

استقلال النيابة العامة بالمغرب

The Independence of the Public Prosecution in Morocco

Ayoub Karrab أيوب كراب

باحث في سلك الدكتوراه بمختبر البحث قانون الأعمال
كلية العلوم القانونية والسياسية بجامعة الحسن الأول بسطات.

Meryem chakouri مريم شكوري

باحثة في سلك الدكتوراه -مختبر البحث قانون الأعمال-
كلية العلوم القانونية والسياسية بجامعة الحسن الأول بسطات.

Yassine El Houari ياسين الهواري

باحث في سلك الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
جامعة محمد الخامس-الرباط.

ملخص:

يتناول المقال استقلال النيابة العامة في المغرب في ظل الإصلاحات الدستورية، خاصة بعد دستور 2011 الذي كرس استقلال السلطة القضائية، وما تلاه من نقل صلاحيات وزارة العدل إلى رئاسة النيابة العامة سنة 2017. وبرز دور هذه المؤسسة في حماية الحقوق والحريات وتنفيذ السياسة الجنائية وصون النظام العام. كما يناقش طبيعتها المختلطة وما يثيره ذلك من جدل فقهي حول موقعها بين السلط.

ويعرض أهم التحديات التي تواجه استقلالها، لاسيما علاقتها بالسلطة التنفيذية والشرطة القضائية، وإشكالية التعليمات الرئاسية. ويخلص إلى أن استقلال النيابة العامة يشكل ركيزة لدولة الحق والقانون، غير أنه يظل رهينا بإصلاحات تشريعية ومؤسسية تضمن التوازن بين السلط وتعزز ضمانات المحاكمة العادلة.

الكلمات المفتاحية: استقلال السلطة القضائية، النيابة العامة، رئاسة النيابة العامة، السياسة الجنائية، المجلس الأعلى

للسلطة القضائية.

Abstract:

The article examines the independence of the Public Prosecution in Morocco in light of constitutional reforms, particularly following the 2011 Constitution, which enshrined judicial independence, and the 2017 transfer of powers from the Ministry of Justice to the Presidency of the Public Prosecution. It highlights the institution's role in protecting rights and freedoms, implementing

criminal policy, and safeguarding public order. It also discusses its hybrid nature and the doctrinal debate surrounding its position within the system of powers. The article further outlines the main challenges to its independence, especially its relationship with the executive branch and the judicial police, as well as the issue of hierarchical instructions. It concludes that the independence of the Public Prosecution constitutes a fundamental cornerstone of the rule of law, yet it remains contingent upon further legislative and institutional reforms that ensure a precise balance of powers and enhance the guarantees of a fair trial.

Keywords: Independence of the Judiciary, Public Prosecution, Presidency of the Public Prosecution, Criminal Policy, Supreme Council of the Judicial Power.

مقدمة:

في إطار الدينامية التي تعرفها بلادنا اليوم تحت القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، والتي تمثلت في فتح العديد من الأوراش الإصلاحية الكبرى واستكمال إنجاز العديد من المشاريع التنموية الرائدة بغية تحسين أوضاع المواطنين، والرقي بالمملكة إلى مصاف الدول المتقدمة. ويأتي الاهتمام بالقضاء على رأس الأولويات والمشاريع بالنظر لكونه يشكل الدعامة الأساسية لكل مشروع تنموي ناجح واللبنة الأساسية للمساعدة في تحقيق الأهداف وبلوغ الغايات، كما يتجلى من الدرر الملكية السامية، حيث قال جلالته الملك في الرسالة السامية التي تفضل جلالته بتوجيهها إلى المشاركين في المؤتمر الدولي الأول للعدالة بمراكش بتاريخ 02 أبريل 2018: ... إننا لحرصون على أن تكون الغاية من التكريس الدستوري لاستقلال القضاء هي جعله في خدمة المواطن، وفي خدمة التنمية وفي خدمة دولة القانون...¹.

كما تعد السلطة القضائية مقوما من المقومات الأساسية لدولة الحق والقانون، ذلك أن ضمان سيادة القانون رهين بوجود مؤسسة قضائية قوية وفعالة قادرة على التطبيق السليم والعدل للنصوص القانونية في إطار الشفافية والمساواة، ولما كان عنصر الثقة في وجود نظام قضائي مستقل ونزيه وفعال محفزا على الاستثمار والتنمية، بات من الضروري انخراط المغرب في مخطط واضح لإصلاح العدالة، لكي تكون الأخيرة قادرة على ضمان سيادة القانون وحماية الحقوق وكفالة الحريات، وذلك لن يتأتى إلا بالتكريس الدستوري لهذه السلطة إلى جانب باقي السلطات. وبالفعل، كرس دستور² 2011 السلطة القضائية كسلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، يضمن جلالته الملك استقلالها³ وأحدث المجلس الأعلى للسلطة القضائية، كمؤسسة دستورية يرأسها جلالته الملك بتكليف جديدة واختصاصات واسعة تضطلع بأدوار دستورية هامة⁴، من أجل المساهمة في تنزيل السليم لإصلاح العدالة وتطويرها والارتقاء بها؛ فإلى جانب مهامه التقليدية المتمثلة في تدبير الوضعية المهنية للقضاة والسهر على تطبيق الضمانات الممنوحة لهم، تم التنصيب لأول مرة على دور المجلس في حماية استقلال القضاء وفي تخليقه، ليكون المعبر نحو تحقيق الحياة العامة وضمن سيادة القانون في المجتمع.

ويقتضي مبدأ استقلالية السلطة القضائية، ألا يخضع القضاة في ممارستهم لعملهم لأي سلطة أو أي جهة أخرى، وأن يكون عملهم خاضعا لإقرار الحق والعدل، وما يمليه عليهم القانون والضمير دون أي اعتبار آخر، وعدم جواز التدخل والتأثير من قبل الغير فيما يصدر عن القضاء من إجراءات وقرارات وأحكام⁵. ولا شك أن المتتبع لاستقلال السلطة القضائية في الفترة الأخيرة

¹ الرسالة السامية التي تفضل جلالته بتوجيهها إلى المشاركين في المؤتمر الدولي الأول للعدالة بمراكش بتاريخ 02 أبريل 2018.

² ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) ص 3600.

³ الفصل 107 من الدستور السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية.

⁴ الفصل 113 من الدستور يسهر المجلس الأعلى للسلطة القضائية على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة، ولا سيما فيما يخص استقلالهم وتعيينهم وترقيتهم وتقاعدهم وتأديبهم. يضع المجلس الأعلى للسلطة القضائية، بمبادرة منه، تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة، ويصدر التوصيات الملائمة بشأنها.

⁵ ياسين الكعبوش، استقلال السلطة القضائية في ظل إصلاح منظومة العدالة، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس السنة الجامعية 2013-2014، ص 2.

سيشهد تطور وتصاعد النقاش بكيفية واضحة وملموسة، فبعد أن كان النقاش متمركزاً حول استقلالية القضاء، وضرورة اعتباره سلطة، وتكريس ذلك صراحة في قلب الدستور، فإنه وبعد أن تم تحقيق جزء كبير من تلك المطالب بصدور دستور 2011، لم يعد التساؤل والنقاش على ما يبدو من قبيل هل القضاء مستقل أو سلطة، وإنما تجاوز تلك المرحلة ليدخل خانة تصنيف ويصبح التساؤل عن استقلال النيابة العامة¹.

ويأتي هذا الاهتمام بالنظر إلى الدور المحوري الذي يمكن أن تقوم به مؤسسة النيابة العامة اليوم في حماية النظام العام وحقوق وحرريات الأفراد والجماعات، والذي ينكشف من خلاله مدى انحراط المغرب الجاد في المنظومة الدولية لمرجعيات حقوق الإنسان. ولعل استقلال النيابة العامة بالمغرب يعتبر تجسيدا لفصل السلط، وحسما في الانتماء المطلق للسلطة القضائية، وبالتالي ستتحدد ملامحها الجديدة بوظائف لا تتغير في مضمونها ولكن تتغير في طرق تدبيرها أو ترشيدها أو تنفيذها. وقد مرت النيابة العامة مثل أجهزة كل الدولة بتطور تاريخي حافل بالأحداث والوقائع الكبرى؛ إذ يعود أصلها إلى بداية القرن الرابع عشر بالضبط سنة 1303 عندما كلف الملك - فيليب لو بون - بعض أفراد حاشيته للقيام بمهام النيابة العامة، أو بالأحرى النيابة عن الملك لدى المحاكم، ولا سيما تمثيل الملك في توقيع العقوبات واستخلاص الإتاوات، فاعتبرت حينئذ من حاشية القصر²، وهو ما جعل قادة الثورة الفرنسية سنة 1789 يعبثون ضد هذه المؤسسة ويعملون على إلغائها بعد نجاح الثورة، باعتبارها من رموز الملكية المستبدة وأداة للظلم والفساد. بينما دخلت هذه المؤسسة أول مرة إلى المغرب بمقتضى ظهير 12 غشت 1913 المتعلق بالتنظيم القضائي للحماية الفرنسية، ثم بادر المغرب إثر حصوله على الاستقلال إلى وضع قانون المسطرة الجنائية بتاريخ 10 فبراير 1959، وصولا إلى سن القانون 22.01 في 3 أكتوبر 2002 المتعلق بالمسطرة الجنائية وتعديلاته.

