اليومان الدراسيان الدوليان

الجزائر يوما 09 و 10 مايو 2022

مقاربة مقارنة للنيابات العامة
لدى محاكم النقض الأوروبية العليا

FRANÇOIS FELTZ
محامي عام أول شرفي
بمحكمة النقض الفرنسية

ترجمة عبد العزيز أمقران
مستشار بالمحكمة العليا، متقاعد

قبل التفكير في مكانة و كيفيات تدخل النيابة العامّة أمام محكمة عليا، لماذا يتعيّن التساؤل حول وجود نيابة عامّة، في حد ذاته، لدى محكمة عليا أو محكمة نقض، في حين عدم طرح هذا السؤال بالمرّة تقريبا بخصوص

تمثيل وتدخل النيابة العامّة أمام جهات قضاء الموضوع في الجزائي طبعا و لكن كذلك في المواد المدنية أو التجارية أو الإجتماعية؟.

هناك سببان كفيلان في رأيي لشرح هذه المقاربة:

السبب الأول: ناجم عن تاريخ المؤسسات.

تعبّر النيابة العامّة، في العديد من البلدان ممثلة في النواب العامين (Procureur généraux) والوكلاء (Procureurs)، أو عبرت تاريخيا لدى الحاكم، عن صوت الملك، أو الحكومة أو بصورة أعم عن صوت السلطة التنفيذية.

و هذا ليس له أن يثير التعجب ما دام أنّه كان للوكيل أو له عبء، إمّا المساهمة في إحترام النظام العام بممارسة الدعوى العمومية، أي إحالة الأشخاص المشبوهين بارتكاب جريمة أمام محكمة و اسناد الإتهام، و إمّا في المادة المدنية، تمثيل الدفاع عمّا هو معتبر داخلاً في المصلحة العامّة. بمنظور رأي الأغلبية، و ذلك من خلال تقديم طلب السلطة العامّة أمام الجهات القضائية.

سنرى أنّه وبالرّغم من التطورات المعتبرة الحاصلة بشكل متفاوت بخصوص دور و مركز النيابة العامّة، فإنّ هذا الجوهر التاريخي، وبالخصوص في فرنسا قد ترك آثاراً لا تزال صعبة على المحو.

السبب الثاني: مرتبط بالتحديد بالدور المتميز جداً لمحكمة عليا أو لمحكمة نقض "المحصور" في الرقابة على تطبيق القاعدة القانونية والتوصل إلى انسجام تفسيرها من طرف جهات قضاء الموضوع، مع إستثناء إعادة النظر في الوقائع المعاينة من طرف هذه الجهات القضائية.

يندرج دور النيابة العامّة هذا، ضمن قطيعة تامّة مع الممارسة التقليدية لصلاحياتها في مجال ممارسة الدعوى العمومية، فالمنتظر منها بالتالي شيء آخر غير الإدارة والرقابة على التحقيقات و الضبطية

القضائية، فهي لا تمارس أيّة متابعة ذات طابع جزائي، و لا تسند أي اتهام.

تتحول من موقع الطرف في المحاكمة إلى –بالنسبة للقاضي الأعلى – السند في البحث عن الحل الأحسن لمسألة قانونية. وكفاءتها مرغوب فيها بالنظر إلى تحليلها، و خبرتها في تطبيق القاعدة القانونية ومساهمتها الخارجية تصبح، قبل أو في نفس الوقت مع القاضي، النظرة الثانية على مسألة قانونية و لكنّها نظرة ثرية كما سنرى لاحقا.

و لا تخلو هذه الصورة الحالية للنيابة العامّة و التي هي بداهة في قطيعة مع النيابة التقليدية الحاضرة أمام جهات قضاء الموضوع من نتائج ممكنة بخصوص مركز هؤلاء المحترفين (مبدأ التسلسل الرئاسي، مبدأ وحدة النيابة العامّة، التسمية، طريقة التعيين .....) و بخصوص مهمتهم.

