

المحاكم الإدارية للاستئناف تجسيداً للتقاضي على درجتين وحلٌ لمعضلة بطء العدالة
*Administrative Courts of Appeal: Realizing Two-Tier Litigation and Solving the
 Problem of Slow Justice*

*
 بضيف طارق

Tarek Beddiaf

مخبر القانون المقارن والدراسات الاجتماعية والإستشرافية جامعة تبسة - الجزائر-

Laboratory of Comparative law and social studies and perspectives

University of Tebessa -Algeria-

tarek.beddiaf@univ-tebessa.dz

تاريخ النشر

Publication date
 31/05/2024

تاريخ القبول للنشر

Acceptance date
 17/05/2024

تاريخ الاستلام

Submission date
 14/03/2024

ملخص:

يذهب الفقه إلى أنّ المحاكم الإدارية للاستئناف ما هي إلاّ أثر من آثار الارتقاء بمبدأ التقاضي على درجتين إلى مصاف المبادئ الدستورية.

ولكن يُعترض على هذا الرأي، بأنّ صياغة المادة 165 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصّها على أن «يضمن القانون التقاضي على درجتين، ...» تضيي غموضا على القيمة القانونية لهذا المبدأ، فضلا على وجود نصوص وردت في قوانين عضوية سبق وأن خضعت لرقابة المحكمة الدستورية تخرق مبدأ التقاضي على درجتين، وعلى الرغم من ذلك لم تثر المحكمة مسألة عدم دستوريتها، ما استدعى التساؤل حول الدرجة القانونية لمبدأ التقاضي على درجتين في النظام القضائي الجزائري.

من جهة أخرى يبدو أن استحداث محاكم استئناف تتوسط النظام القضائي الإداري، يحقق غاية أخرى، كانت السبب الرئيس في استحداث محاكم مماثلة في النظام القضائي الفرنسي، ألا وهي تقليص مخزون القضايا تفاديا لمشكلة بطء العدالة الإدارية، وذلك تجسيدا للحق في محاكمة عادلة وناجزة في آجال معقولة.

الكلمات المفتاحية: المحاكم لإدارية للاستئناف، التقاضي على درجتين، المبادئ الدستورية، سلطة المشرع التقديرية، معضلة بطء العدالة الإدارية، الحق في محاكمة عادلة.

Abstract

Legal scholars argue that the establishment of administrative courts of appeal reflects elevating the principle of two-tier litigation to the status of a constitutional principle. However, this view is contested. The wording of

Article 165, paragraph 3, of the 2020 constitutional amendment, which states, "The law guarantees litigation on two levels," introduces ambiguity regarding the legal value of this principle. Furthermore, some provisions in organic laws, which have previously been subject to the scrutiny of the Constitutional Court, violate the principle of two-tier litigation. Despite this, the Court has not raised the issue of their unconstitutionality, prompting questions about the legal status of the principle of two-tier litigation in the Algerian judicial system.

On the other hand, the establishment of appellate courts within the administrative judicial system seems to serve another purpose. This was the primary reason for establishing similar courts in the French judicial system: to reduce the backlog of cases and avoid the problem of slow administrative justice. This aims to realize the right to a fair and swift trial within reasonable timeframes.

Key words: Administrative appeal court, two-tier litigation, constitutional principles, legislator's discretion, dilemma of slow administrative justice, right to a fair trial.

مقدمة:

نصّت المادة 165 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن «يضمن القانون التقاضي على درجتين، ويحدد شروط وإجراءات تطبيقه»¹، وبعد أن كان مبدأ التقاضي على درجتين مبدأً قانونياً من اختصاص السلطة التشريعية قبل هذا التعديل، أضفت هذه الصياغة غموضاً على درجته القانونية في النظام القانوني.

فإذا كان المؤسس يبتغي من وراء النص على هذا المبدأ في الدستور الرقي به إلى مصاف المبادئ الدستورية بحيث لا يجوز مخالفته، فهذا يعني أنّ أي نص تشريعي يعطله سيكون نصاً مخالفاً للدستور مصيره الإلغاء.

ولأنّ تعميم الدستور لمبدأ التقاضي على درجتين على جميع القضايا تزامن مع استحداث المؤسس لمحاكم إدارية للاستئناف في النظام القضائي الإداري²، ذهب جلّ الفقه³ إلى أنّ استحداث تلك المحاكم ما هو إلاّ نتيجة منطقية لإسباغ الطبيعة الدستورية على مبدأ التقاضي على درجتين، ذلك أنّ الاستئناف — الذي أنشأت هاته المحاكم من أجل النظر فيه — ما هو إلاّ الصورة الإجرائية للتقاضي على درجتين.

ولكن، لو كان الأمر كذلك، لماذا أوكل المؤسس مهمة ضمان التقاضي على درجتين إلى القانون؟ ألم يكن من الأفضل أن تُصاغ الفقرة بالشكل التالي: يضمن الدستور التقاضي على درجتين، ويحدد القانون شروط وإجراءات تطبيقه.

أما إذا كان الهدف من النص عليه في الدستور وإسناد مهمة ضمانه إلى القانون هو التنبيه لأهميته كمبدأ أساسي في تحقيق العدالة، وليس السمو به إلى مرتبة المبادئ الدستورية التي لا يجوز مخالفتها، فذاك يعني أنّ المشرّع يمكنه - إعمالاً لسلطته التقديرية - تعطيل هذا المبدأ في بعض الحالات مراعاة لاعتبارات أخرى.

من جهة ثانية وبعبدا عن الجدل النظري حول مكانة مبدأ التقاضي على درجتين القانونية، يبدو أنّ المؤسس يسعى من وراء إنشائه لمحاکم استئنافية في النظام الإداري، إلى وضع حلّ لمشكلة أخرى ذات طابع عملي هذه المرة، صارت منذ النصف الثاني من القرن العشرين إحدى عقبات تحقيق مبدأ المحاکمة العادلة، خصوصا في النظام القضائي الإداري، ألا وهي أزمة بطء العدالة الإدارية.

والملفت أنّ من بين الانتقادات الموجهة لمبدأ التقاضي على درجتين إطالته لأمد النزاع القضائي⁴، إلا أنّ محاکم الاستئناف الإدارية - على العكس من ذلك - شكّلت حلاً لهذه المشكلة، حيث حقّق إدراجها في النظام القضائي الإداري الفرنسي الغايتين معا.

لذلك استلزم الأمر الوقوف على الغاية من استحداث محاکم استئنافية في النظام القضائي الإداري، وذلك باستخدام المنهج الوصفي التحليلي، بغرض تحديد مكانة مبدأ التقاضي على درجتين في النظام القضائي الجزائري انطلاقاً من الوقوف على دلالة نص المادة 165 من الدستور و النصوص التشريعية ذات العلاقة (المبحث الأول).

