

مدى احترام مبدأ التقاضي على درجتين في المنازعات الإدارية: تعليق على قرار مجلس الدولة رقم 3378 بتاريخ 2025/05/08

محمد شريف ولد محمد⁽¹⁾،

⁽¹⁾ أستاذ محاضر قسم "ب"، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن
يوسف بن خدة.

البريد الإلكتروني: M.ouldmohamed@univ-alger.dz

الملخص:

يثير القرار رقم 3378 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 08 ماي 2025 إشكالية جدية حول مدى احترام مبدأ التقاضي على درجتين في المنازعات الإدارية، إذ تضمن هذا القرار إقرار اختصاص مجلس الدولة بصفته جهة أولى وأخيرة للتقاضي في منازعة تتعلق بمنظمة وطنية مهنية، دون أن يكون هناك أي نص صريح في القوانين ذات الطبيعة العضوية يجيز له الفصل في مثل هذه المنازعة، وذلك رغم ما تنص عليه المادة 179 من الدستور من أن اختصاص مجلس الدولة يجب أن يُحدد بموجب قانون ذي طبيعة عضوية.

الكلمات المفتاحية:

مبدأ التقاضي على درجتين، مجلس الدولة، اختصاص قضائي، منازعات إدارية.

تاريخ إرسال المقال: 2025/07/29، تاريخ قبول المقال: 2025/10/19، تاريخ نشر المقال: 2025/12/27

المؤلف المراسل: محمد شريف ولد محمد، tigewoor@gmail.com

The Extent of Compliance with the Principle of Two-Tier Litigation in Administrative Litigation: Commentary on State Council Decision n°3378 of May 8, 2025

Abstract:

Decision No. 3378 issued by the Council of State on May 8, 2025 raises a serious issue regarding the respect of the principle of double jurisdiction in administrative disputes. It establishes the Council of State's jurisdiction to adjudicate as a court of first and last instance in a dispute involving a national professional organization, despite the absence of any provision of organic legal nature granting such authority. This stands in contradiction with Article 179 of the Constitution, which stipulates that the Council of State's jurisdiction must be defined by an organic law.

Keywords:

Principle of double degree of jurisdiction, Council of State, Judicial competence, administrative litigation.

Portée du respect du principe de la double juridiction dans les contentieux administratifs : Commentaire de l'arrêt du Conseil d'État n° 3378 du 08/05/2025

Résumé :

La décision n° 3378 rendue par le Conseil d'État en date du 8 mai 2025 soulève une problématique sérieuse quant au respect du principe du double degré de juridiction dans le contentieux administratif. En effet, elle consacre la compétence du Conseil d'État pour statuer en premier et dernier ressort sur un litige impliquant une organisation nationale professionnelle, alors qu'aucun texte de nature organique ne prévoit expressément une telle attribution, et ce, en contradiction avec l'article 179 de la Constitution qui exige que les compétences du Conseil d'État soient déterminées par des textes de loi de nature organique.

Mots clés :

Principe du double degré de juridiction, Conseil d'État, Compétence juridictionnelle Contentieux administratif.

مقدمة

يُعد مبدأ التقاضي على درجتين من الضمانات الجوهرية اللازمة لتحقيق العدالة وكفالتها. فهو يُمكن المتقاضين من عرض نزاعاتهم أمام جهتين قضائيتين مختلفتين على التوالي، مما يسمح بتدارك الأخطاء التي قد تشوب أحكام الدرجة الأولى، سواء تعلقت بتقدير الوقائع أو بتطبيق القانون عليها، ولقد أصبح هذا المبدأ بعد التعديل الدستوري المصادق عليه باستفتاء أول نوفمبر 2020، مكرسا بموجب المادة 165 من الدستور، التي تنص في فقرتها الثالثة على أنه: "يضمن القانون التقاضي على درجتين، ويحدد شروط وإجراءات تطبيقه"¹.

