

محاكم الاستئناف الإدارية ومبدأ التقاضي على درجتين

*Administrative courts of appeal and the double degree jurisdiction principle*



بضياف طارق<sup>1</sup> ، بوعزيز عبد الوهاب<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مخبر القانون المقارن والدراسات الاجتماعية والاستشرافية، جامعة العربي التبسي، تبسة، (الجزائر)

[tarek.beddiaf@univ-tebessa.dz](mailto:tarek.beddiaf@univ-tebessa.dz)

<sup>2</sup> مخبر القانون المقارن والدراسات الاجتماعية والاستشرافية، جامعة العربي التبسي، تبسة، (الجزائر)

[abdelouaheb.bouaziz@univ-tebessa.dz](mailto:abdelouaheb.bouaziz@univ-tebessa.dz)

تاريخ الإرسال: 2024/03/02 تاريخ القبول: 2024/11/03 تاريخ النشر: 2024/12/01

\*\*\*\*\*

ملخص:

انسجاماً مع الأحكام التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020، أجرى المشرع تعديلات في قوانين عديدة، الهدف منها هو توسيع نطاق إعمال مبدأ التقاضي على درجتين، وهو ما جعل الفقه يجزم بأن محاكم الاستئناف الإدارية - المستحدثة بموجب ذات التعديل الدستوري - ما هي إلا أثرٌ من آثار الارتقاء بمبدأ التقاضي على درجتين إلى مصاف المبادئ الدستورية؛

ولكن يُعترض على هذا الرأي، بأن المادة 165 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصّها على أن «يضمن القانون التقاضي على درجتين، ...» تضفي غموضاً على القيمة القانونية لهذا المبدأ، فضلاً على وجود نصوص تشريعية وردت في قوانين عضوية سبق وأن خضعت إلى رقابة المحكمة الدستورية تخرق مبدأ التقاضي على درجتين، وعلى الرغم من ذلك لم تثر المحكمة الدستورية مسألة عدم دستوريته.

الكلمات المفتاحية: المحاكم الإدارية للاستئناف، مبدأ التقاضي على درجتين، المجلس الدستوري، المحكمة الدستورية، السلطة التقديرية للمشرع.

**Abstract:**

In line with the provisions contained in the constitutional amendment of 2020, a several laws amendments has been made by legislator aiming by to extend the application of the principle of litigation of two degrees. Which led the jurisprudence to assert that the Administrative Appeals Tribunals - created by the same constitutional amendment - have only the effect of upgrading the principle of litigation of two degrees to level with constitutional principles;

However, this view is challenged by the fact that article 165, paragraph 3, of the Constitutional Amendment of 2020, which provides that "the law shall guarantee litigation in two degrees..." Confusing the legal value of this principle, as well as

the existence of legislative texts in organic laws already subject to the Constitutional Court's scrutiny that violate the principle of litigation in two degrees; nevertheless, the Constitutional Court did not raise the issue of its unconstitutionality.

**Key words:**

Administrative Courts of Appeal, the two degrees litigation principle, the constotutional council, the Constitutional Court's, the legislator's discretion.

\* المؤلف المراسل

**مقدمة:**

أضفت صياغة المادة 165 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على أن «يضمن القانون التقاضي على درجتين، ويحدد شروط وإجراءات تطبيقه»<sup>1</sup> غموضا على الدرجة القانونية لمبدأ التقاضي على درجتين في النظام القانوني؛

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

ولأنّ النص على مبدأ التقاضي على درجتين في الدستور تزامن مع استحداث المؤسس الدستوري - في ذات التعديل الدستوري - لمحاكم استئناف في المادة الإدارية<sup>2</sup>، وما تبع ذلك من تعديلات تشريعية تنسجم مع إدراج هذه المحاكم في النظام القضائي، ذهب جلّ الفقه<sup>3</sup> إلى أنّ هذه المحاكم ما هي إلّا نتيجة لإسباغ الطبيعة

(<sup>1</sup>) المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلّق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 لسنة 2020، ص 3. يعدّل دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلّق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، منشور بالجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

(<sup>2</sup>) المادة 179 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(<sup>3</sup>) 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، ص 416. أنظر أيضا؛ 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. وأنظر كذلك؛ 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.

الدستورية على مبدأ التقاضي على درجتين؛ فالاستئناف - الذي أستخدمته هاته المحاكم من أجله - ليس سوى الوسيلة الإجرائية لتجسيد فكرة التقاضي على درجتين.

