

جامعة الشيخ العربي التبسي
تبسة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير فرع القانون العام

تحت إشراف الدكتور:
- بشير هدي

من إعداد:
- عادل بوراس

أعضاء لجنة المناقشة

- الدكتور عمار بوضياف أستاذ التعليم العالي..... (جامعة تبسة)..... (رئيسا)
- الدكتور بشير هدي..... أستاذ محاضر (أ)..... (جامعة تبسة)..... (مشرفا ومقررا)
- الدكتورة فاطمة الزهراء الفاسي.. أستاذة محاضرة (أ)..... (جامعة عنابة)..... (ممتحنا)
- الدكتور ابراهيم ملاوي..... أستاذ محاضر (أ)..... (جامعة أم البواقي)..... (ممتحنا)

السنة الجامعية

2014 - 2013

إهداء

اللهم لك الحمد حتى ترضى، ولك الحمد إذا رضيت، ولك الحمد بعد الرضى

أهدي عملي هذا المتواضع إلى:

إلى أغلى شخصين في حياتي أمي وأبي

إلى روح أخي الطاهرة محمد

إلى كل إخوتي الذوادي، موسى، مراد، حسان، ابراهيم، محمد

إلى أخواتي وأزواجهم وأولادهم

إلى زوجتي

إلى كل العائلة كبيرها وصغيرها

إلى كل أصدقائي وخاصة حسان وعصام ورفيق دربي في طلب العلم عبد الرحمان طويرات

إلى زملائي في الدراسة (2012/2011)

إلى كل من ساعدني ووقف إلى جانبي

عادل

كلمة شكر وعرّفان

يسرني أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى الذي شجعتني ووقف وراء هذا العمل المتواضع في جميع مراحلہ بنصائحه القيمة التي أنارت طريقي وقومت مساري
أستاذي المشرف الدكتور
"هدفي بشير"

كما أتقدم بالشكر والعرّفان إلى اللجنة الموقرة التي قبلت مناقشة هذا البحث المتواضع
الأستاذ الدكتور "عمار بوضياف" رئيسا من جامعة تبسة
الدكتورة "فاطمة الزهراء الفاسي" عضوا ممتحنا من جامعة عنابة
الدكتور "ابراهيم ملاوي" عضوا ممتحنا من جامعة أم البواقي

مقدمة

أولاً: تمهيد

يعتبر قطاع القضاء من أهم القطاعات في الدولة إلى جانب قطاع الدفاع والتعليم والصحة، إذ يعد صمام الأمان في المجتمع، وما من شك في أن وجود القضاء في المجتمع الإنساني المتحضر يشكل الحماية القانونية لمصالح أفراد هذا المجتمع ووسيلة ناجعة لإقامة العدالة بين الناس. فالقضاء يحمي الحقوق المصانة بالدستور أو القانون ويبعد تسلط أو تعدي الأفراد على بعضهم بعضاً، ولا شك أنه يشكل الدعامة الأساسية التي تهدف لإحقاق الحق ونشر العدل. إن قداسة مرفق القضاء تقتضي أن يقوم على مجموعة من المبادئ لا بد من مراعاتها والأخذ بها لضمان قضاء عادل ومنصف ولكفالة حسن سير العدالة، ولعل من بين أهم هذه المبادئ مبدأ المساواة أمام القضاء، مبدأ علانية الجلسات، مبدأ الوجاهية، مبدأ حياد القضاء و مبدأ التقاضي على درجتين.

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، وتبعته في ذلك الجزائر، ومنه كان مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية في الجزائر موضوع هذه الدراسة.

ثانياً: أهمية دراسة الموضوع

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 جلياً ضرورة إعادة بحث وفحص النزاع من حيث الوقائع والقانون بمعرفة قضاة آخرين أكثر خبرة ودراية

لإصلاح هذه الأحكام إذا أخطأ قضاء الدرجة الأولى، كما أن وجود الاستئناف يدفع قضاء 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.

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 قضاء 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 بأن جعله أحد الأعمدة التي يقوم عليها القضاء الإداري، وذلك بجعل أحكام المحاكم الإدارية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة ليعاود النظر فيها مرة ثانية من حيث الوقائع والقانون مما يحقق درجتي التقاضي.

ثالثا: أسباب اختيار الموضوع:

تتمثل أسباب اختيار الموضوع في اعتبارات موضوعية وأخرى شخصية:

1- الاعتبارات الموضوعية:

- الأهمية البالغة التي يحظى بها مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الإجرائية ، كما أنه يمثل الامتداد الطبيعي لحق التقاضي.

- عدم وجود دراسات سابقة متخصصة في هذا الموضوع.
- تبين لي أن مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الادارية لم يأخذه ترجمته الهيكلية اللازمة لإعماله مقارنة بالقضاء العادي، وهذا نتيجة لغياب محاكم استئناف في المادة الإدارية.
- محاولة ابراز الإشكالات القانونية التي تثار حول مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية

2- اعتبارات شخصية:

- الميول الشخصي للمنازعات الإدارية.
- عامل الرغبة الشخصية في دراسة هذا الموضوع الذي يشكل أحد نقاط الظل في الدراسات الأكاديمية.

رابعاً : أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى ما يلي:

- لبيان مدى تكريس المشرع الجزائري لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، وذلك بإبراز مدى قابلية أحكام القضاء الإداري للطعن فيها بالاستئناف.
- ابراز مدى تأثير غياب محاكم استئنافية في المادة الإدارية على مبدأ التقاضي على درجتين.
- كما تهدف هذه الدراسة كذلك لبيان سلطات قاضي الدرجة الأولى على الخصومة ومتى تنتهي ولايته على النزاع.
- بيان نطاق وحدود سلطات قاضي الاستئناف على الخصومة الاستئنافية ومدى قابلية قرارات جهة الاستئناف للطعن فيها بالنقض واشكالاته القانونية.
- ابراز ومناقشة الاستثناءات الواردة على مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية.

خامسا: اشكالية البحث:

تدور اشكالية البحث حول: إلى أي مدى كرس المشرع الجزائري مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية؟.

كما تتدرج تحت هذه الاشكالية مجموعة من التساؤلات:

ما هو المقصود بمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية ؟ ، وما هي أبعاده الهيكلية والوظيفية؟.

ما هو نطاق تطبيقات مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية ؟ ، وماهي الاستثناءات الواردة عليه؟.

سادسا: الدراسات السابقة

من خلال البحث الأكاديمي تبين لنا عدم وجود دراسات متخصصة بعنوان مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، ولذلك تم الإعتماد على جزئيات متفرقة ضمن عناوين عامة لا سيما:

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

- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

- صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2007-2008.

سابعاً: منهج البحث

اعتمدنا بصفة أساسية في هذه الدراسة على المنهج التحليلي مع الاستعانة بالمنهج الأخرى كالمنهج الوصفي و المنهج التاريخي وفي بعض الحالات المقارن وهذا نتيجة لاعتبارات فرضتها طبيعة الموضوع.

ثامناً: خطة البحث:

حتى نتمكن من دراسة مبدأ التفاضلي على درجتين في المادة الإدارية من كل جوانبه وأبعاده يقتضي الأمر أن نقسم دراستنا إلى فصلين:

خصصنا الفصل الأول للإطار المفاهيمي لمبدأ التفاضلي على درجتين في المادة الإدارية، بحيث نتناول فيه مفهوم مبدأ التفاضلي على درجتين في مبحث أول، تفعيل البعد الهيكلي والوظيفي لمبدأ التفاضلي على درجتين في مبحث ثاني.

أما في الفصل الثاني نتطرق إلى تطبيقات مبدأ التفاضلي على درجتين والاستثناءات الواردة عليه، فخصصنا المبحث الأول منه لتطبيقات مبدأ التفاضلي على درجتين، كما تعرضنا في البحث الثاني للاستثناءات الواردة عليه.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة

الإدارية

كون الحكم القضائي عمل بشري، يخضع لما يخضع له البشر من عوامل النقص والخطأ، فقد كانت مراجعة الأحكام القضائية ضرورية، ولهذا كانت درجات التقاضي التي تعد من المبادئ الأساسية لكل نظام قضائي محكم، ومن الضمانات التي لا يمكن الاستغناء عنها مهما بذل القضاة من العناية والدقة في دراسة النزاع قبل الفصل فيه، كونها نابعة من مقتضيات فكرة العدالة. فالعدالة تقتضي أن لا يقتصر طرح النزاع على درجة واحدة للتقاضي حماية لحقوق الخصوم، ولهذا تقرر إعطاء حق التقاضي امتداده الطبيعي لدرجة ثانية ليتجسد بذلك مبدأ التقاضي على درجتين الذي يهدف إلى الوصول قدر الإمكان إلى قضاء صحيح وعادل يطمئن إليه الخصوم ثم المجتمع بأسره.

وحتى نتمكن من رسم وتحديد الإطار المفاهيمي لمبدأ التقاضي على درجتين، ارتئينا تناول هذا الفصل في مبحثين:

فخصصنا المبحث الأول لمفهوم مبدأ التقاضي على درجتين وذلك من خلال التطرق لمضمون المبدأ، وكذا محاولة تأصيله بالعودة لبعده التاريخي.

أما المبحث الثاني فخصصناه لتفعيل البعد الهيكلي والوظيفي لمبدأ التقاضي على درجتين من خلال التطرق لضرورة توفير المقتضيات الهيكلية والوظيفية لمبدأ التقاضي على درجتين.

المبحث الأول: مفهوم مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية

فمفهوم التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، باعتباره من مقتضيات فكرة العدالة⁽¹⁾ يحتاج إذا ما اعتبرناه كمبدأ قانوني إلى تحديد مضمونه (المطلب الأول) من خلال تعريفه وكشف مبرراته وأوجه النقد الموجهة إليه، إضافة إلى التطرق إلى القيمة القانونية لمبدأ التقاضي على درجتين على ضوء الأسس القانونية التي تعتمده. ثم حاولنا تأصيل المبدأ (المطلب الثاني) من خلال إلقاء الضوء على أسسه التاريخية وهي خطوة لكشف ملامح ظهوره وتبلوره كفكرة إلى غاية الاعتراف به كأحد أهم المبادئ التي يقوم عليها القضاء العادل.

(1) « لا يقصد بالعدالة هنا المثالية، ولا العدالة المطلقة، وإنما يقصد بها العدالة النسبية، والعدالة النسبية هي العدالة التي يصل إليها القاضي العادي في نظره للنزاع العادي في الظروف العادية ». لمزيد من التفصيل راجع: الدكتور نبيل اسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 11 وما بعدها.

المطلب الأول: مضمون مبدأ التقاضي على درجتين

للموصول إلى تحديد مضمون مبدأ التقاضي على درجتين، ينبغي التطرق لتعريفه وذلك بإبراز أهم التعريفات الفقهية (الفرع الأول) كما نتطرق لنظرة وتقدير الفقه لمبدأ التقاضي على درجتين (الفرع الثاني) مع بيان المرجعية القانونية أو الأساس القانوني لمبدأ التقاضي على درجتين (الفرع الثالث).

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 والتكيفات المضافة عليه (المبدأ، القاعدة، الآلية، الضمانة)، وذلك باختلاف موقع المتعامل معه، فقيهاً كان، أو مشرعاً، أو قاضياً، أو متقاضياً. فالفقيه "شابى Chapus"، يقر بالدور العملي لمبدأ التقاضي على درجتين، ويستعمل مصطلح "القاعدة" عوض "المبدأ"، كما يستعمل أيضاً مصطلح "الآلية"⁽¹⁾.

عرف الفقه مبدأ التقاضي على درجتين على أنه « للشخص الحق في أن ينظر النزاع مرتين، مرة أمام محكمة أول درجة الابتدائية، وأخرى أمام محكمة أعلى درجة - ثاني درجة - الاستئنافية»⁽²⁾. وعرفه البعض الآخر بأنه « رفع الدعوى أولاً إلى محكمة تسمى محكمة الدرجة

(1) « La règle du double degré de juridiction, en tant qu'il est destiné à permettre un nouvel examen des litiges, l'appel est intimement lié à la considération ou à la conviction qu'un litige doit pouvoir être jugé deux fois : Son jugement étant le fait, la seconde fois, de magistrats normalement plus expérimentés et dont, de toute façon, on peut attendre qu'ils jugent mieux, parce que l'instruction devant les premiers juges a décanté et éclairé les données de l'affaire. La préoccupation d'une bonne administration de la justice conduit ainsi à la technique du double degré de juridiction. » René CHAPUS, droit du contentieux administratif, Editions Montchrestien, 9^e édition, 2001. p 1059

(2) د/ أحمد هندي، مبدأ التقاضي على درجتين، حدوده وتطبيقه في القانون المصري والفرنسي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1991، ص3.

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»⁽¹⁾.

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 الأولى⁽²⁾. ويشكل الاستئناف بذلك الوسيلة العملية والوحيدة لطرح النزاع على محاكم الدرجة الثانية بموجب الأثر الناقل للاستئناف.

ويعتبر مبدأ التقاضي على درجتين من بين المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري، حيث عرف بأنه « 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»⁽³⁾.

يفهم من هذه التعريفات أن قضاء النقض لا يشكل درجة ثالثة للتقاضي⁽⁴⁾، كون سلطة القاضي على النزاع تقتصر على فحص المسائل القانونية ولا يتطرق فيها للوقائع، وعلى هذا

(1) د/ مفلح عواد القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2004، ص 50.

(2) د/ نبيل اسماعيل عمر، المرجع السابق، ص 92.

(3) د/ فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 8.

(4) 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 بإستثناء المرحلة المكرسة حصراً لتفحص القانون، وبهذا المعنى درجة النقض، في النظام القضائي ليست درجة من درجات التقاضي».

أنظر: جبرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، بيروت 1998، ص 776.

الأساس اعتبر جانب من الفقه قضاء النقض بالمستوى المكمل لمبدأ التقاضي على درجتين⁽¹⁾.

وإن صح التعبير يمكن اعتبار مبدأ التقاضي على درجتين، عبارة عن سلسلة مشكلة من ثلاث حلقات تشكل حلقتها الأولى والأخيرة درجتى التقاضي كونها تنظر النزاع من حيث الوقائع والقانون، في حين تشكل حلقتها الوسطى - الاستئناف - التقنية أو الآلية التي تربط الدرجة الأولى بالدرجة الثانية. وينبغي الإشارة أن حق الطعن بالاستئناف موقوف على إرادة الخصوم احتراماً لمبدأ سيادة الخصوم على موضوع النزاع⁽²⁾.

ولم 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 تكريماً 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 النزاع⁽³⁾.

وتبعاً لهذا، تكون جهات القضاء الإداري مختصة بالفصل في المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها⁽⁴⁾، وفي حدود ما استثناءه القانون وعهد به لجهات القضاء العادي.

(1) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء

الأول، 2011، ص 307.

(2) د/ سيد أحمد محمود، أصول التقاضي وفقاً لقانون المرافعات، دون دار نشر، 2005، ص 785.

(3) د/ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول،

1998، ص 98.

(4) كرس المشرع الجزائري المعيار العضوي في توزيع قواعد الاختصاص بموجب نص المادة 800 من قانون الإجراءات

المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: تقدير الفقه لمبدأ التقاضي على درجتين

حتى يكون القضاء عادلاً ومنصفاً يجب أن تتوفر جملة من الضمانات أهمها حق التقاضي على درجتين الذي يعتبر الامتداد الطبيعي لحق التقاضي، فهو يهدف إلى حماية الحقوق المقررة في القانون عند انتهاكها من طرف الأفراد أو السلطة، ولا شك أن إعادة طرح الخصومة على محكمة أعلى درجة من المحكمة التي أصدرت الحكم لكي تعيد النظر في الحكم، يعد حقا من أهم حقوق الإنسان وأصبح أحد مسلمات الدولة القانونية في العصر الحديث. ومن هنا فإن المشرع عندما يقر مبدأ التقاضي على درجتين فهو يستند لجملة من المبررات (أولاً)، غير أن مبدأ التقاضي على درجتين تعرض لجملة من الانتقادات (ثانياً).

أولاً: مبررات مبدأ التقاضي على درجتين

تقوم وراء إقرار مبدأ التقاضي على درجتين عدة مبررات واعتبارات تتعلق أهمها بتحقيق عدالة القرارات القضائية عن طريق التطبيق السليم للنصوص القانونية مع ضمان حق الدفاع.

1- تحقيق عدالة الأحكام والقرارات القضائية:

مبدأ التقاضي على درجتين يدفع بقضاة الدرجة الأولى إلى العناية بفحص المستندات المقدمة إليهم والعناية بنظر طلبات الخصوم وتوخي العدالة وتطبيق القانون⁽¹⁾ إلا أن القاضي قد يخطئ في فهم الواقعة التي بين يديه، كما قد يخطئ في فهم القانون وفي كلا الحالتين تفرض مبادئ العدالة استدراك الوضع، ولا يكون ذلك إلا بنظام للطعن يجيز للمتقاضي عرض طعنه وملفه على مستوى هيئة معينة لتعيد النظر في حكم الدرجة الأولى وتفحصه من جديد وهو ما يحقق عدالة الأحكام والقرارات القضائية⁽²⁾ والهدف الأسمى من عملية عرض الملف والخصومة مجدداً على هيئة أخرى هو التأكد من عدالة حكم القاضي ولو كانت الهيئة المصدرة للحكم الأول تتكون من قضاء جماعي⁽³⁾.

(1) د/ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 8.

(2) د/ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للكتاب، 2002، ص 19.

(3) د/ 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.

2- التطبيق السليم والصحيح للقانون:

يعرف الدارس والباحث في العلوم القانونية كيف أن النصوص القانونية قد يكتنفها الغموض من جهة أو التناقض من جهة ثانية، كما قد تحمل في طياتها أكثر من معنى وتفسير وفي جميع الحالات ليس من السهل الوصول إلى المعنى الحقيقي الذي قصده المشرع إلا بعد عناء كبير وجهد متميز وقراءة مستيقظة وبحث جاد، ولذلك فإن مبدأ التقاضي على درجتين بما يكفله من إمكانية عرض النزاع على هيئة ثانية لإعادة النظر فيه من شأنه أن يؤدي إلى التطبيق السليم والصحيح للقانون⁽¹⁾.

3- ضمان حقوق الدفاع:

إن حق الدفاع حق من حقوق الإنسان ثابت بموجب المادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما أنه حق مدسّر بموجب نص المادة 151 من الدستور 96، وبناء عليه فمن حق أطراف النزاع أن يباشروا الخصام بأنفسهم أو أن يوكلوا محامين للدفاع عنهم. ورغم أن أطراف النزاع استعملوا حق الدفاع على مستوى قضاء الدرجة الأولى، فقدم كل واحد للقاضي من الأدلة ما يدحض بها ادعاء خصمه. إلا أن إنهاء أطوار الخصام وسد باب النزاع على مستوى درجة واحدة من التقاضي دون غيرها من شأنه المساس بحقوق الدفاع. وعليه فإن عرض النزاع من جديد على مستوى قضاء الدرجة الثانية سيترتب عليه إعطاء فرصة جديدة لأطراف النزاع كي يقدم كل طرف طلباته ودفعاته أمام قضاء الدرجة الثانية. وأن يقدم الوثائق والمستندات التي تدعم ادعاءه وتقوي مركزه القانوني. ولولا نظام التقاضي على درجتين لما تمكن المحكوم عليه من الطعن في حكم الدرجة الأولى، ولما تمكن من تقديم وسائل دفاعه من جديد بغرض إلغاء الحكم المستأنف⁽²⁾.

(1) فريد علوش، ماجدة شهيناز بودوح، مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية حالة الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي،

العدد الثاني، بسكرة، 2005، ص 262

(2) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2008، ص 25.

ثانيا: الانتقادات الموجهة لمبدأ التقاضي على درجتين

على الرغم من وجاهة الاعتبارات والمبررات التي يستند إليها مبدأ التقاضي على درجتين إلا أنه واجه نقداً شديداً وأخذ عليه ما يلي:

1- أن النظام التقاضي على درجتين يطيل عمر النزاع:

إن تمكين أطراف النزاع من عرض خصومتهم على مستوى قضاء درجة معينة ثم تمكينهم أيضا من الطعن في حكم هذه الدرجة وعرض النزاع من جديد على مستوى قضاء درجة ثانية سيطيل دون شك من عمر النزاع، ذلك أنه وبمجرد الطعن في حكم الدرجة الأولى فسوف لن ينفذ وهو الوضع الغالب وينبغي الانتظار إلى غاية أن تثبت هيئة الدرجة الثانية في الطعن المرفوع أمامها، ويزداد عمر المنازعة طولا في النظام القضائي الذي يجيز للمحكمة الاستئنافية أن تعيد القضية لنظرها من جديد أمام محكمة أول درجة وهو ما يؤكد أن النزاع سيعرف مرحلة جديدة من مراحلها وتحتوي على ادعاءات من الطرفين وهذا وحده كفيل بأن يجعل عامل الزمن يمتد فيطول عمر النزاع.

والحقيقة أن هذا النقد مردود عليه ذلك أن وصول القاضي إلى حكم سليم وعادل يفرض أن يأخذ النزاع نصيبه من الوقت على مستوى قضاء الدرجة الثانية وإلا أخل بحقوق الدفاع، كما أن القول بإلغاء نظام التقاضي على درجتين من شأنه أن يعطي حجية مطلقة للأحكام القضائية رغم الفصل فيها على مستوى جهة قضائية واحدة⁽¹⁾.

2- إن مبدأ التقاضي على درجتين يؤدي إلى انتشار ظاهرة تناقض الأحكام القضائية:

ذهب البعض إلى القول أن العمل بنظام التقاضي على درجتين من شأنه أن يرتب لنا على الصعيد العملي تناقضا في الأحكام، فقد تقضي جهة الدرجة الأولى بحكم وتقضي جهة الدرجة الثانية في ذات الملف بحكم آخر مخالف بخصوص نفس الأطراف والموضوع، وهذا من شأنه أن يهز مركز القضاء لدى المتقاضين أو الجمهور⁽²⁾.

(1) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 26 .

(2) د/ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 22.

القول بأن حكم الدرجة الثانية يناقض حكم الدرجة الأولى فهو مردود، ذلك أن قيمة وفائدة أحكام محاكم الدرجة الثانية لا تتأني فقط من كونها صادرة من محاكم أعلى درجة، وأيضاً من كونها تصدر في خصومة سبق مناقشتها ودراستها وبحثها أمام محكمة أول درجة، أي أن مصدر قوة أحكام محاكم الدرجة الثانية أنها تأتي بعد دراستين للقضية⁽¹⁾.

3- إن قضاء الدرجة الثانية ليس بعيداً عن الخطأ:

لقد وجه البعض لنظام التقاضي على درجتين نقداً مفاده أن هذا النظام لا يجسد فكرة العدالة المطلقة للأحكام والقرارات القضائية، ذلك أنه لو انطلقنا من فكرة أن حكم الدرجة الأولى قد ينطوي على خطأ في فهم الودائع وتكييفها، أو في تطبيق القانون، فإن قرار الدرجة الثانية ليس بعيداً عن الخطأ سواء ما تعلق بجانب تطبيق القانون أو التكييف وهنا نصل إلى نتيجة فرعية أن قرار الدرجة الثانية يشوبه عيب تعلق بالتكييف أو بتطبيق القانون، بل أبعد من ذلك فإن عرض النزاع على درجة ثالثة أو حتى رابعة لا يجعل الحكم محصناً ضد الخطأ.

وبناءً عليه إذا نحن فكرنا في إقرار نظام الدرجة الثانية بحجة استدراك خطأ الدرجة الأولى فإن ذات الحجة تظل قائمة بخصوص قرارات الدرجة الثانية ولربما الثالثة والرابعة وهكذا. غير أن هذه الحجة أيضاً مردود عليها، لأن قضاء الدرجة الثانية قضاء جماعي، والقضاء الجماعي أقرب للعدالة، كما أن قضاة الدرجة الثانية يتولاه قضاة أمضوا مدة طويلة في ممارسة العمل القضائي وطول المدة والتمرس يجعلهم أكثر تحكماً في القوانين وأكثر قدرة على تكييف الوقائع ونتيجة لهذا فإن خطأ محكمة الدرجة الثانية يبقى أقل احتمالاً لأنها مكونة من قضاة أكثر عدداً وخبرة وعملاً واستقلالاً⁽²⁾.

ومهما قيل عن مبدأ التقاضي على درجتين من عيوب فإنه يظل من المبادئ الأساسية لكل

(1) د/ جهاد القضاة، درجات التقاضي وإجراءاتها أمام المحكمة الجنائية الدولية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص 26.

(2) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 27.

نظام محكم ومنصف ووسيلة فعالة لتحقيق العدالة ومن الضمانات التي لا يمكن الاستغناء عنها مهما أعتي باختيار القضاة ومراقبتهم ومهما بذل هؤلاء القضاة من الجهد والعناية في دراسة الخصومات والتدقيق فيها قبل الفصل فيها⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الأساس القانوني لمبدأ التقاضي على درجتين

يعد مبدأ التقاضي على درجتين أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري، وهو كمبدأ يستدعي تأطيراً تشريعياً يحدد قيمته وطبيعته القانونية، وذلك ببيان أسسه القانونية وهل يرقى إلى مصاف المبادئ الدستورية (أولاً) وكذا بيان أسسه في المنظومة القانونية (ثانياً).

أولاً: الأساس الدستوري

المقصود بالأساس الدستوري لمبدأ التقاضي على درجتين، بأن له مرجعية دستورية بين نصوص الدستور أو في شكل تساؤل هل المؤسس الدستوري حجز بصورة واضحة مكاناً لمبدأ التقاضي على درجتين بين نصوص الدستور؟، أو أن المؤسس الدستوري تجاهله مثل نظيره الفرنسي الذي أقصى مبدأ التقاضي على درجتين من مصاف المبادئ الدستورية⁽²⁾.

أما في الجزائر فالمؤسس الدستوري نص على مبادئ وتجاهل مبادئ أخرى، فنص مثلاً على مبدأ المساواة أمام القضاء، مبدأ علانية الجلسات، مبدأ أو ضمانة الحق في الدفاع...، أما فيما يخص مبدأ التقاضي على درجتين فالأسرة القانونية متفقة على أن المؤسس الدستوري لم ينص بشكل صريح وواضح على مبدأ التقاضي على درجتين في الباب المخصص للسلطة القضائية⁽³⁾.

(1) د/ جهاد القضاة، المرجع السابق، ص 27.

(2) «*Considérant, en premier lieu, que le principe du double degrés de juridiction, n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle*» Le conseil constitutionnel français. Décision n° 2004- 491 DC du 12 Février 2004. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/> Date 26/01 /2013, Heure 13 :40

(3) أنظر المواد المتعلقة بالسلطة القضائية من 138 إلى 158 من الدستور الجزائري.

وفي هذا الصدد، يرى جانب من الفقه فيما يخص الأساس الدستوري لمبدأ التقاضي على درجتين⁽¹⁾، بأن المبدأ لم يحظى بنص صريح في الدستور، غير أنه يمكن استخلاصه من نص المادة 152 وأحكام المادة 140 من الدستور. حيث جاء في نص المادة 152 « تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم. يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية».

حيث يرى هذا الجانب من الفقه على أن المؤسس الدستوري كرس مبدأ التقاضي على درجتين بالنسبة لهرم القضاء العدلي (العادي) من زاوية المهام المحددة للمحكمة العليا. أما بالنسبة لهرم القضاء الإداري فكرس نفس المبدأ لكن بصورة غير واضحة، وأن ما يدعم العمل بمبدأ التقاضي على درجتين على مستوى هرم القضاء الإداري منصوص عليه بموجب المادة 140 من الدستور التي تنص على ما يلي " أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة وبالتالي لا فرق بين المتقاضي أمام القضاء العدلي (العادي) والمتقاضي أمام القضاء الإداري.

وخلص هذا الاتجاه من الفقه، أن الدستور كرس بصفة غير مباشرة قاعدة التقاضي على درجتين بصورة واضحة وكاملة بالنسبة للقضاء العدلي (العادي)، كما كرس في صياغة قانونية لا تبعد قاعدة التقاضي على درجتين بالنسبة للقضاء الإداري.

من جهة أخرى، يمكن القول أن نص المادة 152 من الدستور المتعلقة بالتنظيم القضائي تشكل الوجه الهيكلي لمبدأ التقاضي على درجتين أي الهيكلية التي يتفاعل فيها مبدأ التقاضي على درجتين وظيفياً (دوره الاستدراكي)، غير أنه في مستوى أول قد تربط فكرة التقاضي على درجتين بفكرة الهرمية، بمعنى أن وجود تسلسل هرمي للمحاكم يفرض تسلسلاً لدرجات التقاضي وهو ما يفنده الواقع والمنطق كون الهرمية تمثل مفهوماً تنظيمياً لا وظيفياً.

(1) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، دعاوي وطرق الطعن الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، 2011، ص 198 ، 199.

ثانياً: الأساس التشريعي و التنظيمي

حجز المشرع على مستوى المنظومة التشريعية والتنظيمية مكانة لمبدأ التقاضي على درجتين حتى أصبح يكتسي قيمة قانونية.

1- الأساس التشريعي

أدخل دستور 1996 تميزاً ضمن النصوص التشريعية من حيث تسميتها، مجالاتها، والإجراءات المتبعة أمام البرلمان لإعدادها. وأدى هذا التمييز إلى التفريق بين "القوانين العضوية" و"القوانين"⁽¹⁾ فما هي مكانة مبدأ التقاضي على درجتين بين هاتين المنظومتين المختلفتين؟

أ- في القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي⁽²⁾

جاء في نص المادة 03 من القانون العضوي 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي على ما يلي: « يشمل النظام القضائي العادي المحكمة العليا والمجالس القضائية والمحاكم». ونصت المادة 04 من نفس القانون « يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ».

يظهر لنا جلياً من خلال نص المادة 3 ونص المادة 4، أن مبدأ التقاضي على درجتين أخذ صورته الهيكلية المتعارف عليها بالنسبة للقضاء العادي، في حين كانت ترجمته الهيكلية مبتورة بالنسبة للقضاء الإداري نتيجة غياب محاكم استئناف إدارية موازية للمجالس القضائية.

نصت المادة 10 من نفس القانون على ما يلي: « المحكمة درجة أولى للتقاضي ». يفهم من الصياغة اللفظية لعبارة "المحكمة درجة أولى للتقاضي" وجود درجة تعلوا المحكمة أي وجود درجة ثانية للتقاضي وإمكانية المرور إليها وهذا راجع لسببين:

(1) تتميز القوانين العضوية عن القوانين العادية بمجالات محددة حصراً بموجب نص المادة 123 من الدستور إضافة إلى الرقابة الإلزامية المسبقة للمجلس الدستوري عليها، وهو ما يجعل القانون العضوي يعلو القانون العادي وفق مبدأ تدرج القواعد القانونية.

(2) القانون العضوي 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية العدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005.

يتمثل السبب الأول في أن المحاكم تشكل قاعدة الهرم القضائي فهي أدنى درجات التقاضي، ويتمثل السبب الثاني في كونها تصدر أحكاما ابتدائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام قضاء الدرجة الثانية. وهو ما يجسد بذلك مبدأ التقاضي على درجتين.

- القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله⁽¹⁾

تنص المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة ما يلي: « يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

فهذه المادة عرفت تعديل بموجب القانون العضوي رقم 11-13⁽²⁾ الذي يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 وأصبحت على الشكل التالي: « يختص مجلس الدول بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية. ويختص أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة».

فبإدراج الأوامر في نص المادة أعلاه، يشكل زيادة نوعية كونها أزلت الغموض وأنهت الجدل الفقهي حول مدى قابلية أو عدم قابلية الأوامر للطعن فيها بالاستئناف.

من خلال نص المادة أعلاه نلاحظ مركزية جهة الاستئناف و فرادتها- مجلس الدولة- بالنسبة للقضاء الإداري. ويعود اعتماد مجلس الدولة كجهة استئناف لطبيعة الهرم القضائي الإداري المشكل من طبقتين فقط محاكم إدارية ومجلس الدولة. في حين يتميز القضاء العادي باللامركزية جهة الاستئناف نتيجة لتعدد جهات الاستئناف (المجالس القضائية).

