

المغرب: مشروع القانون المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية المتعلقة باستقلال القضاء

يونيو/حزيران 2015

يهدف القانون والمعايير الدولية المتعلقة باستقلال القضاء إلى ضمان أن الأمور المتعلقة باختيار القضاة، وتعيينهم، وتدريبهم، وتقييمهم، وترقيتهم وتأديبهم خالية من أي تأثير غير لائق من قبل السلطات الأخرى.

وفسرت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان المكلفة من قبل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بتفسير وتطبيق قواعده،¹ بأن متطلبات استقلال القضاء كما جاءت في المادة 14 تشمل " إجراءات تعيين القضاة ومؤهلاتهم و ضمانات 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".² وبما يتوافق مع المادة 14، أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على ضرورة أن تتخذ الدول "إجراءات محددة 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".³

ولأن عملية اختيار، وتعيين، وتدريب، وتقييم، وترقية، وإحاق، وتأديب وعزل القضاة كانت بشكل أساسي تحت سلطة السلطة التنفيذية، فإن المغرب لم ينجح حتى اليوم في الوفاء تماماً بالتزاماته بموجب القانون الدولي باحترام وتعزيز استقلال القضاء، بما في ذلك ما تنص عليه المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.⁴

وفي عام 2011، وبعد مجموعة من المظاهرات السلمية، بدأت الحكومة في عملية اصلاح دستوري توجت بالموافقة على دستور في تموز/يوليو 2011 من خلال الاستفتاء. ويؤكد دستور 2011 على استقلال القضاء،⁵ ويحدث مؤسسات جديدة لها صلاحيات من شأنها تقوية استقلال

¹ صادق المغرب على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في العام 1979.

² 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 (2007)، الفقرة 19.

³ 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 (2007)، الفقرة 19.

⁴ في العام 2004، عبرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها "لكون استقلالية القضاء غير مضمونة بشكل تام" في ملاحظاتها الختامية حول المغرب، الوثيقة رقم CCPR/CO/82/MAR، 1 ديسمبر 2004، الفقرة 19.

⁵ دستور سنة 2011، الفصل 107.

القضاء، وخاصة المجلس الاعلى للسلطة القضائية. ونصّ الدستور كذلك في المادة 112 على أن يتم اعتماد النظام الاساسي للقضاة بموجب قانون تنظيمي.⁶

وبعد مبادرة من وزير العدل والحريات بإقامة حوار وطني متعلق بإصلاح منظومة العدالة، تم صياغة مشروع قانون رقم 13/106 (مشروع القانون) المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة والذي هو حالياً قيد المراجعة من قبل البرلمان. والى أن يتم تبني مشروع القانون ويدخل حيز النفاذ، سوف يستمر العمل بقانون رقم 1 467 74 لعام 1974 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة.

ومن أجل أن يكون اصلاح نظام العدالة في المغرب ذي معنى، فإنه من الضروري أن يكون القانون المتعلق بالنظام الاساسي للقضاة متنسقا بالكامل مع القانون والمعايير الدولية. وتحلل اللجنة الدولية للحقوقيين في هذه المذكرة مشروع القانون، وتحدد توصيات لتعديله واصلاحه من شأنها، اذا توفرت الإرادة السياسية الكافية، أن تساعد على ضمان تأسيس نظام قضائي مستقل ومحاييد ومسؤول وملتزم تماما بتطبيق حقوق الانسان وسيادة القانون. وتركز المذكرة على اختيار، وتعيين، وسلوك، وتأديب القضاة. وبما أن اعضاء النيابة العامة يشكّلون جزءاً من الهيئة القضائية بموجب النظام الاساسي للقضاة 1974 ومشروع القانون، تتطرّق المذكرة كذلك لوضعية النيابة العامة.

أولاً. اختيار وتعيين القضاة

بموجب المادة 7 من مشروع القانون فإنه يتم تعيين القضاة طبقاً للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل من بين المحققين القضائيين الناجحين في امتحان نهاية التكوين بالمعهد العالي للقضاء، والمترشحين المنتمين الى بعض الفئات المهنية، وموظفي الخدمة المدنية الذين اجتازوا بنجاح مباراة الولوج الى السلك القضائي. كما يمكن تعيين أساتذة التعليم العالي في مجال القانون والمحامين الذين لديهم ما لا يقل عن 10 اعوام من الخبرة، ويمكن تعيينهم بشكل مباشر في المحاكم من قبل المجلس الاعلى للسلطة القضائية.

وتعبر اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من أن مشروع القانون لا يتضمن مواد تتعلق بالمعايير والاجراءات المتبعة لاختيار المحققين القضائيين، حيث كانت مسودات سابقة لمشروع القانون تتضمن مواداً متعلقة بهذه المعايير والاجراءات الا أنه تمت إزالتها من مسودة مشروع القانون قيد المراجعة حالياً من قبل البرلمان.

وبحسب المقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل حالياً، تتم اجراءات اختيار المحققين القضائيين وولوجهم الى المعهد العالي تحت سلطة وبتحديد من وزير العدل.⁷ إن وزير العدل هو من يشرف على الهيئة المسؤولة عن تدريب القضاة (المعهد الوطني للدراسات القضائية سابقاً وحالياً المعهد العالي للقضاء).⁸ ويتّأسر مجلس إدارة المعهد وزير العدل،

⁶ القانون التنظيمي، وهو شائع في الأنظمة القانونية المدنية، عبارة عن قانون ينص عليه الدستور من أجل استكمال المواد العامة المذكورة فيه. ويسمى القانون التنظيمي على القوانين الأخرى ويتسوجب مراقبة المحكمة الدستورية له قبل أن يتم اعتماده.

