# الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة في دول شمال إفريقيا (الجزائر وتونس والمغرب )

**عباس نصيرة** [1]

[1] طالبة الدكتوراه،كلية الحقوق والعلوم السياسية بودواو،
جامعة أمحمد بوقرة،35000 بومرداس،الجزائر.
البريد الالكتروني n.abbas@univ-boumerdes.dz

## الملخص:

تكتسي المعاهدات الدولية أهمية كبيرة لما لها من أثار مستقبلية تتمثل في إلتزام الدولة بتنفيذ المعاهدات المصادق عليها ،والتي سبقت الموافقة عليها من طرف الأجهزة المختصة،كما يلعب البرلمان دور هام في إقرار المعاهدات الدولية التي تتولى السلطة التنفيذية إبرامها،إلا أن هناك معاهدات دولية لا تكتسب قوتها القانونية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية،وفي هذا الإطار فان مصادقة البرلمان على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة أو تلك التي ترتب التزاما ماليا، تعتبر من صميم عمل السلطة التشريعية.

## الكلمات المفتاحية:

المعاهدات الدولية،البرلمان،الاختصاص المالي،الموافقة البرلمانية،طبيعة الموافقة البرلمانية.

**تاريخ إرسال المقال:** 2021/03/13، **تاريخ قبول المقال:**2021/06/29، **تاريخ نشر المقال:** 2021/10/10

**لتهميش المقال:**عباس نصيرة،"الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة في دول شمال إفريقيا(الجزائر وتونس والمغرب) المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد12، العدد02، 2021، ص ص374-394.

**المقال متوفر على الرابط التالية:** https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72

المؤلف المراسل:عباس نصيرة، n.abbas@univ-boumerdes.dz

# Parliamentary approval of international treaties binding on state finances in North African countries (Algeria, Tunisia and Morocco)

**Summary**:

International treaties are of great importance due to their future implications represented in the state's commitment to implementing ratified treaties that have already been approved by the competent authorities. Parliament also plays an important role in approving international treaties that the executive authority undertakes to conclude. However, some international treaties do not gain their legal force except after the approval of the legislative authority, and in this context, the parliament's ratification of international treaties that are binding on the state's finances or those that entail a financial commitment considered part of the work of the legislative authority.

**Keywords**: International treaties, parliament, financial jurisdiction, parliamentary approval, the nature of parliamentary approval

# L'approbation parlementaire des traités internationaux contraignants pour les finances de l'État dans les pays d'Afrique du Nord (Algérie, Tunisie et Maroc)

**Résumé:**

Les traités internationaux sont d'une grande importance en raison de leurs effets futurs représentés dans l'engagement de l'Etat à mettre en œuvre les traités ratifiés, qui ont été préalablement approuvés par les organes compétents. Le parlement joue également un rôle important dans l'approbation des traités internationaux que l'autorité exécutive est chargée de conclure. Il existe, cependant, des traités qui n'acquièrent force juridique qu'après approbation de l'autorité législative. Dans ce cadre, la ratification par le parlement des traités contraignants pour les finances de l'Etat est l' une des principales compétences de l'autorité législative.

**Mots clés**:

Traités internationaux, parlement, juridiction financière, approbation parlementaire, nature de l'approbation parlementaire

## مقدمة:

تعتبر المؤسسة البرلمانية محور المؤسسات في الأنظمة الديمقراطية،لما تتوفر عليه من اختصاصات تشريعية ورقابية وتقييم السياسات العمومية، مما يجعل تأثيرها يشمل مختلف المجالات، ومن أهم الوسائل التي تؤثر بها المؤسسة البرلمانية على الحياة العامة سلطتي التشريع والرقابة المرتبطة بالمجال المالي (الرقابة المالية).

تعد الاختصاصات المالية من أهم اختصاصات البرلمان لأنها تستمد وجودها من قاعدة "لا ضريبة بدون نص"،و التي تدل على ارتباط البرلمان بقوانين المالية.لذلك تنص الدساتير على حق البرلمان في مراقبة السلطة التنفيذية في كيفية تحصيل الأموال وصرفها.

إلى جانب اختصاص السلطة التشريعية بالموافقة على قوانين المالية،أقرت الدساتير لفائدة البرلمان صلاحية الموافقة على المعاهدات الدولية التي ترتب تكاليف تلزم مالية الدولة،ليتجلى بوضوح دور البرلمان في مجال السياسة الخارجية عبر العمل الدبلوماسي البرلماني،الذي أضحى يشكل بعدا هاما في حياة المؤسسة البرلمانية إضافة إلى الأدوار الأساسية في التشريع والمراقبة وهو ما اخذ به المؤسس الدستوري لدول شمال إفريقيا.

تعتبر الموافقة البرلمانية على المعاهدات إحدى التقنيات الدستورية الأكثر شيوعا لضمان مشاركة البرلمان في السياسة الخارجية،ومن بين الأعمال بالغة الأهمية بالنسبة للدولة مما يحتم إشراك الشعب في مراقبتها من خلال ممثليه،تطبيقا للمبدأ الديمقراطي الذي يقضي بان كل ما من شانه إلزام الدولة ، أو إضفاء أعباء جديدة على ماليتها يجب أن يخضع لموافقة السلطة التشريعية،لأنه قد يترتب عن هذه الالتزامات الدولية أثارا فورية على القانون الداخلي .

بالرغم من الامتياز الذي كرسه المؤسس الدستوري من خلال النص على الدور الذي يمارسه البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات ذات الطابع المالي ، إلا أن دور البرلمان على مستوي تكريس ممارسة هذا الإجراء الدستوري المحض يشوبه القصور ،فتدخل البرلمان في مجال المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي يخص المعاهدات التي تترتب عليها نفقات تلزم مالية الدولة دون غيرها.

وإثراء لهذا الموضوع سنتطرق إلى نطاق مساهمة البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات المالية في دول شمال إفريقيا (الجزائر والمغرب وتونس)، بمعني ماهي طبيعة وإجراءات هذه المعاهدات والحدود التي تواجه البرلمان في مجال الموافقة؟ وستتم معالجة هذا التساؤل بإعمال منهجي الوصف والتحليل وذلك بدراسة :ماهية المعاهدات الملزمة لمالية الدولة( المبحث الأول) وحدود الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة(المبحث الثاني).

