

جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



## الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية

"دراسة مقارنة في التشريع والقضاء الإداريين الجزائري واللسطيني"

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق  
تخصص قانون إداري

الأستاذ المشرف:

الأستاذ الدكتور: الزين عزري

إعداد الطالب:

أحمد أسعد توفيق زيد

السنة الجامعية: 2017 / 2018

## قال تعالى:

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا  
يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاَنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا اعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ  
لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ ﴾

"صدق الله العظيم"

آية رقم 08، سورة المائدة.

## إهداء...

لك ربي أهدي عملي ومن سواك أشكره ... أنرت دربي بنور الهدى وأعنتني بعلمي أن أكمله ...  
حمداً لك ربي ما أعطيتني ... والله ولرسوله نية القول والعمل ...

إلى قطعة الروح ... وجنة الأرض .. وهدية السماء .. إلى التي أفتديها بروحي .. ولنا من تحت قدميها جنات الوفاء ..

إلى نبع العطاء .. ونور الضياء .. إلى سيدة النساء .. **إلى أمي الحبيبة...**

إلى من بث في معاني الحياة .. إلى معلمي الأول وأول السعاة .. إلى من أتففسه كالهواء .. إلى من به الدرب يُستضاء ..

إلى سيد الآباء والأصدقاء .. إلى أوفى الأوفياء .. إلى العطاء بلا انتهاء .. إلى الروح في الجسد والجسد بدونه فناء

.. **إلى أبي الحبيب...**

إلى من جعلني الله نصفه الثاني .. وما أوفته حقه جل المعاني .. فالكل يقول أخي إلا أنا أقول توأمي الغالي .. ساندتني وكنت

على الدوام القمر العالي .. **إليك توأمي وشق الروح ... محمد** إلى ثلاث نجومات .. أكبرهنّ ينبوع الحنان وهدية

الرحمن .. وأوسطهنّ معنى الأمان ووردة البستان .. وأصغرهنّ جمال الجنان وآية من القرآن .. **إلى أختي العزيزات..**

إلى من تجسدت في معانيها يوماً بعد يوم .. إلى من كبرت مع مآسيها وأحزانها والنقم .. إلى من علمت العالم معنى

القيم .. إلى ميدان التضحيات .. وقاموس العبارات .. إلى بساتين الشهداء، وزنازين الأسرى الأجلاء، ومراقد الجرحى الأوفياء،

**إلى وطني الغالي فلسطين الحبيبة...**

إلى مضرب الأمثال .. ومُجسدة الأقوال .. إلى الثورة والشهادة والتضحية والإباء .. إلى من احتضنتني وأبناء شعبي

وقضيتي بلا عناء .. قسماً سنكون لك أوفياء .. **إلى وطني الثاني الجزائر الحبيبة...**

إلى أصدقاء جمعيتي بهم الغربة فكانوا إخوة على طول الدرب .. إلى أصدقاء غبت عنهم لسنواتٍ ولا يزالوا يتذكرونني

بالدعاء والحب .. **لكم أصدقاء الغربة .. وأصدقاء الطفولة ...**

إلى من علموني حروف العلم .. وكادوا أن يكونوا رسلاً .. **إلى أساتذتي في فلسطين والجزائر ..**

إلى عائلتي في **جنين العزة** .. وعائلتي الثانية في **الأغواط ، وبسكرة ، وسكيكدة ، والجزائر ...**

جمالها من روعة أفرادها .. وتماسكها من طيبة أبنائها .. أعترز وافتخر بانتسابي لها .. **إلى المنظمة الجزائرية لحماية**

**وإرشاد المستهلك ومحيطه رئيساً وأعضاء ...**

أحمد أسعد توفيق زيد

## شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين جداً كثيراً مباركاً فيه، وكما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه أن مكنتني من هذا من غير حولٍ مني ولا قوة، والصلاة والسلام على سيدنا ومولانا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد؛

يطيب لي وأنا أهني هذه الدراسة أن أقدم بخالص الشكر والتقدير للأسناذي وأجيالٍ كثيرة من الطلبة **الأستاذ الدكتور عزري الزين**، الذي تفضلَ مشكوراً بالإشراف على هذا العمل، لما أفاضه عليّ من معلوماتٍ كانت سراجاً أنار لي الدرب وأسهم في إكمال هذا العمل.

كما أقدم بالشكر والاحترام إلى كافة أساتذة قسم الحقوق - جامعة محمد خيضر - بسكرة وبالأخص أساتذة القانون الإداري، لما أبدوا لي من مساعدة، وما قدموه من ملاحظات قيمة، وأخص بالذكر الدكتور شوقي يعيش تمام.

كما أقدم بالشكر الموصول إلى مدين المكتبة وكافة العاملين فيها، على ما قدموه لي من مساعدة في الحصول على المراجع، حتى تخرج هذا العمل في أفضل وجهٍ كان.

والشكر موصولٌ لهذا إلى أساتذتي في قسم الحقوق - جامعة عمار ثليجي - بالأغواط وأخص بالذكر الدكتور عبد الرحمن ملياني على ما قدمه لي من مساعدة ومعلومات قيمة.

الباحث

أحمد أسعد توفيق زيد

# مقدمة

## مقدمة

تُعد العدالة الهدف الأسمى الذي تسعى إليه جميع الأنظمة القانونية على اختلاف أنواعها وأشكالها، ففيها تتعاضد أفكار الثقة والطمأنينة بين أجهزة القضاء والأشخاص في المجتمع على حدٍ سواء، فالعدل هو حجر الزاوية في التنظيم القانوني والقضائي لدولة القانون أين تخضع الإدارة وسلطاتها المختلفة للشرعية الإدارية والرقابة القضائية، ولقد أكدت على هذا المفهوم جميع الأديان السماوية والاعلانات العالمية والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان وكذا دساتير الدول على اختلاف ايدولوجياتها وتوجهاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتتحقق هذه العدالة والمساواة بين أشخاص المجتمع عندما يكونون على مسطرة واحدة في مواجهة منصة القانون، لذلك يسعى الأشخاص داخل المجتمعات - إذا ما نشبت بينهم نزاعات مختلفة - إلى حلها دون اللجوء إلى الجهات القضائية، وإذا لم يجدي الصلح كان القضاء هو الفيصل بينهم.

ولما كانت الإدارة العامة في الدولة تتمتع بامتيازات جعلتها في مراكز قانونية أسمى من مراكز الأشخاص الأخرى في الدولة، كان ذلك دافعاً للحديث عن قضاءٍ مستقل تخضع فيه الإدارة لمبدأ الشرعية والرقابة القضائية في مختلف أعمالها ونشاطاتها، هذا القضاء الذي عُرفَ بالقضاء الإداري اختلفت ملامحه وتنظيمه باختلاف النظم القانونية والقضائية في العالم، مما ترتب عليه الاختلاف في القواعد التي تسند له النظر في منازعاتٍ آلت إليه لتوافر المعيار أو المعايير الواردة في قوانين تلك الدولة، فما يُعد منازعةً إدارية في دولة ما قد لا يكون كذلك في دولة أخرى، وذلك راجعٌ لما تتبناه الدولة في بناء هذه القواعد، فتبني نظام الازدواجية يختلف عن تبني نظام الوحدة، فكل واحدٍ منهما قد يختلف في المعيار المتبع لتحديد تلك القواعد، وكل ذلك يختلف من حيث الجهة التي تُسند لها مهمة الفصل في المنازعة.

وهذه القواعد والتي باتت تُعرفُ بقواعد الاختصاص على درجة كبيرة من الأهمية لما لها من أثر واضح في تكريس مبادئ تسهيل إجراءات التقاضي وبساطتها، ولما تحملهُ فكرة المماثلة وجمود العمل القضائي من تدمير الثقة في مواضيع العدالة والقضاء، وعموماً يُقصد بالاختصاص: "السلطة أو القدرة أو المكنة التي حولها القانون لمحكمة ما للفصل في نزاعٍ ما"، ولقد أُتفقَ

فقهاً وقانوناً على أن قواعد الاختصاص على نوعين، قواعد الاختصاص الإقليمي، والتي يُقصد فيها: "ولاية الجهة القضائية المختصة استناداً إلى معيارٍ جغرافيٍ للتقسيم القضائي"، وقواعد الاختصاص النوعي، والتي يُمثل محور دراستنا، ويقصد به: "ولاية الجهة القضائية على اختلاف درجاتها للنظر والفصل في الدعاوى القضائية المعروضة عليها".<sup>(1)</sup>

وعند البحث عن طبيعة النزاع أكان نزاعاً إدارياً فيذهب بذلك إلى جهات القضاء الإداري أو كان نزاعاً عادياً ويذهب بذلك إلى القضاء العادي، فإن ذلك يستدعي منا البحث في قواعد الاختصاص النوعي، باعتبارها الحاضنة لمختلف المعايير التي تميز بين أنواع المنازعات، ومن هذا المنطلق تظهر العلاقة الوطيدة التي تربط قواعد الاختصاص النوعي بالمنازعات الإدارية، وأهمية البحث في هذه القواعد في إطار ما يعرف بقانون المنازعات، ومن ذلك فإنه يُقصد بالمنازعات الإدارية وفق ما قدمه فقهاء بلد المنشأ فرنسا: "أن المنازعات الإدارية هي جميع المنازعات التي يعود الفصل فيها للقاضي الإداري".<sup>(2)</sup>

إن قواعد الاختصاص النوعي لهي جزء لا يتجزأ من النظام القانوني والقضائي المتبع في الدولة، أين نجد هذه القواعد مُكرسةً بموجب العديد من القوانين والأحكام والقرارات القضائية، وينبغي الإشارة في هذا المقام إلى أن تبني نظام قانوني وقضائي معين في أي دولة ما سيرتبط حتماً لا محاله بالعديد من الظروف التاريخية، السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية وغيرها، والتي بدورها ستؤثر على قواعد الاختصاص النوعي بالنسبة للمنازعات الإدارية.

وبما أن محور هذه الدراسة هو البحث في كل من القواعد القانونية والقرارات القضائية والآراء الفقهية لكل من النظامين الجزائري والقطري، فإنه ومن هذا المنطلق يمكننا أن نشير إلى أن النظام القانوني والقضائي الذي تتبناه الجزائر الآن، كان نتاج تحولات وتطورات وظروف عديدة

(1) عبد المالك بن محمد الجاسر، الاختصاص وتنازعه بين الجهات القضائية "نظرة تأصيلية تطبيقية"، ورقة عمل مقدمة في

حلقة بعنوان: تقليد الشركات، الآثار الفقهية والإجراءات النظامية، مركز التميز البحثي في فقه القضايا المعاصرة، جامعة

الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية، بدون سنة نشر، ص: 05 وما بعدها.

(2) René CHAPUS, **Droit du contention administratif**, Edition Montchrestien, 9<sup>e</sup> édition, paris, p.05

عبر مختلف الاحقاب التاريخية التي عاشتها، سواء كان هذا إبان الاستعمار (الاستعمار) الفرنسي على الجزائر، أو بعد الاستقلال، حيث لم يكن النظام المتبع ما هو عليه الجزائر الآن، وهذا التطور شمل معه كل ما تعلق بقواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ولا يختلف الشأن بذلك عن فلسطين، فظروف سياسية وأخرى اقتصادية وغيرهما ساهمت وبطريقة مباشرة في اختلاف النظام القانوني والقضائي المتبع، والتي حتماً ستؤثر على مختلف القواعد المنظمة للاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية، وما يزيد الامر تعقيداً هو ما تعيشه فلسطين في الوقت الراهن من تسلط الاحتلال الصهيوني، وخرقه لكل مفاهيم العدل والقانون.

إنّ سياق البحث في الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية، يقودنا إلى تحديد مختلف المعايير التي تبين طبيعة النزاع ومن ثمّ المنازعة القضائية، واسنادها إلى القضاء المختص للنظر والفصل فيها وفق ما هو محدد في النصوص القانونية وما استقر عليه القضاء من اجتهادات، وذلك في مجالات محددة، تقتضيها طبيعة الاختصاص النوعي التي لا تكاد تتفصل عن مفهوم النظام العام وما يترتب عنه من آثار، لتكون النتيجة جملةً من التطبيقات المتمثلة بوسيلة تدعى الدعوى هذه الأخيرة التي تختلف أنواعها بحسب ما إذا كنا أمام القضاء الإداري او القضاء العادي.

### أهمية الدراسة:

تتجلى الأهمية العلمية لهذه الدراسة في أهمية موضوع الاختصاص النوعي في تحديد نوع المنازعة وبالتالي تحديد الجهة القضائية المختصة للفصل فيها، لما في ذلك من تكريس لجملة من القواعد الواضحة التي تزرع في نفس المتقاضين الثقة كون نزاعهم سيفصل فيه أمام الجهة صاحبة الاختصاص وبالتالي تعزيز ثقتهم بالسلطة القضائية وفي الدولة عموماً.

ولهذه الدراسة أهمية بالغة من الناحية العملية، تتمحور أساساً في صعوبتها كونها تعالج نظامين مختلفين تماماً، من حيث القواعد والمبدأ والانتماء، حيث أنّ البحث سيكون في دولة تتبع نظام وحدة القضاء والقانون مع بعض الخصوصية (النظام الفلسطيني)، ودولة تتبع نظام ازدواجية القضاء والقانون مع بعض الخصوصية (النظام الجزائري).



كما تتجلى أهمية هذه الدراسة كونها دراسة مقارنة تعالج بين دفتيها كلاً من القانون الفلسطيني الذي يعتبر حديث النشأة خاصةً في مجال القانون والقضاء الإداريين مقارنةً بالقانون والقضاء الإداري الجزائري الذي تمتد جذوره إلى سنواتٍ عديدةٍ ماضية.

كما تتجسد أهمية هذه الدراسة كونها الأولى من نوعها التي تعالج جزئيةً في النظام القضائي الفلسطيني يُعول عليها في تطبيق بقية القواعد القضائية الأخرى، وكونه لم يسبق وأن تناولت دراسة فلسطينية هذا الموضوع بهذا الطرح، الذي ساهمت الدراسة المقارنة في إثرائه.

### أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة عموماً إلى التعرف على قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية وتطبيقاتها كدراسة مقارنة في النظام القانوني الفلسطيني والنظام القانوني الجزائري كأساس مع إظهار جوانب المقارنة في مختلف مواضعها، كما تهدف الدراسة على وجه الخصوص إلى تحقيق الأهداف التالية:

- 1) بيان طبيعة قواعد الاختصاص النوعي، من خلال تتبع تطور معايير الاختصاص في بلدي الدراسة والتعرف على موقف كل من القانون والفقه والقضاء الإداري منها.
- 2) تحديد المعيار أو المعايير المتبعة في بناء قواعد الاختصاص النوعي وانعقادها للجهة القضائية المختصة، ومعرفة مدى نسبية هذه المعايير وإذا ما كانت مطلقة أم لا.
- 3) التعرف على الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية بعد انعقاد الاختصاص النوعي لها في كل من النظام القانوني الفلسطيني وكذا الجزائري، ومجال اختصاص كلٍ منها.
- 4) استظهار تطبيقات قواعد الاختصاص، عن طريق البحث في الدعاوى التي ستنتظر وتفصل فيها الجهات القضائية المختصة وفق قواعد الاختصاص النوعي.

