



פורום המרצות והמרצים למשפטים  
מנתדי محاضرات ומحاضري القانون  
لمعן הדמוקרטיה | من أجل الديمقراطية  
The Israeli Law Professors' Forum  
for Democracy

## פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

### נייר עמדה מס' 16: שיטת מינוי השופטים בצרפת

הופץ ביום 23.2.2023\*

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה - קבוצה בלתי מאוגדת ובלתי תלויה בגוף פוליטי של מומחים ומומחיות למשפט הישראלי ולמשפט הציבורי בפרט הפועלת בהתנדבות - רואה בדאגה רבה את הכוונה המסתמנת של הקואליציה לפעול לביטול עצמאותה של הרשות השופטת, להכפפתה לממשלה ולשיקוליה הפוליטיים מפלגתיים של הרשות המבצעת, לצמצום משמעותי של הביקורת השיפוטית על חקיקה ועל אקטים מנהליים, לפגיעה במעמד העצמאי של היועצים המשפטיים לממשלה ולמשרדי הממשלה, ולפגיעה בזכויות אדם. בנייר עמדה זה אנו בוחנים את שיטת מינוי השופטים בצרפת.

בדיונים על הרפורמה במערכת המשפט, חברי הקואליציה נוהגים לבסס את טענותיהם על משפט משווה. כנגד ביקורות המומחים על התיקונים המוצעים, הם מפנים למנגנונים דומים שקיימים במשטרים דמוקרטיים מערביים, וביניהם צרפת. נייר זה סוקר את הדין בצרפת בנוגע למינוי שופטים ושמירה על עצמאותם. סקירה זו מובילה למסקנה, כי בניגוד לטענותיהם של מקדמי הרפורמה, נבחרי ציבור בצרפת אינם שולטים במינוי רוב השופטים, וזאת כדי לשמור על מקצועיותם ועצמאותם של השופטים. עצמאות השופטים בצרפת מוגנת באמצעות מזעור מעורבותו של הדרג הפוליטי לא רק בהליכי מינוי, אלא גם בתהליכי קבלת החלטות בנוגע לקידום ושיפוט משמעותי של שופטים. בערכאות המיוחדות בהן נבחרי ציבור כן ממנים שופטים, מדובר בנבחרי

---

\* אנחנו, חברות וחברים בפורום מרצות ומרצים למען הדמוקרטיה, בעלי עמדות אקדמיות שונות לגבי פרטי הרפורמות השונות שהציעה הממשלה ה-37 לשינוי שיטת המשטר בישראל. לפיכך, ניירות העמדה או חומרים מקצועיים אחרים המופקים על ידנו משקפים את העמדה הרווחת בקרב החברים, גם אם אינם על דעת כולם. עם זאת, אנו מאוחדים בדעה כי יש במכלול ההצעות של הממשלה – שעניינן מתקפה חסרת תקדים בחומרתה על עצמאות השפיטה, היעוץ המשפטי, המשטרה, הצבא, והשידור הציבורי – כדי לפגוע באופן חמור בשלטון החוק ובאופייה הדמוקרטי של ישראל. לפיכך, חברנו לפורום זה כדי להעמיד לרשות הציבור את חוות דעתנו המקצועית בשעה הרת גורל זו. רשימת חברות וחברי הפורום מתפרסמת באתר הפורום, שם גם מופיעים כל ניירות העמדה מטעמנו: [www.lawprofsforum.org](http://www.lawprofsforum.org). עקבו אחרינו בטוויטר <https://twitter.com/lawprofsforum>. ליצירת קשר [lawprofessorsforum@gmail.com](mailto:lawprofessorsforum@gmail.com).

ציבור המכהנים בשלוש רשויות מובחנות היטב. מכאן, שבניגוד לשיטת המינוי המוצעת ברפורמה, בצרפת אין לאף רשות פוליטית שליטה מכריעה על המינויים. בנוסף, עצמאות הרשות השופטת מוגנת גם על-פי דין האיחוד האירופי, המחייב את צרפת ומכפיף אותה לפיקוח של רשויות האיחוד.