وفي نفس السياق، ومن أجل ترسيخ المبادئ العامة للعدالة وتعزيز احترام حقوق الإنسان، جاءت مقتضيات قانون المسطرة الجنائية الجديد لتكرس بدورها استقلال النيابة العامة عن وزير العدل ورئاستها من طرف الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، مع إسناد مهمة تنفيذ السياسة الجنائية التي تضع خطوطها العريضة الحكومة ويبلغها وزير العدل إلى رئيس النيابة العامة الذي يبلغها بدوره إلى الوكلاء العاملين للملك الذين يسهرون على تطبيقها وفقا للقانون. هذا التحول وجد سنده في مقتضيات دستور 2011³ وفي القانون التنظيمي رقم 100.13⁴، وصولا إلى القانون رقم 33.17 المتعلق بنقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل إلى رئيس النيابة العامة، ليتوج هذا المسار بلحظة فارقة وتاريخية يوم 07 أكتوبر 2017 تمثلت في التنزيل الفعلي لاستقلال النيابة العامة عن السلطة التنفيذية وصدور منشورها رقم 1 لتحديد أولويات السياسة الجنائية وحماية الحقوق والحرريات.

¹ نجيب الأعرح، استقلال السلطة القضائية، مدخل لتحقيق محاكمة جنائية منصفة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص كلية العلوم القانونية والاجتماعية الاقتصادية فاس السنة الجامعية 2013 - 2014، ص 84.

² Jean-Marie CARBASSE, histoire du parquet, P U F, Paris, 2000. www.gipustice.msh-paris.fr. pdf.

³ خاصة الفصلين 110 و116.

⁴ الفقرة الأخيرة من الفصل 66.

وتتمظهر أهمية البحث في موضوع استقلال النيابة العامة، من خلال مستويين أولهما نظري، وثانيهما عملي تطبيقي¹. فعلى المستوى النظري يكتسي الموضوع أهمية بالغة بالنظر للجدل الفقهي حول طبيعة وظائف النيابة العامة وفصلها عن قضاء الحكم، وعلى المستوى العملي تبرز الأهمية في رصد أثر مقتضيات الإجراءات المستجدة في قانون المسطرة الجنائية الجديد لتعديل القوانين الإجرائية تعديلا يناسب مركزها القانوني الجديد ويضمن التوازن بين المصالح وحقوق الدفاع. ومن هذا المنطلق، ونظرا لراهنية الموضوع الذي يتميز بنوع من الجدة والحداثة، يجزنا النقاش إلى تبني الطرح الإشكالي التالي:

إلى أي مدى يمكن أن يشكل استقلال مؤسسة النيابة العامة ومقتضياتها المستجدة في قانون المسطرة الجنائية الجديد مدخلا أساسيا لدعم استقلال القضاء وصون الحقوق والحريات في ظل التحديات والتحويلات الكبرى التي يشهدها المغرب؟ ولمعالجة هذه الإشكالية، سنعمد التصميم الهيكلي التالي:

- المبحث الأول: استقلال النيابة العامة على المستوى الدولي.
- المبحث الثاني: المرجعيات الكفيلة بضمان استقلال النيابة العامة على المستوى الوطني.

المبحث الأول: استقلال النيابة العامة على المستوى الدولي.

لقد شكل موضوع استقلال النيابة العامة عن السلطة التنفيذية في هذه الظرفية التاريخية نقاشا مستفيضا انتهى إلى تحديد مجموعة من المبادئ والمعايير التي تؤطر لهذه الاستقلالية، حيث عملت على تكريسها مجموعة من المواثيق الدولية الصادرة عن الأمم المتحدة (المطلب الأول) والتي تبنتها مجموعة من التشريعات المقارنة من أجل الفصل التام الجهاز النيابة العامة على سلطة وزير العدل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المعايير الدولية المؤطرة لاستقلال النيابة العامة.

من المعلوم أن الأمم المتحدة سبق لها من خلال لجائها أن أعلنت على إصدار مجموعة من المواثيق الدولية، التي تم عمل النيابة العامة إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وإن كنا سنركز في هذا البحث على المواثيق التي تطرقت بصفة أساسية إلى استقلالية النيابة العامة وذلك من خلال فقرتين، الأولى تخصصها للمبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة. أما الثانية سنتحدث فيها عن مبادئ بنغالور.

¹ المخطط الاستراتيجي لرئاسة النيابة العامة 2026 . 2028 الصفحة 5.

الفقرة الأولى: مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة

شكلت البيئة الدولية الحاضنة لحقوق الإنسان وتوطيد دعائم المحاكمة العادلة منطلقاً أساسياً لإعادة صياغة تموقع أجهزة إنفاذ القانون، وفي مقدمتها مؤسسة النيابة العامة¹. وفي هذا الصدد، اعتمد مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا من 27 غشت إلى 7 شتنبر 1990 جملة من المبادئ أطلق عليها مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة، وقد اتفق في هذا المؤتمر فيما يتعلق بدور أعضاء النيابة العامة في قانون المسطرة الجنائية على أن تكون مناصب أعضاء النيابة العامة منفصلة تماماً عن الوظائف القضائية، حيث يؤدي أعضاء النيابة العامة دوراً فعالاً في الإجراءات الجنائية باعتبارهم ممثلين للصالح العام².

إذ أكدت مبادئ هافانا بأن قضاة النيابة العامة يضطلعون بأدوار حاسمة في إقامة العدالة، ولتحقيق هذه الغاية يتعين أن يكون أعضاء النيابة العامة من ذوي النزاهة والكفاءة وحاصلين على تدريب ومؤهلات ملائمة، وأن يؤديوا مهامهم باستقلالية وتجرد ودون مضايقة أو تدخل في اختصاصاتها³. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن هذا التوجه الأممي يمثل اليوم الخلفية الفلسفية التي استلهم منها المشرع المغربي مستجدات قانون المسطرة الجنائية الجديد؛ حيث أضحت النيابة العامة سلطة اتهام مستقلة عضواً ووظيفياً عن سلطة الحكم (قضاء الجلسة) تفعيلاً لمبدأ فصل الوظائف القضائية وحماية للحياد الإجرائي⁴.

وتجدر الإشارة بأن المشاركين في مؤتمر هافانا قد استهلوا ما توصلوا إليه من مبادئ توجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة بمجموعة من المواثيق الدولية والإعلانات العالمية، ليؤكدوا بأن هذه المبادئ إنما وضعت لكي يتم تطبيقها من طرف الدول المشاركة في المؤتمر، وهذه المواثيق والمقدمات يمكن تلخيصها فيما يلي:

- ذكر الأعضاء المشاركين في المؤتمر بالمبادئ التي جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كمبدأ المساواة أمام القانون وافتراس البراءة في المتهم والحق في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مستقلة ونزيهة.
- نوه المشاركون في المؤتمر بالدور الحاسم الذي يلعبه أعضاء النيابة العامة في إقامة العدل، وذلك عن طريق التزامهم بالمبادئ التي توصل إليها المؤتمر، والتي تسهم في إقامة عدالة جنائية منصفة تقي المواطنين من الجريمة بصورة فعالة.
- أكد المشاركون على أن هذه المبادئ أعدت لمساعدة الدول الأعضاء في مهامهم المتمثلة في ضمان وتعزيز فعالية أعضاء النيابة العامة وحيادهم وعدالتهم في الإجراءات الجنائية، وينبغي أن توضع في الاعتبار وتحترم من جانب الحكومات في إطار تشريعاتها وممارستها الوطنية، وأن يوجه إليها انتباه أعضاء النيابة العامة وسائر الأشخاص، مثل القضاة والمحامين وأعضاء

¹ عبد السلام العمياني، استقلال النيابة العامة بين المعايير الدولية والمتطلبات الدستورية، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الندوات، ندوة علمية بالرباط 1-2 مارس، سنة 2002، ص 15.