تبنى القانون الجزائري مبدأ التقاضي على درجتين كأصل عام في المنازعات الإدارية منذ إقراره لنظام الازدواجية القضائية بصور دستور 1996²، وما تلاه من صدور القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية³، والقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته⁴. ومع ذلك، ظل عرضة لانتقادات عدة لعدم توسيعه نطاق تطبيق هذا المبدأ بشكل كافٍ. يتجلى هذا القصور بوضوح من خلال منح مجلس الدولة لفترة طويلة اختصاص الفصل ابتدائياً ونهائياً في المنازعات التي تكون فيها السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية طرفاً⁵.

بالإضافة إلى ما سبق كانت الإجراءات الخاصة باستئناف أحكام المحاكم الإدارية مثار جدل واسع، فزيادة عن كونها ترفع أمام مجلس الدولة، الذي يعد هيئة واقعة في عاصمة الدولة بعيدة عن غالب المواطنين ما يدفعهم للعزوف عن ممارسة حقهم في الاستئناف، فإنها غالباً ما كانت تستغرق سنوات عدة للفصل فيها، فضلاً عن

¹مرسوم رئاسي رقم 20-442، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، صادر في 2020/12/30.

²مرسوم رئاسي رقم 96-438، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر ع 76، صادرة في 1996/12/08.

³قانون رقم 98-02 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج ر عدد 37، صادر في 1998/06/01، ملغى.

⁴قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر عدد 37، صادر في 1998/06/01، معدل ومتمم.

⁵كان نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، قبل تعديله على النحو التالي ذكره يخول الفصل في هذه المنازعات لمجلس الدولة.

عمار بوضياف، "توزيع قواعد الاختصاص القضائي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في التشريع الجزائري"، التواصل، عدد 17، 2006، ص ص 186-189.

- بن منصور عبد الكريم، أعراب سعيدة، "في مدى احترام مبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية"، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، مجلد 5، عدد 1، 2021، ص 35.

كونها لا ترتب توقيف تنفيذ الحكم المستأنف، مما يُقوّض بشكل كبير من فعالية مبدأ التقاضي على درجتين وجدواه⁶.

وقد انتقد أيضًا ما اعتبر تحويلًا للدور الدستوري لمجلس الدولة من جهة نقض ورقابة على حسن تطبيق القانون من قبل الجهات القضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي في الدولة، إلى جهة تختص بالنظر في الوقائع⁷. تلى النص على وجوب احترام القانون لمبدأ التقاضي على درجتين في الدستور تعديل القانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته⁸. تضمن هذا التعديل نقل اختصاص مجلس الدولة في النظر في دعاوى الإلغاء وتفسير وتقدير مشروعيات القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية إلى المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، التي استحدثت بموجب القانون 07-22 المتضمن التقسيم القضائي⁹.

رغم ما سبق، قضى مجلس الدولة، بقراره الصادر بتاريخ 2025/05/08 في الملف رقم 3378 (القرار محل التعليق)، باختصاصه في الفصل بالمنازعات الانتخابية للاتحاد الوطني لمنظمات المحامين، الذي يُصنّف ضمن المنظمات المهنية الوطنية¹⁰ كجهة أولى وأخيرة للتقاضي. وهذا ما يثير عدة إشكالات تبرر التعليق عليه.

⁶ بوراس عادل، بوشنافة جمال، "مركزية جهة الاستئناف في المادة الإدارية وإشكالاتها"، حوليات جامعة الجزائر 1، عدد 33، جزء 3، 2019، ص ص 258-266. وصفان وحيدة، "قضاء الاستئناف في المادة الإدارية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، مجلد 8، عدد 2، 2023، ص 315.

⁷ عمار بوضياف، "المعيار العضوي وإشكالاته القانونية"، دفاتر السياسة والقانون، عدد 5، 2011، ص 16. بن شناف منال، لشهب صاش جازية، "الاجتهاد القضائي الإداري بين تراجع في فرنسا وعدم اكتماله في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلد 3، عدد 10، 2019، ص 422. بن عزوق منير، "لا مركزية جهة الاستئناف كمدخل لتكريس مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية"، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، مجلد 6، عدد 2، 2023، ص ص 3-5.

