

Legal system of administrative courts of appeal



Received: 16/08/2023; Accepted: 01/10/2023

* خديجة لعربي

جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1 (الجزائر)

النظام القانوني للمحاكم الإدارية للإستئناف

الكلمات المفتاحية:

المحاكم الإدارية
للإستئناف؛
إختصاصاتها؛
هيكلتها؛
تشكيلاتها.

ملخص

لقد عرف النظام القضائي الإداري الجزائري العديد من الإصلاحات عبر مختلف التعديلات الدستورية، ولعل أبرزها إعلان المؤسس الدستوري عن إنشاء محاكم إدارية للإستئناف بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تعتبر خطوة هامة لتكريس دولة الحق والقانون وحماية الحقوق والحريات. وبهذه الخطوة يكون المشرع قد أكمل هياكل النظام القضائي الإداري والذي أصبح يتشكل من ثلاث مستويات المحاكم الإدارية في القاعدة وتعلوها المحاكم الإدارية للإستئناف ومجلس الدولة في قمة الهرم القضائي الإداري. تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الأساس القانوني للمحاكم الإدارية للإستئناف وهيكلتها وتشكيلاتها، بالإضافة إلى دراسة إختصاصاتها في ظل التعديلات القانونية التي مست المنظومة القانونية الخاصة بالمنازعة الإدارية.

Abstract

The Algerian administrative judicial system has known many reforms through various constitutional amendments, perhaps most notably, the constitutional founder's announcement of the establishment of administrative courts of appeal under the constitutional amendment of 2020, which is a qualitative leap to enshrine the state of the right and the law.

Thus the structures of the administrative judicial system, which now consists of the conseil d'état, administrative courts of appeal and administrative courts, have been completed and have become more in line with its ordinary judicial counterpart, this study aims to highlight the legal basis and structure of the administrative courts of appeal, as well as to study their competencies under the legal amendments of the legal system of administrative disputes.

Keywords:

administrative courts
of appeal;
its competencies;
structure;
its composition.

* Corresponding author, e-mail: khadidja.laribi@umc.edu.dz

Doi:

I - مقدمة

إن المتتبع لحركة التشريع في الجزائر خاصة بعد دستور سنة 1996 يلاحظ أن الدولة دخلت في مرحلة من الإصلاحات على مختلف الأصعدة، وعلى صعيد النظام القضائي تم الانتقال من نظام وحدة القضاء المطبق منذ فجر الإستقلال إلى نظام ازدواجية القضاء الذي أقره المؤسس الدستوري صراحة بموجب المادة 152 من دستور سنة 1996¹، حيث رسم المشروع بذلك معالم القضاء الإداري الذي يعلوه مجلس الدولة وقاعدته المحاكم الإدارية، وتبعاً لذلك صدر القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والقانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

وتبعاً لذلك عهد المشرع لمجلس الدولة إختصاص الفصل في الطعون بالإستئناف المرفوعة ضد الأحكام والأوامر الصادرة إبتدائياً عن المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية²، وقد أثار إختصاصه بالنظر في الطعون بالإستئناف جملة من الإشكالات القانونية من بينها:

- تغيير الطبيعة القانونية لمجلس الدولة وتحويله من محكمة قانون إلى محكمة وقائع وهذا ما يتنافى مع دوره الدستوري الأصلي والمتمثل في التقويم والإجتهد القضائي.

- تعقيد الإجراءات القضائية.

- إبعاد القضاء عن المتقاضين وإطالة أمد النزاع.

وإستدراكاً لذلك ولمعالجة هذه الإشكالات القانونية أعلن المؤسس الدستوري بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 عن إستحداث هيئة قضائية جديدة في الهرم القضائي الإداري والمتمثلة في المحاكم الإدارية للإستئناف كدرجة ثانية للتقاضي في المادة الإدارية محدثاً بذلك إنسجام بين النظام القضائي الإداري ونظيره النظام القضائي العادي، حيث إكتملت هياكل القضاء الإداري وأصبح يتكون من هرم قاعدته المحاكم الإدارية وتتوسطه المحاكم الإدارية للإستئناف ويعلوه مجلس الدولة، كما تم دسترة مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بموجب المادة 165 من الدستور، وتبعه ذلك تحيين المنظومة القانونية الخاصة بالمنازعة الإدارية فمستها يد الإلغاء والتعديل.

وإشكالية بحثنا تتمحور حول الأساس القانوني للمحاكم الإدارية للإستئناف؟ وكيف تم تنظيمها؟ وماهي الإختصاصات المخولة لها؟

للإجابة على هذه الإشكالية قسمت هذه الدراسة إلى ثلاث محاور:

المحور الأول: الأساس القانوني للمحاكم الإدارية للإستئناف

المحور الثاني: التنظيم الهيكلي للمحاكم الإدارية للإستئناف

المحور الثالث: إختصاصات المحاكم الإدارية للإستئناف.

