

المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري "

دراسة مقارنة

د . مفتاح عبد الجليل

أ . يعيش تمام شوقي

جامعة محمد خيضر بسكرة

الملخص

تمارس السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة، لأنها تؤثر بشكل مباشر على الكثير من الأوضاع القائمة بسبب ما أتيح لها من إمكانيات ، فلا يتصور مع وجود هذه الصلاحيات الواسعة أن تكون بلا مسؤولية، يمكن تفعيلها للحد من الآثار الناتجة ومراقبة أعمال ممارسي هذه السلطة. كما يناقش هذا المقال مدى مسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية عن أعمالها

Résumé

Le pouvoir exécutif exerce de larges pouvoirs, parce qu'elles touchent directement un grand nombre des situations existantes en raison de ce qui a été mis à sa disposition, donc, il est impossible d'imaginer avec ces larges pouvoirs, il n'y a pas pour de responsabilité, peut être activé pour minimiser les effets résultants et contrôler les actes des bénéficiaires de l'autorité publique.

Cet article discute la responsabilité constitutionnelle de l'autorité exécutive sur ses actes.

مقدمة

مما لا شك فيه أن العلاقة بين السلطات العامة داخل الدولة تعد الأساس الذي يقوم عليه مبدأ توزيع السلطة ، وهو المبدأ الذي صاغه وبلوره الفقيه مونتسكيو، عندما أقر أن استمرار وحدة الدولة وتماسك مؤسساتها الدستورية ، والتمتع بالحريات الفردية والعامة أمور تقتضي أن تكون السلطة موزعة بين جهات ومؤسسات مستقلة عن بعضها البعض ، وتتمثل على وجه التحديد في كل من السلطة التشريعية والتنفيذية ، والقضائية ، غير أن هذا التوزيع للوظائف والمهام لا ينفى في الحقيقة وجود صلة أو علاقة تأثير متبادل بين هذه السلطات ، وبصفة خاصة عندما نتكلم عن واقع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وهذا الأمر إن دل على شيء ، إنما يدل على أن مبدأ توزيع السلطة مبدأ نسبي وليس مطلق ذلك أنه يركز على فكرتين أساسيتين هما التعاون والتوازن ، أما التعاون فإن المقصود منه هو التقاء إرادة السلطتين التشريعية والتنفيذية حول مسألة معينة ، كما هو الحال في المجال التشريعي الذي تتدخل وتشترك فيه كل من السلطتين، في حين ينصرف معنى التوازن إلى تمكين كل سلطة من مجموعة من الآليات والأدوات بما يسمح لكل واحدة بالتأثير على الأخرى ومواجهتها ، وهذا ما يلاحظ بالنسبة لآليات تحريك المسؤولية السياسية ، حيث تعتبر بمثابة سلاح يملكه أعضاء البرلمان في مواجهة الحكومة ، ويأتي هذا السلاح كنتيجة لما يملكه رئيس الدولة من آلية حل البرلمان.

وإذا كان الإشكال لا يثار بشكل كبير بصدد استعمال البرلمان لسلطته في تحريك المسؤولية السياسية في إطار ما يعرف بالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إلا أن الأمر يطرح بالنسبة للجهة المخاطبة بهذه المسؤولية ممثلة في السلطة التنفيذية ، وذلك من حيث مدى شمول هذه المسؤولية لكل عضو فيها وكذا من حيث فعالية دورها في توجيهه وتقويم عمل الحكومة.

وبناء عليه تظهر لنا أهمية موضوع مسؤولية السلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المقارنة بوجه عام والنظام الدستوري الجزائري على وجه الخصوص ، ذلك أن من شأن وجود أحكام دستورية تنظم جوانب هذا الموضوع أن يصبون مبدأ اختيار وسيادة الشعب ، ويجنب الدخول في الأزمات الدستورية ، فضلا عن إرساء لقواعد الممارسة الديمقراطية ، ثم إن تكريس مسؤولية السلطة التنفيذية يأتي تجسيدا لمبدأ دستوري مهم ألا وهو مبدأ " حيث توجد سلطة توجد مسؤولية "

إن الخوض في فكرة المسؤولية المترتبة على أعمال الحكومة لا يتوقف في الحقيقة عند حدود المسؤولية السياسية المرتبطة بتنفيذ برنامجها ، والذي من شأنه كذلك أن يحدد مستوى العلاقة التي تربطها بالسلطة التشريعية ، ولكن الأمر يرتبط كذلك بالبحث عن القواعد والأسس التي تنظم موضوع المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية عن الأفعال والتصرفات التي يرتكبها أعضائها بمناسبة تأدية مهامهم والتي تأخذ وصف الجريمة.

وبغرض إثراء هذا الموضوع نتساءل عن مدى وجود أحكام دقيقة وثابتة في الدستور، أو القوانين الأخرى تنظم موضوع مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية عن أعمالهم في المجالين السياسي والجنائي؟

المبحث الأول: محدودية وانحسار دائرة المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية

من المتفق عليه أن مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة يعتبر أحد الضوابط التي تعكس طبيعة العلاقة بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية ، حيث تستعمل هذه المسؤولية السياسية كسلاح من جانب

البرلمان في مواجهة أعضاء الحكومة كلما انحرفوا عن مسارهم ،أو في حالة تقصيرهم في تأدية مهامهم ، ويأتي هذا كمقابل ما يملكه رئيس الجمهورية من ورقة حل البرلمان.

غير أن الملفت للانتباه أن الأنظمة الدستورية المقارنة ، ومن ضمنها النظام الدستوري الجزائري تشترك في عدم إقرار أحكام صريحة لإمكانية مساءلة رئيس الجمهورية سياسيا أمام البرلمان بالرغم من أن رئيس الجمهورية يستأثر لوحده بسلطة الحل ، مما أدى إلى عدم تعادل كفة البرلمان مع كفة السلطة التنفيذية ، وهذا لكون المسؤولية السياسية تظل الوزير الأول والطاقم الحكومي الذي يتبعه دون أن تمس رئيس الجمهورية ؛ إلا بالقدر الذي يحتم عليه استبعاد الطاقم الحكومي المقال سياسيا وتعويضه بطاقم حكومي جديد.

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي للمسؤولية السياسية

حتى نستطيع الإمام بمدلول المسؤولية السياسية يقتضي الحال التطرق إلى السياق التاريخي الذي نشأت وتطورت في ظلّه ، ليسهل فيما بعد تحديد أنواعها والنتائج المترتبة عليها.

الفرع الأول: نشأة وتطور فكرة المسؤولية السياسية

نشأت المسؤولية السياسية للوزارة لأول مرة في إنجلترا ومرت بتطور طويل انتهى بها إلى مفهومها المعاصر ، ففي عهد الملكية المطلقة لم يكن للمسؤولية أي وجود تطبيقا لقاعدة أن الملك لا يمكن أن يخطئ، وقد كان إيمان الإنجليز حينها أن عدم مسؤولية الملك لا تمنع من مسؤولية مستشاريه وأعوانه ، فهم مسؤولون جنائيا ومدنيا أمام المحاكم العادية ، غير أن عدم جرأة قضاة هذه الأخيرة للحكم على الوزراء خصوصا في الجرائم المتعلقة بوظائفهم ، أدت إلى التفكير في إيجاد محكمة خاصة وإجراءات خاصة لمحكمة الوزراء عن هذه الجرائم ، ومن هنا نشأت فكرة اتهامهم بواسطة مجلس العموم ، وقد عرف هذا الأسلوب في البداية بأسلوب الاتهام الجنائي⁽¹⁾

