

العلاقة بين السلكتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية

الحير قشي *

الملخص

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: أولا ، 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 أو إبطالها استنادا إلى عدم دستوريته ، وثانيا تقويم ذلك الدور ثم تقديم بعض الاقتراحات المتواضعة.

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

الكلمات المفتاحية: السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، العلاقة بينهما ، إدارة العلاقات الخارجية ، السياسة العامة للأمم ، 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 الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2.

أولاً: استئثار السلطة التنفيذية بإدارة العلاقات

الخارجية

كرست التعديلات الدستورية المتعاقبة لدستور 1989 المبدأ الذي أقرته الدساتير السابقة عليه والمتمثل في انفراد السلطة التنفيذية بإدارة العلاقات الخارجية للدولة. إلا أن هذا لا يعني مشاركة الحكومة في وضع السياسة الخارجية بل إن رئيس الجمهورية انفراد بهذه المهمة.

أ- انفراد رئيس الجمهورية بوضع السياسة العامة

الخارجية وتنفيذها

اتفقت الدساتير الجزائية على تكريس هذا المبدأ. فقد نصت المادة 46 من دستور 1963 على أن رئيس الجمهورية «يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد طبقاً 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 رئيساً للدولة وقائداً للوظيفة التنفيذية طبقاً للمادة 104. ولم يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة وضع السياسة العامة «للأمة 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»² - خوله جميع الصلاحيات اللازمة لوضع وإدارة وتنفيذ السياسة العامة للدولة داخلياً وخارجياً في إطار فلسفة الحزب الواحد. فالحكومة كانت مجرد أداة في يد رئيس الجمهورية لتنفيذ سياسته. فهو الذي «يعين أعضاء الحكومة ومن بينهم وزير أول 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»³. ولكن الغرابة تكمن في الاحتفاظ بالمبدأ ذاته في دستور (1989) الذي تبنى العديد من

خصائص النظام البرلماني واعتمد فلسفة التعددية الحزبية. فلم تعد الحكومة -دستورياً- مجرد آلة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، بل إن أعضائها يختارون من قبل رئيس الحكومة⁴، الذي أصبح مكلفاً بوضع برنامج حكومته وتنفيذه بعد أن يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني⁵، ويمكن أن تسأل الحكومة سياسياً عن عملها نتيجة إيداع المجلس الشعبي الوطني لمطلب رقابة، أو بسبب عدم موافقة المجلس على لائحة الثقة التي قدمها له رئيس الحكومة⁶. وبمعنى آخر فإن روح النصوص الدستورية توحى بأن رئيس الحكومة يضع برنامج حزبه الحائز على الأغلبية البرلمانية وليس حزب رئيس الجمهورية، وأنه يمكن أن يحدث تعايشاً 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»⁷، و«يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها»⁸.

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 أول تقتصر مهمته على تنفيذ برنامج الرئيس وتنسيق العمل الحكومي تحقيقاً لهذا الهدف. وخول التعديل الدستوري سلطة كاملة للرئيس في اختيار الوزير الأول وإنهاء مهامه بغض النظر عن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، بدلاً عن فكرة رئيس حكومة يتمتع بسلطات أوسع يختار من الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية. ويظهر جلياً 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 -عملياً- بسلطة تقديرية كاملة في اختيار من يراه أقدر على تنفيذ برنامجه الذي

يتعارض مع حقيقة وجود الاتفاقيات التنفيذية أو ذات الشكل المبسط¹³ التي عادة ما تبرمها الحكومة ولا تحتاج لدخولها حيز النفاذ الى تصديق بل يكفي توقيعها من شخص مؤهل للإلزام دولته سواء بناء على تفويض او بحكم وظيفته ، كوزير الخارجية ورئيس الحكومة بالنسبة لجميع المعاهدات أو السفير وممثل الدولة لدى منظمة دولية أو مؤتمر دولي بالنسبة لأنواع محددة من المعاهدات ، وهو بذلك يتعارض نظريا مع اتفاقية فينا لقانون المعاهدات.¹⁴

ويبدو أن واضعي دستور 1989 في صيغته الأصلية — كما سبق بيانه - قد قصدوا مواجهة فرضية حدوث تعايش في الحكم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في حالة انتهاء هذا الأخير لحزب آخر مغاير. حيث يمكن في هذه الحالة لرئيس الجمهورية أن يغل يد الحكومة نهائيا ويحول دون إبرامها لأي 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 أن دستور 1976 نص على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض ، بأي حال من الأحوال ، بعض السلطات التي حددتها المادة 116 إلا أن ذلك لم يشمل تفويض سلطته في إبرام المعاهدات بمقتضى المادة 111(17).¹⁵

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:

أ- إصدار لائحة حول السياسة الخارجية

أتاحت المادة 130 من الدستور الحالي للبرلمان أن يفتح «مناقشة حول السياسة الخارجية» بناء على مبادرة ذاتية منه ، أي بناء على طلب رئيس إحدى الغرفتين ، أو بناء على طلب من رئيس الجمهورية. إلا أن الدستور لم يرتب أثرا قانونيا حاسما على هذه المناقشة. فأقصى ما يمكن أن تتوج به هو إصدار لائحة تبليغ إلى رئيس الجمهورية. ولا شك في أن هذه

التزم به أمام الشعب عند انتخابه وحظي بموافقة وتفويض "الوزير الأول" المختار سلطة تحديد الأدوات والوسائل الملائمة لتنفيذ ذلك البرنامج سواء في خطوطه العريضة أو جزئياته.⁹ وبذلك تكون مسؤولية الوزير الأول مزدوجة سياسيا أمام رئيس الجمهورية عن الالتزام بتنفيذ برنامجه وأمام البرلمان عن "مخطط العمل" الذي أعده تنفيذًا لبرنامج الرئيس وقدمه للبرلمان بمجلسيه من أجل 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 ، وبتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم¹⁰. كما أنه يعين وزير الخارجية بصفة مباشرة وليس بناء على اقتراح من رئيس الحكومة كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء الحكومة الآخرين.¹¹ وهو الذي يتولى إبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها كما سيأتي بيانه.

