

تاريخ القبول: 2021/05/21

تاريخ الإرسال: 2021/05/01

**عن خصوصية التصديق الرئاسي على المعاهدات الدولية في التجربة
الدستورية: قراءة في الأسباب، المعايير والنتائج**

**On the specificity of presidential ratification of
international treaties in the constitutional experience:
a reading of the causes, criteria and consequences**

محمد أمين أوكيل¹¹كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر فعلية القاعدة القانونية، جامعة بجاية،

Oukil1979@gmail.com

الملخص:

التصديق الرئاسي الوسيلة الوحيدة الرسمية للالتزام بالمعاهدات الدولية في الدستور. ينقسم التصديق إلى تصديق صرف يمارسه رئيس الجمهورية دون العودة للبرلمان، وتصديق مشروط يمارسه رئيس الجمهورية بعد حصوله على موافقة البرلمان.

لكن الأشكال يكمن في اتساع صلاحيات رئيس الجمهورية في ممارسة التصديق الرئاسي لتمتعه بمكانة دستورية سامية، تجعله يستأثر بهذه الصلاحية لوحده دون العودة إلى البرلمان حتى في المجالات التي يتطلب الدستور موافقة البرلمان عليها، نتيجة غموض الحدود الدستورية المبينة لمجال التصديق الصرف مقارنة بالتصديق المشروط والتي تجعل رئيس الجمهورية يمارس دور المشرع الاتفاقي على الصعيد الدولي، فضلا عن عدم فعالية الأطر الدستورية لتفعيل الرقابة الدستورية على اختصاص رئيس الجمهورية في ممارسة التصديق.

الكلمات المفتاحية: التصديق الرئاسي، التصديق المشروط، التصديق الصرف، الموافقة البرلمانية، المعاهدات الدولية.

Abstract

The Algerian Constitution recognizes ratification as the only formal procedure for complying with international treaties. The Constitution gave the President extensive powers in ratifying international conventions and treaties, since he is the primary official of the executive branch, as well as having a high status in the political system in Algeria. However, the authority of the President of the Republic to ratify treaties is not absolute, limiting the competence of the legislature to the approval of certain treaties falling within the scope of its legislative competence.

However, given the vagueness of the limits set forth in the precise scope of these areas and their lack of coverage in many areas of legislation, the President of the Republic has almost exclusively exercised the competence to comply with treaties, which has adversely affected the role of the legislature in approving treaties falling within the framework of article 153 of the Constitution. Seems almost non-existent in current practice.

Keywords: conditional ratification, legislative officer, international treaties.

مقدمة:

أسس دستور 1989 لأسس الانفتاح على قواعد القانون الدولي عامة والاتفاقي خاصة، عندما منح المعاهدة مكانة قانونية متميزة مقارنة بوضعها في الدساتير السابقة، بحيث صارت تسمو على القانون. وهي المكانة التي احتفظ بها دستور 1996 في جميع تعديلاته المتعاقبة بما في ذلك التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 1 نوفمبر 2020.

تضطلع السلطة التنفيذية بالدور الأساسي في جميع مراحل إبرام المعاهدة، لكونها السلطة المكلفة بإدارة العلاقات الدولية وتنظيم السياسة الخارجية للدولة، ويمارس هذا الاختصاص رئيس الجمهورية استنادا لمكانته الدستورية السامية التي يحظى بها في النظام السياسي في الجزائر. وعلى هذا الأساس أوكل الدستور سلطة إبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها لرئيس الجمهورية، كونه المسؤول الأول عن تسيير السياسة

الخارجية للأمم، وتجسيد التزامات الدولة على الصعيد الدولي، حيث جاء في نص المادة 91-12 من الدستور أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويصادق عليها. يعد التصديق الرئاسي الإجراء الحاسم في مراحل إبرام المعاهدات في القانون الوطني كونه الأداة الرسمية الوحيدة للالتزام بالمعاهدات الدولية في الدستور الجزائري، بحيث لا يعترف المؤسس إلا بالمعاهدات الخاضعة للتصديق دون غيرها من أنماط الالتزام الموجودة في الممارسة الدولية. ويمارس رئيس الجمهورية اختصاص التصديق بصفة مباشرة طبقا لنص المادة 91-12 السالفة الذكر، أو بعد موافقة البرلمان في المجالات المحددة في نص المادة 153 من الدستور، بحيث تخضع المعاهدات المرتبطة بهذه المجالات إلى موافقة صريحة من البرلمان قبل تصديق رئيس الجمهورية عليها.

وعليه تهدف هذه الدراسة لتبيان أسس ودوافع تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات التصديق على المعاهدات في ظل الدستور الجزائري، وكذا أسباب سيطرته على هذا المجال في الممارسة الفعلية والنتائج المترتبة عنه، سيما وأن واقع الممارسة الراهنة يكشف ندرة تدخل السلطة التشريعية في الموافقة على المعاهدات التي تخضع لمجال التصديق المشروط المنصوص عليه في المادة 153 من الدستور، وهذا رغم تعلق مواضيع العديد من هذه المعاهدات بالمجال التشريعي للبرلمان الوارد في الدستور، وهذا ما سيتم معالجته في ضوء الإشكالية التالية:

فيما تكمن دوافع سيطرة رئيس الجمهورية على اختصاص التصديق على المعاهدات الدولية في ظل أحكام الدستور؟ وما هي انعكاساتها على الالتزام بالقانون الاتفاقي وباختصاص السلطة التشريعية في هذا المجال؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، ارتأينا تقسيم البحث إلى ثلاثة محاور، بحيث تناولنا في الأول، مبررات اختصاص رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدات، بينما تضمن المحور الثاني الاعتراف الحصري بالتصديق على المعاهدات في الدستور الجزائري، أما المحور الثالث، فخلصنا فيه إلى نتائج أعمال نموذج التصديق الرئاسي على المعاهدات الدولية في الممارسة الوطنية.

