

مجاهدة

مجلة فصلية متخصصة تعنى بالدراسات القانونية

المدير المسؤول :

ذ. عز الدين الماحي

elmahiazzedine2013@gmail.com

رئيس التحرير :

د. عبد الحق دهمي

dahbi.abdelhak@gmail.com

عدد 14، السنة الثانية عشر، فبراير/أبريل 2018

السياسة الجنائية بالمغرب

محمد عبد الناوي
دكتور في الحقوق
الوكيل العام للملك لدى محكمة
النقض ورئيس النيابة العامة

مقدمة:

استُعمل مصطلح السياسة الجنائية في نص قانوني لأول مرة في المغرب في المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية الذي دخل حيز التنفيذ سنة 2003⁽¹⁾.

ونصت المادة 51 من ق.م.ج على كون وزير العدل يشرف على تنفيذ السياسة الجنائية ويبلغها إلى الوكلاء العامين للملك الذين يسهرون على تطبيقها.

ولم يتول القانون تعريف مفهوم السياسة الجنائية ولا توضيح الجهة التي تتولى وضعها. ولكن يبدو من سياق الفقرة الأولى من المادة 51 المشار إليها أن تنفيذها يتم عبر تعليمات عامة يبلغها الوزير إلى الوكلاء العامين للملك لدى محاكم الاستئناف الذين يسهرون على تطبيقها.

كما أن المادة 51 من ق.م.ج منحت لوزير سلطة إعطاء تعليمات للوكلاء العامين بإقامة الدعوى العمومية في قضايا خاصة أو برفع الملتزمات التي يراها الوزير ملائمة للمحاكم.

- فما هي السياسة الجنائية؟ ومن يضعها؟ ومن ينفذها؟

تثار هذه الأسئلة مرة أخرى في هذه المرحلة الحاسمة في المسار الدستوري الوطني نتيجة لاكتمال استقلال السلطة القضائية بالمملكة بتاريخ 7 أكتوبر 2017 نتيجة لنقل السلطات على أعضاء النيابة العامة من وزير العدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيساً للنيابة العامة.

1- سيستعمل مصطلح السياسة الجنائية لثاني مرة في المادة 2 من القانون رقم 17-33 المتعلق بنقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل على النيابة العامة إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيساً للنيابة العامة.

تتطرق إلى الأسئلة المثارة عن طريق مبحثين. الأول نتعرف فيه على موقع السياسة الجنائية بين السياسات العمومية، والثاني نلامس فيه الوضع الحالي للسياسة الجنائية بالمغرب.

المبحث الأول

موقع السياسة الجنائية بين السياسات العمومية

يقتضي منا تناول هذا المبحث الإلمام بمفهوم السياسة العمومية أولاً، ثم التعريف بالسياسة الجنائية ثانياً.

وللتعرف على مفهوم السياسة الجنائية، يتعين في البداية توضيح معنى لفظ السياسة.

السياسة لغة هي «القيادة عن طريق الأمر والنهي». ويقال «ساس - يسوس» أي عالج الأمور وسيرها ورتبها ووضع الأساليب الخاصة باتخاذ القرارات من أجل تنظيم الحياة في المجتمعات.

والسياسة اصطلاحاً تعني رعاية شؤون الرعية الداخلية والخارجية. أو بمعنى أعم هي «مجموعة الإجراءات والأساليب والطرق الخاصة باتخاذ القرارات من أجل الوصول لشكل يضمن سير شؤون الحياة»⁽²⁾.

عرفها هارولد لاسويل⁽³⁾، بأنها دراسة السلطة التي تحدد من يحصل على ماذا، ومتى، وكيف. بمعنى أنها دراسة تقسيم الموارد في المجتمع عن طريق السلطة.. وقد ذهب إلى هذا التعريف الأخير ديفيد إيستون⁽⁴⁾.

وأما الشيوعيون فقد عرفوها بـ : دراسة العلاقة بين الطبقات.

بينما عرفها الواقعيون بـ : فن الممكن. أي دراسة وتغيير الواقع السياسي موضوعياً، وليس الخضوع للواقع السياسي وعدم تغييره بناء على حسابات القوة والمصلحة⁽⁵⁾.

وتعرف السياسة كذلك بكونها «كيفية توزيع القوة والنفوذ ضمن مجتمع ما أو نظام معين».

2- تعريف السياسة لغة واصطلاحاً - مقال على الأترنيت بواسطة سميحة ناصر خليف - تم تحيينه بتاريخ 2017/2/7.

