



بالحمد لله الرحمن الرحيم

الافتتاحية

مجلة

القانون، المجتمع والسلطة

عدد خاص

أشغال الملتقى الوطني حول موضوع

مؤشرات الحكم الراشد وتطبيقاتها

(06 و 07 أبريل 2011)

2012 رقم 01

باسم الله الرحمن الرحيم

الافتتاحية

مجلة القانون، المجتمع والسلطة هي مجلة سنوية محكمة، تصدر عن مخبر القانون، المجتمع والسلطة بكلية الحقوق، جامعة السانبا وهران، المعتمد بموجب القرار الوزاري رقم 66 المؤرخ في 30 ماي 2010.

تنشر المجلة البحوث القانونية العلمية، وتأمل في هذا الإطار أن تكون منار جديدة في حقل الدراسات القانونية بفضل مساهمات الأساتذة والباحثين من مختلف الجامعات والمؤسسات ومراكز البحث.

وقد صدرت المجلة في هذا العدد الخاص بمحتوى أشغال الملتقى الوطني حول موضوع "مؤشرات الحكم الراشد" المنظم من طرف مخبر القانون المجتمع والسلطة، يومي 06 و 07 أبريل 2011.

مدير المجلة

الدكتور: محمد بوسلطان

مدير التحرير

الدكتور: نصر الدين بوسماحة

اللجنة العلمية

د. محمد بوسلطان	أستاذ التعليم العالي	جامعة السانية وهران
د. عزور كردون	أستاذ التعليم العالي	جامعة منتوري قسنطينة
د. عمر صادق	أستاذ التعليم العالي	جامعة مولود معمري
د. بن حمو عبد الله	أستاذ التعليم العالي	جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان
د. لمين شريط	أستاذ التعليم العالي	جامعة الأمير عبد القادر قسنطينة
د. تراري ثاني مصطفى	أستاذ التعليم العالي	جامعة السانية وهران
د. شربال عبد القادر	أستاذ محاضر	جامعة سعد دحلب البليدة
د. نصر الدين بوسماحة	أستاذ محاضر	جامعة السانية وهران
د. فاضلة عبد اللطيف	أستاذ محاضر	جامعة السانية وهران

مجلة سنوية محكمة، تصدر عن مخبر

القانون، المجتمع والسلطة

جامعة وهران

إصلاح العدالة في الجزائر

المظاهر والآفاق

د. طاشور عبد الحفيظ

أستاذ التعليم العالي

كلية الحقوق جامعة قسنطينة

مقدمة:

ينظر للعدالة على أنها أولا وقبل كل شيء الإنصاف ما بين الناس بالنسبة لما يعرض على القاضي من منازعات تدرج ضمن اختصاصه، وينظر إليها أيضا على أنها إما تكون عدالة إلهية أو عدالة الإنسان. وللتصورين فلسفتان مختلفتان. وعدالة الإنسان يؤديها أناس يتمتعون بمؤهلات متميزة ومعارف خاصة وكفاءات تتوافر لديهم دون سواهم، ومن هنا تتولد ثقة الناس في عدالة الإنسان.

ولكون العدالة الإنسانية متواجدة ضمن مجتمع محدد وزمن محدد، فهي بطبيعتها هذه مدعوة لأن تتغير باستمرار ضمن حركية يصعب تداركها، وهذا بالرغم من أن القانون بطبيعته يعمل على تكريس الأوضاع وتحقيق الاستقرار، لذا يوصف القانون بأنه أكثر العلوم رجعية. ومع ذلك فهو يتطور بسرعة أحيانا، ويبطئ في غالب الأحيان.

إلا أن العدالة ليست مجرد فكرة، فهي أجهزة وهيئات ونظم إجرائية متباينة ومعقدة لا يفهم سيرها ومنطقها إلا ذوي الاختصاص، وهو الأمر العادي والطبيعي حتى وإن قلنا مع ذلك "لا يفترض في أحد الجهل بالقانون"، وهي مقولة تنطوي على حيلة مفادها وجوب تطبيق القانون على الجميع، ويقال أيضا بأن القانون لا يحمي المغفلين.

وإذا ما تطرقنا للعدالة من المنظور التأسيسي، قادنا ذلك إلى التفكير في السلطة القضائية التي خصها الدستور بقسط وافر من الاهتمام، وإذا ما فكرنا فيها من الناحية الممارسة يقودنا ذلك إلى التفكير في التنظيم القضائي ومسائل الاختصاص بنوعيه، مع ربط فكرة العدالة دائما بعمل القاضي والهيئات القضائية.

إن فكرة العدالة متشعبة الأبعاد وغير محدودة التطور، ومن بين الأفكار الحديثة التي سادت هذا المجال في العشرين سنة الأخيرة، مفهوم إصلاح العدالة. فما المقصود بإصلاح العدالة؟ وهل هذا الإصلاح ينطوي على تعديل المنظومة النصية التشريعية أم على تكوين القضاة أو على تغيير التنظيم القضائي، أو أن المسألة تتجاوز هذه التساؤلات بكثير لتشمل مفاهيم وتقنيات حديثة العهد لم تنل بعد القسط الوافر من الاستيعاب والانتشار؟

وإذا ما أردنا أن نتطرق إلى مسألة إصلاح العدالة في الجزائر، ما هي المحاور الأساسية التي تستقطب أنظارنا؟ هل هي المحاور المتصلة بتكوين العنصر البشري وزيادة مهاراته المهنية، أم أن الأمر يتعلق بتعديل المنظومة التشريعية؟ أم يقصد به إعادة النظر في التنظيم القضائي؟

وفي واقع الأمر لا يمكن أن نسلط الضوء على إصلاح العدالة في الجزائر بمعزل عن الإصلاحات والتطورات التي عرفتتها بعض التشريعات الوطنية أو ما تسعى إلى تجسيده التنظيمات الإقليمية أو المساعي الدولية الرامية إلى إصلاح العدالة، على اعتبار أن فكرة إصلاح العدالة، بما تتضمنه من أفكار وتقنيات ليست من ابتداء السلطات العامة في الجزائر، بل هي فكرة حديثة- جديدة تداولتها العديد من المواثيق الدولية وتوصيات المنظمات الدولية المتخصصة، وجسدتها العديد من الدول. ولقد أخذت هذه الفكرة أهمية بالغة في السنوات الأخيرة لارتباطها بفكرة تجسيد الأفكار الديمقراطية وإرساء دعائم الحكم الرشيد¹.

