

# العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية

الحير قشي\*

## المخلص

منح الدستور الجزائري الصادر سنة 1989 ، المعدل سنوات 1996 ، 2002 و 2008 ، للسلطة التشريعية دورا محدودا جدا في مجال إدارة العلاقات الخارجية للدولة. فقد أوكل الدستور هذه المهمة إلى السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية. وسنحاول في هذه الدراسة: لولا ، توضيح هذا الدور من خلال تسليط الضوء على مدى سلطة الجهاز التشريعي في نصح رئيس الجمهورية حول السياسة الخارجية وممارسة نوعا من الرقابة عليه عند إبرامه للمعاهدات الدولية لو إبطالها استنادا إلى عدم دستوريتها ، وثانيا تقويم ذلك الدور ثم تقديم بعض الاقتراحات المتواضعة .

ونود الإشارة إلى اننا نحاول إجراء مقارنة بين مختلف النصوص المتعلقة بالموضوع التي تضمنتها الدساتير الجزائرية المتعاقبة رغم ان الحديث عن «العلاقة بين السلطات» غير دقيق قبل دستور 1989 بسبب اعتماد الدستور الذي سبقه مفهوم العلاقة بين «الوظائف»<sup>1</sup> فالغرض من المقارنة إذن هو محاولة الإلمام بالموضوع بصورة أفضل .

الكلمات المفتاحية: السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، العلاقة بينهما ، إدارة العلاقات الخارجية ، السياسة العامة للامة ، إبرام المعاهدات الدولية ، التصديق على المعاهدات ، دستورية المعاهدات .

## Resume

La Constitution algérienne de 1989, comme elle a été modifiée en 1996, 2002 et 2008, a octroyé au pouvoir législatif un rôle très limité dans la direction des relations externes de l'Etat. Elle a confié cette tâche au pouvoir exécutif, concrétisé en la personne du président. Nous allons essayer dans cet article: de clarifier d'abord ce rôle, en mettant en évidence l'ampleur du pouvoir du parlement de conseiller le président sur la politique étrangère et l' exercice d'une sorte de contrôle en la matière de la conclusion de traités internationaux ou sa révocation sur la base d'inconstitutionnalité ; et d'autre part évaluer ce rôle, pour présenter quelques suggestions modestes. Nous tenons à souligner que nous essayerons de faire une comparaison entre les différents textes pertinents inclus dans les constitutions successives algériennes, Bien que parler de «relation entre les pouvoirs» est inexacte avant la Constitution de 1989, qui a été précédée par le concept de la relation entre les «fonctions». Le but de la comparaison est donc une tentative d'offrir une meilleure connaissance du sujet.

**Mots clés :** pouvoir exécutif , pouvoir législatif , direction des relations extérieures , politique extérieure de la nation , conclusion des traités internationaux , ratification des traités, inconstitutionnalité des traités.

## Summary

The Algerian Constitution of 1989, as amended in 1996, 2002 and 2008, granted the Parliament very limited role in the direction of external relations of the State. The Constitution has entrusted this task to the executive power as reflected in the President. I will try in this study: first, to clarify this role by highlighting the extent of the parliament power to advise the President on foreign policy, to exercise of some sort of control over the conclusion of international treaties, and to ask for its revocation on the basis of being unconstitutional. Secondly, to evaluate that role, and then offer some modest suggestions. I would like to note that I will try to make a comparison between the various relevant texts included in the Algerian successive constitutions concerning the relationship between the two powers although talk about “powers» is inaccurate before the adoption of 1989 Constitution due to the fact that the 1976 Constitution, uses the term “functions” instead of powers. The comparison may, thus, clarify better this subject

**Keywords:** executive power, legislative power, parliament, direction of external relations, foreign policy of the nation, conclusion of treaties, ratification of treaties, unconstitutionality of treaties.

\* أستاذ التعليم العالي بقسم الحقوق كلية العلوم السياسية جامعة محمد ملين دباغين سطيف 2.

الغربة تكمن في الاحتفاظ بالمبدأ ذاته في دستور (1989) الذي تبني العديد من خصائص النظام البرلماني واعتمد فلسفة التعددية الحزبية. فلم تعد الحكومة -دستوريا- مجرد آلة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، بل إن أعضائها يختارون من قبل رئيس الحكومة،<sup>4</sup> الذي أصبح مكلفا بوضع برنامج حكومته وتنفيذه بعد أن يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني،<sup>5</sup> ويمكن أن تسال الحكومة سياسيا عن عملها نتيجة إيداع المجلس الشعبي الوطني لملتمس رقابة، أو بسبب عدم موافقة المجلس على لأئحة الثقة التي قدمها له رئيس الحكومة.<sup>6</sup> وبمعنى آخر فإن روح النصوص الدستورية توحيلان رئيس الحكومة يضع برنامج حزبه الحائز على الأغلبية البرلمانية وليس حزب رئيس الجمهورية، وأنه يمكن أن يحدث تعايشا في حالة فوز حزب آخر بالأغلبية غير حزب الرئيس. ولا شك في أن تنفيذ الحكومة لسياستها في مثل هذه الحالة تتطلب أن تتمتع بقدر من الصلاحيات في المجال الخارجي لا أن تحصر تلك الصلاحيات في يد رئيس الجمهورية. إلا أن الدستور المعدل سنة 1996 ثبت المبدأ السابق بنصه على أن رئيس الجمهورية «يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها»،<sup>7</sup> و«يقرر السياسة الخارجية للامة ويوجهها».<sup>8</sup> إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 أعاد تنظيم السلطة التنفيذية مرة أخرى من خلال تكريس وحدة هذه السلطة في ظل نظام رئاسي مركز ومحو فكرة توزيعها بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو ما يعرف بازدواجية أو ثنائية السلطة التنفيذية. فقد أوضح التعديل الجديد العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة التي أصبح يرأسها وزير لول تقتصر مهمته على تنفيذ برنامج الرئيس وتنسيق العمل الحكومي تحقيقا لهذا الهدف. وخول التعديل الدستوري سلطة كاملة للرئيس في اختيار الوزير الأول وإنهاء مهامه بغض النظر عن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، بدلا عن فكرة رئيس حكومة يتمتع بسلطات لوسع يختار من الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية. ويظهر جليا إذن أن جوهر التعديل الدستوري الجديد لا ينحصر أثره في مجرد تغيير في الاسم من "رئيس الحكومة" إلى "الوزير الأول" بل هو تكريس لممارسة دستورية استقرت تتمثل في تمتع رئيس الجمهورية -عمليا-

لولا: استثناء السلطة التنفيذية بإدارة العلاقات

الخارجية

كرست التعديلات الدستورية المتعاقبة لدستور 1989

المبدأ الذي إقرته الدساتير السابقة عليه المتمثل في انفرد السلطة التنفيذية بإدارة العلاقات الخارجية للدولة. إلا أن هذا لا يعني مشاركة الحكومة في وضع السياسة الخارجية بل إن رئيس الجمهورية انفرد بهذه المهمة.

1- انفرد رئيس الجمهورية بوضع السياسة العامة

الخارجية وتنفيذها

اتفقت الدساتير الجزائرية على تكريس هذا المبدأ. فقد

نصت المادة 46 من دستور 1963 على أن رئيس الجمهورية «يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب، ويعبر عنها المجلس الوطني». ويعتبر هذا نتيجة منطقية للمبدأ الذي قرره المادة 39 من الدستور ذاته بنصها على أن «تودع السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية». كما نصت الفقرة الأولى من المادة 111 من دستور 1976 على أن رئيس الجمهورية «يمثل الدولة داخل البلاد وخارجها». ويؤدي هذه الوظيفة باعتباره رئيسا للدولة وقائدا للوظيفة التنفيذية طبقا للمادة 104. ولم يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة وضع السياسة العامة «للامة في المجالين الداخلي والخارجي» فحسب بل تمتع كذلك بسلطة «قيادتها وتنفيذها».

ولا غرابة في إسناد هذه المهمة إلى رئيس الجمهورية

في ظل نظام رئاسي مركز - إلى درجة وصفه من بعض المعلقين «بالدكتاتورية الدستورية»<sup>2</sup> - خوله جميع الصلاحيات اللازمة لوضع وإدارة وتنفيذ السياسة العامة للدولة داخليا وخارجيا في إطار فلسفة الحزب الواحد. فالحكومة كانت مجرد أداة في يد رئيس الجمهورية لتنفيذ سياسته. فهو الذي «يعين أعضاء الحكومة ومن بينهم وزير لول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء»، بحيث يمارس الوزير الأول اختصاصاته «في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية».<sup>3</sup> ولكن

هذا النص مع الاعراف الدولية التي جرت على قيام وزارة الخارجية أساسا، بالاشتراك مع بقية الوزارات، بإبرام الاتفاقيات الدولية. كما انه يتعارض مع حقيقة وجود الاتفاقيات التنفيذية لو ذات الشكل المبسط<sup>13</sup> التي عادة ما تبرمها الحكومة ولا تحتاج لدخولها حيز النفاذ الى تصديق بل يكفي توقيعها من شخص مؤهل لإلزام دولته سواء بناء على تفويض او بحكم وظيفته، كوزير الخارجية ورئيس الحكومة بالنسبة لجميع المعاهدات او السفير وممثل الدولة لدى منظمة دولية او مؤتمر دولي بالنسبة لانواع محددة من المعاهدات، وهو بذلك يتعارض نظريا مع اتفاقية فينا لقانون المعاهدات.<sup>14</sup>