إلا أن 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 أن يفوض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها ، ولو إلى وزير الخارجية المعين من طرفه.¹² 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 الأشخاص المفوضين بإبرام المعاهدات للسلطات التي خولت لهم ، فإن انفراد الرئيس بسلطة إبرام المعاهدات غير مبرر عمليا ونظريا: فمن الناحية العملية يستحيل على رئيس الجمهورية أن يضطلع بنفسه بإبرام عشرات الاتفاقيات الدولية سنويا ، ناهيك عن تعارض هذا النص مع الأعراف الدولية التي جرت على قيام وزارة الخارجية أساسا ، بالاشتراك مع بقية الوزارات ، بإبرام الاتفاقيات الدولية. كما أنه

لرقابة الجهاز التشريعي. فقد نصت المادة 131 على أن «يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي يترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة».

ويتضح من النصوص السابقة إتباع جميع الدساتير الجزائرية للأسلوب المعروف 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 أن سلطة الجهاز التشريعي في مراقبة الجهاز التنفيذي في إبرام المعاهدات الدولية تعتبر أكثر أهمية مقارنة بسلطة فتح مناقشة حول السياسة الخارجية أو إصدار لائحة بشأنها إلا أن هذه الأهمية تتوقف على مدى شموليتها وفعاليتها.

1- محدودية المساهمة

يلاحظ أن 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 أن هذا لا يعني أن هذين الدستورين قد تراجعا، واقعا، مقارنة بدستور 1963 الذي نص في مادته 42 على أن رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدات، الاتفاقيات والاتفاقات الدولية بعد استشارة الجهاز التشريعي. فقد انتقد هذا النص لقصوره سواء من حيث روحه أم من حيث صياغته. فالتعداد غير المبرر الوارد في هذه المادة للمعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات قصد به شمول كل ما تبرمه السلطة التنفيذية من اتفاقيات، سواء أكانت ثنائية أم متعددة الأطراف، وسواء أكانت معاهدات بالمعنى الفني أم اتفاقيات تنفيذية لا تحتاج إلى تصديق. ويؤدي هذا التفسير إلى نتيجة مفادها أن هذا النص منح الجهاز التشريعي الكثير والقليل في نفس الوقت.¹⁹

اللائحة تفتقد إلى القوة القانونية الإلزامية، رغم ما قد تتمتع به -عمليا- من قيمة معنوية باعتبارها صادرة عن ممثلي الشعب. وتجدر الإشارة إلى أن ممارسة هذه السلطة قد لا تكون عادية. فاللائحة لا تصدر إلا «عند الاقتضاء» وبشرط الموافقة عليها من البرلمان «المنعقد بغرفتيه المجتمعيتين معا». ويعني هذا أنه لم يعد في مكنة المجلس الشعبي الوطني إصدار هذه اللائحة منفردا بل لابد من موافقة الغرفة الثانية أولا على الفكرة وثانيا على نتيجة المناقشة. ويمكن إجهاض المحاولة من خلال التأثير على ثلث أعضاء مجلس الأمة المعينين من قبل رئيس الجمهورية، إضافة للأعضاء الآخرين في الغرفتين الذين ينتمون لحزب الرئيس (في حالة ترشحه بهذه الصفة). ويمكن القول أنه 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 لأكثر الوسائل فاعلية لتنمية التعاون السلمي بين الدول مهما كانت أنظمتها الدستورية والاجتماعية، أي المعاهدات.¹⁶ فقد نص دستور 1963 على أن رئيس الجمهورية يقوم بالتوقيع والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات، والاتفاقات الدولية بعد استشارة المجلس الوطني، ويعمل على تنفيذها.¹⁷ كما نصت المادة 44 منه على أن الرئيس يقوم بإعلان الحرب وإبرام السلم بموافقة المجلس الوطني.

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

وأكد دستور 1989 والتعديلات التي طرأت عليه على سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها¹⁸، إلا أنه أدخل تعديلا في مجال المعاهدات الخاضعة

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.

أ- مفهوم المساهمة

قد يفهم من النصوص الدستورية المختلفة السابقة أن الدساتير الجزائرية منحت للجهاز التشريعي حق مشاركة رئيس الجمهورية في سلطة التصديق على بعض المعاهدات الدولية. والحقيقة أن 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 أن الجهاز التشريعي يشارك رئيس الجمهورية في سلطة التصديق. فسلطة البرلمان لا تتعدى منح إذن لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصه الدستوري.²³ بل أن رئيس الجمهورية غير ملزم بإعطاء أثر 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

