

النَّيَابَةُ الْعَامَّةُ بَيْنَ التَّبعيةِ وَالاستِقْلالِيَةِ: دراسة في التجربة الفرنسيَّة.

Public Prosecution between Dependency and Independence: A Study in the French Experience.

سفيان عبدلي

كلية الحقوق، جامعة بسكرة، (الجزائر)، abdellisofiane@gmail.com

النشر: 2020/12/31

القبول: 2020/12/20

الاستلام: 2020/11/13

ملخص:

لقد ارتبطت النيابة العامة تدرجيا بالسلطة التنفيذية بمبرر تنفيذ السياسة الجنائية للدولة؛ فتحدّد الحكومة معالم هذه السياسية وتكون مسؤولة عنها سياسيا أمام البرلمان، ولئن كان مؤكداً أن النيابة يجب أن تطبق السياسة الجزائية المحددة من قبل الحكومة، في إطار التبعية التدرجية، فإنه لا ينبغي إغفال أن أعضاء النيابة العامة هم في نهاية المطاف قضاة. ويتعين عليهم أن يتصرفوا بطريقة عادلة، محايدة وموضوعية فاستقلالية القضاء لا يكون باستقلال قضاء الحكم لوحدهم لكن باستقلالية قضاء النيابة العامة أيضا.

ومع أن فكرة تبعية النيابة العامة تسلسليا للسلطة التنفيذية مؤسسة بإحكام على منطق الشرعية الديمقراطية ويؤطرها مبدأ التوازن بين السلطات إلا أن التوجه السائد اليوم يذهب نحو إبعاد القضاء عن كل تلك التوازنات السياسية، ولا توجد رغبة - لا سيما لدى القضاء الأوروبي- في ربط مؤسسة القضاء بعالم السياسة وخاصة السلطة التنفيذية، وبفعل تأثير قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، لم يعد منقبلا اليوم وجود جهاز للنيابة العامة، ينتمي هيكلها للجهاز القضائي، ويخضع وظيفيا للسلطة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية: النيابة العامة؛ التبعية؛ الإستقلالية؛ السياسة الجنائية.

Abstract:

The prosecution was hierarchically linked to the executive authority with the justification for implementing the state penal policy; The government sets the parameters for this policy and is politically responsible to Parliament. While it has been stated that the prosecution should apply the penal policy defined by the government, within the framework of hierarchical subordination, it should not be forgotten that members of the prosecution are ultimately judges. They must act in

a impartial and objective manner because the judiciary's independence is not only that of judges but also that of members of the prosecution.

Although the idea of subordination of the prosecution to the executive power is firmly based on the logic of democratic legitimacy and framed by the principle of balance between the authorities. the prevailing trend today is to remove the judicial power from all these conflicts. Political, and there is no will - especially within the European judiciary - to link the judicial institution to a world of politics, especially executive power. Due to the influence of the decisions of the European Court of Human Rights, it is no longer acceptable today to have a public prosecutor structurally affiliated with the judiciary and functionally subordinate to the executive power.

Keywords: prosecution; hierarchical accountability; independence; penal policy.

مقدمة

مؤسسة النيابة العامة، الجهاز الأكثر إثارة للجدل، والأكثر تعقيدا وغموضا. عرفت العديد من الهزات⁽¹⁾ وصلت إلى حد التشكيك في انتمائها إلى سلك القضاء، بعد أن كان ذلك من المسلمات.

تاريخيا، عهد القانون إلى أعضاء النيابة العامة بالدفاع عن المصلحة العمومية. هم ليسوا قضاة *Des juges* بالمعنى الفني للكلمة، و لكنهم أعضاء في مؤسسة النيابة العامة، و أطراف أساسية في الدعوى الجزائية.

منذ القرن الرابع عشر عهد إلى المحامين بالدفاع عن مصالح الملك، نشأت مؤسسة قضائية للدفاع عن المصالح العامة للمجتمع، أعطيت لمنتميينها تسمية أعضاء النيابة العامة. إنهم الطرف الأكثر تميزا في الدعوى العمومية، والمدافع الأول عن المصلحة العامة. وهكذا، يكون القضاة *Les Magistrats* أعضاء النيابة العامة ممثلين للدولة أمام القضاء مدافعين بإسمها عن مصالح المجتمع⁽²⁾.

(1) Jean-François Renucci, (2009). Un séisme judiciaire : pour la Cour européenne des droits de l'Homme, les magistrats du parquet ne sont pas une autorité judiciaire. Recueil Dalloz. p. 600.

(2) بمعنى أدق، مصطلح *Le Magistrat* يشير هنا إلى كل شخص ينتمي إلى الجهاز القضائي، وتوكل له مهنية سلطة إحقاق - تطبيق القانون- (قاضي الحكم *Magistrat du siège*)، أو سلطة الالتماس -المطالبة- باسم الدولة (هم قضاة النيابة *Magistrats du parquet*)
J. SEGAUD, (2010). Essai Sur L'action Publique. Thèse pour le Doctorat. Université De Reims. p. 67.

إن هذا التمييز بين قضاة الحكم و النيابة أساسي و ذو أهمية بالغة⁽¹⁾. وكذلك، نجد البارون مونتسكيو في كتابه روح الشرائع (القوانين) يصف مؤسسة النيابة بقوله: "لدينا اليوم قانون رائع، فالأمير وضع على مستوى كل محكمة ضابطا ليتابع باسمه كل الجرائم..."⁽²⁾.

بقطع النظر، عن أصل مصطلح النيابة Parquet، فإنها اعتبرت في نظر الكثيرين "دركي القانون الجنائي"، المدافع عن المجتمع، حارسة المصلحة العامة و جهة الاتهام العام. إن مجرد إطلاق كل تلك التعبيرات عنها، يعكس أهمية وظائفها وبالنتيجة سلطاتها، وأيضا الحاجة المطلقة إليها⁽³⁾، وهكذا، انتقلت مؤسسة النيابة العامة لكل دول العالم إلى أن أصبحت جزءا من المنظومة القضائية للدول، مع الإختلاف في تفاصيل هيكلتها وتنظيمها.

تعد النيابة العامة إذن، ممثلة للدولة أمام الجهات القضائية⁽⁴⁾. وإذا ما دققنا في فكرة وجود نيابات عامة على مستوى كل المحاكم فإننا سندرك حتما أن قضاة هذا الجهاز هو مبعوثي الدولة لدى القضاء.

تجسد فكرة الدولة المجتمع ككل، فمنذ هجران فكرة العدالة الخاصة واقتضاء الإنسان لحقه بنفسه، ولدت النيابة العامة، وأضحت تلعب دور تمثيل الدولة والمجتمع، هذا الأخير الذي يكون نظامه العام مهددا بفعل الجريمة ومن خلال ذلك، يكون هدف الدعوى الجزائية هو حماية النظام العام أولا ثم تطبيق العقاب ثانيا. وبما أن الضحية ليست طرفا في الدعوى العمومية، فالنيابة العامة⁽⁵⁾ ليست صوتا للمجتمع فقط

(1) Sur cette distinction fondamentale: Roger Perrot, (2006). Institutions judiciaires. Domat. Montchrestien. Paris.

(2) Dans son ouvrage, L'esprit des Lois, en 1748, MONTESQUIEU écrivait: «Nous avons aujourd'hui une loi admirable, c'est celle qui veut que le Prince prépose un officier dans chaque tribunal pour poursuivre en son nom tous les crimes...».

MONTESQUIEU (Charles Louis de SECONDAT). De l'esprit des lois. Tome I. Livre VI. Chapitre VIII, p. 88.

(3) Segaud. op.cit. p.69.

(4) على المستوى الاصطلاحي، وفي مختلف القوانين الجزائية والإجرائية، نجد عبارات وكيل الجمهورية، وكيل الدولة، النائب العام، الوكيل العام... الخ. كل تلك المفاهيم تصب في خانة تمثيل الدولة صاحبة السيادة أو تمثيل المجتمع مانحها.

(5) النيابة العامة، طرف أصيل في الدعوى الجزائية وخصم فيها؛ لذا يطلق عليها بعض الفقه تسمية الخصم الشكلي، أو الخصم الشريف.

ولكن أيضا ممثلة للضحية الذي يبقى في الأخير عضوا داخل المجتمع المتضرر⁽¹⁾.

ولا جدال في أنّ النيابة العامة نشأت وترعرعت، تاريخيا، في أحضان السلطة التنفيذية. غير أن جهاز النيابة العامة ورغم إنتمائه، إلى السلطة القضائية، إلا أنه يتميز بتبعيته تدرجيا للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل. هذا الإنتماء للسلطة التنفيذية، ورغم مبرراته النظرية والعملية، إلا أنه كان محلّ إنتقاد شديد من قبل الفقه لتأثيره على إستقلالية السلطة القضائية، وهو ما أدى في كل مرة إلى المناداة بإستقلالية هذا الجهاز عن السلطة التنفيذية وإعادة النظر في الدور الذي يلعبه داخل الدولة.

أهمية موضوع البحث.

تتجسد أهمية موضوع البحث في أنه يسلط الضوء على المركز القانوني لوحد من أكثر الأجهزة داخل السلطة القضائية حساسية وهو جهاز النيابة العامة. وفي ظلّ النطاق الواسع للسلطات التي يتمتع بها داخل الدولة، كان لزاما البحث في واقع هذا الجهاز بين إعتباره أداة بيد السلطة التنفيذية أو أنه ممثل وحامي مصالح المجتمع أمام القضاء، وتبرز أهمية موضوع البحث أكثر فأكثر، بالنظر للتوجّه الأوروبي السائد نحو ضمان إستقلالية جهاز النيابة العامة بوصفه جزء من الجهاز القضائي ككل كما سنحلله من خلال هذه الورقية البحثية.

أهداف البحث.

تهدف معالجة المشكل البحثي لهذه الدراسة وما يتفرع عنه من تساؤلات للوصول لعدة أهداف لعل أبرزها:

- الكشف عن المبررات القانونية والسياسية، التي سوّغت تكريس فكرة تبعية النيابة العامة كجهاز قضائي إلى السلطة التنفيذية.
- تحليل أبرز العوامل المؤثرة في تطوّر مؤسسة النيابة العامة، على الصعيدين الفرنسي والأوروبي.
- محاولة قياس مدى تأثير تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية على إستقلالية السلطة القضائية وعلى سير الدعوى الجزائية أمام المحاكم.
- محاولة تفكيك الأسس التي تستند عليها فكرة تبعية جهاز النيابة العامة للسلطة

(1) Segaud, op.cit. p.71.

التنفيذية والبحث عن أساس جديد لسدّ هذه الثغرة وتكريس إستقلالية هذا الجهاز.

