

دور المحاكم الإدارية للاستئناف في مواجهة معضلة بطء العدالة The role of the appeal administrative courts in facing the slow justice dilemma

طارق بضيف⁽¹⁾ عبد الرحمان بريك⁽²⁾

⁽¹⁾ مخبر القانون المقارن والدراسات الاجتماعية والإستشرافية، جامعة تبسة، (الجزائر)

tarek.beddiaf@univ-tebessa.dz

⁽²⁾ مخبر القانون المقارن والدراسات الاجتماعية والإستشرافية، جامعة تبسة، (الجزائر)

Abderrahman.brik@univ-tebessa.dz

تاريخ النشر:

2024/10/12

تاريخ القبول:

2024/08/09

تاريخ الإرسال:

2024/04/13

الملخص:

يذهب الفقه إلى أنّ الهدف من استحداث محاكم استئناف في النظام القضائي الإداري هو تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، بعد تعميم النص عليه في التعديل الدستوري لسنة 2020.

ولكن يبدو أن هذه المحاكم تحقق غاية أخرى، كانت السبب الرئيس في استحداث محاكم مشابهة لها في النظام القضائي الفرنسي سنة 1987، هاته الغاية هي تقليص مخزون القضايا المكدّسة أمام مجلس الدولة، وذلك للحد من تفاقم مشكلة بطء العدالة الإدارية، تجسيدا للحق في محاكمة عادلة وناجزة في آجال معقولة.

الكلمات المفتاحية:

المحاكم لإدارية للاستئناف - بطء العدالة الإدارية - المدة المعقولة - التقاضي على درجتين - المنازعات الإدارية.

Abstract:

The jurisprudence stands that the aim of the appeals courts establishment in the administrative judicial system is to reflect the principle of litigation in two degrees in the administrative article, after

generalizing its provisionement in the constitutional amendment of 2020.

However, these courts seem achieving another end, which was the main reason for the creation of similar courts in the French judicial system in 1987; This end is to reduce the stockpile of stacked cases before the State Council so as to reduce the problem of slow administrative justice, embodying the right to a fair trial in reasonable duration.

Key Words:

Appeal administrative courts - slow administrative justice - reasonable duration - two-degree litigation - administrative disputes.

مقدمة:

نصّت المادة 179 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن «يمثل مجلس الدولة الهيئة المقوّمة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات القضائية الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية»¹،

ولأنّ تعميم النصّ على مبدأ التقاضي على درجتين في الدستور² تزامن مع استحداث المؤسس لمحاكم استئناف في النظام القضائي الإداري، ذهب جلّ الفقه³ إلى أنّ هذه المحاكم ما هي إلا نتيجة لإسباغ الطبيعة الدستورية على مبدأ التقاضي على درجتين: ذلك

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

² المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - حمزة سلام، بوزيد بن محمود، أثر استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف على المنازعات الانتخابية في الجزائر، المجلد 8، العدد 2، 416. - سماعلي عواطف، توزيع الاختصاص بين هياكل القضاء الإداري في الجزائر بعد الإصلاح القضائي 2022 واستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، 2023، المجلد 12: العدد 03، ص 213.

- سعداوي محمد صغير، الاختصاص الاستثنائي للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في ظل تجسيد المشرع الجزائري لمبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية عن طريق المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلة القانون والتنمية، جامعة طاهري محمد بشار، 2023، المجلد 4، العدد 2، ص 27.

أن الاستئناف - الذي أنشأت هاته المحاكم من أجل النظر فيه - ما هو إلا الصورة الإجرائية للتقاضي على درجتين.

والواقع أن جوهر التقاضي على درجتين يتّصل بفكرة العدالة من جانب وقائي، كونه يهدف إلى تعزيز الثقة في عدالة الأحكام القضائية؛ على أساس أن نظام الاستئناف يضمن عرض القضية على محكمة ثانية أعلى درجة وأكثر خبرة، ومن شأن هذا الاجراء تطهير الحكم القضائي من العيوب الإجرائية والأخطاء التي قد تقع في تقدير الوقائع أو في تكييفها القانوني قبل صيرورته حكماً نهائياً¹.