وتبعاً لذلك فإن الكلام عن إصلاح العدالة لا يخلو من إشكالات تتسم بتعدددها وتباينها وصعوبة إيجاد إجابات موحدة بشأنها. إن العدالة في مدلولها الوظيفي تعني حصراً الهيئات القضائية النظامية التي يوكل إليها تطبيق القوانين على التزاعات التي تثور، وهذا يستدعي حتماً التفكير في:

- فعالية التنظيم القضائي القائم وتقييمه وفقاً لأساليب علمية دقيقة، يتم إعمالها وفقاً لمناهج يتم الاعتماد عليها ميدانياً، وعادة ما تسند هذه المهمة إلى أناس من تخصصات أخرى غير المختصين في العلوم القانونية.

1 أنظر حول مؤشرات الحكم الرشيد في الجزائر: دندان (عبد الغاني)، الحكم الرشيد للجزائر: الواقع والرهانات، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2010.

- مردودية الجهاز القضائي، ومسألة الفعالية تحيل حتما على التقنيات الاقتصادية، وإلى جانب ذلك فان مصطلح الفعالية يعد غريبا على نشاط الجهاز القضائي، كونه يمس باستقلالية القاضي وحياده.

- الوضع المادي للهيئات القضائية تجهيزا وهندسة، وهذه مسألة لم تكن تلفت اهتمام الدارسين في السابق.

- الوضع المادي للمؤسسات العقابية، وهو المظهر الذي لم يكن هو الآخر يحظى باهتمام الدارسين في الفترات السابقة.

- تنظيم المهن التي تعمل في حقل العدالة، بما يقربها من العمل القضائي و أيضا من الاهتمام التي توليه السلطات العمومية لمسألة إصلاح العدالة.

وهكذا فإن هذه الاتجاهات تأخذ بعين الاعتبار، من أجل إصلاح العدالة، مؤشرات غير المؤشرات التقليدية، التي أساسا ما كانت تنحصر في استقلالية الجهاز القضائي وضمان حقوق الدفاع.

فهل التفكير في إصلاح العدالة وفقا للمحاور السابقة يعزز استقلالية القاضي ويؤدي الى تجسيد حقوق الدفاع، أو بمعنى آخر أن إصلاح العدالة وفقا لهذه المؤشرات لا ينال من استقلالية القاضي ولا من عدالة قراراته ولا ينقص من حقوق الدفاع.

إن النظرة الحديثة لإصلاح العدالة تبنى على المؤشرات السابقة التي تقود إلى اعتبار العدالة مرفقا عاما يجب أن يسير وفقا لباقي المرافق العامة المسخرة لخدمة المواطنين، وأنها تبعا لذلك تخضع لتقييم المردودية وفقا لمعايير التسيير العلمي.

المحور الأول

التجارب الدولية في مجال إصلاح العدالة

توجد عدة مبادرات على المستوى الدولي أقدمت على مقارنة جديدة لتقييم أداء الجهاز القضائي وتقييمه بصفة مستمرة ودائمة، حتى يتسنى لأصحاب القرار إدخال التعديلات المناسبة من أجل تحسين أداء العدالة. ومن أبرز هذه المساعي أو التجارب ما عرفته دول مجلس أوروبا، وجسدته العديد من الدول الأعضاء في تشريعاتها الوطنية.

أولا: تجربة دول مجلس أوروبا:

تعد العدالة في المنظور الأوروبي الحديث مرفقا عاما ولكنه مرفقا عاما من نوع خاص، ذلك أن إدارته وتسييره يمكن أن توزع ما بين عدة متدخلين ينتمون للسلطة

التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، ولكن مع ذلك يبقى إنتاجه "الأحكام والقرارات" من اختصاص القضاة.

ووفق المنظور الأوروبي فإننا عندما نتكلم عن مردودية العدالة كمرفق عام، فإن المقصود من وراء ذلك هو المرفق العام الذي يندرج ضمن السياسة العمومية «Politique Publique»، التي يتدخل في رسمها وتحديد معالمها:

- أصحاب القرار في المجال العام (وزارة العدل، البرلمان).

- الهيئات القضائية.

- المتقاضون، أو ما يسمى بالخاضعين للضريبة.

وهكذا فإن فعالية العدالة تقتضي البحث عن علاقات مؤسسية ما بين مختلف المتدخلين، ووضع إجراءات وقواعد تحدد كيفية صرف الأموال العامة المقررة لجهاز العدالة بصفة عامة، وبصفة خاصة الضرورية منها لتحقيق فعالية العدالة واستقلاليتها¹.

إن الموقف الأوروبي في هذا المجال لا يتوقف عند حد القول بأن القاضي مستقلا في أدائه لمهمته القضائية، فالمادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان تشترط على الدول الأطراف ضمان استقلال وحياد المحاكم، كما تشترط عليهم أيضا وضع تحديد مسبقا لهذه الأنظمة، بحيث يمكن كل متقاض من أن قضيته سوف يتم الفصل فيها في أجال معقولة. هذا الموقف مجسد في اجتهاد المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، و معزز بتوصيات لجنة وزراء الدول الأعضاء التي تؤكد على:

- وجوب احترام الإجراءات.

- ضرورة اللجوء إلى القاضي.

- ضبط طريقة سير المحاكم.

- تحديد دور المتدخلين في تسيير مرفق العدالة.

ومن جهته فإن المجلس الاستشاري للقضاة الأوروبيين حدد في عدة آراء له، مجال تمويل الهيئات القضائية ومسؤولية القضاة وضبط الإجراءات وعلاقة العدالة بالمجتمع.

