

خصوصية مبدأ التقاضي على درجتين أمام القضاء الإداري

سنوساوي سمية

أستاذة مساعدة قسم أ

جامعة الجزائر 1

كلية الحقوق سعيد حمدين

المقدمة:

يعتبر القانون ضرورة إجتماعية لضبط تنظيم سلوك الأفراد في المجتمع، إلا أن مجرد وجوده لا يكفي لتحقيق غايته، إذ لا بد من تنفيذه وإعماله في الواقع بتطبيقه على سلوك الأفراد وما ينشأ بينهم من نزاعات حول حقوقهم ومراكزهم القانونية، فضرورة نفاذ القانون لا تقل في أهميتها عن ضرورة وجوده، وإذا كان الأصل أن يتم تنفيذ القانون تلقائياً من طرف الأفراد، إلا أن هذا الأصل لا يتحقق على الدوام، لذلك فإن مهمة ضمان تنفيذ القانون وحماية الحقوق والمراكز القانونية للأفراد منوطة بالسلطة القضائية.

إن المصالح المتعارضة يمكن أن تؤدي إلى خلق نزاعات بين الأفراد، أو بينهم وبين إحدى السلطات العامة، واستناداً إلى حق التقاضي يتم حمل النزاع إلى القضاء من خلال مباشرة الحق في الدعوى، والذي يعتبر أولى حلقات التقاضي، حيث تقوم السلطة القضائية بنظر النزاع من خلال إجراءات الخصومة القضائية والتي تعتبر ثاني حلقات التقاضي، إلى أن يتم الوصول إلى الحكم النهائي البات باعتباره الحلقة الأخيرة من حلقات التقاضي.

إذا كانت المصلحة العامة تقتضي احترام الأحكام القضائية وعدم المساس بها بعد إصدارها، سواء بطريق الإلغاء أو التعديل حفاظا على استقرار المعاملات واحتراما للمراكز القانونية التي كشف عنها الحكم القضائي، فإن المصالح الخاصة يجب عدم إغفالها، من خلال مراعاة جانب الخصوم بتأمينهم من أخطاء القضاة، وإتاحة الفرصة للمحكوم عليه بإعادة فحص النزاع لإصلاح ما يحتمل أن يقع فيه القاضي من خطأ عن طريق إقرار طرق معينة للطعن في الأحكام والقرارات النهائية طبقا للإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في القانون، فإذا استنفذت طرق الطعن في الأحكام القضائية المقررة قانونا، أو انقضت مواعيدها، فإن الحكم أو القرار القضائي يصبح عنوانا للحقيقة و يمنع المساس به على أي وجه من الأوجه.

تعرف طرق الطعن في الأحكام القضائية بأنها الوسائل التي قررها القانون لتمكين المحكوم عليه في الحكم القضائي من إصلاح الأخطاء المحتملة أثناء نظر النزاع¹، ويمكن تصنيف طرق الطعن في الأحكام القضائية إلى طرق طعن عادية وطرق طعن غير عادية.

لقد حدد قانون الإجراءات المدنية والإدارية² بدقة طرق الطعن العادية والغير عادية سواء في في الأحكام العامة أو في الجزء المخصص للإجراءات الإدارية، فطرق الطعن العادية هي الاستئناف والمعارضة، أما طرق الطعن الغير عادية فهي النقض واعتراض الغير الخارج عن الخصومة ودعوى تصحيح الأخطاء المادية ودعوى التفسير ودعوى التماس إعادة النظر.

يقصد بالاستئناف إتاحة الفرصة لمن صدر ضده حكم من محكمة أول درجة أن يعيد طرح النزاع مرة ثانية أمام محكمة أعلى درجة وأكثر خبرة من المحكمة التي أصدرت الحكم الأول الذي لم يوافق مصالح المستأنف³.

1- محمود السيد التحيوي، الطعن في الأحكام القضائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 2.

2- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

3- نبيل اسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 7.

يرتكز الطعن بالاستئناف على فكرة أساسية وهي إتاحة عرض ذات النزاع مرة أخرى أمام جهة قضائية غير التي فصلت فيه لأول مرة لإعادة النظر فيه، فلكل شخص الحق في أن ينظر في نزاعه مرتين، مرة أمام محكمة أول درجة، وأخرى أمام محكمة أعلى وهي محكمة ثاني درجة، وهذا ما يطلق عليه مبدأ التقاضي على درجتين.

إن الطعن بالاستئناف هو الصيغة الوحيدة لتجسيد مبدأ التقاضي على درجتين، فهو يمكن من إعادة نظر النزاع مرة أخرى من الناحية القانونية والموضوعية، وهذا الطريق العادي للطعن يمكن من تجديد طرح النزاع أمام محكمة أعلى درجة وأمام قضاة أكثر خبرة، من أجل إعادة النظر في الحكم المستأنف، من خلال تقدير معالجة قاضي الدرجة الأولى لوقائع النزاع وكذا مدى تطبيق القانون.

إن تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري يعرف مميزات خاصة به، وذلك كنتيجة لخصائص القضاء الإداري في حد ذاته. لذلك يتم طرح الإشكالية التالية: هل يختلف مفهوم مبدأ التقاضي على درجتين وآثاره تطبيقه أمام القضاء الإداري؟

الفصل الأول: مفهوم مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري

المبحث الأول: مضمون المبدأ وإطاره القانوني

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التقاضي على درجتين أمام القضاء

الإداري

الفصل الثاني: الآثار المترتبة على تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين في

القضاء الإداري

المبحث الأول: سلطات مجلس الدولة كقاضي استئناف

المبحث الثاني: آثار رفع الاستئناف على تنفيذ الحكم المستأنف

الفصل الأول: مفهوم مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري

يعتبر مبدأ التقاضي على درجتين من المبادئ الأساسية في النظام القضائي، وهو على قدر كبير

من الأهمية سواء بالنسبة للقضاء العادي أو القضاء الإداري، لأن المبدأ واحد حتى لو أن هناك اختلاف في تطبيقه بالنسبة للقضاء الإداري.

المبحث الأول: مضمون المبدأ وإطاره القانوني

لتحديد مضمون التقاضي على درجتين يجب التطرق إلى تعريفه كمبدأ بصفة عامة ثم، ولمعرفة قيمته القانونية لا بد من حصر إطاره القانوني.

المطلب الأول: مضمون مبدأ التقاضي على درجتين

يعد مبدأ التقاضي على درجتين ضماناً أساسية لحسن سير العدالة، لأنه يؤدي إلى تدارك أخطاء القضاة، ويدفعهم إلى العناية بإدعاءات الخصوم ودفاعهم، ودفعهم القضائية، وذلك لأن الحكم القضائي سيكون محللاً لمراجعته، والقضية سيعاد نظرها من جديد من محكمة أعلى درجة من المحكمة التي أصدرته، للتأكد من أن محكمة أول درجة قد طبقت على النزاع المعروف عليها صحيح القانون، كما أن مبدأ التقاضي على درجتين يتيح الفرصة للخصوم في الدعوى القضائية لاستدراك ما فاتهم من دفع و أدلة أمام محكمة أول درجة¹.

إن الاستئناف كطريق طعن عادي في الأحكام القضائية الصادرة من أول درجة هو الوسيلة التي يطبق بها مبدأ التقاضي على درجتين، حيث يرفعه الخصم الذي خسر القضية، سواء كانت خسارته كلية أو جزئية، أمام محكمة أعلى درجة من المحكمة التي أصدرت الحكم القضائي المطعون فيه، بهدف مراجعته، وإعادة فحص النزاع من جديد من جميع جوانبه من حيث الواقع والقانون.

1 - محمود السيد التحيوي، المرجع السابق، ص 49.

إن الهدف الأساسي من الاستئناف هو نقل النزاع من قاضي قليل الخبرة ينظر الدعوى لأول مرة، إلى مجموعة قضاة أكفاء يفحصون النزاع للمرة الثانية ويصححون ما قد يقع في الحكم من أخطاء، أو يعتريه من قصور مما يؤدي إلى تحقيق العدالة على أفضل وجه، لذلك استقر مبدأ التقاضي على درجتين في جل التشريعات الحديثة¹.

