ISSN:2335-1462 مجلة القانون والمجتمع eISSN: 2600-609X
المجلد: 12 العدد: 01 السنة: 2024 الصفحة: 128-147

استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر

Creating administrative Courts of Appeal in Algeria

1. **شريفي فريد** *
مخبر القانون والمجتمع
جامعة أحمد درايعية أدرار، الجزائر.
Cherifi.farid@univ-adrar.edu.dz

2. **بن عومر محمد اصالح.**
مخبر القانون والتنمية المحلية
جامعة أحمد درايعية أدرار، الجزائر.
Benomeur2000@univ-adrar.edu.dz

1. **Cherifi Farid**
Law and Society Laboratory
Ahmed Draia University, Adrar, Algeria
Cherifi.farid@univ-adrar.edu.dz

2. **Benomeur Mohammed Salah**
Law and Local Development Laboratory
Ahmed Draia University, Adrar, Algeria
Benomeur2000@univ-adrar.edu.dz

تاريخ الاستلام: 04/ 2024/04 **تاريخ القبول:17**/ 2024/05

ملخص باللغة العربية:

يتكون القضاء الإداري من جهتين قضائيتين: مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وهذا ما ينم عن اختلال في التنظيم الهيكلي للقضاء الإداري. وبهذا يكون المشرع قد قصر في تكريس مبدأ قضائي مهم ألا وهو مبدأ التقاضي على درجتين، والذي اقتصر تكريسه على المادة الجزائية دون المادة الإدارية؛ لكن التعديل الدستوري لعام 2020 استحدث المحاكم الإدارية للاستئناف تقويما لهذا الاختلال، وتكريسا لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية .

كلمات مفتاحية: القضاء الإداري، المحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية للاستئناف.

ABSTRACT:

The administrative judiciary consists of two judicial bodies, the State Council and the administrative courts, and this indicates a distortion in the structural organization. For the administrative judiciary,. Thus, the legislator has limited himself to enshrining an important judicial principle, namely the principle of two-level litigation, which was limited to devoting it to the penal article without the article Administrative, but the 2020 constitutional amendment introduced administrative courts of appeal to correct this distortion and to establish the principle of two-level litigation in administrative matters.

Keywords: *Administrative Judiciary, Administrative Courts, Administrative Courts of Appeal.*

* المؤلف المرسـل.

مقدمـــــة:

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 152 من دستور 1996 مبدأ الازدواجية القضائية، وبالتالي أصبح التنظيم القضائي في الجزائر ينقسم إلى قضاء عادي وقضاء إداري. ويتكون القضاء الإداري من جهتين قضائيتين هما مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، ولقد عيب على هذا التنظيم ازدواجية اختصاص مجلس الدولة، فهو من ناحية جهة درجة أولى وأخيرة، يختص بالفصل في مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية، وهو من ناحية أخرى جهة استئناف بالنسبة للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية. كما عيب عليه عدم تكريس ما نص عليه الدستور من اعتبار مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية؛ حيث اقتصرت رقابة مجلس الدولة كجهة نقض على مجال ضيق هو مجال القضاء التأديبي؛ أي القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس المحاسبة، ولجان الطعن في العقوبات التأديبية، كلجنة الطعن الخاصة بالمحاماة، والمحضرين القضائيين، والموثقين.

هذا ما دفع الكثير من الباحثين في مجال القانون إلى طرح العديد من النقائص التي شابت هذا التوجه، وبعد الخطوات المتثاقلة للإصلاح القضائي في المادة الإدارية، تضمن التعديل الدستوري لعام 2020 مبدأين أساسين على درجة كبيرة من الأهمية: الأول هو استحداث محاكم إدارية للاستئناف. والثاني هو دسترة مبدأ التقاضي على درجتين، ولقد جاء القانون رقم 22-13 ليجسد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية عن طريق استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف.

وتهدف هذه الورقة البحثية إلى تبيان أهمية هذه التعديلات في القضاء الإداري، وذلك عن طريق الإجابة على سؤالين هامين: إلى أي مدى وفق المؤسس الدستوري والمشرع في تقويم هيكل القضاء الإداري ؟ وما هي آثار استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف على التنظيم القضائي في المادة الإدارية ؟

وللإجابة على هذين السؤالين انتهجنا المنهج الوصفي لبيان المستجدات الواردة على القضاء الإداري، وكذا المنهج التحليلي من خلال تحليل الأحكام

الدستورية والنصوص التشريعية المتعلقة بهذا الموضوع، وذلك في مبحثين اثنين: يتعلق (المبحث الأول) بتبيان الأساس الدستوري والتشريعي للمحاكم الإدارية للاستئناف، ويتعلق (المبحث الثاني) بالآثار المترتبة عن إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف.

