

الأجهزة المتدخلة في إدارة السلساسة الخارسية للجرائر في ظل دستور 2016

د/ دعبار رضا.أستاذ محاضر "أ"

كلية الحقوق و العلوم السلساسية، جامعة البلبدة 2

ملخص:

يعتبر موضوع إدارة السلساسة الخارسية من أهم المواضيع التي تشترك فيها الدراسات الدولية والدستورية ، بالنظر إلى أن إدارة هذه السلساسة تخضع من حيث المبدأ للقواعد الدستورية ، و لكن ممارستها لها آثار دولية من حيث أن هذه السلساسات الخارسية تشكل في مجملها علاقات دولية تخضع لأحكام القانون الدولي.

الكلمات المفتاحية: السلساسة الخارسية ، صلاحيات رئيس الجمهورية ، التصديق على المعاهدات ، تنفيذ السلساسة الخارسية.

Résumé :

La politique étrangère constitue l'un des sujets les plus chauds dans lesquels des études internationales et constitutionnelles impliquées , étant donné que la gestion de cette politique est soumise au principe des règles constitutionnelles, mais sa pratique a des implications internationales en ce que ces politiques étrangères constituent ensemble les relations internationales soumises aux dispositions du droit international .

Mots clés: la politique étrangère, Pouvoirs du Président, la ratification des traités, la mise en œuvre de la politique étrangère

Abstract :

It is the subject of foreign policy of the hottest topics in which international studies involved and constitutional, given that the management of this policy are subject to the principle of constitutional rules, but the practice has international implications in that these foreign policies together constitute international relations are subject to the provisions of international law.

Keywords: Foreign policy, powers of the President, the ratification of the treaties, the implementation of foreign policy.

مقدمة:

بالرغم من أن الدستور من دون أدنى شك يعتبر جزءا من القانون الداخلي للدولة، تعبير من سلطتها التأسيسية بصورة مستقلة تماما عن أي تدخل أجنبي قد يؤثر في طبيعته الوطنية - أو هكذا يفترض على الأقل - و يستهدف أساسا تنظيم الحياة السلساسية في الدولة، إلا أنه يضم إلى جانب القواعد التي تحكم العلاقات الناشئة داخل الدولة بين مختلف مكوناتها مجموعة من القواعد تحكم سلوك الدولة، ليس باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الداخلي، إنما باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الدولي.

و إن كانت الدول تعتبر أيضا الجزء من القواعد المنظمة لسلوك الدولة في إطار المجتمع الدولي جزءا من قانونها الدستوري، فالمجتمع الدولي من خلال القانون الذي ينظم العلاقات الناشئة داخله، ينظر إلى تلك القواعد نظرة مختلفة و يميز بين تلك التي تتضمن تأكيد لالتزام دولي عرفي أو إتفاقي، و يعتبرها نتيجة لذلك تعبيراً صريحا من الدولة عن ارتضاؤها الالتزام بتلك القواعد و إن كانت لا تخلق التزاما جديدا للدولة في إطار المجتمع الدولي، و بين تلك التي تصدر بصورة مستقلة تماما عن أية قواعد عرفية أو إتفاقية دولية سابقة، و يعتبرها بالنظر لصدورها كذلك بصورة مستقلة عن مشاركة إي شخص من أشخاص المجتمع الدولي بمثابة تصرفات انفرادية، و هي و إن كانت لا

تعتبر في مفهوم المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية من المصادر الرسمية للقانون الدولي، إلا أن واقع الحياة الدولية و القضاء الدولي يؤكدان طابعهما المنشئ للقواعد الدولية.

و من ثمة تندرج دراسة الأوجه الدولية للدساتير في ذات الحين في إطار دراسة مصدر جديد من مصادر القانون الدولي بالقدر الذي تندرج في إطار دراسة القانون الدستوري، و تعتبر دراسة هذا الجزء من القواعد الدستورية من الأهمية بمكان ليس فقط لمعرفة الإطار الذي تمارس فيه الدولة سياستها الخارجية و لكن لمعرفة أيضا موقف الدولة من الكثير من المسائل المطروحة على مستوى العلاقات الدولية، و كذا مقدار التطور الذي وصل إليه المجتمع الدولي و القانون الدولي في إطار سعيه نحو خلق تنظيم أقرب لذلك الذي تعيشه المجتمعات الداخلية.

و يرجع الفضل في لفت الانتباه إلى أهمية دراسة الأوجه الدولية للدساتير الجزائرية للأستاذ محمد بجاوي الذي كان أول من تناول هذا الموضوع بخصوص دستور الجزائر لعام 1976 في دراسة نشرها عام 1977 في المجلة الفرنسية للقانون الدولي، و تبعتها بعد ذلك مجموعة من الدراسات لم تتعرض للموضوع بالتخصيص بخصوص دستور 1996، إلا أن التعديلات المدخلة عليه عام 2002 بموجب القانون 02-03 ثم عام 2008 بموجب القانون 19/08، و أخيرا عام 2016 بموجب القانون 01/16 تدعو لإعادة صياغة المقاربة الجزائرية لإشكاليات مرتبطة بالقانون الدولي لمعرفة مدى التطور الحاصل بشأنها تكييفا مع الوضع الجديد للقانون الدولي و بالتالي المجتمع الدولي، لذلك نعتقد بأن هذه الدراسة تكتسي أهمية بالغة.

