تجسيد مبدأ التقاضي الإداري على درجتين ضمانة لتحقيق عدالة قضائية

الدكتور / بشير محمودي الدكتورة / ريم سكفالي
كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة الوادي

❋ ❋ ❋ ❋ ❋

مقدّمة:

إن العدالة القضائية لا تقوم إلا بتكريس مبادئها في النصوص القانونية ، و أهم ما يميز قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أنه نص على أغلب المبادئ التي تعتبر ركيزة هامة للوصول إلى عدالة حقيقية ، و من بين هذه المبادئ مبدأ التقاضي على درجتين إذ جاء في المادة السادسة منه : " المبدأ أن التقاضي يقوم على درجتين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك "، و مضمون هذا المبدأ ، أن النزاع ينظر مرتين في البداية أمام محكمة الدرجة الأولى و للمحكوم عليه حق الاستئناف في حكمها أمام محكمة الدرجة الثانية أو الاستئنافية . و تتجلى أهمية هذا المبدأ في أهمية ذات طبيعة وقائية و أخرى ذات طبيعة علاجية.

فبالنسبة للأولى فتكمن في أن مبدأ التقاضي على درجتين يسعى إلى تحفيز قضاة الدرجة الأولى على بذل أكثر عناية و حرص ، حتى يكون حكمهم غير معرض للنقد من الدرجة الثانية ، و هذا طبعا في صالح المتقاضي الذي يعتبره ضمانة ضد الأخطاء المحتملة لقضاة الدرجة الأولى و هو ما يضمن سلامة الأحكام القضائية.

أما الأهمية الثانية و نقصد العلاجية فإن هذا المبدأ يمنح طمأنينة للمتقاضي و يحقق عدالة قضائية حقيقية ، لأن حكم محكمة الدرجة الأولى يحتمل الخطأ ، و بالتالي يقوم الاستئناف على استدراك ذلك و العمل على تفادي الوقوع في هذه الأخطاء ، كون القضاء كعمل إنساني يحتمل الخطأ و الصواب و بالتالي فإن هذا المبدأ يعطي فرصة لتصحيح ما فات منها.

لكن من خلال دراستنا هذه سنسلط الضوء على هذا المبدأ في المادة الإدارية و عليه نطرح التساؤل الآتي: إلى أي مدى يمكن تجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية؟ .

المحور الأول

ضمانات مبدأ التقاضي الإداري على درجتين

لقد سعى المشرع الجزائري إلى تكريس نظام الازدواجية القضائية و مضى نحو إصلاح المنظومة القضائية و محاولة إقامة نظام قضائي مزدوج على مستوى الهيئات و على مستوى الإجراءات، حيث يعتبر قانون الإجراءات المدنية و الإدارية نقلة نوعية في تجسيد ازدواجية إجرائية ، لكن بالرغم من كل هذا فإن

مبدأ التقاضي الإداري على درجتين يحتاج استقلالية القاضي الإداري (أولا) وكذا ضرورة تكوينه المتخصص (ثانيا) .

أولا

استقلالية القاضي الإداري

من حيث القانون الذي يخضع له و من حيث كيفية تعيينه:

1 . خضوع القضاة لقانون واحد: يخضع قضاة المحاكم الإدارية و مجلس الدولة على غرار قضاة القضاء العادي للقانون الأساسي للقضاء. حيث تنص المادة 2/3 من القانون رقم 98 . 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية [1] على ما يلي: "يخضع قضاة المحاكم الإدارية للقانون الأساسي للقضاء" .

وقد أضافت المادة 2 من القانون العضوي رقم 11.04 المتضمن القانون الأساسي للقضاة[2] :

"يشمل سلك القضاء:

. قضاة الحكم و النيابة العامة للمحكمة العليا و المجالس القضائية و المحاكم التابعة للنظام القضائي العادي .

. قضاة الحكم و محافظي الدولة لمجلس الدولة و المحاكم الإدارية

. القضاة العاملين في:

*الإدارة المركزية لوزارة العدل.