ولكن، لو كان الأمر كذلك، لماذا أوكل المؤسس الدستوري مهمة ضمان التقاضي على درجتين إلى القانون؟ ألم يكن الأسلم - ورفعاً لأي لبس - أن تُصاغ الفقرة بالشكل التالي: يضمن الدستور التقاضي على درجتين، ويحدد القانون شروط وإجراءات تطبيقه؟

أما لو كان هدف المؤسس الدستوري من النص على هذا المبدأ في الدستور وإسناد مهمة ضمانه إلى القانون، هو التنبيه لأهميته كمبدأ أساسي في تحقيق العدالة، ولكن ليس إلى حد السمو به إلى مرتبة المبادئ الدستورية التي لا يجوز مخالفتها تشريعياً، فذاك يعني أنّ المشرّع يمكنه - إعمالاً لسلطته التقديرية - تعطيل هذا المبدأ في بعض الحالات مراعاة لاعتبارات أخرى.

لذلك استلزم الأمر الوقوف على المكانة الدستورية لمبدأ التقاضي على درجتين ومدى خضوع المنازعات الإدارية له.

لمعالجة هذه الإشكالية استخدم الباحث المنهج التحليلي، وذلك من خلال تسليط الضوء على دور المحاكم الإدارية للاستئناف في تعزيز مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية (المبحث الأول)، وتحديد المكانة القانونية لهذا المبدأ من خلال دلالة نص المادة 165 من الدستور والنصوص التشريعية ذات العلاقة، وذلك للوقوف على مدى شرعية النصوص القانونية التي عطّلت المبدأ فشكّك في مكانته الدستورية (المبحث الثاني).

### المبحث الأول

#### محاكم استئناف تعزز مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية

يشكل نظام الاستئناف، ضمانة كبرى لإقامة العدل<sup>1</sup>، وإشاعة الرضا بأحكام القضاء، وتهدة النفوس، واستقرار المراكز القانونية<sup>2</sup>.

ورغم أنّ أحكام المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية كانت تقبل الطعن فيها بالاستئناف، إلا أنّ مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية كانت ترد عليه استثناءات عديدة قبل انشاء

<sup>1</sup>) Marc Gjidara, Le contrôle du juge d'appel en contentieux administratif, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014. page 237.

<sup>2</sup>) - نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، د ط، 2000، ص 12.

محاكم الاستئناف<sup>1</sup> (المطلب الأول)، لذلك تطلب الأمر استحداث محاكم استئناف تجسّد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: استثناءات عديدة من المبدأ قبل إنشاء محاكم الاستئناف

منازعات عديدة في المادة الإدارية لم تكن أحكامها تخضع للطعن عليها بالاستئناف قبل إنشاء محاكم الاستئنافية.

فطبقا للمادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم<sup>2</sup>، ينظر مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعيات القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. أيضا يختص مجلس الدولة بنظر الطعن في قرار رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب طبقا لنص المادة 21 من القانون رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية<sup>3</sup>. وبما أنها صادرة عن مجلس الدولة فهي لا تقبل الطعن عليها بالاستئناف، فقد استقرّ اجتهاد هذا الأخير على أنّ الأحكام التي يصدرها هي أحكام نهائية لا تقبل الطعن عليها<sup>4</sup>، إلا بواسطة طريقي الطعن غير العاديين؛ التماس إعادة النظر وطلب تصحيح خطأ مادي<sup>5</sup>.

كما نصّ القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات<sup>6</sup>، بأن يكون من اختصاص المحاكم الإدارية وحدها؛ منازعات أعضاء مكتب التصويت (المادة 30)، ومنازعات الترشح للانتخابات المحلية (المادة 78)، ومنازعات الترشح للانتخابات المجلس الشعبي الوطني (المادة 98)، ومنازعات صحة العملية الانتخابية (المادة 170).

<sup>(1)</sup> بن منصور عبد الكريم، أعراب سعيدة، في مدى احترام مبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي علي كافي، تندوف، الجزائر، جوان 2021، المجلد 5، العدد 1، الصفحة، ص 28.

<sup>(2)</sup> القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، جريدة رسمية عدد 37 المؤرخة في 03 يونيو 1998، ص 3.

<sup>(3)</sup> القانون العضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 15 يناير 2012، ص 9.