### منهج الدراسة:

سيعتمد الباحث على المنهج المقارن، باستخدام أدوات الوصف والتحليل للنصوص القانونية ذات العلاقة بالبحث بالإضافة إلى جملة من الأحكام والقرارات القضائية ذات الشأن بموضوع الدراسة،

كما سيتضح هذا المنهج من خلال المقارنة بين النظام القانوني الفلسطيني والنظام القانوني الجزائري كأساس وبيان ما بينهما من أوجه تشابه واختلاف. خاصة وأنَّ التجربة الجزائرية في مجال القانون الإداري والقضاء الإداري تعتبر سابقة في كونها تضم ازدواجية قضائية وبالتالي قضاء إداري مستقل - إن صح التعبير - ووجود هيكل القضاء الإداري من محاكم إدارية ومجلس الدولة، وهذا ما هو غائب عن النظام القانوني الفلسطيني خاصةً في مجال القضاء الإداري وفي ظل تبني نظام الوحدة، آخذين في عين الاعتبار خصوصية كل نظام على حده وضرورة إجراء موازنة بين هذا وذاك لكي نستطيع الاستفادة من تلك التجارب القانونية والقضائية والوصول إلى نتائج محددة تكون قابلة على للتطبيق.

### صعوبات الدراسة:

تكمن صعوبات هذه الدراسة في حادثة هذا النوع من الدراسات التي تعالج فكرة الاختصاص في المنازعات الإدارية، بالإضافة إلى عدم وجود دراسات سابقة فلسطينية تحدد وتناقش فكرة الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية والمعياري المتبع في ذلك، وعلاوة على ذلك فإنَّ من أبرز صعوبات هذه الدراسة هو الاختلاف في النظام القانوني والقضائي المتبع في كل من الجزائر وفلسطين.

### مشكلة الدراسة:

إنَّ تساؤلاتٍ عديدة تطرح في هذا المجال، ويمكن إجمالها في الإشكالية التالية:  
ما هو المعيار الذي يكيف على أساسه النزاع على أنه نزاع إداري وبالنتيجة منازعة إدارية؟ وهل هناك تحديد واضح غير قابل للتأويل لمجال الاختصاص النوعي للجهات القضائية الإدارية في بلدي الدراسة؟

ومن الإشكالية الرئيسية يمكن لنا أن نشق بعض التساؤلات الفرعية التالية والتي ستكون الإجابة عنها إماماً وإحاطةً بكل جوانب الموضوع:

(1) فيما تتمثل المعايير التقليدية لتحديد طبيعة المنازعة في الفقه والقضاء الإداريين؟ وكيف تم تقديرها من طرف الفقه المؤيد والمعارض لها؟

- (2) إلى أي مدى تم تكريس المعايير التقليدية لتحديد طبيعة المنازعة في النظامين الجزائري والفلسطيني؟
- (3) كيف ساهمت قواعد الاختصاص النوعي في تحديد الجهات القضائية الإدارية المختصة للنظر والفصل في المنازعات الإدارية؟ وفيما تتمثل هذه الجهات في بلدي الدراسة؟
- (4) ما مدى أخذ القضاء الإداري المختص في بلدي الدراسة بقواعد الاختصاص النوعي وتطبيقها في مجمل احكامه؟ وما هي الدعاوى الناتجة عن الأخذ بها؟

### تقسيم الدراسة:

إجابةً على الإشكالية الرئيسية للدراسة، ولما انبثق عنها من تساؤلاتٍ فرعية، فإننا سنقسم هذه الدراسة إلى فصلين وخاتمة، على النحو التالي:

حيثُ سنتناول في **الفصل الأول** قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية، وذلك في مبحثين، يخصص **المبحث الأول** لدراسة معايير تحديد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية، من خلال البحث في أهم المعايير المحددة لاختصاص القضاء الإداري ومدى نجاعتها في **المطلب الأول**، والبحث في معايير تحديد الاختصاص النوعي بالمنازعات الإدارية في الجزائر وفلسطين في إطار **المطلب الثاني**. كما وسيخصص **المبحث الثاني** لدراسة الجهات القضائية الإدارية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية وفق قواعد الاختصاص النوعي، وذلك من خلال البحث في المحاكم الإدارية الجزائرية ومجلس الدولة في **المطلب الأول** منه، علاوةً عن البحث في جهات القضاء الإداري الفلسطيني **كمطلب ثاني**.

أما **الفصل الثاني** والمعنون بتطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية، فإنه سيضم مبحثين رئيسيين، **الأول** تحت عنوان الدعاوى الإدارية الموضوعية، والذي سنبحث فيه عن دعوى الإلغاء **كمطلب أول**، وعن دعاوى التفسير وفحص المشروعية **كمطلب ثاني**، في حين سيكون **المبحث الثاني** مخصص لدراسة الدعاوى الإدارية الشخصية (الذاتية)، وذلك من خلال البحث في كل من مفهوم دعوى التعويض في **المطلب الأول**، والبحث في عملية تطبيق دعوى التعويض الإدارية في **المطلب الثاني**.

# الفصل الأول

قواعد الاختصاص النوعي

في المنازعات الإدارية

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

تعتبر عملية تحديد قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية بمثابة الوسيلة الضرورية التي تساعد الجهات القضائية (سواء كانت إدارية أو عادية) في الوقوف على درجة ومدى اختصاصها بالنظر والفصل في المنازعة التي تكون الأشخاص الإدارية العامة، أو ما يلحق بها من نشاطات عائدة لاختصاص جهة قضائية معينة دون الأخرى، مما يؤدي إلى ربح الوقت والمحافظة على الجهود من إهدارها سدىً.

ولبيان قواعد الاختصاص التي تطبق عند الفصل في المنازعة سواء كانت إدارية أو عادية، فإنه يجب تحديد قواعد اسناد الاختصاص والتي تتمثل أساساً بمعيار الاختصاص، هذا الأخير الذي يعتبر حجر الزاوية للبدء بالحديث عن المنازعات الإدارية، وتتمثل معايير الاختصاص من إجراءات تختلف باختلاف طبيعة النظام القضائي المتبع في الدولة، وبما أننا في إطار دراسة المقارنة في النظامين الجزائري وال فلسطيني، فإنَّ تحديد معايير الاختصاص في بلدي الدراسة ضرورة لا بد منها يسبقها تقديم عام لمختلف المعايير التي قدمها الفقه والقضاء الإداريين، (وهذا ما سندرسه في المبحث الأول)، واستناداً إلى هذه المعايير ووفق النصوص القانونية وخاصة الإجرائية منها فإنه ستحدد الجهات القضائية الإدارية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية، هذه الجهات التي حدد نظامها وتشكيلاتها وعملها بموجب القانون، وبالتالي تحديد مجال اختصاصها، ولعل الاختلاف في النظام القانوني والقضائي المشار إليه في المقدمة ستظهر آثاره في طبيعة جهات القضاء الإداري ومجال اختصاصها في بلدي الدراسة (وهذا ما ستتم دراسته في المبحث الثاني).

## المبحث الأول: معايير تحديد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

تعتمد معايير تحديد الاختصاص على طبيعة النظام القضائي المتبع في الدولة، سواء كان نظاماً قضائياً مزدوجاً وبالتالي نرى ضرورة وجود معيار لتوزع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري والقضاء العادي، أو كان نظاماً قضائياً موحداً يعتمد على سيادة القانون المشترك ووحدة النزاع والقضاء وبالتالي فإن وجود معيار الاختصاص مهم للنظام القضائي بأكمله كونه يتكون من هرم واحد وهو كذلك ما يستوجب وجود معيار واحد وواضح غير قابل للتأويل، علاوة على ذلك فإن الدول التي تبنت نظام وحدة القضاء والقانون من المفترض أنها لا تواجه أية مشاكل في تحديد الاختصاص للفصل في المنازعات ذات الطابع الإداري كونها تقوم وحدة النزاع، لكن قد يكون الأمر مختلفاً بالنسبة للدول التي لم تأخذ هذا النظام على إطلاقه كما هو في بلد المنشأ.

وعلى العموم تعددت المعايير التي استخدمت لتمييز المنازعة الإدارية والتي يختص بها القضاء الإداري دون غيره، فإذا كان الفقه والقضاء والتشريع متفقين على اختصاص القضاء الإداري بالنظر في المنازعات الإدارية بصفة عامة، فإن - كما سبق الإشارة - المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها لا تدخل كلها في اختصاص القضاء الإداري بل لا يزال للقضاء العادي اختصاصاً بالفصل في بعض هذه المنازعات.

ولهذا سيتم التطرق في هذا المبحث إلى المعايير العامة التي تجسد قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية ومدى نجاعتها (المطلب الأول)، ثم مدى تكريس هذه المعايير في كل من الجزائر وفلسطين على وجه الخصوص علاوة عن ذكر الاستثناءات الواردة عليها سواء كانت بنص القانون أو باجتهاد القضاء (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: المعايير الفقهية والقضائية للاختصاص النوعي في القضاء الإداري بين التصنيف والنجاعة.

من اجل ابراز مختلف قواعد الاختصاص النوعي قدم الفقه والقضاء الإداريين العديد من المعايير<sup>(1)</sup>، ويعود تعدد وتنوع المعايير إلى جملة من المعطيات يمكن ارجاع غالبيتها إلى طبيعة النظام القضائي بالإضافة إلى مختلف الظروف السياسية التي مرت بها الدولة، وعلى هذا الأساس وتحقيقاً للأهمية السابقة سنتطرق إلى بعضها بصفة عامة (الفرع الأول)، ثم نرى مدى نجاعة هذه المعايير من خلال البحث في تقديرها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: أهم المعايير المحددة للاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية<sup>(2)</sup>.

#### أولاً: المعيار العضوي.

لقد نشأت النظرية العضوية أو ما يُعرف بالمعيار العضوي في فرنسا بعد الثورة الفرنسية، وذلك من خلال عملية تفسير وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية، وتفسير مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً خاصاً كان مؤداه تقرير مبدأ الفصل بين أعمال السلطات الإدارية والسلطة القضائية، وهذا ما أكدّه الدستور الفرنسي للسنة الثالثة، وكذلك قانون رقم 16 - 24 أوت 1971،

(1) هناك العديد من المعايير التي اعتمدها الفقه وحتى القضاء في بعض الأحيان كأساس لانعقاد اختصاص القضاء الإداري من جهة، وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها من جهة أخرى، ومن بيع هذه المعايير معيار الهدف، راجع مفصلاً: ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون رقم طبعة، مصر، 1997. ص156، ومعيار أعمال السلطة والأعمال الإدارية العادية، راجع: عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، بدون رقم طبعة، مصر، 1966، ص188. وغيرها من المعايير التي قدمها الفقه الإداري.

(2) هناك من يفرق بين معايير الاختصاص في المنازعات الإدارية، وبين معايير اختصاص القضاء الإداري، وينبغي الإشارة هنا إلى أنّ الأولى تستخدم للتمييز بين مختلف النزاعات القائمة والتي سيستقر وصفها إذا ما عرضت على القضاء بأنها منازعات إدارية، والثانية، تستخدم عند الحديث عن توزيع قواعد الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، أين نكون قد سلمنا بعض الشيء بنوع المنازعة المعروضة على القضاء سواء كان إدارياً أو عادياً.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

هذا الأخير الذي نصّ في مادته الثالثة (03)<sup>(1)</sup> على أنه يمنع على جهات القضاء العادي أن تتعرض بأي صورة من الصور لأعمال السلطات الإدارية.

وفي مجال تحديد اختصاص جهات القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها والنشاط الإداري عما يشابهه فإنه يُقصد بالمعيار العضوي: حتمية الاعتماد والتركيز على صفة الجهة أو السلطة صاحبة النشاط والتي تكون طرفاً في المنازعة الناجمة عنه، دون الأخذ بعين الاعتبار جوهر النشاط محل النزاع الإداري، وعليه ووفقاً لهذا المعيار تكون المنازعة إدارية وبالتالي ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري للفصل فيها متى كان أحد أطراف النزاع القائم سلطة إدارية أو جهة إدارية مختصة، سواء كانت مرفقاً عاماً أو مؤسسة عامة إدارية، أو شخص معنوي عام إداري،<sup>(2)</sup> أو كما وصفها البعض بعبارة أدق؛ العضو الذي يكون طرفاً في النزاع<sup>(3)</sup>.

### ثانياً: المعيار المادي<sup>(4)</sup>.

في إطار البحث عن الاستقرار في قواعد الاختصاص النوعي لجهات القضاء الإداري وحتى في تحديد مفهوم المنازعة الإدارية، حاول جانب من الفقه أن يضع بعض القواعد ويجمعها في معيار واحد أطلق عليه مصطلح المعيار المادي، فما المقصود بالمعيار المادي؟

إذا كان المعيار العضوي \_ سالف الذكر \_ يركز على صفة الجهة أو السلطة صاحبة النشاط والتي تكون طرفاً في المنازعة الناجمة عنه، فإنَّ المعيار المادي: "يعتمد على محتوى

(1) Article ; (03) Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives, les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelques manières que ce soit les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrations pour raison de leur fonctions.

(2) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الأول: القضاء الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2014، ص ص: 98، 99.

(3) عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم، عمل واختصاص)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2014، ص: 137.

(4) يذهب البعض إلى تسميته بالمعيار الموضوع، ويبدو أنّ هذه الترجمة الحرفية غير دقيقة، لأنها أقرب إلى معنى الأعدل أو الأنصف، راجع: عطاء الله بوحميده، المرجع نفسه، ص: 138.



العمل أو النشاط من خلال تحديد طبيعته وموضوعه"، فكلما كان العمل أو النشاط إدارياً، كان النزاع الناجم عنه - في حالة حدوثه - ذا طابع إداري بغض النظر عن أطراف هذا النزاع، وعليه فإنّ الجهات القضائية المختصة إذا ما وصل هذا النزاع إلى القضاء هي جهات القضاء الإداري بحكم أنّ النزاع أصبح منازعة إدارية بما ارتبط به من دعوى وإجراءات قضائية إدارية.

إلا أنّ اعتماد المعيار المادي لتحديد جهات الاختصاص وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها يتطلب بالضرورة توافر عنصرين أساسيين، الأول يرتبط بالمشاركة في تسيير مرفق عام، بهدف تحقيق مصلحة عامة، والثاني يذهب إلى وجوب استعمال واحدة أو أكثر من امتيازات السلطة العامة، وتوافر هذين العنصرين أهمية وقيمة كبيرة فمن جهة تشير إلى تطبيق قواعد القانون العام سواء بصفة كلية أو جزئية، وبالتالي تكون النزاعات المرتبطة بهذا النشاط من قبيل المنازعات الإدارية إذا ما عرضت على القضاء، هذا الأخير والمتمثل في القضاء الإداري بصفته صاحب الاختصاص والولاية في المنازعات الإدارية، ومن جهة أخرى إنّ هذه النشاطات قد تصدر عن جهات ليست بمرافق عامة، إلا أنّ جزءاً من نشاطها ارتبط بالعنصرين السابقين، وهنا يكمن أساس المعيار المادي<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: معيار المرفق العام.