3- هارولد لاسويل هو Harold Dwight Lasswell، باحث أمريكي متخصص في العلوم السياسية، توفي سنة 1978.

4- ديفيد إيستون هو (David Easton) 1917-2014 عالم سياسة كندي عرف السياسة بكونها :

«Répartition autoritaire des valeurs»

5- المقال المشار إليه في الهامش رقم 2.

وأما وظيفة السياسة فهي عملية صنع القرار مع الأخذ بعين الاعتبار القيم الجوهرية المادية والمعنوية، بحسب إيديولوجيات معينة.

والسياسة أنواع، من أشهرها :

- سياسة الاحتواء (وتعتمد على محاربة الضغط الاقتصادي والدبلوماسي والعمل المخبراتي ضد الخصم ...).

- سياسة التكتل : وتقوم على التحالف، وكسب حلفاء في كل جانب من جوانب التعاون المقصود (الاقتصادي، أو العسكري مثلاً).

كما تتنوع السياسة حسب مجالات تدخلها : سياسة اقتصادية وسياسة اجتماعية وسياسة إيديولوجية ...

ومن بين السياسات المعتمدة داخل الدول، ما يسمى بالسياسات العمومية أو العامة.

أولاً : السياسة العمومية

1- تعريف السياسة العمومية وخصائصها

تعتبر السياسة العمومية دليلاً أو برنامجاً يُحدِّدُ المبادئ والإجراءات التي تتخذها السلطات التنفيذية الإدارية للدولة بخصوص نوع معين من القضايا، بطريقة تتناسب مع القانون وأنظمة المؤسسات، وبما يتماشى مع الدستور والقوانين السارية داخل الدولة، ذات الصلة بالمجال الذي تتناوله السياسة العمومية المعنية.

ويمكن اختصار تعريف السياسة العمومية بكونها : «برنامج عمل الحكومة المحلية في الدولة»، أي طريقة تطبيقها لبرامجها.

وعلى العموم، فإن السياسة العمومية هي التدبير السياسي والإداري للقضايا السياسية. وتكون غاياتها متنوعة حسب نوع السياسة العامة المراد تنفيذها (كوضع سياسة عمومية لتعليم المواطنين، أو لتحسين ظروف معيشتهم أو لضمان الشغل للشباب أو لمحاربة الفقر، أو لتحسين الأوضاع الصحية للسكانه إلخ ...).

فالسياسة العمومية بوصفها إستراتيجية، تقوم على أساس تحديد مجموعة عمليات متناسقة يتم وضعها وتفعيلها من أجل تعديل واقع معين أو تطوير وضعية معينة.

وتتميز السياسة العمومية ببعض الخصائص، فهي :

- تسعى لتحقيق مصلحة شعبية، بحيث لا تقتصر على فئة معينة من المواطنين دون غيرهم.
- وحتى إن ركزت على فئة معينة، فإنها تفعل ذلك بهدف تحقيق الصالح العام؛
- تعتمد على مجموعة من الإجراءات المحددة والمدروسة؛
- تستخدم مجموعة من الموارد البشرية والطبيعية والصناعية، التي تساعد على ضمان الوصول إلى النتائج المطلوبة بنجاح؛
- تعتمد على جهود عدة قطاعات حكومية، مع تضافر الجهود بينها وتكليف كل مؤسسة بمهام ووظائف معينة بغاية تطبيق السياسة العامة بنجاح؛
- اعتماد كل هدف من أهداف السياسة العمومية على مجموعة معايير من أجل تحقيق الأهداف بطريقة صحيحة.

وعادة ما تمر السياسة العمومية بأربعة مراحل :

- مرحلة التحديد : (تحديد طبيعة السياسة العامة المناسبة لحل الإشكال المعني ..)؛
- مرحلة الصناعة : وضع احتمالات للخطة والبرمجة وتحديد المتدخلين وتوفير الموارد البشرية والمالية اللازمة لتنفيذ السياسة العمومية المعنية ...؛
- مرحلة التنفيذ : التطبيق الفعلي للاحتتمالات الموضوعة في مرحلة الصناعة؛
- مرحلة المتابعة والتقييم : التأكد من التنفيذ والبحث عن حلول للأخطاء التي قد تكون ارتكبت خلال المراحل السابقة.