*أمانة المجلس الأعلى لقضاة.

*المصالح الإدارية للمحكمة العليا و مجلس الدولة.

*مؤسسات التكوين و البحث التابعة لوزارة العدل.

و بهذا يكون المشرع قد اعتمد على توحيد القانون الذي ينظم كل القضاة باختلاف طبيعة المنازعة التي ينظرون فيها[3] .

2 . كيفية تعيين القضاة: بما أن القانون الأساسي للقضاء يسري على كل قضاة الجهات القضائية، فإن طريقة تعيينهم كذلك لا تختلف، و يتم تعيين القضاة بموجب مرسوم رئاسي يستمد أساسه الدستوري من المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016[4] في الفقرة الثامنة منه. وحسب المادة 174 من التعديل الدستوري أعلاه فإنه يتم تعيين القضاة بموجب إجراء مداولة وفقا للمادة 3 من القانون العضوي رقم 04. 11 التي جاء فيها: "يعين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناءا على اقتراح من وزير العدل، و بعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء، على أن يتم توظيف قضاة من بين حاملي شهادات المدرسة العليا للقضاء" .

ثانيا

التكوين المتخصص للقاضي الإداري

1 . عدم إقرار تكوين متخصص للقاضي الإداري: على الرغم من الاختلاف الشديد بين طبيعة المواد الإدارية و المسائل العادية، إلا انه لا فرق في تكوين قاضي إداري يفصل في المواد الإدارية و يوازن بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة، والقاضي العادي الذي يفصل في المصالح الخاصة بين الأطراف ذات العلاقة المتكافئة،

وعليه يبقى القاضي المكلف بالرقابة على مشروعية أعمال الإدارة غير قادر على مواجهة الإدارة العامة بحكم تكوينه غير المتخصص[5].

حيث أن القاضي المختص في فرع واحد من فروع القضاء ، يمكنه الإلمام بنوع محدد ، هذا يساعده في الكشف عن مقاصد المشرع و خفايا النصوص و بالتالي قدرته على الفصل في الخصومات في أسرع وقت ممكن و منه تحسين جودة الأحكام و القرارات القضائية .

حيث يبدأ تكوين الطلبة القضاة بالمدرسة العليا للقضاء لمدة ثلاث سنوات [6]، بعدما كانت مقتصرة على سنتين[7].

وحسب نص المادة 35 من القانون العضوي رقم 04 . 11 فإن تكوين القضاة لا يقتصر على تكوينهم القاعدي بل يمتد إلى التكوين المستمر للقضاة العاملين و هو ما أكدته المادة 43 منه :"يخضع للتكوين المستمر كل القضاة الموجودين في حالة خدمة". حيث يهدف هذا التكوين حسب المادة 42 إلى تحسين المدارك العلمية للقضاة الموجودين في حالة خدمة[8]، حيث حظي القضاة العاملون بالإضافة إلى التكوين المستمر إلى تكوين تخصصي سوا داخل الوطن و خارجه[9] .

لكن بالرغم من هذا التحسن النوعي في سلك القضاء، إلا أنه لابد من الاهتمام بتخصص القاضي لاسيما القاضي الإداري لما في ذلك من اثر بالغ في تحسن اجتهاداتنا القضائية.

2 . ضرورة إقرار تكوين متخصص للقاضي الإداري: إن كان التكوين الموحد لم يطرح إشكالا في ظل تبني نظام وحدة القضاء ، فإن الأمر ليس كذلك بقيام قضاء إداري مستقل، يستوجب وجود قضاة متخصصين في المنازعات الإدارية و عليه لابد من إعادة النظر في تكوين القضاة على المستوى الجامعي و على مستوى المدرسة العليا للإدارة .