### נימוקי ניירת העמדה:

בתחילת ינואר 2023 הציג שר המשפטים החדש יריב לוין תוכנית לשינויים רבים ומרחיקי-לכת במערכת המשפט: פסקת התגברות ברוב של 61 חברי כנסת, ביטול עילת הסבירות, מינוי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה כמשרות אמון ושינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים (להלן – "הרפורמה").<sup>1</sup> בניירות עמדה אחרים,<sup>2</sup> חברי הפורום הסבירו מדוע הרפורמה למעשה תבטל את עצמאותה של הרשות השופטת, תכפיף אותה לממשלה ולשיקוליה הפוליטיים והמפלגתיים של הרשות המבצעת, תצמצם משמעותית את הביקורת השיפוטית על חקיקה ועל אקטים מנהליים, ותפגע במעמדם העצמאי של היועצים המשפטיים לממשלה ושל משרדי הממשלה.

בדיונים שהתקיימו בתקשורת ובוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ("וועדת החוקה") אודות מרכיבים שונים של הרפורמה, חברי הקואליציה ובמיוחד ח"כ שמחה רוטמן, יו"ר וועדת החוקה, נוהגים לבסס טענותיהם על משפט משווה. בתגובה לביקורת על תיקוני החקיקה שהם מציעים, מקדמי הרפורמה מפנים למנגנונים הדומים, לטענתם, לאלה המוצעים על-ידם, שקיימים במשטרים דמוקרטיים מערביים, וביניהם צרפת. כך, באמצעות הפניה לכללי מינוי חברים במועצה החוקתית בצרפת (Conseil Constitutionnel) אשר בסמכותה לבחון את החוקתיות של חקיקה, טוענים מקדמי הרפורמה כי גם בצרפת שופטים נבחרים על ידי פוליטיקאים, וכי עובדה זו לא פוגעת בהגנה על זכויות אדם בצרפת.<sup>2</sup>

בנייר עמדה זה נראה כי טענות אלה של מקדמי הרפורמה ביחס לצרפת אינן נכונות.

נסביר כי המינוי לרוב בתי המשפט בצרפת, לרבות בתי-משפט העוסקים בביקורת שיפוטית על פעולות הרשויות הציבוריות, נעשה ללא מעורבות מהותית של נבחר ציבור. זאת, על מנת להבטיח את עצמאותן של ערכאות השיפוט. רק במועצה החוקתית נבחר ציבור ממנים שופטים, וכפי שיוסבר להלן מדובר בנבחרים לשלושה מוסדות מובחנים היטב (נשיא הרפובליקה, ונשיאי שני בתי הפרלמנט: הסנאט והאסיפה הלאומית). לפיכך, בניגוד למוצע ברפורמה, אין לרשות המבצעת או המחוקקת בצרפת שליטה על המינויים בערכאות השיפוט של המדינה. כמו כן, המינוי למועצה החוקתית הוא לתקופה של 9 שנים ללא אפשרות חידוש, דבר שמאפשר לחברים במועצה לפעול באופן חופשי ועצמאי. לגבי שאר הערכאות, הקריטריונים העיקריים למינוי שופטים בצרפת הם מקצועיים, ומועמדים לשפיטה נבחרים על-פי קריטריונים אלה במבחנים בכתב. בנוסף לכללים אלה, כללים נוספים, כגון כלל האוסר על העברת שופט לתפקיד אחר ללא אישורו, נועדו להוסיף ולחזק את עצמאות

<sup>1</sup> לרשימת ניירות העמדה המלאה ראו: <https://www.lawprofsforum.org/documents>.

<sup>2</sup> למשל ב-"[עקיבא ביגמן](#), "בדיקול עובדות לשמאל: הרפורמה של לוין חזק את הדמוקרטיה", 14 עכשין (05/01/2023) נכתב כי "בצרפת השופטים נבחרים על-ידי הנשיא וראשי בתי המחוקקים". כמו כן, עו"ד שמעון נטף, היועץ המשפטי של ח"כ שמחה רוטמן, [ציין](#) כי "בתי המשפט ב... צרפת... מגנים על זכויות אדם היטב, וזאת על אף שהם נבחרים באופן פוליטי מובהק".

השופטים. לערובות אלו לעצמאות השופטים על-פי הדין הצרפתי מתווספים נורמות ופיקוח של האיחוד האירופי.

הפרק הראשון להלן מציג בהרחבה את שיטת מינוי השופטים בצרפת. הפרק השני מתאר את המנגנונים הנוספים שנועדו לשמור על עצמאות השופטים מפני פוליטיקאים.

