تطور اجتهاد القضاء العدلي في مسألة تحديد السلطة المختصة بملاحقة الوزراء

د. عمر شحادة(*)

صدر عن القضاء الجزائي عدد من القرارات القضائية تناولت مسؤولية الوزراء عن «الاخلال بالواجبات المترتبة عليهم» المنصوص عليها في المادة ٧٠ من الدستور. وقد جاءت هذه القرارات متضاربة ومتناقضة، وهذا يدل على مدى الارتباك الذي تخبط فيه اجتهاد القضاء العدلي الجزائي بالنسبة لتفسير المادة ٧٠ وعدم توافقه على تفسير موحد لها منذ عام ١٩٨٩.

«في الواقع ان عبارة (تطور اجتهاد القضاء العدلي) قد لا تكون هي العبارة الملائمة. فتطور الاجتهاد يفترض، اما تأكيد الاجتهاد باجتهادات جديدة تكرس الاجتهاد الاول، واما اتخاذ الاجتهاد منحى مناقضاً للمنحى الاساسي، على ان يتأكد هذا الاجتهاد ويتعزز بمرور الوقت»(١).

واذا ما استعرضنا تلك القرارات وتتبعنا تطورها في الزمان ومن حيث المضمون، تبين لنا انها مرت بمراحل ثلاث يمكن تصنيفها لتسهيل الاحاطة بها الى ثلاث فئات:

فئة تعتبر ان الجرائم التي يرتكبها الوزراء اثناء او بمناسبة توليهم الوزارة، ولها صلة بالوظيفة الوزارية، تدخل في عداد الاخلال بالواجبات المترتبة عليهم وتخضع لاصول الملاحقة المنصوص عليها في المادة (٧٠).

وفئة ثانية جنحت الى القول إن الجرائم التي يرتكبها الوزراء اثناء قيامهم بمهامهم الوزارية، ولو كانت مشمولة باحكام المادة (٧٠)، الا ان صلاحية مجلس النواب باتهامهم واحالتهم امام المجلس الاعلى ليست صلاحية حصرية بل صلاحية ممكنة. وبالتالي فهي لا تحول دون مباشرة القضاء العادي للدعوى

(*) دكتور في الحقوق، أمين سر في مجلس النواب.

(١) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني. دار بلال للطباعة والنشر، بيروت ٢٠٠١، ص ٨٠٤.
جانب من اطروحة دكتوراة سنة ٢٠٠٩ (الجامعة العربية).

العامة ومتابعتها في حال لم يستعمل مجلس النواب حقه في الاتهام.

اما الفئة الثالثة فقد اعتبرت ان صلاحية مجلس النواب في اتهام الوزراء صلاحية حصرية، ولكنها فرقت بين الافعال التي تشكل اخلالا بالواجبات المترتبة على الوزير وتعود صلاحية الاتهام بشأنها حصرا لمجلس النواب، والافعال التي تعتبر جرائم عادية وصلاحية الملاحقة والمحاكمة بشأنها هي للقضاء العادي وحده[٢].

اولا: الصلاحية الحصرية لمجلس النواب بالملاحقة والمانعة لصلاحية القضاء العدلي.

لقد استقرت الاجتهادات القضائية في الفترة ما بين ١٩٨٩ و١٩٩٦ على حصر السلطة بمجلس النواب في ملاحقة الوزراء عن الجرائم التي يرتكبونها اثناء ممارستهم وظائفهم، بحيث لا يدخل في اختصاص القضاء العدلي سوى الجرائم التي لا تمت بأية صلة الى وظائفهم ومهامهم. ونكتفي هنا بالاشارة الى قضيتين مهمتين:

١ ـ قضية الوزير السابق جوزف الهاشم:

بتاريخ ١٩٨٩/١٢/٧ اصدر قاضي التحقيق الاول في بيروت، القاضي جورج غنطوس، قرارا خالف فيه مطالعة النيابة العامة، قضى باعلان صلاحية القضاء العدلي في ملاحقة الوزير عن الافعال الجرمية التي يرتكبها اثناء ممارسة مهامه والتي تقع تحت طائلة قانون العقوبات، لان القضاء العادي يظل مع ذلك صالحا لملاحقة الوزير السابق بهذه الجرائم، باعتباره صاحب الولاية الشاملة، وباعتبار ان المادة (٧٠) من الدستور، وإن اعطت لمجلس النواب حق الاتهام، الا انها لا تحصر حق الاتهام فيه[٣].

ولكن النيابة العامة استأنفت هذا القرار معتبرة انه مخالف لابسط القواعد الاساسية والمفاهيم الدستورية.

وبتاريخ ١٩٨٩/١٢/١٨، اصدرت الهيئة الاتهامية في بيروت قراراً بالاكثرية قضى بفسخ القرار الصادر عن قاضي التحقيق الاول واعتبار القضاء العادي غير صالح لملاحقة الوزير السابق جوزف الهاشم، لان الاعمال المنسوبة الى الوزير، على فرض حصولها، قد ارتكبت اثناء قيامه بوظائفه. واعتبرت الهيئة المذكورة ان المشرع الدستوري اخضع جرائم الوظيفة (الخيانة العظمى والاخلال بالواجبات المترتبة على الوزراء) للأصول الخاصة المنصوص عليها في المادة ٧٠ من الدستور، والتي بمقتضاها انيط بمجلس النواب حق ملاحقة الوزراء بشأن هذه الجرائم، على ان تتم محاكمتهم امام المجلس الاعلى، واعتبرت الهيئة ان السبب في ذلك يعود الى ان مسؤولية الوزراء الجزائية اثناء، او بمناسبة قيامهم بمهامهم الوزارية، تعتبر امتداداً لمسؤوليتهم السياسية التي يخضعون فيها لرقابة مجلس النواب. ولذلك كان من المنطقي ان يترك لمجلس النواب تقدير مسؤوليتهم عن هذه الجرائم وتقدير ملاحقتهم بشأنها، دون ان يكون مجبرا على ذلك، وهذا ما يفسر قول المادة ٧٠ من الدستور «لمجلس النواب ان يتهم الوزراء...» اي ان سلطته في الاتهام هي سلطة استنسابية يمارسها في ضوء تقديره للافعال الجرمية وللظروف المحيطة بها. فإنْ اعطيت صلاحية

(٢) راجع دراسة الدكتور وليد عبلا «مجلة الحياة النيابية» المجلد الواحد والخمسون، حزيران، ٢٠٠٤، ص٤٠.