(1) القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات

مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم .

(2) القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق ل 26 يوليو 2011 يعدل ويتم القانون العضوي

رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

ب- في القوانين العادية

على مستوى منظومة القوانين العادية، نتطرق لمكانة مبدأ التقاضي على درجتين ضمن القانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية باعتباره قانون خاص، والقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- قانون 98 - 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية⁽¹⁾

صدر القانون رقم 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية بموجب "قانون" عكس القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة الذي صدر بموجب "قانون عضوي" رغم تعلقهما بتنظيم قضائي، فكان على المشرع تنظيم المحاكم الإدارية بموجب قانون عضوي⁽²⁾

جاء في نص المادة 02 الفقرة الثانية من القانون رقم 02-98 « أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

فص المادة المذكورة أعلاه يؤكد تكريس مبدأ التقاضي على درجتين، إذ تعتبر المحاكم الإدارية درجة التقاضي الأولى ومجلس الدولة الدرجة الثانية في التقاضي. ويشكل الاستئناف الآلية العملية لتطبيق مبدأ التقاضي على درجتين.

- قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽³⁾

تحت عنوان "أحكام تمهيدية" من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نص المشرع بصورة واضحة وسليمة على مبدأ التقاضي على درجتين في المادة 6 حيث نصت « المبدأ أن التقاضي يقوم على درجتين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ».

(1) القانون رقم 98 - 02 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 37 لسنة 1998.

(2) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 147 وما بعدها.

(3) قانون رقم 08 - 09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. الجريدة الرسمية، العدد 21 لسنة 2008 الصادرة بتاريخ: 23 أفريل 2008.

تثير أحكام المادة 6 أعلاه ملاحظة تتمثل في تقدير التقاضي على درجتين بأنه مبدأ وليس قاعدة، كلمة تعبر على أولوية العمل في إطار التقاضي على درجتين⁽¹⁾ والاستثناء لا يكون إلا بموجب نص قانوني « ما لم ينص القانون على خلاف ذلك » بالمقارنة مع قاعدة الاستثناء الواردة في نص المادة 277 من قانون الإجراءات المدنية الملغى التي نصت على ما يلي « تختص الغرفة الإدارية كذلك بالفصل في الاستئناف المرفوع ضد الأحكام الابتدائية الصادرة من المجالس القضائية في المسائل الإدارية ما لم تنص القوانين والقرارات على خلاف ذلك ».

نجد أن عبارة « ما لم تنص القوانين والقرارات على خلاف ذلك » جعلت من مبدأ التقاضي على درجتين حبيس القوانين وقرارات السلطة التنفيذية مما يرتب بالنتيجة عدم استقرار مبدأ التقاضي على درجتين والمساس به. في حين كانت العبارة الواردة في نص المادة 6 « ما لم ينص القانون على خلاف ذلك » ضماناً قانونية لمبدأ التقاضي على درجتين، جعلها قاعدة الاستثناء تقوم بموجب نص قانوني (صادر عن البرلمان)، وهو ما يعكس القيمة القانونية لمبدأ التقاضي على درجتين التي أصبح يحظى بها في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

نصت الفقرة الثانية من المادة 800 قانون الإجراءات المدنية والإدارية من نفس القانون على « المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية 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 طرفاً فيها ».

عهدت نص المادة أعلاه قضاء الدرجة الأولى للمحاكم الإدارية بموجب عبارة « تختص بالفصل في أول درجة »، كما أن عبارة « بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا » كرست ووسعت من نطاق أعمال مبدأ التقاضي على درجتين، لقابلية جميع الأحكام الطعن فيها بالاستئناف.

(1) رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن الإدارية، المرجع السابق، ص200.

إذا كانت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد أسندت قضاء الدرجة للمحاكم الإدارية الأولى فإن قضاء الدرجة الثانية عُهد به لمجلس الدولة كجهة استئنافية وحيدة بموجب نص المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي نصت على « يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية. كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة».

من خلال نص المادة 800 و902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يظهر جليا تكريس المشرع لمبدأ التقاضي على درجتين على مستوى النصوص الإجرائية.

- قانون الإجراءات الجبائية⁽¹⁾

يجد مبدأ التقاضي على درجتين أساسه القانوني كذلك في قانون الإجراءات الجبائية حيث نصت المادة 90 من قانون الإجراءات الجبائية على أنه « يمكن الطعن في الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام مجلس الدولة عن طريق الاستئناف ضمن الشروط ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و القانون رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله».

ثانيا: الأساس التنظيمي

على مستوى النصوص التنظيمية، صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-356 الذي يحدد كليات تحديد أحكام القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية⁽²⁾، حيث جاء في نص المادة الثانية منه « تنشأ عبر كامل التراب الوطني إحدى وثلاثون (31) محكمة إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية ».

⁽¹⁾ قانون الإجراءات الجبائية الصادر بموجب القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 والمتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية، العدد 79، المعدل والمتمم.

⁽²⁾ المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 يحدد كليات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 35 لسنة 1998.

عرفت المادة المذكورة أعلاه تعديلاً سنة 2011، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195⁽¹⁾ « يرفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمانية وأربعون (48) محكمة عبر كامل التراب الوطني».

يكن الهدف من وراء رفع عدد المحاكم الإدارية لثمانية وأربعون محكمة لتحقيق مبدأ تقريب العدالة من المتقاضين باعتبارها الدرجة الأولى في التقاضي، كما أن تقريب العدالة من المتقاضين يساهم من دون شك في تفعيل مبدأ التقاضي على درجتين.

غير أن مبدأ تقريب جهة الاستئناف - الدرجة الثانية في التقاضي - من المتقاضين لم تتم مراعاته في المادة الإدارية نتيجة مركزية جهة الاستئناف ممثلة في مجلس الدولة، كما ترتب على مركزية جهة الاستئناف سلبيات على المستوى العملي فهي تحد من نجاعة مبدأ التقاضي على درجتين وذلك بسبب بعد القضاء عن المتقاضين وتأخير البث في النزاع، حيث يمثل قرب القضاء من المتقاضي شرطاً ضرورياً لفاعلية مبدأ التقاضي على درجتين، ومن ثم تطرح مركزية قضاء الاستئناف صعوبات في التقاضي بالنسبة للمواطن فكثيراً ما يعدل صاحب الحق عن التقاضي نظراً لبعد القضاء عنه و لما يكلفه من متاعب ومصاريف.

وهنا تظهر تظهر ضرورة إقامة هرم قضائي قائم على مفهوم التقاضي على درجتين في قضاء الموضوع من جهة و النقض في قضاء القانون من جهة أخرى.

من خلال تحليل النصوص القانونية من أجل الوصول لبيان الأساس القانوني لمبدأ التقاضي على درجتين فإننا نخلص لاعتبار التقاضي على درجتين القاعدة الإجرائية من حيث الطبيعة والتشريعية من حيث الأساس، فهو قاعدة إجرائية لارتباطه وتلاحمه مع إجراء الطعن بالاستئناف الذي يمثل الترجمة العملية لمبدأ التقاضي على درجتين، كما أنه يجد أساسه في التشريع وبالتالي فإنه لا يمكن الخروج عن المبدأ إلا بموجب نص قانوني صريح.

(1) المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 مايو 2011 يعدل المرسوم التنفيذي 98-356، الجريدة الرسمية، عدد

المطلب الثاني: تأصيل مبدأ التقاضي على درجتين

تبدوا العودة لأصول مبدأ التقاضي على درجتين مبررة لكشف ملامبات ظهوره التاريخية وحدوده، وذلك بدراسة التطور التاريخي للمبدأ و إبراز 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 الشريعة الإسلامية (الفرع الثاني) وفي القانون الفرنسي والمواثيق الدولية (الفرع الثالث).

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 بشخصه⁽¹⁾. وفي 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 عنه⁽²⁾، وعندما جاء 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 الإمبراطور⁽³⁾.

(1) د/ أحمد هندي، المرجع السابق، ص 8.

(2) د/ جهاد القضاة، المرجع السابق، ص 30.

(3) د/ جهاد القضاة، المرجع نفسه، ص 30.

الفرع الثاني: في الشريعة الإسلامية

لم يعرف المسلمون في العصر الإسلامي الأول مبدأ التقاضي على درجتين بمعناه المعروف في العصر الحالي، إلا أن الصحابة الكرام - رضي الله عنهم - كانوا يرجعون إلى الرسول الكريم (صلى الله عليه وسلم) فقد كان عليه الصلاة والسلام هو المرجع في أمور المسلمين كلها⁽¹⁾.

كما اعترف النظام الإسلامي بقاعدة إجرائية لامثيل لها في الأنظمة الوضعية. ويتعلق الأمر بسلطة القاضي في مراجعة حكمه أو قضائه دون طلب من الخصوم متى أدرك الخطأ وأراد أن يراجع. وهو ما جاء في الرسالة العمرية، قول عمر بن الخطاب لقاضيه أبي موسى الأشعري: « ... ولا يمنعك قضاء قضيته أمس فراجعت فيه اليوم عقلك وهديت فيه لرشدك أن تراجع الحق فإن الحق قديم لا يبطله شيء ومراجعة الحق خير من التماذي في الباطل». كما جاء في إخلاص الناوي: « وينقض القاضي حكم نفسه وحكم غيره إذا خالف الحق سواء كان قطعياً كمخالفة الكتاب والسنة أو ظنياً كمخالفة خبر الواحد والقياس»⁽²⁾.

وفي العصور الأخيرة من الإسلام أخذ المسلمون بقاعدة الاستئناف، عندما وجدوا أن القضاة غير معصومين من الخطأ وقد استندوا في أخذهم بمبدأ الاستئناف إلى حديث الرسول محمد صلى الله عليه وسلم : « إنكم لتختصمون إلي ولعل بعضكم يكون ألحن بصحبه من بعض فأقض له على نحو ما أسمع منه فمن قطعت له من حق أخيه شيئاً فلا يأخذه، فإنما أفلح له به قطعة من النار، فإن شاء فليأخذ وإن شاء فليدع»⁽³⁾.

(1) د/ جهاد القضاة، المرجع السابق، ص 31.

(2) نقلاً عن الدكتور عمار بوضياف، المحاكمة العادلة في النظام القضائي الإسلامي والمواثيق الدولية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010، ص 59.

(3) د/ جهاد القضاة، المرجع نفسه، ص 31.

أما في عهد الدولة العثمانية فقد أوكلت الدولة العثمانية للجنة من كبار العلماء بتعيين أحكام المعاملات، حيث أعدت اللجنة مجلة الأحكام العدلية سنة 1876 وقد أخذت اللجنة بجواز استئناف أحكام المجلة حيث نصت المادة 1838 منها على أنه: « إذا ادعى المحكوم عليه بأن الحكم الذي لحق به في حق الدولة ليس موافقا لأصوله المشروعة وبين من جهته عدم موافقته وطلب استئناف الدعوى يحقق الحكم المذكور فإن كان موافقا لأصوله المشروعة يصدق وإلا يستأنف» (1) .

الفرع الثالث: في القانون الفرنسي و الموائيق الدولية

يعتبر القانون الفرنسي المهد الذي تبلورت فيه فكرة التقاضي على درجتين (أولاً)، لتمتد وتتحوّل لقيمة دولية تكرسها الموائيق الدولية (ثانياً).

أولاً: القانون الفرنسي

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 الحكم⁽²⁾، وكان ميعاد الاستئناف ثلاثين سنة ثم أصبح عشر سنوات منذ تاريخ الإعلان عن الأمر الملكي الصادر سنة 1667 ثم خفض بعد ذلك إلى ثلاث سنوات⁽³⁾.

(1) د/ جهاد القضاة، المرجع السابق، ص 31.

(2) د/ أحمد هندي، المرجع السابق، ص 10.

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

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 كما ركزه في المادة المدنية⁽¹⁾، لكنه كان محاولة متهمة بسبب الإبقاء على الهياكل القضائية المتعددة والمتنافسة وهو ما رتب إفراغ النص من معناه.

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 الفرنسية⁽²⁾.

عرفت المرحلة التي عقت الثورة الفرنسية بالإدارة القاضية (Administration-juge) أو الوزير القاضي (Le ministre - juge) حيث حظر رجال الثورة الفرنسية على المحاكم المدنية النظر في منازعات الإدارة، فأصبحت الإدارة تتولى مهام التنفيذ والفصل في المنازعات التي تكون طرفاً فيها، فهي خصم وحكم في آن واحد في النزاع نفسه⁽³⁾.

⁽¹⁾« Nous avons reconnu qu'en matière civile des contestations peu importantes avoient eu quelquefois cinq ou six jugements à subir ; qu'il résultait de ces appels multipliés une prolongation inévitable dans les procès, des frais immenses, des déplacements ruineux et enfin une continuelle affluence des plaideurs du fond de leur province dans les villes où résident nos cours, pour y solliciter un jugement définitif. » Jourdan et d'autres, Recueil général des anciennes lois françaises, VERDIERE LIBRAIRE, 1827, p 535. <http://books.google.fr/books?id=z8E0AQAAMAAJ&pg=PA535>. Date 21/02/2013. Heure : 10 :30.

⁽²⁾ د/ أحمد هندي، المرجع السابق، ص 13.

⁽³⁾ د/ علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزء الأول، 2008، ص 172.

وبوصول "تابليون" 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-etenuer)⁽¹⁾.

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 الدولة⁽²⁾. 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-déleguée)⁽³⁾.

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 أولى⁽⁴⁾، 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

(1) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 284.

(2) د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع نفسه، ص 285.

(3) د/ علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 173، 174.

(4) Martine Lombard, Gilles Dumont, Droit administratif, Dalloz, 9^e édition, 2011, p 413.

القاعدي (محاكم الإدارية) بما أكد فريدة الاستئناف في المادة الإدارية. ونتيجة لوحدة جهة الاستئناف "مجلس الدولة" ظهرت مجموعة من النقائص كتراكم عدد القضايا⁽¹⁾، 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)⁽²⁾. بحيث أصبحت 90% من الاستئنافات ترفع أمام محاكم الاستئناف الإدارية⁽³⁾.

وكما هو الشأن بالنسبة لمحاكم الاستئناف القضاء العادي فإنها تموقت بين محاكم الدرجة الأولى (المحاكم الإدارية) ومحكمة النقض (مجلس الدولة) لتشكل بالتالي توسعا عموديا في القضاء الإداري⁽⁴⁾، بصورة تتماشى مع المقننات الهيكلية لمبدأ التقاضي على درجتين.

ثانيا: في المواثيق الدولية

إن فكرة التقاضي على درجتين تكاد تتحول إلى قيمة كونية، فبالرجوع للمواثيق الدولية، نجد أنها قد نصت على حق الإنسان في أن يعامل أثناء محاكمته بمبدأ التقاضي على درجتين، حيث جاء في نص المادة 14 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية « يكون لكل مدان حق الطعن وفقا للقانون أمام محكمة الدرجة الأعلى في الحكم الصادر بإدانته وعقابه». وشددت نفس المادة على حق المتهم بأن يواجه بالوقائع المنسوبة إليه. وصار اليوم حق المتهم

(1) أنظر جورج قوديل ، بيار لقولقيه ،القانون الاداري .ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ،الجزء الثاني ، الطبعة الاولى ، بيروت ، 2008 ، ص 44.

(2) 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.

(3) دومنيك بويو، برسبير ويل، القانون الإداري، ترجمة سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص 120.

(4) كان عدد محاكم الاستئناف خمس محاكم (بورديو، ناننت، ليون، نانسي، باريس) لتصبح حاليا ثمانية بإنشاء محاكم استئناف جديدة في كل من (دوي، مارسيليا، فارساي).

معرفة الأسباب التي دفعت هيئة الحكم لإدانتته حتى يتمكن من مباشرة حق الطعن⁽¹⁾. فالمادة تشكل إشعاعاً وقيمة دولية لمبدأ التقاضي على درجتين.

المبحث الثاني: تفعيل البعد الهيكلي والوظيفي 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 مهيكلة بالشكل الذي يؤدي إلى سير وعمل النظام القانوني للمؤسسة على نحو محكم يتجاوب مع هدفها الأساسي⁽²⁾.

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 بجعل مبدأ التقاضي على درجتين فاعلاً هيكلياً بمعنى محاولة إيجاد الهياكل الملائمة لإعماله (المطلب الأول) وفاعلاً وظيفياً بتمكينه من مراجعة الحكم محل الطعن بالاستئناف (المطلب الثاني).

المطلب الأول: البعد الهيكلي لمبدأ التقاضي على درجتين

إن المتبع للنظام القضائي في الجزائر في الفترة ما بعد الاستقلال يلاحظ مدى التغيير الذي حدث بين مرحلة وأخرى فيما يتعلق بهياكل القضاء العادي والإداري التي تميزت بين الوحدة والازدواجية القضائية وهو ما انعكس على الوجه الهيكلي لمبدأ التقاضي على درجتين بداية من الاستقلال (الفرع الأول) ومرة أخرى في ظل الازدواجية (الفرع الثاني).

⁽¹⁾ د/ عمار بوضياف، المحاكمة العادلة في النظام القضائي الإسلامي والمواثيق الدولية، المرجع السابق، ص 61، 62.

⁽²⁾ « L'institution est une volonté qui, pour s'épanouir et pénétrer sur le plan Juridique, doit s'incorporer à un mécanisme technique ; c'est à dire à un ensemble de règles susceptibles d'atteindre le but recherché par la volonté ». Perrot Roger « De l'influence de la technique sur le but des institutions juridiques » Recueil Sirey, Paris, 1953. P 07 .

الفرع الأول: الوضع الهيكلي بعد الإستقلال

شهد الوضع الهيكلي للنظام القضائي الإداري تطورات عديدة منذ الاستقلال إلى حين صدور التعديل الدستوري (دستور 96) الذي أحدث نظاماً قضائياً مزدوجاً بموجب نص المادة 152 من الدستور. غير أنه ارتأينا في هذا الفرع تقديم صورة موجزة عن الوضع القضائي خلال الفترة (1953-1962) من العهد الاستعماري الفرنسي⁽¹⁾.

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⁽²⁾. ترتب عن هذا الوضع تبعثر درجتي 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.

أولاً: 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 وقسنطينة⁽³⁾ وأفرز القانون المذكور أعلاه نظاماً قضائياً ناقصاً من الجانب الهيكلي بحيث لم

⁽¹⁾ 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.

⁽²⁾ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائق أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، 2008، ص 16 وما بعدها.

⁽³⁾ د/عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 55، 56.

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 اقتصرت 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 إدارية⁽¹⁾. وهو ما انعكس على مبدأ التقاضي على درجتين، حيث كان المبدأ ناقصا بالنسبة للقضاء العادي لغياب محكمة النقض ومنعدما بالنسبة للقضاء الإداري نتيجة انعدام درجة ثانية للتقاضي.

وبموجب القانون رقم 63-218 المؤرخ في 1963/06/18 تم تأسيس أول هيكل قضائي جزائري تمثل في المجلس الأعلى ليمارس مهمة النقض بالنسبة للقضاء العادي ومجلس الدولة بالنسبة للنزاعات 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)⁽²⁾ 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 و مقتضيات مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية.

(1) رشيد خلوفي، المنازعات الإدارية، تنظيم وإحصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 34.

(2) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 56.

ثانياً: 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 هيكل 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⁽¹⁾. فشكل هذا الميثاق في محتواه لائحة إتهام للهياكل المتعددة الموروثة عن الاستعمار، و يفهم 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 حملة الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 16/11/1965 حيث حمل في طياته إصلاح هيكل 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 اقتصر على ثلاث مجالس قضائية أنشأ بها المشرع غرفاً إدارية وهم (مجلس قضاء الجزائر، وهران و قسنطينة)⁽²⁾.

ويعود سبب قصر نظام الغرف الإدارية على ثلاث مجالس حسب الأستاذ "محيو" إلى عدم كفاية القضاء "كماً ونوعاً" وقلّة "عدد القضايا"⁽³⁾، فيما يرجع السبب حسب الأستاذ

(1) د/ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 198 وما بعدها.

(2) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 60 وما بعدها.

(3) أحمد محيو، المرجع السابق، ص 4.

"مسعود شهبوب" إلى أسباب اقتصادية و إلى التأثير بالنظام القضائي الفرنسي القائم على توزيع المحاكم الإدارية على أساس "جهوي"، بمعنى أن المحاكم توجد على مستوى مناطق وليس على مستوى كل ولاية⁽¹⁾، فيما أرجع الأستاذ عمار بوضياف ذلك لجملة من الأسباب تمثلت العدد المحدود للقضاة ذوي الكفاءة والخبرة، وإلى قلة الاعتمادات المالية نتيجة حداثة خروج البلاد من مخلفات الثورة الاستعمارية وإلى التأثير بالتجربة الفرنسية التي أنشأت ما يسمى بالمحاكم الجهوية⁽²⁾.

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 أساسا، فكانت صاحبة الولاية العامة ويكون الاستئناف أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى⁽³⁾.

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 الواحد⁽⁴⁾.

(1) د/ مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، 2009، ص 204.

(2) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 68 وما بعدها

(3) د/ بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل وإختصاص، دار هومة، 2011، ص 26.

(4) رشيد خلوفي، المنازعات الإدارية، تنظيم وإختصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 39، 40.

وفي المقابل يرى أستاذنا الدكتور 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 وهران وقسنطينة بينما عرفت هيكل القضاء العادي والمنازعات العادية توسعا أكثر فشملت خمسة عشر (15) مجلسا قضائيا. كما ينتقد الأستاذ عمار بوضياف إصلاح 1965 كونه لم يجسد على صعيد المنازعات الإدارية مبدأ تقريب العدالة من المتقاضين، فالمتقاضي وحده يتحمل عبث التنقل لرفع دعواه على مستوى إحدى الغرف الثلاث (قسنطينة، الجزائر، وهران) ، وهو ما ينقل كاهل المتقاضين⁽¹⁾، كما تكون له انعكاسات سلبية على مبدأ التقاضي على درجتين لبعد القضاء على المتقاضين، ذلك أن تقرب 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⁽²⁾.

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 قضائية⁽³⁾.

(1) د/ عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 208 و 210.

(2) د/ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 205.

(3) د/ عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010، ص 30.

إن الملاحظة الرئيسية التي يمكن تسجيلها حول هذا الإصلاح الجزئي، هي أنه وإن كان قد قرب نوعاً 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 القضائية⁽¹⁾.

ثالثاً: 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⁽²⁾، وتعديل المادة السابعة من الأمر 66-154 ثم إضافة مادة أخرى لها هي المادة (7) مكرر، وإن كان الأكثر أهمية هو لامركزية دعوى الإلغاء بعدما كانت متركزة على مستوى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (المحكمة العليا حالياً)، 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 الإدارية⁽³⁾.

(1) د/ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 207.

(2) د/ عمر صدوق، المرجع السابق، ص 31.

(3) د/ بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 27.

وبذلك تصبح جميع المجالس القضائية (عددها 31) مختصة بالمنازعات الإدارية ما عدا تلك المخولة للغرفة الجهوية أو للغرفة الإدارية للمحكمة العليا. وعليه يكون إصلاح 90 قد وزع قواعد الاختصاص بين المجالس المحلية والجهوية من جهة والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا من جهة أخرى⁽¹⁾. يحسب لهذا الإصلاح أنه قرب القضاء من المتقاضين وخفف العبء على المتقاضين.

إلا أن هذا الإصلاح على الرغم من أهميته لا يشكل الحل النهائي لإشكاليات النظام القضائي الجزائري في مجال المنازعات الإدارية، فدفعت أفلام الأسرة القانونية للتساؤل والبحث عن المبررات التي استند عليها المشرع لعقد الاختصاص في مسائل معينة للغرف الجهوية دون الغرف المحلية، واعتبر الدكتور عمار بوضياف استحداث غرف جهوية يخلوا من كل حكمة ويفتقد لأدنى أساس⁽²⁾.

وعلى كل، فإن هذا النوع من الغرف الجهوية، كان قد 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 الإداري⁽³⁾. 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.

وذهب الأستاذ الدكتور عمار بوضياف والدكتور رياض عيسى والدكتور مسعود شيهوب، 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 ذا الصبغة الإدارية طرفا فيها ولا يستثنى

(1) د/ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 210.

(2) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 79.

(3) د/ محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 41.

من نطاقها إلا منازعات معينة كالطعن في المراسيم وقرارات السلطة المركزية. ويرى الأستاذ الدكتور عمار بوضياف أنه كان من الأفضل وتطبيقاً لما حدث في فرنسا لو جعل 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 الإدارية⁽¹⁾.

ونلخص في هذا الفرع 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 درجتين التقاضي فيما يعتبر المستوى الثالث "محكمة النقض" بالمستوى المكمل لدرجتين التقاضي وبهذا يتساوى القضاء الإداري والعادي على المستوى البنيوي والهيكل، إلا أن الوضع الهيكلي سار على خلاف ذلك.

الفرع 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) نتيجة زيادة الوعي القانوني في المجتمع، وعدم تحكم القاضي العادي في المنازعات الإدارية مع كثرتها، مما يقتضي دعم القضاء الإداري تقنياً وتأطيراً وتجهيزاً⁽²⁾، 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

(1) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 79.

(2) د/ عمر صدوق، المرجع السابق، ص 34، 35.

هياكله وإجراءاته عن نظام وحدة القضاء الذي سبق بيانه مستحدثاً بذلك هرمين قضائيين، هرم للقضاء العادي تعلوه المحكمة العليا وتتوسطه المجالس القضائية وقاعدته المحاكم، وهرم للقضاء الإداري يعلوه مجلس الدولة وقاعدته المحاكم الإدارية⁽¹⁾، 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 وأربعين (48) محكمة عبر كامل التراب الوطني " وبالتالي تدعمت قاعدة الهرم القضائي الإداري هيكلياً بتوسع قاعدة الدرجة الأولى لشمول كامل التراب الوطني».

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 القضائية⁽²⁾.

(1) د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009، ص121.

(2) د/ رشيد خلوفي، القضاء بعد 1996 (إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلية؟)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة (إدارة)، المجلد 10 العدد1، 2000 ص 65.

وبمقابلة هرم القضاء العادي بهرم القضاء الإداري نجد الهرم الأول مشكل من ثلاث مستويات (محكمة عليا، مجالس قضائية، محاكم) فتشكل المحاكم والمجالس القضائية درجتي 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)⁽¹⁾.

بالرّبط بين الوضع الهيكلي للنظام القضائي الذي أقره دستور 96 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 تتسجم ومقتضيات مبدأ التقاضي على درجتين في ظل استمرار غياب محاكم استئناف إدارية.

ونذهب إلى ما ذهب إليه أستاذنا الدكتور 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 والإداري⁽²⁾، 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 فاعلاً هيكلياً.

(1) لتفصيل أكثر راجع: الدكتور عمار بوضياف، مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات

القضائية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13 جوان 2006، ص 48 وما بعدها.

(2) د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 130.

المطلب الثاني: البعد الوظيفي لمبدأ التقاضي على درجتين

يعد توفير الجانب الهيكلي لمبدأ التقاضي على درجتين ضروري لكنه غير كاف، حيث يتوجب تدعيم آليات أعمال المبدأ، وذلك بضبط مجال أعماله (الفرع الأول)، وكذا تحديد نتائج أعمال مبدأ التقاضي على درجتين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اتساع مجال أعمال مبدأ التقاضي على درجتين

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

أولاً: من حيث وعاء الدعاوى الإدارية

يشمل مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، جميع الدعاوى التي يتألف منها القضاء الإداري⁽¹⁾، وترتبط على هذا فإن اختصاص قاضي الاستئناف في المادة الإدارية يشمل دعاوى المشروعية، دعاوى القضاء الكامل والدعاوى الاستعجالية.

1- دعاوى المشروعية: تتطوي دعاوى المشروعية على القرارات الإدارية محلية كانت أو مركزية، ويدخل تحتها دعاوى الإلغاء، دعاوى التفسير ودعاوى فحص المشروعية.

أ- دعاوى الإلغاء *les contentieux de l'annulation*: أعطى الفقه والقضاء في فرنسا والجزائر تعريفات عديدة لدعوى الإلغاء، فيعرف الفقيه "DE LAUBADERE" دعوى الإلغاء بأنها « الدعوى التي يثير فيها المدعي مسألة المشروعية، وتوجه ضد القرار الإداري»⁽²⁾.

⁽¹⁾ المادة 801 ق.إ.م.إ «تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية...دعاوى القضاء الكامل والقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة».

⁽²⁾ André DE LAUBADERE, JC.VANEZIA, Y.GAUDEME, traité de droit administratif, Droit Administratif General, Paris, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, 15^{ème} édition, 1999.P 528.

ويعرفها "DEBBASCH" بأنها « تلك الدعوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء القرار الإداري غير المشروع، وفي هذه الدعوى لا يملك القاضي سوى سلطات ضيقة فهو يحكم بإلغاء القرار إذا كان غير مشروع دون ان تمتد سلطاته إلى تعديل القرار أو إستبداله أو الحكم بأية حقوق للطاعن»⁽¹⁾، ويعرفها "René Chapus" بأنها « تلك الدعوى التي تكون فيها سلطات القاضي ضيقة جداً، بحيث تنحصر في الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع»⁽²⁾.

كما أعطى الفقه العربي تعريفات عديدة لدعوى الإلغاء، نأخذ منها تعريف الدكتور عمار بوضياف الذي عرفها بأنها « دعوى قضائية ترفع أمام الجهات القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً»⁽³⁾.

ب- دعاوى التفسير وفحص المشروعية *Recours d'interprétation et d'appréciation de la légalité*

يقصد بدعوى التفسير الدعوى التي ترفع من نوي الصفة المصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهة القضائية المختصة، ويطلب فيها من القضاء المختص إعطاء المعنى الحقيقي والصحيح الخفي للعمل القانوني الإداري المطعون والمدفوع فيه بالغموض والإبهام، وتتحصر وتحدد سلطات القاضي المختص في التفسير الإداري في مسألة البحث عن المعنى الحقيقي والأصلي للعمل والتصرف القانوني الإداري المطعون والمدفوع فيه بالغموض والإبهام، وذلك وفقاً للطرق والمناهج والأساليب التقنية القانونية والقضائية في التفسير، وإعلان ذلك في حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Charles DEBBASCH, contentieux administratif, Paris, Dalloz, 1975. P 637

⁽²⁾ René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, op.cit. P 183.

⁽³⁾ د/ عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 48.

⁽⁴⁾ د/ 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.

أما دعوى فحص أو تقدير المشروعية فهي دعوى يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء المختص بغرض المطالبة بفحص مشروعية قرار إداري وقرار مشروعيته من عدمها⁽¹⁾. ويمكن القول في هذا الصدد أن سلطات القاضي ضيقة جداً في قضاء التفسير وفحص المشروعية، فسلطته تقف عند حد بيان المعنى الحقيقي للقرار الإداري أو الإعلان عن مشروعيته أو عدم مشروعيته دون أن يذهب إلى أبعد من ذلك.

2- دعاوى القضاء الكامل *les contentieux de pleine juridiction*

سميت بدعوى القضاء الكامل لأن القاضي يملك فيها سلطات واسعة إذ لا يقتصر دوره على مجرد إلغاء القرار غير المشروع، كما هو الحال عليه في دعوى الإلغاء، بل يتسع إذا ما طلب منه ذلك، ليشمل جميع آثاره القانونية (تعديا القرارات المعيبة، إستبدالها، الحكم بالتعويض، تقدير التعويض....)⁽²⁾، غير أنه من الصعب إعطاء تعريف مباشر لدعوى القضاء الكامل نتيجة وجود قضايا تتدرج تحتها ولا تهدف للحصول على تعويض كالمنازعات الإنتخابية المحلية والمنازعات الضريبية وعلى هذا الأساس تم تقديم تعريف سلبي لدعوى القضاء الكامل بأنها "الدعوى التي لا تهدف إلى تفسير قرار إداري أو مقرر قضائي إداري أو تقدير مشروعية قرارات السلطات الإدارية أو إلغائها"⁽³⁾

يندرج تحت دعاوى القضاء الكامل: دعوى المسؤولية، نزاعات العقود الإدارية، نزاعات الضرائب والرسوم، نزاعات نزع الملكية للمنفعة العامة، نزاعات الأشغال العمومية، النزاعات المتعلقة بالتوريدات والأشغال وتأجير خدمات، طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن جناية أو جنحة أو فعل تقصيري...⁽⁴⁾

(1) د/ عمار بوضيف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 60.

