

ملاحظات نادي قضاة لبنان على مشروع قانون تنظيم القضاء العدلي

تعليقاً على مشروع قانون تنظيم القضاء العدلي بصيغته الأخيرة يضع نادي قضاة لبنان ملاحظات أساسية وبنوية وفق المخطط الآتي:

أولاً: مقدّمة عامة

ثانياً: الاستقلال المالي والإداري

ثالثاً: التشكيلات القضائية

رابعاً: حق الطعن في القرارات التي تعني القاضي

خامساً: تكوين المجلس الأعلى للقضاء

سادساً: الاستقلالية الداخلية للقضاة

سابعاً: آلية التقييم وآثاره

ثامناً: التفتيش القضائي والصلاحيات التأديبية

تاسعاً: حرية التعبير والحق في التجمّع

أولاً: المقدّمة العامة

يقتضي بداية التأكيد أن مشروع القانون الذي من المفترض أنه يدخل ضمن خانة القوانين الإصلاحية التي تساهم بشكل أساسي في مسار بناء دولة العدالة والمؤسسات، قد جاء في مجمله مخالفاً للدستور اللبناني والمبادئ الدستورية المتفرعة عنه والمكرسة في قرارات المجلس الدستوري، كما وجاء النص الجديد مخالفاً في الكثير من مواده للتوصيات الصادرة عن "اللجنة الأوروبية للديمقراطية عن

طريق القانون" المعروفة بلجنة البندقية بالنسبة لاستقلالية كل من القضاة العدلي والإداري في لبنان، إضافة إلى أنه لم يأخذ بعين الاعتبار عدداً كبيراً من الإصلاحات التي تم اقتراحها من قبل منتدى العدالة .

يُخالف مشروع القانون المُقترح المبادئ البنيوية التي استقر عليها اجتهاد المحاكم العليا في أوروبا والتي لا يستقيم البحث في أي استقلالية للسلطة القضائية في غيابها، ذلك ان الإصلاح يُقدّر بمضمون النصوص وليس بعناوينها فقط، وذلك وفقاً لما أكّده محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي في قرارها الصادر في ٥/٢/٢٠٢٥ بشأن قانون إصلاح القضاء في بولونيا.

لقد تضمّن مشروع القانون المقترح عبارات وشعارات كبيرة مرتبطة باستقلالية السلطة القضائية نذكر على سبيل المثال وطبعاً لا الحصر ما جاء في متن المادة ٧ منه لجهة سهر المجلس الأعلى للقضاء على حسن سير القضاء واستقلالته وانتظام العمل في المحاكم، واتخاذ القرارات والتدابير اللازمة بهذا الشأن وتولي السهر على حقوق القضاة المعنوية والمادية وضماناتهم وإنصافهم، دون ترتيب أي نتائج قانونية على تقصير المجلس الأعلى للقضاء في تنفيذ الموجبات الملقاة على عاتقه ودون منح هذا الأخير الأدوات اللازمة التي تمكّنه من إنجاز هذه المهام.

ان الاكتفاء بإطلاق شعارات الاستقلالية دون ترتيب أي نتائج على خرق هذه الشعارات يشكل مخالفة لأصول التشريع ولمبدأ فقه القانون الدستوري، اذ أكد المجلس الدستوري الفرنسي واللبناني ان اعتماد العبارات الفضفاضة التي تحتمل التأويل يعتبر سبباً كافياً لإبطال النص المطعون فيه (المجلس الدستوري اللبناني، القرار رقم ٣/٢٠٢٤، تاريخ ٤/٤/٢٠٢٤)، نذكر على سبيل المثال هنا أيضاً ما جاء في المادة ٧ المشار إليها آنفاً التي تضع موجب السهر على حقوق القضاة المعنوية

والمالية على عاتق المجلس الأعلى للقضاء الذي لم يمنحه القانون ذاته أي صلاحية مرتبطة بحقوق القضاة المالية.

“Le législateur doit respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle ; qu'à cet égard, **le principe de clarté de la loi et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi**, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent, afin de prémunir les sujets de droits contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, **d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques** ; ”

(Cons. constit. Décision N° 2001-455 DC, 12 janvier 2002)

أكدت لجنة البندقية في تقريرها المتعلق باستقلالية القضاء العدلي في لبنان أن الشعارات لا تكفي لاعتبار استقلالية القضاء محققة.

"26. L'indépendance des juges peut être garantie à différents niveaux. Tout d'abord, il est important que la loi proclame que les juges sont libres de leurs décisions en ce sens qu'ils ne peuvent recevoir d'instructions de quiconque. **Cependant, proclamer que le juge est indépendant ne suffit pas à assurer sa réelle indépendance,** qui doit être garantie par tout un ensemble de dispositions relatives à sa nomination, aux conditions de sa révocation, à la sécurité de son mandat, au **niveau garanti de son salaire et de ses autres avantages**, etc."

نذكر أيضاً على سبيل المثال ما جاء من شعارات في المادة ٧٦ من مشروع القانون التي تعلن مبدأ المساواة دون ترتيب أي نتائج عملية على ذلك إذ أشارت أنه يُحظر إجراء أيّ تمييز من أي نوع في التشكيلات القضائية، ولا سيما التمييز على أساس العنصر أو الجنس أو الدين أو المذهب إلا ان القانون ولم يبادر مثلاً إلى معالجة التمييز الجندري في ما يتعلق بالتقديرات الصحية والاجتماعية القائم ما بين القضاة الرجال والقاضيات وذلك خلافاً لما جاء في قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ١/٢٠٢٥ إذ كرس هذا القرار "مبدأ المساواة بين القضاة المتواجدين في الوضعية عينها" كـ"عنصر أساسي من عناصر استقلالية القضاة والسلطة القضائية".

سوف نثبت في سياق هذه الملاحظات الخرق المتكرر لهذا المبدأ في متن مشروع القانون المُقترح.

إن إرساء استقلالية فعلية للقضاء يفترض خلق نظام يؤمن تحرير المرفق القضائي وإدارته من تأثيرات السلطات الأخرى دون أن يؤدي ذلك إلى قطع تام للعلاقة التفاعلية ما بين السلطات، كما يفترض من جهة ثانية، تحصين استقلالية القاضي الفرد تجاه هذه الإدارة القضائية وذلك منعاً لاختلال التوازن الدقيق ما بين هذين العنصرين الذين لا تستقيم أي استقلالية دون قيامهما معاً. وبما ان القانون المُناقش ضمن هذه الدراسة جاء بمجمله "هجيناً" ينتقص إلى الرؤية الموحدة والدقة في الصياغة".

لم يأت مشروع القانون بأي ضمانات من شأنها تكريس الإستقلالية الذاتية للقاضي تجاه الإدارة القضائية فضلاً عن أنه لم يرس أسساً متينةً من شأنها تحصين السلطة

القضائية بالنسبة لتدخلات السلطات الأخرى، لم يُنتج مشروع القانون المُقترح حلولاً حقيقية للإشكاليات التي تواجهها السلطة القضائية إنما اعتمد حلولاً خداعة ليس من شأنها سوى نقل الإشكاليات أو تأجيلها دون اقتراح أي معالجة فعّالة أو مستدامة.

إن التطبيق السليم لمبدأ الفصل ما بين السلطات يفترض من جهة ثانية التعاون ما بين هذه السلطات كجزء أساسي من هذا المبدأ، أما في ما يتعلق باستقلالية القاضي فهي تتمثل بشكل أساسي بوجود ضمان حقوق القاضي الفرد الأساسية والمرتبطة ارتباطاً وثيقاً بممارسته مهامه الوظيفية وتدرجه وتقييمه ومساءلته وحريته في التجمع والانضمام إلى أندية القضاة وممارسة العمل النقابي إسهاماً في تطوير المفاهيم وتحسين الأداء العام، كما وحريته في التعبير التي حوّلتها الاجتهاد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى موجب يقع على عاتق القاضي في الأنظمة الديمقراطية.

بناء على ما تقدم، سنعرض تباعاً المخالفات التي يتضمنها مشروع قانون تنظيم القضاء العدلي وفقاً لما يلي؛

ثانياً: في شكل الاستقلال المالي والإداري لمرفق القضاء:

يعتبر الاستقلال الإداري والمالي للمحاكم في القرن الواحد والعشرين من أبرز المؤشرات التي تدل على مدى استقلالية هذه المؤسسات القضائية.

لقد اعتبر الرئيس الأول لمحكمة التمييز الفرنسية ان عدم إشراك السلطة القضائية في إجراءات تمويل العدالة عبر منحها الاستقلالية المالية يعتبر تقليلاً من الشأن الدستوري لهذه السلطة وينزل منزلة الإهانة.

« Au 21eme siècle, l'indépendance administrative des cours pourrait bien devenir le **nouveau paramètre de l'indépendance judiciaire**. »

(Beverley McLachlin, juge en chef de la Cour Suprême du Canada)

“(...) la tendance naturelle de notre pays est de répondre par ces vieux réflexes, et ces vieilles recettes qui confrontent un ministre à son administration »

“(..) ce système **est infantilisant** pour l'autorité judiciaire française qui n'est pas associée comme telle à la programmation de ses ressources alors que notre constitution proclame pourtant son indépendance sans restriction(...) »

(Bertrand Louvel, premier président de la cour de cassation Allocutions d'ouverture, colloque « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? lundi 16 octobre 2017 »)

لا يتضمن مشروع القانون المقترح أي تكريس للاستقلالية المالية للسلطة القضائية أو لمرفق العدالة بل اكتفى النص بالإشارة في المادة ٢٠ منه إلى تخصيص موازنة للمجلس الأعلى للقضاء من ضمن موازنة وزارة العدل كما وتخصيص موازنة لمعهد الدروس القضائية من ضمن موازنة وزارة العدل أيضاً وذلك في المادة ١٠٨ منه، وأخرى لهيئة التفتيش القضائي في المادة ١٢٢ من المشروع المقترح دون بيان طبيعة النفقات التي تشملها هذه الموازنات أو ربطها بحاجات هذه الهيئات أو وضع نسبة معينة تلزم الوزارة بها.

ان تخصيص موازنات للإدارات التي تتكوّن منها الوزارات يشكل خروجاً عن القواعد والمبادئ الآمرة التي ترعى الموازنة العامة دون ان يحقق هذا الخرق أي نتيجة، إذ ان مشروع القانون لم يعالج مسألة الاستقلال المالي للمرفق القضائي وبخاصة في ظلّ الأزمة الاقتصادية التي عانى منها القطاع العام في السنوات الأخيرة، والتي لم تتمكّن الإدارة القضائية أو وزارة العدل من ابتكار الحلول المناسبة للتصدي لها، في حين أن مجموعة غير رسمية من القضاة أطلق عليها اسم "لجنة المتابعة القضائية" تمكّنت من تأمين استمرارية مرحلية للمرفق القضائي الذي كان مهدداً تهديداً وجودياً خلال الأزمة الأخيرة، إذ ان هذا المرفق لم يُمنح، من خلال النص الجديد، أدوات التصدي لهكذا أزمات، ولم يضع النص أيضاً أي تصوّر للوضع المالي للمرفق القضائي خاصة وان الوضع الحالي قوامه حلول هشة غير مستدامة وغير مُسندة وغير قابلة للحياة.

الاستقلالية المالية تفترض أساساً استقلالية القرار المالي ووضوح هوية الجهة التي يعود لها هذا القرار والمسؤولية المُتقازفة ما بين صندوق تعاضد القضاة ووزارة العدل ومجرد صلاحية شكلية للمجلس الأعلى للقضاء.

