

مجلس شوری الدولة والمحاكم الإدارية في لبنان

مذكرة قانونية

تشرين الأول / أكتوبر 2018

تسمح اللجنة الدولية للحقوقيين بإعادة طبع أجزاء من منشوراتها شرط الإشارة إلى حقوق الطبع وإرسال نسخة عن هذه المنشورات

إلى مقرّها على العنوان التالي :

اللجنة الدولية للحقوقيين

Rue des Bains 33

P.O. Box 91

1211 Geneva 8, Switzerland

تم إصدار هذا المنشور ضمن مشروع "دعم وتعزيز استقلالية القضاء: استقلالية القضاء في لبنان كأولوية اجتماعية" الممول من الاتحاد الأوروبي الذي تديره المفكرة القانونية بشراكة مع "اللجنة الدولية للحقوقيين" ومعهد سيراكوزا الدولي للعدالة الجنائية وحقوق الإنسان. إن فريق المشروع هو المسؤول الوحيد عن محتويات هذه المطبوعة التي لا يمكن بأي حال أن تعكس وجهات نظر الاتحاد الأوروبي



مشروع ممول من الإتحاد الأوروبي

تم إصدار هذا التقرير بدعم من مؤسسات المجتمع المنفتح



مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية في لبنان

مذكرة قانونية

تشرين الأول/أكتوبر 2018

تشكل المساءلة والشفافية في الإدارة العامة ركنين أساسيين من أركان سيادة القانون والحوكمة الديمقراطية. ولا يمكن تعزيز هذين المعيارين وتطبيقهما عملياً من دون نظام فعال للقضاء الإداري، يسمح للأشخاص بتقديم دعوى استئناف على الأعمال والقرارات الإدارية ويخضع الهيئات العامة للمساءلة عند مخالفتها القوانين وانتهاكها حقوق الإنسان.

في الواقع، تشمل الأعمال الإدارية مجموعة واسعة من القضايا منها استغلال الأراضي العمومية، ومصادرة الأملاك، والأحوال المدنية، وحالات التنبي، وحماية البيئة، والوصول إلى المعلومات، وإصدار رخص العمل، من بين جملة أمور أخرى، ومن شأنها بالتالي أن تؤثر بشكل كبير على الحياة اليومية للأفراد. لذلك، من الضروري أن يتمتع هؤلاء الأفراد بحق استئناف هذه الأعمال والقرارات الإدارية التي تؤثر بشكل سلبي على مصالحهم، أو على حقوقهم وحرياتهم، وأن يتمكنوا من الحصول على سبيل للانتصاف في الحالات التي يمارس فيها المسؤولون العموميون مهامهم بطريقة غير مشروعة، أو على نحو غير ملائم.¹ يجب أن يكون الانتصاف الفعال متاحاً من خلال المباشرة بدعوى إدارية ترفع، أو ينظر فيها أمام محكمة أو هيئة قضائية مستقلة ومختصة.

وبالرغم من أن أنظمة العدالة الإدارية تختلف إلى حد كبير في ما بينها بين دولة وأخرى، إلا أن نظام القضاء الإداري اللبناني مستوحى بجزء كبير منه من النظام الفرنسي. على رأس كل من النظامين مجلس شورى الدولة الذي يضطلع بدور استشاري وبدور قضائي في أن. يعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني، والذي تأسس بموجب القانون رقم 10434 الصادر في 14 حزيران/يونيو 1975 (يشار إليه بنظام مجلس شورى الدولة) المرجع الوحيد للقضاء الإداري في لبنان حالياً. صحيح أن نظام مجلس شورى الدولة خضع لتعديلات تنص، بموجب القانون رقم 227 الصادر في 31 أيار/مايو 2000، على إنشاء محاكم إدارية من الدرجة الأولى في كل من المحافظات الست، إلا أن هذا الإصلاحات لم تدخل حيز التنفيذ بعد. ويعزى السبب في ذلك، وفقاً لنظام مجلس شورى الدولة، إلى أن إنشاء المحاكم الإدارية يحدّد بقرار من وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة²، وهو ما لم يحصل بعد. وبالتالي، لم يبدأ سير العمل بالمحاكم الإدارية من الدرجة الأولى بعد.

يؤدي مجلس شورى الدولة دوراً هاماً في القضاء اللبناني ويمثل سلطة قضائية فعالة يمكن للمواطنين اللجوء إليها للمتمسك بحقوق الإنسان الخاصة بهم. فعلى سبيل المثال، تم اللجوء إلى مجلس شورى الدولة في إحدى الدعاوى لمنح الحق في معرفة الحقيقة لعائلات المفقودين خلال الحرب الأهلية، وقد استجاب المجلس بشكل إيجابي في سياق هذه القضية.³ إلا أن مجلس شورى الدولة قد تعرّض أيضاً لانتقادات واتهم بخدمة القوى السياسية على حساب الحريات الأساسية، من خلال قرارات معينة يبدو وكأنها تنتقص مثلاً من الحق في حرية التعبير وحرية الوجدان.⁴

في هذه المذكرة، تدرج اللجنة الدولية للحقوقيين تحليلاً للقوانين التي ترعى نظام القضاء الإداري اللبناني، في مسعى لإضاءة على القضايا الرئيسية ذات الصلة بالمعايير الدولية لاستقلال السلطة القضائية. ذلك أن ضمان الحق في المراجعة القضائية للأعمال الإدارية، أمام هيئة قضائية أو محكمة إدارية مختصة ومستقلة تلتزم بمعايير المحاكمة العادلة أمر أساسي لحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون. وعليه، فإن استقلال السلطة القضائية، في سياق القضاء الإداري، يعد شرطاً أساسياً لإخضاع الحكومة للمساءلة فعلياً عن قراراتها، ولضمان توافر الظروف الملائمة من أجل اللجوء إلى العدالة.

يُكرّس الحق في المحاكمة العادلة أمام هيئة قضائية مستقلة في المعاهدات الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان، فالمادة 14 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تنصّ مثلاً على ما يلي: "الناس جميعاً سواء أمام القضاء. ومن حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى

¹مجلس أوروبا، التوصية رقم 7(2007) CM/Rec الصادرة عن لجنة وزراء الدول الأعضاء بشأن الإدارة الرشيدة، 20 حزيران/يونيو 2007.

²القانون رقم 10434 الصادر في 14 حزيران/يونيو 1975 (مع التعديلات الأخيرة التي أدخلت عام 2000) [نظام مجلس شورى الدولة]، المادة 34. يمارس مكتب مجلس شورى الدولة بالنسبة إلى المحاكم الإدارية الصلاحيات ذاتها التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى تجاه القضاة بمقتضى القانون العدلي، راجع القسم 1 أدناه حول مكتب مجلس شورى الدولة.

³مجلس شورى الدولة، الغرفة الأولى، القرار الصادر بتاريخ 4 آذار/مارس 2014.

⁴راجع غيدة فرنجية، "شورى الدولة بضحي بحريات أساسية على مذهب النظام"، المفكرة القانونية، 6 شباط/فبراير 2014، متوافرة عبر الرابط: <http://74.220.207.224/article.php?id=391&lang=ar>

مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون.⁵ في السياق نفسه، ورد في المادة 6 (1) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان: "لكل شخص، عند الفصل في حقوقه المدنية والتزاماته، أو في اتهام جنائي موجّه إليه، الحق في مرافعة علنية عادلة خلال مدة معقولة أمام محكمة مستقلة غير منحازة مشكّلة طبقاً للقانون."⁶

تشكّل هذه المقتضيات أيضاً الركيزة الأساسية للحق في المحاكمة العادلة وضمانات مراعاة الأصول القانونية، وتم تفسيرها في سياق الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، كاللجنة المعنية بحقوق الإنسان، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أنها قابلة للتطبيق أيضاً في ما يتعلّق بمجموعة من النزاعات التي تصنّف عادةً على أنها من اختصاص القانون الإداري. تنصّ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، على سبيل المثال، على ما يلي:

"وتلاحظ اللجنة أن مفهوم "الدعوى المدنية" [...] يستند إلى طبيعة الحق المعني وليس إلى وضع الطرف أو المحفل المحدد الذي وفرته النظم القانونية المحلية للفصل في حقوق بعضها. ويشتمل المفهوم على (أ) إجراءات قضائية هدفها الفصل في الحقوق والالتزامات في مجالات العقود، والملكية والضرر في مجال القانون الخاص، فضلاً عن (ب) المفاهيم المعادلة في مجال القانون الإداري مثل إنهاء خدمات موظفي الخدمة المدنية لأسباب غير تأديبية، وتحديد مزايا الضمان الاجتماعي أو الحقوق التقاعدية للجنود، أو الإجراءات المتعلقة باستخدام الأراضي العامة أو مصادرة الممتلكات الخاصة."⁷

نسجاً على المنوال نفسه، تعتبر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنّ المادة 6 (1) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تنطبق على الدعاوى الإدارية حيث تكون نتيجة النزاع حاسمة بشأن تمتع الفرد بأيّ من حقوقه القانونية بغض النظر عن طبيعة الهيئة التي يعود لها الفصل في القضية (محكمة عدلية، هيئة إدارية، أو غيرها).⁸ كذلك الأمر، حدّدت كلّ من لجنة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة الأفريقية أنّ ضمانات المحاكمة العادلة قابلة للتطبيق على جميع الدعاوى القانونية، بما في ذلك الإجراءات ذات الطبيعة الإدارية.⁹

تتطرّق اللجنة الدولية للحقوقيين إذاً، في مضمون هذه المذكرة، إلى ثلاثة عناصر أساسية من نظام القضاء الإداري، هي التالية: أولاً) مكتب مجلس شورى الدولة الذي يؤدي دور مجلس القضاء بالنسبة لنظام القضاء الإداري؛ ثانياً) بعض العناصر ذات الصلة بالمسار المهني للقضاة الإداريين من قبيل عملية الاختيار، والتعيين، والأمن الوظيفي والتأديب؛ وثالثاً) ضمانات المحاكمة العادلة في سياق الدعاوى الإدارية. ثمّ تعدد اللجنة الدولية للحقوقيين إلى إدراج توصيات إصلاحية من شأنها، إذا اعتمدت، أن تسهم إلى حدّ كبير في تعزيز استقلالية المحاكم الإدارية وحيادها، لا سيما مجلس شورى الدولة، كما من شأنها أن تسهم في توطيد سيادة القانون وتعزيز ثقة العامة في القضاء اللبناني.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ اللجنة الدولية للحقوقيين تركّز في مذكرتها بشكلٍ خاص على المجالات التي تطرح تحديات في إطار نظام المحاكم الإدارية. في الواقع، إنّ المقتضيات القابلة للتطبيق على نظام المحاكم العدلية - لا سيما تلك المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي رقم 150 الصادر في 16 أيلول/سبتمبر 1983 بشأن تنظيم

⁵ لبنان دولة طرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية منذ العام 1972.

⁶ راجع أيضاً الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، الموقعة في إطار مؤتمر البلدان الأمريكية المختصّ بحقوق الإنسان، سان خوسيه، كوستا ريكا، 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1969، المادة 8 (1)؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (بانجول)، اعتمد في 27 حزيران/يونيو 1981، المادة 7 (1).

⁷ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 16. وفقاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان، يشمل مفهوم الدعوى المدنية بالإضافة إلى ذلك إجراءات أخرى يجب تقديرها، مع ذلك، "على أساس كل حالة على حدة في ضوء طبيعة الحق المعني." وتتابع اللجنة في تعليقها: "ومن ناحية أخرى، فإن الحق في الوصول إلى محكمة أو هيئة قضائية على نحو ما ورد في الجملة الثانية من الفقرة 1 من المادة 14 لا ينطبق في الحالات التي لا يحدّد فيها القانون المحلي أي استحقاق للشخص المعني. ولهذا السبب، ترى اللجنة أنّ هذا الحكم لا ينطبق في الحالات التي لا يمنح فيها القانون المحلي أي حق يتعلّق بالترقية إلى وظيفة أعلى في سلك الخدمة المدنية أو حق التعيين في منصب قاض أو يعطي هيئة تنفيذية الحق في تخفيف عقوبة الإعدام. وعلاوة على ذلك، لا يتم الفصل في الحقوق والالتزامات في دعوى مدنية إذا كان الأشخاص المعنيون واجهوا إجراءات اتخذت ضدهم بصفتهم مسؤولين لجهة إدارية أعلى، وذلك مثل الإجراءات التأديبية التي لا تصل إلى درجة عقوبات جنائية وتتخذ ضد موظف الخدمة المدنية أو أحد أفراد القوات المسلحة أو أحد السجناء. وعلاوة على ذلك، لا ينطبق هذا الضمان على إجراءات تسليم المجرمين، والإبعاد، والترحيل. وعلى الرغم من عدم وجود الحق في الوصول إلى محكمة أو هيئة قضائية، على نحو ما ورد في الجملة الثانية في الفقرة 1 من المادة 14، بالنسبة لهذه الدعاوى والدعاوى المماثلة، فتمّة ضمانات إجرائية أخرى يمكن تطبيقها."

⁸ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى فيرانزي ضد إيطاليا، الطلب رقم 98/44759، 12 تموز/يوليو 2001، الفقرة 27.

⁹ محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان، دعوى بابينا-ريكارديو وآخرون ضدّ بنما، 2 شباط/فبراير 2001، الفقرة 124؛ راجع أيضاً القسم أ من المبادئ والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا.

القضاء العدلي (المرسوم الاشتراعي رقم 83/150)- تنطبق أيضاً على المحاكم الإدارية. من هذه المقتضيات مثلاً يمكن التوقف عند واقع أنّ القضاة العدليين والقضاة الإداريين يتمتعون بالمركز نفسه، وأنّ صلاحية هيئة التفتيش القضائي تشمل المحاكم العدلية والإدارية¹⁰، وما إلى ذلك. وكانت اللجنة الدولية للحقوقيين قد سبق وعالجت هذه المقتضيات في الحالات التي لا تتوافق فيها مع المعايير الدولية في سلسلة من ثلاث مذكرات خاصة بمجلس القضاء الأعلى وإدارة المسار المهني للقضاة، والمساءلة القضائية¹¹. وتنطبق معظم التوصيات المدرجة في تلك المذكرات أيضاً على نظام المحاكم الإدارية.

أولاً. مكتب مجلس شوري الدولة

تقام المجالس القضائية، والهيئات المماثلة لها، من أجل إدارة وتنظيم المسيرة المهنية للقضاة منذ التدريب إلى التعيين، فالترقية والتأديب، وصولاً إلى الأمن الوظيفي والتقاعد. ولكي تتمكن هذه المجالس من أداء مهامها بفعالية، ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية عن الهيئة التنفيذية، وتُمنح الصلاحيات والموارد الكافية لكي يتسنى لها ممارسة دورها على أكمل وجه.

يمثل مكتب مجلس شوري الدولة المجلس القضائي المكلف بضمان حسن سير إدارة العدل ضمن نظام القضاء الإداري اللبناني. وهو يعادل في مهامه مهام مجلس القضاء الأعلى¹².