المحور الأول: المبررات الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات

يحظى رئيس الجمهورية بمكانة دستورية سامية ومحورية في النظام السياسي الجزائري، تجلّت في اضطلاعاه بالعديد من الاختصاصات كتمثيل الدولة وإدارة سياستها الخارجية، وبالتالي يكون من الطبيعي استثنائه بالدور المحوري في إبرام المعاهدات الدولية بما في ذلك صلاحيته الموسعة في التصديق عليها، لكون هذا الأخير هو الإجراء الرسمي للالتزام بالمعاهدة ونفاذ أحكامها في القانون الوطني (فرع أول). هذه المكانة السامية التي يحظى بها رئيس الجمهورية في ظل الدستور، رتبت استثنائه بسلطات واسعة في التصديق على المعاهدات (فرع ثان).

الفرع الأول: المكانة السامية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري: "التجليات الرئاسية"

تعكس طبيعة الدستور ذو النزعة الرئاسية (*Présidentialiste*) منطوقها على مكانة رئيس الجمهورية السامية في النظام السياسي الجزائري، في كونه محور السلطة وهرمها الأساسي نظرا لتفوقه على بقية السلطات الأخرى، علاوة عن كونه رأس السلطة التنفيذية بلا منازع. ولذلك ليس غريبا سيطرته على جل الصلاحيات المتعلقة بإبرام المعاهدات بما فيها التصديق، باعتبارها مظهر من مظاهر تفعيل السياسة الخارجية للأمة وإدارة علاقاتها الدولية. وتتجلى انعكاسات الطابع الرئاسوي للدستور الجزائري على سلطة رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات في النقاط التالية:

1- سلطة تجسيد الدولة على الصعيد الدولي

يبني المؤسس الدستوري هيكل النظام السياسي في الجزائر على مكانة رئيس الجمهورية، حيث جعله محور كل اختصاص، والتجسيد القانوني للدولة في إطار ممارسة أي صلاحية تدرج في الاختصاص الوطني أو الدولي، وهذا ما نلمسه من خلال استقراء الفقرة الثالثة من نص المادة 84 من الدستور¹: "يجسد رئيس الجمهورية الدولة داخل البلاد وخارجها".

الملاحظ أنّ فكرة "التجسيد" (*L'incarnation*) المعبر عنها من خلال هذه المادة، تتعدى بكثير الاختصاص المألوف في إدارة العمل الدولي والدبلوماسي للدول القائم عادة على فكرة التمثيل (*La représentation*)²، حيث تصل بمركز رئيس الجمهورية إلى مرتبة مشخّصة لنظام الحكم ككل، تتولى تجسيد الاختصاص الداخلي والخارجي للدولة³.

وعلى هذا الأساس يمكن تفسير دواعي هيمنة رئيس الجمهورية على اختصاص إبرام المعاهدات، بحكم أنها أبرز أدوات ممارسة الصلاحيات المتصلة بالشأن الخارجي للدولة، علماً أنّ فكرة التجسيد الواردة في نص المادة 84 هي أول صفة دستورية لرئيس الجمهورية، استهل بها المؤسس الفصل المعنون برئيس الجمهورية في الباب المتعلق بالسلطات وتنظيمها في الدستور.

2- تقرير وتوجيه السياسة الخارجية للدولة: "الاختصاص الرئاسي المانع"

تمتد فكرة التجسيد المبيّنة أعلاه إلى اختصاص رئيس الجمهورية بإدارة الشؤون الخارجية للدولة والإشراف على تنفيذها، وهو ما كرّسه المؤسس صراحة من خلال نص المادة 91 فقرة 3 المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية، حيث جاء فيها النص على: " يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطات والصلاحيات الآتية...بقرّر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها".

تخول هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية سلطة إدارة وتسيير العلاقات الدولية للدولة، وتحديد معالمها والإشراف على الأطر والهيئات المكلفة بإعدادها وتنفيذها كوزارة الشؤون الخارجية⁴، وكذا الأدوات والوسائل الخاصة بتنفيذها كالاتفاقيات الدولية.

الفرع الثاني: الاختصاص الشخصي والمانع لرئيس الجمهورية بالتصديق

علاوة عن المكانة السامية التي يحظى بها رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، والتي تفسّر استثنائه بصلاحيات واسعة في إدارة الشؤون الخارجية للدولة، بما في ذلك إشرافه على إبرام المعاهدات الدولية، حيث خولّه المؤسس صلاحيات شخصية في ممارسة التصديق على المعاهدات، ويتجسّد ذلك من خلال النقاط التالية:

1- نص المادة 91-12 من الدستور: "التصديق الرئاسي الصرف"

جاءت صلاحية التصديق على المعاهدات الدولية واردة في نص الفقرة 12 من المادة 91 من الدستور، والتي تنص: " يسطع رئيس الجمهورية بالسلطات والصلاحيات التالية.... يُبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها."