وقد إعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي لوصف الهيكل التنظيمي لهذه الهيئة القضائية، إضافة إلى المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية النازمة للمحاكم الإدارية للإستئناف (هيكلتها وإختصاصاتها).

المحور الأول: الأساس القانوني للمحاكم الإدارية للإستئناف

تستمد المحاكم الإدارية للإستئناف وجودها القانوني من مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية والمتمثلة في الأساس الدستوري (أولاً)، والأساس التشريعي (ثانياً)، والأساس التنظيمي (ثالثاً).

أولاً: الأساس الدستوري للمحاكم الإدارية للإستئناف

لقد تبنى المؤسس الدستوري بموجب المادة 152 من دستور سنة 1996³ على صعيد التنظيم القضائي نظام ازدواجية القضاء حيث أعلن عن ميلاد مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية⁴، دون تحديد المقصود بهذه الجهات القضائية، وبتاريخ 30 ماي 1998 صدر القانون رقم 98-02⁵ الخاص بالمحاكم الإدارية وبقي الوضع على حاله رغم التعديل الدستوري لسنة 2016⁶ الذي لم يحمل في طياته الجديد بالنسبة للقضاء الإداري⁷.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020⁸ نصت المادة 179 منه في فقرتها الثانية على ما يلي: "يمثل مجلس الدولة الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية".

وبهذا تكون نص هذه المادة قد أعلنت صراحة عن ميلاد المحاكم الإدارية للإستئناف كدرجة ثانية للتقاضي في المادة

الإدارية⁹ وهذا عمالاً لمبدأ التقاضي على درجتين، وبهذا تكون قد إكتملت هياكل النظام القضائي الإداري الوطني.

ثانياً: الأساس التشريعي للمحاكم الإدارية للإستئناف

تطبيقاً لنص الدستور صدر الأمر رقم 21-01¹⁰ المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والذي أشار في بعض نصوصه إلى إمكانية الطعن بالإستئناف أمام المحكمة الإدارية للإستئناف فيما يخص المنازعات الانتخابية¹¹.

وبتاريخ 5 ماي 2022 وبموجب القانون رقم 22-07¹² المتضمن التقسيم القضائي تم الإعلان رسمياً عن إحداث ست (6) محاكم إدارية للإستئناف تقع مقراتها بالجزائر ووهران وقسنطينة وورقلة وتامنغست وبيشار، وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 08 من نفس المنظومة القانونية، وبإحداث المحاكم الإدارية للإستئناف يكون المشروع قد أعلن صراحة عن هياكل النظام القضائي الإداري.

وباعتقادنا أن الإعلان الرسمي عن إنشاء المحاكم الإدارية للإستئناف تم بموجب القانون رقم 22-07 أعلاه حيث نص المشروع بموجب المادة 08 منه على ما يلي: "**تحديث** ست (6) محاكم إدارية للإستئناف..."، فنلاحظ إستخدام مصطلح "تحديث" في حين أن المؤسس الدستوري وبموجب المادة 179 من الدستور نص على مهام مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال المحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية ولم يفرد هذه الأخيرة بنص خاص يعلن عن إحداثها أو إنشائها أو تأسيسها.

وبتاريخ 16 جوان 2022 صدر القانون العضوي رقم 22-10¹³ المتعلق بالتنظيم القضائي حيث حدد المشروع بموجب المادة 04 منه هياكل النظام القضائي الإداري والمتمثلة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية، كما خصص الفصل الأول من الباب الرابع منه للمحاكم الإدارية للإستئناف وحدد تشكيلاتها وإختصاصاتها بموجب أحكام المادتين 29-30 منه، كما بين في المواد من 33 إلى 38 من نفس القانون تنظيم المحاكم الإدارية للإستئناف وحدد مهام محافظ الدولة، وأخضع الإجراءات المتبعة أمامها لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ونص على تحديد كفاءات التسيير الإداري والمالي لها عن طريق التنظيم.

ثم صدر بعد ذلك القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وإختصاصاته¹⁴، حيث نصت المادة 10 منه على إختصاص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالإستئناف ضد القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للإستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية للقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

كما نصت المادتين 2-11 منه على إختصاص مجلس الدولة في الطعون بالنقض والقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة، وهذا ما يفهم منه صراحة إحالة إختصاص الفصل في الطعون بالإستئناف للمحاكم الإدارية للإستئناف.

ثم بعد ذلك صدر القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹⁵، حيث خصص المشروع الباب الأول مكرر للإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية للإستئناف، حدد إختصاصاتها، تشكيلتها، أجل رفع الدعوى، وقف التنفيذ، الفصل في القضية، والطعن في الأوامر الإستعجالية.

