

اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري

Les problématiques du double degrés de juridiction en matière administrative, entre les exigences du principe et les directives du législateur algérien

تاريخ قبول المقال للنشر: 2018/02/27

تاريخ إرسال المقال: 2018/02/01

ط.د. بوراس عادل / جامعة يحيى فارس - المدية

د. بوشنافة جمال / جامعة يحيى فارس - المدية

ملخص:

يقوم القضاء الإداري في الجزائر على مجموعة من المبادئ، ولعل من بين أهم هذه المبادئ مبدأ التقاضي على درجتين، الذي يعد مبدأ أساسياً وضرورياً باعتباره ضماناً ضد الأخطاء المحتملة لقضاة الدرجة الأولى، لأنه يسمح بمراجعة أحكام قضاة الدرجة الأولى أمام قضاة الدرجة الثانية لإعادة فحص وبحث نفس النزاع من ناحية الوقائع والقانون، والتطبيق العملي لمبدأ التقاضي على درجتين يقتضي أمرين: أن تكون هناك ازدواجية قضائية (درجة أولى ودرجة ثانية للنظر في القضية)، والأمر الثاني أن تكون هناك آلية لنقل النزاع للدرجة الثانية، وتتمثل هذه الآلية في الطعن العادي: الاستئناف. كرس المشرع الجزائري مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بأن جعل المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية مع قابلية أحكامها للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة كجهة استئناف. رغم أن المشرع الجزائري يتبنى مبدأ التقاضي على درجتين، إلا أن المبدأ ترد عليه استثناءات كثيرة لاسيما الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة. كما أن المحاكم الإدارية تختص بدرجة أولى وأخيرة بالنظر في بعض المنازعات خاصة المنازعة الانتخابية المحلية أو البرلمانية (حالة الترشح).

الكلمات المفتاحية: مبدأ ، التقاضي على درجتين ، القضاء الإداري ، الطعن بالاستئناف ، المحاكم الإدارية ، مجلس الدولة .

Résumé:

La juridiction administrative en Algérie se repose sur plusieurs principes notamment le principe de la double degrés de juridiction, qui est un principe fondamental et nécessaire et il est considéré comme une garantie contre les erreurs possibles du juge du premier degré, car il permet la révision des jugements de la première degré de juridiction par une juridiction hiérarchiquement supérieure à celle qui avait initialement jugé son affaire pour réexaminer la même affaire sur le plan de faits et droit.

La mise en œuvre de ce principe de double degré de juridiction implique une double conséquence : la première réside dans l'existence d'une dualité de juridiction (premier et second degré qui rejuge l'affaire). La seconde conséquence consiste dans l'existence d'un mécanisme propre à permettre la saisine de la juridiction supérieure. Ce mécanisme prend la forme d'une voie de recours ordinaire : l'appel.

Le législateur algérien a consacré le principe de double degré de juridiction en matière administrative. Le premier degré est les tribunaux administratifs qui sont les juridictions de droit commun en matière de contentieux administratif, ils connaissent en premier ressort et à charge d'appel de toute les affaires devant le Conseil d'Etat qui est compétent pour statuer en appel contre les jugements rendus les tribunaux administratifs. Mais le principe de double degré de juridiction en matière administrative n'est pas généralisé, car y a des exceptions pour le dit principe notamment compétence du la Conseil d'Etat en premier et dernier ressort et la compétence des tribunaux administratifs en premier et dernier ressort de contentieux électoral local ou parlementaire (cas candidature)

Mots-clés: Principe, Double degrés, juridiction administrative, recours d'appel, tribunaux administratifs, conseil d'Etat

مقدمة :

لطالما كانت العدالة هدف الشعوب على مر الزمان، ومن أجل ذلك أنشأت المحاكم على اختلاف درجاتها لتحقيق العدالة بين المتقاضين، حتى يصل القضاء إلى غايته الأساسية، ولكن يحول دون ذلك عجز الإنسان نفسه، لأن أحكام المحاكم ككل عمل إنساني بشري يمكن أن يشوبها الغلط أو يتخلف عنها حسن التقدير أو عدم كفاية الأسباب ولذلك يبدوا جليا ضرورة إعادة بحث وفحص النزاع من حيث الوقائع والقانون بمعرفة قضاة آخرين أكثر خبرة ودراية لإصلاح هذه الأحكام إذا أخطأ قضاة الدرجة الأولى وذلك عن طريق الطعن بالاستئناف تجسيدا لمبدأ التقاضي على درجتين، كما أن وجود الاستئناف يدفع قضاة الدرجة الأولى إلى الاهتمام بأحكامهم والاجتهاد قدر الإمكان توكيا لإلغائها من محكمة الدرجة الثانية، كما يسمح للخصوم بتصحيح ما قد يقع فيه القاضي من أخطاء ويمكنهم من تدارك ما فاتهم من أوجه دفاع أمام محكمة الدرجة الأولى فضلا على أنه يشبع غريزة العدالة في نفس المحكوم عليه.

ومبدأ التقاضي على درجتين ظهر كفكرة أولى في المادة المدنية، ليتوسع ويشمل المادة الإدارية التي ارتبطت بتطور القانون والقضاء الإداري الفرنسي الذي يعتبر مهد الازدواجية القضائية، كما أخذت به الجزائر، ومنه كانت اشكالات مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية موضوع هذه الدراسة.

وتزداد أهمية مبدأ التقاضي على درجتين خاصة في المادة الإدارية كونها تتميز بعدم التوازن بين أطرافها، فأحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام مدعم بامتيازات سلطوية، وهذا نظرا لاختلاف طبيعة النشاط الإداري عن النشاط الفردي، والمصالح العامة عن المصالح الفردية، وبالتالي تختلف طبيعة المنازعة الإدارية عن المنازعة المدنية القائمة على مبدأ المساواة بين أطرافها، وهنا تظهر ضرورة مراجعة أحكام الدرجة الأولى من طرف قضاة الدرجة الثانية وذلك عبر آلية الطعن بالاستئناف الذي يمثل الترجمة العملية لمبدأ التقاضي على درجتين، وذلك بهدف ضمان حسن سير العدالة وأداء مرفق القضاء لوظيفته.

كما أن المشرع الجزائري كرس مبدأ التقاضي على درجتين بتأطيره تشريعا وتنظيما وجعله من المبادئ الدستورية بدستورته في التعديل الدستوري الأخير رقم 16-01 المؤرخ في 07 مارس 2016، غير أن المبدأ الدستوري تم قصره في المادة الجزائية دون المادة الإدارية، رغم أن التنظيم القضائي يقوم على الازدواجية القضائية، ومنه فمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية لم يأخذ ترجمته الهيكلية والوظيفية، وهو ما رتب الكثير من الاشكالات.

سنحاول من خلال هذا البحث بيان طبيعة مبدأ التقاضي على درجتين في المبحث الأول وذلك بتعريفه وبيان مبرراته مع تحديد بعده التاريخي لا سيما في التشريع الفرنسي باعتباره مهد نشأة وتطور القضاء الإداري، لتمتد الدراسة في المبحث الثاني والثالث بالتطرق لإشكالات

تفعيل البعد الهيكلي والوظيفي لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية وبيان موقف المشرع والاجتهاد القضائي منه.

نعالج هذا الموضوع وفق الاشكالية التالية: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريس مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية ببعده الهيكلي والوظيفي؟

المبحث الأول : طبيعة مبدأ التقاضي على درجتين

باعتبار مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية من مقتضيات فكرة العدالة، يحتاج إذا ما اعتبرناه كمبدأ قانوني إلى تحديد مضمونه (المطلب الأول). ثم محاولة تأصيل المبدأ من خلال إلقاء الضوء على مرجعيته التاريخية وهي خطوة لكشف ملامسات ظهوره وتبلوره كفكرة إلى غاية الاعتراف به كأحد أهم المبادئ التي يقوم عليها القضاء العادل (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مضمون مبدأ التقاضي على درجتين

للوصول لتحديد مضمون مبدأ التقاضي على درجتين، فإنه يتعين التطرق لموقف الفقه منه من خلال تعريفه وكشف مبرراته وأوجه النقد الموجهة إليه.

الفرع الأول : تعريف مبدأ التقاضي على درجتين

أعطى الفقه مجموعة من التعريفات لمبدأ التقاضي على درجتين، وإن اختلفت تعابيرهم إلا أنها تحقق نفس المقصد والغاية منه، باعتباره أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي العادل والمنصف. غير أن مفهوم التقاضي على درجتين يطرح الكثير من الإشكالات نتيجة تعدد أبعاده والتكليفات المضافة عليه (المبدأ، القاعدة، الآلية، الضمانة)، وذلك باختلاف موقع المتعامل معه، فقماً كان، أو مشرعاً، أو قاضياً، أو متقاضياً. فالفقيه "شابي" Chapus، يقرب الدور العملي لمبدأ التقاضي على درجتين، ويستعمل مصطلح «القاعدة» عوض «المبدأ»، كما يستعمل أيضاً مصطلح «الآلية»¹.

عرف الفقه مبدأ التقاضي على درجتين على أنه: «لشخص الحق في أن ينظر النزاع مرتين، مرة أمام محكمة أول درجة الابتدائية، وأخرى أمام محكمة أعلى درجة - ثاني درجة - الاستئنافية»²، وعرفه البعض الأخر بأنه: «رفع الدعوى أولاً إلى محكمة تسمى محكمة الدرجة الأولى ثم يكون للمحكوم عليه حق التظلم من حكمها باستئنافه إلى محكمة عليا تسمى محكمة الدرجة الثانية أو الاستئنافية، حيث يطرح النزاع أمامها من جديد لتفصل فيه بحكم نهائي»³.

وعرف على أنه: «التقاضي على درجتين 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 الحكم الأول من أجل

تأييده أو إلغائه أو اتخاذ أي إجراء تراه يحقق مصلحة المتقاضين»⁴.

فالمقصود إذاً بنظام التقاضي على درجتين وجود طبقة من المحاكم تسمى محاكم الدرجة الأولى، وإذا ما أصدرت هذه المحاكم أحكامها، أمكن بشروط معينة التظلم من هذه الأحكام عن طريق الطعن فيها بالاستئناف، وبهذا تعتبر محاكم الاستئناف محاكم الدرجة الثانية بالنسبة لمحاكم الدرجة الأولى⁵. ويشكل الاستئناف بذلك الوسيلة القانونية الوحيدة لطرح النزاع على محاكم الدرجة الثانية بموجب الأثر الناقل للاستئناف.

يفهم من هذه التعريفات أن قضاء النقض لا يشكل درجة ثالثة للتقاضي⁶، كون سلطة القاضي على النزاع تقتصر على فحص المسائل القانونية ولا يتطرق فيها للوقائع، وعلى هذا الأساس اعتبر جانب من الفقه قضاء النقض بالمستوى المكمل لمبدأ التقاضي على درجتين⁷. كما أن حق الطعن بالاستئناف في المادة الإدارية موقوف على إرادة الخصوم احتراماً لمبدأ سيادة الخصوم على موضوع النزاع⁸.

لم تكن هذه التعاريف نتيجة لإرادة المشرع وإنما كانت ثمرة لتطورات متعاقبة مر بها مبدأ التقاضي على درجتين تعكس التطور الحضاري والفكري للمجتمع، فمبدأ التقاضي على درجتين لم يتوقف عند حدود المادة المدنية، بل امتد ليشمل كذلك المادة الإدارية التي ارتبطت بتطور القضاء والقانون الإداري في فرنسا ودرجت الجزائر على ذلك. فالمادة الإدارية، هي المادة التي يتدرج فيها مبدأ التقاضي على درجتين وينعقد اختصاص النظر فيها للقضاء الإداري متى كان أحد أطرافها شخصاً معنوياً عاماً تكريساً للمعيار العضوي الذي اعتمده المشرع الجزائري بحيث يقوم هذا المعيار على صفة الجهة الإدارية صاحبة النشاط الإداري وطرف المنازعة الإدارية، دون الاعتبار لموضوع النشاط محل النزاع⁹.

وتبعاً لهذا، تكون جهات القضاء الإداري مختصة طبقاً لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالفصل في المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها، وفي حدود ما استثناه القانون وعهد به لجهات القضاء العادي.

الفرع الثاني: مبدأ التقاضي على درجتين بين المبررات والانتقادات

تقوم وراء إقرار مبدأ التقاضي على درجتين عدة مبررات واعتبارات تتعلق أهمها بتحقيق عدالة القرارات القضائية وذلك عن طريق التطبيق السليم للنصوص القانونية مع ضرورة تكريس ضمانات حقوق الدفاع. غير أنه وعلى الرغم من وجهة الاعتبارات والمبررات التي يستند إليها مبدأ التقاضي على درجتين إلا أنه واجه نقداً شديداً وأخذ عليه أنه النظام التقاضي على درجتين يطيل عمر النزاع ويؤدي كذلك إلى ظاهرة تناقض الأحكام بين درجتي التقاضي، كما أن قضاء الدرجة الثانية ليس بعيداً عن الخطأ، ورغم تعدد أوجه الانتقادات

لمبدأ التقاضي على درجتين فإنه يعد من المبادئ الأساسية لكل نظام قضائي محكم ومنصف ووسيلة فعالة لتحقيق العدالة ومن الضمانات التي لا يمكن الاستغناء عنها مهما أعتني باختيار القضاة ومراقبتهم ومهما بذل هؤلاء القضاة من الجهد والعناية في دراسة الخصومات والتدقيق فيها قبل الفصل فيها¹⁰.

