

تفكيك الاستقلال القضائي في تونس: المرسوم عدد 11 بشأن المجلس الأعلى المؤقت للقضاء

أسئلة وأجوبة

ماي/أيار 2022



يهدف موجز الأسئلة والأجوبة الذي تقدّمه اللّجنة الدّوليّة للحقوقيّين إلى تزويد التّونسيّين والجهات الفاعلة في المجتمع المدنيّ وكل من يهّمه الأمر بدليل سهل الاستخدام بشأن مرسوم القانون عدد 11 لسنة 2022 المؤرّخ في 12 فيفري/شباط 2022 والقاضي بحل المجلس الأعلى للقضاء، وإحداث المجلس الأعلى المؤقت للقضاء، ووصف الأثر الضارّ لهذه التّطوّرات على استقلال القضاء في تونس. وكما يسعى هذا الموجز، على وجه الخصوص، للإجابة على الأسئلة التّالية:

- (1) ما هو المجلس الأعلى للقضاء وما هي صلاحيّاته بموجب دستور 2014؛
- (2) هل يتمتّع رئيس الجمهورية بصلاحيّة حلّ المجلس الأعلى للقضاء؛
- (3) كيف يقوّض المرسوم 11 الاستقلال المؤسّسيّ للقضاء؛
- (4) كيف يقوّض المرسوم 11 الاستقلال الفرديّ للقضاة؛
- (5) كيف يعدّل المرسوم 11 نظام تأديب القضاة؛
- (6) كيف يفرض المرسوم 11 قيوداً تعسّفيّة على الحقوق الأساسيّة للقضاة؛ و
- (7) كيفية الحفاظ على استقلال القضاء في تونس.

نظرة عامة ومعلومات أساسية

غير أنه منذ 25 جويلية/يوليو 2021، تمّ الاعتداء على المؤسسات الديمقراطية في تونس وسيادة القانون وفصل السلطات واستقلال القضاء. حيث قام الرئيس قيس سعيّد، استناداً إلى الفصل 80 من دستور 2014 بشأن "الحالة الاستثنائية"، بإقالة الحكومة وتنصيب نفسه رئيساً للسلطة التنفيذية والنيابة العمومية، وتعليق المجلس التشريعي للبلاد (مجلس نواب الشعب، المشار إليه فيما يلي بـ "البرلمان")، وتجريد أعضائه من الحصانة البرلمانية.

وعلاوة على ذلك، أصدر الرئيس سعيّد في 22 سبتمبر/أيلول 2021، المرسوم الرئاسي عدد 117 لسنة 2021 بشأن التدابير الاستثنائية لتعليق العمل بمعظم الدستور، وإطالة أمد تعليق البرلمان، ووضع يده على كافة السلطات التنفيذية والتشريعية، بما في ذلك اعتماد المراسيم في الحكم في الأمور البعيدة دستورياً عن اختصاص المراسيم التنفيذية، والمخصصة بدلاً من ذلك للقانون العام أو القانون الأساسي، مثل عمل السلطة القضائية، دون أية إمكانية للمراجعة القضائية أو الدستورية، حيث أنّ المرسوم 117 قد ألغى كذلك الهيئة المؤقتة المكلفة بمراجعة دستورية القوانين.

وخلال الفترة نفسها، استهدفت حملة تشويه على وسائل التواصل الاجتماعيّ صدى تصريحات الرئيس سعيّد في أكتوبر/تشرين الأول 2021 الدّاعية إلى "تطهير القضاء"، والنظام القضائي، بما في ذلك

عزّز حكم الحزب الواحد في عهد الرئيس السابق زين العابدين بن علي السلطات في يد السلطة التنفيذية بينما قوّض بشكل حاسم استقلال القضاء قانوناً وممارسة. وقد ضبط القانون عدد 29 لسنة 1967 المؤرّخ في 14 جويلية/تموز 1967 تنظيم القضاء والمجلس الأعلى للقضاء والنظام الأساسي للقضاة. وكان المجلس الأعلى للقضاء تحت سيطرة السلطة التنفيذية بشكل كامل، حيث كان يرأسه رئيس الجمهورية في حين كان وزير العدل نائب الرئيس. كما كانت السلطة التنفيذية تقوم بتسمية معظم أعضائه. وغالبا ما أثرت الاعتبارات السياسية على القرارات المتعلقة بمسار القضاة، بما في ذلك تسميتهم ونقلهم وعزلهم.

وفي أعقاب الثورة الشعبية التي أطاحت بالرئيس بن علي، وافق المجلس الوطني التأسيسي التونسي بأغلبية ساحقة على دستور تونس الصادر عام 2014 الذي ينصّ على ضمانات قوية لإرساء وإنفاذ سيادة القانون والفصل بين السلطات. كما يقرّ دستور 2014 أيضاً بالاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية وأعضائها الأفراد ويؤسس لمجلس أعلى مستقل للقضاء، ويخوّله الإشراف على المسار الوظيفي للقضاة، بما في ذلك ما يتعلق بالمسائل التأديبية، وبالتالي يمثل خطوة مهمة نحو إنهاء تدخل السلطة التنفيذية في الشؤون القضائية. وإضافة إلى ذلك، عزز القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرّخ في 28 أفريل/نيسان 2016، والمتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، استقلالية هذا المجلس.