يعتبر الاستئناف -باعتباره طريقة الفحص المتعاقب للنزاع- وسيلة لإنهاء النزاع في مجمله، وليس مجرد وسيلة لتصحيح ما قد يشوب الحكم الابتدائي من أخطاء، فدور جهة الاستئناف لا يتوقف عند بيان مدى موافقة الحكم القضائي المطعون فيه بالاستئناف للقانون، بل يمتد إلى تأييده أو إلغائه، وبالتالي يصبح القرار المنهني للنزاع في الاستئناف عنواناً للحقيقة، لأنه على درجة كبيرة من اليقين والصحة ليحل محل حكم أول درجة المطعون فيه.

إذا كان مبدأ التقاضي على درجتين يستند إلى اعتبارات تحقيق العدالة وكفالة حق الدفاع وحسن سير مرفق القضاء، إلا أن التقاضي يجب أن يقف عند هذا الحد من خلال الاكتفاء بدرجتين فقط، فالتقاضي إذا تم على درجات عديدة قد يؤدي إلى تأييد المنازعات واستحالة حصول صاحب الحق على حقه، وإذا كانت بعض الأحكام يجوز الطعن فيها بالنقض أو التماس إعادة النظر، فإن ذلك لا يعني أن التقاضي يكون على درجات عديدة، فالنقض ليس درجة ثالثة من درجات التقاضي لأنه لا ينظر في موضوع النزاع، وإنما يقتصر على نقض الأحكام المخالفة للقانون، أما التماس إعادة النظر فهو طعن يوجه لبعض الأحكام فقط ولأسباب معينة.

إن الطعن بالاستئناف طريق من طرق الطعن العادية في القضاء الإداري، والتي تخول أي طرف من أطراف النزاع والذي صدر في حقه حكم من المحكمة الإدارية التقدم إلى الجهة الأعلى درجة وهي مجلس الدولة من أجل الطعن بالاستئناف ضد هذا الحكم، لكن مبدأ التقاضي على درجتين لا يجد حظه من التطبيق التام أمام القضاء الإداري،

1 - أحمد هندي، مبدأ التقاضي على درجتين، دراسة مقارنة، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 49.

ولا يطبق بصورة شاملة لكل النزاعات، فكثير من النزاعات لا ينظر فيها إلا مرة واحدة و لا تمر على درجتين كما سيتم التطرق إليه لاحقا.

يعتبر مجلس الدولة و المحكمة الإدارية درجتى التقاضي أمام القضاء الإداري، بحيث أن الاستئناف يؤدي إلى نقل الخصومة برمتها من المحكمة الإدارية إلى مجلس الدولة و إعادة طرحها من جديد أمامه، فيتمتع عند نظرها بنفس سلطات قاضي المحكمة الإدارية.

المطلب الثاني: الإطار القانوني لمبدأ التقاضي على درجتين

الفرع الأول: الإطار الدستوري

رغم الأهمية البالغة لمبدأ التقاضي على درجتين، إلا أنه لم يرق لأن يكون مبدأ مكرسا دستوريا على غرار مبدأ المساواة أمام القانون و مبدأ الشرعية¹ التي حظيت بترقية و حصانة دستورية منذ دستور 1989، إلا أن آخر تعديل للدستور² نص صراحة على هذا المبدأ في المسائل الجزائية من خلال المادة 160 التي تنص على ما يلي «..... يضمن القانون مبدأ التقاضي على درجتين في المسائل الجزائية، و يحدد كيفية تطبيقها»

إن هذا التكريس الدستوري للمبدأ، حتى ولو أنه يتعلق فقط بالمسائل الجزائية، إلا أنه يعد خطوة هامة لترقية مبدأ التقاضي على درجتين مبدئيا، و إعطائه حصانة دستورية مستمدة من المكانة السامية للدستور في حد ذاته.

1- نصت المادة 131 من دستور 1989 على ما يلي «أساس القضاء بمبادئ الشرعية و المساواة» وقد بقي التكريس الدستوري لهذين المبدأين القضائيين قائما في دستور 1996 من خلال المادة 140 التي بقيت بنفس الصياغة، و إستمر هذا التكريس حتى في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 158 التي احتفظت هي الأخرى بنفس الصياغة.

2- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

من جهة أخرى فإن مبدأ التقاضي على درجتين تم تكريسه بصفة ضمنية في الدستور من خلال المادة 171 منه التي تنص على ما يلي: «تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم».

إن تحديد المؤسس الدستوري لهيئات القضاء العادي والتي تتمثل في المحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم، وإضفاء صفة الهيئة المقومة على المحكمة العليا، يظهر تبني المؤسس الدستوري لمبدأ التقاضي على درجتين بالنسبة للقضاء العادي بصفة ضمنية من خلال تحديده لدرجتي التقاضي المتمثلتين في المجالس القضائية والمحاكم.

على عكس كل ما تم ذكره سابقا، فإن مبدأ التقاضي على درجتين لم يكرس دستوريا، لا بصفة صريحة، ولا بصفة ضمنية بالنسبة للقضاء الإداري، حيث تنص المادة 171 من الدستور في فقرتها الثانية على ما يلي: «يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية»¹، وبالتالي فإن المؤسس الدستوري ترك الباب مفتوحا أمام المشرع من أجل تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين من خلال تحديد الجهات القضائية الإدارية.

الفرع الثاني: الإطار التشريعي لمبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري

كان أول تكريس تشريعي لمبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري بموجب القانون العضوي 89 - 012 و الذي نص في مادته العاشرة على ما يلي « يفصل مجلس الدولة في إستئناف القرارات الصادرة إبتدائيا من المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما

1- لقد استبدلت المادة 171 من التعديل الدستوري الأخير المادة 152 السابقة قبل التعديل، وحتى بموجب هذا التعديل لم يتم استبدال عبارة «الجهات القضائية الإدارية» بعبارة «المحاكم الإدارية» مما يشكل غموضا حقيقيا في موقف المؤسس الدستوري.

2- القانون العضوي 98 - 01 المؤرخ في 20 ماي 1998 الذي يحدد مجلس الدولة وتنظيمه وعمله و المعدل بالقانون العضوي 11 - 13 المؤرخ في 26 يوليو 2011.

لم ينص القانون على خلاف ذلك»، وكذلك القانون 98 - 02¹ والذي نص في الفقرة الثانية منه على ما يلي: «أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

إن صدور هذين القانونين حدد درجتي التقاضي أمام القضاء الإداري، والتي هي المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، فقد جعل المشرع الجزائري كل الأحكام الإدارية الابتدائية الصادرة عن المحاكم الإدارية كقاعدة عامة قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، مطبقا بذلك مبدأ التقاضي على درجتين، فمجلس الدولة يعد الجهة الإستئنافية الوحيدة لأحكام المحاكم الإدارية، ويمتد اختصاصه إلى جميع المحاكم الإدارية على خلاف القضاء العادي، أين تتجسد درجتي التقاضي في المحاكم والمجالس القضائية، وإن كان مجلس الدولة يقترب من دور قاضي ثاني درجة في القضاء العادي، إلا أن هناك إختلافا فيما بينهما يتمثل في وضع مجلس الدولة باعتباره الهيئة العليا التي لا معقب على ما تصدر من أحكام إستئنافية لغيره من جهات القضاء الإداري² على خلاف المجالس القضائية التي يطعن في أحكامها بالنقض أمام المحكمة العليا.

وبصدور القانون العضوي 05 - 11 المتعلق بالتنظيم القضائي³، فقد تم التأكيد على أن درجتي التقاضي في القضاء الإداري هي المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وذلك من خلال مادته الرابعة التي تنص على ما يلي «يشمل النظام القضائي الإداري مجلس والمحاكم الإدارية».

