op, cit, p.350.

⁶ - محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، الدولة، الحكومة، مرجع سابق، ص 509.

⁷ -D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 642; P. Taillon, Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?, op, cit., p. 1; R. Darnoux, Les techniques de démocratie semi-directe sous la v^o république, op, cit., p. 416.

تجري قبل التصويت على موضوع الاستفتاء بدلا من ضياع الوقت في الملاهي»¹. فهو إذن (أكبر مدرسة حقيقية للديمقراطية)². يسمح لمختلف شرائح المجتمع وبخاصة المثقفة إبداء رأيها في الموضوع محل الاستشارة والخروج من عزلتها لقيادة الرأي العام في الاتجاه الصحيح. «وفي النظام النيابي لا تجد لهذه الطوائف والشخصيات الممتازة (الموجودة خارج البرلمان) تأثيرا في توجيه سياسة البلاد»³.

فالاستفتاء المحلي - خاصة - له أهمية كبيرة، فالمواطن (لا يعد ممثلا غائبا عن المسرح فالمشاركة جزء كامل من الثقافة المحلية وخاصة وأنهاتدور حول الأسئلة التي تهم الحياة اليومية للمواطن كالضرائب، حقوق الأقلية المثلية، بيع المشروبات الكحولية... فهي قضايا جدية تهم غالبا الأخلاق الجماعية التي تعطي مجالا للنقاش المحلي واخذ القرار عن طريق التصويت الشعبي)⁴.

كما أن الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى احتفاظ الشعب بالقرارات الهامة، فيحل الشعب محل السلطات خاصة عند اتخاذ القرارات التي لا تصبح نافذة، إلا بموافقة صاحب السيادة. ولا أدل على ذلك من استعمال الاستفتاء كوسيلة لاسترجاع السيادة المغتصبة من طرف المستعمر في كثير من الدول، وهو ما يعرف بالاستفتاء على تقرير المصير⁵، أو ممارسة الشعب لسلطته الأصلية التأسيسية للاستفتاء على وضع دستور جديد للدولة، أو تعديله إن اقتضى الأمر، أو لإقرار مشروعات قوانين، أو الاستفتاء على المعاهدات الدولية ذات الأهمية الخاصة. كما يجعله سيد قراره إلى جانب السلطات العامة، خاصة عندما يتخذ المبادرة بنفسه، فالمبادرة الشعبية (تسمح بتركيز الانتباه حول مشكل، تفتح الحوار وتدفع السلطات العامة بتحريك المواضيع ذات الأولوية الخاصة)⁶. فيضع سلطة الشعب المشرعة والمقررة

¹ - سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 182-183

² - Jean-Luc Parodi, Le Triangle référendaire : le scrutin du 24 septembre 2000 est-il un référendum d'un type nouveau ? R. F. S.C P., 2001, n°1, Vol. 51, pp.221 et 222 ; J- M. Denquin, Référendum et plébiscite, op ;cit, p. 107.

³ - عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، 167

⁴ - J- P. Lassale, Le referendum au états unis, pouvoir, op, cit., p. 162.

⁵ - H. Duval, P. Mindu, P. Y. Leblanc-Dechoisay, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 14; G. Conac, le référendum en France: quel avenir ?, op, cit., p. 11; P. Taillon, Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?, op, cit., p. 2.

⁶ - F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 110.

في مقابل السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية وبهذا يصبح مبدأ الفصل بين السلطات بين الشعب وبين السلطات الثلاث¹.

فالاستفتاء الشعبي يجعل الشعب مشرعا إلى جانب البرلمان. خاصة إذا تقاعس هذا الآخر عن أداء مهمته. فهو (سلطة مضادة، لأنه يسمح للمواطنين بالاعتراض على تصرفات السلطة التشريعية. بمعنى إعاقة القوانين السيئة)². أو (تجنب قانون تدافع عليه نخبة خاصة)³. لأن (شرعية الاستفتاء ترتبط بفكرة أن النائب ينتخب لعهدة محددة ليتخذ خلالها القرارات في المجال السياسي العادي، ولكنه لا يستطيع أن يفصل في القرارات الهامة، هذه الأخيرة التي تبقى من الاختصاص الحصري للشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي)⁴. فصلاحيته ذلك من أن الاستفتاء الشعبي يكفل تحقيق المصلحة العامة أكثر مما يكفله البرلمان، فالنائب إذ يعلم أن القرار النهائي للشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، فإنه يبدي رأيه بكل شجاعة وحرية. ويتحرر من كل الضغوط، ولا يتقيد بآراء ورغبات ناخبيه أو حزبه⁵. كما يعد «الاستفتاء - التشريعي خاصة - وسيلة لمعالجة قصور أو فساد البرلمانات وعدم كفاية أو فعالية التشريعات البرلمانية، بل هو دواء للديمقراطية ووسيلة فعالة لتربية المواطن سياسيا»⁶.

وبالرغم من كل هذه الوظائف المتعددة التي يتميز بها الاستفتاء الشعبي إلا أنه لم يسلم من سهام النقد التي وجهت إليه نعرضها في الفرع الآتي.

الفرع الثاني

¹-A. Auer, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., p. 22.

²- F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 52.

³-A. Ranney, Référendum et démocratie, op, cit., p. 10.

⁴-F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 50.

⁵- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص271؛ محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص 818؛ عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 168

⁶- ماجد راغب الحلوي، الاستفتاء الشعبي، المرجع السابق، ص209

الانتقادات الموجهة للحق في الاستفتاء الشعبي

لقد أكد بعض الفقهاء بأن الاستفتاء الشعبي ليس دائماً رهان للديمقراطية بل كثيراً ما انحرف عن هدفه وكرس حكومات ديكتاتورية، وهو ما يمكن اعتباره مصدراً للعديد من العيوب نشرحها على التوالي.

أولاً: الاستفتاء الشعبي يضي مشروعية صورية على أعمال السلطة الفعلية ينفي الاختيار لدى الشعب

قد يستعمل الاستفتاء الشعبي كواجهة لإضفاء المشروعية على أعمال السلطة، خاصة إذا كان رئيس الدولة مشكوكاً في كفيته وصوله إلى سدة الحكم، أو اغتصب السلطة عنوة، كما هي الحال في حالة حصوله عليها عن طريق الانقلاب أو الثورة أو بانتخابات مزورة. وبهذا يتحول الاستفتاء الشعبي إلى استفتاء شخصي (إستراس) هدفه تزكية شخص الحاكم لا الموضوع محل الاستفتاء. فهو سلاح في يد رئيس الدولة يستعمله للرجوع مباشرة إلى الشعب وينفادي كل مواجهة مع البرلمان أو الأحزاب السياسية أو جماعات الضغط¹، لتمير مشروعات القوانين عندما يشك في إمكانية الحصول على تصديق البرلمان عليها أو عندما يفقد الثقة فيه. وعادة ما يلجأ إلى الحيل والخداع من أجل الحصول على الموافقة الشعبية على مشروعه، وذلك بأن يطرح المشروع في صورة سؤال غامض يثير اللبس والتأويل في ذهن المواطنين لدلالته على أكثر من معنى، ومثال ذلك: «عرض المسألة محل المشاركة الإستفتائية، في صيغة الإجابة على سؤال واحد، في الوقت الذي تنطوي فيه هذه الإجابة على الموافقة الضمنية على عدة مسائل أخرى مستترة وراء هذا السؤال الظاهر. ووجه الخدعة هنا أن الإجابة بالموافقة على السؤال البارز المطروح على الاستفتاء تكون دائماً ذات دلالة ايجابية واضحة ومحقة للمصلحة العامة، مما يدفع المواطنين للموافقة عليها دون تردد»².

فالاستفتاء الشعبي (ينفي الاختيار لدى الشعب مادام الأمر يتطلب من الناخبين إما القبول أو الرفض)³. كما «لوحظ من تجارب الاستفتاء التي أجريت في أغلب بلاد العالم أن

¹-R. Darnoux, Les techniques de démocratie semi-directe sous la v^e République, op, cit., p. 419.

²- سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، 193

³ - A. Esmein, Elément de droit constitutionnel Français et comparé, op, cit., p. 433.

الاستفتاء يرتبط ارتباطاً كبيراً من حيث الواقع بأسلوب الإثارة الشعبية ومخاطبة عواطف الجماهير واستغلال تعلقها بأشخاص رؤسائها فيكون حكم الشعب فيها سطحياً يقوم على الإندفاع والهوى أكثر من قيامه على التفكير والتدبر»¹. هذا من جهة ومن جهة أخرى أن الاستفتاء الشعبي (يكل الأمر إلى هيئة غير مختصة، حيث نجد شريحة كبيرة من الشعب تصوت بدون معرفة السبب وهذه أسوأ طريقة لوضع القوانين)². وكيف يستسيغ العقل أن مواطناً بسيطاً يستطيع إعطاء أنسب الحلول أو أحكامها في المسائل التشريعية الفنية التي لا يتهيأ فهمها إلا بعد دراسة خاصة طويلة؟. ولا ريب في أن المواطن سينظر إلى الأمر من ناحية مصالحه الخاصة أو مصالح إقليمية دون النظر إلى الصالح العام³. فلا يمكن (أن تضلل الشعب وتطلب منه مباشرة انتخاب رئيس للدولة، لكن يمكنك أن تضحك عليه- كما حدث في فرنسا- وتطرح له 106 مواد دستورية كما هي الحال في الاستفتاء الدستوري لسنة 1946 أو 67 مادة تعالج الأقاليم في استفتاء 1969)⁴.

على أن هذا العيب وإن كانت له قيمته من الوجهة النظرية، فقد أثبتت التجارب، أن الناخبين لديهم غالباً من الفهم العام ما يهيئ لهم تمييز ما يعرض عليهم من المسائل، سواء من ناحية المصلحة الشخصية أو من ناحية المصلحة العامة. ثم أنه من المفروض في الاستفتاء أنه لا يتناول المسائل الفنية المعقدة، وإنما المسائل العامة، التي يتوقف عليها معرفة الاتجاهات العامة⁵.

كما أن الاستفتاء «وسيلة رهيبية لزيادة قوة السلطة الفعلية على نحو يؤدي إلى قضاء الديمقراطية المباشرة على الديمقراطية، أو على الأقل تحريف المعنى الحقيقي لها بإبدال الديمقراطية الموافقة مكان الديمقراطية المسؤولة والقضاء على المعارضة، الأمر الذي يؤدي إلى ما هو أسوأ مما هو عليه الحال في النظام النيابي، إلى حكومة بواسطة أفراد موجهين»⁶.

¹ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المرجع السابق، ص 430

² - TH. Curti, Le référendum, op, cit., p. 280.

³ - سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 118؛ سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 201

⁴ - H. Duval, p. Mindu, p. Y. Leblanc-Dechoisay, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 8.

⁵ - سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري مرجع سابق، ص 118-119

⁶ - G. Bordeau, traité de science politiques, T 5, 3eme éd, France, 1985, p. 190.

فالاستفتاء «مجرد أسلوب تمارسه أداة حكم غير شعبية، من أجل الحصول على رضا الشعب صاحب السلطة ومصدرها، فهو تدجيل على الديمقراطية، لأن أداة الحكم هي التي تحدد مواصفات البرنامج المعروض على الشعب للاستفتاء عليه، وذلك بأن يعبر الإنسان عن آرائه وأمانيه بكلمة واحدة، هي (نعم) أو (لا)، وهذا أفسى وأقصى نظام كبحي»¹.

ثانياً: الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى بطء اتخاذ القرارات

والزيادة في الأعباء المالية للدولة

«لا يتناسب نظام الاستفتاء الشعبي بما ينطوي عليه من إجراءات وما يستغرقه من وقت مع القرارات العامة التي لا تحتل التأخير، كما يؤدي إلى إعاقة اتخاذ القرارات الحاسمة بطريقة سريعة ملائمة، ويستلزم عادة منح الحكومة قدراً كبيراً من سلطة التقدير وحرية التصرف في أدائها لأعمالها المتصلة بموضوعه»².

ومع ذلك يمكن الرد على هذا الموقف بأن الاستفتاء الشعبي لا يكون أبداً في القضايا الإستعجالية أو قوانين الضرورة، فهذه عادة ما تنفذ من طرف رئيس الدولة وفي وقت الأزمات ولا يشاركه - في غالب الأحيان - أي أحد أو جهة أخرى في اتخاذها.

بالإضافة إلى أن نظام الاستفتاء الشعبي مرهق، ذلك أن عرض الأمر على الشعب يحتاج إلى مصروفات كبيرة. ويؤدي إلى الملل والتراخي في إبداء الرأي عند دعوة المواطنين للتصويت في كل مرة، بالإضافة إلى تعطيل مصالحهم وضياع ساعات العمل على أبواب قاعات الإنتخاب³. ومع التسليم بصحة هذا العيب فإن فائدته غير متنازع فيها وفي

¹- هذا النقد اللاذع للحق في الاستفتاء الشعبي ورد في المعجم الجماهيري للجمهورية الليبية حيث كان النظام السياسي يرفض رفضاً قاطعاً نظام الاستفتاء الشعبي، مستعيضاً عنه بنظام المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية وفقاً لما جاء بإعلان سلطة الشعب في فقرته الثالثة بأن: «السلطة الشعبية المباشرة هي أساس النظام السياسي في الجماهيرية العربية الليبية...، فالسلطة للشعب ولا سلطة لسواه، ويمارس الشعب = سلطته عن طريق المؤتمرات الشعبية واللجان الشعبية والنقابات والاتحادات والروابط المهنية ومؤتمر الشعب العام ويحدد القانون نظام عملها». المعجم الجماهيري، إعداد نخبة من أعضاء هيئة التدريس بالجامعة، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، طرابلس الجماهيرية الليبية، ط1، 1989، ص27 ذكره سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص23 و25. ولكن هذا النظام قد أسقطته الثورة الشعبية التي اندلعت بتاريخ 17 فبراير 2011 وذلك بوفاة الرئيس معمر القذافي بتاريخ 20 أكتوبر 2011 ولم يعد صالحاً اليوم ووسيلة الاستفتاء مازالت تفرض نفسها في أغلب الأنظمة السياسية.

²- المرجع نفسه، ص453

³- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، المرجع السابق، ص818

الأخذ به تحقيق للغرض الأسمى من وضع القانون¹. الذي يقبله الشعب لأنه أحس بسيادته وهو يصوت عليه أي أن هذا القانون نابع من إرادته الحرة وبالتالي يتم احترامه وتطبيقه بدون أية مشاكل أو معارضة. والتجارب أثبتت أن تكرار الاستفتاء الشعبي قد أدى إلى اطراد زيادة اهتمام الناخبين. وعلى فرض صحة هذا العيب فإن (علاجه ميسورا إذا جعلنا الاستفتاء اختياريا لا إجباريا وقصرناه على المسائل التي تهم السكان جميعا)².

ومع ذلك يمكن الرد على هذا الموقف بأن الاستفتاء الشعبي إجراء استثنائي - في أغلب الأنظمة السياسية- لا يلجا إليه إلا نادرا وفي القضايا المهمة، وخلال الأزمات التي تعصف بالدولة، وهو ما أكده الواقع العملي في الدول الثلاث محل المقارنة.

ثالثا: الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى إضعاف البرلمان

يقول الفقيه A. Esmein وهو من الفقهاء الرافضين للاستفتاء الشعبي والمدافعين عن النظام البرلماني بأن: (للاستفتاء الشعبي عيبا لا يمكن المجادلة بشأنه، وهو أنه يفقد الحكومة النيابية الاعتبار، دون أن يلغياها)³. ويضيف بأن: (تنظيم استفتاء شعبي هو اغتصاب للدستور، لأن البرلمان مكلف دستوريا بوضع القوانين، ولا يمكن أن يفوض هذا الاختصاص لعضو، آخر حتى لو كانت الهيئة الناخبة)⁴. فالنظام التمثيلي (يصبح في خطر إذا أعطينا الكلمة للشعب في كل مرة⁵). فهذا «يؤدي إلى إضعاف دور البرلمان من خلال رد تشريعاته وتقديمها إلى المواطنين لإبداء الرأي فيها»⁶.

إلا أن الفقيه carré de malberg يدافع بشدة عن الاستفتاء الشعبي ويؤكد بأنه: (ليس فقط الاستفتاء والنظام البرلماني متوافقين، بل يوجد علاقة حتمية وسريعة بين

¹-th. Curti, Le référendum, op, cit., p. 277.

- سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص120؛ محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة مرجع سابق، ص 218؛ ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، المرجع السابق، ص459؛ نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري مرجع سابق، ص 272.

²-TH. Curti, Le référendum, op, cit., p. 251; Th. Jeantet, Démocratie directe, Démocratie moderne, vivre demain, entente, Paris, France, 1991, p. 167.

-سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص119-120

³-A. Esmein, Elément de droit constitutionnel Français et comparé, op, cit., p. 434

⁴-ibid., p. 460.

⁵-th. Curti, Le référendum, op, cit., p. 252.

⁶- عبد الكريم محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، مرجع سابق، ص 295

المفهومين، فكلاهما يعمل على تقوية سلطات البرلمان والمؤسسات الديمقراطية ويسمحان بسماع صوت المواطنين)¹. فالاستفتاء «لا يتنافى مع وجود سلطة تشريعية، منبثقة عن الديمقراطية التمثيلية، بل هو إتماما للعمل الذي تقوم به»². كما أنه بفضل نظام الاستفتاء الشعبي تم تطعيم النظام النيابي ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة، وتحقيق قدر أكبر من ممارسة الشعب للسلطة والاشتراك في الحكم، بل أنه «أصبح صمام أمان، للمحافظة على بقاء الكثير من النظم السياسية النيابية المعاصرة، والتي لا تستطيع بدونه الاستمرار في المقاومة والصمود في مواجهة انتشار التيارات القومية للأفكار الديمقراطية ورياح التغيير العاتية التي بدأت تعصف بكثير من الأنظمة النيابية التقليدية، لاسيما في الفترة التاريخية التي أعقبت اندلاع الحرب العالمية الأولى، وما نجم عنها من مطالبة الكثير من الشعوب بحقوقها في تقرير مصيرها بنفسها»³.

إن صاحب الاختصاص الأصيل هو الشعب، الذي فوض البرلمان لممارسة حق التشريع باسمه، ولا يحتاج الشعب إلى تفويض من البرلمان، ويحق له في أي وقت أن يسترد اختصاصه، خاصة في الوقت الحالي، حيث معظم البرلمانات لم تعد تعكس الإرادة الشعبية. أخيرا إن (كل نقد يوجه للاستفتاء هو نقد للديمقراطية. فالحجج المقدمة لإظهار خطر الاستفتاء الشعبي ليست دائما مقنعة⁴). كما أن كل هذه الإنتقادات تتعلق بإجراءات الاستفتاء وليس بالاستفتاء الشعبي في حد ذاته كنظام ديمقراطي. ولهذا كتب الفقيه Emile Ollivier سنة 1864 أن:

بمعنى أن: (مبدأ سيادة الشعب بدون نظام الاستفتاء هو مجرد وهم بصري خادع، لأنه لا يتحقق واقعا سوى في لحظة واحدة كل أربع سنوات، وهي اللحظة التي يدلي فيها المقترح بصوته في صندوق الاقتراع... وتبقى سيادة الشعب في سبات عميق إلى موعد الاقتراع

¹ - «...non seulement le référendum et le parlementarisme ne sont pas inconciliables l'un avec l'autre, mais qu'il y a une relation immédiate et inéluctable entre les concepts qui ont servi à fonder la puissance parlementaire et les institutions démocratiques permettant à la communauté des citoyens de faire entendre sa voix». R. Carré de Malberg, Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme, op, cit., p. 237.

² - ادمون الرباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مرجع سابق، ص 394

³ - المرجع نفسه، ص 175-176

⁴ - A. M. Le pourhiet, droit constitutionnel, op, cit., p. 96 et 97.

التالي. بينما يجعل الاستفتاء سيادة الشعب دائما في حالة يقظة، ويمكنها من السيطرة على تصرفات النواب، وتقويم أي انحراف)¹.

ولعل ما يؤكد المزايا العديدة للاستفتاء الشعبي والوظيفة النبيلة التي يؤديها من أن الولايات المتحدة الأمريكية تستعمله لمكافحة الفساد البرلماني، فقد استعمل في الكثير من القوانين التي تخشى فيها اثر الرشوة، أو المؤثرات الأخرى في النواب².

وسويسرا تستفتي شعبها في كل شيء تقريبا وله أهمية خاصة، فمن خلال الاستفتاء الشعبي تم إنشاء ولاية جورا سنة 1979 وفي 2002 تم انضمام سويسرا لهيئة الأمم المتحدة عن طريق الاستفتاء الشعبي، وبتاريخ الأول من جوان 2008 أجرت استفتاء شعبي مثير للجدل وهو منح الجنسية للأجانب، وفي 6 فبراير 2010 تم الاستفتاء على منح محامي للحيوان.

وأكدت بريطانيا من خلال تطبيقها لنظام الاستفتاء الشعبي بأن هذه الوسيلة لا تتنافى مع نظامها البرلماني، وخاصة في المواضيع التي لا يمكن للسلطة أن تفصل فيه بمفردها. فقد أنظمت للسوق الأوروبية المشتركة عن طريق استفتاء الشعب بتاريخ 03 جوان 1975م وخرجت منها بعد أن قرر صاحب السيادة ذلك في استفتاء 24 جوان 2016³. وقد تخلل هذين الاستفتاءين اللذين تقرر بهما مصير الدولة البريطانية في مواجهة الاتحاد الأوروبي الاستفتاء الذي جرى بتاريخ 5 ماي 2011 يتعلق بالنظام الانتخابي الأنسب لمجلس العموم(الغرفة الأولى في البرلمان)⁴.

وصفوة القول أن الاستفتاء وسيلة ديمقراطية تمكن الشعب من ممارسة سيادته. ولكن لا يجب الإسراف فيه دون قيام مقتضى لذلك، ودون أن تتوفر مبرراته، كأن لا تكون القضية

¹ -« sans le référendum la souveraineté du peuple, n'est qu'un trompe-l'œil. Elle ne s'exerce qu'une seule minute tous les quatre ou six ans: la minute pendant laquelle l'électeur dépose un bulletin dans l'urne jusqu'à la prochaine consultation, le souverain est en sommeil... le référendum le maintient toujours éveillé et maître de conter ou de rectifier les écarts de ses représentants ». J. Brath Eley et P. Duez, op. cit., p. 123.

² - سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص112

³ - www. Le monde. fr/referendum-sur-le brexist/article/2016/06/24/ brexist-les- premières- tendances/à 00h11.

⁴ - voir P. Taillons, Pour une redéfinition du référendum consultatif, op, cit., p. 146; F. Hamon, Référendum et réforme électorale au Royaume-Uni, R.F.D.C, n°88, 2011, p. 759.

على قدر كبير من الأهمية، مما يفرغ الاستفتاء الشعبي من مضمونه ومحتواه، وبالتالي ينفر منه الشعب الذي يستدعي في كل مرة للتصويت على موضوع لا يحرك مشاعره. كما أنه يجب أن لا تستخدم السلطة وسيلة الاستفتاء الشعبي مطية لتمرير قرارات لا تخدم الشعب، فيتحول الاستفتاء من وسيلة تعبر عن صاحب السيادة الى وسيلة للاستبداد باسمه. ومن وسيلة تؤسس لديمقراطية حقيقية تحترم فيها الحقوق والحريات إلى وسيلة لتكريس ديمقراطية شكلية وديمقراطية الواجهة التي تغيب فيها الإرادة الشعبية التي تمجدها النصوص الدستورية.

إن هذه الوظائف التي تؤكد بأن الاستفتاء الشعبي أفضل وسيلة للتعبير عن السيادة الشعبية يتجلى في عدة أنواع وشهد عدة تطبيقات نستعرضها في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي وتطبيقاته

إن الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية، ليس نوعا واحدا بل أنواع متعددة ومرد ذلك أنه لا يوجد معيار جامع مانع في الفقه الدستوري لتقسيم الاستفتاء الشعبي، وإنما هناك عدة معايير، وذلك بالنظر إلى الزاوية التي ينظر من خلالها إليه، فيقسم من حيث تنظيمه وموضوعه، ومن حيث قوته القانونية ونتيجته ونطاقه، وكذا الإجراءات المستعملة وطبيعة القاعدة القانونية، ومن حيث الدرجات والهدف، إلا أن الاتجاه الغالب في الفقه الدستوري يقسم الاستفتاء الشعبي من حيث موضوعه إلى استفتاء شعبي تشريعي واستفتاء شعبي دستوري واستفتاء شعبي سياسي. وبغرض تسهيل دراستنا لأنواع الاستفتاء الشعبي المختلفة سوف نتعرض بالشرح والتفصيل لأنواع الاستفتاء الشعبي التي أختلف فقهاء القانون الدستوري وتلك التي اتفق عليها ومدى تبني الدساتير في الدول الثلاث محل الدراسة لهذه

الأصناف المختلفة من الاستفتاء الشعبي وكذا التطبيقات المتعددة التي تمت فيها. وتفصيل ذلك يكون في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي

المبحث الثاني: تطبيقات الحق في الاستفتاء الشعبي

المبحث الأول

أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي

يختلف فقهاء القانون الدستوري حول تقسيم أنواع الاستفتاء الشعبي وذلك بالنظر إلى الوجة التي ينظر منها إليه، ومع هذا الاختلاف نجد البعض من فقهاء القانون الدستوري من ينفق على تقسيم الاستفتاء الشعبي من حيث الموضوع المعروض للتصويت عليه إلى ثلاثة أنواع إستفتاء شعبي دستوري، إستفتاء شعبي تشريعي وإستفتاء شعبي سياسي (مطلب أول)

وهو المعيار الذي اعتمده عند تعرضنا لهذه الأنواع المختلفة في دساتير الدول الثلاث محل الدراسة (مطلب ثان) وذلك على التفصيل التالي.

المطلب الأول

أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري

نحاول في هذا المطلب التعرض لمختلف أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي التي ذكرها فقهاء القانون الدستوري¹، تلك الأنواع التي اختلف فيها بعض الفقه الدستوري (فرع أول) وتلك التي نجد أغلبية الفقهاء قد انفقوا عليها، وهذا بغرض معرفة الأنواع التي نصت عليها دساتير الدول الثلاث محل المقارنة (فرع ثان). وهذا على التفصيل التالي.

الفرع الأول

أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي المختلف فيها

إن أنواع الاستفتاء الشعبي التي اختلف فيها فقهاء القانون الدستوري متعددة وكثيرة ولكن نحاول حصرها في أربعة معايير وهي: من حيث التنظيم، من حيث قوته القانونية ونتيجته، من حيث الموضوع وطبيعة القاعدة القانونية، وأخيرا من حيث عدد درجاته والهدف منه. ونتعرض لهذه الأنواع المختلفة تباعا كالاتي.

¹ - أنظر في الفقه العربي: داود الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 212-213؛ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 381-382؛ أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 103-104؛ إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 144-146؛ أحمد العزي النقشبدي، تعديل الدستور، مرجع سابق، ص 84-85. جوي ثابت، حق نقض القوانين، مرجع سابق، ص 248 و 251 وفي الفقه الغربي أنظر

J. Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, op, cit., p. 196; G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, op, cit., p. 137; M. guillaume -Hofnung, Le référendum, op, cit., p. 19-22; F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 17-29; M. Nadar, Référendum en droit Egyptien et en droit français, op, cit., pp. 23-37; Lascombe, Droit constitutionnel, de la v^{ème} République, op, cit., p. 62; j- F. Aubert, Classifications des référendums, Documents d' études français «Droit constitutionnel et institutions politiques», La documentation française, n°1. 21 éd 1997, p. 6.

أولاً: الاستفتاء الشعبي من حيث تنظيمه

نميز في معيار تنظيم الاستفتاء الشعبي ثلاث حالات هي: الاستفتاء الشعبي من حيث إلزامية أو عدم إلزامية تنظيمه، ومن حيث الإجراءات المستعملة ومن حيث النطاق وهذا على الشرح والتفصيل التاليين.

أ) الاستفتاء الشعبي من حيث إلزامية أو عدم إلزامية تنظيمه

ينقسم الاستفتاء الشعبي من حيث إلزامية أو عدم إلزامية تنظيمه إلى استفتاء إجباري واستفتاء اختياري. ويقوم هذا التقسيم على أساس إلزام أو عدم إلزام السلطة بتنظيم الاستفتاء والرجوع لمعرفة رأي الشعب في قضية ما.

1- الاستفتاء الإجباري والاستفتاء الاختياري

1): الاستفتاء الإجباري

يكون الاستفتاء إجبارياً إذا نص الدستور في أحد بنوده على ضرورة عرض القانون أو أي موضوع يهم الصالح العام على الشعب لاستفتاءه فيه، وتلجأ السلطة عادة إلى تنظيمه حيث لا توجد وسيلة أخرى للوصول إلى نتيجة حول النزاع أو القضية المراد الفصل فيها، أو من أجل إصدار دستور جديد للبلاد أو تعديله¹. كما أن فكرة القضايا الأكثر أهمية يجب أن يقرر فيها الشعب، بالإضافة إلى بعض الأسباب السياسية كضمان استقرار الحكومة وتأكيد شرعيتها².

ففي سويسرا، يكون الاستفتاء إجبارياً لكل مراجعة جزئية أو كاملة للدستور الفيدرالي ودساتير المقاطعات، حيث تنص المادة 140 من دستورها الفيدرالي لسنة 1999م على الموضوعات التي يجب أن تعرض على الشعب، والتي ذكرت تحت عنوان الاستفتاء

¹-A. Esmein, *Elément de droit constitutionnel Français et comparé*, op, cit., p. 426; G. Vedel, *Manuel Elémentaire de droit constitutionnel*, op, cit., p. 173; J- F. Aubert, *Classifications des référendums*, op, cit., p. 126; J. L. Quermonne, *Le référendum: Essai de typologie prospective*, R.D.P, 1985, Paris, France, p. 579; M. Guillaume- Hofnung, *Le référendum*, op, cit., p. 20.

² - L. Morel, *Les régimes politiques occidentaux*, Cahiers Français « la V^e République, Permanence et mutations », n° 300, 2001, p. 88.

الإجباري هي: تعديلات الدستور الاتحادي والدخول في منظمات الأمن الجماعي أو المنظمات الدولية.

إن إجراء الاستفتاء الإجباري في كل شيء يرهق كاهل الدولة من الناحية المادية، ويؤدي بالشعب الى الملل، ضف إلى ذلك (إذا كان المطلوب من الشعب الموافقة على سن القوانين في زمن واحد فإن عملية الاستفتاء تؤدي إلى جهل الناخب لحقيقة ما يقوم به ولما تضمنته تلك المواضيع المطروحة عليه)¹. ولهذا فإن هذا النوع من الاستفتاء يتناسب مع الدول صغيرة المساحة الجغرافية وقليلة السكان. ومن الأفضل استعمال الاستفتاء الإجباري بالنسبة لعدد معين من القوانين ذات الأهمية الخاصة. أما بالنسبة لغيرها من القوانين فالاستفتاء الاختياري.

(2): الاستفتاء الاختياري

يكون الاستفتاء اختياريًا إذا خول الدستور لرئيس الدولة أو البرلمان أو لعدد معين من المجالس المحلية، أو حتى بناء على طلب أقلية من أفراد الشعب المبادرة باقتراح تنظيم استفتاء شعبي في بعض القضايا الحيوية²، وبذلك فإن لهذه الجهة أن تلجأ إلى إجراء استفتاء، أو لها ألا تلجأ إليه، أي أن أمر الاستفتاء يكون جوازيًا للجهة المحددة من قبل الدستور، بحيث تقرره طبقًا لسلطتها التقديرية³، ولكن اللجوء إلى هذا النوع من الاستفتاء إنما يحصل نادرًا؛ لأن السلطة المكلفة بتنظيمه غالبًا ما لا تمارسه، لهذا فهو تقنية ديمقراطية استثنائية⁴. وان كان البعض يشكك في ديمقراطية هذا الإجراء وحثهم في ذلك، أن السلطة لا تلجأ إليه، إلا إذا تأكدت أن الشعب لا يختلف معها في الرأي؛ إلا أن هذا القول مردود عليه، ذلك أن الممارسة أظهرت أن الشعب قد لا يبادلها نفس الرأي، ففي سويسرا على سبيل المثال،

¹-J. Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, op, cit., pp. 196 et 203et s.

² -voir G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, op, cit., p. 173; M. Nadar, Référendum en droit Egyptien et en droit français, op, cit., p. 30. et aussi,

إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 281 و282.

³ -محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة - الحكومة- الدستور، مرجع سابق، ص84

⁴ -عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، مرجع سابق، ص73

نظمت استفتاء اختياريا عام 1978م بشأن اقتراح قوة بوليسية فيدرالية وكانت نتيجته الرفض¹.

ب) الاستفتاء الشعبي من حيث الإجراءات المستعملة

يقسم الاستفتاء الشعبي حسب الإجراءات المستعملة وذلك بالنظر إلى صاحب الحق بالمبادرة أو طبيعة السؤال أو وقت استعماله وطريقة التصويت.

1- الاستفتاء الشعبي حسب طبيعة المبادرة

يصنف الاستفتاء الشعبي حسب صاحب حق المبادرة باقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي هل الحكومة أم المحكومين، فيذكر الاستفتاء الفوقي *référéndum d'en haut* الذي تبادر به السلطة والاستفتاء التحتي *référéndum d'en bas* الذي يكون بمبادرة المواطنين. وهذا التصنيف أتى به الدكتور F. Hamon في كتابه *Le référéndum* وأصبح كثير الاستعمال في كتابات الفقه الدستوري الفرنسي². مع أن المبدأ الأساسي في الاستفتاء الشعبي هو الشعب، فهو الذي تتصرف إليه نتائج الاستفتاء وهو الذي يفضل تصويته يدخل القرار أو القانون الإستفتائي حيز التنفيذ أو يصبح كأن لم يكن إن رفض الموضوع المستفتى فيه، فالشعب يتدخل سواء كان الاقتراح صادر عن السلطة أو صادرا منه. ولهذا نستبعد المبادرة الشعبية باعتبارها من إجراءات الاستفتاء الشعبي وليست من صورته، ونتركها جانبا إلى الباب الثاني عند تعرضنا لإجراءات تحريك العملية الإستفتائية³.

2- الاستفتاء الشعبي حسب طبيعة السؤال

¹ - لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 57
² - F. Hamon, *Le référéndum*, liv, op, cit. , pp. 22-29.

³ - أنظر لاحقا المبحث الأول من الباب الثاني.

يقسم الاستفتاء الشعبي حسب محتوى الأسئلة المعروضة على الشعب هل هي أسئلة ذات طبيعة دستورية أو ذات طبيعة تشريعية¹.

ولكن السؤال المطروح قد يكون قرارا أو خطة معينة تنوي السلطة إتباعها وليس فقط قاعدة قانونية(دستورية أو تشريعية). وهذا التقسيم ناتج عن المفهوم الضيق للاستفتاء الشعبي².

3-الاستفتاء الشعبي حسب وقت استعماله

نجد بعض فقهاء القانون الدستوري من يقسمه حسب وقت استعماله إلى استفتاء سابق واستفتاء لاحق³. فالاستفتاء اللاحق يرد على قانون كامل ينتظر موافقة الشعب عليه ليدخل حيز التنفيذ أما الاستفتاء السابق فإنه مجرد استشارة ترد على مشروع قانون يحتاج لإقراره موافقة السلطة التي استشارت وقد تعدد برأي الشعب أو تتجاهله.

4-الاستفتاء الشعبي من حيث طريقة التصويت

يقسم الاستفتاء الشعبي من حيث طريقة التصويت إلى استفتاء عام واستفتاء مقيد. فالأول يقصد به «إشراك كافة المواطنين في التصويت على موضوعه دون اشتراط قسط تعليمي أو نصاب مالي أو انتماء وراثي. أما الشروط فلا تتنافى مع عمومية الاستفتاء سواء اتصلت بالسن أو بالجنس أو بالعقل أو بالشرف»⁴. أما الثاني الاستفتاء مقيد يمكن تعريفه «على نسق الاقتراع المقيد، بأنه اشتراط قسط تعليمي أو نصاب مالي أو انتماء وراثي في

¹ - M. J. Robert, La justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, actes du séminaire unidem de commission européenne pour la démocratie par le droit «la justice constitutionnelle et démocratie référendaire », Strasbourg, 23-24 juin 1995, éd. du conseil de l'Europe. P. 39.

² - انظر سابقا ص 29-31 من المبحث الأول من هذا الباب.

³ - ومن هؤلاء الفقهاء: أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 103-104؛ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 381-382؛ داود الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 212-213؛ إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 144-146؛ أحمد العزي النقشبدي، تعديل الدستور، مرجع سابق، ص 84-85.

⁴ - أنظر ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 311.

المصوتين على موضوع الاستفتاء، وذلك بالإضافة إلى الشروط التنظيمية المتعلقة بالسن أو الجنس أو العقل أو الشرف»¹.

في الواقع أن تقسيم الاستفتاء من حيث عمومية التصويت. هو تقسيم غير صحيح لكونه يخلط بين نظام الاستفتاء وبين طريقة الاقتراع (التصويت) فستان ما بين الاثنين، فما التصويت إلا إجراء من إجراءات الاستفتاء الشعبي أو إجراءات الإنتخاب يتحدد بموجبه من سيكون له الحق في التصويت وكيفية هذا التصويت². وإن كان بعض الفقه يرادف بين نظام الاستفتاء الشعبي وبين التصويت³.

ج) الاستفتاء الشعبي من حيث النطاق

بعض الفقهاء يقسم الاستفتاء الشعبي من حيث النطاق هل يمتد ليشمل كل الإقليم أم يقتصر على جزء منه فقط⁴. فيكون الاستفتاء الشعبي وطنيا (أو على المستوى الفيدرالي) إذا كان موضوعه يدور حول قضية تهم كل مواطني الدولة، وتستدعي كل الهيئة الإستئنائية للإدلاء برأيها. ويكون الاستفتاء محليا فيخص سكان بلدية بعينها وتعتبر سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية هما الأرض الخصبة لهذا النوع الأخير، أو هما أقدم الدول تطبيقا للاستفتاء المحلي. ونجد من بين الدول محل المقارنة أن فرنسا قامت بإدخال الاستفتاء المحلي كوسيلة لإشراك المواطنين في شؤون الحكم المحلية⁵.

ثانيا: الاستفتاء الشعبي من حيث قوته القانونية ونتيجته

الاستفتاء الشعبي من حيث قوته القانونية نوعان هما: استفتاء تقريري واستفتاء استشاري، ومن حيث نتيجته هناك الاستفتاء الايجابي والاستفتاء السلبي.

¹ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص312.

² - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص29.

³ - A. Auer, Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis, economica, paris, France, 1989, p7.

⁴ - M. Guillaume -Hofnung, Le référendum op, cit., p. 22; F. Hamon, Le référendum, liv op, cit., P.17-19.

⁵ - راجع ص 131 - 135 من هذا الفصل

أ) الاستفتاء الشعبي من حيث قوته القانونية

ينقسم الاستفتاء الشعبي من حيث قوته القانونية إلى استفتاء تقريري ملزم واستفتاء استشاري غير ملزم.

1- الاستفتاء التقريري

وهو الاستفتاء الذي يلزم سلطات الدولة بنتائجه مهما كانت¹. «بحيث يتوقف مصير موضوع الاستفتاء على ما يقرره المقترعون في التصويت الشعبي»². ويكون الاستفتاء تقريريا في أغلب الدول على إصدار دستور جديد للدولة، أو لتعديل بعض أحكامه. وليس الأمر في كل الأحوال يضمن الثبات للاستفتاء التقريري، فالمثال السويدي لسنة 1955م خير دليل، فقد تم تنظيم استفتاء شعبي في 1955 وكان موضوعه إلزامية السيارات بالسياقة على اليمين³، ولكن 80% من المصوتين رفضوا هذا الاستفتاء وانقسمت الطبقة السياسية على اثنين، وبعد مرور 12 سنة أي في 1967 أعاد البرلمان هذا الموضوع وصادق عليه بدون الرجوع إلى الشعب⁴. «وهنا تظهر المفارقة بين اعتبار الشعب سيذا ثم تحويل إرادته لصالح سياسة معينة»⁵.

2- الإفتاء الإستشاري

هو طلب رأي الشعب حول مشروع قانون أو قضية هامة، إلا أن القرار النهائي يعود للهيئة التي استشارت، فإن شاءت التزمت بنتيجة الاستفتاء سواء كانت ايجابية أو سلبية، وإن شاءت تغاضت عن تلك النتيجة، واتخذت الموقف الذي تريده.

¹ -J-M. Denquin, Référendums consultatifs, pouvoir, n° 77, 1996, p. 93; J. L. Quermonne, Le référendum: Essai de typologie prospective, op, cit., p. 581; S. Sur, Un bilan du référendum en France, op, cit., p. 595.

² - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 341.

³ - M. Laurance, Les régimes politiques occidentaux, op, cit., p. 85.

⁴ -P. Taillons, Pour une redéfinition du référendum consultatif, op, cit., pp. 148 et 149.

⁵ - ليلى سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 25 و 26

فالاستفتاء الاستشاري ليس هدفه اكتشاف رأي الشعب، بل يسمح باكتشاف (هل للشعب رأي)¹. فالدانمارك نظمت استفتاء في 1986 وهو بحق استفتاء استشاري للدخول في الاتحاد الأوروبي وتم رفضه من قبل البرلمان، ولكن تمت المصادقة عليه بالاستناد إلى أغلبية الناخبين عن طريق الاستفتاء. وبالمقابل فإنه في استفتاء 1992 وفي إطار استفتاء شعبي تقريبي رفض الناخبون التصديق على اتفاقية ماستريخت Maastricht ولكن أغلبية كبيرة في البرلمان صادقت على الاتفاقية. فالفرق إذن بين الاستفتاء الاستشاري وبين الاستفتاء التقريبي ليس هو التقيد البرلماني بالنتيجة، وإنما هل هذا الموضوع سيولد أثارا قانونية مباشرة أو غير مباشرة².

وقد يكون الاستفتاء الاستشاري على المستوى الوطني كما قد يكون على المستوى المحلي.

1: الاستفتاء الاستشاري الوطني

وهو الاستفتاء الذي يراد به معرفة رأي المواطنين ككل حول قضية تهم كل سكان الدولة. وتجد الاستفتاء الاستشاري الوطني في الدول التي لا ينص دستورها صراحة عليه مثل بريطانيا معقل النظام النيابي المطلق، وبالرغم عدم نص دستورها على وسيلة الاستفتاء الشعبي، إلا أنه نظمت استفتاء بتاريخ 03 جوان 1975م يتعلق بالإنضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة³، وهذا بالرغم من أنه ظل ينظر إليه على أنه أسلوب يتعارض مع التقاليد والسيادة البرلمانية⁴، ومناهض للنظام البرلماني، ذلك أن الدستور البريطاني لم يكن متضمنا الاستفتاء الشعبي⁵. ولكن الحكومة البريطانية حرصت منذ البداية على احترام قرار الشعب والتقيد بالنتائج التي قد يسفر عنها الاستفتاء⁶. وبتاريخ 5 ماي 2011 أي بعد 36 وثلثين سنة من تاريخ أول استفتاء سنة 1975 تم استدعاء الشعب ليبدلي برأيه حول النظام الانتخابي الأنسب

¹ - «Le référendum consultatif ne se borne pas à constater quelle est l'opinion du peuple. Il permet peut-être surtout de constater si le peuple a une opinion». J-M. Denquin, Référendum consultatif, op, cit., p. 94.

² - P. Taillons, Pour une redéfinition du référendum consultatif, op, cit., p. 147 et 148.

³ - ce référendum a été appliqué par Wilson sous une forme purement consultative. «Dites-nous si vous êtes pour ou si vous êtes contre, mais quoique vous disiez, ce n'est pas vous qui décidez!». J-M. Jeanneney, Le référendum comme source de légitimité en France, op, cit., p. 36.

⁴ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 342

⁵ - كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 516.

⁶ - P. Taillons, Pour une redéfinition du référendum consultatif, op, cit., p. 146.

لمجلس العموم (الغرفة الأولى في البرلمان)¹ وكانت نتيجته الرفض بنسبة (67,90% لا) مقابل (32,10% نعم) وهذه النتيجة ملزمة ذلك أن البرلمان قد صرح قبل الاستفتاء بأنه سوف يتقيد بالنتيجة مهما كانت². وبتاريخ 24 جوان 2016 تم الاستفتاء حول البقاء أو الخروج من الاتحاد الأوروبي فكانت نتيجة التصويت لصالح الخروج من الاتحاد بنسبة 51,9% مقابل 48,1% لصالح البقاء مما دفع رئيس الوزراء ديفيد كامرون إلى تقديم استقالته بعد ظهور نتائج الاستفتاء مباشرة³.

- وفي بلجيكا التي لم يخصص دستورها مكانة للديمقراطية شبه المباشرة، تجدها وقد طبقت الاستفتاء الاستشاري بتاريخ 12 مارس 1950 بخصوص استئناف الملك ليوبولد الثالث Léopold III لسلطاته الدستورية، النتيجة كانت ايجابية ولكن الفرق ضئيل بين المصوتين ب"نعم" والمصوتين ب"لا" بالإضافة إلى اختلاف النتائج بين طائفة Flandre و Wallonie، أدت بالسلطات إلى الرغبة في اعتزال الملك والذي استجاب لذلك في 17 جويلية 1951.⁴

- أما الدستور النرويجي - لا يعرف الاستفتاء الشعبي - ولكن البرلمان يقرر أحيانا الرجوع إلى الشعب لمعرفة رأيه. ومن ذلك الاستفتاء الاستشاري الذي نظمته في 25 سبتمبر 1972 للانضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة وكانت النتيجة سلبية. وأعاد البرلمان الكرة ثانية في استفتاء استشاري بتاريخ 28 نوفمبر 1994 للدخول للاتحاد الأوروبي ولكن الشعب النرويجي رفض ذلك أيضا⁵.

- وقد يكون الاستفتاء الاستشاري الوطني مؤكدا بنص دستوري صريح، كما هو الحال في المادة 92 من الدستور الإسباني لسنة 1978م التي جاء فيها أن: (القرارات السياسية ذات الأهمية الخاصة يمكن عرضها على الاستفتاء الاستشاري لجميع المواطنين، ويكون باقتراح

¹- F. Hamon, Référendum et réforme électorale au Royaume-Uni, op, cit., p. 759.

²-ibid., p. 778.

³-www. Le monde. fr/referendum-sur-le brexist/article/2016/06/24/brexist-les- premières- tendances/à 00h11

⁴-J-M. Denquin, Référendum consultatif, op, cit., p. 86.

⁵-ibid., même page.

من الوزير الأول بعد موافقة مؤتمر النواب بالأغلبية المطلقة). وتم تطبيق هذا النص في 12 مارس 1986م حول إنضمام اسبانيا لمعاهدة حلف شمال الأطلسي¹.

- ومن ذلك أيضا المادة 51 ف 7 من دستور لوكسمبورغ الصادر في 17 أكتوبر 1868 التي أكدت على إجراء الاستفتاء الاستشاري بشروط يحددها القانون، وتم تطبيق هذه المادة مرتين، الأولى بتاريخ 28 سبتمبر 1919 لاختيار الدخول في اتحاد اقتصادي مع فرنسا أو بلجيكا والثانية لإدخال النظام المونارشي².

- وفي أثينا يخول دستورها لسنة 1975 لرئيس الجمهورية بمبادرة من مجلس الوزراء ومصادقة الأغلبية المطلقة للنواب تنظيم استفتاء استشاري حول القضايا الدولية الهامة³.

(2): الاستفتاء الاستشاري المحلي

وهو الاستفتاء الذي تبادر به السلطات المحلية (المجالس المنتخبة) من أجل استشارة سكان البلدية في قرار تريد اتخاذه؛ فهو (حق الشعب في أن يعلن أنه مع أو ضد إجراء ذو مصلحة محلية قبل أن يخضع لتصديق الممثلين)⁴.

ولهذا الاستفتاء المحلي عدة مزايا منها أنه: يجعل المنتخبين المحليين تحت رقابة الناخبين من جهة فيحد من خطر القطيعة بين الحاكمين والشعب غير الموجودتين في النظام البرلماني، ومن جهة أخرى ينتج مزجا بين مختلف الشرائح في النظام السياسي، فالأحزاب السياسية تلعب دورا صارما والمنافسة بين المصالح العامة والخاصة وجماعات الضغط⁵.

كما أن الاستفتاء المحلي يقوي الديمقراطية التشاركية ووسيلة لتطوير الديمقراطية الجوارية⁶، فهو عنصر أساسي لإندماج المواطنين في الإطار المحلي، لأن البلدية هي المكان

¹- Document Sénat, op, cit., p. 13 et 14.

²- J. M. Denquin, Référendum consultatifs, op, cit., p. 85.

³- Document Sénat, op, cit., p. 5.

⁴- H. Bayle, Le référendum, op, cit., p. 15.

⁵- N. Belloubet- Frier, Référendum municipaux, revue pouvoir, n° 77, 1996, p. 163.

⁶- M. fatin- Rouge stéfanini, Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, numéro spécial « 25 ans De droit constitutionnel », R.F.D.c., puf, Paris, France, n°100, 2014, p. 909.

الأقرب للمواطن للتعبير عن انشغالاته، ومن ثم (تعد مدرسة حقيقية للحكومة الذاتية لكل الشعوب الحرة)¹، بالإضافة إلى أن (خطر انحراف الاستفتاء إلى إسترأس لا يوجد. فالمواضيع قريبة من الأنشطة اليومية للمواطنين تمس فائدتهم ونقل من خطر الامتناع عن التصويت)². وبهذا يتميز الاستفتاء المحلي عن الاستفتاء الوطني بأن (الديمقراطية المباشرة يعبر عنها بسهولة على مستوى الجماعات المحلية الصغيرة)³.

ف تاريخياً، ظهر الاستفتاء المحلي أو ما يعرف بالديمقراطية المباشرة في سويسرا، وكان مقصوراً على البورجوازيين فكل مواطن غير مسجل في سجل البورجوازيين لا يحق له التصويت في الاستفتاء المحلي، ولو كان مقيماً لمدة ثلاثين سنة في البلدية، فلا يمكنه ممارسة أي حق سياسي، إلا أن تأثير الثورة الفرنسية سنة 1789 على سويسرا أدت إلى انقسام البلدية إلى بلدية سكان وبلدية بورجوازيين، ولكن مع مرور الوقت بدأت حقوق البورجوازيين في الإنكماش⁴.

- وفي الولايات المتحدة الأمريكية، ظهر الاستفتاء المحلي سنة 1898م في ولاية ساوث داكوتا (South dakota) وبعد وقت قصير انتشر في الولايات الأمريكية الأخرى بمنتهى السرعة، باستثناء ولاية أو ولايتين⁵. وفي مواضيع مختلفة محلية أو وطنية، ويكون بمبادرة مجالس الدولة أو المجالس المحلية أو بمبادرة المواطنين⁶.

- كما عرف الاستفتاء المحلي في البرتغال أول الأمر بموجب دستور 1911 (المادة 66-4) والذي تم تعديله سنة 1933 وسنة 1982 وتم الاحتفاظ بالاستفتاء المحلي الذي ينظم إجراءاته حالياً قانون 1990 المتعلق بالاستشارة المباشرة للمواطنين على المستوى المحلي في 47 مادة، ويطلق عليه الاستشارة الشعبية consultation populaire ويحتفظ بمصطلح

¹ - J. Debacq, Le référendum, op, cit., p. 161.

² - N. Belloubet- Frier, Référendum municipaux, op, cit., p. 172.

³ - ibid. , p 172.

⁴ - H. Bayle, le référendum, op, cit., pp. 99-101.

⁵ - سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 94 و 95.

⁶ - J- P. Lassale, Référendum au Etats-Unis, revue pouvoir, n° 77, 1996, p. 154; M. Nadar, Référendum en droit Egyptien et en droit français, op, cit., p. 31.

الاستفتاء *référendum* للاستشارة الشعبية على المستوى الوطني وفي اسبانيا لم ينص دستورها على الاستفتاء الاستشاري المحلي، ولكن تم تكريسه بموجب قانون 1985¹.

وعليه، وإن كان الاستفتاء الاستشاري- بالنظر إلى المفهوم التقليدي له- تتمتع فيه السلطة المنظمة له بالحرية الكاملة في اللجوء إليه أو لا، كما أن نتيجته لا تلزمها، إلا أنه في الأخير فإن لرأي الشعب من الناحية السياسية وزنا معتبرا، فلا يمكن لحكومة ديمقراطية تستشير شعبها أن تتجاهل رأيه ولا تعمل به²، وبالتالي يصبح هذا النوع من الاستفتاء الشعبي مثل نظام سير الآراء، الذي لا تلزم نتيجته السلطة³. ولا يوجد لدينا أمثلة حيث أن السلطة قد تجاهلت رأي الشعب، ما عدا المثال النرويجي، فقد لجأت السلطة العامة بتاريخ 27 سبتمبر 1972 لاستفتاء الشعب بشأن الانضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة وجاءت نتيجة الاستفتاء بالرفض، إلا أن الحكومة الاشتراكية النرويجية برئاسة تري جيف برا تلي أصرت على الانضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة، بالرغم من معارضة الشعب وهذا ما أدى إلى الإطاحة بها، فضلا عن حدوث تغييرات مهمة في أوضاع الأحزاب السياسية⁴. ومن هنا فإن الحكومة التي تحترم شعبها لا يجوز لها أن تلجأ إلى هذا النوع من الاستفتاء ثم لا تتقيد بنتيجته إذا كانت لا تخدم مصالحها لأن سيادة الشعب فوق كل اعتبار ولا يمكن المساس بها⁵.

وفي فرنسا وهي إحدى الدول محل المقارنة، ينصرف مفهوم الاستفتاء الشعبي المحلي إلى كل ما يخرج عن اختصاص الحكومة⁶، فهو تصويت حول قضية ذات فائدة

¹- P. Bon, Le référendum dans les droit ibériques, op, cit., pp. 452 et 467.

²- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 382؛ محمد كاظم المشهداني، الدولة، -الحكومة- الدستور، مرجع سابق، ص85.

³- M. Guillaume- Hofnung, Le référendum, op. cit, pp. 20et21.

⁴- J- M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 306

⁵- وبرغم النصوص الدستورية التي سقناها والتطبيقات التي تؤكد وجود الاستفتاء الاستشاري يستبعد الدكتور عصمت سيف الدولة الاستفتاء الاستشاري لأنه « يتناقض حسب رأيه مع مبدأ التمثيل النيابي عندما يلجأ إليه البرلمان من ناحية، ويتناقض من ناحية أخرى مع المبدأ الديمقراطي (الاستفتاء الشعبي) عندما يكون رأي الشعب استشاريا، ولا سابقة دستورية له». أنظر مؤلفه سابق الإشارة إليه النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، ص149-151؛ ونفس الرأي عند الدكتور جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 473-474؛ محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة - الحكومة- الدستور، مرجع سابق، ص 85.

⁶- C. Premat, La pratique du référendum local en France et en Allemagne-Le moment référendaire dans la temporalité démocratique-Thèse pour le Doctorat en Science Politique, D'études Politiques De Bordeaux Université Montesquieu - Bordeaux IV, France, 9 juillet 2008, p. 31.

محلية، يجرى خارج الإنتخابات ولا يجوز أن يكون قبلها بقليل أو أثناءها¹. وممر هذا النوع من الاستفتاء بمرحلتين تاريخيتين ما قبل دستور 1958 والفترة ما بعده. نتعرض لهما كالآتي.

1°/ الاستفتاء المحلي قبل دستور 1958

ظهر الاستفتاء المحلي في تاريخ النظام السياسي الفرنسي في التطبيق قبل أن يجسده القانون. فأول استفتاء محلي حقيقي في نوفمبر 1888 في بلدية كليني Cluny يتعلق بكل قرص يفوق 300000 فرنك فرنسي يخضع للاستفتاء المحلي، ولكن النتيجة كانت سلبية². إن الاستفتاء المحلي في كليني Cluny هو بحق الاستفتاء المحلي في المجال المالي ويتعلق بمصلحة محلية وليس إجباريا ولا ينقص من قيمة المجالس المحلية. وفي 23 ديسمبر من نفس السنة أجري استفتاء في بلدية Bagnols لنقل سوق القمح إلى مكان آخر، أي يتعلق بقضية تجارية وكانت النتائج ايجابية هذه المرة، والتزم المجلس البلدي بها. واللافت للنظر أنه لم يصوت في هذا الاستفتاء المحلي فقط المنتخبين أصحاب الحقوق السياسية، بل كل سكان البلدية بما فيهم الأرامل والبنات البالغات والأجانب، إلا أن هذا الاستفتاء المحلي اتخذ مسلكا سياسيا، فحزب les boulangistes توعده بثورة على الحكومة³، وأمام هذا الضغط ما كان على السلطة التنفيذية سوى إصدار منشور من وزير الداخلية إلى المحافظين في 28 مارس 1889 لإلغاء مداوات المجالس البلدية التي أقرت التصويت الشعبي⁴، باعتبار أن هذا هذا الاستفتاء غير شرعي، وألغيت عدة استفتاءات محلية تمت في تلك الفترة⁵.

وبعد زوال خطر Les Boulangistes حاولت بعض البلديات تنظيم استفتاءات محلية أخذت اهتمام الرأي العام والصحف وتم القضاء على الخطر الذي هدد الاستفتاء المحلي، وجرت عدة محاولات أخرى للاستفتاء المحلي، ففي بلدية Rion في 1889 جرى استفتاء محلي لبناء ثكنة والقرض الذي يجب الحصول عليه وكانت النتيجة 479 صوت لصالح

¹- C. Premat, La pratique du référendum local en France et en Allemagne-Le moment référendaire dans la temporalité démocratique , op, cit., p. 33.

²-J. Debacq, Le référendum , op, cit., p. 156; J-M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 106.

³- H. Bayle, Le référendum op, cit., p. 137.

⁴- C. Premat, La pratique du référendum local en France et en Allemagne-Le moment référendaire dans la temporalité démocratique, op, cit. , p. 242;J. Debacq, Le référendum, op, cit., p. 157.

⁵-J-M. Denquin, Référendum et plébiscite, op; cit., p. 106.

المشروع مقابل 278 ضد المشروع ولكن المجلس البلدي لم يتقيد بهذه النتيجة الايجابية. وكانت هناك محاولة أخرى في 1895 تتعلق بالاستفتاء على إقرار رسوم على المشروبات الكحولية وحصل على نتائج ايجابية¹. وفي بلدية Rochefort في فيفري 1900 حيث طلبت الحكومة من البلدية منحها مبلغا ماليا لبناء ثكنة فإن المجلس المحلي لم يشأ أن يعط الحكومة إجابة مغلقة بل استشار سكان البلدة الذين وافقوا على الموضوع في الاستفتاء، وألغي ضمينا الاستفتاء المحلي بعد إصدار مجلس الدولة الفرنسي لقرارين في 1905 و1909.²

2° / الاستفتاء المحلي بعد دستور 1958

وحدثا فقد تم تقنين الاستفتاء المحلي بدون أساس دستوري³، حيث أدخله المشرع الفرنسي بخجل في قانون 16 جويلية 1971 ثم قانون 06 فيفري 1992 الذي كرس الاستفتاء الاستشاري في كل قضية تدخل في اختصاص البلدية⁴، وتكون المبادرة من طرف المجلس البلدي الذي يقرر استشارة الشعب باقتراح من رئيس البلدية أو باقتراح من طرف أغلبية المستشارين المحليين - بطلب مكتوب- في البلديات الأقل من 3500 نسمة أو من ثلثهم إذا كانت البلدية تفوق 3500 نسمة. أما قانون 1995 فقد حدد المبادرة المحلية بخمس الناخبين المسجلين في قائمة الإنتخابات أن يطلبوا من المجلس البلدي تنظيم استشارة محلية حول قضايا خاصة بعمليات التسيير⁵. وتنص المادة 125-3 من القانون العام للجماعات الإقليمية (يتم إعلام المواطنين ثلاث أسابيع قبل إجراء الاستشارة وتوضع ورقتين "نعم" أو "لا")، إنها حقا عملية إنتخابية، وتضيف المادة ل6-2142 من القانون نفسه بأنه (لا يجوز

¹-P. Mazole, op, cit., pp. 5et6 ;H. Bayle, Le référendum op, cit. , pp. 135-140.

²-voir l'histoire du référendum local en France: A. Malvardi, le référendum et le plébiscite en droit Français et comparé, op, cit., p. 124 et 125; M. Kerneis, Le droit de Pétion au niveau local, des nuances en outre-mer, revue Doctorale de droit public comparé et de théorie juridique n° 4, avril 2010, p. 112 ;J-M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 106; C. Premat, La pratique du référendum local en France et en Allemagne-Le moment référendaire dans la temporalité démocratique, op, cit., p. 253; Henry Bayle, Le référendum, op, cit., pp. 140-143 ; M. Bouissou La pratique référendaire en France, R. I. D.C ., op, cit., p.283.

³ - S-L. Formery, La Constitution commentée -article par article, op, cit., p. 148

⁴-A. Gofrier, Le cadre juridique du référendum locale en France, R.D.I.D.C, Bruylant, Bruxelles, troisième trimestre, 76 e année, n° 2, 1999, pp. 162-166; P. Mazole, Le référendum communale en France, op, cit., p. 3 ; Ch. Premat, La pratique du référendum local en France et en Allemagne-Le moment référendaire dans la temporalité démocratique, op ;cit., p. 243.

⁵ -N. Belloubet-Frier, Référendum municipaux, op, cit., p. 173.

إجراء استشارة إلا مرة واحدة في السنة، ولا يمكن إجراء استشارة حول نفس الموضوع إلا بعد سنتين).

إن المشرع الفرنسي كان واضحاً، فالاستشارة المحلية ماهي إلا طلب الرأي من المواطنين، وسواء بادر بها الناخبون المحليون أو بمبادرة المنتخبين فالدور المقرر للمواطنين ليس تقريرياً ولكنه استشاري فقط. كما أن المشرع استبعد مصطلح الاستفتاء وذكر فقط الاستشارة فكل قياس على الاستفتاء الدستوري أو الاستفتاء التشريعي مستحيل¹. فتقنين مثل هذا الإجراء ليس فقط بهدف تقوية المواطنة المحلية- ذلك أن المواطن الفرنسي يمكنه المشاركة في الحياة المحلية بوسائل أخرى - ولكن للتأسيس لديمقراطية حقيقية على المستوى المحلي². وبالرغم من هذه القوانين إلا أن الاستفتاء المحلي ظل غير واضح المعالم، حتى تم تعديل دستور 1958 سنة بتاريخ 03 مارس 2003 الذي حدد الجماعات الإقليمية في الجمهورية الفرنسية وهي: البلديات، والمقاطعات والجهات، والجماعات ذات الوضع الخاص، والجماعات الواقعة فيما وراء البحار³، وقرر لها حق الاستفتاء المحلي حسب ما جاء في فقرة 2 من المادة 72 - 1 منه: (يمكن أن تبادر جماعة إقليمية، وفق الشروط المنصوص عليها في القانون العضوي، بعرض مشاريع مداولة أو مشاريع أفعال تخضع لاختصاصاتها، على الناخبين في هذه الجماعة الإقليمية، لأخذ القرار فيها عن طريق الاستفتاء). ثم صدر القانون العضوي رقم 2003-705 المؤرخ في الأول من أوت 2003 المتعلق بالاستفتاء المحلي حيث أصبح -حالياً- يمكن التمييز بين الاستفتاء الإقليمي الخاص بالجماعات الإقليمية داخل فرنسا وأقاليم ما وراء البحار⁴، والاستفتاء المحلي الذي يخص بلدية في قضية تهمها،

¹-L'art L. 2142-2 C GCT précise aussi que: «La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis». sur ce point voir Ph. Zavoli, la démocratie administrative existe-t-elle ? plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum locale, R.D.P, n° 5, L.G.D.J., Paris, France, 2000, pp. 1517-1523; A. Gofrier, Le cadre juridique du référendum locale en France, op, cit., pp. 176-177.

²-P. Mazole, Le référendum communale en France, op, cit., p. 4.

³-art, 72

⁴- تنص المادة 72 - 1 ف 3 على أنه (إذا تقرر إنشاء جماعة إقليمية تتمتع بوضع قانوني خاص أو تقرر تعديل تنظيمها، يمكن تقرير استشارة الناخبين المسجلين في هذه الجماعات الإقليمية المعنية في الأمر بقانون. كما يمكن استشارة الناخبين في تعديل حدود الجماعات الإقليمية وفق الشروط المنصوص عليها في القانون). وتنص المادة 72-4 من الدستور على أنه: (لا يمكن إحداث أي تغيير، بالنسبة لكل أو جزء من الجماعات الإقليمية المذكورة في الفقرة الثانية من المادة 72-3، من أحد الأنظمة المنصوص عليها في المادتين 73 و74 نحو نظام آخر دون الحصول مسبقاً على موافقة الناخبين في الجماعة الإقليمية أو في جزئها المعني، وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الموالية. ويقرر هذا التغيير بقانون عضوي. يمكن لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من الحكومة أثناء مدة دورات البرلمان أو بناء على

أي مجموع المداولات. كما أصبح الاستفتاء المحلي ذو طابع تقريري كذلك¹. وتكون المبادرة من حق خمس المنتخبين المسجلين في قائمة الإنتخاب، ولا يعتد بنتيجة الاستفتاء المحلي، إلا إذا شارك في التصويت نصف الناخبين وحصل على أغلبية أصواتهم. وبمفهوم المخالفة، إذا كانت النسبة اقل منها فإن الاستفتاء المحلي يكون مجرد استشارة بسيطة لا تلزم نتائجها السلطات المحلية². وتجدر الإشارة أن الاستفتاء المحلي يخضع لرقابة القاضي الإداري وقد تمتد الرقابة كذلك إلى قرار الرجوع للاستفتاء المحلي وحول إجراءات تنظيمه ومشروعيته حتى بعد إجراء الاستفتاء³.

ب) الاستفتاء الشعبي من حيث نتيجته

يقسم الاستفتاء الشعبي حسب النتيجة التي أفصت إليها العملية الإستفتاءية: إلى استفتاء ايجابي إذا صوت الناخبون لصالح الموضوع المستفتى عليه، واستفتاء سلبي إذا كان التصويت عكس ذلك⁴.

ولكن النتيجة السلبية أو الايجابية التي أسفر عنها موضوع الاستفتاء الشعبي هي الأثر المتولد عن العملية الإستفتاءية برمتها، وليس هو الاستفتاء الشعبي في حد ذاته.

ثالثا: الاستفتاء الشعبي من حيث الموضوع أو طبيعة القاعدة القانونية

اقترح مشترك بين المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية، أن يقرر استشارة الناخبين في إحدى الجماعات الإقليمية الواقعة فيما وراء البحر، في مسألة تتعلق بتنظيمها أو اختصاصاتها أو نظامها التشريعي...). وأول تطبيق للاستفتاء المحلي في كورس كان بتاريخ 6 جويلية 2003م، وقوادلوب بتاريخ 7 ديسمبر 2003م.

¹ - دخل الاستفتاء المحلي التقريري في ألمانيا سنة 1956، للمزيد حول الاستفتاء المحلي أنظر

C. Premat, La pratique du référendum local en France et en Allemagne-Le moment référendaire dans la temporalité démocratique, op, cit., p. 251.

² - M. Kerneis, Le droit de Pétion au niveau local, des nuances en outre-mer, op, cit., p. 114.

³ - ممثل الدولة له حق إخطار المحكمة الإدارية إذا شك في مشروعية الاستفتاء المحلي خلال 10 أيام تحسب من يوم تسلم المداولة، ويرفق طعنه بطلب وقف التنفيذ، وهذا قبل تنظيم الاستفتاء. ويقوم رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي المفوض للفصل فيه خلال شهر كأول وآخر درجة في قرار وقف التنفيذ، وإذا كانت المداولة المنظمة للاستفتاء المحلي أو مشروع المداولة أو تصرف خاص بالاستفتاء المحلي يمس الحريات العامة أو الفردية. فإن رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي المفوض يعلن الوقف خلال 48 ساعة. أما إذا تدخل ممثل الدولة بعد إجراء الاستفتاء المحلي. وبالموازاة فإنه يجوز لكل ناخب الطعن في شرعية للاستفتاء المحلي، يحق ل 5/1 منتخبين مسجلين في قائمة الناخبين في البلدية، أو 10/1 في المجموعات الإقليمية الأخرى طلب استفتاء محلي حول أي قرار يتعلق بهذا المجلس المحلي، ويشار في المداولة المعروضة على الاستفتاء بأن هذه الاستشارة ما هي إلا طلب رأي. الاستفتاء المحلي في فرنسا ذو طابع تقريري، ومنزاعته ذات طابع إداري أمام القاضي الإداري. والذي يستطيع أن يطلب من المحافظ توقيف الاستشارة، إذا كان الموضوع غير مشروع. راجع

B. Chentebout, Droit constitutionnel, op, cit., pp. 446 et 447.

⁴ - Cl. Emeri et Ch Bidigary, Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme, revue pouvoir, n°77, 1996, pp. 61-78.

يقسم الاستفتاء على أساس طبيعة الموضوع إلى استفتاء تشريعي واستفتاء لا تشريعي أو على أساس طبيعة القاعدة القانونية هل هي قاعدة دستورية أم تشريعية.

(أ) الاستفتاء الشعبي من حيث الموضوع

يعتمد بعض الفقه الدستوري تقسيماً ثنائياً من حيث موضوع الاستفتاء الشعبي، فجوي ثابت يقسمه إلى استفتاء تشريعي واستفتاء لا تشريعي. وعبد الوهاب الكيالي يقسمه إلى استفتاء شعبي واستفتاء دستوري.

1- استفتاء تشريعي واستفتاء لا تشريعي

(1): الاستفتاء التشريعي

هو الاستفتاء الذي يتعلق بالقوانين، أو بإعداد القوانين، وعرف إجمالاً بأنه طرح مشروع أو اقتراح قانون على الشعب بهدف إقراره أو رفضه ونقصد هنا تعبير مشروع القانون أو اقتراح القانون ليس بمعناها الضيق الذي يمكن أن يقتصر على القوانين العادية، وإنما بمعناها الأوسع، الذي يشمل القوانين من كل طبيعة ونوع بدءاً من مشروع أو اقتراح القانون العادي، وحتى مشروع أو اقتراح التعديل الدستوري، مروراً بكل الأنواع الأخرى. إن هذا النوع من الاستفتاء، في كل أشكاله تأتي منه القوانين الإستفتاءية. وهو الذي يهم عالمنا الحالي¹.

(2): الاستفتاء اللاتشريعي

فهو اللجوء إلى التصويت الشعبي المباشر، المنصوص عنه في الدستور، في ظروف وحالات محددة صراحة، وتتعلق بمواضيع هامة ذات طابع وطني، لكنها لا تفترض إقرار قانون خاص. وييدي الشعب رأيه في موضوع مبدئي؛ أكثر مما يبديه في الترجمة القانونية

¹ جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 248 و 251

لهذا الموضوع. وينتج الاستفتاء اللاتشريعي نتائج إستفتائية إلزامية، لكنه لا ينشئ قوانين إستفتائية¹.

2- استفتاء شعبي واستفتاء دستوري

الاستفتاء الشعبي وهو سؤال الشعب عن رأيه في موضوع من الموضوعات. ويكون ذلك إما بناء على نص في الدستور نفسه، إما بناء على طلب البرلمان أو طلب رئيس الدولة أو رئيس الوزارة أو طلب الشعب نفسه. وهو صورة من صور الديمقراطية غير المباشرة التي يكون فيها برلمان منتخب يمارس السلطة التشريعية نيابة عن الشعب، ولكن يحتفظ الشعب لنفسه بحق ممارسة السلطة في بعض الموضوعات بطرق عديدة منها هذه الطريقة التي انتشرت في الدساتير الحديثة. والهدف منها هو إشراك الناخبين في بعض القرارات الهامة التي يتوقف عليها مصير حياتهم ومستقبل بلدهم. وهو يختلف عن الاستفتاء الدستوري لأن هذا الأخير قاصر على وضع دستور أو تعديله، أما الاستفتاء الشعبي فيتم في غير ذلك من الموضوعات².

هذا التعريف قد جانبه الصواب عندما فرق بين الاستفتاء الذي يكون في أي موضوع ماعدا إصدار دستور أو تعديله بارتكازه على كلمة الشعب للفرقة بينهما مع أن الاستفتاء الدستوري كذلك يكون للشعب فيه الكلمة حتى يدخل حيز التنفيذ.

وإذا كان هذا التقسيم من حيث معيار الموضوع ثنائيا إلا أن الكثير من الفقهاء يعتمدون تقسيما ثلاثيا فضلنا التعرض إليه بشيء من التفصيل في المطلب الثاني من هذا المبحث.

ب) الاستفتاء الشعبي من حيث طبيعة القاعدة القانونية

هناك اتجاها فقها مخالفا ومنهم الدكتور عصمت سيف الدولة تقسيمات الاستفتاء الشعبي التي أوردها فقهاء القانون الدستوري، ويرى أن للاستفتاء الشعبي صورة واحدة

¹ - المرجع نفسه، ص 249

² - الموسوعة السياسية، ج 1، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط4، 1999، ص 178.

فقط وهي: «اقتراح الشعب على مشروع قاعدة قانونية، دستورية أو عادية، تصبح بمجرد الموافقة عليها ملزمة». فهو يقسمه على أساس طبيعة القاعدة القانونية موضوع الاستفتاء الشعبي فهو قسمان: استفتاء على الدستور أو تعديلاته واستفتاء تشريعي، أما ما عداها من التقسيمات الأخرى فيعتبرها من إجراءات الاستفتاء الشعبي وليست من صورته، ومثالها الاقتراح الشعبي أي المبادرة بالاقتراح الشعبي¹.

ويوافقه كذلك الدكتور جابر جاد نصار الذي يرى بأن الاستفتاء الشعبي واحد في كل الحالات ولكن التطبيقات تختلف وتتعدد بتعدد القاعدة القانونية محل الاستفتاء وهي لن تخرج عن كونها إما استفتاء شعبيا موضوعه نص دستوري أو استفتاء شعبيا موضوعه نص تشريعي². وطبعا هذا التقسيم يركز على جزء من موضوع الاستفتاء الشعبي وهو الاستفتاء الدستوري والتشريعي - باعتبارهما يتبينان التعريف الضيق للاستفتاء الشعبي - في حين أن موضوع الاستفتاء يتعدد ويتنوع³.

رابعا: الاستفتاء الشعبي من حيث عدد درجاته وهدفه

ونجد بعض الفقه من يضيف للمعايير السابقة معايير أخرى كالدكتور ماجد راغب الحلو في كتابه "الاستفتاء الشعبي مقارنة بالشريعة الإسلامية" فيذكر عدة أنواع: كالاستفتاء الشعبي من حيث عدد الدرجات ومن حيث الهدف المقصود.

أ) الاستفتاء الشعبي من حيث عدد درجاته

الاستفتاء الشعبي من حيث عدد الدرجات ينقسم إلى استفتاء مباشر واستفتاء غير مباشر. فالأول هو الاستفتاء الذي يطرح فيه على الشعب موضوع معين للتصويت عليه بالموافقة أو الرفض. والثاني فهو نوع من الاستفتاء الواقعي تم في صورة إنتخاب يجري

¹ - عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 151-152.

² - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 31

³ - راجع تعريف الاستفتاء الشعبي، المبحث الأول من هذا الباب.

في ظروف معينة بحيث يختار الناخبون المرشحين على أساس موقفهم أو مواقفهم من مسألة معينة تعتبر من الناحية الفعلية كأنها موضوع استفتاء شعبي¹.

ب) الاستفتاء الشعبي من حيث الهدف

يصنف الاستفتاء الشعبي من حيث الهدف المقصود إلى استفتاء رسمي واستفتاء دراسي. فالاستفتاء الشعبي الرسمي هو الاستفتاء الذي تعرض فيه الحكومة موضوعاً معيناً على هيئة الناخبين للموافقة عليه أو رفضه، وتلتزم عادة بالنتيجة التي يسفر عنها. أما الاستفتاء الدراسي فهو ذلك النوع من الاستفتاء الذي تجريه إحدى الهيئات العامة أو الخاصة على عينة من المواطنين - وليس على هيئة الناخبين كلها - لمجرد معرفة الاتجاه العام لرأي المواطنين في مسألة معينة قبل اتخاذ إجراء عام كإصدار قرار ذي أهمية خاصة أو تقديم مشروع قانون تقدر خطورته. والاستفتاءات الدراسية كثيرة الحدوث ويطلق عليه الاستشارة قبل الإستفتاءية *la consultation pré-référendaire*².

وبالنسبة إلى تقسيمه إلى استفتاء مباشر واستفتاء غير مباشر هو تقسيم منتقد، فالاستفتاء الشعبي يعني وكما ورد عرض موضوع عام على الشعب لأخذ رأيه فيه بالموافقة أو الرفض كما أن الاستفتاء لا يمكن أن يكون إلا عاماً ولم نسمع عن استفتاء مقيد لكونه غير موجود أساساً.

وكما يمكن اعتبار تقسيم الاستفتاء من حيث الهدف المقصود إلى استفتاء دراسي واستفتاء رسمي تقسيم منتقد كذلك وتعوزه الدقة لكونه يخلط بين نظام الاستفتاء الشعبي وبين نظام استطلاع الرأي الذي يتم بصفة دورية في المجتمعات الحديثة على موضوعات ليس لها أية صلة بشؤون الحكم ولا تعني بإشراك الشعب بالحكم وإنما تعني في المقام الأول معرفة الاتجاهات العامة حول موضوع معين أو مشكلة معينة.

¹- أنظر ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 337-340.

²- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 354-356.

ومهما يكن من الأمر، فإنه لا بد لنا من اعتماد معيار لتقسيم الاستفتاء الشعبي وهو معيار الموضوع بغرض تسهيل دراسته وهو التقسيم الشائع لدى أغلب فقهاء القانون الدستوري نتعرض له بالتفصيل في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي المتفق عليها

هناك بعض الفقهاء من يقسم الاستفتاء الشعبي من حيث معيار الموضوع إلى ثلاثة أنواع هي: الاستفتاء الشعبي الدستوري (أولاً)، الاستفتاء الشعبي التشريعي (ثانياً)، والاستفتاء الشعبي السياسي (ثالثاً)، وان كان النوعان الأول والثاني يتعلقان بالتشريع، بمفهومه الواسع، إلا أن النوع الثالث يخرج عن هذا الإطار ليشمل أي موضوع يهم الشأن العام للبلاد سواء على المستوى الداخلي أو على المسائل ذات الطابع الدولي.

أولاً: الاستفتاء الشعبي الدستوري

Référendum constitutionnel

بموجب طريقة الاستفتاء الشعبي الدستوري، يتم التعرف على رأي الشعب في مشروع الدستور، أو عرض تعديل للدستور، بحيث لا يصبح هذا المشروع أو ذلك التعديل سارياً، إلا بعد إقراره من قبل الشعب بواسطة الاستفتاء¹.

فدور المواطنين في هذا الاستفتاء يتمثل في إبداء رأيهم بالموافقة أو بالرفض لمشروع الدستور الجديد للدولة، أو للتعديلات المقترحة إدخالها على دستورها القائم. وينبغي على ذلك أن الاستفتاء الشعبي الدستوري قد يكون طريقة لوضع دساتير جديدة أو طريقة لتعديل دساتير قائمة.

أ) الاستفتاء الشعبي الدستوري طريقة لوضع دساتير جديدة

¹-A. Auer, Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis, op, cit., p.7.

ويطلق على هذا النوع "الاستفتاء التأسيسي"، ونعني به عرض مشروع دستور جديد للدولة على الشعب، أي أن الشعب يساهم بشكل كبير في ممارسة السلطة التأسيسية. «فالموافقة الشعبية هي التي ترقى بمشروع الدستور وتجعله دستورا واجبا للنفاد»¹. والرفض الشعبي هو الذي يجعل هذا المشروع لاغيا وعديم الأثر، وهذا بغض النظر عن القائم بوضع مشروع الدستور.

وتعود أصول فكرة الاستفتاء الشعبي التأسيسي إلى مبدأ سيادة الشعبية وتعتبر من أهم مظاهر تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة. فالفن السياسي مدين بهذا الأسلوب إلى دساتير الولايات المتحدة الأمريكية، اعتبارا من عام 1776م، وكان ينظر إليه كضرورة ملتصقة بفكرة السيادة الشعبية. وبعد أن وضعت الحرب العالمية الأولى أوزارها عام 1918م، انتشر أسلوب الاستفتاء التأسيسي كطريقة حديثة لوضع الدساتير، خاصة في تلك الدول التي انفصلت عن الإمبراطوريات الاستعمارية القديمة، ودول العالم الثالث التي نالت استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية، وقد أصبحت هذه الطريقة بمنزلة القاعدة الدستورية لنشأة الدساتير، لأنها تجعل الشعب مالكا لسيادته، معبرا عنها بطريقة الاستفتاء². ويمر الاستفتاء الشعبي التأسيسي بمراحل نبينها تباعا كالاتي:

1- مراحل الاستفتاء الشعبي التأسيسي

إن لطريقة وضع الدستور أهمية كبيرة فهي تكشف مدى ما وصلت إليه الدول في فتح المجال لأفراد لشعب في وضع الوثيقة الدستورية التي سوف تحكم حياتهم وعلاقاتهم بالسلطات في الدولة. وعليه فإن أسلوب الاستفتاء الشعبي التأسيسي يمر بمرحلتين وهما مرحلة إعداد مشروع الدستور ومرحلة إقرار الدستور ونفاذه.

1: مرحلة إعداد مشروع الدستور

¹ - شمس مرغني علي، القانون الدستوري، دار التأليف، عالم الكتب، مصر، 1977، ص 55
² - كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 142-143؛ ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 182؛ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 492؛ سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 80 و 81؛ سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، مرجع سابق، ص 7.

فقد تتولى وضع مسودة الدستور لجنة حكومية، أو توضع من قبل الحاكم نفسه، أو البرلمان، أو جمعية تأسيسية تنتخب لهذا الغرض، ويصبح هذا الدستور نافذا بمجرد إقراره من قبل الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي. وهذه الطريقة الأخيرة هي التي تعد أرقى مراتب الديمقراطية، عكس الأساليب الأولى، وعكس أسلوب المنحة والعقد والتي توصف بأنها أساليب غير ديمقراطية لنشأة الدساتير.

2: مرحلة إقرار الدستور ونفاذه

وهي مرحلة عرض مشروع الدستور على الشعب ليقول كلمته الفاصلة في الموضوع بالموافقة أو الرفض، فإذا رفض الشعب المشروع الدستوري يصبح كان لم يكن، أما إذا وافق عليه فإنه يصبح قانونا نافذا في مواجهة كافة حكاما ومحكومين. فهذه المرحلة الأخيرة تعد أهم مرحلة لأنها تعطي القوة الملزمة للدستور، وتدخله حيز النفاذ، بعدما كان مجرد مشروع يحتاج لإقرار صاحب السيادة.

وهناك من الفقهاء من يرى بأن أسلوب الاستفتاء الشعبي التأسيسي يعد مكملا لأسلوب الجمعية التأسيسية، إلا أن هناك فرقا بين الأسلوبين: فإذا كان الشعب بموجب أسلوب الجمعية التأسيسية لا يقرر دستوره بنفسه، وإنما يتمثل دوره في انتخاب ممثلين ينوبون عنه في وضع مشروع الدستور وإقراره، وبالتالي ممارسة السيادة باسمه، وقد لا يحسنون التعبير عن الإرادة الحقيقية للشعب، فإنه بموجب أسلوب الاستفتاء الشعبي التأسيسي فإن الشعب يمارس سيادته بنفسه وهو الذي يقرر دستوره من خلال الموافقة أو عدم الموافقة على المشروع المعروض عليه.

3- تقدير أسلوب الاستفتاء الشعبي التأسيسي

أسلوب الاستفتاء الشعبي التأسيسي هو أسلوب ديمقراطي تماما، حتى وإن كان وضع مشروع الدستور من طرف لجنة حكومية، إلا أنه من الأفضل بلا شك أن يكون المشروع ذاته من عمل جمعية منتخبة وليس لجنة حكومية، لأنه بهذه الطريقة نصل إلى

أسمى الديمقراطية وأعلاها درجة. فالمشروع - مشروع الدستور - وضعته جمعية انتخبها الشعب، ثم قام الشعب نفسه ومباشرة هذه المرة بإقراره هذا المشروع¹.

إن الاستفتاء الشعبي التأسيسي أصبح السمة البارزة لإصدار الدساتير، فأغلب الدساتير حالياً تصدر عن طريق الاستفتاء الشعبي، بل حتى الدول الدكتاتورية تستخدم الاستفتاء الشعبي لإصدار دستور للبلاد من أجل إضفاء واجهة الديمقراطية على تصرفها. «لذلك يبقى الفاصل بين الديمقراطية الحقيقية وديمقراطية الواجهة ليس فقط موافقة الشعب على دستور الدولة عن طريق الاستفتاء الشعبي، بل بالنظر إلى المناخ السياسي، والظروف التي جرى فيها هذا الاستفتاء، الشعبي، ومدى توافر الحرية و عدمها للناخب، وهو يقول "لا" أو "نعم" للدستور الجديد»²، بل أكثر من هل هذا الدستور المصوت عليه يخدم الشعب صاحب السيادة أم أن الشعب اتخذ مطية لتفصيل دستور حسب مقياس السلطة الحاكمة.

ب) الاستفتاء الشعبي الدستوري طريقة لتعديل دساتير قائمة

قد يتخذ الاستفتاء الشعبي الدستوري طريقة لتعديل دساتير قائمة إذا تغيرت الظروف أو طرأت بعض الأحداث وتنص عادة بعض الدساتير على إجراء تعديل أحكامها، سواء بصفة إجبارية أو اختيارية، وسواء كان صاحب الحق في اقتراح التعديل هي إحدى سلطات الدولة أو عددا من المواطنين، وسواء تم إعداد التعديل بواسطة البرلمان أم بواسطة الحكومة أم بواسطة المواطنين³، الأمر الذي يدعونا إلى بيان أهمية الاستفتاء التعديلي ذاته، ثم الفرق بينه وبين الاستفتاء التأسيسي.

1- أهمية الاستفتاء الشعبي التعديلي

للاستفتاء الشعبي التعديلي أهمية خاصة، وذلك انه يواكب التطور، فالقوانين الدستورية لا يمكن أن تعيش طويلا والى ما لا نهاية؛ خاصة إذا تغيرت الظروف،

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 104

² - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 185

³ - المرجع نفسه، ص 192

«والدستور الذي لا يسمح بإجراء تعديل أحكامه، يقضي على نفسه مقدما بالسقوط عن طريق الثورة أو الانقلاب»¹.

ومن المعلوم أن الدساتير نوعان: جامدة ومرنة، وإن كانت هذه الأخيرة لا تثير أي إشكال في تعديلها، لأنها تعدل بنفس طريقة تعديل القوانين العادية، إلا أن الأولى تتضمن عدة إجراءات صعبة لتعديلها، لهذا نجد معظم الدساتير حاليا تنص على إجراءات تعديلها²، وقد يكون عرض هذا التعديل إجباريا على الاستفتاء الشعبي، وقد يكون اختياريا، وفي هذه الحالة الأخيرة، فإن للسلطة التي حولها الدستور حق المبادرة بالتعديل الدستوري مطلق الحرية في عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي أو تجاوز الإرادة الشعبية والاكْتفاء بموافقة البرلمان على مشروع التعديل الدستوري بأغلبية معينة، «وهذه الطريقة تؤدي بكل وضوح إلى اختفاء الاستفتاء لمراجعة الدستور حتى في القضايا السياسية الهامة»³.

2- الفرق بين الاستفتاء التأسيسي والاستفتاء التعديلي

إن الاستفتاء التأسيسي لوضع الدساتير هو ظاهرة السلطة وهي السلطة التأسيسية أي الشعب. ويتميز عن الاستفتاء التعديلي الذي هو تعبير عن السلطة التأسيسية الفرعية أو (سلطة تعديل الدستور)⁴، فكلا الموضوعين لهما طابع دستوري، لكن السلطة ليست نفسها، ففي الأول يسمى استفتاء السيادة.

¹ - أحمد العزي النقشبدي، تعديل الدستور، مرجع سابق، ص 27

² - «هناك من يرفض تعديل الدستور عن طريق السلطة التأسيسية المنشأة وينادي بالأخذ بمبدأ توازي الأشكال الذي نادى به الفقيه جان جاك روسو حيث يرى أن " الأمة لا تستطيع أن تسحب هذه القوانين أو تعديلها إلا بنفس الشكل الرسمي التي أصدرتها فيه" والمقصود بمبدأ توازي الأشكال هو أن الهيئة والإجراءات نفسها التي وضع بها الدستور ذاته تعدل بعض بنوده بنفس الشكل، فإذا وضعته جمعية تأسيسية منتخبة وجب لإجراء التعديل هذا الدستور إنتخاب جمعية تأسيسية لتعديله وإذا كان الشعب هو من منح القوة الإلزامية لهذا الدستور وجب أن يكون هو الفاعل كذلك في تعديله وهكذا... ولكن هذا الأسلوب المتشدد غير معمول به والسبب في ذلك هو المحافظة على ثبات الدستور واستقراره تجنباً للتعديلات السريعة غير المدروسة». للمزيد أنظر غريبي فاطمة الزهراء، التعديلات الدستورية في دول المغرب العربي بين الدسترة وانعكاساتها، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، في الفترة من: 05-06 و 07 ماي 2008 بكلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، جامعة عمار تليجي بالاغواط، الجزائر، ص 538 و 539.

³ - F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 20.

⁴ - يرجع الفضل للعميد جورج فيدال في التفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية الفرعية. راجع G. Vedel, Souveraineté et supra constitutionnalité, revue pouvoir, n° 67, 1993, p. 90; et voir aussi J. Pascal, La saisine du Constitutionnel, L.G.D.J. paris, France, 1999, p. 342.

إن السلطة التأسيسية الأصلية توجد خارج كل إجازة دستورية، وخارج النظام الأساسي للدولة¹. يمارسها الشعب بحرية كاملة، ودون أية قيود أو ضوابط، فإنها تفترض عدم وجود دستور لهذا الشعب، إما لتعلق الأمر بدولة جديدة لم يسبق أن كان لها دستور، أو لإلغاء الدستور السابق عن طريق الثورة أو الانقلاب². أما السلطة التأسيسية الفرعية فيجب أن تخضع لقيود التعديل المنصوص عليها في الدستور القائم. فهي تستمد قوتها منه، فهو الذي يرسم لها الحدود التي تسيّر عليها³. ولهذا فإن «السلطة التأسيسية المنشأة أن تعدل الدستور بما يؤدي إلى هدم فلسفته العامة بصورة تشوه إرادة السلطة التأسيسية الأصلية»⁴. بالإضافة إلى أن السلطة التأسيسية الأصلية تقوم بكتابة النص الدستوري الذي سيشكل القانون الأساسي لنظام الحكم الجديد في الدولة، مما يضيفي الشرعية الدستورية على السلطات التي يحددها الدستور الجديد. أما السلطة التأسيسية الفرعية فمهمتها تعديل الدستور القائم إما بالزيادة أو النقصان وفق الإجراءات التي وضعها الدستور نفسه، تلك الإجراءات التي تختلف من دستور لآخر⁵. ومن هنا فإن السلطة التأسيسية الأصلية تتميز بالسمو عن السلطة التأسيسية الفرعية فهي التي تضع الدستور دون قيود مسبقة، وهي التي تقرر في الوقت نفسه القيود الموضوعية والشكلية التي يجب أن تسيّر عليها السلطة التأسيسية الفرعية، وإلا عد تعديل الدستوري غير مشروع.

ثانياً: الاستفتاء الشعبي التشريعي

Référendum législatif

هو الاستفتاء الذي تنصب فيه مشاركة المواطنين على تشريعات عضوية أو عادية. حيث يعرض على المواطنين مشروع قانون لإبداء رأيهم فيه من خلال الاستفتاء بقبوله أو

¹-S. L. Formery, La constitution commentée –article par article-hachette, France, 14 éd, 2011-2012, p. 166.

²- رجب محمود طاجن، قيود التعديل الدستوري، دراسة في القانونين الفرنسي والمصري، ط1، 2006، ص20 وص 22-42؛ خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2013، ص137.

³- J. Pascal, La saisine du Constitutionnel, op. cit., p. 343et aussi

- خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مرجع سابق، ص31-37 وص 137.

⁴- رجب محمود طاجن، قيود التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 190.

⁵-H. Roussillon, Conseil constitutionnel Dalloz, Paris, France, 3^e éd, 1996, p. 58.

رفضه، ويكون إما على مشروع قانون أو اقتراح قانون لم يصوت عليه البرلمان أو صوت عليه ولكنه في كلتا الحالتين لا يدخل هذا النص التشريعي حيز التطبيق إلا بعد أن يقره الشعب من خلال الاستفتاء¹.

ولكن هل كل القوانين في الدولة تعرض على الشعب للاستفتاء عليها؟ بطبيعة الحال ليست كل القوانين تكون محلاً للاستفتاء الشعبي التشريعي، فهناك بعض الدساتير تمنع إجراء استفتاء على القوانين الخاصة بالمسائل الفنية المعقدة أو القوانين الخاصة بميزانية الدولة أو تلك المتعلقة بالنظام العام والأمن للبلاد أو بعض القوانين ذات الطابع الاستعجالي والتي لا تحتل التأخير... ففي أيرلندا ينص دستورها لسنة 1985 على أنه: (يمكن لرئيس الجمهورية- بإرادته- أن يعرض على الاستفتاء كل مشروع قانون يمثل أهمية وطنية، باستثناء قوانين المالية. وفي نيوزيلندا ورد دستورها لسنة 1852 مع تعديلاته حتى 1968 على أنه: (يمكن لرئيس الدولة- بإرادته- أن يعرض على الاستفتاء التدابير التشريعية الهامة. وفي دستور جيبوتي لسنة 1992 ينص على أنه: (يخضع كل مشروع قانون للاستفتاء ولكن بعد استشارة رئيس الجمعية الوطنية ورئيس المجلس الدستوري)².

أ) أنواع الاستفتاء الشعبي التشريعي

يقسم بعض الفقه الدستوري الاستفتاء الشعبي التشريعي من حيث ميعاد إجرائه إلى استفتاء لاحق أو استفتاء تصديقي (Référéndum de ratification) واستفتاء سابق أو استفتاء استئذاني (Référéndum de consultation)، فالاستفتاء السابق هو الاستفتاء الذي يجرى قبل إقرار القانون ويعتبر مجرد وسيلة للاستئناس برأي الشعب، إذ يترك قانونياً الحرية الكاملة للبرلمان في اتخاذ القرار، لذلك لا يعتبر هذا النمط من الاستفتاءات وسيلة حقيقية لممارسة الحكم المباشر، أما الاستفتاء اللاحق فهو ذلك الذي يأتي بعد إقرار القانون من لدن البرلمان، فإن وافق عليه الشعب نفذ، وإن لم يوافق عليه لن يكتب له التنفيذ³. «الأمر

¹- M. Nadar, Référéndum en droit Egyptien et en droit français, op, cit., p. 24.

²- أنظر حول هذه الدساتير جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 193.

³- أنظر إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص 144؛ ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 208؛ أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق ص 103؛ إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 382 و383؛ سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية،

الذي يشبه حق رئيس الجمهورية في المصادقة على مشروع القانون بعد إقراره من قبل ممثلي الشعب، فإن وافق عليه نفذ، وان اعترض عليه لن يدخل حيز التطبيق»¹. ومن هنا فإن الشعب يصبح مشرعا بمساهمته الفعلية في تقرير القانون.

ويرى العميد G. Védél بأن الاستفتاء الشعبي التشريعي اللاحق يعتبر بحق استفتاء حقيقي. أما الاستفتاء الشعبي التشريعي السابق فلا يعتبر كذلك، فهو لا يعدو أن يكون مجرد استشارة بسيطة، لكونه لا يمنع البرلمان - من الناحية القانونية- من إصدار قانون مخالف لما قرره الشعب في الاستفتاء، لكن من الناحية السياسية فإنه يبدو صعبا عليه تجاوز رأي الشعب².

ب) تطبيقات الاستفتاء التشريعي

تاريخيا طبق نظام الاستفتاء التشريعي بنوعيه الإلزامي والاختياري في الولايات السويسرية منذ عام 1832م. وبدأ تطبيقه على المستوى الفيدرالي مع تطبيق دستور عام 1874 وبصفة اختيارية³. فالقوانين الفيدرالية- وكذلك اللوائح الفيدرالية- لا تخضع للاستفتاء إلا بناء على طلب مقدم من ثلاثين ألف ناخب أو من ثماني ولايات خلال تسعين يوما من تاريخ نشرها وليس لأي من السلطتين التنفيذية أو التشريعية إقامة الاستفتاء بمحض إرادتها أو بناء على اقتراحها، ويكفي لقبول القانون موافقة أغلبية المصوتين في صالحه⁴، وتم الاحتفاظ بالاستفتاء التشريعي في دستور 1999 من خلال نص 141 التي تشترط توقيع 50000 من المواطنين والمواطنات أو ثماني كانتونات، يقدم الطلب خلال المائة يوم تحسب من تاريخ الإعلان عن جراء الاستفتاء في الجريدة الرسمية وذلك للاستفتاء على القوانين

مرجع سابق، ص 72-77؛ نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 265؛ رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص 80؛ محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري- الدولة - الحكومة- الدستور، مرجع سابق، ص 85

- وبالرغم من المراجع التي تحصلنا عليها لا نجد سوابق دستورية تؤكد لنا تطبيق الاستفتاء التشريعي السابق.

¹ - راجع إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 383. وأيضا:
- J. Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif, op, cit., p. 25.

² - G. Védél, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, op, cit., p. 137.

³ - سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 96

⁴ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 209

الفيدرالية والقوانين الفيدرالية الخاصة بحالة الضرورة وتجاوزت السنة، بعض المعاهدات وبعض القرارات الفيدرالية.

وكقاعدة عامة، فإن الاستفتاء التشريعي في سويسرا له أثرا موقفا للقانون، لكن إذا كان هذا القانون ذا طابع استعجالي فإنه يطبق فوراً، بمجرد أن يصوت المجلس على شرط الاستعجال، وفي التطبيق، فإن الاستفتاء التشريعي الموقف إذا صوت عليه المجلسين (الغرفتين) فإنه ينشر في الجريدة الرسمية الفيدرالية (la feuille fédérale) خلال 90 يوماً، في انتظار طلب الاستفتاء من المواطنين أو الكانتونات، فإذا جمع 5000 إمضاء للمواطنين خلال ثلاثة أشهر، فإن الاستفتاء يصبح إجبارياً، ولا يمكن للسلطات في هذه الحالة سحب النص. وكل مواطن يحصل على مشروع القانون شهر قبل التصويت عليه لدراسته، فإذا كانت الإجابة ب"لا" مساوية مع الإجابة ب"نعم" أو تفوقها فإن النص التشريعي يعتبر لاغياً، وفي الحالة العكسية إذا لم يتم طلب الاستفتاء فإن النص يدخل حيز التطبيق¹.

- أما في الدانمارك تجيز المادة 42 من دستور 1953 الاستفتاء الشعبي التشريعي حول كل مشروع قانون صادق عليه البرلمان؛ ويكون الطلب مقدم من طرف ثلث غرفة النواب إلى رئيس الدولة في خلال الثلاثة أيام التالية لمصادقة البرلمان على مشروع القانون باستثناء بعض المشاريع القانونية² والتي لا يجوز أن تكون موضوعاً للاستفتاء، إلا إذا نص القانون صراحة على ذلك.

- وفي أئينا دخل الاستفتاء التشريعي حديثاً في دستور 1975 بعد تعديله في 1986 في المادة 44-2 التي تخول رئيس الجمهورية إصدار مرسوم لإجراء استفتاء حول مشاريع القوانين التي تخص القضايا الاجتماعية الهامة باستثناء قضايا الميزانية، وتكون المبادرة مقترحة من طرف اثنين على خمسة وبتصويت أغلبية ثلاثة على خمسة من نواب غرفة البرلمان، ولا يجوز تقديم أكثر من اقتراحين في نفس الدورة التشريعية³.

¹ -O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., pp. 240 et 241; P. Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 94.

² - « Les projets de loi de finances, les projets de loi autorisant l'émission d'emprunts d'état, les projets de loi relatifs à la nationalité, à la détermination de rémunérations ou de pensions de retraite et aux expropriations, les projets de loi portant sur la liste civile du roi et des membres de sa famille, ainsi que les projets de loi de ratification d'engagement internationaux ». Document sénat, op, cit., p. 9.

³ - ibid., p. 15.

- ومن جهة نصت دساتير المغرب (1962، 1970، 1972، 1992، 1996) كلها على الاستفتاء التشريعي حيث جاء في الفصل 69 من دستور 1996 أنه: «للملك أن يستفتي شعبه بمقتضى ظهير شريف في شأن كل مشروع أو اقتراح قانون بعد أن يكون المشروع أو الاقتراح قد قرئ قراءة جديدة...». إلا أنه في دستور 2011 تم حذف الاستفتاء الشعبي التشريعي.

- وفي تونس تم تكريس الاستفتاء التشريعي في دستور 2014 في الفصل 50 الذي ورد فيه: «يمارس الشعب السلطة التشريعية عبر ممثليه بمجلس نواب الشعب أو عن طريق الاستفتاء».

ثالثا: الاستفتاء الشعبي السياسي

Référendum politique

يعرف الاستفتاء الشعبي السياسي بأنه الاستفتاء الذي تدعو فيه السلطة هيئة المستفتين لتدلو برأيها في موضوع يثير الخلاف وتتعدد بشأنه وجهات النظر¹. وبالتالي يدخل في هذا النوع مختلف أوجه مشاركة المواطنين في الشؤون العامة المتصلة بالسلطة والحكم وتهم الشأن العام والتي لا يمكن عدها أو إحصاؤها². كإقرار خطة معينة أو سياسة خاصة تريد الحكومة إتباعها أو لحل النزاع بين السلطات العامة في الدولة، أو الاستفتاء على المعاهدات الدولية أو الإنضمام إلى بعض المنظمات الدولية أو الدخول في تحالفات، أو الاستفتاء على تقرير المصير السياسي للشعوب...³.

¹ - يعرف ماجد راغب الحلو الاستفتاء الشعبي السياسي بأنه: «الاستفتاء الذي يطلب فيه من المقترعين الفصل في أمر يثير الخلاف، ولا ينطوي على قاعدة عامة ومجردة». راجع مؤلفه سابق الإشارة إليه، الاستفتاء الشعبي، ص 238. ولكن المعاهدات هي كذلك مما يهم الشأن العام وتتطلب تدخل الشعب- في بعض النظم السياسية- ليقول كلمته الفصل فيها وتتطوي على قواعد عامة ومجردة فهي عبارة عن نصوص ملزمة وتمثل مصدرا من مصادر القانون الدولي.

² - راجع أكثر إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج 1، الدول والحكومات، مرجع سابق ص 381؛ محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري- الدولة - الحكومة- الدستور، مرجع سابق، ص 84

يرى إسماعيل الغزال بأن الاستفتاء السياسي هو الاستفتاء الشخصي، أنظر مؤلفه سابق الإشارة إليه القانون الدستوري والنظم السياسية، ص 146 والحقيقة أن الاستفتاء الشخصي لا يعتبر استفتاء حقيقيا كما تم توضيحه في الفصل الأول، من هذا الباب، ص 53-80.

³ - ومثال ذلك الاستفتاء الذي وضع حدا للنقاش السياسي الذي كان يحتم في موضوع بقاء بريطانيا العظمى في السوق الأوروبية المشتركة أو الانسحاب، منها فكانت نتيجة الاستفتاء الشعبي الذي أجري سنة 1975 هي بقاء بريطانيا العظمى في السوق الأوروبية المشتركة. أنظر عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، مرجع سابق، ص 75

ونظرا لما يتسم به مفهوم الاستفتاء الشعبي السياسي من الإطلاق وعدم التحديد، فإنه يتخذ عدة صور بسبب تنوع موضوعاته، ولكننا سوف نقتصر على بيان أهمها على المستوى الداخلي كاستفتاء التحكيم الشعبي، وعلى المستوى الخارجي (الدولي) كالاستفتاء الشعبي على المعاهدات الدولية والاستفتاء الشعبي على تقرير المصير.

أ) الاستفتاء الشعبي على المستوى الوطني

يتمثل الاستفتاء الشعبي على المستوى الوطني في استفتاء التحكيم الشعبي وهو الاستفتاء الذي يستدعى فيه الشعب لحل النزاع القائم بين السلطات العامة في الدولة، فيدخل الشعب كحكم ليضع حدا للنزاع بترجيح موقف إحداهما على الأخرى. ودستور ألمانيا لسنة 1919 أو ما يعرف بدستور " ويمر " نص على استفتاء التحكيم الشعبي في أربع حالات هي:

الحالة الأولى: نصت عليها المادة 18 من الدستور في حالة قيام نزاع بين حكومة الاتحاد وحكومة من حكومات الولايات على أمر يتعلق بإنشاء دويلة جديدة أو تغيير حدود دويلة قائمة، فإذا رفضت إحدى الولايات هذا التعديل أو الأنشاء فيمكن عرض الأمر على الشعب لتقرير ما يراه.

الحالة الثانية: فيتدخل الشعب عن طريق الاستفتاء لحل النزاع القائم بين الأغلبية والأقلية في مجلس النواب حسب المادة 72 و 73 ف 2 أنه: (إذا عارض نشر القانون ثلث أعضاء مجلس النواب يعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي إذا طلب ذلك واحد على عشرون من الناخبين).

الحالة الثالثة: تخص الخلاف الذي يحدث بين الغرفة السفلى والغرفة العليا (الفيتو البرلماني *véto Reichrat*)، فالمادة 74 من الدستور تجيز لرئيس الدولة إجراء استفتاء شعبي في ظرف ثلاثة أشهر في حالة ما إذا وافق مجلس النواب الاتحادي على قانون ما وعارضه مجلس الولايات الاتحادي، وهذا الاستفتاء يخضع للسلطة التقديرية لرئيس الدولة فإن شاء

- والاستفتاء الذي أجري في استراليا في نوفمبر 1999، وأسفر عن رغبة الشعب في استمرار النظام السياسي القديم. راجع سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 17

أستعمله وأدخل الشعب كحكم بين المجلسين، وإن شاء أرجع القانون إلى مجلس النواب ليقره مرة ثانية بأغلبية الثلثين.

الحالة الرابعة: وتسمى حق الفيتو الرئاسي (veto présidentiel)، التي نصت عليها المادة 76 من الدستور وذلك إذا اعترض رئيس الجمهورية على قانون أقره مجلس النواب ومجلس الدويلات، فإن رئيس الدولة يعرض النزاع على الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، فإن جاءت النتيجة مؤيدة لرئيس الدولة فإن هذا الأخير يحل البرلمان¹. وبالرغم من غنى دستور ويمر بحالات استفتاء التحكيم الشعبي والمكانة التي خصصها للشعب ليتدخل لفض النزاع الذي ينشب بين السلطات في الدولة، إلا أنه لم تشهد هذه المواد أي تطبيق في حياة جمهورية ويمر.

مع الإشارة أن الحالة الثالثة التي أوردها دستور ويمر نجدها كذلك في استراليا إذ يمكن للحاكم العام أن يعرض مشروع تعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي في حالة عدم توافق غرفتي البرلمان عليه². أي يتدخل الرئيس لحل النزاع بدفعه إلى الشعب كحكم.

وأما الحالة الرابعة، فنصت عليها بعض الدساتير ويطلق عليها حق النقض الإستفتائي veto translatif أو حق النقض الناقل veto référendaire وفي النظام الملكي يسمى استفتاء المصادقة referendum de sanction³. فمن خلال هذا الحق (يستطيع رئيس الدولة، بدل معارضته المباشرة لقانون بتوجيهه نقض له، إخضاع القانون الذي لا يوافق عليه للتقدير المباشر للأمة التي يعود لها أمر تثبيت تصويت المجلس أو إلغائه)⁴. إن حق النقض الإستفتائي وسيلة من وسائل الديمقراطية شبه المباشرة تعطي للشعب سلطة الفصل في القانون أو القرار المتنازع عليه بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. ومثال ذلك دستور ساحل العاج لسنة 1960 نص في المادة 14 ف1 منه على أنه: « يمكن لرئيس الجمهورية-

¹ هذه الحالات ذكرها سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 114-116 وأيضا في

Y. Le Dantec, L'initiative populaire, le référendum et le plébiscite dans le Reich et les pays Allemands, op. cit, p. 71-84; H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op. cit., pp. 23 et 24 ; F. Hamon, Le référendum, liv, op. cit. , p. 55.

² -L. Morel, Les régimes politiques occidentaux, op. cit., p. 86 note 14.

³ ذكرت المادة في مرجع جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 189-

190.

⁴ -المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

بعد موافقة مكتب الجمعية الوطنية - أن يعرض على الاستفتاء كل نص يبدو له أنه يتطلب الاستشارة المباشرة للشعب». ولكن هذه الحالة نجدها خاصة في الدساتير التي لا تسمح لرئيس الدولة بالاعتراض على قانون صوت عليه البرلمان عن طريق المداولة الثانية أو القراءة الثانية كما يطلق عليها في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2016¹. وخير مثال على ذلك دستور تركيا لسنة 1982 المعدل في 1987 حيث نص على أنه: « في حال ما إذا أعاد رئيس الجمهورية قانون تعديل دستوري إلى المجلس الوطني الكبير ليكون موضوعا لدراسة جدية، وتم الإبقاء على هذا القانون بتصويت المجلس عليه، بغالبية الثلثين، يمكن للرئيس في هذه الحالة - بإرادته- أن يرد على التصويت الجديد بعرض القانون الذي أقر على الاستفتاء)².

ومن جهته نص الدستور المغربي الصادر سنة 1962 على استفتاء التحكيم الشعبي في الفصل 72 حتى الفصل 75: « للملك أن يعرض على الأمة بمرسوم ملكي كل مشروع أو اقتراح قانون قصد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء إذا كان الأمر يتعلق بمشروع قانون فلا يمكن إجراء الاستفتاء بشأنه إلا بعد أن يتداول فيه المجلسان إذا وافق الشعب بالاستفتاء على مشروع قانون رفضه البرلمان تعيين حل مجلس النواب»³. وتكررت هذه النصوص في دستور 1970 (فصل 66 حتى الفصل 68)⁴، ولكنه لم يتم تطبيقها، حتى ألغيت من الدساتير اللاحقة.

إن استفتاء التحكيم الشعبي يتنوع بحسب الموضوع المستفتى فيه وهذا النوع من الاستفتاء نجده خاصة في النظام السياسي المصري وسوف نتعرض له في حينه بالتفصيل⁵.

ب) الاستفتاء الشعبي على المسائل ذات الطابع الدولي

¹ - تنص المادة 145 على أنه: « يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (32) أعضاء المجلس الشعبي وأعضاء مجلس الأمة».

² - ذكرت المادة في مؤلف مرجع جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 193.

³ - ج. ر. م. م، عدد 2616 مكرر بتاريخ 19 ديسمبر سنة 1962.

⁴ - ج. ر. م. م، عدد 3013 مكرر بتاريخ فاتح أوت سنة 1970.

⁵ - انظر لاحقا، ص 210-212 من المبحث الثاني من هذا الفصل.

نميز في الاستفتاء الشعبي على المستوى الدولي الاستفتاء الشعبي على المعاهدات الدولية والاستفتاء الشعبي على تقرير مصير الشعوب المستعمرة.

1- الاستفتاء الشعبي على المعاهدات الدولية

ويتمثل في الاستفتاء على المعاهدات الدولية والتصديق عليها وإدخالها ضمن النظام القانوني للدولة. وخاصة المعاهدات ذات الأهمية القصوى والتي لا تستطع السلطة إبرامها دون موافقة الشعب صاحب السيادة. ومع هذا يرى منظر الديمقراطية J.J.Roussau بأنه لا يجب استفتاء الشعب حول المعاهدات¹.

فقد ينص الدستور صراحة على وجوب إخضاع بعض المعاهدات إلى الاستفتاء الشعبي كما هو حال الدستور التونسي لسنة 1959 الذي نص بصريح العبارة على وجوب إخضاع بعض المعاهدات الدولية للاستفتاء الشعبي حيث نصت المادة من الفصل الثاني أن: «أية معاهدة تيرم في إطار الفصل الثاني من الدستور يجب أن تطرح لاستفتاء الشعبي عليها».

وقد لا نجد أي نص في الدستور، ومع هذا تقرر الحكومة استشارة شعبها في بعض المعاهدات الدولية نظرا لأهميتها، مثل استفتاء الشعب البريطاني في يونيو 1975 حول معاهدة الإنضمام إلى السوق الأوروبية المشتركة حيث صوت 67,2% ب نعم مقابل 32,8% من أصوات الناخبين².

ومثال ذلك الاستفتاء الشعبي حول معاهدة الاتحاد العربي الإفريقي بين المغرب وليبيا 31 أوت سنة 1984. ولقد أنتقد الفقه الدستوري دستورية هذا الاستفتاء لأن الدستور المغربي لسنة 1972 لا يتضمن أي نص يسمح بالاستفتاء على المعاهدات³.

¹- «l'exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple; les grandes maximes d'état ne sont pas à sa portée; il doit s'en rapporter là-dessous à ses chefs qui, toujours plus éclairés que lui sur ce point, n'ont guère intérêt à faire au dehors des traités désavantageux à la patrie». I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, R. D.I.D.C, paris, tome I xxxv11 n°1, 2010, p. 47et 48.

²-J. Rideau, Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration Européenne, Acte du colloque international de Strasbourg 21-22fevrier 1997, éd Andrea Auer et Jean-François Flauss, bruyant Bruxelles, 1997, p. 107.

³- أنظر برخوشي بوشعيب، الاستفتاء الشعبي وتطبيقاته بالمغرب 1962-1996، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 1998-1999، ص 149.

ومن ذلك أيضا الاستفتاء الشعبي على قيام اتحاد الجمهوريات العربية بين سوريا ومصر وليبيا عام 1971 وجاءت نتيجته مؤيدة لقيام دولة عربية اتحادية، إلا أن هذا الاتحاد لم يتم على أرض الواقع. ومثله الاستفتاء الشعبي الذي اقترح حول الوحدة بين الجزائر وليبيا في أكتوبر 1988 ولكن أحداث أكتوبر من نفس السنة منعت من اجرائه.

2- الاستفتاء الشعبي على تقرير المصير

Référendum d'autodétermination

وهو الاستفتاء الذي ينجم عن معاهدة بين دولتين أو ينظم من طرف هيئة دولية ويخضع لمراقبتها، ويكون هدفه رجوع السيادة المغتصبة للدولة المستعمرة، إذا قررت الانفصال عن الدولة المستعمرة، أو بقائها ضمن دولة الاتحاد، ويعرف بأنه: «الاستفتاء الذي يترك للشعب الخيار في إبداء رأيه حول مستقبله السياسي المقبل، على أن يكون الاستقلال تحت شكل دولة ذات سيادة أحد الاختيارات المطروحة أمامه»¹. وحسب معجم المصطلحات القانونية فهو «إجراء لاستشارة سكان إقليم يدعون، باسم حق الشعوب في تقرير مصيرها بنفسها حق التقرير الذاتي للمصير، إلى التعبير عن رضاهم أو عدم رضاهم عن إتباع هذا الإقليم لدولة معينة، أي عن إرادتهم أو أمنياتهم المتعلقة بتحديد النظام الدولي لهذا الإقليم. هو أيضا الاستفتاء الذي يدعى فيه السكان، قبل أي قرار، إلى اختيار مستقبلهم... لا سيما في إطار التخلص من الاستعمار، وبخاصة الأقاليم الواقعة تحت الوصاية»².

ومن ثمة فهو طريقة ديمقراطية لا شك فيها، لأن نتيجته تكون دائما هي تحديد المركز القانوني لدولة واقعة تحت احتلال أجنبي، فإما أن ترضى بالبقاء تحت رعايته، أو تقرر الانفصال عنه، وبالتالي تحصل على سيادتها كاملة غير منقوصة.

¹ - عمر إسماعيل سعد الله، تقرير المصير السياسي للشعوب في القانون الدولي المعاصر، مرجع سابق، ص 270.

² - جرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، ط1، 1998، ص

ويجد الاستفتاء الشعبي على تقرير المصير جذوره الأولى في القرن الثالث عشر الميلادي، ولكنه عرف ازدهارا أكبر بعد نهاية الحرب العالمية الثانية¹. حيث سارعت الكثير من الدول المستعمرة بتنظيم استفتاء شعبي لتقرير مصير الشعوب الواقعة تحت سيطرتها، وهذا امتثالا لما جاء في ميثاق هيئة الأمم المتحدة لسنة 1945 الذي أكد على حق الشعوب في تقرير مصيرها²، كالأستفتاء الشعبي على تقرير مصير الشعب السوداني عام 1955م لتخيره بين البقاء مع مصر استنادا إلى اتفاق الحكم الثنائي المصري الإنجليزي، أو استقلاله عن مصر، وتكوين دولة مستقلة، فكانت النتيجة هي الانفصال عن مصر، وتكوين الدولة السودانية المستقلة³. والأستفتاء الشعبي السياسي الذي أجري في 20 مايو عام 1980 في مقاطعة الكيبك الكندية للاختيار بين الانفصال عن كندا وبين البقاء في إطار الدولة الاتحادية؛ وجاءت نتيجة الاستفتاء لصالح الاحتفاظ بوحدة الدولة الكندية بنسبة 60% من أصوات المعبرة⁴. وبعد خمسة عشر سنة تم إعادة طرح الموضوع نفسه في استفتاء شعبي بتاريخ 30 أكتوبر 1995 وكانت النتيجة نفسها بنسبة 50,6% لصالح عدم الانفصال، وبمشاركة استثنائية فاقت 93% من الناخبين. وفي الغد، قدم الوزير الأول Jack Brézout استقالته من الحكومة⁵.