## 1. מינוי שופטים בצרפת

בצרפת מחולקות הערכאות במערכת המשפט לשלוש קטגוריות: ערכאות "שיפוטיות", ערכאות מנהליות, והמועצה החוקתית. שיטת מינוי השופטים משתנה לפי סוג הערכאה (כפי שנפרט להלן). עם זאת, כמעט בכולן, השיקולים הדומיננטיים הם מקצועיים. כפי שציין המומחה למשפט משווה, פרופ' מיריאן דמשקה, מערכת המשפט בצרפת פועלת במובנים רבים לפי מודל היררכי. במודל זה, מערכת המשפט היא בראש ובראשונה מוסד מקצועי המאורגן באופן היררכי, עם קריירות ארוכות-טווח שמעודדת התמחות.<sup>3</sup> בהתאם, בצרפת התפקיד השיפוטי נתפס כקריירה שמתחילים לרוב מיד לאחר הלימודים, ולא כ-"מקצוע שני" לאחר עיסוק בעריכת דין. הקריטריון העיקרי למינויים הוא הדירוג של המועמדים הצעירים לשפיטה באמצעות מבחני כניסה למוסדות ללימודי מקצוע השפיטה ודירוגם בסוף הלימודים. בנוסף, כדי לחזק את עצמאות השפיטה נעשו רפורמות כדי להפחית את השפעתם של שחקנים פוליטיים בהליך מינוי שופטים, וכפועל יוצא מכך, כיום, אין לנבחרי ציבור או לסגל במשרד המשפטים תפקיד מהותי במינויים למרבית הערכאות.

### 1.1 הערכאות ה"שיפוטיות" ("juridictions de l'ordre judiciaire")<sup>4</sup>

קטגוריה זו כוללת בתי משפט פליליים, אזרחיים ומסחריים, ובתי משפט לענייני עבודה. מעל כל אלה, הערכאה העליונה היא ה-Cour de Cassation, שסמכותה לדון בערעורים בנוגע לפרשנות משפטית.<sup>5</sup>

ככלל, המינוי לערכאות "השיפוטיות" נעשה באמצעות בית הספר הלאומי לשפיטה (École Nationale de la Magistrature), הממוקם בעיר בורדו. כדי להתקבל לבית הספר, המועמד נדרש לעבור מבחן מקצועי ברמת קושי גבוהה ביותר (כשהחלקים בכתב הינם בעילום שם), וזאת לאחר שכבר השלים את לימודי המשפטים באוניברסיטה.<sup>6</sup> מרגע הכניסה לבית הספר, הופכים תלמידיו לחלק משירות השפיטה, ומקבלים שכר על לימודיהם.<sup>7</sup>

לגבי ערכאות מיוחדות עם התמחות ספציפית הכללים שונים. כך, השופטים בבתי משפט מסחריים אינם שופטים מקצועיים אלא אנשי עסקים, שנבחרים לתקופה קצרה על ידי אנשי עסקים אחרים,<sup>8</sup> ובבתי משפט

<sup>3</sup> Mirjan R. Damaska, *The Faces of Justice and State Authority: a Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1986, 16-17, 19.

<sup>4</sup> Bernard Beignier, Lionel Miniato, Roger Perrot, *Les Institutions Juridictionnelles*, LGDJ, 2022, 105-192. קטגוריה זו כוללת ערכאות מיוחדות נוספות שלא נסקרו כאן.

<sup>5</sup> שם, 170-192.

<sup>6</sup> שם, 265. כמו כן הוקם לאחרונה מסלול מקביל לגיוס תלמידים בעלי תארים מתקדמים במשפטים או בעלי ניסיון במשפטים.

<sup>7</sup> שם, 267.

<sup>8</sup> שם, 116, 118.

לענייני עבודה השופטים הם נציגים של עובדים ומעסיקים.<sup>9</sup> עם זאת, גם מועמדים לבתי משפט לענייני עבודה ולבתי משפט מסחריים נבחרים על ידי מנהלי בית הספר לשפיטה, ובכל אופן, נבחרו ציבור לא יהיו מעורבים במינוים.<sup>10</sup> לעומת זאת, בית המשפט הפלילי הגבוה, ה-Cour d'Assises, ששופט את הפשעים החמורים ביותר, מורכב משישה אזרחים לצד שלושה שופטים מקצועיים – בדומה לחבר מושבעים.<sup>11</sup> בנוסף, קיימת ערכאה מיוחדת לשיפוט פלילי של חברי הממשלה (ראש הממשלה ושרים, לא נשיא הרפובליקה) בגין עבירות שבוצעו על ידם במהלך מילוי תפקידם, בהתאם לסעיפים 1-68 ו-2-68 לחוקה.<sup>12</sup> ערכאה זו מונה 15 שופטים: 3 שופטים מקצועיים ו-12 חברי פרלמנט, מתוכם 6 שנבחרים על ידי הסנאט ו-6 שנבחרים על-ידי האסיפה הלאומית.<sup>13</sup>