إن تحقيق استقلالية السلطة القضائية عند التطبيق السليم لمبدأ الفصل ما بين السلطات يوجب منح السلطة القضائية استقلالاً مالياً وإدارياً وحرية في اعتماد أسلوب وآلية تكوين الإدارة القضائية كما ويفترض تحديداً واضحاً للشكل والوصف القانوني للكيان الجديد المتمثل بالسلطة القضائية المستقلة وادارتها، الأمر الذي من شأنه أن ينسحب حكماً على إعادة تحديد دور كل من صندوق تعاضد القضاة ووزارة العدل ووضع تصور جديد لهيكلية حديثة لهذه الوزارة تكون منسجمة مع واقع استقلال السلطة القضائية.

وبما ان الاستقلالية الفعلية والفعّالة للسلطة القضائية لا بدّ أن تُعطى شكلاً إدارياً واضحاً محدد المعالم والطبيعة مختلف تمام الاختلاف عن الهوية الإدارية المبهمة التي أعطاهها النص الحالي للإدارة القضائية والتي ليس من شأنها أن تنتج أي حلول للإشكاليات التي واجهها القضاء في السابق كعرقلة التشكيلات القضائية أو الأزمة المالية التي ذكرناها.

ان مسألة الالتباس حول طبيعة الكيانات القانونية المنشأة من قبل المشرع قد أدت في السابق إلى قيام سجلات قانونية وقضائية لناعية ازدواجية الصلاحيات أو تضاربها نتج عنه ظهور إشكاليات قانونية وواقعية كبيرة كانت نتيجتها تعطيل عمل الهيئات المعنية.

وبما ان القانون الإداري يضع حلولاً واقعية وسهلة التطبيق للإشكاليات التي تطرحها مسألة تأمين الإستقلالية المالية الفعلية للسلطة القضائية وإلزامية التحرر من تأثير السلطة السياسية المتمثلة عادة بالسلطة التنفيذية أي تحرير القضاء من وصاية الوزير المختص دون تحرير المرفق القضائي من رقابة حقيقية وفعّالة.

وبما ان الاستقلالية العضوية تُترجم في القانون الإداري من حيث المبدأ من خلال إنشاء كيانات مستقلة تكون بغالبيتها خاضعة لوصاية الوزير المختص وهي البلديات واتحاداتها المؤسسات العامة الإدارية والاستثمارية. وبما ان القانون الإداري ابتكر كيانات حديثة غير خاضعة لأي وصاية وهي الهيئات الإدارية المستقلة و الهيئات العامة المستقلة (API; autorités publiques indépendantes) التي تتمتع بالشخصية المعنوية و هي غير خاضعة للوصاية الإدارية لأي وزارة ، إلا أنها خاضعة لأقصى معايير الرقابة وتكون الصلاحية التقريرية ضمنها مُفككة جماعية مشتركة وغير محصورة بشخص واحد.

« A partir de 2003, le législateur a choisi de doter de la personnalité morale des autorités indépendantes, c'est-à-dire libres de toute tutelle administrative. Il a recouru pour ce faire à l'appellation nouvelle d'autorité publique indépendante. »

(Senat France, Rapports d'office parlementaire, les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié, Tome 1, Rapport n 404 (2005-2006), déposé le 15 juin 2006).

تمتع الهيئات الإدارية المستقلة إضافة إلى الاستقلال المالي حيث يخصص لها موازنات خاصة وإيرادات خاصة، بامتيازات السلطة العامة التي ينتج عنها عدة خصائص أساسها الاستقلالية في اتخاذ قرارات محررة من أي وصاية إدارية من بينها موجب إشراك الوزراء في عملية اتخاذ القرارات.

“ une autorité : l'État a doté un organisme d'un certain nombre de prérogatives de puissance publique (recommandation, décision, sanction, injonction, parfois **nomination**).

Autonomie : l'organisme exerce ses compétences sans être soumis au pouvoir hiérarchique d'un ministre.

Administrative : l'organisme est amené à prendre une décision administrative dont le contentieux relève du juge administratif (...) »

(Etienne Petit, Les indispensables du droit public économique, ellipses 2019, p.83).

لا يعتبر إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة غريباً عن المشرع اللبناني إذ إن هكذا كيانات قائمة في المنظومة القانونية اللبنانية وقد أضحي عددها كبيراً جداً، نذكر على سبيل المثال المجلس الدستوري، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والهيئة الوطنية لحقوق الإنسان، وهيئة الشراء العام المنشأة بموجب قانون الشراء العام الذي تنص المادة ٧٤ منه على الآتي:

- ١- تُنشأ بموجب هذا القانون هيئة إدارية مستقلة تسمى "هيئة الشراء العام" تمارس الصلاحيات والمهام المبيّنة في متنها يكون مركزها في مدينة بيروت.
- ٢- تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري. كما لها الصفة والمصلحة القانونية للطعون بشأن القرارات المرتبطة بعملية الشراء وفقاً لأحكام الفصل السابع من هذا القانون.

وبما ان المادة ٨٣ من القانون المذكور تكرّس الاستقلالية المالية وفقاً للتالي:

١- يكون للهيئة موازنة مستقلة وتتألف مواردها الماليّة مما يلي:

- 1- مساهمة مالية سنوية خاصة تُدرج في فصل خاص ضمن باب رئاسة مجلس الوزراء في قانون الموازنة العامة للدولة وتكون كافية لتغطية مصاريف الهيئة ونشاطاتها؛
- 2- المنح والهبات غير المشروطة من المؤسسات الدوليّة المانحة مع مراعاة تضارب المصالح؛
- 3- أيّ موارد منصوص عليها في قوانين أخرى وغير ملحوظة بموجب هذه المادة.

٢-تودّع أموال الهيئة في حساب خاص لدى مصرف لبنان، ويتولّى رئيس الهيئة عقد نفقاتها وفق الأصول المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية والقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

1. تضع الهيئة مشروع موازنة سنوية وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة ويحدّد في نظامها المالي كيفية إعداد الموازنة وآلية الإنفاق وسائر المسائل الماليّة المتعلقة بسير عملها.

2. يُفتح اعتماد إضافي في الموازنة العامة للهيئة للسنة التشغيلية الأولى بعد صدور هذا القانون وفقاً للأصول.

وبما انه لا يُعتبر من المنطقي أن تتمتع أي هيئة مهما كان الهدف من إنشائها باستقلالية إدارية أو مالية تفوق تلك الممنوحة للسلطة القضائية التي ضمن الدستور استقلاليتها في المادة ٢٠ منه على ان يعيّن المشتري شروط هذه الضمانة، أي ان الدستور اللبناني أرسى موجباً على عاتق السلطة التشريعية يتمثّل بإيجاد الهيكلية القانونية التي تركز الاستقلالية المالية والإدارية للسلطة القضائية، وان كل خروج عن ذلك من شأنه أن يشكل مخالفة لأحكام الدستور وان يعرض القانون للإبطال في حال الطعن فيه أمام المجلس الدستوري، نذكر هنا على سبيل القياس أن المجلس الأعلى للقضاء في فرنسا يعتبر هيئة دستورية *organe constitutionnel* منشأ ومنظم بموجب المواد ٦٤ و ٦٥ من الدستور الفرنسي.

وبما ان مشروع القانون المُقترح لم يتطرق إلى الاستقلالية المالية الفعلية للسلطة القضائية كما ولم يحدد الشكل والطبيعة القانونية للمجلس الأعلى للقضاء بل اكتفى بتناول تشكيل المجلس المذكور وصلاحياته وتنظيم أعماله من دون أن يعالج الإشكاليات الحقيقية المطروحة والتي لا يستقيم أي استقلال دونها.

(Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire?, Rapport au Premier président de la Cour de cassation et au Procureur général près, groupe de travail présidé par Pr. Michel Bouvier, Président de la fondation internationale des finances publiques, juillet 2017).

استناداً إلى ما تقدم، فإن نادي قضاة لبنان يطالب باستقلالية إدارية عن سلطة الوصاية واستقلالية مالية فعلية للمرفق القضائي وفقاً لأحكام الدستور، كما وفقاً لتوصيات لجنة البندقية الواردة في تقريرها المتعلق باستقلالية القضاء العدلي اللبناني، ويعرض نادي قضاة لبنان لأجل ذلك حلاً عملياً قابلاً للتطبيق الفوري، إذ لا يطالب نادي قضاة لبنان في إطار مطالبته بالاستقلال المالي بتحسين رواتب القضاة رغم احقية هذا المطلب، إنما يطالب النادي بتحرير القرار المالي للمرفق القضائي وتوحيده.

كما ومن شأن تحديد الهوية والهيكلية القانونية للإدارة القضائية وإنشاء الهيئة الإدارية المستقلة ان ينسحب على آلية إصدار هذه الأخيرة للقرارات المرتبطة بتسيير مرفق العدالة، ولعلّ التشكيلات القضائية تعدّ من أبرز هذه القرارات، وهذا ما سنبحثه في المحور الآتي.

ثالثاً: التشكيلات القضائية

من النتائج العملية الأبرز لإنشاء هيئة عامة مستقلة تكون مهمتها الأساسية إدارة مرفق القضاء، تتمثل بإعطاء هذه الهيئات الشخصية المعنوية التي تمكن المرفق القضائي من التقاضي وتقديم الطعون أمام المجلس الدستوري بعد إجراء التعديلات اللازمة

لذلك إضافة إلى كل ما يترتب قانوناً على تمتع أي كيان بالشخصية المعنوية، أما النتيجة الأبرز التي تنأتى عن إنشاء الهيئة الإدارية المستقلة فتتمثل بصلاحيه هذه الهيئات لاتخاذ قراراتها منفردة من دون الحاجة لتصديق أي سلطة أخرى كونها لا تخضع للوصاية، وبخاصة تلك المتعلقة بالتعيينات والتشكيلات.

تنص المادة ٧١ من مشروع القانون على آلية إقرار التشكيلات القضائية وفقاً للآتي:

"١- يضع المجلس الأعلى للقضاء مشروع التشكيلات والمناقلات وفق المعايير والشروط المنصوص عليها في هذا القانون، ويرفعها إلى وزير العدل لتصدر بمرسوم بناءً على اقتراحه.

٢- في حال حصول اختلاف في وجهات النظر بين وزير العدل والمجلس الأعلى للقضاء، يدعو وزير العدل المجلس الى جلسة مشتركة بينهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ورود المشروع الى ديوان وزارة العدل للنظر في النقاط المختلف عليها. إذا استمر الخلاف، ينظر المجلس الأعلى للقضاء مجدداً في الأمر للبت به ويتخذ قراره بأكثرية سبعة من أعضائه، على أن يتم التصويت على كل مركز بمفرده، ويرفعه مجدداً إلى وزير العدل، ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً وملزماً.

تصدر التشكيلات القضائية وفقاً للبنود السابقة بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل. في جميع الاحوال تعتبر التشكيلات نافذة ويبدأ العمل بموجبها اذا لم تصدر بمرسوم خلال مهلة شهر من تاريخ ورود المشروع الى ديوان وزارة العدل."

تجدر الإشارة بداية إلى انه إذا كان النص المقترح يهدف إلى تفادي تعطيل إصدار التشكيلات القضائية، فهو لا يؤمن هذه الضمانة، ذلك انه من المحتمل ألا يتمكن المجلس الأعلى للقضاء من اتخاذ قراره بالأكثرية الموصوفة التي فرضها النص الجديد أي بأكثرية سبعة من أعضائه العشرة عندئذ يتعذر إصدار التشكيلات ذلك ان

النص المذكور لا يعالج النتائج المترتبة على تحقق هذه الفرضية، فلا يفني بالتالي النص المقترح الهدف الذي وُضع لأجله.