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

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

ومن جهة أخرى فإن صياغة النص توحي بأن 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 أن ذلك يؤدي - عمليا - إلى إثقال غير مبرر لكاهل البرلمان مع إمكانية عرقلة الحكومة عن أداء مهامها، خاصة أنه لا ينعقد بصفة مستمرة. ثم ما المقصود بكلمة «استشارة» المجلس الوطني؟ إنها تعني، من جهة، «إخطار» البرلمان بجميع الاتفاقيات الدولية والحصول على «رأيه» قبل الالتزام بها نهائيا. ولكن ما هو الأثر القانوني المترتب على رأي المجلس، وما هو الجزاء الذي قد يترتب عن إهمال الأخذ بمضمونه؟ لم يتضمن الدستور إجابة لذلك، وبالتالي فلا مفر من اللجوء إلى تفسير النص. ويؤدي التفسير اللفظي الضيق له إلى نتيجة مفادها أن 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 لرأي سلبي في الموضوع أم بإصدار موافقة صريحة.²¹ وإذا كان هذا التفسير لا يثير أي مشكل فيما يتعلق بالاتفاقيات محدودة الأهمية فإن الوضع قد يختلف بالنسبة للمعاهدات ذات الأهمية القصوى والتي يمكن أن تفرض على الدولة أعباء ثقيلة.²² والاستثناء الوحيد على ذلك يتعلق بمعاهدات السلم التي لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصادق عليها إلا إذا تحصل على موافقة سابقة بذلك من البرلمان (مادة 44 من الدستور).

البرلمان أكثر²⁸، إلا أنه لم يوفق في مجال السياسة الخارجية لأنه حافظ 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 أن تنشأ بين الجهازين التنفيذي والتشريعي.

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

ويمكن أن تشمل هذه الفئة الأخيرة المعاهدات المتعلقة بالجنسية، المساعدات القضائية، تنفيذ الأحكام الأجنبية، الحماية، الاتفاقيات القنصلية، تسليم المجرمين والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان.²⁹

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 تعارض مع تشريع نافذ في المجال الداخلي ما لم يتبناها النظام الداخلي.³⁰ ولذلك اشترط دستور 1976 صدور قانون من المجلس الشعبي الوطني يدمج أحكام المعاهدة في ذلك النظام.

والمفروض أن يحدث العكس، أي أن التمسك بضرورة الموافقة البرلمانية المسبقة للتصديق على المعاهدات الدولية تبدو أهميته أكثر متى وجد نص دستوري يكرس سمو

وتلك التي تعدل 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. ألا يمكن القول أن كل معاهدة تعتبر سياسية بطبيعتها؟²⁴ لا شك أن التصرفات التي تتم بين دول تتمتع بالسيادة قابلة بطبيعتها لأن تتم في سياق سياسي.²⁵ إلا أن ذلك لا يحجب حقيقة أن هنالك بعض المعاهدات التي يغلب عليها الطابع السياسي، أو أنها سياسية بطبيعتها نظرا لتعلقها بأمن الدولة واتحاداتها السياسية وتحالفاتها في المجال الدفاعي العسكري وما يمكن أن تؤدي إليه من تعديلات على إقليم الدولة أو حدودها.²⁶ وبذلك فإن هذا الاصطلاح واسع بحيث يمكن أن يشمل أنواعا من المعاهدات أوسع 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 أو إعارتها إضافة إلى معاهدات 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.²⁷ ونظرا لغياب الجهاز الدستوري الذي يمكنه الفصل في مدى دستورية المعاهدات لم يبق أمام الجهاز التشريعي سوى مناقشة الأمر وإصدار توصية في الموضوع يوجهها إلى رئيس الجمهورية طبقا للمادة 157 يخطر فيها بعدم دستورية المعاهدة نظرا لعدم عرضها عليه رغم طابعها السياسي، ويبقى رئيس الجمهورية حرا في التصديق عليها أو عدم التصديق -إذا لم يكن ذلك قد حدث بالفعل- أو إلغاؤها، 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

الفئة من المعاهدات لتعلقها بعنصر من عناصر وجود الدولة وهو الإقليم.³³

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 الأثر الذي يترتب على هذه المخالفة على المستويين الدولي والداخلي. فعلى المستوى الدولي فإن هذا التساؤل يثير مسألة التصديق الناقص. ومن المعروف أنه لا يمكن للدولة التذرع بقانونها الداخلي كتبرير لعدم وفائها بالتزاماتها الاتفاقية.³⁴ إلا أن المادة 46 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات قيدت هذا المبدأ العام وسمحت للدولة أن تتمسك ببطان المعاهدة استناداً 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 أهمية جوهرية من قانونها الداخلي. وبذلك فإن الاتفاقية أخذت بمعيار المظهرية، بمعنى أنه إذا كان عدم اختصاص رئيس الجمهورية واضحاً وظاهراً بحيث يسهل على الطرف الآخر 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 "واضحاً إذا تبين بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادي وبحسن نية". فالاتفاقية حاولت إذن حماية الطرف الآخر حسن النية. ويفقد هذا المبرر سبب وجوده إذا كانت الدولة الأخرى، مثلاً تعلم وقت تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة بأنه تصرف بالمخالفة للدستور. وبديهي أن عبء الإثبات يقع على عاتق من يدعي وضوح المخالفة أو سوء النية.³⁵

وإذا كانت حالات التصديق الناقص نادرة، كما أشارت لجنة القانون الدولي،³⁶ 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 أنه