ثالثاً: الأساس التنظيمي للمحاكم الإدارية للإستئناف

تطبيقاً لأحكام القانون رقم 22-07 المتضمن التقسيم القضائي صدر المرسوم التنفيذي رقم 22-435 الذي يحدد دوائر الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف¹⁶، حيث نصت المادة الأولى منه على تحديد دوائر الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف تطبيقاً لأحكام المادة 10 من القانون رقم 22-07 المتضمن التقسيم القضائي.

وتم تحديد ذلك بموجب الملحق الأول لهذا المرسوم، كما تم رفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمان وخمسين (58) محكمة عبر كامل التراب الوطني، على أن تنصب المحاكم الإدارية الجديدة تدريجياً عند توفر جميع الشروط الضرورية لسيرها.

وتطبيقاً لأحكام المادة 38 من القانون العضوي رقم 22-10 –السالف الذكر- صدر المرسوم التنفيذي رقم 23-120 الذي يحدد كفاءات التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية للإستئناف¹⁷، والذي نص على إحداث أمانة عامة لدى المحكمة الإدارية للإستئناف يسيرها أمين عام يوضع تحت سلطة محافظ الدولة ويعتبر الأمر الثانوي بصرف ميزانية

المحكمة الإدارية للإستئناف، كما يكلف الأمين العام بالإلتزام بنفقات تسيير المحكمة الإدارية للإستئناف وتصفياتها والأمر بصرفها في حدود الإعتمادات الممنوحة، كما يتولى مجال التسيير الإداري.

المحور الثاني: التنظيم الهيكلي للمحاكم الإدارية للإستئناف

تقتضي دراسة التنظيم الهيكلي للمحاكم الإدارية للإستئناف التطرق إلى هيكلتها (أولا) ثم تشكيلتها (ثانيا).

أولا: الهيكلية

نصت المادة 34 من القانون العضوي رقم 10-22 -السالف الذكر- على تنظيم المحكمة الإدارية للإستئناف في شكل غرف، يحدد عددها حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي بموجب أمر من رئيسها وذلك بعد إستطلاع رأي محافظ الدولة.

وبناء عليه نلاحظ أن المشرع أسند مهمة تنظيم المحكمة الإدارية للإستئناف إلى رئيسها ويستند في ذلك على طبيعة وحجم النشاط القضائي لهذه الهيئة، مع ضرورة الأخذ برأي محافظ الدولة، مع العلم أن المشرع لم يحدد عدد هذه الغرف.

كما أجاز المشرع بموجب الفقرة الثانية من المادة 34 أعلاه وعند الإقتضاء تقسيم غرف المحكمة الإدارية للإستئناف إلى أقسام يحدد عددها حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي لهذه الهيئة، ويتم ذلك بموجب أمر من رئيس المحكمة الإدارية للإستئناف وذلك بعد إستطلاع رأي محافظ الدولة.

ثانيا: التشكيلية

لقد خصص المشرع الفصل الأول من الباب الرابع من القانون العضوي رقم 10-22 -السالف الذكر- للمحاكم الإدارية للإستئناف، وأفرد تشكيلتها بقسم خاص حيث نصت المادة 30 منه على أنه تتشكل المحكمة الإدارية للإستئناف من:

- قضاة الحكم،

- قضاة محافظة الدولة.

1- قضاة الحكم:

وتضم هذه المؤسسة حسب ما نصت عليه المادة 30 أعلاه من:

أ- رئيس برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل، فقد فرض المشرع في رئيس المحكمة الإدارية للإستئناف أن يكون برتبة مستشار أي يحوز من الخبرة والكفاءة ما يخوله لتولي هذا المنصب، ونؤيد صنع المشرع في ذلك نظرا لخصوصية المنازعات الإدارية.

أما عن صلاحياته فقد خوله المشرع صلاحية توزيع قضاة الحكم في بداية كل سنة قضائية على الغرف أو الأقسام بموجب أمر وذلك بعد إستطلاع رأي محافظ الدولة، كما يجوز له أن يرأس أي غرفة أو قسم وهذا ما نصت عليه أحكام المادة 7 من القانون العضوي رقم 10-22 أعلاه.

كما خول له المشرع صلاحية تحديد أيام وساعات وأماكن إنعقاد جلسات المحكمة الإدارية للإستئناف في بداية كل سنة قضائية ويتم ذلك بموجب أمر بعد إستطلاع رأي محافظ الدولة وفق نص المادة 8 من نفس المنظومة القانونية.

كما يحدد الجلسات خلال العطلة القضائية بموجب أمر يتضمن عدد وساعة ويوم ونوع الجلسات، ويعين القضاة المكلفين بالعمل أثناءها وذلك بعد إستطلاع رأي محافظ الدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 10 من نفس القانون، ومن هنا يمكننا القول أن المشرع منح صلاحيات متعددة لرئيس المحكمة الإدارية للإستئناف وإستوجب لإصدار أوامره الخاصة بتوزيع القضاة وتحديد زمان ومكان إنعقاد جلسات المحكمة وغيرها ضرورة إستطلاع رأي محافظ الدولة دون تحديد الطبيعة القانونية لهذا الرأي من حيث مدى إلزاميته.