על המינוי הרשמי לשיפוט לאחר סיום הלימודים בבית הספר לשפיטה מופקד נשיא הרפובליקה לפי הצעתו של שר המשפטים. עם זאת, מעורבותם של הנשיא ושר המשפטים דקלרטיבית בלבד. הבחינה המהותית של כל מועמד נעשית באופן הבא: הבוגרים מדורגים ביציאתם מבית הספר לשפיטה לפי הישגיהם בלימודים, וכך, אותם בוגרים יכולים לבחור את המינוי שלהם בהתאם לדירוגם. רשימת המינויים המוצעים עוברת למועצה העליונה לשפיטה (Conseil Supérieur de la Magistrature) אשר יכולה להתנגד למינויים.<sup>14</sup> מועצה זו מורכבת מחמישה שופטים, שופט אחד ממועצת המדינה (ערכאה מנהלית מתוארת להלן), תובע, עורך דין, ו-6 אזרחים שאינם נבחרו ציבור או שופטים, שנבחרים על ידי נשיא הרפובליקה, נשיא הסנאט ונשיא האסיפה הלאומית (כל אחד בוחר שניים).<sup>15</sup> בעבר, יו"ר וסגן יו"ר המועצה היו נשיא הרפובליקה ושר המשפטים, אך במטרה לחזק את עצמאות השפיטה, בשנת 2008 תוקנה החוקה כדי שהיו"ר בענייני מינוי (וגם משמעת) יהיה הנשיא הראשי של ה-Cour de Cassation.<sup>16</sup>

## 1.2 הערכאות המנהליות<sup>17</sup>

לערכאות המנהליות סמכות שיפוט בסכסוכים בין אזרחים לרשויות ציבוריות, ונדונות בהן עתירות לביטול החלטות של הרשויות. הערכאות המנהליות הוקמו באמצע המאה ה-19 כחלק מהרשות המבצעת. אולם, כיום הן נחשבות לחלק מהרשות השופטת. חשובה בהקשר זה החלטה מיום 22.7.1980 של המועצה החוקתית, הערכאה המופקדת על בחינה של חוקתיותם של חוקים, עליה נפרט בהרחבה בהמשך, לפיה עצמאותן של הערכאות המנהליות מוגנת חוקתית.<sup>18</sup> המשמעות של מוגנות חוקתית זו היא כי לא ניתן לפגוע בעצמאות השיפוטית באמצעות חקיקה או החלטה מנהלית.

השופטים בערכאות המנהליות הם בוגרים של בית הספר הלאומי לשירות הציבורי.<sup>19</sup> בשונה מבית הספר לשפיטה שתואר לעיל, בית הספר לשירות הציבורי לא מתמחה בחינוך שופטים בערכאות מנהליות, אלא מחנך

<sup>9</sup> שם, 128-129.

<sup>10</sup> שם, 267-268.

<sup>11</sup> שם, 155-156.

<sup>12</sup> שם, 165.

<sup>13</sup> שם.

<sup>14</sup> שם, 271.

<sup>15</sup> Constitution du 4 octobre 1958, סעיף 62.

<sup>16</sup> שם. <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/le-csm/composition-et-organisation>

<sup>17</sup> Beignier, Miniato, Perrot לעיל ה"ש 4, 193-229.

<sup>18</sup> שם, 194, בהפניה ל.19603.11.1981 - JCP G

<sup>19</sup> שם, 210.