المعاهدات على القانون الداخلي، حيث أن هذا الشرط ينسجم أكثر مع مبدأ التوازن بين السلطات ويحول دون تعدي السلطة التنفيذية على الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية أو تحول السلطة التنفيذية إلى سلطة تشريعية أسمى بمكنتها إلغاء أو تعديل ما يشرعه البرلمان بواسطة ما تبرمه من معاهدات. ولذلك كان من الأجدر الاحتفاظ بشرط الموافقة البرلمانية المسبقة للتصديق على المعاهدات التي تعدل محتوى القانون. ويبدو أن دستوري 1976 و1989 حاولا تأسيس 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 الأول أشار 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 أهمية، 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 أثارها خطيرة في جميع المجالات سواء الاقتصادية أم الاجتماعية أم السياسية.³¹ أما فيما يتعلق بالنوع الثاني من المعاهدات فقد رأينا أن دستور 1976 أشار إلى المعاهدات التي تعدل محتوى القانون فقط، بينما أهمل الدستور الحالي الإشارة إلى هذه الفئة من المعاهدات وذكر المعاهدات التي تترتب عليها أعباء غير واردة في ميزانية الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص وتلك المتعلقة بحدود الدولة. وإذا كانت العلاقة بين المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص وبين اختصاص البرلمان واضحة فإن علاقة المعاهدات الأخرى به لا تقل وضوحاً. فالبرلمان هو الذي يعتمد الميزانية، وبالتالي فإن أي تعديل فيها يقتضي تدخله. وبمقتضى هذا النص فإن تدخل البرلمان يصبح واجباً لنفاذ المعاهدة حتى ولو كانت قيمة النفقات التي تفرضها على ميزانية الدولة بسيطة. كما يترتب على تعديل الحدود تعديلاً على النطاق المكاني لتطبيق القانون الذي تصدره السلطة التشريعية³²، إضافة إلى الأهمية القصوى لهذه

يلي: «يفصل المجلس الدستوري ، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية»

كما نصت المادة 168 على أنه «إذا ارتأى⁴² المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق ، أو اتفاقية ، فلا يتم المصادقة عليها». وتوحي صياغة هذا النص أن العلاقة بين الدستور والمعاهدة بسيطة جدا بحيث لا يمكن أن يحدث تناقض بينهما لأنه لا يمكن المصادقة على اتفاقية تتعارض مع الدستور.⁴³

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

إلا أن صياغة المادة 165 أثارت خلافا حول نطاق سلطة المجلس الدستوري من حيث مدى شمولها للرقابة اللاحقة للتصديق ، أي 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 نتيجة مفادها أن سلطة المجلس الدستوري تشمل إلغاء المعاهدات التي تم التصديق عليها ، أي الرقابة اللاحقة ، كما تشمل سلطة منع التصديق على معاهدة ارتأى المجلس عدم دستورتها أي الرقابة السابقة⁴⁴ . ولكن يمكن أن تحتل هذه المادة تفسيرا آخر مفاده أن المجلس الدستوري لا يملك الرقابة اللاحقة متى تمت قراءة هذه المادة على ضوء المادتين 168 و 169 ،⁴⁵ أي متى تم اعتماد قاعدة التفسير الثابتة دوليا⁴⁶ ودائليا ، والتي تقتضها ضرورة تفسير النص وفقا للمعنى العادي لألفاظه في علاقته بالنصوص الأخرى ، أي تفسير النص ضمن السياق الخاص به وعدم تفسيره بطريقة تجعله مبتورا عن بقية النصوص ، وكذلك ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الآثار التي تترتب عن اعتماد تفسير معين. فمما لا شك فيه أن تفسير المادة 165 (1) بطريقة تخول المجلس الدستوري سلطة إلغاء المعاهدات التي تمت المصادقة عليها بالمخالفة للدستور يتعارض مع الالتزامات

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 فينا³⁷ أم اللاحقة لها³⁸ ، أن فكرة عدم الاختصاص الدستوري لا تؤدي في الواقع إلى إلغاء المعاهدات. فرغم دخول اتفاقية فينا حيز النفاذ سنة 1980 فإنه لم يتم الاستناد إلى المادة 46 أمام القضاء الدولي لإبطال المعاهدة.³⁹ وتؤكد قضية *Eastern Greenland* ، التي فصلت فيها المحكمة الدائمة للعدل الدولي سنة 1933 ، تردد المحاكم الدولية في النظر خلف السلطة الواضحة لشخص مؤهل للإلزام دولته.⁴⁰

أما على المستوى الداخلي فإن تصديق رئيس الجمهورية على معاهدة بمخالفة المادة 131 من الدستور يترتب عليه أثر مهم يتمثل في عدم تطبيق القاضي الجزائري للمعاهدة باعتبارها أسمى 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 أن 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.⁴¹

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 أن يمارس نوعا من الرقابة على المعاهدات التي يبرمها الجهاز التنفيذي عن طريق إثارة مسألة دستورتها. فقد نصت المادة 165 على ما

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 أولاً للموافقة عليها قبل التصديق عليها.

ثالثاً: تقويم

استناداً إلى ما 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 جداً مقتضاها عدم دستورية أغلب المعاهدات التي أبرمت منذ سنة 1989. فالممارسة الجزائرية تؤكد مشاركة وزير الخارجية والأشخاص الآخرين 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 أن يتولى رئيس الجمهورية إبرام معاهدة دولية متعددة الأطراف تتم في إطار منظمة دولية أو مؤتمر دولي أو تحت رعايتهما منفرداً بدءاً بالتفاوض بشأنها وانتهاء بتوقيعها أو التصديق عليها، لأن ذلك معناه -ببساطة- إقامته بالخارج خلال فترة قد تستمر لسنوات. فكل المعاهدات الدولية التي أبرمتها الجزائر خلال هذه الفترة تعتبر إذن غير دستورية إذا تفاوض بشأنها أو وقعها -بأي شكل من أشكال التوقيع- أو قبلها أو وافق عليها أو تبادل الوثائق الخاصة بها شخص آخر غير رئيس الجمهورية لأن الدستور حرم على هذا الأخير أن يفوض اختصاصه بإبرام المعاهدات الدولية -مهما كان نوعها- إلى أي شخص آخر. والتساؤل الذي يطرح إذن قد 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 أجرى عليه سنة 1996. فقد كان هم واضعته مواجهة مشاكل معنية في فترة زمنية محدودة. ومن هذه المؤشرات الطريقة التي تمت بها صياغة