(2) د/ بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 146، 147.

(3) د/ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن الإدارية، المرجع السابق، ص 185.

(4) د/ بوحميده عطاء الله، المرجع نفسه، ص 147.

3- الدعاوى الإستعجالية *le Référé administratif*

يمكن تعريف الدعوى الاستعجالية بأنها الإجراء الذي يهدف إلى الفصل في أقرب وقت ممكن في القضايا التي تنسم بالاستعجال وفي الحالات التي تتطلب اتخاذ تدبير للحراسة القضائية أو أي تدبير تحفظي آخر وكذلك عندما يثير سند أو أمر أو حكم أو قرار إشكالاً في تنفيذه ولكن على شرط أن يكون الإجراء المتخذ مؤقتاً مع حفظ أصل الحق⁽¹⁾.

وعرفها البعض الآخر بأنها « الفصل في المنازعات التي يخشى عليها فوات الوقت فصلاً مؤقتاً لا يمس بأصل الحق، وإنما يقتصر على الحكم باتخاذ إجراء مؤقتي ملزم للطرفين بقصد المحافظة على الأوضاع القائمة أو احترام الحقوق الظاهرة أو صيانة مصالح الطرفين المتنازعين »⁽²⁾.

ثانياً: من حيث محل التقاضي على درجتين

انطلاقاً 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 التي يقوم عليها 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:

(1) محمد براهمي، القضاء المستعجل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2007، ص7.

(2) د/ معوض عبد التواب، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة وقضاء التنفيذ، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص17.

1- تعلق المبدأ بحكم قضائي:

يعتبر الحكم النهائية الطبيعية للمنازعة الإدارية. فكل منازعة لا بد أن تنتهي بحكم يتعلق بموضوع النزاع المعرض أمام المحكمة الإدارية⁽¹⁾، فالطعن بالاستئناف لا ينصب إلا على الأحكام القضائية⁽²⁾ دون القرارات الإدارية، حيث أعطى الفقهاء معايير مختلفة لتمييز الحكم القضائي من القرار الإداري، ويمكن التمييز هنا بين معيارين مختلفين "متناقضين" الأول شكلي والثاني مادي ومعياري موفق بينهما هو المعيار المختلط.

أ- المعيار الشكلي: ويتزعمه الفقيه "كاري دي مالبيرج" 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⁽³⁾.

ب- 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 قرار قانونيا يتضمن حله للادعاء المثار⁽³⁾.

(1) د/ عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 129.

(2) 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 1998/02/25، مجلة القضاة، عدد 01، 1998، ص 78.

(3) بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1991، ص 39 وما بعدها.

ج-المعيار المختلط: لا يعتبر المعيار المختلط معيار مستقل بذاته بقدر ما يعتبر معيار توثيقي حيث وفق المعيار المختلط بين المعيارين المادي والشكلي في سعي لتجاوز الانتقادات التي وجهت إليها منفردة. ليصبح الحكم القضائي بمقتضاه قرارا تصدره السلطة القضائية للفصل في خصومة أو ادعاء رفع إليها طبقا لقواعد المرافعات الأمر الذي يجعله يتمتع بحجية الشيء المقضي به⁽¹⁾.

وبغض النظر عن التوجهات الفقهية والراجح منها، فإنه لا يوجد لها محلاً بالنسبة للاستئناف في النظام القانوني الجزائري لأن المشرع الجزائري حسم الأمر واشترط بموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن يكون الحكم صادر عن المحاكم الإدارية، ويقبل الطعن فيه بالاستئناف.

2- أن يكون الحكم صادر عن المحاكم الإدارية: يكمن الفارق في إعمال 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⁽²⁾.

الاستئناف كطريق طعن في الأحكام الإدارية في الجزائر لا ينصب طبقاً لأحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلا على الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وطبقاً للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن هذه المحاكم الإدارية تعتبر كقاعدة عامة صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية، غير أن هناك استثناء خاص ببعض المنازعات الإدارية ذات طابع معين تؤدي إلى عقد الاختصاص لمجلس الدولة للفصل فيها كدرجة أولى وأخيرة في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية⁽³⁾.

(1) بشير محمد، المرجع السابق، ص 46.

(2) بشير محمد، المرجع نفسه، ص 48.

(3) المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وبهذا يكون الفصل على درجة واحدة وتحجب بذلك قاعدة التقاضي على درجتين.

3- 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 بالاستئناف⁽¹⁾، بخلاف الحكم الذي لا يقبل الطعن بالاستئناف بغض النظر عن أي محكمة صدر⁽²⁾، أي أنه لا يمكن الطعن بالاستئناف في الحكم النهائي بل يجوز فقط الطعن فيه بالطرق الغير عادية (النقض، التماس، إعادة النظر).

الفرع الثاني: إعمال مبدأ التقاضي على درجتين بين الآلية والنتائج

فإذا كان استئناف قاضي الدرجة الأولى لولايته يشكل الوجه الأول لمبدأ التقاضي على درجتين، فإن تعهد قاضي الدرجة الثانية بالفصل في النزاع بموجب الطعن بالاستئناف يشكل وجهه الثاني و يعطي حق التقاضي امتداده الطبيعي، و ينتج عن انتقال موضوع النزاع إلى محكمة الدرجة الثانية، التزامها بإعادة الفصل في موضوع الدعوى من جديد من حيث الوقائع ومن حيث القانون و لها في ذلك نفس سلطات الدرجة الأولى. يعتبر الاستئناف بذلك الركيزة الأساسية للتطبيق العملي لقاعدة التقاضي على درجتين.

أولاً: آلية الاستئناف

يمكن اعتبار الاستئناف حجر الزاوية بالنسبة لمبدأ التقاضي على درجتين كونه يمثل الترجمة الإيجابية لمبدأ التقاضي على درجتين.

(1) د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 154.

(2) يسري ذلك خاصة في المواد المدنية بتطبيق قاعدة النصاب طبقاً للمادة 33 ق. إ. م. إ. « تفصل المحكمة بحكم في أول وآخر درجة في دعاوي التي لا تتجاوز قيمتها مائتي ألف دينار (200,000 دج) ... » .

1- تعريف الاستئناف:

يعتبر الاستئناف طريق من طرق الطعن العادية في الأحكام القضائية، حيث عرفه البعض بأنه « يقصد بالطعن بالاستئناف ذلك الطريق الذي يهدف المستأنف من خلاله إلي إلغاء أو تعديل الأحكام التي صدرت ضده من محكمة أول درجة، و هو وسيلة متاحة أمام المستأنف لإعادة نظر الدعوى بقصد تعديل أو إلغاء الحكم الصادر أمام هيئة قضائية عليا مستقلة »⁽¹⁾ ، وعرفه البعض الآخر بأنه « الاستئناف معناه طرح النزاع على جهة الاستئناف لتفصل فيه من جديد، ولجهة الدرجة الثانية ما لمحكمة الدرجة الأولى من سلطة فهي تبحث وقائع الدعوى و تقوم باتخاذ ما تراه من إجراءات الإثبات و تقدير المستندات و تقوم بتطبيق القاعدة القانونية التي تراها صحيحة و يجوز الاستئناف للأطراف الذين كانوا خصومًا على مستوى الدرجة الأولى أو لذوي حقوقهم »⁽²⁾.

للاستئناف ثلاث صور أو أنواع وهي على النحو التالي:

أ- الاستئناف الأصلي : هو الاستئناف المرفوع من المحكوم عليه (المستأنف) - إما مدعي أو مدعى عليه - ضد المحكوم له (المستأنف عليه) قد يكون مدعي أو مدعى عليه⁽¹⁾ .

ب- الاستئناف المقابل : و صورته أن يستأنف كل طرفين القرار، أي هو ذلك الاستئناف الذي يرفع من المستأنف عليه في الأصلي ضد مستأنف الاستئناف الأصلي، و يكون في الأجل المحدد بعريضتين أي هناك ملفين فيؤمر بضمهما و يسمى الملف الأسبق بالاستئناف الأصلي والتالي له استئناف مقابل و من نتائج الاستئناف المقابل أنه إذا قبل الاستئناف الأصلي يلغى القرار المستأنف فيه و يلغى تلقائيا الاستئناف المقابل و إذا رفض الاستئناف

⁽¹⁾ د/ جيهان محمد إبراهيم جادو، الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الكتاب

القانوني، 2009، ص107

⁽²⁾ د/ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 135.

⁽³⁾ د / سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص 786 .

الأصلي يتأكد القرار المستأنف فيه و ينظر في الاستئناف المقابل⁽¹⁾ .

ج- الاستئناف الفرعي: هو ذلك الاستئناف الذي يرفعه المستأنف عليه بمناسبة الاستئناف الأصلي (المذكرة الجوابية) ، حيث يجوز للمستأنف عليه أن يقدم استئنافا فرعيا للحكم المستأنف حتى وإن فاته الأجل في رفع الاستئناف الأصلي، كما أنه لا يقبل الإسناف الفرعي إذا كان الاستئناف الأصلي غير مقبول، كما أنه في حالة التنازل عن الاستئناف الأصلي يؤدي ذلك إلى عدم قبول الاستئناف الفرعي إذا وقع بعد التنازل⁽²⁾.

2 -تميز الطعن بالاستئناف عن طرق الطعن الأخرى

لما كان الاستئناف وهو الوسيلة القضائية الوحيدة التي نظمها المشرع بكيفية تؤدي إلى إعادة طرح النزاع من جديد أمام محكمة أعلى درجة من تلك التي أصدرت الحكم المطعون فيه، فإن تشريع المرافعات قد خول المحكمة الاستئنافية، وفي حدود ما تم استئنافه، نفس سلطات محكمة الدرجة الأولى في بحث القضية المعروضة أمامها من حيث الوقائع والقانون معاً، فنتتهي إما بتأييد الحكم المستأنف وإما إلى إلغائه جزئياً أو كلياً ثم استبداله بحكم جديد.

كما للمستأنف سلطات واسعة في بناء طعنه على ما يشاء من الأسباب دون التقيد بسبب بذاته⁽³⁾، وهاتان الخاصيتان تميزان الطعن بالاستئناف عن طرق الطعن الأخرى كالمعارضة، وطرق الطعن الغير عادية كالنقض والتماس إعادة النظر.

أ- تميز الطعن بالاستئناف عن المعارضة: تختلف المعارضة عن الاستئناف في كونها طعن عادي يقع من أطراف الدعوى الصادرة في حقهم أحكام أو قرارات غيابية عن الجهة القضائية

(1) د/ فريجة حسين، المرجع السابق، ص 434 .

(2) المادة 951 قانون الاجراءات المدنية و الادارية.

(3) بشير محمد، المرجع السابق، ص 3.

الإدارية المختصة (المحاكم الإدارية - مجلس الدولة)⁽¹⁾، على خلاف الاستئناف تكون المعارضة أمام نفس الجهة التي صدر عنها الحكم غيابيا، نصت على ذلك المادة 953 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب- تمييز الطعن بالاستئناف عن الطعن بالنقض : يختلف الطعن بالنقض عن الطعن بالاستئناف، أن الطعن بالنقض في الأحكام أمام مجلس الدولة لا يعتبر درجة من درجات التقاضي وإنما يهدف إلى مدى مطابقة الحكم النهائي للقانون⁽²⁾، أي أنه لا يطرح على محكمة النقض النزاع برمته، لمراجعته وإعادة الفصل فيه من جديد، وإنما يطرح عليها الحكم القضائي المطعون فيه بطريق النقض، لتراقب ما يشوبه من عيوب قانونية معينة⁽³⁾، وردت على سبيل الحصر في نص المادة 358 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب الإحالة التي نصت عليها المادة 959 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ج- تمييز الطعن بالاستئناف عن الطعن بالتماس إعادة النظر: نصت المادة 390 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه « يهدف التماس إعادة النظر إلى مراجعة الأمر الاستعجالي أو الحكم أو القرار الفاصل في الموضوع، والحائز لقوة الشيء المقضي به، وذلك للفصل فيه من جديد من حيث الوقائع والقانون»، ونصت المادة 966 من نفس القانون على أنه «لا يجوز إلتماس إعادة النظر إلا في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة».

يفهم من أحكام المادة 966 عدم جواز الطعن بالتماس إعادة النظر في الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية ومرد ذلك ان هذا النوع من الأحكام قابلة للطعن فيها بالطرق العادية كالإستئناف والمعارضة.

(1) د/ فريجة حسين ، المرجع السابق، ص435.

(2) د/ جيهان محمد إبراهيم حادو ، المرجع السابق، ص113.

(3) د/ محمود السيد التحيوي، الطعن في الأحكام القضائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003، ص107.

د- تميز الاستئناف عن اعتراض الغير الخرج عن الخصومة: اعتراض الغير الخارج عن الخصومة (معارضة الخصم الثالث)، هو طعن قضائي غير عادي يخول لكل ذي مصلحة لم يكن طرفاً في الخصومة الطعن في الحكم أو القرار الصادر إذا كان من شأنه أن يلحق ضرراً به. حيث نصت المادة 960 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه « يهدف اعتراض الغير الخارج عن الخصومة إلى مراجعة أو إلغاء الحكم أو القرار الذي فصل في أصل الموضوع. ويفصل في القضية من جديد من حيث الوقائع والقانون» على خلاف الاستئناف فالطاعن -الغير الخارج عن الخصومة- لم يكن طرفاً في الخصومة، كما يجب أن تكون للطاعن مصلحة مادية أو معنوية مستقلة عن مصلحة أطراف الخصومة، تتمثل في الأضرار التي يمكن أن تلحق به جراء تنفيذ القرار⁽¹⁾.

3- آثار الاستئناف

تحرص الأنظمة القضائية الحديثة على تنظيم الطعن بالاستئناف تنظيمًا 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 القانونية⁽²⁾، كما يترتب على الطعن بالاستئناف في المادة الإدارية أثرين هما:

- الأثر غير الموقوف للطعن بالاستئناف.

- الأثر الناقل للطعن بالاستئناف.

(1) د/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 374 ، 375.

(2) د/ أمال الفزاري، ضمانات التقاضي "دراسة تحليلية مقارنة"، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 89 ، 90.

أ - الأثر غير الموقف للطعن بالاستئناف: القاعدة العامة أن الاحكام التي تصدر عن المحاكم في المواد المدنية لا تتسع بالقوة التنفيذية حتى ينتهي ميعاد الاستئناف أو يفصل فيه إذا ثم رفعه مع استثناءات محددة، وعلى خلاف ذلك تصدر الأحكام الإدارية متمتعة بالقوة التنفيذية ومن ثم فإن التنفيذ لا يوقفه ميعاد الطعن ولا حتى رفع الاستئناف و قبوله⁽¹⁾، وهذه القاعدة المتفق عليها فقها كرسها أيضا المشرع الفرنسي⁽²⁾.

ويعد عدم وقف الاستئناف لتنفيذ الحكم الإداري امتداد طبيعي و نتيجة منطقية للقاعدة المقررة في المواد الادارية و القاضية بعد جواز مساس الطعون القضائية بالقوة التنفيذية للقرارات الإدارية، و تستند هذه القاعدة على ثلاث أنواع من المبررات: تاريخية، نظرية وعملية، ففيما يتعلق بالأولى فإنها تتبلور في ظهور الطعون بالإلغاء و طعون القضاء الكامل، و حرص 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، و من ثم فإن أعمالها تتسم بالضرورة و الطابع المعجل. أما المبرر الأخير ، فيجد أساسه في السماح للإدارة بالقيام بأعمالها و تحقيق أهدافها بفعالية إذ أن تطبيق القاعدة المخالفة -وقف الطعون القضائية للقرارات الإدارية - سيؤدي بالتأكيد إلى شل نشاطها⁽³⁾.

ب- الأثر الناقل للاستئناف :

يقصد بالأثر الناقل للطعن بالاستئناف، انتقال النزاع الذي فصلت فيه محكمة الدرجة الأولى (بهذا المعنى له أثر صاحب) إلى محكمة الدرجة الثانية التي تعاود النظر فيه برمته

(1) - بالنسبة للمواد المدنية، نصت المادة 323.ق.إ.م.إ « يوقف تنفيذ الحكم خلال أجل الطعن العادي كما يوقف بسبب ممارسته » .

-بالنسبة للمواد الادارية، نصت المادة 908 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقف ».

(2) جورج قوديل ، بيار لقولقيه ،المرجع السابق، المرجع السابق ص 158 ، 159.

(3) بشير محمد، المرجع السابق، ص 104 ، 105.

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 تنتظر إلا في قضية سبق طرحها أمام محكمة أول درجة و فصلت فيها لكي تعيد فحصها من جديد، من حيث الوقائع و القانون، على ضوء ما سبق طرحه من طلبات، وأدلة وأوجه دفاع على محكمة أول درجة، وفي حدود ما رفع عنه الاستئناف -عريضة الاستئناف-(¹)، وذلك بهدف ضمان احترام مبدأ التقاضي على درجتين.

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 أحكامها(²)، 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 و مبدأ التقاضي على درجتين(³).

كما يجب أن تكون تشكيلة هيئة الحكم تشكيلة قانونية وإلا كان قرارها محل إلغاء لمخالفته قواعد القانون ، وهو ماذهب إليه مجلس الدولة الجزائري في القرار الصادر

(¹) د/ محمد السيد التحيوي، المرجع السابق ، ص 77 .

(²) René CHAPUS, droit du contentieux administratif, op.cit. p 1059.

(³) د/ عمار بوضياف, القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص31.

بتاريخ 2001/07/30، قضية محافظة الجزائر الكبرى ضد (ح.م.ع)⁽¹⁾ والذي جاء في إحدى حيثياته « حيث أن القرار المطعون فيه صدر من قبل أربعة قضاة عوضا عن ثلاثة كما هو مقرر في المادة 144 ق.إ.م يتعين إلغاء القرار المستأنف لأنه صدر بتشكيلة غير قانونية».

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، متدخلًا أو مدخلًا في خصومة الدرجة الأولى⁽²⁾، 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 الإختصامي لأول مرة في الخصومة الاستئنافية، وعدم جواز إدخاله فيها⁽³⁾.

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، مالم ينص هذا القانون على خلاف ذلك» والهدف من ذلك هو ضمان عدم تفويت درجة من درجات التقاضي على الغير والحفاظ على عناصر النزاع.

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 2770 المؤرخ في 2001/07/30، قضية محافظة الجزائر الكبرى ضد (ح.م.ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 167.

(2) د/ سيد احمد محمود، المرجع السابق، ص 790.

(3) بشير محمد، المرجع السابق، ص 73.

3- بالنسبة للطلبات المطروحة في الاستئناف:

من المعترف عليه أن قضاء الدرجة الثانية -الاستئناف- لا ينظر إلا في الطلبات التي سبق عرضها و تم الفصل فيها أمام محكمة الدرجة الأولى وهذا تطبيقاً 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 »⁽¹⁾

ومعنى ذلك أن المحكمة الاستئنافية - الدرجة الثانية- لا تنتظر 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 درجة⁽²⁾.

والطلب يتكون من عنصرين، عنصر قانوني أي حق من الحقوق المقدره بواسطة القانون والذي يتمسك به الخصم مطالباً 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 المادي⁽³⁾. 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.

(1) René CHAPUS, droit du contentieux administratif, op.cit. p 1089.

(2) د/ سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص 785.

(3) د/ أحمد هندي، المرجع السابق، ص 260.

- 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 واضحا 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 و اكتشاف 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 الاصيل والتي ترمي الى نفس الغرض حتى لو كان اساسها القانوني مغايرا».

4- بالنسبة للدفع والادلة 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 و دفع وأوجه الدفاع كان قد سبق تقديمها أمام أول درجة، كما يحوز أن تقدم أدلة و أوجه دفاع جديدة لأول مرة أمام جهة الاستئناف، لأن ذلك لا يعتبر طلبات جديدة بل هي عبارة عن أسانيد جديدة تدعم وتبرر طلباتهم في الاستئناف⁽¹⁾، 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 و انتهت إليه محكمة أول درجة، بحيث يجوز

(1) د/ سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص 793.

لها أن تعيد الدعوى القضائية للتحقيق من جديد، كما لها أن تنتدب خبيراً، إذا لم تظمن إلى تقرير الخبير المنتدب من قبل محكمة أول درجة⁽¹⁾

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 بشأنه⁽²⁾. وذلك تجسيدا 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 أو في نهايتها، وهو يصدر دائماً في الشكل القانوني للأحكام»⁽³⁾.

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 محكمة الاستئناف حائز لقوة الشيء المقضي به فهو صالح للتنفيذ الجبري⁽⁴⁾. تنتهي بذلك درجتى التقاضي غير أن الدرجة الثانية تبقى تحتفظ بسلطتها التكميلية إتجاه حكمها وذلك بتصحيح أخطائه المادية وسلطة تفسيره.

(1) د/ محمود السيد التحيوي، المرجع السابق، ص 94.

(2) د/ محمود السيد التحيوي، نفس المرجع، ص 102.

(3) د/ نبيل اسماعيل عمر، المرجع السابق، ص 91.

(4) د/ سيد أحمد محمود، المرجع السابق، ص 806، 807.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ التقاضي على درجتين والاستثناءات

الواردة عليه

يقوم النظام القضائي الإداري في الجزائر على غرار النظم القضائية المعاصرة على مبدأ التقاضي على درجتين، وذلك من منطلق أن العدالة إنسانية تحتمل الصحة والخطأ مما يستدعي حماية فكرة العدالة حتى ممن يصدرونها، وهو ما يسمح للخصوم بتصحيح ما قد يقع فيه القاضي من أخطاء ويمكنهم من تدارك ما فاتهم من أوجه دفاع وأدلة أمام محكمة الدرجة الأولى. كما أن معرفة القاضي إمكانية مراجعة حكمه عبر آلية الاستئناف من قبل قضاء الدرجة الثانية تجعله يتأنى ويعمل على تحيين حكمه قبل إصداره خشية تعديله أو إلغائه.

وتبرز أهمية ومكانة مبدأ التقاضي على درجتين خاصة في المادة الإدارية، وهذا نظرا لتشعب وكثرة النصوص القانونية التي تحكمها من جهة، ومن جهة أخرى، نظرا لطبيعة المنازعة الإدارية التي تتميز بعدم التوازن بين أطرافها فأحد أطرافها شخص عام مدعم بامتيازات السلطة العامة وهنا تبرز مدى قدرة القاضي على الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة وكذا مدى قدرته على تحقيق عدالة الأحكام. فالقضاء الإداري في الجزائر يتشكل من محاكم إدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة وقضاء الدرجة الأولى في المنازعة الإدارية، ويعلوها مجلس الدولة باعتباره جهة استئناف وحيدة يختص بإعادة النظر في النزاع من زاوية الوقائع والقانون تجسيدا لمبدأ التقاضي على درجتين بدعم حق التقاضي عبر آلية الطعن بالاستئناف واعطائه امتداده الطبيعي وتوسعه الزمني في إطار تفاعله مع الدعوى. رغم أهمية هذه الاعتبارات إلا أن المشرع الجزائري لم يكرس مبدأ التقاضي على درجتين بصورة مطلقة وإنما أورد عليه استثناءات كادت تقصف به. ومن هذا المنطلق ارتأينا معالجة هذا الفصل ودعمه بالتطبيقات القضائية في مبحثين:

خصصنا المبحث الأول لتطبيقات مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية.
أما المبحث الثاني فخصصناه للاستثناءات الواردة على مبدأ التقاضي على درجتين.

المبحث الأول: تطبيقات مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية

يعتبر مبدأ التقاضي على درجتين من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري، كما كفل المشرع حق التقاضي لجميع المواطنين على قدم المساواة ودون تمييز. ففي المنازعات الإدارية عهد المشرع للمتقاضي حق التقاضي أمام المحاكم الإدارية كدرجة أولى (المطلب الأول)، في حين يكون من اختصاص مجلس الدولة سلطة النظر في النزاع من جديد كجهة استئناف ودرجة ثانية في التقاضي (المطلب الثاني) تجسيدا لمبدأ التقاضي على درجتين.

المطلب الأول: التقاضي أمام المحاكم الإدارية كدرجة أولى

تعتبر المحاكم الإدارية درجة التقاضي الدنيا في المادة الإدارية، فهي تشكل الوجه الأول لمبدأ التقاضي على درجتين باعتبارها صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية (الفرع الأول)، كما أن التقاضي أمام المحاكم الإدارية يفتح درجة التقاضي الأولى وفق قواعد وإجراءات وتنقضي ولايتها على النزاع بصدور حكم في موضوع القضية.

الفرع الأول: الولاية العامة للمحاكم الإدارية

خلافًا للمحاكم الإدارية بفرنسا التي تتمتع باختصاص استشاري إلى جانب الاختصاص القضائي⁽¹⁾، فإن المحاكم الإدارية النظام القضائي الجزائري يقتصر اختصاصها على المجال القضائي فهي صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية، وذلك بمقتضى نص المادة الأولى من القانون 02-98 « تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية»، وكذا نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية».

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 المتقاضين⁽²⁾.

لتحديد نطاق الولاية العامة للمحاكم الإدارية، اعتمد المشرع الجزائري على المعيار العضوي⁽³⁾ لبساطته في تحديد الجهة القضائية المختصة خاصة من جانب المتقاضي الذي

(1) Roger Perrot, Institutions judiciaires, Montchrestien, 7^e édition, 1995, P 246.

(2) ماجدة شهبيناز بودوح، قواعد الاختصاص الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مجلة المنتدى القانوني، العدد السادس، بسكرة، ص 239.

(3) مجلس الدولة، قرار رقم 052520 المؤرخ في 29/04/2010، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 137.

يعرف مسبقاً أن المحاكم الإدارية هي الجهة المختصة بنظر دعواه كلما كانت موجهة ضد أحد الأشخاص المعنوية العامة ذات الطابع الإداري البحت (دولة، ولاية، بلدية أو مؤسسة عمومية إدارية)⁽¹⁾، 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 مركزة 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 مركزة على مستوى الولاية والمتمثلة في المديرية التنفيذية على مستوى

(1) د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية،

الولاية⁽¹⁾، 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 التقاضي⁽²⁾، 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⁽³⁾. كما أن المشرع بهذه الإضافة تبادى 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.

إذا كانت المحاكم الإدارية لها ولاية شاملة كما رأينا، فإن لهذه الولاية بعض الاستثناءات نصت عليها المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جعلت الاختصاص يؤول لمحاكم القضاء العادي فيما يخص مخالفات الطرق و دعاوى المسؤولية الرامية لطلب التعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وهذا راجع لكون موضوع وطبيعة هذه الدعاوى يندرج ضمن اختصاص

(1) ماجدة شهباز بودوح، قواعد الاختصاص الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، المرجع السابق، ص 240.

(2) - « من حيث الشكل: حيث أن مديرية الأشغال العمومية هو تقسيم إداري متخصص داخل الولاية ليس له أي استقلالية وهو تابع للولاية. حيث أنه نتيجة لذلك فإن مديرية الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح بأن تتقاضى وحدها». مجلس الدولة، قرار رقم 182149 بتاريخ 2000/02/14، قضية (ب.س) ضد مديرية الأشغال العمومية ووالي ولاية بجاية، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 107 وما بعدها.

- « حيث يتضح من الأوراق والمستندات المودعة بالملف أن دعوى المستأنفين ترمي إلى الحكم على مديرية الشؤون الدينية لولاية مستغانم برد بنابات المرحوم (ق.ح.م).... وأن مديرية الشؤون الدينية هي هيئة إدارية تعتبر جزء من الأجهزة التنفيذية لولاية مستغانم... » قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) رقم 137561 بتاريخ 1996/05/05 قضية (فريق ق.م) ضد مدير الشؤون الدينية، المجلة القضائية، العدد 2، 1996، ص 147 وما بعدها.

- « حيث أن مديرية الري لولاية سطيف ليست لها شخصية معنوية ولا يمكنها التقاضي أو مقاضاتها إلا عن طريق والي الولاية الذي يمثل الحكومة على مستوى الولاية... ». المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 148721 بتاريخ: 1997/02/16 قضية: (ص.ك) ضد والي ولاية سطيف، المجلة القضائية، العدد 2، 1997، ص 159 ما بعدها.

(3) ماجدة شهباز بودوح، المرجع نفسه، ص 24.

القاضي المدني أصالة.

أولاً: الدولة

يمكن القول أن الدولة هي مجموع السلطات الإدارية المركزية، كما أشارت إليه المادة 9 من القانون العضوي 98-01، سواء تمثلت في رئاسة الجمهورية أو الوزارة الأولى أو إحدى الوزارات، كما يدخل تحت هذا المفهوم الهيئات العمومية الوطنية مثل المحكمة العليا، مجلس الدولة، البرلمان، المجلس الدستوري، حينما تلك الهيئات وهي أجهزة مستقلة عن السلطة التنفيذية، بأعمال وأنشطة ذات صبغة إدارية تتعلق بسيرها وإدارتها أي خارج مهمتها الرئيسية التشريعية أو القضائية أو الرقابة الدستورية، كأن تقوم بإبرام صفقات أو عملية توظيف لديها⁽¹⁾.

نلاحظ أن المشرع الجزائري من خلال نص المادة 9 أنه قد ضيق من نطاق الولاية العامة للمحاكم الإدارية وذلك بإخراج دعاوى المشروعية (دعاوى الإلغاء، دعاوى التفسير وفحص المشروعية) المتعلقة بالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والتي عهد بها لمجلس الدولة. في المقابل أبقى على دعاوى القضاء الكامل والتعويض من اختصاص المحاكم الإدارية⁽²⁾، بموجب نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهو ما أكده مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2003/07/22 في قضية وزير السكن وورثة (ح)⁽²⁾ «حيث أن وزير السكن يتمسك بعدم اختصاص الغرفة الإدارية على أساس أنه كان يتعين حسب مقاضاة الوزير باعتباره ممثلاً للدولة مباشرة أمام مجلس الدولة طبقاً للمادة 274 من ق.إ.م ولكن وحيث أن النزاع الحالي الذي يتعلق بدفع تعويض للمالكين محل نزاع الملكية والذي يقيم مسؤولية الدولة يدخل بحكم طبيعته ضمن منازعات القضاء الكامل طبقاً للمادة 7 من ق.إ.م وبالتالي فإن المستأنف غير محق في إثارة الدفع بعدم الاختصاص الذي يعتبر وجهاً غير مؤسس يتعين بالنتيجة رفضه» .

(1) د/ محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2011، ص 109.

(2) مجلس الدولة، قرار رقم 8247 المؤرخ في 2003/07/22، قضية وزير السكن ضد وورثة (ح)، مجلة مجلس الدولة،

وعليه، يمكن القول من جهة أن المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة وقضاء الدرجة الأولى بامتياز فيما يخص قضاء التعويض، كون الاختصاص يؤول إليها مهما كانت طبيعة الإدارة مركزية كانت كالوزارة أو محلية مثل الولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ومن جهة أخرى، فالاعتراف للمحاكم الإدارية بالولاية العامة على المنازعات الإدارية وقابلية أحكامها للطعن فيها بالاستئناف يهدف لضمان احترام مبدأ التقاضي على درجتين. ذلك أن تقليص الولاية العامة للمحاكم الإدارية يؤدي بالنتيجة إلى الحد من فعالية مبدأ التقاضي على درجتين.

ثانيا: الولاية

الولاية هي الدرجة الثانية من درجات الإدارة المحلية⁽¹⁾، كما أنها إحدى الوحدات الإقليمية المنصوص عليها دستوريا بمقتضى نص المادة 15 من الدستور.

أعطى المشرع تعريفا للولاية في المادة الأولى من قانون الولاية⁽²⁾ «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة...».