⁸ تم ذلك بموجب القانون العضوي رقم 11-22 المؤرخ في 09 جوان 2022 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-11 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر عدد 41، صادر في 2022/06/16. ولقد تلى هذا التعديل تعديل القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج ر عدد 21، الصادر بتاريخ 2008/04/13، وذلك بموجب القانون رقم 13-22 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 48، الصادر في 2022/06/17.

⁹ قانون رقم 07-22 مؤرخ في 05 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج ر عدد 32، صادر في 2022/05/14.

¹⁰ رابعي إبراهيم، "اختصاصات المنظمات المهنية وطبيعتها في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، عدد 10، 2012. بن معمر رابع، "الوظيفة القضائية لمجلس الدولة في الجزائر"، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، عدد 4، 2018، ص 74.

أولاً: الوقائع

قامت جل المنظمات الجهوية للمحامين بتنظيم الانتخابات الخاصة بتجديد أعضائها وذلك ما حصل بتاريخ 19/04/2025، باستثناء منظمتي سطيف وسعيدة اللتين نظمتا انتخابات تجديد أعضائهما بتاريخ 24/04/2025. تلقى نقيب ولاية بجاية بتاريخ 27/04/2025 دعوة للمشاركة في انتخاب رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين المبرمج إجراؤه بتاريخ 03/05/2025.

نظم الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين بتاريخ 03/05/2025 الانتخابات الرامية إلى تعيين رئيسه، وهي الانتخابات التي شهدت ترشح نقيب ولاية بجاية ونقيب ولاية سطيف، وانتهت بانتخاب هذا الأخير رئيساً للاتحاد وتوجت بالمحضر الصادر عن الإتحاد الوطني لمنظمات المحامين رقم 11/2025.

ثانياً: الإجراءات

رفع السيد (د ع ر) نقيب المحامين لولاية بجاية دعوى استعجالية أمام مجلس الدولة ضد الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين الممثل من قبل رئيسه بتاريخ 05/05/2025، بحضور وزارة العدل الممثلة من قبل الوزير، وطالب القضاء ببطلان العملية الانتخابية لانتخابات رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين المجراة بتاريخ 03/05/2025 والمتوجة بالمحضر رقم 11/2025.

أصدر مجلس الدولة قراراً بتاريخ 08/05/2025 تحت رقم الملف 003378 ورقم الفهرس 25/00899، تضمن قبول الدعوى شكلاً، وفي الموضوع القضاء بإلغاء العملية الانتخابية لانتخابات رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين التي جرت بتاريخ 03/05/2025 وإلغاء النتائج المترتبة عنها والمعلن عنها بموجب المحضر رقم 11/2025.

ثالثاً: الادعاءات

يدعى نقيب منظمة بجاية، بصفته مدعياً في هذا النزاع، ببطلان انتخاب رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين المنعقد بتاريخ 03 ماي 2025، استناداً إلى ما شاب العملية الانتخابية من خروقات قانونية جوهرية. من أبرز هذه الخروقات وفقاً له تنظيم الانتخابات قبل انقضاء أجل الطعن القانوني في نتائج انتخابات تجديد مجالس المنظمات الجهوية للمحامين، والمحدد بخمسة عشر (15) يوماً بموجب المادة 96 من القانون رقم 13-07 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، في حين لم تكن هذه الآجال قد انقضت بعد، إذ أن أجل الطعن في نتائج انتخابات منظمتي سطيف وسعيدة ينتهي يوم 11 ماي 2025، وبالنسبة لباقي المنظمات يوم 04 ماي 2025. يُضاف إلى ذلك أن بعض الطعون المقدمة ضد نتائج هذه الانتخابات كانت لا تزال قيد النظر أمام مجلس الدولة بتاريخ انعقاد الجمعية الانتخابية للاتحاد، مما قد يؤدي إلى تعديل في تشكيلة الهيئة الناجبة، الأمر الذي يجعل تنظيم انتخاب رئيس الاتحاد في ذلك التوقيت إجراء سابقاً لأوانه ومخالفاً للقانون.

