

مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية

الأستاذ الدكتور فشي الخير
أستاذ بجامعة باتنة

مقدمة

تعتبر المعاهدات الدولية -حاليا- من أهم مصادر القانون الدولي وأكثر الوسائل فعالية لتنمية التعاون السلمي بين الدول مهما كانت أنظمتها الدستورية والإجتماعية¹. وإذا كانت فعالية المعاهدات الدولية خاضعة للقانون الدولي فإن تحديد الأجهزة المختصة بإبرامها *treaty making power* يخضع للقانون الداخلي. فدستور كل دولة هو الذي يحدد تلك الأجهزة. ويختلف الأمر باختلاف الأنظمة السياسية. ويمكن أن يسلك الدستور في هذا المجال أحد المناهج الثلاثة التالية:

(1) إستعمار السلطة التنفيذية (مفعلة في رئيس الدولة) بسلطة

1 أنظر دهباجة اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 42 الصادرة بتاريخ 1987/10/14، ص. 1571 وما بعدها.

إبرام المعاهدات. ويتلام هذا الأسلوب مع أنظمة الحكم الفردية المطلقة.²

(2) انفراد السلطة التشريعية بهذا الاختصاص. واعتمد هذا الأسلوب من الدول التي طبقت نظام حكومة الجمعية *gouvernement d'assemblée*. ومن الدول التي أخذت به تركيا بمقتضى المادة 26 من دستور 1924.³ وقد انقرض هذا النظام، ولعل أقرب الأنظمة إليه النظام السويسري وأنظمة بعض الدول الاشتراكية. فطبقا للنظام السويسري فإن اختصاص التصديق على المعاهدات يدخل من حيث المبدأ في اختصاص الجمعية الفدرالية، إلا أن الواقع يؤكد وجود تنسيق بين الجهازين التشريعي والتنفيذي، حيث يتولى التصديق المجلس الفدرالي بعد موافقة الجمعية الوطنية. فالمادة 102 من الدستور تنص على أن "المجلس الفدرالي يسهر على المصالح الفدرالية في الخارج،

2 عرف هذا الأسلوب في الملكيات والأمراطوريات المطلقة مثل الأمبراطورية الفرنسية الثانية (المادة 6) من دستور 1852 واليابان من دستور 1889 حتى دستور 1946. وعرفت كذلك بعض الأنظمة الإستبدادية المعاصرة كالمانيا من سنة 1933 حتى 1945 وإيطاليا خلال الفترة ما بين الحربين العالميتين وحكومة فيشي الفرنسية من سنة 1940 إلى 1944. أنظر: Charles Rousseau: *Droit international public*, 8ème ed., 1944. Dalloz, Paris (1976), pp.35-36. وكذلك: محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام: القاعدة الدولية، ج. 2، ط. 7، مؤسسة المعارف بالاسكندرية، 1995، ص. 192.

لاحظ أن الدستور البرتغالي لسنة 1976 ينص في مادته 132 لب أعلى أن رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدات الدولية. وأن الفقرة 2 من تلك المادة لا تشترط الموافقة السابقة للبرلمان إلا بالنسبة لمعاهدات السلم. أنظر: Maurice Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Presses Universitaires de France, Paris (1986), p.736

وفي النظام البريطاني فإن إبرام المعاهدات من اختصاص الملك وحده بحيث لا يتدخل البرلمان في ذلك. إلا أن الزامية المعاهدة في النظام القانوني البريطاني تحتاج إلى تدخل البرلمان باصدار تشريع تدمج بمقتضاها المعاهدة في ذلك النظام، وهو ما يقربه من الناحية الفعلية من النهج الثالث، أنظر: D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Sweet & Maxwell, London (1979), p.595; McNair, *the Law of Treaties*, 2nd. ed. (1961), pp. 15-21.

3 تمتعت الجمعية الوطنية الكبرى لأتقرا باختصاص حصري لإبرام المعاهدات الدولية خلال الفترة من 1924 إلى 1960، أنظر: Ch. Rousseau, Op.Cit., p.36

وخاصة علاقاتها الدولية، وبصفة عامة فإنه مكلف بالعلاقات الخارجية".⁴ أما بالنسبة للأنظمة الاشتراكية فيمكن ذكر دستور الاتحاد السوفياتي لسنة 1977 الذي يخول سلطة التصديق إلى مجلس السوفيات الأعلى Presidium du Soviet Supreme. إلا أن قانون 1978/7/6 سمح لمجلس الوزراء بالتصديق على بعض الإتفاقيات.⁵ أما الدستور الصيني لسنة 1982 فيسمح لرئيس الدولة بالتصديق على المعاهدات الهامة بعد قرار اللجنة الدائمة للجمعية الوطنية (م. 81).⁶

(3) إشترك السلطتين التشريعية والتنفيذية في إبرام المعاهدات. ويعتبر هذا الأسلوب الأكثر شيوعا على المستوى العالمي، إذ تأخذ به أغلبية الدول سواء كانت ذات أنظمة برلمانية أم رئاسية. غير أن دساتير الدول تختلف بصدد مدى مشاركة الجهاز التشريعي للجهاز التنفيذي. فالبعض منها يشترط مساهمة السلطة التشريعية في إبرام جميع المعاهدات، مثل الدستور الأمريكي الذي ينص في مادته الثانية، الفرع الثاني، على ضرورة حصول رئيس الدولة على نصح وموافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين قبل قيامه بالتصديق على "المعاهدات" treaties. ومن المعروف أن هذا النص قد أدى إلى

4 تنص المادة 85(5) من دستور 1874 على أن الجمعية الوطنية تبرم المعاهدات الأجنبية وتوافق على المعاهدات التي تبرمها المقاطعات فيما بينها أو مع الدول الأجنبية. ومنذ سنة 1921 أصبح بالإمكان عرض المعاهدات التي تبرم لمدة زمنية غير محدودة أو لمدة تفوق 15 سنة على الاستفتاء الشعبي متى طلب ذلك 30 ألف مواطن أو 8 مقاطعات (م. 89، فقرة 3)، أنظر : Maurice Duverger، المرجع السابق، ص. 747 وما بعدها.