مشكلة البحث

نظرا لأهمية موضوع البحث، فإنه يثير العديد من الإشكالات. وهكذا، يبدو منطقيا التساؤل عن دور هاته المؤسسة في حياة القضاء وعن خلفيات ما يثار حولها من إشكالات. ومناطق المشكل الذي تثيره مؤسسة النيابة العامة هو النطاق الواسع للسلطات ذات الطابع القضائي التي تتمتع بها داخل الدولة، والماسّة بحرمات وحرّيات الأشخاص، في ظلّ تبعيتها للسلطة التنفيذية.

فالأصل أن السلطة القضائية المستقلة هي الضامن الأساسي لحقوق وحرّيات الأشخاص، وتتمتع لهذا الغرض بكل السلطات التي يخولها لها النصوص الدستورية والقانونية.

ولعل التساؤل الرئيسي لهذه الدراسة يتعلق بمدى تأثير تبعيّة النيابة العامة للسلطة التنفيذية على إستقلالية السلطة القضائية؟ ويتفرع عن هذا المشكل البحثي عدة تساؤلات أبرزها:

- هل مؤسسة النيابة العامة تعتبر سلطة قضائية بالمفهوم الفني للمصطلح؟
- هل تبعية النيابة العامة ضرورة حتمّتها دورها في تنفيذ السياسة الجزائية؟
- ماهي علاقة النيابة العامة بدواليب السياسة الجزائية للدولة؟
- ما مستقبل هاته المؤسسة في ظلّ التحولات الأوروبية الجديدة؟

المنهج المعتمد

بُغية الوصول إلى الأهداف المأمولة من البحث، ومعالجة المشكل البحثي لهذه الدراسة وما يتفرع عنه من تساؤلات، فرضت طبيعة الموضوع على الباحث إستخدام المنهج التحليلي قصد تحليل مختلف النصوص القانونية، وكذا لتحليل الأسس التي إعتدتها قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ذات الصلة بموضوع الدراسة. ولكون الأمر يتعلق بدراسة الوضع القانوني لمؤسسة النيابة العامة في فرنسا على ضوء التحولات الأوروبية الجديدة، فكان لا بد من إستعمال أسلوب المقارنة في تحليل المركز القانوني لجهاز النيابة العامة مقارنة للنظام الفرنسي مع الإلتزامات الأوروبية. كما لا يخلو الأمر من إستعمال المنهج الوصفي لا سيما في عرض بعض المفاهيم والتعريفات المرتبطة بموضوع البحث.

خطة الدراسة

سنحاول من خلال هذه الدراسة الجواب عن هاته الإشكاليات من خلال:
 المطلب الأول: إرتباط النيابة العامة بالسلطة التنفيذية.
 المطلب الثاني: استقلالية جهاز النيابة العامة.
 المطلب الثالث: مستقبل النيابة العامة وفقا للمفاهيم الأوروبية الجديدة.

المطلب الأول

إرتباط النيابة العامة بالسلطة التنفيذية.

أصبح لجهاز النيابة العامة موقع هام ضمن نظم العدالة الجزائية الحديثة حيث أصبحت تمارس أدوارا جديدة ومختلفة لم تكن تعرفها من قبل. وهكذا، تمارس النيابة العامة دورها الكلاسيكي كجزء من الجهاز القضائي من خلال تطبيق القانون (الفرع الأول) غير أن التطورات المتسارعة للمجتمع وإتساع نطاق الجرائم وتعقيدها فرضت إسناد أدوار مستجدة للنيابة العامة لا سيما في مجال تنفيذ السياسة الجزائية للدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المطالبة بتطبيق القانون

تتجسد سلطات النيابة العامة في متابعة مرتكبي الجرائم بمفهوم قانون العقوبات والقوانين المكملة له، وتطالب أمام القضاء الجزائي بتطبيق العقاب عليهم. وباعتبار أن النيابة العامة تمثل الدولة فإنها تطالب بحق هاته الأخيرة في العقاب والقصاص من الجاني طبقا للقانون. ويفصل القاضي الجزائي في مدى حق الدولة في عقاب المتهم بالإدانة أو بالبراءة.

وهكذا، تحرك النيابة العامة الدعوى العمومية وتختار لها شكل السير فيها، وتباشر كل إجراءاتها وتضمن سير هاته الدعوى وممارسة طرق الطعن، لغاية استصدار حكم نهائي فيها. ولاحقا تسهر على تنفيذ الأحكام العقابية. وبهذا تكون النيابة العامة طرف أصيلا ومتميزا في تركيبة الجهات القضائية الجزائية على وجه الخصوص.

أما أمام الجهات القضائية المدنية، فدور النيابة العامة لا يقل أهمية. فهي تتدخل كطرف أصلي أو منظم أو تلقائياً، للدفاع عن النظام العام ولها حق إبداء الرأي القانوني والمطالبة بتطبيق القانون بشكل ما على النزاع بين الأفراد أو الخواص. وهي بذلك تمارس الدعوى العمومية حتى أمام القضاء المدني، فإذا تفحصنا القضايا الواجب إيلاؤها بها نجدها تتعلق كلها بقضايا تكون الدولة أو إحدى جماعاتها الإقليمية طرفاً فيها أو قضايا تمس بالسير الحسن لإحدى مؤسسات الجمهورية وهو القضاء: كتنازع الاختصاص بين القضاة ورد القضاة. أو بقضايا تتعلق بالنظام العام: مثل الإفلاس والتسوية القضائية (فالتفليس التدليسي مجرم ومعاقب عليه...)، المسؤولية المالية للمسيرين الاجتماعيين (الاستيلاء على مال الشركة بطريق الغش مجرم...)، حماية ناقصي أو عديمي الأهلية (الاستيلاء على تركة بالغش قبل قسمتها مجرم...)، الحالة المدنية والطعن بالتزوير. وكلها تمس بالنظام العام المحمي وجوباً من الدولة. ومن تدخل النيابة في المجال المدني، تتخذ لاحقاً، بشأن الدعوى العمومية، ما بدا لها مناسباً، وفي كل هاته الحالات، فإن دور النيابة العامة هو البحث عن تطبيق أحسن للقانون ولعب دور أساسي للحفاظ عن النظام العام والدفاع عنه وحمايته من كل مساس به وهو في الأصل الدور الأساسي المنوط بالدولة في حد ذاتها تمارسه عن طريق ممثليها.

تعمل النيابة العامة، أيضاً، بتدخلها في تنفيذ الأحكام القضائية المدنية وكل السندات التنفيذية فتتدخل في المصادرة والحجز وكسر الأقفال، وهي بذلك تتدخل إلى جانب المستفيد من السند التنفيذي لمساندته، وبذلك تكون الدولة قد وفّت بدينها أو بالتزاماتها نحو المستفيد من السند التنفيذي الصادر باسم الشعب.

في المادة الجزائية، تطالب النيابة العامة من قاضي الحكم الجزائي تطبيق العقوبة المقررة بنص القانون، وهي بذلك تلعب دور مبعوث المشرع لدى القضاء أو بعبارة أخرى تنوب عن سلطة التشريع في الدولة وتطالب بإنفاذ القانون أو تعمل على تقديم تفسير معين لنص قانوني ما⁽¹⁾.

(1) لا يمكن اختصار دور أعضاء النيابة في مجرد تمثيل المشرع أمام المحاكم. فهم ليسوا أداة لتفسير القانون ولا يقتصر دورهم على ذلك فقط. مع ذلك، فإن تقديمهم لتفسير معين للنص القانوني يعد بمثابة مطالبة لتطبيق أحسن للقانون وهذا ما يدعم فكرة الدولة القانونية ويعتبر مساهمة من النيابة في تحقيقها.

وعلى عكس الاعتقاد السائد، فمن الخطأ تماما الاعتقاد أن دور النيابة ينحصر في المطالبة أمام قضاء الحكم بتطبيق العقوبة، أبدا. بل، إن النيابة العامة نفسها التي تابعت المتهم بجرم و أخلته على المحاكمة قد تطالب خلال جلسة المحاكمة ببراءة المتهم⁽¹⁾ متى ظهرت أدلة أو قرائن قوية تنفي عنه التهمة. وهكذا، فإن صفح الضحية في بعض الجرائم التي تنقيد بها سلطة النيابة في المتابعة بشكوى الضحية يضع حدا للمتابعة الجزائية، فلا يسع النيابة العامة في هاته الحالة إلا إن تطالب بتطبيق القانون ولا يمكنها أن تتمسك بالإدانة. كذلك، إذا تبين خلال الجلسة إن المتهم بالسرقة مثلا هو من أصول الضحية أو فروعها أو زوجها فإن النيابة تطالب حتما ببراءة المتهم تطبيقا للقانون الذي لا يعاقب على الفعل في حد ذاته إذا ما تم بين هؤلاء. فمشروع الجمهورية هو الذي قدر ووضع تلك الاستثناءات و راعى مصالح المجتمع، و نيابة الجمهورية يتعين عليها التمسك بها والتصرف باسم القانون وحماية المصلحة العامة، وبالتالي صيانة المجتمع.

الفرع الثاني

تنفيذ السياسة الجزائية للدولة

(1) متى تبين للنيابة من خلال المرافعات التي تدور في الجلسة أن المتهم غير مذنب أو أن الأدلة الموجهة ضده غير كافية أو يشوبها شك فلها أن تطالب ببراءته. إن النيابة هي المدافع الأول عن القانون وعن المصلحة العامة للمجتمع وليس من مصلحة المجتمع إدانة بريء أو تبرئة مدان، إن المجتمع يبحث عن الحقيقة فقط.

ففي فرنسا مثلا، قضية "أوترو" L'affaire Outreau، والتي تم وصفها بـ"الرعب القضائي" وبالقضية "الأكثر كارثية" في تاريخ القضاء الفرنسي، قام قاضي التحقيق Fabric Burgaud بإيداع 12 شخصا في الحبس الاحتياطي بتهمة التعدي الجنسي ضد قصر، مستندا على مجرد "أقوال أطفال". وبعد سنوات، برأتهم محكمة جنايات باريس بتاريخ 2005/12/1 في جلسة ستنقى في ذاكرة القضاء الفرنسي لعشرات السنين، حيث طالب النائب العام لدى محكمة الاستئناف بباريس "باسم العدالة" ببراءة المتهمين، وتخلّى حينها محامو الدفاع عن "حقهم" في المرافعة لصالح المتهمين وانضموا إلى النيابة العامة. وبعد صدور الحكم، اعتذر رئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير العدل علنيا لكل واحد من المتهمين باسمه. قدم الرئيس الفرنسي اعتذاره قائلا: "باسم العدالة التي أنا حارسها، أعتذر عن كارثة غير مسبوقة". لتفاصيل أكثر حول هذه القضية، أنظر:

L. Dibos, D. Duran, E. Francois, (2006). Grandes erreurs judiciaires. Editions Prat.

تتمتع النيابة العامة بسلطة الملائمة أو كما تسمى لدى الفقه بـ مبدأ ملائمة المتابعات⁽¹⁾. ومع هذا، فقد تتلقى تعليمات من وزير العدل بمباشرة متابعات ما أو بحفظ أخرى.