مقارنةً بمختلف المعايير المتبعة لتحديد اختصاص القضاء الإداري من جهة، وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها من جهة أخرى، يعتبر معيار المرفق العام من بين أقدم المعايير المستخدمة كأساس للقانون الإداري في بلد المنشأ فرنسا، ويعود أساس هذا المعيار إلى حكم روتشليد (Rotchild) الصادر سنة 1855 وكذا حكم ديكستر (Dekester) الصادر سنة 1861، إلا أنّ تبلور الفكرة الرئيسية لهذا المعيار كانت بعد صدور قرار محكمة التنازع الفرنسية

(1) عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 138. وراجع أيضاً: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013، ص: 276.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

في قضية بلانكو (Blanco) سنة 1873، ومنذ هذا التاريخ بدأ القضاء والفقهاء الإداريين في فرنسا بالأخذ بهذا المعيار.<sup>(1)</sup>

وعلى العموم تباينت التعريفات الفقهية للمرفق العام وتعددت، ونأخذ منها تعريف الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه الوجيز في القانون الإداري على أنه "عبارة عن مشروع (Entreprise) يعمل باضطراد وانتظام تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين"<sup>(2)</sup>

واستناداً إلى معيار المرفق العام، يكون للقانون الإداري الولاية في التطبيق كلما تعلق الأمر بتنظيم أو سير مرفق عام أي كلما كان النشاط يندرج ضمن مهام المرفق العام، وكذلك للقضاء الإداري الاختصاص الأصلي للنظر والفصل في منازعاتها، سواء كانت الإدارة تتصرف تصرفات عادية أو باعتبارها صاحبة سلطة، حيثُ بذلك لا يُعقل اسنادها للقانون الخاص والقضاء العادي. ويتمثل أساس هذا المعيار في علة وجود الدولة، هذه الأخيرة المتمثلة في تقديم الخدمات العامة للأفراد، ولتحقيق هذه الوظيفة تتجه الدولة إلى إقامة مشروعات عامة متمثلة في المرافق العامة التي تنشؤها الإدارة، حيثُ تقوم بتنشيطها وتسييرها بهدف تحقيق المنفعة العامة للأفراد<sup>(3)</sup>.

### رابعاً: معيار السلطة العامة.

إزاء ما شاب معيار المرفق العام من انتقادات - كما سنرى لاحقاً - جعلت منه معيار غير صالح لتبني قواعد الاختصاص النوعي للقضاء الإداري للفصل في المنازعات الإدارية، كان هناك العديد من فقهاء القانون يبحثون عن بديل المرفق العام لجعله معياراً يمكن من خلاله تمييز المنازعة الإدارية وثمَّ اسنادها لجهات القضاء الإداري، ومن بينهم العميد مورييس هوريو

(1) راجع مفصلاً: حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، (الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة)، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، الجزائر، 1984، ص: 45 وما بعدها.

(2) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، بدون رقم طبعة، مصر، 1975، ص: 310.

(3) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، مصر، 2009، ص: 80، 81.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

(Hauriou. M) مؤسس معيار السلطة العامة والذي يعتمد فيه على تغليب الوسائل التي تستخدمها السلطة العامة على الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.(1)

ومن الجدير بالذكر أنه يُعبر عن هذا المعيار بامتيازات السلطة العامة، هذه الأخيرة التي يقصد بها مجموعة من الحقوق المقررة للإدارة والتي تستعمل في إطار القانون لتحقيق مصلحة عامة، وتتمثل هذه الحقوق في جملة من الصور من بينها: نزع الملكية، الاستيلاء على عقار، تعديل العقد بالإرادة المنفردة للإدارة ... وغيرها من الامتيازات الممنوحة للإدارة، مع العلم أن السلطة العامة كمعيار لتحديد المنازعة الإدارية وثم اختصاص القضاء الإداري، لا تنحصر في الأوامر والنواهي بل تمتد إلى جميع الأعمال الصادرة من الإدارة التي تستخدم فيها الامتيازات المقررة لها، وقد ظل القضاء الفرنسي يعتمد على معيار السلطة العامة كثيراً ويعتبر القرارات التي تصدر عن أشخاص القانون الخاص في إطار تحقيق المصلحة العامة من قبيل المنازعات الإدارية وبالتالي ينعقد الاختصاص للنظر فيها للقضاء الإداري.(2)

وفي ظل خمسينيات القرن التاسع عشر جدد العميد جورج فيدل (Vedel. G) معيار السلطة العامة وذلك من خلال الربط الوثيق بين الإدارة والسلطة التنفيذية، أي حصر المعيار بنشاط السلطة التنفيذية وبذلك يتم استبعاد أنشطة الأفراد والسلطات الأخرى هذا من جهة، ومن جهة أخرى استخدام أساليب السلطة العامة التي تحدد اختصاص القضاء الإداري ومجال تطبيق قواعد وأحكام القانون الإداري كما هو الحال بالنسبة للضبط الإداري، ويشير العميد ج. فيدل في ذات السياق إلى أن هذا المعيار لا يقتصر فقط على الامتيازات المقررة للإدارة، بل يتعدى ذلك ليشمل القيود والالتزامات التي تفرض على الإدارة بواسطة القوانين.(3)

(1) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص: 83.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الأول: الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013، ص: 259.

(3) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص: 84 وراجع مفصلاً: سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص: 300.

ومن جهةٍ آخرٍ ذهب جانب من الفقه إلى الجمع بين معيارين في معيار واحد وهو **المعيار المختلط** مع التجديد فيهما والاستغناء عن السلبيات والانتقادات التي وجهت لهما، وذلك في محاولة لوضع معيار واضح ومحدد لاختصاص القضاء الإداري للفصل في المنازعة الإدارية، خصوصاً وأنا نتحدث عن أحد القواعد الحساسة في مجال القانون والقضاء الإداريين والمتعلقة بالدرجة الأولى بالنظام العام<sup>(1)</sup>، ومن جهتنا نرى أنّ اجتماع كل من معيار المرفق العام والسلطة العامة وكذلك المعيار المادي في معيار واحد لهو أمرٌ في غاية الأهمية من حيث كونها لا يدعان مجالاً للشك في أنّ المنازعة المعروضة على القضاء هي منازعة إدارية، وبالنتيجة يختص بها القضاء الإداري، مع الأخذ بعين الاعتبار وجود بعض الاستثناءات على هذا الأصل.

**الفرع الثاني: مدى نجاعة معايير الاختصاص في تحديد مفهوم المنازعة الإدارية وعقد الاختصاص لجهات القضاء الإداري.**

**أولاً: تقدير معيار المرفق العام كمعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية.**

ورغم نجاعة هذا المعيار في بادئ الأمر نظراً لبساطته، حيثُ تعتبر المنازعة المعروضة على القضاء منازعة إدارية فقط كلما كان أحد أطرافها مرفقاً عاماً، إلا أنّ هذا المعيار تعرض لنقد شديد عُرفَ بأزمة معيار المرفق العام، هذه الأخير التي كانت بسبب توسع النشاط الإداري وتدخل الدولة في شتى ميادين الحياة، وخاصة القيام بالنشاطات الاقتصادية والتجارية على حدٍ سواء، ونتيجةً لذلك ظهور مرافق عامة جديدة كالمرافق الصناعية والتجارية، حيث بات الاستناد إلى معيار المرفق العام لتحديد اختصاص القضاء الإداري من قبيل الخطأ وعدم الصلاحية<sup>(2)</sup>،

(1) جازية صاش، قواعد الاختصاص القضائي في الدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية - جامعة الجزائر، الجزائر، 1993 - 1994، ص ص: 114، 115. وراجع أيضاً: علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2008، ص: 35.

(2) وفي ذلك يقول العميد هوريو (Hauriou. M): "من الخطأ أن ننظر إلى القانون الإداري على أنه ليس سوى مجموعة من المرافق العامة، وننكر المظهر الأساسي للإدارة وهو مظهر السلطة العامة وأنّ المرافق العامة لا يمكن تمييزها عن المرافق الخاصة

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

حيثُ أصدرت محكمة التنازع الفرنسية العديد من القرارات التي أكدت فيها على عدم اختصاصها رغم أنّ أحد أطراف المنازعة مرفق عام، فقد قررت في قضية ( Société commerciale de l'ouest africain ) عدم اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الدعوى التي يرفعها الأفراد للتعويض عن الآثار الضارة التي يتسبب فيها استغلال مرفق عام صناعي وتجاري. (1)

وأمام الأزمة التي مرّ بها المرفق العام، وبعد بعض المحاولات الفقهية (2) للتخفيف من الانتقادات التي استغرقت، والتي باءت هي الأخرى بالفشل، فإنّ الفقه الإداري بدء بالتوجه نحو معيار جديد ألا وهو معيار السلطة العامة الذي سبق وأن أشرنا إليه في الفرع الأول.

ومن هذا المنطلق يمكننا القول أنّ معيار المرفق العام يوسع من نطاق اختصاص القضاء الإداري فيعهد إليه الفصل في منازعات لأشخاص غير إدارية بطبيعتها أي تخرج عن التصنيف المعروف للأشخاص القانون العام فقط لأن نشاطها هو نشاط عام يدخل في إطار مهام ذلك المرفق.

ثانياً: تقدير معيار السلطة العامة كمعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية.

رغم ما تمتع به معيار السلطة العامة من إيجابيات جعلت منه مقبولاً عند غالبية الفقه، حيثُ لاقى رواجاً كبيراً لدى الفقهاء كونه المعيار الوحيد الذي يصلح لتحديد اختصاص القضاء الإداري بعد انهيار فكرة المرفق العام، إلا أنّهُ لم تسلم مدرسة السلطة العامة - حتى بعد تجديدها وإعادة النظر فيها - من النقد من باب أنها أعطت للإدارة واسع الحرية ومطلق الصلاحية في اللجوء إلى الأساليب القانونية، فمتى شاءت الإدارة اتبعت وسائل القانون العام، ومتى شاءت

---

إلا بما تتمتع به من سلطة عامة" راجع، عبد الناصر عبد الله أبو سميحة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص 82.

(1) عبد القادر عدوّ، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014، ص: 73.

(2) أراد الفقيه **Waline** الخروج بفكرة جديدة على ما تبقى من أنقاض لفكرة المرفق العام، فابتكر فكرة المنفعة العامة كبديل لها لتحديد اختصاص القضاء الإداري، إلا أنّ هذه الفكرة ليست إلا عودة مقنعة لمعيار الهدف والغاية. راجع، عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الأول: القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: 112، 113.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

استخدمت وسائل القانون الخاص، وكان لهذا الأمر الدور الكبير في ظهور الإدارة الخاصة التي كان لها الأثر الأكبر في التحكم بقواعد الاختصاص القضائي، فلم تعد الإدارة تمتلك امتيازات السلطة العامة فقط، بل أصبح لها الحرية المطلقة فإذا أرادت الخضوع للقضاء الإداري استعملت وسائل السلطات العامة، وإن أرادت التوجه للقضاء العدلي لجأت إلى وسائل القانون الخاص. وأمام ما تقدم أصبح معيار السلطة العامة معياراً منتقداً وغير صالح لأن يكون الأساس الذي يعتمد عليه لتحديد قواعد الاختصاص النوعي لجهات القضاء الإداري والمنازعة الإدارية<sup>(1)</sup>.

**ثالثاً: مدى فاعلية المعيار العضوي كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها.**

لقد عُرِفَ المعيار العضوي بسهولة إعماله وبساطته، لما كان له الأثر المباشر على المتقاضين في معرفة وجهة نزاعاتهم والقوانين المطبقة عليها، فيكفي أن يكون أحد أطراف النزاع شخصاً معنوياً عاماً لكي يُسمى بالنزاع الإداري، وإذا خوصم به أمام القضاء انعقد الاختصاص النوعي للقضاء الإداري للنظر في المنازعة الإدارية وكان القانون الإداري هو القانون الواجب التطبيق،<sup>(2)</sup> كما يظهر الجانب الإيجابي للمعيار العضوي في الوقت الذي يمكن فيه معرفة النزاع الذي يعود اختصاص الفصل فيه للقضاء الإداري، فإنه ووفقاً لهذا المعيار يتم تحديد الطبيعة الإدارية للنزاع قبل اللجوء إلى القاضي الإداري وبناءً على ذلك يتم توجيه الدعوى الإدارية بصفة قبلية وعلى أسس يقينية إلى الجهة القضائية الإدارية المختصة.<sup>(3)</sup>

وعلى العموم رغم ما عرفه المعيار العضوي من مزايا وإيجابيات إلا أنه لاقى نقداً من بعض الفقهاء، هذا النقد الذي ما كان ليكون لولا ما عرفته قواعد الاختصاص من أهمية كبيرة

(1) زهير بن ذيب، معيار الاختصاص القضائي، في النزاع الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012 - 2013، ص ص: 77، 78.

(2) عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 72.

(3) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: 278.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

على مستوى الحفاظ على نظام قضائي متوازن ومستقر بشموليته الصحيحة بعيداً عن أي خللٍ أو نقص، ومن بين هذه الانتقادات ما يمكن جمعه في النقاط التالية:

(1) إنَّ مؤدى استعمال المعيار العضوي فقط لتحديد طبيعة المنازعة الإدارية وبالنتيجة عقد الاختصاص للقضاء الإداري مصيره حصر الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية العمومية دون سواها، فهو بذلك معيارٌ غير جامع نظراً لوجود هيئات أخرى - غير تلك التي تحددها النظرية العضوية كمعيار اختصاص - تهدف إلى خدمة المرفق العام وفي سبيل ذلك قد تستعمل امتيازات السلطة العامة! لذلك وُصِفَ القاضي الذي ينتهج المعيار العضوي فقط بأنَّه قاضي السلطات الإدارية وليس قاضي إداري. (1)

(2) يؤخذ على المعيار العضوي أنَّه معيارٌ غير مانعٍ أيضاً، نظراً لكون الأخذ به يُدخل في مفهوم النزاع الإداري جملة من الأنشطة التي يعمدُ بها الشخص المعنوي العام دون أن يستخدم امتيازات السلطة العامة أي عندما يتصرف مثله مثل الأفراد فتخضع بذلك لاختصاص الجهات القضائية العادية)، لذلك فإنَّه يُعبر عن هذا المعيار بأنَّه معيارٌ فضفاض وهذا من شأنه أن يحدث خللاً في قواعد الاختصاص النوعي. (2)

رابعاً: مدى فاعلية المعيار المادي كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها.

لقد ساهمت الانتقادات الموجهة للمعيار العضوي في بروز المعيار المادي كأحد أهم المعايير التي يُعتمد عليها كأساس لتحديد الاختصاص النوعي للقضاء الإداري للفصل في المنازعات الإدارية، حيثُ يستطيع القاضي من خلاله أن يقضي باختصاصه في الدعاوى المرفوعة ضد أشخاص ليسوا بسلطات إدارية عامة متى ثبت له أنَّ محل الدعوى يهدفُ إلى تحقيق الصالح العام، أو حتى نشاط استعمل فيه امتيازات السلطة العامة، فهو بذلك يعتمد عند فصله في المنازعة

(1) رشيد خلوفي، (قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: 279.

وراجع أيضاً: عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 137.