المطلب الثاني: تأصيل مبدأ التقاضي على درجتين

تبدوا العودة لأصول مبدأ التقاضي على درجتين مبررة لكشف ملامسات ظهوره التاريخية وحدوده، وذلك بدراسة التطور التاريخي للمبدأ وإبراز أهم المحطات التاريخية التي مر بها إلى غاية تبلور فكرة التقاضي على درجتين على النحو المتعارف عليه الآن، ونخص دراستنا في تأصيل مبدأ التقاضي على درجتين في كل من القانون الروماني (الفرع الأول) وفي القانون الفرنسي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: في القانون الروماني

لقد مر التقاضي على درجتين في القانون الروماني بمراحل مختلفة منها العصر الجمهوري ثم العصر الإمبراطوري، وكان أول قانون مدون في روما هو قانون الألواح الاثني عشر، ففي العصر الجمهوري لم يكن نظام تدرج القضاء معروفا ولم تكن فكرة الاستئناف قد ظهرت للوجود، حيث أن شخص المواطن كان مقدسا، لذلك كان الشعب بذاته هو الجهة الوحيدة التي يجوز لها المساس بشخصه¹¹.

في العصر الإمبراطوري عرف التدرج القضائي، وظهرت فكرة الاستئناف، حيث استأثر الإمبراطور بممارسة السلطات التي كانت للشعب من قبل مفوض الإمبراطور في مزاولتها، ولكن القضاة كانوا يرون في الاستئناف نوعا من التجريح لشخصهم فتقاعسوا عن نظره، وكان المحكوم عليهم وبسبب ذلك وخوفا من غضب القضاة، يجتنبون الاستئناف ويعدلوا عنه¹²، وعند وصول الحاكم «جستينيان» أعلن الاعتراف بالاستئناف، وأنه لا يشكل إهانة للقضاة، فكان الحكم الصادر من القضاة يستأنف إلى مفوضي الإمبراطور، ومن ثم أصبح التقاضي عندهم على ثلاث درجات، قضاء المحاكم، استئناف أمام مفوضي الأمير، ثم الاستئناف أمام الإمبراطور¹³.

الفرع الثاني: في القانون الفرنسي

يعتبر القانون الفرنسي المهدي الذي تبلورت فيه فكرة التقاضي على درجتين قبل أن تمتد وتتحوّل لقيمة دولية تأخذ بها معظم التشريعات.

كان الاعتقاد السائد في ظل القانون الفرنسي القديم أن الأحكام القضائية تعبر عن الإرادة الإلهية التي تتأبى عن الخطأ، وعليه كانت الأحكام في فرنسا لا تقبل الطعن، ومع بداية

القرن الثالث عشر ازدادت قوة النظام الملكي وبدأ الاتجاه نحو تركيز السلطات في يد الملك، وكان التنظيم القضائي واحد من أهم الوسائل لتحقيق هذه المركزية، فكان النزاع بعد أن يفصل فيه القاضي يطرح على التابعين الأدنى للملك، ثم إلى تابع الملك، ثم إلى محاكم الأقاليم (البرلمانات) وبعد ذلك يرفع إلى الملك فقد كان الاستئناف موجود طالما توجد محكمة أعلى من المحكمة التي أصدرت الحكم¹⁴، وكان ميعاد الاستئناف ثلاثين سنة ثم أصبح عشر سنوات منذ تاريخ الإعلان عن الأمر الملكي الصادر سنة 1667 ثم خفض بعد ذلك إلى ثلاث سنوات¹⁵.

تحول تقليص درجات التقاضي إلى مطلب ثوري، ومن المفارقة أن انبثاق مفهوم التقاضي على درجتين تم في ظل النظام الملكي بموجب «L'Edit de Mai 1788- Louis XVI» وقد مثل هذا المنشور لائحة إتهام لتعدد درجات التقاضي وشكل وثيقة ميلاد رسمية للتقاضي على درجتين مع تركيزه في المادة المدنية¹⁶، لكنه كان محاولة مجهزة بسبب الإبقاء على الهياكل القضائية المتعددة والمتنافسة.

وعندما قامت الثورة 1788 قامت الجمعية التأسيسية بوضع حد نهائي لتعدد درجات التقاضي وتم إلغاء نظام الاستئناف المتكرر وفكرة التدرج الذي يقوم عليها، ثم قامت بإنشاء محاكم استئناف عادية على ألا يتعدى طرح النزاع على درجتين، ومن هنا تقرر مبدأ التقاضي على درجتين وتغيرت طبيعة الاستئناف نفسه، مع احتفاظه بحمولته الإيديولوجية وإن تغيرت مضامينها، فتحول من وسيلة لممارسة السلطة على مستوى القضاء إلى «ضمانة قضائية» تجد ذاتها في الفحص المزدوج لنفس النزاع من أجل تحقيق قضاء عادل وهو ما يعد نتاجاً لقيم الثورة الفرنسية¹⁷.

عرفت المرحلة التي عقيبت الثورة الفرنسية بالإدارة القاضية (nadministratioA-juge) أو الوزير القاضي (juge Le ministre -) حيث حضر رجال الثورة الفرنسية على المحاكم المدنية النظر في المنازعات الإدارية، فأصبحت الإدارة تتولى مهام التنفيذ والفصل في المنازعات التي تكون طرفاً فيها، فهي خصم وحكم في آن واحد على نفس النزاع¹⁸.

وبوصول "نابليون" للحكم، أراد أن يضع حد لشكاوى المواطنين من عدم وجود جهة قضاء تفصل في منازعاتهم، فأنشأ مجلس الدولة كما أنشأ مجالس الأقاليم وقام مجلس الدولة بوظيفتي الفتوى والنظر في المنازعات الإدارية، فكان من ناحية جهة استشارية للحكومة ومن ناحية ثانية كان يقوم بوظيفة النظر في المنازعة الإدارية دون إصدار أحكام نهائية، حيث كانت وظيفة القضائية غير كاملة تقف عند حد إصدار اقتراحات تتضمن رأيه في النزاع المعروض، ثم يقوم المجلس برفع الاقتراح إلى رئيس الدولة الذي كان له حق الاستئثار بإقرار هذه الاقتراحات والتصديق عليها أو رفضها وهو ما عرف بنظام القضاء المقيد (Justice-retenu)¹⁹.

أما مجالس الأقاليم فقد كانت القرارات الصادرة عنها قابلة للطعن فيها، أمام مجلس الدولة باعتباره درجة ثانية إلا أنه لم يكن له سلطة إصدار أحكام نهائية بشأنها كجهة استئنافية واقتصر دوره على مجرد إبداء رأيه في هذه القرارات وإحالتها (رأيه) بعد ذلك إلى رئيس الدولة²⁰. وتبع هذه المرحلة، صدور قانون 24 ماي 1872، الذي أعطى الصبغة القضائية لقرارات مجلس الدولة، وعهدت له سلطة البث النهائي في المنازعات الإدارية التي يتم رفعها أمامه. وبذلك لم تعد قرارات مجلس الدولة بحاجة لتصديق جهة أخرى لتصبح نافذة، بل أصبحت نافذة بمجرد صدورها عن المجلس ولهذا سمي بالقضاء المفوض (Justice-déléguée)²¹.

ومنذ عام 1953 تاريخ إصلاح التنظيم القضائي الفرنسي بموجب قانون 30 سبتمبر 1953 حولت مجالس الأقاليم إلى محاكم إدارية وأضحت قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية كدرجة أولى²². وبقي الدور الاستئنافي لمجلس الدولة حيث شكل هذا الأخير قاضي الاستئناف «الوحيد» خلافا لما هو الشأن في القضاء العادي، ليتوسع مجال أعمال مبدأ التقاضي على درجتين في ظل وضع هيكلية اتسم بتفرد هرمي (مجلس الدولة) وتوسع على المستوى القاعدي (محاكم الإدارية) بما أكد فريدة الاستئناف في المادة الإدارية. ونتيجة لوحدة جهة الاستئناف "مجلس الدولة" ظهرت مجموعة من النقائص كتراكم عدد القضايا²³، وطول أجل الفصل مما شكل دافع لإصلاح القضاء الفرنسي مرة ثانية بموجب قانون 31 ديسمبر 1987، ومن أهم إصلاحات هذا القانون إنشاء محاكم استئناف إدارية بهدف التخفيض على مجلس الدولة والتفرغ لدوره التقويمي (النقض)²⁴. بحيث أصبحت 90% من الاستئنافات ترفع أمام محاكم الاستئناف الإدارية²⁵.

وكما هو الشأن بالنسبة لمحاكم الاستئناف القضاء العادي فإنها تموقعت بين محاكم الدرجة الأولى (المحاكم الإدارية) ومحكمة النقض (مجلس الدولة) لتشكل بالتالي توسعا عموديا في القضاء الإداري، بصورة تتماشى مع المقتضيات الهيكلية لمبدأ التقاضي على درجتين.

المبحث الثاني : إشكالات تفعيل البعد الهيكلي لمبدأ التقاضي على درجتين

يقوم تنظيم مؤسسة قانونية معينة بمعنى بلورتها نظرياً وتشريعياً من أجل تحقيق غاية أصيلة باستخدام مجموعة وسائل فنية محددة والتي تكون مهيكلية بالشكل الذي يؤدي إلى سير وعمل النظام القانوني للمؤسسة على نحو محكم يتجاوب مع هدفها الأساسي²⁶. وضمنه ولما تمثلت الغاية الأصيلة لمبدأ التقاضي على درجتين في جوهره الاستدراكي للحكم وإعادة النظر فيه من حيث الوقائع والقانون، فقد كان سعي المشرع الجزائري واضحاً بمحاولة وضع تنظيم قضائي يتماشى مع المقتضيات الهيكلية والوظيفية لإعمال مبدأ التقاضي على درجتين.

المطلب الأول: الوضع الهيكلي بعد الاستقلال (إلى غاية 1996)

إن المتتبع للنظام القضائي في الجزائر في الفترة ما بعد الاستقلال يلاحظ مدى التغيير الذي حدث بين مرحلة وأخرى في إطار سلسلة من الإصلاحات المتعلقة بهيكل القضاء العادي والإداري التي تميزت بين الوحدة والازدواجية القضائية وهو ما أفرز العديد من الاشكالات الهيكلية لمبدأ التقاضي على درجتين، بحيث شهد الوضع الهيكلي للنظام القضائي الإداري تطورات عديدة منذ الاستقلال إلى حين صدور التعديل الدستوري (دستور 1996) الذي أحدث نظاماً قضائياً مزدوجاً بموجب نص المادة 152 من الدستور. غير أنه ارتأينا في هذا المطلب تقديم صورة موجزة عن الوضع القضائي خلال الفترة (1953-1962) من العهد الاستعماري الفرنسي.²⁷

عرفت فرنسا سنة 1953 إصلاحاً قضائياً هاماً تجسد في تحويل مجالس الأقاليم إلى محاكم إدارية، وقد طبق هذا الإصلاح في الجزائر المستعمرة، وذلك بإنشاء ثلاث محاكم إدارية في كل من الجزائر، قسنطينة وهران. وكانت المحاكم الإدارية تقوم بدور هيئات قضائية من الدرجة الأولى لأن الأحكام الصادرة عنها كانت قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة بباريس.²⁸ ترتب عن هذا الوضع تبعاً لدرجتي التقاضي، فدرجة التقاضي الأولى ممثلة في المحاكم الإدارية كانت على مستوى الإقليم الجزائري في حين كانت الدرجة الثانية ممثلة في مجلس الدولة على مستوى الإقليم الفرنسي.

