مجلة الدراسات القانونية المقارنة
EISSN:2600-6154 المجلد 09/ العـــدد01 (2023)، ص.ص.311-324 ISSN:2478-0022

المحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر –الأسس والآثار–

Administrative Courts of Appeal in Algeria –Foundation and the consequences

فاطمة الزهراء الفاسي

EL FASSI Fatma zohra

أستاذ محاضر قسم "أ"، تخصص قانون عام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار عنابة

Lecturer Class A, Faculty of Law and Political science université Badji mokhtar – Annaba

fatmazohraelfasi@gmail.com

تاريخ إرسال المقال:2023/05/20 تاريخ القبول:2023/06/09 تاريخ النشر:2023/06/11

ملخص:

بإعلان المؤسس الدستوري سنة 2020 عن تأسيس محاكم إدارية للاستئناف وهو الإعلان المتبوع بصدور القانون المتضمن التقسيم القضائي و التنظيم القضائي ثم تعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية سنة 2022، تم استكمال بناء صرح القضاء الإداري في الجزائر المعلن عنه في التعديل الدستوري لسنة 1996.

بهذا أصبح الهرم القضائي الإداري يضم مجلس دولة ومحاكم إدارية للاستئناف ومحاكم إدارية تجسيدا لمبدأ التقاضي على درجتين المكفول للمتقاضين ورد الاعتبار للدور الأصيل لمجلس الدولة حتى يتسنى له التفرغ لوظيفته الدستورية ألا وهي الفصل في الطعون بالنقض فضلا عن تقريب العدالة الإدارية من المتقاضين وتحسين أدائها بما يخدم مبدأ دولة الحق و القانون.

بذلك فإن هذه الدراسة تهدف إلى تسليط الضوء على أسس إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر وذلك من خلال التطرق لأساسها الدستوري والتشريعي والتنظيمي وعددها والآثار القانونية المترتبة عن إنشائها وأخيرا تقييم الإصلاح القضائي الذي انبثقت عنه.

كلمات مفتاحية:

المحاكم الإدارية للاستئناف –الإصلاح القضائي –مبدأ التقاضي على درجتين.

Abstract:

By the constitutional founder's declaration of the establishment of the administrative courts of appeal in 2020, followed by the issuance of the laws that embody this profound judicial reform in 2020, the building the administrative

Email: fatmazohraelfasi@gmail.com **المؤلف المرسل**: فاطمة الزهراء الفاسي

justice edifice announced in the constitutional amendment in 1996 has been completed.

With such reform , the judicial administrative pyramid includes the Council of State, administrative courts of appeal and administrative courts which embody the principal of two degrees litigation which is legally ensured for litigants. This reform has rehabilitated the original role of the Council of State as high justice which is to consider the appeals in cassation.In addition ,it has led to reducing the problem of non appealable decisions of the Council of State, bringing the administrative justice closer to litigants and improving its performance in a manner that serves the state of law.

This study aims at highlighting the foundations for the creation of administrative courts of appeal by dealing with their constitutional legislative and organizational basis. In addition ,it deals with the number of these courts, the legal effects of their creation and finally the evaluation of the judicial reform that instituted this type of course.

Keywords:

The principal of two degrees litigat-Judicial reform-administrative courts of appeal.

مقدمـة.

لا ريب أن النظام القضائي الجزائري قد عرف بعد الاستقلال تغييرات عدة، كانت الغاية منها إصلاحه غير أن أهمها على لإطلاق يبقى التغيير الذي أحدثه دستور سنة 1996 وتحديدا المادة 152منه وذلك بإعلان المؤسس الدستوري عن تأسيس مجلس دولة ومحاكم إدارية، ومحكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري وجهات القضاء العادي.

بموجب هذا الإعلان يكون المؤسس الدستوري قد تبنى، بكل وضوح، نظام ازدواجية القضاء الذي تلقته الجزائر عقب الاستقلال ضمن الإرث القانوني الذي آل إليها عن فترة الاحتلال، والذي هجره المشرع الجزائري طيلة الفترة الممتدة من سنة 1965 إلى غاية سنة 1996 و هي المرحلة التي شهدت إصلاحات قضائية عميقة باشرها المشرع منذ فجر الاستقلال تكريسا لنظام وحدة القضاء الذي عمر ما يزيد عن ثلاثة عقود.

بهذا التغيير الهيكلي في النظام القضائي الجزائري، تم الفصل رسميا بين أجهزة القضاء التي تتكون من مجلس دولة وهياكل قاعدية هي المحاكم الإدارية وأجهزة القضاء العادي التي تضم محكمة عليا في قمة الهرم القضائي ومحاكم ابتدائية تعلوها درجة مجالس قضائية وبين الجهازين القضائيين محكمة تنازع تلعب دور المؤشر من خلال فصلها في حالات تنازع الاختصاص التي تثور بين الجهازين.

و تبعا لما نصت عليه مقتضيات المادة 152 من ذات الدستور و تجسيدا لنظام ازدواجية القضاء صدرت النصوص الأساسية التالية :

– القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة،

– القانون رقم 98–02 المتعلق بالمحاكم الإدارية،

– القانون العضوي رقم 98–03 المتعلق بمحكمة التنازع.