⁷ ظهر شريف بمثابة قانون رقم 1 467 74، الفصل 5؛ المرسوم رقم 2 178 05 بتاريخ 21 أبريل 2006.

⁸ المرسوم رقم 2 385 98 الصادر في 23 يونيو 1998 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة العدل، المادة 1؛ القانون رقم 01 09 المتعلق بالمجلس العالي للقضاء، 3 أكتوبر 2002.

ويتكون من 21 عضواً بما في ذلك خمسة وزراء من الحكومة أو ممثليهم،⁹ وذلك بموجب مرسوم وزاري لعام 2003. ويقرر المجلس مضمون التدريب، والأمور المتعلقة بالموظفين مثل الامور المالية والادارية، والقواعد الداخلية، والبرامج والامتحانات.¹⁰ وتستمر مدة التدريب على الأقل سنتين وتتضمن سلسلة من المواضيع العملية والتي يحدد تفاصيلها ووقتها وزير العدل.¹¹ وبنهاية التدريب، يجتاز المرشحون امتحانا آخر يتم تحديد شروطه بمرسوم. وليس مضمونا أن يتم اختيار المرشحين الناجحين المؤهلين¹² بما أن وزير العدل يستطيع أن يأمر باستبعاد القضاة المتدربين الذين "لا يستوفون شروط تعيينهم كقضاة".¹³ ولا يحدد القانون ماهية هذه الشروط وبالتالي يمنح وزير العدل صلاحيات غير محدودة نسبياً لاستبعاد مرشحين قد يستوفون المؤهلات المطلوبة.

ولا يتوافق هذا الإطار المرجعي القانوني مع التزامات المغرب بموجب القانون الدولي. وبموجب القانون والمعايير الدولية، فإن شروط اختيار القضاة يجب أن تكون مبنية على الكفاءة ومطبقة بشفافية ولا بد من أن يعهد إلى هيئة مستقلة اتخاذ القرارات بشأن اختيار وتعيين القضاة.

وقد سبق للمقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية باستقلال القضاة والمحامين أن أكدت على أنه: ينبغي أن تعتمد عمليات تعيين واختيار القضاة والمدعين العامين على معايير موضوعية تقوم على أساس الجدارة ووضوح وشفافية الإجراءات، وتتم من خلال عملية اختيار تنافسية معلنة، بعيداً عن التأثيرات السياسية أو الاقتصادية أو غير ذلك من مظاهر التدخل الخارجي.¹⁴

وبمراجعة مدى وفاء الدول بالتزاماتها بموجب المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، عبرت لجنة الامم المتحدة لحقوق الانسان عن قلقها إزاء الحالات التي تفتقر إلى آليات مستقلة لاختيار وتعيين القضاة، وهي ضرورية كونها " تمنع أي تدخل محتمل من السلطة التنفيذية في شؤون السلطة القضائية".¹⁵ ونصت المبادئ الأساسية للأمم المتحدة بشأن استقلالية القضاء على أن يكون الأشخاص "ممن يقع عليهم الاختيار لشغل الوظائف القضائية أفراداً من ذوي النزاهة والكفاءة، وحاصلين على تدريب أو مؤهلات مناسبة في القانون. ويجب أن تشمل أي طريقة لاختيار القضاة، على ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة".¹⁶ كما نصت أيضاً اللجنة الأفريقية لحقوق الانسان والشعوب على أن تخضع عملية التعيين "لمعايير الشفافية والمساءلة" وأنه يجب أن تكون طريقة اختيار القضاة "ضامنة لاستقلال ونزاهة القضاء" وأن تنشأ "هيئة مستقلة لهذا الغرض".¹⁷ وقد سبق للجنة حقوق

⁹ مرسوم رقم 2 03 40 صادر عن رئيس الوزراء أقرّ لغاية القانون رقم 09 01 الصادر في 17 سبتمبر 2003، المادتان 1 و2.

¹⁰ القانون رقم 01 09 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، المادة 6.

¹¹ ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1 74 467، الفصل 6.

¹² دستور سنة 1996، الفصلان 33 و84؛ وظهير شريف بمثابة قانون رقم 1 74 467 الفصل 7.

¹³ ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1 74 467 الفصل 7.

¹⁴ تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/67/305 (13 أغسطس 2012)، الفقرة 113 (ي).

¹⁵ الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان حول مدغشقر، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/MDG/CO/3،

الفقرة 26.

¹⁶ المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية، المبدأ 10.

¹⁷ المبادئ والتوجيهات الخاصة باللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المبدأ 4 (ك).