ويبقى المغرب والصحراء الغربية- لحد الآن- لم يتم الاتفاق بينهما على إجراء الاستفتاء. فالمغرب يريد أن يشارك في الاستفتاء الشعبي المغاربية الساكنين في الصحراء الغربية، أما الحكومة الصحراوية فتريد أن يكون الاستفتاء الشعبي قاصرا على سكان الصحراء الأصليين والموجودين في الخارج.

¹-J-F. Daubelle, Le référendum d'autodétermination, Document d'études français «droit constitutionnel et institutions politiques», La documentation française, n°1. 21 éd 1997, p. 46.

²- تنص المادة الأولى، ف2 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة، من ضمن أهداف ومبادئ الهيئة العمل على: (... إنماء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها،...) وتضيف المادة 55 من الفصل التاسع الخاص بالتعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي ما يلي: (رغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها،...) وتم وضع إعلان مبادئ للمراقبة الدولية للانتخابات ومدونة لقواعد السلوك للمراقبين في هيئة الأمم المتحدة في نيويورك في 27 أكتوبر 2005.

³- عمر إسماعيل سعد الله، تقرير المصير السياسي للشعوب في القانون الدولي المعاصر، مرجع سابق، ص 282.

⁴- لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 54.

⁵- J-F. Daubelle, Le référendum d'autodétermination, Document d'études française, op; cit, p. 47

وإذا كان كقاعدة العامة، أن الاستفتاء الشعبي على تقرير المصير هو تحديد موقف الشعب من البقاء داخل الدولة المستعمرة، أو الانفصال عنها، أو الخروج من الاتحاد، مما يفترض وجود شعبيين، إلا أن الملاحظ اليوم أن الاستفتاء السياسي أصبح يطبق داخل دولة قائمة بذاتها، ونتيجة لصراعات داخلية فيها، مما يترتب عليه انفصال إقليم عن الدولة الأم وهو ما حدث في السودان حيث نتيجة للحرب التي اندلعت بين الشمال والجنوب فإنه تم تنظيم استفتاء شعبي سياسي داخل الدولة في يناير 2011 كانت نتيجته انفصال جنوب السودان عن شماله وتكوين دولة مستقلة. مما يؤكد أهمية الاستفتاء الشعبي كوسيلة لحل الأزمات واستتباب الأمن وإشاعة الاستقرار في الدولة.

وفرنسا هي الدولة الوحيدة من بين الدول الثلاث محل المقارنة التي تطبق الاستفتاء الشعبي على تقرير المصير باعتبارها استعمرت عدة دول من العالم وخاصة في قارة أفريقيا ومنها الجزائر¹.

وإذا كنا قد مررنا على معظم أنواع الاستفتاء الشعبي، من حيث تعريفها، وأعطينا أمثلة في بعض الدساتير لدول مختلفة، فقد ابتغيينا من وراء ذلك أن نصل إلى الحديث عن هذه الأنواع في النظم السياسية محل المقارنة موضوع هذه الأطروحة.

المطلب الثاني

أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي في الدول المقارنة

تعرف النظم السياسية محل المقارنة موضوع دراستنا معظم أنواع الاستفتاء الشعبي التي اتفق عليها أغلبية فقهاء القانون الدستوري وذلك بالاعتماد على معيار الموضوع المعروض على الشعب لأخذ رأيه فيه بالإيجاب أو السلب كالاستفتاء الشعبي الدستوري

¹ - انظر لاحقاً ص 176 من المبحث الثاني من هذا الفصل.

والاستفتاء الشعبي التشريعي(فرع أول) وأخيرا الاستفتاء الشعبي السياسي(فرع ثان) نتطرق لها بشيء من التفصيل.

الفرع الأول

الاستفتاء الشعبي الدستوري والتشريعي

الاستفتاء الدستوري بنوعيه الاستفتاء الشعبي التأسيسي والاستفتاء الشعبي التعديلي يكون الغرض منه إعطاء الكلمة للشعب لاقرار دستوره أو تعديله،(أولا) أما الاستفتاء الشعبي التشريعي فيكون الغرض منه منح السلطة للشعب مباشرة لإنتاج قوانين تشريعية إستثنائية بدلا من ممثليه في البرلمان(ثانيا). ونتولى نشرح هذه الانواع على النحو الآتي.

أولا: الاستفتاء الشعبي الدستوري

نتعرض للاستفتاء الشعبي التأسيسي الذي ينتج عنه دستور جديد للدولة أولا ثم الاستفتاء الشعبي التعديلي الذي يهدف إلى تعديل الدستور في حالة تغير الظروف ولم تعد بعض مواده تواكب التطور.

أ) الاستفتاء الشعبي التأسيسي

في فرنسا، عرف النظام السياسي الاستفتاء التأسيسي كوسيلة لنشأة الدساتير، منذ أن أعلنت الجمعية التأسيسية الفرنسية في سنة 1792م عدم إمكانية وجود دستور ما لم يتم قبوله من قبل الشعب¹.

وتطبيقاً لهذا الإعلان تم عرض معظم الدساتير التي جاءت بعده على الاستفتاء الشعبي ابتداء بدستور سنة 1793م إلى دستور الجمهورية الخامسة في سنة 1958م، الذي مازال معمولاً به حتى الآن.

وفي مصر، اتجه المؤسس الدستوري المصري إلى تكريس المبدأ الديمقراطي لنشأة الدساتير. فكان أول دستور مصري يجرى الاستفتاء عليه هو دستور 1956، وقد نص على الاستفتاء الشعبي كوسيلة للتعبير عن السيادة الشعبية في المادة 196 منه². وانتهى العمل بهذا الدستور في 21 فبراير 1958 بقيام الدولة العربية المتحدة بين مصر وسوريا.

ولم يشذ دستور 1971 عن هذا النهج فقد نص في المادة 193 منه على أنه: «يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء». وبعد ثورة 25 يناير 2011 صدر إعلان دستوري يكرس الاستفتاء التأسيسي الذي صدر على إثره دستور 2012 الذي نص على الاستفتاء التأسيسي في المادة 225 منه على أنه: «يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء». فالمؤسس الدستوري هذه المرة اشترط نسبة التصويت في الاستفتاء وهي أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين والتي لم تكن موجودة في دستور 1971 الملغى وتم حذف كلمة العام من نص المادة ذلك أنه لا يوجد استفتاء عام واستفتاء خاص.

وتمت المحافظة على الاستفتاء التأسيسي كوسيلة لإصدار الدساتير في التعديل الدستوري 2014 في المادة 247 منه التي ورد فيها أنه: على أنه: «يعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات

¹-J. Debacq, Le référendum, op, cit., p. 57.

²- نصت على أنه: «يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء العام».

الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء». أي بقيت نفس الصياغة تقريبا التي كانت في دستور 2012.

وأما في الجزائر، فقد كرس المؤسس الدستوري الاستفتاء التأسيسي في كل الدساتير ماعدا دستور 1976.

فدستور 1963 نص في المادة 78 منه على الاستفتاء التأسيسي كوسيلة لإصدار الدساتير إلا أن هذا الحق غاب في دستور 1976 ليعود من جديد مع دستور 1989 ونص في المادة 7 منه على أن: «السلطة التأسيسية ملك للشعب» وتم الاحتفاظ به في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2016.¹

ب) الاستفتاء الشعبي التعديلي

في فرنسا، تنص المادة 89 من دستور 1958 على أنه: (لكل من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بطلب تعديل الدستور. يجب أن يدرس مشروع التعديل أو اقتراح التعديل وفق شروط الآجال المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 42 ويصوت عليه المجلسان في صيغة واحدة. يكون التعديل نهائيا بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء.

غير أن مشروع التعديل لا يعرض على الاستفتاء متى قرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر، وفي هذه الحالة، لا تتم الموافقة على مشروع التعديل إلا إذا حاز أغلبية ثلاثة أخماس المعبر عنها. ويكون مكتب الجمعية الوطنية هو مكتب المؤتمر. لا تجوز مباشرة أي إجراء تعديل أو مواصلته في حالة المساس بالسلامة الترابية. ولا يجوز تعديل الطابع الجمهوري للحكومة).

إن هذا النص خاص بالاستفتاء على تعديل الدستور، وهو ذو طبيعة اختيارية في يد رئيس الجمهورية، وله حق الاكتفاء بالبرلمان فقط للتصويت على مشروع التعديل الدستوري، دون أن يعرضه على الشعب، إذا حاز موافقة أغلبية ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان. ولكن الممارسة العملية في بداية الجمهورية الخامسة تمت باستعمال المادة 11 من

¹ - بقيت نفس الصياغة فقط أصبح رقم المادة 8 في تعديل 2016.

دستور 1958 والتي تخص الاستفتاء التشريعي وحدث نقاش ساخن حول مدى دستورية الرجوع للمادة 11 لتعديل الدستور بدلا من المادة 89 وهو ما سنتعرض له في حينه عند تعرضنا لتطبيقات الاستفتاء التعديلي¹.

وفي مصر، لم يعترف دستورا 1923 و1930 بحق المواطنين في الاستفتاء على التعديل الدستوري وهذا أمر طبيعي، لأنهما لم يوضعا أصلا عن طريق الاستفتاء الشعبي، إلا أن هذا الحق أصبح حقا دستوريا بعد قيام الثورة في 23 جويلية 1952م²، فقد جاء في المادة 189 من دستور 1956 أنه: «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل. فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الأمة، وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل... عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه.

فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ نتيجة الاستفتاء». لكن دستور 1964 حجب هذا الحق الدستوري عن المواطنين وخوله فقط لمجلس الأمة³، ليعود لاعتماده من جديد في دستور 1971 حيث نصت المادة 189 منه على أنه: «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل.

فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الشعب، وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل.

وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل، ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد قبل مضي سنة على هذا الرفض.

¹ - انظر لاحقا، ص 185 وما بعدها من هذا الفصل.

² - راجع محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، مرجع سابق، ص، 816 و817، سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص85.

³ - المادة 165 من الدستور.

وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة، المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه.

فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء». فحق الاستفتاء التعديلي يبادر به رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب وأن كان هذا الأخير لم يبادر بتعديل الدستور فإن رئيس الجمهورية مارس حقه.

وبعد ثورة 25 يناير 2011، فإن دستور 2012 وتعديله سنة 2014 احتفظ بالاستفتاء التعديلي بجميع مكوناته السابق شرحها وهذا على النحو التالي.

فدستور 2012 نص في المادة 217 أنه: «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها وأسباب التعديل؛ فإذا صدر طلب التعديل من مجلس النواب وجب أن يوقعه خمس عدد الأعضاء على الأقل.

وفي جميع الأحوال، يناقش مجلسا النواب والشورى طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر كل مجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية ثلثي أعضائه.

وإذا رفض الطلب لا يعاد طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الإنعقاد التالي». وتضيف المادة 218 بأنه: «إذا وافق المجلسان على طلب تعديل الدستور، يناقش كل منهما نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة؛ فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء كل مجلس، عرض على الاستفتاء الشعبي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة. ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة».

إن المادتين 217 و218 كانتا مادة واحدة في دستور 1971 وتم الاحتفاظ بنفس الصياغة مع تغيير طفيف حيث أصبح مجلس الشعب يسمى مجلس النواب وتم إضافة غرفة ثانية للبرلمان هي مجلس شورى الذي يتدخل في مناقشة مشروع التعديل الدستوري وتغيير نصاب التصويت من الثلث إلى الخمس بالإضافة إلى اشتراط عدم عرض نفس المشروع في

حالة الرفض إلا بعد الدورة التشريعية التالية وهذا بعدما كانت سنة. ونشير أنه سواء كانت الفترة سنة أو دور الإنعقاد التالي فهم نفس الأعضاء الذين رفضوا المشروع وكان المفروض أن يكون في عهدة برلمانية جديدة وبشرط أن تكون الظروف التي تم رفض المشروع فيها قد تغيرت.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2014 قضت المادة 226 منه بأن: «لكل من رئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر 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 رفض الطلب لا يعاد طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الإنعقاد التالي وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثاً أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من 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 بمزيد من الضمانات». لقد تم حذف مجلس الشورى الذي كان له دور في المناقشة. وأضيفت قيوداً على سلطة التعديل كما أصبح النص يشترط الحصول على أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء حتى يدخل حيز التنفيذ وما لم تتوفر هذه النسبة فإن تعديل الدستور يصبح كأن لم يكن.

وأما في الجزائر، فقد نص المؤسس الدستوري الجزائري الاستفتاء الشعبي التعديلي في كل الدساتير ماعدا دستور 1976، وحدثت عدت تطبيقات أدت إلى تغييرات هامة في صلب الدساتير نشرحها كالاتي.

أقر دستور 1963 الاستفتاء التعديلي لتعديل أحكامه، ضمن عنوان "تنقيح الدستور" من المادة 71 إلى المادة 74 وجعل المبادرة بالتعديل الدستوري مشتركة بين رئيس الجمهورية

والأغلبية المطلقة للجمعية الوطنية، ثم عرض المشروع على الشعب للاستفتاء عليه. إلا أنه عمليا لم تطبق هذه المواد بسبب تجميد أحكام الدستور.

وفي دستور 1976 وبالرغم من أن المواد 191 إلى 195 من دستور 1976، الواردة في الفصل الخاص "بالوظيفة التأسيسية" والخاصة بالتعديل الدستوري لا تنص البتة على عرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي، إلا أنه عمليا تم تعديل الدستور بالاستناد إلى المادة 111 بند 14، التي تخول رئيس الجمهورية الرجوع مباشرة إلى الإرادة الشعبية في كل قضية ذات أهمية وطنية.

وأعاد دستور 1989 حق الشعب في إقرار التعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء، فنص في المادة 163 على أنه: « لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يعرض على استفتاء الشعب للموافقة عليه، ثم يصدره

رئيس الجمهورية». يعتبر هذا الاستفتاء ذا طبيعة اختيارية بيد رئيس الجمهورية لأن المؤسس الدستوري خوله إجراء تعديل دستوري بالطريق البرلماني فقط حسب المادة 164 من الدستور: «إذا رأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة بالمبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهم، ولا يمس بأي شيء التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع من أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني».

كما احتفظ دستور 1996 بالاستفتاء الشعبي التعديلي، وحرية رئيس الجمهورية في عرض المشروع على الاستفتاء الشعبي أو الاكتفاء بالتصويت البرلماني (المادة 176)، ولكنه أضاف حق البرلمان كذلك في اقتراح تعديل الدستور حسب المادة 177 التي نصت على أنه: «يمكن لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه». وتم اختيار الطريق البرلماني وتجاوز الإرادة الشعبية بالاستناد

إلى المادة 176 من الدستور وذلك ثلاث مرات: الأولى لتكريس اللغة الأمازيغية كلغة ثانية إلى جانب اللغة العربية. حيث نصت المادة 3 مكرر بأن: «تمازغيت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني»¹.

أي تم إعادة الاعتبار للغة الأمازيغية التي ظلت مهمشة منذ الاستقلال. في حين ترفض فرنسا التي تدعي حماية حقوق الأقليات المساس بلغتها الوطنية². كما أكد ذلك المجلس الدستوري الفرنسي في إحدى قراراته بتاريخ 15 جوان 1999 حينما قرر عدم دستورية شرط في الميثاق الأوربي للغات يعترف بلغات أخرى غير الفرنسية في الحياة السياسية أي في العلاقات مع قطاع العدالة والمؤسسات الإدارية. مع العلم أنه تمت دسترة اللغة الفرنسية بموجب القانون الدستوري بتاريخ 25 جوان 1992 المتعلق بمعاهدة ماسترخيت ³traite de Maastricht وذلك بإضافة فقرة للمادة 2 من دستور 1958 تنص على أن:

«La langue de la république est le français»

أي أن (لغة الجمهورية الفرنسية هي اللغة الفرنسية)⁴. ومجلس الدولة الفرنسي هو الآخر أكد على وجوب تحرير المراسلات الإدارية باللغة الفرنسية فقط⁵.

¹ - المادة الأولى من القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر. ج. ج، عدد 25 بتاريخ 14 أبريل 2002. وقد اعتمد المجلس الدستوري على الفقرة الثانية من ديباجة الدستور لتبرير دستورية التعديل والتي ورد فيها: « وكان أول نوفمبر... واجهت بها مختلف... والمكونات الأساسية لهويتها، وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية... ». كما اعتمد على المادة 8 من الدستور مطة 2 الواردة في المبادئ العامة: « يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي: ... - المحافظة على الهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، ودعمها... ». أنظر = رأي المجلس الدستوري رقم 01/01. ت. د/م د/ مؤرخ في 20 محرم عام 1423 الموافق 3 أبريل سنة 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري، رقم 7، 2002.

² - «رفضت الغرفة الأولى في البرلمان الفرنسي مشروع تعديل دستوري طفيف، يشير عرضاً إلى وجود لغات جهوية، يتحدث بها بعض الفرنسيين، على غرار سكان كورسيكا، واعتبر مجلس الشيوخ، في رده على مقترح الحكومة، أن هذا التعديل فيه مساس بالوحدة الوطنية وهو نفس الموقف الذي اتخذته أكاديمية اللغة الفرنسية. ولقد صوت ضد المشروع أعضاء المجلس بأغلبية شملت مختلف التيارات السياسية، بما

فيها اليسار، الذي يصور نفسه عراب التعددية الثقافية، والحقوق والحريات العامة...»، حميد روابية، الوحدة الوطنية والتعددية الثقافية، جريدة الخبر الأسبوعي، عدد 487، بتاريخ 28 جوان إلى 4 جويلية 2002، ص 3.

³ - La loi du 4 aout 1994 assure la mise en œuvre de cette regle constitutionnelle.

⁴ - En effet, selon le conseil, en vertu de l'article 2a1.1, «L'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public...».la regle a aussi ses effets en matiere d'enseignement: le conseil constitutionnell a ainssi jugé(décision du 27 décembre 2001) que «L'usage d'une langue autre que le français ne peut etre s'impose aux eleves des etablissements de l'enseignement public ».voir dans ce sens S-L. Formery, La constitution commentée -article par article-, op, cit., p.13.

⁵ - CE, 22 novembre 2000, Association Greepeace Français.

والثانية في 2008 المتعلق بتعديل بعض أحكام الدستور¹، وخاصة فتح العهدة الرئاسية إلى ما لا نهاية²، وتقوية بعض سلطات رئيس الجمهورية.

أما الثالثة في 2016 والخاص بتعديل أحكام الدستور ومنها التراجع عن فتح العهدة الرئاسية وتحديدها بعهدتين فقط وترسيم اللغة الأمازيغية والكثير من مواد الدستور³. وقد صادق البرلمان بالأغلبية عليه مشروع التعديل الدستوري⁴. وللاشارة أنه قبل أن يصوت البرلمان على مشروع التعديل قدم رئيس الجلسة جدول الأعمال الذي قال فيه ما يلي: «وهنا يشرفني أن أفيدكم بأني تلقيت رسالة من فخامة رئيس الجمهورية موجهة للبرلمان أقرؤها بعد نهاية عملية التصويت» وبعد أن انتهت عملية التصويت قرأ رئيس الجلسة الرسالة والتي من ضمن ما ورد فيها ما يأتي: «إنكم بمصادقتكم، اليوم، بالأغلبية على مشروع القانون المتضمن تعديل الدستور، الذي تم عرضه على مجلسكم الموقر، قد عبرتم بصفتم ممثلي الأمة، عن مساندتكم للتطورات الديمقراطية التي يطمح هذا النص الجديد تحقيقها»⁵ أي أن الرسالة وصلت البرلمان قبل الشروع في التصويت على مشروع التعديل الدستوري. وهذا ما يدل على شكلية التصويت البرلماني على مشروع التعديل الدستوري وتؤكد رئيس الجمهورية من ضمان النتيجة الايجابية التي فاقت الاغلبية المطلوبة. وهذا بالرغم من أن هذا التعديل الدستوري قد مس بتوازن السلطات واختصاصاتها لأنه على سبيل المثال تم إقصاء البرلمان من حق التشريع بقانون عضوي في مجال الأمن الوطني التي حذفت من المادة 123 من

¹ القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج. ر. ج. ج، عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008. وتم التصويت على هذا التعديل بأغلبية أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه بتاريخ 12 نوفمبر 2008 حيث صوت 500 عضو لصالح التعديل و21 عضو ضد التعديل وامتناع 8 أعضاء.

² نصت المادة 74 على أن: «مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات يمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية».

³ بمجرد ما قرر رئيس الجمهورية عرض مشروع التعديل الدستوري على المجلس الدستوري لم ينتظر رأيه في المشروع أعطى أوامر للحكومة بتحضير القوانين الناتجة عن تعديل الدستور قبل أن يصدر المجلس الدستوري رأيه في المشروع إن كان يمس أو لا يمس بالمبادئ العامة وحقوق الإنسان والتوازنات الأساسية، مما يوضح بأن رئيس الجمهورية لا يهمله رأي المجلس الدستوري ولا يهمله رأي البرلمان.

⁴ صوت 499 عضو ب نعم مقابل 2 عضو ب لا وامتناع 16 عضو عن التصويت. أنظر الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الرابعة عدد خاص في 7 مارس سنة 2016، دورة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، الفترة التشريعية السابعة. جلسة الأحد 7 فبراير 2016.

⁵ الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق.

الدستور، ومنح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية ليتدخل فيه رئيس الجمهورية عن طريق التنظيم¹.

إن هذه التعديلات المتكررة للدستور تظهر بوضوح مدى التلاعب بنصوصه وتعديلها لخدمة مصالح معينة. فكيف للمجلس الدستوري يصرح في 2002 بأن فتح العهدة الرئاسية هو إجراء ديمقراطي². وفي 2016 تأتي نفس السلطة التي بادرت بالتعديل لتقيدها من جديد ويسمى أيضا إجراء ديمقراطيا³، بل أكثر من ذلك أصبحت العهدة الرئاسية غير قابلة للتعديل حيث نصت المادة 178 على أنه: «لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس:

8- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط».

وبالنسبة للغة الأمازيغية لماذا أدخلها بالتدريج ضمن بنود الدستور؟ فلو كانت هناك جراءة سياسية وليس جس نبض الشعب الجزائري⁴، لكان من البداية النص على أنها لغة رسمية وما

¹- كان البرلمان يشرع في 7 مجالات بقوانين عضوية من بينها القانون المتعلق بالأمن الوطني مذكورة في المادة 123 من دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008 ولكن في التعديل الدستوري لسنة 2016 تم حذف قوانين الامن الوطني لتدخل في مجال التنظيم. ومن ثم يصبح البرلمان يشرع بموجب قوانين عضوية في 6 مجالات الباقية حسب المادة 142.

²- «اعتبارا أن تعديل المادة 74 (الفقرة 2) من الدستور، يهدف إلى تأسيس مبدأ قابلية انتخاب رئيس الجمهورية بغرض منح السيادة الشعبية مدلولها الكامل، وتمكين التعبير عنها بكل حرية.

- اعتبارا أن تعديل المادة 74 من الدستور، يدعم قاعدة حرية الشعب في اختيار ممثليه المنصوص عليها في المادة 10 من الدستور، ويعزز السير العادي للنظام الديمقراطي الذي يقتضي بأن حائز عهدة رئاسية ملزم بأن يعيدها عند انقضائها، إلى الشعب الذي يملك دون سواه سلطة التقدير، بكل سيادة، كيفية تأدية هذه العهدة، ويقرر بكل حرية، تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه...». رأي المجلس الدستوري رقم 01/08/ر. ت د/م د مؤرخ في 09 ذي القعدة عام 1429 الموافق 07 نوفمبر = 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، 2008، رقم 1.

³- «اعتبارا أن تعديل المادة 76 الفقرة 2 يهدف إلى تكريس مبدأ التداول الديمقراطي من خلال تحديد إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمرّة واحدة فقط تجسيدا لمضمون الفقرة 12 من الديباجة، وترسيخ هذا المبدأ بإعطائه طابع الديمومة من خلال إدراجه في المادة 178،

- اعتبارا أن مبدأ التداول الديمقراطي يشكل دعامة أساسية من دعائم الديمقراطية ويعزز أسسها ويضفي الديناميكية في الحياة السياسية.

- اعتبارا أن هذه التعديلات تعزز النظام الديمقراطي من خلال تجسيد مبدأ التداول الديمقراطي الذي يمكن الشعب من ممارسة سلطته وذلك من خلال حرية اختيار ممثليه عن طريق انتخابات دورية حرة ونزيهة وفقا لأحكام المادة 10 من الدستور...». رأي المجلس الدستوري رقم 01/16/ر. ت د/م د مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج، عدد 06 بتاريخ 03 فبراير 2016.

⁴- أقر رئيس الجمهورية في تجمع رسمي أمام مئات الأمازيغ في منطقة تيزي وزو بكل تحد بأن الأمازيغية لن تكون أبدا في يوم ما لغة وطنية ولا رسمية. وهذا القول كان من المفروض أن لا يصدر عن رئيس جمهورية منتخب من قبل الشعب ويمثل كل الشعب الجزائري ومن بين هذا الشعب الناخبين في منطقة القبائل.

كان البرلمان ليرفض ذلك¹. وهذا بالرغم من أن هذا التعديل لا يثير اشكالا من حيث التأسيس². الذي تبناه المجلس الدستوري حينما استند على ديباجة الدستور لتبرير دستورية التعديل حيث ورد في رأيه ما يلي: « وكان أول نوفمبر... واجهت بها مختلف... والمكونات الأساسية لهويتها، وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية... ». كما اعتمد أيضا على المادة 8 من الدستور =مطمة 2 الواردة في المبادئ العامة: «يختار الشعب لنفسه مؤسسات، غايتها ما يأتي:... - المحافظة على الهوية الوطنية، والوحدة الوطنية، ودعمها؛...»³.

ثانيا: الاستفتاء الشعبي التشريعي

في فرنسا، نص المؤسس الدستوري على الاستفتاء الشعبي التشريعي في دستور 1793⁴، ولكن دستور السنة الثالثة ألغى الاستفتاء الشعبي على التشريعات باعتبار أن الوظيفة التشريعية هي اختصاص أصيل للبرلمان⁵، ليرجع هذا الحق في عهد الجمهورية الخامسة في المادة 11 من دستور 1958 والتي جاء فيها أنه: (يمكن رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين، ينشر في الجريدة الرسمية، أن يطرح للاستفتاء أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم

ولكن بعد الأحداث التي عرفتها منطقة القبائل إثر مقتل الشاب ماسينيسا على يد أحد الدركيين واحداث افريل 2001 التي أدت إلى وفاة حوالي 120 مواطن ومطالب حركة العروش باستعادة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية وتدرسيها في المنهاج. كلها ادت الى تراجع رئيس الجمهورية عن قراره الذي قام باخاها في التعديل الدستوري لسنة 2002 و2016 بل هذا التعديل الأخير نص على انشاء مجمع لتطورها حيث في المادة 4 منه على أن: «تمازغيت هي كذلك لغة وطنية ورسمية. تعمل الدولة لترقيتها وتطورها بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني. يحدث مجمع جزائري للغة الفأمازيغية يوضع لدى رئيس الجمهورية. يستند المجمع إلى أشغال الخبراء، ويكلف بتوفير الشروط اللازمة لترقية تمازغيت قصد تجسيد وضعها كلغة رسمية فيما بعد. تحدد تطبيق هذه المادة بموجب قانون عضوي».

¹ نشير أننا لسنا ضد اللغة الأمازيغية وللسنا مع طرف ضد طرف ولكننا نناقش الأمر من زاوية قانونية محايدة لأنه حتى اللغة العربية لم تحترم ولم تكن لها مكانة لائقة وتم تجميد قانون التعريب في عهد الرئيس علي كافي.

² راجع أكثر حول التعديلات الدستورية لسنة 2002 سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لفظيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، - السلطة التنفيذية، ج 3، مرجع سبق الإشارة إليه، ص 261 وما بعدها.

³ أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر. ت. د/م د/ مؤرخ في 20 محرم عام 1423 الموافق 3 أفريل سنة 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري، رقم 7، 2002.

⁴ -Cl. Emeri et Ch. Bédégary, La constitution en France de 1789 à nos jours, op, cit., p. 75.

⁵ حدث في ظل الجمهورية الثالثة، أن قدمت اقتراحات قوانين بعرض المسائل على الاستفتاء، ولكنها استبعدت على أساس أنها غير دستورية لأن الدستور ينص على أن الوظيفة التشريعية تمارس بواسطة البرلمان. وتكرر إثارة نفس الموضوع بعد قيام الجمهورية الرابعة الفرنسية للبت في مسألة الإصلاح الانتخابي، ورفض الطلب للمرة الثانية استنادا إلى أن المادة الثالثة من الدستور سنة 1946 كانت تقضي بأن الشعب يمارس سيادته في مجال التشريع العادي عن طريق ممثليه في البرلمان. أنظر ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 343.

السلطات العامة، أو بإصلاحات خاصة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم أو بالمرافق العامة التي تساهم في ذلك، أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة قد ترتب آثارا على سير المؤسسات، دون أن تكون متعارضة مع الدستور.

وإذا تم تنظيم الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة تعرض هذه الأخيرة بيانا أمام كل مجلس تعقبه مناقشة.

يمكن إجراء الاستفتاء في أحد المواضيع المذكورة في الفقرة الأولى، بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان (1/5)، وبتأييد من عشر الناخبين (1/10) المسجلين في القوائم الانتخابية. وتأخذ هذه المبادرة شكل اقتراح قانون، ولا يمكن أن يتناول موضوعها إلغاء حكم تشريعي صدر منذ أقل من عام.

يحدد قانون عضوي شروط عرض اقتراح هذا القانون والشروط التي يراقب المجلس الدستوري بموجبها احترام الفقرة السابقة.

إذا لم يدرس المجلسان اقتراح القانون في الأجل المحدد في القانون العضوي، يعرضه رئيس الجمهورية على الاستفتاء.

إذا لم يوافق الشعب الفرنسي على اقتراح القانون، فإنه لا يمكن تقديم أي اقتراح لإجراء استفتاء جديد يتضمن الموضوع نفسه، ما لم ينقض أجل عامين بعد تاريخ الاقتراح.

إذا أفضى الاستفتاء إلى إقرار المشروع أو اقتراح القانون يقوم رئيس الجمهورية بإصداره خلال خمسة عشر يوما التالية على إعلان نتيجة الاستشارة). وحسب هذا النص فإن

الاستفتاء الشعبي التشريعي يكون في المواضيع التالية:

كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة؛

الإصلاحات الخاصة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية؛

الإذن بالتصديق على معاهدة تؤثر على سير مؤسسات الدولة دون أن تتعارض مع الدستور.

وبالتالي فالمواضيع التي يشملها النص كثيرة ومتعددة ولا تقتصر على الاستفتاء

التشريعي الذي ينتج عنه قواعد قانونية.

وفي مصر، ينحصر الاستفتاء التشريعي ضمن ما ورد بالمادة 74 من دستور 1971 بأن: «لرئيس الجمهورية، إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بيانا إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها».

إن الإجراءات السريعة التي يتخذها الرئيس هي إجراءات مؤقتة، أي تزول بزوال حالة الضرورة التي استوجبتها، وتتمثل في قرارات بقوانين، لها قوة قانونية ملزمة، فإذا وافق عليها الشعب استمرت في ترتيب آثارها وإن لم يوافق سقطت بأثر رجعي. لأن السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات، كما جاء بالمادة الثالثة من الدستور. ولكن هذا مجرد فرض نظري، لم يحدث في تاريخ الاستفتاء في مصر أو غيرها من دول العالم الثالث. وقد كانت النتيجة تأتي دائما بالموافقة شبه الإجماعية¹، ذلك أن تنظيم الاستفتاء الشعبي لم يكن سوى واجهة ديمقراطية لإيهام الشعب بأنه يستشار، وهو الذي قرر بكل حرية وفصل في الموضوع.

يضاف إلى هذا النوع من الاستفتاء الشعبي التشريعي الاستفتاء الخاص بتمديد حالة الطوارئ فقد ورد في المادة 148 أنه: «يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي الحكومة حالة الطوارئ؛ على النحو الذي ينظمه القانون؛ ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية.

وإذا حدث الإعلان في غير دور الإنعقاد وجبت دعوة المجلس للإنعقاد فوراً للعرض عليه، وفي حالة حل المجلس يعرض الأمر على مجلس الشورى؛ وذلك كله بمراعاة المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة. وتجب موافقة أغلبية عدد أعضاء كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، لا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ». ولكن هل حالة الطوارئ تستدعي عرض الأمر على الشعب لاستفتاءه؟ فلو كان هناك غزوا للبلاد، فهل ينتظر رئيس الجمهورية نتيجة الاستفتاء الشعبي ليقرر التمديد من

¹ - للاستزادة أنظر ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 680

عدمه؟! وحسنا فعل المؤسس الدستوري فقد تم تعديل هذه المادة فأصبحت برقم 154 في التعديل الدستوري لسنة 2014 وألغي الاستفتاء منها، كما ألغيت المادة 74 كذلك.

إن استفتاء المادة 74 والمادة 148 هما استفتاءان مؤقتان لحالة استثنائية ويزولان بزوالها وبإلغائهما فإنه لم يعد هناك استفتاء تشريعي للحالة الاستثنائية مثلما لا نجد نصا للاستفتاء التشريعي العادي في الدستور المصري. وفي هذه الحالة فإنه يبقى لرئيس الجمهورية وباستناده على المادة 157 التي تخص المصالح العليا للبلاد استفتاء الشعب حول نص قانوني مثلما حدث في الجزائر. وهو ما نتعرض له في الفقرة الموالية.

وأما في الجزائر، لم ينص المؤسس الدستوري الجزائري صراحة على الاستفتاء التشريعي، لكن تحت غطاء المادة 91 بند 8 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 يجوز لرئيس الجمهورية الحق الرجوع مباشرة إلى الإرادة الشعبية في كل قضية ذات أهمية وطنية¹، ذلك أن هذه المادة جاءت بصورة عامة وتحتمل الكثير من المواضيع التي يمكن استفتاء الشعب حولها ومنها القوانين.

وعمليا، تم اللجوء إلى تقنية الاستفتاء التشريعي كوسيلة لإقرار القوانين. فكان الوئام المدني أول استفتاء شعبي تشريعي سنة 1999، ثم تبعه الاستفتاء الشعبي على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية سنة 2005، ذلك أن كل الاستفتاءات السابقة كانت تخص إصدار دستور للبلاد أو تعديله أو الاستفتاء على الميثاق وإثرائه.

الفرع الثاني

الاستفتاء الشعبي السياسي

تتعدد مواضيع الاستفتاء الشعبي السياسي منها ما يخص الشأن الداخلي كاستفتاء التحكيم الشعبي الموجود في النظام السياسي المصري والاستفتاء على المواثيق المعروف في النظام السياسي الجزائري (أولا) ومنها ما يتعلق بالشأن الدولي كالاستفتاء الشعبي على المعاهدات الدولية واستفتاء تقرير المصير (ثانيا)، وفي الجزائر فلا نجد ذكرا لهذين النوعين.

¹ - كانت المادة 77 بند 8 في دستور 1996 قبل التعديل.

أولاً: الاستفتاء الشعبي السياسي على المستوى الوطني

يتمثل الاستفتاء الشعبي السياسي على المستوى الوطني (الداخلي) في استفتاء التحكيم الشعبي والاستفتاء الخاص بالمواثيق، نتعرض لها على التوالي في النقاط التالية.

أ) استفتاء التحكيم الشعبي

نجد استفتاء التحكيم الشعبي في النظام السياسي المصري في ثلاث حالات: الأول كوسيلة لتقرير مسؤولية التنفيذية والثاني كوسيلة لحل مجلس الشعب والثالث يتعلق بالمصالح العليا للبلاد.

1- الاستفتاء الشعبي كوسيلة لتقرير مسؤولية السلطة التنفيذية

كان الاستفتاء في دستور 1971 كوسيلة لتقرير مسؤولية الحكومة وأصبح في دستور 2012 المعدل سنة 2014 وسيلة لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية.

1): الاستفتاء الشعبي كوسيلة لتقرير مسؤولية الحكومة

نصت المادة 127 من دستور 1971 على أن: «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر القرار إلا بعد استجواب موجه للحكومة وبعد ثلاثة أيام من تقديم الطلب. وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي بهذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي. ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة.

فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة عد المجلس منحلا وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة».

فهذا النص يجيز لرئيس الجمهورية أن يعرض النزاع الذي ينشب بين الحكومة ومجلس الشعب على الشعب ليأخذ رأيه فيه، فإن جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة حل البرلمان بقوة القانون، أما إذا جاءت النتيجة في صف مجلس الشعب لجأ رئيس الجمهورية إلى قبول استقالة الحكومة، ونظرا لخطورة هذا الإجراء على استقرار الحكومة، فقد أحاطه المؤسس الدستوري بشيء من العناية، إذ اشترط صدور قرار تقرير مسؤولية الحكومة بأغلبية أعضاء مجلس الشعب، ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، ولا يكون هذا القرار نافذا إلا بعد استجواب أعضاء الحكومة، فإن أصر مجلس الشعب على موقفه كان لرئيس الجمهورية الحرية الكاملة والسلطة التقديرية في عرض الأمر على الشعب لاستفتائه.

وما يجب ملاحظته أن المؤسس الدستوري لم يوضح كيف يمكن حل النزاع بين الحكومة ومجلس الشعب، إذا قرر رئيس الجمهورية عدم عرض النزاع على الشعب عن طريق الاستفتاء، مادام أن الأمر اختياريا بالنسبة له، إلا أن هذا النص لم يلق تطبيقا عمليا، وتم تعديله في التعديل الدستوري سنة 2007 بتقرير مسؤولية الحكومة دون اللجوء للاستفتاء الشعبي.

(2): الاستفتاء كوسيلة لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية

جاء في المادة 161 من دستور 2012 المعدل سنة 2014 أنه: « يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه.

ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة. وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء،

فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال السنتين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلاً، ويدعو رئيس الجمهورية لإنتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل».

إن المادة 161 هي نوع من أنواع استفتاء تحكيم الشعب في النزاع الذي يحدث بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تعطي الحق لمجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الجمهورية مقابل حق الحل المخول لرئيس الجمهورية (المادة 137) أي وسائل رقابة متبادلة لكنها خطيرة خاصة على مجلس النواب الذي يقع تحت رحمة رئيس الجمهورية فإذا كان هذا الأخير يستطيع تفعيل حق الحل فإن مجلس النواب لا يستطيع تحريك المسؤولية السياسية له لأن رئيس الجمهورية قد يسبقه بقرار الحل. ومن ثم فإن المادة 161 لن تعرف طريقها للتطبيق إلا وسط معارضة قوية.

2- الاستفتاء الشعبي كوسيلة لحل مجلس الشعب

أجاز دستور 1971 لرئيس الجمهورية وضع حد للعهدة النيابية لأعضاء مجلس الشعب قبل نهايتها، وذلك حسب ما ورد في نص المادة 136 أنه: «لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء استفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، اصدر رئيس الجمهورية قراراً به.

ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء إنتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يتجاوز سنتين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء...».

ويتضح من هذه المادة، أن رئيس الدولة مجبر على إجراء الاستفتاء الشعبي فلا يستطيع إصدار قرار حل مجلس الشعب دون اللجوء إليه ودون توفر حالة الضرورة، ومن ناحية أخرى فإنه ملزم باحترام نتيجة الاستفتاء لأنها تعبير عن إرادة الشعب. مع الملاحظة أن المؤسس الدستوري لم يعط الحل في حالة عدم موافقة الشعب على قرار الحل «إلا أن

دلالة مفهوم المخالفة قاطعة في أن المجلس يبقى في هذه الحالة»¹. وبعد تعديل دستور 1971 سنة 2007 تم حذف الاستفتاء على حل مجلس النواب ولكن هذا الحق تم الرجوع إليه مجدداً في دستور 2012 حيث نصت المادة 127: «لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب.

ولا يجوز حل المجلس خلال دور انعقاده السنوي الأول، ولا للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى إنتخابات مبكرة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية.

وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الإنتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الإنعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لأنقضاء الميعاد». وإذا كان دستور 1971 الملغى قد نص على الاستفتاء الشعبي على حل مجلس النواب إلا أن الجديد الذي أتى به دستور 2012 هو ترتيب مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة الشعب على قرار الحل، أي أن الشعب يتدخل كحكم لحل النزاع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

وفي التعديل الدستوري لسنة 2014 ورد في المادة 137 بأنه: «لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب...». فقد تم الاحتفاظ بنفس المادة مع إضافة شرط الضرورة كقيد على سلطة رئيس الجمهورية لتقرير حل مجلس النواب. ولكن تقدير حالة الضرورة ملك لرئيس الجمهورية وحده ولا يخضع لرقابة أية سلطة، كما تم حذف المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

3- الاستفتاء الخاص بمصالح البلاد العليا

¹ عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 155

قضت المادة 152 من دستور 1971 أن: «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا». ونلاحظ أن تعبير المصالح العليا للبلاد مفهوم عام. فقد يكون الاستفتاء بالاستناد إلى هذه المادة موضوعا سياسيا أو معاهدة خطيرة أو غير ذلك... فلرئيس الجمهورية وحده سلطة الرجوع إلى الشعب لاستفتاءه وتقدير أهمية هذه المصالح من عدمها.

وتكرر هذا النص نفسه في دستور 2012 تحت رقم 150 وأضيفت له فقرة جديدة كالآتي: «لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا».

ونتيجة الاستفتاء ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة في جميع الأحوال». إن إضافة الفقرة التي تؤكد على إلزامية النتائج مهما كانت تؤكد الطابع التقريري للاستفتاء، ومثل هذه الفقرة لا نجدھا في المواد الأخرى التي تنص على الاستفتاء فهل يفهم أن الاستفتاءات الأخرى غير ملزمة؟ مع أن الاستفتاء الدستوري لا يكون إلا ملزما في نتيجته.

وتم الاحتفاظ بالاستفتاء المتعلق بمصالح الدولة العليا في التعديل الدستوري لسنة 2014 مع بعض التغيير الطفيف في نص المادة 157 منه والتي جاء فيها أنه: «لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور».

وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة، وجب التصويت على كل واحدة منها». هذه المرة نجد المؤسس الدستوري يتراجع عن التأكيد على إلزامية نتائج الاستفتاء ويضع قيودا على سلطة رئيس الجمهورية في تقديره للمسائل المهمة بأن لا تكون مخالفة لأحكام الدستور ولكن لا يوجد جهة يخولها الدستور الرقابة على سلطة رئيس الجمهورية عند استعماله لهذا النص. بالإضافة إلى إمكانية استدعاء الشعب للتصويت على أكثر من موضوع في وقت واحد. وهذا ما يؤثر على الهيئة الإستئنائية التي تجد نفسها مشتتة الذهن بين عدة مواضيع لا تستطع الفصل فيها دفعة واحدة وفي وقت واحد، ناهيك عن طبيعة المواضيع المطروحة وما تمثله من بساطة وتعقيد.

ب) الاستفتاء الشعبي على المواثيق

ينفرد النظام السياسي الجزائري عن كل من النظامين الفرنسي والمصري باستعمال الاستفتاء الشعبي كوسيلة لإقرار المواثيق. والمواثيق هي سمة الدول الاشتراكية، والتي لا يوجد لها أساس دستوري. وهي مجرد نصوص فلسفية تمجد الدولة والحزب والنظام الاشتراكي، نصوصاً أدبية مشحونة بروح العواطف والحماس أكثر منها قانونية.

ثانياً: الاستفتاء الشعبي السياسي على المسائل ذات الطابع الدولي

يتجسد الاستفتاء الشعبي على المسائل ذات الطابع الدولي في الاستفتاء الشعبي على المعاهدات الدولية ثم الاستفتاء الشعبي لتقرير المصير.

أ) الاستفتاء الشعبي على المعاهدات الدولية

في فرنسا، الاستفتاء الشعبي على المعاهدات الدولية يتم باستعمال المادة 11 من دستور 1958 التي تنص على أنه (يمكن رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين، ينشر في الجريدة الرسمية، أن يطرح للاستفتاء أي مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة،... أو يهدف إلى الترخيص بالتصديق على معاهدة قد ترتب آثاراً على سير المؤسسات، دون أن تكون متعارضة مع الدستور).

وبعد تعديل الدستور سنة 2005 تم النص على الاستفتاء الخاص بالتصديق على معاهدات الإنضمام حيث جاء في نص المادة 88-5 من دستور 1958 أنه: (يعرض رئيس الجمهورية على الاستفتاء كل مشروع قانون يرخص بالتصديق على معاهدة تتعلق بانضمام دولة إلى الاتحاد الأوروبي).

غير أنه، يمكن للبرلمان أن يرخص بالمصادقة على مشروع القانون وفق ما هو منصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة 89، إذا صوت كل مجلس على مذكرة في صيغة واحدة، وبأغلبية ثلاثة أخماس أعضائه¹. هذا الاستفتاء يخص فقط انضمام دولة إلى الاتحاد

¹ - «Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.

الأوروبي ولا يتعلق بالمعاهدات الأخرى، وذو طابع اختياري لأن المؤسس الدستوري منح السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في الرجوع للرادة الشعبية للاستفتاء على معاهدة الإنضمام أو الرجوع للطريق البرلماني. وإدخال هذا النص في الدستور الفرنسي له هدف سياسي، يؤمن للفرنسيين معرفة رأيهم حول انضمام تركيا للاتحاد الأوروبي¹.

وفي مصر، يتمثل الاستفتاء على المعاهدات الدولية فيما ورد في المادة 151 من دستور 2012 المعدل سنة 2014 أنه: «يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقا لأحكام الدستور.

ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة. وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة».

هذه المادة لم تكن موجودة في الدساتير السابقة، مع العلم أنه فقط معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة تخضع للاستفتاء الشعبي أما غيرها من المعاهدات فلا تطرح على الاستفتاء بل يصدق عليها رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان.

ب) الاستفتاء الشعبي على التقرير المصير

من بين الدول الثلاث المقارنة نجد فرنسا فقط التي تعرف استفتاء تقرير المصير باعتبارها دولة استعمارية كبيرة احتلت عدة دول من العالم، خاصة وأن ديباجة دستورها تؤكد هذا الحق بأنه: (يعلن الشعب الفرنسي رسمياً تمسكه بحقوق الإنسان وبمبادئ السيادة الوطنية مثلما حددها إعلان 1789... ومبدأ حرية قرار الشعوب، فإن الجمهورية تمنح الأقاليم الواقعة فيما وراء البحار التي تبدي إرادتها في الإنضمام إليها، مؤسسات جديدة تقوم على مثل الحرية والمساواة والإخاء المشتركة فيما بينها، وتنشأ بما يحقق تطورها

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinea de l'article 89».

¹ - I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, op, cit. , pp. 50 et 51.

الديمقراطي). وقد أجرت عدة استفتاءات لتقرير مصير الشعوب التي خضعت لسيطرتها الاستعمارية خلال الحربين العالميتين الأولى والثانية وبعدها. فتارة تستعمله بموجب المادة 11 وتارة بموجب المادة 53 من دستورها لسنة 1958 باعتبار الاستفتاء الشعبي بالنسبة إليها مسألة داخلية تحكمها القوانين الداخلية¹.

المبحث الثاني

تطبيقات الحق في الاستفتاء الشعبي

بما أن أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي عديدة ومتنوعة فإن التطبيقات ليست أقل من ذلك، فقد عرفت النظم السياسية محل الدراسة عدة تجارب إستفتاءية، ولكل تجربة مميزاتها وسماتها الخاصة بها. كالأستفتاء الشعبي الدستوري لإصدار وتعديل الدساتير القائمة، والأستفتاء الشعبي التشريعي لإنتاج القوانين مباشرة عن طريق الشعب صاحب السيادة بدلا عن ممثليه في البرلمان (مطلب أول) والأستفتاء الشعبي السياسي الذي يمارس على المستوى الوطني كما يمارس أيضا على المستوى الدولي (مطلب ثان).

المطلب الأول

الأستفتاء الشعبي الدستوري والتشريعي

تطبيقات الأستفتاء الشعبي الدستوري بنوعيه التأسيسي والتعديلي في الدول الثلاث محل المقارنة أدت إلى تغييرات هامة أثرت على طبيعة النظام السياسي القائم والعلاقة بين

¹ - يجرى الأستفتاء الشعبي على تقرير المصير تحت رقابة هيئة الأمم المتحدة، إلا أن فرنسا تعتبره مسألة داخلية، لا يحق لهيئة الأمم المتحدة التدخل فيها أو مراقبتها. وأنها تطرحه بإرادتها على الدول الواقعة تحت سيطرتها. والواقع أنها لم تطرح أبدا أي استفتاء بإرادتها، فلولا فقدانها السيطرة على ثورات الشعوب التي عانت من ويلات الاستعمار وبطشه وهبت للمطالبة باستقلالها، ما كانت لتنظم أي استفتاء شعبي. للمزيد حول استفتاء تقرير المصير أنظر

السلطات في الدولة (فرع أول) وعن طريق الاستفتاء الشعبي التشريعي تم إصدار بعض القوانين العادية أو لمجابهة أزمة معينة (فرع ثان).

الفرع الأول

الاستفتاء الشعبي الدستوري

يتخذ الاستفتاء الشعبي الدستوري صورتين: فهناك الاستفتاء الشعبي التأسيسي كوسيلة لإصدار دساتير جديدة (أولاً) والاستفتاء الشعبي التعديلي كوسيلة لتعديل دساتير قائمة (ثانياً).

أولاً: الاستفتاء الشعبي التأسيسي

في فرنسا، فإن دستور 1793 هو أول دستور صدر بطريقة الاستفتاء التأسيسي، حيث تم وضعه من طرف الجمعية المنتخبة convention برئاسة Hérault de sechelles وهو من حزب اليسار، وعرض على الاستفتاء الشعبي في 9 أوت 1793، ووافق عليه الشعب بأغلبية كبيرة وصلت 99,32% من الأصوات المعبرة¹، وهي أول مرة في تاريخ فرنسا يعرض الدستور على الاستفتاء الشعبي².

وتم استعمال أسلوب الجمعية التأسيسية كذلك في عهد الجمهورية الرابعة بصدد وضع دستور 1946، لمعرفة رأي الشعب عن طريق الاستفتاء في نظامه الدستوري، طلب فيه من الناخبين الإجابة على سؤالين: الأول هل تريد أن تكون الجمعية التي يتم إنتخابها اليوم جمعية

¹- M. Guillaume- Hofnung, Le référendum, op, cit., p. 1; F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p.97.

²- قيل التصويت على هذا الدستور كان كوندورسيه قد حضر مشروع دستور ولكنه أزيح من على رأس اللجنة وبالرغم من ان هذا الدستور لم يكتب له التطبيق ومع هذا اعتبره الفرنسيون الدستور المثالي باعتباره نموذجاً للحل الديمقراطي حيث تضمن في نصوصه نظرية خاصة في التكييف القانوني للعلاقة بين الشعب ذي السيادة وبين الذين يختارهم لتولي بعض أوجه السلطة، وكان له الفضل في إعادة صياغة حقوق الإنسان. لتفاصيل أكثر راجع

J. Debacq, Le référendum, op, cit., pp. 58 et 59; M. Prélot, J. Boulouis, institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., pp. 351 et 352; et aussi

جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص79؛ عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص127-128 و131.

تأسيسية؟ والسؤال الثاني إذا أجاب الناخبون بنعم على السؤال الأول فهل توافق على أن تكون السلطات العامة منظمة طبقا لمشروع القانون المرفق إلى حين تطبيق الدستور الجديد؟. وتم التصويت بأغلبية كبيرة. وقامت الجمعية المنتخبة بإعداد مشروع دستور جديد طرح على الاستفتاء الشعبي، ولكن الشعب الفرنسي رفضه¹. وبناء على هذا الرفض الشعبي تم إنتخاب جمعية تأسيسية ثانية طرحت مشروع دستور 1946 الذي وافق عليه الشعب بأغلبية كبيرة².

إلا أنه في عهد الجمهورية الخامسة فإن إعداد مشروع دستور 1958 تم من طرف مجلس الدولة الفرنسي على ضوء توجيهات الجنرال ديغول، ثم عرض المشروع على اللجنة الاستشارية الدستورية (المشكلة من 39 عضوا، ثلثاهم معينون بواسطة اللجان البرلمانية والثلث الباقي معين من قبل الحكومة)، وبعدها عرض على مجلس الوزراء، وأصبح المشروع جاهزا للاستفتاء عليه بتاريخ 28 سبتمبر 1958، حيث حصل على موافقة 80% أي 17 مليون ضد

462 مليون واستنكاف 4 مليون فرنسي³، وتم إصداره في 4 أكتوبر 1958⁴.

وفي مصر، عرف الاستفتاء التأسيسي سنة 1956 حيث قام رئيس الجمهورية جمال عبد الناصر بإسناد مهمة إعداد مشروع الدستور إلى مكتبه الفني؛ وتم إعداد مشروع الدستور فعلا، عرض على مجلس قيادة الثورة ثم على مجلس الوزراء الذي ناقشه في ثلاث جلسات وتم إجراء الاستفتاء الشعبي بتاريخ 23 جوان 1956 وتمت الموافقة عليه بأغلبية كاسحة وهي 99,64%⁵.

¹ - J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, op, cit., pp.32-34 ;G. Conac, Les débats sur le référendum sous la Ve République, op, cit., p. 98.

² - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص82-83.

³ -Cl. Emeri et Ch. Bédégary, La constitution en France de 1789 à nos jours, op, cit., p. 70 ;J- M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 220 ; J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, op, cit., p.34 ; S-L. Formery, La constitution commentée –article par article, op, cit., p. 5.

⁴ - JORF n° 0238 du 5 octobre 1958.

⁵ - للاستزادة أنظر جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص87.

ولما تولى الرئيس أنور السادات الحكم في مصر أبدى رغبته في إعداد دستور دائم للبلاد، وتم وضع مسودة هذا الدستور من طرف لجنة مكونة من خمسين عضوا من أعضاء مجلس الشعب وبعض فئات الشعب وأهل الخبرة والتخصص، قدمت تقريرها إلى مجلس الشعب الذي أقره، وتم عرض مشروع الدستور على الاستفتاء الشعبي بتاريخ 11-09-1971 حيث وصلت نسبة الموافقة الشعبية حد الإجماع وهي 99,94%، ثم أصدره رئيس الجمهورية في نفس اليوم لكي يعمل به في ذات التاريخ¹، وذلك تطبيقا لما ورد في نص المادة 193 منه على أنه: « يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء».

وبعد ثورة 25 يناير 2011 التي أدت إلى سقوط دستور 1971، وضع دستور 2012 وقد مر إعداد هذا الدستور بمرحلتين: الأولى وهي تعطيل دستور 1971 ثم إصدار المجلس الأعلى للقوات المسلحة لمجموعة من الإعلانات من أجل تنظيم الحياة السياسية في البلاد وملء الفراغ الدستوري إلى حين وضع دستور جديد ومن بين هذه الإعلانات تم الاستناد على الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 30 مارس 2011 الذي نص على أن يوضع دستور مصر بطريقة ديمقراطية وهي جمعية تأسيسية والاستفتاء الشعبي². تم انتخاب جمعية تأسيسية تتكون من 100 عضو. ولكن لقيت معارضة قوية، ورفعت دعوى أمام القضاء الإداري الذي حكم ببطلان تشكيلتها، وذلك بسبب اشتغال الجمعية على أعضاء من مجلسي الشعب والشورى وهو ما يخالف الإعلان الدستوري أعلاه. أما المرحلة الثانية فتمثلت في إعداد مشروع بتوافق بين مجلس الشعب والأحزاب السياسية يحدد معايير انتخاب جمعية تأسيسية تكون ممثلة لكل قوى المجتمع ومشروع قانون يتضمن 13 مادة يحدد الشروط الواجب توافرها في أعضائها. ولكن هذه الجمعية هي الأخرى تم الطعن ببطلانها وبلغت الدعاوى المرفوعة ضدها 46 دعوى ليتم إحالة القضية في الأخير على المحكمة الدستورية

¹ - لتفاصيل وافية حول طريقة وضع دستور 1971 أنظر إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص426-428؛ لمى علي الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص135.

² - «يجب أن تتكون الجمعية التأسيسية من 100 عضو يتم انتخابهم من قبل مجلسي الشعب والشورى المصريين، ويتم وضع مشروع الدستور خلال 6 أشهر من تاريخ تشكيلها، على أن يعرض على الشعب خلال 15 يوما من الإنتهاء من إعداده لاستفتاء عليه».

العليا في 23 أكتوبر 2012 ولكن الرئيس محمد مرسي قام بدعم الجمعية التأسيسية بإصدار قانون رقم 79 لسنة 2012 يحدد ضوابط إنتخاب أعضائها ثم إعلان دستوري في 21 نوفمبر 2012 يحصن الجمعية من الحل ورغم المعارضة الشديدة، إلا أن الجمعية التأسيسية قامت بإعداد مشروع الدستور وصوتت عليه بنسبة 67% من إجمالي أعضائها الحاضرين الذين بلغ 85 من أصل 100. وعرض المشروع على الاستفتاء الشعبي بتاريخ 15 ديسمبر 2012، ولكن القضاء قاطع الاستفتاء ورفض الإشراف على العملية الإستفتاءية وفي ظل هذه الوضعية المتأزمة أصدر الرئيس محمد مرسي قرار جمهوريا يجيز عقد الاستفتاء الشعبي على مرحلتين الأولى تبدأ في 15 ديسمبر وتشمل 10 محافظات والثانية تبدأ في 22 ديسمبر تشمل 17 محافظة وأما الجالية المصرية بالخارج فتبدأ التصويت من 12 ديسمبر إلى غاية 17 منه وحصل هذا الاستفتاء على 60% من أصوات الناخبين المعبرة¹. ويعد هذا أول دستور في عهد الجمهورية العربية المصرية يتم وضعه عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة، ذلك أن كل الدساتير السابقة كانت توضع مشروعاتها من طرف لجنة حكومية. إن ظروف إصدار دستور 2012 كانت صعبة جدا، ولقيت معارضة شديدة، وهو ما أدى إلى تعطيله بعد سبعة أشهر تقريبا من صدوره وظهور الموجة الثانية من الثورة التي اندلعت في 30 جوان 2013 وتم تعديل الدستور سنة 2014.

وأما في الجزائر، طبق الاستفتاء التأسيسي ثلاث مرات لإصدار ثلاث دساتير وهي دستور 1963 ودستور 1976 و1989. نتعرض إليها بشيء من التفصيل.

لقد فكر مهندسو دستور 1963 بوضعه بطريقة ديمقراطية خاصة وهي انتخاب جمعية تأسيسية تتولى وضع مشروع الدستور، ثم يعرض على الاستفتاء الشعبي. فبعد استقلال الجزائر مباشرة، تم استدعاء الشعب للاستفتاء على جمعية تأسيسية سميت المجلس الوطني التأسيسي تتولى وضع مسودة الدستور. فجرى الاستفتاء بتاريخ 20 سبتمبر 1962 على مشروع قانون دستوري يتناول طبيعة المجلس التأسيسي والاختصاص المسند إليه والفترة

¹ - للاستزادة أكثر حول ظروف إصدار دستور 2012 انظر عماد الفقي، الدستور - الحالة المصرية - أسئلة وإجابات في ضوء الدساتير المقارنة، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، مصر، 27-03-2012، ص 10، www.pdfactory.com وأيضا أحمد سعيد تاج الدين، ثورة 25 يناير ثورة شعب، الهيئة العامة للاستعلامات، ص 74-75. www.sis.gov.eg

التأسيسية المحددة له وانتخاب أعضائه¹، والذي صدر بالأمر رقم 62-011 المؤرخ في 17 جويلية 1962، وكانت النتائج كما يلي: 5.267.324 صوت "نعم" مقابل 18.680 صوت "لا" من مجموع المصوتين البالغ عددهم 2.5.302.294.²

كلف هذا المجلس بثلاث مهام هي: أولاً تعيين حكومة مؤقتة للجمهورية الجزائرية، ثانياً مهمة التشريع باسم الشعب الجزائري، وثالثاً وأخيراً وضع مشروع دستور للبلاد. هذه المهمة الأخيرة التي لم يمارسها كحق دستوري أصيل، بل فرضت عليه من طرف قيادة جبهة التحرير الوطني، التي رأت أن نواب المجلس التأسيسي غير قادرين على ذلك فشكّلت لجنة حزبية أوكلت لها مهمة وضع مشروع الدستور بإيعاز من الأمين العام أحمد بن بله رئيس الحكومة، وبالتالي همش دور المجلس الوطني التأسيسي الذي استفتى عليه الشعب، وانحصر دوره في إقرار المشروع الدستوري فقط، وعلى اثر هذا الانتهاك الديمقراطي الصارخ في نشأة الدستور، قدم رئيس المجلس الوطني التأسيسي فرحات عباس استقالته بتاريخ 12 أوت 1963 حينما أدرك أن الوظيفة المسندة إلى المجلس في ذلك النظام لم تتعد التصفيق والتسجيل³.

فدستور 1963 هو أول دستور صدر بعد الاستقلال مباشرة عن طريق الاستفتاء التأسيسي. هذا الدستور كان من المفروض كما ذكرنا أعلاه، أن المجلس الوطني التأسيسي هو الذي يحضر مسودته، لكن الواقع سار عكس ذلك، إذ تم إعداده من طرف لجنة حزبية باقتراح من حزب جبهة التحرير الوطني، نوقش على مستوى الندوات الجهوية للحزب (الجزائر، وهران وقسنطينة)، وعرض على الندوة الوطنية لإطارات الحزب بالجزائر العاصمة للإثراء والموافقة عليه، ثم على المجلس الوطني التأسيسي وأخيراً على الشعب للاستفتاء عليه بحيث حصل على 5.166.185 صوت موافق مقابل 105047 غير موافقين من أصوات الناخبين بتاريخ 08 سبتمبر 1963، وتم إصداره من طرف رئيس

¹ -Décret n°62-507 du 16 Août 1962 portant convocation des l'électeurs en vue de leurs participation au référendum et à l'élection des membres de l'assemblée nationale, J.O.R.A, n° 6, du 17 Août 1962.

² -J.O.R.A , n° 1, 26 octobre 1962.

³ - للمزيد حول موضوع المجلس الوطني التأسيسي أنظر صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 41؛ عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقراً أم منشأ للدولة الجزائرية؟، مرجع السابق، ص 161 و162.

الحكومة ورئيس مجلس الوزراء أحمد بن بله في 10 سبتمبر 1963¹، كأعلى قانون للدولة حسب المادة 78 منه².

وللإشارة، فإن دستور 1963 لم يطبق عمليا، بل لم يعمر حقيقة³، نتيجة استخدام الرئيس أحمد بن بلة المادة 59 منه المتعلقة بالظروف الاستثنائية⁴، وتم إلغاؤه نهائيا بعد الانقلاب الذي قام به الرئيس هواري بومدين على الرئيس أحمد بن بلة في 19 جوان 1965⁵، وأصدر بدلا منه الأمر 10 جويلية 1965 الذي أطلق عليه الدستور المصغر. وظلت الجزائر تعيش لمدة 11 سنة في الشرعية الثورية، حتى جاء دستور 1976 لتدخل عهد الشرعية الدستورية⁶.

وأما دستور 1976 فتم إعداده من قبل لجنة حكومية، وصادقت عليه الندوة الوطنية لإطارات جبهة التحرير الوطني، وتم الاستفتاء عليه بتاريخ 19 نوفمبر 1976م، وصدر في 22 نوفمبر من نفس السنة حيث أجاب 7407626 ب "نعم" مقابل 67683 ب "لا" من أصوات الناخبين المسجلين في جداول الإنتخاب⁷.

وما يجب ملاحظته، أن دستور 1976 لم ينص على الاستفتاء الدستوري، وبالرغم من هذا تم عرضه على الاستفتاء الشعبي. لأن رئيس الجمهورية أراد أن يضفي الشرعية الدستورية على عمله ويطوي الشرعية الثورية التي تسلم السلطة باسمها.

¹ - ج. ر. ج. ج. ج. عدد 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963.

² - « بعد موافقة الشعب على مشروع الدستور، يقوم رئيس الحكومة بإصداره في ظرف ثمانية أيام.

إن هذا الدستور باقتراح من جبهة التحرير الوطني وبعد موافقة الشعب سينفذ كقانون أعلى للدولة».

³ - تم اتخاذ من حركة المعارضة المسلحة الجارية آنذاك في منطقة القبائل بقيادة محند ولحاج وآيت أحمد حجة للممارسة السلطات الخاصة الواردة في المادة 59 من الدستور. أنظر حول هذا الموضوع صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص34.

⁴ - « في حالة الخطر الوشيك الوقوع، يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. وتجتمع الجمعية الوطنية وجوبا».

⁵ - بيان 19 جوان 1965، ج. ر. ج. ج. عدد 56 بتاريخ 6 جويلية 1965.

⁶ - سعيد بالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، 2002، النظرية العامة للدولة والدستور، مرجع سابق، ص 90.

⁷ - ج. ر. ج. ج. عدد 94 بتاريخ 24 نوفمبر 1976

وبالنسبة لدستور 1989 فقد جاء نتيجة المتغيرات الدولية والداخلية وتلبية للمطالب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي أفرزتها حوادث 5 أكتوبر 1988¹، فما كان على السلطة سوى تهدئة الأوضاع بإصدار دستور جديد، بل وحياء دستورية جديدة. تم تحضير مسودة الدستور من طرف الحكومة²، ثم عرض على الاستفتاء الشعبي بتاريخ 23 فبراير 1989م، وحصل على 78,98% من الأصوات المعبر عنها³. واستند في إصدار هذا الدستور والاستفتاء عليه على التعديل الدستوري ل 3 نوفمبر 1988 عندما عدلت المادة 5 التي أضافت حق رئيس الجمهورية في الرجوع للإرادة الشعبية مباشرة وعلى المادة 111 البند 6 و9. وقد انتقد بعض الفقه عدم رجوع رئيس الجمهورية لأحكام الفصل السادس المتعلق بالوظيفة التأسيسية. ولكن دستور 1976 لايجيز تعديل بعض الأحكام حيث تنص 194 على أنه: «إذا تعلق مشروع قانون التعديل بالأحكام الخاصة بتعديل الدستور، فمن الضروري أن يتم الإقرار بأغلبية ثلاثة أرباع المجلس الشعبي الوطني.

لا تسري هذه الأحكام على المادة 195 من الدستور، التي لا تقبل أي التعديل». ومن بين الأحكام التي تم تعديلها مبدأ الحزب الواحد (المواد من 22 إلى 26) وقرار التعددية الحزبية، والتخلي عن النظام الاشتراكي وهو الحكم المحظور من التعديل حسب المادة 194 التي ورد فيها: «لا يمكن لأي مشروع لتعديل الدستور أن يمس: 3- بالإختيار الإشتراكي؛...». وعليه كيف يستند على الفصل السادس الذي يمنع المساس بهذه الأحكام؟ ولهذا لم يكن أمام رئيس الجمهورية سوى تعديل الدستور سنة 1988 كخطوة تمهيدية ودسترة الرجوع المباشر للشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية. ليتمكن من التخلص من الأحكام المحظورة من التعديل.

¹ - B. Cubertafond, Algérie en quête de démocratie, pouvoir, n°52, 1990, p.117 et 118 ; M. Brahim, Les événements D'octobre 1988, la manifestation violente de la crise d'une idéologie «en cessation de paiement », R.A.S.J.E.P, Faculté De Droit, Université Alger, N°4,1990, vol XVIII, pp.681-703.

² يقول صالح بلحاج: «في الماضي لم يستشر الجزائريون في موضوع الدستور الذي يريدونه. في كل مرة كان أولو الأمر يشرفون على وضع مشروع دستور مطابق لأغراضهم الراهنة، ثم يعرض للتزكية الشعبية بواسطة استفتاء ليصبح بعد ذلك دستورا للبلاد. وفي كل مرة كانت الاعتبارات الظرفية هي التي دفعت أصحاب القرار إلى وضع دستور أو تعديله...». أنظر مؤلفه سابق الإشارة إليه السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، ص91. وراجع أيضا:

O. Bendourou, La nouvelle Constitution Algérienne Du 23 Février 1989, R.D.P, n° 6, 1989, pp. 1305-1328 ;A. Allouache Et W. Laggoune, La Révision Constitutionnelle Du 23 Février 1989(Enjeu Et Réalité), R. A. S. J. E. P, Faculté De Droit, Université Alger, N°4, Décembre 1990,vol XVIII, pp. 753-774.

³ ج. ر. ج، ج، عدد09 بتاريخ 01 مارس سنة 1989.

وضع دستور 1989 في سياق البحث عن الخروج من أزمة فجرها إفلاس النظام السابق وتنامي المعارضة ضده، واشتداد المطالبة بالتغيير، فأراد الرئيس الشاذلي بن جديد أن يكتسب صفة بطل المشروع الديمقراطي، وصانع عملية الإنتقال، فهاجم حزب جبهة التحرير الوطني وحمله كل الإخفاقات التي سجلها النظام السابق باسم الجبهة¹، وبرأ نفسه منها، بالرغم من أنه كان أميناً عاماً لهذا الحزب²، ورئيس جمهورية وتجمع في يده كل السلطات تقريباً وفق دستور 1976.

وحدث هناك تضارب حول طبيعة هذه الوثيقة الدستورية هل هي دستور جديد أم تعديل دستوري لدستور 1976؟

فمن حيث الشكل فهو تعديل دستوري أدخل على نص قديم هو دستور 1976 لأن المرسوم الرئاسي رقم 89-08 المؤرخ في 31 يناير 1989 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين نص في المادة الأولى منه: «يستدعى مجموع الناخبين والناخبات يوم 23 فبراير سنة 1989، قصد استفتاءهم في تعديل الدستور»³. واستفتاء الشعب عليه والتصدير المنشور في الجريدة الرسمية تحت إسم المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989⁴. كلها تؤكد أنه تعديل دستوري. أما من حيث المضمون فهو دستور جديد⁵، لأنه يعتبر نقطة تحول كبير في النظام السياسي الجزائري، فقد فصل بين مرحلتين مختلفتين: الأولى امتدت لمدة 16 سنة (من

¹ راجع أكثر حول إصدار دستور 1989 صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 88 و 89. وأيضا:

B. Cubertafond, Algérie en quête de démocratie, op, cit., pp.120-125.

² لقد وجه رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد انتقادات لاذعة لحزب جبهة التحرير الوطني في لقائه بأعضاء مكاتب التنسيق الولائية يوم 19 سبتمبر 1988.

³ ج. ج. ر. ج. ج.، عدد 5 بتاريخ 1 فبراير 1989.

⁴ ج. ج. ر. ج. ج.، عدد 9 بتاريخ 1 مارس 1989.

⁵ للاستزادة حول التضارب الحاصل بشأن دستور 1989 أنظر بن طيفور نصر الدين، الطبيعة القانونية للوثائق الدستورية الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، الجزائر، ج 40، عدد 03-2001، ص 97-101؛ عبد الرحمن عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة، الجزء الثاني في النظام الدستوري الجزائري، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 6 هامش 1.

1963 إلى 1989) وتميزت بتكريس الفلسفة الاشتراكية كنظام لا رجعة فيه، وتقديس مبدأ الحزب الواحد. والثانية امتدت من 1989 إلى يومنا هذا¹، وتم فيها التخلي عن النظام الاشتراكي، وتبني التعددية الحزبية، ومبدأ الفصل بين السلطات، وتغيرت بالتعديل الكثير من مواد دستور 1976، وخاصة تلك التي كانت محظورة من التعديل. ومهما يكن من الأمر فقد دأب الكثير من رجال القانون والسياسة والإعلام على استعمال عبارة دستور 1989.

ثانيا: الاستفتاء الشعبي التعديلي

في فرنسا، تم تطبيق تعديل دستور 1958 عدة مرات تارة عن طريق المادة 11 وتارة أخرى عن طريق المادة 89 ونتحدث عن هذه التعديلات كالاتي:

أ) تعديل الدستور باستعمال المادة 11 من دستور 1958

لقد تم استعمال المادة 11 من دستور 1958 لتعديل بعض أحكامه مرتين: الأولى في استفتاء 28 أكتوبر 1962 والمتعلق بطريقة إنتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام حيث أعلن مجلس الوزراء في 12 سبتمبر 1962 بأن رئيس الجمهورية أعرب عن نيته في استفتاء شعبي حول طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع المباشر، وفي 20 سبتمبر في مداخلة تلفزيونية قدم الجنرال ديغول خطابه يشرح فيه موضوع الاستفتاء². حضرت الحكومة الاقتراع ووضعت أمام البرلمان في 2 أكتوبر 1962 وفي نفس اليوم صدر مرسوم رقم 62-1127 لاستدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء يوم 28 أكتوبر 1962³.

كل الأحزاب السياسية كانت ضد الرئيس ديغول، ما عدا حزب الجمهورية الجديدة، وتم تحريك ملتصق الرقابة ضد الحكومة في 5 أكتوبر 1962، والوزير الأول قدم استقالة حكومته، ولكن ديغول رد عليهم بحل الجمعية الوطنية⁴. الأغلبية البرلمانية لم تقبل هذا

¹ - تاريخ وضع هذه الرسالة للمناقشة.

² - «Je crois donc devoir faire au pays la proposition que voici, quand sera achevé mon propre septennat, on si le mort ou la maladie l'interrompaient avant le terme, le président de la république sera désormais élu au suffrage universel ». cité par C. Debbasch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- Cl. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit, pp. 624.

³ - H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op, cit., pp. 29-34.

⁴ - J. Garrigues, Un président élu par tous les Français (28octobre1962), op, cit., p. 12; M. De Guillenchmidt, Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789, op, cit., p. 173.

الإجراء ووصفته بأنه اغتصاباً للدستور، وحتى رئيس مجلس الشيوخ Gaston Monnerville قال إنها "خيانة" مرتين¹.

والثانية في استفتاء 27 أبريل 1969 لاصلاح مجلس الشيوخ الفرنسي. هذا الاستفتاء كذلك تعرض للنقد، وكان من بين آثاره هو اعتزال الرئيس ديغول السلطة مباشرة بعد النتائج السلبية التي مني بها في هذا الاستفتاء.

بداية، يجب أن نشير بأن المادة 11 أدخلت في دستور 1958 بناء على رغبة الرئيس ديغول لتترجم إرادته في السماح لرئيس الجمهورية باستشارة الشعب مباشرة². فلقد ألح الرئيس ديغول عند تحرير مشروع الدستور على أنه يجب أن نترك للبلاد في كل المجالات كل السلطة للسماح باستعمال الاستفتاء³. فلا غرابة من أن يكون حريصاً على استعمالها إبان حكمه بالرغم من كل الإنتقادات التي وجهت إليه. وقبل أن نتعرض لهذه الإنتقادات التي وجهها الفقه الدستوري إلى الرئيس ديغول - عند استعماله المادة 11 من دستور 1958 بدلا من المادة 89 - نتعرض أولاً للحجج التي ساقها الرئيس ديغول نفسه، ومن بعده الحكومة لتبرير شرعية الاستفتاءات.

1- حجج الرئيس ديغول والحكومة

أكد الرئيس ديغول بعد استفتاء 8 أكتوبر واستفتاء 20 سبتمبر 1962 في خطابه عدم وجود الطابع الاستراتيجي (الشخصي) لهذه الاستفتاءات. وبرر لجوءه إلى استعمال المادة 11 بدلا من المادة 89 من الدستور بالحجج التالية:

- إن دستور 1958 جاء عن طريق الاستفتاء إذن يمكن مراجعته عن طريق الاستفتاء الشعبي.

¹-G. Conac, Les débats sur le référendum sous la Ve république, op, cit, p. 103.

²- P. Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 416.

³-«... j'avais insisté sur ce point qu'il fallait laissez au pays dans tous les domaines, d'abord dans celui de la constitution, tout le pouvoir que le référendum lui permettait d'exercer». Charles de gaulle, Mémoire d'espoir, t 2, pp. 41-42. cité par C. Debbasch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- Cl. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., pp. 630 et 631.

- إن الاستفتاء ليس بإجراء استثنائي بل إجراء عام. لأن المادة 3 من الدستور 58 تعطي طريقة للتعبير عن السيادة الشعبية مع نفس العنوان لأخذ قرارات عن طريق ممثلي الشعب¹.

- إن المادة 11 تخول رئيس الجمهورية بوضع كل مشروع قانون. وتتوافق مع روح الدستور².

وبررت الحكومة موقفها من الاستفتاءات الديجولية بأن المادة 11 تقيم طريقة أخرى لتعديل الدستور، لأن مشروع القانون المتعلق بتنظيم السلطات العامة الذي للرئيس عرضه على الاستفتاء الشعبي - طبقاً لهذه المادة - قد يكون دستورياً أو عضواً أو عادياً³. وقد استندت في تبرير مسلكها بحجة أخرى وهي سابقة 28 أكتوبر 1962 بأن هذه الطريقة وإن كانت قد انطوت على خطأ، فإن موافقة الشعب في الاستفتاء خطأ الإجراءات وتصححه⁴.

2- حجج فقهاء القانون الدستوري

انقسم فقهاء القانون الدستوري بشأن استعمال المادة 11 لتعديل الدستور إلى اتجاهين الأول يرى الأول دستورية الإجراء والثاني يرى العكس من ذلك وتعرض لهذين الاتجاهين كالآتي:

الاتجاه الأول: قال بعض أساتذة كليات الحقوق بأن استعمال المادة 11 لمراجعة الدستور هو إجراء دستوري. وبرروا ذلك بأن المراجعة المباشرة عن طريق الاستفتاء الشعبي إجراء طبيعي في نظام ديمقراطي حيث نجد معارضة مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية وهذه هي الحجة السياسية. أما الحجة القانونية الوحيدة فهي: إن المشكل الذي يطرحه استعمال المادة 11 لمراجعة الدستور هو مشكل عام في النص الدستوري ويتعلق من جهة بالعلاقة ما بين المادة 11 والمواد 36، 46 و89. من جهة أخرى أي عدد الإجراءات لتبني مشاريع القوانين العادية، العضوية والدستورية المنصوص عليها الدستور. فالمادة 11 تنص على «مشروع

¹ - D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., pp 416-417.

² - O. Gohin, Manuel droit constitutionnel, op. cit., p. 663.

³ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 200-201.

⁴ - المرجع نفسه، ص 201.

قانون» أي يمكن أن يكون عاديا، عضويا أو دستوريا. فهل طريقة تبني القانون العادي هو ما نصت عليه المادة 46 فقط؟. إن القوانين العادية والعضوية يمكن أن تعرض على الشعب عن طريق المادة 11، ولا يوجد ما يمنع ذلك بالنسبة للقوانين الدستورية. كما أن المادة 39 استعملت «مشروع قانون» يفهم منه قانون عادي، عضوي أو دستوري. وبمفهوم المخالفة، إذا اعتبرنا أن المادة 89 تقصي المادة 11 فإنه نقول بأن المادة 34 و46 لها نفس الإقصاء. وعليه فإن المادة 11 تعتبر إجراء خاصا لمراجعة الدستور والقوانين العادية والعضوية، فالدستور وضع إجراءات متوازنين طريق برلماني في المادة 89 وطريق ديمقراطي مباشر في المادة 11¹.

ويضيف هذا الاتجاه بأنه: لقراءة الدستور يجب أن نركز على المعنى المراد وليس على المعنى الظاهر فقط. فالدستور له قراءتين مزدوجتين: ونجد هنا الطابع المختلط، المزوجة بين النظام البرلماني والديمقراطية المباشرة، وبين النظام البرلماني والنظام الرئاسي. والمادة 11 تقع في الخط المباشر لتحظى الدولة بثقة الشعب. فالشعب هو الأساس المباشر لسلطات رئيس الجمهورية والرجوع المباشر له. بالإضافة أن استعمال المادة 11 خلق عرفا دستوريا يسمح بتعديل الدستور عن طريقها².

الاتجاه الثاني: إن بعض فقهاء القانون الدستوري لم تقنعهم تلك الحجج وأكدوا عدم دستورية هذا الإجراء، وبأن المادة 11 غير قابلة للتطبيق عند تعديل الدستور، وقاسمهم الرأي مجلس الدولة، ومعظم أعضاء المجلس الدستوري، وكانت حججهم كالآتي:

يرى الفقيه أندريه هوريو أن استعمال الرئيس ديغول المادة 11 بدلا من المادة 89 من دستور 1958 بأنه خرق دستوري بين، وهذا الاحتقار للدستور من المحتمل أن يكون هو الذي أدى إلى فشل استفتاء 27 أبريل 1969³. ويلخص الأسباب التي دفعت الرئيس ديغول إلى ذلك في ثلاثة وهي:

¹ - C. Debbasch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- Cl. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., pp. 627et 628.

² - ibid., pp. 627-631.

³ - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق الإشارة إليه، ج2، ص 400.

- السبب العرضي: هو محاولة اغتيال الجنرال ديغول في (بوتي كلا مار) بتاريخ 22 أوت 1962، وقد طرح هذا الحادث مسألة مستقبل النظام وأفاد الجنرال ديغول بإثارة حساسية الرأي العام الفرنسي حول ضعف المؤسسات المرتكزة على نوع الشرعية الشخصية، مما يجعل من الضروري اتخاذ أسلوب أو تدبير يؤدي إلى تقويتها.

- السبب المباشر: هو تحييد المعارضة التي أصبحت معادية لعهد، فاحتكم إلى الجسم الانتخابي، وخاصة وأن شعبيته كانت في أوج ذروتها.

- السبب العميق: هو تحقيق مشروعه الذي سبق وأن طرحه في خطاب باية عام 1946. وهو تقوية السلطة التنفيذية واستقلالها عن البرلمان عن طريق تعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع الشامل والمباشر¹.

ويذهب Pierre et Ferdinand إلى القول بأن سهولة إجراءات المادة 11 مقارنة مع إجراءات المادة 89 من دستور 1958، هي التي دفعت الرئيس ديغول إلى ذلك. فالمادة 89 تستوجب عرض مشروع الاستفتاء على البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) للتصويت عليه بنفس الصيغة التي يصوت بها على النص التشريعي، فإذا كان رئيس الجمهورية غير متوافق مع الغرفتين وخاصة مجلس الشيوخ فإنه يرجع مباشرة إلى الشعب عن طريق المادة 11. ففي 1962 لم يكن لديغول أغلبية كبيرة في الجمعية الوطنية، وهذا ما أكده تحريك ملتئم الرقابة ضد حكومة جورج بومبيدو. وفي 1969 فإن مجلس الشيوخ كان حاقدا على هذا المشروع الاستفتائي لأنه يخصه².

ويؤكد Lascombe بأن تطبيقات الاستفتاء في عهد ديغول مخالفة للدستور وأن الاستفتاء التأسيسي منصوص عليه في المادة 89 من الدستور هو وحده النص الدستوري المدرج تحت عنوان المراجعة الدستورية³.

ويضيف O. Duhamel أن الإجراء الطبيعي لتعديل الدستور هو المادة 89 ولكنه صعب، أما المادة 11 فهي إجراء غير طبيعي، ولكنه سهل لهذا لجأ إليها الرئيس ديغول ليتفادى عقبات المادة 89. والتي توجب عليه المرور إجباريا على غرفتي البرلمان⁴.

¹- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 379-380.

²- P. Pactet ; F. Mélin-Soucramani, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit, p. 550.

³- Droit constitutionnel de la v^{ème} République, op, cit, p. 65.

⁴- O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, . cit, p. 457 et 460.

وينظر مجموعة من الأساتذة أن: المواد 89 و 11 من دستور 1958 جاءت في عناوين مختلفة. فقط المادة 89 لها عنوان الباب 16 خاص بها وحدها «المراجعة الدستورية». تعالج التعديل الدستوري، إذن فلا يجوز البحث عن مادة أخرى لمراجعة الدستور. وإذا بحثنا عن نص يتعلق بالمراجعة الدستورية، نجد المادة 85 فهي تعتبر مرجع للمادة 89 وتؤسس طريقة خاصة للمراجعة العنوان باب 12 المتعلق الجماعات الإقليمية « بالمخالفة للإجراء المنصوص عليه في المادة 89... »، أما المادة 11 فلا تتضمن أي مرجعية للمادة 89. أو من إلى « vice versa » إذن المادة 11 لا تصلح لتعديل الدستور، لأنها استعملت «مشروع قانون» لكن المؤسس الدستوري لم يستعمل مشروع المراجعة كما هو الحال في المادة 89. فمشروع قانون ليس هو مشروع المراجعة. بالإضافة إلى ذلك فإن القانون ليس هو الدستور والدستور ليس هو القانون. ومجالات المادة 11 غير مجالات المادة 89، فالمادة 11 تخص المجال التشريعي. والقول بأن النتائج الإيجابية للاستفتاء في 1962 قد صححت الخطأ الدستوري فإنه في استفتاء 1969 كانت النتائج سلبية وبالتالي فإن العرف قد سقط¹.

بالإضافة إلى هذه الحجج الفقهية نجد مجلس الدولة يميل مع الاتجاه الثاني ويؤكد هو الآخر عدم دستورية هذا الإجراء الذي اتخذته الرئيس ديغول. حيث يرى بأن إجراءات إصلاح مجلس الشيوخ في استفتاء 1969 غير مطابقة للدستور، لأن هذا الإصلاح ذو طابع تأسيسي ويجب أن يكون وفق المادة 89. ولاحظ مقرر مجلس الدولة بأنه في المواد الدستورية يجب أن تعدل بنفس الطريقة التي وضعت بها. وأنه لا مجال للعرف هناك. كما أضاف مجلس الدولة بأن موضوع الاستفتاء المعقد وكثرة المواد المطروحة للتعديل (أكثر من 20 مادة) على المنتخبين هي التي أفسدت الاستفتاء².

وأكد ذلك أيضا من خلال القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 30 أكتوبر عام 1998 الذي جاء فيه: (أن الاستفتاءات التي يمارس من خلالها الشعب الفرنسي سيادته سواء أكان ذلك المجال التشريعي المنصوص عليه في المادة 11، أو في المجال الدستوري كما

¹ - C. Debbasch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- Cl. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit, p. 632.

²-H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op, cit., pp. 80-81.

تنص المادة 89...¹. أي أن مجلس الدولة يرى أن الاستفتاء المنصوص عليه في المادة 11 محجوز فقط للمجال التشريعي وليس الدستوري.

وأيا ما كانت قوة حجج كل اتجاه من الاتجاهات الفقهية السابقة، فإنه يصعب تحديد مدى دستورية اللجوء إلى المادة 11 لتعديل الدستور، وبخاصة في ضوء اتجاه المجلس الدستوري الفرنسي القاضي بعدم اختصاصه، وفي كل الأحوال، يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تقديرية كبيرة في تفسير مضمون ومدى هذه المادة، خصوصا بصدد تعبير " تنظيم السلطات العامة"².

إن مقارنة دوافع الرئيس ديغول التي أعلن عنها شخصيا في لجوئه إلى استعمال المادة 11 من الدستور بدلا من المادة 89. والدوافع التي استخلصها الفقه الدستوري يتضح لنا أن الرئيس ديغول لجأ للمادة 11 نظرا لسهولة إجراءاتها بالمقارنة مع المادة 89، بالإضافة إلى إحساسه بأن الأغلبية البرلمانية لا تتصفه في حالة ما عدل الدستور عن طريق المادة 89 لأن المعارضة كانت شديدة. كما أن حجة العرف الدستوري يمكن الاستناد إليها، فحتى رئيس الجمهورية فرانسوا ميتران صرح أن الموضوع المصادق عليه من طرف الشعب حسب المادة 11 يمكن أن يعتبر من الآن فصاعدا كأحد الطرق للمراجعة الدستورية تتنافس مع المادة 89 من الدستور³.

ب) تعديل الدستور باستعمال المادة 89 من دستور 1958

عرفت المادة 89 من دستور 1958 طريقها إلى التطبيق في عهد الرئيس الجمهورية Jack Chirac في التعديل الدستوري الذي جرى بتاريخ 24-9-2000 لتخفيض العهدة الرئاسية من سبع سنوات إلى خمس سنوات⁴، وذلك لتتطابق مدة العهدة الرئاسية مع مدة

¹ - C.E. Ass 30 octobre, 1998, Sarran, Le Vacher et autres, M. long, P. Weil, G. Braibaut, P. Delvolvé, B. genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris, France, 13^e éd, 2001, pp. 818-825; Voir aussi: J. P. Camby, Le référendum et le droit, (a propos du référendum du 24 septembre 2000, R.D.P, n°1, L.G.D.J., Paris, France, 2001, pp. 3-7; P. Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit, p. 416.

²-M. Troper, La constitution et ses représentations sous la V^e république, revue pouvoir, n°40, 1978, p. 72.

³ - F. Hamon: L'inachèvement du statut juridique du référendum, op, cit., pp. 93 et 94.

⁴-«جرت ثلاث محاولات - كلها باقتراحات رئاسية- وذلك لتعديل الدستور، ولكن لم يكتب لها النجاح وهي: المحاولة الأولى في عهد الرئيس Georges Pompidou الذي أعلن في رسالته إلى البرلمان بتاريخ 3 أبريل 1973، اقتراحه بتعديل المادة السادسة من الدستور=

نواب الجمعية الوطنية ويقلل مخطر التعايش مع الأغلبية المعارضة¹. وبالرغم من أن نسبة التصويت بلغت 73%، إلا أن نسبة المشاركة لم تتجاوز 30% وبلغت نسبة الامتناع عن التصويت 70% وهي أكبر نسبة، مما يشير إلى عدم المبالاة وإهمال الإصلاح المنشود، ولا يشجع رئيس الجمهورية بالرجوع إلى الاستفتاء الشعبي²، مع العلم، أن هذه المرة الأولى التي رجع فيها رئيس الجمهورية Jack Chirac إلى التطبيق الصحيح لإجراء تعديل دستوري، وهذا عكس الرؤساء السابقين الذين استخدموا المادة 11 من الدستور بدلا من المادة 89 منه.

وفي مصر، شهد أول تطبيق للاستفتاء التعديلي سنة 1980 إذ وافق مجلس الشعب بتاريخ 30-04-1980 على إجراء تعديلات للمواد (1، 2، 4، 5 و77) إضافة إلى باب جديد للدستور "الباب السابع- أحكام جديدة" الذي تضمن فصلين: الفصل الأول عن مجلس الشورى والفصل الثاني عن سلطة الصحافة والتعددية الحزبية³، وفتح العهدة الرئاسية بعدما كانت محددة بفترتين قبل التعديل، وتم الاستفتاء بتاريخ 22-05-1980، وجاءت نسبة الموافقة 98,77% من الأصوات المعبرة⁴. وتم تعديل ثاني بتاريخ 25 ماي 2005 وكانت نتيجته 83% مس هذا التعديل المادة 76 حيث ألغيت كلمة استفتاء على رئيس الجمهورية واستبدلت بمصطلح الانتخاب. ومرة ثالثة بتاريخ 26 مارس 2007 وحصل على 75,9% من

=الفرنسي، والتي تتعلق بتحديد مدة الرئاسة من سبع سنوات إلى خمس سنوات. وعرضه على الاستفتاء الشعبي ولكن ذلك لم يتم نظرا لمرض الرئيس ووفاته. أما المحاولة الثانية فكانت فيعهد الرئيس Valéry Giscard d'Estaing بتاريخ 30 ماي 1973 مضمونه تعديل دستوري في اختصاصات المجلس الدستوري، بالسماح لستين نائبا من الجمعية الوطنية أو من مجلس الشيوخ بإخطار المجلس الدستوري، بشأن الرقابة على دستورية القوانين، وكان أيضا يستهدف تعديل المادة 35 من الدستور والتي تنظم شغل المقاعد التي قد تخلو لأي سبب من الأسباب قبل الانتخابات العامة ولم يحظ الاقتراح بالأغلبية المطلوبة لإقراره من المؤتمر البرلماني وبهذا لم يتم عرضه على الاستفتاء الشعبي. والمحاولة الثالثة طرحها الرئيس François Mitterrand في 12 يوليو 1984 الذي أعلن انه سوف يستخدم المادة 89 لتعديل المادة 11 من الدستور =إضافة فقرة جديدة تتعلق بالاستفتاء على المسائل الهامة التي تتعلق بالحريات العامة. ولم يقر البرلمان المشروع ولم يطرح على الاستفتاء الشعبي». للمزيد أنظر جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 141- 143.

¹ - أصبحت العهدة الرئاسية تجدد مرة واحدة فقط بعد تعديل الدستور سنة 2008 حسب المادة 6 من دستور 1958 .

«le président de la république est élu pour cinq ans au suffrages universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs...».

²- J-P. Duprat, Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative, op, cit., p. 563; J-L. Parodi, Le Triangle référendaire : le scrutin du 24 septembre 2000 est-il un référendum d'un type nouveau ? op, cit., p. 219; B. Chentebout, Droit constitutionnel, Sirey Dalloz, Paris, France, 27 éd, 2010, p. 445.

³ - بالرغم من تكريس التعددية الحزبية بموجب هذا التعديل الدستوري إلا أن النظام السياسي المصري لم يعرف تعددية حزبية حقيقية بل ظل حزبا واحدا مسيطرا على الساحة السياسية.

⁴ - للاستزادة أنظر لى علي الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص

الأصوات المعبرة وتم تعديل 34 مادة من أهمها إلغاء الاشتراكية وإنشاء لجنة عليا مستقلة للإشراف على الانتخابات تكون لها صلاحيات مطلقة (المادة 88) وتخفيف بعض الشروط لتولي منصب رئاسة الجمهورية¹. وقد تعرضت هذه التعديلات لحملة انتقادات واسعة من قبل المعارضة والمنظمات الحقوقية لأسباب عديدة منها ما يلي: أنها تقيد الحريات الفردية، وتفرض المزيد من العقوبات التي تعيق المشاركة السياسية في مصر. كما أنها تقصى القضاء من الإشراف على الانتخابات وتحجم دور القضاة، وتحتصر منصب الرئاسة في مرشح الحزب الوطني الحاكم.

وبعد ثورة 25 يناير 2011 وتحتي الرئيس محمد حسني مبارك في 11 فبراير 2011 وتكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد، تم تعطيل دستور 1971 وإصدار الإعلانات الدستورية لتسيير المرحلة الإنتقالية. وأُستدعي الشعب للاستفتاء على التعديلات الدستورية في 19 مارس 2011 شملت 11 مادة من دستور 1971 المعطل²، وتمت الموافقة على هذه التعديلات ب 77% من أصوات الناخبين الصحيحة³. وذلك تمهيدا لإصدار دستور 2012.

وتم الانقلاب على دستور 2012، وقيام الموجة الثانية من ثورة 30 يونيو 2013. وحتى ينخلص مدبرو الانقلاب من هذا التصرف غير الدستوري والظهور بأنهم قائدو الشرعية أمام المجتمع الدولي، تم تعيين لجننتين تحضير مشروع الدستور والاستفتاء على التعديل الدستوري سنة 2014⁴، الذي بدأ العمل به من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء بتاريخ 14 و15 جانفي 2014، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين التي 98,1% مقابل 1,1% من الراضين⁵، وذلك حسب المادة 247 منه¹.

¹ - www. Adelamer.com. pm 03 ,25,2012/ 13/01.

² - المواد التي قدمت للاستفتاء هي: 75، 76، 77، 78، 88، 93، 139، 148 و189 أضيفت لها فقرة وإضافة مادتين 189 مكرر 1 و189 مكرر 2 والمادة 179 تم إلغاؤها.

³ - أحمد سعيد تاج الدين، ثورة 25 يناير ثورة شعب، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 74-75.

⁴ - شكلت اللجنة الأولى لتعديل دستور 2012 سميت لجنة العشرة ضمت 6 قضاة و4 أساتذة الجامعات في الحقوق، أما اللجنة الثانية فعرفت بلجنة الخمسين تشكلت من مختلف فئات المجتمع وأطيافه انتهت من عملها خلال 60 يوما وطرح المشروع لحوار مجتمعي قبل الاستفتاء عليه.

⁵ - الوقائع المصرية بتاريخ 16-01-2014، عدد 14، ملحق للجريدة الرسمية.

وأما في الجزائر، فقد طبق الاستفتاء الشعبي التعديلي عدة مرات أدت إلى تغييرات هامة في صلب الدساتير.

فبالرغم من أن دستور 1976 لم ينص على الاستفتاء التعديلي لأن المواد من 191 إلى 196 التي وردت في الفصل السادس تحت عنوان الوظيفة التأسيسية تنص على تعديل الدستور عن طريق البرلمان فقط وليس عن طريق الاستفتاء الشعبي ومع هذا استدعي الشعب الجزائري لأول مرة للتصويت على تعديل دستوري في استفتاء 03 نوفمبر 1988 على إثر حوادث أكتوبر 1988، وكانت النتائج كالتالي: 9. 341. 429 نعم مقابل 780. 677 لا².

جاء هذا التعديل خلاف النص الدستوري الذي يتطلب فقط موافقة ثلثي أعضاء البرلمان على مشروع التعديل الدستوري وبعد موافقة اللجنة المركزية للحزب، لكن رئيس الجمهورية تجاهل البرلمان ولجأ إلى الاستفتاء الشعبي لتعديل الدستور تحت غطاء القضايا ذات الأهمية الوطنية حسب المادة 5³ والمادة 111 بند 14 من الدستور⁴، تفاقدا لمعارضة الجناح المحافظ من الحزب فيما لو عرض المشروع على اللجنة المركزية والمجلس، أو على الأقل كان سيرفض الفصل فيه ويطالب بإحالته على مؤتمر الحزب صاحب الاختصاص بموجب قانونه الأساسي " بحث القضايا التأسيسية للدولة"، لأنه كان سيرفض فصل الحزب عن الدولة. ويرفض كل التعديلات التي تضع حدا لأي احتكار من جانبه لأن التعديلات كانت غير

¹ - من استقرائنا لنصوص التعديلات الدستورية لسنة 2014 نجد أنه لا يختلف عن دستور 2012 إلا في القليل من المواد فجمل مواد دستور 2012 جاءت مشابهة لدستور 2014 أي تمت الصياغة من حيث الشكل فقط مع المحافظة على المضمون. وبرجوعنا للتصديق الوارد في الجريدة الرسمية ذكر تحت عنوان «دستور جمهورية مصر العربية المعدل» وقرار رئيس الجمهورية رقم 78 لسنة 2014 ورد فيه دعوة الناخبين للاستفتاء على مشروع التعديلات الدستورية على الدستور الصادر سنة 2012 المعطل (الوقائع المصرية بتاريخ 16-01-2014، عدد 14، ملحق للجريدة الرسمية).

² - تم نشره بموجب المرسوم الرئاسي رقم 88-223 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988، ج. ر. ج. ج.، عدد 45 بتاريخ 05 نوفمبر 1988. تضمن التعديل فصل الحزب عن الدولة، وإنشاء منصب رئيس الحكومة، ومنح هذا الأخير سلطة اختيار أعضاء حكومته بما في ذلك من خارج حزب جبهة التحرير الوطني، وجعل رئيس الحكومة مسؤولا أمام رئيس الجمهورية والمجلس من نون الحزب.

³ - «لرئيس الجمهورية أن يرجع مباشرة إلى الإرادة الشعبية».

⁴ - للإشارة فإن دستور 1976 لم يكن يجيز الرجوع للشعب كل قضية ذات أهمية وطنية بل تم استحداث البند 9 في المادة 111 في بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979 كما يلي: «يُضطلع رئيس ،بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية:

9- ان يعمد إلى استفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية». صدر هذا التعديل في ج. ر. ج. ج.، رقم 28 بتاريخ 10 جويلية 1979.

متوقعة، مخيفة ومرفوضة من أغلبية نواب المجلس لقد قدمت الاعتبارات السياسية على مقتضيات الشرعية الدستورية ومررت التعديلات عن طريق الاستفتاء رغما عن إرادة المجلس¹.

لقد أراد الرئيس الشاذلي بن جديد أن يتشبث بالسلطة ورفض مبدأ التداول عليها، باستحداث منصب رئيس الحكومة ليتحمل المسؤولية السياسية بدلا منه. وهذا يتناقض كثيرا مع الإصلاحات التي وعد بها الشعب الجزائري في خطابه بعد أحداث أكتوبر 1988. لأنه فقط الإصلاحات السياسية ظهرت في الميدان وبما يتوافق وطموح السلطة. أما المطالب الاجتماعية فلم تشهد أي إصلاح بل تفاقمت حدتها لقيام السلطة بإلغاء الدعم عن الكثير من المواد الأساسية وغلق المؤسسات الاقتصادية وتسريح آلاف العمال والتمهيد للدخول في اقتصاد السوق، «لقد كان تعديل الدستور أسهل عملية يقوم بها النظام من تحقيق المطالب الشعبية»².

طبق الاستفتاء الشعبي التعديلي مرة ثانية بعد سبع سنوات من إصدار دستور 1989 وذلك في استفتاء 28 نوفمبر 1996 حيث حصل على موافقة 785.919 صوت مقابل 108.964 صوت من الراضين³. ونصت المادة 182 منه على أنه: «يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري الذي أقره الشعب، وينفذ كقانون أساسي للجمهورية». مع الإشارة إلى أن هذا التعديل الدستوري صوتت عليه هيئة غير دستورية هي المجلس الوطني الإنتقالي الذي لا يمثل الإرادة الشعبية⁴. وأكد المجلس الدستوري ذلك في مذكرتين في 1993 و1996 بموجب مذكرتين، حيث أعد مشروع دستور 1993، واعترض على اللجوء إلى

¹ - للاستزادة أنظر صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 76 و92. وراجع أيضا O. Bendourou, La nouvelle Constitution Algérienne Du 23 Février 1989, op, cit., pp. 1306 et s.

² - للاستزادة أنظر صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 76 و92. وأنظر أيضا M. Brahimi, Les événements D'octobre 1988, la manifestation violente de la crise d'une idéologie « en cessation de paiement », op,cit., pp.681-703 ; B. Cubertafond, Algérie en quête de démocratie, op, cit., pp.117-123.

³ - صدر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بنشر نص التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

⁴ - ذلك أن المجلس الشعبي الوطني تم حله من قبل رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد بموجب المرسوم الرئاسي عدد 92-01 المؤرخ في 4 جانفي 1992، ج.ر.ج.ج، عدد2 بتاريخ 08 جانفي 1992، وأنشأ المجلس الوطني الإنتقالي بموجب أرضية الوفاق الوطني، ج.ر.ج.ج، عدد6 بتاريخ 31 يناير 1994.

الشعب في غياب المجلس الشعبي الوطني وهو ذات الموقف الذي اتخذته المجلس الدستوري مرة أخرى لدى استشارته في عرض المشروع على الشعب مباشرة سنة 1996¹. إن هذا التعديل جاء خدمة للسلطة كذلك عندما تبين لها «أن العمل بدستور 1989 ينطوي على خطر مجيء أغلبية معارضة، واحتمال نشوء وضع من الصعب التحكم فيه»². فتم استحداث غرفة ثانية تسمى مجلس الأمة ثلث أعضائها معينين من قبل رئيس الجمهورية وهذا لتكسير أي أغلبية في المجلس الشعبي الوطني بالاعتراض على القوانين وعدم المصادقة عليها.

الفرع الثاني

الاستفتاء الشعبي التشريعي

الاستفتاء الشعبي التشريعي يهدف إلى إقرار قوانين عضوية أو عادية، وقد يطبق في الحالات العادية (أولا) كما يطبق في الحالات غير العادية ويكون الهدف منه مجابهة أزمة حلت بالبلاد بأقرار قوانين مؤقتة (ثانياً).

أولاً: الاستفتاء الشعبي التشريعي في الحالات العادية

في فرنسا، نظم رئيس الجمهورية Jack Chirac، استفتاء شعبي بتاريخ 29 ماي 2005 يتعلق بالاستفتاء على الدستور الأوروبي، والذي جاء بعد ثلاثة عشر سنة من الاستفتاء الشعبي على إتفاقية ماسترخيت Maastricht الخاصة بالوحدة الأوروبية، بالاستناد على المادة 11 من دستور 1958 والتي تنص في فقرتها على (كل مشروع قانون تنظيم السلطات العامة،... أو المصادقة على المعاهدات..). وبالرغم من أن نسبة المشاركة بلغت 70% من الناخبين إلا أنه تم رفض هذا الاستفتاء من طرف 54,68% من الناخبين الفرنسيين³. هذه النتيجة السلبية، وفشل دول الاتحاد الأوروبي في اعتماد دستور موحد لأوروبا، أدى إلى تعطيل

¹ - سعيد بوشعير، تعديل الدستور بواسطة البرلمان، مرجع سابق، ص14

² - للاستزادة أنظر صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص92.

³ - F. Attal, la France de la Ve Republique 1958-2008, Armand colin, paris, France, 2008, pp. 63 et 65; J. Rideau, Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration Européenne, op, cit., p. 92.

منح حق التصويت في الانتخابات والاستفتاء للأجانب. كما أنه بتاريخ تمت المصادقة على معاهدة لشبونة Lisbonne هذه المعاهدة يبدو أنها قد محت ضمناً التصويت السلبي الذي أدلى به الناخبون في الاستفتاء¹. ويعتبر البعض أن هذا الاستفتاء يدخل ضمن الاستفتاء الدستوري التأسيسي².

ثانياً: الاستفتاء الشعبي التشريعي في الحالات غير العادية

في فرنسا، تم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي التشريعي منذ إقرار دستور 1958، كوسيلة لمعالجة الأزمات التي مرت بها بسبب احتلالها لكثير من الدول. فقد أجرى الرئيس ديغول استفتاء تقرير مصير الشعب الجزائري مرتين لتخيره بين البقاء مع فرنسا أو الاستقلال عنها³. ولقي عدة انتقادات، وسوف نتعرض لهذه التطبيقات بشيء من التفصيل.

فالمرة الأولى في استفتاء 08 يناير 1961 تعلق موضوعه بتقرير مصير الشعبي الجزائري مع الجمهورية الخامسة، وتنظيم السلطات العامة في الجزائر⁴. وتمت الموافقة عليه بنسبة 74,99%. وقد ثار جدل بشأن عدم دستورية هذا الاستفتاء من طرف أنصار المحافظة على الجزائر الفرنسية وبعض فقهاء القانون الدستوري، حيث رأوا بأن السؤال المتعلق بتقرير مصير الشعب الجزائري يخرج عن إطار المادة 11 من الدستور 1958. أما

¹ -B. Brenet , Libérer le referendum?, petites affiches, n° 118, 13 juin 2013 , p. 14.

² -« Le référendum du 29 mai 2005 trouve une place originale qui le situe dans la ligne d'un référendum constitutionnel de fondation. Il se rapproche d'un référendum de fondation, sanctionnant l'intensification du passage d'une constitution économique à une constitution politique de l'Union européenne », J-P. Duprat, Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative, op, cit., pp.558-560.

³ - لقد أدت أزمة الجزائر إلى سقوط أربع حكومات متتالية في فرنسا، حتى تمت المفاوضات بين الجنرال ديغول والحكومة المؤقتة الجزائرية انتهت باستقلال الجزائر عن فرنسا.

⁴ - وكان مبرر هذا الاستفتاء هو أنه: «في مواجهة موقف العناد الإجرامي الذي يقفه منذ سنوات أولئك الذين يحاولون دون تسوية المشكلة الجزائرية، ويهددون المؤسسات الديمقراطية، ولا يقدمون حلاً إلا الاستمرار إلى ما لا نهاية في الحرب، فإن رئيس الجمهورية يطلب مساندة الأمة». عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص140.

السؤال الثاني المتعلق بتنظيم السلطات العامة فإنه يندرج ضمن المادة 11 من الدستور، لأن عبارة تنظيم السلطات العامة وردت بصورة واضحة في صلب هذه المادة¹.

والمرّة الثانية في استفتاء 08 أبريل 1962: وهو الاستفتاء الذي وضع حدا للاستعمار الفرنسي، عن طريق إقرار اتفاقية إيفيان القاضية باستقلال الجزائر عن فرنسا، وتخويل رئيس الجمهورية الفرنسي صلاحية إصدار مراسيم الجمهورية في حالة تم الاستقلال، فضلا عن صلاحية عقد كل المعاهدات والاتفاقات مع الدولة الجزائرية المستقبلية، وكانت نتيجته ايجابية وصلت 90% من أصوات الناخبين².

إن هذا الاستفتاء هو الآخر - برأي أنصار المحافظة على الجزائر الفرنسية - يبدو أقل وضوحا وغير دستوري ويتناقض مع روح الدستور، والمفروض أن يتم طبقا للمادة 53 من دستور 1958³، لأن استقلال الجزائر يستتبع تعديل في السيادة وتنازلات إقليمية لا يمكن أن تتخذ عن طريق الاستفتاء، إلا أن هذا الادعاء غير قائم على أساس لأن المادة 53 من الدستور لا تحرم التنازلات الإقليمية، إلا إذا تمت بغير موافقة سكانها، كما أضافوا أنه عند المشاركة في الاستفتاء فإنه يجب أن يصوت كل الشعب الفرنسي وليس فقط الهيئة الانتخابية الجزائرية الباحثة عن الاستقلال⁴. ولكن لو كان صوت كل الشعب الفرنسي في هذا الاستفتاء، ما كانت النتيجة تأتي في صالح الشعب الجزائري، وهذا بالنظر إلى الحقد الذي كان يكنه المستعمر للجزائر.

بالإضافة إلى أن هذا الاستفتاء لا يقع في نطاق أي من الحالات الواردة على سبيل الحصر في المادة 11 من الدستور الفرنسي، لا يدخل في نطاق الحالة الأولى (تنظيم السلطات العامة). وهو إذ يتضمن الموافقة على اتفاقيات إيفيان لا يدخل لا في الحالة الثانية (الموافقة على اتفاقيات الأسرة الدولية)، ولا في الحالة الثالثة (التصديق على

¹ - اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 736.

² - J. Garrigues, la France de la v^e république 1958-2008, Armand colin, paris, France, 2008, p. 11; M. De guillen Schmidt, Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789, Economica, Paris, France, 2000, p. 173.

³ - M. Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{ème} République, op, cit., pp. 64 et 65.

⁴ - B. Chentebout, Droit constitutionnel, op, cit., pp. 64 et 400.

المعاهدات)، لأن الجزائر معتبرة جزءا لا يتجزأ من جمهورية فرنسا طبقا للدستور، فلا هي عضو في الأسرة الدولية ولا هي دولة مستقلة، وبالتالي فإن الاستفتاء غير دستوري¹.

فاستفتاء 8 جانفي 1961 واستفتاء 8 افريل 1962 قد خرجا عن إطار الاستفتاء الشعبي التشريعي ودخلا ضمن الاستفتاء الشعبي السياسي². وكلاهما استفتاء دولي بين دولة استعمارية ودولة مستعمرة.

وفي عهد الرئيس François Mitterrand فقد جرى استفتاء بتاريخ 06 نوفمبر 1988 المتعلق بكاليدونيا الجديدة La Nouvelle-Calédonie وهي مستعمرة فرنسية منذ عام 1884 وقعت بها أحداث خطيرة عام 1988، كادت أن تؤدي إلى الاستقلال، لهذا أجري استفتاء لتقرير مصير الشعب الكاليدوني وممارسة الحكم الذاتي لمدة عشر سنوات، وجاءت نتيجة هذا الاستفتاء بالموافقة بنسبة 79,99% من أصوات الناخبين، وهذا بالرغم من أن نسبة الغياب وصلت إلى 63,24% وهي نسبة كبيرة جدا³. إن هذا الاستفتاء تعرض للنقد، فمن الناحية الشكلية فإنه لا شك في دستورية هذا الاستفتاء لأن الإقتراح صدر من الحكومة وليس من رئيس الجمهورية حسب المادة 11 من دستور 1958⁴. أما من الناحية الموضوعية فإن الموضوع الأول والخاص بتنظيم السلطات في كاليدونيا الجديدة فإنه يدخل ضمن ما نصت المادة 11 من الدستور «كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة» وهذا لا جدال فيه، أما الموضوع الثاني المتعلق بتقرير المصير الذي سيتم بعد 10 سنوات (سنة 1998) عن طرق الاستفتاء⁵، فيرى بعض الفقه أنه كذلك مما يدخل في نطاق المادة 11 لأنه يخص تنظيم السلطات، وأما الأحزاب السياسية فرأت أن هذا الاستفتاء يتناقض مع المادة 2 من الدستور التي تؤكد على وحدة الدولة غير القابلة للتجزئة⁶. وهذه نظرة عنصرية لأنهم يرفضون تقرير

¹ - عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 142.

² - G. Bordeau, Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 648.

³ - J. Giquel, Le référendum du 8 novembre 1988, journée d'études- Le référendum, quel avenir ?- 23 avril 1989, les cahiers constitutionnels de Paris1, Centre de recherche de droit constitutionnel de l'université de paris1, sous la direction de Gérard Conac, Didier Maus, France, 1990, p. 90; M. L. Pavia, Le référendum du 6 novembre 1988, op, cit., p. 171et 1731.

⁴ -O. Duhamel, droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit, p. 485; p. Nuss, Référendum et initiative populaire en France, op, cit., p. 144.

⁵ -Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le Président de la République et portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle Calédonie en 1988 ?».voir dans ce sens M. L. Pavia, Le référendum du 6 novembre 1988, op, cit., p. 1697.

⁶ -أنظر جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 295.

تقرير مصير الشعوب الواقعة تحت المظلة الاستعمارية. وأما البعض الآخر من الفقه فيرى بأن هذا الاستفتاء بالنظر إلى موضوعه يصنف ضمن استفتاء تقرير المصير¹. وهذا هو الرأي الأقرب إلى الصواب.

إن المادة 11 من الدستور تتعلق بالاستفتاء التشريعي وتتضمن مواضيع متعددة (كل مشروع قانون تنظيم السلطات العامة، أو بإصلاحات خاصة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمة أو بالمرافق العامة أو المصادقة على المعاهدات...)، ولكن لحد الآن لم يتم الاستفتاء على مشروع قانون. ومعظم كتابات الفقه الفرنسي نجدها تذكر أنواع الاستفتاء التي طبقت باستعمال المادة 11 من دستور 1958 في خانة الاستفتاء التشريعي، مع أن تلك التطبيقات كانت تخص إما تعديلات دستورية أو معاهدات أو لتنظيم السلطات في الدولة المستعمرة وتقرير مصير شعوبها، معنى هذا أن الاستفتاء التشريعي الذي ينتج عنه قواعد عامة ومجردة لحكم بعض الحالات العادية أو لمجابهة حالات استثنائية مازال لم يمارس في النظام السياسي الفرنسي.

وفي مصر، فقد تم تطبيق الاستفتاء التشريعي مرتين في عهد الرئيس المصري الراحل أنور السادات: فالتطبيق الأول جرى في 10 فبراير 1977م بخصوص القرار بقانون رقم (2) لسنة 1977م والذي تضمن تشديد العقوبة على أعمال التظاهر والشغب والإضراب عن العمل والتهرب من دفع الضرائب، وقد جاء هذا القرار بعد أحداث الشغب في 18 و19 يناير مباشرة، التي نجم عنها الكثير من الأضرار البشرية والمادية في البلاد²، وقد ثار شك حول دستورية هذا الاستفتاء؛ لأنه «قام على أساس تفسير غير صحيح لنص المادة 74 من الدستور وذلك لاعتبارات متعددة أهمها أن الإجراءات التي يجوز اتخاذها طبقاً لهذه المادة هي الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة الخطر، وأن إقامة قانون بهذه الطريقة يتضمن اعتداء على اختصاص مجلس الشعب، وأن إجراءات الضرورة التي يجب اتخاذها

¹ -G. Conac, Le référendum en France: quel avenir ?, op, cit., p. 12.

² -سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 104.

أثناء قيام الخطر وبقصد إزالته، وأن الموافقة الشعبية على موضوع الاستفتاء لا تصح بطلانه لمخالفته للدستور، وأن نتائج الاستفتاء كما أعلنت يصعب تفسيرها»¹.

أما التطبيق الثاني فكان نتيجة الصدام الطائفي الذي وقع في بعض المناطق فقد أعلن الرئيس التجاه إلى المادة 74 لحماية الوحدة الوطنية من الفتنة الطائفية التي تهددها، وعليه تم إصدار ثمانية قرارات جمهورية، سبعة منها استندت إلى المادة 74 والثامن استند إلى الدستور مباشرة (دون تحديد مادة معينة) استهدفت نقل بعض العاملين من الصحفيين وأساتذة الجامعات والإعلاميين، وحل بعض الجمعيات والمؤسسات الخاصة وإلغاء بعض التراخيص الممنوحة بشأن إصدار بعض الصحف والمطبوعات، ثم- وهذا هو المهم- بالتحفظ على عدد كبير من الشخصيات العامة لإجراء تحقيق سياسي معهم، وتم التحفظ بإيداعهم السجن، مما أثار السخط الشعبي الشديد². عرضت هذه الإجراءات على الاستفتاء الشعبي في 10 سبتمبر 1981، وتمت الموافقة على موضوع الاستفتاء بنسبة 99,45%³. وقد ترتب على الاستفتاء والإجراءات أن راح ضحيتها الرئيس أنور السادات في حادث المنصة الشهير في 6 أكتوبر 1981⁴ ويلاحظ أن شروط حالة الضرورة غير متوفرة في هذا الاستفتاء ذلك أنها زالت⁵.