وظلت طريقة الاتهام الجنائي هي الوسيلة الوحيدة لإشارة مسؤولية الوزراء أمام البرلمان حتى القرن

17 بالرغم من القصور والعيوب التي ظهرت فيها⁽²⁾

ثم خطا مجلس العموم خطوة كبيرة نحو تحول المسؤولية الوزارية إلى مسؤولية جنائية سياسية حيث لم يقتصر اتهامه للوزراء على الأمور الجنائية البحتة، وإنما أيضا في حالة ارتكابهم أخطاء جسيمة أثناء إدارتهم لشؤون الحكم أو قيامهم بعمل لا يتفق ومصلحة المملكة ، كأن يشير أحد الوزراء على الملك بعقد معاهدة تضر بمصلحة البلاد ، وفي النصف الأول من القرن 18 حدث تطور هام حيث أصبحت مسؤولية الوزراء أمام البرلمان مسؤولية سياسية فقط واستبعدت بذلك المسؤولية الجنائية⁽³⁾

ويجمع الفقهاء على أن " روبرت والبول " يعتبر أول رئيس للوزراء يستقيل في تاريخ بريطانيا تحت ضغط المسؤولية السياسية ، وقد حدث ذلك فعليا عندما نشب خلاف بينه وبين أعضاء مجلس العموم فطلب هؤلاء إقالته من الوزارة ، لكنه اعترض على هذا الموقف محاولا تبرير موقفه ، الا أنه اضطر في نهاية المطاف إلى تقديم استقالته لما أدرك رغبة مجلس العموم في اللجوء إلى توجيه الاتهام إليه بارتكاب جرائم ضد الدولة⁽⁴⁾

وبناء على ما تقدم يمكن استخلاص تعريف للمسؤولية السياسية بالقول أنما تعني حق البرلمان في إسقاط الحكومة عن طريق سحب الثقة كلها أو من أحد الوزراء مما يترتب عليه وجوب استقالة الوزارة، وتجدر الإشارة إلى أن المسؤولية السياسية المقررة في الدستور شأنها شأن سائر الأنظمة القانونية المحددة للالتزامات ، فإذا تخلف الشخص العام عن القيام بتبعات مسؤولياته ترتب على تخلفه تحمل المسؤولية أمام البرلمان⁽⁵⁾

غير أن المسؤولية السياسية للحكومة بمفهومها الواسع ليست نوعا واحدا ، بل تتجسد أساسا في صورتين.

الفرع الثاني: صور المسؤولية السياسية

أبرز الواقع الدستوري صورتين للمسؤولية السياسية ، تتمثل الصورة الأولى في المسؤولية الفردية التي تنصب على أحد الوزراء فيما يتعلق بالأعمال التي يباشرها في إطار وزارته ، سواء تنفيذيا للسياسة العامة للدولة أو ممارسة اختصاصاته في توجيه وزارته والإشراف عليها⁽⁶⁾

أما الصورة الثانية فتتمثل في المسؤولية التضامنية التي تقوم على أساس تضامن الوزراء في السياسة العامة التي يتبعونها في إدارة شؤون الدولة ، فالوزراء مجتمعين يؤلفون هيئة واحدة باعتبارهم من نسيج حزب الأغلبية ، وهو ما يوجب الدفاع عن سياسة الحكومة. ويفترض التضامن الوزاري أن يكون اختيار الوزراء من حزب الأغلبية في البرلمان ، كما يفترض كذلك أن يكون هناك تنسيق بين أعمال الوزارات المختلفة طبقا لما يقتضيه التجانس الوزاري⁽⁷⁾

والجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ بالنوع الثاني من المسؤولية (المسؤولية التضامنية)، وهذا بموجب منح البرلمان أدوات لتحريكها ، وسوف يأتي الحديث عنها لاحقا.

الفرع الثالث: الآثار المترتبة على المسؤولية السياسية

لما كان الهدف من المسؤولية السياسية هو خضوع الأعمال والتصرفات الحكومية لآلية تقييم سياسي يتعلق بتقدير الدور الذي تقوم به الحكومة في تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وتحديد النتائج العملية لهذه الأعمال كان لزاما أن يوجد جزء قانوني حتى يحقق هذا

التقدير والتقييم أثره الدستوري وهذا الجزء قد يكون إيجابي في حالة إقرار الثقة ، وقد يكون سلبي في حالة حجبها.

ويستلزم تحقيق المعنى السلبي للجزء وجود اختلاف سياسي بين الحكومة والبرلمان بعكس المعنى الإيجابي الذي يفترض وجود اتفاق سياسي بينهما، هذا ويعتبر عزل الوزير في حالة المسؤولية الفردية ، وعزل الوزارة في حالة المسؤولية التضامنية هو جزء اختلاف الإرادة الوطنية مع إرادة الحكام⁽⁸⁾ ونظرا للنتائج الخطيرة التي قد تترتب على تقرير المسؤولية السياسية للحكومة والمتمثلة في سقوط إحدى أهم المؤسسات الدستورية في النظام السياسي مما قد يؤدي إلى تهديد استقرار الدولة ككل فقد أحاطتها الدساتير بقيود إجرائية وزمنية تحد من استعمالها، بل قد يتم اللجوء في بعض الأحيان إلى حل البرلمان دون التضحية بالحكومة⁽⁹⁾

المطلب الثاني: مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا

لقد ظل مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة مبدأ مهيمنا على واقع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في كل الأنظمة السياسية المقارنة ، وقد تترتب على وجود عدد من الآثار والنتائج المهمة.

الفرع الأول: مدلول مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا

إن عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا أمر مستقر عليه في كل الأنظمة السياسية سواء كانت ملكية أو جمهورية ، ففي النظام الملكي تطبق قاعدة عدم مسؤولية الملك مطلقا من منطلق أن الملك لا يخطئ سواء تعلق الأمر بالمسائل الجنائية أو السياسية ، وبالتركيز على عدم مسؤوليته سياسيا يكون معنى من كل ما يصدر عنه من تصرفات متصلة بشؤون الحكم والمسؤولية السياسية تتحملها في هذه الحالة الوزارة ، ويستوي في ذلك أن تكون مسؤولية تضامنية تتحملها هيئة واحدة هي الوزارة، أو مسؤولية فردية تقع على عاتق كل وزير على حدة ، بالإضافة إلى ذلك يلاحظ أن أوامر الملك كتابية كانت أو شفوية لا تعفي الوزارة من المسؤولية⁽¹⁰⁾

وإذا كانت قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام الملكي لها طابع الإطلاق بحيث تشمل المسائل الجنائية والسياسية ، إلا أنها ليست كذلك في ظل النظام الجمهوري حيث يقتصر الأمر على عدم مسؤوليته سياسيا ذلك أن رئيس الجمهورية كالمملك غير مسؤول عما صدر عنه من أقوال أو أفعال متصلة بشؤون الحكم ويجد مبدأ عدم مسؤولية الرئيس مبرره في الوقت الحاضر في كونه لا يعمل منفردا ، وتوقيعاته على الأوراق الرسمية يجب أن تصاحبها توقيعات الوزراء المختصين ، حتى تنسب هذه الأعمال إليهم ، ويتحملون بالتالي مسؤوليتها⁽¹¹⁾

غير أنه إذا أمكن التسليم بالمبرر السابق من الناحية القانونية والعملية ، إلا أنه يتعارض مع مبدأ دستوري يعتبر حجر الزاوية لاستقرار مؤسسات الدولة وتماسكها ؛ ألا وهو مبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية "

ومن المفيد وفي ذات السياق تسجيل ملاحظة جوهرية تتعلق بعدم تطرق المؤسس الدستوري الجزائري على غرار عدة أنظمة أخرى إلى موضوع المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ، وإزاء صمت الدستور ، فإن البرلمان لا يملك تبعا لذلك إثارة هذه المسؤولية ، لهذا نشاطر من يقول بأنه نظرا للاختصاصات الفعلية والهائلة التي يملكها رئيس الجمهورية في الجزائر، والتي قد يزداد اتساعها في الحالات الاستثنائية ، فإنه يتعين البحث عن آلية لإحداث التوازن المفقود بين تلك الاختصاصات وبين انتفاء المسؤولية السياسية للرئيس⁽¹²⁾

وقد فرض هذا الأمر نفسه على فقهاء القانون الدستوري لوضع تصورات ديمقراطية تتضمن إقرار المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ، وكان دستور ألمانيا أبرز الدساتير العالمية التي وضعت حلا لهذه القضية ، حيث تضمن دستور فايمر لسنة 1919 النص على إمكانية عزل رئيس الرايخ بواسطة الاستفتاء الشعبي بناء على طلب مجلس النواب ، وسار على هذا النهج كل من دستور النمسا لسنة 1920 ودستور إسبانيا الصادر سنة 1931 حيث نص هذا الأخير على إمكانية عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة ولايته في حالة التصويت على ذلك من قبل مجلس النواب⁽¹³⁾

كما نص كذلك الدستور العراقي لسنة 2005 على إمكانية إقالة رئيس الدولة بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضاء مجلس النواب في حالة عدم كفاءته أو نزاهته ، وهذه الأغلبية بطبيعة الحال معقولة حتى لا تتم إقالة الرئيس لمجرد أمور شخصية لدى عدد من النواب ، مع ما قد يترتب عليه من إساءة استعمال هذا الحق أو التعسف فيه فهذا ما يمكن أن نعتبره إقرارا صريحا لمسؤولية رئيس الدولة ومحاسبته من الناحية السياسية⁽¹⁴⁾

ومن الواجب التنويه بعد ما سبق ذكره أن الإسلام قرر حق الأمة في الرقابة على أعمال الخليفة ومحاسبته سياسيا ، وقد جاءت النصوص الشرعية من القراء والسنة قاطعة في دلالتها وصراحتها على هذا الحق ، وتدور عموما حول فكرة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ، أما عن التكييف الشرعي لهذه الرقابة فهي الوجوب ، ومقتضى كونها واجب يعني أنها ليست حقا للأفراد أن يأتونه إن شاءوا ويتركونه إذا شاءوا ، كما لا يعني ذلك أنها أمر مندوب يحسن للأفراد إتيانه وعدم تركه ، وإنما هو واجب حتمي على الأفراد ، إلا أن الملاحظ في هذا الإطار انقسام الفقهاء فيما بينهم في كون هذا الواجب على سبيل فرض العين ، أو الكفاية⁽¹⁵⁾

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا

هناك نتيجتان أساسيتان تترتبان على إطلاق مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا في النظم الدستورية المقارنة نلخصها كالآتي:

أولاً: انتقال السلطات الفعلية للوزارة

إن أول نتيجة تترتب على عدم جواز مساءلة رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية تكمن في وجود البديل الذي يتحمل مسؤولية سياسة الحكم ، وهذا البديل هو الوزارة ، ولما كان من المبادئ المقررة أن المسؤولية تدور وجودا وعدما مع السلطة ، فإن ذلك يؤدي إلى انتقال سلطة البت في أمور الحكم من رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة ، أما سلطات رئيس الدولة القانونية فهي لا تعدو أن تكون سلطات فخرية واسمية.

وتجدر الإشارة أن انتقال سلطات رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة أمر منطقي تحتمه طبيعة الأشياء ، فلو أن الرئيس استأثر بالتصرف فلا بد من توقع احتمال الصواب والخطأ من جانبه ، فإن أخطأ الرئيس وجبت مساءلته عن تصرفه ، ولتفادي التعارض بين هذه النتيجة وقاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة ، وجب أن يجرى الرئيس أو يخفف إلى الحد الأقصى من سلطاته من خلال تسليمها للوزارة⁽¹⁶⁾

ثانيا: رئيس الدولة لا يستطيع العمل منفردا

يقصد بهذا أن الرئيس لا ينفرد وحده بالتصرف ، فجميع اختصاصاته المسندة إليه كرئيس للدولة يجب أن يمارسها عن طريق وزرائه ، ويجب أن تكون قراراته بشأنها ماهرة بتوقيع الوزراء المختصين ، ونتيجة لذلك تنعقد مسؤولية كل منهم عن القرارات التي مهرها، ويترتب على ما سبق أن أوامر الرئيس لا تعفي الوزراء من المسؤولية ، فلا يستطيع أي منهم الاحتماء خلف توقيع رئيس الدولة للتوصل من المسؤولية عن القرارات والأفعال الصادرة عنه فهذه الأعمال تعد كأعمال صادرة منهم حتى إذا قام بها رئيس الدولة⁽¹⁷⁾

ويشير الأستاذ لا فاريار إلى أن قاعدة التوقيع المجاور تمثل قاعدة مطلقة فهي تشمل جميع أعمال رئيس الدولة المكتوبة باستثناء بعض الحالات المنصوص عليها حتى ولو لم تكن هذه الأعمال ترتب آثار قانونية ، أو لم يكن لها صفة تنفيذية كالبرقيات الخاصة بالتهنئة التي ترسل إلى رؤساء الدول الأجنبية، وكذلك بالنسبة إلى الرسائل التي يبعث بها رئيس الدولة إلى البرلمان ليشكره على انتخابه، فهذه الرسائل تخضع أيضا لقاعدة التوقيع المجاور، وإذا كان هذا هو حال تصرفات الرئيس المكتوبة ، فما هو الحكم بالنسبة لتصرفاته غير المكتوبة ؟

إن هذه التصرفات وإن لم يتصور أن يجري بشأنها توقيع مجاور إلا أن الوزراء يظلون مسؤولين عنها ، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ **لافاريار** أن رئيس الدولة إذا ذهب ليرأس احتفالا وألقى فيه خطابا سياسيا ، أو ذهب لاستقبال أحد الرؤساء ، ففي هاتين الحالتين لا بد وأن يصحبه وزير مختص وهو في هذه الحالة يحضر ليتحمل مسؤولية تصرف الرئيس ، وما من شك في أن الوزارة هي المسؤولة عن جميع تصرفات الرئيس طالما لم تقدم أي احتجاج على ما صدر عنه من تصرفات ، وما اتخذ من مواقف ، ويكون هذا الاحتجاج بطبيعة الحال عن طريق تقديم استقالته ، فهي إن لم تفعل ذلك وبقيت في الحكم كان ذلك قرينة على قبولها لتصرفات الرئيس ، وتكون هي وحدها المسؤولة أمام البرلمان عن تصرفاته⁽¹⁸⁾

المطلب الثالث: الآليات الدستورية لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة (المسؤولية المزدوجة)
أضحى رئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 ينفرد بصلاحيه تعيين الطاقم الحكومي بنفسه وبشكل مباشر، وذلك بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية في هذا الصدد، بعد استشارة الوزير الأول⁽¹⁹⁾، وهي استشارة غير إلزامية بطبيعة الحال. وبذلك نلاحظ أن التعديل الدستوري جرد الوزير الأول من حق الاقتراح الذي كان يتمتع به في ظل دستور 1996 ، مما ترتب عليه تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية وتحملها للمسؤولية على مستويين: المستوى الأول مسؤوليتها أمام رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة محاسبة الوزير المختص وإقالته وتعيين وزير آخر بدله ، أما المستوى الثاني مسؤوليتها أمام البرلمان وذلك في معرض تقديم الحكومة لما اصطلح على تسميته في ضوء التعديل الدستوري الأخير بمخطط عمل الحكومة ، أو عند تقديم بيان السياسة العامة للمناقشة وعليه نستشف أن الاختصاص العائد لرئيس الجمهورية ضمن السياق السابق (التعيين في الحقايب الوزارية) ، أصبح بالغ الخطورة ، وأكثر أهمية لأن الأمر يتعلق بمحاسبة وتحريك المسؤولية السياسية لوزارة معينة مباشرة من طرف رئيس الجمهورية ، وهو ما يعني في الأخير أن هذه المسؤولية تظل رئيس الجمهورية بصورة غير مباشرة