5 عرف هذا الأسلوب في الاتحاد السوفياتي كذلك بمقتضى دستوري 1923 و 1936، كما طبقته بعض دول أوروبا الاشتراكية الأخرى كبلغاريا، المجر، رومانيا ويوغسلافيا. أنظر : Ch. Rousseau، المرجع السابق، ص. 36

6 تنص المادة 146(14) من الدستور على أن اللجنة الدائمة للجمعية الوطنية هي التي تقرر التصديق على المعاهدات والاتفاقات المهمة التي تعقد مع الدول الأجنبية وكذلك إنهاؤها. أنظر :

M. Duverger, Op. Cit. p.897 et H. Vallé, "Notes sur les dispositions constitutionnelles relatives au droit international dans quelques constitutions récents", A.F.D.I. (1979), p. 255.

تطوير أسلوب إبرام ما يعرف بالإتفاقيات التنفيذية executive agreements أو الإتفاقيات ذات الشكل المبسط accords en forme simplifiée وهي الإتفاقيات التي ينفرد رئيس الدولة بإبرامها دون حصوله على موافقة مجلس الشيوخ، وتبرم دون مراعاة القيود الدستورية المتعلقة بإبرام المعاهدات treaties على أساس أن إدارة العلاقات الخارجية تدخل في إختصاص السلطة التنفيذية.⁷ أما البعض الآخر فيقيد مشاركة الجهاز التشريعي ويحصرها في إطار عدد محدود من المعاهدات. ويختلف عددها وطبيعتها من دولة لأخرى، بل في إطار الدولة الواحدة من دستور لآخر.⁸

وترمي هذه المقالة الى توضيح المنهج الذي اعتمده المشرع الدستوري الجزائري في هذا الشأن ونطاق مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات في مختلف الدساتير الجزائرية وإبداء ملاحظات على النصوص الدستورية محل الدراسة وتقديم بعض الاقتراحات في هذا المجال.

أولا : النصوص الدستورية

(1) دستور 1963

المادة 42: يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع والمصادقة على المعاهدات والإتفاقيات،

7 أنظر:

William W. Bishop, Jr., *International Law*, Cases and Materials, 3rd. ed. Little, Brown and Company, Boston & Toronto (1971), pp. 94-117, R. Pinto, "les pouvoirs du Sénat américain en Matière de traités, *R.D.P.*(1950), pp. 363-382; M.S. McDouglas and A. Lans, "Treaties and Congressional Executive or Presidential Agreements", *Yale L.J.* (1945), pp. 181-351 and E. Byrd, "Treaties and Executive Agreements in the United States", the Hague (1960).

8 يطلق على هذا الأسلوب أحيانا النموذج البلجيكي-الفرنسي نظرا لأنه أعتد لأول مرة بمقتضى المادة 68 من الدستور البلجيكي لسنة 1831 ثم بمقتضى المادة 8 من الدستور الفرنسي لسنة 1875. أنظر Ch. Rousseau, *Op.Cit.*, pp.36-37 وحول التعديلات التي طرأت على المادة 68 من الدستور البلجيكي أنظر: Philippe

Gautier, "la conclusion des traités", 17 *R. Belg. D.I.* (1994), pp. 31-57.

والاتفاقات الدولية بعد استشارة المجلس الوطني، ويعمل على تنفيذها.⁹
المادة 44 : يقوم رئيس الجمهورية باعلان الحرب و ابرام السلم بموافقة المجلس الوطني.

(ب) دستور 1976

المادة 111 فقرة 17 : يبرم (رئيس الجمهورية) المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفقا لأحكام الدستور.

المادة 158 : تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات السياسية والمعاهدات التي تعدل محتوى القانون بعد الموافقة الصريحة عليها من المجلس الشعبي الوطني.

(ج) دستور 1989 :

المادة 74 فقرة 11 : يبرم (رئيس الجمهورية) المعاهدات الدولية ويصادق عليها.
المادة 122 : 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.

ثانيا : بعض الملاحظات

- 1- من الملائم إبداء ملاحظة أولية خاصة بالعلاقات بين الجهازين التشريعي والتنفيذي بصفة عامة فيما يتعلق بإدارة وتوجيه العلاقات الخارجية للدولة قصد الإلمام بالموضوع بشكل أفضل. فمن المعروف أن دستوري 1963 و 1976 اعتمدا على وحدة السلطة الى حد كبير، حيث أنكرا، كل بطريقته الخاصة، المبدأ التقليدي للفصل بين

9. 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".