وتسليط الضوء على دور هذه المحاکم في تقليص آجال الفصل في القضايا، من خلال تقييم التجربة الفرنسية التي انقضت على استحداثها لمحاکم مشابهة في نظامها القضائي، مدة تكفي لقياس هذا الأثر واستخلاص النتائج منه (المبحث الثاني).

المبحث الأول

المحاکم الإدارية للاستئناف وسيلة لتجسيد مبدأ التقاضي على درجتين

يرى الفقه في الجزائر أنّ المحاکم الإدارية للاستئناف ماهي إلا نتيجة لمد المؤسس إلى نطاق إعمال مبدأ التقاضي على درجتين ليشمل النظام القضائي برمّته، بعد أن كان النص عليه في التعديل الدستوري لسنة 2006 قاصراً على القضاء الجزائي وحده⁵ (المطلب الأول)، ولكن يبدو من خلال الاطلاع على مواد بعض القوانين أنّ المشرّع بما يملكه من سلطة تقديرية⁶ يمكنه تعطيل هذا المبدأ مراعاة لاعتبارات أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول : محاكم استئناف تعزز مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية

يشكل نظام الاستئناف في القضاء عموماً، ضمانة كبرى لإقامة العدل⁷، وإشاعة الرضا بأحكام القضاء، وتمهيداً النفوس، واستقرار المراكز القانونية⁸. ورغم أنّ أحكام المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية كانت تقبل الطعن فيها بالاستئناف، إلا أنّ مبدأ التقاضي على درجتين لم يكن مجسداً بشكل كامل في المادة الإدارية⁹ (الفرع الأو)، لذلك اقتضت الضرورة استحداث هذه المحاكم لتغطية ما يعتري النظام القضائي الإداري من قصور في تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استثناءات عديدة من المبدأ قبل إنشاء محاكم استئناف

أحكام كثيرة في المادة الإدارية لم تكن تخضع للطعن عليها بالاستئناف قبل انشاء المحاكم الاستئنافية، فطبقاً للمادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم¹⁰، ينظر مجلس الدولة ابتداءً ونهائياً في دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

وطبقاً لأحكام القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات¹¹، يكون من اختصاص المحاكم الإدارية وحدها؛ منازعات أعضاء مكتب التصويت (المادة 30)، ومنازعات الترشح للانتخابات المحلية (المادة 78)، ومنازعات الترشح للانتخابات المجلس الشعبي الوطني (المادة 98)، ومنازعات صحة العملية الانتخابية (المادة 170).

وقد استقرّ اجتهاد مجلس الدولة، على أنّ الأحكام التي يصدرها – سواء بصفته محكمة أول درجة أو بصفته محكمة ثاني درجة – هي أحكام نهائية لا تقبل الطعن عليها¹²، إلا بواسطة طريقي الطعن غير العاديين؛ التماس إعادة النظر وطلب تصحيح خطأ مادي¹³.

وفي مجال آخر نصّت المادة 21 من القانون رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية¹⁴، بأنّ قرار رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب يكون قابلاً للطعن عليه أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً من تاريخ التبليغ. وقد استقرّ اجتهاد هذا الأخير على أنّ الأحكام التي يصدرها – سواء بصفته محكمة أول درجة أو ثاني درجة – هي أحكام نهائية لا تقبل الطعن عليها¹⁵ إلا بواسطة طريقي الطعن غير العاديين؛ التماس إعادة النظر وطلب تصحيح خطأ مادي¹⁶.

من أجل درء هذه النقائص وتلافي ما انجر عليها من انتقادات، نادى الفقه بضرورة إنشاء محاكم تتوسط الهرم القضائي الإداري، على غرار المجالس القضائية في النظام القضائي العادي، توكل إليها مهمة النظر في استئناف محاكم أول درجة، ولكي يتفرغ مجلس الدولة لمهمته كجهة مقومة لأحكام الجهات القضائية الإدارية، كما هي مهمة المحكمة العليا بالنسبة لجهات القضاء العادي.¹⁷

الفرع الثاني: أثر محاكم الاستئناف المستحدثة في تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية

نصت المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الثانية، على أن مجلس الدولة يمثل الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية، والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية. وكان هذا النص هو أول إشعار على ميلاد هيئة قضائية جديدة في النظام القضائي الإداري تسمى المحاكم الإدارية للاستئناف، ثم جاء القانون العضوي رقم 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي¹⁸، مصدقاً لما تضمنه الدستور، واستحدث بالفعل هذه المحاكم، تاركا تنظيم عملها واختصاصاتها لقانون الاجراءات المدنية والإدارية.¹⁹

وقد عزز استحداث هذه المحاكم بشكل جد ملحوظ، مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، إذ نُقلت ولاية الفصل في دعاوى إلغاء وتفسير وفحص المشروعية للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، إلى المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، التي تصدر بشأنها قرارات قضائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، بعد أن كان هذا الأخير ينظر فيها بصفته محكمة أول وآخر درجة. وبإلغاء القانون العضوي رقم 10-16 وإحلال الأمر رقم 01-21 محله²⁰، فإن معظم الدعاوى الانتخابية صارت تقبل الطعن عليها بالاستئناف أمام هذه المحاكم المستحدثة.

ولكن على الرغم من الأثر الملحوظ لاستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف في تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين، إلا أن هناك منازعات مازالت تفلت من الخضوع لهذا المبدأ.

المطلب الثاني: نصوص قانونية تعطل مبدأ التقاضي على درجتين شككت في مكانته الدستورية

نصت المادة 165 من التعديل الدستوري الأخير في فقرتها الثالثة على أن «يضمن القانون التقاضي على درجتين، ويحدد شروط واجراءات تطبيقه»، ويتفرغ على تفسير هذا النص ووجهتي نظر؛ إما أن المؤسس يقصد تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في الأحكام على وجه الإطلاق، بحيث يكون كل نص تشريعي يعطله عرضة للإلغاء (الفرع الأول)، وإما أن المؤسس يريد أن يجعل منه مبدأ أساسيا في التقاضي ولكن ترد عليه استثناءات يقرها القانون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التقاضي على درجتين مبدأ دستوري مطلق لا يجوز الخروج عليه

يعدّ مبدأ التقاضي على درجتين تجسيد لفكرة المحاكمة العادلة، وضمانة أساسية لحقوق وحرّيات الأفراد، ولذلك فإنّ النصّ على ضمانه في المادة الجزائية في المادة 160 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ثمّ تكريسه ومدّ نطاقه إلى جميع الأفضية – الجزائية والمدنية والإدارية – في المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لهو دلالة واضحة على مكانته الدستورية التي لا يجوز مطلقاً للمشرّع مخالفتها، وذلك احتراماً لقاعدة تدرج التشريع من الناحية العضوية، وصوناً للحقوق والحرّيات التي كفلها الدستور من الناحية الموضوعية.