إن مبدأ المسؤولية الحكومية هو عربون الثقة التي يجعلها الشعب في منتخبيه من أجل محاسبة السلطة التنفيذية ، وتحرض الدساتير الديمقراطية الحديثة ومنها الدستور الجزائري على التأكيد عليها من خلال وضع برنامج واتجاهات الحكومة تحت مجهر البرلمان بغرض التعرف على ما أنجزت وما لم تنجز⁽²⁰⁾

الفرع الأول: آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة

يعد تقديم برنامج عمل الحكومة أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان وهو بتعبير الأستاذين: **Jean Gicquel / Pierre Avril** أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة⁽²¹⁾

وبالرجوع إلى المادة 79 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 نجد أنها تنص على أن الوزير الأول مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، وبهذا الغرض يتعين على الوزير الأول أن يضبط مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء.

في حين تنص المادة 80 من الدستور على ضرورة أن يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويترتب على هذا التقديم فتح مناقشة عامة يجريها أعضاء المجلس وعلى ضوءها يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمله بعد التشاور مع رئيس الجمهورية، كما يكون الوزير الأول من ناحية أخرى ملزما بتقديم عرض حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، ويمكن لمجلس الأمة هنا أن يصدر لائحة⁽²²⁾

ويبدو للوهلة الأولى أن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 استبدل مصطلح برنامج الحكومة الذي كان موجودا من قبل بمصطلح مخطط العمل الذي يضعه الوزير الأول، كما يبدو من ناحية أخرى الفرق الشاسع بين برنامج الحكومة الذي يتضمن بالتفصيل الأحكام الموضوعية والمضامين الخاصة بنشاط القطاعات الوزارية المختلفة، وبين مخطط العمل الذي هو مجرد خطة أو آليات إجرائية توضع من أجل تبيان كيفية تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وفي كل الأحوال يتعين أن تعرض في مجلس الوزراء كمرحلة أولى قبل عرضها على البرلمان بغرفتيه.

وينبغي على ما سبق ذكره أن المسؤولية السياسية للوزير الأول لم تعد تنصب بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 على البحث في محتوى برنامج الحكومة، وإنما في الآليات والكيفيات التي ينفذ بها، وعليه أضحت مسؤوليته كما يذهب البعض تتمحور حول إقناع النواب أنه قدم أفضل طريقة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية⁽²³⁾ وهذا أمر طبيعي لأنه لا يعقل أن يسأل الوزير الأول عن محتوى برنامج ليست له يد في وضعه (برنامج رئيس الجمهورية)، لكن يمكن أن يسأل في المقابل عن الإستراتيجية والإجراءات (مخطط العمل) التي تحكم تنفيذ هذا البرنامج، والتي يتوقف عليها نجاح أو فشل تنفيذه.

أما فيما يتعلق بتقديم عرض حول مخطط العمل لمجلس الأمة فإنه يطرح في الواقع إشكالية مدى دستورية المناقشة العامة التي يفتحها أعضاء مجلس الأمة بالنسبة لهذا المخطط، خاصة وأن الدستور نفسه لم ينص على ضرورة أو حتى إمكانية إجراء مناقشة أمام مجلس الأمة بشأن مخطط العمل مثلما يستفاد من منطوق المادة 4/80، وقد ذهب البعض في تبرير عدم تعارض هذا الإجراء مع الدستور إلى القول أن النقاش الذي يجريه مجلس الأمة لا يمثل مخالفة دستورية تقلق أحد الطرفين، بقدر ما يعد ممارسة دستورية طالما أنها جسدت منذ البداية عمل مجلس الأمة ولم يعارضها أي رئيس حكومة سابقا والوزير الأول حاليا، وعليه يمكن القول أن مناقشة مخطط العمل وإن لم يكن لها قيمة قانونية، إلا

أن لها في المقابل قيمة سياسية كونها تسمح بفهم السياسة المنتهجة ، من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من إبداء آرائهم وملاحظاتهم وتحفظاتهم على المخطط الحكومي وإطلاع الرأي العام بذلك⁽²⁴⁾ وعليه فإن الدستور يعتبر الحكومة غير ملزمة بأن تحصل على موافقة مجلس الأمة على مخطط عملها ، وذلك لعدم ترتيب أي آثار أو نتائج لعدم الموافقة ، ما عدا إصدار اللائحة التي يعبر فيها مجلس الأمة عن رأيه وهي ليست ملزمة للوزير الأول⁽²⁵⁾

إن الوجه الحقيقي لتحريك المسؤولية السياسية للوزير الأول يتجلى من خلال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل المعروض عليه ، فهنا يكون الوزير الأول ملزم بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية ، وفي هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية وزير أول جديد حسب الكيفيات نفسها ، وعلى هذا الأخير أن يعد مخطط عمله ويعرضه على المجلس الشعبي الوطني ، وإذا لم تحصل الموافقة من جديد ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا ، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير شؤون الدولة إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁽²⁶⁾ ولا تقتصر المسؤولية السياسية للحكومة على مناقشة مخطط عمل الحكومة بل تشمل أيضا مناقشة بيان السياسة العامة وما يترتب عليها من آثار.

الفرع الثاني: آلية مناقشة بيان السياسة العامة

طبقا لنص المادة 84 من الدستور تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ، تعقبه مناقشة لعمل و أداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامجهما الحكومة يعكسه مخطط العمل الذي وافق عليه البرلمان لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها ، وعليه يظهر الفرق بين مناقشة مخطط عمل الحكومة الذي هو رقابة قبلية يمارسها البرلمان وبين مناقشة بيان السياسة العامة التي تعتبر رقابة بعدية كونها تأتي عقب تنفيذ البرنامج ، ولا يقتصر تقديم بيان السياسة العامة على المجلس الشعبي الوطني بل أجاز الدستور للحكومة تقديمه أمام مجلس الأمة ، إلا أن تحريك المسؤولية السياسية يبقى مقتصرًا على أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحدهم.