و بالرغم من أن دراسة الأوجه الدولية كاملة لدستور 1996 تتطلب ليس فقط التعرض للأجهزة المتدخلة في إدارة السياسة الخارجية، إنما أيضا للمبادئ الدستورية التي في إطارها تمارس السياسة الخارجية للدولة، إلا أننا نستعرض في هذه المرحلة فقط الأجهزة المكلفة بإدارة السياسة الخارجية، على أن نتناول الجزء الثاني في دراسة أخرى.

و لأن إدارة السياسة الخارجية هي محل تدخل حسب الأهمية لرئيس الجمهورية، للبرلمان، للمجلس الدستوري و لوزارة الشؤون الخارجية، فإننا سنقسم هذا البحث إلى أربعة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول : مكانة رئيس الجمهورية في الأوجه الدولية لدستور 2016

المطلب الثاني : مكانة البرلمان في الأوجه الدولية لدستور 2016.

المطلب الثالث : مكانة المجلس الدستوري في الأوجه الدولية لدستور 2016.

المطلب الرابع : مكانة وزارة الشؤون الخارجية.

المطلب الأول : مكانة رئيس الجمهورية في الأوجه الدولية لدستور 2016.

أشارت المادة 91 من الدستور في معرض تعددها الصلاحيات و السلطات المخولة لرئيس الجمهورية إلى أنه " يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها..... يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها"، و الحقيقة أن الوصف الذي يبدو عليه الأمر حين قراءة المادة 91 أعلاه، فيما يتعلق بصلاحيات رئيس الجمهورية في مجال السياسة الخارجية و هو وضوح فيه كثير من التعقيدات.

ف رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحية تقرير السياسة الخارجية و توجيهها في اعتقادنا لا يملك صلاحية الممارسة خلافا لما ذهب إليه الأستاذ سعيد بو الشعير من أن⁽¹⁾: "من خلال الصياغة أن الجهة الوحيدة المؤهلة لتقرير السياسة الخارجية بدء بالإعداد و الصيانة و التوجيه و المتابعة و الإبرام و المصادقة هو رئيس الجمهورية"، و يضيف الأستاذ بو الشعير أن⁽²⁾ " السياسة الخارجية معهودة للرئيس وفقا لما سبق ذكره باختصار فإن ذلك لا يمنع بتاتا رئيس الجمهورية من ممارسة ذلك النشاط...."، و بناءا عليه يعتقد الكاتب بأن المادة 11 من المرسوم الرئاسي 02-403 تتناقض تبعا لذلك مع أحكام المادة 87 من الدستور (المادة 91 من النسخة الحالية 2016)، و بأن التبرير

المعمد من طرف الأستاذ محمد بجاوي بخصوص عدم جواز تدخل رئيس الجمهورية شخصيا و عمليا في ابرام المعاهدات و ضرورة ترك ذلك لوزير الخارجية تم بناءا على تفويض "طبيعي و ضمنى" هو تبرير غير مقبول شبيه بالتبرير المعطى لانقلاب 1965 تحت غطاء "المشروعية الثورية".

و الحقيقة أننا و إن كنا لا نوافق الأستاذ سعيد بو الشعير فيما ذهب إليه فإننا لا نوافق أيضا الأستاذ محمد بجاوي في التبرير الذي أعطاه لموقفه من المسألة و ذلك بناءا على أن الحكم الدستوري في نص المادة 91 واضح تماما، لأن عملية "تقرير السياسة الخارجية" تعني سلطة الرئيس في الاختيار بين البدائل المطروحة في مجال السياسة الخارجية و بأن بتقرير السياسة الخارجية أي باختيار البديل يكون قد أمر باعتماده و في ذلك توجيهها للسياسة الخارجية.

و مؤدى ذلك أن المادة لم تخول البتة لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السياسة الخارجية و المقارنة بين نص الفقرة 1 و 2 من جهة و الفقرة 03 من جهة ثانية يؤكد ذلك، فرئيس الجمهورية طبقا للفقرة 1 و 2 من المادة 91 هو القائد الأعلى للقوات المسلحة و يتولى مسؤولية الدفاع الوطني، و هو بهذه الصفة لا يقرر و لا يوجه فقط في مسائل الدفاع الوطني إنما يمارس أيضا، فرئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة و هو وزير الدفاع الوطني و لكنه ليس وزير الخارجية.

و الحقيقة أن موقف الأستاذ بو الشعير من المسألة حسب اعتقادنا جاء متأثرا بالوضع السائد آنذاك للعلاقة القائمة بين رئيس الجمهورية و وزير الخارجية، و الذي تطبعه حتى فترة قريبة سيطرة الرئيس على النشاطات الخارجية بسبب كثرة تقلباته و استقباله للوفود الأجنبية، و لا أدل على ذلك من الوضع الراهن الذي تطبعه سيطرة وزير الخارجية على ممارسة وظيفته بصورة فعلية في السنوات الأخيرة، و هو الأمر الذي يثبت أن الأمر لم يكن متعلقا بالبتة بالنص الدستوري بقدر ما كان متعلقا بالوضع السائد فعليا.

غير أن ذلك لا يعني البتة أن التبرير الذي أعطاه الأستاذ محمد بجاوي للوضع من أن وزير الخارجية يملك "تفويضا طبيعيا" و "ضمنيا" من رئيس الجمهورية، لأن التفويض المعطى، و هو ليس تفويضا بالمعنى القانوني للكلمة لأن رئيس الجمهورية من خلال المرسوم الرئاسي 02-403⁽³⁾ المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية في اعتقادنا جاء متناسبا تماما و مضمون المادة 91 حاليا 87 آنذاك، و لا أدل على ذلك من وضوح نص المادة 01 من ذات المرسوم حيث جاء فيها "تكلف وزارة الشؤون الخارجية تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية و طبقا لأحكام الدستور بتنفيذ السياسة الخارجية للأمة ..".