مع الإشارة أن المادة 74 خضعت للتعديل في 2007 وأضيف قيد على رئيس الجمهورية وهو وجوب استشارة رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلس الشعب والشورى قبل أن يتخذ الإجراءات اللازمة لدرء الخطر. ولم يعد لها وجود في دستور 2012 وتعديله سنة 2014.

¹- أنظر مع بعض الشرح والتعقيب حول عدم دستورية الاستفتاء سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 163؛ ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 223-230.

²- أنظر الاستفتاء سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 262 و 263.

³- لمى علي الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 145-147.

⁴- جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 56.

⁵- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 280.

وأما في الجزائر، بما أنه لم يذكر المؤسس الدستوري الجزائري الاستفتاء التشريعي صراحة، مثلما هو الحال في فرنسا ومصر، فإن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة أستطاع أن يمارس الاستفتاء التشريعي بالاستناد على المادة 77 بند 8 من دستور 1996¹ - التي تمنحه الحق في الرجوع مباشرة إلى الإرادة الشعبية في كل قضية ذات أهمية وطنية - تم اللجوء إلى تقنية الاستفتاء التشريعي كوسيلة لإقرار القوانين. فكان أن استفتى الشعب الجزائري حول قانون الوثام المدني والذي يعتبر أول استفتاء شعبي تشريعي في تاريخ النظام السياسي منذ الاستقلال، ثم تبعه الاستفتاء الشعبي على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية. وتعرض بشيء من التفصيل لهذين الاستفتاءين التشريعيين كآلاتي.

أ) الاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني

قانون الوثام المدني هو أول استفتاء شعبي تشريعي جرى في عهد رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بتاريخ 16 سبتمبر 1999. صدر تحت تسمية المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوثام المدني، حظي بموافقة 98% من أصوات الشعب الجزائري، وأصدر الرئيس بموجبه عفوا عن الجماعات المسلحة التي دخلت في هدنة مع الدولة، وقد امتثل للقانون حوالي 70 منهم².

جاء هذا الاستفتاء الشعبي نتيجة الأزمة المتعددة الجوانب التي حلت بالجزائر منذ توقيف المسار الانتخابي في 27-12-1991م، وما عاشته من نزيف دموي وتخريب بسبب الإرهاب، فما كان من الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بعد نجاحه في الانتخابات الرئاسية سنة 1999، إلا العمل على إقرار الأمن والسلم داخل الدولة الجزائرية، وبدون الإنحياز لأي طرف، ما عدا الإرادة الشعبية³. ولهذا فإنه بالرغم من مصادقة البرلمان بالأغلبية على مشروع قانون الوثام المدني⁴، إلا أنه قرر عرضه على الاستفتاء الشعبي. ولكن لماذا لجأ

¹ - أصبحت المادة 91 بند 8 في التعديل الدستوري 2016.

² - للمزيد حول نتائج الوثام المدني راجع محمد بوضياف، النظام السياسي الجزائري في ظل خيار المصالحة الوطنية: التطورات والمشاهد المحتملة، مرجع سابق، ص 20.

³ - ففي خطابه «سأوجه إلى من عاد إلى الله والوطن وسواء السبيل... إنني مستعد تمام الاستعداد للإقبال عاجلا على اتخاذ التدابير التي تخولهم العودة الكريمة إلى أحضان أمّتهم...». راجع الخطاب، جريدة الخبر، عدد 2567، بتاريخ 30 ماي 1999، ص 2.

⁴ - صوت 288 نائب من المجلس الشعبي الوطني ب نعم من مجموع 305 نواب وامتنع 16 نائب ولم يعترض أي نائب، أنظر نتائج التصويت الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الثالثة، رقم 155، 1999، ص 17.

رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي التشريعي لإقرار قانون الوثام المدني¹، ولم يكتف بتصديق البرلمان؟. فلقد كان الإرهاب في أوجه في عهد رئيس الجمهورية اليامين زروال، ومع هذا لم يستعمل المادة 74 بند 9 من دستور 1989 الساري المفعول آنذاك التي تخوله الرجوع مباشرة إلى الشعب²، واستفتاءه في حل الأزمة الأمنية. وفضل الاكتفاء بالمجلس الوطني الإنتقالي للتصديق على الأمر رقم 95-12 المتعلق بتدابير الرحمة بتاريخ 25-02-1995³. الذي جاء بأحكام تخفيف وإعفاء من المتابعة القضائية للأشخاص الذين انتموا إلى الجماعات الإرهابية ولم يرتكبوا أي جريمة من الجرائم التي أدت إلى وفاة شخص أو إصابته بعجز دائم، وقد ناقشه وصوت عليه المجلس الوطني الإنتقالي آنذاك بالأغلبية⁴. وكان من الأفضل للرئيس اليامين زروال استعمال تقنية الاستفتاء الشعبي التشريعي، بدلا من التشريع عن طريق الأوامر التي لم تكن له صلاحية دستورية في استعمالها، لأن دستور 1989 لم ينص على حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر، بل كان التشريع من اختصاص السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الوطني الشعبي حسب المادة 92 منه⁵. وهذا ما يمثل انتهاكا صارخا لبنود الدستور، ومباركة المجلس الوطني الإنتقالي-الذي لا يمثل الشعب- هذه الانتهاكات بالتصديق عليها وعدم معارضتها.

أما بالنسبة للرئيس عبد العزيز بوتفليقة، فإن دستور 1996 خوله صراحة التشريع عن طريق الأوامر في المادة 124 منه التي نصت على أنه: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

صوت 131 عضو من مجلس الأمة بنعم من مجموع 136، وامتنع 5 أعضاء ولم يعترض أي عضو، انظر نتائج التصويت الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة العادية، 1999، عدد 8.

¹ صدر قانون الوثام المدني تحت رقم 99-03 مؤرخ في 13-07-1999. ج.ر.ج.ج، عدد 46 بتاريخ 08 ديسمبر 1999.

² وهي المادة التي نقلت كما هي في المرسوم المنظم لهيات المرحلة الإنتقالية تحت رقم 13 بند 9. أنظر، ج.ر.ج.ج، عدد 6 بتاريخ 31 يناير 1994.

³ ج.ر.ج.ج، عدد 11، بتاريخ أول مارس سنة 1995.

⁴ المجلس الوطني الإنتقالي جاء نتيجة الأزمة الأمنية لتسيير المرحلة الإنتقالية في ندوة أرضية الوفاق الوطني، ج.ر.ج.ج، رقم 06، بتاريخ 31 جانفي سنة 1994 والمرسوم الرئاسي رقم 96-304 المؤرخ في 17 سبتمبر المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، ج.ر.ج.ج، رقم 54 = بتاريخ 19 سبتمبر سنة 1996. وأنظر التصويت والمناقشة الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الوطني الإنتقالي، الدورة الطارئة الثانية، جلسة يوم 24 جانفي 1995، السنة الأولى، رقم 37.

⁵ «يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء¹. واستعمل رئيس الجمهورية هذه التقنية التشريعية كثيرا خلال مساره الرئاسي، وكان البرلمان يصادق عليها كلها وبدون أية معارضة أو تعديل². ومع هذا فضل الاحتكام إلى الشعب من أجل إقرار قانون الوئام المدني عن طريق الاستفتاء الشعبي، ولم يصدره بموجب أمر رئاسي بالرغم من أن هذا القانون يتضمن 43 مادة أغلبها عقوبات جزائية، لا يفهم فيها المواطن كثيرا³، أي قانون يندرج ضمن طائفة التشريعات الجنائية⁴.

والغريب في الأمر، أن البرلمان صادق بالإجماع على قانون الوئام المدني، والمناقشة التي تمت في المجلس الوطني الشعبي، ومجلس الأمة على التوالي، لم تغير شيئا من مواد القانون، فحتى التصويت تم بسرعة. بل إن هذه المناقشة البرلمانية والتصويت عليه مجرد إجراءات شكلية، لأن رئيس الجمهورية كان عازما منذ البداية على عرض مشروع قانون الوئام المدني على الاستفتاء الشعبي، سواء وافق البرلمان أو لم يوافق، وهذا ما يؤكد خطابته: «سأجد الحلول لمشكل العنف مادمت متيقنا بمبدأ الأغلبية، فإذا وجدت جزائريين ورائي فأمشي في هذا الطريق في قانون أطرحه على البرلمان، فإذا سار القانون في الاتجاه

¹ - أصبحت برقم 142 في التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - تنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1998 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على: « يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور». ج.ر.ج.ج، عدد 15 بتاريخ 9 مارس 1998. أصبحت حاليا المادة 37 في القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ج.ر.ج.ج، عدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016.

³ - الفصل المتعلق بالإعفاء من المتابعات، المواد من 3 إلى 5؛ الفصل المتعلق بالوضع رهن الإرجاء، المواد من 6 إلى 26؛ الفصل المتعلق بتخفيف العقوبات، المواد من 27 إلى 29.

⁴ - راجع، رضا بابا علي، الطبيعة القانونية لإجراءات قانون الوئام المدني، رسالة ماجستير، في القانون الجنائي، كلية الحقوق والعلوم الادارية بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005، ص 59 وما بعدها.

الصحيح أي المصالحة الوطنية أطبق القانون، وان لم يسر سأحتكم إلى الشعب»¹. وهذا راجع إلى التشكيك في مصداقية البرلمان حيث صرح «والله أنا أصارحكم، سمعت في أحزاب معارضة تشكك في مصداقية البرلمان، وحتى لا أبقى في ضياع أو تساؤلات قررت أن احسم الموضوع نهائيا بإحالته على الشعب»².

وبرر رئيس الحكومة لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي بدلا من التشريع عن طريق الأوامر، بأنه مجرد الاستئناس برأي البرلمان وهذا حسب ما ورد في رده على أسئلة النواب في المجلس الشعبي الوطني بقوله: «لقد كان بإمكان السيد رئيس الجمهورية أن ينتظر نهاية دورة البرلمان ليشرع بأمر، علما أن الدستور يسمح له بذلك...، لكن مادام القانون يجيز استمرار الدورة إلى خمسة أشهر فضل السيد رئيس الجمهورية أن يسمع رأي البرلمان»³.

وبالتالي فحسب رئيس الحكومة فإن البرلمان الذي خوله الدستور السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه⁴، أصبح مجرد غرفة مشورة تعطي آراء غير ملزمة في نصوص عقابية التي هي أصلا من اختصاصه الأصيل حسب نص المادة 140 فقرة 7 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 بقولها: «يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون؛...»⁵.

لقد استخدم رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة الاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني بدلا من إصداره بواسطة أمر رئاسي في موضوع حساس جدا، وهو حقن دماء الجزائريين، لتقوية علاقته مع الشعب، واختبار شرعيته، ومدى التفويض الذي منحه إياه

¹ - جريدة الشعب اليومية عدد 12435، 13-01-2001، ص 9

² - جريدة الشعب اليومية عدد بتاريخ 10-07-1999، ص 12.

³ - جريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الرابعة، عدد 154، بتاريخ 8 يوليو 1999، ص 5

⁴ - المادة 112 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

⁵ - كانت برقم 122 فقرة 7 في دستور 1996 قبل التعديل.

الشعب الجزائري في الإنتخابات الرئاسية بتاريخ 17 أفريل 1999 وخاصة عند انسحاب المرشحين الستة من التنافس الإنتخابي الرئاسي ويؤكد هذا ما جاء في تصريحاته في مدينة الأغواط: «إنما جئت إلى هذا المنصب من منطلق إرادة الشعب الجزائري وثقته، ومن شك في الدورة الأولى للإنتخابات، تلقى جوابا من خلال الاستفتاء حول قانون الوئام المدني، إن الشعب الجزائري قبل الوئام وسيصل إلى المصالحة الوطنية»¹. فهدفه توسيع قاعدته الشعبية عن طريق إشراك الشعب في تحقيق مشاريعه، وكذا "تحصين" أعماله من الناحية القانونية، عن طريق تحصيل أكبر قدر من الإجماع الشعبي حولها والذي يغني عن الإجماع البرلماني².

بالإضافة أنه لا يستطيع أن يصدره عن طريق أمر رئاسي لأنه من الناحية القانونية يحتمل أن يصطدم برفض البرلمان إذا لم يوافق عليه، فالمادة 124 من دستور 1996 تنص على أنه: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...»³، ولكنه مجرد احتمال ضعيف جدا، لأنه في الواقع العملي، فإن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة أستخدم تقنية الأوامر بكثرة أثناء فترة حكمه ولم يحدث أن البرلمان قد رفض أي أمر⁴.

¹ - جريدة الشعب اليومية، عدد 12456، بتاريخ 09-06-2001، ص 2

² - أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 158.

³ - أصبحت برقم 142 في دستور 1996 المعدل سنة 2016 وأصبح نصها كالاتي: «لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...».

⁴ - أنظر الأوامر التي وافق عليها البرلمان في مجلة المجلس الشعبي الوطني، حصيلة 2006.

إن الاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني جعل رئيس الجمهورية يظهر ك شخصية كاريزماتية تاريخية وكسلطة أقوى من كل السلطات في الدولة، ولا هم له سواء وافق البرلمان أو لم يوافق¹، وذلك من خلال النتائج الكبيرة التي حققها له منها:

1 - منح رئيس الجمهورية صكا على بياض

إن قانون الوثام المدني منح رئيس الجمهورية صكا على بياض، فلم يكن هو وحده الذي طلب من الشعب الجزائري الاستفتاء عليه، بل خوله اتخاذ عدة تدابير لتسيير فترة حكمه، وهذا ما نستشفه من خلال تصريحاته في اجتماع مجلس الوزراء يوم 29 جوان 1999 جاء فيها: «إن مشروع القانون الذي صادقنا عليه هو فعلا أداة لا بد منها لاستعادة الوثام المدني، ولكن ليس هو الشرط الوحيد المطلوب استيفائه، وعليه فإنه لا يفوتني اتخاذ التدابير الأخرى في حينها وفي مستويات أخرى من أجل توسيع نطاق المبادرة الشاملة لاستعادة الوثام، ومن ثم إيجاد الشروط الضرورية للنمو الاقتصادي وبصورة اشمل للتنمية»². وبالفعل فقد صدرت عدة مراسيم لتنفيذ قانون الوثام المدني، كما أن مدته حددت بستة أشهر من تاريخ 16 سبتمبر إلى 13 جانفي 1999 ولكنه في الواقع تجاوز هذه المدة القانونية، وبرر رئيس الجمهورية ذلك بأن باب التوبة مفتوح في وجه من أراد التوبة³.

2 - ترقية الوثام المدني إلى مصالحة وطنية

بعد انتهاء العمل بقانون الوثام المدني بتاريخ 13 جانفي 2000، وبعد أن أكد رئيس الجمهورية نجاحه⁴، أعلن عن ترقية الوثام المدني إلى مصالحة وطنية⁵ وكان له ما أراد، إذ

¹ - «مع أن البرلمان صادق على القانون، أحرص مع ذلك أن أتوجه إلى الشعب عبر استفتاء شعبي لأنني عازم على استعادة سيادة الشعب كاملة» خطاب الرئيس بتاريخ 14 جويلية 1999، جريدة الشعب 19-7-1999، عدد 11976.

² - جريدة الشعب اليومية، عدد 11960 بتاريخ 30-06-1999، ص 2 و 3

³ - جريدة صوت الأحرار، عدد 1085 بتاريخ 25 سبتمبر 2001.

⁴ - «لقد شكل قانون الوثام المدني المرحلة الحاسمة لمسار المصالحة الوطنية، وقد استفاد منه الآلاف من أولئك المتورطين في نشاطات إرهابية الذين عادوا إلى جادة الصواب وعادوا إلى الحياة ضمن المجتمع...» من خطاب رئيس الجمهورية، موقع رئاسة الجمهورية.

⁵ - يرجع البعض تعبير المصالحة الوطنية إلى الرئيس الفرنسي شارل ديغول لما بت يعتقد بضرورة طي صفحات الماضي ومحو جرائمه إبان الإستعمار، حيث شكل مفهوم المصالحة الوطنية لب الخطاب الذي ألقاه حولف وحدة فرنسا عندما عاد للمرة الأولى إلى فيشي Vichy . للمزيد حول المصالحة الوطنية راجع، طيبي محمد بلهاشمي الأمين، لجان الحقيقة والمصالحة كآلية لتجسيد مفهوم العدالة الانتقالية، مجلة مخبر القانون ، المجتمع والسلطة، جامعة وهران، ديوان المطبوعات

تم عرض ميثاق السلم والمصالحة على الشعب لاستفتاءه فيه بتاريخ 29 سبتمبر 2005، وكانت النتائج ايجابية. وقد ميز في خطابه سنة 1999 بين سلمين فالوئام المدني أطلق عليه سلم السلاح وهو سلم غير دائم والمصالحة الوطنية وصفها بسلم العقول والقلوب فهو مشروع دائم وأكبر¹. وقد ورد في لائحة المجلس الشعبي الوطني بأن الميثاق هو امتداد لقانون الوئام المدني «نحن نواب المجلس الشعبي الوطني، نحيا مسار المصالحة الوطنية الذي باشره رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة امتدادا للقانون المتعلق باستعادة الوئام المدني، المسار الذي يجسد مشاعر الإخلاص والتفاني تحدى رئيس الدولة إزاء الشعب»².

ب) الاستفتاء الشعبي على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية

بإصدار دستور 1996 تمت العودة من جديد للاستفتاء على المواثيق، فبناء على نص المادتان 7 و 77 ف 6 و 8 منه قام الرئيس عبد العزيز بوتفليقة باستدعاء الشعب الجزائري بموجب مرسوم رئاسي للاستفتاء على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بتاريخ 29 سبتمبر 2005³، الذي حصل على 97,38% من الأصوات المعبر عنها مقابل 2,62%⁴.

ويعود السبب في الاستفتاء على ميثاق السلم والمصالحة إلى الأزمة الأمنية⁵، ومحاولة تهدئة الأوضاع والقضاء على الإرهاب التي وعد رئيس الجمهورية القضاء عليها

الجامعية، الجزائر، رقم 2، 2013، ص 117. وانظر أيضا، عبد الرزاق باخالد، المصالحة الوطنية في ظل السياسة الجنائية، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق تيجاني هدام جامعة قسنطينة، الجزائر، 2009-2010.

¹ راجع الخطاب متوفر في موقع رئاسة الجمهورية.

<http://ww.el-mouradia.dz/arabe/discoursara/1999/08/htm>

² حصيلة المجلس الشعبي الوطني لسنة 2006.

³ طرح السؤال التالي: «هل أنتم موافقون على مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية المطروح عليكم؟

-إذا كنتم موافقين أجبوا ب"نعم" (الورقة الزرقاء)،

-إذا كنتم غير موافقين أجبوا ب"لا" (الورقة البيضاء)».

مرسوم رئاسي رقم 05-278 المؤرخ في 29 أوت 2005 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين للاستفتاء على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.
⁴ إعلان المجلس الدستوري رقم 01/م د/05 المؤرخ 27 شعبان عام 1426 الموافق ل أول أكتوبر سنة 2005، المتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر سنة 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية، أحكام الفقه الدستوري رقم 2005، 10، منشورات المجلس الدستوري، ج. ر. ج. عدد 67 بتاريخ 5 أكتوبر 2005.

⁵ هناك أيضا دول أخرى عرفت المصالحة قبل الجزائر ومنها المصالحة التي استخدمها الزعيم الإفريقي "مانديلا" في جنوب أفريقيا لمحاولة طي ملف التمييز العنصري، وفي المغرب تم انشاء لجان الإنصاف والمصالحة لوضع حد لاستعمال العنف في تدبير الخلافات السياسية مع إزالة القطيعة بين مختلف الفئات الشعبية والمؤسساتية. أنظر أكثر، طيبي محمد بلهاسمي الأمين، لجان الحقيقة والمصالحة كآلية لتجسيد مفهوم العدالة الانتقالية، مرجع سابق، ص 113-125.

بعد نجاح قانون الوثام المدني لسنة 1999. مما شجعه على الإعلان في برنامجه الانتخابي للعهدة الرئاسية الثانية 2004-2009 عن إعداد مشروع ميثاق السلم والمصالحة لإنهاء ما اتفق على تسميته بالمأساة الوطنية¹. هذا الاستفتاء الذي منحه تفويضا غير محدود ولا مشروط. فقد ورد في المقطع الخامس البند الرابع ف4 ميثاق السلم والمصالحة أن الشعب «يفوض لرئيس الجمهورية أن يلتمس، باسم الأمة، الصفح من جميع منكوبي المأساة الوطنية ويعقد من ثمة السلم والمصالحة الوطنية». وتؤكد ذلك في نص المادة 47 من الأمر 01-06 المتعلق بتنفيذ الميثاق التي جاء فيها أنه: «عملا بالتفويض الذي أوكله إياه استفتاء يوم 29 سبتمبر سنة 2005 وطبقا للسلطات المخولة له دستوريا، يمكن أن يتخذ رئيس الجمهورية، في أي وقت، كل الإجراءات اللازمة لتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية»². ولكن ماهو الفرق بين ميثاق السلم والمصالحة الوطنية وقانون الوثام المدني؟

يكمن الاختلاف في التسمية، فالأول صدر باسم قانون الوثام المدني أما الثاني فصدر باسم ميثاق السلم والمصالحة وكلاهما يصنف ضمن الاستفتاء التشريعي ويدخل ضمن قانون العقوبات والإجراءات الجزائية التي هي من الاختصاص الأصيل للبرلمان³.

إن نجاح قانون الوثام المدني كان سبيلا لطرح مشروع ميثاق السلم والمصالحة على الاستفتاء الشعبي وهو ما تؤكد كلفة كلمة "مسعى" التي وردت في سؤال الاستفتاء الشعبي كما يلي: «هل أنتم مع أم ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوثام

¹ - «قبل أيام، أعلنت أنني وطلنت نفسي على استفتاء الشعب حول قانون العفو الشامل، بمجرد ما تجتمع الظروف المواتية لذلك، ومرامي هو استكمال ما بدأناه بقانون الوثام المدني لكي نمحو الضغائن... والجنوح إلى الصفح الجميل، والتفكير في الغد بدل الغرق بأجيال ما بعد المأساة في مستنقع الضغائن والأحقاد... إن العفو الشامل الذي لن يصدر إلا عن الشعب صاحب السيادة، للخروج من الأزمة الأمنية التي كابدها البلاد خلال العقد الماضي، فلا سبيل لنا غيره لاقتلاع الأمن من جذوره، وترسيخ المصالحة الوطنية التي تحببها غالبية الشعب الجزائري...». من خطاب رئيس الجمهورية، موقع رئاسة الجمهورية.

² - صدر الأمر رقم 01-06 المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بتاريخ 27 فبراير 2006 وتلته عدة مراسيم تنفيذية أخرى. ج. ر. ج. ج. عدد 11 بتاريخ 28 فبراير 2006.

³ - تنص المادة 140 على أنه: « يشرع البرلمان في المجالات الآتية:

7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون؛». كانت المادة برقم 122 في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008. لتفاصيل أكثر حول الطبيعة القانونية لميثاق السلم والمصالحة الوطنية أنظر عبد الرزاق باخالد، المصالحة الوطنية في ظل السياسة الجنائية، مرجع سابق.

المدني؟» وهذه الكلمة فضفاضة وتقبل التأويل مما يسمح لرئيس الجمهورية باتخاذ أي إجراء يراه مناسباً، ودون أية قيود تحد من مسعاه من أجل استتباب الأمن في البلاد¹.

أما نجاح ميثاق السلم والمصالحة فقد فتح الباب واسعاً أمام رئيس الجمهورية لاتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات وتدابير في مختلف المجالات وخاصة لتقوية سلطاته وتعديل الدستور سنة 2008 وهذا حسب نص المادة 47 من الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فبراير 2006 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة التي ورد فيها أنه: «عملاً بالتفويض الذي أوكله إياه استفتاء يوم 29 سبتمبر 2005 وطبقاً للسلطات المخولة له دستورياً، يمكن أن يتخذ رئيس الجمهورية، في أي وقت، كل الإجراءات الأخرى اللازمة لتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة»². ويزيد من هذا النجاح أيضاً مساندة المجلس الشعبي الوطني بإصدار لائحة جاء فيها ما يلي: «ندعم ونساند كل الإجراءات الرامية إلى تعزيز السلم، وتعزيز المصالحة الوطنية، ودعم سياسة التكفل بملف المفقودين المأسوي وتعزيز التماسك الوطني كما هو مبين في مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية»³.

المطلب الثاني

الاستفتاء الشعبي السياسي

يطبق الاستفتاء الشعبي السياسي على المستوى الوطني في استفتاء التحكيم الشعبي والاستفتاء الشعبي (مواثيق) (فرع أول) أما على المستوى الدولي فيتم تطبيقه في الاستفتاء على المعاهدات الدولية ولتقرير مصير الشعوب الواقعة تحت نير الاستعمار (فرع ثان). وفيما يلي نتعرض لهذه التطبيقات على التفصيل الآتي.

الفرع الأول

الاستفتاء الشعبي السياسي على المستوى الوطني

¹ - للمزيد حول الاستفتاء على قانون الوثام المدني أنظر شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقاً من تجربة 1999، مرجع سابق، ص 76.

² - ج. ر. ج. عدد 11 بتاريخ 28 فبراير 2006.

³ - راجع نص اللائحة، حصيلة المجلس الشعبي الوطني لسنة 2006.

يمارس النظام السياسي المصري استفتاء التحكيم الشعبي (أولا) أما فيما يخص الاستفتاء على المواثيق فهو خاص بالنظام السياسي الجزائري فقط ونتحدث عن هذه التطبيقات كالآتي(ثانيا).

أولا: استفتاء التحكيم الشعبي

وهناك حالتين هما: الاستفتاء الشعبي كوسيلة لحل مجلس الشعب والاستفتاء الخاص بمصالح الدولة العليا.

أ) الاستفتاء الشعبي كوسيلة لحل مجلس الشعب

لجأ رئيس الجمهورية أنور السادات إلى تقنية الاستفتاء الشعبي لحل مجلس الشعب في 19-04-1979م، وتمت الموافقة عليه بنسبة 99,9 % من الأصوات المعبرة، وكان هذا الاستفتاء بسبب الإنتفاضة الشعبية التي اندلعت في 18 يناير أدت إلى تراجع النظام السياسي، وإصدار عدة قوانين مقيدة للحرية، وتم عقد معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، وهي النقطة التي أثارت جدلا كبيرا في أوساط الرأي العام مما أضطر معه الرئيس أنور السادات إلى تنظيم استفتاء الحل من أجل إعادة تنظيم الدولة ديمقراطيا، وبالتالي معرفة رأي الشعب في المعاهدة. ولهذا فإن استفتاء الحل لم يكن، وحده الموضوع المطروح على الشعب بل كانت هناك عدة مواضيع في استفتاء واحد وهي: الاستفتاء على معاهدة السلام، الاستفتاء على الحكم الذاتي لقطاع غزة والضفة الغربية بفلسطين، الاستفتاء على حل مجلس الشعب، ثم الاستفتاء على القرار بقانون رقم 157 لسنة 1979 الخاص بإعادة تنظيم الدولة¹.

أما الرئيس محمد حسني مبارك فقد استعمل الاستفتاء الشعبي لحل مجلس الشعب مرتين: فالأولى في استفتاء 12-02-1987م، نتيجة تعديل قانون الإنتخاب والمزج بين الإنتخاب الفردي والإنتخاب بالقائمة، وحصل على موافقة الشعب بنسبة 88,9%. والمرة الثانية في 1990 نتيجة حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الإنتخابات بالقائمة مع

¹ - للاستزادة حول هذا الاستفتاء جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص333-341

الإنتخاب الفردي، حيث جرى الاستفتاء على حل مجلس الشعب بتاريخ 11-10-1990، وتمت الموافقة عليه بنسبة 94,34%¹.

وتمت مراجعة هذه المادة بموجب التعديل الدستوري سنة 2007، وحذف الاستفتاء على حل مجلس الشعب، وأصبح بدلا منه الإنتخاب فقط.

ب) الاستفتاء الخاص بمصالح الدولة العليا

عمليا تم تطبيق المادة 152 المتعلقة بالاستفتاء الخاص بالمصالح العليا للبلاد مرتين: الأولى عام 1974م لاستفتاء الشعب على ورقة أكتوبر المقدمة من الرئيس أنور السادات بشأن الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي على العالم كله شرقه وغربه، وذلك في 15 مايو 1974، وقد وافق الشعب على هذا الاستفتاء بنسبة 99,95% من الأصوات الصحيحة². تمثل في كتيب عدد صفحاته ستون صفحة أي من 30 ورقة ورغم ذلك سمي استفتاء على ورقة أكتوبر. وتضمن هذا الكتيب موضوعات مختلفة جمعت بين النظريات السياسية والاقتصادية والفلسفية والاجتماعية، وكذلك أقرت مفاهيم لا يمكن أن تكون موضوعا لنقاش أو جدال، ومن باب أولى للاستفتاء. ولكن في الحقيقة كانت تدور حول موضوع واحد هو الدفاع عن سياسة الانفتاح الاقتصادي، ضد الآراء التي ترددت في تلك الآونة عن تعارض هذه السياسة مع المقومات الاقتصادية التي أوردها الدستور. فهو استفتاء فريد وعجيب في ذات الوقت لأنه تضمن موضوعا طويلا وليس محل خلاف، فقد ذكر ببطولات مصر وانجازاتها وانتصاراتها وموضوع التعليم والبحث العلمي والاستثمار وهذه المواضيع من المسلمات ليست محل جدل³. بل يتناولها أهل الإختصاص كل في مجاله.

أما المرة الثانية، فكانت في عام 1978، بإصدار رئيس أنور السادات لقرار جمهوري يحمل الرقم 214 لسنة 1978 والصادر بتاريخ 15-05-1978 بدعوة الناخبين لإبداء رأيهم في استفتاء شعبي بشأن مبادئ حماية الجبهة الداخلية للسلام الاجتماعي، وقد جاء هذا القرار

¹ - أنظر بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 378.

² - شمس مرغني علي، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 460؛ لمى علي الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 151.

³ - للاستزادة حول هذا الاستفتاء جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 321-325.

نتيجة حالة واقعية تمثلت في ما نسب إلى بعض الأحزاب المعارضة -هما اليسار والوفد - من القيام بما من شأنه المساس بالجهة الداخلية والسلام الاجتماعي. فتم عرض هذه المسائل على الاستفتاء الشعبي وذلك بتاريخ 21-05-1978 وتمت الموافقة عليه بنسبة 98,90% من الأصوات المعبرة¹.

ثانيا: الاستفتاء الشعبي على المواثيق

في الجزائر، لجأ رئيس الجمهورية هواري بومدين إلى عرض الميثاق الوطني على الشعب الجزائري لاستفتاءه فيه، وذلك بتاريخ 27 جوان 1976م، حيث حصل على 98,51% من الأصوات²، فتم إقرار أول وثيقة مرجعية لكل تأويل لأحكام الدستور، وبالتالي يعتبر الميثاق الوطني أسمى من الدستور، حسب ما أكدته المادة 6 من دستور 1976، كما يعتبر أيضا المصدر الإيديولوجي لسياسة الأمة وقوانين الدولة والحزب.

لقد تم عرض مشروع الميثاق الوطني على المواطنين لإبداء ملاحظاتهم في مجالس عامة³، وهذا ما لم تفعله السلطة بالنسبة لدستور 1976. مما يدعو إلى التساؤل عن إمكانية تفهم الشعب الجزائري لنص الميثاق الوطني المتكون من 190 صفحة كلها مشحونة بالمبادئ الإيديولوجية الاشتراكية، وسياسة الحزب الواحد، وبين إمكانية تفهمه لنص دستور 1976 الذي يتكون من 73 صفحة⁴.

يعتبر الميثاق الوطني منحة من الرئيس هواري بومدين إلى الشعب الجزائري الذي ظل يعيش لأكثر من عشرية في الشرعية في الشرعية الثورية؛ وذلك لعدم استناده إلى أي نص دستوري مرجعي، فدستور 1963 تم إلغاؤه بموجب إنقلاب وبيان 19 جوان 1965، والأمر رقم 65-

¹ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 245-246

² - الأمر رقم 76-57 مؤرخ في 5 جويلية سنة 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج. ر. ج. ج. عدد 61 بتاريخ 30 جويلية 1976.

³ - فبعد إعداد المشروع التمهيدي على مستوى مجلس الثورة والحكومة، فتحت المناقشة العامة خلال شهري ماي وجوان 1976، فشملت مختلف جهات الوطن، بل امتدت إلى خارج البلاد (الجالية الجزائرية في الخارج) حيث سمح لأفراد الشعب الإدلاء برأيهم حول المشروع في إطار الاختيار الاشتراكي. لمزيد من التفصيلات حول ميثاق 1976 أنظر سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1989، ص 112.

⁴ - للاستزادة راجع ليلي سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 69

182 الصادر في 10 جويلية 1965 الذي حل محل الدستور الملغى لا يوجد به أي نص يخوله الرجوع إلى الإرادة الشعبية واستفتاءها بشأن المواثيق.

وبعد عشر سنوات من سريان الميثاق الوطني لسنة 1976، قرر رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد استدعاء الهيئة الناجبة بتاريخ 14 ديسمبر 1985 للاستفتاء على إثراء الميثاق الوطني بتاريخ 16 جانفي 1986 وكانت النتيجة 10. 508. 863 "نعم" مقابل 181. 063 "لا"¹. ولكن هذا الإثراء لم يخضع للمناقشة الشعبية مثلما خضع الميثاق الوطني 1976، بل تم إقراره من طرف مناضلي الحزب دون أن يشارك الشعب في ذلك كله، وبذلك لم يطرأ عليه تغيير عميق².

ونظرا للتحول الديمقراطي الذي عرفه النظام السياسي الجزائري مع إقرار دستور 1989 ودخول الجزائر مرحلة دستورية جديدة بإلغاء الاشتراكية ونظام الحزب الواحد، وحلت محله التعددية الحزبية، تغير الدستور من دستور برنامج إلى دستور قانون، لم تعد هناك مكانة للميثاق الوطني، وأصبح الدستور أسمى القوانين. وفيما يلي نتعرض للفرق بين ميثاق السلم والمصالحة الوطنية والميثاق الوطني لسنة 1976.

إن ميثاق السلم والمصالحة والميثاق الوطني لسنة 1976 يشتركان من الناحية اللغوية في كلمة ميثاق والتي تعني العهد، وما عدا هذا فإنهما يختلفان من عدة نواح:

أ) ميثاق السلم والمصالحة صدر بناء على نص المادتين 7 و77 ف6 و8 من دستور 1996، وتمت دسترته في التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث ورد في الديباجة أن: «غير أن الشعب الجزائري واجه مأساة وطنية حقيقية عرّضت بقاء الوطن للخطر. وبفضل إيمانه وتمسكه الثابت بوحدته، قرّر بكل سيادة تنفيذ سياسة السلم والمصالحة الوطنية التي أعطت ثمارها وهو مصمم على الحفاظ عليها.

إن الشعب يعتزم على جعل الجزائر في منأى عن الفتنة والعنف وعن كل تطرف، من خلال ترسيخ قيمه الروحية والحضارية التي تدعو إلى الحوار والمصالحة والأخوة، في ظل احترام الدستور وقوانين الجمهورية». وأصبح ميثاق السلم والمصالحة جزءا من الدستور وذلك على

¹ - مرسوم رقم 86-22 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1986، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج. ر. ج. ج. عدد 7 بتاريخ 16 فبراير 1986

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 110 هامش 69.

اعتبار أن الديباجة أصبحت لها قيمة دستورية وإطارا قانونيا ضمن أحكام الدستور حيث ورد في رأي المجلس الدستوري رقم 01/16 ما يلي: «واعتبارا أن دسترة المصالحة الوطنية ترسخ مبادئ السلم والحوار والتشاور وتمنح للشعب آليات دستورية لضمان الاستقرار والوحدة الوطنية.

واعتبارا أن سياسة السلم والمصالحة كرسها الشعب صاحب السيادة وعبر عنها بكل حرية عن طريق الاستفتاء»¹.

أما الميثاق الوطني فإن كل القوانين - بما فيها الدستور- أصبحت تستمد منه شرعيتها. وهذا حسب المادة الأولى من الأمر رقم 76-75 المؤرخ في 5 يوليو 1976 والمتضمن نشر الميثاق الوطني التي جاء فيها: «يسري مفعول الميثاق الوطني، ابتداء من نشره، وهو المصدر الأسمى لسياسة الأمة وقوانين الدولة». وما أكدته كذلك المادة 6 من دستور نوفمبر 1976 بقولها بأن: «الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة، وهو المصدر الإيديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والدولة على جميع المستويات.

الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور».

(ب) ميثاق السلم والمصالحة الوطنية هو المفهوم الجديد لسياسة الوثام المدني، حيث صرح رئيس الجمهورية أثناء لقائه مع أعيان مدينة الأغواط بأنه: «سيحول الوثام المدني إلى مصالحة وطنية لجمع شمل الأمة»². أما الميثاق الوطني فهو مشحون بالفلسفة الاشتراكية وتقديس مبدأ الحزب الواحد.

(ج) صدر الميثاق الوطني في فترة هادئة، أستتبت فيها السلطة لرئيس الجمهورية، أما ميثاق السلم والمصالحة فقد جاء في فترة عصيبة جدا، وهي تدهور الحالة الأمنية في البلاد بسبب الإرهاب وكان من نتائج العفو عن الذين ارتكبوا جرائم إرهابية في حق الشعب الجزائري وتعويض ضحايا المأساة الوطنية.

¹ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/16 ر. ت د/م د مؤرخ في 18 ربيع الأول عام 1437 الموافق 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. ج. ر. ج. ج، عدد 06 بتاريخ 03 فبراير 2016.

² - جريدة الشعب اليومية، عدد 12456، بتاريخ 09-06-2001، ص 7

د) يعد الاستفتاء الشعبي على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية استفتاء تشريعيا، وكان المفروض أن يقال الاستفتاء على قانون السلم والمصالحة الوطنية، لأنه فعلا عبارة عن قانون يتكون من ديباجة والإجراءات الرامية لاستتباب السلم، وهي العفو عن المتورطين في قضايا إرهابية، وإبطال المتابعات القضائية الصادرة في حقهم. وهي عقوبات خاصة بقانون العقوبات وأما الاستفتاء على الميثاق الوطني فهو استفتاء سياسي، لأنه عبارة عن وثيقة سياسية أسمى من الدستور، وتمثل الخطوط الكبرى له، وتعتبر مرجعا لتفسير أي غموض يكتنفه. مع أننا لم نجد - في الواقع العملي - أن السلطة قد لجأت إلى تفسير أحكام الدستور بناء على الميثاق. « فضلا عن أن المبادئ والقواعد التي يتضمنها لم يستند عليها القانون من جهة، ولم يدفع المتقاضون به أمام المحاكم أو الإدارات من جهة أخرى»¹.

الفرع الثاني

الاستفتاء الشعبي السياسي على المسائل ذات الطابع الدولي

نجد الاستفتاء الشعبي على المعاهدات في فرنسا ومصر (أولا) وأما الاستفتاء الشعبي على تقرير المصير فتتفرد به فرنسا فقط باعتبارها دولة استعمارية (ثانيا).

أولا: الاستفتاء الشعبي على المعاهدات

في فرنسا وبعد أربعة عشر سنة من إقرار دستور 1958 تم أول استفتاء شعبي على المعاهدات الدولية تمثل في استفتاء 23 أبريل 1972 لقبول انضمام كل من الدانمارك وبريطانيا في السوق الأوروبية المشتركة. وفرنسا هي الدولة الوحيدة من بين دول أوروبا التي نظمت استفتاء شعبي.

¹ - أنظر سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 114

إن استفتاء 23 أبريل 1972 مشكوك في دستوريته، فالرئيس Georges Pompidou أراد البحث عن وسيلة لتقوية شرعيته الديمقراطية وأن يكون زعيم أوربا (le leadership de l'Europe)، لأن المادة 11 تنص على التصديق على المعاهدات المخالفة للدستور وليس الانضمام. ولقد تمت الموافقة عليه بنسبة 67,7% من الأصوات المعطاة، غير أن هذه النسبة لم تكن تعادل سوى 36,11% من أصوات الناخبين المقيدون بالجدول وهي نسبة غريبة جدا. كما بلغت نسبة الامتناع عن التصويت 39,1% وبالرغم من أن الاستفتاء كان إيجابيا، إلا أن هذا الامتناع الكبير عكس الحقيقة السياسية لرئيس الدولة. وقد رأى بعض الفقه الدستوري أن هذا الاستفتاء جاء منسجما مع نص المادة 11 من دستور 1958 لكونه تعلق بالتصديق على معاهدة غير مخالفة لأحكام الدستور، وإنما لها تأثير على سير مؤسسات الدولة. وقد رأى البعض عكس ذلك بأن موضوع الاستفتاء يتعلق بمعاهدة دولية يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب المادة 53 من الدستور، وكيف لمعاهدة دولية يتضمن موضوعها انضمام دول إلى المجموعة الأوروبية يكون لها تأثير على المؤسسات الدستورية الفرنسية؟. فهذه المعاهدة لا تحول اختصاصات الدولة الفرنسية إلى المجموعة الأوروبية وليس لها تأثير على المؤسسات الدستورية. المادة 11 تتضمن كذلك الاستفتاء على المعاهدات إذا لم تكن متعارضة مع الدستور، أما إذا كانت كذلك فإنه نرجع للمادة 54 التي توجب تعديل الدستور قبل المصادقة عليها. هذا يعني أن أي معاهدة متعارضة مع الدستور فلا يمكن معالجتها بالاستفتاء عن طريق المادة 11 من الدستور¹. ولهذا فإن هدف هذا الاستفتاء هو استعراض سياسة الحكومة وهذا ما جعل البعض يتهم رئيس الجمهورية بأنه نظم استرآسا، بالرغم من أنه لم يرهن مستقبله السياسي ويضع عهده في الميزان كما فعل الرئيس ديغول². وفي 1992 جرى استفتاء شعبي حول معاهدة ماسترخيت Maastricht المتعلقة بتأسيس الاتحاد الأوروبي وكانت نتيجة الموافقة هي 51% من أصوات الناخبين³. هذه

¹-M – A. Cohendet, Droit constitutionnel, op, cit., p. 367et 368.

²- أنظر جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 287 و288. وأيضا M. Nadar, Référendum en droit Egyptien et en droit français, op, cit., p. 285. G. Berlia, Le référendum du 23 avril 1972, op, cit., p. 938; J. Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, tome 1, op, cit., p. 209.

³-S. L. formery, La constitution commentée –article par article, op, cit., p. 38.

الاتفاقية سمحت لمواطني دول الاتحاد الأوروبي التمتع بالكثير من الحقوق المدنية والسياسية¹، وأصبحت فرنسا تمنح حق التصويت في الانتخابات المحلية للأجانب المقيمين على ترابها.

ثم الاستفتاء الشعبي حول معاهدة دستور الاتحاد الأوروبي في 2005 والذي شهد نسبة مشاركة مرتفعة تجاوزت 69,5%، إلا أن "لا" انتصرت على "نعم" بنسبة 55,05% من عدد الأصوات الصحيحة². فنسبة الرفض الكبيرة هذه لا يمكن مقارنتها بالاستفتاء السلبي الذي جرى سنة 1946 (53%) ولا بالاستفتاء السلبي الذي جرى سنة 1969 (53,19%) الذي جرى في عهد الرئيس ديغول وأدى إلى استقالته من رئاسة الجمهورية³. وقد فسر بعض الفقه الدستوري أن اختيار الاستفتاء على معاهدة دستور الاتحاد الأوروبي بأن إرادة الرئيس اتجهت إلى أن يكون الرجل المهندس لدستور الاتحاد الأوروبي وهذا الاستفتاء له طابع سياسي وطني وطابع أوروبي⁴.

وفي مصر، لم تنص الدساتير السابقة على التعديل الدستوري لسنة 2014 صراحة على الاستفتاء على المعاهدات الدولية، ولكن عمليا استفتى الرئيس أنور السادات الشعب المصري معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل بتاريخ 19-04-1979م، وكانت نتيجته تقارب الإجماع (99,9%)، وهي نسبة غريبة جداً، مع أن الرأي الشعبي ظل يرفض التطبيع مع إسرائيل، بالإضافة إلى خرق رئيس الجمهورية لميثاق جامعة الدول العربية الذي يحظر أي شكل من أشكال التعاون مع إسرائيل. بالرغم من أن الاستفتاء على المعاهدة كان هو الموضوع الرئيسي في حقيقة الأمر ولكنها كانت معاهدة مبطنة تم إدخالها ضمن أربعة مواضيع مطروحة للاستفتاء وهي: الاستفتاء على حل مجلس الشعب، والذي كان هو واجهة موضوع الاستفتاء الشعبي، ثم الاستفتاء على الحكم الذاتي لقطاع غزة والضفة الغربية بفلسطين، ثم الاستفتاء على القرار بقانون رقم 157 لسنة 1979 الخاص بإعادة تنظيم

¹- Duchesne Sophie, « Citoyenneté, nationalité et vote: une association perturbée », revue pouvoir, n°120, 2007/1, p.79.

²- M. Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{ème} République, op, cit., p. 66.

³-R. Ponceyri, La fin du référendum ? Le nouveau désaveu populaire du chef de l'Etat, op, cit. , pp. 76 et 77.

⁴- I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, op, cit. , p. 37.

الدولة¹. وهذا ما يؤكد الإنحراف بوسيلة الاستفتاء الشعبي واستخدامها لتحقيق أغراض ومآرب السلطة المبادرة بالموضوع المعروض على الشعب.

ثانياً: الاستفتاء الشعبي على تقرير المصير

بالتأكيد فرنسا هي الدولة الأكثر استعمالاً لاستفتاء تقرير مصير الشعوب التي كانت تحت سيطرتها. وقد أجرت عدة استفتاءات ونذكر من هذا القبيل:

- الاستفتاء الذي أجرته فرنسا في جزيرة مايوت، في فيفري 1976 لمعرفة رأي سكانها، فيما إذا كانوا يرغبون في البقاء داخل الجمهورية الفرنسية أو في أن يشكلوا جزءاً من دولة جزر القمر الجديدة². فكانت النتيجة هي البقاء داخل الجمهورية الفرنسية، فقامت فرنسا بإجراء استفتاء ثان بغية تحديد الشكل الذي ستبقى فيه الجزيرة داخل الجمهورية الفرنسية، فكان أكثر من 79% من الأصوات لاغياً، وهو ما أكدته الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة في قرارها (القرار 31-4 المؤرخ في 21 أكتوبر 1976) أن الاستفتاءين المذكورين لاغيين، وأدانت فيه الوجود الفرنسي في مايوت³.

- الاستفتاء الشعبي لتقرير مصير الشعب الجيبوتي أو الصومال الفرنسي الأول عام 1958 والثاني عام 1967، وفي كليهما كانت الأغلبية ترفض الاستقلال عن فرنسا وتختار البقاء على وضعها وخضوعها للسيادة الفرنسية. وذلك حسب ما أعلنته السلطات الفرنسية باعتبارها هي وحدها المشرفة على عملية الاستفتاء، وإن كانت مثل هذه النتائج غريبة ونادرة الحدوث، مثيرة للشك، لأنه في الاستفتاء الأخير الذي أجري عام 1977 تغير الوضع وتم مراقبة الاستفتاء من طرف هيئة الأمم المتحدة والجامعة العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية، وكانت النتيجة هي استقلال جيبوتي عن فرنسا⁴. - كما جرى استفتاء تقرير مصير الشعب الجزائري ثلاث مرات لتخييره بين البقاء مع فرنسا أو الاستقلال عنها. فالمرّة

¹ - للاستزادة حول هذا الاستفتاء جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 333-341

² - S. Diémert, Texte constitutionnels sur Le référendum, que sais-je ?, PUF, Paris, France, 1^{er} éd avril 1993, pp. 26 et 27.

³ - للاستزادة أنظر عمر إسماعيل سعد الله، تقرير المصير السياسي للشعوب في القانون الدولي المعاصر، مرجع سابق، ص 283 و 284.

⁴ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 286

الأولى في استفتاء 08 يناير: 1961 تعلق موضوعه بتقرير مصير الشعبي الجزائري مع الجمهورية الخامسة، وتنظيم السلطات العامة في الجزائر¹. والمرة الثانية في استفتاء 08 افريل 1962 لإقرار اتفاقية إيفيان القاضية باستقلال الجزائر عن فرنسا، أما المرة الثالثة والأخيرة فهي استفتاء الأول من جويلية 1962 تم بموجب المادة 53 من دستور 1958 وكانت نتيجته استقلال الجزائر عن فرنسا وبداية عهد جديد لدولتنا حصل على نسبة 99,7% من أصوات المنتخبين الجزائريين المسلمين والأوروبيين².

وبالرغم من أن هذا الاستفتاء كان من تنظيم مشترك بين السلطة الفرنسية ممثلة في الحاكم العام والسلطة الجزائرية ممثلة في الحكومة المؤقتة برئاسة فرحات عباس إلا أنه يخص الشعب الجزائري وحده، عكس الاستفتاءين السابقين (استفتاء 08 يناير 1961 واستفتاء 08 افريل 1962) اللذين تما بموجب المادة 11 من دستور 1958 يخصان الشعب الفرنسي³. وقد تم التعرض لهما ضمن الاستفتاء الشعبي التشريعي.

وقد ثار جدل فقهي هل استفتاء تقرير مصير الدولة الجزائرية كان منشأ أو موطدا لها؟ فالجانب الجزائري ممثلا في جبهة التحرير الوطني يعتبره استفتاء تصديقا لواقع جزائري⁴. وبالتالي فهو موطد للدولة الجزائرية لا منشأ لها. أما الجانب الفرنسي ومن خلال تصريح رئيس الدولة الفرنسية قبل إجراء الاستفتاء صرح بأن: « le gouvernement de la république Algérienne, laquelle existera un jour »⁵ ستوجد يوما) وبعد أن تم الاستفتاء أكد بأن الشعب الجزائري اختار إنشاء دولته المستقلة بالتعاون مع فرنسا». هذا يعني بأن اعتراف الدولة الفرنسية باستقلال الدولة الجزائرية يعتبر اعترافا منشأ لا موطدا للدولة الجزائرية. ويخلص الدكتور عبد الله بوقفة إلى أن الاعتراف بالدولة الجزائرية المستقلة من قبل الدولة الفرنسية، يعد موطدا لا منشأ لشخصية الدولة

¹ - وكان مبرر هذا الاستفتاء هو أنه: «في مواجهة موقف العناد الإجرامي الذي يقفه منذ سنوات أولئك الذين يحاولون دون تسوية المشكلة الجزائرية، ويهددون المؤسسات الديمقراطية، ولا يقدمون حلا إلا الاستمرار إلى ما لا نهاية في الحرب، فإن رئيس الجمهورية يطلب مساندة الأمة». عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص 140.

² - J. Garrigues, La France de la V^e République 1958-2008, op, cit., p.11.

³ - J-F. Daubelle, Le référendum d'autodétermination, op, cit., p. 47.

⁴ - أنظر ليلي سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 20.

⁵ - M. L. Pavia, le référendum du 6 novembre, 1988, R. D. P, n° 6, 1989, p. 1728.

الجزائرية، لأن الجزائر ظلت دولة قائمة بذاتها وذات سيادة قبل احتلالها من طرف الجيوش الفرنسية. فنتائج استفتاء أول جويلية 1962 تعد إجراء تصديقا acte de ratification موطدا وليس منشأ للدولة الجزائرية¹.

وإذا كانت هذه هي أنواع الاستفتاء الشعبي وتطبيقاتها المختلفة في النظم السياسية محل المقارنة فإن الموضوع المستفتى فيه والذي هو مجرد فكرة أو مشروع يحتاج إلى إجراءات عملية لتحريكه وإخراجه من النصوص إلي الواقع العملي وذلك بعرضه على هيئة المستفتين لتوافق عليه أو ترفضه، هذا ما سنتناوله بالتفصيل في الباب الموالي بعد أن نقدم خلاصة موجزة لهذا الباب.

خلاصة الباب الأول

¹-عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقرا أم منشأ للدولة الجزائرية؟، مرجع سابق، ص 116 و 122.

تمحور هذا الباب أساسا حول الإطار النظري للحق في الاستفتاء الشعبي وقد تم التطرق فيه لماهية الحق في الاستفتاء الشعبي من الناحية اللغوية والذي يقصد به طلب الرأي من الشعب ومن الناحية الاصطلاحية حيث انقسم فقهاء القانون الدستوري إلى قسمين: القسم الأول قصر الحق في الاستفتاء الشعبي على إنتاج القواعد القانونية، وقسم وسع من المفهوم ليشمل أي قضية تهم المصلحة العامة. ووصلنا إلى اقتراح تعريف له. ثم تعرضنا للتكريس الدستوري للحق في الاستفتاء الشعبي الدول الثلاث محل المقارنة فرنسا، مصر والجزائر، ووجدنا أنها تأثرت بالمفهوم الموسع، حيث أجاز المؤسس الدستوري الرجوع للإرادة الشعبية في كل قضية ذات أهمية وطنية، سواء كانت هذه القضية قرار أو قاعدة قانونية. وبع التعريف انتقلنا إلى البحث عن جذوره التاريخية فإكتشفنا أنها يمتد إلى الماضي البعيد وليس وسيلة مستحدثة. ومن أجل توضيح أكثر لمصطلح الحق في الاستفتاء الشعبي تم تمييزه عن مصطلح الاستفتاء الشخصي (الإستراس) ظهر في تاريخ النظام السياسي الفرنسي وطبقته مصر والجزائر بالرغم من أنه نظاما دكتاتوريا لا يمت بصلة للاستفتاء الشعبي الذي ندرسه في هذه الأطروحة.

وبما أن الحق في الاستفتاء الشعبي مظهرا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، فقد آثرنا أن نعرف مكانته ضمن مظاهرها المختلفة، فوجدناه يأتي على قمة هذه المظاهر تتطلبه أو تنتهي به. كما بينا مزاياه وسلبياته التي ذكرها فقهاء القانون الدستوري وكذا الانتقادات التي وجهت إليه ولكن إكتشفنا أن هذه الأخيرة غالبا ما تتعلق بالاجراءات ولاتتال من قيمة الحق في الاستفتاء الشعبي كوسيلة أشراك الشعب في ممارسة شؤون الحكم والمشاركة في الخلق التشريعي.

أما فيما يتعلق بأنواع الحق في الاستفتاء الشعبي فهي عديدة وقد أختلف فقهاء القانون الدستوري في حصرها ووضع معيار واحد لها، ولكن رغم ذلك فقد تم اعتماد معيار الموضوع الذي يقسم الحق في الاستفتاء الشعبي إلى استفتاء شعبي دستوري واستفتاء شعبي تشريعي وأخيرا استفتاء شعبي سياسي. وهذا التنوع الكبير للحق في الاستفتاء الشعبي كان له اثره الكبير على التطبيقات المختلفة التي تمت الدول الثلاث محل المقارنة وإن كانت بعض

التطبيقات قد تعرضت للنقد الشديد من قبل بعض الفقهاء بعدم دستوريته وأنه تم اتخاذ وسيلة لإضفاء المشروعية على بعض التصرفات وإخفاء بعض التصرفات التي لا تمت بصلة للديمقراطية ودولة القانون، ولكن هذا لا ينال من قيمة الحق في الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية.

الباب الثاني

العملية الاستفتائية وآثار الاستفتاء الشعبي

ينشطر هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: نخصه للإجراءات التي تمر بها العملية الاستفتائية بدءا باقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي وانتهاءا بإعلان النتائج وإصدار القرار أو القانون الاستفتائي.

أما الفصل الثاني: فنفرده للآثار الناجمة عن إجراء إستفتاء شعبي سواء كانت آثار ايجابية أو سلبية وذلك كله على الوجه الآتي:

الفصل الأول: العملية الاستفتائية

الفصل الثاني: آثار الاستفتاء الشعبي

الفصل الأول

العملية الاستثنائية

الاستفتاء الشعبي كوسيلة من وسائل التعبير المباشر عن السيادة الشعبية بحاجة إلى من يحركها ويخرجها من حيز النصوص الدستورية إلى الواقع العملي. وهذا يتطلب عدة إجراءات يتوقف عليها نجاح الاستفتاء الشعبي أو فشله، وهو ما يطلق عليه العملية الإستفتاءية.

وعلى ذلك فبقدر ما تتم العملية الإستفتاءية في جو من النزاهة والشفافية بقدر ما تأتي نتائج الاستفتاء الشعبي معبرة عن الإرادة العامة، أما إذا كان العكس وتم الإنحراف بالإجراءات عن مسارها الحقيقي يتحول الاستفتاء الشعبي إلى وسيلة دكتاتورية.

وفي هذا الفصل سوف نتناول الإجراءات التي تمر بها العملية الإستفتاءية من حيث التحريك والتنظيم.

فإجراءات تحريك العملية الإستفتاءية تبدأ بالإعلان عن إجراء استفتاء شعبي باقتراح موضوع ما قد يكون دستور جديد للدولة أو تعديل لدستور قائم أو أي موضوع يهم الدولة ككل. هذا الإعلان يتخذ شكل مرسوم يتضمن استدعاء هيئة المستفتين للإدلاء برأيها في الموضوع المقترح عليها. وأما إجراءات تنظيم العملية الإستفتاءية ففاتها الحملة الإستفتاءية التي يتم فيها التعريف بالموضوع المستفتى في بتبيان مزاياه ومساوئه، ثم تنطلق عملية الاقتراع (التصويت) وهي المرحلة الحاسمة، ففيها يقرر المقترح الإجابة على السؤال المطروح عليه. وبعد الإنتهاء من عملية الاقتراع تأتي مرحلة فرز الأصوات والفصل في الاحتجاجات وأخيرا الإعلان عن النتائج النهائية الاستفتاء الشعبي. هذه الإجراءات التي تتطلبها العملية الاستفتاءية نتناولها تباعا بالشرح والتفصيل في مبحثين:

المبحث الأول: تحريك العملية الإستفتاءية

المبحث الثاني: تنظيم العملية الإستفتاءية

المبحث الأول

تحريك العملية الإستفتائية

تتمثل إجراءات تحريك العملية الإستفتائية أساسا باقتراح موضوع للاستفتاء عليه وإعلانه للشعب ومن هنا، فلا بد من وجود هيئات أو أشخاص يقومون بالمبادرة. فهناك من الدساتير من يكل أمر المبادرة بتحريك العملية الإستفتائية إلى السلطات، وهناك من يكلها إلى الشعب، وأحيانا أخرى تجتمع سلطة الشعب مع سلطة الهيئات العليا في الدولة.

ولكن يجب في البداية أن نشير إلى أن هناك فرقا بين حق المبادرة بالإعلان عن إجراء استفتاء شعبي، وحق المبادرة باقتراح الموضوع المستفتى فيه.

فصاحب الحق بالمبادرة بالإعلان عن إجراء استفتاء شعبي موكول في أغلب الأنظمة السياسية لرئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية)، فهو سيد الموقف بدون منازع، لكن صاحب الحق في اقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي قد يكون لرئيس الدولة أو لرئيس الحكومة أو للبرلمان وأحيانا للشعب ونادرا ما نجد رئيس الدولة يشترك مع البرلمان في المبادرة تحريكا واقتراحا (مطلب أول). والذي له أيضا حق إخراج المبادرة إلى حيز الوجود عن طريق قرار استدعاء هيئة المستفتين للإدلاء برأيهم في موضوع الاستفتاء الشعبي بقولهم "نعم" أو "لا" أو "موافق" أو غير "موافق" (مطلب ثان).

المطلب الأول

حق المبادرة بالاستفتاء الشعبي

المبادرة بالاستفتاء الشعبي هي أول خطوة من خطوات تحريك العملية الإستفتائية أي من يملك سلطة التقرير واقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي. وباستقراءنا لدساتير الدول الثلاث محل الدراسة نجد السلطة التنفيذية تتدخل في الإعلان والاقتراح ولكن السلطة التشريعية تتدخل فقط في اقتراح الموضوع فقط، وأحيانا في مناقشته والتصويت عليه (فرع أول)، مع

العلم أن السلطة التي حولها الدستور حق اقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي ملزمة بأن تراعي بعض القيود الدستورية التي لا يجوز لها تجاوزها (فرع ثان).

الفرع الأول

صاحب الحق في المبادرة بالاستفتاء الشعبي ومناقشتها.

يمتلك رئيس الدولة في الدول الثلاث محل المقارنة حق المبادرة بالإعلان عن إجراء استفتاء شعبي، فهو حق خالص له، ولكنه يمتلك كذلك حق اقتراح الموضوع إلى جانب البرلمان أو الشعب وهو ما يعرف بالمبادرة الشعبية (أولاً)، ثم يعرض الموضوع للمناقشة والتصويت تمهيدا لعرضه على هيئة المستفتين (ثانياً).

أولاً: صاحب الحق في المبادرة بالاستفتاء الشعبي

في فرنسا، ينفرد رئيس الجمهورية بالمبادرة بالإعلان عن إجراء الاستفتاء الشعبي في موضوع من المواضيع المذكورة في المادة 11 من دستور 1958 التي جاء فيها أنه: (يمكن رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك بين المجلسين، ينشر في الجريدة الرسمية، أن يعرض على الاستفتاء، أي مشروع قانون،...). أو من أجل تعديل الدستور حسب المادة 89 من دستور 1958: (لكل من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول، وأعضاء البرلمان الحق في المبادرة بتعديل الدستور...). فرئيس الجمهورية يملك إمكانية إجراء استفتاء شعبي من عدمه، لأن الاستفتاء المذكور في المادتين ذو طابع اختياري. لكن اقتراح موضوع الاستفتاء مخول للحكومة في المادة 11 التي يجب أن تقدمه خلال فترة انعقاد البرلمان، ومخول في المادة 89 للوزير الأول، أو نواب الجمعية الوطنية وأعضاء مجلس الشيوخ، وما على رئيس الجمهورية سوى أن يلتزم بالاقتراح المقدم إليه، فلا يمكنه أن يغير فيه بما يفرغه من مضمونه. كما أن الاقتراح البرلماني غير محدد العدد، فيمكن أن يأتي من عضو واحد أو عدة أعضاء من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، «دون إضافات أخرى كموافقة عدد أو

أغلبية برلمانية معينة حتى يؤخذ الاقتراح في الاعتبار من الناحية القانونية¹. وفي حالة تم هذا الاقتراح فإن رئيس الجمهورية ملزم بالإعلان عن إجراء الاستفتاء الشعبي باعتباره التزاماً قانونياً. وفي الفرض العكسي، فلن يكون هناك من حل سوى توجيه تهمة التقصير في أداء الواجبات للرئيس، حسب المادة 68 من دستور 1958 باعتباره غير مسئول سياسياً².

ولكن يجب أن لا ننسى بأن المبادرة البرلمانية تكتنفها عدة عراقيل، فمن جهة الحكومة تتدخل في جدول أعمال البرلمان، وأن الأولوية لمشاريعها، على اقتراحات النواب، وقد لا تطرح الاقتراح البرلماني ومن جهة أخرى، فإن (البرلمانيون لا يتحكمون في جدول أعمال مجلس الوزراء، ولا يستطيعون منع أو تأخير المبادرة التنفيذية)³. كما أن التصويت من طرف المجلسين صعب تحقيقه. وفي الواقع العملي، (تم اقتراح عدة مبادرات برلمانية منذ 1958، ولكنها لم تحصل على تصويت غرفتي البرلمان، وهذا ما يؤكد صعوبة مراجعة الدستور عن طريق المبادرة ذات الأصل البرلماني)⁴.

بيد أنه إذا كانت النصوص الدستورية قد جعلت المبادرة بالاقتراح حكومية أو برلمانية، إلا أن الواقع العملي قد سار عكس هذه النصوص، فكل المبادرات- في الواقع- منذ سنة 1958 إلى يومنا هذا كانت رئاسية محضة⁵، وما على الحكومة سوى تزكية اقتراح رئيس الجمهورية. (فالوزير الأول يظهر كمنفذ لإرادة القاضي الأعلى)⁶، وهذا ما فعله الرئيس ديغول فكل الاستفتاءات التي أجراها في الستينات (1962-1969) كانت من اقتراحه، لأنه كان يرى أن (تحريك الاستفتاء لن يكون إلا من طرف رئيس الجمهورية وليس شخصاً آخر)⁷. ففي 20 أبريل 1962 توجه الرئيس ديغول بخطاب للشعب الفرنسي أعلن فيه (أنه من الضروري أن يكون رئيس الدولة منذ الآن فصاعداً منتخبا بالاقتراع العام...

¹- رجب محمود طاجن، قيود التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 64

² - Loi constitutionnel n° 2007- 238 du 23 février 2007. dans le site, www. conseil-const.fr .

³- O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 457.

⁴-S. L. Formery, La constitution commentée -article par article-, op, cit., p. 167.

⁵- M- A Cohendet, Droit constitutionnel, Montchrestien, Lextenso, focus droit, France , 4° éd, 2008, p. 366; M. L. Pavia, Le référendum du 6 novembre 1988, R.D.P. n° 6, 1989, p. 1721; J. P. Camby, Le référendum et le droit, op, cit., p. 5.

⁶- P. Jan, Titre XVI de la révision, article 89, op, cit., p. 1996.

⁷ - G. Conac, Les débats sur le référendum sous la V^e république, op, cit, p. 99; D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 647.

وأن تعديل الدستور يجب أن يتم عن طريق الاستفتاء الشعبي (...)¹. وبعد أسبوعين من هذا الخطاب قدم هذا الاقتراح إلى الحكومة. (وهذا يدل بشكل أكيد على أن المبادرة في هذا التعديل الحاسم لم تتخذها الحكومة بل الجنرال ديغول بصورة شخصية)². مما دفع بعض البرلمانيين المعارضين لسياسة الجنرال ديغول الإصلاحية، بتحريك المسؤولية السياسية ضد الحكومة، ولكن الجنرال ديغول لم يأبه لذلك وتم الاستفتاء بتاريخ 28 أكتوبر 1962 بحصوله على 62% من الأصوات³. ومثل ذلك أيضا الاقتراحات التي قدمها في الاستفتاءات التالية لهذا الاستفتاء. والوضع نفسه سار عليه الرؤساء من بعده.

فالرئيس Georges Pompidou وجه رسالة إلى البرلمان في خطابه بتاريخ 3 أبريل 1973 يفصح فيها عن عزمه على مراجعة الدستور، بتخفيض العهدة الرئاسية من 7 سنوات إلى 5 سنوات⁴. والرئيس Giscard d'Estaing، صرح في 30 ماي 1974 بأنه سيضع مشروعا لتعديل الدستور ولكن لم يتسن له ذلك إبان عهده⁵.

أما الرئيس François Mitterrand فقد (أعلن في التفزة الفرنسية في 12 جويلية 2004 عن نيته في تعديل المادة 11 من الدستور بإضافة حق الشعب في الاستفتاء على المسائل العامة المتعلقة بالحريات العامة، ولكن المشروع تم رفضه من طرف مجلس الشيوخ بعدما قبلته الجمعية الوطنية)⁶. إلا أن الاستفتاء التعديلي الدستوري الذي جرى بتاريخ 24 سبتمبر 2000 لتحديد العهدة الرئاسية ب 5 سنوات وأن كان يظهر أنه مبادرة عفوية من رئيس الجمهورية إلا أنه في الحقيقة (كان بضغط من بعض أطراف الرأي العام،

¹ - ذكره اندريه هوريو، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 377/ج2.

² - المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

³ - Voir Ph. Foillard, Droit constitutionnel, paradigme, France, 19^e ed, 2014, op, cit., p. 218; J. Garrigues, Un président élu par tous les Français (28octobre1962), op, cit., p. 12; M. De Guillenchmidt, Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789, op, cit., p. 173.

⁴ - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 105.

⁵ - P. Nuss, Référendum et initiative populaire en France, op, cit., p. 1447.

⁶ - S. L. formerly, La constitution commentée -article par article-, op, cit., p. 38, F. lauchaire, La loi constitutionnelle du 4 aout 1995, R.D.P, n°6, L.G.D.J, Paris, France, 1995, pp. 1425 et 1426.

والرئيس Jacques Chirac كذلك أعلن في تدخله في 14 جويلية 2004 عن إجراء استفتاء شعبي فيما يخص الدستور الأوروبي¹.

ففي هذه الفترة، كانت كل الاقتراحات بمبادرة رئاسية، فلا الوزير الأول ولا البرلمان كان لهم نصيبا منها باستثناء سنة 1988 حيث تسجل مبادرة حكومية واحدة في عهد الرئيس François Mitterrand تمت من طرف وزيره الأول M. Recard فهو أول وزير يتخذ المبادرة بالاقترح والخاص بالاستفتاء حول تقرير مصير كاليد ونيما الجديدة². وهو التطبيق الصحيح للمادة 11 من دستور 1958 التي تؤكد على أن الاقتراح يكون من طرف الحكومة وليس من طرف رئيس الجمهورية، مع العلم أن اقتراح الوزير الأول يخضع بالطبع لموافقة رئيس الجمهورية، فهذا الأخير يستطيع إعلان إجراء الاستفتاء الشعبي من عدمه، فالوزير الأول أمام خياران إما أن يسحب اقتراحه، وإما أن يستبدله باقتراح آخر لأن كلمة اقتراح لها مدلول مزدوج: فهي تعني وضع المشروع للمناقشة أو المداولة³. وليس للوزير الأول وسيلة سياسية للاعتراض على رغبة رئيس الجمهورية في تنظيم استفتاء شعبي، إلا في حالة التعايش ربما يجد الشجاعة السياسية لقول "لا" لرئيس الجمهورية⁴. كما أن اقتراح الوزير الأول مهدد من جهة أخرى أمام البرلمان. فحين يوضع المشروع للمناقشة فإنه يمكن أن يقبل أو يرفض ويمكن كذلك تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

هذا عن المبادرة بالاقترح ذات الأصل البرلماني أو الحكومي فماذا عن المبادرة الشعبية ؟ بداية نقول بأن مبادرة المواطنين باقتراح استفتاء شعبي هو المظهر الحقيقي للديمقراطية المباشرة، والتي تم إرساء جذورها الأولى في التاريخ في النظام السياسي السويسري في القرن التاسع عشر الميلادي⁵. (فالقانون لا يكون إلا بمبادرة شعبية والقرارات والقرارات لا تصبح نافذة إلا بموافقة الشعب)⁶.

¹- M. Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{ème} République, op, cit., p. 66.

² -« L'idée du référendum revient au préfet Christian Blanc, qui était le coordonnateur de la mission de dialogue envoyée dans l'île par le premier ministre dès mai 1988 ». voir l'initiative du référendum: J. Giquel, Le référendum du 8 novembre 1988, op, cit., p. 90; p. Nuss, Référendum et initiative populaire en France, op, cit., p. 1447; O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit, p. 485.

³ - M. L. Pavia, Le référendum du 6 novembre 1988, op, cit., p. 1721.

⁴-Ph. Foillard, Droit constitutionnel, op, cit, p. 218.

⁵- S. Peter, Le référendum populaire en Suisse, op, cit., p. 33 5; A. C. Mercier, Le référendum d'initiative populaire de Condorcet, op, cit., p. 486.

⁶- M. L. Pavia, Le référendum du 6 novembre 1988, op, cit., p. 1715.

وتعرف المبادرة الشعبية بأنها: (إخطار موجه للسلطة من أجل اقتراح قانون للموافقة عليه أو رفضه، وفي حالة الموافقة عليه يصبح قاعدة ملزمة لها)¹ وتم الاحتفاظ بها في الدستور لسنة 1999 الذي دخل حيز التطبيق سنة 2000م، وتقتصر على المواد الدستورية دون المواد التشريعية، وذلك لمراجعة الدستور مراجعة كلية أو جزئية. فلمراجعة الدستور كلية تشترط المادة 138 أن يوقع طلب الاقتراح من قبل مائة ألف ناخب، ثم يعرض على الاستفتاء الشعبي ويعتبر هذا الطلب مقبولاً إذا وافقت عليه أغلبية المصوتين في استفتاء شعبي. أما في حالة المراجعة الجزئية للدستور، فإن المادتين 139 و142 الفقرة الثانية "ب" تشترطان تقديم الطلب من طرف مائة ألف ناخب، ويعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي بشرط أن تصوت عليه أغلبية الناخبين وأغلبية المقاطعات. وعلى مستوى المقاطعات فيكون في القوانين الدستورية والقوانين العادية على حد سواء.

وفي فرنسا، دائماً فأول من نادى بإدخال المبادرة الشعبية للاستفتاء هو الأستاذ Condorcet، الذي كان يرى بأن السيادة ليست شكلاً فقط بل واقع حي، يوجب مشاركة المواطنين في اقتراح القوانين فحضر مشروع دستور في 15 و16 فيفري 1793، الذي يجيز لخمس الناخبين الذين لهم حق الانتخاب اقتراح قانون أو إلغاء قانون قائم². ولكن المعارضين احتجوا بأنه لا يمكن تطبيق ذلك في بلد كبير، إن فرنسا ليست مثل سويسرا في مقاطعاتها، فكيف يمكن للأمين المشاركة في الحياة السياسية، وأزيح من على رأس لجنة تحرير الدستور، وتبنوا بدلاً منه دستور 24 جوان 1793 (دستور مونتنيارد Montagnard أو دستور الجبلين)، الذي نص في مادته 53 على (حق المواطنين في اقتراح قوانين في المجال الدستوري فقط، ثم عرضها على الاستفتاء الشعبي)³. ومع الأسف، فإن هذا الحق اختفى من الدساتير اللاحقة له. وبعد قرابة القرنين، طالب الرئيس François Mitterrand بإدراج

¹ - «le droit d'initiative populaire, devant une autorité constituée, est le droit de saisir cette autorité d'une proposition sur laquelle elle sera obligée de statuer, par voix d'adoption ou rejet, et qui, en cas d'adoption, deviendra la base d'un décret de cette autorité». J. Signorel, Référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif, op, cit, p. 35.

² - Ibid, pp. 29-32; S. Sur, Un bilan du référendum en France, op, cit., p. 595.

³ - J. Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, op, cit., p. 201; P. Nuss, Référendum et initiative populaire en France, op, cit., p. 1466; A-C. Mercier, Le référendum d'initiative populaire de Condorcet, op, cit., pp. 487-490 et 501.

المبادرة الشعبية بالاستفتاء في دستور 1958، لكن الأغلبية البرلمانية غيرت سنة 1993 فرفض المشروع. كما اقترح مجلس الشيوخ في نفس السنة مشروع قانون دستوري يمنح الحق لخمس الناخبين من المبادرة بالاستفتاء الشعبي (مبادرة شعبية خالصة بدون مشاركة البرلمانيين) أي ما يعادل سبعة مليون شخص وهو عدد كبير جدا ولم يؤخذ هذا الاقتراح بعين الاعتبار¹. وتمت مراجعة الدستور في 4 أوت 1995 لتوسعة مجال الاستفتاء التشريعي المنصوص عليه في المادة 11، ولكن المبادرة ظلت حكومية أو برلمانية. وفي 2005 تم إقرار الاستفتاء الشعبي الوطني لتوسعة الاتحاد الأوربي بموجب تعديل المادة 88-5 ف 1 من دستور 1958²، لكن المراجعة الدستورية لسنة 2008، والتي كانت باقتراح من لجنة فيدال أدخلت الاستفتاء بمبادرة شعبية مزدوجة³ -conjointe- أو الاستفتاء بمبادرة مقسمة «Référendum d'initiative partagée»، أو الاستفتاء التشريعي بمبادرة الأقلية Le «référendum législatif d'initiative minoritaire»⁴، إذ يجوز ل 5/1 البرلمانيين مع 10/1 الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية - أي 184 نائب وشيخ⁵، وحوالي 2, 4 مليون ناخب مسجل في القائمة الانتخابية⁶ - اقتراح موضوع من المواضيع المحددة في المادة 11 من الدستور⁷. هذه الأخيرة والتي أصبح نصها كالتالي:

¹-M. Haulbert, Le référendum d'initiative «partagée»: représentants versus représentés ?, op, cit., p. 1644.

² -«Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'union européenne est soumis au référendum par le Président de la République».

³ -« S'il est vrai que sa nouvelle rédaction reprend la recommandation du comité balladur d'instaurer le mécanisme proposée en 1993 par le comité Vedel, se dernier serait d'instituer, non pas une consultation dont l'initiative appartiendrait aux citoyens, mais un «référendum d'initiative minoritaire» or la différence terminologique revient à réserver le déclenchement du procédé à une minorité parlementaire: ceux de l'opposition avec le soutien éventuel de membre de la majorité et/ou des groupes minoritaires...». voir dans ce sens F. Bottini, La démocratie participative dans la révision de 2008: Liberté politique ou simple droit procédurale ?, op, cit, p. 1190 et 1191; A. Camilleri, Droit constitutionnel, op, cit, p. 65; P. Nuss, Référendum et initiative populaire en France, op, cit., p. 1445.

⁴ - P. Pactet et F. Mélin, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 395; S. Diémert, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la constitution, op, cit, p. 56; M. fatin- Rouge stefanini, Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, op, cit., p. 909; F. Hamon, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, op, cit., p. 254.

⁵ - منذ أول أكتوبر 2008 يضم البرلمان الفرنسي 577 نائب و 343 شيخ و 5 شيوخ إضافيين تم إنتخابهم في 2011 أي 348.

⁶ - I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, op, cit., p. 41.

⁷ - تم تقديم عدة اقتراحات لتعديل الدستور وإدخال الاستفتاء بمبادرة شعبية أو الاستفتاء بمبادرة أقلية برلمانية ولكنها منيت كلها بالفشل. للاستزادة راجع،

S. Diémert, Texte constitutionnels sur Le référendum, op, cit., pp. 36-39; M. Haulbert, Le référendum d'initiative «partagée»: représentants versus représentés ?, op, cit., pp. 1644- 1645.

« Un Référendum portait sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an...».

فالتعديل الجديد للدستور الفرنسي نحى نحو تكريس مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة. وهو الاقتراح الشعبي التشريعي، وذلك بإعطاء فرصة للشعب للمشاركة في الحياة السياسية، لكن هذه المبادرة خاصة بالبرلمانيين بالدرجة الأولى. فهي (ليست إستفتاء مبادرة شعبية بل مبادرة برلمانية مصبوغة بصبغة شعبية)¹. ولهذا فإن (المؤسس الدستوري الفرنسي مازال ينفرد صراحة من الاستفتاء الشعبي بمبادرة شعبية خالصة)². أو على حد قول الفقيه Chentebout: (إن مؤسسنا الدستوري أقر المبادرة الشعبية بتقتير)³.

بالإضافة إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعرقل المبادرة الشعبية بتأخير إصدار مرسوم استدعاء الناخبين لإجراء الاستفتاء الشعبي، لأنه غير محدد بمدة معينة، لكن في التطبيق لا يمكنه ذلك إلى ما لا نهاية، وعدم إجراء الاستفتاء بمبادرة شعبية طلبها ملايين الناخبين، لأنه سيتعرض للضغط من طرف القوة السياسية والهيئة الإستئنائية⁴. فإصلاح 2008 يبدو أنه (كرس حرية سياسية لكن الحدود الموضوعية عليه تظهر في الحقيقة أنه أختصر الديمقراطية التشاركية في مجرد حق إجرائي بسيط لأنه لا يسمح للمواطنين الخوض في القضايا بأنفسهم سواء على مستوى المبادرة أو على مستوى القرار)⁵. وقد عبرت وزيرة العدل الفرنسية Christiane Toubira عن ذلك بقولها بأن: (السيادة الوطنية تبقى بين أيدي

¹ -B. Brenet , Libérer le referendum?, op, cit., p. 14.

² -A. M. Le Pourhiet, Droit constitutionnel, op, cit., pp. 94 et 95.

³ - «...que cette réforme de l'article 11a très chichement institué...». B. Chentebout, Droit constitutionnel, op, cit, p. 445.

⁴-M. Haulbert, Le référendum d'initiative «partagée»: représentants versus représentés ?, op, cit., pp. 1653; 1653; I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, op, cit., p. 45.

⁵- F. Bottini, La démocratie participative dans la révision de 2008: liberté politique ou simple droit procédurale ?, op, cit., p. 1190; et pour un point de vue critique, voir aussi M. fatin- Rouge stéfanini, Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, op, cit., p. 909;F. Hamon, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, op, cit., pp. 254-261.

الشعب لكن المبادرة الإستفتاءية مازالت لم توضع بين أياديه الناعمة)¹. وبالنسبة للتطبيق العملي فإن هذا التعديل الجديد مازال حديثا ولم توجد مبادرة شعبية حتى الآن².

وفي مصر، يحتكر رئيس الجمهورية في دستور 1971 سلطة المبادرة بالإعلان عن استفتاء شعبي، أما سلطة الاقتراح لموضوع الاستفتاء الشعبي فهي مقسمة بينه وبين النواب. فالمادة 74 من دستور 1971 تنص على أنه: «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بيانا إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها». وجاء في المادة 136 أنه: «لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب...». ثم تضيف المادة 152 بقولها: «لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا».

من استقراء للمواد الثلاثة من الدستور، نجد أن المبادرة بالحق بالاستفتاء الشعبي رئاسية محضة، سواء من حيث الإعلان أو الاقتراح. لكن فيما يخص الاستفتاء الشعبي على تقرير مسؤولية الحكومة، فإن المبادرة مقسمة بين رئيس الجمهورية والبرلمان. فيكون لـ 10/1 أعضاء مجلس الشعب اقتراح تقرير مسؤولية الحكومة، ويكون لرئيس الجمهورية حق إعلانها للشعب لإجراء استفتاء شعبي بشأنها، وهذا ما أكدته المادة 127 بقولها: «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس...».

ولرئيس الجمهورية... أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي...». أما المادة 189 والمتعلقة بالتعديل الدستوري فنصت على أنه: «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور...».

¹ - «La souveraineté nationale reste entre les mains du peuple, mais l'initiative référendaire n'est pas encore confiée à ses mains fines». M. Haulbert, Le référendum d'initiative «partagée»: représentants versus représentés ?, op, cit., p. 1650.

² - تاريخ وضع الأطروحة للمناقشة.

فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل...،

فإذا وافق على التعديل ثلث عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب للاستفتاء بشأنه، فإذا وافق على التعديل عد نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء».

فهذا النص تارة يترك المبادرة من حيث إعلانها واقتراحها لرئيس الجمهورية وحده، وتارة أخرى يجعل الاقتراح ل 3/1 أعضاء مجلس الشعب، أما الإعلان في حال ما كانت المبادرة برلمانية فلم يذكره النص الدستوري. كما أننا في الواقع العملي لم نجد مبادرة برلمانية فيما يخص الاستفتاء على تعديل الدستور، وكل المبادرات كانت رئاسية، سواء سنة 2005 أو سنة 2007.

وأخيرا، فإن المادة 76 قبل تعديلها سنة 2005، كانت تنص على المبادرة البرلمانية الخالصة لمجلس الشعب، فهو الذي يقترح المرشح الوحيد لرئاسة الدولة، وهو الذي يعرضه على الشعب للاستفتاء عليه، إلا أنه تم تعديل هذه المادة في 2005 ليحل محلها الانتخاب الإستفتائي على رئيس الجمهورية، ثم الانتخاب في آخر تعديل لدستور 1971 سنة 2011¹، والذي تم بمبادرة من المجلس العسكري، ويرجع السبب في ذلك للظروف التي مرت بها مصر (قيام ثورة 25 يناير 2011 وخروج الرئيس مبارك من السلطة، الطعن في شرعية مجلس الشعب). وجاءت هذه التعديلات لتهدئة الأوضاع الثائرة على نظام جثم على قلوب المصريين ردحا من الزمن (30 عاما) وبالتالي يؤكد مرة أخرى أن للاستفتاء الشعبي دورا مهما في حل الأزمات. وكان الأجدر بالمجلس العسكري القائم أن يهيئ الجو لإصدار دستور جديد للبلاد، وليس تعديل بعض مواد الدستور²، التي لا طائل من ورائها سوى تبيذير المال العام، وإطالة الفترة الانتقالية، مادام أنه سيصدر دستورا جديدا. وهو ما تمثل في دستور 2012، لأن هذه التعديلات أبقت الوضع على حاله، بالنسبة لاحتكار رئيس الجمهورية سلطة المبادرة، بل أضافت له كذلك الحق في الاستفتاء الشعبي على تمديد حالة الطوارئ في المادة 148 التي نصت على أن: «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على

¹ - يراجع ص 62-65 المبحث الأول، الفصل الأول، الباب الأول، من هذه الرسالة.

² - تم الاستفتاء على 9 مواد فقط هي 75 و76 و77 و88 و93 و139 و148 وإلغاء المادة 179 وإضافة فقرة للمادة 189 وإضافة مادتين 189 مكرر و189 مكرر 1.

الوجه المبين في القانون... ويجب موافقة أغلبية مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ، وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر ولا يجوز مدها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقته على ذلك».

أما المادة 189، فقد تم إضافة فقرة أخيرة إليها خاصة بالاستفتاء التأسيسي حيث يجوز: «... لكل من رئيس الجمهورية، وبعد موافقة مجلس الوزراء، ولنصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى طلب إصدار دستور جديد، وتتولى جمعية تأسيسية من مائة عضو،... إعداد مشروع الدستور...». وهنا نسجل أيضا أن المبادرة رئاسية، فالرئيس له إمكانية إعلان استفتاء شعبي بإصدار دستور جديد بحجة أن الدستور القائم لا يلبي رغبات الشعب. ولكن حق اقتراح المبدأ فقط، جعله لرئيس الجمهورية أو لنصف أعضاء مجلسي الشعب والشورى، لأن إعداد المشروع هو من صلاحيات لجنة تأسيسية- ولكن هذه المبادرة الرئاسية قيدها المؤسس الدستوري بموافقة مجلس الوزراء و $\frac{1}{2}$ أعضاء مجلس الشعب ومجلس الشورى.

عمليا، يبدو أنه يستحيل تطبيق هذه المادة، ذلك أن الأمر جوازي بالنسبة لرئيس الجمهورية، فإن ارتضى بالدستور القائم لأنه يخدم مصالحه، فإنه لن يعمد إلى إصدار دستور جديد، ولا يوجد أي إجراء في يد البرلمان لإرغام رئيس الجمهورية على ذلك¹. وفرضا أراد رئيس الجمهورية إصدار دستور للبلاد، فإنه سوف يصطدم بعدم موافقة البرلمان، خاصة إذا كان من أغلبية غير متوافقة معه. وبالتالي يمكن لرئيس الجمهورية الرجوع إلى المادة 152 من الدستور التي تتيح له الرجوع مباشرة إلى الإدارة الشعبية وإصدار دستور جديد باعتباره من المسائل التي تهم الشعب، أو يقوم بحل مجلس الشعب تحت أي تبرير لحالة الضرورة، ما دامت هذه الأخيرة تخضع لسلطته التقديرية. وإن كان الفرض الأخير ضعيف الاحتمال لأنه ربما تفوز نفس الأغلبية البرلمانية في الانتخابات، إلا أنني اعتقد أن الفرض الأول هو الأرجح، فالرئيس الفرنسي ديغول عندما وجد أن المادة 89 من دستور 1958 لا تخدمه لجأ إلى تطبيق المادة 11 بدلا منها، وعدل الدستور الفرنسي بالرغم من الانتقادات الشديدة التي

¹ - مع الملاحظة أن معظم الدساتير المقارنة تجعل من الاستفتاء التأسيسي أمرا إجباريا.

وجهت له. مع فرق هام، فالرئيس ديغول عدل فقط في مواد الدستور لكن المادة 189 من دستور 1971 المعدل المصري تنص على إصدار دستور جديد وإلغاء الدستور القائم. والاستفتاء التأسيسي لإصدار دستور جديد للدولة - كما نعلم - يكون في حالتين: ثورة أو انقلاب، ففي هاتين الحالتين فإن الدستور الجديد يفرض نفسه بقوة. ولهذا فلو فرضنا أن رئيس الجمهورية لم يبادر بإصدار دستور جديد، أو اصطدم بعدم موافقة البرلمان، فإنه ليس أمام الشعب سوى الثورة على النظام القائم والمطالبة بإصدار دستور جديد، ذلك أن الدستور القائم لا يلبي طلباتهم ويكرس الاستبداد في أسمى معانيه، وبالتالي يتنافى مع الديمقراطية. وهذا ما حدث فعلا، عندما أسقطت ثورة 25 يناير 2011 دستور 1971 وصدر بدلا منه دستور 2012. كما نجد أن المادة 189 مكرر تفسح المجال لكل رئيس جمهورية أن يخلد اسمه بإصدار دستور جديد، وهذا شيء معروف لدى الرؤساء العرب. وحسنا فعل المؤسس الدستوري المصري في دستور 2012 بإلغاء هذه المادة.

ولم يشذ دستور 2012 عن دستور 1971 الملغى، بحيث تبقى المبادرة من حيث الإعلان والاقتراح رئاسية بالنسبة للاستفتاء الشعبي على حل مجلس النواب (127)، مع إضافة استقالة رئيس الجمهورية في حالة رفض قرار الحل من طرف الشعب¹. والاستفتاء الشعبي الخاص بالمسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا (150)، والاستفتاء الشعبي على تمديد حالة الطوارئ (المادة 148)، إلا أنه فيما يخص الاستفتاء الدستوري التعديلي، فإن المبادرة باقتراح التعديل الدستوري تكون إما لرئيس الجمهورية أو لمجلس النواب، وإذا صدر الطلب عن هذا الأخير فإنه يجب أن يكون موقعا من خمس عدد الأعضاء على الأقل، وفي حالة الموافقة يعرض على الاستفتاء الشعبي حسب المادة 217 ولكن هذه المادة لم تحدد لنا من يصدر قرار إعلان الاستفتاء الشعبي، سواء كانت المبادرة رئاسية أو برلمانية. وهل يمكن لمجلس النواب في حالة أن كانت المبادرة باقتراح التعديل الدستوري صادرة عن نوابه أن يعلن قرار الاستفتاء للشعب؟ لا أظن ذلك لأن إجراءات إعلان المبادرة إلى الشعب

¹ - تم إلغاء الاستفتاء على حل البرلمان في تعديل 2007 ونص فقط على إعادة انتخاب برلمان جديد بعد قرار الحل، ليرجع في دستور 2012.

وتحريك العملية الإستفتائية يتطلب وسائل مادية وبشرية تملكها الحكومة وليس مجلس النواب.

بالإضافة إلى أن مبادرة رئيس الجمهورية باقتراح استفتاء شعبي تخضع لموافقة البرلمان مرتين، فالمرّة الأولى يوافق المجلسان بأغلبية ثلثي أعضائهما على طلب التعديل فقط أي الفكرة. وإذا رفض المجلسان، فإنه لا يعاد طرح ذات الفكرة قبل حلول دور الإنعقاد التالي. أما في حالة الموافقة، فتتم المناقشة لموضوع التعديل ثم يصدر المجلسان قرارهما بأغلبية ثلثا أعضاء كل منهما، وبعدها يعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي، لكن هذا النص لم يوضح ما العمل إذا تم رفض الموضوع عند المناقشة. فهذه المادة ليست في صالح رئيس الجمهورية إذا رغب في تعديل الدستور، لأنه مقيد مرتين بموافقة البرلمان، ولهذا فإنه لن يستخدم هذا النص إذا كانت الأغلبية البرلمانية متوافقة معه، أما في الحالة العكسية فإنه -حتمًا- سيلجأ إلى استخدام المادة 150 الخاصة بالاستفتاء على المسائل الهامة، وبالطبع فإن الدستور يعتبر من المسائل الهامة الخاصة بالمصالح العليا للبلاد.

وقد حافظ التعديل الدستوري لسنة 2014 على مبادرة رئيس الجمهورية، فيما يخص الاستفتاء الشعبي المتعلق بالمسائل المهمة التي تتصل بمصالح العليا للبلاد (المادة 157) والاستفتاء الدستوري التعديلي (المادة 226) والاستفتاء الشعبي على حل مجلس النواب (المادة 137)، إلا أنه تم حذف هذه المرة تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إذا كانت نتيجة الاستفتاء سلبية على قرار الحل وهو ما يدعو إلى التساؤل: ما العمل في هذه الحالة، هل يبقى رئيس الجمهورية في منصبه أم يستقيل؟. إن الوضع يصبح محرّجا بالنسبة لرئيس الجمهورية، لو بقي في منصبه وتجاهل نتيجة الاستفتاء. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنه من الناحية العملية لن يستطيع العمل مع نواب ليسوا محل ثقة بالنسبة إليه.

وإذا كان المؤسس الدستوري قد حذف سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة لتمديد حالة الطوارئ، فإنه من جهة أخرى، أضاف التعديل الدستوري لسنة 2014 لرئيس الجمهورية المبادرة بالاستفتاء الشعبي على المعاهدات في المادة 151 بقولها: «يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات...»

ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة...». إلا أن الجديد الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2014 هو إعطاء حق المبادرة لرئيس مجلس الوزراء لإعلان استفتاء شعبي لتقرير سحب الثقة من رئيس الجمهورية إذا تم اقتراحها من طرف النواب وهذا حسب المادة 161 منه: «يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه. ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة.

وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خاليا، وتجرى الإنتخابات الرئاسية المبكرة خلال الستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلا، ويدعورئيس الجمهورية لإنتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل». وإن كان يبدو هذا النص أنه كرس المحاسبة وتقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية إلا أنه لا يمكن تطبيقه لأن رئيس مجلس الوزراء معين من طرف رئيس الجمهورية الذي يستطيع إقالته في أي وقت ويملك كذلك سلطة حل مجلس النواب.

وأما في الجزائر، باعتبار رئيس الجمهورية يحوز سلطات واسعة - هو الآخر - مثل نظيره الرئيس الفرنسي والمصري، فإن سلطة الإعلان عن إجراء استفتاء شعبي هي من اختصاصه بطبيعة الحال، وله أيضا سلطة اقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي إلى جانب البرلمان، وهذا ما سنعالجه تباعا في الدساتير الجزائرية المتعاقبة.

ينفرد دستور 1963 بخاصية لا نجدها في الدستورين الفرنسي والمصري، ولا حتى في الدساتير الجزائرية اللاحقة له، وهي ثنائية المبادرة بالاستفتاء الشعبي من حيث الإعلان والاقتراح، فهي من اختصاص رئيس الجمهورية ولنواب المجلس (المجلس الوطني معا)،

وهذا ما نصت عليه المادة 71 منه بقولها: «ترجع المبادرة لتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة للمجلس الوطني». ثم يعرض مشروع القانون على مصادقة الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي¹.

وما يلاحظ على هذا الحق المخول دستوريا للبرلمانيين من الناحية النظرية يجعل من غير الممكن مرور أي تعديل يبتغيه رئيس الجمهورية دون رضاهم، إلا أنه من الناحية الواقعية، فلا يمكن أن يكون عائقا أمام مبادرة رئيس الجمهورية خاصة إذا علمنا أن (3/2) ثلثي أعضاء الحكومة يختارهم الرئيس من بين أعضاء المجلس الوطني. وبالرغم من أهمية الدور الذي منحه هذا الدستور للبرلمان للمشاركة في المبادرة بالإعلان والاقتراح لمشروع تعديل الدستور - حتى لا ينفرد رئيس الجمهورية بحق استفتاء الشعب - إلا أنه لم يسمح الوقت بممارسة هذا الحق بسبب تعليق أحكام الدستور واستعمال رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية بموجب المادة 59 منه بالإضافة إلى عدم وجود برلمان حتى سنة 1964، ثم إلغاء العمل بدستور 1963 وإصدار الأمر 1965. وبالتالي توقف الحياة الدستورية لمدة إحدى عشر (11) سنة، والعمل بموجب المشروعية الثورية إلى غاية 1976 حيث بادر رئيس الجمهورية هواري بومدين بتاريخ 27 جوان 1976 بإجراء استفتاء حول الميثاق الوطني، ثم تلاه الاستفتاء الشعبي حول إقرار لمشروع دستور 1976 بتاريخ 19 نوفمبر 1976. فهذان الاستفتاءان كانا بمبادرة رئاسية محضة.

وأما دستور 1976 فقد جعل السيادة الوطنية ملكا للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء². ومن حق رئيس الجمهورية أن يرجع مباشرة إلى إرادة الشعب واستشارته في القضايا ذات الأهمية الوطنية³. فهو وحده يحتكر سلطة المبادرة بالإعلان عن إجراء استفتاء شعبي واقتراح مشروعه ولا وجود لدور برلماني في هذه العملية برمتها. مع الملاحظة على هذا الدستور أنه أخرج مواضيع التعديلات الدستورية من الاستفتاء الشعبي وفتح باب

¹ - المادة 73 من دستور 1963.

² - المادة 5 كانت قبل تعديلها في 1988 كما يلي: «السيادة الوطنية ملك للشعب، يمارسها عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين».

³ - المادة 14/111 مع الملاحظة أنه قبل التعديل الدستوري الذي جرى بتاريخ 7 جويلية 1979 كانت كلمة قضايا جمع فأصبحت مفردة. مما يوحي بأنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يعرض أكثر من قضية على الشعب للاستفتاء عليها.

تقديرها في عبارة فضفاضة- القضايا ذات الأهمية الوطنية- لرئيس الجمهورية الذي يمكنه استعمال الاستفتاء الشعبي بشأنها. وأقصى الشعب صاحب السيادة من عملية الاستفتاء التعديلي¹. مما يتناقض مع المادة 5 من الدستور التي تنص على أن: «السيادة الوطنية ملك الشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء». ومع هذا فقد بادر رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد بثلاث استفتاءات وهي:

- استفتاء شعبي في 16 جانفي 1986 المتعلق بإثراء الميثاق الوطني.
- استفتاء شعبي في 3 نوفمبر 1988 المتعلق بتعديل دستور 1976 والنص على ازدواجية السلطة التنفيذية (رئيس جمهورية ورئيس حكومة)².
- استفتاء شعبي في 23 فيفري 1989 المتعلق بتعديل الدستور³.

ولم يخرج دستور 1989 عن سابقه دستور 1976 فرئيس الجمهورية مازال يجمع بين مبادرة الإعلان ومبادرة الاقتراح. فنفس المواد التي كانت في دستور 1976 تم الاحتفاظ بها في دستور 1989 (المادة 9/74) أما المادة 5 فأصبحت برقم 7 بإضافة مقطع السلطة التأسيسية ملك للشعب أي تم إدخال الاستفتاء الشعبي على تعديل الدستور الذي أهمله دستور 1976. وخصص الباب الرابع للتعديل الدستوري فنصت المادة 163 على أنه: «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يعرض على استفتاء الشعب للموافقة عليه، ثم يصدره رئيس الجمهورية»، ثم تليها المادة 164 التي أجازت لرئيس الجمهورية تجاوز الإرادة الشعبية وعدم عرض مشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي متى أحرز $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء البرلمان⁴.

¹- جرى تعديلين دون الرجوع إلى الشعب: الأول تم بموجب القانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، ج. ر. ج. رقم 28 بتاريخ 10 جويلية 1979. لتعديل بعض المواد الخاصة بمركز رئيس الجمهورية وإنشاء مهام نائب أو نواب رئيس الجمهورية ومهام الوزير الأول ونوابه...

أما الثاني: فتم بموجب القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي 1980، ج. ر. ج. رقم 3 بتاريخ 15 جانفي 1980 والخاص بإنشاء مجلس المحاسبة.

²- ج. ر. ج. ج. ج. عدد45، بتاريخ 5 نوفمبر 1988.

³- ج. ر. ج. ج. عدد9، بتاريخ 1 مارس 1989.

⁴- «إذا رأى المجلس الدستوري مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهم، ولا يمس بأي شيء التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز $\frac{3}{4}$ من أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني».

ولم تشهد هذه الفترة سوى استفتاء شعبي واحد خاص بالتعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية اليامين زروال بتاريخ 28 نوفمبر 1996¹، والذي نص على ازدواجية السلطة التشريعية بإضافة غرفة ثانية هي مجلس الأمة²، التي أصبح لها دور في المبادرة بالاستفتاء الشعبي والتصويت عليه إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني.

فالجديد الذي أتى به دستور 1996 هو إقرار حق البرلمان في المبادرة باقتراح مشروع الاستفتاء الشعبي لتعديل الدستور إذا اكتمل له نصاب 3/4 أعضاء الغرفتين معا³. أما الإعلان فهو من حق رئيس الجمهورية وحده. وبالتالي فإن المبادرة البرلمانية تبقى ساكنة ما لم يعمد رئيس الجمهورية بإعلانها للشعب، ذلك أن الأمر جوازي بالنسبة له. وفرضا أن البرلمان بادر باقتراح مشروع لتعديل الدستور، فإن السلطة التنفيذية تتحكم في جدول أعمال البرلمان وقد تهمل المبادرة، ولا تعلنها إلى الشعب للاستفتاء حولها. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن المؤسس الدستوري لم يوضح من هو صاحب إعلان المبادرة البرلمانية، «ومن هو الذي يدعو البرلمان للإعقاد ثم رئاسة اجتماع أعضاء البرلمان في غرفة واحدة، الذي يكون دستوريا تحت إشراف مجلس الأمة، وهل يستطيع هذا الأخير أن يتولى ذلك دون موافقة رئيس الجمهورية؟ وأن يتقدم 3/4 أعضائه (وليس الحاضرين) بمبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي له أن يرفضه، أما إن كان مؤيدا له أو هو الذي كان وراءه فلا شك أنه سيحظى بالموافقة»⁴. فالمبادرة البرلمانية تكتنفها شروط معقدة أغلبية موصوفة لا تتحقق في برلمان تعددي (الغرفة الأولى) ومختلف السياسات، وتحالف رئاسي متوافق مع رئيس الجمهورية، وغرفة ثانية ثلث أعضائها معين من طرف رئيس الجمهورية⁵. مما يصعب تحقيقها إلا بموافقة رئيس الجمهورية. ومع كل هذه التعقيدات الإجرائية، فإن كانت

¹ ج. ر. ج. ح. ج. عدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

² المادة 98، والكثير من مواد الدستور عرفت تعديلات.

³ المادة 177 تنص على أنه: «يمكن لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء وغرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه». أصبحت برقم 211 في التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁴ سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية-، ج3، ص 260.

⁵ راجع أكثر مسراتي سليمة، الاستفتاء الشعبي الدستوري والتعديل الدستوري، آلية ديمقراطية أم شكلية فقط، الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة، حالة الجزائر، يومي 18 و 19 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، الجزائر، ص5.

هناك تعددية حزبية حقيقية وإرادة سياسية قوية تعكس فعلا التمثيل الشعبي، فإن اتفاق ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان¹، أي حوالي 455 عضو على طرح مشروع تعديل دستوري على الإستفتاء الشعبي، فهذا المشروع لا شك أنه يكون فعلا معبرا عن السيادة الشعبية. ولا يجد رئيس الجمهورية سوى اعلان المبادرة البرلمانية للشعب.

وأخيرا فإن دستور 1996 بعد تعديله سنة 2016 أبقى على حق رئيس الجمهورية في المبادرة بالاستفتاء الشعبي سواء من حيث إعلانها أو اقتراحها²، كما احتفظ له كذلك بحقه في تجاوز الإرادة الشعبية متى أحرز مشروعه 3/4 أصوات أعضاء الغرفتين معا المجلس الشعبي ومجلس الأمة حسب المادة 210 منه³.

وفي التطبيق، فقد قام رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة شخصيا بالمبادرة إعلانا واقتراحا مرتين: الأولى بتاريخ 16 سبتمبر 1999 للاستفتاء حول قانون الوثام المدني⁴ والثانية للاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

إذن وبعد أن عرفنا من له حق المبادرة بالإعلان عن إجراء استفتاء شعبي، واقتراح موضوعه. تأتي مرحلة مناقشة هذا الاقتراح والتصويت عليه.

ثانيا: مناقشة مشروع الاقتراح

إن مناقشة مشروع الاقتراح، مرحلة مهمة جدا من مراحل تحريك العملية الاستفتاءية. فمن خلالها تتضح إيجابيات ومساوئ المشروع الذي سوف يعرض على الاستفتاء الشعبي وعادة ما تناط هذه المهمة بالبرلمانات.

في فرنسا، تنص المادة 89 في فقرتها الثانية من دستور 1958 على أنه: (يجب أن يدرس مشروع التعديل أو اقتراح التعديل وفق شروط الآجال المحددة في الفقرة الثالثة من

¹- يضم المجلس الشعبي الوطني 462 نائب ويضم مجلس الأمة 144 عضو.

²- فالمواد 6، 7، 10/77، 174 بقيت كما هي تغيرت أرقامها فقط فأصبحت على التوالي في تعديل 2016: 7، 8، 8/91، 208.

³- كانت المادة 176 من دستور 1996 قبل التعديل.

⁴- وان كان رئيس الجمهورية أمر الحكومة بتحضير مشروع قانون الوثام المدني وتقديمه أمام البرلمان.

المادة 42 ويصوت عليه المجلسان في صيغة واحدة. ويكون التعديل نهائياً بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء...). من خلال هذه الفقرة فإن، كل مشروع تعديل دستوري سواء كان حكومياً أو برلمانياً، يعرض على البرلمان لمناقشته. على أن تتم هذه المناقشة في كل مجلس على حدة. ولا يهم إن بدأت الجمعية الوطنية المناقشة أولاً أو مجلس الشيوخ، بل العبرة بالمجلس الذي أخطر أولاً¹. ويتم التصويت عليه بنفس الصيغة المطبقة على النصوص التشريعية العادية، أي بصيغة متماثلة من قبل المجلسين. ولهذا، فإن أي تعديل دستوري لا يمكن أن يرى النور ما لم يتم الاتفاق عليه من قبل المجلسين اللذان يتساويان في هذه المسألة، الأغلبية العادية للتصويت من قبل من شارك في التصويت. ثم تأتي مرحلة إقرار التعديل الدستوري عن طريق عرض المشروع على الاستفتاء الشعبي.

أما فيما يخص الاستفتاء على المواضيع المذكورة في المادة 11 من الدستور، فإن الفقرة الثانية تنص على أنه: (وإذا تم تنظيم الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة، تعرض هذه الأخيرة بياناً أمام كل مجلس، تتبعه مناقشة). أي تتم مناقشته المشروع من طرف كل مجلس على حدة ولكن النص لا يورد لنا طريقة التصويت على المشروع هل تكون بنفس صيغة التصويت على مشروع التعديل الدستوري أي مثل القوانين العادية². أما تلك التي تكون بمبادرة شعبية فإن القانون العضوي هو الذي يحددها. هذا القانون صدر في 6 ديسمبر 2013³. حيث يوضع مشروع المبادرة الشعبية على مكتب الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ ثم تحال للمجلس الدستوري من طرف رئيس الجمعية الوطنية وإعلام رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيس مجلس الشيوخ ويجب أن يكون الاقتراح يراعي نص المادة 40 من دستور 1958 بأن لا يكون في مادة الضرائب أو تخفيضها⁴.

¹ - تنص المادة 42 فقرة 3 من دستور 1958 على ما يلي: (... ولا يمكن إجراء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون، في الجلسة، وفي قراءة أولى أمام المجلس الذي أخطر الأول، إلا بعد انقضاء أجل ستة أسابيع من إيداعه. ولا يمكن إجراؤها أمام المجلس الذي أخطر الثاني به إلا بعد أجل أربعة أيام من إرساله...).

² - إجبارية المناقشة أمام المجلسين أضيفت بعد التعديل الدستوري لسنة 1995 بموجب القانون الدستوري الصادر في 4 أوت 1994.

³ - Loi organique n° 2013- 1116 du 6 décembre 2013 pourtant application de l'article 11 de la constitution.

⁴ - voir F. Hamon, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, op, cit., pp. 255-258.

وفي مصر، أخضع دستور 1971 مشروع التعديل الدستوري، وقرار سحب الثقة من الحكومة للمناقشة، أما بقية المواضيع التي تكون محلا للاستفتاء فلا يتم مناقشتها. فبالنسبة للاستفتاء الشعبي على تعديل الدستور، فتمر المناقشة بثلاث مراحل:

ففي المرحلة الأولى يناقش مجلس الشعب مبدأ التعديل (أي الفكرة المقترحة) سواء أكان الاقتراح رئاسيا أو برلمانيا، ويصوت عليه بأغلبية أعضائه في حالة الموافقة عليه. أما إذا رفض الاقتراح فلا يجوز عرضه، إلا بعد مضي سنة من هذا الرفض. ثم تأتي المرحلة الثانية بعد شهرين (2) من تاريخ الموافقة على مبدأ التعديل وهذا لمناقشة الاقتراح مادة، فإذا وافقت على التعديل ثلث عدد أعضاء مجلس الشعب، يمر المشروع إلى مجلس الشورى ليبدلي برأيه في الاقتراحات ثم يعرض في المرحلة الأخيرة على الاستفتاء الشعبي¹.

وفيما يخص الاستفتاء الشعبي الخاص بتقرير مسؤولية الحكومة، فإن مناقشة الأمر تتم بين المجلس ورئيس الجمهورية، حيث تشترط المادة 127 من دستور 1971 استجواب الحكومة أولا عن طريق طلب يقدمه 10/1 أعضاء مجلس الشعب، ثم يصدر القرار بالأغلبية بعد ثلاثة أيام من تقديم الطلب، ثم يرفع الأمر إلى رئيس الجمهورية والذي يرجعه بدوره إلى مجلس الشعب خلال 10 أيام لإعادة دراسته أو ربما ليتراجع عن إقراره، فإن أعاد المجلس القرار إلى رئيس الجمهورية جاز لهذا الأخير عرض الأمر على الشعب خلال 30 يوما من إقرار المجلس، فإن كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي مؤيدة للحكومة عد المجلس منحلا، أما إذا رفض الشعب تأييد الحكومة قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة.

أما في حالة إصدار دستور جديد، فإنه يعد من طرف جمعية تأسيسية ولا يوجد أي مناقشة للاقتراح من قبل البرلمان، ثم يعرض على الاستفتاء الشعبي (حسب المادة 189 مكرر والمادة 189 فقرة أخيرة مضافة).

والوضع نفسه فيما يخص المادة 148 الخاصة بتمديد حالة الطوارئ والمادة 152 المتعلقة بالاستفتاء الشعبي في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا، فإنه لا يوجد أي مناقشة

¹ - المادة 194 أضيفت بعد التعديل الدستوري لسنة 2007.

للمشروع، بل يعرض الأمر على الاستفتاء الشعبي مباشرة. إلا أنه بالنسبة للاستفتاء الشعبي المتعلق بحالة الضرورة وبالرغم من أن المادة 74 من دستور 1971 لا تنص على أية مناقشة، إلا أن رئيس الجمهورية ملزم بتوجيه بيان للشعب يعلمه بالإجراءات المتخذة لدرء لخطر. ويعد هذا البيان بمثابة إخطار للشعب بهذه الإجراءات. وعليه يفترض أن يتضمن البيان الأسباب الدافعة للجوء إلى تطبيق المادة 74 من الدستور¹.

وفي دستور 2012، فإن الاستفتاء الخاص بالمسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا (المادة 150) والاستفتاء على حل مجلس النواب (المادة 127) لا يوجد فيهما أية مناقشة لموضوع الاستفتاء الشعبي. أما فيما يخص الاستفتاء التعديلي (المادتان 217 و218)، فإنه سواء كانت المبادرة رئاسية أو برلمانية فإن طلب التعديل (الفكرة) يناقشه مجلسا النواب والشورى خلال 30 يوما من تاريخ تسلمهما الطلب، ويصدر كل مجلس قراره بقبول طلب التعديل كليا أو جزئيا بأغلبية ثلثي أعضائه، ثم تأتي مرحلة مناقشة الموضوع بعد 60 يوما (ستين) من تاريخ الموافقة، فإذا وافق ثلث أعضاء كل مجلس يعرض على خلال ثلاثين يوما (30) من الموافقة على الاستفتاء الشعبي. أما إذا تم رفض الطلب (الفكرة) فإنه لا يعاد طرح نفس الطلب قبل حلول دور الإنعقاد التالي، مع الملاحظة أن رأي مجلس الشورى بشأن

¹- ويرى جانب من الفقه الدستوري أن: «الإجراءات العامة لا تعرض برمتها على الاستفتاء يعرض منها فقط تلك التي يتعذر على الرئيس مباشرتها بغير تطبيق المادة (74)، أما الإجراءات التي يمكن للرئيس مباشرتها بمقتضى اختصاصاته العادية أو الاستثنائية التقليدية فإنها تخرج من المسائل التي تعرض على الاستفتاء الشعبي، والقول بغير ذلك يؤدي إلى إحداث نتائج شاذة». وتمثل موافقة الشعب على الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية «نوعا من الإقرار اللاحق وتلغى الإجراءات بالنسبة للمستقبل في حالة عدم موافقة الشعب عليها»: كما يضيف البعض بأنه «لا يترتب البطلان على عدم عرض هذه الإجراءات على الشعب، بل لا يؤثر في صحتها، حيث يمثل الاستفتاء في هذه الظروف استفتاء على سياسة رئيس الجمهورية بصفة عامة خلال فترة الأزمة الحادة التي استوجبت تطبيق المادة 74» أما من خلال التطبيقات العملية لهذه المادة، فإنها تؤكد حرية رئيس الجمهورية في عرض كل الإجراءات العامة أو بعضها. ففي حوادث الشغب سنة 1977 لم تطرح سوى الإجراءات العامة في الاستفتاء الشعبي، بينما في الاستفتاء الشعبي الذي جرى سنة 1981 بمناسبة الأحداث الطائفية، فقد تم عرض كل الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية. انظر لمى فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 142؛ رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص 198-199؛ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 163؛ عبد الغني بسبوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 178-180.

التعديل الدستوري كان مجرد رأي غير ملزم أي استشاري فقط في دستور 1971 الملغى، لكن في دستور 2012 أصبح يصدر قرار سواء لقبول الفكرة أو المناقشة موضوع التعديل. هذا المجلس تم إلغاؤه في التعديل الدستوري لسنة 2014 فأصبح البرلمان أحادي الغرفة، فإن مضمون المادتين 217 و218، ورد كما هو في المادة 226 مع تعديل طفيف حيث يجوز: «لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل.

وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كليا أو جزئيا بأغلبية ثلثي أعضائه.

وإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب التعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الإنعقاد التالي، وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوما من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدور هذه الموافقة...». فمجلس النواب يقوم بدور كبير في مناقشة اقتراح التعديل الدستوري فالمرحلة الأولى يناقش الفكرة فقط، ويصدر قرارا برفضها أو قبولها بأغلبية أعضائه وفي حالة قبولها يمر للمرحلة الثانية وهي مناقشة مضمون الاقتراح والتصويت عليه بالأغلبية. فهذه الشروط لا يمكن تحقيقها لأن رئيس الجمهورية لا يضمن الموافقة على اقتراحه خاصة إذا كانت الأغلبية البرلمانية غير متوافقة معه، ولهذا يبدو أنه لن يفكر في تفعيل هذه المادة ويلجأ إلى المادة 154 لتمرير التعديل تحت غطاء المصالح العليا للبلاد.

وأما في الجزائر، اشترط دستور 1963 مناقشة اقتراح موضوع التعديل الدستوري المعروض على الاستفتاء الشعبي، ولكنه كان يتشدد في إجراءات تعديل الدستور باشتراطه أن يتم بتلاوتين، وأن يصوت عليه بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني (المادة 72) يفصل بينهما أجل شهرين وهذا للتريث وعدم الإسراع في التعديل الدستوري.

وفي في دستور 1976 لا توجد أية مناقشة برلمانية، فمشروع الاستفتاء الشعبي يعرض مباشرة على الشعب ليقول كلمته فيه.

ولم ينص دستور 1989 على مناقشة المشروع من قبل البرلمان إذا كان الاستفتاء الشعبي يخص القضايا ذات الأهمية الوطنية (المادة 9/74). أما إذا كان استفتاء بشأن التعديل الدستوري المنصوص عليه في المادة 163 منه، فإن المادة 165 توجب أن يناقش الاقتراح داخل المجلس الشعبي الوطني الذي يصوت عليه بنفس الصيغة التي يصوت بها على النصوص التشريعية. ثم يقوم رئيس الجمهورية بعرضه على الاستفتاء الشعبي خلال 45 يوما من موافقة المجلس الشعبي الوطني، فإذا وافق الشعب على مشروع التعديل الدستوري يصدره رئيس الجمهورية أما إذا رفضه الشعب خلال الاستفتاء الشعبي، فإنه يصبح لاغيا ولا يمكن عرضه من جديد في نفس الفترة التشريعية (المادة 166-167).

وأما في دستور 1996، فلم يتغير الوضع كثيرا سوى بإضافة تصويت وثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة¹ - وذلك كغرفة ثانية في البرلمان استحدثها المؤسس الجزائري- إلى جانب تصويت الأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني²، وذلك حتى يضمن مروره بسلام أمام برلمان تعددي تختلف فيه الاتجاهات السياسية وتتفاوت فيه القناعات الحزبية³. كما تم تمديد المدة إلى خمسين يوما بدلا من 45 يوما. وبعد التعديل الدستوري لسنة 2008 و 2016 بقي الوضع على حاله واصبحت المادة 176 برقم 208 مع المحافظة على نفس الصياغة كالاتي: «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب». ولكن النسبة المطلوبة للتصويت تغيرت، فبعدما كانت ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة⁴، أصبحت أغلبية أعضائه الحاضرين⁵.

إن اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري التصويت على موضوع التعديل الدستوري بنفس الصيغة كالنص التشريعي يقصد هنا اجراءات التصويت على القانون العادي لأن

¹ - المادة 120 و 174 من دستور 1996 قبل وبعد تعديل 2008.

² - المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 25 مارس 2000، ج.ج.ج.ج، رقم 46 بتاريخ 30 جويلية 2000.