وبما انه وفي ظل الآلية المعتمدة لتكوين المجلس الأعلى للقضاء المنصوص عليها في متن المادة ٢ من مشروع القانون المقترح، فإن نفوذ وزير العدل يعتبر مؤثراً تأثيراً مباشراً كونه يعيّن بمرسوم بموجب الفقرة الأخيرة من هذه المادة قاضيين من بين أعضاء المجلس، ذلك بالإضافة إلى الأعضاء الثلاثة الحكاميين المعيّنين من في مجلس الوزراء بناء على اقتراحه، فيكون بإمكانه منع تكوّن الأكثرية الموصوفة التي اشترطت المادة ٧١ من مشروع القانون المُقترح توافرها للتحرر من آلية المرسوم.

أكدت لجنة البندقية في تقريرها المتعلق باستقلالية القضاء العدلي في لبنان أحقية الهواجس التي نعبر عنها، إذ أن النص المقترح ليس من شأنه تأمين استقلالية فعلية للسلطة القضائية في تقرير التشكيلات القضائية التي تمثل أحد أبرز أركان العمل القضائي المستقل.

"82. Cette procédure limite l'influence de l'exécutif en matière de transferts et de promotions, ce qui est positif. **Toutefois, le ministre conserve un pouvoir dilatoire très important.** Et il ne peut être totalement exclu que le ministre ait suffisamment d'influence au sein du CSM, tel qu'il est composé, pour empêcher un vote qui l'emporte sur son veto."

فضلاً عن ذلك، فانه يتبيّن ان النص المُقترح يشكل مخالفة ساطعة لأحكام الدستور ولقرارات المجلس الدستوري كونه يقلص دور الوزير المختص حيث يلزمه بقرار المجلس الأعلى للقضاء كما يسمح باعتبار التشكيلات نافذة رغم عدم صدورها بموجب مرسوم.

لقد أكد المجلس الدستوري اللبناني على عدم دستورية لجوء المشرع إلى تقييد صلاحيات الوزير المختص مبطلاً بالتالي النصوص التي تكرر هكذا ممارسات، نذكر مثلاً قراره رقم ٤/٢٠٢٠ الصادر بتاريخ ٢٢/٧/٢٠٢٠ حيث أكد المجلس المذكور على عدم جواز تقليص دور الوزير المختص الذي يمنحه الدستور ولاية إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والأنظمة في كل ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وسلطة تقريرية في هذا المجال، ويحمله فرداً تجاه رؤوسه المباشر، المدير العام، تبعة إدارة وزارته وجماعياً تجاه مجلسي الوزراء والنواب تبعة سياسة الحكومة العامة، وإن الحد من هذه الصلاحيات الدستورية ينطوي على مخالفة واضحة وجسيمة للدستور لا سيما المواد ٥٤ و ٦٥ و ٦٦ منه.

"حيث أن تقليص دور الوزير المختص، إلى مجرد التنسيق -من خلال اللجنة الثلاثية- في تحديد مواصفات وشروط التعيين للوظائف الشاغرة في الفئة الأولى وفي ما يمثّلها من مراكز عليا في المؤسسات العامة، في الوقت الذي يمنحه الدستور ولاية إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والأنظمة في كل ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وسلطة تقريرية في هذا المجال، ويحمله فرداً تجاه رؤوسه المباشر، المدير العام، تبعة إدارة وزارته وجماعياً تجاه مجلسي الوزراء والنواب تبعة سياسة الحكومة العامة، ينطوي على مخالفة واضحة وجسيمة للدستور، لا سيما المواد ٥٤ و ٦٥ و ٦٦ منه، ما يقتضي معه إبطال المواد الثانية والثالثة والرابعة والخامسة للجهة المبحوث فيها."

". Les ministres

Dans un régime parlementaire, les ministres ont une double fonction :
participer à l'élaboration de la politique générale du gouvernement et diriger un département ministériel....

Leur principale tâche est d'administrer un ensemble de services qui, du seul fait qu'ils sont placés sous l'autorité d'un ministre, constituent un ministère.....

Cette autonomie des ministres est renforcée par l'exigence constitutionnelle de leur contreseing au bas des décrets, qui leur donne la garantie qu'aucune mesure concernant directement leur département ne sera prise sans leur accord. "

)- Bernard Chantebout , Droit Constitutionnel, 22ème édition, Août 2005, p. 479 – 480(“

وبما ان لجنة البندقية أكدت في تقريرها المتعلق باستقلالية القضاء العدلي في لبنان ان مسألة مدى دستورية الحل المُقترح بالنسبة للتشكيلات القضائية من الممكن أن تُطرح، الأمر الذي ينسجم مع اجتهاد المجلس الدستوري في هذا الإطار من جهة، ويؤكد ضرورة وضع آلية دستورية من شأنها تحرير قرار التشكيلات من السلطة التنفيذية وذلك على غرار الحل المُقترح من قبل نادي قضاة لبنان المتوافق مع أحكام الدستور القاضي بإنشاء هيئة إدارية مستقلة تكون لها صلاحية إصدار التشكيلات منفردة.

"(23) Mais admet, à la suite des remarques du ministère, que la question de la constitutionnalité de l'arrangement proposé peut se poser. Une disposition constitutionnelle donnant au CSM des pouvoirs dans ces domaines, sans qu'il soit nécessaire qu'un décret gouvernemental l'avalise, lèverait cette ambiguïté."

وبما ان الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة شدّد على ضرورة أن تعود صلاحية اتخاذ القرارات المرتبطة بالأوضاع المهنية للقضاة لهيئة مستقلة عن

السلطتين التنفيذية والتشريعية فيكون بالتالي النص المقترح الذي لا يزال يعتمد آلية المرسوم كوسيلة مركزية لإصدار التشكيلات القضائية مخالفاً للمعايير الأوروبية، أي ان النصوص الدولية تمنع تدخل السلطة التنفيذية المتمثلة بوزير العدل في عملية التشكيلات بل تفرض تأمين حماية استقلالية مجالس القضاء من كل تدخل من قبل أي من السلطات في المسائل المتعلقة بمسار القاضي المهني، الأمر الذي يشجع إقرار إصدار التشكيلات القضائية بموجب قرار صادر عن هيئة إدارية مستقلة حصراً، فيكون بالتالي اقتراح نادي قضاة لبنان متوافقاً وأحكام هذه النصوص.

"1.3. Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une **instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.**"

(Charte européenne sur le statut des juges du 8-10 juillet 1998)

«un conseil de la magistrature doit voir son autonomie en matière de nomination des juges protégée contre toute interférence des pouvoirs législatif et exécutif et son indépendance garantie.»

(Avis CCJE n° 10(2007) sur « Le Conseil de la justice au service de la société »).

رابعاً: حق الطعن في القرارات التي تعني القاضي

عملاً بما سبق بيانه، فإنه من الممكن أو المرجح ان يتضمن قرار التشكيلات القضائية إجحافاً بحق أي من القضاة نظراً لعدم تمكن النص بصيغته المقترحة من تحصين هذه التشكيلات من خطر التدخلات السياسية أو الطائفية أو غيرها من التأثيرات التي تمس بموضوعية الخيارات، من هنا يصبح من البديهي منح القاضي أسوة بجميع موظفي القطاع العام الحق في الطعن في قرارات التشكيلات القضائية وبكل قرار من الممكن أن يكون له أي انعكاس على المسار المهني للقاضي، وان حق الطعن الممنوح للقاضي من شأنه أن يؤمن الرقابة العالية التي من المفترض أن تمارس على الهيئات الإدارية المستقلة منعاً لنشوء كيانات عصبية عن المساءلة حتى ولو كانت هذه الكيانات قضائية.

في هذا الإطار، تنص المادة ٢١ من مشروع القانون المقترح على الآتي:
"ما لم ينص هذا القانون على عكس ذلك، تكون القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء والمتعلقة بتنظيم المرفق القضائي قابلة للطعن أمام مجلس شوري الدولة - مجلس القضايا وفقاً للمهل والأصول المنصوص عليها في نظام المجلس."

وبما ان اجتهاد مجلس شوري الدولة قد استقر على التفريق بين الأعمال المتعلقة بسير المرفق القضائي (fonctionnement)، والتي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وبين القرارات والتدابير المتعلقة بالتنظيم الإداري للمرفق القضائي (organisation) والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري.

(شوري لبنان، مجلس القضايا - قرار رقم ٣٥٥ - تاريخ ٢٩/١/٢٠٠٤ - المراجعة رقم ٣٣٢/٩٩ - منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان عدد ٢ / ٢٠٠٨ مجلد ١ ص ٦٤١.

شوري لبنان، مجلس القضايا- قرار رقم ١٧ تاريخ ٩/١/١٩٩٧، القاضي السابق زاهي حداد/الدولة، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان العدد ١٣، ص ٢٠)

(TC 27 nov 1952 Préfet de la Guyanne jcp 1953 II 7598 note Vedel)

وبما ان القضاء الإداري لم يتوصل بعد إلى التفريق بوضوح ما بين القرارات المتعلقة بتنظيم مرفق العدالة وتلك المتعلقة بسيره رغم محاولة وضع معايير موضوعية في هذا الإطار، وان الضبابية في موقف الاجتهاد تتظهر عادة في القرارات المتعلقة بالتشكيلات والمناقلات وقرارات توزيع الأعمال بين القضاة التي من الممكن أن تشكل مخالفة لمبدأ المساواة ما بين القضاة الذي حوّله المجلس الدستوري إلى عنصر من عناصر الاستقلالية، حيث أظهر مجلس شوري الدولة اللبناني تردداً كبيراً في اعتبار نفسه صالحاً لبت هذا النوع من المراجعات، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى قيام تناقضات عند تطبيق أحكام المادة ٢١ من مشروع القانون المقترح وإلى تفريغ المادة المشار إليها من أي معنى وحرمان القضاة من الحق في الطعن في القرارات المتعلقة بمسيرتهم المهنية أو تلك التي يكون لها تأثيراً مباشراً فيها، نذكر على سبيل المثال قرار مجلس شوري الدولة الذي قضى برّد مراجعة أحد القضاة طعناً في قرار تكليف زميله بمهام قاضي التحقيق الأول في بيروت لعدم الاختصاص معتبراً أن هذه النوع من القرارات الفردية (التي تشبه إلى حدّ بعيد مرسوم التشكيلات القضائية الذي يعتبر من الأعمال الفردية) المضرة بمسيرة القاضي تتعلق بسير المرفق القضائي وليس بتنظيمه.

(شوري لبنان- مجلس القضايا، القرار رقم ٨١/٢٠٢٤-٢٠٢٥، تاريخ ١٩/١٢/٢٠٢٤، غير منشور)

وبما ان الاجتهاد والعلم الإداريين يجمعان على اعتبار القرارات المتعلقة بالمسار المهني للقاضي تدخل ضمن القرارات الفردية أي القرارات غير التنظيمية وان كانت

جماعية كقرار التشكيلات القضائية مثلاً، فإنها تحافظ على طبيعتها غير التنظيمية، فلا تكون المادة ٢١ المذكورة قد أرست أي ضمانات للقضاة بهذا الشأن كونها تركت المسألة رهن تقلبات الاجتهاد الإداري في هذا الإطار.

وبما ان مشروع القانون المُتّرح قد جاء على ذكر عدد من القرارات الفردية التي اعتبرها قابلة للطعن في البعض من مواده، نشير على سبيل المثال قرارات التأديب التي يطعن فيها أمام المجلس الأعلى للتأديب وفقاً لما جاء في المادة ٨٦ من النص المُقترح، وقرارات المجلس الأعلى للقضاء المتعلقة بأهلية القاضي وذلك أمام الهيئة العامة لمحكمة التمييز كما جاء في المادة ٩٠ من مشروع القانون، كما تقبل الأدلة التي أسند إليها تقييم القضاة الطعن بموجب المادة ١٢٩ من مشروع القانون إلا ان نتائج التقييم لا تقبل أيّ طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية بما فيها الطعن أمام مجلس شوري الدولة عملاً بأحكام المادة ١٣١ من النص المذكور.