את סגל המועמדים העתידיים לאיוש כל המשרות הניהוליות בשירות הציבורי. עם זאת, בדומה לבית הספר לשפיטה, גם הקבלה לבית ספר זה היא על פי מבחן.<sup>20</sup> בנוסף לכך, קיימים מסלולי כניסה ישירים לשפיטה מנהלית, אולם גם הם מותנים במבחני קבלה מקצועיים.<sup>21</sup>

הערכאה העליונה בין הערכאות המנהליות היא מועצת המדינה : Conseil d'État. מועצת המדינה היא ערכאה היברידית, המשלבת סמכויות שיפוטיות וסמכויות השתתפות בהליך החקיקה. ערכאה זו משמשת כערכאת ערעור על בתי המשפט המנהליים הנמוכים יותר, ובמקרים מיוחדים גם כערכאה ראשונה. בנוסף, היא גם ממלאת תפקיד מייעץ לרשות המבצעת והמחוקקת. במסגרת האחרונה, מועברות למועצת המדינה הצעות חוק וצווים, והמועצה מתבקשת לחוות את דעתה (הלא מחייבת) לגבי חוקיותם ורציותם. כמו כן, בסמכותה להסב את תשומת ליבן של הרשויות המבצעת והמחוקקת לצורך לתיקוני חקיקה או רגולציה רצויה אחרת.<sup>22</sup>

מועצת המדינה מורכבת מחברים "בשירות רגיל" דהיינו חברים קבועים, וחברים חיצוניים שמתמנים לתקופה של 5 שנים.<sup>23</sup> החברים החיצוניים מתמנים על ידי הממשלה, אך הם לא משתתפים בהרכבי שפיטה, אלא רק בתפקידים המייעצים של המועצה.<sup>24</sup> כיום מכהנים במועצה כ-230 חברים (membres). מרבית החברים בשירות הרגיל במועצה הם בוגרי בית הספר הלאומי לשירות ציבורי.<sup>25</sup> בתוך המועצה תפקידים רבים עם דרגות שונות.<sup>26</sup> המינוי הרשמי לתפקידים הבכירים במועצה נעשה על ידי הממשלה, בהמלצת שר המשפטים.<sup>27</sup> אולם בפועל אין לרשות המבצעת שיקול דעת במינויים אלו. על פי החקיקה, המועמדים לכל דרג נבחרים מתוך השופטים בדרג הקודם, ומתוך שופטים בערכאות הנמוכות יותר בין הערכאות המנהליות. בנוסף, את רשימת המועמדים לקידום עורכים השופטים בתפקידים הבכירים ביותר במועצת המדינה.<sup>28</sup> בפועל, נוצר מנהג לפיו הרשימה נערכת רק לפי עקרון הוותק, וזאת כדי לשמור על עצמאות השופטים.<sup>29</sup>

### 1.3 המועצה החוקתית

המועצה החוקתית היא הערכאה השיפוטית העליונה בצרפת.<sup>30</sup> תפקידה העיקרי הוא בחינה של חוקתיות החוקים. היא בודקת את חוקתיותן של הצעות חוק אשר נוגעות לעניינים חוקתיים ושל כל הצעת חוק המופנית אליה על-ידי הנשיא, ראש הממשלה, נשיא הסנאט, נשיא האסיפה הלאומית, 60 סנטורים, או 60 חברי האסיפה הלאומית, וזאת לפני פרסומן ברשומות.<sup>31</sup> בנוסף, מאז 2010, בעקבות תיקון לחוקה משנת 2008, המועצה בוחנת גם את חוקתיותם של חוקים לאחר שנחקקו כדי לבחון האם הם פוגעים בזכות חוקתית, בעקבות פניות מה-

<sup>20</sup> <https://insp.gouv.fr/concours>

<sup>21</sup> Beignier, Miniato, Perrot לעיל ה"ש 4, 272-273.

<sup>22</sup> שם, 196. L. 112-3 du Code de Justice Administrative.

<sup>23</sup> Beignier, Miniato, Perrot לעיל ה"ש 4, 200.

<sup>24</sup> שם, 269.

<sup>25</sup> <https://www.vie-publique.fr/fiches/19601-comment-les-membres-du-conseil-detat-sont-ils-recrutes>

<sup>26</sup> להרחבת היריעה לגבי התפקידים והדרגות השונות, וכללי המינוי לכל אחד מהם, ראו Beignier, Miniato, Perrot ה"ש 3, 200-

201, Code de Justice Administrative, סעיפים L-121.1-3L-122, ו-L-133.8.

<sup>27</sup> Code de Justice Administrative, articles L.133-1 – L. 133.8.

<sup>28</sup> שם.

<sup>29</sup> Beignier, Miniato, Perrot לעיל ה"ש 4, 284-285.

<sup>30</sup> Constitution du 4 octobre 1958, סעיף 62.