إن أول تكريس قانوني صريح لمبدأ التقاضي على درجتين ورد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب المادة السادسة منه والتي تنص على ما يلي «المبدأ أن التقاضي يقوم على درجتين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

1- القانون 98 - 02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

-2Yves Gaudemet, « Appel », paris, Dalloz, répertoire de Contentieux Administratif, tome 1, 1985, mise a jour mai 2006 p 26

3 - القانون العضوي 05 - 11 المؤرخ في 17 يوليو 2005 المتعلق بالتنظيم القضائي.

المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التقاضي على درجتين أمام القضاء الإداري

يعتبر مبدأ التقاضي على درجتين مبدأ أساسيا في النظام القضائي و يطبق على إطلاقه إلا ما استثني بنص قانوني صريح، لكن هذا المبدأ لا يطبق بصفة كلية أمام القضاء الإداري، بحيث تعتبر المحاكم الإدارية كقاعدة عامة صاحبة الاختصاص العام والولاية العامة بالنظر والفصل في النزاعات الإدارية¹، وتفصل كمحكمة أول درجة بأحكام قابلة للاستئناف في جميع الدعاوى التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، إلا أن المشرع الجزائري أورد إستثناء على هذه القاعدة العامة، ومنح مجلس الدولة إختصاص النظر كأول وآخر درجة بالنسبة لبعض الدعاوى المحددة على سبيل الحصر بموجب المادة التاسعة من القانون العضوي 98 - 01 والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

نصت المادة التاسعة من القانون العضوي 98 - 01 المتعلق بمجلس الدولة على ما يلي « يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في :

- 1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.
- 2- الطعون الخاصة بالتفسير و مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من إختصاص مجلس الدولة.»

1- إعتبر القانون 98 - 02 في مادته الأولى المحاكم الإدارية جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، وقد أثارت هذه العبارة جدلا فقهيها واسعا بسبب غموضها وتأثيرها على تحديد إختصاص المحاكم الإدارية التي يعتبر إختصاصها عاما ومبدئيا، لكن صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية وضع حدا لهذا الجدل من خلال المادة 800 التي جاءت واضحة في عباراتها ومعناه حيث نصت على ما يلي: المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية ، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.

أما المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية فقد نصت على ما يلي: « يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة».

إن مقتضى المادتين السابقتين يلغي أعمال مبدأ التقاضي على درجتين على بعض النزاعات الإدارية، حيث أن مجلس الدولة يفصل في الدعاوى التي ترفع أمامه بصفة نهائية¹ فيباشر اختصاصه باعتباره هيئة قضائية عليا لا معقب بعد ذلك على أحكامها²، كما أن مجلس الدولة ينظر في هذه النزاعات كمحكمة ابتدائية ونهائية بموجب دعاوى الإلغاء، والتفسير وفحص المشروعية³.

1- René Chapus, droit du contentieux administratif, ed montchrestien, paris, france, 2008, p 309

2 - القرارات التي يصدرها مجلس الدولة بمناسبة فصله في النزاعات كأول وأخر درجة لا تقبل حتى النقض وهذا ما أكدته مجلس الدولة بمناسبة فصله في القضية المنشورة بين (ش م) و مديرية التربية لولاية باتنة رقم 7304 المؤرخ في 23 / 09 / 2002 حيث جاء في حيثيات القرار ".....حيث أنه من غير المعقول وغير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل في الطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه ، ذلك أن المقرر قانونا أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن" وقد تم تأكيد هذا الإتجاه في قرار آخر منشور يحمل رقم 72652 مؤرخ في 19 / 07 / 2014 حيث جاء في حيثيات القرار " حيث في الواقع مجلس الدولة يعتبر الجهة العليا للقضاء الإداري.....و من ثم فإن التصرفات الصادرة عنه تكتسي طابع نهائي مطلق لا يجوز الطعن فيها إلا عن طريق إلتماس إعادة النظر أو تصحيح الخطأ المادي.

3 - تنصب رقابة مجلس الدولة بصفته محكمة أول و آخر درجة على القرارات الإدارية المركزية، بموجب دعوى الإلغاء أو التفسير أو دعوى فحص المشروعية، أما إذا كان موضوع الدعوى هو التعويض، فإن الإختصاص يؤول بالفصل فيها بموجب دعوى القضاء الكامل و التي تختص بها المحاكم الإدارية بصفة عامة و مطلقة مهما كانت الإدارة المخاصمة.

يتحدد اختصاص مجلس الدولة كجهة أول وآخر درجة بالنظر إلى الجهة الإدارية مصدررة القرار الإداري محل الطعن، فإذا كان هذا القرار صادرا عن إحدى الهيئات الإدارية المحددة حصريا بموجب المادة التاسعة من القانون العضوي 89 - 01 و المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة، وفي غير هذه الحالات فإن مجلس الدولة يختص كمحكمة استئناف أو محكمة نقض حسب الحالة.

أولاً: السلطات الإدارية المركزية

ويقصد بها الإدارة المركزية الموجودة على مستوى العاصمة، ويندرج ضمنها مصالح رئاسة الجمهورية، مصالح الوزير الأول، الإدارات المركزية للوزارة، المديريات العامة الوطنية¹.

ثانياً: الهيئات الوطنية العمومية

تعتبر الهيئات الوطنية العمومية شخصا من أشخاص القانون العام مكلفة عن طريق إدارة مرفق عمومي، بتسيير الخدمات العمومية وضمان إشباع حاجات الجماعة التي أنشئت من أجلها، والهيئة العمومية هي عبارة عن مرفق عمومي يدار عن طريق منظمة عمومية ويتمتع بالشخصية المعنوية².

1- بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل و إختصاص، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 68

2- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2007/ 2008، ص 302.

تشمل الهيئات الوطنية العمومية، الهيئات الوطنية المستقلة مثل المجلس الشعبي الوطني¹، مجلس الأمة، المجلس الدستوري من جهة، والسلطات الإدارية المستقلة من جهة أخرى مثل مجلس والقرض، المجلس الأعلى للإعلام، مجلس المنافسة.....إلخ.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة سلطات إدارية ضابطة، تقوم بضبط جميع النشاطات مهما كان طابعها إداري، اقتصادي، أو مالي، لتفادي التعسف الذي ينتج عن هذه النشاطات والذي قد يمس بحقوق الأفراد²، كما أنها لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للسلطة الوصائية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، وبالتالي فهي مستقلة لأنها لا تدخل ضمن أي تدرج سلمي، ولا وجود لسلطة وصائية عليها، فهي تمارس صلاحياتها بكل حرية³، لكن هذا لا يجعلها بمنأى عن الرقابة القضائية.

باعتبار السلطات الإدارية المستقلة من الهيئات الوطنية العمومية، فإن اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضد قراراتها يعود لمجلس الدولة بناء على نص المادة 9 من القانون العضوي 98 - 01 المعدل والمتمم، كما أن القوانين المنظمة لهذه السلطات

1- لقد تمسك مجلس الدولة بإختصاصه بالفصل كأول وآخر درجة في نزاع يتعلق بقرار إداري صادر عن رئيس المجلس الشعبي الوطني وذلك في قرار منشور يحمل رقم 60189 المؤرخ في 28 / 04 / 2010 حيث جاء في تسبيب القرار: "حيث أن القرار المتنازع عليه المتخذ بتاريخ 07 / 06 / 2009 من طرف المجلس الشعبي الوطني بصفته رئيسا لمكتب هذا المجلس البرلماني والذي قرر بموجبه هذا الأخير عدم تجديد الإجراء الإستثنائي المتمثل في صبب التعويضات البرلمانية لنواب حزب العمال في الحساب الجاري لهذا الحزب يعد قرار برلماني.

حيث أن القاضي الإداري مختص للفصل في نزاع يتعلق بعمل المجالس البرلمانية ونتيجة لذلك الفصل في طعن موجه ضد قرار برلماني قصد المنازعة في شرعيته".
إن استعمال مجلس الدولة لعبارة "القرارات البرلمانية" ليس في محله، لان هذه العبارة تفيد الأعمال التشريعية، وكان من الأحسن إستعمال عبارة الأعمال الإدارية.