على هذا الأساس، يكون المشرع قد وضع ركائز نظام ازدواجية القضاء من خلال إنشائه لجهازين إثنين، الأول ويتمثل في مجلس الدولة كجهة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية و الثاني و يتمثل في المحاكم الإدارية كهياكل قاعدية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية المطروحة عليها.

غير أن المتتبع لتطور القضاء الإداري في الجزائر، بعد الإصلاح القضائي العميق لسنة 1996 وتحديدا بعد صدور النصوص القانونية المجسدة لهياكل القضاء الإداري سنة 1998 سوف يلاحظ أن هذا التطور يكشف عن عدم وجود محاكم إدارية للاستئناف ضمن هياكل القضاء الإداري خلافا لما هو معمول به في الأنظمة القضائية الإدارية المقارنة وعلى رأسها النظام القضائي الإداري الفرنسي وخلافا أيضا لهياكل القضاء العادي الذي يقوم على وجود محاكم ابتدائية ومجالس قضائية استئنافية ومحكمة عليا.

و في غياب وجود محاكم إدارية للاستئناف في التنظيم الهيكلي للقضاء الإداري في الجزائر لأسباب يمكن إجمالها في أسباب بشرية وأخرى مادية، أسند المشرع اختصاص الفصل في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد الأحكام والأوامر الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية لمجلس الدولة محدثا بذلك تغييرا في الطبيعة القانونية لهذا القضاء العالي في الدولة وهي الوضعية التي دامت عقدين و نيف من الزمن.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020، أعلن المؤسس الدستوري في المادة 179 منه عن إنشاء محاكم إدارية للاستئناف كدرجة ثانية للتقاضي في المادة الإدارية.

وبهذا الإصلاح القضائي الجديد يكون المؤسس الدستوري قد استكمل بناء صرح هياكل القضاء الإداري على النحو المعمول به في الأنظمة القضائية الإدارية المقارنة حيث أصبح يتكون من محكمة إدارية ومجلس الدولة والهيكل الجديد المتمثل في المحاكم الإدارية للاستئناف هذه الأخير التي تم إنشائها لتخفيف الأعباء القضائية الثقيلة الملقاة على عاتق مجلس الدولة خاصة الاستئنافات وحسن سير العدالة.

والإشكالية التي يمكن طرحها في هذا المقام هي كالتالي: ما هي الأسس القانونية التي يرتكز عليها وجود المحاكم الإدارية للاستئناف وما الآثار القانوني المترتبة على إنشائها على الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة من جهة وعلى حسن سير العدالة الإدارية من جهة أخرى؟

و انطلاقا مما سبق ذكره تأتي هذه الورقة البحثية للتعريف بالمحاكم الإدارية للاستئناف ببيان أسسها القانونية و عددها (مبحث أول) و آثار إنشائها على اختصاصات مجلس الدولة و حسن سير العدالة الإدارية (مبحث ثان).

المبحث الأول: أسس إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف.

يعود تأسيس المحاكم الإدارية للاستئناف للدستور (مطلب أول) و لتشريع (مطلب ثان) و التنظيم (مطلب ثالث).

المطلب الأول: الأساس الدستوري للمحاكم الإدارية للاستئناف.

تستمد المحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر وجودها من الدستور وتحديدا من أحكام المادة 179 منه التي تنص على أن:

" يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية..." (المرسومالرئاسي20-442، 2020).

بذلك تكون هذه المادة قد أعلنت، وبشكل صريح، عن إنشاء محاكم إدارية للاستئناف كدرجة ثانية للتقاضي في المادة الإدارية و من ثم فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 يكون أول نص يؤسس محاكم إدارية للاستئناف منذ إعلان المؤسس الدستوري سنة 1996 عن تبنيه نظام ازدواجية القضاء في الجزائر (96-438، 1996).

و بالتالي، تجد المحاكم الإدارية للاستئناف أساسها القانوني الرئيسي في أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 (الطيبقبايلي، 2023) (ناصرلباد، 2023).

المطلب الثاني: الأساس التشريعي للمحاكم الإدارية للاستئناف.

تجد المحاكم الإدارية للاستئناف أساسها التشريعي في العديد من النصوص القانونية أولها الأمر رقم 21-01 المتعلق بنظام الانتخابات (الأمر21-01، 2021) حيث نصت المواد 129/فقرة 9 و 183/فقرة 5 و 186/فقرة 5 من ذات القانون على إمكانية الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في المادة الانتخابية أمام المحكمة الإدارية للاستئناف المختصة إقليميا.

بهذا يكون النص المشار إليه أعلاه قد كرس ولأول مرة مبدأ التقاضي على درجتين في المنازعات الانتخابية وبالتالي يكون أول نص يشير إلى المحاكم الإدارية للاستئناف بعد إعلان المؤسس الدستوري عن إنشائها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 و بذلك يكون المشرع قد جسد مبدأ التقاضي على درجتين في المنازعة الانتخابية كإحدى الضمانات الأساسية للمتقاضين و التي لطالما نادى بتكريسها عديد القانونيين.

و بتاريخ 5 مايو 2022 صدر القانون المتضمن التقسيم القضائي (القانون22-07، 2022)و الذي وفقا للمادة 2 منه يشمل التقسيم القضائي الجهات القضائية للنظام القضائي العادي و الجهات القضائية للنظام القضائي الإداري.