1 وبشأن استقلالية العدالة، قيل:

«Il est ainsi clairement posé qu'il n'a pas de bonne justice; aussi indépendante soit-elle, si la justice n'est pas tournée vers les justiciables. Des systèmes judiciaires indépendants et accessibles sous-tendent et renforcent l'Etat de droit sur lequel reposent les démocraties européennes». BOILLAT (Ph.) – LYNBERGER (S.), op. cit. p. 58

إن زيادة حجم القضايا المعروضة على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وهي زيادة سببها عدم التحكم في سير الجهاز القضائي الوطني، أدى إلى تعزيز موقف المجلس الأوروبي في هذا المجال، بما جعله يركز بشدة على ضرورة العمل على تحقيق فعالية العدالة وتحسين نوعية الأداء القضائي لفائدة المواطنين الأوروبيين، ولكن دون أي تنازل يمس المبدأ الرئيسي الخاص باستقلالية القاضي.

ولقد تطرق المؤتمر الأوروبي لوزراء العدل الأوروبيين المنعقد في مدينة "بودايست" سنة 1999، لمسألة كلفة وفعالية العدالة و تطرق إلى بعض المظاهر التي من أبرزها: طول المواعيد في الإجراءات المعتمدة أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.

وفي مؤتمر لندن سنة 2000، تطرقت نفس الهيئة إلى السياسات العمومية للعدالة (العدالة كمرفق عام)، وهي سياسات من شأنها تحسين أداء النظام القضائي وتعزيز ثقة المواطن في العدالة¹.

ولقد تم تحسيس القضاة حول المتطلبات الجديدة، ما جعلهم يقبلون دخول الحوار وقبول المناقشة التي تخص أداء مهامهم، وهي المسألة التي لم تكن مقبولة في دول تعد السلطة القضائية فيها من المسائل المقدسة (تحمل الالتزامات إزاء المجموعة الوطنية).

ومهما كان فإن المسألة تعود لمسؤولية المشرع والحكومات المدعوة لاعتماد سياسات عمومية أكثر طموحا، سواء فيما يخص الوسائل الموفرة للجهاز القضائي، أو فيما يخص استعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة والأساليب الجديدة المتصلة بالإجراءات والآليات المتصلة بسير وإدارة المحاكم.

ثانيا: اللجنة الأوروبية لفعالية العدالة:

سعى منه في دفع الدول الأعضاء إلى انتهاج مسالك جديدة في تسيير العدالة واعتماد سياسات عمومية في هذا المجال، خدمة للمواطنين الأوروبيين، سعى المجلس الأوروبي عن طريق لجنة الوزراء، إلى إنشاء "اللجنة الأوروبية لفعالية العدالة = CEPEJ"، وذلك في نهاية سنة 2002، وبداية حددت لها ثلاثة أهداف هي:

- اقتراح حلول علمية للدول الأعضاء في مجال التنظيم القضائي، أخذا بعين الاعتبار مستعملي العدالة.

1 «La machine judiciaire brie, lamine, détruit, sans qu'il y ait la moindre erreur à reprocher à l'un quelconque de ses servants. Tout est normal. Tout c'est passé régulièrement. Pas de faute, pas de coupable». AYDALOT (M.), Magistrats, Paris, Robert Laffont, 1976.

- التجسيد الفعلي للآليات المحددة من قبل المجلس الأوروبي المتصلة بتسيير العدالة.

- المساعدة على تقليص حجم القضايا المعروضة على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان من خلال السعي على تفعيل الأنظمة القضائية الوطنية.

وتتشكل اللجنة من مختصين (قضاة، موظفون تابعون لوزارات العدل، أساتذة جامعيون)، تمثل الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي (47 دولة). وهي تشغل اليوم حول الاهتمامات العملية والملموسة للسير اليومي للمرفق العام / العدالة.

ولقد لقت اللجنة مساندة رؤساء الدول والحكومات من أجل تطوير مهامها لتشمل التقييم والمساعدة لفائدة الدول الأعضاء، ولقد تجسد هذا الدعم خلال المؤتمر الثالث للمجلس المنعقد بمدينة "فاسو" سنة 2005.

ثالثا: مظاهر تقييم أداء الأنظمة القضائية الأوروبية:

عندما يكون الهدف المنشود هو إصلاح إدارة العدالة وإقامة سياسات عمومية فعالة، فإن ذلك يستدعي معرفة كيفية سير النظام المراد إصلاحه، وهو ما يسمح بالقيام بعملية التحليل وتقديم الحلول القانونية والإدارية والتنظيمية، هو المسلك الذي اتبعته اللجنة في مسارها الإصلاحي التقييمي. وكان ذلك من خلال:

1- ترقية إدارة أحسن للعدالة في الدول الأوروبية:

إن فهم المتقاضي ومعرفته المسبقة بالآجال التي تستغرقها مختلف أنواع القضايا، من شأنه أن يؤدي إلى تفهمه للعمل القضائي، ومنه قبول مسالكه المتشعبة. ومن هنا اتجهت اللجنة إلى البحث عن السبل الملائمة لتقليص مدد التقاضي، ولقد أدى ذلك باللجنة إلى التطرق لمسائل علمية لا تتصل حتما بالعلوم القانونية، وهكذا انصب اهتمامها حول معرفة "الزمن القضائي = Le temps judiciaire"، كمفهوم جديد في عملية التحليل والتقييم.

2- ترقية وقياس نوعية العدالة:

إن اللجنة من خلال تقييم الأنظمة القضائية ومن خلال تطوير وسائل وآليات قياس الفعالية، ليست لها النية في الحكم على نوعية العدالة، طالما وأن هذا المظهر يتسم

بالتعقيد والغموض، فضلا عن الفوارق الوطنية المتباينة، ولكن طالما وأن العدالة تعد مرفقا عاما، فإن المتقاضين (وهم أصحاب السيادة ودافعي الضريبة) من حقهم و بصفة مشروعة انتظار حسن الأداء وتحقيق عدالة نوعية.