² سعيد بنعربية، استقلال النيابة العامة في ضوء التجارب الدولية، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 42.

³ المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين والنيابة العامة، مبادئ بنغالور لمدونة السلوك القضائي، مشروع بنغالور، سنة 2002، ص 8.

⁴ عبد السلام الترماني، القانون المقارن والمناهج الكبرى المعاصرة، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، سنة 1980، ص 114.

السلطتين التنفيذية والتشريعية والجمهور بوجه عام، وقد صيغت هذه المبادئ التوجيهية على نحو أساسي من أجل أعضاء النيابة العامة.

وأخيرا انتهت المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة إلى واجب تقييد أعضاء النيابة العامة بهذه المبادئ التوجيهية، بحيث يبذلون أقصى مستطاعهم لمنع انتهاكها. ولجأه هذا الانتهاك يجزم على أن يتم تبليغ ذلك - أي انتهاك المبادئ - إلى السلطة العليا التي يتبعون لها أو إلى أية سلطة أو هيئة غيرها تملك صلاحية المراجعة والتصحيح¹.

وللإشارة فإن المؤتمر، وإن تعرض لطبيعة النيابة العامة من زاوية اعتبارها جهاز ادعاء وليس جهاز قضاء، كونها طرفا أصليا في الدعوى، فإنه ركز أكثر على المواصفات التي يجب أن يتحلى بها عضو النيابة العامة المؤهل لكي تتوفر فيه شروط الاستقلال، حيث إن هذه المبادئ اعتبرت أعضاء النيابة العامة أطرافا أساسيين في مجال إقامة العدل².

وفي إطار تعميق التحليل الإجرائي، نجد أن التفعيل الحقيقي لهذه المبادئ التي أشار إليها المؤتمر يفرض بشكل جوهري وحتمي أن يكون لأعضاء النيابة العامة قدرا من الاستقلال الحقيقي واللازم للقيام بدورهم بعيدا عن تأثير أية جهة أو سلطة أخرى، إضافة إلى ذلك الرفع من مؤهلاتهم المهنية من أجل الاطلاع بوظائفهم عن طريق تحسين أساليب تعيينهم وتدريبهم وترقيتهم، وذلك بتهيئة كافة الوسائل والظروف التي تجعلهم يقومون بأداء دورهم بطريقة سليمة في مكافحة الظواهر الإجرامية، وخاصة بعدما أصبحت تتخذ أشكالا وأبعادا جديدة كالجريمة الإلكترونية والعبارة للحدود.

وهذا التدريب المتطور والضمانات الحقوقية هي ما سعى المشرع المغربي إلى تأسيسه كركيزة في قانون المسطرة الجنائية الجديد، من خلال إعادة تنظيم العلاقة التراتبية وضبط آلية التعليمات الكتابية القانونية لضمان الحصانة القانونية لعضو النيابة العامة أثناء حمايته للحقوق والحريات والمال العام³.

الفقرة الثانية: مبادئ بنغالور للسلوك القضائي

لم تقتصر الجهود الدولية على رسم الحدود التنظيمية والوظيفية لأعضاء النيابة العامة، بل امتدت لتشمل مؤسسة السلوك الأخلاقي والمهني كركيزة لا غنى عنها لضمان العدالة المنصفة. وفي هذا الإطار، تم اعتماد مشروع بنغالور للسلوك القضائي من طرف مجموعة النزاهة القضائية لرؤساء المحاكم من خلال مائدة مستديرة عقدت بقصر السلام في لاهاي هولندا في 26 نونبر 2001. وقد استغل المشاركون في هذا الاجتماع في الديباچه، التذكير بأهم المبادئ التي جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وكذا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن ضمانات المحاكمة العادلة.

وقد استقر الأعضاء المشاركون على ستة مبادئ أساسية وهي: الاستقلال، والحياد، والنزاهة، والملاءمة، والمساواة، والكفاءة. فهذه المبادئ تهدف إلى وضع معايير للسلوك الأخلاقي للقضاة، حيث صيغت هذه المبادئ لتوجيه ومنح الجهاز

¹ النقط 23 و24 من المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة.

² سعيد بنعربية، إستقلال النيابة العامة في ضوء التجارب الدولية، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 49.

³ عبد السلام العمياني، استقلال النيابة العامة بين المعايير الدولية والمتطلبات الدستورية، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الندوات، ندوة علمية بالرباط 1-2 مارس، سنة 2002، ص 19.

القضائي إطارا لتنظيم السلوك القضائي، وتهدف هذه المبادئ إلى مساعدة أعضاء السلطة التشريعية والتنفيذية والمتقاضين والجمهور بصفة عامة، لدعم الجهاز القضائي وفهمه بشكل أفضل¹.

وتفترض هذه المبادئ أن القضاة مسؤولون عن تصرفاتهم وسلوكهم من أجل إنشاء مؤسسات ملائمة للحفاظ على المعايير القضائية، والتي تنفرد باستقلاليتها وحيادها وترومي إلى التكميل وليس الانتقاص أو الخروج عن أحكام القانون وقواعد السلوك القائمة الملزمة للقاضي. وتبعا لذلك، ومن بين الخطوات التي اتخذتها الأمم المتحدة في شأن إبراز المعايير المعتمدة في عمل النيابة العامة والتي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، حيث خرج بتوصيات ومبادئ أصبحت ملزمة للدول الأعضاء من أجل ضمان وتعزيز فعالية أعضاء النيابة العامة، وذلك في إطار ما تسنه من تشريعات تم تنظيم مرفق العدالة، وذلك انطلاقا من كون النيابة العامة جهازا أو أعضاء إنما يقوم دورها على المساهمة في توفير شروط المحاكمة العادلة من خلال اتخاذ إجراءات جنائية وفق القانون وليس وفق معايير أخرى².

وإذا كانت مبادئ بنغالور قد صيغت أصلا لتأطير السلوك القضائي عموما، فإن انعكاسها الإجرائي على مؤسسة النيابة العامة في المغرب يبدو جليا عند قراءة فلسفة قانون المسطرة الجنائية الجديد؛ إذ إن هذا القانون المستجد يسعى بوضوح إلى مواءمة الممارسة اليومية لقضاة النيابة العامة مع معايير بنغالور، لا سيما مبدأي الحياد والملاءمة. فلم تعد النيابة العامة مجرد خصم حاسم للمتهم، بل أصبحت ملزمة بموجب المتعضيات الإجرائية الجديدة بالبحث عن أدلة البراءة بنفس القدر الذي تبحث فيه عن أدلة الإدانة، لضمان المساواة التامة أمام القانون وصون كرامة المتقاضين.

علاوة على ذلك، فإن عقلنة تدابير الحراسة النظرية وترشيد الاعتقال الاحتياطي كأبرز مستجدات المسطرة الجنائية الجديدة، تجد مرجعيتها الأخلاقية في مبدأ الملاءمة والنزاهة الذي نادى به وثيقة بنغالور، مما يضمن ألا تخرج ممارسة سلطة الاتهام عن الغايات الحقوقية السامية التي أقرتها الصكوك الدولية، مكرسة بذلك تلاحم التوجهات الأمامية مع الخيارات التشريعية الوطنية الحديثة للمملكة.

المطلب الثاني: الموقع القانوني والسياسي للنيابة العامة في الأنظمة المقارنة.

لا يعرف النظام الأنجلوسكسونية مؤسسة النيابة العامة بمفهومها الكلاسيكي، وإنما يعتمد هيئات مشابهة، وهذا ما يجري به العمل في مجموعة من الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية (الفقرة الأولى)، وبريطانيا (الفقرة الثانية)، النيابة العامة في النظام القضائي الفرنسي (الفقرة الثالثة).

¹ المبادئ الدولية المتعلقة باستقلال ومسؤولية القضاة والمحامين والنيابة العامة، مبادئ بنغالور المدونة السلوك القضائي مشروع بنغالور السلوك القضائي 2001، 5، تشرين ص 25.

² عبد السلام العمياني، استقلال النيابة العامة بين المعايير الدولية والمتطلبات الدستورية، إصلاح السلطة القضائية في ضوء الدستور الجديد والمعايير الدولية، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان سلسلة الندوات ندوة علمية الرباط 1-2 مارس 2002 ص 115.