السلطات. فقد أقام دستور 1976 فصلا للوظائف،¹⁰ مع طغيان الوظيفة التنفيذية التي يمارسها رئيس الجمهورية الى درجة تكريسه لنظام رئاسي مركز وصف "بالدكتاتورية الدستورية"،¹¹ نظرا للإتساع الهائل لوظائف رئيس الجمهورية سواء في الظروف العادية أو الإستثنائية.¹² ولم يقتصر هذا الإتساع على المجال الداخلي بل تجسد كذلك على المستوى الدولي، إذ لم يتمتع البرلمان سوى بسلطات محدودة جدا في هذا المجال.¹³ ولم يدخل دستور 1989 تعديلا مهما في الموضوع رغم إستحداثه لوظيفة رئيس الحكومة ومحاولة تدعيم دور البرلمان. ولا شك أن تدعيم هذا الدور يقتضي توسيع سلطات البرلمان في مجال السياسة الخارجية الذي لا يزال حكرا على رئيس الجمهورية. فرغم محاولة هذا الدستور إقامة نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عن طريق إستحداث نظام مسؤولية الأولى أمام الثانية فان سلطات رئيس الجمهورية على المستوى الدولي ظلت مصونة، حتى في مواجهة رئيس الحكومة. فبمقتضى المادة 67(2) من الدستور فإن رئيس

10 قسم الدستور هذه الوظائف الى ستة أنواع هي: السياسية (بتولاها الحزب)، التنفيذية، التشريعية، القضائية، التأسيسية والرقابة. حول هذه الموضوع أنظر:

Mohammed Bedjaoui, "Aspects internationaux de la constitution algérienne".

A.F.D.I. (1977), pp 75-94 at 75-76

11 أنظر :

Ahmed Mahiou, "La constitution algérienne et le droit international", 94 R.G.D.I.P. (1990), pp. 419-454, at 441-442.

12 حول سلطات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية أنظر:

S. Ghaoui et R. Etien, "La ligalité d'exception dans la constitution du 22 novembre 1976", R. Alg. Sc.J.E.P. (1978), p.687 ; A. Benarta, les circonstances

exceptionnelles dans la constitution du 22 novembre 1976. Memoire de Magister,

Institut de droit Université d'Alger (1979).

13 أنظر في هذا المجال:

A. Mabroukine, "L'Algerie et les traités dans la constitution de 1976. Memoire de Magister, Institut de droit, Université d'Alger. 1980; M.A. Bekhechi, "l'organisation des pouvoirs publics algeriens et les competences de l'ANP en matière de politique extérieure", R.D.P. (1987), p. 1231.

الجمهورية "يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها". وهو الذي "يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها (م. 74 (3)). ولذلك فإن وزير الخارجية يعين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية وليس بناء على اقتراح من رئيس الحكومة كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء الحكومة الآخرين (م. 75). وانسجاما مع هذه النصوص فإن رئيس الجمهورية هو الذي يعين السفراء والمبعوثين فوق العادة الى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم (م. 74 (10)).¹⁴

وفي نفس السياق كرس دستور 1989 سلطة رئيس الجمهورية في المجال الخارجي الى حد الإفراط. فبمقتضى المادة 83 (2) لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها، ولو الى وزير الخارجية المعين من طرفه. وإذا سلمنا بجواز إنفراد رئيس الجمهورية بسلطة التصديق على المعاهدات، نظرا للفرصة الإضافية التي تتيحها هذه السلطة للتروي والتدبر قبل إلزام الدولة دوليا و مراقبة مدى إحترام الأشخاص المفوضين بإبرام المعاهدات للسلطات التي خولت لهم، فإن إنفراد الرئيس بسلطة إبرام المعاهدات غير مبرر عمليا ونظريا ومن حيث الملائمة. 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، بالإشتراك مع بقية الوزارات، بإبرام الاتفاقيات الدولية. كما أنه يتعارض مع حقيقة وجود الاتفاقيات التنفيذية أو ذات الشكل المبسط¹⁵ التي عادة ما تبرمها الحكومة و لا تحتاج لدخولها حيز النفاذ الى تصديق بل يكفي توقيعها من شخص مؤهل

14 وأكثر من ذلك فقد فسر هذا النص عمليا بأنه يسمح بتعيين كاتب الدولة للشئون الخارجية دون إشراك الحكومة في ذلك. أنظر أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 442.

15 حول هذه الاتفاقيات أنظر مثلا:

لإلزام دولته سواء بناء على تفويض أو 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 إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.¹⁶ ومن ناحية الملائمة فإن هذا النص لا ينسجم مع إقرار الدستور الجديد للتعديدية الحزبية التي يمكن أن ينجم عنها تعايش في الحكم. وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يمكنه أن يغفل يد الحكومة نهائيا ويحول دون إبرامها لأي إتفاق من الإتفاقيات الدولية الضرورية لتنفيذ برنامجها الإقتصادي والتجاري على الخصوص. ويبدو أن واضعي الدستور قد قصدوا مواجهة هذه الحالة بالذات، والا كيف يفسر 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 {المعدلة بموجب القانون 76-06} إلا أن ذلك لا يشمل سلطته في إبرام المعاهدات بمقتضى المادة 111(17).¹⁷

2- يظهر حليا من النصوص السابقة اتباع المشرع الدستوري، في جميع الدساتير، للأسلوب البلجيكي-الفرنسي بمنحه إختصاصا للجهاز التشريعي في مجال إبرام المعاهدات الدولية قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، وإن اختلف مدى هذا الإختصاص من دستور لآخر.

3- تدخل سلطة التصديق على المعاهدات في الدساتير الثلاثة في نطاق

16 راجع نص المادة 7 من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وهو النص الملزم للجزائر بحكم إنضمامها الى الإتفاقية بتاريخ 8 نوفمبر 1988 دون تحفظ في هذا المجال.

17 وإذا قارنا هذا النص بالنص المقابل في الدستور الفرنسي لسنة 1958 فإننا نجد أن هذا الأخير قد واجه هذا الإحتمال بمرونة. 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 بالإشتراك مع رئيس الجمهورية أثناء التعايش الذي تم ما بين 1988-1986 و-1993

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.¹⁸ 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.