1. تشكيله مكتب مجلس شوري الدولة

لضمان استقلال القضاء كمؤسسة، واستقلال القضاة كأفراد، لا بد من أن تتمتع المجالس القضائية نفسها بالاستقلالية. من هذا المنطلق، تكتسي تشكيلة المجلس القضائي "أهمية كبرى لاستقلال السلطة القضائية لأنها مطالبة بالتصرف بطريقة موضوعية وعادلة ومستقلة عند اختيار القضاة"¹³.

يتألف مكتب مجلس شوري الدولة على الوجه الآتي¹⁴:

- 1- رئيس مجلس شوري الدولة (رئيساً)؛
- 2- مفوض الحكومة لدى مجلس شوري الدولة (نائباً للرئيس)؛
- 3- رئيس هيئة التفتيش القضائي ورؤساء الغرف لدى مجلس شوري الدولة¹⁵ (أعضاء)؛
- 4- وثلاثة رؤساء محاكم إدارية أعلى درجة (أعضاء).

وحيث إنّ المحاكم الإدارية لم تؤسس ولم تباشر أعمالها حتى تاريخه، فإن الأعضاء الثلاثة من رؤساء محاكمها لا يزالون غائبين عن تشكيل المكتب¹⁶. وبالتالي، لا تعتبر تشكيلة مكتب مجلس شوري الدولة كاملة بعد وفقاً لمنصوص القانون.

وعليه، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات اللبنانية لاتخاذ الإجراءات الملائمة من أجل تطبيق التعديلات التي أجريت على نظام مجلس شوري الدولة بموجب القانون رقم 227 الصادر في 31 أيار/مايو 2000، والتي تنص على إنشاء محاكم إدارية من الدرجة الأولى في كلّ محافظة. فإنّ ذلك لا يسهم في حماية الحق في

¹⁰المرسوم الاشتراعي رقم 150 الصادر في 16 أيلول/سبتمبر 1983 بشأن تنظيم القضاء العدلي [المرسوم الاشتراعي رقم 83/150]، المادة 97.

¹¹راجع اللجنة الدولية للحقوقيين، لبنان: اللجنة الدولية للحقوقيين تدعو إلى إصلاحات موسعة من أجل تعزيز استقلال ومسؤولية القضاء، 28 شباط/فبراير 2017، متوفرة عبر الرابط: <https://www.icj.org/lebanon-the-icj-calls-for-extensive-reforms-to-strengthen-judicial-independence-and-accountability/>.

¹²راجع المرسوم الاشتراعي رقم 83/150، الفصل 1: مجلس القضاء الأعلى، المادة 2 وما يليها.

¹³تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/11/41 (2009)، الفقرة 28.

¹⁴نظام مجلس شوري الدولة، المادة 19 (1).

¹⁵يقسم مجلس شوري الدولة إلى سبع وحدات: (1) مجلس القضاة، (2) ست غرف: واحدة منها إدارية والخمس الباقية قضائية. يرأس الغرفة الإدارية رئيس مجلس شوري الدولة؛ ورؤساء الغرف القضائية الخمس هم أعضاء في مكتب مجلس شوري الدولة. يتألف مجلس القضاة من: رئيس مجلس شوري الدولة رئيساً ورؤساء الغرف وثلاثة مستشارين يختارهم رئيس مجلس شوري الدولة في بداية كل سنة قضائية، أعضاء. راجع المادة 34 (3) من نظام مجلس شوري الدولة.

¹⁶راجع نجيب فرحات، "في تقييم الأوضاع الإدارية في مجلس شوري الدولة في لبنان"، المفكرة القانونية، 27 نيسان/أبريل 2015، متوفرة عبر الرابط: <http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1082&lang=ar>.

الاستئناف فحسب (راجع القسم ثالثاً حول حقوق المحاكمة العادلة أدناه)، بل من شأنه أن يضمن أيضاً إنجاز تشكيلة مكتب مجلس شورى الدولة وتوافقها مع التشريع الوطني، عملاً على إنشاء نظام أكثر فعالية للمحاكم الإدارية. تحقيقاً لهذه الغاية، توصي اللجنة الدولية للحقوقيين وزير العدل باعتماد القرار القاضي بإنشاء المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى، تماشياً مع المادة 34 من نظام مجلس شورى الدولة، بحسب التعديلات التي أجريت عليه.

علاوةً على ذلك، تعرب اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها إزاء واقع أنه، وخلافاً لمجلس القضاء الأعلى التابع لنظام المحاكم العدلية حيث يشغل اثنان من الأعضاء مقعديهما عن طريق الانتخاب، فإنّ أيّاً من أعضاء مكتب مجلس شورى الدولة يتم اختياره بالانتخاب.

توصي المعايير الدولية بأن تتشكل عضوية المجالس القضائية بنسبة كبيرة منها من قضاة يختارهم أقرانهم. وقد أوصت المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين أن تكون أغلبية الأعضاء، على الأقل، من القضاة المنتخبين من نظرائهم.¹⁷ كذلك الأمر، ينص الميثاق الأوروبي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة على "تدخل هيئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، مشكّلة على الأقل من نصف الذين يجلسون للقضاء ممن انتخبوا من قبل أقرانهم بالأساليب المتبعة لضمان أكبر تمثيل للسلطة القضائية، في ما يتعلق بكل قرار من شأنه أن يؤثر على اختيار الموظفين وتعيينهم، أو التدرّج الوظيفي، أو إنهاء ولاية القاضي."¹⁸

بالتالي، لا يمكن اعتبار مكتب مجلس شورى الدولة مجلساً قضائياً تمثيلاً بما أنه لا يضم أي عضو منتخب. في وقت لم يتم فيه بعد إنشاء المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى، قد يكون من المهم في إطار السعي لإنشاء هذه المحاكم، وهو أمر توصي به اللجنة الدولية للحقوقيين بشدة، تعديل القانون بحيث ينص على أن تتألف نصف عضوية مكتب مجلس شورى الدولة على الأقل من أعضاء من كافة الغرف والدرجات الفاعلة في نظام المحاكم الإدارية وأن يكونوا منتخبين من قبل نظرائهم.

بالإضافة إلى ذلك، إنّ جميع أعضاء مكتب مجلس الشورى هم أعضاء بحكم منصبهم، ما يعني أنّ الإجراء المتبع لتعيينهم في مراكزهم ضمن نظام القضاء الإداري يحتلّ أهمية كبرى في تقدير مدى تمتعهم بالاستقلالية. يعيّن رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة، وكذلك رئيس هيئة التفتيش القضائي، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل،¹⁹ في حين يعيّن القضاة الآخرون بموجب مرسوم وزاري باقتراح من وزير العدل وبموافقة مكتب مجلس شورى الدولة. (تبحث طريقة تعيين القضاة الإداريين بمزيد من التفاصيل في القسم ثانياً أدناه.)

وفيد ذلك أنّ لوزير العدل تأثير مباشر على اختيار جميع أعضاء مكتب مجلس شورى الدولة، وبخاصة رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة ورئيس هيئة التفتيش القضائي، وهي المناصب العليا ضمن مكتب مجلس شورى الدولة. وفي حال لم يتم تحسين إجراء التعيين المتبع، فإنّ ذلك سيقوّض الاستقلالية الفعلية والمتصورة لهذه المناصب، لا بل سيعرقل قدرة مكتب مجلس شورى الدولة على ممارسة مهامه كهيئة مستقلة.²⁰

وترى اللجنة الدولية للحقوقيين من الضروري أن يعيّن جميع الأعضاء بحكم مناصبهم بطريقة مستقلة، من خلال إجراء يتسم بالشفافية ويبني على معايير موضوعية بما في ذلك على سبيل الذكر لا الحصر المهارات، والمعرفة،

¹⁷ راجع تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين بشأن بعثتها إلى تونس، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/29/26/Add.3 (2015)، الفقرة 96.

¹⁸ الميثاق الأوروبي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة، ستراسبورغ، 8-10 تموز/يوليو 1998، المبدأ 1.3. راجع أيضاً توصية وزراء مجلس أوروبا رقم CM/Rec(2010)12، التي تم اعتمادها في 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2010 [التوصية الوزارية رقم CM/Rec(2010)12]، الفقرة 46.

¹⁹ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 5؛ المرسوم الاشتراعي رقم 83/150، المادة 100.

²⁰ يعدّ هذا الأمر على قدر كبير من الأهمية نظراً إلى أنّ الممارسة قد درجت في لبنان على توزيع المناصب القضائية العليا وفقاً لاتفاق تبادل السلطة على أساس الانتماء الطائفي. وبالتالي، لا يمكن أن يكون رئيس مكتب مجلس شورى الدولة سوى مسيحياً مارونياً. تمّ التطرّق إلى ذلك في المذكرة الصادرة عن اللجنة الدولية للحقوقيين بشأن مجلس القضاء الأعلى. راجع اللجنة الدولية للحقوقيين، مجلس القضاء الأعلى اللبناني على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية، شباط/فبراير 2017، متوافرة عبر

الرابط: <https://www.ici.org/wp-content/uploads/2017/03/Lebanon-Memo-re-HJC-Advocacy-Analysis-Brief-2017-ARA.pdf>

والخبرة، والنزاهة. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي اتخاذ إجراءات محددة وملموسة لضمان التمثيل الكامل والمتساوي للمرأة في مكتب مجلس شوري الدولة، وفي سلك القضاء بشكل عام.²¹

2. ولاية مكتب مجلس شوري الدولة

تنص المادة 19 من نظام مجلس شوري الدولة على أن يسهر مكتب مجلس شوري الدولة "على حسن سير القضاء الإداري وعلى هيئته واستقلاله وحسن سير العمل ويتخذ القرارات اللازمة بهذا الشأن." تحقيقاً لهذه الغاية، يُمنح مكتب مجلس شوري الدولة، في إطار نظام المحاكم الإدارية، الصلاحيات ذاتها التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى تجاه القضاء بمقتضى القانون العدلي، وفقاً لما هو وارد في المرسوم الاشتراعي رقم 83/150 بشأن تنظيم القضاء العدلي²²، وذلك في كل ما لا يتعارض ونظام مكتب مجلس شوري الدولة. ويشمل ذلك الصلاحيات المتعلقة باختيار القضاة الإداريين وتعيينهم وعملية نقلهم وتأديبهم.

يجب أن تتمتع المجالس القضائية بالقدرة على العمل باستقلالية وأن تضمن استقلال القضاء كنظام ككل، والقضاة الأفراد أيضاً. وقد أوصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بإنشاء "هيئة مستقلة مكلفة بمسؤولية تعيين القضاة، وترقيتهم وتأديبهم على المستويات كافة".²³ على نحو مماثل، ينص الميثاق الأوروبي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة على "تدخل هيئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية" في ما يتعلق "بكل قرار من شأنه أن يؤثر على اختيار الموظفين وتعيينهم أو التدرج الوظيفي أو إنهاء ولاية القاضي".²⁴

يتسق نطاق ولاية مكتب مجلس شوري الدولة مع النطاق المنصوص عليه في هذه المعايير؛ إلا أن اللجنة الدولية للحقوقيين تعلن عن تخوّفها لكون مكتب مجلس شوري الدولة يفقر للضمانات الكافية للاستقلالية من حيث التشكيلة وطريقة تعيين الأعضاء، وهو ما ينبغي تعديله ليتسق مع هذا الجانب من المعيار (راجع القسم 1 أعلاه).

وتعرب اللجنة الدولية للحقوقيين أيضاً عن تخوّفها حيال تدخل وزير العدل في عدد كبير من الإجراءات وفي معايير اختيار القضاة الإداريين وتعيينهم. كما من شأن تدخل الهيئة التنفيذية أن يقوّض أيضاً الأمن الوظيفي لهؤلاء القضاة ويشكك في استقلال الإجراءات التأديبية وشفافيتها. تعالج مخاوف اللجنة الدولية للحقوقيين في القسم ثانياً أدناه المتعلق بالمسار المهني للقضاة الإداريين.

ينبغي بالتالي إصلاح مكتب مجلس شوري الدولة حتى يتمتع بالاستقلالية، ويجب أن يُمنح السلطة والكفاءة التامة في إدارة جميع جوانب التدرج الوظيفي للقضاة من بداية مسارهم المهني كقضاة إلى نهايته.

في وقتٍ يمارس فيه رئيس مجلس شوري الدولة صلاحيات الرئيس التسلسلي الأعلى من الناحيتين الإدارية والمالية للمحاكم الإدارية²⁵، وفيما يتم توزيع الأعمال في المحاكم الإدارية (بعد تأسيسها) بين الغرف في المركز الواحد بقرار من رئيس مجلس الشورى بعد أخذ رأي مكتب المجلس²⁶، تولف الغرف وتوزع الأعمال عليها بقرار من وزير العدل (بناءً على اقتراح مكتب مجلس شوري الدولة).²⁷ وترى اللجنة الدولية للحقوقيين أن تعود لمكتب مجلس شوري الدولة صلاحية الإشراف على الجوانب الإدارية كافة ووظائف نظام القضاء الإداري، بما في ذلك مجلس الشورى.

على ضوء ما سبق وذكر، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات اللبنانية لتطبيق مقتضيات نظام مجلس شوري الدولة، بما في ذلك إنشاء المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى، بما يتفق مع هذه المقتضيات.

²¹راجع اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، كما اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1979، المادة 7؛ اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 23: المرأة في الحياة السياسية والعامة، وثيقة الأمم المتحدة رقم HRI/GEN/1/Rev.9 (المجلد 2) (1997)، الفقرة 15. راجع أيضاً تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاء والمحامين بشأن بعثتها إلى تونس، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/29/26/Add.3 (2015)، الفقرة 96.

²²نظام مجلس شوري الدولة، المادة 19 (4).
²³اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية بشأن طاجكستان، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/CO/84/TJK (2005)، الفقرة 17.

²⁴الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، كما اعتمده المشاركون في الاجتماع المتعدد الأطراف بشأن النظام الأساسي للقضاة في أوروبا، والذي نظمته مجلس أوروبا، ستراسبورغ، 8-10 تموز/يوليو 1998، الوثيقة رقم 23 (98) DAJ/DOC، الفقرة 1.3.

²⁵نظام مجلس شوري الدولة، المادة 3. راجع أيضاً المادة 47.

²⁶نظام مجلس شوري الدولة، المادة 34 (2) (2).

²⁷نظام مجلس شوري الدولة، المادة 41.