الاتفاقية للجزائر. فبانضمامها إلى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات سنة 1988 التزمت الجزائر بمقتضى المادة 46 من الاتفاقية بترجيح التزاماتها الاتفاقية على قواعد قانونها الدستوري في حالة تعارضهما، إلا إذا تعلق الأمر بالمخالفة لقاعدة جوهرية من قانونها الداخلي تتعلق باختصاص إبرام المعاهدات (وهو ما لا ينطبق على المسألة موضوع البحث) وطبقاً للشروط التي حددتها تلك المادة.

وعلى العكس من ذلك فإن تفسير المادة 165 بطريقة تقيد سلطة المجلس الدستوري بإبداء رأيه فقط حول دستورية المعاهدات غير المصادق عليها يؤدي إلى استبعاد وجود تناقض بين الالتزامات الدولية للجزائر بمقتضى المعاهدة وقوانينها الداخلية المجردة لها من كل أثر داخلياً. فالمعاهدة تنتج أثارها كاملة على المستوى الدولي بمجرد التصديق عليها. ولذلك يبدو أن المشرع الدستوري قصد تقادي هذا التناقض بعدم النص على إمكانية الرقابة اللاحقة في المادة 168.⁴⁷

ومهما كان قصد المشرع الدستوري فإن التفسير الذي اعتمدها ينسجم أكثر مع محاولة جعل القوانين الداخلية متلائمة مع الالتزامات الدولية، وهو الموقف الذي يجب على القاضي الجزائري اعتماده، كما فعل قضاة دول أخرى.⁴⁸

ولا شك في أن فعالية 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 أن نطاق هذه السلطة يكون أوسعاً في حالة تمتعه بسلطة إلغاء المعاهدات غير الدستورية، لأن ذلك يعني أنه يمكن للجهاز التشريعي أن يعرض كل المعاهدات مهما كان نوعها على المجلس الدستوري للفصل في مدى دستورتها. وعلى العكس من ذلك فإن 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 و131.⁴⁹

ومن البديهي كذلك أنه يمكن للجهاز التشريعي أن يطلب إلغاء معاهدة ما ليس بسبب تعارض أحكامها مع

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 عليها⁵²

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 أو نامية، من الدول العظمى أم الصغرى... 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، والاتفاقات المبرمة مع المنظمات الدولية بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة».

إن ذكر المعاهدات التي تتعلق بمسائل تدخل في اختصاص البرلمان قد يوسع أكثر من مدى مساهمته في مجال إبرام المعاهدات مقارنة بمحاولة حصر هذه المعاهدات في ثلاثة أو أربعة أنواع⁵³. وفي حالة الاستغناء عن هذا الاصطلاح والاحتفاظ بالتعداد الوارد في المادة 122 من دستور 1989 يحبد إضافة فئة المعاهدات التي قد تعدل نصوصا ذات طابع تشريعي⁵⁴ إلى فئة المعاهدات التي تترتب عليها أعباء غير واردة في الميزانية وتلك المتعلقة بقانون الأشخاص. وتضمن هذا الإضافة عدم اعتداء السلطة التنفيذية على الاختصاص الدستوري الأصيل للبرلمان المتمثل في التشريع، خاصة بعد أن أصبحت المادة 132 من نفس الدستور تسمح للسلطة التنفيذية بالتشريع بطريقة غير مباشرة عن طريق المعاهدات.

المادة 155 من دستور 1989. وقد اعترف بذلك بعض المشاركين في إعداد الدستور⁵⁰. ومن الدلائل كذلك على التسرع تعديل مادة في الدستور دون عرضها مع بقية المواد موضوع التعديل على الاستفتاء الشعبي، وهوما يمكن وصفه بالتعديل الفعلي (de facto).

والنتيجة التي يمكن استخلاصها إذن هي أن الرغبة في تحقيق بعض الأغراض الآتية 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 تتعد - واقعيًا - 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 أكد أن السلطة الوحيدة التي مارسها الجهاز التشريعي هي الموافقة على المعاهدات التي أبرمتها 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.

4- بعض الاقتراحات

إن أي اقتراح حول مدى مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية يجب أن يتمحور حول محاولة التوفيق بين المبالغة في توسيع أو تقليص دور البرلمان في هذا المجال. فقد ثبت عمليا أن المغالاة في توسيع دوره باشتراط موافقته 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 إن المعاهدات التي تحتاج إلى إذن سابق من مجلس الشيوخ أصبحت تشكل نسبة ضعيفة جدا مقارنة بالفئة الأخرى⁵¹.

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 أن قيام البرلمان بممارسة اختصاصه بفتح مناقشة حول اتفاقية أبرمها الجهاز التنفيذي وتوجيه لائحة إلى رئيس الجمهورية يخرجه فيها بعدم دستورية تصديقه على تلك المعاهدة طبقاً للمادة 130 من الدستور قد يشكل حاجزاً أمام رئيس الجمهورية، خاصة إذا أخذ بعين الاعتبار مدى تأثير ذلك على الرأي العام.