ويبدو ان واضعي دستور 1989 في صيغته الاصلية - كما سبق بيانه - قد قصدوا مواجهة فرضية حدوث تعايش في الحكم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في حالة انتهاء هذا الاخير لحزب لآخر مغاير. حيث يمكن في هذه الحالة لرئيس الجمهورية ان يغفل يد الحكومة نهائيا ويحول دون إبرامها لاي اتفاق من الاتفاقيات الدولية الضرورية لتنفيذ برنامجها الاقتصادي والتجاري على الخصوص. وفي غياب هذه الفرضية يصعب تفسير تراجع الدستور الحالي حول هذه النقطة مقارنة بدستور 1976 الذي كرس نظام الحزب الواحد. فرغم ان دستور 1976 نص على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يفوض، باي حال من الاحوال، بعض السلطات التي حددتها المادة 116 الا ان ذلك لم يشمل تفويض سلطته في إبرام المعاهدات بمقتضى المادة 111(17).<sup>15</sup>

#### ثانيا: نطاق سلطة الجهاز التشريعي

حصر الدستور الساري المفعول سلطة الجهاز التشريعي في مجال العلاقات الخارجية في إطار ضيق لا يتجاوز إمكانية ممارسة الصلاحيات التالية:

#### إصدار لائحة حول السياسة الخارجية

اتاحت المادة 130 من الدستور الحالي للبرلمان ان يفتح «مناقشة حول السياسة الخارجية» بناء على مبادرة ذاتية منه، اي بناء على طلب رئيس إحدى الغرفتين، او بناء على طلب من رئيس الجمهورية. إلا ان الدستور لم يرتب اثرا قانونيا

بسلطة تقديرية كاملة في ا خيار من يراه لإقدر على تنفيذ برنامجه الذي التزم به امام الشعب عند انتخابه وحظي بموافقة وتفويض "الوزير الاول" المختار سلطة تحديد الادوات والوسائل الملائمة لتنفيذ ذلك البرنامج سواء في خطوطه العريضة او جزئياته.<sup>9</sup> وبذلك تكون مسؤولية الوزير الاول مزدوجة سياسيا امام رئيس الجمهورية عن الالتزام بتنفيذ برنامجه وامام البرلمان عن "مخطط العمل" الذي اعدده تنفيذًا لبرنامج الرئيس وقدمه للبرلمان بمجلسيه من اجل الموافقة عليه.

#### ب- التركيز المطلق للسياسة الخارجية بيد رئيس الجمهورية.

اجمعت الدساتير الجزائرية على منح رئيس الجمهورية السلطات التي تكفل له وضع السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها وتنفيذها. ومن هذه السلطات تلك المتعلقة بانفراده بتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وإنهاء مهامهم، ويتسلم اوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الاجانب ولوراق إنهاء مهامهم<sup>10</sup>. كما انه يعين وزير الخارجية بصفة مباشرة وليس بناء على اقتراح من رئيس الحكومة كما هو الشأن بالنسبة لاعضاء الحكومة الاخرين.<sup>11</sup> وهو الذي يتولى إبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها كما سيأتي بيانه. إلا ان دستور 1989 بتعديلاته المتعاقبة تميز عن الدساتير السابقة من حيث تكريسه لسلطة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي إلى حد بعيد. فبمقتضى الفقرة الثانية من المادة 87 من الدستور الحالي فانه لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يفوض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، ولو إلى وزير الخارجية المعين من طرفه.<sup>12</sup> وإذا سلمنا بجواز انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التصديق على المعاهدات، نظرا للفرصة الإضافية التي تتيحها هذه السلطة للتروي والتدبر قبل إلزام الدولة دوليا بالتزامات قد تكون هامة إضافة لإمكانية مراقبة مدى احترام الاشخاص المفوضين بإبرام المعاهدات للسلطات التي خولت لهم، فإن انفراد الرئيس بسلطة إبرام المعاهدات غير مبرر عمليا ونظريا: فمن الناحية العملية يستحيل على رئيس الجمهورية ان يضطلع بنفسه بإبرام عشرات الاتفاقيات الدولية سنويا، ناهيك عن تعارض

واكد دستور 1989 والتعديلات التي طرأت عليه على سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها<sup>18</sup> ، إلا انه ادخل تعديلا في مجال المعاهدات الخاضعة لرقابة الجهاز التشريعي. فقد نصت المادة 131 على ان «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الاشخاص والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، بعد ان يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة».

ويتضح من النصوص السابقة إتباع جميع الدساتير الجزائرية للأسلوب المعرف بالأسلوب البلجيكي-الفرنسي القائم على منح الجهاز التشريعي اختصاصا في مجال إبرام المعاهدات الدولية قبل التصديق عليها من طرف رئيس الدولة ، وإن اختلف مدى هذا الاختصاص من دستور لآخر.

ولا شك في ان سلطة الجهاز التشريعي في مراقبة الجهاز التنفيذي في إبرام المعاهدات الدولية تعتبر أكثر أهمية مقارنة بسلطة فتح مناقشة حول السياسة الخارجية لو إصدار لأئحة بشأنها إلا ان هذه الأهمية تتوقف على مدى شموليتها وفعاليتها.

### 1- محدودية المساهمة

يلاحظ ان دستور 1976 والدستور الحالي حصرا نطاق تدخل المجلس الشعبي الوطني في مجال إبرام المعاهدات في إطار ضيق جدا بحيث لا يشمل كل ما تبرمه السلطة التنفيذية وإنما فرض الموافقة المسبقة للبرلمان بصد عدد محدد على سبيل الحصر من المعاهدات ، حتى ولو شكل بعضها فئة تضم مجموعة من المعاهدات كما سيأتي بيانه. إلا ان هذا لا يعني انهذين الدستورين قد تراجعا ، واقعا ، مقارنة بدستور 1963 الذي نص في مادته 42 على لرئيس الجمهورية يصادق على المعاهدات ، الاتفاقيات والاتفاقات الدولية بعد استشارة الجهاز التشريعي. فقد انتقد هذا النص لقصوره سواء من حيث روحه لم من حيث صياغته. فالتعداد غير المبرر الوارد في هذه المادة للمعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات قصد به شمول كل ما تبرمه السلطة التنفيذية من اتفاقيات ، سواء اكانت ثنائية لم متعددة الاطراف ، وسواء اكانت معاهدات بالمعنى الفني لم

حاسما على هذه المناقشة. فاقصى ما يمكن ان تتوج به هو إصدار لأئحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية. ولا شك في ان هذه اللأئحة تفتقد إلى القوة القانونية الإلزامية ، رغم ما قد تتمتع به -عمليا - من قيمة معنوية باعتبارها صادرة عن ممثلي الشعب.

وتجدر الإشارة إلى ان ممارسة هذه السلطة قد لا تكون عادية. فاللأئحة لا تصدر إلا «عند الاقتضاء» وبشرط الموافقة عليها من البرلمان «المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا». ويعني هذا انه لم يعد في مكنة المجلس الشعبي الوطني إصدار هذه اللأئحة منفردا بل لابد من موافقة الغرفة الثانية لولا على الفكرة وثانيا على نتيجة المناقشة. ويمكن إجهاض المحاولة من خلال التأثير على ثلث اعضاء مجلس الامة المعينين من قبل رئيس الجمهورية ، إضافة للاعضاء الاخرين في الغرفتين الذين ينتمون لحزب الرئيس (في حالة ترشحه بهذه الصفة). ويمكن القول انه حدث تراجع في نطاق هذه السلطة المحدودة للجهاز التشريعي.

### ب- المساهمة في إبرام المعاهدات الدولية

منحت الدساتير الجزائرية المتعاقبة للجهاز التشريعي دورا اختلف مداه من دستور لآخر في مجال مراقبة السلطة التنفيذية في كيفية استخدامها لاكثر الوسائل فاعلية لتنمية التعاون السلمي بين الدول مهما كانت انظمتها الدستورية والاجتماعية ، اي المعاهدات.<sup>16</sup> فقد نص دستور 1963 على ان رئيس الجمهورية يقوم بالتوقيع والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات ، والاتفاقات الدولية بعد استشارة المجلس الوطني ، ويعمل على تنفيذها.<sup>17</sup> كما نصت المادة 44 منه على ان الرئيس يقوم بإعلان الحرب وإبرام السلم بموافقة المجلس الوطني.

لما دستور 1976 فقد نص في الفقرة 17 من المادة 111 على ان رئيس الجمهورية «يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفقا لاحكام الدستور». وحدت المادة 158 من هذا الدستور نطاق المعاهدات الخاضعة لرقابة الجهاز التشريعي بنصها على ان مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون لا يمكن ان تتم إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها صراحة.

تفرض على الدولة لعباء ثقيلة.<sup>22</sup> والاستثناء الوحيد على ذلك يتعلق بمعاهدات السلم التي لا يمكن لرئيس الجمهورية ان يصادق عليها إلا إذا تحصل على موافقة سابقة بذلك من البرلمان (مادة 44 من الدستور).

## 2- مدى فاعلية رقابة الجهاز التشريعي

يتوقف تحديد فعالية الاختصاص الدستوري الممنوح للجهاز التشريعي على تحديد مفهومه ومضمونه والجزاء المترتب على تجاوزه من طرف رئيس الجمهورية.