غير أن البطء في حسم النزاعات ولو بمبرر فحص عدالة الأحكام وجودتها، هو مدعاة لبث القلق والانزعاج بسبب حالة عدم الاستقرار التي تصاحب مدة الفصل في المنازعات القضائية²، ما أدى إلى بروز وجه آخر للعدالة لا يقل أهمية على وجه عدالة الأحكام التي يرمي نظام الاستئناف إلى تحقيقه³؛ هو ضرورة الفصل في الدعاوى القضائية في آجال معقولة.

والملفت أن من بين الانتقادات الموجهة لمبدأ التقاضي على درجتين إطالته لأمد النزاع القضائي⁴، إلا أن محاكم الاستئناف الإدارية - على العكس من ذلك - شكّلت حلاً لهذه المشكلة، حيث حقّق إدراجها في النظام القضائي الإداري الفرنسي الغايتين معا. لذلك يبدو أن المؤسس يسعى من وراء إنشائه لمحاكم استئنافية في النظام الإداري، إلى وضع حل لمشكلة أخرى - عدا تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين - صارت منذ النصف

¹ - نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000، ص 7.

- PERROT Roger, Institutions judiciaires, 12^{ème} édition, Montchrestien, paris, 2006, page 77.

² ولذلك قيل أن العدالة البطيئة نوع من أنواع الظلم، وقيل أيضاً أن العدل البطيء صورة من صور إنكار العدالة، وكلا المقولتين لا يعرف لهما قائل.

³ SAUVÉ Jean-Marc, La justice administrative au service de l'Etat de droit, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/> date de consultation: 21-12- 2023, 17h30.

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

الثاني من القرن العشرين إحدى عقبات تحقيق مبدأ المحاكمة العادلة، ألا وهي أزمة بطء العدالة الإدارية.

فإلى أي مدى يمكن أن تسهم المحاكم الإدارية للاستئناف في معالجة معضلة بطء العدالة في التقاضي الإداري؟

لمعالجة هذه الإشكالية استخدم الباحث المنهج التحليلي كمنهج أصلي لكونه المنهج الأنسب لتحليل علاقة بطء العدالة بالقضاء الإداري، بالإضافة إلى استخدام المنهج المقارن للاستفادة من تجربة الآخرين.

إنّ بطء الفصل في المنازعات القضائية عموماً ومن بينها المنازعات الإدارية، يعدّ مساساً بحق الأفراد في محاكمة عادلة وناجزة خلال أجل معقولة (المبحث الأول).

ومن بين الحول التي اعتمدت في فرنسا لمواجهة هذه المعضلة، إدراج محاكم تتوسط الهرم القضائي الإداري، لذلك فإنّ تقييم التجربة الفرنسية التي انقضى على استحداثها لمحاكم مشابهة مدة تكفي لقياس أثرها في تقليص آجال البت وتخفيف العبء على مجلس الدولة هو أمر - لا شك - مفيد للوقوف على الدور المأمول من وراء إدراج محاكم استئناف في تقليص آجال البت في القضايا في نظام القضاء الإداري الجزائري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: حق المتقاضي في الفصل في قضيته خلال أجل معقول

منذ زمن ليس بالقريب تسبّب طول أمد النزاعات القضائية واجراءاتها في شعور المتقاضين بظلم النظام القضائي، لاسيما فيما يتعلّق بالاتهامات الجنائية (المطلب الأول)، ولأسباب متعدّدة - تاريخية واجرائية وموضوعية - تنفرد بها المنازعة الإدارية، ترتّب عليها زيادة مستمرة في عدد الدعاوى التي تنتظر الفصل فيها؛ إلى نشوء مشكلة ضلّت تتفاقم عُرِفَتْ بأزمة بطء العدالة الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: من مقتضيات المحاكمة العادلة الفصل في الدعوى خلال مدّة

معقولة

يُشكّل مبدأ الفصل في الدعوى خلال أجل معقول أحد مرتكزات المحاكمة العادلة، لاسيما في القضاء الجزائي، نظراً لتعلّق هذا القضاء بالحرية الشخصية للمتهمين والمحبوسين على ذمة التحقيقات الجنائية، لذلك برزت منذ أمد بعيد أهمية المحاكمة السريعة كأحد الحقوق الأساسية في القضاء الجنائي، من ذلك ما نصّ عليه ميثاق العهد

الأعظم Magna carta الصادر سنة 1215 ميلادي على عدم جواز التماطل في إحقاق العدالة¹.