لقد أشارت المادة 801 من ق.إ.م.إ عن اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى القرارات الصادرة عن الولاية، وتفسيرها، وكذا فحص مشروعيتها. وبالتالي فالقرارات الولائية يمكن أن تكون محل دعوى أمام الجهة قضاء الدرجة الأولى. إلا أنه يتعين الإشارة هنا لوضع الدائرة، حيث حددت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 أجهزة الإدارة العامة الموضوعة تحت سلطة الوالي والتي تتمثل في:

- الكتابة العامة.

(1) د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، المرجع السابق، ص 13.
(2) قانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.

- المفتشية العامة.

- الديوان.

- رئيس الدائرة.

حددت المواد 9 و 10 و 11 من المرسوم التنفيذي 94-215⁽¹⁾ مهام رئيس الدائرة واعترفت بممارسته لمهامه تحت سلطة الوالي وأنه يتلقى هو الآخر تفويضا منه فليس للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري وجودا مستقلا وذاتيا ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، فهي هيكل يتبع إداري للولاية⁽²⁾.

وبالنتيجة فالقرارات والتصرفات الصادرة عن الدائرة، هي من زاوية القانون صادرة عن الولاية، والدعوى ترفع ضد الولاية وليس ضد الدائرة لانعدام أهلية التقاضي، وفي هذا الشأن صدر قرار عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا (مجلس الدولة حاليا) بتاريخ 18/11/1990 **قضية: (ع.م) ضد (ع.و ومن معه)**⁽³⁾ جاء فيه « حيث أن المستأنف أقام دعوى ضد عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ورئيس الدائرة ومندوب جبهة التحرير الوطني أمام الجهة القضائية الإدارية للدرجة الأولى في حين أن لا أحد من هؤلاء بصفته هاته يمثل شخصا معنويا له أهلية التقاضي طبقا للمادة 49 و 50 من القانون المدني.... وأن رئيس الدائرة بإعتباره ممثلا لدائرة إدارية حسب المادة 166 من قانون الولاية والتي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالذمة المالية (المواد من 166 إلى 176 من قانون الولاية) ليست له أيضا أهلية التقاضي».

أما فيما يتعلق بتمثيل الولاية أمام القضاء فإنه يتعين الإشارة مع التمييز لتمثيل الولاية في ظل القانون الملغى⁽³⁾ 90-08 وتمثيلها في ظل القانون 12-07.

(1) المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48.

(2) د/ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012، ص 244، 245.

(3) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 71449 المؤرخ في 18/11/1990، المجلة القضائية، العدد 1، 1994، ص 17

(4) قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07/04/1990، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، المؤرخة في 11/04/1990.

- في ظل قانون الولاية 90-08 (الملغى):

كان تمثيل الولاية في ظل هذا القانون مشترك بين كل من رئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي، حيث كان لرئيس المجلس الشعبي الولائي حق تمثيل الولاية أمام القضاء في جانبها الإداري اللامركزي وذلك بموجب نص المادة 54 من قانون الولاية التي نصت على أنه « يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن أمام الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها».

يستفاد من نص المادة أن مقاضاة وزير الداخلية تكون أمام مجلس الدولة باعتبار الوزارة سلطة إدارية مركزية بمقتضى نص المادة 9 من القانون العضوي 98-01 وكذا نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ليفصل فيها مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة مما يشكل مساس واضح بمبدأ التقاضي على درجتين.

ودون ذلك فالوالي هو ممثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية⁽¹⁾ أو مدعى عليها⁽²⁾ وذلك بموجب نص المادة 87 من قانون الولاية « يمثل الوالي الولاية سواء كان مدعياً، أو مدعى عليه، ماعدا الحالات التي يكون فيها طرفاً النزاع الدولة والجماعات المحلية».

(1) « حيث أن السيد الوالي المستأنف يطلب إخراجه من الخصام بسبب أن المستفيدين من نزع الملكية هما وزارتا التعليم العالي والتعمير.... حيث أنه من الثابت أن الوالي هو ممثل الدولة في ولايته، وبهذه الصفة فإنه هو من يتخذ مقررات نزع الملكية المتعلقة بولايته، وكون أن هذا هو الشأن في قضية الحال فالسيد الوالي هو متخذ مقرر نزع الملكية بالنتيجة ملزم بدفع التعويض المستحق». قرار (غير منشور) ، مجلس الدولة بتاريخ 2001/12/24 قضية ولاية عنابة ممثلة من قبل الوالي ضد السيد: (ق ومن معه).

(2) « حيث أنه يستخلص من المستندات والوثائق المرفقة بالملف أن فريق (ط) رفعوا دعوى أمام قضاء الدرجة الأولى لطلب إبطال مقرر والي ولاية تلمسان المؤرخ في 30/03/1988.....». مجلس الدولة قرار رقم 4851 بتاريخ: 2001/09/24، قضية فريق (ط) ضد والي ولاية تلمسان ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 135 وما بعدها.

- في ظل قانون الولاية 12 - 07 (الجديد):

على خلاف قانون الولاية القديم، فالقانون الجديد أقصى رئيس المجلس الشعبي الولائي من تمثيل الولاية في جانبها الإداري اللامركزي، حيث أصبح تمثيل الولاية أمام القضاء يعود للوالي وحده⁽¹⁾، وهذا بموجب نص المادة 106 من قانون الولاية « يمثل الوالي الولاية أمام القضاء».

ثالثا: البلدية

البلدية وهي الدرجة الأولى من درجات الإدارة المحلية⁽²⁾، فهي قاعدة اللامركزية بنص المادة 15 من الدستور، عرفها المشرع الجزائري بموجب نص المادة الأولى من قانون البلدية الجديد⁽³⁾ « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة»، البلدية كعنصر من عناصر المعيار العضوي الذي يقوم عليه الاختصاص القضائي الإداري (المحاكم الإدارية)، وتشتمل على مختلف الهيئات والأجهزة القائمة بها، سواء كانت أجهزة للمداولة أو للتنفيذ:

1- جهاز المداولة: ويتمثل في المجلس الشعبي البلدي الذي يتشكل من مجموعة منتخبين وله تشكيل لجان بغرض أداء مهامه سواء كانت لجان دائمة أو لجان مؤقتة⁽⁴⁾.

2- جهاز التنفيذ: يتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يملك حقية واسعة من الصلاحيات منها ما يعود له باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، ومنها ما يعود له

(1) لمزيد من التفصيل، راجع الدكتور عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية

للمنازعة الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013، ص 362.

(2) د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، المرجع السابق، ص 15.

(3) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.

(4) هاجر شنيخر. النظام القانوني للمحاكم الإدارية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، المركز

الجامعي العربي التبسي، تبسة، السنة الجامعية 2005-2006، ص 74.

باعتباره ممثلاً للبلدية، الأمر الذي يخوله اتخاذ جملة من القرارات حسب المركز الذي يباشر منه صلاحيته وعليه فكل ما يصدر عن تلك الأجهزة والهيئات من أعمال وعقود إدارية وقرارات وتصرفات كلها تكتسي الطابع التنفيذي وتشكل محلاً لدعوى قضائية أمام القضاء الإداري ممثلاً في المحاكم الإدارية⁽¹⁾ كون النزاع إداري والبلدية أحد أطرافه استناداً للمعيار العضوي الذي اعتمده المشرع الجزائري بموجب نص المادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

غير أنه ينبغي الإشارة إلى أن مداولة المجلس الشعبي البلدي ليست لها صفة الرسمية ولا يمكن أن تكون محل دعوى أمام القضاء الإداري في درجته الأولى إلا بعد مصادقة الجهة الوصية الممثلة في الولاية، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: **1999/04/19 قضية (د.م) ضد: رئيس بلدية بوسعادة ومن معه⁽²⁾** » حيث إن اسم المستأنف مدرج في قائمة المستفيدين من القطع الأرضية... غير أن هذه القائمة ليست تلك التي صادق عليها رئيس الدائرة بقراره رقم 225 المؤرخ في 1987/06/07 والتي تحمل اسم المستأنف عليها تحت رقم 135 التسلسلي، إذ أن القائمة لم تكتسب صفة الوثيقة الرسمية إلا بعد المصادقة على مداولة م.ش.ب من طرف السلطة الوصية وذلك عملاً بأحكام المواد من 41 إلى 45 من قانون البلدية، وبما أن القائمة المودعة في الملف لا تتميز بهذه الصفة فهي إذن لا تمثل حجية يفتدى بها وينبغي بالتالي إبعادها».

وفي جميع الحالات، يكون تمثيل البلدية أمام القضاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾ وفقاً لنص المادة 82 من قانون البلدية «التقاضي باسم البلدية ولحسابها...» .

(1) هاجر شنيخر، المرجع السابق، ص 74.

(2) أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، 2004، ص 27.

(3) لمزيد من التفصيل، راجع الدكتور عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2012، ص 292 وما بعدها.

رابعاً: المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية

جاء في مقتضيات نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ما يلي: « 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 طرفاً فيها».

كرس المشرع في نص المادة أعلاه مبدأ التقاضي على درجتين بأن جعل الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في نزاع يكون أحد أطرافه مؤسسة عمومية ذات طابع إداري قابلة للطعن فيها بالاستئناف، غير أن النص أعلاه أشار فقط لنوع معين من المؤسسات وهو " المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري" دون سواها مما ضيق من مجال المنازعة الإدارية من الناحية العضوية⁽¹⁾، وهذا التضيق من شأنه أن يحد من فعالية مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، ويكفي للاستدلال على ذلك الرجوع لنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي 10-236 المؤرخ في 07/10/2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، المعدل والمتمم. نجدها تضمنت الإشارة للعديد من المؤسسات لم يتضمنها نص المادة 800 ق.إ.م.إ ونذكر منها:

- مراكز البحث والتنمية.
 - المؤسسات العمومية الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني.
 - المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتقني.
- فهذه المؤسسات جميعاً معنية بالخضوع لتنظيم الصفقات العمومية وقواعد الصفقات العمومية ذات طابع إداري، والدليل أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ذاته خصص لمنازعات الصفقات أحكاماً خاصة في المادة 946 وما بعدها.

⁽¹⁾ د/ عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة مجلس الدولة،

العدد 10، 2012، ص 45.

⁽²⁾ د/ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 45.

وعليه يتعين مراجعة أحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وإعادة صياغتها بالشكل الذي يتماشى والتشريعات الخاصة، وبما يحدث نوعاً من الملاءمة بين النص الإجرائي والنصوص المحدثة لهذه المؤسسات⁽¹⁾ خاصة في ظل الإشكالات القانونية التي رتبها المعيار العضوي.

كما أن نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جاء عاماً دون أن يميز بين المؤسسات العمومية الإدارية الوطنية أو المحلية، فسواء أكانت المؤسسة وطنية أم محلية، فإن الإختصاص يعود لقضاء الدرجة الأولى ممثلاً في المحاكم الإدارية، فيكسر بهذا الشكل مبدأ التقاضي على درجتين. وفي المقابل نصت المادة 801 ق.إ.م.إ بصريح العبارة على اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في المنازعات التي تكون المؤسسات المحلية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها، مما يوحي بأن الإختصاص بنظر منازعات المؤسسات العمومية الوطنية ذات الصبغة الإدارية يعود لمجلس الدولة غير أننا نصطدم بنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كونها لم تشر للمؤسسات الوطنية بينما نص المادة 9 من قانون مجلس الدولة عن " الهيئات العمومية الوطنية". ومن أمثلة هذا النوع من المؤسسات:

- المدرسة الوطنية للإدارة المنظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-419 المؤرخ في: 22 نوفمبر 2006.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية

يكفل كل نظام قضائي حق التقاضي للجميع دون تمييز بموجب دعوى قضائية التي تعتبر رخصة الدخول لقضاء الدرجة الأولى غير أن ممارسة هذا الحق تحكمه ضوابط وشروط وإجراءات، يتعين احترامها وإتباعها⁽²⁾.

(1) د/ عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 47.

(2) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأصول الإجرائية في الدعاوى والاحكام الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، 2012، ص 105.

أولاً: الشروط العامة لرفع الدعوى الإدارية

تضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية شروطاً تتعلق بأطراف الدعوى، وشروطاً تتعلق بالعريضة كما نص على وجوبية التمثيل بواسطة محام في المادة الإدارية.

1- الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى

نصت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على أنه « لا يجوز لأي شخص التقاضي مالم تكن له صفة، و له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون».

بمقابلة نص المادة 13 أعلاه مع المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية نجد أن المشرع استبعد في صياغة المادة 13 شرط الأهلية، غير أنه بالرجوع لنص المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد أن المشرع أشار فيها لحالات بطلان الإجراءات والتي من بينها انعدام أهلية الخصوم وانعدام التفويض بالنسبة لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي.

أ-الصفة: بغض النظر عن الاختلافات الفقهية حول تحديد ماهية الصفة وعلاقتها بالمصلحة، فيقصد بالصفة صلاحية الشخص في أن يكون طرفاً في الدعوى سواء كان مدعياً أو مدعى عليه، مما يترتب عليه حقوق والتزامات ناتجة عن تلك الدعوى، كما يقصد بها أن تكون لأطراف الدعوى علاقة مباشرة بموضوعها⁽²⁾.

جعل المشرع شرط الصفة من النظام العام طبقاً لنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث تطرق مجلس الدولة لمسألة الصفة في الدعوى في قراره الصادر بتاريخ 2007/09/12 قضية بلدية حمام الضلعة ضد (س.ز) ومن معها⁽³⁾ حيث جاء في إحدى حيثياته أنه «... عن الدفع حول صفة التقاضي لبلدية حمام الضلعة: حيث ثابت من الملف

(1) دلاندة يوسف، الوجيز في شرح الأحكام القانونية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار هومة، 2009، ص21.

(2) مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 033979 المؤرخ في 2007/09/12، قضية بلدية حمام الضلعة ضد (س.ز) ومن معها، قرار غير منشور.

أن بلدية حمام الضلعة هي التي استفادت من مشروع إنجاز الطريق المؤدي لمصنع الإسمنت وإن كان الوالي هو الذي أصدر قرار التصريح بالمنفعة العمومية بتاريخ: 2003/03/02 تحت رقم 432. حيث أن الوالي غير معني بالتعويض عن الأراضي المنزوعة، بل البلدية باعتبارها المستفيدة من قرار نزع الملكية من أجل المنفعة العامة. حيث من ثم فإن دفع البلدية صفة التقاضي ضدها مردود عليه، ويتعين استبعاده...» .

ب- المصلحة: تطبيقا لقاعدة "لا دعوى بدون مصلحة"، فالدعوى الإدارية لا تقبل إلا إذا كان للطاعن مصلحة التي تتميز بكونها: شخصية، ومباشرة وقائمة وحالة، سواء كانت مادية أو معنوية⁽¹⁾.

عرفها جانب من الفقه " الحاجة إلى حماية القانون، أو هي الفائدة العملية، التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته. وتعبير المصلحة له وجهان: وجه سلبي، مقتضاه استبعاد من ليس في حاجة لحماية القانون، من الالتجاء إلى القضاء، ووجه إيجابي هو اعتبارها شرطا لقبول دعوى كل من له فائدة من الحكم الصادر فيها"، أو هي بعبارة أخرى الفائدة التي يجنيها محرك الدعوى الإدارية من وراء مباشرة دعواه⁽²⁾.

ج- الأهلية: يقصد بأهلية التقاضي القدرة أو المكنة على مباشرة دعوى⁽³⁾، وهنا ينبغي التمييز بين الشخص الطبيعي والشخص المعنوي، فبالنسبة للشخص الطبيعي وطبقا لنص المادة 40 من القانون المدني، فإنه لا يكون أهلا لمباشرة حقوقه المدنية إلا من بلغ سن الرشد (19 سنة) وكان متمتعاً بحقوقه المدنية ولم يحجر عليه.

(1) د/ محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 129.

(2) د/ فيصل عبد الحافظ شوابكة، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة (الأردن - فرنسا)، دفا تر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد السابع، جوان 2012. ص 151.

(3) بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 99.

أما بالنسبة للشخص المعنوي، طبقا لنص المادة 50 من القانون المدني، فإن الشخص المعنوي مهما كان نوعه يتمتع بحق التقاضي، كما تنص المادة نفسها أيضا على تعيين نائب يعبر عن إرادته، ذلك أن النصوص والقوانين الأساسية، عادة ماتعين من يعبر عن تلك الإرادة ويتمتع بأهلية التقاضي نيابة عن الشخص المعنوي⁽¹⁾.

2- الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى

تتميز العريضة المتعلقة بالدعوى الإدارية بخصوصيات معينة، تتمثل في شرط أن تكون مكتوبة في جميع الأحوال، سواء أمام المحاكم الإدارية أو أمام مجلس الدولة. كما تشترط أن تكون العريضة مدموغة متى تعلق الأمر بمنازعة جبائية، ويشترط أن تكون العريضة مشهورة عندما تنصب الدعوى الإدارية على حقوق عقارية، كما يجب أن تكون العريضة موقعة من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة عندما تقدم أمام مجلس الدولة⁽³⁾ وتكون عريضة افتتاح الدعوى بنسخ تساوي عدد المدعى عليهم، ووجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى البيانات التالية⁽²⁾:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
 - إسم ولقب المدعى وموطنه وهذا أمر طبيعي طالما تعلق الأمر بنزاع أمام القضاء.
 - إسم ولقب وموطن المدعى عليه.
 - الإشارة إلى تسمية الشخص المعنوي وطبيعته ومقره.
- عرض موجز للوقائع والأدلة ووسائل الإثبات والطلبات وهذه الأخيرة التي تعد أحد عناصر النزاع، فيجب أن تكون الطلبات المقدمة أمام قضاء الدرجة الأولى نفسها المقدمة أمام جهة الاستئناف، تجسيدا لمبدأ ثبات عناصر النزاع الذي يقتضيه مبدأ التقاضي على درجتين.

(1) د/ محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 127.

(2) المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) نويري عبد العزيز، المنازعة الإدارية في الجزائر: تطورها وخصائصها (دراسة تطبيقية)، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، ص

- الإشارة للمستندات والوثائق المرفقة.

- يجب أن تكون العريضة موقعة من قبل محام.

تبدأ ولاية قضاء الدرجة الأولى مباشرة بعد إيداع عريضة إفتتاح الدعوى وقيدها من قبل أمانة ضبط الجهة القضائية المختصة في سجل خاص بقيد الدعاوى وذلك طبقاً لنص المادة 823 و 824 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ويتم تسجيل رقم قيد القضية على نسخ العرائض وتسلم نسخة لرافع الدعوى بغية مباشرة إجراءات التبليغ طبقاً لنص المادة 16 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وذلك عن طريق محضر قضائي وفي حالة عدم قيام المدعي بإجراء التبليغ الرسمي لعريضة افتتاح الدعوى يترتب على ذلك شطب القضية من الجدول⁽¹⁾.

3- وجوبية التمثيل بمحام في المنازعة الإدارية

تتميز المنازعة الإدارية بجملة من الخصوصيات تميزها عن الخصومة المدنية، فيمكن تسميتها بالمادة الدسمة نتيجة تشعبها وصعوبة التحكم فيها وذلك راجع لغزارة النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكمها، وهو ما جعل القاضي يقوم بدور اجتهادي.

كل هذه المميزات دفعت المشرع بالنص وجوب تمثيل الأطراف بواسطة محام أمام جهات القضاء الإداري بمختلف درجاته سواء أمام المحاكم الإدارية باعتبارها درجة التقاضي الدنيا أو أمام مجلس الدولة كدرجة استئنافية وجهة نقض في نفس الوقت، وهذا من أجل مساعدة القاضي للوصول إلى حكم أو قرار عادل يفصل في النزاع، غير أننا نلمس بعض الاختلاف حول وجوبية التمثيل بمحام في المادة الإدارية في كل من قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية وهو ما نحاول إبرازه على النحو التالي:

(1) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 059188 المؤرخ في 2011/05/26، مجلة مجلس الدولة العدد 10، 2012،

أ- وجوبية المحام في قانون الإجراءات المدنية:

إن وجوب تمثيل الأطراف بواسطة محام أمام جهات القضاء الإداري، عامة كان معمولا به إلى غاية سنة 1969، كما أن المادة 474 ق.إ.م قد نصت على بقاء أوضاع التقاضي الموروثة عن المحاكم الإدارية سارية المفعول بصفة انتقالية ومن بين تلك الأوضاع الموروثة وجوب توكيل محام في المنازعات الإدارية. وظل توكيل محام وجوبي أمام الغرف الإدارية المستحدثة على مستوى المجالس القضائية إلى أن تم سن الإجراءات المتبعة أمام هذه الغرف بموجب تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1969. حيث أصبح الأطراف حسب نص المادة 169 مكرر 1 ق.إ.م مخيرين بين التقاضي بأنفسهم أو توكيل محام ينوب عنهم⁽¹⁾.

وبموجب مقتضيات المادة 239 و 240 ق.إ.م بقي شرط تمثيل الخصوم بمحام معتمد لدى المحكمة العليا ومجلس الدولة في الطعون المرفوعة أمام مجلس الدولة سواء كانت في شكل دعاوى الإلغاء أو كانت طعونا بالاستئناف أو بطرق الطعن الأخرى (نقض، التماس...) غير أن الفقرة الثانية من نص المادة 239 قد نصت على أن "الدولة" معفاة من وجوب تمثيلها بمحام، ويخرج من مفهوم الدولة كل من الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي بقت هي الأخرى مجبرة على توكيل محام⁽²⁾.

ب- وجوبية المحام في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

نصت المادة 815 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ضرورة أن ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة موقعة من محام. وجاء بعدها نص المادة 826 من ذات القانون

(1) نويري عبد العزيز، المرجع السابق، ص 99.

(2) «لكن حيث أن المستأنفة بصفتها مؤسسة عمومية... فإنه لا يوجد أي نص قانوني يعفيها من وجوب تمثيلها أمام مجلس الدولة بواسطة محامي معتمد طبقا لقواعد المادة 241 من قانون الإجراءات المدنية... حيث أن إذا المستأنفة تعتبر مؤسسة عمومية وتخضع للقانون الإداري فإن هذا الطابع لا يمنحها صفة "الدولة" بمفهوم القانون... وأن من المستحق في هذه الحالة التصريح بعدم قبوله شكلا». مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم القرار 004786 المؤرخ في 18/03/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص 115.

أكثرًا تشدداً « تمثيل الخصوم بمحام وجوبي أمام المحاكم الإدارية تحت طائلة عدم قبول العريضة» وفي المقابل جاء نص المادة 827 ق.إ.م.إ ليعفي الأشخاص المعنوية المذكورة في نص المادة 800 ق.إ.م.إ من التمثيل الوجوبي بواسطة محام أمام جهات القضاء الإداري. وبهذا الشكل يكون الإعفاء قد امتد ليشمل الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية بهدف ترشيد النفقات العمومية، غير أن مثل هذا الطرح يصطدم مع سبب استبعاد العديد من المؤسسات العمومية كالمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني وغيرها من المؤسسات المشار إليها في نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي 10-236 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية⁽¹⁾.

ثانياً: سلطات قاضي الدرجة الأولى على الخصومة

بمجرد قيد الدعوى لدى أمانة ضبط المحكمة الإدارية تبدأ ولاية القاضي على الخصومة ويكون له دور إيجابي في التحقيق وجمع الأدلة ويظهر هذا الدور جلياً فيما يملكه القاضي من اتخاذ أي تدبير تحقيقي في مواجهة الإدارة باعتبارها صاحبة المركز المتميز في الخصومة القضائية، وهذا بالنظر لما تملكه من امتيازات سلطوية⁽²⁾، 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 بالمعاينة ومضاهاة الخطوط وتدابير أخرى.

(1) لتفصيل أكثر راجع مقال الدكتور عمار بوضياف، وجوبية المحامي في المنازعات الإدارية: مبرراتها وأثرها على حق التقاضي، مجلة الفقه والقانون، المغرب، غشت 2012.

(2) د/ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، 2012، ص 179.

1- توجيه أوامر للإدارة

على عكس دعاوى المدنية فإن الدعاوى الإدارية تتصف العلاقة بين أطرافها بعدم التوازن في مجال الإثبات، وذلك نتيجة لما تتمتع به الإدارة من امتيازات في مجال الإثبات تجعلها في موقف أفضل من الفرد المنازع لها. وتتمثل الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مجال الإثبات في امتياز حيازة المستندات والاوراق الإدارية وامتياز قرينة المشروعية في القرارات الإدارية إلى جانب التنفيذ المباشر لها، وتبرز أهمية هذه الامتيازات في إضعاف موقف المدعي في مجال الإثبات نظرا لسيادة مبدأ الصبغة الكتابية في إجراءات التقاضي أمام جهات القضاء الإداري⁽¹⁾.

ومن أجل إعادة التوازن بين أطراف النزاع أعطى المشرع للقاضي سلطة توجيه أوامر للإدارة، فأوضحت المادة 844 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه من صلاحية القاضي طلب الوثائق والتوضيحات بقولها « ويجوز له أن يطلب من الخصوم كل مستند أو وثيقة تفيد في فض النزاع ». ويمارس القاضي هذه السلطة في مواجهة جميع الأشخاص معنوية كانت أو طبيعية، غير أن ممارستها في مواجهة الإدارة هو الوضع الغالب، فيمكن القاضي أن يوجه أمرا للإدارة بتسليم أي وثيقة أو قرار لمناقشته وتبقى الإدارة ملزمة بالاستجابة للقاضي فيما طلبه من توضيحات أو وثائق⁽²⁾.

ومرد الدور الإيجابي للقاضي في تسيير إجراءات الخصومة القضائية مبررين: يتمثل الأول في تباين وضع أطراف الدعوى الإدارية، ففي مواجهة المدعي تقف الإدارة خصما يملك وسائل الإثبات التي يحتاجها المدعي، وفي غياب تدخل من القاضي فإنه من الصعب على المدعي الحصول على هذه الوسائل، ويكمن المبرر الثاني هو أن الإدارة تقف في غالبية الأحيان موقف المدافع في الخصومة وهذه الوضعية تلقي على المدعي عبء الإثبات⁽²⁾

⁽¹⁾ د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008،

ص321.

⁽²⁾ د/ عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص182.

ومن ثم فإن تدخل القاضي في توجيه إجراءات الخصومة والبحث عن الأدلة من شأنه أن يعيد التوازن لأطراف الدعوى⁽¹⁾.

2- وسائل التحقيق

يتمتع القاضي بسلطة تقديرية في اختيار وسائل التحقيق بما يتلاءم وطبيعة النزاع، ويتم اللجوء لهذه الوسائل بطلب من الخصوم أو من القاضي نفسه، وتتعلق وسائل التحقيق عادة بالخبرة وشهادة الشهود والمعينة بالإضافة لمضاهاة الخطوط، وينبغي الإشارة أنه إضافة لهذه الوسائل التحقيقية يمكن للقاضي أن يأمر باتخاذ أي تدبير من شأنه أن يساعده في كشف الحقيقة ووضع حد نهائي للنزاع.

أ-الخبرة: كونها وسيلة من وسائل الإثبات التحقيقية فهي إستشارة فنية يطلبها القاضي من تلقاء نفسه أو بطلب من أحد أطراف الدعوى لمساعدته على الفصل فيها⁽²⁾، وتستمد الخبرة في المادة الإدارية أساسها القانوني في نص المادة 858 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء فيها: «تطبق الأحكام المتعلقة بالخبرة المنصوص عليها في المواد من 125 إلى 145 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية» .

ب-الشهادة: وسيلة من وسائل تحقيق الدعوى الإدارية تعتمد على شخصية وأحاسيس ومعتقدات الشاهد، وعرفها جانب من الفقه بأنها " إخبار الإنسان في مجلس القضاء بحق على غيره لغيره"⁽³⁾، فالشهادة تعتبر عملاً أصيلاً يقوم به القاضي دون سواه ، فلا يجوز للخبير وإن كان عوناً من أعوان الدولة أن يسمع الشهود ويبني قناعته على ما سمعه⁽⁴⁾.

(1) د/ عبد القادر عدو، المرجع السابق، 182.

(2) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، المرجع السابق، ص 302.

(3) د/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص 309.

(4) د/ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013، ص 330.

وتجد الشهادة أساسها القانوني في نص المادة 859 و860 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما اشترطت المادة 150 من ذات القانون أن تكون الواقعة ذاتها قابلة لأن تثبت بشهادة الشهود.

ج- المعاينة: تجد المعاينة أساسها القانوني في نص المادة 861 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويقصد بالمعاينة انتقال القاضي إلى محل النزاع سواء كان منقولاً أو عقاراً واستعمال أسلوب المشاهدة الميدانية بغرض أخذ فكرة حول مسألة معينة يتعذر عليه فهمها دون اللجوء لهذه الوسيلة، فالمعاينة على هذا النحو ما هي إلا مشاهدة حقيقية لمحل النزاع⁽¹⁾.

د- مضاهاة الخطوط: نصت المادة 862 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « تطبق الأحكام المتعلقة بمضاهاة الخطوط المنصوص عليها في المواد 164 إلى 174 ».

وبالرجوع لنص المادة 164 نجدها قد بينت هدف دعوى مضاهاة الخطوط، كما بينت مجال استعمالها. فبخصوص هدف الدعوى تم حصره في نفي أو إثبات صحة توقيع أو خط، أما عن مجال استعمالها فيتعلق بالسندات العرفية دون أن تمتد للسندات الرسمية، لأن الطعن في هذه الأخيرة يأخذ شكلاً آخر غير الشكل الذي بينته المادة 164.

يملك القاضي سلطة في تقدير اللجوء لمضاهاة الخطوط أو عدم استعمال هذه الوسيلة. وهذا يتوقف على قيمة السند المحتج به ووزنه في الدعوى ومقتضى ذلك أن للقاضي سلطة تقديرية للجوء لهذه الوسيلة إذا كانت هذه السندات منتجة في القضية، وفي المقابل يمكن للقاضي استبعاد هذه الوسيلة إذا كان السند المقدم لا علاقة له بموضوع القضية.

(1) د/ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، المرجع السابق،

ص333.

(2) د/ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 336.

ثالثا: الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية

تنتهي ولاية المحكمة الإدارية بمجرد النطق بحكم قضائي في موضوع القضية⁽¹⁾، 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 حكما صادرا في مادة مستعجلة⁽²⁾.

كما لا يجوز للقاضي العدول عنه أو تعديله، ذلك أنه وبمجرد النطق بالحكم تنتهي ولاية قاضي الدرجة الأولى على النزاع، وهو ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا-مجلس الدولة حاليا- في قرارها الصادر بتاريخ: 1995/04/30 بين والي ولاية الجزائر و(ز.ز.)⁽³⁾ « حيث أن المبدأ المستقر عليه هو أن يرد حكم المحكمة المنطوق به بالمعنى الحرفي للحكم في المنطوق، وأن هذا المنطوق هو الذي يعد في حد ذاته ووحده الحكم خاصة إزاء حجية الشيء المقضي فيه» .

يعد الحكم القضائي الإداري النهائية الطبيعية للمنازعة الإدارية فكل منازعة لا بد أن تنتهي بحكم يتعلق بموضوع القضية⁽⁴⁾، ويتم النطق بالحكم في جلسة علنية ذلك أنه من غير الجائز إصدار الأحكام في جلسة سرية لأن في ذلك مخالفة لأحكام المادة 144 من الدستور. وكون الحكم القضائي يمثل المحل الذي يقوم عليه مبدأ التقاضي على درجتين، فصناعة

(1) حسب نص المادة 285 و 286 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فالمحكمة تحتفظ بولايتها التكميلية في تصحيح الأخطاء المادية وتفسير أحكامها.

(2) د/ نبيل اسماعيل عمر، الحكم القضائي (دراسة لبعض الجوانب الفنية للحكم القضائي)، دار الجامعة الجديدة، 2008، ص7.

(3) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 116673 المؤرخ في 1995/04/30، المجلة القضائية، 1996، العدد1، ص173.