تطبيقاً لهذه القواعد الثابتة في فقه القضاء الدستوري، قضى المجلس الدستوري بأنّه إذا كان «... من اختصاص المشرّع تحديد هذه الكيفيات [المقصود كيفيات ضمان تطبيق التقاضي على درجتين مثلها نصّت على ذلك المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2016]، فإنّه مقابل ذلك يعود للمجلس الدستوري وله وحده تقدير مدى دستوريّتها بالنظر إلى الحقوق والحرّيات المضمونة دستورياً، والتحقّق من أن هذه الكيفيات الإجرائية لا تمس بحق التقاضي على درجتين

21
...» .

وإعمالاً لسلطته المطلقة في تقديره مدى دستورية القواعد القانونية التي قرّرها لنفسه في الفقرة أعلاه، انتهى المجلس إلى أنّ «... المؤسس الدستوري حين نصّ على أنّ القانون يضمن التقاضي على درجتين، فإنّه يقصد إلزام المشرّع بضمان ممارسة هذا الحق بأن يحدّد له كيفيات تطبيقه، دون أن تُفرّغه تلك الكيفيات من جوهره، ولا أن تقيّد أو تستثني أحداً عند ممارسته»، ومن ثمّ قضى بعدم دستورية الحكم التشريعي الوارد في الفقرة الأولى والثانية من المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية.

إنّ تفسير المجلس الدستوري لنصّ المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقصره لدور المشرّع في تحديد كيفيات تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين، دون أن تكون له سلطة في تقرير أحكام من شأنها تعطيله، – وهو ما برّر به عدم دستورية الفقرتين 1 و 2 من المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية – يثير التساؤل حول مدى دستورية النصوص القانونية التي عطّلت بالفعل هذا المبدأ، بعد تعميمه على جميع الأفضية بموجب المادة 165 فقرة 3 من التعديل الدستوري الأخير.

الفرع الثاني: مبدأ التقاضي على درجتين مبدأً أساسياً في التقاضي ترد عليه استثناءات

إنّ التقاضي على درجتين، وإن كان يشكّل ضماناً للمحاكمة العادلة وحماية لحقوق وحرّيات الأفراد، قد يكون له أثر سلبي على النظام القضائي إذا ما حُرّم الخروج عليه بشكل كامل، ذلك أنّ بناء دولة القانون لا يقتصر على مجرد تضمين نصوص الدستور والقوانين مبادئ عادلة، بل هو في الشقّ الأصعب رصدٌ للإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتجسيد تلك المبادئ على أرض الواقع، والمفاضلة بين الوسائل والسبل المتاحة التي تضمن تجسيد دولة العدل والقانون واقعا ملموسا، لا مجرد شعارات جوفاء.

لذلك عهد المؤسس الدستوري للمشرّع بضمان حق التقاضي على درجتين كأصل عام، ولكنه استثناء خوّله سلطة تعطيله في بعض المنازعات إذا ما قدّر أنّ المصلحة العامة تقتضي ذلك، وهو المسلك الذي سلكه بالفعل المشرّع إعمالاً لسلطته التقديرية.

ولعلّ أهم نص تشريعي يبني عن وجهة هذا الرأي، الإبقاء على المادة السادسة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية دون تعديل وهي التي تنصّ على أنّ «المبدأ أنّ التقاضي على درجتين، مالم ينص القانون على خلاف ذلك»²²، رغم أنّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد طال التعديل الكثير من مواده، بل وطال التعديل المادة 33 منه، وهي المادة التي كانت تعطلّ التقاضي على درجتين في المنازعات التي تقلّ قيمتها عن مائتي ألف دينار جزائري، وذلك تكريسا لتعميم مبدأ التقاضي على درجتين تماشياً مع الأحكام التي قرّرها التعديل الدستوري لسنة 2020.

وفي غير القانون العام لإجراءات التقاضي، هناك نصوص قانونية تضمنتها قوانين عضوية، تحول المشرّع سلطة تعطيل مبدأ التقاضي على درجتين، ولكونها "عضوية" فإنّ رقابة المحكمة الدستورية لها إجراء لازم قبل صدورها²³، ولكن المحكمة الدستورية لم تسجّل بمناسبة فحصها لمواد هاته القوانين العضوية ومراجعتها لمضامينها أي اعتراض على تحويلها المشرّع سلطة الخروج على مبدأ التقاضي على درجتين، وهو ما يعزز الرأي الذي يرى أنّ سلطة المشرّع في تعطيل مبدأ التقاضي على درجتين، سلطة مشروعة ولا تتعارض مع مضمون المادة 165 من الدستور.

من ذلك ما نصّت عليه المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-10 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم بقولها «... ويختص أيضا بالتضايّا الخولة له بموجب نصوص خاصة»؛ فاختصاص مجلس الدولة بموجب نص خاص يحمل في طياته تعطيل للتقاضي على درجتين، إذ لا محكمة في الهرم القضائي الإداري تعلقو مجلس الدولة يمكن استئناف أحكامه أمامها.

ومن تطبيقات ذلك أيضا ما جاء في المادة 21 فقرة 4 من قانون الأحزاب والتي نصّت على أنه في حالة رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب، يكون قرار الرفض معللا تعليلا قانونيا، ويكون قابلا للطعن أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما من تاريخ التبليغ²⁴. وهذه الطعون مادامت تدخل ضمن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة فإنّ قضاؤه فيها هو قضاء نهائي بات لا يقبل الطعن فيه بأيّ من طرق الطعن، لعدم وجود جهة قضائية تعلقه يمكن استئناف الأحكام الصادرة عنه أمامها، كما هو ثابت ومستقر في اجتهاده.

بل ومن نصوص قوانين عضوية ما عطلّ فعلا التقاضي على درجتين؛ من ذلك ما حوّلته المادة 69 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، من اسناد الفصل في منازعات القوائم الانتخابية ومراجعتها إلى المحكمة الابتدائية المختصة إقليميا بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن. وهذا النص له دلالة خاصة ذلك أنه فضلا على أنه نص ورد في قانون عضوي خضع للرقابة القبلية للمحكمة الدستورية، فالملاحظ أنّ القانون الذي تضمنه صدر سنة 2021 أي بعد تعميم الدستور لمبدأ التقاضي على درجتين في النظام القضائي برمته.