- كما تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات اللبنانية إلى تعديل نظام مجلس شورى الدولة من أجل الآتي:
1. ضمان أن يتألف مكتب مجلس شورى الدولة من أغلبية من القضاة المنتخبين من نظرانهم من مجلس الشورى، والمحاكم الإدارية من الدرجة الأولى بعد إنشائها؛
 2. اعتماد معايير أهلية مفصلة وموضوعية تنطبق على جميع أعضاء المكتب المنتخبين والمعينين، وتقوم على النزاهة، والاستقلالية، والحياد، والكفاءة، وبين جملة معايير أخرى؛
 3. اعتماد إجراءات شفافة لاختيار وتعيين أصحاب المناصب القضائية العليا، وبخاصة رئيس مكتب مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة ورئيس هيئة الإشراف القضائي. وبالرغم من أن هذه التعيينات ينبغي أن تعكس تنوع المجتمع اللبناني ككل، بما في ذلك مختلف طوائفه، إلا أنها يجب أن تبنى أيضاً على معايير مفصلة وموضوعية تشمل المهارات، والمعرفة، والخبرة، والنزاهة بين جملة معايير أخرى؛
 4. من هذا المنطلق، يجب الحرص على عدم تأثير وزير العدل بقرار مباشر أو غير مباشر على عملية تعيين واختيار أعضاء مكتب مجلس شورى الدولة؛
 5. اعتماد إجراءات فعالة وضمانات للتحقق من أن الإجراءات ذات الصلة تمنح المرأة وصولاً فعالاً ومتساوياً لعضوية مكتب مجلس الشورى، والعمل من أجل التمثيل المتساوي بين الجنسين في تشكيلة مكتب مجلس الشورى في الممارسة؛
 6. الحرص على اضطلاع مكتب مجلس شورى الدولة، بعد إصلاحه، بجميع الجوانب المتعلقة بإدارة وسير المحاكم الإدارية، والمسار المهني للقضاة، وعدم إسناد أي دور لوزير العدل للتدخل في هذه المسائل.

ثانياً. المسار المهني للقضاة الإداريين

أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تلزم الدول باتخاذ إجراءات محددة لضمان استقلال الهيئة القضائية "من خلال الدستور أو اعتماد قوانين تحدد بوضوح الإجراءات والمعايير الموضوعية لتعيين أعضاء الهيئة القضائية ومكافآتهم واستقرارهم الوظيفي وترقياتهم ووقفهم عن العمل وفصلهم، وتحدد العقوبات التأديبية التي تتخذ ضدهم."²⁸ في الواقع، ينبغي للقضاة أن يتمتعوا بالقدرة على اتخاذ قراراتهم باستقلالية، بعيداً عن أي تدخل أو تأثير من السلطات السياسية أو حتى من غيرهم من القضاة. ولكي يتمتع القضاة بالقدرة على العمل وسط بيئة تسمح لهم باتخاذ قراراتهم بحرية، وللحد من احتمال تأثرهم بعوامل أخرى، ينبغي توفير ضمانات تتعلق بمركزهم ومسيرتهم المهنية، لا سيما في ما يتعلق بعملية الاختيار، والتعيين، والأمن الوظيفي، والتأديب.

تنص المادة 4 من نظام مجلس شورى الدولة على أن القضاة الإداريين مستقلون في إجراء وظائفهم القضائية ولا يجوز نقلهم أو فصلهم أو اتخاذ أي تدبير من شأنه المساس بأوضاعهم المسلكية إلا ضمن حدود هذا القانون. غير أن مقتضيات عديدة أخرى في نظام المجلس تطرح شكوكاً حيال الاستقلال، الفعلي والمتصور للقضاة الإداريين.

1. اختيار وتعيين القضاة الإداريين

أ. إجراء الاختيار والتعيين

يعتبر إجراء اختيار القضاة الإداريين في لبنان شبيهاً إلى حد ما بالاختيار المتبع في تعيين القضاة العدليين. أولاً، يحدّد وزير العدل، بعد استطلاع رأي مكتب مجلس شورى الدولة، عدد القضاة المتدربين المنوي تعيينهم ويطلب إلى مكتب المجلس تنظيم مباراة لهذه الغاية. ينظم مكتب مجلس شورى الدولة مباراة الدخول إلى معهد الدروس القضائية محدداً مواد المباراة ومعدل علامات القبول، كما يعين اللجنة الفاحصة في بدء كلّ مباراة من القضاة الذين يختارهم لهذه الغاية.²⁹ وتبنى شروط التقدّم للمباراة على معايير عامة كالجنسية، العمر، والمؤهلات القانونية (راجع معايير الاختيار والتعيين أدناه).

²⁸ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، المادة 14: الحق في المساواة أمام المحاكم والهيئات القضائية وفي محاكمة عادلة، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/GC/32، 23 آب/أغسطس 2007 [اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32]، الفقرة 19.

²⁹ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 9. راجع أيضاً المادة 76 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/150.

يلتحق القضاة الفائزون في المباراة بقسم القانون العام في معهد الدروس القضائية، حيث يتابعون تدريباً على إدارة الشؤون القضائية في المحاكم الإدارية ومجلس شورى الدولة. بشكل عام، تطبق على القضاة المتدرّجين الإداريين الأحكام المطبقة على القضاة المتدرّجين العدليين؛ ولكن، في كل ما يتعلق بالقضاة المتدرّجين الإداريين، يحلّ مكتب مجلس شورى الدولة محلّ مجلس القضاء الأعلى.³⁰ ثمّ يعيّن القضاة المتدرّجون في إحدى غرف المحاكم أو لدى مجلس شورى الدولة، كما تسند إليهم أعمال نظرية وتطبيقية.

علاوةً على ذلك، يعتبر إجراء التعيين مشابهاً لتعيين القضاة العدليين، مع أداء دور مكتب مجلس شورى الدولة لدور مجلس القضاء الأعلى. وفقاً لمنصوص نظام مجلس شورى الدولة، تتمّ عملية التعيين على الشكل الآتي:

- يعيّن القضاة المتدرّجون المعلنّة أهليتهم قضاة أصليين في الدرجة الأخيرة في المحاكم الإدارية وذلك بمرسوم يتخذ بناءً على اقتراح وزير العدل.³¹ لا يبدو هذا التعيين خاضعاً لموافقة مكتب مجلس شورى الدولة؛

- بعد مضيّ خمس سنوات على الأقلّ، يمكن نقل القاضي من المحكمة الإدارية إلى مجلس شورى الدولة برتبة مستشار معاون بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة بقرار من وزير العدل؛³²

- يمكن تعيين المستشار المعاون أو المستشار في المحكمة الإدارية من بين القضاة العدليين الذين هم في الدرجة الرابعة وما فوق والمحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس سنوات على الأقل شرط أن لا يكونوا قد تجاوزوا الأربعين من العمر؛³³

- يمكن تعيين رئيس الغرفة أو رئيس المحكمة الإدارية بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين القضاة العدليين الذين هم في الدرجة العاشرة وما فوق؛³⁴

- يعيّن المستشار بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين المستشارين معاونين أو المستشارين في المحاكم الإدارية الذين هم من الدرجة السابعة وما فوق. ولكن، يمكن تعيين المستشار من فئات مهنية أخرى، كالقضاة العدليين الذين هم من الدرجة السابعة وما فوق، أو موظفي الفئة الأولى في الإدارات العامة والمؤسسات العامة ومجلس النواب الحائزين الإجازة في الحقوق اللبنانية والذين مارسوا هذه الوظيفة مدة خمس سنوات على الأقلّ، الحائزين شهادة دكتوراه دولة في الحقوق ومارسوا التعليم العالي كأستاذ أصيل مدة عشر سنوات كاملة على الأقلّ في كليات ومعاهد الحقوق وإدارة الأعمال المعترف بها رسمياً، أو المحامين المسجلين في الجدول العام منذ خمس عشرة سنة على الأقل شرط ألا يكونوا قد تجاوزوا الثامنة والأربعين من العمر؛³⁵

- يعيّن رئيس الغرفة في مجلس شورى الدولة أو رئيس المحكمة الإدارية بمرسوم بناءً على اقتراح وزير العدل بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة من بين المستشارين الذين هم في الدرجة العاشرة وما فوق؛³⁶

- يعيّن رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل من بين رؤساء الغرف الذين هم في إحدى الدرجات الأربع العليا وما فوق أو من بين المستشارين الذين هم في الدرجة الأولى وما فوق. ويمكن تعيينهما بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل من بين القضاة الذين هم في الدرجة الثانية عشرة وما فوق.³⁷

إنّ الإجراء المتعلّق باختيار وتعيين القضاة يجب أن يضمن الاستقلال المتصوّر والفعلية للهيئة القضائية. وفي هذا السياق، كانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد انتقدت تدخّل السلطة التنفيذية في تعيين القضاة وأوصت بإنشاء هيئة مستقلة تضمن عملية تعيين القضاة وترقيتهم وتنظيم شؤونهم.³⁸ توصي المعايير الدولية أيضاً بأن تشتمل أي طريقة لاختيار القضاة على "ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة".³⁹ على نحو

30المادة 76 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/150.

31نظام مجلس شورى الدولة، المادة 8.

32نظام مجلس شورى الدولة، المادة 8.

33نظام مجلس شورى الدولة، المادة 8.

34نظام مجلس شورى الدولة، المادة 9.

35نظام مجلس شورى الدولة، المادة 7.

36نظام مجلس شورى الدولة، المادة 6.

37نظام مجلس شورى الدولة، المادة 5.

38اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية بشأن الهوندوراس، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/HND/CO/1 (2006)، الفقرة 16.

39المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 10.

ممائل، تنصّ المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا على "أن تتسم عمليات التعيينات في الهيئات القضائية بالشفافية وتخضع للمساءلة"، وعلى أن "أي طريقة لاختيار القضاة يجب أن تكفل استقلال ونزاهة القضاء".⁴⁰

تعرب اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها لكون عملية اختيار وتعيين القضاة لا تستند إلى معايير موضوعية، مفصلة وشفافة، وتسمح بتأثير كبير من جانب السلطة التنفيذية، وبخاصة وزير العدل. وقد يظهر هذا التأثير على مستويات عدة:

1. لوزير العدل صلاحية تحديد عدد المترشحين الجدد المنوي تعيينهم، وفي جميع الحالات، يعيّن القضاة الإداريون بمرسوم وزاري واقتراح من وزير العدل. عملاً على تعزيز استقلال القضاء الإداري، يجب أن يكون مكتب مجلس شوري الدولة هو الجهة المسؤولة عن تحديد عدد القضاة المترشحين الجدد لكونه في موقع أفضل من ناحية تقييم احتياجات المحاكم الإدارية.⁴¹
2. من الضروري إلغاء الدور الحصري لوزير العدل في اقتراح المرشحين المنوي تعيينهم.
3. في وقت ينبغي فيه لمكتب مجلس شوري الدولة الموافقة على معظم التعيينات، ليست موافقته مطلوبة في ما يتعلق بعملية التعيين الأولية للقضاة المترشحين وتعيين رئيس مجلس شوري الدولة ومفوض الحكومة. في الممارسة، لا يمكن بعد تعيين القضاة المترشحين في المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى بما أنها لم تنشأ بعد، ولكن عند إنشائها، يكون لوزير العدل تأثير مباشر على نظام القضاء الإداري برمته من خلال تعيين القضاة الإداريين من الدرجة الأدنى، كما من الدرجة العليا.

ينبغي للسلطات اللبنانية أن تضمن تجريد وزير العدل من أي دور له في تعيين واختيار القضاة الإداريين، بما في ذلك صلاحيات الوزير في تقييم الحاجة لتعيين قضاة إداريين جدد واقتراح القضاة المنوي تعيينهم. تحقيقاً لهذه الغاية، وعملاً على تعزيز استقلال الهيئة القضائية، ينبغي للسلطات أيضاً إصلاح الإطار القانوني المتعلق بمكتب مجلس شوري الدولة لضمان استقلالية المجلس عن الهيئة التنفيذية، بما في ذلك من خلال ضمان تجريد وزير العدل من أي دور له في تعيين الأعضاء، وتعديل تشكيلته لضمان أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من القضاة المنتخبين من قبل أقرانهم، وضمان التعددية ومراعاة النوع الاجتماعي.

ختاماً، في حال تم الاحتفاظ بصلاحية مجلس الوزراء في تعيين القضاة بمرسوم رغم التوصيات أعلاه، للسلطات اللبنانية أن تضمن عدم تسييس هذه الصلاحية أو استخدامها بطريقة تقوّض استقلال القضاء. ويعتبر هذا الأمر ذا صلة في لبنان على وجه الخصوص حيث من المعروف أن الهيئة التنفيذية تؤثر على القضاء على مستويات عدة، لا سيما على مستوى التعيينات القضائية.⁴² وعندما يكون جهاز تابع للسلطة التنفيذية أو التشريعية هو الذي يعيّن القضاة من الناحية الشكلية بعد اختيارهم من قبل هيئة مستقلة، يوصي المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين:

"ألا ترفض توصيات مثل هذه الهيئة إلا في حالات استثنائية واستناداً إلى معايير قائمة معلنة مسبقاً. وينبغي أن يكون لهذه الحالات إجراء محدد تلزم بموجبه الهيئة التنفيذية بتقديم تعليل مكتوب لأسباب عدم تقبّلها بتوصية الهيئة المستقلة [...] بتعيين مرشح مقترح. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يتاح للجمهور الاطلاع على هذا التحليل المكتوب. ومن شأن هذا الإجراء أن يساعد على تعزيز الشفافية والمساءلة في عمليات الاختيار والتعيين".⁴³

⁴⁰ اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، المبدأ 4 (4) (8).

⁴¹ في الوقت الراهن، وبالرغم من أن الجدول الملحق بنظام مجلس شوري الدولة ينصّ على أن يبلغ عدد القضاة الإداريين 99، بمن فيهم قضاة المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى (26)، لا يضمّ مجلس شوري الدولة حالياً سوى 47 من القضاة، ما يعني أن 26 مركزاً لا يزال شاغراً على مستوى مجلس شوري الدولة.

⁴² في ما يتعلق بمجلس شوري الدولة على وجه التحديد، من المعروف أن الحكومة قد عملت على تعديل المادة 5 من نظام مجلس شوري الدولة في العام 2000، حتى يتسنى تعيين رئيس مجلس شوري الدولة من بين قضاة المحاكم العدلية. قبل إجراء هذا التعديل، الناجم عن اتفاق بين أحزاب سياسية وجماعات محلية، كان رئيس مجلس شوري الدولة يعيّن من بين رؤساء الغرف لدى مجلس شوري الدولة. راجع الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، استقلال النظام القضائي في لبنان وحياده، 2010، ص. 44.

⁴³ تقرير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/11/41، ص. 33.

بالتالي، يجب أن ينصّ القانون على مقتضى لا يمكن بموجبه رفض قرارات التعيين الصادرة عن مكتب مجلس شورى الدولة من قبل مجلس الوزراء إلا في حالات استثنائية جداً، واستناداً إلى معايير قائمة وشفافة تبعاً لإجراء محدد، بما في ذلك عن طريق تقديم تعليل مكتوب لهذا الخيار، وإتاحته للجمهور للاطلاع عليه.

ب. معايير الاختيار والتعيين

تنصّ المادة 9 من نظام مجلس شورى الدولة على أنّه يشترط في من يتقدّم لمباراة الدخول إلى معهد الدروس القضائية كقاضٍ متدرّج أن يكون:

- 1- لبنانياً منذ عشر سنوات على الأقلّ؛
- 2- أتمّ الحادية والعشرين من العمر ولم يتجاوز الحادية والثلاثين من العمر؛
- 3- متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بجناية أو محاولة جناية من أيّ نوع كانت أو بجنحة شائنة كما هي معرفة بنظام الموظفين؛
- 4- سليماً من الأمراض والعاهات التي تحول دون القيام بأعباء الوظيفة [...]
- 5- مجازاً في الحقوق وتشترط الحقوق اللبنانية لمن هو خاضع لها.