إلا أن الكلام عن النوعية في مجال العدالة، يوحي بمقاربة اقتصادية تقربنا من عالم المؤسسة الاقتصادية وتحقيق الربح. هذه المقاربة أثارت التخوف في بدايتها، إلا أنها مع مرور الوقت وظهور النتائج الإيجابية أصبحت مقبولة في الأوساط العلمية، وحتى لدى الرأي العام واتضح مع مرور الوقت أن الفعالية والمردودية لا تتعارضان حتما مع نوعية العدالة ونوعية الأداء القضائي.

ولكن لا أحد يسعى إلى تحديد أو تعريف نوعية العدالة لكون هذه المسألة مرتبطة بالتجارب والميول الشخصية للقضاة من جهة، وللقائم بالتقييم وحتى للعمامة من جهة أخرى. هذه النوعية لا تحددها معايير دقيقة و مستقرة. وإلى جانب ذلك فإن التطرق إلى هذه المسألة يقود حتما إلى تقييم الأنظمة القضائية، وهو ما يتطلب معارف واسعة، تاريخية وسياسية، وهو ما يفتقر إليه المقيم عادة.

إن الكلام عن النوعية يقود إلى التطرق إلى مسألة معقدة وهي استقلالية القاضي، أن تقييم أداء النظام القضائي أو تقييم أداء جهة قضائية معينة، يعني بالضرورة التطرق إلى القدرات والكفاءات المهنية التي يتمتع بها القاضي، دون أن يشمل ذلك استقلاليته في النطق بالأحكام والقرارات، أي دون التطرق إلى قناعاته.

والإشكال يثور أيضا بالنسبة لتقييم قرارات العدالة، فالمسألة هنا أيضا لا يمكن أن تخضع إلى التقييم الذي يخضع له أداء النظام القضائي أو الجهة القضائية ذلك أن تقييم قرارات القضاء يخضع إلى معايير قانونية بحتة لا علاقة لها بالمعايير التي تستعمل عند الحديث عن المردودية والفعالية.

مثل هذه المقاربة هي التي تحدد المجالات التي تخضع للتقييم قصد الكشف عن فعالية النظام القضائي والمجالات الأخرى التي لا يمكن أن يشملها هذا التقييم. و إلى جانب ذلك فإن تحديد فعالية العدالة يبقى مسألة نسبية بالنسبة لمن يهمهم العمل القضائي مثل الشهود، والضحايا مساعدتي العدالة. تلکم هي بعض المظاهر المتصلة بفكرة إصلاح العدالة وتقييم الأداء القضائي المتبعة على مستوى المجلس الأوروبي، والمعتمدة من قبل هيئته المتخصصة: اللجنة الأوروبية لإصلاح العدالة، التي تعمل على مساعدة الدول، خاصة منها

دول أوروبا الشرقية، على تطوير أجهزتها القضائية اعتمادا على مؤشرات علمية تتصل بعلوم متعددة و عمل ميداني طويل ومستمر.

المحور الثاني

الإصلاحات البارزة في أوروبا: التجربة الهولندية

تعد هولندا الدولة الأوروبية الوحيدة التي خاضت تجربة متميزة في مجال إصلاح العدالة، ذلك أنها اعتمدت على المبادئ والتوصيات الأساسية الصادرة عن الهيئات الدولية والقارية والأجهزة المتخصصة لتحقيق نقلة نوعية في مجال إدارة وتسيير المنظومة العدلية. لقد أتى النظام المعتمد حديثا في هولندا معتمدا على المردودية في الأداء القضائي. إلا أن هذا الإصلاح الذي بدأ العمل به منذ سنة 2002، كان إلى حد كبير على حساب نوعية العدالة التي بنطق بها القضاة. ويقوم النظام القضائي الهولندي حاليا على أجهزة أساسية هي:

- المجلس الأعلى للقضاء.

- مجلس إدارة المحاكم.

- هيئة القضاة.

إن الهيئة التي كانت تخشى عواقب الإصلاح القضائي في هولندا، هي هيئة القضاة. ومرجع هذا التخوف إلى كونها كانت في ظل النظام القديم تتمتع باستقلالية مطلقة، وتعمل دون أية رقابة. وللإشارة فإن القاضي الهولندي كان قبل الإصلاح يعين في المنصب لمدة الحياة وفقا للنظام السابق الذي يعود إلى القرن 19، ولذا بدا الإصلاح بالنسبة للقضاة كخطر يهدد هذه الاستقلالية، ومعه يؤدي تكريس آلياته إلى احتمال إلغاء الأحكام بعد الاستئناف ومواجهة الرأي العام، وفي الحالتين يصبح العمل القضائي عرضة للانتقاد. ويسعى المجلس الأعلى للقضاء في هولندا حاليا إلى توجيه الجهود نحو:

- تحسين نوعية العمل القضائي.

- تعزيز إدارة المحاكم (الهيئات القضائية).

وقبل الإصلاح كانت استقلالية القاضي ضئيلة، فهو من جهة يخضع للسلطة التشريعية التي يطبق قوانينها، ومن جهة أخرى لا يملك الوسائل القانونية لمواجهة توجهات السلطة السياسية، بالقدر الذي يظهره كسلطة ثالثة على غرار ما هو مجسد في الدساتير الأوروبية. وتدرجيا تطور النظام الهولندي نحو نظام قضائي يعتمد على قضاة ينتمون إلى التنظيم الإداري والنظام التأسيسي، وبالمقابل يتحملون مسؤولية كبيرة إزاء المجتمع المدني والسلطة السياسية.

ومن أبرز الصعوبات التي واجهت القضاة، تمسكهم بمراكزهم القانونية التقليدية، التي باسم الاستقلالية المفرطة، دفعتهم إلى العمل الفردي، وتجنب العمل المشترك. وهذا المسلك يتنافى مع التصور الجديد الذي أتى به الإصلاح.

وإلى جانب ذلك هناك عوامل أخرى تدفع إلى ضرورة تخلي القضاة عن مواقفهم التقليدية. ومن أبرز هذه العوامل التطورات التي عرفها المجتمع الهولندي، الذي أصبح مجتمعاً يضم عدة ثقافات، تحتم على القضاة أخذها بعين الاعتبار، هذا فضلاً عن ظهور سلوكيات جديدة فرضها التطور، ولجوء الأفراد المتزايد لتكنولوجيات الإعلام والاتصال التي أثرت إلى حد كبير على حياة الأفراد وسلوكياتهم. كل هذه المعطيات دفعت بالسلطات العمومية إلى تكريس الإصلاح من أجل إحداث المواءمة ما بين المستجدات العالمية والتطورات الداخلية.