(2) عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 138.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

على طبيعة النشاط الإداري وليس فقط في نشاط نزاعات السلطات الإدارية، ووفق ما تقدم يعتبر القاضي بذلك قاضٍ إداري وليس قاضي السلطات الإدارية. وعلى الرغم من فإنَّ المعيار المادي عرف انتقادات أهمها:

- (1) إنَّ ما تميز به المعيار المادي من مرونة في مفهوم (الصالح العام)، من شأنه أن يخلق خللاً في قواعد الاختصاص لأنَّ مختلف قواعد القانون والقضاء الإداري هي قواعد متطورة.
- (2) وعلى عكس المعيار العضوي، فإنَّه وفق المعيار المادي يتم تحديد طبيعة النزاع الإداري بصفة بعدية، أي بعد عرض النزاع على القاضي، الأمر الذي قد يؤدي إلى رفض الدعوى على أساس عدم الاختصاص القضائي، وهذا ما يمكن وصفه بأنه يؤدي إلى التعقيد في الإجراءات القضائية.
- (3) إنَّ تطبيق المعيار المادي يتطلب تكريس مبدأ تخصص القاضي، أي وجود قاضي إداري متحكم إلى حدٍ بعيد في القانون الإداري. (1)

---

(1) سامية مشاكة، الإختصاص النوعي بالمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015 - 2016، ص: 78. راجع أيضاً: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص: 278، 279.



## المطلب الثاني: معايير تحديد الإختصاص النوعي بالمنازعات الإدارية في الجزائر وفلسطين.

لقد سبق وأن تمت الإشارة في المطلب الأول إلى جملة المعايير المستخدمة لتحديد اختصاص القضاء الإداري للفصل في المنازعة الإدارية، وعلى هذا الأساس سنتطرق في هذا المطلب إلى مدى تكريس هذه المعايير في كل من النظام الجزائري والفلسطيني، من خلال البحث في تطور معيار و/أو معايير الاختصاص في النظام القانوني الجزائري، وما ورد عليه من استثناءات بنص القانون والقضاء (الفرع الأول)، والتطرق بعد ذلك إلى تطور معيار و/أو معايير الاختصاص التي عمدت القوانين الفلسطينية إليها لإسناد الاختصاص للجهة القضائية المختصة للفصل في المنازعة الإدارية، ومدى الأخذ بها على إطلاقها أم قد ورد عليها استثناءات بنص القانون والقضاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: معايير تحديد الاختصاص النوعي في الجزائر\* والاستثناءات الواردة عليها وفق النصوص القانونية والتشريعية والاجتهادات القضائية.

أولاً: تطور معايير الاختصاص النوعي للقضاء الإداري في الجزائر.

### 1) معيار تحديد الاختصاص النوعي في الفترة 1962 - 1989.

بعد الاستقلال وقبل عام 1963 كان اختصاص القضاء الإداري يرتكز أساساً على المعيار المادي وذلك بحكم ما ورثته الجزائر من نظام قضائي مزدوج عن الاستعمار الفرنسي، وهذا ما أشار إليه القانون رقم 62-157<sup>(1)</sup> الذي مدد العمل بالتشريع الفرنسي في الجزائر ما عدا ما يمس منها بالسيادة الوطنية، وبناءً على ذلك كانت المحاكم الإدارية الثلاث المنشأة والمنظمة بموجب المراسيم الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1953 في كل من الجزائر، قسنطينة ووهران، هي "الجهات القضائية الإدارية ذات الولاية العامة" التي تنتظر بصورة ابتدائية في جميع المنازعات الإدارية بأحكام قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه وبموجب الأمر 62-17 المتعلق بالصيغة

<sup>(1)</sup> القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية

31 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية (باللغة الفرنسية)، العدد 02، الصادرة بتاريخ 11 جانفي 1963، ص: 18.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

التنفيذية<sup>(1)</sup>، تم الاستغناء عن مجلس الدولة الفرنسي كجهة استئناف بالنسبة للقرارات الصادرة عن المحاكم الإدارية الجزائرية كما تم شطب كافة القضايا التي تتعلق بالجزائر فيه، لذلك أصبح لزاماً على الدولة الجزائرية أن تنشئ جهات قضائية عليا بديلة عنه<sup>(2)</sup>.

وقد رأّت هذه الجهة القضائية العليا النور في الجزائر بموجب صدور القانون رقم 63-218 الذي نص على تأسيس المجلس الأعلى<sup>(3)</sup>، هذا الأخير الذي عُهد له بالاختصاصات التي كانت تعود سابقاً إلى الهيئات القضائية العليا الفرنسية، وبالنسبة للمحاكم الإدارية الثلاث فتم - بموجب هذا القانون - إعادة النظر باختصاصها أين فقدت ولايتها العامة لتنتقل إلى المجلس الأعلى بموجب المادة 24 من القانون سالف الذكر، ليصبح هو صاحب الولاية العامة ويختص بالنظر في الدرجة الأولى والأخيرة بكافة منازعات الإلغاء، الوظيفة العمومية، والتفسير وتقدير المشروعية لقرارات السلطات الإدارية، وأصبحت المحاكم الإدارية تصدر أحكاماً قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام المجلس الأعلى في دعاوى التعويض ومنازعات الضرائب المباشرة، الأشغال العامة والطرق<sup>(4)</sup>، ومن وجهة نظرنا فإنّ إعادة توزيع الاختصاص ومنح المجلس الأعلى الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية ينتهك بصورة جلية قواعد التقاضي وخاصة مبدأ التقاضي على درجتين، ومبدأ تقريب العدالة من المواطن.

(1) الأمر رقم 62-17، المؤرخ في 10 جويلية 1962، المتعلق بالصيغة التنفيذية، الجريدة الرسمية (باللغة الفرنسية)، العدد 02، الصادرة بتاريخ 21 أوت 1962، ص: 66. راجع أيضاً، المرسوم رقم 62-515، المؤرخ في 07 سبتمبر 1962 المتضمن البروتوكول المؤرخ في 28 اوت 1962، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1962، ص: 170.

(2) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، (ترجمة: فائز انجق وخالد بيود)، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، الجزائر، 1982، ص: 16.

(3) القانون رقم 63-218، المؤرخ في 18 يونيو 1963، المتضمن إحداث المجلس الأعلى، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 28 يونيو 1963، ص: 662.

(4) راجع مفصلاً: عبد الحليم بن مشري، (تطور الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري)، مجلة المفكر، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، أبريل 2009، ص: 155، 156. أحمد محيو، مرجع سابق، ص: 26 وما بعدها. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الأول: القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: 168، 169. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008، من ص: 55 إلى ص: 58.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وبحلول عام 1965 وخاصة بعد صدور الأمر 65-278 المؤرخ في 17 نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي<sup>(1)</sup> عرفت قواعد الاختصاص النوعي تغييراً كبيراً، حيث ألغى هذا الأمر بموجب مادته الخامسة (05) المحاكم الإدارية الثلاث وحوّلت اختصاصاتها إلى خمسة عشر (15) مجلساً قضائياً والتي أصبحت فيما بعد واحد وثلاثين (31) مجلساً قضائياً، كما ويمكن أن تنتسب المجالس القضائية إلى غرف، من بينها على وجه الخصوص الغرفة الإدارية، وأنّ المجلس ملزم أن يطبق حين يفصل في القضايا الإدارية القواعد التي كانت نافذة على المحاكم الإدارية القديمة، أي أننا لا زلنا نتحدث عن نفس معيار الاختصاص الذي كان متبعاً إبان وجود المحاكم الإدارية ألا وهو المعيار المادي، وأنّ قواعد الاختصاص النوعي بقيت مبهمّة في ظل غياب قانون إجرائي في المنازعات الإدارية.<sup>(2)</sup>

واستمر ذلك إلى غاية صدور الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية<sup>(3)</sup> وتعديلاته خاصة لسنة 1969<sup>(4)</sup> وسنة 1971<sup>(5)</sup>، حيث نصت المادة السابعة (07) منه على أنّ المجالس القضائية المختصة بالفصل في جميع القضايا - مهما كانت طبيعتها - التي تكون الدولة أو إحدى الولايات أو إحدى البلديات أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها بأحكام قابلة للاستئناف أمام المجلس الأعلى، وعليه وبعد عام 1965 و1966 وبموجب المادة السابعة (07) تبنى المشرع الجزائري المعيار العضوي، أي أنّ العبرة في تحديد الاختصاص يكون بالإدارة المدعية أو المدعى عليها، ومن حيث الاختصاص النوعي مُنحت بموجب المجالس القضائية اختصاصاً عاماً للنظر في المنازعات الإدارية التي تكون الهيئات المنصوص عليها في المادة

(1) الأمر رقم 65 - 278، المؤرخ في 16 نوفمبر 1965، المتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 96، الصادرة بتاريخ 23 نوفمبر 1965، ص: 1290.

(2) أحمد محيو، مرجع سابق، ص: 30، 31.

(3) الأمر رقم 66-154، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 47، الصادرة بتاريخ 09 يونيو 1966، ص: 582.

(4) الأمر رقم 69 - 77، المؤرخ في 18 سبتمبر 1969، المعدل والمتمم للأمر رقم 66 - 154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 26 سبتمبر 1969، ص: 1234.

(5) الأمر رقم 71 - 80، المؤرخ في 29 ديسمبر 1971، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 07 يناير 1972، ص: 14.

السابعة سالفة الذكر طرفاً فيها، وكذلك مُنح المجلس الأعلى اختصاص النظر بالأحكام المستأنفة الصادرة عن الغرف الإدارية للمجالس القضائية.<sup>(1)</sup>

## 2) معيار تحديد الاختصاص النوعي في الفترة 1989 - 1996.

استمر الوضع السابق على ما هو عليه إلى غاية المصادقة على دستور فبراير 1989، وصدور القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت 1990 المعدل لقانون الإجراءات المدنية<sup>(2)</sup>، أين أُحدث تغيير ثاني على مستوى الاختصاص النوعي للقضاء الإداري، فأصبحت دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن البلديات وكذا قرارات المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري بالإضافة إلى جميع دعاوى القضاء الكامل يُنظر فيها على مستوى الغرف الإدارية (المحلية) في المجالس القضائية (31 غرفة)، أما دعاوى الإلغاء والتفسير ومدى الشرعية المرفوعة ضد القرارات الولائية فتختص بها الغرف الإدارية (الجهوية) الخمس المستحدثة على مستوى كل من مجلس قضاء الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار و ورقلة، أما فيما يتعلق باختصاص المحكمة العليا (المجلس الأعلى سابقاً)<sup>(3)</sup> فبعدما كانت صاحبة الولاية العامة والاختصاص المطلق في كل دعاوى البطلان (دعوى الإلغاء)، أصبح اختصاصها يقتصر على دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية المرفوعة ضد القرارات التنظيمية وكذا الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

وبخصوص معيار الاختصاص المتبع، يتضح أنّ المشرع الجزائري لا يزال متمسكاً بالمعيار العضوي كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها والذي أقرته المادة السابعة (07) ق.إ.م، إلا أنّ المشرع وفق ما أورده الدكتور عبد الحليم بن مشري<sup>(4)</sup> لم يوفق في هذا الأمر، ويعود السبب في ذلك إلى كثرة الاستثناءات الواردة عليه في نص المادة 07 مكرر

(1) عادل بوعمران، (بعض ملامح تطور المنازعة الإدارية في الجزائر "قراءة تاريخية ونقدية")، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 05، معهد الحقوق، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، جانفي 2014، ص: 37 وما بعدها.

(2) القانون رقم 90-23، المؤرخ في 18 أوت 1990، المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 36 الصادرة بتاريخ 22 أوت 1990، ص: 1149.

(3) تغيرت تسمية المجلس الأعلى إلى المحكمة العليا بعد صدور القانون رقم 89-22 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 13 ديسمبر 1989، ص: 1435.

(4) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص: 160.

ق.إ.م التي استغرقت القاعدة العامة للاختصاص، حيث أنّ هذه الاستثناءات لم ترد فقط في قانون الإجراءات المدنية بل منها ما ورد في قوانين خاصة ومنها ما أقره الاجتهاد القضائي. (1)

### 3) معيار تحديد الاختصاص النوعي في الفترة 1996 - 2008.

نظرا لتغير الظروف وتزايد عدد المنازعات الإدارية جاءت مبادرة التغيير من المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري الحاصل بتاريخ 28 نوفمبر 1996، أينما أحدثت هذه المراجعة الدستورية تغييراً جذرياً في قواعد الاختصاص بصفة عامة، وبصفة خاصة تلك المتعلقة منها بالقضاء الإداري والمنازعة الإدارية على وجه الخصوص. (2)

وعلى العموم يمكن ملاحظة هذا التغيير الجذري في عدة محطات من بينها ما نص عليه المؤسس الدستوري في المادة 143 من دستور 1996 بأنّ "القضاء ينظر في الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية"، حيث يرى الدكتور رشيد خلوفي أنّ هذه المادة جاءت بالنص على المعيار المحدد للجهة القضائية المختصة ويظهر ذلك بعبارة "قرارات السلطات الإدارية" أينما تمت الإشارة إلى أطراف النزاع الذي يعود الفصل فيه إلى القاضي الإداري، ليتبين أنّ المعيار المُحدّد هو المعيار العضوي، (3) لكن وعلى الرغم من وجهة الرأي السابق فإننا ومن جهتنا أنّ عبارة "قرارات السلطات الإدارية" تحمل شقين أولهما ما تعلق بلفظ "قرارات" والذي يشير إلى طبيعة العمل الصادر، والشق الثاني ما تعلق بلفظ "السلطات الإدارية" وبالتمعن بكل من اللفظين فإننا نرى بأنّ تفسير هذه العبارة أقرب إلى أن يشير إلى المعيار المادي، ورداً على من يتساءل عن سبب وجود لفظ "السلطات الإدارية" فإننا نقول أنها وردت لتعطي الطبيعة المحددة للأعمال الصادرة أي أنها أعمال إدارية، وعليه فإنّ المعيار المُحدّد هو المعيار المادي.

وإضافة إلى المظهر السابق فإنّ هذه التغييرات تظهر كذلك وبصورة جلية في نص المادة 152 من دستور 1996 وبالتحديد في فقرتها الثانية التي جاء فيها أنّه: "يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

(1) عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، دار الهدى للطباعة والنشر، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2014، ص ص: 59، 58.

(2) المرجع نفسه، ص 62.

(3) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص 282.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وفي هذا الصدد يمكننا أن نشير إلى أنّ المؤسس الدستوري في المادة 152 قصد "بالجهات القضائية الإدارية" أي المحاكم الإدارية التي نص عليها القانون 98-02 سالف الذكر وجعل لها الاختصاص العام في المواد الإدارية، وأنّ مجلس الدولة سيكون الجهة المقومة لأعمال هذه الجهات القضائية ألا وهي المحاكم، فالقارئ للوهلة الأولى سيتساءل حول مدى تطبيق قواعد التقاضي على درجتين في المواد الإدارية؟ أي مدى إمكانية استئناف قرارات المحاكم الإدارية؟ وأين؟، لكن القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة لم يجعل منه هيئة مقومة للمحاكم الإدارية عن طريق النقض فقط، بل أقام له اختصاصات أخرى منها النظر كأول وآخر درجة، والنظر في الاستئنافات المرفوعة ضد قرارات المحاكم الإدارية!، وهذا ما من شأنه أن يخلق اختلالاً في قواعد توزيع الاختصاص بين جهات القضاء الإداري من جهة، وفي عدم احترام قواعد التقاضي من جهة أخرى.