تنص هذه المادة صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات. لكن الملاحظ أنّ هذه المادة تحمل توكيدا واضحا لصلاحية رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات، فالمعلوم بداية في العمل الاتفاقي وعرف المعاهدات أنّ عملية "الإبرام" (*la conclusion des conventions*) المبيّنة في نص المادة 91-فقرة 12 تستغرق تلقائيا مرحلة " التصديق " (*la ratification*). ومع ذلك فإننا نلمس إصرار المؤسس على تكرار إجراء التصديق بجانب عملية الإبرام رغم أن العلاقة بينهما علاقة الجزء بالكل أو الفرع بالأصل، أي أنه جزء منه⁵، للدلالة على الطابع الشخصي لهذا الاختصاص، حيث جعله المؤسس مرتبطا بشخص الرئيس فقط.⁶

2- انتفاء دور الوزير الأول/ رئيس الحكومة في التصديق على المعاهدات

تمتد انعكاسات الطابع الشخصي الذي يمتاز به رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات، إلى حد إقصاء "القطب الثاني" في السلطة التنفيذية (الوزير الأول/ رئيس الحكومة) من صلاحية إبرام المعاهدات بما في ذلك التصديق على المعاهدات⁷. تعد الحكومة السلطة الدستورية المسؤولة عن تنسيق العمل الحكومي والفاعل الثاني في الجهاز التنفيذي للدولة بعد رئيس الجمهورية. كرّس الدستور سلطة رئيس الجمهورية الحصرية والمانعة في ممارسة التصديق على المعاهدات على خلاف نظيره الفرنسي، الذي ينيط الوزير الأول بصلاحيات واضحة في إدارة الشأن الاتفاقي وإلزام الدولة على الصعيد الدولي، كم يظهر ذلك جليّا من خلال استقراء نص المادة 52 من الدستور الفرنسي⁸.

أما في الجزائر فدور الوزير الأول/ رئيس الحكومة يبقى محددا أساسا في المجالات التي حددها الفصل الثاني بعنوان "الحكومة" في الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات في الدستور، والتي تخلو كلها من أي صلاحية في مجال إبرام المعاهدات أو

المساهمة في التصديق عليها. وهذا يعكس بصدق طبيعة النظام السياسي في الجزائر الذي يكرسّ التوجه الرئاسي المحض وسيطرة رئيس الدولة في كل المجالات السياسية، بما فيها إدارة السياسة الخارجية للبلاد، وهذا بالرغم من إمكانية ارتباط نشاط الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، سواء كانت الحكومة نتاج أغلبية رئاسية أم برلمانية⁹، بمجالات السياسة الخارجية، ولو بشكل غير مباشر، كشمول مخطط العمل أو البرنامج الحكومي المقدم حسب الحالة للمناقشة البرلمانية لبعض جوانب إدارة التعاون الدولي سيما في المجالين المالي الاقتصادي.

3- الحظر المطلق لتفويض سلطة التصديق

يتكرّس الطابع الشخصي المانع لممارسة سلطة التصديق على المعاهدات في الدستور من خلال نص الفقرة 3 من المادة 93، التي تحظر على رئيس الجمهورية إمكانية تفويض بعض اختصاصاته الدستورية، ومن ضمنها تلك الواردة في نص المادة 91 من الدستور المتعلقة بالتصديق الرئاسي. تجب الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري قد خرج عن القاعدة الدستورية الصارمة التي كانت تمنع تفويض رئيس الجمهورية لصلاحياته في العمل التنفيذي، وذلك من خلال السماح له بتفويض بعض صلاحياته للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب ما تنص عليه الفقرة الاولى من المادة 93 من الدستور، لكن يبقى هذا التفويض بعيدا تماما عن المجال المتعلق بالتصديق على المعاهدات الدولية المشمول دائما بالمنع الدستوري حسب نص الفقرة الثالثة من المادة 93 من الدستور. وبذلك يشمل نطاق المنع تفويض سلطة رئيس الجمهورية في إبرام والتصديق على المعاهدات لأي سلطة أخرى وتحت أي ظرف كان، بما يؤكد رغبة المؤسس في إضفاء طابع شخصي على ممارسة التصديق بجعله بيد رئيس الجمهورية فقط، أو رئيس الدولة في حال آلت السلطة التنفيذية إليه، تحت أي ظرف من الظروف الواردة في نص المادة 94 من الدستور.

المحور الثاني: الاعتراف الحصري بالمعاهدات الخاضعة لمعيار التصديق الرئاسي في الدستور

يعتمد الدستور مفهومًا شكليًا ورسميًا للمعاهدة الدولية في الجزائر، حيث ترتبط بالطابع الرسمي المتصل بالتصديق الذي يمارسه رئيس الجمهورية بصفة حصرية، والذي يعد المعيار الوحيد للاعتراف بالمعاهدة في الدستور الجزائري (الفرع الأول) سواء صدر عن رئيس الجمهورية مباشرة أو بعد موافقة البرلمان على المعاهدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التصديق الرئاسي كمعيار رسمي وحيد للاعتراف بالمعاهدة في الدستور الجزائري

يعترف الدستور الجزائري بالمعاهدات الخاضعة لإجراء التصديق فقط. بحيث يعد هذا الأخير المعيار الوحيد للالتزام بالمعاهدات الدولية، ولنفذ أحكامها في القانون الوطني ولمقبولية عرضها على المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) من أجل فحص دستورية أحكامها.

1- التصديق الوسيلة الرسمية للالتزام بالمعاهدات الدولية في الدستور

تتعدد مجالات المعاهدات الدولية والمصطلحات الدالة عليها في القانون الدولي وفي الممارسة العملية ذات الصلة ⁽¹⁰⁾. ومع أن المؤسس قد راعى التعدد الحاصل في مجالات ومصطلحات المعاهدات في الدستور، لكنه لم يفعل كذلك بالنسبة لوسيلة الالتزام بهذه المعاهدات، حيث حصره في إجراء واحد وهو التصديق (*La Ratification*)، مخالفًا بذلك اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 التي جعلت للدول فسخة من الخيار لاعتماد أي الوسائل التي ترضيها للالتزام بالمعاهدات والتي من ضمنها التصديق ¹¹.