(4) د/ عمار بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، مجلة مجلس الدولة، العدد5، 2004، ص89.

الحكم القضائي تحتاج إلى مواد أولية، ثم أسلوب فني متبع في صناعته ثم عملية إخراج هذا الحكم لحيز الوجود⁽¹⁾، وعليه يتعين توضيح البيانات التي يجب أن يتضمنها الحكم:

أ- البيانات المتعلقة بالجهة القضائية

ينبغي أن يشمل الحكم الجهة القضائية التي أصدرت الحكم واسماء القضاة الذين شاركوا فيه وإسم ولقب العضو المقرر ومحافظ الدولة أو مساعده وكاتب الضبط.

ب - البيانات المتعلقة بأطراف الخصومة وطلباتهم

يجب أن تحتوي الأحكام على أسماء وألقاب الأطراف المتنازعة ووظائفهم ومواطنهم ومحل إقامتهم والمحامون الموكلون عنهم والطلبات التي قدمت والدفع والمستندات التي يستند عليها كل منهم.

ج- تسبيب الحكم

يعتبر التسبيب إجراء شكلي جوهرى يتعين أن يتضمنه الحكم فهو على هذا الوصف إجراء وجوبى يترتب على إغفاله بطلان الحكم، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2009/10/15 بين (ب.م) ومديرية الضرائب لولاية المسيلة⁽²⁾ « حيث أن الاستئناف مؤسس على كون القرار المستأنف مشوب بالقصور في الأسباب لعدم تحديده العناصر المستند عليها واعتمادا خبرة غير مبررة تجاوز فيها الخبير بمناقشة سنوات غير معنية بالنزاع، واعتماد محضر خبير السيارات وعدم اعتماد الوثائق المقدمة له من طرف الإدارة والاستعانة بوثائق لا علاقة لها بالملف بالإضافة إلى عدم احتساب الغرامات» ويقصد بالتسبيب مجموعة الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي استندت عليها المحكمة في تكوين قناعاتها بالحل الذي تضمنه حكمها وكذلك الإشارة إلى النصوص القانونية التي أثارها النزاع⁽³⁾.

(1) د/ نبيل اسماعيل عمر، الحكم القضائي (دراسة لبعض الجوانب الفنية للحكم القضائي)، المرجع السابق، ص 8.

(2) مجلس الدولة، قرار رقم 049340 المؤرخ في 2009/10/15، قضية (ب.م) ومديرية الضرائب لولاية المسيلة، قرار غير منشور.

(3) د/عمار بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 90.

ج- بيانات أخرى

كما أوجب المشرع إضافة لما سبق أن تعنون ديباجة الأحكام بالعبارة التالية:

("الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية" وتصدر "باسم الشعب الجزائري")⁽¹⁾.

كما يشترط أن يتضمن الحكم ما يفيد تأشير المحكمة على جميع المستندات والوثائق المقدمة من قبل أطراف المنازعة ومحاضر إجراءات التحقيق التي تكون قد تمت وتاريخ إصداره ومكانه⁽²⁾.

كما أنه وتكريسا لمبدأ التقاضي على درجتين جعلت المادة 2 من القانون رقم 98-02 أحكام المحاكم الإدارية قابلة كأصل عام للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة⁽³⁾. ينبغي الإشارة أن الاستئناف في المادة الإدارية ليس له أثر موقوف على تنفيذ الحكم⁽⁴⁾ عكس الاستئناف في المادة المدنية⁽⁵⁾، وتمثل بذلك القوة التنفيذية للأحكام الإدارية امتدادا طبيعيا للقوة التنفيذية للقرارات الإدارية.

ويرى جانب من الفقه بأن تنفيذ الحكم القضائي هو ضرورة ملحة للأحكام القضائية الإدارية وإلا فإن تلك الأحكام لا تكون لها هيبتها وتفقد السلطة القضائية احترامها لأنه بتنفيذ الحكم القضائي تحسم المنازعة بصفة نهائية، وعنصر التنفيذ الذي بواسطته يأمر القاضي بالتنفيذ الجبري للحكم الذي أصدره، وهو يأتي نتيجة لما قرره القاضي، والقاضي يصدر حكمه باعتباره قاضيا ثم يأتي بعد ذلك التنفيذ كنتيجة لعنصر التقرير⁽⁶⁾، فإذا حصل وإن امتنعت الإدارة عن تنفيذ الحكم النهائي الحائز لحجية الشيء المقضي به، جاز للمستفيد من الحكم رفع التعسف الناتج عن تصرف المحكوم عليها بإخطار الجهة القضائية المصدرة للسند التنفيذي من أجل

(1) المادة 141 من دستور سنة 1996.

- المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) د/ عمار بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 90.

(3) د/ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 90.

(4) تنص المادة 908 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه « الاستئناف أمام مجلس الدولة ليس له أثر موقوف ».

(5) المادة 600 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(6) د/ فريجة حسين، التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة الإدارة، عدد 23، ص 7، 8.

الأمر بغرامة تهديدية⁽¹⁾. غير أنه يمكن أن يشكل التنفيذ المباشر للأحكام الإدارية مساساً بمبدأ التقاضي على درجتين كون المبدأ يقوم على أن للمتقاضي فرصتين للتقاضي والتنفيذ المباشر من شأنه أن يرتب نتائج يصعب إصلاحها، غير أن المشرع تدارك الوضع ووضع إمكانية وقف تنفيذ الحكم القضائي بموجب أمر استعجالي إلى غاية الفصل في موضوع النزاع من قبل قضاة الدرجة الثانية⁽²⁾.

المطلب الثاني: التقاضي أمام مجلس الدولة كدرجة ثانية

إذا كان استنفاد المحاكم الإدارية لولايتها على النزاع بمجرد النطق بالحكم، يشكل الوجه الأول لمبدأ التقاضي على درجتين، فإن بداية ولاية مجلس الدولة كجهة استئناف على نفس النزاع يشكل الوجه الثاني لمبدأ التقاضي على درجتين ليفتح بذلك الاستئناف درجة جديدة للتقاضي. وعليه فالطعن بالاستئناف يمثل الترجمة الإيجابية لمبدأ التقاضي على درجتين⁽³⁾. يتسم القضاء الإداري الجزائري بمركزية جهة الاستئناف ممثلة في مجلس الدولة الذي له سلطة إعادة النظر في الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية لا سيما المحاكم الإدارية. وطرح النزاع أمام مجلس الدولة كجهة استئنافية إعمالاً لمبدأ التقاضي على درجتين تحكمه قواعد وإجراءات (المطلب الأول) لتمكين قاضي الاستئناف من ممارسة سلطاته على الخصومة إلى غاية الفصل فيها (المطلب الثاني).

الفرع الأول: شروط وإجراءات الاستئناف أمام مجلس الدولة

الاستئناف هو الطعن الذي يقوم بواسطته الطرف الذي يشعر بالغبخ جراء حكم الدرجة الأولى بنقل القضية، أو جوانب منه إلى جهة التقاضي الأعلى بغرض الحصول على إبطال أو إلغاء الحكم المطعون فيه⁽⁴⁾ فالاستئناف يجسد المظهر العملي لمبدأ التقاضي على درجتين،

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 052240 المؤرخ في 27/05/2010، مجلة مجلس الدولة العدد 10، 2012، ص 111.

(2) مجلس الدولة، قرار رقم 041406 المؤرخ في 27/11/2007، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009، ص 104.

(3) د/ أحمد هندي، المرجع السابق، ص 161.

(4) المحكمة العليا، 20 مارس 1989، المجلة القضائية، العدد 4، 1991، ص 185.

لأنه يهدف إلى عرض النزاع مجدداً على هيئة الدرجة الثانية كي تعيد النظر في حكم أو قرار أو أمر الدرجة الأولى سواء من زاوية الوقائع أو زاوية القانون⁽¹⁾.

أولاً: الشروط المتعلقة بأطراف الخصومة الاستئنافية

تعد المحافظة على عناصر النزاع من المقتضيات التي يقوم عليها مبدأ التقاضي على درجتين، ذلك أن المساس بعناصر النزاع يؤدي بالنتيجة إلى المساس بمبدأ التقاضي على درجتين، ومن هذه العناصر نجد أطراف الخصومة، ومقتضى ذلك أن يكون أطراف الدرجة الأولى هم أنفسهم أطراف درجة الاستئناف، ويدخل تحت هذه الصفة حسب نص المادة 949 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كل من المدعي والمدعى عليه والمدخل في الخصام بالإضافة إلى كل من أستاذي بصفة قانونية في قضاء الدرجة الأولى.

نلاحظ من خلال نص المادة أعلاه أن المشرع وسع من دائرة الاستئناف فلم يقصره على المدعي أو المدعى عليه بل مده لكل من المدخل في الخصام والمستدعي بصفة قانونية، غير أنه جاء تحت باب الأحكام المشتركة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نص المادة 338 منه لتجيز للأشخاص الذين لم تكن لهم صفة الخصم أو لم يكونوا ممثلين في الخصومة أمام محكمة الدرجة الأولى التدخل في درجة الاستئناف إذا كانت لهم مصلحة في ذلك.

لكن القانون لم يوضح ما إذا كان لطلبات المتدخل في الخصام تأثير على الحكم المستأنف إذا كانت طبعاً طلبات جديّة ومؤسّسة، ففي حالة الإيجاب فإنه من دون شك ستطرح إشكالية المساس بمبدأ التقاضي على درجتين⁽²⁾، لأن في ذلك تقويت لدرجة من درجات التقاضي على أطراف النزاع فيما يخص الطلب المقدم من طرف المتدخل في الخصام، عكس الإدخال في الخصام فهو جائز إذا كان لأجل تقديم توضيحات أو وثائق أو لأجل التضامن.

(1) د/ عمار بوضيف ، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، المرجع السابق، ص 356.

(2) يوسف دلاندة، طرق الطعن العادية وغير العادية في الأوامر والأحكام والقرارات الصادرة أمام القضاء العادي والإداري (قانون الإجراءات المدنية والإدارية) ، دار هومة، طبعة 2012، ص 54.

ثانياً: شرط الميعاد القانوني للطعن بالاستئناف

يقصد بميعاد الاستئناف تلك الآجال التي يتعين تقديم الطعن بالاستئناف خلالها أمام مجلس الدولة، بحيث يسقط الحق في الطعن بانقضائها.

1- الميعاد القانوني للطعن بالاستئناف

نظم المشرع ميعاد الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة بموجب نص المادة 950 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فتكون أمام المستأنف مدة شهرين لرفع استئنافه أمام مجلس الدولة، كما له مدة 15 يوم لرفع استئنافه في المسائل الاستعجالية. تسري هذه الآجال ابتداءً من تاريخ التبليغ الرسمي للأمر أو الحكم للمعني، وتسري من تاريخ انقضاء أجل المعارضة إذا صدر غيابياً.

2- أثر فوات ميعاد الطعن بالاستئناف على مبدأ التقاضي على درجتين

درج الفقه والاجتهاد القضائي الإداري على أن ميعاد الطعن بالاستئناف من النظام العام، ويجب على القاضي مراقبة ذلك الميعاد ومدى توفره من تلقاء نفسه، ولا يقبل الاستئناف شكلاً إلا بعد التأكد من كون ذلك الميعاد قد تم احترامه.

وفي هذا الخصوص قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2000/01/31 قضية مدير الصحة والحماية الاجتماعية ضد (ب.ب)⁽¹⁾ « وحيث اتفق الفقه وما داب عليه الاجتهاد القضائي الإداري على أنه ينتج على انقضاء المواعيد المقررة للاستئناف أو الطعن بالنقض ضد قرار قضائي أو إداري استحالة النظر في الطلب القضائي لكون شرط الميعاد من النظام العام باستثناء القرارات المنعقدة. وحيث كذلك فإن الاستئناف يرفض إذا كان خارج الميعاد القانوني حتى ولو كان الطلب القضائي قائم على أساس قانوني صحيح».

إذا انقضى ميعاد الطعن بالاستئناف دون طعن، أو إذا قبل المحكوم عليه الحكم وفوت الميعاد بمحض إرادته، صار الحكم حائزاً لقوة الشيء المقضي به، وقوة الأمر المقضي به

(1) أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2003، ص 305.

هي صفة للحكم القضائي وهي ليست من عناصره المكونة وليست من شروط صحته، ومصدرها المباشر هو القانون، كما أنها تجد مصدرها في سلوك الخصوم. وتهدف لتزويد الحكم بقوة تسمح بتنفيذه⁽¹⁾.

يترتب على تفويت ميعاد الطعن بالاستئناف سواء كان ذلك نتيجة تقصير أو بإرادة الخصوم يرتب نتيجتين: اكتسأ الحكم القضائي حجية الشيء المقضي به وعدم قبول الطعن بالاستئناف ليقصر بذلك التقاضي على درجة واحدة، وهو ما ينعكس بالسلب على مبدأ التقاضي على درجتين بتحقق درجة تقاضي واحدة.

الفرع الثاني: الأحكام والأوامر القابلة للطعن فيها بالاستئناف

إذا كان محل دعوى الإلغاء هو قرار إداري، فمحل مبدأ التقاضي على درجتين يتعلق بحكم قضائي الذي يمثل محل الطعن بالاستئناف أمام قضاء الدرجة الثانية ممثلاً في مجلس الدولة كجهة استئناف مركزية، وعليه فإنه يتعين على المستأنف تقديم نسخة أصلية من الحكم القضائي محل الطعن بالاستئناف قصد مناقشته مع عريضة الاستئناف وإلا تم رفض الطعن شكلاً وهو ما سار عليه مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2001/04/23 قضية والي تيارت ضد (ب.ف)⁽²⁾ » في الشكل: حيث أن والي ولاية تيارت استأنف القرار ولم يقدمه للنقاش. حيث أن المجلس طلب من الوالي عن طريق رسالة مؤرخة في 1999/01/31 تقديم القرار المطعون فيه وكذا ملف الموضوع. حيث أن الوالي لم يجد نفسه ملزماً للقيام بذلك، وأنه يتعين التصريح بعدم قبول استئنافه».

كما يشترط في الحكم القضائي محل الطعن بالاستئناف أن يكون حكماً قضائياً فاصلاً في النزاع وأن لا يكون نهائياً، كما يجب أن يقع الطعن في الميعاد القانوني⁽³⁾.

(1) د/ نبيل اسماعيل عمر، الحكم القضائي (دراسة لبعض الجوانب الفنية للحكم القضائي)، المرجع السابق، ص 24.

(2) أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 397.

(3) لتفصيل أكثر راجع، الدكتور عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، المرجع السابق، ص 358 وما بعدها.

يقوم النظام القضائي الجزائري على مبدأ التقاضي على درجتين⁽¹⁾ وبمقتضاه تكون الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية- درجة التقاضي الأولى- قابلة للطعن فيها بالاستئناف تجسيدا مبدأ التقاضي على درجتين.

أولاً: الأحكام الابتدائية للمحاكم الإدارية:

يصدر عن المحاكم الإدارية باعتبارها درجة أولى في التقاضي أحكاماً ابتدائية قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، و يجد الطعن بالاستئناف أساسه القانوني في نص المادة 2 من القانون 02-98 التي نصت على أن « أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

كما نصت 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، وبالتالي فالقاعدة العامة أن جميع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية قابلة للطعن فيها بالاستئناف يجسد مبدأ التقاضي على درجتين إلا ما استثنى بموجب نص قانوني.

فقاعدة الاستثناء تقوم بموجب نص قانوني ووفق قاعدة توازي الأشكال يتم رفع هذا الاستثناء بموجب نص قانوني، ومن المنازعات التي كان التقاضي فيها مقصوراً على درجة واحدة نجد منازعات الضرائب الغير مباشرة⁽²⁾ والتي شهدت تراجع المشرع عن هذا الاستثناء بإخضاع هذا النوع من المنازعات لنظام التقاضي على درجتين، وذلك بإجازة الطعن بالاستئناف في الأحكام الصادرة بشأنها أمام مجلس الدولة.

(1) المادة 06 من ق.إ.م.إ « المبدأ أن التقاضي يقوم على درجتين، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

(2) الأمر رقم 76-104 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب الغير مباشرة.

كون موضوع الدراسة يتعلق بمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، وباعتبار منازعات الضرائب الغير مباشرة تدخل ضمن اختصاص القضاء الإداري، ارتأينا إبراز مكانة مبدأ التقاضي على درجتين في اطار هذه المنازعة والتحول الذي عرفته بعد 2009 بتعديل نص المادة 498 من قانون الضرائب الغير مباشرة بموجب نص المادة 34 قانون المالية لسنة 2009⁽¹⁾.

حيث أن المادة 498 من قانون الضرائب الغير مباشرة كانت تنص على أن « المنازعات حول موضوع الحقوق ترفع أمام الغرفة الإدارية للمجالس القضائية حسب الشروط المحددة بموجب قانون الإجراءات المدنية، وتكون القرارات الصادرة عن الغرف الإدارية غير قابلة للطعن فيها بالاستئناف غير أنه يمكن الطعن فيها عن طريق الطعن بالنقض».

وعليه يكون المشرع قد خرق مبدأ التقاضي على درجتين في مادة الضرائب الغير مباشرة بقصر التقاضي على درجة واحدة وحجب طريق من طرق الطعن العادية ألا وهو الاستئناف. غير أن نص المادة أعلاه شهد تعديلا مهماً بموجب نص المادة 34 من قانون المالية لسنة 2009 التي نصت على « تعدل أحكام المادة 498 من قانون الضرائب الغير مباشرة وتحذر كما يأتي: المادة 498: تسوى النزاعات التي يمكن رفعها فيما يخص مضمون الحقوق وفقا للأحكام المنصوص في المواد من 70 إلى 79 ومن 82 إلى 91 من قانون الإجراءات الجبائية».

بالرجوع لنصوص المواد المحال إليها من قانون الإجراءات الجبائية لا سيما نص المادة 91 نجدها نصت على أنه « يمكن الطعن في الاحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية، أمام مجلس الدولة عن طريق الاستئناف ضمن الشروط ووفقا للإجراءات المنصوص عليها

(1) قانون رقم 08-21 المؤرخ في 30/12/2008 يتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية العدد 74، الصادرة بتاريخ: 2008/12/31.

في قانون الإجراءات المدنية والقانون رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله» .

بمقتضى النص أعلاه تكون الأحكام المتعلقة بمنازعات الضرائب الغير مباشرة قابلة للطعن فيها بالاستئناف مما يحقق مبدأ التقاضي على درجتين.

ثانيا: الأوامر الاستعجالية

طبقا لنص المادة 10 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم في شكلها الجديد يختص مجلس الدولة في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية. يتضح من التعديل الجديد الإضافة النوعية والتميزة التي حملها النص الجديد خاصة بذكره الأوامر وقصد بها الأوامر الصادرة في المادة الاستعجالية.

حيث فصل فيها المشرع وأقر قاعدة قابليتها للطعن بالاستئناف تكريسا لمبدأ التقاضي على درجتين. وحتى يحسم المشرع جدلا فقها وقضائيا اتسع مجاله في مرحلة سابقة حول قابلية أو عدم قابلية الأوامر الاستعجالية للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة⁽¹⁾. ومما يؤكد ويدعم توجه المشرع في تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الاستعجالية نص المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية» .

وعليه فهذه الأوامر الاستعجالية يمكن أن تكون محل استئناف أمام مجلس الدولة، وتأخذ هذه الأوامر صورا عديدة فقد تتعلق بأوامر وقف التنفيذ أو الأوامر الصادرة في حالة الاستعجال الفوري وكذا الأوامر الصادرة في حالة التسبيق المالي.

(1) د/ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، المرجع السابق،

1-أوامر وقف التنفيذ:

أجاز المشرع لأطراف الخصومة على مستوى قضاء الدرجة الأولى (المحاكم الإدارية)، استئناف الأوامر الاستعجالية التي تصدرها هذه الأخيرة فيما يتعلق بوقف تنفيذ القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية المتمثلة في الولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، سواء استجابت أو رفضت المحاكم الإدارية طلبات وقف تنفيذ القرار الإداري⁽¹⁾. كما أن طلب وقف التنفيذ يتم بدعوى مستقلة عن دعوى الموضوع المتمثلة في دعوى الإلغاء، غير أن الاستئناف في هذا الأمر يبقى ذا علاقة بها⁽²⁾.

حددت المادة 837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ميعاد استئناف أوامر وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة بخمسة عشر (15) يوما من تاريخ التبليغ. وعليه يكون المشرع قد كرس مبدأ التقاضي على درجتين فيما يخص أوامر وقف التنفيذ.

2-الأوامر الصادرة في حالة الاستعجال الفوري

يندرج ضمن حالات الاستعجال الفوري كل من حالة انتهاك الحريات الأساسية وحالة رفض الطلب الاستعجالي وكذا حالة الحكم بعدم الاختصاص النوعي.

أ- حالة انتهاك الحريات الأساسية : نص المشرع على هذه الحالة في نص المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتتعلق هذه الحالة بالتدابير الضرورية المتخذة للمحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من الأشخاص المعنوية العامة أو الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية.

(1) بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2008، ص 126.

(2) - أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012، ص 94.

- مجلس الدولة، قرار رقم 012368 المؤرخ في: 2002/06/25، قضية وزير السكن ضد ورثة (ش.ع). مجلة مجلس الدولة، العدد3، 2003، ص 182.

يلجأ القاضي الاستعجالي لهذه التدابير عندما تشكل الانتهاكات مساسا خطيرا وغير مشروع بالحريات الأساسية، وهو ما ذهب إليه المشرع الفرنسي⁽¹⁾.

طبقا لنص المادة 937 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تخضع الأوامر الاستعجالية الصادرة باتخاذ هذه التدابير إلى الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ التبليغ الرسمي أو التبليغ مما يحقق مبدأ التقاضي على درجتين، ويفصل فيها مجلس الدولة خلال (48) ساعة.

ب- حالة رفض الطلب الاستعجالي أحواله الحكم بعدم الاختصاص النوعي

نكون بصدد هذه الحالة التي نصت عليها المادة 924 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، عندما ترفض المحكمة الإدارية الطلب المقدم أمامها لانعدام عنصر الاستعجال في الطلب أو لعدم تأسيسه أو بعدم الاختصاص النوعي عندما يكون الطلب خارج عن اختصاصها القضائي⁽²⁾.

3- الأوامر الصادرة في حالة التسبيق المالي

يجوز لقاضي الاستعجال لدى المحكمة الإدارية أن يمنح تسبيقا ماليا للدائن الذي رفع دعوى في الموضوع، ما لم ينازع في وجود الدين بصفة جدية، كما يجوز له ولو تلقائيا أن يخضع دفع التسبيق لتقديم لضمان⁽³⁾.

ويكون الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية قابلا للطعن فيه بالاستئناف أمام مجلس الدولة خلال (15) يوما من تاريخ التبليغ الرسمي⁽⁴⁾. فإذا نظر مجلس الدولة في الاستئناف جاز له أن يمنح تسبيقا ماليا إلى الدائن الذي طلب ذلك مالم ينازع في وجود الدين بصفة جدية.

(1) Marceau Long et d'autres, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, 19^e édition, 2013. p778

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري (دراسة قانونية، فقهية، مقارنة)، دار هومة، الطبعة

الثالثة، 2011، ص 161.

(3) المادة 942 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(4) المادة 943 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما يجوز له إخضاع هذا التسييق لتقديم ضمان⁽¹⁾. غير أنه يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الأمر القاضي بمنح التسييق إذا كان تنفيذه من شأنه أن يؤدي إلى نتائج لا يمكن تداركها وكانت الأوجه المثارة جدية ومن طبيعتها أن تبرر إلغاءه ورفض الطلب⁽²⁾.

الفرع الثالث: سلطات مجلس الدولة في الخصومة الاستئنافية

من النتائج العملية للاستئناف، إعادة النظر في النزاع وبحثه من جديد من حيث الوقائع والقانون وفي حدود ما تم استئنافه أمام قضاة الجهة الاستئنافية، فبموجب الأثر الناقل للاستئناف يكون لقضاة الدرجة الثانية نفس سلطات قضاة الدرجة الأولى على النزاع. وإضافة للسلطات السابقة، فإن قضاة الدرجة الثانية -جهة الاستئناف- لهم سلطة التصدي للنزاع إذا توافرت شروطه، وذلك بالتصدي لطلبات جديدة لم يناقشها قضاء الدرجة الثانية، كما يتمتع قضاة الدرجة الثانية بسلطة إحالة القضية بعد الفصل في الجوانب الشكلية للنزاع لقضاة الدرجة الأولى للفصل في الموضوع.

أولاً: سلطات مجلس الدولة بموجب الأثر الناقل

للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، أثر ناقل، مما يقتضي تحويل النزاع برمته إلى قاضي الاستئناف ليفصل فيه - مرة أخرى - بكل وكافة السلطات والوسائل التي يتمتع بها قاضي أول درجة⁽³⁾ بما فيها اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها أن توصله لكشف الحقيقة لا سيما في اللجوء لوسائل التحقيق كالخبرة مثلاً، ومن التطبيقات القضائية ما أخذ به مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2002/10/15 قضية مقال في التجارة الحديدية بتلمسان ضد إدارة الضرائب⁽⁴⁾ « في الموضوع: قبل الفصل في الموضوع القضاء بتعيين بن صالح جمال كخبير في المحاسبة الكائن مكتبه بشارع الغزوات ولاية تلمسان للقيام بنفس المهمة

(1) المادة 944 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(2) المادة 945 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) د/ محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 359.

(4) مجلس الدولة، قرار رقم 5722 المؤرخ في 2002/10/15، قضية مقال في التجارة الحديدية بتلمسان ضد إدارة الضرائب،

مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، ص 102 .

المحددة بالقرار المؤرخ في بتاريخ: 1997/10/11 عن مجلس قضاء تلمسان. وأن يقوم بمهته في مدة ثلاثة أشهر من تاريخ تبليغه القرار الحالي».

يفصل مجلس الدولة بمقتضى الأثر الناقل للاستئناف في الطلبات والدفع التي سبق تقديمها ومناقشتها أمام قضاء الدرجة الأولى، ولا يمكنه النظر في طلبات جديدة تقدم لأول مرة أمامه وأساس ذلك أن دعوى الاستئناف ماهي إلا امتداد للدعوى التي طرحت أمام قاضي الدرجة الأولى، أضف أنه في حالة تقديم طلبات جديدة لم يسبق وأن طرحت أمام قاضي الدرجة الأولى فإن ذلك يشكل خرقاً لمبدأ التقاضي على درجتين⁽¹⁾، كونه يفويت درجة من درجات التقاضي على أحد أطراف الخصومة فيما يخص الطلب الذي قضى فيه.

يجد مبدأ عدم قبول الطلبات الجديدة في درجة الاستئناف أساسه القانوني في نص المادة 341 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وتكريسا لهذا المبدأ سارت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ: 1997/04/27 قضية (ش.ذ.ب) ضد بلدية بنورة⁽²⁾ « حيث أن المستأنف يلتمس من الغرفة الإدارية الموقرة إلغاء القرار المستأنف... حيث أن الطلب الأصلي للدعوى الحالية هو إلزام بلدية بنورة بتعويض الطاعن مبلغ: 100.000,000 دج عن الجدار المهدم ومبلغ: 80.000.00 دج على سبيل التعويض المادي والمعنوي. حيث أن المادة 107 من ق.إ.م تنص صراحة على أنه لا تقبل الطلبات الجديدة على درجة الاستئناف ما لم تكن بمقاصة أو كانت بمثابة دفع في الدعوى. وعليه فإن إبطال المقرر الإداري المزعوم يعتبر طلبا جديدا ويتعين رفضه ».

أما المشرع الفرنسي فقد سار على خلاف المشرع الجزائري، وذلك بإجازة تقديم العديد من الطلبات الجديدة بموضوعها لأول مرة أمام جهة الاستئناف وتكون مقبولة رغم مخالفتها لمبدأ التقاضي على درجتين، ورغم عدم استنفاد ولاية قاضي أول درجة بالنسبة لها⁽³⁾.

⁽¹⁾ يوسف دلاندة، طرق الطعن العادية وغير العادية في الأوامر والأحكام والقرارات الصادرة أمام القضاء العادي والإداري

(قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، المرجع السابق، ص 52.

⁽²⁾ المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 167252 المؤرخ في 1997/04/27، المجلة القضائية، ع1، 1998، ص 203.

⁽³⁾ د/ نبيل اسماعيل عمر، نطاق الطعن بالاستئناف في قانون المرافعات المصري والفرنسي (دراسة تحليلية)، دار الجامعة

الجديدة، 2008، ص 28.

ثانيا: سلطات مجلس الدولة في التصدي لموضوع القضية

يعتبر التصدي سلطة اختيارية⁽¹⁾ يتمتع بها قاضي الاستئناف عند إلغائه حكم غير فاصل في الموضوع يكون له بمقتضاه سلطة الفصل في موضوع النزاع متى كان مهياً 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 الأولى⁽²⁾، وبالتالي قصر التقاضي على درجة واحدة فقط.

يجد التصدي أساسه القانوني في نص المادة 346 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي نصت على « عند الفصل في استئناف حكم فاصل في أحد الدفوع الشكلية قضى بإنهاء الخصومة، يجوز للمجلس القضائي التصدي للمسائل غير المفصول فيها، إذا تبين له، ولحسن سير العدالة، إعطاء حل نهائي للنزاع، وذلك بعد الأمر بإجراء تحقيق عند الاقتضاء» ، فنص المادة قيد سلطة التصدي بشروط تمثلت في:

- أن يفصل الحكم المستأنف في دفع شكلي.
- أن يؤدي التصدي إلى إعطاء حل نهائي للنزاع.
- إمكانية إجراء تحقيق إذا اقتضى الأمر ذلك.

1- إلغاء الحكم الابتدائي:

يعد إلغاء الحكم الابتدائي شرط منطقي لممارسة سلطة التصدي⁽³⁾، يستخلص من صياغة نص المادة 346 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ذلك أنه لا يمكن إعمال سلطة التصدي دون إلغاء الحكم المستأنف، وتطبيقات مجلس الدولة في حالة التصدي بعد

(1) Christian Gabolde, Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel , 6^e édition, Dalloz, 1997, P 382.

(2) د/ نبيل اسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، المرجع السابق، ص 928.

(3) بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 115.

إلغاء الحكم المستأنف عديدة ومن بينها القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ: 29/10/2009⁽¹⁾ « حيث أن بتاريخ: 17/02/2008 صدر قرار عن الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء تيزي وزو قضى بعدم قبول الدعوى شكلا لمخالفتها أحكام المادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية ... في الموضوع: إلغاء القرار المستأنف والتصدي من جديد إبطال شهادة الحياة الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية تيزي وزو بتاريخ: 28/02/2006 المشهورة بالمحافظة العقارية لتيزي وزو بتاريخ: 18/03/2006 تحت رقم 88 حجم 1305».

2- أن تكون القضية مهياًة للفصل فيها:

تعد القضية مهياًة للفصل فيها إذا قدم الأطراف طلباتهم ودفعوهم في موضوعها دون الحاجة لإجراء تحقيق إضافي وهما الخلفيتان التي تقوم عليهما فكرة التصدي كونه يهدف إلى توفير الوقت على المتقاضين دون المساس بحقوقهم⁽²⁾ ، غير أن المادة 346 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية سارت عكس هذا، بأن أجازت للجهة الاستئنافية في حالة التصدي للقضية إمكانية إجراء تحقيق إذا اقتضى الأمر ذلك، وهو مالم يكن يسمح به في ظل قانون الإجراءات المدنية.

3- أن تكون القضية من اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف

حتى يمارس مجلس الدولة سلطة التصدي للقضية، يجب أن تكون القضية محل الاستئناف من اختصاص مجلس الدولة كونه جهة مركزية للاستئناف في المادة الإدارية، كما أن مجلس الدولة غير مختص للتصدي في القضايا التي تخرج عن اختصاص القضاء الإداري، وفي هذه الحالة يقتصر دوره على إلغاء القرار المستأنف لعدم الاختصاص دون التصدي لموضوع الدعوى أو إحالتها على الجهة القضائية المختصة، هو ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره

⁽¹⁾ مجلس الدولة، القرار رقم 049447 المؤرخ في 29/10/2009، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 150.