ولقد جاء هذا القانون تجسيدا لنظام ازدواجية القضاء الذي تبناه المؤسس الدستوري سنة 1996 و الذي أنشأ ست(06) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بالجزائر و وهران و قسنطينة و ورقلة و تامنغست و بشار ونصت المادة 9 من ذات القانون على أن تحدث في دائرة اختصاص كل محكمة إدارية للاستئناف محاكم إدارية كما أشارت المادة 10 من نفس القانون على أن تحدد دوائر اختصاص الجهات القضائية المنصوص عليها في الفصل المشار إليه أعلاه عن طريق التنظيم.

وبتاريخ 9 جوان 2022 صدر القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (القانونالعضوي22-10، 2022) وأعلن هذا القانون عن اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف و تشكيلتها وأفرد أحكاما خاصة بمحافظ الدولة و أخرى بتنظيم المحكمة الإدارية للاستئناف كما أخضع الإجراءات المتبعة أمامها لأحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

والنصوص الخاصة وأشار إلى أن تحديد كيفيات التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية للاستئناف يتم عن طريق التنظيم (القانونالعضوي22-10، 2022) كما ألغى ذات القانون أحكام القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 مايو 1998المتعلق بالمحاكم الإدارية (القانونالعضوي22-10، 2022).

و بتاريخ 12 جويلية 2022 صدر القانون المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (قانون22-13، 2022) و هو القانون الذي حدد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للاستئناف وتشكيلتها والإجراءات المتبعة أمامها (قانون22-13، 2022).

المطلب الثالث: الأساس التنظيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف.

تطبيقا لمقتضيات المادة 10من القانون رقم 22-07 المتضمن التقسيم القضائي و التي أعلنت أن تحديد اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف يتم عن طريق التنظيم، صدر المرسوم التنفيذي رقم 22-435 الذي يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف (مرسومتنفيذي22-435، 2022). فما المقصود بدوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف؟

يقصد بدائرة الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف الحيز المكاني أو الجغرافي أو الإقليمي الذي تمارس داخله المحكمة الواحدة نشاطها الذي يشمل عددا من المحاكم الإدارية.

و هو اختصاص لا يطرح أي إشكال على المستوى القانوني إذ يعود للمنظم مهمة رسم المعالم الإقليمية لكل محكمة إدارية للاستئناف عن طريق التنظيم و هو الأمر الذي جاء به المرسوم التنفيذي رقم 22-435 في الملحق المتعلق بالاختصاص الإقليمي بالفعل، الملحق رقم 1 الذي أشار إليه المنظم في المرسوم التنفيذي رقم 22-435 حدد اختصاص كل محكمة إدارية للاستئناف على النحو الآتي ذكره:

1- المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر و يمتد اختصاصها الإقليمي للمحاكم الإدارية لكل من الجزائر، البليدة، البويرة، تيزي وزو، الجلفة، المدية، المسيلة، بومرداس، تيبازة و عين الدفلى.

2- المحكمة الإدارية للاستئناف لوهران و يمتد اختصاصها الإقليمي للمحاكم الإدارية لكل من وهران، تلمسان، تيارت، سعيدة، سيدي بلعباس، مستغانم، معسكر، البيض، تيسمسيلت، عين تموشنت، غليزان و الشلف.

3- المحكمة الإدارية للاستئناف لقسنطينة و يمتد اختصاصها الإقليمي للمحاكم الإدارية لكل من قسنطينة، أم البواقي باتنة، بجاية، جيجل، سطيف، سكيكدة، عنابة، قالمة، برج بوعريرج، الطارف، سوق أهراس، ميلة، تبسة و خنشلة.

4- المحكمة الإدارية للاستئناف بورقلة و يمتد اختصاصها الإقليمي للمحاكم الإدارية لكل من ورقلة، غرداية، الأغواط، الوادي، بسكرة، أولاد جلال، إليزي، توقرت، جانت، المغير و المنيعة.

5- المحكمة الإدارية للاستئناف لتامنغست و يمتد اختصاصها الإقليمي للمحاكم الإدارية لكل من تامنغست، إن صالح، و إن قزام.

6- المحكمة الإدارية للاستئناف لبشار و يمتد اختصاصها الإقليمي للمحاكم الإدارية لكل من بشار، أدرار، تندوف، النعامة، تيميمون، برج باجي مختار و بني عباس.

و يلاحظ على هذا الاختصاص الإقليمي تغطيته لدوائر اختصاص واسعة من التراب الوطني فالمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر تمتد دائرة اختصاصها الإقليمي لعشرة (10) محاكم إدارية تابعة لعشر ولايات.

– المحكمة الإدارية للاستئناف لوهران و تمتد دائرة اختصاصها الإقليمي لثلاثة عشر (13) محكمة إدارية تابعة لثلاثة عشر (13) ولاية.

– المحكمة الإدارية للاستئناف لقسنطينة وتمتد دائرة اختصاصها الإقليمي لخمسة عشر (15) محكمة إدارية تابعة لخمسة عشر (15) ولاية.

– المحكمة الإدارية للاستئناف لورقلة وتمتد دائرة اختصاصها الإقليمي لأحد عشر (11) محكمة إدارية تابعة لأحد عشر (11) ولاية.