<sup>31</sup> Constitution du 4 octobre 1958, סעיף 60.

Conseil d'Etat או ה-Cour de Cassation. המועצה החוקתית מהווה גם ערכאת דיון בסכסוכים בנוגע לבחירות ולמשאלי עם. לבסוף, לערכאה זו יש תפקיד מייעץ לנשיא המדינה במסגרת החלטות שהוא מקבל במצבי חירום.<sup>32</sup>

המועצה החוקתית מורכבת מתשעה חברים אשר ממונים לתשע שנים. בכל שלוש שנים מתחדש הרכבה של המועצה בשליש (שלושה חברי מועצה). נשיא הרפובליקה ונשיאי שני בתי הפרלמנט, האסיפה הלאומית והסנאט, ממנים, כל אחד, כל שלוש שנים, חבר אחד במועצה. כהונת החברים לא ניתנת לחידוש. נשיאי צרפת לשעבר חברים באופן אוטומטי במועצה החוקתית, ללא הגבלת זמן. כיום לא מכהנים נשיאים לשעבר במועצה החוקתית, עקב פרישתם מרצון מתפקיד זה של ניקולה סרקוזי ופרנסואה הולנד.<sup>33</sup> מאז התיקון לחוקה מיום 23 ביולי 2008, וועדה פרלמנטרית בכל אחד מהמוסדות הממנים את חברי המועצה (האסיפה הלאומית והסנאט) יכולה לחסום את מינויו של מועמד אשר נבחר על-ידי הנשיא של אותו מוסד, או שנבחר על ידי נשיא צרפת, ברוב של שלוש-חמישיות מהקולות בוועדה.<sup>34</sup> מן האמור לעיל עולה כי הסמכות למנות חברים במועצה מבוזרת מאוד בין שלושה מוסדות ובין מקבלי החלטות שונים בתוך שניים מהם (האסיפה הלאומית והסנאט). מסקנה זו לגבי ביזור הסמכויות נכונה ביתר שאת לאור הפרדת הרשויות החזקה עד מאוד הקיימת בצרפת. כאמור, הרשות המחוקקת מורכבת משני בתים: האסיפה הלאומית (Assemblée Nationale) היא הבית התחתון של הפרלמנט, המונה 577 נבחרים שנבחרו לתקופה של 5 שנים, כשכל אחד מייצג איזור גיאוגרפי נתון; והבית העליון, הסנאט (Sénat), בו מכהנים 348 סנאטורים שנבחרו לתקופה של 6 שנים, חלק על ידי רשויות מקומיות, וחלק על ידי אזרחים צרפתיים השוהים מחוץ לצרפת.<sup>35</sup> בראש הרשות המבצעת עומדים נשיא הרפובליקה וראש הממשלה, שמחלקים ביניהם סמכויות.<sup>36</sup> הנשיא נבחר בבחירות ייעודיות לתקופה של 5 שנים, עם הגבלה לשתי כהונות. הנשיא ממנה את ראש הממשלה ושאר השרים (בהמלצת ראש הממשלה).<sup>37</sup>

## **2. ערובות נוספות לעצמאות שיפוטית**

בנוסף לכללים בנוגע למינוי שופטים לערכאות שנסקרו לעיל, מספר כללים נועדו לחזק את עצמאותם של שופטים בצרפת. ראשית, הן בערכאות "השיפוטיות" והן בערכאות המנהליות קיים איסור להעביר שופט לתפקיד שיפוטי חדש ללא הסכמתו.<sup>38</sup> שנית, בערכאות "השיפוטיות" (juridictions de l'ordre judiciaire), הקידום נעשה לפי וותק ועל פי החלטה של וועדת קידום (commission d'avancement), המורכבת משופטים שנבחרו לייצג את חבריהם בערכאות השונות. זאת, במטרה לאפשר את עצמאותה של הוועדה מתלות במשרד המשפטים, כאשר למשרד יש נציג אחד בלבד מתוך 17 חברים בוועדת קידום זו.<sup>39</sup> באופן דומה, כפי שנכתב לעיל,

<sup>32</sup> Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 36ème éd., LGDJ 2022-2023 909-927.

<sup>33</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/statut-des-membres>. הוגשו מספר הצעות לתיקון החוקה כדי לבטל את הכהונה האוטומטית של נשיאים לשעבר במועצה החוקתית. Beignier, Miniato, Perrot לעיל ה"ש 4, 904-905. <sup>34</sup> שם, 899-900.