³ - مسراتي سليمة، الإستفتاء الشعبي الدستوري والتعديل الدستوري، آلية ديمقراطية أم شكلية فقط، مرجع سابق، ص 5.

⁴ - المادة 60 و 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 28 نوفمبر 2000، ج.ج.ج.ج، رقم 77 بتاريخ 17 ديسمبر 2000.

⁵ - المادة 138 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

القانون العضوي له إجراءاته الخاصة به، وهذا معناه عدم التغيير في مشروع الاستفتاء من قبل البرلمانين. أي أن موافقة البرلمان غير معلقة على شرط، فإما أن يوافق وإما أن يرفض. ومن هنا نجد المؤسس الدستوري يسوي بين قاعدة دستورية عليا وبين نص قانوني عادي أدنى منها مرتبة في سلم تدرج المعايير القانونية، وكان الأحرى أن تكون نسبة التصويت متغايرة بين النصين.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما هي الفائدة من تصويت البرلمان؟ وما هي النتيجة إذا رفض البرلمان المشروع؟ والجواب يكمن في المادة 210 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 التي قضت بأنه: «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان»¹. فهذا النص الدستوري يتضح أنه لا يستبعد اللجوء لاستفتاء الشعبي متى قدر رئيس الجمهورية ذلك لأن المؤسس الدستوري استعمل فعل "أمكن" أي في حالة عدم إحراز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان وفي حالة موافقة ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان². هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن المجلس الدستوري عند فحصه لمشروع تعديل دستور 1996 سنة 2008 أجاب بأن المادة 176 لا تستثني لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان فقد ورد في رأيه ما يلي:

- واعتباراً أنه يمكن رئيس الجمهورية، بمقتضى المادة 176 من الدستور، أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

¹ - وتقابلها المادة 176 من دستور 1996 قبل هذا التعديل.

² - نجد المؤسس الدستوري التونسي ينص صراحة على إمكانية عرض موضوع الاستفتاء على البرلمان ثم الشعب (أي حتى بعد موافقة البرلمان) فقد نص في الفصل 144 من دستور 2014 على أن: «كل مبادرة تعرض على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي في كونها لا تتعلق بما لا يجوز تعديله حسبما هو مقرر في الدستور. يتم التعديل بموافقة ثلثي أعضاء مجلس نواب الشعب ويمكن لرئيس الجمهورية بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس أن يعرض التعديل الدستوري على الاستفتاء ويتم قبوله في هذه الحالة بأغلبية المقترعين».

- واعتباراً أن هذا الإجراء لا يستثني لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز هذا القانون ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان¹. فالواضح أن المادة 176 تعطي لرئيس الجمهورية لا يهيمه ممثلو الشعب وأن سلطته مطلقة في تعديل الدستور لا تقف عند حد.

وإذا كان المؤسس الدستوري قد اشترط المناقشة البرلمانية في الاستفتاء على تعديل الدستور دون الاستفتاء المتعلق بالقضايا ذات الأهمية الوطنية(المادة 91 بند 8 من دستور 1996 المعدل سنة 2016) لأنه في هذه الحالة يرجع للشعب مباشرة، إلا أن التطبيق سار عكس ذلك، فقد كلف رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة الحكومة بتحضير مشروع تمهيدي لقانون يشخص مسعى السلم والأمن والمصالحة الوطنية، وبعد أخذ رأي مجلس الدولة. ومصادقة مجلس الوزراء عليه بتاريخ 30 جوان 1999 في ذات اليوم تم إيداع مشروع القانون على البرلمان بغرفتيه هذا الأخير لم يتجاوز مدة 14 يوماً للمصادقة عليه، وقد تم اقتراح 25 تعديل ولكن تم سحبها قبل التصويت عليه². وأصدره رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 126 من دستور 1996 في الجريدة الرسمية³، وبتاريخ 16 سبتمبر 1999 تم عرضه على الاستفتاء الشعبي. وفي هذا القانون تم الاستناد على المادة 77 بند 10 من دستور 1996 التي تخول رئيس الجمهورية الرجوع مباشرة للشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية، ولا تجيز له عرض المشروع للمناقشة البرلمانية. ولهذا نتساءل عن الأساس الذي استند عليه في عرض المشروع على البرلمان وبعد موافقة هذا الأخير يعرضه على الشعب؟. فلو كان البرلمان قد رفضه لقلنا أنه أراد تحكيم الشعب لأنه يفتقد أغلبية برلمانية تسانده⁴. إن الأمر يبدو أنه سياسي وهو البحث عن إجماع برلماني إلى جانب الإجماع الشعبي¹.

¹ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01/08/ر. ت د/م د مؤرخ في 09 ذي القعدة عام 1429 الموافق 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. أحكام الفقه الدستوري الجزائري، 2008، رقم 13. مع الملاحظة أنه في رأيه المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 2016 لم يذكر بهذا الاعتبار.

² - انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، سنة 3، 1999، رقم 155، ص 10-17

³ - جريدة رسمية، رقم 46، بتاريخ 13-07-1999.

⁴ - تنص المادة 85 ف 2 من دستور سيرلانكا لسنة 1972 على أنه: «يمكن لرئيس الجمهورية -بإرادته - أن يعرض على الشعب للاستفتاء أي مشروع قانون كان قد رفضه البرلمان، باستثناء التعديلات الدستورية». أي ينص صراحة على لجوء رئيس الدولة إلى استفتاء

إن المبادرة بإجراء استفتاء شعبي سواء من حيث الإعلان أو الاقتراح أو المناقشة في الدول الثلاثة محل المقارنة تثير عدة ملاحظات نجلها في ما يلي:

1° / جوازية المبادرة بالحق في الاستفتاء الشعبي

في الدول الثلاثة محل المقارنة نجد إجماعاً حول مدى حرية السلطة التنفيذية في إمكانية تحريك المبادرة بالحق في الاستفتاء الشعبي.

ففي فرنسا تم استعمال كلمة « peut » في نص المادة 11 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ونص المادة 89 كذلك يفيد إمكانية رئيس الجمهورية إجراء استفتاء شعبي.

أما في مصر نجد المواد 137، 151، 157، 161 و 247 تؤكد على جوازية الحق في المبادرة بالاستفتاء الشعبي باستثناء المادة 148 من دستور 2012 الملغى التي كانت تجبر رئيس الجمهورية بالرجوع إلى إرادة الشعب من أجل تمديد حالة الطوارئ.

وفي الجزائر فإن نص المادة 8 ف3 والمادة 91 بند 8، والمادة 208 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 كلها تؤكد على الاختيار وليس الوجوب في الرجوع إلى إرادة الشعب.

فالسلطة التنفيذية في الدول الثلاث محل الدراسة تستطيع إجراء استفتاء شعبي بمحض إرادتها وتستطيع بالمقابل اختيار الطريق البرلماني لتمرير مشروعها وتجاوز الإرادة الشعبية. أي أن الشعب لا يمارس سيادته إلا إذا استدعته السلطة.

2° / حداثة المبادرة الشعبية

ينفوق الدستور الفرنسي بعد تعديله سنة 2008 بدسترة المبادرة الشعبية (برلمانية شعبية). لكن نضيف أنه بإضافة حق المبادرة الشعبية لنص المادة 11 والخاصة بالاستفتاء التشريعي، معنى هذا أنه لا يجوز للمواطنين والبرلمانيين التدخل في الاستفتاء الدستوري

الشعب بعد رفض البرلمان وليس بعد موافقته. ذكر هذا النص في مرجع جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 193.

¹ - أنظر سابقاً الاستفتاء على قانون الوثام المدني ص 205-211 من المبحث الثاني الفصل الثاني من الباب الأول.

المتعلق بالمراجعة الدستورية المنصوص عليه في المادة 89 من الدستور. وهو ما نرغب أن يتبناه المؤسس الدستوري الجزائري أي منح حق المبادرة للشعب باقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي ولكن مبادرة شعبية خالصة بدون مشاركة البرلمانين، كأن يكون نصف مليون مثلا من الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية. وهذا مع المحافظة على حق السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وهذا حتى لا تحنكر هاتان السلطتان اقتراح إجراء استفتاء شعبي هذا من جهة، ومن جهة أخرى حتى يحس صاحب السيادة أنه فعلا يمارس سيادته اقتراحا وتصويتا، فالشعب ينفر أن يرى فرض حلول خطيرة بدون أن تكون له الكلمة الأخيرة لأن الشعب نفسه من سيدفع ثمن هذه الأخطاء والآثار تتصرف إليه في النهاية ويدفع ثمنها)¹.

3/ انعدام المبادرة البرلمانية باقتراح استفتاء شعبي

بالرغم من التأكيد دستوريا في الدول الثلاث محل المقارنة على حق البرلمانين في المبادرة باقتراح موضوع من المواضيع للاستفتاء الشعبي، إلا أننا لم نجد تطبيقا لهذا الحق. فكل المبادرات التي تمت كانت بمبادرة رئاسية محضة، ويعود ذلك للمغالاة في النصاب البرلماني (الأغلبية الموصوفة) المشترط للتصويت على اقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي، مما يجعل المبادرة البرلمانية لن تخرج إلى الوجود إذا لم يتم الاتفاق بين غرفتي البرلمان. ومن هنا يتضح أن المؤسس الدستوري وضع عقبة كبيرة في طريق ممثلي الإرادة الشعبية، مما يدعونا للمطالبة بإزالتها أو التخفيف منها. ولهذا فمن الأفضل للمؤسس الدستوري الجزائري أن يخفض نصاب ثلاثة أرباع الغرفتين إلى الثلث مثلا، أو منح كل غرفة على حدى حرية المبادرة باقتراح تعديل الدستور بتوقيع ثلث الأعضاء.

4/ احتكار رئيس الجمهورية لحق إعلان المبادرة للشعب

ما يلاحظ على الدساتير محل المقارنة أنها تشترك في نقطة واحدة هي حق رئيس الجمهورية بالإعلان عن إجراء استفتاء شعبي، وتختلف في حق الاقتراح فقط، ويتميز التعديل الدستوري المصري 2014 بإعطاء حق المبادرة لرئيس مجلس الوزراء في حالة تقرير سحب الثقة من رئيس الجمهورية. وهذا ما لا يمكن تصوره لوقوع الأول تحت سلطة

¹ -D. Giraux, Le système référendaire en suisse, op, cit., p. 25.

الثاني. ونرغب في ان يمنح المؤسس الدستوري حق الاعلان عن المبادرة البرلمانية من قبل البرلمان.

5/ اشتراط التصويت بنفس الصيغة على الاقتراح

ان التصويت على المشروع المقترح للاستفتاء يكون بنفس صيغة النص التشريعي في الدساتير الثلاثة والمفروض أن تكون النسبة مختلفة فلا يجوز أن نسوي بين نص دستوري أسمى ونص أدنى منه (قانون عضوي أو عادي).

6/ اشتراط المناقشة البرلمانية على التعديل الدستوري فقط

تشرط الدساتير الثلاثة مناقشة مشروع تعديل الدستور من قبل البرلمان، إلا أنها فيما يخص المواضيع الأخرى التي تكون محلا للاستفتاء فلا يوجد أية مناقشة برلمانية. وبهذا يستطيع رئيس الجمهورية الإفلات من رقابة البرلمان على موضوع الاستفتاء الشعبي.

إن مناقشة مشروع الاستفتاء الشعبي - سواء أكان تعديلا دستوريا أو أي موضوع آخر - أمام البرلمان فيه فائدة، إذا كانت المناقشة موضوعية وهادفة، ولم تكن تكتنفها نوايا سياسية أو حزبية، وخاصة عندما تتداول الصحافة ما جرى في جلسات البرلمان، فتخرج تلك المناقشة إلى الرأي العام فإنها، تؤثر على نتيجة الاستفتاء الشعبي. كما أن هذه المناقشة تكشف مدى التزام السلطة امبادرة عند اقتراحها لموضوع الاستفتاء الشعبي بالقيود التي أوجبها الدستور.

الفرع الثاني

القيود الواردة على حق المبادرة بالاستفتاء الشعبي

الاستفتاء الشعبي وسيلة من وسائل الديمقراطية شبه المباشرة، ويوجد في كل الأنظمة السياسية، سواء نص عليه دستور الدولة أو لم ينص. غير أن جواز الاستفتاء الشعبي أمر لا يتعارض مع وجود بعض القيود إما موضوعية (مادية) تخص موضوع الاستفتاء الشعبي (أولا) أو زمنية مؤقتة تنصب على الوقت الذي يسمح فيه بإجرائه (ثانيا).

أولا: القيود الموضوعية (المادية)

بداية نقول أن: القيود الموضوعية أو المادية تعني عدم جواز اقتراح مشروع الاستفتاء الشعبي في المواضيع التي حظرها الدستور، وغالبا ما تتعلق هذه القيود بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع وهو ما سنعالجه في كل من فرنسا ومصر والجزائر على التوالي.

في فرنسا، فقد ورد بالمادة 89 فقرة أخيرة من دستور 1958 قيودا موضوعي واحد يتمثل في عدم جواز إجراء استفتاء شعبي لتعديل الشكل الجمهوري، وما عدا هذا القيد فإن كل نصوص الدستور قابلة للتعديل. ويعنى هذا القيد أنه لا يجوز تغيير نظام الحكم والرجوع إلى الملكية والحكم الوراثي الذي ناضل كثيرا الفرنسيون من أجل إلغائهما، وإحلال مبادئ الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات والاقتراع العام المباشر، ومبدأ التداول على السلطة...

هذا الحظر التقليدي يجد جذوره التاريخية لأول مرة في قانون 14 أوت 1884م المتمم للمادة 8 من القانون الدستوري المؤرخ في 25 فيفري 1875م¹. والإبقاء على هذا الحظر في دستور 1958 له أهمية غير مشكوك فيها، وهي الخوف من خطر الديكتاتورية التي أرهقت شعوب أوروبا كلية خلال القرن العشرين ولكن هذا الحظر ما هو إلا إجراء رمزي، لأنه على المستوى القانوني فإن مفهوم القواعد فوق الدستورية محل جدل، ومن جهة أخرى فإن نفس الحظر لم يمنع المراجعة الدستورية في 1940م من تغيير النظام الجمهوري². ولكن ما هي القيمة القانونية لهذا الحظر الموضوعي؟

¹ - voir P. Avril, J. Giquel, Droit parlementaire, Domat droit public Montchrestien, France, 1996, p. 204.

² - S. L. Formery, La constitution commentée –article par article-, op, cit., p. 170.

يرى بعض الفقهاء، أنه لا قيمة قانونية لهذا الحظر، وحجتهم في ذلك أن الدستور يتميز بقابليته للتغيير كلية، فلا يمكن لجيل أن يأسر بشكل نهائي الأجيال القادمة¹، إلا أن البعض الآخر من الفقهاء يرون أن هذه الحجة غير مؤسسة، لأن السلطة التأسيسية المشتقة (أي سلطة مراجعة الدستور) غير مجبرة على احترام الدستور كله، فقط السلطة التأسيسية الأصلية التي لها حق اقتراح دستور جديد واختيار الشكل السياسي الذي تحبذه².

وهناك فريق ثالث يرى أن، القيمة القانونية لهذا الحظر محدودة، لأنه يستحيل على السلطة التأسيسية المشتقة وضع إجراءات في وقت واحد الأول هو تعديل أو حذفه الفقرة 5 الأخيرة من المادة 89 من دستور 1958، والثانية تغيير شكل الحكومة. فهدف هذا النص أخلاقي وسياسي أكثر منه قانوني وهذا ما أكده المجلس الدستوري في قراره رقم 312/92 المؤرخ في 2 سبتمبر 1992 بأن: «... Le pouvoir constituant est souverain;...»³. بمعنى أن (السلطة التأسيسية سيدة).

وفي مصر، إذا كان المؤسس الدستوري لم ينص على أي قيد موضوعي صراحة في دستور 1971⁴، فإنه في دستور 2012 قد أورد قيودا واحدا فقط. وبعد تعديله سنة 2014 نص على عدة قيود نستعرضها كالآتي:

¹- J. Laferrière, Droit constitutionnel, op, cit., p. 288; H. Roussion, Le conseil constitutionnel, op, cit., p. 59.

²-I. Couzigou, Le référendum obligatoire sur l'europe en Français, R.R.J. , n° xxxv-132(35^{eme} année-132^{eme} numéro) PUAM, 2012- 2, pp. 956-963.

³- voir Ch. Debbsch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- Cl. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, economica, paris, France, 4^{ed}, 2001, p. 616; J. Pascal, op, cit, p. 342.

⁴- انعدام الحظر الموضوعي في دستور 1971 وخاصة فيما يتعلق بالمادة 189 والخاصة بالتعديل الدستوري جعل بعض الفقه الدستوري يتساءل عن إمكانية تعديل أي نص من نصوص الدستور؟. فالرأي الأول يرى بأنه يمكن تعديل أي نص، حتى الشكل الجمهوري يمكن أن يصبح ملكيا، مادام لم يرد أي تحديد للمواد التي لا يمكن أن يطالها التعديل الدستوري، أو بعض المبادئ يعينها. أما الرأي الثاني فيذهب عكس الأول فيرى بأن الشكل الجمهوري، والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها الدستور لا يصح أن تكون محلا للتعديل وحجته في ذلك أن المادة 189 يجب أن تفسر في نطاق مواد الدستور الأخرى، ولا سيما المادة 79، والمادة 90 من الدستور. وبمقتضى المادة 89 فإن رئيس الجمهورية أقسم على احترام النظام الجمهوري واحترام الدستور والقانون. وأن يحافظ على سلامة الوطن، والمادة 90 تتطلب نفس الأمر بالنسبة للنواب. كذلك أقسموا على احترام النظام الجمهوري وأمن الوطن. كما أن حظر تغيير النظام الجمهوري يستخلص من فلسفة الدستور بسهولة في تنظيمه لمختلف الحياة الدستورية والسياسية المصرية، التي تتعلق بالنظام الجمهوري، أي أن إرادة السلطة التأسيسية الأصلية قد أرادت في ظل الفلسفة العامة للدستور، الحفاظ على النظام الجمهوري كأساس للنظام الدستوري في الدولة، على ما يبين من مواد الدستور.

في دستور 2012 جاء نص المادة 217 والخاص بالتعديل الدستوري مشابها تماما في صياغته لنص المادة 189 من دستور 1971 ولم يرد به أي مواضيع ممنوعة من التعديل¹، مع الملاحظة أنه إذا كان الاقتراح بالتعديل قد بادر به رئيس الجمهورية فإنه يخضع لموافقة البرلمان، أي أنه مقيد من هذه الناحية، لكن إذا كان الاقتراح برلمانيا، فإنه يستطيع أن يعدل أي مادة من مواد الدستور. ولكن المبادئ الأساسية لا يجوز أن تعدل وخاصة الشكل الجمهوري، لأنه عند وضع الدستور ثم وضع ضوابط يقوم عليها النظام السياسي للدولة، تقسم سلطات الدولة على احترامها - وإذا تم تعديل هذه الضوابط - كشكل النظام الجمهوري إلى ملكي فإن كل النظام السياسي سيتغير، وبالتالي فنسكون هنا بصدد إصدار دستور جديد وليس تعديلا دستوريا. فالدستور هو الوثيقة الأسمى في الدولة، التي تحدد نظام الحكم في الدولة إن كان جمهوريا أو ملكيا، برلمانيا أو رئاسيا، ويصوت الشعب في الاستفتاء على هذا الأساس. إلا أنه فيما يخص الاستفتاء الشعبي على حل البرلمان نجد المادة 127 من دستور 2012 تفرض أن يكون سبب الحل ليس هو نفس السبب الذي حل المجلس السابق من أجله. ولهذا

ويضيف رأي ثالث أنه في غياب جهة تراقب تطبيق هذا التفسير، فإن المراقبة تكون متبادلة من رئيس الجمهورية على البرلمان، ومن البرلمان على رئيس الجمهورية، وتفسير ذلك أنه في حالة اقتراح أعضاء البرلمان تعديلا دستوريا يتضمن مساسا بسلامة أراضي الدولة أو بالنظام الجمهوري فإن رئيس الجمهورية له الحق في رفض طرح هذا الاقتراح بالتعديل على الاستفتاء الشعبي، وبالمقابل إذا اقترح الرئيس شيئا - من هذا القبيل - فإن البرلمان يستطيع أن يمتنع عن مناقشة هذا الاقتراح. ويخلص الرأي الرابع إلى أنه لا يوجد سند قانوني يمنع تعديل أي مادة من مواد الدستور - حسب الرأي الأول بحجة أن رئيس الجمهورية والبرلمان قد أقسما على احترام الدستور لأن هذا قول = تعوزه الدقة، فلو كان القسم حائلا أمام التعديل فإن النتيجة هي عدم تعديل أي نص من نصوص الدستور، وكان نص المادة 189 لغوا لا فائدة منه. أما الرأي الثاني الذي يستند إلى وجود رقابة متبادلة بين رئيس الجمهورية والبرلمان - فهذا الرأي على بساطته لم يواجه فرضا - بل حقيقة - وهي أن البرلمان المصري بأغلبيته الساحقة التي تخضع لحزب رئيس الجمهورية لا يمكن له رفض اقتراح التعديل. ويرى هذا الرأي إلى أن الحل لا يكون إلا بتعديل نص المادة 189 من الدستور بما يضمن وضع حدود يلتزم بها الاقتراح بالتعديل، وهو ما تم تحت رقم 217 من دستور 2012. راجع جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 128؛ أنظر، رجب محمود طاجن، قيود التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 162 و 193؛

M. Naddar, Référendum en droit Egyptien et en droit français, op, cit., p. 314.

¹ - للإشارة فقد ورد الحظر الموضوعي في دستور 1923 في نص المادة 156 والتي نصت على ما يلي: «... ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبناظر وراثته العرش، وبمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور، لا يمكن اقتراح تنقيحها». وقد وردت هذه الفقرة أيضا في دستور 1930 ضمن نص المادة 145 منه والمادة 168: «تعتبر أحكام القانون رقم 28 لسنة 1922 الخاص بتصفية أملاك الخديوي السابق عباس حلمي باشا وتضييق ماله من الحقوق كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تعديلها». أنظر أحمد العزي النقشبدي، تعديل الدستور، مرجع سابق، ص 94.

فإن النص الدستوري يشترط تسبب قرار الحل كأن يكون خلافا بين الحكومة ومجلس النواب من خلال رفض برنامجها مثلا¹.

وإذا كانت القيود الموضوعية منعدمة في دستور 1971 وقيدا واحدا في دستور 2012 فإن التعديل الدستوري لسنة 2014 قد أورد الكثير منها نشرحها كالتالي:

أ) حالة الاستفتاء على حل مجلس النواب

بالنسبة للاستفتاء الشعبي على حل مجلس النواب فإن المادة 137 قيدت رئيس الجمهورية بثلاثة قيود: فلا يجوز له حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. فرئيس الجمهورية ملزم باحترام ما جاء في النص الدستوري ولكن شرط وجود ضرورة لحل مجلس النواب يعطي السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تقدير وجودها من عدمها ولا وجود لرقابة عليه.

ب) حالة الاستفتاء المصالح العليا للبلاد والمعاهدات

نصت المادة 157 من الدستور على أنه: «لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح الدولة العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور...». أي كل استفتاء يبادر به رئيس الجمهورية يجب أن يكون موضوعه مما يجيزه الدستور، أما إذا كان يتناقض مع الدستور فلا يجوز الاستفتاء عليه، والحظر نفسه قائم فيما يخص الاستفتاء الشعبي على المعاهدات الدولية، التي يجب بالإضافة إلى أن تكون مطابقة للدستور، أن لا يكون بها بندا يسمح بالتنازل عن جزء من إقليم الدولة وهو ما نصت المادة 151 من أنه: «يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات...»

¹- وهو ما نصت عليه المادة 139 بقولها: «يختار رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء، ويكلفه بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب خلال ثلاثين يوما على الأكثر، فإذا لم تحصل على الثقة يكلف رئيس الجمهورية رئيسا آخر لمجلس الوزراء من الحزب الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على الثقة خلال مدة مماثلة، يختار مجلس = =النواب رئيسا لمجلس الوزراء ويكلفه رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة، على أن تحصل على الثقة خلال مدة أخرى مماثلة، وإلا يحل رئيس مجلس النواب، ويدعو لإنتخاب مجلس جديد خلال ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل...».

ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة... وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة».

ج) حالة الاستفتاء على سحب الثقة

تحظر المادة 161 من دستور 2012 والمتعلقة بالاستفتاء على سحب الثقة من رئيس الجمهورية تقديم طلب سحب الثقة لنفس السبب إلا مرة واحدة خلال عهدة رئاسية واحدة، أما إذا كان لسبب آخر فيجوز ذلك¹.

د) حالة الاستفتاء الدستوري التعديلي

أوردت المادة 262 ثلاث قيود كالاتي: لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، فإذا وافق ثلثا أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتائه عليه، وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقا بمزيد من الضمانات. وإذا كانت مبادئ الحرية والمساواة لا جدال فيها بأن لا يطالها التعديل باعتبارها من المبادئ العالمية المعترف بها في المواثيق الدولية، فإن القيد المتعلق بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية يدخل في صميم مبدأ التداول السلمي للسلطة لأن مسألة العهدة الرئاسية أصبحت لعبة في يد بعض الحكام يحدونها أو يمددونها وفق ما يرغبون.

وأما في الجزائر، فلم يورد المؤسس الدستوري الجزائري أي قيد صريح في دستور 1963، لكن في الدساتير اللاحقة له ذكر عدة قيود موضوعية، أكد على عدم المساس بها، وأضاف لها قيودا أخرى في التعديل الدستوري لسنة 2008 وسنة 2016، هذه القيود نشرحها على التوالي:

¹ - تنص المادة 140 من دستور 2012 المعدل سنة 2014 على ما يلي: « ينتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لانتهاؤه مدة سلفه ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمرة واحدة... ».

لم ينص دستور 1963 على أي قيد موضوعي يحظر تعديل نصوص الدستور بنص صريح ولكن من قراءتنا لديباچته التي تنص على مايلي: «... فلا يمكن للنظامين الرئاسي والبرلماني الكلاسيكيين أن يضمننا هذا الاستقرار، إذ لا يمكن ضمانه بطريقة فعالة إلا بالنظام القائم على قاعدة تغلب الشعب صاحب السيادة والحزب الواحد...». وباعتبار أن مقدمات الدساتير لها قوة قانونية مثل كل نصوص الدستور فإننا نكتشف ضمناً أنه لا يجوز المساس بالنظام الاشتراكي ومبدأ أحادية الحزب المتمثل في جبهة التحرير الوطني¹. هذان القيذان أصبحا منصوصاً عليهما صراحة في دستور 1976.

وأقر دستور 1976 لأول مرة صراحة الحظر الموضوعي على تعديل بعض أحكامه. فقد جاء في الباب الأول بعنوان المبادئ الأساسية لتنظيم المجتمع الجزائري في الفصل الثاني الاشتراكية²، في المادة 10 أن الاشتراكية اختيار الشعب الذي لا رجعة فيه، كما عبر عن ذلك بكامل السيادة في الميثاق الوطني، وهي السبيل الوحيد الكفيل باستكمال الاستقلال الوطني³. ومن أجل تجاوز هذا الحظر والتخلي عن الاشتراكية، التي كانت من المبادئ المقدسة، ثم تغيير الدستور كله، فكان دستور 1989 الذي وصف بأنه دستور قانون، وليس دستور برنامج كسابقه.

وفي دستور 1989، يتجلى الحظر الموضوعي في دستور 1989 في المادة 164 التي ورد فيها أنه: «إذا رأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهم، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء المجلس الشعبي الوطني». فالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري والتي وردت في الباب الأول من الدستور

¹ - للاستزادة راجع عربي فاطمة الزهراء، التعديلات الدستورية في دول المغرب العربي بين الدسترة وانعكاساتها، مرجع سابق ص 540.

² - تضمن الفصل الثاني 15 مادة (من المادة 10 إلى المادة 24) كلها تدور حول مفهوم الاشتراكية وأهدافها.

³ - أكدت ديباچة الدستور بأن: «المصادقة الشعبية على الميثاق الوطني في استفتاء 27 يونيو 1976، قد أتاحت من جديد، فرصة أخرى للثورة الجزائرية كي تحدد مذهبها وترسم إستراتيجيتها على ضوء الاختيار الاشتراكي الذي لا رجعة فيه...». وتتص المادة الأولى من دستور 1976 على ما يلي: « الجزائر دولة ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ. الدولة الجزائرية دولة اشتراكية».

ومنها الطابع الجمهوري للدولة والدين الإسلامي واللغة العربية لا يمكن أن يمسه أي تعديل دستوري ومثلها حقوق الإنسان والمواطن وحررياتهم وخاصة الحقوق السياسية ومنها حرية إنشاء الأحزاب السياسية¹، بالإضافة إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر أساسيا في كل نظام سياسي.

وعدد دستور 1996 الحظر الموضوعي في المادة 178 كآلاتي: «لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمسه»:

1. الطابع الجمهوري للدولة؛
2. النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية؛
3. الإسلام باعتباره دين الدولة؛
4. اللغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية الرسمية؛
5. الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن؛
6. سلامة التراب الوطني ووحدته».

وإذا كان المؤسس الدستوري الفرنسي قد ترك مفهوم الجمهورية بدون توضيح ليشمل كل مبدأ ديمقراطي يتعارض مع الديكتاتورية والحكم الملكي، فإن مؤسسنا الدستوري كفانا عناء البحث في مفهوم الجمهورية، وذلك بتعداد المبادئ التي تتضمنها هذه الكلمة². وأضاف التعديل الدستوري لسنة 2008 بعض الثوابت كذلك التي لا يمكن أن يمسه التعديل وهي العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من مكاسب ثورة أول نوفمبر 1954 وهما غير قابلين للتغيير³. كما أضاف التعديل الدستوري لسنة 2016 حظرا موضوعيا آخر يتمثل في عدم إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة ثانية⁴. وهو نفس الحظر الذي أورده المؤسس الدستوري المصري في التعديل الدستوري لسنة 2014 في المادة 226 فقرة 5.

¹ - المادة 40.

² - قاشي علال، ضوابط التعديل الدستوري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، في الفترة من: 05-06 و 07 ماي 2008 كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق جامعة عمار تليجي بالاعواط، الجزائر، المطبعة العربية، غرداية، الجزائر، ص 91.

³ - المادة 5.

⁴ - تنص المادة 212 على أنه: «لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمسه»:

8- إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط».

ثانيا: القيود الزمنية

نعني بالقيود الزمنية منع إجراء استفتاء شعبي في أوقات حددها الدستور، وغالبا ما تتصف هذه القيود بالتأقيت. وتشتترط دساتير الدول محل المقارنة بعض القيود الزمنية تحظر إجراء استفتاء شعبي متى توفرت.

في فرنسا، يعود أصل وجود قيود زمنية في فرنسا إلى سنة 1940 في وقت كانت محتلة من الألمان خشية أن يمارس ضغط على الإرادة الشعبية¹. وقد أورد الدستور الفرنسي لسنة 1958 أربعة قيود زمنية مؤقتة تمنع إجراء استفتاء شعبي وهي: حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حل الجمعية الوطنية، الظروف الاستثنائية، ومرور سنة على رفض الاقتراح.

1°/ حالة شغور منصب رئيس الجمهورية

تنص المادة 7 فقرة 3 و10 من دستور 1958 على أنه: (... في حالة شغور رئاسة الجمهورية، لأي سبب كان أو حصول مانع أثبتته المجلس الدستوري... فإن وظائف رئيس الجمهورية، باستثناء الوظائف المنصوص عليها في المادتين 11 و12 أدناه، يمارسها رئيس مجلس الشيوخ مؤقتا، وإذا حصل لرئيس مجلس الشيوخ أيضا مانع حال دون أدائه هذه الوظائف، تمارسها الحكومة...)

ولا يمكن تطبيق المادتين 49 و50 ولا المادة 89 من الدستور أثناء شغور رئاسة الجمهورية أو أثناء الفترة الممتدة بين التصريح بالطابع النهائي للمانع الحاصل لرئيس الجمهورية وإنتخاب خلفه². فغياب رئيس الجمهورية يمنع خلفه (رئيس مجلس الشيوخ أو رئيس الحكومة حسب الحالة) من المبادرة بإجراء استفتاء شعبي المنصوص عليه في المادة 11 والمادة 89 من الدستور، « ولا شك أن لهذا الحظر أهمية كبيرة من الناحية السياسية³،

¹- D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 104.

²- مع العلم أن هذا الحظر لم يكن موجودا في دستور 1958 عند صدوره بل أضيف بواسطة القانون الدستوري رقم 1292—62 الصادر بتاريخ 6 نوفمبر 1962، بقصد الحلولة بين البرلمان وبين أن يعدل طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية، التي تتم بالاقتراع العام المباشر، في الأحوال والظروف المفاجئة التي تؤدي إلى خلو منصب رئيس الجمهورية.

D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 105.

³- رجب محمود طاجن، قيود التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 57.

لارتباط تفعيل إجراءات التعديل الدستوري برئيس الجمهورية¹. بالإضافة إلى أنه ليس هناك ما يدعو للاستعجال في تعديل الدستور أثناء شغل منصب الرئاسة برئيس مؤقت، حيث لا يمارس هذا الأخير المهمة، إلا لمدة قصيرة زمنياً²، إضافة إلى أنها اختصاصات محدودة.

2°/ حالة حل الجمعية الوطنية

بما أن البرلمان مكلف بمناقشة موضوع الاستفتاء الشعبي حسب ما نص عليه في المادة 2/11 وما هو منصوص عليه في المادة 2/89 فإنه يمنع على رئيس الجمهورية إجراء استفتاء شعبي في حالة حل الجمعية الوطنية³. أما في حالة غياب البرلمان بسبب عطلة فإنه يجوز للوزير الأول استدعائه لعقد دورة استثنائية وإجراء استفتاء شعبي⁴.

3°/ حالة الظروف الاستثنائية

تنص المادة 4/89 على أنه: (لا يجوز مباشرة أي إجراء تعديل ومواصلته في حالة المساس بالسلامة الترابية). ففي حالة الظروف الاستثنائية، فإن رئيس الجمهورية الفرنسي يلجأ إلى استخدام المادة 16 من الدستور⁵. ففي هذه الحالة فإنه يمنع على رئيس الجمهورية إجراء استفتاء شعبي وخاصة إذا كان موضوعه تعديل الدستور، لأن ذلك يتعارض مع مهمته كحارس للدستور⁶. وعليه أن يعيد السير العادي للسلطات الدستورية وهو ما أكدته المجلس الدستوري في قراره رقم 92-312 الصادر في 1992/09/02 والخاص بمعاهدة ماستريخت

¹ - S. L. Formery, La constitution commentée –article par article-, op, cit, p. 170.

² - خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مرجع سابق، ص162؛ رجب محمود طاجن، قيود التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 56 و57.

³ - المادة 12 من دستور 1958 تنص على أنه: « يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل الجمعية الوطنية، بعد استشارة الوزير الأول ورئيس المجلسين... ».

⁴ - المادة 29 من دستور 1958 تنص على أنه: « يجتمع البرلمان في دورة غير عادية يطلب من الوزير الأول أو بطلب من أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية، وبناء على جدول أعمال محدد... ».

⁵ - التي ورد فيها أنه: (إذا كانت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة وسلامة ترابها، أو تنفيذ التزاماتها الدولية معرضة لخطر جسيم ووشيك، وإذا توقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف...).

⁶ - المادة 5 تنص على أنه: (يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويضمن عبر تحكيمه، سير السلطات العامة المنتظم واستمرارية الدولة. هو حامي الاستقلال الوطني، السلامة الترابية واحترام المعاهدات).

من أنه لا يجوز تعديل الدستور في حالة الظروف الاستثنائية المستمدة من المادة 16¹. كما انه حتى لو كان رئيس الجمهورية قد باشر إجراءات الاستفتاء الشعبي وحلت هذه الظروف فإن كل الإجراءات تتوقف، حتى يعود السير العادي لمؤسسات الدولة. يبدو هذا الحظر منطقياً خشية أن تكون هناك ضغوط قد تمارس على السلطة المختصة بالتعديل، بالإضافة إلى إرادة الشعب تكون مقيدة بهذه الظروف وغير حرة في ممارسة سيادتها كاملة².

4°/ حالة صدور حكم تشريعي أو رفض اقتراح إجراء استفتاء تشريعي

هذان القيدين تم استحداثهما في التعديل الدستوري لسنة 2008، ويخصان فقط الاستفتاء بمبادرة شعبية مقسمة وهو ما أكدته المادة 11 في فقرتيها 4 و7: (يمكن إجراء استفتاء بمبادرة من خمس أعضاء البرلمان، وبتأييد من عشر الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية...، وتأخذ هذه المبادرة شكل اقتراح قانون ولا يمكن أن يتناول موضوعها إلغاء حكم تشريعي صدر منذ أقل من عام...).

إذا لم يوافق الشعب الفرنسي على اقتراح القانون، فإنه لا يمكن تقديم أي اقتراح لإجراء استفتاء جديد يتضمن الموضوع نفسه، ما لم ينقض أجل عامين بعد تاريخ الاقتراح). فمن خلال هذه المادة نجد أن المبادرة الشعبية مقيدة زمنياً من حيث موضوعها بقيدين، الأول وهو إذا كان موضوعها يتضمن إلغاء حكم تشريعي فيجب أن يمر سنة فأكثر من أجل قبولها. أما القيد الثاني فيحظر طرح نفس الموضوع، ما لم تمر سنتان كاملتان على رفض الاقتراح الأول.

وفي مصر، جاء دستور 1971 خلوا من القيود الزمنية. ولم يظهر القيد، إلا بعد تعديله. أما دستور 2012 فقد أورد بعض القيود. والوضع نفسه في التعديل الدستوري لسنة 2014.

¹ - P. Avril, J. Giquel, Droit parlementaire, op, cit., p. 204.

² - للمزيد حول القيود الواردة على حق تعديل الدساتير أنظر، قاشي علال، ضوابط التعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 89؛ خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، المرجع السابق، ص 161 و162؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1985، ص 159.

لم يورد دستور 1971 أي قيد زمني يمنع إجراء استفتاء شعبي، ولكن بعد تعديله سنة 2007 فإنه أورد قيوداً زمنياً واحداً، تمثل في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية، إذ لا يجوز لخلفه إجراء استفتاء شعبي حسب ما نصت عليه المادة 82 بقولها: «إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب رئيس الجمهورية أو تعذر نيابته عنه.

ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية طلب تعديل الدستور أو حل مجلس الشعب أو مجلس الشورى أو إقالة الوزارة». كما يلاحظ فإن الحظر هنا يخص فقط الاستفتاء الشعبي على تعديل الدستور ولا يشمل المجالات الأخرى للاستفتاء.

وأما دستور 2012 فقد أورد أربع حالات يمتنع فيها إجراء استفتاء شعبي وهي: حالة انعقاد مجلس النواب في عامه الأول أو حله، وحالة الطوارئ، وحالة شغور منصب رئيس الجمهورية. نشرحها تباعاً:

1/ حالة انعقاد مجلس النواب في عامه الأول

تحظر المادة 127 من دستور 2012 على رئيس الجمهورية أن يبادر بقرار حل مجلس النواب خلال دور انعقاده السنوي الأول، فأول سنة عمل لمجلس النواب تعتبر قيوداً زمنياً على رئيس الجمهورية، تمنعه من إجراء استفتاء شعبي. كما أنه لو قرر الحل ومرت مدة 20 يوماً على قراره، ولم يتم إجراء الاستفتاء الشعبي، فإن مجلس النواب يواصل عمله بقوة القانون.

2/ حالة حل مجلس النواب

في حالة حل مجلس النواب فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية المبادرة بإجراءات الاستفتاء الشعبي والخاص بالتعديل الدستوري (المادة 217) لأن مجلس النواب مكلف دستورياً بمناقشة طلب التعديل والموافقة عليه.

3/ حالة شغور منصب رئيس الجمهورية

تنص المادة 153 من دستور 2012 على أنه: « إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله رئيس مجلس الوزراء، وعند خلو منصب رئيس الجمهورية، للاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل أو لأي سبب آخر،...، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتا سلطات رئيس الجمهورية...»

ولا يجوز للقائم بأعمال الرئيس أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور... ». إن حدوث أي مانع لرئيس الجمهورية يمنع خلفه (رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب) من إجراء استفتاء شعبي، وكذلك الحال لو اتهم رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى¹. وإذا تزامن خلو منصب رئيس الجمهورية مع إجراء استفتاء شعبي فإن كل الإجراءات تتوقف حتى يتم انتخاب رئيس جديد للدولة حسب المادة 154 من الدستور.

ولكن السؤال المطروح، إذا رأى الرئيس الجديد للدولة أنه لا داعي لمواصلة إجراءات الاستفتاء الشعبي. فهل توقف كل الإجراءات التي اتخذها سلفه الرئيس السابق؟ ربما تكون الإجابة بنعم. ذلك أنه لم يكن مقترح الاستفتاء الشعبي أو المعلن عنه. إن الحظر الوارد في المادتين 153 و154 له ما يبرره ذلك أنه من بين وظائف رئيس الجمهورية السهر على احترام الدستور، بالإضافة إلى أنه هو الذي يملك حق المبادرة للإعلان عن إجراء الاستفتاء الشعبي بإصدار قرار استدعاء هيئة المستفتين.

وبالرغم من هذا الحظر الدستوري فإن الواقع سار عكس ذلك. فعندما تمت الإطاحة بالرئيس محمد مرسي تولى الرئاسة عدلي منصور رئيس المحكمة الدستورية العليا ولم يتولها رئيس مجلس النواب لأنه شكك في مشروعية انتخابه. كما أن الرئيس المؤقت عدلي منصور عدل دستور 2012 سنة 2014 ولم يكن تعديلا طفيفا. وقد يبرر ذلك بظروف الأزمة التي عاشتها مصر بعد الانقلاب. وكان المفروض انتخاب رئيس للدولة أولا ثم تعديل الدستور.

4/ حالة الطوارئ

¹ - المادة 152 من دستور 2012: «يكون اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب جنائية أو بالخيانة العظمى بناء على طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبمجرد صدور هذا القرار يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، يعتبر ذلك مانعا مؤقتا يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته حتى صدور الحكم».

إذا كانت حالة الضرورة تمنع اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي في فرنسا فإن هذه الحالة هي مسوغ دستوري لرئيس الجمهورية المصري للقيام باستفتاء شعبي حول الإجراءات المتخذة. حيث تنص المادة 148 من دستور 2012 على أنه: «يعلن رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي الحكومة حالة الطوارئ...»

وتجب موافقة أغلبية عدد الأعضاء، كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام.

ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ¹. إن مدّ حالة الطوارئ يتطلب استفتاء الشعب عليها، فالشعب وحده له القرار في مواصلة حالة الطوارئ أو إنهائها. إلا أن هذه الحالة تعتبر قيدياً على رئيس الجمهورية أن يقوم بحل مجلس النواب، وخاصة أن مجلس النواب لا يحل بقرار أحادي من طرف رئيس الجمهورية بل يجب استفتاء الشعب على قرار الحل، كما أن مجلس النواب له حق الموافقة بأغلبية أعضائه على إعلان حالة الطوارئ.

بالإضافة إلى القيد الوارد في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، نص التعديل الدستوري 2014 على قيد خاص عند سحب الثقة من رئيس الجمهورية.

1° / حالة شغور منصب رئيس الجمهورية

ورد المادة 160 من التعديل الدستوري 2014 أنه: « إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله رئيس مجلس الوزراء.

وعند خلو منصب رئيس الجمهورية، للاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب.. . ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية.

وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها محل المجلس ورئيسه فيما تقدم.

¹ - كانت المادة 74 في دستور 1971 الملغى.

وفي جميع الأحوال، يجب أن ينتخب الرئيس الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ خلو المنصب، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب.

ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب، ولا أن يقيل الحكومة». فرئيس الجمهورية المؤقت (رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو رئيس المحكمة الدستورية العليا حسب الحالة) يمنع عليه ممارسة الاستفتاء الشعبي لتعديل الدستور أو حل مجلس النواب، وهذا خلال تسعين يوماً من خلو منصب رئيس الجمهورية. وتضيف المادة 162 بأنه: «إذا تزامن خلو منصب رئيس الجمهورية مع إجراء استفتاء، أو انتخاب مجلس النواب، تعطى الأسبقية لانتخاب رئيس الجمهورية، ويستمر المجلس لحين إتمام انتخاب الرئيس». معنى هذا أنه لا يجوز إجراء فإذا كان مجلس النواب منحلاً فبمجرد ما يتم انتخاب رئيس جديد للدولة، فإنه لن يتم مواصلة إجراءات الاستفتاء، التي كانت قد بدأت في عهد الرئيس القديم ومجلس النواب السابق، إلا بعد أن يتم انتخاب مجلس نواب جديد. كما أن الرئيس الجديد قد لا يرى داعياً لمواصلة إجراءات الاستفتاء المتوقفة. ولا يوجد ما يرغمه على ذلك.

2/ حالة سحب الثقة من رئيس الجمهورية

جاء في المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2014 أنه: «يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة،...

وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُد مجلس النواب منحلاً، يدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل». ففي حالة سحب الثقة من رئيس الجمهورية فلا يجوز الدعوة لإجراء استفتاء شعبي.

تنص المادة 226 من التعديل الدستوري لسنة 2014 على أنه: « وإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الإنعقاد التالي...». أي أنه لا يجوز طرح نفس الموضوع المتعلق بتعديل الدستور على الاستفتاء الشعبي في نفس دور انعقاد البرلمان.

وأما في الجزائر، فتشترك الدساتير الجزائرية في قيد زمني واحد، يتمثل في حدوث مانع لرئيس الجمهورية، مع اختلاف في الصياغة.

في دستور 1963 لا نجد أية قيود زمنية، لكننا نستشف قيودا زمنيا خاص بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية في المادة 57 التي نصت على أنه: «في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه النهائي أو سحب الثقة من الحكومة، يمارس رئيس الجمعية الوطنية وظائف رئيس الجمهورية ويساعده فيها رؤساء اللجان الدائمة في الجمعية الوطنية.

وتتمثل مهمته أساسا في تصريف الشؤون العادية وفي الإعداد للانتخابات خلال مدة شهرين لتعيين رئيس الجمهورية وأعضاء الجمعية الوطنية في حالة حلها». فرئيس الجمهورية المؤقت لا يجوز له إجراء استفتاء شعبي لأن مهمته تنحصر في تصريف أمور الدولة العادية وهذا لمدة شهرين يتم خلالها انتخاب رئيس جديد للدولة وانتخاب نواب الشعب في حالة ما كان المانع ناتج عن حل الجمعية الوطنية بسبب سحب الثقة من رئيس الجمهورية¹.

وأما في دستور 1976، فحظرت المادة 118 على رئيس المجلس الشعبي الوطني باعتباره رئيسا مؤقتا إجراء استفتاء شعبي خلال 45 يوما لوفاة رئيس الجمهورية أو استقالته، حتى يستلم رئيس الجمهورية الجديد مهامه.

وأورد دستور 1989 حالتين يحظر فيهما إجراء استفتاء شعبي وهما حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية (المادة 84) أو حدوث أزمة بالبلاد (المادة 87). وقد تم الاحتفاظ بنفس

¹ - تنص المادة 56 من دستور 1963 على أن: «التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، يؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للجمعية...».

القيددين وبنفس الصياغة في دستور 1996 سواء قبل أو بعد تعديله سنتي 2008 و2016 و
ونتعرض لهذين القيددين كآلاتي:

1°/ في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية

في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع له سبب مرض خطير أو مزمّن حسب ما نصت عليه المادة 102 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 فإنه لا يجوز خلفه إجراء أي استفتاء شعبي المنصوص عليه في المادة 91 بند 8 المتعلق بالقضايا ذات الأهمية الوطنية¹، أو لتعديل الدستور المنصوص عليه في المادة 208 و210 و211²، وهذا الحظر مؤقت أي لمدة 45 يوماً وقد تمدد هذه الفترة إلى 60 يوماً حسب المادة 103فقرة 3 من الدستور³، إذا كان هذا الشغور إبان إجراء الانتخابات الرئاسية وتوفى أحد المترشحين للرئاسة في الدور الثاني أو انسحب أو حدث له أي مانع⁴.

2°/ في حالة الأزمات

من خلال نصوص دستور 1996 المعدل سنة 2016 فإنه لا نجد أي نص - يمنع إجراء استفتاء شعبي في أوقات الأزمات، إلا أن بالرجوع إلى نص المادة 107 والخاصة بحالة الظروف الاستثنائية⁵، أي حالة الضرورة وهي نفسها المادة 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 (مع بعض الفوارق) وكذلك المادة 109 في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع، فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية إجراء استفتاء شعبي وخاصة لتعديل أحكام الدستور⁶. ذلك أن هذا الدستور نفسه يكون في حالة جمود بفضل استخدام رئيس الجمهورية صلاحيته بموجب المادة 110 ومنه التي تنص على أنه: «يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب ويتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات». ويستمر هذا الحظر حتى ولو استقال،

¹ - كانت المادة 88 في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008. والمادة 77 بند 10.

² - كانت المادة 174 و177 في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008. والمادة 77 بند 10.

³ - كانت المادة 89 في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008.

⁴ - تنص المادة 2/90 دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008 على أنه: «لا يمكن في فترتي الخمسة والأربعين (45) يوماً والسنتين (60) يوماً المنصوص عليهما بالمادتين 88 و89 تطبيق الأحكام المنصوص عليهما في الفقرتين 10/9 من المادة 77 والمواد 79 و124 و129 و36 و137 و174 و176 و177 من الدستور».

⁵ - كانت المادة 93 في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008.

⁶ - كانت المادة 95 في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008.

رئيس الجمهورية أو حدث له أي مانع أثناء الحرب فإنه يمنع على خلفه رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري حسب الحالة إجراء استفتاء شعبي. وهذا يبدو منطقيًا لأنشغال السلطة بما ستلزمه ظروف الحرب ومشاكلها والعمل على الحفاظ على مؤسسات الدولة الدستورية.

أما بالنسبة لحالة الطوارئ المنصوص عليها في المادة 105 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 فلا تعتبر عقبة أمام السلطة التنفيذية بالمبادرة بالاستفتاء الشعبي¹ كما هو الحال في فرنسا، فقد تقرر إعلان حالة الطوارئ سنة 1992 واستمرت ما يقارب عقدين من الزمن حتى ألغيت سنة 2011². وخلال هذه الفترة أجرى الرئيس اليامين زروال أهم استفتاء شعبي عام 1996 لتعديل دستور 1989، وقام الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بإجراء استفتاءين على التوالي: الأول خاص بالاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني في 16 سبتمبر 1999، والثاني خاص بالاستفتاء الشعبي على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

إن المبادرة بالحق في الاستفتاء الشعبي من حيث اقتراح موضوعها وإعلانها ومناقشتها تتجسد في قرار يصدر لاستدعاء الشعب صاحب السيادة ليقول كلمته بـ "نعم" أو "لا". وهذا ما سنتناوله في المطلب الموالي.

المطلب الثاني

استدعاء هيئة المستفتين

تتطلب المشاركة في العملية الإستفتائية وجود هيئة مستفتين تتوفر فيها الشروط القانونية أو الأهلية القانونية للإدلاء برأيها في الموضوع المقترح عليها (فرع أول)، ولكن هذه

¹ - تنص على: «يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة، حالة الطوارئ أو الحصار، لمدة معينة بعد الاجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، ورئيس المجلس الدستوري، ويتخذ كل التدابير اللازمة للاستتباب الوضع...». كانت المادة 91 من دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008.

² - تم إعلان حالة الطوارئ بمرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992، ج. ر. ج. ج. عدد 61، وتم تمديدها بالمرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 6 فبراير 1993 وألغيت بالأمر الرئاسي رقم 11-01 المؤرخ في 23-02-2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج. ر. ج. ج. عدد 12.

الهيئة لا يمكنها ذلك ما لم تتحرك السلطة المختصة بإصدار قرار يدعوها لذلك ويحدد لها الميعاد اللازم لذلك، وقد اختلف القضاء والفقهاء الدستوري في إمكانية خضوع قرار دعوه هيئة المستفتين للرقابة أو تفلته منها (فرع ثان).

الفرع الأول

تعريف هيئة المستفتين وقرار استدعائها

هيئة المستفتين هي التي يتوقف عليها مصير الاستفتاء الشعبي (أولاً) ولكنها لا تتم مشاركتها في العملية الإستفتائية إلا إذا تحركت السلطة المخولة لها حق إصدار قرار لاستدعائها وبهذا تعبر عن موقفها من الاستفتاء الشعبي (ثانياً).

أولاً: تعريف هيئة المستفتين

هيئة المستفتين هي الهيئة المشاركة في العملية الإستفتائية والتي تتكون من مجموع الأفراد الذين لهم حق المشاركة في الاستفتاء لتقرير قبول الموضوع المستفتى حوله أو رفضه. «وتعود الجذور الأولى لهذه الهيئة إلى جمعية المواطنين في أثينا، التي كانت تعقد في الساحات العامة الأغوار والفورم، ومؤسسات الجمهورية الهلنسية في سويسرا»¹. ومن المعلوم أن هيئة المستفتين لا تضم كل أفراد الدولة، بل فقط من لهم حق الانتخاب، سواء كانوا داخل الوطن أو خارجه، أو هم من يطلق عليهم الشعب السياسي تميزاً لهم عن الشعب الاجتماعي². وبالتالي يخرج من نطاق هيئة المستفتين في الدول الثلاثة محل الدراسة، كل من هو فاقد الأهلية أو من لم يبلغ السن القانونية للتصويت في الانتخاب وهي 18 سنة. فهئية المستفتين ليست هي إذن المجموع إنما هي جزء منه³.

¹ - أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد المحسن سعد، مرجع سابق ج 2، ص 356.

² - يقصد بالشعب السياسي المواطنون الذين بلغوا سن الرشد السياسي، والذين يتمتعون بكل حقوقهم السياسية ولا يوجد حائل قانوني يمنعهم من المشاركة في الانتخابات، أما الشعب الاجتماعي فهو كل سكان الدولة المتمتعين بجنسيتها. راجع إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص 17؛ داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 65.

³ - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 234.

وتقوم هيئة المستفتين بدور مهم في عملية التصويت، فهي التي يتوقف عليها مصير الاستفتاء الشعبي، فوحدها لها سلطة التقرير، ووحدها ترجع لها الكلمة الأخيرة، ولا أحد يعلو على إرادتها، باعتبارها تمارس عملاً سياسياً ولهذا سميت «السلطة الرابعة في الدولة إلى جانب السلطات الثلاث التنفيذية، التشريعية والقضائية»¹. وحينما نقول أن الشعب قد وافق أو رفض موضوع الاستفتاء الشعبي فمعنى هذا أن هيئة المستفتين الممثلة لمجموع الشعب هي التي قامت بذلك حينما تم استدعاؤها بموجب قرار.

ثانياً: قرار دعوة هيئة المستفتين

تقضي أغلب التشريعات الانتخابية بإسناد مهمة دعوة هيئة المستفتين إلى السلطة التنفيذية باعتبارها الجهة التي يقع عليها العبء الأكبر في تنظيم وسير عملية الاستفتاء الشعبي². وفي الدول الثلاثة محل البحث أوكلت مهمة استدعاء هيئة المستفتين للإدلاء بصوتها في موضوع الاستفتاء الشعبي إلى رئيس الدولة. ويعتبر قرار دعوة هيئة المستفتين البداية الرسمية لانطلاق العملية الإستفتاءية.

في فرنسا، خول دستور 1958 لرئيس الجمهورية وحده حق دعوة الناخبين للاستفتاء الشعبي عن طريق مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية، وكان مجلس الدولة الفرنسي قد قضى بأن الإعلان عن قرار دعوة الناخبين في وسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة والمرئية يعتبر أمر غير كاف لتحقيق علم كافة أعضاء هيئة المشاركة في الانتخابات، وإنما يجب أن ينشر في الجريدة الرسمية³.

مع الملاحظة أنه قبل إصدار قرار دعوة هيئة المستفتين تلجأ الحكومة لاستشارة المجلس الدستوري في شأن الإجراءات الممهدة للعملية الإستفتاءية، وهي في معظمها نصوص تنظيمية. ويقوم المجلس الدستوري بتقديم الآراء السرية حول النصوص التي تمهد للعمليات الإستفتاءية (لائحة بالتنظيمات المخولة بالمشاركة في الحملة الانتخابية وصيغ هذه

¹ - كاظم المشهاني، القانون الدستوري، الدولة - الحكومة - الدستور، مرجع سابق، ص 83.

² - عادة ما يمهّد للعملية الإستفتاءية قبل استدعاء الهيئة الناخبة عن طريق الخطابات التي يقوم رئيس الدولة للإفصاح عن نيته في الرجوع للإرادة الشعبي، راجع ليلي سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 113-114.

³ - داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 313.

الحملة...)¹. ولا يمكن للمجلس الدستوري أن يتحرك، إلا إذا أخطر من طرف الحكومة ويبيدي بدون تحديد مدة معينة حول تنظيم عمليات الاستفتاء وهو ما أكدته المادة 46 من الأمر 7 نوفمبر 1958 المعدل سنة 2013 حينما نصت على أن:

«Le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet».

مع العلم أن رأي المجلس الدستوري لا يلزم الحكومة أو رئيس الجمهورية، وبالمقابل فإن هذا الرأي يبقى سرياً، لأنه يخضع للسلطة التقديرية للحكومة فهي التي تقرر نشر أو عدم نشر محتوى الرأي². (ولكن هذا السكوت ليس إلزامياً، لأن إعلان الرأي يكون للرأي العام، ويدخل في احد وظائفه وهي السهر على عمليات الاستفتاء)³، فلا يوجد نص صريح يمنعه من ذلك.

في التطبيق، وبمناسبة استفتاء 8 نوفمبر 1988 المتعلق بكاليدونيا الجديدة، أخطر المجلس الدستوري لإعطاء رأيه في مجموع النصوص التحضيرية - مرسوم استدعاء هيئة الناخبين مع ملحق مشروع القانون والمراسيم التي تتضمن تنظيم الاستفتاء- (هذا الالتماس من الحكومة لأخذ رأي المجلس الدستوري حتى لا تتهم بأنها تنظم إستراساً)⁴. أو على حد قول M. Guillaume- Hofung (من باب المجاملة فقط)⁵. ولكن المجلس الدستوري قرر بأن اختصاصاته استشارية محضة «purement consultatives»⁶.

وفي مصر، فإن قرار دعوة الناخبين للاستفتاء - سواء في دستور 1971 وحتى دستور 2012 - يصدره رئيس الجمهورية في شكل قرار جمهوري. وهو ما أكدته المادة

¹-CC n° 2013-1114 du 6 décembre 2013.

²-O. Gohin, Manuel droit constitutionnel, Lexis Nexis, Paris, France, 2010, p. 665; H. Roussillon, Conseil constitutionnel, op, cit., p. 129; M. fatin- Rouge stéfanini, Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, op, cit., p. 147.

³-F. Lauchaire, Le conseil constitutionnel, organisation et attribution, economica, 2^eed refondue, t. 1, France, 1997, p. 295 ; B. genevois, Le conseil constitutionnel et le référendum, journée d'études- Le référendum, quel avenir ?- 23avril 1989, Les cahiers constitutionnels de Paris1 , Centre de recherche de droit constitutionnel de l'université de paris1, sous la direction de G. Conac, D. Maus, France, 1990, p. 97.

⁴-D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnelle, op, cit., p. 402.

⁵ - voir son ouvrage, Le référendum , op cit., p. 117.

⁶- voir D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 152; J. P. Camby, Le conseil constitutionnel juge électoral, 5^eed, Dalloz, Paris, France, 2009, p. 15; J. F. Prevost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième République, R.D.P, 1977, Paris, France, p. 32.

53 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 قبل أو بعد تعديل 2011 بقولها: «تكون الدعوة لإجراء الاستفتاء بقرار من رئيس الجمهورية يتم إعلانه للشعب في الجريدة الرسمية»¹.

أما بالنسبة لميعاد استدعاء هيئة المستفتين للتصويت على موضوع الاستفتاء الشعبي، فإنه متروك للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية حسب ما ورد في المادة 22 فقرة 2 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدلة سنة 2011 بأنه: «في أحوال الاستفتاء، فيجب أن يتضمن القرار المواعيد المنصوص عليها في الدستور». وللإشارة أنه، إذا كانت لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قرار الدعوة للاستفتاء فله السلطة نفسها لتأجيل الاستفتاء عن مواعده إذا كانت هناك ظروف تبرر ذلك². ولكن المادة 53 المذكورة أعلاه تم إلغاؤها وحلت محلها المادة 39 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 التي ورد فيها أنه: «مع مراعاة ما ورد بالدستور في شأن الدعوة إلى الانتخاب أو الاستفتاء، تصدر اللجنة العليا قرارا بتحديد مواعيد الانتخاب أو الاستفتاء، على أن تحدد هذه المواعيد خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ دعوة الناخبين إلى الاقتراع. ويجوز للجنة في حالة الضرورة التي تقتضيها المصلحة العليا للدولة تأجيل إجراء الانتخاب أو الاستفتاء في إحدى المراحل أو في كامل أنحاء البلاد أو في منطقة محددة، وذلك حسب الأحوال.

وتنشر في الجريدة الرسمية القرارات الصادرة بدعوة الناخبين للاقتراع وتحديد مواعيد الانتخاب أو الاستفتاء أو التأجيل وأسبابه». وبرجوعنا لدستور 2012 المعدل سنة 2014 نجد هذه المادة تخص حالتين هما: الاستفتاء الشعبي على حل مجلس النواب فقد حددته المادة 137 بعشرين يوما (20) من تاريخ إصدار قرار استدعاء الهيئة الناخبة وإجراء الاستفتاء، والاستفتاء على تعديل الدستور، فقد حدد في المادة 226 بثلاثين يوما (30) من تاريخ موافقة المجلسين على التعديل الدستوري، وإصدار قرار دعوة الناخبين لإجراء الاستفتاء الشعبي³.

¹ - وتقابلها المادة 23 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدلة سنة 2011.

² - المادة 22 فقرة 3 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدلة سنة 2011 نصت على أنه: «ويجوز في حالة الضرورة بقرار من رئيس الجمهورية تأجيل الميعاد المحدد لأجراء... الاستفتاء... ويعلن على النحو المبين في المادة 23 من هذا القانون».

³ - وهي نفس المواعيد التي وردت في دستور 2012.

وهي سلطة خاصة برئيس الجمهورية الذي يجب عليه الالتزام باحترام الميعاد المنصوص عليه في الدستور، ولكن بالنسبة للحالات الأخرى فلا نجد ميعادا محددا كالمادة 151 المتعلقة بالاستفتاء على المعاهدات والمادة 157 الخاصة بالاستفتاء الشعبي في المسائل المهمة التي تتصل بالمصالح العليا للبلاد، ولهذا فهل لرئيس الجمهورية حق اختيار الميعاد الذي يراه مناسباً لعرض الموضوع على الشعب للاستفتاء عليه. أم يترك تحديده للهيئة الوطنية للانتخابات حسب ما يفهم من المادة 39 أعلاه؟. وبالنسبة للمادة 161 المتعلقة بالاستفتاء على سحب الثقة من رئيس الجمهورية فإن دعوة الناخبين للاستفتاء تكون من صلاحيات رئيس الوزراء ولا نجد ميعادا محدداً لذلك أيضاً. وكان ينبغي على المؤسس الدستوري وضع ميعاد محدد يسري على جميع الاستفتاءات.

ونشير إلى أنه في ظل الأزمة التي عاشتها مصر مع ثورة 25 يناير 2011 فإن الدعوة للاستفتاء على التعديلات الدستورية قام بها المجلس العسكري وتولى الدعوة للاستفتاء رئيس المجلس العسكري، باعتباره سلطة حكم فعلية. وأما في الجزائر، فقد نصت المادة 149 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 على أنه: «يستدعى الناخبون بموجب مرسوم رئاسي قبل خمسة وأربعين (45) يوماً من تاريخ إجراء الاستفتاء.

يرفق النص المقترح للاستفتاء بالمرسوم المنصوص عليه في الفقرة أعلاه»¹. فمن خلال هذا النص يتضح أن لرئيس الجمهورية وحده حق استدعاء الهيئة الناخبة للإدلاء بصوتها في موضوع الاستفتاء الشعبي بمرسوم رئاسي، وهي سلطة دستورية مخولة له بموجب دستور 1996 المعدل سنة 2016 حسب المادة 91 بند 8 والمادة 208 ف 2². وقرار دعوة الناخبين للاستفتاء لأبد من نشره في الجريدة الرسمية وذلك حسب القواعد العامة في القانون المدني

¹ - ج. ر. ج. ج، عدد 50 بتاريخ 28 أوت 2016، وقد كانت برقم 146 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات رقم 01/12 مؤرخ في

12 يناير 2012، ج. ر. ج. ج، عدد 10 بتاريخ 14 يناير 2012.

² - كانت المادة 77 بند 10 والمادة 174 في دستور 1996 قبل التعديل.

(المادة 4 منه)¹، لأن كل قرارات السلطات المركزية يجب أن تنشر ليتسنى علم الكافة بها، ويكون مرفقا بالنص المعروض على الاستفتاء الشعبي.

أما عن ميعاد استدعاء هيئة المستفتين فقد حدده المؤسس الدستوري ب 50 يوما من تاريخ إقرار التعديل الدستوري من طرف البرلمان². ولكن فيما يخص تطبيق المادة 8/91 أي حين يكون موضوع الاستفتاء الشعبي يتعلق بقضية ذات أهمية وطنية، فإننا لا نجد ميعادا محددًا في الدستور، ولهذا نرجع إلى القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات لنجد المشرع قد حدده ب 45 يوما في المادة 149 منه المذكورة أعلاه. ويعد تحديد هذا الميعاد حقا للمواطنين للتعرف على موضوع الاستفتاء الشعبي وبدء الحملة الانتخابية.

الفرع الثاني

الرقابة على قرار دعوة هيئة المستفتين

تردد كل من القضاء الإداري والدستوري الفرنسي في البداية كثيرا في بسط رقابته على قرار دعوة هيئة المستفتين، ليقررا في النهاية اختصاصهما. وهذا بعدما وجه الفقه الدستوري إليه عدة انتقادات رافضا بذلك تحصيله. إلا أنه في مصر مازال القضاء مصرا على عدم اختصاصه ببسط رقابته على قرار دعوة هيئة المستفتين، وهو ما يرفضه الفقه الدستوري جملة وتفصيلا، في حين لم يتسن للقضاء في الجزائر أن يحدد موقفه من ذلك. ونعرض فيما يلي لموقف كل من القضاء الإداري والعادي (أولا) ثم لموقف القضاء والفقه الدستوري (ثانيا) في الفقرات التالية.

أولا: موقف القضاء الإداري والعادي

¹ - الصادر بالأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، ج. ر. ج. ج، عدد 78 بتاريخ 30 سبتمبر 1978 المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي سنة 2007.

² - تنص المادة 174 على أنه: «يعرض التعديل الدستوري على استفتاء الشعب خلال خمسين يوما الموالية لإقراره»

في فرنسا، كان مجلس الدولة يصنف قرار رئيس الجمهورية الخاص بالدعوة للاستفتاء بأنه عمل من أعمال الحكومة «actes de gouvernement» المحصنة من الرقابة، ولكنه سرعان ما تخطى عن هذه النظرية، وأصبح يبسط رقابته على قرار رئيس الجمهورية (وتخطى عن نظرية الأعمال غير المنفصلة وأصبح يراقب المراسيم المنظمة للاستفتاء ويقبل المنازعات المتعلقة بعمليات الاستفتاء بدعوى تجاوز السلطة ويطبق عليها نفس الحلول التي يتبناها في التصرفات التمهيدية للانتخابات التشريعية)¹. مثل المراسيم المنظمة للاستفتاء أو المحددة لقوائم الهيئات التي يسمح لها بالمشاركة في الحملة الدعائية كقرار المجلس الأعلى للسمعي البصري لتوزيع الحصص في التلغزة والراديو على معارضي ومؤيدي موضوع الاستفتاء الشعبي، قرار وزير الداخلية حول الإعلان، أو الأوراق المرفقة مع مشروع القانون المراد الاستفتاء عليه. فإنها كلها تدخل في اختصاص القضاء الإداري ويجوز الطعن فيها لتجاوز السلطة بشرط الفصل فيها قبل إجراء الاستفتاء، فإذا تم الاستفتاء أمتنع القاضي الإداري عن الفصل في موضوعها، لكي لا يمس صحة ما تم قبوله في الاستفتاء الشعبي². وقد أكد ذلك في قرار *décision Brocas* بتاريخ 19 أكتوبر 1962، وقرار *décision Meyet* بتاريخ 10 سبتمبر 1992 حيث اعتبر مجلس الدولة نفسه (غير مختص عند تاريخ نشر نتائج الاستفتاء في رقابة شرعية التصرفات التمهيدية للاستفتاء)³. وتم التأكيد على اختصاصه مرة أخرى بتاريخ 8 نوفمبر 1998 حينما نازع أشخاص كثيرون في قانونية مرسوم استدعاء هيئة المستفتين المؤرخ في 20 أوت 1998 والمتعلق بالاستفتاء حول كاليدونيا الجديدة بدعوى أن المرسوم بقصره حق التصويت على الهيئة الناخبة التي يتوفر فيها شرط التوطن في الإقليم لمدة عشر سنوات يخالف أحكاما دستورية كثيرة كمبدأ المساواة ويتجاهل الالتزامات الدولية الفرنسية. وقد فحص مجلس الدولة المرسوم المطعون فيه

¹-J. Arrighi De Casanova, Le juge des actes préparatoires à l'élection, les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, L.G.D.J, Lextenso, n° 41, octobre 2013, p. 12.

² - Voir, J. P. Camby, Le conseil constitutionnel juge électoral, op, cit., p. 249.

³-S. Diémert, Texte constitutionnels sur le référendum, op, cit., p. 28 et 29; M. Guillaume- Hofung, Le référendum, op, cit., p 118.

وأصدر قراره بتاريخ 30 أكتوبر 1998، أي بتاريخ سابق على تاريخ الاقتراع، الذي تم بتاريخ 31 ديسمبر من نفس السنة، وقرر مشروعيته¹.

وفي مصر، لقد أتيح للقضاء العادي أن يقول كلمته بشأن قرار دعوة هيئة المستفتين دون أن تتاح الفرصة للقضاء الإداري، ونعرض لمواقفهما فيما يلي:

(أ) موقف القضاء العادي

سمحت الفرصة للقضاء العادي أن يصرح بعدم اختصاصه في الطعن الذي قدم أمام محكمة الإسكندرية الأهلية للأمور المستعجلة وفصلت فيها بتاريخ 27 ديسمبر 1944 ضد قرار دعوة الناخبين، وانتهت في حكمها إلى أنه من أعمال السيادة التي لا يجوز التعرض لها²، بل وحتى القرارات التي تصدر تنفيذًا له أصبحت عليها وصف أعمال السيادة وبالتالي رفضت القضية المطروحة أمامها لعدم الاختصاص³.

وكانت للقضاء العادي فرصة ثانية ليؤكد عدم اختصاصه في القضية التي رفعها حزب اليسار لمحاولة منع إجراء استفتاء شعبي يطالب فيها بوقف قرار رئيس الجمهورية الصادر في 15/05/1978 يدعو فيه الشعب للاستفتاء على مبادئ الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي، لأن المبادئ الستة التي تشكل موضوع الاستفتاء ليست عاجلة ويمكن العقاب على مخالفتها طبقًا لقانون العقوبات وقانون الحريات العامة وقانون الوحدة الوطنية أو غيرها من قوانين البلاد. فقضت محكمة جنوب القاهرة الابتدائية بتاريخ 22 ماي 1978 بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الدعوى «لأنه يمنع على القضاء العادي والإداري التصدي لوقف قرار الاستفتاء لأنه من مطلق صلاحيات رئيس الجمهورية كعمل من أعمال السيادة التي خولها له الدستور»⁴.

¹ -Voir, C. E. Ass 30 octobre, 1998, Sarran, Le Vacher et autres, M. long, P. Weil, G. Braibaut, P. Delvolvé, B. genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 13^e éd, 2001, pp. 818-825.

² - داود الباز، حق المشاركة السياسية، مرجع سابق، ص 333-334.

³ - المرجع نفسه، ص 335.

⁴ - للاستزادة أنظر، ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 247؛ جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 228 و 229.

وإذا كان هذا موقف القضاء العادي الذي رفض اختصاصه في رقابة قرار هيئة المستفتين، وبرر ذلك بأنه من أعمال السيادة، فما هو موقف القضاء الإداري؟.

ب) موقف القضاء الإداري

بعد إنشاء مجلس الدولة سنة 1946، لم يشهد القضاء الإداري أي طعن في قرار رئيس الجمهورية لدعوة الناخبين للاستفتاء، مثلما كان ذلك للقضاء العادي. ولكن تم الطعن أمامه في قرار دعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب وقضى فيه بعدم اختصاصه. وهي «الدعوى المقدمة من الأستاذ كمال خالد بتاريخ 15-04-1984 والتي طالب فيها وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب، وفي 08 ماي 1984 أصدرت محكمة القضاء الإداري حكمها الذي قضى بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الطعن في قرار رئيس الجمهورية رقم 139 لسنة 1984 بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب لأنه عمل من أعمال السيادة. ولكن الطاعن لم يقتنع بهذا الحكم، ورفع استئنافاً إلى المحكمة الإدارية العليا مؤسسا ومسببا بأنه: «لم يعد هناك محل للتحدي بفكرة أعمال السيادة إطلاقاً بعد أن أسقط دستور 1971 الحصانة السياسية التي تتمتع بها أقوى أداة سياسية وهي التشريع، فليس من المقبول أن يسمح النظام الدستوري بالرقابة القضائية على دستورية القوانين توصلنا إلى الحكم بعدم دستورية غير الدستوري منها (وهو نوع من البطلان) في حين تستعصي بعض الأعمال والقرارات الإدارية على الرقابة فتكون أكثر قوة أو امتيازاً من القانون نفسه... ولكن المحكمة الإدارية العليا أيدت اتجاه محكمة القضاء الإداري في تقرير عدم اختصاصها بنظر الطعن في قرار رئيس الجمهورية سالف الذكر باعتباره عملاً من أعمال السيادة»¹.

إن القضاء العادي والإداري رفضا كلاهما قبول الطعن، وحكم بعدم اختصاصه برقابة قرار رئيس الجمهورية المتعلق باستدعاء هيئة المستفتين، باعتباره من أعمال السيادة

¹ راجع في شرح موقف القضاء الإداري بخصوص هذه القضية، داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص

التي تتأى عن كل رقابة. وهذا عكس مجلس الدولة الفرنسي الذي أصبح مختصا ولكن ما هو موقف كل من القضاء والفقهاء الدستوري؟. هذا ما سنجيب عنه في الفقرة التالية.

ثانيا: موقف القضاء والفقهاء الدستوري

في فرنسا، لقد اعتبر القضاء الدستوري دائما قرار استدعاء هيئة المستفتين عملا من "أعمال الحكومة" المحصنة من كل رقابة¹، فالمجلس الدستوري أكد بأنه: « juge de la loi et non des décrets » بمعنى أنه (قاضي قوانين وليس قاضي مراسيم)². ففي قراره الصادر بتاريخ 23 ديسمبر 1960 regroupement nationale رفض بسط رقابته على قرار إداري ممهّد للعملية الإستفتاءية باعتبار أن قانونه الأساسي الصادر في 7 نوفمبر 1958 لا يعطيه الاختصاص بذلك ولأن المادة 60 من دستور 1958 تقضي بأن: (يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء... ويعلن نتائجها)³. وبقي المجلس الدستوري مصرا على هذا الرفض كذلك في قرار Diémert et Bannel بتاريخ 25 أكتوبر 1988 والذي أيد فيه ما قضى به في 1960 من أن اختصاصه ينحصر في إيداء الرأي في عملية الاستفتاء دون ممارسته لأية سلطة قضائية⁴، لأن (الأمر المؤرخ في 7 نوفمبر 1958 أعطاه حق الرأي وليس حق الفيتو، ولأن الرأي أقل قيمة من القرار، أي لا يرقى إلى مرتبة القرار)⁵. وأن مجلس الدولة هو المختص في العمليات التمهيدية للاستفتاء طبقا لنظرية القرارات الإدارية القابلة للإنفصال⁶. فالمجلس الدستوري فرق بين العمليات السابقة للاستفتاء الشعبي التي لم يعطه القانون العضوي المنظم لاختصاصه حق رقابتها، والعمليات الإنتخابية الصرفة التي تخضع لرقابته. وهذا الاجتهاد هو ما أكده المجلس الدستوري في قراره في 03 أبريل

¹- J. Robert, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., p. 45.

²-P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, Droit constitutionnel, op, cit., p. 402.

³ -«Le conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum... Il en proclame les résultats».

⁴ - J. Robert, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France op, cit., pp. 45-46; M. Guillaume- Hofung, Le référendum, op cit., p. 118.

⁵ -F. Lauchaire, Le conseil constitutionnel, organisation et attribution, op, cit, pp. 294 et 295; B. Chentebout, Droit constitutionnel, op, cit., p. 448.

⁶- J. Robert, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., p. 47.

1963. وأعاد التأكيد عليه أيضا بمناسبة استفتاء 20 سبتمبر 1992 بالقول أن: (مجلس الدولة هو المختص بالعمليات السابقة على الاستفتاء الشعبي)¹.

ونجد جانبا من الفقه يوافق ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري (بأن مجلس الدولة هو من يستطيع لوحده النظر في المراسيم، مما يؤدي- نظرا لبطء القضاء الإداري- إلى نوع من التنكر للعدالة، لأنه إذا اتخذ مجلس الدولة قراره بعد إعلان نتائج الاستفتاء فلا يمكن عندها لهذا القرار إلا أن يكون قرارا بالا وجه للمتابعة)²، أو لا محل للفصل في موضوع الدعوى.

وبمناسبة الاستفتاء المتعلق بكاليدونيا الجديدة سنة 1988 تقدم الطاعنون بالطعن في المراسيم المنظمة للعملية الإستئنائية. ولكن المجلس الدستوري أكد بأنه يستشار فقط حسب المادة 46 و47 من نظامه والمادة 50 تعطيه حق الفصل في الطعون ضد عمليات الاستفتاء فقط³.

إن رفض المجلس الدستوري الرقابة على النصوص محل الاستفتاء، وحصرها في الاستشارة ومراقبة العمليات فقط، لم تنفع هذه الحجة الفقه الدستوري، الذي أورد عدة حجج تسمح للمجلس الدستوري بالقيام برقابة الاستفتاء وهي:

- الحجة الأولى: إن الرقابة على قرار رئيس الجمهورية المنظم للاستفتاء تسمح للمجلس الدستوري بمنع القرار إذا كان لا يحترم الحدود الزمنية أو الموضوعية المتضمنة في المادة 89 مثلا، وتسمح بتأطير جيد للاستفتاء في إطار احترام الدستور وسيادة الشعب⁴.

- الحجة الثانية: قرر مجلس الدولة بأن المجلس الدستوري هو قاضي استفتاء juge référendum هو وحده المختص بالرقابة¹. فقد وجد مجلس الدولة الفرصة في (قرار سران

¹ - «Les réclamations contre les actes préparatoires du référendum ont été portées devant la juridiction compétente qui est le conseil d'Etat». Voir D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 153.

²-H. Roussillon, Conseil constitutionnel, op, cit., p. 130.

³ -Voir, C.E. Ass 30 octobre, 1998, Sarran, Le Vacher et autres, M. long, P. Weil, G. Braibaut, P. Delvolvé, B. genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 13 éd, 2001, pp. 818-825; et voir en ce sens, D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 156; J. Robert, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., pp. 45 et 46.

⁴- M. fatin- Rouge stefanini, Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, op, cit., p. 165.

سران 30 أكتوبر 1998) ليقول كلمته مع الفقه الدستوري حول مفهوم الاستفتاء بمعنى المادة 60 من الدستور التي تنص على أن: (المجلس الدستوري مكلف بالسهر على عمليات الاستفتاء)، والمادة 46 من الأمر 7 نوفمبر 1958 المتعلق بالقانون العضوي للمجلس الدستوري التي تقضي بأن: (يستشار حول تنظيم عمليات الاستفتاء)². وهكذا فإن مجلس الدولة قرر من خلال استنتاجه من هذه النصوص وبالمقارنة مع المادة 3 من الدستور التي جعلت السيادة الوطنية ملك للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء بأن: (الاستفتاءات التي يمارس عن طريقها الشعب الفرنسي سيادته في المجال التشريعي في المادة 11 أو المجال الدستوري في المادة 89، تخضع لرقابة المجلس الدستوري)³.

-الحجة الثالثة: يرى بعض الفقهاء بأن تفسير المجلس برجوعه إلى قانونه الأساسي هو أمر مخالف لمقتضيات الدستور، وخاصة أنه بالنسبة للانتخابات فإنه بسط رقابته على الإجراءات التمهيدية وقبل الطعن في قرار دعوة الناخبين الذي تقدم به السيد دالماس Dalmas حتى قبل إعلان نتيجة الانتخاب بتاريخ 11 جوان 1981⁴. وهذا بالرغم من أنه كان يرفض قبل هذا التاريخ بسط رقابته على قرار دعوة الناخبين للانتخابات⁵. فحينما (يبدي رأيه في المراسيم المنظمة لعمليات الاستفتاء، فإنها فرصة لبسط رقابته عليها)⁶، وكان لرجل القانون دالماس Dalmas سبب واحد وهو إزالة امتناع العدالة. ذلك أن إلغاء مرسوم يتضمن استدعاء هيئة الناخبين أفضل من إلغاء كل العملية الانتخابية بسبب عدم شرعية المرسوم⁷. وعليه فإذا كان المجلس الدستوري قرر اختصاصه في الانتخابات، فإن الانتخابات مثل الاستفتاء ولا تختلف عنها كثيرا خاصة في إجراءات سريان العملية الإستفتاءية.

¹- D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnelle, op, cit., p. 405.

²- «Le Conseil constitutionnel est consulté...sur l'organisation des opérations de référendum».

³ - «seuls les référendums par lesquels le peuple français exerce sa souveraineté, soit en matières législative dans les cas prévus par l'article 11 de la constitution, soit en matières constitutionnelles comme le prévoit l'article 89, sont soumis au contrôle du conseil constitutionnel ». Voir, C. E. Ass 30 octobre, 1998, Sarran, Le Vacher et autres, M. Long, P. Weil, G. Braibaut, P. Delvolvé, B. genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, op, cit., pp. 818-825.

⁴- داود الباز، حق المشاركة السياسية، مرجع سابق، ص 483.

⁵- المرجع نفسه، ص 332.

⁶ - J. P. Camby, Le conseil constitutionnel, juge électorale, op, cit., p. 247; J. Arrighi De Casanova, Le juge des actes préparatoires à l'élection, op, cit., p. 15.

⁷-J. p. Camby, Le référendum et le droit, op, cit., pp. 11 et 12 et 19; D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnelle, op, cit., p. 405.

وفعلا، تم نقل "اجتهاد دالماس" إلى القضاء الإستفتائي¹. وأقر المجلس الدستوري بإمكانية قبول الطعن ضد قرار دعوة المستفتين في ثلاث قرارات له بتاريخ 25 جويلية 2000 (Décision Hauchemaille)، 23 أوت 2000 (Décision Lorroutourou) وفي 6 سبتمبر 2000 (Décision Pasqua) وهذا بمناسبة استفتاء 24 سبتمبر 2000 الخاص بالعهد الرئاسية فقد قبل الطعن ولكن في التصرفات القبلية الخاصة بالاستفتاء التشريعي المنصوص عليه في المادة 11 من دستور 1958². حيث صرح بأن: (المادة 46 من الأمر 7 نوفمبر 1958 المتعلق بالقانون العضوي تتيح له رقابة اختيارية للتصرفات التمهيديّة للاستفتاء قبل النظر في العرائض فيما يخص العيوب التي تشوب عمليات التصويت أو تمس بوظائف السلطات العامة أو تحمل انتهاكا للسير العادي للمؤسسات العامة وتعيب سريان العام للاستفتاء)³، وهذا يستند على المهمة العامة لرقابة عمليات الاستفتاء المخولة له بموجب المادة 60 من دستور 1958 والقاضي الإداري واصل حوار القضاة حيث ارتبط بسرعة بهذا الاجتهاد الجديد في قرار Lorroutourou بتاريخ 10 سبتمبر 2000⁴.

ولهذا فإننا نجد المجلس الدستوري بالرغم من إصراره على الرفض الذي حرك أقلام فقهاء القانون الدستوري الذين رفضوا موقفه واعتبروه مخالف لمبدأ الدولة القانونية⁵، وإنكارا وإنكارا للعدالة⁶، إلا أنه يستطيع حاليا بسط رقابته على مرسوم الدعوة للاستفتاء الذي تأكد بصورة جلية لا لبس فيها في الاستفتاء المتعلق بمعاهدة ماسترخيت Maastricht بتاريخ 28 و29 ماي 2005، حيث قدم طعن ضد مرسوم رئيس الجمهورية بتاريخ 19 ماي

¹-H. Roussillon, Conseil constitutionnel op, cit., p. 129.

² - Ph. Foillard, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 365; M. fatin- Rouge stéfanini, Le référendum et la protection des droit fondamentaux, op, ;cit p. 94; J. Arrighi De Casanova, Le juge des actes préparatoires à l'élection, op, cit., p. 13 ; P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, Droit constitutionnel, op, cit. , p.402 ; M. Verpaux, Le conseil constitutionnel, La documentation française, Paris, France, 2° ed, 2014, p. 87.

³ -P. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, op, cit., pp. 603 et 604 ; F. Hamon: L'inachèvement du statut juridique du référendum, op, ;cit, p. 94.

⁴-J. M. Sauve, Référendum et démocratie, op., cit, p. 22 ; Yves Gounin, Le contentieux des actes préparatoires du référendum du 29 mai 2005, AJDA, Dalloz, Paris, France, n°22, 2005. P. 1211.

⁵ - « Cette immunité, inspirée par le désir de ne pas soumettre le président à la censure du conseil constitutionnel, conduit à le placer au-dessus de la constitution puisqu, il peut la méconnaître sans contrôle ni aucune sanction ». P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, Droit constitutionnel, op, cita. , p. 402.

⁶ -Y. Gounin, Le contentieux des actes préparatoires du référendum du 29 mai 2005, op, cit., p. 1211.

2005 (Décision René Hoffre et Jacques Gaborro-Arqua)¹ وبتاريخ 25 مارس 2005 (Décision Hauchemaille Meyet) وقرر اختصاصه². بل إن هذه القرارات ولدت منازعة حقيقية أمام مجلس الدولة والمجلس الدستوري ورسمت الحدود بينهما. وبدخول قانون العدالة الإدارية حيز التنفيذ في الأول من جانفي 2001 فُتِح الباب حول إمكانية إخطار القاضي الاستعجالي لمجلس الدولة والحصول على قرار استعجالي³. إذا وبعد تردد طويل قبل المجلس الدستوري الفرنسي اختصاصه ببسط رقابته على قرار الدعوة للاستفتاء فكيف هو الأمر في القضاء والفقهاء المصري؟.

في مصر، لقد قلنا بأن القضاء العادي والإداري كلاهما رفض بسط رقابته على قرار دعوة المستفتين باعتباره عملاً من أعمال السيادة فهل نجد القضاء الدستوري يوافق هذا التكييف؟ هذا ما سنعرفه من خلال القضية التالية: لقد تم الطعن في قرار دعوة المستفتين أمام القضاء الدستوري «بتاريخ 04 أكتوبر 1990 من طرف المدعي (الأستاذ عبد الحليم حسن رمضان المحامي) الذي أودع صحيفة الدعوى رقم 4 لسنة 12 قضائية قلم كتاب المحكمة الدستورية طالبا الحكم بصفة مستعجلة... بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية الصادر بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب في يوم 11 أكتوبر 1990 شاملا كافة آثاره، وقد صدر قرار السيد رئيس الجمهورية رقم 404 بتاريخ 26 ديسمبر 1990 بوقف جلسات مجلس الشعب ودعوة الناخبين للاستفتاء على حله إعمالا لحكم المادة 136 من دستور 1971»⁴. فأجابت المحكمة الدستورية العليا بأن قرار دعوة الناخبين للاستفتاء هو من أعمال السيادة التي تخرج عن رقابته وجاء في حيثيات حكمها ما يلي: «... إن قرار رئيس الجمهورية رقم 404 لسنة 1990 بشأن دعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب، إنما يتعلق باستطلاع رأي هيئة الناخبين التي تمثل القاعدة الشعبية

¹- cons. 13, Journal officiel du 21 mai 2005, p. 8849, www.conseil constitutionnel.fr; voir également J – E Schoettl, L'exposé des motifs distribué aux électeurs entache-t-il la sincérité du référendum du 29 mai 2005 ?, petites affiches, Paris, France, 394^e année, n°105, 27 mai 2005. pp. 14-17.

²- Cons. 11, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834, www.conseil constitutionnel.fr; voir également J – E Schoettl, Le contentieux des décrets relatifs au référendum du 29 mai 2005, petites affiches, Paris, France, 394^e année, n°81, 25 avril 2005. pp. 3-14; P. Pactet, F. Melin-Soucramanien, droit constitutionnel, op. cit., p. 402; M. Fatini-Rouge Stefanini, vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, op. cit.; p. 915. M. Verpauw, le conseil constitutionnel, op. cit., p. 87.

³- Y. Gouhin, Le contentieux des actes préparatoires du référendum du 29 mai 2005, op. cit., pp. 1211-1212.

⁴- داود الباز، حق المشاركة السياسية، مرجع سابق، ص 442.

في أمر يتصل بأخص المسائل المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، ويتصل بتكوين هذه السلطة... ومن ثم يعتبر من الأعمال السياسية التي تتحمل السلطة التنفيذية كامل المسؤولية السياسية بصددها إجراءاتها بغير معقب من القضاء...»¹.

من خلال هذا الحكم يتضح أن تكييف المحكمة الدستورية العليا لقرار دعوة الناخبين للاستفتاء بأنه من أعمال السيادة المحصنة من رقابة القضاء لا يختلف عن التكييف الذي أعطاه القضاء العادي، ولكن ما مدى صحة هذا التكييف؟

يجيبنا الفقه الدستوري بأن المحكمة الدستورية العليا قد جانبها الصواب في إسباغها فكرة أعمال السيادة على قرار دعوة الناخبين للاستفتاء وذلك للأسباب التالية:

- أن دستور 1971 لم ينص على أعمال السيادة بل نص على سيادة القانون وعدم تحصين أي عمل من رقابة القضاء.²

- إن قانون المحكمة الدستورية العليا جاء خالياً من النص على خروج أعمال السيادة من رقابة هذه المحكمة، بخلاف قانوني السلطة القضائية ومجلس الدولة رقمي 46، 47 لسنة 1972 اللذان يحظران على رجال القضاء العادي والإداري النظر في أعمال السيادة. وبالتالي يجوز لها النظر في قرار دعوة الناخبين طبقاً لقاعدة أن التحريم لا يكون إلا بنص.³

- إن القضاء الدستوري قد خرج عن النطاق الطبيعي الذي حدد له حيث قال في ذلك «ويتحدد المجال الحقيقي لأعمال هذه الفكرة بميدان العلاقات الدولية وهو أمر مسلم به، لأن ميدان هذه العلاقات تحيط به اعتبارات سياسية تبرر تخويل السلطة التنفيذية سلطة تقديرية أوسع مدى وأبعد نطاقاً، تحقيقاً لصالح الوطن وأمنه وسلامته». أما محاولة مد هذا المجال إلى الداخل وقصره على حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء وقرار إعلان حالة الطوارئ، فهذا ما لا نعتقد صوابه.⁴

¹ - ذكر هذا الحكم في مرجع صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، مرجع سابق، ص 273.

² - نصت المادة 64 من دستور 1971 على ما يلي: «سيادة القانون أساس الحكم في الدولة» وأضافت المادة 65 من دستور 1971 على ما يلي: «تخضع الدولة للقانون واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات». أصبحت هاتان المادتان بعد إصدار دستور 2012 مدمجتين في مادة واحدة برقم 74، وفي التعديل الدستوري لسنة 2014 أصبحت برقم 94؛ نصت المادة 68 من دستور 1971 على أن: «التقاضي حق مصون... ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء». أصبحت في دستور 2012 برقم 75 وفي التعديل الدستوري 2014 برقم 97.

³ - للاستزادة وتوضيح أكثر راجع، داود الباز، حق المشاركة السياسية، مرجع سابق، ص 347-348.

⁴ - داود الباز، حق المشاركة السياسية، مرجع سابق، ص 351 - 352.

وأما في الجزائر، لم يتسن للقضاء العادي أو الإداري أو الدستوري أن تكون له كلمة أو موقف بشأن قرار دعوة هيئة المستفتين. فلم نعثر على أي طعن قدم ضد قرار رئيس الجمهورية القاضي بدعوة المستفتين للاستفتاء الشعبي. ورأى بعض الفقه أن «قرار الرجوع إلى الاستفتاء من أعمال السيادة»¹ ويضيف رأي آخر بأن مرسوم اللجوء إلى الاستفتاء يصدر عن رئيس الجمهورية بوصفه سلطة سياسية un pouvoir politique ومن ثمة يندرج ضمن أعمال السيادة وبالتالي لا يجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة². ولكن لم يقدم هذان الرأيان الأسانيد التي تؤكد بأن قرار دعوة هيئة المستفتين عمل من أعمال السيادة صادر عن سلطة سياسية ينأى بسبب هذه الطبيعة عن كل رقابة قضائية أو دستورية.

وقياسا على موقف المجلس الدستوري الفرنسي، والذي رفض بسط رقابته على قرار دعوة الناخبين بناء على أن الدستور قد خوله إبداء الرأي فيما يخص صحة إجراءات الاستفتاء وإعلان النتائج حسب المادة 60 من دستور 1958، فإن نفس هذه المادة نجدها في دستور 1996 المعدل سنة 2016 تحت رقم 182 بقولها: «... كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء... ويعلن نتائج هذه العمليات»³. فربما لو أتيحت الفرصة للقاضي الدستوري في المستقبل فهل سيحتج بهذه المادة ويرفض اختصاصه كما كان عليه الوضع في أول اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي (1962-1992)؟ أم سيقدر اختصاصه بعد أن تجاوز المجلس الدستوري الفرنسي الجمود الذي وضع فيه نفسه وأصبح يبسط رقابته على قرار دعوة هيئة المستفتين؟.

يبدو أن الفرض الأخير هو الأجدر بالإتباع، فلا يجوز للمجلس الدستوري رفض رقابته على قرار دعوة هيئة المستفتين.

وبرجوعنا للمادة 186 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 التي ورد فيها أنه⁴: «

يفصل المجلس الدستوري... في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات...». وبإعمالنا

¹ - إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد 8، العدد 1، 1998، ص 23.

² - أحسن راجي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، ط1، 2013، ص 146-147.

³ - كانت برقم 163 في دستور 1996 قبل التعديل.

⁴ - كانت برقم 165 في دستور 1996 قبل التعديل.

لتفسير ظاهر النص¹، وطبقا لعموم كلمة التنظيمات، فإن مرسوم رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للاستفتاء هو من قبل التنظيمات، أي اللوائح فإننا لا نرى ما يمنع المجلس الدستوري من بسط رقابته عليه، ولكنه بما أنه لم يقدم بشأنه طعن لحد الآن، فإنه مجرد فرض يحتاج إلى تطبيق يؤكد.

وأما بالمقارنة مع موقف القضاء الدستوري المصري الذي احتج بأعمال السيادة، فإنه لا يوجد في الجزائر نصا يمنع بسط رقابة القضاء على عمل من أعمال السلطات المركزية، بما فيها قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للاستفتاء الشعبي، لأنه من الناحية القانونية لا وجود لأعمال السيادة في الجزائر. فالمادة 161 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص على أنه²: « ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية». أي وردت هذه المادة بصفة عامة ولم تستثن طائفة من الأعمال من رقابة القضاء. وبناءً كذلك على المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم³. التي ورد فيها: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية». بالإضافة للمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أن: « يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية»⁴. ومرسوم دعوة الناخبين

¹ - استعملنا ظاهر النص لأن أغلبية الفقه الدستوري ونحن نوافقهم ترى بأن التنظيمات التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري يقصد بها التنظيم المستقل الذي يصدر في مجال التشريع في غير المجال المحجوز للبرلمان وتصدر مستقلة، أي لا تصدر تنفيذا لقانون بل تستند للدستور هو الذي يعلوها وهي قانون بحد ذاتها عكس اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذا لقانون وليس التنظيم الذي يتخذ شكل القرار الإداري راجع في هذا الشأن عطاء الله أبو حميدة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ج 40، عدد 3، 2002، مسعود شيهوب، القاضي الدستوري: قاضي إنتخابات، مجلة المجلس الدستوري، عدد أول، 2013، ص 109 الهوامش، هامش رقم 1. عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

² - كانت برقم 163 في دستور 1996 قبل التعديل.

³ - ج. ر. ج. ج. رقم 37 بتاريخ أول يونيو لسنة 1998، وصدر التعديل في 2011، ج. ر. رقم 43 بتاريخ 3 غشت سنة 2011.

⁴ - ج. ر. ج. ج. رقم 21 بتاريخ 23 أبريل 2008.

هو قرار إداري (لائحي)، وعليه فإنه يجوز الطعن فيه بالإلغاء، أمام القاضي الإداري وبما أنه قرار مركزي فيكون الطعن أمام مجلس الدولة¹.

ونأمل أن يمنح القاضي الإداري رقابة مرسوم استدعاء هيئة المستفتين أو فسخ المجال في ذلك للقاضي الدستوري، لأنه لا يعقل في دولة القانون أن تحصن بعض الأعمال من رقابة القضاء. وبما أن القاضي الدستوري هو المكلف بالسهر على عمليات الاستفتاء الشعبي فإنه من الأفضل أن يتولى المجلس الدستوري الرقابة على قرار دعوة هيئة المستفتين، وذلك لتوحيد المنازعة الإستفتائية وجعلها أمام جهة واحدة، وفي ذلك تيسير للإجراءات على الطاعنين في العملية الإستفتائية. وخاصة وأن هذا المرسوم يتضمن في ثناياه السؤال الموجه للهيئة الإستفتائية لكي تحدد موقفها من الموضوع المطروح عليها.

المبحث الثاني

تنظيم العملية الإستفتائية

بعد إصدار قرار دعوة هيئة المستفتين والذي يتضمن في متنه السؤال المطروح على الاستفتاء الشعبي يتم نشر الموضوع على الشعب ملحقا بالقرار ليتعرف عليه والترويج له في وسائل الإعلام من خلال الحملة الإستفتائية، ثم تبدأ المرحلة الحاسمة وهي عملية الاقتراع عليه "بنعم" أو "لا"، هذه العملية يجب أن تكون محاطة بعدة ضمانات دستورية من أجل أن تتم في جو من الشفافية والديمقراطية (مطلب أول) وبعد انتهائها يتم جمع الأصوات وفرزها تمهيدا لإعلان نتائج الاستفتاء الشعبي والفصل في الاحتجاجات إن كان هناك ما يشوب العملية الإستفتائية ويعيبها وبالتالي نفسد عملية التصويت وتأتي الإرادة معيبة غير معبرة

¹ وتجدر الإشارة إلى أنه في مشروع تعديل دستور 1996 الذي تم في 2016 تم تحويل مجلس الدولة لتقديم رأيه حول المراسيم الرئاسية، ولكن هذه الاستشارة غير ملزمة لرئيس الجمهورية كما أن عرضها يبقى اختياريا له، فقد نصت المادة 77 على مايلي: « يسطع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: .. ».

8- يوقع المراسيم الرئاسية، ويمكنه أن يعرضها، عند الاقتضاء، على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيها مسبقا؛ ... ». ولكن هذه الاستشارة لم ترد في تعديل 2016 حيث نصت المادة 91 بند 6 على أنه: « 8- يوقع المراسيم الرئاسية ».

عن الحقيقة. وأخيرا تتولى السلطة التنفيذية إصدار القرار أو القانون المستفتى عليه (مطلب ثان). هذه الإجراءات التنظيمية المتتابعة التي تتطلبها العملية الإستفتائية نتناولها على التفصيل التالي.

المطلب الأول

الاقتراع في الاستفتاء الشعبي

تسبق عملية الاقتراع في الاستفتاء الشعبي مرحلة التحضير والدعاية ما يطلق عليها الحملة الإستفتائية ففي هذه المرحلة يتم التعريف بالموضوع المقترح للاستفتاء الشعبي في مختلف وسائل الإعلام، وجذب المواطنين نحو الموضوع المقترح عليهم وترغيبهم في الاقتراع عليه. هذا الموضوع يتم اختصاره في شكل سؤال يطلب منهم الإجابة عليه (فرع أول)، ثم يبدأ سريان عملية الاقتراع (التصويت) وهي مرحلة حاسمة لأن فيها يتم قبول موضوع الاستفتاء الشعبي أو رفضه (فرع ثان).

الفرع الأول

المرحلة السابقة على الاقتراع في الاستفتاء الشعبي

لا يمكن جذب المواطنين نحو موضوع الاستفتاء الشعبي ما لم تكن هناك حملة إستفتائية منظمة (أولا)، تحضر الهيئة الإستفتائية مسبقا حتى تتمكن من الإجابة على السؤال المطروح عليها يوم الاقتراع (ثانيا).

أولا: الحملة الإستفتائية

نتناول تعريف الحملة الإستفتاءية أولاً ثم كيفية تنظيمها في الدول الثلاث محل الدراسة.

أ) تعريف الحملة الإستفتاءية

الحملة الاستفتاءية، أو كما يطلق عليها الدعاية الانتخابية أو الحملة الانتخابية. فالدعاية الاستفتاءية تعتبر أحد أهم الإجراءات الممهدة للعملية الاستفتاءية، ففيها يتم التعرف على مزايا ومساوئ الموضوع المطروح للاستفتاء الشعبي. وقد عرفت بأنها: (مجموع الضغوطات الممارسة على إرادة المواطنين الحرة لتوجيهها على نحو معين دون إنكار لحريتها)¹. وترتكز الدعاية الاستفتاءية على مبادئ إذا توفرت تم ضمان نزاهة الاستفتاء الشعبي، وإذا تم الانحراف عنها فإنه بلا شك سيكون الاستفتاء الشعبي غير شفاف وغير نزيه. وهذه المبادئ هي:

1- المساواة بين معارضي الاستفتاء الشعبي ومؤيديه؛

2- حياد السلطة الإدارية واستقلاليتها إزاء عملية الاستفتاء الشعبي ؛

3- شرعية الوسائل المستخدمة في الحملة الإستفتاءية، وتتمثل هذه الوسائل في الإعلانات الملصقات، المناشير، المطبوعات، عقد الاجتماعات،... والوسائل السمعية البصرية كالراديو، التلفزيون والأترنت.

فالدعاية الإستفتاءية تفترض الالتزام بهذه المبادئ وترك حرية للناخب ليزن الأمور بميزان العقل. ويجب قدر الإمكان الابتعاد عن الأساليب التي تعتمد على المكر والخداع التي يمكن أن توقع المستفتين في الغلط وتؤثر على إرادتهم فتعيبها وتفسد عملية التصويت. بمعنى ترك المؤيدين والمعارضين لموضوع الاستفتاء تنوير الناخب، وبعبارة أكثر وضوحاً (يجب أن تكون الحملة تعليمية)²، أي تُعرف الناخب بالموضوع، وتفتح له الآفاق ليقرر بكل حرية قبول الموضوع أو رفضه، ولهذا يجب أن يكون الموضوع محل خلاف ويثير تعدد الآراء، أو مشكلة متنازع فيها، ولكن هذا لا يكفي بل «يجب أيضاً أن يكون للشعب دور هام في حسم هذا

¹ - «l'ensemble des pressions exercées sur la volonté libre des citoyens pour orienter celle-ci sans nier sa liberté». J. M. Denquin, référendum et plébiscite, op cit, p. 256.

²-« La compagne référendaire doit être didactique». F. Hamon, le référendum, liv, op, cit., p. 35.

النزاع»¹. فإذا كان الموضوع قد حسم في دواليب السلطة فما الفائدة من عرض الأمر على الشعب؟ إن الجواب عن هذا السؤال يبدو واضحا وهو البحث عن غطاء شرعي سياسي والتوصل من المسؤولية وإسناد الأمر للإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء الشعبي. وهنا يصبح الاستفتاء الشعبي بحق وسيلة للاستبداد. فهل هي كذلك في الدول الثلاث محل الدراسة.

ب) تنظيم الحملة الإستفتاءية

تخضع الحملة الإستفتاءية لقانون الإنتخاب ويتم إصدار مراسيم لتنظيمها في فرنسا والجزائر، أما في مصر فقانون مباشرة الحقوق السياسية يحدد تفاصيلها.

في فرنسا، إن تنظيم الحملة الإستفتاءية يخضع بطبيعة الحال لقانون الإنتخاب، وفي كل استفتاء شعبي يتم إصدار مرسوم جديد لتنظيمها². وتعد الوسائل السمعية البصرية وسيلة هامة لإقناع المواطن للإدلاء بصوته في الاستفتاء الشعبي بالإضافة إلى عقد الاجتماعات في الأماكن العمومية المخصصة لها وفق الشروط التي يحددها قانون 30 جوان 1881 المتعلق بحرية الاجتماعات، وقانون 8 مارس 1907 الخاص بالاجتماعات العامة³. ويمكن لمؤيدي الاستفتاء ومعارضيه الحصول على نفس التسهيلات المادية لإقناع المواطنين.

فالجنرال De Gaulle كان يتولى بنفسه الترويج للموضوع عن طريق الخطابات الحماسية وظهر قدرة فائقة على جذب الهيئة الإستفتاءية⁴. ففيالاستفتاء على دستور 1958 شرح بنفسه مشروع الدستور في وسائل الإعلام وتم منح حق دخول الراديو والتلفزيون بطريقة حرة لحوالي 23 منظمة، كان أغلبها مؤيدا لموضوع الاستفتاء⁵. وفي استفتاء 08 يناير 1961 أصدرت الحكومة مجموعة من القرارات لتنظيم الحملة الإستفتاءية حددت بموجبها الأحزاب السياسية التي لها الحق الدعاية، واستبعدت المعارضة من المشاركة في وسائل

¹ - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 368-369.

² - sur ce point, voir F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit, pp. 35-38 et 85, et, du même auteur, L'inachèvement du statut juridique du référendum, op, cit., p. 96.

³ - www. Conseil constitutionnel. fr

⁴ - J. Robert, Ne manier Le referendum qu'avec prudence, op, cit, . p. 925; P. Schultz, droit public, réflexion sur la démocratie en suisse(votation populaires de 1974'1975), op, cit, . p. 222.

⁵ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 472.

الإعلام الرسمية، ودارت الحملة الإستفتاءية فاترة من قبل الأحزاب السياسية باستثناء حزب التجمع من أجل الديمقراطية الذي دعا المواطنين للتصويت ب نعم¹. ونفس الوضع شهدته حملة استفتاء 1962²، إلا أنه في استفتاء 1969 فقد قسمت تسهيلات الدعاية بين الأغلبية والمعارضة إلى قسمين متساويين³. ولكن المعارضة كانت أقوى هذه المرة عما سبق ونتائج الاستفتاء السلبية أكدت ذلك. هذه المعارضة فترت في استفتاء 1972 خاصة وان نسبة الامتناع عن التصويت كانت كبيرة بالرغم من أن النتيجة كانت ايجابية. أما فيما يخص الاستفتاء حول معاهدة الدستور الأوربي عام 2005 تم شرح الموضوع بكثافة من خلال وسائل الإعلام السمعية البصرية.

ويقوم القاضي الإداري بمراقبة التصرفات الإدارية التحضيرية للاستفتاء مثل قرار المجلس الأعلى للسمعي البصري⁴. وأما المجلس الدستوري فيقوم بمراقبة الحملة الإستفتاءية كالمصقات ومدى تحقيق المساواة بين المجموعات السياسية المتعددة إزاء استخدامها للراديو والتلفزيون⁵. وفي كل مرة يعطي بعض الملاحظات⁶ (حول القرارات المحددة لقائمة الهيئات الهيئات السياسية التي لها أهلية المشاركة في الحملة الإستفتاءية، واستفادتها من وسائل الدعاية الرسمية، وكذا قرارات اللجنة القومية للاتصال والحريات الخاصة بشروط تقديم البرامج والبت الهوائي من خلال الراديو والتلفزيون، والتي تتم تحت إشراف المجلس الأعلى للسمعي

¹ - G. Bortoli, *Sociologie du Référendum dans la France moderne*, op, cit., pp. 128-129

² - « في استفتاء 08 أبريل 1962 والخاص باتفاقيات ايفيان بين الجزائر وفرنسا، اقتصر هذا الحق على الأحزاب السياسية الممثلة في الجمعية الوطنية، وكانت هناك معارضة قوية من أنصار الجزائر فرنسية وطلبوا الشعب بالتصويت ب لا. وفي استفتاء 28 أكتوبر 1962 كانت كل وسائل الإعلام مسخرة في اتجاه واحد هو اتجاه نعم وظهرت معارضة قوية ولكنها لم تكن تثير ديجول عن التراجع عن الاستفتاء الذي نال ثقة الشعب الفرنسي. راجع أكثر بخصوص الحملة الإستفتاءية في فرنسا: ماجد، راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 472؛ جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 256، 263، 271، 280 و 291. وأنظر أيضا

-G. Bortoli, *Sociologie du Référendum dans la France moderne*, op, cit., pp. 128-129; J-M. Denquin, *référendum et plébiscite*, op, cit., p. 190; D. G. Lavroff, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op, cit., pp. 68 et 69; H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, *Référendum et Plébiscite*, op, cit., p. 64-72.

³ - «وقيل أن هذا هو الأقرب إلى المنطق والعدالة لأن المواطن الموجه إليه الحديث مطالب بالاختيار بين اتجاهي القبول أو الرفض اللذين تمثلهما الأغلبية والمعارضة» للاستزادة راجع ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 472 و 473.

⁴ - voir le site [www. Conseil constitutionnel. fr](http://www.Conseil constitutionnel.fr).

⁵ -M. Naddar, *Référendum en droit Egyptien et en droit français*, op, cit, p. 199; L. Favoreu, P. Gaia, . Ghevoutian, J. L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, op, cit, p. 325.

⁶ - Art 47 Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel: «Le Conseil constitutionnel peut présenter des observations concernant la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande».

البصري)¹. وفسر المجلس الدستوري بصرامة المادتين 46 و47 من الأمر 7 نوفمبر 1958 المتعلق بالقانون العضوي حيث أكد أن: (المادة 46 خاصة بالاستشارة أما المادة 47 فتخص فقط الملاحظات، ففي الحالة الأولى فإن دور المجلس الدستوري سلبي، بينما في المادة 47 فهو دور فعال، بحيث يتدخل في كل وقت لإبداء ملاحظاته)².

ففي استفتاء 24 سبتمبر 2000، والخاص بالعهددة الرئاسية، صرح بأن تنظيم الاستفتاء يجب أن يكون موضوع قواعد تشريعية دائمة، لأن حق الانتخاب من الحقوق المدنية حسب المادة 34 من الدستور، تعطي الحق للبرلمان وليس السلطة التنظيمية وضع القواعد، قواعد دائمة أيضاً، ولأن استقرار القوانين المتعلقة بتنظيم الاستفتاء له هدفان، فمن جهة يؤكد وجود ديمقراطية ومن جهة أخرى يسهل تحضير الاقتراع ويقلل من كثرة المنازعات³.

وتبدأ الحملة الإستفتاءية من يوم صدور قرار دعوة الناخبين للاستفتاء الشعبي، وتنتهي قبل يوم الاقتراع. ويخضع تقدير مدتها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ولكن من الضروري أن تكون هذه المدة كافية للتعريف بالموضوع المستفتى عليه وأهميته⁴. وعادة ما تدوم أسبوع أو أسبوعين.

ففي الاستفتاء المتعلق بالعهددة الرئاسية تم انطلاق الحملة الإستفتاءية يوم الاثنين 11 سبتمبر 2000 في الساعة الصفر وأغلقت يوم السبت 23 سبتمبر في منتصف الليل⁵. أي ثلاثة عشر يوماً. لكنه بالنسبة لاتفاقيات إيفيان بين الجزائر وفرنسا فقد أعلن الجنرال ديغول موافقته وحكومته عليها تاريخ 18 مارس 1962 وتم التوقيع عليها وأصبحت نافذة بحكم المادة 53 من دستور 1958 ومع هذا تم عرضها للاستفتاء في 8 أبريل 1962⁶. وهنا يطرح التساؤل عن دور الشعب في مثل هذا الاستفتاء؟ لأن الاتفاقيات قد تمت إجراءاتها

¹- sur ce point, voir J. P. Camby, Le conseil constitutionnel juge électorale, op, cit., p. 247.

²-M. fatin- Rouge stéfanini, Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, op, cit., p. 150.

³-F. Hamon, L'inachèvement du statut juridique du référendum, p. 95; M. fatin- Rouge stéfanini, le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, op, cit., p. 160; F. Lauchair, Le conseil constitutionnel, op, cit., p. 287.

⁴- ففي استفتاء حول كاليديونيا الجديدة عام 1988 بدأت الحملة يوم 24 أكتوبر إلى 5 نوفمبر 1988 أي دامت 13 يوماً، راجع جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 291.

⁵- art. 1^{er} du décret n° 2000- 667 relatif à la campagne.

⁶- M. De Guillenchmidt, Histoire constitutionnelle de la France, op, cit., p. 173.

الدستورية كاملة، وبالتالي يعتبر رأي الشعب هنا تحصيل حاصل¹. أي أن الشعب تم استدعاؤه لإضفاء مزيداً من الشرعية على هذه الاتفاقيات². إلا أن الاستفتاء على معاهدة الدستور الأوروبي تم الطعن فيها وهذا بالرغم الترويج الهائل الذي شهدته الحملة الإستفتاءية في مختلف وسائل الإعلام، حيث طعن كل من السيدين René Hoffre et Jacques gabarro-Arqua بتاريخ 16 ابريل 2005 و12 ماي 2005 بإلغاء المادة 3 من المرسوم رقم 237-2005 الصادر بتاريخ 7 ماي 2005 والمتعلق بتنظيم الاستفتاء على معاهدة الدستور الأوروبي من جانب، وإلغاء المرسوم رقم 218-2005 الصادر في 9 مارس 2005 والمتعلق بإخضاع مشروع قانون يجيز التصديق على معاهدة الدستور الأوروبي بالاستفتاء من جانب آخر. والتي تنص على أن نصوص مشروع القانون الذي يجيز التصديق على هذه المعاهدة وكذلك نصوص المعاهدة ذاتها سيطبقان وينشران على الناخبين بواسطة جهة الإدارة، وإذا كان المجلس لم يستجب لهذا الطلب، فإنه يمكن - وفقاً لما ذهب إليه الطاعن- أن يأمر بتأجيل الاقتراح، والذي كانت مبرراته تقوم على أن المعاهدة المتضمنة للدستور الأوروبي سيكون لها آثار وخيمة متمثلة في تعديل الدستور، وهو ما لم يحط به الناخبون بصورة جيدة، لأن عرض مبررات مشروع القانون المشار إليه والمطروح على الاستفتاء طبقاً للمادة 3 المشار إليها لا يأخذ في الحسبان كل آثاره بإقراره ومن بينها أيضاً إحلال النصوص الدستورية الجديدة التي جاء بها التعديل الأول من مارس 2005 المعدلة للبواب 15 من الدستور محل البواب 15 الحالي من الدستور. وكل هذا يجعل سلامة التصويت ومضمونه غير صحيحين. وأسانيد الطعن المشار إليه تدعو المجلس الدستوري إلى رقابة المادة 3 من التعديل الدستوري والتي تعلن انه ابتداء من دخول معاهدة الدستور الأوروبي حيز النفاذ فإن البواب 15 من الدستور سيتغير ليحل محله نصوص الواردة بالتعديل الدستوري. فالاستفتاء لا ينحصر في مجرد الموافقة أو عدم الموافقة على الدستور الأوروبي وإنما سيكون لهذا التصويت آثار كبيرة تتعلق بحلول باب في الدستور محل باب آخر، وهو ما لم يوضع جيداً

¹ - راجع جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 369.

² - نجد أنه كذلك في عهد نابليون تم مثل هذا الاستفتاء الذي لا يعبر أي اهتمام للإرادة الشعبية بل تستدعى فقط لإضفاء الشرعية على تصرفات الحكام فدستور السنة الثامنة وضع فعلاً موضع التنفيذ منذ 25 ديسمبر 1799 في حين أن نتيجة الاستفتاء لم تظهر إلا في 7 فبراير 1800 أي بعد تنفيذه بشهرين. للاستزادة راجع

G. Bortoli, Sociologie du référendum dans la France moderne, op.cit., p.4.

تحت بصر الناخبين على ما يرى الطاعن، داعيا المجلس إلى أن يعلن بصدد هذه المسألة أيضا. فطبقا للمادة الثالثة المشار إليها فإن الباب 15 المتضمن المجموعة الأوروبية والاتحاد الأوروبي يصبح بعد دخول المعاهدة حيز النفاذ متضمنا سبع مواد (-88 إلى 7-88) وإذا كان المجلس الدستوري قد قبل الطعن إلا أنه أكد أنه لا يوجد أي لبس في صياغة الأسئلة¹.