## المبحث الأول: ماهية المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة

يلعب البرلمان دورا هاما في مجال المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، حيث لا تكتسب المعاهدات المالية قوتها القانونية ولا تأخذ بعدها العملي إلا بعد الموافقة السابقة الملزمة للبرلمان ، هذا ما اخذ به المؤسس الدستوري لدول شمال إفريقيا ،غير أن تدخل البرلمان في مجال المعاهدات المالية يخص طائفة معينة من هذه المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بالنسبة للجزائر،ومعاهدات تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة بالنسبة للمملكة المغربية،والتعهدات المالية للدولة بالنسبة لتونس،مما يفتح المجال للتساؤل عن مفهوم اختصاص البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات المالية (المطلب الأول)،وشكل وإجراءات الموافقة عليها من طرف البرلمان (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مفهوم اختصاص البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة

إن مفهوم المعاهدات المالية التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ،أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، يكتسي طابعا غامضا لكونه يتميز بعدم الوضوح و الدقة، كما أن كل معاهدة تترتب عليها نفقات[1] غير واردة في ميزانية الدولة توحي بوجود نفقات تتطلب فتح اعتمادات مالية فورية.[2] فما المقصود بهاته المعاهدات (فرع أول)، كما أن اختصاص البرلمان في مجال الموافقة علي المعاهدات المالية مرهون بضرورة إلزامية الاتفاق لمالية الدولة بناء على نص دستوري( الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تعريف المعاهدات الملزمة لمالية الدولة

يقصد بالمعاهدة الاتفاق الدولي المعقود بين الدولة في صيغة مكتوبة ،ينظمه القانون الدولي سواء تضمنته وثيقة وحيدة أو وثيقتان أو أكثر مهما كانت تسميته الخاصة [3] ، أو توافق إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي على إحداث أثارا قانونية معينة طبقا لقواعد القانون الدولي [4]

وهناك من عرفها بأنها اتفاق مكتوب يتم بين أشخاص القانون الدولي، بقصد ترتيب آثار قانونية معينة [5] ،

---

[1] -Renie David , *Droit international public*, 14ème édition ,Dalloz, Paris,1999, p. 16

[2]-Ahmed Laraba , « Chronique de droit conventionnel algérien », 1989- 1994, Revue Idara, n° 01, 199, p.80.

[3]– المادة 1 من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات لسنة1969،ج ر عدد42 بتاريخ14اكتوبر1969.

[4]– محمد يوسف علوان ، القانون الدولي العام ، المقدمة والمصادر ،ط 3 ، دار وائل للنشر والتوزيع ،عمان، 2003 ، ص 113.

[5]– أحمد اسكندر ومحمد ناصر بوغزالة ، محاضرات في القانون الدولي العام ،دار الفجر للنشر، القاهرة،1998، ص 96.

يكون موضوعه تنظيم علاقة من العلاقات التي يحكمها القانون الدولي [6].

فالمعاهدات بصفة عامة هي رابطة تعاقدية تنشأ بين دولتين أو أكثر ،بغرض تحقيق مصالح محددة قد تكون تنمية الاقتصاد الدولي، أو سد بعض الاحتياجات الداخلية لدولة، أو نشر السلام لمعاهدات السلام التي تنشأ بين الدول[7].

محل البحث هي المعاهدات الملزمة لمالية الدولة باعتبارها جزءا من المعاهدات الدولية والتي نعني بها المعاهدات أو الاتفاقيات التي تتضمن بنودها التزامات تكلف مالية الدولة ،أو ترتب نفقات غير واردة في ميزانيتها، بمعنى أنه في حالة سريان المعاهدات أو الاتفاقيات ،تلتزم الدولة بالتزامات مالية تجعلها توثر على ماليتها سواء من قريب أو من بعيد أو تمس بسيادتها[8].

يجب التنويه بوجود ثلاثة مناهج يمكن للدستور في مجال إبرام المعاهدات الدولية أن يسلك أحدها وذلك تبعا للنظام السياسي المتبع[9].

يتمثل المنهج الأول في استئثار السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية بسلطة إبرام المعاهدات، أي استحواذه على السلطة المطلقة دون إشراك أي من الأجهزة مهما كانت طبيعتها ويتلاءم هذا الأسلوب مع أنظمة الحكم الفردية المطلقة.

أما المنهج الثاني تنفرد فيه السلطة التشريعية (البرلمان) بسلطة إبرام المعاهدات :بمعنى استحواذه على السلطة المطلقة دون إشراك السلطة التنفيذية ، اعتمد هذا الأسلوب من طرف الدول التي طبقت نظام حكومة الجمعية

في حين يتميز المنهج الثالث بإشراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في إبرام المعاهدات والاتفاقيات ويعتبر هذا الأسلوب من الأساليب الأكثر شيوعا على المستوى العالمي، إذ تأخذ به غالبية الدول بإخلاف أنظمتها، غير أن هذه الدساتير تختلف حول مدى مشاركة الجهاز التشريعي للجهاز التنفيذي .فالبعض منها يشترط مساهمة السلطة التشريعية في إبرام جميع المعاهدات مثل الدستور الأمريكي الذي ينص على ضرورة حصول رئيس الدولة على نصح وموافقة مجلس الشيوخ ،بأغلبية الثلثين قبل قيامه بالتصديق على المعاهدة ،ما

---

[6]– عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام ، ط4 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع،عمان،1977،ص259.

[7]– حسين جيهان سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربيه،القاهرة،2002 ص346.

[8]– حسين جيهان سيد أحمد خليل ،المرجع السابق، ص347.

[9]– نور الدين رداد، الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، ديسمبر 2016، المجلد ب، ص469–484، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة،2016، ص470.

أدى إلى تطور أسلوب الإبرام إلى ما يعرف بالاتفاقيات ذات الشكل المبسط وهي الاتفاقيات التي ينفرد رئيس الدولة بإبرامها دون حصوله على موافقة مجلس الشيوخ، وتبرم دون مراعاة القيود الدستورية المتعلقة بإبرام المعاهدات على أساس أن إدارة العلاقات الخارجية تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، ونظرا للطبيعة الخاصة التي تحتويها المعاهدات الملزمة لمالية الدولة بإنشائها للأثر المالي على عاتق الدولة ،كانت مجالا للاختصاص المالي المشترك بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

تناول المؤسس الدستوري لدول شمال إفريقيا مسألة مساهمة البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية، مراعيا العلاقات بين الجهازين التشريعي والتنفيذي في مجال إدارة وتوجيه العلاقات الخارجية للدولة، وذلك من أجل معرفة درجة تدخل البرلمان في إبرام المعاهدات الدولية.

جرى العرف الدولي على اعتباران المعاهدات لا تصبح سارية بمجرد التوقيع عليها من قبل ممثل الدولة، وإنما يلزم نفاذها القيام بإجراء وطني لاحق هو التصديق.

فالتصديق هو الإجراء القانوني الذي تعبر به الدول الأطراف بصورة نهائية عن التزامها بأحكام المعاهدة وفقا لإجراءات دستورية.وهو إجراء وطني يتم وفقا لقواعد القانون الداخلي في كل دولة طرف في المعاهدة،[10]

فالتصديق على المعاهدات يعتبر احد مراحل إبرامها،فهو إجراء يلي التفاوض على بنود المعاهدة، والتوقيع عليها يسبق إيداعها وتسجيلها لدى الجهات المختصة ، كما أن التصديق على المعاهدات إلى جانب التوقيع عليها وتبادل الوثائق بين أطرافها هو أحد أشكال تعبير الدولة عن التزامها بالمعاهدة.

كما يختلف التصديق ratification عن الإصدار promulgation وإن كان كل منها إجراء قانوني يصدر عن جهة مختصة في الدولة،فالتصديق هو إجراء يثبت التزام الدولة تجاه الدول الأخرى الموقعة على المعاهدة، أما الإصدار فهو إجراء يلي التصديق عليها وذلك لتقيد بها مرافق الدولة وأفرادها، كي تتمكن الدولة من مواجهة التزامها على التصديق[11].