الإنسان والمقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين أن شتدا مراراً على اللجوء إلى هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية تتشكل بشكل أساسي (إن لم يكن حصري) من القضاة والعاملين في مجال القانون.¹⁸

ويجب أن تكون برامج التدريب القضائي مدارة من قبل سلطات مستقلة ويجب أن تفي "بمتطلبات الانفتاح، والكفاءة، والنزاهة التي ترتبط بممارسة المهن القضائية".¹⁹ وفي هذا الخصوص، يقترح الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة هيئة مستقلة أغلبية أعضائها من القضاة يجب أن "تضمن برامج تدريب ملائمة تقوم الهيئة بتنفيذها في ضوء متطلبات الانفتاح، والكفاءة، والنزاهة التي ترتبط بممارسة المهام القضائية".²⁰

وعليه، يجب تعديل مشروع القانون لضمان أن يكون المجلس الأعلى للقضاء مسؤولاً بالكامل عن عملية اختيار الملحقين القضائيين بناء على معايير موضوعية ومحددة تتضمن، من بين أمور أخرى، وفي اتفاق مع المعايير الدولية، المؤهلات، والتدريب في القانون، والخبرة، والمهارات والنزاهة. ويجب أن تحمي المعايير وإجراءات الاختيار ضد التعيينات القضائية لدوافع غير ملائمة، ويجب أن يتم النص عليها في مشروع القانون التنظيمي وليس إحالتها على تشريع عادي أو مراسيم تنفيذية.

وأي نص على خلاف ذلك سيكون غير منسجم مع دستور 2011، وبخاصة المادة 113 والتي تنص على أن المجلس الأعلى للقضاء يسهر على تطبيق الضمانات المتعلقة باستقلال، وتعيين، وترقية، وتقاعد، وتأديب القضاة.

وبالنسبة لتعيين القضاة فإن مشروع القانون ينص على أن المجلس الأعلى للقضاء يعين قضاة محاكم أول درجة ونواب وكيل الملك (المادة 11)، ومحاكم الاستئناف (المادة 12)، والمستشارين بمحكمة النقض والمحامين العاميين لديها (المادة 13)، ورؤساء محاكم أول درجة ووكلاء الملك لديها (المادة 14)، ونوابهم (المادة 16)، والرؤساء الأولين لمختلف محاكم الاستئناف والوكلاء العاميين للملك لديها (المادة 15)، وممثلهم الأولين (المادة 16)، ونائب للرئيس الأول لمحكمة النقض (المادة 18). وينص القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية على معايير وإجراءات التعيينات.²¹

¹⁸ راجع مثلاً: الملاحظات الختامية للجنة المعنية بحقوق الإنسان حول الكونغو، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/79/Add.118، الفقرة 14؛ حول ليشنتشتاين، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/CO/81/LIE، الفقرة 12؛ حول طاجيكستان، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/CO/84/TJK، الفقرة 17؛ حول الهوندوراس، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/HND/CO/1، الفقرة 16؛ حول أنزيبجان، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/AZE/CO/3 (2009)، الفقرة 12؛ وحول كوسوفو (صربيا)، وثيقة الأمم المتحدة رقم CCPR/C/UNK/CO/1 (2006) الفقرة 20. تقارير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/11/41 (2009)، الفقرتان 28 و29، ووثيقة الأمم المتحدة رقم A/67/305 (2012)، الفقرة 113 (ك). مشروع الإعلان العالمي لاستقلال القضاء (المعروف بإعلان سينغفي)، المادة 11؛ الميثاق العالمي للقضاة، المادة 9.

¹⁹ توصية المجلس الأوروبي رقم 12 (2010) الخاصة باللجنة الوزارية للدول الأعضاء الفقرة 57.

²⁰ الميثاق الأوروبي بشأن النظام الأساسي للقضاة، الفقرة 3.2 التي تشير للفقرة 2.1 حيث تفصل معايير الهيئة.

²¹ في هذا الخصوص، راجع المذكرة من إعداد اللجنة الدولية للحقوقيين تحت عنوان "دراسة مشروع القانون المغربي المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية على ضوء القانون الدولي والمعايير الدولية"، يونيو 2015، متوفرة على العنوان

كما تنص المادة 17 من مشروع القانون أن الملك يعين "الرئيس الأول لمحكمة النقض والوكيل العام للملك لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. غير أنه يمكن وضع حد لهذا التعيين قبل انتهاء المدة المذكورة". ولا توفر المادة أية معايير للتعين، كما أنها لم تنطرق إلى أسس واجراءات إعفائهم.

وترحب اللجنة الدولية للحقوقيين بكون المجلس الاعلى للقضاء مختص بشكل حصري بتعيين القضاة والمدعين العامين في المحاكم المغربية. إلا أن اللجنة الدولية للحقوقيين تعبر عن قلقها كون هذه الصلاحية لا تتضمن الرئيس الأول لمحكمة النقض والوكيل العام للملك، وخاصة بالنظر إلى أهمية المنصبين. فالرئيس الأول لمحكمة النقض هو أيضا رئيس المجلس الاعلى للقضاء وبموجب مشروع القانون لدية صلاحيات واسعة فيما يتعلق بإدارة المسار المهني للقضاة. وبموجب مشروع القانون، فإن الوكيل العام للملك بمحكمة النقض هو أيضا رئيس النيابة العامة. وعليه تؤمن اللجنة الدولية للحقوقيين بضرورة تعديل المادة 17 لتنص على اجراءات شفافة لتعيين الافراد في مناصب الرئيس الاول والوكيل العام للملك بمحكمة النقض؛ وضمان أن تقوم بعملية الاختيار هيئة مستقلة (مفترض أن تكون المجلس الأعلى للسلطة القضائية)، وأن تبنى على معايير موضوعية تتضمن من بين أمور أخرى المهارات، والمعرفة، والخبرة، والنزاهة؛ وضمان أمنهم الوظيفي وعدم قابليتهم للعزل اثناء ولايتهم، وأن تكون أسس واجراءات انهاء عملهم في مناصبهم موضحة في القانون، وتتناسق مع المعايير الدولية في الجوانب الإجرائية والجوهرية، وتحميهم من الإعفاء التعسفي.