### 1- مفهوم المساهمة

قد يفهم من النصوص الدستورية المختلفة السابقة ان الدساتير الجزائرية منحت للجهاز التشريعي حق مشاركة رئيس الجمهورية في سلطة التصديق على بعض المعاهدات الدولية. والحقيقة ان سلطة التصديق على المعاهدات في الدساتير الثلاثة تدخل في نطاق الاختصاص الحصري لرئيس الجمهورية. ولا يعني اشتراط الحصول على موافقة سابقة من البرلمان قبل التصديق على بعض المعاهدات ان الجهاز التشريعي يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التصديق. فسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصها الدستوري.<sup>23</sup> بل ان رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء اثر للموافقة البرلمانية، وإنما يحتفظ بسلطته التقديرية كاملة. ويمكنه بالتالي رفض التصديق على معاهدة حازت على موافقة البرلمان. ولكن لا يمكن لرئيس الجمهورية التصديق عليها دون الحصول على إذن سابق من البرلمان متى اشترط الدستور ذلك.

### ب- فعالية الاختصاص من حيث مضمونه

إما فيما يتعلق بمدى فعالية مضمون الاختصاص الدستوري الممنوح للجهاز التشريعي فقد سبقت الإشارة إلى الدستور 1963 منح المجلس الوطني اختصاصا استشاريا يتجسد في إصدار المجلس لراي غير إلزامي مسبق قبل التصديق على المعاهدة من طرف رئيس الجمهورية. وعلى خلاف دستور 1963 فان دستوري 1976 و 1989 منحا البرلمان اختصاصا حقيقيا ووسعا في نطاق مشاركته في إبرام انواع معينة من المعاهدات. ويتجسد هذا الاختصاص في

اتفاقيات تنفيذية لاحتياج التصديق. ويؤدي هذا التفسير إلى النتيجة مفادها ان هذا النص منح الجهاز التشريعي الكثير والقليل في نفس الوقت.<sup>19</sup>

حيث يوحى هذا النص، ظاهريا، ان الجهاز التشريعي يتمتع باختصاصات تفوق تلك التي يتمتع بها مجلس الشيوخ الأمريكي، لان الرئيس الأمريكي يمكنه إبرام بعض المعاهدات دون الرجوع إلى المجلس الشيوخ نظرا لدخولها في اختصاصه الدستوري، ناهيك عن التطور الذي حصل لصالح الاتفاقيات ذات الشكل المبسط التي تبرمها الحكومة بصفة منفردة.<sup>20</sup> أما نص المادة 42 فيشترط عرض جميع الاتفاقيات الدولية، مهما كان نوعها، على المجلس الوطني.

ومن جهة أخرى فإن صياغة النص توحى بان سلطة المجلس لا تتعدى الاستشارة، وبالتالي فإن سلطة إبرام المعاهدات انفردت بها تقريبا السلطة التنفيذية.

وعليه فإن دستور 1963 لم يرق تصنيفا للمعاهدات بحسب أهميتها، بل فرض على الجهاز التنفيذي إحالة جميع المعاهدات ذات الأهمية القصوى والثانوية على البرلمان. ولا شك في ان ذلك يؤدي عمليا - إلى انتقال غير مبرر لكاهل البرلمان مع إمكانية عرقلة الحكومة عن أداء مهامها، خاصة انه لا يتعدى بصفة مستمرة. ثم ما المقصود بكلمة «استشارة» المجلس الوطني؟ إنها تعني، من جهة، «إخطار» البرلمان بجميع الاتفاقيات الدولية والحصول على «رايه» قبل الالتزام بها نهائيا. ولكن ما هو الأثر القانوني المترتب على رأي المجلس، وما هو الجزء الذي قد يترتب عن إهمال الأخذ بمضمونه؟ لم يتضمن الدستور إجابة لذلك، وبالتالي فلا مفر من اللجوء إلى التفسير النص. ويؤدي التفسير اللفظي الضيق له إلى النتيجة مفادها ان الجهاز التنفيذي ملزم بإخطار الجهاز التشريعي والحصول منه على رأي عادي غير ملزم. فالنص لا يشترط الحصول على «موافقة» البرلمان أو «اعتماده» لنصوص الاتفاقية المعروضة عليه، سواء بطريقة ضمنية بعدم إصداره لراي سلمي في الموضوع لم يصادر موافقة صريحة.<sup>21</sup> وإذا كان هذا التفسير لا يثير أي مشكل فيما يتعلق بالاتفاقيات محدودة الأهمية فإن الوضع قد يختلف بالنسبة للمعاهدات ذات الأهمية القصوى التي يمكن ان

المعاهدة نظرا لعدم عرضها عليه رغم طابعها السياسي ، ويبقى رئيس الجمهورية حرا في التصديق عليها لوعدم التصديق -إذا لم يكن ذلك قد حدث بالفعل - لوإلغائها ، مع ما قد يترتب عن ذلك من تحميل الدولة للمسؤولية الدولية.

أما الدستور الحالي فقد حاول إقامة نوع من التوازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي عن طريق التقليل من بعض السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وتدعيم دور البرلمان أكثر<sup>28</sup>. إلا أنه لم يوفق في مجال السياسة الخارجية لانحفاظ تقريبا على نفس النصوص التي احتواها دستور 1976. فقد بقي موضوع إدارة العلاقات الخارجية وتوجيهها حكرا على رئيس الجمهورية. وفي مجال إبرام المعاهدات الدولية تخلى الدستور الحالي عن اصطلاح المعاهدات السياسية وفضل أسلوب تعداد المعاهدات التي يقتضي إبرامها تدخل البرلمان ، ربما تجنباً لمشكلة التكيف التي يمكن إنتشا بين الجهازين التنفيذي والتشريعي.

وبالمقارنة بدستور 1976 فإن نطاق مشاركة البرلمان قد امتد بمقتضى المادة 131 من دستور الساري المفعول للمجالات جديدة تتعلق بالمعاهدات التي يتصل موضوعها بأمور تدخل في اختصاصه ، وهي المعاهدات التي قد تحمل الدولة نفقات إضافية لم تتضمنها ميزانية الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص.

ويمكن إنتشمل هذه الفئة الأخيرة المعاهدات المتعلقة بالجنسية ، المساعدات القضائية ، تنفيذ الأحكام الأجنبية ، الحماية ، الاتفاقيات القنصلية ، تسليم المجرمين والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان<sup>29</sup>.

إلا أن المادة 131 أخرجت من نطاق مساهمة البرلمان في مجال المعاهدات الدولية فئة من المعاهدات تؤثر بصفة أكيدة على اختصاصه الأساسي المتمثل في التشريع ، وهي المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أحكام القانون والتي تضمنتها المادة 158 من دستور 1976. وربما يعود ذلك إلى تبني الدستور الحالي لمبدأ سمو القانون الدولي الاتفاقي على القانون الداخلي ، على خلاف دستور 1976 الذي اعتمد مبدأ المساواة بين القانون الدولي الاتفاقي والقانون الداخلي في حدود معينة ، بحيث استبعد إمكانية تطبيق معاهدة تتعارض

إصداره لقانون يوافق بمقتضاه على قيام رئيس الجمهورية لاحقا بالتصديق على المعاهدة. واختلف نطاق هذه المشاركة في كل منهما.

فقد اشترط دستور 1976 التدخل المسبق للبرلمان بصدد نوعين فقط من المعاهدات وهما: **المعاهدة السياسية** وتلك التي **تعديل محتوى القانون (م.158)**. وبذلك تحرر الجهاز التنفيذي كلية في إدارة وتوجيه العلاقات الدولية خارج هذين النوعين من المعاهدات. ولكن تبقى ضرورة تحديد المقصود باصطلاح «المعاهدات السياسية» ، الذي يكتنفه نوع من الغموض. إلا يمكن القول أن كل معاهدة تعتبر سياسية بطبيعتها<sup>24</sup> لا شك إن التصرفات التي تتم بين دول تتمتع بالسيادة قابلة بطبيعتها لأن تتم في سياق سياسي<sup>25</sup>. إلا أن ذلك لا يحجب حقيقة أن هنالك بعض المعاهدات التي يغلب عليها الطابع السياسي ، لو أنها سياسية بطبيعتها نظرا لتعلقها بأمن الدولة واتحاداتها السياسية وتحالفاتها في المجال الدفاعي العسكري وما يمكن أن تؤدي إليه من تعديلات على إقليم الدولة لو حدودها<sup>26</sup>. وبذلك فإن هذا الاصطلاح واسع بحيث يمكن أن يشمل أنواعا من المعاهدات لوسع بكثير من المعاهدات السياسية التي حاول دستور 1989 تعدادها ، ومن ذلك: معاهدات التنازل عن أجزاء من الإقليم ، الضم ، التبادل ، المساعدة المتبادلة ، عدم الاعتداء ، الحياد ، الحماية ، إيجار أجزاء من الإقليم لو إعارتها إضافة للمعاهدات الهدنة ، السلم ، التحالف ، الاتحاد والحدود التي ذكرها دستور 1989.