2- وضع السياسة العمومية وتنفيذها

بما أن السياسات العمومية هي اختصاص السلطات التنفيذية والإدارية داخل الدولة، فإن الحكومة هي التي تضعها وتنفذها في نفس الوقت. وقد تنفذها بواسطة الإدارة أو مؤسسات الدولة، أو تعهد بالتنفيذ لجهة أخرى كالمقاومات الخاصة أو لهيئات أخرى.

والقاعدة أن من يضع السياسة يكون قادراً على تنفيذها بإرادة مستقلة. ولذلك فإن الحكومة التي تضع السياسة العمومية تكون قادرة على تنفيذها بإرادتها المستقلة، وإلا فإنها لا تصبح سياسة عمومية من اختصاص الحكومة.

ثانياً : السياسة الجنائية

على غرار التعاريف المختلفة للسياسة، وللسياسات العمومية، يمكن القول أن السياسة الجنائية هي كذلك خطط واستراتيجيات تهدف إلى تحقيق أهداف معينة.

1- تعريف السياسة الجنائية

يقال إن أول من استعمل لفظ السياسة الجنائية هو الفيلسوف الألماني ليدويغ فيورباخ Ludwig Feurbach سنة 1830 بتعبير KRIMINAL POLITIC. واعتبر أنها «مجموع التدابير الجزرية التي تواجه بها الدولة الجريمة»⁽⁶⁾.

والواقع أن الفقيه فيورباخ كان يتحدث عن «السياسة الإجرامية» (Politique Criminelle) وقد استمر هذا المصطلح سائد الاستعمال إلى وقت قريب جداً (الثمانينات من القرن الماضي) حيث حل محله تعبير «السياسة الجنائية» (Politique Pénale).

ورغم تعريف فيورباخ، فإن مفهوم السياسة الجنائية تكتنفه كثير من الصعوبة، وكأني به أن كل من يعرف «السياسة الجنائية» كأنما يعرف فلسفته الخاصة أو نظريته الرامية إلى مكافحة الجريمة، انطلاقاً من الباحث الجامعي الأكاديمي وانتهاء بالمنفذ البسيط للسياسة الجنائية.

وبالعودة إلى تعريف لودويغ فيورباخ، يلاحظ أن السياسة الجنائية هي :

«مجموعة الوسائل الجزرية التي تواجه بها الدولة الجريمة» .

هذا التعريف يحدد عنصرين رئيسيين ينبغي الانتباه إليهما :

1. الأمر ينحصر في الوسائل الجزرية لمواجهة الجريمة أي التجريم والعقاب؛

2. إن أمر السياسة الجنائية من مهام الدولة، وليس أمراً خاصاً بالقضاء الجنائي. وهو ما يؤدي إلى

تدخل عدة مؤسسات في أمر السياسة الجنائية بالبلد.

ويلاحظ على تعريف فيورباخ أنه يقصر الأمر على الوسائل الجزرية وحدها للحد من ظاهرة الجريمة. وهذه الوسائل غير كافية بطبيعة الحال لمكافحة الجريمة، إذ يتطلب الأمر تدخل وسائل أخرى اجتماعية واقتصادية لتحقيق تقدم في مكافحة الجريمة. ويعتبر هذا التعريف هو التعريف الضيق

6- تعريف ميراي دلما مارتي: رددت أستاذة الحقوق الفرنسية نفس تعريف فيورباخ وحددت السياسة الجنائية في: «الوسائل الجزرية التي تستعملها الدولة لمحاربة الإجرام».

للسياسة الجنائية، وهو يفترض استعمال وسائل الزجر والعقاب وحدها لردع الجريمة (ردع عام وردع خاص).

وأما الفقيه الفرنسي مارك أنسيل (7) Marc ANCEL

فاعتبر أن السياسة الجنائية هي : «مجموع المبادئ والتدابير والإجراءات (دون تحديد) التي يواجه بها المجتمع ظاهرة الجريمة بهدف الوقاية منها ومكافحتها ومعاملة المجرمين.

وهذا التعريف يمكن اختصاره في أنها السياسة المضادة للجريمة. ويلاحظ عن هذا التعريف أنه :

- يقحم وسائل أخرى غير زجرية في المقاربة ؛

- كما أنه يعتبر أن مكافحة الجريمة تشمل ثلاث محطات :

أ- الوقاية ؛

ب- الردع ؛

ج- طريقة تنفيذ العقاب.

ويقال إن هذا التعريف هو التعريف الموسع للسياسة الجنائية.