ثانياً. السلوك القضائي وتأديب القضاة

بموجب المعايير الدولية، يجب أن يكون القضاة مستقلين، ومحايدين، وأن يتصرفوا بشكل متسق مع مدونة سلوك القضاة وأخلاقيات المهنة. وعندما يكون السلوك القضائي متسقاً مع هذه المبادئ فإن ثقة العامة بنزاهة القضاة سوف تزداد بشكل كبير. وأكد المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني باستقلال القضاة والمحامين بأن "جوهر الموضوع هو الثقة التي تخلفها المحاكم في مجتمع ديمقراطي في نفس كل من يمثل أمامها"²².

وفي المغرب، لا توجد أية مدونة للسلوك القضائي وأخلاقيات المهنة، ويضع النظام الأساسي الحالي لسنة 1974 بعض معايير السلوك القضائي. ويجب على القضاة عند توليهم مناصبهم أن يؤديوا اليمين على القيام بمهامهم بوفاء وإخلاص، وأن يحافظوا كل المحافظة على سر المداورات، وأن يسلكوا في ذلك مسلك القاضي النزاهة المخلص.²³ ويمنع عليهم كل نشاط سياسي وكل شأنه إيقاف أو عرقلة تسيير المحاكم.²⁴ (كما يمنع عليهم تأسيس نقابات أو الانضمام إليها).²⁵

ويؤكد مشروع القانون معظم هذه المواد، وينص على أن على القضاة "احترام المبادئ والقواعد الواردة في مدونة الاخلاقيات القضائية"²⁶، والتي سيتبناها المجلس الاعلى للقضاء.

²² تقرير المقرر الخاص باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم (2003)، الفقرة 40.

²³ ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1 74 467، الفصل 18.

²⁴ الفصل 13

²⁵ الفصل 14

²⁶ المادة 36 من مسودة مشروع القانون المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة.

وبينما ترحب اللجنة الدولية للحقوقيين بكون مشروع القانونين حول المجلس الاعلى للقضاء والنظام الاساسي للقضاة ينصان على ضرورة تبني مدونة الاخلاقيات القضائية، إلا أن المشروعين لم ينصا بوضوح على أنه بمجرد تبنيها، ستكون المدونة الأساس الذي سيساءل عليه القضاة مهنياً.

وعند تعريف وإعطاء امثلة على الأخطاء المهنية، بما في ذلك الأخطاء المهنية الجسيمة، فإن مشروع القانون لا يعتبر انتهاكات مدونة الاخلاقيات القضائية اخطاءً مهنية.

وبموجب المادة 88، يكون كل إخلال من القاضي بواجباته المهنية أو بالشرف أو بالوقار أو الكرامة خطأ من شأنه أن يكون محل عقوبة تأديبية. وتنص المادة 89 على امكانية ايقاف القاضي حالاً عن مزاوله مهامه اذا توبع جنائياً أو ارتكب خطأ جسيماً. وبموجب هذه المادة، فإن الخطأ الجسيم هو كل: إخلال القاضي بواجب الاستقلال والتجرد والنزاهة والاستقامة، الخرق العمدي والواضح لقاعدة مسطرية تشكل ضمانات أساسية لحقوق الاطراف، خرق السر المهني وإفشاء سر المداولات، الامتناع العمدي عن التجريح التلقائي في الحالات المنصوص عليها في القانون، والامتناع عن العمل المدبر بصفة جماعية، ووقف أو عرقلة السير العادي لعقد الجلسات والمحاكم، واتخاذ موقف سياسي أو الادلاء بتصريح يكتسي صبغة سياسية، وممارسة نشاط سياسي أو نقابي أو الانتماء الى حزب سياسي أو نقابة مهنية.

وتعبر اللجنة الدولية للحقوقيين عن قلقها من طريقة صياغة المادتين الواسعة وغير الدقيقة في بعض الأحيان، والتي لا تقدم مفهوماً واضحاً عن أنواع السلوكيات، والأفعال والإغفالات التي من الممكن أن تشكل اخطاءً مهنية تستوجب عقوبات تأديبية. وقد تم استخدام مواد مماثلة في السابق بطريقة ساهمت في التأثير على استقلال القضاة، خاصة توقيف بعض القضاة من قبل وزير العدل أو إحالتهم الى المجلس التأديبي لاتهامات تتعلق بممارسات شرعية لحقوقهم، و من ضمنها حقهم في حرية التعبير.²⁷