(٣) قرار قاضي التحقيق الاول في بيروت ـ قضية الوزير الهاشم ـ تاريخ ١٩٨٩/١٢/١٧.

تقدير اعمال الوزراء في قيامهم بواجبات وظيفتهم للقضاء العادي، يصبح القضاء العادي صاحب حق في الرقابة على اعمال الوزراء، الامر الذي يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويؤدي الى طغيان السلطة القضائية(٤).

وبتاريخ ١٨/١/١٩٩٠، تقدمت النيابة العامة التمييزية بطلب نقض قرار الهيئة الاتهامية المذكور سابقا. وبتاريخ ٦/٥/١٩٩١ اصدرت محكمة التمييز قراراً صدقت فيه قرار الهيئة الاتهامية، واعتبرت «...انه بمقتضى الاحكام الدستورية والاجتهاد المستقر فإنّ الجرائم العادية المسندة للوزراء تخضع للقضاء الجزائي العادي، اما الجرائم المتعلقة بالخيانة العظمى والناجمة عن اخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم من جراء قيامهم بمهامهم، فيعود لمجلس النواب أمر الملاحقة والاتهام وللمجلس الاعلى سلطة المحاكمة.

وقد تأكدت في فرنسا صلاحية المجلس النيابي الحصرية في الاتهام حتى بعد التعديل الدستوري الاخير الذي تم بموجب القانون الدستوري الصادر في ٢٧ تموز ١٩٩٣، وانشأ محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء سميت بمحكمة العدل للجمهورية La Cour de Justice de la Republique

كذلك أكد الفقه الفرنسي الصلاحية الحصرية والالزامية للمجلس النيابي في اتهام الوزراء امام محكمة العدل للجمهورية. ويستشهد الدكتور نقولا فتوش برأي للقاضي هنري أنجيفان Henri Angevin المستشار في محكمة النقض الفرنسية الذي اعلن ما يأتي:

«Lorsque les conditions fixées par le nouvel article 68-1 de la Constitution sont réunies, la compétence de la cour de justice de la République à l'égard des membres du gouvernement est exclusive de celle de toute autre juridiction» (Juris - classeur de Procédure Pénale - Cour de justice de la République - App. Art 1er à 803, fascicule 2, 1994, nº20)(5).

وترجمة النص:

عندما تتوافر الشروط المحددة بالمادة٦٨ ـ ١ الجديدة من الدستور فان صلاحية محكمة عدل الجمهورية تجاه اعضاء الحكومة تكون حصرية تستبعد أي قضاء آخر.

ويشير القاضي الفرنسي المذكور الى اجتهاد محكمة النقض الفرنسية الذي يؤكد منذ زمن بعيد صلاحية المجلس النيابي في اتهام الوزراء لارتكابهم افعالا جرمية تتعلق بممارستهم لوظائفهم الوزارية وعدم اختصاص القضاء العادي في هذا الحقل فيقول:

«Statuant sur la Compétence de la Haute Cour de Justice en des termes qui peuvent être transposés à celle de la Cour de justice de la République, la Cour de Cassation a, à diverses reprises, énoncé que Ces dispositions, qui excluent pour le Ministère public et les particuliers la possibilité de mettre en mouvement l'action publique et d'en saisir la juridiction répressive de droit commun, sont d'ordre général et absolu, qu'elles s'appliquent sans distinction à toutes les infractions criminelles ou délictuelles dont aurait pu se rendre coupable un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions»(6).

وترجمة النص:

ان محكمة التمييز في معرض نظرها بخصوص صلاحية محكمة العدل العليا، وفي

(٤) قرار الهيئة الاتهامية في بيروت ـ قضية الوزير جوزف الهاشم ـ تاريخ ١٨/١٢/١٩٨٩.

(٥) نقلا عن د. نقولا فتوش: مسؤولية الوزير واصول محاكمته، دار العلم للملايين، بيروت ٢٠٠١، ص ١٨٤.

(٦) د. نقولا فتوش، مرجع سابق، ص١٨٥.

عبارات يمكن تطبيقها على محكمة عدل الجمهورية، اكدت مرات عدة ان هذه الاحكام التي تمنع على النيابة العامة والافراد امكانية تحريك الدعوى العامة ومراجعة القضاء الجزائي، هي ذات طابع عام ومطلق، وتطبق بدون تمييز على كل المخالفات الجرمية او الجنحية التي يمكن ان يكون قد ارتكبها عضو في الحكومة في ممارسة وظائفه(٧).

٢ ـ قضية الدم الملوث: L'affaire du sang contaminé

سنعرض بقدر من التفصيل لهذه الواقعة الحديثة التي شغلت الرأي العام الفرنسي والتي تتعلق باتهام ومحاكمة بعض الوزراء، وعلى رأسهم الوزير الاول، في القضية المعروضة باسم الدم الملوث لاهميتها كتطبيق عملي متميز في القضاء الفرنسي.