الفقرة الأولى: النيابة العامة في النظام القضائي الأمريكي

يتميز جهاز الادعاء العام في الولايات المتحدة الأمريكية بذاتية خاصة وفريدة تميزه عن غيره في كافة الأنظمة القانونية المقارنة، ويرجع ذلك بالأساس إلى طبيعة الوظيفة التي يمارسها والأدوار المتعددة التي يلعبها في أكثر من ناحية؛ فلا يوجد في أي نظام إجرائي آخر جهاز يتمتع بمثل تلك السلطات الواسعة والتقديرية التي يتمتع بها الادعاء العام الأمريكي¹. وتفسر هذه الخصوصية نظرا لكونها تمثل مزجاً بين شقين متداخلين: أولهما ذو طبيعة شبه قضائية، وثانيهما ذو طبيعة سياسية؛ ذلك أن عضو الادعاء العام لا يعتبر ممثلاً للدولة أو الولاية في الدعوى الجنائية فحسب، بل إنه يسأل مباشرة أمام هيئة الناخبين من خلال صناديق الاقتراع العام².

وتفسر هذه الطبيعة المزدوجة لوظيفة الادعاء العام الاختصاصات العديدة المخولة لعضو الجهاز؛ إذ بوصفه ممثلاً للولاية أمام المحاكم يكون مطالباً بالتطبيق السليم للدستور والقانون، بالإضافة إلى قيامه بالرقابة المباشرة على كل حالات القبض والاحتجاز التي تنفذها أجهزة الشرطة، فضلاً عن مساهمته بدور فعال في مراقبة الوظائف المنوطة بنظام إدارة العدالة الجنائية ككل. وفي المقابل، وبوصفه رجل سياسة منتخباً محلياً يستمد سلطته ومشروعيته من ناخبيه، فإنه يحق له إصدار قرارات حاسمة تتعلق بالتوجهات السياسية والتشريعية في دائرته الانتخابية³.

ومن الناحية الهيكلية، فإن النيابة العامة في هذا النظام تعد تابعة للسلطة التنفيذية، بحيث يأتي المدعي العام للولايات المتحدة الأمريكية على رأس إدارة العدل (وزارة العدل)، ويعينه رئيس الدولة بموافقة مجلس الشيوخ. ويوجد إلى جانبه مدعون أساسيون يمثلون المدعي العام لدى المحاكم الفدرالية، ويعتبرون بمثابة محامين للدولة يباشرون المتابعات الجنائية باسمها، كما ينوبون عنها في القضايا المدنية، وهم يعينون كذلك من طرف رئيس الدولة بعد موافقة مجلس الشيوخ.

وجدير بالذكر في هذا المقام، بأن وزير العدل في الولايات المتحدة الأمريكية يعتبر هو نفسه المدعي العام للدولة ويخضع لسلطته التراتبية جميع ممثلي الادعاء العام، بالإضافة إلى أنه يوجد ضمن إدارة العدل التي يرأسها مكتب التحقيقات الفدرالي (الذي يعرف باختصار بـ FBI)، والذي يتولى حصرياً مهام التحقيق والبحث في الجرائم الفدرالية التي ترتكب ضد الولايات المتحدة الأمريكية. وعليه، فإنه بموازاة وجود المدعي العام للولايات المتحدة والمدعين العاميين الأساسيين الذين يمثلون الادعاء على المستوى الفدرالي، نجد مدعين عامين محليين يتم انتخابهم مباشرة من طرف سكان الولايات، ويمثلهم لدى المحاكم مدعون جهويون يتم اختيارهم عبر آلية الانتخاب أيضاً من طرف سكان الجهة⁴.

¹ سليمان عبد المنعم، أصول الإجراءات الجنائية المقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، سنة 2005، ص 312.

² محمود محمود مصطفى، التطور الحديث للنظام القضائي في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1992، ص 85.

³ أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، سنة 2011، ص 230.

⁴ وهاب عبد الرزاق الجبوري، لأي نظام للادعاء العام يناسبنا، مركز الدراسات والأبحاث العلمانية في العالم العربي، منشورات رقمية، 23 مارس 2009، تاريخ

الزيارة 22 مارس 2024.

الفقرة الثانية: النيابة العامة في النظام القضائي البريطاني

كما هو معلوم فقهيًا، فإن معظم التنظيمات القضائية الدولية تنقسم إلى نظامين قانونيين أساسيين: أولهما النظام القانوني القائم على القانون المدني الذي كان مسقط رأسه وتأسيسه الدولة الفرنسية لينتشر بعد ذلك في معظم دول أوروبا وكذلك أفريقيا التي تبنت نفس التنظيم القضائي كالمملكة المغربية، وهو نظام يقوم جوهرًا على التشريع المكتوب والقواعد المقننة المتفق عليها التي يلزم عدم مخالفتها. أما النظام الثاني، فهو التنظيم القضائي القائم على القانون المشترك أو العام، والذي يتميز على وجه الخصوص بقيامه على أساس السوابق القضائية كمصدر رئيسي للأحكام والقواعد القانونية، وهو نظام قديم في التاريخ يعود إلى حقبة حكم اللوردات في المملكة المتحدة، وهو ما نجده متجلى بوضوح على مستوى التنظيم القضائي البريطاني¹.

وفي ظل هذا القانون المشترك أو الموحد الذي يتبناه النظام الأنجلوساكسوني ويرتكز فيه على العرف والسوابق في إصدار الأحكام، تتميز السلطة القضائية بأنها تتمتع بمركز قانوني ودستوري هام يجعل منها سلطة حقيقية تقف على قدم المساواة مع كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ فهي التي تضع لنفسها نظام الإدارة القضائية وتحدد الإجراءات التي تسير عليها، وتشمل سلطة القضاء حق الرقابة القانونية على كل قرار يفصل في أية منازعة من المنازعات سواء تعلقت بالأفراد أم بالدولة، حتى أصبح هذا الحق عرفًا دستوريًا ثابتًا. وبناء على هذه الفلسفة الاستقلالية، فإنه لم يكن يوجد تاريخيًا في إنجلترا نيابة عامة ولا وزارة للعدل بالمفهوم اللاتيني؛ إذ يرى الفكر القانوني الإنجليزي أن وجود مثل هذه الأجهزة التنفيذية لا يتفق مطلقًا مع استقلال القضاء وكرامته، أما تعيين القضاة فيتم من قبل مؤسسات مستقلة تخضع لرقابة السلطة القضائية نفسها².

ومع ذلك، فقد عرف النظام الأنجلوساكسوني التقليدي بعض الثغرات الإجرائية في العقاب على الأفعال المجرمة وملاحقتها، مما أدى إلى توجيه عدة انتقادات فقهية وحقوقية إليه. وأمام هذا الوضع، عمد المشرع الإنجليزي إلى إدخال تعديلات جوهرية على النظام الاتهامي، إذ أوجد نظامًا للاتهام العام أشبه بنظام النيابة العامة، وهو ما سمي به الهيئة الملكية للاعتماد العام؛ حيث صدر قانون ملاحقة الجرائم سنة 1985 متضمنًا إنشاء هذا الجهاز الملكي للإعداد العام ليحل محل الأجهزة والجهات المختلفة التي كانت تضطلع سابقًا بهذه المهمة بشكل متفرق³. ويرأس هذه الهيئة الملكية مدير الادعاء العام الذي يمارس وظيفته تحت إشراف ورقابة النائب العام، ويقدم له تقريرًا سنويًا مفصلاً حول سير عمل هذه الهيئة.

ولصيانة فعاليتها، منح هذا الجهاز طابعًا مركزيًا على المستوى الوطني، قوامه عدد كبير من وكلاء الدعاوى الذين يعملون تحت تدرج رئاسي صارم في الدوائر المختلفة التي يباشر فيها الجهاز اختصاصاته الإجرائية. وبذلك، يقدم النظام البريطاني حلاً وسطًا متوازنًا من حيث دور السلطة التنفيذية؛ حيث يتم الحفاظ على استقلالية النيابة العامة من خلال منح الاستقلالية الوظيفية والإدارية لمكتب الادعاء الملكي، مع التنصيب على علاقات تنسيقية رفيعة المستوى بين السلطة التنفيذية ومكتب الادعاء الملكي

¹ عبد العزيز المبروك الختروشي، النظام القضائي الإنجليزي والدعوى الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص 142.

² عبد السلام الترماني، القانون المقارن والمناهج الكبرى المعاصرة، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 1980، ص 160.

³ أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة 2002، ص 418.

من خلال مؤسسة النائب العام، والذي يشترط فيه التوفر على كفاءة قانونية عالية ويعتبر رسميا وزيرا في الحكومة¹، ويعد مكتب الادعاء الملكي مسؤولا رسميا أمام النائب العام الذي يعد بدوره مسؤولا أمام البرلمان².