نخلص من ذلك كله إلى أنّ مبدأ التقاضي على درجتين وإن كان مبدأ أساسيا يجب مراعاته عند تنظيم التقاضي وفي جميع المواد، إلا أنه لا يرقى إلى كونه مبدأ دستوريا يجب على المشرّع احترامه تحت طائلة عدم دستورية النص القانوني الذي يعطلّه، وهذا خلافا لتفسير المجلس الدستوري سابقا لمضمون المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وإذا تركنا ما يثيره نص المادة 165 من التعديل الدستوري من جدل حول مكانة مبدأ التقاضي على درجتين القانونية وما يترتب عليها من آثار، وأردنا الوقوف على غايات أخرى سعى المؤسس من وراء إدراج محاكم استئنافية في المادة الإدارية إلى تحقيقها، نجد أنّ مخزون القضايا الذي ما فتئ يتعاظم أمام مجلس الدولة، وما ترتّب على ذلك من تمدد آجال الفصل فيها حتى تجاوز ثلاث سنوات في بعض الغرف²⁵، وهو ما من شأنه انتهاك حق الأفراد في محاكمة عادلة ضمن آجال معقولة، هو أيضا غاية مهمة، لا تقل أهمية في دولة القانون على تكريس التقاضي على درجتين.

المبحث الثاني

المحاکم الإدارية للاستئناف وسيلة لمواجهة بطء العدالة الإدارية

إذا كان جوهر التقاضي على درجتين يتّصل بفكرة العدالة من جانب وقائي، كونه يهدف إلى تعزيز الثقة في عدالة الأحكام القضائية؛ على أساس أنّ نظام الاستئناف يضمن عرض

القضية على محكمة ثانية أعلى درجة وأكثر خبرة، ومن شأن هذا الاجراء تطهير أحكام القضاء من العيوب الإجرائية والأخطاء التي قد تقع في تقدير الوقائع أو إعمال القواعد القانونية قبل صيرورته حكماً نهائياً²⁶، فإنّ البطء في حسم النزاعات ولو بمرر فخص جودة الأحكام هو مدعاة لبث القلق والانزعاج بسبب حالة عدم الاستقرار التي تصاحب مدة الفصل في المنازعات القضائية²⁷، ما أدى إلى بروز وجه آخر للعدالة لا يقلّ أهمية على وجه عدالة الأحكام²⁸، هو ضرورة الفصل في الدعاوى القضائية في آجال معقولة²⁹ (المطلب الأول).

لقد صارت مشكلة بطء العدالة الإدارية تشكل أزمة حقيقية لا بدّ من التصدي لها، وقد أثبتت التجربة في القضاء المقارن، أنّ انشاء محاکم استئنافية تتوسط النظام القضائي الإداري، من شأنه أن يخفف بشكل ملحوظ من شدتها. جدير بالذكر أنّ من بين الانتقادات التي وجهت إلى نظام التقاضي على درجتين إطلته لأمد النزاع القضائي، إلا أنّ الأمر الذي يدعو إلى الغرابة هو أنّ محاکم الاستئناف في القضاء الإداري، أعمدت كحل في فرنسا لمعضلة بطء العدالة الإدارية³⁰ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الفصل في الدعاوى في آجال معقولة، حقّ ضمنه القانون لكل متقاضٍ

منذ زمن ليس بالقريب تسبّب طول أمد النزاع القضائي واجراءاته في شعور المتقاضين بظلم النظام القضائي، لاسيما فيما يتعلّق بالانتهامات الجنائية (الفرع الأول)، ولأسباب متعدّدة - تاريخية واجرائية وموضوعية - تنفرد بها المنازعة الإدارية، ترتّب عليها ازدياد عدد الدعاوى التي تنتظر الفصل فيها إلى نشوء مشكلة ضلّت تتفاقم عُرفت بأزمة بطء العدالة الإدارية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: من مقتضيات المحاكمة العادلة الفصل في الدعوى خلال مدّة معقولة

يُشكّل مبدأ الفصل في الدعوى خلال أجل معقول أحد مرتكزات المحاكمة العادلة، لاسيما في القضاء الجزائي، نظراً لتعلّق هذا القضاء بالحرية الشخصية للمتهمين والمحوسين على ذمة التحقيقات الجنائية، لذلك برزت منذ أمد بعيد أهمية المحاكمة السريعة كأحد الحقوق الأساسية في القضاء الجنائي، من ذلك ما نصّ عليه ميثاق العهد الأعظم Magna carta الصادر سنة 1215 ميلادي على عدم جواز التامل في إحقاق العدالة أو إنكارها.³¹

ثم توالى النصوص الدستورية ومواثيق حقوق للإنسان التي تحضّ على ضرورة الفصل في القضايا خلال أجل معقول، بالخصوص في القضاء الجنائي، لما يترتب على طول إجراءات المحاكمة من زوال أدلة النفي أو وفاة الشهود أو اختلاط ذاكرتهم وضعفها.³²

ويقصد بالحق في محاكمة خلال أجل معقول، «إنجاز السلطات القضائية ما يوكل إليها من منازعات للفصل في فيها في أجل معقول، وذلك دون الإخلال بالضمانات الإجرائية الأخرى المقررة».³³

والأمر ليس مقصور على القضاء الجزائي وحده، فقد حرصت دساتير الكثير من الدول، ومواثيق حقوق الانسان، على التأكيد بأن الحق في محاكمة خلال أجل معقول شرط ملازم للعدالة الناجزة في مختلف المنازعات³⁴؛ ذلك أنه من الحقوق الأساسية للإنسان، الحق في محاكمة علنية وعادلة خلال مدة زمنية معقولة أمام محكمة مستقلة ومشكلة طبقاً للقانون عند الفصل في حقوقه المدنية أو التزاماته، أو في اتهام جنائي موجه إليه.³⁵

وتعدّ المنازعات الإدارية من أهم المنازعات التي تحرص مواثيق حقوق الإنسان على تفعيل الحق في محاكمة ناجزة خلال أجل معقول فيها، لاسيما في الدول التي تبنت نظام القضاء المزدوج، وذلك لما اتسمت به أحكام القضاء الإداري من بطء في صدورها.

الفرع الثاني: الحق في محاكمة عادلة خلال أجل معقول في المنازعات الإدارية

سبقت الإشارة الى أنّ المقصود بالحق في محاكمة خلال أجل معقول، هو فصل السلطات القضائية ما يوكل إليها من منازعات بشكل سريع دون الإخلال بالضمانات الإجرائية المقررة. ويشير هذا الحق مسألتين كانتا محلّ خلاف فقها وقضاء هما: مسألة تحديد المدة المعقولة، ومسألة الأثر المترتب على تجاوزها.