كما وضعت دساتير الدول المختلفة إجراءات سرية خاصة للتصديق على المعاهدات، بالرغم من اختلاف النصوص القانونية اختلافا واضحا من دولة إلى أخرى، إلا أن هناك قاسما مشتركا بينهما بحيث صار التصديق امرأ ضروريا لنفاذ المعاهدة.

---

[10]– علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1992، ص546.

[11]– عزير كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، سلسلة تقارير قانونية، عدد 29، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، آذار2002، ص08.

فالهدف من التصديق على المعاهدة من قبل السلطة التشريعية وعدم الاكتفاء بالتوقيع عليها من قبل السلطة التنفيذية، هو إعطاء الدولة فرصة لإعادة النظر قبل الالتزام النهائي بالمعاهدة خاصة في حالة المعاهدات التي تشمل على التزامات في غاية الأهمية، والتأكد من التزام ممثلي السلطة التنفيذية بالصلاحيات الممنوحة لها في مراحل التفاوض والإبرام والتوقيع.[12]

**الفرع الثاني: الأساس القانوني للاختصاص البرلماني في مجال المعاهدات الملزمة لمالية الدولة**

نص المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في30ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة2020 في مادته153 [13]على انه: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ، ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ،والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ،والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحرة والشراكة وبالتكامل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة في البرلمان صراحة"

فالنص الدستوري أشار صراحة إلى اختصاص البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات المالية والتي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة.

ولم يختلف عنه في ذلك الدستور المغربي لسنة 2011[14] حيث نص في فصله 55 : " يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها ، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الإتحاد ، أو التي تهم رسم الحدود ومعاهدات التجارة ، أو تلك التي ترتب عليه تكاليف تلزم مالية الدولة أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية ، أو تتعلق بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين العامة أو الخاصة إلا بعد الموافقة عليها بقانون،للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها .

إذ صرحت المحكمة الدستورية إثر إحالة الملك أو رئيس الحكومة ، أو رئيس مجلس النواب ، أو رئيس مجلس المستشارين ، أو سدس أعضاء المجلس الأول ، أو ربع أعضاء المجلس الثاني الأمر إليهما أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور ، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا يضع إلا بعد مراجعة الدستور ".

يشير هذا الفصل إلى اختصاص البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة كما أنه يميز من حيث التصديق الذي يمارسه الملك إلى ثلاث أنواع من المعاهدات :

---

[12]– عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، المرجع السابق ،ص269.

[13]–المرسوم الرئاسي 442/20المؤرخ في 30ديسمبر 2020المتضمن التعديل الدستوري لسنة2020،ج ر عدد 82لسنة2020.

[14]–دستور المملكة المغربية لسنة 2011الصادر بموجب الظهير الشريف رقم91.11.1الصادر في 29يوليو2011المتعلق بتنفيذ نص الدستور،جريدة رسمية عدد5946 لسنة2011.

النوع الأول: المعاهدات التي لا تلزم مالية الدولة ولا تتعارض مع الدستور : فهذه المعاهدات يصادق عليها الملك مباشرة ، وتصبح نافذة دوليا في النظام المغربي بمجرد استكمال إجراءات التصديق .

النوع الثاني :المعاهدات التي تلزم مالية الدولة وتتعارض مع الدستور : والتي تصبح ملزمة للمغرب إلا بعد إتباع الإجراءات المنصوص عليها .

النوع الثالث :المعاهدات التي تلزم مالية الدولة : فهذه المعاهدات تصبح جزءا من النظام القانوني للملكة من خلال شرطين ، أولهما أن يوافق عليها البرلمان وثانيهما أن يصادق عليها الملك [15].

مما يعني أن البرلمان المغربي يكرس مبدأ الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولة الملزمة لمالية الدولة متأثرا بدساتير العديد من الدول التي أخذت بهذا المبدأ .

كما نص الدستور التونسي لسنة 2014 [16]في الفصل 67 منه: " تعرض المعاهدات التجارية والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي ،أو بحدود الدولة أو بالتعهدات المالية للدولة ،أو بحالة الأشخاص أو بأحكام ذات صيغة تشريعية على مجلس نواب الشعب للموافقة ،لا تصبح المعاهدات نافذة إلا بعد المصادقة عليها ".

مما يعني أن البرلمان التونسي يكرس مبدأ الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، وعلى هذا الأساس أشار النص بكل وضوح على أن إجراء التصديق من اختصاص رئيس الجمهورية في الجزائر وتونس أو الملك في المملكة المغربية، باعتباره المختص بتمثيل الدولة على الصعيد الخارجي وإبرام المعاهدات الدولية ، أما اختصاص البرلمان في هذا الميدان معلق على شرط إلزامية الاتفاق لمالية الدولة [17] .

كما أن عبارة المعاهدات الملزمة لمالية الدولة ،أو التي ترتب نفقات غير واردة في ميزانية الدولة الواردة في النصوص الدستورية تثير العديد من التساؤلات ، لأنها عبارة ذات مفهوم واسع وغير واضحة تستفيد منها السلطة التنفيذية التي تحتكر تعريف وتفسير عبارة المعاهدات المكلفة لمالية الدولة .

حيث أنه وبدون شك يتم إبعاد مجموعة من المعاهدات الملزمة لمالية الدولة عن مراقبة البرلمان عندما تعلن الحكومة أنها لا تمس مالية الدولة ، كاتفاقية القات الموقعة بمراكش المغربية سنة 1994، التي لم

---

[15]– سعيد الصديقي ، صنع السياسة الخارجية للمغرب ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ،جامعة محمد الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، وجدة ، 2002 ،ص 241 .

[16]–دستور الجمهورية التونسية لسنة2014 الصادر بتاريخ10 فيفري 2014،عدد الرائد خاص لسنة2014.

[17]– الناصرعبد الواحد، الحياة القانونية الدولية : مدخل لفهم التطور وإشكاليات التطبيق في القانون الدولي العام ، مطبعة النجاح الجديد ، الدار البيضاء ، 2011 ،ص 415.

تعرض على البرلمان لإعطاء الإذن بالمصادقة [18] .

والأمر لا يختلف في الجزائر ، فحسب البحث الأكاديمي الذي أعدته كلية الحقوق بجامعة الجلفة ، تم إخضاع 18 اتفاقية لموافقة البرلمان في الفترة الممتدة من1992-1998،غير أن المعاهدات الثنائية من 1992 إلى 1998 والمصادقة عليها من طرف البرلمان لم تتجاوز 12 معاهدة ، ويشير البحث إلى العديد من الخروقات التي شابت الاتفاقيات التي تترتب عليها آثارا مالية أو نفقات إضافية ،ولم تمر على البرلمان مثلما نصت عليه المادة 153 من دستور 2020 ، مثل اتفاقية الجزائر ومنظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة لإقامة ممثليه لها بالجزائر، والموقعة في أوت 2001 والتي تمت المصادقة عليها ولم تعرض على البرلمان رغم أنها ترتب نفقات إضافية غير واردة في ميزانية 2011 [19].