أ . على المستوى الجامعي: في ظل تطبيق نظام (LMD) تم تبني نظام التخصص الذي بموجبه يتم توجيه الطلبة إلى تخصصات القانون العام أو القانون الخاص، وذلك بغية تأهيل الفئة الأولى من تولي وظائف القضاء الإداري، لكن تم تقليص سنوات تدريس الليسانس من أربع سنوات إلى ثلاث سنوات، مع تكثيف في المواد دون أن يستطيع الطالب الإلمام بكل المواضيع، وعليه نرى بأن هذا التخصيص غير كاف الذي يدرس فيه الطالب مادة القانون الإداري في سنتين فقط.

ب . على مستوى المدرسة العليا للقضاء: إن التكوين المتخصص للقضاة له انعكاسات إيجابية على فعالية و نوعية النشاط القضائي ، و هذا الأخير يرتبط بدرجة كفاءة القائمين على هذه الوظائف ، لهذا لابد من الاهتمام بالجانب البشري قبل كل شيء[10].

لكن نجد أن الطالب المتخرج لا يمكنه أن يتولى مباشرة وظيفة قاضي إداري إلا بعد ترقيته لرتبة مستشار[11]. بالإضافة إلى أن البرنامج الدراسي بالمدرسة يأخذ طابع القانون الخاص نظرا لقلة المواد المتعلقة بالقضاء الإداري، و كأن المتخرج يتولد لديه شعور بأنه قاضي عادي (عدلي) لا علاقة له بالقضاء الإداري[12].

المحور الثاني

إشكالات مبدأ التقاضي الإداري على درجتين

يطرح مبدأ التقاضي الإداري على درجتين إشكالية القرارات الصادرة عن مجلس الدولة بعد نظره في الاستئناف أولا و كذا قراراته الصادرة عنه ابتدائيا و نهائيا و تأثيرها السلبي على هذا المبدأ (ثانيا) .

أولا

التأثير السلبي للقرارات الصادرة عن مجلس الدولة بعد نظره في الاستئناف على مبدأ التقاضي الإداري على درجتين

استنادا لما جاء في المادة 10 من القانون العضوي 98 . 01 المتعلق بمجلس الدولة فإنه :"يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

وتضيف المادة 2 من القانون رقم 98 . 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية [13]، على أن "أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك" .

بالإضافة إلى المادة 2 من القانون العضوي رقم 11 . 13[14] المعدل و المتمم للقانون العضوي رقم 98 . 01 التي تنص على :"يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام و الأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية ، و يختص أيضا كجهة استئناف في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"[15].

ومن كل ما سبق نفهم أن مجلس الدولة هو الجهة القضائية الاستئنافية بالنسبة لكافة الأحكام و الأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

بالإضافة إلى أنه يمثل الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية و يضمن مع المحكمة العليا توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد و يسهران على احترام القانون[16] .

وبهذا يكون المشرع قد حول مجلس الدولة من محكمة قانون إلى محكمة وقائع ينظر في الطعن بالإستئناف.

فكان من الأجدر احتفاظ مجلس الدولة بدوره الذي منحه إياه المؤسس الدستوري و إسناد قضاء الاستئناف لجهة قضائية أخرى التي كان من الممكن إسنادها للغرف الجهوية الخمسة (الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار، ورقلة) المستحدثة سابقا ، و تحويلها إلى محاكم إدارية استئنائية ، فهذا يعمل على تبني مبدأ التقاضي على درجتين و استكمال درجات التقاضي في النظام القضائي الإداري بالإضافة إلى تخفيف الضغط على مجلس الدولة من الملفات المعروضة عليه ، مما يجعل مستشاري هذه الهيئة يتفرغون لمهامهم الدستورية المتمثلة في النقض و الاجتهاد.

ولابد من الإشارة إلى إشكالية عدم إمكانية مجلس الدولة من الطعن بالنقض ضد القرارات الصادرة عنه، كما جاء في قراره الصادر بتاريخ 2002.09.23[17] في قضية (ش م) ضد مديرية التربية لولاية باتنة حيث جاء في تسبيبه ما يلي: "حيث أنه من غير المعقول و غير المنطقي أن يقوم مجلس الدولة بالفصل في الطعن بالنقض المرفوع أمامه ضد قرار صادر عنه، إن المقرر قانونا أن الطعن بالنقض يكون أمام جهة قضائية تعلو الجهة التي أصدرت القرار محل الطعن".