ولقد سبقت التغيير الحالي، تغيرات جزئية بدأت سنة 1990 بإدخال مفهوم التسيير الشامل «gestion intégrale»، والذي تنتج عنه:

- تنصيب متصرف على مستوى كل محكمة للتعاون مع رئيس المحكمة في مهام التسيير الإداري.

- إدخال نظام الأقسام الإدارية على مستوى المحاكم الجهوية.

- تحسين ظروف عمل القضاة، من خلال رفع حجم العمل في المترل والحث على وقف العمل بالقرارات المحررة يدوياً.

- بناء مقرات حديثة للمؤسسات القضائية، متسعة ومريحة وتستجيب للمتطلبات الهندسية العصرية.

- بناء مؤسسات عقابية عصرية تتماشى ومتطلبات الاعتقال كما حددتها المعايير الدولية، والسعي إلى تحقيق التنفيذ الفعلي للعقوبات المحكوم بها، وتجنب تمكين المحكوم عليهم من قضاء فترة من العقوبة بمنزلهم.

وخلال مرحلة الإصلاح هذه بلغت نسبة رضا المستعملين (محامون، أرباب العمل)، إلى نسبة 60% خلال الإصلاح. هذا الواقع شجع السلطات العمومية على الاستمرار في تكريس المبادئ العامة للإصلاح.

إن متطلبات الإصلاح دفعت إلى إنشاء لجنة برلمانية تتولى دراسة وتقييم أساليب البحث والتحري المعتمدة من قبل جهاز النيابة العامة في مرحلة التحقيق، ولقد انتهى عمل اللجنة إلى أن اللجوء إلى أساليب غير مشروعة مسألة جارية، بموافقة ضمنية و أحياناً صريحة من قبل ممثلي النيابة العامة.

ولقد أدى الإصلاح أيضا إلى تعرض الجهاز القضائي إلى انتقادات عديدة وتحقيقات صحفية لاذعة. ولم تقتصر الانتقادات على الصحافة، بل أتت أيضا من الطبقة السياسية والمحامين والباحثين والمتناقضين. وإلى جانب ذلك ظهر تيار قوي في المجتمع، عمل على تقليص مركز القضاة، منتقدا بشدة تمتعهم المفرط بالاستقلالية. وقد نادى هذا التيار بضرورة إخضاع القضاة إلى المسؤولية الاجتماعية. ولقد كان الهدف من تدخل المجتمع المدني، السعي إلى تحقيق هدفين:

- 1 - إقامة حوار ما بين القضاة حول مدى تأثير التطورات الاجتماعية على أداء المحاكم والقضاة.
- 2 - إعداد رزنامة لتجسيد نتائج الحوار في الواقع.

ولقد تجسدت هذه المطالب في إطار مشروع مول من قبل وزارة العدل الهولندية. وفي إطاره تم تنظيم عدة لقاءات ما بين مجموعات مهنية متباينة، ولمدة زمنية وصلت إلى حد عشرة لقاءات بمشاركة 100 قاض خلال كل الحلقات، تولوا شرح بعض المفاهيم للمشاركين، مثل: آليات العمل القضائي ومظاهر التنظيم القضائي. وتضمنت المجموعات المشكلة ممثلين عن:

- الشركات الكبرى.
- النقابات العملية الفاعلة.
- تنظيمات أرباب العمل.
- متصرفين ومسيرين.
- أساتذة القانون.
- أعضاء الإدارات العمومية.
- أعضاء النيابة العامة.
- علماء اجتماع القانون.
- مختصين في التكنولوجيات الحديثة.

ولقد عرضت نتائج دورات العمل على الجهاز القضائي، بمشاركة 175 قاض. ولقد كانت نتيجة هذه اللقاءات بالنسبة للقضاة: اعتراف القضاة بضرورة تغيير أساليب العمل من جهة ومن جهة أخرى ضرورة تطبيق الإصلاح القضائي. وأجمع القضاة على تجسيد أربعة أهداف أساسية، هي:

- 1- تنسيق وتوحيد العمل القضائي و العمل على توسيع نشر الاجتهاد القضائي على مستوى القضاة والمحاكم.

2- توجيه الجهود القضائي حول تحسين نوعية الاجتهاد القضائي وأيضا تنظيم المحاكم من الناحية الهيكلية.

3- العمل على تحسين العلاقة ما بين القضاة و الجهاز الإداري للمحاكم بالنظر للفوارق القائمة ما بين السلكين. ولم يعارض القضاة المطلب المتعلق بتحسين الأوضاع المهنية لأسلاك الإداريين وإعادة النظر في طريقة تدرجهم السلمي.

4- أكد القضاة ضرورة إنشاء جهاز مستقل يتولى الدفاع عن المظاهر المتصلة بمراكزهم القانونية، إزاء البرلمان وإزاء وزارة العدل، التي اعتبروها بأنها مصدر همومهم الرئيسية.

بعد التحقيق البرلماني، تم تأسيس لجنة برلمانية خاصة من اجل تحقيق المطالب الأساسية التي انتهى إليها الحوار والندوات المهنية، وتمثلت هذه الأهداف التي أفرزتها اللجنة المختصة، والمعروفة بلجنة "ليمهويس = Leemhuis"، أساسا في العمل على:

1- فصل العمل القضائي عن وزارة العدل، وإنشاء مجلس أعلى (في شكل ديوان عمومي)، يتولى التكفل بالجوانب المتصلة بإدارة وتسيير العدالة، وتكون له الصلاحية في المسائل التالية: التنظيم القضائي، التعاون القضائي، قواعد تسيير المستخدمين، التسيير عن طريقة قواعد الجودة، تعيين القضاة، وإدارة المقرات وضمان الأمن المعلوماتي ومهمة الإعلام. ووفق هذا التصور يتمتع هذا المجلس بسلطة رئاسية على نشاط المحاكم، ما عدا ما تعلق منه بمضمون أحكام وقرارات القضاة، بسبب ارتباط هذا المظهر باستقلالية القاضي. إن تقاسم إدارة وتسيير جهاز العدالة ما بين هيئة القضاة ومختصين في الإدارة والتسيير كان يستدعي تعديل هيكلي، وهو ما حدث بالفعل وأدى إلى إصلاح العدالة في هولندا سنة 2000.