(المجلس الأعلى المؤقت للقضاء)، وإلغاء القانون الأساسي عدد 34-2016. كما يُمكن المرسوم عدد 11 رئيس الجمهورية من التّدخل في المسار الوظيفي للقضاة وعملهم. وفي 7 مارس/آذار 2022، تمّ تسمية أعضاء المجلس الأعلى المؤقت للقضاء بموجب المرسوم الرئاسي عدد 217-2022 وقاموا بأداء اليمين الدستورية.

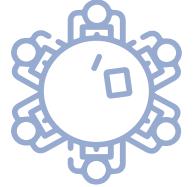
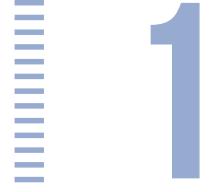
وعليه، يبحث موجز الأسئلة والأجوبة هذا المرسوم عدد 11-2022 وتأثيره السلبي على استقلال القضاء في ضوء القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية، بما في ذلك المعاهدات التي انضمت إليها تونس. كما يسلط الضوء على التقويض الكبير لاستقلال القضاء في تونس مقارنة بمكانته بموجب القانون الأساسي عدد 34-2016 والدستور. ويقيم كذلك كيفية انتهاك المرسوم 11 لاستقلال القضاء وسيادة القانون والفصل بين السلطات، ويختتم بتقديم مجموعة من التوصيات.

المجلس الأعلى للقضاء ورئيسه. وعلاوة على ذلك، أصدر الرئيس سعيّد في 19 جانفي/كانون الثاني 2022، مرسوم القانون عدد 4 لسنة 2022 المتعلق بتنقيح القانون الأساسي عدد 34 لسنة 2016 المؤرخ في 28 أفريل/نيسان 2016 المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء، والذي وضع حدًا للمنح المالية والامتيازات الأخرى المخوّلة لأعضاء المجلس الأعلى للقضاء.

وفي 6 فيفري/شباط 2022، أعلن الرئيس سعيّد عن عزمه حلّ المجلس الأعلى للقضاء بمرسوم. وبعد ذلك بيوم واحد، أغلقت الشرطة التونسية مبنى المجلس الأعلى للقضاء، ومنعت بذلك أعضاءه من أداء واجباتهم الدستورية.

وفي 12 فيفري/شباط 2022، أصدر الرئيس مرسوم القانون عدد 11 لسنة 2022، معلناً حلّ المجلس الأعلى للقضاء، واستبداله بهيئة مؤقتة

1 ما هو المجلس الأعلى للقضاء وما هي صلاحيّاته بموجب دستور 2014؟



المتعلّقة بتنظيم وإدارة القضاء. كما يقوم سنوياً بإعداد تقرير عام يرفعه إلى رئيس مجلس نواب الشعب ورئيس الجمهورية ورئيس الحكومة. والجدير بالذكر أنّ المجلس الأعلى للقضاء يعيّن جنباً إلى جنب مع الرئيس والبرلمان، ثلث أعضاء المحكمة الدستورية.

إنّ نظام المجالس القضائية العليا شائع في الدول التي تتبنى نظام القانون المدني. وهي تتمتع بالسلطة اللازمة عندما تكون مستقلة حقاً، ويمكن أن تلعب دوراً رئيسياً في تعزيز الفصل بين السلطات وحماية الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية والفردية للقضاة من تدخل السلطات التنفيذية والتشريعية للدولة. ويمثّل دستور 2014 والقانون الأساسي عدد 34-2016، من خلال ضمان توافق تركيبة مجلس القضاء الأعلى ووظائفه مع فصل السلطات واستقلال القضاء، تقدّماً كبيراً نحو دعم سيادة القانون في تونس.

يعدّ المجلس الأعلى للقضاء، بموجب [دستور 2014 والقانون الأساسي عدد 34-2016](#)، مؤسسة دستورية مكلفة بضمان حسن سير النظام القضائي واحترام استقلاليته. وهو يتمتع باستقلال مالي وإداري، والتسيير الذاتي، ويعدّ مشروع ميزانيته بنفسه.

ويتمثّل الدور الرئيسي للمجلس الأعلى للقضاء في الإشراف على تنظيم القضاء وإدارة الحياة المهنية للقضاة، بما في ذلك قضاة النيابة العمومية. ويعتبر المجلس الأعلى للقضاء المسؤول عن تسمية القضاة وعزلهم وترقيتهم ونقلهم، وكذلك عن الفصل في طلبات رفع الحصانة القضائية، واستقالات القضاة، والإعارة، والتقاعد المبكر، وإجازة الغياب. وهو يقيّم احتياجات كل محكمة ويحدّد التناوب السنوي للقضاة. كما يحكم المجلس الأعلى للقضاء أيضاً في القضايا التأديبية، وينعقد كمجلس تأديبي للقضاة.