– المحكمة الإدارية للاستئناف لتامنغست و يمتد اختصاصها الإقليمي لثلاث (03) محاكم إدارية تابعة لثلاث (03) ولايات.

– المحكمة الإدارية للاستئناف لبشار و يمتد اختصاصها الإقليمي لسبع (07) محاكم إدارية تابعة لسبع (07) ولايات.

عند مقاربة عدد المحاكم الإدارية التي يغطيها الاختصاص الإقليمي لكل محكمة إدارية للاستئناف يبعضها البعض يتبين عدم التساوي العددي للمحاكم الإدارية التي تتبع دائرة اختصاص كل محكمة إدارية للاستئناف، فالمحكمة الإدارية لقسنطينة تتصدر المحاكم الإدارية للاستئناف الست (06) من حيث تغطيتها لخمسة عشر (15) محكمة إدارية.

تليها المحكمة الإدارية للاستئناف لوهران من حيث تغطيتها لثلاثة عشر (13) محكمة إدارية.

المحكمة الإدارية للاستئناف بورقلة التي تغطي إقليميا أحد عشر (11) محكمة إدارية

المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر التي تغطي عشر (10) محاكم إدارية

المحكمة الإدارية للاستئناف لبشار التي تغطي إقليميا (07) محاكم إدارية

ثم المحكمة الإدارية للاستئناف لتامنغست التي تغطي إقليميا ثلاثة (03) محاكم إدارية.

هذا ما يبين أن دائرة الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف لكل من قسنطينة و وهران و ورقلة هي الأكثر اتساعا على مستوى التراب الوطني بالنظر لكثافة عدد السكان و عدد الولايات و كثافة النشاط الإداري فيها والتي شكلت دون شك معايير تحديد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف.

أما المحاكم الإدارية للاستئناف التابعة للجنوب الغربي و أقصى الجنوب فإن اختصاصها الإقليمي يغطي عددا أقل من المحاكم الإدارية و هو مرشح للزيادة تدريجيا بمجرد تنصيب المحاكم الإدارية الجديدة المذكورة في الملحق الثاني من المرسوم 22-435 و إجماليا يغطي الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف الست 58 محكمة إدارية عبر كامل التراب الوطني مثلما هو مبين في المرسوم التنفيذي السالف الذكر (مرسومتنفيذي22-435، 2022).

و جدير بالإشارة أن المرسوم السالف الذكر رفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمان و خمسين (58) محكمة (مرسومتنفيذي22-435، 2022) أي بزيادة عشر (10) محاكم إدارية ليتلازم عددها مع عدد الولايات الجديدة في آخر تنظيم إداري للبلاد (الأمر21-03، 2021) (المرسومالرئاسي21-117، 2021).

المحاكم الإدارية التي تم انشاؤها هي المحكمة الإدارية بـ برج باجي مختار، المحكمة الإدارية بـ أولاد جلال، المحكمة الإدارية بـ بني عباس، المحكمة الإدارية بـ إن صالح، المحكمة الإدارية بـ إن قزام، المحكمة الإدارية بـ توقرت، المحكمة الإدارية بـ جانت، المحكمة الإدارية بـ المغير و المحكمة الإدارية بـ المنيعة.

ولقد أشار ذات المرسوم إلى أن تنصيب المحاكم الإدارية الجديدة المنصوص عليها في هذا النص التنظيمي سيتم تدريجيا، عند توافر جميع الشروط الضرورية لتنصيبها (مرسومتنفيذي22-435، 2022) و إلى حين تنصيبها فإنها تبقى تابعة إقليميا لدائرة اختصاص المحاكم الإدارية المنصبة قبل صدور هذا المرسوم (مرسومتنفيذي22-435، 2022).

والسؤال الجدير بالطرح في هذا المجال هو كالتالي:

لماذا جاء عدد المحاكم الإدارية للاستئناف محدودا ؟ أو ليس أفضل لو أحدث بمقر كل ولاية من ولايات القطر محكمة إدارية للاستئناف على غرار المجالس القضائية في النظام القضائي العادي ؟.

و إن كنا من مؤيدي رفع عدد المحاكم الإدارية للاستئناف تجسيدا لمبدأ تقريب العدالة الإدارية من المتقاضين، فإنه من الصعوبة بمكان تحقيق ذلك بالنظر لعدة عوامل يمكن إجمالها فيما يلي:

1–إن إنشاء محاكم إدارية للاستئناف بعدد أكبر تلبية لحاجيات المتقاضين على مستوى القطر الوطني يتطلب توافر عدد كبير من القضاة من ذوي الكفاءة العالية، والخبرة الطويلة برتبة مستشار للقضاة وبرتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل بالنسبة لرئيس المحكمة الإدارية للاستئناف و محافظ الدولة مثلما أشار إليه المشرع في القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي (القانونالعضوي22-10، 2022)والقانون رقم 22-13 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لسنة 2008 (قانون22-13، 2022) وهو ما ليس متوافرا في الظروف الحالية.

2– إن إنشاء محاكم إدارية للاستئناف بأعداد أكثر يستوجب وجود غلاف مالي كبير لتغطية نفقات هياكل قضائية إدارية استئنافية كثيرة و متعددة و هو ما ليس متوافرا أيضا في الظروف الحالية.