المبحث الأول: الأساس الدستوري والتشريعي للمحاكم الإدارية للاستئناف.

تعد السلطة القضائية احدى السلطات الثلاث في الدولة، وفي الغالب نجد الدساتير تنص على المبادئ العامة المتصلة بهذه السلطة، ثم تلي ذلك النصوص التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية لتفصيلها وتنظيمها، وعلى أساس هذا التدرج الهرمي لهذه النصوص عرف التنظيم القضائي الإداري في الجزائر تطوراً في غاية الأهمية يتعلق بإنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف، وذلك منذ تبنيه ازدواجية القضاء في دستور 1996.

وسنعرض في الآتي تبيان الأساس الدستوري للمحكمة الإدارية للاستئناف (المطلب الأول)، ثم أساسها التشريعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأساس الدستوري للمحاكم الإدارية للاستئناف.

أولت الجزائر أهمية كبيرة للقضاء عقب الاستقلال؛ حيث تبنت بداية نظام وحدة القضاء ابتداء من سنة 1965، ولقد تباين المصطلح الذي يطلق على القضاء بين "العدالة" في دستور 1963، وبين "الوظيفة القضائية" في دستور 1976، لتصبح "السلطة القضائية" في دستور 1989، ليتبع ذلك تحول عميق بموجب دستور 1996 الذي تبنى ازدواجية القضاء؛ حيث كرس هذا المبدأ بموجب المادة 152/ ف 2 منه "... يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية..."[1]، والتي تقابلها المادة 171/ف2 من دستور 2016. ويعد هذا ضمانة

1 دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج عدد 76، صادر في 08 ديسمبر سنة 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل سنة 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج عدد 25، صادر في 14 أفريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج عدد 63، صادر في 16

دستورية تقيد السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجال التنظيم القضائي؛ بحيث أي نص قانوني أو تنظيمي يخالف هذا المبدأ إلا وكان مخالفاً للدستور، وهي مخالفة جسيمة باعتبار قواعد الدستور تسمو على سائر القواعد القانونية في الدولة.

لكن الشيء المميز هو الذي جاء به التعديل الدستوري لعام 2020 في المادة 179/فـ2 التي تنص على ما يلي: "...يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية"[1]. ويظهر هذا التميز من خلال الفوارق التالية:

- إن كان دستور 1996 كرس القضاء الإداري بموجب المادة 152/فـ2 منه، وحدد أعلى هيئة قضائية على مستوى القضاء الإداري، فإنه على خلاف ذلك لم يحدد الجهات القضائية الإدارية الدنيا، "واستعمال عبارة "الجهات القضائية الإدارية" هي عبارة مجردة تترجم رؤية غير واضحة للمؤسس الدستوري بالنسبة للقضاء الإداري"[2]. وهكذا لم تحدد المادة 152 من دستور 1996، ولا حتى المادة 171 من دستور 2016، تشكيلة الدرجات القضائية الإدارية الدنيا عكس القضاء العادي الذي يتكون من المجالس القضائية والمحاكم[3].

نوفمبر سنة 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج عدد 14، صادر في 07 مارس سنة 2016، معدل بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

1 التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر2020، ج.ر.ج.ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

2 غلابي بوزيد، مكي حمشة، النظام القانوني للمحكمة الإدارية للاستئناف في الجزائر، مجلة الفكر المجلد 18، العدد 01، سنة 2023، ص 304.

3 خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2019، ص 172.

- بالرجوع إلى المادة 179/ف2 من التعديل الدستوري لعام 2020، نجد أن المؤسس الدستوري تدارك هذا النقص من خلال تحديد جهات القضاء الإداري المتمثلة في مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية. وبهذا أصبح التنظيم القضائي الإداري مماثلا للنظام القضائي العادي. وأصبح مجلس الدولة بالفعل هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وذلك عن طريق اختصاصه بالفصل في الطعون بالنقض ضد قرارات المحاكم الإدارية للاستئناف والجهات القضائية الإدارية المتخصصة، كالمجلس الأعلى للقضاء ومجلس المحاسبة. وهذا الاختصاص يتيح لمجلس الدولة رقابة مدى صحة القرارات القضائية الصادرة عن هذه الجهات من الناحية القانونية.
- إن المؤسس الدستوري من خلال المادة السالفة الذكر استحدث جهة قضائية جديدة هي المحاكم الإدارية للاستئناف، والتي تعد أساسها الدستوري[1].
- باستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف يكون المؤسس الدستوري قد قوم هيكل القضاء الإداري في الجزائر. وقضى على الاختلال الذي كان موجودا، والذي كان من مظاهره: تعدد اختصاص مجلس الدولة، فهومن جهة قاض أول وآخر درجة، ومن جهة أخرى هو قاضي استئناف، فضلا عن كونه قاضي نقض بالنسبة للقرارات الصادرة عن الجهات القضائية المتخصصة. كما كان من مظاهره: انحصار مبدأ التقاضي على درجتين فقط في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، في حين تنعدم أي رقابة على القرارات التي يصدرها مجلس الدولة فصلا في دعاوى الغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية.