ونخلص بالقول بناء على هذا التحليل المقارن، إلى أن أبرز مزايا هذا النظام البريطاني المستجد هي القدرة الحمائية على الحد من تأثير السلطة التنفيذية السياسية على قرارات المتابعة القضائية الصرفة، والجمع المرن بين ضرورة قيام الحكومة بوضع السياسات العامة للعدالة الجنائية وبين الحاجة الملحة لصون استقلالية النيابة العامة وحياد قراراتها³.

الفقرة الثالثة: النيابة العامة في النظام القضائي الفرنسي

يعتبر النظام القضائي الفرنسي مهد مدرسة القانون المدني القائمة على القواعد المقننة والتشريع المكتوب، وهي المدرسة التي استلهم منها المشرع المغربي تاريخيا وازدواجيا معظم أسسه الإجرائية والتنظيمية وقواعده الجنائية الموضوعية والشكلية. ومع ذلك، فإن تموقع النيابة العامة في فرنسا يختلف جذريا وبشكل بنيوي عن المسار الاستقلالي الحديث والفريد الذي تبنته المملكة المغربية؛ إذ لا يزال جهاز النيابة العامة الفرنسي تابعا عضويا وسلطويا لوزير العدل كعضو في السلطة التنفيذية⁴. وتتجسد هذه التبعية في خضوع قضاة النيابة العامة بفرنسا لتدرج رئاسي صارم ينتهي عند سلطة الوزير، وهو ما يجعلهم يرتدون قبعة مزدوجة؛ فهم من جهة قضاة تابعين للسلك القضائي، ومن جهة أخرى أدوات تنفيذية للسياسة الحكومية في مكافحة الجريمة⁵.

ورغم التعديلات التشريعية المتعاقبة في فرنسا، ولا سيما القانون رقم 2013-669 الصادر في 25 يوليو 2013، والذي خطى خطوة نحو الأمام عبر حظر إعطاء وزير العدل لتعليمات كتابية فردية تم قضايا عينية ومعرضة على القضاء، إلا أن هذا الإصلاح ظل منقوصا؛ فالوزير لا يزال يحتفظ بالصلاحية المطلقة في تحديد الخطوط العريضة للسياسة الجنائية وتوجيهها ومراقبة تنفيذها وتنسيقها على المستوى الوطني⁶. وتثير هذه التبعية السياسية والمؤسساتية نقاشا فقها وحقوقيا مستمرا داخل فرنسا وخارجها، لاسيما أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي وجهت انتقادات لاذعة ومتكررة للنظام القضائي الفرنسي؛ حيث أكدت في عدة محطات تاريخية قضائية—أبرزها قضية مولان ضد فرنسا—(Moulin c. France) أن قضاة النيابة العامة في فرنسا لا يتمتعون بصفة السلطة القضائية المستقلة تماما بالمعنى الحرفي والموضوعي للمادة الخامسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، نظرا لاستمرار حبل التبعية الوظيفية والتنظيمية للحكومة وغياب الاستقلال الهيكلي الكامل⁷.

¹ رغم أنه لا يشارك في الاجتماعات السياسية لمجلس الوزراء.

² سعيد بنعربية، إستقلال النيابة العامة في ضوء التجارب الدولية، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، 2013، ص 140.

³ محمد أوجار، ملاءمة التشريع الجنائي المغربي للمواثيق الدولية، مجلة المحاكم المغربية، الرباط، العدد 82، سنة 2015، ص 45.

⁴ Jean Pradel, Procédure pénale, Éditions Cujas, 2019, p. 215.

⁵ Serge Guinchard et Jacques Buisson, Procédure pénale, LexisNexis, 2021, p. 432.

⁶ François-Louis Coste, Le Parquet: De l'histoire aux réformes contemporaines, Dalloz, 2015, p. 89.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Arrêt Moulin c. France, Recueil des arrêts, 2010, §56.

ويشكل هذا التباين دليلاً حاسماً على القيمة الاعتبارية والجرأة الدستورية للإصلاح القضائي المغربي وسعة أفقه المنهجية مقارنة بالمنظومة الفرنسية؛ فبينما لا تزال التجربة الفرنسية عاجزة عن فك الارتباط والفصل التام خوفاً من خلق سلطة قضائية تحكم الدولة، استطاع المغرب عبر الوثيقة الدستورية لسنة 2011 حسم النقاش بشكل راديكالي شجاع. وقد تجسد هذا الحسم في نقل سلطة الإشراف والتعليمات من وزير العدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيساً للنيابة العامة بموجب القانون رقم 33.17، مما أدى إلى مأسسة استقلال النيابة العامة وإدماجها كجزء لا يتجزأ من سلطة قضائية موحدة ومستقلة تماماً عن الجهاز التنفيذي¹. ويتدشين هذا المسار، يكون المشروع المغربي قد خرج من جلباب التبعية التاريخية للنظام اللاتيني الفرنسي، وأسس لنموذج قضائي دستوري متطور يتجاوز الثغرات الهيكلية المعاب بما على ربيبة التشريع الفرنسي، محققاً توازناً دقيقاً يضمن حماية الحقوق والحريات الأساسية تحت رقابة قضائية مستقلة بالكامل عن أي تأويل أو توجيه سياسي حكومي².

المبحث الثاني: المرجعيات الكفيلة بضمان استقلال النيابة العامة على المستوى الوطني.

المغرب باعتباره جزءاً لا يتجزأ من المنتظم الدولي، كان وما زال عضواً فاعلاً بالمنظمات الدولية، وملتزماً بمقررات الإعلانات والمواثيق الصادرة عن تلك المنظمات والهيئات، ومن أجل ذلك فقد كان الهم المتواصل للدولة المغربية يتمثل في كيفية جعل المنظومة القانونية متناغمة ومتساوية مع ما التزم به المغرب بإرادته السيادية أمام المنتظم الدولي، وعلى رأس كل ذلك تأهيل القضاء وتحديث المنظومة التشريعية بما ينسج والدور الذي يتعين أن تلعبه تلك المنظومة ويقوم به القضاء، وهو ما يتجلى على وجه الخصوص بإقرار استقلال النيابة العامة كمؤسسة دستورية لها دورها وخصوصيتها في النسق المجتمعي، الشيء الذي يجعلنا للتفصيل في الموضوع من خلال الحديث عن المرجعيات الوطنية الضامنة لهذا الاستقلال و المتمثلة في دستور المملكة لسنة 2011 (المطلب الأول)، على أن نتقل للحديث عن الآليات الكفيلة بالتنزيل السليم لهذا الورش -استقلال النيابة العامة- والمتمثلة أساساً في الآليات التشريعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس الدستوري لاستقلال النيابة العامة بالمغرب.

بتصفح الدستور المغربي لسنة 2011، لا تظهر ملامح النيابة العامة بالمقومات التي ظهرت عليها في القرار الدستوري الصادر بتاريخ 16 مارس 2016، المرتبط بالقانون التنظيمي رقم 13-106 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة، وذلك يرجع للمقتضيات الفصل 110 من الدستور التي فتحت واجهات النقاش والتأويل المختلف وأثارت جدلاً بين مؤيد ومعارض لتبعية النيابة العامة للسلطة الحكومية المكلفة بالعدل، وإذا كان الحوار الجاد والمسؤول بالمغرب انصب حول قراءة فصل دستوري، وخلفيته القائمة على تفعيل المبدأ وحدة الجسم القضائي كنافذة مرور الاستقلال السلطة القضائية.

¹ مُجّد أهداف، المرشد في دراسة قانون المسطرة الجنائية المغربي، مطبعة سجلحاسة، 2018، ص. 145.

² علي بنحدو، استقلال السلطة القضائية بالمغرب بين الوثيقة الدستورية والواقع العملي، دار الآفاق المغربية، 2020، ص. 78.

الفقرة الأولى: دستور المملكة لسنة 2011 ركيزة لاستقلال النيابة العامة.

يعتبر استقلال السلطة القضائية مطلباً دستورياً ملحاً، كان ولا يزال يرفع من طرف كل أطراف المجتمع لما في ذلك الاستقلال من ضمانة حقيقية لسيادة القانون، وهيبة الدولة ومؤسساتها، واحترام حقوق وحرية الأفراد والجماعات. ويعد استقلال السلطة القضائية بحق مقياساً لمدى جدارة أي نظام سياسي يحمل لقب الديمقراطية؛ ذلك أن خضوع الجميع لأحكام القانون، كآلية حضارية تكشف عن مدى الوعي المجتمعي المتطور، يتطلب بالضرورة أن تسند مهمة تطبيق ذلك القانون لجهة مستقلة ومعترف لها بهذا الدور، ليس فقط على المستوى الوطني، ولكن يجب أن ينسجم هذا الاعتراف مع ما تذهب إليه الإرادة الدولية والصكوك الأممية في هذا الصدد. وفي هذا السياق الدستوري، يبرز الدور المحوري والهام لمؤسسة النيابة العامة في النسق القضائي والمجتمعي المغربي.