فالملاحظة الدقيقة للنص تثبت دقة التعابير الواردة فيه، فوزارة الشؤون الخارجية تتولى "تنفيذ" السياسة الخارجية التي يقررها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 91 و يوجهها، كما أن وزارة الشؤون الخارجية تنفذ السياسة الخارجية ليس تحت السلطة "المباشرة" و إنما تحت السلطة "العليا" لرئيس الجمهورية باعتباره الموجه و المقرر لهذه السياسة و ليس المنفذ لها، لأن وزارة الخارجية تنفذ السياسة تحت السلطة المباشرة لوزير الخارجية، بل و الأكثر من ذلك و خلافا لما ذهب إليه الأستاذ بو الشعير، فإن صلاحيات رئيس الجمهورية هي في مجال تقرير السياسة الخارجية و توجيهها و ليس تنفيذها، هي صلاحيات ليست مطلقة بل مقيدة بما هو محدد دستورا في مجال المبادئ التي تحكم السياسة الخارجية، و من ذلك ما هو محدد مثلا في نص المادتين 30 و 31 من الدستور، فصلاحيات رئيس الجمهورية في تقرير الاختيار بين البدائل المطروحة في مجال السياسة الخارجية مقيدة بالمبادئ الدستورية، إذ لا يجوز دستوريا لرئيس الجمهورية التراجع مثلا في مجال تقرير السياسة الخارجية للأمة و توجيهها عن مبدأ حق تقرير المصير و مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية، فهذه المبادئ لا تخضع لخيارات الرئيس بل لخيارات الرئيس هي التي يجب أن تخضع لها.

و من ثمة يظهر أن ما يملكه وزير الخارجية ليس تفويضا، لأن الرئيس لا يفوض سلطة لا يملكها و هي تنفيذ السياسة الخارجية، ثم إن صلاحية وزير الخارجية في مجال تنفيذ السياسة الخارجية ليست مستمدة و لا مشتقة إلا من أحكام القانون، ممثلا في المرسوم الرئاسي 403/02 و لا شيء في المسألة يمكن أن يعتبر تفويضا طبيعيا أو ضمنا . و ما يؤكد فكرة انحصار صلاحيات الرئيس في تقرير السياسة الخارجية و توجيهها و ليس تنفيذها هو تكليف المرسوم الرئاسي 403/02 لوزارة الخارجية بنص المادة 06 " بتحليل الوضع الدولي ... و إبداء التوقعات و التنبآت"، و في ذلك طرح للبدائل أمام الرئيس لتقرير أيها يجب اعتماده.

ثم أنه و خلافا لما ذهب إليه الأستاذ سعيد بوالشعير في هذا المجال، فإن وزارة الخارجية تنفذ السياسة الخارجية باسم الدولة و ليس باسم رئيس الجمهورية، و قيام هذا الأخير بتعيين شخص باعتباره ممثلا له لا يعني ذلك حلول هذا الشخص محل وزير الخارجية، و هو ما يتفق تماما مع نص المادة 07 اتفاقية فيينا من قانون المعاهدات الدولية لـ 1969/05/23(4)، التي اعتبرت بأن: "رئيس الدولة و رئيس الحكومة و وزير الخارجية يعتبرون ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم و دونما حاجة لوثيقة تفويض"، و قيام رئيس الجمهورية باعتباره ممثلا للدولة بمنح التفويض لشخص آخر ليقوم مقامه لا يعني حلول هذا الشخص محل وزير الخارجية، و هو الأمر الذي كثر اللجوء إليه تحت تسمية " المبعوث الشخصي لرئيس الجمهورية" في عهد الرئيس الحالي.

و لعل ما يؤكد ذلك جليا هو فحوى نص المادة 03 من المرسوم الرئاسي 403/02 التي مكنت بصورة مستقلة رئيس الجمهورية من تفويض الأشخاص الذين يمثلونه و وزير الخارجية من تخويل أشخاص ليمثلوه في مجال التعبير عن مواقف الدولة أو إبرام الاتفاقيات الدولية، و هو في مجمله (التفويض الصادر عن رئيس الجمهورية لأشخاص آخرين أو التخويل الصادر من وزير الخارجية) يعتبر بالمعنى الوارد في المادة 03 أعلاه من المرسوم الرئاسي 403/02 مجرد استثناء عن القاعدة العامة المحددة في ذات المادة و هي أن: "يعتبر وزير الخارجية عن مواقف الجزائر و يتخذ الالتزامات الدولية باسم الدولة".

من خلال كل ما سبق يتأكد بأن المادة 91 فقرة 03 من الدستور لا تخول رئيس الجمهورية سوى صلاحية تقدير و توجيه السياسة الخارجية ضمن المبادئ المحددة دستوريا، و لكن المادة لا تخوله صلاحية تنفيذ السياسة الخارجية التي تعتبر من صلاحيات وزير الخارجية.

كما يظهر بأن موقف الأستاذ سعيد بوالشعير من المسألة ناجم عن نظريته الدستورية الخالصة للمسألة دون الاطلاع على القانون الدولي و بالخصوص اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، و كذا بالنظر لتأثره بواقع كان يعيشه بصفته مستشارا لرئيس الجمهورية في فترة طبعها سيطرة هذا الأخير على تنفيذ السياسة الخارجية، و هو الأمر الذي تراجع عنه نهائيا في ضل العهدة الحالية.