وإضافة إلى ما سبق فإن دساتير بعض الدول قد استخدمت المصطلح ذاته أو مصطلح مشابه. فالمادة 80 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 تشير إلى المعاهدات ذات الطبيعة السياسية.⁵⁶ وتنص المادة 59(2) من القانون الأساسي الألماني على المعاهدات التي تنظم العلاقات السياسية للفدرالية الألمانية.⁵⁷

وتنطبق الملاحظات السابقة، على العموم، على انتقاد مصطلح المعاهدات التي قد تمس بحقوق السيادة.⁵⁸ ويشمل مصطلح المعاهدات التي "تمس النظام القانوني الإقليمي أو حقوق السيادة" المعاهدات المتعلقة بالاتحاد، الانفصال، الحدود، التبادل، التنازل، الضم، الإعادة والإيجار. وإذا كان من المستبعد تصور إبرام معاهدات يتم بمقتضاها التنازل عن أجزاء من الإقليم أو تبادلها أو ضم أقاليم أخرى إليه فإن إيجار مناطق منه لاستخدامها كقواعد عسكرية أو لإطلاق الصواريخ مثلاً نظراً لسماتها الاستراتيجية - الجغرافية أو المناخية أمر وارد في ظروف اقتصادية صعبة.⁵⁹

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

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

فكما سبقت الإشارة فإن هذه المادة جعلت من المعاهدات التي يتم التصديق عليها وفقاً للشروط المحددة في الدستور أسمى 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 أن تعدل أو تلغي تشريعاً نافذاً صادراً من البرلمان.⁵⁵

ويؤدي الاقتراح المشار إليه أعلاه 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 أو الحياد وغيرها. لا شك أن مصطلح «المعاهدات السياسية» ينطوي على نوع من الغموض وقد يثير مشكلة التكيف وتحديد الجهاز المختص بذلك، إلا أنه لا يمكن إنكار أن 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 أو رئيس مجلس الأمة إلى المجلس الدستوري لطلب إصدار رأي بعدم دستورية معاهدة أبرمها الجهاز التنفيذي بسبب عدم عرضها عليه أولاً. إلا أن هذا الحل يقتصر في -أبنا- على المعاهدات التي لم يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد، لاعتقادنا أن المواد 165، 168 و169 لا تخول المجلس الدستوري سوى الرقابة السابقة على دستورية المعاهدات.

وإذا فسر المجلس الدستوري هذه النصوص بأنها تخوله الرقابة اللاحقة كذلك فإن مشكلة التكيف لا تطرح إطلاقاً، بحيث يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يلجأ إلى المجلس الدستوري لإصدار قرار بعدم دستورية معاهدة ما، ومن ثم إلغائها. ولا يمكن التقليل من فاعلية هذا الحل حتى لو اقتصر على سلطة المجلس الدستوري على الرقابة السابقة فقط، لأن المعاهدة عادة ما تتطلب مراحل طويلة قد تسمح للبرلمان بالعلم بها قبل التصديق عليها. كما نعتقد بأن إمكانية تعسف الجهاز التنفيذي في تكيف معاهدة ما بأنها غير سياسية رغم طابعها السياسي الواضح لا يبرر رفض هذا الاقتراح.

بين الالتزامات الدولية للجزائر وقانونها الداخلي عن طريق تفادي إبرام معاهدات تتعارض مع الدستور—كما جاء في المادة 168 — فان صياغة المادة 165 تحتمل أكثر من تفسير. ولتفادي ذلك التناقض وإزالة هذا الغموض فإنه يستحسن إعادة صياغة هذه المادة في أي تعديل لاحق للدستور ، بحيث تضاف إلى الفقرة الأولى من المادة 165 جملة «وفقا للمواد التالية» ، أي أن تلك الفقرة تصبح كالتالي:

«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 "وفقا للمواد التالية".

سلطة التصديق على المعاهدات نظرا لأهميته ، مع الإشارة إلى أن هذا الإلغاء لا يقيد من سلطات الرئيس بل يخوله سلطة إضافية تتمثل في إمكانية تفويض الاختصاص بإبرام المعاهدات. ويمكن إعادة صياغة تلك الفقرة كالتالي:

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

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

3-أما فيما يتعلق بالصياغة الغامضة للمادة 165 (1)