2- لم يتوقف الإصلاح القضائي عند حد الاهتمامات السالفة الذكر، بل مس المظاهر المتصلة بالميزانية المخصصة لتسيير جهاز العدالة، وربما كان هذا أبرز المظاهر في هذا الإصلاح. لقد أصبح المجلس الأعلى للقضاء يتلقى تخصيصات مالية من وزارة العدل، ثم يتولى بدوره توزيعها على المحاكم وفق مخططات سنوية تعبر عن احتياجاتها. ولكن ما يلفت الانتباه هو أن المبالغ الممنوحة تكون وفق معايير، وعددها 49، تبعا لها تعرض الملفات على وزارة العدل، التي تقدم طلب التمويل في إطار الميزانية الخاصة بها. أما صرف الميزانية، بعد تخصيصها، فهي من صلاحية المحاكم، تحت رقابة المجلس الأعلى للقضاء. وهكذا تم الانتقال، بالنسبة للجانب المالي، من ثقافة التمويل إلى ثقافة تحقيق النتائج، حيث تقدر ميزانية المحاكم على أساس عدد القضايا المعالجة خلال السنة المنصرمة.

ومن خلال ما سبق عرضه، نلاحظ بأن هولندا، بالرغم من تجدرها التاريخي في القارة الأوروبية، وانتمائها التاريخي لهذه القارة، كانت تعاني من تنظيم قضائي يسير وفقا لمبادئ تعود إلى القرن التاسع عشر، وهي بذلك لم تكن تعرف في مجال التنظيم القضائي و أداء القضاة تصورا حديثا، يعتمد على المعايير المتعارف عليها دوليا، ومطبقة في جل الدول المتطورة، وحتى في العديد من الدول المتخلفة اقتصاديا. أن التنظيم المعتمد تدريجيا نال رضا القضاة ومساعد العدالة والمتقاضين. وبالمقابل فإن بعض القضاة، تبعا للنتائج المستخلصة من الدراسات التقييمية التي أنجزت، يشكون من الضغط المسلط عليهم من قبل الرؤساء، بالنسبة للمظهر المتصل المردودية، دون تكشف هذه الدراسات عن أي تأثير سلبي على استقلالية القضاة، وهي المسألة الأساسية عند التطرق للإصلاح القضائي.

المحور الثالث

التجربة الجزائرية في مجال إصلاح العدالة

أولا: محاور الإصلاح وخلفياته:

لقد استمرت الجزائر بعد الاستقلال في إتباع التنظيم القضائي الفرنسي، ما تعارض منه والقيم الوطنية. ولقد تمت بصفة تدريجية عملية إرساء تنظيم قضائي وطني لمدة طويلة. والثابت أنه ما كان بوسع الدولة الجزائرية ابتداء نظاما قضائيا وطنيا جديدة سنة 1962، وحتى في السنوات القليلة التي تلت، لأن ذلك كان يتعارض والمصلحة الوطنية. إن إرساء النظام العدلي الجزائري أتى بصفة تدريجية، حيث أدرجت الإصلاحات الأساسية في الوقت المناسب. ولقد أخذت عملية الإصلاح كل الأهمية مع تأسيس اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة بتاريخ: 20 أكتوبر 1999. التي باشرت مهامها طيلة 7 أشهر، لتنتهي في الأخير إلى إنتاج تقرير يتضمن:

- وضع حال العدالة
- اقتراحات لتحسين أداء العدالة وذلك من خلال محاور متعددة.
- تدابير استعجالية في مجال دعم وحماية حقوق الإنسان.
- تسهيل حق اللجوء إلى مرفق القضاء.
- إعادة الاعتبار لنظام التكوين والتأهيل.
- إدراج جملة من المشاريع التي تطلب لإنجازها حيزا معيننا من الوقت.

هذه المحاور كانت وراء كل المساعي التي تلت عمل اللجنة بهدف إعداد منظومة تشريعية منسجمة مع المعايير والالتزامات الدولية للجزائر، وإعداد تصور جديد لمرق العادلة. وبالفعل قد نجم عن هذا الحراك، المستمر إلى هذا اليوم، تجسيد العديد من الإصلاحات، مست بصفة خاصة الجوانب التالية:

- تقريب المواطن من جهازه العدلي، من خلال إنشاء شبكة وطنية خاصة باستخراج بعض الوثائق المتصلة بالحياة اليومية للمواطن.
- تحسين الوضع المادي لمقرات الهيئات القضائية، ما سهل العمل اليومي لموظفي قطاع العدالة، و مكن من تخصيص استقبال لائق للمواطنين داخل هذه المقرات.
- رفع مستوى التكوين لدى القضاة الجدد من خلال تمديد مدة التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تخصيص حلقات تكوينية لفائدة كل القضاة، مع تمكينهم من إجراء فترات تدريبية في إطار التعاون الدولي.
- ترقية المنظومة الإجرائية من خلال سن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومعه تكريس مبدأ ازدواجية القضاء، الذي تضمنته نصوصا بقيت معلقة لزم طويلا.
- تحسين الأوضاع المادية للمحبوسين من خلال اعتماد قانون إصلاح السجون الجديد و تبني بعض النصوص القانونية على مستوى قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية، التي تحول دون اللجوء التلقائي للعقوبات السالبة للحرية.
- تفعيل دور قاضي تطبيق العقوبات من أجل تجسيد سياسة إعادة الإدماج الاجتماعي للمحبوسين.
- سن قوانين جديدة تنظم علاقة بعض المهن المتصلة بسير مرق العادلة.