إن تبعية وارتباط النيابة العامة بالسلطة التنفيذية (وزير العدل) يجد له مبررا موضوعيا وهو تنفيذ السياسة الجزائية للدولة. ويطرح في الآن ذاته التساؤل حول مستقبل النيابة العامة و استقلاليتها⁽²⁾.

إذن، فالسبب الوحيد والأساسي لتبني نظام التبعية التدريجية هو السماح لقضاة النيابة العامة بالدفاع بفعالية عن سياسة جزائية يحدد معالمها المشرع وتصنعها الحكومة، وكذلك ضمان التحام هذه السياسة على كل المستويات وعبر كامل التراب الوطني⁽³⁾.

من حيث المفهوم، فمصطلح «السياسة الجزائية-Politique pénale» حديث نسبيا⁽⁴⁾. وفي حقيقة الأمر لم يفرض هذا المفهوم وجوده إلا في السنوات الأخيرة، وهو لا يعنى فقط بالدعوى العمومية ولكن أيضا تطبيق العقوبات. ولطالما ارتبط أقول هذا المصطلح بمصادقية العدالة. كثيرا ما ناقشت المؤلفات الكلاسيكية للإجراءات الجزائية مسألة ملائمة المتابعات وقدرة النيابة العامة على التصرف أو البقاء

(1) تطور مبدأ ملائمة المتابعات نحو "ملائمة شرعية" Une opportunité légale بمعنى نظام ملائمة يسمح بمراقبة وإظهار شفافية كبيرة. أو بفكرة أخرى، نحو نظام شرعية مختلف يؤدي حقيقة نحو الالتزام بمتابعات للجرائم الأكثر خطورة و بوضع خيارات إجرائية متنوعة بالنسبة للجرائم الأقل خطورة. ومنذ تبني المشرع الفرنسي مبدأ "الآلية الإيجابية الجزائية" وإدخاله في المادة 1-40 من قانون الإجراءات الجزائية أدى ذلك إلى حلول مفهوم «الإجابة الجزائية» مكان مصطلح «ملائمة المتابعات» فهذا الأخير أضحي لا يستجيب لمتطلبات التحولات الجديدة، فأصبح ينظر إليه على انه جامد. فالحديث اليوم هو عن "الشرعية" و عن "الإجابة الجزائية" لتحديد نظام المتابعات الجزائية. كل هذا من أجل هدف وحيد وهو المساواة بين المتقاضين أمام القانون.

Édouard Verny. Procédure Pénale. 6e édition. Dalloz. 2018. p.177-178.

(2) La Loi du 9 mars 2004 (article 63) (le nouvel article 30 du CPP dispose en effet que: «Le Ministre de la Justice conduit la politique d'action publique déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République. A cette fin, il adresse aux magistrats du Ministère public des instructions générales d'action publique».

(3) J. Volff, (1998). Le Ministère Public. Collection. Que sais-je ?. PUF. Paris. p.31.

(4) بموجب المادة 135 من الدستور الجزائري، فالحكومة مسؤولة أمام البرلمان. و تنص المادة 20 من الدستور الفرنسي، أن وزير العدل وأعضاء الحكومة يحددون و يقودون سياسة الأمة وهم مسؤولون عنها أمام البرلمان. إذن فالدستور يحدد من يتحكم في تحديد مفهوم المصلحة العامة.

ساكنة⁽¹⁾، ولم تستعمل مع نفس المفهوم لـ السياسة الجزائية، وأحيانا كان يشوبها الغموض مع بعض المفاهيم المجاورة.

يصعب كثيرا تحديد مفهوم دقيق للسياسة الجزائية. ومرد ذلك إلى صعوبة تمييزها عن "السياسة الجنائية- Politique criminelle" وعن "السياسة العمومية - Politique publique".

كثير من المؤلفين يحددون مفهوما للسياسة الجزائية بالرجوع إلى معطيات مفهوم السياسية الجنائية⁽²⁾، فيعرفونها بأنها: مجموع المناهج التي من خلالها تحمي الدولة الأشخاص والممتلكات وكذلك حقوقهم الطبيعية. في حين، يعرفها الأستاذ: Kleinsrod بأنها: معرفة الوسائل التي من خلالها يجب على المشرع، في إطار الأحكام الخاصة بكل دولة، الوقاية من الجرائم و حماية الحقوق الطبيعية لأفراده. أما الأستاذ Feuerbach يذهب إلى: أن السياسة الجنائية هي حكمة الدولة المسيرة للقوانين. أما السيدة Christine Lazerges فتقترح تعريفا للسياسة الجنائية بأنها: التفكير الإيستمولوجي-العلمي- حول الظاهرة الإجرامية، أو فك تشفير الظاهرة الإجرامية واستعمال الوسائل المتاحة لمكافحة التصرف المنحرف والإجرامي. بوجه عام، فالسيدة Lazerges ترى بأن السياسة الجزائية علم وفن يندرج ضمن نظام السياسة الجنائية وتتضمن مجموع الإجراءات التي من خلالها يقوم الهيكل الاجتماعي بتنظيم إجابات حول الظاهرة الإجرامية⁽³⁾.

أما التمييز بين السياسة الجزائية والسياسة العمومية، فيمكن أن نعرف أولا السياسة العامة بأنها: القيادة السياسية والإدارية للشؤون العامة. أو بأنها: برنامج عمل يعهد به إلى سلطة أو عدة سلطات عامة أو حكومية.

بالنسبة للأستاذ Delmas-Marty فالسياسة الجزائية تصبح سياسة عامة مثل غيرها، طالما أنها تعود إلى الحكومة طبقا للمادة 20 من دستور 1958⁽⁴⁾ التي تنص: على أن الحكومة تحدد وتقود سياسة الأمة. وهذا يؤدي بنا للقول إلى أنه إذا ما كانت

(1) Laurence SIMMAT-DURAND (1996). Le parquet et l'opportunité des poursuites. Gazette du Palais. p. 649-452.

(2) Christine LAZERGES (1992). Les problèmes actuels de la politique criminelle, in Problèmes actuels de science criminelle, vol. V, PUAM, p. 93-94.

(3) Segaud, op.cit. pp. 394.395.

(4) L'article 20 dispose que: «le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation».

الحكومة لها سلطة توجيه ومراقبة السياسة الجزائية فهي تتصرف فيها بطريقة مشابهة مع السياسات العمومية الأخرى التي تقودها. وبهذا، تقترب السياسة الجزائية من السياسات العمومية الأخرى وهو ما يسمح بتوسيع مفهوم السياسة الجزائية إلى كل تصرف للسلطات العامة في الدولة في المادة الجزائية، وعليه فتسيير التقلبات الجنائية يحمي الأمن العمومي.

حسب الأستاذ Engueleguele فرهان العدالة هو في تلك النصوص المنشورة في المادة الجزائية، والتي تفهم، كترجمة لرغبة دائمة، في تجديد هندسة وأساليب عمل مرفق القضاء. حسب هذا التحليل فالقضاء يصبح شيئاً عمومياً، والسياسة الجزائية، بقوة الأشياء، تصبح سياسة عمومية، لكن دون أن تصنف في نفس المستوى مع مثيلاتها⁽¹⁾.

المفاهيم الأخرى المجاورة لمفهوم السياسة الجزائية كمفهوم "السياسة الجنائية" و"السياسة العمومية" حسب الأستاذ Julie Segaud⁽²⁾ في أطروحته تأتي لتكوين مفهوم للسياسة الجزائية. فهذا المفهوم ظهر بطريقة مستقلة تحت قوة الظروف وتحت حماية مبادئ كبرى في قانوننا، لعل أبرزها استقلالية القضاء ومساواة الجميع أمام القانون. إن الدعوى العمومية أصبح ينظر إليها كقطعة تدخل في تركيب السياسة الجزائية، وهاته الأخيرة تبدو كشبكة من القرارات والتصرفات المتناسكة والتي تفعل الإجابة الجزائية حول الظاهرة الإجرامية. إنها: مجموعة ميكانيزمات (آليات) للمتابعات، لمعالجة ولقمع الجرائم فعلاً في مجتمع ما. وهكذا، تكون السياسة الجزائية هي سياسة النشاط العمومي وتتعلق بتنسيق العمل بين نشاط النيابة العامة ونظام ملائمة المتابعات. وترجع إلى التعليمات التي تتلقاها من وزير العدل طبق للمادة 36 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي، في تأطير نشاط النيابة العامة. هذا هو التعريف الذي اقترحه لجنة العدالة الجنائية وحقوق الإنسان قبل سنوات قليلة⁽³⁾.

إن استراتيجية النشاط العمومي ليست هي السياسة الجنائية، إنها عنصر فقط من عناصر السياسة الجزائية. من وجهة النظر هاته، تتميز السياسة الجزائية بمضمون

(1) Stéphane Engueleguele, Les politiques pénales (1958 - 1995). L'Harmattan. Paris, 1998.

(2) Segaud. op.cit. pp. 398-399.

(3) Xavier Rousseau, La répression de l'homicide en Europe occidentale (Moyen-Age et Temps modernes), in :Genève, vol.19. Avril 1995, p. 123.

يحتوي على عناصر القرار الذي يصدره المسؤولون عن قيادة السياسة الجزائرية. السياسة الجزائرية تعني أيضا الاستراتيجية الشاملة للنشاط في المادة الجزائية، وتتبع هدف يتطابق والتوجهات الكبرى للسياسة الجنائية، والذي يكافح الظواهر الإجرامية والمنحرفة⁽¹⁾. في مقام ثان، فإن "السياسة الجزائرية" و"قرار السياسة الجزائرية" تتجهما الممارسات العملية للمؤسسات الجنائية⁽²⁾.

من حيث الأهداف، وبوجه عام، ترمي السياسة الجزائرية إلى أهداف قمعية كلاسيكية تتمثل في: البحث عن مرتكبي الجرائم ومتابعتهم واستصدار أحكام ضدهم وتنفيذ الأحكام العقابية في حقهم. وهناك أهداف أخرى للسياسة الجزائرية من خلال آليات ومناهج ونتائج يعهد إلى النيابة العامة تحقيقها تتمثل في الوقاية من الجرائم⁽³⁾، الوساطة الجزائرية⁽⁴⁾ وحماية الضحايا⁽⁵⁾.