ولكن، يمكن أن يعيّن بدون مباراة إذا كان يحمل شهادة دكتوراه دولة في القانون وذلك بعد موافقة مكتب المجلس.⁴⁴

ولا ينصّ نظام مجلس القضاء الأعلى على أيّ معايير أخرى لتعيين القضاة المتدرّجين.

تنصّ المادة 10 من مبادئ الأمم المتحدة لاستقلال القضاء على ما يلي: "يتعين أن يكون من يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون"، ويجب "أن تشتمل أي طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة"، "ولا يجوز عند اختيار القضاة، أن يتعرّض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء، أو المنشأ القومي أو الاجتماعي، أو الملكية أو الميلاد أو المركز، على أنه لا يعتبر من قبيل التمييز أن يشترط في المرشّح لوظيفة قضائية أن يكون من رعايا البلد المعني". من جهته، ينصّ الميثاق العالمي للقضاة على أنّه "يجب تعيين واختيار القاضي وفق معايير موضوعية وشفافة، على أساس المؤهلات المهنية المناسبة". كما تحظرّ المادتان 2 و25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التمييز وتضمنان الوصول المتساوي إلى المناصب العامة (بما في ذلك التعيينات القضائية) من دون أي تمييز "بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

وعلى حدّ ما أوضحت اللجنة الدولية للحقوقيين في مذكرتها بشأن المسار المهني للقضاة،⁴⁵ يجب تحديد معايير مفصّلة وواضحة في القانون على مستويات عملية الاختيار والتعيين كافة. على وجه التحديد، يجب أن تكون معايير القبول في مباراة الدخول إلى معهد الدروس القضائية، وقرار مكتب مجلس شورى الدولة في تعيين القضاة المتدرّجين ضمن القضاة الأصليين، وتعيين القضاة في مراكز ضمن الهيئة القضائية منصوصاً عليها في القانون، ومبنية على الأهلية من دون إيلاء أيّ اهتمام للاعتبارات السياسية. يجب أن تبنى المعايير بشكلٍ أساسي على المؤهلات والتدريب القانوني، والخبرة، والمهارات، والنزاهة، ويجب "أن تشتمل أي طريقة لاختيار القضاة على ضمانات ضدّ التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة".

كما سبق وتمّت مناقشته في التفصيل في المذكرة بشأن المسار المهني للقضاة، يخضع تعيين القضاة في المراكز القضائية العليا في لبنان في التطبيق لاتفاق تبادل للسلطة مبني على الأديان. تعتبر اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ من المهم أن تكون السلطة القضائية، بما في ذلك القضاة الإداريون، ومجلس شورى الدولة، ممثلةً للمجتمع اللبناني ككلّ. تحقيقاً لهذا الهدف، يجب أن تدرج السلطات اللبنانية بنداً عاماً لحظر التمييز يغطي على الأقلّ الأسباب

⁴⁴ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 9.

⁴⁵ راجع اللجنة الدولية للحقوقيين، المسار المهني للقضاة في لبنان على ضوء المعايير الدولية: الاختيار القضائي، والتعيين، والترقية، والأمن الوظيفي، 28 شباط/فبراير 2017، متوافر عبر الرابط: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/03/Lebanon-Memo-re-judges-Advocacy-Analysis-Brief-2017-ARA.pdf>

نفسها الواردة في القائمة غير الشاملة في المادتين 2 و 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، كما يجب أن تتخذ الإجراءات الفعالة لضمان تمتع الأقليات، بما في ذلك الأقليات الدينية، بالوصول المتساوي إلى القضاء، بما في ذلك القضاء الإداري، ومشاركتهم فيه. ولكن، تعتبر اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ اختيار وتعيين القضاة، ومن ضمنهم القضاة الإداريون، وتمثيلهم في مجلس شورى الدولة، يجب ألا يبنى حصراً على انتماء القضاة المعنيين إلى طائفة دينية محدّدة، لكون هذه الطريقة تكون تمييزية ضدّ القضاة المنتمين إلى أديان أخرى أو غير المنتمين لأي دين. بل عوضاً عن ذلك، يجب أن تبنى عملية الاختيار والتعيين القضائي على أسس واضحة منصوص عليها في القانون ومطبقة في الممارسة.

ينبغي اتخاذ إجراءات وضمانات فعالة تكفل تطبيق تدابير تمنح المرأة فرصة متساوية للوصول إلى مناصب القضاة الإداريين، والتقدّم باتجاه التمثيل المتساوي بين الجنسين في تشكيلة القضاء الإداري في لبنان في التطبيق. شدّدت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضدّ المرأة، المنشأة لتفسير وتطبيق مقتضيات اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة، التي صادق عليها لبنان في العام 1996، على أنّ المادة 7 من الاتفاقية تلزم الدول لا بإزالة العقوبات القانونية فحسب بل باتخاذ تدابير إضافية لضمان تمتع المرأة بالفرص المتساوية للمشاركة في الهيئة القضائية. قد تشمل هذه التدابير "تعيين مرشحات ومساعدتهنّ مالياً وتدريبهن، وتعديل الإجراءات الانتخابية، وتنظيم حملات تستهدف تحقيق المساواة في المشاركة، وتحديد أهداف وحصص عددية، وتدابير تهدف إلى تعيين نساء في مناصب عامة مثل الجهاز القضائي".⁴⁶ علاوةً على ذلك، أعلن المقرّر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين على ما يلي: "بما أن تعزيز المساواة والعدالة وظيفة أساسية من وظائف السلطة القضائية، ينبغي أن يعكس تشكيل المحاكم وغيرها من الهيئات القضائية التزام الدولة بالمساواة".⁴⁷

2. عدم جواز العزل والأمن الوظيفي

تطبق على قضاة مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية أنظمة الموظفين (المرسوم الاشتراعي رقم 112 الصادر في 12 حزيران/يونيو 1959) في كل ما لا يتعارض وأحكام نظام مجلس شورى الدولة.⁴⁸ وعليه، فإنّ خدمة القضاة الإداريين، كما هي حال القضاة العدليين، لا تنتهي حكماً إلا عند إكمالهم الثامنة والسنتين من العمر.⁴⁹ ولكن، تعدّ بعض مقتضيات نظام مجلس شورى الدولة مثيرةً للقلق بشكلٍ خاص بما أنها تبدو وكأنها تقوّض الأمن الوظيفي للقضاة الإداريين أو مبدأ عدم جواز عزلهم، أو الاثنين معاً.

توصي المعايير الدولية عموماً بأن يبقى القضاء في مناصبهم لمدى الحياة كضمانةٍ لتمتعهم باستقلال القضاء، الأمر الذي يرتبط بقدرتهم على أداء مهامهم بالشكل الملائم. على أي حال، يجب أن يتمتع القضاة، سواء أكانوا معينين أو منتخبين، بضمان بقائهم في مناصبهم إلى حين بلوغهم سن التقاعد الإلزامية أو انتهاء الفترة المقرّرة لتوليهم المنصب، حيثما يكون معمولاً بذلك.⁵⁰ وقد أوصى المقرّر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين إنّ من الأساسي كفاءة الأمن الوظيفي عن طريق عدم جواز عزل قاض خلال الفترة التي عُيّن لها. "فعدم جواز عزل القضاة هو أحد الأركان الأساسية في ضمان استقلال السلطة القضائية".⁵¹

حفاظاً على استقلال القضاء، ومبادئ الأمن الوظيفي أو عدم جواز العزل، يجب أن يتمتع القضاة بالحماية من النقل من المنصب أو إعادة التعيين أو الانتداب على نحوٍ غير ملائم أو تعسفي أو لدوافع غير سليمة. وفقاً للمقرّر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، "إنّ تعيين القضاة إلى مواقع محاكم معينة، ونقلهم إلى مواقع أخرى يجب أن يخضع أيضاً لمعايير موضوعية." من حيث المبدأ، لا يجوز نقل القاضي أو إعادة تعيينه أو انتدابه من

⁴⁶ اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضدّ المرأة، التوصية العامة رقم 23: المرأة في الحياة العامة والسياسية، وثيقة الأمم المتحدة رقم HRI/GEN/1/Rev.9 (المجلد 2) (1997)، الفقرة 15.

⁴⁷ التقرير المؤقت للمقرّر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/66/289 (2011)، الفقرة 26. راجع أيضاً اللجنة الدولية للحقوقيين، المرأة والهيئات القضائية في العالم: تحديد التحديات والفرص الرئيسية (2014).

⁴⁸ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 7.

⁴⁹ المرسوم الاشتراعي رقم 2102 الصادر في 25 حزيران/يونيو 1979، المادة الأولى.

⁵⁰ المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية، المبدأ 12؛ التوصية رقم R(94)12 الصادرة عن لجنة وزراء مجلس أوروبا إلى الدول الأعضاء بشأن استقلال وكفاءة ودور القضاة [توصية مجلس أوروبا رقم R(94)12]، المبدأ 1 (3)؛ واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبادئ الأساسية والتوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا، المبدأ (4) (1).

⁵¹ تقرير المقرّر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين (2009)، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/11/41، الفقرة 57.

دون موافقته، وأيّ قرارات من هذا النوع ينبغي أن تصدر عن السلطات القضائية أو المجلس القضائي المستقلّ (تجنباً لعدم تطبيق الهيئات التنفيذية لهذه الإجراءات على سبيل العقاب أو المكافأة).⁵²

فيما ينصّ نظام مجلس شورى الدولة على نقل القضاة الإداريين إلى ملاك إحدى الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل والوزير المختص بعد موافقة مكتب مجلس شورى الدولة، تنصّ المادة 7 على أنّه لا يجوز نقل القاضي في مجلس شورى الدولة أو المحاكم الإدارية إلى ملاك إحدى الوزارات أو الإدارات العامة أو المؤسسات العامة إلاّ بعد موافقته. في هذه المرحلة، فإنّ معيار موافقة القضاة، في حال تمّ احترامه في التطبيق، يضمن حماية القضاة من أيّ نقل تعسّفي ويكفل استقلالهم.

ولكن، طبقاً للمادة 18 من نظام مجلس شورى الدولة، لا يجوز أن ينقل أعضاء مجلس شورى الدولة إلى الإدارة إلا بعد انقضاء سنة على الأقل على تعيينهم فيه وبعد موافقة مكتب المجلس. يجري النقل بناءً على اقتراح وزير العدل والوزير المختص. ولا يخضع هذا النقل لموافقة القاضي المعني. وبالتالي، فمن شأن هذه المادة أن تقوّض الأمن الوظيفي للقضاة وتهدّد استقلالهم. وعليه، لا يكفي أن تتمّ عملية النقل بموافقة القاضي فحسب بل يجب أن يلغى دور وزير العدل تماماً في هذا الشأن.

بالإضافة إلى ذلك، وبموجب المادة 16 من نظام مجلس شورى الدولة، يمكن انتداب المستشارين والمستشارين المعاونين لمختلف الوظائف لدى الوزارات أو الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات. يجري الانتداب بمرسوم بناء على اقتراح وزير العدل وموافقة رئيس مجلس شورى الدولة. يحتفظ القاضي المنتدب بصفته ومركزه في القضاء الإداري ولا يعيّن سواه في مكانه ويشترك في الهيئة العامة ويتابع تقاضي رواتبه المستحقة بالنسبة لفتته ودرجته من موازنة مجلس شورى الدولة، كما يتقاضى القاضي المنتدب التعويضات العائدة للوظيفة التي انتدب إليها.⁵³

إنّ السماح لوزير العدل باقتراح انتداب القضاة الإداريين إلى وظيفة أخرى، بما يسمح لهم بالحصول على المال بالإضافة إلى راتبهم الأصلي، يعطي الهيئة التنفيذية القدرة على التأثير على بعض القضاة بشكلٍ فردي، أو أقلّه يظهرها على هذا النحو. وينصّ إعلان سينغفي على أن "تتمّ عملية التكليف من قبل السلطة القضائية أو مجلس القضاء الأعلى حيثما توجد مثل هذه الهيئات."⁵⁴ يساهم ذلك في حماية القضاة من التخلّ غير المبرّر مثل استخدام عملية نقلهم لوظائف أخرى كوسيلة للضغط عليهم، الأمر الذي من شأنه أن يهدّد استقلال القضاء وعملية صنع القرار من دون تدخل. وبالتالي، ينبغي تجريد وزير العدل من دوره في هذا السياق. علاوةً على ذلك، ينبغي لمجلس شورى الدولة أن يتخذ هذا القرار بعد التشاور مع جميع الأعضاء لا أن يصدر عن رئيس مجلس شورى الدولة وحده.

تنصّ المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية على أن "يستند نظام ترقية القضاة، حيثما وجد مثل هذا النظام، إلى العوامل الموضوعية ولا سيما الكفاءة والنزاهة والخبرة."⁵⁵ وتعتبر اللجنة الدولية للحقوقيين أنّه يجب وضع معايير واضحة وموضوعية لعملية انتداب القضاة أيضاً بحيث تضمن عدم الانتداب لدوافع غير سليمة.

3. المخالفات والإجراءات التأديبية

يتضمّن النظام التأديبي لقضاة مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية في لبنان بعض الاختلافات بالمقارنة مع النظام القابل للتطبيق على القضاة العدليين.⁵⁶ يقسم القاضي الإداري عند تثبيته وباقي قضاة مجلس شورى الدولة

⁵²راجع على سبيل المثال إجراءات التطبيق الفعال لمبادئ بنغالور للسلوك القضائي [إجراءات التطبيق الفعال لمبادئ بنغالور] (المجموعة القضائية المعنية بتدعيم نزاهة القضاء، 2010)، المواد 4.1، 12.6، و13.5.

⁵³نظام مجلس شورى الدولة، المادة 17.

⁵⁴إعلان سينغفي، الفقرة 13.

⁵⁵المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المادة 13.

⁵⁶في ما يتعلّق بأخلاقيات القضاء، فإنّ "القواعد الأساسية لأخلاقيات القضاء" التي اعتمدها وزير العدل في العام 2005 بموافقة كلّ من مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة، تطبق على القضاة اللبنانيين العدليين والعاملين في مجال القضاء الإداري أيضاً. تعالج اللجنة الدولية للحقوقيين هذا الموضوع بمزيد من التفاصيل في مذكرتها المتعلقة بالمساءلة القضائية في لبنان. راجع اللجنة الدولية

عند تعيينهم في الملاك اليمين التالية أمام مكتب مجلس شورى الدولة: "أقسم بالله العظيم أن أقوم بوظائفي بكل إخلاص وأمانة وأن أحرص على سرّ المذاكرة الحرص المطلق وأن اتصرّف في كل أعمالي تصرّف القاضي الصادق الشريف".⁵⁷ بالإضافة إلى ذلك، تنصّ المادة 22 من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي: "كلّ إخلال بواجبات الوظيفة وكلّ عمل يمسّ الشرف أو الكرامة أو الأدب يؤلّف خطأً مسلياً يعاقب عليه أمام المجلس التأديبي المنصوص عنه في المادة 24."