ذكر الاستاذ لافروف في كتابه عن «القانون الدستوري للجمهورية الخامسة» ما يلي:

«Le développement de l'affaire dite du «sang contaminé» permet de voir mises en œuvre les dispositions de la loi organique.

Les requêtes introduites par plusieurs personnes, qui avaient souffert de l'administration du sang contaminé par le virus HIV, ayant été jugées recevables, la commission d'instruction de la C.J.R a examiné les dossiers. Après quatre années d'enquête, elle s'est prononcée le 17 juillet 1998 par un arrêt de règlement de l'information et elle a ordonné le renvoi devant la juridiction de jugement de deux anciens ministres et secrétaire d'Etat (Mme Dufoix et M. Hervé) et du Premier ministre en fonction lors des faits (M. Fabius), mis en examen pour homicides involontaires et atteintes involontaires à l'intégrité des personnes. C'était la première fois depuis la création de la C.J.R que la procédure aboutissait à une ordonnance de renvoi prélude à une procédure de jugement.

...Enfin, la commission d'instruction a manifesté son indépendance d'appréciation en ne suivant pas les réquisitions du procureur général près la Cour de cassation qui demandait le non-lieu»(8).

وترجمة النص:

إنّ تطور القضية المسماة بالدم الملوث في فرنسا تسمح لنا بأن نرى تطبيق نصوص القانون العضوي الخاص بمحاكمة الوزراء.

ان الدعاوى المقامة من قبل اشخاص كثر عانوا من مسألة الدم الملوث الذي سبّب مرض السيدا قد قبلت من قبل لجنة التحقيق التابعة لمحكمة العدل للجمهورية التي قامت بفحص ملفاتهم. وبعد اربع سنوات من التحقيقات، اصدرت اللجنة قرارها بتاريخ ١٧ تموز ١٩٩٨ واحالت الى هيئة الحكم في محكمة العدل للجمهورية اثنين من الوزراء السابقين وسكرتير دولة والوزير الاول في ذلك الحين (السيد فابيوس Fabius) المتهمين بالقتل غير العمدي والمساس غير المتعمد بسلامة الاشخاص المتضررين. وكانت هذه المرة الاولى منذ نشأة محكمة العدل للجمهورية، التي تؤدي فيها الاجراءات الى احالة الملف الى الحكم.

واخيرا اظهرت لجنة التحقيق استقلالها في التقدير وذلك بعدم اتباعها عريضة الاتهام المقدمة من المدعي العام لدى محكمة التمييز الذي طالب بعدم اقامة الدعوى.

(٧) للمزيد من التوسع والاطلاع على اجتهاد محكمة التمييز راجع:

O. Beaud, «la renaissance de la compétence concurrente pour juger pénalement des ministres» chronique Dalloz, Avril 1998, p.177.

(٨) Dmitri. G.Lavroff, «Le droit constitutionnel de la v^e République 3éme édition (Dalloz) 1999, P.646 et s.

وعرضت القضية امام محكمة العدل للجمهورية فأصدرت قرارها بتاريخ ٩ آذار ١٩٩٩، وقضت فيه بتبرئة رئيس الوزراء والوزيرين، وعاقبت سكرتير الدولة الذي يعتبر بمثابة وزير بسبب الاهمال وعدم الانتباه وقلة الاحتراز التي ادت الى وفاة العديد من الاشخاص وانتقال العدوى الى آخرين ايضا. الا انها لم تنفذ هذه العقوبة بحقه بسبب الفترة الطويلة الفاصلة بين الوقائع واعلان العقوبات. ولم ينل هذا الحكم رضى الضحايا الذين اتهموا قضاة المحكمة (المؤلفة من ١٢ برلمانيين و٣ قضاة) بالانحياز لمصلحة زملائهم البرلمانيين. ولكن الوزراء المبرئين اعلنوا، بعد لفظ الحكم، عن ارتياحهم لكون المحكمة قالت الحقيقة.

ونستنتج من ذلك كله ان محكمة عدل الجمهورية في فرنسا اكدت صلاحيتها الحصرية للنظر في الجرائم التي يقترفها الوزراء اثناء قيامهم بواجباتهم.

ويمكن ان يكشف هذا المثال عن غلبة الطابع السياسي على الطابع القضائي والجنائي في المحاكمة، والدليل ان الوزير الوحيد الذي ادين لم يحصل على اية عقوبة من الناحية العملية. وفي مطلق الاحوال، وكدروس مستفادة، يمكن القول ان لجنة التحقيق التابعة لمحكمة عدل للجمهورية تتمتع باستقلال تام في وصف التهمة، وهي لم تقع تحت تأثير المحامي العام لدى محكمة التمييز، كما ان المحكمة لم تتنازل عن اختصاصها واكدته باتمام الاجراءات.

ورغم وضوح نص المادة ٦٧ من الدستور الفرنسي الذي الزم محكمة عدل للجمهورية بأن تتقيد باحكام قانون العقوبات في وصف الجرائم وعقوباتها، الا ان اجراءات المحاكمة في التطبيق العملي لقضية الدم الملوث كشفت ان الطابع السياسي يبقى غالبا ومؤثراً في مجمل الاجراءات. وربما كان هذا السبب هو الذي يشكل تفسير ندرة احكام الادانة التي تصدر عن محكمة الرؤساء والوزراء. وهذا ما يبرر ايضا صحة العبارة في وصف هذه المحكمة بانها قضاء سياسي.

ثانيا: الصلاحية المزدوجة او التنافسية للمجلس النيابي وغير المانعة لصلاحية القضاء العدلي.