<sup>(4)</sup> قرار مجلس الدولة رقم 7304 بتاريخ 2002/09/23، مجلة مجلس الدولة، عدد 2-2002، مجلس الدولة، دارهومة، بوزريعة، الجزائر، ص 155. وقراره رقم 11052 بتاريخ 2004/01/20، مجلة مجلس الدولة، عدد 8، مجلس الدولة، منشورات الساحل، عين البنيان، الجزائر، ص 175.

<sup>(5)</sup> قرار مجلس الدولة رقم 9889 بتاريخ 2002/04/30، مجلة مجلس الدولة، عدد 2-2002، المرجع السابق، ص 228.

<sup>(6)</sup> القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50 المؤرخة في 28 غشت 2016 ص 3 الملغة بموجب الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية عدد 17 المؤرخة في 10 مارس 2021، ص 8

لذلك نادى الفقه بضرورة إنشاء محاكم تتوسط الهرم القضائي الإداري، على غرار المجالس القضائية في النظام القضائي العادي، تنظر في استئناف محاكم أول درجة عوض مجلس الدولة ولتتفرغ هذا الأخير لمهمته كجهة مقومة لأحكام الجهات القضائية الإدارية مثلما هي مهمة المحكمة العليا بالنسبة لجهات القضاء العادي<sup>1</sup>.

**المطلب الثاني: محاكم استئنافية تُجسد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية**

نصّت المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها الثانية، على أنّ مجلس الدولة «يمثل الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف، والمحاكم الإدارية، والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية».

وكان هذا النص هو أول إشعار على ميلاد هيئة قضائية جديدة في النظام القضائي الإداري تسعى المحاكم الإدارية للاستئناف. ثم جاء القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي<sup>2</sup>، مصدقاً لما تضمنه الدستور، واستحدث بالفعل هذه المحاكم، تاركا تنظيم عملها واختصاصاتها لقانون الاجراءات المدنية والإدارية<sup>3</sup>.

وقد عزّز استحداث هذه المحاكم بشكل جد ملحوظ، مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية؛ إذ نُقلت ولاية الفصل في دعاوى إلغاء وتفسير وفحص المشروعية للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية إلى المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، التي تصدر بشأنها أحكاما قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، بعد أن كان هذا الأخير ينظر فيها بصفته محكمة أول وآخر درجة.

وبإلغاء القانون العضوي رقم 16-10، وإحلال الأمر رقم 21-01 محله<sup>4</sup>، فإنّ معظم الدعاوى الانتخابية صارت تقبل الطعن عليها بالاستئناف أمام هذه المحاكم المستحدثة.

---

(<sup>1</sup>) - عمار بوضياف، توزيع الاختصاص القضائي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في التشريع الجزائري، مجلة التواصل، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 17، ديسمبر 2006، المجلد 12، عدد 1، ص 195. أنظر كذلك؛ عادل بوراس. جمال بوشنافة، اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، العدد التاسع، مارس 2018، المجلد 3، العدد 1، ص 321. وأنظر كذلك؛ بن منصور عبد الكريم، أعراب سعيدة، المرجع السابق، ص 44.

(<sup>2</sup>) القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 41 المؤرخة في 16 يونيو 2022 ص 6.

(<sup>3</sup>) القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخة في 17 يوليو 2022 يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(<sup>4</sup>) الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية عدد 17 المؤرخة في 10 مارس 2021، ص 8 الموافق عليه بالقانون رقم 21-02 بتاريخ 01 ديسمبر 2021، جريدة رسمية عدد 91 المؤرخة في 05 ديسمبر 2021 ص 5.

وعلى الرغم من الأثر الملحوظ لاستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف في تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، إلّا أنّ هناك منازعات مازالت تفلت من الخضوع لهذا المبدأ.

## المبحث الثاني

نصوص قانونية تعطل مبدأ التقاضي على درجتين شككت في مكانته الدستورية

نصّت المادة 165 من التعديل الدستوري الأخير في فقرتها الثالثة على أن «يضمن القانون التقاضي على درجتين، ويحدد شروط واجراءات تطبيقه»، ويتفرع على تفسير هذا النص وجهي نظر؛ إما أنّ المؤسس الدستوري يقصد أن يجعل من مبدأ التقاضي على درجتين مبدأ دستوري مطلق لا يجوز الخروج عليه (المطلب الأول).

وإما أنّ المؤسس الدستوري يريد أن يجعل منه مبدأ أساسيا في التقاضي ترد عليه استثناءات يقرّها القانون (المطلب الثاني).