يباشر وزير العدل بالإجراءات التأديبية، إذ له أن يطلب من رئيس المجلس التحقيق بشأن كلّ أمر يبدو له أنه يستدعي الملاحقة التأديبية. يجري التحقيق بتكليف من رئيس المجلس بواسطة عضو من بين الأعضاء الذين يتساوون مع العضو المشكو منه أو يعلنونه بحسب قاعدة الأولوية. وترفع نتيجة هذا التحقيق إلى وزير العدل بواسطة رئيس مجلس شورى الدولة. يحيل وزير العدل العضو المشكو منه إلى مجلس التأديب إذا وجد في التحقيق ما يبرّر هذه الإحالة.⁵⁸

يؤلّف المجلس التأديبي من خمسة أعضاء:

- رئيس مجلس الشورى؛
- مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة؛
- الرئيس الأعلى درجة من رؤساء الغرف؛
- رئيس المحكمة الإدارية الأعلى درجة.⁵⁹

يعيّن الرئيس مقرّراً من بين أعضاء المجلس التأديبي. يقوم المقرّر بالتحقيقات اللازمة ويستمع إلى صاحب العلاقة وإلى الشاكي عند الاقتضاء ويتلقّى إفادات الشهود بعد اليمين ويرفع تقريره بلا إبطاء إلى المجلس التأديبي.⁶⁰

يدعو الرئيس فوراً صاحب العلاقة للاطلاع على الملف وعلى تقرير المقرّر وللحضور أمام المجلس التأديبي في الجلسة التي يعيّن لها. تجري المحاكمة بصورة سرية ويتلى تقرير المقرّر ويطلب من صاحب العلاقة تقديم دفاعه حول الأمور المؤخذ بها. يحقّ لصاحب العلاقة أن يستعين بمحام واحد أو أحد زملائه. وإذا تغيب ينظر المجلس في القضية على ضوء المستندات فقط. يصدر المجلس قراره في اليوم ذاته أو يؤجله إلى اليوم التالي على الأكثر، ويكون هذا القرار معللاً.

لا يقبل قرار المجلس التأديبي أي طريق من طرق المراجعة بما فيها التمييز، ويكون نافذاً بعدّ ذاته بمجرد إبلاغه إلى صاحب العلاقة بالصورة الإدارية.⁶¹

وفقاً للمادة 27 من نظام مجلس شورى الدولة، إنّ العقوبات التأديبية التي يمكن الحكم بها هي:

1. اللوم؛
2. التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز السنة؛
3. تأخير التدرّج لمدة لا تتجاوز السنتين؛
4. إنزال الدرجة؛
5. إنزال الفئة؛
6. الصرف من الخدمة؛
7. العزل مع الحرمان من تعويض الصرف أو معاش التقاعد.

للحقوقيين، المساءلة القضائية في لبنان: المعايير الدولية المتعلقة بسلوك القضاة وتأديبهم، شباط/فبراير 2017، متوفرة عبر الرابط:

<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/03/Lebanon-Memo-re-accountability-Advocacy-Analysis-Brief-2017-ARA.pdf>

⁵⁷نظام مجلس شورى الدولة، المادة 12.

⁵⁸نظام مجلس شورى الدولة، المادة 23.

⁵⁹نظام مجلس شورى الدولة، المادة 24. وفقاً للمادة 51 من نظام مجلس شورى الدولة، في ما يتعلّق بالمساعدين القضائيين لدى القضاء الإداري، يؤلّف المجلس التأديبي من ثلاثة قضاة إداريين يعيّنون بقرار من وزير العدل بعد أخذ رأي مكتب المجلس لمدة ثلاث سنوات قضائية قابلة للتجديد مرة واحدة. يقوم بوظيفة مفوض الحكومة لدى المجلس التأديبي مفتش قضائي ينتدبه رئيس هيئة التفتيش القضائي. تطبق لدى المجلس التأديبي أحكام المواد 25 و 26 و 27 من نظام مجلس شورى الدولة.

⁶⁰نظام مجلس شورى الدولة، المادة 25.

⁶¹نظام مجلس شورى الدولة، المادة 26.

بالرغم من أنّ المعايير الدولية تنصّ على أنّ أي انتهاك للمعايير المحدّدة للسلوك القضائي أو أخلاقيات القضاء من شأنها أن تؤدي إلى إجراءات تأديبية أو غير ذلك من أشكال المسؤولية، من المهمّ أن توضع آليات المساءلة على نحو يضمن استقلال القضاء، بحيث لا تستخدم كوسيلة تعرقل عملية صنع القرار. ويوضّح المقرّر الخاص بالمعنى باستقلال القضاء والمحامين: "ولكي لا تستخدم آليات المساءلة كوسيلة للتدخل في استقلال القضاء ومهنة القانون، ينبغي أن تتبع إجراءات واضحة ومعايير موضوعية منصوصاً عليها في القانون ومعايير السلوك المهني المعمول بها".⁶² بالإضافة إلى ذلك، تؤكد المعايير الدولية أنّ أيّ ادعاء بسوء السلوك القضائي ينبغي أن يخضع لتحقيق مستقلّ، محايد، شامل، وعادل وأن يبيّن فيه في إجراءات عادلة أمام هيئة مختصة مستقلة وغير منحازة تحترم فيها حقوق القاضي في المحاكمة العادلة ومراعاة الأصول القانونية.⁶³ تذكر اللجنة الدولية للحقوقيين أيضاً أنّ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد ارتأت أنّه في الحالات التي "تفوّض فيها هيئة قضائية باتخاذ القرارات المتعلقة بفرض إجراءات تأديبية، فعليها أن تحترم مبدأ المساواة للناس لجميع الأشخاص أمام المحاكم والهيئات القضائية كما ورد في المادة الفقرة الأولى من المادة 14، ومبادئ الحياد والعدالة وتكافؤ وسائل الدفاع المفهومة ضمناً في هذه الضمانة".⁶⁴ وتوصي إجراءات التطبيق الفعّال لمبادئ بنغالور بما يلي:

يجب أن تسند صلاحية تأديب القضاة لسلطة أو هيئة قضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتألف من قضاة حاليين أو متقاعدين ويجوز أن تضمّ بين أعضائها من غير القضاة، شرط ألا يكونوا تابعين للهيئتين التشريعية أو التنفيذية.⁶⁵

تشوب النظام القانوني الذي يتحكّم بالمخالفات التأديبية والآليات المتبعة في نظام المحاكم الإدارية في لبنان بعض العيوب التي من شأنها أن تفوّض استقلال القضاء وضمانات مراعاة الأصول القانونية.

يجب أن تحدد الإجراءات التأديبية وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي.⁶⁶ ينبغي أن تكون معايير السلوك مفصّلة بما يكفي لضمان إمام القضاة بأنواع السلوك المحظورة ومنع التفسير التعسفي.

من المثير للقلق إذاً أن تحدّد الإجراءات التأديبية التي تنطبق على القضاة الإداريين بناءً على المقترضات الواردة في المادتين 12 (المتعلّقة باليمين) و22 (المتعلّقة بالإخلال بواجبات الوظيفة) من نظام مجلس شورى الدولة، مع العلم أنّ هذه المقترضات تستخدم مصطلحاتٍ مبهمّة وغير دقيقة من قبيل "الشرف"، و"الكرامة"، و"الأدب" و"الإخلال بواجبات الوظيفة". فإنّ هذه المصطلحات لا تسمح للقضاة بأن يعرفوا تمام المعرفة المسلكيات أو التصرفات المحدّدة التي ترتّب عليهم مسؤوليات قانونية.⁶⁷ وقد يؤدي ذلك إلى معاقبة القضاة بشكلٍ تعسفي ويطرح خطر اتخاذ إجراءات إستئنائية بحقهم كوسيلة للتأثير عليهم بشكلٍ غير مشروع. وبالتالي، يجب تعديل المادة 22 بشكلٍ خاص لضمان أن تحدّد أي جنح تأديبية (وكذلك أنواع العقوبات المتوافرة لكلّ جنحة، والمبادئ التي تحدّد العقوبات على أساسها في قضايا معينة) بما يكفي من الدقة والوضوح.

⁶²المقرّر الخاص للأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين، تقرير بشأن المساءلة القضائية، (2014)، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/26/32، الفقرة 78.

⁶³راجع على سبيل المثال، مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المواد 17 إلى 20؛ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرتان 19 و20. للمزيد من التفاصيل، راجع أيضاً اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13: المساءلة القضائية (2016)، ص. 33 إلى 81.

⁶⁴اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، دعوى بيرتيرير ضدّ النمسا، البلاغ رقم 2001/1015، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/81/D/1015/2001 (2004)، الفقرة 9.2. راجع أيضاً المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم الصادر عن الغرفة الكبرى، دعوى باكلا ضدّ هنغاريا، الطلب رقم 12/20261 (23 حزيران/يونيو 2016)؛ واللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13، ص. 62 حتى 69.

⁶⁵إجراءات التطبيق الفعّال لمبادئ بنغالور، الفقرة 15.4.

⁶⁶مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 19؛ إجراءات التطبيق الفعّال لمبادئ بنغالور، الفقرتان 15.1 و15.5. راجع أيضاً الميثاق الأعظم للقضاة الذي وضعه المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين، الفقرة 19.

⁶⁷بالمقارنة، تنصّ المادة 83 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/150 بشأن تنظيم القضاء العدلي على بعض الأمثلة غير الشاملة لما يمكن أن يعتبر بنوع خاص إخلالاً بواجبات الوظيفة من قبيل التخلف عن الجلسات، وتأخير البت بالدعوى، والتمييز بين المتقاضين وما إلى ذلك. ولكن حتى في هذه المادة، لا تعتبر المقترضات مفصّلة وشاملة بما يكفي لتوجيه القضاة ومساعدتهم على تجنّب الوقوع في سلوك يمكن أن يعاقبوا عليه. راجع في هذا السياق، اللجنة الدولية للحقوقيين، المساءلة القضائية في لبنان: المعايير الدولية المتعلقة بسلوك القضاة وتأديبهم، شباط/فبراير 2017، متوافرة عبر الرابط: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/03/Lebanon-Memo-re-accountability-Advocacy-Analysis-Brief-2017-ARA.pdf>

في ما يخص الإجراءات التأديبية، تعرب اللجنة الدولية للحقوقيين عن تخوّفها من الأمور التالية: (1) منح وزير العدل صلاحية القرار بشأن القضايا التي ينبغي إحالتها للتحقيق والمحاكمة، و(2) افتقار الإجراءات للضمانات الكافية من أجل تحقيق العدالة.

في ما يتعلّق بدور وزير العدل، تعرب اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها حيال خطر أو احتمال ممارسته لتأثير غير ملائم. في الواقع، إنّ وزير العدل هو الذي يطلب من رئيس المجلس التحقيق بشأن كلّ أمر يبدو له أنه يستدعي الملاحقة التأديبية. وترفع نتيجة هذا التحقيق إلى وزير العدل الذي يحيل العضو المشكو منه إلى مجلس التأديب إذا وجد في التحقيق ما يبرّر هذه الإحالة. إنّ إسناد هذه الصلاحية لوزير العدل يشكّل خطراً من أن تستخدم كأداة ضغط ضدّ القضاة الإداريين، أو أن ينظر إليها على أنها قد تشكّل منطقاً أداة ضغط ضدّهم. وعليه، ينبغي إلغاء دور وزير العدل في هذه الشؤون التأديبية حرصاً على تعزيز استقلال القضاء.

في ما يتعلّق بالضمانات غير الكافية لمبدأ عدالة المحاكمات، تقلق اللجنة الدولية للحقوقيين لأنّ القانون لا يضمن بالحدّ الكافي حق القاضي المشكو منه بالحصول على الوقت والتسهيلات الملائمة. ففيما ينصّ القانون على أن يعيّن الرئيس مقررّاً من بين أعضاء المجلس التأديبي يقوم بالتحقيقات اللازمة ويستمع إلى صاحب العلاقة وإلى الشاكي عند الاقتضاء ويتلقّى إفادات الشهود ويرفع تقريره بلا إبطاء إلى المجلس التأديبي، ويدعى صاحب العلاقة للاطلاع على الملف وعلى تقرير المقرر قبل الجلسة، ليس في القانون ما ينصّ صراحةً على أن يمنح القاضي الوقت الملائم لإعداد الدفاع. وينصّ القانون على أن تعقد الجلسة في أيّ وقت بعد اطلاع القاضي على ملفّه وأن يصدر المجلس قراره في اليوم ذاته أو يؤجله إلى اليوم التالي على الأكثر، وهو ما لا يضمن في حالات عدة للقاضي الوقت الكافي لإعداد الدفاع (وقد لا يترك للمجلس التأديبي الوقت الكافي لتقييم حجج المتهم بالشكل الملائم). ينبغي للقانون أن ينصّ تحديداً على منح القاضي المشكو منه الوقت الكافي لإعداد دفاعه وأن يمنح المجلس التأديبي الوقت المعقول لتقييم حجج القاضي بالكامل. كما ينبغي اعتماد بعض المرونة في الإجراءات بحيث يكون من الممكن تقدير المدة وتبريرها في ما يخصّ قضية معينة، بما يتوافق مع تعقيدها وخطورة نتائجها المحتملة. كما ينبغي أن ينصّ القانون صراحةً على أن يطلع القاضي على جميع المعلومات ذات الصلة الموجودة لدى المحقّقين والمجلس التأديبي. بما في ذلك أيّ أدلة تبرئيه، بغضّ النظر عما إذا كان المجلس ينوي استخدامها في مداولاته.

علاوةً على ذلك، لا يقبل قرار المجلس التأديبي أي طريق من طرق المراجعة، وهو أمر يتنافى مع الحق في أن تكون القرارات الصادرة بشأن الإجراءات التأديبية أو إجراءات الإيقاف أو العزل قابلة لإعادة النظر من جانب جهة مستقلة، كما هو منصوص عليه في المعايير الدولية.⁶⁸ ويزداد القلق عند الأخذ بعين الاعتبار أنّ المادة 27 من نظام مجلس شورى الدولة يدرج العقوبات المحتملة من دون تحديد الحالات التي تنطبق فيها كلّ منها أو من دون نصّ واضح يفيد أن على العقوبة أن تكون متناسبة مع سوء السلوك. تفيد المعايير الدولية في هذا السياق أن تبنى القرارات التأديبية الصادرة بحق القضاة على معايير السلوك القضائي وأن تكون هذه العقوبات متناسبة.⁶⁹

ختاماً، وفي ما يتعلّق بالعقوبات المتوافرة، يجب أن ينصّ القانون على ألا يجوز فصل القضاة من الخدمة "إلا لأسباب خطيرة تتعلّق بسوء السلوك أو عدم الكفاءة، ويكون ذلك وفقاً لإجراءات منصفة تكفل الموضوعية والحياد بموجب الدستور أو القانون."⁷⁰ ينبغي للقانون حماية القضاة من إمكانية العزل بسبب أخطاء ارتكبت بحسن نية، وبسبب الاختلاف مع تفسير معيّن للقانون تفضّله السلطة التنفيذية أو التشريعية أو أي هيئة غير قضائية.