ثم توالى النصوص الدستورية ومواثيق حقوق للإنسان التي تحضّ على ضرورة الفصل في القضايا خلال أجل معقول²، لما يترتب على طول إجراءات المحاكمة من زوال أدلة النفي أو وفاة الشهود أو اختلاط ذاكرتهم وضعفها³.

ويقصد بالحق في محاكمة خلال أجل معقول، «إنجاز السلطات القضائية ما يوكل إليها من منازعات للفصل في فيها في أجل معقول، وذلك دون الإخلال بالضمانات الإجرائية الأخرى المقررة»⁴.

وهذا المفهوم لحق المحاكمة في أجل معقول ليس مقصوراً على القضاء الجزائي وحده، فقد حرصت دساتير الكثير من الدول، ومواثيق حقوق الإنسان، على التأكيد بأن الحق في محاكمة خلال أجل معقول شرط ملازم للعدالة الناجزة في مختلف المنازعات⁵. ذلك أنه من الحقوق الأساسية للإنسان، الحق في محاكمة علنية وعادلة خلال مدة زمنية معقولة، وأمام محكمة مستقلة ومشكلة طبقاً للقانون؛ عند الفصل في حقوقه المدنية أو التزاماته، أو في اتهام جنائي موجه إليه⁶.

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

² عبد الرحمان بن جيلالي، مديحة بن ناجي، ياكور الطاهر، ضمانات المحاكمة العادلة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 12، العدد 1، سنة 2024، ص 28.

³ يحيى عبد الحميد، المحاكمة العادلة في الخصومة الجزائية، أطروحة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2014-2015، ص 305.

⁴ أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، 2000، ص 755.

⁵ شيخا إسلام إبراهيم، المرجع السابق، ص 25.

⁶ نصت الفقرة الأولى من المادة السادسة من اتفاقية حقوق الإنسان الأوروبية على ما يلي: لكل شخص. عند الفصل في حقوقه المدنية والتزاماته، أو في اتهام جنائي موجه إليه. الحق في مراقبة علنية عادلة خلال مدة معقولة أمام محكمة مستقلة غير منحازة مشكلة طبقاً للقانون. المصدر موقع جامعة منيسوتا (<http://hrlibrary.umn.edu/arab/euhrcom.html>)، تاريخ الإطاع: 2023-12-17، الساعة 18:00.

وتعدّ المنازعات الإدارية من أهم المنازعات التي تحرص موثيق حقوق الإنسان على تفعيل الحق في محاكمة ناجزة خلال أجل معقول فيها، لاسيما في الدول التي تبنت نظام القضاء المزدوج، وذلك لخصوصية هذه المنازعة: حيث يذود فيها الأفراد عن حقوقهم في مواجهة السلطات الحاكمة في الدولة، ولما اتسمت به أحكام القضاء الإداري من بطء في صدورها.

المطلب الثاني: الحق في محاكمة عادلة خلال أجل معقول في المنازعات الإدارية
سبقت الإشارة الى أنّ المقصود بالحق في محاكمة خلال أجل معقول، هو فصل السلطات القضائية ما يوكل إليها من منازعات بشكل سريع دون الإخلال بالضمانات الإجرائية المقررة.

ويثير هذا الحق مسألتين كانتا محلّ خلاف فقها وقضاء هما: مسألة تحديد المدة المعقولة، والأثر المترتب على تجاوزها.

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

إجابة على هذا السؤال، أكّدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أنّ المدة الزمنية للتقاضي هي من المسائل النسبية التي يتوقف تقديرها على عدة ظروف.

وقد رصدت هاته المحكمة أربعة ضوابط تؤثر في تحديد المدة المعقولة للمحاكمات هي: درجة تعقيد القضية، سلوك المتقاضى، سلوك السلطات المختصة بما فيها سلوك السلطة القضائية في تعاملها مع القضية، وأهمية القضية بالنسبة للمتقاضى بالنظر إلى الحق أو المطالبة محل القضية¹.