4 - نص دستور 1963 في مادته 42 على أن رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدات، الاتفاقيات والاتفاقات الدولية بعد إستشارة الجهاز التشريعي. وقد أنتقد هذا النص لقصوره سواء من حيث روحه أم من حيث صياغته. فالتعداد غير المبرر الوارد في المادة للمعاهدات و الاتفاقيات والاتفاقات قصد به شمول كل ما تبرمه السلطة التنفيذية من اتفاقيات، سواء كانت ثنائية أم متعددة الأطراف، وسواء كانت معاهدات بالمعنى الفني أم اتفاقيات تنفيذية لا تحتاج الى تصديق. ويؤدي هذا التفسير الى نتيجة مفادها أن هذا النص منح الجهاز التشريعي الكثير والقليل في نفس الوقت.¹⁹ 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 الى مجلس الشيوخ نظرا لدخولها في اختصاصه الدستوري، ناهيك عن التطور الذي حصل

18 ولذلك فإن الإشارة الى مشاركة البرلمان لرئيس الدولة في سلطة التصديق تعتبر غير دقيقة، الا أننا نجدها شائعة في بعض كتب القانون الدولي. أنظر مثلا: Ch. Rousseau، المرجع السابق، ص. 35؛ د. ابراهيم محمد العناني، القانون الدولي العام، المطبعة التجارية الحديثة، القاهرة، 1990، ص. 357؛ د. حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، ط. 6، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص. 64. كما استخدمت لجنة القانون الدولي اصطلاح **القصدى** البرلمانى صراحة، أنظر الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي، 1966 (II)، ص.

197 - 198.

19 أنظر محمد بجاري، المرجع السابق، ص. 81.

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 إنفردت بها تقريبا السلطة التنفيذية.

وعليه فإن دستور 1963 لم يتم 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 إقبال غير مبرر لكاهل البرلمان مع إمكانية عرقلة الحكومة عن أداء مهامها، خاصة أنه لا يتعقد بصفة مستمرة. ثم ما المقصود بكلمة "إستشارة" 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 هادي غير ملزم. فالنص لا يشترط الحصول على "موافقة" البرلمان أو "اعتماده" لنصوص الاتفاقية المعروضة عليه، سواء بطريقة ضمنية بعدم إصداره

20 جاء في المذكرة رقم 175 الصادرة عن كتابة الدولة بتاريخ 13 ديسمبر 1955 أن اللجوء إلى أسلوب الاتفاقيات التنفيذية لا يمكن أن يتم إلا 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) الاتفاقيات التي تعقد ضمن السلطة الدستورية لرئيس الدولة أو وفقا لها. أنظر:

50 Am.J.L.L. (1956), p. 784 and Bishop. Op. Cit., pp.102-103.

لرأي سلمي في الموضوع أم بإصدار موافقة صريحة.²¹ وإذا كان هذا التفسير لا يشير 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).

5 - وعلى خلاف دستور 1963 فإن دستوري 1976 و1989 منحا البرلمان اختصاصا حقيقيا ووسعا من 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.

6 - اشترط دستور 1976 التدخل المسبق للبرلمان بصدد نوعين فقط من المعاهدات وهما: المعاهدات السياسية 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؟²³ لا شك أن

21 أنظر محمد بجاوي، المرجع السابق، ص. 81 وأحمد محيو، المرجع السابق، ص. 446.

يبدو أن نص المادة 42 بمثابة من حيث القيمة القانونية مع نصوص بعض الدساتير التي تفرض 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..." باستثناء بعض المعاهدات التي عدتها نفس المادة واشترطت بشأنها الحصول على موافقة البرلمان السابقة لصحة التصديق عليها. أنظر د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في قانون السلام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1977، ص.

22 يمكن طبعاً للبرلمان أن يمارس في الواقع ضغطاً سياسياً على رئيس الجمهورية لإجباره على احترام رأيه السلمي عن طريق تأثيره على الرأي العام الداخلي.

23 أنظر أحمد محيو، المرجع السابق، ص. 447.

التصرفات التي تتم بين دول تتمتع بالسيادة قابلة بطبيعتها لأن تتم في سياق سياسي.²⁴ إلا أن ذلك لا يحجب حقيقة أن هنالك بعض المعاهدات التي يقب 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.²⁵ 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 تكييف المعاهدات وتحديد طبيعتها، أي ما إذا كانت ذات طبيعة سياسية أم لا. ويبدو أن الجهاز التنفيذي هو الذي يملك هذه الصلاحية، نظرا لأنه هو المختص دستوريا بتقرير السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها وإبرام المعاهدات.²⁶ 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

24. لقد لاحظت محكمة العدل الدولية أن ذلك ينطبق حتى على المنازعات القانونية التي تتم بين الدول. أنظر قضية الموهلين الدولراسيين، والتصلين الأميين في طهران، 1 C.J. Reports 1980, p 3.

25. انظر قضية الأنشطة الحربية وشبه الحربية في وشد نيكاراغوا، 1 C.J. Reports 1984, p. 439.

26. وانظر كذلك الخبير قشي، المنازعات القانونية و السياسية في قضاء محكمة العدل الدولية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية لجامعة باتنة، العدد 2، 1994، ص. 49-13، ص. 32 وما بعدها.

25 أنظر محمد بجادي، المرجع السابق، ص. 81.

26 نفس المرجع.

حدث بالفعل - أو إلغائها ، مع ما قد يترتب عن ذلك من تحميل الدولة للمسؤولية الدولية.