الفرع الأول: الفترة الأولى (المحاكم الإدارية 1962-1965)

عشية استرجاع السيادة الوطنية سنة 1962 وجدت الدولة الجزائرية نفسها ملزمة بأن تستمر في تطبيق القانون الفرنسي من أجل سد الفراغ القانوني على جميع المستويات الاجتماعية، الاقتصادية والثقافية، فحسم قانون 62-153 المؤرخ في 1962/12/31 الموقف فقضى باستمرار تطبيق التشريع الفرنسي إلا ما كان يتنافى مع السيادة الوطنية وإعمالاً بقانون 62-153 تم الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث الموجودة في كل من الجزائر العاصمة، وهران وقسنطينة²⁹ وأفرز القانون المذكور أعلاه نظاماً قضائياً ناقصاً من الجانب الهيكلي بحيث لم يعد مجلس الدولة ومحكمة النقض الموجود مقرهما في فرنسا كمستوى قضائي ينظر في القضايا القائمة في الجزائر نتيجة استرجاع السيادة الوطنية وبالتالي السيادة القضائية، وهو ما رتب خلال الفترة الممتدة بين 1962/07/05 تاريخ استقلال الجزائر و1963/06/18 تاريخ تأسيس المجلس الأعلى، بأن اقتضت الجهات القضائية خلال هذه الفترة بالنسبة للقضاء العادي على المحاكم والمجالس القضائية وبالنسبة للقضاء الإداري على ثلاث محاكم إدارية (الجزائر، قسنطينة، وهران) كأول درجة قضائية إدارية³⁰. وهو ما انعكس على مبدأ التقاضي على درجتين، حيث كان المبدأ ناقصاً بالنسبة للقضاء العادي لغياب محكمة النقض ومنعماً بالنسبة للقضاء الإداري نتيجة انعدام درجة ثانية للتقاضي.

وبموجب القانون رقم 63-218 المؤرخ في 18/06/1963 تم تأسيس أول هيكل قضائي جزائري تمثل في المجلس الأعلى ليمارس مهمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة بالنسبة للنازعات الإدارية، وكانت المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعة الإدارية، تصدر أحكاما قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى)، وبذلك تحققت الازدواجية في النظام القضائي الجزائري على المستوى القاعدي (أدنى درجات التقاضي) بوجود قضاء إداري ممثل في المحاكم الإدارية الثلاث وقضاء عادي ممثل في محاكم الدرجة الأولى وتعلوه المجالس القضائية كدرجة ثانية وهو ما أفرز نظام قضائي مزدوج على المستوى القاعدي وموحد على مستوى قمة الهرم ممثل في المجلس الأعلى.

فدرجتي التقاضي في المادة الإدارية تميزت بانفصال قضاء الدرجة الأولى (المحاكم الإدارية) عن القضاء العادي في حين تواجد قضاء الدرجة الثانية ممثل في الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى على مستوى القضاء العادي (المجلس الأعلى) مما جسد وضع هيكلي غير منسجم لا يتماشى مع الازدواجية القضائية ومقتضيات مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية.

الفرع الثاني: الفترة الثانية (الغرف الإدارية 1965-1990)

شهدت هذه الفترة دخول البلاد دخول مرحلة التغيير الجذري على مستوى الهياكل والإجراءات، حيث جاء في ميثاق الجزائر الصادر عام 1964 الذي ورد فيه: « يجب أن تدخل على العدالة كسائر هياكل الدولة الأخرى الموروثة عن الاستعمار إصلاحات عميقة في نصوصها وهياكلها ومكوناتها الاجتماعية والإنسانية وكذا في مصادرها التي تستقى من تراثنا وأن تكون مطابقة لمستلزمات الثورة الاشتراكية وعليها أن تتخلص من الإجراءات الثقيلة ومن الهيئات العديدة للجهاز القضائي الحالي الذي قد صيغ كأداة في خدمة أصحاب الامتيازات ».

من خلال هذه الفقرة يتضح أن الرغبة كانت قائمة لدى السلطة في الجزائر في إحداث إعادة الهيكلة للنظام القضائي. فشكل هذا الميثاق في محتواه لائحة إتهام للهياكل المتعددة الموروثة عن الاستعمار، ويفهم منه أن المشرع يريد أن يتبنى نظاماً قضائياً بسيطاً موحداً قليل الهياكل يخالف في تقنياته وإجراءاته وتنظيمه ذلك النظام القضائي الموروث عن الإدارة الاستعمارية وهو ما حملته الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16/11/1965 حيث حمل في طياته إصلاح هيكلي جديد بأن ألغى المحاكم الإدارية الثلاث (الجزائر، وهران، قسنطينة) واستحدثت المادة الأولى خمسة عشر (15) مجلساً قضائياً حلت محل محاكم الاستئناف المدنية التي كانت سائدة في مرحلة الاستعمار الفرنسي، ونقلت المادة الخامسة 5 من الأمر المتعلق بالتنظيم القضائي اختصاصات المحاكم الإدارية الثلاث الملغاة إلى المجالس القضائية حيث اقتصرت على ثلاث مجالس قضائية أنشأها المشرع عرفاً إدارية وهم (مجلس قضاء الجزائر، وهران وقسنطينة).

ويعود سبب قصر نظام الغرف الإدارية على ثلاث مجالس حسب الأستاذ «محيو» إلى عدم كفاية القضاء «كماً ونوعاً» وقلّة «عدد القضايا»³¹، فيما يرجع السبب حسب الأستاذ «مسعود شهبوب» إلى أسباب اقتصادية وإلى التأثير بالنظام القضائي الفرنسي القائم على توزيع المحاكم الإدارية على أساس «جهوي»، بمعنى أن المحاكم توجد على مستوى مناطق وليس على مستوى كل ولاية³²، فيما أرجع الأستاذ عمار بوضياف ذلك لجملة من الأسباب تمثلت العدد المحدود للقضاة ذوي الكفاءة والخبرة، وإلى قلة الاعتمادات المالية نتيجة حادثة خروج البلاد من مخلفات الثورة الاستعمارية وإلى التأثير بالتجربة الفرنسية التي أنشأت ما يسمى بالمحاكم الجهوية³³.

تجسدت الوحدة القضائية أكثر من خلال هذا الإصلاح الذي حول المحاكم الإدارية المذكورة أعلاه إلى مجرد غرف إدارية داخل المجالس القضائية، وأسند إلى هذه الغرف مهمة الفصل في المنازعات الإدارية أساساً، فكانت صاحبة الولاية العامة ويكون الاستئناف أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى³⁴.

وبهذا الشكل يكون إصلاح 1965 قد جمّع درجتَي التقاضي في المادة الإدارية داخل القضاء العادي بأن عهد قضاء الدرجة الأولى للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية وأسند قضاء الدرجة الثانية للغرفة الإدارية على مستوى المجلس الأعلى، التي تختص كذلك بالنظر كدرجة أولى وأخيرة في المنازعة الإدارية التي تكون من اختصاص المجلس الأعلى.

علق الأستاذ رشيد خلوفي على الفترة الممتدة بين (1963-1996) أنها تمتاز بالوحدة من الجانب الهيكلي والتنظيمي والازدواجية من حيث السير بحكم الإجراءات الخاصة والاختصاص الذي تتمتع به الغرف الإدارية ضمن الهيكل القضائي الواحد³⁵.

وفي المقابل يرى الأستاذ عمار بوضياف أن إصلاح 1965 يمتاز بعدم الانسجام من حيث الآليات والهيكل التي تحكم المنازعات الإدارية والمنازعات العادية، فالهيكل التي تفصل في المنازعات الإدارية اقتصر فقط على ثلاث مناطق هي الجزائر ووهران وقسنطينة بينما عرفت هياكل القضاء العادي والمنازعات العادية توسعاً أكثر فشملت خمسة عشر (15) مجلساً قضائياً. كما ينتقد الأستاذ عمار بوضياف إصلاح 1965 كونه لم يجسد على صعيد المنازعات الإدارية مبدأ تقريب العدالة من المتقاضين، فالمتقاضي وحده يتحمل عبئ التنقل لرفع دعواه على مستوى إحدى الغرف الثلاث (قسنطينة، الجزائر، وهران)، وهو ما يثقل كاهل المتقاضين³⁶، كما تكون له انعكاسات سلبية على مبدأ التقاضي على درجتين لبعده القضاء على المتقاضين، ذلك أن تقريب القضاء يساهم في تفعيل مبدأ التقاضي على درجتين.

أكد الميثاق الوطني لسنة 1986 على مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين فجاء في طياته « أن تعمل الدولة باستمرار على تقريب القضاء من المتقاضين... »، وهي الاعتبارات التي دفعت

المشرع للتدخل مرة ثانية بهدف إصلاح النظام القضائي.

بتاريخ 28 جانفي 1986 صدر القانون رقم 86-01 الذي قضى بإنشاء غرف إدارية في كل المجالس القضائية (31 مجلسا)، لكن ذلك لم يتم عمليا، لأن المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل 1986 نص على تأسيس عشرين (20) غرفة إدارية فقط، إذ بقي إحدى عشر (11) مجلسا دون غرف إدارية ولذلك كان الاختصاص الإقليمي للغرفة الإدارية في مجلس قضائي واحد قد يشمل ولايتين، رغم أن عدد الولايات أصبح 48 ولاية منذ التقسيم الإداري الحاصل سنة 1984، غير أن التنظيم القضائي لم يساير ذلك، وبقيت ولايات كثيرة دون مجالس قضائية³⁷.

إن الملاحظة الرئيسية التي يمكن تسجيلها حول هذا الإصلاح الجزئي، هي أنه وإن كان قد قرب نوعا ما القضاء من المتقاضين في المواد الإدارية إلا أنه لم يتطابق مع النظام القضائي في المواد العادية حيث تتواجد جميع غرف القانون الخاص على مستوى كل مجلس، نتيجة لتخلي الدولة عن التوجه الاشتراكي وتبني النظام الليبرالي وكذا التطور الكبير الذي عرفته المنازعات الإدارية وضرورة تجسيد مبدأ «تقريب القضاء من المتقاضين» في المواد الإدارية، كل ذلك دفع المشرع إلى تعميم نظام الغرف الإدارية على مستوى جميع المجالس القضائية³⁸.

الفرع الثالث: الفترة الثالثة (الغرف الإدارية المحلية والجهوية 1990-1996)

إن أهم ما حملته سنة 1990 بالنسبة للمنازعات الإدارية هو صدور القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 غشت 1990، يقضي بإنشاء غرف إدارية جهوية في خمسة مجالس قضائية وهي: الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة، وتعديل المادة السابعة من الأمر 66-154 مع إضافة المادة (7) مكرر، وإن كان الأكثر أهمية هو لامركزية دعوى الإلغاء بعدما كانت متركزة على مستوى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (المحكمة العليا حاليا)، وكذا التمييز بين نوعين من الغرف على المستوى القاعدي، حيث تم توزيع دعوى الإلغاء على ثلاث مستويات كالتالي:

- تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المركزية.

- تنظر الغرف الإدارية الجهوية الخمسة في طلبات إلغاء قرارات الولايات.

- تنظر الغرف الإدارية المحلية في طلبات إلغاء قرارات رؤساء البلديات و المؤسسات العمومية الإدارية³⁹.

وبذلك تصبح جميع المجالس القضائية (عددتها 31) مختصة بالمنازعات الإدارية ما عدا تلك المخولة للغرفة الجهوية أو للغرفة الإدارية للمحكمة العليا. وعليه يكون إصلاح 1990 قد وزع قواعد الاختصاص بين المجالس المحلية والجهوية من جهة والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من جهة أخرى. يحسب لهذا الإصلاح أنه قرب القضاء من المتقاضين وخفف العبء على المتقاضين.

إلا أن هذا الإصلاح على الرغم من أهميته لا يشكل الحل النهائي لإشكالات التنظيم القضائي الجزائري في مجال المنازعات الإدارية، مما استدعى البحث عن المبررات التي استند عليها المشرع لعقد الاختصاص في مسائل معينة للغرف الجهوية دون الغرف المحلية، واعتبر الأستاذ عمار بوضياف استحداث غرف جهوية يخلوا من كل حكمة ويفتقد لأدنى أساس⁴⁰. كما أن هذا النوع من الغرف الجهوية، استند في وجوده إلى اعتبار مفاده استبعاد تأثير الولاية على القضاء، وهو الأمر الذي ليس له أي مبرر قانوني أو منطقي وما هو إلا تعقيد للإجراءات أمام القضاء الإداري⁴¹. فأصبح بذلك قضاء الدرجة الأولى مشكل من جهتين قضائيتين، غرف إدارية محلية وأخرى جهوية تعلوهما الغرفة الإدارية على مستوى المحكمة العليا، وهو ما يؤكد استمرارية تجميع درجتي التقاضي في المادة الإدارية داخل القضاء العادي في إطار وحدة القضاء. ويرى كل من الدكتور عمار بوضياف والدكتور رياض عيسى والدكتور مسعود شهبوب، على أنه كان أفضل لو عقد المشرع الاختصاص العام في المواد الإدارية للغرف الإدارية المحلية لتكون بمثابة محكمة إدارية ابتدائية تفصل في كل المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها ولا يستثنى من نطاقها إلا منازعات معينة كالطعن في المراسيم وقرارات السلطة المركزية. التي يرى بشأنها الأستاذ عمار بوضياف أنه كان من الأفضل وتطبيقاً لما حدث في فرنسا لوجعل المشرع من هذه الغرف الجهوية الخمس محاكم استئناف تنظر في الطعون الموجهة ضد الأحكام الصادرة عن الغرف الإدارية المحلية حتى يتجسد بذلك مبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية⁴².