على ضوء ما سبق ذكره، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات اللبنانية لتعديل نظام مجلس شورى الدولة من أجل التالي:

1. في ما يتعلّق باختيار وتعيين القضاة الإداريين:

⁶⁸ مبادئ الأمم المتحدة الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، المبدأ 20؛ واللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13 بشأن المسألة القضائية، حزيران/يونيو 2016 [اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13]، ص. 67-69، متوافر عبر الرابط:

<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/06/Universal-PG-13-Judicial-Accountability-Publications-Reports-Practitioners-Guide-2016-ENG.pdf>

⁶⁹ اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13، ص. 14-26.

⁷⁰ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 20. راجع أيضاً اللجنة الدولية للحقوقيين، دليل الممارسين رقم 13، ص. 22 إلى 27.

- أ. ضمان تمتع مكتب مجلس شورى الدولة بالصلاحيات الحصرية في ما يتعلق باختيار وتعيين القضاة الإداريين، وبالجوانب الأخرى المرتبطة بمسارهم المهني، ومن هذا المنطلق، يجب:
- تجريد وزير العدل من أي دور في اختيار وتعيين القضاة، بما في ذلك في ما يتعلق باقتراح أسماء القضاة الأصليين أو المتدربين؛
 - تجريد السلطة التنفيذية من صلاحياتها الحصرية في تعيين رئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة وإسناد هذه المهمة إلى مكتب مجلس شورى الدولة؛
 - ضمان عدم تسييس الصلاحيات الممنوحة للهيئة التنفيذية في تعيين القضاة بموجب مرسوم، أو استغلالها لتقويض استقلال القضاء، والحرص على عدم حدوث أي تأجيل غير مبرر؛
- ب. وضع معايير واضحة وموضوعية تتسق مع المعايير الدولية على كافة المستويات المتعلقة بعملية اختيار وتعيين القضاة، على أن تشمل هذه المعايير المؤهلات والتدريب القانوني، والخبرة، والمهارات، والنزاهة بين جملة معايير أخرى؛
- ج. الحرص على اختيار القضاة من دون تمييز سواء مباشر أو غير مباشر لأسباب محظورة، وتضمن القانون حظراً شاملاً للتمييز يغطي على الأقل الأسباب كافة الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛
- د. بالرغم من أن هذه التعيينات ينبغي أن تعكس تنوع المجتمع اللبناني ككل، بما في ذلك مختلف طوائفه، إلا أنها يجب أن تبنى أيضاً على معايير مفصلة وموضوعية تشمل المهارات، والمعرفة، والخبرة، والنزاهة بين جملة معايير أخرى؛
- هـ. يجب اتخاذ الإجراءات والضمانات الفعالة للتحقق من أن الإجراءات ذات الصلة تمنح المرأة وصولاً فعالاً ومتساوياً للتعيين في مناصب القضاة الإداريين، والعمل من أجل التمثيل المتساوي بين الجنسين في تشكيلة مكتب مجلس الشورى في الممارسة.
2. في ما يتعلق بعدم جواز العزل والأمن الوظيفي:
- أ. تعديل نظام مجلس شورى الدولة لضمان أن أي عمليات نقل أو تعيين أو انتداب للقضاة لا تخل باستقلالهم، بما في ذلك من خلال ما يلي:
- ضمان صدور قرارات النقل أو التعيين أو الانتداب عن مكتب مجلس شورى الدولة مع الحصول على موافقة القاضي التي لا يجوز أن تحجب لسبب غير معقول؛
 - تجنب انتداب القضاة كمكافأة لهم، بما في ذلك من خلال اعتماد معايير واضحة وموضوعية لانتداب القضاة، تشمل النزاهة، والاستقلالية، والكفاءة المهنية، والخبرة، والإنسانية والالتزام بتعزيز سيادة القانون؛
 - ضمان تعريف واضح في القانون لشروط نقل القضاة وتعيينهم وانتدابهم وأن تضمن العملية ككل استقلالهم كقضاة أفراد.
2. في ما يتعلق بالإجراءات التأديبية:
- أ. ضمان إدراج القانون تعريفات دقيقة وواضحة للمسلوكات التي يعاقب عليها القاضي، وتحقيقاً لذلك يجب:
- ضمان التعريف بالجنح التأديبية بدقة ووضوح في القانون حتى يعلم القضاة من اللغة المستخدمة في المقتضيات القانونية ذات الصلة ما الأفعال المعينة أو الامتناع عن أي أفعال من شأنه أن يؤدي إلى فرض إجراءات تأديبية بحقهم؛
 - ضمان ألا يكون نطاق أسباب الإجراءات التأديبية شاملاً بحيث يسمح بالتدخل غير المشروع باستقلال القضاة؛
 - ضمان إجراءات تأديبية واضحة وملامنة تتناسب مع طبيعة الجرم المرتكب وخطورته؛
 - تحديد أن توقيف القاضي عن العمل أو عزله من منصبه ليس سوى عقوبة تفرض على أي سلوك يجعل القاضي غير صالح لأداء مهامه؛
- ب. اعتماد إجراءات تأديبية لا تقوض استقلال القضاء وحياده، ولهذه الغاية، إلغاء صلاحيات وزارة العدل في ما يتعلق بالإجراء التأديبي، بما في ذلك صلاحية صنع القرار للمباشرة بالتحقيقات وإحالة القضايا إلى المجلس التأديبي؛
- ج. اعتماد إجراءات تأديبية ضد القضاة تضمن لهم حقوقهم في محاكمة عادلة أمام هيئة مستقلة وغير منحازة وتكفل ضمانات مراعاة الأصول القانونية، والحق في مراجعة القرارات والعقوبات من قبل هيئة قضائية مستقلة وحيادية، بما يتسق مع المعايير الدولية بما في ذلك من خلال ما يلي:

- ضمان احترام حق القاضي في الحصول على الوقت والتسهيلات الملزمة إعداد الدفاع، بما في ذلك من خلال تقديم كافة المعلومات ذات الصلة المرتبطة بالقضية، بما فيها المعلومات التبريرية وإعطاء المجلس المخول اتخاذ القرار التأديبي الوقت المعقول لدراسة حجج الدفاع قبل إصدار القرار؛
- ضمان حق القاضي في الطعن بأي قرار أو عقوبة تأديبية صادرة بحقه أمام هيئة قضائية مستقلة.

ثالثاً. الحق في محاكمة عادلة أمام هيئة قضائية مستقلة ومحايدة في الدعاوى الإدارية

تلاحظ اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ الإجراءات التي تتبعها المحاكم الإدارية في لبنان لا تضمن الاحترام اللازم للحق في محاكمة عادلة والحق في الانتصاف الفعال. وتنشأ مسائل معينة في ما يتعلق بالحق في محاكمة عادلة أمام هيئة محايدة، والحق في جلسة استماع شفوية، واستئناف القرارات الإدارية الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى، والتطبيق الفعال للأحكام.

1. الحق في محاكمة محايدة

يقصد بالحياد الموضوعية التي يتسم بها القضاة عند تقييم أساس وقائع وحجج الدعوى التي ينظر فيها. كما سبق وذكر أعلاه، في الحالات التي لا يتمتع فيها القاضي بالاستقلال الكافي نتيجة عوامل من شأنها التأثير على مساره المهني، من قبيل التعيين والثبات الوظيفي أو التأديب، من غير المرجح أن يتوصل إلى قرار محايد في الحالات التي تكون فيها الدولة طرفاً في الدعوى. في الواقع، حتى في الحالات التي يبدي فيها القاضي حياداً، إنّ غياب هذه الضمانات حيال استقلاليته يمكن أن تشكل مصدر قلق معقول من جانب الطرف الخاسر بأن يكون القاضي منحازاً. ولكن، من شأن عوامل أخرى، غير مرتبطة بالمسار المهني للقضاة، أن تسهم أيضاً في تقويض حياد القاضي، ولو بالتصوّر وليس بالفعل.

تلاحظ اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ الإجراءات الإدارية عن طريق مجلس شوري الدولة في لبنان، بجانبين اثنين من جوانبها، تعتبر مقلقة للاحية التزام القضاة الإداريين بالحياد سواء بالتصوّر أو بالفعل في قضايا معينة. أما هذان الجانبان فهما: الدور المزدوج لمجلس شوري الدولة كهيئة استشارية وهيئة تحكيم، ودور "المقرّر" المكلف بالتحقيقات أثناء الدعاوى الإدارية.

أ. القضاة الإداريون كمستشارين وقضاة

يؤدّي مجلس شوري الدولة دوراً استشارياً وقضائياً في آن. من جهة أولى، يعطي رأيه في بعض القرارات الإدارية للهيئة التنفيذية⁷¹ ومن جهة أخرى، يفصل في النزاعات الإدارية بين الدولة، والأشخاص القانونيين من القانون العام، والأفراد.⁷²

وفقاً للمادة 59 من نظام مجلس شوري الدولة، لوزير العدل أن يطلب إلى رئيس مجلس شوري الدولة تعيين أحد أعضاء المجلس لمساعدة الإدارات في إعداد أحد المشاريع المنصوص عليها في المادتين 56 و57 من نظام مجلس شوري الدولة. وهي تشمل مشاريع المراسيم الاشتراعية، ومشاريع الأنظمة، والاتفاقيات الدولية، وغير ذلك من المسائل القانونية المهمة بالنسبة إلى مجلس الوزراء.

⁷¹ نظام مجلس شوري الدولة، المادتان 56-57.
⁷² نظام مجلس شوري الدولة، المادة 2. من حيث الاختصاص، يختصّ مجلس شوري الدولة (والمحاكم الإدارية) في القضايا الإدارية. علم مجلس شورى الدولة أن يبتطال أعمالاً إدارية المشوبة بتعصباً من العيوب المذكورة أدناه :

- 1- إذا كانت صادرة عن سلطة غير صالحة؛
 - 2- إذا اتخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة؛
 - 3- إذا اتخذت خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكمة؛
 - 4- إذا اتخذت لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذها (المادة 108).
- بالإضافة إلى ذلك، ينظر المجلس في الاعتراضات على صحة انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية من قبل كل ناخب في المنطقة ذات العلاقة، وكل من قدم ترشيحه فيها بصورة قانونية، ومن قبل وزير الداخلية (المادة 109). كما إنّ الهيئة المختصة بالنظر في القضايا التأديبية ضد المسؤولين العموميين (المادة 110).

يطرح هذا الدور الاستشاري أو التشاركي صعوبات في الحالات التي يمكن أن يدعى فيها مجلس شورى الدولة لأداء دور قضائي في مسألة ذات صلة يجب أن يكفل فيها استقلاله وحياده. على غرار الهيئات القضائية الأخرى، يجب أن تتسم المحاكم الإدارية بالاستقلال والحياد، ويجب أن ينظر إليها على هذا النحو. وكانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد أعدت اجتهاداً في هذا السياق نتيجة الدور المزدوج الذي تؤديه مجالس الدولة عموماً كجهات لها دور استشاري في مجال السياسات تسدي آراءها للحكومات ولها دورها كقاضٍ يفصل في شرعية الأعمال الإدارية للحكومات. في دعوى تتعلق باللوكسمبورغ، حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن "أربعة من أصل خمسة أعضاء [من اللجنة القضائية] اضطروا للبت في شرعية أحد الأنظمة التي سبق لهم أن قاموا بدراستها بصفة استشارية" وهو أمر قد شكّل أساساً شرعياً للمشتكي بيزر خوفه من عدم اتسام أعضاء اللجنة القضائية لمجلس الدولة بالحياد. وورد في حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان: "هذا الشك نفسه، مهما كان تبريره دقيقاً، يعتبر كافياً ليفسد حياد الهيئة القضائية المعنية [...]".⁷³

ولم يأت نظام مجلس شورى الدولة في أيّ من مواده على ذكر أنّ القاضي الذي كلف بتقديم الاستشارة للحكومة لا يمكنه بالتالي الفصل في دعوى ترتبط بالقرار، أو النظام أو القانون أو العمل الذي سبق أن قام بدراسته. وبالتالي، حرصاً على حياد القضاة الإداريين، فعلياً ومن الناحية المتصورة، في جميع الدعاوى، توصي اللجنة الدولية للحقوقيين باعتماد مقتضى بنصّ بصراحة على امتناع القاضي الذي يقدم الاستشارات للحكومة بشأن مشروع قانون أو نظام أو قرار أو أيّ عمل آخر من أعمال الإدارة العامة من القيام بدور القاضي الذي يبت في الإجراءات المتصلة بهذا العمل موضوع الاستشارة.

ب. المقرّر في الإجراءات الإدارية في دور القاضي الذي يبت في الدعوى

في بعض الحالات، يكون "المقرّر"، وهو القاضي الإداري المكلف بقيادة التحقيقات أثناء الدعاوى الإدارية، أحد المكلفين أيضاً في الفصل في القضية التي سبق له التحقيق فيها، ويعدّ ذلك جانباً آخر مثيراً للقلق.

بعد المباشرة بالإجراءات الإدارية،⁷⁴ يعيّن رئيس الغرفة التي تتولى النظر في الدعوى "مقرّراً" يحيل إليه الملف.⁷⁵

يقوم المقرّر بالتحقيق في المراجعة ويجري التحقيقات التي يرى منشأها جلاء القضية.⁷⁶ للمقرّر أن يتخذ إما عفواً وإما بناء على طلب الخصوم التدابير التي يراها لازمة للتحقيق كتعيين الخبراء وسماع الشهود بعد اليمين واستجواب الأفراد، وما إليها وله أن يطلب من الإدارات العامة تقديم التقارير والمطالعات والسجلات وأن يستدعي الموظفين المختصين لاستيضاحهم عن النواحي الفنية والمادية.⁷⁷ يمنح المقرّر إذاً مجموعة واسعة من الصلاحيات لتحديد الوقائع، من دون قيود تقريباً، في ما عدا حرصه على أن تكون جميعاً أعمال التحقيق مجردة.⁷⁸

يشتمل تقرير المقرّر على ملخص القضية والوقائع والنقاط القانونية التي يجب حلّها وعلى رأي المقرّر. يدعى الخصوم للاطلاع على التقرير ولهم أن يقدموا ملاحظاتهم الخطية بشأنه.⁷⁹ في النهاية، تنتظر في كل دعوى هيئة مؤلفة من رئيس وعضوين أحدهما المقرّر وتتذكر الهيئة سراً وتتخذ قرارها بالإجماع أو بالأكثرية ويفهم القرار في جلسة علنية يبلغ موعدها إلى الخصوم، وذلك خلال مهلة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن التقرير والمطالعة.⁸⁰

⁷³ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى بروكولا ضدّ اللوكسمبورغ، الطلب رقم 89/14570، 28 أيلول/سبتمبر 1995، الفقرتان 44-45.