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

يعدّ مبدأ التقاضي على درجتين تجسيد لفكرة المحاكمة العادلة، وضمانة أساسية لحقوق وحرّيات الأفراد، ولذلك فإنّ النص على ضمان القانون له في المادة الجزائية في المادة 160 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم تكريسه ومدّ نطاقه إلى جميع الأقضية - الجزائية والمدنية والإدارية - في المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يحمل دلالة قاطعة على مكانته الدستورية التي لا يجوز مطلقا للمشروع مخالفتها<sup>1</sup>، وذلك احتراماً لقاعدة تدرج التشريع من الناحية العضوية، وصونا للحقوق والحرّيات التي كفلها الدستور من الناحية الموضوعية<sup>2</sup>.

(<sup>1</sup>) في هذا المعنى قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم 6 لسنة 13 قضائية "دستورية" جلسة 16-05-1992 بأنّ «...الأصل في الحقوق التي كفلها الدستور لا تمايز فيما بينها، ولا ينتظمها تدرج هرمي يجعل بعضها أقلّ شأناً من غيرها أو في مرتبة أدنى منها، بل تتكافأ في أنّ لكل منها مجالاً حيويّاً لا يجوز اقتحامه بالقيود التي تفرضها النصوص التشريعية»، المصدر: الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري، المحكمة الدستورية العليا، مصر، المجلد الأول، 1969-2019، ص 1021.

Voir dans le même contexte, Michel AMELLER, Principes d'interprétation constitutionnelle et autolimitation du juge constitutionnel, exposé présenté à l'occasion d'une rencontre organisée à Istanbul en mai 1998 par l'OCDE, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/principes-d-interpretation-constitutionnelle-et-autolimitation-du-juge-constitutionnel>. date de consultation 25/02/2024.

(<sup>2</sup>) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973، ص- ص 61-65.

تطبيقاً لهذه القواعد الثابتة في فقه القضاء الدستوري، قضى المجلس الدستوري - في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>1</sup> - بأنه إذا كان «... من اختصاص المشرع تحديد هذه الكيفيات [المقصود كيفيات تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين كما نصّت عليها المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2016]، فإنه مقابل ذلك يعود للمجلس الدستوري وله وحده تقدير مدى دستوريته بالنظر إلى الحقوق والحريات المضمونة دستورياً، والتحقق من أن هذه الكيفيات الإجرائية لا تمس بحق التقاضي على درجتين...»<sup>2</sup>. وإعمالاً لسلطته الحصرية في تفسير دلالة النصوص الدستورية، انتهى المجلس الدستوري إلى أن «... المؤسس الدستوري حين نصّ على أن القانون يضمن التقاضي على درجتين، فإنه يقصد إلزام المشرع بضمان ممارسة هذا الحق بأن يحدد له كيفيات تطبيقه، دون أن تُفرغه تلك الكيفيات من جوهره، ولا أن تقيّد أو تستثني أحداً عند ممارسته»، ومن ثمّ قضى بعدم دستورية الحكمين التشريعيين الواردين في الفقرتين الأولى والثانية من المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية<sup>3</sup>.

والخلاصة أنّ المجلس الدستوري - الذي صار فيما بعد المحكمة الدستورية - وباعتباره المؤسسة التي لها الكلمة الفصل في تفسير نصوص الدستور والكشف عن نوايا المؤسس الدستوري ومقاصده<sup>4</sup>، قد أصبغ الصفة الدستورية على مبدأ التقاضي على درجتين، وذلك بمناسبة تفسيره للمادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المقاربة في مضمونها وصياغتها لمضمون وصياغة المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وإعمالاً لهذا المنطق، يكون مبرراً القول بأنّ أي نص تشريعي من شأنه أن يعطل مبدأ التقاضي على درجتين في أي منازعة قضائية مهما كان نوعها بعد تعميمه على جميع الأقضية بموجب المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020، هو نص تشريعي مخالف للدستور جدير بالإلغاء.

إنّ قصر المجلس الدستوري لدور المشرع على تحديد كيفيات تطبيق مبدأ التقاضي على درجتين دون أن تكون له سلطة في تقرير أحكام من شأنها تعطيله، - وهو ما برزّ به حكمه بعدم دستورية الفقرتين 1 و 2 من المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية - يثير التساؤل حول مدى دستورية النصوص القانونية السارية

(<sup>1</sup>) دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، معدّل ومتمّم بموجب

القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، منشور بالجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

(<sup>2</sup>) قرار المجلس الدستوري رقم 01/ق.م د/د ع 19 مؤرخ في 23 ربيع الأول عام 1441 الموافق 20 نوفمبر سنة 2019، الجريدة الرسمية عدد 77 لسنة 2019، ص 10.