ويقصد بالأولى الإجابة على السؤال التالي: كيف نحدد المدة التي إذا تجاوزها القضاء يكون قد خرق حق المتقاضى في نظر قضيته خلال أجل معقول؟

إجابة على هذا السؤال، أكّدت المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، أنّ المدة الزمنية للمتقاضى هي من المسائل النسبية التي يتوقف تقديرها على عدة ظروف. وذكرت أربعة ضوابط تؤثر في تحديد هاته المدة هي: درجة تعقيد القضية، سلوك المتقاضى، سلوك السلطات المختصة بما فيها سلوك السلطة القضائية في تعاملها مع القضية، وأهمية القضية بالنسبة للمتقاضى بالنظر إلى الحق أو المطالبة محل القضية.³⁶

وعلى ضوء أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان خاصة تلك التي لامت فرنسا وألزمها التعويض عن تماطلها في الفصل في المنازعات المعروضة أمام محاكمها الإدارية³⁷، استخلص مجلس الدولة الفرنسي معايير تحديد المدة المعقولة للفصل في المنازعات المنظورة أمام الجهات القضائية الإدارية، مع التركيز على ضرورة تقدير معقولة الوقت المستغرق للحكم في القضية بطريقة شاملة،

تأخذ بعين الاعتبار جميع الضوابط السالف ذكرها ودرجة التفاوت في تأثيرها على آجال البت في النزاع.³⁸

أما بالنسبة لمسألة الأثر المترتب على تجاوز الآجال المعقولة للفصل في الدعوى، فقد اكتفت الكثير من الدول بالنص على ضرورة احترامه دون أن ترتب على تجاوزه أثراً معيناً، ما دفع جانباً من الفقه والقضاء إلى اعتباره مجرد أجل تنظيمي، بينما بحث جانب آخر على أساس لمسؤولية الدولة عن تجاوز الأجل المعقول للفصل في القضايا، باعتبار القضاء مرفقاً من المرافق العامة الإدارية.³⁹

وفي هذا الصدد تطور أساس مسؤولية الدولة عن تجاوز الأجل المعقول للفصل في الدعاوى في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بدءاً من اشتراطه لارتكاب مرفق القضاء لخطأ جسيم في بادئ الأمر، وانتهاءً إلى تقريره لوجود التزام قانوني يقضي بوجود حصول المتقاضي على حكم يفصل نهائياً في الحق محل المطالبة القضائية في أجل معقول، ذلك أنّ هدف المتقاضي من وراء رفع دعواه أمام القضاء ليس هو الحصول على حكم قضائي يحدد مركزه القانوني فحسب، وإنما الحصول عليه وفي أجل معقول.⁴⁰

تطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي، بأن مسؤولية الدولة عن تجاوز القضاء للآجال المعقولة للفصل في الدعوى، لا تتحقق عما فات المدعي من خسارة محققة فحسب، بحيث تنتفي مسؤولية الدولة ويتعذر التعويض إذا لم تثبت الخسارة، بل إنّ المسؤولية تتحقق والتعويض ويستحق بمجرد حرمان المدعي من حقه في الحصول على حكم في مدة معقولة.⁴¹

ويفهم من ذلك أنّ المسؤولية عن تجاوز المدة المعقولة للفصل في النزاعات القضائية لا يشترط فيها ثبوت ضرر مادي معين المقدار، بل إنّ مجرد التامل في الفصل في القضايا يشكل في حد ذاته فعلاً يستوجب التعويض.

لقد دفع موقف القضاء سواء الأوربي ممثلاً في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أو الداخلي ممثلاً في مجلس الدولة، إلى تفكير الحكومة الفرنسية في حلول من شأنها أن تقلل من مخزون القضايا المعروضة على القاضي الإداري، إذ سينتج على ذلك بالضرورة تقليص آجال البت في المنازعات الإدارية، وكان من بين الحلول المقترحة استحداث محاكم استئناف في النظام القضائي الإداري.

المطلب الثاني: استخدام محاكم الاستئناف كحل لمعضلة بطء العدالة الإدارية

دفع تفاقم ظاهرة تكدس القضايا أمام المحاكم الإدارية، الحكومة الفرنسية إلى التفكير في حلول من شأنها التقليل من مخزون القضايا (الفرع الأول)، ومن بين تلك الحلول التي لاقت رضا المتقاضين والمهتمين بحقوق الإنسان، استحداث محاكم تتوسط النظام القضائي الإداري، تختص بالأساس بنظر الطعون بالاستئناف في أحكام محاكم الدرجة الأولى بدلا من مجلس الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معضلة بطء العدالة الإدارية

لم يميز على استقرار القضاء الإداري في النظام القضائي الفرنسي وقت كبير حتى طفت إلى السطح إشكالية تراكم القضايا أمام مجلس الدولة، فمن السنة القضائية 1890/1889 إلى السنة القضائية 1909/1908 – أي خلال ثلاثين سنة فقط – تضاعف عدد القضايا المسجلة أمام مجلس الدولة من 1357 قضية إلى 5434، نتيجة لبطء الفصل في المنازعات الإدارية.⁴² وعلى الرغم من الجهود المبذولة من طرف وزارة العدل في الحكومات المتعاقبة لتقليص آجال البت في الدعاوى الإدارية، إلا أنّ المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان حكمت على فرنسا مرات عديدة لخرقها حكم الفقرة الأولى من المادة السادسة لاتفاقية حقوق الإنسان الأوربية، بسبب المدّة المحيضة للفصل في الدعاوى الإدارية.⁴³

وفي معظم الأحيان يعود بطء الفصل في الدعاوى الإدارية إلى أحد الأسباب التالية:

- الطبيعة المعقدة والصعبة للمنازعة الإدارية وكذا حجم ملف القضية ذاته.
- الإجراءات المعقدة لتحضير الدعوى والفصل فيها أمام جهات القضاء الإداري.
- تأخر الجهة الإدارية - وهي خصم دائم في المنازعة الإدارية - في إيداع المستندات ذات الأثر على الحكم في الدعوى، لاسيما وأنّ الواقع أثبت في كثير من الأحيان أنها تحوز أكثر من خصمها أدلة الإثبات ذات العلاقة بالنزاع.⁴⁴

وقد اختلفت الحلول المقترحة لتقليص - أو على الأقل - الحد من تمدد آجال الفصل في الدعاوى الإدارية، وأهم تلك الحلول تمثل في (1) اختصار مراحل وإجراءات بعض الدعاوى، من ذلك توسيع نطاق الدعاوى التي تسند إلى القاضي الفرد⁴⁵، (2) تحديد آجال قصيرة لإجراءات أخرى، مثل النص على آجال محدّدة للقيام بإجراء معين من ذلك الإجراءات التي جاء بها القانون رقم 597-2000 في فرنسا⁴⁶، (3) تعديل طرق وأساليب معالجة القضايا وتحديثها من ذلك رقمنة

جهاز القضاء الإداري⁴⁷، 4) إنشاء محاکم خاصة تسند إليها مهمة الفصل في بعض الدعاوى⁴⁸، ومن تلك الحلول أيضاً إدراج محاکم استئنافية في النظام القضائي الإداري.