نلخص في هذا المطلب الذي خصصناه لدراسة الوضع الهيكلي للقضاء الإداري وما مدى انسجامه وتناغمه مع مبدأ التقاضي على درجتين خلال الفترة الممتدة بين 1962-1996 رغم الإصلاحات الكثيرة التي عاصرت هذه الفترة ومست بدرجة كبيرة الجانب الهيكلي للتنظيم القضائي إلا أن المشرع لم يوفق في إعطاء مبدأ التقاضي على درجتين ترجمته المؤسساتية والهيكلية الملائمة لإعماله، حيث يقتضي مبدأ التقاضي على درجتين أن يكون الهيكل القضائي مركب من ثلاث مستويات يعتبر المستوى الأول والثاني درجتي التقاضي فيما يعتبر المستوى الثالث «محكمة النقض» بالمستوى المكمل لدرجتي التقاضي وبهذا يتساوى القضاء الإداري والعادي على المستوى البنيوي والهيكلية، إلا أن التنظيم الهيكلي للقضاء الإداري اتسم خلال هذه الفترات بالتذبذب وعدم الاستقرار نتيجة عدم عمق الإصلاحات التي ميزت كل فترة.

المطلب الثاني : الوضع الهيكلي بعد 1996 (فترة الازدواجية القضائية إلى غاية الآن)

نتيجة لتزايد عدد ونوع المنازعات الإدارية الذي ظهر بشكل بارز في كثرة عدد القضايا التي ترفع ضد البلديات والولايات والوزارات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري منذ مطلع التسعينات (1990) بسبب زيادة الوعي القانوني في المجتمع، وعدم تحكم القاضي العادي في المنازعات الإدارية مع كثرتها، مما يقتضي دعم القضاء الإداري تقنياً وتأطيراً وتجهيزاً⁴³، وهو

ما تجسد في التعديل الدستوري لسنة 1996، أين أعلن المؤسس الدستوري بموجب نص المادة 152 منه، تبني البلاد لنظام الازدواجية القضائية الذي يختلف من حيث هيكله وإجراءاته عن نظام وحدة القضاء الذي سبق بيانه مستحدثا بذلك هرمين قضائيين، هرم للقضاء العادي تعلوه المحكمة العليا وتتوسطه المجالس القضائية وقاعدته المحاكم، وهرم للقضاء الإداري يعلوه مجلس الدولة وقاعدته المحاكم الإدارية⁴⁴، وتبعه صدور القانون العضوي رقم 01-98 بتاريخ 30 ماي 98 وكذا القانون رقم 02-98 بتاريخ 30 ماي 98 المتضمن المحاكم الإدارية، وتبعاً لهذا الإصلاح صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14/11/1998 حيث نصت المادة الثانية منه « تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ».

ودائماً وفي إطار سلسلة الإصلاحات ويهدف تقريب القضاء من المتقاضين صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 مايو 2011 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 98-356 حيث جاء في نص المبادأة الثانية منه « يرفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمانية وأربعون (48) محكمة عبر كامل التراب الوطني » وبالتالي تدعمت قاعدة الهرم القضائي الإداري هيكلياً بتوسع قاعدة الدرجة الأولى لتغطي كامل التراب الوطني. ويتحقق بذلك مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين على مستوى أدنى درجات التقاضي، غير أن نفس المبدأ لم تتم مراعاته على مستوى الدرجة الثانية من التقاضي التي بقيت وحيدة ومركزة ممثلة بمجلس الدولة، وبملاحظة نص المادة 152 من الدستور نجد أنها أسست لثلاث هياكل:

- هيكل قضائي عادي متكون من المحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم.
 - هيكل قضائي إداري متكون من مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.
 - هيكل ينظر في تنازع الاختصاص بين الهيكلين العادي والإداري ممثل بمحكمة التنازع.
- تأسست بذلك الازدواجية القضائية التي علق عليها الأستاذ رشيد خلوفي بأنها ازدواجية الهياكل القضائية في وحدة السلطة القضائية⁴⁵. كما أن نص المادة 152 أعلاه بقيت بدون تعديل وأصبحت تقابلها المادة 171 في التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبمقابلة هرم القضاء العادي بهرم القضاء الإداري نجد الهرم الأول مشكل من ثلاث مستويات (محكمة عليا، مجالس قضائية، محاكم) فتشكل المحاكم والمجالس القضائية درجتين التقاضي في حين يعتبر المستوى الثالث المحكمة العليا «النقض» مستوى مكمل لدرجتي التقاضي وفي المقابل نجد هرم القضاء الإداري مشكل من مستويين فقط (محاكم إدارية، مجلس الدولة)، وبالتالي يمكن القول أن هرم القضاء الإداري مبتور، نتيجة غياب مجالس استئناف إدارية موازية للمجالس القضائية. فمجلس الدولة هو المختص كجهة استئناف في المواد الإدارية نتيجة تعدد اختصاصاته القضائية (قضاء نقض، قضاء الاستئناف والقضاء

الابتدائي النهائي).

بالربط بين الوضع الهيكلي للنظام القضائي الذي أفرزه دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01-16 وبين مبدأ التقاضي على درجتين، نجد أن مبدأ التقاضي على درجتين أخذ ترجمته المؤسساتية والهيكلية المتعارف عليها على مستوى القضاء العادي وفي المقابل على مستوى القضاء الإداري كانت ناقصة لا تندرج ومقتضيات مبدأ التقاضي على درجتين في ظل استمرار غياب محاكم استئناف إدارية.

ونذهب إلى ما ذهب إليه الأستاذ عمار بوضياف في توصياته على ضرورة إناطة قضاء الاستئناف في المادة الإدارية لمحاكم استئناف مستقلة يتم إنشاؤها لهذا الغرض ويستحسن أن تحول الغرف الجهوية الخمس (الجزائر، قسنطينة، الجزائر، وهران، بشار، ورقلة) إلى محاكم استئناف في المادة الإدارية، فهذا الإجراء من شأنه أن يحدث الانسجام والتماثل بين خلايا وهيئات القضاء العادي والإداري⁴⁶، فيصبح حينئذ الهرم القضائي الإداري يتشكل من بنية قاعدية هي المحاكم الإدارية، وبنية وسطية هي محاكم الاستئناف الإدارية وهيئة عليا هي مجلس الدولة، ويصبح الوضع الهيكلي للقضاء الإداري ملائم ليكون مبدأ التقاضي على درجتين مكتملاً هيكلياً.

المبحث الثالث : البعد الوظيفي لمبدأ التقاضي على درجتين وإشكالات إعماله

يعد توفير الجانب الهيكلي لمبدأ التقاضي على درجتين ضروري لكنه غير كاف، حيث يتوجب تدعيم آليات إعمال المبدأ، وذلك بتوسيع مجال إعماله (المطلب الأول)، غير أن المشرع الجزائري لم يوفق كثيراً في تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين (المطلب الثاني).

المطلب الأول : توسيع مجال إعمال مبدأ التقاضي على درجتين

يهدف جعل مبدأ التقاضي على درجتين فاعلاً وظيفياً، حرص المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة على توسيع وعاء الدعاوى الإدارية (الفرع الأول) الذي يتفاعل بداخله مبدأ التقاضي على درجتين، ومن جهة أخرى على تعميم الأحكام التي يقوم عليها المبدأ (الفرع الثاني).

الفرع الأول : من حيث وعاء الدعاوى الإدارية بين التوسيع والتضييق

يشمل مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، جميع الدعاوى التي يتألف منها القضاء الإداري التي يتفاعل بداخلها المبدأ، ومنه فإن المشرع عمل على توسيع وعاء الدعاوى الإدارية في مرحلة أولى بجعل المحاكم الإدارية وقف نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كأصل عام صاحبة الولاية العامة في المنازعة الإدارية سواء تعلقت بدعاوى المشروعية (دعاوى الإلغاء)⁴⁷، فحص المشروعية⁴⁸، التفسيرية⁴⁹، دعاوى القضاء الكامل⁵⁰ أو

الدعاوى الاستعجالية⁵¹ لتفصل فيها كدرجة أولى بحكم قابل للاستئناف أمام مجلس الدولة. غير أن المشرع الجزائري ضيق من وعاء الدعاوى بأن أخرج منه دعاوى المشروعية من إلغاء وتفسير وفحص للمشروعية للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية بموجب نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، المعدل والمتمم، وكذا نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: من حيث محل مبدأ التقاضي على درجتين

إذا كان محل دعوى الإلغاء قرار إداري، فإنه وانطلاقاً من تعريف مبدأ التقاضي على درجتين على أنه طرح الدعوى 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 الحكم الأول من أجل تأييده أو إلغائه أو اتخاذ أي إجراء تراه يحقق مصلحة المتقاضين.

يستخلص من هذا التعريف أن الحكم القضائي يمثل أحد المرتكزات المحل الذي يقوم عليه مبدأ التقاضي على درجتين، ففي المسائل الإدارية يقوم مبدأ التقاضي على درجتين على الطعن بالاستئناف في حكم إداري (jugement querellé) لدى القضاء الإداري وبالتالي وجب تحديد طبيعة الحكم القابل للطعن فيه بالاستئناف أمام قضاء الدرجة الثانية على النحو التالي:

أولاً: تعلق المبدأ بحكم قضائي

يعتبر الحكم النهائية الطبيعية للمنازعة الإدارية. فكل منازعة لا بد أن تنتهي بحكم يتعلق بموضوع النزاع المعروض أمام المحكمة الإدارية، فالطعن بالاستئناف لا ينصب إلا على الأحكام القضائية⁵² دون القرارات الإدارية، وعرف جانب من الفقه الحكم على أنه القرار الصادر من شخص مزود بولاية القضاء، وبما له من سلطة قضائية في نزاع مطروح عليه، بهدف حسم النزاع سواء في الموضوع أو في الإجراءات ويصدر في الشكل المكتوب. والحكم القضائي يصدر بما للقاضي من سلطة قضائية، حتى وإن كان حكماً صادراً في مادة مستعجلة⁵³.

ومن جهة أخرى، أعطى الفقهاء معايير مختلفة لتمييز الحكم القضائي من القرار الإداري، ويمكن التمييز هنا بين معيارين مختلفين «متناقضين» الأول شكلي والثاني مادي ومعيار موفق بينهما هو المعيار المختلط⁵⁴.

1- المعيار الشكلي: ويتزعمه الفقيه «كاري دي مالبرج» C.DE MALBERGE الذي يرى أن ما يميز الحكم القضائي هو صدوره عن جهة قضائية، وفق إجراءات معينة، الأمر الذي يجعله

يتمتع بحجية الشيء المقضي به، وبالتالي فتعتبر قرارات السلطات القضائية إدارية إذ لم تتبع عند إصدارها الإجراءات القضائية المحددة قانوناً.

2- المعيار المادي: يتزعمه الفقيه «ليون دوجي» L. Duguit: الذي يرى أن الحكم القضائي هو قرار ذو طبيعة قانونية يصدر عن موظف عمومي كنتيجة منطقية للتقرير الذي قام به حول حصول أو عدم حصول إخلال بالقانون أو بمراكز عامة أو شخصية.

ويشمل الحكم القضائي حسب الفقيه «Duguit» على عناصر ثلاث أولهما الادعاء (Prétention) بوجود قرار أو موقف أو وضعية مخالفة للقانون دون النظر لمصدره ويكفي الادعاء بوجود مخالفة للقانون، فلا يشترط وجود نزاع، وثانيها الحل (Solution) وفيه ينتهي القاضي لصحة أو عدم صحة الادعاء المعروض عليه، وآخر العناصر هو الحكم، حيث يتخذ القاضي قراراً قانونياً يتضمن حله للادعاء المثار.

3- المعيار المختلط: لا يعتبر المعيار المختلط معياراً مستقلاً بذاته بقدر ما يعتبر معياراً توفيقياً حيث وفق المعيار المختلط بين المعيارين المادي والشكلي في سعي لتجاوز الانتقادات التي وجهت إليها منفردة. ليصبح الحكم القضائي بمقتضاه قراراً تصدره السلطة القضائية للفصل في خصومة أو ادعاء رفع إليها طبقاً لقواعد المرافعات الأمر الذي يجعله يتمتع بحجية الشيء المقضي به.

وبعيداً عن التوجهات الفقهية والراجح منها، فإن الحكم هو الذي يصدر عن مرفق القضاء وتحترم فيه البيانات المقررة بموجب المواد من 275 إلى 280 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانياً: أن يكون الحكم صادر عن المحاكم الإدارية

يكمُن الفرق في أعمال مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية عنه في المادة المدنية كونه يرد على حكم إداري طالما أن كليهما ينصب على حكم قضائي ابتدائي الدرجة. فالاستئناف كطريق طعن في الأحكام الإدارية في الجزائر لا ينصب طبقاً لأحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلا على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية⁵⁵.

ثالثاً: أن يكون الحكم ابتدائياً:

إذا كان الاستئناف لا ينصب إلا على الأحكام القضائية فليس أي حكم قضائي يمكن استئنافه بل يجب أن يكون ابتدائياً.