يفترض هذا التعريف استعمال التدابير الزجرية وكذلك وسائل أخرى، قد يفهم منها القضاء على أسباب الجريمة نفسها : كالفقر والامية، والإقصاء والتهميش والتطرف وغيرها من الأسباب الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية التي تكون سبباً في تفشي الجريمة.

غير أن هذا التعريف يؤدي بنا إلى الاصطدام بالسياسات العمومية الأخرى، في الوقت الذي لا تشكل فيه السياسة الجنائية سوى واحدة من السياسات العمومية الأخرى (الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية ...).

فالسياسة الجنائية «كسياسة عمومية» لمكافحة الجريمة غير كافية لوحدها لتحقيق الهدف، وقد تحتاج لسياسات عمومية أخرى لتحقيق غايتها، ولهذا يصير بعض الفقه الحديث على جعلها من مهام الحكومة التي تسن السياسات العمومية، وإن كان أمرها معقداً بسبب تدخل سلطات أخرى غير حكومية كالبرلمان والقضاء.

7- مارك أنسيل قاض ومنظر قانوني صاحب نظرية الدفاع الاجتماعي الجديدة - (1902 - 1990).

2- السياسة الجنائية سياسة عمومية من نوع خاص :

هل تعتبر السياسة الجنائية «سياسة عمومية» بالمعنى المشار إليه سابقاً، أم أنها تنفرد ببعض الخصوصيات ؟

تأتي أهمية هذا السؤال من صعوبة إخضاع السياسة الجنائية للمعايير التي تحدثنا عنها سابقاً بشأن السياسات العمومية، ولا سيما كون السياسة العمومية سياسة حكومية تضعها وتنفذها السلطة الحكومية بإرادتها المنفردة.

والحال أن السياسة الجنائية - باعتبارها من الوسائل الجزرية التي تستعملها «الدولة» لمكافحة الجريمة - تتم بواسطة عدة متدخلين في الدولة غير الحكومة. بل إن الفاعلين الأساسيين فيها هما البرلمان الذي يضع السياسة الجنائية، والقضاء ممثلاً في النيابة العامة التي تنفذها، وهما سلطتان دستوريتان منفصلتان عن الحكومة.

فإذا لم يكن للحكومة دورٌ في وضع السياسة الجنائية ولا في تنفيذها. وحتى إذا كان لها دور معين في ذلك، ولكنها لا تؤديه بإرادتها المستقلة لأنها لا تملك الصلاحيات الدستورية لذلك، فإن تصنيف السياسة الجنائية ضمن السياسات العمومية العادية يصبح أمراً متعذراً.

وإذا سلمنا أن السياسة الجنائية هي بالفعل سياسة عمومية، فلا بد من الإقرار باختلافها عن باقي السياسات العمومية وانفرادها ببعض الخصوصيات وذلك للأسباب التالية :

1- لأن الذي يضعها هو «الدولة» وليس الحكومة. حيث تلتقي فيها مهام كبرى للدولة تتعلق بالنظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات، وبحماية الحريات الفردية. ولذلك لا يستغرب أن تهتم جميع مجالات السياسة العامة بالمادة الجنائية، كلما رأى المشرع أن أهمية القاعدة تتطلب حمايتها جنائياً وفرض عقوبة زجرية على خرقها؛

2- لأن مسؤوليتها والمساءلة عنها لا تتحملها الحكومة لأنها ليست هي التي تنفذها، وإذا تحملت جزءاً من المسؤولية فإننا نتحملها حسب الدور الذي ينيطه الدستور بالحكومة في تنفيذ السياسة الجنائية.

3- إن المجلس الدستوري المغربي نص في قراره رقم 991 و992 الصادرين بتاريخ 11 مارس 2016 على كون السلطة التشريعية هي التي تضع السياسة الجنائية، ويحق لها تتبع تنفيذها من أجل تعديلها وإصلاحها؛

4- المجلس الدستوري، أكد كذلك أن إجراءات المساءلة والمحاسبة عن تنفيذ السياسة الجنائية يتحملها رئيس النيابة العامة المسؤول على تنفيذها، ولكن ليس بالطرق التي تتم بها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، باعتبار رئيس النيابة العامة ينتمي للسلطة القضائية المستقلة، وأن مساءلته تخضع لطرق أخرى تناسب هذه السلطة الأخيرة (المراقبة القضائية وطرق الطعن وتقديم التقرير للمجلس الأعلى للسلطة القضائية والخضوع للمساءلة أمام جلالة الملك)