و من ثمة نعتقد بأن نص المادة 91 من الدستور تتماشى تماما و أحكام المرسوم الرئاسي 403/02، وأن أحكام المادة 101 من الدستور و التي تمنع على رئيس الجمهورية تفويض صلاحياته المنصوص عليها في مجموعة من المواد و منها المادة 91 منه، لا ارتباط لها بالعلاقة بين المرسوم الرئاسي 403/02 و المادة 91، لأن أحكام المرسوم الرئاسي بالمعنى لم تتضمن تفويضا من رئيس الجمهورية لوزير الخارجية بخصوص صلاحياته في تقرير السياسة الخارجية و توجيهها، و إنما تضمن صلاحيات وزارة الخارجية بخصوص تنفيذ السياسة الخارجية خلافا لما ذهب إليه الأستاذ سعيد بوالشعير .

أما بخصوص صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال إبرام المعاهدات الدولية و التصديق عليها المنصوص عليها بالمادة 91 فقرة 09 من الدستور، فيعتقد أيضا الأستاذ سعيد بوالشعير وجود تناقض فيما بينها و بين أحكام المرسوم الرئاسي 403/02 الذي تضمن صلاحيات وزير الخارجية في مجال إبرام المعاهدات بخصوص مرحلة

التفاوض و مرحلة التوقيع، و يعتبر الأستاذ بأن القول بأن "وزير الخارجية أو من يمثله باسم الوزارة يوقع ..."، يعني مخالفة للنص الدستوري، ذلك بأنه يدخل في مجال اختصاص رئيس الجمهورية غير القابل للتفويض.

و الحقيقة أن موقف الأستاذ الفاضل يعتبر غريبا بعض الشيء في هذه المسألة أيضا، لأنه يصر على أن "الإبرام" هو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية و لا يجوز له تفويضه عملا بأحكام المادة 101 من الدستور، في حين أن الإبرام ليس اختصاصا أصيلا للرئيس لأن التفويض بمعنى المادة 101 يعني تنازل الرئيس عن اختصاص أصيل وحصري له لشخص آخر ليمارسه باسمه و نيابة عنه، في حين أن وزير الخارجية يمارس بمفهوم المرسوم الرئاسي 403/02 اختصاصا أصيلا بإبرام المعاهدات في مرحلة التفاوض و التوقيع و لا يمارس وزير الخارجية هذه الصلاحيات باعتباره مفوضا من رئيس الجمهورية.

ثم أن اختصاص رئيس الجمهورية بإبرام المعاهدات - و هو اختصاص غير حصري له لأنه يشترك فيه مع وزير الخارجية- ليس مرتبطا بصلاحياته في مجال التصديق على المعاهدات الدولية، لأن هذا الأخير هو اختصاص حصري للرئيس، و صلاحية الرئيس في مرحلتي التفاوض و التوقيع تقتضيها قاعدة من يملك أكثر (صلاحية التصديق) يملك أقل (صلاحية التفاوض و التوقيع) كما تقتضيها الأعراف البروتوكولية، لأن المعاهدات في بعض الأحيان يتم التفاوض بشأنها على مستوى رؤساء الدول و التوقيع عليها من طرفهم، بل و أكثر من ذلك هناك معاهدات لا يمكن قانونا لوزير الخارجية التوقيع عليها باعتبار أن رئيس الجمهورية هو المخول حصرا توقيعها بصريح نص المادة 111 من الدستور التي نصت على أن: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم"، و هو ما يعتبر قيذا على أحكام المرسوم الرئاسي 403/02 المحدد لصلاحيات وزير الخارجية.

و من ثمة نعتقد بأن المرسوم الرئاسي 403/02 لم يتضمن لا في لفظه و لا في فحواه، ما يشير إلى قيام الرئيس بموجبه بتفويض صلاحياته في إبرام المعاهدات لوزير الخارجية، و بالتالي فإن المرسوم لا يتناقض البتة مع النص الدستوري، بل على العكس من ذلك يتماشى و النصوص الاتفاقية الدولية في هذا المجال خاصة أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية لـ 1969/05/23.

أما بخصوص التصديق على المعاهدات و الذي لا يثير أية إشكالات باعتباره اختصاصا حصريا لرئيس الجمهورية، فإنه يثير إشكالات مختلفة تتعلق بمشاركة البرلمان في العملية، و هي الإشكالية التي تحكمها المادتين 150 و 149 من الدستور، حيث تنص الأولى على أن: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمى على القانون"، بينما تنص الثانية على أنه: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و التحالف و الاتحاد و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص و المعاهدات التي ترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة و تلك المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة و التكامل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

و الحقيقة أنه تجب ملاحظة أن احترام الشروط الدستورية طبقا لصريح نص المادة 150 قاصر على مرحلة التصديق دون مرحلة التفاوض و التوقيع، ثم إن المجالات التي يشترك فيها البرلمان في عملية التصديق من خلال "الموافقة" هي المجالات المحددة حصرا في نص المادة 149، و احتراما للنص المستعمل من طرف المؤسس الدستوري، فإن البرلمان لا يشترك في عملية التصديق إنما يوافق على المعاهدة قبل أن يباشر الرئيس عملية التصديق، مع أن الرئيس يظل صاحب السلطة التقديرية فهو غير مجبر على التصديق على المعاهدات التي وافق عليها البرلمان.