المتمغن في نصوص الدستور الجزائري لا يجد سوى وسيلة التصديق للالتزام بالمعاهدة، والتي حصرها المؤسس بسلطة رئيس الجمهورية في كل الحالات، سواء بشكل مباشر كما في نص المادة 91-12 من الدستور، أو بعد موافقة البرلمان في مجالات محددة بالذات كما في نص المادة 153 من الدستور.

بالمقارنة بالنموذج الفرنسي، نجد المؤسس يعتمد التصديق الرئاسي للالتزام بالمعاهدات الدولية¹²، لكنه بالمقابل يعترف كذلك بتلك غير الخاضعة للتصديق الرئاسي والتي تعد من اختصاص الوزير الاول. المؤكد أن وسائل الالتزام بالمعاهدات المبسطة التي لا تحتاج إلى مرحلة التصديق أصلاً لإنتاج آثارها التعاهدية، (*les accords simplifiés*) أو حالات الالتزام بالاتفاقيات عن طريق أداة الانضمام (*l'adhésion*)، تطرح إشكالا حقيقيا أمام المؤسس الجزائري الذي لا يعترف إلا بالتصديق كأداة رسمية وحصريّة للالتزام بالمعاهدة الدولية، ونفاذاً في القانون الوطني، وسموها على القانون، وخضوعها للرقابة الدستورية!!.

2- التصديق الرئاسي الوسيلة الرسمية لنفاذ المعاهدة في القانون الوطني

تنص المادة 154 من الدستور: " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط الواردة في الدستور، تسمو على القانون". هذه المادة تثير العديد من الاستنباطات:

لا تترك المادة المذكورة أعلاه أي مجال للبس في سلطة رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات باعتبارها وسيلة الالتزام الحصري كما سبق بيانه، بالإضافة إلى كون التصديق هو الوسيلة الوحيدة والرسمية لإدماج المعاهدة في القانون الوطني كذلك، وذلك يُستنتج من خلال المكانة الدستورية التي منحها لها المؤسس في المنظومة القانونية الوطنية بعد خضوعها للتصديق. هذا المعيار ليس كافياً لنفاذ المعاهدات في القانون الفرنسي، بحكم أن الدستور يشترط علاوة عن التصديق أو ما يقابله من وسائل للالتزام بالمعاهدة، نشرها مع شرط تحقق المعاملة بالمثل¹³.

3- التصديق الرئاسي المعيار الرسمي لسمو المعاهدة على القانون

شكّل دستور 1989 نقلة نوعيه هامة في تحقيق الانفتاح على القانون الاتفاقي، بعدما كان دستور 1976 يمنح المعاهدة قوة القانون. ساهم النهج المكرّس بموجب دستور 1989 في منح قوة معيارية للمعاهدة تسمو على القانون، وهو ما يتم استقراره من نص المادة 123 آنذاك في أن: " المعاهدات المصادق عليها حسب الشروط الواردة في الدستور، تسمو على القانون". هذا النص احتفظ به المؤسس حرفياً في دستور 1996

بمختلف تعديلاته: 2002، 2008، 2016 و 2020. بيد أن الملاحظ للنص يجد أن القيمة المعيارية للمعاهدة قائمة في الحقيقة على معيار "التصديق" فقط، ودونه من أشكال الالتزام الأخرى فإن المعاهدة لا تكتسب درجة السمو على القانون.

4- تعلق الرقابة الدستورية بالمعاهدات الخاضعة للتصديق فقط

تنصرف رقابة المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) على المعاهدات الخاضعة فقط لشرط التصديق¹⁴. هذه الفرضية تتأكد بجلاء من خلال نص المادة 198 من الدستور، والتي جاء فيها التالي: "إذا قرّرت المحكمة الدستورية عدم دستورية معاهدة، فلا يتم التصديق عليها".

فالمعاهدات الخاضعة للرقابة الدستورية هي تلك التي يبرمها رئيس الجمهورية ويصادق عليها سواء في إطار صلاحيته الحصرية في التصديق الصرف، أو بمشاركة البرلمان في التصديق المشروط. يختص المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) برقابة المعاهدات الخاضعة للإخطار الوارد في نص المادة 190 فقرة الأولى من الدستور قبل دخولها حيّز التنفيذ، وفي حال تبين له عدم دستوريتها، فلا يتم التصديق عليها. وبالتالي تعد المعاهدات مناط الرقابة الدستورية تلك الخاضعة لإجراء التصديق فقط، مما يقصي جميع وسائل الالتزام بالمعاهدات الواردة في الممارسة الوطنية من قبيل "الانضمام" أو "تبادل مذكرات التفاهم" أو "الاتفاقيات المبسطة"، من مظلة الرقابة الدستورية. هذه النتيجة مغايرة تماما لما هو معمول به في الممارسة الدستورية الفرنسية.¹⁵

الفرع الثاني: أنماط التصديق الرئاسي الرسمي الواردة في الدستور

يعتمد الدستور الجزائري نمطين من التصديق على المعاهدات الدولية، يتدخل فيهما رئيس الجمهورية معاً، إما بطريقة انفرادية في المجالات الخارجة عن موافقة البرلمانية، وهو التصديق الرئاسي "الصرف"، أو التصديق بشرط موافقة البرلمان في مجالات محددة، ويعرف بالتصديق المشروط.

1- التصديق غير المشروط بموافقة البرلمان: "التصديق الرئاسي الصرف"

يعد التصديق الرئاسي الصرف الأداة الدستورية الأصلية لممارسة الالتزام بالقانون الاتفاقي، بحيث نص الدستور في الفقرة 12 من المادة 91 المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية على اختصاص إبرام المعاهدات والتصديق عليها. يتعلق التصديق الرئاسي الصرف بالمجالات المخالفة لنطاق التصديق المشروط بالموافقة البرلمانية والتي حددها المؤسس على سبيل الحصر في نص المادة 153 من الدستور.