(<sup>3</sup>) الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية عدد 48 مؤرخة في 10 يونيو 1966، الصفحة 622.

(<sup>4</sup>) Georges BERGOUIGNOUS, conseil constitutionnel et le parlement, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-le-legislateur>. date de consultation: 19/01/2024.

المفعول التي تعطلّ هذا المبدأ، وذلك بعد تعميمه على جميع الأقضية بموجب نص المادة 165 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الواقع أنّ المشرع بالدرجة الأولى، والمحكمة الدستورية - ولو بصفة ضمنية - يريان خلاف الرأي الذي انتهى إليه المجلس الدستوري سابقا.

### المطلب الثاني: التقاضي على درجتين مبدأ أساسي ترد عليه استثناءات

إنّ التقاضي على درجتين، وإن كان يشكّل ضمانا للمحاكمة العادلة وحماية لحقوق وحريات الأفراد، قد يكون له أثر سلبي على النظام القضائي إذا ما حُرّم الخروج عليه بشكل كامل، ذلك أنّ بناء دولة القانون لا يقتصر على مجرد تضمين نصوص الدستور والقوانين مبادئ عادلة، بل هو في الشقّ الأصعب رصدُ للإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتجسيد تلك المبادئ على أرض الواقع، والمفاضلة بين الوسائل والسبل المتاحة التي تضمن تجسيد دولة العدل والقانون واقعا ملموسا، لا مجرد شعارات جوفاء<sup>1</sup>.

لذلك أوكل الدستور للمشرع مهمة تجسيد التقاضي على درجتين في المنازعات القضائية كأصل عام، ولكن المشرع يملك سلطة تعطيل هذا المبدأ كاستثناء من الأصل العام المقرّر؛ وذلك في بعض المنازعات إذا ما قدّر أنّ المصلحة العامة تقتضي ذلك، وهو المسلك الذي سلكه بالفعل المشرع إعمالا لهذه السلطة.

أهم نص تشريعي ينبي عن وجهة هذا الرأي، الإبقاء على المادة السادسة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية دون تعديل وهي التي تنصّ على أنّ «المبدأ أنّ التقاضي على درجتين، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك»<sup>2</sup>، مع ملاحظة أنّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد طال التعديل الكثير من مواده، بل وطال التعديل المادة 33 منه، وهي المادة التي كانت تعطلّ مبدأ التقاضي على درجتين في المنازعات التي تقلّ قيمتها عن مائتي ألف دينار جزائري، وذلك تكريسا لتعميمه تماشيا مع الأحكام التي قرّرها التعديل الدستوري لسنة 2020.

---

(<sup>1</sup>) فيها هو الدستور الفرنسي مثالا يخلو من أي نص يكرس مبدأ التقاضي على درجتين، ولكن هل يمكن القول أنّ الجزائر دولة حقوق وحريات أكثر من فرنسا، أيضا - ولأسباب تاريخية - يعتبر مجلس الدولة الفرنسي هيئة تابعة للسلطة التنفيذية، وقضااته يعتبرون موظفون عامون يعينون بواسطة مراسيم صادرة من وزير العدل، وهذا الأخير يشغل أيضا منصب الرئيس في المجلس، ومع ذلك هل يمكن القول أنّ القضاة الإداريين في لبنان أو مصر أو الجزائر أكثر استقلالية من قضاة مجلس الدولة الفرنسي؟

(<sup>2</sup>) وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة بقوله أنّ «... المادة 139 من الدستور تنص على أن " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية " حيث أن المادة 06 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تنص على أنّ " المبدأ أنّ التقاضي يقوم على درجتين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك " حيث ثابت مما هو مذكور أعلاه وأنّ حق التقاضي على درجتين مكفول لجميع المواطنين إلّا إذا حرّموا منه بواسطة نص صريح في القانون»، ولكن جذير بالذكر أنّ هذا الاجتهاد صدر قبل التعديلات الدستورية لسنتي 2016 و 2020، ولذلك فهو لا يعبر بالضرورة على رأي مجلس الدولة بعد التعديلات التي طالت الدستور.