المطلب الثاني: الأساس التشريعي للمحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر.

سنستعرض من خلال هذا المطلب الأساس القانوني (أولاً) ثم الأساس التنظيمي (ثانياً).

1 قبايلي الطيب، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية "النظام القضائي الجزائري"، طبعة محينة وفقاً لتعديلات سنة 2022، دار بلقيس للنشر، الجزائر، سنة 2023، ص 86.

أولاً- الأساس القانوني للمحاكم الإدارية للاستئناف.

تستمد المحاكم الإدارية للاستئناف أساسها القانوني من عدة نصوص قانونية؛ حيث أنشأ المشرع المحاكم الإدارية للاستئناف بموجب القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي تطبيقا للمادة 179 من الدستور[1]؛ حيث تنص المادة 29 منه على أنه: "تعد المحاكم الإدارية للاستئناف جهة استئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

وتختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة"[2].

حيث نجد في عرض الأسباب الواردة في مشروع القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الإشارة إلى أن القانون رقم 05-11 الموافق 17 جويلية 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي قد كرس الازدواجية القضائية في أحكامه العامة، غير أن مضمونه اكتفى بتنظيم الجهات القضائية العادية فقط على اعتبار أن الجهات القضائية الإدارية تم تنظيمها بقانون عضوي بالنسبة لمجلس الدولة، وبقانون عادي بالنسبة للمحاكم الإدارية، مما خلق نوعاً من عدم الانسجام في أحكام القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.

وقد تضمن هذا القانون العضوي مراجعة شاملة لقانون التنظيم القضائي، ليشمل الأحكام المتعلقة بالجهات القضائية العادية، والجهات القضائية الإدارية الابتدائية والاستئنافية.

وقد عمل من خلال نصوصه على مطابقة التنظيم القضائي مع أحكام المادة 169/ف 3 من الدستور التي تنص على مبدأ التقاضي على درجتين، والمادة 179 منه التي يستخلص منها أن المحاكم الإدارية للاستئناف هي درجة ثانية في التقاضي في المادة الإدارية.

---

1 قبايلي الطيب، مرجع سابق، ص 86

2 القانون العضوي رقم 22-10، مؤرخ في 09 جوان سنة 2020، يتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 41، المؤرخ في 16 جوان 2022.

وكما أفصح عنه مشروع هذا القانون فقد وضعت نصوصه حتى تستجيب لمقتضيات حسن سير العدالة[1].

وقد بيّن هذا القانون، بالإضافة إلى اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف، تشكيلتها، وقضاة محافظة الدولة، وكذا تنظيمها. كما بيّن في المادة 37 منه أن الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية للاستئناف تخضع لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وقبل هذا القانون صدر القانون رقم 22-07 المتعلق بالتقسيم القضائي؛ حيث ورد في المادة 08 منه: "تحدث ست (06) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بالجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، تمنراست، وبشار[2]. وقد أشارت المادة 09 من هذا القانون إلى استحداث محاكم إدارية في دائرة اختصاص كل محكمة إدارية للاستئناف، وذلك توافقا مع التقسيم الإقليمي للبلاد.

وتستمد المحاكم الإدارية للاستئناف أساسها القانوني، أيضا، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ حيث نجد في القانون رقم 22-13، المؤرخ في 12 جويلية 2022، المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، في المادة 900 مكرر المضافة بموجب المادة 07 من هذا القانون مختلف الإجراءات الخاصة بالتقاضي أمام المحاكم الإدارية للاستئناف[3].

1 انظر مشروع القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (عرض الأسباب)، الموقع الالكتروني *https://www.apn.dz/documentations* تاريخ الولوج: 28 جوان 2023، الساعة 23 سا و15د.

2 القانون رقم 22-07، المؤرخ في 05 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 32، المؤرخ في 14 ماي 2022.

3 القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21، المؤرخ في 23 أبريل 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13، المؤرخ في 12 جويلية 2022، الجريدة الرسمية عدد 48، المؤرخ في 17 جويلية 2022.