يصادق رئيس الجمهورية مباشرة ودون أي شرط أو قيد مسبق، على المعاهدات الدولية الخارجة عن المجالات الواردة في نص المادة 153 من الدستور. نجد من ضمن المجالات التي تخضع للتصديق غير المشروط بالموافقة البرلمانية، اتفاقيات إدارة العلاقات الدبلوماسية والعلاقات بالمنظمات الدولية، واتفاقيات المجالات المشتركة للإنسانية كالفضاء، المنطقة الاقتصادية، الجرف القاري وأعالى البحار. يختص رئيس الجمهورية في هذه الحالة بالتصديق على المعاهدات استنادا لنص المادة 91-12 من الدستور. يبدو من خلال الممارسة الوطنية أنّ هذا النمط من التصديق هو الغالب على مجال الالتزام بالقانون الدولي الاتفاقي في القانون الوطني. يمارس رئيس الجمهورية اختصاصه في التصديق بموجب مرسوم رئاسي باعتباره الاداة القانونية الرسمية للتعبير عن قراراته التنفيذية.

2- التصديق المشروط بالموافقة البرلمانية: "التصديق الرئاسي المقيد"

أخذ المؤسس الدستوري بنظام التصديق المشروط بشأن طائفة من المعاهدات الدولية نصت عليها المادة 153 من الدستور، حيث أشرك السلطة التشريعية في الموافقة على الالتزام بالاتفاقيات الدولية بحكم طبيعة بعض المعاهدات وانعكاس آثارها على اختصاص البرلمان الأصيل في التشريع¹⁶. فدور البرلمان السيادي في التشريع في المجالات المدرجة في المادتين 139 و 140 فضلا عن الحالات التشريعية الأخرى الواردة في الدستور، يجعله مؤهلا طبيعيا وحتميا للتدخل بالموافقة على النصوص الاتفاقية متى تعلق موضوعها بأحد مواضيع مجاله التشريعي الأصيل، سيما وأن

الالتزام بالاتفاقية سينتج تشريعا اتفاقيا يسمو على القانون ذاته. هذا الأمر يجعل موافقة البرلمان شرطا مسبقا ومنطقيا قبل مبادرة رئيس الجمهورية للمضي في التصديق عليها، كما تنص المادة 153 من الدستور: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية، أو الاتفاقيات متعددة الأطراف المتعلقة بالتبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

يمارس البرلمان صلاحياته في الموافقة على هذه المجموعة من المعاهدات بواسطة قانون كما تظهره الحالات القليلة الموجودة في الممارسة¹⁷، حيث أغفل المؤسس تحديد وسيلة الموافقة البرلمانية بخلاف التجربة الفرنسية، أين ينص الدستور صراحة على أن البرلمان يوافق على المعاهدات المندرجة في إطار المادة 53 من الدستور بموجب قانون.¹⁸

المحور الثالث: نتائج إعمال نموذج التصديق الرئاسي على المعاهدات الدولية في الممارسة الوطنية

يؤدي تطبيق آلية التصديق الرئاسي وفق النظام الوارد في الدستور إلى نتائج وآثار قانونية تنعكس بالسلب على دور السلطة التشريعية الأصيل في إنتاج القاعدة القانونية والمساهمة في تكوينها (الفرع الأول)، فضلا عن اختصاص المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) في الرقابة على دستورية المعاهدات وانسجامها مع سمو الدستور (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قصور دور السلطة التشريعية في المجال الاتفاقي

المؤكد أنه ليس للسلطة التشريعية دور مباشر في العمل الاتفاقي كما سبق بيانه، باعتبار أن إقامة العلاقات الدولية بشكل عام من اختصاص السلطة التنفيذية. بيد أن هذا المبدأ لا ينفي صلاحية البرلمان في ممارسة دوره الذي كفله له الدستور في الموافقة على الالتزام بالمعاهدات التي تندرج مجالاتها في إطار نص المادة 153 من الدستور، والتي تتعلق عادة بمجالات التشريع الخاصة بها. غير أن ممارسة رئيس الجمهورية

لصلاحيته الرئاسية الواسعة في التصديق على المعاهدات أفرزت نتائج تحد من صلاحيات البرلمان في ممارسة دوره الرقابي عن طريق الموافقة في هذه المجالات.

1- تضيق مجال الموافقة البرلمانية على المعاهدات

أنط الدستور السلطة التشريعية بصلاحيته الموافقة على المعاهدات الواردة في المادة 153 كقيد مسبق على التصديق الصادر من رئيس الجمهورية. لكن مراجعة ممارسة البرلمان في هذا المجال تطرح إشكاليين جوهريين:

أ- **غموض الحدود الدستورية بين مجال التصديق الصرف والتصديق المشروط**
إن تفحص مجال المعاهدات الخاضعة للموافقة البرلمانية يضيء نوعاً من الغموض بشأن معايير تحديد هذه المجالات بالضبط. فالمجالات المخصصة للموافقة البرلمانية ليست واضحة وتعوزها الدقة (قانون الأشخاص، التحالف، الاتحاد). هذه الصياغة العامة والمجملّة تطرح إشكالات في تحديد نمط التصديق على المعاهدات المرتبطة بها بالضبط، هل هي من مجال التصديق الصرف أم التصديق المشروط؟ وبالتالي مدى سلطة البرلمان في الموافقة على هذه المعاهدات¹⁹. المؤكد أنّ الغموض الموجود يفيد في حصر التصديق في سلطة رئيس الجمهورية دون العودة للبرلمان²⁰ وهو ما تكشفه الممارسة الراهنة²¹.

