

عن الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في الجزائر

-نصوص مبتورة وممارسة معدومة*-

MOKHTARI Abdelkarim
Laboratoire de Recherche sur l'Effectivité
de la Norme Juridique (LARENJ)
Faculté de Droit et des Sciences Politiques
Université A. Mira Bejaia 06000 Bejaia –
Algérie

مختاري عبد الكريم
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد
الرحمان ميرة، 06000 بجاية، الجزائر.

ملخص

ترتبط الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية في الجزائر بمفهوم المعاهدة فيها، إذ لم تحد عن المفهوم الرسمي المرتبط مؤسستيا برئيس الجمهورية وإجراء التصديق منذ دستور 1963، رغم أن الممارسة أثبتت مخالفةً للدستور في أكثر من مناسبة، هذا ما خلق طائفة كبيرة من الاتفاقيات التي لا تخضع قانونيا للرقابة الدستورية. تنعدم أية رقابة ممارسة إلى اليوم بسبب إجماع السلطات الواردة في المادة 166 عن اخطار المجلس الدستوري نظرا للطابع الاختياري للرقابة الممارسة على المعاهدات من جهة، وطبيعة النظام السياسي من جهة أخرى. أخضعت كذلك المعاهدات لرقابتين، رقابة قبلية متطرفة وأخرى بعدية خطيرة.

الكلمات المفتاحية

المعاهدات الدولية، التصديق، الرقابة الدستورية، المجلس الدستوري

On the constitutional review of international treaties in Algeria -Truncated text and exercise lacking-

Summary

International treaties are subjected to a constitutional review related to the solemn notion adopted by Algeria to these texts. This notion has always been respected in all constitutions since 1963. Therefore, every treaty must be exclusively subject to the ratification of the President of the Republic to make it so ((controllable)) at the Constitutional Council.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 2014/04/23 وتمّ تحكيمه بتاريخ 2014/07/03 وقُبل للنشر بتاريخ 2015/05/03.

However; there are many gaps in the established control system. Indeed, treaties in simplified forms and other non-submitted to ratification have ((reported))

their presence in the Algerian practice, which means that they do not have a constitutional review, plus a inoperable sound of the Constitutional Council due mainly to the presidentialist tendency of the Algerian political system, and inconsistent inspections carried out at least textually, a priori judged ((radical)) and posteriori judged ((hypothetical)).

Keywords

International treaties, the ratification, constitutional review, the Constitutional Council

Résumé

Les traités internationaux sont soumis au contrôle de constitutionnalité lié au caractère solennel conféré par l'Algérie à ces textes. Cette notion a toujours été respectée dans toutes les constitutions depuis 1963. Tout traité doit ainsi être sujet d'une ratification exclusivement du Président de la République pour qu'il soit donc ((contrôlable)) au niveau du Conseil Constitutionnel.

Cependant, il existe beaucoup de lacunes dans le système du contrôle instauré. En effet, des traités en formes simplifiés et d'autres non soumis à la ratification ont ((signalé)) leurs présence dans la pratique Algérienne, ce qui signifie qu'ils ne bénéficient pas d'un contrôle de constitutionnalité, auxquels s'ajoutent une inopérable saisine du Conseil constitutionnel due principalement à la tendance présidentieliste du système politique Algérien, et les incohérences liées au contrôles opérés, du moins textuellement : un contrôle *a priori* jugé ((radical)) et un contrôle *a posteriori* jugé ((hypothétique)).

Mots clés

Les traités internationaux, la ratification, contrôle de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel

مقدمة

تعرف اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية لسنة 1969 المعاهدة الدولية بكونها "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة"¹.

يختلف مفهوم المعاهدة من دولة إلى دولة باختلاف نظرتها إلى قواعد القانون الدولي الكلاسيكي التي لم تكن يوما محلا للإجماع خاصة بعد الصدمة التي أحدثها الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية سنة 1950 الصادر بمناسبة النظر في قضية "المركز الدولي لإفريقيا الجنوبية الغربية"².

يحدّد موقف الدولة من القانون أعلاه مفهوم المعاهدة لديها، وبالتالي يحدّد درجة خضوعها للرقابة الدستورية، فكلما كانت ثقمتها بالقانون الدولي الكلاسيكي كبيرة كلما كان مفهوم المعاهدة عندها مطاطيا، وكانت بذلك فرص رقابة دستورتها متعددة، كما هو الحال في فرنسا³، وكلما كانت ثقمتها في تلك القواعد ناقصة كلما كان المفهوم رسميا، وتقلّ فرص ممارسة الرقابة الدستورية بالنتيجة.

يأتي المفهوم الجزائري للمعاهدة الدولية ضمن هذا السياق، فالجزائر كغيرها من دول العالم الثالث لا تثق في مؤسسات القانون الدولي الكلاسيكي، فلطالما كانت رائدة ((النضال)) ضدّ هذه القواعد خاصة خلال سنوات السبعينيات من القرن الماضي⁴. وعلى هذا الأساس كان ولا يزال مفهوم المعاهدة لديها مفهوما رسميا، إذ لم تعترف كل دساتيرها المتعاقبة⁵ إلا بالمعاهدات الخاضعة للتصديق، كمفهوم رسمي لها وكوسيلة وحيدة للالتزام بها، وهذا رغم التطور الملحوظ في علاقة الجزائر بالقانون الدولي خاصة عند وضع دستور 1989⁶.

تعتبر من جهة أخرى فرص تحريك الرقابة الدستورية في الجزائر نادرة، نظرا لعوامل سياسية، تتمثّل بالأساس في طبيعة النّظام السياسي ذو النزعة الرئاسيوية التي تجعل من رئيس الجمهورية الشخصية المحورية فيه⁷، وأخرى قانونية تتعلق بمحدودية الجهات المكلفة بتحريك الرقابة⁸، وهذه من تلك⁹.

تطرح انطلاقا من ذلك مسألة مدى خضوع المعاهدات الدولية للرقابة الدستورية في الجزائر على ضوء المعطيات أعلاه؟

تستجيب الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر لفكرة الرّسمية، يعني ذلك أن مبدأ الخضوع للرقابة يستجيب للمفهوم الجزائري للمعاهدة ذاته، فالخاضعة للتصديق منها هي فقط التي تخضع للرقابة، وما دون ذلك لا يخضع لها مما يشكّل أول حدّ من حدود الرقابة نفسها على اعتبار وجود معاهدات لا تخضع للتصديق في الممارسة أي غير رسميّة بمفهوم المخالفة (المبحث الأول).

تخضع المعاهدات بالمقابل لرقابة متنوّعة، فهي تخضع في الوقت نفسه لرقابة إختيارية تتوقف على رغبة السلطات المكلفة بإخطار المجلس الدستوري، فننفي

بذلك وجود أية رقابة إجبارية¹⁰، ومزدوجة، بمعنى قبل التصديق عليها أو بعده، غير أنّ هذا التنوع لم يترجم إلى ممارسة أبدا، نظرا لتراكم عوامل عديدة تتفق في نقطة واحدة وهي كونها عوامل غير قانونية (المبحث الثاني).

المبحث الأول/ ارتباط الرقابة الدستورية في الجزائر بالمعاهدات الرسمية فقط

ترتبط رقابة دستورية المعاهدات في الجزائر بمفهومها فيها، والذي يرتبط بدوره بالتصديق كوسيلة وحيدة للالتزام بها وفي الوقت نفسه المعيار الوحيد لتعريف المعاهدة (المطلب الأول) مما يقصي بالنتيجة الاتفاقات غير الخاضعة للتصديق من الرقابة والتي وإن لم يعترف الدستور بها صراحة، غير أن وجودها في الممارسة يطرح تساؤلات قانونية كبيرة حول حظها من الرقابة (المطلب الثاني).

المطلب الأول/ المعاهدات الخاضعة للرقابة الدستورية في الجزائر

يعتمد الدستور مفهوما شكليا ورسميا للمعاهدة الدولية في الجزائر، فهي مرتبطة بالطابع الرسمي الذي يرتبط بدوره بعنصري التصديق ورئيس الجمهورية وحده (الفرع الأول)، ونتيجة لذلك، تكون الرقابة الدستورية على المعاهدات الدولية مقلّصة فهي لا تبال إلا المشمولة منها بالطابع الرسمي (الفرع الثاني).