7 - أما دستور 1989 فقد حاول إقامة نوع من التوازن بين الجهازين التشريعي والتنفيذي عن طريق التقليل من السلطات المفرطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وتدعيم دور البرلمان أكثر²⁷ . إلا أنه لم يوفق في مجال السياسة الخارجية لأنه حافظ تقريبا على نفس النصوص التي التي إحتواها دستور 1976 . فقد بقي موضوع إدارة العلاقات الخارجية وتوجيهها حكرا على رئيس الجمهورية . وفي مجال إبرام المعاهدات الدولية تخلى دستور 1989 عن اصطلاح المعاهدات السياسية وفضل أسلوب تعداد المعاهدات التي يقتضي إبرامها تدخل البرلمان ربما تجنبنا لمشكلة التكييف التي يمكن أن تنشأ بين الجهازين التنفيذي والتشريعي.

وبالمقارنة بدستور 1976 فإن نطاق مشاركة البرلمان قد امتد بمقتضى المادة 122 من دستور 1989 الى 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 ، المساعدة القضائية ، تنفيذ الأحكام الأجنبية ، الحماية ، الاتفاقيات القنصلية ، تسليم المجرمين والاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان²⁸.

27 في المجال الداخلي أصبحت الحكومة مسؤولة أمام البرلمان ، إلا أنها لا تسأل عن السياسة الخارجية لأنها 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 الى رئيس الجمهورية (م. 121)

28 واستنادا الى هذا النص عرضت اتفاقيتا حقوق الإنسان لسنة 1966¹ الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري الأول الملحق بها والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليهما ، وصدرت الموافقة الصريحة للمجلس بمقتضى القانون رقم 89-80 المؤرخ في 25 أفريل 1989² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 17 الصادرة بتاريخ 26 أفريل 1989³ . ثم صادق رئيس الجمهورية على الاتفاقيتين والبروتوكول الأول المشار اليه بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم

8 - إلا أن المادة 122 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 الى تبني دستور 1989 مبدأ سمو القانون الدولي الاتفاقي على القانون الداخلي، على خلاف دستور 1976 الذي اعتمد مبدأ المساواة بين القانون الدولي الاتفاقي والقانون الداخلي في حدود معينة، بحيث استبعد إمكانية تطبيق معاهدة تتعارض مع تشريع نافذ في المجال الداخلي مالم يتبناها النظام الداخلي.²⁹ ولذلك اشترط دستور 1976 صدور قانون من المجلس الشعبي الوطني يدمج أحكام المعاهدة في ذلك النظام.

9 - يبدو أن دستوري 1976 و 1989 حاولا تأسيس دور البرلمان على فكرتين أساسيتين متكاملتين هما مشاركته في المعاهدات المهمة وفي تلك التي تتعلق بأمر تدخل في اختصاصه. إلا أنهما لم يوفقا كلية في ذلك. فبالنسبة للنوع الأول أشار دستور 1976 الى المعاهدات السياسية فقط، بينما عدد دستور 1989 بعض المعاهدات السياسية كما سبقت الإشارة. ولا نجد في أي منهما إشارة الى معاهدات أخرى لا تقل أهمية، كتلك التي يترتب عليها إنشاء منظمات دولية تتمتع باختصاصات مهمة قد تؤدي الى تقييد اختصاصات الدولة في ذلك المجال، ومعاهدات التحكيم والاتفاقات التي تبرم مع المؤسسات المالية الدولية، خاصة صندوق النقد الدولي والتي قد تكون أثارها خطيرة في

29 حول هذا الموضوع أنظر: الحير قشي، "تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر"، مجلة العلوم الاجتماعية

والإنسانية لجامعة باتنة، العدد 4، 1995، ص 15 وما بعدها.

جميع المجالات سواء الاقتصادية أم الاجتماعية أم السياسية.³⁰

أما فيما يتعلق بالنوع الثاني من المعاهدات فقد رأينا أن دستور 1976 أشار الى المعاهدات التي تعدل محتوى القانون فقط، بينما أهمل دستور 1989 الإشارة الى هذه الفئة من المعاهدات وذكر المعاهدات التي تترتب عليها أعباء غير واردة في ميزانية الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص و تلك المتعلقة بحدود الدولة. وإذا كانت العلاقة بين المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص و بين اختصاص البرلمان واضحة فإن علاقة المعاهدات الأخرى به لا تقل وضوحا. فالبرلمان هو الذي يعتمد الميزانية، وبالتالي فإن أي تعديل فيها يقتضي تدخله. وبمقتضى هذا النص فإن تدخل البرلمان يصبح واجبا لتنفيذ المعاهدة حتى ولو كانت قيمة النفقات التي تفرضها على ميزانية الدولة بسيطة. كما يترتب على تعديل الحدود تعديلا على النطاق المكاني لتطبيق القانون، إضافة الى الأهمية القصوى لهذه الفئة من المعاهدات لتعلقها بعنصر من عناصر وجود الدولة وهو الاقليم.³¹

30 تختلف الدساتير إختلافا بينا في محاولة تعداد ما تراه هاما من المعاهدات، فمثلا نجد أن الدستور المصري يذكر معاهدات التجارة والملاحة إضافة الى بعض المعاهدات السياسية (أنظر د. محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص. (192 - 193)، كما يشير الدستور الفرنسي الى معاهدات التجارة إضافة الى بعض المعاهدات السياسية، أنظر:

Louis Cavaré, *le droit international public positif*, editions A. Pedone, Paris(1969), pp.102-103 et Paul Reuter, *Droit international public*, Presses Universitaires de France(1976), p.112-113.