دفع المدعى عليه، الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين، بأن عريضة افتتاح الدعوى معيبة شكلاً لعدم ذكرها تسمية الممثل القانوني للمدعى عليه. كما تمسك بعدم الاختصاص النوعي، مُبرراً ذلك بانعدام نص صريح يتيح لمجلس الدولة الفصل في المنازعات المتعلقة بالاتحاد، خاصة بعد إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف. كما أثار مخالفة الدعوى لمبدأ التقاضي على درجتين، وأوضح كذلك أن موضوع الدعوى لا يندرج ضمن الحالات المنصوص عليها في المادتين 901 و902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وأنه لا يُبرر تدخل القضاء الاستعجالي لكونه خارج الحالات المنصوص عليها بالمادة 919 من القانون ذاته. أما في الموضوع، فقد ذكر المدعى عليه أن الدعوى غير مؤسسة بدليل عدم وجود أي اعتراض أو تحفظ أثناء إجراء الانتخابات، وأن هذه الأخيرة جرت بما يتوافق مع المنصوص عليه في القانون المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة والنظام الداخلي للمهنة.

المشكل القانوني:

إلى أي مدى يمتد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة في النظر في هذه المنازعة في أول وآخر درجة، وذلك في ضوء التعديلات الجوهرية التي مست كلاً من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته؟

الحل القضائي:

يتجلى بالرجوع إلى تسبيب القرار محل التعليق أن مجلس الدولة قد اعتبر نفسه مختصاً بالفصل في المنازعة المعروضة عليه كجهة أولى وأخيرة للتقاضي تأسيساً على نص المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي ينص: "يختص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بنصوص خاصة". وعلى إجازة المادتين 96 و105 من القانون المتضمن تنظيم مهنة المحاماة لوزير العدل الطعن في نتائج انتخابات مجلس منظمة المحامين وفي مداوالات الإتحاد الوطني لمنظمات المحامين مباشرة أمام مجلس الدولة، ما جعل هذا الأخير يستنتج من ذلك أن اختصاصه في النظر في المنازعات المتعلقة بانتخاب رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين ينعقد من باب أولى.

التحليل الموضوعي:

يثير القرار محل التعليق إشكالية مدى توافق تقرير مجلس الدولة لانعقاد اختصاصه بالفصل في قضية متعلقة بانتخابات رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين، كجهة تقاضي أولى وأخيرة، مع التعديلات الحاصلة في القانون العضوي المتعلق بتنظيمه وسيره واختصاصاته. يتضمن تسبيب القرار محل التعليق تأكيداً على بقاء اختصاص مجلس الدولة كجهة أولى وأخيرة للنظر في المنازعة المعروضة عليه (المبحث الأول)، وهو تسبيب يُعَدّ موضع انتقادات جوهرية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: أساس إقرار مجلس الدولة بقيام اختصاصه للفصل في النزاع كجهة أولى وأخيرة للتقاضي

يتضح بالرجوع إلى القرار محل التعليق أنه رغم إثارة المدعى عليه دفعا بعدم الاختصاص النوعي، إلا أن مجلس الدولة تمسك باختصاصه بالنظر في الطعن المقدم أمامه والمتعلق بمنظمة مهنية وطنية وقد استند في ذلك إلى نصوص خاصة (المطلب الأول)، وقد قرر كذلك، استبعاد الدفع المتعلق بمخالفة الدعوى لمبدأ التقاضي على درجتين، وذلك بسبب "الطابع الخاص للمنازعة" (المطلب الثاني).

المطلب الأول: استناد مجلس الدولة لنص المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لإقرار قيام اختصاصه للفصل في المنازعة

تنص المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن يختص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بنصوص خاصة. ولقد كان هذا النص وارداً في الفقرة الثانية من المادة 901 من القانون ذاته قبل التعديل الحاصل فيه سنة 2022، ويقابله حرفياً نص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، المعدل والمتمم. انطلاقاً من هذا الأساس، واستناداً إلى نصي المادتين 96 و105 من القانون المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، اللتين تُجيزان لمجلس الدولة النظر في الطعون المقدمة في صحة انتخابات أعضاء مجالس منظمات المحامين وفي الطعون المقدمة في مداوالات مجلس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين توالياً، اعتبر مجلس الدولة أن اختصاصه في الفصل في القضية المعروضة عليه والمتعلقة بالطعن في نتائج انتخابات رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين، قائم.