الفرع الثاني: المحاکم الاستئنافية كوسيلة لتقليص آجال البت في الدعاوى الإدارية

أدى تزايد القضايا الإدارية مقارنة بتطور الإمكانيات البشرية والهيكلية لأجهزة القضاء الإداري، إلى نشوء أزمة حقيقية⁴⁹، تمثلت في تضخم عدد القضايا التي تنتظر الفصل فيها من طرف مجلس الدولة الفرنسي، هذا الأخير كان يختص كجهة استئناف لأحكام المحاکم الإدارية، وكجهة حكم ابتدائي نهائي لعدة قضايا لعل أشهرها دعاوى الطعن لتجاوز السلطة في القرارات الصادرة عن سلطات مركزية، بالإضافة إلى كونه جهة نقض للعديد من الأحكام والقرارات الصادرة عن جهات قضائية إدارية.⁵⁰

وقد تطلبت شدة الأزمة وطابعها المستعجل، التفكير في حل شامل وسريع وطموح، من شأنه ضمان استجابة النظام الإداري لأحكام الفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وتقادي تفاقم ذات المشكل على المدى القريب والمتوسط.⁵¹

من بين الحلول المقترحة - والتي أثبتت فعاليتها - إدراج درجة تقاضي في النظام القضائي، إذ أنّ جل التقارير والدراسات التي تناولت أثر استحداث محاکم إدارية في النظام القضائي الإداري⁵²، أشادت بالدور الإيجابي لاستحداثها، ولأثرها الطيب من نواحي عديدة، لاسيما تخفيفها لمشكلة ازدحام القضايا المسجلة أمام مجلس الدولة.

وخلافاً للوضع في الجزائر حيث ينظم المحاکم قانون عضوي كون القضاء مؤسسة دستورية⁵³. أنشأت المحاکم الإدارية في النظام القضائي الفرنسي سنة 1953 من طرف السلطة التنفيذية بواسطة مرسوم⁵⁴، ولكن تطلب الأمر تدخل المشرع لإنشاء محاکم إدارية استئنافية، ويعود السبب في ذلك إلى موقف سابق ومستقر للمجلس الدستوري هناك.⁵⁵

وبالفعل تم إنشاء محاکم الاستئناف الإدارية في فرنسا سنة 1987 بموجب القانون رقم 87-1127 المؤرخ في 31 ديسمبر 1987⁵⁶، الذي نص في مادته الأولى على أنّ «... محاکم الاستئناف الإدارية تختص بالفصل في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد أحكام المحاکم الإدارية، باستثناء تلك المتعلقة بطعون فحص المشروعية، والمنازعات المتعلقة بالانتخابات البلدية الولائية، والطعون المتعلقة بإساءة استخدام السلطة المرفوعة ضد القرارات التنظيمية»...، ثم وسّعت تشريعات لاحقة بشكل تدريجي من اختصاصاتها.

لقد سمحت المدة التي مضت على إنشاء محاكم استئناف إدارية في فرنسا، من تقييم أثرها مقارنة بالأهداف المتوخاة من استحداثها، لاسيما الوقوف على مساهمتها في تقليل مخزون القضايا وآجال البت في الدعاوى، حيث قلصت هذه المحاكم آجال الفصل في طعون الاستئناف التي كانت تربو عن ثلاث سنوات عند إنشائها إلى حدود العام الواحد سنة 1991⁵⁷، أي بعد مرور أربع سنوات فقط من استحداثها.

ورغم الانخفاض في عدد القضايا التي تم الفصل فيها من طرف محاكم الاستئناف الإدارية سنة 2022 والذي بلغ 31981 قضية مقارنة بسنة 2021، لكنه لا يزال أعلى من عدد القضايا المسجلة في ذات السنة والتي بلغ عددها 30446⁵⁸.

ولعل هذا ما دفع السيد وزير المالية في كلمته التي ألقاها بمناسبة تنصيب رؤساء المحاكم الإدارية للاستئناف المنعقد بتاريخ 22 جوان 2022 بالجزائر العاصمة إلى القول بأن حجم القضايا المرفوعة أمام القضاء الإداري وتداعياته السلبية على المتقاضين كان من بين الأسباب الرئيسة لاستحداث محاكم استئناف في النظام القضائي الإداري.⁵⁹

الخلاصة:

لقد صاحب استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، نص الدستور على ضمان القانون للتقاضي على درجتين في جميع المواد، لذلك ارتبطت الغاية من انشائها بتجسيدها له، ورغم صحة هذا الاستنتاج، إلا أن هذا لا يعني أن مبدأ التقاضي على درجتين صار مبدأ دستوريا لا سلطة للمشرع في تعطيله حتى لو قدر أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

وعلى الرغم من أن كلا الفكرتين؛ فكرة التقاضي على درجتين وفكرة إدراج محاكم استئنافية في النظام القضائي الإداري، ذوا أصل فرنسي، فإنّ المشرع الفرنسي عندما استحدث محاكم الاستئناف في النظام القضائي الإداري، لم يهدف بالدرجة الأولى إلى تجسيد التقاضي على درجتين، ربما لانعدام أساس دستوري يدفعه إلى تقرير ذلك كما هو الحال في الجزائر؛ ولذلك فإنّ المشرع الفرنسي في سعيه إلى التوفيق بين جودة الأحكام الإدارية والفصل في القضايا في أجل معقول يغير دوما من صلاحيات واختصاصات المحاكم بنظر الدعاوى، فيجعل بعضها من اختصاص المحاكم الاستئنافية بعد أن كانت من اختصاص مجلس الدولة، ويجعل البعض الآخر أحكاما ابتدائية نهائية، بعد أن كانت أحكاما تخضع للطعن عليها بالاستئناف ... الخ، أما تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية فهو أمرٌ عرضي لم يكن يقصد لذاته.

لذلك فما هو مأمول من المحاکم الإدارية للاستئناف المستحدثة في النظام القضائي الجزائري في التقليل من مخزون القضايا المعروضة على مجلس الدولة، والحيلولة دون الوقوع في أزمة بطء العدالة الإدارية، تجسيدا لحق الأفراد في محاكمة عادلة ضمن آجال معقولة، هو مطلب لا يقل أهمية عن مطلب تجسيد التقاضي على درجتين.

ولكن – من جهة ثانية – ينبغي ألاّ يشغلنا تحقيق هاتين الغايتين عن مطلب آخر كان يعدّ من بين أهم العوامل التي أدت إلى نشوء القضاء الإداري ورسوخ قدمه في الأنظمة التي تبنته ألا وهو جودة الأحكام الإدارية.

إنّ تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين ومراعاة آجال البت في القضايا الإدارية، غايتان لا ينبغي أبداً أن يكون تحقيقهما على حساب جودة الأحكام الإدارية، ولا نكون مغالين إذا قلنا أنّ جودة الأحكام في المادة الإدارية يجب أن تُقدم وتُفضّل على غيرها من الغايات الأخرى، فتحجّجها كلما تعارضت معها، وتعطلها كلّما انقلبا عائقا في طريقها، وذلك لما يترتّب على نشاط الإدارة من خطر جسيم على حقوق الأفراد وحرّياتهم، بما يقتضي معه جلما عند نظر المنازعات الناشئة عنه، ورصانة عند تقرير الأحكام فيها، وجرأة في التصدي لتغول السلطة التنفيذية حياية للحقوق والحرّيات الأساسية للأفراد وهو ما يتطلّب ضمان استقلاله عنها.