ويمكن القول أن الحكم الابتدائي هو الحكم الصادر عن محكمة الدرجة الأولى والقابل للطعن فيه بالاستئناف⁵⁶، بخلاف الحكم الذي لا يقبل الطعن بالاستئناف بغض النظر عن أي محكمة صدر، أي أنه لا يمكن الطعن بالاستئناف في الحكم النهائي بل يجوز فقط الطعن فيه

بالطرق الغير عادية (النقض، التماس، إعادة النظر).

غير أن المشرع الجزائري أعطى بموجب نص المادة 09 من القانون العضوي 01-98 والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الصبغة النهائية في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة كجهة اختصاص ابتدائي نهائي في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وهو ما يشكل خرقا صارخا لمبدأ التقاضي على درجتين.

المطلب الثاني: تطبيقات مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية واشكالاته

فصل المشرع الجزائري بموجب المادة 06 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالنص على أن التقاضي يقوم على درجتين مالم ينص القانون على خلاف ذلك، وانطلاقا من تكريسه للمبدأ، عهد بقضاء الدرجة الأولى للمحاكم الإدارية كجهة الولاية العامة في المنازعة الإدارية وجعل من أحكامها قابلة لأن يطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة ومنه إعطاء حق التقاضي امتداده الطبيعي، غير أن خصوصية تنظيم القضاء الإداري والتشريع الذي يحكم دائرة اختصاصه رتب العديد من الاشكالات القانونية والعملية، سواء بحجب الطعن بالنقض الذي يعتبر مستوى مكمل لدرجتي التقاضي أو بمصادرة مبدأ التقاضي على درجتين بسبب قصر التقاضي على درجة واحدة فقط في العديد من الدعاوى وهي الاشكالات التي سنحاول ابرازها من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: انعقاد ولاية الدرجة الأولى في التقاضي

تعتبر المحاكم الإدارية درجة التقاضي الدنيا في المادة الإدارية، فهي تشكل الوجه الأول لمبدأ التقاضي على درجتين باعتبارها صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية طبقا لأحكام المادة 800 قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كونها تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها. كما أن التقاضي أمام المحاكم الإدارية يفتح درجة التقاضي الأولى وفق قواعد وإجراءات وتنقضي ولايتها على النزاع بصدور حكم في موضوع القضية.

نلاحظ أن نص المادة أعلاه عهد بقضاء الدرجة الأولى للمحاكم الإدارية بموجب عبارة « تختص بالفصل في أول درجة »، كما أن عبارة « بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا » كرسست ووسعت من نطاق أعمال مبدأ التقاضي على درجتين، لقابلية جميع الأحكام الطعن فيها بالاستئناف. وهو ما يعد امتدادا لنص المادة 06 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على أن « المبدأ أن التقاضي يقوم على درجتين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ».

فعندما نقول أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في المنازعة الإدارية هذا يعني أن كل المنازعات الإدارية يتم عرضها عليها أولاً، وتفصل المحاكم فيها بحكم ابتدائي قابل للطعن فيه بالاستئناف، وهو ما يضمن احترام مبدأ التقاضي على درجتين ومبدأ تقريب العدالة من المتقاضين⁵⁷.

لتحديد نطاق الولاية العامة للمحاكم الإدارية، اعتمد المشرع الجزائري على المعيار العضوي لبطاطته في تحديد الجهة القضائية المختصة خاصة من جانب المتقاضي الذي يعرف مسبقاً أن المحاكم الإدارية هي الجهة المختصة بنظر دعواه كلما كانت موجهة ضد أحد الأشخاص المعنوية العامة (دولة، ولاية، بلدية أو مؤسسة عمومية إدارية)، وذلك بمقتضى الفقرة الثانية من المادة 800 « تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها».

يستفاد من نص المادة أعلاه، أن المشرع أخذ بمبدأ التقاضي على درجتين كمبدأ عام كما وسع من نطاق أعماله وذلك بجعل جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية خاضعة للطعن فيها بالاستئناف فيما يخص القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها. كما نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه « تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: - الولاية والمصالح الغير ممركرة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة إليها بموجب نصوص خاصة».

نلاحظ أن المشرع قد أضاف إلى اختصاص المحاكم الإدارية الدعاوى المتعلقة بقرارات المصالح الغير ممركرة على مستوى الولاية والمتمثلة في المديرية التنفيذية على مستوى الولاية، والتي كانت في السابق تطرح كثير من الإشكالات في تحديد الجهة القضائية المختصة التي تنظرها بين من يعتبرها تقسيم إداري تابع للولاية وبين من يعتبرها مصلحة من مصالح الوزارة، كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي لا تحوز على أهلية التقاضي⁵⁸، باستثناء بعض المديرية التي كانت تتمتع بأهلية التقاضي.

رغم ذلك تعتبر هذه الإضافة خطوة حسنة قام بها المشرع، بحيث وسع من الولاية العامة للمحاكم الإدارية وبذلك يكون قد قرب العدالة من المواطن وحقق مبدأ التقاضي على درجتين. كما أن المشرع بهذه الإضافة تفادى تنازع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري مجلس الدولة على أساس أن المديرية التنفيذية هي إحدى المصالح الخارجية للوزارة والمحاكم الإدارية باعتبار أن المديرية التنفيذية تابعة لإقليم الولاية.

تتعقد الخصومة الإدارية بمجرد قيد الدعوى لدى أمانة ضبط المحكمة الإدارية أين تبدأ ولاية القاضي على الخصومة ويتمتع خلالها بسلطات واسعة عليها، لا سيما دوره الإيجابي في التحقيق وجمع الأدلة ويظهر هذا الدور جليا فيما يملكه القاضي من اتخاذ أي تدبير تحقيقي في مواجهة الإدارة باعتبارها صاحبة المركز المتميز في الخصومة القضائية، وهذا بالنظر لما تملكه من امتيازات سلطوية⁵⁹، ومن السلطات المعترف بها للقاضي سلطة توجيه أوامر للإدارة وكذا سلطته التقديرية في اللجوء لوسائل التحقيق لا سيما الأمر بإجراء خبرة، أو سماع الشهود، والقيام بالمعينة ومضاهاة الخطوط وتدابير أخرى.

تنتهي ولاية المحكمة الإدارية بمجرد النطق بحكم قضائي في موضوع القضية مع احتفاظها بولايتها التكميلية في تصحيح الأخطاء المادية وتفسير أحكامها.

الفرع الثاني: انعقاد ولاية الدرجة الثانية في التقاضي

إذا كان استنفاد المحاكم الإدارية لولايتها على النزاع بمجرد النطق بالحكم، يشكل الوجه الأول لمبدأ التقاضي على درجتين، فإن الطعن بالاستئناف يؤدي إلى انعقاد ولاية مجلس الدولة كدرجة ثانية في التقاضي على نفس النزاع ليشكل بذلك الوجه الثاني لمبدأ التقاضي على درجتين. ويفتح بذلك الاستئناف درجة جديدة للتقاضي. وعليه فالطعن بالاستئناف يمثل الترجمة الإيجابية لمبدأ التقاضي على درجتين ويعطي حق التقاضي امتداده الطبيعي.

وينتج عن انتقال موضوع النزاع إلى محكمة الدرجة الثانية، التزامها بإعادة الفصل في موضوع الدعوى من جديد من حيث الوقائع ومن حيث القانون ولها في ذلك نفس سلطات الدرجة الأولى. ويعود الأساس القانوني لهذا الالتزام بالفصل في الطعن بالاستئناف لنص المادة 10 من القانون العضوي 01-98 على أنه « يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية »، بالإضافة لنصوص المواد 800، 801، 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

أولا : آلية الاستئناف

يعتبر الاستئناف طريق من طرق الطعن العادية في الأحكام القضائية، كما يمكن اعتبار الاستئناف حجر الزاوية بالنسبة لمبدأ التقاضي على درجتين كونه يمثل الآلية العملية الوحيدة لإعماله. حيث عرفه البعض بأنه « يقصد بالطعن بالاستئناف ذلك الطريق الذي يهدف المستأنف من خلاله إلى إلغاء أو تعديل الأحكام التي صدرت ضده من محكمة أول درجة، وهو وسيلة متاحة أمام المستأنف لإعادة نظر الدعوى بقصد تعديل أو إلغاء الحكم الصادر أمام هيئة قضائية عليا مستقلة»⁶⁰.

تحرص الأنظمة القضائية الحديثة على تنظيم الطعن بالاستئناف تنظيما يكفل الموازنة بين أمرين هما :

- ضرورة احترام قوة الشيء المقضي به.

- إعادة النظر في الأحكام القضائية باعتباره من مقتضيات فكرة العدالة.

وذلك بهدف ضمان استقرار الحقوق و المراكز القانونية⁶¹ ، كما يترتب على الطعن بالاستئناف في المادة الإدارية أثرين هما :

- الأثر غير الموقف للطعن بالاستئناف.

- الأثر الناقل للطعن بالاستئناف.

1 - الأثر غير الموقف للطعن بالاستئناف : القاعدة العامة أن الاحكام التي تصدر عن المحاكم في المواد المدنية لا تتمتع بالقوة التنفيذية حتى ينتهي ميعاد الاستئناف أو يفصل فيه إذا تم رفعه مع استثناءات محددة، وعلى خلاف ذلك تصدر الأحكام الإدارية متمتعاً بالقوة التنفيذية ومن ثم فإن التنفيذ لا يوقفه ميعاد الطعن ولا حتى رفع الاستئناف وقبوله، وهذه القاعدة المتفق عليها فقها كرسها أيضا المشرع الفرنسي⁶². والمشرع الجزائري بموجب نص المادة 908 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية.

ويعد عدم وقف الاستئناف لتنفيذ الحكم الإداري امتدادا طبيعيا ونتيجة منطقية للقاعدة المقررة في المواد الادارية والقاضية بعد جواز مساس الطعون القضائية بالقوة التنفيذية للقرارات الإدارية، وتستند هذه القاعدة على ثلاث أنواع من المبررات: تاريخية، نظرية وعملية، ففيما يتعلق بالأولى فإنها تتبلور في ظهور الطعون بالإلغاء وطعون القضاء الكامل، وحرص القاضي على عدم التدخل في وظيفة الإدارة. وأما الثانية فإنها تركز على طبيعة العمل الإداري المتميز عن عمل الأفراد، فالإدارة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم فإن أعمالها تتسم بالضرورة والطابع المعجل. أما المبرر الأخير، فيجد أساسه في السماح للإدارة بالقيام بأعمالها

وتحقيق أهدافها بفعالية إذ أن تطبيق القاعدة المخالفة - وقف الطعون القضائية للقرارات الإدارية - سيؤدي بالتأكيد إلى شل نشاطها⁶³.

2- الأثر الناقل للاستئناف يقصد بالأثر الناقل للطعن بالاستئناف، انتقال النزاع الذي فصلت فيه محكمة الدرجة الأولى (بهذا المعنى له أثر ساحب) إلى محكمة الدرجة الثانية التي تعاود النظر فيه برمته من حيث الوقائع والقانون (بهذا المعنى له أثر ناشر)، أي إعادة طرح النزاع من جديد أمام المحكمة الاستئنافية - الدرجة الثانية - بكل ما قدم فيه من طلبات قضائية، دفع ، أوجه دفاع، أدلة إثبات وحجج قانونية . فمحكمة الاستئناف لا تنظر إلا في قضية سبق طرحها أمام محكمة أول درجة وفصلت فيها لكي تعيد فحصها من جديد، من حيث الوقائع والقانون، على ضوء ما سبق طرحه من طلبات، وأدلة وأوجه دفاع على محكمة أول درجة، وفي حدود ما رفع عنه الاستئناف - عريضة الاستئناف -⁶⁴، وذلك بهدف ضمان احترام مبدأ التقاضي على درجتين.

كما أن الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، يعطي لقضاة الدرجة الثانية الحق في التصدي للقضية باعتباره سلطة اختيارية طبقا لأحكام المادة 346 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث يتمتع بها قاضي الاستئناف عند إلغائه حكم غير فاصل في الموضوع يكون له بمقتضاه سلطة الفصل في موضوع النزاع متى كان مهماً لذلك. يترتب على سلطة التصدي للقضية أحد أبرز صور انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين، كونها تمنح قاضي الدرجة الثانية سلطة الفصل في موضوع النزاع الذي لم ينظر فيه قاضي الدرجة الأولى⁶⁵، وبالتالي قصر التقاضي على درجة واحدة فقط.