تتضمن هذه القراءة تقرير اختصاص مجلس الدولة للفصل في جانب من المنازعات الخاصة بالمنظمات المهنية الوطنية كجهة تقاضي أولى وأخيرة، وذلك حتى في ظل النص على مبدأ التقاضي على درجتين في الدستور. وهي بذلك تخالف ما ذكره الكتاب في شرح مضمون التعديلات الحاصلة في القانون العضوي رقم 98-01 وفي قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹¹، وأيضاً الأسباب التي نودي من أجلها إلى تأسيس محاكم إدارية للاستئناف¹².

¹¹ 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، مجلد 4، عدد 2، 2023، ص ص 30-32. وصفان وحيدة، مرجع سابق، ص ص 314-316.

¹² عمار بوضياف، "مجلس الدولة الجزائري بين وظيفة الاجتهاد وتعددية الاختصاصات القضائية"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 2، 2006، ص ص 98-104.

المطلب الثاني: استناد مجلس الدولة "للطابع الخاص" للمنازعة لاستبعاد دفع المدعى عليه بمخالفة مبدأ التقاضي على درجتين

يتضمن تسييب القرار محل التعليق التأكيد على أن طبيعة النزاع المتعلق بانتخاب رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين بعد حصول تجديد أعضاء المنظمات الوطنية للمحامين يكتسي طابعاً خاصاً. يُباح في ظله، لاعتبارات لم يتضمنها هذا التسييب، أن يتدخل مجلس الدولة للفصل في المنازعات الخاصة بإلغاء نتائجها كجهة أولى وأخيرة للتقاضي.

يتوافق ما انتهى إليه مجلس الدولة بشأن الدفع بمخالفة مبدأ التقاضي على درجتين، مع ما ذهب إليه البعض من أن دلالة إيراد المؤسس الدستوري الجزائري، في الفقرة الثالثة من المادة 165 من الدستور، التي تنص على أن: «يضمن القانون التقاضي على درجتين» بدلاً من القول «يضمن الدستور التقاضي على درجتين»، تُعبّر عن إرادة لتكريس مبدأ التقاضي على درجتين لا بوصفه مبدأً دستورياً لا يجوز الخروج عنه مطلقاً، وإنما كمبدأً أساسي ينبغي على المشرع اعتباره قاعدة عامة عند سن القواعد الإجرائية، مع السماح بإيراد استثناءات عليه¹³. يُعزز هذا الموقف عدم إبداء المحكمة الدستورية أي تحفظات بشأن احترام هذا المبدأ عند ممارستها لمهام الرقابة على دستورية القوانين العضوية التي تتضمن نصوصاً مخلة به. ومن الأمثلة على ذلك الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، حيث منحت المادة 69 منه للمحكمة التابعة للجهات القضائية العادية صلاحية البت في منازعات القوائم الانتخابية ومراجعتها بموجب حكم غير قابل لأي طعن¹⁴.

المبحث الثاني: نقد ما توصل إليه مجلس الدولة من انعقاد اختصاصه للفصل في النزاع كجهة أولى وأخيرة للتقاضي

لم يراعِ مجلس الدولة، عند تقريره بانعقاد اختصاصه للفصل في المنازعة محل التعليق كجهة تقاضي أولى وأخيرة، التعديلات المستحدثة في القانون العضوي المتعلق بتنظيمه وسيره واختصاصاته، وكذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (المطلب الأول). كما لم يتماشى قراره مع ما استقر عليه المجلس الدستوري (الذي أصبح المحكمة الدستورية بعد التعديل الدستوري لسنة 2020) بشأن طبيعة النصوص الخاصة التي تُخوّل مجلس الدولة صلاحية الفصل في القضايا كجهة تقاضي أولى وأخيرة (المطلب الثاني).