و في هذا ينبغي الإشارة إلى أن ظاهرة قلة عدد المحاكم الإدارية للاستئناف ليست خاصة بالنظام القضائي الإداري الجزائري دون سواه بل هي ظاهرة منتشرة في العديد من الأنظمة القضائية الإدارية المقارنة ففي فرنسا، وهي مهد القضاء الإداري، لم يتجاوز عدد المحاكم الإدارية للاستئناف إبان إنشائها سنة 1987 الخمس محاكم (n°87-1127, 1987) وانطلاقها في العمل سنة 1989 و هي محكمة بوردو، ليون، نانسي، نانت و باريس و التي توجد على رأس دوائر اختصاص واسعة.

و حري بالتذكير أن المشرع الفرنسي باشر عملية رفع عدد المحاكم الإدارية للاستئناف تدريجيا منذ سنة 1997 أي بعد عشر سنوات من الإعلان عن إنشائها سنة 1987 (Charles Debbasch, 1990)

(Gérard, 2017) حيث أنشا المحكمة الإدارية للاستئناف "بمرسيليا"سنة1997 (Décretn°97-457, 1997) وأنشأ المحكمة الإدارية للاستئناف بـ "دوي" سنة 1999(Décretn°99-435, 1999) و المحكمة الإدارية للاستئناف بـ"فرساي "سنة 2004 (Décretn°2004-585, 2004) و المحكمة الإدارية للاستئناف بـ"تولوز" سنة 2021(Décretn°2021-1583, 2021) .

المبحث الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن إنشاء محاكم إدارية للاستئناف.

إن في إعلان المؤسس الدستوري سنة 2020 عن تأسيس محاكم إدارية للاستئناف و إنشاء المشرع لست (6) منها سنة 2022 و تحديد اختصاصها و تشكيلتها و تنظيمها و سيرها في ذات السنة حسم لجدل فقهي حول عدة إشكالات قانونية تمخضت عن غياب وجود هذه المحاكم طيلة الفترة الممتدة من سنة 1998 إلى غاية سنة 2020 ويمكن حصر هذه الإشكالات القانونية في تغيير الطبيعة القانونية للوظيفة الدستورية لمجلس الدولة و عدم قابلية القرارات القضائية النهائية الصادرة عن مجلس الدولة للطعن فيها بالنقض و خرق مبدأ التقاضي على درجتين و هي الإشكالات التي تم حلها بما ترتب عن الإصلاح الذي تمت مباشرته من آثار إيجابية.

و يمكن إجمال هذه الآثار في رد الاعتبار للاختصاص الأصيل لمجلس الدولة، وتخفيف الضغط عليه ما سيدرسه (المطلب الأول) و انحسار إشكالية عدم جواز الطعن بالنقض ضد القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة كجهة استئناف، وكجهة الدرجة الأولى، والأخيرة ما تتم دراسته في (مطلب ثان)، ورد الاعتبار لمبدأ التقاضي على درجتين وهو موضوع (المطلب الثالث).

المطلب الأول: رد الاعتبار للاختصاص الأصيل لمجلس الدولة وتخفيف الضغط عليه.

لقد ترتب عن إنشاء محاكم إدارية للاستئناف أثر إيجابي في غاية الأهمية يتمثل في حل إشكال قانوني لطالما شغل القانونيين الباحثين منهم والممارسين بجدل فقهي حول تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة المكرسة دستوريا ألا وهي اختصاصه بتقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية التي كانت آنذاك محصورة في المحاكم الإدارية، عن طريق إجراء الطعن بالنقض.

بالفعل خلال الفترة التشريعية الممتدة من سنة 1998 إلى سنة 2020، والتي تميزت بغياب وجود محاكم إدارية للاستئناف لأسباب بشرية وأخرى مادية، اختصاص النظر في الطعون بالاستئناف ضد الأحكام والأوامر الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية لمجلس الدولة خروج عن الوظيفة الأساسية لهذا القضاء العالي ألا و هي وظيفة النقض التي بمقتضاها يتفرغ مجلس الدولة لممارسة اختصاصه الأصيل المتمثل في تقويم أعمال المحاكم الإدارية لضمان توحيد الاجتهاد القضائي شأنه في ذلك شأن المحكمة العليا في القضاء العادي.

بذلك يكون المشرع قد خالف مقتضيات المادة 152 من دستور سنة 1996 التي جعلت من مجلس الدولة جهة قضائية عليا تمارس دور التقويم والاجتهاد مثلما هو جار به العمل في كثير من النظم القانونية (عماربوضياف، المعيار العضوي واشكالاته القانونية على ضوء قانون الاجراءات المدنية والادارية، 2012).

وبإسناد اختصاص النظر في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد الأحكام والأوامر الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية لمجلس الدولة يكون المشرع قد أحدث تغييرا وظيفيا وموضوعيا في أداء هذا القضاء السامي لوظيفته الدستورية (عماربوضياف، المعيار العضوي واشكالاته القانونية على ضوء قانون الاجراءات المدنية والادارية، 2012).