وقد خصص الدستور المغربي الباب السابع كاملاً للسلطة القضائية، من خلال الفصول من 107 إلى 128، حيث وزعت هذه المقتضيات الدستورية على ثلاثة محاور رئيسية تمثلت في: استقلال القضاء، والمجلس الأعلى للسلطة القضائية، وحقوق المتقاضين وقواعد سير العدالة. وتصفح هذه النصوص الدستورية، يتضح أن الوثيقة الدستورية تطرقت للنيابة العامة في ثلاثة فصول أساسية؛ وأولها الفقرة الثانية من الفصل 110 والتي تنص على أنه: *يجب على قضاة النيابة العامة تطبيق القانون، كما يتعين عليهم الالتزام بالتعليمات الكتابية القانونية الصادرة عن السلطة التي يتبعون لها، وثانيها الفقرة الأخيرة من الفصل 116، والتي نصت على أنه: يراعي المجلس الأعلى للسلطة القضائية، في القضايا التي تهم قضاة النيابة العامة، تقارير التقييم المقدمة من قبل السلطة التي يتبعون لها. في حين نصت مقتضيات الفصل 128 على أن: الشرطة القضائية تعمل تحت سلطة النيابة العامة وقضاء التحقيق، في كل ما يتعلق بالأبحاث والتحريات الضرورية في شأن الجرائم وضبط مرتكبيها لإثبات الحقيقة. هذا وقد ذكر الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض كعضو بالصفة في تركيبة المجلس الأعلى للسلطة القضائية¹.*

وبالتالي، فإن دستور المملكة لسنة 2011 يعتبر مرجعاً أساسياً لا محيد عنه وركيزة لا غنى عنها في ضمان هذا الاستقلال المؤسساتي والوظيفي. ومع ذلك، فإن إمعان النظر في الفصلين 110 و116 يوضح أنهما يتحدثان عن سلطة يتبع لها قضاة النيابة العامة دون تسميتها أو تحديد هويتها بشكل صريح من قبل المشرع الدستوري، وهو الوضع الذي أدى تاريخياً عقب صدور الدستور إلى انقسام حاد في الآراء الفقهية والسياسية حول ماهية هذه السلطة المتبوعة؛ بين تيار مؤيد لإبقاء النيابة العامة تحت سلطة وإشراف وزير العدل (السلطة التنفيذية) حفاظاً على الانسجام في تنفيذ السياسة الجنائية، وبين تيار معارض بشدة لهذه التبعية السياسية، ومناشد بضرورة إخضاع النيابة العامة لتسلسل رئاسي قضائي صرف يكون رئيسه الفعلي هو الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض².

¹ الفصل 115 من الدستور المغربي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليو 2011.

² الهيئة العليا للحوار الوطني حول الإصلاح العميق والشامل لمنظومة العدالة، التوصيات والخطوط العريضة، منشورات وزارة العدل، الرباط، سنة 2013، ص 34.

إلا أن هذا النقاش قد حسم بشكل نهائي قانونيا وواقعيًا، وأصبح انتماء النيابة العامة للسلطة القضائية موضوعا خارج دائرة الجدل بعد صدور القانون التنظيمي رقم 106.13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة؛ إذ نصت المادة الثالثة منه صراحة على أن السلك القضائي بالمملكة يتألف من هيئة واحدة تشمل قضاة الأحكام وقضاة النيابة العامة معاً¹. وهو التوجه التكاملي الذي ركته المحكمة الدستورية في قرارها رقم 2016/992 الصادر بتاريخ 15 مارس 2016، والذي ورد في حيثياته: *أن الدستور أضفى صفة قضاة على قضاة الأحكام وعلى قضاة النيابة العامة معاً، مما يجعلهم جميعاً منتمين إلى السلطة القضائية - وهي سلطة موحدة - ومشمولين، تبعاً لذلك، بصيغة الاستقلال الصيقة بهذه السلطة*².

وعليه، فإن النيابة العامة بالمغرب تنتمي عضويًا للسلطة القضائية الموحدة والمستقلة تماماً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق منطوق الفصل 107 من الدستور، بخلاف الوضع المقارن في فرنسا التي لا زالت النيابة العامة فيها تابعة لسلطة وزير العدل رغم انتماء أعضائها للقضاء³.

وفي هذا الإطار، جاءت المقتضيات المستجدة في قانون المسطرة الجنائية الجديد لتنقل هذا المبدأ الدستوري إلى حيز التطبيق الإجرائي الدقيق؛ حيث صاغ المشرع مقتضيات المادة 51 وما بعدها لتؤكد بشكل جازم انفراد الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض برئاسة النيابة العامة، وتحديد مفهوم التعليمات الكتابية القانونية الصادرة عنه لضمان الحصانة القانونية الإجرائية لقضاة النيابة العامة أثناء ممارستهم لمهامهم في حماية المجتمع.

الفقرة الثانية: الرقابة والإشراف على مؤسسة النيابة العامة

يرتبط الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية ارتباطاً وثيقاً بمبدأ فصل السلط؛ إذ لا يمكن تصور سلطة مستقلة دون بناء مؤسسي ووظيفي محدد ومنفصل عن باقي السلط. ولهذا، يتعين أن يكون للقضاء الولاية الكاملة على جميع المسائل ذات الطابع القضائي، وهو ما أكدته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان من أن استقلال المحاكم قد يتعرض للانتهاك متى تم التدخل في أحكامها أو مراجعتها من قبل هيئات حكومية تنفيذية⁴.

وإذا كان مبدأ استقلال النيابة العامة قد حسم دستورياً وقضائياً، فإن ذلك لا يعني مطلقاً تحولها إلى سلطة مطلقة فوق المراقبة؛ بل إن هذا الاستقلال يوازنه خضوع المؤسسة لآليات الرقابة والمساءلة تكريساً للمبدأ الدستوري العام المتمثل في ربط المسؤولية بالمحاسبة، وهو ما يتطلب تحديد أوجه الرقابة والإشراف على الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيساً للنيابة العامة من خلال مستويين:

¹ القانون التنظيمي رقم 106.13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة، الجريدة الرسمية عدد 6456، سنة 2016، ص 3105.

² قرار المحكمة الدستورية رقم 2016/992، الأمانة العامة للحكومة، الجريدة الرسمية عدد 6458، سنة 2016، ص 3210.

³ سعيد بنعربية، استقلال النيابة العامة في ضوء التجارب الدولية، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص 76.

⁴ عبد السلام الترماني، القانون المقارن والمناهج الكبرى المعاصرة، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، سنة 1980، ص 188.

(1) الرقابة المؤسساتية

بالرجوع إلى المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، نجد أنها تنص صراحة على أنه: يتلقى المجلس تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة، ولا سيما تقارير كل من: ... الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة، قبل عرضه ومناقشته أمام اللجنتين المكلفتين بالتشريع بمجلسي البرلمان...¹. ومن خلال هذا المقتضى، يتبين أن المجلس الأعلى للسلطة القضائية يمارس رقابة دورية مؤسساتية على أعمال النيابة العامة عبر مناقشة هذا التقرير السنوي، خاصة وأن تركيبة المجلس منفتحة على شخصيات مستقلة خارج سلك القضاء تمثل هيئات حقوقية ومدنية كالمجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة الوسيط.