وفي غير القانون العام لإجراءات التقاضي، هناك نصوص تشريعية تضمنتها قوانين عضوية، تخوّل المشرع سلطة تعطيل مبدأ التقاضي على درجتين، ولكونها "عضوية" فإن رقابة المحكمة الدستورية لها إجراء لازم قبل صدورها<sup>1</sup>.

ولكن المحكمة الدستورية لم تسجّل بمناسبة فحصها لمواد هاته القوانين ومراجعتها لمضامينها أي اعتراض على تخويلها المشرّع سلطة الخروج على مبدأ التقاضي على درجتين، وهو ما يعزز الرأي الذي يرى أنّ سلطة المشرّع في تعطيل مبدأ التقاضي على درجتين، سلطة مشروعة ولا تتعارض مع مضمون المادة 165 من الدستور.

من ذلك ما نصّت عليه المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم بقولها «... ويختص أيضا بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة».

ومن تطبيقات ذلك أيضا ما جاء في المادة 21 فقرة 4 من قانون الأحزاب والتي نصّت على أنه في حالة رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي للحزب، يكون قرار الرفض معللا تعليلا قانونيا، ويكون قابلا للطعن أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما من تاريخ التبليغ<sup>2</sup>.

وغني عن البيان أنّ هذه الطعون مادامت تدخل ضمن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة فإنّ قضاؤه فيها هو قضاء نهائي بات لا يقبل الطعن فيه بأيّ من طرق الطعن العادية، كما هو ثابت ومستقر في اجتهاده؛ فاختصاص مجلس الدولة بمنازعة ما بموجب نص خاص يحمل في طياته تعطيل للتقاضي على درجتين، ذلك أنه لا توجد محكمة في الهرم القضائي الإداري تعلو مجلس الدولة يمكن استئناف أحكامه أمامها.

(1) المادة 140 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(2) هذه المادة مثال يوضح أثر الفرق في اعتبار مبدأ التقاضي على درجتين مبدأ دستوريا من عدمه؛ فهذه المادة وردت في قانون سابق لصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 و التعديلات التي طالت قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولذلك حقّ التساؤل حول بقاء مجلس الدولة مختصا بالفصل في دعاوى لطعن في قرارات رفض الترخيص لعقد المؤتمر التأسيسي للأحزاب، أم سينسحب حكم الدستور بضمان القانون لمبدأ التقاضي على درجتين، وإسناد قانون الإجراءات المدنية والإدارية الاختصاص بنظر القرارات المركزية إلى المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة بدلا من مجلس الدولة؟ يختلف الجواب على هذا التساؤل اختلافا مرده إلى مكانة التقاضي على درجتين الدستورية؛ فإذا كان هذا المبدأ لا يجوز الخروج عليه مطلقا أضحى نص المادة 21 فقرة 4 من قانون الأحزاب نصا مخالفا للدستور ، أما إذا كان مبدأ يمكن للمشرع استثناء النص على ما يخالفه فهذا يعني أنّ هذا النص (وقد ورد في قانون عضوي بينما النص على اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف بقضايا الطعن بالإلغاء في القرارات المركزية قد ورد في قانون عادي، فضلا على عدم وجود تعارض تام يبرر أعمال أحكام الإلغاء الضمني) سيبقى نص ساري المفعول باعتباره استثناء من خضوع المنازعات الإدارية لمبدأ التقاضي على درجتين، وهو استثناء يجد أساسه القانوني في المادة 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم، والتي تخول مجلس الدولة الاختصاص بالفصل في قضايا معينة بموجب نصوص خاصة بصفته محكمة أول وآخر درجة، وفي هذه الحالة النص الخاص هو نص المادة 21 فقرة 4 من قانون الأحزاب.

ومن نصوص قوانين عضوية ما عطلّ فعلا التقاضي على درجتين؛ من ذلك اسناد المادة 69 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي للانتخابات؛ الفصل في منازعات القوائم الانتخابية ومراجعتها إلى المحكمة الابتدائية المختصة إقليميا بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.

وهذا النص له دلالة خاصة - ذلك أنه فضلا على وروده في قانون عضوي خضع للرقابة القبلية للمحكمة الدستورية - الملاحظ أنّ هذا القانون قد صدر سنة 2021؛ أي بعد تعميم الدستور لمبدأ التقاضي على درجتين في النظام القضائي برمته، ومع ذلك تضمّنت المادة 69 منه خرقا لمبدأ التقاضي على درجتين.