بتاريخ ١٩٩٩/٣/٩، اصدر قاضي التحقيق الاول في بيروت قرارا قضى برد الدفع بعدم الصلاحية في قضية الوزير بارسوميان، واحال الملف الى الهيئة الاتهامية. وبتاريخ ١٩٩٩/٣/١٢، اصدرت الهيئة الاتهامية في بيروت قرارا في القضية اعتبرت فيه ان القضاء العادي هو المرجع الصالح لمحاكمة الوزير بارسوميان. ولكن كيف كان موقف محكمة التمييز في العام ١٩٩٩ من هذه المسألة؟

لقد اعتبرت المحكمة انه يتضح من المقارنة بين المادة ٦٠ والمواد ٧٠ و٧١ و٧٢ من الدستور ان الصلاحية المعطاة للمجلس النيابي، باتهام رئيس الجمهورية، عن الجرائم كافة هي صلاحية حصرية نافية لغيرها، بدليل ماجاء في النص من انه «لا يمكن اتهامه (رئيس الجمهورية) الا من قبل مجلس النواب...»، في حين ان الصلاحية المعطاة للمجلس النيابي باتهام الوزراء عن الجرائم المنصوص عليها في المادة ٧٠، هي صلاحية ممكنة وليست حصرية، وفي حال استعمالها من قبل المجلس النيابي باعتباره هيئة استثنائية للإتهام في هذا النطاق، فإنها تحجب صلاحية القضاء العادي الذي هو السلطة صاحبة الولاية الشاملة للنظر في كل الجرائم، التي لا يوكل امر النظر فيها صراحة الى مرجع آخر، وبالتالي يعود للقضاء العادي الحق والصلاحية والصفة لمباشرة الدعوى العامة ومتابعتها ليس فقط بالنسبة

لجرائم الوزراء العادية، بل حتى بالنسبة للجرائم المحددة في المادة ٧٠ من الدستور، في حال لم يستعمل المجلس النيابي بالافضلية صلاحيته.

والدليل على صحة هذا القول هو ما جاء في مستهل نص المادة ٧٠ المذكورة من ان «لمجلس النواب ان يتهم الوزراء...». ولو شاء الدستور ان يمنح الوزراء في نص المادة ٧٠ ما سبق ومنحه لرئيس الجمهورية في نص المادة ٦٠ من الدستور من ضمانة قصوى متعلقة بالاصول لناحية الهيئة الوحيدة المحددة لاتهامهم، ومن ثم محاكمتهم، خاصة عن الجرائم المحددة في المادة ٧٠، لكان فعل ذلك صراحة باستعملا نفس التعابير، او على الاقل بما يفيد ذلك، خاصة وان نص المادة ٦٠ سابق لنص المادة ٧٠ من الدستور.

ويؤيد هذا القول التعابير المستعملة في النص الفرنسي للمادة ٧٠ من الدستور، وهو النص الاصلي الذي وضع فيه قبل ترجمته الى العربية، وقبل تعديله سنة ١٩٩٠، فقد جاء فيه:

«La chambre des deputés a le droit de mettre les ministres en accusation pour toute trahison ou pour manquement grave aux devoirs de leur charge».

أي ان «لمجلس النواب الحق في الاتهام»، في حين جاء النص الاصلي للمادة ٦٠ يقول:

«Il ne peut être mis accusation que par la chambre des députés»

أي (كما جاء حرفياً في النص العربي) «لا يمكن اتهامه الا من قبل مجلس النواب».

كما يؤيد هذا القول نص الفقرتين الاولى والثانية من المادة ١٢ من دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة الصادر بتاريخ ١٦ تموز ١٨٧٥، التي اخذ عنها الدستور اللبناني سنة ١٩٢٦ نص المادتين ٦٠ و٧٠:

1-«Le président de la République ne peut être accusé... que par la chambre des députés».

2- «Les ministres peuvent être mis en accusation par la chambre des députés».

واستندت محكمة التمييز الى كتاب المؤلف بيار ديموت (طبعة ١٩٦٨، ص٢٦٠)، واعتبرت ان هذا القول لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي لا يؤدي الى طغيان السلطة القضائية على السلطة التنفيذية، كون الدستور يعطي مجلس النواب الافضلية بالملاحقة. ولكن الدستور لا يحصر ذلك بالمجلس الا اذا استعمل المجلس هذا الحق وباشره، فاذا لم يستعمله فان العدالة تقضي بقيام النيابة العامة باستعمال هذا الحق، وليس في ذلك تعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات(٩).

وعلق الدكتور بشراوي على قرار الغرفة الثالثة الجزائية من محكمة التمييز الصادر في ٢٤ آذار ١٩٩٩، فقال:

ان «ما يثير الانتباه في هذا القرار هو من جهة اولى ان تقرر الغرفة الثالثة الجزائية من محكمة التمييز ان الجرائم المنصوص عليها في المواد ٣٦٠ و٤٥٧ و٣٦٣ معطوفة على المواد ٢١٣ و٢١٩ من قانون العقوبات هي من فئة الجرائم الناتجة عن ممارسة الوزراء لوظائفهم، ثم ان تعلن من جهة ثانية، بالرغم من موقفها هذا، صلاحية القضاء العدلي للنظر في امر ملاحقتها ومحاكمة مرتكبيها، مما يظهر والحالة هذه تناقضا في المنطق القانوني الذي اعتمدته».

«ولهذا نعتقد ان التعليل الذي اعطته محكمة التمييز لقرارها في هذه القضية، هو تعليل خاطىء من الناحية القانونية ولا يتوافق مع نية المشترع الذي اراد ان يحصر حق تحريك

(٩) محكمة التمييز الجزائية ـ الغرفة الثالثة ـ قرار رقم ٩٩/٧٠ تاريخ ١٩٩٩/٣/٢٤.