وبالإضافة إلى ذلك، يتمثّل دور المجلس الأعلى للقضاء في اقتراح الإصلاحات وإبداء الرأي في مسودة التشريعات

2 هل يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيّة حلّ المجلس الأعلى للقضاء؟

شرطين جوهريين قبل أن تقرر الدّولة اللجوء الى المادة 4 من العهد الدّوليّ الخاصّ بالحقوق المدنيّة والسياسيّة بشأن حالات الطوارئ، وهما: "أن يكون الوضع بمثابة حالة طوارئ عامة تهدد حياة الأمة وأن تكون الدولة الطرف قد أعلنت رسمياً حالة الطوارئ" (اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق 29، الفقرة 2). عند إعلان حالة الطوارئ مع ما يترتب على ذلك آثار يمكن أن تستتبع عدم التقيد بأي حكم من أحكام العهد، يتعين على الدّول "أن تتصرف في حدود أحكام قانونها الدستوري وغيرها من الأحكام المنظمة لإعلان الطوارئ ولممارسة السلطات الاستثنائية" (المرجع نفسه). ويجب أن تكون تدابير عدم التقيد بأحكام العهد "ذات طابع استثنائي ومؤقت" وأن تتخذ هذه التدابير "في أضيق الحدود التي تتطلبها مقتضيات الوضع" (المرجع نفسه، الفقرتان 2 و 4). وبالإضافة إلى ذلك، لاحظت اللجنة الدولية للحقوقيين أنّ "مجرد كون جواز عدم التقيد بحكم محدد ما أمراً مبرراً في حد ذاته بحكم مقتضيات الوضع لا يبطل اشتراط إثبات أن التدابير المحددة المتخذة بموجب جواز عدم التقيد قد استوجبتها أيضاً مقتضيات الوضع. (المرجع نفسه، الفقرة 4).

إنّ قرارات الرّئيس سعّيد بموجب "الحالة الاستثنائية"، بما في ذلك المرسوم 117 والمرسوم 11، لا تمثل لهذه المعايير الدولية. وفي الوقت الذي يشير فيه المرسوم 117 إلى الفصل 80 من الدّستور، فإنّه لا يوضح كيف أنّ الخطر المزعوم غير المحدّد من داخل البرلمان الذي يعيق عمل الدولة، والذي يشير إليه المرسوم 117، يشكل تهديداً لحياة

تستند ديباجة المرسوم 11-2022 على الدّستور والمرسوم 117-2021 بالرغم من عدم نصّ الدّستور ولا المرسوم 117 على أيّ أساس قانوني صالح يعهد إلى الرّئيس بسلطة حلّ المجلس الأعلى للقضاء أو الحدّ من استقلاليّته.

كما لا يمنح الدّستور رئيس الجمهورية أيّة سلطة لهذا الغرض. بل على العكس من ذلك، يستبعد الدّستور فعلياً، من خلال إضفاء الطابع الدّستوريّ على استقلاليّة المجلس الأعلى للقضاء وتركيبته وصلاحيّاته، أيّ إصلاح يتعارض مع هذه الأحكام الدّستوريّة بخلاف المراجعة الدّستوريّة الرّسميّة.

وإضافة إلى ذلك، لا يملك الرّئيس، حتى بموجب الفصل 80 من الدّستور بشأن "الحالة الاستثنائية"، سلطة إعادة صياغة الدّستور، بما في ذلك بهدف الحدّ من استقلال القضاء. وعلى وجه الخصوص، ينصّ الفصل 80 على أنّ البرلمان، حين يتخذ الرّئيس "تدابير استثنائية"، يعتبر في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة ولا يمكن حله؛ كما يقتضي الفصل 80 أنّ تراجع المحكمة الدّستوريّة البتّ في استمرار "الحالة الاستثنائية" من عدمه. غير أنّ الرّئيس لم يحترم أيّاً من هذه المتطلّبات عند اعتماد المرسوم 117-2021.

وعلاوة على ذلك، ووفقاً للتعليق العامّ رقم 29 للجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتّحدة بشأن حالات الطوارئ، لا بدّ من استيفاء

القضاء، لا تتوافق مع متطلبات القانون الدولي التي تنص على أن أي تدابير تنتقص من التزامات الدولة الطرف بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يجب أن تكون استثنائية، ومؤقتة ومحدودة بشكل صارم، بحيث يكون الهدف العودة إلى الحالة الطبيعية في أسرع وقت ممكن.

كما أشارت [اللجنة المعنية بحقوق الإنسان](#) إلى أنه يجب احترام "المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة" أثناء حالة الطوارئ، لا سيما لحماية وضمان الانتصاف الفعال للحقوق غير القابلة للانتقاص بموجب المادة 4 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق 29، الفقرة 11 والفقرات 14-16)، إلا أن المرسوم 11 يقوّض استقلال القضاء ككلّ والحقّ في المثل أمام أية محكمة مستقلة في جميع القضايا (كما هو موضح بمزيد من التفصيل أدناه)، ممّا يؤثّر بدوره على حماية الحقوق غير القابلة للانتقاص أو التقييد. وعلى هذا النحو، فإنه يتعارض مع الالتزام باحترام "المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة" في جميع الأوقات بموجب القانون الدوليّ.

الأمة، في حين أنّ الفروع الأخرى للدولة والهيئات الدستورية لم تتأثر إلى حدّ ما وتستمرّ في العمل بشكل طبيعيّ.