الفرع الأول/ المفهوم الرسمي للمعاهدة الدولية في الجزائر

أحصى الدستور عدة أنواع ومجالات للاتفاقيات الدولية والتي ما هي في الحقيقة إلا مصطلحات ومواضيع تشملها الاتفاقيات تتفق كلها في الخضوع للتصديق كشرط للالتزام بها وبالتالي لتحديد مفهومها كمعاهدة دولية رسمية فنجد تنوعا في المصطلحات كما تكشفه المادة 168 من الدستور، وتنوعا في المواضيع كما تعبّر عنه المادة 131 منه¹¹.

غير أن تنوع المصطلحات لا يعني بالضرورة تنوعا في المعاهدات، فاتفقية فيينا لعام 1969 فتحت المجال واسعا لاستعمال أي مصطلح يدلّ في معناه على معاهدة دولية¹² والمادة 168 أعلاه قد اختتمت قائمة المعاهدات التي ذكرتها بمنع التصديق عليها إن كان المجلس الدستوري قد أعلن عدم دستورتها. والحكم نفسه بالنسبة للمواضيع الواردة في المادة 131 حيث لا يستطيع رئيس الجمهورية التصديق عليها إن لم يحصل على موافقة

البرلمان، فتكشف النصوص أعلاه عن تنوع في المصطلحات وليس تنوعاً في المعاهدات، طالما ترتبط كلها بالتصديق.

تفصح المادة 11/77 عن مفهوم المعاهدة في الجزائر، إذ تعتبر أول مادة تكشف عن توجه الجزائر في ذلك، فقد نصت على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها¹³، وباستقراء هذه المادة بباقي المواد المتعلقة بالموضوع نصل إلى أن المعاهدة في الجزائر هي كل "اتفاق دولي مكتوب يبرمه رئيس الجمهورية ويصادق عليه"¹⁴. إذ أن جلّ المواد الدستورية المتعلقة بإبرامها تقرن بين مؤسسة رئيس الجمهورية وإجراء التصديق¹⁵. فلا مجال لوجود هيئة أخرى مكلفة بإبرام المعاهدة كما هو الحال مثلاً في الدستور الفرنسي¹⁶.

تظهر الرسمية إذا في التعريف الجزائري للمعاهدة الدولية في معيارين، معيار رئيس الجمهورية باعتباره حجر الزاوية في النظام السياسي الجزائري، ومعيار التصديق باعتباره يسمح بـ(نظرة عميقة) في المعاهدة التي ستصبح جزء من القانون الوطني لاحقاً، ولا يمكن الفصل بينهما فهذا من ذاك.

الفرع الثاني/ اقتصار الرقابة-غير الموجودة- على المعاهدات الرسمية فقط

نقول بعد ربط مفهوم المعاهدة في الجزائر بالمادة 1/165 من الدستور التي تعتبر الشريعة العامة للرقابة الدستورية¹⁷، أن المعاهدات الخاضعة للرقابة الدستورية هي فقط المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية ويصادق عليها، بعبارة أخرى هي المعاهدات الرسمية دون غيرها. يكشف مفهوم المخالفة لكلامنا أعلاه عن إمكانية وجود اتفاقات دولية غير خاضعة للتصديق في الجزائر على الرغم من إنكار المؤسس الدستوري لها، وهي فعلاً موجودة كما سنراه أدناه.

يعني وجود مثل هذه الاتفاقيات اقصائها تلقائياً من أية رقابة دستورية محتملة، لكون المؤسس لا يعترف إلا بتلك التي تخضع للتصديق فقط كمعيار وحيد لإدراجها في القانون الوطني، وما يدعّم موقفنا هو صياغة المادة 1/165 نفسها وقراءتها مقترنة بمواد أخرى في الدستور¹⁸.

يصرّ المؤسّس الجزائري على هذا الإنكار في وقت تعترف اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بوسائل أخرى غير التصديق للالتزام بالمعاهدات الدولية¹⁹، أي أنّها جعلت من الأمر يسرا فلماذا جعل المؤسّس الجزائري منه عسرا؟ يطفو في هذا الجانب تأثير الموقف الحذر من قواعد القانون الدولي الكلاسيكي في تحديد مفهوم المعاهدة في الجزائر، وبالتالي ربط الرقابة الدستورية بهذا المفهوم.

نستنتج بذلك أنّه ونظرا للطابع الرّسمي الذي تضيفه الجزائر على مفهوم المعاهدة الدولية، فإن فرص فرض الرقابة على دستورتها قليلة جدا من هذا الجانب، على أنّ اعتبار عدم الاعتراف بالاتفاقات ذات الشكل المبسّط أو بالاتفاقات غير الخاضعة للتصديق يعني أن أيّة اتفاقية أبرمت بهذا الشكل تكون غير قابلة للرقابة نظرا لكون المادتين 1/165 و168 ربطتا الرقابة الدستورية بالتصديق، فنقول ما أكثر ما يخرج عن رقابة الدستورية من معاهدات²⁰!

نرى أنه ليس من صالح الجزائر الاستمرار في التعامل مع المعاهدات الدولية في القرن الواحد والعشرين بعقلية السبعينيات، في ظلّ المرونة التي تمتاز بها اتفاقية فيينا، لأن الظروف الداخلية والدولية تغيرت.

نتفهم موقفها في فترة السبعينيات لأنها امتازت بظروف دولية مساعدة على اتخاذ مواقف ((معادية)) للقانون الدولي الكلاسيكي كوجود ثنائية قطبية في العلاقات الدولية بوجود الاتحاد السوفياتي الذي ربّما كانت تتقوى به في مواجهة الدول الإستعمارية، بالإضافة إلى وجود حركة عدم الانحياز في أوجّ قوتها، وكونها آنذاك دولة مستقلة حديثا ممّا يعني أنّ آثار الإستعمار لا تزال حديثة.

تغيّرت المفاهيم وموازن القوى في المجتمع الدولي، فأضحينا اليوم في ألفية العولمة والانترنت التي اختفت فيها العلاقات الدولية التقليدية، وشهدت ظهور مبادئ جديدة تتعدّى المفهوم الكلاسيكي للقانون الدولي ولم تكن موجودة فترة السبعينيات، كحق التدخل لأسباب إنسانية، أو مبدأ الحرب الإستباقية.

يجدر المحافظة على مكاسب اليوم واستغلالها، فلجزائر اليوم مجلس دستوري لم يكن موجودا في سنوات السبعينيات، واتفاقية فيينا سهّلت التعاقد الدولي، وهي في رأينا

وسائل كافية لممارسة سياسة اتفاقية متجانسة مع مبادئ الدولة، ولا ننس أن مبدأ سلطان الإرادة لا يزال موجوداً، فالمطلوب اليوم ليس توجيهه بطريقة عدائية وإنما بطريقة عقلانية، في اتجاه تشجيع التعاون الدولي مع ((خصوم الأمم)) مع المحافظة على مصالح الدولة وحقوقها.

باتت العلاقات الدولية اليوم متشعبة ومواضيعها متعددة تحتاج إلى السرعة في التعامل معاً، وذلك لا يتأتى بالاختباء وراء الطرق الكلاسيكية في التعاقد الدولي، فمن الأجدر استغلال ما سهّلته اتفاقية فيينا ودسترة كل طرق الالتزام بالمعاهدات الدولية، خاصة وأنّ الممارسة اعترفت بها من دون الدستور حتى في سنوات السبعينيات، فهل تخضع للرقابة الدستورية؟

تُظهر المادة 165 من الدستور أنّ المعاهدات الدولية ((الرسمية)) تخضع لرقابة إختيارية، فنستبعد بذلك أيّة إمكانية لوجود رقابة إجبارية حتى بوجود المادة 97 كما يراه البعض²¹. يعني ذلك أنّها تتوقف على إخطار إختياري من قبل السلطات المكلفة بممارسته طبقاً للمادة 166 من الدستور²²، وذلك ما يجعلها هي الأخرى تخضع لرقابة دستورية ((غير موجودة)) أو ((وهمية)).

ربط المؤسس الإخطار بجهات محدّدة، ممّا يعني ثلاث فرص فقط للإخطار، يضاف إلى ذلك أنّ هذه الجهات لم ولا تتحرك من هذا الجانب نظراً لاعتبارات سياسية تتعلق بطبيعة النظام السياسي الجزائري، رغم وجود ما يستدعي إخطار المجلس الدستوري من رئيس غرفتي البرلمان²³، كنتيجة لذلك لا توجد إلى اليوم أيّة ممارسة أو أيّة معاهدة معروضة للنظر على المجلس الدستوري ممّا يفقد الباحث ركناً شديداً في بحثه يتعلق بالممارسة، فلا يقدّم بعد ذلك إلا تكهنات قد تؤكدها ممارسة مستقبلية أو تنفيذية، كما سنفعله أدناه، ما لم يتوسّع الإخطار إلى جهات أخرى على غرار الوزير الأول أو المجموعات البرلمانية²⁴.