¹³ بضياف طارق، بوعزيز عبد الوهاب، "محاكم الاستئناف الإدارية ومبدأ التقاضي على درجتين"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 9، عدد 2، 2024، ص ص 656-669.

¹⁴ أمر رقم 01-21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، صادر بتاريخ 2021/03/10.

قرار رقم 16/ ق م د/ يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17، صادر في 2021/03/10.

المطلب الأول: عدم مراعاة مجلس الدولة للتعديلات الحاصلة في القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيمه وسيره واختصاصاته بموجب القانون العضوي رقم 22-11

تُعرّف المنظمات الوطنية المهنية بأنها مرافق عامة مهنية تُنشأ بموجب القانون بهدف توجيه النشاط المهني ومراقبته. تتمتع هذه المنظمات بسلطة تنظيمية وتأديبية على المهنيين المنخرطين فيها إجبارياً، كما تحوز بعض امتيازات السلطة العامة¹⁵. يُعد الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين منظمة وطنية مهنية، وهو ما يُستخلص من نص المادة 103 من القانون رقم 07-13 المتعلق بتنظيم مهنة المحاماة، وما استقر عليه الشراح¹⁶.

يتحدد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة طبقاً للمادة 179 من الدستور بناءً على قانون عضوي. وكان من المتعين، بالتالي، على مجلس الدولة أن يُراعي ما ورد في القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم، والمتضمن بيان تنظيمه وسيره واختصاصاته، عند نظره في مدى انعقاد اختصاصه في القضية المعروضة عليه. وبالرجوع إلى هذا القانون، يتبين أنه يكرّس، في المادة 9 منه إمكانية أن يفصل مجلس الدولة في القضايا المحالة إليه بموجب نصوص خاصة. كما يخول له، بموجب المادة 10 منه، الفصل في الاستئنافات المترتبة عن قرارات المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعيات القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية.

وبناءً على ما سبق، كان من الواجب على مجلس الدولة، مراعاةً لمبدأ التدرج الهرمي للقوانين، أن يُرجّح عدم انعقاد اختصاصه للنظر في القضية كجهة تقاضي أولى وأخيرة، وأن يُقرّ باختصاصه كجهة استئناف بدلاً من ذلك. ويعزز هذا التوجه ما ورد في الفقرة الثالثة من المادة 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي تُحيل اختصاص الفصل في المنازعات الخاصة بالمنظمات المهنية الوطنية، بقرار قابل للاستئناف، إلى المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة.

لقد ساهم واقع تنظيم قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة ضمن قانونين مختلفين في القانون الجزائري، وهما القانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، وقانون الإجراءات المدنية والإدارية، في وقوع المجلس في هذا الخرق.

¹⁵ رابعي إبراهيم، مرجع سابق، ص 313.

¹⁶ زايدي أسماء، موسى نورة، "اختصاص مجلس الدولة الجزائري بالنظر في المرافق العامة المهنية، منظمة المحامين نموذجاً"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، مجلد 07، عدد 02، 2022، ص ص 96-115. حامد أحمد، عبد القادر باية، "رقابة مجلس الدولة الجزائري على قرارات التأديب الصادرة عن منظمة المحامين الجزائريين"، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، مجلد 07، عدد 01، 2022، ص ص 1128-1144.

واجهت هذه الازدواجية انتقادات فقهية جدية، حيث ذكر أنه لا مبرر لوجود نصين قانونيين ساريين في آن واحد على نفس المسألة. بذكر أنه إذا كانت صياغة هذه النصوص متجانسة حرفياً وتهدف إلى تحقيق الغرض ذاته، فلا داعي لهذا التضخيم التشريعي غير المبرر. أما إذا كانت مختلفة في المضمون، فإن ذلك سيؤدي إلى إشكالات قانونية عويصة في التفسير وتحديد الأولوية¹⁷.

يكون لما تقدم ما انتهى إليه مجلس الدولة، في القرار محل التعليق، من انعقاد اختصاصه للنظر في دعوى إلغاء العملية الانتخابية الخاصة بمنظمة مهنية وطنية، محل نقد، لكونه يتجاهل التعديلات التي طرأت على القواعد الإجرائية المنطبقة على المنازعة.