نخلص من ذلك، إلى أنّ مبدأ التقاضي على درجتين في نظر المشرع والمحكمة الدستورية وخلافا لرأي المجلس الدستوري سابقا، يعتبر مبدأ أساسيا يجب مراعاته عند تنظيم التقاضي وفي جميع المواد، لكنه لا يرقى إلى كونه مبدأ دستوريا يجب على المشرّع احترامه في كل تشريعاته دون استثناء وذلك تحت طائلة عدم دستورية النص الذي يعطلّه.

#### خاتمة:

على الرغم من أنّ كلا الفكرتين؛ فكرة التقاضي على درجتين وفكرة إدراج محاكم استئنافية في النظام القضائي الإداري، أصلهما الأول هو النظام القانوني الفرنسي، إلّا أنّ المشرّع هناك عند استحداثه لمحاكم استئناف في النظام القضائي الإداري، كان يهدف بالأساس إلى وضع حلٍّ لمعضلة بطء العدالة الإدارية، أمّا تجسيد التقاضي على درجتين في المادة الإدارية فلا يعدو أن يكون نتيجة عرضية لم تقصد لذاتها، ربما لانعدام أساس دستوري يدفعه إلى ذلك كما هو الحال في الجزائر.

ولذلك فإنّ المشرع الفرنسي في سعيه إلى التوفيق بين جودة الأحكام الإدارية والفصل في القضايا الإدارية في أجل معقول وتحقيق التقاضي على درجتين، يغير دوما من صلاحيات واختصاصات القضاء الإداري بنظر الدعاوى، فيجعل بعضها من اختصاص المحاكم الاستئنافية بعد أن كانت من اختصاص مجلس الدولة، ويجعل البعض الآخر أحكاما ابتدائية نهائية، بعد أن كانت أحكاما تخضع للطعن عليها بالاستئناف - والعكس أيضا صحيح - ويجعل البعض الآخر أحكاما ابتدائية صادرة عن المحاكم الإدارية ولكن لا تستأنف أمام محاكم الاستئناف بل أمام مجلس الدولة مباشرة.

وعلى رغم من أنّ استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف في الجزائر تزامن مع نص الدستور على أنّ القانون يضمن التقاضي على درجتين في جميع المواد، وهو الأمر الذي جعل الفقه يحصر الغاية من انشاء هذه المحاكم في تجسيدها لمبدأ التقاضي على درجتين، إلّا أنّ ذلك لا يعني أنّ هذا المبدأ صار مبدأ دستوريا لا سلطة البتّة للمشرع في الخروج عليه.

والحقيقة أنّ مطلب إخضاع الأحكام الإدارية لمبدأ التقاضي على درجتين، ينبغي أن لا يشغلنا عن مطلب آخر كان - وما زال - من بين أهم العوامل التي أدّت إلى نشوء القضاء الإداري ورسوخ قدمه في الأنظمة التي تبنته، ألا وهو مطلب جودة الأحكام الإدارية، وذلك لما يترتّب على نشاط الإدارة من خطر جسيم على حقوق الأفراد وحرياتهم، ولما يلعبه القضاء الإداري من دور خلاق في انشاء أحكام ومبادئ القانون الإداري، والتي ثبت بأنها وإن تشابهت في سماتها العامة في جميع الدول التي تبنت فكرة القضاء المزدوج - لاسيما تأثرها بالأحكام التي يستقرّ عليها مجلس الدولة الفرنسي - إلا أنّ لكلّ منها طبائع وخصائص تميزها عن غيرها من الأحكام والمبادئ المقررة في الدول الأخرى تمايزاً مردّه إلى اختلاف الأنظمة السياسية والقضائية والاجتماعية لكل دولة من تلك الدول.

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 زاخر من السوابق والأحكام القضائية الإدارية، كلبان، ومصر، بل وفرنسا ذاتها عقر القضاء الإداري ومنشؤه، لا تخضع جميع الأحكام الإدارية لنظام التقاضي على درجتين.