وما يجدر التنويه إليه أن المعاهدات التي تعرض على الموافقة البرلمانية هي التي ترتب أثرا مالية مباشرة على ميزانية الدولة ، لأن المعاهدة تمس مباشرة التوازن المالي للدولة وبذلك يتطلب فتح اعتمادات مالية مباشرة وبالتالي تحتاج إلى ترخيص برلماني بالموافقة . وفي هذا السياق لابد من لتمييز بين المعاهدات التي تكلف مالية الدولة، وتخضع لإجراءات الموافقة التشريعية من حيث المبدأ قبل عرضها على رئيس الجمهورية أو الملك للمصادقة عليها ، وبين الاتفاقيات المالية التي تندرج في إطار اتفاقيات أو عقود بين الدولة ،ممثلة في رئيس الحكومة أو الوزير الأول أو وزير المالية والشخص المفوض لهذا الغرض، وبين دولة أخرى أو منظمة دولية أو مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولية أو الجهوية ، والتي تهدف إلى تمكين الدولة من الحصول على قروض خارجية لتمويل بعض المشاريع الاقتصادية و الاجتماعية، أو المندرجة في إطار تطبيق برامج التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف .

وهذا النوع لا يندرج في إطار مفهوم المعاهدة حسب الأحكام الواردة في النصوص الدستورية السابقة الذكر، كما أنها لا تعرض على البرلمان للموافقة ،حيث تعتبر من الناحية القانونية عقود اقتراض تخضع لإجراءات خاصة ، ويتمثل أساسها القانوني في الإذن الذي يمنحه البرلمان سنويا من أجل الاقتراض من الخارج

[18]– مصطفى منار ، الدبلوماسية البرلمانية والإصلاح الدستوري ، مجلة الاقتصاد والمجتمع ، مطبعة الفضيلة ، العدد 12،الرباط، 2013 ، ص 34.

[19]– عمار خبابة ، المعاهدات الدولية والتشريع الجزائري ،مداخله على مستوى المجلس الشعبي الوطني،في اليوم البرلماني للمجموعة البرلمانية تكتل الجزائر الخضراء بتاريخ5ماي 2015 ،ص4.

في حدود المبالغ المقدرة للموارد والمسجلة في الباب الخاص في الميزانية العامة للدولة المتعلق بحصيلة الاقتراض مقابل قيمة الاقتراض الخارجية [20] .

## المطلب الثاني : شكل وإجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة

بالرغم من أن المشرع الدستوري نص على اختصاص السلطة التشريعية في مجال الموافقة على المعاهدات ذات الطابع المالي ، إلا انه اغفل مسالة تحديد الشكل القانوني للموافقة على المعاهدات المالية (الفرع الأول)، وبالرجوع إلى مختلف النصوص التي تناولت السلطة التشريعية سواء الدستور أو القوانين العضوية أو الأنظمة الداخلية للغرف ،نلاحظ إهمال المؤسس الدستوري للتغطية التشريعية لإجراءات الموافقة على المعاهدات المالية (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول:شكل الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة

خص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والمغربي لسنة 2011 والتونسي لسنة 2014 الموافقة البرلمانية بخاصية أساسية، تتمثل في عدم التحديد التشريعي بالإضافة إلى عدم دقة النصوص وتناقضها. بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري فمنذ إنشاء المجلس الشعبي الوطني سنة 1977 أقرت كل الأنظمة الداخلية التي توالت على المجلس، ماعدا النظام الداخلي لسنة2000 المعدل بان الموافقة في الاتفاقيات تأخذ شكل قانون يقدم في صورة مشروع إلى المجلس[21].

ولا نجد للموافقة البرلمانية أثرا في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 إلا عند التطرق إلى اختصاصات لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية ،إذ نصت المادة 21 في فقرتها الأولى والرابعة على مايلي: " تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والاتفاقيات والمعاهدات وبالتعاون الدولي ،وبقضايا الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج ،تدرس المعاهدات والاتفاقيات الدولية المحالة عليها وتقدمها إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليها" .

كذلك لم يتطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000هو الآخر للموافقة البرلمانية وذلك في المادة 19من نظامه الداخلي التي تنص "تختص لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية الجزائرية في الخارج بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي ،والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وقضايا الجالية

---

[20]– المادة 07 من القانون التنظيمي للمالية المغربي رقم 130/13 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم26-15-1صادر في02يونيو2013،ج رعدد6370لسنة2013.

[21]– القانون رقم01/77 المؤرخ في 1977/08/15 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني ،جريدة رسمية عدد66 بتاريخ4سبتمبر1977.وتنص المادة 89منه على أن:" مشاريع القوانين المنظمة الموافقة الاتفاقيات وللمعاهدات المقدمة إلى المجلس الشعبي الوطني.

الجزائرية المقيمة بالخارج"، وهو نفس الاتجاه الذي اخذ به القانون العضوي رقم 02/99 الذي لم يتطرق إلى الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ،ولا شكلها مقارنة بالموافقة على الأوامر الرئاسية التي أشار إليها بموجب المادة 38 منه[22].

غير أنه بموجب القانون العضوي رقم12/16 [23] المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة تدارك ما تم إغفاله في قانون 02/99 ودستور 2016 [24]، فيما يخص الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية تأخذ شكل قانون يقدم في صورة مشروع وذلك بموجب المادة 38 منه المدرجة في الفرع الرابع المعنون بالموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات حيث نصت " لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات ،والمعروضة على غرفتي البرلمان محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل.

تقرر كل غرفة عقب اختتام المناقشة الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله".

أما المشرع التونسي فمنذ دستور 1959 وكذلك دستور سنة 2014 و النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، و مجلس النواب و مجلس المستشارين سابقا في إطار الثنائية البرلمانية نصت كلها بأن الموافقة على الاتفاقيات تأخذ شكل قانون يقدم في صورة مشروع وذلك من خلال المادة 34 من دستور تونس لسنة1959 التي نصت "تأخذ شكل قوانين النصوص المتعلقة ب: القروض والتعهدات المالية للدولة..." .وفي ظل دستور 2014 نص الفصل 65 منه على أن تتخذ شكل قوانين أساسية النصوص المتعلقة بالموافقة على المعاهدات. في حين تطرق في الفصل 64 منه على مصادقة مجلس نواب الشعب على مشاريع القوانين الأساسية بالأغلبية المطلقة ،وبأغلبية أعضاءه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية.

كما اقر المشرع المغربي هو الآخر بأن الموافقة على الاتفاقيات تأخذ شكل قانون يقدم في صورة مشروع وذلك بموجب دساتيره المتعاقبة .

---

[22]– المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08مارس1999،المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،جريدة رسمية عدد15بتاريخ9مارس1999.على أنه يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور.."

[23]– القانون العضوي رقم12/16 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المؤرخ في 2016 ،جريدة رسمية عدد 50بتاريخ 28اوت 2016.

[24] – القانون رقم 01/16المؤرخ في06مارس 2016المتضمن التعديل الدستوري الجزائري لسنة2016،الجريدة الرسمية عدد14 لسنة2016.