المطلب الثاني: عدم تقيد مجلس الدولة بالتفسير الملزم للمجلس الدستوري لمصطلح "نصوص خاصة" عند تقريره لقيام اختصاصه كجهة أولى وأخيرة للتقاضي

يعد ما توصل إليه تسبيب مجلس الدولة المؤسس لانعقاد اختصاصه للفصل في النزاع محلاً للنقد لعدم مراعاته لما كرسه المجلس الدستوري من مبادئ عند ممارسته الرقابة على مدى مطابقة القانون العضوي رقم 11-13، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، لأحكام الدستور. فقد تضمن رأي المجلس الدستوري بشأن دستورية هذا القانون تحفظاً صريحاً بشأن التأويل الصحيح لعبارة "نصوص خاصة" الواردة في نص المادة 9 من القانون العضوي آنذاك، وهي العبارة التي تقابل حرفياً نص المادة 11 بعد تعديلها بموجب القانون العضوي رقم 22-11، والتي تنص على: "يختص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بنصوص خاصة".

وقد أوضح المجلس الدستوري بجلاء أن دستورية هذه المادة مشروطة بفهم عبارة "نصوص خاصة" على أنها تشير حصراً إلى نصوص قانونية من نفس الطبيعة القانونية للقانون محل الفحص، أي القوانين العضوية فقط، دون أن يشمل ذلك أي نصوص قانونية أو تنظيمية أخرى أدنى مرتبة. فجاء ضمن رأيه ما يلي:

واعتباراً بالنتيجة، فإن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى نصوص خاصة، دون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص، يجعل المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع.

¹⁷ صام لياس، تشتت قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين أحكام القانون العضوي رقم 98-01 وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016، ص 135.

غير أنه، إذا كانت عبارة (نصوص خاصة) المستعملة من طرف المشرع يقصد بها نصوصاً تكتسي نفس طابع القانون، موضوع الإخطار، وكان موضوعها ذا علاقة بهذا القانون العضوي، فإن الفقرات الأخيرة من المواد 9 و10 و11 المذكورة أعلاه تُعد مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ¹⁸.

يمتد هذا الرأي الذي يشمل نص المادة 11 من القانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، نظراً لمطابقته الحرفية لنص المادة 9 منه قبل تعديله، ويرجع ذلك إلى أن آراء المحكمة الدستورية (التي كانت سابقاً المجلس الدستوري) تتمتع بقوة نفاذ مطلقة، وتكتسب طابعاً نهائياً غير قابل لأي طعن، ولقد نبه الفقه إلى خطورة مخالفتها على الأمن القانوني في الدولة¹⁹.

يطرح ما تقدم بشكل جدي إشكالية مدى دستورية النصوص الواردة في قوانين عادية والمحيلة اختصاص الفصل بقرار في أول وآخر درجة لمجلس الدولة، ومنها تلك المعتمدة عليها في تسبيب القرار محل التعلق، لاسيما وأن المجلس الدستوري، وعند فصله في دفع بعدم دستورية المادة 33 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي كانت تنص: "تفصل المحكمة بحكم في أول وآخر درجة في الدعاوى التي لا تتجاوز قيمتها مئتين ألف دينار 200.000 دج"، والتي فُصل بعدم دستورتها، ذكر ضمن تسبيبه لقراره: "واعتباراً أن الدستور ما يعدل تعديله أقر مبدأ التقاضي على درجتين وأحال على القانون ضمان تطبيقه، وأنه متى كانت المادة 34 من الدستور لا تجيز تقييد أي حق من الحقوق بما يمس بجوهره إلا بأسباب مرتبطة بحفظ النظام العام والأمن، وحماية الثوابت الوطنية وكذا تلك الضرورية لحماية حقوق وحريات أخرى يكرسها الدستور، فلا يمكن المشرع تقييد حق التقاضي على درجتين..."²⁰.