المطلب الثاني / مصير مجهول للاتفاقيات غير الخاضعة للتصديق في الجزائر

يمكن تصنيف هذه الاتفاقيات ((الغريبة)) إلى فصيلين، فصيل أدرج في القانون الوطني باستعمال إجراء آخر غير التصديق (الفرع الأول)، وفصيل آخر اكتفت السلطة

التنفيذية بنشرها في الجريدة الرسمية دون تبيان كيفية إدماجها، ممّا يعني بمفهوم اتفاقية فيينا أنّها اتفاقات ذات الشكل المبسّط (الفرع الثاني).

الفرع الأول/ الإتفاقيات المدمجة بغير إجراء التصديق

تكشف الممارسة عن وجود اتفاقيات دولية منشورة في الموقع الرسمي لبعثة الجزائر الدائمة لدى الامم المتحدة على أساس أنّها اتفاقيات دولية²⁵، بينما تتدخل السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية في إدماجها في القانون الوطني دون استعمال أسلوب التصديق المعروف في الدستور، ونجد في هذا الإطار اتفاقيات خضعت لإجراء الموافقة (أولا) وأخرى للقبول (ثانيا).

أولا/ استعمال أسلوب الموافقة على الاتفاقيات الدولية

قدّم الأستاذ أحمد لعرابة نماذج عن اتفاقيات دولية أبرمتها الجزائر مع منظمات دولية ذات طبيعة مالية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير، لم يتمّ التصديق عليها مثلما دأبت عليه العادة²⁶، بل كانت محلا للموافقة «Approbation»، وهو إجراء غير معروف في الدستور إلا عرضا بصفته قانون برلماني يأذن لرئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدات الدولية²⁷، كما أنّها لم تنشر في ركن "اتفاقيات واتفاقيات دولية" في الجريدة الرسمية بل في ركن "مراسيم" بمعنى في الركن المخصّص للمراسيم التنظيمية²⁸ وتتميز عادة بالمميزات التالية:

- تصدر بمرسوم رئاسي بالموافقة وليس بالتصديق،
 - يستند المرسوم الرئاسي المتعلق بها إلى تقرير من وزير المالية في معظم الأحيان وتقرير وزاري مشترك في أحيان أخرى كوزير المالية والفلاحة مثلا²⁹.
 - تستند تأشيرة مرسوم الموافقة إلى المواد 3/77 و6 و1/125 من الدستور³⁰.
 - تنشر هذه الاتفاقيات عادة تحت ركن "مراسيم تنظيمية" في الجريدة الرسمية.
 - تتعلق في معظمها بقروض اقترضتها الحكومة الجزائرية أو ضمنها.
- تثير هذه الممارسة مجموعة من التساؤلات حول مدى اعتبارها معاهدات بالمعنى القانوني للكلمة؟ وبالتالي مدى خضوعها للرقابة الدستورية؟

سبق لمحكمة العدل الدولية الفصل في الشخصية القانونية للمنظمات الدولية وفي حقها في إبرام المعاهدات³¹. وكذلك فعلت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1986 الخاصة بالمعاهدات التي تبرمها المنظمات الدولية³²، كما يمكن بحث نصوصها التأسيسية لتحليل طبيعتها القانونية، وحقها في إبرام المعاهدات ممّا يضيف على أعمالها القانونية صفة المعاهدة الدولية³³.

يبقى من جهة أخرى مصير هذه الاتفاقيات معلّقا، فلا هي مدمجة في القانون الوطني بالأشكال القانونية المطلوبة في المادتين 131 و132 من الدستور، ولا هي تستجيب لشرط التصديق لكي تخضع للرقابة الدستورية على أساس عدم التصديق عليها، ولسنا مضطرين للدفاع عن فكرة أنّ هذه الاتفاقيات مسّت بشكل كبير التشريعات الوطنية المتعلقة بمجالات العمل والاستثمارات، بل مسّت كذلك ولا تزال حتى بدستوري سنتي 1989 و1996 خاصة فيما يتعلق بضمان حق العمل³⁴، وهي التي أجبرت الدولة الجزائرية على عدم ضمان هذا الحق من خلال سلسلة الإجراءات التشفيفية المتعلقة بالتسريح الجماعي والتقاعد المسبق، وعدم فتح مجالات التوظيف خلال سنوات التسعينيات.

ثانيا/ استعمال القبول كوسيلة إلتزام في إطار المنظمات الدولية

لجأت الجزائر إلى استعمال هذا الأسلوب في الإلتزام بالمعاهدات الدولية بداية من سنة 1966، حيث استعملته لقبول اللائحة [1848 wha] الصادرة عن منظمة الصحة العالمية المعدّلة للمادة 07 من دستور منظمة الصحة العالمية³⁵، ثم تتابع هذا الأسلوب بشكل مبعثر ونادر في أعداد الجريدة الرسمية.

يعتبر من الأساليب المعترف بها من اتفاقية فيينا³⁶، وما يلاحظ عليها أنّها تحمل نفس مواصفات الاتفاقيات الخاضعة للموافقة، من تقرير لوزير المالية، ونشر في ركن التنظيمات، واستنادا إلى المادة 3/77 و8 أي ما يتعلق بالسياسة الخارجية (الفقرة 3) وبالخصوص في السنوات الأخيرة، لأنّ في السنوات الأولى من هذا الممارسة كان الرئيس يستند فيها إلى تقرير من وزير الشؤون الخارجية، فهل كانت هذه اتفاقيات سنوات الستينيات، وباتت غير ذلك اليوم؟! مع العلم أن وزير الخارجية آنذاك بات هو كذلك رئيسا للجمهورية اليوم³⁷؟!

يدل تتبع الممارسة على اعتماد الجزائر مثل هذه الوسيلة عندما يتعلق الأمر بمعاهدات أبرمت في إطار المنظمات الدولية في شكل لوائح تتضمن غالباً تعديلات للقوانين الأساسية لهذه المنظمات، إذ تلجئ إليها للتعبير عن التزامها بها، ولا ندري ما الغرض من ذلك؟ سوى قولنا بوجود قناعة دافية لدى السلطات بوجود اتفاقات لا تخضع بطبيعتها للتصديق غير أن غياب غطاء دستوري لها يجعل السلطات تتباين في التعامل معها بين مرحلة تاريخية وأخرى.

ثالثاً/ وجود الإتفاقيات ذات الشكل المبسط

تضمنت الجريدة الرسمية الصادرة بالخصوص في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي عدة اتفاقيات نشرت دون الإشارة إلى الأداة القانونية التي أدرجت بها في القانون الوطني سوى اكتفاء الأمر أو المرسوم الوارد فيها بالنص على نشر الاتفاق أو الاتفاقية فقط³⁸، وقد سبق للأستاذين فائز انجق وعلي مبروكين الإشارة إلى هذه المسألة³⁹ كما نشرت كذلك بعض الاتفاقيات الدولية بهذا الشكل في السنوات التي تلت هذه المرحلة ولو بشكل نادر.

تأتي الصياغة اللغوية لهذه النصوص الناشرة عادة بصيغة الفعل المضارع، فتنص على "إن اتفاق أو (اتفاقية) ... سينشر أو (ستنشر) في الجريدة الرسمية" ثم لا نجد لها أثر، فلا تصديقٌ أحدث ولا نشرٌ أتبع⁴⁰.

تجعلنا المرحلة التي أتت فيها هذه الاتفاقيات والمرحلة التي تلتها نعتقد بالمقابل أنّها مرتبطة بالسلطة الفردية، لأنّ معظمها عاصرت مرحلة فقدان الشرعية الدستورية، فهي باختصار تعبر عن توجه سلطوي فردي، يتغذى من فقدان الجزائر لمؤسساتها الرقابية كالبرلمان، وانعدام مجلس دستوري آنذاك.

انحسرت هذه الاتفاقيات من الممارسة منذ العودة إلى الشرعية الدستورية سنة 1976، إذ لا نجد لها وجوداً إلا نادراً مما يدل على أنّها مرتبطة بالاستفراد بالحكم وغياب الهيئات الرقابية.