وفي المقابل ولضمان التقاضي على درجتين، تتمتع جهة الاستئناف بسلطة الإحالة على الدرجة الأولى، فجهة الاستئناف غير مقيدة في الفصل في جميع جوانب القضية المعروضة عليها، فقد تقتصر على المسائل الأساسية الواردة فيها، وتحيل القضية على الجهة الابتدائية للفصل فيها من جديد على ضوء الأحكام التي كرسها⁶⁶. ذلك أن الفصل في موضوع الدعوى لأول مرة أمام مجلس الدولة فيه خرق لمبدأ التقاضي على درجتين. وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2010/04/29⁶⁷ « حيث أنه مادام أن قضاة الدرجة الأولى قد صرحوا بعدم الاختصاص النوعي في الدعوى الحالية رغم كون الولاية طرفاً مدعياً فيها فإنهم خالفوا القانون وينبغي إلغاء قرارهم للأسباب المذكورة أعلاه. من حيث الموضوع: لكن حيث أن الفصل في موضوع الدعوى لأول مرة أمام مجلس الدولة من شأنه خرق مبدأ التقاضي على درجتين لذلك ينبغي إحالة القضية والأطراف إلى نفس المجلس للفصل فيها طبقاً للقانون...».

ثانيا : نتائج أعمال مبدأ التقاضي على درجتين

يترتب على أعمال مبدأ التقاضي على درجتين مجموعة من النتائج تتجلى أساسا في علاقته والتحامه به بالطعن بالاستئناف.

1- بالنسبة لتشكيلة هيئة حكم الدرجة الثانية: يفترض أن هيئة حكم الدرجة الثانية تضم قضاة أكثر خبرة وتجربة وهو ما ينعكس على نوعية أحكامها⁶⁸، كما أن تشكيلة هيئة حكم الدرجة الثانية غير تشكيلة هيئة حكم الدرجة الأولى، ذلك أن مقتضيات مبدأ التقاضي على درجتين تفرض عدم جواز مشاركة القاضي في هيئة حكم الدرجة الثانية وقد سبق له المشاركة في هيئة حكم الدرجة الأولى، واعتبر جانب من الفقه أن مشاركة القاضي في هيئة الحكم على مستوى الدرجة الثانية فيه مساس صارخ بالنظام العام ومبدأ التقاضي على درجتين⁶⁹.

2- بالنسبة لأطراف خصومة الدرجة الثانية: يقتضي مبدأ التقاضي على درجتين ثبات أطراف الخصومتين الابتدائية والاستئنافية، أي أن أطراف الدرجة الثانية هم نفسهم أطراف الدرجة الأولى سواء كان الطاعن أو المطعون ضده، مدعيا أو مدعيا عليه، متدخلا أو مدخلا في خصومة الدرجة الأولى، وهذا من أجل ضمان احترام مبدأ التقاضي على درجتين من جهة ومراعاة قاعدة نسبية أثر الأحكام من جهة أخرى، وهذه القاعدة تجد تأكيدها في قبول تدخل الغير الذي سبق له التدخل في الخصومة الابتدائية أمام المحكمة الاستئنافية، وبالمقابل عدم تدخل الغير الإحتصامي لأول مرة في الخصومة الاستئنافية، وعدم جواز إدخاله فيها.

كما جاء في نص المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « يجوز لكل طرف حضر الخصومة أو أستدعي بصفة قانونية، ولو لم يقدم أي دفاع، أن يرفع استئنافا ضد الحكم أو الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية، ما لم ينص هذا القانون على خلاف ذلك » والهدف من ذلك هو ضمان عدم تفويت درجة من درجات التقاضي على الغير والحفاظ على عناصر النزاع.

3- بالنسبة للطلبات المطروحة في الاستئناف: من المعترف عليه أن قضاء الدرجة الثانية -الاستئناف- لا ينظر إلا في الطلبات التي سبق عرضها وتم الفصل فيها أمام محكمة الدرجة الأولى وهذا تطبيقا للقاعدة اللاتينية :

« Tantum devolutum quantum judicatum » ; « tantum devolutum quantum appellatum »

. « Il n'est dévolu qu'autant qu'il a été jugé » ; « il n'est dévolu qu'autant qu'il est appelé »⁷⁰

ومعنى ذلك أن المحكمة الاستئنافية – الدرجة الثانية- لا تنظر إلا فيما تم الفصل فيه

وفي حدود ما رفع عنه الاستئناف، فلا يجوز بالتالي إبداء طلبات جديدة أمام محكمة الاستئناف حتى لا تفوت على الخصم درجة من درجات التقاضي، وهذا يرجع إلى احترام مبدأ ثبات النزاع لأن القضية في الاستئناف يجب أن تكون هي نفس القضية التي كانت في أول درجة⁷¹.

والطلب يتكون من عنصرين، عنصر قانوني أي حق من الحقوق المقدره بواسطة القانون والذي يتمسك به الخصم مطالبا القضاء بالاعتراف له بهذا الحق، أما العنصر الثاني فهو عنصر مادي أي محل الحق المطالب به الذي يتكون من «شيء» بالمعنى المتعارف عليه لهذه الكلمة أي شيء مادي أو غير مادي. وقد ينصب تعديل موضوع الطلب على العنصر القانوني أو المادي، فالطلب الجديد هو إذا كل طلب يغير موضوع الدعوى سواء في عنصره القانوني أو المادي⁷². وترتيباً على هذا فإن الطلبات المقبولة أمام الدرجة الثانية يجب ان تتوفر فيها الشروط التالية:

- أن تكون هذه الطلبات قد أثرت في خصومة الدرجة الأولى.
- أن تكون هذه الطلبات قد تم الفصل فيها بحكم أمام الدرجة الأولى.
- أن تكون هذه الطلبات قد رفعت في عريضة الاستئناف وإلا حكم القاضي بما لم يطلبه الخصوم.

أما موقف المشرع الجزائري من الطلبات الجديدة فقد كان واضحاً في نص المادة 341 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « لا تقبل الطلبات الجديدة في الاستئناف ماعدا الدفع بالمقاصة وطلبات استبعاد الادعاءات المقابلة أو الفصل في المسائل الناتجة عن تدخل الغير أو حدوث واكتشاف واقعة ». كما لم يعتبر المشرع الجزائري الطلبات المرتبطة مباشرة بالطلب الأصلي من قبيل الطلبات الجديدة، حيث نص في المادة 343 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « لا تعتبر طلبات جديدة الطلبات المرتبطة مباشرة بالطلب الأصلي والتي ترمي الى نفس الغرض حتى لو كان اساسها القانوني مغايراً ».

4- بالنسبة للدفع والأدلة المطروحة: يترتب على رفع الطعن بالاستئناف في الأحكام القضائية الصادرة عن محاكم أول درجة، نقل الدعوى القضائية برمتها إلى محكمة الاستئناف، بكل ما اشتملت عليه من أدلة ودفع وأوجه الدفاع كان قد سبق تقديمها أمام أول درجة، كما يحوز أن تقدم أدلة وأوجه دفاع جديدة لأول مرة أمام جهة الاستئناف، لأن ذلك لا يعتبر طلبات جديدة بل هي عبارة عن أسانيد جديدة تدعم وتبرر طلباتهم في الاستئناف⁷³، كما أنها لا تمس بمبدأ التقاضي على درجتين.

وهو نفس الموقف الذي تبناه المشرع الجزائري، حيث نصت المادة 344 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية «على أنه» يجوز للخصوم التمسك بوسائل قانونية جديدة وتقديم

مستندات وأدلة جديدة تأييداً لطلباتهم».

فالأدلة التي قدمت أمام محكمة أول درجة، تعد مطروحة أمام محكمة الاستئناف لتعيد فحصها من جديد، غير مقيدة في ذلك بما ارتأته وانتهت إليه محكمة أول درجة، بحيث يجوز لها أن تعيد الدعوى القضائية للتحقيق من جديد، كما لها أن تنتدب خبيراً، إذا لم تطمئن إلى تقرير الخبير المنتدب من قبل محكمة أول درجة.

5- التزام الدرجة الثانية بالفصل في النزاع: يترتب على أعمال مبدأ التقاضي على درجتين، نهاية ولاية الدرجة الأولى وفي المقابل قيام ولاية الدرجة الثانية والتزامها بالفصل في النزاع من جديد من حيث الوقائع ومن حيث القانون. إذ لا تقتصر سلطة المحكمة الاستئنافية على مراقبة حكم محكمة أول درجة المطعون فيه بالاستئناف من حيث سلامة تطبيقه للقانون، وإنما يجب عليها أن تفصل في موضوع النزاع الذي فصلت فيه محكمة أول درجة واستنفذت سلطتها بشأنه⁷⁴. وذلك تجسيداً لمبدأ التقاضي على درجتين.

تنتهي ولاية الدرجة الثانية -جهة الاستئناف- بإصدارها حكماً أو قراراً في النزاع المطروح أمامها والحكم القضائي الذي يعتمده الفقه الحديث هو «القرار القطعي الذي يفصل في مسألة إجرائية أو موضوعية خلال خصومة قضائية أوفي نهايتها، وهو يصدر دائماً في الشكل القانوني للأحكام»⁷⁵.

قد يكون حكم جهة الاستئناف إما تأييداً للحكم المطعون فيه أو يعدل فيه أو يلغيه. وبصدور الحكم من محكمة الاستئناف يصبح نهائياً أي حائز لقوة الشيء المقضي به، وبالتالي يكون قابلاً لطرق الطعن غير العادية (عن طريق التماس إعادة النظر أو النقض)، وبما أن الحكم الصادر عن جهة الاستئناف حائز لقوة الشيء المقضي به فهو صالح للتنفيذ الجبري⁷⁶. تنتهي بذلك درجتي التقاضي غير أن الدرجة الثانية تبقى تحتفظ بسلطتها التكميلية اتجاه حكمها وذلك بتصحيح أخطائه المادية وسلطة تفسيره.

ثالثاً: اشكالات الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة

بين النص القانوني والممارسة القضائية

الطعن بالنقض هو طريق من طرق الطعن الغير عادية، فإذا كان الطعن بالاستئناف يعطي لقاضي الاستئناف سلطة واسعة على الخصومة للنظر فيها من حيث الوقائع والقانون على النحو الذي رأيناه، فالطعن بالنقض غير ذلك، فأوجه الطعن محددة على سبيل الحصر بموجب نصوص قانونية 358 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وسلطة القاضي محدودة تنصب على فحص الجوانب القانونية دون مناقشة الوقائع.

ومن هذا المنطلق فالقرارات الصادرة عن جهة النقض تتمتع بطبيعة خاصة لا تتمتع بها الأحكام الصادرة عن محاكم الدرجة الأولى أو محاكم الاستئناف إذ تنصب أساسا عن مضمون يدور في فلك القانون ويفسره ويوضحه دون أن يتعرض لموضوع النزاع وهو ما أعطى قراراتها الطبيعة القانونية البحتة⁷⁷. وعليه فوظيفة الطعن بالنقض تتمثل في ضمان مطابقة الأحكام القضائية للقانون، وكذا إلى توحيد تطبيق وتفسير القانون من مختلف الجهات القضائية الإدارية⁷⁸. كما جاء في نص المادة 11 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم على أنه: « يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية . ويختص أيضا بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة ».

إن اعتراف المشرع لمجلس الدولة بممارسة سلطة النظر في الطعون بالنقض، يكون بذلك قد أسند له وظيفته الطبيعية باعتباره جهة عليا للقضاء في المادة الإدارية يصوب ويقوم قرارات الجهات القضائية ويمارس مهمة الاجتهاد بما يتماشى ومضمون المادة 152 من الدستور. وإذا أردنا التدقيق في القرارات النهائية نجدها في الوضع الغالب تصدر عن مجلس الدولة سواء باعتباره قاضي اختصاص يفصل في الملف المعروض عليه ابتدائيا ونهائيا، أو قاضي استئناف يفصل في الطعن باعتباره هيئة درجة ثانية. وفي كلا الوضعتين يفصل مجلس الدولة بموجب قرار نهائي، ذلك أن المحاكم الإدارية لا تصدر كأصل عام قرارات نهائية بل قراراتها تعد ابتدائية طبقا لنص المادة 2 من القانون 02-98، إلا ما أستثنى بموجب نص قانوني⁷⁹.

غير أن الطعن بالنقض يطرح الكثير من الإشكالات القضائية في المادة الإدارية، ذلك أنه وبالرجوع لاجتهاد قضائي داب عليه مجلس الدولة، أقر مبدأ عدم قابلية قراراته النهائية للطعن فيها بالنقض، حيث صدر عن مجلس الدولة قرارات كثيرة في هذا الشأن، ومن بينها القرار الصادر بتاريخ: 2012/07/19⁸⁰ جاء فيه « حيث إذا كان كقاعدة عامة أن الطعن بالنقض يفتح عادة ضد الأحكام الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الابتدائية والقرارات الصادرة عن جهات الاستئناف فإن هذا المبدأ لا ينطبق بكامله أمام مجلس الدولة بحسب خصوصيات النظام القضائي الإداري الذي يشرف عليه. حيث في الواقع أن مجلس الدولة على أنه الجهة العليا للقضاء الإداري وبصفة رئيسية جهة الاستئناف الوحيدة المقومة لأعمال جميع المحاكم الإدارية يفصل في الاستئنافات المعروضة عليه مع الحرص على ضمان توحيد الاجتهاد القضائي والسهر على احترام القانون ومن ثم القرارات الصادرة عنه تكتسي طابع نهائي مطلق لا يجوز الطعن فيها إلا عن طريق التماس إعادة النظر أو تصحيح خطأ مادي».