⁷⁴ راجع المادة 67 وما يليها من نظام مجلس شورى الدولة.

⁷⁵ نظام مجلس شورى الدولة، المادتان 78-79. يجوز لرئيس الغرفة أن يقوم بوظيفة المقرّر.

⁷⁶ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 79.

⁷⁷ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 85.

⁷⁸ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 84.

⁷⁹ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 88.

⁸⁰ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 89.

بالرغم من أنه يمكن استئناف القرارات التي يتخذها المقرر إلى الخصوم لدى الغرفة، إلا أنه لا تكون معلّلة، كما أنّ المقرر يشترك في الحكم بما أنه أحد أعضاء الغرفة.⁸¹ يطرح هذا الأمر مخاوف جدية حيال حياد الغرفة التي تفصل في استئناف القرارات التي يتخذها المقرر.

وتطرح المشكلة نفسها أيضاً على مستوى الحكم النهائي الصادر عن الغرفة حيث يشكل المقرر أيضاً جزءاً من الغرفة التي تفصل في الدعوى التي تولّى التحقيق فيها بنفسه. ففي غرفة تتألف من ثلاثة أعضاء، يكون لرأي المقرر الذي يجوز له أيضاً أن يكون رئيس الغرفة، وزن كبير. وترى اللجنة الدولية للحقوق في هذا السياق أنّ من شأن ذلك أن يثير الشكوك حيال حياد المحكمة، بالواقع والتصور. وكانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد أكدت أن مشاركة قاضي التحقيق في المحاكمة بإحدى القضايا التي قاد تحقيقات بشأنها تشكل أساساً لنقص متصور في الحياد (ما تسميه المحكمة الأوروبية بالـ "حياد الموضوعي")، بغض النظر عن واقع عدم توافر أي سبب للشك في الحياد الفعلي لقاضي التحقيق (ما تسميه المحكمة بالـ "حياد الذاتي").⁸²

وعليه، يجب أن يتكوّن فريق القضاة في الغرفة التي تستمع للدعوى من قضاة لم يكن لهم أي دور سابق في التحقيق. وتوصي اللجنة الدولية للحقوق بالسلطات اللبنانية بتعديل أحكام نظام مجلس شوري الدولة بحيث لا تجيز للمقرر-القاضي في دعوى معينة المشاركة في الفصل فيها في ما يتعلّق باستئناف القرارات التي يتخذها المقرر (المادة 89) والحكم النهائي (المادة 86).

2. الحق في جلسة علنية وشفهية

في إطار الدعاوى الإدارية اللبنانية، لا تتضمن التشريعات أي مواد تتعلّق بشفهية المحاكمات. وينطبق ذلك على مجلس شوري الدولة، وعلى المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى بعد تأسيسها (وينصّ نظام مجلس شوري الدولة صراحةً على أن تطبق في المحاكم الإدارية أصول المحاكمة لدى مجلس شوري الدولة).⁸³ تقدّم حجج الخصوم بشكل مجموعة من الحجج المكتوبة التي تقدّم كمراجعة أو ردود على مراجعات الخصوم.

وعلى وجه التحديد، فإن مهلة المراجعة شهران بدءاً من تاريخ نشر التقرير المطعون فيه أو من تاريخ التبليغ. أما مهلة الجواب على المراجعة فأربعة أشهر في حين يكون أمام المستدعي مدة شهرين إضافيين للاعتراض. وبعد انتهاء التحقيقات، يضع الفرقاء ملاحظاتهم بشأن التقرير والمطالبة. ثم يتخذ المجلس قراره بعد التذاكر سرّاً في مهلة ثلاثة أشهر متتالية. انتهاء المهلة المعطاة للفرقاء لوضع ملاحظاتهم بشأن التقرير والمطالبة. ويفهم القرار في جلسة علنية.⁸⁴

كما سبق وتمّ شرحه آنفاً، تشكّل الإجراءات أمام المحاكم الإدارية بما فيها مجلس شوري الدولة "دعوى مدنية" بالمعنى الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.⁸⁵ وكانت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان قد أكدت على ما يلي: "يجب أن تتم جميع المحاكمات المتعلقة بمسائل جنائية أو بدعوى مدنية من حيث المبدأ بطريقة شفوية وعلنية" رغم أنّ "شرط عقد الجلسة العلنية [لا ينطبق] بالضرورة على جميع دعاوى الاستئناف التي يمكن أن تتم كتابة، ولا على القرارات السابقة للمحاكمة التي يتخذها المدعون العامون والسلطات العامة الأخرى".⁸⁶

وكانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد أكدت على أنه، في الإجراءات أمام محكمة من الدرجة الأولى، يستلزم الحق في "مرافعة علنية" المنصوص عليه في المادة 6 (1) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان

⁸¹نظام مجلس شوري الدولة، المادة 86.

⁸²المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى دي كابر ضد بلجيكا، الطلب رقم 80/9186، 26 تشرين الأول/أكتوبر 1984، الفقرات 24 إلى 30. راجع أيضاً دعوى غراندي ستيغنز ضد إيطاليا، الطلب رقم 10/18640، 4 آذار/مارس 2014، الفقرات 124 إلى 161 وهي دعوى تطرح مخاوف مشابهة في ما يتعلّق بالمحاكم الإدارية. في حالة مجلس شوري الدولة اللبناني، وخلافاً لدعوى غراندي ستيغنز ضد إيطاليا، لا يجوز الطعن بالقرار المشكوك فيه لمجلس شوري الدولة أمام محكمة مستقلة ومحايدة، لذلك فمن الواضح أنّ اجتماع الوظائف المتعلقة بالتحقيق والفصل في القضايا في مجلس شوري الدولة لا تتسق مع الحق في محكمة محايدة.

⁸³نظام مجلس شوري الدولة، المادة 67.

⁸⁴نظام مجلس شوري الدولة، المادة 89.

⁸⁵اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 16.

⁸⁶اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 28.

"مرافعة شفوية"،⁸⁷ ما لم تطرأ ظروف استثنائية تبرّر استبعاد هذه الجلسة.⁸⁸ وفقاً لمجلس أوروبا، يجب أن تقام الدعوى أثناء المراجعة القضائية للأعمال الإدارية بشكل علني، إلا في الظروف الاستثنائية.⁸⁹ أما هذه الظروف الاستثنائية فتتعلق بشكل أساسي بطبيعة المسائل التي ستتخذ المحكمة قراراً بشأنها.⁹⁰

كما أشير إليه آنفاً، يمثل مجلس شورى الدولة الهيئة القضائية الوحيدة المخوّلة البت في القضايا الإدارية في لبنان حالياً. يؤدي مجلس شورى الدولة في معظم الحالات دور المحكمة من الدرجة الأولى والأخيرة في الدعاوى الإدارية (راجع القسم أدناه بشأن استئناف المراجعة القضائية للقرار الإداري). يقوم مجلس شورى الدولة، من خلال تقرير المقرر والملاحظات الخطية للفرقاء بدراسة الوقائع والمسائل القانونية المتعلقة بالقضايا المرفوعة أمامه.

يتضمن الحق في الجلسة العلنية الحق في مرافعة شفوية على الأقل أمام واحدة من المراحل التي تستلزمها إجراءات الدعوى.⁹¹ علاوة على ذلك، إنّ واقع إجراء الدعاوى المدنية سراً وفقاً لمبدأ عام ومطلق، كما هي الحال في لبنان، من دون أن يتمكن المتقاضون من المطالبة بجلسة علنية على أساس أنّ قضيتهم لها طبيعة خاصة، هو أمر لا ينسجم بالمبدأ مع الحق في جلسة علنية.⁹²

تشمل أنواع الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تبرّر إجراء الدعاوى من دون جلسات شفوية القضايا التي تخلو من المسائل المرتبطة بالمصادقية المشكوك فيها أو الوقائع المتنازع عليها ممّا قد يدعو إلى عقد جلسات للفصل فيها، وتقوم المحكمة عادةً بالبت في هذه الدعاوى بشكل عادل ومنطقي على أساس ملاحظات الخصوم وغير ذلك من المواد الخطية.⁹³ كما تشمل الظروف الاستثنائية أيضاً الدعاوى التي تطرح مسائل قانونية ذات طبيعة محدودة، كتلك التي يؤدي فيها مجلس شورى الدولة دور هيئة تمييزية.⁹⁴ في حال تسنى للمستدعي تقديم الدعوى شفهيّاً في جلسة استماع علنية في المحكمة الابتدائية، لا ينطبق شرط عقد الجلسة العلنية بالضرورة على جميع دعاوى الاستئناف التي يمكن أن تتم كتابةً.⁹⁵ من جهة أخرى، الجلسات الشفوية ضرورية في الحالات التي يمتدّ فيها اختصاص المحاكم إلى المسائل القانونية والأسئلة الواقعية،⁹⁶ أو في الحالات التي يتعيّن فيها على المحكمة تقييم ما إذا كانت السلطات قد أثبتت الوقائع بالشكل الصحيح،⁹⁷ أو في الظروف التي تتطلب من المحكمة تكوين انطباع عن المستدعين لمنحهم الحق في شرح حالتهم الشخصية.⁹⁸

ترى اللجنة الدولية للحقوقيين إذاً أنه ينبغي تعديل القانون بحيث ينصّ، بالحد الأدنى، إلى حين بدء العمل بالمحاكم الإدارية من الدرجة الأولى، على قدرة الخصوم على المطالبة بجلسة استماع علنية أمام مجلس شورى الدولة، والحق في الحصول على هذه الجلسة ما لم تطرأ ظروف استثنائية تحول دون ذلك. كما يجب إدراج الأسباب المحتملة لرفض هذه الجلسة بوضوح ويجب أن ترتبط بالاعتبارات المنصوص عليها في الفقرات أعلاه، بمعنى

⁸⁷ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى فريدين ضد السويد (رقم 2)، الطلب رقم 91/18928، 23 شباط/فبراير 1994، الفقرتان 21-22؛ دعوى جاكوبسون ضد السويد (رقم 2)، الطلب رقم 993/792/1997/8، 19 شباط/فبراير 1998، الفقرة 46.

⁸⁸ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى هيسي أنغر وهانغر ضد ألمانيا، الطلب رقم 99/45835، 17 أيار/مايو 2001.

⁸⁹ مجلس أوروبا، التوصية رقم 20(2004) Rec الصادرة عن لجنة وزراء الدول الأعضاء بشأن المراجعة القضائية للأعمال الإدارية، 15 كانون الأول/ديسمبر 2004 [التوصية الوزارية رقم 20(2004) CoM Rec]، المادة ب (4) (و).

⁹⁰ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى ميلر ضد السويد، الطلب رقم 00/55853، 8 شباط/فبراير 2005، الفقرة 29.

⁹¹ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 28؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى فيشر ضد النمسا، الطلب رقم 90/16922، 26 نيسان/أبريل 1995، الفقرة 44؛ دعوى سالومونسون ضد السويد، الطلب رقم 97/38978، 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2002، الفقرة 36.

⁹² المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى مارتيني ضد فرنسا، الطلب رقم 00/58675، 12 نيسان/أبريل 2006، الفقرة 42.

⁹³ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى دوري ضد السويد، الطلب رقم 95/28394، 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2002، الفقرة 37؛ دعوى ساكوشيا ضد النمسا، الطلب رقم 01/69917، 18 كانون الأول/ديسمبر 2008، الفقرة 73.

⁹⁴ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى آلان جاكوبسون ضد السويد (رقم 2)، الطلب رقم 993/792/1997/8، 19 شباط/فبراير 1998، الفقرة 49؛ دعوى فالوفا، سليزك وسليزك ضد سلوفاكيا، الطلب رقم 98/44925، 1 حزيران/يونيو 2004، الفقرات 65-68.

⁹⁵ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 32، الفقرة 28؛ دعوى ر. م. ضد فنلندا، البلاغ رقم 1998/301، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/35/D/301/1988 (1989)، الفقرة 6.4.

⁹⁶ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى فيشر ضد النمسا، الطلب رقم 90/16922، 26 نيسان/أبريل 1995، الفقرة 44.

⁹⁷ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى مالهوس ضد الجمهورية التشيكية، الطلب رقم 96/33071، 12 تموز/يوليو 2001، الفقرة 60.

⁹⁸ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى أندرسون ضد السويد، الطلب رقم 04/17202، 7 كانون الأول/ديسمبر 2010، الفقرة 5.7.

عدم وجود مسائل مرتبطة بمصادقية مشكوك فيها أو وقائع متنازع عليها. كما يجب أن ينص القانون على أنه، متى بدأ العمل بالمحاكم الإدارية من الدرجة الأولى، يحق للخصوم بجلسة شفوية في المحاكم الإدارية الابتدائية في جميع القضايا، إلا في ظروف استثنائية. (لا يمكن الأخذ في الاعتبار العودة إلى الإجراء الخطي حصراً أو بشكل أساسي أمام مجلس شوري الدولة إلا عندما يبدأ العمل بالمحاكم الإدارية من الدرجة الأولى وتبدأ عموماً بقيادة الجلسات العلنية والشفوية).

3. مجلس شوري الدولة كمرجع استئنافي

وفقاً للمادة 60 من نظام مجلس شوري الدولة، المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى هي المحاكم التي تفصل عادةً في القضايا الإدارية، في حين يعتبر مجلس شوري الدولة:

- هو المرجع الاستئنافي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية؛
- وهو المرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين لها القانون محكمة خاصة⁹⁹؛
- وهو محكمة الدرجة الأولى والأخيرة لبعض القضايا.

تعدّ المادة 61 القضايا التي تختص المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى بالنظر فيها. وهي تشمل من بين جملة قضايا: طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة أو الأضرار الناتجة عن سير العمل الإداري في المجلس النيابي؛ القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتأمين سير المصالح العامة؛ قضايا الموظفين والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي؛ والقضايا المتعلقة بأشغال الأملاك العامة.

ولكن، على اعتبار أنّ المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى لم تنشأ بعد ولم يجر العمل بها في لبنان، فإنّ مجلس شوري الدولة يمثل هيئة القضاء الإداري الوحيدة التي تختص في البتّ بكلّ هذه القضايا. وبالتالي، فهو يعمل كالمحكمة الأولى والأخيرة في طلبات الإبطال للمراسيم التطبيقية والفردية والأعمال التنظيمية (بسبب تجاوز حد السلطة)، وانتخابات المجالس الإدارية، والضرائب، طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية.

على حدّ ما أوصى به مجلس أوروبا، "يكون قرار الهيئة القضائية التي تختص في مراجعة العمل الإداري، أقلّه في القضايا الهامة، قابلاً للاستئناف أمام هيئة قضائية أعلى درجة ما لم تتمّ إحالة القضية مباشرة إلى محكمة أعلى درجة بما يتفق مع التشريع الوطني."¹⁰⁰ وبدورها تؤكد اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في المبادئ والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا أن "العناصر الجوهرية للمحاكمة العادلة" تشمل "الحق في الاستئناف أمام هيئة قضائية أعلى درجة" (المبدأ 2 (10)).