المبحث الثاني

وضع السياسة الجنائية بالمغرب

أولاً: السياسة العمومية بالمغرب

تجبل الساحة الحقوقية والقانونية بالمغرب خلال الفترة الراهنة بعدة تساؤلات تتعلق بوضع السياسة الجنائية وتنفيذها بعد تفعيل المقتضى الدستوري المنصوص عليه في الفصل 107 من الدستور المغربي لسنة 2011، والذي أحدث سلطة قضائية بالدولة إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونص على استقلالها عنهما. وهو المقتضى الذي أدى إلى اعتماد المشرع المغربي للقانونين التنظيميين المتعلقين بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية⁽⁸⁾ وبالنظام الأساسي للقضاة⁽⁹⁾، وما تلاهما من نقاش مجتمعي وقانوني وصل إلى قبة البرلمان بمناسبة مناقشة مشروع القانون رقم 33-17 الذي نقل السلطات على النيابة العامة من وزير العدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيساً للنيابة العامة⁽¹⁰⁾، والذي تمحور حول عدة تساؤلات تهم دور الحكومة والبرلمان في وضع وتنفيذ السياسة الجنائية، وكيفية المساءلة والمحاسبة المرتبطة بذلك مقارنة مع الوضع السابق الذي كان فيه وزير العدل (عضو الحكومة) مسؤولاً أمام البرلمان عن تنفيذ السياسة الجنائية.

8- القانون التنظيمي رقم 100-13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-16-40 بتاريخ 24 مارس 2016 (الجريدة الرسمية عدد 6456 بتاريخ 14 أبريل 2016، ص: 3143).

9- القانون التنظيمي رقم 106-13 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-16-41 بتاريخ 24 مارس 2016 (الجريدة الرسمية عدد 6456 بتاريخ 14 أبريل 2016، ص: 3160).

10- يتعلق الأمر بالقانون رقم 17.33 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-17-45 بتاريخ 30 غشت 2017 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6605 بتاريخ 18 شتنبر 2017، ص: 5155، المتعلق بنقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيساً للنيابة العامة وسن قواعد لتنظيم رئاسة النيابة العامة.

مثل هذه التساؤلات تَرُدُّ علينا من فرنسا التي كنا مرتبطين بها في هندسة نظامنا القضائي إلى غاية استكمال تحقيق استقلال السلطة القضائية بالمغرب بتاريخ 07 أكتوبر 2017 (11).

فالدستور الفرنسي يُنص في المادة 20 منه أن «الحكومة تحدد وتقود سياسة الأمة ... وأنها تتوفر على الإدارة والقوات المسلحة ...» (12).

هذا المقتضى جعل السلطات في فرنسا تصر على احتفاظ وزير العدل الفرنسي (العضو بالحكومة) بسلطات على قضاة النيابة العامة من أجل ممارسة حق الحكومة في تحديد وتدبير السياسة الجنائية. وذلك في نطاق الإطار الذي حدده الدستور الفرنسي للقضاء والذي لا يعتبر «سلطة دستورية» بمعنى Pouvoir، وإنما مجرد وظيفة Autorité.

وأما في المغرب، فإن النص الدستوري المناسب للمادة 20 من الدستور الفرنسي هو الفصل 89 الذي ورد فيه: «تمارس الحكومة السلطة التنفيذية.

تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها. كما تمارس الوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية».

فهذا الفصل لم يتحدث عن سياسة عمومية، وإنما عن برنامج حكومي.

وأما الفصل 92 من الدستور المغربي فقد نص على كون مجلس الحكومة يتداول في القضايا والنصوص التالية (نذكر من بينها) :

- السياسات العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري ؛
- السياسات العمومية ؛
- السياسات القطاعية ؛
- مشاريع القوانين ؛

11- هذا التاريخ وافق الأجل الذي حدده النظام الأساسي للقضاة لنقل السلطات على أعضاء النيابة العامة من زير العدل إلى الوكيل العام للملك (أنظر المادتين 111 و117 من القانون التنظيمي رقم 106-13) والمادة 10 من القانون رقم 33-17 المتعلق بنقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة وبسن قواعد لتنظيم رئاسة النيابة العامة.

12- «Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée ..».

- المعاهدات الدولية ... إلخ (فمجلس الحكومة يتداول في بعض هذه القضايا دون أن يقرر فيها؛ مثل القوانين والاتفاقيات والسياسات العامة ...).

.....

ونص الفصل 49 أن المجلس الوزاري يتداول في القضايا والنصوص التالية (وحدد من بينها):
- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة.