من الدستور ، فإنه إذا كان قصد المشرع تفادي أحداث تناقض

الهوامش

1. قسم الدستور هذه الوظائف إلى ستة أنواع هي: السياسية (يتولاها الحزب)، التنفيذية، التشريعية، القضائية، التأسيسية والرقابة. حول هذه الموضوع، أنظر:
- Mohamed Bedjaoui, "Aspects internationaux de la constitution algérienne", A.F.D.I. (1977), pp.75-94 at 75-76
2. أنظر:
- 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 أن «يقدم رئيس الحكومة أعضاء حكومته الذين اختارهم لرئيس الجمهورية الذي يعينهم».
- ولكن الممارسة تؤكد أن رئيس الجمهورية هو الذي يعين أعضاء الحكومة وليس رئيس الحكومة. وقد استند رئيس الحكومة السابق أحمد 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. أنظر المادة 70 من الدستور
8. الفقرة الثالثة من المادة 77.
9. حول إعادة تنظيم السلطة التنفيذية راجع بورايو محمد، السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية، أطروحة 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"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية العدد 12، جوان 2014 ص 96-108
- تجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري اعتبر البرنامج الذي تلزم الحكومة بتنفيذه هو برنامج رئيس الجمهورية الذي "حظي بموافقة الشعب عن طريق الفعل الانتخابي معبرا عن ذلك بكل سيادة وبكل حرية، يتولى تنفيذه الوزير الأول الذي يستمد مهامه من رئيس الجمهورية دون سواء وفق مخطط عمل وحسب الكيفيات والإجراءات المقررة... في أحكام الدستور". كما اعتبر المجلس التعديلات التي تضمنها التعديل الدستوري سنة 2008 لا تعدى كونها مجرد "تعديل... يهدف إلى إدخال تغييرات داخل السلطة التنفيذية... طالما أنها تقتصر على اعتماد هيكلية جديدة داخل السلطة التنفيذية فإنها لا تؤثر البتة على صلاحيات السلطات والمؤسسات الأخرى والآليات الدستورية التي يقوم على أساسها توازن "السلطين التنفيذية والتشريعية"..."، راجع رأي 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. وأكثر من ذلك فقد فسرت هذه النصوص عمليا بأنها تسمح بتعيين كاتب الدولة للشؤون المغاربية دون إشراك الحكومة في ذلك، انظر أحمد محيو، المراجع السابق، ص 442.
12. راجع المادة 83 (2) من دستور 1989 و التي أصبحت تحمل رقم 87(2) في تعديل 2008.
13. حول هذه الاتفاقيات أنظر 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 أن هذا الأخير قد واجه هذا الاحتمال بهرونة. فالمادة 20 منه تنص على أن الحكومة تحدد وتوجه سياسة الأمة (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 تم مثلا 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. أنظر المادة 131 من الدستور المعدل سنة 2008.
19. أنظر:
- 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 أن اللجوء الى أسلوب الاتفاقيات التنفيذية لا يمكن ان يتم الا في الحالات التالية (أ) الاتفاقيات التي تتم بمقتضى أو وفقا لتشريع قائم أو معاهدة (ب) الاتفاقيات التي تكون خاضعة لمجلس النواب (الكونغرس) من حيث الاعتماد أو التنفيذ (ج) الإتفاقيات التي تعقد ضمن السلطة الدستورية لرئيس الدولة أو وفقا لها. أنظر:
- 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. أنظر 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 تقرض على رئيس الدولة إخطار البرلمان بالمعاهدات التي يبرمها. أنظر مثلا المادة 151 من الدستور المصري لسنة 1971 التي تنص على أن " رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب البيان..."
- بإستثناء بعض المعاهدات التي عدتها نفس المادة واشترطت بشأنها الحصول على موافقة البرلمان السابقة لصحة التصديق عليها. أنظر د. مُجد طلعت الغنيمي ، الغنيمي الوجيز في قانون السلام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1977 ، ص.103
22. يمكن طبعا للبرلمان أن يمارس في الواقع ضغطا سياسيا على رئيس الجمهورية لإجباره على احترام رأيه السلمي عن طريق تأثيره على الرأي 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 ، أنظر 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 ، أنظر الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي ، 1966 (II) ، ص. 197.
- 198.
25. أنظر أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص.447.
26. لقد لاحظت محكمة العدل الدولية أن ذلك ينطبق حتى على المنازعات القانونية التي تتم بين الدول ، أنظر قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصلين الأمريكيين في طهران ، (1980 I.C.J. Reports at 20, p.3) وقضية الأنشطة الحربية وشبه الحربية في نيكاراغوا وضدها ، (1984 I.C.J. Reports 439, p.) ، وأنظر كذلك الخير قشي ، المنازعات القانونية والسياسية في قضاء محكمة العدل الدولية ، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية لجامعة باتنة ، العدد 2 ، 1994 ، ص 13- 49 وما بعدها.
27. أنظر مُجد بجاوي ، المرجع السابق ، ص.81
28. نفس المرجع
29. في المجال الداخلي أصبحت الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ، إلا أنها لا تسال عن السياسة الخارجية لانها من اختصاص رئيس الجمهورية. ولذلك فكل ما يمكن للبرلمان أن يقوم به في هذا الصدد هو فتح مناقشة حول الموضوع بناء على طلب رئيسه وإصدار لائحة 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 البرتوكول الاختياري الأول الملحق بها و الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية] على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليهما ، وصدرت الموافقة الصريحة للمجلس بمقتضى القانون 89-80 المؤرخ في 25 أبريل 1989 [الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 17 الصادر بتاريخ 26 أبريل 1989] ، ثم صادق رئيس الجمهورية على الاتفاقيتين و البرتوكول الأول المشار إليه بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16 ماي 1989 [الجريدة الرسمية ، عدد 20 ، ص.437].
31. حول هذا الموضوع أنظر: الخير قشي "تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر" ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، مجلد 1995 ، 51 ، ص 263-284 وكذلك مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية لجامعة باتنة ، العدد 1995 ، 4 ، ص 15 وما بعدها.
- تختلف الدساتير اختلافا بينا في محاولة تعداد ما تراه هاما من المعاهدات ، فمثلا نجد أن الدستور المصري يذكر معاهدات التجارة والملاحة ، إضافة إلى بعض المعاهدات السياسية (أنظر د. مُجد سامي عبد الحميد أصول القانون الدولي العام: القاعدة الدولية ، ج. 2 ، ط. 7 ، مؤسسة المعارف بالإسكندرية ، 1995 ، ص.192-193) ، كما يشير الدستور الفرنسي إلى المعاهدات التجارية إضافة إلى المعاهدات السياسية ، أنظر:
- 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 أو التسوية القضائية(م.80) أنظر:
- 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. فالاتفاقية تنطوي على نصوص تتعلق بحدود الإقليم البحري للدولة كتلك المتعلقة بالبحر الإقليمي والامتداد القاري. أنظر الأمر رقم 96-05 المؤرخ في 10 يناير 1996 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، عدد3 الصادر بتاريخ 14 يناير 1996 ، ص.16.
34. أنظر المادة 27 من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات.
35. حول التصديق ناقص أنظر مثلا: د. مُجد سامي عبد الحميد ، المرجع السابق ، ص 193-197 ، د. إبراهيم مُجد 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, 2nd.ed. West Publishing .Co (1987),pp.458-461.
36. أنظر الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي ، 1966 (II) ، ص. 241-242.