²⁷ راجع مثلاً القضية التأديبية رقم 2014/07. في هذه القضية، أحال وزير العدل رشيد العبدلاوي، وهو قاض في المحكمة الابتدائية بطنجة، إلى المجلس التأديبي بتهم الإخلال "بواجبات الشرف أو النزاهة أو الكرامة الواجبة لمنصب القاضي". وذلك بسبب صورة نشرها القاضي على مواقع التواصل الاجتماعي يظهر فيها وهو يعمل في رواقات المحكمة لعدم إيجاد مكتب للقيام بهذه المهمة، بعد شهر على عمله فيها. -http://www.marocdroit.com/%D9%86%D8%B5-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D9%81%D8%B9%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%A7%D8%AF%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D9%85%D9%84%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D8%B0-%D8%B1%D8%B4%D9%8A%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A8%D8%AF%D9%84%D8%A7%D9%88%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%A7%D8%A8%D8%B9_a5157.html

وتعتبر اللجنة الدولية عن قلقها من أن تكون بعض أحكام المادة 89 تمنع أو تقيد ممارسة القضاة لبعض الحقوق والحريات الدستورية، بما في ذلك تلك المنصوص عليها في المادة 29 من دستور 2011، والتي تضمن حريات "الاجتماع، والتجمهر، والتظاهر السلمي، و تأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي".

ويتعارض منع القضاة من الانضمام الى النقابات المهنية أو المشاركة في النشاطات ذات الصلة مع المادة 89 من الدستور والقانون والمعايير الدولية المتعلقة بممارسة حرية تكوين الجمعيات. وتنص المادة 9 من المبادئ الأساسية للأمم المتحدة المتعلقة باستقلال السلطة القضائية مثلاً على أن: "تكون للقضاة الحرية في تكوين جمعيات للقضاة أو غيرها من المنظمات لتمثيل مصالحهم والنهوض بتدريبهم المهني وحماية استقلالهم القضائي، وفي الانضمام إليها". ويوضح التعليق على مبادئ بنغالور أن هذه الصياغة تتضمن الحق في الانضمام إلى، أو تشكيل، هيئة نقابية أو أي منظمة من هذا القبيل.²⁸ إن وضع أي قيود على ممارسة القاضي المغربي لحقوقه الواردة في المادة 89 من الدستور يجب أن يكون متفقاً مع القانون والمعايير الدولية، ويجب أن تكون هذه القيود قانونية، ومعقولة، ومبررة، وضرورية، وقابلة للتعليل في مجتمع حر وديمقراطي.

وتفرض مسودة مشروع القانون التنظيمي حظراً شاملاً على ممارسة القضاة لحقهم في الإضراب. ومن الجدير بالذكر أن حق الإضراب مضمون في الفصل 29 من دستور سنة 2011، كما تنصّ المعايير الدولية على حمايته أيضاً. صحيح أن الحق في الإضراب ليس حقاً مطلقاً، وقد يبرر فرض بعض القيود على ممارسة القضاة للحق في الإضراب، لضمان وصول الأفراد مثلاً بشكل مستمر إلى المحاكم (بما في ذلك بهدف توفير جبر الضرر الفعال ضد انتهاكات حقوق الإنسان). إلا أن اللجنة الدولية للحقوقيين تشجع السلطات المغربية على النظر في إمكانية فرض قيود أقل صرامة من الحظر الكلي على ممارسة القضاة لأيّ عنصر من عناصر هذا الحق، كأن تعتمد مثلاً إجراءات تسمح بالانقطاع الجزئي عن العمل ولكن تضمن في الوقت نفسه المحافظة على الخدمات القضائية الأساسية. كما يجب أن تعيد السلطات النظر كذلك في مقتضيات مسودة القانون التي تصنّف الانقطاع عن العمل المدبر على أنه خطأ مهني جسيم يؤدي إلى عقوبات تأديبية تصل حدّ الإحالة إلى التقاعد أو العزل.²⁹

وباختصار، ترى اللجنة الدولية للحقوقيين أنه يجب تعديل مسودة القانون لضمان أن يعرف القانون الأخطاء المهنية، بما في ذلك الأخطاء الجسيمة، بدقة ووضوح بحيث يتمكن القضاة، من خلال المصطلحات المستخدمة في المقتضيات القانونية ذات الصلة، من معرفة الأفعال أو الإغفالات التي قد تعرضهم للمساءلة التأديبية والعقوبات التأديبية إن قاموا بها ؛ وأن تتلاءم معايير السلوك القضائي مع المعايير الدولية؛ وأن لا تكون أسس المساءلة التأديبية فضفاضة إلى حدّ يسهّل سوء استعمالها بأهداف غير مشروعة كوسيلة للتأثير على استقلال القضاة الفردي. ويجب ألا تشكّل ممارسة القضاة لحقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في حرية التعبير، وحرية التجمع وتكوين الجمعيات، والتي يضمنها ويحمي ممارستها الدستور المغربي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، خطأ مهنياً أو أن تعرّف في مسودة القانون التنظيمي على هذا الأساس.

²⁸ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تعليق على مبادئ بنغالور للسلوك القضائي (2007)، في ما يتعلق بالمبدأ 4.13 (الصفحة 116). ينص التعليق أيضاً على أنه "قد توضع بعض القيود والمحددات على القيام بإضرابات نظراً للطابع العام والدستوري لعمل القاضي".

²⁹ المادة 91 مسودة مشروع قانون تنظيمي يتعلق بالنظام الأساسي للقضاة.