وعليه، يكون هذا الاجتهاد قد حرم المتقاضي من ممارسة طريق من طرق الطعن في الأحكام المتمثل في الطعن بالنقض المكرس والمعترف به بموجب نص المادة 11 من القانون العضوي 01-98 وكذا نص المادة 956 وما بعدها من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويكمن

السبب في ذلك حسب تأسيس مجل الدولة في القرار المذكور أعلاه كون القرار صادر عنه وسبق له النظر فيه إضافة لخصوصيات النظام القضائي الإداري.

وما من شك أن هذا الاجتهاد وإن أجهض طريق من طرق الطعن مكرس قانونا، فإنه إلى جانب ذلك لم يصرف همة لاختلاف طرق الطعن وتقنياته، ذلك أن عريضة الطعن بالاستئناف ليست كعريضة الطعن بالنقض هذه الأخيرة التي فرض القانون صيغتها في شكل أوجه محددة على سبيل الحصر بموجب نص المادة 358 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية خلافا للطعن بالاستئناف الذي يتم التركيز فيه على الوقائع وغير محدد بحالات⁸¹.

الفرع الثالث: اشكالات الاستثناءات الواردة على مبدأ التقاضي على درجتين

إذا كان المبدأ العام أن جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية قابلة للطعن فيها بالاستئناف مما يحقق مبدأ التقاضي على درجتين، فإن هذا المبدأ لا ينطبق بكامله في المادة الإدارية بل ترد عليه استثناءات عديدة وخطيرة يعود سببها لاعتبارات تتعلق أحيانا بخصوصية وطبيعة المنازعة الإدارية وإلى أهميتها وأحيانا أخرى لخصوصية النظام القضائي الإداري القائم على مركزية جهة الاستئناف، فعهد المشرع بذلك لمجلس الدولة سلطة النظر في بعض المنازعات ليفصل فيها كدرجة أولى وأخيرة (أولا) كما أضفى المشرع الطابع النهائي لبعض الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية (ثانيا).

أولا: الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة

قيد المشرع بموجب نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وكذا نص المادة 9 من القانون العضوي 01-98 اختصاص مجلس الدولة كمحكمة أول وآخر درجة في طلبات إلغاء وتفسير وفحص مشروعيات القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وهنا نلاحظ أن نص المادة 09 قد وسعت من نطاق المنازعة الإدارية الواجبة عرضها على مجلس الدولة من الجانب العضوي وذلك بمدى إضافة للسلطات الإدارية المركزية⁸² شملت أيضا الهيئات العمومية الوطنية⁸³ والمنظمات المهنية الوطنية⁸⁴.

يشكل بذلك الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة أبرز صور انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين خاصة في المادة الإدارية نتيجة قصر التقاضي على درجة واحدة والذي من شأنه أن يترتب عليه المساس بحريات وحقوق الأفراد كما قد يزعزع ثقة المتقاضين في عدالة أحكام القضاء.

ثانيا : الاختصاص الابتدائي النهائي للمحاكم الإدارية

يصدر عن المحاكم الإدارية في بعض الحالات أحكام وأوامر ذات طابع نهائي غير قابلة للطعن فيها بالاستئناف، كالأحكام المتعلقة بالنصاب القانوني، أو تتعلق بالأحكام الغير القطعية مثل الأحكام التمهيدية والتحضيرية، كما قد تتعلق بالمنازعات الانتخابية المحلية.

1- الأحكام المتعلقة بالنصاب القانوني: قاعدة النصاب لها أثرها في اعتبار الحكم فيها نهائي، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالاستئناف، كما يجدر بنا أن نشير أنه لمعرفة أن الحكم يقبل الطعن فيه بالاستئناف، فإنه يجب الرجوع لنصوص القوانين، فالمشرع الجزائري تطرق لقاعدة النصاب القانوني في نص المادة 33 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث تفصل المحكمة بحكم في أول وآخر درجة في الدعوى التي لا تتجاوز قيمتها مائتي ألف دينار 200.000 د.ج.

يتمثل المبرر وراء إقرار المشرع عدم قابلية الأحكام التي تقل قيمتها عن مائتي ألف دينار لقلّة قيمتها من جهة رغم أنه ينتهك بذلك مبدأ التقاضي على درجتين، ومن جهة أخرى فهو يهدف للتخفيف على جهة الاستئناف الوحيدة الممثلة في مجلس الدولة.

2- الأحكام الغير قطعية (التحضيرية والتمهيدية): تجد قاعدة عدم قابلية الأحكام التمهيدية للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة أساسها القانوني في نص المادة 952 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ لا يتم استئنافها إلا مع الحكم القطعي الفاصل في موضوع النزاع، وهو ما أخذ به مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2009/05/27⁸⁵.

من جهة أخرى ونظرا لطبيعة الأحكام التمهيدية والتحضيرية كونها ليست قطعية ولا تنتهي ولاية المحكمة الإدارية على النزاع بإصدارها، لأن ولاية الدرجة الأولى على النزاع تبقى قائمة إلى غاية الرجوع في القضية بعد الحكم التمهيدي أو التحضري لتفصل في النزاع بموجب حكم قطعي قابل للطعن فيه بالاستئناف، ومن ثم فإن عدم قابلية الأحكام التمهيدية والتحضيرية للطعن فيها بالاستئناف لا يمس بمبدأ التقاضي على درجتين طالما أنه يمكن استئنافهما مع الحكم القطعي.

3- المنازعات الانتخابية (المحلية والبرلمانية): عرف جانب من الفقه المنازعة الانتخابية على أنها « منازعة تتعلق بأحكام قانون الانتخابات يؤول الاختصاص بالنظر فيها للقضاء الإداري وفقا لإجراءات خاصة »⁸⁶. لطالما ارتبط مبدأ التقاضي على درجتين بالمنازعات الانتخابية المحلية، كونها تشكل أحد أخطر الاستثناءات التي تنتهك مبدأ التقاضي على درجتين، كما امتد الاستثناء ليشمل المنازعات الانتخابية البرلمانية في حالة رفض ملف الترشيح بحيث يقتصر التقاضي في شأنها على درجة وحيدة ممثلة في المحاكم الإدارية. كما أن المنازعة الانتخابية التي يؤول اختصاص الفصل فيها للمحاكم الإدارية كدرجة أولى وأخيرة، بحيث تتميز بتعدد

صورها وأوجهها نظرا لطبيعة العملية الانتخابية طبقا لأحكام القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، فقد يتعلق النزاع بالتسجيل والشطب في القائمة الانتخابية (المادة 21)، منازعات أعضاء مكتب التصويت (المادة 30)، منازعات الترشح للانتخابات المحلية البلدية والولائية (المادة 78)، منازعات الترشح للانتخابات البرلمانية (المادة 116 أحيثنا على المادة 98 من نفس القانون)، المنازعات حول مدى صحة العملية الانتخابية (قرارات اللجنة الانتخابية الولائية، المادة 157 والمادة 170).

يرجع حسب تقديرنا في قصر التقاضي على درجة واحدة ممثلة في المحاكم الإدارية، وذلك بعدم إخضاع المنازعات الانتخابية المحلية ومرحلة الترشح بالنسبة للانتخابات البرلمانية، لخصوصية المنازعة الانتخابية مرتبطة بحدث وطني سياسي يكتسي فيها عامل الزمن أهمية كبيرة، غير أنه كان من الأخرى بالمشرع الحفاظ على مبدأ التقاضي على درجتين بإخضاعها للطعن فيها بالاستئناف والعمل على تقليص آجال الطعن والفصل فيه لمسيرة خصوصية المنازعة الانتخابية.

4- الطابع النهائي لبعض الأوامر الاستعجالية: القاعدة العامة، أن الأوامر الاستعجالية تخضع لنظام التقاضي على درجتين، غير أن المشرع خرج عن هذه القاعدة بموجب نص المادة 936 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأن اضفى الطابع النهائي على بعض الأوامر، لا سيما الأوامر المتعلقة بنصوص المواد 919، 921، 922 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهذه الأوامر تصدر بصفة ابتدائية نهائية، مما يخرق مبدأ التقاضي على درجتين. وهو ما أكد عليه مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2010/12/01⁸⁷ «حيث أن القرار المعروض على رقابة مجلس الدولة المتضمن منطوقه إلزام المدعى عليه وكل من يحل محله بإخلاء المحل ذو الطابع الإداري المحتل من طرفه بدون وجه حق...» صدر حال الفصل في نزاع داخل ضمن الاختصاص المخول لقاضي الاستعجال الإداري بأحكام المادة 921 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية «التي تجيز له في حالة الضرورة القصوى أن يتخذ كل التدابير الملائمة. حيث أن المادة 936 من نفس القانون تنص على أن الأوامر الاستعجالية الصادرة تطبيقا للمواد 919، 921 و922 منه غير قابلة لأي طعن. حيث أنه يستنتج عن ذلك أن الاستئناف الحالي المرفوع ضد قرار نهائي جاء مخالف للقانون ولذا يتعين التصريح بعدم قبوله».

الخاتمة :

وفي هذه الدراسة توصلنا إلى نتائج وملاحظات وعرضنا توصيات بشأنها، فالنسبة للنتائج فقد توصلنا إلى ما يلي:

- من خلال تفحص نصوص الدستور الأربعة التي عرفتها الجمهورية الجزائرية لسنوات 1963 و1976 و1989 و1996 سجلنا غياب النص الصريح على مبدأ التقاضي على درجتين، ليتم تداركه في التعديل الدستوري لسنة 2016 بدسترة غير أن المؤسس الدستوري حصره في المواد الجزائية، فهذا المبدأ لم يعمم ليشمل المادة الإدارية رغم أهمية الاعتبارات التي يقوم عليها.

- على مستوى التنظيم الهيكلي، في مراحل الدراسة سجلنا أن مبدأ التقاضي على درجتين لم يأخذ ترجمته الهيكلية المتعارف عليها (محاكم إدارية-محاكم استئناف إدارية-مجلس الدولة) فكان النظام القضائي الإداري مبتور نتيجة غياب محاكم استئناف إدارية موازية للمجالس القضائية، وهذا الوضع خلق عدم التوافق وتكافؤ الفرص بين المتقاضي أمام القضاء الإداري والعادي.

- ترتب على مركزية جهة الاستئناف ممثلة في مجلس الدولة إغراق هذا الأخير بملفات الاستئناف وكذا طول مدة الفصل في الاستئنافات، وهذا نتيجة غياب محاكم استئناف في المادة مما يؤثر دون شك عن الدور التقويبي والاجتهادي لمجلس الدولة.

- يتميز مجلس الدولة بتعددية الاختصاصات القضائية من بينها الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة بالنظر في المنازعات التي تكون السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها، ليصدر في شأنها قرارات غير قابلة للطعن فيها بالاستئناف وهو ما يشكل إحدى أخطر صور انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين نتيجة قصر التقاضي على درجة واحدة، كما أن هذا الاختصاص يجعل من الولاية العامة للمحاكم الإدارية مبتورة فيما يخص دعاوى المشروعية وكاملة فيما يخص دعاوى التعويض.

- سجلنا في هذه الدراسة، أن المنازعات الانتخابية المحلية لا تخضع لنظام التقاضي على درجتين إلى جانب المنازعات الانتخابية البرلمانية (مرحلة الترشيح)، بحيث تختص بنظرها المحاكم الإدارية كدرجة أولى وأخيرة ومرد هذا الاختصاص أن الانتخابات بشكل عام والانتخابات المحلية بشكل خاص مرتبطة بعنصر الزمن وهذا نتيجة لأبعادها السياسية.

- رفع المشرع التمييز المتعلق بإجازة استئناف الأحكام التمهيدية وعدم إجازة استئناف الأحكام التحضيرية إلا مع الحكم القطعي، فوضع حدا لهذا الوضع بتكريس عدم إجازة استئناف الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع إلا مع الأحكام القطعية. وبهذا الشكل يكون المشرع قد

أخرج الأحكام التمهيدية من نظام التقاضي على درجتين، غير أنه ونتيجة لطبيعة هذه الأحكام بكونها غير قطعية وتقبل الاستئناف مع الحكم الفاصل في الموضوع فإن هذا الاستثناء لا يشكل مساساً بمبدأ التقاضي على درجتين.

- سجلنا في هذه الدراسة أن المحاكم الإدارية تعتبر قضاء الدرجة الأولى بامتياز فيما يخص دعاوى التعويض، فهي صاحبة الولاية العامة مهما كانت طبيعة الجهة الإدارية مركزية كانت أو محلية وأحكامها في هذا الشأن قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة مما يضمن احترام مبدأ التقاضي على درجتين.