2 - بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، المجلد 12، العدد 2، 2002، ص 59.

3 - ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد 1، المجلد 11، 2001، ص 29.

في حد ذاتها تنص على اختصاص مجلس الدولة بالفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة عنها¹.

ثالثا: المنظمات المهنية الوطنية

وهي مجموع إجباري ينظم إليه أبناء المهنة إلزاميا، بحيث يعتبر هذا الإنضمام شرطا من شروط مزاوله المهنة² و من أمثلتها منظمة المحامين³، منظمة المحضرين، الموثقين.....إلخ.

1 - نص الأمر رقم 10 - 04 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 03 - 11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت سنة 2003 والمتعلق بالنقد والقرض في المادة 65 منه على ما يلي: «يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة»، و يقصد بالنظام في هذه المادة، النظام الذي يصدره مجلس النقد والقرض في مجال ضبط النظام المصرفي، أما المادة 107 فقد أوكلت إختصاص الفصل في القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية كذلك لمجلس الدولة من خلال نصها على ما يلي "تتخذ قرارات اللجنة المصرفية بالأغلبية، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا. تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي.

يجب أن يقدم الطعن في أجل ستين 60 يوما ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا. يتم تبليغ القرارات بواسطة عقد غير قضائي أو طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية. تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ»

2- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2005، ص 87.

3- تمسك مجلس الدولة بإختصاصه بالفصل في إبطال الإنتخابات التي أجريت بتاريخ 15 و 22/ 11/ 2001 المتعلقة بأعضاء مجلس منظمة المحامين لناحية سطيف، حيث أسس قراره في القضية المنشورة رقم 11081 المؤرخ في 16/ 06/ 2003 على ما يلي "حيث ثابت أن المشرع أراد من وراء إخضاع الطعون التي يقوم بها وزير العدل أو المحامون لإختصاص المحكمة العليا أن تنفرد بهذا الإختصاص الغرفة الإدارية للمحكمة العليا وحدها دون سواها. حيث ثابت أنه طبقا لهذا التأويل فإن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إستقرت على ان المادة 40 السالفة الذكر تعطيها الإختصاص الكامل للنظر في منازعات الإنتخابات المرتبطة بمنظمات المحامين.

حيث ثابت أيضا ان جميع إختصاصات هذه الأخيرة حولت لمجلس الدولة الذي يصبح بذلك مختصا للنظر في نزاع الحال "

وأخيرا يمكن القول أن تقاسم مجلس الدولة رقابة مشروعية القرارات الإدارية بصفة أول وأخر درجة مع المحاكم الإدارية، يجعل اختصاص هذه الأخيرة كصاحبة الولاية العامة مقتصرًا عمليا فقط على دعاوى القضاء الكامل، فقضاء الإلغاء لا تختص به المحاكم الإدارية إلا بشكل محدود في القرارات اللامركزية، وهذا ما يمنح الإدارات المركزية امتيازًا دون سواها من خلال طرح نزاعاتها على مجلس الدولة مباشرة، وبالتالي حرمان المتقاضي طريقًا من طرق الطعن العادية في مواجهة الإدارة وهو الطعن بالاستئناف، وهذا ما يعد تجاوزًا لمبدأ التقاضي على درجتين، هذا المبدأ الذي يتيح للمتقاضي إثارة جميع أوجه الدفاع مقارنة بطرق الطعن غير العادية كالنقض والتماس إعادة النظر.

الفصل الثاني: الآثار المترتبة على تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين في القضاء الإداري

تختلف الآثار المترتبة عن الاستئناف أمام القضاء الإداري عن تلك المترتبة على الاستئناف أمام القضاء العادي، وتبرز هذه الاختلافات من خلال السلطات الممنوحة لمجلس الدولة كجهة استئناف، وكذلك من خلال آثار رفع الاستئناف على تنفيذ الحكم القضائي الإداري محل الاستئناف.

المبحث الأول: سلطات مجلس الدولة كقاضي استئناف

إن أهم الآثار التي تترتب على عملية رفع الاستئناف هو نقل الخصومة برمتها من المحكمة الإدارية إلى مجلس الدولة، وإعادة طرحها من جديد من حيث الوقائع والقانون، مما يجعل القاضي الإداري في الاستئناف يتمتع بنفس سلطات قاضي الدرجة الأولى عند نظره للقضية المستأنفة، ويتمتع مجلس الدولة بسلطات واسعة عند الفصل في النزاع المطروح أمامه عن طريق الاستئناف، فقد يفصل بمقتضى الأثر الناقل بحيث يكون له نفس سلطات المحكمة الإدارية عند النظر والفصل في الخصومة، أو يتصدى في الموضوع بعد إلغاء حكم المحكمة الإدارية، أو يحيلها مرة أخرى إلى المحكمة الإدارية.

المطلب الأول: الأثر الناقل للاستئناف

من القواعد القضائية الثابتة أن كل نزاع يجب نظره على درجتين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، بحيث إذا صدر حكم من محكمة الدرجة الأولى وارتضاه المحكوم عليه، فلا يعاد طرح النزاع على المحكمة الإستئنافية باعتبارها الدرجة الأعلى، ويحوز الحكم قوة الشيء المقضي به ويصبح باتا، أما إذا لم يرتض المحكوم عليه بالحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى برمته أو في شق منه، جازله إعادة طرح النزاع على محكمة ثان درجة باعتبارها هي الأخرى محكمة موضوع ينتقل إليها النزاع في الحدود التي لم يرتضها المحكوم عليه، وحينئذ تنظر بكل ما أثير في شأنه أمام محكمة الدرجة الأولى، وكما لو كانت محكمة ثاني درجة قد حلت محل الدرجة الأولى في كل ما اعترض عليه المحكوم عليه¹.

إن وظيفة الاستئناف الأساسية هي إعادة النظر في الحكم الابتدائي من خلال رقابة صحة الإجراءات المتبعة أمام جهة أول درجة، وإعادة النظر في الحكم الفاصل في موضوع النزاع، من خلال إعادة الفصل في النزاع²، ولا يتأتى ذلك إلا بواسطة الأثر الناقل للاستئناف، والذي يقصد به إعادة طرح الدعوى من جديد أمام مجلس الدولة بحيث تصبح سلطته بالنسبة لها شاملة ويلتزم بالفصل فيها إما بتأييد الحكم المطعون فيه بالاستئناف وإما إلغائه كله أو بعضه³.

يؤدي الأثر الناقل للخصومة بموجب الطعن بالاستئناف، إلى طرح النزاع من جديد على مجلس الدولة بكل ما قدم فيه من طلبات قضائية ودفع، وأوجه دفاع، وأدلة إثبات، و حجج قانونية، فجهة الاستئناف تعيد فحص القضية من جديد من حيث

1- أنور طلبية، الطعن بالإستئناف وإلتماس إعادة النظر، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، بدون سنة النشر، ص 908.

2-Julie Benet, la difinition de l office du jufe d'appel par le conseil d'Etat, AJDA , n°40, 2008,p 2026

3-René Chapus, op cit, p 892.

الواقع والقانون على ضوء ما تم سبق طرحه من طلبات وأدلة وأوجه دفاع على محكمة أول درجة وفي حدود ما تضمنه الاستئناف¹.

لقد نص قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الأثر الناقل للاستئناف بصفة عامة في المادة 339 التي تنص على ما يلي « تفصل جهة الاستئناف من جديد من حيث الوقائع والقانون»، وكذلك بصفة تفصيلية في المادة 340 في حيث نصت على ما يلي: «ينقل الاستئناف إلى المجلس القضائي مقتضيات الحكم الذي يشير إليها هذا الاستئناف صراحة أو ضمنا أو المقتضيات الأخرى المرتبطة بها.

يمكن أن يقتصر الإستئناف على بعض مقتضيات الحكم.

يتم نقل الخصومة برمتها عندما يهدف الاستئناف إلى إلغاء الحكم أو إذا كان النزاع غير قابل للتجزئة».