حيث نص الفصل 31 من دستور المغرب لسنة 1959 على:" يوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي يرتب عنها تكاليف ملزمة لمالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون."

و هو ما نص عليه الفصل 55 من التعديل الدستوري المغربي لسنة2011.

وعليه فالموافقة البرلمانية على الاتفاقيات والمعاهدات الملزمة لمالية الدولة تتم في شكل قانون، وهو ما اتفقت عليه جل الدساتير لدول شمال إفريقيا(الجزائر، تونس، المغرب) وكذا أنظمتها الداخلية.

**الفرع الثاني:إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة**

إن إغفال المؤسس الدستوري لتحديد شكل الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة تبعه عدم التطرق إلى تحديد إجراءات هذه الموافقة،فلا الدستور ولا القوانين العضوية ولا الأنظمة الداخلية أطرت هذه المسالة مما يدفعنا إلى القول بوجود فراغ قانوني في تنظيم الإجراءات المتبعة لموافقة البرلمان على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة.

نصت المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني الجزائري لسنة 1997 على أنه : " لا يمكن أن تكون المشاريع المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات أو المعاهدات المقدمة إلى المجلس الشعبي الوطني محل تصويت على موادها بالتفصيل ولا محل أي تعديل

يقرر المجلس الشعبي الوطني الموافقة على مشروع القانون أو رفضه أو تأجيله ، يجب تعليل الرفض أو تأجيل

يتضح من خلال هذه المادة النقص في تغطية الإجراءات الواجب إتباعها أمام البرلمان للحصول على الموافقة أو الرفض .

وما يلاحظ كذالك أن القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ،وكذا القانون العضوي رقم12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة لم يتطرقا لإجراء الموافقة البرلمانية ،لكن في الممارسة تكون طلبات الموافقة في شكل مشروع قانون يوضع من طرف الوزير الأول على مكتب غرفتي البرلمان كونه صاحب الاختصاص العضوي في إيداع كل النصوص التشريعية المتعلقة بالموافقة على المعاهدة .

لما يوضع مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة على مستوى مكتبي الغرفتين فإنه يحال مباشرة لمناقشة المحتوى من قبل لجنة الشؤون الخارجية [25] ، التي تعمل على تعيين مقررا من أعضائها من أجل تحرير تقرير كتابي ،يوزع على النواب أو الأعضاء حسب الحالة قبل عقد الجلسة العامة ويمكن للجنة في هذا الصدد طلب رأي لجنة من اللجان البرلمانية ، لكن في الواقع نادرا ما يتم الفحص بعناية [26]، وبعد إنجاز وتسجيل مشروع القانون المتضمن المعاهدة في جدول أعمال الدورة ،يتم الاستماع إلى عرض التقرير من طرف ممثل الحكومة حول المعاهدة موضوع الموافقة عليه ،ثم الاستماع إلى عرض لجنة الشؤون الخارجية يليه بعد ذلك فتح مجال للمناقشة بعدها التصويت والمصادقة .

ولم يختلف عنه المشرع المغربي ،حيث تنص المادة 164 من الباب الخامس من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه " إذا أحيل على المجلس مشروع قانون بالموافقة على معاهدة أو اتفاقية دولية سواء تلك التي تدخل في اختصاص المجلس طبقا للفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور فإن المناقشة العمومية بخصوصها تنظم حسب البرنامج والترتيب اللذين حددهما المكتب ووفق القرارات التنظيمية لندوة الرؤساء "

بعد عرض هذا النوع من المعاهدات على المجلس الوزاري ، يتم إيداع مشروع القانون القاضي بالموافقة من حيث المبدأ لدى مكتب أحد مجلسي البرلمان ، وتخضع دراسة هذا المشروع لنفس القواعد التشريعية التي تخضع لها باقي القوانين الأخرى ، باستثناء ممارسة حق التعديل ، كما تنحصر الدراسة في حدود ما تنص عليه الفقرتان الثانية والثالثة من الفصل 55 من دستور 2011، كما تقضي بذلك أحكام المادة 140 من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة 82 و 83 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين حيث تكون المناقشة عمليا شاملة وعامة يمارس البرلمان من خلالها سلطة إصدار قواعد تشريعية .

لم يختلف عنه المشرع التونسي فبالرجوع إلى دستور 1959 في الفصل 32 منه نص " لا تعد المعاهدات نافذة المفعول إلا بعد المصادقة عليها ، وشريطة تطبيقها من الطرف الأخر. والمعاهدات المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية والموافق عليـها من قبل مجلس النواب أقوى نفوذا من القوانين ".

وتتم دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة في شكل مشروع قانون يسري عليه ما يسري على القوانين الأخرى، غير أن الدستور التونسي الحالي لسنة2014أهمل هو

---

[25]– المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الوطني الشعبي ،سابق الذكر.

[26] – تاكفاريناس ولد علي ، الموافقات البرلمانية وفقا للتعديل الدستوري لسنة1996 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية،جامعة الجزائر،2011 ، ص 47.

الآخر التغطية التشريعية لإجراءات الموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة ، وكذلك الشأن بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس نواب الشعب الحالي .

ما يجب ملاحظته أنه كثيرا ما تتعارض أحكام المعاهدة التي تبرمها الدولة ،وأحكام دستورها لكن مصلحة الدولة تكمن في المعاهدة لا في التمسك بنصوص الدستور. وإزاء هذا التعارض كان لا بد من تغليب أحد الاعتبارين على الأخر ، إما تقديم الاعتبار القانوني على الاعتبار الواقعي( الدستور على المعاهدة )،أو تغليب الأخير على الأول ( المعاهدة على الدستور ) وهو ما يقضي به المنطق ،فلا جدوى من قانون ( دستور ) لا يصب في مصلحة الدولة أو يهدد مصالحها .وإذا ما سلمنا بمنطق تغليب الواقع والمصلحة على القانون ، كان لا بد من تعديله بما ينسجم مع نصوص المعاهدة قبل المصادقة ،كي لا تثير شبهة المخالفة وعدم الدستورية هذا إضافة إلى أن التعديل يحتاج إلى الكثير من المقدمات ،كأخذ رأي الشعب في الدساتير التي توجب الاستفتاء على التعديل [27]، فالمؤسس الدستوري الجزائري تطرق إلى حق رئيس الجمهورية في تعديل الدستور من خلال المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة2020 ، كما نصت المادة 198 على أنه : " إذا قررت المحكمة الدستورية عد م دستورية المعاهدة أو الاتفاق فلا يتم التصديق عليها ". في حين نص دستور تونس لسنة 1959 في الفصل 2 على أن المعاهدات المبرمة في هذا الغرض والتي قد يترتب عنها تحوير ما لهذا الدستور يعرضها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي بعد أن يوافق عليها مجلس النواب حسب الصيغ والشروط المنصوص عليها في الدستور. كما تطرق إلى كل ذلك ضمن الفصل 72 إلى 75 المندرجة ضمن باب المجلس الدستوري .

بالنسبة للمملكة المغربية نص الفصل 55 من دستور 2011على انه إذ صرحت المحكمة الدستورية إثر إحالة الملك أو رئيس الحكومة ، أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو سدس (1/6) أعضاء المجلس الأول أو ربع(1/4 ) أعضاء المجلس الثاني الأمر إليها أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور .

إن الترخيص البرلماني في مجال المعاهدات الملزمة لمالية الدولة تعتريه الشكلية في العمل ، أما م غياب المعالجة الدقيقة والدور الحقيقي الذي يمكن أن يمارسه البرلمان في مثل هذه المعاهدات التي قد تكون فرصة حقيقية لمطالبة الحكومة بتفسيرات بخصوص الديون الخارجية ، وسياستها في المجال المالي على الصعيد الدولي ، وبالتالي يمكن أن تشكل آلية لإعمال السلطة الرقابية للبرلمان على الحكومة، وعلى سياستها الخارجية في هذا المجال ، وبالتالي تنتهي المناقشات التي تكون محدودة بالثناء على ضرورة التصديق على المعاهدة

[27]– علي يوسف الشكري ، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير المغربية ، مجلة القانون ، جامعة الكوفة،عدد 7 ، 2008 ،ص 28.

خلال الجلسة العامة تكريسا من الدولة لعلاقات التعاون مع الدول الأخرى في مجالات متعددة.وبالتالي تصبح الموافقة الشكلية لا بد منها يقوم بها البرلمان تفعيلا منه لمقتضى دستوري يؤهله لممارسة هذا الاختصاص .

## المبحث الثاني:حدود الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة

على عكس المعاهدات الدولية التي تخرج من نطاق المواد سالفة الذكر والتي لم تتناول صراحة طبيعة الموافقة البرلمانية ، مما يؤدي إلى القول بأن مضمون هذه الأخيرة يبقى محدود ا ويعطي الفرصة لرئيس الجمهورية في الجزائر وتونس أو الملك في المغرب للإفلات من رقابة البرلمان، مكتفيا بمنح الدعم السياسي عن طريق كفالة من طرف الغرفتين بالنسبة للجزائر والمغرب أو غرفة واحدة بالنسبة لتونس ، فمنطقيا الجهاز المراقب يوجد في درجة أقل من الجهاز المراقب [28] ، كما أن طبيعة الموافقة البرلمانية المتخذة في شكل قانون لا تحمل أي صفة تقنية من حيث الموضوع بل المعاهدة هي التي تسن القواعد القانونية (المطلب الأول) ، فالاقتصار على المواد 153 بالنسبة للدستور الجزائري،والفصل 55بالنسبة للدستور المغربي ،والفصل67بالنسبةللدستور التونسي يطرح مجموعة من النقائص انطلاقا من أن مجال الموافقة البرلمانية محصور، والبرلمان غير مختص في الموضوع(المطلب الثاني)

### المطلب الأول: طبيعة الموافقة البرلمانية في مجال المعاهدات الملزمة لمالية الدولة

لا تمارس السلطة التشريعية عند قيامها بالموافقة على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي وظيفة سن القواعد القانونية ،كما أن القانون المتضمن الموافقة على اتفاقية دولية قانون من حيث الشكل (الفرع الأول)،أما من حيث المضمون لا يحمل نفس خصائص القانون بحيث لا تغير مواده مراكز قانونية، ولا يترتب عنها التزاما تؤدي إلى الجزاء جراء مخالفتها(الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الموافقة البرلمانية قانون شكلي

جرت العادة على تقديم المعاهدات الدولية في شكل مشاريع قوانين كما سبقت الإشارة إليه كما تركت الدساتير المغاربية المبادرة للبرلمان باقتراح القانون، ماعدا فيما يخص القانون المالي الذي تحتكر السلطة التنفيذية المبادرة به. غير أن المبادرة البرلمانية في مجال الموافقة البرلمانية على الاتفاقيات الدولية التي تكون في شكل قانون منعدمة، ذلك أن قانون الموافقة البرلمانية يبقى منفصلا عن المعاهدة، بحيث يظهر غياب المبادرة البرلمانية على مستوى المبادرة الأساسية كما على مستوى المبادرة في التعديل.[29]

[28]– تاكفاريناس ولد علي ، الموافقات البرلمانية وفقا لتعديل الدستوري 1996 ، المرجع السابق ص 32.

[29]– نور الدين رداد،الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، المرجع السابق، ص479.

لا يمتلك البرلمان حق المبادرة بنص قانون الموافقة سواء باقتراح قانون أو تعديله فهو بذلك يحجب إمكانية تطبيق الاختصاص العام للمبادرة بالقوانين، ويجعل هذا الاختصاص حكرا على السلطة التنفيذية ،ويحجب أيضا إمكانية تقديم أي تعديل أو تغيير في النص باعتبار أن الموافقة البرلمانية لا تتعلق بنص المعاهدة مباشرة.[30]

فالبرلمان لا يصوت على الأحكام المتضمنة بنص المعاهدة، مما يجعله مخيرا بين الموافقة عليها أو رفضها أو تأجيلها، ويبقي للسلطة التنفيذية حرية إبداء التحفظات على أحكام المعاهدة أو حتى التنصل من أحكامها دون العودة إلى البرلمان .وهو ما يطرح إشكالية الطبيعة التشريعية للموافقة البرلمانية ومدى إلزامية الأخذ بها من طرف رئيس الجمهورية أو الملك.

كما تثير الطبيعة التشريعية للموافقة البرلمانية مسألة أثرها القانوني ،فعلى المستوى الداخلي ليس لها أثرا اتجاه المواطنين ،فهي لا تتضمن التزاما بأمر تنفيذ المعاهدة ،ولا ترتب جزاء على من يخالفها فقانون الموافقة لا يرتب حقوقا والتزامات فهو لا يتعدى كونه إجراء يهدف إلى منح الإذن بخصوص إجراء التصديق على المعاهدة ، التي لها أثار داخلية ولكنها متوقفة على التصديق والنشر، فهما شرطان ضروريان لإدماج المعاهدة في القانون الداخلي.

أما على المستوى الدولي فالموافقة البرلمانية لا تعتبر سوى عملا تشريعيا بالمعنى الشكلي، وهي إجراء يرخص لرئيس الجمهورية أو الملك التصديق على المعاهدة.فهي لا تتضمن أثارا إلزامية للتنفيذ على المستوى الدولي، و لا تلزم رئيس الجمهورية أو الملك التزاما دوليا عن طريق التصديق على المعاهدة.

فموافقة البرلمان ليست مرتبطة بالتنفيذ ،فالتصديق يمكن أن لا يتخذ حتى بعد الموافقة البرلمانية .وإذا ما تم التصديق فسترتبط الدولة نهائيا على الصعيد الدولي لأنه وحده الذي يلزم الدولة ، وفي حالة رفض البرلمان الموافقة على المعاهدة الذي يعيق اختصاص رئيس الجمهورية بالتصديق فإن قانون الموافقة البرلمانية لا يرتب أية أثار قانونية وبالتالي فهو قانون شكلي[31].