ثالثاً. النيابة العامة

بموجب القانون المغربي،³⁰ يعدّ قضاء النيابة العامة أعضاء في السلك القضائي. وتنصّ المادة 3 من مسودة القانون التنظيمي المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة على أن السلك القضائي يؤلّف من هيئة واحدة تشمل قضاء الأحكام وقضاة النيابة العامة، و يخضعون للإجراءات نفسها المتعلقة باختيار القضاة وتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم.

ومع ذلك، لا يتمتع قضاة الأحكام وقضاة النيابة العامة، في بعض الجوانب الأساسية، بنفس الضمانات، خاصة فيما يتعلق بأمنهم الوظيفي، واستقلالهم، وإدارة وضعيتهم المهنية.

وينصّ الفصل 108 من الدستور على أنه لا يمكن عزل قضاة الأحكام من مناصبهم إلا بمقتضى القانون. ولكن هذه الضمانة لا تمتد لتشمل قضاء النيابة العامة لا بموجب الدستور ولا بموجب مسودة مشروع القانون التنظيمي.

وترى اللجنة الدولية للحقوقيين أنّه طالما يعتبر قضاء النيابة العامة أعضاء في الهيئة القضائية في المغرب، فإنه يجب أن تطبق عليهم نفس الأحكام الدستورية المتعلقة بعدم القابلية للعزل التي تطبق على قضاة الأحكام. وبهدف حمايتهم من أيّ إجراءات نقل أو عزل تعسّفي عند أداء واجباتهم، لا سيما في عند البحث وتحريك الدعوى في حالات إنتهاكات حقوق الإنسان، يجب أن يتمتع قضاة النيابة العامة بنفس ضمانات الأمن الوظيفي لقضاة الأحكام.

وبالتالي، يجب تعديل مسودة مشروع القانون التنظيمي بحيث تحدّد وتضمن بكل وضوح أمن قضاء النيابة العامة الوظيفي، وضمان أنه لا يمكن عزلهم أو إقالتهم من مناصبهم أثناء توليهم لها إلا في حالات سوء السلوك أو العجز وبما يتوافق مع الإجراءات المنصوص عليها في القانون، وأنه لا يمكن نقلهم أو تعيينهم في مناصب أخرى إلا طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون وبعد موافقتهم، وألا يستخدم هذا النقل أو هذه التعيينات كتهديد أو كمكافأة.

ومن مصادر القلق الأخرى في إطار القانون الجاري به العمل هو أنّ قضاء النيابة العامة يخضعون لسلطة وزير العدل ويمكن إعادة تعيينهم من قبله. وينصّ الفصل 56 من النظام الأساسي للقضاة الحالي على الآتي: "يوضع قضاء النيابة العامة تحت سلطة وزير العدل ومراقبة وتسيير رؤساهم الأعلىين." ويتم نقلهم بظهير باقتراح من وزير العدل بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، أي الهيئة التي تشرف حالياً على السلطة القضائية. ولا يكون وزير العدل ملزماً باتباع توصيات المجلس الأعلى للقضاء. كما يخضع عمل الوكلاء العامين للملك لدى محاكم الاستئناف لتقييم وزير العدل الذي يتولى تنقيطهم.³¹ وتتوقف عملية ترقيتهم في جزء كبير على هذا التنقيط. فضلاً عن ذلك، ينصّ القانون المتعلق بالتنظيم القضائي أنه يمكن للوكيل العام للملك لدى محكمة النقض أن يوجه مباشرة تعليمات وملاحظات إلى الوكلاء العامين للملك

³⁰ ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1 74 467 يكون النظام الأساسي لرجال القضاء.

³¹ المادة 3 من المرسوم رقم 2 75 883 الصادر في 23 ديسمبر 1975 المحدد لشروط وكيفية تنقيط القضاة وترقيتهم من الدرجة والرتبة.

لدى محاكم الاستئناف وإلى وكلاء الملك لدى المحاكم الابتدائية ويتعين عليه أن يبلغ لوزير العدل "الإخالات التي قد يلاحظها في عمل أي قاض من قضاة النيابة العامة".³²

ولمدة عقود، عرقلت هذه الأحكام قدرة أعضاء النيابة العامة على أداء مهامهم باستقلالية وحياد، واستخدمت لمباشرة بعض الدعاوى بحوافز سياسية. كما أضعفت ثقة العامة في قدرة أعضاء النيابة العامة على إجراء تحقيقات فعالة في الجرائم، بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان وإخضاع مرتكبيها للمساءلة الجنائية.

وتشيد اللجنة الدولية للحقوقيين بواقع أن مسودة مشروع القانون تضع حداً لخضوع قضاة النيابة العامة لسلطة وزير العدل. فالمادة 20 من مسودة مشروع القانون تنصّ على أن "يوضع قضاة النيابة العامة تحت سلطة الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيساً للنيابة العامة، ومراقبة وتسيير رؤسائهم الأعلى". كما ترحب اللجنة الدولية للحقوقيين أيضاً بواقع أنّ دستور سنة 2011 ومسودة مشروع القانون ينصّان على التزام أعضاء النيابة العامة بالتعليمات الصادرة عن رؤسائهم الأعلى عندما تكون هذه التعليمات كتابية وقانونية وصادرة عن السلطة التي يتبعون لها بما يتوافق مع الشروط والإجراءات المنصوص عليها في القانون.³³