وقد أورد الدستور والقانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة مجموعة من الآثار التي تترتب على مناقشة بيان السياسة العامة وتمثل في (اللائحة ، ملتصق الرقابة ، طلب التصويت بالثقة) وسندرس الأحكام المتعلقة بكل أثر على النحو التالي:

أ- اللائحة:

يعتبر اقتراح اللائحة لبيان السياسة العامة حق دستوري مخول للنواب يمكنهم من إبداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة دوريا ، واقتراح اللائحة يخضع لضوابط و شروط مهمة ، حيث ينبغي أن تقدم

اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان ، كما يجب أن يوقع اقتراح اللائحة 20 نائبا على الأقل ليكون مقبولا ، وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى المجلس الشعبي الوطني ، وفي كل الأحوال لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح ، على أن نشير في الأخير أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بأغلبية أعضائه في حالة تعددها يجعل اللوائح الأخرى لاغية⁽²⁷⁾

ب- ملتمس الرقابة:

إن الإجراء المتعلق بملتمس الرقابة أو ما يعرف بلائحة اللوم يعتبر أداة في يد أعضاء البرلمان تستعمل كلما تبين للنواب أن الحكومة انصرفت عن الأهداف الأساسية التي صوتت عليها الأغلبية البرلمانية أثناء تنصيب الحكومة ، وذلك خلال عرضها للبرنامج السياسي أو التصريح الحكومي الذي تتقدم به الحكومة من أجل الموافقة والتصويت عليه⁽²⁸⁾، وهو يعد الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة ، بل وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توافر النصاب القانوني المطلوب ، وهذا ما نصت عليه المادة 84 من الدستور وكذا المواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي 02/99 ويعد إيداع ملتمس الرقابة أشد خطورة من اللائحة ، فمتى توافرت شروطه وتحققت عمليا يترتب عليه استقالة الحكومة ، غير أن المتمعن في هذه الشروط يلاحظ أنه من الصعوبة تحققها هذا إن لم نقل يستحيل ذلك ما جعل البعض يعلق على ملتمس الرقابة بأنه فكرة ولدت ميتة ، ويمكن إجمال هذه الشروط والضوابط كالتالي:

1. أن يكون على إثر تقديم الحكومة لبيانها حول السياسة العامة وبعد مناقشة الحكومة) المادة 84 من الدستور)
2. أن يكون الاقتراح مقدم من طرف سبع (7/1) النواب على الأقل
3. لا يحق للنائب التوقيع على أكثر من ملتمس رقابة)
4. لا يحق أن يتناول الكلمة خلال المناقشات السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة إلا:
 - * مندوب أصحاب ملتمس الرقابة
 - * الحكومة إذا طلبت ذلك
 - * نائب يرغب في التدخل لمعارضة ملتمس الرقابة
5. ولكي تستقيل الحكومة يجب أن يصوت عليه ثلثي النواب وهو نصاب مبالغ فيه ، وفي كل الحالات لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه⁽²⁹⁾ ، وهو أجل ضروري حيث يمكن الحكومة من إجراء الاتصالات المناسبة بغرض تفادي استعمال هذا الحق من جانب النواب.

ج- طلب التصويت بالثقة

يمكن للحكومة ممثلة في شخص الوزير الأول طبقا لنص المادة 84 من الدستور أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة ، وهذا لدعم مركزها السياسي وتقويته ، إما في مواجهة رئيس الجمهورية ، أو مواجهة التشكيلات السياسية المعارضة لها داخل البرلمان ، أو عند عرض بيان السياسة العامة.

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة ، بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني⁽³⁰⁾ طبقا لنص المادة 64 من القانون العضوي 02/99 ، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته ، وهنا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقبل الاستقالة على الفور، أو أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني وفقا لنص المادة 129 من الدستور التي تجيز لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ، و الوزير الأول ، على أن تجرى هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر⁽³¹⁾

المبحث الثاني: المسؤولية الجنائية للسلطة التنفيذية بين التأسيس الدستوري وانعدام الإقرار

القانوني

اتجهت الأنظمة الدستورية ذات الطابع الجمهوري نحو تكريس مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية عن قيامهم بأفعال وسلوكات تأخذ وصف الجريمة ، وذلك تحت طائلة ما يسمى بالمسؤولية الجنائية ، وتدور هذه الأفعال عموما حول جريمة الخيانة العظمى ، والجنايات والجنح الأخرى. غير أن التفاوت بين هذه الأنظمة يكمن في درجة أو نطاق هذا النوع من المسؤولية ومدى تفعيلها، ذلك أن دساتير عديدة ومنها الدستور الجزائري تكتفي بالنص على مبدأ محاسبة رئيس الجمهورية والوزير الأول جنائيا دون أن ترفق النص الدستوري بالقانون الذي يبين أسس وضوابط وإجراءات المتابعة الجنائية عما يمكن أن يصدر عنهما أثناء تأدية مهامهما.

وترتبط على ماسبق يمكن القول أن المسؤولية الجنائية وإن كانت منعدمة تماما في الأنظمة الملكية ، إلا أنها في الأنظمة الجمهورية ولدت ميتة.

المطلب الأول: مدى تجسيد المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظامين الملكي والجمهوري

رغم أن النظامين الملكي والجمهوري يشتركان في كونهما نموذجين للنظام البرلماني، إلا أنهما يختلفان فيما بينهما من حيث الأخذ بفكرة المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ، ففي الوقت الذي ينتفي فيه هذا النوع من المسؤولية في النظام الملكي نجدتها مجسدة ومطبقة بشكل واضح في النظام الجمهوري

الفرع الأول: انتفاء المسؤولية الجنائية في النظام الملكي

مثلما سبقت الإشارة فإن رئيس الدولة في الأنظمة الملكية تحكمه قاعدة عدم المسؤولية بشكل مطلق في المسائل السياسية والجنائية ، وهذا ما كان مطبقا في فرنسا قبل قيام الثورة الفرنسية حيث اكتسب الحاكم الحصانة المطلقة بعدم مسؤوليته ، كون السلطة الفعلية بيده فهو كان يعتبر نفسه الناهي ، ولا قوة ولا سلطان أعلى منه ، إلا أن الأمر اختلف بعد قيام الثورة الفرنسية ، حيث أصبح نظام الحكم شكليا في الدولة كما أن السلطة أصبحت مشتركة بين رئيس الجمهورية ، والشعب الذي يختاره للحكم⁽³²⁾

ومن المفيد الإشارة أن عدم مسؤولية الملك جنائيا تشمل كل الأفعال والتصرفات التي تعتبر جرائم ، دون اعتبار ما إذا كانت هذه الجرائم متعلقة بوظيفته كالجناية العظمى ، أو شكلت جرائم عادية لا علاقة لها بهذه الوظيفة ، ولذلك قيل لبيان مدى شمول وإطلاق قاعدة عدم المسؤولية الجنائية أنه لو فرض وقام الملك بقتل أحد الوزراء ، فإن المسؤول ليس هو الملك مرتكب الجريمة وإنما رئيس الوزراء ، وفي حالة ما إذا قتل الملك رئيس الوزراء فلا مسؤولية على أحد ، ويفسر الفقه مبدأ عدم مسؤولية الملك في هذا الصدد بأن خضوعه لمحاكم بلاده في المسائل الجنائية أمر لا يتفق وطبيعة مركزه السامي⁽³³⁾

الفرع الثاني: التجسيد الحتمي لمبدأ المسؤولية الجنائية في النظام الجمهوري

تكون مسؤولية رئيس الدولة في النظام الجمهوري جزائية أكثر منها سياسية حيث يتم إيقاع تلك المسؤولية على الجرائم العادية المعاقب عليها ، كما تقع بحقه المسؤولية عن جريمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور ، وهما جريمتان جاء النص عليهما في أغلب الدساتير ، وتبعاً لهذا نقول أن النظام الجمهوري جسد المسؤولية بمعناها الحقيقي ، حيث أوقعها على رئيس الجمهورية عن أعماله وتصرفاته التي تعد مخالفة للقانون ، سواء كانت تلك الأعمال بصفتها جرائم عادية مثل السرقة أو القتل ، أو جرائم حددها الدستور على سبيل الحصر ومثالها جريمة الخيانة العظمى ، أو خرق الدستور فقواعد المسؤولية تظهر بشكل واضح في النظام الجمهوري أكثر منها في النظام الملكي ، رغم أن النظامين يلتقيان في مسمى واحد هو النظام البرلماني⁽³⁴⁾

المطلب الثاني: أساس ونطاق المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة

اختلفت التشريعات الناظمة لمسؤولية رئيس الجمهورية من الناحية الجنائية في تحديد طبيعة الأفعال والتصرفات الموجبة لهذه المسؤولية ، فمنها من اكتفى بنوع محدد من الأفعال ، كما هو الحال بالنسبة لجريمة الخيانة العظمى ، ومنها من أضاف إلى هذه الأخيرة سلوكات وأفعال أخرى ، وفي كل الأحوال سوف نحاول إبراز هذا التفاوت مع تحديد موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذه المسألة.