تتضمن هاتين المادتين تحديدا دقيقا لتطبيق خاصية الأثر الناقل للاستئناف، الذي يؤدي إلى نقل ما سبق الفصل فيه من طرف جهة أول درجة إلى جهة ثاني درجة، مما يجعل قاضي الإستئناف يتمتع بسلطات واسعة في إعادة الفصل في النزاع.

إذا كان الأثر الناقل للاستئناف يؤدي إلى توسيع سلطات قاضي الاستئناف، فإنه بالمقابل يقتضي توسيع سلطات الخصوم في بناء طعنهم على ما يشاؤون من مذكرات ودفوع وأدلة جديدة تؤكد صحة طعنهم.

من جهة أخرى، فإن سلطات مجلس الدولة في الاستئناف غير مطلقة، إذ يرد عليها قيودان أساسيان، يتمثل الأول في عدم إمكانية الفصل في طلب لم يتضمنه الاستئناف تماشيا مع قاعدة أن القاضي يجب أن لا يحكم بما لم يطلبه الخصوم إلا ما تعلق بقواعد مرتبطة بالنظام العام.

بالمقابل فإنه لا يجوز طرح طلبات لم يسبق إبدائها أو عرضها على محكمة أول درجة أمام جهة الاستئناف، ويقصد بالطلب الجديد الطلب الذي لم يسبق طرحه

1- محمود السيد التحيوي، المرجع السابق، ص 77

على محكمة أول درجة، ولم يصدر فيه حكم ولم يحدث بالتالي طعن بالاستئناف فيه، والطلب يعتبر جديداً، بالنظر إلى الطلب السابق طرحه والفصل فيه أمام أول درجة، والطلب الجديد يكون جديداً أيضاً إذا اختلف عن الطلب الأول في عنصر من عناصره الشخصية أو الموضوعية، أي إذا اختلف من حيث السبب والموضوع¹.

إن تقديم طلب لأول مرة أمام جهة الاستئناف، يفوت على الخصوم درجة من درجات التقاضي، ومبدأ التقاضي على درجتين من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي، فيجب طرح النزاع على محكمة أول درجة ثم بعد ذلك يعاد طرحه بذاته دون أي تعديل في موضوعه على محكمة الدرجة الثانية، وبالتالي فإن قبول طلب جديد معناه تفويت درجة من درجات التقاضي على الخصم.

و من ناحية ثانية، يرجع حظر إبداء طلبات لأول مرة أمام جهة الاستئناف إلى مفهوم الاستئناف في حد ذاته، فهذا الأخير يكفل نظر الموضوع ذاته مرة أخرى، وقبول طلب جديد يعتبر انحرافاً عن طبيعة الاستئناف، فطالما أن وظيفة الاستئناف مقتصرة على إصلاح خطأ قضاة الدرجة الأولى، وجب ألا يتناول بحثهم في الطلبات التي لم تكن معروضة على هؤلاء القضاة².

لقد أكد قانون الإجراءات المدنية والإدارية بصفة واضحة على هذا القيد من خلال المادة 341 التي تنص على ما يلي: «لا تقبل الطلبات الجديدة في الاستئناف، ما عدا الدفع بالمقاصة وطلبات استبعاد الإدعاءات المقابلة أو الفصل في المسائل الناتجة عن تدخل الغير أو حدوث أو اكتشاف واقعة».

بالمقابل فقد نصت المادة 344 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: «يجوز للخصوم التمسك بوسائل قانونية جديدة وتقديم مستندات وأدلة جديدة تأييداً لطلباتهم».

1- نبيل إسماعيل عمر، المرجع السابق، ص 814.

2- أحمد هندي، المرجع السابق، ص 206.

أجاز المشرع من خلال هذه المادة تقديم أساس مختلف للطلب أمام جهة الاستئناف، لكن يجب أن يرتبط هذا الأساس الجديد بتأييد الطلبات التي سبق عرضها على جهة أول درجة، ومعنى ذلك أن المشرع أتاح تغيير الأساس القانوني لبناء طلب الاستئناف، إلا أنه يشترط أن تكون غايته تأييد الطلب الذي قدم أمام أول درجة.

المطلب الثاني: التصدي والإحالة أمام مجلس الدولة

يترتب على الاستئناف طرح الدعوى أمام مجلس الدولة لكي يدرسها من جديد، سواء من حيث الوقائع أو من حيث القانون، ويصدر في الأخير قرارا فاصلا في الموضوع، وبالتالي فإن الاستئناف يمثل نوعا من نقل السلطات من جهة أول درجة والتي هي المحاكم الإدارية التي استنفذت ولايتها، إلى محكمة ثاني درجة التي هي مجلس الدولة والذي يتمتع بسلطة الفصل في دعوى الاستئناف.

إذا كانت المحكمة تحتفظ بولايتها الكاملة على النزاع منذ لحظة رفع الدعوى حتى لحظة النطق بالحكم، فإنها تفقد ولايتها الأصلية بمجرد إصدار الحكم الحاسم لهذا النزاع، لكن سلب الولاية تماما من قضاة الدرجة الأولى كوجه سلبي للاستئناف، يقابله تأكيد اختصاص قضاة الدرجة الثانية بنظر النزاع وهو الوجه الإيجابي لهذا الطعن، حيث ينتقل النزاع إليهم، ويصبح من حقهم وحدهم التصدي لأي مشكلة تنصب على موضوع الحكم المطعون فيه¹.

يترتب على الأثر الناقل للاستئناف سلطات واسعة للقاضي في حالة إلغائه للحكم الابتدائي، إذ يمكنه أن يتصدى لموضوع النزاع، أو يحالة الأطراف إلى المحكمة الإدارية من أجل إعادة النظر في النزاع².

1- أحمد هندي، المرجع السابق، ص 166.

2-Raymond Odent, contentieux administratif, tom 1, dalloz, 2007, p 674.

الفرع الأول: حق مجلس الدولة في التصدي لموضوع النزاع

يعرف حق التصدي بأنه رخصة مخولة لقاضي ثاني درجة، حين يرفع إليه الطعن بالاستئناف في حكم صادر عن أول درجة، في أن يتناول النزاع برمته ويحسمه بحكم واحد صادر في الطعن وفي الموضوع¹.

يعتبر التصدي سلطة اختيارية يتمتع بها قاضي الاستئناف عند إلغائه حكما غير فاصل في الموضوع، يكون له بمقتضاه أن يفصل في موضوع النزاع إذا كان صالحا لذلك. إن سلطة التصدي، وإن كانت تمس بمبدأ التقاضي على درجتين، باعتبارها تمنح لقاضي الدرجة الثانية إمكانية الفصل في موضوع النزاع الذي لم ينظره قاضي الدرجة الأولى، غير أنها تساعد على السرعة وتفادي المماطلة من جراء إحالة القضية ثانية أمام قضاة الدرجة الأولى للفصل فيه من جديد².

يمارس قاضي الاستئناف هذه السلطة إذا تبين له أن الحكم الصادر عن المحكمة الابتدائية غير مشروع مما يستتبع إلغاؤه، كان يكون الحكم غير فاصل في النزاع أو أن يكون حكم فاصل في النزاع إلا أن المحكمة الابتدائية لم تحترم الإجراءات القانونية، كأن يتضمن الحكم خرقا للأشكال والقواعد الجوهرية في الإجراءات، ففي هذه الحالات يحق لقاضي الاستئناف أن يفصل في موضوع النزاع دون إحالة إلى المحكمة الابتدائية التي أصدرت الحكم³.

أكدت المادة 346 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على حق جهة الاستئناف في التصدي لموضوع النزاع بنصها على ما يلي: «عند الفصل في الاستئناف حكم فاصل في أحد الدفوع الشكلية قضى بإنهاء الخصومة يجوز للمجلس القضائي الفصل في المسائل

1 - نبيل اسماعيل عمر، المرجع السابق، ص 912.

2 - بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة فرع القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، 2008/2009، ص

غير المفصول فيما إذا تبين له ولحسن سير العدالة إعطاء حل نهائي للنزاع وذلك بعد الأمر بإجراء تحقيق عند الاقتضاء».