في هذا الإطار، جاءت توصيات لجنة البندقية بشأن مشروع قانون استقلال القضاء الإداري لتشدد على توجسها من احتمال حرمان القضاة من حق الطعن في القرارات المؤثرة في مساراتهم المهنية موصية بتفعيل هذا الحق، أيّاً كان القرار المشكو منه.

« 80. En outre, compte tenu des considérations susmentionnées relatives à la procédure disciplinaire, la Commission de Venise estime que l'introduction d'un recours devant un tribunal ne devrait pas se limiter aux sanctions disciplinaires mais couvrir également d'autres actes ayant des effets négatifs sur le statut/les activités des juges administratifs, par exemple : la nomination, l'évaluation, le transfert, le refus d'une promotion, l'ajout de commentaires (négatifs) aux dossiers, la répartition des classes, les changements de lieu de travail(...) »

)COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE, LIBAN, AVIS SUR LE PROJET DE LOI SUR
LA JUSTICE ADMINISTRATIVE Adopté par la Commission de Venise à sa
138e session plénière (Venise, 15-16 mars 2024)).

وبما ان الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة أكد أيضاً على حق القضاة
في الاعتراض على هذا النوع من القرارات.

“4. DÉROULEMENT DE LA CARRIÈRE

**4.1(...)Le ou la juge qui ne sont pas proposés en vue d'une promotion
doivent pouvoir former une réclamation devant cette instance. “**

(Charte européenne sur le statut des juges ,8-10 juillet 1998)

وبما انه، إضافة إلى ما تقدم، فان المرجع الصالح لبت المراجعات الهادفة إلى إبطال
القرارات التي تؤثر في مسيرة القاضي المهنية يكون مجلس شوري الدولة حصراً وذلك
عملاً بالمبدأ الدستوري الذي يعتبر صلاحية إبطال القرارات الإدارية لتجاوزها حدّ
السلطة محفوظة للقضاء الإداري، أي ان القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي لبت
هذه المراجعات، وهذه الصلاحية محفوظة له بموجب المبادئ الدستورية.

وبما ان كل نص أعطى مرجعاً آخر هذه الصلاحية وذلك على غرار المادة ٩٠ من
مشروع القانون المقترح التي أعطت هذه الصلاحية للهيئة العامة لمحكمة التمييز يعتبر
مخالفاً للدستور ومستوجباً للإبطال من قبل المجلس الدستوري.

(Conseil constitutionnel français, décision n= 86-224 DC, 23 janvier 1987,
Conseil de la concurrence).

L'arrêt de l'Assemblée du Conseil d'État du 11 octobre 2023: « Il résulte des attributions conférées au Conseil supérieur de la magistrature par les articles 64 et 65 de la Constitution que cette institution, (...) **À ce titre, les actes relatifs à la nomination, à la désignation ou à l'élection de ses membres constituent des actes administratifs dont il appartient au juge administratif de connaître** ».

(Conseil d'Etat, assemblée, 11 oct. 2023, n° 472669)

كما وان كل نص يحرم القضاة من حق الطعن في القرارات التي تخصصهم على غرار ما جاء في المادة ١٣١ من القانون المقترح لجهة حرمان القاضي من حقه في الطعن في التقييم أو نصّ عام على غرار المادة ٢١ من شأنها أن تحتل عدّة تفسيرات من الممكن أن تؤدي إلى تعذر الطعن في قرارات إدارية يعتبر أحد القضاة أنها تلحق الضرر به، يعتبر مخالفاً للمبادئ الدولية المكرسة ولحق دستوري هو الحق باللجوء الى القاضي، وبالتالي يكون القاضي قد فقد ضماناته القضائية بالطعن في قرار اداري ألحق به ضرراً فادحاً، الأمر الذي يتعارض ومبادئ المحاكمة العادلة “droit au procès équitable” والكتلة الدستورية اللبنانية وللمادة ١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية للعام ١٩٦٦ الذي صادق عليه لبنان بتاريخ ٣/١١/١٩٧٢ وأصبح بالتالي جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني اللبناني.

وعلى ذلك، يطالب نادي قضاة لبنان بوضع نص بديل عن المادة ٢١ من مشروع القانون المقترح يعطي القضاة صراحة إمكانية الطعن في كل القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية التي من شأنها أن تؤثر في مسيرتهم المهنية دون ان يتأثر هذا

الحقّ بالتبدلات الاجتهادية في هذا الاطار، وذلك أسوة بالمتقاضين أمامه،
وحفاظاً على حق القاضي باللجوء إلى قاضٍ أي حقه بمحاكمة عادلة.

«Il serait absurde que l'article 6.1 (de la Convention Européenne des Droits de l'Homme) décrive en détail les garanties de procédure accordées aux parties à une action en cours s'il ne protégeait pas d'abord l'accès au juge qui seul permet d'en bénéficier en réalité. C'est pourquoi l'important arrêt Golder s'appuyant notamment sur « **un principe de droit international qui prohibe le déni de justice** », a affirmé que le droit d'accès constituait un élément inhérent au droit énoncé par l'article 6.1 »

(Jean-Pierre Marguenaud, La Cour Européenne Des Droits De L'Homme, Dalloz 6eme edition, 2012)

خامساً: تكوين المجلس الأعلى للقضاء:

تنص المادة ٢ من مشروع القانون المقترح على الآتي:

"يتألف المجلس الأعلى للقضاء من عشرة أعضاء يتوزعون على الشكل التالي:

١- أعضاء حكميون وهم:

- الرئيس الأول لمحكمة التمييز، رئيساً.

- النائب العام لدى محكمة التمييز، نائباً للرئيس.

- رئيس هيئة التفتيش القضائي، عضواً.

يُعيّن الأعضاء الحكميّون بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل لمدة ست سنوات من تاريخ تعيينهم غير قابلة للتمديد أو للتجديد، ما لم يبلغوا السن القانونية للتقاعد قبل انتهاء مدة ولايتهم وذلك وفقاً لما هو مذكور أدناه.

قبل انتهاء ولاية أي من الأعضاء الحكميين بشهرين على الأقلّ، يرفع المجلس الأعلى للقضاء لائحة من ثلاثة أسماء إلى مجلس الوزراء، مرفقة بالسيرة الذاتية لهم، بواسطة وزير العدل. يُعيّن مجلس الوزراء واحداً من بين تلك الأسماء لتعيينه مكان العضو المنتهية ولايته.

يُشترط أن تكون الأسماء المقترحة من الدرجة ١٦ وما فوق (...).

يتبيّن أولاً أن الآلية المعتمدة في متن النص المُقترح تعتبر مخالفة للدستور ولأسس النظام الدستوري اللبناني كونها تقيّد صلاحيات الوزير المختص وفقاً لما سبق بيانه بالنسبة لإقرار مرسوم التشكيلات القضائية وذلك بالاستناد إلى الاجتهاد الدستوري المستقر في هذا المجال.

إضافةً إلى ذلك، وان النص المذكور جاء مخالفاً للاجتهاد الدستوري المستقر أيضاً بالنسبة لتقييد مجلس الوزراء عينه من خلال "غلّ يده" بلائحة محصورة الأمر الذي اعتبر المجلس الدستوري انه يشكل مخالفة لأحكام المواد ٥٤ و ٦٥ و ٦٦ من الدستور.

"حيث أن تقييد الوزير المختص في ممارسة سلطة الاقتراح ولاحقاً في المشاركة في ممارسة سلطة التقرير، سواء داخل أو خارج مجلس الوزراء، كما وتقييد مجلس الوزراء عينه، أو السلطة التنظيمية أو الفردية التي تشارك في اتخاذ القرار من خارج مجلس الوزراء من خلال غلّ أيادي كلّ من ذكر بإلزامهم بلائحة تتضمن أسماء المرشحين الثلاثة وفقاً لترتيب العلامات التي حصلوا عليها، وخاصة" في المواضيع الأساسية الواردة في المادة ٦٥ فقرة ٥ من الدستور، ومنها تعيين موظفي

الفئة الأولى في الإدارات العامة وفي ما يماثلها من وظائف عليا في المؤسسات العامة، هو مخالف للدستور وتحديدًا المواد ٥٤ و ٦٥ و ٦٦ منه، فضلاً عن اطاحته بالضمانة ذات القيمة الدستورية المشار إليها انفاً، ما يقتضي معه ابطال المواد الثانية والثالثة من القانون المطعون فيه".
(المجلس الدستوري اللبناني، القرار رقم ٤/٢٠٢٠، تاريخ ٨/٧/٢٠٢٠).

إلا ان المجلس الدستوري جاء في قراره رقم ١/٢٠٢٥ يكرّس إمكانية دستورية وحيدة "لغلّ يد" مجلس الوزراء والوزير عند التعيين ألا وهي حالة الانتخاب، إذ اعتبر المجلس في قراره هذا ان تكوين المجالس العليا للقضاء عبر انتخاب القضاة من قبل أقرانهم، يشكل ضمانة لاستقلاليتهم، فيكون المجلس الدستوري قد اعتبر بذلك انه يجوز في حالة واحدة تغيير صلاحيات مجلس الوزراء في التعيين وذلك عند انتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، وإلا يكون أي تقييد مخالفاً للدستور ومستوجباً للإبطال في حال الطعن.

من المهم الإشارة هنا إلى فرضية محتملة الحدوث تتمثل برفض أو تمنع الوزير المختص عن إحالة لائحة الأسماء المرفوعة إليه إلى مجلس الوزراء بهدف اختيار أحد الأسماء. يتمكن الوزير في هذه الحالة من تعطيل إجراءات التعيين، أو يمارس ضغوطاً تهدف إلى تمرير الأسماء التي يراها مناسبة، الأمر الذي من شأنه زيادة نسبة التأثير التي يمارسه الوزير المختص على المجلس الأعلى للقضاء الذي تضمحل استقلاليته أمام التأثير الوازن لوزير العدل.

يقتضي أيضاً الإشارة إلى فرضية كانت قد تناولتها لجنة البندقية في تقريرها حول استقلالية القضاء العدلي في لبنان، ألا وهي رفض مجلس الوزراء اعتماد الأسماء المرفوعة إليه من قبل المجلس الأعلى للقضاء بواسطة وزير العدل، وأضافت إن

مشروع القانون يجب أن يلحظ الحل لأي تعطيل محتمل. في هذه الحالة يُعطّل تشكيل المجلس الأعلى ويُفتح المجال واسعاً أمام التدخلات السياسية للتوصل إلى حلول وسطى.

"56. Troisièmement, le projet de loi ne décrit pas ce qui se passe si le gouvernement refuse de choisir l'un des candidats proposés par le CSM (ou par le ministre avec l'approbation du CSM, comme dans le projet de loi). Le projet de loi devrait anticiper les blocages éventuels".

يُستنتج من مجمل ما سبق بيانه، ان الآلية المُقترحة بموجب مشروع القانون لا تؤمن النتيجة التي تمّ التسويق لها، إذ أن إمكانيات العرقلة والتدخل السياسي لا تزال قائمة ومُرجّحة الحدوث.

فضلاً عما تقدّم، فانه وبغضّ النظر عن الآلية المُعتمدة لاختيار أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، فإنه يقتضي أن تؤمن هذه الآلية اختيار أفضل القضاة أي أن يتمّ تحديد الأهلية للترشح بالاستناد إلى نتائج التقييم الدوري للقضاة بحيث تضمن هذه الطريقة اختيار قضاة يتمتعون بالأهلية المطلوبة بصرف النظر عن وسيلة الاختيار المعتمدة، وليس الركون إلى السير الذاتية وفقاً لما نصت عليه المادة ٢ من مشروع القانون، إذ لا نرى أي فائدة من وضع نظام للتقييم دون ترتيب أي نتائج حاسمة وواضحة عليه وذلك كما سنبين في القسم المتعلق بالتقييم.