أما فيما يخص قرار السياسة الجزائرية فإن دراسته تعني دراسة القرارات المتولدة في كل مرة ودورها خلال مرحلة سريانها فهي التي تشكل نظام السياسة الجزائرية. إن قرار السياسة الجزائرية هو الإجابة المقدمة من خلال نظام التقرير الجزائي حول مسألة اجتماعية تعتبر كإشكالية جزائية. وهو يمتاز بخاصيتين أساسيتين: ارتباطه بالنظام التقريري الجزائي فهو ينتج في داخله، وبإدراجه في كوكبة القرارات والنشاطات العمومية التي تؤسس للسياسة الجزائرية.

حسب الأستاذ J. Chevallier لا يوجد قرار سياسية جزائية إلا في إطار نظام تشارك فيه كل الهيئات الجزائية⁽⁶⁾. فيعتبر هذا القرار مندرجا ضمن كوكبة القرارات

(1) Madeleine Grawitz, Jean LECA, Traité de science politique, Vol. 4. PUF, 1985, p. 12.

(2) Segaud. op.cit. p.400.

(3) تسعى الدولة من خلال مؤسساتها القضائية إلى تجنب تجدد الجرائم.
(4) سياسة الوساطة الجزائرية تمثل في الحقيقة، صيغة للإجابة الجزائرية، أذكى من العقوبة (القمع)، فهي تقدم إجابة منطقية ومتناسكة عن الجرائم، في إطار الأهداف المتوخاة للسياسة الجزائرية، والجواب الذي تقدمه يتكيف مع تطلعات الضحايا قبل كل شيء. ويعتبر هذا النظام من أذكى الأنظمة التي تحل الكثير من الإشكاليات الجزائرية في أي مجتمع.

(5) إن السياسة الجزائرية لا تحمي فقط النظام الاجتماعي بل تركز أيضا على حماية الضحايا. فهؤلاء ينتظرون من العدالة إجابات عن الجرائم المرتكبة، وهاته الإجابات تعين أن تكون سريعة ومتنوعة، ليس فقط في نظر مرتكبي الجرائم ولكن حتى في نظر الضحايا. إن موضوع السياسة الجزائرية هو تحديد التوجهات الكبرى وضبط الأهداف ذات الأولوية، فمن خلال وجهة النظر هاته، تبدو السياسة الجزائرية كمهمة أو وظيفة جديدة للنيابة العامة.

(6) J. Chevallier, (1994). Science administrative. PUF. p.489.

التي هو مرتبط بها. بوجه عام، هناك تداخل بين عمل المشرع الجزائري وبين هيئات جزائية مختلفة.

إن تقرير السياسة الجزائية -تقريباً- هو ذو طبيعة تشريعية: فالمبدأ هو شرعية الجرائم والعقوبات والدستور، يضع ضمن المجال التشريعي، القانون الجزائري والإجراءات الجزائية. لكن، القرار - قرار السياسة الجزائية- يمكن تقييمه بشكل مختلف، لأنه يندرج ضمن سلسلة من القرارات *Une série décisionnelle*. بالتأكيد، هي من صنع الإدارة⁽¹⁾. لكن، ألا يمكن تصور قرار سياسة جزائية تصنعه الحكومة وتقوده النيابة العامة لكن دون تبعية؟

على حد تعبير الأستاذ Jean Volf, هل يمكن للنيابة العامة أن تكون في نفس الوقت خادماً لسيدتين: القانون من جهة، والحكومة من جهة أخرى؟ يجيب النائب العام لدى محكمة تولوز (في فرنسا) بأن: النظام الديمقراطي يفرض ألا تكون للحكومة مصلحة أخرى غير تطبيق القانون. وهذا هو الواقع في أغلب القضايا. مع ذلك، ففي بعض القضايا الخاصة يمكن أن يظهر التناقض بين إرادة الحكومة وبين احترام القانون⁽²⁾.

هناك حل يدعو أصحابه إلى قطيعة بين مؤسسة النيابة العامة والقضاء. وذلك باستحداث جهاز من الموظفين تابعين للسلطة التنفيذية، يمثلون مصالح الحكومة، ويتساوون مع بقية أطراف الدعوى الجزائية. بالنسبة للأستاذ Jean Volf لا يجب الخلط بين المبدأ الإجمالي "المساواة بين الأسلحة" المكرس من قبل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وبين المساواة في الوضع القانوني⁽³⁾. إن ممثل المجتمع والمدافع عن المال والحق العام لا يمكن وضعه على نفس الخط مع ممثل المصالح الخاصة. بالإضافة إلى أن تبني مثل هذا النظام لا يعني أنه يؤدي إلى ضمان استقلال القضاء فقد لا تمرر أمام القضاء إلا القضايا التي تختارها الحكومة عن طريق موظفين يطبقون بصرامة تعليمات الإدارة المركزية ويفتقرون لثقافة الاستقلال.

حل آخر، يدعو أصحابه (وأكثرهم من المنظمات المهنية للقضاة)، لقطع صلة التبعية التدرجية بين وزير العدل والنيابة العامة وربطها برئيسها

(1) Segaud. op.cit. p.400.

(2) Volf. Op.cit. p. 83.

(3) Ibid. p. 84.

الطبيعي النائب العام لدى محكمة النقض، فيصبح هذا الأخير نائبا عاما للجمهورية مكلف على المستوى الوطني بمهمة حماية القانون ومدير المتابعات العامة ويمتلك الإدارة التقنية للنيابات العامة في كل مجالاتها وسلطات السهر على مجموع قضاتها، بالإضافة إلى تسوية النظام الأساسي لقضاة النيابة بمثيله لزملائهم قضاة الحكم. نظريا، يوفر هذا النظام استقلالية تامة لقضاة النيابة في مواجهة السلطة التنفيذية وفي نفس الوقت الحفاظ على وحدة النيابة وتجانس الدعوى العمومية على المستوى الوطني والإقليمي. ومع ذلك هنا إشكالتين عميقتين ليس من السهل الإجابة عنهما: الأولى تتعلق بالشرعية الديمقراطية للنائب العام لدى محكمة النقض⁽¹⁾. فشرعية قضاة النيابة لا تسمح لهم بالتدخل في تحديد السياسة الجزائية: فهل للنائب العام وهو قاض محترف الحق في تحديد السياسة الجزائية وقيادتها على المستوى الوطني؟ الجواب بالتأكيد سيكون بالنفي. فسياسة الأمة تحددها وتقودها الحكومة بنص المادة 20 من الدستور الفرنسي كون الحكومة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان عن تلك السياسة⁽²⁾.

إن النائب العام لدى محكمة النقض وبوصفه قاض مستقل، لا يمكن أن يحدد معالم هاتاه السياسة ولا أن يكون مسؤولا عنها أمام البرلمان. عكس وزير العدل، المسؤول سياسيا، أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان عن تلك السياسية المنتهجة.

وهكذا، لا يمكن اقضاء السلطة التنفيذية التي تستمد شرعيتها من العملية الديمقراطية من تقرير السياسة الجزائية والعمل بها بكامل التراب الوطني للدولة، وبالنتيجة فلا يمكن قطع الصلة بين النيابة العامة والسلطة التنفيذية لكون قضاة النيابة العامة هم في نهاية المطاف مبعوثي الحكومة لدى القضاء والمنوط بهم تنفيذ السياسة الجزائية والتي تحدد معالمها الحكومة.

(1) يستمد القضاة (الحكم و النيابة) شرعيتهم من طريقة توظيفهم و تعيينهم و في نفس الوقت من قوانين الجمهورية، فجاحهم في مسابقة وطنية ضمانه للاختيار على أساس الكفاءة و تعيينهم بعد ذلك من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير العدل (أي من قبل من هم منتخبون من طرف الشعب) و يحدد الدستور و القوانين العادية و العضوية (أي النصوص الشرعية الصادرة عن الأمة و التي هي تعبير عن إرادتها) اختصاصاتهم و سلطاتهم.

(2) Volf. op.cit. p. 81-86.

المطلب الثاني

استقلالية النيابة العامة

الأصل أن تكون النيابة العامة، كجهاز قضائي، مستقلة في مواجهة كل سلطات الدولة، وخاصة السلطة التنفيذية. وكذا في مواجهة المتقاضيين والمجتمع المدني بشكل عام وكذا في علاقتها بالمحاكم. ولا يمكن لأي وزير في الحكومة إعطاء أوامر أو تعليمات لقضاة النيابة ولا لأي عضو من أعضائها. كذلك ولاية الجمهورية في ولاياتهم ليس له أدنى سلطة على وكلاء الجمهورية ولا النواب العاملين. ولا علاقة للبرلمان كسلطة بالنيابة العامة.

إن التبعية التدريجية للنيابة العامة لوزير العدل حافظ الأختام، يدفعنا للقول بأنها تمثل السلطة التنفيذية كذلك. غير أن أبرز مظاهر استقلالية أعضاء النيابة العامة هو الكلمة الحرة في الجلسة *la liberté de parole* كما تتميز بعدم انقسامها وكذا استقلاليتها عن قضاة الحكم وعن الطرف المتضرر وأخيراً، عدم مسؤوليتها.

وهكذا، تنص المادة 05 من أمر 1958/12/22 (من الدستور الفرنسي) على أن: {قضاة النيابة العامة يخضعون لإدارة ورقابة رؤسائهم التدرجيين، تحت سلطة وزير العدل، حافظ الأختام. أثناء الجلسة الكلمة حرة⁽¹⁾. هذا مع استثناء النيابة العامة لدى محكمة النقض.

بهذا، تكون لوزير العدل سلطة مزدوجة على قضاة النيابة فتتص المادة 30 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي⁽²⁾ على أنه: "يرسل إلى قضاة النيابة العامة تعليمات عامة⁽³⁾ حول الدعوى العمومية"⁽⁴⁾. و"يمكنه أن يأمر بتعليمات مكتوبة

(1) Ce principe est énoncé à l'article 5 de l'ordonnance du 22 décembre 1958: «Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Garde des Sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre».

(2) Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.

(3) يجب دائماً، أن نتذكر بأن عضو النيابة العامة هو "قاض" في نهاية المطاف. بالتالي، فهو لا يطبق التعليمات بشكل حرفي ولا بطريقة آلية؛ لا بد له قبل ذلك أن يفسرها ثم يكيفها مع الوقائع، وبالنتيجة فهو يقوم بعملية مطابقتها للقانون ولا يمكنه بأي حال من الأحوال تطبيق مناشير وزارية تتناقض مع قانون ما أو حتى مع المبادئ العامة للقانون. فما سر ثقافة الخضوع التي تغطي على جل ممثلي الحق العام في بلادنا؟؟

(4) وفي هذا الشأن، هناك تقليد في فرنسا يسمى بالمناشير الوزارية العامة.

وموجهة إلى ملف الإجراءات بمباشرة متابعات أو بالمبادرة بمتابعات⁽¹⁾، أو بإخطار الجهات القضائية المختصة كتابيا بما يبدو له ملائما من طلبات في قضايا معينة⁽²⁾.