يتبين إذن وجود الاتفاقيات غير الخاضعة للتصديق ممارسة وانعدامها قانوناً، ولو أنّ وجودها في الواقع لم تمله اجتهادات فردية بقدر ما أملتة معطيات سياسية واقتصادية

تتعلق أساساً بطبيعة النظام السياسي الجزائري وارتباطها بمكانة رئيس الجمهورية فيه، وحاجة الجزائر لإعادة بعث الاقتصاد بعد الإستقلال.

يجب إذن الإعتراف بكل أنواع المعاهدات الدولية، وهو للأسف ما لم يعتمد في مسودة مشروع تعديل الدستور المقدم سنة 2014، مما يبين عدم استعداد المؤسس للإعتراف بها بعد⁴¹، ولن يتم ذلك إلا بفك ارتباطها الأساسي برئيس الجمهورية، فطالما أنّ اتفاقية فيينا لعام 1969 وبعض الدساتير المقارنة⁴² تعترف بها، وأنّ الممارسة تكشف عنها، فلا مناص من الاعتراف بها رسمياً من خلال أفراد فصل متعلق بصفة عامة بالمعاهدات حتى تسمح مسقبلاً للمؤسس بعدم تجاهلها، فتكون مادة مستقلة متعلقة بإبرامها وأخرى بالرقابة الدستورية الصريحة، إذ تكون المواد المقترحة كما يلي: "يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات الدولية ويصادق عليها، ويعلم بإبرام كل التزام دولي غير خاضع للتصديق".

يسهل بعد ذلك ربطها بالرقابة الدستورية التي ستشملها من خلال المقترح التالي: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو أي التزام دولي فلا يأذن بالالتزام به إلا بعد تعديل الدستور".

المبحث الثاني / رقابة ارتجالية على دستورية المعاهدات الدولية في الجزائر

تظهر أداة التخيير ((إمّا)) الواردة في المادة 165 أنّ المعاهدات الدولية تخضع لنمطين من الرقابة تماماً كالنصوص التشريعية العادية⁴³، فتخضع للرقابة القبلية التي لا تقبل أي تنازل عن سمو الدستور مما يمس بمبدأ حسن النية المعتمد في اتفاقية فيينا (المطلب الأول)، وللرقابة البعدية أي بعد التصديق عليها بطريقة تجعل الجزائر عرضة للمسؤولية الدولية (المطلب الثاني).

المطلب الأول / رقابة قبلية تكشف ((سوء نية)) الجزائر

أخضعت المادة 165 المعاهدات الدولية للرقابة القبلية مستعملة عبارة "قبل أن تصبح واجبة التنفيذ" بمعنى قبل التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية⁴⁴، فإلى الآن لا نرى ضيراً في ذلك، غير أنّ الضير يبدأ مع المادة 168 التي تمنع التصديق على المعاهدات غير الدستورية، حيث لم تأخذ في الحسبان ما قد يلحق موقف الجزائر في

الساحة الدولية من إحراج جراء رفض التصديق على الاتفاقية بحجة عدم دستورتها، فلا شك أنّ في ذلك مساس بمبدأ حسن النية وعدم جواز الاحتجاج بالقواعد الداخلية لرفض الالتزام⁴⁵.

تراجع المؤسس الدستوري منذ دستور 1989 عن الحل الذي كان قد اعتمده في المادة 160 من دستور 1976 التي نصّت على وجوب تعديل الدستور عند حدوث تعارض المعاهدة معه⁴⁶ مقتبسا الحل الذي وضعه المؤسس الفرنسي⁴⁷ غير أنّ مشكلته آنذاك كانت تتركز في عدم وجود هيئة خاصة بممارسة الرقابة الدستورية في تلك المرحلة⁴⁸، أمّا الآن وقد وجدت الهيئة، فلا إشارة إلى التعديل.

هادن المجلس الدستوري المؤسس في هذه المسألة، حيث سكت في نظامه عن الإشارة إلى هذه النقطة إذ اكتفى بإعادة صياغة المادة 165 كما هي⁴⁹.

ذهب بعض الكتاب الذين تعرّضوا لهذا الموضوع إلى أنّ هذا السكوت يعدّ حدّا من حدود سمو القانون الدولي على القانون الداخلي في الجزائر⁵⁰. غير أنّ آخرين يرون إمكانية اللجوء إلى تعديل الدستور لتحيينه بالنظر للمعاهدة، وما على رئيس الجمهورية إلا القيام بالإجراءات اللازمة لذلك⁵¹، غير أنّنا لسنا من أنصار الموقف الأخير نظرا أولا لعدم وجود ممارسة سابقة حتى نستند إليها، ثانيا أنّ رئيس الجمهورية سيكون في حرج كبير عند المبادرة بالتعديل الدستوري نظرا لغياب الأساس القانوني الذي سيتند إليه في ظل غيابه في المادة 168.

نؤيد بالتالي الموقف الأول، ونضيف أنّ الأمر متعمّد ويعبر عن موقف مبدئي نظرا لتكراره في دستوري سنة 1989 وسنة 1996، هذا لأنّ الأمر يرتبط بشكل أو بآخر بموقف المؤسس الجزائري من علاقة القانون الدولي بالاتفاقي بالقانون الوطني بصفة عامة⁵²، ومن قواعد القانون الدولي الكلاسيكي بصفة خاصة⁵³.

ووفق المؤسس الدستوري الفرنسي على خلاف المؤسس الجزائري في تنظيم الرقابة القبلية على دستورية المعاهدات، حيث أفرد نصا خاصا بها لا يعترف فيه سوى بالرقابة القبلية التي تتم بموجب قرار ملزم لجميع الهيئات⁵⁴ ولم يتم التراجع عن هذا المبدأ حتى في التعديلات الدستورية العميقة لسنة 2008⁵⁵، بالإضافة إلى نصه على ضرورة تعديل

الدستور عند تعارض المعاهدة معه حتى يتم تحيينه، وقد عرف هذا البند بالفعل تطبيقات ميدانية هامة سنتي 1992 و1998 عقب قرارات للمجلس الدستوري بعدم دستورية بعض المعاهدات⁵⁶.

نؤكد من جانبنا ضرورة أن تعمد الجزائر إلى الليونة في تعاملها مع علاقة القانون الدولي بالقانون الوطني، فقد رأينا أنّ التمسك بإحدى النظريتين دون الأخرى لم يعد له قيمة في وقتنا الحاضر⁵⁷، فنرى بضرورة السماح مستقبلا بتعديل الدستور لتفادي أي تأثير سلبي على علاقاتها الدولية وبالخصوص بالنسبة للمعاهدات التي تشارك في إبرامها، فنحن لم نعد نعيش في مبادئ الستينيات ولا السبعينيات، بل في عصر العولمة التي ينبغي أن تراجع الجزائر فيها جملة من مواقفها التقليدية.

نجد أنّه من غير المنطقي أن يرسل رئيس الجمهورية ممثليه بأوراق تفويض فيفاوضوا ويوقعوا ويراجعوا النص تحت سلطته العليا⁵⁸ ثم يفاجئهم في آخر مرحلة من مراحل إبرامها برفض التصديق عليها بدعوى أنّ المجلس الدستوري قضى بعدم دستورتها، ففي ذلك تشكيك بقدرات السلطة التنفيذية بأكملها في التحكّم في موضوع المعاهدة، على هذا الأساس نعيد النص المقترح للتأكيد *'إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو أي التزام دولي فلا يأذن بالالتزام به إلا بعد تعديل الدستور'*.

المطلب الثاني/ رقابة بعديّة ترهن مسؤولية الجزائر الدولية

تثير المادة 165 من الدستور كذلك مسألة الرقابة البعديّة على دستورية المعاهدات أي بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية، والمشكل الحقيقي لا يكمن في إخضاع المعاهدة للرقابة البعديّة بقدر ما يكمن في سكوت المؤسّس الجزائري عن وضع أي جزاء قانوني يمكن أن يمارس على معاهدة غير دستورية، إذ أنّ المادة 169 التي خصّصها للجزاء القانوني المترتب على الرقابة البعديّة لم تهتم سوى بالتشريع والتنظيم ساري المفعول⁵⁹.