كما أن تطبيق القواعد العامة تسمح بتحويل رئيس المحكمة الإدارية للإستئناف إضافة إلى مساهمته في العمل القضائي القيام بأعمال إدارية تتعلق بالتسيير والإشراف الإداري على المحكمة الإدارية للإستئناف¹⁸.

هذا وألزم المشرع رئيس المحكمة الإدارية للإستئناف أن يوجه في نهاية كل سنة تقريراً مرفقاً بتقارير المحاكم الإدارية التابعة لها إلى رئيس مجلس الدولة حول صعوبات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية ومختلف الإشكالات المعينة وإقترح الحلول الملائمة لها وهذا ما نصت عليه المادة 989 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وبدورنا نؤيد فعل المشرع وهذا ما من شأنه ضمان تنفيذ الأحكام القضائية تجسيدا لهيبة القضاء من جهة وحماية لحقوق الأفراد من جهة ثانية، بالإضافة إلى الحد من تعنت وتعسف الإدارة العامة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

ب- نائب رئيس أو نائبين إثنين (2) عند الإقتضاء، وبموجب نص المادة 35 من القانون العضوي رقم 22-10 – السالف الذكر- في حالة حدوث مانع لرئيس المحكمة الإدارية للإستئناف يخلفه نائبه، وفي حالة حدوث مانع لأحد القضاة يستخلفه قاض آخر بموجب أمر من رئيس المحكمة الإدارية للإستئناف.

ج- هذا بالإضافة إلى رؤساء غرف، ورؤساء أقسام عند الإقتضاء، ومستشارين لهم صفة القضاة يقومون بتكوين التشكيلات القضائية للفصل في القضايا المطروحة أمامهم¹⁹.

هذا وإستوجب المشرع بموجب المادة 33 من القانون العضوي رقم 22-10 أعلاه أن تفصل المحاكم الإدارية للإستئناف بتشكيلة جماعية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وهو ما أكدته المادة 900 مكرر 5 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتتكون هذه التشكيلة من ثلاثة (3) قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان إثنان (2) برتبة مستشار.

ويفهم من نص المادتين 33-900 مكرر 5 أعلاه أن المحاكم الإدارية للإستئناف تتشكل من قضاة مجتمعين، وحسنا فعل المشرع عندما فرض التشكيلة الجماعية لأن القضاء الإداري هو قضاء إجتهادي، كما أن ذلك يسمح بتعاون القضاة بما لهم من خبرة وكفاءة لحسم النزاع المعروض عليهم²⁰.

2- قضاة محافظة الدولة:

وتتشكل هذه المصلحة من:

- محافظ دولة برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل،

- محافظ دولة مساعد أو إثنين (2) عند الإقتضاء.

أما عن المهام المنوطة به فهي محددة بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية والنصوص الخاصة²¹، وتتمثل في تقديم إلتماساته بعد إحالة الملف إليه من قبل القاضي وفق أحكام المادة 846 منه، وتقديم تقريره المكتوب إضافة إلى تقديم ملاحظات شفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات وهذا ما نصت عليه أحكام المواد من 897 إلى 900 من نفس القانون.

3- كتابة الضبط:

تضم المحكمة الإدارية للإستئناف كتابة ضبط حولها المشرع مهام لا تختلف عن مهام كتابة ضبط الجهات القضائية الأخرى، حيث تقيد عريضة إفتتاح الدعوى بسجل خاص وتؤشر على إيداع مختلف المذكرات والمستندات وفق أحكام المادة 900 مكرر 7 من القانون رقم 22-13 –السالف الذكر-، كما تتولى تبليغ المذكرات ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة بها إلى الخصوم وذلك تحت إشراف القاضي المقرر وهذا ما نصت عليه المادة 838 من نفس القانون، بالإضافة إلى ذلك يتم إخطار الخصوم بتاريخ الجلسة من طرف أمانة الضبط وفق أحكام المادة 900 مكرر 9 التي أحالت بدورها إلى تطبيق أحكام المادة 876 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

بالإضافة إلى ذلك تتولى أمانة ضبط المحكمة الإدارية للإستئناف حفظ أصول الأحكام والأوامر لكل قضية، كما أجاز لها المشرع وبصفة إستثنائية تبليغ الأحكام والأوامر إلى الخصوم بناء على أمر من رئيس المحكمة الإدارية للإستئناف وهذا ما نصت عليه المادة 900 مكرر 9 من القانون رقم 22-13 –السالف الذكر- التي أحالتنا إلى تطبيق أحكام

المادتين 893-895 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المحور الثالث: إختصاصات المحاكم الإدارية للإستئناف

حدد المشرع بموجب المادة 7 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الإختصاص الإقليمي (أولا) والنوعي للمحاكم الإدارية للإستئناف (ثانيا).