دور المحامي العام أمام المحكمة العليا يقترب هكذا، مع بعض الفوارق البسيطة، من دور المستشار المقرر، بحيث يبقى السؤال هو معرفة ما إذا كانت هذه النظرة الثانية التي أشرت إليها منذ لحظات، ضرورية حقاّ و حتى ما إذا كان وجود نيابة عامّة لدى محكمة عليا، يجد في هذه الظروف ما يبرّره.

وهنا و بهذا المعنى تبدو المقاربة المقارنة مع بلدان أخرى، ناجعة، لأنها كفيلة لإبراز إشكاليات شبيهة و لتغذية التفكير حول هذه المسألة الهامّة.

هناك مؤسسات مماثلة موجودة في البلدان اللاتينية و بلدان البنيلوكس BENELUX.

غير أنّه، وعلى عكس البلدان الأخرى، فإنّ الأنموذجين الإسباني و الإيطالي و كما يبدوان، يميّزان بين سلكين : من جهة "محاميي الدولة" المكلفين بتمثيل الدولة أمام الجهات القضائية الوطنية العليا، أو ، لا و من

جهة أخرى، النيابة العامّة بالمعنى الإصطلاحي، غير المخوّلة بتمثيل الدولة[1].

نتطرق بداءة لحالة إسبانيا:

إسبانيـــا:

هناك سلكان خارجان عن القضاة و لكنّهما متميزان عن أطراف النزاع، يمكنهما كما هو عليه الحال أمام الجهات القضائية الإسبانية، التدخل أمام المحكمة العليا (TRIBUNAL SUPREME).

- **سلك محاميي الدولة** (AVOCATS DE L'ETAT): هيئة تابعة لوزارة العدل، تقدم المشورة والمساعدة القانونية للدولة، و لإداراتها. أعضاؤها موظفون عموميون ويضطلعون كذلك زيادة على الاستشارة في إطار مسار إعداد القانون، بوظيفة تمثيل والدفاع عن الدولة، أمام كل جهة قضائية إسبانية (المحكمة العليا أو الجهات القضائية الأدنى)، أوروبية أو دولية.

- **النيابة العامة** (LA FISCALIA) :سلك قضائي متميّز عن القضاة، وهو هيئة دستورية تابعة للنائب العام للدّولة و تتدخل كذلك أمام جميع الجهات القضائية الإسبانية، للدفاع عن المصلحة العامّة.
يسيّر النّائب العام للدّولة, المساعد، بتفويض من النّائب العام للدوّلة،النشاط العادي للنيابة لدى المحكمة العليا. طبقا للمادة 124 من الدستور الإسباني.
تتولىّ النيابة العامة، كتابة أو شفاهة مهمّة " ترقية عمل القضاء قصد الدفاع عن المشروعية، تلقائيا، أو بطلب المعنيين و كذلك ضمان استقلال المحاكم و تتوخّى أمامها، تلبية المصلحة الإجتماعية".

يشغل النائب العام للدولة الإسبانية، رئيس النيابة العامّة، مكانة هامّة على المستوى الوطني: يرأس مجلس النيابة العامّة و جمعية (ASSEMBLEE) وكلاء غرف المحكمة العليا.

يساعد مجلس النيابة العامّة (CONSEJO FISCAL) النّائب العام للدّولة في إعداد تعليمات السياسة الجنائية، والتعيين في المناصب الهامّة، والفصل في قضايا التأديب، وإعطاء الرأي بخصوص مشاريع النصوص ذات الأثر على النيابة العامة.

و تساعد جمعية وكلاء غرف المحكمة العليا (JUNTA DE FISCALES DE SALA) النّائب العام للدولة في توحيد معايير تفسير و تطبيق القوانين و تحرير التقارير الموجهة للحكومة.