ب- خرق مجال الضابط التشريعي المحدد في الدستور

إن سبب إناطة البرلمان بالموافقة على التصديق على المعاهدات نابع من إمكانية تعلق موضوع هذه الأخيرة بمجالات اختصاصه في التشريع²²، هذه المجالات يكفلها الدستور في نص المادتين 139 و 140 وفي أحكام أخرى منه.

يعرف مجال اختصاص البرلمان بالتشريع بالضابط التشريعي²³ وبالتالي ينبغي إشراكه في الموافقة على الالتزام بالمعاهدات المتعلقة به، سيما وأنها تصير قواعد نافذة في القانون الوطني وتسمو على القوانين التي يملك سلطة التشريع فيها.

وعليه فإن التساؤل المطروح يكمن في مدى استجابة الحدود الواردة لاختصاص

البرلمان في الموافقة على المعاهدات لمجاله في التشريع أي للضابط التشريعي؟

قراءة بسيطة لنص المادة 153 تكشف إفلات العديد من الاتفاقيات التي ترتبط مجالاتها بمجال الضابط التشريعي للبرلمان، كالبينة والعمران والتعاون القضائي والبحث العلمي وغيرها من المجالات التي يختص البرلمان صراحة بالتشريع فيها طبقا لنص المادتين 139 و 140 من الدستور، لكن المؤسس لم يشملها من خلال الحدود المبينة في المادة 153 المتعلقة باختصاص البرلمان بالموافقة على المعاهدات.

2- استئثار رئيس الجمهورية بالتشريع الاتفاقي

ترتب عن تقييد اختصاص البرلمان في ممارسة دوره الدستوري في الموافقة على المعاهدات نتيجة الحدود السابق بيانها، خلو الساحة لسيطرة رئيس الجمهورية على اختصاص التصديق على المعاهدات وهو ما تعكسه ندرة الاتفاقيات المعروضة على الموافقة البرلمانية في الممارسة الوطنية لحد الآن. إن العديد من الاتفاقيات المتعلقة صراحة بمجال اختصاص الموافقة البرلمانية لم يتم عرضها على البرلمان، كالاتفاقيات القنصلية واتفاقيات التعاون القضائي واتفاقيات حقوق الانسان، رغم تعلق مجالاتها بقانون الأشخاص المنصوص عليه في المادة 153 من الدستور²⁴. علاوة عن ذلك فإن العديد من الاتفاقيات المتعلقة بالبيئة وبالتعاون القضائي وتسليم المجرمين، تندرج مجالاتها في إطار الضابط التشريعي المكفول لاختصاص البرلمان بالتشريع كما تنص عليه المادتان 139 و 140 من الدستور، لكن خضعت لتصديق رئيس الجمهورية دون عرضها على البرلمان.

هذه الممارسة جعلت من رئيس الجمهورية مشرعا اتفاقيا بامتياز، بحيث هو السلطة الوحيدة الفعلية لإلزام الدولة على الصعيد الاتفاقي، ولإنتاج القواعد القانونية التعاهدية وسريان أحكامها في القانون الوطني.

الفرع الثاني: عدم فعالية الرقابة الدستورية على القانون الاتفاقي

إن سيطرة رئيس الجمهورية على مجال التصديق على المعاهدات الدولية يلقي آثاره على اختصاص المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) في الرقابة عليها الوارد في نص المادة 190 من الدستور. وهذا ما يتم توضيحه في الآتي:

1- صعوبة تفعيل آلية الإخطار الدستوري بشأن المعاهدات الخاضعة للتصديق

رغم توسيع المؤسس لسلطة تحريك الرقابة الدستورية عقب التعديل الدستوري في 2016، فإن سبل إخطار المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية)، بشأن رقابة دستورية المعاهدات لازالت محدودة الفعالية، وذلك للأسباب التالية:

أ- هشاشة مركز الوزير الأول/ رئيس الحكومة في الدستور

إن المتمعن في مركز الوزير الأول / رئيس الحكومة في الدستور يجد أنه ليست له أي صلاحيات أصلا في مجال إبرام المعاهدات، فضلا عن كونه يُعيّن وتنتهى مهامه من رئيس الجمهورية، لذلك فوضعه ليس كوضع الوزير الأول في فرنسا، بقطع النظر عن كونه متمتعاً بقاعدة شعبية انتخابية أو محسوباً على الانتماء السياسي للرئيس، فإن الدستور يخوله مركزاً مستقلاً عن مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الصلاحيات الحكومية، وله مجال اختصاص معلوم في الالتزام بالمعاهدات من مصلحته الدفاع عنه أمام المجلس الدستوري.²⁵

ب- نسبية ممارسة الإخطار البرلماني

يصدر الإخطار الدستوري من طرف سلطات عديدة من بينها البرلمان. فبالنسبة لرئيسي غرفتي البرلمان، فإنهما غالبا ما يتبعون التوجه الرئاسي بحكم انتائهما الحزبي أو ولائهما لرئيس الجمهورية، ولذلك فإمكانية ممارسته الإخطار تكاد تكون مستحيلة في ضوء الممارسة التشريعية الوطنية.²⁶

أما أعضاء البرلمان فالمسألة تختلف في حالة تفعيل الديناميكية الجديدة التي جاء بها المؤسس في التعديل الدستوري ل1 نوفمبر 2020، حيث يمكن أن يفقد الحكومة رئيس الحكومة المسنود بالأغلبية البرلمانية وليس الأغلبية الرئاسية، في هذه الحالة يتصور مبدئياً ممارسة الإخطار من طرف رئيس الحكومة أو من طرف أعضاء البرلمان بعد توفر النصاب المفروض²⁷، في مجال دستورية المعاهدات بصفة عامة، خاصة في مجال الاعتراض على المعاهدات الخاضعة للموافقة البرلمانية أي لاختصاص التصديق المشروط في حالة علمهم بها، وذلك في حالة عدم إحالتها على الموافقة البرلمانية من طرف رئيس الجمهورية.