بالرغم من أهمية الإصلاحات التي مست جوانب متعددة للنظام العدلي الجزائري، فإننا لم نغثر على دراسات تقييمية تلت توصيات اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة. فهل يعني ذلك أن كل الإصلاحات كانت بإيعاز من السلطة السياسية، أم أن هناك تدخل لبعض مكاتب الدراسات الأجنبية، التي ساهمت، بفعل ما لديها من كفاءات علمية في التخصص، في رسم الإصلاحات؟.

إن إصلاح العدالة في الجزائر، بمختلف مظاهره أتى مندرجا ضمن برنامج الأمم المتحدة لإصلاح العدالة الوطنية، ولقد ساهمت في تكريس هذا البرنامج الطموح عدة منظمات دولية، مثل "برنامج الأمم المتحدة للتنمية = PNUD"، والإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي، الذي ساهم بقسط وافر في تجسيد برنامج إصلاح العدالة في الجزائر. وللتأكد من ذلك يمكن الرجوع إلى شبكة الإنترنت، واختيار محرك بحث متخصص، ثم البحث

عن: Programme des Nations Unies pour la réforme de la justice، وهنا
نكشف بأن هذا البرنامج خص كل الدول النامية وغير النامية، وأن المحاور المحددة هي
نفس المحاور التي تناولها برنامج إصلاح العدالة في الجزائر. ويبقى الفضل بالنسبة لبلادنا هو
تحديد حجم الانجازات، ومدى تأثيرها على المنظومة العدلية الوطنية. وبالرجوع إلى بوابة
وزارة العدل على شبكة الإنترنت، نلاحظ بأن حجم الإصلاحات الهيكلية المجسدة في
الواقع هامة إلى أقصى حد ممكن، ويمكن تقديرها بالإيجابية جدا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار
الفترة الزمنية التي تحققت فيها هذه الانجازات.

أما بالنسبة للإصلاحات المتصلة بالقوانين، فهي وإن كانت من إنتاج المشرع
الوطني، فإن جلها وربما أهمها، خاصة في المجال الجزائي، أدرجت تحت الضغوطات
الخارجية، التي يطلق عليها البعض مصطلح المواءمة مع الواقع الدولي، والأمر كذلك
بالنسبة مثلا لترسانة القوانين المفروضة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة
المنظمة، والتي أدت إلى سن قانون مكافحة الفساد وقانون التهريب، والتعديلات المتصلة
بالإجرام المعلوماتي، وتعديل قانون الصرف والنقد. والأمر كذلك حتى بالنسبة لإنشاء
الأقطاب الجزائية المتخصصة، التي بفعل اختصاصها تنظر في الجرائم الواردة في اتفاقية الأمم
المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العبر الوطنية. ولكن مهما كان، فإن الجزائر لا يمكن أن
تعيش بمعزل عن المحيط الدولي، لذا فهي مجبرة بتبني القوانين التي تضعها على قدم المساواة
مع باقي الدول.

ثانيا: تقييم إصلاح العدالة في الجزائر:

أن المسلك الإصلاحي المتبع في الجزائر إحداث تغييرات ملموسة ومتعددة المظاهر.
وسواء كانت هذه التغييرات هيكلية، أو بشرية أو متصلة بالمنظومة التشريعية، فإن تقييمها
يحتاج إلى وسائل علمية دقيقة، مثل الدراسات الميدانية والجداول الإحصائية، وخاصة إلى
جدول تقييمي معتمد "Grille d'évaluation" وبالنظر لافتقارنا لهذه الوسائل في الوقت
الراهن، نفضل الامتناع عن الخوض في هذا النهج.

ومع ذلك فإننا نبدي بعض الملاحظات، التي تم استخراجها من دراسة مجمل
النصوص المتصلة بإصلاح العدالة في الجزائر وكذا بعض التعليقات المرافقة للإصلاحات،
والصادرة عن بعض المنظمات المهنية، مثل نقابة القضاة ومنظمات المحامين أو أدلي بها
خلال اللقاءات العلمية المتصلة بموضوع إصلاح العدالة في الجزائر.

لقد كرس التنظيم القضائي الجديد، من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تنظيمًا يأخذ بعين الاعتبار تكريس القضاء الإداري المستقل، من خلال وجود المحاكم الإدارية، والذي من شأنه مع مرور الوقت وتكوين القضاة تكوينًا معمقًا، أن يحدث قفزة نوعية في هذا المجال الذي حجم قضاياه تزداد يوما بعد يوم، بفعل اتساع مجالات القانون العام.

لقد استحدثت التنظيم القضائي الجديد أقسامًا على مستوى المحاكم وغرفًا على مستوى المجالس القضائية، استجابت إلى متطلبات واقعية، كانت عالقة لمدة سنوات. وفي هذا المجال أيضًا من المنتظر أن يبذل جهدًا في تكوين القضاة وتزويدهم بالمعارف العلمية المناسبة لأداء مهامهم.

أن الجهد المبذول في مجال انتقاء وتكوين القضاة على مستوى المدرسة العليا للقضاء عرف تحسنا ملموسا منذ أكثر من حوالي 8 سنوات، إلا أن هذا التكوين تزداد أهميته أكثر لو تم الأخذ بعين الاعتبار بمبدأ تخصص القضاة خلال فترة التكوين النظري والتكوين الميداني.

لقد عرفت جل القوانين المنظمة للمهن المتصلة بمساعدة العدالة تعديلات معتبرة، وإذا كانت بعض المهن تستدعي بطبيعتها التعاون أو العمل تحت رقابة النيابة العامة، باعتبارها مكاتب عمومية، فإن قانون المحاماة لا زال يثير العديد من الإشكالات، خاصة وأن المشروع المقترح من قبل الحكومة لم ينل رضا المنظمات المهنية للمحامين، بسبب تضمن المشروع للعديد من الأحكام التي من شأنها أن تقلص من استقلالية المحامي خلال أدائه لمهامه. إن مهمة المحامي تقتضي أن يتمتع بقسط وافر من الاستقلالية، لذا فإن كل محاولة للنيل من هذه الاستقلالية من خلال تقليصها يعد مساسًا بحقوق الدفاع يتنافى وأحكام الدستور والالتزامات الدولية الجزائية في إطار المواثيق الدولية.