الفرع الأول: مسؤولية رئيس الجمهورية عن جريمة الخيانة العظمى

تباينت تعاريف الفقهاء بشأن جريمة الخيانة العظمى ، وإن كانت تتفق في كونها ذات طبيعة سياسية ، فها هو الأستاذ مورييس ديفرجيه يعرف الخيانة العظمى بأنها إساءة الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد ، ويعرفها الأستاذ فيدل بأنها كل إهمال خطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية ، في حين يذهب أندريه هوريبو إلى القول بأن جريمة الخيانة العظمى تعبير تقليدي غامض ينصرف إلى طائفة الجرائم السياسية التي تهدد المؤسسات أو المصالح العليا للبلاد⁽³⁵⁾

وعموما استقر الفقه الفرنسي على أن جريمة الخيانة العظمى تقع في إحدى الحالات الآتية:

. خرق الدستور.

. تجاوز حدود الصلاحيات الدستورية.

. إساءة التصرف بمصالح البلاد العليا.

. الخلاف العميق الذي لا يمكن علاجه بين الرئيس والسلطة العامة⁽³⁶⁾

هذا وقد نصت المادة 68 من دستور فرنسا لسنة 1958 على أن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسة وظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى ، ويكون اتهامه بواسطة المجلسين وبقرار موحد بتصويت علني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلسان على أن تجرى محاكمته أمام المحكمة القضائية العليا.

وبقراءة متأنية للنص المشار اليه أعلاه يمكن تسجيل قاعدة عامة ، واستثناء⁽³⁷⁾ ، أما القاعدة العامة فمفادها أن رئيس الجمهورية يكون غير مسؤول عن الأعمال والقرارات التي تصدر عنه أثناء مباشرته للوظائف والاختصاصات الدستورية ، وبحسبان أن النص قد جاء مطلقا في تقريره عدم مسؤولية رئيس الجمهورية ، فمن ثم فإن مبدأ عدم المسؤولية يمتد ليشمل أنواع المسؤولية بصفة عامة سواء الجنائية أو المدنية ، أو السياسية ، واستثناء من القاعدة العامة فقد أجاز الدستور تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة واحدة إذا اقترف ما يعرف بالخيانة العظمى⁽³⁸⁾

فضلا عما سبق فإن نص المادة 68 لم يعرف جريمة الخيانة العظمى ، كما لم يحدد المحتوى الموضوعي لها وآلية التصويت في المجلسين ، وكل هذا يجعل من المسؤولية التي كلفت في الدستور على أنها مسؤولية جزائية هي مسؤولية سياسية ، ويشير واقع الممارسة في هذا الإطار أنها نظرية تماما⁽³⁹⁾

وما يؤكد الطابع السياسي لها هو تشكيل المحكمة القضائية العليا التي يسأل أمامها رئيس الجمهورية في فرنسا حيث تتكون من (24) عضوا برلمانيا نصفهم من مجلس الشيوخ والنصف الآخر من الجمعية الوطنية يتم تعيينهم بعد كل تغيير أو تجديد كلي أو جزئي للمجلسين ، وتنتخب المحكمة

رئيسها من بين أعضائها ، وهذه المحكمة على رأي الفقيه الفرنسي (هوريو) هي محكمة سياسية ذات تشكيل سياسي⁽⁴⁰⁾

وبالعودة إلى المادة 158 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 نجدتها تنص على أن " تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى ، والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما لمهامهما. يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة " (41)

باستقراء نص المادة أعلاه يمكننا تسجيل مجموعة من الملاحظات الأساسية.

. **الملاحظة الأولى:** تتعلق باستبعاد المؤسس الدستوري الجزائري محاكمة رئيس الجمهورية ، والوزير الأول من طرف الجهات القضائية العادية ، أو من طرف البرلمان ، واختار موقفا ثالثا تمثل في إنشاء محكمة خاصة لهذا الغرض⁽⁴²⁾

لكن رغم ذلك يبقى الإشكال مطروحا بالنسبة لتحديد مفهوم الخيانة العظمى وكيفية الفصل بينها وبين جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات، ويترتب على ما سبق صعوبة المتابعة الجزائرية لرئيس الجمهورية والوزير الأول طالما أن نص المادة 158 لم يحدد بدقة مفهوم الخيانة العظمى وطبيعتها وعناصرها وأركانها ، وتأتي هذه الصعوبة كنتيجة حتمية لمبدأ الشرعية الجنائية الذي يقتضي بأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون ، ومن ثم فإن المحكمة العليا للدولة لا تملك لإلتزام الأفعال المنصوص عليها ضمن قانون العقوبات ، وفي نفس الوقت عليها أن تلتزم بتطبيق العقوبات المقررة في هذا القانون لتلك الجرائم⁽⁴³⁾

وضمن السياق الأنف الإشارة إليه نؤيد من يعتبر أن عدم تحديد مفهوم الخيانة العظمى في الدستور بصورة صريحة يمثل نوعاً من الرقابة الذاتية لرئيس الجمهورية على أفعاله وتصرفاته بحيث يكون على قدر من الحيطة والحذر في اتخاذ أي قرار أو اجراء خوفاً من الوقوع في ما يمثل جريمة الخيانة العظمى⁽⁴⁴⁾

. **الملاحظة الثانية:** تتعلق بعدم صدور القانون العضوي الذي يحدد تشكيلة المحكمة العليا للدولة ويحكم سير عملها إلى غاية كتابة هذه الأسطر، وهو الأمر الذي يسمح لنا بالقول أن نية المؤسس الدستوري الجزائري ربما تكون قد اتجهت إلى اعتبار المحكمة العليا للدولة محكمة مؤقتة يتم تنصيبها واللجوء إليها من خلال القانون العضوي ، كلما ثبتت إدانة رئيس الجمهورية بجريمة الخيانة العظمى والوزير الأول بالجنايات والجنح الأخرى.

. **الملاحظة الثالثة:** تتعلق بعدم إمكانية البحث في موضوع إجراءات الاتهام الجنائي بجريمة الخيانة العظمى في غياب القانون العضوي الذي يحكم سير عملها ، ومن المأمول أن يأتي القانون

مفصلا لها خاصة وأن تجارب بعض الدول قد أثبتت عجز النصوص الدستورية والقوانين فيها على تحديد إجراءات المتابعة الجزائية للرؤساء والقادة بشكل دقيق.