بعبارة موجزة، فوزير العدل يفرض على مجموع قضاة مؤسسة النيابة العامة مفهومه للمصلحة العامة.

من جهته، النائب العام لدى محكمة الاستئناف، يسهر على تطبيق هاته المصلحة العامة في نطاق اختصاص المجلس القضائي، ويشرف على نشاط وكلاء الجمهورية في المحاكم التابعة له ويقود سياسة الدعوى العمومية. وهكذا، يتعين على وكلاء الجمهورية أن يرأسوا النائب العام بتقرير عن نشاط وسير النيابة⁽³⁾.

مع ذلك، يبدو أن سلطة الملائمة⁽⁴⁾ التي يتمتع بها وكيل الجمهورية تسمح للنيابة بأن تختار، حسب الظروف، التماس تطبيق قانون ما، أو بعدم التماس ذلك وهذا لتفادي مساوئ أكبر بكثير من مساوئ عدم تطبيقه. إن ذلك قرار سياسي، لا يمكن قبوله دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية في الدولة؛ إن المشروعية الدستورية هي التي تدعو ممثلي النيابة العامة إلى التقيد بالتدرجية الهرمية. ولكن، سلطة الدعوى الجزائية لا يمكن أن تخضع للسيطرة التامة عليها بهذا الشكل. وبهذا المعنى، منحت للنيابة العامة سلطة خالصة، بوصفها سلطة قضائية⁽⁵⁾. وهكذا، فالنيابة العامة بإمكانها إجراء متابعات بدون انتظار أوامر رؤسائها أو حتى عكس تلك الأوامر، فنظام المتابعات حر تباشره النيابة دون تعليمات أو حتى بعكس التعليمات التي تتلقاها.

(1) وهكذا، يكون القانون 204-204 المؤرخ في 2004/3/9 قد ألغى كل إمكانية لوزير العدل في توجيه تعليمات بعدم المتابعة. لاسيما فيما أصبح يعرف في فرنسا بـ: "القضايا الخاصة". فضلا أن التعليمات يجب أن تكون مكتوبة وتودع في ملف الدعوى. وهكذا تصبح الأوامر الشفهية بطريق الهاتف أو بغيره مجردة من أي قوة إلزامية.

(2) «il peut lui enjoindre par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes».

(3) Segaud. op.cit. p.80.

(4) إن مفهوم ملائمة المتابعات مرتبط بمفهوم المصلحة العامة.

(5) النيابة العامة الفرنسية، وفق مفهوم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ليست سلطة قضائية بالمعنى الدقيق كونها تفتقر لضمانة الاستقلالية عن وزير العدل.

Par une décision remarquée n° 3394/03 du 10 juillet 2008 (Medvedyev et autres c / France) et pour le moins surprenante au regard des principes, la Cour européenne des droits de L'homme a indiqué que le Procureur de la République appartenant au corps du Ministère public, n'était pas une autorité judiciaire.

وبالعكس، فإذا ما رفضت النيابة إجراء المتابعات رغم التعليمات الموجهة إليها، فلا يمكن للرؤساء الحلول محلها وإجراء تلك الملاحقات مكانها. مثلا، أن يوجه النائب العام تعليمات إلى وكيل الجمهورية تمنعه من مباشرة الدعوى العمومية، مع ذلك فوكيل الجمهورية بإمكانه التصرف وإخطار الجهة القضائية الجزائية بإحالة الملف إليها. وعلى العكس، فالنائب العام الذي يأمر وكيل الجمهورية بإجراء متابعة معينة وهذا الأخير يرفض ذلك، فلا يمكن للنائب العام أن يحل محله ويباشر الدعوى العمومية⁽¹⁾. ومع ذلك، فما هو سائد لدى نيابات الجمهورية عكس ذلك، لذا يجب أن تكييف الممارسة الواقعية مع صحيح القانون بوضع حد لتقافة التبعية والخضوع وأن يتصرف أعضاء النيابة بوصفهم قضاة وفق ما يمليه عليهم الضمير، في إطار القانون.

وبهذه الفكرة، تتعزز روح المسؤولية لدى ممثلي النيابة، وتتحصن استقلالية القضاء، الضمانة الأساسية لقانوننا⁽²⁾.

مع كل هذا، ورغم قاعدة الخضوع للتدرج الهرمي التي يتعين على أعضاء النيابة احترامها فإنه بإمكانهم أثناء سير الجلسات أن يقدموا التماسات شفوية مخالفة أو حتى مناقضة لخلاصاتهم المكتوبة التي قدموها، وهو ما تعبر حرفيا المقولة الكلاسيكية الشهيرة⁽³⁾: القلم خادم لكن، الكلمة حرة La plume est serve mais la parole est libre.

كتب الأستاذ Maurice Rolland، أن: السلطة التنفيذية بإمكانها أن تفرض على النيابة تصرفا ما، لكن لا يمكنها أبدا أن تفرض عليها آراء معينة. يمكنها أن تفرض تحريك متابعة، رفع استئناف، أو ممارسة طعن، لكن لا يمكنها أن تقيّد رأيها تبعا للمناقشات في الجلسة أو تفرض عليها التماس عقوبة تراها غير صحيحة أو التماس تبرئة تراها غير عادلة. في الجلسة، النيابة العامة تقدم التماسات مكتوبة بناء على ورد إليها من تعليمات، لكن بإمكانها أن تقول كل ما

(1) Segaud. op.cit. p.81.

(2) Segaud. op.cit. p.82.

(3) وهي المقولة التي تجسد ما جاء في المادة 33 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي، و المادة 31 قانون الإجراءات الجزائية الجزائري.

تعتقده موافقا للمصلحة العامة ولو كان معاكسا لالتماساتها المكتوبة. وهذا يجسد دورها كمدافع حقيقي عن القانون الذي هو التعبير عن الإرادة العامة⁽¹⁾.

دون شك، فإن استقلالية النيابة العامة سواء في مواجهة الجهة القضائية أو الأطراف، له أهمية محورية تماما مثل استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية.

فاستقلاليتها في مواجهة الأطراف يتجسد بعدم تقيدها بطلباتهم ولا تقيدها بتأسيس الضحية كطرف مدني أم لا. كذلك صفح الضحية وتنازلها من عدمه لا تأثير له على مطالبة النيابة العامة بالإدانة ولا على الطعون التي يبدو لها أن ترفعها (باستثناء حالات محددة بنص القانون أين يضع سحب الشكوى حدا للمتابعة الجزائية).

إن الدعوى العمومية يحميها النظام العام. تباشرها النيابة العامة، تلقائيا، دون أن تنتظر موقف أي طرف، ما لم يقرر القانون خلاف ذلك.

أما في مواجهة الجهة القضائية، فالنيابة مستقلة عن قضاء الحكم وقضاء التحقيق. بوجه عام، لا يمكن للقضاة أن يوجهوا أوامر لأعضاء النيابة ولا أي انتقادات على اتخاذ أو عدم اتخاذ إجراءات ما. ولا يسوغ لقضاء الحكم أن يطلب من النيابة التخلي أو حذف اتهام ما⁽²⁾. كما لا يحق للجهة القضائية أيضا إخطار نفسها بنفسها بالجرائم المرتكبة⁽³⁾. و لا يجوز لقاضي الحكم الذي يترأس الجلسة أن يرفض أو يحد من حق النيابة في الكلام بكل حرية ولا رفض إعطاء ممثل النيابة الكلمة. كما انه لا يسوغ للمحكمة الحكم في قضية ما بغير حضور النيابة العامة أو بحضورها لكنه بامتناعها عن المرافعة.

(1) La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose dans son article 6 que « la Loi est l'expression de la volonté générale ».

(2) Cass. crim. 11 décembre 1984; Cass. crim. 13 novembre 1996.

(3) في فرنسا بموجب قانون 1999/6/23، وفي حالة جريمة مثلثس بها، فقاضي التحقيق له أن يبشر الإجراءات دون انتظار طلبات النيابة طبقا للمادة 72 فقرة 2 من ق ا ج الفرنسي. أيضا لغرفة التحقيق، في قضية محالة إليها، أن تأمر بمتابعات من تلقاء نفسها (المواد 201، 202 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي). كذلك الجهات القضائية بإمكانها من تلقاء نفسها تحريك الدعوى العمومية في المخالفات والجنح المرتكبة في الجلسات ضمن الشروط المنصوص عليها بالمواد 676 و 677 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي باستثناء جنحة الإهانة المنصوص عليها بالمادة 343-24 من ق ا ج الفرنسي و التي تتابع بالإجراءات العادية.

كذلك، محكمة الجنح، في ظل القانون السابق (المواد 360 و 379 من قانون التحقيقات الجنائية) كان يمكنها أن تأمر بمتابعات جديدة ضد متهم مائل أمامها من أجل جرائم مستخلصة من مجريات المناقشات، أما حاليا، بنص المادة 369 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي أن تأمر فقط باقتياد المتهم المنطوق ببراءته إلى وكيل الجمهورية بمحكمة الجنح الذي يطلب فورا فتح تحقيق.

في فرنسا، صدر قانون 2013/7/25 المتعلق بصلاحيات وزير العدل وقضاة النيابة العامة في مادة السياسة الجزائية وتحريك الدعوى العمومية⁽¹⁾، معززا من استقلالية هاته المؤسسة وقضائيتها. أدرج القانون الجديد⁽²⁾ ضمن قانون الإجراءات الجزائية، حضرا لتوجيه وزير العدل لأية تعليمات فردية لوكلاء الجمهورية فيما يعرف بالقضايا الخاصة⁽³⁾ وعُد ذلك انتهاكا لمبدأ فصل السلطات. إن استقلالية النيابة العامة، تعني غياب أي تدخل لوزير العدل مهما كانت طبيعته في أي ملف قضائي سواء، لالتماس عدم متابعة، براءة، عقوبة ما، وأيضا رفع استئناف ما.

للنيابة العامة كامل السلطة في مباشرة الدعوى العمومية. هي القاعدة التي نستخلصها من روح هذا النص، الذي وضع قطيعة مع ما كان ينص عليه قانون 2004/3/9 المتعلق بتكليف العدالة مع تطورات الإجرام؛ فألغى كل إمكانية لوزير العدل في توجيه "تعليمات فردية" للنيابة، حتى وإن كانت مكتوبة، طالما أنها تتعلق بملفات معينة بذاتها.

في ظل نظام ديمقراطي، تتفرع عنه سلطة منتخبة، فإن النيابة العامة تطبق السياسة الجزائية الموضوعية من قبل الحكومة. وهاته الأخيرة، مسؤولة عنها سياسيا أمام البرلمان كهيئة رقابة على أعمال الحكومة. ويمكن لوزارة العدل تحديدها (تبيانها أكثر) عبر تعليمات عامة (مناشير) تتضمن التوجيهات الكبرى، وهذا بهدف شفافية وعمومية أكبر لهاته السياسة. أما التعليمات الفردية فأصبحت بمقتضى القانون الجديد محظورة مطلقا.