ويشير الدستور الإيطالي لسنة 1947 الى المعاهدات ذات الطبيعة السياسية والاتفاقيات التي تنص على التحكيم أو التسوية القضائية (م. 80). أنظر : M. Duverger، المرجع السابق، ص. 687

31 ولذلك عرضت اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار على المجلس الوطني الإنتقالي للموافقة عليها قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية. فالاتفاقية تنطوي على نصوص تتعلق بحدود الإقليم البحري للدولة كذلك المتعلقة بالبحر الإقليمي والامتداد القاري. أنظر الأمر رقم 96-05 المؤرخ في 10 يناير 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 3، الصادر بتاريخ 14 يناير 1996، ص. 16

10 - ولكن ما هو الحكم لو تجاهل رئيس الجمهورية هذه النصوص وصدق على معاهدة من المعاهدات التي عدتها المادة 122 من دستور 1989 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 يشير مسألة التصديق ناقص. ومن المعروف أنه لا يمكن للدولة التذرع بقانونها الداخلي كتبرير لعدم وفائها بالتزاماتها الاتفاقية.³² إلا أن المادة 46 من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات قيدت هذا المبدأ العام وسمحت للدولة أن تحتسك ببطالان المعاهدة إستنادا الى أن التعبير عن إرثانها الإلتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة 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 بمقياس المظهرية، بمعنى أنه إذا كان عدم اختصاص رئيس الجمهورية واضحا وظاهرا بحيث يسهل على الطرف الآخر كشفه اعتبرت المعاهدة قابلة للإبطال، والعكس صحيح.

إلا أن شرط وضوح المخالفة يمكن أن يشير مشاكل على الصعيد العملي. وللتخفيف من حدة هذه المشاكل نصت الفقرة الثانية من المادة 46 على أن الإخلال يعتبر "واضحا إذا تبين بصورة موضوعية لأية دولة تتصرف في هذا الشأن وفق السلوك العادي وبحسن نية". فالإتفاقية حاولت اذن حماية الطرف الآخر حسن النية. ويفقد هذا المبرر سبب وجوده إذا كانت الدولة الأخرى، مثلا، تعلم وقت تصديق رئيس الجمهورية على المعاهدة بأنه تتصرف بالمخالفة للدستور. ويدهي أن عبء الإثبات يقع على عاتق من يدعي وضوح

32 أنظر المادة 27 من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات

المخالفة أو سوء النية.³³

وإذا كانت حالات التصديق الناقص نادرة، كما أشارت لجنة القانون الدولي،³⁴ فإن ذلك لا يحول دون تصور قيام رئيس الجمهورية بالتصديق على معاهدة بمخالفة نص المادة 122 من الدستور. وقد يشكل هذا التصديق قرينة قوية على أنه 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 إتفاقية فينا³⁵ أم اللاحقة لها³⁶، أن فكرة عدم الاختصاص الدستوري لا تؤدي في الواقع إلى إبطال المعاهدات. ورغم دخول اتفاقية فينا حيز النفاذ سنة 1980 فإنه لم يتم الاستناد إلى المادة

33 حول التصديق الناقص أنظر مثلاً: د. محمد سامي عبد الحميد، المرجع السابق، ص. 193-197؛ د. إبراهيم محمد العتاني، المرجع السابق، ص. 360-363، وكذلك:

Ch. Rousseau, Op.Cit., pp.41-43; Paul Reuter, Op.Cit., 110-111; Louis

Henkin, Richard C. Pugh, Oscar Schachter and Hans Smit, *International Law: Cases and Materials*, 2nd. ed., West Publishing Co.(1987), pp. 458-461.

34 أنظر الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي، 1966، (II)، ص. 241-242.

35 أنظر مثلاً:

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

36 أنظر مثلاً:

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

46 أمام القضاء الدولي لابطال المعاهدة.³⁷ وتؤكد قضية *Eastern Greenland*، التي فصلت فيها المحكمة الدائمة للعدل الدولي سنة 1933، تردد المحاكم في النظر خلف السلطة الواضحة لشخص مؤهل لإلزام دولته.³⁸

أما على المستوى الداخلي فإن تصديق رئيس الجمهورية على معاهدة بمخالفة المادة 122 من الدستور يترتب عليه أثر مهم يتمثل في عدم تطبيق القاضي الجزائري للمعاهدة باعتبارها أسمى من القانون الداخلي طبقا لنص المادة 123 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،

37 أثيرت المادة 46 أمام مجلس الشيوخ الأمريكي مرتين: الأولى بصدده الاتفاقيات المبرمة بين الولايات المتحدة وإسرائيل سنة 1975 والمتعلقة بانسحاب إسرائيل من شبه جزيرة سيناء، والتي انطوت على عدد من الالتزامات الملقة على عاتق أمريكا تعلق بالإنستجابة لاحتياجات إسرائيل ومتطلبات أمنها، نظرا لإبرامها دون موافقة مجلس الشيوخ. ورأى البعض أن هذه المخالفة تعلق 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 T.Meron, "Article 46 of 15 Int.Leg.Mat. (1976), p.198 وكذلك the Vienna Convention on the Law of Treaties (*Ultra Vires*)," 49 B.Y.B.I.L. (1978), pp. 175-199. والثاني تصد للاتفاقيات المعقودة بين الولايات المتحدة وبنما سنة 1977، وتعلق الموضوع بالإدعاء بمخالفة بنما للشروط التي يتطلبها دستورهما لإبرام اتفاقية من طبيعة اتفاقية القناة (عدم لجوء بنما إلى إستفتاء ثان). وأجابت بنما عن ذلك بأن دستورهما لا يتطلب اللجوء إلى إستفتاء ثان، واعتبرت الحكومة الأمريكية الموقف القانوني لبنما "معقولا". أنظر:

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

38 إدعت النرويج في هذه القضية أمام المحكمة بأن وزير خارجيتها لم يكن مؤهلا دستوريا لإبرام اتفاقية دولية إلزامية حول "مسائل ذات أهمية" بدون موافقة الـ King in Council، إلا أن المحكمة رفضت إعتبار 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.