وفي مصر، تحتكر الحكومة وسائل الإعلام، فلا يسمح بطبيعة الحال للمعارضة بإبداء رأيها بكل حرية في موضوع الاستفتاء الشعبي، فلا صوت سوى صوت الحكومة ومؤيديا الاستفتاء الشعبي². ويتم نشر الموضوع المستفتى عليه بوقت كاف على الشعب ولا تقوم السلطة التنفيذية بتطبيقه ثم دعوة هيئة المسفتين لتزكيته. فمشروع دستور 1971 عرض يوم الاستفتاء على الشعب أي يوم 11 سبتمبر 1971 وهو أمر غريب، إذ كيف يمكن للشعب - مهما بلغ وعيه السياسي - أن يتعرف على الموضوع يوم الإدلاء بصوته³. وهذا ما يمثل غاية العبث بمشاعر صاحب السيادة. ولمواجهة الإنتفاضة التي وقعت في 18 و19 يناير 1977 تم إصدار القرار بقانون رقم 2 لسنة 1977 متضمنا بعض النصوص في المجالات الدستورية والجنائية والضريبية، وهو تطبيق أجمع الفقه على عدم دستوريته وقد تم العمل به من تاريخ نشره، دون انتظار لنتيجة الاستفتاء الشعبي الذي تحدد تاريخ إجرائه بعد أسبوع من هذا التاريخ، مما يؤكد الطبيعة السياسية لهذا الاستفتاء⁴. ومعاهدة السلام حيث وقع رئيس الجمهورية اتفاق السلام مع إسرائيل وأصدر به القرار الجمهوري رقم 53 لسنة 1979 ووافق مجلس الشعب المصري بتاريخ 11 أبريل 1979، وبهذه الإجراءات أصبح

¹- Cons. 11, Journal officiel du 31 mars 2005, p. 5834, cons. 13, Journal officiel du 21 mai 2005, p. 8849, dans le site, www.conseil-const.fr/cahiers/ccc19/jurisp200550519.htm cahier const n°19, m.

²- ففي استفتاء 21 ماي 1978 قامت المعارضة تدعو لمقاطعة موضوع الاستفتاء بل أكثر من ذلك رفعت دعوى قضائية ضد قرار رئيس الجمهورية الداعي للاستفتاء على حماية مبادئ الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي لأن هذه المبادئ متعارضة مع الدستور وقضت المحكمة بعدم الاختصاص، ولكن الحكومة اتهمت الأحزاب المعارضة بالإلحاد والرجعية والدعوة إلى إنكار الأديان ورغم ذلك كانت النتيجة تقارب الإجماع. وفي استفتاء 10 سبتمبر 1981 جرت الحملة الإستفتائية في جو مشحون بالتوتر والحزن العام. إذ أن أعدادا كثيرة من أبناء الشعب بكل فئاته قد زج بها في غياهب السجون ولكن الحكومة جندت كل الوسائل لإنجاحها ومنعت المعارضة وألغت كافة تراخيص الصحف مما يمثل اعتداء على الحريات التي كفلها الدستور وهذا الوضع المشحون أدى إلى الإنفجار فيما عرف بحادثة المنصة التي راح ضحيتها الرئيس السادات مقترح الاستفتاء بتاريخ 6 أكتوبر 1981. للاستزادة حول الموضوع راجع، جابر جاد نصار، مرجع سابق، ص 228-220 و308-309؛ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 474.

³- جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، 92.

⁴- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 262 و263، هامش

الاتفاق نافذا وله قوة القانون طبقا للمادة 151 من الدستور ورغم ذلك تم عرض هذه المعاهدة يوم 19 أبريل 1979 على هيئة المستفتين وكانت النتيجة تتجاوز المعقول وهي 99,99%، وهذا بالرغم المعارضة الشديدة لهذه المعاهدة¹. ولكن لماذا تم عرض المعاهدة على الاستفتاء الشعبي والسبب أنه أريد للاستفتاء أن يكون «عملية سياسية مجردة استهدف بها رئيس الدولة أن يستعرض التأييد الساحق لهذه المعاهدة... ويتخذ من الإرادة الشعبية المزعومة مبررا لمزيد من الاستبداد والبطش»². تحت غطاء وسيلة ديمقراطية تتضمن عدم الاستبداد بالرأي ومشاورة الطرف الآخر. إن هذه التطبيقات السالفة الذكر تبين بوضوح عدم احترام الإرادة الشعبية.

ولكن هذا الوضع بدأ في الانفراج تقريبا، بعد ثورة 25 يناير 2011. ففيما يخص إصدار دستور 2012 وتعديله في 2014 فإنه قد تم نشر الموضوع في مختلف وسائل الإعلام المسموعة والمرئية وخاصة الأنترنت. وفي مختلف وسائل الإعلام وتتكفل الهيئة الوطنية للانتخابات بتحديد ضوابط الدعاية والتمويل، والأنفاق الانتخابي، والإعلان عنه، والرقابة عليها³، ووضع القواعد المنظمة للدعاية الإستفتاءية أو كما يطلق عليها فترة الصمت الدعائي قبل الاستفتاء⁴. فاللجنة العليا تحدد فترة زمنية، يُحظر خلالها مناقشة الموضوع المطروح للاستفتاء بأي طريقة في كل وسائل الإعلام⁵. وتتابع يوميا وترصد كل ما يقال أو يذاع عن موضوع الاستفتاء الشعبي في وسائل الإعلام وعلى هذه الأخيرة التزام الموضوعية والحياد والنزاهة ويحظر عليها سؤال الناخب عن الرأي الذي سيبيده أو أبداه في الاستفتاء أو القيام بإجراءات استطلاع الرأي أمام لجان الاستفتاء أو استطلاعات رأي في أماكن أخرى خلال الأيام الثلاثة السابقة على اليوم المحدد لإجراء الاستفتاء، وذلك حتى يوم الاقتراع⁶. وإن تجاوزت القيود المرسومة لها فإنها تتعرض لعقوبات صارمة⁷، بل أكثر من

¹ راجع أكثر بخصوص معاهدة السلام جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 369-370.

² المرجع نفسه، ص 370 و 371.

³ المادة 208 من دستور 2012 المعدل سنة 2014.

⁴ الفصل الرابع ورد بعنوان ضوابط الدعاية في الانتخاب والاستفتاء، الصمت الدعائي قبل الاستفتاء، من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

⁵ المادة 30 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

⁶ راجع المواد 30 - 33 و 37 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

⁷ أنظر بشأن تجاوز التغطية الإعلامية والعقوبات المقررة لها المادة 37 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

ذلك إذ نجد المادة 42 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 تهدد كل من نشر أو أذاع أقوالا كاذبة عن موضوع الاستفتاء، وكل من أذاع بذلك القصد أخبارا كاذبة، بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة خمسين جنيها. ويرى الدكتور جابر جاد نصار أن هذا النص خطير جدا، بدليل عباراته الغامضة. فما المقصود «بالأقوال الكاذبة». ويتساءل هل يعد الاختلاف مع الحكومة في أمر الاستفتاء وأساسه ودعوة الشعب لعدم الموافقة عليه داخلا في هذا المقام؟ ويجب بأن هذا النص أريد به مواجهة المعارضة وهذا ما يتناقض مع الحكمة من إجراء الاستفتاء، وهي أن يكون الموضوع محل خلاف ويفترض الحوار واختلاف الآراء¹. وبعد إلغاء القانون المذكور أعلاه وإصدار قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 تم الاحتفاظ بهذه المادة مع إلغاء عقوبة الحبس وتغيير مقدار الغرامة بحيث أصبحت من عشرين ألف جنية إلى مائتي ألف جنية، بل وتضاعف هذه الغرامة إذا أذيعت هذه الأخبار الكاذبة في وقت لا يستطيع فيه الناخبون أن يتبينوا فيه الحقيقة². وكان المفروض إلغاء هذا النص الذي يتعارض مع حرية إبداء الرأي التي تكرسها الدساتير والمواثيق الدولية.

وأما في الجزائر، فإن الحملة الإستفتاءية سواء في عهد الأحادية الحزبية أو عهد التعددية الحزبية تكاد تكون مشابهة تماما وذلك لامتلاك السلطة التنفيذية كل وسائل الإعلام وسيطرتها عليها، بحيث تكاد تنعدم المعارضة لموضوع الاستفتاء الشعبي. فلا يسمع الناخب سوى صوت الحكومة الذي يدعو بالتصويت بنعم على موضوع الاستفتاء الشعبي، والدليل على ذلك نسبة الإيجاب المعلن عنها والتي تتجاوز 90% من الأصوات. وباستثناء مشروع الميثاق الوطني الذي تم نشره على الشعب وشهد مناقشات واقتراحات عديدة³، فإن مشروع دستور 1976 فلم ينشر. لكن تم نشر مشروع دستور 1996 في الجريدة الرسمية⁴، إلا أن هذا الاستفتاء يعتبر أقصى عقوبة للمعارضة حيث لم يسمح لها بالمشاركة في الحملة

¹ جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 424.

² المادة 65 ثلثا-فقرة 2 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

³ أنظر ليلي سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

⁴ رقم 61 ملحق بتاريخ 16 أكتوبر 1996.

الإستفتاءية عبر القنوات الإذاعية والتلفزيون ولم تعرف نشاطاتها¹، وكل الحملة كانت ملكا للسلطة التنفيذية حيث تم تنظيم عدة تجمعات شعبية². والشيء نفسه يقال على الاستفتاء المتعلق بقانون الوثام المدني والاستفتاء الخاص بميثاق السلم والمصالحة الوطنية لسنة 2005 فقد تم بث كل اللقاءات الصحفية في وسائل الإعلام المسموعة والمرئية لإبداء إجابيات الاستفتاء دون أن يكون هناك تبيان لأية سلبيات. وتولى الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بنفسه الترويج للحملة عن طريق الخطابات والتجمعات الشعبية داعيا الشعب إلى مشاركة قوية³. والأغرب من ذلك فقد شرع في تطبيق قانون الوثام المدني لسنة 1999 قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي. مما يدل دلالة قاطعة على أن النتائج كانت محسومة مسبقا ولا أهمية لرأي الشعب، مع أن الشعب لن يرفض قانونا يحقق له السلم والأمان الذي افتقده بسبب الإرهاب.

أما عن ميعاد انطلاق الحملة الإستفتاءية فتتص المادة 173 من القانون العضوي رقم 10-16 المتعلق بالانتخابات على أن بداية الحملة الإنتخابية مفتوحة قبل خمسة وعشرين (25) يوما من يوم الاقتراع وتنتهي قبل ثلاثة أيام من تاريخ الاقتراع⁴. ولا يمكن أيا كان مهما كانت الوسيلة وبأي شكل كان، أن يقوم بالحملة خارج هذه الفترة⁵.

ولكن في الواقع العملي هذه المدة لا يتم احترامها، فبالنسبة للاستفتاء على دستور 1996 فإن أحمد أويحي رئيس الحكومة تدخل قبل موعد الاستفتاء بيومين على الشاشة الجزائرية لشرح أسباب التعديل الدستوري⁶، وهذا طبعا مخالف للقانون رقم 89-13 المتعلق بقانون الانتخابات الساري المفعول آنذاك. وفي الاستفتاء على قانون الوثام المدني

¹ - ليلي سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 121.

² - قام بهذه التجمعات أعضاء الحكومة ورئيسها أحمد أويحيى، وأعضاء المجلس الإنتقالي والأحزاب السياسية الموالية للسلطة. أنظر جريدة الشعب، بتاريخ 3-11-1996، عدد 11147؛ بتاريخ 9-11، 1996، عدد 11152؛ بتاريخ 10-11-1996، عدد 11153؛ بتاريخ 19-11-1996، عدد 11161؛ بتاريخ 23-11-1996، عدد 11164.

³ - «أريد أن تكون مشاركة قوية، لا أريد أن تكون نسبة المشاركة في الاستفتاء 51%» أنظر جريدة الشعب بتاريخ 15-09-1999، عدد 12027.

⁴ - كانت في ظل قانون الانتخابات رقم 89-13 محددة ب 21 يوما قبل يوم الاقتراع وتنتهي قبل 7 أيام من يوم الاقتراع (م 123)، وبعد تعديل قانون الانتخابات بالأمر 97-07 تقلصت المدة إلى يومين (م 172). ثم ارتفعت إلى 25 يوما في ظل القانون العضوي المتعلق بالانتخابات رقم 12-01.

⁵ - المادة 174 من القانون العضوي رقم 16-10.

⁶ -journal liberté 27novembre 1996, p. 5.

انتهت الحملة ساعات فقط قبل انطلاق موعد التصويت¹. وهذا أيضا مخالف للمادة 172 من القانون العضوي رقم 97-07 المتعلق بالانتخابات التي نصت على أنه: «... تكون الحملة الانتخابية مفتوحة واحد وعشرين (21) يوما قبل الاقتراع، وتنتهي قبل يومين من تاريخ الاقتراع».

وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تم إسناد مهمة الاشراف على الحملة الاستفتاءية للهيئة العليا لمراقبة الانتخابات التي تقوم بمتابعة مجرياتها وفي حالة اكتشافها أي تجاوزات تخطر السلطة القضائية بذلك، حيث تنص المادة 12 ف 13 من القانون العضوي رقم 16-11 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات على أنه: «تتابع الهيئة العليا مجريات الحملة الاستفتاءية وتسهر على مطابقتها للتشريع الساري المفعول،... وتقرر بهذا الشأن كل إجراء تراه مفيدا تخطر السلطة القضائية المختصة، عند الاقتضاء».

إذا فالحملة الإستفتاءية هدفها شرح الموضوع المقترح على الهيئة الإستفتاءية وتمكينها من الإجابة بـ "نعم" أو الإجابة بـ "لا" على السؤال الذي هو موضوع الفقرة الموالية.

ثانيا: السؤال في الاستفتاء الشعبي

من المسائل البديهية أن يتضمن مرسوم استدعاء الهيئة الإستفتاءية سؤالا يتطلب الإجابة عنه عليه بـ "نعم" أو "لا"، وهذا السؤال يختلف في صياغته ومدى وضوحه وأهميته بالنسبة للعملية الإستفتاءية برمتها، وتطبيقات الاستفتاء الشعبي في الدول الثلاث محل المقارنة تظهر لنا كيفية طرح الأسئلة بطريقة تعيب الإرادة وتفسدها.

أ) أهمية السؤال وأنواعه في الاستفتاء الشعبي

للسؤال في الاستفتاء الشعبي أهمية كبيرة إذ عن طريقه تحدد هيئة المستفتين موقفها من الموضوع المطروح عليها، كما أن السؤال ليس نوعا واحدا بل أنواع متعددة ومختلفة الصياغة قد تكون واضحة وقد تكون غير ذلك.

¹ - أنظر التجمعات التي قام بها رئيس الجمهورية جريدة الشعب، بتاريخ 15-8-1999، عدد 12027.

1- أهمية السؤال

إن السؤال هو المحور الرئيسي في الاستفتاء الشعبي، فهو الرابطة بين عزم السلطة طرح الموضوع للاستفتاء الشعبي وبين الهيئة الإستفتاءية التي تعبر عن سيادتها من خلال إجابتها ب"نعم" أو ب"لا" يوم التصويت. وعادة ما يأتي السؤال في أسلوب استفهامي فيقال: " هل تقبلون... " أو هل يقبل الشعب... ". أو " هل توافقون على... " أو هل يوافق الشعب على... ". وما على المصوت سوى الاختيار بين القبول أو الرفض أو عدم الاختيار إطلاقاً، إذا كان لا يستطيع تحديد رأيه بدقة فيضع ورقة التصويت في الصندوق بدون أن يؤشر عليها، أو يضع الظرف فارغاً، أو يمتنع عن الحضور يوم التصويت. لأنه لا يجد خياراً آخر أمامه فإما أن يصوت ويختار بين نعم أو لا وإما يمتنع لأنه كما يقول أحد الفقهاء: (الشعب لا يملك تعليق موافقته أو تجزئتها، لأن القضايا الإنسانية دائماً نسبية، لا تحتل الأحكام المطلقة بيضاء أو سوداء. من النادر جداً عرض مشروع دستور أو قانون حسن بكامله أو سيئ بكامله)¹. وإذا كانت القضايا الإنسانية نسبية فإنه لا يمكن حل كل القضايا عن طريق وضع ورقة "نعم" أو "لا" في صندوق الاقتراع. (صحيح أن الافتراضين المتناقضين (نعم ولا) لا يمكن أن يكونا حقيقيين معا وفي نفس الوقت، ولكنه ليس هناك ما يمنع من الناحية المنطقية من أن يكونا مزيفين معا)². «فالفرق بين الاستفتاء الشعبي الذي يعبر عن إرادة الشعب، وذلك الذي يغطي الاستبداد هو أن يكون الاختيار بين "نعم" أو "لا" منصبا على سؤال يقبل الإجابة عليه بنعم أو لا، وهو لا يكون كذلك إلا إذا كان بسيطاً وواضح الدلالة بذاته، بسيطاً بمعنى أن يكون دالاً على شيء واحد يقبل أو يرفض، وواضح الدلالة بذاته بمعنى أنه لا يحتاج في إدراكه إلى شروح من خارجه»³. وإذا كان السؤال يمثل هذه الأهمية، فإنه يجب أن يكون معبراً عن الموضوع المطروح على الاستفتاء بالقدر اللازم حتى تتمكن الهيئة الإستفتاءية من التعبير عن رأيها بكل حرية وقناعة، ويشترط فيه أن يتناول أمراً خاصاً يقوم

¹- «...on demande au peuple d'accepter ou refuser en bloc telle constitution ou telle loi. Or, il est rare qu'une constitution ou une loi soit totalement bonne ou totalement mauvaise. Le monde humain qui est le notre n'est pas en blanc et en noir...».

أنظر سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، 197.

²- J. M. Denquin, Référendum et plébiscite, op., cit, p. 273.

³- عصمت سيف الدولة مشكلة النظام النيابي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 153.

بعزل المسألة المطروحة عن الظروف السياسية المحيطة بها¹ وأن يكون السؤال مفصلا ولكن في الحقيقة (أن تفصيل السؤال يجب أن تستتبعه البساطة)²، لأنه كلما كان الموضوع بسيطا ومصاغا بطريقة سهلة، فإن هيئة المستفتين تقبل على المشاركة. أما إذا كان العكس، أي أن السؤال معقدا ويتضمن تأويلا أو يتناول عدة مواضيع يطلب من المصوت أن يختصرها في "نعم" أو "لا" فإنه لا محالة أن يكون إقبال هيئة المستفتين محتشما لأن (كل استفتاء يتضمن قراءتين فهو فارغ أي لا معنى له)³، لأنه لن يكون معبرا عن الإرادة الشعبية وبالتالي لن يكون وسيلة ديمقراطية تدفع المصوت لأن يكون عضوا فعالا للمشاركة في القرارات الهامة إلى جانب السلطات العامة في الدولة.

وإذا كانت هذه الشروط المطلوبة في السؤال يجب توفرها لكل استفتاء يراد منه التعبير حقيقة عن السيادة الشعبية، إلا أن اختيار السلطة التنفيذية للموضوع واختيارها للوقت المناسب للاستفتاء، قد يدفعها إلى التحايل من أجل انتزاع الموافقة من هيئة المستفتين، فتعمد إلى طرح أسئلة قد تضللها. لعلمها مسبقا بأنها لو طرحت الموضوع في سؤال بسيط وواضح ومفهوم، فإن الشعب سيرفضه⁴. ولهذا فهي تتخذ عدة طرق لطرح سؤال منمق، لتتمكن من حصد عدد كبير من الأصوات الموافقة على الموضوع نتعرض لها في الجزئية الموالية.

2- أنواع السؤال في الاستفتاء الشعبي

تتعدد أنواع الأسئلة المطروحة في الاستفتاء الشعبي وتختلف صياغتها ولكنها دائما تطلب من الهيئة الإستئنائية أن تجيب بـ"نعم" أو بـ"لا". فقد تكون الأسئلة بسيطة تسهل اختيار الموضوع المطروح على الاستفتاء، وقد تكون عكس ذلك يشوبها الغموض فتأتي إجابة المصوت غير معبرة عن إرادته الحقيقية أو تكون أسئلة إجمالية لنص طويل يطلب اختصاره في إجابة واحدة.

¹ - G. Berlia, Le référendum du 23 avril 1972, op, cit., p. 931.

² - R. Darnoux, Les techniques de démocratie semi-directe sous la V^e république, op, cit., p. 427.

³ - Ch. Debbasch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- C. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, Cit., P. 926.

⁴ - نحن لا ننتهم دائما السلطة التنفيذية بأنها لا تراعي المواضيع التي تهتم الشعب ولكن التطبيقات العملية تؤكد الإحتراف بالاستفتاء إما إلى استراس أو تمرير مواضيع تدعم بها سلطتها وشرعيتها والدليل نسبة الإيجاب التي تتجاوز المعقول.

1: السؤال البسيط

السؤال البسيط هو ذلك السؤال الذي يصاغ بطريقة سهلة تمكن الإنسان العادي من فهمه بكل سهولة، فلا يتضمن غموضاً أو تأويلاً. وقد يطرح سؤال واحد يخص موضوعاً واحداً ويتضمن الإجابة عنه بـ"نعم" أو "لا". وقد يطرح سؤالان في استفتاء واحد ويطلب الإجابة على موضوعين، يختار الناخب أحدهما أو يرفضهما معاً. لهذا فإن تعدد مواضيع المشروع المعروض على الاستفتاء: أي عرض عدة مواضيع لا يوجد بينها أي علاقة ويطلب من هيئة المستفتين الإجابة عنها بنعم أو لا ليس طريقة ديمقراطية لأنها تؤدي إلى تشتيت ذهن المصوت فلا تأتي إرادته معبرة عن حقيقتها. ففي (سويسرا يطرح على الناخب الاختيار بين ثلاثة قوانين هي: القانون المطبق والقانون المقترح من المواطنين والمشروع المقدم من البرلمان¹. ومع ذلك فإن (تعدد الخيارات ليس بلسماً شافياً للمشكلة)²، إذ قد يفضل الناخبون حلاً أو حلاً غيرهما. ففي سنغافورة (قدمت في استفتاء أول ديسمبر عام 1962 للناخب ثلاثة خيارات: هي الإندماج الكامل مع ماليزيا الكبرى، واندماج يبقي قدراً من الاستقلال، واندماج تحدد شروطه فيما بعد... ولم تكن إمكانية رفض الأندماج معطاة للناخب الذي يفضل ذلك. ولكن منذ 1962 أي مبادرة استفتاءية لا تحترم وحدة الموضوع فهي مرفوضة)³.

2: السؤال الغامض أو الضمني

قد يكون السؤال غامضاً وملتوياً ولا يستطيع الناخب أن يفهمه لأن صياغته تثير اللبس والتشويش عليه، مما يدفعه للموافقة على معنى يخالف ذلك الذي قصده واضع السؤال أو يمتنع عن الإجابة⁴. وهذه الطريقة قد «تؤدي إلى القضاء على الاستفتاء»⁵. فقد يطرح سؤال واحد يحتمل عدة إجابات مستترة، لا يستطيع المصوت أن يكتشفها (لأنه من اليسير جداً صياغة سؤال واحد بكيفية تجعله ينطوي في ثناياه على سؤالين، ومثال ذلك عرض سؤال

¹ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 445.

² - J. M. Denquin, Référendum et plébiscite op, cit., p. 272.

³ - ibid., p. 272- 277.

⁴ - داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 437.

⁵ - سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، 193.

على الشعب بصدد الموافقة على مشروع قانون خاص بمسألة محددة، وينطوي هذا المشروع في الوقت نفسه على نص يفوض الحكومة سلطة إصدار قرارات بقوانين لأجل استكمال وتطبيق نصوص القانون الجديد بطريقة أكثر مرونة¹. ففي الاقتراح الأمريكي رقم 14 بكاليفورنيا حول سياسة السكن سنة 1964، والذي يراد منه إلغاء قانون يمنع التمييز بالنسبة لشراء أو كراء أي سكن، فانقسم الناخبون إلى فئتين، أنصار القانون الذي لا ينظم التمييز عليهم الإجابة بـ "لا" وأنصار إلغاء القانون فعليهم الإجابة بـ "نعم"، غير أن عددا كبيرا من الناخبين أخطأ الجواب بسبب عدم فهم السؤال.

3: السؤال الإجمالي أو المغلق

أي طرح موضوع طويل في سؤال واحد. ويكون عادة في الاستفتاء الدستوري، لأن الدستور لا يمكن تجزئته، ويتعذر التصويت على كل مادة من مواد بشكل منفصل، مما يجعل التصويت في مثل هذه الظروف لا يتسم بأي نوع من الحرية، حيث يجد المصوت نفسه مقيدا بأحد الأمرين هما: رفض القانون المعروض على الاستفتاء، والذي يعتبره جيدا من حيث المبدأ، بسبب وجود مادة معينة أو مواد، يرى أنها غير مقبولة، أو اضطراره لقبول هذه المادة، ضمن غيرها من النصوص تفاديا لرفض القانون المعروض على الاستفتاء برمته². وقد تلجأ السلطة أيضا إلى هذا النوع من الأسئلة إذا ما عزمت على إقرار موضوع كان الشعب قد رفضه من قبل فتعرض نصا طويلا يتضمن الفكرة التي رفضها سابقا. ومثل هذه الحالة حدثت في سويسرا حينما رفض الشعب السويسري في الاستفتاء الذي أجري سنة 1866م مشروعا بإلغاء عقوبة الإعدام، وعندما أدخلت هذه القاعدة كإحدى مواد دستور 1874م، قبلت في جملة نصوصه. وللتأكيد أكثر فإن هذا القبول قد تم تحت الضغط والمساومة، ولم يكن معبرا عن قبول ورضا شعبي حقيقي، وهو رفض هذه القاعدة مرة أخرى عندما أثيرت مشكلة إلغاء عقوبة الإعدام بعد ذلك بخمس سنوات، في استفتاء 18

¹ - J. Cadart, Institution politiques et droit constitutionnel, op. cit., p. 205 et 206.

² - سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، 198.

مارس 1879م حيث عدلت هذه المادة(65) بالنص على إعادة عقوبة الإعدام باستثناء الجرائم السياسية)¹.

في الولايات المتحدة الأمريكية تدمر الرئيس الأمريكي إيزنهاور وهو يغادر مكان الاقتراع، لأنه قد صادف صعوبة كبيرة في فهم عدة تعديلات دستورية في ورقة الاقتراع بنسلفانيا)². ويضرب لنا M. Jean Malignon مثالا طريفا(ذلك الاختيار المر الذي طلبه القاضي من متهم بضرب زوجته بين "نعم" أو "لا" للإجابة على السؤال الذي وضعه أمامه وهو "هل أقلعت عن ضرب زوجتك؟" ولم يكن هذا السؤال البسيط غير خدعة يخسر فيها المتهم القضية أيا كانت إجابته، لأن المسكين لم يكن يضرب زوجته على الإطلاق³.

ونشير أنه في كلتا الحالتين، أي سواء كان السؤال مغلقا أو غامضا فقد يقترن أحيانا بسؤال مع التهديد. أي طرح سؤال والتهديد بالاستقالة في حالة الإجابة السلبية على الموضوع المستفتى فيه. على شاكلة السؤال التالي: (إذا لم يحظ الموضوع المطروح عليكم فسأستقيل من منصبى) فيجد المصوت نفسه أمام خيارين، فيختار رغما عنه الإجابة بنعم خوفا من استقالة الزعيم⁴ مع الملاحظة أنه ليس دائما تكون النتيجة ايجابية، فقد يحدث الاستثناء ويكون الشعب على قدر كبير من الثقافة السياسية ويختار النتيجة السلبية ولا يهمه استقالة الرئيس أو الزعيم⁵.

إن السؤال له أهمية كبيرة للتقرير في قبول موضوع الاستفتاء الشعبي أو رفضه ووضوح السؤال يعتبر (ضمانة لديمقراطية الاستفتاء)⁶. فهل هو كذلك في الدول الثلاث محل المقارنة هذا ما سنعرفه في موضوع النقطة الموالية.

ب) تطبيقات سؤال الاستفتاء الشعبي

¹- J-M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 275 et 276.

²- سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، 195.

³- « Deux choses l'une, ou bien vous avez cessé désormais de battre votre femmes, ou bien vous n'avez pas cessé désormais de la battre » Dictionnaire de politique, 1967, cité par J-M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 273.

⁴- voir J. Cadart, Institution politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 206.

⁵- أنظر لاحقا حول مسألة الثقة، ص 395 المطلب الثاني، المبحث الثاني، الفصل الثاني من هذا الباب.

⁶- M. Fatin- Rouge Stefanini, Le référendum et la protection des droit fondamentaux, op, cit., p. 93.

من خلال تطبيقات الاستفتاء الشعبي في الدول الثلاث محل المقارنة والتعرف على الصياغات المطروحة على الهيئة الإستفتاءية نجد السلطة التنفيذية قد تتحرف بالسؤال وتستخدم الطرق الملتوية من أجل تمرير مشروعها. وسنتعرض لهذه التطبيقات في الدول الثلاث على التوالي.

في فرنسا، إن تطبيقات الاستفتاء الشعبي في فرنسا تضمنت عدة أمثلة عن كيفية طرح السؤال على الشعب، ففي عهد نابليون طرح سؤال واحد « napoléon sera-t-il consul à vie » (هل تريد أن يبقى نابليون قنصلا مدى الحياة؟) ولم يذكر الاستفتاء على الدستور الذي أدخل 141 مادة جديدة وفي المادة الأخيرة تضمنت النص على أنه تمت استشارة الشعب¹.

وفي عهد الجمهورية الخامسة طرحت الأسئلة المقترنة مع التهديد بالثقة. ففي استفتاء 1962 المتعلق بتقرير مصير الشعب الجزائري طرحت ثلاثة أسئلة وهي: هل توافقون على القانون المطروح أمامكم؟ هل تقبلون منح تفويض السلطة للحكومة للتسيير عن طريق مراسيم؟ هل تريدون أن يبقى رئيس الدولة في منصبه؟ هذه الأسئلة متفرقة، فإن السؤال الثالث خطير جدا². وينتقد بول سارتر هذه الصياغة فيقول: (فقد كان الموضوع المطروح لا معنى له على الإطلاق. فتقديم تقرير المصير والاقتراع على قائمة القوانين المؤقتة في الجزائر يشبه سؤالنا "هل أنتم مع الشيء وضده؟" إن هذا تضليل محض، لأن من الواضح أن القوانين التي يريد ديجول إقامتها في الجزائر لا يمكن أن تصلح إلا لتحويل تقرير المصير تحويرا مسبقا... إن في ذلك فقداننا لمعنى الاستشارة الإستفتاءية. إن الرجل السياسي مدعو، بطبيعته إلى أعمال ملبسة مبهمة. فهو يواجه اليمين واليسار، وهو في الوسط ويحاول أن يراعي هذا وذاك... ولكن المصوت ليس رجلا سياسيا، والتصويت ليس هو تعاطي السياسة، وإنما هو إقرار أو رفض سياسة ما بما تتميز به من عدم التباس... بل يجب أن تقدم له

¹- voir , A. Esmein, ELément du droit constitutionnel, op, cit., p. 405; H. Duval; P- Y. Leblanc-Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 60 ; J-M. Denquin, Référendum et plébiscite, op, cit., p. 230.

²-« 1° Approuvez-vous la loi qui vous est soumise 2° Acceptez- vous de donner délégation de pouvoir au gouvernement d'agir par décrets-lois, conformément à cette loi 3° Voulez – vous que le chef de l'Etat reste en fonction ». voir J. Cadart, Institution politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 210; M. De Guillenchmidt, Histoire constitutionnelle de la France, op, cit., p. 173.

اختيارا واضحا. يقال لنا اليوم: " إذا صوتم للقوانين المؤقتة، صوتم للمفاوضة وحق تقرير المصير" فماذا يعني هذا؟ فإما أن نصوت للقوانين، وفي هذه الحالة يكون حق تقرير المصير مفبركا سلفا، وإما أن نصوت لنمنح دييجول السلطة الضرورية للمفاوضة. وفي هذه الحالة، يكون السؤال سيئ الطرح. كان ينبغي أن نسأل "هل تريدون سلاما بالمفاوضة؟" فإذا قلنا (نعم) للقوانين، لا يعني قط إننا نعزز مركز دييجول تجاه اليمين والجيش... وهنا تترد الميكافيلية على الـ "ماكافيل" حتى لو حصل دييجول على 90% من الأصوات... ما دام جواب واحد لا يكون قد أعطي لسؤالين متناقضين)¹. إن هذا النوع من الأسئلة تكرر أيضا في استفتاء 27 أبريل 1969 حيث طرح موضوع تعديل دستوري يتكون من نص قانوني طويل ومعقد به 67 مادة وخاصة فيما يتعلق بإصلاح مجلس الشيوخ، حيث طرح في سؤال واحد، ثم أضاف الجنرال دييجول سؤالا آخر في خطابه هو مسألة الثقة²، التي كانت حقيقة وفي هذا يقول بعض الفقهاء: (إن السؤال المطروح يجب أن يكون مبسطا إلى أقصى حد... يمكننا أن نقبل أو نرفض ملكا، وأن نختار بين الملكية أو الجمهورية، ونعطي أو لا نعطي النساء حق الانتخاب، ولكن الاستفتاء الشعبي الذي يرد على مشروع دستور أو مشروع قانون دقيق مكون من عشرات المواد فهو بدون معنى. قد لا يكون استغلالا للشعب أن نطلب منه ما إذا كان يريد اختيار رئيس الدولة بالانتخاب العام أو لا، ولكن من السخرية أن نطرح عليه دستورا مكونا من 106 مواد كما حدث في عام 1946 أو 67 مادة كما حدث في عام 1969 في فرنسا)³ والاستفتاء حول كاليديونيا الجديدة وموضوع معاهدة ماسترخيت فالقليل قادرون على أن يصدروا رأيهم في هذين الموضوعين⁴. إن صياغة الأسئلة وتمكين المصوت من الإجابة عليها دفعت الفقه الدستوري للمطالبة بوجود قيام رقابة على الأسئلة من طرف القضاء الدستوري حتى تكون حرية الناخب كاملة⁵. وهو ما حدث فعلا في استفتاء كاليديونيا

¹ - ذكره سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية، مرجع سابق، 193 و 194 هامش 3.

² - « Le projet soumis au peuple comportait 68 article et 11 pages de texte imprimé, en deux colonnes, format 2127 en petits caractères, plus une carte des régions et un exposé des motifs du général de Gaulle, d'une page serrée » voir J. Cadart, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 210; J. M. Denquin, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 190.

³ - Hervé Duval; P. Mindu; P. Y. Leblanc- Dechoisay; Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 7 et 8.

⁴ - F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit, p. 35.

⁵ - J. Cadart, Institution politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 210 ; Roland Darnoux, Les techniques de démocratie semi-directe sous la v° république, op, cit., p. 431.

الجديدة حيث طرح سؤالاً في سؤال واحد ليعطي الناخب إجابة واحدة¹. فصرح المجلس الدستوري في قرار له بتاريخ 2 جوان 1987 بأن: (الأسئلة الموجهة للناخبين للاستفتاء عليها يجب أن لا تتضمن غموضاً)²، أي أن المجلس الدستوري أعطى رأيه فقط حول الأسئلة المطروحة على الاستفتاء وكيفية صياغتها³. وأعاد في قراره هذا الصياغة الغامضة للأسئلة المطروحة للاستفتاء، والتي يمكنها أن توقع الناخب في الخطأ وتضلله⁴. إن فحص الأسئلة من طرف المجلس الدستوري يؤدي إلى ضمان حرية تصويت المواطنين وبأن القانون الإستفتاء الذي صادق عليه الشعب واضح ولا يشوبه غموض. ففي البرتغال تقوم المحكمة الدستورية برقابة إجبارية وقبلية ولكن ليس حول مشروع أو اقتراح قانون بل حول القضية المطروحة فقط، ثم يقوم البرلمان بإعداد القانون إن كانت النتيجة ايجابية⁵. أي أن المطروح على الاستفتاء هو السؤال فقط وهو الذي يكون محل رقابة.

وفي مصر، عرف النظام السياسي الأسئلة الغامضة والإجمالية أكثر مما عرفته التطبيقات في فرنسا والجزائر، فقد تضمنت الاستفتاء على عدة مواضيع كتلة واحدة يطلب فيها الإجابة بـ "نعم" أو "لا" ومثال ذلك: إصدار الرئيس أنو السادات لقرار جمهوري يحمل رقم 157 بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء المزمع إجراؤه بتاريخ 19 أبريل 1979 وجاء فيه ما يلي: "الناخبون... مدعوون... لإبداء الرأي في الاستفتاء على الموضوعات الآتية: أولها هو الاستفتاء على المعاهدة والاتفاق التكميلي الخاص بإقامة الحكم في الضفة الغربية وقطاع غزة. وهذه الفقرة تضمنت هي نفسها موضوعين مختلفين تماماً، بل إن الموضوع الثاني معروض في الحقيقة على هيئة استفتاءية غير مختصة به أصلاً. لأن هذا الاتفاق يجب أن

¹ - «voulez- vous que la Nouvelle-Calédonie accède à l'indépendance ou demeure au sein de la République française avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance ? ». A-M. Le Pourhiet, Référendums aux Antilles, op, cit., p. 671.

² - «Considérant que la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation (...) la question posée aux votants ne doit pas comporter d'équivoque». Décision n° 87- 226 DC du 26 juin 1987, «Consultation des population Calédoniennes », cs. n°7, 9 et 10, NOTE: P. Avril et J. Gicquel, chronique constitutionnel, revue pouvoir, n°43, 1987 p. 215-216.

³ - D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel , op, cit, p. 404.

⁴ - voir dans ce point , O. Gohin, Manuel droit constitutionnel, op, cit. , p. 667; F. Rueda, le contrôle de l'exécutif par le juge constitutionnel, op, cit., p. 322 ;H. Roussillon, Conseil constitutionnel, op, cit., p. 130; J. M. Sauve, Référendum et démocratie, op, cit., p. 22; Marthe fatin- Rouge stefanini, Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, op, cit., p. 916.

⁵ - voir sur ce point P. Bon, le référendum dans les droits ibériques, op, cit., pp. 457 et 458.

يعرض على سكان الضفة الغربية وقطاع غزة المعني به بصورة مباشرة، لا الشعب المصري غير المعني به بشكل مباشر. وثانياً: الموافقة على إعادة تنظيم الدولة على الأسس التالية تدعيماً للديمقراطية: 1- حل مجلس الشعب والعودة لإنتخابات عامة؛ 2- إطلاق حرية تكوين الأحزاب السياسية؛ 3- إعلان حقوق الإنسان المصري؛ 4- الالتزام بالحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية، 5- شعار الدولة هو العلم والإيمان؛ 6- الشرعية الدستورية في الدولة تقوم على مبادئ وانجازات ثورتي 23 يوليو و15 مايو... (فيها 6 مبادئ من أ إلى و) 7- الدستور هو الوثيقة الأساسية الوحيد التي يقوم عليها نظام الدولة.... 8- إنشاء مجلس الشورى؛ 9- تقنين الصحافة (يتضمن هذا البند تسعة مواضيع مختلفة)¹. وقد تم الاستفتاء على معاهدة السلام وملحقاتها بين جمهورية مصر العربية ودولة إسرائيل، والاتفاق الخاص بإقامة الحكم الذاتي الكامل في الضفة الغربية وقطاع غزة؟ وجاء بالقسم الأسفل من بطاقة الاستفتاء: هل توافق على حل مجلس الشعب الحالي وباقي الأسس الواردة في البند "ثانياً" من قرار رئيس الجمهورية رقم 157 لسنة 1979 الخاص بإعادة تنظيم الدولة؟ فكانت الإجابة على السؤال الأول الخاص بالمعاهدة 99، 95 % وكانت الإجابة على السؤال الثاني 99، 90% من أصوات الناخبين².

استفتاء 10 سبتمبر 1981 تضمن ثمانية موضوعات مختلفة قرار رقم 498 بتاريخ 0 سبتمبر 1981 وجاء فيه إبداء الرأي في الاستفتاء على مبادئ الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي الواردة في بيان رئيس الجمهورية إلى الشعب المصري في سبتمبر سنة 1981 المرفق بالقرار. تضمن البيان مقدمة طويلة وثمان موضوعات مختلفة (التصويت على الإجراءات التي اتخذها طبقاً للمادة 74 من دستور 1971 وهي قرارات خطيرة مست بحريات الأشخاص كالاقتالات وقمع المعارضة...) وفوق السؤال طبع رسم يمثل رمزاً للوحدة الوطنية (شيخ وقسيس يرفرف عليهما علم مصر، ويد تمسك زيتون على جانبيه مسجد وكنيسة). وتحت السؤال دائرتان: الأولى حمراء بالموافقة، والثانية سوداء بالرفض أما صيغة السؤال فهي: "هل توافق على إجراءات ومبادئ الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي؟" وكانت

¹ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 263-265

² - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 339.

النتيجة كالعادة هي 99، 45%¹. فالمواطن المصري يجد نفسه دائما أمام سؤال غامض يحتمل عدة إجابات وبهذا تكون حريته مقيدة في التعبير عن رأيه ومع هذا كله لا تخضع هذه الأسئلة لأية رقابة من قبل المحكمة الدستورية العليا.

وأما في الجزائر، فإن القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات نص في مادته 150 على أن: «توضع تحت تصرف كل ناخب ورقتان لتصويت مطبوعتان على ورق بلونين مختلفين، وتحمل إحداهما كلمة "نعم" والأخرى كلمة "لا".

يصاغ سؤال المقرر طرحه على الناخبين كما يأتي:

"هل أنتم موافقون على ... المطروح عليكم؟"². ومن خلال الاستفتاءات التي طرحت على الشعب الجزائري سواء في عهد الحزب والواحد أو في عهد التعددية الحزبية نجد الأسئلة الإجمالية والتي تتطلب الإجابة عنها ب"نعم" أو "لا" على موضوع طويل ومعقد إما دستورا أو تعديلا له أو ميثاقا أو قانونا. ففي الاستفتاء على دستور 1989 طرح سؤال التالي: هل "أنتم موافقون على مشروع الدستور المطروح عليكم؟" ولو كان قد طرح السؤال التالي: هل تقبلون بإلغاء كل المواد المتعلقة بالاختيار الاشتراكي والحزب الواحد؟ فإن الإجابة ستكون واضحة بالنسبة للمساندين لنظام الحزب الواحد والمتعاطفين معه. كما أن الناخب سيقدر حجم تصويته يوم الاقتراع³. أو لو طرح السؤال هل تقبلون التعددية الحزبية؟ وفي الاستفتاء المتعلق بالوثام المدني سنة 1999 طرح السؤال التالي: «هل أنتم مع أم ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوثام المدني؟» إن طريقة طرح هذا السؤال تتضمن غموضا لأن كلمة مسعى كلمة فضفاضة وقابلة لأي تأويل، كما أنها تتم عن إجراءات غير محدودة سوف يتخذها رئيس الجمهورية مستقبلا استنادا على التفويض الذي منحه إياه الشعب يوم الاستفتاء. كما أن السؤال لم يتضمن كلمة قانون «وكان من الأجدر أن يأتي السؤال: هل أنتم موافقون على قانون الوثام المدني؟ وهذا مخالف لنص المادة 169 من الأمر رقم 97 - 05 المتضمن القانون العضوي للانتخابات المؤرخ في 6-3-1997

¹ - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 301-305؛ ماجد راغب الطلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 270-275.

² - قد كانت برقم 147 في القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات.

³ - ليلى سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 86.

الساري المفعول أنذاك، التي نصت على أن سؤال الاستفتاء يكون كالاتي: "هل انتم موافقون على.... المطروح عليكم؟". أي لا وجود لعبارة مع أو ضد. مع العلم أن قانون الوثام المدني يتكون من 48 مادة معظمها تتعلق بقانون العقوبات والإجراءات الجزائية أجابت عنها هيئة المستفتين بكلمة واحدة هي " نعم" ذلك أن القلة القليلة أجابت ب"لا". والشيء نفسه يقال على الاستفتاء على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية لسنة 2005 حيث طرح سؤال واحد: "هل أنتم موافقون على مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية المطروح عليكم؟ وهذا الميثاق تضمن ديباجة طويلة تذكر بأمجاد الشعب الجزائري ونضاله وتسامحه واعترافه بصناع نجدة الجمهورية ثم الإجراءات الرامية إلى استتباب السلم (من أولا إلى ثامنا)، الإجراءات الرامية إلى تعزيز المصالحة الوطنية (من أولا إلى ثالثا)، إجراءات دعم سياسة التكفل بملف المفقودين المأسوي (من أولا إلى ثالثا) والإجراءات الرامية إلى تعزيز التماسك الوطني (من أولا إلى ثالثا) وأخيرا خاتمه تتضمن تفويضا لرئيس الجمهورية في اتخاذ جميع الإجراءات قصد تجسيد ما جاء في بنود الميثاق. ولكن إذا كان الشعب الجزائري قد زكى ميثاق السلم والمصالحة الوطنية فإن ملف المفقودين مازال غامضا وعائلاتهم تطالب بكشف الحقيقة كاملة.

ومن خلال عرض تطبيقات السؤال في الدول الثلاث محل الدراسة اتضح أنه إذا كان الاستفتاء نظاما ديمقراطيا فإنه ليس كذلك دائما، لأن السلطة التنفيذية قد تتحايل على هيئة المستفتين من أجل دفعهم لقبول موضوع الاستفتاء باستخدام أنماط الأسئلة المذكورة أعلاه بصياغات ملتوية تؤدي إلى القضاء على الهدف النبيل للاستفتاء كوسيلة للتعبير عن السيادة الشعبية. إن الإجابة ب" نعم" أو " لا" رغم بساطتها ورغم الانتقادات التي وجهت إليها إلا أنها تبقى حلا بسيطا وتتطلب إجابة بسيطة وسهلة، ناهيك عن أنها معمول بها في كل الاستفتاءات. ثم أن رقابة الأسئلة من قبل القضاء الدستوري تقوم بدور مهم في صياغة سؤال واضح ومفهوم. بالإضافة إلى أن إجابة هيئة المستفتين تتوقف على نزاهة الحملة الإستفتائية وشرح موضوع الاستفتاء بموضوعية وإجراءات التصويت حتى تتمكن من التعبير عن إرادتها بكل حرية واقتناع. وهذا ما سنتعرف عليه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

سريان عملية الاقتراع في الاستفتاء الشعبي

إذا كانت الحملة الإستفتاءية تمكن المواطن من التعرف على الموضوع المعروض عليه، فإن عملية التصويت أو الاقتراع هي المرحلة التي يقرر الناخب فيها قبول أو رفض الموضوع، ونظرا لأهمية هذه المرحلة فإنها تتطلب وجود جهة تقوم بالإشراف عليها، حتى يمكن القول أنها تمت في جو من الديمقراطية والشفافية وضمانات جدية لسريانها والتي أصبحت من المبادئ المسلم بها والتي لا يمكن إجراء عملية استفتاءية بدونها في الدول الثلاث محل الدراسة (أولا) لكي تتم عملية التصويت في الاستفتاء الشعبي على أحسن ما يرام (ثانيا).

أولا: تعريف عملية الاقتراع في الاستفتاء الشعبي وضماناتها الدستورية

نتعرض لمفهوم الاقتراع (التصويت) في الاستفتاء الشعبي أولا ثم الضمانات الدستورية التي يتطلبها.

أ) تعريف الاقتراع في الاستفتاء الشعبي

الاقتراع أو التصويت هي مرحلة عرض الموضوع للتصويت الشعبي وتعني الإجراء الذي يقوم به الناخب المقيد اسمه في جداول الإنتخاب ويحمل بطاقة الناخب التي تسمح له بدخول مكتب الاقتراع والإدلاء بصوته في موضوع الاستفتاء الشعبي عن طريق وضع ورقة التصويت في الصندوق. فهي المرحلة الحاسمة التي يقرر فيها الناخب قبول أو رفض الموضوع المقترح عليه. وإذا كانت الطريقة المعتادة هي ذهاب الناخب إلى مركز الاقتراع ووضع الورقة في صندوق الاقتراع، فإن هذه الطريقة أصبحت تقليدية في الوقت الحالي، وإن كان مازال معمولاً بها وخاصة في الدول الثلاث محل الدراسة. ذلك أن التصويت الإلكتروني ظهر كطريقة جديدة. ففي الهند تم استخدام التصويت الإلكتروني منذ 1999 خصيصا لمرحلة التصويت والفرز¹. وفي سويسرا منذ 1994 تم تعميم التصويت

¹-www. aljazeera. net /news/asia/2004/4/-21-6. htm.

بالمراسلة الذي حقق نتائج ايجابية في ارتفاع نسبة المشاركة. وتم استخدام التصويت الالكتروني عن طريق الأنترنت منذ 2000، وهذا بعد عدة محاولات على المستوى الفيدرالي¹. وهذا في الوقت الذي ما زالت الكثير من النظم السياسية تعتمد على الحبر غير القابل للإزالة كوسيلة لمنع التزوير². ومعظم التشريعات الحالية تتبنى التصويت أو الاقتراع العام المباشر والسري، الذي لا يتقيد بثروة أو علم أو جنس... وفي الدول الثلاثة محل المقارنة نصت دساتيرها على أن يكون الاقتراع عاما ومباشرا وسريا. ولكن هذه المبادئ يمكن التلاعب بها وبالتالي يأتي التصويت في الاستفتاء غير معبر عن الإرادة الشعبية. ومن أجل نزاهة العملية الإستفتاءية فإن الأمر يتطلب وجود جهة محايدة للإشراف عليها، هذه الجهة لم يستقر رأي الفقه بشأنها واختلفت الاتجاهات الفقهية وتعددت ونحاول أن نجعلها فيما يلي:

1- إسناد مهمة الإشراف على العملية الإستفتاءية لحكومة محايدة: لضمان سير العملية الإستفتاءية في مناخ دستوري وقانوني سليم بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية³.

2- إسناد مهمة الإشراف على العملية الإستفتاءية إلى الحكومة القائمة: وتكون الرقابة في هذه الحالة عن طريق السلطة التنفيذية، أو عن طريق لجنة وطنية مستقلة للانتخابات والاستفتاءات، وإحاطتها بضمانات تكفل سلامة العملية الإستفتاءية. وتتمثل حجج أنصار هذا الاتجاه في عدم وجود حكومة محايدة لقلة وجود المستقلين، إذ غالبا ما يميلون لتأييد حزب معين، بل وعدم وجود مبرر قانوني لهم، أو للرقابة الدولية، والتي ستفتح الباب للتدخل الأجنبي في الأمور الداخلية⁴.

3- إسناد مهمة الإشراف على العملية الإستفتاءية للقضاء: المراد بالإشراف القضائي في الاستفتاء «الإشراف الكامل عليه والسيطرة التامة على إجراءاته، والهيمنة الكاملة على

¹-D. Giraux, Le système référendaire en suisse, op, cit., p. 50.

² التصويت الالكتروني له كذلك ايجابياته وسلبياته ولكنه طريق للديمقراطية المباشرة. راجع حول مزايا مساوئ التصويت الالكتروني، أحمد فرج، الديمقراطية الرقمية وتأثيرها على مشاركة الشباب في الحياة النيابية، مجلة البصيرة، مركز البصيرة للدراسات والبحوث الإنسانية، دار الخلدونية، الجزائر، عدد 9، فيفري 2005، ص 102 - 107.

³ داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 594 و 595.

⁴ خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مرجع سابق، ص 290

الأفراد والجهات الإدارية المساهمة في هذه الإجراءات وكل ما يتصل بها»¹. ذلك أن القضاء يعتبر حامى الحقوق والحريات وبالتالي يتمكن من مراقبة نزاهة العملية الإستفتاءية.

4-إسناد مهمة الإشراف على العملية الإستفتاءية للجان خاصة: أي إنشاء لجان عليا خاصة لرقابة العملية الإستفتاءية من أجل إبعاد السلطة التنفيذية عن إدارة العملية على أن تشكل من عناصر قضائية خالصة².

5-إسناد مهمة الإشراف على عملية التصويت للمراقبين الدوليين: أي استدعاء جهات دولية للإشراف على الاستفتاء الشعبي، وقد تحدد الدولة للمنظمات الدولية الإجراءات والقواعد الخاصة بها دون أن تسمح لها بالتدخل في الأمور الداخلية. وقد تتدخل الأمم المتحدة في الدول التي ليس بها استقرار أمني داخلي أو لوجود انفلات أمني أو غيره³.

وإذا كانت عملية الاقتراع (التصويت) في الاستفتاء الشعبي تفترض النزاهة وترك الحرية للناخب ليبدلي بصوته تحت رقابة هيئة يخول لها الإشراف ومتابعة العملية. فإنها لا تكتمل الا بتوفر بعض الضمانات الدستورية.

ب) الضمانات الدستورية للاقتراع

من أجل تمكين المواطن للإدلاء بصوته في الاستفتاء الشعبي يجب أن تتوفر له بعض الضمانات الدستورية ليبدلي برأيه بكل حرية بعيدا عن أية ضغوط أو إكراهات. وتتمثل هذه الضمانات لكفالة حق التصويت فيما يلي: السرية، العمومية، المساواة.

1- السرية: يشترط للتصويت في الاستفتاء الشعبي أن يبدلي الناخب بصوته في سرية تامة ولا يكشف عن رأيه لأي كان، وعلى القائمين بالإشراف على عمليات التصويت ضمان ذلك،مما يوفر للناخب الحرية اللازمة للإدلاء بصوته دون خوف أو إكراه، لأن التصويت العلني يتطلب قدرا من الشجاعة غير متوفر لدى المواطن العادي. وفي الدول الثلاث محل

¹- داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 602

²- أكرام محمد محمد حسن، الطعون الانتخابية في الانتخابات التشريعية، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2007، ص 542.

³- خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مرجع سابق، ص 291

الدراسة يتم وضع العوازل والصناديق الشفافة من أجل أن يدلي الناخب بصوته في سرية تامة.

2- العمومية: أي كفالة حق التصويت في الاستفتاء الشعبي لكل هيئة المستفتين، دون تمييز مادامت تتوفر على شروط الناخب المنصوص عليها دستوريا. والمبدأ الديمقراطي يقتضي إشراك كل المواطنين في الشؤون العامة ولهذا تبنته المواثيق الدولية¹، وأصبح إحدى الضمانات الدستورية التي يجب حمايتها. ولهذا فبعدها كان هذا الحق قاصرا على الرجال فقط، أصبح من حق المرأة أن تشارك بصوتها في الاستفتاء². لأنه يمثل وفاء من المواطن للمجتمع الذي يعيش فيه³. ففي سويسرا تم الاستفتاء على منح حق التصويت للنساء في 1971، نتيجة الاستفتاء الدستوري الذي أجري في 7 فبراير 1971، وكانت الهيئة الناخبة مكونة من جنس واحد أي الرجال فقط الذين أدلوا بأصواتهم في هذا الاستفتاء. وهذا بعد أن كان قد رفض منح هذا الحق في استفتاء الأول من فبراير 1959⁴. وتم تقرير حق الاقتراع العام في فرنسا سنة 1945⁵، وعرفته المرأة المصرية سنة 1956 بموجب قانون مباشرة الحقوق السياسية⁶، وتم تكريسه في الجزائر بموجب أول دستور للبلاد سنة 1963. ويجري حاليا في أوروبا المطالبة بمنح حق التصويت للأجانب والأطفال مابين 16 و 18 سنة وإن كان البعض قد انتقد هذا الحق ووصفه بأنه قرار سياسي وخطير⁷.

3- المساواة: «تعتبر المساواة متممة لصفة العمومية»⁸، وينطلق مبدأ المساواة من قاعدة أن (رجلا واحدا بصوت واحد، أي ممارسة حق التصويت بشروط مماثلة، وأن كل ناخب لا

¹- أكد الفصل 21- ف 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في 10 ديسمبر 1948 والفصل 25 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر في 16 ديسمبر 1966 على مبدأ عمومية حق الاقتراع.

²- كانت العبارة السائدة «one man, one vote» وصححت في التعبير السياسي فأصبحت «One person, one vote» أي تشمل الرجال والنساء. أنظر حول حق التصويت

P. Avril, Un homme, une voix ?, revue pouvoir, n°120, 2007/1, p. 123.

³ - Voir le droit du vote D. Sophie, « Citoyenneté, nationalité et vote: une association perturbée », op, cit., p.73.

⁴- P. Taillon, Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?, op, cit., p. 91 et 92 ;

⁵-J. Cadart, Institution politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 224.

⁶- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 239.

⁷- P. Taillon, Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?, op, cit., p. 92 et 93, note 322; D. Sophie, « Citoyenneté, nationalité et vote: une association perturbée », op, cit., p.73.

⁸- داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 116.

يملك إلا صوتا واحدا)¹. فالمساواة ترفض التمييز القائم على أساس الجنس أو اللون أو الكفاءة العلمية أو المالية، إلا أن شرط المساواة يجب أن لا يؤخذ على إطلاقه، فقد تقوم بعض التشريعات بتقييد هذا الحق بحرمان فاقد الأهلية أو العسكريون أو المحكوم عليهم بالحرمان من ممارسة الحقوق السياسية.

وبرجوعنا للدول الثلاث محل البحث فإننا نجدتها تقرر إجراءات خاصة لسريان العملية الإستفتاءية بكل نزاهة وديمقراطية وتنص دساتيرها على ضمانات من أجل كفالة حق التصويت لكل ناخب تتوفر فيه الشروط اللازمة.

في فرنسا، أكدت المادة 3 ف و4 من دستور 1958 على أنه: (... يمكن أن يكون الاقتراع مباشرا أو غير مباشر وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور. ويكون دائما عاما ومتساويا وسريا.

يعتبر ناخبين، وفق الشروط المحددة في القانون، جميع المواطنين الفرنسيين البالغين سن الرشد من الجنسين، والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية)². وقد حدد سن الرشد ب18. كما المادة 6 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام 1789 تؤكد على حق المساواة بين المواطنين في المشاركة في الاستفتاء. وهذا بعدما كانت تحظر على الأميين ذلك³. ووصلت في بعض الأحيان اشتراط رخصة السياقة للتحقق من أن الناخب قادر على الحياة في إطار تنظيم سياسي حديث⁴. ونادى الكثير بمنح الأجانب حق التصويت ولكن المؤسس الدستوري قصر هذا الحق على مواطني الاتحاد الأوروبي وفي الاستفتاءات المحلية دون الوطنية⁵.

¹- Cl.Emeri ; Bidigary, la constitution en France de 1789 à nos jours-études de droit politique et constitutionnel, op, cit, p 76.

² - Art L 2 du code électoral 2015. modifié par la loi n° 74, 631 du 5 juillet 1974:«Sont électeurs les françaises et français âgés de dix huit ans accomplis jouissant de leurs droits civils et populaires et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévue par la loi ».

³-J. Cadart, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 227.

⁴- داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، مرجع سابق، ص 135.

⁵- قضت المادة 88-3 من دستور 1958 بأنه:«مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل وبحسب الكيفيات التي أقرتها معاهدة الإتحاد الأوروبي الموقعة يوم 7 فبراير 1992، يمكن منح سكان الإتحاد المقيمين في فرنسا، دون سواهم، حق التصويت وقابلية الانتخاب في الانتخابات البلدية...».

ويتحقق المجلس الدستوري من توفر السرية التامة أثناء إيداء الناخبين بأصواتهم بأنهم قد صوتوا دون إكراه أو ضغط. ففي عهد نابليون كان التصويت علني في سجلات مفتوحة مما أدى إلى خوف الكثير من المواطنين الإيداء بأصواتهم ووصلت نسبة الامتناع إلى خمسة ملايين ممتنع¹.

وفي مصر، أعطى المؤسس الدستوري لكل من تتوفر فيه شروط الناخب الفرصة للإيداء بصوته، بل جعله واجبا عليه وإجباريا، وهذا ما أكدته المادة 87 من دستور 2014 بقولها: «مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح، وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون...»²، وكل من يتخلف عن أداء هذا الواجب بغير عذر فإنه يتم تغريمه³. نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد تشدد في حق التصويت حينما جعله واجبا على عاتق الناخب مع أنه في الوقت الحالي أغلبية التشريعات جعلته حقا اختياريا يخضع لإرادة الناخب فإن كان الموضوع على قدر من الأهمية ويحرك مشاعره ويؤثر فيه فإنه بلا شك لن يتخلف عن الإيداء برأيه أما إذا كان العكس فإنه لن نولي اهتمام لعملية التصويت. كما أن هذه الطريقة تؤدي إلى المساس بمبدأ السرية حيث تصبح الفئة الممتنعة عن التصويت معلومة للسلطة، وقد تنتقم منها. وما هي الحال بالنسبة للمعارضة التي ترفض الذهاب لصناديق الاقتراع فهل يتم معاقبتها كذلك، مع أن الدستور يكفل لها حرية إبداء الرأي في الاستفتاء الشعبي؟⁴، وهو مبدأ ديمقراطي أصبح على قدر كبير من الأهمية خاصة في الوقت الحالي.

¹-voir M. Prélôt, J. Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, op, cit., p. 382; M. Guillaume-Hofnung, Le referendum, op, cit., p. 109; F. Hamon, Référendum, liv, op, cit., p.22.

²- نصت المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 على أنه: «على كل مصري ومصرية بلغ ثمانى عشر سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية:
أولا: إبداء الرأي في كل استفتاء ينص عليه الدستور.

ويُعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة».

³- المادة 57 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 نصت على أنه: «يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسمائة جنيه من كان اسمه مقيدا بقاعدة بيانات وتخلف بغير عذر عن الإيداء بصوته في الانتخاب أو الاستفتاء».

⁴- نصت المادة 65 ف 1 على أن: «حرية الفكر والرأي مكفولة».

وأما في الجزائر، فالمؤسس الدستوري الجزائري مثل نظيره الفرنسي لا يستثني فئة معينة من حق التصويت في الاستفتاء، فمبدأ المساواة مأخوذ به على إطلاقه، فكل من بلغ سن الرشد القانونية يحق له المشاركة في الاستفتاء الشعبي. حيث تنص المادة 62 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: «لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب يُنتخب» وتنص المادة 3 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات بأنه: «يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثماني عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع وكان متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به». وتعمل الإدارة على توفير كل الظروف المادية لضمان نزاهة التصويت وسريته¹.

وبعد أن عرفنا عملية التصويت في الاستفتاء الشعبي وذكرنا الاتجاهات الفقهية في الإشراف على العملية الإستفتاءية والضمانات الدستورية التي يتطلبها الاقتراع نمر لنرى الوضع في الدول الثلاث محل الدراسة.

ثانيا: إجراءات الاقتراع في الاستفتاء الشعبي

تنظم القوانين إجراءات سريان العملية الإستفتاءية وضمان سلامتها من كل ما من شأنه أن يؤثر في عملية التصويت.

في فرنسا، يجرى التصويت في يوم واحد ويكون بيوم الأحد²، ويحظر يوم التصويت في الاستفتاء الدعاية أو توزيع أية منشورات أو أوراق أخرى وذلك ابتداء من الساعة الصفر³ الثانية عشر ليلا من ليلة الاقتراع، ويتكفل المجلس الدستوري بالإشراف على العملية الإستفتاءية، وهذا طيلة مدة سريان عمليات الاستفتاء وبهذا فإنه يلعب دور المراقب بواسطة المفوضين³، وهذا الدور تجسده المادة 48 من الأمر المتضمن القانون العضوي الصادر في 7 نوفمبر 1958 بالعبارات التالية: (يمكن للمجلس الدستوري أن يعين مفضا أو

¹ - تنص المادة 34 من القانون العضوي رقم 16 - 10 المتعلق بالانتخابات على أن: « التصويت شخصي وسري».

² - Art L. 54 du code électoral 2015.

³ - B. Genevois, Le conseil constitutionnel et le référendum, op; cit, p. 102; J. P. Camby, Le référendum et le droit, op, cit, p. 8 et 9.

عدة مفوضين يختارون بموافقة الوزير المختص من بين قضاة القضاء العادي أو الإداري يكلفون بمتابعة عمليات التصويت في عين المكان¹. هذا، ويكون هؤلاء المفوضين طيلة عملهم على علاقة مباشرة مع المجلس الدستوري ومصالحه يزودونه بالمعلومات الضرورية التي لها دور في الفصل في الاحتجاجات كمرقبة مكاتب الاقتراع من حيث عددها وتوفر شروط التصويت والتأكد من هوية المصوتين وكذا وجود عوازل من عدمها²، شفافية صندوق الاقتراع³، وعدم إفشاء سرية التصويت⁴، وتوفير الأظرف التي يجب أن يكون لونها مختلف عن الاستفتاء الذي جرى من قبل⁵... وفي حال الإخلال بعملية التصويت ونزاهتها فإنه يمكن لكل ذي مصلحة أن يطعن في هذه العمليات أمام المجلس الدستوري. وعمليا يبدي الناخب رأيه بإدخال ورقة التصويت في الصندوق ثم يوقع في المحضر عن طريق الحبر أو باستعمال آلة التصويت Machine à voter المتوفرة في بعض المكاتب⁶. وإذا كان الناخب من ذوي الاحتياجات الخاصة لا يستطيع التصويت أن يختار ناخبا ينوب عنه⁷.

هذا، ويمكن لوسائل الإعلام بمختلف أشكالها حضور عملية الاقتراع والتأكد من سريتها وفق الأسس الديمقراطية التي تكفل احترام رأي الناخب وهو يعبر عن إرادته بكل حرية وشفافية.

وفي مصر، في دستور 1971 كان الإشراف على العملية الإستفتاءية يتم بمعونة الإدارة عن طريق لجان تقوم بعملية الإحصاء والفرز وإعلان النتائج وترسلها إلى وزير

¹ - «Le Conseil constitutionnel peut désigner un ou plusieurs délégués choisis, avec l'accord des ministres compétents, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations».

²-Art L. 62 al. 3 et 4 du code électoral 2015: « Dans chaque bureau de vote, il y a un isoloir par 300 électeurs inscrits ou par fraction.

Les isoloirs ne doivent pas être placés de façon à dissimuler au public les opérations électorales ».

³- Art L. 63 du code électoral 2015 « :L'urne électorale est transparente. Cette urne n'ayant qu'une ouverture destinée à laisser passer l'enveloppe contenant le bulletin de vote doit, ... ».

⁴-Art L. 59 du code électoral 2015.

⁵-Art L. 60 al. 1, 2 et 3 du code électoral 2015.

⁶- Art L. 62 al. 4 du code électoral 2015: « Dans les bureaux de vote dotés d'une machine à voter, l'électeur fait constater son identité ou fait la preuve de son droit de voter dans les conditions prévues à l'alinéa 1 et fait enregistrer son suffrage par la machine à voter ». voir en ce sens, G. koubi, Les machines à voter en questions...parlementaires, R.D.P, n° 1- 2014, Paris, France, pp. 103-105.

⁷-Art L. 66 du code électoral 2015.

الداخلية، الذي يعلن نتيجة الاستفتاء الشعبي¹. وهذا بالرغم من أن المادة 88 من الدستور 1971 نصت صراحة على أن: «يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية»، ورغم صراحة هذا النص الذي خول القضاء مهمة مراقبة إجراءات الاستفتاء الشعبي، إلا أن الحقيقة كانت غير ذلك، لأنه لم يكن إشرافاً قضائياً حقيقياً، بل مجرد إشراف صوري يتمثل في بعض القضاة يعينهم وزير العدل لرئاسة اللجان العامة والفرعية². وتتم كل عملية الاستفتاء الشعبي تحت عيون السلطة التنفيذية، وهو ما دعا قضاة الإسكندرية في الجمعية العامة لنادي القضاة في 13 نوفمبر 1986 للمطالبة إما بتمكين القضاة من الإشراف الجدي على العمليات الإستفتائية والانتخابية، أو إعفاؤهم من مهمة الإشراف الرمزي والصوري على هذه العمليات³.

لكن بصدور دستور 2012 تم الاحتفاظ بالإشراف القضائي على الاستفتاء الشعبي وذلك بالنص على إنشاء المفوضية الوطنية للانتخابات⁴، والتي أصبحت تسمى الهيئة الوطنية الوطنية للانتخابات في التعديل الدستوري لسنة 2014 تتكون من قضاة⁵، تكلف بالإشراف على الاستفتاء وهذا حسب نص المادة 208 منه والتي جاء فيها أن: «الهيئة الوطنية للانتخابات هيئة مستقلة، تختص دون غيرها بإدارة الاستفتاءات،...»⁶. كما يقع على عاتق الدولة ضمان سلامة إجراءات الاستفتاء وحيدتها ونزاهتها⁷. وتختص الهيئة الوطنية بالإشراف الكامل على العملية الإستفتائية فهي التي تتولى إدارة الاقتراع عن طريق أعضاء تابعين لها⁸، وذلك من بداية دعوة الناخبين للاستفتاء ومراقبة الحملة الإستفتائية ووضع قواعد قواعد وإجراءات التصويت وتنظيمها وتشكيل اللجان الفرعية التي تتولى الإشراف على

¹ - المواد 4، 34 و 37 من قانون مباشرة الحقوق السياسية بعد تعديله سنة 1984.

² - راجع الإشراف القضائي في مصر جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 449-454.

³ - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 450-451.

⁴ - مع الملاحظة أنه في دستور 2012 كان يطلق عليها اللجنة العليا للانتخابات حسب التسمية الواردة في المادة 3 مكرر 3 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدلة سنة 2011. وبالرغم من تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية سنة 2014 بعد تعديل الدستور إلا أنه لم يتم توحيد المصطلحات، لهذا سوف يتم ذكر المصطلحين إذا استعملنا الدستور أو قانون مباشرة الحقوق السياسية.

⁵ - المادة 209 من التعديل الدستور 2014. وأنظر المادة من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 التي تحدد تشكيلة اللجنة للجنة العليا للانتخابات.

⁶ - أنظر كذلك المادة 3 مكرر 3 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدلة سنة 2011.

⁷ - المادة 87 فقرة 2 من دستور 2014.

⁸ - المادة 210 ف 1 من دستور 2014.

الاقتراع والفرز برئاسة أحد أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية¹ إلى غاية إعلان النتيجة والفصل في التظلمات إن وجدت². ومع هذا قد تسمح هذه الهيئة لمنظمات المجتمع المدني المصرية، أو الجهات الأجنبية أو الدولية ووسائل الإعلام بمتابعة سير عملية التصويت في الاستفتاء³، من أجل إضفاء الشرعية والديمقراطية على العملية الإستفتاءية مثلما ما حدث بالنسبة للاستفتاء على التعديل الدستوري لسنة 2014 حيث سمح لمنظمة الشفافية الدولية متابعة إجراءات التصويت. ويكون الإدلاء بالصوت في الإنتخاب، وإدلاء الرأي في الاستفتاء بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك⁴. ويحظر استعمال قلم الرصاص للتأشير⁵. ولا يقبل في إثبات شخصية الناخب سوى بطاقة الرقم القومي، وتحدد اللجنة العليا للإنتخابات ضوابط عدم تكرار إدلاء الناخب بصوته في الاستفتاء. وضمانا للحفاظ على سرية تصويت الناخبين من ذوي الاحتياجات الخاصة من الذين لا يستطيعون بأنفسهم أن يثبتوا آراءهم على بطاقة الاستفتاء، فإن القانون أجاز لهم أن يبدوها شفاهة على أفراد لرئيس اللجنة الفرعية الذي يثبت آراءهم في البطاقة، ويسجل حضورهم في كشف الناخبين⁶.

إن عملية التصويت يمكن إجراؤها في يوم أو أكثر، من التاسعة صباحًا حتى الساعة التاسعة مساءً، تتخللها ساعة راحة. ويمكن تمديدتها إذا وُجِدَ داخل جمعية الإنتخاب إلى الساعة التاسعة مساءً ناخبون لم يبدوا آراءهم. وبعدما تنتهي عملية التصويت يُعلن رئيس اللجنة الفرعية ختام عملية الاقتراع ثم يبدأ في عملية الفرز⁷.

¹ - المادة 40 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

² - راجع بشأن اختصاصات اللجنة العليا للإنتخابات في عملية التصويت قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

³ - المادة 7 فقرة 6 و9 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

⁴ - تنص المادة 7 فقرة 7 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 على أنه: « تختص اللجنة العليا، فضلًا عما هو مقرر لها في هذا القانون؛ بالآتي:

7- وَضَع ضوابط للإنتقال إلى التصويت الآلي أو الإلكتروني مرحليًا ». أي أن التصويت الإلكتروني مازال لم يعمل به.

⁵ - المادة 47 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

⁶ - أنظر المواد 44 و45 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

⁷ - المادة 43 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

وأما في الجزائر، لا يوجد قانون خاص ينظم إجراءات التصويت في الاستفتاء الشعبي - مثلما هي الحال في فرنسا- ويرجع دائما لقانون الانتخابات¹، وتصدر السلطة التنفيذية بعض المراسيم لتنظيم العملية الإستفتاءية. فانطلاق عملية التصويت يتم تحديدها بمرسوم رئاسي ويدوم الاقتراع يوما واحدا. غير أنه يجوز تقديم افتتاح الاقتراع بالنسبة للبلديات النائية ب 72 ساعة على الأكثر، وبالنسبة للمقيمين بالخارج ب 120 ساعة². و«يبدأ الاقتراع في الساعة الثامنة صباحا ويختتم في نفس اليوم في الساعة السابعة مساء ويمكن للوالي عند الاقتضاء وبترخيص من وزير الداخلية تقديم بدء الاقتراع أو تأخير ساعة اختتامه في بعض البلديات تسهيلاتا لممارسة الناخبين لحقهم في التصويت»³. ويجب على الناخب الذي يرغب في المشاركة في العملية الإستفتاءية التوجه إلى مركز الاقتراع المقيد فيه اسمه أن يختار بين ورقتي التصويت الموضوعتين تحت تصرفه بلونين مختلفين تحمل إحداهما كلمة " نعم " والأخرى كلمة "لا". ويصاغ السؤال المقرر طرحه على الناخبين كما يأتي: هل أنتم موافقون، على... السؤال المطروح عليكم؟»⁴.

ولقد كان الإشراف على العملية الإستفتاءية عن طريق لجان مؤقتة من سلك القضاء نص عليها الأمر رقم 63-316 الصادر بتاريخ 30 أوت 1963 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء على دستور 1963⁵. وتم إنشاء هذه اللجان بمناسبة الاستفتاء على دستور 1963 والميثاق الوطني 1976⁶، وجاء دستور 1976 ليحسم الأمر بتكليف المجلس الأعلى بالإشراف على العملية الإستفتاءية بموجب القانون رقم 80-08 المتضمن قانون الانتخابات الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 1980⁷، أما بعد إصدار دستور 1989 فقد تم النص على إنشاء

¹ - ورد بالمادة 151 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات ما يلي: « تتم عمليات التصويت والنزاعات ضمن الشروط المحددة في المادتين 160 و172 من هذا القانون العضوي». كانت المادة 148 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات

² - المادة 33 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات.

³ - المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات.

⁴ - المادة 150 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات.

⁵ - جاء هذا الأمر تطبيقا لأحكام القانون 63-305 الصادر في 20 أوت 1963 المتعلق بالانتخاب والمنظم للاستشارات الانتخابية. ج. ر. ج. ج. عدد 58 بتاريخ 20 أوت 1963.

⁶ - الأمر 76-51 الصادر في 3 جوان 1976 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة وتنظيم الاستفتاء حول الميثاق الوطني والذي أنشأ اللجنة الوطنية الانتخابية في المادتين 9 و10 منه مشكلة من قضاة المجلس الأعلى. ج. ر. ج. ج. عدد 45 بتاريخ 4 جوان 1976.

⁷ - ج. ر. ج. ج. عدد 44 بتاريخ 28 أكتوبر 1980، تنص المادة 104 منه على أنه: « تتشكل اللجنة الوطنية من وزير العدل، وهي تتألف من الرئيس الأول للمجلس الأعلى رئيسا، 4 قضاة من المجلس الأعلى يعينهم وزير العدل».

مجلس دستوري يكلف بالسهر على صحة عمليات الاستفتاء¹، وتم الاحتفاظ بالمجلس الدستوري في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008.

وإن كانت العملية الإستفتاءية تجري تحت مسؤولية الإدارة التي يوجب عليها القانون التزام الحياد² إلا أن دور المجلس الدستوري يتمثل في مراقبة الكيفية التي تمت بها العملية الإستفتاءية وهل تمت في جو من الشفافية والنزاهة أم كانت هناك ضغوطات على المستفتين تعيب إرادتهم مما يؤدي إلى إفساد عملية التصويت في الاستفتاء. ولكن بعد تعديل دستور 1996 سنة 2016 أصبحت الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات هي التي تتابع عملية الاقتراع - أي مثلما هو معمول به في مصر- فقد نصت المادة 194 فقرة 3 على أنه: «سهر اللجنة العليا على شفافية... الاستفتاء ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناخبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع». حيث تتولى احترام أوراق التصويت المعتمد على مستوى المكاتب وتوفير العدد الكافي منها والعتاد والوثائق الانتخابية الضرورية، لاسيما الصناديق الشفافة والعوازل وكذا احترام المواقيت القانونية لافتتاح واختتام التصويت وفي حالة اكتشافها أي تجاوزات تخطر السلطة³. ولكن السؤال المطروح هنا مادور المجلس الدستوري في عملية الاقتراع؟ فهل أصبح هناك جهازين لمراقبة العملية؟ فعبارة يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء يفهم منها مراقبة عملية الاقتراع والتي هي إحدى آليات الاستفتاء الشعبي. إن تعدد الهيئات المشرفة يصعب من عملية المراقبة ويشتت المنازعة الاستفتاءية وهذا لا يخدم العملية الاستفتاءية. ثم إن الهيئة العليا تتكون من الرئيس وأربعمئة وعشرة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من القضاة وبعض الكفاءات من المجتمع المدني فهذا العدد لا يكفي هذا الصناديق الموزعة عبر 48 ولاية وكل ولاية تضم عدة دوائر ومئات البلديات إذا علمنا إن المجلس الدستوري الفرنسي يبعث آلاف المفوضين لمراقبة عملية الاستفتاء. ففي استفتاء 2005 الخاص

¹ - المادة 163.

² - تنص المادة 25 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 بأن: «عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون». وتنص المادة 164 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات على أنه: «تجري الاستشارات الانتخابية تحت مسؤولية الإدارة التي يلتزم أعوانها التزاما صارما بالحياد... يجب على كل عون مكلف بالعمليات الانتخابية أن يمتنع عن كل سلوك أو موقف أو عمل من شأنه الإساءة إلى نزاهة الاقتراع ومصداقيته...».

³ - المادة 13 من القانون العضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

بالعهدة الرئاسية جند 1800 مفوض لمراقبة 6500 مكتب عبر التراب الفرنسي¹. وكان الأحرى بالمؤسس الدستوري الجزائري أن يخول المجلس الدستوري ويزوده بالعدد الكافي والوسائل المادية لإدارة العملية الاستفتاءية بدلا من تعدد الهيئات.

المطلب الثاني

العمليات اللاحقة للاقتراع في الاستفتاء الشعبي

بعد أن تدلي الهيئة الاستفتاءية برأيها يوم الاقتراع (التصويت) على الموضوع المطروح عليها يعلن عن اختتام هذه المرحلة لتبدأ المرحلة اللاحقة على الاقتراع في الاستفتاء الشعبي وتتمثل في عملية فرز الأصوات وإحصائها ثم الفصل في الاحتجاجات المرفوعة ضد هذه العمليات (فرع أول)، وإعلان النتائج النهائية التي أسفرت عنها العملية الاستفتاءية وإصدار القرار أو القانون الإستفتاءي (فرع ثان).

الفرع الأول

عملية فرز الأصوات والفصل في الاحتجاجات

إن عملية فرز الأصوات تعني تمييز الأصوات المعبرة والصحيحة عن تلك الباطلة هذه العملية تتولاها لجان الفرز (أولا) وبما أن العملية الإستفتاءية قد تعثر بها بعض النقائص وهذه النقائص قد تجد من يعترض عليها فيجيز القانون في الدول الثلاث محل الدراسة الطعن فيها (ثانيا).

أولا: عملية فرز الأصوات

في فرنسا، يكلف المجلس الدستوري بالسهر على صحة عمليات الاستفتاء، ولهذا الغرض حوله قانونه الأساسي الصادر في 7 نوفمبر 1958 المعدل سنة 2013 أن يعين مفوضين بعد موافقة الوزراء المختصين من قضاة القضاء العادي أو القضاء الإداري

¹ – J. P. Camby, le conseil constitutionnel juge électoral, op, cit., pp. 253-254.

لمراقبة عمليات الإحصاء والعد، تمهيدا لإعلان النتائج¹. هؤلاء المفوضين يختارهم رئيس المجلس الدستوري عن طريق مداولة أو عن طريق المجلس الدستوري نفسه، وتعين كذلك 10 مقررين (5 أعضاء من المجلس الدستوري نفسه، و5 أعضاء من محكمة الحسابات) بالإضافة إلى رؤساء محكمة الاستئناف² وتقوم لجان الفرز - وهي الأخرى مشكلة من قضاة - بإحصاء النتائج ثم تبعثها شفهيًا إلى المجلس الدستوري عن طريق البرق أو الأتارنيت (أي محاضر شفوية) من كافة المحافظات تبين نسبة الحضور ونسبة الغياب ونسبة الموافقة على الموضوع المطروح أو الرفض. وحسب المادة 49 من الأمر 7 نوفمبر 1958 المعدل سنة 2013 المتضمن القانون العضوي فإن: (المجلس الدستوري يضمن مباشرة عمليات الفرز)³ والتي تكلف بها لجان الإحصاء فترقب عدد الأظرف وأوراق التصويت ومطابقتها مع عدد التوقيعات، ثم تقوم بالفرز وعد الأصوات وتحرير محضر تبعثه المجلس الدستوري⁴، وذلك بعد أن تكون قد أعلمته بالنتائج المؤقتة عن طريق البرق بواسطة المحافظين مع العلم أن رؤساء اللجان على علاقة مع المفوضين الذين يمكنهم الاتصال به عن طرق الهاتف أو إرساله كتابة أو تسجيل ملاحظاتهم في المحضر يوم الاقتراع⁵. فالمجلس الدستوري يقوم بدور هام في هذه المرحلة، حيث يقوم بالتأكد من صحة التعداد العام للأصوات⁶ من خلال المحاضر التي يتسلمها من لجنة الإحصاء، ومحاضر الفرز الخاصة بلجان تصويت الناخبين، وكذا الطعون المسجلة، ثم يفحص نتائج التعداد العام ويفصل فيما يثار من طعون أو احتجاجات.

¹- Art. 48 du Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Cons const: «Le Conseil constitutionnel peut désigner un ou plusieurs délégués choisis, avec l'accord des ministres compétents, parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations».

² - «1200 délégués du conseil furent désignés en 1988, 1500 environ pour le référendum de 1992 pour contrôler quelque 55000 bureaux de vote. En 2000, 1409 délégués du conseil avaient été désignés pour contrôler 64000 bureaux de vote, leur nombre était de 1800 en 2005 (65000 bureau)». J. P. Camby, le conseil constitutionnel juge électoral, op, cit., pp. 253-254.

³- «Le Conseil constitutionnel assure directement la surveillance du recensement général».

⁴-Art L. 558-49(Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art. 5 al. 1) du code électoral 2015: «Au plus tard le lendemain du scrutin, à minuit, la commission de recensement adresse au Conseil constitutionnel les résultats du recensement et le procès-verbal auquel sont joints, le cas échéant, les procès-verbaux portant mention des réclamations des électeurs».

⁵- F. lauchaire, Le conseil constitutionnel, op, cit, p. 298.

⁶-Art L. 558-49(Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 – art. 5 al. 2) du code électoral 2015: « Le recensement général des votes est effectué par le Conseil constitutionnel ».

وفي مصر، في ظل دستور 1971 الملغى كان يعهد بعملية الفرز إلى قضاة من السلطة القضائية تعينهم المفوضية الوطنية للانتخابات لمدة 10 سنوات على الأقل، أما فيما يخص الطعن في قراراتها فيكون أمام المحكمة الإدارية العليا، ولكن بشرط أن يقدم الطعن قبل إعلان النتائج النهائية للاستفتاء الشعبي¹. وأما قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 بتعديلاته في مادته 34 معدلة بالقانون رقم 46 لسنة 1984، فإنه خول مراقبة العملية الاستفتاءية للجنة الفرز والتي تتكون من رئيس اللجنة العامة وعضوية رؤساء اللجان الفرعية، ويتولى أمانتها أمين اللجنة العامة². ولكن بعد إصدار دستور 2012 وتعديله سنة 2014 أصبح يقوم بعملية الفرز للأصوات في الاستفتاء أعضاء تابعون للهيئة الوطنية للانتخابات وتحت اشراف مجلس إدارتها، لهم كل الضمانات من أجل القيام بمهامهم بحياد واستقلالية، ويمكن الطعن في قراراتها أمام المحكمة الإدارية العليا³. ومن أجل إضفاء الشفافية على عملية الفرز، فإنه يمكن لوسائل الإعلام وممثلي منظمات المجتمع المدني حضورها ومتابعة كيفية سريانها. ويقوم رئيس اللجنة الفرعية بتسليم محاضر الفرز والمظاريف التي تحتوي على بطاقات الاستفتاء وإبداء الرأي العملية إلى رئيس اللجنة العامة الذي يقوم بمراجعتها وإرسالها إلى اللجنة العليا على أن يحتفظ بنسخة من محضر الفرز لدى اللجنة العامة⁴.

وأما في الجزائر، تقوم اللجان الانتخابية الولائية⁵ بجمع نتائج التصويت في البلديات التابعة لها⁶ وتكلف اللجنة الانتخابية للمقيمين بالخارج بجمع محاضر التصويت للنتائج النهائية النهائية المسجلة من قبل جميع لجان الدوائر الدبلوماسية والقنصلية⁷. ثم تتم عملية فرز الأصوات وتدقيقها، مع العلم أن هذه اللجان يجب أن تنهي عملها خلال الاثني والسبعين ساعة (72) الموالية لاختتام الاقتراع على الأكثر، وتتأكد الهيئة العليا للانتخابات من احترام

¹ - المادة 211.

² - المادة 4 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدل بالقانون رقم 46 لسنة 1984.

³ - راجع المواد 208 إلى 210 من دستور 2012 المعدل سنة 2014 وهي نفس المواد التي كانت في دستور 2012.

⁴ - أنظر بشأن عملية الفرز المادتين 48 و49 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

⁵ - تنص المادة 154 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات: «تشكل اللجنة الانتخابية الولائية من ثلاثة (3) قضاة من بينهم بينهم رئيس برتبة مستشار، يعينهم وزير العدل. تجتمع اللجنة الولائية بمقر المجلس القضائي».

⁶ - المادة 156 القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات.

⁷ - المادة 163 القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات.

اجراءات الفرز والاحصاء والتركيز وحفظ اوراق التصويت المعبر عنها¹. وتودع المحاضر فوراً في ظرف مختوم لدى أمانة ضبط المجلس الدستوري². وترسل نسخة مصادق على مطابقتها للاصل الى الهيئة العليا للانتخابات والى وزير الداخلية ووزير العدل حافظ الاختتام³. وتشعر الهيئة السلطات المكلفة بتسيير العمليات الاستفتاءية بكل تقصير أو مخالفة تمت في تنظيم العملية⁴. واذا كانت المخالفة تحتمل وصفا جزائياً فإنها تبلغ فوراً النائب العام المختص إقليمياً⁵، أما إذا كانت تدخل في اختصاصتها فإنها تفصل فيها بقرار غير قابل لأي طعن⁶.

ثانياً: الفصل في الاحتجاجات

في فرنسا، تنص المادة 50 من الأمر الصادر في 7 نوفمبر 1958 المعدل سنة 2013 المتعلق بنظام المجلس الدستوري على أن: (يفحص المجلس الدستوري الاحتجاجات ويفصل فيها نهائياً، وفي حالة ثبوت عدم سير عملية الاستفتاء الشعبي بطريقة قانونية يمكنه إلغاء نتائج الاستفتاء جزئياً أو كلياً)⁷. ويحق لكل ناخب تسجيل احتجاجه في محضر التصويت قبل غلق مكاتب التصويت وتقوم لجان الإحصاء والفرز بإرساله إلى المجلس الدستوري ليفصل فيه⁸، ويمكن لممثل الدولة (على مستوى المقاطعات، الأقاليم، المجموعات المحلية) إخطار المجلس الدستوري بكل طعن في عمليات الاستفتاء الشعبي خلال 48 ساعة

¹ - المادة 14 قانون عضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

² - المادة 160 ف 2 والمادة 163 ف 4 قانون عضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات.

³ - المادة 160 ف 5 و 6 والمادة 163 ف 8 و 9 قانون عضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات.

⁴ - المادة 19 قانون عضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

⁵ - المادة 23 قانون عضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

⁶ - المادة 21 قانون عضوي رقم 16-11 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

⁷ - «Le Conseil examine et tranche définitivement toutes les réclamations.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle».

⁸ - art 1: «Tout électeur a le droit de contester la régularité du scrutin en faisant porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation. Dans ce cas, le procès-verbal est transmis au Conseil constitutionnel par la commission de recensement», Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum.

التالية بعد انتهاء عملية الاقتراع وهذا فيما يخص عدم احترام عملية الاستفتاء الشعبي¹. كذلك لوزير الخارجية الحق في إخطار الدستوري المجلس بكل طعن فيما يخص الناخبين خارج فرنسا². وهذه الطعون تقدم فقط ضد العمليات، ولهذا فالمجلس الدستوري أن يرفض أي طعن طعن يقدم ضد النص المعروض على الاستفتاء³. ويتم الفصل في الطعون خلال ثلاثة أيام بدون انقطاع في مقرات المجلس الدستوري ويستعين المجلس الدستوري بموظفين من وزارة الداخلية ومقررين مساعدين⁴.

وبرجوعنا للتطبيقات، فقد ألغى المجلس الدستوري في استفتاء كاليدونيا الجديدة في 1988 نتائج استفتاء إحدى البلديات التي كانت لجان التصويت فيها قد أقيمت مبكرا وقبل الوقت المحدد للإغلاق. كما ألغى نتائج استفتاء في إحدى لجان التصويت لعدم توفر العازل الذي يجب على الناخب المرور عليه لضمان سرية التصويت⁵. وبالمقابل فإن المجلس الدستوري لم يبلغ نتائج التصويت في إحدى اللجان التي كان رئيسها قد اعترض على تعيين مندوب لأحد الأحزاب السياسية فيها، لأن هذا لا يؤثر على سلامة التصويت كما يقضي المبدأ الدستوري⁶.

وللاشارة فإن كل احتجاج أو أي نتائج غير قانونية فصل فيها المجلس الدستوري فإنها تعلن في قرار واحد هو قرار إعلان النتائج في القرار نفسه الذي حكم فيه بعدم شرعية نتائج التصويت. مع الملاحظة أن هذا القرار لا يعلن فيه المجلس الدستوري عن هوية المحتجين، ولا سبب رفض بعض الطعون، لكنه في استفتاء 1988 الخاص بكاليدونيا الجديدة

¹ -art 2: «Le représentant de l'État dans les départements, dans les territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales à statut particulier, dans un délai de quarante-huit heures suivant la clôture du scrutin, défère directement au Conseil constitutionnel, par la voie la plus rapide, les opérations d'une circonscription de vote dans laquelle les conditions et formes légales ou réglementaires n'ont pas été observées », Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum ».

² - art 3: «Les pouvoirs attribués au représentant de l'État en application de l'article 2, ci-dessus, sont exercés exercés par le ministre des affaires étrangères pour les centres de vote prévus pour les Français établis hors de France». Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum. Voir aussi F. lauchaire, Le conseil constitutionnel, op, cit., p. 299.

³ - J. P. Camby, le conseil constitutionnel juge électoral, op, cit., p. 254.

⁴ - Voir lesite www. Conseil constitutionnel. fr

⁵ - J. Giquel, Le référendum du 8 novembre 1988, op, cit., p. 94.

⁶ - D. Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, op, cit., p. 407; J. P. Camby, Le conseil constitutionnel juge électoral, op, cit., p. 255.

أعلن النتائج وسبب عدم شرعية بعض النتائج بأنها لم تحترم مبدأ سرية التصويت وحرية¹. وفي مصر، تختص الهيئة العليا للانتخابات بتلقي البلاغات والشكاوى المتعلقة بالعملية الانتخابية والتحقق من صحتها وإزالة أسبابها. وقد نص قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 إجراءات تقديم الاحتجاجات وكيفية الفصل فيها، فالمادة 54 منه تضع أمام كل من يطعن في عدم نزاهة عمليتي الاقتراع والفرز طريقتين: فإما أن يقدم تظلمه مرفقا بالمستندات للجنة الفرعية المختصة أثناء الاقتراع، وإما إلى اللجنة العامة للحصر العددي للأصوات في الدائرة في موعد أقصاه أربع وعشرين (24) ساعة بعد إعلانها للنتيجة. ويقيد التظلم في سجل خاص، ويعطى لمقدمه إيصال على ذلك. وتبعث اللجنة العامة التظلم مشفوعا بما تراه من ملاحظات إلى اللجنة العليا، سواء الذي قدم إليها مباشرة أو الذي تلقته من اللجنة الفرعية. وتوجب الفقرة الثالثة من نفس المادة على اللجنة العليا أن تفصل «بكامل تشكيلتها في التظلمات، وتصدر قرارا مسببا في موعد أقصاه ثمان وأربعين ساعة من تاريخ العرض عليها، على أن تراعى التوفيق بين اعتبارات العدالة والمشروعية، ومراعاة ما تفرضه متطلبات النزاهة والحيادة بشأن عمليتي الاقتراع والفرز. وللجنة أن تفصل في الموضوع التظلم إما برفضه أو بإلغاء كلي أو جزئي لنتائج الانتخاب». مع الملاحظة أن التظلم أمام اللجنة العليا شرط إجباري لقبول دعواه أمام القضاء الإداري وإلا يتم رفضها². ولكن السؤال المطروح كيف تستطيع اللجنة العليا أن تراعى التوفيق بين اعتبارات العدالة والمشروعية، خلال ثمان وأربعين (48) ساعة من عرض النزاع عليها؟ إن هذه المدة تبدو قصيرة جدا لو قدمت عدة تظلمات وخاصة في الوقت الحالي أصبح الناخب حريصا على متابعة التصويت وكيفية إدارته بنزاهة وشفافية واحترام رأيه الذي عبر عنه في الاستفتاء.

وأما في الجزائر، في ظل دستور 1976 كانت المنازعة الإستئنائية من اختصاص اللجنة الوطنية إلى أن صدر دستور 1989 جعلها من اختصاص المجلس الدستوري حسب المادة 153 منه والتي أصبحت برقم 163 في دستور 1996 وبرقم 182 بعد تعديله سنة

¹- F. Lauchaire, Le conseil constitutionnel T1, organisation et attributions, op, cit., p. 299.

²- المادة 55 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

2016 حيث وردد فيها: «... كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء» فباعتبار المجلس الدستوري الضامن لاحترام الدستور، فقد أسند له المؤسس الدستوري- بالإضافة إلى مهمة السهر على عمليات الاستفتاء- سلطة الفصل في الطعون الخاصة بعملية التصويت¹. وهذا ما أكده كذلك القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات في مادته 172 بقولها: «يحق... لأي ناخب، في حالة الاستفتاء، أن يطعن في صحة عمليات التصويت بإدراج احتجاجه في المحضر الموجود في مكتب التصويت.

يخطر المجلس الدستوري فوراً بواسطة البرق بهذا الاحتجاج». فعلمية التصويت إذا ما شابها أي تزوير أو عدم الشفافية فإنه يتم إخطار المجلس الدستوري من قبل أي ناخب عن طريق البرق ويسجل هذا الطعن في كتابة ضبط المجلس الدستوري. ويجب أن تحتوي الطعون التي يوقعها أصحابها قانوناً على اللقب، الاسم، والعنوان والصفة وعلى عرض الوقائع والوسائل التي تبرر الاحتجاج². ثم يعين المجلس الدستوري مقررًا أو أكثر للقيام بعملية التحقيق³، مع إمكانية الاستعانة بأي شخص لتقديم توضيحاته حول الاحتجاج. ولكن المادة 172 المذكورة أعلاه لم تحدد ميعاداً للطعن بالنسبة لعمليات التصويت ويفهم من تعبير «إدراج احتجاجه في المحضر الموجود في مكتب التصويت» أنه يكون يوم الاقتراع، ولا يوجد ميعاد للطعن بالنسبة للاعتراض على نتائج التصويت ولا مدة للفصل في الاحتجاجات الخاصة بنتائج الاستفتاء، فالمادة 65 من النظام المؤرخ في 6 أبريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري تنص على أنه: «يفصل المجلس الدستوري في صحة عمليات التصويت والمنازعات المرتبطة بها في حدود الآجال المنصوص عليها في أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات». ويرجعنا للمادة 151 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات التي ورد فيها أنه: «يعلن المجلس الدستوري نتائج الاستفتاء في خلال أجل أقصاه العشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ استلام محاضر اللجنة الانتخابية...».

¹ - تنص المادة 62 من النظام المؤرخ في 6 أبريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه: «يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء، ويدرس الطعون طبقاً للمادة 182 (الفقرة 2) من الدستور ولأحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات».

² - المادة 63 من النظام المؤرخ في 6 أبريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

³ - المادة 64 من النظام المؤرخ في 6 أبريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

يفهم من هذا أن الإحتجاج على نتائج التصويت يجب أن يقدم خلال العشرة أيام وقبل إعلان النتائج وإلا يتم رفضه، وأن يفصل المجلس الدستوري في الإحتجاج خلال هذه المدة أيضا. إن هذا الفراغ الذي يكتنف إجراءات المنازعة الإستفتائية يستدعي من المشرع أن يستدركه بتحديد مدة معينة يستطيع أن يحضر فيها الناخب المعترض على نتائج التصويت وسائل دفاعه، بما يضمن نزاهة وشرعية العملية الإستفتائية¹.

وبعد أن ينتهي المجلس الدستوري من الفصل في الإحتجاجات يصدر قراره في جلسة مغلقة ينشر في الجريدة الرسمية في شكل إعلان يتضمن إضافة إلى ذلك النتائج النهائية للاستفتاء الشعبي. فإذا كان الطعن المقدم من المحتجين جديا، فإن المجلس الدستوري يقوم بإلغاء نتائج التصويت المعبر عنها في مكاتب التصويت التي لاحظ فيها عدم احترامها للشروط المحددة في القانون الإنتخابي. أما إذا كان العكس، أي أن الطعن غير جدي فإنه يرفض الإحتجاج، وقرار المجلس الدستوري الفاصل في الإحتجاج لا يجوز الطعن فيه، وهذا ما أكدته المادة 71 من نظامه لسنة 2016 بقولها: «آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الادارية والقضائية...». ويتصرف المجلس الدستوري عند فحصه للطعون بصفته هيئة قضائية، وذلك من خلال الإجراءات التي يقوم بها واستعانتة بعض القضاة أو خبراء لمساعدته في مراقبته لصحة عمليات الاستفتاء²، وكذا القرار الصادر في هذا الشأن. وإن كان بعض الفقه يكتفي على أنها إجراءات شبه قضائية ويستدل على موقفه بالفراغ القانوني الذي يشوب المنازعة الإستفتائية عكس المنازعة في مجال الإنتخابات التشريعية التي فصل المشرع كل إجراءاتها³.

الفرع الثاني

إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي وإصدار القانون أو القرار الاستفتائي

¹ - تشير أنه بالرغم من التعديلات المتكررة لقانون الإنتخابات وكذلك للنظام المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري وللدستور، إلا أن نظام المنازعة الإستفتائية لم يحظ بأي اهتمام.

² - المادة 67 من النظام المؤرخ في 6 أبريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

³ - «هي إجراءات شبه قضائية، إن لم نقل ضمن الإجراءات الإدارية... حيث لا تأخذ الإجراءات شكل دعوى قضائية وإنما مجرد احتجاج... ولا يشير إطلاقا إلى حق الدفاع ولا إلى آجال الطعن - إن جاز تسميته - فتكاد تكون معدومة». راجع بخصوص الإجراءات التي يتبعها القاضي الدستوري في المنازعة الإستفتائية وتكييفها مسعود شيهوب، المجلس الدستوري: قاضي إنتخابات، مرجع سابق، ص

تعد مرحلة إعلان نتائج التصويت في الاستفتاء الشعبي آخر مرحلة من مراحل العملية الإستفتاءية. وهي مرحلة كاشفة عن رأي الشعب حول الموضوع المستفتى فيه إما بالموافقة أو الرفض. وعادة ما توكل مهمة إعلان النتائج إلى القضاء الدستوري ففي فرنسا والجزائر يقوم بها المجلس الدستوري، أما في مصر فهي من اختصاص هيئة خاصة تدعى الهيئة الوطنية للانتخابات(أولا). وبعد هذا الإعلان النهائي لنتائج الاستفتاء تتدخل السلطة التنفيذية وإصدار القانون أو القرار الاستفتائي وبهذا تكون العملية الاستفتاءية قد انتهت(ثانيا).

أولا: إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي

في فرنسا، يعهد بمهمة إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي إلى المجلس الدستوري فقد نصت المادة 60 من دستور 1958 على أنه: (يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء المنصوص عليها في المادتين 11 و89 وفي الباب الخامس عشر، ويعلن نتائجها). وتنص المادة 51 من الأمر الصادر في 7 نوفمبر 1958 المعدل سنة 2013 على أنه: (المجلس الدستوري يعلن نتائج الاستفتاء يصدرها مع القانون الذي صوت عليه الشعب)¹. فبعدما تحرر لجان الفرز المحاضر الشفوية تبعثها إلى المجلس الدستوري الذي يقوم بإعلان النتائج المؤقتة، وبعد أن تصله المحاضر الرسمية يعلن النتائج النهائية للاستفتاء الشعبي وينشرها في الجريدة الرسمية²، بتبيان نسبة الموافقة ونسبة الرفض ونسبة الممتنعين عن التصويت على الموضوع المستفتى فيه. إن إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي من طرف المجلس الدستوري يتم فورا وهي النتيجة النهائية، وكل احتجاج أو طعن في شرعية نتائج الاستفتاء الشعبي بعد إعلان النتيجة لا تؤخذ بعين الاعتبار. ففي استفتاء 24 سبتمبر 2000 الخاص بالعهد الرئاسية تم إخطار المجلس الدستوري بعشرات الاحتجاجات ضد نتائج الاستفتاء ولكن المجلس أعلن أنه غير مختص بالنظر فيها بعد إعلان النتائج.

وفي مصر، حسب نص المادة 36 من قانون مباشرة الحقوق السياسية 73 لسنة 1956 المعدلة بالقرار بقانون رقم 202 لسنة 1990. فإن إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي كان

¹ - «Le Conseil constitutionnel proclame les résultats du référendum. Mention de la proclamation est faite dans le décret portant promulgation de la loi adoptée par le peuple».

² - Art, 51, L. O. 58-1067

من اختصاص وزير الداخلية، فبعدما يتسلم محاضر الفرز من لجان الاستفتاء¹، يعلن بقرار منه نتيجة الاستفتاء خلال ثلاثة أيام تالية لانتهاؤ اللجنة من عملها². وقد تبنى المؤسس الدستوري طريق الهيئة القضائية للإشراف على سير عملية الاستفتاء الشعبي وإعلان النتائج بعدما وجهت انتقادات عديدة لأن وزير الداخلية ينتمي إلى السلطة التنفيذية، وبالتالي لا يكون هناك حياد ونزاهة. فبعد قيام ثورة 25 يناير 2011 صدر الإعلان الدستوري بتاريخ 30 مارس 2011³، ليخول مهمة إعلان النتائج النهائية للاستفتاء الشعبي الهيئة الوطنية للانتخابات. وجاء دستور 2012 وتعديله سنة 2014 في مادته 208 ليؤكد بأن: «الهيئة الوطنية للانتخابات هيئة مستقلة، تختص دون غيرها بإدارة الاستفتاءات... حتى إعلان النتيجة». وتقوم الهيئة الوطنية للانتخابات بإعلان النتائج النهائية للاستفتاء⁴ خلال الخمسة أيام التالية لتاريخ تسلمها محاضر الفرز من اللجان العامة ويمكن إضافة يومان إلى هذه المدة إذا قدمت تظلمات إليها. ويتم نشر النتائج الاستفتاء في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين واسعتي الإنتشار خلال يومين على الأكثر من تاريخ إعلانها⁵. ولكن قرارات الهيئة قابلة للطعن فيها حيث تنص المادة 210 من دستور 2012 المعدل سنة 2014 على أنه: «تختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات والاستفتاءات ونتائجها... على أن يتم الفصل فيه بحكم نهائي خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن». فإذا كان يمكن التظلم من قرارات الهيئة الوطنية للانتخابات أمام المحكمة الإدارية العليا وتكون النتائج النهائية قد أعلنت ونشرت فهل يتم التراجع عنها إذا ثبت عدم صحة عمليتي الاقتراع والفرز. المفروض أن ينتظر الفصل في الدعاوى المرفوعة أمام القاضي الإداري ثم يتم إعلان النتيجة النهائية للاستفتاء الشعبي.

¹ - المادة 4 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدل بالقانون رقم 46 لسنة 1984.

² - المادة 37 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدل بالقانون رقم 46 لسنة 1984.

³ - تم تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 بالمرسوم بقانون رقم 46-2011 وتم النص على اختصاص الهيئة العليا للانتخابات بمهمة إعلان نتيجة الاستفتاء الشعبي في المواد 34-39، ثم عدل هذا القانون سنة 2014.

⁴ - تنص المادة 7 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014 على أنه: «تختص اللجنة العليا، فضلاً عما هو مقرر لها في هذا القانون؛ بالآتي: 13- إعلان نتيجة الاستفتاء».

⁵ - مادة 51 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

وأما في الجزائر، ففي كل مناسبة استفتاءية كانت تنشئ لجان وطنية مؤقتة لمتابعة العملية الإستفتاءية وإعلان نتائجها أما بعد إصدار دستور 1989 ودستور 1996 سواء قبل أو بعد تعديله سنة 2016 فإننا نجد الوضع مماثل لما هو في فرنسا، فمهمة إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي أصبحت من اختصاص المجلس الدستوري حسب ما نصت عليه المادة 182 بقولها: «... كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء...» ويعلن نتائج هذه العمليات¹. ويتولى المجلس إعلان النتائج النهائية للاستفتاء²، بعدما يتسلم محاضر اللجان الانتخابية ويحصى عدد الأصوات المسجلة وعدد الناخبين المصوتين وعدد الأصوات المعبر عنها وعدد الأصوات المشككة للأغلبية المطلقة. وينشر الإعلان في الجريدة الرسمية في مدة أقصاها عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ استلام محاضر اللجنة الانتخابية الولائية³، وكذا محاضر لجنة الانتخابات المقيمين بالخارج⁴.

فإعلان المجلس الدستوري بتاريخ 1 ديسمبر 1996 و 19 سبتمبر 1999 المتعلقان على التوالي بنتائج استفتاء 28 نوفمبر 1996 في تعديل الدستور واستفتاء 16 سبتمبر 1999 المتعلق بالوئام المدني- نجد أنهما قد جاءا نتوجا لجملة من العمليات قام بها المجلس الدستوري تمثلت في عدم الاعتراف بنتائج إحدى البلديات مع تبيان سبب ذلك، وتصحيح الأخطاء المادية وإدخال التعديلات التي رأها ضرورية⁵. ولكن مع الملاحظة انه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح إعلان النتائج المؤقتة من اختصاص الهيئة العليا للانتخابات حيث نصت المادة 194 فقرة 3 على أنه: «تسهر اللجنة العليا على شفافية... الاستفتاء

¹ كانت برقم 153 في دستور 1989 و برقم 163 في دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2008.
² تنص المادة 66 من النظام المؤرخ في 6 أبريل 2016 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه: «يعلن المجلس الدستوري رسميا النتائج النهائية للاستفتاء ضمن الأجل المنصوص عليها في أحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات».
³ المادة 154 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات تنص: «تشكل اللجنة الانتخابية الولائية من ثلاثة قضاة (3) من بينهم رئيس برتبة مستشار، يعينهم وزير العدل وأعضاء إضافيين، يعينهم كلهم وزير العدل، حافظ الأختام. تجتمع اللجنة الولائية بمقر المجلس القضائي».
⁴ المادة 163 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات.
⁵ « - واعتبارا أن نتائج الاقتراع لبلدية مرحوم ولاية سيدي بلعباس، أرسلت للمجلس، بعد تلقيه محضر اللجنة الانتخابية الولائية خلافا لأحكام المادة 116 من قانون الانتخابات، مما يتعين عدم الاعتراف بها في النتائج النهائية للاقتراع، واعتبارا أنه بعد تصحيح الأخطاء المادية وإدخال التعديلات التي يراها ضرورية، فإن نتائج الاقتراع تضبط وفق الجدول الملحق بهذا الإعلان،....» أنظر نتائج الاستفتاء في أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري رقم 1 لسنة 1989-1996؛ ورقم 4 لسنة 1999.

ونزاهتها، منذ استدعاء الهيئة الناخبة حتى إعلان النتائج المؤقتة للاقتراع». أما المجلس الدستوري فيعلن النتائج النهائية، وهذه النتائج النهائية هي ما عبرت عنه الإرادة الشعبية وقد تكون هذه النتائج سلبية ويعتبر القرار أو القانون الإستفتائي كأن لم يكن، أو نتائج ايجابية إذا رضي صاحب السيادة بالموضوع الذي اقترح عليه.

إن إعلان النتائج النهائية من طرف المجلس الدستوري ليس معناه دخول القانون الإستفتائي أو القرار الذي صوت عليه الشعب حيز التنفيذ، بل يجب إصدار هذا القانون أو القرار.

ثانيا: إصدار القانون أو القرار المستفتى عليه

عملية إصدار القانون الإستفتائي أو القرار المستفتى عليه هي من اختصاص السلطة التنفيذية في الدول الثلاث محل الدراسة.

في فرنسا، إصدار القانون الإستفتائي أو القرار هي مسؤولية رئيس الدولة فهو وحده خوله دستور 1958 مهمة الإصدار. فإذا كانت النتيجة ايجابية، يأتي دور رئيس الجمهورية ليصدر القانون أو القرار المستفتى عليه في غضون الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان نتائج الاستشارة حسب ما أكدته المادة 11 من دستور 1958 في فقرتها الأخيرة¹، أما في حالة التعديل الدستوري حسب المادة 89 من الدستور، فإنه لا يوجد ميعاد محدد لرئيس الجمهورية لإصدار التعديل الدستوري. ففي استفتاء 24 سبتمبر الخاص بالعهد الرئاسية أصدره رئيس الجمهورية بتاريخ 2 أكتوبر 2000 وفي الغد تم نشره بالجريدة الرسمية أي بعد 8 أيام من استفتاء الشعب عليه².

وفي مصر، فبالنسبة للاستفتاء الدستوري فإنه يدخل حيز التنفيذ بمجرد موافقة الشعب عليه حسب ماورد في المادة 247 على أنه: «يعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين». أما

¹ - «Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation».

² - voir le site [www. Conseil constitutionnel. fr](http://www.ConseilConstitutionnel.fr)

فيما يخص الأنواع الأخرى من الاستفتاءات فإننا لانجد مياعدا محددًا فذلك ولكن عادة يتقيد بتاريخ نشره في الجريدة الرسمية. فقد ورد في نص المادة 37 من قانون مباشرة الحقوق السياسية أنه: «ينشر قرار إعلان النتائج في الوقائع المصرية خلال يومين من تاريخ صدوره»¹. وأما في القانون رقم 45 لسنة 2014 فإن يتم نشر النتائج الاستفتاء في الجريدة الرسمية وفي جريدتين يوميتين واسعتي الأنتشار خلال يومين على الأكثر من تاريخ إعلانها². أي أن القانون الجديد وسع من وسائل إعلام المواطنين بنتائج الاستفتاء الشعبي.

وأما في الجزائر، يتم إصدار القانون أو القرار المستفتى عليه من طرف رئيس الجمهورية فبالنسبة للتعديل الدستوري والذي يكون بمبادرة رئاسية فإن المادة 208 تنص على أنه: «يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب»، وفيما يخص التعديل الدستوري إذا كان بمبادرة برلمانية فإن المادة 211 تنص على أن رئيس الجمهورية: «يصدره في حالة الموافقة عليه». وهذا بدون تحديد مدة معينة. وبالرجوع للاستفتاءات التي تمت فلا نجد رئيس الجمهورية يتقيد بمدة محددة للإصدار ولكنها على العموم تتم خلال الأسبوع الأول من تاريخ الاستفتاء³. وأما الاستفتاء على قانون الوثام المدني فلم يصدر بعد الاستفتاء عليه لأن رئيس الجمهورية كان قد أصدره قبل ذلك في الجريدة الرسمية بعد موافقة البرلمان عليه.

إذا، وبعد أن يعلن المجلس الدستوري النتائج النهائية سواء كانت هذه النتائج ايجابية أو سلبية فهي التعبير المباشر عن الإرادة العامة من طرف صاحبها الأصلي وهو الشعب الذي لا يعلو على سلطانه أحد، ومن ثم تترتب آثار هامة على الاستفتاء الشعبي نتناولها في الفصل الثاني.

¹ - المادة 37 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدل بالمرسوم بقانون رقم 46-2011

² - مادة 51 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014..

³ - دستور 1963 تم إصداره بعد ثلاثة أيام من استفتاء الشعب عليه؛ دستور 1976 اصدر بعد أربعة أيام ودستور 1989 بعد ستة أيام وتعديله سنة 1996 فإنه تم الإصدار بعد عشرة أيام.

الفصل الثاني

آثار الحق في الاستفتاء الشعبي

إن طرح موضوع على هيئة المستفتين لمعرفة رأيها فيه عن طريق الاستفتاء الشعبي يفترض أن تجيب هذه الهيئة بالقبول أو الرفض، فإذا صوتت الهيئة الإستفتائية بـ "نعم" على موضوع الاستفتاء الشعبي فإنه يرتب آثارا ايجابية وهي ميلاد قرار هام أو قانون استفتائي يبحث له عن مكانة ضمن النظام القانوني في الدولة. وقد اختلف الفقه الدستوري حول هذه المكانة التي تميزه عن غيره من القوانين السارية المفعول في الدولة وهل يمكن أن يتولى القضاء رقابة القانون الإستفتائي، ذلك أن تحصين هذا القانون يتعارض مع دولة القانون وقد يؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات.

وباعتبار أن السلطة التنفيذية هي المحرك الأساسي والمبادرة في أغلب الأحيان بنقل إجراء استفتاء شعبي فإن آثار الاستفتاء الشعبي هذا تنصرف إليها إن بشكل أو بآخر. وتتمثل هذه الآثار في تقرير المسؤولية السياسية لها وخاصة لرئيس الدولة الذي يعرض ثقته على الشعب ويهدد في نفس الوقت بتركه السلطة في حالة ما إذا كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي سلبية. ومن هنا ثار جدل بين فقهاء القانون الدستوري حول أثر الاستفتاء الشعبي على المسؤولية السياسية لرئيس الدولة. وتعرض لهذه الآثار التي يربتها الاستفتاء الشعبي بالشرح والتفصيل في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: الآثار الايجابية للحق في الاستفتاء الشعبي

المبحث الثاني: الآثار السلبية للحق في الاستفتاء الشعبي

المبحث الأول

الآثار الايجابية للحق في الاستفتاء الشعبي

إن الاستفتاء الشعبي سواء أكان بمبادرة السلطة أو بمبادرة مدنية (المواطنين) وكانت النتيجة ايجابية أي صوتت الهيئة الاستفتائية ب نعم على الموضوع المطروح عليها فإن ميلاد قرارا أو قانون هو النتيجة العادية المباشرة له. وإذا كان القرار لا يثير إشكالا فإن القانون الاستفتائي على العكس من ذلك، فقد اختلف الفقه الدستوري بشأن مكانته في النظام القانوني في الدولة(مطلب أول) كما اختلفوا أيضا حول مدى قيام رقابة عليه أو إفلاته منها(مطلب ثان).

المطلب الأول

صدور قانون إستفتائي

من بين الآثار الايجابية المترتبة عن الاستفتاء الشعبي هو ظهور فئة جديدة من القوانين تدعى القوانين الاستفتائية هذه القوانين لها ميزة خاصة عن غيرها من القوانين وهو صدورها عن الشعب صاحب السيادة. (فرع اول) مما يؤدي الى تغيير في هرم النظام القانوني السائد في الدولة من أجل ايجاد مكانة خاصة لها ضمن هذا الهرم وخاصة إذا كان المؤسس الدستوري لم يحدد ذلك¹(فرع ثان).

الفرع الأول

تعريف القانون الإستفتائي

¹ نص الدستور الإنتقالي لجمهورية السودان لسنة 2005 في المادة 287 فقرة 3 بأن: «القرار الذي يوافق عليه الشعب عن طريق الاستفتاء سلطة أعلى من أي تشريع، ولا يجوز الغاؤه إلا باستفتاء آخر». أي أن الشعب يستطيع إلغاء القرار الذي اتخذه عن طريق الاستفتاء وذلك بتنظيم استفتاء آخر يلغي به الاستفتاء الأول.

في دساتير الدول الثلاث محل المقارنة لا نجد تعريفا للقانون الاستفتاءي، ولكن نجد بعض الاجراءات التي تميزه عن غيره من القوانين، وقد حاول الفقه الدستوري-على قلته- تعريفه، وفيما يأتي نتعرض لهذه المحاولات الفقهية.

يعرف القانون الإستفتاءي بأنه: (ذلك القانون الذي صوت عليه الشعب مباشرة عن طريق إجراء الاستفتاء)¹.