إنّ اللجنة الدوليّة للحقوقيين تعرب عن قلقها من أنّ الخطر المزعوم الذي أثاره الرئيس لتبرير اعتماد المرسوم 117، إن وجد، لا يفي بالحدّ الأدنى المطلوب بموجب القانون الدولي والمعايير الدوليّة لإعلان "حالة الطوارئ"، وأنّ الرئيس قد أساء استخدام سلطة اتخاذ "تدابير استثنائية" الموكلة إليه بموجب الفصل 80 من الدستور لتقويض وتعليق وإلغاء الفروع الأخرى للدولة وتلك الهيئات الدستورية التي كانت ستعمل لولا ذلك كرقابة على حكمه الفرديّ. كما تعرب اللجنة الدوليّة للحقوقيين عن قلقها من أنّ المراسيم الرئاسية، التي لا تخضع لأيّ حدّ من حيث المدّة والظروف والنطاق، تنتهك بشدّة الفصل بين السلطات وسيادة القانون، وتنتهك حقّ الشعب التونسيّ في المشاركة في تسيير الشؤون العامّة، لاسيّما وأنّ هذه المراسيم لا تخضع لأيّ تدقيق، مثل الرقابة البرلمانية أو المراجعة القضائية. وعلاوة على ذلك، فإنّ الطبيعة الدائمة للتدابير المعتمدة، بما في ذلك حلّ الهيئات الدستورية مثل مجلس القضاء الأعلى واعتماد المراسيم التي تقوّض استقلال

كيف يقوِّض المرسوم 11 الاستقلال المؤسسي للقضاء؟

3



ذلك أربعة قضاة كبار معيّنين بحكم مناصبهم، وثلاثة قضاة متقاعدين يعيّنهم رئيس الجمهورية. ويجوز لرئيس الجمهورية تسمية القضاة المتقاعدين من قائمة المرشحين الذين ترشحوا للمنيب أو من خارج تلك القائمة. وعلوّة على ذلك، يمكنه أيضاً، وفقاً للفصل 19 من المرسوم 11، تسمية كبار القضاة – الذين هم أعضاء بحكم مناصبهم – بناءً على اقتراح من المجلس الأعلى المؤقت للقضاء، وفي حالة معارضته هذه المقترحات، يجوز له تعيين من تنطبق عليه معايير المنصب. وبالتالي، يتمتع الرئيس بسلطة تقديرية واسعة في تعيين أعضاء المجلس الأعلى المؤقت للقضاء، بما في ذلك الأعضاء بحكم المنصب، ممّا يضع المجلس الأعلى المؤقت للقضاء تحت التأثير الكامل والمباشر للسلطة التنفيذية.

وكما ورد في [التعليق العام رقم 32 للجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة](#) بشأن الحق في محاكمة عادلة، فإنه "لا يتسق مع مبدأ استقلال الهيئة القضائية أي وضع لا يميّز فيه بوضوح بين وظائف واختصاصات السلطتين القضائية والتنفيذية أو تتمكن فيه السلطة التنفيذية من السيطرة على السلطة القضائية أو توجيهها" (اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق 32، الفقرة 19). إنّ تكوين المجلس القضائيّ مثل المجلس الأعلى للقضاء مهمّ للغاية من حيث

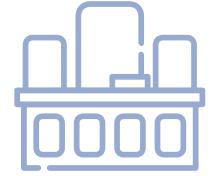
يتألف المجلس الأعلى للقضاء بموجب الدّستور والقانون الأساسي 2016-34، من ثلاثة مجالس قضائية: مجلس القضاء العدليّ، ومجلس القضاء الإداريّ، ومجلس القضاء الماليّ، بالإضافة إلى جمعية عامّة للمجالس القضائية الثلاثة. بينما يتكوّن المجلس الأعلى المؤقت للقضاء بموجب المرسوم عدد 11، من ثلاثة مجالس قضائية مؤقتة، ولكن بدون جمعية عامّة. وينصّ [الدستور](#) على أنّ يتألف ثلثا كل مجلس من هذه المجالس من قضاة منتخبين ومعيّنين، مع أعضاء منتخبين يشكّلون أغلبية كل مجلس، بينما يتكوّن الثلث المتبقّي من خبراء مستقلّين، في حين يُنتخب رئيس المجلس الأعلى للقضاء من بين كبار القضاة. ومن جهة أخرى، ينصّ [القانون الأساسي 2016-34](#) على أن يتألف كل مجلس من المجالس القضائية الثلاثة للمجلس الأعلى للقضاء من 15 عضواً، بما في ذلك أربعة قضاة كبار معيّنين بحكم مناصبهم (ex officio)، وستّة آخرين ينتخبهم أقرانهم في الرتبة، وخمسة خبراء منتخبين مستقلّين من غير القضاة.

أمّا [المرسوم 11-2022](#) فينصّ على أن يتألف كل مجلس من المجالس القضائية المؤقتة الثلاثة التابعة للمجلس الأعلى المؤقت للقضاء من سبعة أعضاء، بما في

وتعيين أعضاء مجلس القضاء بطريقة علنية وشفافة من أجل القضاء على مخاطر التدخل السياسي واستيلاء قوى الأمر الواقع على هذه العملية"، وأنه "ينبغي أن ينتخب الأعضاء القضاة بالمجلس من قبل أقرانهم وفقاً للأساليب التي تضمن أوسع تمثيل للسلطة القضائية على جميع المستويات". كما أوصت [لجنة وزراء مجلس أوروبا](#) بضرورة أن "يكون نصف أعضاء السلطة [القضائية] على الأقل قضاة يختارهم أقرانهم، وذلك من أجل ضمان استقلالها".