وعلى ضوء أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان خاصة تلك التي لامت فرنسا وألزمها التعويض عن تماطلها في الفصل في المنازعات المعروضة أمام أجهزتها القضائية الإدارية²، استخلص مجلس الدولة الفرنسي معايير تحديد المدة المعقولة للفصل في المنازعات المنظورة أمام الجهات القضائية الإدارية، مع التركيز على ضرورة تقدير معقولة

¹ شيخا إسلام إبراهيم، المرجع السابق، ص 51.

² BECHON Christian, La crise de la justice administrative, La Revue administrative, paris, JUILLET AOUT 1992, 45e Année, No. 268, page 376.

الوقت المستغرق للحكم في القضية بطريقة شاملة، تأخذ بعين الاعتبار جميع الضوابط السالف ذكرها ودرجة التفاوت في تأثيرها على آجال البت في النزاع في كل قضية على حدٍ¹. أما بالنسبة لمسألة الأثر المترتب على تجاوز الآجال المعقولة للفصل في الدعوى، فقد اكتفت الكثير من الدول بالنص على ضرورة احترامه دون أن ترتب على تجاوزه أثرا معينا، ما دفع جانبا من الفقه والقضاء إلى اعتباره مجرد أجل تنظيمي، بينما بحث جانب آخر على أساس مسؤولية الدولة عن تجاوز أجل المعقول للفصل في القضايا، باعتبار القضاء مرفقا من المرافق العامة².

وفي هذا الصدد تطور أساس مسؤولية الدولة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي عن تجاوز أجل المعقول للفصل في الدعوى، بدءً من اشتراطه لارتكاب مرفق القضاء لخطأ جسيم في بادئ الأمر، وانتهاء إلى تقريره لوجود التزام قانوني يقضي بوجوب حصول المتقاضى على حكم يفصل نهائيا في الحق محل المطالبة القضائية في أجل معقول. فقضى بأن مسؤولية الدولة عن تجاوز القضاء للآجال المعقولة للفصل في الدعوى، لا تتحقق عمّا فات المدعي من خسارة محققة فحسب، بحيث تنتفي مسؤولية الدولة ويتعذر التعويض إذا لم يثبت الضرر، بل إنّ المسؤولية تتحقق والتعويض يستحق بمجرد حرمان المدعي من حقه في الحصول على حكم في مدة معقولة³.

ويفهم من ذلك أنّ المسؤولية عن تجاوز المدة المعقولة للفصل في النزاعات القضائية، لا يشترط فيها تحقق ضرر مادي أو معنوي يصيب المتقاضى ويكون سببه هو ثبوت خطأ يرتكبه مرفق القضاء، بل إنّ مجرد التماطل في الفصل في القضايا يشكّل في حد ذاته فعلا يستوجب التعويض؛ ذلك أنّ هدف المتقاضى من وراء رفع دعواه أمام القضاء ليس هو

¹ Paul Cassia, Jean-Claude Bonichot, Bernard Poujade, Les grands arrêts du contentieux administratif, dalloz, 3e edition, paris, 2011, page 111.

² Paul Cassia, ibid, page 107.

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

³ Paul Cassia, op. cit. page 114.

الحصول على حكم قضائي يحدد مركزه القانوني فحسب، وإنما الحصول عليه وفي أجل معقول¹.

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

المبحث الثاني: محاكم استئناف لمواجهة معضلة بطء العدالة الإدارية

دفع تفاقم ظاهرة تكدس القضايا أمام المحاكم الإدارية، الحكومة الفرنسية إلى التفكير في حلول من شأنها التقليل من مخزون القضايا، الأمر الذي من شأنه تحقيق الفصل في المنازعات القضائية في أجل معقول باعتبار شرطاً جوهرياً لتحقيق متطلبات المحاكمة العادلة (المطلب الأول).

ومن بين تلك الحلول التي لاقت رضا المتقاضين والمهتمين بحقوق الإنسان، استحداث محاكم تتوسط النظام القضائي الإداري، تختص بالأساس بنظر الطعون بالاستئناف في أحكام محاكم الدرجة الأولى بدلاً من مجلس الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أسباب تفاقم معضلة بطء العدالة الإدارية

لم يمتز على استقرار القضاء الإداري في النظام القضائي الفرنسي وقت كبير حتى طفت إلى السطح إشكالية تراكم القضايا أمام مجلس الدولة؛ فمن السنة القضائية 1890/1889 إلى السنة القضائية 1909/1908 - أي خلال ثلاثين سنة فقط - تضاعف