وهناك تعريف آخر يرى أن: (القانون الإستفتاءي هو مشروع أو اقتراح قانون عرض على الموافقة الشعبية بطريق الاستفتاء)².

ويرى البعض الآخر بأنه: «مجموعة من القواعد المندرجة ضمن المجالات التشريعية المحجوزة للبرلمان، يتم إعدادها وتحضيرها طبقا للإجراءات التشريعية العادية، ولكن إقرارها النهائي مقرون بمصادقة الشعب عليها عن طريق الاستفتاء»³. ويشير صاحب هذا التعريف بأن إصباغ صفة القانون على هذا الصنف من التشريعات غير محدد على أساس المعيار العضوي (المدلول الشكلي للتشريع الإستفتاءي)، أي لا يقصد به التشريعات البرلمانية المصادق عليها عن طريق الاستفتاء، بل محدد على أساس المعيار المادي الذي يهتم بصلب وجوهر القاعدة القانونية بمعنى القانون الإستفتاءي يمثل وثيقة تشريعية من نوع خاص، فمن حيث موضوعها فإنها تدرج ضمن الاختصاصات المخولة للبرلمان طبقا للدستور، ولكن المصادقة عليها تبقى رهن الإرادة الشعبية⁴.

ما يلاحظ، أن هذا التعريف يقصر القانون الإستفتاءي على القوانين البرلمانية سواء كانت بمبادرة السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية وقد يكون هذا القانون عضويا أو عاديا ولكنه يهمل القانون المعدل للدستور والذي تم عرضه على الاستفتاء الشعبي ولهذا فالقانون الإستفتاءي يشمل معظم أصناف القاعدة القانونية سواء كانت دستورية أو عضوية أو عادية لأن القاسم المشترك بين هذه القواعد جميعها هو الموافقة الشعبية، هذه الموافقة هي التي

¹ -«Loi référendaire désignant la loi adoptée directement par le peuple par la procédure du référendum».J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op. cit., p. 7.

² - «Loi référendaire projet ou proposition de loi qui a été soumis à l'approbation populaire par la voie du référendum».Ch. Debbasch ; J. Bourdon; J-M Pontier, J. Cl. Ricci, Lexique de politique, op. cit., p. 249.

³ -احسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص178

⁴ -المرجع نفسه، ص 178 و179.

جعلت لها مكانة مميزة ضمن الهرم القانوني في الدولة، لأنها تعتبر شهادة ميلاد لها فمنها يبدأ نفاذ وسريان القاعدة الإستفتائية والاحتجاج بها في مواجهة الكافة.

وعليه وفي ظل غياب تعريف فقهي دقيق للقانون الإستفتائي نقترح التعريف الآتي: «القانون الإستفتائي هو مجموعة القواعد القانونية دستورية أو عضوية أو عادية ولا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة الشعب عليها في الاستفتاء».

وهناك فرق بين الحق في الاستفتاء الشعبي والقانون الإستفتائي فالأول يتسع ليشمل الثاني¹، أي القانون الإستفتائي في حد ذاته، بالإضافة للإجراءات التحضيرية السابقة واللاحقة لإجراء الاستفتاء²، فالقانون الإستفتائي هو أثر من آثار الاستفتاء الشعبي. وإذا كان القانون الإستفتائي قاعدة كغيره من القواعد القانونية التي تنظم السلوك داخل المجتمع، فما هي المكانة التي يشغلها في النظام القانوني في الدولة؟ هذا ما سنجيب عنه من خلال موقف القضاء الدستوري واجتهادات الفقه الدستوري في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

مكانة القانون الإستفتائي في النظام القانوني للدولة

يقتضي مبدأ تدرج القواعد القانونية تطابق القاعدة السفلى للقاعدة الأعلى، وطبقاً للهرم القانوني السائد في الدولة يأتي الدستور في قمة الهرم وهو مجموعة القواعد التي تحدد العلاقات بين السلطات وحقوق وحرريات الأفراد، ثم تأتي القوانين فاللوائح³. وبالنسبة للقوانين فهناك القوانين العضوية والقوانين العادية والأولى تسمى في المرتبة عن الثانية، ولكن هناك أيضاً القانون الإستفتائي الذي يقره الشعب صاحب السيادة. وهنا تدخل القضاء (أولاً) والفقه الدستوري لتحديد مكانة هذا القانون ضمن النظام القانوني السائد في الدولة (ثانياً).

¹ - راجع سابقاً تعريف الحق في الاستفتاء الشعبي في الباب الأول، الفصل الأول، المبحث الأول.

² - J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op. cit., p. 7 et 8.

³ - وهو المبدأ الذي جاء به هانز كلسن وأطلق عليه النظرية الخالصة للقانون La théorie pur du droit

أولاً: موقف القضاء الدستوري مكانة القانون الإستفتائي في النظام القانوني للدولة

تدخل القضاء الدستوري لتحديد المكانة التي يشغلها القانون الاستفتائي ضمن الهرم القانوني بالمقارنة مع القوانين الأخرى. وتعرض لهذه الاجتهادات في الدول الثلاث محل المقارنة على النحو التالي.

في فرنسا، وبمناسبة الطعون التي قدمت ضد القانون الإستفتائي فقد أجاب المجلس الدستوري بأنها تتشابه مع القوانين العادية، بما أنها تعدل عن طريق البرلمان. وذلك في قراره سنة 1976 حيث صرح بأنه: (يكون دستوريا قانون عضوي صوت عليه البرلمان يعدل نصوص لها قيمة قانون عضوي اتخذت عن طريق الاستفتاء) وتوسع هذا الاجتهاد على أن القانون العادي كذلك يعدل قانون استفتائي في قرار بتاريخ 9 جانفي 1990) بقوله: (مبدأ السيادة الوطنية لا يمكن أن يشكل عقبة أمام المشرع الذي يمكنه أن يعدل أو يكمل أو يلغي نصوصا تشريعية موجودة سابقا بدون أن يأخذ في الحسبان أن هذه القوانين صوت عليها البرلمان أو وضعت عن طريق الاستفتاء بشرط أن لا يؤدي هذا التعديل إلى المساس بممارسة حق أو حرية دستورية)¹. وفي هذا القرار أقر قانون العفو عن جرائم الدم في كاليدونيا الجديدة²، بالرغم من المنع الصريح في القانون الإستفتائي الصادر

¹ - «Le principe de la souveraineté nationale ne fait nullement obstacle à ce que le législateur, statuant dans le domaine de compétence qui lui est réservé par l'article 34 de la constitution, modifiée, complète ou abroge des dispositions législatives antérieures ; il comporte peu, à cet égard, que les dispositions modifiées, complétées ou abrogées résultent d'une loi votée par le parlement ou d'une loi adoptée par voie référendum ; il incombe simplement au législateur, lorsqu'il exerce son pouvoir d'abrogation de la loi, de ne pas priver de garanties légales des principes constitutionnels ». Cons. Const., n° 89- 265 DC du 9 janvier 1990, voir aussi: S. Diémert, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la constitution, op, cit., p. 94; Ph. Ardant, les institutions de la V^e république, hachette supérieur, Paris, France, 10^{éd}, 2005, p. 140; Ph. Foillard, Droit constitutionnel, op, cit., p. 221; F. Rueda, Le contrôle de l'exécutif par le juge constitutionnel, op, cit., p. 320.

² - Décision n° 89- 266 dc, du 9 janvier 1990, « Amnistie en nouvelle- Calédonie » cs. n°8, notes: P. Avril et J. Gicquel, revue pouvoir n° 54, 1990, chronique constitutionnel, p. 196. F. Rueda, Le contrôle de l'exécutif par le juge constitutionnel, op; cit, p. 320.

في 9 نوفمبر 1988¹. أن يعدل قانون استفتاءي بقانون عضوي. فالمجلس الدستوري الفرنسي أقر صراحة بأن القانون الإستفتاءي يمكن أن يعدل بقانون برلماني. ففي مجال التعديل هذا فهو لا يفرق بين قانون صوت عليه الشعب مباشرة وقانون صوت عليه ممثلو الشعب.

وفي مصر، لا يوجد نص يوضح مكانة القانون الإستفتاءي في النظام القانوني السائد في الدولة ولكن يعتبر الاستفتاء الشعبي إجراء من إجراءات التشريع فقط، فلا يوجد أي فرق بين قانون استفتاءي تشريعي وقانون برلماني، وهو ما أكدته المحكمة الدستورية في حكمها «الصادر بجلسة 21-06-1986 في الدعوى رقم 56 لسنة 6 قضائية دستورية، بأنه: «... لا يجوز أن يتخذ هذا الاستفتاء - الذي رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه- ذريعة إلى إهدار أحكامه أو مخالفتها، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت في الاستفتاء، لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقا للإجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة 189 من الدستور. وبالتالي لا تصح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور، وإنما تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور، فنتقيد بأحكامه، وتخضع بالتالي لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة الدستورية...»².

أي أن المحكمة الدستورية العليا تفرق بين القانون الاستفتاءي التعديلي الذي تكون له مكانة ضمن بنود الدستور وبالتالي يسمو على القوانين العادية، فلا يمكن تعديله إلا بالإجراءات المنصوص عليها في الدستور، وبين القانون الاستفتاءي التشريعي الذي يأتي في مرتبة أدنى من الدستور، وتكون له مكانة مساوية للقانون العادي ويمكن لهذا الأخير تعديله.

وفي التطبيق، فقد صدر القرار بقانون رقم 2 لسنة 1977 عن طريق الاستفتاء الشعبي لمواجهة الإنتفاضة التي وقعت في 18 و 19 يناير 1977 متضمنا بعض النصوص في

¹ - G. Guillaume- Hofnung, Le référendum, op, cit., p. 119.

² - ذكرت القضية في مرجع جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 489 و 490؛ وفي مرجع عبد العزيز محمد سالم، قيود الرقابة على دستورية القوانين دراسة في القيود التي تلتزم بها المحكمة الدستورية العليا عند رقابتها دستورية التشريعات واللوائح، نهضة القانون، القاهرة، مصر، ص 132-133. وعلى الموقع التالي <https://www1.umn.edu/humanrts/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-56-Y6.html>

المجالات الدستورية والجنائية والضريبية. وقد تم العمل بهذا القرار ثم قام مجلس الشعب بتعديله أكثر من مرة ثم بإلغائه برمته في تشريعاته المختلفة، كما فحص القضاء الإداري مشروعياته في عديد من أحكامه دون أن يؤثر على ذلك موافقة الشعب عليه في الاستفتاء¹. كما أن رئيس الجمهورية محمد حسني مبارك قام بإلغاء الكثير من قرارات الاعتقال التي وافق عليها الشعب في استفتاء عام 1981 بقرارات جمهورية عادية لم يطلب موافقة الشعب عليها². أي هناك مساواة بين القانون الإستفتائي التشريعي وبين القانون البرلماني ويخضع بالتالي لرقابة المحكمة الدستورية العليا إذا طعن بعدم دستوريته. وبهذا تتحدد مكانة القانون الإستفتائي التشريعي بالنسبة للدستور الذي يعلوها درجة، ومن ثم يجب أن يكون مطابقا له. ويخضع كذلك للقضاء الإداري إذا طعن بعدم شرعيته.

وأما في الجزائر، فقد حدد المجلس الدستوري موقفه في إحدى اجتهاداته بأن القانون الإستفتائي يأتي في مرتبة أدنى من الدستور ويسمو على القانون العضوي والقانون العادي وقد ورد تبريره في رأيه رقم 01/ر.م.د/12 مؤرخ في 14 صفر عام 1433 الموافق 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور كالاتي³:

«في الموضوع

أولا: فيما يخص تأشيريات القانون العضوي، موضوع الإخطار

6- فيما يخص عدم الاستناد إلى ميثاق السلم والمصالحة الوطنية ضمن تأشيريات القانون العضوي، موضوع الإخطار:

- اعتبارا أن ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، حدد المبادئ والتدابير التي قامت عليها المصالحة الوطنية، وفوض رئيس الجمهورية باتخاذ جميع التدابير قصد تجسيد ما جاء في بنوده،

¹ سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 262 و 263، هامش

2؛ وله أيضا لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص 168.

² ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 686-687

³ ج. ر.ج.ج، رقم 2 بتاريخ 15 يناير 2012.

- واعتباراً أن المشرع أدرج ضمن تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، الأمر الذي يحدد إجراءات تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، دون الإشارة إلى الميثاق الذي يشكل الأساس القانوني لهذا الأمر،

- واعتباراً أن ميثاق السلم والمصالحة الوطنية تمت تركيته في استفتاء شعبي، ويعد التعبير المباشر عن الإرادة السيدة للشعب، ومن ثم يحتل في تدرج القواعد القانونية مرتبة أسمى من القوانين العضوية منها أو العادية، وبالنظر إلى اختلاف إجراءات الإعداد والمصادقة والرقابة الدستورية،

- اعتباراً بالنتيجة أن عدم إدراج ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ضمن التأشيرات يعد سهواً يتعين تداركه، بترتيب هذا النص مباشرة بعدد مواد الدستور.

7- فيما يخص ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار:

- اعتباراً أن المشرع أعتمد في ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، التسلسل الزمني لصدور القوانين،

- واعتباراً أنه إذا كان يجوز للمشرع اعتماد تاريخ صدور كطريقة في ترتيب القوانين من نفس الفئة القانونية، فإنه في ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ تدرج القواعد القانونية،

- واعتباراً بالنتيجة أن الاقتصار على تاريخ صدور في ترتيب التأشيرات يعد سهواً يتعين تداركه.

ولهذا ورد القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية رقم 04-12 المؤرخ في 12 يناير 2012¹ في تأشيراته كما يلي:

- بناء على الدستور، لاسيما المواد...

- وبمقتضى ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، المصادق عليه في استفتاء يوم 29 سبتمبر سنة 2005،

- وبمقتضى الأمر رقم الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية،...

¹ - ج.ر.ج.ج، رقم 2 بتاريخ 15 يناير 2012.

ولهذا، فبعد صدور ميثاق السلم والمصالحة الوطنية تلاه الأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فبراير 2006 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، فقد جاء في تأشيراته ما يلي:
بناء على الدستور لا سيما المادتان 122 و124 منه،

وبناء على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية
وبناء على قانون الإجراءات الجزائية....

فمن خلال هذه البناءات نجد أن المشرع قد وضع ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بعد الدستور وقبل القانون. مما يفهم منه أن ميثاق السلم والمصالحة الوطنية يسمو على القوانين سواء كانت عضوية أو عادية.

إذن رأي المجلس الدستوري واضح فيما يخص مكانة القانون الإستفتائي التشريعي في النظام القانوني في الدولة، عكس المحكمة الدستورية المصرية التي جعلته في مرتبة واحدة مع القانون البرلماني، ويجوز لهذا الأخير تعديله. ولكن لم يوضح لنا مكانة القانون الإستفتائي ذي الطبيعة الدستورية أي قوانين التعديل الدستوري، فالمجلس الدستوري الفرنسي جعلها في مرتبة مساوية للقانون الصادر عن البرلمان بالرغم من أنها تحتل مكانة ضمن نصوص الدستور، ونظرا لهذه المكانة السامية له فإن المحكمة الدستورية العليا في مصر تحظر تعديله إلا إذا تم اتباع الإجراءات المنصوص عليها في الدستور. فهل القانون الإستفتائي له درجة مساوية أو أعلى من القانون البرلماني في الهرم القانوني؟ وهل الفقه الدستوري يشايح موقف القضاء الدستوري أم يخالفه؟ للإجابة عن هذا التساؤل نتعرض لموقف الفقه الدستوري.

ثانيا: موقف الفقه الدستوري مكانة القانون الإستفتائي في النظام القانوني للدولة

تولى بعض فقهاء القانون الدستوري في فرنسا الرد على موقف المجلس الدستوري، الذي رفض بسط رقابته على القانون الاستفتائي. ومثل هذا النقاش لم نعثر له على أثر في الفقه الدستوري المصري، ووجدنا في الفقه الدستوري الجزائري أقلية فقط حاولت تصنيف القانون الاستفتائي ضمن النظام القانوني في الدولة. ونتولى سرد هذه المحاولات الفقهية بشيء من التفصيل.

في فرنسا، وبمناسبة الطعون التي قدمت ضد القانون الإستفتائي فإن المجلس الدستوري حدد موقفه بأنها تتشابه مع القوانين الصادرة عن البرلمان لكن بعض الفقه الدستوري يؤيد اتجاه المجلس الدستوري والبعض الآخر يرفض ذلك. ونحدث عن الاتجاهين كالاتي.

يرى J. Pascal بأن: (المادة 3 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 تضع السيادة الوطنية عن طريق الشعب وعن طريق الممثلين في نفس المرتبة، بمعنى أن القانون الإستفتائي والقانون البرلماني لهما درجة واحدة)¹، أي لم تضع أي تدرج بين طريقتي ممارسة السيادة الشعبية.

ويضيف J. f. Prévost بأن: (الشعب لا يفوض سيادته لممثليه بل يفوضهم فقط حق ممارستها، لأن الشعب هو الذي يمارس سيادته سواء عن طريق ممثليه أو بنفسه مباشرة عن طريق الاستفتاء)². ويعطينا تدرجا آخر حيث يقول: (إن التدرج لا يكون بين الدستور والقانون الإستفتائي، بل بين التعبير المباشر وغير المباشر عن طريق الممثلين الذين هم السلطات العامة للسيادة الوطنية)³. فالتصويت عن طريق الاستفتاء الشعبي (لا يعطي للنص المصوت عليه طابعا خاصا، فإذا تم التصويت عليه وإصداره فتكون له قوة قانونية مختلفة حسب المجالات التي ينظمها فقط، أي قانون دستوري أو قانون عضوي أو قانون عادي. ويمكن تعديله بسهولة، إذا تغيرت الظروف أو لم يعد بحاجة إلى ذلك القانون الإستفتائي. ذلك أنه من المنطقي حسب رأي رجال السياسة والقانون أن الاستفتاء يبقى إجراء استثنائيا ولحل الأزمات، لأن تعديل قانون استفتائي بآخر طبقا لقاعدة توازي الأشكال يبدو طويلا وثقيلًا ومكلفا ماديا)⁴.

وأما I. Couzigou فيقول أن: (البرلمان وحده المجتمع في هيئة مؤتمر يمكنه التصويت على قانون دستوري يلغي أو يعدل قانونا دستوريا سابقا اتخذ عن طريق الشعب. كما أن قانونا إستفتائيا يمكنه أن يعدل أو يلغي قانونا اتخذ عن طريق المؤتمر أو صوت عليه

¹ -J. Pascal, La saisine du conseil constitutionnel, op, cit, p. 339.

² -J. f. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op, cit, p. 11.

³ -ibid., p. 43.

⁴ - ibid., p. 26.

البرلمان. فغياب تدرج بين القانون الإستفتائي والقانون البرلماني يدخل كلاهما في درجة واحدة في الهرم القانوني ويتطابق مع المادة 3 من الدستور الفرنسي، فهذا النص يجعل القانون الإستفتائي والقانون البرلماني وسيلتين للتعبير عن السيادة الوطنية بدون تدرجهما). ويضيف بأنه: (من حيث مدة الإصدار متساويان حيث أن هناك نصوصاً أخرى تعالج القانون الاستفتائي مثل المادة 11 حيث يمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الإستفتائي في 15 يوماً التي تلي إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي. والإجراء نفسه نجده في المادة 10 لإصدار القانون البرلماني، وبالرجوع للأعمال التحضيرية للدستور نجدها تؤكد بأنه لا يحوز أية مكانة أعلى في التدرج القانوني)¹. ويواصل بأن: (الشعب الفرنسي حينما يتبنى القانون فهو سلطة مؤسسة مثل البرلمان عندما يصوت على القانون، وممارسة السيادة الوطنية عن طريق الشعب أو عن طريق الممثلين على قدم المساواة. فالقانون الإستفتائي يستطيع إبعاد قانون برلماني من نفس درجته)². ويستطرد نفس الفقيه بأنه (إذا رفض الشعب مشروع قانون في الاستفتاء فالبرلمان يكون قد خان ثقة الشعب إذا هو صوت عليه بدون أن تكون الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي اتخذ فيها القانون الإستفتائي قد تغيرت. القانون الفرنسي لا يضمن احترام قرار الشعب. إذن يوجد حالياً عدم مساواة بين الإرادة الشعبية والإرادة البرلمانية. فالقانون يمكن تعديله فقط إذا تغيرت الظروف أو تغيرت تركيبة البرلمان عن تلك التي تم رفض الاستفتاء فيها. فرئيس الجمهورية Sarkozy لم يرد أن يطلب من الجمعية الوطنية المعاد إنتخابها في عهده أن تصادق على معاهدة دستور الاتحاد الأوروبي التي رفضها الشعب في استفتاء 2005)³. فهذا الرأي وإن كان يوافق بأن قانون برلماني يستطيع أن يعدل قانوناً إستفتائياً إلا أنه يشترط أن يكون القانون البرلماني صدر عن طريق البرلمان مجتمع في هيئة مؤتمر حسب المادة 89 من دستور 1958.

فمن الواضح أن هذا الاتجاه الفقهي ينفي أن يكون هناك تدرجاً بين القانون الإستفتائي والقانون البرلماني فكلاهما يقع في درجة واحدة في النظام القانوني السائد في الدولة، ويمكن لقانون برلماني أن يعدل قانوناً استفتائياً بشرط أن تكون الظروف قد تغيرت.

¹ - I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, op, cit., p. 65.

² - Ibid., p. 66 et, du même auteur, Le référendum obligatoire sur l'Europe en Français, op, cit., p. 954.

³ -I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, op, cit., pp. 69 et 71.

وعلى العكس من ذلك هناك اتجاهها فقها آخر يعارض ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري ويرى بأن القانون الإستفتائي يختلف عن القانون البرلماني ويؤكد وجود تدرج بينهما. حيث يرى Y. Le Dantec بأن: (القانون المصوت عليه عن طريق الشعب يجب أن يكون في وضعية ممتازة. وإذا ما خضع للتعديل عن طريق البرلمان فإن سيادة الشعب تعد كلمة فارغة بدون محتوى أو جوهر وبدون هدف)¹. لأنه حسب Thierry jeantet (قانون استفتائي ذو قيمة دستورية يعلو على القوانين العضوية والعادية)². ويضيف Ph. Blacher بأن: (المجلس الدستوري يحدث تدرجا ضمنا غير مؤسس بين القانون الإستفتائي والقانون البرلماني ويظهر القانون الإستفتائي أنه قانون سيادي بالرغم من أن الشعب لا يمارس سيادته إلا افتراضا أي الشعب السيد الشعب المحكوم)³.

فهذا الاتجاه الفقهي يعطي للقانون الإستفتائي مرتبة في النظام القانوني في الدولة بحسب طبيعة القاعدة القانونية المصوت عليها في الاستفتاء. فإذا كانت قاعدة معدلة لأحد أحكام الدستور فهي بلا شك تكون في مرتبة أعلى من تلك التي تتناول موضوعا يدخل في مجال القوانين العضوية أو العادية.

ولكن يبدو أن موقف المجلس الدستوري والفقهاء المشايخ له هو الذي يؤكد الواقع العملي فالكثير من النصوص المصوت عليها في الاستفتاء الشعبي تغيرت بالطريق البرلماني، وبالتالي لا يوجد أي تدرج بين القانون الإستفتائي والقانون البرلماني.

وأما في الجزائر، فلم يحدد المؤسس الدستوري مكانة القانون الإستفتائي في النظام القانوني، كما أنه لم يقدم طعن ضد الاستفتاءات التي أجريت. ويرى بعض الفقهاء الدستوريين بأن: «قانون الوثام المدني قد أحدث تغييرا في الهرم التقليدي لتدرج القواعد القانونية في التشريع الجزائري، فبمجرد موافقة الشعب على قانون الوثام أصبح يسمو على التشريع بكل

¹- Y. Le Dantec, L'initiative populaire, Le référendum et le plébiscite dans le Reich et les pays Allemands, op, cit, p. 103.

²- Thierry jeantet, Démocratie directe, Démocratie moderne, op, cit., p. 172.

³ - Ph. Blacher, Contrôle de constitutionnalité et volonté générale, puf, Paris, France, 2001, pp. 108 et 109.

أنواعه»¹. ونجد الأستاذ سعيد بوالشعير يفرق بين القانون المعدل عن طريق البرلمان والقانون الصادر عن طريق الاستفتاء، فالأول يسمى قانون التعديل الدستوري لأنه لم يعرض على الشعب وإنما تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان في اجتماع بغرفتيه معا، وليس وفق ما هو متبع في التشريع أين تجتمع كل غرفة منفصلة عن الأخرى. فضلا عن اختلاف النصاب المشروط للموافقة على النص في المجلس الشعبي الوطني، والثاني يسمى التعديل الدستوري، وهذا الأخير يسمو على القانون، لكونه حاز موافقة الشعب². ولم يوضح لنا مكانة القانون الإستفتائي ذي الطبيعة التشريعية. ولكن يجب أن لا تتخذ السيادة الشعبية ذريعة لإهدار أحكام الدستور أو مطية لإصدار قوانين دستورية أو تشريعية لتحقيق أغراض معينة. وأن القانون الإستفتائي يصنف في النظام القانوني في الدولة حسب طبيعته، إن كان قانونا دستوريا أو عضويا أو عاديا.

بما أن القانون الإستفتائي التشريعي يعلو على القانون العضوي والقانون العادي حسب المجلس الدستوري الجزائري فما هي أوجه الإختلاف بينه وبين هذين القانونين. هذا ما نتولى توضيحه كالاتي.

أ) تمييز القانون الإستفتائي التشريعي عن القانون العضوي

من حيث الموضوع القانون الإستفتائي ينظم مجالات غير محددة فقد يكون ضمن القوانين العضوية أو العادية أما القانون العضوي ينظم مواضيع محددة بالدستور وهي مواضيع مكملة للدستور³.

وعلى مستوى المبادرة فإن القانون الإستفتائي يبادر به رئيس الجمهورية أي السلطة التنفيذية أما القانون العضوي فهو من اختصاص المجلس الشعبي الوطني ولكن هذا لا يمنع الحكومة أن تبادر بمشروع قانون عضوي.

¹ - شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999، مرجع سابق، ص 147.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-، ج3، مرجع سابق، ص 259.

³ - المادة 141 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 بالإضافة إلى بعض الحالات الأخرى المنفردة في الدستور.

تتم المصادقة على القانون الإستفتائي بنفس صيغة النص التشريعي(القانون العادي) أي بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية الحاضرين وبأغلبية ثلاثة أرباع(¾) أعضاء مجلس الأمة¹. وأما القانون العضوي فتتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة². ومن هذه الزاوية فنجد إن القانون العضوي قد تشدد المؤسس الدستوري في النسبة المطلوبة للتصويت عليه بعكس القانون الإستفتائي الذي سوى بينه وبين القانون العادي.

تخضع القوانين العضوية لرقابة المطابقة مع الدستور بصورة إجبارية وسابقة والإخطار وجوبي من قبل رئيس الجمهورية، حسب المادة 106 ف2 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، لكن القانون الإستفتائي لا يوجد نص دستوري ينص على ذلك ولم يقدم طعن حتى يتسنى لنا أن نعرف موقف المجلس الدستوري.

القانون العضوي يوضع لمرحلة غير محددة ويبقى ساري المفعول مادام الدستور ينص عليه، لحكم بعض الحالات العادية ويبقى ضمن الهرم القانوني في الدولة في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العضوي. لكن القانون الإستفتائي قد يوضع أيضا لمرحلة غير محددة لمجابهة أزمة معينة وينتهي بانتهائها³، وبالتالي لا يبقى ضمن الهرم القانوني في الدولة. وهنا يسترد القانون العضوي مكانته مباشرة بعد الدستور.

ب) تمييز القانون الإستفتائي التشريعي عن القانون العادي

مواضيع القانون العادي محصورة ومحددة حسب المادة 140 من دستور 1996 المعدل سنة 2016، لكن مواضيع القانون الإستفتائي غير محددة، فكل قانون يقدر رئيس الجمهورية أنه يمثل قضية ذات أهمية وطنية يمكنه أن يعرضه على الشعب.

¹ - المادة 208 من دستور 1996 المعدل سنة 2016

² - المادة 141 من دستور 1996 المعدل سنة 2016

³ - قانون الوثام المدني انتهى مفعوله ولكن ميثاق السلم والمصالحة الوطنية مازال ساري المفعول.

من حيث المبادرة فإن القانون الإستفتائي يبادر به رئيس الجمهورية (اقتراحا وإعلانا)¹، أما القانون العادي فيكون في شكل اقتراح قانون يقدمه البرلمان²، أو في شكل مشروع قانون تقدمه الحكومة.

من حيث الرقابة فهي رقابة الدستورية، وتكون سابقة أو لاحقة وذات طبيعة إختيارية باخطار المجلس الدستوري من قبل السلطات (رئيس الجمهورية، رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الأول والمعارضة البرلمانية) ومن قبل الأفراد عن طريق إحالة من القضاء العادي أو الإداري، أما القانون الإستفتائي فقد قلنا أنه لا يوجد نص دستوري ينص على ذلك.

ومن حيث مكانتهما ضمن الهرم القانوني في الدولة فإن القانون الإستفتائي يأتي في مرتبة أدنى من الدستور، وأعلى من القانون العادي، فهو «معياري تابع أي تابع للدستور الذي هو معيار قانوني مستقل بذاته، لأنه لا يستند في وجوده على أي معيار آخر»³. وبالتالي فالقانون العادي يصنف في مرتبة أدنى من القانون الإستفتائي.

وأما من حيث التصويت فالقانون الإستفتائي التشريعي يقره الشعب في الاستفتاء أما القانون العادي فتتم المصادقة عليه بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني وبأغلبية الحاضرين وبأغلبية ثلاثة أرباع (3/4).

إن المجلس الدستوري الجزائري يضع القانون الإستفتائي (التشريعي) داخل النظام القانوني السائد في الدولة، وفقا لمعيار العضوي فيعتبره أسمى من القوانين البرلمانية العضوية والعادية مرتبة في سلم تدرج القواعد القانونية، وذلك لصدوره عن سلطة سيادة وهي سلطة الشعب مباشرة عن طريق الإستفتاء. ولكن هل يمكن مراقبة القانون الإستفتائي الذي يمثل التعبير المباشر عن السيادة الشعبية ؟ سنجيب عن هذا التساؤل في المطلب الموالي.

¹ - أنظر سابقا حق المبادرة بالإستفتاء الشعبي المبحث الأول، الفصل الأول من هذا الباب.

² - المادة من 136 دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص على أنه: «تكون لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين».

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه».

³ - أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 194.

المطلب الثاني

الرقابة على القانون الإستفتائي

شغل موضوع الرقابة على الاستفتاء اهتمام الكثير من رجال الفقه الدستوري وخاصة في فرنسا، لأن الاستفتاء الشعبي وسيلة للتعبير عن السيادة الشعبية ومن جهة أخرى فإن الرقابة الدستورية ضماناً للحفاظ على مبدأ سمو الدستور وتسلسل القواعد الدستورية وبالتالي المحافظة على حقوق وحرريات الأفراد تكريس الدولة القانون والحق. وقد سمحت الفرصة للقضاء في كل من فرنسا ومصر ليقول كلمته الفصل في الموضوع، لكن في الجزائر لم يقدم أي طعن لنعرف موقفه (فرع أول). كما نثار جدل في الفقه الدستوري حول إمكانية رقابة القانون الاستفتائي ونوعية الرقابة الملائمة له (فرع ثان).

الفرع الأول

موقف القضاء من الرقابة على القانون الإستفتائي

أكد المجلس الدستوري عدم اختصاصه برقابة القانون الإستفتائي، والموقف نفسه نجده عند المحكمة الدستورية العليا والقضاء الإداري في مصر، فيما يخص رقابة القانون الإستفتائي التعديلي أما القانون الإستفتائي التشريعي فلا يرى ما يمنع خضوعه للرقابة، وأما في الجزائر فلا يوجد مثل هذا الموقف للمجلس الدستوري. ونتولى بالشرح والتفصيل لموقف القضاء الدستوري (أولاً) وموقف القضاء الإداري من الرقابة على القانون الإستفتائي على النحو التالي (ثانياً).

أولاً: موقف القضاء الدستوري من الرقابة على القانون الاستفتائي

في فرنسا، وبتاريخ 3 نوفمبر 1962 بعد استفتاء 28 أكتوبر 1962، الذي عدل طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية، قام رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي Gaston Monnerville بإخطار المجلس الدستوري يطعن في عدم دستورية القانون الاستفتائي، لكن المجلس

الدستوري صرح بأنه غير مختص بذلك: (يستنتج من روح الدستور بأن المجلس الدستوري هو عضو ضابط لنشاط السلطات العامة وبأن القوانين المنصوص عليها في المادة 61 فقط والمصوت عليها عن طريق البرلمان هي التي تخضع لرقابته وليست تلك القوانين المصوت عليها من طرف الشعب عن طريق الاستفتاء لأنها تمثل التعبير المباشر عن السيادة الشعبية، وهذا يستنتج أيضا من نصوص الدستور وخاصة المادة 60 التي تحدد دور المجلس الدستوري بصدد الاستفتاء بالسهرة على ضمان انتظام عملية الاستفتاء والنتائج، كما المادة 11 لا تقرر أي شكلية واجبة الإلتباع في الفترة ما بين إقرار مشروع القانون بواسطة الشعب بطريق الاستفتاء وبين إصداره بواسطة رئيس الجمهورية)¹.

وفي قرار 02 سبتمبر 1992، المتعلق بالاستفتاء على معاهدة ماسترخيت الخاصة بالاتحاد الأوروبي والتي وافق عليها الشعب في استفتاء 20 سبتمبر 1992 عندما تم فيه إخطار المجلس الدستوري بواسطة 63 نائبا استنادا إلى المادة 61 من دستور 1958 بغرض التحقق من دستورية المعاهدة ومدى الحاجة إلى تعديل الدستور لإدخالها ضمن النظام الدستوري الفرنسي²، وقد أثرت أمامه مسألة اعتداء معاهدة ماسترخيت على السيادة الوطنية المنصوص عليها في المادة 3 من الدستور وأساس الفمادة 54 منه والإعلان العالمي فقرر المجلس أن: (السلطة التأسيسية ذات سيادة تستطيع أن تدخل ما تشاء من تعديلات دستورية حتى ولو أدت إلى تناقض أو تعارض مع نصوص الدستور طالما احترمت القيود الدستورية

¹ - «il résulte de l'esprit de la constitution qui a fait du conseil constitutionnel un organe régulateur des pouvoirs publics que les lois que la constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votés par le parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale cette interprétation résulte également des dispositions expresses de la constitution et notamment de son article 60 qui détermine le rôle du conseil constitutionnel en matière du référendum et de l'article 11 qui ne prévoit aucune formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le président de la république.

cette même interprétation est encore expressément confirmée par les dispositions de l'article 17 de la loi organique susmentionnée du 7 novembre 1958 qui ne fait état que « des lois adoptées par le parlement » ainsi que par celles de l'article 23 de ladite loi qui prévoit que « dans le cas où le conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de cette lois, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle lecture ». Décision n°62-20 DC du 6 novembre 1962, sur cette décision voir D. G. Lavroff, droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit, p. 156, C. Debbasch, J-M. Pontier; J. Bourdon, J- Cl Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit, p 625; P. Hamon, M. Troper, Droit constitutionnel, op, cit., pp. 840 et 841 ;J- P. Camby, le référendum et le droit, op, cit, p. 6.

² - cité dans l'ouvrage de: B. Mercuzot, La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire au droit constitutionnel, op, cit., p. 676; F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 45.

للتعديل. وهي قيود واردة في المواد 7 و16 و89 فقرة 4 من الدستور؛..) وصرح والمجلس الدستوري بأن معظم نصوص المعاهدة مطابقة للدستور¹.

أخطر المجلس الدستوري بشأن معاهدة وضع دستور للاتحاد الأوروبي حول أساس المادة 54 من الدستور وصرح - في قراره رقم 2004-505 المؤرخ في 19 نوفمبر 2004- بأن الكثير من النصوص المعاهدة تتعارض مع الشروط الضرورية لممارسة الهوية الوطنية وبأن: (التصديق على المعاهدة لا يكون إلا بتعديل الدستور، لأن بعض النصوص يجب أن تلغى من الدستور وأخرى تحل محلها)².

من خلال هذه القرارات يتضح أن المجلس الدستوري استند في رفض بسط رقابته على القانون الإستفتاءي على ثلاث حجج: الأولى مستمدة من روح الدستور والثانية من نصوص الدستور والثالثة من قانونه الأساسي.

- الحجة المستمدة من روح الدستور: يرى المجلس الدستوري أن: (الفلسفة العامة لروح الدستور تجعل منه هيئة ضابطة لنشاط السلطات العامة، وهو ما لا يشير، في نظر المجلس، إلا إلى السلطات المؤسسة les pouvoirs constitués وليس الشعب، الذي لا يعد إحدى السلطات العامة وتخرج أعماله بالتالي عن رقابة المجلس الدستوري)³.

- الحجة المستمدة من نصوص الدستور: إن المادة 60 تحدد دوره بصدد الاستفتاء بالسير على ضمان سير عملية الاستفتاء وإعلان النتائج، والقانون الذي يخضع لرقابته هو القانون

¹ - « Considérant que , sous réserve, d'une part, les limitations touchant au périodes au cours desquelles une révisions de la Constitution ne peut être engagée ou poursuivie , qui résultent des articles 7,16 et 89,alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa en vertu desquelles « la firme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d' une révisions », le pouvoir Constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des disposition de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée ; qu'ainsi, rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte constitution des dispositions nouvelles qui dans les cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse

qu'implicite ». Décision n° 92-312DC du 2 septembre 1992, sur cette décision voir J. Pascal, Titre XVI de la révision, article 89, op, cit, pp. 2010 et 2011; S. Diémert, Textes constitutionnels sur Le référendum, op, cit., pp. 22 et 24.

² - Décision n°DC du 2004, sur cette décision voir. P. Jan , Titre XVI de la révision, article 89, op, cit., p. 2011.

³ - J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op, cit, pp. 39 et 40.

المحدد في المادة 61 أي القانون البرلماني فقط، وليس القانون الذي أقره الشعب تعبيراً عن السيادة الوطنية. فقد جاء في قراره (اعتباراً من أن المادة 61 من د فقرة 2...) أي (هذا الاعتبار واضح تأسس على المادة 61 من دستور 1958 فقرة 2 وبأنه مختص بالقوانين البرلمانية فقط. إذن (فاختصاصه السلبي يستنتج من الفقرة «il résulte de l'esprit de la constitution qui ...¹. كما أنه استند على (المادة 11 التي لا تقرر أي تدخل له في الفترة ما بين إقرار مشروع القانون بواسطة الشعب بطريق الاستفتاء وبين إصداره بواسطة رئيس الجمهورية)².

- الحجة المستمدة من قانونه الأساسي: استمد المجلس الدستوري كذلك دليلاً من قانونه الأساسي المؤرخ في 7 نوفمبر 1958 باستناده على المادتين 17 و 23 منه. بالرغم من أن هذه المواد لا تخص سوى القوانين الصادرة عن البرلمان.

إن المجلس الدستوري ظل دائماً يفرض بسط رقابته على القانون الإستفتائي باعتباره التعبير المباشر عن السيادة الوطنية (قرار 6 نوفمبر 1962). وهو قانون التعديل الدستوري وتبنى الموقف نفسه (قرار بتاريخ 23-9-1992 المتعلق بمعاهدة ماسترخيت). ولكن سواء اعتبر نفسه هيئة ضابطة لنشاط السلطات العامة أو يضمن توازنها فإن (اختلاف الصياغة لا يغير شيئاً في الأصل لأن المجلس الدستوري أكد أن إرادة الشعب لا يمكن مراقبتها)³. سواء كان تعديل دستوري أو معاهدة صادقة عليها الشعب عن طريق الاستفتاء.

وحتى مع دخول الأسئلة ذات الأولوية - بموجب تعديل الدستور في 2008 في المادة 61-1 التي تمنح الأفراد الدفع بعدم دستورية القوانين أمام القضاء⁴ - بقي المجلس الدستوري مصراً على رفض اختصاصه في بسط رقابته على القانون الإستفتائي، ولم يرغب في تغيير

¹ -M. Jaques Robert, La justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., p. 48.

² -ibid., même page.

³ - pour une appréciation critique, voir J. P. Camby, Le référendum et le droit, op, cit., p. 5; S. Diémert, Texte constitutionnels sur Le référendum, op, cit., pp. 22 et 24 ; H. Roussillon, Conseil constitutionnel op, cit., pp. 131et132; M. Jaques Robert, La justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op cit., p. 47.

⁴ - Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, complétée par le décret n° 2010-148 du 16 février 2010 ; Règlement intérieur du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

اجتهاده¹، وذلك في قرار رقم 2014-392 بتاريخ 25 أبريل 2014 عندما عرض عليه قانون استفتاءي لسنة 1998 المتعلق بكاليدونيا الجديدة بإحالة من محكمة النقض(الغرفة الاجتماعية) بتاريخ 20 فيفري 2014. يتعلق بمطابقة الحقوق والحريات المضمنة دستوريا مع نصوص المواد 8-13 من القانون الاستفتاءي رقم 88-1028 المؤرخ في 9 نوفمبر 1988 المتضمن تحضير تقرير مصير كاليدونيا الجديدة لسنة 1998 والمادة الأولى من الامر المعدل رقم 85-118 المؤرخ في 13 نوفمبر 1985 المتعلق بالمبادئ الأساسية التوجيهية في قانون العمل وتنظيم وتيسير مفتشية العمل ومحكمة العمل في كاليدونيا الجديدة ، صرح المجلس الدستوري بأنه: (لا يوجد أي نص دستوري أو قانون عضوي في اطار الاسئلة ذات الاولوية يسمح له مطابقة الحقوق والحريات المضمنة دستوريا مع النصوص التشريعية التي صادق عليها الشعب في الاستفتاء ...)².

فموقف المجلس الدستوري واضح في رفضه رقابة القانون الإستفتاءي، وحتى لو كان موضوع الاخطار يتعلق بالحقوق والحريات المحمية دستوريا. وهذا ما يتناقض مع دولة القانون والديمقراطية.

وأما في مصر، فيمكن للقضاء الدستوري مراقبة موضوع الاستفتاء الشعبي، وهذا عكس الجدل المثار في فرنسا، إذ أسند دستور 1971 الملغى للمحكمة الدستورية العليا رقابة دستورية القوانين واللوائح، بموجب المادة 175 التي نصت على أنه: «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح... ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها» وقد أحالت

¹-M. fatin- Rouge stefanini, Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, op, cit., p. 914.

² -« 8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune disposition de la Constitution ou d'une loi organique prise sur son fondement ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur une question prioritaire de constitutionnalité aux fins d'apprécier la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit d'une disposition législative adoptée par le Peuple français par la voie du référendum ; que, par suite, il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, de connaître des dispositions de la loi adoptée par le Peuple français par voie de référendum le 6 novembre 1988 ».voir le site <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-392-qpc/decision-n-2014-392-qpc-du-25-avril-2014.141482.html>

هذه المادة للمشرع العادي تحديد اختصاصات أخرى للمحكمة، وهو ما فعله قانونها رقم 48 لسنة 1979 في المادة 25 منه¹.

وفي دستور 2012 وتعديله سنة 2014 لم يتغير الوضع، حيث تم نقل نفس المادة تحت رقم 192 بدون تغيير في الصياغة، وبذلك تم المحافظة على اختصاصات المحكمة الدستورية في ممارسة رقابتها على دستورية القوانين واللوائح².

وإذا كان هذا النص الدستوري والنص القانوني قد أورد كلاهما كلمة "قوانين" بدون أي تحديد، فإن السؤال المطروح ما هو نوع القانون (الإستفتائي) الذي يخضع للرقابة؟. إن الجواب نجده في أحكام المحكمة الدستورية في حكمها «الصادر بجلسة 21-06-1986 في الدعوى رقم 56 لسنة 6 قضائية دستورية، حيث أشارت إلى أن الحكومة دفعت بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى تأسيسا على أن النص التشريعي المطعون فيه صدر بعد استفتاء شعبي تم إعمالا لنص المادة 152 من الدستور، مستهدفا تأمين سلامة الدولة ونظامها يعتبر من الأعمال السياسية التي تتحسر عنها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.

وحيث أن هذا الدفع مردود بأن ما نصت عليه المادة 152 من الدستور، من أن لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا، « لا يخرج عن أن يكون ترخيصا لرئيس الجمهورية بعرض المسائل التي يقدر أهميتها واتصالها بالمصالح القومية الحيوية على هيئة الناخبين لاستطلاع رأيها فيها من الناحية السياسية، ومن ثم لا يجوز أن يتخذ هذا الاستفتاء - الذي رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه- ذريعة إلى إهدار أحكامه أو مخالفتها، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت في الاستفتاء، لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التي لا يجوز تعديلها إلا وفقا للإجراءات الخاصة المنصوص عليها في المادة 189 من الدستور. وبالتالي لا تصح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من

¹- نفس نص المادة من الدستور تم نقلها في القانون.

²- وهو نفس النص كذلك في دستور 2012.

عيب مخالفة الدستور، وإنما تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور، فتتقيد بأحكامه، وتخضع بالتالي لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة الدستورية... ومن ثم لا يكون هذا النص قد تناول مسائل سياسية تتأى عن الرقابة الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة، ويكون الدفع المبدئي فيها بعدم الاختصاص المحكمة بنظر الدعوى - برمته- على غير أساس متعينا رفضه»¹.

وبتاريخ 25 مارس 1984 أودع المدعي صحيفة الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا طالبا الحكم بعدم دستورية المادتين الرابعة والخامسة من القانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي. ومن ثم فإن العقوبة الجنائية التي تضمنتها المادة الخامسة من القانون المشار إليه في البند(أ) منها تكون قد فرضت على فعل سابق على نفاذ القانون الذي قررها بالمخالفة للمادتين 66 و187 من الدستور، مما يتعين معه الحكم بعدم دستورية هذا البند². وحكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية البند(أ) من المادة الخامسة من القانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي وألزمت الحكومة المصاريف. وأكدت على أن أعمال السيادة(أو الأعمال السياسية) كضابط من ضوابط مباشرة الرقابة على دستورية القوانين، يجب أن توضع في أضيق نطاق، وهو نطاق تحدده المحكمة ذاتها، ويكون سندها في هذا التحديد مبدأ الشرعية وسيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات³.

فجلي من هذه الأحكام، أن المحكمة الدستورية العليا قد حددت موقفها، بأن القانون الإستفتائي الذي يخضع لرقابها هو القانون الإستفتائي التشريعي فقط. وبالتالي يخرج من رقابتها القانون الإستفتائي الدستوري. أي تعتبر القانون الإستفتائي التشريعي مجرد قانون

¹- ذكرت القضية في مرجع جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 489 و490؛ وفي مرجع عبد العزيز محمد سالم، قيود الرقابة على دستورية القوانين دراسة في القيود التي تلتزم بها المحكمة الدستورية العليا عند رقابتها دستورية التشريعات واللوائح، نهضة القانون، القاهرة، مصر، ص 132-133.

²- وهناك طعن آخر قدم ضد نفس القانون إلى المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 7 ماي 1984 (ملف الدعوى رقم 1548 لسنة 48 قضائية)، بعد أن قضت محكمة القضاء الإداري في 12 فبراير سنة 1984 بوقف الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادة الرابعة من القانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي وحكمت بعد دستوريته. ذكرت هذه الأحكام في مرجع على عوض حسن، أحكام المحكمة الدستورية العليا في الحريات والحراسة والملكية، سابق الإشارة إليه، ص 16-26.

³- المرجع نفسه، ص 27-34؛ عبد العزيز محمد سالم، قيود الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 133.

مثله كمثل القانون الصادر عن البرلمان، أما القوانين الإستثنائية الدستورية فتتخصص عنها الرقابة الدستورية. ويتضح هذا الموقف أكثر في القرار الآتي: «وحيث أنه عن طلب الحكم بعدم دستورية المادة 76 من الدستور 1971، باعتباره طلبا مقدما من الشعب فهو - فضلا عن أنه يخرج عن نطاق ما صرحت به محكمة الموضوع - في غير محله. ذلك أنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنه لا يجوز للمحكمة الدستورية العليا أن تتصل من اختصاص نيط بها بموجب الدستور والقانون أو كليهما، وعليها كذلك أن لا تخوض في اختصاص ليس لها، باعتبار أن مجاوزتها لولايتها أو اتصالها منها أمران ممتنعان دستوريا... أن كلا من الدستور والقانون قد منح المحكمة الدستورية العليا اختصاصا منفردا بمراقبة مدى توافق القوانين واللوائح دون غيرها مع نصوص الدستور...»¹.

وأعدت المحكمة الدستورية التأكيد على رفضها رقابة التعديلات الدستورية بتاريخ 25 مارس سنة 2007 بقولها: «حيث إن طلب الحكم بعدم دستورية التعديلات الدستورية، أو التصدي لذلك، في غير محله، ذلك أنه بالإضافة إلى مجاوزته نطاق حكم الإحالة، فإن الدستور وعلى ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة - لا يندرج في مفهوم القوانين التي تباشر المحكمة الدستورية العليا الرقابة عليها في نطاق ولايتها المنصوص عليها في صدر المادة 29 من قانونها والتي جاءت ترديدا لما نصت عليه المادة 175 من الدستور، باعتبار أن الدستور وهو مظهر للإرادة الشعبية... تتصدر أحكامه القواعد القانونية الأدنى مرتبة منها وتعلوها، وتكون هي الأحق بالنزول عليها احتكاما إليها وامتنالا لها وهي في ذلك تكون مغايرة للنصوص القانونية، سواء تلك التي أقرتها السلطة التشريعية أم أصدرتها السلطة التنفيذية في حدود صلاحياتها الدستورية... وعلى ذلك فإن إخضاع الدستور لرقابة هذه المحكمة تكون مجاوزة حدود ولايتها مقوضة تخومها، ومن ثم يخرج ذلك عن نطاق اختصاصها، ولا يغير من ذلك ما أطلقه المدعون من أسماء على هذه التعديلات مثل "قانون تعديل الدستور"، إذ أن الأمر لا يخرج عن أن ما صدر ليس إلا تعديلا لبعض مواد الدستور وفقا للإجراءات التي نصت عليها المادة 189 من الدستور في هذا الشأن، وموافقة السلطة

¹ - ذكر هذا الحكم في مرجع، رجب محمود طاجن، قيود تعديل الدستور، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 330 هامش 2.

التشريعية عليها وفقا لأحكام هذه المادة لا تخرجها عن طبيعتها الدستورية»¹. إنه بالرغم من أن كلمة قوانين وردت بدون تحديد في الدستور إن كان قانونا إستفتاءيا دستوريا أو تشريعيا. فإن المحكمة الدستورية العليا رفضت بسط رقابتها، وبالتالي حصنت طائفة من الأعمال التي تصدر افتراضا عن الشعب المحكوم من الرقابة الدستورية وخاصة المادة 76 التي قيدت الحرية السياسية للمواطن المصري في أن يترشح لرئاسة الدولة، وبهذا فإن كانت المحكمة الدستورية العليا قد أحسنت صنعا في إخضاع القانون الإستفتاءي التشريعي لرقابتها، إلا أن تحصين القانون الإستفتاءي الدستوري من أية رقابة لا يمكن قبوله، لأنه يتعارض مع مبدأ الدولة الديمقراطية الحامية للحقوق والحرريات. **ولكن** ماذا عن موقف القضاء الإداري؟.

ثانيا: موقف القضاء الإداري من الرقابة على القانون الإستفتاءي

أكد القضاء الإداري المصري في أحد أحكامه بأن التعديلات الدستورية تخرج من اختصاصه. وقد ورد تسبب رفضه كالاتي: (ومن حيث أن مبنى الطعن في الحكم المشار إليه أن طلبات المدعين في صحيفة دعواهم واضحة وتتصل في وقف تنفيذ وإلغاء قرار نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية الصادر بإعلان نتيجة الاستفتاء الذي أجري في يوم 22 من مايو سنة 1980 بكل ما ترتب على هذا القرار من آثار.... ولقد أوضح المدعون أن القرار المطعون فيه مزور من وزير الداخلية إذ جعل نتيجة الاستفتاء صحيحة، مما يبرر للمدعين حق الادعاء بتزويره في أية حالة تكون عليها دعواهم...).

ومن حيث أن المادة 189 من الدستور قضت بأن لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور،... فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه، فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

ومفاد ما تقدم أن إعلان نتيجة الاستفتاء هو خاتم الإجراءات التي يمر بها تعديل الدستور وتتوج به مراحلها. وأن نفاذ التعديلات الدستورية منوط بهذا الإعلان ومرتبط به ارتباطا لا

¹ - <https://www1.umn.edu/humanrts/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-76-Y29.html>

انفصام له. إذ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء يعتبر التعديل الدستور نافذاً، وعليه فإن المساس بقرار إعلان نتيجة الاستفتاء من حيث تمامه أو اكتمال الوقائع التي قام بها يتضمن بحكم اللزوم المساس بالمواد الدستورية المعدلة ذاتها وتعطيل نفاذها، كما أن التعرض لمشروعية هذا القرار هو تعريض في ذات الوقت... بتلك المواد وتشكيك في مشروعيتها. ومن حيث أنه لما كان اثاره المطاعن حول إجراءات إصدار الدساتير أو تعديلها... هي من المسائل التي يجاوز نظرها والتعقيب عليها اختصاص الولائي للقضاء الإداري،... ويغدو الطعن المائل حقيقاً بالرفض)¹.

فالواضح من هذا الحكم، أن القضاء الإداري يخلط بين موضوع الاستفتاء والذي هو التعديل الدستور وبين إجراءات الاستفتاء الشعبي والتي تعتبر في الأصل إدارية ويجوز الطعن فيها بعدم المشروعية، فالقضاء الإداري برفضه الطعن وقرر عدم اختصاص مجلس الدولة يكون قد جانبه الصواب في رفض مراجعة نتائج التصويت وبهذا يكون قد انتهك مبدأ المشروعية ومن هنا فإن المواطن لا محالة سيحجم عن الإدلاء بصوته إذا علم مسبقاً بأن صوته قد يزور ولا تتصفه العدالة وما الفائدة من إجراء رقابة على عملية التصويت وفرز النتائج إن لم يكن الهدف منها هو ضمان نزاهة عملية الاستفتاء الشعبي.

إن القضاء الدستوري في فرنسا يرفض رقابة القانون الاستفتائي التعديلي لأنه التعبير المباشر عن الإرادة الشعبية. وهو ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية في مصر ووافقها القضاء الإداري كذلك واقتصرت رقابتهما على القانون الاستفتائي التشريعي فقط. فهل نجد الفقه الدستوري يشايح هذا الموقف أم يكون العكس؟ هذا ما سنعرف الإجابة عنه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

موقف الفقه الدستوري من الرقابة على القانون الإستفتائي

¹ - ذكر الحكم في مرجع حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ، 326-329.

طرحت مسألة الرقابة على القانون الإستفتائي بشدة في فرنسا، بعدما رفض المجلس الدستوري بسط رقابته عليه، وقد أيد بعض الفقه الدستوري موقفه (أولاً). إلا أن الأغلبية تصدت لذلك ورفضت تحصين القانون الاستفتائي، وفي مصر لم نعثر سوى على اتجاه فقهي واحد يعارض موقف المحكمة الدستورية العليا، وأما في الجزائر فلا يوجد مثل هذا النقاش (ثانياً). ونعرض للاتجاهين المتعارضين فيما يلي:

أولاً: الفقه الدستوري الرفض للرقابة على القانون الإستفتائي

إذا كان المجلس الدستوري الفرنسي قد رفض بسط رقابته وحكم بعد اختصاصه، فإننا نجد بعض الفقه يسايره في موقفه.

فيرى J. Robbert بأن: (الطعن ضد قوانين الاستفتاء غير ممكن لا في القانون ولا في الواقع)¹. ويقاسمه c. leclercque بأن: (نظرة وقرار المجلس الدستوري مؤسفة)².

أما بالنسبة ل Hofnung فيقول بأنه لا داعي لرقابة القانون الإستفتائي لأن: (إجابة الناخب على النص الإستفتائي ب"نعم" تكون قد طهرته من كل النقائص)³. ويضيف J. Cadart بأن (المجلس الدستوري لا يجوز له أن يصدر حكماً بعد استفتاء الشعب، لأنه من الناحية السياسية صعب)⁴.

وأكد العميد louis favoreu بمناسبة قرار 1962 بأن: (غياب الرقابة القضائية على القانون الإستفتائي لا يشكل إنكاراً للعدالة لأن حصانة هذه التصرفات الصادرة عن الشعب غير ناجم عن غياب جهة قضائية مختصة لكنه يفضي إلى قاعدة عميقة ومتجذرة تعطي لهذه التصرفات طابع التصرفات الحاسمة لأنها أولية وغير مشروطة أي قطعية غير متنازع فيها)⁵. لكن نظرة الفقيه هذه تغيرت بعد 1992.

¹- cité par D. Dokhan, Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, L.G.D.J, Paris, France 2001, p. 363.

²- C. Leclercq, Droit Constitutionnel et institutions politiques, Litec, France, 8^e éd., 1992, pp. 456 et 457.

³ - M. G. Hofnung, Le référendum, op, cit., p. 38.

⁴- J. Cadart, Institutions politiques et droit Constitutionnel, op, cit., p. 149.

⁵- cité par D. Dokhan, Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, op, cit., pp. 362 et 363.

وأما عيد الحيسان فيبرر حصانة القانون الاستفتاءي ويرفض الرقابة سواء كانت قبلية أو بعدية فيقول: «يعتقد بأن استبعاد الرقابة على الاستفتاء الشعبي يجد مسوغاته في الدور المباشر للإرادة العامة في المداولات التي تدور حول تلك المشاريع القانونية، هذا من جهة. ومن جهة ثانية في المشاركة الشعبية في اتخاذ وتبني تلك القواعد وهم المخاطبون بها. وبالاستناد إلى هذه المسوغات تجب ضرورة تغليب قرارات الإرادة الشعبية على قرارات القضاء الدستوري الذي يستمد شرعيته من الإرادة العامة للأمم، وبالتالي سمو الإرادة الشعبية على القضاء الدستوري، الأمر الذي اقتضى عدم إخضاع تلك القواعد لأي نوع من الرقابة، وبالتالي اقترانها بقرينة الدستورية المطلقة استنادا لسمو إرادة من قام بإقرارها»¹.

ونفس الموقف نجده عند جوي ثابت في قوله بأنه: «ليس من الضروري أن يتضمن الدستور في بلد يعتمد الاستفتاء أي نص خاص بإعفاء القانون الإستفتاءي من أية رقابة، أو طعن، لأن هذا الأمر واقع دستوري طبيعي للتدخل المباشر للشعب، يشكلان لازمة للسيادة الشعبية، ونتيجة طبيعية للتدخل المباشر للشعب عن طريق الاستفتاء في انجاز القانون. فالشعب، بلا جدال، لا يعد فقط صاحب الحق بالسيادة الوطنية التي يمارسها عن طريق الاستفتاء، وإنما هو أيضا المصدر المباشر لكل السلطات. وبهذه الصفة، فإن أي جهاز من أجهزة سلطة الدولة- التي أقامها الشعب نفسه- ليس لديه الحق، ولا السلطة لمراقبة إرادته الشعبية السيدة، التي يعبر عنها بالاستفتاء، أو للطعن ضدها إلا إذا كان هذا الطعن يمارس أمام الشعب نفسه. لأن الأدب الدستوري يقضي بأن الشعب حين يتكلم يفصل في الأمر»².

إن مراقبة موضوع الاستفتاء من طرف القضاء الدستوري في رأي هؤلاء الفقهاء (تظهر كضرر إضافي للسيادة وجريمة تجرح الكبرياء في نظر الشعب)³، ومبدأ الرقابة على دستورية قوانين الاستفتاء الشعبي يصطدم مع مبدأ آخر هو مبدأ السيادة الشعبية. ومعظم الدول التي تقبل رقابة الاستفتاء عن طريق القضاء الدستوري فإنها تحصرها في رقابة الأعمال التحضيرية والإجراءات وإعلان النتائج، أي ضمان الشرعية الخارجية للعملية

¹ - عيد أحمد الحيسان، قرينة الدستورية كأساس لعمل القاضي الدستوري، مجلة الشريعة والقانون، عدد 48، أكتوبر 2011، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص 201 و202.

² - جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، مرجع سابق، ص 245.

³ -M. Fatin- Rouge Stefanini, Le contrôle référendum par la justice constitutionnelle, th, op, cit., p. 15.

الإستفتاءية دون أن تسمح للقضاء ببسط رقابته على الموضوع المستفتى فيه. ولكن هذا الرأي المؤيد لموقف المجلس الدستوري في رفض رقابة موضوع الاستفتاء، يبدو أقلية بالنسبة لأغلبية الفقهاء الذين يؤيدون وجود رقابة على موضوع الاستفتاء الشعبي.

ثانيا: الفقه الدستوري المؤيد للرقابة على القانون الإستفتائي

في فرنسا، إلى جانب الفقه المعارض نجد أغلبية الفقهاء تنتقد المجلس الدستوري في رفضه الرقابة على القانون الإستفتائي، ولم تستسغ كما لم تقتنع بالحجج التي قدمها، وتؤكد إمكانية رقابة موضوع الاستفتاء الشعبي وكانت حججها كالتالي:

ترى M. fatin- Rouge stéfanini (إن رفض المجلس الدستوري الرقابة تجعله في موقف مرن، فالشعب حين يدلي بصوته في الاستفتاء ليس كسيد بل كعضو في الدولة إذن يجب عليه مثل الأعضاء الآخرين احترام ما جاء في الدستور)¹. وتؤكد بأن: (المبدأ الذي أقر مشروعية هذه الرقابة" الوضوح والبساطة والتجانس" للنص الخاضع للاستفتاء هو نزاهة وشفافية التصويت، لأن التصويت هو من الحريات الأساسية التي سيعبر عنها في الاستفتاء)².

ويقول J. F. Prévost (في الحقيقة فإن المجلس الدستوري رفض الاختصاص من أجل أهداف تركيبية صارمة فروح الدستور تجعل منه عضو منظم للسلطات العامة والشعب لا يعتبر سلطة من السلطات العامة في الواقع فإن المجلس الدستوري لم يخصص في العمق لأن قرار 6 نوفمبر 1962 أقر ضمنا بأن القانون الإستفتائي يجب أن يكون مطابق للدستور أي أقر بأن مهمته هي مطابقة دستورية القوانين)³. ويضيف (حقا المادة 60 والمادة 11 لم تعط له أي دور في رقابة القانون الاستفتائي لكن رجوعه إلى المادتين 17 و23 من الأمر المتضمن القانون العضوي 7 نوفمبر 58 غير مقنعة، فقد أشار بأن المادة 17 لا تخص سوى القوانين المصوت عليها من طرف البرلمان" في الواقع فإن هذه المادة لا تعالج سوى

¹- M. Fatin- Rouge Stefanini, Le référendum et la protection des droit fondamentaux, op, cit., p. 93.

²- ibid., p. 96.

³ - J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op, cit., pp. 40 et 41.

القوانين العضوية المصوت عليها من طرف البرلمان" والمحددة في المادة 46 من الدستور والمادة 61 التي توجب إخضاعها لرقابة الدستورية. وإسقاطه لمصطلح "العضوية" فظيع لأنها أفسدت كلية المادة 17. وعليه، فإن المادة 17 التي لها هدف محدد وواضح لا تسمح للمجلس الدستوري بالاستناد عليها¹. من جهة أخرى استند على المادة 23 من نفس الأمر، في الحقيقة لا يوجد هنا أية خصوصية مقنعة، الخيار الممنوح لرئيس الجمهورية إصدار جزئي للقانون أو طلب قراءة ثانية والقانون الاستثنائي لا يكون محلاً لقراءة ثانية، ونخلص إلى أنه إذا كان قانوناً استثنائياً فإنه لا يكون سوى الإصدار الجزئي ممكناً له². ويصف فقه المجلس الدستوري بأنه: (قاس وثقيل. وقد يسمح للسلطة التنفيذية ممارسة بعض الضغط على الناخبين وبدون معاقبة وهكذا تعيب الاستشارة الشعبية)³.

ويرى Pascal بأن: (المجلس الدستوري استند على المعيار الشكلي في رفض ممارسة اختصاصه الرقابي على القانون الاستثنائي أي على الناحية الإجرائية، حيث فرق بين التعبير المباشر والتعبير غير المباشر السيادة الوطنية، وبالنتيجة فالقانون الاستثنائي الذي اتخذ عن طريق الشعب لا يراقب، أما القانون البرلماني الذي اتخذ عن طريق النواب يراقب)⁴.

ويقول J. Robert أن: (المؤسس الدستوري أقصى بوضوح قوانين الاستفتاء من مجال تطبيق المادة 61 من الدستور، وبالتالي يمنع على المجلس الدستوري الذي هو "هيئة منظم لنشاط السلطات العامة" أن يقوم برقابة المطابقة مع الدستور لقانون صوت عليه الشعب... ونرى أن تدخله لن يكون في أي موضوع اعتداء على إرادة الشعب السيد، وأكثر من ذلك أن الشعب هو الذي قرر، وشرعية القاضي الدستوري تجد أساسها في الخضوع الكامل لهذا السيد وحده)⁵.

¹ - art 17: «Les lois organiques adoptées par le parlement sont transmises au conseil constitutionnel par le premier ministre».

² - J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op. cit., p. 42et 43.

³ - J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op. cit., p. 33.

⁴ - J. Pascal, La saisine du conseil constitutionnel, op. cit., pp. 343et 347.

⁵ - J. Robert, La justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op. cit., pp. 48 et 49.

ويؤكد Ph. Blacher بقوله بأنه (لا يوجد أي سند منطقي يبرر محدودية الرقابة على القانون الإستفتائي وحصرها في الرقابة على القوانين الصادرة عن البرلمانات)¹. ويستطرد بأنه إذا كان: (القانون الإستفتائي لا يعكس الإرادة العامة إلا إذا كان متوافقا مع الدستور)². حسب ما صرح به المجلس الدستوري فإن (هذا الرفض فيه تعارض واضح مع الدستورية، لأن احترام الدستور من طرف القانون الإستفتائي يتطلب رقابة قضائية وغياب الرقابة على قوانين الاستفتاء فيه إنكار لفكرة الدستور. فلا أحد يمنع المشرع الإستفتائي من التصويت على قوانين غير دستورية)³. ويوافقه Andréa Auer بقوله أنه: (إذا كان صحيحا أن القانون لا يعبر عن الإرادة العامة إلا إذا اتخذ في إطار الدستور فلا نرى مبررا لرفض القاضي الدستوري فهذا الرفض يتعارض مع هذا الاحترام)⁴.

ويقول (J. F. Flauss): لم نفهم جيدا كيف يمكن للمجلس الدستوري أن يقبل أن قانونا استفتائيا تشريعيًا يمكن أن يلغى بقانون برلماني تشريعي، ويخضع للرقابة الدستورية الممارسة من قبل المجلس الدستوري؟ فالقاضي الدستوري يجب عليه إذن في ديمقراطية دستورية أن يصرح باختصاصه ويراقب الشعب الذي هو أعلى من الدستور، إذا اعتبرنا بأن الشعب كسلطة دائما "سيد" وندخل في البناء الدستوري ديناميكية حقيقية، لأن حصانة القانون الإستفتائي لا يمكن قبولها في دولة القانون، وفي هذا الإطار يمكن تحليلها كنفى لفكرة السيادة)⁵. ونفس الرأي نجده عند J. L. Quermonne الذي يقول بأن: (عدم خضوع قانون استفتائي تشريعي للرقابة الدستورية من الصعب قبوله في دولة تعتمد مبدأ تدرج القوانين الداخلية" مما يؤسس لمنطق متناقض يؤدي إلى عدم دستورية الدستور نفسه)⁶.

¹ - Ph. Blacher, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, op, cit., p. 105.

² - « La loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution », cons, const., 23 aout 1985, DC, loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

³ - Ph. Blacher, *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, op, cit., p. 106.

⁴ - A. Auer, *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France*, « rapport de synthèse » au colloque Justice constitutionnelle et démocratie référendaire, acte du séminaire unidem organisé à Strasbourg, les 23-24 juin 1995, en coopération avec l'institut des hautes études européennes de Strasbourg, université robert Schuman, et avec le soutien de l'union européenne, commission européenne pour la démocratie par le droit, Edition du conseil de l'Europe, France, p. 171.

⁵ - J. F. Flauss, *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*, acte du séminaire unidem organisé à Strasbourg, les 23-24 juin 1995, en coopération avec l'institut des hautes études européennes de Strasbourg, université robert Schuman, et avec le soutien de l'union européenne, commission européenne pour la démocratie par le droit, Edition du conseil de l'Europe, France, pp. 16-18.

⁶ - J. L. Quermonne, *Le référendum: essai de typologie prospective*, op, cit., p. 589.

ويرى J. M. Sauve بأنه: (من أجل ضمان عدم انحراف الاستفتاء إلى إستراس والقضاء على مساوئه فيجب عقلنة استعماله بالرقابة، والاستعمال العقلاني يبدأ بالتوازن بين صوت الناخبين ودور الحكومة)¹. لأن الحصانة القضائية للقوانين الإستفتائية غير مؤسسة.

أما D. Dokhan فيقول: (لقد قرر خطأ المجلس الدستوري رفض الرقابة الدستورية على القانون الإستفتائي. لأن المادة 61 من دستور 1958 لا تنص ولا تقصي أي رقابة دستورية على القانون الإستفتائي ولم تحدد طبيعة القانون الخاضع للرقابة الدستورية)²، ويتساءل الفقيه (لماذا يراقب المجلس الدستوري القانون الإستفتائي المعدل من طرف البرلمان؟)³. فالمادة 3 من دستور 1958 تنص على أن: (السيادة تمارس عن طريق الشعب وعن طريق الممثلين) أي (تضع السيادة على قدم المساواة سواء تمت ممارستها عن طريق الشعب أو عن طريق ممثلي الشعب)⁴، ثم أن النتيجة واحدة وهي تبني قانون أو المصادقة عليه، إذن لماذا التفرقة بين القانونين؟. ويضيف J. Cadart بأن: (المادة 60 التي كلفته بالسهر على عمليات الاستفتاء تستدعيه أن يبسط رقابته على القوانين العضوية والعادية الخاضعة للاستفتاء في إطار المادة 11 من الدستور وعفويا وبتلقائية أي بدون إخطار من أية سلطة أو أي شخص فالمجلس الدستوري له حق وعليه التزام، إنها حالة إخطار إجبارية وهذا بالرغم من أن رفضه غير مؤسس في قراره سنة 1962 وهذا الإخطار يبدو أكثر بالنسبة للقوانين العضوية المصوت عليها عن طريق الاستفتاء في إطار المادة 11 حسب المادة 46 من الدستور)⁵.

ويرى louis Favoreu أن: (ظروف الواقع والقانون قد تغيرت بعد هذه السنين ويمكننا أن نطرح سؤالاً على المجلس الدستوري ألم يفكر يوماً في اجتهاده في حالة ما إذا أفرط رئيس الجمهورية في استعمال المادة 11 من أجل منع المشرع البرلماني وليفلت من رقابة القاضي الدستوري؟ إن عدم اختصاص المجلس الدستوري والتسبب الذي اعتمد عليه

¹ - J. M. Sauve, Référendum et démocratie, op, cit, p. 20.

² - D. Dokhan, Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, op, cit., pp. 361et 362et368.

³ - D. Dokhan, Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, op, cit., p. 362.

⁴ - A. Auer, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., p. 170.

⁵ - J. Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, op, cit., p. 177.

في رفض الرقابة الدستورية لم يعد كافيا اليوم)¹. وغياب الرقابة حسب F. Rueda (هدفه حماية اختصاصات السلطة التنفيذية وليس حماية السيادة الشعبية)².

ويقول Maurice Duverger بأن: (القوانين المصوت عليها من طرف الشعب هي التعبير المباشر عن السيادة الوطنية ونجد الدستور ينص ضمنا على إمكانية مراقبتها عندما نص على إمكانية تعديل الدستور)³.

ويتساءل Ph. Foillard هل يعقل أن المجلس الدستوري- في دولة ديمقراطية- لا يستطيع مراقبة موضوع خطير يمس بالحريات العامة؟⁴ وتقول M. fatin- Rouge stéfanini أنه في (فرنسا المعاهدة تسمو على القانون فقد يصادف أن يتعارض الاستفتاء مع حق محمي بالمعاهدة)⁵. ولهذا فإن تدخل القاضي الدستوري حسب رأيها (يقدم امتيازاً وهو الانتقال بالقضية من المجال السياسي إلى المجال القانوني، فهو يذكر الشعب بدون أن يعاقبه مباشرة، بأن مجتمعا ديمقراطيا يمر عبر احترام الحد الأدنى للحقوق الأساسية والتي تقع في نفس العنوان مع السيادة الشعبية التي هي مبدأ أساسي للديمقراطية ودولة القانون. فالحقوق الأساسية لا يمكن أن تنتهك ببساطة لأن أغلبية من الشعب قررت ذلك، بل يجب أن تكون مضمونة ومصونة حتى في مواجهة إرادة أغلبية الشعب التي عبر عنها في الاستفتاء. وهذه نصيحة ضرورية لإحياء الديمقراطية، ويجب على القاضي الدستوري أن لا ينساق وراء الضغط الشعبي)⁶. لأنه (في إطار احترام مبدأ تدرج القوانين فإن القاضي الدستوري يمكنه معاقبة كل من ينتهك الحقوق الأساسية المنصوص عليها في قمة التدرج)⁷. وتسوق لنا المؤلفة أمثلة من القانون المقارن بأنه في (أيرلندا تم رفض استفتاء شعبي لتعديل الدستور، يقر تشريع يبيح الإجهاض إذا كانت صحة الام في خطر. وبالرغم من أن الأغلبية الراضة ضعيفة (50,42%)، ولكن المحكمة الدستورية العليا بالرغم من جمود مصطلحات الدستور،

¹- cité par Francis Hamon, Quel statut pour les lois référendaire ? Cahiers Français « la V^e République, permanence et mutations », n° 300, 2001, p. 45; et aussi par D. Dokhan, les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs op, cit., p. 364.

²- F. Rueda, Le contrôle de l'exécutif par le juge constitutionnel, op, cit., p. 312.

³- cité par D. Dokhan, Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs op, cit., p. 362.

⁴-Ph. Foillard, Droit constitutionnel, op, cit., p. 221.

⁵- M. fatin- Rouge stéfanini, Le référendum et la protection des droit fondamentaux, op, cit., p. 99.

⁶-ibid., pp. 86 et 87.

⁷-ibid., p. 90.

صرحت بأن خطر انتحار المرأة الحامل يبرر ويكون سببا للرجوع للإجهاض¹. وفي (الولايات المتحدة الأمريكية صرحت المحكمة الدستورية العليا في 1996 بعدم دستورية استفتاء شعبي رفض للمثليين حق حمايتهم ضد التمييز الممارس عليهم في مجال السكن والعمل)².

وترى M. A. Cohendet إن المجلس الدستوري يراقب عمليات الاستفتاء وتنظيمها خاصة الحملة والتصويت وإعلان النتائج. وفي هذا الإطار يمكنه اكتشاف عدم دستورية مشروع القانون، وبالتالي لا يستطيع إعلان نتائج التصويت³. وتستطرد بأن: (العدالة الدستورية يجب أن تحترم القواعد الموجودة في دستور الدولة من طرف الكل وخاصة الحكام وحقيقة هذه العدالة وفعاليتها تتوقف على جرأة القضاة للغوص في عمق القواعد والمبادئ الدستورية)⁴. ولهذا فإن (رفض الرقابة الدستورية على القانون الاستفتاءي يتطلب وجود Marbury et Madison في فرنسا)⁵ ومن ثم (يصبح في الإمكان تقليص الأظافر الميتة الميتة للعدالة الدستورية في فرنسا)⁶.

وبعد استعراضنا لهذه الآراء الفقهية فإن الرأي الثاني القائل بأحقية المجلس الدستوري في رقابته للقانون الاستفتاءي يبدو أنه أقرب للصواب وذلك للمبررات الآتية:

بما أن المجلس الدستوري أعطى رأيه حول الأسئلة المطروحة على الاستفتاء الشعبي الخاص بكاليدونيا الجديدة في 1987 وقرر بأنه يجب أن تكون واضحة لا لبس فيها، وحذف عددا من الكلمات في السؤال المطروح على الاستفتاء⁷، وعليه إذا كانت الأسئلة مخالفة

¹ - للإشارة فإن الإجهاض ليس ممنوعا في أيرلندا بل موجود ولكن بشروط صارمة مما يؤدي الى السفر الى بلدان أخرى لاجراء عمليات الإجهاض ومن أجل هذا يطالب الكثير وهناك عدة مسيرات واحتجاجات من أجل اقرار قانون إباحة الإجهاض بدون قيود.

² - M. fatin- Rouge stéfanini, Le référendum et la protection des droit fondamentaux, op, cit., p. 99. pp. 79 et 80; 85;100 et 101.

³ - Droit constitutionnel, op, cit., p. 369.

⁴ -A-M. Le Pourhiet, L'injustice constitutionnelle, in renouveau du droit constitutionnel, mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Dalloz, paris, France, 2007, p. 223.

⁵ -ibid., p. 227et 228.

⁶ -« Il est possible de supprimer les angles morts de la justice constitutionnelle enFrance». ibid., p. 228.

⁷ - décision n°87- 226 DC, du 2 juin 1987, « Consultation des population calédoniennes », cs. n°9 et 10: «Considérant que cette rédaction est équivoque ;(...)»

للدستور، فإنه يستطيع أن يعرقل إجراءات الاستفتاء الشعبي، وهذا لأن الدستور نفسه الذي مكنه من الصلاحيات الاستشارية خوله في الوقت نفسه احترام الدستور (المادة 60). إذن ففي إطار مهمته باحترام الدستور، فإنه يستطيع منع طرح أسئلة على الشعب قد تضلله. بالإضافة إلى أنه في قرار 02 سبتمبر 1992 السابق الإشارة إليه أعلن المجلس الدستوري ضمنا إمكانية رقابة التشريعات الدستورية.

إن مراجعة دستور 1958 في 2008 خفت من عدم اختصاص المجلس الدستوري وذلك بإقرار الرقابة على المبادرة الشعبية المقترحة أي اقتراحات القوانين (المادة 11)، وتبقى مع ذلك مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة محصنة من أية رقابة. إذن لماذا يسمح برقابة المبادرة الشعبية ولا يسمح برقابة المبادرة الحكومية، مع أن كليهما سوف يخضع للتصويت الشعبي وينتج في النهاية قانونا استفتاءيا. فهناك تناقض واضح لأنه حينما يمارس الشعب سيادته افتراضا (المبادرة - اقتراحا وإعلانا - للسلطة التنفيذية) فالمجلس الدستوري يرفض رقابته للقانون الإستفتاءي بحجة المساس بالسيادة الشعبية، أما حينما يمارس الشعب سيادته حقيقة عن طريق المبادرة الشعبية المقترحة (وأن كانت ليست شعبية خالصة) فيقرر له المؤسس الدستوري الاختصاص ولا يعد مساسا بالسيادة الشعبية. إن إخضاع المبادرة الشعبية المقترحة أي اقتراحات القوانين للرقابة وتحصين مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة لا يفهم منه سوى أن كلا من الشعب وممثليه قاصرين ويحتاجان إلى الوصاية المتمثلة في المجلس الدستوري. وإذا كان المجلس الدستوري قد رفض الاختصاص بدعوى المساس بالسيادة الشعبية. فلماذا يسمح لقضاء الاتحاد الأوروبي (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة الاتحاد الأوروبي) أن يتدخل في السيادة الشعبية ويراقبها؟. ولهذا فإنه من الأولى، أن تكون الرقابة على مشاريع القوانين الإستفتاءية كما في الاقتراحات، وهذا لا يمس أبدا بسيادة الشعب، ويجنب انتهاك الدستور. ونضيف بأن الاستفتاء المحلي يخضع لرقابة القاضي الإداري (رقابة قبلية وبعديّة)¹. أي أن السيادة المحلية يمكن مراقبتها مع أنها جزء من السيادة

Considérant, des lors, (...) que doivent être déclarées contraires à la constitution les dispositions contenues dans les mots "avec un statut dont les éléments essentiels ont été portés à votre connaissance" figurant à l'article 1° de la loi; ».

NOTE: P. Avril Et J. Gicquel, chronique constitutionnel, revue pouvoir n°43, 1987 p. 215-216.

¹-Sur le contrôle du référendum local voir B. Chentebout, Droit constitutionnel, op, cit., pp. 446 et 447.

الوطنية، فلماذا تخضع الأولى للرقابة وتتحصن منها الثانية، مع أن كلا السیادتين يمارسهما الشعب.

وفي الفقه المصري، يقول ماجد راغب الحلو: «نعتقد أن تقديس إرادة الشعب السياسي عندما تصدر في صورة مباشرة عن طريق الاستفتاء تعد أمراً مبالغاً فيه، ويمكن أن يجانب الصواب، حتى مع افتراض ارتفاع درجة وعي المواطنين ونزاهة عملية التصويت والإحصاء. وذلك لأن التقديس في مجال الأحكام لا يمكن أن ينسب لغير إرادة الله وحده سبحانه وتعالى وهو العزيز الحكيم. ولو افترضنا استفتاء أجري ووافق الشعب فيه على أمر يخالف أحد أحكام الشريعة الإسلامية الغراء. فلا تتصور أن يتحصن هذا الأمر من الطعن القضائي لمجرد موافقة المستفتين عليه، ونؤكد أنه يجوز الطعن فيه وإلغاؤه احتراماً لأحكام الشريعة الإسلامية وهي المصدر الرئيسي للتشريع في الدولة، طبقاً لنص المادة الثانية من الدستور»¹.

إن القضاء والفقه الدستوري في كل من فرنسا ومصر قد حدد موقفه من رقابة القانون الإستفتائي لكنه في الجزائر لم يتبلور هذا الموقف بعد، وهو ما نعمل على تلمسه في الجزئية الفرعية الموالية.

في الجزائر، إذا كانت التطبيقات العملية في كل من فرنسا ومصر قد حركت أقلام فقهاء القانون الدستوري للإدلاء بآرائهم حول إمكانية أو عدم إمكانية الرقابة على قوانين الاستفتاء، فإن هذا النقاش لا نجد له مثيلاً في الفقه الدستوري الجزائري وربما يرجع السبب في إنعدام الطعون المقدمة ضد القوانين الإستفتائية. وفرضاً تم ذلك فهل يجوز للمجلس الدستوري بسط رقابته أم الحكم بعدم الاختصاص؟. ونحاول الإجابة على هذا الفرض من خلال إمكانية رقابة المجلس الدستوري للقانون الإستفتائي الدستوري والقانون الإستفتائي التشريعي.

¹ - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 686-687

فيما يخص القانون الإستفتائي الدستوري (التعديل الدستوري) فإن هذه الرقابة ممكنة وبنص الدستور حيث قضت المادة 210 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 أنه: «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان»¹.

فهذا النص الدستوري يحدد طرق تعديل الدستور، فإذا علل المجلس الدستوري رأيه بأن مشروع التعديل الدستوري لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، أمكن رئيس الجمهورية أن يسلك الطريق البرلماني متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

أما إذا كان مشروع التعديل الدستوري يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، والتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وعلل المجلس الدستوري رأيه، فإن رئيس الجمهورية لا يستطع عرضه على البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمر للمصادقة عليه بل يصبح الطريق الثاني هو الأجدر بالإتباع، وهو اللجوء إلى الشعب صاحب السيادة حسب المادة 8 ف 4 والمادة 91 بند 8 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 اللتين تخولاه الرجوع مباشرة إلى الشعب واستشارته بشأن مشروع التعديل الدستوري. فالمادة 210 من الدستور لا تستبعد اللجوء للاستفتاء الشعبي متى قدر رئيس الجمهورية ذلك، لأن المؤسس الدستوري استعمل فعل "أمكن" أي في حالة عدم إحراز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان وفي حالة موافقة ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان. وهنا يكون مشروع التعديل الدستوري الذي يستفتي عليه الشعب قد تمت مراقبته من قبل المجلس الدستوري. إذن فمشروع التعديل

¹ - وتقابلها المادة 176 من دستور 1996 قبل هذا التعديل.

الدستوري يمكن مراقبة قبل عرضه على الشعب من قبل المجلس الدستوري ونص المادة أعلاه سنده في ذلك.

يضاف إلى هذا السند الدستوري، أن المجلس الدستوري نفسه قرر أنه بعد أن يعطي رأيه المعلن بأن مشروع الدستور لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، والتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وحتى في حالة عدم موافقة البرلمان يمكن رئيس الجمهورية أن يعرض مشروع التعديل الدستوري على الشعب وذلك حينما عرض عليه مشروع تعديل دستور 1996 لسنة 2008 فقد ورد في رأيه المعلن رقم 08/01 ما يلي:

«واعتباراً أنه يمكن رئيس الجمهورية، بمقتضى المادة 176 من الدستور، أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.

واعتباراً أن هذا الاجراء لا يستثني لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء الشعبي إذا لم يحرز هذا القانون ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان...»¹. فمشروع التعديل الدستوري باستعمال المادة 210 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 (المادة 176 قبل التعديل) يمكن مراقبته في حالتين: الأولى عندما يعلل المجلس الدستوري رأيه بأن المشروع لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، والتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، فيقوم رئيس الجمهورية بعرضه على الاستفتاء دون عرضه على البرلمان. والثانية بعد رأي المجلس الدستوري وعدم حصوله على ثلاثة أرباع (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان فيعرضه على الشعب. وإذا كان المجلس الدستوري يراقب مشروع التعديل الدستوري رقابة قبلية في هاتين الحالتين، ولكن مع ذلك قد يفلت مشروع التعديل الدستوري فيما لو قرر رئيس الجمهورية استعمال المادة 208 دستور 1996 المعدل سنة 2016 التي نصت على أنه: «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي.

¹ - أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 01 / 08 / ر. ت د/م د مؤرخ في 09 ذي القعدة عام 1429 الموافق 07 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات الدستوري الجزائري، 2008، رقم 13.

يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب». يضاف الى هذه الحالة، حالة أخرى، وهي المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور فهذا التعديل أيضا لا يخضع لرقابة المجلس الدستوري بل يعرضه رئيس الجمهورية مباشرة على الشعب حسب نص المادة 211 التي قضت بأنه: «يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء وغرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي.

ويصدره في حالة الموافقة عليه».

وأما بالنسبة للقانون الإستفتائي التشريعي، فإن المجلس الدستوري قد حدد موقفه من مكانته في النظام القانوني في الدولة بأنه يأتي في مرتبة تالية للدستور ويسمو على القوانين العضوية ولكنه لم يحدد موقفه إن كان يخضع لرقابته أم لا وذلك في رأيه رقم 01/ر.م. د/12 مؤرخ في 14 صفر عام 1433 الموافق 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور بأن: «ميثاق السلم والمصالحة الوطنية تمت تزييته في استفتاء شعبي، ويعد التعبير المباشر عن الإرادة السيدة للشعب، ومن ثم يحتل في تدرج القواعد القانونية مرتبة أسمى من القوانين العضوية منها أو العادية، وبالنظر إلى اختلاف إجراءات الإعداد والمصادقة والرقابة الدستورية...».

فإذا كان القانون الإستفتائي التشريعي يأتي في مرتبة أدنى من الدستور، فإنه حتما يراقب من قبل المجلس الدستوري، لأن مبدأ سمو الدستور يفترض أن كل القواعد القانونية التالية للدستور في المرتبة تراقب. وفرضا قدم طعن ضد قانون استفتائي فهل سيقبل المجلس الدستوري بسط رقابته عليه؟ أم سيحتج بمبدأ السيادة الشعبية مثل نظيره المجلس الدستوري الفرنسي؟ وفي هذه الحالة يصبح لدينا فئة من القوانين محصنة من الرقابة الدستورية بالرغم من أنها أقل مرتبة من الدستور، وهذا يولد تناقضا كبيرا في مجال احترام أحكام الدستور.

والجواب أن المجلس الدستوري يجب عليه أن يقبل الاختصاص ويراقب القانون

الإستفتائي المطعون فيه، لأن هذه الرقابة غير محظورة بنص دستوري واضح. فالمادة 186

ف1 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص على أنه: «بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري، برأي في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات». أما الفقرة الثانية فتخص بالذكر القوانين العضوية «بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان»¹. فهذا النص هو نفسه المادة 61 ف1 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تنص على رقابة دستورية القوانين بدون أن تحدد نوعها إن كانت استثنائية أو صادرة عن البرلمان². وهذا عكس الفقرة الثانية من نفس المادة التي حددت القوانين العضوية صراحة. ويتشابه مع نص المادة 192 من الدستور المصري التي ذكرت مصطلح قوانين بدون تحديد³. وحتى في النظام المحدد لإجراءات عمل مجلس الدستوري لسنة 2016 نجد القوانين العضوية فقط محددة ولكن كلمة قوانين جاءت بدون تحديد. وهذا حسب ما ورد في مادته الأولى أنه: «يفصل المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في مطابقة القوانين العضوية للدستور قبل صدورها...». وأما مادته 5 فقد نصت على أنه: «يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات، والقوانين، والتنظيمات برأي طبقا للفقرة الأولى من المادة 186 من الدستور».

إذا في حالة عدم وجود نص يمنع فإنه لا يوجد مبرر للمجلس الدستوري أن يرفض رقبته، ولا يمكن تحصين أي قانون استثنائي، ووجود الرقابة يصبح أكثر من ضرورة، وهذا للمبررات الآتية:

1°/ إذا كان رئيس الجمهورية يستمد شرعيته من الإرادة العامة الشعبية باعتباره منتخب من قبل الشعب مباشرة⁴، فإن أساس هذه الشرعية لا يبرر له إصدار موضوع

¹ كانت المادة 165 قبل التعديل تنص على أنه: « يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية. يبيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان».

² انظر سابقا ص 350-353 من هذا المبحث

³ انظر سابقا ص 353 وما بعدها من هذا المبحث.

⁴ تنص المادة 85 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: «ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر والسري.

يتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها.

ويحدد القانون العضوي الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية».

للاستفتاء ينتهك الحقوق والحريات، أو يخالف ما هو منصوص عليه في الدستور. وإن حدث ذلك وتم خرق نصوص الدستور، فإنه من الضروري بل من الواجب على المجلس الدستوري أن يتصدى لذلك، ويستمد المجلس الدستوري دوره الرقابي من الدستور الذي نص في مادته 182 ف 1 على أنه: «المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور»¹. أي أن المهمة الأولى والأساسية للمجلس الدستوري هي السهر على احترام الدستور واحترام الدستور يكون بتطهير النظام القانوني للدولة من القوانين المعيبة والتي تمس بالحقوق والحريات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يركز على المادة 84 من الدستور التي توجب على رئيس الجمهورية احترام الدستور²، وعلى القسم الذي أداه رئيس الجمهورية أمام الشعب³. فلا شرعية للمجلس الدستوري إذن إن هو سكت عن نصوص مخالفة للدستور بدعوى عدم مساسه بالإرادة الشعبية.

2/ إن الرقابة الدستورية على موضوع الاستفتاء تعتبر ضماناً لاستمرار العدالة الدستورية، فالعلاقة بين العدالة الدستورية والعدالة الإستفتاءية هي علاقة تكاملية، لأن كليهما يهدف إلى تحقيق الديمقراطية والمحافظة على الحقوق والحريات المنصوص عليها دستورياً.

3/ عندما يراقب المجلس الدستوري موضوع الاستفتاء الشعبي فهذا لا يتضمن أي نوع من الاستهانة بالإرادة العامة الشعبية. وإنما على العكس من ذلك، فإنه يقوم بواجبه الدستوري والمتمثل في حماية الدستور، وبالتالي حماية الديمقراطية في حد ذاتها. وهذا لا يقلل من

¹ - كانت المادة 163 قبل التعديل والمادة 153 من دستور 1989.

² - تنص المادة 84 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: «يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور...».

³ - المادة 90 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص على أنه: «يؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي:

بسم الله الرحمن الرحيم

وفاء للتضحيات الكبرى؟، ولأرواح شهدائنا الأبرار، وقيم ثورة نوفمبر الخالدة، أقسم بالله العلي العظيم، أن أحترم الدين الإسلامي وأمجده، وأدافع عن الدستور، وأسهر على استمرارية الدولة، أن أعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، وأسعى من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، وأحترم اختيار الشعب، ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، وأحافظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وأعمل بدون هوادة من أجل تطور الشعب وازدهاره، وأسعى بكل قواي في سبيل تحقيق المثل العليا لعدالة والحرية والسلام في العالم.

والله على ما أقول شهيد».

قرينة الدستورية التي يتمتع بها النص المستفتى عليه، لأنه تعبير عن الإرادة الشعبية، بل يعززها أكثر.

4/ الأصل أن الإرادة الشعبية لا تخطئ أي كل قضية صوتت عليها مبنية على قرينة الدستورية إلى أن يظهر العكس، فالخطأ قد يورد وتوافق هذه الإرادة على موضوع غير دستوري، وبالتالي فلا مناص من أعمال الرقابة الدستورية وخلع كل حصانة عن موضوع الاستفتاء الشعبي.

5/ وبرجوعنا للقانون المقارن فنجد هذه الرقابة ممكنة وتمارس بشكل عادي. وهي نوعان: رقابة القابلية ورقابة الدستورية. فالأولى تتضمن فحص التوقيعات، المواعيد، وحدة الشكل والاسئلة، وما إذا كان الموضوع محل الاستفتاء يدخل ضمن ما أقره دستور الدولة، (فالرقابة هنا ليست رقابة الدستورية وأقل من رقابة فوق الدستورية ولكنها رقابة قبول)¹. وأما الثانية فهي مراقبة محل الاستفتاء إذا كان مطابقاً للدستور أو يتعارض معه. فالدستور السويسري لسنة 1999 نص على أن المبادرة الدستورية الكلية أو الجزئية يجب أن تحترم القواعد الآمرة في القانون الدولي. وتقوم المحكمة الفيدرالية، بفحص الاقتراح ولا يكون تدخلها إلا بناء على طعن².

وأما في ألمانيا، فإن الاستفتاء يخضع للرقابة مرتين: الأولى من طرف السلطات الإدارية بطلب من الحكومة أو البرلمان حول الحدود المادية للاستفتاء، أي مدى قابلية الاقتراح للاستفتاء، أما الثانية فتكون من طرف المحكمة الدستورية للدولة الفيدرالية، حينما يتم التصويت عليه من طرف الشعب أي رقابة القانون المصوت عليه من طرف الأغلبية³. فلا يراقب القاضي الدستوري عمليات الاستفتاء فقط بل كذلك تمتد رقبته لتشمل القانون الناتج عن الاستفتاء⁴.

¹-voir dans ce sens M. fatin- Rouge stefanini, Le référendum et la protection des droit fondamentaux, op, cit., pp. 92 et 93.

²-A. Auer, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., pp. 171et172.

³- S. Schott, Le référendum dans les Lander de la République Fédérale d'Allemagne, acte de la journée d'étude «Théorie et pratiques du référendum » organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, volume 17, 2012, France, pp. 71 et 72.

⁴-F. Rueda, Le contrôle de l'exécutif par le juge constitutionnel, op, cit., p. 324.

وفي إيطاليا فيكون احترام الشروط الشكلية لإجراء الاستفتاء الإلغائي مراقبا من طرف مكتب رقابة الاستفتاءات التابع لمحكمة النقض، التي تفحص الإضاءات¹. أما المحكمة الدستورية فتراقب الأسئلة وتفحص الاقتراح قبل إجراء الاستفتاء، أي إذا كان الموضوع من غير المواضيع المقصاة من الاستفتاء حسب المادة 75 من الدستور². إذا تم رفضه فلا يعاد طرحه إلا بعد مرور خمس سنوات وإذا تم قبوله فلا ينتج أثره فورا بل يجب أن يلغى بمرسوم من طرف رئيس الجمهورية، ويدخل حيز التنفيذ بعد نشره في الجريدة الرسمية بعد يومين ويمكن لرئيس الجمهورية أن يؤخر تنفيذه بعد طلب من مجلس الوزراء إلى حد أقصى لا يتجاوز 60 يوما وهذا لإنتاج قانون جديد لملء الفراغ³.

ونجد دستور جنوب إفريقيا لسنة 1996 في المادة 167 فقرة 4 - د يسند للمحكمة الدستورية الحكم بدستورية أو عدم دستورية أي تعديل دستوري⁴.

وفي أيرلندا تنص المادتان 26 و 27 من دستور 1937 على رقابة اختيارية وقبلية من طرف المحكمة الدستورية مابين التصويت البرلماني والتصويت الشعبي في الاستفتاء⁵.

إن هذه النماذج التي سقناها من القانون المقارن لجديرة بأن يقتدي بها المؤسس الدستوري الجزائري ويؤمن المجلس الدستوري بنص صريح في صلب الدستور من رقابة موضوع الاستفتاء الشعبي، على الرغم من أنه يمثل التعبير المباشر عن السيادة الشعبية، لأن هذه السيادة لا تتعارض مع دولة القانون، التي يجب أن تحترم فيها كل القواعد القانونية في النظام القانوني في الدولة.

¹- A. Auer, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., p. 172; et aussi Ph. Blacher, Contrôle de constitutionnalité et volonté générale, op, cit., p. 105.

² - G. Conac, Le référendum en France: quel avenir ? op, cit., pp. 80 et 81; J. Giudicelli et C. Papanikolaou, op, cit., pp. 8-12.

³- S. Bartole, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en Italie, op, cit., p. 60.

⁴- S. Schott, Le référendum dans les Lander de la République Fédérale d'Allemagne, op, cit., pp. 71 et 72.

⁵ - M. fatin- Rouge stéfanini, Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, op, cit., pp. 244et245.

وتجدر الملاحظة أنه، إذا كان الفقه الدستوري قد طالب بإقرار رقابة على موضوع الاستفتاء الشعبي إلا أنه انقسم إلى اتجاهين الأول ينادي بالرقابة القبلية والثاني ينادي بالرقابة البعدية ونعرض لهما فيما يلي:

أ) الاتجاه الفائل بالرقابة القبلية

في فرنسا، يرى بعض الفقه الدستوري بأنه يجب أن يراقب موضوع الاستفتاء من طرف القاضي الدستوري قبلها. لأنه (لا يمكن أن نتخيل بأن القاضي الدستوري يصرح بعدياً بأن قانون ما - صوت عليه الشعب وربما بأغلبية ساحقة- بأنه غير دستوري. ولهذا فإن المجلس الدستوري في فرنسا، كان على حق حينما رفض الرقابة البعدية للقانون الإستفتائي في فقهه القديم 1962 وفقهه الحديث 1992. فما هذا النفاق وما هذا التناقض فمن جهة نعطي للشعب سلطة ونأخذها منه في الوقت نفسه؟¹. ويخلص في الأخير إلى أنه (من المستبعد أن يطبق المجلس الدستوري يوماً على الاستفتاءات الوطنية اجتهاده ذا الصلة بالاجتهادات المحلية المتعلقة بحق التقرير الذاتي للمصير" قرار المجلس الدستوري بتاريخ 26-6 - 1987" ويمنح لنفسه صلاحية مراقبة نص المسألة الخاضعة للشعب)². وأن (الرقابة القبلية تبدو ممكنة تماماً وتسمح بتجنب كل خطر للاستعمال المتعسف من طرف السلطة التنفيذية في الرجوع للشعب)³. وقد طالب PascalJan (إما بتعديل المادة 61 ف2 أو تعديل المادة 11 من الدستور والسماح للمجلس الدستوري برقابة قبلية، اختيارية أو إجبارية لمشروع القانون الإستفتائي)⁴.

ويبدو f. lauchaire متفائلاً فيقول: (حقاً المجلس الدستوري لا يراقب القانون الإستفتائي ولكنه سيأتي يوم ويراقبه قبل عرضه على الشعب)⁵. فوجود رقابة قضائية دستورية خاصة قبلية ووقائية حسب J. M. Sauve تصبح ضرورة⁶.

¹ - H. Roussillon, Contre le référendum, revue pouvoir, n° 77, 1996, pp. 189 et 190.

² - H. Roussillon, Conseil constitutionnel op, cit., p. 131.

³ - F. Rueda, Le contrôle de l'exécutif par le juge constitutionnel, op, cit., p. 321.

⁴ - voir son ouvrage la saisine du conseil constitutionnel, op, cit., p. 339

⁵ - F. lauchaire, Le conseil constitutionnel, organisation et attribution, op, cit., p. 58.

⁶ - J. M. Sauve, Référendum et démocratie, op, cit., p. 22.

ولالإشارة، فقد اقترحت لجنة فيدال سنة 1993- بطلب من الرئيس Mitterrand- الرقابة القبلية للاستفتاء المنصوص عليه في المادة 11 من دستور 1958¹، لأن إرادة الشعب مازالت لم تتدخل². وأن تكون الرقابة على مشاريع القوانين مثلما تكون على اقتراحات القوانين ولكن مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية رفضا ذلك في تعديل 2008، حيث تم إقرارها على الاقتراحات فقط³، وهذا حسب ما ورد في المادة 11 من الدستور في فقرتها (يمكن إجراء استفتاء في أحد المواضيع المذكورة في الفقرة الأولى، بمبادرة من خمس (5/1) أعضاء البرلمان، وبتأييد من عشر (10/1) الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية).

يحدد قانون عضوي شروط عرض اقتراح هذا القانون والشروط التي يراقب المجلس الدستوري بموجبها احترام الفقرة السابقة). و صدر القانون العضوي الصادر في 6 ديسمبر 2013 ليوضح كيفية تدخل المجلس الدستوري لمراقبة جمع التوقيعات بعد أن يصل الاقتراح إليه⁴. ويحظر إضافة أو سحب أي توقيع ويمكن لكل ناخب شكك في عملية جمع التوقيعات أن يخطر المجلس الدستوري في مدة جمع التوقيعات أو خلال ال 10 أيام التالية لأنها جمع التوقيعات. وبعد أن يتأكد من تحقق النصاب المطلوب (من الناخبين والبرلمانيين) فإنه يمر ليفحص الموضوع المقترح إذا كان يدخل ضمن المجال المحدد في المادة 11 ف 1 من الدستور ويراقب مدى مطابقته للدستور حسب المادة 61 منه)، وهذا بعد أن يكون الاقتراح قد تم فحصه من طرف المجلسين قبل أن يبعث إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

¹ - Proposition de révision de l'article 11 alinéa 2de la constitution 1958: «Le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le conseil constitutionnel de sa conformité à la constitution » voir dans ce sens, F. Rueda, Le contrôle de l'exécutif par le juge constitutionnel, op, cit., p. 323;P. Nuss, Référendum et initiative populaire en France: de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier, op, cit., p. 445 ;S. Diémert, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la constitution, op, cit., p. 56; M. fatin- Rouge stefanini, Vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, op, cit., pp. 907 et908; F. lauchaire, La loi constitutionnelle du 4 aout 1995, op, cit., p. 1416.

² - B. Mercuzot, La souveraineté de l'expression référendaire : un principe nécessaire au droit constitutionnel, op, cit, p. 681.

³-voir, L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevoutian, J. L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, France, 13ed, 2010, p. 325; M. Haulbert, Le référendum d'initiative «partagée représentants versus représentés», op, cit., p. 1669.

⁴ - يبدأ سريان مفعول هذا القانون بتاريخ الأول من جانفي سنة 2015

بالاستناد على المادة 70 من دستور 1958، وفي حالة الشك إلى حامي الحقوق حسب نص المادة 71-1 والمادة 7 و32 من قانونه الصادر سنة 2011¹.

ويجب أن (يراعي الاقتراح المادة 40 من دستور 1958 أي لا يكون في الضرائب وتخفيضها)². المفروض أن المجلس الدستوري يفحص الموضوع قبل جمع التوقيعات من الناخبين لأنه من (الناحية السياسية يبدو الأمر صعبا لو رأى المجلس الدستوري بأن أحد بنود الاقتراح غير دستورية أن يعدل الاقتراح بعد أن زكاه ملايين الناخبين)³. ففي سويسرا فإن المجلس الفيدرالي يفحص قابلية الطلب للاستفتاء بعد جمع التوقيعات من طرف 100000 ناخب ل 7 ملايين ساكن. وفي إيطاليا فإن رقابة قابلية الطلب للاستفتاء من طرف المحكمة الدستورية تكون بعد جمع التوقيعات من طرف 500000 ناخب ل 56 مليون ساكن⁴، لكن في فرنسا فإنه يشترط عشر الناخبين مما يعادل 66 ملايين ناخب ل 66 مليون ساكن وخمس البرلمانين أي عضو 185 برلماني من بين 925. إذن هذه النسبة الكبيرة تمنع الشعب من التعبير عن رأيه عن طريق الاستفتاء، وإن حصلت يأتي المجلس الدستوري ليعلن عدم دستورية الاقتراح إنه صعب جدا⁵.

ب) الاتجاه القائل بالرقابة البعدية

يرى هذا الاتجاه بأنه يجب على القاضي الدستوري أن يراقب القانون الإستفتائي ولو تم التصويت عليه من طرف الشعب السيد. وأن (فعالية الرقابة البعدية للاستفتاء تركز أساسا على استقلالية القاضي الدستوري وخاصة في مواجهة المبادرين أو مقترحي موضوع الاستفتاء)⁶.

¹- voir F. Bottini, La Démocratie participative dans la révision de 2008: liberté politique ou simple droit procédurale ?, op, cit., p. 1192 ; I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, p. 42; M. Verpaux, Le conseil constitutionnel, op, cit., p. 104.

²- F. Hamon, Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, op, cit., p. 255.

³- I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, p. 42; B. Mercuzot, La souveraineté de l'expression référendaire : un principe nécessaire au droit constitutionnel, op, cit., p. 683.

⁴- M. fatin- Rouge stéfanini, Le contrôle référendum par la justice constitutionnelle, op, cit., p. 250et251.

⁵-voir dans ce sens M. Haulbert, Le référendum d'initiative «partagée représentants versus représentés», op, cit., p. 1644; M. fatin- Rouge Stéfanini, Le contrôle référendum par la justice constitutionnelle, op, cit., p. 250 et 251 et aussi son article vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, op, cit., p. 909.

⁶- J. F. Flauss, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire, op, cit., p. 25.

وينتهي بعض الفقه الدستوري إلى أن إفلات القانون الإستفتائي من رقابة المجلس لا يحصنه من رقابة القاضي الدولي فمثلا (رقابة المعاهدات للقانون الإستفتائي إذا كان القانون الإستفتائي يتضمن نسا يتعارض مع التزام دولي فالقاضي عليه واجب تجنب تطبيق هذا النص، وهذا يمكن بطبيعة الحال أن يحد من نتائج ضرب حقوق الإنسان بالاستفتاء)¹، لأن غياب الرقابة الدستورية البعدية للقوانين الإستفتائية لن تضيع الحقوق والحريات الأساسية المحمية بالمعاهدات الأوروبية والدولية، إن القانون الاستفتائي لا يفلت من رقابة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أو محكمة العدل للاتحاد الأوروبي مثل القانون العادي². فلو رفع طعن ضد قانون استفتائي أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة الاتحاد الأوروبي فإنهما (لا يترددان في الحكم بأن القانون الإستفتائي يتعارض مع اتفاقية حقوق الإنسان)³. لأن مهمتهما هي المحافظة على هذه الحقوق، وهو ما أكدته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بقولها أن: (الديمقراطية لا تعني السمو لرأي الأغلبية ولكنها تعني التوازن والحفاظ على حقوق الأقلية)⁴. فرقابة الهيئات القضائية الدولية الخاصة (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، محكمة العدل المشتركة الأوروبية تسمح على الأقل التقليل من خطر انحراف الاستفتاء)⁵، وبالتالي المحافظة على الحقوق والحريات.

وفي مصر، فإن القانون الإستفتائي التعديلي لا تنصب عليه لا رقابة قبلية ولا بعدية أما القانون الإستفتائي التشريعي فيخضع للرقابة البعدية حسب ما قضت به المحكمة الدستورية الفعلية ولكن الرقابة قبلية فلم نجد نسا يجيز ذلك.

¹- M. A. Cohendet, Droit constitutionnel, op, cit., p. 369; PH. Blacher, Contrôle de constitutionnalité et volonté générale, op, cit., p. 121.

²- J. M. Sauve, Référendum et démocratie, op, cit., p. 23.

³- S. Diémert, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la constitution, op; cit, pp.93 et 94.

⁴- «La démocratie ne se ramène pas à une suprématie constante de l'opinion d'une majorité: elle commande un équilibre qui assure aux minorités un juste traitement et évite tout abus de position dominante». M. fatin-Rouge Stéfani, Le référendum et la protection des droit fondamentaux, op, cit., p. 99et 100.

⁵- F. Hamon, L'extension du référendum: données, controverses, perspectives, op, cit., p. 123, et aussi son article quel statut pour les lois référendaire? op, cit., p. 45.

وأما في الجزائر، وفرضا أسند للمجلس الدستوري رقابة موضوع الاستفتاء الشعبي، فإن السؤال المطروح ما هو نوع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري؟ فهل تكون رقابته سابقة على التصويت الشعبي أم لاحقة له؟.

إن الرقابة القبلية تمكن من تجنب إجراء استفتاء شعبي قد يكون موضوعه غير ذي فائدة بالنسبة للمصلحة العامة أو يشكل مساسا بحقوق وحرريات الأفراد. ولهذا فهي وقائية وتجنب تبذير الكثير من النفقات. أما الرقابة البعدية لموضوع الاستفتاء الشعبي فتكون استثنائية أي بعد أن تكون الإرادة العامة قد عبرت عن موقفها من الاستفتاء الشعبي وخاصة إذا تغيرت الظروف أو تم اكتشاف عيب عدم الدستورية لاحقا، وأن الموضوع فعلا يمس بحقوق وحرريات الأفراد المنصوص عليها دستوريا. وسواء كان هؤلاء الأفراد يمثلون أقلية أو أغلبية. ففي سويسرا بالرغم من ديمقراطية هذا البلد، واتخاذه الاستفتاء الشعبي وسيلة للتعبير عن السيادة الشعبية إلا أن الأغلبية صوتت على موضوع حظر المآذن في استفتاء سنة 2009 بالرغم من أن هذا الاستفتاء يتعارض مع المادة 139 ف 2 التي تلزم أن يكون الموضوع لا يتعارض مع الاتفاقيات الدولية¹، والذي يمثل فعلا انتهاكا صارخا لحقوق الأقليات المسلمة في هذا البلد. وفي الكثير من الدول الأوروبية، طالب بعض المواطنين بالاعتراف رسميا بالزواج المثلي، هذا الزواج الذي ينافي الفطرة الإنسانية ويتعارض مع كل الديانات. فكانت أيرلندا أول بلد أوروبي يقر هذا الزواج عن طريق الاستفتاء الشعبي²، الذي تم إجراؤه بتاريخ 22 ماي 2015 ووافق 62,3% من الناخبين على دسترة المثلية الجنسية. وهذا بالرغم من أن المحكمة العليا قد أكدت سنة 1984 عدم دستورية الزواج المثلي وأن الزواج هو اتحاد دائم غير قابل للإحلال بين رجل وامرأة. فتم تعديل دستور 1937 سنة 2015 وإدخال التعديل رقم 34 الذي أقر الزواج المثلي³.

¹ - voir dan ce sens D. Giroux, Le système référendaire en suisse, op, cit., p. 47.

² - تعتبر أيرلندا من أكبر الدول احتراماً للديانات ومن أشد الدول دفاعاً عن الحرية الشخصية. ومع هذا استخدمت الاستفتاء الشعبي لإباحة الزواج المثلي أما الدول الأوروبية الأخرى فاعترفت به عن طريق البرلمان. أنظر الموقع http://www.bbc.com/arabic/worldnews/2015/05/150523_irland_gay_marriage

³ - voir, Eoin Daly, Le mariage des personnes de mêmes sexe en droit constitutionnel comparé « en Irlande », Annuaire international de justice constitutionnelle 2014, juge constitutionnels et doctrine constitutions et transition, Economica, presse universitaires d'Aix-Marseille (puam) xxx, p. 119 - 123.

وإذا قلنا أن الرقابة على القوانين الإستثنائية ممكنة من طرف المجلس الدستوري ولا مسوغ له للحكم بعدم اختصاصه، إذا ما قدم طعن أمامه ضد قانون استثنائي حماية لدولة القانون والمشروعية، فإن هذه الرقابة تصبح ممكنة حاليا بعد توسيع آلية الإخطار في التعديل الدستوري إلى الوزير الأول وأعضاء البرلمان¹، والأفراد عن طريق القضاء العادي أو الإداري²، مما سيفعلها وتؤتي ثمارها³. ولكن لا يكفي ان ينص الدستور على هذه الجهات بل أن تكون لهذه الجهات الجراءة في تحريك الرقابة الدستورية، وتكون بالمقابل الجراءة نفسها للمجلس الدستوري لقيام بدوره في أعمال رقابته للقوانين الإستثنائية تحقيقا لدولة القانون والديمقراطية. مع الإشارة، أنه بالنسبة لإخطار الأفراد عن طريق القضاء يتوقف على صدور القانون العضوي⁴، ليحدد المشرع مدى إمكانية منح الأفراد حق الطعن في القوانين الإستثنائية في إطار الأسئلة ذات الأولوية. ويتوقف أيضا على تقديم طعن لنعرف موقف المجلس الدستوري من ذلك، أن كان سيحذو حذو نظيره المجلس الدستوري الفرنسي الذي مازال مصرا على أن قوانين الاستفتاء هي التعبير المباشر عن السيادة الشعبية ولا يجوز رقابتها. أم أنه سيكون العكس ويتولى بسط رقابته عليها حماية لحقوق الأفراد.

وصفوة القول، فإنه لا وجود لأي تعارض بين الرقابة الدستورية وبين الإرادة العامة الشعبية، بل هناك تكامل بينهما. وبهذا نحافظ للدستور على سموه وعلوه وتتحقق دولة القانون

¹ - تنص المادة 187 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: «يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول.

كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة.

لا تمتد ممارسة الإخطار المبين في الفقرتين السابقتين إلى الإخطار بالدفع بعد الدستورية المبين في المادة 188 أذناه».

² - تنص المادة 188 من نفس الدستور على أنه: « يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعد الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور.

تحدد شروط وكيفية تطبيق هذه الفقرة بموجب قانون عضوي».

³ - كانت قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 قد تشكو من ضيق الإخطار الذي كان محصورا في ثلاث شخصيات سياسية رئيس الجمهورية ورئيسي البرلمان.

⁴ - تنص المادة 215 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: « ريثما يتم توفير جميع الظروف اللازمة لتنفيذ أحكام المادة 188 من الدستور وعملا على ضمان التكفل الفعلي بذلك، فإن الآلية التي نصت عليها هذه المادة سوف توضع بعد أجل ثلاث(3) سنوات من بداية سريان هذه الأحكام».

والديمقراطية، لأن غياب الرقابة على موضوع الاستفتاء الشعبي قد يؤدي إلى آثار وخيمة، وهذا ما سنوضحه في المبحث الموالي.

المبحث الثاني

الآثار السلبية للحق في لاستفتاء الشعبي

ينتظر من الشعب يوم التصويت أن يقول نعم أو لا، فإذا قبل الشعب الموضوع المستفتى فيه فإن القانون الاستفتاءي يكون هو إحدى النتائج المباشرة المتولدة عن الاستفتاء الشعبي وإذا كان هذا القانون لا يمكن مراقبته فإن انعدام الرقابة عليه يؤدي إلى آثار خطيرة تمس الحقوق والحريات (مطلب أول)

وإذا رفض الشعب موضوع الاستفتاء المقترح عليه يوم التصويت، تترتب على ذلك آثار سلبية كذلك تتمثل في تقرير المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية، وخاصة لرئيس الدولة، الذي يعرض ثقته على الشعب ويهدد في نفس الوقت بتركه السلطة في حالة ما إذا كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي سلبية. وقد ثار جدل بين فقهاء القانون الدستوري حول أثر الاستفتاء الشعبي على المسؤولية السياسية لرئيس الدولة. هذا التهديد بالثقة أصبح حقيقة في النظام السياسي الفرنسي الذي عرف تطبيق هذه الظاهرة. وانتقلت منه إلى النظام السياسي الجزائري. أما في النظام السياسي المصري فقد تم تكريسها دستوريا ولكنها لم توضع موضع التطبيق (مطلب ثان).

المطلب الأول

حصانة القانون الإستفتاءي

إن غياب الرقابة على القانون الإستفتاءي تؤدي إلى تحصين هذا القانون الذي يمثل التعبير المباشر عن السيادة الشعبية، ولكن إذا تحصن القانون الإستفتاءي فإن آثاره تبقى سارية المفعول وخاصة إذا كان هذا القانون الإستفتاءي قد أحال إلى السلطة التنفيذية لاتخاذ بعض التصرفات التطبيقية وهذه الآثار قد تمس كثيرا بالحقوق والحريات المحمية دستوريا

(فرع أول) وقد تؤدي إلى الفوضى والانقلاب مما يؤدي إلى التساؤل عن خضوعها للرقابة أم اضافة حصانة عليها(فرع ثان).