تتوفر النيّابة العامة للدولة (PROCUREUR GENERAL DE L'ETAT) المجسدة لهذه النيابة العامة على نيابة متخصصة تمارس صلاحيات النيابة أمام المحكمة العليا، وهي كذلك خاضعة لسلطة النائب العام للدولة و يسيرها أحد نوابه: الوكيل المساعد للمحكمة العليا (TENIENTE FISCAL DEL TRIBUNAL SUPREMO) ويلتحق بهذه النيابة المتخصصة وكلاء الغرف المعيّنون من طرف الحكومة بناءً على رأي النّائب العام للدّولة و لهم على الأقل (15) سنة من الخبرة في النيابة العامة.

على صعيد القانون الأساسي، فإنّ وكلاء الغرف الممارسين على مستوى المحكمة العليا " يعتبرون بمثابة قضاة المحكمة العليا"، (المادة 34 من القانون المتضمن القانون الأساسي العضوي للنيابة العامّة). " يمارس وكلاء المحكمة العليا وظائفهم في إطار هذه المحكمة و يستفيدون بالنتيجة، من نظام الاعتبار، والمرتب بحسب " ثقل" مهامهم و صفهم (...).

بخصوص النائب (العام) المساعد للمحكمة العليا يعد بمثابة رئيس غرفة، يسيّر نيابته المتخصصة بتفويض، من النائب العام للدولة : تكمن

مهمته الرئيسية في التدخل باسم المصلحة العامّة بمناسبة الطعون بالنقض أو بإعادة النظر (En révision) في قرارات الجهات الدنيا، أمام جميع الأقسام (جزائي، مدني، إجتماعي أو إداري).

يمكن للحكومة المبادرة بأن تطلب من النائب العام للدّولة مساندة الأعمال الضرورية للدفاع عن الصالح العام أمام الجهات القضائية (بما فيها المحكمة العليا)، و تتم هذه العلاقات بين الحكومة والنيابة العامة عن طريق وزير العدل والنّائب العام للدّولة.

يستشير النّائب العام للدولة مجلس وكلاء غرف المحكمة العليا، قصد، عند الاقتضاء، تسبيب جوابه قبل الاستجابة أو الجواب بالسلب على طلبٍ.

أترك، بطبيعة الحال، للزميلين الإيطالي و البلجيكي، عناية التوسع بعد ظهر اليوم. في تقديم وضعية هذه الهيئة في بلديهما على التوالي، مكتفياً هذا الصباح ببعض الملاحظات.

إيطاليـــــا:

تعرف إيطاليا على غرار إسبانيا التعايش بين هيئتين.

توجد من جهة "محاماة عامّة" (UNE AVOCATURE GENERALE) تتولّى التمثيل والدّفاع عن جميع إدارات الدّولة أمام جميع الجهات القضائية، وأعضاؤها من ناحية قانونهم الأساسي في علاقة تبعية رئاسية، لرئيس مجلس الوزراء، ومع ذلك، وإلى جانب هذه التبعية الرئاسية، يتمتع هؤلاء المحترفون للقانون باستقلال وظيفي حقيقي، لأنّ هذه " المحاماة العامّة" تشكّل هيئة دفاع قانوني ليس عن إدارة معيّنة و إنّما عن الدّولة مأخوذةٍ في وحدتها.

و توجد من جهة أخرى نيابة عامّة أمام محكمة النقض، في المجال المدني، يعدّ تدخلها، بطلبات كتابية و مسبّبة، إلزامياً في الجلسات العامّة أمام الأقسام البسيطة أو المجتمعة و كذا في التسويات الوقائية للاختصاص (تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية) وهذا التدخل، بالعكس، إختياري في الدعاوى أمام غرفة المشورة التي تم توسيع اختصاصها حديثا (قانون 2016).