⁽²⁾ بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 117.

الصادر بتاريخ: 2002/11/05 قضية (ز.ش) ضد المدير العام لمؤسسة التسيير السياحي للشرق⁽¹⁾ » حيث أن المادة 59 من القانون رقم 05/89 المؤرخ في 12 جانفي 1988 قد نصت على أن المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري لا تخضع لمقتضيات الأمر رقم 90/67 المؤرخ في 17 جوان 1967 المتعلقة بالصفقات العمومية. حيث أنه كان على قضاة الدرجة الأولى التصريح بعدم اختصاصهم النوعي... في الموضوع: إلغاء القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ: 1999/09/25 والتصدي من جديد بالتصريح بعدم اختصاص القضاء الإداري للفصل في النزاع الحالي» .

وفي قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ: 2005 /11/29 قضية الشركة ذات المسؤولية المحدودة (سوفاك) ضد: إدارة الجمارك⁽²⁾ » حيث ان العارض يلتمس تطبيق التعريف الجمركية 10.90.07,85 على البضاعة التي استوردها بدلا من التعريف الجمركية 10.07.85,00 وأن تطبق عليها رسوم جمركية بنسبة 15 % عوض من 30%. حيث دون حاجة لمناقشة دفوع الطرفين، فإنه يتجلى من الرجوع إلى مختلف الوثائق التي اشتمل عليها الملف أن نزاع الحال يتعلق بدفع الحقوق والرسوم الجمركية ولا يدخل من ثمة في القضاء الإداري طبقا لنص المادة 272 من قانون الجمارك. حيث ما دام الأمر كذلك فإنه يتعين التصريح بعدم قبول الطعن شكلا...» .

رغم الاعتبارات التي تقف وراء إقرار سلطة التصدي للقضية لأول مرة أمام جهة الاستئناف لا سيما توفير الوقت على المتقاضين وإعطاء حل نهائي للنزاع، غير أن هذه السلطة تخرق مبدأ النفاذ على درجتين، فكان يتعين على المشرع الحفاظ على المبدأ وعدم المساس به كونه يمثل أحد أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري.

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 003889 المؤرخ في 2002/11/05 قضية (ز.ش) ضد المدير العام لمؤسسة التسيير السياحي

للشرق قسنطينة، مجلة مجلس الدولة، العدد3، 2003، ص 109 وما بعدها.

(2) مجلس الدولة، قرار رقم 19694 المؤرخ في 2005/11/29، مجلة مجلس الدولة، العدد7، 2005، ص 114.

ثالثاً: سلطات مجلس الدولة في إحالة القضية للمحكمة الإدارية

إن الأثر الناقل للاستئناف في المواد الإدارية يؤدي إلى طرح النزاع برمته على الجهة الاستئنافية -مجلس الدولة- وفي حدود ما تم استئنافه، وجهة 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 كرسها⁽¹⁾. 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: 2010/04/29⁽²⁾ « 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...».

وجاء في قرار آخر صادر بتاريخ: 1999/04/19 قضية (ل . م) ضد (ت . ن)⁽³⁾ « حيث أنه يتضح مما سبق ذكره أن قضاة الدرجة الأولى بقضائهم كما فعلوا يكونون قد أخطأوا في تطبيق المادة 169 مكرر من ق.إ.م وعرضوا حينئذ قرارهم المعاد للإلغاء. حيث أنه حتى لا يحرم المستأنف من درجة من درجتي التقاضي يتعين صرفه للتقاضي من جديد إن أراد ذلك أمام الجهة المختصة للمطالبة بحقوقه وتحميل المستأنف عليه المصاريف القضائية».

(1) بشير محمد، إجراءات الخصومة أمام مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 123.

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

(3) مجلس الدولة، قرار رقم 160507 المؤرخ في 1999/04/19، قضية (ل.م) ضد (ت.ن)، مجلة مجلس الدولة، العدد 1،

2002، ص 105.

مما سبق عرضه أعلاه يمكن اعتبار الإحالة إحدى الوسائل القانونية التي تخدم مبدأ التقاضي على درجتين وتحافظ عليه، خاصة في نظام قضائي يتسم بمركزية جهة الاستئناف ممثلة في مجلس الدولة الذي هو في نفس الوقت جهة اختصاص وجهة نقض، وعليه فالتوسيع بالعمل بنظام الإحالة سينعكس من دون شك إيجابيا على مبدأ التقاضي على درجتين.

الفرع الرابع: نهاية ولاية مجلس الدولة كجهة استئنافية على الخصومة

يفصل مجلس الدولة في الخصومة الاستئنافية من حيث الوقائع والقانون بموجب قرار نهائي (أولا) كما يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، غير أن الطعن بالنقض في المادة الإدارية يطرح العديد من الإشكالات القانونية (ثانيا).

أولا: قرار جهة الاستئناف نهائي

إذا تم الطعن بالاستئناف في حكم صادر عن الدرجة الأولى، وصدر في هذا الطعن حكم من جهة الاستئناف، فإن هذا هو الوضع الطبيعي حيث يكون أول درجة قد تم استنفادها، ثم بصدور حكم الدرجة الثانية، يكون هذا الأخير هو حكم نهائي غير قابل للاستئناف⁽¹⁾، وعليه فإعادة النظر في القضية من قبل مجلس الدولة كهيئة درجة ثانية، تنتهي ولايته على النزاع، لتكتمل بذلك درجتي التقاضي بالنظر في النزاع في النزاع الواحد مرتين من حيث الوقائع والقانون.

يكون القرار الصادر عن مجلس الدولة كجهة استئنافية نهائي ولا يمكن استئنافه مرة ثانية على أساس المبدأ المكرس في مختلف التشريعات والمتمثل في ممارسة حق الطعن بالاستئناف مرة واحدة بهدف وضع حد للنزاع، كما لا يمكنه طلب وقف تنفيذ القرار الصادر عن مجلس الدولة كجهة استئناف، ويبقى أمام المتقاضي سوى طرق الطعن الغير عادية كالطعن بالتماس

⁽¹⁾ د/ نبيل اسماعيل عمر، نطاق الطعن بالاستئناف في قانون المرافعات المصري والفرنسي (دراسة تحليلية)، المرجع السابق،

إعادة النظر أو الطعن لتصحيح خطأ مادي، وأكد مجلس الدولة على هذا المبدأ في قراره بتاريخ: 2002/04/30⁽¹⁾ جاء فيه « حيث ودون الحاجة إلى فحص الأوجه المثارة، فإن وقف التنفيذ يشكل استثناء للطابع التنفيذي للقرارات الصادرة عن الجهات القضائية للدرجة الأولى. حيث أنه لا يمكن النطق به بالنسبة للقرارات التي أصبحت نهائية عملاً بمبدأ التقاضي على درجتين أو بفعل الاختصاص القانوني. وهذا الطابع النهائي للقرارات الصادرة عن مجلس الدولة، لا يمكن الطعن فيه إلا بواسطة طريقي الطعن غير العاديين المتمثلين في التماس إعادة النظر وفي تصحيح غلط مادي للذين تم حصرهما في إطار ضيق، كما تم إخضاعهما لشروط محددة قانوناً».

ثانياً: الطعن بالنقض وإشكالاته القانونية

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⁽²⁾، وسلطة القاضي محدودة تنصب على فحص الجوانب القانونية دون 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 أساساً عن مضمون يدور في فلك القانون ويفسره ويوضحه دون أن يتعرض لموضوع النزاع وهو ما أعطى قراراتها الطبيعة القانونية البحتة⁽³⁾. وعليه فوظيفة الطعن بالنقض تتمثل في ضمان مطابقة الأحكام القضائية للقانون، وكذا إلى توحيد تطبيق وتفسير القانون من مختلف الجهات القضائية

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 009889 المؤرخ في 2002/04/30، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، ص 228 وما بعدها.

(2) المادة 959 ق.إ.م.إ. « تطبق الأحكام المتعلقة بأوجه النقض المنصوص عليها في المادة 358 من هذا القانون أمام مجلس الدولة ».

(3) د/ 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.

الإدارية⁽¹⁾. كما جاء في نص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 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⁽²⁾. 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 قضي استئناف يفصل في الطعن باعتباره هيئة درجة ثانية. وفي كلا الوضعيتين 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 98-02، إلا ما أستثني بموجب نص قانوني⁽³⁾.

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 قرارته النهائية للطعن فيها بالنقض، حيث صدر عن مجلس الدولة قرارات كثيرة في هذا الشأن، ومن بينها القرار الصادر بتاريخ: 2012/07/19⁽⁴⁾ 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

(1) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنقلى في القضاء الإداري، دار الخلدونية، طبعة 2011، ص 109.

(2) د/عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 39

(3) د/ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 39.

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

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 98-01 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 بحالات⁽¹⁾.

(1) د/ عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص

38 وما بعدها.

المبحث الثاني: الإستثناءات الواردة على مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية

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 (المطلب الأول) كما أضفى المشرع الطابع النهائي لبعض الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التقاضي أمام مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة

الأصل والقاعدة العامة أنه لا يجوز اللجوء إلى مجلس الدولة لأول مرة فهو محكمة استئناف بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وجهة نقض بالنسبة للأحكام النهائية، إلا أن المشرع الجزائري أورد إستثناء على هذه القاعدة وجعل مجلس الدولة جهة للقضاء الابتدائي النهائي في حالات رأى عدم جواز أو ملائمة ازدواجية درجة التقاضي بالنسبة لها أو بسبب امتداد نشاطها إلى كافة أرجاء الوطن⁽¹⁾.

وينبغي الإشارة إلى أن الاعتراف لمجلس الدولة بسلطة الفصل في بعض المنازعات الإدارية كدرجة أولى وأخيرة يترتب جملة من الإشكالات القانونية وفي مقدمتها انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية والذي يعد من أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري، وإحداث وضع غير منسجم بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري مما يمس بدون شك بمبدأ المساواة ومبدأ تقريب العدالة من المواطن.

(1) صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2007-2008، ص 289.

الفرع الأول: نطاق اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة

قيد المشرع بموجب نص المادة 9 من القانون العضوي 98-01 اختصاص مجلس الدولة كمحكمة أول وآخر درجة في طلبات إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، كما قيد المشرع اختصاص مجلس الدولة بموجب المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارات المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة».

بالتوقف عند نص المادة 901 يفهم من الصياغة اللفظية لنص المادة أن اختصاص مجلس الدولة الابتدائي والنهائي تم حصره عضويا فقط في القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية دون سواها، بما يعني بالنتيجة إقصاء القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية⁽¹⁾.

وبالعودة لنص المادة 9 من القانون العضوي 98-01 نجده قد وسعت من نطاق المنازعة الإدارية الواجبة عرضها على مجلس الدولة من حيث الجانب العضوي وذلك بمدى إضافة للسلطات الإدارية المركزية شملت أيضا الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. وعليه وتطبيقا لقاعدة الخاص يقيد العام، فنص المادة 9 من القانون العضوي هو الواجب التطبيق كون القانون العضوي أعلى درجة من القانون وذلك لاتصال الأول بالقواعد الدستورية، ثم أن نص المادة 153 من الدستور جاءت واضحة أن اختصاص مجلس الدولة يحدد بموجب قانون عضوي وليس بموجب قانون.

⁽¹⁾ د/عمار بوضياف، ، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق،

على ضوء ما جاء أعلاه، كان أحرى بالمشرع حفاظا على مبدأ تدرج القواعد القانونية وكذا تفاديا لأية مخالفة لنصوص الدستور ومخالفة القوانين العضوية والمحافظة على حجيتها ومكانتها أن يقتصر المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية على إعادة صياغة المادة 9 من القانون العضوي حرفيا ودون تغيير وهو ما يرسم قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة⁽¹⁾.

أولا: السلطات الإدارية المركزية

طبقا لنص المادة 901 السابق الإشارة إليها، فإن مجلس الدولة يكون مختصا بصفته قاضيا لأول وآخر درجة للفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص مشروعيات القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية سواء كان هذا القرار تنظيميا أو فرديا. تطبيقا لنص هذه المادة يتضح جليا أن المنازعة الإدارية التي تدخل ضمن اختصاص مجلس الدولة يجب أن تتوفر على الشروط التالية:

- ضرورة صدور هذه القرارات عن هيئة مركزية.

- أن تكون الدعوى تخص إلغاء قرارات أو تفسيرها أو تقدير مشروعيتها.

فهذه الشروط التي هي أساس تحديد اختصاص مجلس الدولة، وفي حالة عدم توافرها ترفض الدعوى شكلا⁽²⁾. ويقصد بالسلطات المركزية كل الهيئات الإدارية الموجودة على المستوى المركزي، وتتمثل في الدولة ومختلف الوزارات وتبعا لذلك يختص مجلس الدولة للفصل في الدعاوى المرفوعة ضد⁽³⁾:

(1) د/ عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص 35.

(2) د/ معاشو عمار، تشكيل واختصاصات مجلس الدولة (الاختصاصات القضائية الأصلية لمجلس الدولة - اختصاصات مجلس الدولة وطرق الطعن فيها)، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004، ص 58 وما بعدها.

(3) لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية (دراسة قانونية تفسيرية)، دار هومة، 2013، ص 406.

- المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية وكذا القرارات والتعليمات الصادرة عنه، ويتعين الإشارة إلى أن الأوامر الرئاسية التي يشرع بموجبها رئيس الجمهورية ما بين دورتي البرلمان لا تخضع لإمكانية الطعن القضائي، لأننا لسنا بصدد عمل إداري، بل بصدد عمل تشريعي وذلك احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، خاصة وأنها تعرض على البرلمان بعد ذلك في أول دورة له، كما أن القرارات الإدارية التي لها طابع " أعمال السيادة " لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء⁽¹⁾.

- المراسيم الصادرة عن الوزير الأول⁽²⁾.

- القرارات الصادرة عن مختلف الوزراء تنظيمية كانت أم فردية⁽³⁾، ذلك أن القرارات الإدارية الصادرة عن الوزارة في إطار الاختصاصات الإدارية والمتمثلة في تحقيق الأهداف التي أنشئت الوزارة من أجلها قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية مركزية يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالإلغاء الموجهة ضدها وكذا بالفصل في الطعون بالتفسير وفحص مشروعيتها هذه القرارات⁽⁴⁾.

- القرارات الوزارية المشتركة، الصادرة من طرف وزيرين أو أكثر.

- التعليمات والمناشير الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية ساء كانت صادرة عن الوزير الأول أو عن رئيس الجمهورية أو عن الوزراء أو المدراء العامون بالوزارات والذين تلقوا تفويضاً بذلك، أو صادر عن الأمين العام للحكومة، أو عن المدير العام للوظيفة العمومية عندما يتلقى تفويضاً من هذا الأخير⁽⁵⁾.

تندرج منازعات الأحزاب السياسية ضمن المنازعات الإدارية، نتيجة وجود جهة إدارية مركزية طرفاً في النزاع ممثلة في وزارة الداخلية التي يعود إليها سلطة متابعة نشاط الأحزاب بما

⁽¹⁾ لحسين بن الشيخ آث ملويا، ، قانون الإجراءات الإدارية (دراسة قانونية تفسيرية)، المرجع السابق، ص 407.

⁽²⁾ كانت تطلق عليه تسمية رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري لسنة 2008.

⁽³⁾ مجلس الدولة، قرار رقم 052342 المؤرخ في 2009/10/21، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 162 وما بعدها.

⁽⁴⁾ صاش جازية، المرجع السابق، ص 293.

⁽⁵⁾ لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع نفسه، ص 407.

- بوجادي عمر، المرجع السابق، ص 251 وما بعدها.

ينسجم وأحكام القانون العضوي للأحزاب السياسية⁽¹⁾ رقم 04-12 الجديد⁽²⁾.

تفرض علاقة وزارة الداخلية بالأحزاب السياسية بكونها الجهة الموكلة إليها متابعة النشاط الحزبي وجود احتكاك من شأنه أن يحدث نزاع، ويؤخذ هذا النزاع صورا عديدة من بينها أن يتعلق النزاع برفض ترخيص لقعد مؤتمر أو رفض الاعتماد أو توقيف النشاط الحزبي أو حل الحزب ويعود لمجلس الدولة سلطة الفصل في النزاع بموجب قرار ابتدائي نهائي منتهكا بذلك مبدأ التقاضي على درجتين⁽³⁾.

ومن تطبيقات مجلس الدولة في النزاعات الحزبية نجد القرار الصادر عنه بتاريخ: 2012/05/03⁽⁴⁾ الذي جاء فيه « حيث أنه وبدون الحاجة إلى الرد على دفع الأطراف فالمدعين رفعوا دعواهم الحالية أمام مجلس الدولة مباشرة طالبين إبطال أشغال المؤتمر الغير عادي المنعقد بتاريخ: 24 و25 فيفري 2012 ... حيث أن مجلس الدولة لا يكون مختصا ابتدائيا ونهائيا إلا وفق المواد 20، 22، 26، 30، 33، 34، 64، 65، 66، 67، 70، 71، 75 من قانون الأحزاب، وأن النزاع الحالي لا علاقة له بهذه المواد. حيث أنه زيادة عن ذلك فالمادة 9 من القانون العضوي 98-01 والمادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تتصان على ان مجلس الدولة يختص كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في الطعون بالإلغاء في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، وفي قضية الحال فالطعن لم يوجه ضد أي قرار إداري صادر عن السلطات المركزية».

إن مجلس الدولة طبقا للمواد المشار إليها في صلب القرار أعلاه إضافة لنص المادة 21 من قانون الأحزاب التي أغفل قضاة المجلس عن ذكرها، سيصدر قراره بصفة ابتدائية ونهائية مما ينعكس سلبا على أحد أهم مبادئ النظام القضائي الجزائري ألا وهو مبدأ التقاضي على

⁽¹⁾ د/ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، المرجع السابق، ص 271.

⁽²⁾ القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 2.

⁽³⁾ لتفصيل أكثر راجع الدكتور عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 272 وما بعدها.

⁽⁴⁾ مجلس الدولة، قرار رقم 079061 المؤرخ في 2012/05/03، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 170.

درجتين الذي تستوجبه مبادئ العدالة والإنصاف، وبالتالي فخرق هذا المبدأ لا يخدم أطراف النزاع أو أحدهم، وفي هذا الصدد يرى جانب من الفقه⁽¹⁾، أنه من الأفضل وتكريسا لمبدأ التقاضي على درجتين، أن يسند المشرع الاختصاص بالنظر في هذه المنازعة للمحكمة الإدارية بالجزائر إذا كان مقر الحزب بالجزائر، وإذا كان مقر الحزب بولاية أخرى يعقد الاختصاص للمحكمة المختصة إقليميا. ولا إشكال في فرض تشكيلة خاصة أو القيام بأي إجراء آخر، المهم أن القرار القضائي يصدر ابتدائيا ليكرس ضمانات الطعن مما يحقق مبدأ التقاضي على درجتين.

ثانيا: الهيئات العمومية الوطنية

الهيئة العمومية هي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العمومية بمعنى أن نشاط واختصاص الهيئة العمومية ينصب على مرافق عمومي بمفهومه المادي أي الخدمات العامة الملبية للاحتياجات العامة للجمهور والمجموعة الوطنية⁽²⁾.

عهد المشرع لمجلس الدولة سلطة النظر كدرجة أولى وأخيرة في دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية، ويدخل تحت هذا المفهوم على سبيل المثال لا الحصر كل من المجلس الشعبي الوطني والمجلس الدستوري.

1- المجلس الشعبي الوطني

تخضع الأعمال الإدارية البحتة للبرلمان لرقابة الجهات القضائية الإدارية كما هو الحال في فرنسا⁽³⁾، وفي الجزائر يعود لمجلس الدولة سلطة النظر في القرارات الإدارية الصادرة عن البرلمان في إطار نشاطه الإداري البحت، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره الصادر

(1) د/ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، المرجع السابق، ص280.

(2) د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، المرجع السابق، ص 142.

(3) « Sur la compétence de la juridiction administrative : Cons. que les marchés conclus par les assemblées parlementaires en vue de la réalisation de travaux publics ont le caractère de contrats administratifs ... il appartient à la juridiction administrative de connaître des contestations relative aux décisions par lesquelles les services de ces assemblées procèdent au nom de l'Etat à leur passation ; qu'il en va de même des décisions relatives aux marchés conclus en vue de l'exploitation des installations des assemblées lorsque ces marchés ont le caractère de contrats administratifs » M. Long et d'autres, les grands arrêts de la jurisprudence administrative. op.cit, p 746.

بتاريخ: 2010/04/28⁽¹⁾ « حيث إن القرار المتنازع عليه المتخذ بتاريخ: 2009/06/07 من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني بصفته رئيسا لهذا المجلس البرلماني والذي قرر بموجبه هذا الأخير عدم تجديد الإجراء الاستثنائي المتمثل في صب التعويضات البرلمانية لنواب حزب العمال في الحساب الجاري لهذا الحزب يعتبر قرار برلماني. حيث إن القاضي الإداري مختص للفصل في نزاع يتعلق بعمل المجالس البرلمانية ونتيجة لذلك الفصل في طعن موجه ضد قرار برلماني قصد المنازعة في شرعيته».

غير أنه، لا يدخل في اختصاص مجلس الدولة سلطة النظر في القرارات البرلمانية ذات الطابع التشريعي وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2011/09/28⁽²⁾ الذي جاء فيه « حيث أن المدعين بصفتهم نواب من المجموعة البرلمانية للتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية يلتمسون التصريح بعدم مشروعية محضر الجلسة العلانية للمجلس الشعبي الوطني المحرر في 2009/11/17 والمنشور بالجريدة الرسمية للمناقشات رقم 134 المؤرخة في 2009/11/30 فيما حذفت منه بعض العبارات المدونة في تدخلهم حول مشروع قانون المالية لسنة 2010. حيث إذا كان من المبادئ العامة للقانون أن الفصل في النزاعات المتعلقة بأعمال المجالس البرلمانية يعود لمجلس الدولة فإنه من المستقر عليه أن اختصاص هذه الجهة القضائية الإدارية العليا في المجال ينحصر في البت في النزاعات المنصبة حول تعويضات النواب والموظفين والنزاعات التي تخص المسار المهني للموظفين والطعون الرامية إلى رقابة مدى شرعية القرارات البرلمانية الصادرة عن مصالحها الإدارية ولا يمكن أن تتسع إلى رقابة الأعمال البرلمانية البحتة التي تساهم مباشرة في سن القوانين أو المصادقة عليها».

2- المجلس الدستوري

يندرج المجلس الدستوري ضمن الهيئات العمومية الوطنية⁽³⁾، بحيث تكون القرارات الإدارية

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 060189 المؤرخ في 2010/04/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 166.

(2) مجلس الدولة، قرار رقم 062648 المؤرخ في 2011/09/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 168.

(3) د/ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 259.

الصادرة عنه في إطار نشاطه الإداري من اختصاص مجلس الدولة ليفصل فيها بصفة ابتدائية ونهائية منتهكا بذلك مبدأ التقاضي على درجتين. إلا أنه يخرج من نطاق اختصاص مجلس الدولة سلطة النظر في القرارات المتعلقة بصحة العمليات الانتخابية، وكذا قرارات رفض ملفات الترشح لرئاسة الجمهورية، وهو ما أكده مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: **2001/11/12 قضية (ك.س) ضد المجلس الدستوري⁽¹⁾** « حيث أن الطاعن قام برفع الدعوى الحالية ملتصقا بإلغاء القرار الصادر بتاريخ: 1999/03/11 عن المجلس الدستوري المتضمن إقصاء الطاعن من الترشح للانتخابات الرئاسية في 15 أبريل 1999... حيث أنه من الثابت أن المجلس الدستوري مكلف بموجب أحكام المادة 163 من الدستور بالسهر على صحة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية... حيث أن القرارات الصادرة في هذا الإطار تتدرج ضمن الأعمال الدستورية للمجلس الدستوري والتي لا تخضع نظرا لطبيعتها لمراقبة مجلس الدولة، كما استقر عليه اجتهاده، مما يتعين التصريح بعدم اختصاصه للفصل في الطعن المرفوع».

ثالثا: المنظمات المهنية الوطنية

تعتبر المنظمات المهنية من أشخاص القانون العام كلفها المشرع برعاية شؤون المهنة وتنظيمها والإشراف عليها وفي سبيل ذلك تتمتع ببعض امتيازات السلطة العمومية تباشرها في مواجهة أعضائها المهنيين⁽²⁾.

تخضع منازعات المنظمات المهنية الوطنية لاختصاص القضاء الإداري (مجلس الدولة) طبقا لنص المادة 9 من القانون العضوي 98-01، ومن أمثلة المنظمات المهنية الوطنية نجد كل من المنظمة الوطنية للمحامين، الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، منظمة الأطباء، غير أنه وللإختصار نكتفي بعرض حالتي المنظمة الوطنية للمحامين، والغرفة الوطنية

(1) مجلة مجلس الدولة، قرار رقم 2871 المؤرخ في 2001/11/12، قضية (ك.س) ضد المجلس الدستوري، مجلة مجلس

الدولة، العدد 1، 2002، ص 142.

(2) صاش جازية، المرجع السابق، ص 320.

للمحضرين القضائيين.

1- المنظمة الوطنية للمحامين

وتناولتها المادة 85 من قانون المحاماة⁽¹⁾ «تحدث منظمات محامين بموجب قرار من وزير العدل، حافظ الأختام، بناء على اقتراح مجلس الاتحاد. غير أنه يمكن أغلبية مطلقة لمحامين منتمين إلى مجلسين (2) قضائيين أو أكثر تقديم طلب إنشاء منظمة للمحامين...».

يتم تأسيس مجلس منظمة المحامين الذي يتشكل من أعضاء منتخبين يرأسهم نقيب⁽²⁾ منتخب لمدة ثلاث سنوات من بين الأعضاء المنتخبين⁽³⁾، كما أوجبت المادة 96 من ذات القانون «يبلغ محضر الانتخابات لوزير العدل، حافظ الأختام خلا أجل عشرين (20) يوما من تاريخ الاقتراع الذي يمكنه الطعن في نتائج الانتخابات أمام مجلس الدولة خلال خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ تبليغه.

يجوز لكل مترشح الطعن، ضمن نفس الأجل، ابتداء من تاريخ الإعلان عن النتائج. يجب على مجلس الدولة الفصل في الطعن، خلال أجل شهر⁽¹⁾ من تاريخ إخطاره...».

وفي حالة الطعن أمام مجلس الدولة، يجب أن يوجه الطاعن هذه الدعوى ضد نقيب المنظمة وهو ما أكد عليه مجلس الدولة في قراره بتاريخ 2003/06/17 قضية (ب.ع) ضد المكتب المكلف بالإشراف على إنتخابات منظمة المحامين⁽⁴⁾ «حيث أنه يتبين أن الطعن رفع أمام مجلس الدولة ضد المكتب المكلف بالإشراف على الانتخابات... مما ينجر عنه أن كل دعوى قضائية من شأنها الطعن في صحة الانتخابات لا يمكن توجيهها إلا ضد النقيب بصفته الممثل لنقابة المحامين...».

(1) قانون رقم 07-13 المؤرخ في 2013/10/29، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية، العدد 55.

(2) المادة 90 من القانون 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

(3) المادة 101 من القانون 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

(4) مجلس الدولة، قرار رقم 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.

وجاء في قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ: 2003/06/16، قضية (ب.ع) ومن معه ضد (نقيب م) سطيف⁽¹⁾ « فيما يخص اختصاص مجلس الدولة: حيث ثابت أن المشرع أراد من وراء إخضاع الطعون التي يقوم بها وزير العدل أو المحامون لاختصاص المحكمة العليا أن تنفرد بهذا الاختصاص الغرفة الإدارية للمحكمة العليا وحدها دون سواها... حيث ثابت أيضا أن جميع اختصاصات هذه الأخيرة حولت لمجلس الدولة الذي بذلك مختصا للنظر في نزاع الحال...».

وفي إطار تنظيم مهنة المحاماة، ينتخب مجلس منظمة المحامين خلال العشرين (20) يوما الموالية لانتخابه من بين أعضائه مجلسا للتأديب لمدة ثلاث سنوات⁽¹⁾، يفصل المجلس في العقوبة التأديبية بموجب قرار مسبب، وتكون العقوبة في شكل إنذار، توبيخ، توقيف عن ممارسة المهنة لمدة أقصاها سنة أو الشطب النهائي من جدول منظمة المحامين⁽²⁾.

يجوز لوزير العدل، حافظ الأختام، أو المحامي المعني الطعن قرار مجلس التأديب أمام اللجنة الوطنية للطعن في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ قرار مجلس التأديب⁽³⁾، وتفصل اللجنة الوطنية للطعن بقرار مسبب في أجل شهران (2) من تاريخ إيداع الطعن⁽⁴⁾.

كما نصت المادة 132 من قانون المحاماة على أنه « تبليغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن إلى وزير العدل، حافظ الأختام وإلى المحامي المعني وإلى النقيب رئيس مجلس التأديب مصدر القرار وعند الاقتضاء إلى الشاكي، الذي يجوز لهم الطعن فيها أمام مجلس الدولة خلال شهرين (2) من تاريخ التبليغ. لا يوقف هذا الطعن تنفيذ قرارات اللجنة الوطنية للطعن ».

⁽¹⁾ مجلس الدولة، قرار رقم 11081 المؤرخ في 2003/06/16، قضية (ب.ع) ضد (نقيب م) سطيف، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 56.

⁽²⁾ المادة 115 من القانون 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

⁽³⁾ المادة 119 من القانون 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

⁽⁴⁾ المادة 123 من القانون 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

⁽⁵⁾ المادة 131 من القانون 07-13 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة.

أجاز المشرع بموجب نص المادة 132 من قانون المحاماة، إمكانية الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة، غير أن المشرع لم يحدد طبيعة الطعن إذا كان يقصد من ورائه الطعن بالإلغاء أو الطعن بالنقض؟، لكن مجلس الدولة أضاف الطابع القضائي على القرارات الصادرة عن اللجنة الوطنية للطعن وبالتالي إمكانية الطعن فيها بالنقض.

حيث جاء في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ: 2008/10/21⁽¹⁾ « حيث أن القرار المطعون فيه هو قرار صادر عن اللجنة الوطنية للطعن التي تعتبر جهة قضائية إدارية وتكون قراراتها قابلة للطعن بالنقض وليس الطعن بالإلغاء باعتبار أنه لم يصدر عن سلطة إدارية مركزية أو هيئة عمومية وطنية أو منظمة مهنية وطنية». على ضوء القرار أعلاه، يكون مجلس الدولة قد أعدم بشكل تام مبدأ التقاضي على درجتين.

2- الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين

تناولتها المادة 40 من قانون المحضر القضائي⁽²⁾ التي جاء فيها « تنشأ غرفة وطنية للمحضرين القضائيين تتمتع بالشخصية الاعتبارية، تسهر على تنفيذ كل عمل يهدف إلى ضمان احترام قواعد المهنة وأعرافها...»، وجاء في نص المادة 41 من ذات القانون « تنشأ غرف جهوية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، تقوم بمساعدة الغرفة الوطنية في تأدية مهامها».

وفي إطار تنظيم المهنة، ينشأ على مستوى كل غرفة جهوية مجلس تأديبي، يتشكل من سبعة (7) أعضاء منتخبين من بينهم رئيس الغرفة، رئيساً⁽³⁾. ومن العقوبات التي يمكن أن يتعرض لها المحضر القضائي: الإنذار، التوبيخ، التوقيف عن ممارسة المهنة لمدة أقصاها ستة (6) أشهر، أو عقوبة العزل⁽⁴⁾.

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 047841 المؤرخ في 2008/10/21، مجلة مجلس الدولة، عدد9، 2009، ص 141.

(2) القانون رقم 03-06 يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 2006.