<sup>35</sup> Constitution du 4 octobre 1958, סעיפים 24-25. Code Electoral. סעיפים L.O ו-L.O 121. <sup>36</sup> Gicquel et Gicquel, לעיל ה"ש 32, 673.

<sup>37</sup> Constitution du 4 octobre 1958, סעיפים 5, 8. <sup>38</sup> Beignier, Miniato, Perrot לעיל ה"ש 4, 274-277.

<sup>39</sup> שם, 281.

הוותק הוא הקריטריון הבלעדי לקידום במועצת המדינה.<sup>40</sup> לגבי שאר הערכאות המנהליות, קיימת שיטת קידום הדומה לזו של הערכאות ה"שיפוטיות", דהיינו, שיקולים של ותק לצד בחינה על ידי וועדת קידום, המורכבת בעיקר משופטים.<sup>41</sup>

האחריות לשיפוט משמעותי של שופטים בצרפת מסורה לגופים שרוב חבריהם הינם שופטים או משפטיים. בנוגע לשופטים בערכאות "השיפוטיות", מדובר במועצה העליונה לשפיטה (Conseil Supérieur de la Magistrature). בנוגע לשופטים בערכאות המנהליות הנמוכות, מדובר במועצה העליונה לבתי משפט מנהליים ולערעור מנהלי (Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel). על עבירות משמעת קלות, השיפוט המשמעותי על חברים במועצת המדינה (Conseil d'État) נעשה על ידי הנהלת המועצה. לגבי עבירות משמעת חמורות, אחראי למשמעת הגורם הממנה הרלוונטי לכל דרגה, אשר "נכנס לתמונה" לאחר בחינת המקרה על ידי וועדה פנימית למועצה (Commission supérieure du Conseil d'État) אשר רוב חבריה הם שופטים במועצה שנבחרו על ידי עמיתיהם.<sup>42</sup>

זאת ועוד, כחברה באיחוד האירופי, צרפת מחוייבת לציית לנורמות של האיחוד, כפי שאלה מפורשות על-ידי בית המשפט של האיחוד האירופי (Court of Justice of the European Union). בנוסף, כחברה במועצת אירופה ובאמנה האירופית לזכויות האדם, צרפת כפופה לפסקי הדין של בית הדין האירופי לזכויות האדם (European Court of Human Rights). עצמאות שיפוטית היא ערך מרכזי עבור שני בתי משפט אלו.

בית המשפט של האיחוד האירופי, עיגן את הערך של עצמאות הרשות השופטת בפסק הדין ASJP, אשר עסק בהפחתה זמנית של שכר השופטים בפורטוגל.<sup>43</sup> בפסק הדין, נסמך בית המשפט של האיחוד על סעיף 19(1) ל-Treaty on the European Union (TEU). לפי סעיף זה, המדינות מתחייבות לספק סעדים, אשר יבטיחו הגנה משפטית אפקטיבית על משפט איחוד אירופה. חובתן של מדינות האיחוד לכבד את העצמאות השיפוטית במדינותיהן נתפסת כעניין מוסדי, הנובע גם מעקרון שלטון החוק המעוגן בסעיף 2 ל-TEU ולא רק בבחינת זכות אדם אינדיבידואלית. בפסק הדין, דחה בית המשפט את הטענת כי מינוי, ניהול וארגון של בתי המשפט המדינתיים הוא עניין פנימי שנותר בריבונותן הבלעדית של המדינות. למרות שבאותו פסק דין לא נקבע בסופו של דבר כי הפחתת שכרם של השופטים היא פגיעה בעצמאותם (לאור הכללת הפחתת שכר זו במסגרת ההפחתה החלה על כל השירות הציבורי), בית המשפט קבע שבמקרים של הפחתת שכר שופטים יש לבחון כל מקרה לגופו, ולקבוע את חוקיות הפחתת השכר באמצעות שאלות דוגמת, האם אמצעים אלה ייחודיים לשופטים; האם הם נדרשים כדי לקדם אינטרס ציבורי חשוב; והאם ניתן לייחס להם החלשה של העצמאות השיפוטית.