أثارت هذا الوضعيّة انتباه جملة من الكتاب، فالأستاذ محيو أقرّ بوجود تناقضات في المواد 155 و158 و159 من دستور 1989⁶⁰، تتعلق أساسا بعدم تنظيم المؤسّس الدستوري للنتائج التي ستترتب على قرار بعدم دستورية المعاهدة، واكتفائه فقط بأثار

الرقابة القبلية، فاقترح الأستاذ في حلّه للإشكال مبدأ القياس، أي إسقاط حكم المادة 158 من دستور 1989 على المادة 159 منه، وبالتالي الاعتراف لقرار المجلس الدستوري بعدم دستورية معاهدة بالأثر المشابه للرأي بعدم الدستورية من ناحية الحجية⁶¹. يرى فصلا بينهما أنّه إذا كان الرأي يمنع التصديق، فإنّ القرار يجمّد تطبيق المعاهدة، وهذا رغم ما في ذلك من مخالفة صريحة للمادة 46 من إتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969⁶²، أمّا الأثر الذي سيتوقف بموجب قرار عدم الدستورية فهو الأثر الداخلي فقط بينما تبقى المعاهدة سارية المفعول دوليا.

استطرد في تحليله أنّ عدم النص صراحة على آثار قرار عدم الدستورية هو بمثابة إقرار ضمني من المؤسّس بعدم إمكانية وجود مثل هذا القرار أصلا (من الناحية الواقعية)، بل استبعد حدوثه، كون أنّ رئيس الجمهورية لا يمكنه المخاطرة بعرض معاهدة بعد التصديق عليها على المجلس الدستوري لتلقي ربما قرارا قد يضعه في موقف حرج إزاء الأطراف الأخرى.

لا نشاطر رأي الأستاذ محيو من عدة جوانب:

(1)- يعد توقيف أثر المعاهدة على المستوى الداخلي فقط دون المستوى الدولي أمر يصعب تحقيقه نظرا لتداخل الأثرين، فقد يكون لتوقيف آثار معاهدة على المستوى الداخلي آثارا تنصرف إلى المستوى الدولي كمعاهدات حقوق الإنسان مثلا أو معاهدات التعاون الثنائي، فتوقيف أثر معاهدة تمس بمركز الأجانب مثلا قد يعدّ إخلالا من الجزائر بالتزامها الدولي وقد يترتب عليه تجميد الطرف الآخر لالتزاماته في إطار مبدأ المعاملة بالمثل خاصة مع وجود دول تعتنق مبدأ المعاملة بالمثل كشرط لسمو المعاهدة لديها كفرنسا مثلا⁶³.

(2)- لا يترتب على هذه الوضعية مساسا بالمادة 46 من إتفاقية فيينا فحسب، بل يمتدّ المساس إلى مبدأ حسن النية في تنفيذ المعاهدات الذي تنظمه المادتين 26 و27 منها، وهو المبدأ الذي يعدّ من مبادئ السياسة الخارجية الجزائرية قولاً ورمزاً⁶⁴، حيث أنّ الاحتجاج بقواعد القانون الداخلي يعدّ خرقاً لهذا المبدأ، فكيف لها أن تنهى عن منكر وتأتي بمثله؟!

(3)- يعوز الدقة تصوره أنّ رئيس الجمهورية لن يخاطر بالإلتجاء لهذه الرقابة، فإن كان منطقياً امتناعه عن تحريك رقابة معاهدة صادق هو عليها، فما يمنعه من أن يحرك المجلس الدستوري لرقابة معاهدة صادق عليها سلفه؟ ألا تعرف الجزائر محو الرؤساء آثار بعضهم بعضاً؟!⁶⁵.

يرى الأستاذ قاسمي أنّ سكوت المؤسس متعمّد، ويقدم حلين لتقليل احتمال حدوث مثل هذا التصادم:

(1)- يتمثل الأول في مراقبة دستورية المعاهدات المصادق عليها بالنظر إلى الدساتير التي كانت سارية المفعول وقت التصديق عليها⁶⁶، بمعنى أنّه لو تمّ التصديق على اتفاقية عام 1985 مثلاً ثم عرضت على المجلس الدستوري عام 2015، فإنّ المجلس سيفحصها بالنظر إلى دستور 1976 الساري آنذاك.

(2)- يتمثل الحل الثاني في تعديل الدستور نفسه حتى يتم إعادة التقويم القانوني لهذين النصين، قياساً على الدستور الفرنسي بالنسبة للرقابة القبلية أو الدستور الجزائري لسنة 1976⁶⁷.

نعتبر أنّ الاقتراح الأول حل مستبعد تماماً، لسبب قانوني وجيه، وهو أنّ النصوص القانونية الجديدة تنهي الأثر القانوني للنصوص القديمة المعادلة لها في القوة بالتعديل أو الإلغاء، فلا وجود لنص اسمه دستور 1976، كما أنّ المجلس الدستوري نفسه لم يبخل في نظامه لسنتي 2000 و2012 في الإشارة إلى المادة التي تخوله رقابة دستورية المعاهدات الدولية في الدستور الحالي فقط⁶⁸.

ينعدم الأساس القانوني في الاقتراح الثاني، فمشكلته أنّ رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري سيكونان في حرج قانوني كبير بالنسبة للأسس القانونية التي ستعتمد في هكذا تعديل، رغم كونه حل مناسب في حالة واحدة وهي حالة اعتماد الرقابة القبلية فقط من جهة، وجعل الرقابة البعدية كحل استثنائي للمعاهدات التي تمّ التصديق عليها سابقاً، لكن بناءً على نص صريح في الدستور.

قدّم الأستاذ عبد المجيد جبار تصوراً منطقياً حول خلفية وضع المادة 155 من دستور 1989 (المادة 165 حالياً) بشكلها المعروف وحول السبب في التغاضي عن إيجاد

حل لقرار المجلس بعدم الدستورية، فهو يرى في ذلك محاولة للإحتفاظ بالمجلس الدستوري كهيئة تحكيم للفصل في أي نزاع قد يثور بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بهذا الخصوص، ممّا قد يمس بمصداقية الجزائر وحتى بشرعية المجلس⁶⁹، غير أنّ المجلس كما يراه، معروف بتحفظه الكبير فيما يتعلق بالحياة السياسية خاصة في المرحلة التي أعقبت استقالة رئيس الجمهورية الأسبق السيد الشاذلي بن جديد المقترنة بشغور المجلس الشعبي الوطني⁷⁰.

أثبت المجلس الدستوري بالفعل وفي أكثر من مناسبة عدم تقبله النزجّ به في الصراعات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولم يكن قطّ أوضح رسالة مما لمّح إليه سنة 2004 عندما رفض أن يستعمل من قبل السلطة التشريعية لمواجهة السلطة التنفيذية في خضم الصراع الذي دار بين بعض زمر السلطة⁷¹، وهذا ما يكشف ((سوء تقدير)) المؤسس الدستوري، وبالتالي عدم سداد رأي الأستاذ جبار ليس خطأ منه ولكن مقاومةً من المجلس الدستوري، مع اعتقادنا العميق بعدم زيغ الأستاذ جبار في تحليله.

يُثبِتُ بما لا شك فيه عدم جدوى إخضاع المعاهدات الدولية للرقابة البعدية من أصله نظرا لطبيعتها المميزة، ولما قد تثيره من مشاكل دولية للجزائر، لذلك نرى بضرورة إلغائها، والإحتفاظ بفكرة تعديل الدستور فيها فقط كحل استثنائي بالنسبة للمعاهدات التي تمّ التصديق عليها سابقا، فمن الأفضل أن يكون الحل وطنيا لكن بتنازل بسيط في فكرة سمو الدستور على المعاهدات الدولية، فنقترح في سبيل ذلك المادة التالية: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو أي التزام دولي فلا يأذن بالالتزام به إلا بعد تعديل الدستور.

يسري الحكم أعلاه استثناءً على الإلتزامات الدولية التي تم الإلتزام بها، والتي يعلن

المجلس الدستوري عدم دستورتها".

خاتمة

يظهر بما لا يدع مجالا للشك، أن آثار القانون الدولي الكلاسيكي بصفة عامة، وحكم محكمة العدل الدولية لسنة 1950 بصفة خاصة لا تزال توجّه المفهوم الجزائري للمعاهدة الدولية رغم تطوره بالنظر إلى السنوات الأولى للاستقلال، إذ أنّ الدساتير

المتعاقبة بقيت متمسكة بالمفهوم الرسمي للمعاهدة، نظرا لما قيل أعلاه، ولكن كذلك لعوامل داخلية تتمثل أساسا في الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، الذي يجعل من رئيس الجمهورية حجر زاويته، ولا يحتمل أي صلاحيات دستورية ((كبيرة)) تمارس خارج رقابته.