لا يتوفر فيها هذا الشرط الأساسي. وإذا كان القاضي الجزائري غير مختص بمراقبة مدى دستورية المعاهدات والقوانين فإن تطبيقه للمادة 123 معلق على توفر هذا الشرط. وفي بحثه لدى حصول رئيس الجمهورية على موافقة برلمانية سابقة قبل تصديقه على الاتفاقية فإنه لا يعتبر قد تصدى لمشكلة دستورية المعاهدة موضوعيا.³⁹

ثالثا: اقتراحات

إن أي إقتراح 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 إعتبرت موافقة البرلمان بصدها غير واجبة، إلى درجة أن المعاهدات التي تحتاج إلى إذن سابق من مجلس الشيوخ أصبحت تشكل نسبة ضعيفة جدا مقارنة بالفئة الأخرى.⁴⁰

كما أن توسيع اختصاص البرلمان يؤدي في الكثير من الحالات إلى تعطيل دخول المعاهدات حيز النفاذ. ولذلك يستحسن تفادي 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 ادراج العديد من الدساتير للاتفاقيات التجارية في فئة

39 رفض القاضي الفرنسي تطبيق المعاهدات التي تم التصديق عليها بشكل غير صحيح، أنظر Ch.

Rousseau المرجع السابق، ص. 42

40 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 1310 اتفاقية تنفيذية. وفي سنة 1946 أبرمت 15 معاهدة مقابل 183 اتفاقية تنفيذية. المرجع

السابق، ص. 38

المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان قبل التصديق عليها.⁴¹

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، وأخذا بعين الاعتبار إنطواء النظام السياسي الجزائري على بعض عناصر النظام البرلماني والظروف الخاصة للجزائر في الوقت الراهن، خاصة الظروف الاقتصادية، فإنه يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- إعادة صياغة المادة 122 من الدستور القائم لتصبح كالتالي:

"بمصادق 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 المؤسسات المالية 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 أنواع.⁴² وفي حالة الاستغناء عن هذا الاصطلاح والإحتفاظ بالتعداد الوارد في المادة 122 من دستور 1989 يحيد إضافة فئة المعاهدات التي قد تعدل نصوصا

41 أنظر مثلا الدستور المصري لسنة 1971 (م. 151) والدستور الفرنسي لسنة 1958 (م. 53).

42 تنص المادة 33 من دستور فنلندا لسنة 1919 على أن موافقة غرفة النواب ضرورية لتصديق رئيس الدولة

على المعاهدات التي تتضمن نصوصا تدخل في الاختصاص التشريعي للبرلمان، أنظر M. Duverger،

ذات طابع تشريعي⁴³ الى فئة المعاهدات التي تترتب عليها أعباء غير واردة في الميزانية وتلك المتعلقة بقانون الأشخاص. وتضمن هذا الإضافة عدم إعتداء السلطة التنفيذية على الاختصاص الدستوري للأصيل للبرلمان المتمثل في التشريع، خاصة بعد أن أصبحت المادة 123 من نفس الدستور تسمح للسلطة التنفيذية بالتشريع بطريقة غير مباشرة عن طريق المعاهدات. فكما سبقت الإشارة فإن هذه المادة جعلت من المعاهدات التي تم التصديق عليها وفقا للشروط المحددة في الدستور أسمى من القانون دون حاجة الى 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 تشريعا نافذا صادرا من البرلمان.⁴⁴

ويؤدي الاقتراح المشار إليه أعلاه الى توسيع رقابة ممثلي الشعب لتشمل مجالات ذات أهمية بالغة بالنسبة لكيان الدولة لتعلقها بالمصلحة الوطنية العليا. فذكر "المعاهدات السياسية" يفني عن محاولة تعداد بعضها وإهمال معاهدات أخرى أكثر أهمية ربما على الصعيد العملي، كمعاهدات عدم الإعتداء والمساعدة المتبادلة أو الحياد وغيرها. لا شك أن اصطلاح "المعاهدات السياسية" ينطوي على نوع من الغموض وقد يثير مشكلة التكييف وتحديد الجهاز المختص بذلك، إلا أنه لا يمكن إنكار أن اللجوء الى أسلوب التعداد يؤدي حتما الى تقليص دور البرلمان في هذا المجال. ويوفر الدستور الحالي حلا جزئيا لهذه المشكلة عن طريق لجوء رئيس المجلس الشعبي الوطني الى المجلس الدستوري لطلب إصدار رأي بعدم دستورية معاهدة أبرمها الجهاز التنفيذي بسبب عدم عرضها عليه أولا.

43 يستحسن استخدام هذا الاصطلاح بدلا من اصطلاح 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 الاصطلاح الأخير وعوضه بالمعاهدات التي تعدل نصوصا ذات طابع تشريعي

في المادة 53 (les dispositions de nature législative)

44 أنظر الخير فشي، تطبيق القانون الدولي المرجع السابق، ص 19 وما بعدها.