و إن كان اشتراط موافقة البرلمان على المعاهدات المحددة بالمادة 149 لا يثير إشكالا من حيث المبدأ، فإن الاطلاع على أحكام المادة 110 تثير بعض الاستغراب لسبب بسيط بخصوص اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم، ذلك أن نص المادة 110 صريح في أن حالة الحرب تقتضي وقف العمل بالدستور كاملا و أن يتولى رئيس الجمهورية جميع

السلطات بما فيها التشريعية، ما يجعل من وجود البرلمان بكلا غرفتيه أمر غير قائم، خاصة و أن اتفاقية الهدنة خصوصا تتم وقت حالة الحرب، فكيف يوافق برلمان لا يملك صلاحية التشريع على معاهدة ؟ و هو غير موجود أصلا، لذلك نعتقد بأن التناقض قائم بين أحكام المادتين 149 و 110 من الدستور.

بقي أن نتناول مسألة الأثر القانون المعطى لتصديق رئيس الجمهورية على المعاهدات الدولية و الذي أثبت الواقع أن رئيس الجمهورية من خلال مرسوم التصديق يمكن أن ينص على نشر المعاهدة المصدق عليها، و يمكن أن يكتفي بنشر مرسوم التصديق دون المعاهدة ذاتها، و هي المسألة التي أثارَت خلافا بخصوص مدى صيرورة المعاهدات المصدق عليها جزءا من القانون الوطني بغض النظر عن نشر نص المعاهدة من عدمه.

و يذهب جميع المؤلفون و منهم الأستاذ سعيد بوالشعير إلى اعتبار التصديق المقرون بنشر المعاهدة هو الذي يعطي المعاهدة قوة القانون الوطني، و يمكن الجميع من التحجج بها أمام القضاء مستندين في ذلك لرأي المجلس الدستوري رقم 01 لعام 1989، و الذي كنا قد علقنا عليه مرارا، و لغرض الدراسة فقط نؤكد من جديد أن نشر المعاهدة أو عدمه لا يؤثر في صيرورة المعاهدات جزء من القانون الوطني، لان الإجراء الذي يجعلها كذلك هو التصديق و هو المنصوص عليه دستورا و ليس النشر، ناهيك عن أن المجلس الدستوري في قراره المشار إليه أعلاه استند إلى معاهدة دولية تم التصديق عليها بموجب قانون (العهدين الدوليين و البروتوكول الاختياري) نشر دون نشر العهدين و البروتوكول، و اعتبرها رغم ذلك المجلس الدستوري جزء من القانون الداخلي.

المطلب الثاني: مكانة البرلمان في الأوجه الدولية لدستور 2016.

رأينا في المطلب السابق أن رئيس الجمهورية يملك مكانه محورية في إطار السياسة الخارجية باعتباره المقرر و الموجه و الموقع و المصدق على المعاهدات الدولية، و إن إطلاق سلطاته لا يحد منها سوى المبادئ الدستورية السياسية الخارجية التي لا يمكن أن يحيد عنها، لأن القواعد التي تنص عليها مساوية في القيمة القانونية للقواعد التي خولته صلاحية إدارة السياسة الخارجية .

غير أن البرلمان ومع ذلك يشارك بعض الشيء في إدارة العلاقات الدولية، خاصة من خلال المشاركة في التعبير عن ارتضاء الدولة التزامها النهائي بينود المعاهدات الدولية، و ذلك في المسائل المحددة بالمادة 149 من الدستور، و التعداد الوارد فيها يثبت مدى الأهمية التي تكتسيها المعاهدات الدولية التي تتطلب موافقة البرلمان عليها حتى يجوز لرئيس الجمهورية التصديق عليها.

و الحقيقة أنه و خلافا لما ذهب إليه الأستاذ سعيد بوالشعير أيضا، فان رئيس الجمهورية لا يمكنه التملص من الحصول على موافقة البرلمان من أجل التصديق على المعاهدات المحددة بالمادة 149 من الدستور، على اعتبار أن المؤسس الدستوري لم يحدد معيارا إنما عدد مواضعا و هو بذلك يجعل من اللجوء للسلطة التقديرية أمرا غير ممكن عمليا، أما بخصوص عدم وجود آلية لردعه، فان كل القواعد الدستورية لم ترتب أثرا على مخالفتها و ليس فقط المادة 149، إلا أن قيام رئيس الجمهورية بتجاوز البرلمان في مثل هذه الحالة يجعل من تصديقه ناقصا في مفهوم القانون الدولي، و هو ما يرتب أثرا يكمن في عدم سمو المعاهدات المصادق عليها على القانون ما دامت المادة 150 صريحة في أن تمام التصديق وفقا للشروط الدستورية هو وحده الكفيل بمنح المعاهدة سلطة السمو على القانون.

و البرلمان بهذه الصيغة لا يشارك لا في تحديد السياسة الخارجية و لا في مجال توجيهها لأنها اختصاص خالص لرئيس الجمهورية و لا يشارك أيضا في تنفيذ السياسة الخارجية، لأن تنفيذها مقسم بين وزير الخارجية و رئيس الجمهورية، إنما يقتصر دوره على المشاركة في التعبير النهائي عن ارتضاء الدولة الالتزام بينود المعاهدة خاصة و أن ما يصدره هو القبول و ليس التصديق، لأن هذا الأخير اختصاص خالص لرئيس الجمهورية.