ولما يلعبه القضاء الإداري من جهة أخرى في إرساء قواعد ومبادئ القانون الإداري، والتي ثبت بأنها وإن تشابهت في سماتها العامة في جميع الدول التي تبنت فكرة القضاء المزدوج، لاسيما تأثرها بالأحكام التي يقرّها مجلس الدولة الفرنسي؛ إلا أنّ لكل منها طبائع وخصائص تميزها عن غيرها من المبادئ والقواعد المقررة في الدول الأخرى، تميزا مرده إلى اختلاف الأنظمة السياسية والقضائية والثقافية والاجتماعية.

فالقضاء الإداري – كما صوّره مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر بتاريخ 1963/11/23 – يميّز بأنّه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد، وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص.

ولذلك فإنّ الكثير من الدول التي تبنت نظام القضاء المزدوج قبل الجزائر بعقود طويلة ولديها تاريخ حافل وسجل زاخر من السوابق والأحكام القضائية الإدارية كلبان ومصر، بل وفي فرنسا ذاتها عقر القضاء الإداري ومنشؤه لا تخضع فيها جميع الأحكام القضائية الإدارية لنظام الاستئناف.

الهوامش:

1 المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 لسنة 2020، ص 3.

2 المادة 179 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3 حمزة سلام، بوزيد بن محمود، أثر استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف على المنازعات الانتخابية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة1، ص 416.

– سماعيل عواطف، توزيع الاختصاص بين هيكل القضاء الاداري في الجزائر بعد الاصلاح القضائي 2022 واستحداث المحاكم الادارية للاستئناف، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، ص 213.

– سعداوي محمد صغير، الاختصاص الاستثنائي للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في ظل تجسيد المشرع الجزائري لمبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية عن طريق المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلة القانون والتنمية، جامعة طاهري محمد بشار، ص 27.

4 أحمد عوض هندي، مبدأ التقاضي على درجتين دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 32.

5 المادة 160 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016، والمتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

6 أنظر في السلطة التقديرية للمشرع:

- عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، 2009، ص 32.

- عبد المجيد ابراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة الزقاييق، 2009، ص 272.

7 Marc Gjidara, *Le contrôle du juge d'appel en contentieux administratif*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014. page 233.

8 نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، د ط، 2000، ص 12.

Marc Gjidara, *op. cit.* page 233.

9 بن منصور عبد الكريم، أعراب سعيدة، في مدى احترام مبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، ص 28.

- 10 القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 37 المؤرخة في 03 يونيو 1998.
- 11 القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50 المؤرخة في 28 غشت 2016 ص 3.
- 12 قرار مجلس الدولة رقم 7304 بتاريخ 2002/09/23، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، ص 155، وقراره رقم 11052 بتاريخ 2004/01/20، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، ص 175.
- 13 قرار مجلس الدولة رقم 9889 بتاريخ 2002/04/30، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، ص 228.
- 14 القانون العضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 15 يناير 2012، ص 9.
- 15 قرار مجلس الدولة رقم 7304 بتاريخ 2002/09/23، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، ص 155، وقراره رقم 11052 بتاريخ 2004/01/20، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، ص 175.
- 16 قرار مجلس الدولة رقم 9889 بتاريخ 2002/04/30، مجلة مجلس الدولة، عدد 2، ص 228.
- 17 – عمار بوضياف، توزيع الاختصاص القضائي بين مجلس الدولة والمحاکم الإدارية في التشريع الجزائري، مجلة التواصل، عدد 17، ديسمبر 2006، ص 195.
- عادل بوراس. جمال بوشنافة، اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ص 321.
- بن منصور عبد الكريم، أعراب سعيدة، المرجع السابق، ص 44.
- 18 القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 41 المؤرخة في 16 يونيو 2022 ص 6.
- 19 القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخة في 17 يوليو 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 20 الامر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية عدد 17 المؤرخة في 10 مارس 2021، ص 8 الموافق عليه بالقانون رقم 21-02 بتاريخ 01 ديسمبر 2021، جريدة رسمية عدد 91 المؤرخة في 05 ديسمبر 2021 ص 5.
- 21 قرار المجلس الدستوري رقم 01/ق.م د/د ع 19 مؤرخ في 23 ربيع الأول عام 1441 الموافق 20 نوفمبر سنة 2019. الجريدة الرسمية عدد 77 لسنة 2019، ص 10.
- 22 وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة بقوله أنّ «... المادة 139 من الدستور تنص على أن " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية " حيث أن المادة 06

من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على أنّ " المبدأ أن التقاضي يقوم عمى درجتين ما لم ينص القانون عمى خالف ذلك " حيث ثابت مما هو مذكور أعلاه وأن حق التقاضي على درجتين مكفول لجميع المواطنين إلا إذا حرموا منه بواسطة نص صريح في القانون»، ولكن جذير بالذكر أنّ هذا الاجتهاد صدر قبل التعديلات الدستورية لسنتي 2016 و 2020، ولذلك فهو لا يعبر بالضرورة على رأي مجلس الدولة بعد التعديلات التي طالت الدستور.

23 المادة 140 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

24 يلاحظ أنّ هذه المادة سابقة للتعديل الدستوري لسنة 2020 والقانون العضوي 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي، ولذلك حقّ التساؤل حول بقاء مجلس الدولة مختصا بالفصل بقرارات رفض الترخيص لعقد المؤتمر التأسيسي للأحزاب، أم سينسحب حكم الدستور بضمان القانون لمبدأ التقاضي على درجتين فينسخ هذا الحكم؟ يختلف الجواب على هذا التساؤل اختلافا مرده إلى مكانة التقاضي على درجتين الدستورية، فإذا كان مبدأ لا يجوز الخروج عليه مطلقا أضحي هذا النص مخالف للدستور، وإذا كان مبدأ يمكن للمشرع استثناء النص على ما يخالفه فهو على الغالب سيكون ناصا موافقا للدستور.

25 معدل استخلصه الباحث من خلال مقارنة تاريخ تسجيل عيئة من دعاوى أمام الغرفة الرابعة بمجلس الدولة وتاريخ الفصل فيها.

26 نبيل إسماعيل عمر، المرجع السابق، ص 7.

R. PERROT, *Institutions judiciaires*, 12e éd., Montchrestien, 2006, page 77.

27 ولذلك قيل أنّ العدالة البطيئة نوع من أنواع الظلم، وقيل أيضا أنّ العدل البطيء صورة من صور إنكار العدالة. وكلا المقولتين لا يعرف لهما قائل.