يتم إنتقاء تدخلاتها من طرف محامٍ عام و مختلف مساعديه المعتبرين خبراء في المواد الشائكة لمختلف الغرف، ويمكن الإضافة هنا، بأنّه يمكن النّائب العام تقديم طعن في صالح القانون. **في المجال الجزائي،** تدخل النيّابة العامّة إلزامي إمّا بحضور في الجلسات العامّة "غرفة بمشاركة" وإمّا بإيداع رأي مكتوب قبل الجلسة بـ 15 يوما على الأقل، كما يستطيع النائب العام أن يطلب من رئيس المحكمة إخطار الأقسام المجتمعة لجهة النقض بسبب أهمية المسألة القانونية المطروحة.

وللنيابة العامة الإيطالية صلاحيات أخرى تستقيها من خصوصية مركزها كمشرف على نشاطات نيابات جهات قضاء الموضوع. فعلى سبيل المثال، تفصل في تنازع الاختصاص بين النيابات و تضطلع، بالتعاون مع النواب العامين لمجالس الاستئناف بدور غير رئاسي في متابعة نشاطهم قصد التثبت من الممارسة الصحيحة و الموحدة للمتابعات الجزائية، واحترام قواعد الإجراءات والممارسة السليمة من طرف النوّاب العامين لسلطاتهم في تسيير و رقابة و تنظيم نياباتهم العامّة والذين يوجهون له سنويا تقريرَ نشاط.

تتبوّأ النيابة العامّة الإيطالية في نشاطها القضائي البحث لدى محكمة النقض مركزا كلاسيكيا من حيث الإستقلال و وظيفة مشابهة لمثيلاتها في النيابتين العاميتين البلجيكية والفرنسية.

بلجيكـــــا:

توفر لنا النيابة العامّة لمحكمة النقض البلجيكية وضعية قريبة جداً من الأنموذج الفرنسي الذي يشّرفني و يسعدني تقديمه لكم بعد لحظات.

أكتفي بملاحظتين تخصّانه.

تتشكل النيابة العامّة البلجيكية من نائب عام، و محامي عام أول، ومحامين عامين (11) و محامين عامين مساعدين (15)، يخضع تعيينهم لشرطي الأقدمية والخبرة لا سيّما لدى المحكمة (La Cour)، وهذان الشرطان شبيهان بما هو مشروط لتعيين قضاة الحكم، وهي مستقلّة و لا تعد جزءاً من مفهوم النيّابة العامّة (MINISTERE PUBLIC).

- لا تمثل النيابة العامة البلجيكية المجتمع بصفتها تلك و لكنّها تلعب دور مستشار المحكمة السّاهري على وحدة إجتهادها القضائي. وهذا هو سبب تمّكنها مدّة طويلة من حضور مداولات المحكمة بصوت استشاري، هذه الممارسة التي أدانتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والتي برّرت على غرار فرنسا، تغييراً في طرق سير المحكمة.

هولنـــــدا:

تتوفر المحكمة العليا لهولاندا المسمّاة (MOGE RAAD) كذلك على نيابة عامّة متكوّنة من نائب عام ونائب عام مساع ومحامين عامين، وهي هيئة مستقلّة عن السلطة التنفيذية وعن قضاء الحكم (عدم حضور المداولة)، و تتمثل مهمتها في إصدار آراء مسببة، تلخص الفقه القانوني والإجتهاد القضائي، بخصوص مسائل القانون المطروحة على المحكمة. تلعب في الواقع دور المستشار المقرر في محكمة النقض الفرنسية، و على ما يبدو لي، في المحكمة العليا الجزائرية. إنّني وإذا ذكرت هذا المثال الآخر، فبالتحديد للإشارة إلى التعايش الإجرائي بين مستشار مقرّر ومحام

عام اللذين تبدو مهامهما لدى البعض متشابهة و ليست متكاملة. هذا الموضوع أعود إليه لاحقا.