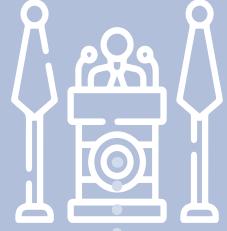
وفي ضوء ما ورد أعلاه، فإن تركيبة المجلس الأعلى المؤقت للقضاء تتعارض مع المعايير الدولية، بما في ذلك التزامات تونس بموجب المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

أنها مسؤولة عن ضمان الاستقلال المؤسسي للسلطة القضائية والاستقلال الفردي للقضاة. وإن أية سيطرة للسلطة التنفيذية على تركيبة تلك المجالس أو أدائها تقوّض استقلال هذه المجالس واستقلال القضاء. وقد شددت [اللجنة المعنية بحقوق الإنسان](#) أيضاً، عملاً بالمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على ضرورة أن تكون الهيئات المسؤولة عن تعيين وعمل القضاة مستقلة (الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن الكونغو، CCPR/C/79/Add.118، الفقرة 14). وعلى نفس المنوال، تتطلب المعايير الدولية أن تكون المجالس القضائية هيئات مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وأن تكون نسبة كبيرة من أعضائها قضاة يختارهم أقرانهم. كما أوصى [المقرر الخاص المعنى باستقلال القضاة والمحامين](#) بأنه "ينبغي أن يجري اختيار



كيف يقوِّض المرسوم 11 الاستقلال الفردي للقضاة؟

4



رئيس الحكومة أو وزير العدل"، وبعد ذلك على كل مجلس "إعادة النظر في موضوع الاعتراض" (الفصل 19).

من جانب آخر، يؤكد التعليق العام رقم 32 للجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة على أن شرط استقلالية الهيئة، على وجه الخصوص، يشير "إجراءات تعيين القضاة ومؤهلاتهم و ضمانات كفاءة أمنهم الوظيفي حتى بلوغهم سن التقاعد الإلزامي أو انتهاء فترة ولايتهم، إذا كانت هنالك ولاية محددة، والشروط التي تحكم الترقية والنقل وتعليق ووقف ممارسة العمل، واستقلال الهيئة القضائية استقلالاً فعلياً عن التدخل السياسي من جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية" (اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق 32، الفقرة 19). وفي هذا الصدد، أوصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بإنشاء هيئة مستقلة لهذا الغرض (الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن هندوراس، CCPR/C/HND/CO/1، الفقرة 16).

ولاحظت لجنة حقوق الإنسان كذلك أن ترك قرار ترقية القضاة وفقاً لتقدير السلطات الإدارية قد "يُعرض القضاة للضغط السياسي ويهدد استقلالهم وحيادهم" (الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن أذربيجان، CCPR/CO/73/AZE، الفقرة 14). كما أكدت

ينص القانون الأساسي 2016-34 على أن "يبت كل مجلس قضائي المسار المهني للقضاة الراجعون إليه بالنظر من تسمية وترقية ونقله، كما يبت في مطالب رفع الحصانة ومطالب الاستقالة والإلحاق والإحالة على التقاعد المبكر والإحالة على عدم المباشرة وفق أحكام الأنظمة الأساسية للقضاة". ويقيم كل مجلس أيضاً احتياجات كل محكمة ويحدد التناوب السنوي للقضاة (الفصل 45).

أما المرسوم 11-2022 فيسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل المباشر في المسار المهني للقضاة. ذلك أن كل مجلس من المجالس القضائية المؤقتة الثلاثة ينظر "في إعداد حركة القضاة السنوية من تسمية وتعيين وترقية ونقله وإعفاء وفي مطالب رفع الحصانة والاستقالة. ويتولى كل مجلس مؤقت للقضاء" (المادة 15). ويخول المرسوم 11-2022 رئيس الجمهورية أن يطلب من القضاة "مراجعة التعيينات وإجراء حركة قضائية جزئية والنظر في مطالب التظلم" (الفصل 15)؛ وللرئيس أيضاً السلطة في مراجعة حركة القضاة السنوية التي يقدمها له كل مجلس مؤقت (الفصل 18).

وفي هذا الصدد، يجوز للرئيس "الاعتراض على تسمية أو تعيين أو رقية أو نقله كل قاض بناء على تقرير معمل من

للقضاة تعدّ بمثابة تهديد مباشر وواضح لاستقلال القضاء.

وعلاوة على ذلك، فإنّ المرسوم 11-2021 بما يسمح به من التّدخل الواسع من قبل الرّئيس في إدارة سير عمل القضاة، ومن حيث أنّه ينصّ على تبعيّة القضاة للأفراد للسلطة التنفيذية، فإنّه يتعارض مع التزامات تونس بموجب القانون الدوليّ والمعايير الدوليّة ذات الصّلة.