الفرع الأول

أوامر تفويضية غير مشروعة

إن القانون الاستثنائي قد يحيل إلى بعض التصرفات تطبيقاً له وتتمثل فيما يلي:

- القوانين البرلمانية التطبيقية: تكون القوانين البرلمانية التطبيقية إما عضوية أو عادية وتكون مطابقة للقانون الاستثنائي مثلما تكون مطابقة للدستور¹.
- المراسيم التنفيذية: أن يحيل القانون الاستثنائي على مراسيم لتطبيقه وإدخاله حيز التنفيذ. تخضع هذه المراسيم لرقابة القاضي الإداري الذي يلغيها، ومن هنا يقوم بتفسير القانون الاستثنائي ونستطيع أن نقول أنه دخل في النظام القانوني للدولة².
- التصرفات المتخذة عن طريق تفويض من القانون الاستثنائي: أي قد يتضمن القانون الاستثنائي نصاً يفوض السلطة التنفيذية اتخاذ أوامر لتطبيقه. وتسمى الأوامر التفويضية للاستفتاء أو الأوامر الاستثنائية *Les ordonnances référendaires* لها طابع إداري وتخضع للقضاء الإداري في رقابتها وذلك بالنظر للمعيار الشكلي وهو السلطة التي اتخذت الإجراء وهي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أي سلطة إدارية³. وهذه الأخيرة أدت في فرنسا إلى المساس بالحقوق والحريات انتهت بالطعن فيه بعدم المشروعية واستجاب القضاء لذلك. ونتولى شرح ذلك كالآتي:

إن غياب الرقابة على القوانين الاستثنائية، ورفض المجلس الدستوري اختصاصه بممارستها أدى إلى تحصينها، مما ترتب عليه آثار خطيرة مست بالحقوق والحريات المحمية دستورياً، وخاصة في الاستفتاء المتعلق باتفاقيات إيفيان بين الجزائر وفرنسا بتاريخ 8 أفريل 1962. فبموجب هذا الاستفتاء تم تفويض رئيس الجمهورية الفرنسي باتخاذ أوامر تتعلق بتطبيق اتفاقيات إيفيان 19 مارس 1962 تسمى أوامر إستثنائية لم ينص عليها الدستور

¹ - J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op. cit., p. 49.

² - ibid., même page.

³ - C. Debbasch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- C. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p. 935.

ولكن(بما أن الناخبين صوتوا عليها ب"نعم" في الاستفتاء اكتسبت الشرعية)¹. فبعد أن أعلن رئيس الجمهورية ديغول الحالة الاستثنائية بتاريخ 23-04-1962، تم إنشاء محكمة عسكرية استثنائية في 03-05-1962 بناء على هذه الأوامر التفويضية التي أصدرها في الأول من جوان 1962 تطبيقاً للقانون الاستثنائي الصادر في 13 أبريل من نفس السنة تختص ببعض الجرائم المتعلقة بأحداث الجزائر وتكون أحكامها نهائية غير قابلة لأي طعن². وتمت محاكمة السيد Canal والحكم عليه بالإعدام. ولكن السيد Canal طعن في قرار المحكمة العسكرية أمام مجلس الدولة الذي أصدر قراره في جمعية عامة بتاريخ 19 أكتوبر 1962 موضحاً بأن: (إنشاء هذه المحكمة هو انتهاك للحريات. وهذه الظروف لا تبرر انتهاك الحريات. وأن عدم إمكانية جواز الطعن في أحكام هذه المحكمة يعتبر مساساً خطيراً بإحدى المبادئ العامة للقانون وهو مبدأ حق الدفاع)³، فمجلس الدولة قضى بعدم شرعية إنشاء تلك المحكمة بدون إمكانية مراجعة الأحكام الصادرة عنها، أصبح حكم المحكمة غير ذي موضوع، وتم إلغاء الأمر لأنه يمثل خطراً على السيد Canal⁴. هذا القرار أثار تائرة الحكومة الفرنسية. وكان فرصة للإجابة على سؤالين: الأول يتعلق بالنطاق الممنوح لرئيس الجمهورية بموجب قانون الاستفتاء الشعبي، والثاني يتعلق بنظرية الظروف الاستثنائية هل يمكن أن تبرر انتهاكات معينة للقانون؟ وهنا قرر مجلس الدولة أنه لا يمكن أن يبرر خطورة التعدي على المبادئ العامة للقانون الجنائي. (فصلاحيية الأمر تم توضيحها مع علاقتها بالقانون الاستثنائي ومبدأ عام في القانون هو ضمان حقوق الدفاع ونظرية الظروف الاستثنائية. في الحقيقة المادة 11 من الدستور لا تسمح أبداً للشعب أن يفوض الحكومة سلطة التشريع عن طريق الأوامر. إن قرار Canal أعطى حلاً لمشكل واضح جداً فهو قرار نوعي⁵

¹- M. De Guillenchmidt, Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789, op. cit., p. 173.

² - O. Gohin, Manuel droit constitutionnel, op. cit., p. 665; Ch. Guettier, Le contrôle juridictionnel des actes du président de la République, op. cit., p. 1742.

³- «Si l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 permettait au président de la République de créer par une ordonnance prise en vertu de la loi du 13 avril 1962 [article 2] une juridiction d'exception, l'application desdites déclarations ne justifiait pas, compte tenu des circonstances de l'époque, des atteintes aux principes généraux du droit pénal telles que, notamment, l'exclusion de toute voie de recours». Recueil. Lebon, voir la analyse de J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op. cit., p. 25.

⁴ - O. Gohin, Manuel droit constitutionnel, op. cit., p. 665; M. De Guillenchmidt, Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789, op. cit., p. 173.

⁵ - J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnancement juridique de la cinquième république, op. cit., p. 25.

« arrêt d'espèce ». وأعتبر مجلس الدولة الفرنسي بأن السلطة التنفيذية لا يمكنها أن تصبح بصفة ما مشرعة (إن إنشاء هذه المحكمة العسكرية لا يمكن أن يكون على أساس التفويض الممنوح لرئيس الجمهورية تنفيذا لاتفاقيات إيفيان وليس

إن لممارسة السلطة التشريعية نفسها. ولكنه فقط أن يأذن للاستخدام استثناء في الإطار وضمن الحدود المنصوص عليها فيها... حيث يستخلص من النصوص لا يمكن لرئيس الدولة أن يمارس السلطة التشريعية بنفسه...¹. فمجلس الدولة أكد بأن القانون الإستفتائي لم يكن الهدف منه التنازل عن جزء من السلطة التشريعية، ولكنه مجرد ترخيص بسيط ممنوح للسلطة التنظيمية للتدخل في حدود صارمة في مجال القانون.

إن القاضي الإداري الفرنسي كانت له الجراءة في إلغاء الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية، لأنه يمثل اغتصابا للسلطة ويمس بحقوق الأفراد. وظل وفيما للمعيار العضوي وقرر بأنه بالرغم من أن الأمر اتخذ في مجال القانون ولكنه لطابع إداري². وبغية عرقلة هذا الاجتهاد القضائي، لجأت الحكومة للبرلمان من أجل إصدار قانون بتاريخ 15 جانفي 1963 يمدد مهمة تلك المحكمة العسكرية، وبأن هذه الأوامر لها قوة القانون وتسري ابتداء من تاريخ نشرها³. وهذا بالرغم من أن هذه الأوامر تتعلق بقانون العقوبات وتسري بأثر رجعي مما يتعارض مع المادة 8 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن الصادر سنة 1789 الذي ينص على عدم رجعية القوانين العقابية⁴.

وبإلغاء هذا الأمر أكد القاضي الإداري الطبيعة الإدارية للأوامر التفويضية حتى لو كانت تخص مجال التشريع⁵. ومن هنا يمكن التساؤل كيف يسمح للقاضي الإداري مراقبة

¹ - «Il résulte... que ce texte a eu pour objet, non d'habiliter le Président de la République à exercer le pouvoir législatif lui-même, mais seulement de l'autoriser à user exceptionnellement, dans le cadre et dans les limites qui y sont précisées, de son pouvoir réglementaire, pour prendre, par ordonnance, des mesures qui normalement relèvent de la loi». Conseil d'Etat. 19 octobre 1962 - Canal, Robin et Godot - Rec. Lebon p. 552. Voir Ch. Guettier, Le contrôle juridictionnel des actes du président de la République, op, cit., p. 1731.

² - D. Dokhan, Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs op, cit., p. 374.

³ - C. Debbasch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- C. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 935.

⁴ - D. Dokhan, Les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs op, cit., p. 374; C. Debbasch; J-M. Pontier; J. Bourdon, J- C. Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 935.

⁵ - Ch. Guettier, Le contrôle juridictionnel des actes du président de la République, op, cit., pp. 1742 et 1743.

التصرفات الناتجة عن تفويض من القانون الإستفتائي ويمتنع المجلس الدستوري عن بسط رقابته القانون الإستفتائي الذي صدر عنه هذا الأمر غير المشروع؟. وكان الأخرى أن يبسط المجلس الدستوري رقابته على القانون الإستفتائي تدعيما لدولة القانون وحماية للحقوق والحريات.

الفرع الثاني

قوانين استفتائية غير دستورية

في مصر أدى تطبيق القانون الاستفتائي إلى الانقلاب والفوضى واهتزاز النظام السياسي بسبب عدم دستوريته مما كان له أثره على تعديل دستور 2012. والغاء القانون غير الدستوري.

بداية تجدر الإشارة، إلى أنه لا يوجد ما يمنع من خضوع التصرفات التطبيقية للقانون الإستفتائي للرقابة، ففي القضية رقم 14 لسنة 8 قضائية تنازع بجلسة 7-3-1992 استبعدت المحكمة الدستورية العليا قرار رئيس الجمهورية بحل أحد الجمعيات صدر مستندا إلى نص المادة 74 من الدستور مؤكدة أنه ليس من أعمال السيادة وجاء في قرارها أن: «قرار رئيس الجمهورية بحل جمعية أنصار السنة المحمدية فرع سوهاج، محددًا على ضوء المجال الذي يعمل فيه وبالنظر إلى مضمونه وطبيعته الذاتية- لا يعدو أن يكون قرارا إداريا شأنه في ذلك شأن القرار الذي يصدر من وزير الشؤون الاجتماعية بحل الجمعيات... ولا يحول الاستفتاء الشعبي دون الطعن على هذا القرار أو تطهيره من العيوب التي شابته؛ إذ ليس من شأن هذا الاستفتاء أن يرد قرارا معدوما إلى الحياة، ولا إسباغ الصحة على قرار ولد باطلا، ولا أن يغير من طبيعته فيلحقه بأعمال السيادة؛ ذلك أن العبرة في التكييف القانوني لأي عمل تجريه السلطة التنفيذية؛ لمعرفة ما إذا كان عملا إداريا أم من أعمال السيادة؛ بطبيعة العمل ذاته»¹. فالمحكمة الدستورية العليا اعتبرت قرار رئيس الجمهورية مجرد عمل إداري لا ينأى عن الرقابة القضائية. وأن الاستفتاء الشعبي في نظرها لا يمكنه تطهير التصرفات المتخذة تطبيقا

¹ - ذكر في مرجع عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 136-137.

للقانون الإستفتائي التشريعي من العيوب، لأنها ليست من أعمال السيادة المحصنة من الرقابة، حتى ولو صدرت عن رئيس الجمهورية.

ولكن القانون الإستفتائي قد يحيل أيضا للمشرع لإصدار قوانين لتطبيقه، وقد تكون ماسة بحقوق الأفراد وحررياتهم. وهو ما حدث عند إصدار دستور 2012 في عهد الرئيس محمد مرسي وأدى إلى الإنقلاب عليه من قبل رئيس العسكر عبد الفتاح السيسي وإقالته والزج به في السجن في مظاهرات عنيفة بدأت يوم 30 جوان (الموجة الثانية للثورة) وكان السبب هو المادة 177 من الدستور التي نصت على الرقابة القبلية على دستورية القوانين وأقصدت قوانين الإنتخابات من الرقابة البعدية¹. وقد بررت السلطة ذلك بأن الرقابة اللاحقة قانون الإنتخابات تكلف ميزانية الدولة إذا ما تمت الإنتخابات وتم الطعن بعدها في القانون. وبالتالي تلغى الإنتخابات. ولكن هذه الحجج لم تقنع الأحزاب الليبرالية وأغلبية رجال القانون الذين اعترضوا على المادة 177 من الدستور. لأن هذا النص في الحقيقة الأمر يسمح للإخوان وهم الأغلبية في مجلس الشورى بتبني قانون إنتخابات على مقاسهم يخدم مصالحهم ومحسن من الرقابة البعدية في الإنتخابات القادمة بعد دخول الدستور حيز التنفيذ². وتم إصدار القانون رقم 2/2013 المتعلق بالإنتخابات، وقام رئيس الجمهورية باصدار مرسوم استدعاء هية الناخبين للإنتخابات التشريعية المزمع إجراؤها في أفريل 2013. ولكن قدم طعن أمام مجلس الدولة في مرسوم رئيس الجمهورية الداعي للإنتخابات التشريعية، بأنه قرار غير مشروع، لأن إصدار القرار يكون بالاشتراك مع الوزير الأول، ولكن رئيس الجمهورية قد انفرد بإصداره. وطعنوا من جهة أخرى، في عدم دستورية قانون الإنتخابات رقم 2/2013. فأصدر مجلس الدولة قراره في 3 مارس 2013 والذي قضى فيه بتعليق تنفيذ مرسوم رئيس الجمهورية المتعلق بدعوة هيئة الناخبين، وأحال القضية على المحكمة الدستورية العليا، لتتظر في دستورية قانون الإنتخابات رقم 2/2013 بعد دخوله حيز التنفيذ³.

¹ - « يعرض رئيس الجمهورية أو مجلس النواب مشروعات القوانين المنظمة لمباشرة الحقوق السياسية والإنتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها، لتقرير مدى مطابقتها للدستور... ولا تخضع القوانين المشار إليها في الفقرة الأولى للرقابة اللاحقة المنصوص عليها في المادة 175 من الدستور.»

² - A. Mohamed Afify, La résistance des juges en Égypte à la limitation du contrôle de constitutionnalité des lois électorales, R.D.P, n°1, Paris, France, 2014, pp. 87-91.

³ - ibid, pp. 94 et 95.

لقد «كانت هذه خطوة جريئة من مجلس الدولة لأنه حسب المادة 177 من دستور 2012 فإن هذا القانون لا تجوز فيه الرقابة اللاحقة»¹. ومن ثم لا يجوز له إحالة القضية للمحكمة الدستورية العليا و«لكنه اكتشف أن قانون الإنتخابات لم يخضع للرقابة القبلية بعد تعديله ومن ثم يجوز مراقبته بعديا»².

ومع الاسف لم تجب المحكمة الدستورية العليا على إحالة مجلس الدولة، لأن القانون تم إلغائه قبل أن تفصل في الدعوى، وبالتالي أصبح لاداعي للفصل فيها.

إن المادة 62 من دستور 2012 لا تحسن أي عمل من رقابة القضاء وديباجة الدستور تنص على دولة القانون، وبالتالي فإنه بلا شك، فإن جواب المحكمة الدستورية العليا دستورية كان سيكون مستندا إلى هذا³.

فالقوضى التي أثارها المادة 177 من دستور 2012 بسبب عدم دستوريته أثرت بشكل كبير على استقرار النظام السياسي المصري، وكان من نتائجها تعطيل دستور 2012 في 2 جويلية 2013 والمرور بمرحلة انتقالية، حتى إصدار التعديل الدستوري سنة 2014.

وأما في الجزائر، سبق لنا وقلنا أنه لا وجود للرقابة على القانون الإستفتائي عمليا، لأنه لا يوجد نص دستوري واضح يقر هذه الرقابة، كما أنه لم يقدم أي طعن يسمح للمجلس الدستوري بتحديد موقفه صراحة. والقوانين الإستفتائية لا تنفذ بذاتها بل تحتاج إلى إصدار مراسيم وقرارات ليتم تطبيقها على أرض الواقع. وهو ما حدث بالنسبة لقانون الوثام المدني الذي تم الاستفتاء عليه في 16 سبتمبر سنة 1999⁴، وميثاق السلم والمصالحة الوطنية

¹ - ibid, pp. 95.

² - ibid, pp.95-97.

³ - A. Mohamed Afify, La résistance des juges en Égypte à la limitation du contrôle de constitutionnalité des lois électorales, op, cit, pp.95-97.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 99-142 مؤرخ في 20 يوليوسنة 1999 يحدد كليات تطبيق المادة 8 من القانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 يوليوسنة 1999 والمتعلق باستعادة الوثام المدني؛ مرسوم تنفيذي رقم 99-143 مؤرخ في 20 يوليوسنة 1999 يحدد كليات تطبيق أحكام المواد 14 و16 و17 و31 و32 و35 من القانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 يوليوسنة 1999 والمتعلق باستعادة الوثام المدني؛ مرسوم تنفيذي رقم 99-144 مؤرخ في 20 يوليوسنة 1999 يحدد كليات تطبيق المادة 40 من القانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 يوليوسنة 1999 والمتعلق باستعادة الوثام المدني ج.ج.ج، رقم 48؛ منشور وزاري مؤرخ في 15-08-1999، مرسوم رقم 2000-03 مؤرخ في 10 يناير سنة 2000 يتضمن عفوا خاصا عن بعض الجماعات المسلحة والاعتراف لهم بممارسة الحقوق المدنية، ج.ج.ج، رقم 01 بتاريخ 12 يناير 2000.

الوطنية الذي تم الاستفتاء عليه في 29 سبتمبر 2005 حيث قامت السلطة بإصدار عدة مراسيم وأوامر لتنفيذهما. فبالنسبة لقانون الوئام المدني وقبل ثلاثة أيام من انتهائه أصدر رئيس الجمهورية مرسوم رقم 2000-03 مؤرخ في 10 يناير سنة 2000 يتضمن عفوا خاصا عن بعض أعضاء الجماعات المسلحة والاعتراف لهم بممارسة الحقوق المدنية دون الحقوق السياسية. هذا المرسوم اعتبره المراقبون والأحزاب العلمانية متنافيا مع قانون الوئام المدني، وهو عدم استفادة الجماعات المسلحة من العفو. في حين رحبت الأحزاب السياسية ذات الطابع الإسلامي والوطني والمجتمع المدني بهذا العفو، واعتبرته استكمالاً لقانون الوئام المدني.

ولم يتم نشر أسماء المعفى عنهم في الملحق مع مرسوم العفو¹. وهل من صلاحيات رئيس الجمهورية إصدار العفو؟ بالرجوع إلى دستور 1996 المعدل سنة 2016 نجد المادة 86 تنص على أنه: «يمارس رئيس الجمهورية، السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور»². وتضيف المادة 91 بند 7 تنص على: «يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: 7- له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها»³. إذن فالمؤسس الدستوري يجيز لرئيس الجمهورية استعمال حق العفو، ولم يفرق لنا إن كان عفوا خاصا أو شاملا، مثلما حدد ذلك للبرلمان الذي له حق العفو الشامل فقط⁴، لمحو الجريمة ويؤدي إلى انقطاع الدعوى العمومية. وقد استند رئيس الجمهورية في إصداره للمرسوم على المادة 77 بند 6 و7 من دستور 1996 الساري المفعول آنذاك التي تجيز له توقيع المراسيم الرئاسية وحق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها والمادة 122 بند 7 والمتعلقة باختصاصات البرلمان وحقه في إصدار العفو الشامل. وإن كانت المادة 77 هي من صميم اختصاصات رئيس الجمهورية فإن المادة 122 هي اختصاص أصيل للبرلمان يتولى التشريع فيه بقوانين

¹ - أنظر رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة «الفتنة الأهلية والمصالحة»، مركز كارنغي للشرق الأوسط، عدد 7، جانفي 2008، ص 8.

² - كانت المادة 72 قبل تعديل 2016.

³ - كانت المادة 77 بند 7 قبل تعديل 2016.

⁴ - تنص المادة 140 بند 7 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: «يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: 7- القواعد العامة لقانون العقوبات،... والعفو الشامل،...».

ويمكن رئيس الجمهورية أن يتدخل في هذا الاختصاص عن طريق أوامر حسب المادة 124 من الدستور في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني وما بين دورتي، ولم يذكر المؤسس الدستوري إمكانية تدخل رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية في اختصاص البرلمان. واصدار عفو شامل عن الأشخاص الذين تورطوا في أعمال إرهابية.

وبالرغم أن مرسوم العفو أدى إلى التخفيف من حدة الإرهاب- وإن كنا لا نشك في نوايا السلطة في محاولتها طي ملف الأزمة الأمنية- إلا أنه من الناحية القانونية لا يجوز ذلك، لأن الشعب صوت في الاستفتاء على عدم استفادة هذه الجماعات من العفو، فكيف يخالف رئيس الجمهورية ما جاء في بنود القانون الذي أقره الشعب مباشرة؟. ومع هذا لم يقدم طعن في هذا المرسوم لا أمام القضاء ولا أمام المجلس الدستوري.

وفيما يخص ميثاق السلم والمصالحة الوطنية والذي استفتى عليه الشعب سنة 2005 فلا يمكن اعتباره عفوا شاملا لأن العفو الشامل من آثاره محو الصفة المجرمة للفعل، وإدخاله في دائرة الإباحة. ولكن المصالحة الوطنية لم تلغ الفعل المجرم، فالجريمة الإرهابية مازال ينص عليها قانون العقوبات (المادة 87 مكرر الى 87 مكرر 10) كما أن العفو الشامل يشمل كل المجرمين والميثاق استثنى طائفة منهم وهي الفئة التي تورطت في أعمال إرهابية باستعمال المتفجرات في الأماكن العمومية كما أنها ليست عفو خاص، فهذا الأخير يكون بعد المحاكمة وهو يلغ العقوبة (عفو عن العقوبة) والميثاق ألغى بعض العقوبات واستبدلها من دون محاكمة. ولهذا فالمصالحة الوطنية هي عفو ذو طبيعة خاصة نتيجة أزمة أمنية تسببت في مأساة الشعب الجزائري¹. أستمدت مشروعيتها من موافقة الشعب عليها في الاستفتاء.

هذا العفو الذي أقره ميثاق السلم والمصالحة الوطنية استلزم لتجسيده على أرض الواقع استصدار أمرا ومجموعة من المراسيم لتنفيذه². هذه المراسيم التطبيقية يمكن القول

¹- لتفاصيل وافية حول الطبيعة القانونية لميثاق السلم والمصالحة الوطنية راجع، عبد الرزاق باخالد، المصالحة الوطنية في ظل السياسة الجنائية، مرجع سبقنا الإشارة إليه.

²- أمر رقم 06-01 مؤرخ في 28 محرم عام 1427 الموافق 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية ج. ر.ج. رقم 11 بتاريخ 28 فبراير 2006؛ مرسوم رئاسي رقم 06-93 مؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006،

أنها لا تتجو من رقابة القاضي الإداري الذي يتصدى لها بدعوى الإلغاء، إن كانت غير مشروعة، ومن ثم يضطر إلى تفسير القانون الإستفتائي الذي صدرت تطبيقاً له. وإذا ألغى القرار فإن القانون الإستفتائي يصبح مجمداً بصورة تلقائية، ولا يمكن العمل به لأن القانون كما يقال بدون لائحة ميت فلا بد من لائحة تخرجه إلى حيز الوجود. وبما أن القاضي الإداري قد ألغى اللائحة التي صدرت تطبيقاً للقانون الإستفتائي فكأنه ألغى بالتبعية القانون الإستفتائي ذاته. ومن هنا يمكن القول أليست هذه رقابة على القانون الإستفتائي؟ فالقاضي الإداري يبحث في مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه، ومن ثم يلغيه إذا تأكد له عدم مشروعيته ولكنه لا يتدخل في الملاءمة ولا يمكنه أن يقول لماذا صوت الشعب على هذا القانون؟ بل هل القانون الذي صوت عليه الشعب مشروع أو غير مشروع؟. أو لماذا قامت السلطة بإصدار هذا المرسوم أو القرار المطبق للقانون الإستفتائي؟ بل هل هذا المرسوم أو القرار التطبيقي مشوب بعدم المشروعية أم لا؟ وسند القاضي في هذه الرقابة هو نصوص الدستور والقانون. فبالنسبة للدستور نجد المادة 157 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص على أنه: «تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية»¹. ونص المادة من 161 من نفس الدستور التي جاء فيها بأن: «ينظر القضاء في قرارات السلطات الإدارية»². فالواضح أن القضاء مكلف دستورياً بحماية الحقوق والحريات³، ولا يوجد تفرقة بين قرار إداري صدر تطبيقاً لقانون صادر عن البرلمان وبين أن يكون هذا القرار صدر تطبيقاً لقانون استفتائي، لأن عبارة "الحقوق والحريات" جاءت بصيغة عامة. وأما عن السند القانوني فإن المادة 9 من القانون

يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية. وفي نفس الجريدة صدرت المراسيم التالية: مرسوم رئاسي رقم 06-94 مؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006، يتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بزلوع أحد أقاربها في الإرهاب؛ مرسوم رئاسي رقم 06-95 مؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006، يتعلق بالتصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية؛ بالإضافة إلى المراسيم التالية: مرسوم رئاسي رقم 06-106 مؤرخ في 07 مارس سنة 2006، يتضمن إجراءات عفو تطبيقاً للأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية؛ ج. ر.ج. عدد 14 بتاريخ 08 مارس 2006؛ مرسوم رئاسي رقم 06-124 مؤرخ في 27 مارس سنة 2006، يحدد كليات إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، ج. ر.ج. عدد 19 بتاريخ 29 مارس 2006.

¹ - كانت المادة 139 من قبل التعديل.

² - كانت المادة 143 من قبل التعديل.

³ - تنص المادة 38 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أن: «الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة».

العضوي رقم 98 01 باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم¹ تنص على أنه: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية...». والنص نفسه نجده في المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية² التي ورد فيها أنه: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية». ولا شك في أن مرسوم رئيس الجمهورية يصنف ضمن القرارات الإدارية المركزية ويخضع لرقابة القاضي الإداري.

لكن المشكل الذي يطرح هنا، لو أحال القانون الإستفتائي إلى اتخاذ أوامر لتطبيقه فهل تخضع هذه الأوامر التفويضية لرقابة القاضي الإداري أم للقاضي الدستوري؟. إن الدستور لا يفوض رئيس الجمهورية باتخاذ أوامر تطبيقاً لقانون استفتائي في صيغة أوامر التفويضية بل يخوله حق التشريع بأوامر طبقاً للمادة 142 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 في مسائل عاجلة وبعد أخذ رأي مجلس الدولة³. ولكن رئيس الجمهورية اتخذ أمراً تنفيذياً لميثاق السلم والمصالحة الوطنية وهو الأمر رقم 06-01 بتاريخ 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية. وعرضه على البرلمان في أول دورة له ووافق عليه بموجب القانون رقم 06-07 مؤرخ في 17 أفريل سنة 2006⁴.

وان لم تكن كلمة الأوامر التفويضية ذكرت بشكل صريح في الميثاق إلا أن عبارة تفويض كانت مطلقة، وتحتل الكثير من الأوامر والمراسيم والقرارات التي تصدر تطبيقاً لهذا الميثاق. فقد ورد في المقطع الخامس البند الرابع ف أخيرة: «إن الشعب يصادق على

¹ القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية سنة 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج، عدد 43 بتاريخ 3 أوت 2011.

² القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 21 بتاريخ 23 ابريل سنة 2008.

³ كانت المادة 124 قبل التعديل وهذه الأوامر لم يقدم أي طعن فيها حتى يتسنى لنا معرفة مدى خضوعها للرقابة الدستورية أو الرقابة القضائية. وإن كان بعض الفقه يرى امكانية خضوعها للرقابة الإدارية قبل مصادقة البرلمان وللرقابة الدستورية بعد مصادقته.

⁴ القانون رقم 06-07 المؤرخ في 17 أفريل سنة 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-01 بتاريخ 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.ج، عدد 26 أفريل سنة 2006.

هذا الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية ويفوض لرئيس الجمهورية اتخاذ جميع الاجراءات قصد تجسيد ما جاء في بنوده». أي ذكرت كلمة الاجراءات بصفة عامة. والأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فبراير 2006 المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة هو إحدى هذه الاجراءات. فقد ورد في المادة 47 منه أنه: «عملا بالتفويض الذي أوكله إياه استفتاء يوم 29 سبتمبر 2005 وطبقا للسلطات المخولة له دستوريا، يمكن أن يتخذ رئيس الجمهورية، في أي وقت، كل الإجراءات الأخرى اللازمة لتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة»¹.

فالأمر يتكون من 48 مادة موزعة على 7 فصول كلها تبين الإجراءات والعقوبات وهي أصلا مما يدخل في صميم قانون العقوبات والإجراءات الجزائية التي هي الاختصاص الأصلي للبرلمان. وبرجوعنا لبناءات اصدار الأمر فقد ورت كالاتي:
إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المادتان 122 و124 منه،
- وبناء على الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية المصادق عليه في استفتاء يوم 29 سبتمبر سنة 2005،
- وبمقتضى الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل والمتمم،
- وبمقتضى الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات،...
- وبعد مصادقة مجلس الوزراء يصدر الأمر الآتي نصه».

فلو تم اكتشاف أن أحد بنود هذا الأمر مخالفة للدستور فهل يجوز الطعن فيه؟ ذلك أنه مازالت بعض الفئات من المجتمع لم ترض عن ميثاق السلم والمصالحة الوطنية وخاصة بعض عائلات المفقودين التي تطالب بكشف الحقيقة وأن الميثاق يسوي بين الضحية والجلاد². وكما هو معلوم أن القاضي الإداري قاضي مشروعية فإن اكتشاف أن الأمر مشوب بعم المشروعية فلا شك أنه يلغيه وإلا يكون قد ارتكب جريمة إنكار العدالة.

¹ - ج.ر.ج.ج، عدد 11 بتاريخ 28 فبراير 2006.

² - أنظر رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بوتفليقة «الفتنة الأهلية والمصالحة»، مرجع سابق، ص 8.

إن النتائج الخطيرة التي تترتب على حصانة القوانين الإستثنائية يمكن تلافيها بالاعتراف للقضاء الدستوري ببسط رقابته عليها. وهذه الرقابة لن تصدر حق الشعب، بقدر ما تحافظ على حقوقه وحرياته، ولن تمس سيادته التي عبر عنها في الاستفتاء، بقدر ما تجعل هذه السيادة ممارسة في إطار القانون، لأن هذه الرقابة أصبحت ضرورة لقيام دولة يحترم فيها الكل القواعد القانونية الموجودة فيها¹. فالمجلس الدستوري في الجزائر بإمكانه ممارسة الرقابة على قوانين الاستفتاء الشعبي، لأنه إذا كان الدستور لم ينص عليها فإنه لم يحظرها. كما أن القانون المنظم لإجراءات المجلس الدستوري لا يوجد به نص يبيح أو يحظر هذه الرقابة. بالإضافة إلى أن الدستور هو قبل كل شيء قانون². حيث تنص المادة 218 على أنه: «يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري الذي تم إقراره، وينفذ كقانون أساسي للجمهورية»³.

كما يمكن تلافي أيضا الآثار الخطيرة التي تنجم عن القوانين والأوامر التطبيقية للقوانين الإستثنائية بتدخل القاضي الإداري ببسط رقابته عليها، وهذا شيء في إمكانه ومقدوره وخاصة وأنه قاضي اجتهادي في حالة عدم وجود نص يخول له ذلك.

إن إفلات قوانين الاستفتاء وتحصينها من الرقابة الدستورية هو هدر لدولة القانون، وإطلاق يد السلطة التنفيذية لاتخاذ الاستفتاء وسيلة لتبرير ما نشاء من مواضيع⁴، قد تمثل خطرا على الحقوق والحرريات، وهنا يتحول الاستفتاء من وسيلة ديمقراطية إلى غطاء للاستبداد ومزيد من التعسف.

فمن أجل المحافظة على مبدأ سمو الدستور، فإنه يجب أن يراقب موضوع الاستفتاء الشعبي. وإذا كانت القوانين العادية والعضوية تخضع للرقابة الدستورية، فلماذا نحسن

¹ - قامت الأمم المتحدة في 28-09-1984 باعتبار دستور اتحاد جنوب افريقيا لاغيا وساقطا بسبب التمييز العنصري الذي تضمنه. ذكره يوسف حاشي، في مؤلفه النظرية الدستورية، مرجع سابق، ص 265.

² - «La constitution est tout d'abord une loi». Ph. Blacher, Contrôle de constitutionnalité et volonté générale, op, cit., pp. 113-114.

³ - نصت المادة 78 من دستور 1963 على أنه: « إن هذا الدستور... سينفذ كقانون أعلى للدولة»؛ المادة دستور 1976 على أنه: « ينفذ هذا الدستور باعتباره قانونا أساسيا للجمهورية»؛ المادة 167 من دستور 1989 على أنه: «يصدر رئيس الجمهورية نص التعديل الدستوري الذي أقره الشعب».

⁴ - بما أنها المبادرة والمقترحة لموضوع الاستفتاء الشعبي والمشرفة على إجراءاته.

القوانين الإستثنائية وهي في النهاية قوانين مثلها؟ فمبدأ سمو الدستور هو الذي يفرض هذه الرقابة. ويجب على السلطة أن تتخلى عن الأنانية السياسية *Egocentrisme politique*¹، التي تضفي القداسة على القوانين الإستثنائية. لأن الشعب قد يكسر هذه الأنانية يوماً ما ويصوت ب"لا" على الموضوع المقترح عليه، وهو ما سنتناوله في المطلب الموالي.

المطلب الثاني

المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية

تنعكس الآثار السلبية للاستفتاء الشعبي على السلطة التنفيذية فتطرح مسألة المسؤولية السياسية لها (فرع أول) هذه المسؤولية أدت بالفقه الدستوري إلى الاختلاف إن كان فعلا الاستفتاء الشعبي وسيلة رقابة على رئيس الدولة أم مجرد إجراء بسيط لا يؤدي إلى سحب الثقة منه (فرع ثان).

الفرع الأول

تعريف المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية

وموقف الفقه الدستوري منها

هناك بعض المحاولات التي قام بها فقهاء القانون الدستوري من أجل ايجاد تعريف للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية نتيجة رفض هيئة المستفتين للموضوع المقترح عليها (أولاً) وخاصة إذا علمنا أن الدساتير الثلاث محل المقارنة تسند لرئيس الدولة اختصاصات كبيرة كسلطته في الرجوع مباشرة للشعب واستفتاءه. فهل هذه السلطات تقابلها مسؤولية سياسية؟ هذا ما نتولى الإجابة عنه بالشرح والتفصيل الآتي (ثانياً).

أولاً: تعريف المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية

للمسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في القانون الدستوري ارتباط وثيق بنظام الحكم، وتعتبر أثراً سلبياً من آثار الاستفتاء الشعبي. ويقصد بالمسؤولية السياسية «التتحي أو التخلي

¹ - يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، مرجع سابق، ص 41.

عن السلطة أو الابتعاد عن السلطة، ذلك أن كل سلطة تمارسها أية مؤسسة من مؤسسات الدولة العليا تفترض وبالمقابل وجود مسؤولية سياسية عنها خارج هذا الإطار فإن النظام الدستوري يكون غير ديمقراطي»¹.

وقد عرفها J. M. Denquin بقوله عنها: (مسألة الثقة بمفهومها الواسع، هي الفعل الذي بواسطته تربط سلطة ما استمرارها في عهدها وقبول تنفيذ برنامجها أو التهديد بالاستقالة)². أو بعبارة أخرى: (يكون شخص ما في السلطة مسؤولاً يعني أنه يجب عليه أن يستقيل في حالة الإخفاق في الانتخابات أو في حالة فشل سياسته)³. فالمسؤولية السياسية هي أن يطرح رئيس الدولة أو الوزير الأول على الشعب موضوع، ثم يربط بقاءه في الحكم بنتيجة الاستفتاء الشعبي، فإن كانت النتيجة ايجابية يستمر في ممارسة صلاحياته الدستورية، وإن كانت النتيجة سلبية قدم استقالته وانسحب من السلطة. فهي تقنية يستعملها رئيس الدولة للتأكد من شعبيته أو تقييم ممارسته للحكم⁴. أي يضع مسؤوليته على المحك ليختبر الرأي العام. وتكون مسألة الثقة منفصلة عن الموضوع المستفتى فيه، أي تالية له في خطاب رئيس الدولة بصورة صريحة أو ضمنية، أو قد لا يصرح بها وينتظر نتائج الموضوع الذي عرضه على الشعب ثم يقرر الاستقالة من منصبه، وبالتالي فإن مسألة الثقة (ميزتها الوحيدة هي أنها لا تركز على نصين مختلفين منطقياً لكن على نص ورجل)⁵. ولهذا يجب أن يكون رئيس الجمهورية مسئولاً أمام الشعب، حينما يلجأ إلى تحكيم الشعب صاحب السيادة، ويتحمل مسؤوليته السياسية في حالة ما كانت نتيجة التحكيم في غير صالحه، وذلك بأن يقدم استقالته

¹ - أمين شريط، عن حقيقة وواقع المسؤولية السياسية في أنظمة الحكم المقارن، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، عدد 43، جوان 2003، ص 77.

² - «La question de confiance, strictement entendue, est l'acte par lequel une autorité lie la poursuite de son mandat à l'adoption d'une mesure donnée. Elle consiste donc dans la réunion de deux éléments distincts, l'expression d'une préférence et la menace d'une démission». J-M. Denquin, Rréférendum et plébiscite op. cit., p. 319.

³ - «La responsabilité politique dire qu'un organe est politiquement responsable signifie qu'il doit démissionner en cas d'échec électorale ou politique». Ph. Blacher, Droit constitutionnel, op. cit., p. 106.

⁴ - ليلى سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 28.

⁵ - J-M. Denquin, Rréférendum et plébiscite op. cit., p. 316.

على الفور¹. لأن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية يبدو غير قانوني وذلك بالنظر إلى السلطات الكبيرة التي يمارسها².

ومن المتعارف عليه في الفقه الدستوري، أن المسؤولية السياسية خاصة برئيس الحكومة في النظام البرلماني، باعتبار رئيس الدولة وهو الملك أو رئيس جمهورية سيود ولا يحكم وكل السلطات يمارسها فعلياً الوزير الأول³. أما في النظام الشبه الرئاسي فإنه يتم تقرير المسؤولية السياسة للحكومة دون مسؤولية رئيس الجمهورية. ولكن تطبيقات الاستفتاء الشعبي أحدثت لنا طفرة في النظام السياسي الفرنسي عندما أرتبط الاستفتاء الشعبي بمسألة الثقة في شخص رئيس الجمهورية، ونقلت بعدها إلى النظام السياسي الجزائري، أما في النظام السياسي المصري، فإن دستور 1971 الملغى نص بوضوح على ارتباط الاستفتاء الشعبي بمسألة الثقة في رئيس الحكومة، وإعفاء رئيس الجمهورية منها، إلا أنه بعد إصدار دستور 2012 تم تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية من جديد واحتفظ بها عند تعديله سنة 2014. وهذا ما أدى إلى جدل فقهي واسع النقاش بخصوص مسألة الثقة كأثر من آثار الاستفتاء الشعبي.

وبرجوعنا للقانون المقارن فنجد النتيجة السلبية للاستفتاء الشعبي يترتب عنها استقالة رئيس الدولة. ففي بولونيا قدم الجنرال Jaruzelski إستقالته من رئاسة الجمهورية نتيجة الاستفتاء السلبي الذي جرى بتاريخ 29 نوفمبر 1987، وهذا بالرغم من السلطات الدكتاتورية التي كان يحوزها⁴.

كما يترتب عنها أيضاً استقالة رئيس الحكومة ففي كندا جرى استفتاء شعبي بتاريخ 30 أكتوبر 1995 وكانت النتيجة 50,6% لصالح عدم الانفصال، وفي الغد، قدم الوزير الأول Jack Brézout استقالته من الحكومة⁵.

وأما في بريطانيا وبالرغم من أن دستورها لا ينص على الاستفتاء الشعبي وبالتبعية لا يوجد به المسؤولية السياسية كأثر من آثاره، بل ينص على المسؤولية السياسية للحكومة فقط، ويتم

¹- G. Vedel, Variations et cohabitations, revue pouvoir n°83, 1997, p. 112.

²-S-I. Formery, la constitution commentée –article par article, op, cit., p. 136.

³- مسألة الثقة هي تقنية ظهرت مع النظام البرلماني مفادها طلب الحكومة من البرلمان التأكد من ثقته فيها. فإن كان يثق فيها واصلت عملها ونقول البرلمان قد جدد فيها الثقة، وإن كان العكس فإنه سيسحب الثقة منها وتستقيل.

⁴-F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., p. 12.

⁵- J-F. Daubelle, Le référendum d'autodétermination, document d'études française, op, cit., p. 47.

تحريكها من قبل البرلمان(مجلس العموم) فهي مسؤولية سياسية بين الحكومة وممثلي الشعب، إلا أنه حديثاً أصبحت المسؤولية السياسية بين الحكومة والشعب مباشرة، وذلك في حالة عدم قبول الشعب الموضوع المعروض عليه في الاستفتاء. فقد قدم رئيس الوزراء ديفيد كامرون استقالته مباشرة عقب رفض الشعب البقاء في الاتحاد الأوربي في الاستفتاء الذي جرى بتاريخ 24 جوان 2016 وهكذا أكد على احترام اختيار الشعب بكل حرية.

وفي النظام السياسي الفرنسي فإن الدساتير السابقة على دستور سنة 1958 كلها قررت عدم تقرير مسؤولية رئيس الدولة، باستثناء دستور سنة 1852، الذي نص على المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام الشعب في المادة 5 منه بأن: (رئيس الجمهورية مسئول أمام الشعب الفرنسي وله دائماً الحق في الرجوع إليه)¹. أي أنه كرس المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام الشعب ولو من الناحية النظرية. بيد أن هذا الدستور لم ينص على إجراء يسمح بتحريك هذه المسؤولية السياسية².

وفي عهد الجمهورية الخامسة قرر دستور 1958 مسؤولية رئيس الدولة في حالة الخيانة العظمى، حيث ورد في المادة 68 أنه:(لا يعتبر رئيس الجمهورية مسئولاً عن الأفعال التي يقوم بها في ممارسة واجباته إلا في حالة الخيانة العظمى...) فهذا النص ذو طابع سياسي³. ومصطلح الخيانة العظمى مفهوم غامض مما يفتح الباب أمام تحويل مسؤوليته عن الخيانة العظمى إلى مسؤولية سياسية محضة⁴. إن عدم تعريف الدستور الفرنسي للخيانة العظمى يرجعه بعض الفقه الدستوري إلى استحالة التنبؤ مقدماً بالعمل الذي يرتكبه رئيس الجمهورية ويكون ذو خطورة كافية للإطاحة بمبدأ عدم مسؤوليته⁵. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ينتج انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من طبيعة النظام المؤسس بواسطة الدستور، إذ أنه لا يوجد أي إجراء دستوري يحرك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

¹- «Le président de la République est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel». voir la responsabilité devant le peuple O. Duhamel, droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 478; M. Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{eme} République, op, cit., p. 60.

² - P. Auvret, La responsabilité du président du chef de l'Etat sous v^e la république, R.D.P, Paris, France, 1988, pp. 97.

³ -ibid, pp. 103-109.

⁴ - Zoubeidi- Defert Yanis, La responsabilité du chef de l'Etat: la révision constitutionnelle du 23 février 2007, revue pouvoir, n°122, 2007, p. 156.

⁵ -P. Auvret, La responsabilité du président du chef de l'Etat sous v^e la république, op, cit., p. 86.

لإجباره على الاستقالة، إن الخيانة العظمى المنصوص عليها في الدستور تشبه في عدد من النقاط نظام الاتهام الجنائي (L'impeachment) الموجود في دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي يطبق - كما هو معروف - على رئيس غير مسئول كذلك لأسباب سياسية¹. وتم تعديل المادة 68 سنة 2007 وأصبح نصها كالآتي²:

(لا يكون رئيس الجمهورية مسئولاً عن الأفعال التي يؤديها بهذه الصفة، مع مراعاة أحكام المادتين 53-2 و68.

ولا يجوز أن يطب منه، أثناء ولايته وأمام أي هيئة قضائية أو سلطة إدارية فرنسية، الإدلاء بشهادته، ولا يجوز أن ترفع ضده دعوى، أو يفتح في حقه تحقيق أو يتابع قضائياً. ويوقف كل أجل خاص بالتقادم أو سقوط الحق...). وتليها المادة 68 بقولها أنه: (لا تجوز تنحية رئيس الجمهورية إلا في حالة إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته وينطق بهذه التنحية البرلمان المشكل في هيئة محكمة عليا...)³. فتعديل 2007 منح حصانة لرئيس الجمهورية طوال عهده ضد أية متابعة سواء أمام الجهات القضائية أو الهيئات الإدارية، واستبدل مسؤوليته عن الخيانة العظمى بمسؤوليته عن إهمال واجباته بشكل قد يؤدي إلى عزله من منصبه من طرف المحكمة العليا التي حلت محل المحكمة العليا للقضاء سابقاً والتي تتكون من أعضاء غرفتي البرلمان. ويعتبر هذا التعديل الدستوري وسيلة لإعادة التوازن لمؤسسات في مواجهة رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطات كبيرة⁴. أي أصبح حالياً رئيس الجمهورية الفرنسي مسئول سياسياً، ويمكن عزله. ولكن ليس عقب النتيجة السلبية للاستفتاء الشعبي.

¹-D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit. , p. 427.

² -«Le président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.

Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu». Loi constitutionnel portant modification du titre IX de la constitution, n° 2007- 238 du 23 février 2007. JO n°47 du 24 février 2007.

³ - «Le président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le parlement constitué en Haute cour».

⁴-P. Auvret, La réforme de la responsabilité du président de la République, R.D.P, n°2, 2007, p. 418.

ويكيف بعض الفقه الدستوري الفرنسي مسؤولية رئيس الجمهورية نتيجة عدم دستورية الاستفتاء الشعبي بأنها مسؤولية جنائية، وبالتالي فهي خيانة عظمى أساسها الخطأ. وهو النقاش الذي أثار ضجة كبيرة سنة 1962 حول لجوء الرئيس ديغول للمادة 11 من دستور 1958 بدلا من المادة 89 من أجل تعديل طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية، فإن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لا تثار في هذا المجال إلا بشكل غير مباشر، لأن البرلمان لا يملك إلا مساءلة الحكومة. وهو ما حدث بالضبط عندما وافقت الجمعية الوطنية بتاريخ 5 أكتوبر 1962 بتوجيه اللوم إلى حكومة George Pompidou في حين كانت سياسة الرئيس ديغول هي المقصودة. أما المسؤولية لأجل التبعة فهي تتعلق بالخطأ السياسي الذي يرتكبه الرئيس أثناء ممارسة وظائفه كالخطأ الذي يتصل بمدى ملائمة توقيت إصدار القرارات وهذا ما حدث بالنسبة للاستفتاء الذي تم إجراؤه في ابريل سنة 1969 وأدت نتيجته إلى تقديم استقالته.

وفي مصر نص دستور 1971 الملغى على الاستفتاء الشعبي وربطه بمسألة الثقة، فقد جاء في المادة 127 أنه: «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ولا يجوز أن يصدر القرار إلا بعد استجواب موجه للحكومة وبعد ثلاثة أيام من تقديم الطلب.

وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي بهذا الشأن وأسبابه.

ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي، ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتفقد جلسات المجلس في هذه الحالة.

فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة عد المجلس منحلا وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة». فهذا النص نص صراحة على مسؤولية الحكومة، ولكن تقرير سحب الثقة من الحكومة تبقى مسألة اختيارية لرئيس الجمهورية، فإن شاء عرض موضوع النزاع بين مجلس الشعب والحكومة على الشعب في استفتاء ليقرر سحب الثقة منها أو تجديد الثقة فيها.

فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء في صالح البرلمان فإن الحكومة تستقيل ويعين رئيس الجمهورية حكومة أخرى. أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء في صالح الحكومة، فإنه تجرى إنتخابات جديدة لاختيار أعضاء البرلمان. مع أنه في التطبيق، لم تسقط أية حكومة لأن هذا النص بقي مجمداً إلى أن تم إلغاؤه في التعديل الدستوري لسنة 2005 لتعود من جديد في دستور 2012، ولكن الصياغة تغيرت واستبدلت مسؤولية الحكومة بمسؤولية رئيس الجمهورية حيث قضت المادة 127 منه بأنه: «لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب. ولا يجوز حل المجلس خلال دور انعقاده السنوي الأول، ولا للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى إنتخابات مبكرة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية. وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه.

وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الإنتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الإنعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لأنقضاء الميعاد». إن هذا النص يقرر مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة وجود خلاف بينه وبين البرلمان ولكن تطبيقه يشكل خطورة كبيرة على رئيس الجمهورية الذي يفقد منصبه جراء تقريره حل البرلمان، إذا جاءت نتيجة الاستفتاء الشعبي في غير صالحه. ولهذا لن يغامر بمنصبه ويقبل على حل البرلمان ويضطر للتعايش معه.

وعملياً لم تشهد هذه المادة تطبيقاً، وتم عزل الرئيس محمد مرسي عن طريق الإنقلاب العسكري والزج به في السجن، بالإضافة إلى تعطيل الدستور بتاريخ 3 جويلية 2013 والدخول في مرحلة انتقالية، والرجوع للعمل بإصدار إعلان دستوري بتاريخ 8 جويلية 2013 حتى تعديل الدستور سنة 2014. وقد حافظ هذا التعديل على مسؤولية رئيس الجمهورية في نص المادة 161 بقولها: «يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية

أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه. ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة.

وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء إنتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجرى الإنتخابات الرئاسية المبكرة خلال السنتين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلًا، ويدعو رئيس الجمهورية لإنتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل».

إن هذا النص يعتبر حلاً للنزاع الذي يحدث بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية. ولكن بما أنه يؤدي إلى حل مجلس النواب في حالة ما كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي في صالح رئيس الجمهورية، فإن مجلس النواب لن يقدم على عرض النزاع على الشعب، كما أن المسألة تقديرية بالنسبة له. لكن إذا كان النزاع خطيراً ولا يخشى مجلس النواب من نتيجة الاستفتاء ويهمه المصلحة العامة للدولة، فإنه لن يتردد في إشراك الشعب صاحب السيادة، ليقرر ويحكم في موضوع النزاع. وتطبيق هذا النص على أرض الواقع يتطلب نواباً يتمتعون بإرادة سياسية قوية ولا يتمسكون بمقاعد البرلمان خدمة لمصالحهم الشخصية.

إذا كان المؤسس الدستوري المصري قد قرر المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في حالة حدوث نزاع بين المؤسسة التنفيذية والمؤسسة التشريعية، وجعل الشعب حكماً في النزاع، فإن قرر الشعب الوقوف إلى جانب البرلمان، سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإن قرر الوقوف في صف رئيس الجمهورية عد البرلمان منحل وجوباً نتيجة للإستفتاء الشعبي. ولكنه لم ينص على المسؤولية السياسية كأثر من آثار الاستفتاء الشعبي نتيجة عرض رئيس الجمهورية موضوع على الشعب متعلق بالمصالح العليا للبلاد حسب المادة 157 من دستور 2012 المعدل سنة 2014. ذلك أن هذا النص لا يحدد المواضيع التي تمثل مصلحة عليا فالصياغة جاءت عامة وتبقى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية وحده. ولكن برجوعنا إلى المادة 5 من نفس الدستور نجد هذه المسؤولية منصوصاً عليها صراحة ولكن بطريقة عامة حيث جاء فيها: «يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول

السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحياته، على الوجه المبين في الدستور». ولا شك في أن رئيس الجمهورية يمارس سلطات كبيرة، ومنها حق اللجوء المباشر للشعب واستفتاءه، ومن ثم تتقرر مسؤوليته، إذا لم يرض الشعب بالموضوع المطروح عليه.

وفي النظام السياسي الجزائري، يمارس رئيس الجمهورية سلطات كبيرة في مجال التشريع والتنفيذ، وأغلب هذه السلطات يمارسها بنفسه، ودون أن يشاركه الوزير الأول فيها أو يوقع بجانبه، ويحظر عليه المؤسس الدستوري تفويضها، ومنها سلطته في اللجوء مباشرة لاستفتاء الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية، وفي تعديل الدستور، حيث تنص المادة 10 ف 2 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: « كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء... ».

فدستور 1963 هو الوحيد الذي نص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية حيث ورد في المادة 47 بأن: «رئيس الجمهورية هو المسئول الوحيد أمام المجلس الوطني...». وتنص المادة 55 منه: «يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس». وتضيف المادة 56 بأن: «التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني، يؤدي إلى استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس»¹.

هذه المسؤولية السياسية اختلفت من دستور 1976 و1989 لترجع في صورة مسؤولية جنائية في دستور 1996 في حالة ارتكاب رئيس الجمهورية خيانة العظمى فقد قضت المادة 158 منه على أنه: «تؤسس محكمة عليا للدولة، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجرح، التي يرتكبونها بمناسبة تأديتهما مهامهما.

¹ - بالرغم من النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وتم اللجوء إلى الانقلاب على رئيس الجمهورية أحمد بن بلة وخلعه من منصبه ولم يتم اسقاطه بتطبيق النصوص الدستورية.

يحدد قانون عضوي تشكيلة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة»¹. وبعد تعديل الدستور سنة 2016 بقي هذا النص وبنفس الصياغة فقط أصبح تحت رقم 177. ومع هذا لم تنشأ هذه المحكمة ولم يتم إصدار القانون العضوي المحدد لتشكيلتها واختصاصاتها. وكما هو معلوم أن جريمة الخيانة العظمى لم يتم تحديدها من قبل المؤسس الدستوري. وأنها مصطلح غامض لم يفلح الفقه في تفسيره. ويرى الأستاذ سعيد بوالشعير أن «الخيانة العظمى التي تعد جريمة سياسية ليست محددة، وإنما متعددة المضمون نظرا لاختلاف شروط تقريرها من عدمه في الأنظمة المختلفة. فضلا عن كونها تكيف بالجريمة إلا أنها غير منصوص عليها في القوانين الجنائية نظرا لطبيعتها الخاصة ما جعلها تفتقد لمرجعية في المبادئ العامة للقانون الجنائي وتعداد الأفعال والعقوبات المقررة لها قانونا، ذلك أن عقوبة الخيانة المقررة في القانون الجنائي المنصبة على الأشخاص المتهمين بالجوسسة لا تنطبق على جرم الخيانة العظمى ذات المضمون السياسي المرتبطة برئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور»².

وبالرغم من عدم النص صراحة على مسؤولية رئيس الجمهورية وعدم تحديد مصطلح الخيانة العظمى وباعتبار رئيس الجمهورية منتخب مباشرة من قبل الشعب³، فإن مسؤوليته حتما تتقرر أمام الشعب الذي انتخبه.

اذن فالدساتير الثلاث محل المقارنة تشترك في منح رئيس الدولة سلطات كبيرة وخاصة سلطته المطلقة في المبادرة بالحق في إجراء استفتاء شعبي⁴، ولكنها تختلف في تقرير مسؤوليته السياسية. فالدستور الفرنسي والدستور الجزائري لم ينصا عليها وأما الدستور المصري فقد ذكرها في دستور 1971 المعدل سنة 2005 وفي دستور 2012 قبل وبعد تعديله سنة 2016. ولكن ما هو موقف الفقه الدستوري من المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية هذا ما سنجيب عنه في النقطة الموالية.

¹ - أصبحت المادة 177 في التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - لتفاصيل أكثر حول مسؤولية رئيس الجمهورية الجزائري راجع سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية في ضوء دستور 1996 - السلطة التنفيذية-، ج3، مرجع سبق الإشارة إليه، ص 53-64.

³ - المادة من دستور 1996 المعدل سنة 2016 تنص 85 على أنه: « ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري».

⁴ - راجع صاحب الحق في المبادرة بالاستفتاء الشعبي، المبحث الأول، الفصل الأول من هذا الباب.

ثانيا: موقف الفقه الدستوري من المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية

تساءل فقهاء القانون الدستوري حول أثر الاستفتاء الشعبي على المسؤولية السياسية لرئيس الدولة؟ وهل يعتبر الاستفتاء الشعبي أسلوب رقابة شعبية، وبالتالي يرتب المسؤولية السياسية لرئيس الدولة؟ حول هذه القضية انقسم الفقه إلى اتجاهين: أحدهما يرى أن الاستفتاء الشعبي وسيلة للرقابة على رئيس الدولة، ومن ثم يرتب مسؤوليته السياسية. والاتجاه الثاني يذهب إلى العكس من ذلك، ونعرض لهذين الاتجاهين كآتي:

أ) الرأي المؤيد للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة

يرى هذا الرأي بأن الاستفتاء الشعبي يعتبر وسيلة رقابة على رئيس الدولة ومن ثم يرتب مسؤوليته السياسية، وفي هذا السياق يقول Capitant بأنه: (مثلما هناك في النظام البرلماني، أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان فيمكننا القول بأنه هناك نظاما شعبيا حيث رئيس الجمهورية مسئول أمام الشعب)¹. ولهذا فإنه حسب F. Hamon (في حالة الإخفاق في الاستفتاء الشعبي فإن رئيس الجمهورية لا يجب عليه أن يرضخ بل أن يستقيل)². ويذهب العميد George Vedel إلى أن: (الرقابة الشعبية في النظام البرلماني تقتصر على الوقت الذي يتم فيه إعادة اختيار الأعضاء، فإن رقابته في النظم شبه المباشرة أجدى وأعم، لأنها تتناول التصرفات ذاتها، كما أنها تتم بصورة مستمرة كما في طريقة الاستفتاء الشعبي)³.

وحسب سامي جمال الدين فإن: « الاستفتاء الشعبي يعتبر أسلوب رقابة على التصرف محل الاستفتاء، بحيث إذا أبدى الشعب موافقته على التصرف، كان ذلك منحا للثقة في موضوع

¹ - «De même qu'il y a un régime parlementaire où le gouvernement est responsable devant le parlement, on pourrait dire qu'il y a un régime populaire où le président de la république est responsable devant le peuple». cité par F. Hamon, Le référendum, liv, op, cit., P. 58.

² - «...en cas d'echec d'un référendum, le président ne devait pas se soumettre, mais se démettre». ibid., meme page.

³ - G. Vedel Manuel élémentaire de droit constitutionnel, op, cit., P. 142.

الاستفتاء، أما إذا كانت نتيجة الاستفتاء هي رفض الشعب لهذا التصرف فإن هذا التصرف يعني حجب الثقة عن صاحب التصرف»¹.

أما عبد الكريم السروي فيرى أن: «الاستفتاء الشعبي هو وسيلة للرقابة الشعبية في منح الثقة لرئيس الدولة أو حجبها عنه»². ويستدل على ذلك بالتطبيقات العملية في فرنسا سنة 1969 مع الجنرال ديغول.

ويقول عبد الغني بسيوني عبد الله أن: «نتيجة الاستفتاء تحظى باهتمام كبير من رئيس الجمهورية ومن الرأي العام. لأنه إذا ما جاءت النتيجة موافقة بشكل واضح على الموضوع المطروح في الاستفتاء، فإن هذا يعتبر تأييدا شعبيا للسياسة التي يتبعها رئيس الجمهورية. أما إذا حدث العكس، وكانت النتيجة غير موافقة على الموضوع المطروح، فإن ذلك قد يثير مسؤولية رئيس الجمهورية، إذ أن ذلك قد يفسر على أنه عدم رضاء من الشعب على سياسة الرئيس ورفضه. وهذا، سيسبب - لو حدث - لرئيس الجمهورية حرجا كبيرا، قد لا يجد معه مناصا من إعلان استقالته، خاصة لو كان قد أعلن الربط بين بقائه في منصبه وبين نتيجة الاستفتاء»³. وحسب Stéphane Rials يعد (الاستفتاء نوع من تطوير للمسؤولية السياسية للحكام)⁴.

فهذا الإتجاه الفقهي يؤكد بأن الاستفتاء الشعبي هو وسيلة للرقابة يكون من آثاره تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عقب النتيجة السلبية.

وهناك بعض الفقه يرى بأن الاستفتاء الشعبي هو وسيلة للرقابة ولكنه لا تترتب عنه المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بل إذا رفض الشعب الموضوع المطروح عليه يعتبر هذا الموضوع كأن لم يكن ولا يستقيل رئيس الجمهورية من منصبه، ومن هؤلاء نجد يحيى الجمل يقول بأن: «الاستفتاء الشعبي هو أسلوب رقابة شعبية بأتم معنى الكلمة. ذلك أنه إذا وافق الشعب على تصرف معين قام به رئيس الجمهورية، فإن معنى ذلك إسناد القرار

¹ - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص 196.

² - عبد الكريم السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة دراسة مقارنة بين النظامين الدستوري المعاصر والإسلامي، مرجع سابق، ص 299، هامش 1.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، ط 1، 1995، ص 276 و 277.

⁴ - Stéphane Rials, L'avenir du référendum en France, op, cit, p. 651.

إلى الإرادة الشعبية نفسها، باعتبار أن تلك الموافقة هي نوع من الإقرار اللاحق أو التصديق. أما إذا لم يوافق الشعب على الإجراء الذي اتخذته رئيس الجمهورية فإن الإجراء يسقط ولا يستطيع أن يرتب آثارا في المستقبل»¹.

ويذهب إيهاب زكي سلام إلى القول بأنه: « في حالة الاستفتاء السياسي، يمكن للشعب أن يراقب الحكومة بأن يقيم أعمالها عامة، ويقيم هذا العمل الجديد خاصة، وعلى ضوء هذا التقييم قد يرفض المشروع كلية، فلا يمكن للحكومة أن تنفذه بعد رفضه - لا سيما إذا كان المشروع هاما وخطيرا- وقد يوافق عليه، وبذلك يتحقق التصديق الشعبي على المشروع، فتبدأ الحكومة في التنفيذ. ومن ثم يعتبر الاستفتاء الشعبي صورة من صور الرقابة الشعبية السابقة على التنفيذ»².

ب) الرأي المعارض للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة

يذهب هذا الرأي عكس الرأي الأول، فينفي أن يكون الاستفتاء الشعبي وسيلة رقابة على رئيس الدولة ومن ثم يرتب مسؤوليته السياسية.

يرى J. Cadart أن: (الاستفتاء الشعبي الذي يكون بمبادرة رئاسية محضة لا يمكن التعويل عليه كأسلوب لرقابة الشعب على الرئيس، وصيغة المسؤولية الناتجة عنه هي محل جدال إذ أنها - في الحقيقة صيغة للاستفتاء السياسي *une formule plébicitaire*، الذي يؤدي إلى الضغط على الشعب من أجل الحصول على الموافقة تأييدا للرئيس. أي أن قرار الشعب هنا صدر مؤيدا للرئيس تحت التهديد بالاستقالة. هذا المسلك، يبطل قرار الشعب بشأن الاستفتاء)³، ومن ثم تمحى حريته وتفسد إرادته كما أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال إجبار رئيس الدولة على الاستقالة في حالة ما كانت نتيجة الاستفتاء سلبية وبالتالي فليس لنتيجة الاستفتاء الشعبي حسب خاموش عمر عبد الله، إلا التزام أدبي على رئيس الجمهورية⁴.

¹ - يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون المصري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ط4، 2005، ص 210-211.

² - إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 253.

³ - J. Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, op, cit, p. 810.

⁴ - خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، مرجع سابق، ص 320.

ويرى G. Burdeau أن (المسؤولية أو الرقابة على الرئيس وفقا لمطلب الناخبين لا تتحرك إلا بإرادة الرئيس نفسه وفي الزمان الذي يحدده ومن ثم لا يمكن التعويل عليها)¹. أما جابر جاد نصار فيقول بأن: «إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة عن طريق الاستفتاء الشعبي إنما ينطوي في الحقيقة على طلب تجديد ولاية الرئيس وتدعيم سلطاته في مواجهة المعارضين لسياساته. فيعمل رئيس الدولة وحكومته بكل الوسائل لكسب تأييد الشعب لموضوع الاستفتاء الشعبي، وخاصة في ظل تطور وسائل الإعلام حاليا، وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى تحول الاستفتاء الشعبي إلى استفتاء شخصي»².

وبرأي ماجد راغب الحلو فإن الاستفتاء الشعبي ليس وسيلة للرقابة الشعبية في غير البلاد المتقدمة لأن هذا الاستفتاء لن يكون معبرا عن إرادة الشعب، حيث يقول: «الاستفتاء الشعبي في البلاد غير المتقدمة يجعل هذا الاستفتاء غير معبر عن إرادة الشعب بل وسيلة لتعويق هذه الإرادة وبالتالي لا يصلح كوسيلة للرقابة الشعبية»³. وبمفهوم المخالفة حسب رأي الدكتور ماجد راغب الحلو فإن الاستفتاء الشعبي يعتبر وسيلة للرقابة السياسية لرئيس الدولة إذا تم في بلاد متقدمة بها وعيا سياسيا.

أما الأستاذ Gibbert Bortoli فيقول بأن: (الاستفتاء الشعبي لا يرتب أية مسؤولية سياسية لرئيس الدولة، فهو لا يعدو أن يكون وسيلة لممارسة الشعب مباشرة الوظائف التشريعية والتأسيسية استنادا إلى الدستور الذي يمنح الشعب الرخصة في بعض الظروف)⁴.

وبمقارنة الرأي الأول الذي ينفي أن يكون الاستفتاء الشعبي وسيلة رقابة وتترتب عنه المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية مع الرأي الثاني الذي يؤكد على ملائمة وسيلة الاستفتاء الشعبي كأسلوب ديمقراطي للرقابة على رئيس الجمهورية ويؤدي الى تقرير مسؤوليته السياسية. يبدو أن هذا الرأي هو الأقرب الى الصواب وذلك للأسباب التالية:

1° - أن مسألة الثقة تفترض أن يكون هناك جزاء وهو بالطبع جزاء سياسي. والاستفتاء الشعبي يكون أسلوب رقابة إذا ارتبط بمسألة الثقة، أي إذا قرر رئيس الدولة أن بقاءه في الحكم متوقف على نتيجة الاستفتاء الشعبي وأعلنها للشعب، وهدد بانسحابه من السلطة في

¹ - G. Burdeau, Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 633.

² - جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، مرجع سابق، ص 541-542.

³ - ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، مرجع سابق، ص 468.

⁴ - G. Bortoli, Sociologie du Référendum dans la France moderne, op. cit., pp. 369.

حالة التصويت السلبي، فإنه يجب أن يفى بوعده، ويتخلى عن السلطة، حتى لا يعد الرئيس في نظر الشعب أنه أخلف بوعده. وهنا فقط تستطيع أن نقول أن ترك كرسي الرئاسة كان الجزاء المترتب على عدم تجديد الثقة في الرئيس، وأن الاستفتاء بحق هو أسلوب رقابة على رئيس الدولة. أما إذا لم يرتبط الاستفتاء الشعبي بمسألة الثقة فإنه لن يكون كذلك. لأنه في هذه الحالة، إذا كانت النتيجة سلبية، فإنه لا يوجد أي جزاء يوقع على رئيس الجمهورية.

°2 - في استفتاء مسألة الثقة لا يجب أن يخشى اعتزال رئيس الدولة، لأن أن القضاء والقدر قد يتخطف الرئيس في أية لحظة، أو قد يصاب بمرض يؤدي به إلى عدم ممارسته اختصاصاته، أو يحدث له أي مانع. فلماذا الخوف إذن من اعتزال الرئيس للسلطة؟ فإذا قرر الشعب بكل نزاهة بعيدا عن التزوير، وجاءت نتيجة الاستفتاء الشعبي سلبية، سحبت الثقة منه، وهذا دليل على عدم رضا الشعب بمشروعه الإستفتائي، وهو يشبه إلى حد ما الاستفتاء على عزل الرئيس¹.

°3 - إذا لم يرض الشعب عن الموضوع محل الاستفتاء الشعبي فإن هذا الموضوع يسقط ويعتبر كأنه لم يكن، ومع هذا يستطيع رئيس الجمهورية الاستمرار في عمله، أي أن مسألة الثقة هي مسألة شخصية ترتبط بشخصية رئيس الدولة، وحسب مبادئه التي يكون مقتنعا بها وإرادته ورغبته في أن يستمر في السلطة أو ينسحب منها، لأن المسؤولية السياسية لرئيس الدولة حتى الآن مجرد التزام أدبي في انتظار تأكيده دستوريا تحقيقا لدولة الحق والقانون وعدم استبداد الحكام وتأييدهم في السلطة.

°4 - إن إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الدولة تتوقف على مدى وعي الشعب فمجرد طلب الرأي من الشعب في موضوع ما يحتمل الموافقة أو الرفض. فدور المواطنين (هيئة المستفتين) ليس فقط اختيار رئيسا للدولة، وتركه يسير أمور الحكم كيفما يشاء بل يجب عليهم أن يبقوا حريصين على تتبع الشأن العام ومراقبة ممثله الشرعي (رئيس الدولة) وقد تكون وسيلة الاستفتاء الشعبي أفضل وسيلة لمراقبة تصرفاته ومن ثم دفعه للانسحاب من السلطة بطريقة هادئة. من دون فوضى أو انقلاب.

¹ - راجع الفصل الأول من هذا الباب.

ولنمر لتطبيقات الاستفتاء الشعبي والمسؤولية السياسية في الدول الثلاثة محل المقارنة وموقف الفقه منها في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

تطبيقات المسؤولية السياسية وموقف

الفقه الدستوري منها

لقد أحدثت تطبيقات الاستفتاء الشعبي طفرة في النظام السياسي الفرنسي عندما ارتبط الاستفتاء الشعبي بمسألة الثقة في شخص رئيس الجمهورية (أولا) ونقلت بعدها إلى النظام السياسي الجزائري وأما في النظام السياسي المصري، فقد نص عليها المؤسس الدستوري ولم يتم تفعيلها. وقد كان للفقه الدستوري الفرنسي رأيه بشأن الاستفتاءات الديجولية (ثانيا).

أولا: تطبيقات المسؤولية السياسية

إن تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية عن طريق الاستفتاء الشعبي لم يُكرس دستوريا في النظام السياسي الفرنسي، ولكنها ظهرت في التطبيق العملي. وكانت هذه الفكرة من ابتداع الرئيس نابليون في أول الأمر، ثم طبقها من بعده الرئيس ديغول في بداية الجمهورية الخامسة. وفي الجزائر فقد لوح رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بذلك بمناسبة الاستفتاء على قانون الوثام المدني. وتحدث عن هذه التطبيقات بشيء من التفصيل.

في فرنسا، يعتبر نابليون أول من ربط مصيره السياسي كرئيس دولة بنتيجة الاستفتاء الشعبي وفي عهد الجمهورية الخامسة هدد الرئيس ديغول بالاستقالة إذا خذله الشعب الفرنسي. أ) الاستفتاء الشعبي والمسؤولية السياسية في عهد نابليون

الاستفتاءات الشعبية التي أجراها نابليون كانت دائما مقترنة بالاستفتاء على شخصه مع نص الدستور¹. كالاستفتاء الشعبي على دستور 1793 والاستفتاء على دستور السنة التالية سنة 1799. وقد استخدم لويس نابليون بونابرت الاستفتاء المقترن بمسألة الثقة في

¹ - J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, op, cit., p.32; Ph. Blachér, Droit constitutionnel, op, cit., p.107 ; J-P. Duprat, Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative, op, cit., pp.553et 554.

كلمته يوم 1851/12/02 التي جاء فيها ما يلي: (إذا كنتم ترغبون في استمرار هذه الحالة فاختاروا شخصا آخر مكاني لكوني لا املك السلطات الكافية لتحسين الوضع، أما إذا كان العكس، وتنقون في، فامنحوني الوسائل لإكمال مهمتي)¹. وفي خطابه الثاني في 8 ديسمبر من نفس السنة، أكد على احترام قرار الشعب مهما كانت النتيجة: (أيها الفرنسيون إذا كنت أحوز ثقتكم، أو كانت أفكاركم تغيرت فإنه لا نحتاج دماء يكفي وضع ورقة لا في الصندوق وسأحترم دائما قرار الشعب)². وتم التصويت على دستور 1852 الذي كرس المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب وكانت النتائج ايجابية.

ولكن يجب أن لا يخفى علينا، أن حكم نابليون قد تميز بالدكتاتورية وشخصنة السلطة، وتزوير نتائج الاستفتاءات. وبالتالي فإن طرحه الثقة في الاستفتاء هو مجرد حب الظهور أمام الشعب الفرنسي بأنه زاهد في السلطة والحكم، ولكن الحقيقة كانت غير ذلك. فلو لم يكن يضمن النتيجة الايجابية للاستفتاء ما كان يضع عهده في اللعب. والدليل على ذلك فإن نتائج الاستفتاء التي أجراها في عهده كانت تتجاوز نسبة 90%، بالإضافة إلى أن كل الاستفتاءات كانت ذات طابع إستراتيجي³، أي استفتاءات شخصية يطلب فيها من هيئة المستفتين التصويت على شخصه أكثر من التصويت على الموضوع المطروح في الاستفتاء.

ب) الاستفتاء الشعبي والمسؤولية السياسية في عهد الرئيس ديغول

إن الرئيس ديغول، في كل الاستفتاءات الشعبية التي أجراها (1961، 1962، 1962 و1969)، باستثناء استفتاء 1946 كان يضع مسؤوليته أمام إرادة ورغبة الشعب الفرنسي، ليقرر بقاءه في سدة الحكم أو يعتزل. وكان وفيما لوعده.

¹ - « si vous voulez continuer cet état de malaise qui nous dégrade et compromet notre avenir, choisissez un autre à ma place, car je ne veux plus d'un pouvoir qui est impuissant à faire le bien,...si, au contraire, vous avez encore confiance en moi, donnez moi les moyens d'accomplir la grande mission que je tiens de vous ». cité dans l'ouvrage de H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op, cit., p. 51.

² -«Français, ...si je ne me possède plus votre confiance, si vos idées ont changé, il n'est pas besoin de faire couler un sang précieux, il suffit de déposer dans l'urne un vote contraire. Je respecterai toujours l'arrêt du peuple». ibid., p. 53.

³ - راجع الفرق بين الاستفتاء والاستراس ص 54 وما بعدها من الفصل الأول من الباب الأول.

لقد أجرى الرئيس ديغول استفتاء في 1946 يتعلق بدستور الجمهورية الرابعة لأنه في هذه الفترة استدعي من طرف النظام الفرنسي لوضع حد للحرب مع ألمانيا وكان يريد أن يمنح لنفسه صلاحيات تؤهله للقيام بهذا الدور. ولكنه لم يطرح فيه مسألة الثقة بالرغم من أن الاستفتاء كان ذو طابع شخصي¹، ولو كانت النتيجة سلبية كان سينسحب من السلطة لأنه وضع شروطا لتوليه السلطة وبدونها لن يتمكن من حكم فرنسا.

ولما أصبح الجنرال ديغول رئيسا للجمهورية الخامسة سنة 1958، كان يصرح دائما للشعب الفرنسي أنه ما لم يحرز مشروعه الإستفتاءي نتائج مرضية فلن يبقى في السلطة وكانت تصريحاته كالاتي:

ففي أول استفتاء شعبي أجراه طبقا للمادة 11 من دستور 1958 بتاريخ 8 يناير 1961 والمتعلق بمنح الجزائر حق تقرير مصيرها، والسماح للحكومة الفرنسية بإصدار مراسيم لتنظيم السلطات العامة في الجزائر خاطب الشعب الفرنسي قائلا: أن (القضية بينه وبين الفرنسيين وأن الموافقة على الاستفتاء هي تجديد للثقة فيه، وأن عدم الموافقة هي سحبا للثقة منه)². وفي ثاني استفتاء شعبي بتاريخ 8 أبريل 1962 والخاص بالتصديق على اتفاقية ايفيان مع الجزائر، طلب من الشعب منحه الثقة اليوم وغدا وأكد أن الإجابة بلا تعتبر طلبا له بالاستقالة من منصبه³.

¹- J-M. Jeanneney, Le referendum comme source de légitimité en France, op,cit., p.32; J. Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, op, cit., p. 213.

² -« Française -français, vous le savez, c'est à moi que vous allez répondre,... En vérité - qui ne le sait ? L'affaire est entre chacune de vous, chacune de vous, et moi-même. Française -français, tout est simple et claire ! C'est un « oui » franc et massif que je vous demande pour la France ». cité dans l'ouvrage de R. Pouceyri, La fin du référendum ? Le nouveau désaveu populaire du chef de l'Etat, op, cit., p. 90; M. L. Pavia, Le référendum du 6 novembre 1988, op, cit., pp. 1723-1724.

³ -« En fin-je puis et je dois le dire- Répondre affirmativement et massivement, comme je le demande , à la question que je pose aux Français, c'est pour eux me répondre a moi-même ; qu'en ma qualité de chef de l'Etat ils me donnent leur adhésion ; qu'ils m'attribuent le droit de faire, malgré les obstacles, ce qu'il faut pour atteindre le but ; bref que, dans la tâche très rude qui m'incombe, et dont l'affaire d'Algérie est une partie au milieu d'autre, j'ai leur confiance avec moi pour aujourd'hui et pour demain ». cité dans l'ouvrage de H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op, cit, p. 61.

أما في ثالث استفتاء بتاريخ 28 أكتوبر 1962 الخاص بتغيير طريقة انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر، فإنه عزم أنه إذا كانت الإجابة سلبية أو أغلبية نعم ضعيفة فإنه سينسحب لأنه لن يواصل مهامه بدون ثقة قوية من الأمة¹:

وفي الاستفتاء الرابع والأخير بتاريخ 28 أبريل 1969 والمتعلق بإصلاح مجلس الشيوخ وتوسيع صلاحيات رئيس الجمهورية، فقد صرح في خطابه أنه إذا خذلته أغلبية الشعب الفرنسي فإنه سيتوقف عن ممارسة مهامه².

وإذا كانت الاستفتاءات الثلاثة الأولى قد أحرزت نتائج إيجابية ومرضية حسب ما كان يرغب الجنرال ديغول وبالتالي جددت الثقة فيه، ويعود هذا الفوز إلى شخصيته التي كانت أهم من القواعد الموجودة في النص، حيث استطاع الجنرال ديغول أن يؤثر في هيئة المستفتين بخطاباته الحماسية والمؤثرة وأن يحشد الجماهير حوله ويكسب ودهم وموافقتهم على استفتاءاته³. إلا أن الاستفتاء الرابع والأخير والذي هدد فيه أيضا بالاستقالة، إن لم يوافق الشعب الفرنسي على مشروعه، قد جعل هذا التهديد حقيقة، حينما (صوت الناخبون بلا بنسبة 53,17%)⁴. فبعد إعلان نتيجة الاستفتاء الشعبي مباشرة، قدم الرئيس ديغول خطابه إلى الشعب الفرنسي، في كولومباي على الساعة 12 و11 دقيقة معلنا تخليه عن كرسي الرئاسة بقوله.

«Je cesse d'exercer mes fonctions de président de la république»⁵.

¹ - « si votre réponse et « non », ou même si la majorité des « oui » est faible, médiocre, aléatoire, il est bien évident que ma tâche sera terminée aussitôt et sans retour. Car que pourrais- je faire ensuite sans la confiance chaleureuse de la nation ?...». cité dans l'ouvrage de R. Pouceyri, La fin du référendum ? Le nouveau désaveu populaire du chef de l'Etat, op, cit., p. 91.

² - «Françaises -français, vous à qui si souvent j'ai parlé pour la France,

Si votre réponse va engager le destin de la France parce que, si je suis désavoué par une majorité d'entre vous, solennellement, sur ce sujet capitale,... ma tâche actuelle de chef de l'Etat deviendra évidemment impossible et je cesserai aussitôt d'exercer mes fonctions...». cité dans l'ouvrage de H. Duval; P- Y. Leblanc- Dechoisay; P. Mindu, Référendum et Plébiscite, op, cit., pp. 61-62; Ph. Blachér, Droit constitutionnel, Paris, France, 2009, p. 107.

³ -M. Ghomari, Le référendum en France et en Maroc, op, cit., p. 81; D. G. Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit, pp. 68-69.

⁴ - S-L. Formery, La constitution commentée -article par article-, op, cit., p. 38.

⁵ -cité dans l'ouvrage de D. Rousseau, Droit constitutionnel, op, cit., p. 87.

ولكن ماهي أسباب هذا الإخفاق الذي أدى برئيس الجمهورية إلى اعتزال السلطة؟ ترجع أسباب إخفاق الرئيس De Gaulle في هذا الاستفتاء الإنتحاري- حسب بعض الفقهاء¹ - إلى ما يلي: - الإنتخابات التشريعية التي جرت في مارس 1967 وانخفاض شعبيته؛ - أزمة ماي 1968 (الإضراب)؛ - الإصلاحات غير المدروسة من طرف حكومته بداية من جويلية 1968؛ - غموض مشروع تعديل الدستور (إصلاح مجلس الشيوخ بحيث يصبح مجرد غرفة مشورة)؛ - ظهور جورج بومبيدو كمرشح أفضل؛ - إنتخابات 1-15 جوان 1969.

فالرئيس ديغول (لم يخف إرادته في محاورة الشعب مباشرة، خاصة في الأوقات الصعبة للدولة ولنفسه وتجاوز الأحزاب السياسية، لكن هذا البحث عن الشرعية الشعبية كان محفوفاً بالمخاطر ففي كل استفتاء كان يضع عهده في الميزان " ليمارس ضغطاً على الناخبين" ولهذا يبدو منطقياً أن يستقيل عقب النتيجة السلبية في استفتاء (1969)². وهذا بالرغم من أنه كان رئيساً منتخبا مباشرة من قبل الشعب، ومحكومة عهده الرئاسية بمدة محددة دستورياً³، بالإضافة إلى أنه لا يوجد أحد يستطيع إرغامه على الاستقالة إلا في حالة إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته⁴. وهل هذا التهديد بالاستقالة عن طريق طرح الثقة بشخصه في الاستفتاء الشعبي يعتبر استفتاءً شعبياً ومسألة ثقة حقيقية أم مجرد إستراس وهل انسحابه من السلطة هو إجراء دستوري؟. قبل الإجابة على هذه الأسئلة نتحدث عن تطبيقات المسؤولية السياسية في النظام السياسي الجزائري.

وأما في الجزائر، إن كان دستورنا لا يوجد فيه مسألة طرح الثقة من رئيس الجمهورية بمناسبة الاستفتاء الشعبي مثل الدستور الفرنسي، إلا أنه بمناسبة الاستفتاء الشعبي على قانون الوئام المدني بتاريخ 16 سبتمبر 1999، أستعمل رئيس الجمهورية عبد

¹- J. Garrigues, Le nom à De Gaulle en ballottage (27avril 1969), La France de la Ve république 1958-2008, op, cit., p. 23; O. Duhamel, droit constitutionnel et institutions politiques, éd du seuil, France, p. 461 ; J-L. Parodi, Le triangle référendaire : le scrutin du 24 septembre 2000 est-il un référendum d'un type nouveau ? op, cit., p.225.

²- ph. Foillard, Droit constitutionnel, op, cit., p. 222.

³- حسب المادة 6 من الدستور الفرنسي لسنة 58 كانت العهدة الرئاسية محددة ب 7 سنوات. وأصبحت بعد التعديل الدستوري الذي جرى بتاريخ 2000، 5 سنوات تجدد مرة واحدة.

⁴- المادة 68 من دستور 1958.

العزير بوتفليقة هذا الإجراء، أي طرح الثقة أمام الشعب، حيث جاء في خطابه أنه: «... إذا أبدى الشعب الجزائري تأييده لسياسة السلم سأواصل ممارسة مهامتي كرئيس وإلا سأعود إلى بيتي»¹. «لأنني جئت لأخدم بلدي على أساس برنامج واضح، والمواطنون أحرار في الموافقة على هذا البرنامج أم لا، وإذا قرروا لسبب أو لآخر عدم الموافقة لن أفرض عليهم شيئاً»². ولهذا «أريد أن أعرف إذا كنت أعكس الإرادة الشعبية أو عكس ذلك، وقد يحدث أنني قد أسير في الاتجاه المخالف للرأي العام الوطني والإرادة الشعبية»³. وفي خطاب آخر يقول بأنه: «لا تكفي طرق التعبير الديمقراطي المؤسساتي لإعطاء الدفع اللازم لعمل ضخم كإعادة بناء الدولة، وإعادة مصداقيتها، وتحقيق المصالحة الوطنية، لذا قررت أن أعود إلى الشعب لأعرف بالضبط ما إذا كنت في النهج الصحيح».

فالرئيس بوتفليقة يعتبر أول رئيس جمهورية منذ الاستقلال يضع مسؤوليته أمام الشعب الجزائري وبدون أن يرغمه أحد على ذلك وبدون نص دستوري واضح يلزمه بترك السلطة في حالة ما كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي سلبية. وهو ما يتشابه إلى حد كبير مع ما قام به الرئيس ديغول. هذا الأخير الذي دفع الفقه الدستوري لإعطاء رأيه إزاء هذه المسألة.

ثانياً: رأي الفقه الدستوري في تطبيقات المسؤولية السياسية

أنهم بعض فقهاء القانون الدستوري الرئيس ديغول بأنه لم يجر استفتاء شعبي، بل مجرد إستراس. في حين يرى البعض منهم عكس ذلك، ونعرض للرأيين فيما يلي:

أ) الرأي الأول: استفتاء الرئيس ديغول هو إستراس حقيقي

يربط بعض من الفقه الدستوري الغربي والعربي مسألة الثقة بالإستراس، ورأى ما قام به الرئيس ديغول هو إستراس حقيقي، وليس استفتاء حقيقياً.

يقول M. Lascombe بأن: (الحدود بين الاستفتاء الاستراس في تطبيقات الجنرال ديغول تبدو واضحة، فمن جهة يطرح موضوعاً على التصويت الشعبي، ومن جهة أخرى يرهن إسمه ومستقبله السياسي، وهذا ربما كان السبب في " لا الإستفتاءية" في 1969،

¹ - جريدة العالم السياسي، عدد 879، بتاريخ 28 جوان 1999.

² - جريدة الشعب بتاريخ 31-07-1999.

³ - جريدة الشعب بتاريخ 12-07-1999.

فالفرنسيون قد رفضوا الشخص ديجول أكثر مما رفضوا مشروع الاستفتاء، وهذا ما يظهر الطابع الاسترآسي في العملية¹.

ويرى Jacques Robert أن: (الاستفتاء الديغولي لا يمت بأي صلة للاستفتاء الشعبي الحقيقي بل هو إسترآس بآتم معنى الكلمة، لأنه كان يطرح عهده في الرهان)². وبالتالي فإنه حسب M. A. Cohendet أن: (الإنحراف نحو الاسترآس كان واضحا)³.

وأما Marthe fatin- Rouge stefanini فتقول بأن: (كل استفتاءات ديجول استرآسية وخاصة الاستفتاء حول تعديل إنتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع المباشر)⁴.

هذه الاتهامات التي وجهها الفقهاء للرئيس ديجول بأنه لم يجر استفتاء بل مجرد استرآس وجدت من يقول بعكسها.

ب) الرأي الثاني: استفتاء الرئيس ديجول هو مسألة ثقة

يرى هذا الرأي بأن ما قام به الرئيس ديجول إستفتاء شعبيًا وليس استرآسا وأنه مسألة ثقة حقيقية تؤكد دور الاستفتاء الشعبي في تقرير المسؤولية السياسية للرئيس بطريقة ديمقراطية وسلمية. ونسرد هذا الرأي كالآتي:

يرى الأستاذ Robert Pouceyri بأن: (الجنرال ديجول استطاع أن يجذب بقوة الهيئة الإنتخابية نحو سياسته من خلال رجوعه المتكرر للاستفتاء الشعبي "أربع استفتاءات في عهده". ففي كل مرة كان يعطي للمواطنين إمكانية التعبير عن إرادتهم، لأنه كان يعتبر الاستفتاء الشعبي وسيلة ممتازة للتواصل بينه وبين الفرنسيين)⁵. ويؤكد نفس المؤلف بأن الاستفتاء الديغولي هو مسألة ثقة حقيقية فيقول: (الاستفتاء الأخير لسنة 1969 كان مدمرا وقاتلا لرئيس الدولة في أن يستمر في نفس الطريق ومن جديد، إنه مسألة ثقة حقيقية وضعف أمام الشعب الفرنسي. فتطبيق الاستفتاء في عهد ديجول كان أكثر وضوحا وصراحة وأكثر ديمقراطية. لأن الاستفتاء دخل في أخلاقنا، وأضاف بعض الأشياء الضرورية للمجال

¹ - M. Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{ème} République, op, cit., p. 65.

² - J. Robert, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, op, cit., p. 44.

³ - M. A. Cohendet, Droit constitutionnel, op, cit., p. 370.

⁴ - M. fatin- Rouge stefanini, le référendum et la protection des droit fondamentaux, op, cit., p. 75.

⁵ - R. Pouceyri, La fin du référendum ? Le nouveau désaveu populaire du chef de l'Etat, op. cit., pp. 89 et 90.

التشريعي للبرلمان، خاصة في موضوع حيوي للبلاد فكل مواطن يستطيع مباشرة الحكم ويتحمل المسؤولية)¹. ويستطرد نفس الاستاذ بأن: (دور الاستفتاء الشعبي بدقة هو استدعاء الشعب في بعض الشروط للتعبير المباشر عن إرادته الوطنية، ومن هذه النظرة فإن رحيل الرئيس ديغول بعد رفض الاستفتاء سنة 1969 لم يكن اختيارا ولكنه حتمية، لأنه كان مجبرا بعد الاستفتاء الشعبي أن يترك السلطة، بعد أن سحب الشعب الفرنسي منه الثقة. وهذا هو التطبيق الصارم لقاعدة أساسية وضعتها الجمهورية الخامسة دستوريا، وهي مسؤولية رئيس الدولة أمام الشعب طيلة عهده الرئاسية)².

ويدافع Jacques robert عن الرئيس ديغول بقوله بأنه: (كان عنده حب عميق للجمهورية، وبالضبط كان خدوما للديمقراطية، فقد كان يريد دوريا وبمناسبة الاستفتاءات أن يجدد الشعب الثقة فيه ويوطد شرعيته)³. لأنه حسب Olivier Duhamel أن الرئيس ديغول (لم يرد السلطة من أجل السلطة، لأن السلطة في هذه الشروط ما هي إلا مظهر، كان يعتقد انه سينجح، وكان يعرف أنه سيخسر، إنه الخطر ولكنه أصر)⁴.

ونجد Gérard conac ينفي أن يكون ما قام به ديغول يتشابه مع ما قام به نابليون فيقول: (لا يمكن تشبيه استفتاءات ديغول باستتراسات بوناپرتية لأنها تختلف عنها في المفهوم أولا، فالاستفتاء الديجولي تم بحرية الهيئة الإنتخابية وحملة استفتاءية منظمة، وأحزاب سياسية فعالة، وتم تحت رقابة الصحافة وانتقاداتها. وتختلف عنها في الطبيعة أيضا، فالخطر آمن، والأغلبية لم تكن كبيرة- ماعدا في 1958- كما هو الحال في الإمبراطورية الثانية. إن الاستفتاءات الديجولية سمحت للجمهورية الخامسة بالتغلب على الأزمة الجزائرية، وتقوية القواعد الدستورية)⁵. والرأي نفسه نجده عند Pierre Nuss بأن: (الاستفتاء الشعبي الذي قام قام به الرئيس ديغول لا يمكن مقارنته باستتراسات نابليون، لأن هذا الأخير كان متشبثا بالحكم)⁶.

¹ - R. Pouceyri, La fin du référendum ? Le nouveau désaveu populaire du chef de l'Etat, op. cit., p. 91.

² - ibid., pp. 91 et 92.

³ - J. Robert, Ne manier le referendum qu'avec prudence, R. D. P, n°4, L.G.D.J, Paris, France, 2003, p. 926.

⁴ - O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit., p. 461.

⁵ - G. Conac, Les débats sur le référendum sous la Ve république, op. cit., pp. 101 et 102.

⁶ - P. Nuss, Référendum et initiative populaire en France, op. cit., p. 1447.

ويقول J. M. Denquin بأن الرئيس ديغول: (جعل إمكانية استدعاء الشعب - بدون أن نعطي للمصطلح صفة البونابرتية التي ارتبطت به غالبا - بأن الاستفتاء ما هو إلا أحد المتغيرات لم يهمل إذن كثرة التقنيات، والإجراءات المختلفة، لأنه لم يعتبر إلا نهايته، ورهاناته السياسية. ما يؤكد أصالة تفكيره هو الجرأة في استدعاء الشعب كحكم وطني)¹.

أما Ghomari فيرى بأن: (استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء بالنسبة لديغول هي مسألة مبدأ، فمنذ وصوله إلى السلطة في عام 1958، لم يدخر أي جهد أو وسيلة لتقوية علاقته المباشرة مع الشعب، ووسيلته في ذلك هي الاستفتاء الشعبي، لأن الشعب هو أساس السلطة والشرعية. وبالتالي فبمجرد إخفاقه في استفتاء 1969، كان وفيًا لمبادئه، وقدم استقالته مباشرة)².

إذا كان هؤلاء الفقهاء يبررون بأن ما قام به الرئيس ديغول هو مسألة ثقة حقيقية تؤكد دور وأن للاستفتاء الشعبي دور في تقوية العلاقة بين الحاكم والمحكوم إلا أن جانبا آخر من الفقه طرح مسألة دستورية هذا الإجراء الذي أدى إلى انسحابه من السلطة.

فتؤكد لمي فرج الظاهري بأنه: «لا يمكن قيام مسؤولية الرئيس بعد رفض الشعب لموضوع الاستفتاء الشعبي، لأن الدستور الفرنسي لم ينص عليها، كما أنها إجراء مخالف للدستور، وهي مسألة إرادية وغير محكومة أساسا بنص دستوري أو قانوني»³. ويضيف Stanley Hoffmann بأن: (الاقتراح حكومي فالمسؤولية تقع على الحكومة وليس على الرئيس)⁴، لأن المادة 11 من الدستور تشترط أن يكون الاقتراح للوزير الأول وليس لرئيس الجمهورية هذا من الناحية الدستورية، وان كان في حقيقة الأمر أن الاقتراح كان رئاسيا في عهد ديغول).

أما Philippe Blacher فيرى أن: (الدستور الفرنسي 1958 تضمن مادتين تنفي المسؤولية السياسية عن رئيس الدولة وهما المادة 19 والمادة 6)⁵. فالمادة 19 تنص على أنه: (توقع

¹-J.M. Denquin, L'esprit des référendum sous la V^e République, Acte de la journée d'étude « Théorie et pratiques du référendum » organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, volume 17, 2012, France, op, cit., p. 83.

²- M. Ghomari, Le référendum en France et en Maroc, op, cit., pp. 84-85et 88.

³ - لمي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص 128.

⁴- cité par O. Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, op, cit., p. 487.

⁵- Ph. Blacher, Droit constitutionnel, hachette supérieur, op, cit., p. 106.

أعمال رئيس الجمهورية فيما عدا تلك المنصوص عليها في المواد 8 (الفقرة الأولى)، 11، 12، 16، 18 و...توقيعيا مقابلا من الوزير الأول، وعند الاقتضاء من الوزراء المسؤولين). فهذا النص يوجب التوقيع الوزاري المجاور للوزير الأول في أي عمل يتخذه رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن التوقيع الوزاري هو الوسيلة القانونية التي تعفي رئيس الجمهورية من أية مسؤولية سياسية وتحملها الوزير الأول، وعند الاقتضاء للوزراء المسؤولين، إلا أنه في مجال الاستفتاء الشعبي فإنه لا يوجد أي توقيع للوزير الأول، أي هو عمل خالص لرئيس الجمهورية. أما المادة 6 فتتص على أنه: (ينتخب رئيس الجمهورية لمدة 5 سنوات بالاقتراع العام المباشر، ولا يجوز لأي لرئيس الجمهورية ممارسته أكثر من ولايتين متتابعتين). ولهذا فهي (تتضمن ضمنا المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مادام قد انتخب من طرف الشعب، فالشعب هو الذي يعزله في حالة إخفاق سياسته، إذا كان فعلا رئيس الجمهورية يعكس الإرادة الشعبية ويحترمها، ولكن هذا النص لم يوضع موضع التطبيق، إلا في عهد الرئيس ديغول... فوق المفهوم الديجولي فإن كل شخص يمارس سلطة ما، يجب عليه أن يضع قراراته أمام الهيئة الانتخابية. وفي حالة الإخفاق يجب عليه أن يستقيل)¹. ويضيف بأنه: (لفهم عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة يجب أن نتذكر المادة 5 من دستور 1958 التي تنص على أنه: (يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويضمن عبر تحكيمه سير السلطات العامة المنتظم واستمرارية الدولة. وهو حامي الاستقلال الوطني والسلامة الترابية واحترام المعاهدات). فهذا النص لا يتضمن رفض خروج رئيس الجمهورية من السلطة وفق أجواء وميول الهيئة الانتخابية)². ويوافقه J. Garrigues بقوله أنه: (بالرغم من أن دستور 1958 قد أعفاه من كل مسؤولية سياسية، وحملها للوزير الأول، إلا أنه قرر أن يتحمل مسؤوليته كاملة أمام الشعب الفرنسي. لا يوجد في الدستور ما يرغمه على الاستقالة، كانت كالفنبله إنها نهاية حقبة، نهاية جزء من فرنسا، نهاية علاقة غير عادية بين الفرنسيين ومن أنقذهم مرتين: في 1944 و1958)³.

إذا كان لا بد لنا أن نرجح أحد الرأيين فإننا نميل مع الرأي الثاني وذلك للمبررات الآتية:

¹- ibid., pp. 106 et 107.

² - ibid., p. 107.

³- J. Garrigues, Le nom à De Gaulle en ballottage (27avril 1969), op, cit. , 23.

1°/ إن ما قام به الرئيس ديغول هو مسألة ثقة حقيقية، تعكس بكل وضوح احترام الإرادة الشعبية التي أوصلته للسلطة، ولم يكن استرآسا، لأن الرئيس ديغول لم يطلب الرئاسة¹، فقد كان منتخبا من الشعب مباشرة وبأغلبية كبيرة، ولو كان الشعب قد صوت لصالحه في الاستفتاء الشعبي لسنة 1969 أي جدد الثقة فيه، فكم كان سيمكث في كرسي الرئاسة؟ سوى المدة التي قررها له الدستور وهي 7 سنوات، وكان بقي له منها 3 سنوات ولن يتجاوزها، وتجرى بعدها إنتخابات رئاسية، لأنها كانت ستنتهي في 1971. حيث دخل الإنتخابات الرئاسية في ديسمبر 1965 حصل على 43,7% صوت مقابل 32,2% صوت ل François Mitterrand في الدور الأول، وفي الدور الثاني بتاريخ 19 ديسمبر 1965 حصل الجنرال ديغول على 54,5% "نعم" مقابل 45,5% "لا ل François Mitterrand"²، وهذه المدة غير مرتبطة إطلاقا بمسألة الثقة، حتى ولو كانت النتيجة سلبية. أما الإسترآس فهو أن يكون الرئيس مرشحا لأول مرة ويعرض ثقته على الشعب لتزكيته أو يكون في الحكم وقد قاربت على الإنتهاء عهده الرئاسية ويريد تجديدها³.

2°/ فالشعب الفرنسي عندما قرر بكل حرية سحب الثقة من الرئيس ديغول وهو ذو شخصية لها وزنها في النظام السياسي الفرنسي، فتم انتقال السلطة إلى خلفه الرئيس بومبيدو وبكل هدوء، ونستطيع أن نقول أيضا أن الرئيس ديغول خلق عرفا دستوريا أربع مرات في عهده، إذ كرس المسؤولية السياسية لرئيس الدولة عن طريق سحب الثقة منه بمناسبة الاستفتاء الشعبي. فكما تطالعنا النظم الدستورية المقارنة بأن: (هذا الإجراء أستعمل كذلك في النظام السياسي الشيلي. فقد أجري استفتاء بتاريخ 1988 ولما كانت النتيجة سلبية، قدم الرئيس pinochi استقالته حيث أعتبر النتيجة السلبية هزيمة له، وعدم رغبة الشعب في بقائه في الحكم)⁴.

¹-Dans sa conférence de presse du 24 avril 1947, Le générale de gaulle réagit à l'accusation de plébiscite: « plébiscite ? qu'est-ce qu'un plébiscite ? (...) c'est le fait d'un homme, qui ayant pris le pouvoir par violence se tourne vers le peuple et lui dit: « donnez- moi raisons ! ». cité par J- M. Denquin, Le déclin du referendum sous la V^e République, op, cit., p. 1589, note 14.

²- J. Garrigues, De Gaulle en ballottage (19décembre 1965), La France de la V^e République 1958-2008, Armand Colin, Paris, France, 2008. p. 16.

³- راجع تطبيقات الاسترآس في 60-69 الفصل الأول من الباب الأول.

⁴- Cl. Emeri et Ch. Bidigary, Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme, op, cit., p. 68.

3/ أن الرئيس ديغول في الاستفتاء الأخير اكتشف أنه فقد جاذبيته وخاصة في المظاهرات التي حملت لافتات (عشر سنوات يكفي)¹، فلما أحس بأنه بدأ يفقد شرعيته لجأ إلى الشعب ليعرف رأيه، إن كان مازال مرغوباً في بقاءه، أم يريد الشعب اعتزاله. وبعد أن استقال الرئيس ديغول من منصبه عقب هذا الاستفتاء الإنتحاري في 1969، حرص الرؤساء من بعده على عدم ربط الاستفتاء الشعبي بمسألة الثقة في شخصهم، وهذا رغم النتائج السلبية للاستفتاء الشعبي. لأن هذا الإجراء وسيلة صعبة الإدارة والاستعمال نظراً لعدم معرفة نتائجها مسبقاً. وبالتالي يعتبر مجازفة خطيرة بكرسي الرئاسة الذي طالما حشد الأصوات من أجل الفوز به، مما يؤكد أن النتائج السلبية للاستفتاء الشعبي لا تؤدي دوماً إلى استقالة رئيس الدولة.

4/ فالرئيس François Mitterrand في الاستفتاء حول كاليديونيا الجديدة بتاريخ 6 نوفمبر 1988 لم يضع عهده في الرهان بالرغم من أن نسبة المشاركة لم تتجاوز 37%، وبمناسبة استفتاء 20 سبتمبر 1992 والمتعلق بمعاهدة ماسترخيت صرح بأنه: لن يعتزل مهما كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي². وأن الاستفتاء لن ينتحر³. ومع من أن نسبة المشاركة وصلت إلى 70%، إلا أن نسبة التصويت بـ "نعم" لم تتجاوز سوى 50%⁴. وعبر الرئيس Jacques Chirac في خطابه بمناسبة استفتاء 5 جويلية 2000، صراحة عن عدم تركه كرسي السلطة في حالة النتيجة السلبية حين قال:

«... les français répondent par oui, c'est très bien; ils répondent par non, c'est très bien»⁵.

بمعنى (صوتهم بنعم حسن، صوتهم بلا حسن). وكما تم (رفض الدستور الأوربي بنسبة 55%، ولم يقدم الرئيس Jack Chirac استقالته في الاستفتاء الشعبي الذي أجراه في 2005)⁶، وهذا (بالرغم من أن غالبية المواطنين الذين صوتوا بلا كانوا غير راضين عن

¹- اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص 941.

²- R. Darnoux, Les techniques de démocratie semi-directe sous la v^o république, op, cit., p. 422.

³- G. Conac, Les débats sur le référendum sous la V^e république, op, cit., p. 108.

⁴- O. Duhamel, Droit constitutionnel, op, cit., p. 485.

⁵ - Ph. Blacher, Droit constitutionnel, op, cit., p. 107.

⁶- Ph. Foillard, Droit constitutionnel, op, cit., p. 223.

عن سياسة الرئيس)¹، إلا أن رئيس الحكومة Jean-Pierre Raffarin قدم استقالته عقب هذا الاستفتاء السلبي. والرئيس Sarkozy (لم يرد المخاطرة باستفتاء سلبي من جديد حول أوربا بعد الإخفاق الذي مني به الاستفتاء على دستور الاتحاد الأوروبي وفضل الرجوع إلى الطريق البرلماني لإقرار مشروع المصادقة على معاهدة لشبونة (Lisbonne)²، مع أنه حسب (نتيجة سبر الآراء الذي قام به المجلس الأعلى للسمعي البصري أن 60% من أصوات الفرنسيين كانت تحبذ الاستفتاء على المعاهدة)³.

5°/ إن الرئيس ديغول كان جادا عندما عرض مسؤوليته أمام الشعب الفرنسي، ولم يكن يجبره أحد على التخلي عن منصبه، فعهده الرئاسية لم تكن قد اكتملت بعد، والاستفتاء الشعبي -دستوريا- لا يرتب جزاء سياسي على الرئيس في حالة الفشل، بل يتجاوز الموضوع المستفتى فيه ويستمر في عمله. فهي مسألة تخضع لإرادته وشخصه. فهل كان الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة جادا هو الآخر في طرح مسؤوليته أمام الشعب؟.

وإذا كنا قد ناقشنا رأي الفقه الدستوري بشأن استفتاءات الرئيس الفرنسي ديغول في ربط بقائه في الرئاسة على نتيجة الاستفتاء الشعبي. ووصلنا إلى القول بأنها مسألة ثقة حقيقية بين الشعب ورئيسه فلنا أن نتساءل عن الاستفتاء الذي قام به رئيس الجمهورية الجزائري عبد العزيز بوتفليقة عندما لوح بتركه كرسي الرئاسة إذا كانت نتيجة الاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني سلبية؟ فهل يعتبر مثل هذا التهديد بالاستقالة مسألة ثقة؟ الاجابة عن هذا التساؤل تكون كالآتي:

1°- إن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة -عندما لوح بالتهديد بالثقة في حالة ما خذله الشعب الجزائري- يبدو أن ذلك لم يكن عزما منه، بل محاكاة لنظيره الرئيس الفرنسي ديغول، لأنه لو كان كذلك لما عمد إلى تعديل الدستور عن طريق البرلمان من أجل عهدة ثالثة ورابعة. والغريب في الأمر أنه تم تبرير إلغاء القيد على العهدة الرئاسية بمبدأ التداول على السلطة⁴، مما يعزز السير العادي للنظام الديمقراطي الذي يقتضي بأن حائز عهدة رئاسية ملزم بأن

¹- M. A. Cohendet, Droit constitutionnel, op, cit., p. 371.

²- I. Couzigou, Le référendum Français et la construction européenne, op, cit, p. 40.

³- Ibid., p. 45.

⁴- خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008-2009.

يعيدها عند انقضائها¹. قد يكون هذا التبرير مقبولا إذا كانت فعلا الإنتخابات تجري بكل نزاهة وشفافية!! فكم من أخطاء حدثت في عهده وعلى رأسها جرائم الفساد، ولم يتخل عن السلطة بإرادته. فلو لم يكن يضمن تصويت الشعب الجزائري ب " نعم" لما طرح مسؤوليته أمام الشعب وهدد بانسحابه من السلطة؟. والدليل على ذلك، لماذا لم يطرح عهده في الميزان عندما عدل الدستور سنة 2008 من أجل عهدة ثالثة ورابعة²، وتقوية الكثير من صلاحياته فأختار الطريق البرلماني بدلا من الطريق المباشر، أي اللجوء إلى الإرادة الشعبية عن طريق الاستفتاء الشعبي لتعديل الدستور؟. إن العهدة الرئاسية مسألة وطنية، وتحديدتها يكون من صلاحية السلطة التأسيسية وهي الشعب. وهذا بالرغم من أنه كان ينوي عرض التعديل على الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي، ولكنه تراجع وبرر تراجعته بأن التعديل الدستوري مستعجل³ مع أنه لا وجود لأي حالة استعجال في هذه التعديلات الدستورية⁴. وهل يمكن تعديل الدستور وفق أهواء السلطة من أجل تمديد العهدة الرئاسية وتقليصها؟.

مع الملاحظة، أن البرلمان المنتخب لسنة 2007 كثيرا ما طعن في شرعيته، لأن نسبة التصويت لم تتجاوز 37%، فهي لا تمثل غالبية الشعب الجزائري. فكيف إذا لبرلمان

¹ - راجع رأي المجلس الدستوري رقم 01-08 بتاريخ 2008.

- للإشارة فإن المحكمة الدستورية في النيجر يمكنها مراقبة قبلية لموضوع الاستفتاء وتمارس هذه الرقابة باستقلالية تامة، فبتاريخ 12 جوان 2009 أُلغيت مشروع الاستفتاء حول تعديل الدستور الذي يسمح للرئيس مادو تانجا بالبقاء في الحكم. وجاء في قرار المحكمة الدستورية بعد الطعن الذي قدمته المعارضة في المشروع، الشيء الذي جعل هذه الأخيرة تعبر عن ارتياحها للقرار، بينما التزمت السلطة بقيادة مادو تانجا الصمت في الموضوع. واعتبرت المحكمة الدستورية أن مرسوم الرئيس المنتهية عهده والمتعلق بالاستفتاء لتعديل الدستور " يشكل تحويلا للسلطة لأغراض شخصية، ويجعل من الرئيس هو مؤسسة نظامية في حد ذاته، وهو ما يخرق الدستور الساري المفعول. راجع جريدة الخبر اليومي، الأحد 14 جوان 2009.

² - وخاصة في العهدة الرابعة فإن رئيس الجمهورية كان مريضا ولا يمكنه حتى الظهور ومخاطبة الشعب الجزائري، وأدار الحملة الانتخابية بالنيابة، ومع هذا أكد أنه سيسعى لإكمال برنامجه.

³ - « لقد أعلنت من قبل بأنني لن أتردد في التوجه مباشرة إلى الشعب لاستفتائه بشأن مشروع تعديل الدستور، إلا أنه على ضوء التجربة المعيشة منذ سنوات ومعاينة تداخل السلطات في ممارستها لمهامها من حين لآخر، فقد برزت ضرورة إدخال تصحيحات مستعجلة على بعض أحكام الدستور لضمان المزيد من التحكم في شؤون الدولة. ونظرا للالتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة، فقد ارتأيت إجراء تعديلات جزئية = =محدودة، ليست بذلك العمق والحجم، ولا بتلك الصيغة التي كنت أنوي القيام بها، التي تتطلب اللجوء إلى الشعب، فقد فضلت اللجوء إلى الإجراء المنصوص عليه في المادة 176 من الدستور، وإذا تم استبعاد فكرة التعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء إلى حين، فإن هذا لا يعني التخلي عنها». خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008-2009. بتاريخ 29 أكتوبر 2008.

⁴ - العهدة الرئاسية، تحديد رموز الثورة والعلم الوطني، الحقوق السياسية للمرأة، استبدال تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول وسحب صلاحياته ومنحها لرئيس الجمهورية. راجع عباسعمار، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 01 / 2009.

مشكوك في شرعيته أن يصوت على تعديل الدستور؟¹. بل أكثر من ذلك فقد أصدر لائحتين لمساندة مسعى رئيس الجمهورية والتوسل إليه من أجل تعديل الدستور والترشح لعهدة الثالثة². وكذلك عندما عدل الدستور سنة 2002 بإضافة اللغة الأمازيغية في المادة 3 مكرر إلى جانب اللغة العربية، حيث صرح رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بنفسه بأنه لو عرض الأمر على الشعب في استفتاء شعبي لرفض هذا التعديل³. وبالتالي لجأ إلى البرلمان لدسترة اللغة الأمازيغية⁴، والذي صادق على مشروع التعديل بنسبة قريبة من الإجماع⁵. ومن هنا يظهر أن رئيس الجمهورية يستعمل البرلمان لصالحه وليس لتمثيل الشعب⁶. ويخشى حقيقة من النتائج السلبية للاستفتاء الشعبي. وعلى العكس من ذلك فإن، قضية الوثام المدني قضية حساسة جدا وتمس كل الشعب الجزائري، وأصر عرضها على الاستفتاء الشعبي، ولو اكتفى الرئيس عبد العزيز بوتفليقة بالتصويت البرلماني، والذي كان بأغلبية ساحقة على مشروع قانون الوثام المدني، لكان يكفي ذلك، وما كان للشعب الجزائري أن يعترض، لأنه كان يبحث عن أي بصيص أمل من أجل إنهاء المأساة الوطنية، هذا من جهة. ومن جهة ثانية، فإن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة قد وضع عهده الرئاسية في الميزان. والاستفتاء الشعبي المتعلق بمسألة الثقة حسب Jean Claude Cabanne: (يجمع بين شرعية الأساس القانونية وشرعية الممارسة)⁷. ففرضا كانت النتيجة سلبية في الاستفتاء فهذا يعني أن الرئيس بوتفليقة «يضحى بالشرعية القانونية التي تحصل عليها في إنتخابات 15 أبريل 1999 في

¹ - بلغ عدد المواد المعدلة مادة 14 وخاصة مسألة العهدة الرئاسية.

² - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، ج 3، مرجع سابق، ص 266.

³ - أكد رئيس الجمهورية في تجمع له بأدرار يوم 21 جوان 2001 بأنه لو عرض الأمازيغية على الشعب في استفتاء فإنه متأكد بأن النتيجة ستكون سلبية. جريدة الخبر بتاريخ 2-8-1999، عدد 2621، ص 3.

⁴ - المادة 3 مكرر " تمازغيت هي كذلك لغة وطنية، تعمل الدولة لترقيتها وتطويرها بكل تنوعاتها اللسانية عبر التراب الوطني ". القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، جريدة رسمية رقم 25 بتاريخ 14 أبريل 2002

⁵ - عدد الحاضرين: 484 عضوا، نعم: 482، ضد: لا أحد. الممتنعون: 2.

⁶ - " أعلنت الحكومة أنها ستمنح البرلمانيين قانون النائب المجدد منذ سنوات والتزم رئيس الجمهورية للنواب بأن القانون المقبل سوف يضمن لهم تقاعدا أفضل مما يتصورون، فمر التعديل بكل سهولة ". صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 136، ويقول أحد النواب: " لا تعني هذه المؤسسة شيئا. . . فهي مجرد واجهة... لقد تم تجميد القانون الأساسي للنائب مدة خمس سنوات، ولكي يحظى هذا القانون بموافقة الحكومة اضطررنا إلى التصديق على قانون الاعتراف بالأمازيغية كلغة وطنية. إذا لا يمكن الحصول على شيء دون مقابل... فالمؤسسة رهينة". من حديث مع نائب من التجمع الوطني الديمقراطي في 12 ماي 2002، المرجع نفسه، ص 137.

⁷ - ذكره شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999، مرجع سابق، ص 105.

سبيل المشروعية الشعبية التي كان ينتظرها من استفتاء 16-9-1999¹. ويتحقق التهديد بالانسحاب من السلطة كما ورد في خطابه «...وإلا سأعود إلى بيتي». ولكن يبدو أن الرئيس كان متيقنا من أن النتيجة ستكون إيجابية². والدليل على ذلك هو الشروع في تطبيق قانون الوثام المدني عن طريق اتخاذه لجملة من القرارات السياسية قبل إجراء الاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني مثل الشروع في تنصيب لجان للإجراء وإطلاق سراح المساجين من عناصر الجماعة الإرهابية وكذا جماعات الدعم والإسناد³. أي أن إجراء الاستفتاء الشعبي «هو تحصيل حاصل»⁴.

ومن جهة ثالثة ضرب بمصادقية ممثلي الشعب عرض الحائط، فالواضح أنه كان مصرا على الاستفتاء، ولا يهمه إن صوت البرلمان بالإيجاب أو الرفض فقد صرح في خطابه بأن: «الكلمة الأخيرة مرورا بالبرلمان، ومهما كانت نتائج البرلمان، ستكون للشعب، فهو صاحب السيادة وصاحب الحق»⁵. وبعد أن صوت البرلمان بالإيجاب أكد عزمه على إجراء الاستفتاء الشعبي. حيث قال: «مع أن البرلمان صادق على القانون، أحرص مع ذلك أن أتوجه إلى الشعب عبر استفتاء شعبي لأنني عازم على استعادة سيادة الشعب كاملة»⁶. وفرضا أن البرلمان لم يوافق⁷، ووافق الشعب صاحب السيادة⁸، فمن الناحية الدستورية يقوم رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 129 من دستور 1996⁹. لأن هذا المجلس لا يعكس الإرادة الشعبية «وبهذا يثبت رئيس الجمهورية أنه الممثل الحقيقي للشعب على حساب السلطة التشريعية»¹⁰.

¹ شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999، مرجع سابق، ص 105.
² أعلن رئيس الجمهورية في خطابه بأنه لن يستفتي الشعب حول قانون الوثام المدني إلا إذا تأكد من أن الشعب سيقبل طي الأزمة بالكامل. راجع الخطاب متوفر في موقع رئاسة الجمهورية.
<http://www.el-mouradia.dz/arabe/discoursara/1999/08/htm>
³ -جريدة الخبر: 1999/08/02؛ شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999، مرجع سابق، ص 108.
⁴ -سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية-، ج3، ص293.
⁵ -جريدة الشعب بتاريخ 10-7-1999، عدد 11968.
⁶ -جريدة الشعب بتاريخ 19-7-1999، عدد 11976.
⁷ -تؤكد أنه مجرد فرض لأن برلماننا بهذه التشكيلة يقبل كل ما يعرض عليه ولم يرفض حتى الآن شيئا. ساعة كتابة هذه الرسالة.
⁸ -هذا إذا افتراضنا أن عملية الاستفتاء الشعبي جرت بصورة شفافة ونزيهة ولم يتم تزوير الأصوات والتأثير على هيئة المستفتين.
⁹ -تنص المادة 145 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 على أنه: «يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الدستوري، والوزير الأول...». كانت برقم 129 قبل هذا التعديل.
¹⁰ -شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999، مرجع سابق، ص 132.