### الفرع الثاني :الموافقة البرلمانية قانون غير موضوعي

إذا كانت النصوص القانونية أضفت على الموافقة البرلمانية الشكل القانوني لمشروع القانون،فعلى مستوى الموضوع يبقي قانون الموافقة منفصلا عن المعاهدة، أي يوجد نصين مختلفين وهما نص الموافقة البرلمانية، ونص المعاهدة ،فالموضوع الذي يتناوله قانون الموافقة يتضمن مادتين تنص الأولى بأن المعاهدة تمت الموافقة عليها ،وتنص الثانية أن هذا القانون ينشر في الجريدة الرسمية.

---

[30]–نفس المرجع، ص479.

[31]– نور الدين رداد،الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي، المرجع السابق ،ص479.

فالبرلمان لا يوافق على مضمون المعاهدة وإنما هو إجراء دستوري يقوم به للوصول إلى مرحلة التصديق، فهو لا يشارك في مرحلة المفاوضات وإعداد موضوع الاتفاقية مما يعني أن البرلمان لا يمكنه أن يشرع في هذا المجال.[32]

فقانون الموافقة قانون إذن وليس تقنين فهو لا ينشئ قاعدة قانونية ترتب التزامات على عكس القوانين المنشئة لقاعدة قانونية ملزمة تجاه المواطنين والسلطات، فقوانين الإذن تمنح الموافقة للسلطة التنفيذية بصفة عامة ولرئيس الجمهورية أو الملك بصفة خاصة في مجال المعاهدات لمباشرة بعض الأعمال المنصوص عليها في الدستور[33]. فالموافقة يكون لها فقط الصفة لإجراء موجه لإدماج المعاهدة في القانون الداخلي[34]، كما أن الموافقة لا يمكن اعتبارها قانونا من حيث الموضوع لأنه يمكن أن تبطل المعاهدة من دون الرجوع إلى البرلمان، عكس ما هو معمول به في إلغاء القوانين.

وعليه فالموافقة البرلمانية على المعاهدة تعتبر قانونا من حيث الشكل كونها تعطي رأيها الملزم حول المعاهدة ،وتشكل جزءا من الحلقة التي تمر بها المعاهدة قبل التصديق عليها وإدماجها في القانون الداخلي ولا تعتبر قانونا من حيث الموضوع لأنه لا يمكن للبرلمان سن قواعد ملزمة لها آثارا تنفيذية على مضمون المعاهدة ولا يمكنه حتى تعديلها أو إلغاؤها بعد دخولها حيز النفاذ.[35]

## المطلب الثاني: المحدودية البرلمانية في مجال التصديق على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة

كما أوضحنا سابقا تطرق التعديل الدستوري للجزائر وتونس والمغرب إلى الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي بشكل مقتضب وفقا للمواد 153من التعديل الدستور الجزائري لسنة2020والفصل 67 من دستور تونس لسنة2014 والفصل 55 من دستور المغرب لسنة2011.

إن الاقتصار على هذه المواد يؤدي إلى مجموعة من النقائص انطلاقا من أن مجال الموافقة البرلمانية محصور ومعين في المعاهدات التي ترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بالنسبة للجزائر ومعاهدات تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة بالنسبة للمغرب والتعهدات المالية للدولة بالنسبة لتونس من جهة (الفرع الأول)، وأنه برلمان غير مختص في الموضوع في مجال المعاهدات بصفة عامة ،ولها فقط أن تعطي موافقتها الشكلية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

---

[32]- Luc Saïdj, Le parlement et les traites, la loi relative à la ratification ou à l'approbation désengagements internationaux, L.G.D.G, Paris, 1979, p.50.
[33]- Fatima Benabboukirane, Droit parlementaire algérien, Tome1,O.P.U, Alger ,2009, p.958.
[34]-Abdelmadjid Djebar , La politique conventionnelle de l'Algerie .O.P.U Alger,2000, p.278
[35]– نور الدين رداد، المرجع السابق، ص480.

**الفرع الأول:مجال الموافقة البرلمانية محصور**

حصرت المادة 153 من التعديل الدستور الجزائري لسنة 2020، والفصل 67 من دستور تونس لسنة 2014 ،ودستور المغرب لسنة 2011 في فصله 55 مجال الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي ،قبل مباشرة تصديقها من طرف رئيس الجمهورية أو الملك على نوع واحد من هذه المعاهدات وهي المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بالنسبة للجزائر ،ومعاهدات تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة بالنسبة للمغرب والتعهدات المالية للدولة بالنسبة لتونس.

وتستمد الموافقة البرلمانية أساسها في هذا المجال من مباشرة سلطة التشريع في المجال المالي ،فهو نتيجة طبيعية لممارسة السلطة في مجال الميزانية عن طريق الترخيص لها في الاعتمادات السنوية وممارسة الرقابة عليها[36]. فقانون المالية للسنة يغير مجال التدخل البرلماني لان الرخصة البرلمانية في المجال المالي تعد حجر الزاوية في مجال المالية العمومية.

وقد حذا المشرع الدستوري التونسي حذو المشرع الفرنسي بتوسيع من لائحة المعاهدات ذات الطابع المالي الخاضعة للترخيص البرلماني، حيث نصت المادة 53 من دستور فرنسا لسنة 1958"...المعاهدات الملزمة لمالية للدولة لا يمكن التصديق عليها أو قبولها إلا بقانون" تدمج هذه المادة المعاهدة المرتبطة بمالية الدولة مباشرة في الحصول على الموافقة البرلمانية المسبقة في حين حصر كل من المؤسس الدستوري الجزائري والمغربي الموافقة على المعاهدات التي ترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة أو تكاليف تلزم مالية الدولة.

بالإضافة إلى تحديد مجال تدخل البرلمان،تنصب الموافقة على المعاهدات ذات الطابع المالي على نوع واحد ،وهو المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في الميزانية ،أو المعاهدات التي ترتب تكاليف مالية للدولة ، فعمدت بذلك الدساتير في دول شمال إفريقيا إلى تحديدها تحديدا شكليا .بحيث ربطت الموافقة البرلمانية بالمعاهدات في شكلها الرسمي والتي تحتاج إلى تصديق وحدها الخاضعة للموافقة البرلمانية ،غير أنه توجد معاهدات لا تحتاج إلى تصديق ومع ذلك ترتب تكاليف تلزم مالية الدولة الأمر الذي يجعلنا نتساءل حول ما إذا كانت تخضع لنظام الموافقة البرلمانية من عدمه .

فصلت المواد سالفة الذكر بشكل نهائي في الموضوع ، فكل معاهدة لا تحتاج إلى تصديق تكون مستبعدة من الموافقة البرلمانية.

[36]-Abdelkbir Fikri, Le parlement Marocain et les finances de l'Etat ,Casablanca,1988 , p. 105.

كما انه لا يوجد معيار محدد من الناحية العملية في اختيار المعاهدات التي تخضع للموافقة البرلمانية وذلك قصد التمييز بين المعاهدات التي تدخل ضمن إطار أحكام المادة 153 والفصل 55 والفصل 67 وغيرها من الاتفاقيات التي تبقي من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها.

إن مسألة تحديد المعاهدات التي تحتاج إلى تصديق رئيس الجمهورية أو الملك ومن ثمة خضوعها للموافقة البرلمانية من عدمه تحتاج إلى توضيح، إذ تعد عمليا السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة للتمييز بين المعاهدات الخاضعة للتصديق وغيرها بناء على سلطتها التقديرية.