(3) المادة 51 من القانون 03-06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

(4) المادة 50 من القانون 03-06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

يلتزم رئيس الغرفة الجهوية للمحضرين القضائيين القرار الصادر عن المجلس التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ صدوره إلى كل من إلى كل من وزير العدل، حافظ الأختام ورئيس الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين والنائب العام المختص والمحضر القضائي المعني⁽¹⁾، ويجوز لهؤلاء، الحق في الطعن في قرارات المجلس التأديبي أمام اللجنة الوطنية للطعن في أجل ثلاثين (30) يوما تسري من تاريخ تبليغ القرار⁽²⁾.

تفصل اللجنة الوطنية للطعن في جلسة سرية، وبأغلبية الأصوات بقرار مسبب⁽³⁾، وتتبلغ قرارات اللجنة الوطنية للطعن، عن طريق رسالة مضمونة إشعار بالاستلام إلى وزير العدل، حافظ الأختام، ورئيس الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين في حالة تقديمه طعنا، وإلى النائب العام المختص والمحضر القضائي المعني، مع إشعار الغرفة الوطنية والجهوية المعنية بذلك. يجوز الطعن في قرارات اللجنة الوطنية للطعن أمام مجلس الدولة وفقا للتشريع المعمول به⁽⁴⁾.

من خلال ما جاء أعلاه، فمجلس الدولة يكون مختص بالنظر في الطعون التي تكون غرفة المحضرين القضائيين طرف فيها، ليفصل مجلس الدولة فيها كدرجة أولى وأخيرة انتهاكا بذلك مبدأ التقاضي على درجتين. وفي هذا الصدد قضى مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: **2002/06/24 قضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين** و(ل.ع) جاء فيه⁽⁵⁾ «حيث أن السيد وزير العدل رفع طعنا بالإلغاء ضد القرار الصادر بتاريخ: 2000/01/27 عن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين الذي أيد القرار الصادر بتاريخ: 1999/11/07 عن الغرفة الجهوية لمحضرى الشرق الذي قضى ببراءة المحضر القضائي

(1) المادة 55 من القانون 03-06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

(2) المادة 56 من القانون 03-06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

(3) المادة 62 من القانون 03-06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

(4) المادة 63 من القانون 03-06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.

(5) مجلس الدولة، قرار رقم 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.

(ل.ع) من الوقائع المنسوبة إليه ونطق بإعادة إدراجه في منصب عمله. حيث أن المادة 9 من القانون 01-98 المؤرخ في 1998/05/30 تخول للمجلس الدولة الصلاحية للفصل ابتدائياً ونهائياً في الطعون بالإلغاء المقدمة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والمؤسسات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. حيث أن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين منظمة مهنية وطنية وهي تتخذ عقوبات تنظيمية دون استشارة سلطة إدارية ومن ثمة فإن قراراته تكتسي طابعاً قضائياً وبالنتيجة يمكن الطعن فيها كما هو منصوص عليه في المادة المذكورة أعلاه أمام مجلس الدولة».

يثير القرار أعلاه مجموعة من الملاحظات، حيث أن مجلس الدولة كيف القرارات الصادرة عن الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين على أنها قرارات تكتسي طابعاً قضائياً مع إمكانية الطعن فيها أمام مجلس الدولة طبقاً لنص المادة 9 من القانون العضوي 01-98.

فالمادة 9 تتعلق بالقرارات الإدارية الصادرة عن المنظمات المهنية، فإذا أعطى مجلس الدولة هذه القرارات الصبغة القضائية يكون قد كيف الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين قضاء للدرجة الأولى، وعليه فإن اختصاصه بنظر هذه القرارات يكون كجهة استئناف وهو ما يجسد مبدأ التقاضي على درجتين، غير أننا لا نؤيد هذا الطرح للاعتبارات التالية: فالقانون العضوي 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي نص عن المحاكم الإدارية ومجلس الدولة وبالتالي فالمنظمة المهنية الوطنية لا تدخل في التنظيم القضائي من جهة، ومن جهة أخرى فالمحاكم الإدارية تصدر أحكامها باسم الشعب على خلاف القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية الوطنية التي تصدر باسم هذه الأخيرة رغم أن العنصر القضائي حاضر.

وجاء في قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ: 2008/10/21⁽¹⁾ « حيث أن الطعن بالإلغاء الحالي يرمي إلى إلغاء قرار العزل الصادر عن وزير العدل حافظ الأختام

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 044879 المؤرخ في 2008/10/21، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009، ص 138 وما بعدها.

بتاريخ: 2007/04/17 تحت رقم 1050 المتضمن عزل المحضرة القضائية من مهنة المحضر القضائي. لكن حيث أن مفهوم المادة 57 من القانون 03/06 التي يستند إليها وزير العدل حافظ الأختام كأساس قانوني لتبرير قرار العزل، فهي تخص توقيف المحضر القضائي عن مزاوله مهنته في انتظار إحالته على المجلس التأديبي ولا تعني عزل المحضر القضائي... حيث أنه يتبين مما سبق ذكره أن قرار العزل الذي يستند على أحكام المادة 57 من قانون 03/06 قد جاء مخالفا للقانون مما يستوجب إلغائه».

3- المجلس الوطني لهيئة المهندسين الخبراء العقاريين:

تناولتها المادة 7 من الأمر 95-08 المتعلق مهنة المهندس الخبير العقاري⁽¹⁾ جاء فيها «يؤسس مجلس أعلى لمهنة المهندس الخبير العقاري...»، يسير هيئة المهندسين الخبراء العقاريين مجلس وطني ومجالس جهوية للهيئة⁽²⁾، كما يمارس المجلس الوطني والمجالس الجهوية للهيئة، بعنوان دائرة اختصاصها الإقليمي السلطة التأديبية اتجاه أعضاء الهيئة⁽³⁾.

غير أن المجلس الوطني للهيئة هو الوحيد المؤهل للنطق بالعقوبة التأديبية، وهذا ما نصت عليه المادة 19 من ذات القانون «يؤهل المجلس الوطني للهيئة، بناء على اقتراح المجالس الجهوية، للنطق في حق المهندسين الخبراء العقاريين المقصرين بالعقوبات التالية: الإنذار، التوبيخ، تعليق ممارسة المهنة، الشطب من جدول الهيئة. تكون هذه المقررات قابلة للطعن أمام الجهة القضائية المختصة طبقا لقانون الإجراءات المدنية». رغم عدم نص المشرع عن الجهة القضائية، غير أنه تعتبر القرارات الصادرة عن المجلس الوطني لهيئة المهندسين الخبراء العقاريين قرارات إدارية قابلة للطعن فيها مباشرة أمام مجلس الدولة كونها هيئة إدارية مركزية.

⁽¹⁾ أمر رقم 95-08 المؤرخ في 01/02/1995 يتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 20، 1995.

- المرسوم التنفيذي 95-96 المؤرخ في 6 مارس 1996 يحدد كليات تنظيم هياكل مهنة المهندس الخبير العقاري وسيرها ويضبط طرق ممارسة المهنة، الجريدة الرسمية، العدد 17.

⁽²⁾ المادة 15 من الأمر 95-08 المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري.

⁽³⁾ المادة 18 من الأمر 95-08 المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري.

وهو ما جاء في الاجتهاد الصادر عن مجلس الدولة بكل الغرف مجتمعة بتاريخ: 27/06/2011⁽¹⁾ « حيث استخلص من دراسة ملف الدعوى، أن المدعو (د.ع) طعن بالإلغاء في قرار أصدره المجلس الوطني لهيئة المهندسين الخبراء العقاريين، في 01 أكتوبر 2009، والمتضمن توقيفه عن ممارسة مهامه لمدة سنتين... حيث اتضح بالرجوع إلى القرار المطعون فيه، أنه صدر عن هيئة إدارية مركزية، وفي هذه الحالة يخضع لرقابة مجلس الدولة ويكون قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمامه، عملاً بأحكام المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. لذا، يتعين الاستجابة لطلب المدعي والتصريح بأن مجلس الدولة مختص للفصل في الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المطعون فيه».

يثير القرار اعلاه مجموعة من الملاحظات، فالقرار يعدُّ اجتهاداً قضائياً كونه صادر عن جميع الغرف مجتمعة، والاجتهاد عادة ما يأتي ليفصل في المسائل التي يكتنفها الغموض وتثير الإشكالات كما هو الحال بالنسبة لطبيعة المجلس الوطني لهيئة الخبراء المهندسين العقاريين وكذا تحديد الجهة القضائية التي تختص بنظره، وهي المسألة التي تم الفصل فيها بموجب الاجتهاد أعلاه وكيفه على أنه هيئة إدارية مركزية تكون قراراته قابلة للطعن فيها مباشرة أمام مجلس الدولة، مستنداً في ذلك لنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فالمجلس الوطني لهيئة المهندسين الخبراء العقاريين ليس هيئة إدارية مركزية بل يندرج تحت المنظمات المهنية الوطنية طبقاً لمقتضيات لأحكام الأمر 95-08، وكذا المرسوم التنفيذي 95-96 هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعود سبب الغموض للأساس القانوني الذي اعتمده قضاة مجلس الدولة والمتمثل في نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي جاءت صياغته عامة ومبتورة كونه لم ينص إضافة للسلطات الإدارية المركزية على الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية وهذا حتى يتوافق مع نص المادة 9 من القانون

(1) مجلس الدولة، قرار رقم 068359 المؤرخ في 27/06/2011، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 85.

العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وعليه وتجسيدا لقاعدة الخاص يقيد العام، فإنه كان حليا بقضاة مجلس الدولة الاستناد لنص المادة 9 من القانون العضوي 98-01 باعتباره النص الخاص عوض نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: مبررات اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة

أولا: مبررات الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة

إن الرأي الغالب فقها هو أهمية هذه المنازعات، المتمثل في الرقابة القضائية على قرارات مركزية هامة، يعتقد أن خبرة مستشاري مجلس الدولة هي الكفيلة بتحقيق الهدف. حقيقة، وإن كان مجلس الدولة الجزائري - رغم حداثة - لم ينفرد بهذا النظام من قبل صدور هذا القانون فقد شرعه المشرع الفرنسي ووسع من هذا الاختصاص وأخذ به المشرع المغربي، بل يمكن وصفها الولاية القضائية - في هذا المجال - مهمة مورثة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا سابقا المادة 174 من قانون الإجراءات المدنية، تحقق استمرارية نشاطها في مجلس الدولة، الذي وسّع في هذه القائمة لتشمل قرارات الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وهي صلاحية تتيح - على الأكثر - تجنب ببطء الإجراءات تكون محددة حول مصير مراجعة في مهلة معقولة⁽¹⁾.

رغم هذه المبررات، إلا أنه يمكن القول أن هذا النظام؛ إلى جانب احتوائه عقبات قانونية مساس بمبدأ التقاضي على درجتين، يحتوي أيضا على عراقيل عملية تشكل في مجموعها مساس بمبدأ تقريب العدالة من المتقاضي بعد المسافة بين المتقاضي ومجلس الدولة، وما يترتب عنه من مصاريف كثيرة ولا يمكن التذرع بنظام التظلم كآلية للتخفيف من صعوبات هذا النظام باعتباره شرط جوهري في الادعاءات المرفوعة أمام مجلس الدولة⁽²⁾.

(1) بطينة مليكة، الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2003-2004، ص 66.

(2) بطينة مليكة، المرجع نفسه، ص 67.

ثانياً: أثر الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة على مبدأ التقاضي على درجتين

يشكل الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة أبرز صور انتهاك مبدأ التقاضي على درجتين خاصة في المادة الإدارية أين يكون أحد أطرافها شخص عام مدعم بامتيازاته السلطوية، فيمكن تسميتها بالمادة الدسمة التي تختبر فيها قدرة القاضي على الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة، ومن النتائج المنطقية للاختصاص الابتدائي النهائي قصر التقاضي على درجة واحدة والذي من شأنه أن يترتب عليه المساس بحريات وحقوق الأفراد كما قد يزعزع ثقة المتقاضين في عدالة أحكام القضاء. فالاعتراف لمجلس الدولة بالاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة سيحجب طريقاً عادياً من طرق الطعن مكرساً في قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو طريق الاستئناف، بما يفرض على المتقاضي استعمال طرق الطعن الغير عادية، ولا شك أن تقنيات الدفاع تختلف حسب طبيعة الطعن، فهي كثيرة ومتنوعة في الطعن بالاستئناف ضيقة ومحددة في الطعن بالتماس إعادة النظر أو الطعن بالنقض⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الاختصاص الابتدائي النهائي للمحاكم الإدارية

المبدأ أن الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية تكون قابلة للطعن فيها بالاستئناف، غير أن هذا المبدأ ليس مطلقاً بل تقع عليه استثناءات جعلت من المحاكم الإدارية في حالات جهة للقضاء الابتدائي النهائي ليشكل بذلك انتهاكاً لمبدأ التقاضي على درجتين.

الفرع الأول: الأحكام الابتدائية النهائية للمحاكم الإدارية

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

(1) لتفصيل أكثر، راجع الدكتور عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر-فرنسا-تونس-مصر)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة الأولى، عمان، 2011، ص 174 وما بعدها.

أولاً: الأحكام المرتبطة بالنصاب القانوني

قاعدة النصاب لها أثرها في اعتبار الحكم انتهائياً، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالاستئناف، كما يجدر بنا أن نشير أنه لمعرفة أن الحكم يقبل الطعن فيه بالاستئناف، فإنه يجب الرجوع لنصوص القوانين⁽¹⁾، كما أن المشرع الجزائري تطرق لقاعدة النصاب القانوني في نص المادة 33 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في نص على أنه « تفصل المحكمة بحكم في أول وآخر درجة في الدعوى التي لا تتجاوز قيمتها مائتي ألف دينار 200.000 دج. تفصل المحكمة بحكم في أول وآخر درجة في الطلبات المقابلة أو المقاصة القضائية مهما كانت قيمتها إذا كانت قيمة الطلبات المقدمة من المدعي لا تتجاوز مائتي ألف دينار 200.000 دج. وتفصل في جميع الدعاوى الأخرى بأحكام قابلة للاستئناف».

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 يهدف للتخفيف على جهة الاستئناف الوحيدة الممثلة في مجلس الدولة.

ثانياً: الأحكام التحضيرية و التمهيدية

1- الأحكام التحضيرية

الحكم التحضيري هو الحكم الذي تصدره المحكمة أثناء سير الدعوى باتخاذ إجراء معين دون أن تكشف عن وجهة نظرها فيه، ومن أمثاله الحكم بندب خبير لرسم معالم الحدود بين الملكيات المتجاورة، الحكم بندب خبير للقول هل أن المدعي عليه استولى أو اعتدى على جزء من المساحة الأرضية التابعة للمدعي.

وبالتالي فالحكم التحضيري لا يفصل في موضوع القضية، وولاية المحكمة كدرجة أولى تبقى قائمة إلى غاية صدور حكم قطعي في القضية. تجد قاعدة عدم قابلية الحكم التحضيري

(1) د/ نبيل اسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف (في المواد المدنية والتجارية)، المرجع السابق، ص106.

للطعن بالاستئناف أساسها القانوني في نص الماد 952 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية « لا تكون الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع، قابلة للاستئناف إلا مع الحكم الفاصل في موضوع الدعوى، ويتم الاستئناف بعريضة واحدة».

والتطبيقات القضائية في هذا المجال كثيرة نذكر منها القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ **القرار الصادر بتاريخ: 1999/06/14 قضية فريق (ح) ضد المفوضية التنفيذية لبلدية سيدي عقبة⁽¹⁾** « من حيث الشكل: حيث أن القرار المستأنف عين خبيراً دون الفصل في أي نقطة قانونية. حيث أنه وبالفعل عاين القرار المستأنف وجود اختلاف بين المساحة المثارة من طرف البلدية والمساحة التي يحتج بها المستأنفون. حيث أنه خلص إلى ضرورة الأمر بإجراء خبرة. حيث أن الأمر يتعلق بقضية الحال بقرار تحضيري غير قابل للاستئناف».

يستخلص من القرار المذكور أعلاه، أن الحكم التحضيري لا يحمل دلالة على اتجاه أو قناعة المحكمة لأنه لا يمس بحقوق الأطراف المتخاصمة ولا يفصل في جانب من جوانب النزاع ويمكن الاستعانة لمعرفة ذلك بظروف الخصومة التي صدر فيها الحكم وبالغرض من الإجراء المأمور به.

2- الأحكام التمهيدية

الحكم التمهيدي هو الحكم الذي يصدر أثناء سير الدعوى بغرض القيام بما من شأنه أن ينور المحكمة من التدابير والإجراءات لكنه يستشف قليلاً أو كثيراً عما ستقضي به المحكمة نتيجة فصل القاضي في مسألة قانونية معينة.

لدراسة الأحكام التمهيدية ومدى قابليتها للطعن فيها بالاستئناف يتعين التمييز بين الأحكام التمهيدية في ظل كل من قانون الإجراءات المدنية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(1) أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 69 وما بعدها.

أ- الوضعية في ظل قانون الإجراءات المدنية (الملغى)

نصت المادة 106 من قانون الإجراءات المدنية (الملغى) « في جميع المواد -مالم ينص القانون على خلاف ذلك- يجوز الاستئناف كل حكم تمهيدي قبل الحكم القطعي في الدعوى. أما استئناف الحكم التحضيري فلا يجوز رفعه إلا مع الحكم القطعي». فالحكم التمهيدي على خلاف الحكم التحضيري كان يقبل الطعن فيه بالاستئناف في ظل قانون الإجراءات المدنية⁽¹⁾، وهو ما يحقق مبدأ النفاذ على درجتين في حكم غير فاصل في الموضوع.

ب- الوضعية في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية

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، وعلى هذا النهج سار مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ: 2009/05/27⁽²⁾ الذي جاء فيه « حيث أن ورثة (غ.ب) استأنفوا القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ: 2008/01/26 القاضي قبل الفصل في الموضوع بتعيين الخبير لكحل عبد الوهاب من أجل القيام بالمهمة التالية... حيث أن وفقا للمادة 952 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإن الأحكام الصادرة قبل الفصل في الموضوع لا تكون قابلة للاستئناف إلا مع الحكم الفاصل في موضوع الدعوى ويتم الاستئناف بعريضة واحدة.

حيث أن القرار المستأنف هو قرار تمهيدي صادر قبل الفصل في الموضوع أي غير قابل للاستئناف مما يتعين عدم قبول الاستئناف شكلا».

⁽¹⁾ المحكمة العليا، قرار رقم 174478 المؤرخ في 10/11/1998، قضية (م ع إ ف ج) و(م ف)، المجلة القضائية، العدد 2،

1998، ص 123 وما بعدها.

⁽²⁾ مجلس الدولة، قرار رقم 047633 المؤرخ في 27/05/2009، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 151.

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.

ثالثا: 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». ومن هنا نستبعد المنازعات الانتخابية التي أسند المشرع في الاختصاص لجهات أخرى كالمجلس الدستوري⁽¹⁾، كما أن المشرع الفرنسي درب على هذا الاتجاه بأن عهد للقضاء الإداري ممثلا في المحاكم الإدارية سلطة النظر في المنازعات الانتخابية المحلية⁽²⁾.

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 تتميز بتعدد صورها وأجهها نظرا لطبيعة العملية الانتخابية، فقد يتعلق النزاع بمرحلة التسجيل وتشكيل مكاتب الاقتراع أو مرحلة الترشح للانتخابات المحلية أو البرلمانية أو قد تدور المنازعة حول مدى صحة عمليات التصويت.

(1) د/ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، المرجع السابق،

(2) Marie-Christine ROUAULT, Contentieux administratif, Gualino éditeur, 3^e édition, Paris, 2006, P 182.

1- منازعات التسجيل وتشكيل مكاتب التصويت

تمر العملية الانتخابية بعدد المراحل والأطوار لعل أولهما العمليات التمهيدية التي تسبق الانتخابات كمرحلة التسجيل وتشكيل مكاتب الاقتراع⁽¹⁾ واحتملت نصوص القانون الانتخابي وجود منازعة في هذه المرحلة.

فمنازعات التسجيل قد تتعلق حسب المواد 18، 19، 20 من القانون العضوي 12-01 حول حق الطلاع لكل ناخب على القائمة الانتخابية، تسجيل شخص مغفل في القائمة الانتخابية أو طلب شطب شخص مسجل بغير حق في نفس القائمة. ومنه أجاز المشرع للأشخاص المعنيين حق الطعن القضائي طبقاً لنص المادة 22 من نفس القانون وذلك في أجل قدره خمسة (5) أيام كاملة من تاريخ التبليغ وفي حالة عدم التبليغ يمكن أن يمتد الأجل لثمانية (8) أيام كاملة ابتداءً من تاريخ الاعتراض. كما تكون أمام المحكمة المختصة إقليمياً أجل خمسة (5) أيام للبت في موضوع النزاع، غير أن الفقرة الأخيرة من نص المادة 22 جعلت الحكم الصادر عن المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن، فالمشرع جعل حكم المحكمة نهائياً وغير قابل لا للاستئناف ولا للطعن بالنقض، مما يجعله يندرج ضمن صور مساس بمبدأ التقاضي على درجتين.

وأيضاً تبت المحكمة أو الجهة القضائية الإدارية في القانون القديم في الدعاوى المرفوعة أمامها كدرجة أولى وأخيرة، لأن اللجنة الإدارية عند البت في الشكاوى والاعتراضات المحالة عليها لا تعتبر كدرجة أولى للتقاضي، وبالتالي لا تعتبر الدعاوى المرفوعة أمام القاضي العادي كاستئناف، مما يقيد بشكل كبير دور القاضي في رقابة عمل اللجنة فيكتفي بالبت في المسائل المتعلقة بمدى مشروعية قرار رفض أو إغفال التسجيل أو التسجيل بدون وجه حق، طبقاً للقواعد

(1) د/ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، المرجع السابق، ص 252، 253.

القانونية التي تحكم الأهلية والموطن والإقامة وغيرها، الشيء الذي يمنعه من التوسع الى فحص عمل اللجنة أو حتى تشكيلتها كما لو تعلق الأمر بقاضي الاستئناف الذي يسوغ له ذلك كدرجة ثانية في التقاضي⁽¹⁾. فالمشرع الانتخابي يكون قد تجاهل مبدأ التقاضي على درجتين سواء في القانون الحالي أو حتى في القوانين التي سبقته⁽²⁾.

أما تشكيلة أعضاء مكتب التصويت فوفق ما نصت عليه المادة 35 من القانون العضوي 01-12، فإن المكتب يتشكل من رئيس ونائب رئيس وكاتب ومساعدين اثنين. كما نصت المادة 36 من نفس القانون على أن هذه التشكيلة يمكن أن تكون محل اعتراض والذي يجب أن يكون في الشكل الكتابي ويكون معللا ويقدم في أجل خمسة (5) أيام الموالية لتاريخ النشر والتسليم لهذه القائمة. ففي حالة رفض الاعتراض يكون أمام الأطراف المعنية أجل ثلاثة (3) أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ للطعن فيه - قرار الرفض- أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا والتي تكون ملزمة بالفصل في الطعن خلال أجل خمسة (5) أيام كاملة ابتداء من تاريخ تسجيل الطعن، غير أنه ووفق ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من نص المادة 36 يكون القرار الصادر عن المحكمة الإدارية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن وهو ما يمثل صورة أخرى من صور التعدي على مبدأ التقاضي على درجتين.

2- منازعات الترشح للانتخابات المحلية

ألزم المشرع بموجب نص المادة 77 من القانون العضوي 01-12، أن يكون رفض أي ترشيح أو قائمة مرشحين بموجب قرار معلل تعليلا قانونيا واضحا، كما يكون قرار الرفض قابلا للطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (3) أيام من تاريخ تبليغ القرار وتكون المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ملزمة بالفصل في الطعن خلال خمسة (5) أيام من تاريخ رفع الطعن ، ثم تبليغ حكمها فورا إلى الأطراف المعنية و إلى الوالي الذي يلزمه بتنفيذه حيث يقوم

(1) عبد المؤمن عبد الوهاب ، النظام الانتخابي في الجزائر، دار الالمنية، الجزائر، 2011، ص 173

(2) أنظر المادة 20 من الأمر 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، والمادة 21 من القانون

89-13 والمادة 25 من الامر 97-07.

بناء على ذلك بتسجيل اسم المترشح أو القائمة إن قررت المحكمة ذلك. أما إذا قررت المحكمة غير ذلك بالمصادقة على قرار رفض الترشح فإن الطرف المعني به ليس له حق الطعن في قرار المحكمة لأن قرار هذه الأخيرة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن⁽¹⁾ لينهك بصورة مباشرة مبدأ التقاضي على درجتين. نص المشرع على أن تفصل المحكمة الادارية في قرارات رفض الترشح للانتخابات المحلية بموجب حكم، حسب ما نصت عليه المادة 77 من القانون العضوي 01-12. والسؤال المطروح هو: لماذا سماه المشرع حكم وليس قرارا؟ رغم أنه مثل القرار الذي تصدره المحكمة الادارية بالفصل في رفض الاعتراض حول قائمة أعضاء مكتب التصويت في المادة 36، لكونه نهائي ولا يقبل أي شكل من أشكال الطعن. فلماذا لم يستقر المشرع على تسمية واحدة رغم أن القانون القديم كان يطلق عليه اسم قرار وليس حكم؟⁽²⁾.

إن الطابع الاستعجالي لعملية إيداع الترشيحات والعملية الانتخابية عموما، والبت في الطعون المتعلقة برفضها لا يبرر للمشرع الانتخابي إقصاءه لمبدأ التقاضي على درجتين وحرمان المترشحين من حقهم في عرض دعواهم أمام جهة الاستئناف، مما يجعل مجلس الدولة لا يمكنه أن يتدخل لفحص تلك القرارات الصادرة عن المحاكم الادارية نظرا لعدم إمكانية الطعن في القرارات الصادرة في هذا الشأن، لكونها قرارات نهائية مطلقة لا تقبل أي شكل من أشكال الطعن، رغم كون هذه الهيئة - مجلس الدولة - التي اعتبرها المؤسس الدستوري هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الادارية⁽³⁾، إلا أنها وفقا لهذه الحالة هيئة ممنوعة من رقابة المحاكم الإدارية، فمهمة التقويم التي كرسها الدستور بعد تبني الازدواجية القضائية، غير ممكنة في

(1) المحكمة الإدارية باتتة، الغرفة 1، حكم رقم: 12/00731 الصادر بتاريخ: 2012/10/17، قضية (...). ضد والي ولاية باتتة.

(2) لم يحدد المشرع صراحة الفرق بين الحكم والقرار، لكن يظهر من خلال أحكام قانون الاجراءات المدنية والادارية أن الحكم هو الذي يصدر عن المحكمة بصورة ابتدائية ويقبل الطعن فيه بالاستئناف، كما نصت على ذلك المادة 800 منه، ونصت أيضا المادة 949 على أنه يجوز لكل طرف حضر الخصومة أن يرفع استئنافا ضد الحكم أو الأمر الصادر عن المحكمة الادارية، أما القرار فهو الذي يصدر ابتدائيا نهائيا، لا يقبل الطعن بالاستئناف ويقبل فقط الطعن بالنقض، حيث نصت المادة 956 من ذات القانون على أن أجل الطعن بالنقض يسري من تاريخ التبليغ الرسمي للقرار. فلا يعقل أن نسمي ما يصدر المحكمة الادارية بشأن الطعن المقدم ضد رفض الترشح حكما، خاصة إذا كان لا يقبل لا الاستئناف ولا الطعن بالنقض.

(3) المادة 2/152 من دستور الجزائر لسنة 1996.

هذا المجال الخاص بمنازعات الترشح والمنازعات الانتخابية عامة⁽¹⁾.

كما أن عملية الاستئناف حتى و إن تمت واستأنف المترشح أمام مجلس الدولة فإنه سيكون من الصعب جداً على مجلس الدولة أن يفصل في جميع الاستئنافات في أجل معقول لكونه جهة الاستئناف الوحيدة لجميع المحاكم الإدارية وربما يكون هذا السبب الذي دفع بالمشروع لعدم قابلية هذا النوع من الأحكام للطعن فيها بالاستئناف. غير أن هذا السبب لا مكانة له في القضاء الفرنسي فبالرغم من وجود محاكم استئنافية إدارية إلا أن المشروع عهد لمجلس الدولة الفرنسي سلطة النظر في الطعون الاستئنافية المتعلقة بالمنازعات الانتخابية المحلية ليكون جهة استئناف في المادة الانتخابية المحلية⁽²⁾.

3- منازعات الترشح للانتخابات البرلمانية

طالما أخذت الجزائر منذ إقرار التعديل الدستوري لسنة 1996 بالفصل بين انتخابات الغرفة السفلى ممثلة في المجلس الشعبي الوطني. وانتخابات الغرفة الثانية ممثلة في مجلس الأمة وهو ما ينجم عنه اختلاف الأحكام المقررة في كل نوع من الانتخابات ومنها طبعاً جانب المنازعات⁽³⁾، غير أن كلتا المنازعتين تلتقيان وتتشاركان في أحكام المادة 96 من القانون العضوي 01-12 فيما يخص الطعن في قرار رفض الترشيح، بحيث يكون قابلاً للطعن فيه - قرار الرفض - أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال ثلاثة (3) أيام من تاريخ تبليغ القرار. لتفصل فيه في أجل خمسة (5) أيام، ويكون حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن⁽⁴⁾. وهو ما يشكل مساساً صارخاً بمبدأ التقاضي على درجتين.

(1) لعبادي اسماعيل ، مدى فعالية تعدد أنواع الرقابة في حل منازعات إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية، الملتقى الوطني حول

إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر، جامعة جيجل يومي 8 و 9 ديسمبر 2010 ، ص 149.

(2) د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا، المرجع السابق، ص 127.

(3) د/ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، المرجع السابق ص 262.

(4) المحكمة الإدارية باتنة، الغرفة الأولى، الأمر الاستعجالي رقم: 12/00309 الصادر بتاريخ: 2012/04/02، قضية:

(حركة... ممثلة في شخص مودع ومنصدر القائمة الانتخابية) ضد (والي ولاية باتنة).

- المحكمة الإدارية باتنة، الغرفة الأولى، الأمر الاستعجالي رقم: 12/00312 الصادر بتاريخ: 2012/04/05، قضية:

(...مودع القائمة) ضد (والي ولاية باتنة).

4- المنازعات حول مدى صحة عمليات التصويت

أجاز نص المادة 165 من القانون العضوي 12-01 على أنه فيما يخص انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، فإنه يحق لكل ناخب الاعتراض على صحة عمليات التصويت بإيداع احتجاجه في مكتب التصويت الذي صوت به، يحزر محضر يخص الاحتجاج ويرسل للجنة الانتخابية الولائية للفصل فيها بموجب قرار خلال أجل أقصاه عشرة (10)، كما يمكن أن تكون قرارات اللجنة محل طعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً.

المشروع لم ينص في المادة 165 كما عودنا في المراحل السابقة على عدم خضوع حكم المحكمة لأي شكل من أشكال الطعن، كما لم ينص صراحة على إمكانية رفع طعن بالاستئناف أو بالنقض كما نص عليه في المادة 92 من الأمر 97-07 (الملغى) الذي سمح بالطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في حكم المحكمة الفاصل في الطعن في مشروعية عمليات التصويت.

فإن سلمنا أن سكوت المشروع هذه المرة يفيد المنع من الطعن فلماذا يمنع صراحة من الطعن في الأحكام الصادرة في مرحلة اعداد القوائم الانتخابية ، ومرحلة الترشح وقائمة أعضاء مكتب التصويت، وإن سلمنا بأن سكوت المشروع يفيد إتاحة حق الطعن بالنقض فلماذا نص صراحة عليه في المادة 92 من القانون القديم. كما يجب أن نضع في الحسبان أنه لا حضر إلا بنص وأن التقاضي على درجتين هو الأصل، وأن الاستثناء لا بد أن يكون بنص صريح، مما يجعلنا نفسر سكوت المشروع على أنه إتاحة الحق في الاستئناف في أحكام القضاء الإداري الصادرة تطبيقاً للمادة 165 من القانون العضوي 12-01.