بهذا الاختصاص الدخيل، تحول مجلس الدولة إلى قاضي وقائع، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى شغله عن أدائه لوظيفته الأصلية ألا وهي النظر في الطعون بالنقض وأن الوابل من الطعون بالاستئناف التي كانت ترد إليه من ثمانية وأربعون (48) محكمة إدارية أدى إلى إغراقه في عدد كبير من ملفات الاستئناف التي استغرقت وقتا طويلا للفصل فيها وهو ما انعكس سلبا على مصالح المتقاضين في الحصول على حقوقهم في وقت معقول.

ما دعا الباحثين وعلى رأسهم الأستاذ الدكتور عمار بوضياف الى دعوة المشرع لإنشاء محاكم إدارية للاستئناف لتخفيف العبء على مجلس الدولة وليهتم أساسا بقضاء النقض (عماربوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، 2013).

و بإنشاء محاكم إدارية للاستئناف و تحويل المشرع لها اختصاص الفصل في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد الأحكام والأوامر الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية بالإضافة إلى تحويل اختصاص الفصل ابتدائيا في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية التي تكون طرفا فيها السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر يكون قد رد الاعتبار لمجلس الدولة للاضطلاع بوظيفته الدستورية وفي هذا، ينبغي تسجيل ملاحظة إيجابية في صالح التعديل الجديد يكون فيه المؤسس الدستوري قد خطى خطوات عملاقة من أجل حل إشكالية تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة التي استغرقت ما يزيد عن العقدين من الزمن.

المطلب الثاني: انحسار إشكالية عدم جواز الطعن بالنقض ضد القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة.

من بين الآثار السلبية المترتبة عن اختصاص مجلس الدولة كجهة قضاء الدرجة الأولى والأخيرة وكجهة استئناف إقراره في اجتهاد قضائي مبدأ عدم قابلية قراراته النهائية للطعن فيها بالنقض بالقول: "لا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطريق الطعن بالنقض في قرار صادر عنه عملا بأحكام القانون العضوي 98-01 و كذا انطلاقا من أحكام قانون الإجراءات المدنية" (قراررقم07304، 2002).

ووفقا لهذا الاجتهاد القضائي فإنه لا يجوز الطعن بالنقض ضد قرار صادر نهائيا عن مجلس الدولة وبذلك حرم المتقاضون من ممارسة طريق من طرق الطعن غير العادية ألا و هو الطعن بالنقض المكرس في قانون الإجراءات المدنية الملغى ثم في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية آنذاك بحجة أنه سبق للمجلس النظر في القضية بقرار صادر عنه.

إن في إحداث محاكم إدارية للاستئناف و إسناد المؤسس الدستوري لها اختصاص الفصل في الطعون بالاستئناف الموجهة ضد الأحكام و الأوامر الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية سحب لاختصاص الاستئناف الذي كان مسندا لمجلس الدولة (قانونعضوي22-11، 2022) و هو السحب الذي جعل القرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة.

و فضلا عن ذلك أصبحت المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر الجهة القضائية المختصة بالفصل ابتدائيا في الطعون بالإلغاء و التفسير، وتقدير المشروعية الموجهة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية التي تكون طرفا فيهاو أصبحت بالتبعية القرارات الصادرة عنها ابتدائيا قابلة للطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة.

ونتيجة لذلك، انحسرت وتراجعت إشكالية عدم قابلية القرارات الصادرة نهائيا عن مجلس الدولة و أعيد لقيصر ما هو لقيصر و أعيد للمتقاضين في المادة الإدارية طريق من طرق الطعن غير العادية ألا و هو الطعن بالنقض بعد حرمان دام عديد السنوات، و لم يبق منها سوى القرارات الصادرة عن مجلس الدولة كجهة استئناف بمناسبة فصله في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر

إن الحل النهائي لهذه الإشكالية لن يتأت إلا بإسناد اختصاص الفصل في المنازعات الإدارية المركزية للمحاكم الإدارية وتوسيع اختصاصها المنقوص في مجال قضاء الإلغاء وسحب قضاء الاستئناف من نطاق اختصاص مجلس الدولة تماما ليصبح من مجال المحاكم الإدارية للاستئناف وهذا تتويجا لمسار الإصلاحات التي شرع فيها المشرع منذ سنة 1996.

و رغم ذلك، فإنه بوسعنا أن نؤكد جازمين أن هذا الإصلاح الهيكلي في مجال القضاء الإداري يستحق فيه كل من المؤسس الدستوري و المشرع الثناء كل الثناء.

المطلب الثالث: رد الاعتبار لمبدأ التقاضي على درجتين.

لا شك أن الاعتراف لمجلس الدولة بالاختصاص الابتدائي النهائي الذي كان مكرسا في المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة و المادة 901 من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية تترتب عنه آثار سلبية على مبدأ التقاضي على درجتين باعتباره من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري، ذلك أن بإسناد الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة يكون المشرع قد حرم المتقاضي في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية ذات الطبيعة المركزية من سلوك طريق من طرق الطعن المكرسة في القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم و القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المعدل و المتمم أ لا وهو طريق الاستئناف.

و عليه فإن الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة ترتب عنه انتهاك طريق من طرق الطعن العادية التي كفلها القانون ألا وهو طريق الاستئناف، وبالنتيجة أدت هذه الوضعية إلى إحداث عدم تكافؤ في الفرص بين المتقاضين في القضاء العادي و القضاء الإداري.