الدعوى العامة ضد رئيس الوزراء والوزراء بمجلس النواب في حالتي الخيانة العظمى وارتكاب الافعال الداخلة ضمن فئة الجرائم المتعلقة بالاخلال بواجبات الوظيفة، ويمكن ان نعزو خطأ نظرية محكمة التمييز في هذه القضية الى عدة اسباب: تشويه ارادة المشترع المترجمة في المادتين ٦٠ و٧٠ من الدستور، ولخلط بين حق الملاحقة الجزائية وحق المحاكمة، والتفسير الخاطىء المعطى للنص الفرنسي الاصلي العائد للمادتين ٦٠ و٧٠ من الدستور، والتحليل المغلوط للفقه الفرنسي، وعدم الاخذ بالاجتهاد الفرنسي الحديث، والتأكيد اخيرا على امكانية اتهام الوزراء من قبل القضاء العادي اذا لم يستعمل مجلس النواب حقه في اتهامهم».

«وما يزيدنا اقتناعا بعدم صحة نظرية الغرفة الثالثة الجزائية من محكمة التمييز المذكورة اعلاه، هو ان لا الدستور ولا القانون العادي ينصان على قواعد او على مرجع لحل التنازع على الصلاحية الذي قد ينشأ بين قضاء الاتهام الاستثنائي (مجلس النواب) والقضاء العادي في حال تطبيق هذه النظرية. وهذا يعني ان المشترع لم يجد حاجة للنص على اجراءات لحل تنازع قضائي حول صلاحية الاتهام ومحاكمة رئيس الوزراء والوزراء طالما انه اناط صراحة هذه الصلاحية بمجلس النواب وبالمجلس الاعلى في احكام المادة ٧٠ من الدستور اللبناني.

ما نريد التأكيد عليه هو ان حق اتهام رئيس الوزراء والوزراء وحق محاكمتهم، لارتكابهم الخيانة العظمى او لاخلالهم بواجبات الوظيفة، يعودان للمجلس النيابي وللمجلس الاعلى عملا باحكام المادة ٧٠ من الدستور. ونؤكد ايضا على عدم صلاحية القضاء العادي لاتهامهم ولمحاكمتهم في شأن الجرائم المذكورة اعلاه، وهذا يعود إلى طبيعة العمل الذي ينفذه الوزير لدى قيامه بوظيفته. فالعمل السياسي الذي يقوم به الوزير يوجب حمايته ضد تعسف المواطنين وحتى ضد قضاة القضاء العادي الذين قد يدفعهم عامل التمايز السلطوي والسياسي الى الانتقام من الوزراء الذين ينتمون الى سلطة مختلفة تماما وهي السلطة التنفيذية. ولهذا وجب الفصل بين السلطات وخصوصا بين السلطتين التنفيذية والقضائية»[١٠].

وعلق الدكتور شكر كذلك على القرار فقال:

«حاولت محكمة التمييز، بالرغم من عدم تعرض قانون اصول محاكمات الرؤساء والوزراء لتحديد معنى «الاخلال بالواجبات» ان تعتبر ان الاعمال المنسوبة الى الوزير برسوميان تدخل قانونا ضمن فئة الجرائم المخلة بالواجبات المترتبة، وبالتالي فهي جرائم موصوفة في قانون العقوبات معتمدة على تطبيق «الجرائم المخلة بالواجبات الوظيفية». وبالتالي يطبق على الوزير ما هو مطبق على الموظف العام، مع ان الدستور لم يستعمل كلمة (جرائم) بل (اخلال بالواجبات)، وهي مسألة ذات تقدير سياسي بالدرجة الاولى، كما ان قانون اصول المحاكمات اخرجها من دائرة الوصف واناطها بمجلس النواب اتهاما وبالمجلس الاعلى محاكمة»[١١].

وكيف تطور اجتهاد محكمة التمييز الجزائية في فرنسا؟

يعتبر الدكتور نقولا فتوش ان التطور في

(١٠) راجع تعليق د. دريد بشراوي في مجلة العدل، العدد الثاني، (نقابة المحامين). بيروت ١٩٩٩، ص ٣٤٣ وما يليها.

(١١) د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٨١٣.

اجتهاد محكمة التمييز حصل منذ عام ١٩٩٥ مع قضية الوزير السابق كارينيون Carignon، تكرس في قرار محكمة التمييز في ٢/٧/ ١٩٩٧ حول قضية الوزير السابق ميشال نوار Michel Noir. فلقد ادخلت محكمة التمييز حدوداً جديدة لمفهوم الاعمال التي يرتكبها الوزير خلال تأدية مهامه بحيث اعطت القاضي العدلي مجال اختصاص كانت ترفض سابقا منحه اياه. ففي قرار كارينيون احيت محكمة التمييز الجزائية نظرية الازدواجية الوظيفية لدى اعضاء الحكومة معتبرة ان «غياب اي رابط بين الوقائع موضوع الملاحقة والوظيفة الوزارية» لا يبرر الدفع بعدم صلاحية القضاء العدلي. وفي قرار (نوار) اشارت محكمة التمييز الى ان صلاحية محكمة عدل الجمهورية كما تلحظها المادة ٦٨ ـ ١ من الدستور الفرنسي «لا تشمل الاعمال التي لا يرتكبها الوزراء الا بمناسبة تأدية مهامهم».

وبعبارة اخرى، فان الاعمال التي يأتيها الوزير والتي لا تخلو من أية علاقة مع الوظيفة الوزارية، ولكنها لا ترتكب الا بمناسبة ممارسة هذه الوظيفة، لا تستتبع صلاحية محكمة عدل الجمهورية(١٢).