وفي قرار آخر صادر بتاريخ 2004.01.20[18] جاء في تعليله: "لا يمكن رفع طعن بالنقض أمام مجلس الدولة ضد قرار صادر عنه".

وهو لا يختلف عن تبريره لقراره الصادر بتاريخ 19 . 07 . 2012[19] : "...فإن القرارات الصادرة عنه كجهة عليا للقضاء الإداري و جهة الاستئناف الوحيدة المقومة لأعمال جميع المحاكم الإدارية موضوعا و قانونا تكتسي طابعا نهائيا مطلقا لا يجوز الطعن فيها عن طريق النقض".

وهو ما يؤثر سلبا لا محالة على مبدأ التقاضي على درجتين.

ثانيا

التأثير السلبي للقرارات الصادرة ابتدائيا و نهائيا عن مجلس الدولة على مبدأ التقاضي الإداري على درجتين

يمكن لمجلس الدولة أن يكون جهة قضائية إدارية أول و آخر درجة في بعض الحالات التي رأى عدم جواز تعدد درجات التقاضي بالنسبة لها ، أو بسبب امتداد نشاطها على كافة أرجاء الوطن بحيث لا يمكن أن ينعقد اختصاص النظر فيها للمحاكم الإدارية[20].

وذلك استنادا للمادة 9 من القانون العضوي 11 . 13 المذكور أعلاه ، التي جاء فيها: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية ، كما يختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة". و جاء كذلك في المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية [21]. التي جاء فيها: "يختص مجلس الدولة بدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

ولكن المقارنة البسيطة بين النصين يتبين أن المشرع قد ضيق من مجال اختصاص مجلس الدولة بموجب قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

بالإضافة إلى أنه يؤثر سلبا على مبدأ التقاضي على درجتين الذي يعتبر من أهم مبادئ النظام القضائي ، لأن الاعتراف لمجلس الدولة بالنظر و الفصل كدرجة أولى و أخيرة سيعمل على خرق طريق عادي من طرق الطعن لأن القرارات الصادرة عنه كأول و آخر درجة غير قابلة للطعن بالنقض ، لذا لابد من إعفاء مجلس الدولة كذلك من هذه المهمة ، ليتفرغ أكثر للإجتهاد والنقض، كما سبق ذكره .

خاتمة

حاولنا من خلال هذه المداخلة ، الإحاطة بموضوع التقاضي على درجتين في المادة الإدارية و ذلك من خلال إبراز ضمانات تجسيد هذا المبدأ ، الذي لا يمكن أن يقوم إلا في كنف قضاء مستقل و الأكثر من ذلك قضاء إداري مستقل، و الذي ينجر عنه ضرورة إقرار تكوين متخصص للقاضي الإداري الذي يعد أساس قيام نظام ازدواجية قضائية أولا ثم ركيزة لتجسيد مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية ثانيا ، لأن القاضي الإداري هو الذي يفصل في القرارات الإدارية، و أهم من ذلك فهو منبع الاجتهادات القضائية التي تحتاج إلى كفاءة و إلمام بالمواضيع المتخصصة في المجال الإداري ، بالإضافة إلى ضرورة الإلتفات إلى إشكالات

التقاضي الإداري على درجتين التي تكمن في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة بعد نظره في الاستئناف، و كذا القرارات الصادرة عنه ابتدائيا و نهائيا ، و خلصنا إلى جملة من الاقتراحات و هي:

.ضرورة استكمال درجات التقاضي في النظام القضائي الجزائري.

.إستحداث محاكم إدارية استئنافية بتحويل الغرف الإدارية الجهوية الخمسة المستحدثة سابقا إلى محاكم استئنافية.