ناهيك عما ترتب عن هذه الوضعية من آثار سلبية على عمل مجلس الدولة ذاته فالاختصاص الابتدائي النهائي المنوط بمجلس الدولة حوله إلى قاضي وقائع و أغرقه في عديد الملفات التي كان بالإمكان أن تسند للمحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية و ما ترتب عن ذلك من تعقيد لإجراءات التقاضي أمام هيئة قضائية عليا و طول الوقت الذي يتطلبه الفصل في هذا النوع من المنازعات.

بدسترة المحاكم الإدارية للاستئناف سنة 2020،صدر القانون رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي للاستئناف سنة 2021 الذي رد الاعتبار لمبدأ التقاضي على درجتين في المنازعات الانتخابية فبعد أن كان الفصل في المنازعة الانتخابية يتم ابتدائيا و نهائيا أمام المحاكم الإدارية، فإنه أصبح بموجب الإصلاح القضائي الجديد يتم ابتدائيا أي بحكم قابل للاستئناف أمام المحاكم الإدارية للاستئناف (الأمر21-01، 2021).

وفضلا عن ذلك، فإن تحويل اختصاص مجلس الدولة الابتدائي النهائي إلى المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر الذي بمقتضاه أصبحت تفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير وتقدير المشروعية التي يكون طرفا فيها سلطة مركزية أو هيئة عمومية وطنية أو منظمة وطنية مهنية كجهة الدرجة الأولى (قانون22-13، 2022) أي بقرار قابل للاستئناف فيه أمام مجلس الدولة (قانونعضوي22-11، 2022).

و ما من شك أنه سيتم تخفيف الضغط الذي كان واقعا على مجلس الدولة جراء الوافد إليه من الدعاوى التي كان يفصل فيها ابتدائيا نهائيا وبإجراءات معقدة، واختزال زمن الفصل في الطعون بالنقض وما تبقى من اختصاص في مجال الاستئناف بما يعود على المتقاضين و على العدالة الإدارية بالأثر الإيجابي عليهما على حد سواء.

خاتمة.

من خلال دراستنا لإنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر من حيث الأسس التي تقوم عليها و الآثار القانونية المترتبة على إنشائها نخلص إلى الإستنتاجات و الملاحظات الآتي ذكرها :

1- إن إنشاء محاكم إدارية للاستئناف جاء إستكمالا لمسار الإصلاح القضائي الذي شرعت فيه الجزائر سنة 1996 و الذي إنتقلت فيه إلى نظام إزدواجية القضاء بفصل القضاء الإداري عن القضاء العادي و وضع ركائزه من خلال هيكلة النظام القضائي الإداري و إصلاحه بما يخدم مصلحة المتقاضين و حسن سير العدالة الإدارية.

2-للمحاكم الإدارية للاستئناف أسسها الدستورية والتشريعية والتنظيمية مع ملاحظة عدم إفراد المشرع للمحاكم الإدارية قانونا خاصا بها أسوة بالقانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة و القانون العضوي الخاص بمحكمة التنازع و القانون العضوي المتعلق بالمحاكم الإدارية الملغى بموجب القانون رقم 22-10 المتضمن التنظيم القضائي.

3-عدد المحاكم الإدارية للاستئناف محدود لأسباب مادية وأخرى بشرية ويغطي دوائر اختصاص واسعة على مستوى التراب الوطني و هو ما من شأنه إحداث ضغط كبير على المحاكم الإدارية للاستئناف الست (06) لا سيما محاكم الشمال بالنظر للوافد الكبير إليها من الطعون بالاستئناف نتيجة العدد الكبير من المحاكم الإدارية التي تدخل في دائرة اختصاص كل محكمة إدارية للاستئناف وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 22-435 المتضمن تحديد دوائر الاختصاص الإقليمي.

4- رد الاعتبار للاختصاص الأصيل لمجلس الدولة ألا و هو اختصاص النقض المكرس دستوريا و تشريعيا و ذلك بعد إعفاء هذا القضاء العالي من الاختصاص الابتدائي النهائي و اختصاص الاستئناف ضد الأحكام و الأوامر الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية و إسناد هذين الاختصاصين للمحاكم الإدارية للاستئناف و تخفيف الضغط عليه لكي ليتفرغ لوظيفة النقض و تقويم الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد.

5- رد الاعتبار لمبدأ التقاضي على درجتين المكفول دستوريا و قانونيا بسحب الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة و إسناده للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر و التي أصبحت بمقتضاه تفصل في الطعون بالإلغاء والتفسير و تقدير المشروعية في الدعاوى التي تكون السلطات المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها بقرارات ابتدائية تكون قابلة للاستئناف فيها أمام مجلس الدولة.

6- انحسار و تراجع إشكالية عدم قابلية القرارات القضائية النهائية الصادرة عن مجلس الدولة للطعن بالنقض وذلك بعد سحب كل من اختصاص الاستئناف ضد القرارات و الأوامر الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية والاختصاص الابتدائي النهائي من مجال اختصاص مجلس الدولة و إسناد الأول للمحاكم الإدارية للاستئناف الست (06) و الثاني للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر لتصبح جهة قضاء الدرجة الثانية و قضاء الدرجة الأولى في آن واحد و لم تبق من هذه الإشكالية سوى فئة القرارات النهائية الصادرة عن مجلس الدولة كجهة استئناف تفصل في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر.