إنّ المحكمة العليا بكل من ألمانيا و فينلاندا وعلى النقيض من هذه الأمثلة المقارنة، خالية من نيابة عامّة قائمة بذاتها. هذه الوضعية ناجمة عن تنظيم قضائي شامل مغاير، إذ لا يمكن تشبيه سلك موظفي النيابتين العاميتين في ألمانيا و فينلاندا بسلك قضاة بالمعنى المتعارف عليه للعبارة، أمّا في **المملكة المتحدة**، إنجلترا و بلاد الغال، فلا وجود لمؤسسة مماثلة، ذلك أنّ دائرة الإدعاء الملكية (**CROWN PROSECUTION SERVICE**) لا تتدخل أمام محكمة القمّة (Cour Sommitale) إلاّ عندما تكون طرفا في المحاكمة.

زيادة على هذه الأمثلة المرجعية الداخلية لبعض البلدان، يمكننا كذلك التوجه إلى الجهات القضائية الدولية لمزيد من إثراء هذا التفكير من خلال مثالين أوروبيين : **محكمة العدل للإتحاد الأوروبي** (CJUE) المتوفرة على محامين عامين والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (CEDH)، الخالية من كل مؤسسة من هذا النوع.

إنّ هاتين الجهتين القضائيتين الدوليتين متحررتان بالطبيعة، من نيابة عامة تمارس باسم هيئة تنفيذية، دعوى عمومية أو تشرف عليها تحديدا أو تنسيقا، وهذا حتى ولو أنّ إحداهما محكمة العدل للإتحاد الأوروبي قد اختارت التوفر على محامين عامين، والثانية، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، منتقدة من طرف بعض الكتاب[2]على غيابهم لديها، بالرّغم من تسطير ذلك عند إعداد البروتوكول الإضافي رقم (11) الذي نصّ على " إحداث محامين عامين يتولون وظيفة تقديم رأي مسبب حول القضايا المعروضة على المحكمة و ترقية التسويات الودّية"[3].

وفي رأيي، فإنّ حالة محكمة العدل للإتحاد الاوروبي(CJUE) الأعمال الضرورية للدفاع عن الصالح العام معبّرا جدا بخصوص مكانة و دور و مهمة نيابة عامّة لدى جهة قضائية من المستوى الأخير (الأعلى). تستعين هذه المحكمة في مهامها بعدد قليل من المحامين العامين (11 محاميا عاما)، معيّنين باتفاق مشترك من طرف الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي لمدة (06) سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة. يضمن لهم قانونهم الأساسي، إستقلالا مطلقا تجاه القضاة وكذا تجاه دولهم.

ترى محكمة العدل للإتحاد الاوروبي (CJUE) ذاتها بأنّ طلبات المحامي العام هي تعبير عن رأيه الفردي، مسبّب و معبّر عنه علانية من طرف أحد أعضاء المؤسسة و لا يشكّل رأياً صادراً عن هيئة خارجية بالنسبة للمحكمة أو مستمداً سلطته من سلطة نيابة عامّة. غير أنّه وبسبب تزايد حجم المنازعات فإنّه يمكن المحكمة، عندما ترى بأنّ القضية لا تطرح مسألة قانونية جديدة، و بعد سماع المحامي العام، أن تتخذ قرار الفصل فيها بدون طلباته.

إنّ هذا التنظيم وهذا السير، المتكيفين تماما مع خصوصية جهة قضائية دولية و القريبين ممّا يتمتع به المحامي العام لدى محكمة الإتحاد الاوروبي، يقدمان في نظري إستقلال وكفاءة من مستوى عال كفيلين بتشكيل خط توجيهي لمبادلاتنا.

أشكركم على اهتمامكم.

الهوامـــش

[1]-المصدر : مذكرة مصلحة الوثائق والدراسات و التحرير لمحكمة النقض -10 نوفمبر 2020.

[2]-J.F.Renucci, Traité de droit européen des droits de l'homme, LGDJ,2007, P882.

[3]-F.Sudre, La réforme du Mécanisme de contrôle dans la convention Européenne des droits de l'homme : le Protocole 11 additionnel à la Convention, JCP 1995.I.2849, n° 23 in fine.