ومن الناحية الإجرائية لنا أن نتساءل عن الأساس الذي اعتمده رئيس الجمهورية بعرض المشروع على البرلمان ثم على الاستفتاء الشعبي ؟ دستوريا غير جائز لأن الأمر لا يتعلق بتعديل الدستور، بل باستفتاء تشريعي أي قضية ذات أهمية وطنية¹. وفي هذه الحالة يعرض المشروع على الشعب مباشرة، ولم ينص إطلاقا على الطريق الثنائي البرلمان ثم الشعب. فالمؤسس الدستوري نص في المادة من دستور 1996 على ما أنه: «يمارس الشعب هذه السيادة، عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين». وهو ما يعتبر اعتداء صارخا على الدستور. مع الملاحظة أن «استعمال حرف (و) والذي يفيد الترتيب المتتالي بين السيادة الشعبية ثم السيادة البرلمانية²». أي أن الأولوية للتشريع عن طريق الاستفتاء الشعبي وهذا غير ممكن لأن الاستفتاء الشعبي إجراء استثنائي لا يرجع إليه إلا في القضايا ذات الأهمية القصوى، وحتى لا يمل المواطن من هذا الإجراء. كما أن التطبيقات العملية تظهر أنه لم يمارس الشعب هذه السيادة منذ دستور 1996 إلا مرتين وهما الاستفتاء حول قانون الوثام المدني في 1999، والاستفتاء حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 2005. وهي تختلف عن المادة الثالثة من الدستور الفرنسي التي تنص على أن: (السيادة الوطنية ملك للشعب، وهو يمارسها بواسطة ممثليه، وعن طريق الاستفتاء العام). حيث نجد أولوية السيادة البرلمانية على السيادة الشعبية. أي القاعدة العامة هي التشريع عن طريق البرلمان والاستثناء عن طريق الشعب. والمؤسس الدستوري في المادة الخامسة في دستور 1976 على أنه: «يمارس الشعب هذه السيادة، عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين». فاستعمال عبارة (أو) تفيد المساواة بين السيادة الشعبية التي تمارس عن طريق الاستفتاء والسيادة البرلمانية الممارسة عن طريق الممثلين المنتخبين، أي الاختيار بين السياتتين وتقديم التمثيل أو الاستفتاء أو العكس³. وهذا بدوره قد يسحب الاختصاص الأصيل للبرلمان، وهو التشريع التشريعي لصالح السلطة التنفيذية، وبهذا يندثر مبدأ الفصل بين السلطات. ثم أن اعتماد رئيس الجمهورية على المادة 7 ف4 من دستور 1996 التي تخوله الرجوع للإرادة الشعبية مباشرة

¹ - المادة 77-10

² - شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999، مرجع سابق، ص 24.

³ - شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999، ص 24 ؛ ليلي سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 39.

والمادة 77-10 كذلك التي تمنحه اللجوء للاستفتاء الشعبي في كل قضية ذات أهمية وطنية تعني قضية غير مفصول فيها. أما قانون الوثام المدني وميثاق السلم والمصالحة الوطنية فليسا قضايا غير مفصول فيها، بل كلاهما قانونين كاملين بآتم معنى الكلمة. يدخلان ضمن فئة قانون العقوبات التي ينفرد البرلمان حسب المادة 122 من الدستور بالتشريع فيها¹. لأن المادة 98 من دستور 1996 تجعل السيادة للبرلمان في إعداد القانون والتصويت عليه وهنا يطرح التساؤل التالي لماذا لم يمارس البرلمان إختصاصه ويبادر باقتراح قانون لإخماد فتنة الإرهاب واستتباب الأمن في الدولة وترك الأمر إلى كله لرئيس الجمهورية؟ فالدستور يعطيه حق اصدار العفو الشامل فالمادة 122 بند التي نصت على أنه: «يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

7- قواعد قانون العقوبات، والاجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون». والعفو الشامل يكون من آثاره محو آثار الجريمة أي ينفي صفة التجريم عن الأفعال الاجرامية. فهذا ولا شك تنازل منه عن اختصاصاته الدستورية وبالتالي عدم احترام ما ورد في المادة 100 التي قضت بأنه: «واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيما لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته»².

وبرجوعنا للسؤال المطروح على الشعب «هل أنتم مع أم ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوثام المدني؟» وكان المفروض أن يكون مسعى الشعب الجزائري الذي قرر في استفتاء شعبي التسامح مع من كانوا سببا في مأساته، وليس مسعى رئيس الجمهورية. فذكر كلمة رئيس الجمهورية في صلب السؤال يؤكد بما لا يدع مجالا للشك أنه إستفتاء شخصي³، أي استرأس بآتم معنى الكلمة.

¹ - يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

7 - قانون العقوبات، والاجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون". للمزيد راجع رضا بابا علي، الطبيعة القانونية لإجراءات قانون الوثام المدني، مرجع سابق، ص 59 وما بعدها؛ عبد الرزاق باخالد، المصالحة الوطنية في ظل السياسة الجنائية، موجه سبقت الإشارة إليه.

² - أصبحت تحت رقم 115 في دستور 1996 المعدل سنة 2016.

³ - للمزيد حول الاستفتاء على قانون الوثام المدني بأنه ذو طابع شخصي راجع شريفي عبد الغني، مرجع سابق، ص 76.

كل الدساتير الجزائرية لم تنص على قاعدة التوقيع الوزاري المجاور، فسلطات رئيس الجمهورية معفاة من التوقيع، فهي اختصاص أصيل له. كما في حالة الاستفتاء الشعبي، فلا يحتاج إلى توقيع أية جهة ولا يحتاج لرأي جهة أخرى، فمن يتحمل المسؤولية يا ترى إذا كان الدستور لم يحدد ذلك؟ والجواب أن رئيس الجمهورية مسئول أمام الشعب الذي انتخبه فقط. هذا من جهة، ومن جهة أخرى لم تنص على إمكانية انسحاب رئيس الجمهورية من السلطة عقب نتيجة الاستفتاء السلبية.

إن المؤسس الدستوري لم يأخذ بعين الاعتبار حجم السلطة الرئاسية التي منحها لرئيس الجمهورية ولم يقدر سوء استعمالها. وينص على مسؤوليته السياسية، ولهذا فمن الناحية المنطقية أن رئيس الجمهورية مسئول سياسيا مقابل السلطات التي يحوزها ومقابل سلطته المطلقة والتقديرية في رجوعه إلى الاستفتاء الشعبي وإفلات الموضوع من الرقابة. فكما يقال «السلطة بلا مسؤولية تشكل استبدادا محققا، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا»¹.

طالما الدستور لم ينظم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة فإنه من الأفضل أن يتولى المؤسس الدستوري النص عليها من أجل إيجاد التوازن المفقود بين سلطات الكبيرة ومسؤوليته وخاصة عند ممارسته حقه في الرجوع لصاحب السيادة. فالدستور البريطاني لا ينص على الاستفتاء الشعبي لأنه يأخذ بالديمقراطية النيابية ويقرر مسؤولية رئيس الوزراء ولكن هذه المسؤولية يحركها البرلمان ومع هذا عزم رئيس الوزراء ديفيد كامرون على تقديم استقالته فور إعلان نتائج الاستفتاء الشعبي التي كانت عكس ما أراد². بهذا برهن على قيمة الاستفتاء الشعبي في بريطانيا وتقدير الحكومة وإحترامها لاختيار الشعب.

وإجمالا يعتبر الاستفتاء الشعبي بحق وسيلة رقابة شعبية، ومناسبة لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة، خاصة إذا تم ارتكاب أخطاء فادحة أثناء الحكم. ومع انعدام المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في الدستور، فإنها فرصة لوضع أعماله أمام الشعب الذي منحه الثقة وبالتالي إسقاطه. وكيف يصبر الشعب على أخطائه حتى انتهاء

¹ - عبد الغني بسبوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص 32.

² - [www. Le monde. fr/referendum-sur-le brexist/article/2016/06/24/brexist-les- premières- tendances/à 00h11](http://www.Le monde. fr/referendum-sur-le brexist/article/2016/06/24/brexist-les- premières- tendances/à 00h11)

عهدته. ويبقى التهديد بالاستقالة إذا كانت نتيجة الاستفتاء سلبية التزام أدبي أخلاقي يخضع لإرادة رئيس الجمهورية.
وبهذا نكون قد وصلنا إلى نهاية الباب الثاني من هذه الدراسة ونحاول تلخيص ما ورد فيه بإيجاز.

خلاصة الباب الثاني

تم التعرض على مستوى هذا الباب الموسوم ب العملية الاستفتاءية وآثار الاستفتاء الشعبي إلى الاجراءات العملية التي يمر بها الاستفتاء الشعبي فتطرقنا الى اجراءات تحريك العملية الاستفتاءية من حيث المبادرة باقتراح الموضوع واعلانه للشعب. فوجدنا أن هذه المبادرة في الدول الثلاث محل الدراسة امتيازاً لرئيس الجمهورية، فهو الذي يملك سلطة الإعلان عن اجراء إستفتاء شعبي، واخراج النصوص الدستورية الى حيز الوجود أو ترك هذه النصوص حبيسة الوثيقة الدستورية. ولهذا فالشعب لا يمكنه ممارسة سيادته إلا إذا

قررت السلطة استدعاء هيئة المستفتين، بموجب مرسوم رئاسي ليقول نعم أولا للموضوع المقترح عليه.

ثم انتقلنا الى كيفية تنظيم العملية الاستفتائية والتي تبدأ بالترويج للموضوع في الحملة الاستفتائية. وقد اكتشفنا أن السلطة التنفيذية في مصر والجزائر تتدخل كثيرا في توجيه وسائل الاعلام المختلفة لإظهار محاسن الموضوع دون سلبياته مما يؤثر الى إرادة المستفتين لتأتي النتائج مؤيدة لها وهذا عكس ما هي عليه الحال في فرنسا حيث الحرية المتوفرة لهيئة لفهم الموضوع لتقرر يوم التصويت(الاقتراع) وهي المرحلة الحاسمة الإجابة على السؤال المطروح عليها ب "نعم" أو "لا" بارادتها. ليتم إعلان النتائج بعدما يتم الفصل في الاحتجاجات.

كما أشرنا الى أنه يتدخل المجلس الدستوري في فرنسا لمراقبة العملية الاستفتائية أما في مصر فتتولاها الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات ولكن في الجزائر يسند المؤسس الدستوري هذه المهمة لهئتين هما: الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات والمجلس الدستوري. وبعدها تعلن النتائج النهائية يتم اصدار القرار أو القانون الاستفتائي.

أما فيما يخص آثار الاستفتاء الشعبي فركزنا على الآثار الايجابية المتمثلة في القانون الاستفتائي ومكانته ضمن النظام القانوني في الدولة ففي فرنسا فقد اكد المجلس الدستوري أنه يتساوى مع القانون البرلماني ولكنه لا يخضع لرقابته وقد انتقد الفقه الدستوري ذلك لأن الرقابة هي أساس الدولة الديمقراطية وفي مصر تراقب المحكمة الدستورية العليا القانون الاستفتائي التشريعي فقط، إذا ما طعن بعد دستوريته. وأما في الجزائر فإن المجلس الدستوري جعل القانون الاستفتائي في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العضوي والعادي ضمن النظام القانوني في الدولة، ولكن لم يتسن له أن يحدد موقفه من رقبته، وذلك لعدم تقديم أي طعن أمامه، مما يؤدي الى تحصين القانون الاستفتائي.

أما الآثار السلبية فتتولد نتيجة تحصين القانون الاستفتائي من الرقابة والذي يحيل الى إصدار بعض التصرفات التطبيقية له وهذه الأخيرة قد يكون لها آثار وخيمة على الحقوق والحريات المحمية دستوريا وهو ما حدث في فرنسا ومصر.

كما تتمثل الآثار السلبية كذلك في حالة رفض الموضوع المستفتى فيه وهذه الآثار تمس السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتقرير مسؤوليتها السياسية ووجدنا أن الاستفتاء الشعبي وسيلة للرقابة على سلطات رئيس الجمهورية بسحب الثقة منه في الاستفتاء تعبيرا عن رفضهم لسياسته ولكن لا يوجد نص دستوري في فرنسا يوطر المسؤولية السياسية التي تؤدي إلى عزل رئيس الجمهورية إلا أن الرئيس ديغول قرر الإنسحاب من السلطة بارادته عقب الاستفتاء الإنتحاري سنة 1969. بينما نجد المؤسس الدستوري المصري قد نص على المسؤولية السياسية ولكنها لم تحدث في الواقع العملي وبالنسبة للجزائر فتتعدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بالرغم من السلطات الواسعة التي يتمتع بها وخص سلطته المطلقة في الرجوع للارادة الشعبية في كل قضية ذات أهمية وطنية.

وهكذا ننتهي من الباب الثاني من هذه الأطروحة، ونحاول أن نستنتج خلاصة ما توصلنا إليه في الخاتمة، ونقترح بعض الحلول التي نرى أنها تساهم في فعالية الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية.

الخاتمة

إن دراسة موضوع الاستفتاء الشعبي كوسيلة للتعبير عن السيادة الشعبية ومن خلال المقارنة بين ثلاث دول مختلفة فرنسا، مصر والجزائر وتحليلنا للنصوص الدستورية والخصوص في الواقع العملي تبين ما يلي:

أن الاستفتاء الشعبي حرية من الحريات الأساسية المنصوص عليها دستورياً، لأنها تسمح للشعب بالتعبير عن رأيه في موضوع ذي أهمية بكل ديمقراطية. فهو يمثل اعترافاً وإقراراً من السلطة الحاكمة، بأن للمواطن حقوقاً دستورية تمكنه من الحق في اتخاذ القرار، أو المساهمة فيه، وأن من واجب هذه السلطة أن تتيح الفرصة أمام المواطنين لممارسة حقهم في الاستفتاء الشعبي.

ونظراً للاختلافات الفقهية حول تعريف الاستفتاء الشعبي فقد تعددت التعريفات، فالبعض تبنى التعريف الضيق أي يكون الاستفتاء الشعبي حول قاعدة قانونية وهذا التعريف أخذ في الإنحسار، والبعض الآخر تبنى التعريف الموسع، هذا الأخير يعتبر أشمل وأدق، فالاستفتاء الشعبي باعتباره مظهراً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة يعني أخذ رأي الشعب في قضية هامة، فإما أن يوافق عليها أو يرفضها ولا خيار ثالث أمامه في هذه الحالة الأخيرة. وعليه وفي ظل غياب تعريف جامع مانع للاستفتاء الشعبي، ونظراً لعدم تدخل المؤسس الدستوري الجزائري لتعريفه، وإن كان التعريف من اختصاص الفقه الدستوري حاولنا إيراد التعريف الآتي: «الاستفتاء الشعبي أسلوب ديمقراطي، يسمح للشعب بأن يعبر مباشرة عن سيادته من خلال التصويت بالموافقة أو الرفض على أي موضوع يهم الدولة بمبادرة من السلطات العامة أو الشعب نفسه».

وهذا التعريف يؤكد أهمية الاستفتاء الشعبي، فمن جهة، يسمح للمواطن بأن يكون عضواً فعالاً يشارك في شؤون الحكم، ومن ثم يحس بأنه عبر عن إرادته، ومن جهة أخرى، يوطد العلاقة بين الحاكم والمحكومين. ولكن الهدف الحقيقي للاستفتاء الشعبي لن يتحقق وتؤتي هذه الوسيلة الديمقراطية ثمارها إلا إذا التزمت السلطة النزاهة والحياد، ومكنت الشعب من ممارسة سيادته بكل حرية وشفافية.

واتضح من استقراء دساتير الدول الثلاث فرنسا، مصر والجزائر، أنها قد تأثرت بالمفهوم الموسع، لأن مواضيع الاستفتاء الشعبي متعددة ومستجدة. وتبقى للسلطة التنفيذية تقدير أهمية القضية من عدمها، كي لا يصبح الاستفتاء في كل أمر وإضاعة وقت الشعب.

وقد أثبتت التطبيقات المختلفة تنوع مواضيعه وعدم اقتصره على تشريع القواعد القانونية، وبهذا يتم فسح المجال لأفراد الشعب للتعبير عن إرادتهم والمشاركة في القرارات الهامة.

وعند البحث عن الجذور التاريخية للإستفتاء الشعبي، تم اكتشاف أن هذه الوسيلة ليست مستحدثة، فقد عرفها اليونان في ظل الديمقراطية المباشرة، وكانت حكرا وامتيازاً للنبل دون غيرهم من مواطني الدولة كالعبيد والنساء.

ومع تطور الديمقراطية، انتقل الاستفتاء الشعبي من حق تتمتع به أقلية معينة إلى حق مكرس دستورياً، وخاصة بعد إعلان حقوق الإنسان والمواطن بتاريخ 26 أوت سنة 1789 الذي أكد على حق مشاركة المواطن شخصياً في شؤون الحكم، فانتشر في معظم دول العالم، ولكنه برز بصورة أكبر في سويسرا حتى وصف بأنه بلد الاستفتاءات بدون منازع. لأن هذه الوسيلة الديمقراطية تقدم فائدة كبيرة، حيث تجعل الشعب سيداً يعبر مباشرة عن رأيه دون وساطة. وهو ما كرسته دساتير الدول الثلاث محل الدراسة بنصوص دستورية صريحة من أن السيادة للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء الشعبي.

ففي النظام السياسي الفرنسي، فقد ظهر مع نظرية العقد الاجتماعي للفقير Jean-Jacques Rousseau الذي أكد بأن أي قانون لا يصوت عليه الشعب صاحب السيادة شخصياً يعتبر باطلاً. هذه النظرية كان لها تأثير كبير على رجال الثورة الفرنسية الذين فقدوا الثقة في النظام البرلماني، فاستعملوا الاستفتاء الشعبي لإصدار الدساتير. ولكن تم استغلال هذه الوسيلة لتكريس الدكتاتورية والحكم المطلق، حتى جيئ بالجنرال ديغول وتسليمه مقاليد الحكم، هذا الأخير أعاد الاعتبار للاستفتاء الشعبي وأسس الجمهورية الخامسة باصدار دستور 1958 عن طريق الاستفتاء الشعبي، لأنه كان يرى أن الاستفتاء الشعبي خير وسيلة لتوطيد العلاقة بينه وبين الشعب الفرنسي. إلا أنه بعد رحيل الرئيس ديغول استعمل الاستفتاء الشعبي بطريقة عادية تكاد تكون استثنائية ونادرة من طرف رؤساء الجمهورية من بعده.

وفي النظام السياسي المصري، عرف الحق في الاستفتاء الشعبي منذ دستور 1923 وبعد ثورة 1952 بموجب دستور 1956، ثم دستور 1964. ولم يخرج دستور 1971 عن هذه القاعدة، إذ طرح في استفتاء شعبي بتاريخ 11 ديسمبر 1971 فوافق عليه الشعب بما يشبه

الإجماع، وتم إلغاء نتيجة ثورة 25 يناير 2011. واستدعي الشعب المصري بتاريخ 30 نوفمبر 2012 للاستفتاء على دستور 2012 والذي عدل بتاريخ 14 و15 جانفي 2014 عن طريق الاستفتاء الشعبي أيضا.

أما بالنسبة للنظام السياسي الجزائري، فقد مارس الشعب الجزائري حقه في الاستفتاء الشعبي لأول مرة في تاريخه السياسي، عندما استدعي من طرف المستعمر الفرنسي، ليقول كلمة الفصل في تقرير مصيره واستقلاله عن فرنسا ثلاث مرات آخرها الاستفتاء الذي جرى بتاريخ 1 جويلية 1962 وتوج بتحقيق الانتصار للثورة الجزائرية على الاستعمار الفرنسي الغاشم. فحاولت الجزائر جاهدة تأسيس نظام سياسي بإصدار دستور للبلاد بطريقة ديمقراطية. فكان أول إستفتاء شعبي من تنظيم السلطة الجزائرية بتاريخ 20 سبتمبر 1962 استدعي بموجبه الشعب الجزائري ليدلى برأيه حول إنشاء المجلس الوطني التأسيسي. وبعد سنة تم الاستفتاء على أول دستور للجمهورية الجزائرية بتاريخ 08 سبتمبر 1963. والذي نص في مادته 10 فقرة 2 على أن: «ممارسة السلطة تكون من طرف الشعب الذي تتشكل طبيعته من فلاحين وعمال ومتقنين وثوريين». ثم أُجري استفتاء على الميثاق الوطني بتاريخ 27 جوان 1976 وتلاه الاستفتاء على إقرار دستور 1976 الذي أكد على أن السيادة للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء. ويمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية. ولم يشذ دستور 1989 الذي تم الاستفتاء عليه بتاريخ 23 فبراير 1989 ودستور 1996- سواء قبل تعديله أو بعد تعديله سنة 2016 عن ذلك، فهذه الدساتير كلها أكدت على أن: «الشعب مصدر كل سلطة. السيادة الوطنية ملك للشعب وحده»¹. وأن: «السلطة التأسيسية ملك للشعب».

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها. يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين. لرئيس الجمهورية أن يلتجئ إلى إرادة الشعب مباشرة»². ويمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء³.

¹ - المادة من 7 من دستور 1996 المعدل سنة 2016.

² - المادة من 8 من نفس الدستور.

³ - المادة من 91 بند 8 من نفس الدستور.

ومن حيث مقارنته بالاستفتاء الشخصي (الإسترلأس) أو استفتاء التزكية، فقد تم التوصل إلى أن الاستفتاء الشعبي الحقيقي - وحسب التعريف أعلاه- يقتصر على الموضوع المعروض على هيئة المستفتين، وبذلك يختلف كثيرا عن الاستفتاء الشخصي (الإسترلأس) النظام الممقوت والذي يتقدم فيه أحد الأفراد لتوليته رئيسا للدولة بدون أن يتنافس مع غيره. كما أن الإسترلأس يختلف كثيرا عن نظام البيعة المعروف في الشريعة الإسلامية، وخاصة من حيث الرقابة والمسؤولية التي كرسها الخلفاء الراشدون في صدر الإسلام. هذه المسؤولية تنعدم تماما في نظام الإسترلأس لأن امتياز الحصانة والإفلات من الرقابة والمحاسبة مكرسان دستوريا، فلا يمكن متابعة الرئيس إن هو خالف أحكام الدستور أو لم يحكم كما ينبغي. بالإضافة إلى اختلافه أيضا عن الانتخاب الذي يمكن هيئة الناخبين الاختيار بين عدة مرشحين.

وتعد فرنسا أول دولة عرفت نظام الإسترأس الدكتاتوري (Plébiscite) منذ عهد نابليون فنظام الاستفتاء الشخصي كان وسيلته المفضلة، من أجل تمسكه بالسلطة وتوريث الحكم لخلفه من بعده، أما في عهد الجمهورية الخامسة فإن الرئيس De Gaulle نظم خمس استفتاءات إبان حكمه (1958-1969). واعتبر خصومه أن ما قام به إسترأسا وليس استفتاءا شعبيا حقيقيا، لأنه كان يلوح بالإنسحاب من السلطة في حالة ما أنت النتيجة سلبية. وهو ماحدث فعلا في الاستفتاء الأخير حيث استقال من السلطة.

وفي مصر فأول دستور نص على نظام الإسترأس كوسيلة لإسناد السلطة هو دستور 1956 وتم تطبيق الإسترأس لأول مرة من طرف الرئيس الراحل جمال عبد الناصر، ففي سنة 1954م أصبح رئيسا للحكومة المصرية، وبعد سنتين قدم نفسه مرشحا وحيدا لرئاسة مصر، والمرة الثانية كانت بتاريخ 15 مارس 1965. ثم جاء دستور 1971 ليحافظ على نظام الإسترأس لتولي منصب رئاسة الدولة، فتم ترشيح الرئيس أنور السادات في إسترأس 16 أكتوبر 1970 ثم أعاد الكرة بتاريخ 17 نوفمبر 1976. وباغتياله تم ترشيح الرئيس المخلوع محمد حسني مبارك، الذي وطد شوكته في الحكم لمدة 30 سنة بفضل المادة 76، حيث استعملها لأول مرة في إسترأس عام 1981 ثم استغلها لتجديد العهدة الرئاسية ثلاث

مرات متتالية¹. وتوقف العمل بنظام الإستراس بتعديل المادة 76 من دستور 1971 سنة 2005 لتحذف كلمة "استفتاء" على تولى منصب رئاسة الدولة، وتحل محلها كلمة "إنتخاب". وجاء دستور ثورة 25 يناير 2011 في 2012 خلوا من نظام الإستراس، والوضع نفسه بعد تعديله سنة 2014.

وبالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يذكر الاستفتاء الشخصي (الإستراس) من كوسيلة لإسناد السلطة إلا أن الواقع العملي أكد وجود هذا النظام، ويستشف من خلال نصوص الدساتير التي تجعل الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية حكرا على شخص واحد دون منافسين، فدستور 1963 نص في المادة 39 منه على أنه: «تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية. وينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، بعد تعيينه من طرف الحزب.

يمكن لكل مسلم جزائري الأصل بلغ عمره 35 سنة على الأقل ومتمتع بحقوقه المدنية والسياسية أن ينتخب رئيسا للجمهورية». ولم يشذ دستور 1976 عن هذا النهج. وتم اعتلاء كرسي الرئاسة في الجزائر من طرف ثلاث رؤساء بطريق الإستراس، وهم على التوالي: الرئيس أحمد بن بله سنة 1963؛ الرئيس هواري بومدين سنة 1976؛ الرئيس الشاذلي بن جديد ثلاث عهد متتالية². وبالرغم من أن دستور 1989 ودستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2016 قد أقر التعددية الحزبية إلا أن الرئيس عبد العزيز بوتفليقة قد تمكن من شغل منصب رئاسة الدولة أربع عهد متتالية³. لدرجة أنه أقبل على تعديل الدستور سنة 2008 لرفع القيد عن تحديد العهدة الرئاسية والحصول على عهدة ثالثة ورابعة.

ومن خلال البحث عن علاقة الاستفتاء الشعبي بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة والتي تسمح للشعب بالمشاركة في ممارسة السيادة الشعبية، كوسائل ممارسة السلطة (الاقتراح التشريعي الشعبي والاعتراض الشعبي)، أو وسائل إسناد السلطة (الانتخاب) أو العزل منها (حل المجلس النيابي وعزل رئيس الجمهورية). فقد تبين أن هذه المظاهر لها علاقة

¹ - ولولا ثورة 25 يناير 2011 ما كان يترك مقعد الرئاسة.

² - 1978، 1984 و1988.

³ - 1999، 2004، 2009، 2014.

وطيدة بالاستفتاء الشعبي محل البحث، ذلك أنها كلها تنتهي به أو تتطلبه. بل إن وسيلة الاستفتاء الشعبي هي الوسيلة الوحيدة التي اتفقت الأنظمة السياسية الحالية - سواء في الدول الديمقراطية أو الدول النامية - على تبنيها، ومنها الدول الثلاث محل المقارنة، وإن كانت فرنسا تنفرد بالنص على الاستفتاء الالغائي. ولكن هذا لا يقلل من قيمة هذه الوسائل باعتبارها من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة.

ولم تكن الدراسة بذكر مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وعلاقتها بالاستفتاء الشعبي، وإنما تم الرجوع للشريعة الإسلامية، ومحاولة مقارنتها معه، فظهر أن الاستفتاء الشعبي يلتقي مع الشورى في أن كليهما يقصد به طلب الرأي من أهله في أمر من الأمور، وهدفهما واحد وهو منع الاستبداد بالرأي وإعطاء الفرصة للطرف الآخر للتعبير عن رأيه بكل حرية واستقلالية.

وإذا كان الاستفتاء الشعبي يأتي على قمة مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، فذلك بالنظر لوظائفه المتعددة، فهو يقدم فائدة كبيرة للشعب لأنه يسمح له بالمشاركة في شؤون الحكم، وبالتالي فهو ترجمة حقيقية لرغبة أفراد، ويؤدي إلى التخفيف من حدة النزاع الحزبي ويشيع الاستقرار السياسي، ويحول دون احتكار السلطة الحاكمة لسلطة التقرير، ويمنع استبدادها، إلا أنه بالرغم من هذه المزايا المختلفة، لقي بعض الانتقادات ولكنها في الغالب وجهت لإجراءات ممارسته وليس لنظام الاستفتاء الشعبي في حد ذاته، لأن التطبيقات أكدت أنه مازال يستعمل على نطاق واسع حتى في الدول ذات النظام البرلماني المطلق.

وبالرغم من أن الاستفتاء الشعبي ليس نوعا واحدا ولكنه أنواع متعددة، ومرد ذلك أنه لا يوجد معيار جامع مانع في الفقه الدستوري لتقسيم الاستفتاء الشعبي، وإنما هناك عدة معايير، وذلك بالنظر إلى الزاوية التي ينظر من خلالها إليه، فقد اقتضت طبيعة الموضوع التعرض لهذه الأنواع تلك التي أختلف فيها فقهاء القانون الدستوري وتلك التي انفقوا عليها بالاعتماد على معيار الموضوع إلى ثلاثة أنواع هي: الاستفتاء الشعبي الدستوري، الاستفتاء الشعبي التشريعي والاستفتاء الشعبي السياسي وإن كان النوعان الأول والثاني يتعلقان بالتشريع، بمفهومه الواسع إلا أن النوع الثالث يخرج عن هذا الإطار ليشمل أي موضوع يهم الشأن العام للبلاد سواء على المستوى الداخلي أو على المستوى الدولي.

وهذا التنوع الكبير للحق في الاستفتاء الشعبي كان له أثره الكبير على التطبيقات المختلفة التي تمت الدول الثلاث محل المقارنة. فكل تجربة استفتاءية كانت لها مميزاتها الخاصة، وأدت إلى تغييرات هامة لإصدار دساتير أو لإجراء تعديلات على دساتير قائمة أو سن قوانين استفتاءية تشريعية، مباشرة عن طريق الشعب. وإن كانت بعض التطبيقات قد تعرضت للنقد الشديد من قبل بعض فقهاء القانون الدستوري بعدم دستوريتها، وأنه تم اتخاذ وسيلة الاستفتاء الشعبي كواجهة فقط لإضفاء المشروعية على بعض التصرفات التي لا تمت بصلة للديمقراطية ودولة القانون، ولكن هذا لا ينال من قيمة الحق في الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية.

ولا يختلف الوضع في الجزائر، فبالرغم من تخصيص المؤسس الدستوري مكانة هامة للسيادة الشعبية، وخاصة عند ممارستها بطريقة مباشرة عن طريق الاستفتاء الشعبي، فهناك الاستفتاء الشعبي الدستوري بنوعه التأسيسي والتعديلي والاستفتاء الشعبي الذي يكون في أي قضية ذات أهمية وطنية. ولكن تم اكتشاف أن هناك انحراف بهذه الوسيلة الديمقراطية عن مسارها، حيث اتخذها السلطة التنفيذية لتمير ما تشاء من المواضيع، التي تركز بها شرعية وجودها. باسم الشعب الذي لا يستدعي لممارسة سيادته إلا في مناسبات استثنائية ليصوت على الموضوع المحضر سابقا في دواليب السلطة. فالشعب لا يمارس سيادته إلا افتراضا، ذلك أن كل الاستفتاءات كانت وسيلة بيد الحكام لتخليد أسمائهم وتكريس شرعية حكمهم بإصدار دستور للدولة أو تعديله، فكل الرؤساء الذين حكموا الجزائر منذ الاستقلال استعملوا الاستفتاء الشعبي الدستوري (كل رئيس بدستور) وبعد 1999 تم التحول إلى الاستفتاء التشريعي لتكريس شرعية الحكم. فكانت تجربة الاستفتاء الشعبي على قانون الوثام المدني بتاريخ 16 سبتمبر 1999 ثم الاستفتاء على ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بتاريخ 29 سبتمبر 2005 ليتم التحول عن الاستفتاء الشعبي إلى الطريق البرلماني وتجاوز الإرادة الشعبية لتعديل الدستور ثلاث مرات متتالية سنة 2002 و2008 و2016. وهذا بالرغم من أن هذه التعديلات كانت ذات أهمية كبيرة وتستدعي تدخل الشعب صاحب السيادة ليقرر فيها.

والاستفتاء الشعبي يتطلب مجموعة من الاجراءات، يطلق عليها العملية الاستفتاءية. وقد تبين بأن هناك تحكم واضح للسلطة التنفيذية في العملية الإستفتاءية، بداية من اقتراح الموضوع المراد الاستفتاء عليه إلى غاية إصدار القرار أو القانون الناتج عن الاستفتاء. وما دور الشعب في كل هذه العملية سوى وضع ورقة في الصندوق تتضمن "نعم" أو "لا" أو "موافق" أو غير "موافق" الامتناع عن التصويت. وغالبا فإن الإيجاب هو السمة البارزة لكل الاستفتاءات بنسبة تقارب الإجماع .

ففيما يخص تحريك العملية الاستفتاءية، فإن إخراج النصوص الدستورية التي كرست الحق في الاستفتاء الشعبي كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية إلى الحياة الدستورية يكون بإرادة السلطة التنفيذية، ففي الدول الثلاث محل المقارنة، ظلت كل المبادرات حكرا على رئيس الجمهورية، بل أن حق الرجوع إلى الشعب هو حق خالص له، وامتياز دستوري يستعمله وقت ما يريد وفي الموضوع الذي يرغب فيه، ووفق سلطته التقديرية ولا وجود لمبادرة برلمانية بالرغم من أن المؤسس الدستوري يتيح لممثلي الشعب حق المبادرة بالاستفتاء الشعبي.

ففي فرنسا كل المبادرات رئاسية، ولا تسجل سوى مبادرة حكومية واحدة تمت سنة 2000 والمتعلقة بالاستفتاء الشعبي على العهدة الرئاسية. وبالنسبة للمبادرة البرلمانية فهي غائبة تماما. وبالرغم من تبني دستور 1958 المعدل سنة 2008 استفتاء المبادرة الشعبية المقترنة بموجب المادة 11 منه. وبهذا يتفوق عن كل من الدستور المصري والدستور الجزائري، إلا أن الشروط التعجيزية التي تضمنها الدستور والقانون العضوي المحدد لإجراءاتها تحول دون تجسيدها على أرض الواقع بالإضافة إلى أنها ليست مبادرة شعبية خالصة، بل مبادرة برلمانية مصبوغة بصبغة شعبية¹.

وفي مصر، جعلت كل دساتيرها حق المبادرة بالاستفتاء الشعبي امتيازاً خالصاً لرئيس الجمهورية، وفي مواضيع مختلفة، باستثناء المادة 161 من دستور 2012 المعدل سنة

¹ - لم يتم تطبيق هذا النص لغاية الإنتهاء من موضوع هذه الأطروحة.

2014 التي تنص على على إمكانية سحب الثقة من رئيس الجمهورية، أعطت المبادرة لرئيس مجلس الوزراء.

ولم يشذ المؤسس الدستوري الجزائري عن هذا النهج، فرئيس الجمهورية يحتكر سلطة الرجوع إلى الشعب في أي وقت يريد، وفي أي موضوع يرى أنه يمثل أهمية وطنية، وبالرغم من أن دستور 1996 قبل وبعد تعديله سنة 2016 قد خول ل 3/4 أعضاء الغرفتين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) حق اقتراح تعديل الدستور فقد نصت المادة 211 على أنه: «يمكن ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي.

ويصدره في حال الموافقة عليه». ولكن هذه المبادرة البرلمانية مقيدة من جهة بشرط النصاب الذي يصعب تحقيقه في ظل وجود الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة، ومقيدة من جهة أخرى بتحكم رئيس الجمهورية فيها، فهو وحده بإمكانه إخراج الاقتراح البرلماني إلى حيز الوجود أو وأده في المهد. ومع كل هذه التعقيدات الإجرائية، فإن كانت هناك تعددية حزبية حقيقية تعكس فعلا التمثيل الشعبي، فإن اتفاق ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان تقديم اقتراح مشروع تعديل دستوري على الإستفتاء الشعبي، فهذا المشروع لا شك أنه يكون فعلا معبرا عن السيادة الشعبية. ولا يجد رئيس الجمهورية سوى إعلان المبادرة البرلمانية للشعب. لأن إرساء الديمقراطية عن طريق القانون كما يرى البعض لا يجد في كثير من الأحيان، إن لم تكن هناك الجرأة والإرادة السياسية لأنه قد يوجد القانون ولا توجد جرأة وإرادة سياسية فيظل ذلك القانون جامدا حبرا على ورق وعلى العكس من ذلك، قد لا يكون هناك قانونا وتتوفر الجرأة والإرادة السياسية فنتحقق الديمقراطية المنشودة.

وإذا كانت المبادرة ملك لرئيس الجمهورية في الدول الثلاث محل المقارنة، فإن اقتراح موضوعها يتطلب مراعاة بعض القيود الموضوعية والزمنية، وخاصة في الاستفتاء على تعديل الدستور. أما فيما يخص المواضيع الأخرى التي يقدر رئيس الدولة أنها تمثل قضية هامة فلا يفرض عليها المؤسس الدستوري أية قيود.

كما أن هذه المبادرة تتطلب إصدار قرار، تدعو فيه السلطة هيئة المستفتين لإبداء رأيها في الموضوع. هذا القرار اختلف فيه الفقه والقضاء. ففي فرنسا وبعد تردد كل من القضاء الإداري والدستوري الفرنسي في بسط رقابته على قرار دعوة هيئة المستفتين، قررا في النهاية اختصاصهما. وهذا بعدما وجه الفقه الدستوري عدة انتقادات رافضا بذلك تحصيله. إلا أنه في مصر مازال القضاء مصرا على عدم اختصاصه، وهو ما يرفضه الفقه الدستوري جملة وتفصيلا، في حين لم يتسن للقضاء في الجزائر أن يحدد موقفه من ذلك، وهذا راجع بطبيعة الحال لعدم تقديم أي طعن في مرسوم استدعاء هيئة المستفتين. وقد توصل البحث - إلى أن هذا المرسوم لا يمكن أن يحتصن من رقابة المجلس الدستوري، لأنه يعد من قبل التنظيمات حسب المادة 186 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 التي ورد فيها أنه: «يفصل المجلس الدستوري،... في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات...». ويمكن كذلك أن يخضع لرقابة القاضي الإداري وفقا للمعيار العضوي، باعتباره قرار اداري صادر عن سلطة ادارية مركزية. وخاصة وأن مرسوم الإستدعاء يتضمن السؤال المطلوب من هيئة المستفتين الاجابة عنه ب" نعم" أو" لا " ومن خلال عرض تطبيقات السؤال في الدول الثلاث محل الدراسة، اتضح أنه إذا كان الاستفتاء نظاما ديمقراطيا فإنه ليس كذلك دائما، لأن السلطة التنفيذية قد تتحايل على هيئة المستفتين من أجل دفعهم لقبول موضوع الاستفتاء باستخدام أنماط الأسئلة بصياغات ملتوية تؤدي إلى القضاء على الهدف النبيل للاستفتاء كوسيلة للتعبير عن السيادة الشعبية. ولهذا ومن أجل المحافظة على مصداقية الاستفتاء الشعبي، فإن رقابة الأسئلة من قبل القضاء الدستوري تقوم بدور مهم في صياغة سؤال واضح ومفهوم. بالإضافة إلى أن إجابة هيئة المستفتين تتوقف على نزاهة الحملة الإستفتائية، وشرح موضوع الاستفتاء بموضوعية وإجراءات التصويت حتى تتمكن من التعبير عن إرادتها بكل حرية واقتناع.

ومن خلال شرح هذه الإجراءات والتي يتوقف عليها نجاح الإستفتاء الشعبي أو فشله تبين، أن البعض من هذه الإجراءات يستوجب الطعن، ومن هنا تتولد المنازعة الاستفتائية والتي لم يول الفقه الدستوري لها اهتماما، ولم نعثر لها على تعريف. ومن هنا وقد استلزمت طبيعة هذه الاجراءات (تحريك وتنظيم العملية الاستفتائية) ضرورة إقتراح تعريف وعليه،

يمكن تعريف المنازعة الاستثنائية بأنها: «مجموعة الاجراءات التي تمر بها العملية الاستثنائية من اقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي واصدار مرسوم استدعاء هيئة المستفتين حتى إعلان نتائج الاقتراع». وقد خول المؤسس الدستوري في الدول الثلاث محل المقارنة للناخب حق الطعن والاعتراض على صحة عمليات الاستفتاء الشعبي. وقد تعرضت الدراسة لبعض الطعون التي تمت أمام القضاء الإداري أو الدستوري في كل من فرنسا ومصر إلا أنه بالنسبة للجزائر فلم يسجل المجلس الدستوري من خلال الاستفتاءات التي تمت أي اعتراض في هذا الشأن.

وفيما يخص رقابة العملية الاستثنائية، فيتكفل بها المجلس الدستوري في الجزائر ولكن تعديل الدستور 1996 سنة 2016 استحدث الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، وهو ما يؤدي إلى التداخل بينهما. وقد تم تضمين الأطروحة إشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري قد وقع في التناقض، فكيف ينص على استحداث الهيئة العليا المستقلة للانتخابات لتتولى متابعة العملية الاستثنائية ويترك نفس النص في الدستور الذي يمنح المجلس الدستوري مهمة السهر على نفس العمليات؟. مما يؤدي الى تشتيت المنازعة الاستثنائية. وهذا عكس ما هو موجود في فرنسا التي تمنح المجلس الدستوري السهر على العملية الاستثنائية. وفي مصر تسند هذه المهمة للهيئة العليا للانتخابات وحدها فقط.

وعن مكانة القانون الإستثنائي ضمن النظام القانوني السائد في الدولة، ففي فرنسا فإنه يتساوى مع القانون البرلماني إذ أن هذا الأخير يمكنه أن يعدله، ولكنه يفلت من الرقابة الدستورية حسب قرارات المجلس الدستوري باعتباره التعبير المباشر عن الإرادة الشعبية. وفي مصر فإنه يعتبر إجراء من إجراءات التشريع ويخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا ولكن القانون الدستوري التعديلي يناه عن الرقابة. وأما في الجزائر فإن المجلس الدستوري قد حدد موقعه ضمن مكونات النظام القانوني في الدولة، بأنه يعلو على القوانين العضوية والعادية. وقد لاحظنا غياب الرقابة على موضوع الاستفتاء الشعبي، ماعدا في مصر، التي يمكن للمحكمة الدستورية العليا أن تراقب القانون الإستثنائي التشريعي دون القانون الإستثنائي الدستوري التعديلي. وهذه الحصانة للقانون الاستثنائي قد تؤدي إلى إصدار نص

أو اعتماد موضوع يحتمل أنه يمثل انتهاكا للدستور، ويتعارض مع دولة القانون والديمقراطية. بالإضافة إلى أن هذه القوانين الإستثنائية قد تحيل إلى تصرفات (أوامر، قوانين، مراسيم) لتنفيذها، وهذه الأخيرة قد تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم ويترتب عنها آثار خطيرة. كما أن عدم دستورية هذه القوانين الاستثنائية تؤدي إلى الفوضى، وتتسبب في عدم استقرار النظام السياسي في الدولة.

وقد توصلت الدراسة، إلى أن الرقابة على موضوع الاستفتاء الشعبي يفرضها مبدأ سمو الدستور من جهة، ومنطق الدولة القانونية التي يخضع فيها الحاكم والمحكوم لمبدأ سيادة القانون من جهة أخرى. ولا وجود لأي تعارض بين الرقابة الدستورية وبين الإرادة العامة الشعبية، بل هناك تكامل بينهما. فعدم وجود رقابة دستورية على القوانين الإستثنائية لا يمكن قبوله في دولة تتبنى نظرية دستورية القوانين ومبدأ سمو الدستور.

ومن خلال طرح السؤال التالي: هل يعتبر الاستفتاء الشعبي أسلوب رقابة شعبية على رئيس الدولة بسحب الثقة منه؟ فأتضح أن الاستفتاء الشعبي بحق أسلوب رقابة شعبية على رئيس الدولة بسحب الثقة منه. وهو ما كرسته التطبيقات الاستثنائية وخاصة في فرنسا في الاستفتاء الانتخابي لسنة 1969 الذي قدم على إثره الرئيس ديغول استقالته من منصب رئاسة الجمهورية الخامسة. وقد وجدنا أن الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة قد لوح بالانسحاب من منصبه في الاستفتاء الشعبي على قانون الوئام المدني بتاريخ 16 سبتمبر 1999 ولكن النتيجة كانت إيجابية، فلم يقدم استقالته. وقد تبين أنه لم يكن جادا بل مجرد محاكاة لنظيره الفرنسي الرئيس ديغول.

ومع التأكيد على أن الاستفتاء الشعبي وسيلة للرقابة إلا أن هذا يتوقف على نزاهة الاستفتاء الشعبي وجديته، فرأي شعبي مستتير وواع يستطيع أن يزن الأمور بموضوعية، لا أن ينفذ وسط إغراءات وسائل الإعلام. ولكن مسألة الثقة حتى الآن هي مجرد التزام أدبي في انتظار تأكيدها دستوريا تحقيقا لدولة الحق والقانون.

وبعد هذه المعطيات، نحاول أن نقدم بعض الاقتراحات التي نراها كفيلة بتطوير وسيلة الاستفتاء الشعبي، فالأولى خاصة بالمؤسس الدستوري الجزائري والثانية بالمشروع الجزائري.

أولاً: الاقتراحات الخاصة بالمؤسس الدستوري الجزائري

يبدو أنه من المنطقي، إعطاء البرلمان حق إعلان المبادرة بالاستفتاء الشعبي، ليكون الاقتراح صادراً عنه. فلا يعقل أن يمنح حق اقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي، ولا يكون له حق إعلانه للشعب. أو الزام رئيس الجمهورية بعرض المبادرة البرلمانية على الاستفتاء الشعبي. مع ضرورة تخفيض النصاب المطلوب لتعديل الدستور، فاشتراط ثلاثة أرباع فيه تشدد كبير، كأن يكون الثلث مثلاً، أو منح كل غرفة على حدى حرية المبادرة باقتراح تعديل الدستور بتوقيع ثلث الأعضاء.

كما يستحسن، منح حق المبادرة للشعب باقتراح موضوع الاستفتاء الشعبي، ولكن يحبذ أن تكون مبادرة شعبية خالصة بدون مشاركة البرلمانيين عكس ما هي الحال في فرنسا، كأن يكون نصف مليون مثلاً من الناخبين المسجلين في القائمة الانتخابية، مع المحافظة على حق السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وهذا حتى لا تحتكر هاتان السلطتان اقتراح إجراء استفتاء شعبي هذا من جهة، ومن جهة أخرى حتى يحس صاحب السيادة أنه فعلاً يمارس سيادته ويعبر عن إرادته اقتراحاً وتصويتاً. وخاصة في الوقت الحالي الذي أصبحت فيه وسائل الإعلام والمجتمع المدني يشاركان في توعية أفراد المجتمع. وحبذا لو يتم إدخال الاستفتاء الشعبي المحلي على مستوى البلديات لإشراك المواطنين في القرارات المحلية، ومن ثم يتلقون التربية السياسية. وبهذا يمكنهم التعبير عن إرادتهم في الاستفتاءات الوطنية. فكما يقال أعطه وسائل التربية السياسية ثم رسخ الاستفتاء الشعبي.

إنه من المناسب توسيع مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، كتبني الاعتراض الشعبي وخاصة في بعض القوانين المجحفة، والتي لا تحقق مصلحة الشعب ولا يرضى عنها. وهكذا تتحقق الغاية من التشريع ويصبح بحق يعبر عن الإرادة الشعبية.

في إطار احترام الشعب صاحب السيادة، فيتعين عدم تعديل الدستور وفق أهواء السلطة، ومن المفروض الرجوع في ذلك إلى الشعب، وخاصة إذا كانت التعديلات ضرورية. كما أنه من الأفضل تعديل المادة 208 التي اشترطت أن يتم التصويت بنفس الصيغة مثل النص التشريعي كأن تكون أغلبية موصوفة بما أن القانون الاستثنائي يسمو على القانون العضوي والعادي ويأتي في مرتبة أدنى من الدستور¹. والشئ نفسه بالنسبة للمادة 209 من دستور 1996 المعدل سنة 2016 التي تشترط عدم عرض نفس الموضوع خلال نفس الفترة التشريعية، بل يكون عرض نفس الموضوع إذا تغيرت الظروف.

ويبدو أنه من الضروري إخضاع قرار رئيس الجمهورية المتعلق بدعوة المستفتين لرقابة القضاء الدستوري، أو الإداري. وبما أن موضوع الاستفتاء الشعبي يتطلب سؤالاً يستدعي هيئة المستفتين أن تجيب عنه بـ "نعم" أو "لا"، فإنه من المفيد أن تكون هذه الأسئلة مصاغة بطريقة بسيطة وواضحة لا تترك مجالاً للبس، وهكذا يأتي رأي المواطن معبراً عن إرادته الحرة. ويكون للمجلس الدستوري دوراً فعالاً في فحص هذه الأسئلة، وتقرير مدى سلامتها ووضوحها.

وإذا كان الاستفتاء الشعبي وفق التعريف أعلاه يكون حول موضوع ما، فإن هذا الموضوع يجب أن يكون على قدر كبير من الأهمية، ويحقق مطامح الشعب الذي استدعي ليفصل في الأمر، وعليه، فيكون من المنطقي إخضاع موضوع الاستفتاء الشعبي لرقابة قبلية إجبارية من قبل المجلس الدستوري، ورقابة بعدية استثنائية إذا كان القانون الاستثنائي (دستورياً أو عضوياً أو عادياً) يمس بحقوق وحرريات الأفراد. وهذه الرقابة لا تعني مصادرة حق الشعب أو الحد من سيادته، ولكنها تطبيق لمبدأ الشرعية وسيادة القانون، ومن ثم فهي تأكيد لسيادته ويكون في مأمن من أن تنتهك حقوقه وحرياته. بالإضافة إلى أن هذه الرقابة توضح مكانة القانون الاستثنائي ضمن مكونات النظام القانوني في الدولة. وتعمل على عدم فرض أغلبية من المواطنين رأيها على أقلية. وفي هذا الإطار فإنه من المستحسن أن يمكن المجلس الدستوري من رقابة موضوع الاستفتاء الشعبي، وخاصة وأنه مكلف

¹ - حسب رأي المجلس الدستوري بخصوص ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

بحماية الدستور، وبالتالي فرقابته هذه تدخل ضمن مهامه المنوطة به وهي السهر على حماية الدستور، ومما يحد من هذا الاقتراح أيضا، أن في رقابته يحمي الحقوق والحريات المنصوص عليها دستوريا من أن يعتدى عليها من طرف السلطات التي بادرت بطرح الموضوع على الشعب للاستفتاء عليه. فالقاعدة التي تغتصب بدون جزاء لا تعتبر قاعدة قانونية. ويبدو أن هناك أمل كبير في أن يكون لهذه الرقابة دورا فعالا، خاصة بعد توسيع الجهات التي تتكفل باخطار المجلس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى كل من الوزير الأول والأقلية البرلمانية¹، والقضاء عن طريق الأفراد².

ينبغي على المؤسس الدستوري التدخل لحل التناقض بين المجلس الدستوري والهيئة العليا لمراقبة الإنتخاب فاستحداث الهيئة العليا لمراقبة الاستفتاء الشعبي يظهر أنه يتناقض مع وجود المجلس الدستوري فإما المجلس الدستوري أو الهيئة وذلك لتسهيل المنازعة الاستئنائية.

وفي إطار احترام دولة القانون، يجب أن لا تكون للقانون الاستئنائي مكانة مميزة في النظام القانوني السائد في الدولة، ويحصن من الرقابة الدستورية بل يجب إخضاعه للرقابة.

ثانيا: الاقتراحات الخاصة بالمشروع الجزائري

من أجل ضمان عدم الإنحراف بوسيلة الاستفتاء الشعبي، فإنه من المحبذ أن يتولى المشروع الجزائري إصدار قانون خاص لتنظيم عملية الاستفتاء الشعبي، وعدم ترك الأمر كله في يد رئيس الجمهورية، ينظمه بمراسيم مؤقتة. وهذا من شأنه تبسيط الإجراءات وتسهيل المنازعة الإستئنائية.

كما يتعين فتح مناقشة حول الموضوع المقترح للاستفتاء الشعبي في كل وسائل الإعلام المختلفة. وإعطاء الوقت الكافي للشعب، وخاصة خلال الحملة الإستئنائية، حتى يتسنى له أن يكتشف مزاياه ومساوئه، ومن ثم يأتي رأيه معبرا حقيقة عن إرادته الفعلية من دون ضغط أو إكراه.

¹ - المادة 187

² - المادة 188

ولتسهيل عملية الاقتراع في الاستفتاء الشعبي، يجذب تبني التصويت الإلكتروني، وفرض رقابة على هذا النوع من التصويت، وخاصة ونحن في مرحلة الانتقال التدريجي نحو الحكومة الإلكترونية.

ومجمل القول، فإن سلامة العملية الإستفتاءية بداية من اقتراح الموضوع وانتهاء بإعلان النتائج يتوقف على نزاهة الإجراءات ومدى صدقية السلطة التنفيذية في احترام الإرادة الشعبية، ووجود قضاء دستوري نزيه وشعب واع بحقوقه السياسية يزن الأمور بميزان العقل. فإذا توفرت لنا هذه الشروط، يأتي الاستفتاء الشعبي معبرا عن طموح وآمال الشعب، وتتوطد العلاقة بين الحاكم والمحكومين، وتتولد عروة وثقى لا انفصام لها فيسود الاستقرار السياسي في الدولة. وهنا فقط يمكن أن القول بأن الاستفتاء الشعبي وسيلة ديمقراطية للتعبير عن الإرادة العامة وممارسة السيادة الشعبية. ونجد أنه من الأوفق- اليوم- رجوع الحكام إلى الشعب واستشارته عن طريق الاستفتاء الشعبي، وخاصة في القضايا المصيرية. فالشعب وهو يستشار فذلك أسمى مراتب الديمقراطية.

تمت بحمد الله وعونه والله نسأل السداد والتوفيق.

المصادر والمراجع المعتمدة في البحث

- القرآن الكريم

أولاً: المصادر

(1) أهم النصوص التشريعية

أ) الدساتير وتعديلاتها

1/ الوطنية

- دستور 1963، ج.ج.ج، عدد 64 بتاريخ 15 سبتمبر سنة 1963.
- دستور 1976، ج.ج.ج، عدد 94 بتاريخ 24 نوفمبر سنة 1976؛ وتعديلاته الآتية:
- القانون رقم 79-06 المؤرخ في 7 جويلية 1979، ج.ج.ج، عدد 28 بتاريخ 10 جويلية 1979.
- القانون رقم 80-01 المؤرخ في 12 جانفي سنة 1980، ج.ج.ج، عدد 3 بتاريخ 15 جانفي سنة 1980.
- المرسوم رقم 88-223 المؤرخ في 5 نوفمبر سنة 1988 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 3 نوفمبر 1988، ج.ج.ج، عدد 45 بتاريخ 5 نوفمبر سنة 1988.

- دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج. ر.ج. ج، عدد 9 بتاريخ 1 مارس سنة 1989.
- المرسوم رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر.ج. ج، عدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر سنة 1996. وتعديلاته الآتية:
- _ القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. ج، رقم 25 بتاريخ 14 أبريل سنة 2002.
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر.ج. ج، عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر.ج. ج، عدد 14 بتاريخ 7 مارس سنة 2016.

2/ الأجنبية

- الدستور المغربي لسنة 1962، ج. ر.م.م، عدد 2616 مكرر بتاريخ 19 ديسمبر سنة 1962
- الدستور المغربي لسنة 1970، ج. ر.م.م، عدد 3013 مكرر بتاريخ فاتح أوت 1970
- الدستور المغربي لسنة 1996، ج. ر.م.م، عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر سنة 1996.
- الدستور المغربي لسنة 2011، ج. ر.م.م، عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو سنة 2011.
- الدستور المصري لسنة 1971.
- الدستور المصري لسنة 2012. وتعديله سنة 2014، الوقائع المصرية (ملحق للجريدة الرسمية)، المطابع الأميرية، عدد 14 (تابع) بتاريخ 19 جانفي سنة 2014.
- La constitution française 1958. JORF n° 0238 du 5 octobre 1958.
- Loi constitutionnel portant modification du titre IX de la constitution, n° 2007-238 du 23 février 2007. JO n°47 du 24 février 2007.

ب) القوانين

1/ القوانين الإستفتائية

- قانون رقم 99-03 مؤرخ في 13 جويلية سنة 1999 يتعلق باستعادة الوثام المدني، ج. ر. ج. ج، عدد 46 بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1999.

- ميثاق السلم والمصالحة الوطنية ج. ر. ج. ج، عدد 67 بتاريخ 5 أكتوبر سنة 2005.

2/ القوانين العضوية

2/1 - الوطنية

- الأمر 97-07 المؤرخ في 06 مارس سنة 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 04-04 المؤرخ في 07 فيفري سنة 2004.

- القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 8 مارس سنة 1998 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج. ج، رقم 15 بتاريخ 9 مارس سنة 1998.

- القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية سنة 2011، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر. ج. ج، عدد 43 بتاريخ 3 أوت سنة 2011.

- القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات رقم 01/12 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012 ج. ر. ج. ج، عدد 10 بتاريخ 14 يناير سنة 2012.

- القانون العضوي رقم 16-11 ، مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الإنتخابات ج. ر. ج. ج، عدد 50 بتاريخ 28 أوت سنة 2016.

- القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج. ر. ج. ج، عدد 50 بتاريخ 28 أوت سنة 2016.

- القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 25 أوت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر. ج. ج، عدد 50 بتاريخ 28 أوت سنة 2016.

2/2- الاجنبية

Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, complétée par le décret n° 2010-148 du 16 février 2010 ;

Loi organique n° 2013- 1116 du 6 décembre 2013 pour l'application de l'article 11 de la constitution.

code électorale 1 janvier 2015

3/ الأوامر

3/1- الوطنية

- الأمر رقم 57-76 مؤرخ في 5 جويلية سنة 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج. ر. ج. ج. عدد 61 بتاريخ 30 جويلية 1976.

- الأمر رقم 95-12 مؤرخ في 25 فبراير سنة 1995، المتضمن تدابير الرحمة، ج. ر. ج. ج. رقم 11 بتاريخ في 01 مارس سنة 1995.

- أمر رقم 06-01 مؤرخ في 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج. ر. ج. ج. رقم 11 بتاريخ 28 فبراير سنة 2006.

3/2- الأجنبية

- Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

4/ القوانين

4/1- الوطنية

- قانون رقم 05-06 مؤرخ في 26 أبريل سنة 2005 يعدل القانون رقم 63-278 مؤرخ في 26 يوليو سنة 1963 الذي يحدد قائمة الأعياد الوطنية، ج. ر. ج. ج. عدد 30 بتاريخ 27 أبريل سنة 2005.

- القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، ج. ر. ج. ج. عدد 21 بتاريخ 23 أبريل سنة 2008.

- القانون رقم 06-07 المؤرخ في 17 افريل سنة 2016 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 06-01 بتاريخ 27 فبراير سنة 2006، يتضمّن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ر.ج.ج، عدد 26 أفريل سنة 2016.

4 / 2- الأجنبية

- قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 المعدل سنة 2011

- قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 45 لسنة 2014.

ج) الأنظمة

1/ الوطنية

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 25 مارس سنة 2000، ج.ر.ج.ج، رقم 46 بتاريخ 30 جويلية سنة 2000.

- النظام الداخلي لمجلس الأمة مؤرخ في 28 نوفمبر 2000، ج.ر.ج.ج، رقم 77 بتاريخ 17 ديسمبر 2000.

- النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد 26 المؤرخ في 3 مايو 2012.

2/ الأجنبية

- Règlement intérieur du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel Français pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

د) المراسيم

- مرسوم رقم 86-22 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1986، يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر.ج.ج، عدد 7 بتاريخ 16 فبراير 1986.

- مرسوم رئاسي رقم 92-01 مؤرخ في 4 جانفي سنة 1992، يتعلق بحل المجلس الشعبي الوطني ج.ر.ج.ج، رقم 2 بتاريخ 08 جانفي سنة 1992.

- مرسوم رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج.ر.ج.ج، عدد 61.

- مرسوم رئاسي رقم 96-304 المؤرخ في 17 سبتمبر المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، ج.ج. ر.ج. ج، رقم 54، بتاريخ 19 سبتمبر سنة 1996.
- مرسوم رئاسي رقم 2000-03 مؤرخ في 10 يناير سنة 2000 يتضمن عفوا خاصا عن بعض الجماعات المسلحة. ج.ج. ر.ج. ج، رقم 01، بتاريخ 12 يناير سنة 2000.
- مرسوم رئاسي رقم 06-93 مؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006، يتعلّق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية. ج.ج. ر.ج. ج، رقم 11 بتاريخ 28 فبراير 2006.
- مرسوم رئاسي رقم 06-94 مؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006، يتعلّق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابتليت بظلم أحد أقاربها في الإرهاب. ج.ج. ر.ج. ج، رقم 11 بتاريخ 28 فبراير 2006.
- مرسوم رئاسي رقم 06-95 مؤرخ في 29 محرم عام 1427 الموافق 28 فبراير سنة 2006، يتعلّق بالتصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية. ج.ج. ر.ج. ج، رقم 11 بتاريخ 28 فبراير 2006.
- مرسوم رئاسي رقم 06-106 مؤرخ في 07 مارس سنة 2006، يتضمن إجراءات عفو تطبيقا للأمر رقم 06-01 المؤرخ في 27 فبراير سنة 2006، يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية، ج.ج. ر.ج. ج، عدد 14 بتاريخ 08 مارس 2006.
- مرسوم رئاسي رقم 06-124 مؤرخ في 27 مارس سنة 2006، يحدد كفاءات إدماج أو تعويض الأشخاص الذين كانوا موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية، ج.ج. ر.ج. ج، عدد 19 بتاريخ 29 مارس سنة 2006.
- مرسوم رئاسي رقم 10-315 مؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2010 يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج.ج. ر.ج. ج، عدد 76 بتاريخ 15 ديسمبر سنة 2010.
- مرسوم رئاسي رقم 11-01 مؤرخ في 23-02-2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج.ج. ر.ج. ج، عدد 12 بتاريخ 24 فبراير سنة 2011.
- مرسوم رئاسي رقم 11-97 المؤرخ في 28 فبراير 2011، يلغي المرسوم المحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم الجريدة الرسمية الجزائرية، ج.ج. ر.ج. ج، عدد 13 بتاريخ 28 فبراير 2011.

- مرسوم تنفيذي رقم 99-142 مؤرخ في 20 يوليو 1999 يحدد كفاءات تطبيق المادة 8 من قانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 يوليو سنة 1999 والمتعلق الوثام المدني، ج. ر. ج. ج. عدد 48 بتاريخ 20 يوليو سنة 1999.

- مرسوم تنفيذي رقم 99-143 مؤرخ في 20 يوليو سنة 1999 يحدد كفاءات تطبيق المواد 14 و 16 و 17 و 31 و 32 و 35 من قانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 يوليو سنة 1999 والمتعلق الوثام المدني، ج. ر. ج. ج. عدد 48 بتاريخ 20 يوليو سنة 1999.

- مرسوم تنفيذي رقم 99-144 مؤرخ في 20 يوليو 1999 يحدد كفاءات تطبيق المادة 40 من قانون رقم 99-08 مؤرخ في 13 يوليو سنة 1999 والمتعلق الوثام المدني، ج. ر. ج. ج. عدد 48 بتاريخ 20 يوليو سنة 1999.

(2) القرارات

(أ) قرارات المحكمة الدستورية العليا المصرية

<https://www1.umn.edu/humanrts/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-56-Y6.html>
<https://www1.umn.edu/humanrts/arabic/Egypt-SCC-SC/Egypt-SCC-76-Y29.html>

(ب) قرارات المجلس الدستوري الفرنسي

Décision du 19 mai 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur René Georges Hoffer et Monsieur Jacques Gabarro-Arpa

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2014/2014-392-qpc/decision-n-2014-392-qpc-du-25-avril-2014.141482.html>

(3) الآراء

- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر. ت. د/م د/ مؤرخ في 20 محرم عام 1423 الموافق 3 أبريل سنة 2002، يتعلق بمشروع تعديل الدستور، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري، رقم 7، 2002.

- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر. م. د/12 مؤرخ في 14 صفر عام 1433 الموافق 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، ج. ر. ج. ج. رقم 2 بتاريخ 15 يناير 2012.

(4) الإعلانات

- إعلان المجلس الأعلى للأمن المتضمن أرضية الوفاق الوطني، ج ر ج ج، رقم 06، بتاريخ 31 جانفي سنة 1994.

- إعلان المجلس الدستوري مؤرخ في 30 جمادى الثانية عام 1416 الموافق 23 نوفمبر 1995 يتعلق بنتائج إنتخاب رئيس الجمهورية، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات الدستوري الجزائري رقم 1، لسنة 1989-1996،

- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/إ.م.د/99 مؤرخ في 04 محرم عام 1420 الموافق 20 أفريل 1999، يتعلق بنتائج إنتخاب رئيس الجمهورية، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، رقم 4، 1999.

- إعلان المجلس الدستوري رقم 04/إ.م.د مؤرخ في 22 صفر عام 1425 الموافق 12 أفريل 2004، يتضمن نتائج إنتخاب رئيس الجمهورية، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، منشورات المجلس الدستوري الجزائري، رقم 9، 2004.

- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/إ.م.د/05 المؤرخ 27 شعبان عام 1426 الموافق أول أكتوبر سنة 2005، المتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر سنة 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية، أحكام الفقه الدستوري، منشورات المجلس الدستوري، رقم 10، 2005.

- إعلان المجلس الدستوري رقم 01-م/د مؤرخ في 13 أفريل 2009، المتضمن إنتخاب رئيس الجمهورية، ج. ر. ج. ج، عدد 22 بتاريخ 15 أفريل 2009.

(5) الجرائد الرسمية للمداولات

- جريدة رسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني الانتقالي، الدورة الطارئة الثانية، جلسة يوم 24 جانفي 1995، السنة الأولى، رقم 37.

- جريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الدورة العادية الرابعة، رقم 154، بتاريخ 8 يوليو سنة 1999.

- جريدة رسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، بتاريخ 1999، سنة 3، رقم 155.

- جريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة العادية، 1999، عدد 8.

- الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، السنة الرابعة عدد خاص في 7 مارس سنة 2016، دورة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا، الفترة التشريعية السابعة. جلسة الأحد 7 فبراير 2016.

6) المعاجم والقواميس

أ) باللغة العربية

- المنجد الأبجدي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط8، 1990.
- ابن منظور، لسان العرب، حرف الزاي حتى حرف الفاء، المجلد 2، دار لسان العرب، بيروت لبنان، إعداد وتصنيف يوسف خياط، ص 1051؛ المنجد الأبجدي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ط8، 1990، ص69.
- إسماعيل عبد الفتاح، معجم المصطلحات السياسية والإستراتيجية، العربي، القاهرة، مصر، ط 1، 2008.
- أوليفيه دو هاميل، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، 1996.
- جرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، لبنان، ط1، 1998.
- وضاح زيتون، المعجم السياسي، دار أسامة والمشرق الثقافي، عمان، الأردن، 2010.
- يوسف شلاله، المعجم العالمي للمصطلحات القانونية والتجارية والمالية، عربي فرنسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ.

ب) باللغة الفرنسية

- Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier, Jean Claude Ricci, Lexique de politique, 7^e éd, Dalloz, paris, France, 2001.
- Dictionnaire du vote, publié sous la direction de Pascal Perrineau et Dominique Reynié, puf, Paris, France, 2001.
- Michèle de Villiers, Armel le divellec, Dictionnaire du droit Constitutionnel, 6^e édition, Sirey, Dalloz, Paris, France, 2007.
- Petite Larousse, dictionnaire français, illustré, éd. anniversaire (1890- 2010).
- Petite Larousse, dictionnaire français-arabe.

- Raymond Guillien Et Jean Vincent, Lexique des termes juridiques, Sous La Direction De Serge Guin Chard- Gabriel Montagnier, 13^eéd, Dalloz, Paris, France, 2001.
- Thierry S. Renoux, Michèle de Villiers, Code Constitutionnel, Litec, juriscasseur, Paris, France, 2004.
- Thierry Debar, Dictionnaire du droit Constitutionnel, ellipses, Paris, France, 2002.

ثانيا: المراجع

1) الكتب

أ) الكتب العامة

1/ باللغة العربية

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، الدول والحكومات، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.
- أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق، عمان، الأردن، ط1، 2006
- أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، ط1، 2013.
- أحمد سرحال، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار الحداثة، بيروت، لبنان، 1980.
- ادمون الرباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، الدول وأنظمتها، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ط3، 1983.
- الشيخ منصور الرفاعي عبيد، نظام الحكم في الإسلام، الدار الثقافية، القاهرة، مصر، ط1، 2001.
- إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ط1، 1982.
- أكرام محمد حسن، الطعون الانتخابية في الإنتخابات التشريعية، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2007.
- بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.

- حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ، 326-329.

- خاموش عمر عبد الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2013.

-خالد نزار، مذكرات اللواء خالد نزار، منشورات الشهاب، الجزائر، بدون تاريخ نشر.

- رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.

- رجب محمود طاجن، قيود التعديل الدستوري، دراسة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2006.

- داود الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2006.

- سامي جمال الدين،

لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

- سعيد بو الشعير،

النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 1989.

القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، النظرية العامة للدولة والدستور، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5، 2002.

القانون الدستوري والنظم السياسية، ج2، النظم السياسية- طرق ممارسة السلطة- أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها- ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 5، 2003. النظام السياسي

الجزائري دراسة تحليلية في ضوء دستور 1996- السلطة التنفيذية-، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2 منقحة ومزودة، 2013.

- سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، عمان، الاردن، ط1، 2009.

- سيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المطبعة العالمية، مصر، طبعة مكررة، 1949.

- شمس مرغني علي، القانون الدستوري، دار التأليف، عالم الكتب، مصر، 1977.

- صالح بلحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش، الجزائر، ط 2، 2012.

- صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، مصر، 1998.

- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.

- محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ النشر

- محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، الدولة - الحكومة- الدستور، المكتب العربي الحديث، مصر، 2007.

- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، مصر، 1969

- عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام، مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الحديثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1978.

- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999

- عبد الرحمن عزايوي،

ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.

ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الثاني في النظام الدستوري الجزائري، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

- عبد الستار الشيخ، عمر بن عبد العزيز، دار القلم، دمشق، سوريا، ط 2، 1996.

- عبد العزيز سيد الأهل، الخليفة الزاهد عمر بن عبد العزيز، تعريب أحمد إدريس، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1970.

- عبد العزيز محمد سلمان، قيود الرقابة الدستورية، نهضة القانون، القاهرة، مصر، بدون تاريخ نشر.
- عبد الغني بسيوني عبد الله،

المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، 1985.

سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، ط 1، 1995.

- عبد الكريم محمد محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة دراسة مقارنة بين النظامين الدستوري المعاصر والإسلامي، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2009.

- عبد الله بوقفة، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقراً أم منشأً للدولة الجزائرية؟، دراسة تحليلية- قانونية - سياسية- تاريخية، الشركة الجزائرية بود واو، الجزائر، 2002.

- عبد الهادي بوطالب، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 2، الأجهزة السياسية العالمية الكبرى نظمها ومؤسساتها وأشكالها، دار الكتاب، الدار البيضاء، المغرب، 1980.

- عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، مصر، 1991.

- علي عوض حسن، أحكام المحكمة الدستورية العليا في الحريات والحراسة والملكية، منذ إنشاء المحكمة حتى مارس 1997، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، 1999.

- عمر اسماعيل سعد الله، تقرير المصير السياسي للشعوب في القانون الدولي المعاصر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.

- كريم يوسف أحمد كشاكش، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987.

- كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الرياض، دمشق، سوريا، 1980 - 1981.

- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى الازدواجية، مديرية النشر لجامعة قالمة، الجزائر، 2006.

- نزار أحمد عتيق، مبدأ الشورى قواعده وضمائنه، دراسة مقارنة بالديمقراطية النيابية المعاصرة، دار الوفاء، الإسكندرية، مصر، ط1، 2008.

- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999.

- يحيى الجمل، نظرية الضرورة، في القانون المصري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ط4، 2005.

- يعقوب محمد المليجي، مبدأ الشورى في الإسلام، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، مصر، بدون تاريخ.

- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، ابن النديم، بيروت لبنان، 2009.

- قائد محمد طربوش، أنظمة الحكم في الدول العربية، تحليل قانوني مقارن، الوضع الحقوقي لرئيس الدولة في الدول العربية، ج 8، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2007.

2/ الكتب العامة المترجمة الى اللغة العربية

- أبو الأعلى المودودي، الخلافة والملك، شركة الشهاب، باتنة، الجزائر، 1988.

- أندريه اوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد المحسن سعد الأهلية للنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1977.

- موريس دوفرليه المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى-ترجمة جورج سعد- المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت لبنان، ط1، 1992.

- جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة الجامعية، بيروت، لبنان، 2008.

3/ باللغة الفرنسية

- Adhémar Esmein, Elément de droit constitutionnel Français et comparé, panthéon Assas, Paris, France, 2001.

- Anne - Marie Le Pourhiet, « L'injustice constitutionnelle », in renouveau du droit constitutionnel, mélanges en l'honneur de louis Favoreu, Dalloz, Paris, France, 2007.

- Anne-Marie Le Pourhiet, Droit constitutionnel, economica, Paris, France, 2008.

- A. camilleri, Droit constitutionnel, Armon Colin, Paris, France, 2005.

- Bernard Chentebout, Droit constitutionnel, Sirey Dalloz, Paris, France, 27^e éd., 2010.

- Charles Debbasch; Jean-Marie Pontier ; Jacques Bourdon, Jean- Claude Ricci, Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, paris, France, 4^eéd, 2001.

- Claude Emeri et Christian Bidigary, La constitution en France de 1789 à nos jours-études de droit politique et constitutionnel, Armon Colin, Masson, Paris, France, 1997.

- Claude Leclercq, Droit Constitutionnel et institutions politiques, Litec, France, 8^e ed. , 1992.

- David Dokhan, les limites du contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs, L.G.D.J., Paris, France, 2001.

- Dimitri George Lavroff, Droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., 2eme édition, Dalloz, Paris, France, 1997.

- Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, Lextenso, Paris, France, 8^e éd, 2008.

- François Lauchaire, Le conseil constitutionnel, T1, organisation et attribution, economica, Paris, France, 2^eéd, 1997.

- Frédéric Attal, La France de la V^e République 1958-2008, Armand colin, Paris, France, 2008.

- Frédérique Rueda, Le contrôle de l'exécutif par le juge constitutionnel, L.G.D.J., Paris, France, 2000.
- Jacques Cadart, Institutions politique et droit Constitutionnel, tome 1, L.G.D.J., Paris, France, 2^eéd., 1979.
- Jean Garrigues, De Gaulle en ballottage (19décembre 1965), La France de la V^e république 1958-2008, Armand Colin, Paris, France, 2008.
- Jean Garrigues, Le nom à De Gaulle en ballottage (27avril 1969), La France de la V^e République 1958-2008, Armand Colin, Paris, France, 2008.
- Jean Garrigues, Un président élu par tous les Français (28octobre1962), La France de la V^e République 1958-2008, Armand Colin, paris, France, 2008.
- Jean pierre Camby, le conseil constitutionnel juge électorale, Dalloz, Paris, France, 5^eéd, 2009.
- Julien Laferrière, Droit constitutionnel, Domat, Montchrestien, Paris, France, 2^eéd, 1947.
- Georges Védel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, réédition présentée par Guy Carcassonne et Olivier Duhamel, Dalloz, Paris, France, 2002.
- George Burdeau,
 - Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques, L.G.D.J., Paris, France,1984.
 - Traité de science politiques, Paris, France, 1985.
- Henry Roussillon, conseil constitutionnel, Dalloz, Paris, France,3^e éd, 1996.
- L. Favoreu, P. Gaia, R.Ghevoutian, J.L.Mestre, O. Pfersmann, A. Roux , G,Scoffoni, Droit constitutionnel, Dalloz, Paris, France, 13^e éd. , 2010. 14^e ed, 2012 .
- Marceau long, Prosper Weil, gry Braibaut, pierre Delvolvé, Bruno genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 13^e éd, 2001.
- Marcel Prélot, jean boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, 11^e éd, Dalloz, Paris,France, 1990.
- Marie - Anne Cohendet, Droit constitutionnel, Montchrestien, L'extenso, focus droit, France ,4^e éd,2008.
- Marthe Fatin- Rouge Stéfanién, Le contrôle du référendum par la justice constitutionnelle, puam, economica, Paris, France, 2004.

Michèle De Guillenchmidt, Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789, Economica, Paris, France, 2000.

- Michèle Lascombe, Droit constitutionnel de la v^{ème} République, L'Harmattan, Paris, France, 2005.

- Michele Verpaux, le conseil constitutionnel, La documentation française, Paris, France, 2^e éd, 2014.

- Oliver Duhamel, Droit constitutionnel et institutions politiques, éditions du seuil, France, 2009.

- Oliver Gohin, Manuel droit constitutionnel, Lexis Nexis, Paris, France, 2010.

- Pascal Jan,

La saisine du Constitutionnel, L.G.D.J., Paris, France, 1999.

Titre XVI de la révision, article 89, sous la direction de François Lauchaire, Gérard conac, Xavier Prétot, La Constitution de la v^e République analyse et commentaires, Economica, Paris, France, 3^e éd, 2009.

Philippe Blacher,

Contrôle de constitutionnalité et volonté générale, puf, Paris, France, 2001.

Droit constitutionnel, hachette supérieur, Paris, France, 2009.

-Philippe foillard, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paradigme, France, 2010/2011.

- Philippe Ardant, les institutions de la V^e république, Hachette supérieur, Paris, France, 10^e éd, 2005.

-Pierre Avril, Jean Giquel, Droit parlementaire, Domat droit public Montchrestien, France, 1996.

-Pierre Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, L.G.D.J, Paris, France, 30^e éd., 2007.

- Pierre Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, Armand colin, France, 22^{ème} éd, 2003.

- Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Institutions politiques et droit constitutionnel, Armand colin, France, 22eme éd, 2003.

- Simon-louis formery, la constitution commentée –article par article-hachette, France, 14 éd, 2011-2012.

- Thierry jeantet, Démocratie directe, Démocratie moderne, vivre demain, entente, Paris, France, 1991.

ب) الكتب الخاصة

1/ باللغة العربية

- جابر جاد نصار، الاستفتاء الشعبي والديمقراطية، دراسة دستورية للاستفتاء الشعبي وتطبيقاته في مصر وفرنسا، مع بيان ضوابطه القانونية وتأثيراته على النظام السياسي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
- سليمان صالح الغويل، الاستفتاء وأزمة الديمقراطية- دراسة قانونية سياسية-جامعة قار يونس بنغازي، ليبيا، ط 1، 2003.
- لمى علي فرج الظاهري، الديمقراطية شبه المباشرة وتطبيق مظاهرها في بعض الدساتير المعاصرة، منشورات الحلبي الحقوقية، العراق، ط1، 2010.
- ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1982.

2/ باللغة الفرنسية

- Andrea Auer, Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis , economica, paris, France, 1989.
- Francis Hamon, Le référendum, étude comparative, L.G.D.J, Paris, France, 1995.
- Gibert Bortoli, Sociologie du Référendum dans la France moderne, L.G.D. J, paris, France, 1965.
- Hervé Duval; Pierre- Yves Leblanc- Dechoisay ; Patrick Mindu, Référendum et Plébiscite, Armand Colin, paris, France, 1970.
- Jean Signorel, Référendum législatif et les autre formes de participation directe des citoyens a l'exercice du pouvoir législatif, étude de législation comparée, librairie nouvelle droit de jurisprudence Arthur Rousseau parie, France, 1896. Jean-Marie denquin, référendum et plébiscite, étude comparée, L.G.D.J, Paris, France, 1976.
- Michèle Guillaume- Hofnung, Le référendum, puf , Paris, France, 1987.
- Stéphane Diémert, Texte constitutionnels sur Le référendum, que sais-je ?, puf , Paris, France, 1^{er} éd avril 1993.

2) الرسائل والمذكرات

أ) الرسائل

1/ باللغة العربية

- أحسن راجحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- زكي سلام، الرقابة السياسية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1983.

2/ باللغة الفرنسية

- Aimé Malvardi, Le référendum et le plébiscite en droit Français et comparé, thèse pour le doctorat, Institut des sciences politiques, l'Université Nancy, France, 1935.
- Christophe Premat, La pratique du référendum local en France et en Allemagne-Le moment référendaire dans la temporalité démocratique-Thèse pour le Doctorat en Science Politique, D'études Politiques De Bordeaux Université Montesquieu – Bordeaux IV, France, 9 juillet 2008.
- Jacques Debacq, Le référendum, étude de législation comparée, thèse pour le doctorat, faculté de droit de paris, librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Arthur rousseau, Paris, France 1896.
- Henri bayle, Le référendum, étude historique et critique, thèse pour le doctorat faculté de droit de l'université de Lyon, France, imprimerie du Salvi public, France, 21 novembre 1900.
- Maher Nadar, Référendum en droit Egyptien et en droit français, thèse doctorat d'état en droit Université De Bourgogne, faculté de droit et science politique, Paris, France, 30 juin 1989.
- Marthe fatin- rouge stéfanini, Le contrôle du referendum par la justice constitutionnelle, thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit et science politique, de l'Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, Aix-en- Provence, France ,30 janvier 1999.
- Patrick taillon, Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ? essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé, thèse de doctorat en cotutelle avec l'université paris1 panthéon-Sorbonne(France), soutenues le 28septembre 2011 à la faculté des études supérieures l'Université

Laval (Québec, Canada) dans le cadre du programme de doctorat en droit pour l'obtention de docteur en droit (LL.d), Dalloz, Paris, France, 2012.

- Th. Curti, Le référendum, histoire de la législation populaire en suisse, traduite par Jules Ronjat, thèse pour le doctorat, Libraires-Editeurs, Paris, France, 1905.

-Y. Le Dantec, L'initiative populaire, le référendum et le plébiscite dans le Reich et les pays Allemands, thèse doctorat, paris, France, 1932.

ب) المذكرات

1/ باللغة العربية

- برخو شي بوشعيب، الاستفتاء الشعبي وتطبيقاته بالمغرب 1962-1996، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 1998-1999.

- شريفي عبد الغني، تطبيق الاستفتاء في الجزائر انطلاقا من تجربة 1999، رسالة ماجستير في القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000-2001.

- عبد الرزاق باخالد، المصالحة الوطنية في ظل السياسة الجنائية، مذكرة ماجستير في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق تيجاني هدام جامعة قسنطينة، الجزائر، 2009-2010.

- ليلي سلاماني، الاستفتاء في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 1998-1999.

- مياسة بلطرش، العهدة الرئاسية والساتير الجزائرية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2000.

- رضا بابا علي، الطبيعة القانونية إجراءات قانون الوثام المدني، رسالة ماجستير في القانون الجنائي، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005.

2/ باللغة الفرنسية

- Julien Giudicelli et Catherine Papanikolaou, La Justice Constitutionnelle Italie-Grèce, mémoire pou le diplôme d'études approfondies de droit public, université panthéon-Assas (paris II), L. G. D. J. France, 1997.

- Patrick Mazole ,le référendum communale, en France, mémoire pour l'obtention du diplôme DEA en droit public, faculté de droit et de sciences politiques d'Aix-Marseille, université de droit , d'économie et des sciences d'Aix- Marseille III, France, Aix-en-Provence ,1997.

(3) البحوث والمقالات

(أ) باللغة العربية

- أحمد فرج، الديمقراطية الرقمية وتأثيرها على مشاركة الشباب في الحياة النيابية، مجلة البصيرة، مركز البصيرة للدراسات والبحوث الإنسانية، دار الخلدونية، الجزائر، ع 9، فيفري 2005
- إدريس بوكرا ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثابت والمتغير، مجلة الإدارة، الجزائر، مجلد8، عدد 01، 1998.
- جمال الرزوقي، الشورى والمشاورة أية علاقة؟، مجلة منار الهدى، دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، المغرب، 2006.
- عبد الله شاطر، الشورى ام الديمقراطية، أي النظامين انسب لمجتمعنا الإسلامية؟، مجلة منار الهدى، دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، المغرب، 2006.
- عيد أحمد الحسيان، قرينة الدستورية كأساس لعمل القاضي الدستوري، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الامارات العربية، عدد 48، أكتوبر 2011.
- عمار عباس، قراءة في التعديل الدستوري لسنة 2008، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 01 / 2009.
- محمد بوضياف، النظام السياسي الجزائري في ظل خيار المصالحة الوطنية: التطورات والمشاهد المحتملة، المجلة العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، 2011، عدد29.
- رشيد تلمساني، الجزائر في عهد بونفليقة«الفتنة الأهلية والمصالحة»، مركز كارنغي للشرق الأوسط، عدد7، جانفي 2008.
- لغواطي عباس، قرار استغلال الغاز الصخري بالجزائر، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، عدد4، جانفي 2015.

- طيبي محمد بلهاشمي الأمين، لجان الحقيقة والمصالحة كآلية لتجسيد مفهوم العدالة الانتقالية، مجلة مخبر القانون ، المجتمع والسلطة، جامعة وهران، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، رقم 2، 2013.
- نصر الدين بن طيفور، الطبيعة القانونية للوثائق الدستورية الجزائرية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، الجزائر، ج 40، عدد 03-2001.

(ب) باللغة الفرنسية

- André Tardieu, Réforme de l'Etat, 1934, dans documents d'études«droit constitutionnel et institutions politiques», La documentation française, n°1. 21 éd, 1997.
- Anne-Cécile Mercier, Le référendum d'initiative populaire de Condorcet, RFDC, puf, Paris, France.
- A. Allouache Et W. Laggoune, La Révision constitutionnelle Du 23 Février 1989 (Enjeu Et Réalité), R.A.S.J.E.P, Faculté De Droit, Université Alger, n°4, Décembre 1990.
- Adhémar Esmein, l'influence sur le régime représentatif, Documents d études français, n°1. 21^e éd 1997.
- Austin Ranney, Référendum et démocratie, pouvoir, n°77, 1997.
- A. Goftier, Le cadre juridique du référendum locale en France, R.D.I.D.C, Bruylant, Bruxelles, troisième trimestre, 76^e année, n° 2, 1999.
- Ayman Mohamed Afify, La résistance des juges en Égypte à la limitation du contrôle de constitutionnalité des lois électorales, R.D.P, n°1, L.G.D.J, Paris, France, 2014.
- Benoit Mercuzot, La souveraineté de l'expression référendaire: un principe nécessaire au droit constitutionnel, R.D.P, n°3, L.G.D.J, Paris, France, 1995.
- Bernard Brenet , Libérer le referendum?, petites affiches, n°118, 13 juin 2013.
- Bernard Cubertafond, Algérie en quête de démocratie, pouvoir, n°52, 1990.
- Bruno Genevois; D.Lévis, Référendum, élection législatives, Rev. fr. Droit adm. 4(6). Nov. - dec. 1988.
- Christophe Guettier, Le contrôle juridictionnel des actes du président de la République « les 40 ans de la Ve République», R.D.P, n°5/6, n°spécial, L.G.D.J, Paris, France, 1998.
- Claude Emeri, De l'irresponsabilité présidentielle, pouvoir, n°52,1987.

- Claude Emeri et Christian Bidigary, du référendum négatif et des désarrois du comparatisme, revue pouvoir, n°77, 1996.

- Duchesne Sophie, « Citoyenneté, nationalité et vote: une association perturbée », revue pouvoir, n°120, 2007/1.

-Eoin Daly, Le mariage des personnes de mêmes sexe en droit constitutionnel comparé « en Irlande », annuaire international de justice constitutionnelle 2014, juge constitutionnels et doctrine constitutions et transition, Economica, presse universitaires d'Aix-Marseille (puam) xxx.

Fabien Bottini, La démocratie participative dans la révision de 2008: liberté politique ou simple droit procédurale ? ,revue recherche juridique(droit positif), n° XXXVII- 143(37^{ème} année) ,puam-n°2012-3.

-Francis Hamon,

L'extension du référendum: données, controverses, perspectives, pouvoir, n° 77,1996.

Le référendum, documents d'études «droit constitutionnel et institutions politiques», La documentation française, n°1. 21^e éd, 1997.

Quel statut pour les lois référendaire ? Cahiers Français « la V^e République, permanence et mutations » , n° 300, 2001.

Référendum et réforme électorale au Royaume-Uni, R.F.D.C, n°88, 2011.

Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité, revue française de Droit constitutionnel, n° 98, 2014.

-François lauchaire, la loi constitutionnelle du 4 aout1995, R.D.P, n°6, L.G.D.J, Paris, France, 1995.

- Geneviève koubi, les machines à voter en questions...parlementaires, R.D.P, n° 1, L.G.D.J, Paris, France, 2014.

- Gérard Conac, Les débats sur le référendum sous la V^e République, revue pouvoir, n° 77,1996.

- Georges Vedel, Souveraineté et supra constitutionnalité, revue pouvoir, n° 67,1993.

- G. Berlia, le référendum du 23 avril 1972, R.D.P., L.G.D.J, Paris, France, 1972.

- Henri Roussillon ,Contre le référendum, revue pouvoir, n° 77, 1996.

- Irène Couzigou,

Le référendum Français et la construction européenne, Revue de droit International et de droit comparé, Paris, T 1, xxxv11, n°1, 2010.

Le référendum obligatoire sur l'Europe en Français, RR.J. ,n° xxxv-132(35^{ème} année-132^{ème} numéro) puam, n°2, 2012.

- Jacques Arrighi De Casanova, Le juge des actes préparatoires à l'élection, les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, L.G.D.J, Lextenso, Paris, France, n° 41, octobre 2013.

- Jacques Robert, ne manier le referendum qu'avec prudence, R.D.P, n°4, L.G.D.J , Paris, France, 2003.

- Jean- François Aubert,

Leçons suisses, revue pouvoir, n° 77,1996.

Classification des référendums, documents d études français «droit constitutionnel et institutions politiques», La documentation française, n°1. 21^e éd 1997.

- Jean-François Daubelle, Le référendum d'autodétermination, document d'études français «droit constitutionnel et institutions politiques», La documentation française, n°1. 21^e éd, 1997.

- Jean – Eric Schoettl,

L'exposé des motifs distribué aux électeurs entache-t-il la sincérité du référendum du 29 mai 2005 ?, petites affiches, Paris, France, 394^e année, n°105 , 27mai 2005.

Le contentieux des décrets relatifs au référendum du 29 mai 2005, petites affiches, Paris, France,394^e année, n°81 , 25 avril 2005.

- J. F. Prévost, Le droit référendaire dans l'ordonnement juridique de la cinquième république, R. D. P,93 année,1977, Paris, France.

-Jean-Luc Parodi, Le Triangle référendaire : le scrutin du 24 septembre 2000 est-il un référendum d'un type nouveau ? R. F. S.C P., 2001, n°1, Vol. 51.

- J. L.Quemonne, Le référendum: Essai de typologie prospective, R.D.P, n° 3, L.G.D.J., Paris, France, 1985.

- Jean- Marie Denquin, Le déclin du referendum sous la V^e République, «les 40 ans de la Ve République», R.D.P, n°5/6 ,n°spécial, L.G.D.J., Paris, France 1998.

- J. M. Dubois ; R. Etien, L'influence de la constitution française de 1958 su la constitution Algérienne De Novembre 1976, R.A.S.J.E.P , n°3, 1978.
- Jean- Pierre Camby, Le référendum et le droit,(a propos du référendum du 24 septembre 2000), R.D.P, n°1, L.G.D.J., Paris, France ,2001.
- Jean-Pierre Duprat, Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative, R.I.D.C., Vol. 58 N°2,2006.
- Jean- Pierre Lassale, Référendum au états- unis, revue Pouvoir, 1996, n°77.
- Marine Haulbert, Le référendum d'initiative «partagée»: représentants versus représentés ?, R.D.P, n°9, L.G.D.J., Paris, France, 2014.
- Marie Luce Pavia, le référendum du 6 novembre 1988, R.D.P, n°6, L.G.D.J. , Paris, France , 1989.
- Marthe fatin- Rouge stefanini,
 - Référendum et justice constitutionnelle des pays de l'Europe centrale, orientale et balte, documents d'études, droit constitutionnel et institution politiques, France, n°1. 21, 1997.
 - Le référendum et la protection des droits fondamentaux, R.F.D.C, puf, Paris, France, n°53, 2003.
 - vingt-cinq ans de débats et de réformes sur les référendums en France: entre apparences et réalités, numéro spécial « 25 ans De droit constitutionnel», R.F.D.C., puf, Paris, France, n°100, 2014.
- Mathilde kerneis, Le droit de Pétition au niveau local, des nuances en outre-mer, revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique, n°4, avril 2010.
- Michel Bouissou, La pratique référendaire en France. R.I.D.C., Vol. 28 n°2, Avril-juin 1976.
- Michel Troper, La constitution et ses représentations sous la V^e République, revue pouvoir, n°40, 1978.
- Mohamed Brahimi, Les evenments d'octobre 1988,la manifestation violente de la crise d'une idiologie « en cessation de paiement », R.A.S.J.E.P, n°4
Faculté De Droit, Université Alger, 1990.
- Mohamed Ghomari, Le référendum en France et en Maroc, revue le nouveau siècle, Comanav, Casablanca, Maroc, n° 16 septembre 1995.
- Morel Laurence,
 - Le référendum : état des recherches, R.F.S.C.P., 42^e année, n°5, 1992.

Les régimes politiques occidentaux, Cahiers Français « la V^e République, permanence et mutations », n°300, 2001.

-M.Canedo-Paris,«L'Histoire d'une double occasion manquée» Commentaire de la décision 2003-469 DC, R.D.P, n° 3, L.G.D.J., Paris, France , 2003.

- Nicole Belloubet- Frier, Référendum municipaux, revue pouvoir, n° 77, 1996.

- Omar Bendourou, Le nouvelle Constitution Algérienne Du 23 Février 1989, R.D.P, n°6, L.G.D.J., Paris, France, 1989.

- Robert Ponceyri, La fin du référendum ? Le nouveau désaveu populaire du chef de l'Etat, revue politique parlementaire, France,107 année, n°1036 juillet-aout-septembre, 2005.

- Roland Darnoux, Les techniques de démocratie semi-directe sous la Ve République, R.D.P, n°2, L.G.D.J., Paris, France, mars-avril 1995.

R. Carré de Malberg, Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme R.D.P, Paris, France, 1931.

Patrick Auvret,

La responsabilité du président du chef de l'Etat sous v^e la république, R.D.P, L.G.D.J., Paris, France, 1988.

La réforme de la responsabilité du président de la république, R.D.P, n°2, L.G.D.J., Paris,France, 2007.

- Patrick schultz, Droit public, réflexion sur la démocratie en suisse (votation populaires de 1974'1975), R.D.P, n°3, L.G.D.J., Paris,France,1978.

-Patrick taillons, Pour une redéfinition du référendum consultatif, Revue Internationale De droit comparé, n°1, Paris, France, 2007.

-Pierre Avril, Un homme, une vois ? Revue pouvoir, n°120, 2007.

-Pierre Avril Et J. Gicquel,

Chronique constitutionnel , Revue pouvoir n°54, 1990.

Chronique constitutionnel, Revue pouvoir, n°43, 1987.

- Pierre Bon, Le référendum dans les droits ibériques, R.F.D.C, puf, Paris, France, n°31, 1997

- Pierre Nuss, référendum et initiative populaire en France: de l'illusion en général et de l'hypocrisie en particulier, R.D.P, n°5, L.G.D.J., Paris, France, 2000.
- Philippe Zavoli, La démocratie administrative existe-t-elle? plaidoyer pour une refonte de l'enquête publique et du référendum locale, R.D.P, n°5, L.G.D.J., Paris, France, 2000.
- Saladin Peter, Le référendum populaire en Suisse, R. I. D.C ., Vol. 28 N°2, Avril-juin 1976.
- Serge Sur, Un bilan du référendum en France, R.D.P, n°3, L.G.D.J., Paris, France, 1985.
- Stéphane Diémert, Le référendum législatif d'initiative minoritaire dans l'article 11, révisé, de la constitution, R.F.D.C, n°77, puf, Paris, France, 2009.
- Yves Gounin, Le contentieux des actes préparatoires du référendum du 29 mai 2005, AJDA, Dalloz, Paris, France, n°22, 2005.
- Vedel George, Variations et cohabitations, revue pouvoir n°83, 1997.
- Zoubeidi- Defert Yanis, La responsabilité du chef de l'état: la révision constitutionnelle du 23 février 2007, revue pouvoir, n°122, 2007.

(4) المداخلات

أ) باللغة العربية

- علال فاشبي، ضوابط التعديل الدستوري، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق، جامعة عمار ثلجي بالاغواط، الجزائر، المطبعة العربية، غرداية، الجزائر، 05-07 ماي 2008.
- فاطمة الزهراء غربي، التعديلات الدستورية في دول المغرب العربي بين الدسترة وانعكاساتها، الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، كلية الحقوق والعلوم الاجتماعية، قسم الحقوق جامعة عمار ثلجي بالاغواط، الجزائر، المطبعة العربية، غرداية، الجزائر، 05-07 ماي 2008.
- مسراتي سليمة، الإستفتاء الشعبي الدستوري والتعديل الدستوري، آلية ديمقراطية أم شكلية فقط، الملتقى الدولي حول التعديلات الدستورية في الدول العربية على ضوء المتغيرات الدولية الراهنة، حالة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسبية بن بوعلي بالشلف، الجزائر، يومي 18 و19 ديسمبر 2012.

- Andrea Auer, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, « rapport de synthèse » acte du séminaire unidem organisé à Strasbourg, les 23-24 juin 1995, en coopération avec l'institut des hautes études européennes de Strasbourg, université Robert Schuman, et avec le soutien de l'union européenne, commission européenne pour la démocratie par le droit, Edition du conseil de l'Europe, France.
- Bruno Genevois, Le conseil constitutionnel et le référendum, journée d'études- Le référendum, quel avenir ?- 23 avril 1989, les cahiers constitutionnels de Paris 1, Centre de recherche de droit constitutionnel de l'université de Paris 1, sous la direction de Gérard Conac, Didier Maus, France, 1990.
- D. Giroux, Le système référendaire en Suisse, Acte de la journée d'étude « Théorie et pratiques du référendum » organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, vol 17, 2012, France.
- F. Hamon, L'inachèvement du statut juridique du référendum, Acte de la journée d'étude « Théorie et pratiques du référendum » organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, vol 17, France, 2012.
- Jean- Marc Sauvé, Référendum et démocratie, Acte de la journée d'étude « Théorie et pratiques du référendum » organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, vol 17, France, 2012.
- Jean- Marie Denquin, L'esprit des référendum sous la V^e République, Acte de la journée d'étude « Théorie et pratiques du référendum » organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, vol 17, France, 2012.
- Jean Giquel, Le référendum du 8 novembre 1988, journée d'études- Le référendum, quel avenir ?- 23 avril 1989, les cahiers constitutionnels de Paris 1, Centre de recherche de droit constitutionnel de l'université de Paris 1, sous la direction de Gérard Conac, Didier Maus, France, 1990.
- Joël Rideau, Les référendums nationaux dans le contexte de l'intégration européenne, Acte du colloque international de Strasbourg 21-22 février 1997, éd Andrea Auer et Jean-François Flauss, Bruyant Bruxelles, 1997.
- Gérard Conac, Le référendum France: quel avenir ?, Rapport introductif, journée d'études- Le référendum, quel avenir ?- 23 avril 1989, les cahiers constitutionnels de Paris 1, Centre de recherche de droit constitutionnel de l'université de Paris 1, sous la direction de Gérard Conac, Didier Maus, France, 1990.

- Jaques Robert, La justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, actes du séminaire unidem de commission européenne pour la démocratie par le droit « la justice constitutionnelle et démocratie référendaire » ,Strasbourg, 23-24 juin 1995, éd. du conseil de l'Europe.
- Gustavo Zagreblysky, Le referendum D'initiative Populaire , colloque des 6 et 7 novembre 1980, Association Française De Science Politique, Paris France.
- Julien Giudicelli et Catherine Papanikolaou, La justice constitutionnelle Italie-Grèce, Mémoires pour diplôme d'étude approfondies de droit public, université panthéon- Assas, Paris ,L.G.D.J, France, 1997.
- Jean François flauss, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire, acte du séminaire unidem organisé à Strasbourg, les 23-24 juin1995, en coopération avec l'institut des hautes études européennes de Strasbourg, université robert Schuman, et avec le soutien de l'union européenne, commission européenne pour la démocratie par le droit, Edition du conseil de l'Europe, France.
- Jacques Robert, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en France, acte du séminaire unidem organisé à Strasbourg, les 23-24 juin1995, en coopération avec l'institut des hautes études européennes de Strasbourg, université robert Schuman, et avec le soutien de l'union européenne, commission européenne pour la démocratie par le droit, Edition du conseil de l'Europe, France.
- Sergio Bartole, Justice constitutionnelle et démocratie référendaire en Italie, acte du séminaire unidem organisé à Strasbourg, les 23-24 juin1995, en coopération avec l'institut des hautes études européennes de Strasbourg, université robert Schuman, et avec le soutien de l'union européenne, commission européenne pour la démocratie par le droit, Edition du conseil de l'Europe, France.
- Stéphane Schott, Le référendum dans les Lander de la République Fédérale d'Allemagne, 14. Acte de la journée d'étude « Théorie et pratiques du référendum » organisé par la société de législation comparée le 4 novembre 2011, collection colloques, vol 17, France, 2012.

(5) المراجع الالكترونية

(أ) باللغة العربية

- أحمد سعيد تاج الدين، ثورة 25 يناير ثورة شعب، الهيئة العامة للاستعلامات، www.sis.gov.eg
- عماد الفقي، الدستور- الحالة المصرية- أسئلة وإجابات في ضوء الدساتير المقارنة، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، القاهرة، مصر، 27-03-2012، www.pdfactory.com

ب) باللغة الفرنسية

www.conseil-const.fr/cahiers/ccc19/jurisp200550519.htm cahier const n°19,m.

-www.aljazeera.net/news/asia/2004/4/-21-6.htm.

-www.metroneus.fr/info/les-slovenes-disent-non-au-mariage-homosexiel/le20-12-15 .

-www.metroneus.fr/europe/article/2025/12/20.

www.alhurra.com/archive/26/01/2016/newss.

www.conseil-const.fr/cahiers/ccc19/jurisp200550519.htm cahier const n°19,m.

www.Le monde.fr/referendum-sur-le-brexist/article/2016/06/24/brexist-les-premieres-tendances/a00h11

www.Adelamer.com.pm03_25,2012/13/01.

6) الجرائد العادية

أ) باللغة العربية

- جريدة الشعب اليومية، بتاريخ 3-11-1996، ع 11147؛ بتاريخ 9-11-1996، ع 11152؛ بتاريخ 10-11-1996، ع 11153؛ بتاريخ 19-11-1996، ع 11161؛ بتاريخ 23-11-1996، ع 11164؛ ع 11956 بتاريخ 28 جوان 1999؛ ع 12435، 13-01-2001؛ ع بتاريخ 10-07-1999؛ ع بتاريخ 10-07-1999؛ بتاريخ 15-8-1999، ع 12027؛ ع 12456، بتاريخ 09-06-2001.

- جريدة الخبر، ع 2567، بتاريخ 30 ماي 1999؛ بتاريخ 02-08-1999؛ ع 7415 بتاريخ 26 أبريل 2014. الشروق اليومي، عدد 66، بتاريخ الأحد 21 جانفي 2001.

- جريدة الخبر الأسبوعي، ع 524، من 11 إلى 17 مارس 2004؛ جريدة الخبر الأسبوعي ع 529 من 15 إلى 21 أبريل 2009؛ عدد 524، من 11 إلى 17 مارس 2009.

ب) باللغة الفرنسية

-Journal liberté 27 novembre 1996.

الفهرس

	الآية
	الحكمة
	الشكر
	الإهداء
	قائمة المختصرات
01	.....مقدمة
	الباب الأول
20	..... الإطار النظري والقانوني للحق في الاستفتاء الشعبي

21	الفصل الأول
	..... ماهية الحق في الاستفتاء الشعبي
23	..... المبحث الأول: مفهوم الحق في الاستفتاء الشعبي
23	..... المطلب الأول: تعريف الحق في الاستفتاء الشعبي ونشأته التاريخية
24	..... الفرع الأول: تعريف الحق في الاستفتاء الشعبي
24	..... أولاً: التعريف اللغوي للحق في الاستفتاء الشعبي
29	..... ثانياً: التعريف الاصطلاحي للحق في الاستفتاء الشعبي

39	الفرع الثاني: النشأة التاريخية للحق في الاستفتاء الشعبي
39	أولاً: الحق في الاستفتاء الشعبي في سويسرا
43	ثانياً: الحق في الاستفتاء الشعبي في النظم السياسية محل المقارنة
50	المطلب الثاني: الحق في الاستفتاء الشعبي والاسترأس
51	الفرع الأول: تعريف الاسترأس والفرق بينه وبين الحق في الاستفتاء الشعبي
51	أولاً: تعريف الإسترأس
54	ثانياً: الفرق بين الحق في الاستفتاء الشعبي والإسترأس
60	الفرع الثاني: تطبيقات الاسترأس والفرق بينه وبين وسائل إسناد السلطة
61	أولاً: تطبيقات الإسترأس
70	ثانياً: الإسترأس ووسائل إسناد السلطة
77	المبحث الثاني: مكانة الحق في الاستفتاء الشعبي بين مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وتقييمه
78	المطلب الأول: مكانة الحق في الاستفتاء الشعبي بين مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة
78	الفرع الأول: الحق في الاستفتاء الشعبي ووسائل ممارسة السلطة
79	أولاً: الاقتراح الشعبي
82	ثانياً: الاعتراض الشعبي
87	الفرع الثاني: الحق في الاستفتاء الشعبي ووسائل إسناد السلطة والعزل منها
87	أولاً: الحق في الاستفتاء الشعبي ووسائل إسناد السلطة
101	ثانياً: الحق في الاستفتاء الشعبي ووسائل العزل من السلطة
105	المطلب الثاني: تقييم الحق في الاستفتاء الشعبي
106	الفرع الأول: وظيفة الحق في الاستفتاء الشعبي
106	أولاً: الاستفتاء الشعبي وسيلة للتعبير عن الإرادة العامة وتقوية الشعور الوطني
107	ثانياً: الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى التخفيف من حدة النزاع الحزبي وتحقيق الاستقرار السياسي
109	ثالثاً: الاستفتاء الشعبي يحضر المواطنين للاهتمام بالحياة السياسية والاحتفاظ الشعب بالقرارات الهامة
111	الفرع الثاني: الإنتقادات الموجهة للحق في الاستفتاء الشعبي

111	أولاً: الاستفتاء الشعبي يضي مشروعية صورية على أعمال السلطة الفعلية ينفي الاختيار لدى الشعب
113	ثانياً: الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى ببطء اتخاذ القرارات والزيادة في الأعباء المالية للدولة.....
114	ثالثاً: الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى إضعاف البرلمان
118	الفصل الثاني
	أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي وتطبيقاتها.....
120	المبحث الأول: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي.....
120	المطلب الأول: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي في الفقه الدستوري.....
121	الفرع الأول: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي المختلف فيها.....
121	أولاً: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي من حيث تنظيمه.....
125	ثانياً: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي من حيث قوته القانونية ونتيجته.....
135	ثالثاً: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي من حيث الموضوع وطبيعة القاعدة القانونية
138	رابعاً: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي من حيث درجاته وهدفه.....
139	الفرع الثاني: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي المتفق عليها.....
140	أولاً: الاستفتاء الشعبي الدستوري.....
145	ثانياً: الاستفتاء الشعبي التشريعي.....
148	ثالثاً: الاستفتاء الشعبي السياسي.....
156	المطلب الثاني: أنواع الحق في الاستفتاء الشعبي في الدول
	المقارنة.....
156	الفرع الأول: الاستفتاء الشعبي الدستوري والتشريعي.....
156	أولاً: الاستفتاء الشعبي الدستوري.....
166	ثانياً: الاستفتاء الشعبي التشريعي.....
169	الفرع الثاني: الاستفتاء الشعبي السياسي.....
169	أولاً: الاستفتاء الشعبي السياسي على المستوى الوطني.....
174	ثانياً: الاستفتاء الشعبي السياسي على المسائل ذات الطابع الدولي.....
176	المبحث الثاني: تطبيقات الحق في الاستفتاء الشعبي.....
177	المطلب الأول: الاستفتاء الشعبي الدستوري والتشريعي.....
177	الفرع الأول: الاستفتاء الشعبي الدستوري.....
177	أولاً: الاستفتاء الشعبي التأسيسي.....
185	ثانياً: الاستفتاء الشعبي التعديلي.....

196	..... الفرع الثاني: الاستفتاء الشعبي التشريعي.
196	..... أولاً: الاستفتاء الشعبي التشريعي في الحالات العادية.
197	..... ثانياً: الاستفتاء الشعبي التشريعي في الحالات غير العادية.
210	..... المطلوب الثاني: الاستفتاء الشعبي السياسي.
210	..... الفرع الأول: الاستفتاء الشعبي السياسي على المستوى الوطني.
210	..... أولاً: استفتاء التحكيم الشعبي.
212	..... ثالثاً: الاستفتاء الشعبي على المواثيق.
215	..... الفرع الثاني: الاستفتاء الشعبي السياسي على المسائل ذات الطابع الدولي.
216	..... أولاً: الاستفتاء الشعبي على المعاهدات.
218	..... ثانياً: الاستفتاء الشعبي على تقرير المصير.
221	..... خلاصة الباب الأول.

الباب الثاني

223 العملية الإستفتاءية وآثار الاستفتاء الشعبي.
-----	---

الفصل الأول

224	..... العملية الإستفتاءية.
226	..... المبحث الأول: تحريك العملية الإستفتاءية.
226	..... المطلوب الأول: حق المبادرة بالاستفتاء الشعبي.
227	..... الفرع الأول: صاحب الحق في المبادرة بالاستفتاء الشعبي ومناقشتها.
227	..... أولاً: صاحب الحق في المبادرة بالاستفتاء الشعبي.
243	..... ثانياً: مناقشة مشروع الاقتراح.
253	..... الفرع الثاني: القيود الواردة على حق المبادرة بالاستفتاء الشعبي.
254	..... أولاً: القيود الموضوعية.
260	..... ثانياً: القيود الزمنية.
270	..... المطلوب الثاني: استدعاء هيئة المستفتين.
270	..... الفرع الأول: تعريف هيئة المستفتين وقرار استدعائها.
271	..... أولاً: تعريف هيئة المستفتين.
271	..... ثانياً: قرار دعوة هيئة المستفتين.
276	..... الفرع الثاني: الرقابة على قرار دعوة هيئة المستفتين.
276	..... أولاً: موقف القضاء الإداري والعادي.
279	..... ثانياً: موقف القضاء والفقهاء الدستوريين.

289	المبحث الثاني: تنظيم العملية الإستفتائية.....
288	المطلب الأول: الاقتراع في الاستفتاء الشعبي.....
288	الفرع الأول: المرحلة السابقة على الاقتراع في الاستفتاء الشعبي.....
289	أولا: الحملة الإستفتائية.....
298	ثانيا: السؤال في الاستفتاء الشعبي.....
309	الفرع الثاني: سريان عملية الاقتراع في الاستفتاء الشعبي.....
309	أولا: تعريف عملية الاقتراع في الاستفتاء الشعبي وضماناتها الدستورية.....
315	ثانيا: إجراءات الاقتراع في الاستفتاء الشعبي.....
321	المطلب الثاني: العمليات اللاحقة للاقتراع في الاستفتاء الشعبي.....
321	الفرع الأول: عملية الفرز والفصل في الاحتجاجات.....
321	أولا: عملية الفرز.....
324	ثانيا: الفصل في الاحتجاجات.....
328	الفرع الثاني: إعلان النتائج وإصدار القانون الاستفتائي أو القرار المستفتى فيه.....
329	أولا: إعلان النتائج.....
332	ثانيا: إصدار القانون الاستفتائي أو القرار المستفتى فيه.....

الفصل الثاني

334	آثار الحق في الاستفتاء الشعبي.....
336	المبحث الأول: الآثار الايجابية للحق في الاستفتاء الشعبي.....
336	المطلب الأول: صدور قانون استفتائي.....
336	الفرع الأول: تعريف القانون الاستفتائي.....
338	الفرع الثاني: مكانة القانون الاستفتائي في النظام القانوني للدولة.....
339	أولا: موقف القضاء الدستوري من مكانة القانون الاستفتائي في النظام القانوني للدولة.....
343	ثانيا: موقف الفقه الدستوري من مكانة القانون الاستفتائي في النظام القانوني للدولة.....
349	المطلب الثاني: الرقابة على القانون الاستفتائي.....
350	الفرع الأول: موقف القضاء من الرقابة على القانون الاستفتائي.....
350	أولا: موقف القضاء الدستوري من الرقابة على القانون الاستفتائي.....
358	ثانيا: موقف القضاء الإداري من الرقابة على القانون الاستفتائي.....
359	الفرع الثاني: موقف الفقه الدستوري من الرقابة على القانون الاستفتائي.....
359	أولا: الفقه الدستوري الرافض للرقابة على القانون الاستفتائي.....

361	.....ثانيا: الفقه الدستوري المؤيد للرقابة على القانون الاستثنائي
382	.....المبحث الثاني: الآثار السلبية للحق في الاستفتاء الشعبي
382	.....المطلب الأول: حصانة القانون الاستثنائي
383	.....الفرع الأول: أوامر تفويضية غير مشروعة
386	.....الفرع الثاني: قوانين إستثنائية غير دستورية
395	.....المطلب الثاني: المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية
395	.....الفرع الأول: تعريف المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية وموقف الفقه الدستوري منها
395	.....أولا: تعريف المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية
404	.....ثانيا: موقف الفقه الدستوري من المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية
409	.....الفرع الثاني: تطبيقات المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية وموقف الفقه الدستوري منها
410	.....أولا: تطبيقات المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية
415	.....ثانيا: رأي الفقه الدستوري من تطبيقات المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية
429	.....خلاصة الباب الثاني
431	.....الخاتمة
447	.....قائمة المراجع
477	.....الفهرس
484	.....الملخص

الملخص

الاستفتاء، كونه حق من الحقوق السياسية، عاد وسيلة من الوسائل التي من خلالها يمكن للشعب التعبير عن سيادته. في السابق، على الرغم من أن هذه الطريقة كانت فعلا متعارف عليها في المدن القديمة في العصر اليوناني.

وعليه ونظرا لأهميتها، أصبحت هذه الوسيلة المعبرة عن إرادة الشعب مقننة في العديد من دساتير دول العالم، منها الجزائر، مصر وفرنسا، محل هذه الدراسة. ومع ذلك، أدى الاستفتاء أصلا إلى جدل فقهي، إذ أن النقد الحرج الموجه له يتجلى في أن سيادة الشعب فما هي في هذا السياق إلا خرافة، بحيث تقتصر فقط على وضع قسيمة الانتخاب من أجل التعبير "بنعم" أم "لا".

ولكن وبصرف النظر عن هذا الانتقاد غير المجدي، لا يكتسي الاستفتاء الصفة الديمقراطية الحقيقية إلا إذا كان الشعب يعرب فعلا عن سيادته بكل حرية، بعيداً عن الضغوط والخضوع مع اتباع إجراءات مبسطة وغير معقدة لا مجال فيها لا للمشاجرة ولا للمكيدة. وهذا ما سيؤدي لا محال له إلى الثقة المتبادلة بين الحاكمين والمحكومين والسماح على إثر ذلك الذهاب إلى الأمام.

الكلمات المفتاحية: شعب، ديمقراطية، سيادة، استفتاء.

RESUME

Etant un droit d'ordre politique, le référendum populaire se caractérise par le fait d'être l'un des moyens à travers lequel le peuple peut exprimer sa souveraineté. Jadis, bien que ce moyen fût certainement connu dans les villes antiques à l'époque grecque.

Ce moyen d'expression, incontournable, du peuple dans la prise de décision tire sa source dans les constitutions de plusieurs pays. Ainsi en est-il de l'Algérie, de l'Egypte et de la France, pays ayant fait l'objet de cette étude. Or, malgré l'opportunité de ce mécanisme, le référendum a été à l'origine d'une polémique doctrinale, d'où la critique la plus épineuse est que la souveraineté du peuple n'est, dans ce contexte, qu'une utopie puisqu'elle se limite que pour faire passer son bulletin d'élection pour dire « oui » ou « non ».

Or, en dehors de cette critique insoutenable, le référendum ne saurait être un véritable moyen démocratique que si le peuple exprime réellement sa souveraineté avec toute liberté, loin des pressions et des vassalités tout en poursuivant une procédure dépourvue de toute altercation, voire de magouille. Ceci va engendrer sans aucune opacité une confiance réciproque entre les gouvernants et les gouvernés et permettre d'aller, par conséquent, de l'avant.

Mots-clés : Peuple, démocratie, souveraineté, référendum.

ABSTRACT

The referendum, as a right of political order, is characterized by the fact of being one of the means through which people can express its sovereignty. When, although this way was certainly known in the ancient cities in the Greek era.

This important means of expression of the people in the decision-making process takes its source in the constitutions of numerous countries. So is he of the Algeria, Egypt and France, countries that were the subject of this study. However, despite the opportunity of this mechanism, the referendum was originally a doctrinal controversy, where criticism the more difficult is that the sovereignty of the people is, in this context, only a Utopia as it is limited only to get his newsletter of election to say 'yes' or 'no'. But apart from this indefensible criticism, the referendum cannot be a genuine democratic way if the people expresses its sovereignty with all freedom, away from the pressures and the constitutional while following a process devoid of any altercation, or even of scheming. This will lead to mutual trust between those who govern and the governed without opacité and allow to go, therefore, forward.

Keywords : People, democracy, sovereignty referendum.