ثم إننا نعتقد بان مبررات المادة 149 واهية لأن كل المعاهدات تكتسي أهمية بالغة ناهيك عن أن شرعية تمثيل رئيس الجمهورية تفوق بطبيعتها شرعية تمثيل البرلمان، الأمر الذي لا يمكن معه التمسك بهذا الوجه لتبرير الاشتراط الوارد في الماد 149.

ثم إن ضعف مكانة البرلمان تؤكدها السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في التصديق على المعاهدات التي نالت قبول البرلمان من عدمه، لأن المادة لم تشترط ضرورة التصديق على المعاهدات التي يوافق عليها البرلمان. و من ثمة يظهر بأن دور السلطة التشريعية في مجال السياسة الخارجية يكون دون معنى، خاصة وأنه لا مبرر لمنح البرلمان دورا حينما لا يكون هذا الدور دورا على الأقل مشاركا في إجراء من الإجراءات التي تجعل من القاعدة الدولية قاعدة قانونية وطنية بعد التصديق عليها، خاصة و أن الوظيفة التشريعية منوطة أصلا به، و القول بأن المعاهدة بعد التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية تدخل النظام القانوني الداخلي يعني في النهاية منح الرئيس الوظيفة التشريعية أصلا، ناهيك عن أن النص على سمو المعاهدات على القانون الذي يقدره في الغالب البرلمان يعني إخلالا بمبدأ التوازن بين السلطات ما دام ما يصدر عن الرئيس في مجال التشريع دائما أسمى عما يصدر عن البرلمان في ذات المجال، و من ثمة يظهر و أن المادة 150 من الدستور التي منحت رئيس الجمهورية سلطة التصديق على المعاهدات وكذلك المواد ذات الصلة بها كالمادة 91 جاءت متناقضة مع المادة 112 من الدستور التي تمنح البرلمان السيادة في إعداد القانون و تكلفه بممارسة السلطة التشريعية، و كذلك المادة 143 التي تمنح فقط لرئيس الجمهورية الحق في ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، كل ذلك يظهر حجم عدم التناغم الذي يطبع النصوص الدستورية بشكل يوحي بغياب تام للمؤسسات المكلفة برقابة مثل هذه المسائل خاصة المجلس الدستوري.

المطلب الثالث: مكانة المجلس الدستوري في الأوجه الدولية لدستور 2016.

رغم أن المجلس الدستوري ليس مت دخلا في السياسة الخارجية لا باعتباره موجها و لا مقرا و لا باعتباره منفذا، الأمر الذي يجعل دوره شبيها لحد ما بدور البرلمان، غير أن دور المجلس الدستوري في الحقيقة محوري ما دام يمكنه أن يمنع رئيس الجمهورية من التصديق على المعاهدة الدولية تبدي له أنها غير دستورية طبقا لنص المادة 190 من الدستور التي نصت صراحة على أنه إذا: "ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها".

و يجب التنبيه في هذه المسألة إلى أن المؤسس الدستوري كان يمكنه أن يجعل من نص المادة 190 أكثر تحقيقا لمبدأ الأثر النفعي للنص القانوني من خلال شمول نص المادة 191 للمعاهدات الدولية، إلا أن المؤسس الدستوري استثنى المعاهدات من أحكام نص المادة 191 من الدستور دونما أي مبرر قانوني و لا عملي، و يندرج نص المادة 186 من الدستور في إطار ما هو محدود في نص المادة 190.

و الحقيقة أن عدم إعطاء المجلس الدستوري صلاحية آلية في رقابة مدى دستورية المعاهدة الدولية من شأنه في النهاية أن يرتب أثر خلق نوعا من التناقض داخل النظام القانوني حين يضم هذا الأخير جزء من القواعد الدولية و الجزء الآخر غير ذلك، و نعتقد بأن إمكانية تعارض المعاهدات الدولية مع الدستور أكثر بكثير من احتمال تعارض النصوص القانونية معه خاصة و أن المعاهدات عادة ما تكون نتاج تفاعل لأنظمة قانونية متميزة و متميزة خصوصا عن ذلك المعتمد في الجزائر، ثم إن المؤسس الدستوري من خلال تنظيمه لدور المجلس الدستوري في مجال المعاهدات الدولية لم يراع مبدأ الأثر النفعي للنص القانوني بتاتا، لأن المادة 190 لا تنطبق إلا في حالة إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية المعاهدات الدولية ثم إن المادة 190 لم تعط الحل في حالة قيام رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة قبل صدور قرار المجلس الدستوري المتضمن عدم دستورية المعاهدة الدولية أو تلك التي لا تعتبر دستورية و لكن تم التصديق عليها قبل صدور رأي المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 190 من الدستور ناهيك عن

أن هذه المادة لم ترتب أي أثر على قيام رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدة التي ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورتها.

و الحقيقة أننا نعتقد بأن رأي المجلس الدستوري بخصوص دستورية المعاهدة الدولية يجب اعتباره جزءا من "الشروط المنصوص عليها في الدستور" المنصوص عليه في المادة 150 حتى يمكن ترتيب أثر عدم سمو المعاهدة على القانون باعتبار أن التصديق عليها هو تصديق ناقص و ليس كامل، من أجل تدارك عدم التناغم في النصوص الدستورية.

المطلب الرابع: دور وزارة الشؤون الخارجية.