وفي ذات السياق تجدر الإشارة إلى أن أول قانون نص على المحاكم الإدارية للاستئناف هو الأمر 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات، الذي كرس ولأول مرة مبدأ التقاضي على درجتين في المنازعات الانتخابية، لاسيما في المواد 129/ ف9، و183/ ف5 و186/ ف5. هذه الأخيرة اعترفت بحق المتقاضين في الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في المادة الانتخابية أمام المحاكم الإدارية للاستئناف المختصة إقليميا[1].

ثانياً- الأساس التنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف:

صدر المرسوم التنفيذي رقم 22-435، الذي يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية؛ حيث نصت المادة 10 منه على أن هذا المرسوم جاء تطبيقا لأحكام المادة 10 من القانون رقم 22-07 المتضمن التقسيم القضائي. وقد حدد بموجب المادة 02 منه دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف طبقا للملحق الأول المرفق بهذا المرسوم[2].

وبموجب هذا المرسوم أنشئت ست (06) محاكم إدارية للاستئناف على المستوى الوطني هي: الجزائر، وهران، قسنطينة، ورقلة، تمنراست، وبشار. والملاحظ أن هذا التوزيع أخذ طابعا جهويا. ونرى أنه يعد مرحلة أولى، نظرا إلى أن انشاء محاكم إدارية للاستئناف على كامل التراب الوطني يصطدم بالعديد من المعوقات المادية والبشرية؛ فإنشاء محاكم إدارية للاستئناف على مستوى كل القطر الوطني يحتاج إلى عدد كبير من القضاة ذوي كفاءة عالية وخبرة كبيرة في المادة الإدارية، وهذا ما نصت عليه المادة 30من القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، حيث تتكون تشكيلة هذه الجهات القضائية من قضاة حكم برتبة مستشار

1 فاطمة الزهراء الفاسي، المحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر -الأسس والآثار-، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 09، العدد 01، سنة 2023، ص 314.

2 المرسوم التنفيذي رقم 22-435، المؤرخ في 11 ديسمبر 2022، يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 84، المؤرخ في 14 ديسمبر 2022.

بمجلس الدولة على الأقل بالنسبة لرئيس المحكمة الإدارية للاستئناف وكذلك محافظ الدولة، ورتبة مستشار بالنسبة للقضاة.

وجدير بالذكر أن ظاهرة قلة عدد المحاكم الإدارية للاستئناف ليست خاصة بالنظام القضائي الإداري الجزائري دون سواه، ففي فرنسا مثلا لم يتجاوز عدد المحاكم الإدارية للاستئناف عند انشائها سنة 1987 خمس محاكم، وتم البدء في رفع عددها بعد عشر سنوات من ذلك[1].

وقد تضمن المرسوم التنفيذي رقم 23-120[2] احداث لدى كل محكمة إدارية للاستئناف أمانة عامة يسيرها أمين عام يوضع تحت سلطة محافظ الدولة. ويعتبر الأمين العام هو الآمر الثانوي بصرف ميزانية المحكمة الإدارية للاستئناف؛ حيث يكلف بالالتزام بنفقات تسيير المحكمة، وتصفيتها، والأمر بصرفها في حدود الاعتمادات المالية الممنوحة. كما يتولى أيضا التسيير الإداري للمحكمة الإدارية للاستئناف[3].

المبحث الثاني: الآثار المترتبة عن إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف في التنظيم القضائي الإداري.

بإنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف بموجب التعديل الدستوري لعام 2020، وما تلاه من نصوص قانونية وتعديلات تتماشى مع الأحكام الواردة فيه، يمكن القول أن المشرع قد استدرك النقائص التي كانت محل نقد من قبل كتاب القانون الإداري بوجه عام وكتاب المنازعات الإدارية بوجه خاص، وهو يعد خطوة جريئة لتحقيق حسن سير العدالة، وضمان المحاكمة العادلة في المادة الإدارية؛ بحيث اعترف بمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية على خلاف ما كان عليه الحال في دستور

1 فاطمة الزهراء الفاسي، مرجع سابق، ص317.

2 المرسوم التنفيذي رقم 23-120، المؤرخ في 18 مارس 2023، يحدد كيفيات التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية للاستئناف، الجريدة الرسمية عدد 18، المؤرخ في 21 مارس 2023.

3 غلابي بوزيد، مكي حمشة، مرجع سابق، ص 306.

1996، لاسيما المادة 160/ فـ2 منه، والتي حصرت مبدأ التقاضي على درجتين في المسائل الجزائية دون المسائل الإدارية.