وتطبيقاً لهذا التغيير الذي يكتفه الغموض نوعاً ما فإنه قد صدر في سنة 1998 جملة من القوانين<sup>(1)</sup> التي تعبر عن إصلاحات نوعية في قواعد الاختصاص النوعي لجهات القضاء الإداري وكذلك في مجال تحديد معيار الاختصاص في المنازعات الإدارية، وبعد استقراء هذه النصوص السابقة فإننا لاحظنا أنها قد مست قواعد الاختصاص النوعي، ففي هذا الشأن يرى الدكتور مسعود شيهوب أنّ هذه الإصلاحات ما هي إلا تحول منقوص بدليل الإبقاء على الاختصاص المدني ببعض المنازعات الإدارية بالإضافة إلى الاستمرار في تطبيق أحكام قانون الإجراءات المدنية أمام هيئات القضاء الإداري كما ورد في المادة 02 من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية<sup>(2)</sup>. في حين يرى الدكتور رشيد خلوفي إنّ هذه الإصلاحات لا تعدو كونها إصلاحات شكلية متمثلة في مجرد تغيير على مستوى الهيكلية، فمجلس الدولة ما هو إلا الغرفة الإدارية الموجودة سابقاً في

(1) - القانون العضوي رقم 98 - 01، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998، ص: 03.

- القانون العضوي رقم 98 - 03، المؤرخ في 03 يونيو 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 07 يونيو 1998، ص: 03.

- القانون رقم 98 - 02، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998، ص: 08.

(2) الزهرة نصيبي، الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، بحث مقدم أنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011 - 2012، ص: 24.

المحكمة العليا<sup>(1)</sup>، ومن جهتنا نؤيد الطرح السابق على اعتبار أن قواعد ومعيار الاختصاص في المنازعات الإدارية لدى جهات القضاء الإداري تعتمد على عدة عناصر لقيامها ومن بينها وجود قواعد إجرائية قضائية إدارية مستقلة، فالعبرة في تحديد الاختصاص النوعي ليست فقط في وجود هياكل قضائية إدارية مستقلة عن القضاء العدلي.

وفيما يتعلق بمعيار الاختصاص، فإن استعمال المشرع في القانون رقم 98-02 لعبارة "جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية" قد أضفى نوع من الغموض، فهو من جهة يحيل إلى قانون الإجراءات المدنية (المادة 02 من ق. ر 98-02) في الإجراءات المطبقة أمام المحاكم الإدارية وبذلك يفهم تمسكه بالمعيار العضوي المكرس في المادة 07 ق.إ.م، ومن جهة أخرى فإن هناك من يرى أن عبارة "في المادة الإدارية" قد فتحت الأفق أمام القاضي الإداري لكي يختار بين المعيار العضوي والمادي أو بهما معاً، خصوصاً أن هذه العبارة لم ترد في المادة 07 ق.إ.م، وأن القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية يلغي العمل بقانون الإجراءات المدنية والإدارية من منطلق أن الخاص يقيد العام، وبالتالي فهي تحتم على القاضي النظر في طبيعة النشاط، وهو بذلك يوحى إلى المعيار المادي وليس العضوي.<sup>(2)</sup>

### 4) معيار تحديد الاختصاص النوعي في الفترة 2008 - النظام الحالي.

وعلى العموم تبقى الإصلاحات التي جاءت في سنة 1998 جامدة التطبيق في ظل غياب تناسق وانسجام بين القواعد الإجرائية والقواعد الموضوعية، إلا أن هذا الجمود قد فُكّت قيوده بصدور القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>(3)</sup>، هذا الأخير الذي خصص جزءاً كبيراً منه للمنازعات الإدارية، والأهم من ذلك أنه عالج قواعد الاختصاص والقواعد الإجرائية التي استدعت التغيير في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، وبعد استقراء مختلف النصوص

(1) رشيد خلوفي، (القضاء بعد 1996 إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلية؟)، مجلة المدرسة العليا للإدارة، المجلد رقم 10، العدد 1، الجزائر، 2000، ص: 59 وما بعدها.

(2) عبد الكريم بودريوة، (حاضر ومستقبل المادة 07 من ق إ م إ، في ظل نظام الازدواجية القضائية)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، ج41، العدد 01، 2004، ص: 78، 79.

(3) القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008، ص: 03.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

القانونية المستحدثة بموجب القانون 08-09 سالف الذكر والتي تتعلق بالاختصاص النوعي للقضاء الإداري في المنازعة الإدارية يمكن ملاحظة ما يلي (1):

أ) أنَّ المشرع قد أزال الغموض الذي حملته عبارة "القانون العام" في المادة الأولى من القانون رقم 98-02، عندما استعمل في المادة 800 ق.إ.م.إ أنَّ المحاكم الإدارية هي: "جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية".

ب) وأما بخصوص معيار الاختصاص، فإنَّ العديد من الفقه الإداري يرون بأنَّ المشرع قد كرَّس وفق المادة 800 ق.إ.م.إ المعيار العضوي، والشاهد لديهم أنَّه نصَّ على أنَّ اختصاص المحاكم الإدارية ينعقد في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها، وبذلك يكون قد خالف ما كانت عليه المادة 07 ق.إ.م (المُلغى) عندما كانت تنص على عبارة "... أياً كانت طبيعتها...".

وبالرجوع إلى نص المادة 801 ق.إ.م.إ فإننا نرى بأنَّ المشرع قد جعل من اختصاص المحاكم الإدارية دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المذكورة في الفقرة الأولى من ذات المادة، إلا أننا ومن وجهة نظرنا نرى بأنَّه يمكن أن يؤخذ على ذلك أنَّ القرارات الإدارية قد تصدر عن غير تلك الجهات المنصوص عليها، وذلك عندما يحمل العمل طبيعة إدارية، لذلك فإننا نرى بأنَّ تأثر المشرع بالمعيار العضوي المكرس في المادة 07 ق.إ.م جعله يعيد الكرة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد غير معطي أي أهمية للأعمال التي قد تكون بطبيعتها إدارية وقد تصدر عن جهات غير تلك التي نص عليها.

ت) وفي حقيقة الأمر أنَّ المشرع في المادة 801 ق.إ.م.إ أعاد ذكر القضايا التي تختص بهم المحاكم الإدارية والمنصوص عليها في المادة 800 ق.إ.م.إ، وأنها ليست إلا مميزة لاختصاص المحاكم الإدارية عن اختصاص مجلس الدولة فهو بذلك معياراً تصنيفي وترتيبي، لذلك يعاب على المشرع استعماله لعبارة "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل"، وما يحسب للمشرع إضافته لأول مرة عبارة دعاوى القضاء الكامل في المادة 02/801، التي افتقدت في النصوص القانونية السابقة المنظمة لاختصاص جهات القضاء الإداري وحتى القواعد الإجرائية.

(1) سهام عبدلي، (إشكالية المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، المجلد أ، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2016، ص ص: 167، 168.



ث) وفي إطار الحديث عن المادة 800 و 801 من ق.إ.م.إ نشير إلى أنّ المقصود بعبارة المشرع "... في جميع القضايا ... " أي أنه يمكن للمحاكم الإدارية - على اعتبار أنها صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية - أن تنتظر في كافة الدعاوى المرفوعة ضد كل أعمال الإدارة سواء كانت قرارات إدارية أو حتى عقود إدارية سواء بالإلغاء أو بالتفسير أو بفحص المشروعية، ولقد أكد القضاء الإداري في الجزائر على هذا الأمر في العديد من القرارات القضائية،<sup>(1)</sup> وبالتالي فإنّ ما جاءت به المادة 801 هو تفسير لمحل أحد مظاهر الدعاوى التي يمكن أن ترفع وهي الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الإدارية.

ج) وفيما يتعلق بالمادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، وكذا المادة 902 من ق.إ.م.إ فإنهما يثيران من الناحية القانونية جملة من الإشكاليات، فهي من جهة تغير في الطبيعة القانونية لمجلس الدولة من حيث التعبير في قواعد الاختصاص النوعي، ويظهر ذلك من خلال منحه الاختصاص بالنظر في الطعن بالاستئناف، حيث أنه بذلك قد حوّل مجلس الدولة من محكمة قانون (هيئة مقومة) إلى محكمة وقائع تم إغراقها بملفات الاستئناف، ومن جهة أخرى تظهر إشكالية الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة باعتباره جهة استئناف وهذا ما أقره مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 23 / 09 / 2002 بأنّه: "لا يمكن لمجلس الدولة الفصل بطريق الطعن بالنقض في قرار صادر عنه" وبذلك يكون قد حُرِمَ المتقاضي من ممارسة حقه في الطعن بالنقض والمُكرس في المادة 10 و 902 سالفتي الذكر.<sup>(2)</sup>

وعلى العموم ينبغي الإشارة إلى أنّ هناك الكثير من الملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي لجهات القضاء الإداري للفصل في المنازعات الإدارية ومنها ما يحتسب للمشرع ومنها ما يؤخذ عليه والتي سيتم التطرق إليها في إطار المبحث الثاني من هذا الفصل.

(1) أنظر: قرار مجلس الدولة المؤرخ في 19 / 02 / 2001، قضية ورثة (س) ضد والي ولاية قسنطينة ومن معه: " حيثّ التمس المستأفون إلغاء العقد الذي منحه الوالي لفريق حمدوش لتجاوز في السلطة ... حيث قضى مجلس الدولة بإبطال عقد الاستفادة... "، راجع: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2010، ص 379 وما بعدها.

(2) عمار بوضياف، (المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، الجزائر، 2010، ص ص: 31، 51.

ثانياً: الاستثناءات الواردة على قواعد الاختصاص النوعي في المنازعة الإدارية في الجزائر.

لقد سبق وأن تمت الإشارة في البند الأول من هذا الفرع إلى تطور قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية وعليه تطور معيار الاختصاص، وما يظهر جلياً أنّ المشرع قد مال في الكثير من النصوص القانونية، وكذا القرارات القضائية إلى المعيار العضوي أي بالنظر إلى الجهة صاحبة العمل الإداري فإذا كانت من بين الجهات التي نصّ عليها المشرع في المادة 800، و 801 انعقد الاختصاص للنظر في الدعاوى المرفوعة ضدها للقضاء الإداري وطبقت قواعد القانون الإداري عليها، لكن استناداً إلى القول السائد بأنّ لكل قاعدة عامة إستثناء يرد عليها فإنّ لهذه القاعدة استثناءات قد وردت عليها منها من كان بنص القانون ومنها من تبناه القضاء الإداري عن طريق بعض الاجتهادات القضائية، وفيما يلي سنتناول بعض هذه الاستثناءات للإشارة إلى نسبية القاعدة العامة.

1) الاستثناءات المقررة بنص القانون: لقد ورد في العديد من القوانين منها الإجرائية ومنها الموضوعية بعض الاستثناءات الواردة على معيار اختصاص القضاء الإداري المكرس في المنظومة القانونية الجزائرية، ومن بينها ما ورد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومنها ما ورد في نصوص خاصة على النحو التالي:

أ) منحت المادة 802 ق.إ.م.إ اختصاص النظر في بعض أنواع المنازعات للقضاء العادي على الرغم من أنّ أحد أطرافها شخصاً معنوياً عاماً، وهذه المنازعات قد أوردتها المشرع على سبيل الحصر والمتمثلة في مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وللإشارة فإنّ هذه المادة تقابلها المادة 07 مكرر من ق.إ.م (المُلغى).

ففيما يتعلق بمخالفات الطرق فإنّه قد عمد المشرع إعمالاً لقواعد مبدأ الشرعية الجزائرية إلى النص عليها في قانون العقوبات<sup>(1)</sup> من خلال المواد 401، 402، 406، 408، 444، 444مكرر، 453، 455، 460، 02/462، 05/462، وكذلك هو الحال بالنسبة لبعض المواد الواردة في

(1) الأمر رقم 66 - 156، المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11 يونيو 1966، ص702.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

بعض النصوص القانونية الأخرى ذات العلاقة، كالقانون المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها<sup>(1)</sup> في مواده رقم 80، 80 مكرر، 81 و82، وهذه المواد كلها التي تضمن جملة من الأوصاف التي جعلها المشرع محلاً للمخالفات المتعلقة بالطريق العام تخضع لاختصاص القضاء العادي حتى لو كان أحد أطرافها شخصاً معنوياً، فهو بذلك قد كرس معياراً قانونياً، نرى أنه يميل في مضمونه إلى مفهوم المعيار المادي الذي يعتمد على طبيعة النشاط.

وأما بخصوص المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، فإنه من بين الأسباب التي جعلت المشرع يستبعد مثل هذه المنازعات من نطاق اختصاص القضاء الإداري هو أن القانون الذي سيطبقه القاضي الفاصل بها هو القانون الخاص وبالنتيجة القاضي المختص هو القاضي العادي ذو الخبرة في القانون الخاص بحكم أنها تتعلق بالدرجة الأولى بقواعد المسؤولية المدنية سواء كانت الدعوى المرفوعة هي دعوى أصلية أو حتى بالتبعية، لكننا نرى ومن وجهة نظرنا أنه لا يمكننا أن نعتمد على فكرة تخصص القاضي لبناء استثناء على قواعد الاختصاص النوعي والتي مما لا شك فيه أنها من النظام العام، وذلك لأننا ما زلنا نفتقر لفكرة التخصص لدى القضاة في الجزائر وحتى في أغلب الدول العربية.<sup>(2)</sup>

(ب) ومن بين الاستثناءات الواردة في قانون الإجراءات المدنية ما ورد في المادة 6/32 ق.إ.م.إ "تختص الأقطاب المتخصصة المنعقدة في بعض المحاكم بالنظر دون سواها في المنازعات المتعلقة بالتجارة الدولية، والإفلاس والتسوية القضائية، والمنازعات المتعلقة بالبنوك، ومنازعات الملكية الفكرية، ومنازعات البحرية والنقل الجوي، ومنازعات التأمينات." وبناءً على ذلك ينعقد الاختصاص للقضاء العادي ممثلاً بالأقطاب المتخصصة بغض النظر عن أطراف الدعوى سواء أكان أحداً منهم شخصاً معنوياً عاماً أو لا.

(1) القانون رقم: 01 - 14، المؤرخ في 19 غشت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 19 غشت 2001، ص4، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04 - 16، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية عدد 72، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2004، ص03، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17 - 05، المؤرخ في 16 فبراير 2017، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 22 فبراير 2017، ص03.

(2) مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: نظرية الاختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2013، ص ص: 96، 98.

ت) وكذلك ما ورد في نص المادة 516 ق.إ.م.إ. أين ينظر القضاء العادي ممثلاً بالقسم العقاري في المنازعات المتعلقة بالترقيم العقاري بين الأشخاص الخاضعين للقانون الخاص على الرغم من أنّ المحافظ العقاري الذي هو أساساً موظف عام تربطه بالدولة علاقة لائحية طرف بالنزاع والذي سيكون طرفاً بالدعوى بصفته مدخلاً في الخصام لكونه المكلف بالترقيم العقاري.