والمشكلة الثانية التي لم يفصل فيها دستور 1976 هي عدم تحديد الجهاز المخول بسلطة تكيف المعاهدات وتحديد طبيعتها ، أي ما إذا كانت ذات طبيعة سياسية أم لا. ويبدو أن الجهاز التنفيذي هو الذي يملك الصلاحية ، نظرا لأنه هو المختص دستوريا بتقرير السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها وإبرام المعاهدات<sup>27</sup>. ونظرا لغياب الجهاز الدستوري الذي يمكنه الفصل في مدى دستورية المعاهدات لم يبق أماما الجهاز التشريعي سوى مناقشة الأمر وإصدار توصية في الموضوع يوجهها لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 157 يخطر فيها بعدم دستورية

اختصاص البرلمان واضحة فإن علاقة المعاهدات الاخرى به لا تقل وضوحا. فالبرلمان هو الذي يعتمد الميزانية، وبالتالي فإن اي تعديل فيها يقتضي تدخله. وبمقتضى هذا النص فإن تدخل البرلمان يصبح واجبا لنفاذ المعاهدة حتى ولو كانت قيمة النفقات التي تفرضها على ميزانية الدولة بسيطة. كما يترتب على تعديل الحدود تعديلا على النطاق المكاني لتطبيق القانون الذي تصدره السلطة التشريعية<sup>32</sup>، إضافة إلى الاهمية القصوى لهذه الفئة من المعاهدات لتعلقها بعنصر من عناصر وجود الدولة وهو الإقليم.<sup>33</sup>

### ج-جزء عدم مراعاة سلطة الجهاز التشريعي

ولكن ما هو الحكم لو تجاهل رئيس الجمهورية هذه النصوص وصادق على معاهدة من المعاهدات التي عدتها المادة 131 من الدستور المعدل سنة 2008 دون حصوله على موافقة سابقة من الجهاز التشريعي؟ يختلف الاثر الذي يترتب على هذه المخالفة على المستويين الدولي والداخلي. فعلى المستوى الدولي فإن هذا التساؤل يثير مسألة التصديق الناقص. ومن المعروف انه لا يمكن للدولة التذرع بقانونها الداخلي كتبرير لعدم وفائها بالتزاماتها الاتفاقية.<sup>34</sup> إلا أن المادة 46 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات قيدت هذا المبدأ العام وسمحت للدولة أن تتمسك ببطان المعاهدة استنادا إلى أن التعبير عن ارتضاؤها الالتزام بالمعاهدة قد تم بمخالفة لنص في قانونها الداخلي يتعلق باختصاص إبرام المعاهدات، متى كانت هذه المخالفة واضحة وتعلقت بقاعدة ذات اهمية جوهرية من قانونها الداخلي. وبذلك فإن الاتفاقية أخذت بمعيار المظهرية، بمعنى انه إذا كان عدم اختصاص رئيس الجمهورية واضحا وظاهرا بحيث يسهل على الطرف الاخر كشفه اعتبرت المعاهدة قابلة للإبطال، والعكس صحيح.

إلا أن شرط وضوح المخالفة يمكن أن يثير المشاكل على الصعيد العملي. وللتخفيف من حدة هذه المشاكل نصت الفقرة الثانية من المادة 46 على أن الإخلال يعتبر "واضحا إذا تبين بصورة موضوعية لاية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادي وبحسن نية". فالاتفاقية حاولت إذن حماية الطرف الاخر حسن النية. ويفقد هذا المبرر سبب وجوده إذا كانت الدولة الاخرى، مثلا تعلم وقت تصديق رئيس

مع تشريع نافذ في المجال الداخلي ما لم يتبناها النظام الداخلي.<sup>30</sup> ولذلك اشترط دستور 1976 صدور قانون من المجلس الشعبي الوطني يدمج احكام المعاهدة في ذلك النظام.

والمفروض أن يحدث العكس، أي أن التمسك بضرورة الموافقة البرلمانية المسبقة للتصديق على المعاهدات الدولية تبدو لهيئته أكثر متى وجد نص دستوري يكرس سمو المعاهدات على القانون الداخلي، حيث أن هذا الشرط ينسجم أكثر مع مبدأ التوازن بين السلطات ويحول دون تعدي السلطة التنفيذية على الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية لو تحول السلطة التنفيذية إلى سلطة تشريعية اسمى بمكنتها إلغاء أو تعديل ما يشرعه البرلمان بواسطة ما تبرمه من معاهدات. ولذلك كان من الاجدر الاحتفاظ بشرط الموافقة البرلمانية المسبقة للتصديق على المعاهدات التي تعدل محتوى القانون.

ويبدو أن دستوري 1976 و1989 حاولا تاسيس دور البرلمان على فكرتين أساسيتين متكاملتين هما مشاركته في المعاهدات المهمة وفي تلك التي تتعلق بأمور تدخل في اختصاصه. إلا أنهما لم يوفقا كلية في ذلك. فبالنسبة للنوع الاول لشار دستور 1976 إلى المعاهدات السياسية فقط، بينما عدد الدستور الحالي بعض المعاهدات السياسية، كما سبقت الإشارة، لا نجد في أي منهما إشارة إلى معاهدات أخرى لا تقل اهمية، كتلك التي يترتب عليها إنشاء منظمات دولية تتمتع باختصاصات مهمة قد تؤدي إلى تقييد اختصاصات الدولة في ذلك المجال، ومعاهدات التحكيم والاتفاقات التي تبرم مع المؤسسات المالية الدولية، والتي قد تكون اثارها خطيرة في جميع المجالات سواء الاقتصادية لم الاجتماعية لمالسياسية.<sup>31</sup> لما فيما يتعلق بالنوع الثاني من المعاهدات فقد رأينا أن دستور 1976 لشار إلى المعاهدات التي تعدل محتوى القانون فقط، بينما أهمل الدستور الحالي الإشارة إلى هذه الفئة من المعاهدات وذكر المعاهدات التي تترتب عليها لعاء غير واردة في ميزانية الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الاشخاص وتلك المتعلقة بحدود الدولة. وإذا كانت العلاقة بين المعاهدات المتعلقة بقانون الاشخاص وبين

## ج-إبطال المعاهدات غير الدستورية

تعرض الدستور النافذ إلى العلاقة بين المعاهدة والدستور حيث خول للمجلس الدستوري سلطة الفصل في مدى دستورية المعاهدات الدولية. وبما أن المادة 166 خولت لرئيسي المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة حق إخطار المجلس الدستوري فإنه يمكن للبرلمان ان يمارس نوعا من الرقابة على المعاهدات التي يبرمها الجهاز التنفيذي عن طريق إثارة مسألة دستوريته. فقد نصت المادة 165 على ما يلي: «يفصل المجلس الدستوري ، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل ان تصبح واجبة التنفيذ لو بقرار في الحالة العكسية»

كما نصت المادة 168 على انه «إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق ، لو اتفاقية ، فلا يتم المصادقة عليها». وتوحي صياغة هذا النص ان العلاقة بين الدستور والمعاهدة بسيطة جدا بحيث لا يمكن ان يحدث تناقض بينهما لأنه لا يمكن المصادقة على اتفاقية تتعارض مع الدستور.<sup>43</sup>

ومن الواضح ان هذه المادة تخول المجلس الدستوري سلطة مراقبة مدى دستورية معاهدة قبل التصديق عليها. ومن البديهي ان رأي المجلس بعدم الدستورية يصدره كهيئة قضائية. ولذلك فإنه يحول دون إنتاج المعاهدة لآثارها القانونية.

إلا ان صياغة المادة 165 أثارت خلافا حول نطاق سلطة المجلس الدستوري من حيث مدى شمولها للرقابة اللاحقة للتصديق ، اي حول إمكانية إلغاء معاهدة تم التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية بالمخالفة للدستور. فقد اعتمد بعض الفقهاء منهج التفسير اللفظي للنص وعلى مفهومي القياس والموضوعية للوصول إلى النتيجة مفادها ان سلطة المجلس الدستوري تشمل إلغاء المعاهدات التي تم التصديق عليها ، اي الرقابة اللاحقة ، كما تشمل سلطة منع التصديق على معاهدة ارتأى المجلس عدم دستوريته اي الرقابة السابقة<sup>44</sup> ولكن يمكن ان تشمل هذه المادة تفسيراً آخر مفاده ان المجلس الدستوري لا يملك الرقابة اللاحقة متى

الجمهورية على المعاهدة بأنه تصرف بالمخالفة للدستور. وبديهي ان عبء الإثبات يقع على عاتق من يدعى بوضوح المخالفة لو سوء النية.<sup>35</sup>

وإذا كانت حالات التصديق الناقص نادرة ، كما اشارت لجنة القانون الدولي<sup>36</sup> فإن ذلك لا يحول دون تصور قيام رئيس الجمهورية بالتصديق على معاهدة بمخالفة نص المادة 131 من الدستور. وقد يشكل هذا الصديق قرينة قوية على انه تصرف في حدود سلطته الدستورية. وحتى ولو وجد شك في ذلك فقد لا تعتبر الدولة الأخرى الإخلال واضحا وظاهرا بصورة موضوعية. وتؤكد دراسات التعامل الدولي ، سواء السابقة على اتفاقية فيينا<sup>37</sup> لالملاحقة لها<sup>38</sup> ، ان فكرة عدم الاختصاص الدستوري لا تؤدي في الواقع إلى إلغاء المعاهدات. فرغم دخول اتفاقية فيينا حيز النفاذ سنة 1980 فإنه لم يتم الاستناد إلى المادة 46 امام القضاء الدولي لإبطال المعاهدة.<sup>39</sup> وتؤكد قضية *Greenland Eastern* ، التي فصلتها المحكمة الدائمة للعدل الدولي سنة 1933 ، تردد المحاكم الدولية في النظر خلف السلطة الواضحة لشخص مؤهل للإزام دولته.<sup>40</sup>