ونظراً لاهمية التطور الذي حصل في فرنسا، لجهة التمييز بين الافعال الجرمية الناتجة عن ممارسة الوزراء لوظائفهم والافعال الجرمية العادية، فاننا سنعرض بقدر من التفصيل لقضية الوزير ميشال نوار Michel Noir:

في قضية اتهام وزير التجارة الخارجية الفرنسية، ميشال نوار، بجريمة الانتفاع من اموال متأتية من مصدر مشبوه (جريمة اخباء اموال مشبوهة والمساهمة في ارتكاب جريمة اساءة التصرف باموال شركة Kis الفرنسية، المرتكبة على يد صهره بيار بوتون Pierre Botton)، قررت محكمة استئناف الجنح في ليون ان اجتماع الوزير المذكور وفريق عمله الوزاري، مع عدد من رجال الاعمال ومن بينهم مدير شركة Kis المذكورة، بناء على دعوة هؤلاء الى مأدبة غداء في احد المطاعم الباريسية المشهورة، وذلك بهدف شكر الوزير للجهود التي بذلها نزولا عند رغبة صهره بيار بوتون والتي ادت الى تخفيض مبلغ الضريبة المترتب على شركة Kis من ١٥ مليون فرنك الى خمسة ملايين فرنك... ان هذا العمل، لا يشكل فعلاً يدخل ضمن واجبات او مهام الوزير المذكور، بل فعلاً منبثقاً من نشاطات الوزير المتعلقة بحياته الخاصة.

«وتبين ان صهر الوزير المذكور كان المنتفع الاول من هذه العملية، اذ ان مدير شركة Kis كان قد دفع له، مقابل تدخله لمصلحته لدى الوزير، مبلغ ٧٧٠ الف فرنك فرنسي، وذلك عن طريق تسديد فواتير وهمية على عاتق شركة kis لمصلحة بيار بوتون، ثم ان بعض الشبهات ظهرت حول قيام بيار بوتون بتحويل بعض المبالغ الى الوزير ميشال نوار. لكن هذه الشبهات لم تتأكد، مما دفع النيابة العامة الى تحريك دعوى الحق العام ضد مدير شركة Kis بجريمة اساءة التصرف باموال هذه الشركة (Abus des biens sociaux) وضد صهر الوزير بيار بوتون لاشتراكه بارتكاب هذه الجريمة ولارتكابه جريمة اخباء اموال متأتية من مصدر جرمي (Recel des biens sociaux)، واخيرا ضد الوزير ميشال نوار بجريمة قبوله دعوة مدير شركة Kis وبعض مدراء اعماله الى غداء في احد المطاعم الباريسية، وهو غداء مدفوع من

(١٢) د. نقولا فتوش: مرجع سابق، ص ٥٧ و٥٨.

اموال متأتية من مصدر جرمي»[١٣].

ولكن محكمة النقض الفرنسية، وبعد ان تم الطعن بقرار محكمة استئناف ليون، لم تأخذ بالتحليل القانوني الذي اعتمدته هذه المحكمة كي تنزع عن الفعل الجرمي الذي ارتكبه الوزير في هذه القضية صفة الجريمة الداخلة ضمن فئة الجرائم الناتجة عن الاخلال بواجباته، او الجرائم الناتجة مباشرة عن ممارسته لوظيفته الوزارية. فقد قررت خلافا لرأي محكمة الاستئناف المذكورة، ان الفعل الجرمي الذي ارتكبه الوزير ميشال نوار لا يمكن وصفه بالفعل المرتبط بحياته الخاصة، بل يمكن وصفه بالفعل غير الناتج مباشرة عن ممارسته لوظائفه الوزارية، ولكن هذا الفعل يعتبر مرتكبا بمعرض قيامه بهذه الوظائف. لذا فان صلاحية ملاحقة ومحاكمة فاعل هذه الجريمة تعود للقضاء العادي، لانه لا يدخل في صلاحية محكمة العدل للجمهورية سوى الافعال الجرمية التي يرتكبها الوزراء والناتجة مباشرة عن ممارستهم لوظائفهم الوزارية، وليس تلك المرتكبة في معرض قيامهم بهذه الوظائف. وبالفعل فقد اعلنت محكمة النقض في قرارها الصادر في ٦ شباط ١٩٩٧:

«...Qu'en effet, la compétence de la cour de justice de la République, telle que prévue par l'article 68-1 de la Constitution, ne saurait s'étendre aux actes qui ne sont commis, par des ministres, qu'à l'occasion d l'exercice de leurs fonctions»[14].

من هنا فان محكمة النقض الفرنسية تميز في اجتهادها الحديث بين الفعل الجرمي الذي يدخل مباشرة في نطاق مهام الوزير او وظائفه، وبين الفعل المرتكب في معرض قيامه بهذه الوظائف اي الفعل غير المتربط مباشرة بمهام الوزير وصلاحياته المنصوص عليها قانوناً. وهي لا تقر بصلاحية محكمة العدل للجمهورية المنصوص عليها في المادة ٦٨/١ من الدستور الفرنسي لمحاكمة الوزراء الا في حال ارتكابهم الجرائم التي هي على صلة مباشرة بوظائفهم الوزارية او بواجباتهم الوزارية. ويمكن تسمية هذه الجرائم بالجرائم الناتجة عن اخلال الوزراء بواجبات الوظيفة المترتبة عليهم، وهي التسمية التي اعتمدها الدستور اللبناني في المادة ٧٠ من الدستور وفي الفصل الاول من الباب الثالث من قانون العقوبات (المادة ٣٥١ وما يليها)»[١٥].