ث) المنازعات المتعلقة بنفي أو إثبات التمتع بالجنسية: بالرجوع إلى أحكام قانون الجنسية الجزائري<sup>(1)</sup> فإنّ منازعات الجنسية كأصلٍ عام من اختصاص القضاء العادي وهذا ما نصت عليه صراحةً المادة 1/37 من قانون الجنسية بقولها: " تختص المحاكم وحدها بالنظر في المنازعات حول الجنسية الجزائرية." وبذلك اعتراف صريح من المشرع بعقد الاختصاص للجهات القضائية العادية، وهذا الامر أصبح بلا غموض بعد تعديل قانون الجنسية في عام 2005، وإلغاء المادة 30 التي كانت تعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى الإلغاء لتجاوز السلطة المرفوعة ضد القرارات الإدارية في قضايا الجنسية.

وبدراسة أحكام قانون الجنسية يتبين لنا أنّ أطراف المنازعة المتعلقة بنفي أو إثبات التمتع بالجنسية هم النيابة العامة استناداً لأحكام المادة 2/37، وبطبيعة الحال المدعي إذا كانت النيابة العامة مدعى عليها، أو المدعى عليه إذا كانت النيابة العامة هي من رفعت الدعوى، والغير في بعض الأحيان لكنه لا يملك الحق في رفع الدعوى، وعليه وبخصوص وجود معطيات تشير على وجود منازعة إدارية من عدمه في منازعات الجنسية فإنّ المشرع بإلغائه للمادة 30 قد ترك فراغاً تشريعياً وجب توضيحه لأنّ قرارات الجنسية سواء المتعلقة منها بالمنح أو النفي تصدر عن الإدارة ممثلة برئيس الجمهورية وكذا وزير العدل، وبالنتيجة فإنّ جعل المشرع جميع منازعات الجنسية من اختصاص القضاء العادي هو اختيار يؤخذ عليه كثيراً، لأنّ مسائل الجنسية هي من المسائل العامة وبالتالي فإنّ القاضي الإداري على دراية واسعة بها. (2)

(1) الأمر رقم 70 - 86، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية، العدد 105، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 1970، ص1570، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05 - 01، المؤرخ في 27 فبراير 2005، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ 27 فبراير 2005، ص15.

(2) راجع مفصلاً، عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، مرجع سابق، ص: 140، 143. عبد القادر عدوّ، مرجع سابق، ص: 80. نادية حسان، مداخلة بعنوان: (تحديد اختصاص الفصل في منازعات الجنسية داخل النظام القضائي الجزائري)، الملتقى الوطني حول تنظيم العلاقات الدولية الخاصة في الجزائر واقع متطور، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 21، 22 أبريل 2010.

ج) المنازعات المتعلقة بحقوق الجمارك: بعد استقراء نصوص المواد 272، 273، 274، 287، 288، 291 و 300 من قانون الجمارك<sup>(1)</sup> فإن الاختصاص بالنظر في منازعات حقوق الجمارك والاعتراضات المتعلقة بدفع الحقوق وتسيدها وبمعارضات الإكراه والحجز التحفظي والمصادرة إلى جانب بيع المحجوزات، وكل المنازعات المترتبة عن التنفيذ العادي للوظيفة الجبائية للإدارة الجمركية، ينعقد للقضاء العادي بصريح نص المادة 273 على أنه: "تنظر الهيئة القضائية المختصة بالبت في القضايا المدنية في...". وعليه يظهر هنا الاستثناء جلياً على المعيار العضوي الذي كرسه المشرع في نص المادة 800، حيث أن الجمارك هي سلطة إدارية وجب أن يختص القضاء الإداري في كافة المنازعات الناتجة عن أعمالها وقراراتها، إلا أنه استثناءً على القاعدة العامة عُقد الاختصاص للقضاء العادي على اعتبار أن هذه المنازعات تتمتع بحساسية وخطورة كونها تمس أموال الأفراد التي يعتبر القاضي العادي الحامي الطبيعي لها، وهذا ما كرسه القضاء الإداري في الجزائر في العديد من القرارات القضائية التي أسند فيها الاختصاص للقضاء العادي كون القضية تتعلق بعملية تجارية وليست عملية إدارية، كما وينعقد الاختصاص للقضاء الجزائي في مختلف المنازعات الجمركية التي تشكل في طبيعتها مخالفات بمفهوم قانون الجمارك، وهذا ما نصت عليه المادة 272 منه قائلة: "تبت الهيئة التي تنظر في القضايا الجزائية في المخالفات الجمركية..."، وعلى العموم فإن هذا لا يعني سلب اختصاص القضاء الإداري في المنازعات الجمركية، إذ يبقى له باقي المنازعات المتعلقة بالإلغاء والطعون ضد القرارات التأديبية ومختلف المنازعات المتعلقة بأعوان الجمارك.<sup>(2)</sup>

ح) منازعات المؤسسات العمومية الاقتصادية: إذا كانت المنازعات الواردة في البندين أ، ب السابقين مرتبطة بمنازعات أحد أطرافها شخص معنوي عام قد جعل المشرع اختصاص النظر فيها للقضاء العادي استثناءً، فإن هذا النوع من المنازعات (أي منازعات المؤسسات العمومية الاقتصادية) يختلف عن سابقه، فأحد أطراف الدعوى هنا هو شخص معنوي ذو طبيعة اقتصادية. ويظهر هذا النوع من المنازعات جلياً في القانون رقم 88 - 01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية

(1) القانون رقم 79 - 07 المرخ في 21 جويلية 1979، المتضمن قانون الجمارك، الجريدة الرسمية عدد 30، الصادرة بتاريخ 24 جويلية 1979، ص: 678، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 98 - 10 المؤرخ في 17 يناير 1998، الجريدة الرسمية عدد 03، الصادرة بتاريخ 21 يناير 1998، ص: 34، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17 - 04، المؤرخ في 16 فبراير 2017، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة بتاريخ 19 فبراير 2017، ص: 3.

(2) عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، مرجع سابق، ص ص: 133، 134.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

الاقتصادية، أين أشارت المواد 03، 07، 20 و 36 إلى أنّ طبيعة هذه المؤسسات هي طبيعة تجارية وبالتالي تطبق عليها قواعد القانون التجاري ويختص في منازعاتها القضاء العادي، إلا أنه رغم هذه النصوص القانونية فإن المشرع قد خرج عن هذا الأصل العام في المادة 55 منه، حيث أنه: "عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانوناً لتسيير مباني عامة... وتكون المنازعات المتعلقة بملحقات الأملاك العامة من طبيعة إدارية"، وكذا المادة 56 التي جاء فيها: "عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانوناً لممارسة صلاحيات السلطة العامة... تخضع المنازعة المتعلقة بهذا المجال للقواعد المطبقة على الإدارة".<sup>(1)</sup>

(2) الاستثناءات المقررة باجتهاد القضاء: وعلى نهج المنظومة التشريعية، كان للقضاء الإداري الجزائري بصمته الخاصة فيما يتعلق بموضوع قواعد الاختصاص النوعي وخاصة إقرار استثناءات قضائية على قواعد الاختصاص المكرسة في القوانين، رغم أنّ الحالات المذكورة في ذلك قليلة وتكاد تكون فريدة من نوعها إلا أنها تُسجل كاجتهادات قضائية لها أثرها على قواعد الاختصاص النوعي في الجزائر، ونذكر منها على سبيل المثال لا الحصر تأكيد القضاء الإداري على قيام قواعد الاختصاص على أساس طبيعة العمل والنشاط الممارس (المعيار المادي) وليس على أساس الجهة أو الهيئة صاحبة العمل، وظهر هذا الاستثناء جلياً في القضية الشهيرة المعروفة بقضية سامباك **SEMPAK**، حيث دار لنزاع بين الشركة الوطنية **SEMPAK** ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب **O.A.I.C** بتاريخ 08 مارس 1980، وتدور وقائع القضية حول المنشور الذي أصدره المدير العام للشركة الوطنية **SEMPAK** والمتعلق بكيفية استخراج السميد، والذي كان محلاً للطعن به بالإلغاء من طرف الديوان الجزائري المهني للحبوب أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، هذا الأخير الذي قبل الطعن وألغى المنشور بتاريخ 25 ماي 1977، وباستئناف القرار أمام الغرفة الإدارية في المحكمة العليا، عمدت هذه الأخيرة على إلغاء المقرر القضائي الصادر عن الغرفة الإدارية على مستوى المجلس لعدم احترامها قواعد الاختصاص بين جهات القضاء الإداري.

ومما سبق يتضح أخذ المشرع بمقتضيات المعيار المادي من خلال نقطتين رئيسيتين، أولاهما كان عندما كُيفت طبيعة النزاع على أنه نزاع إداري، وبالتالي قبلت الغرفة الإدارية على مستوى المجلس والمحكمة العليا القضية، وثانيهما كان عندما كيف المنشور، هذا الأخير الذي يعتبر عملاً

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الأول: الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص ص:

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

إدارياً داخلياً لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري، إلا أنه في قضية الحال قبله القضاء كمحل لدعوى الإلغاء على اعتبار أن المنشور هنا تحول من عمل تفسيري إلى عمل تنظيمي. وعليه فإنّ القضاء في قضية الحال قد خرجوا عن المألوف عندما قبلوا النظر في هذه القضية رغم عدم توافر معيار الاختصاص الوارد في المادة 800 و801، أي أنه لم يعتد بأطراف النزاع، رغم أنهم ليسوا سلطات إدارية. (1)

**الفرع الثاني: معايير تحديد الاختصاص النوعي في فلسطين والاستثناءات الواردة عليها وفق النصوص القانونية والتشريعية والاجتهادات القضائية.**

**أولاً: تطور معايير تحديد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية وفق النصوص القانونية والتشريعية والاجتهاد القضائي.**

لقد عرفت قواعد الاختصاص النوعي في فلسطين تغيراً صاحبها عبر مختلف المراحل التي مرت بها، حيث أنه وقبل الانتداب البريطاني على فلسطين، عملت الدولة العثمانية على إسناد اختصاص النظر في مختلف المنازعات التي تكون الإدارة العامة طرفاً إلى مختلف المحاكم النظامية وفق ما جاء به قانون تشكيل المحاكم العثماني، في حين أسند الاختصاص بالنظر في بعض المنازعات إلى ما يعرف بـ "المجالس الإدارية"، وأفضل ما يمكن أن يصطلح على النظام القضائي العثماني أنه نظام قضائي موحد، ورغم ذلك يشير جانب من الفقه أن العهد العثماني لم يعرف مرجعاً للطعن في القرارات الإدارية، وعلى العموم سيتم تناول مراحل تطور قواعد الاختصاص في ثلاث مراحل أساسية على النحو التالي:

(1) قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في فلسطين إبان الانتداب البريطاني (1917 - 1948): على غرار النظام القانوني والقضائي الموحد الساري المفعول والمطبق في بريطانيا، سعت حكومة الانتداب لتطبيق ذلك في الأراضي الفلسطينية خلال فترة الانتداب، وعليه طبق في فلسطين حينها نظام قضائي موحد، تنظر بموجبه المحاكم العادية في كل المنازعات

(1) عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، مرجع سابق، ص 177، 182.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

المعروضة عليها، وتطبق في صدها قانوناً واحداً، وبالنتيجة خضعت كافة المنازعات التي تقيمها الإدارة أو تقام ضدها لاختصاص المحاكم النظامية.<sup>(1)</sup>

وبخضوع فلسطين للانتداب البريطاني اعتباراً من سبتمبر 1922 تنفيذاً للمادة 22 من ميثاق عصبة الأمم المتحدة، أصدرت بريطانيا ما يُعرف بمرسوم دستور فلسطين الصادر سنة 1922 ليطم إنشاء محكمة عليا تباشر عملها لأول مرة في فلسطين، وبهذه الخطوة بدأت معالم القضاء الإداري الفلسطيني بالظهور ضمن نظام موحد، فكانت المحكمة العليا استناداً للمادة 43 من مرسوم دستور فلسطين سالف الذكر تتعد بصفتها محكمة عدلٍ عليا، وتختص طبقاً لنص المادة 02/07 من القانون رقم 31 لسنة 1940 المتعلق بالمحاكم النظامية بـ: " ...الأوامر الموجهة إلى الموظفين العموميين بشأن القيام بواجباتهم وتكليفهم بالقيام بأفعال معينة أو بالامتناع عن القيام بها".<sup>(2)</sup> وبتحليل النص السابق فإننا نرى أنّ اختصاص محكمة العدل العليا بالمنازعات الإدارية كان محدوداً ومقتصرًا على ما سلف ذكره في نص المادة 02/07، إلا أنه وبخصوص معيار الاختصاص فإن عبارات "الأوامر"، "أفعال معينة"، "الامتناع عن القيام بها" كلها تشير إلى أنّ أساس النظر في هذا النوع من الدعاوى كان أساساً مادياً أي يُنظر إلى طبيعة العمل الذي يقوم به الموظف العام. إلا أنّ جملة من القيوم التي فرضها الانتداب البريطاني على فلسطين كما هو الحال في نص المادة 50 من مرسوم دستور فلسطين التي أكدت على أنّ المندوب السامي محصن هو وأمواله ومقراته من أي دعوى، وكذلك نص المادة 03 من قانون دعاوى الحكومة رقم 30 لسنة 1926 التي قيدت كافة الدعاوى المرفوعة ضد الحكومة بإذن مسبق من المندوب السامي، ولعل المبرر الوحيد لهذه القيود هو توسيع صلاحيات المندوب السامي والتوسع البريطاني في فلسطين وحماية كيانهم الاحتلالي.<sup>(3)</sup>

2) قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في فلسطين إبان الإدارة المصرية والأردنية لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة (1948 - 1967): بعد احتلال الكيان الصهيوني

(1) أحمد سليمان، (التعليق على الحكم رقم 133 في الدعوى رقم 2005/43 الصادر عن محكمة العدل العليا بتاريخ 2005/10/04)، مجلة العدالة والقانون، العدد الرابع، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، فلسطين، حزيران 2006، ص: 156.

(2) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص ص: 31،

33.

(3) المرجع نفسه، ص ص: 34، 35.



## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

لمعظم الأراضي الفلسطينية سنة 1948 وإعلانه قيام ما يسمى بدولة إسرائيل عليها، خضعت الضفة الغربية للحكم الأردني في حين طبق الحكم المصري على قطاع غزة.