2- إفلات المعاهدات غير الخاضعة للتصديق الرئاسي من الرقابة الدستورية

حصر المؤسس صلاحية المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) في رقابة دستورية المعاهدات في تلك الخاضعة للتصديق فقط، حيث تنص المادة 198 من الدستور على أن المعاهدات غير الدستورية لا يتم التصديق عليها. هذه النتيجة تؤدي مباشرة لإفلات جميع المعاهدات التي تم الالتزام بها بوسائل قانونية أخرى غير التصديق، كالانضمام والموافقة، وكذا المعاهدات المبسطة التي لا تحتاج أصلا إلى عملية تصديق لنفاذها، وما أكثر هذه الوسائل غير الرسمية في الممارسة الوطنية²⁸.

خاتمة:

سمحت لنا هذه الدراسة بالوقوف على صلاحية رئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات الدولية في ظل الدستور والممارسة الوطنية، والتي يظهر جليا استثنائه الكلي بها نظرا للعديد من الأسباب المتصلة بطبيعة الدستور التي تمنح تفوقا لمكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي في الجزائر، تنبني في كونه المجسد لإرادة الدولة داخل وخارج البلاد، فضلا عن أسباب طبيعية مردها ارتباط مسألة إبرام المعاهدات بإدارة العلاقات الدولية التي تختص بها السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية من دون منازع والتي جعلت من التصديق اختصاصا شخصيا بيد رئيس الجمهورية.

لكن الممارسة الفعلية لصلاحية التصديق تظهر سيطرة رئيس الجمهورية بشكل شبه مطلق على اختصاص التصديق، وذلك ناجم لغموض الحدود المبينة لاختصاص الموافقة البرلمانية الواردة في نص المادة 153 من الدستور، والتي جاءت بشكل مجمل وعام غير مفصل لمجال التصديق المشروط، فضلا عن عدم شمولها للعديد من المجالات الخاصة أصلا بسلطة البرلمان في التشريع كالبيئة مثلا.

هذه الأسباب فرضت رئيس الجمهورية كسلطة مهيمنة على العمل الاتفاقي في الجزائر، وهو ما يجعله مشرعا اتفاقيا وحيدا في ظل غياب دور البرلمان في ممارسة اختصاصه بالموافقة على الالتزام بالمعاهدات التي تندرج في مجال الضابط التشريعي.

كما عزز سيطرة رئيس الجمهورية على الالتزام بالمعاهدات الدولية، قصور آليات الرقابة الدستورية على التصديق، نظرا للصعوبة العملية لتفعيلها في واقع الممارسة السياسية الراهنة، بحكم تبعية غالبية أعضاء السلطة التشريعية غالبا للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية، مما يفرض الاستحالة العملية لتحريك رقابة المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) للفصل في دستورية المعاهدات التي يصادق عليها لوحده، وكذا تلك المتعلقة بمجال موافقة البرلمان المكفولة بنص المادة 153 من الدستور، إلا في حالات نظرية مرهونة بقيادة الحكومة من طرف رئيس الأغلبية البرلمانية.

ولذلك كان من الأجدر على محرري الوثيقة الدستورية التفكير أولا في ضرورة تحديد مضمون وشروط ممارسة هذه الموافقة البرلمانية بالضبط، وإزالة الغموض الذي يكتنف المجالات المحيطة بها والمتداخلة مع مجال التصديق الرئاسي الصرف، لتمكين البرلمان من ممارسة نشاطه بوضوح، وهو ما يمنع رئيس الجمهورية من تجاوز سلطته واللجوء للتصديق الرئاسي دون العودة للبرلمان.

وفي الأخير يكون ضروريا ترشيد آلية التصديق الرئاسي وعقلنة استعمالها في إطارها القويم كأداة ضمن أدوات أخرى للالتزام بالمعاهدة، وذلك بوضع حد لمعيار التصديق الرئاسي كأداة رسمية ومعيارية وحيدة فقط، نظرا لإهماله أدوات الالتزام بالمعاهدة الأخرى المعترف بها في الممارسة الدولية والوطنية على حد سواء، ويجعل الدستور في تناقض تام بين ما هو موجود في الممارسة وما هو مقرر في النص الأسمى في الدولة من جهة، ولدوره المحوري في ممارسة الرقابة الدستورية على جميع الأدوات الاتفاقية بصرف النظر على أداة الالتزام بها، تدعيما لدور المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) الذي لا يزال يراقب المعاهدات الخاضعة للتصديق فقط كما تنص عليه المادة 198 من الدستور.

الهوامش والمراجع المعتمدة:

- 1 انظر: دستور 28 نوفمبر 1996 جريدة رسمية عدد 76 مؤرخ في 8 ديسمبر 1996 معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، والقانون رقم 02-19

المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، والقانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخ في 7 مارس 2016، والمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، جريدة رسمية عدد 82 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020.

2 حتى فكرة التمثيل نجدها واردة في القانون الوطني في اختصاص رؤساء البعثات الدبلوماسية في الخارج، الذين يتولون تمثيل رئيس الدولة في الدول المعتمدين للعمل فيها، وليس تمثيل الجزائر، انظر:

نص المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 02-406 المحدد لصلاحيات سفراء الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 79 مؤرخ في 26 يوليو 2002.