اللّجنة أنّ ممارسة وزارة العدل للسلطة في المسائل القضائيّة، بما في ذلك سلطات تفتيش المحاكم، تشكّل تدخلاً من السلطة التنفيذية وتهديداً لاستقلال القضاء (الملاحظات الختاميّة للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن رومانيا، CCPR/C/79/Add.111، الفقرة 10). وعليه، فإنّ حقيقة أنّ المرسوم 11 يمنح السلطة التنفيذية سلطة التأثير بشكل مباشر على جميع جوانب الحياة المهنيّة



5 كيف يعدّل المرسوم 11 النظام التأديبي الخاص بالقضاة؟

في طلب الإعفاء. وفي حالة عدم بت المجلس بطلب الإعفاء في أجل أقصاه شهر، يجوز لرئيس الوزراء ووزير العدل التحقيق في القضية في غضون 15 يوماً، قبل إحالتها إلى رئيس الجمهورية، الذي يكون لديه بعد ذلك سلطة اتخاذ قرار إعفاء القاضي المعني.

وخلاصة القول: يسمح المرسوم 11-2021 بالتدخل المباشر للسلطة التنفيذية في التحقيق وبدء الإجراءات التأديبية ضد القضاة، وفي طلب إيقافهم الفوري عن العمل، وذلك في انتهاك واضح لحق افتراض البراءة وحقوق الإجراءات القانونية الواجبة. بل إن المرسوم 11 يسمح للرئيس بالعمل كهيئة تأديبية من حيث إنه يخوله إعفاء القضاة. وبذلك، يجعل المرسوم كل قاضٍ خاضعاً لرئيس الجمهورية، ويقضي على أيّ مظهر من مظاهر استقلال القضاء.

وعلاوة على ذلك، تتمتع السلطة التنفيذية بسلطات تقديرية واسعة، في حالة عدم وجود مدونة سلوك قضائية ينص عليها القانون، لتحديد الأفعال أو مواطن الإهمال التي يرتكبها القضاة والتي قد ترقى إلى مستوى انتهاكات الواجبات المهنية التي تستدعي العزل. وقد وثقت اللجنة الدولية للحقوقيين (ICJ) حالات في تاريخ تونس الحديث اعتبر فيها تعزيز استقلال القضاء انتهاكاً للواجبات المهنية التي تتطلب العزل والإعفاء، مثل قضية القاضي مختار اليحياوي. ومن جانب آخر، فشل النظام التأديبي بموجب المرسوم 11-2021 في توفير أية ضمانات مجدية للإجراءات القانونية الواجبة، بما في ذلك عن طريق الحد من

ينص الفصل 107 من دستور 2014 على أن "لا ينقل القاضي دون رضاه، ولا يعزل، كما لا يمكن إيقافه عن العمل، أو إعفاؤه، أو تسليط عقوبة تأديبية عليه، إلا في الحالات وطبق الضمانات التي يضبطها القانون، وبموجب قرار معلل من المجلس الأعلى للقضاء". ولا ينص الدستور، كما تمّ استكمالها بالقانون الأساسي 34-2016، على أيّ دور مباشر للسلطة التنفيذية في عمل القضاة.

ومع ذلك، ينص المرسوم 11-2021، في فصله 16، على أنه "لوزير العدل في صورة عدم تمكنه من مآل الأبحاث في الشكايات التي تعهدت بها التفقدية العامة في أجل سبعة (7) أيام من تاريخ توصلها بطلب الاطلاع أن يعهد المجلس المؤقت للقضاء العدلي بإجراء الأبحاث الضرورية بعد قرار سحب الملف من أنظار التفقدية العامة." والتفقدية العامة هي هيئة تخضع للسلطة المباشرة لوزير العدل ومسؤولة عن تفقد سير العمل في السلطات القضائية. وعلاوة على ذلك، يجوز لرئيس الحكومة أن يعهد إلى كل من مجلسي القضاء الإداري والماليّ المؤقتين بمهمة التحقيق في الشكاوى المقدمة ضدّ القضاة الإداريين والماليين.

وعلاوة على ذلك، يخول الفصل 20 من المرسوم 11 رئيس الجمهورية "طلب إعفاء كل قاضٍ يخلّ بواجباته المهنية بناءً على تقرير معلل من رئيس الحكومة أو وزير العدل"، وبعد ذلك يتولى مجلس القضاء المؤقت المختص إصدار قرار بإيقاف القضاة المعنيين فوراً لحين البت

بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بشأن الحق في محاكمة عادلة على أنه: "لا يجوز فصل القضاة من الخدمة إلا لأسباب خطيرة تتعلق بسوء السلوك أو عدم الكفاءة، ويكون ذلك وفقاً لإجراءات منصفة تكفل الموضوعية والحياد بموجب الدستور أو القانون.

كما يتعارض مع استقلال السلطة القضائية قيام السلطة التنفيذية بفصل قضاة من الخدمة، على سبيل المثال، قبل انقضاء مدة الولاية المحددة لهم، أو من دون إبداء أسباب محددة أو حصولهم على حماية قضائية فعالة تمكنهم من الاعتراض على الفصل من الخدمة. ينطبق الشيء ذاته، على سبيل المثال، عندما تقوم السلطة التنفيذية بفصل القضاة المتهمين بالفساد من دون اتباع أي من الإجراءات التي ينص عليها القانون. " (اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، تعليق 32، الفقرة 20). ولذلك، يتعارض النظام التأديبي بموجب المرسوم 11 مع هذه المعايير، وبالتالي ينتهك التزامات تونس بموجب المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

الحق في الحصول على الوقت والتسهيلات الكافية لإعداد الدفاع. كما لا تأخذ الآجال النهائية للتحقيقات والإحالات في الاعتبار مدى تعقيد القضايا، وتحدّ بشكل تعسفي من حقوق القضاة المعيّنين في افتراض (قرينة) البراءة، وفي الدفاع، والمساواة في الدفاع في حالات الطعن في الاتهامات الموجهة إليهم.