37. أنظر مثلاً:

Hans Blix, Treaty Making Power(1960), pp.373-374.

38. أنظر مثلاً:

L.Wildhaber, Treaty Making Power and Constitutions, Helbing & Lichtenhahn, Basel and Stuttgart (1971), pp. 146-181 at 181.

39. أثبتت المادة 46 أمام 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 الملزمة على عاتق أمريكا تعلقت بالاستجابة لاحتياجات إسرائيل ومتطلبات أمنها، نظراً لإبرامها دون موافقة مجلس الشيوخ. ورأى البعض أن هذه المخالفة تعلقت بقاعدة ذات أهمية جوهرية وأن إسرائيل كان يفترض فيها، وبصفة معقولة، العلم بهذا النص الدستوري. إلا أن كتابة الدولة رفضت هذا الموقف، ولم يتخذ مجلس الشيوخ أي إجراء في هذا المجال، أنظر:

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 بنينا للشروط التي يتطلبها دستورهما لإبرام اتفاقية القناة (عدم لجوء بنينا إلى استفتاء ثاني). وأجابت بنينا عن ذلك بأن دستورهما لا يتطلب اللجوء إلى استفتاء ثان، واعتبرت الحكومة الأمريكية الموقف القانوني لبنينا "معقولاً"، أنظر:

71 Am.J.I.L.(1978), pp.635-643; Louis Henken and others, Op. Cit., pp.460-461.

40. ادعت النرويج في هذه القضية أمام المحكمة بأن وزير خارجيتها لم يكن مؤهلاً دستورياً لإبرام اتفاقية دولية إلزامية حول "مسائل ذات

أهمية" بدون موافقة الـ King in Council، إلا أن المحكمة رفضت اعتبار هذا القيد الدستوري كأساس لإبطال تعهد وزير الخارجية، مقرر أن وزير الخارجية تصرف في إطار سلطته. أنظر P.C.I.J. Series A/B., No.53.

41. رفض القاضي الفرنسي تطبيق المعاهدات التي تم التصديق عليها بشكل غير صحيح، أنظر Ch. Rousseau المرجع السابق، ص. 42.

42. تجدر الإشارة إلى أن المادة 158 من دستور 1989 كانت تنص على أنه «إذا قرر المجلس الدستوري...». والغريب أن 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، لأن معنى الجملة التي عدلت تغيير جذرياً، إذ أن رأي المجلس يتعلق برقابة سابقة على التصديق بينما القرار يتعلق برقابة لاحقة على التصديق، ولمزيد 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 أن العلاقة بين المعاهدات ذات الشكل المبسط والدستور لا تثير أية مشكلة. فإذا كانت هذه المعاهدات لا تسمو على القانون العادي فإنها لا تسمو على الدستور.

44. انظر أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 429-430. وانظر كذلك الدكتور سعيد بوشعير النظام السياسي في الجزائر، دار الهدى، 1990،

ص. 422-423 وكذلك القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الأول، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية، 1993، ص. 214. ولكن قارن فوزي أوسديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص. 218.

45. تنص المادة 169 على أنه «إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار

المجلس».

46. أنظر المادة 32 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

47. لمزيد من المعلومات حول الحجج التي قدمناها لمحاولة إثبات تمتع المجلس الدستوري بسلطة الرقابة السابقة فقط انظر مقالنا تطبيق

القانون الدولي الإثباتي... السابق الإشارة إليه ص 278-282 من المجلة المصرية ص 28-32 من مجلة العلوم الاجتماعية.

48. راجع مثلاً موقف القاضي الأمريكي (محكمة نيويورك القسم الشمالي) في قضية غلق مكتب منظمة التحرير الفلسطينية لدى منظمة الأمم المتحدة تطبيقاً لنصوص قانون مكافحة الإرهاب لسنة 1987. انظر د. أحمد أبو الوفاء، التعليق على * الرأي الاستشاري الخاص بمدى انطباق الالتزام بالتحكيم وفقاً للفصل 21 من اتفاق 26 جوان 1947 بخصوص مقر منظمة الأمم المتحدة* المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 44، 1988، ص 285-288.

49. تنص المادة 91 على ما يلي:

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

50. أشار 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. أنظر 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 بدلا 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 نصوصا 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. أنظر M. Duverger ، المرجع السابق ، ص 688.
57. أنظر Louis Cavaré ، المرجع السابق ، ص 100.
58. من الدساتير التي تستخدم هذا المصطلح الدستور المصري لسنة 1971 في مادته 151
59. كإيجار منطقة الهقار مثلا لإطلاق الصواريخ باعتبارها من أحسن مناطق العالم ملائمة لذلك نظرا لمناخها المتميز على مدار السنة.
60. قارن مثلا نص المادة 53 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمادة 151 من الدستور المصري لسنة 1971