3 MAHIOU Ahmed, "La constitution algérienne et le droit international", in **RGDIP**, N2-1990, p.442.

4 انظر: المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الذي جاء فيه: "تكلف وزارة الشؤون الخارجية، تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وطبقا لأحكام الدستور، بتنفيذ السياسة الخارجية للامة"، جريدة رسمية عدد 79 مؤرخ في 26 يوليو 2002.

5 هذه الصياغة لنص المادة 91-9 من الدستور، تختلف عن تلك الواردة في الدستور الفرنسي في نص الفقرة الأولى من المادة 52، حيث فرّق المؤسس الفرنسي بين صلاحية رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات بين عمليتي التفاوض والتصديق، إذ اعتبر أن:

" Le président de la République négoce et ratifie les traités."

انظر:

Constitution Française de 1958 Doc, inf., web, in site : www.legifrance.gouv.fr/html/constitution.

6 انظر في هذا الخصوص: عبد الكريم مختاري، "الممارسة الجزائرية في إبرام المعاهدات الدولية"، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون التعاون الدولي، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005، ص.22.

7 بموجب التعديل الدستوري المؤرخ في 1 نوفمبر 2020 فإن رئيس الحكومة يمارس تقريبا نفس صلاحيات الوزير الأول في المجال التنفيذي، عدا تقديم المخطط الحكومي الذي يتعلق بالوزير الأول فقط، بينما يقدم رئيس الحكومة برنامج الأغلبية البرلمانية. أما في المجال الدبلوماسي فليس لأي منهما دور يذكر.

8 Article 52-2 énonce : " Le président de la République est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international **non soumis à ratification**." Op.cit.

9 تنص المادة 103 من الدستور: " يقود الحكومة وزير أول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يقود الحكومة رئيس حكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية."

10 انظر في هذا الصدد: محمد ناصر بوغزالة، "تعدد معني المعاهدات وحالات إحداثها لأثارها"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01-1998، ص.93.

11 من ضمن وسائل الالتزام بالمعاهدة، "الموافقة"، "الإقرار"، "التأكيد الرسمي" وغيرها، انظر: نص المادة 11 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تبرمها الدول فيما بينها لعام 1969، انضمت إليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم 222/87، المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، جريدة رسمية عدد 42 سنة 1987.

12 Voir L'article 52-2 de La Constitution Française, op cit.

13 L'article 55 énonce : " **Les Traités ou Accords régulièrement ratifiés ou approuvés, ont dès leur publication une force supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traite de son application par l'autre partie.**" op.cit.

14 انظر: عبد الكريم مختاري، "عن الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية"، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 11-العدد 01-2015، ص 232-233.

15 Voir L'Article 54 de La Constitution Française, op.cit.

16 انظر: محمد بوسلطان ، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مجلة المجلس الدستوري، المجلس الدستوري، العدد 01، السنة 2013 ص. 39.

17 قليلة جدا المعاهدات التي خضعت للموافقة البرلمانية في الممارسة الوطنية، أنظر على سبيل المثال:

- قانون رقم 01-02 مؤرخ في 09-05-2001 المتضمن الموافقة على الانضمام للاتحاد الإفريقي، جريدة رسمية رقم 27-2005.

- قانون رقم 03-07 مؤرخ في 14-06-2003 يتضمن الموافقة على ترسيم الحدود البحرية مع تونس، جريدة رسمية رقم 37-2003، راجع أكثر في هذا الصدد: مختاري عبد الكريم، الممارسة الجزائرية في إبرام المعاهدات الدولية، مرجع سابق، ص. 23.

18 L'article 53 énonce : " Les Traités de paix, Les Traités de commerce...ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une Loi.", op.cit.

19 انظر: محمد بوسلطان ، المرجع السابق، ص. 37.

20 بحكم ارتباط مجال التصديق غير المشروط بتحديد مجالات التصديق المشروط الواردة في نص المادة 149 من الدستور. فإن الغموض في تحديد هذه الحدود يساعد رئيس الجمهورية على تفسيرها لصالحه، أي ارتباط المعاهدات بمجال تصديقه الخاص الذي لا يحتاج فيه للموافقة البرلمانية. انظر في هذا الصدد: عبد الكريم مختاري ، الممارسة الجزائرية لإبرام المعاهدات الدولية، مرجع سابق، ص 38-43.

21 على سبيل المثال يمكن الباحث الاستدلال بحالة الاتفاقية القنصلية التي أبرمتها الجزائر التي تفوق 20 اتفاقية لحد الآن، أو اتفاقيات التعاون القضائي وتسليم المجرمين المبرمة، حيث في كلتا الحالتين لم تصدر الموافقة البرلمانية مطلقا بل تم الالتزام بها عن طريق التصديق الرئاسي الصرف، دون إشراك البرلمان وذلك رغم تعلقها المباشر بقانون الأشخاص، انظر: محمد أمين أوكيل، العلاقات القنصلية الجزائرية من منظور القانون الدبلوماسي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص. 37-41.

22 انظر: محمد بوسلطان، المرجع السابق، ص. 37.

23 Abdelmadjid DJEBAR, " La politique conventionnelle de L'Algérie", OPU, Alger, 2000, p.265.

24 انظر: محمد أمين أوكيل، مرجع سابق، ص. 37-41.

25 Voir L'article 52 de La Constitution Française, op cit.

26 راجع: وهيبة برازة، إخطار المجلس الدستوري من طرف البرلمانين، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد 17، العدد 01-2018، ص. 113.

27 حسب نص المادة 193 فقرة 2 من الدستور. يمكن لـ 40 نائبا أو 25 عضوا في مجلس الأمة إخطار المحكمة الدستورية.

28 انظر: عبد الكريم مختاري، الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر، مرجع سابق، ص 235-238.