وكان على المشروع أن يقر صراحة الحق في الاستئناف ضمناً لمبدأ التقاضي على درجتين، هذا الأخير الذي يحقق جملة من المقاصد والأهداف، كونه يقرنا أكثر من عدالة الأحكام، ويقلل من ظاهرة الأخطاء القضائية سواء تعلقت بالوقائع أو بالقانون⁽¹⁾.

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، المرجع السابق،

الفرع الثاني: 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 اضى 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.

وفي إطار التطبيقات القضائية صدر قرار عن مجلس الدولة بتاريخ: 2010/12/01⁽¹⁾ « 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 تطبيقاً للمواد 919، 921 و 922 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».

⁽¹⁾ مجلس الدولة، قرار رقم 062814 المؤرخ في 2010/12/01، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012،

الخاتمة

تدور دراستنا حول أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري، ألا وهو مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية في الجزائر والتي حاولنا من خلال هذه الدراسة البحث والتعمق في محتوى هذا المبدأ ببيان أبعاده ومتطلباته الهيكلية والوظيفية وأهميته باعتباره ضماناً أساسية لحسن سير مرفق القضاء وضمناً قضائية وضعها المشرع في يد المتقاضي الذي شعر بالغبن في حكم الدرجة الأولى بإجازة الطعن فيه عن طريق الطعن بالاستئناف أمام جهة قضائية أعلى من الجهة التي أصدرت الحكم والتي تضم قضاة أكبر عدداً وأكثر خبرة.

وفي مراحل هذه الدراسة سجلنا بعض النقائص والإشكالات القانونية فيما يخص التطبيق الفعلي لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية ووقفنا على الاستثناءات الخطيرة التي مست بالمبدأ ليقصر التقاضي بذلك على درجة وحيدة.

في الفصل الأول حاولنا تحديد الإطار المفاهيمي لمبدأ التقاضي على درجتين من خلال التطرق لمضمونه عن طريق تعريفه وبيان المبررات التي كانت وراء إقراره في مختلف الأنظمة القضائية لا سيما النظام القضائي الجزائري لما يكفله من تحقيق عدالة الأحكام والقرارات القضائية وضمن حق الدفاع وكذا بيان أهم الانتقادات و منطلقاتها الموجهة لمبدأ التقاضي على درجتين لا سيما إطالة أمد النزاع.

حاولنا تأصيل مبدأ التقاضي على درجتين بالرجوع لجذوره التاريخية والملابسات التي ساهمت في تبلوره عبر مختلف المراحل التاريخية لا سيما في القانون الروماني والقانون الفرنسي وحاولت إبراز مكانة المبدأ في الشريعة الإسلامية، كما حاولنا أن نبرز القيمة الدولية التي يحظى بها مبدأ التقاضي على درجتين ضمن المواثيق الدولية.

كما خصصنا المبحث الثاني من الفصل الأول للمتطلبات الهيكلية والوظيفية لمبدأ التقاضي على درجتين والتي باجتماعها وتلاحمها من شأنها أن تساهم في تفعيل مبدأ التقاضي

على درجتين وذلك بتوفير هيكلية متدرجة من ثلاث مستويات حتى يتفاعل فيها مبدأ التقاضي على درجتين وظيفياً، بحيث يعكس المستوى الأول والثاني درجتي التقاضي التي تنظر النزاع من ناحية الوقائع والقانون ويكون الطعن بالاستئناف آلية لنقل النزاع من الدرجة الأولى للدرجة الثانية في حين يعود للمستوى الثالث الأعلى سلطة النظر في النزاع من حيث القانون فهو يعتبر بالمستوى المكمل لدرجتي التقاضي.

أما الفصل الثاني فتم تخصيصه لتطبيقات مبدأ التقاضي على درجتين والاستثناءات الواردة عليه، فخصصت المبحث الأول لتطبيقات المبدأ أمام كل من المحاكم الإدارية باعتبارها قضاء الدرجة الأولى وكذا التقاضي أمام مجلس الدولة باعتباره الدرجة الثانية في التقاضي وجهة الاستئناف الوحيدة وحاولت بيان نطاق السلطات في درجتي التقاضي.

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

- من خلال تفحص نصوص الدستور الأربعة التي عرفتھا الجمهورية الجزائرية لسنوات 1963 و1976 و1989 و1996 لمسنا غياب النص الصريح على مبدأ التقاضي على درجتين، فهذا المبدأ لم يرقى لمصاف المبادئ الدستورية 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 التقويمي و الاجتهادي 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 مساس كبير 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 الإشكالات التي يربتها 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 مساس 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 دسترة مبدأ التقاضي على درجتين بموجب نص دستوري صريح وهذا حتى يضمن عدم انتهاكه ويدخله 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.

- ضرورة إعفاء مجلس الدولة من الاختصاص الابتدائي النهائي كونه يخرق مبدأ التقاضي على درجتين وذلك بإسناده للمحاكم الإدارية ولو بتشكيلة مختلفة كما دعى إليه من قبل الأستاذ الدكتور عمار بوضياف. 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 تقصير آجال الطعن والفصل في النزاع وهذا من أجل الحفاظ على مبدأ التقاضي على درجتين.

إنتهى بعون الله

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر

1- النصوص الرسمية

أ- المواثيق الوطنية:

- الميثاق الوطني لسنة 1964

- الميثاق الوطني لسنة 1986

ب- الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976.

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989.

- التعديل الدستوري لسنة 1996.

ج- القوانين العضوية والقوانين والأوامر:

1. القانون العضوي 05-11 المؤرخ في 17 يوليو 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة

الرسمية العدد 51 الصادرة بتاريخ 20 يوليو 2005.

2. القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي

1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37.

3. القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 24 شعبان عام 1432 الموافق ل 26 يوليو

2011 يعدل ويتهم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق

ل: 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 43.

4. القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، العدد 2، لسنة 2012.

5. القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12/01/2012، يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 1، لسنة 2012.

6. القانون رقم 98-02 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 37 لسنة 1998.

7. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21 لسنة 2008.

8. قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 15، لسنة 1990.

9. القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2012.

10. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37.

11. القانون رقم 08-21 المؤرخ في 30/12/2008 يتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية العدد 74 لسنة 2008.

12. القانون رقم 13-07 المؤرخ في 29/10/2013، يتضمن تنظيم مهنة المحاماة، الجريدة الرسمية، العدد 55 لسنة 2013.

13. القانون رقم 06-03 يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 2006.

14. قانون الإجراءات الجبائية، الصادر بموجب القانون رقم 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 والمتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية، العدد 79.

15. الأمر 66-154 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية

16. الأمر رقم 76-104 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، يتضمن قانون الضرائب الغير مباشرة.

17. الأمر رقم 95-08 المؤرخ في 01/02/1995 يتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، الجريدة الرسمية، العدد 20، 1995.

د - النصوص التنظيمية:

1. المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المؤرخ في 14 نوفمبر 1998 يحدد كيفية تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 35 لسنة 1998.

2. المرسوم التنفيذي رقم 11-195 المؤرخ في 22 مايو 2011 يعدل المرسوم التنفيذي 98-356، الجريدة الرسمية، العدد 29 لسنة 2011.

3. المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48 لسنة 1994.

4. المرسوم التنفيذي 96-95 المؤرخ في 6 مارس 1996 يحدد كيفية تنظيم هيكل مهنة المهندس الخبير العقاري وسيرها ويضبط طرق ممارسة المهنة.

2- الأحكام والقرارات القضائية

أ- القرارات القضائية

1- المحكمة العليا، قرار رقم 881180 المؤرخ في 25/02/1998، مجلة القضاة، العدد 01، 1998، ص 78.

- 2- مجلس الدولة، قرار رقم 2770 المؤرخ في 2001/07/30، قضية محافظة الجزائر الكبرى ضد (ح. م.ع)، مجلة مجلس الدولة، العدد3، 2003، ص167.
- 3- مجلس الدولة، قرار رقم 052520 المؤرخ في 2010/04/29، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 137.
- 4- مجلس الدولة، قرار رقم 182149 بتاريخ 2000/02/14، قضية (ب.س) ضد مديرية الأشغال العمومية ووالي ولاية بجاية، مجلة مجلس الدولة، العدد1، 2002، ص 107 وما بعدها.
- 5- قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) رقم 137561 بتاريخ 1996/05/05 قضية(فريق ق.م) ضد مدير الشؤون الدينية، المجلة القضائية، العدد2، 1996، ص147 وما بعدها.
- 6- المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، قرار رقم 148721 بتاريخ: 1997/02/16 قضية: (ص.ك) ضد والي ولاية سطيف، المجلة القضائية، العدد2، 1997، ص 159 ما بعدها
- 7- مجلس الدولة، قرار رقم 8247 المؤرخ في 2003/07/22، قضية وزير السكن ضد وورثة (ح)، مجلة مجلس الدولة، العدد4، ص 64.
- 8- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 71449 المؤرخ في 1990/11/18، المجلة القضائية، العدد1، 1994، ص17
- 9- مجلس الدولة، قرار صادر بتاريخ 2001 /12/24 قضية ولاية عنابة ممثلة من قبل الوالي ضد السيد: (ق ومن معه). (غير منشور)
- 10- مجلس الدولة قرار رقم 4851 بتاريخ: 2001/09/24، قضية فريق (ط) ضد والي ولاية تلمسان ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 135 وما بعدها

- 11- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم 033979 المؤرخ في 2007/09/12، قضية بلدية حمام الضلعة ضد (س.ز) ومن معها، (قرار غير منشور).
- 12- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 059188 المؤرخ في 2011/05/26، مجلة مجلس الدولة العدد 10، 2012، ص 109.
- 13- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، رقم القرار 004786 المؤرخ في 2002/03/18، مجلة مجلس الدولة، العدد3، 2003، ص 115
- 14- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 116673 المؤرخ في 1995/04/30، المجلة القضائية، 1996، العدد1، ص 173.
- 15- مجلس الدولة، قرار رقم 049340 المؤرخ في 2009/10/15، قضية (ب.م) ومديرية الضرائب لولاية المسيلة، (قرار غير منشور).
- 16- مجلس الدولة، قرار رقم 052240 المؤرخ في 2010/05/27، مجلة مجلس الدولة العدد10، 2012، ص 111.
- 17- مجلس الدولة، قرار رقم 041406 المؤرخ في 2007/11/27، مجلة مجلس الدولة، العدد9، 2009، ص 104.
- 18- المحكمة العليا، القرار المؤرخ في 20 مارس 1989، المجلة القضائية، العدد 4، 1991، ص 185.
- 19- مجلس الدولة، قرار رقم 012368 المؤرخ في: 2002/06/25، قضية وزير السكن ضد ورثة (ش.ع). مجلة مجلس الدولة، العدد3، 2003، ص 182
- 20- مجلس الدولة، قرار رقم 5722 المؤرخ في 2002/10/15، قضية مقاول في التجارة الحديدية تلمسان ضد إدارة الضرائب، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص، ص 102 .

- 21- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 167252 المؤرخ في 27/04/1997، المجلة القضائية، العدد1، 1998، ص 203.
- 22- مجلس الدولة، القرار رقم 049447 المؤرخ في 29/10/2009، مجلة مجلس الدولة، العدد10، 2012، ص 150.
- 23- مجلس الدولة، قرار رقم 003889 المؤرخ في 05/11/2002 قضية (ز.ش) ضد المدير العام لمؤسسة التسيير السياحي للشرق قسنطينة، مجلة مجلس الدولة، العدد3، 2003، ص 109 وما بعدها.
- 24- مجلس الدولة، قرار رقم 19694 المؤرخ في 29/11/2005، مجلة مجلس الدولة، العدد7، 2005، ص 114.
- 25- مجلس الدولة، قرار رقم 052520 المؤرخ في 29/04/2010، مجلة مجلس الدولة، العدد10، 2012، ص 138
- 26- مجلس الدولة، قرار رقم 160507 المؤرخ في 19/04/1999، قضية (ل.م) ضد (ت.ن)، مجلة مجلس الدولة، العدد1، 2002، ص 105.
- 27- مجلس الدولة، قرار رقم 009889 المؤرخ في 30/04/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد2، ص 228 وما بعدها.
- 28- مجلس الدولة، قرار رقم 072652 المؤرخ في 19/07/2012، مجلة مجلس الدولة، العدد10، 2012، ص 172.
- 29- مجلس الدولة، قرار رقم 052342 المؤرخ في 21/10/2009، مجلة مجلس الدولة، العدد10، 2012، ص 162 وما بعدها

- 30- مجلس الدولة، قرار رقم 079061 المؤرخ في 2012/05/03، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 170.
- 31- مجلس الدولة، قرار رقم 060189 المؤرخ في 2010/04/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 166.
- 32- مجلس الدولة، قرار رقم 062648 المؤرخ في 2011/09/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 168.
- 33- مجلس الدولة، قرار رقم 2871 المؤرخ في 2001/11/12، قضية (ك.س) ضد المجلس الدستوري، مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص 142.
- 34- مجلس الدولة، قرار رقم 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.
- 35- مجلس الدولة، قرار رقم 11081 المؤرخ في 2003/06/16، قضية (ب.ع) ضد (نقيب م) سطيف، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 56.
- 36- مجلس الدولة، قرار رقم 047841 المؤرخ في 2008/10/21، مجلة مجلس الدولة، عدد 9، 2009، ص 141.
- 37- مجلس الدولة، قرار رقم 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.
- 38- مجلس الدولة، قرار رقم 044879 المؤرخ في 2008/10/21، مجلة مجلس الدولة، العدد 9، 2009، ص 138 وما بعدها.

39- مجلس الدولة، قرار رقم 068359 المؤرخ في 27/06/2011، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 85.

40- المحكمة العليا، قرار رقم 174478 المؤرخ في 10/11/1998، قضية (م ع إ ف ج) و(م ف)، المجلة القضائية، العدد 2، 1998، ص 123 وما بعدها.

41- مجلس الدولة، قرار رقم 047633 المؤرخ في 27/05/2009، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 151.

42- مجلس الدولة، قرار رقم 062814 المؤرخ في 01/12/2010، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 160.

ب- الأحكام القضائية

1- المحكمة الإدارية باتنة، الغرفة 1، حكم رقم: 12/00731 الصادر بتاريخ: 2012/10/17، قضية (...) ضد والي ولاية باتنة.

2- المحكمة الإدارية باتنة، الغرفة الأولى، الأمر الاستعجالي رقم: 12/00309 الصادر بتاريخ: 2012/04/02، قضية: (حركة... ممثلة في شخص مودع ومتصدر القائمة الانتخابية) ضد (والي ولاية باتنة).

3- المحكمة الإدارية باتنة، الغرفة الأولى، الأمر الاستعجالي رقم: 12/00312 الصادر بتاريخ: 2012/04/05، قضية: (... مودع القائمة) ضد (والي ولاية باتنة).

ثانياً: المراجع

1- المراجع باللغة العربية

أ- الكتب

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائق أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، 2008.
2. الدكتور أحمد هندي، مبدأ التقاضي على درجتين، حدوده وتطبيقه في القانون المصري والفرنسي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1991.
3. آمال الفزيري ، ضمانات التقاضي "دراسة تحليلية مقارنة"، منشأة المعارف، الإسكندرية.
4. الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
5. الدكتور بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل وإخصاص، دار هومة، 2011.
6. بشير محمد، الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
7. جورج قوديل. بيار لقولقيه، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، بيروت، 2008.
8. الدكتور جيهان محمد إبراهيم جادو، الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الكتاب القانوني، 2009.
9. الدكتور جهاد القضاة، درجات التقاضي وإجراءاتها أمام المحكمة الجنائية الدولية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010.
10. جيرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، لبنان، بيروت، 1998.

11. دومنيك بويو، برسبير ويل، القانون الإداري، ترجمة سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، 2009.
12. يوسف دلاندة ، الوجيز في شرح الأحكام القانونية وفق قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار هومة، 2009.
13. يوسف دلاندة، طرق الطعن العادية وغير العادية في الأوامر والأحكام والقرارات الصادرة أمام القضاء العادي والإداري (قانون الإجراءات المدنية والإدارية) ، دار هومة، طبعة 2012.
14. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2003.
15. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، 2004.
16. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري (دراسة قانونية، فقهية، مقارنة)، دار هومة، الطبعة الثالثة، 2011.
17. لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في القضاء الإداري، دار الخلدونية، طبعة 2011.
18. لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية (دراسة قانونية تفسيرية)، دار هومة، 2013.
19. الدكتور محمود السيد التحيوي، الطعن في الأحكام القضائية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003.
20. الدكتور محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2011.
21. الدكتور محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (مجلس الدولة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.

22. الدكتور محمد الصغير بعلي، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009.
23. الدكتور محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009.
24. محمد براهيم، القضاء المستعجل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2007.
25. الدكتور 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.
26. محمد نور شحاتة، نطاق النزاع في الاستئناف في المواد المدنية، دار النهضة العربية، 1988.
27. الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، المحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا، دار الجامعة الجديدة، 2012.
28. الدكتور مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، 2009.
29. الدكتور مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، 2009.
30. الدكتور معوض عبد التواب، الوسيط في قضاء الأمور المستعجلة وقضاء التنفيذ، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
31. الدكتور مفلح عواد القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2004.
32. الدكتور نبيل اسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004.

33. الدكتور نبيل اسماعيل عمر، الحكم القضائي (دراسة لبعض الجوانب الفنية للحكم القضائي)، دار الجامعة الجديدة، 2008.
34. الدكتور نبيل اسماعيل عمر، نطاق الطعن بالاستئناف في قانون المرافعات المصري والفرنسي (دراسة تحليلية)، دار الجامعة الجديدة، 2008.
35. الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأصول الإجرائية في الدعاوى والاحكام الإدارية، المكتب الجامعي الحديث، 2012.
36. الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات التقاضي والإثبات في الدعاوى الإدارية، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2008.
37. الدكتور عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة، 2012.
38. الدكتور عبد المؤمن عبد الوهاب ، النظام الانتخابي في الجزائر، دار الألمعية، الجزائر، 2011.
39. الدكتور عمار بوضياف، النظام القضائي الجزائري، دار ربحانة للكتاب، 2002.
40. الدكتور عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2008.
41. الدكتور عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.
42. الدكتور عمار بوضياف، المحاكمة العادلة في النظام القضائي الإسلامي والمواثيق الدولية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2010.
43. الدكتور عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر-فرنسا-تونس-مصر)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2011.

44. الدكتور عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012.
45. الدكتور عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012.
46. الدكتور عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول (الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013.
47. الدكتور عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني (الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2013.
48. الدكتور عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.
49. الدكتور عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة، الجزائر 1999.
50. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزء الأول، 2008.
51. الدكتور عمر صدوق، تطور التنظيم القضائي الإداري في الجزائر، دار الأمل للطباعة والنشر والتوزيع، 2010.
52. الدكتور فريجة حسين، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
53. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، 2011.
54. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2011.

55. الدكتور سيد أحمد محمود، أصول التقاضي وفقا لقانون المرافعات، دون دار نشر، 2005

ب- المقالات:

1. ماجدة شهيناز بودوح، قواعد الإختصاص الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09، مجلة المنتدى القانوني، العدد السادس، بسكرة.
2. نوبري عبد العزيز، المنازعة الإدارية في الجزائر: تطورها وخصائصها (دراسة تطبيقية)، مجلة مجلس الدولة، العدد 8.
3. الدكتور عمار بوضياف، مبادئ النظام القضائي في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتطبيقاته في القانون الجزائري، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 3، جانفي 2008.
4. الدكتور عمار بوضياف، مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13 جوان 2006.
5. الدكتور عمار بوضياف، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004.
6. الدكتور عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012.
7. الدكتور عمار بوضياف، وجوبية المحامي في المنازعات الإدارية: مبرراتها وأثرها على حق التقاضي، مجلة الفقه والقانون، غشت 2012.
8. الدكتور عمار معاشو، تشكيل واختصاصات مجلس الدولة (الاختصاصات القضائية الأصلية لمجلس الدولة، اختصاصات مجلس الدولة وطرق الطعن غير العادية)، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، 2004.

9. الدكتور فريجة حسين، التنفيذ الإداري المباشر في أحكام القضاء الإداري الجزائري، مجلة الإدارة، عدد23.

10. الدكتور فيصل عبد الحافظ شوابكة، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة (الأردن - فرنسا) ، دفاثر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد السابع، جوان 2012.

11. فريد علوش، ماجدة شهيناز بودوح، مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية حالة الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد الثاني، بسكرة، 2005.

12. رشيد خلوفي، القضاء بعد 1996 (إصلاح قضائي أم مجرد تغير هيكلية؟)، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة (إدارة)، المجلد 10، العدد 1، 2000.

ج- المداخلات:

- لعبادي اسماعيل ، مدى فعالية تعدد أنواع الرقابة في حل منازعات إعداد ومراجعة القوائم الانتخابية، الملتقى الوطني حول إصلاح النظام الانتخابي في الجزائر، جامعة جيجل يومي 8 و 9 ديسمبر 2010 ، مطبوعة.

د- الرسائل والمذكرات الجامعية

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

2. بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

3. بطينة مليكة، الاختصاص القضائي لمجلس الدولة في النظام القضائي الجزائري، مذكرة ماجيستير، فرع قانون عام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2003-2004.

4. هاجر شنيخر، النظام القانوني للمحاكم الإدارية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، المركز الجامعي العربي التبسي، تبسة، السنة الجامعية 2005-2006.

5- أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012.

6. صاش جازية، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2007-2008.

2- المراجع باللغة الفرنسية:

أ- الكتب

1- **M.Long, P.Weil, G. Braibant, P. Delvolvé. B. Genevois.** Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 19^e edition, Dalloz, 2013.

2- **Martine Lombard, Gilles Dumont,** Droit administratif, Dalloz, 9^e édition, 2011.

3- **André DE LAUBADERE, JC.VANEZIA, Y.GAUDEME,** traité de droit administratif, Droit Administratif General, Paris, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, 15^{ème} edition, 1999.

4- **Charles DEBBASCH,** contentieux administratif, Paris, Dalloz, 1975.

5- **Roger Perrot,** De l'influence de la technique sur le but des institutions juridiques , Recueil Sirey, Paris, 1953.

6- **Roger Perrot,** Institutions judiciaires, 7^e édition, Montchrestien, 1995.

7- **Pascale GONOD, Fabrice MELLERAY , Philippe YOLKA,** Traité de droit administratif, Dalloz, Tom 2, 2011.

- 8- **René CHAPUS**, droit du contentieux administratif, Editions Montchrestien, 9^e édition, 2001.
- 9- **Christian Gabolde**, Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 6^e édition, Dalloz, 1997.
- 10- **Marie-Christine ROUAULT**, Contentieux administratif, Gualino éditeur, 3^e édition, Paris, 2006 .

3 - مواقع الأنترنت

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

<http://books.google.fr/books?id=z8E0AQAAMAAJ&pg=PA535>.

Date 21/02/2013. Heure : 10 :30

2- Le conseil constitutionnel faisranç. Décision n° 2004- 491 DC du 12 Février 2004.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/> Date 26/01 /2013, Heure 13 :40.

فهرس الموضوعات

1.....	مقدمة
6.....	الإدارية
7.....	المبحث الأول: مفهوم مبدأ التقاضي على درجتين
8.....	المطلب الأول: مضمون مبدأ التقاضي على درجتين
8.....	الفرع الأول: تعريف مبدأ التقاضي على درجتين
11.....	الفرع الثاني: تقدير مبدأ التقاضي على درجتين
11.....	أولاً: مبررات التقاضي على درجتين
11.....	1- تحقيق عدالة الأحكام والقرارات القضائية
12.....	2- التطبيق السليم والصحيح القانون
12.....	3- ضمان حقوق الدفاع
13.....	ثانياً: الانتقادات الموجهة لمبدأ التقاضي على درجتين
13.....	1- أن نظام التقاضي على درجتين يطيل عمر النزاع
13.....	2- إن مبدأ التقاضي على درجتين يؤدي إلى انتشار ظاهرة تناقض الأحكام القضائية
14.....	3- أن قضاء الدرجة الثانية ليس بعيداً عن الخطأ
15.....	الفرع الثالث: الأساس القانوني لمبدأ التقاضي على درجتين
15.....	أولاً: الأساس الدستوري
17.....	ثانياً: الأساس التشريعي والتنظيمي

17	1-الأساس التشريعي.....
21	2-الأساس التنظيمي.....
23	المطلب الثاني: تأصيل مبدأ التقاضي على درجتين
23	الفرع الأول: في القانون الروماني.....
24	الفرع الثاني: في الشريعة الإسلامية.....
25	الفرع الثالث: في القانون الفرنسي والمواثيق الدولية.....
25	أولاً: في القانون الفرنسي.....
28	ثانياً: في المواثيق الدولية.....
29	المبحث الثاني: تفعيل البعد الهيكلي والوظيفي لمبدأ التقاضي على درجتين
29	المطلب الأول: البعد الهيكلي لمبدأ التقاضي على درجتين
30	الفرع الأول: الوضع الهيكلي بعد الإستقلال.....
30	أولاً: الفترة الأولى (المحاكم الإدارية 1962-1965).....
32	ثانياً: الفترة الثانية (الغرفة الإدارية 1965 - 1990).....
35	ثالثاً: الفترة الثالثة (الغرفة الإدارية المحلية والجهوية 1990-1996).....
37	الفرع الثاني: الوضع الهيكلي بعد 1996 (فترة الإزدواجية القضائية لغاية الآن).....
40	المطلب الثاني: البعد الوظيفي لمبدأ التقاضي على درجتين
40	الفرع الأول: إتساع مجال إعمال مبدأ التقاضي على درجتين.....
40	أولاً: من حيث وعاء الدعاوى الإدارية.....

- 40.....1- دعاوى المشروعية
- 42.....2- دعاوى القضاء الكامل
- 43.....3- الدعاوى الإستعجالية
- 43.....ثانيا: من حيث محل مبدأ التقاضي على درجتين
- 44.....1- تعلق المبدأ بحكم قضائي
- 45.....2- أن يكون الحكم صادرا عن المحاكم الإدارية
- 46.....3- أن يكون الحكم ابتدائيا
- 46.....الفرع الثاني: إعمال مبدأ التقاضي على درجتين بين الآلية والنتائج
- 46.....أولا: آلية الاستئناف
- 47.....1-تعريف الاستئناف
- 48.....2- تمييز الطعن بالاستئناف عن طرق الطعن الأخرى
- 50.....3- آثار الاستئناف
- 52.....ثانيا: نتائج إعمال مبدأ التقاضي
- 52.....1- بالنسبة لتشكيلة هيئة حكم الدرجة الثانية
- 53.....2- بالنسبة لأطراف خصومة الدرجة الثانية
- 54.....3- بالنسبة للطلبات المطروحة في درجة الاستئناف
- 55.....4- بالنسبة للدفع والأدلة المطروحة
- 56.....5- إلتزام الدرجة الثانية بالفصل في النزاع

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ التقاضي على درجتين والاستثناءات الواردة عليه.....	57
المبحث الأول: تطبيقات مبدأ التقاضي على درجتين.....	58
المطلب الأول: التقاضي أمام المحاكم الإدارية كدرجة أولى.....	59
الفرع الأول: الولاية العامة للمحاكم الإدارية.....	59
أولاً: الدولة.....	62
ثانياً: الولاية.....	63
ثالثاً: البلدية.....	66
رابعاً: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.....	68
الفرع الثاني: شروط وإجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية.....	69
أولاً: الشروط العامة لرفع الدعوى الإدارية.....	70
1- الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى.....	70
2- الشروط المتعلقة بعريضة الدعوى.....	72
3- وجوبية التمثيل بمحام في المنازعات الإدارية.....	73
ثانياً: سلطات قاضي الدرجة الأولى على الخصومة.....	75
1- توجيه أوامر للإدارة.....	76
2- وسائل التحقيق.....	77
ثالثاً: الحكم الصادر عن المحاكم الإدارية.....	79

82	المطلب الثاني: التقاضي أمام مجلس الدولة كدرجة ثانية
82	الفرع الأول: شروط وإجراءات الاستئناف أمام مجلس الدولة
83	أولاً: الشروط المتعلقة بأطراف الخصومة الاستئنافية
84	ثانياً: الميعاد القانوني للطعن بالاستئناف
84	1- الميعاد القانوني للقانوني للطعن بالاستئناف
84	2- أثر فوات ميعاد الطعن بالاستئناف على مبدأ التقاضي على درجتين
85	الفرع الثاني: الأحكام والأوامر القابلة للطعن فيها بالاستئناف
86	أولاً: الأحكام الابتدائية للمحاكم الإدارية
88	ثانياً: الأوامر الاستعجالية
89	1- أوامر وقف التنفيذ
89	2- الأوامر الصادرة في حالة الاستعجال الفوري
90	3- الأوامر الصادرة في حالة التسبيق المالي
91	الفرع الثالث: سلطات مجلس الدولة في الخصومة الاستئنافية إلى غاية الفصل فيها
91	أولاً: سلطات مجلس الدولة بموجب الأثر الناقل
93	ثانياً: سلطات مجلس الدولة في التصدي لموضوع القضية
93	1- إلغاء الحكم الابتدائي
94	2- أن تكون القضية مهينة للفصل فيها
94	3- أن تكون القضية من اختصاص مجلس الدولة كجهة استئناف
96	ثالثاً: سلطات مجلس الدولة في إحالة القضية للمحكمة الإدارية

97	الفرع الرابع: نهاية ولاية مجلس الدولة كجهة استئنافية على الخصومة.....
97	أولاً: قرار جهة الاستئناف نهائي.....
98	ثانياً: الطعن بالنقض واشكالاته القانونية.....
101	المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ التقاضي على درجتين.....
101	المطلب الأول: التقاضي أمام مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة.....
102	الفرع الأول: نطاق اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة.....
103	أولاً: السلطات الإدارية المركزية.....
106	ثانياً: الهيئات العمومية الوطنية.....
106	1- المجلس الشعبي الوطني.....
107	2- المجلس الدستوري.....
108	ثالثاً: المنظمات المهنية الوطنية.....
109	1- المنظمة الوطنية للمحامين.....
111	2- الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين.....
114	3- المجلس الوطني لهيئة المهندسين الخبراء العقاريين.....
116	الفرع الثاني: مبررات اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة.....
116	أولاً: مبررات الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة.....
117	ثانياً: أثر الاختصاص الابتدائي النهائي على مبدأ التقاضي على درجتين.....
117	المطلب الثاني: الاختصاص الابتدائي النهائي للمحاكم الإدارية.....

117	الفرع الأول: الأحكام الابتدائية النهائية للمحاكم الإدارية.....
118	أولاً: الأحكام المرتبطة بالنصاب القانوني.....
118	ثانياً: الأحكام التحضيرية و التمهيدية.....
118	1- الأحكام التحضيرية.....
119	2- الأحكام التمهيدية.....
121	ثالثاً: المنازعات الانتخابية (المحلية والبرلمانية).....
122	1- منازعات التسجيل وتشكيل مكاتب التصويت.....
123	2- منازعات الترشح للانتخابات المحلية.....
125	3- منازعات الترشح للانتخابات البرلمانية.....
126	4- المنازعات حول مدى صحة عمليات التصويت.....
127	الفرع الثاني: الطابع النهائي لبعض الأوامر الاستعجالية.....
128	الخاتمة.....
133	قائمة المصادر والمراجع.....
151	فهرس الموضوعات.....

الملخص:

يقوم القضاء الإداري في الجزائر على مجموعة من المبادئ، ولعل من بين أهم هذه المبادئ مبدأ التقاضي على درجتين، الذي يعد مبدأ أساسي وضروري باعتباره ضمانا ضد الأخطاء المحتملة لقضاة الدرجة الأولى، لأنه يسمح بمراجعة أحكام قضاة الدرجة الأولى أمام قضاة الدرجة الثانية لإعادة فحص ويحث 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 كدرجة أولى وأخيرة بالنظر في بعض المنازعات خاصة المنازعة الانتخابية المحلية أو البرلمانية (حالة الترشح).

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 condidature).