أولا: الإختصاص المكاني والإقليمي:

نصت المادة 8 من القانون رقم 22-07 المتضمن التقسيم القضائي على إنشاء ست (6) محاكم إدارية للإستئناف، هذا ولا تطرح قواعد الإختصاص الإقليمي أي إشكال قانوني إذ يعود للمنظم مهمة رسم المعالم الجغرافية والإقليمية لكل محكمة إدارية للإستئناف عن طريق التنظيم²² وهذا ما أكدته المادة 10 من القانون رقم 22-07 والتي نصت على أن دوائر إختصاص المحاكم الإدارية للإستئناف يحدد عن طريق التنظيم، وتطبيقا لذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 22-435 حيث نصت المادة 02 منه على أن دوائر الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف تحدد طبقا للملحق الأول بهذا المرسوم.

ويتفحص هذا الملحق نلاحظ أن المنظم حدد إختصاص إقليمي لكل محكمة إدارية للإستئناف كما يلي:

- 1- المحكمة الإدارية للإستئناف بالجزائر تشمل 10 محاكم إدارية تابعة لدائرة إختصاصها وهي: الجزائر، البلدية، البويرة، تيزي وزو، الجلفة، المدية، المسيلة، بومرداس، تيبازة، عين الدفلى.
- 2- المحكمة الإدارية للإستئناف لوهران تشمل 12 محكمة إدارية تابعة لدائرة إختصاصها وهي: وهران، تلمسان، تيارت، سعيدة، سيدي بلعباس، مستغانم، معسكر، البيض، تيسمسيلت، عين تموشنت، غليزان، الشلف.
- 3- المحكمة الإدارية للإستئناف لقسنطينة تشمل 15 محكمة إدارية تابعة لدائرة إختصاصها وهي: قسنطينة، أم البواقي، باتنة، بجاية، جيجل، سطيف، سكيكدة، عنابة، قالمة، برج بوعريريج، الطارف، سوق أهراس، ميلة، تبسة، خنشلة.
- 4- المحكمة الإدارية للإستئناف لورقلة تشمل 11 محكمة إدارية تابعة لدائرة إختصاصها وهي: ورقلة، غرداية، الأغواط، الوادي، بسكرة، أولاد جلال، إيليزي، توقرت، جانت، المغير، المنيعه.
- 5- المحكمة الإدارية للإستئناف لتامغست تشمل 3 محاكم إدارية تابعة لدائرة إختصاصها وهي: تامغست، إن صالح، إن قزام.
- 6- المحكمة الإدارية للإستئناف لبشار تشمل 7 محاكم إدارية تابعة لدائرة إختصاصها وهي: بشار، أدرار، تندوف، النعامة، تيميمون، برج باجي مختار، بني عباس.

نلاحظ أن الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف الست يغطي 58 محكمة إدارية عبر كامل التراب الوطني بعد رفع عدد المحاكم الإدارية إلى ثمان وخمسين (58) محكمة عبر كامل التراب الوطني²³ كما نصت على ذلك المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 22-435 -السالف الذكر-، والذي حدد الملحق الثاني منه دوائر إختصاصها الإقليمي التي أصبحت تغطي 58 ولاية بعد رفع عدد الولايات بموجب المادة 03 من القانون رقم 19-12 المعدل والمتمم للقانون رقم 84-09 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد²⁴.

ثانيا: الإختصاص النوعي

بعد إستحداث المؤسس الدستوري للمحاكم الإدارية للإستئناف بموجب المادة 179 من دستور سنة 2020 واكبتها عدة إصلاحات تشريعية، تطبيقا لذلك صدر القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي حيث نصت المادة 29 منه الواردة في الفصل الأول من الباب الرابع المعنون بـ: "المحاكم الإدارية للإستئناف" على ما يلي: "تعد المحكمة الإدارية للإستئناف جهة إستئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

وتختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

نلاحظ من نص المادة أعلاه أن المشرع نصب المحاكم الإدارية للإستئناف كقاضي إستئناف في الهرم القضائي الإداري الذي يعلوه مجلس الدولة وقاعدته المحاكم الإدارية، وخول المشرع لهذه الجهة القضائية صلاحية النظر في إستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما عهد لها إختصاص الفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وتضيف المادة 900 مكرر من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها: " تختص المحكمة الإدارية للإستئناف بالفصل في إستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

وتختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وتختص المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

باستقراء نص المادتين 29 و 900 مكرر أعلاه نستنتج أن المشرع حدد إختصاص المحكمة الإدارية للإستئناف بموجب القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي والمتمثل في الفصل في إستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، بالإضافة إلى إختصاصها بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة، أي أن المحكمة الإدارية للإستئناف لها إختصاصين إذ تعد قاضي إستئناف تفصل في الطعون بالإستئناف ضد الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية، كما تتولى الفصل كقاضي أول درجة في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وبذلك يكون المشرع قد أزال الإشكالات القانونية المطروحة سابقا والمتعلقة بإختصاص مجلس الدولة بالنظر في إستئناف أحكام المحاكم الإدارية والتي كانت محل إنتقاد الكثير من الفقهاء نظرا للإختصاصات المنوطة بهذه الهيئة من جهة، بالإضافة إلى مساس ذلك بمبدأ التقاضي على درجتين من جهة أخرى.