يظهر ثقل النظام السياسي في ((منع)) وجود ممارسة بسبب عدم إخطار المجلس بشأن أية معاهدة منذ إنشائه، مما يجعل كل دراسة لها افتراضية. على ذلك أخضع المؤسس الدستوري المعاهدات الدولية لرقابة إختيارية تتفرع إلى نوعين من الرقابة، رقابة قبلية تقصي أية معاهدة غير دستورية من التصديق، وأخرى بعدية تنذر بإمكانية تحمّل الجزائر للمسؤولية الدولية.

الهوامش

¹ - المادة 1/02 (أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

انضمت الجزائر إليها بتحفظ بموجب المرسوم رقم 222/87، المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 42، لسنة 1987، ص 1571.

² - أنظر: قضية المركز الدولي لإفريقيا الجنوبية الغربية، الفتوى الصادرة في 11 جويلية 1950، موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية، 1948 - 1991، ص 14، (نسخة إلكترونية) على الموقع

الإلكتروني للمحكمة: <http://www.icj.cij.org/Liste-des-affaires>.

³ - تظهر مقارنة بين المادتين 52 و54 من دستور 1958 الفرنسي هذه العلاقة:

Article 52 énonce : « *Le Président de la République négocie et ratifie les traités.*

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification. ».

Article 54 énonce : « *Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution* ». Constitution Française de 1958 Doc, inf, web, in site: www.legifrance.gouv.fr/html/constitution

⁴ - تظهر ((شراسة)) هذا النضال خاصة في المواد 86 إلى 93 من دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 97/76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 94 لسنة 1976، ص 1292.

⁵ - دستور 1963، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 64 لسنة 1963، ص 888 (باللغة الفرنسية).

دستور 1989، استفتاء 23 فيفري 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج. ر. ج. ج. د. ش. العدد 09، لسنة 1989، ص 234.

دستور 1996، استفتاء 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 438/96، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 (معدل)، ج. ر. ج. د. ش. العدد 76، لسنة 1996، ص 06.

⁶ - شهدت ((تراجعا)) لهذا النضال ظهر في طبيعة دستور 1989 الذي كان دستور قانون كما وصفه رئيس الجمهورية السابق السيد الشاذلي بن جديد خلال خطابه أمام اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني، أنظر: Journal quotidien «El-Moudjahid». N° 7402 du 30 Mars 1989 p 02.

⁷ - نكتفي هنا بالإحالة إلى دراسة الأستاذ أومايوف، على كثرتها:

محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

⁸ - تنص المادة 166 من الدستور على ما يلي: "يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري". مرجع سابق.

⁹ - رغم سماح الدستور لرئيسي غرفتي البرلمان بتحريك الرقابة، إلا أن انتماء معظم القوى السياسية الموجودة في البرلمان إلى الموالاة يمنع أية فرصة في ذلك، إلا في إطار ما يرضي الرئيس.

¹⁰ - تنص المادة 97 من الدستور على ما يلي:

"يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما.

ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

فهم الكثير من الكتاب من خلال ربما قراءتهم السطحية للمادة أعلاه أنّ معاهدات الهدنة والسلم تخضعان لرقابة قبلية إلزامية، أنظر:

مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 152 وما يليها.

حورية لشهب، الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي (جامعة بسكرة- الجزائر)، العدد 04، دون سنة نشر، ص ص 151-165، وبالخصوص ص 157.

رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص 166 و167.

غير أنّ المجلس الدستوري نفسه، اعتبر أنّ الرقابة التي يمارسها على معاهدات الهدنة والسلم قبل عرضها على البرلمان لا تعدو أن تكون ((استشارة خاصة))، حيث نص في المادة 57 من النظام المحدد لقواعد عمله على ما يلي: "عندما يستشار المجلس الدستوري في إطار أحكام المادتين 93 و97 من الدستور يجتمع ويبيدي رأيه فوراً". النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، مؤرخ في 16 أبريل 2012، ج. ر. ج. د. ش، عدد 26 لسنة 2012، ص 04.

غير أنه لا مانع من عرضها على رقابة الدستورية بعد استيفاء تلك الإجراءات مثلها مثل أية معاهدة، سواء قبل التصديق عليها أو بعده ولكن في إطار أحكام المادة 165 وليس المادة 97.

¹¹ - تنص المادة 131 من الدستور، المرجع السابق، على ما يلي: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

¹² - راجع الهامش رقم 01 من هذا المقال، وانظر في تعدد معاني المعاهدات:

محمد ناصر بوغزالة، "تعدد معاني المعاهدات وحالات إحداثها لأثارها"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية (الجزائر)، العدد 01، 1998، ص ص 93 – 141.

¹³ - تنص المادة 11/77 على ما يلي: "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها"، مرجع سابق.

¹⁴ - تعريف شخصي.

¹⁵ - راجع المواد 11/77 و131 المذكورتين أعلاه من الدستور، بالإضافة إلى المادة 132 التي تنص على ما يلي: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون"، مرجع سابق.

¹⁶ - راجع:

Voir l'article 52. Op.cit.

راجع كذلك الهامش رقم 03 من هذا المقال.

¹⁷ - تنص المادة 1/165 على ما يلي: "يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية". مرجع سابق.

جمع المؤسس الدستوري في هذه المادة كافة النصوص الخاضعة لرقابة الدستورية في الجزائر، من معاهدات وتشريعات وتنظيمات وقوانين عضوية ونظم داخلية لغرفتي البرلمان.

¹⁸ - تكشف القراءة المركبة للمادة 165 بالمواد 11/77 و97 و131 و132 و168 من الدستور عن أن المؤسس الجزائري لا يعترف إلا بالاتفاقات الرسمية على اعتبار ربطه التزام الجزائر بالمعاهدات الدولية بالتصديق عليها، فيكون بالتالي مدلول عبارة "واجبة التنفيذ" الواردة هو التصديق.

¹⁹ - تنص المادة 11 من الاتفاقية على ما يلي: "يمكن التعبير عن رضا الدولة بالالتزام بالمعاهدة بتوقيعها، أو بتبادل وثائق إنشائها، أو بالتصديق عليها، أو بالموافقة عليها، أو بقبولها، أو بالانضمام إليها، أو بأية وسيلة أخرى متفق عليها"، وانظر كذلك المادة 12 منها، مرجع سابق.

²⁰ - نقول هذا الكلام لأننا سنرى أدناه كثرة المعاهدات الدولية غير الخاضعة للتصديق في الجزائر.

²¹ - راجع الهامش رقم 10 من هذا المقال.

²² - خاصة فيما يتعلق بندرة طلب موافقة البرلمان للموافقة على المعاهدات ضمن أحكام المادة 131، أنظر:

محمد بوسلطان، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري (الجزائر)، العدد 01، ص ص 39-58، وبالخصوص ص 42.

²³ - وهي: رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة فقط كما توضحه المادة 166 من الدستور، راجع الهامشين رقم 08 و09 من هذا المقال.

²⁴ - كان الإخطار ولا يزال من أكبر عوائق ممارسة الرقابة على دستورية القوانين عموماً والمعاهدات الدولية خصوصاً، ممّا جعل كل دراسة للموضوع لا تخلو من المطالبة بتوسيع الإخطار إلى غير الجهات المنصوص عليها في المادة 166، فهذا المجلس الدستوري نفسه كان قد نظّم يوماً دراسياً كاملاً حول توسيع إخطار المجلس الدستوري، أنظر:

Journée d'étude sur l'extension de la saine du Conseil Constitutionnel, Revue du Conseil Constitutionnel, n° 02 – 2013, pp 49-77. Et voir les interventions suivantes :

Jean-Louis Debré, La Question prioritaire de constitutionnalité, op. cit. pp 53-62.

Ahmed Mahiou, La saisine du Conseil Constitutionnel par les parlementaires : l'expérience Française, op. cit, 63-77.

²⁵ - يمكن الرجوع إلى الموقع الإلكتروني للبعثة: www.algeria-un.org Mise à jour 2007

²⁶ - **Ahmed LARABA**, « Chronique du droit conventionnel ... » op.cit, p.64 et suivantes.

ينبغي الإشارة إلى أنّ الظروف السياسية والأمنية والاقتصادية التي سادت سنوات التسعينيات في الجزائر هي التي شجّعتها على الالتجاء إلى هذا النمط من التعاقد الدولي، لضمان القروض المالية التي تقدمها المؤسسات المالية من جهة، وإبعادها عن رد فعل القوى العمالية من جهة أخرى، بالإضافة إلى حاجتها الماسة لإعادة بعث اقتصادها المنهار، إذ لا يخفى على أحد أنّ تلك المرحلة لم تشهد علاقة ودية بين الحكومة والنقابات العمالية بسبب غلق المؤسسات وتسريح العمال، وانظر تطرقنا للمسألة:

عبد الكريم مختاري، الممارسة الجزائرية ...، المرجع السابق، ص 78 وما يليها.