وعلى الرغم من أن مجلس الدولة كان جهة استئناف بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية إلا أن الوضع كان مخالفا لمبدأ قانوني وقضائي أساسي هو مبدأ التقاضي على درجتين، الأمر الذي تداركه المشرع بتكريس هذا المبدأ في الدستور (المطلب الأول). ثم إن إحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، وبيان اختصاصها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا القانون العضوي المتضمن التنظيم القضائي، جعل منها هيئة تقويم للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وهو الأمر الذي خفف العبء عن مجلس الدولة حتى يتفرغ لممارسة اختصاصه الدستوري المتمثل في تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، وفق ما تضمنه تعديل قانون الإجراءات المدنية الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التكريس الفعلي لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية.

يعد مبدأ التقاضي على درجتين ضمانة أساسية لحسن سير العدالة لأنه يؤدي إلى تدارك أخطاء القضاة، ويدفعهم إلى العناية بطلبات الخصوم ودفوعهم الشكلية والموضوعية؛ وتفسير ذلك أن الحكم القضائي سيكون موضوع مراجعة من طرف محكمة أعلى درجة من المحكمة التي أصدرته، وكأن لم يسبق الفصل فيه، وذلك لإصلاح ما يمكن أن يكون قد شاب حكم محكمة أول درجة من أخطاء يحظر عليها تداركها متى تم النطق بالحكم احتراما لحجية الشيء المقضي به، كما أن مبدأ التقاضي على درجتين يتيح الفرصة للخصوم في الدعوى القضائية لاستدراك ما فاتهم من دفوع وأدلة أمام محكمة أول درجة[1].

والتقاضي على درجتين هو مبدأ يجيز للمحكوم عليه طرح دعواه مرة ثانية أمام جهة قضائية أعلى من تلك التي أصدرت الحكم الأول، وهو ما يسمى باستئناف الحكم؛ حيث يطرح النزاع من جديد أمام جهة قضائية أعلى من تلك التي أصدرت

1 سنوساوي سمية، خصوصية مبدأ التقاضي على درجتين أمام القضاء الإداري، المجلة الجزائرية القانونية والسياسية، المجلد 54، العدد 3، سنة 2017، ص 242.

الحكم الأول من أجل تأييده أو إلغائه أو اتخاذ أي إجراء تراه يحقق مصلحة المتقاضين[1].

ولقد اتخذ المؤسس الدستوري نقلة مميزة في التعديل الدستوري لعام 2020، عكس ما كان عليه الحال في دستور 2016؛ حيث نص في المادة 165 منه على أنه: "... يضمن القانون التقاضي على درجتين، ويحدد شروط وإجراءات تطبيقه..."[2]. وبالتالي أضحى هذا المبدأ يشمل المادة الإدارية مع إحداث محاكم إدارية للاستئناف.

وعلى سبيل المقارنة، فإن ملامح تنظيم القضاء الإداري الفرنسي ظهرت جليا خلال سنة 1987، وتجلت في الوقت نفسه معالم مبدأ التقاضي على درجتين؛ حيث أنشئت محاكم الاستئناف الإدارية واحتفظ مجلس الدولة باختصاصه كقاضي أول وآخر درجة في بعض القضايا المحددة على سبيل الحصر ضمن المادة 2 من القانون 934/53، كما تم توزيع الاختصاص في البت في الطعون بالاستئناف الموجهة ضد أحكام المحاكم الإدارية بين مجلس الدولة ومحاكم الاستئناف الخمسة التي تم استحداثها بموجب القانون 1127/87، وأسندت للمجلس مهمة النظر في الطعون بالنقض الموجهة ضد قرارات المحاكم الاستئنافية[3].

وفي إطار مجاراة هذا التأسيس الدستوري لمبدأ التقاضي على درجتين، وكذا استحداث محاكم إدارية للاستئناف، سعى المشرع الجزائري إلى التكريس الفعلي لهذا المبدأ بإصدار وتعديل النصوص القانونية والتنظيمية؛ حيث، كما أشرنا سابقا، فقد صدر القانون العضوي رقم 22-07 المتعلق بالتقسيم القضائي، وكذا القانون العضوي رقم 22-10 المتضمن التنظيم القضائي، وكذا القانون العضوي رقم 22-

1 محفوظ عبد القادر، القواعد المستحدثة للقانون الإداري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021، ص 494.

2 التعديل الدستوري لعام 2020، السالف الذكر.

3 عبد العزيز سي العربي، مكانة مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، مجلة المحلل القانوني المجلد 5، العدد 1، جوان 2023، ص 112.

11 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-09 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصه، ثم تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب القانون رقم 22-13.