¹ وفي هذا المعنى جاء في حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم 64 لسنة 17 قضائية، جلسة 7 فبراير 1998 مجموعة المكتب الفني رقم 8 الجزء الأول ص 1108 أن «... الغاية التي يرنو إليها المتقاضون من اللجوء إلى القضاء ليس مجرد الحصول على الترضية القضائية فحسب، بل الحصول عليها في مدة أو أجل معقول بحيث يتعين على المحاكم تقديم تلك الترضية في وقت ملائم دون تباطؤ متعمد أو غير مبرر. ذلك أن تسويق الفصل في الدعاوى أو تقديم تلك الترضية على نحو متباطئ أو متراخ من شأنه أن يعطل مقاصد الخصومة، ويُفقد النزاع جدواه»

عدد القضايا المسجلة أمام مجلس الدولة من 1357 قضية إلى 5434، نتيجة لبطء الفصل في المنازعات الإدارية.¹

وعلى الرغم من الجهود المبذولة من طرف وزارة العدل في الحكومات المتعاقبة لتقليص آجال البت في الدعاوى الإدارية، إلا أنّ المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ألزمت دولة فرنسا التعويض مرات عديدة لخرقها حكم الفقرة الأولى من المادة السادسة لاتفاقية حقوق الإنسان الأوروبية، بسبب المدّة المجحفة للفصل في الدعاوى الإدارية.²

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

- الطبيعة المعقدة والصعبة لموضوع للمنازعة الإدارية، وكذا حجم ملف القضية ذاته.

- الإجراءات الخاصة - والتي توصف أحيانا بالمعقدة - لتحضير الدعوى الإدارية والفصل فيها.

- تأخر الجهة الإدارية - وهي خصم دائم في المنازعة الإدارية - في إيداع المستندات ذات الأثر على الحكم في الدعوى، لاسيما وأنّ الواقع أثبت في كثير من الأحيان أنها تحوز أكثر من خصمها أدلة الاثبات المتعلقة بالنزاع.³

وقد اختلفت الحلول المقترحة في فرنسا لتقليص - أو على الأقل - الحد من تمدد آجال الفصل في الدعاوى الإدارية، وأهم تلك الحلول تتمثل في: (1) اختصار مراحل وإجراءات بعض الدعاوى، من ذلك توسيع نطاق الدعاوى التي تُسند إلى القاضي الفرد⁴، (2) تحديد آجال قصيرة لإجراءات أخرى: من ذلك الإجراءات التي جاء بها القانون رقم 597-2000⁵، (3)

¹ SAUVÉ Jean-Marc, La répartition des compétences dans la juridiction administrative, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/>

² شيجا إسلام إبراهيم، المرجع السابق، ص 136.

³ ماجد راغب الحلو، بطء العدالة الإدارية، المؤتمر الدولي حول حقوق الإنسان، برعاية مشتركة بين المحكمة الدستورية العليا في مصر والمجلس البريطاني لحقوق الإنسان، القاهرة 1996.

⁴ ANNE Weber, Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice?, Revue française d'administration publique, Paris, 2008/1, n° 125, pages 182.

⁵ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, JORF n°151 du 1 juillet 2000, page 3.

تعديل طرق وأساليب معالجة القضايا وتحديثها؛ من ذلك رقمنة جهاز القضاء الإداري¹، (4) إنشاء محاكم خاصة تسند إليها مهمة الفصل في بعض الدعاوى²، ومن بين تلك الحلول أيضا إدراج محاكم استئنافية في النظام القضائي الإداري.

المطلب الثاني: المحاكم الاستئنافية وسيلة لتقليص آجال البت في الدعاوى الإدارية

أدى تزايد القضايا الإدارية مقارنة بتطور الإمكانيات البشرية والهيكلية لأجهزة القضاء الإداري، إلى نشوء أزمة حقيقية³، تمثلت في تضخم عدد القضايا التي تنتظر الفصل فيها من طرف مجلس الدولة الفرنسي، هذا الأخير كان يختص كجهة استئناف لأحكام المحاكم الإدارية، وكجهة حكم ابتدائي نهائي لعدة قضايا لعل أشهرها دعاوى الطعن لتجاوز السلطة في القرارات الصادرة عن سلطات مركزية، بالإضافة إلى كونه جهة نقض للعديد من الأحكام والقرارات الصادرة عن جهات قضائية إدارية، ومستشار الحكومة⁴.