وتستهدف هذه الرقابة التأكد من مدى نجاعة تنفيذ السياسة الجنائية والآليات الإجرائية المعتمدة في ذلك، فضلا عن إمكانية تتبع أي إخلال مهني واتخاذ الإجراءات التأديبية اللازمة وفق ضمانات النظام الأساسي للقضاة. وأخيرا، يبقى رئيس النيابة العامة مسؤولا أمام جهة التعيين العليا المتمثلة في رئيس المجلس الأعلى للسلطة القضائية جلاله الملك، مما يشكل ضمانا أساسية لصون الحقوق والحريات.²

(2) الرقابة الاجتماعية

تتجلى الرقابة الاجتماعية أساسا في الأدوار الراصدة التي تطلع بها فعاليات المجتمع المدني، والحقوقي، والجمعيات المهنية القضائية، بالإضافة إلى وسائل الإعلام بمختلف أشكالها، والتي تساهم في كشف الظواهر الإجرامية وتتبع القضايا الجنائية المعروضة على المحاكم.³

وقد جاءت المقتضيات المستجدة في قانون المسطرة الجنائية الجديد (ولا سيما المادة 2-51) لتعزيز هذه الرقابة الاجتماعية بشكل ديمقراطي متقدم؛ حيث نصت على وجوب وضع التقرير السنوي الذي ينجزه رئيس النيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية رهن إشارة العموم ونشره إلكترونيا. هذا المقتضى الإجرائي الجديد يضمن حق المواطن والمجتمع في الاطلاع على حصيلة عمل النيابة العامة، ومستويات ترشيد الاعتقال الاحتياطي، وحماية المال العام، ومكافحة الجريمة، مما يحقق معادلة التوازن الدقيق بين صون الاستقلال الكامل للقضاء وبين إخضاعه لرقابة مجتمعية شفافة تدعم صرح دولة الحق والقانون.

المطلب الثاني: الآليات التشريعية الكفيلة لاستقلال النيابة العامة بالمغرب.

تعتبر القوانين التنظيمية من أبرز الآليات التي كرسست استقلال النيابة العامة عن السلطة التنفيذية.

¹ القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، الجريدة الرسمية عدد 6456، سنة 2016، ص 3089.

² ياسين الكعبوش، استقلال السلطة القضائية في ظل إصلاح منظومة العدالة، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2013-2014، ص 92.

³ نجيب الأعرح، استقلال السلطة القضائية مدخل لتحقيق محاكمة جنائية منصفة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2013-2014، ص 145.

الفقرة الأولى: المؤسسة التشريعية لاستقلال النيابة العامة

لا يمكن استكمال البناء الدستوري لاستقلال السلطة القضائية دون مؤسسة تشريعية دقيقة تضمن ترجمة المبادئ الدستورية الكبرى إلى مقتضيات إجرائية ملموسة، وهو ما تكلف به المشرع المغربي عبر إقرار القوانين التنظيمية للسلطة القضائية. وفي هذا الصدد، يشكل القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية ركيزة جوهرية لترسيخ استقلال القضاء عن السلطتين التنفيذية والتشريعية؛ وهو المبدأ العام الذي حظي بتكريس متقدم أيضا في القوانين الموضوعية اللاحقة، ولا سيما القانون رقم 38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي، الذي جعل من استقلال القضاء وحياده أحد المبادئ العامة الأساسية التي تحكم عمل مرفق العدالة وتضمن أمنه القضائي.

وقد تجسد هذا الاستقلال المؤسسي بشكل جلي من خلال إحداث المجلس الأعلى للسلطة القضائية بتركيبة ووظائف جديدة تضمن فك الارتباط الإداري والمالي التام عن وزارة العدل (السلطة التنفيذية)، انسجاما مع المعايير والمواثيق الدولية التي تفرض على الدولة كفاءة هذا الاستقلال الهيكلي، وتحت رعاية جلالة الملك باعتباره الضامن الدستوري الأسمى لاستقلال السلطة القضائية¹. وبموجب الفصل 113 من الدستور، غدا المجلس الهيئة الحصرية المشرفة على الوضعية المهنية للقضاة من تعيين، وتنكيل، وانتداب، وإعارة، وتأديب. وفي إطار ربط الاستقلال بالمسؤولية، نظمت المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 100.13 آلية تقديم التقارير؛ حيث نصت بصريح العبارة على أن المجلس يتلقى تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة، ولا سيما التقرير السنوي الذي يرفعه الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة، وذلك قبل عرضه ومناقشته أمام اللجنتين المكلفتين بالتشريع بمجلسي البرلمان.

وفي ذات السياق الحمائي، جاء القانون التنظيمي رقم 106.13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة لتعزيز الهوية القضائية الصرفة لجهاز الادعاء العام؛ حيث نصت المادة 25 منه على وضع قضاة النيابة العامة تحت سلطة ومراقبة الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض ورؤسائهم التسلسليين، وهو مقتضى يترجم نسقيا الفقرة الثانية من الفصل 110 من الدستور التي تلزمهم بالامتثال للتعليمات الكتابية القانونية. ومن خلال تفكيك البنية اللغوية والدلالية للوثيقة الدستورية، لا يجد الباحث عناء في تلقف الإشارة الواضحة القائمة على توحيد الصفة القضائية؛ إذ استعمل المشرع الدستوري لفظة القاضي بمفهومها الشامل للدلالة على كل فرد ينتمي للجسم القضائي، سواء كان ممارسا في قضاء الحكم (القضاء الجالس) أو قضاء النيابة العامة (القضاء الواقف). وبلغت الأرقام المستفردة من متن الوثيقة الدستورية، نجد أن المشرع استعمل لفظة القاضي بمفردها في ستة مواقع²، بينما تكررت لفظة قضاة بصيغة الجمع أربع مرات³. أما لفظة القضاء كدلالة مؤسسية وسلطوية فقد وردت في فصول متعددة⁴. هذا

¹ الدستور المغربي، الفصول من 113 إلى 116

² منها أربعة في الفصل 109 وموقع واحد في الفصل 117.

³ في الفصول 57، 110، 111، و115.

⁴ وهي الفصول 67، 109، 110، 111، 113، 115، و126.

التواتر الاصطلاحي يبرهن على أن النية الدستورية انصرفت بوضوح نحو إقرار وحدة المفهوم والدلالة، وهي الوحدة العضوية التي تحظر بشكل قاطع تولي أي جهة أجنبية خارج الجسم القضائي مهام رئاسة أو توجيه النيابة العامة.

وبناء على ذلك، فإن مبدأ التبعية المقررة في الفصل 110 من الدستور والمادة 43 من القانون التنظيمي رقم 106.13¹ إنما هي تبعية داخلية صرفة تندرج ضمن التراتبية القضائية لجهاز العدالة الجنائية، ولا يمكن بأي حال من الأحوال تأويلها كذريعة لربط النيابة العامة بوزارة العدل أو أي جهة سياسية خارج السلطة القضائية الموحدة.

الفقرة الثانية: إشكالية التبعية المزدوجة وضبابية العلاقة مع الشرطة القضائية

لا يقف تحدي استقلال النيابة العامة بالمغرب عند حدود فك الارتباط البيوي مع وزارة العدل، بل يمتد ليتجلى في عمق الممارسة الميدانية اليومية، وتحديدًا في علاقتها الوظيفية مع جهاز الشرطة القضائية. وتتمظهر هذه الإشكالية في واقع التبعية المزدوجة التي يعيشها ضباط الشرطة القضائية بمختلف رتبهم؛ فهم من جهة أولى يخضعون لتبعية إدارية وعضوية وتأديبية صارمة لوزاراتهم الأصلية وحكوماتهم، كالمديرية العامة للأمن الوطني التابعة لوزارة الداخلية، أو قيادة الدرك الملكي التابعة لإدارة الدفاع الوطني، وهي أجهزة تندرج هيكلية ضمن صلب السلطة التنفيذية². ومن جهة ثانية، يجد هؤلاء الضباط أنفسهم خاضعين لتبعية وظيفية وقضائية مباشرة لقضاة النيابة العامة بموجب المادة 15 من قانون المسطرة الجنائية، التي تمنح الوكيل العام للملك ووكيل الملك سلطة الإشراف والرقابة وتسيير الأبحاث الجنائية وتوجيه التعليمات للاستماع للمشتبه فيه وإنجاز محاضر المعاينة وتفعيل تدابير الحراسة النظرية³.

إن هذا التداخل البيوي يطرح تحديات جمة تؤثر بشكل مباشر على الاستقلالية الميدانية لسلطة المتابعة؛ إذ كيف يمكن لجهاز قضائي مستقل (النيابة العامة) أن يبسط رقابة فعلية ومطلقة على ذراع ميداني (الشرطة القضائية) لا يملك سلطة ترقيته، أو تنقيته، أو مجازاته إدارياً؟ فالولاء الإداري للضباط يظل مشدوداً بطبيعة الحال نحو رئيسه الإداري في المديرية أو الشكنة وليس نحو القاضي في المحكمة، مما قد يفرز نوعاً من التوجيه الخفي للأبحاث القضائية لخدمة استراتيجيات أو مقاربات أمنية تضعها السلطة التنفيذية، الأمر الذي قد يمس أحياناً بمبدأ تجرد القرار القضائي وحياده في مرحلة البحث التمهيدي⁴.