لما على المستوى الداخلي فإن تصديق رئيس الجمهورية على معاهدة بمخالفة المادة 131 من الدستور يترتب عليه اثر مهم يتمثل في عدم تطبيق القاضي الجزائري للمعاهدة باعتبارها اسمى من القانون الداخلي طبقا لنص المادة 132 من الدستور ، التي تقيد القاضي بضرورة مراعاة مدى احترام رئيس الجمهورية للشروط المقررة في الدستور. فالمعاهدات التي تسمو على القانون هي «المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور». ولا شك في ان المعاهدة التي يصادق عليها رئيس الجمهورية دون عرضها على البرلمان ، متى كان الدستور يتطلب ذلك ، لا يتوفر فيها هذا الشرط الأساسي. وإذا كان القاضي الجزائري غير مختص بمراقبة مدى دستورية المعاهدات والقوانين فإن تطبيقه للمادة 132 معلق على توفر هذا الشرط. وفي بحثه لمدى حصول رئيس الجمهورية على موافقة برلمانية سابقة قبل تصديقه على الاتفاقية فإنه لا يعتبر قد تصدى لمشكلة دستورية المعاهدة موضوعيا.<sup>41</sup>

نوعها على المجلس الدستوري للفصل فيمدي دستوريها. وعلى العكس من ذلك فان تمتع المجلس الدستوري بسلطة الرقابة السابقة فقط يترتب عليه صعوبة إخطاره بأغلبية المعاهدات من طرف الجهاز التشريعي بسبب عدم العلم بها قبل التصديق عليها إلا إذا كانت من فئة المعاهدات التي لا يمكن الالتزام بها قبل الحصول على الموافقة الصريحة للمجلس الوطني بمقتضى المادتين 91 و 131.<sup>49</sup> ومن البديهي كذلك انه يمكن للجهاز التشريعي ان يطلب إلغاء معاهدة ما ليس بسبب تعارض احكامها مع الدستور وإنما بسبب اختلاف وجهة نظره عن رأي الجهاز التنفيذي حول مدى دخولها في إطار فئة المعاهدات التي اشترطت المادة 131 من الدستور عرضها على البرلمان لولا الموافقة عليها قبل التصديق عليها.

### ثالثاً: تقويم

استناداً إليها سبق يمكن استخلاص النتائج التالية:

#### 1- مدى دستورية المعاهدات المبرمة منذ سنة

1989

نجم عن استئثار السلطة التنفيذية - ممثلة في رئيس الجمهورية - بإدارة العلاقات الخارجية للدولة وعن التركيز المطلق لسلطة إبرام المعاهدات بيده نتيجة خطيرة جدا مقتضاها عدم دستورية أغلب المعاهدات التي إبرمت منذ سنة 1989. فالممارسة الجزائرية تؤكد مشاركة وزير الخارجية والاشخاص الاخرين المؤهلين لإبرام المعاهدات طبقاً للعرف الدولي، كالسفراء والممثلين الدائمين للدولة لدى المنظمات والمؤتمرات الدولية في إبرام المعاهدات الدولية سواء في التفاوض أو التوقيع. ولا يعقل عملاً ان يتولى رئيس الجمهورية إبرام معاهدة دولية متعددة الاطراف تتم في إطار منظمة دولية لومؤتمر دولي لوتحت رعايتهما منفرداً بدءاً بالتفاوض بشأنها وانتهاء بتوقيعها أو التصديق عليها، لان ذلك معناه -ببساطة- إقامتها للخارج خلال فترة قد تستمر لسنوات. فكل المعاهدات الدولية التي إبرمتها الجزائر خلال هذه الفترة تعتبر إذنغير دستورية إذاتفاوض بشأنها اووقعها -بلاشك من اشكالالتوقيع- اوقبلها اووافق عليها لوتبادل الوثائق الخاصة

تمت قراءة هذاالمادة على ضوء المادتين 168 و 169،<sup>45</sup> اي متى تم اعتماد قاعدة التفسير الثابتة دولياً<sup>46</sup> وداخلياً، و التي مقتضاها ضرورة تفسير النص وفقاً للمعناالعادي لالفاظهيعلاقته بالنصوص الأخرى، اي تفسير النص ضمن السياق الخاص به وعدم تفسيره بطريقة تجعله مبتوراً عن بقية النصوص، وكذلك ضرورة الاخذ بعين الاعتبار الاثار التي تترتب عن اعتماد تفسير معين. فهما لا شك فيه ان تفسير المادة 165 (1) بطريقة تخول المجلس الدستوري سلطة إلغاء المعاهدات التي تمت المصادقة عليها بالمخالفة للدستور يتعارض مع الالتزامات الاتفاقية للجزائر. فبانضمامها إلى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات سنة 1988 التزمت الجزائر بمقتضى المادة 46 من الاتفاقية بتجريح التزاماتها الاتفاقية علقواعد قانونها الدستوري في حالة تعارضهما، إلا إذا تعلق الامر بالمخالفة لقاعدة جوهرية من قانونها الداخلي تتعلق باختصاص إبرامالمعاهدات (وهو ما لا ينطبق على المسالة موضوع البحث) وطبقاً للشروط التي حددتها تلك المادة.

وعلى العكس من ذلك فان تفسير المادة 165 بطريقة تقيد سلطة المجلس الدستوري بإبداء رايه فقط حول دستورية المعاهدات غير المصادق عليهايؤدي إلىاستبعاد وجود تناقض بين الالتزاماتالدولية للجزائر بمقتضى المعاهدة وقوانينها الداخلية المجردة لها من كل اثر داخلياً. فالمعاهدة تنتج اثارهاكاملة على المستوى الدولي بمجرد التصديق عليها. ولذلك يبدو انالمشرع الدستوري قصد تقادي هذا التناقض بعدم النص على إمكانية الرقابة اللاحقة في المادة 168.<sup>47</sup> ومهما كان قصد المشرع الدستوري فان التفسير الذي اعتمدناهي نسجم أكثرمع محاولة جعل القوانين الداخلية متلائمة مع الالتزاماتالدولية، وهو الموقف الذي يجب على القاضي الجزائري اعتماده، كما فعل قضاة دول أخرى<sup>48</sup>.

ولا شك في إنفعالية سلطة الجهاز التشريعي المتعلقة بإبطال المعاهدات غير الدستورية تتوقف على نوع الرقابة التي يخولها المجلس الدستوري لنفسه عند تفسيره للفقرة الأولى من المادة 165 بحيث انطاق هذه السلطة يكون اوسعافي حالة تمتعه بسلطة إلغاءالمعاهدات غير الدستورية، لان ذلك يعني انه يمكن للجهاز التشريعي أنيعرض كل المعاهدات مهما كان

#### 4- بعض الاقتراحات

إن إياقتراح حول مدى مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية يجب أن يتمحور حول محاولة التوفيق بين المبالغة في توسيع لوتقليص دور البرلمان في هذا المجال. فقد ثبت عمليا أن المبالغة في توسيع دورها اشتراط موافقة على كل المعاهدات، أدت في بعض الدول – كالولايات المتحدة الأمريكية – إلى التحايل على النصوص الدستورية باستحداث نوع جديد من الاتفاقيات الدولية التي اعتبرت موافقة البرلمان بصدها غير واجبة، إلى درجة أن المعاهدات التي تحتاج إلى إذن سابق من مجلس الشيوخ أصبحت تشكل نسبة ضعيفة جدا مقارنة بالفئة الأخرى.<sup>51</sup>

كما أن توسيع اختصاص البرلمان يؤدي في الكثير من الحالات إلى تعطيل دخول المعاهدات حيز النفاذ. ولذلك يستحسن تقادي اشتراط موافقة البرلمان على معاهدات قد لا تكون مهمة كثيرا وتشكل في نفس الوقت وسيلة من وسائل الإدارة اليومية لشؤون الدولة الخارجية. ومن ذلك مثلا إدراج العديد من الدساتير للاتفاقيات التجارية في فئة المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان قبل التصديق عليها.<sup>52</sup>

وبالمقابل يجب صيانة دور البرلمان كاملا بصدد عدد محدود من المعاهدات ذات الأهمية القصوى بالنسبة للدولة. وقد تختلف هذه المعاهدات باختلاف ظروف كل دولة ومركزها في إطار الجماعة الدولية، ما إذا كانت دولة متقدمة مثلا لونامية، من الدول العظمى لالصغرى... الخ.

وعلى ضوء المعطيات والملاحظات السابقة يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

#### 1 – إعادة صياغة المادة 122 من الدستور القائم

لتصبح كالتالي:

«يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تمس النظام القانوني الإقليمي أو حقوق السيادة، والمعاهدات التي تتعلق بمسائل تدخل في اختصاص المجلس الشعبي الوطني، والاتفاقيات المبرمة مع المنظمات الدولية بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة».

بها شخص إخر غير رئيس الجمهورية لأن الدستور حرم على هذا الأخير أن ينفوض اختصاصه بإبرام المعاهدات الدولية - مهما كان نوعها - إلا بشخص آخر. والتساؤل الذي يطرح إذنقد لا يتعلق بعدد المعاهدات غير الدستورية وإنما بعدد المعاهدات الدستورية.

#### 2- التسرع في إعداد الدساتير

يوجد العديد من المؤشرات التي تدل على التسرع في إعداد دستوري 1989 والتعديل الذي لجرى عليه سنة 1996. فقد كان هم واضعيه مواجهة مشاكل معنية في فترة زمنية محدودة. ومن هذه المؤشرات الطريقة التيتمت بها صياغة المادة 155 من دستور 1989. وقد اعترف بذلك بعض المشاركين في إعداد الدستور.<sup>50</sup> ومن الدلائل كذلك على التسرع تعديل مادة في الدستور دون عرضها مع بقية المواد موضوع التعديل على الاستفتاء الشعبي، وهو ما يمكن وصفه بالتعديل الفعلي (de facto).