وعليه، يمكن القول أن المشرع الجزائري خطا خطوة مميزة بدسترة مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، وانتقل به إلى التكريس الفعلي، ليتوازن بذلك تنظيم القضاء الإداري مع القضاء العادي، ووجه التميز في هذه الخطوة هو أن المشرع مكن الخصوم من إعادة النظر في الحكم الصادر عن الدرجة الأولى. والمشرع بهذا العمل عزز فكرة تحقيق العدالة التي تبقى غاية في حد ذاتها.

وتفسير ذلك أن القاضي غير معصوم، فقد يخطئ في تكييف الوقائع، وقد يغفل عن الفصل بعض الطلبات، وقد يخالف بعض القواعد الإجرائية كقاعدة الطابع الوجاهي للتحقيق، أو قاعدة من قواعد الاثبات. كما أن المدعي قد يعجز في أمام محكمة درجة أولى على اثبات ما يدعيه. ومن الخصوم من لا يكون على علم بالخصومة المطروحة على القضاء فلا يتدخل فيها؛ ولهذا فإن مبدأ التقاضي على درجتين يمكن من تجاوز هذه المخالفات وهذه الأوضاع.

ومن هنا فإن المشرع عندما يقر مبدأ التقاضي على درجتين فهو بذلك يريد تحقيق جملة من الأهداف والمقاصد وهي التطبيق السليم للقانون، وتحقيق عدالة الأحكام والقرارات القضائية[1].

1 فريد علواش، مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية حالة الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 2، العدد 2، نوفمبر 2011، ص 262.

المطلب الثاني: تأثير المحاكم الإدارية للاستئناف على عمل المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

إن إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف انعكست آثاره على عمل الجهات القضائية الإدارية المكونة من المحاكم الإدارية وكذا مجلس الدولة، وعليه من خلال هذا المطلب سنحاول تبيان هذه الآثار في النقطتين التالتين:

أولاً- تأثير المحاكم الإدارية للاستئناف على عمل المحاكم الإدارية.

بعد إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف أصبحت هذه الجهات القضائية تعد أعلى درجة من المحاكم الإدارية؛ وهي الجهة القضائية التي تستأنف أمامها الأحكام القضائية الإدارية الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، وهذا ما نصت عليه المادة 900 مكرر الفقرة 1 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ووفقاً لنص المادة 900 مكرر الفقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، للاستئناف أمام المحكمة الإدارية للاستئناف أثر ناقل للنزاع[1]، وهذا معناه نقل القضية كاملة من المحكمة الإدارية الابتدائية إلى المحكمة الإدارية للاستئناف للفصل فيها من جديد إلا إذا كان الاستئناف ينصب على جزء من الحكم أو كان موضوع النزاع غير قابل للتجزئة. ولمواجهة حالات التنازع بين الجهات القضائية عهدت المادة 808 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية التابعة للاختصاص الإقليمي للمحكمة الإدارية للاستئناف إلى رئيس المحكمة الإدارية للاستئناف.

وكما أشرنا سابقاً، فإن الأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي للانتخابات فتح المجال للاستئناف أمام المحاكم الإدارية للاستئناف بخصوص المنازعات الانتخابية، بعد أن كانت المحاكم الإدارية هي الجهة القضائية المختصة بالفصل فيها ابتدائيا ونهائيا.

وبالتالي يمكن القول أن إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف له تأثير على عمل المحاكم الإدارية؛ حيث أصبحت:

1 خلادي بوزيد، مكي حمشة، مرجع سابق، ص 312.

- المحاكم الإدارية محاكم ابتدائية؛ أي جهة درجة أولى تصدر أحكاما ابتدائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام المحاكم الإدارية للاستئناف.
- المحاكم الإدارية أصبحت تابعة إقليميا للمحاكم الإدارية للاستئناف.
- أصبح الفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم الإدارية من اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف، حيث يفصل رئيس المحكمة الإدارية للاستئناف في تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين تابعتين لنفس المحكمة.
- أصبحت المنازعات الانتخابية قابلة للاستئناف أمام المحاكم الإدارية للاستئناف، بعد أن كان حكمها ابتدائيا ونهائيا.
- تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية. ومن مقتضياته، أن يتاح للخصوم عرض النزاع على جهة قضائية أعلى من الجهة القضائية التي صدر عنها الحكم، وأن يتاح للخصم تقديم أدلة جديدة تدعيما للطلبات المقدمة أمام محكمة درجة أولى، وأن لا تضم التشكيلة التي تنظر في الاستئناف أي قاض سبق له أن كان ضمن تشكيلة محكمة الدرجة الأولى.