بينما نص الفصل 93 على كون الوزراء مسؤولين عن تنفيذ السياسة الحكومية كل عن القطاع المكلف به، وفي إطار التضامن الحكومي (13).

ويتضح من مفهوم الفصل 89 من الدستور أن الحكومة تمارس السلطة التنفيذية وتنفذ البرنامج الحكومي بإرادتها المستقلة. وأما ما يتعلق بالسياسات العامة للدولة والسياسات العمومية، فإنها تتداول بشأنها فقط وتنفذ منها ما يدخل في اختصاصها الحصري وتتحمل في تنفيذها جزءاً من المسؤولية إلى جانب سلطات الدولة الأخرى. ويستفاد ذلك من صيغة الفصلين 92 و93 ومن المآل الذي خصصه الدستور للقضايا المدرجة فيها؛ حيث ينص الفصل 92 أن مجلس الحكومة يتداول في عدة قضايا ونصوص من بينها مشاريع القوانين والاتفاقيات الدولية مثلاً. ومعلوم أن البت النهائي في القوانين يرجع إلى البرلمان رغم أن الحكومة تتداول في مشاريعها. كما أن المصادقة على الاتفاقيات الدولية ترجع لجلالة الملك (الفصل 55 من الدستور) رغم تداول مجلس الحكومة بشأنها ورغم موافقة البرلمان عليها في الحالات المنصوص عليها في الفصل 55 من الدستور.

وهذا هو الشأن بالنسبة لباقي «القضايا» أو النصوص التي عددها الفصل 92 ومن بينها السياسات العمومية، التي لا يكون بمقدور الحكومة الاختصاص بوضعها وتنفيذها إلا في إطار ما منحها الدستور من اختصاصات. وأما إذا احتاجت لتدخل سلطات أخرى (التشريعية أو التنفيذية) لوضع أو تنفيذ سياسة معينة، فإنها تصبح سياسة للدولة وليست سياسة حكومية.

ويستنتج من ذلك أن :

- الحكومة تنفذ البرنامج الحكومي. وأن كل وزير مسؤول عن السياسة الحكومية في القطاع المكلف به؛

13- نص الفصل 103 من الدستور كذلك على إمكانية ربط رئيس الحكومة، استمرار الحكومة في تحمل مسؤوليتها بتصويت بدلي 4 لمجلس النواب في موضوع السياسة العامة أو في شأن نص يطلب الموافقة عليه.

- وأن السياسة العامة للدولة هي من اختصاص الدولة.
- ومعلوم أن الدولة تتكون من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية التي ينص الدستور على فصلها وتعاونها مع بعضها.
- كما أنه يجب التذكير أن دستور 2011 قد خلق السلطة الثالثة داخل الدولة، وهي السلطة القضائية وجعلها سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية؛
- الاستقلال يعني عدم خضوع هذه السلطة للسلطتين الأخرين ولا محاسبتها ولا مراقبتها أمامها.

وبذلك نخلص إلى كون السياسة الجنائية هي سياسة عامة للدولة⁽¹⁴⁾ وليست سياسة للحكومة، لأن وضعها يتم بواسطة البرلمان عن طريق قوانين، ويسهر على تنفيذها قضاء النيابة العامة. كما أن الحكومة يمكنها أن تقوم بأدوار متعددة عن طريق المساهمة في وضع القوانين بتقديم المشاريع أو بقبول مقترحات القانون، كما تساهم في تنفيذها عن طريق تسخير الوسائل المادية والبشرية (الشرطة القضائية والتجهيزات اللازمة)، وبالتالي تساهم السلطات الثلاث في وضعها وتنفيذها.

إن هذا الوضع الجديد الناتج عن استقلال السلطة القضائية يدعو إلى مراجعة المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية التي وضعت في ظل دستور 1996 المنسوخ.

ثانياً: وضع السياسة الجنائية المغربية في منظور المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية

تنص المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية أن وزير العدل يشرف على تنفيذ السياسة الجنائية ويبلغها للوكلاء العامين للملك الذين يسهرون على تطبيقها.