وتوضّح المعايير الدولية أنّ أيّ ادّعاء بسوء سلوك قضائيّ يجب التّحقيق فيه بشكل مستقلّ وحياديّ وشامل وعادل والفصل فيه في سياق إجراءات عادلة أمام هيئة مختصة ومستقلة ومحيدة، تحترم فيها حقوق القاضي في الإجراءات القانونية الواجبة. ويجب أن يستند تأديب القضاة إلى معايير ثابتة للسلوك القضائيّ. كما يجب أن تكون العقوبات، بما في ذلك الإجراءات التأديبية أو التعليق أو الإبعاد، متناسبة وقابلة للطعن أمام هيئة قضائية مستقلة.

وعلى وجه الخصوص، ينصّ يؤكّد التعليق العام رقم 32 للجنة المعنية

كيف يفرض المرسوم رقم 11 قيوداً تعسفية على حقوق القضاة الأساسية؟

6



وعلى نفس المنوال، يكرّر التعليق على مبادئ بانجلور للسلوك القضائي أنّ للقضاة الحق في الانضمام أو تشكيل نقابة عمالية أو جمعية مهنية لممارسة حرية تكوين الجمعيات. ومع ذلك، فإنه "قد توضع بعض القيود والمحددات على القيام بإضرابات، نظراً للطابع العام والدستوري لعمل القاضي."

وبالتالي، فإنّ حقّ القضاة في الإضراب ليس مطلقاً، ويمكن تبرير القيود المفروضة على حقهم في الإضراب، على سبيل المثال، لضمان وصول الأفراد باستمرار إلى المحاكم (بما في ذلك من أجل توفير سبل انتصاف وضمانات فعّالة فيما يتعلق بحقوق الإنسان). ومع ذلك، يجب أن تكون هذه القيود قانونية ومعقولة ومبرّرة. وعلى وجه الخصوص، يجب أن تكون أيّة قيود ضرورية وقابلة للتبرير بشكل واضح في مجتمع حرّ وديمقراطي. وبدلاً من النّص على مثل هذه القيود، بما في ذلك إجراء للسّماح بالتوقف الجزئيّ عن العمل الذي يضمن مع ذلك الحفاظ على الخدمات القضائية الأساسيّة في جميع الظروف، يفرض الفصل 9 من المرسوم 11 حظراً شاملاً على ممارسة القضاة لحق الإضراب. وهذا الحظر الشامل لا يرقى إلى المعايير الدوليّة التي تضمن ممارسة القضاة لحقوقهم في حرية التعبير والمعتقد وتكوين الجمعيات والتجمّع السّلمي، وينتهك التزامات تونس بموجب الدّستور (الفصلان 36 و80). وممّا يثير القلق بشكل أكبر أنه قد يتمّ استخدام هذا الحظر من قبل السلطة التنفيذية لتعليق أو عزل القضاة بشكل تعسفيّ في وقت قد يعتبرون فيه أنّ لديهم واجبا محميا بموجب القانون الدوليّ لحقوق الإنسان للتحدّث لصالح استعادة الديمقراطية وسيادة القانون.

يكفل القانون التّونسيّ للقضاة حقّ الإضراب والحراك الجماعيّ. ويضمن الفصل 36 من دستور 2014 الحق النقابيّ للجميع، بما في ذلك حق الإضراب دون قيود، ما عدا الأفراد العاملين في الجيش الوطنيّ وأفراد قوات الأمن الداخليّ والديوانة.

ومع ذلك، فإنّ الفصل 9 من المرسوم 11-2021 يفرض حظراً شاملاً على حقّ جميع القضاة في الإضراب، ويحظر أيّ عمل جماعيّ منظم "من شأنه إدخال اضطراب أو تعطيل في سير العمل العاديّ بالمحاكم". ومثل غيرهم من الأشخاص، يحق للقضاة، بمن فيهم قضاة النيابة العمومية، ممارسة حقوقهم في حرية التعبير والمعتقد وتكوين الجمعيات والتجمّع السّلمي على قدم المساواة مع الآخرين.

ورغم أنّ "يتمتع القضاة والمدعون العامون بالحقوق والحريات الأساسية المكرّسة في صكوك حقوق الإنسان، بوصفهم موظفين عموميين، بيد أن عليهم واجبات ومسؤوليات خاصة تبرر فرض قيود محددة على الحريات الأساسية"، مثلما أوضح المقرر الخاصّ المعنيّ باستقلال القضاة والمحامين، إلا أنّ هذه القيود "لا تكون مشروعة إلا إذا نصّ عليها القانون واقتضتها الضرورة في مجتمع ديمقراطيّ لتحقيق هدف مشروع، مثل حماية استقلالية مؤسساته وحيادها". وقد شدّد المقرر الخاصّ كذلك على أنّ "أقرت المحاكم الإقليمية في اجتهاداتها القضائية بأن مجاهرة القضاة بالرأي تؤيداً لإعادة إرساء النظام الديموقراطي وسيادة القانون يمكن حتى أن يكون أمراً واجبا عليهم في الحالات التي ينهار فيها النظام الدستوري".