ولكن اللجنة الدولية للحقوقيين تعتقد أنّه من المهم تعديل مسودة مشروع القانون بحيث تنصّ بوضوح على استقلال قضاة النيابة العامة في عملية صنع قراراتهم، وأن تكون أي تعليمات يتلقونها من رؤسائهم الأعلى : متوافقة مع معايير واجراءات واضحة ودقيقة وموضوعة سلفاً لمباشرة الدعوى العمومية؛ قائمة على مبادئ العدالة والشفافية، وغير مبنية على أسس أو دوافع سياسية. وبموجب المعايير الدولية، التي يجب أن تنعكس في القانون المغربي، يتمتع أعضاء النيابة العامة عن بدء المتابعة القضائية أو مواصلتها "إذا ظهر من خلال تحقيق محايد أن التهمة لا أساس لها." ويجب أن "يولي أعضاء النيابة العامة الإهتمام الواجب للملاحقات القضائية المتصلة بالجرائم التي يرتكبها موظفون عموميون، ولا سيما ما يتعلق منها بالفساد، وإساءة استعمال السلطة، والإنتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وغير ذلك من الجرائم التي ينص عليها القانون الدولي."³⁴ كما يجب أن تحظر مسودة مشروع القانون، بشكل عام، التعليمات القاضية بوقف التحقيق أو الملاحقة في قضية ما، إلا في الاستثناءات المحددة قانوناً والمتوافقة مع المعايير الدولية، كحظر متابعة الدعوى في حالات يتضح فيها أن التهم غير مؤسمة، أو أنه تم الاعتماد على أدلة تم الحصول عليها بطريقة تنتهك حقوق الإنسان. كما يجب أن تمنح مسودة مشروع القانون أعضاء النيابة العامة حق الطعن في أي تعليمات يرونها غير مشروعة أو مخالفة للمعايير أو الأخلاقيات المهنية.

وكما حدّرت من ذلك المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، فإنه "من غير المستحب أن توجه التعليمات الخاصة بقضية معينة إلى المدعين العامين من أجهزة خارجية، وأنه من الضروري تدوينها رسمياً وحصراً بدقة لتجنب التدخل أو الضغط بدون وجه حق".³⁵

³² ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1 74 338، الفصل 16.

³³ دستور 2011، الفصل 110.

³⁴ المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة إعتدتها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين

المعقود في هافانا من 27 أغسطس إلى 7 سبتمبر 1990، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/CONF.144/28/Rev.1

(1990)، المبادئ التوجيهية 13 (أ) و(ب) × 14 و15.

³⁵ تقرير المقررة الخاصة المعنية باستقلال القضاة والمحامين، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/HRC/20/19، الفقرة 75.

وتتضمن توصية المجلس الأوروبي رقم 19 (2000) الخاصة باللجنة الوزارية للدول الأعضاء بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية، وإعلان بوردو الصادر عن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين والمجلس الأوروبي للمدعين العامين الأوروبيين في العام 2009 ، توجيهات محددة في مثل هذه الحالات. ولا بد من أن تكون التعليمات كتابية ومتوافقة مع القانون ومع معايير الادعاء المحددة بوضوح. فتنصّ توصية المجلس الأوروبي رقم 19 (2000) على أن يكون إعطاء تعليمات بعدم مباشرة قضية معينة محظوراً أو استثنائياً.³⁶

ونظراً إلى ما شهده المغرب من تعسف في اعطاء التعليمات في مباشرة أو عدم مباشرة قضية معينة، أو التدخل في سير القضايا بشكل غير مشروع، فإنه من الضروري أن يتم تسجيل التعليمات التي تؤثر على سير القضية والأسباب التي أدت إليها، وتضمينها في ملف القضية، وإتاحتها للأطراف الأخرى في القضية.

وإضافةً إلى ذلك، ترى اللجنة الدولية للحقوقيين أنه لا بد من تعديل مسودة مشروع القانون لضمان أن يقوم القضاة والمدعين العامين بأدوار منفصلة في استقلال عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وعن بعضهما البعض أيضاً.

وبموجب المعايير الدولية، "تكون مناصب أعضاء النيابة العامة منفصلة تماماً عن الوظائف القضائية".³⁷ إن الهدف من هذا الفصل هو ضمان نظام عدالة جنائية يقوم على المساواة والحق في المحاكمة العادلة في كافة الظروف. وأحد أهم عناصر المحاكمة العادلة الأساسية هو تكافؤ الأسلحة بين الادعاء الدفاع، لا سيما في ما يتعلق بالقدرة على إعداد وتقديم القضايا على أساس المساواة خلال كافة الإجراءات. ويتم المس بهذه المساواة عادةً عندما يكون المدعون العامون والقضاة جزءاً من الهيئة القضائية نفسها، ويمارسون وظائف القضاء والإدعاء.