ثانياً- تأثير المحاكم الإدارية للاستئناف على عمل مجلس الدولة.

لقد استجاب المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لعام 2020 لمطلب تعميم مبدأ التقاضي على درجتين على جميع جهات التنظيم القضائي؛ حيث أصبح يشمل المسائل الإدارية بموجب المادة 165 منه.

لقد كان إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف بموجب المادة 179 مطلب العديد من الباحثين؛ حيث أشار في هذا الصدد الأستاذ محمد الصغير بعلي إلى ذلك بقوله: "على غرار ما هو سائد في فرنسا منذ 1987 بإحداث مجالس إدارية استئنافية بين المحاكم الإدارية بالقاعدة، ومجلس الدولة في قمة النظام القضائي الإداري تخفيفا للعبء على مجلس الدولة، فإن الدعوة قائمة في الجزائر اليوم إلى إحداث محاكم استئناف إدارية، ولتكن في البداية، الغرف الإدارية الجهوية، حتى يتفرغ وينصرف مجلس الدولة إلى دوره الأساسي في توحيد وتقويم الاجتهاد القضائي

في المنازعات الإدارية..."[1]. هذه الاستجابة ترتب عنها أثر إيجابي تمثل في حسم الجدل الفقهي حول تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة المكرسة دستوريا ألا وهي اختصاصه بتقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية التي كانت محصورة في المحاكم الإدارية عن طريق إجراء الطعن بالنقض[2].

وعليه، فإنه بإنشاء ست (6) محاكم إدارية للاستئناف على المستوى الوطني، وبموجب المادة 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنه: "تختص المحكمة الإدارية للاستئناف بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية"، يمكن القول أنه تم تخفيف العبء على مجلس الدولة أولاً، وتخفيف العبء عن المتقاضين من جهة أخرى؛ حيث أنه بوجود ست (6) محاكم إدارية للاستئناف ينقص الضغط، لا محالة، عن مجلس الدولة، ويمكن معالجة القضايا المستأنف فيها في آجال معقولة، فضلا عن التقليل من المصاريف التي يتحملها الأطراف في خصومة الاستئناف بسبب قرب هذه المحاكم الإدارية للاستئناف من مقر المحاكم التي أصدرت الأحكام المطعون فيها بهذا الطريق من طرق الطعن.

كما أنه بالنص في الفقرة الثانية من المادة المذكورة آنفا على أنه: "تختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية"، سينقص الضغط أيضاً عن مجلس الدولة، ويبقي على تفرغه كجهة استئناف وجهة نقض؛ ذلك أن المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر تختص بما كان يختص به مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة وهو الفصل في دعاوى الغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات المركزية، و الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية؛ وذلك بقرار ابتدائي قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة.

1 محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2010، ص 204.

2 فاطمة الزهراء الفاسي، مرجع سابق، ص 318.

ولا شك أن منح هذه الجهة القضائية هذا الاختصاص هو من المحاسن التي تحسب للمشرع في هذا الإطار، لأن هذه الطريقة تكرس مبدأ التقاضي على درجتين بالنسبة لمنازعات الهيئات المركزية، وتمنح الفرصة للمتقاضي في مخاصمة تلك الهيئات بأريحية[1].

وفي تقديرنا فإن منح مجلس الدولة صلاحية الفصل في الطعون بالاستئناف ضد قرارات المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة كدرجة أولى لن يؤثر على سير عمل مجلس الدولة كجهة نقض، وذلك بسبب قلة القضايا المعروضة على المحكمة الإدارية للاستئناف كدرجة أولى وليس كجهة استئناف، لتعلق هذه القضايا بالسلطات المركزية للدولة.

وعلى الرغم من أننا ندعم المؤسس الدستوري، وكذلك المشرع في هذا التوجه الإصلاحي الذي جاء به، إلا أننا نحبذ لو أن المشرع مدد اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية إلى المحاكم الإدارية للاستئناف، بحيث تفصل في بعض القضايا بالدرجة الأولى، وبالتالي تكون هذه خطوة عملاقة في تقريب القضاء من المتقاضين وحسن سير العدالة.

خاتمـــة:

على الرغم من الخطى المتثاقلة للإصلاح القضائي في المادة الإدارية منذ تبني الازدواجية القضائية بموجب دستور 1996، إلا أن التعديل الدستوري لعام 2020، وما تبعه من نصوص قانونية، وبما تضمنه من تعديلات بخصوص القضاء الإداري، وبما اشتمل عليه من نصوص جاءت لتجسيد ما ورد في الدستور؛ فإنه يعد

1 بلول فهيمة، المستجدات الإجرائية في المادة الإدارية– دراسة على ضوء القانون رقم 22–13 الذي يعدل ويتمم القانون 98–09–، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السابع، العدد الرابع، ديسمبر 2022، ص 505.