.تخفيف العبء عن مجلس الدولة لصالح محاكم إستئنافية لتوسيع صلاحياته الأصلية كقاضي نقض و التي تعتبر وظيفته الأصلية.

.إعفاء مجلس الدولة من النظر في القضايا ابتدائيا و نهائيا.

الهوامش:

(1) القانون العضوي رقم 98 . 01 ، المؤرخ في 30 ماي 1988 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، جريدة رسمية عدد 37 المؤرخة في 01 جوان 1998 .

(2) القانون العضوي رقم 04 . 11 المؤرخ في 06 . 09 . 2004 المتضمن القانون الأساسي للقضاء ، جريدة رسمية عدد 57 الصادرة بتاريخ 08 . 09 . 2004 .

(3) .كان النظام القانوني للقضاة الإداريين مباشرة بعد الاستقلال يختلف عن النظام القانوني للقضاة العاديين وفقا للنظام الفرنسي ، حيث كان القضاة الإداريون يتلقون تكوينا من المدرسة الوطنية للإدارة و القضاة العاديون يتلقون تكوينا من المركز الوطني للدراسات القضائية مع ممارسة المهنة بصفة منفصلة ، فالقاضي الإداري يخضع لنظام قانوني خاص ، و القاضي العادي ينتمي لقانون الوظيف العمومي .

(4) لقانون رقم 01 . 16 المؤرخ في 06 . 03 . 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، جريدة رسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 . 03 . 2016

(5) ماحي هني موسى ، طبيعة النظام القضائي الجزائري ، و مدى فعاليته في مراقبة أعمال الإدارة ، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، بن عكنون ، جامعة الجزائر ، 1985 ، ص 151 .

(6) .مرسوم تنفيذي رقم 2000 . 184 ، مؤرخ في 12 جويلية 2000 المتعلق بتنظيم المعهد الوطني للقضاء و سيره و حقوق الطلبة و واجباتهم ، ج ر عدد 41 .

(7) مرسوم تنفيذي رقم 90 . 139 و قلصت لسنة واحدة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 99 . 154 مؤرخ في 20 جويلية 1999 ، المتعلق بتنظيم المعهد الوطني للقضاء و سيره و حقوق الطلبة و واجباتهم ، ج ر عدد 49 الصادرة بتاريخ 25 جويلية 1999 .

(8) المادة 44 من القانون العضوي رقم 04 . 11 .

(9) مصطفى بن جلول ، استقلالية القضاء الإداري في الجزائر ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام جامعة الجزائر 2012 ، ص 200 .

(10) عبد الكريم بودريوة ، القضاء الإداري في الجزائر ، الواقع و الآفاق ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 6 لسنة 2005 ، ص 19 .

(11) المادة 3 من القانون رقم 98 . 02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية ، ج ر عدد 37 . تلزم أن تتشكل المحكمة من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم الرئيس برتبة مستشار .

(12) مصطفى بن جلول ، المرجع السابق ، ص 203 .

(13) القانون رقم 98 . 02

(14) القانون العضوي رقم 98 . 11 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية ، جريدة رسمية عدد 37 المؤرخ في 01 جوان 1998 .

(15) يكون هذا التعديل قد توافق مع أحكام المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

(16) المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 .

(17) مجلس الدولة ، الغرفة الأولى ، قرار صادر بتاريخ 23 . 09 . 2002 ، يحمل رقم 007304 ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 2 ، لسنة 2002 ، ص 155 .

(18) مجلس الدولة ، الغرفة الأولى ، قرار صادر بتاريخ 2004.01.20 يحمل رقم 011052 ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 8 لسنة 2006 ، ص 175 .

(19) مجلس الدولة ، قرار صادر بتاريخ 2012.07.19 ، يحمل رقم 072652 مجلة مجلس الدولة ، العدد 10 ، لسنة 2012 ص 172 .

(20) جازية صاش ، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، 2007.2008 ، ص 286 .

(21) قانون 08.09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، جريدة رسمية عدد 21 المؤرخ في 23 أفريل 2008.