إن الأخذ بنظام الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط يضعف ويحد من دور البرلمان في مجال الموافقة البرلمانية، كون هذا الأخير لا يتطلب بالضرورة المرور بكل الإجراءات والتعقيدات التي تعرفها مرحلة إبرام المعاهدات والتصديق عليها.

حيث يتم الاتفاق بمجرد التوصل إلى صيغة محددة لمضمونه ودون الحاجة إلى تدخل البرلمان فيكفي لرئيس الجمهورية أو الملك من أجل تجاوز الموافقة البرلمانية المفروضة بموجب النصوص الدستورية سالفة الذكر، أن يعمد إلى إبرام المعاهدات ذات الشكل المبسط والتي يكفي لتعبير الدولة عن رضاها النهائي للالتزام بها، إما بالتوقيع أو تبادل الوثائق المنشئة لها أو قبولها ويعني ذلك أن المعاهدات التي تتطلب المصادقة عليها الحصول على الموافقة البرلمانية هي الاستثناء ،والمبدأ العام هو ترتيب الالتزام الدولي دون الحاجة للحصول على موافقة برلمانية مسبقة. [37]

## الفرع الثاني: البرلمان غير مختص في الموضوع

نادرا ما يعلم البرلمان بشأن المعاهدات التي تكون على وشك الإبرام، وأيضا لا يتم إشراكه في عملية المفاوضات نتيجة للاختصاص الاستثناري للسلطة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية.

وفقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 يفتح باب المناقشة للسياسية الخارجية، إلا أنها لا تتم إلا إذا صدرت بمبادرة من ثلاث شخصيات وفقا للمادة152 منه التي تنص: "يمكن فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين ".

فالاختصاص محدود بين هؤلاء فقط لأنهم يتمتعون بسلطة تقديرية للمبادرة بالطلب، بحكم أن فتح المناقشة اختياري وغير مشروط بحدود قانونية مما يعني انه لا يمكن للنواب ،أو لأعضاء مجلس الأمة، طلب فتح مناقشة حول السياسة الخارجية مهما كان عددهم.

[37]– نور الدين رداد،الموافقة البرلمانية على المعاهدات ذات الطابع المالي، المرجع السابق، ص477.

كما أن البرلمان لا يضفي صفة القانون على الموافقة على المعاهدة لأنه ليس عملا تشريعيا بشكل مباشر أو غير مباشر.

فمن الناحية الأولى لا يشارك البرلمان في صياغة بنود المعاهدة ولا يصوت عليها، لأنه يحصر موافقته فقط على مشروع قانون بالإذن بالمصادقة والذي يجب تمييزه بطبيعة الحال عن الالتزام الدولي (المعاهدة) الذي يبقي عمل الحكومة هو الحاسم في صياغته .

أما من الناحية الثانية فإذا كان البرلمان يختص فقط بالإذن بالمصادقة على المعاهدة الملزمة لمالية الدولة، فإنه غير مختص بإدخال محتوى هذه المعاهدة في النظام القانوني الداخلي، لان قانون الإذن يدخل ضمن نوع التصرفات (الشروط ) فهو شرط مسبق للمصادقة ،ولا يمكن اعتباره كالقواعد التي تغير القانون الوضعي وتنتج أثارا قانونية. وهكذا تستبعد الموافقة البرلمانية في هذا المجال لأن البرلمان غير مختص دستوريا بإدارة المفاوضات الدولية أو اقتراح المباشر لبنود المعاهدة على الدول الأجنبية أو تحديد اجل المصادقة أو التصويت على نص المعاهدة ،بل يتلقى فقط مشروع قانون قصد الموافقة دون التدخل في موضوع وبنود الاتفاقية وهذا يعني أن لهذا الإذن حدودا لا يمكن تجاوزها.كما لا يمكن للبرلمان أن يلزم رئيس الجمهورية أو الملك ،على إخضاع المعاهدات الدولية التي تدخل في اختصاصه العضوي للموافقة المسبقة ،ولا حتى التأشير عليها بصفة مباشرة عن طريق اللوائح التي تعتبر وسيلة اتصال بين البرلمان ورئيس الجمهورية لنص الدستور على إبرام بعض المعاهدات طبقا لمواد دستورية محددة[38].

نستنتج مما سبق عدم الاختصاص الموضوعي للبرلمان في مجال المعاهدات بصفة عامة وللبرلمان أن يعطي موافقته الشكلية فقط إذا ما طلب منه في مجال محدد مسبقا في الدستور.

## خاتمة:

إن ارتباط المعاهدة الدولية بالالتزام المالي هو الذي يخول البرلمان حق التدخل ،مما يضفي نوعا من الغموض في هذا الجانب،لان كل المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الدولة يمكن أن ينتج عنها التزاما ماديا على عاتق الدولة، وبالتالي يصبح أمر عرضها على البرلمان ضروريا وفقا لمقتضيات دستورية.

من شأن هذا الإجراء تعقيد مراحل إبرام المعاهدات التي تتطلب السرعة والوضوح من جهة، ويمكن للجهاز التنفيذي أن يتذرع بعدم وجود ارتباط فعلي بين التصديق على المعاهدة الدولية وإلزام المالية العمومية بالتكاليف من جهة أخرى.

[38] – تكفاريناس ولد علي، المرجع السابق، ص44.

هناك اختلا ف كبير في تفسير طبيعة المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة أو تلك التي ترتب التزامات مالية ،فمن جهة لا يمكن عرض كل المعاهدات التي تبرمها الدولة على الموافقة البرلمانية بحجة أنها ترتب تكاليف مالية ،ومن جهة ثانية لا يمكن للحكومة أن تقصي البرلمان من منح الترخيص بالموافقة على أي نوع من هذه المعاهدات.

بالرغم من تمتع السلطة التشريعية باختصاص الموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة ،إلا أنها تبقي مقيدة بإرادة رئيس الجمهورية أو الملك قبل وأثناء وبعد ممارستها لسلطتها في هذا المجال. وما يلاحظ في هذا الصدد هو التفصيل الذي يغيب في شرح وتفسير مقتضيات هذه الممارسة القانونية فالقاعدة الدستورية تتدخل لرسم المعالم الكبرى والتنصيص على مقتضيات عامة،تحتاج في مضمونها إلى شرح وتفسير و تمحيص ومن المفروض أن يفسر النص الدستوري في الدساتير لدول شمال إفريقيا كافة القواعد المتعلقة بالمصادقة على هذه المعاهدات أين تطرقت باقتضاب لهذه المسألة ،كما لم يتطرق القانون التنظيمي للمالية بشكل مفصل لاختصاص البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة إذ نجد فقط مواد مختصرة ،إضافة إلى أن الاختصاص البرلماني في مجال الترخيص بالنسبة للمعاهدات الدولية ذات التكاليف الملزمة لمالية الدولة لا تشوبه المحدودية فقط، بل تعتريه كذلك الشكلية في العمل ،أمام غياب المعالجة الدقيقة والدور الحقيقي الذي يمكن أن يمارسه البرلمان في مثل هذه المعاهدات.