وحري بنا الإشارة أن المادة 900 مكرر أعلاه أضافت إختصاص آخر للمحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر، فإلى جانب إختصاصها بالفصل في إستئناف أحكام وأوامر المحاكم الإدارية التابعة لدائرة إختصاصها كغيرها من المحاكم الإدارية للإستئناف، تختص كذلك بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية والمنظمات المهنية الوطنية.

وبناء عليه يكون المشرع قد سحب من مجلس الدولة إختصاصه كدرجة أولى وأخيرة للفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية كما كانت تنص على ذلك المادة 9 من القانون العضوي رقم 11-13 المتضمن إختصاصات مجلس الدولة.

ومن جانبنا نثمن فعل المشرع بسحب هذا الإختصاص من مجلس الدولة والذي شكل إنتهاك صارخ لمبدأ التقاضي على درجتين بحجب طريق من طرق الطعن المكفولة قانونا وهو طريق الإستئناف²⁵، وكذلك حتى يفرغ هذا الأخير لأداء دوره الدستوري المنوط به والمتمثل في تقويم أعمال المحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية والجهات الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية، وضمان توحيد الإجتهااد القضائي في جميع أنحاء البلاد والسهر على إحترام القانون كما نصت على ذلك المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

غير أن المشرع وبموجب القانون العضوي رقم 22-11 –السالف الذكر- عهد لمجلس الدولة بإختصاص الفصل في إستئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للإستئناف لمدينة الجزائر في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية وهذا ما نصت عليه المادة 10 من القانون السالف الذكر، وهو ما أكدته أيضا أحكام المادة 902 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وبناء عليه يمكن القول أن المؤسس الدستوري وبموجب التعديل الدستوري الأخير وباستحداثه للمحاكم الإدارية للإستئناف وتحويلها سلطة النظر في الطعون بالإستئناف المرفوعة ضد الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية يكون قد خص مجلس الدولة كهيئة قضائية عليا بالنظر في الطعون بالنقض وهذا ما من شأنه تخفيف الضغط على هذه الهيئة لأداء دورها الدستوري من جهة، وتكريس مبدأ التقاضي على درجتين كضمانة لحقوق الأفراد من جهة أخرى.

غير أن المشرع وبموجب القانون العضوي رقم 22-11 -السالف الذكر أبقى على دور مجلس الدولة كقاضي إستئناف في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للإستئناف لمدينة الجزائر، ومن هنا يمكننا القول أن المشرع وبإتثائه للمحاكم الإدارية للإستئناف كهيئة تتوسط الهرم القضائي الإداري منح لها إختصاص النظر في الطعون بالإستئناف وهذا هو الإختصاص الأصلي لها، كما حولها إختصاص الفصل كقاضي أول درجة في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وأفرد المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر للفصل كدرجة أولى في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المذكورة في المادة 900 مكرر أعلاه.

أي أن المشرع لم يحصر إختصاص المحاكم الإدارية للإستئناف للنظر في الطعون بالإستئناف فقط، ضف إلى ذلك وإذا كان المؤسس الدستوري قد ضبط إختصاصات مجلس الدولة بموجب المادة 179 من الدستور، غير أن المشرع تدخل بموجب القانون العضوي رقم 22-11 المتعلق بمجلس الدولة والقانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وأضاف إختصاصات أخرى لهذه الهيئة، حيث منحه إختصاص النظر كقاضي إستئناف في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للإستئناف لمدينة الجزائر، ومن هنا يمكننا القول أن المشرع إستحدث هيتين قضائيتين للإستئناف في النظام القضائي الإداري المحاكم الإدارية للإستئناف منجهة ومجلس الدولة من جهة أخرى.

هذا وحري بنا الإشارة هنا أن المشرع وبموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية وقع في تناقض عند تحديد إختصاص المحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية للإستئناف لمدينة الجزائر فيما يخص منازعات الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

فمن جهة وبموجب المادة 4 من القانون رقم 22-13 المعدلة والمتممة للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نص المشرع على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، كما تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها، بمعنى أن المحاكم الإدارية تفصل كقاضي أول درجة بحكم قابل للإستئناف في المنازعات المتعلقة بالهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

ومن جهة أخرى نص المشرع بموجب المادة 900 مكرر من نفس المنظومة القانونية على إختصاص المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى وليس كقاضي إستئناف في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية للقرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، وتكون قراراتها قابلة للطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة كما نصت على ذلك المادة 902 من نفس القانون.