²⁷ - نلاحظ أن المؤسس استعمل في المادة 131 مصطلح الموافقة للدلالة على دور البرلمان في عملية التصديق، حيث تنص على ما يلي: " يصادق رئيس الجمهورية ... بعد أن توافق عليها كلّ غرفة من البرلمان صراحة". وكذلك بنفس المعنى في المادة 97 من الدستور: " يوقع رئيس الجمهورية ... ويعرضها فوراً على كلّ غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة"، ورغم ذلك لم ينص الدستور صراحة على أنّ الموافقة على الاتفاقيات الدولية تتم بموجب قانون، وهو الأمر الذي يفهم فقط في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

²⁸ - **Ahmed LARABA**, « Chronique du droit conventionnel ... » op.cit.p.64 et suivantes.

²⁹ - أنظر مثلاً: مرسوم رئاسي رقم 02/99 المؤرخ في 06/01/1999 المتضمن الموافقة على اتفاقية المساعدة الفنية الموقعة بجدة بين الجمهورية الجزائرية والبنك الإسلامي للتنمية في 08 نوفمبر 1998، ج. ر. ج. د. ش، العدد 02، لسنة 1999، ص 12.

³⁰ - تقابلها المادة 3/74 و6 والمادة 1/116 من دستور 1989 على أساس أنه الدستور محل دراسة الأستاذ، وتنصان بالمناسبة على ما يلي:

- المادة 3/77: "يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها".

- المادة 6/77: "يوقع المراسيم الرئاسية".

- المادة 1/125: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للبرلمان".

³¹ - أنظر رأيها الاستشاري الصادر في 11 أبريل 1949 بخصوص قضية التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، موجز الفتاوى والأحكام، مرجع سابق، ص 09.

³² - أبرمت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية وبين المنظمات الدولية نفسها في 21 مارس سنة 1986، و لم تصادق الجزائر عليها إلى اليوم.

³³ - تنص المادة 09 - القسم الثاني المعنونة ((الوضع القانوني للصندوق)) من اتفاقية بروتن وودز لسنة 1944 المنشئة لصندوق النقد الدولي على ما يلي: "يتمتع الصندوق بشخصية قانونية تامة، وهو يمارس بنوع خاص من الحقوق التالية:

(1)- حق التعاقد؛

(2)- حق امتلاك الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها؛

(3)- حق التقاضي."

كما تنص المادة 10 منها على ما يلي: "يتعاون الصندوق، في إطار أحكام هذه الاتفاقية، مع المنظمات الدولية ذات الطابع العام ومع المنظمات الدولية المتخصصة والعاملة في مجالات لها علاقة بعمل الصندوق. وأي اتفاق لتحقيق هذا التعاون بشكل يقتضي تعديل أي من أحكام هذه الاتفاقية لا يمكن تنفيذه إلا بعد تعديل الاتفاقية وفقا للمادة 28". وكان عنوان هذه المادة ((العلاقة مع المنظمات الدولية الأخرى)) ويعني ذلك بمفهوم المخالفة أنّ الصندوق يعتبر منظمة دولية. راجع النظام على الموقع الرسمي للصندوق في شبكة الانترنت: <http://www.imf.org>

³⁴ - تنص المادة 1/52 من دستور 1989 على ما يلي: "لكل المواطنين الحق في العمل". مرجع سابق. وتقابلها المادة 1/55 من دستور 1996، مرجع سابق.

³⁵ - تمّ قبولها بموجب الأمر رقم 85/66، مؤرخ في 14 أبريل 1966، ج. ر. ج. د. ش، عدد 31، لسنة 1966، ص 362.

³⁶ - راجع المادتين 11 و14 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المرجع السابق.

³⁷ - وهو السيد عبد العزيز بوتفليقة رئيس الجمهورية الحالي منذ أبريل 1999.

³⁸ - عددها حتى سنة جويلية 1976 حوالي 37 اتفاقا، وتأتي عادة النصوص أعلاه بالشكل الآتي:

- إن رئيس الحكومة، رئيس الوزراء

- بناء على تقرير وزير الشؤون الخارجية

- بناء على الأمر رقم 182/65 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1385 الموافق لـ 10 جويلية 1965، المتضمن تأسيس الحكومة.

³⁹ - أنظر: فائز أنجق، "إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية (الجزائر)، عدد 03، ص ص، 263 - 284، بالخصوص ص 588.

Ali Mebroukine, L'Algérie et les traités dans la constitution de 1976. Mémoire pour le magistère en droit. Option : droit des relations internationales. Institut des sciences juridiques et administratives. Université d'Alger, 1980, p 96 et suivantes.

⁴⁰ - انظر مثلاً: مرسوم رقم 118/76، مؤرخ في 16 جويلية 1976، يتضمن نشر اتفاق التعاون التقني بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية القمور، الموقع عليه في 08 ماي 1976 بموروبي، ج.ج.د.ش. العدد 66 لسنة 1976، ص 1015.

⁴¹ - لا يحمل المشروع المقدم من رئيس الجمهورية أية إشارة إلى مسائل المعاهدات الدولية، راجع المشروع على موقع رئاسة الجمهورية: www.el-mouradia.dz consulté le 16/05/2014

⁴² - ارجع إلى المادة 11 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، والمادة 52 من الدستور الفرنسي، مرجعين سابقين.

انظر كذلك منشور الوزير الأول الفرنسي المؤرخ في 31 ماي 1997 المتعلق بكيفية ابرام المعاهدات الدولية: Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux. J.O.R.F, n°125 du 31 mai 1997. In <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁴³ - باستثناء القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان التي تخضع كلها للرقابة القبلية الإجبارية، أنظر المواد 123 و 2/165 و 3 من الدستور، المرجع السابق.

⁴⁴ - يدل قرار المجلس الدستوري رقم 01 لسنة 1989 على أنّ وجوب تنفيذ المعاهدة يرتبط بالتصديق والنشر في الجريدة الرسمية، أنظر: قرار رقم 01 المؤرخ في 20 أوت 1989، المتعلق برقابة دستورية قانون الانتخابات، ج.ج.د.ش. العدد 36، لسنة 1989، ص 1049.

⁴⁵ - راجع المادتين 27 و 46 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مرجع سابق.

⁴⁶ - نصت المادة 160 من دستور 1976، المرجع السابق، على ما يلي: "إذا حصل تناقض بين أحكام المعاهدة أو جزء منها والدستور، لا يؤخذ بالمصادقة عليها إلا بعد تعديل الدستور".

⁴⁷ - Voir l'article 54 de la constitution Française ; op. cit.

⁴⁸ - جبرا لذلك، كان الأستاذ بجاوي يرى بأحقية المجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا) على الأقل بممارسة الرقابة على المراسيم الحاملة للتصديق وبالتالي التطرق لمضمونها استنادا إلى المادة 178 من دستور 1976 التي كانت تنص: "ينظر المجلس الأعلى في قضايا الطعن في النصوص التنظيمية"

Mohamed BEJAOU, «Aspects internationaux de la constitution ... » in A.F.D.I. Paris. 1977. p.p. 75 – 94, notamment, p 82 et 83.

بينما عارضه الأستاذ مبروكين في ذلك، أنظر:

Ali Mebroukine, L'Algérie et les traités op.cit. p 145 et suivantes.

⁴⁹ - تنص المادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 16 أفريل 2012، على ما يلي: "يفصل المجلس الدستوري في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية، طبقا للفقرة الأولى من المادة 165 من الدستور"، مرجع سابق. فنلاحظ أنها تكاد تكون نسخة من المادة 165 من الدستور.

⁵⁰ - Ahmed MAHIOU, « La constitution Algérienne et le droit international » in Revue générale du droit international public (France), n° 02 1990 .p.p.419-452, notamment p. 428.

⁵¹ - انظر في هذا الصدد كل من :

محمد ناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، 1996، ص 332.

الخير قشي، " تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر "، المجلة المصرية للقانون الدولي (مصر)، العدد 51-1995، مصر، ص ص، 263-284، وبالخصوص ص 275.

Ahmed MAHIOU, «La constitution Algérienne...» op.cit. p. 427 et 428.