لكي يتم إعمال سلطة قاضي الاستئناف في التصدي لموضوع القضية المعروضة أمامه لا بد من توفر مجموعة من الشروط وهي:

أولاً: إلغاء الحكم الابتدائي

لا يمارس حق التصدي إلا في حالة إلغاء الحكم الذي لم يتعرض لموضوع النزاع، وهذا الشرط منطقي، لأن التصدي كسلطة يتمتع بها قاضي الاستئناف للفصل في موضوع يعود اختصاص النظر فيه ابتدائياً أصلاً لقضاة المحكمة الإدارية كدرجة ابتدائية، ولا يتصور تصدي مجلس الدولة إلا عند إلغائه الحكم الابتدائي الصادر عن المحكمة الإدارية.

يمكن استخلاص هذا الشرط بصفة ضمنية من المادة 346 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹، أما مجلس الدولة فقد استقر على ضرورة إلغاء الحكم الصادر من الدرجة الأولى من أجل التصدي للقضية، والأمثلة على ذلك كثيرة، نذكر من بينها قرار مجلس الدولة الحامل رقم 42509 المؤرخ في 28/ 05/ 2008 حيث ورد في تسييب القرار ما يلي: « حيث أن قضاء مجلس الدولة استقر على اعتبار طلب بطلان رفض الإشهار هو بمثابة طلب بطلان قرار صادر عن الولاية كونه صادر عن المحافظة العقارية. حيث أن قضاة الدرجة الأولى جانبوا الصواب عندما تمسكوا باختصاصهم و من ثم يكونوا قد عرضوا قرارهم للإلغاء.

1- على عكس قانون الإجراءات المدنية السابق الذي كان ينص صراحة على هذا الشرط بموجب المادة 109 منه التي كانت تنص على ما يلي: "إذا أُلغي الحكم المستأنف فيجوز للجهة الإستئنافية التصدي للدعوى متى كانت مهيئة للفصل فيها"

2- قضية وزير المالية (المديرية العامة لأموال الدولة) ضد ورثة ق.ح قضية رقم 42509 في 28/ 05/ 2008، قضية غير منشورة.

حيث انه عملاً بنص المادة 109 من قانون الإجراءات المدنية فإنه إذا ألغي الحكم المستأنف يجوز للجهة الإستئنافية التصدي للدعوى متى كانت القضية مهياًة للفصل فيها»

ثانياً: أن تكون القضية مهياًة للفصل فيها

لا يكفي إلغاء حكم المحكمة الإدارية من طرف مجلس الدولة لكي يتمكن من التصدي للدعوى، بل يجب أن تكون هذه الأخيرة مهياًة للفصل فيها، وتعتبر الدعوى صالحة للفصل فيها إذا قدم فيها الأطراف طلباتهم الختامية و دفاعهم أمام المحكمة الابتدائية أو أمام الجهة الإستئنافية وكان التحقيق فيها كافياً بحيث تتوفر لمجلس الدولة جميع العناصر الضرورية للفصل في موضوع الدعوى دون حاجة لاتخاذ وسيلة جديدة من وسائل التحقيق، أما إذا لم يكن أطراف الدعوى قد تناولوا موضوعها وأبدوا دفاعهم فيها فإنه لا يجوز لقاضي الاستئناف التصدي للدعوى في هذه الحالة¹.

تعتبر القضية مهياًة للفصل فيها إذا قدم الأطراف طلباتهم ودفعوهم في موضوعها، بالإضافة إلى تقديم جميع المستندات التي تدعم هذه الطلبات و الدفع مما يجعل القضية لا تحتاج إلى إجراء تحقيق إضافي فيها² لكن المادة 346 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية خالفت هذا المبدأ، و أجازت للجهة الإستئنافية التصدي لموضوع القضية حتى لو لم تكن مهياًة للفصل فيها، وهذا بعد الأمر بإجراء تحقيق إذا اقتضى الأمر ذلك، حيث تنص هذه المادة على ما يلي: « عند استئناف حكم فاصل في إحدى الدفوع الشكلية قضى بإنهاء الخصومة، يجوز للمجلس القضائي التصدي للمسائل غير المفصول فيها إذا تبين له، و لحسن سير العدالة إعطاء حل نهائي للنزاع، وذلك بعد الأمر بإجراء تحقيق عند الاقتضاء»

1- صاش جازية، المرجع السابق، ص 368.

2- إشرطت المادة 109 من قانون الإجراءات المدنية القديم السالفة الذكر أن تكون القضية مهياًة للفصل فيها كشرط أساسي لكي يتم التصدي لها.

لم يستقر القضاء الإداري على ضبط مسألة القضية المهيأة للفصل فيها، لكن عموما ومن خلال ملاحظة الاجتهاد القضائي الإداري، فإن مجلس الدولة يعتبر القضية مهيأة للفصل فيها متى قدم الأطراف مستنداتهم بصفة كاملة تجعل القاضي يتقصى حقيقة النزاع، أو إذا كان الاجتهاد القضائي الإداري مستقر فيما يخص موضوع النزاع. إن الأمثلة على هذه النقطة عديدة، نذكر منها قرار صادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا تحت رقم 30603 المؤرخ في 11/ 12/ 1982 ألغت فيه قرارا صادرا عن مجلس قضاء قسنطينة قضى بعدم بقبول الطلب المقدم أمامها لكونه سابقا لأوانه: «حيث أن القضية لم تكن بعد في حالة تسمح بإطلاع كاف لتقييم المبلغ الإجمالي للأضرار التي لحقت المستأنفين مما يتعين إلغاء القرار المتخذ وإحالة القضية والأطراف أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة للفصل من جديد في طلبات المدعين وفقا للقانون»¹.

وفي قرار آخر صادر عن مجلس الدولة مؤرخ في 16/ 03/ 2009² جاء في حيثياته «حيث استقر مجلس الدولة على اعتبار الدعوى الرامية إلى إلغاء التقييم النهائي تدخل ضمن اختصاص الغرفة الإدارية الجهوية معتبرا أن هذا التصرف صادر عن مديرية الحفظ العقاري، أي صادر عن سلطة إدارية ولائية، وتأسيسا على هذا العمل القضائي يتعين اعتبار الغرفة المحلية غير مختصة نوعيا للفصل في النزاع خلافا ما ذهب إليه القرار المستأنف.

لذا يتعين إلغاء القرار المستأنف و حال التصدي طبقا للمادة 109 من قانون الإجراءات المدنية يتعين التطرق لموضوع النزاع ما دام أن القضية مهيأة للفصل فيها بحيث أن الملف يحتوي على جميع الوثائق للفصل فيها»

1- بشير محمد، المرجع السابق، ص 119.

2- قرار غير منشور بدون رقم.

ثالثاً: أن يكون مجلس الدولة مختصاً بنظر الدعوى موضوع الاستئناف

يجب أن يكون مجلس الدولة مختصاً بنظر الدعوى موضوع الاستئناف، وذلك بأن يكون النزاع في حد ذاته من اختصاص القضاء الإداري، أي أن يكون نزاعاً إدارياً، وأن يكون مجلس الدولة مختصاً بالفصل في الدعوى بصفته جهة استئناف.

الفقرة الثانية: إمكانية إحالة القضية إلى المحكمة الإدارية

إن الأثر الانتقالي للخصوصية لا يقيد قاضي الاستئناف في القضاء الإداري، إذ يستطيع الامتناع عن الفصل في الموضوع بكل جوانبه، ويكتفي بالفصل في المسألة الأساسية الواردة فيه، تاركاً السلطة للمحكمة الإدارية لاستكمال الفصل فيه، والإحالة في الاستئناف تحمل باعتبارها سلطة تمكن قاضي الاستئناف من الخروج عن الأثر الناقل وعدم الالتزام بالفصل في كل جوانب القضية.