ويقترّب هذا الوضع من النموذج الفرنسي الذي لا يزال عاجزاً بدوره عن حسم هذه الثنائية، حيث يؤكد الفقه المقارن أن غياب استقلال عضوي للشرطة القضائية عن وزارة الداخلية يفرغ الرقابة القضائية للنيابة العامة من جزء كبير من نجاعتها الفعلية ويجعلها رقابة مستندية لا ميدانية⁵. بناءً عليه، فإن تكريس الاستقلال الحقيقي للنيابة العامة بالمغرب يقتضي بالضرورة مراجعة هذه العلاقة، إما عبر إيجاد ميكانيزمات تشريعية تمنح رئاسة النيابة العامة سلطة تأديبية وتقييمية حاسمة تصدر مباشرة في مواجهة ضباط

¹ والتي أوجبت على قضاة النيابة العامة امتثال الأوامر والملاحظات القانونية الصادرة عن رؤسائهم التسلسليين.

² عبد الملك زنير، المحاضر في قانون المسطرة الجنائية، مطبعة الأمنية، 2019، ص. 94.

³ أحمد قيلش، الشرح العملي لقانون المسطرة الجنائية المغربي، مطبعة المعارف الجديدة، 2021، ص. 112.

⁴ الجيلالي بوحص، إشكالية البحث التمهيدي في السياسة الجنائية المغربية، دار النشر المغربية، 2017، ص. 165.

⁵ Jean Pradel, Procédure pénale, Éditions Cujas, 2019, p. 284.

الشرطة القضائية، أو بالتفكير المستقبلي في إحداث جهاز شرطة قضائية قضائي متخصص وتابع ماليا وإداريا وبشريا لسلطة المجلس الأعلى للسلطة القضائية، تفاديا لأي تداخل قد يرهن حماية الحقوق والحريات بمنطق التعليمات الإدارية والسلطوية الحكومية¹.

الفقرة الثالثة: تفعيل نقل الاختصاصات وأثره على منظومة العدالة ومهنة المحاماة

تتويجا لهذا المسار التأسيسي، وتفعيلا للمادة 25 من القانون التنظيمي رقم 106.13، أصدر المشرع المغربي القانون رقم 33.17 الصادر بتاريخ 18 سبتمبر 2017، والمتعلق بنقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة، وبسن قواعد لتنظيم رئاسة النيابة العامة. وقد جاء هذا القانون ليحسم بشكل نهائي وجذري الجدل الفقهي والسياسي المثار حول هوية السلطة المتبوعة الواردة في الفصل 110 من الدستور، واضعا حدا لأي تداخل محتمل بين التدبير الإداري السياسي والممارسة القضائية الإجرائية.

لقد رسم القانون رقم 33.17 الملامح البنوية لمؤسسة رئاسة النيابة العامة بوصفها مؤسسة مستقلة تتمتع بميكلها الإداري والمالي والوظيفي الخاص؛ حيث أوكلت المادة الرابعة منه للوكيل العام للملك لدى محكمة النقض صلاحية تحديد البنات الإدارية والاختصاصات التفصيلية للمؤسسة بما يضمن نجاحاتها. ولم يقف الأثر الإيجابي لهذا الاستقلال عند حدود التنظيم الداخلي للمحاكم، بل امتد ليشمل كافة مكونات منظومة العدالة، وفي مقدمتها مهنة المحاماة باعتبارها شريكا طبيعيا ودستوريا في صنع العدالة وإعلاء قيم الحق والإنصاف وحماية الحريات.

وفي هذا الإطار الأكاديمي المقارن، تبرز العلاقة الجدلية والتكاملية بين النيابة العامة المستقلة وجهاز الدفاع؛ إذ يتقاطع الطرفان في السعي نحو التطبيق السليم للقانون وضمان شروط المحاكمة العادلة. وقد تجلّى هذا الوعي المؤسسي في المواقف الرسمية لرئاسة النيابة العامة التي ما فتئت تشيد بالدور التاريخي والحقوقى للمحامين، مؤكدة على دعمها اللامشروط لجهود هيئات المحامين بالمغرب في مجالات التخليق، والرفع من القيمة الاعتبارية للمهنة، وصون كرامة منتسبيها.

وتستحضر الذاكرة القانونية المغربية في هذا المقام حدثا رمزيا بليغ الدلالة، يشكل تكريما ملكيا ساميا لمهنة المحاماة؛ وتمثل في ارتداء جلالة الملك محمد السادس لبذلة المحاماة في الدار البيضاء سنة 2000، بمناسبة انعقاد الدورة الثانية لاجتماع المكتب الدائم لاتحاد المحامين العرب، والتي ألبسها له آنذاك أحد كبار النقباء بالمملكة وهو النقيب عبد الله درميش؛ مما يضفي مشروعية تاريخية وأخلاقية على الأدوار القيادية للدفاع في منظومة العدالة².

وعليه، فإن القانون رقم 33.17 يعد بحق طفرة نوعية وحجرا أساسيا في استكمال بناء صرح السلطة القضائية المستقلة؛ إذ إنه لم يكتفِ بنقل السلط الإشرافية والرقابية الصرفة إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، بل ألزم الدولة بتوفير كافة

¹ محمد أحداق، المرشد في دراسة قانون المسطرة الجنائية المغربي، مطبعة سجلماسة، 2018، ص. 191.

² نور الدين الفلاق، إستقلال النيابة العامة من خلال قانون 33.17 ومدى انعكاسها على مهنة المحاماة، مجلة المحاكم المغربية، الرباط، العدد 159، سنة 2018، ص 92.

الإمكانات المادية والبشرية واللوجيستية لمؤسسة رئاسة النيابة العامة، بما يضمن انخراط كافة قضاة القضاء الواقف في مكافحة الظاهرة الإجرامية، وترشيد السياسة الجنائية، وصون النظام العام، في توازن دقيق ومستدام مع حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.

خاتمة:

تأسيسا على ما تقدم تحليله وفحصه في مقارنتنا لموضوع استقلال النيابة العامة بين المعايير الدولية والتشريع الوطني، نخلص إلى أن مسألة إقرار استقلال قضاة النيابة العامة لم تعد مجرد خيار تنظيمي تملك الدولة عبث تعديله، بل أضحت ركيزة بنيوية لا غنى عنها لشرعية العدالة الجنائية، ومعيارا حاسما لقياس مدى تجذر دولة الحق والقانون وفصل السلط في الفكر المؤسساتي الحديث.

وقد كشفت الدراسة المقارنة أن المنظومة الدولية، من خلال محطاتها البارزة ك مبادئ هافانا التوجيهية (1990) ومبادئ بنغالور للسلوك القضائي (2001)، قد نجحت في صياغة عقد أخلاقي وإجرائي عالمي يفرض حماية قضاة الادعاء العام من أي توجيه سياسي أو ضغط تنفيذي، مع كفالة نزاهتهم وكفاءتهم المهنية. هذا التوجه الأممي وجد صداه متميزا في الأنظمة المقارنة؛ فبينما يميل النظام القضائي الأمريكي إلى صبغة مختلطة تراوح بين العمل شبه القضائي والمسؤولية السياسية أمام صناديق الاقتراع، النقط النظام القضائي البريطاني الإشارات الحقوقية ليعيد مأسسة اتهامه العام عبر إنشاء مكتب الادعاء الملكي (1985) محققا حلا وسطا يضمن الاستقلال الوظيفي الفعلي بعيدا عن هيمنة الحكومة الصرفة.

أما على المستوى الوطني، فقد شكل دستور المملكة المغربية لسنة 2011 ثورة هادئة ومنعطف تاريخيا حاسما فك الارتباط التراتبي التقليدي بين النيابة العامة ووزارة العدل (السلطة التنفيذية). هذا الاختيار الدستوري الرصين ترجم عمليا عبر القوانين التنظيمية (13-100 و 13-106)، وحسم بقرار المحكمة الدستورية (992/2016) الذي أقر بوحدة السلطة القضائية واستقلاليتها الكاملة، ليتولى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة عبء الإشراف الرئاسي القضائي الصرف على هذا الجهاز.

ولأن الاستقلال في الفلسفة الديمقراطية ليس امتيازاً شخصياً بل هو التزام مجتمعي، فقد توازنت هذه الحصانة القضائية مع مصفوفة متكاملة من آليات الرقابة والمحاسبة؛ إذ يخضع رئيس النيابة العامة لرقابة مؤسساتية دورية أمام المجلس الأعلى للسلطة القضائية تتقاطع مع اللجان التشريعية بالبرلمان، بموازاة رقابة مجتمعية شفافة كرستها مقتضيات قانون المسطرة الجنائية الجديد عبر إتاحة تقارير السياسة الجنائية للعموم.