فالولايات المتحدة الأمريكية مثلا ورغم أنها البلد الذي شهد أكبر المتابعات الجزائية ضد رؤسائه، وبصفة خاصة الرئيس جونسون⁽⁴⁵⁾، إلا أن الإجراءات المتبعة في عملية الاتهام الجنائي فيه غير محددة بشكل دقيق، وذلك لعدم وجود نص دستوري يبين بشكل مفصل الإجراءات المتبعة في عملية الاتهام الجنائي، ولتباعد المدة الزمنية بين حالة وحالة، وعموما تبدأ عملية التحقيق داخل المجلس، حيث يقدم أعضاؤه مشاريع قرارات تطالب بتوجيه الاتهام إلى الرئيس، أو دراسته فيما إذا كان من الواجب توجيه الاتهام إليه، ثم تحال مشاريع القرارات من قبل رئيس مجلس النواب إلى لجنة قضائية تتولى بصورة تقليدية إدارة تحقيقات الاتهام الجنائي⁽⁴⁶⁾

الفرع الثاني: المسؤولية الجنائية خارج جريمة الخيانة العظمى

أشارت المادة 158 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 إلى أن رئيس الجمهورية والوزير الأول يحاكم أمام المحكمة العليا للدولة عن الجنايات والجنح التي يرتكبونها بمناسبة تأديتهما لمهامهما، وعليه يمكن ملاحظة أن المؤسس الدستوري لم يخص الوزراء بهذه الجنايات والجنح مما يعني انفلاتهم من المعاقبة على الجرائم التي يرتكبونها أثناء مزاولتهم لوظيفتهم، وهذا الأمر يخالف توجه بعض الأنظمة المقارنة التي كرسست المسؤولية الجنائية للوزير عما يصدر عنه من أعمال أثناء تأدية مهامه، وبصفة خاصة النظام الدستوري المصري

حيث نصت مثلا المادة 123 من دستور 1923 على " أن لرئيس الجمهورية ومجلس الأمة حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم في تأدية أعمال وظيفته، ويكون قرار مجلس الأمة باتهام الوزير بناء على اقتراح مقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس"، وتضيف المادة 153 من نفس الدستور على " أن يوقف من يتهم من الوزراء عن العمل إلى أن يفصل في أمره ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها كما يتعين على القانون أن يحدد الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وينظم اتهامهم ومحاكمتهم " ⁽⁴⁷⁾

كما يلاحظ من ناحية أخرى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد طبيعة هذه الجنايات والجنح ضمن نص المادة 158 و ذلك فيما إذا كانت تتفق أو تختلف عن الجنايات والجنح التي يرتكبها الأفراد في حياتهم اليومية، وعليه يكون من الضروري الرجوع إلى قانون العقوبات وتطبيق قاعدة الشرعية الجنائية، غير أن الإشكال قد يثار مرة أخرى بخصوص عبارة " بمناسبة تأديتهما لمهامهما"، فهل المقصود من هذا أن رئيس الجمهورية والوزير الأول يسألان عن الجنايات والجنح التي

يرتكبها وهما يمارسان صلاحياتهما الدستورية لاسيما ما تعلق منها بالجانب الإداري والمالي؟ أم أن المقصود أن يسألا عن أي نوع من الجرائم ولا يهم إن كانت لها صلة بسلطاتهما الدستورية أم لا؟ إن الجواب على الإشكال السابق يكمن في الرجوع إلى ما تقضي به أحكام الشريعة الإسلامية ذلك أن مسؤولية الخليفة في الدولة الإسلامية تعتبر مسؤولية كاملة عن الجنايات التي يرتكبها نظرا لأن النصوص التي توجب العقاب في الأنفس والأموال تعتبر نصوص عامة تشمل الجميع بما فيهم الخليفة، والجرائم قد حرمها الله تعالى على الناس كافة، فيجب أن يؤخذ كل امرئ بما جنى، وهذه المسؤولية لا يتحملها الخليفة عن أفعاله الخاصة فقط، بل تمتد إلى أفعاله المتعلقة بمهام الخلافة، وقد بين الرسول صلى الله عليه وسلم هذه المسؤولية في أقواله وأفعاله، فقال في خطبة الوداع "أيها الناس من كنت قد جلدت له ظهرا فهذا ظهري فليستقدمه، ومن كنت شتمت له عرضا فهذا عرضي فليستقدمه"، وقد نقل الإجماع عن جمهور أهل السنة على أن ولي الأمر الأعظم إذا ما ارتكب ما يوجب القصاص وجب أن يقدم نفسه ليقبض منه لأن جرائم القصاص ومثلها الأموال لها مطالب من قبل العباد⁽⁴⁸⁾

وتجدر الإشارة بعدما سبق ذكره أن بعض الدساتير العربية أقرت مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك الدستور، وهي الدستور اللبناني لسنة 1926، الدستور اليمني لسنة 1994، الدستور العراقي لسنة 2005، إلا أن الملاحظ على هذه الدساتير الثلاث هو أنها لم تبين مضمون انتهاك الدستور أو الحالات التي يتحقق بها، وهو أمر يتفق وإيراد الدستور للمبادئ العامة دون الخوض في التفاصيل⁽⁴⁹⁾

والحقيقة أن المنهج الدستوري المميز بين حالة انتهاك الدستور وغيرها من الحالات الأخرى، وبخاصة الخيانة العظمى، إنما يعبر عن إرادة المؤسس الدستوري في أن لحالة انتهاك الدستور ذاتية مستقلة، ومحتوى ومضمون، يختلف عن ذاتية ومضمون الخيانة العظمى، كما أن الأفعال التي تتكون منها حالة انتهاك الدستور لها خصوصيتها المختلفة عن جريمة الخيانة العظمى، وانطوت على هذا النوع من القواعد غالبية الأنظمة الدستورية، حيث نص دستور جورجيا لسنة 1995 مثلا على الأسباب المسوغة لاتهام رئيس الدولة بموجب المادة 95 حيث مما جاء فيها أنه في حالة انتهاك الدستور والخيانة العظمى والجرائم الخطيرة الأخرى فإن البرلمان مخول بعزل الرئيس طبقا للإجراءات المنصوص عليها متى كان انتهاك الدستور مثبتا بحكم من المحكمة الدستورية، ومتى كان ارتكاب الخيانة العظمى وباقي الجرائم الأخرى مثبتة بقرار من المحكمة العليا⁽⁵⁰⁾

غير أننا لا نعثر على مثل هذا النوع من المسؤولية (انتهاك الدستور) في الدستور الجزائري، حيث اكتفى المؤسس الدستوري بجعل رئيس الدولة المجلسد لوحدة الأمة وحامي الدستور في نفس الوقت طبقا لمقتضيات المادة 70 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008⁽⁵¹⁾ دون أن يرفق هذا الاختصاص بجزء قانوني معين.

خاتمة

بالرغم أن المبدأ القائل "حيث توجد سلطة توجد مسؤولية" يعتبر حجر الزاوية في البناء الديمقراطي والدستوري لكل دولة ، إلا أن الملاحظ هو عدم تفعيله وتجسيده فيما يتعلق بمكونات السلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المقارنة والنظام الدستوري الجزائري على وجه الخصوص ، ففي الوقت الذي تكون فيه المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية محدودة وبفعالية قليلة أو ضعيفة ، نجد أن أحكام المسؤولية الجنائية التي تخاطب أعضاء السلطة التنفيذية لا تعدو أن تكون أحكام نظرية وحبسية النص الدستوري الذي يؤطرها ، وهذا بسبب غياب القانون الذي يحكم الجوانب الموضوعية والإجرائية لهذا النوع من المسؤولية.