Abdelmadjid DJEBBAR, La politique conventionnelle de l'Algérie. Office des publications universitaires. Alger, 2000, p. 341.

⁵² - تعتبر علاقة المعاهدات الدولية مع القانون الوطني وقيمتها القانونية فيه من المواضيع الهامة التي استقطبت اهتمام فقهاء القانون الدولي العام، فانقسموا في ذلك إلى مدرستين :

* مدرسة ثنائية أو ازدواجية القانونين الدولي والداخلي التي تعتبر القانونين الدولي والداخلي نظامين قانونيين منفصلين كلية عن بعضهما، ولا علاقة بينهما سوى في إحالة أحدهما إلى الآخر.

* مدرسة وحدة القانون التي من روادها "كلسن"، فيعتبرون أنّ القانون عبارة عن وحدة متكاملة من قواعد ملزمة سواء كانت ملزمة للدول أو للأفراد أم لوحدات أخرى، فهم يعتبرون أنّ القانون الدولي والقانون الداخلي جزأين أو فرعين لنظام قانوني واحد، غير أنهم انقسموا بخصوص أولوية أحد القانونين على الآخر، فمنهم من يعتبر أن القانون الوطني أسى من القانون الدولي، ومنهم من يعتبر القانون الدولي أسى من القانون الوطني. فقدت هذه البنى النظرية والمناقشات الجدلية أهميتها في الوقت الحاضر لعجزها عن تقديم حلول منطقية وعملية لقضية العلاقة بين القانونين الدولي والوطني، وتم تجاوزها من قبل التعامل الدولي والوطني في آن واحد، إذ أصبح لا يستوحي حلوله حصرا من هذه النظرية أو تلك.

⁵³ - ارجع إلى الهامش رقم 02 من هذا المقال.

⁵⁴ - Voir les articles : 54 et 61 et 62 de la constitution Française , op.cit

⁵⁵ - باشر الرئيس الفرنسي السابق نيكولا ساركوزي إصلاحات دستورية تحت تسمية (تطوير مؤسسات الجمهورية) (*La modernisation des institutions de la république*)، وكان أهم ما استحدثه فكرة حق الأشخاص في تحريك الرقابة الدستورية لنص ساري المفعول تحت تسمية (مسألة دستورية أولوية) (*Question prioritaire de constitutionnalité*) حيث يستطيع بموجبه المتقاضون، الدفع بعدم دستورية نص أثناء سير دعوى قضائية أمام الجهة القضائية العليا (حسب نوع الدعوى) والتي بدورها تحيل الملف إلى المجلس الدستوري بموجب قرار إحالة، فيفصل فيه بقرار يدخل حيز التنفيذ إما يوم إصداره لقراره أو في الميعاد الذي يحدده بنفسه، غير أنّ هذا الحق يقتصر فقط على النصوص التشريعية التي تمس الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور الفرنسي، بينما يستبعد أية إمكانية بخصوص المعاهدات الدولية.

Voir l'article 61-1 de la constitution Française, op .ct.

⁵⁶ - تم تعديل الدستور الفرنسي في 25 جوان 1992 بإضافة المادة 3/88 عقب قرار المجلس الدستوري المؤرخ في

09 أفريل 1992 بعدم دستورية بعض أحكام اتفاقية ماستريخت الموقعة في 07 أفريل 1992، أنظر:

Décision N°92-308 DC du 9 avril 1992, J. O. R. F, du 11 avril 1992, p. 5354.

Ou sur le site du conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

- كما تم إضافة المادة 1/53 بمناسبة قرار المجلس الدستوري بعدم دستورية بمعاهدة روما المنشئة للمحكمة الجنائية الدولية لعام 1998، راجع :

Décision N°98 – 408 DC du 22 janvier 1999, J. O. R. F du 24 janvier 1999, p. 1317.

Ou sur le site du conseil constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁵⁷ - راجع الهامش رقم 52 من هذا المقال.

⁵⁸ - فالمرسوم الرئاسي رقم 403/02، المتعلق باختصاصات وزارة الشؤون الخارجية يبين بوضوح أن كل ما يتخذ من إجراء في إطار السياسة الخارجية، إنما يتخذ تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية أي تحت رقابته، حيث تنص المادة الأولى منه على ما يلي: "تكلف وزارة الشؤون الخارجية، تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وطبقاً لأحكام الدستور، بتنفيذ السياسة الخارجية للأمم وكذا بإدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية للدولة. ويساهم عملها في انجاز برنامج الحكومة". مرسوم رئاسي رقم 403/02، مؤرخ في 26 نوفمبر 2002، يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 79، لسنة 2002، ص 04.

⁵⁹ - تنص المادة 169 من الدستور، المرجع السابق، على ما يلي: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري، يفقد هذا النص أثره، ابتداءً من يوم قرار المجلس".
⁶⁰ - وتقابلها المواد 165 و168 و169 من دستور 1996.

⁶¹ - **Ahmed MAHIOU**, « La constitution Algérienne et le ... ». op.cit. p. 429.

⁶² -Ibid

⁶³ -Voir l'article 55 de la constitution Française, op.cit.

وقد سبق أن رفض مجلس الدولة الفرنسي تطبيق اتفاق ثنائي أبرم بين فرنسا والجزائر، بسبب عدم تطبيقه من قبل الأخيرة، أنظر:

C.E .Ass. N° 180277 du 29/04/1999. M^{me} **Yamina Chevrol-Ben keddach**. Rapp **SWARTZ**
in site: www.légifrance-gouv.fr/JurisprudenceNational

⁶⁴ - لتحليل مبدأ حسن النية و موقف الجزائر منه إرجع إلى:

Abdelmadjid DJEBBAR, La politique conventionnelle Op.cit. p. 86 et suivantes.

⁶⁵ - ألم يخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري بخصوص الأمر المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى؟ وهو الذي كان قد أصدره الرئيس السابق السيد اليامين زروال؟ أنظر:

- أمر رقم 15/97 مؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج. ر. ج. د. ش، العدد 38، لسنة 1997، ص 06.

- قرار رقم 02/ م د / 2000، مؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997، المحدد للقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، ج. ر. ج. د. ش، العدد 07، لسنة 2000، ص 03.

⁶⁶ -**Ammar GUESMI**, « Contrôle de constitutionnalité en Algérie. Réalités et perspectives »
in Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques. N° 01 et 02. 1991. p.p. 65-78, notamment p. 72.

⁶⁷ - Ibid, p.74.

⁶⁸ - تنص المادة 06 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 28 جوان 2000، ج. ر. ج. د. ش، العدد 48 لسنة 2000، ص 27 على ما يلي: "يفصل المجلس الدستوري في ... طبقاً للفقرة الأولى من المادة

165 من الدستور"، وهو النص نفسه الذي انتقل إلى المادة 05 من النظام الجديد المؤرخ في 16 أفريل 2012، المرجع السابق.

فإذا كان المجلس في كلا النظامين يربط مجال رقابته للمعاهدات بدستور 1996، فكيف نلزمه بدستور سابق لم يكن يعترف بوجوده أصلا كدستور 1976؟

⁶⁹ - Abdelmadjid DJEBBAR, La politique conventionnelle de l'Algérie . op.cit. p. 287.

⁷⁰ -Ibid.

⁷¹ - أنظر: رأي رقم 04/01، مؤرخ في 05 فيفري 2004، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج. ر. ج. ج. د. ش، العدد 09 لسنة 2004، ص 16.

شهدت سنة 2004 أزمة سياسية بين رئيس الجمهورية ورئيس حكومته السيد على بن فليس، انتهت بإقالة الأخير بموجب المرسوم الرئاسي رقم 206/03، المؤرخ في 05 ماي 2003، ج. ر. ج. ج. د. ش، العدد 32 لسنة 2003، ص 20. انظر الإشارة إليهما:

عبد الكريم مختاري، "المجلس الدستوري وإصلاح النظام الانتخابي الجزائري -حكم دستوري أم محكمة انتخابية؟"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 08، العدد 02-2013، ص ص 84-111، بالخصوص ص 90 وما يليها.

استعمل المجلس الدستوري عبارات حاسمة في تصديه لمحاولة النواب جعله جهة لاستقبال دعاوى قضائية بالنسبة لشكاوى المترشحين للانتخابات الرئاسية، حيث أوضح أنه ليس جهة قضائية وأن المادة 162 جعلته جهة مراقبة تطابق العمل التشريعي بالدستور، أنظر الرأي أعلاه.