בנוסף, לאחרונה פסק בית המשפט של האיחוד, כי חובת המדינות החברות בו לשמור על עצמאותה של הרשות השופטת היא חובה מתמשכת, ואסר על המדינות לאמץ חקיקה חדשה שיש בה כדי לחתור תחת עצמאות הרשות השופטת או להסיגה לאחור.<sup>44</sup> בשורת פסקי דין הבוחנים רפורמות במערכת המשפט בפולין, בית המשפט שלל

<https://www.conseil-etat.fr/pages/recrutement-et-carrieres/au-conseil-d-etat/les-metiers/les-membres-du-conseil-d-etat>

Code de Justice Administrative L234-2 עד L234-7.<sup>41</sup>

Beignier, Miniato, Perrot לעיל ה"ש 4, Code de Justice Administrative 285-292; סעיף L 132-1.

Case C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP), 27 February 2017.<sup>43</sup>

Case C-896/19 Reubublika, 20 April 2021, paras. 64-65.<sup>44</sup>

את טענתה של פולין כי כל מדינה רשאית לפרש את עקרון העצמאות השיפוטית באופן שונה,<sup>45</sup> וקבע כי תנאי הכרחי לעצמאות שיפוטית הוא כיבוד עקרון הקביעות של שופטים.<sup>46</sup> בנוסף, אסר בית המשפט על המדינות לפעול באופן שיש בו הפעלת לחצים פוליטיים על שופטים<sup>47</sup> או פגיעה במשך כהונתם, ואסר על הדחתם. הלכות דומות נקבעו על ידי בית הדין האירופי לזכויות האדם.<sup>48</sup>

הציות של צרפת וכל אחת מהמדינות החברות באיחוד האירופי לנורמות האיחוד, הנזכרות לעיל, נמצא תחת פיקוחה הן של נציבות האיחוד האירופי, אשר יכולה להגיש תביעה לבית המשפט של האיחוד נגד מדינה מפרה.<sup>49</sup> בנוסף, עניינם של אזרחי המדינות החברות באיחוד, יכול להיות מופנה מבתי המשפט המדינתיים לבית המשפט של האיחוד האירופי.<sup>50</sup> לבסוף, במקרים חריגים, כאשר קיים חשש להפרה משמעותית של ערכי האיחוד האירופי, הקבועים בסעיף 2 לאמנת האיחוד, לרבות עצמאות שיפוטית, יכולים המוסדות הפוליטיים של האיחוד האירופי להשהות את זכויותיה של המדינה המפרה כחברה באיחוד, לרבות זכויות הצבעה ברשויות האיחוד.<sup>51</sup> לפני השהיית זכויותיה, ניתנת למדינה זכות תגובה, והיא עשויה לקבל אזהרות והמלצות בנוגע לתיקון המצב. הליכים מסוג זה הופעלו נגד פולין בתגובה לרפורמות במדינה, אשר החלישו את עצמאות הרשות השופטת.<sup>52</sup> לאחרונה אף התקבלה חקיקה באיחוד האירופי המאפשרת להתנות הענקת כספים למדינה המפירה את ערכי סעיף 2 לאמנת האיחוד עד להפסקת ההפרות.<sup>53</sup> אמצעים כאלו ננקטו נגד הונגריה, בתגובה לרפורמות במדינה אשר פגעו בעקרון שלטון החוק.<sup>54</sup>

### נייר עמדה זה נכתב על ידי:

ד"ר נטלי דודזון, אוניברסיטת תל אביב

ד"ר מיטל גלבו, אוניברסיטת בר-אילן

פרופ' איריס קנאור, המכללה למנהל

פרופ' צבי כהנא, הקריה האקדמית אונו

Case C-791/19, Commission v Poland.<sup>45</sup>

Case C-619/18, Commission v Poland.<sup>46</sup>

.Case C-258/18 A.K., (Independence of the Disciplinary Chamber), 24 June 2019<sup>47</sup>

.Gumenyuk and Others v. Ukraine, Application no. 11423/19, ECtHR 22 July 2021<sup>48</sup>

.Treaty on the Functioning of the European Union<sup>49</sup>, סעיף 258.

שם, סעיף 267.

Treaty on European Union<sup>51</sup>, סעיף 7.

52 תיאור ההליכים נמצא ב: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_en)

REGULATION (EU, Euratom) 2020/2092 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16<sup>53</sup>

December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN)

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=EN

[Rule of law conditionality mechanism: Council decides to suspend €6.3 billion given only partial remedial action by Hungary - Consilium \(europa.eu\)](#)<sup>54</sup>