بتدقيق الملاحظة في نص المادتين 800 و 900 مكرر أعلاه، نلاحظ أن المشرع فيما يخص القضايا التي تكون الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طرفا فيها جعلها تارة من إختصاص المحاكم الإدارية التي تفصل فيها كقاضي أول درجة بحكم قابل للإستئناف أمام المحاكم الإدارية للإستئناف، ليعود المشرع وبنفس القانون ينص على أن نزاعات الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية تفصل فيها المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر كدرجة أولى بقرار قابل للطعن بالإستئناف أمام مجلس الدولة.

ومن هنا يمكننا القول رغم أن المشرع خطى خطوة مهمة بإستحداث المحاكم الإدارية للإستئناف كجهة قضائية تتوسط هياكل القضاء الإداري غير أنه لم يوفق في ضبط إختصاصات هذه الهيئات.

بالإضافة إلى ذلك خول المشرع بموجب المادة 4 من القانون رقم 22-13 التي تعدل وتتم المادة 808 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لرئيس مجلس الدولة صلاحية الفصل في تنازع الإختصاص بين محكمة إدارية ومحكمة إدارية للإستئناف، كما عهد لرئيس المحكمة الإدارية للإستئناف صلاحية الفصل في تنازع الإختصاص بين محكمتين إداريتين تابعتين لدائرة إختصاص نفس المحكمة الإدارية للإستئناف.

وبالنسبة لطبيعة الإختصاص فقد أحالتنا المادة 900 مكرر 4 إلى تطبيق أحكام المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي نصت على أن الإختصاص النوعي والإقليمي من النظام العام، يجوز إثارته من أحد الخصوم في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، كما يجب إثارته تلقائيا من طرف القاضي.

خاتمة:

يبدو لنا من خلال هذه الدراسة الموجزة للنظام القانوني للمحاكم الإدارية للإستئناف أن المشرع وباستحداث هذه الجهة القضائية يكون قد أكمل بناء هيكل النظام القضائي الإداري كمظهر من مظاهر دولة الحق والقانون لما لها من دور مهم في حماية الحقوق والحريات.

ويحسب للمشرع الجزائري هذه الخطوة المهمة على الصعيد القضائي والتي أحدثت بموجبها إنسجام وتناسق بين جهات القضاء الإداري ونظيرتها جهات القضاء العادي، كما تم تبسيط إجراءات التقاضي في المادة الإدارية وتقريب العدالة من المواطن.

فضلا على ذلك فإن إنشاء المحاكم الإدارية للإستئناف سينعكس إيجابا على مجلس الدولة كجهة قضائية عليا بعد سحب إختصاصاته كقاضي أول وآخر درجة وقاضي إستئناف، فيتفرغ لممارسة إختصاصه الأصلي المتعلق بالفصل في الطعون بالنقض إضافة إلى دوره التقويمي والإجتهادي.

وبناء عليه توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج، أهمها:

- تتميز المحاكم الإدارية للإستئناف بأساس دستوري يتجسد في نص المادة 179 من الدستور، إضافة إلى أسس تشريعية وتنظيمية متعددة.

- تنظم المحاكم الإدارية للإستئناف في شكل غرف يمكن تقسيمها إلى أقسام عند الإقتضاء، يحدد عددها حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي.

- تتشكل المحاكم الإدارية للإستئناف من قضاة حكم وقضاة محافظة دولة.

- حدد المنظم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 22-435 عدد المحاكم الإدارية للإستئناف بست (6) محاكم تغطي 58 محكمة إدارية عبر كامل التراب الوطني.

- دسترة مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بموجب المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- إكتمال هيكل القضاء الإداري بإستحداث المحاكم الإدارية للإستئناف ومنحها إختصاص الفصل في الطعون بالإستئناف ليسترجع بذلك مجلس الدولة إختصاصه الأصلي والمتمثل في النظر في الطعون بالنقض، إضافة إلى دوره التقويمي والإجتهادي الذي خصه به المؤسس الدستوري.

- ترتب على إنشاء محاكم إدارية للإستئناف ضرورة إعادة النظر في قواعد توزيع الإختصاص بين جهات القضاء الإداري، حيث احتفظت المحكمة الإدارية بدورها كجهة ولاية عامة للفصل في المنازعات الإدارية كقاضي أول درجة بحكم قابل للإستئناف أمام المحاكم الإدارية للإستئناف، وبالمقابل إسترجع مجلس الدولة إختصاصه الأصلي كقاضي نقض.

- عهد المشرع للمحاكم الإدارية للإستئناف ممارسة إختصاص قاضي الإستئناف وهذا ما يوحي بسحب هذا الإختصاص من مجلس الدولة الذي مارسه لحقبة زمنية طويلة وطالته العديد من الإشكالات القانونية والانتقادات، لكن بالمقابل تدخل المشرع بموجب المادة 902 ق.إ.م. وأبقى لمجلس الدولة ممارسة إختصاص الفصل في الطعون في الإستئناف في مجال ضيق ومحدود.