التهميش

- (1) سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان (دراسة مقارنة)، القاهرة : دار الكتب المصرية، 2008، ص 11، 12
- (2) تتمثل هذه العيوب خصوصا في صعوبة وتعقد إجراءاتها وانحرافها في بعض الأحيان عن غايتها، واستخدامها وسيلة للتنديد والتكيل ، هذا بالإضافة أنه لا يمكن اللجوء إليها إلا إذا كان العمل الذي ارتكبه الوزير يشكل جريمة منصوص عليها في قانون العقوبات ، لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع ، أنظر المرجع نفسه، ص 13.
- (3) سعيد السيد علي، المرجع نفسه، ص 14.
- (4) عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، الجزائر: دار الخلدونية، بدون سنة النشر، ص 201.
- (5) محمد فهيم درويش ، السلطة التشريعية (ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها) ، القاهرة : المركز القومي للإصدارات القانونية ، ص 396
- (6) ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري ، الإسكندرية : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2008 ، ص 351
- (7) محمد فهيم درويش، مرجع سابق، ص 404 ، 405
- (8) سعيد السيد علي ، مرجع سابق ، ص 40
- (9) عباس عمار، مرجع سابق ، ص 206
- (10) حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية ، 2008 ، ص 289 ، 290
- (11) حسين عثمان محمد عثمان ، مرجع سابق ، ص 290
- (12) فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه فرع القانون العام ، كلية الحقوق ، بوداوا، جامعة محمد بوقرة بومرداس ، بدون تاريخ ، ص 135
- (13) جلال البنداري ، محاسبة رئيس الدولة في النظام البرلماني حال جمعه بين رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء، دراسة منشورة بالموقع الإلكتروني www.shura.gov.sa/magazine/majdrasat.pdf
- (14) ماجد نجم عيدان الجبوري ، ادريس حسن محمد الجبوري ، الإمامة (رئاسة الدولة) ، في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي (دراسة قانونية مقارنة مع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ) ، "مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية" ، العدد 2 ، 2011 ، ص 24
- (15) محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005، ص 479
- (16) فقير محمد، مرجع سابق ، ص 133

(1⁷) إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة، الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2006، ص 20

(1⁸) المرجع نفسه، ص 21، 22، 23

(1⁹) استحدث منصب الوزير الأول في الجزائر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008، بعد استبداله بمنصب رئيس الحكومة الذي كان موجودا في السابق، وقد ترتب على هذا التغيير أن أصبحت السلطة التنفيذية قائمة على مبدأ الأحادية في القيادة الذي يجسده وجود رئيس الجمهورية، كما ترتب على هذا الأمر كذلك تقلص دائرة الاختصاصات الدستورية العائدة للوزير الأول وضعف مركزه في مواجهة الطاقم الحكومي، الأمر الذي يعني ارتباط كل أعضاء الحكومة برئيس الجمهورية لا بالوزير الأول الذي يقتصر دوره على توزيع المهام والصلاحيات بين أعضاء الحكومة، وقد ورد الحديث عن اختصاصاته ضمن نص المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2008

(2⁰) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2009، ص 373

(2¹) عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية، 2007، ص 104

(2²) مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (حسب آخر تعديل له)، الجزائر: دار بلقيس، 2008، ص 27، 28

(2³) حمادي ميلود، قراءة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، "مجلة الفكر البرلماني"، مجلس الأمة عدد 23 جويلية 2009، ص

(2⁴) بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، قسم الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة، 2004/2003، ص 51، 52

(2⁵) المرجع نفسه، ص 52

(2⁶) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 28

(2⁷) أنظر المواد من 51 إلى 54 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 02/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر، عدد 15 بتاريخ: 1999/03/09

(2⁸) فدوى مرابط، موقع السلطة التشريعية في دول المغرب العربي، مجلة الفقه والقانون، انظر الموقع الإلكتروني www.majalah.new.ma

(2⁹) انظر المواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

(3⁰) انظر المادة 64 من القانون العضوي 02/99

(3¹) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 50

(3²) فواز خلف عليان الدروي، مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها وعلاقتها بأعمال السيادة في النظام الديمقراطي (دراسة مقارنة، الأردن، مصر، فرنسا)، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة الشرق الأوسط كلية الحقوق، أفريل 2011، ص 127

(3³) حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 289

(3⁴) فواز خلف عليان الدروي، مرجع سابق، ص 127

(3⁵) مروان محروس محمد المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، عمان: دار الإعلام، الطبعة الأولى، 2002، ص 56

(3⁶) علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)، "مجلة رسالة الحقوق العلمية"، كلية القانون، جامعة كربلاء، العدد الثاني، السنة الثانية، 2010، ص 24، 25

(3⁷) جاء اقرار هذه القاعدة العامة والاستثناء حسب النص الفرنسي كما يلي:

Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison....

- (3⁸) رافع خضر صالح شبر ، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة ، الطبعة الأولى ، العراق : مطبعة البينة ، 2009 ، ص 42
- (3⁹) علي يوسف الشكري ، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، دراسة منشورة بالموقع الإلكتروني: <http://www.lawkufauniv.com/>
- (4⁰) إسماعيل نعمة عبود ، م.م. ميثم حسين الشافعي ، مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لعام 2005 (دراسة مقارنة) ، "مجلة رسالة الحقوق" ، كلية الحقوق جامعة كربلاء ، المجلد الأول ، العدد الثاني ، 2009 ، ص 150
- (4¹) مولود ديدان ، مرجع سابق ، ص 56
- (4²) رغم أن المحكمة العليا للدولة في الجزائر هي محكمة خاصة تنشأ لغرض متابعة رئيس الجمهورية والوزير الأول عما يصدر منهما من أفعال تأخذ وصف الخيانة العظمى ، وكذا بالنسبة للجنائيات والجنح المرتكبة من طرف كل منهما، إلا أن هذه المحكمة تبقى من طبيعة قضائية ، ومن المنتظر أن تضم في تشكيلتها قضاة من ذوي الخبرة والكفاءة ، وما يعزز هذا الأمر أن نص المادة 158 جاء ضمن الفصل الثالث من الباب الثاني المتعلق بالسلطة القضائية والمبادئ التي تحكمها ، وكذا الأجهزة التي تتكون منها.
- (4³) عباس عمار مرجع سابق ، ص 213 ، 215
- (4⁴) إسماعيل نعمة عبود ، م.م. ميثم حسين الشافعي ، مرجع سابق ، ص 157
- (4⁵) يعتبر الرئيس الأمريكي جونسون أول رئيس في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية تبلغ مساءلته مرحلة المحاكمة أمام مجلس الشيوخ ، وقد بدأت محاكمة الرئيس أمام مجلس الشيوخ بتاريخ: 1868/03/05 بعد أداء اليمين من جانب محلفي مجلس الشيوخ أمام القاضي (سالمون تشيزر) ، وكانت الأسباب الموجبة للمحاكمة تجد أساسها في مخالفة الرئيس لقانون تولي الوظائف المدنية الذي تم إقراره من عام 1867 من قبل الكونغرس بأغلبية خاصة، إذا اعتبرت هذه المخالفة بمثابة خروج على أحكام القانون واحتقار الكونغرس، لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، أنظر:
- ليلى حنتوش ناجي الخالدي ، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ، كلية القانون ، جامعة بابل (العراق) ، 2009 ، ص 166
- (46) مروان محمد محروس المدرس ، مرجع سابق ، ص 72 ، 73
- (4⁷) عثمان خليل عثمان ، القانون الدستوري (النظام الدستوري المصري) ، القاهرة : دار الفكر العربي ، ط 5، 1955 ، ص 190 ، 191
- (4⁸) غسان عبد الحفيظ محمد حمدان ، مسؤولية رئيس الدولة الإسلامية عن تصرفاته ، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الفقه والتشريع ، كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، فلسطين ، 2003 ، ص 50 ، 51
- (4⁹) علي يوسف الشكري ، مدى تناسب سلطات رئيس الجمهورية مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة) ، مرجع سابق ، ص 27 ، 28
- (5⁰) رافع خضر صالح شبر ، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة ، مرجع سابق ، ص 121
- (5¹) مولود ديدان ، مرجع سابق ، ص 23