وقد تطلبت شدة الأزمة وطابعها المستعجل، التفكير في حل شامل وسريع وطموح، من شأنه ضمان استجابة النظام الإداري لأحكام الفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وتفادي تفاقم هاته المشكلة على المدى القريب والمتوسط⁵. من بين الحلول المقترحة - والتي أثبتت فعاليتها - إدراج درجة تقاضي في النظام القضائي، إذ أنّ جل التقارير والدراسات التي تناولت أثر استحداث محاكم إدارية⁶ في

¹ La justice administrative, des origines à aujourd'hui, <https://paris.cour-administrative-appel.fr/qui-sommes-nous/histoire-et-patrimoine/histoire-de-la-justice-administrative>, date de consultation: 01-01- 2024, 20h00.

² <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/lorganisation-cours-tribunaux/lordre-administratif/juridictions-administratives-specialisees>, date de consultation: 01-03-2024, 21h00.

³ BECHON Christian, Op cit page 377.

⁴ SAUVÉ Jean-Marc, La répartition des compétences dans la juridiction administrative, op. cit.

⁵ JACQUILINE Morand-Deville, cours de droit administratif, Montereau, 8^{ème} édition, Paris, 2003, page 43.

⁶ المقصود المحاكم الإدارية المنشأة بموجب المرسوم المؤرخ في 30 سبتمبر 1953. وقد كان مجلس الدولة الفرنسي قبل انشائها يختص بجميع المنازعات الإدارية عدا ما أسند بموجب نص خاص إلى جهات القضاء العادي أو إلى هيئة قضائية أخرى.

النظام القضائي الإداري، أشادت بالدور الإيجابي لاستحداثها، ولأثرها الطيب من نواحي عديدة، لاسيما تخفيفها لمشكلة ازدحام القضايا المسجلة أمام مجلس الدولة.

وخلافا للوضع في الجزائر حيث ينظم المحاكم قانون عضوي كون القضاء مؤسسة دستورية¹. أنشأت المحاكم الإدارية في النظام القضائي الفرنسي سنة 1953 من طرف السلطة التنفيذية بواسطة مرسوم²، ولكن تطلب الأمر تدخل المشرع لإنشاء محاكم إدارية استئنافية، ويعود السبب في ذلك إلى موقف سابق ومستقر للمجلس الدستوري هناك³.

وبالفعل تم إنشاء محاكم الاستئناف الإدارية في فرنسا سنة 1987 بموجب القانون رقم 87-1127 المؤرخ في 31 ديسمبر 1987⁴، والذي نصّ في الفقرة الأولى من المادة الأولى منه على أن «... محاكم الاستئناف الإدارية تختص بالفصل في الطعون بالاستئناف المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية، باستثناء تلك المتعلقة بطعون فحص المشروعية، والمنازعات المتعلقة بالانتخابات البلدية الولائية»، ثم وسّعت تشريعات لاحقة بشكل تدريجي من اختصاصاتها.

لقد سمحت المدة التي انقضت على إنشاء محاكم استئناف إدارية في فرنسا، من تقييم أثرها مقارنة بالأهداف المتوخاة من استحداثها، لاسيما الوقوف على مساهمتها في تقليل مخزون القضايا وآجال البت في الدعاوى، وفي هذا الصدد فإن هذه المحاكم قلّصت آجال الفصل في طعون الاستئناف التي كانت تربو عن ثلاث سنوات عند إنشائها إلى حدود العام الواحد سنة 1991⁵، أي بعد مرور أربع سنوات فقط من استحداثها.

¹ القانون العضوي رقم 10-22 يتعلق بالتنظيم القضائي، ج ر عدد 41 لسنة 2022، ص 6.

² Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, JORF n° 232 du 1er octobre 1953, page 8593.

³ — Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.html>, date de consultation: 31-12-2024, 21h30.

— Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1980/80119DC.htm>, date de consultation: 31-12-2024, 22h00.

⁴ Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, JORF n°1 du 1 janvier 1988, page 7.

⁵ <https://www.senat.fr/questions/base/1990/qSEQ90112757.html>, date de consultation: 17-01-2024, 18h:00.