- إستحدث المشرع بموجب التعديل الدستوري الأخير ومختلف الإصلاحات التشريعية المواكبة له جهتين للإستئناف في المادة الإدارية، المحكمة الإدارية للإستئناف، ومجلس الدولة بالنسبة لقرارات المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر العاصمة بخصوص النزاعات المتعلقة بالهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

وبناء على هذه النتائج توصي الدراسة بما يلي:

- ضرورة سن قانون إجرائي خاص بالمنازعة الإدارية ومستقل عن إجراءات التقاضي أمام جهات القضاء العادي.

- مواكبة للإصلاحات التشريعية للمنظومة القانونية الخاصة بالمنازعات الإدارية لا بد من سن قانون خاص بالمحاكم الإدارية للإستئناف.

- ضرورة تدخل المشرع لإزالة اللبس والتناقض فيما يخص قواعد توزيع الاختصاص بين هيكل القضاء الإداري، بمنح المحاكم الإدارية للإستئناف إختصاص الفصل في الطعون بالإستئناف المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية، وسحب إختصاص قاضي الإستئناف المخول لمجلس الدولة بخصوص قرارات المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر العاصمة ليتفرغ لممارسة إختصاص الفصل في الطعون بالنقض فقطن إضافة إلى دوره التقويمي والإجتهادي والإستشاري.

- ضرورة تدخل المشرع لإزالة التناقض بين أحكام المادتين 800 و 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بخصوص المنازعات المتعلقة بالهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والتي جعلها من إختصاص المحاكم الإدارية تارة، والمحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر العاصمة تارة أخرى.

الهوامش:

- 1 - عمار بوضياف، توزيع قواعد الإختصاص القضائي بين مجلس الولة والمحاكم الإدارية في التشريع الجزائري، مجلة التواصل، العدد 17، 2006، ص 182.
- 2 - الفاسي فاطمة الزهراء، المحاكم الإدارية للإستئناف في الجزائر - الأسس والأثار-، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، العدد 01، المجلد 09، 2023، ص 312.
- 3 - التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر. عدد: 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 4 - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية مقارنة، (د.ط)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 95.
- 5 - القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر. عدد: 37 المؤرخة في 01 جوان 1998.
- 6 - التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد: 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 7 - غلابي بوزيد، مكي حمشة، النظام القانوني للمحكمة الإدارية للإستئناف في الجزائر، مجلة المفكر، العدد 01، المجلد 18، 2023، ص 305.
- 8 - التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، ج.ر. عدد: 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- 9 - الفاسي فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 314.
- 10 - الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر. عدد: 17 المؤرخة في 10 مارس 2021.
- 11 - أنظر المادة 129 من الأمر رقم 21-01، القانون نفسه.
- 12 - القانون رقم 22-07 المؤرخ في 05 ماي 2022، يتضمن التقسيم القضائي، ج.ر. عدد: 32 المؤرخة في 14 ماي 2022.
- 13 - القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 09 جوان 2022، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر. عدد: 41 المؤرخة في 16 جوان 2022.
- 14 - القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09 جوان 2022، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره وإختصاصاته، ج.ر. عدد: 41 المؤرخة في 16 جوان 2022.
- 15 - القانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عدد: 48 المؤرخة في 17 يوليو 2008.
- 16 - المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر 2022، يحدد دوائر الإختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للإستئناف والمحاكم الإدارية، ج.ر. عدد: 84 المؤرخة في 14 ديسمبر 2022.
- 17 - المرسوم التنفيذي رقم 23-120 المؤرخ في 18 مارس 2023، يحدد كفاءات التسيير الإداري والمالي للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف، ج.ر. عدد: 18 المؤرخة في 21 مارس 2023.
- 18 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، (د.ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 82.
- 19 - محمد الصغير بعلي، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، (د.ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2010، ص 14.
- 20 - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية مقارنة، المرجع السابق، ص 107.
- 21 - أنظر المادة 36 من القانون العضوي رقم 22-10، السالف الذكر.

-
- 22 - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية مقارنة، المرجع السابق، ص 117.
- 23 - الفاسي فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص 316.
- 24 - القانون رقم 12-19 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 يعدل ويتم القانون رقم 09-84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج.ر عدد: 78 المؤرخة في 18 ديسمبر 2019.
- المرسوم الرئاسي رقم 117-21 المؤرخ في 22 مارس 2021 يتم المرسوم رقم 79-84 المؤرخ في 03 أفريل 1984 الذي يحدد أسماء الولايات ومقارها، ج.ر عدد: 22 المؤرخة في 25 مارس 2021.
- 25 - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 126-127.