لقد عمدت مصر عقب استلامها إدارة قطاع غزة على تنظيم مرفق القضاء وكفالة تطبيق القوانين، وفي سبيل تحقيق ذلك أصدر الحاكم الإداري المصري في قطاع غزة العديد من الأوامر التي كانت كلها تسعى لقيام قضاء متكامل يحفظ خصوصية المجتمع الفلسطيني ولا يقطع صلته بماضيه ولا يغفل حاضره أو مستقبه<sup>(1)</sup>. وبخصوص القضاء الإداري استمرت محكمة العدل العليا بصفتها صاحبة الاختصاص للنظر في المنازعات الإدارية وفق ما كان عليه الحال إبان الانتداب البريطاني، مع إدخال بعض التعديلات التي منحت صلاحيات جديدة لمحكمة العدل العليا بموجب المادة 36 و58 من القانون الأساسي لقطاع غزة لسنة 1955 والإعلان الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962 على التوالي، أين تم الذكر لأول مرة مصطلح القرارات الإدارية "... تختص هذه المحكمة بالنظر في إلغاء القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل ..."، ويستشف من النص السابق حسب رؤيتنا أن التوجه المصري لتكريس قواعد القضاء الإداري في ما تسلمته من إدارة في قطاع غزة كان واضحاً، فمما لا شك فيه أن القضاء الإداري في مصر في هذه الحقبة كان قد قطع أشواطاً من الاجتهادات القضائية، كما ويظهر من المادة السابقة أن المعيار المعتمد لتحديد الاختصاص هو المعيار المادي ويظهر ذلك جلياً في عبارة "إلغاء القرارات الإدارية" أين تم التركيز على طبيعة العمل بعيداً عن الجهة المصدرة له<sup>(2)</sup>.

أما بخصوص الإدارة الأردنية في الضفة الغربية، فقد تم التأكيد على الاستمرار بتطبيق القوانين التي كانت سارية المفعول في عهد الانتداب البريطاني إلى غاية استبدالها بقوانين أردنية، وبصدور قانون المحاكم النظامية المؤقت رقم 71 لسنة 1951 نصت المادة 10 منه على تشكيل محكمة التمييز الأردنية التي تتعد كمحكمة عدل عليا في جملة من الاختصاصات حددتها المادة 11 / 03 من ذات القانون<sup>(3)</sup>، وبعد استقراء المادة السابقة يبدو واضحاً فيها تأثير المشرع الأردني

(1) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، فلسطين، 2015، ص: 286.

(2) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، مكتبة دار الفكر، بدون رقم طبعة، القدس، فلسطين، بدون سنة نشر، ص ص: 37، 41.

(3) تنص المادة 03/11 من قانون المحاكم النظامية رقم 71 لسنة 1951 على: "تنظر محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا فيما يلي: أ- ... والأوامر التي تصدر إلى الهيئات العامة وموظفي الحكومة بشأن القيام بواجباتهم العمومية وتكليفهم بأعمال معينة أو الامتناع عن القيام بها".

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

بالقوانين التي كانت سارية في عهد الانتداب البريطاني لفلسطين وخاصة قانون المحاكم رقم 31 لسنة 1940 سالف الذكر، وعليه فإنَّ معيار الاختصاص المطبق خلال هذه الفترة هو المعيار المادي الذي كان مطبق في عهد الانتداب البريطاني ولم يطرأ على قواعد الاختصاص أي تغيير. وبحلول عام 1952 صدر الدستور الأردني<sup>(1)</sup> في 08 / 01 / 1952 والذي نص في مادته 100 على أنَّ المحاكم ودرجاتها تعين بموجب قانون على أن ينص هذا القانون على إنشاء محكمة عدل عليا، دون أي إشارة إلى اختصاصاتها، إلا أنَّه وبعد فترة وجيزة صدر القانون رقم 26 لسنة 1952 المتعلق بتشكيل المحاكم النظامية، هذا الأخير الذي نصَّ في مادته التاسعة على أنَّ محكمة التمييز تتعدّد كمحكمة عدل عليا، إلا أنَّ المشرع الأردني في هذه المرة قد أدخل العديد من التعديلات على اختصاصات محكمة العدل العليا موسعاً إياها، وهذا ما ورد في المادة 10 / 03 من ذات القانون لتشمل:

أ) الطعون الخاصة بانتخابات المجالس البلدية والمحلية والإدارية.

ب) المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد المستحقة للموظفين العموميين وورثتهم.

ت) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين بالوظائف العامة أو بمنح الزيادات السنوية.

ث) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ج) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بفصلهم عن غير الطريق القانوني.

ح) الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات العامة بإلغاء القرارات الإدارية ويشترط في جميع الطلبات الواردة في البنود السابقة أن يكون مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو مخالفة القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو إساءة استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين والأنظمة<sup>(2)</sup>.

(1) الدستور الأردني لسنة 1952، الصادر بتاريخ 08/01/1952، الجريدة الرسمية الأردنية رقم 1039، الصادرة بتاريخ 08/01/1952، ص: 03.

(2) أحمد سليمان، مرجع سابق، ص ص: 157، 158.

ويتضح من المادة السابقة أن المشرع الأردني حاول في هذه المرة حصر اختصاصات محكمة العدل العليا بعدما كانت غير واضحة تماماً في ظل القانون القديم، وبخصوص معيار الاختصاص فإنه يتضح جلياً تركيز المشرع الأردني على طبيعة العمل الصادر (المعيار المادي) والمتمثل في القرار الإداري، كما أضافت ذات المادة إلى اختصاص محكمة العدل العليا النظر في الطعون الانتخابية على اعتبار أن القرارات الصادرة أثناء الانتخابات في معظمها قرارات إدارية، لكن ما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع الأردني قد جزء القرارات الإدارية الصادرة بحق الموظفين وفصل فيها في حين كان قادراً أن يجمعها في بند واحد على اعتبار أنها جميعها قرارات إدارية بغض النظر عن الجهة المصدرة لها، وإضافة إلى اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في طلبات الإلغاء، كانت تنتظر في طلبات القضاء الكامل، وهذا ما أكدته قضاء محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها<sup>(1)</sup>.

### 3) قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية خلال عهد الاحتلال الإسرائيلي

1967، وعهد دخول السلطة الوطنية الفلسطينية 1994: على إثر هزيمة القوات العربية في حزيران 1967 قام الكيان الصهيوني باحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية، أين فرض الكيان الصهيوني قوانينه ومحاكمه في كامل الأراضي المحتلة، ومن المسلم به أن الغاية من هذا الفرض تتمثل في تحقيق المصالح الصهيونية وفرض سياسة القوي والمنتصر، حينها عاش القضاء الفلسطيني أسوأ مراحلها، حيث ألغيت الحياة المدنية وما تبعها من هيئات قضائية لتحل محلها الأوامر وكذا الجهات العسكرية، حيث تتمثل الأوامر في جملة من المنشورات التي أصدرتها قوات الاحتلال عقب حرب 1967 ومن بينها المنشور رقم 02 لسنة 1967 المتعلق بأنظمة السلطة والقضاء في قطاع غزة وشمال سيناء، ونفس المنشور في منطقة الضفة الغربية، وكذلك المنشور رقم 03 لسنة 1967 المتعلق ببدء مفعول الأمر الخاص بشأن تعليمات الأمن في كل من منطقة الضفة الغربية وقطاع غزة وشمال سيناء، وأوكل النظر في صلاحيات المحاكم المدنية للحاكم العسكري أو لما يعرف بلجان الاعتراض العسكرية، وبالتالي لا مجال للحديث عن قضاء فلسطيني بصفة عامة ولا قضاء إداري في فلسطين في ظل وجود سياسية احتلالية عنصرية يمارسها الكيان الصهيوني على كافة الأصعدة إبان هذه الحقبة، ومن أمثلة ذلك تقليص صلاحية محكمة العدل العليا

(1) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص: 45،

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

والغاء مراجعة محكمة التمييز الأردنية ونقل كافة اختصاصاتها لمحكمة الاستئناف بموجب الأمر العسكري رقم 412 لسنة 1970. (1)

وبحلول عام 1994 وقدم السلطة الوطنية الفلسطينية ألغيت كافة التعديلات التي قام بها الاحتلال الإسرائيلي وذلك بموجب القرار رقم 01 لسنة 1994 الذي أصدره الرئيس الشهيد الراحل ياسر عرفات<sup>(2)</sup>، ولقد نص ذات القرار على الاستمرار بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 05 / 06 / 1967، وعلى اعتبار أن محكمة العدل العليا هي صاحبة الاختصاص للنظر في المنازعات الإدارية - كما سبق بيانه في المراحل السابقة - فإنه وفي سبيل إعادة المكانة والهيبة لهذه الجهة القضائية أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات القرار رقم 01 لسنة 1995<sup>(3)</sup> الذي ألغى بموجبه القيود التي وضعها الكيان الصهيوني على اختصاصات محكمة العدل العليا، وخاصة تلك المتعلقة منها بطلب الموافقة الخطية من الحكومة في القضايا المرفوعة ضد الدولة، وفي ذات السياق صدر القرار رقم 20 لسنة 1998<sup>(4)</sup> الذي ألغى بموجبه العديد من القرارات العسكرية الإسرائيلية وكذلك لجان الاعتراض العسكرية.

ومنذ دخول السلطة الفلسطينية وهي تسعى لتوحيد القوانين المعمول بها في الأراضي الفلسطينية، فصدر القانون الأساسي المؤقت لسنة 2003<sup>(5)</sup>، لينص في مادته 102 على: " يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها"، وبذلك تكون المحاكم الإدارية هي جهة القضاء الإداري، ومن حيث معيار الاختصاص فيستفاد من العبارة "...للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية..." أن المؤسس الدستوري يميل كثيراً إلى المعيار المادي بدليل ذكره صيغة الأعمال والدعاوى بدلاً من الأشخاص.

(1) محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص: 295، 300.

(2) القرار رقم 01 لسنة 1994، المؤرخ في 20/05/1994، الوقائع الفلسطينية عدد 01، المؤرخة في 20/11/1994، ص: 10.

(3) القرار رقم 01 لسنة 1995، المؤرخ في 07/01/1995، الوقائع الفلسطينية عدد 03، المؤرخة في 20/02/1995، ص: 90.

(4) القرار رقم 20 لسنة 1998، المؤرخ في 20 / 05 / 1998، الوقائع الفلسطينية عدد 23، المؤرخة في 08 / 06 / 1995، ص: 60.

(5) القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المؤرخ في 18 / 03 / 2003، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز رقم 02، المؤرخة في 19 / 03 / 2003، ص: 05.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

كما ونصت المادة 104 من القانون الأساسي على أنّ المحكمة العليا هي من تتولى المهام المسندة للمحاكم الإدارية، ونتيجةً لذلك صدر قانون تشكيل المحاكم النظامية<sup>(1)</sup> رقم 05 لسنة 2001، حيث أشارت المادة 23 منه على أنّه: "تتكون المحكمة العليا من: 2- محكمة العدل العليا."، كما ذكرت المادة 33 من ذات القانون اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر على النحو التالي:

(أ) الطعون الخاصة بالانتخابات.

(ب) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.

(ت) الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.

(ث) المنازعات المتعلقة بالوظائف العامة من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.

(ج) رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.

(ح) سائر المنازعات الإدارية.

(خ) المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات، بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب ضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.

(د) أي أمور أخرى ترفع إليها بموجب احكام القانون.

باستثناء الفقرتين الثالثة والسابعة من ذات المادة، فإنّه يتبين لنا من المادة 33 من قانون المحاكم النظامية سالف الذكر أنّ المشرع الفلسطيني فيما يتعلق بقواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية وخاصة معيار الاختصاص المعتمد لم يحدد بشكلٍ واضح المعيار المعتمد بل أحاطه بنوع من الغموض، ففي الفقرة 2 من ذات المادة يشير من جهة إلى طبيعة العمل (اللوائح، الأنظمة والقرارات الإدارية النهائية)، ومن جهة أخرى إلى الجهة المصدرة لهذه الأعمال وهي أشخاص

(1) القانون رقم 05 لسنة 2001، المؤرخ في 12 / 05 / 2003/1، المتضمن قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني، الوقائع الفلسطينية عدد 38، الصادرة بتاريخ 05 / 09 / 2001، ص: 279.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

القانون العام والنقابات المهنية، وفي الفقرة 4 ذهب المشرع إلى وصف جديد بعيداً عن العمل الصادر والمتمثل في "المنازعات" والمتعلقة بالوظائف العامة في عدة مجالات ذكرها على سبيل المثال بشاهد العبارة الأخيرة من الفقرة "وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية"، إلا أن المشرع في الفقرة 6 ذهب إلى فتح باب اختصاص محكمة العدل العليا بصفقتها جهة قضاء إداري على مصرعيه، وذلك باستعماله عبارة "وسائر المنازعات الإدارية".

في حين يرى الدكتور عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة أن المشرع الفلسطيني قد أشمل اختصاصات محكمة العدل العليا لتصبح مختصة بطعون الانتخابات، وإلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام والنقابات المهنية، وكذا إلغاء القرارات المتعلقة بالموظفين العموميين، وإلغاء القرارات الإدارية السلبية والضمنية، وإلغاء اللوائح والأنظمة التي لم يكن يتسنى لها النظر فيها قبل صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية سالف الذكر.<sup>(1)</sup>

ويؤكد في ذات السياق الدكتور عدنان عمرو، أن ما جاء في الفقرة 6 من المادة 33 سالف الذكر قد جاء عاماً، وبالتالي يشمل أي منازعة تكون الإدارة طرفاً فيها بوصفها سلطة عامة، كمنازعات العقود الإدارية، ودعاوى التعويض وغيرها.<sup>(2)</sup>

إلا أنه وفي سنة 2014 عمد رئيس الدولة الفلسطينية إلى إصدار القرار بقانون رقم 15 لسنة 2014 والمتضمن تعديل قانون المحاكم النظامية رقم 05 لسنة 2001<sup>(3)</sup> أين تم تعديل المادة 2/33 المتعلقة باختصاص محكمة العدل العليا، لتحدث تغييراً ملحوظاً وجوهرياً في قواعد الاختصاص النوعي، ويتضح لنا جلياً من خلال هذا التعديل نية المشرع الفلسطيني للتوسع في مجال الاختصاص النوعي لمحكمة العدل العليا، فبعد أن كانت مقتصرة على أشخاص القانون العام والنقابات المهنية أضاف لها كلاً من مؤسسات التعليم العالي، الاتحادات والجمعيات ذات النفع العام، وفي ظاهر الامر أن المشرع يزيد من قوة المعيار العضوي إلا أننا نرى ومن وجهة نظرنا أنه يقترب من المعيار المادي، ويظهر ذلك في جعل أعمال كل من مؤسسات التعليم العالي والاتحادات والنقابات المهنية والجمعيات خاضعة لرقابة المشروعية من طرف القضاء.

(1) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص: 59.

(2) عدنان عمرو، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، مصر، 2004، ص: 9.

(3) القرار بقانون رقم 15 لسنة 2014، المؤرخ في 19 / 06 / 2014، المتضمن تعديل قانون المحاكم النظامية رقم 05 لسنة 2001، الوقائع الفلسطينية رقم 108. الصادرة بتاريخ 15 / 07 / 2014، ص: 35.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وعلى العموم فإنّ المشرع الفلسطيني رغم أهمية قواعد الاختصاص كونها من النظام العام للدولة إلا إنّه لم يجعل معيار الاختصاص واضحاً، ومع ذلك يمكن القول بأنّ المشرع الفلسطيني يقترب في نص المادة 33 من المعيار المختلط الذي يجمع بين المعيار العضوي والمعيار المادي. وعن موقف محكمة العدل العليا من قواعد الاختصاص النوعي، فإنّه يتضح بالوقوف على مجمل احكامها أنها لا تعتمد على معيارٍ واحد للاختصاص في المنازعات الإدارية، فتراوحت احكامها بين الاخذ تارةً بمعيار المرفق العام وتارةً ثانيةً بمعيار السلطة العامة، وتارةً ثالثةً نجدهُ بموضع الوسط بينهما.