ورغم انخفاض عدد القضايا التي تم الفصل فيها من طرف محاكم الاستئناف الإدارية سنة 2022 والذي بلغ 31981 قضية مقارنة بسنة 2021، لكنه لا يزال أعلى من عدد القضايا المسجلة في ذات السنة والتي بلغ عددها 30446¹.

والنتيجة التي يمكن استخلاصها من هذه الأرقام، هي أنّ معدل الفصل في القضايا على مستوى هذه المحاكم هو معدل ثابت منذ سنة 1990، أو بالأحرى تناقص لأقل من سنة واحدة في السنوات الأخيرة بعد أن كان يفوق السنة بقليل سنة 1990.

ولعلّ هذا ما دفع السيد وزير المالية في كلمته التي ألقاها بمناسبة تنصيب رؤساء المحاكم الإدارية للاستئناف المنعقد بتاريخ 22 جوان 2022 بالجزائر العاصمة، إلى القول بأنّ حجم القضايا المرفوعة أمام القضاء الإداري وتداعياته السلبية على المتقاضين كان من بين الأسباب الرئيسة لاستحداث محاكم استئناف في النظام القضائي الإداري².

الخاتمة

على الرغم من أنّ كلا الفكرتين: فكرة التقاضي على درجتين وفكرة إدراج محاكم استئنافية في النظام القضائي الإداري، ذوا أصل فرنسي، فإنّ المشرّع الفرنسي عندما استحدث محاكم استئناف في النظام القضائي الإداري، لم يهدف بالدرجة الأولى إلى تجسيد التقاضي على درجتين؛ ربما لانعدام أساس دستوري يدفعه إلى تقرير ذلك خلافا للوضع في الجزائر، ولذلك فإنّ المشرع الفرنسي في سعيه إلى التوفيق بين جودة الأحكام الإدارية والفصل في القضايا في أجل معقول وتجسيد مبدأ التقاضي على درجتين، يغير دوما من صلاحيات واختصاصات المحاكم بنظر الدعاوى.

فيجعل بعضها من اختصاص المحاكم الاستئنافية بعد أن كانت من اختصاص مجلس الدولة، ويجعل البعض الآخر أحكاما ابتدائية ولكن تستأنف أمام مجلس الدولة وليس أمام محاكم الإستئناف، ويجعل البعض الآخر أحكاما ابتدائية نهائية بعد أن كانت أحكاما تخضع للطعن عليها بالاستئناف، والعكس أيضا صحيح.

¹ Conseil d'État, Chiffres clés 2022 de la juridiction administrative. date de consultation: 22-02-2024, 19h:00.

² <https://www.aps.dz/algerie/140623-la-creation-des-tribunaux-administratifs-d-appel-une-garantie-essentielle-pour-le-bon-fonctionnement-de-la-justice>, date de consultation: 29-12-2023, 17h:30.

وفي الجزائر، صاحب استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، نص الدستور على ضمان القانون للتقاضي على درجتين في جميع المواد، لذلك قصر الكثير من رجال القانون الغاية من انشائها في تجسيدها لهذا المبدأ.

والواقع أن استحداث هذه المحاكم يحقق غاية أخرى، تتمثل في الفصل في القضايا الإدارية في أجل معقول، استفاءً لشروط المحاكمة العادلة والناجزة الذي أضحت مبدأ عالميا لا تقل أهميته على مبدأ تجسيد التقاضي على درجتين، بل وتفوقه أهمية في بعض الأحيان.

ولكن، ما هو مأمول من هذه المحاكم في التقليل من مخزون القضايا المعروضة على مجلس الدولة، والحيولة دون الوقوع في أزمة بطء العدالة الإدارية، تجسيدا لحق الأفراد في محاكمة عادلة ضمن آجال معقولة، فضلا على تجسيدها لمبدأ التقاضي على درجتين، ينبغي ألا يشغلنا عن مطلب آخر يعدّ من بين أهم العوامل التي أدت إلى نشوء القضاء الإداري ورسوخ قدمه في الأنظمة التي تبنته، ألا وهو جودة الأحكام الإدارية.