14- اعتبر قرار المجلس الدستوري رقم 992-16 المشار إليه بمناسبة دراسة المادة 25 من النظام الأساسي للقضاة «السياسة الجنائية جزءاً من السياسات العمومية». واعتبر وضعها من صلاحيات المشرع، كما حدد مجال تدخلها في سن قواعد وقائية وزجرية لمكافحة الجريمة من أجل حماية النظام العمومي وصيانة سلامة الأشخاص والممتلكات والحريات (القانون الجنائي) والشروط القانونية لممارسة قضاء النيابة العامة لمهامهم (جزء من المسطرة الجنائية). ومما جاء في القرار: «حيث إن صلاحية وضع السياسة الجنائية، التي تعد جزءاً من السياسات العمومية، من خلال سن قواعد وقائية وزجرية لمكافحة الجريمة، حماية للنظام العمومي وصيانة لسلامة الأشخاص وممتلكاتهم وحرياتهم، وكذا تحديد الكيفيات والشروط القانونية لممارسة قضاء النيابة العامة لمهامهم، تظل من الصلاحيات المنحولة إلى السلطة التشريعية التي يعود إليها أيضاً تقييم هذه السياسة، طبقاً لأحكام الدستور».

وله أن يبلغ إلى الوكيل العام ما يصل إلى علمه من مخالفات للقانون الجنائي وأن يأمره كتابة بمتابعة مرتكبيها أو يكلف من يقوم بذلك، أو أن يرفع إلى المحكمة المختصة ما يراه الوزير ملائماً من ملتمسات.

هذه المادة كانت تسمح للوزير :

- بإعطاء تعليمات عامة لأعضاء النيابة العامة بشأن تنفيذ السياسة الجنائية؛

- إعطاء تعليمات لأعضاء النيابة العامة في قضايا خاصة تتعلق بمتابعة مرتكبي الجرائم أو برفع ملتمسات للقضاء يراها الوزير ملائمة.

• ولذلك فإن الوزير لم يكن مكلفاً بوضع السياسة الجنائية، وإنما كان مكلفاً بالإشراف على تنفيذها الذي يتم بواسطة قضاة النيابة العامة؛

• أنه لم يكن يوجد أي نص صريح يوضح معنى السياسة الجنائية ومن يضعها؛

• الوضعية السابقة كانت تسمح للحكومة - في شخص وزير العدل - بتسيير عمل النيابة العامة - وهي مكونة من قضاة. والتسيير يقتضي ممارسة السلطة من طرف الرئيس والخضوع للتعليمات من طرف المرؤوس. ولذلك فإن الوزير كان يمارس سلطات رئاسية على أعضاء النيابة العامة يسمح بها كذلك الفصل 56 من النظام الأساسي للقضاة السابق (ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-74-467 بتاريخ 11 نونبر 1974) الذي ينص على : «وضع قضاة النيابة العامة تحت سلطة وزير العدل ومراقبة وتسيير رؤسائهم الأعلى...» (15).

وإذا كنا قد تحدثنا في الفقرة السابقة عن اختصاصات وزير العدل بصيغة الماضي، فلأن الوضع الدستوري الجديد الناتج عن تفعيل مقتضيات دستور 2011 المتعلقة باستقلال السلطة القضائية قد أدت إلى وضع جديد، نتجت عنه متغيرات هامة في قمة التراتبية السلطوية المسؤولة عن القرار القضائي، ولاسيما فما يتعلق بالنيابة العامة. فالباب السابع من دستور 2011 أحدث لأول مرة في تاريخ مغرب ما بعد الاستقلال «سلطة قضائية»، ونص الفصل 107 من الدستور أنها مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

15- تم نسخه بمقتضى المادة 112 من القانون التنظيمي عدد 106-13 (جريدة رسمية عدد 6456 بتاريخ 14/4/2016).

وحسب الباب السابع من الدستور فإن النيابة العامة جزء لا يتجزأ من السلطة القضائية، ويخضع تدبير الوضعية المهنية لقضاتها للمجلس الأعلى للسلطة القضائية وأما رئيس النيابة العامة، المحدد بمقتضى القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية⁽¹⁶⁾، فهو الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض الذي هو عضو بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية وفقاً للفصل 115 من الدستور.

كما أن النتيجة الحتمية لتطبيق الفصل 107 من الدستور أدت إلى استقلال النيابة العامة عن وزير العدل، الذي خرج كذلك من تشكيلة المجلس الأعلى للسلطة القضائية إعمالاً لمبدأ استقلال هذه السلطة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن جهة أخرى فإن القانون 33-17 نقل جميع اختصاصات وزير العدل المتعلقة بسلطاته على النيابة العامة إلى رئيسها الجديد، ونص على أن الوكيل العام للملك، يمارس بصفته رئيساً للنيابة العامة - سلطته على قضاة النيابة العامة بمختلف محاكم المملكة. وأن هؤلاء يمارسون اختصاصاتهم تحت إشرافه ومراقبته وإشراف ومراقبة رؤسائهم التسلسليين.