وخلافا لاجتهاد محكمة النقض الفرنسية يتبين لنا، ان محكمة التمييز اللبنانية لم تميز في قرارها في هذه القضية بين الافعال الجرمية الناشئة مباشرة عن ممارسة الوزراء لوظائفهم، وتلك المرتكبة في معرض قيامهم بوظائفهم. بل انها اكتفت بالاحالة الشكلية الى عبارات الفصل الاول من الباب الثالث من قانون العقوبات لتعتبر ان الافعال الجرمية المنسوبة للوزير برسوميان تدخل ضمن فئة الجرائم المتعلقة بالاخلال بواجبات الوظيفة، وهذا من دون ان تعرّف الفعل الجرمي الناتج عن ممارسة الوزير لوظيفته او المرتكب في معرض قيامه بوظيفته.

ثالثا: من يحاكم الوزراء: المجلس الاعلى ام القضاء العدلي أم الاثنان معا؟

للاجابة عن هذا السؤال سنستعرض قضيتين: قضية الوزير السنيورة وقضية الوزير عبدالله.

(١٣) د. دريد بشراوي: مرجع سابق، ص ٣٤٦.

(١٤) Crim. 6 fevrier 1997, J.C.P. éd. G., 1997, 11n 22823, note Michel PRALUS.

(١٥) د. دريد بشراوي: مرجع سابق، ٣٤٧.

١ ـ قضية الوزير فؤاد السنيورة:

أصدرت الهيئة العامة لمحكمة التمييز بتاريخ ٢٧ تشرين الأول ٢٠٠٠ قراراً بالاجماع، اكد عدم صلاحية القضاء العدلي في ملاحقة وزير عندما «تكون المخالفة متصلة مباشرة بتنفيذه لمهامه الرسمية الحكومية، مما يجعل الامر في هذا الظرف داخلا بدوره ضمن مفهوم الاخلال بالواجبات المترتبة عليه وفقا للمقصود بالمادة (٧٠) من الدستور».

ويعتبر هذا القرار أول تفسير من هيئة قضائية على هذا المستوى للمادة (٧٠) من الدستور، ويحسم العديد من الاشكالات التي برزت في السنوات الماضية نتيجة بعض الاجتهادات والدراسات الصادرة عن الجهات القضائية. وقد جاء في حكم الهيئة العامة لمحكمة التمييز «ان المادة ٧٠ من الدستور، فرقت في مضمونها بين فئتين من الافعال بالنسبة الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فئة تتأتى عن اخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم يعود شأنها الى المجلس النيابي والمجلس الاعلى، وفئة تؤلف جرائم عادية تبقى الملاحقة والمحاكمة في صددها من صلاحية القضاء الجزائي العادي، علما ان صلاحية المرجعين هي حصرية وخاصة بكل منهما، حاجبة لصلاحية اي مرجع آخر، ومقيدة فقط بطبيعة الفعل المرتكب ومدى تحقق صفته كفعل مخل بالموجبات المترتبة على رئيس مجلس الوزراء والوزراء، او صفته كجريمة عادية، الامر الذي يحول دون امكان القول، خلافاً لما ذهب اليه القرار المطعون فيه، عن توافر صلاحية مزدوجة في هذا الصدد للمجلس النيابي وللقضاء الجزائي العادي بالنسبة الى نفس الفعل. و«انه تبعا لهذا التفسير، يقتضي وضع معيار موضوعي يحدد الفاصل الذي يفرق بين افعال يرتكبها الوزير ومؤلفة لاخلال بالموجبات المترتبة عليه، وافعال يرتكبها مؤلفة لجرائم عادية»(١٦).

وتجدر الاشارة هنا، الى ان الشكوى ضد الوزير فؤاد السنيورة (بصفته وزيرا سابقا) فصلت فيها المحكمة المذكورة (وهي اعلى هيئة قضائية) واعتمدت تفسيرا للمادة ٧٠ من الدستور مختلفا عن التفسير الذي كانت اعتمدته محكمة الاستئناف، وقضت باعلان عدم صلاحية القضاء الجزائي الاعلى في ملاحقته. واقفل هذا الملف نهائيا في مجلس النواب الذي صوت بالاجماع على رد طلب تحريك الملاحقة الواردة في العريضة النيابية سندا للمادة ٣٦٢ من قانون العقوبات.

يقول الدكتور وليد عبلا «ان الهيئة العامة لمحكمة التمييز اخذت بنظرية الافعال التي يمكن فصلها عن الوظيفة (Les actes détachables) وهي النظرية التي ارسى قواعدها في القانون الاداري الفرنسي الفقه والاجتهاد. وفي طليعة الفقهاء الذين قالوا بها لافيريير (Laferrière) وهوريو (Hauriou) ودوغي (Duguit). وهذه النظرية تفرق بالنسبة لمسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها بين الخطأ الوظيفي وهو الخطأ الذي يدخل في اعمال الوظيفة ويكون متصلا بها مباشرة بحيث لا يمكن فصله عنها، والخطأ الشخصي وهو الخطأ الذي يمكن فصله عن اعمال الوظيفة. وتحضرنا هنا عبارة لافيريير الشهيرة ومفادها ان الخطأ الشخصي هو الفعل الذي يظهر الانسان بضعفه واهوائه وقلة احترازه (L'homme avec ses faiblesses, ses

(١٦) يمكن العودة الى النص الكامل للقرار في مجلة «الحياة النيابية» العدد ٣٧، كانون الاول (ديسمبر) ٢٠٠٠، ص ٢١ ـ ٢٨.

passions, ses imprudences)[١٧].