28 Jean-Marc Sauvé, *La justice administrative au service de l'Etat de droit*, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/> date de consultation: 03-01-2024, 20h00.

29 وفي هذا المعنى جاء في حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم 64 لسنة 17 قضائية، جلسة 7 فبراير 1998 مجموعة المكتب الفني رقم 8 الجزء الأول ص 1108 أنّ «... الغاية التي يروى إليها المتقاضون من اللجوء إلى القضاء ليس مجرد الحصول على الترضية القضائية فحسب، بل الحصول عليها في مدة أو أجل معقول بحيث يتعين على المحاكم تقديم تلك الترضية في وقت ملائم دون تباطؤ متعمد أو غير مبرر. ذلك أنّ تسوية الفصل في الدعاوى أو تقديم تلك الترضية على نحو متباطئ أو مترخ من شأنه أن يعطل مقاصد الخصوصية، ويُفقد النزاع جدواه»

30 Jean-Marc Sauvé, *La qualité de la justice administrative*, *Revue française d'administration publique* 2016/3 (N° 159), page 670.

ويعود السبب في ذلك في رأي الباحث إلى الظروف التي صاحبت نشأة القضاء الإداري في فرنسا؛ حيث كان مجلس الدولة هو القاضي العام للمنازعة الإدارية، ونظرا للمهمة الجليلة التي كان يقوم بها قضاة المجلس

وهي التأسيس لقانون موضوعي وإجرائي مستقل عن القانون الخاص، لم يكن يهتم المدة التي تستغرقها القضايا للفصل فيها بقدر ما كان يهتم جودة الأحكام التي يصدرونها ورصانة المبادئ التي يقررونها، وقد ترتب على ذلك زيادة مخزون القضايا في غرف المجلس زمنه ظهور معضلة بطء الفصل في القضايا وأثرها السلبي على دولة الحق والقانون.

31 شيحا إسلام إبراهيم، الحق في محاكمة خلال مدة زمنية معقولة بين التأصيل والتفعيل، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، مصر، عدد 1، 2017، ص 6.

32 يحي عبد الحميد، المحاكمة العادلة في الخصومة الجزائية، أطروحة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، ص 305.

33 أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، 2000، ص 755.

34 شيحا إسلام إبراهيم، المرجع السابق، ص 25

35 نصت الفقرة الأولى من المادة السادسة من اتفاقية حقوق الانسان الاوربية على ما يلي : لكل شخص - عند الفصل في حقوقه المدنية والتزاماته، أو في اتهام جنائي موجه إليه - الحق في مرافعة علنية عادلة خلال مدة معقولة أمام محكمة مستقلة غير منحازة مشكلة طبقاً للقانون. المصدر موقع جامعة ميسوتا (<http://hrlibrary.umn.edu/arab/euhrcom.html>). تاريخ الاطلاع: 2024/01/21، 19:00

36 شيحا إسلام إبراهيم، المرجع السابق، ص 51.

37 Christian BECHON, *La crise de la justice administrative*, *La Revue administrative*, JUILLET AOUT 1992, 45e Année, No. 268, page 376.

38 *Délai raisonnable de jugement*, CE, Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera*, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 3e édition 2011, page 111.

39 CE, Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux c/ Magiera*, n°239575.

وفي هذا الصدد اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان تخفيف العقوبات الجنائية أو التأديبية تعويضاً ملائماً لجبر ما حاق بالمتقاضين من ضرر بسبب الإطالة غير المبررة لمدة التقاضي، نقلا عن شيحا إسلام إبراهيم، المرجع السابق، ص 29.

40 في هذا المعنى قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم 6 لسنة 13 قضائية بجلسة 16-05-1992 بأن «... الأصل في الحقوق التي كفلها الدستور لا تمايز فيما بينها، ولا ينتظمها تدرج هرمي يجعل بعضها أقل شأناً من غيرها أو في مرتبة أدنى منها، بل تتكافأ في أنّ لكل منها مجالاً حيويّاً لا يجوز اقتحامه بالقيود التي تفرضها النصوص التشريعية»

41 *Délai raisonnable de jugement*, op. cit. page 114.

42 Jean-Marc Sauvé, *La répartition des compétences dans la juridiction administrative*, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/> date de consultation: 03-02-2024, 21h00.

- 43 شيحا إسلام إبراهيم، المرجع السابق، ص 136.
- 44 ماجد راغب الحلو، بطاء العدالة الإدارية، المؤتمر الدولي حول حقوق الإنسان، برعاية مشتركة بين المحكمة الدستورية العليا في مصر والمجلس البريطاني لحقوق الانسان، القاهرة 1996.
- 45 ANNE Weber, *Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice?*, *Revue française d'administration publique*, 2008/1, n° 125, pages 179 à 196.
- 46 Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, *JORF* n°151 du 1 juillet 2000, page 3.
- 47 *La justice administrative, des origines à aujourd'hui*, <https://paris.cour-administrative-appel.fr/qui-sommes-nous/histoire-et-patrimoine/histoire-de-la-justice-administrative>. date de consultation: 01-01-2024, 20h00.
- 48 <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/lorganisation-cours-tribunaux/lordre-administratif/juridictions-administratives-specialisees>, date de consultation: 01-03-2024, 21h30.
- 49 Christian BECHON, *Op cit* page 377.
- 50 Jean-Marc Sauvé, *La répartition des compétences dans la juridiction administrative*, *op. cit.*
- 51 JACQUILINE Morand-Deville, *cours de droit administratif*, Monterestien, 8ème édition, Paris, 2003, page 43.
- 52 القانون العضوي رقم 10-22 يتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 41 لسنة 2022، ص 6.
- 53 المقصود المحاكم الإدارية المنشأة بموجب المرسوم المؤرخ في 30 سبتمبر 1953. وقد كان مجلس الدولة قبل استحداثها يختص بجميع المنازعات الإدارية عدا ما أسند بموجب نص خاص إلى جهات القضاء العادي أو إلى هيئة قضائية أخرى.
- 54 Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, *JORF* n° 232 du 1er octobre 1953, page 8593.
- 55 — Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.html>. date de consultation: 31-12-2024, 21h30.
- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1980/80119DC.htm>. date de consultation: 31-12-2024, 22h00.
- 56 Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, *JORF* n°1 du 1 janvier 1988, page 7.
- 57 <https://www.senat.fr/questions/base/1990/qSEQ901112757.html>, date de consultation: 17-01-2024, 18h:00.
- 58 Conseil d'État, *Chiffres clés 2022 de la juridiction administrative*. date de consultation: 22-02-2024, 19h:00.
- 59 <https://www.aps.dz/algerie/140623-la-creation-des-tribunaux-administratifs-d-appel-une-garantie-essentielle-pour-le-bon-fonctionnement-de-la-justice>, date de consultation: 29-12-2023, 17h:30.