والنتيجة التي يمكن استخلاصها إذنهي أن الرغبة في تحقيق بعض الاغراض الآنية رجحت على الثاني والتدبر في إعداد الوثيقة الأساسية التي تستمد منها بقية القوانين وجودها. ولا شك في أن ذلك يؤدي إلى الانتهاك المباشر أو غير المباشر للدستور كلما ظهرت مستجدات لم تخطر في ذهن واضعيه.

#### 3- سلطة الجهاز التشريعي المحدودة لم تعدد –

واقعيا – الموافقة على بعض المعاهدات قبل التصديق عليها.

سبقت الإشارة إلى أن الجهاز التشريعي يملك – دستوريا

– سلطة فتح مناقشة عامة حول السياسة الخارجية وإصدار لائحة بشأنها وكذلك مراقبة مدى دستورية المعاهدات من خلال اللجوء إلى المجلس الدستوري. إلا أن الواقع إكد أن السلطة الوحيدة التي مارسها الجهاز التشريعي هي الموافقة على المعاهدات التي لبرمتها السلطة التنفيذية قبل تصديق رئيس الجمهورية عليها. ومن هذه الاتفاقيات تلك المتعلقة بحقوق الإنسان وقانون البحار. إلا أن نطاق هذه السلطة يبقى محصورا في إطار القيود التي سبق بيانها.

رئيس الجمهورية بعد ، لاعتقادنا ان المواد 165 ، 168 و169 لا تخول المجلس الدستوري سوى الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات .

وإذا فسر المجلس الدستوري هذه النصوص بانها تخوله الرقابة اللاحقة كذلك فإن مشكلة التكييف لا تطرح إطلاقاً ، بحيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ان يلجأ إلى المجلس الدستوري لإصدار قرار بعدم دستورية معاهدة ما ، ومن ثم إلغاءها . ولا يمكن التقليل من فاعلية هذا الحل حتى لو اقتصر سلطة المجلس الدستوري على الرقابة السابقة فقط ، لان المعاهدة عادة ما تتطلب مراحل طويلة قد تسمح للبرلمان بالعلم بها قبل التصديق عليها . كما نعتقد بان إمكانية تعسف الجهاز التنفيذي في تكييف معاهدة ما بانها غير سياسية رغم طابعها السياسي الواضح لا يبرر رفض هذا الاقتراح . فرئيس الجمهورية يمكنه التصديق حتى على تلك المعاهدات الواردة في تعداد واضح ومحدد دون عرضها على البرلمان أولاً . ويشكل وجود النظام القانوني للتصديق الناقص في حد ذاته دليلاً على ذلك . ثم ان قيام البرلمان بممارسة اختصاصه بفتح مناقشة حول اتفاقية لبرمها الجهاز التنفيذي وتوجيه لائحة الى رئيس الجمهورية يخطره فيها بعدم دستورية تصديقه على تلك المعاهدة طبقاً للمادة 130 من الدستور قد يشكل حاجزاً امام رئيس الجمهورية ، خاصة إذا أخذ بعين الاعتبار مدى تأثير ذلك على الراي العام .

وإضافة إليها سبق فإن دساتير بعض الدول قد استخدمت المصطلح ذاته او مصطلح مشابه . فالمادة 80 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 تشير إلى المعاهدات ذات الطبيعة السياسية<sup>56</sup> . وتنص المادة 59(2) من القانون الاساسي الالمانى على المعاهدات التي تنظم العلاقات السياسية للفدرالية الالمانية<sup>57</sup> .

وتنطبق الملاحظات السابقة ، على العموم ، على انتقاد مصطلح المعاهدات التي قد تمس بحقوق السيادة<sup>58</sup> . ويشمل مصطلح المعاهدات التي " تمس النظام القانوني الإقليمي او حقوق السيادة " المعاهدات المتعلقة بالاتحاد ، الانفصال ، الحدود ، التبادل ، التنازل ، الضم ،

ان ذكر المعاهدات التي تتعلق بمسائل تدخل في اختصاص البرلمان قد يوسع أكثر من مدمساهمته في مجال إبرام المعاهدات مقارنة بمحاولة حصر هذه المعاهدات في ثلاثة او اربعة انواع<sup>53</sup> . وفي حالة الاستغناء عن هذا الاصطلاح والاحتفاظ بالتعداد الوارد في المادة 122 من دستور 1989 يجذب إضافة فئة المعاهدات التي قد تعدل نصوصاً ذات طابع تشريعي<sup>54</sup> إلى فئة المعاهدات التي تترتب عليها اعباء غير واردة في الميزانية وتلك المتعلقة بقانون الأشخاص . وتضمن هذا الإضافة عدم اعتداء السلطة التنفيذية على الاختصاص الدستوري بالاصيل للبرلمان المتمثل في التشريع ، خاصة بعد ان اصبح المادة 132 من نفس الدستور تسمح للسلطة التنفيذية بالتشريع بطريقة غير مباشرة عن طريق المعاهدات . فكما سبقت الإشارة فإن هذه المادة جعلت من المعاهدات التي يتم التصديق عليها وفقاً للشروط المحددة في الدستور لسمى من القانون دون حاجة إلى إصدارها ، بل يكفي قيام رئيس الجمهورية بنشر مرسوم التصديق في الجريدة الرسمية لإلزام القاضي بتطبيقها دون تدخل من البرلمان . وبعبارة أخرى فإن هذه الاتفاقيات يمكنها ان تعدل او تلغي تشريعاً نافذاً صادراً من البرلمان<sup>55</sup> .

ويؤدي الاقتراح المشار إليه اعلاه إلى توسيع رقابة ممثلي الشعب لتشمل مجالات ذات أهمية بالغة بالنسبة لكيان الدولة لتعلقها بالمصلحة الوطنية العليا . فذكر «المعاهدات السياسية» يغني عن محاولة تعداد بعضها وإهمال معاهدات أخرى أكثر أهمية ربما على الصعيد العملي ، كمعاهدات عدم الاعتداء والمساعدة المتبادلة او الحياد وغيرها . لا شك ان مصطلح «المعاهدات السياسية» ينطوي على نوع من الغموض وقد يثير مشكلة التكييف وتحديد الجهاز المختص بذلك ، إلا انه لا يمكن انكار ان اللجوء إلى أسلوب التعداد يؤدي حتماً إلى تقليص دور البرلمان في هذا المجال . ويوفر الدستور الحالي حلاً جزئياً لهذه المشكلة عن طريق لجوء رئيس المجلس الشعبي الوطني او رئيس مجلس الأمة إلى المجلس الدستوري لطلب إصدار رأي بعدم دستورية معاهدة لبرمها الجهاز التنفيذي بسبب عدم عرضها عليه أولاً . إلا ان هذا الحل يقتصر في -راينا- على المعاهدات التي لم يصادق عليها

«لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يفوض سلطته بالتصديق على المعاهدات الدولية».

ولا نعتقد ان الاقتراحات السابقة تكرر هيمنة الجهاز التشريعي لانها لا تمس الامجالات محدودة جدا ولكنها حساسة لتعلقها بالمصلحة الوطنية العليا التي لا بد ان يكون للشعب -من خلال ممثليه- رأي فيها.

3- لما فيما يتعلق بصياغة الغامضة للمادة 165 (1) من الدستور، فانه إذا كان قصد المشرع تفادي احداث تناقض بين الالتزامات الدولية للجزائر وقانونها الداخلي عن طريق تفادي إبرام معاهدات تتعارض مع الدستور - كما جاء في المادة 168 - فان صياغة المادة 165 تحتل أكثر من تفسير. ولتفادي ذلك التناقض وإزالة هذا الغموض فإنه يستحسن إعادة صياغة هذه المادة في اي تعديل لاحق للدستور، بحيث تضاف إلى الفقرة الأولى من المادة 165 جملة «وفقا للمواد التالية»، اي انتلك الفقرة تصبح كالتالي:

«يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل لتصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية "وفقا للمواد التالية".

الإعارة والإيجار. وإذا كان من المستبعد تصور إبرام معاهدات يتم بمقتضاها التنازل عن أجزاء من الإقليم أو تبادلها أو ضم اقاليم أخرى إليه فان إيجار مناطق منه لاستخدامها كقواعد عسكرية أو لإطلاق الصواريخ مثلا نظرا لسماتها الاستراتيجية - الجغرافية أو المناخية أمر وارد في ظروف اقتصادية صعبة.<sup>59</sup>

كما ان ذكر المعاهدات التي تنشئ منظمات دولية له ما يبرره، حيث ان السلطات المخولة للمنظمة الدولية قد تقيد من سلطة الدولة، بما في ذلك السلطات الدستورية. ولذلك نجد ان الكثير من الدول تشترط الموافقة البرلمانية المسبقة قبل تصديق السلطة المختصة على المعاهدة.<sup>60</sup>

2- كما يجب التنبيه إلى ضرورة إعادة صياغة نص المادة 87 من الدستور الحالي بإلغاء الحظر المفروض على رئيس الجمهورية لتفويض سلطته بإبرام المعاهدات للمبررات التي سبق ذكرها وحصر هذا الحظر في نطاق عدم جواز تفويض سلطة التصديق على المعاهدات نظرا لأهميته، مع الإشارة إلى ان هذا الإلغاء لا يقيد من سلطات الرئيس بل يخوله سلطة إضافية تتمثل في إمكانية تفويض الاختصاص بإبرام المعاهدات. ويمكن إعادة صياغة تلك الفقرة كالتالي:

## الهوامش

1. قسم الدستور هذه الوظائف إلى ستة انواع هي: السياسية (يتولاها الحزب) ، التنفيذية ، التشريعية ، القضائية ، التأسيسية والرقابة. حول هذه الموضوع ، انظر:
- Mohamed Bedjaoui, "Aspects internationaux de la constitution algérienne", A.F.D.I. (1977), pp.75-94 at 75-76
2. انظر:
- Ahmed Mahiou, La constitution algérienne et le droit international, 94 R.G.D.I.P. (1990), pp.419-454, at441-442.
3. راجع الفقرة السادسة من المادة 111.
4. نصت المادة 79 من دستور 1989 على ان «يقدم رئيس الحكومة اعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم».
- ولكن الممارسة تؤكد ان رئيس الجمهورية هو الذي يعين اعضاء الحكومة وليس رئيس الحكومة. وقد استند رئيس الحكومة السابق احمد بن بيتور الى هذه المادة في ادعائه المتعلق بعدم احترام رئيس الجمهورية للصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها رئيس الحكومة في هذا المجال.
5. انظر المواد من 80 الى 83.
6. انظر المادة 84.
7. انظر المادة 70 من الدستور
8. الفقرة الثالثة من المادة 77.
9. حول إعادة تنظيم السلطة التنفيذية راجع بورايو مجّد ، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية ، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، جوان 2012 ص.171 وما بعدها وكذلك د. عمار عباس ، "التعديلات الدستورية في الجزائر من التعديل الجزئي إلى الإصلاح الدستوري الشامل ، دراسة لإجراءات التعديل القادم ومضمونه" ، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية العدد 12 ، جوان 2014 ص. 96-108
- تجدر الإشارة إلى ان المجلس الدستوري اعتبر البرنامج الذي تلتزم الحكومة بتنفيذه هو برنامج رئيس الجمهورية الذي "حظي بموافقة الشعب عن طريق الفعل الانتخابي معبرا عن ذلك بكل سيادة وبكل حرية ، يتولى تنفيذه الوزير الاول الذي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواه وفق مخطط عمل وحسب الكيفيات والإجراءات المقررة ... في احكام الدستور". كما اعتبر المجلس التعديلات التي تضمنها التعديل الدستوري سنة 2008 لا تتعدى كونها مجرد "تعديل ... يهدف إلى إدخال تغييرات داخل السلطة التنفيذية ... طالما انها تقتصر على اعتماد هيكلية جديدة داخل السلطة التنفيذية فإنها لا تؤثر البتة على صلاحيات السلطات والمؤسسات الاخرى والاليات الدستورية التي يقوم على اساسها توازن "السلطين التنفيذية والتشريعية" ... ، راجع راي المجلس الدستوري رقم 08/01 الصادر في 07 نوفمبر 2008 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008.
10. قارن المواد 41 ، 111 (16) ، و 78 (الفقرة الثانية) من دساتير 1963 و 1976 و 1989 المعدل سنة 2008 على التوالي.
11. واكثر من ذلك فقد فسرت هذه النصوص عمليا بانها تسمح بتعيين كاتب الدولة للشؤون المغاربية دون إشراك الحكومة في ذلك ، انظر احمد محيو ، المرجع السابق ، ص 442.
12. راجع المادة 83 (2) من دستور 1989 و التي اصبحت تحمل رقم 87(2) في تعديل 2008 .
13. حول هذه الاتفاقيات انظر مثلا:
- P. De Visscher ; De la conclusion des traités internationaux, Bruxelles, Bruylant (1943) ; P.F. Smets, La conclusion des accords en forme simplifiée, Bruxelles, Bruylant(1969).
14. راجع نص المادة 7 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات ، وهو النص الملزم للجزائر بحكم انضمامها الى الاتفاقية بتاريخ 8 نوفمبر 1988 دون تحفظ في هذا المجال.
15. وإذا قارنا هذا النص بالنص المقابل في الدستور الفرنسي لسنة 1958 فإننا نجد ان هذا الاخير قد واجه هذا الاحتمال بهرونة. فالمادة 20 منه تنص على ان الحكومة تحدد وتوجه سياسة الامة ( le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ) وهو ما مكن الحكومة الفرنسية من المساهمة في توجيه السياسة الخارجية بالاشتراك مع رئيس الجمهورية اثناء التعايش الذي تمثلا ما بين 1986-1988 و 1993-1995.
16. انظر ديباجة اتفاقية فينا لقانون المعاهدات المبرمة بين الدول لسنة 1969.
17. ترجمة للنص الفرنسي الذي جاءت صياغته كالتالي:

"Le président de la République signe, ratifie, après consultation de l'Assemblée nationale, et fait exécuter les traités conventions et accords internationaux".

18. انظر المادة 131 من الدستور المعدل سنة 2008.

19. انظر:

Mohamed Bedjaoui, "Aspects internationaux de la constitution algérienne", A.F.D.I. (1977), pp.75-94 at 81

20. جاء في المذكرة رقم 175 الصادرة عن كتابة الدولة بتاريخ 13 ديسمبر 1955 ان اللجوء الى اسلوب الاتفاقيات التنفيذية لا يمكن ان يتم الا في الحالات التالية (أ) الاتفاقيات التي تتم بمقتضى او وفقا لتشريع قائم او معاهدة (ب) الاتفاقيات التي تكون خاضعة لمجلس النواب (الكونغرس) من حيث الاعتماد او التنفيذ (ج) الاتفاقيات التي تعقد ضمن السلطة الدستورية لرئيس الدولة او وفقا لها. انظر:

William W. Bishop Jr., International Law Cases and Materials, 3 rd.ed., Little, Brown and Company, Boston & Toronto (1971), pp.102-103; and 50 Am.J.I.L. (1956), p. 784

21. انظر مُجد بجاوي، المرجع السابق، ص. 81 واحمد محيو، المرجع السابق، ص. 446. يبدو ان نص المادة 42 يتماثل من حيث القيمة القانونية مع النصوص بعض الدساتير التي تفرض على رئيس الدولة إخطار البرلمان بالمعاهدات التي يبرمها. انظر مثلا المادة 151 من الدستور المصري لسنة 1971 التي تنص على ان "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب البيان..."

باستثناء بعض المعاهدات التي عدتها نفس المادة واشترطت بشأنها الحصول على موافقة البرلمان السابقة لصحة التصديق عليها. انظر د. مُجد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في قانون السلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1977، ص. 103

22. يمكن طبعا للبرلمان ان يمارس في الواقع ضغطا سياسيا على رئيس الجمهورية لإجباره على احترام رايه السلبى عن طريق تأثيره على الراي العام الداخلي.

23. ولذلك فإن الإشارة الى مشاركة البرلمان لرئيس الجمهورية في سلطة التصديق تعتبر غير دقيقة، الا اننا نجدها شائعة في بعض كتب القانون الدولي، انظر مثلا: د. ابراهيم مُجد العناني، القانون الدولي العام، المطبعة التجارية الحديثة، القاهرة، 1990، ص. 357 و د. حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، ط. 6، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص. 64. وكذلك:

Charles Rousseau ; Droit international public, 8ème ed., Dalloz, Paris (1976), pp.35.

24. كما استخدمت لجنة القانون الدولي اصطلاح التصديق البرلماني صراحة، انظر الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي، 1966 (II)، ص. 197

— 198.

25. انظر احمد محيو، المرجع السابق، ص. 447.

26. لقد لاحظت محكمة العدل الدولية ان ذلك ينطبق حتى على المنازعات القانونية التي تتم بين الدول، انظر قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الامريكانيين في طهران، (1980 I.C.J. Reports at 20, p.3) وقضية الانشطة الحربية وشبه الحربية في نيكاراغوا و ضدها، (1984 C.J. Reports, p. 439)، وانظر كذلك الخير قشي، المنازعات القانونية والسياسية في قضاء محكمة العدل الدولية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية لجامعة باتنة، العدد 2، 1994، ص. 13-49 و ص. 32 وما بعدها.

27. انظر مُجد بجاوي، المرجع السابق، ص. 81.

28. نفس المرجع

29. في المجال الداخلي اصبحت الحكومة مسؤولة امام البرلمان، إلا انها لا تسال عن السياسة الخارجية لانها من اختصاص رئيس الجمهورية. ولذلك فكل ما يمكن للبرلمان ان يقوم به في هذا الصدد هو فتح مناقشة حول الموضوع بناء على طلب رئيسه وإصدار لأئحة حول الموضوع يبلغها رئيس الجمهورية (م. 130)

30. واستنادا إلى هذا النص عرضت اتفاقيتنا حقوق الإنسان لسنة 1966 [الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية و السياسية و البروتوكول الاختياري الأول الملحق بها و الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية] على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليهما، وصدرت الموافقة الصريحة للمجلس بمقتضى القانون 89-80 المؤرخ في 25 افريل 1989 [الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 17 الصادر بتاريخ 26 افريل 1989]، ثم صادق رئيس الجمهورية على الاتفاقيتين و البروتوكول الأول المشار إليه بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989 [الجريدة الرسمية، عدد 20، ص. 437].

31. حول هذا الموضوع انظر: الخير قشي "تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر"، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 51، 1995، ص. 263-284 وكذلك مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية لجامعة باتنة، العدد 4، 1995، ص. 15 وما بعدها.