7 كيفية الحفاظ على استقلال القضاء في تونس؟

(iii) اعتماد نظام أساسي جديد للقضاة يتماشى مع المعايير الدولية، بما في ذلك عن طريق ضمان استناد جميع الجوانب المتعلقة باختيارهم وتسميتهم ونقلهم وتأديبهم إلى معايير موضوعية وقائمة على الجدارة وإجراءات شفافة، مما يضمن أمن مدة ولاية أعضاء نظام القضاء حتى سن التقاعد المحدد أو لفترة محددة مناسبة، وحماية الحريات الأساسية للقضاة بشكل مناسب؛

(iv) وقف الهجمات التي تستهدف القضاء كمؤسسة والقضاة الأفراد، والتأكد من أنهم قادرون على التصرف باستقلالية وحيادية في الدفاع عن سيادة القانون، والفصل بين السلطات وحقوق الإنسان وكسلطة مخولة للتحقق من سلطات الرئيس خلال "الحالة الاستثنائية".

ينهي المرسوم 11-2021 أي مظهر من مظاهر استقلال القضاء وفصل السلطات في البلاد، وله القدرة على إعادة تونس إلى أكثر أيامها ظلمة عندما كان يتم نقل القضاة وعزلهم حسب رغبة السلطة التنفيذية. وفي ضوء ما سبق، وبهدف دعم استقلال القضاء، تحت اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات التونسية على:

(i) إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 117-2021 وإعادة النظام الدستوري، بما في ذلك الدستور والهيئات الدستورية التي تم تعليقها أو إلغاؤها بموجب "الحالة الاستثنائية".

(ii) إلغاء مرسوم القانون عدد 11-2021، وإعادة العمل بالمجلس الأعلى للقضاء، والامتنال الكامل للقانون الأساسي رقم 34-2016، بما في ذلك من خلال ضمان إشراف المجلس الأعلى للقضاء على جميع الأمور المتعلقة بمهن القضاة، مثل اختيارهم وتسميتهم، وتدريبهم، وتقييمهم، ونقلهم، وترقيتهم، وتأديبهم، وإنهاء مهامهم، دون أي تدخل أو دور رقابي جوهري من السلطتين التنفيذية والتشريعية للدولة؛

موارد إضافية

اللجنة الدولية للحقوقيين، الهجمات على العدالة-تونس، 2005.

اللجنة الدولية للحقوقيين، إصلاح القضاء في تونس، سبتمبر 2012.

اللجنة الدولية للحقوقيين، تعزيز سيادة القانون وضمان حقوق الإنسان في الدستور، فيفري/فبراير 2013.

اللجنة الدولية للحقوقيين، استقلال ومساءلة النظام القضائي التونسي، ماي/أيار 2014.

اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس-مشروع قانون جديد لمجلس القضاء الأعلى في ضوء القانون والمعايير الدولية، سبتمبر 2015.

اللجنة الدولية للحقوقيين، مشروع القانون التونسي بشأن المحكمة الدستورية في ضوء القانون والمعايير الدولية، نوفمبر/تشرين الثاني 2015.

اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: السلوك القضائي وإعداد مدونة الأخلاقيات على ضوء المعايير الدولية، نوفمبر/تشرين الثاني 2019.

اللجنة الدولية للحقوقيين، تونس: تأييد توصيات هيئة الحقيقة والكرامة المتعلقة بإصلاح المؤسسة القضائية، ديسمبر/كانون الأول 2021.

تتألف اللجنة الدولية للحقوقيين من 60 عضواً من القضاة والمحامين البارزين حول العالم، وهي تعمل في سبيل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من خلال سيادة القانون. وانطلاقاً من خبرتها القانونية الفريدة من نوعها، سعيها إلى تطوير نظم العدالة الوطنية والدولية وتوطيدها. تأسست اللجنة الدولية للحقوقيين سنة 1952 ونشطت في القارات الخمس، وهي تهدف إلى ضمان التطور التدريجي والتطبيق الفعال للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، كما تسعى إلى ضمان إعمال الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحفاظ على الفصل بين السلطات، وضمان استقلال القضاء ومهنة المحاماة.

® تفكيك الاستقلال القضائي في تونس: المرسوم عدد 11 بشأن المجلس الأعلى المؤقت للقضاء
أسئلة وأجوبة

® جميع الحقوق محفوظة للجنة الدولية للحقوقيين ماي/أيار 2022

تسمح اللجنة الدولية للحقوقيين بطبع أجزاء من منشوراتها شرط الإشارة إلى حقوق الطبع وإرسال نسخة عن هذه المنشورات إلى مقرها في جنيف سويسرا على العنوان التالي:

المنظمة الدولية للحقوقيين
P.O. Box 1270
Rue des Buis 3
Geneva 1 1211
Switzerland