تدعيماً لضمانات مراعاة الأصول القانونية في إطار نظام المحاكم الإدارية، وتعزيزاً لسيادة القانون، توصي اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات اللبنانية بالعمل بشكل طارئ على إنشاء المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى. فمن شأن ذلك أن يعزّز من قدرة النظام على مراجعة الأعمال الإدارية من جهة كما يسمح لمجلس شوري الدولة بشغل دوره كمرجع استئنافي وهو الدور الذي صمّم لأجله، لا سيما في القضايا الهامة التي من شأنها أن تؤثر على حقوق الإنسان أو مصالح الأفراد.

4. تنفيذ أحكام مجلس شوري الدولة

وفقاً للمعلومات المتوافرة للجنة الدولية للحقوقيين، وبالرغم من أنّ الإدارة في لبنان بالمبدأ ملزمة في تنفيذ القرارات التي يصدرها مجلس شوري الدولة، إلا أنّ هذه القرارات غالباً ما لا توضع في التنفيذ. فقد تبين للشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، على سبيل المثال، ما يلي:

يصطدم تنفيذ القرارات القضائية الصادرة عن المحاكم اللبنانية بعدة عقبات. تهمس هذه المشكلة بالأخص قرارات مجلس شوري الدولة التي تبقى في الغالب دون تنفيذ، رغم أنه من واجب الإدارة تنفيذ قرارات

⁹⁹راجع أيضاً نظام مجلس شوري الدولة، المادتان 114 و117. على سبيل المثال، يختص مجلس شوري الدولة في النظر في الدعاوى الاستئنافية لقرارات ديوان المحاسبة، راجع المرسوم الاشتراعي رقم 82 الصادر في 16 أيلول/سبتمبر 1983 (مع التعديلات التي أجريت في 1985 و1992)، المادة 79، متوافر عبر الرابط: <http://www.coa.gov.lb/subject.php?id=5>.

¹⁰⁰توصية وزراء مجلس أوروبا رقم 20(2004)Rec، المادة 4 (1).

القضاء الإداري. وقد أصدر مجلس النواب في تموز/يوليو ٢٠٠٣ توصية إلى الحكومة بوجوب احترام الأحكام القضائية وتنفيذها دون أي تأخير، إنما بقيت هذه التوصية ليومنا هذا بدون أي نتيجة.¹⁰¹

ويحدث ذلك رغم وجود مقتضيات قانونية عدة تنصّ على أنّ قرارات مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وتمنح مجلس شورى الدولة صلاحية فرض إجراءات قهرية وعقوبات بالإضافة إلى صلاحيته في إبطال الأعمال الإدارية. في الواقع، ينصّ نظام مجلس الشورى صراحةً على أنّ أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة، وعلى السلطات الادارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها هذه الأحكام.¹⁰² وفقاً للمادة 123، تؤمن دائرة التنفيذ المختصة وفق القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية¹⁰³، تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية بحق الأفراد.¹⁰⁴ يبيّن رئيس دائرة "التنفيذ" في أساس مشاكل التنفيذ المتعلقة بالإجراءات، وتفصل في أساس سائر المشاكل المحكمة الإدارية التي أصدرت القرار الجاري تنفيذه.¹⁰⁵

بالإضافة إلى ذلك، يجوز للمحاكم، حتى من تلقاء نفسها، أن تقضي بالغرامة الإكراهية لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عنها. وتعتبر الغرامة الإكراهية متميزة عن بدل التعويض.¹⁰⁶ فضلاً عن ذلك، كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعيق أو يؤخر تنفيذ القرار القضائي المذكور في الفقرة السابقة يغرم أمام ديوان المحاسبة بما لا يقلّ عن راتب ثلاثة أشهر ولا يزيد عن راتب ستة أشهر.¹⁰⁷

بنبغي للبنان، تبعاً لالتزاماته بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أن يكفل، بالإضافة إلى الحماية الفعالة للحقوق المشمولة بالعهد، أن تتوفر للأفراد أيضاً سبل انتصاف ميسرة وفعالة من أجل إعمال تلك الحقوق.¹⁰⁸ تنصّ المادة 2 (3) على أن تكفل الدول "قيام السلطات المختصة بإنفاذ" الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين، بما في ذلك سبل الانتصاف القضائية. تؤكد اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، في المبادئ والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في محاكمة عادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا أنّ "الحكم الصادر بإنصاف الضحايا يجب أن ينفذ من قبل السلطات المختصة" وأنّ "أي هيئة يصدر بحقها أمر قضائي أو غيره يجب أن تلتزم التزاماً تاماً بهذا الأمر أو الحكم" (المبدأ ج (ج) (3) و(4)). من جهتها، أعلنت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنّ الحق في محاكمة عادلة "يكون وهمياً إذا سمح النظام القانوني المحلي في الدولة بعدم تنفيذ القرار القضائي الملزم بما يسيء إلى أحد الأطراف [...] إنّ تنفيذ الحكم الصادر عن أي محكمة يجب أن يعتبر جزءاً لا يتجزأ من المحاكمة، لأغراض المادة 6."¹⁰⁹

ويعدّ الأمر على قدر كبير من الأهمية في الإجراءات الإدارية حيث يسعى المستدعي إلى إلغاء القرار الإداري وإبطال تأثيراته السلبية على مصالحه وفي أغلب الأحيان على حقوقه. إنّ الالتزام باحترام وتنفيذ الأحكام النهائية في مثل هذه الظروف يقع على الدولة، ويسري بغض النظر عما إذا كانت المحاكم أو الهيئات الأخرى هي المسؤولة عن التنفيذ. ولا يعدّ غياب الأموال أو الموارد سبباً كافياً ليمنع الدولة عن تنفيذ الحكم.¹¹⁰

¹⁰¹ الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، *استقلال النظام القضائي في لبنان وحياده*، 2010، ص. 47.

¹⁰² نظام مجلس شورى الدولة، المادة 93.

¹⁰³ قانون أصول المحاكمات المدنية، المادة 564 وما يليها.

¹⁰⁴ وفقاً للمادة 569 من قانون أصول المحاكمات المدنية، يجوز للمحاكم التي تصدر الأحكام أن تقضي بغرامة إكراهية عند عدم التنفيذ الجزئي أو الكلي.

¹⁰⁵ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 125.

¹⁰⁶ قانون أصول المحاكمات المدنية، المادة 569.

¹⁰⁷ نظام مجلس شورى الدولة، المادة 93.

¹⁰⁸ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31: طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، وثيقة الأمم المتحدة رقم 1326/Rev.1/CCPR/C/21/Add.1 (2004)، الفقرة 15.

¹⁰⁹ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *دعوى هورنيسي ضد اليونان*، الطلب رقم 91/18357، 19 آذار/مارس 1997، الفقرتان 40-41.

¹¹⁰ مجلس أوروبا، التوصية رقم 16(2003)Rec الصادرة عن لجنة وزراء الدول الأعضاء بشأن تنفيذ القرارات الإدارية والقضائية في مجال القانون الإداري [التوصية 16(2003)Rec]، المادة 2 (2).

والأهم أنّ التنفيذ الفعال للحكم يستلزم تطبيق قرار قضائي نهائي وملزم ضمن مهلة زمنية معقولة.¹¹¹ ويعدّ عدم التحرك من جانب سلطات التنفيذ أو التأخير المفرط في تنفيذ قرارات المحكمة بمثابة انتهاك للحق في محاكمة عادلة والحق في انتصاف فعال.¹¹²

في القضايا الإدارية، قد تنشأ بعض المشاكل عند إصدار إحدى الهيئات القضائية لقرار لا يصبّ في مصلحة الإدارة العامة. إلا أنّه ينبغي تمكين المحاكم الإدارية بحيث تحوّل اتخاذ القرار بشأن انتصاف فعال وتضمن تنفيذ القرارات الصادرة عنها. وفقاً لتوصية مجلس أوروبا رقم 16(2003) Rec بشأن تنفيذ القرارات الإدارية والقضائية في مجال القانون الإداري، في حالات تنفيذ القرارات المتعلقة بالسلطات الإدارية:

- أ. تكفل الدول الأعضاء بتنفيذ السلطات الإدارية للقرارات القضائية ضمن مهلة زمنية معقولة. وينبغي اتخاذ الإجراءات الضرورية كافة بما يتفق مع القانون لضمان التنفيذ الكامل لهذه القرارات.
- ب. في حال عدم تنفيذ السلطة الإدارية لقرار قضائي، يجب توفير إجراء ملائم لضمان تنفيذ القرار، لا سيما من خلال أمر قضائي أو غرامة إكراهية.
- ج. تكفل الدول الأعضاء مساءلة السلطات الإدارية في حال رفضت أو أهملت تنفيذ القرارات القضائية. كما يمكن للمسؤولين العموميين المكلفين بتنفيذ القرارات القضائية أن يخضعوا للمساءلة الفردية في الإجراءات التأديبية أو المجنية أو الجنائية في حال لم يعمدوا إلى تنفيذ هذه القرارات.¹¹³

في تقرير للرابطة الدولية للسلطات القضائية الإدارية العليا، والتي يعدّ لبنان دولةً عضو فيها، تمّت دراسة آليات وصلاحيات المحاكم الإدارية في إنفاذ قراراتها في عددٍ كبير من الدول.¹¹⁴ ويمكن أن تشمل هذه الإجراءات على سبيل الذكر لا الحصر:

- إعطاء مجلس الدولة الصلاحية الكاملة لتنفيذ قراراته¹¹⁵؛ السماح للقاضي الإداري بتعيين هيئة أخرى إذا ما اعتبر أنها في وضع أفضل لإنفاذ قرار المحكمة¹¹⁶؛ السماح للقاضي الإداري بطلب مساعدة سلطة أخرى من سلطات الدولة لاتخاذ القرار بشأن الوسيلة الملائمة لتنفيذ قرار المحكمة¹¹⁷؛ إنشاء آليات مساعدة للمحكمة في حال عدم التنفيذ من جانب الإدارة¹¹⁸؛
- اعتماد إجراءات لتجنّب عدم التنفيذ من قبيل منح مهلة زمنية في الحكم من أجل تنفيذه، وبالتالي تجنّب الإجراءات التي تتخذ لأغراض التأجيل¹¹⁹؛ التأكيد في الحكم الخطي وبلغة واضحة ومحددة الالتزامات الواقعة على عاتق سلطة التنفيذ¹²⁰؛
- الحثّ على التنفيذ أو منع عدم التنفيذ، كالسماح للمحكمة مثلاً بإصدار أوامر قضائية في ظروف محدّدة، بما في ذلك تعليمات دقيقة للتنفيذ أو "عقوبات" (إنذارات)¹²¹؛ فرض فوائد في حالة الالتزامات المالية.

¹¹¹راجع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، دعوى تشيرنين ضد الجمهورية التشيكية، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/83/D/823/1998، الفقرة 7.5؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى هورنسي ضد النمسا، الطلب رقم 91/18357، 19 آذار/مارس 1997، الفقرة 40.

¹¹²الجنة المعنية بحقوق الإنسان، دعوى تشيرنين ضد الجمهورية التشيكية، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/83/D/823/1998، الفقرة 7.5؛ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، دعوى هورنسي ضد النمسا، الفقرة 40.

¹¹³التوصية الوزارية رقم 16(2003) Rec، المادة 2 (أ) - (ج).

¹¹⁴الرابطة الدولية للسلطات القضائية الإدارية العليا، تنفيذ قرارات المحكمة الإدارية، المؤتمر الثامن، مدريد، 2004، متوافر عبر الرابط:

http://www.aihja.org/images/users/1/files/2004_Madrid_Congress_General_Report_VIII_con_gres_VIII_va_0.pdf

¹¹⁵أستراليا وفنلندا.

¹¹⁶سويسرا.

¹¹⁷الكونغو.

¹¹⁸إيطاليا.

¹¹⁹اليونان.

¹²⁰إكترا وويلز، مصر، اليونان والوكسمبورغ.

¹²¹في القانون الفرنسي العقوبة أو "astreinte" عبارة عن فرض قاضي التنفيذ لمبلغ من المال يومياً، أو أسبوعياً أو شهرياً على أي تأخير في تنفيذ الحكم أو الالتزام.

تشجّع اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات اللبنانية على اتخاذ إجراءات إضافية لضمان التنفيذ السريع والشامل للقرارات النهائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة، مثلاً عن طريق تعميق الآليات والعقوبات المرتبطة بالمادة 93 من نظام مجلس شورى الدولة.¹²²

على ضوء ما سبق، تدعو اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات اللبنانية تعديل نظام مجلس شورى الدولة من أجل الآتي:

1. ضمان الحياد الفعلي والمتصوّر لغرفة مجلس شورى الدولة التي تنظر في القضية من خلال:
 - أ. تضمين مقتضى يمنع القضاة الإداريين من الفصل في الدعاوى التي يكون العمل أو التنظيم أو القرار موضوع النزاع فيها قد سبق أن نظروا فيه بصفة استشارية؛
 - ب. منع المقرّر القاضي في الدعاوى الإدارية من الفصل في دعاوى استئناف القرارات الصادرة عنه وفي الأحكام النهائية للدعاوى التي قاد تحقيقاً بشأنها؛
2. ضمان الحق في جلسة علنية وشفهية في جميع دعاوى الدرجة الأولى، وضمان حق المتقاضين في المطالبة بجلسة علنية لدعاوى مجلس الشورى. (خلال الفترة ما قبل إنشاء محاكم الدرجة الأولى، وفيما يعتبر مجلس شورى الدولة الهيئة القضائية الوحيدة المختصة بالقضايا الإدارية، ينبغي أن يتمتع الأشخاص بالحق في جلسة علنية وشفهية في جميع دعاوى مجلس شورى الدولة). أما أسباب رفض هذه الجلسة فيجب أن تكون استثنائية ومحصورة بالدعاوى غير المرتبطة بمصادقية مشكوك فيها أو وقائع متنازع عليها بل بالقضايا القانونية أو التقنية التي لا تتطلب من المحكمة تكوين انطباع عن الفرقاء؛
3. المباشرة ضمن أسرع مهلة ممكنة بإنشاء المحاكم الإدارية من الدرجة الأولى.
4. ضمان تنفيذ القرارات النهائية الصادرة عن مجلس شورى الدولة بسرعة وفعالية بما في ذلك من خلال توفير آليات وعقوبات إضافية لحث الإدارة العامة على تنفيذ القرارات الإدارية الصادرة ضدها.

¹²²في هذا السياق، راجع خطاب رئيس مجلس شورى الدولة السيد شكري صادر، بالفرنسية تحت عنوان: " La protection des droits fondamentaux lors de l'exécution des décisions du juge administratif"، متوافر عبر الرابط: <http://www.ahjucaf.org/La-protection-des-droits.html>

اللجنة
الدولية
للحقوقيين



صندوق بريد 91

شارع دي بان 35

جنيف 1211

سويسرا

الهاتف +41 22 979 38 00

الفاكس +41 22 979 38 01

www.icj.org