وعلى ضوء كل ما أتى على ذكره أعلاه، تطالب اللجنة الدولية للحقوقيين السلطات المغربية، بما فيها الحكومة، ومجلس النواب، ومجلس المستشارين، بتعديل مشروع القانون بهدف:

1. تحديد إجراءات عادلة وشفافة من أجل اختيار وتعيين القضاة المتدربين على أساس معايير محددة وموضوعية، بما فيها، المؤهلات، والتدريب في مجال القانون، والخبرة، والمهارات والنزاهة؛
2. ضمان أن يختص المجلس الأعلى للسلطة القضائية بالكامل بالإشراف على عملية اختيار وتعيين القضاة المتدربين، وتحقيقاً لهذه الغاية، إلغاء صلاحيات وزير العدل الواسعة في هذا المجال؛
3. ضمان استقلال المعهد العالي للقضاء عن وزارة العدل، ووضعه تحت إشراف المجلس الأعلى للسلطة القضائية، وتمتعه بالصلاحيات الحصرية لتقديم التدريب الملائم الأولي والمستمر للقضاة؛

³⁶ توصية المجلس الأوروبي رقم 19 (2000) الخاصة باللجنة الوزارية للدول الأعضاء بشأن دور النيابة العامة في نظام العدالة الجنائية، الفقرة 13 (أ) (و)

³⁷ المبادئ التوجيهية بشأن دور أعضاء النيابة العامة إعتدتها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا من 27 أغسطس إلى 7 سبتمبر 1990، وثيقة الأمم المتحدة رقم A/CONF.144/28/Rev.1 (1990)، المبادئ التوجيهية 10.

4. تعديل المادة 17 من مسودة مشروع القانون من أجل ضمان ان تكون إجراءات تعيين الأفراد في منصبى الرئيس الأول لمحكمة النقض والوكيل العام لدى محكمة النقض قائمة على معايير موضوعية، بما في ذلك المؤهلات، والنزاهة، والقدرة، والفعالية، والخبرة؛
5. ضمان الأمن الوظيفي للرئيس الأول لمحكمة النقض والوكيل العام لدى محكمة النقض؛
6. ضمان أن يحدد القانون تحديداً واضحاً الأسباب والإجراءات المتعلقة بإعفاء رئيس محكمة النقض أو وكيلها العام طبقاً للمعايير الدولية في الجوانب الجوهرية والإجرائية، وحمايتهما من أي إعفاء تعسفي؛
7. ضمان وضع المجلس الأعلى للسلطة القضائية مدونة سلوك وأخلاقيات مفصلة، وشاملة، ومتوافقة مع مبادئ بنغالور، بعد التشاور مع القضاة والجمعيات المهنية؛
8. ضمان أن ينص القانون على أن تكون هذه المدونة هي الأساس الذي يمكن على أساسه إخضاع القضاة للمساءلة؛
9. ضمان أن يحدد وأن يعرف القانون الأخطاء المهنية بكل وضوح، بحيث يتمكن القضاة، من خلال مصطلحات المقتضيات القانونية ذات الصلة، من معرفة ما هي الأفعال أو الإغفالات التي قد تترتب عنها مسؤوليتهم التأديبية والعقوبات المتعلقة بها؛ وألا تكون أسس المساءلة التأديبية فضفاضة إلى حد يسهل سوء استعمالها بأهداف غير مشروعة كوسيلة للتأثير على استقلال القضاة الفردي؛
10. تعديل المادة 89 لضمان ألا تشكل ممارسة القضاة لحقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في حرية التعبير، وحرية التجمع وتكوين الجمعيات، أخطاءً مهنية؛
11. ضمان أن تكون أي قيود تفرض على ممارسة هذه الحقوق من قبل القضاة المغاربة متوافقة مع القانون الدولي والمعايير الدولية، بما في ذلك أن تكون مشروعة، ومنطقية، ومبررة، وقابلة للتبرير في مجتمع حر وديمقراطي؛
12. إلغاء الحظر الشامل بانضمام القضاة إلى النقابات المهنية أو تشكيلها؛
13. إعادة النظر في الحظر الشامل على ممارسة القضاة لحقهم في الإضراب وتوفير بدائل لهذا الحظر؛
14. ضمان عدم قابلية قضاة النيابة العامة للعزل، على الأقل طالما استمر القانون المغربي في تصنيفهم كأعضاء في الهيئة القضائية؛
15. ضمان أن يحدد القانون طبيعة ونطاق أي صلاحيات لإصدار تعليمات كتابية إلى أعضاء النيابة العامة، بما في ذلك حظر إصدار تعليمات بعدم مباشرة أو مباشرة الدعوى العمومية في قضية معينة، إلا في حالات الاستثناءات المحددة مسبقاً والمطابقة للمعايير الدولية، كحظر الملاحقة على أساس تهمة مبنية على أساس غير صحيح أو على أدلة تم الحصول عليها من خلال إجراءات تنتهك حقوق الإنسان؛
16. ضمان أن يحدد القانون أن إصدار هذه التعليمات لا يمنع أعضاء النيابة العامة من تقديم مبررات وحجج قانونية من اختيارهم؛
17. ضمان أن تكون أي تعليمات تصدر لأعضاء النيابة العامة مسجلة رسمياً، مع الأسباب الداعية إليها، ومدرجة في ملف القضية، وإتاحتها لسانر أطراف الدعوى؛
18. منح أعضاء النيابة العامة الحق في الطعن في أي تعليمات، لا سيما عندما تكون التعليمات غير مشروعة، أو مخالفة للمعايير أو الأخلاقيات المهنية؛

19. ضمان أن تكون وظائف منصب الوكيل العام وأعضاء النيابة العامة منفصلةً عن الوظائف القضائية، ولهذه الغاية، اعتماد ضمانات محددة لاستقلال أعضاء النيابة العامة عن السلطة القضائية.