إلا أن هذا الحل يقتصر في رأينا على المعاهدات التي لم يصادق عليها بعد رئيس الجمهورية، لاعتقادنا أن المواد 155، 158 و159 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 أن يلجأ إلى المجلس الدستوري لإصدار قرار بعدم دستورية معاهدة ما، ومن ثم إلغاؤها. ولا يمكن التقليل من فعالية هذا الحل حتى ولو 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. فرئيس الجمهورية يمكنه التصديق حتى على تلك المعاهدات الواردة في تعداد واضح ومحدد دون عرضها على البرلمان أولاً. وبشكل 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 بخطر فيها بعدم دستورية تصديقه على تلك المعاهدة طبقاً للمادة 121 من الدستور قد يشكل حاجزاً رادعاً أمام رئيس الجمهورية، خاصة إذا أخذ بعين الاعتبار مدى تأثير ذلك على الرأي العام. وإضافة إلى ما سبق فإن دساتير بعض الدول قد استخدمت نفس الاصطلاح أو اصطلاح مشابه. فالمادة 80 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 تشير إلى المعاهدات ذات الطبيعة السياسية.⁴⁵ وتنص المادة 59(2) من القانون الأساسي الألماني على المعاهدات التي تنظم العلاقات السياسية للولاية الألمانية.⁴⁶

وتنطبق الملاحظات السابقة على العموم على انتقاد اصطلاح المعاهدات التي قد تمس

45 أنظر M. Duverger، المرجع السابق، ص. 688.

46 أنظر Louis Cavaré، المرجع السابق، ص. 100.

بحقوق السيادة.⁴⁷

ويشمل اصطلاح المعاهدات التي "تمس النظام القانوني الإقليمي أو حقوق السيادة" المعاهدات المتعلقة بالاتحاد ، الانفصال، الحدود، التبادل، التنازل، الضم، الإعارة 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 مثلا نظرا لسماتها الاستراتيجية-الجغرافية أو المناخية أمر وارد في ظروف إقتصادية صعبة.⁴⁸

ويمكن أن يشمل اصطلاح المعاهدات التي تمس حقوق السيادة هذه الفئة الأخيرة من المعاهدات إضافة الى الاتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية متى كانت الشروط التي تتضمنها متعارضة مع المصلحة الوطنية الآنية أو المستقبلية. إلا أن ذكر الاتفاقيات المبرمة مع هذه المؤسسات صراحة يمكن البرلمان من مراقبة الشروط التي قد تفرض على الدولة في جميع المجالات والحيلولة دون رهن مستقبل الأجيال الحالية والقادمة.⁴⁹

- كما يجب التنبيه الى ضرورة إعادة النظر في الدستور القائم للحد من السلطات المطلقة لرئيس الجمهورية في توجيه وإدارة العلاقات الخارجية للدولة. لأن ذلك يتعارض مع الأخذ بمبدأ التعددية الحزبية وما يمكن أن تؤدي إليه من ضرورة حدوث تعايش بين رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية المعارضة. وفي هذا الإطار ينبغي إلغاء نص الفقرة الثانية من المادة 83 التي تحظر على رئيس الجمهورية تفويض سلطته بإبرام المعاهدات لتعارضه الصارخ مع إمكانية قيام هذا التعايش. ويمكن إعادة صياغة تلك الفقرة كالتالي:

47 من الدساتير التي تستخدم هذا الاصطلاح الدستور المصري لسنة 1971 في مادته 151

48 كإيجار منطقة الهورقار مثلا لإطلاق الصواريخ باعتبارها من أحسن مناطق العالم ملاسة لذلك نظرا لمناخها المتميز على مدار السنة.

49 ربما أمكن التفكير حتى في إصدار قانون -باقترح من البرلمان إذا إقتضى الأمر- يفرض عرض العقود الدولية الهامة المتعلقة باستثمار الموارد الأساسية للدولة على البرلمان قبل توقيعها لضمان إستقلالها بطريقة سليمة.

لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفرض سلطته بالتصديق على

المعاهدات الدولية".

ولا نعتقد أن هذه الاقتراحات تكرر هيمنة الجهاز التشريعي لأنها لا تفسد إلا مجالات محدودة جدا ولكنها حساسة لتعلقها بالمصلحة الوطنية العليا التي لا بد أن

يكون للشعب - من خلال ممثليه - رأي فيها. أما في ما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه لا يمكن أن يكون له تأثير في الممارسة الفعلية، بل هو مجرد مبدأ توجيهي لا يمكن أن يفرض على السلطة التنفيذية.

في حين أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن يفرض على السلطة التنفيذية، فإنه لا يمكن أن يكون له تأثير في الممارسة الفعلية، بل هو مجرد مبدأ توجيهي لا يمكن أن يفرض على السلطة التنفيذية. أما في ما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه لا يمكن أن يكون له تأثير في الممارسة الفعلية، بل هو مجرد مبدأ توجيهي لا يمكن أن يفرض على السلطة التنفيذية.

تعتبر السلطة التنفيذية هي التي تملك السلطة الحقيقية في الممارسة الفعلية، بل هي التي تملك السلطة الحقيقية في الممارسة الفعلية، بل هي التي تملك السلطة الحقيقية في الممارسة الفعلية. أما في ما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، فإنه لا يمكن أن يكون له تأثير في الممارسة الفعلية، بل هو مجرد مبدأ توجيهي لا يمكن أن يفرض على السلطة التنفيذية.

1512 سنة 1987 تم تعديل الدستور في الجزائر، وهو الذي نص على أن:

تعتبر السلطة التنفيذية هي التي تملك السلطة الحقيقية في الممارسة الفعلية، بل هي التي تملك السلطة الحقيقية في الممارسة الفعلية، بل هي التي تملك السلطة الحقيقية في الممارسة الفعلية.

في حين أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن يفرض على السلطة التنفيذية، فإنه لا يمكن أن يكون له تأثير في الممارسة الفعلية، بل هو مجرد مبدأ توجيهي لا يمكن أن يفرض على السلطة التنفيذية.