يعطي نظام الإحالة لمجلس الدولة إمكانية اقتصره على الفصل في المسائل الهامة وإحالة القضية ثانية إلى المحكمة الإدارية - بعد إلغاء حكمها الصادر بعدم الاختصاص أو بعدم القبول أو المعيب في الشكل أو في الإجراء - إذا كانت هذه القضية في حاجة إلى تحقيق إضافي أو إذ لم يقدم الأطراف طلباتهم في الموضوع، فالإحالة في الحقيقة لا تعتبر خروجاً عن الأثر الناقل، بل تكملة له.

تظهر الإحالة غالباً في قرارات مجلس الدولة في حالة عدم الاختصاص، حيث أنه في حالة الحكم بعدم الاختصاص بنظر الدعوى، فلا يجوز حرمان الخصوم من عرض موضوع النزاع على محكمة أول درجة المختصة، حتى يكون لهم الحق في الطعن فيه بطريق الاستئناف بعرضه مرة ثانية على محكمة ثاني درجة، ومن ثم فإنه متى ألغيت محكمة الاستئناف حكماً صادراً بعدم الاختصاص يتعين عليها أن تعيد القضية إلى محكمة أول درجة¹.

1- أحمد محمود جمعة، الطعون بالإستئناف أمام مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1986، ص 127.

على الرغم من أن مجلس الدولة لم يستقر على مسألة الإحالة بعد إلغاء الحكم بعدم الاختصاص الصادر عن المحكمة الإدارية، وخير مثال على ذلك القرارين السالفي الذكر في الفقرة السابقة، إلا أنه وافق هذا الاتجاه في قرارات أخرى نذكر منها على سبيل المثال قراره رقم 51274 المؤرخ في 28/01/2010¹ الذي جاء في حيثياته: «حيث أن قضاة الدرجة الأولى قد اخطئوا عندما قضاوا بعدم اختصاصهم فعرضوا حينئذ قرارهم للإلغاء».

حيث أنه احتراماً لمبدأ التقاضي على درجتين وحتى لا يحرم أي طرف من درجة من درجتي التقاضي يتعين إحالة القضية على نفس المجلس للفصل فيها طبقاً للقانون».

المبحث الثاني: آثار رفع الاستئناف على تنفيذ الحكم المستأنف

تقتضي القاعدة العامة أن الأحكام التي تصدر من محكمة أول درجة لا تتمتع بالقوة التنفيذية حتى تنتهي آجال الاستئناف دون الطعن في الحكم، أو رفع الاستئناف والفصل فيه، وعلى خلاف ذلك فإن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية تصدر متمتعة بالقوة التنفيذية وبالتالي فالتنفيذ لا توقفه مدة الطعن ولا حتى الطعن بالاستئناف في حد ذاته.

المطلب الأول: أساس قاعدة عدم وقف الاستئناف لتنفيذ الحكم المستأنف

إن الأصل في القرار الإداري أنه يصدر صحيحاً، وعلى من يدعي عكس ذلك أن يقيم الدليل، وهذا ما يضمن للقرار الإداري قوة تنفيذية مباشرة بمجرد صدوره، ولا يؤثر الطعن فيه بالإلغاء على تنفيذه، وهو ما يعرف بالأثر الغير موقوف للطعن بالإلغاء، وقد امتدت هذه الخاصية إلى الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية، بحيث أنها تبقى نافذة رغم الطعن فيها بالاستئناف إلى غاية الفصل في هذا الأخير.

إن الأساس الذي ترتكز عليه قاعدة عدم وقف الاستئناف لتنفيذ الحكم الإداري المستأنف متولدة مباشرة عن قاعدة عدم وقف الطعون القضائية للقرار الإداري محل

1- قضية والي ولاية بجاية ضد (ش ع) تحت رقم 51274 المؤرخة في 28/01/2010، قرار غير منشور.

الطعن، وكل هذا يجد مبرراته في ضمان تحقيق المصلحة العامة التي يهدف إليها نشاط الإدارة.

إن هذه القاعدة لا تؤدي إلى النتائج التي وضعت من أجلها في بعض الأحيان، بل على العكس من ذلك، فقد تحقق نتائج مناقضة تماما، وتتجسد هذه الحالة خاصة عند صدور حكم المحكمة الإدارية في غير صالح الإدارة، فتصبح حينئذ ملتزمة بموجب القاعدة السابقة بتنفيذه رغم استئنافها له، لأن قاعدة عدم وقف التنفيذ بالنسبة للاستئناف تتعلق بالحكم القضائي المستأنف وليس القرار الإداري محل الدعوى.

المطلب الثاني: جواز وقف تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية من طرف مجلس الدولة

إن الأثر الغير موقوف للاستئناف أمام القضاء الإدارية قد يترتب عنه ضرر يصعب تداركه فيما بعد، مما يجعل القرار الصادر بإلغاء الحكم القضائي الإداري وبأثر رجعي من تاريخ صدوره دون أي قيمة عملية، وهي نتيجة حتمية خاصة مع طول الفترة الزمنية التي يستغرقها الفصل في الاستئناف.

من هنا تظهر الأهمية العملية لدعوى وقف التنفيذ التي تهدف إلى تجنب هذه الآثار، وأعلى الأقل الحد منها، وبالنتيجة ضمان الحفاظ على حقوق ومصالح المتعاملين مع الإدارة، وكذا تحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة والخاصة إلى غاية الفصل في الاستئناف.

لقد كان للاجتهاد القضائي الإداري للغرفة الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة دور كبير في ضبط إجراءات وقف تنفيذ القرارات القضائية الإدارية رغم افتقار قانون الإجراءات المدنية السابق للنصوص التي تنظم عملية وقف التنفيذ، وقد كان لهذا الاجتهاد أثر إيجابي على موقف المشرع من وقف التنفيذ في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من خلال المواد 913 و 914 ، حيث تبني مبدأ جواز وقف تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية من خلال حالتين:

الحالة الأولى: نصت عليها المادة 913 وتعلق بجواز وقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية و ذلك بموجب أمر صادر عن مجلس الدولة متى توفرت شروط معينة وهي:

- إذا كان تنفيذ الحكم من شأنه تعريض المستأنف لخسارة مالية مؤكدة لا يمكن تداركها.

- أن يقدم الطاعن في عريضة الاستئناف أوجه جدية تجعل احتمالات إلغاء الحكم المستأنف كبيرة.

- أن يكون المعني قد رفع الإستئناف ضد الحكم المطلوب وقف تنفيذه.

الحالة الثانية: نصت عليها المادة 914 وهي تخص وقف تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري، شرط أن يكون المعني قد قدم طلبا بوقف التنفيذ مرفقا باستئناف الحكم وأن يقدم أوجه جدية يترتب عنها إلغاء الحكم أو تعديله، وكذا رفض الطلبات المتعلقة بإلغاء القرار الإداري نتيجة تجاوز السلطة.

المطلب الثاني: شروط وقف تنفيذ الأحكام القضائية

لقد كان تأثير اتجاه القضاء الإداري في معالجة وقف التنفيذ أمام القضاء الإداري واضحا في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث عكف هذا الأخير على تبني ثمرة مجهود الاجتهاد القضائي الإداري في وضع شروط وقف التنفيذ سواء بالنسبة للقرارات الإدارية أو الأحكام والقرارات القضائية، وقد تم تحديد هذه الشروط في المادتين 913 و 914.

الفرع الأول: الشروط الشكلية لطلب وقف تنفيذ الأحكام القضائية

يتمثل هذين الشرطين في ضرورة رفع دعوى في الموضوع موازاة مع دعوى وقف التنفيذ، وأن ترفع دعوى وقف التنفيذ بصفة مستقلة عن دعوى الموضوع

أولاً: رفع دعوى في الموضوع

إذ يجب على المستأنف أن يثبت ذلك في ملف الاستئناف رفعه دعوى في الموضوع حتى يتأكد القاضي أن هناك دعوى في الموضوع أمام نفس الجهة.

لقد أكد مجلس الدولة في اجتهاده القضائي مرارا وتكراراً على هذا الشرط، ونذكر على سبيل المثال قرار مجلس الدولة رقم 199000 المؤرخ في 01/02/1999 الذي جاء في حيثياته: « حيث انه ومن جهة أخرى ولكي يكون وقف التنفيذ مقبولاً فإنه يجب أن يكون القرار القضائي محل طلب الوقف موضوع استئناف.