أكدت لجنة البندقية في تقريرها حول استقلالية القضاء العدلي في لبنان انه يقتضي اعتماد المجلس الأعلى للقضاء وسيلة تنافسية شفافة عند اختياره الأسماء المقرر رفعها إلى مجلس الوزراء.

"54. Tout d'abord, le projet de loi est silencieux quant à la manière dont le CSM prépare la liste des candidats. Compte tenu de l'importance de ces postes, il serait fortement conseil d'organiser une compétition transparente impliquant un nombre suffisamment important de candidats qualifiés, avant de choisir les trois meilleurs candidats."

أما بالنسبة للآلية المعتمدة لاختيار أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، فإن مشروع القانون المقترح ينص على أن يكون خمسة من بين أعضاء المجلس الأعلى للقضاء منتخبيين وخمسة معيّنين، ثلاثة من بين المعيّنين يختارهم مجلس الوزراء وفقاً لما تمّ استعراضه سابقاً، واثنان يعينان بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وفقاً لآلية غربية غير واضحة وغير قابلة للتطبيق بصيغتها الحالية الأمر الذي يطرح بذاته إمكانيةً لعرقلة تكوين المجلس الأعلى للقضاء بفعل غموض النص.

لا تكتمل دراسة استقلالية القضاء دون معالجة مدى فعالية اللجوء إلى الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس الأعلى للقضاء، ذلك أن النص المقترح اكتفى بخمسة أعضاء منتخبيين من أصل عشرة في حين أن النسخة الأخيرة التي عرضت على لجنة البندقية تضمنت سبعة أعضاء منتخبيين.

بناءً على كل الإشكاليات وفرضيات تعطيل التشكيلات والتعيينات التي عرضناها، يظهر الانتخاب على أنه الحل الأنسب لإبعاد التجاذبات السياسية عن القضاء، فلقد أكدت لجنة البندقية في تقريرها المبدئي حول استقلالية النظام القضائي أنه ما خلا الأعضاء الحكّميّين، فإنه يقتضي أن يكون باقي أعضاء المجالس العليا للقضاء منتقنين من قبل أقرانهم أو منتخبيين، كما توصل المجلس الاستشاري

للقضاة الأوروبيين إلى ضرورة أن تكون غالبية مجلس القضاء مؤلفة من قضاة منتخبين.

Le Rapport sur l'indépendance du système judiciaire (Partie I : l'indépendance des juges), adopté par la **Commission de Venise** lors de sa 82e session plénière, tenue à Venise les 12 et 13 mars 2010 (CDL-AD (2010) 004), est libellé comme suit dans ses parties pertinentes :

« 32. En résumé, de l'avis de la Commission de Venise, **il est approprié, pour garantir l'indépendance de la magistrature, qu'un conseil de la magistrature indépendant joue un rôle déterminant dans les décisions relatives à la nomination et à la carrière des juges. (...). À l'exception des membres de droit, ces juges devraient être élus ou désignés par leurs pairs. »**

"Le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) va même plus loin et exige que les juges élus par leurs pairs constituent la majorité des membres d'un conseil de justice"

(Avis du CCJE n° 24, paras. 29 et 30).

أكدت لجنة البندقية في تقريرها حول استقلالية القضاء الإداري في لبنان ان التجربة في لبنان برهنت ان الآلية المعتمدة حتى اليوم في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء قد أثبتت فشلها وعدم قدرتها على ضمان استقلالية القضاة المعيّنين في مواجهة السلطة صاحبة الصلاحية في تعيينهم، وان أي نصّ يكرس هكذا آليات يُعتبر تفويتاً لفرصة الإصلاح وليس إرساءً له (الفقرة ٩ و ١٠ من التقرير).

فضلاً عما تقدّم، فإن الإصرار على اعتماد آلية التعيين من قبل السلطة التنفيذية بالنسبة لرئيس المجلس الأعلى للقضاء الذي ينيط به مشروع القانون صلاحيات غير مبررة وخارجة عن المألوف، من شأنه أن ينسف أسس الاستقلالية، إذ يكون القانون بذلك قد أعاد غالبية صلاحيات إدارة مرفق القضاء العدلي إلى السلطة التنفيذية بصورة غير مباشرة عبر رئيس ملك معين من قبلها، الأمر الذي يشدد نادي قضاة لبنان على خطورته ويؤكد انه كاف ليحول الإصلاح المعهود إلى مجرد إصلاح صوري.

وقد اعتبر المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ١/٢٠٢٥ الصادر بتاريخ ٧/١/٢٠٢٥ " ان انتخاب أعضاء المجلس من أقرانهم يعتبر بحسب المعايير الدولية إحدى ضمانات استقلالية مجلس القضاء الأعلى، وهو أحد أوجه الإصلاح القضائي الذي لحظته وثيقة الوفاق الوطني عام ١٩٨٩"، فيشكل بالتالي عدد الأعضاء المنتخبين دلالة على مدى استقلالية مجلس القضاء الأعلى.

لقد ثبت وفقاً لما سبق بيانه ان الانتخاب هو المخرج الدستوري الوحيد الذي يؤمن تحرر الجسم القضائي من السلطة التنفيذية، وقد أثبت قضاة لبنان مراراً قدرتهم على خوض تجربة انتقاء ممثلين عنهم أكان ذلك بالنسبة للعضوين المنتخبين في المجلس الأعلى للقضاء الحالي أو في نادي قضاة لبنان أو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

تجدر الإشارة في النهاية إلى ان غالبية القضاة في المحاكم الدولية يتم اختيارهم وفقاً لآلية الانتخاب.

أما بالنسبة للهاجس الطائفي الذي يستعمل كمبرر لاعتماد آلية التعيين، فانه من الضروري التوضيح ان الدخول إلى القضاء (المهنة التي توازي الفئة الأولى بدرجاتها كافة) يكون بموجب مباراة لا تراعي الاعتبار الطائفي، وذلك بعد أن تمّ

إلغاء نظام الامتحان الذي كان يراعي هذا الاعتبار، فيكون بالتالي الجسم القضائي قد بادر إلى إلغاء الطائفية وأرسى مبدأ المساواة ما بين المواطنين وذلك عملاً بالهدف الدستوري (objectif à valeur constitutionnelle) المعلن في مقدمة الدستور وفي المادة ٩٥ منه، فلا يجوز إعادة تكريس هذا الاعتبار ولو بصورة غير معلنة في متن هذا القانون، بخاصة وأنه لا يستقيم التسليم أنه بإمكان أي قاض تمثيل مصالح طائفته في المجلس الأعلى للقضاء ذلك ان موجب الحياد يعتبر من أبرز الموجبات الملقة على عاتق القضاة وان أي خروج عنه ينزل منزلة المخالفة المسلكية، وأنه، وفي مطلق الأحوال، فان كانت الطائفية لا تزال راسخة في النفوس، فإنها ستُترجم حتماً في صناديق اقتراع القضاء، فان الديمقراطية هي أصدق معبر عن حقيقة التجمعات.

وبما انه وفقاً لما أظهرناه في مقدمة ملاحظتنا ان الاستقلالية الخارجية لا تكفي إن لم تأت مقرونة باستقلالية داخلية تحصّن القاضي الفرد بوجه الإدارة القضائية المستقلة.

سادساً: الاستقلالية الداخلية للقضاة:

ان مبدأ الاستقلالية يقتضي أن ينسحب على ممارسة جميع الهيئات القضائية لمهامها، وان لمبدأ الاستقلالية هذا أوجه عدّة أساسها الاستقلالية الوظيفية للسلطة القضائية في مواجهة السلطات الدستورية الأخرى، أي تلك التي تجد أساسها في مبدأ الفصل ما بين السلطات المكرس دستورياً، إضافةً إلى الاستقلالية العضوية التي تفترض ان يتمتع القاضي الفرد بكامل مقومات الحرية لتنفيذ المهام الملقة على عاتقه إزاء الكافة من مجموعات ضغط ، أو سلطات

سياسية، كما وإزاء الإدارة القضائية وبعض الممارسات السائدة، وانه غالباً ما يتمّ التقليل من الأهمية المحورية لهذا الوجه من أوجه استقلالية القضاء.

يتبيّن إذن قيام موجب إيجابي جوهري من المفترض تكريسه في متن أي نص يهدف إلى تأمين استقلالية القضاء، ألا وهو موجب ضمان حماية القاضي من المخاطر الأساسية التي من الممكن أن يتعرض لها خلال ممارسته "وظيفته". ان هذه المخاطر من الممكن أن تكون نفسية ناتجة عن أي تعرض جسدي أو أي اضطهاد مؤسسي harcelement institutionnel ou moral في ظلّ ظهور بؤادر نظام قضائي "شركوي" corporatisme بخاصة مع تفعيل مبدأ الاستقلال الفعلي للسلطة القضائية الذي من الممكن ان يتخلله تعسف من قبل هذه السلطة تجاه القضاة الأفراد، وان تجربتنا في القضاء واطلاعنا على القانون المُقارن في هذا الإطار اثبتت سهولة تحقق هذه الحالات وضرورة تسليط الضوء عليها.

وقد سلّطت محكمة العدل للاتحاد الأوروبي الضوء على هذا الوجه من أوجه استقلالية القضاء مشددة على أهمية الاستقلالية الداخلية.

« La Cour rappelle que l'indépendance des juges implique qu'ils doivent être à l'abri de toute ingérence indue susceptible d'influencer leurs décisions, y compris celles provenant de l'intérieur de la juridiction concernée. »

) Cour de justice de l'Union Européenne, arrêt du 6 mars 2025 (affaires jointes C-647/21 et C-648/21).

لم يعالج مشروع القانون المُقترح أوجه الاستقلالية الداخلية التي أثبتت التجربة ان أهميتها ممكن أن تفوق أهمية الاستقلالية الخارجية للسلطة القضائية تجاه باقي السلطات، إنما جاء مشروع القانون المقترح ليكرس ممارسات مخالفة لأبسط قواعد القانون الإداري والدستوري كما وللمعايير الدولية، أبرزها ما جاء في متن المواد ٨٩ و٩٠ منه التي نصت على الآتي:

"المادة ٨٩: توجيه الملاحظات

- ١- يمكن لرئيس المجلس الأعلى للقضاء، خارج أي ملاحقة تأديبية، أن يوجه عند الاقتضاء ملاحظة خطية أو شفوية لأي قاض من القضاة العدليين باستثناء قضاة الهيئة أو المجلس أو المحكمة التي يرأسها أو هيئة التفتيش القضائي، الذين يمكن للمجلس الأعلى للقضاء أن يوجه الملاحظة لهم.
- ٢- يمكن لرئيس هيئة التفتيش القضائي، خارج أي ملاحقة تأديبية، كما لكل من النواب العامين التمييزي والمالي والاستئنافيين والرؤساء الأول لمحكمة التمييز ومحاكم الاستئناف ومدراء الهيئات في وزارة العدل، خارج أي ملاحقة تأديبية، توجيه ملاحظة للقضاة العاملين في الدوائر التي يرأسونها بشأن سلوكياتهم أو أدائهم في إطار عملهم فيها (...)"

وبما ان لجنة البندقية كانت قد أكدت في تقريرها بشأن استقلال القضاء الإداري في لبنان انه يقتضي حذف هذه الإجراءات التي من الممكن ان تفسر على أنها عقوبات تأديبية مقنعة من شأن اللجوء إليها حرمان القاضي المستهدف من حقوق الدفاع كما ولأنها من الممكن ان تتحوّل إلى وسيلة لممارسة التعسف من قبل رئيس المجلس الأعلى للقضاء أو رئيس هيئة التفتيش القضائي وذلك لمخالفتها المبادئ العامة للملاحقة وضمانات المحاكمة المسلكية العادلة وكونها تشكل وسيلة ضغط من الممكن استعمالها لتهديد استقلالية القضاة.