(1) Loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique. J.O.R.F N° 0172. 26 juillet 2013, p. 12441.

(2) في حقيقة الأمر، فالقانون الجديد، جزء من برنامج المرشح فرنسوا أولاند، الرئيس الفرنسي السابق. وحسب وزيرة العدل الفرنسية، السيدة Christiane Taubira (إن هذا النص يزيل ويستأصل الشبهات حول العدالة من طرف المواطنين، الذين سيجدون الثقة في المؤسسة القضائية).

(3) - وهي قضايا سياسو-اقتصادية، حدثت في فرنسا، و تم توجيه النيابة العامة فيها من قبل السلطة السياسية عن طريق وزير العدل، فاعتبر مثل هذا تدخلا غير مقبول في الهيئة القضائية.

وهكذا، قرر قانون 2013/7/25 في فرنسا على أن وزارة العدل تقود السياسة الجزائية التي تحددها الحكومة. تسهر على وحدة تطبيقها على إقليم الجمهورية. ويمكن لوزارة العدل، لهذا الغرض، توجيه لقضاة النيابة العامة تعليمات عامة. ولا يمكن أن توجه لهم تعليمات في قضايا خاصة. وينشر سنويا، تقرير حول تطبيق السياسة الجزائية المعدة من طرف الحكومة، محددًا ظروف تطبيقها، والتعليمات العامة الموجهة للنيابة العامة ويحال هذا التقرير إلى البرلمان، ويمكن أن يكون محل مناقشة عامة في الجمعية العامة وفي مجلس الشيوخ.

وأكد النص على أن النيابة العامة تباشر الدعوى العمومية وتطالب بتطبيق القانون، في إطار احترام مبدأ الحياد الذي تخضع له. وينسق النائب العام نشاط وكلاء الجمهورية في الوقاية وقمع جرائم قانون العقوبات. ويحدد، كيف، عند الاقتضاء، التعليمات العامة لوزارة العدل في سياقها الخاص لدى دائرة اختصاصه. ويجري تقييمًا لتطبيقها من طرف وكلاء الجمهورية.

بالإضافة، إلى التقارير الخاصة التي يعدها النائب العام، من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب وزير العدل، يرسل النائب العام إلى هذا الأخير "تقريرًا سنويًا للسياسة الجزائية" حول تطبيق القانون والتعليمات العامة، فضلًا عن التقرير السنوي، حول تسيير ونشاط النيابة في دائرة اختصاصه.

ويعلم، ولو لمرة واحدة سنويًا، مجموع قضاة الحكم والنيابة، بظروف تطبيق السياسة الجزائية، في دائرة الاختصاص، وكذا بالتعليمات العامة الموجهة لهذا الغرض من طرف وزير العدل.

ويسهر وكيل الجمهورية، في دائرة اختصاصه على تنفيذ السياسة الجزائية، في سياقها الخاص، والمعرفة بالتعليمات العامة لوزارة العدل. المحددة، وعند الاقتضاء، المكيفة من النائب العام. بالإضافة، إلى التقارير الخاصة التي يعدها وكيل الجمهورية، من تلقاء نفسه، أو بناء على طلب النائب العام. يرسل وكيل الجمهورية، إلى هذا الأخير "تقريرًا سنويًا للسياسة

الجزائية" حول تطبيق القانون والتعليمات العامة، فضلا عن التقرير السنوي، حول تسيير ونشاط النيابة في دائرة اختصاصه. لقد إنتهت الأطروحة القائلة بأن القاضي ليس سوى "فم للقانون" Bouche « de la loi»⁽¹⁾ والتي جعلت من القاضي مجرد بوق للسلطة التشريعية وانتقصت من القضاء إلى حد أنه أصبح لا يعتبر سلطة بالمفهوم التقني للمصطلح، يقف على نفس خط الانطلاق وعلى قدم المساواة مع بقية سلطات الدولة. ولم يعد متقبلا اليوم وجود جهاز للنيابة العامة، ينتمي هيكلها للجهاز القضائي، ويخضع وظيفيا للسلطة التنفيذية. وهكذا، فإن حظر توجيه تعليمات حكومية خاصة إلى قضاة النيابة العامة، أضحى اليوم مبدأ مقدسا في فرنسا.

المطلب الثالث

مستقبل النيابة العامة وفقا للمفاهيم الأوروبية الجديدة

إن الحديث عن مستقبل النيابة العامة على المستوى الأوروبي، لا بد وأن يمر عبر قناة تحليلية لقرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (CEDH).

بحق، أبدعت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في تكريس مبدأ استقلالية القضاء وتطبيقه واقعا من خلال الكثير من القضايا التي فحصتها وسنحاول استعراض أهمها وأهم المبادئ التي استخلصتها من خلالها: بمناسبة قرار "Schrameck" في 1984/10/22، اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن كلمة "محكمة" المنصوص عليها في المادة 6-1 من نص الاتفاقية الأوروبية هي مصطلح يتميز بمعناه المادي «Au sens matériel» وبدوره القضائي «Son rôle juridictionnel»، وهو يعني تلك الهيئة التي هي مسؤولة عن تسوية المنازعات على أساس قواعد قانونية، وعن طريق إجراءات منظمة لكل المسائل التي تقع ضمن اختصاصها.⁽²⁾

(1) والتي روج لها Charles Louis de Secondat الشهير أكثر بلقبه الأرسطراطي: البارون مونتسكيو في مؤلفه "روح التشريعات- De l'esprit des lois".

(2) CEDH. Arrêt du 22 octobre 1984, « Schrameck ».

ومنذ قراري "ميدفيدف"⁽¹⁾ و"مولان"⁽²⁾ الذين أصدرتهما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (CEDH) والذين انتهيا إلى إدانة فرنسا لانتهاكها أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، كون أن تقديم المشتبه فيهم أمام النيابة العامة التابعة هرميا لوزير العدل يخرق أحكام المادة الخامسة من الاتفاقية، ويتجاوز حقوق الإنسان كون أن النيابة العامة ليست سلطة قضائية بالمفهوم الفني الوارد في نصوص الاتفاقية لافتقارها لأهم ضمانات تميز سلطة القضاء، ألا وهي الاستقلالية، عاشت مؤسسة النيابة العامة أزمة حقيقية في فرنسا.

هي العاصفة⁽³⁾ التي أثارها محكمة الإنسان العليا في أوروبا، والتي أثارت معها زوبعة كبيرة من الجدل وصل إلى حد أن البروفيسور Frédéric SUDRE⁽⁴⁾ أعلن "قرع كأس النيابة العامة". أسئلة كثيرة تلك التي طرحه الفقه في فرنسا والتي من خلالها تم إعادة إحياء العديد من الدعوات المنادية باستقلالية النيابة العامة وإلى إعادة النظر في الدور الذي تلعبه داخل الدولة.

في قضية "ميدفيدف ضد فرنسا"⁽⁵⁾، قدم بعض البحارة من جنسيات متعددة عريضة إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بدعوى انتهاك دولة فرنسا للمادة 5-1 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تنص على أنه: "لكل إنسان له حق الحرية والأمن لشخصه ولا يجوز حرمان أي إنسان من حريته إلا في الظروف الآتية ووفقا للإجراءات المحددة في القانون...". وانتهاك المادة 5-3 والتي تنص: "أي شخص

(1) CEDH : 29 mars 2010. Medvedyev et autres c. France. Requête n° 3394/03. La semaine juridique (Juris-classeur périodique). 5 avril 2010.

(2) CEDH : 20 novembre 2010. Moulin c. France. Requête n° 37104/06.

(3) كما وصفها الأستاذ جون-بييار مارغونو في مقاله الموسوم بـ: "عاصفة حول جهاز النيابة العامة"؛

J.-P. Marguenaud, (2009). Tempête sur le Parquet. Commentaire sous CEDH : 10 juillet 2008. Medvedyev c/ Franc, Revue des sciences criminelles et de droit pénal comparé, p.176.

(4) F. SUDRE, (2010). Le glas du parquet. Commentaire sous CEDH : 20 novembre 2010, Moulin c/ France. La Semaine juridique (Juris-classeur périodique); édition générale n°49.

(5) Dans cet arrêt, la Cour de Strasbourg avait clairement considéré qu'au regard de l'article 5 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur les atteintes à la liberté, «le procureur français n'est pas une autorité judiciaire car il lui manque en particulier l'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif pour pouvoir être ainsi qualifié» (§ 61).

يلقي عليه القبض أو يحتجز وفقا لنص المادة 5-1/ج، يجب أن يقدم فورا إلى القاضي أو إلى أي موظف آخر مؤهل قانونا بممارسة سلطة قضائية ويقدم للمحاكمة خلال مدة معقولة،...".

أديننت فرنسا من طرف قضاة ستراسبورغ لانتهاكها حكم المادة 5 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

أخذت هذه القضية أبعادا مهمة، فقد صرحت المحكمة في هذه المناسبة أنه: "بالفعل، وكما ذكر مقدمو الطعن، فإن وكيل الجمهورية في فرنسا- ليس بسلطة قضائية بالمفهوم الذي أعطته قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لهاته الفكرة. خصوصا، أن النيابة تفتقر للاستقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية، لذلك فهي غير مؤهلة وفقا للمفهوم الوارد في المادة 5 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان"⁽¹⁾.

أما في قرار "مولان" ضد "فرنسا" بتاريخ 2010/11/23، أديننت فرنسا من طرف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان نظرا لانتهاكها أحكام المادة 5-3 من الاتفاقية الأوروبية.

وقائع هاته القضية، تتمثل في أن السيد: "فرانك مولان"، محام فرنسي، أثار أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان انتهاك القضاء الفرنسي للمادة 5-3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان و التي تنص على (الحق في الحرية والأمن، ...) و على أنه (يجب تقديم الموقوف⁽²⁾ أمام قاض أو موظف آخر مخول قانونا بممارسة سلطة قضائية،...)

اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن المحامي "مولان" لم يتم تقديمه أمام قاضي أو موظف مخول قانونا بممارسة مهام قضائية

(1) Affaire «Medvedyev», p. 25.

(2) CEDH, 4 décembre 1979, Schiesser c/ Suisse, § 27-38 (arrêt considérant que, pour que le procureur cantonal suisse offre des garanties d'indépendance suffisantes et soit une autorité judiciaire au sens de la Convention EDH, relève que ce magistrat n'avait pas reçu d'instructions dans l'affaire qui lui était déférée).