يبين موقف المجلس الدستوري أن مبدأ التقاضي على درجتين قد أصبح ضماناً دستورياً لا يجوز الحد منها إلا لاعتبارات استثنائية تبررها متطلبات النظام العام أو حماية حقوق وحريات دستورية أخرى، وهي اعتبارات لا يظهر توفرها في القضية الصادر بشأنها القرار محل التعلق.

¹⁸ رأي رقم 02/ر م د/11، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، ج ر عدد 43، صادر في 03/08/2011.

¹⁹ نبالي فطة، "آثار التعديل الدستوري على اجتهاد المجلس الدستوري: بين التكريس والإلغاء"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، مجلد 53، عدد 4، 2016، ص ص 40-42. ولد علي تاكفاريناس، "قراءة قانونية في أداء المجلس الدستوري الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 60، عدد 04، 2023، ص 90.

BLUSSEAU Arnaud, « L'application par le juge administratif des décisions d'inconstitutionnalité rendues sur QPC », *Revue française de droit constitutionnel*, N° 11, 2017, pp 559-582.

²⁰ قرار رقم 01، إق م د/د ع د/21 مؤرخ في 10/02/2021، ج ر عدد 16، صادر في 04/03/2021.

وعليه، فإن اعتماد مجلس الدولة في القرار محل التعليق على نص خاص وارد في قانون عادي كأساس لانعقاد اختصاصه، يتجاهل هذا القيد الجوهري الذي فرضه المجلس الدستوري، ويؤدي إلى توسيع غير مشروع لاختصاصاته بما يُخل بالضوابط الدستورية، ويجعل الأساس القانوني الذي استند إليه القرار غير مطابق للدستور.

خاتمة

أخلّ مجلس الدولة عند فصله في النزاع القائم بشأن انتخابات رئيس الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين بموجب القرار محل التعليق، بالقواعد المتعلقة ببيان اختصاصه النوعي وبمبدأ التقاضي على درجتين. إذ أنه وبفصله بانعقاد اختصاصه لهذا النزاع، قد تجاهل التعديلات الحاصلة في القانون العضوي المتعلق بتنظيمه وعمله واختصاصاته. فهذا القانون أصبح يخول له صلاحية الفصل في النزاعات المماثلة كجهة استئناف في الأحكام الصادرة فيها من المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة، لا كجهة تقاضٍ تفصل كجهة أولى وأخيرة. يُؤخذ كذلك على هذا القرار أنه جاء مخالفاً للتفسير الذي قدّمه المجلس الدستوري (الذي تحول لاحقاً إلى المحكمة الدستورية) لعبارة «نصوص خاصة» الواردة في القانون العضوي المحدد لتنظيمه وسيره واختصاصاته، حيث أكد أن المقصود بهذه العبارة هو النصوص ذات الطبيعة الدستورية أو العضوية فقط، دون أن يشمل ذلك القوانين العادية، مما يجعل الاستناد إلى نص قانون عادي لإقرار اختصاص مجلس الدولة في هذه الدعوى خرقاً للقانون.

يطرح ما تقدم إشكالية مدى وضوح النصوص الضابطة لانعقاد اختصاص مجلس الدولة، وذلك لاسيما لورودها في قانونين مختلفين ليسا من نفس الدرجة، ولعدم النص صراحةً على طبيعة النصوص الخاصة التي يمكن أن يتاح بناءً عليها لهذه الهيئة أن تفصل في القضايا بقرار أول وآخر درجة.

في ظل هذا الواقع، يصبح من اللازم معالجة هذا الخلل من خلال توحيد وضبط القواعد القانونية المنظمة لاختصاص مجلس الدولة. واللازم أن يُحصر دور هذا الأخير في ممارسة مهامه الدستورية كجهة نقض ورقابة على حسن تطبيق القانون وتوحيد الاجتهاد القضائي في الدولة، دون أن يحول فعلياً إلى محكمة موضوع. وهذا التحديد من شأنه أن يضمن حقوق المتقاضين ويحقق فهماً سليماً وتطبيقاً منضبطاً للقواعد القانونية على النزاعات، كما يساهم في كفالة احترام مبدأ التقاضي على درجتين ويصون مقومات المحاكمة العادلة.