نقلة نوعية ومميزة من قبل المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري على حد سواء. ويمكن حصر إيجابيات هذا التعديل في بنية القضاء الإداري في النقاط التالية:

- تقويم هيكل القضاء الإداري بإنشاء محاكم إدارية للاستئناف، وتفسير ذلك أن انعدام مثل هذه الجهات القضائية كان يشكل نقطة اختلال في التنظيم القضائي الجزائري ككل؛ إذ لم يكن يقابل المجالس القضائية الموجودة في القضاء العادي أي جهات قضائية في النظام القضاء الإداري.
- دسترة جهات القضاء الإداري وتحديدها، والمتمثلة في مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية.
- تكريس مبدأ التقاضي على درجتين، ومن ثم لم يعد كما كان قبل التعديل مبدأ من المبادئ العامة للقانون، وإنما أصبح مبدأ دستوريا يجب على السلطة التشريعية احترامه، بحيث يجب عليها ألا تصدر أي نص قانوني يخالف هذا المبدأ وإلا كان عملها مخالف للدستور.
- اعتماد الطابع الجهوي في تقسيم جهات المحاكم الإدارية للاستئناف.
- تسوية مسائل تنازع الاختصاص الإقليمي بين المحاكم الإدارية، حيث أصبح الفصل فيها من قبل رئيس المحكمة الإدارية للاستئناف التي يقع في إقليم اختصاصها هذا التنازع.
- تخفيف العبء على مجلس الدولة حتى يتمكن من ممارسة اختصاصه الأصيل وهو النقض، وكذا اختصاصه كجهة لتقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية، وهذا، لا محالة، سيساهم في توحيد الاجتهاد القضائي.

وعلى ضوء ما سبق عرضه، وبهدف تقريب القضاء من المتقاضين، وبهدف ضمان حسن سير العدالة الإدارية، يمكن تقديم المقترحات التالية:

- العمل على زيادة المحاكم الإدارية للاستئناف ولو بشكل تدريجي وعلى فترات متفاوتة.

- تمديد الفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية إلى المحاكم الإدارية الست (06) الموزعة على المستوى الوطني، وذلك بحسب نوع القضايا التي يمكن طرحها على القضاء.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً- الكتب:

- محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2010.

- قبايلي الطيب، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية النظام القضائي الجزائري، طبعة محينة وفقا لتعديلات سنة2022، دار بلقيس للنشر، الجزائر سنة 2023.

- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2019.

ثانياً- المقالات العلمية:

- بلول فهيمة، المستجدات الإجرائية في المادة الإدارية دراسة على ضوء القانون رقم 22-13 الذي يعدل ويتمم القانون 98-09، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد السابع، العدد الرابع، ديسمبر 2022.
- محفوظ عبد القادر، القواعد المستحدثة للقانون الإداري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021.
- سنوساوي سمية، خصوصية مبدأ التقاضي على درجتين أمام القضاء الإداري، المجلة الجزائرية القانونية والسياسية المجلد 54، العدد 3، سنة 2017.

- عبد العزيز سي العربي، مكانة مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، مجلة المحلل القانوني المجلد 05، العدد 01، جوان 2023.
- فاطمة الزهراء الفاسي، المحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر –الأسس والآثار، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 09، العدد01، سنة 2023.
- فريد علواش، مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية حالة الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 2، العدد 2، نوفمبر 2011.
- غلابي بوزيد، مكي حمشة، النظام القانوني للمحكمة الإدارية للاستئناف في الجزائر، مجلة الفكر، المجلد 18، العدد 01، سنة 2023.

ثالثاً– النصوص القانونية:

1. الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم96–438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02–03 مؤرخ في 10 أفريل 2002،معدل ومتمم بالقانون رقم 08–19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16–01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، صادر في 07 مارس 2016، معدل بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20+442، مؤرخ في 30ديسمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

2. القوانين:

- القانون رقم 22—07، المؤرخ في 05 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 32، المؤرخ في 14 ماي 2022.

- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية عدد 21، المؤرخ في 23 أبريل 2008، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-13، الجريدة الرسمية عدد 48، المؤرخ في 17 جويلية 2022.

رابعاً- المواقع الالكترونية:

- مشروع القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (عرض الأسباب)، متاح عبر الموقع الإلكتروني: *https://www.apn.dz/documentations*