حيث أن بلدية سيريدي لم تثبت بأنها استأنفت القرار الصادر بتاريخ 24/03/1997/»

ثانياً: تقديم طلب وقف التنفيذ بموجب دعوى مستقلة

وهذا الشرط جاء بصفة واضحة في المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على ما يلي: « تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة».

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ

تتمثل الشروط الموضوعية لدعوى وقف التنفيذ في جدية الأسباب المعتمدة في الطلب، ووجود عواقب يصعب تداركها في حالة التنفيذ، وقد عمد المشرع الجزائري إلى الأخذ بالشرطين معاً، حيث لا يقضى بوقف تنفيذ الحكم القضائي إلا إذا اجتمع لوقف التنفيذ شرطي العواقب الصعبة التدارك، والجدية في الأسباب، وهذا كنتيجة لما يقتضيه الطابع الاستثنائي لطلب وقف التنفيذ.

أولاً: شرط العواقب التي يصعب تداركها

أكد المشرع على ضرورة توافر هذا الشرط في المادة 913، و جعل مناط وقف

1- سايس جمال، خلوفي رشيد، الإجهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص 831.

التنفيذ أن تكون نتائج تنفيذه مما يتعذر تداركه، فالوقف باعتباره خروجاً على الأصل الذي يقتضي تنفيذ الحكم القضائي الإداري حتى في حالة استئنائه، يشترط لقيامه أن تكون هناك ضرورة ملحة تهدف تفادي نتائج يتعذر تداركها في حالة عدم وقف التنفيذ.

لقد تعرض مجلس الدولة لهذا الشرط في العديد من قراراته، نذكر منها على سبيل المثال قراره رقم 289 المؤرخ في 28/06/1999¹ والذي جاء في حيثياته: « حيث أن الأمر المعاد قضي بإيقاف تنفيذ قرار والي ولاية سعيدة الصادر في 06/02/1996، وأن هذا الإجراء مؤقت وتحفظي ما دام المستأنف عليهم الحاليين (المدعين أكثر من مائة شخص) هم فلاحون ويمارسون مهنتهم في أوقات محددة، فإن منعهم من الحرث يؤدي إلى نتائج سلبية وخسائر معتبرة، وأن طلبهم الأصلي هو تدبير مؤقت إلى حين الفصل في الموضوع ولا يمس بأصل الحق، ولذا فإن مجلس قضاء وهران أصاب في أمره مما يتعين تأييده».

و في كل الأحوال يتعين أن يكون الضرر أو الخطر المترتب على تنفيذ الحكم على درجة من الأهمية تكفي لتبرير الخشية من تعذر تدارك العواقب فيما لو قضي بإلغاء الحكم، هذا ويشترط أن يهدد الخطر أو الضرر من يطالب وقف تنفيذه شخصياً حتى تقوم له المصلحة في طلب وقف التنفيذ، وبالتالي يقع عليه عبء إثبات ذلك الضرر.

من جهة أخرى، لا يكفي توافر الاستعجال عند تقديم طلب وقف التنفيذ إنما يشترط استمراره لغاية الفصل في طلب وقف التنفيذ، كما أن تقدير الضرر وتحديد عود للقاضي، نظراً لعدم تحديد حالاته على سبيل الحصر من طرف المشرع.

ثانياً: شرط تقديم أسباب جدية

لا يكفي أن يثبت المدعي أن التنفيذ قد يلحق ضرراً جسيماً به، وأنه سيؤدي إلى نتائج يصعب تداركها، بل يجب أن يتضمن الطلب أسباباً جدية ومهمة من طبيعتها أن تبرر إلغاء الحكم المستأنف، فقد اشترط مجلس الدولة لقبول طلبات وقف تنفيذ الأحكام القضائية المستأنفة أن يعتمد فيها المدعي على أوجه جدية من شأنها أن تحدث

1- سايس جمال، خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 1187

شكوكا فيما يخص الفصل النهائي في النزاع، وكذلك في جسامته واستحالة إصلاح الضرر الذي يمكن أن ينجر عن تنفيذ الحكم¹.

لقد تطرق مجلس الدولة في اجتهاد القضائي لهذا الشرط من خلال جملة من قراراته نذكر منها قراره رقم 9451 المؤرخ في 30/04/2004² حيث جاء فيه: « حيث أن وقف التنفيذ ينبغي أن يؤسس على أوجه جدية من شأنها أن تحدث شكوكا فيما يخص الفصل النهائي في النزاع وكذلك فيما يخص جسامته واستحالة إصلاح الأضرار التي يمكن أن تنجر عن تنفيذ القرار».

و أخيرا فإن الأمر الصادر بوقف التنفيذ هو أمر مؤقت بطبيعته، حيث يقصد به توفير حماية مؤقتة من الآثار الضارة لتنفيذ الحكم الإداري، والتي قد يتعذر تداركها، وبالتالي فإنه يزول ولا تصبح له أية قيمة قانونية بمجرد صدور القرار الفاصل في الاستئناف، هذا الأخير يعدم أية قيمة قانونية للأمر الصادر بوقف التنفيذ، ذلك أن الأمر الصادر بوقف التنفيذ ينهي ويستنفذ غرضه بصدور قرار يحسم موضوع الدعوى، وهو ما أكدته قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 836 التي تنص في فقرتها الثانية على ما: «ينتهي أثر وقف التنفيذ بالفصل في دعوى الموضوع».

1- بشير محمد، المرجع السابق، ص 142.

2- سايس جمال، خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 915.

الخاتمة:

يعتبر مبدأ التقاضي على درجتين من المبادئ القضائية المهمة التي تضمن حسن سير العدالة من خلال تدارك أخطائها، إلا أن تطبيقه بالنسبة للقضاء الإداري ليس مكتملا، فمن جهة نلاحظ أن شقا كبيرا من النزاعات الإدارية يفصل فيها مجلس الدولة كجهة أول و آخر درجة مما يحرم المتقاضين من درجة من درجات التقاضي وهو ما يعتبر إجحافا في حقهم، ومن جهة أخرى فإن مجلس الدولة يفصل كقاضي إستئناف في الأوامر والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وهذا ما يعتبر إثقالا لكاهله ، إذا ما نظرنا إلى إختصاصته الأخرى المتعددة، وهو ما سيؤدي فعلا إلى التأثير على نوعية العمل القضائي الإداري، ولذلك فإن المشرع مطالب بخلق جهات إستئنافية للقضاء الإداري تعادل نظيرتها أمام القضاء العادي(المجالس القضائية) وذلك لإستكمال درجات التقاضي ، وتطبيق مبدأ التقاضي على درجتين بصفة كاملة أمام القضاء الإداري .

قائمة المراجع:

الكتب:

- أحمد هندي، مبدأ التقاضي على درجتين، دراسة مقارنة، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- أحمد محمود جمعة، الطعون بالإستئناف أمام مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1986.
- نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالإستئناف، دارالجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2003.
- أنور طلبة، الطعن بالإستئناف و التماس إعادة النظر، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، بدون سنة النشر.
- محمود السيد التحيوي، الطعن في الأحكام القضائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2003.
- بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل و اختصاص، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية و تنظيم القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، 2005.
- Charle debbasch, contentieux administrati, Dalloz, Paris, France, 1975.
- René Chapus, droit du contentieux administratif, ed Montchrestien, Paris, France, 2008.
- Raymont Odent, contentieux administratif, tome 1, Dalloz, 2007.
- Yves Gaudmet, " appel", repertoire de contentieux administratif, tome 1, Dalloz, 1985, mise a jour Mai 2006.

المقالات:

- بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، المجلد 12، العدد 2، 2002.
- ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد 1، المجلد 11، 2011.
- Julie Benel , la difinition de l office du juge d appel par le conseil d Etat, AJDA , n° 40, 2008.

الأطروحات:

- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، فرع قانون عام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، السنة الجامعية 2007/2008.
- بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، السنة الجامعية 2008/2009.