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

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

فالقضاء الإداري - كما صوّره مجلس الدولة المصري في حكمه الصادر بتاريخ 1963/11/23 - يتميز بأنّه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هو في الأغلب

قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد، وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص. ولذلك فإنّ الكثير من الدول التي تبنت نظام القضاء المزدوج قبل الجزائر بعقود طويلة ولديها تاريخ حافل وسجل زاهر من السوابق والأحكام القضائية الإدارية، كلبنان ومصر وغيرهما، بل وفي فرنسا ذاتها عقر القضاء الإداري ومنشؤه؛ لا تخضع جميع الأحكام القضائية الإدارية فيها - حتما وبالضرورة - لنظام الاستئناف.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا / قائمة المصادر:

أ - القوانين:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 لسنة 2020، ص 3.
- 2- القانون العضوي رقم 10-22 يتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 2022، ص 6.
- 3 - Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, JORF n°1 du 1 janvier 1988, page 7.
- 4 - Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, JORF n°151 du 1 juillet 2000, page 3.
- 5- Décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif, JORF n° 232 du 1er octobre 1953, page 8593.
- 6- Décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.html>, date de consultation: 31-12-2024, 21h30.
- 7- Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1980/80119DC.htm>, date de consultation: 31-12-2024, 22h00.

ثانيا / قائمة المراجع:

أ - الكتب:

- 1- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الثانية، 2000.

2- أحمد عوض هندي، مبدأ التقاضي على درجتين دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009.

3- نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2000.

- 4- JACQUILINE Morand-Deville, cours de droit administratif, Monrestien, 8^{ème} édition, Paris, 2003.
- 5- PAUL Cassia, Jean-Claude Bonichot, Bernard Poujade, Les grands arrêts du contentieux administratif, dalloz, 3e edition, paris, 2011.
- 6- PERROT roger, Institutions judiciaires, 12^{ème} édition, Montchrestien, paris, 2006.

ب- الرسائل الجامعية:

1- يحي عبد الحميد، المحاكمة العادلة في الخصومة الجزائية، أطروحة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2014-2015.

ج- المقالات في المجلات:

1- حمزة سلام، بوزيد بن محمود، أثر استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف على المنازعات الانتخابية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1، 2023، المجلد 8، العدد 2، 416، ص 414 – 432.

2- سعداوي محمد صغير، الاختصاص الاستثنائي للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في ظل تجسيد المشرع الجزائري لمبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية عن طريق المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلة القانون والتنمية، جامعة طاهري محمد بشار، 2023، المجلد 4، العدد 2، ص 23 – 32.

3- سماعلي عواطف، توزيع الاختصاص بين هيكل القضاء الاداري في الجزائر بعد الاصلاح القضائي 2022 واستحداث المحاكم الادارية للاستئناف، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، 2023، المجلد 12: العدد 03، ص 209 – ص 227.

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

5- عبد الرحمان بن جيلالي، مديحة بن ناجي، ياكور الطاهر، ضمانات المحاكمة العادلة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 12، العدد 1، سنة 2024.

- 6- ANNE Weber, Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice?, Revue française d'administration publique, Paris, 2008/1, n° 125, pages 179 à 196.
- 7- BECHON Christian, La crise de la justice administrative, La Revue administrative, paris, JUILLET AOUT 1992, 45e Année, No. 268, pages 375 à 377.

د- المقالات في المنتقيات والندوات:

- 1- ماجد راغب الحلو، بطء العدالة الإدارية، المؤتمر الدولي حول حقوق الإنسان، برعاية مشتركة بين المحكمة الدستورية العليا في مصر والمجلس البريطاني لحقوق الانسان، القاهرة 1996.

هـ- المقالات على مواقع الانترنت:

- 1- SAUVÉ Jean-Marc, La justice administrative au service de l'Etat de droit, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/>.
- 2- SAUVÉ Jean-Marc, La répartition des compétences dans la juridiction administrative, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/>.
- 3- <https://paris.cour-administrative-appel.fr/qui-sommes-nous/histoire-et-patrimoine/histoire-de-la-justice-administrative>.
- 4- <https://www.justice.gouv.fr/justice-france/lorganisation-cours-tribunaux/lordre-administratif/juridictions-administratives-specialisees>,
- 5- <https://www.aps.dz/algerie/140623-la-creation-des-tribunaux-administratifs-d-appel-une-garantie-essentielle-pour-le-bon-fonctionnement-de-la-justice>,