٢ ـ قضية الوزير السابق علي عبدالله:

حسمت محكمة التمييز الجزائية مسألة ملاحقة وزير الزراعة السابق علي عجاج عبدالله، فأكدت في قرار صريح ومسند قانونياً بالادلة، ان القضاء العدلي هو صاحب الاختصاص في أمر الملاحقة وليس المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وذلك في قضية المخالفات المرتكبة في المشروع التعاوني الزراعي اللبناني الاميركي، كون الجرائم المنسوبة الى عبدالله وبصرف النظر عن حصولها او عدمه، هي جرائم عادية مثل اختلاس واستثمار الوظيفة والتزوير الجنائي الواردة في قانون العقوبات، ويعود للقضاء العدلي بتها.

وهذه الخطوة تفسر على انها جريئة، لانها مغايرة للاجتهادات القضائية السابقة التي ناقشت ملاحقة الوزراء المخالفين، ومعاكسة لكل التوقعات والتكهنات التي سرت في غير مجلس سياسي عن امكانية عودة محكمة التمييز عما افضى به قرار الهيئة الاتهامية وقاضي التحقيق الاول من ان الملاحقة هي من صميم عمل القضاء العدلي[١٨].

وبنت محكمة التمييز رأيها على وجوب التفريق بين نوعين من الافعال التي يمكن ان تنسب الى الوزير، اي الاخلال بالواجبات الدستورية واستغلال السلطة وتجييرها لمصلحته لكي ينتفع منها شخصيا هو أو من هم حوله. وقد جاء في هذا القرار «ان الجرائم المنسوب ارتكابها للمميز المدعى عليه لجهة قيامه باختلاس اموال عامة، الموكولة اليه ادارتها في مشروع التعاون الزراعي اللبناني الاميركي عن طريق دس الكتابات غير الصحيحة والتحريف والتزوير في المستندات والاوراق الرسمية واستعمال المزور، مع علمه بالامر اثناء توليه الوزارة، لا تدخل ضمن الجرائم التي نصت عليها المادة 70 من الدستور، اذ انها لا تشكل خيانة عظمى كما انها لا تدخل في باب الاخلال بالواجبات المترتبة عليه كوزير، ولو حصلت اثناء قيام الوزير بمهامه او في معرض ممارسته وظيفته، باعتبار ان هذه الافعال لا تفرضها ظروف عمله كوزير ولا طبيعة عمله او ظروف قيامه باعمال وزارته التي لا تفرض عليه القيام بمثل هذه الجرائم المنسوبة اليه، وبالتالي فان هذه الجرائم لا تعتبر امتداداً لمسؤوليته السياسية التي يخضع فيها لمراقبة مجلس النواب، بل تعتبر من الجرائم الشخصية العادية التي يتحمل مسؤوليتها الجزائية امام المحاكم العدلية[١٩].

وبعد الاستشهاد بالقضيتين المذكورتين نتساءل عن موقع الاجتهاد القضائي في التشريع اللبناني؟

هناك مبدأ اساسي وجوهري يقوم عليه التشريع اللبناني، مفاده ان الاجتهاد مصدر تفسيري من مصادر القانون وليس مصدراً اصلياً رسمياً كالتشريع بحد ذاته والتشريع بفرعيه العام والخاص. وهذا يفيد بأن الاجتهاد هو مصدر غير ملزم وبالتالي فاذا ما صدر اجتهاد عن محكمة معينة (احدى غرف محكمة التمييز) فانه لا يلزم ولا يقيد الغرف الاخرى التي تبقى صاحبة الصلاحية الاستنسابية

(١٧) راجع دراسة د. وليد عبلا في المجلة النيابية، المجلد الواحد والخمسون، حزيران ٢٠٠٤، ص ٤٦.
(١٨) راجع ما كتبه علي الموسوي في صحيفة السفير، في ٢٠٠٣/١١/٢١.
(١٩) المرجع ذاته.

لتطبيق هذا الاجتهاد او مخالفته باجتهاد آخر معاكس مع التعليل الوافي (مقارنة بين قضيتي الوزيرين السابقين علي عبدالله وشاهي برسوميان).

ان عدم وضوح نص المادة ٧٠ من الدستور، واختلاف مضمونها عن مضمون المادة ٦٠، وعدم صدور القانون الذي يحدد شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء الحقوقية، والاختلاف في تفسير النص الدستوري، وتغير الظروف والمناخات السياسية مع وصول العماد اميل لحود الى سدة الرئاسة، ودعوته في خطاب القسم الى قيام دولة القانون والمؤسسات والبدء بالمحاسبة، كل هذه الامور كانت وراء التغيير الذي حصل في موقف القضاء من مسؤولية الوزراء، وما رافق ذلك من ردود فعل من قبل الفقه الدستوري ورجال القانون.

واذا كان الاختلاف في الاجتهادات القضائية أمراً ايجابيا من حيث تغذية الاجتهاد بقراءة قانونية تعزز موقف القضاء، الا انها يجب ان تصب في النهاية في اتجاه واحد، في مواضيع مهمة وخطيرة كموضوع مسؤولية الوزراء الجزائية، فلا يعقل ان تقرر محكمة، إدانة وزير في تهمة محددة وتقرر محكمة اخرى عدم الصلاحية في قضية مماثلة.

ان القرارات الصادرة عن المحاكم لن تنهي الجدل والاختلاف في الاجتهاد، لانها لم تضع مبادىء عامة توضح بشكل تام موضوع المسؤولية لتصبح اجتهادا ملزما ومعنويا وعلميا للمحاكم في ما يمكن ان يعرض عليها لاحقا من قضايا مشابهة. ومن المستغرب ان هذه القرارات القضائية المذكورة لم تتطرق الى قانون الاثراء غير المشروع الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٢/٢٧ استدلالا على نية المشترع وتوصلا للتفسير الصحيح لعبارة «الإخلال بموجبات الوزير».