CEDH, 3 juin 2003, Pantea c/ Roumanie (arrêt considérant que le procureur doit «remplir certaines conditions représentant pour la personne détenue des garanties contre l'arbitraire ou la privation de liberté justifiée », notamment «l'indépendance par rapport à l'exécutif que compte également parmi les garanties inhérentes à la notion de magistrat».

وفقا لأحكام المادة 5-3، حتى وإن تم تقديمه أمام وكيل الجمهورية المساعد لدى محكمة "تولوز" بعد انتهاء مدة التوقيف للنظر.

وذكرت محكمة ستراسبورغ، أن القضاة العاديين، يخضعون لنظام مختلف عن ذلك الذي يخضع له أعضاء النيابة العامة. فهم تابعون لسلطة رئاسية مشتركة وهي سلطة حافظ الأختام (وزير العدل)، وهم قابلين للعزل والنقل، وخلصت المحكمة، أن وضعية أعضاء النيابة العامة في فرنسا لا تلبى متطلبات الاستقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية وفي مواجهة الأطراف.⁽¹⁾

هذين القرارين، سببا في الحقيقة الأمر صدمة لفرنسا. والدولة الآن مدعوة لإعادة النظر في وضعية أعضاء النيابة وعلاقتهم بالسلطة التنفيذية وذلك بما يتماشى مع قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ويكفل لفرنسا القيام بالتزاماتها الدولية. وبالفعل، حدث ذلك بصور القانون رقم 392-2011 بتاريخ 2011/4/14، والمتعلق بالتوقيف للنظر⁽²⁾ أما وضع النيابة العامة فهو على حاله.

ويبدو أن الأمر قد أخذ منحى آخر فعلا، فها هي محكمة النقض الفرنسية بتاريخ 2010/12/15 تساير فيه خطى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فأصدرت الغرفة الجنائية قرارا جاء في أهم حيثياته أن "غرفة التحقيق لدى محكمة الاستئناف أخطأت حين اعتبرت أن النيابة العامة هي هيئة قضائية بمفهوم المادة 5-3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان رغم أنها لا تمتلك ضمانات الاستقلالية والحياد المطلوبة من قبل نص الاتفاقية فهي ليست إلهة متابعة..."⁽³⁾

ووصف الأستاذ Patrice Spinosi، هذا القرار بأنه "انتصار كبير للعدالة" ويؤدي إلى تمييز فعال بين "قضاة مستقلين، حقيقة" و"قضاة نيابة للمتابعة والاثهام"⁽⁴⁾. إن اعتراف محكمة النقض الفرنسية بغياب استقلالية النيابة في مواجهة السلطة التنفيذية يستحق التقدير والإشادة بعدالة مستقلة لا تخضع لغير القانون.

يبقى التساؤل عن الوضع في الجزائر: فهل يتم تقديم

(1) Affaire « Moulin », pp. 18-19.

(2) La Loi N° 2011-392 du 14 Avril 2011 Relative à La Garde a Vue.

(3) Cassation. Criminelle, Arrêt n° 7177 du 15 décembre 2010. Philippe Creissen (10-83. 674).

(4) Patrice Spinosi. AFP du 15 décembre 2010. afp.com.

الموقوفين المشتبه فيهم فوراً أمام قاض أو موظف مخول بمباشرة سلطة قضائية؟

تنص المادة 52 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه "يجب على كل ضابط للشرطة القضائية أن يضمن محضر سماع كل شخص موقوف للنظر مدة استجوابه وفترات الراحة التي تخلت ذلك واليوم والساعة اللذين أطلق سراحه فيهما، أو قدم إلى القاضي المختص". أما المادة 65 من قانون الإجراءات الجزائية تنص أنه: "إذا دعت مقتضيات التحقيق الابتدائي ضابط الشرطة القضائية إلى أن يوقف للنظر شخصاً مدة تزيد عن ثمان وأربعين (48) ساعة، فإنه يتعين عليه أن يقدم ذلك الشخص قبل انقضاء هذا الأجل إلى وكيل الجمهورية".

لكن، هل يعتبر "وكيل الجمهورية" سلطة قضائية بالمفهوم الفني للكلمة؟

حسب مفهوم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لنص المادة 5-3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽¹⁾ فوكيل الجمهورية ليس سلطة قضائية مخولة قانوناً كون النيابة العامة ككل تفتقر لضمانة الاستقلالية عن وزير العدل التي تتمتع بها السلطة القضائية. ودون شك، لا علاقة للجزائر، بالالتزامات المتولدة عن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

مع ذلك، فالجزائر يقع على عاتقها التزام دولي آخر يتضمن نفس حكم المادة 5-3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ يتعلق الأمر بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه الجزائر⁽²⁾ وأغلب الدول العربية.

فتنص المادة 9 فقرة 3، على ما يلي: (يقدم الموقوف أو المعتقل بتهمة جزائية، سريعاً، إلى أحد القضاة أو أحد الموظفين المخولين قانوناً بمباشرة وظائف قضائية، ويكون من حقه أن يحاكم خلال مهلة معقولة

(1) La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales 1950.

(2) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966. صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-67 المؤرخ في 16-05-1989. ج.ر. رقم 20 الصادرة في 17-05-1989.

أو أن يفرج عنه).

وهكذا، نجد تطابقاً بين حكمي المادة 5-3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والمادة 9-3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

إن تفسير المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، صالح لإعماله في تفسير حكم المادة 9-3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فالبعد الإنساني والضمانات التي يحملها التفسير الأوروبي للنص، تجعل منه قابلاً للمسايرة من طرف مجلس حقوق الإنسان، كما سبق و أن فعل ذلك في العديد من القرارات التي أصدرها بشأن شكاوى فردية ضد الدول.

في حال كهذا، يمكن لأي متقاض، التمسك بحكم المادة 9-3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاحتجاج بمخالفته أمام القاضي الوطني. وهذا الأخير ملزم، تحت طائلة إنكار العدالة، بالفصل في تطبيق نصوص العهد الدولي الذي يسمو على القانون بحكم الدستور. ولا يمكنه بأي حال ترجيح النص القانوني المخالف للالتزام الدولي للجزائر.

إن القاضي هو حامى الحريات الفردية. وهو من يلزم الدولة حدود القانون ويراقب أعمالها في إطار الشرعية.

يهدف، كلا الصكين الدوليين، إلى إعطاء ضمانات فعلية وحقيقية للموقوفين بوجوب تقديمهم أمام قاض أو موظف آخر مؤهل لممارسة سلطة قضائية. هذا الأخير، يتميز من حيث مفهومه بضمانة الاستقلالية عن أي سلطة أخرى، ضماناً للحريات العامة.

وهكذا، فتقديم أي مشتبه فيه، بعد انقضاء آجال توقيفه للنظر، أمام وكيل الجمهورية، أو أحد قضاة النيابة العامة، يعد انتهاكاً لأحكام المادة 9-3 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، كون النيابة العامة غير مستقلة وبالتالي لا تعدّ "سلطة قضائية" بالمفهوم الفني للمصطلح الوارد في المادة 9-3 من العهد.

الخاتمة

مؤسسة النيابة العامة هي واحدة من أكثر المؤسسات عراققة في الأنظمة القضائية عبر العالم، ومع ذلك فالتحولات السريعة في مفاهيم حقوق الإنسان التي يعيشها عالم اليوم والضمانات المتنوعة التي يطلبها الإنسان أكثر فأكثر، رفعت العديد من المطالب بتغيير جذري في نظام هاته المؤسسة.

إن التنظيم الدقيق لعمل النيابة العامة في علاقاتها مع السلطة التنفيذية هو استكمال حتمي لهيكل بناء دولة القانون، وتعتبر إستقلاليتها ضماناً أساسية لحقوق الإنسان ومساواة الجميع أمام القضاء.

لقد إرتبطت النيابة العامة تدرجياً بالسلطة التنفيذية بمبرر تنفيذ السياسة الجنائية للدولة. هذه السياسة التي تحدد الحكومة معالمها وتكون مسؤولة عنها سياسياً أمام البرلمان. وبالعكس وزير العدل، المسؤول سياسياً، أمام البرلمان عن تلك السياسة المنتهجة، لا يمكن لقاضٍ مستقل، على غرار النائب العام لدى محكمة النقض، أن يحدد معالم هاته السياسة ولا أن يكون مسؤولاً عنها سياسياً أمام البرلمان.

ولئن كان مؤكداً أن النيابة يجب أن تطبق السياسة الجزائية المحددة من قبل الحكومة، في إطار التبعية التدرجية، فإنه لا ينبغي إغفال أن أعضاء النيابة العامة هم في نهاية المطاف قضاة. ويتعين أن يتصرفوا بطريقة عادلة، محايدة وموضوعية فاستقلالية القضاء لا يكون باستقلال قضاة الحكم لوحدهم لكن باستقلالية قضاء النيابة أيضاً.

وهكذا، أضحى المشرعون اليوم يتجهون تدرجياً نحو فضّ إرتباط النيابة العامة بالسلطة التنفيذية وإبعاد كل المخاوف المشروعة لدى المتقاضين حول تسييس الدعوى العمومية واستعادة ثقّتهم في عدالة قضائهم. إنّ ضمان إستقلالية جهاز النيابة العامة هو جزء من إستقلال السلطة القضائية وهو ضمانة هامة لحماية حقوق وحرّيات المواطنين بالنظر للسلطات المخولة للنيابة العامة في هذا الصدد.

وقد خلص البحث عن جهاز النيابة العامة في هذه الدراسة للنتائج التالية:

• إن نظام التبعية التدرجية للنيابة العامة وإرتباطها التسلسلي بالسلطة التنفيذية لم يعد مرحباً به ولا مقبلاً في ظل مبدأ استقلالية القضاء عن كل سلطة أخرى، حتى

وإن كان هذا النظام يجد مبرراته في أرضية تطبيق سياسة جزائية وطنية محكمة ومتناسقة، تفوقها حكومة منتخبة، يمكن إثارة مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان. ومع أن هاته الفكرة تغرق في الشرعية الديمقراطية ويؤطرها مبدأ التوازن بين السلطات إلا أن التوجه السائد اليوم يذهب نحو إبعاد القضاء عن كل تلك التجاذبات السياسية. ولا توجد رغبة - لا سيما لدى المحاكم الأوروبية ما فوق الوطنية- في ربط مؤسسة القضاء بعالم السياسة وخاصة السلطة التنفيذية.

• نفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان صفة "القاضي" عن وكيل الجمهورية كأحد أعضاء جهاز النيابة العامة، تأسيسا على إفتقاره للإستقلالية في علاقته بالسلطة التنفيذية، وأدانت فرنسا، لإنتهاكها المادة 05 الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تلزم تقديم المشتبه فيهم أمام قاض، فور إنتهاء مدة حجزهم المؤقت للنظر، معتبرة أن نظام النيابة العام في فرنسا يفتقر للإستقلالية عن السلطة التنفيذية وبالتالي فهو لا يستجيب للمفهوم التقني لمصطلح "السلطة القضائية" الذي تعتبر الإستقلالية كإحدى ركائزه؛ وبالنتيجة فتقديم المشتبه فيهم أمام قاضي النيابة التابع تدرجيا للسلطة التنفيذية، ولو كان مركزه في النظام القانوني الداخلي يوصف بأنه "قاضٍ"، ينتهك أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

• على ذاته نهج المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان سارت محكمة النقض الفرنسية في أحدث قراراتها معتبرة أن النيابة العامة ليست "سلطة قضائية" بمفهوم المادة 3-5 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، لكونها لا تمتلك ضمانات الاستقلالية والحياد التي تتطلبها أحكام الاتفاقية فهي ليست لإجهة متابعة.

• يمكن الانطلاق من فكرة رفع يد السلطة التنفيذية عن التعيين في كل المناصب النوعية في القضاء وترك تلك المهمة للمجلس الأعلى للقضاء الحائز الوحيد على الشرعية الانتخابية من القضاة. وهكذا، فلنا أن نتصور وجود سياسة جزائية للدولة يقودها النائب العام لدى المحكمة العليا وهذا الأخير يحوز الشرعية بكونه منتخبا من طرف كل زملائه القضاة عبر مختلف أنحاء الجمهورية ويقوم هو بتحديد معالم هاته السياسة بعد استشارة وزير العدل الذي يقدم له وجهة نظر الحكومة دون أن تكون ملزمة له، ثم يعد تقريرا بذلك، باسم الهيئة القضائية، ويناقشه أمام البرلمان الذي يكون له حق قبولها أو رفضها.

• يحتفظ أعضاء النيابة العامة، بوصفهم قضاة، بإبداء طلباتهم الشفوية أمام المحاكم، بكل إستقلالية طبقا للقانون ووفقا لما يرضيه ضميرهم، بل ولو بخلاف التعليمات المكتوبة الواردة إليهم عن طريق التدرجة الهرمي، فلا يمكن لوزير العدل أن يفرض على أحد أعضاء النيابة العامة تقديم طلبات شفوية معينة أو المرافعة على نسق معين خلافا لما يروونه؛ وهو ما يعزز دورهم القضائي ليس فقط كأعضاء في النيابة العامة ولكن كقضاة مستقلين للنيابة العامة.

• لئن كان المشرع الفرنسي أبقى على تبعية النيابة العامة لوزير العدل (السلطة التنفيذية)، من ناحية هيكلية، إلا أنه وتحت تأثير المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فقد عزّر المشرّع بموجب قانون 2013/7/25 من إستقلالية النيابة العامة في مجال أداء دورها أمام المحاكم وذلك بإنهاء سلطة وزير العدل في توجيه التعليمات في "قضايا خاصة" وحصر إمكانية توجيه التعليمات في إطار السياسة الجزائية وبتعليمات عامة ومجرّدة لا تتعلق بقضايا بعينها مطروحة أمام القضاء، فضلا عن وجوب نشر التوجيهات العامة المتعلقة بالسياسة الجزائية، وبذلك أنهى المشرع سلطة وزير العدل في التدخل في الملفات القضائية المعروضة أمام أعضاء النيابة العامة. وهكذا أصبح أعضاء النيابة العامة في فرنسا مستقلون في أداء مهام ذات الطابع القضائي عن وزير العدل، ويبقى لهذا الأخير سلطاته التقليدية ذات الطابع الإداري في تسيير النيابة العامة.

• يمكن لإبقاء النيابة العامة في حالة تبعية للسلطة التنفيذية الحدّ من إستقلالية السلطة القضائية؛ بإبقاء سلطة المتابعة التي تعود للنيابة خاضعة لأهواء السياسيين عن طريق ترأسهم للنيابة العامة بل وبإبقاء سلطة قضاة النيابة العامة في إبداء طلباتهم في القضايا المعروضة أمام المحاكم رهنا بإعتبارات تبعيتهم لرؤسائهم التنفيذيين. إن التدخل التنفيذي (لوزير العدل) في توجيه التعليمات لأعضاء النيابة العامة من شأنه -كما أثبتت التجارب القضائية المختلفة- التغطية على قضايا الفساد والزج بالخصوم السياسيين في متابعات قضائية لا نهائية، والمفاضلة في معالجة الملفات بين ذوي النفوذ وغيرهم من المواطنين. إنّ تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية سينعكس أثرها حتما على حقوق وحرّيات الأشخاص لاسيما بالنظر للسلطات المخولة للنيابة العامة في مواجهة الأفراد.

على ضوء الأطروحات والتصورات التي طرحها الفقه والقضاء وحظيت بتحليل ومناقشة علماء القانون يمكننا أن نصوغ التوصيات التالية للمشرعين، في مجال إستقلالية النيابة العامة:

• دعوة المشرعين إلى إلغاء إرتباط النيابة العامة تسلسليا بوزير العدل، بما يعزّز من إستقلالية النيابة العامة في تحريك ومباشرة الدعوى العمومية وهو ما سينعكس أثره على إستقلالية السلطة القضائية عموما وإبعاد الدعوى العمومية عن التجاذبات السياسية وإبقائها ضمن إطارها الموضوعية والمحايد.

• رفع يد السلطة التنفيذية عن التعيين في كل المناصب النوعية في جهاز النيابة العامة وترك تلك المهمة للمجلس الأعلى للقضاء الحائز الوحيد على الشرعية؛ إذا ما تم إنتخاب أعضائه من قبل زملائهم القضاة.

من ناحية تقنية، يمكن للمشرعين تكريس أحد هذه المقترحات لتعزيز إستقلالية النيابة العامة في مواجهة السلطة التنفيذية، وفق أحد الأشكال التالية:

• قطع إرتباط أعضاء النيابة العامة بوزير العدل ومنع هذا الأخير بشكل مطلق من التدخل في الشأن القضائي، بأيّ صفة كانت، وإلحاق أعضاء النيابة العامة تسلسليا بالنائب العام لدى المحكمة العليا وهذا الأخير يحوز الشرعية بكونه منتخبا من طرف كل زملائه القضاة.

• يقود النائب العام لدى المحكمة العليا السياسة الجزائية للدولة عبر مختلف أنحاء الدولة ويقوم هو بتحديد معالم هاته السياسة، بعد استشارة وزير العدل الذي يقدم له وجهة نظر الحكومة دون أن تكون ملزمة له، ثم يعد تقريرا بذلك، باسم السلطة القضائية، ويناقشه أمام البرلمان الذي يكون له حق قبوله أو رفضه.

• في حال إبقاء النيابة العامة، هيكليا، في حالة تبعية تدرجية بوزير العدل، تكريس إستقلاليتها وظيفيا؛ بمنع وزير العدل بموجب نصّ قانوني من توجيه "تعليمات خاصة" تتعلق بقضايا بعينها مطروحة أمام المحاكم وقصر دوره على توجيه مناشير وتوجيهات مكتوبة و "ذات صبغة عامة ومجردة" تتعلق بتنفيذ السياسة الجزائية، مع تكريس حق أعضاء النيابة العامة في تقديم طلباتهم أمام القضاء بخصوص الدعاوى المنشورة بكل إستقلالية ودون تعليمات مسبقة.

المصادر والمراجع

أولاً. النصوص القانونية

- 1- La Constitution de Vème République (Du 04 Octobre 1958).
- 2- La Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004.
- 3- La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales 1950
- 4- La Loi Organique N° 2010-830 du 22 Juillet 2010.
- 5-La Loi De Révision Constitutionnelle N° 2008-724 du 23 Juillet 2008. Modernisation Des Institutions De La Vème République
- 6- La Loi N° 2011-392 du 14 Avril 2011 Relative à La Garde à Vue.
- 7- La Loi du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique. J.O.R.F N°0172. 26 juillet 2013.

ثانياً. المؤلفات والدراسات:

- 1- Christine LAZERGES (1992). Les problèmes actuels de la politique criminelle, in Problèmes actuels de science criminelle, vol. V, PUAM, p. 93-94Édouard Verny. Procédure Pénale. 6° édition. Dalloz. 2018.
- 2- Charles Louis de Secondat (Baron de Montesquieu), De l'esprit des lois, (Lebigre Frères, 1834), Tome I, Livre VI. Chapitre VIII.
- 3-F. Sudre, Le glas du parquet. Commentaire sous CEDH : 20 novembre 2010, Moulin c/ France, La Semaine juridique N° 49, édition générale, (Juris-classeur périodique, 2010).
- 4- J. Volff, Le Ministère Public, Collection. Que sais-je ?, (Paris, PUF, 1998).
- 5- J.-F. Renucci, Un séisme judiciaire : pour la Cour européenne des droits de l'Homme, les magistrats du parquet ne sont pas une autorité judiciaire, Recueil Dalloz, (Paris, Dalloz, 2009).
- 6- J.-P. Marguenaud, Tempête sur le Parquet. Commentaire sous CEDH : 10 juillet 2008. Medvedyev c/ France. (Paris, Revue des sciences criminelles et de droit pénal comparé, 2009).
- 7- J. Segaud. Essai Sur L'action Publique, Thèse pour le Doctorat, (Université de Reims, 2010).
- 8- Laurence SIMMAT-DURAND (1996). Le parquet et l'opportunité des poursuites. Gazette du Palais. p. 649-452.
- 9- L. Dibos, D. Duran, E. Francois, Les grandes erreurs judiciaires. (Paris, Éditions Prat, 2006).
- 10-Madeleine Grawitz, Jean LECA, Traité de science politique, Vol. 4. PUF, 1985,

- 11- P. Spinosi, AFP du 15 décembre 2010, afp.com.
- 12- R. Perrot. Institutions judiciaires, Domat, (Paris, Montchrestien, 2006).
- 13- Xavier Rousseau, La répression de l'homicide en Europe occidentale (Moyen-Age et Temps modernes), in :Genèse, vol.19. Avril 1995, p. 123.

ثالثا. القرارات القضائية

- 1- CEDH. 4 décembre 1979, Schiesser c/ Suisse.
- 2- CEDH. 22 octobre 1984, « Schrameck ».
- 3- CEDH. 3 juin 2003, Pantea c. Roumanie.
- 4- CEDH. 29 mars 2010. Medvedyev et autres c. France. Requête n° 3394/03.
- 5- CEDH. 20 novembre 2010, Moulin c. France. Requête n° 37104/06.
- 6- Cass. crim. 11 décembre 1984.
- 7- Cass. crim. 13 novembre 1996.
- 8- Cass. crim. Arrêt n° 7177 du 15 décembre 2010.