إن الاستنتاجات المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة تكشف عن تحقيق الجزائر خطى عملاقة في مجال هيكلة النظام القضائي الإداري و تكريس القواعد القانونية الإجرائية منها و الموضوعية التي من شأنها الارتقاء بالقضاء الإداري الجزائري إلى مصاف الأقضية الإدارية الرائدة في النظم القضائية المقارنة خدمة للمتقاضين و تحسينا لأداء العدالة الإدارية و هي إصلاحات تستحق بكل جدارة الثناء كل الثناء.

تأسيسا على ما سبق ذكره من استنتاجات وملاحظات نقترح ما يلي:

1– سن قانون خاص بالمحاكم الإدارية للاستئناف يتضمن الأحكام الخاصة بهذا الهيكل القضائي الإداري على غرار القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم المتعلق بمجلس الدولة أو القانون العضوي رقم 98-03 المتعلق بمحكمة التنازع أو القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية الملغى بموجب القانون العضوي رقم 22-10.

2- رفع عدد المحاكم الإدارية للاستئناف تدريجيا كلما توافرت الشروط الضرورية لإحداثها و تنصيبها تخفيفا للضغط الواقع على المحاكم الإدارية للاستئناف الست (06) لاسيما المحكمة الإدارية للاستئناف لكل من قسنطينة، وهران وورقلة بسبب كثرة عدد المحاكم الإدارية التي تدخل في دائرة اختصاصها و بالنظر للكثافة السكانية للولايات التي تتبعها ما يترتب عنه من كثرة الوافد عليها من الطعون بالاستئناف.

3- سحب الاختصاص الابتدائي للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر و إسناده للمحاكم الإدارية لتصبح هذه الأخيرة صاحبة الولاية العامة في قضاء الإلغاء بشكل كامل وغير منقوص حتى يتسنى للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر التفرغ لاختصاص الاستئناف المسند لها كباقي المحاكم الإدارية للاستئناف و بالتبعية إعفاء مجلس الدولة من اختصاص الاستئناف ضد القرارات الصادرة عنها ابتدائيا ليتفرغ هذا القضاء العالي لاختصاصه الأصيل ألا و هو اختصاص النقض وتوحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد وهو الإصلاح الكفيل بتوحيد الوظيفة القضائية بين قمة هرمين إثنين هما مجلس الدولة و المحكمة العليا.

الهوامش

Décretn .(2004) .585-2004°portant création d'une cour administrative d'appel à Versailles .*JORF*.1 ،
Décretn .(2021 ,12 7) .1583-2021°portant création d'une cour administrative d'appel à Toulouse .*JORF*.1 ،
Décretn .(1997 ,05 9) .457-97°portant création d'une cour administrative d'appel à Marseille .*JORF*.1 ،
Décretn .(1999 ,05 28) .435-99°portant création d'une cour d'appel administrative àDouai .*JORF*.1 ،
JeanClaude Ricci Charles Debbasch .(1990) .*contentieux administratif* .(الإصدار 5)Paris ،France: Dalloz.
Loi n .(1987 ,12 31) .1127-87°réforme du contentieux administratif . *JOURNAL OFFICIALE RUPUBLIQUE FRANCASE*.1 ،
Patrick Gérard*;* .(2017) .*la juridiction administrative* .Paris ،France: la Documentation Française.

الأمر 21-01. (2021). *يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات* (المجلد 17). الجزائر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

الأمر 21-03. (2021). المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية* (22)، 1.

الطيبقبايلي. (2023). *شرح قانون الاجراءات المدنية و الإدارية النظام القضائي الجزائري*. الجزائر، الجزائر: دار بلقيس.

القانون22-07. (2022). يتضمن التقسيم القضائي مؤرخة في 14 مايو سنة 2022. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية* (32)، 1.

القانونالعضوي22-10. (2022). يتعلق بالتنظيم القضائي. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية*، *41*، 1.

المرسوم الرئاسي 96-438. (1996). التعديل الدستوري. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية* (76)، 1.

المرسومالرئاسي20-442. (30 ديسمبر, 2020). التعديل الدستوري. *(عدد 82)*، 1. الجزائر.

المرسومالرئاسي21-117. (2021). يحدد أسماء الولايات و مقارها. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية* (22)، 1.

عماربوضياف. (2013). *المرجع في المنازعات الإدارية* (الإصدار 1، المجلد الأول). الجزائر، الجزائر: جسور للنشر و التوزيع.

عماربوضياف. (2012). المعيار العضوي واشكالاته القانونية على ضوء قانون الاجراءات المدنية والادارية. *مجلة مجلس الدولة* (10)، 36.

قانون22-13. (2022). المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية* (48)، 1.

قانونعضوي22-11. (2022). متعلق بمجلس الدولة. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية* (41)، 1.

قراررقم07304. (2002). قضية ش.م ضد مديرية التربية لولاية باتنة. *مجلة مجلس الدولة* (2)، 155-157.

مرسومتنفيذي22-435. (2022). يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف. *الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية* (84)، 1.

ناصرلباد. (2023). *مدخل إلى القانون الاداري*. الجزائر، الجزائر: لباد للنشر و التوزيع.