نخرج من هذا البحث بالنتائج ولتوصيات التالية:

- أنّ استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف كان له أثر واضح جداً على تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية.
- أنّ المجلس الدستوري اعتبر مبدأ التقاضي على درجتين مبدأً دستورياً لا يجوز للمشرع الخروج عليه تحت طائلة إبطاله القواعد القانونية التي تقرّر تعطيله.
- أنّ المحكمة الدستورية - خلافاً للمجلس الدستوري - لم تسجل أية مخالفات تتعلق بخرق المشرع للدستور وذلك بمناسبة راقبتها القبلية لعدة قوانين عضوية، مع أنّ تلك القوانين تضمّنت قواعد تسمح بخرق مبدأ التقاضي على درجتين أو تضمّنت قواعد عطّلت بالفعل التقاضي على درجتين.
- أنّ الهدف من استحداث محاكم استئناف إدارية في فرنسا - التي نقل عنها المشرع الجزائري نفس التجربة فقام باستحداث محاكم إدارية مشابهة في النظام القضائي - لم يكن بالدرجة الأولى هو تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين، وإنما كان الهدف من انشائها هو تخفيف العبء على مجلس الدولة بسبب تزايد مخزون القضايا المتراكمة لديه.

- أنّ استحداث محاكم الاستئناف الإدارية لا ينبغي أن يكون على حساب جودة الأحكام القضائية الإدارية.

### قائمة المصادر والمراجع

#### أولا) باللغة العربية

##### 1. الكتب

- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973.
- نبيل إسماعيل عمر، الوسيط في الطعن بالاستئناف في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، د ط، 2000.

##### 2. المقالات العلمية

- حمزة سلام، بوزيد بن محمود، أثار استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف على المنازعات الانتخابية في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة1، ص 416.
- 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.
- 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.
- بن منصور عبد الكريم، أعراب سعيدة، في مدى احترام مبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية.
- عمار بوضياف، توزيع الاختصاص القضائي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في التشريع الجزائري، مجلة التواصل، عدد 17، ديسمبر 2006.
- عادل بوراس. جمال بوشنافة، اشكالات التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بين متطلبات المبدأ وتوجهات المشرع الجزائري، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية.

##### 3. النصوص القانونية

##### الداستير

- دستور 1996 ، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438 96 ، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، معدل

## محاكم الاستئناف الإدارية ومبدأ التقاضي على درجتين

ومتّم بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، منشور بالجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلّق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية عدد 82 لسنة 2020، ص 3. يعدّل دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438 96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلّق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996، معدّل ومتّم بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، منشور بالجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

### القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتّم، جريدة رسمية عدد 37 المؤرخة في 03 يونيو 1998، ص 3.
- القانون العضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلّق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 15 يناير 2012، ص 9.
- القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 يتعلّق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50 المؤرخة في 28 غشت 2016، ص 3.
- القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022، يتعلّق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية عدد 41 المؤرخة في 16 يونيو 2022 ص 6.
- الأوامر التشريعية
- الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتّم.
- الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، جريدة رسمية عدد 17 المؤرخة في 10 مارس 2021، ص 8 الموافق عليه بالقانون رقم 21-02 بتاريخ 01 ديسمبر 2021، جريدة رسمية عدد 91 المؤرخة في 05 ديسمبر 2021 ص 5.

### القوانين العادية

- القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 48 المؤرخة في 17 يوليو 2022 يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- القرارات والأحكام الإدارية والقضائية
- قرار المجلس الدستوري رقم 01/ق. م د/د ع 19 مؤرخ في 23 ربيع الأول عام 1441 الموافق 20 نوفمبر سنة 2019، الجريدة الرسمية عدد 77 لسنة 2019، ص 10.
- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم 6 لسنة 13 قضائية "دستورية" جلسة 16-05-1992.
- قرار مجلس الدولة رقم 7304 بتاريخ 23/09/2002، مجلة مجلس الدولة، عدد 2.

- قرار مجلس الدولة رقم 9889 بتاريخ 2002/04/30، مجلة مجلس الدولة، عدد 2.
- قرار مجلس الدولة رقم 11052 بتاريخ 2004/01/20، مجلة مجلس الدولة، عدد 8.
- حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ 1965-01-02 في الطعن رقم 1289 لسنة 08.

## ثانياً) باللغة الفرنسية

### 1. Articles

- Marc Gjidara, Le contrôle du juge d'appel en contentieux administratif, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, 2/2014.
- Michel AMELLER, Principes d'interprétation constitutionnelle et autolimitation du juge constitutionnel, exposé présenté à l'occasion d'une rencontre organisée à Istanbul en mai 1998 par l'OCDE.
- Georges BERGOUGNOUS, conseil constitutionnel et le parlement.

### 2. Site internet

- <https://www.conseil-constitutionnel.fr>