كان دور وزارة الشؤون الخارجية في المسائل ذات الصلة بتسيير العلاقات الدولية للدولة محكوما بموجب أحكام المرسوم الرئاسي رقم 359/90 المؤرخ في 1990/11/10 إلى غاية إلغائه بموجب أحكام المرسوم الرئاسي 403/02 المؤرخ في 2002/11/16 الذي حل محله في مجال تنظيم صلاحيات هذه الهيئة في مجال العلاقات الدولية. و لعل أول ملاحظة تثير الانتباه في المقارنة بين المرسومين هو اختلاف في التسمية، إذ كان المرسوم 359/90 يحدد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، بينما يحدد المرسوم الرئاسي 403/02 صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، و الأمر الذي قد يبدو شكليا له أهمية كبرى من الناحية القانونية، إذ يجب أن يطابق عنوان المرسوم مضمونه، غير أن الاطلاع على أحكام المرسوم الرئاسي 403/02 يظهر أن مواده 23 لم تتضمن الإشارة إلى صلاحيات وزير الشؤون الخارجية إلا في مناسبتين هما المادة 03 و 17، بينما تضمنت باقي المواد (ما عدا تلك التي نصت على النشر) صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية.

و الفرق بين مخاطبة النصوص للوزارة حينا و للوزير حينا آخر إنما هو مؤسس على التمييز بين الصلاحيات التي يمارسها وزير الخارجية بصورة شخصية و بين تلك التي تمارسها الهيئات المركزية أو المصالح الخارجية التابعة للوزارة، فالتعبير عن موقف الجزائر من القضايا الدولية أو اتخاذ الالتزامات الدولية باسم الجزائر، و كذا تفسير المعاهدات الدولية هي صلاحيات لصيقة بشخص وزير الشؤون الخارجية بينما يستند الوزير في ممارسته لمهامه الأخرى غير الواردة في المادتين 03 و 17 إلى مصالح مركزية و أخرى خارجية طبقا لصريح نص الفقرة الثانية من المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 403/02.

و يملك وزير الخارجية بصورة شخصية صلاحية تفسير المعاهدات الدولية التي تكون الجزائر طرفا فيها، بغض النظر عما إذا كان التفسير موضوع خلاف سياسي بين مختلف الهيئات داخل الدولة أو كان موضوع خلاف قضائي مطروح على أية هيئة قضائية، لأن الهيئة غير مؤهلة لتفسير المعاهدت، و اعتمادها في أحكامها مرهون بوجود التفسير الممضي من وزير الخارجية متى كان معنى الاتفاقية أو المعاهدة موضع الخلاف بين أطراف الدعوى، رغم أن تقنين الإجراءات المدنية و الإدارية لم يتضمن نصا ينضم كيفية طلب التفسير، و لا يقتصر دور وزير الخارجية على إعطاء التفسير اللازم للمعاهدات الدولية على المستوى الداخلي بل يختص أيضا بفعل ذلك على المستوى الدولي، لأن وزير الخارجية بصريح نص المادة 17 من المرسوم الرئاسي 403/02.

هذا و تجدر الإشارة في النهاية إلى أن الدستور في نص المادة 91 استعمل مصطلح " معاهدة " فقط، و استعمل في المادة 111 مصطلحي " معاهدة" و "اتفاقية" ، وهو ما كرره في المادة 149 ليعود بنص المادة 190 للحديث عن معاهدة و اتفاق و اتفاقية، و هو الأمر الذي أكده في المادة 06 من المرسوم الرئاسي 403/02 ليعود بنص المادة 17 من ذات المرسوم للحديث عن المعاهدة و الاتفاق و الاتفاقية و البروتوكول و التنظيم، و هو أمر يؤكد هشاشة العمل التشريعي في الجزائر و غياب المؤسسات المكلفة بمناعمة التشريعات، لأن المعاهدات و بغض النظر عن تسميتها تبقى معاهدات طبقا لنص المادة 02 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية.

إذا قرر الرئيس السياسة الخارجية و وجهها، تكلفت وزارة الخارجية بتنفيذها، ليس فقط ضمن إطار توجيهات الرئيس و لكن ضمن الإطار الأشمل الذي يفترض في توجيهات الرئيس أن تصدر داخله، و هو الإطار المتمثل في المبادئ الدستورية للسياسة الخارجية كذلك المحددة بالمواد 31/30/29 من الدستور.

و في إطار تنفيذ وزارة الخارجية للسياسة الخارجية تقوم بإعداد المعاهدات الدولية و إدارة العمل الدبلوماسي. و يظهر استئثار وزارة الخارجية بتنفيذ السياسة الخارجية خصوصا في أحكام المواد 07 و 08 و 09 و 10 من المرسوم الرئاسي 403/02 التي تلزم باقي المؤسسات بإعلام الوزارة بكل المسائل التي تدخل في اختصاصها و كذا مشاركتها في وضع النصوص التشريعية و التنظيمية ذات الصلة بالجزائريين المقيمين في الخارج أو الأجانب المقيمين في الجزائر، مع الإشارة هنا إلى أن الفقرة 02 من المادة 05 من المرسوم هي ذاتها المادة 08 من ذات المرسوم، الأمر الذي يشكل تكرارا لا مبرر له البتة، خاصة و أن النقل تم بصورة حرفية ليس فيه أية إضافة لا للفظ و لا للمعنى و هي مسألة غريبة فعلا على مستوى التنظيم، الأمر الذي يؤكد غياب المؤسسات التي يجب تسهر على مناصرة التشريعات. و في إطار تنفيذ السياسة الخارجية كلفت أيضا وزارة الخارجية بالعمل على المصادقة على المعاهدات الدولية من خلال تقديمها للأمانة العامة للحكومة التابعة لرئاسة الجمهورية حتى يمكن للرئيس الاطلاع عليها و تقرير المصادقة من عدمه.