"85. En ce qui concerne la « remarque » prévue à l'article 50, si elle équivaut *de facto* à un « avertissement » ou à un « blâme » (énumérés à l'article 60 comme sanctions disciplinaires), seule la voie formelle de la procédure disciplinaire avec ses garanties procédurales devrait être appliquée. En réponse à ses questions à ce sujet, la délégation de la Commission de Venise a reçu des informations contradictoires : d'une part, il lui a été dit que ces remarques n'ont pas d'effet disciplinaire et n'affecteront jamais la carrière du juge, mais d'autre part, il a été précisé que de telles remarques pourraient conduire les juges devant le Conseil de discipline. Pour la Commission de Venise, soit la « remarque » est une simple réprimande, indépendante de toute procédure disciplinaire dans l'intérêt du juge concerné, auquel cas elle n'a pas à figurer au dossier du juge, soit il s'agit d'avertissements de nature disciplinaire ou pré-disciplinaire, susceptibles d'influer sur le déroulement de la carrière, auquel cas il y a chevauchement avec l'article 49. En tout état de cause, la Commission de Venise ne voit pas la valeur ajoutée des « remarques » en dehors de la procédure disciplinaire mais voit des risques d'application arbitraire de l'article 50. La Commission recommande donc de supprimer cette disposition."

وبما انه يقتضي، عند ثبوت ارتكاب القاضي أي مخالفة مسلكية، أن تتمّ ملاحقته وفقاً لأصول التأديب التي تضمن له محاكمة عادلة، ولا يجوز استعمال أي وسائل تأديبية مقنعة مهما كانت طبيعتها، علماً أن اجتهاد مجلس شورى الدولة قد استقر على إبطال هكذا إجراءات التي يتمّ اللجوء إليها عادة للضغط على الشخص المعني بها.

تشكل صلاحية المجلس الأعلى للقضاء بتقرير عدم أهلية أي قاضي بموجب قرار يصدر عنه والمنصوص عليها في متن المادة ٩٠ من مشروع القانون المقترح مخالفة ساطعة أخرى للاستقلالية الداخلية للقضاة إذ لا يجوز اتخاذ أي إجراء بحق أي قاض خارج إطار الملاحقة التأديبية الضامنة لحقوق الدفاع ومبدأ الوجاهية، اذ نصت المادة ٩٠ المشار إليها على ثلاث حالات لإعلان عدم أهلية القاضي وليس على حالتين كما يتمّ التسويق من قبل البعض، وان الحالة الثالثة تشكل تكريساً لفرضية الاضطهاد المؤسسي واحتمالاً قائماً لتكريس النظام الشرطي بحيث تسمح بإخراج أي قاض من الجسم القضائي خارج أي ملاحقة تأديبية بمجرد توافر الأكثرية لذلك في مجلس القضاء. إن نادي قضاة لبنان يرفض هذه الممارسة المخالفة للمعايير الدولية ولأبسط أسس الاستقلالية الفردية للقاضي رفضاً قاطعاً.

تشكل الصلاحيات الكبيرة الممنوحة لرئيس المجلس الأعلى للقضاء في عدد كبير من المواد التي يتألف منها هذا القانون تهديداً لاستقلالية القضاة الأفراد في ممارسة مهامهم ذلك ان احتكار السلطة من قبل شخص واحد من شأنه إلحاق تغيير جذري في طبيعة العلاقة إذ تحوّلها إلى علاقة تسلسلية الأمر الذي لا يتوافق مطلقاً وعمل القاضي.

« L'existence d'un lien hiérarchique (...) jette inévitablement une ombre sur la partialité du juge »

(CEDH, 27 juin 2003, Pescador Valeroc c/ Espagne)

لقد كانت لجنة البندقية قد أكدت في الفقرة ٢٧ من تقريرها بشأن استقلالية القضاء الإداري في لبنان انه يُفترض بأي نص يحاول تفعيل استقلالية حقيقية للسلطة القضائية أن يكرس مبادئ ويضع آليات من شأنها حماية القضاة من أي ضغوط من الممكن أن تمارس عليهم من قبل أي من الجهات الداخلية أو تلك الخارجة عن

القضاء، وقد اعتبر التقرير في الفقرة ٣٩ أن الصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس مجلس شورى الدولة من شأنها أن تشكل خطراً جدياً على استقلالية القضاء الإداريين تجاه الإدارة القضائية، وقد نبّه التقرير في الفقرة ٧٥ منه من الصلاحيات التي كرّسها هذا الأخير لنفسه في إطار تأديب القضاء حيث يتمتع بسلطة واسعة في هذا الإطار، وإذ بنا نفاجأ بمشروع القانون المقترح الذي استنسخ عدداً كبيراً من صلاحيات رئيس مجلس شورى الدولة التعسفية مانحاً إياها لرئيس المجلس الأعلى للقضاء.

فضلاً عن الحالات المُحددة أعلاه، فإن مشروع القانون قد كرّس مبدأً أساسياً في المادتين ٧٢ و٧٣ منه، ألا وهو عدم جواز نقل القاضي إلا برضاه وقد وضع القانون استثناءين لهذا المبدأ، تمثل الاستثناء الأول بحالة صدور عقوبة تأديبية بحقه، والاستثناء الثاني والأهم هو أن النص كرّس موجب نقل القاضي من مركزه إلى مركز مواز للمركز الذي يشغله أو لمركز أعلى منه بعد انقضاء خمس سنوات على شغله مركزه.

لم يضع النص أي قائمة بالمراكز القضائية أو جردة بالمراكز التي تتساوى، الأمر الذي من شأنه تجريد مبدأ عدم جواز نقل القاضي من جزء كبير من معناه بحيث أن هذه العبارة تبقى خاضعة لاستنساخ الإدارة القضائية في حين أن المبدأ كان قد وُضع لحماية القاضي الفرد من احتمال الاستنساخية هذا.

أما بالنسبة للشفافية التي يؤدي تفعيلها إلى تمكين القضاء من ممارسة حقوقهم بصورة أكثر فعالية، فيتبيّن لنا أن مشروع القانون المُقترح قد أرسى مبدأ النشر إلا أنه عاد وألغى مفعول هذا المبدأ أسوة بغالبية المبادئ الإصلاحية التي أعلنها دون تكريسها، وذلك بموجب الفقرة ٨ من المادة ١٧ منه مثلاً حيث جاء:

" ان التخلف عن النشر المنصوص عليه في الفقرة ٤ من هذه المادة، لا يؤثر على صحة اجتماع المجلس ومقرراته."

نشير في ختام هذه الفقرة إلى ان المادة ١٤ من مشروع القانون المُقترح قد نصت على إشراك القضاة في مقررات المجلس من خلال الجمعية العمومية للقضاة دون ان تنص على آلية هذا الإشراك أو طبيعته أو آلية التصويت ودون أن تحدد القرارات التي من الممكن أن يشترك القضاة في اتخاذها، الأمر الذي يؤكد الطبيعة الصورية للإصلاح الوارد في هذا القانون الذي يبقى في إطار إعلان النوايا ولا يشكل أي تقدم بالنسبة للوضع القانوني القائم.

سابعاً: آلية التقييم وآثاره:

عالج الفصل السادس من مشروع القانون المُقترح التقييم القضائي بطريقة مختلفة عن النسخة الأخيرة من القانون التي تمّ عرضها على لجنة البندقية إذ نصت المادة ١٣٠ من المشروع المذكور على ان تحدد معايير التقييم وإجراءاته ومقاييسه بقرار يصدره المجلس الأعلى للقضاء في حين ان لجنة البندقية كانت قد أثنت على معايير التقييم التي وردت في مشروع استقلالية القضاء العدلي الذي عرض عليها وذلك في التقرير الصادر عنها بشأن استقلالية القضاء الإداري في لبنان، حيث أكدت اللجنة ضرورة إيراد معايير التقييم ضمن نص القانون على أن يتمّ استعمال معايير ومصطلحات واضحة ومحددة المعاني لتفادي التعسف وخرق مبدأ المساواة ما بين القضاة، كما شددت اللجنة على ضرورة ان يكون التقييم تشاركياً وان يتمّ توزيع العناصر التي يتكون منها.

يتبيّن إذن أن مشروع القانون لم يرس نظاماً إصلاحياً للتقييم وفقاً لما يتمّ التسويق له إنما بالمقابل تنازل عن الصلاحيات المحفوظة للسلطة التشريعية بموجب المادة ٢٠ من الدستور للمجلس الأعلى للقضاء الأمر الذي يشكل مخالفة دستورية تتمثّل بالتعدي على صلاحيات السلطة التشريعية، ومن الممكن أن تؤدي إلى الإبطال.

أكدت لجنة البندقية على حق القاضي في الطعن في نتائج التقييم خلافاً لما جاء في الفقرة ٤ من المادة ١٣١ حيث جاء ان نتائج التقييم لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية بما في ذلك مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة، وقد كنا قد أكدنا هذا الحق في القسم المتعلق بالطعن في القرارات التي تؤثر على حياة القاضي المهنية.

"59. **La Commission de Venise se félicite que le projet de loi décrive certaines caractéristiques essentielles de la procédure à suivre,** à savoir l'implication du juge concerné dans le processus. La Commission recommande toutefois de préciser davantage les critères d'évaluation, en décrivant une méthode d'évaluation des différents aspects du travail et des capacités des juges, ainsi que le poids respectif des différents éléments. Ces règles serviraient de base objective pour toutes les décisions relatives aux transferts et aux promotions. A titre d'exemple, la Commission de Venise rappelle que l'article 147 du projet de loi modifiant le décret législatif n° 150/1983 sur l'organisation du pouvoir judiciaire, analysé dans son Avis 2022, définit 13 critères d'évaluation des juges. Une commission d'évaluation détermine les points attribués à chacun de ces critères et, sur la base du cumul de ces points, elle définit la note finale de chaque juge. **Enfin, il est recommandé de**

veiller à ce que les décisions de la commission d'évaluation puissent faire l'objet d'un recours."

يُعتبر قرار التقييم من بين أكثر القرارات تأثيراً في حياة القاضي المهنية بخاصة في ظلّ غيب آلية واضحة للتقييم عن مشروع القانون المُقترح، فيرفع بالتالي تكريس منع القاضي من الطعن في القرار المشار إليه احتمال قيام فرضية التعسف ويؤدي بالتالي إلى حرمان القاضي من ضمانة أساسية.

إضافة إلى ما تقدم، فإن الفقرة الأولى من المادة ١٢٩ استثنت الرئيس الأول لمحكمة التمييز من موجب الخضوع للتقييم الدوري، وذلك خلافاً لمبدأ المساواة ما بين القضاة المكرس من قبل المجلس الدستوري في قراره رقم ١/٢٠٢٥ المذكور آنفاً، كما وخلافاً للتوجه التشريعي في أوروبا حيث تخضع الإدارة القضائية لتقييم إضافي لأدائها في إدارة مرفق العدالة وتحاسب على هذا الأساس من قبل جهاز تفتيش مستقل تمام الاستقلال عنها.

يتبيّن من نص المادة ١٢٩ أيضاً أن ان القضاة يخضعون لتقييم دوري كل أربع سنوات، ولا تظهر من خلال أحكام هذا القانون الأسباب التي من الممكن أن تكون قد ساهمت في تحديد هذه المدة في حين أن التشكيلات القضائية يفترض ان تكون سنوية. يُستفاد مما سبق بيانه ان مشروع القانون المقترح لا يعتبر ان التقييم هو المعيار الحاسم الذي تتخذ على أساسه جميع القرارات المتعلقة بتقديم القاضي المهني في حين ان الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة أكد انه لا يجوز ان يُسند التقدم المهني للقاضي إلا على أسس مرتبطة بتقييم الجدارة والاستحقاق المسندين إلى معايير موضوعية وإلا يكون التقييم قد جرّد من الهدف الذي وضع من أجله.