يتم التفكير حاليا في إنشاء مدرسة وطنية لتكوين المحامين. و الملاحظ أنه و إن كانت المبادرة لا يمكن ردها لأنها تعتمد على حجة رفع مستوى تكوين المحامي، إلا أنها من حيث المبدأ تتنافى ومبدأ ترقية حقوق الدفاع، الذي يقتضي أن يتزايد عدد المحامين في البلاد باعتباره من المؤشرات الدالة على تكريس دولة القانون وضمان حقوق المواطنين.

لقد انتهت الإصلاحات الأخيرة إلى إرساء تنظيم قضائي يستجيب إلى حاجيات المواطنين، إلا أن الإجراءات المتصلة بحقوق تسجيل العرائض وتحديد المبالغ المخصصة

للخبراء والمحضرين القضائيين والمترجمين والموثقين ارتفعت بشكل غير عاد، ما يجعل المتقاضين يعزفون عن اللجوء للقضاء والاحتكام إلى قراراته. هذا المظهر الخفي سوف ينعكس سلباً على المدى الطويل، على المظاهر الإيجابية لإصلاح العدالة.

من أهم الأهداف التي سعى إلى تحقيقها إصلاح العدالة، تجسيد مبدأ استقلالية القاضي. وفي الحقيقة أن الكلام عن استقلالية القاضي، وإن كانت تستند إلى نصوص قانونية، فإن تجسيدها يمر عبر آليات قانونية وأخلاقية ومهنية، تسعى إلى تحقيق مبدأ حياد القاضي من جهة ومن جهة أخرى إمكانية مساءلته اجتماعياً، وليس فقط تأديباً كما هو مقرر في الوضع القائم. أن الهدف من المساءلة الاجتماعية هو الوصول إلى كشف الأخطاء المهنية الغير العمدية التي يرتكبها القاضي في مرحلة ما من مراحل الخصومة القضائية، وتنعكس نتائجها على العمل القضائي باختلاف المتسبب فيه، لتكشف عن ضعف ما في أسلوب أداء الجهاز القضائي، وهو ما يستدعي التدخل لإصلاح الخلل من خلال إعادة النظر في أساليب العمل. والمساءلة بهذا المعنى لا تتعلق بشخص القاضي بقدر ما هي تتعلق بالجهاز القضائي.

خاتمة

قال القاضي الفرنسي "موريس ايدالو" Maurice Aydalot " بأن الجهاز القضائي يحطم ويهشم دون أن نعثر على أي خطئ، أو نوجه اللوم إلى أي أحد، كل شيء سار على أحسن ما يرام، وتمت المحاكمة بطريقة نظامية. لا توجد أخطاء ولا يوجد مذنب. أن النسق الإجرائي الذي يعتمد جهاز العدالة في سيره يتسم بالمطابقة التامة للقانون. لذ يصعب أن نقول بشأنه بأنه غير قانوني. لكن ما يهمنا في الأصل بالنسبة لهذه النقطة هو أن تكون قرارات هذا الجهاز عادلة. وبلوغ هذا الهدف في أي نظام قاني في العالم يكون صعب المنال. ومن هنا يمكن القول بأن إصلاح العدالة في الجزائر عملية ناجحة، طالما وأنها أدت إلى إدخال العديد من التعديلات الهامة على المنظومة القضائية. ولكن طالما وأن تشغيل جهاز العدالة يتم من قبل قضاة أشخاص، من شأنهم الوقوع في الخطأ، في إدخال إصلاحات أخرى يبقى دائما من المسائل المحبذة. لأنها مهما كانت طبيعته سوف تؤدي بصفة عامة إلى خدمة المتقاضين.

أن تقييم إصلاح العدالة من المسائل الصعبة، لأن قراءته يمكن أن تكون سياسية أو قانونية أو اجتماعية أو اقتصادية أو فلسفية، إلى غير ذلك من الأسس الفكرية التي تعتمد للسير في هذا النهج. ولقد حاولنا في هذا الإطار الضيق تسليط الضوء على الإصلاح الجاري في الجزائر من خلال منطلق قانوني وإداري. وتجنبنا عنوة المقاربة السياسية، لأنها ليست هدفنا، وعليه فإن ملاحظتنا اتصلت فقط بوضع جهاز العدالة وكيفية عمله في علاقة مع تمكين المتقاضين من نيل حقوقهم بكرامة وتبعا لأحدث الكيفيات. ولذا تكون الإصلاحات الجارية مفيدة طالما أن إمكانية إعادة النظر فيها ممكنة. ويكون ممكنا في جو يتم في ظله تمكين كل الشرائح من المساهمة تجسيد الإصلاحات. وعليه لا يمكن أن نستمر في الرجوع دائما إلى ما انتهت إليه لجنة إصلاح العدالة، بسبب البعد الزمني الذي يفصلنا عن توصياتها وبالنظر للواقع الاجتماعي والسياسي لجائر 2011. وبهذه الكيفية يمكن أن يندرج إصلاح العدالة في إطار مسيرة تجسيد مظاهر الحكم الراشد في بلادنا.

قائمة بأهم المصادر

- 1 - بلعيز(الطيب)، اصلاح العدالة في الجزائر، الجزائر، دار القصبة للنشر، 2008.
- 2 - BADI(Y), La Réforme du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies, 2004, Revue française d'administration publique, n° 125, 2008.
- 3 - BOILLAT(Ph.) – LYNBERGER (S.), L'Administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du Conseil de l'Europe; Revue française d'administration publique, n° 125, 2008, p.p. 55 – 66.
- 4 - LANGBROEK (Ph) Entre responsabilité et indépendance des magistrats; la réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas, Revue française d'administration publique, n° 125, 2008, p.p. 67- 79.
- 5 - VIGOUR(C), Politiques et magistrats face aux réformes de la justice, Revue française d'administration publique, n° 125, 2008.
- 6 - SALAS (D.), Le Nouvel âge de l'erreur judiciaire, Revue française d'administration publique, n° 125, 2008, p.p. 169-177..