كما تعمل أيضا وزارة الخارجية على نشر التحفظات التي تبديها الجزائر حين توقيعها على انضمامها أو تصديقها على المعاهدات الدولية من خلال إيداعها خصوصا لدى الجهة المودع لديها و المعينة لهذا الغرض في إطار الاتفاقية.

خاصة و أن نص المادة 03 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي 403/02 واضحة بخصوص هذه المسألة في أن هذا التعبير الصادر عن غير وزير الخارجية بخصوص موقف الدولة أو بخصوص إبرام اتفاق دولي يتم باسم وزير الخارجية صاحب الاختصاص الأصيل بغض النظر عما إذا كان من صدر عنه التفويض هو وزير الخارجية نفسه أم رئيس الجمهورية، وهو الأمر الذي يمكن أن نستنتج من خلال قول المادة: " ... باسمه.."، لأنها تعود على وزير الخارجية و لو كان المشرع يريد التعبير عن كليهما (الرئيس و وزير الخارجية) لقال باسمه حسب الحالة أو باسميهما حسب الحالة.

مع الملاحظة أن التمسك بالمبدأ الذي يحكم المسألة إجمالا و الذي مؤداه أن كلا من الرئيس و وزير الخارجية يملك اختصاصا أصيلا في تنفيذ السياسة الخارجية، و أن الرئيس لا يملك هذا الاختصاص إلا إذا كان في المسألة مواءمة (مؤتمرات رؤساء الدول) فالتفويض الذي يصدره هو في هذا المجال يجب أن يكون محصورا فيما يمكن فيه إثبات المواءمة، و كل تفويض خارج إطار ما يمكن فيه إثبات المواءمة (في غير مؤتمرات رؤساء الدول) يعتبر تفويضا خارجا عن إطار مقتضيات المادة 03 فقرة 02 واقعا تحت طائلة نص المادة 101 من الدستور باطلا بالنتيجة.

و الحقيقة أن دور وزارة الخارجية في تنفيذ السياسة الخارجية ليس بالضرورة دورا لاحقا لممارسة رئيس الجمهورية لصلاحياته في مجال تقرير توجيه السياسة الخارجية، بل إن دورها دور سابق لعمليتي التقرير و التوجيه، لأن رئيس الجمهورية لا يقرر الخيار بين البدائل المطروحة إلا بناء على تحليل الوضع الدولي الذي يجب أن ينصب خصوصا على العناصر التي من شأنها المساس بمصالح الجزائر، و هو تحليل كلفت وزارة الخارجية بوضعه طبقا لصريح نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي 403/02.

خاتمة:

بعد كل ما سبق، نعتقد أن التناغم قائم إلى حد ما بين مضمون المادة 91 من الدستور و مضمون المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 403/02 فيما يتعلق بتوزيع الصلاحيات بين وزارة الخارجية و رئيس الجمهورية، فالرئيس طبقاً لأحكام المادة 91 من الدستور يتولى تقرير السياسة الخارجية و توجيهها و وزارة الخارجية طبقاً للمادة 01 من المرسوم 403/02 تتولى تنفيذ السياسة الخارجية، و أنه و عملاً بمبدأ من يملك أكثر يملك أقل، فان ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيات إبرام المعاهدات رغم دخولها في إطار تنفيذ السياسة الخارجية، لا يعتبر مخالفة للمبدأ العام في توزيع الصلاحيات رئيس الجمهورية و وزارة الخارجية لأنها مسألة تقتضيها الموازنة بالنظر إلى أن بعض المعاهدات يتم التفاوض بشأنها و توقيعها في إطار مجلس رؤساء الدول و الحكومات، ناهيك عن أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات منحت الرئيس صلاحية إبرام المعاهدات الدولية دون حاجة لتفويض طبقاً لنص المادة 07 منها.

ثم إن المرسوم الرئاسي 403/02 لا يشكل تفويضاً للصلاحيات حتى يمكن القول بأنه يقع تحت طائلة البطلان بصريح نص المادة 101 من الدستور، لان الوزارة تملك اختصاصاً أصيلاً بتنفيذ السياسة الخارجية و إبرام المعاهدات الدولية.

كما أن دور البرلمان في الموافقة على بعض المعاهدات هو دور لا معنى له، خاصة و أن الرئيس يمكنه عدم التصديق على المعاهدات التي قبلها البرلمان.

و الرغبة على ما يبدو في ضمان دستورية كل القواعد التي تدخل النظام القانوني الوطني ليست متوفرة بعد، على اعتبار أن دور المجلس الدستوري مازال قاصراً في مجال المعاهدات الدولية.

لذلك نعتقد بأن تكريس دور هذه المؤسسة من شأنه خلق التناغم أكثر بين مختلف القواعد القانونية على مختلف المستويات، و لا يكون ذلك إلا من خلال دعم المجلس الدستوري بكفاءات ليس فقط في مجال القانون الداخلي إنما أيضاً في مجال القانون الدولي.

الهوامش:

- 1- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم الطبعة، 2013، ص 146.
- 2- نفس المرجع، ص 157.
- 3- المرسوم الرئاسي 403/02 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002 يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، الجريدة الرسمية رقم 79، المؤرخة في 01 ديسمبر 2002.
- 4- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الدولية المنشورة في

P-M Dupuy, les grands textes de droit international public, 5eme édition, Dalloz, p 311 et suite.