في ظلّ عدم تكريس أي دور حاسم للتقييم، يطرح نادي قضاة لبنان أسئلة مشروعة عديدة حول طبيعة المعايير الأخرى التي يسمح هذا القانون ضمناً بتكريسها هل هي معايير طائفية أو سياسية أو شخصية؟ وهل تُشكل هذه المقاربة تكريساً لمبدأ الكفاءة ولاستقلالية القضاء أم أنه يشكل تثبيتاً غير مباشراً لأساليب تأكد فشلها؟

تنص المادة ٧٤ من مشروع القانون المقترح على معايير تشكيل القضاة مستعملة عبارات عامة مثل عبارة "القاضي الأنسب" ومُسندة قرار التشكيلات إلى "معايير المناقبة، والكفاءة العلمية والقضائية والشخصية، والإنتاجية، والأقدمية، والحضور، ونتائج التقييم." أي ان القانون المقترح لا يلتزم بنتائج التقييم كأساس للتشكيلات بل يترك احتمال الاستنساخ قائم، ويُدخل صراحة الاعتبارات الشخصية كمعيار للتشكيلات، أي أنه يجرّد الإصلاح المُعلن في هذا الإطار من أي انعكاس عملي ذلك مع الإشارة إلى ان المجالس القضائية المتعاقبة كانت تجري إحصاءات لانتاجية القضاة قبل إصدار قرار التشكيلات دون أن يكون لهذه الأرقام تأثيراً حاسماً على مآل القرار النهائي.

وبما ان الشرعة الأوروبية لحقوق القضاة كانت قد أكدت أن الخيارات المتعلقة بالتطور المهني للقاضي من المُفترض أن تُبنى بصورة حصرية على معايير الكفاءة المُسندة إلى تقييم دوري تشاركي يخضع له جميع القضاة دون أي استثناء.

"4. DÉROULEMENT DE LA CARRIÈRE

4.1. Lorsqu'il n'est pas basé sur l'ancienneté, **un système de promotion est exclusivement** fondé sur les qualités et les mérites constatés dans l'exercice des fonctions confiées au juge ou à la juge au moyen d'évaluations

objectives effectuées par un ou plusieurs juges et discutées avec le ou la juge intéressés"

(Charte européenne sur le statut des juges، 8-10 juillet 1998)

ثامناً: التفتيش القضائي والصلاحيات التأديبية المخالفة لأبسط القواعد الدولية والدستورية:

تنص المادة ٨٠ من مشروع القانون المقترح على الآتي:
"يؤلف مخالفة تأديبية قابلة للملاحقة، كل إخلال بواجبات العمل القضائي وكل عمل أو امتناع عن عمل من شأنه أن يمس مبادئ الأخلاقيات القضائية أو ان يزعزع الاحترام والثقة بالعمل القضائي المرفق العام للقضاء يعدّ مخالفة تأديبية قابلة للملاحقة."

وقد تبين ان التعريف المعتمد في مشروع القانون جاء متوافقاً مع اقتراح المفكوة القانونية في العام ٢٠١٨ إلا انه ثبت ان المادة المذكورة تشكل مخالفة ساطعة للمبادئ العامة في ما يتعلق بالتأديب كما تخالف المعايير الأوروبية المعتمدة كونها تستعمل عبارات غير معرفة تعريفاً دقيقاً كأساس لتحديد المخالفات المسلكية الأمر الذي من شأنه تهديد استقلالية القاضي بشكل ساطع كما ومن شأنه أن يؤدي إلى تكريس استنساوية الملاحقة واحتمال خرق مبدأ المساواة ما بين القضاة، وهذا ما أكدته لجنة البندقية في الفقرة ٨٩ من تقريرها المتعلق باستقلالية القضاء العدلي، كما أكدت لجنة البندقية في الفقرة ٧١ من تقريرها حول استقلالية القضاء الإداري في لبنان وجوب استعمال عبارات دقيقة عن تعديد المخالفات المسلكية، اذ لا يجوز اعتماد عبارات قابلة للتأويل والتفسير وغير محددة المعنى كالشرف والكرامة والأدب

والأخلاقيات والاحترام أو حتى موجب التحفظ الذي أوصت اللجنة بإيراد تعريف محدد له من شأنه أن يؤدي إلى الحد من استعماله كوسيلة للضغط على القضاة.

« (89) Les critères appliqués par le CSM sont également sujets à critique. En particulier, la Commission de Venise est préoccupée par le fait que le CSM doive évaluer la « moralité » des juges. Il existe un risque d'interprétation trop large de la notion de « moralité », qui pourrait conduire à **une ingérence injustifiée** dans la vie privée du juge et dans ses choix de vie. En effet, un manquement grave à l'éthique professionnelle de la part d'un juge peut affecter ses chances de promotion. Toutefois, les formes d'un tel comportement devraient être définies plus précisément dans la loi, et une référence générale à la « moralité » est dangereusement large. Si l'intégrité des juges, et en particulier l'absence d'incidents révélant un conflit d'intérêts potentiel, peut être utilisée pour évaluer les chances de promotion des juges, l'évaluation de la « moralité » **au sens large peut être très subjective et ne devrait donc pas être utilisée comme critère.** »

لا يؤمن التعريف المقترح أي حماية للقضاة أو ضمان بعدم التعرض لحياتهم الشخصية واستعمالها كوسيلة للضغط المهني، كما ولم يبادر إلى وضع فاصل واضح ما بين الحياة الشخصية والخيارات الخاصة والحياة المهنية للقاضي، وهو لم ينص على حق القاضي في الخصوصية وانعكاسات هذا الحق لناحية المنع الصريح لاستعمال أي وسيلة من الممكن أن تشكل خرقاً لهذه الخصوصية.

يطالب نادي قضاة لبنان نتيجةً لذلك، بتفصيل المخالفات المسلكية بعد تصنيفها وفقاً لخطورتها وذلك منعاً من التعسف في تفسير المفاهيم الفضفاضة المستعملة في التعريف وفقاً لتحذيرات لجنة البندقية في هذا الإطار، كما وانسجماً مع ما خلُص إليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي اعتبر أن مبدأ شرعية المخالفات المسلكية يجب أن يُطبق في ما يتعلق بجميع الإجراءات التأديبية أسوة بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.

« Le Conseil constitutionnel français a jugé dans plusieurs décisions que le principe de la légalité des infractions, tout comme celui de la légalité des peines, s'applique à toute sanction. »

(CCF n 88-248 DC du 17 janvier 1989, liberté de communication, Rec. P 215, CCF n 2006- 535 du 30 mars 2006, p 732, note Geslot, p. 1961).

أما الأساس في ما يتعلق بمؤسسة التفتيش أو التأديب فتبقى الاستقلالية المطلقة لهتين المؤسستين عن المجلس الأعلى للقضاء وعن رئيسه.

تنص المادتان ٨٠ و ٨١ والمواد التي تليها من مشروع القانون المقترح على صلاحية رئيس المجلس الأعلى للقضاء والمجلس في اختيار رئيس وأعضاء المجلس التأديبي الابتدائي والمجلس الأعلى للتأديب الأمر الذي يفرغ التقاضي على درجتين -الذي يعتبر من المبادئ الدستوري في الملاحقات التأديبية -من أي مفعول نظراً لسيطرة رئيس مجلس القضاء الأعلى على هذه المؤسسة من خلال تشكيل هذين المجلسين.

كما وان القانون لم ينص على إنشاء مجلس تأديبي دائم وفقاً لما جاء في تقرير لجنة البندقية وتوصياتها التي تهدف إلى تفعيل الرقابة على الجسم القضائي الذي يطالب

بالتمتع بأعلى درجات الاستقلالية وذلك منعاً لقيام "حكم القضاة" "gouvernement"
"des juges" ، وذلك في ظلّ الاستقلالية الكبيرة التي يطالب نادي قضاة لبنان أن
تتمتع بها الإدارة القضائية.

La position de la Commission de Venise, qui s'aligne avec celle de la Cour Européenne des droits de l'Homme, rappelle que les procédures disciplinaires à l'égard des juges « devraient être conduites par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et donner au juge le droit de contester la décision et la sanction ». Confier le pouvoir d'examiner les recours contre la décision d'un organe disciplinaire à une juridiction permanente (au lieu d'un organe *ad hoc*) est une solution préférable, les procédures devant le Conseil supérieur de discipline doivent avoir un caractère judiciaire et offrir au juge concerné toutes les garanties fondamentales d'un procès équitable

"79. Néanmoins, ces garanties procédurales dans les procédures disciplinaires ne sont pas un substitut suffisant aux recours juridiques contre les décisions qui portent atteinte aux droits des juges. Revenant sur la question des pouvoirs excessifs du président du Conseil d'État, la Commission de Venise rappelle que la procédure disciplinaire à l'encontre des juges « devrait être conduite par une autorité indépendante ou un tribunal avec toutes les garanties d'un procès équitable et accorder aux juges le droit d'exercer un recours contre la décision et la sanction ». Confier le pouvoir d'examiner les recours contre la décision d'un organe disciplinaire à une cour de justice permanente est une solution préférable Il est important que l'instance d'appel soit qualifiée de « juridiction

», c'est-à-dire qu'elle offre des garanties procédurales suffisantes et **qu'elle soit institutionnellement indépendante**, ce qui ne semble pas être le cas puisque le Président du Conseil d'État, qui est également Président de la CSJA, intervient aux stades de l'instruction (suspension), de l'enquête (le Président du Conseil de discipline est nommé par lui) et de l'appel (il/elle préside la Haute Juridiction Disciplinaire) de la procédure. "

وقد سبق للمجلس الدستوري اللبناني أن أكد على ضرورة إخضاع القرارات التأديبية لرقابة القاضي الطبيعي، ألا وهو مجلس شورى الدولة وذلك في قراره رقم ٥/٢٠٠٠ الصادر بتاريخ ٢٧/٦/٢٠٠٠ الذي اعتبر فيه أن إخراج تأديب القضاة من نطاق صلاحيات القضاء الإداري يضعف الضمانات الممنوحة للقضاة.

تاسعاً: حرية التعبير والحق في التجمع وتطبيق نظام الموظفين

تنص المادة ١٤٥ من مشروع القانون المقترح على ان تطبق على القضاة أنظمة الموظفين في كل ما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون أو مع مبادئ استقلال القضاء.

جاءت هذه المادة مخالفة للاجتهاد الدستوري المستقر الذي يعتبر ان كل مقارنة ما بين القضاة والموظفين تشكل خرقاً للدستور.

لقد اعتبر المجلس الدستوري أن القضاء ليس جهازاً أو سلكاً أو ما شابه من تسميات أو أوضاع قد تصحّ بالنسبة إلى الموظفين ولكنها لا تصحّ أبداً بالنسبة إلى القضاة. (قرار المجلس الدستوري رقم ٢٣/٢٠١٩ تاريخ ١٢/٩/٢٠١٩ ص. ٦/).

كما اعتبر "(...) أنَّ أعضاء مجلس القضاء الأعلى والقضاة عموماً يتمتعون بوضعية خاصة نصَّ عليها الدستور تميّزهم عن الموظفين العموميين بالمفهوم الضيق، كونهم يتولّون بحكم وظيفتهم السلطة القضائية عملاً بأحكام المادة ٢٠ من الدستور، والتي تقضي أن تتوفر لهم وللمتقاضين عبرهم جميع الضمانات اللازمة لممارسة عملهم بكل استقلالية، (...)"

(المجلس الدستوري اللبناني، القرار رقم ١/٢٠٢٥، تاريخ ٧/١/٢٠٢٥، الطعن في القانون رقم ٣٢٧/٢٠٢٤ الرامي إلى تعديل المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠/١٩٨٣ وتعديلاته (قانون القضاء العدلي)).