كما نصت المادة 2 من القانون المذكور، أن الوكيل العام للملك رئيس النيابة العامة يحل محل وزير العدل في ممارسة الاختصاصات الموكولة لهذا الأخير المتعلقة بسلطته وإشرافه على النيابة العامة وعلى قضاتها بما في ذلك إصدار الأوامر والتعليمات الكتابية القانونية الموجهة إليهم طبقاً للقانون. وبما في ذلك الإشراف على عمل النيابة العامة ومراقبتها في ممارسة صلاحياتها المرتبطة بممارسة الدعوى العمومية ومراقبة سيرها في إطار احترام مضامين السياسة الجنائية طبقاً للتشريعات الجاري بها العمل ..

• وهو ما يستفاد منه أن قراءة المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية تتطلب تغيير «وزير العدل» ب«الوكيل العام للملك» ليصبح معناها أن الوكيل العام للملك، رئيس النيابة العامة هو الذي يشرف على تنفيذ السياسة الجنائية ويبلغها إلى الوكلاء العامين للملك الذين يسهرون على تطبيقها. وله أن يأمرهم بالمتابعات وتقديم ملتمسات إلى المحاكم.

• القراءة السابقة تمت بمقتضى تطبيق تقنية الحلول التي نصت عليها المادة 2 من القانون رقم 33-17 التي نصت على كون الوكيل العام للملك «يحل محل» الوزير في الاختصاصات المتعلقة بممارسة السلطة على أعضاء النيابة العامة وإصدار الأوامر والتعليمات.

16- أنظر المادتين 66 و110 من القانون التنظيمي عدد 100-13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية.

• ولذلك يبدو الآن أن النصوص الدستورية والقانونية الحالية، وفي انتظار تدخل المشرع، لم تعد تنيط بوزير العدل أي دور في الإشراف على تنفيذ السياسة الجنائية، وأن الوكيل العام للملك حل محله. وأما وضع السياسة الجنائية فقد أناطه الدستور بالسلطة التشريعية البرلمان - على ضوء قرار المجلس الدستوري عدد 991.16 وتاريخ 15 مارس 2016 بمناسبة دراسته للمادة 110 من القانون التنظيمي رقم 100-13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية. وقد نص صراحة على ذلك بالقول : «فإن المشرع، باعتباره المختص بوضع السياسة الجنائية يحق له تتبع كفاءات تنفيذ هذه السياسة قصد تعديل المقتضيات المتعلقة بها وتطويرها عن اقتضى الأمر ذلك».

كما أكد المجلس الدستوري ذلك في قراره 992-16 (15 مارس 2016) بمناسبة دراسته للمادة 25 من القانون التنظيمي رقم 106-13 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة بالقول :

«حيث إن صلاحية وضع السياسة الجنائية، التي تعد جزءاً من السياسات العمومية، من خلال سن قواعد وقائية وزجرية لمكافحة الجريمة، حماية للنظام العمومي وصيانة لسلامة الأشخاص وممتلكاتهم وحررياتهم، وكذا تحديد الكيفيات والشروط القانونية لممارسة قضاة النيابة العامة لمهامهم، تظل من الصلاحيات المخولة إلى السلطة التشريعية التي يعود إليها تقييم هذه السياسة، طبقاً لأحكام الدستور». ومعلوم أن قرارات المحكمة الدستورية (التي حلت محل المجلس الدستوري) تعتبر ملزمة للجميع، ويتعين على الجميع احترامها والامتثال لها (17).

إن هذه المعطيات يمكن أن تتغير على ضوء تدخل المشرع الوشيك بمقتضى قانون المسطرة الجنائية المطروح على طاولة التعديلات المرتقبة ... ومن المؤكد أن مشاريع التعديلات المتعلقة بالسياسة الجنائية ستكون محلاً للتأويلات على ضوء القراءة الدستورية للفصل 107 الذي نص على استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية مما يحول دون أي دور تسييري أو رقابي للأخيرتين على الأولى في نظرنا (18).

17- ينص الفصل 134 من الدستور أن قرارات المحكمة الدستورية تلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية.

18- محاضرة أقيمت في لقاء تواصل مع طلبة ماستر الحقوق بأكادير يوم الجمعة 24/11/2017.