- وقفنا في هذه الدراسة عن الاشكالات التي يرتها الطعن بالنقض باعتباره طريق من طرق الطعن الغير عادية موجه ضد القرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية، فهو يكمل درجتي التقاضي. غير أن مجلس الدولة درج على عدم قبول الطعن بالنقض في قرارته باعتبارها صادرة عنه، سواء صدرت عنه كجهة استئناف أو جهة اختصاص للقضاء الابتدائي النهائي، وبالتالي فمجلس الدولة لا يمارس دوره الطبيعي المدستر أي النقض مما يرتب شبه غياب للطعن بالنقض في المادة الإدارية.

- سجلنا في إطار تقريب العدالة من المتقاضي، أنه إذا تم رفع عدد المحاكم الإدارية ليساوي التقسيم الإداري أي ثمانية وأربعون محكمة إدارية وذلك بهدف تقريب قضاء الدرجة الأولى من المتقاضين، فهذا الإصلاح من شأنه تفعيل مبدأ التقاضي على درجتين، غير أن مبدأ تقريب العدالة من المتقاضين لم تتم مراعاته فيما يخص قضاء الدرجة الثانية نتيجة وحدة ومركزية جهة الاستئناف ممثلة في مجلس الدولة، كما أنه يشكل مساساً بمبدأ المساواة أمام القضاء، فالمتقاضي أمام جهات القضاء الإداري ليست له نفس الفرص مع المتقاضي أمام جهات القضاء العادي، وهو ما خلق وضع غير منسجم بين النظام القضائي العادي والإداري فيتشكل الأول من محاكم ومجالس قضائية كجهة استئناف ومحكمة عليا كجهة نقض، وفي المقابل يتشكل الثاني من المحاكم الإدارية كدرجة أولى للتقاضي ومجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، جهة استئناف وجهة نقض في نفس الوقت.

ومن خلال النتائج المتوصل إليها فإننا نقترح التوصيات التالية:

- ضرورة تعميم النص الدستوري ليشمل التقاضي على درجتين في المادة الإدارية. لضمان عدم انتهاكه نتيجة دخوله في فلك الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري.

- ضرورة استحداث محاكم استئناف في المادة الإدارية خاصة في ظل الامكانيات المادية والبشرية التي تتمتع بها الدولة حالياً، وذلك من أجل التخفيف على مجلس الدولة نتيجة تزايد عدد طعون الاستئناف المرفوعة أمامه، وهذا حتى يتمكن مجلس الدولة من التفرغ لدوره التقويمي (النقض) ودوره الطبيعي في توحيد الاجتهاد وفق ما نص عليه الدستور.

اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري

- ضرورة إعفاء مجلس الدولة من الاختصاص الابتدائي النهائي كونه يخرق مبدأ التقاضي على درجتين وذلك بإسناده للمحاكم الإدارية، كما أن هذا الإصلاح من شأنه أن يوسع من الولاية العامة للمحاكم الإدارية بمدى عضويتها لتشمل السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية مما يساهم في تفعيل واحترام مبدأ التقاضي على درجتين.

- ضرورة توسيع نطاق الطعن بالاستئناف بإخضاع المنازعات الانتخابية المحلية والبرلمانية (حالة الترشيح) لنظام التقاضي على درجتين وذلك بإجازة الطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة ولو اقتضى ذلك تقصيراً آجال الطعن والفصل في النزاع وهذا من أجل الحفاظ على مبدأ التقاضي على درجتين.

الهوامش:

¹ René CHAPUS, droit du contentieux administratif, Editions Montchrestien ,9^eedition, 2001. p 1059

² أحمد هندي، مبدأ التقاضي على درجتين، حدوده وتطبيقه في القانون المصري والفرنسي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1991، ص 3.

³ مفلح عواد القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2004، ص 50.

⁴ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 8.

⁵ الدكتور نبيل اسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 92.

⁶ المعنى المعجمي لعبارة درجة التقاضي هي «كل مرحلة في تتابع مراحل دعوى يكون القاضي مدعواً إلى النظر في الخلاف في عناصره الواقعية والقانونية إلى الحكم في الواقع وفي القانون باستثناء المرحلة المكرسة حصراً لتفحص القانون، وبهذا المعنى درجة النقض، في النظام القضائي ليست درجة من درجات التقاضي». أنظر: جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، بيروت 1998، ص 776.

⁷ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، 2011، ص 307.

⁸ سيد أحمد محمود، أصول التقاضي وفقاً لقانون المرافعات، دون دار نشر، 2005، ص 785.

⁹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، 1998، ص 98.

¹⁰ عمار بوضياف، مبادئ النظام القضائي في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتطبيقاته في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 3 جانفي 2008، تبسة، ص 68.

¹¹ أحمد هندي، المرجع السابق، ص 8.

¹² جهاد القضاة، درجات التقاضي وإجراءاتها أمام المحكمة الجنائية الدولية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص 30.

¹³ جهاد القضاة، المرجع نفسه، ص 30.

¹⁴ أحمد هندي، المرجع السابق، ص 10.

اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري

¹⁵ محمد نور شحاتة، نطاق النزاع في الاستئناف في المواد المدنية، دار النهضة العربية، 1988، ص 13.

¹⁶ Jourdan et d'autres, Recueil général des anciennes lois françaises, VERDIERE LIBRAIRE, 1827, p 535.

<http://books.google.fr/books?id=z8E0QAAMAAJ&pg=PA535>. date 21/11/2017. heure : 10 :30.

¹⁷ أحمد هندي، المرجع السابق، ص 13.

¹⁸ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزء الأول، 2008، ص 172.

¹⁹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 284.

²⁰ إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع نفسه، ص 285.

²¹ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 173، 174.

²² Martine Lombard, Gilles Dumont, Droit administratif, Dalloz, 9^e édition, 2011, p 413

²³ أنظر جورج قوديل، بيارلقولقيه، القانون الإداري. ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني الطبعة الأولى، بيروت، 2008، ص 44.

²⁴ Pascale GONOD et d'autres, Traité de droit administratif, Dalloz, Tom2, 2011. P 449

- راجع أيضا: الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، 2012، ص 131 وما بعدها.

²⁵ دومنيك بوبو، برسبيرويل، القانون الإداري، ترجمة سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 120.

²⁶ Perrot Roger, De l'influence de la technique sur le but des institutions juridiques, Recueil Sirey, Paris, 1953. P 07

²⁷ لتفصيل أكثر حول القضاء الإداري خلال الفترة الاستعمارية، أنظر رشيد خلوفي، القضاء الإداري خلال الفترة الاستعمارية الفرنسية (1830-1962)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة (إدارة)، 1999، ص 15 وما بعدها.

²⁸ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائق أنجق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، 2008، ص 16 وما بعدها.

²⁹ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2008، ص 55، 56.

³⁰ رشيد خلوفي، المنازعات الإدارية، تنظيم وإخصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 34.

³¹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 4.

³² مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، 2009، ص 204.

³³ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 68 وما بعدها.

³⁴ بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل وإخصاص، دار هومة، 2011، ص 26.

³⁵ رشيد خلوفي، المنازعات الإدارية، تنظيم وإخصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 39، 40.

³⁶ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 208 و 210.

اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري

- ³⁷ عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010، ص 30.
- ³⁸ مسعود شهبوب، المرجع السابق، ص 207.
- ³⁹ بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص 27.
- ⁴⁰ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 79.
- ⁴¹ محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 41.
- ⁴² عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 79.
- ⁴³ عمر صدوق، المرجع السابق، ص 34، 35.
- ⁴⁴ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 121.
- ⁴⁵ رشيد خلوفي، القضاء بعد 1996 (إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلية؟)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة (إدارة)، المجلد 10 العدد 1، 2000 ص 65.
- ⁴⁶ لتفصيل أكثرراجع: الدكتور عمار بوضياف، مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13 جوان 2006، ص 48 وما بعدها.
- ⁴⁷ * Charles DEBBASCH, contentieux administratif, Paris, Dalloz, 1975. P 637
- *René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, op.cit. P 183.
- ⁴⁸ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 60.
- ⁴⁹ عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر 1999، ص 12 وما بعدها.
- * مجلس الدولة، قرار رقم 012355 المؤرخ في 15/04/2003، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، ص 178.
- ⁵⁰ بوحميذة عطاء الله، المرجع السابق، ص 146، 147.
- ⁵¹ * محمد براهيمي، القضاء المستعجل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2007، ص 7.
- * معوض عبد التواب، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة وقضاء التنفيذ، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 17.
- ⁵² عبارة « أحكام » هي عبارة عامة يقصد بها كل ما يصدر من القضاء من أحكام وقرارات وبما فيها الأوامر الاستعجالية، المحكمة العليا، قرار رقم 881180 مؤرخ في 25/02/1998، مجلة القضاة، عدد 01، 1998، ص 78.
- ⁵³ نبيل اسماعيل عمر، الحكم القضائي (دراسة لبعض الجوانب الفنية للحكم القضائي)، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص 7.
- ⁵⁴ بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1991، ص 39 وما بعدها.
- ⁵⁵ بشير محمد، المرجع نفسه، ص 48.
- ⁵⁶ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 154.
- ⁵⁷ ماجدة شهبيناز بودوح، قواعد الاختصاص الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مجلة المنتدى القانوني، العدد السادس، بسكرة، ص 239.
- ⁵⁸ مجلس الدولة، قرار رقم 182149 بتاريخ 14/02/2000، قضية (ب.س) ضد مديرية الأشغال العمومية ووالي ولاية بجاية، مجلة

اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري

مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 107 وما بعدها

⁵⁹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دارهومة، 2012، ص 179.

⁶⁰ جيهان محمد إبراهيم جادو، الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الكتاب القانوني، 2009، ص 107

⁶¹ آمال الفزاري، ضمانات التقاضي «دراسة تحليلية مقارنة»، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 89، 90.

⁶² جورج قوديل، بيارلقولقيه، المرجع السابق، المرجع السابق ص 158، 159.

⁶³ بشير محمد، المرجع السابق، ص 104، 105.

⁶⁴ محمود السيد التحيوي، الطعن في الأحكام القضائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003، ص 77.

⁶⁵ نبيل اسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، المرجع السابق، ص 928.

⁶⁶ بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008، ص 123.

⁶⁷ مجلس الدولة، قرار رقم 052520 المؤرخ في 29/04/2010، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 138.

⁶⁸ René CHAPUS, droit du contentieux administratif, op.cit. p 1059.

⁶⁹ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 31.

⁷⁰ René CHAPUS, droit du contentieux administratif, op.cit. p 1089.

⁷¹ سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص 785.

⁷² أحمد هندي، المرجع السابق، ص 260.

⁷³ سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص 793.

⁷⁴ محمود السيد التحيوي، نفس المرجع، ص 102.

⁷⁵ نبيل اسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، المرجع السابق، ص 91.

⁷⁶ سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص 806، 807.

⁷⁷ محمد يوسف علام، مبدأ التقاضي على درجتين في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية (دراسة تطبيقية مقارنة تشمل مصر وسلطة عمان)، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2012، ص 22.

⁷⁸ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في القضاء الإداري، دارالخلدونية، طبعة 2011، ص 109.

⁷⁹ عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 39

⁸⁰ مجلس الدولة، قرار رقم 072652 المؤرخ في 19/07/2012، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 172.

⁸¹ عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 38 وما بعدها.

⁸² معاشو عمار، تشكيل واختصاصات مجلس الدولة (الاختصاصات القضائية الأصلية لمجلس الدولة- اختصاصات مجلس الدولة

اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري

وطرق الطعن فيها)، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 58 وما بعدها.

* لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية (دراسة قانونية تفسيرية)، دارهومة، 2013، ص 406.

* مجلس الدولة، قراررقم 052342 المؤرخ في 2009/10/21، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 162 وما بعدها

* مجلس الدولة، قراررقم 079061 المؤرخ في 2012/05/03، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 170.

*⁸³ مجلس الدولة، قرار رقم 060189 المؤرخ في 2010/04/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 166.

* مجلس الدولة، قراررقم 062648 المؤرخ في 2011/09/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 168.

*⁸⁴ مجلس الدولة، قراررقم 11053 المؤرخ في 2003/06/17، قضية (ب.ع) ضد المكتب المكلف بالإشراف على انتخابات منظمة المحامين، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 54

* مجلس الدولة، قراررقم 4827 المؤرخ في 2002/06/24، قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين و(ل.ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، ص 171 وما بعدها.

* مجلس الدولة، قراررقم 130347 المؤرخ في 2017/01/19، قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، (قرار غير منشور)

⁸⁵ مجلس الدولة، قراررقم 047633 المؤرخ في 2009/05/27، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 151.

⁸⁶ عماربوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص 251.

⁸⁷ مجلس الدولة، قراررقم 062814 المؤرخ في 2010/12/01، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 16.