وبما انه يُستفاد من مجمل ما سبق بيانه أنه يقتضي حذف هذه المادة كون الإحالة إلى نظام الموظفين تعتبر مخالفة للدستور من جهة، كما ولان هذه الإحالة أدت إلى خلق إشكاليات كبيرة وبخاصة في ما يتعلق بحرية التعبير والأذونات ومسائل أخرى، أضف إلى ذلك ان الكثير من المواد الواردة في نظام الموظفين تعتبر غير دستورية ويقتضي تعديلها حتى بالنسبة للموظفين.

أما في ما يتعلق بالحق في التجمع وحرية التعبير المكرسين صراحة في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور اللبناني كما وفي المادة ١٣ منه، فإن المادة ٧٩ من مشروع القانون المقترح تنص على الآتي:

١- "يتمتع القاضي بحرية التعبير والعقيدة والتجمع والانتساب إلى جمعيات، ولكن يتعين عليه دائماً، عند ممارسته تلك الحقوق، أن يتصرف بشكل يحافظ فيه على هبة المنصب القضائي وحياد السلطة القضائية واستقلالها ومبادئ أخلاقيات القاضي.

٢- يتوجب على القاضي الذي يرغب بالظهور على وسائل الاعلام أن يطلع رئيس المجلس الأعلى للقضاء بذلك قبل ٤٨ ساعة على الأقل.

٣- يحظر على القضاة ممارسة العمل السياسي والمشاركة بأي شكل من الأشكال في أي تجمع أو جمعية أهدافها تتنافى مع مبادئ حقوق الإنسان والعدالة والمساواة.

وبما ان بعض المسوّقين لهذه المادة على اعتبارها من بين الإصلاحات الأساسية التي تضمنها مشروع القانون هذا يؤكّد أنها نسخة عمّا ورد في وثيقة بنغالور للأخلاقيات القضائية التي تمّ إقرارها كوثيقة مرجعية في الجمعية العمومية للأمم المتحدة.

وبما ان وثيقة بنغالور المذكورة نصت على حرية القضاة في التعبير والمعتقد ضمن القيمة الرابعة أي المادة ٤.٦ حيث جاء:

"للقاضي، كأي مواطن آخر، الحق في حرية التعبير والمعتقد والانتماء والتجمّع، ولكن عند ممارسة هذه الحقوق، يجب على القاضي ان يتصرّف دائماً بطريقة تحافظ على كرامة المنصب القضائي وحياد واستقلال السلطة القضائية."

يظهر هنا جلياً أنه لا علاقة لمضمون المادة ٧٩ من مشروع القانون المقترح بمضمون المادة ٤.٦ من وثيقة بنغالور وفقاً لما تمّ الترويج له من قبل بعض الأوساط الحقوقية، إذ ان الوثيقة لم تتضمن عبارات مثل الأخلاقيات والهيئة، كما وان الوثيقة المرجعية لم تتضمن أي موجب إعلام من شأنه تقييد الحرية أو تفريغ المبدأ من مضمونه على غرار ما جاء في النص المقترح.

وبما ان حرية التعبير بالنسبة للقضاة تعتبر موجباً يقع على عاتق هؤلاء وحقاً للمجتمع بسماع رأي القضاة في المسائل الأساسية وهذا ما استقر عليه اجتهاد المحكمة

الأوروبية لحقوق الإنسان في هذا الإطار، وهذا ما أكدته أيضاً المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين.

« Les juges ont le droit de faire des commentaires sur des questions qui concernent les droits fondamentaux de l'homme, l'état de droit, **les questions de nomination ou de promotion des juges et le bon fonctionnement de l'administration de la justice,** y compris l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs. Si la question affecte directement le fonctionnement des tribunaux, les juges devraient également être libres de commenter des sujets politiquement controversés, y compris les propositions législatives ou la politique gouvernementale. **Cela découle du fait que le public à un intérêt légitime à être informé de ces questions, car elles sont très importantes dans une société démocratique. Les juges à des postes de direction ou ceux qui occupent une fonction au sein des associations des juges** ou du conseil de la justice sont bien placés pour s'exprimer au nom du pouvoir judiciaire.

(...)

En accord avec les avis n 3 (2002) et n 18 (2015), le CCJE affirme que chaque juge est responsable de la promotion et de la protection de l'indépendance judiciaire, qui fonctionne non seulement comme une garantie constitutionnelle pour le juge, **mais qui impose également au juge un devoir éthique et/ou juridique de la préserver et de s'exprimer pour défendre l'Etat de droit et l'indépendance judiciaire lorsque ces valeurs fondamentales sont menacées.** Elle s'étend aux questions d'indépendance interne et externe.

(...)

Comme l'obligation de défendre découle de l'indépendance du pouvoir judiciaire, elle s'applique à tous les juges. Lorsqu'un juge fait de telles déclarations non seulement à titre personnel, mais aussi au nom d'un conseil de la justice, d'une association de magistrats ou d'un autre organe représentatif du pouvoir judiciaire, la protection dont il bénéficie est renforcée. »

(Conseil Consultatif de Juges Européens (CCJE), avis n° 25 sur la liberté d'expression des juges, 2 décembre 2022)

وبما ان اجتهاد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كان قد استقر على اعتبار ان تقدير مدى التزام القضاة بموجب التحفظ يتم على ضوء معايير مرتبطة بوجوب اتصال موضوع التصاريح أو البيانات بالمصلحة العامة من جهة، وباشتراط عدم ثبوت كشف القاضي أو إفصاحه عن أي معلومات سرية، كما وبثبوت عدم وجود نوايا لدى القاضي من شأنها التأثير في حياد تصريحاته من جهة أخرى.

تشدد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في هذا الإطار على عدم جواز أن يؤدي اتخاذ الإجراءات الرادعة بحق أي قاضي إلى الحؤول دون مشاركة القضاة في النقاش ذو الطابع العام.

وبما انه وعملاً بالاجتهاد المذكور، فان موجب التحفظ لا يعدّ مخروفاً إلا عند ثبوت تحقق إحدى الحالات المُعددة آنفاً ولا يجوز بالتالي توسيع نطاق هذه الحالات.

كما لا يجوز وبأي شكل من الأشكال أن يتحوّل موجب التحفظ إلى ذريعة تُستعمل لإسكات القضاة طالما لم يثبت خروجهم عن حدود الضوابط الموضوعية التي أرساها الاجتهاد.

وبما ان العبارات الفضفاضة المستعملة في متن الفقرة الأولى من المادة ٧٩ وفقاً لما هي مقترحة أي فرض أن يتصرف القاضي بشكل يحافظ فيه على هبة المنصب القضائي ومبادئ أخلاقيات القاضي من شأنها وضع ضوابط غير محددة المعالم على حرية تعبير القضاة تشكّل رادعاً يحول دون وضع هؤلاء لحريتهم موضع الممارسة الأمر الذي يعتبر مخالفة للاجتهاد الأوروبي وللدستور اللبناني ويجعل المادة عرضة للإبطال أمام المجلس الدستوري.

"Cette obligation de réserve ne saurait servir à réduire un magistrat au silence ou au conformisme. Sa portée doit s'apprécier au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui a élaboré plusieurs critères : l'intérêt général du débat en cause, l'absence de divulgation d'informations secrètes, l'absence d'intentions cachées du magistrat et l'objectivité du propos, qui n'exclut pas une certaine dose d'exagération. La Cour prête une attention particulière au risque, que pourrait faire peser l'infliction d'une sanction, de décourager des citoyens et particulièrement des magistrats de participer au débat public. Elle s'assure que l'action de poursuite « soit exempte de tout soupçon d'avoir été menée à titre de représailles pour l'exercice de ce droit fondamental » qu'est la liberté d'expression (CEDH, arrêt du 12 février 2009, grande chambre, Guja c. Moldavie n° 14277/04, CEDH, arrêt du 26 février 2009, Koudechkina c.

Russie n° 29492/05, CEDH, grande chambre, arrêt du 23 juin 2016, Baka c. Hongrie n° 20261/12, CEDH, arrêt du 19 octobre 2021, Todorova c. Bulgarie n° 40072/13, CEDH, arrêt du 1^{er} mars 2022, Kozan c. Turquie n° 16695/19).

وبما ان لجنة البندقية كانت قد أكدت في الفقرة ٨٩ من تقريرها المتعلق باستقلالية القضاء العدلي في لبنان ان الإشارة إلى عبارة الأخلاقيات أو أي عبارات عامة غير معرفة بشكل دقيق من الممكن أن تؤدي إلى تعسف عند تفسيرها أو تطبيقها ولا تشكل معياراً موضوعياً الأمر الذي يفترض حذف المادة كاملة والاكتفاء بالدستور والمبادئ العامة بهذا الشأن.

"Les critères appliqués par le CSM sont également sujets à critique. En particulier, la Commission de Venise est préoccupée par le fait que le CSM doive évaluer la « moralité » des juges. Il existe un risque d'interprétation trop large de la notion de « moralité », qui pourrait conduire à une ingérence injustifiée dans la vie privée du juge et dans ses choix de vie. En effet, un manquement grave à l'éthique professionnelle de la part d'un juge peut affecter ses chances de promotion. Toutefois, les formes d'un tel comportement devraient être définies plus précisément dans la loi, et une référence générale à la « moralité » est dangereusement large. Si l'intégrité des juges, et en particulier l'absence d'incidents révélant un conflit d'intérêts potentiel, peut être utilisée pour évaluer les chances de promotion des juges, l'évaluation de la « moralité » au sens large peut être très subjective et ne devrait donc pas être utilisée comme critère."

وبما أن حرية تعبير القضاة تخضع لنظام قمعي (repressif) أي أن تقييم محتوى الآراء والمواقف يتم بعد التعبير عنها ويصبح صاحبها مسؤولاً عن المخالفات الواردة في متنها أمام السلطات القضائية أو المسلكية المختصة، فتستقيم الملاحقة في حال ثبوت حصول مخالفة لأي من الموجبات الملقاة على عاتق القاضي، وهي أي حرية التعبير لا تخضع لنظام وقائي (préventif) يفترض ان مجرد التعبير عن الرأي دون الاستحصال على إذن بذلك أو إعلام الإدارة القضائية مسبقاً على غرار ما فرضته المادة ٧٩ من مشروع القانون المقترح، يشكل بحد ذاته مخالفة، وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي هذا التوجه في قراره الشهير حول حرية التجمع (CC, Liberté d'association, 16 juillet 1971, decision n° 71-44 DC) حيث أبطل المجلس القانون الذي عدّل نظام الحريات وأخضعها لنظام وقائي مستحدث، الأمر الذي يؤدي إلى اعتبار الفقرة الثانية من المادة ٧٩ مقيّدة للحريات بشكل غير مبرر ومخالفة للدستور نتيجة لذلك.

وبما انه يقتضي إلغاء المادة ٧٩ من اقتراح القانون لمخالفتها توصيات لجنة البندقية من جهة، والدستور اللبناني الذي يكفل حرية التجمع والتعبير من جهة أخرى، كما ولمخالفتها اجتهادات المحاكم الأوروبية والدستورية والدولية العليا الثابتة والمستقرة، وان كلّ تذرع متداول باستناد هذه المادة إلى وثيقة بنغالور للأخلاقيات القضائية والتي تمّ إقرارها كوثيقة مرجعية في الجمعية العمومية للأمم المتحدة لا يستقيم، ذلك ان هذه الوثيقة لم تنص على أي شرط إعلام مسبق من أي شكل أو نوع كان.

في الختام، يؤكد نادي قضاة لبنان على أهمية إشراك القضاة جميعهم بفئاتهم كافّة في ورشة إصلاح القضاء عبر الدعوة إلى جمعية عمومية واستقبال ملاحظات هؤلاء

على مشروع القانون المقترح ذلك ان الاستقلالية لا تكون على قياس المانح بل
تتحقق نزولاً عند حاجات صاحب الحق وإلا فقدت معناها.