تختلف الدساتير اختلافا بينا في محاولة تعداد ما تراه هاما من المعاهدات، فمثلا نجد ان الدستور المصري يذكر معاهدات التجارة والملاحة، إضافة إلى بعض المعاهدات السياسية (انظر د. مُجد سامي عبد الحميد اصول القانون الدولي العام: القاعدة الدولية، ج. 2، ط. 7، مؤسسة المعارف بالاسكندرية، 1995، ص. 192-193)، كما يشير الدستور الفرنسي إلى المعاهدات التجارية إضافة إلى المعاهدات السياسية، انظر:

Louis Cavaré, Le droit international public positif, éditions A. Pedone, Paris (1969), p.102-103 et Paul Reuter, Droit international public, Presse Universitaire de France (1976), p.112-113.

ويشير الدستور الإيطالي لسنة 1947 إلى المعاهدات ذات الطبيعة السياسية والاتفاقيات التي تنص على التحكيم او التسوية القضائية (م. 80) انظر:

M. Duverger، المرجع السابق، ص. 687.

32. انظر المادة 122 من الدستور
33. ولذلك عرضت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحر على المجلس الوطني الانتقالي للموافقة عليها قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية. بالاتفاقية تنطوي على نصوص تتعلق بحدود الإقليم البحري للدولة كتلك المتعلقة بالبحر الإقليمي والامتداد القاري. انظر الأمر رقم 05-96 المؤرخ في 10 يناير 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 3 الصادر بتاريخ 14 يناير 1996، ص 16.
34. انظر المادة 27 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات.
35. حول التصديق الناقص انظر مثلا: د. محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص 193-197، د. إبراهيم محمد العناني، المرجع السابق، ص 360-363، وكذلك:
- Ch. Rousseau, Op.cit., pp.41-43; Paul Reuter, Op.cit., 110-111; Louis Henken, Richard C.Pugh.  
Oscar Schachter and Hans Smith, International Law: Cases and Materials, 2<sup>nd</sup>.ed.West Publishing .Co (1987),pp.458-461.
36. انظر الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي، 1966، (II)، ص 241-242.
37. انظر مثلا:
- Hans Blix, Treaty Making Power(1960), pp.373-374.
38. انظر مثلا:
- L.Wildhaber, Treaty Making Power and Constitutions, Helbing&Lichtenhahn, Basel and Stuttgart (1971), pp. 146-181 at 181.
39. أثرت المادة 46 امام مجلس الشيوخ الأمريكي مرتين: الأولى بصدد الاتفاقيات المبرمة بين الولايات المتحدة وإسرائيل سنة 1975 والمتعلقة بانسحاب إسرائيل من شبه جزيرة سيناء، والتي انطوت على عدد من الالتزامات الملقاة على عاتق أمريكا تعلقت بالاستجابة لاحتياجات إسرائيل ومتطلباتها، نظرا لإبرامها دون موافقة مجلس الشيوخ. وراى البعض ان هذه المخالفة تعلقت بقاعدة ذات اهمية جوهرية ولن إسرائيل كان يفترض فيها، وبصفة معقولة، العلم بهذا النص الدستوري. إلا ان كتابة الدولة رفضت هذا الموقف، ولم يتخذ مجلس الشيوخ اي إجراء في هذا المجال، انظر:
- 15 Int.Leg.Mat. (1976), p. 198 and T. Meron,"Article 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, (UltraVires),49(B.Y.B.I.L(175-199)
- والثانية بصدد الاتفاقيات المعقودة بين الولايات المتحدة وبينها سنة 1977، وتعلق الموضوع بالادعاء بمخالفة بنما للشروط التي يتطلبها دستورها لإبرام اتفاقية القناة (عدم لجوء بنما إلى استفتاء ثاني). واجابت بنما عن ذلك بان دستورها لا يتطلب اللجوء الى استفتاء ثان، واعتبرت الحكومة الأمريكية الموقف القانوني لبنما "معقولا"، انظر:
- 71Am.J.I.L.(1978), pp.635-643; Louis Henken and others . Op. Cit. , pp.460-461.
40. ادعت النزويج في هذه القضية امام المحكمة بان وزير خارجيتها لم يكن مؤهلا دستوريا لإبرام اتفاقية دولية لزامية حول "مسائل ذات اهمية" بدون موافقة الـ King in Council، إلا ان المحكمة رفضت اعتبار هذا القيد الدستوري كاساس لإبطال تعهد وزير الخارجية، مقررة ان وزير الخارجية تصرف في إطار سلطته. انظر P.C.I.J. Series A/B.,No.53.
41. رفض القاضي الفرنسي تطبيق المعاهدات التي تم التصديق عليها بشكل غير صحيح، انظر Ch. Rousseau المرجع السابق، ص 42.
42. تجدر الإشارة إلى ان المادة 158 من دستور 1989 كانت تنص على إنه «إذا قرر المجلس الدستوري ...» والغريب ان هذه المادة لم تكن من المواد التي مسها التعديل الذي طرح على الاستفتاء الشعبي، حيث لم يظهر هذا التعديل إلا في النص النهائي الرسمي الصادر في الجريدة الرسمية عقب الاستفتاء. ويمكن إذن التساؤل حول القيمة القانونية لهذا النص، لان معنى الجملة التي عدلت تغير جذريا، إذ ان رأي المجلس يتعلق برقابة سابقة على التصديق بينما القرار يتعلق برقابة لاحقة على التصديق، ولزيم من المعلومات راجع مقالنا «تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر»، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 51، 1995، ص 263-284 وكذلك مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، عدد 4، 1995، ص 11-34.
43. من البديهي ان العلاقة بين المعاهدات ذات الشكل المبسط والدستور لا تثير اية مشكلة. فإذا كانت هذه المعاهدات لا تسمو على القانون العادي فإنها لا تسمو على الدستور.
44. انظر احمد محيو، المرجع السابق، ص 429-430. وانظر كذلك الدكتور سعيد بوشعير النظام السياسي في الجزائر، دار الهدى، 1990، ص 422-423 وكذلك القانون الدستوري و النظم السياسية، الجزء الاول، المؤسسة الوطنية للكتاب و ديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص 214. ولكن قارن فوزي لوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 218.
45. تنص المادة 169 على إنه «إذا ارتأى المجلس الدستوري ان نصا تشريعا او تنظيميا غير دستوري، يفقد هذا النص اثره ابتداء من يوم قرار المجلس».
46. انظر المادة 32 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات.
47. لمزيد من المعلومات حول الحجج التي قدمناها لمحاولة إثبات تمتع المجلس الدستوري بسلطة الرقابة السابقة فقط انظر مقالنا تطبيق القانون الدولي الاتفاقي ... السابق الإشارة إليه ص 278-282 من المجلة المصرية ص 28-32 من مجلة العلوم الاجتماعية.
48. راجع مثلا موقف القاضي الأمريكي (محكمة نيويورك القسم الشمالي) في قضية غلق مكتب منظمة التحرير الفلسطينية لدى منظمة الامم المتحدة تطبيقا لنصوص قانون مكافحة الارهاب لسنة 1987. انظر د. احمد ابو الوفاء محمد، التعليق على \* الراي الاستشاري الخاص بهدى انطباق الالتزام بالتحكيم وفقا للفصل 21 من اتفاق 26 جوان 1947 بخصوص مقر منظمة الامم المتحدة\* المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 44، 1988، ص 285-288.

49. تنص المادة 91 على ما يلي:

يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها. ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة.

50. اشار الدكتور سعيد بوشعير مثلاً إلى أن الغموض الذي اكتنف هذه المادة يرجع إلى السرعة في إعداد الدستور وتقديمه إلى الشعب في الموعد المحدد، انظر النظام السياسي في الجزائر، المرجع السابق، ص 422-423 وكذلك القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، المرجع السابق ص 214.

51. يشير Ch. Rousseau إلى أن الولايات المتحدة الأمريكية أبرمت 845 معاهدة من سنة 1789 إلى سنة 1945 مقابل 1492 اتفاقية تنفيذية وإلى أن النسبة بلغت 46 معاهدة خلال الفترة من 1939 إلى 1945 مقابل 310 اتفاقية تنفيذية. وفي سنة 1946 أبرمت 15 معاهدة مقابل 183 اتفاقية تنفيذية. المرجع السابق، ص 38.

52. انظر مثلاً الدستور المصري لسنة 1971 (م.151) والدستور الفرنسي لسنة 1958 (م.53)

53. تنص المادة 33 من دستور فنلندا لسنة 1919 على أن موافقة غرفة النواب ضرورية لتصديق رئيس الدولة على المعاهدات التي تتضمن

نصوصاً تدخل في الاختصاص التشريعي للبرلمان انظر M Duverger، المرجع السابق، ص 722.

54. يستحسن استخدام هذا المصطلح بدلاً من مصطلح المعاهدات التي تعدل محتوى القوانين، لأن هذا الأخير يشمل كذلك اللوائح والتنظيمات والتي لا يوجد مبرر لإدراجها في هذا المجال وربما لهذا السبب تراجع المشرع الدستوري الفرنسي عن استخدام هذا المصطلح الأخير وعوضه بالمعاهدات التي تعدل نصوصاً ذات طابع تشريعي في المادة 53 (les dispositions de nature législative)

55. انظر الخير قشي تطبيق القانون الدولي.... المرجع السابق، ص 19 وما بعدها

56. انظر M. Duverger، المرجع السابق، ص 688.

57. انظر Louis Cavaré، المرجع السابق، ص 100.

58. من الدساتير التي تستخدم هذا المصطلح الدستور المصري لسنة 1971 في مادته 151

59. كإيجار منطقة الهقار مثلاً لإطلاق الصواريخ باعتبارها من أحسن مناطق العالم ملائمة لذلك نظراً لمناخها المتميز على مدار السنة.

60. قارن مثلاً نص المادة 53 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمادة 151 من الدستور المصري لسنة 1971