ومن بين تطبيقاتها القضائية، القرار رقم 2000/181 الصادر عن محكمة العدل العليا، أينما قررت بأنّه: "لا يعتبر بنك فلسطين مرفقاً عاماً إدارياً ولا اقتصادياً، ولا تخضع قراراته للمراجعة القضائية من قبل محكمة العدل ...، وأن المؤسسات الخاصة ذات النفع العام تظل مؤسسات خاصة تخضع في جميع أمورها إلى القانون الخاص".<sup>(1)</sup>

وكذلك قرارها رقم 1995/126 ذهب إلى أنّ "جامعة الأزهر هي شخص معنوي عام باعتبارها مرفق تعليمي عام يحق لكل طالب فلسطيني تلقي العلم بها لأنّه مرفق ذو نفع عام، ... فإنّ القول بعدم اختصاص محكمة العدل العليا في نظر التظلمات من قراراتها هو قولٌ عارٍ من الصحة"<sup>(2)</sup>. وكذلك قرارها رقم 2009/337 الذي نصّ على أنّه: "... لا اعتبار الشخص موظفاً عاماً أن يكون معيناً بعمل دائم بقرار من المرجع المختص وأن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام ولا أهمية لدخول الوظيفة في جدول تشكيلات الوظائف العامة او الخاصة ... لأنّ نظام الوظيفة العامة هو نظام قانوني أمر وقواعده من النظام العام بحكم طبيعة العلاقة التي يحكمها هذا النظام وتخضع لقواعد القانون الإداري...".<sup>(3)</sup>

(1) أنظر: القرار رقم 2000/181، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2001/03/17، غزة، عن منظومة القضاء والتشريع في

فلسطين. <http://muqtafi.birzeit.edu>

(2) أنظر: القرار رقم 1995/126، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 1996/03/14، غزة، عن منظومة القضاء والتشريع في

فلسطين. <http://muqtafi.birzeit.edu>

(3) أنظر: القرار رقم 2009/337، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2012 / 06 / 25، رام الله، عن منظومة القضاء

والتشريع في فلسطين. <http://muqtafi.birzeit.edu>

ثانياً: الاستثناءات الواردة على قواعد الاختصاص النوعي في المنازعة الإدارية في فلسطين.

استناداً إلى ما تم ذكره في البند (أولاً)، ومع الأخذ بعين الاعتبار أنّ قواعد الاختصاص في المنازعات الإدارية في فلسطين يكتنفها جانب كبير من الغموض فإنّ بعض القرارات القضائية وضعت بعض الاستثناءات على ما ورد ذكره من اختصاص لمحكمة العدل العليا الفلسطينية في المنازعات الإدارية.

ويظهر ذلك في قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/181 سالف الذكر أين رفضت المحكمة الدعوى المرفوعة ضد "بنك فلسطين" على اعتبار أنّه ليس مرفقاً عاماً إدارياً ولا إقتصادياً، أي بمفهوم المخالفة كلما كان المرفق العام إدارياً أو إقتصادياً انعقد الاختصاص لمحكمة العدل العليا بصفتها جهة قضاء إداري، ومن الثابت فقهاً أنّ المرافق العامة الاقتصادية لا تخضع أساساً للقانون العام على اعتبار طبيعة نشاطها، فإنّه استثناءً قبلت محكمة العدل العليا العديد من القضايا المرتبطة بسلطة النقد الفلسطينية<sup>(1)</sup> رغم أنّ القانون رقم 02 لسنة 1997 المتعلق بسلطة النقد الفلسطينية في نص المادة 02 لم تنص على أنها تتمتع بشخصية معنوية عامة، واكتفت بقولها "...لها الشخصية الاعتبارية المستقلة"، وكان قبول الطلبات والدعاوى من طرف محكمة العدل العليا بناءً على طبيعة العمل الصادر عن سلطة النقد الفلسطينية أين تستعمل في قراراتها امتيازات السلطة العامة كونها تخضع للإشراف المباشر لرئيس دولة فلسطين.

ويظهر الاستثناء كذلك في القرار رقم 2002/111 أين كانت الإدارة العامة ممثلة برئيس بلدية خان يونس ونقابة صيادي الأسماك طرفاً في النزاع، إلا أنّ المحكمة دفعت بعدم اختصاصها على اعتبار أنّ موضوع النزاع هو عقد إيجار وبالتالي يخرج عن إطار اختصاصات محكمة العدل العليا المحددة في المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية سالف الذكر.<sup>(2)</sup>

(1) أنظر: -القرار رقم 2004/13، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2004/05/31، رام الله، فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>

- القرار رقم 2003/175، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2004/03/21، غزة، فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>

(2) أنظر: القرار رقم 2002/11، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2002/07/15، غزة، فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>



## المبحث الثاني: الجهات القضائية الإدارية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية وفق قواعد الاختصاص النوعي.

بعد أن تمت دراسة معايير تحديد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في ظل ما تناوله الفقه والقضاء، والبحث في تطور هذه المعايير في ظل الأنظمة القانونية والاجتهادات القضائية في كل من الجزائر وفلسطين، تبين لنا جلياً في المبحث السابق المعيار الذي يستند إليه القضاء الإداري لعقد الاختصاص النوعي للنظر في المنازعات الإدارية، هذا القضاء الذي بدت ملامحه بالظهور خلال المبحث الأول من هذه الدراسة عند دراسة مختلف النصوص القانونية المنظمة لقواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وبما أننا بصدد دراسة مقارنة بين كل من الجزائر وفلسطين، فإنّه ومن كل بد وبعد الرجوع إلى الأسس القانونية والتشريعية المرتبطة بالقضاء الإداري في الجزائر، يتضح لنا على وجه الخصوص أنّ القضاء الإداري يتمثل في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، هذه الجهات التي حددت لها ذات النصوص جملة من الاختصاصات (المطلب الأول).

وكما سبقت الإشارة إلى التجربة الفنية للقضاء الإداري الفلسطيني وحتى المنظومة القانونية الفلسطينية نتيجة ما مرت ولا تزال تمر به الدولة الفلسطينية من ويلات الاحتلال الصهيوني، وبما أنّ المنظومة الفلسطينية تتبع نظاماً قضائياً موحداً إلى حدٍ ما نتيجة ما ورثته عن الانتداب البريطاني، فإنّ جهات القضاء الإداري الفلسطيني تتمثل في محكمة العدل العليا أساساً، مع الإشارة إلى كل من المحاكم الإدارية ومشروع مجلس الدولة الفلسطيني الذي نأمل أن يرى النور قريباً، مع العلم أنّ ذات النصوص القانونية حددت اختصاصات كل من هذه الجهات (المطلب الثاني).

## المطلب الأول: المحاكم الإدارية الجزائرية ومجلس الدولة.

سبق وأن تمت الإشارة إلى مختلف الأحقاب التاريخية التي مرَّ بها القضاء الإداري في الجزائر في إطار البحث عن قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية والتي على أساسها ينعقد الاختصاص لجهات القضاء الإداري، وبدا لنا جلياً اختلاف هذه الجهات إلى أن وصلنا إلى النظام الحالي أين أصبحت المحاكم الإدارية ومجلس الدولة هي من يمثل جهات القضاء الإداري في الجزائر، وهذا التمثيل نُظِمَ بموجب العديد من النصوص القانونية والتشريعية بدءاً من الدستور ومروراً بمختلف القوانين التشريعية ووصولاً إلى الاجتهادات القضائية (الفرع الأول).

كما سعت هذه المنظومة القانونية والتشريعية والقضائية إلى مراعاة أهمية قواعد الاختصاص النوعي في مختلف الجهات القضائية الإدارية، محددةً اختصاصاتها على الوجه الذي يؤكد تكريس مبدأ الشرعية ورقابة القضاء على مختلف أعمال الإدارة (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: الأسس الدستورية والتشريعية للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

يكتسي الإطار القانوني لكل من مجلس المحاكم الإدارية ومجلس الدولة أهمية بالغة، كونهما يشكلان مفتاحاً للدخول في فحوى الموضوع، عدا عن كونهما الأداة القانونية اللازمة لدراستهما كهيئات مكونة للقضاء الإداري في الجزائر وتمهيداً لدراسة الاختصاص النوعي لكل منهما، لذلك فهو يعتبر الأساس الذي يبنى عليه البحث ونقطة الانطلاق في التحليل.

## أولاً: الأسس الدستورية والتشريعية للمحاكم الإدارية.

1) المحاكم الإدارية في ظل الدستور الجزائري الحالي: في إطار عرض التطور التاريخي لمعيار الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في الجزائر فإنّه قد ظهر لنا جلياً أنّ التعديل الدستوري لسنة 1996 قد أحدث تحولاً على مستوى قواعد الاختصاص النوعي، وحتى في طبيعة النظام القضائي المُتبع في الجزائر، وعليه تجسد هذا التحول بظهور المحاكم الإدارية لأول مرة في الدساتير الجزائرية،

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

فقد جاءت المادة 161 من الدستور الحالي<sup>(1)</sup> بأن "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية" وبناءً عليها كرسّت المادة 171 من الدستور الحالي الأساس الدستوري للمحاكم الإدارية رغم أنّ هذا التكريس كان بطريقة غير مباشرة، حيث نصت المادة على أنّه: "تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم... يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية."، ومن خلال الفقرتين السابقتين تظهر الإشارة غير المباشرة للمؤسس الدستوري إلى وجود جهات قضائية إدارية تسمى محاكم إدارية، ولم يشر إليها بصفة مباشرة كما فعل بالنسبة للمحاكم التابعة للنظام القضائي العادي، وعليه فإنّ عدم ذكر المحاكم الإدارية بالنص الدستوري يجعلها أقل أهمية من المحاكم الإدارية.<sup>(2)</sup>

ومن جهتنا نؤيد الرأي القائل<sup>(3)</sup> بأنّ المؤسس الدستوري في المادة 2/171 استعمل عبارة واسعة وغير دقيقة تشير إلى العمومية، في حين أنّ قواعد الاختصاص تحتاج إلى الدقة والوضوح في المصطلحات كونها من النظام العام، لذلك كان لزاماً انتظار النصوص التشريعية لكشف هذا الغموض والتي صدرت سنة 1998.

(2) المحاكم الإدارية وفق نصوص التشريع: بعد عدم الإشارة الصريحة على وجود محاكم إدارية من طرف الدستور وغموض عبارة "الجهات القضائية الإدارية"، لذلك كان لزاماً أن تصدر مجموعة من النصوص التشريعية لتزيل بأحكامها جوانب الغموض المثارة وذلك على النحو التالي:

(أ) نُظمت المحاكم الإدارية أساساً بموجب أحكام القانون رقم 98 - 02 المؤرخ في 30 ماي 1998 - المشار إليه آنفاً - والذي شمل عشرة (10) مواد تميز جلها بالإحالة إلى قانون الإجراءات المدنية أو إلى التنظيم، حيث أنّ اللجوء إلى هذه الإحالات والعرض المقتضب أمرٌ غير ملائم، حيث

(1) أي بعد التعديل الأخير بموجب القانون رقم 16 - 01، المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، ص: 03.

(2) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: 143.

(3) المرجع نفسه، ص: 48.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

يقتضي الأمر بيان مختلف الجوانب الأساسية المتعلقة بالمحاكم الإدارية، كون هذه الأخير صاحبة الولاية العامة للفصل في المنازعات الإدارية.

وعلى العموم فقد نصت المادة الأولى من القانون 98-02 سالف الذكر، على أن تنشأ محاكم إدارية كجهة قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، وبهذا الوصف الذي سبق للمشرع أن استعمله في قانون الإجراءات المدنية (المُلغى) والذي يصفه الكثير بالترجمة غير الملائمة للنص، إلا أنه قصد بها أن المحاكم الإدارية هي الجهة القضائية صاحبة الولاية العامة للنظر في المنازعات الإدارية وبذلك نفرق بينها وبين الجهات القضائية ذات الاختصاص المحدود كمجلس الدولة مثلاً.

(ب) إذا كان يُطلق على القانون رقم 98-02 الإطار التشريعي الخاص للمحاكم الإدارية فإنّ كلاً من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي تعتبر إطاراً تشريعياً عاماً لها، ففي نص المادة 02 من القانون 98-02 تمت الإحالة إلى قانون الإجراءات المدنية الأمر 66-154 والذي يقابله حالياً قانون الإجراءات المدنية والإدارية القانون رقم 08-09، والذي على الرغم من تعديل النصوص التطبيقية للقانون المتعلق بالمحاكم الإدارية إلا أنه لم يتم تعديل هذه المادة والإشارة إلى القانون الإجرائي الجديد، كما فعل المشرع مع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة.

حيثُ يعتبر قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الإطار العام الإجرائي للمحاكم الإدارية وذلك في ظل عدم وجود قانون إجرائي خاص بالتقاضي أمام جهات القضاء الإداري كمظهر من مظاهر ازدواجية القضائية واستقلال القضاء الإداري عن القضاء العادي، حيثُ قد خصص المشرع الكتاب الرابع للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية، وبالتحديد المواد من 800 إلى 900 من الباب الأول للحديث عن الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية.<sup>(1)</sup>

(1) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2009، ص ص: 79، 80. وراجع أيضاً: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص ص: 145، 146.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وبخصوص القانون العضوي رقم 05 - 11 المتعلق بالتنظيم القضائي<sup>(1)</sup>، فإنه تمت الإشارة في إطار المادة 04 منه إلى المحاكم الإدارية كجهة قضائية إدارية تابعة للتنظيم القضائي الإداري والذي يشمل كذلك مجلس الدولة.

(3) الإطار التنظيمي للمحاكم الإدارية: وتطبيقاً للإحالات المنصوص عليها في المواد 1، 4، 6، 9 من القانون 02-98 فإنه وبتاريخ 14 نوفمبر 1998 صدر المرسوم التنفيذي رقم 98-356 المتضمن كليات تطبيق القانون 02-98<sup>(2)</sup>، أين تم من خلاله الإعلان رسمياً عن إنشاء 31 محكمة إدارية تُنصب تباعاً كلما توفرت الشروط الملائمة للتصويب، كما تضمن هذا المرسوم التنفيذي التشكيلة البشرية للمحكمة الإدارية والمُتكونة من رئيس المحكمة، القضاة، محافظ الدولة ومساعدوه وكتابة الضبط، هذا بالإضافة إلى ما تتضمنه المحكمة من غرفٍ وأقسامٍ ومصلحة لكتابة الضبط.<sup>(3)</sup>

ولم يلبث هذا المرسوم التنفيذي إلى أن طرأ عليه تعديل في سنة 2011 وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-195<sup>(4)</sup>، الذي عدل أساساً في عدد المحاكم الإدارية أين تم رفعها إلى 48 محكمة إدارية عبر التراب الوطني، بالإضافة إلى منح رئيس المحكمة مهام تحديد عدد الغرف في المحكمة بموجب أمر، بعد أن كان الأمر معهوداً به إلى وزير العدل بموجب قرار، علاوة على ذلك استبدل هذا التعديل مصطلح "كاتب ضبط رئيسي" بـ "رئيس أمانة الضبط".<sup>(5)</sup>

(1) القانون رقم 05 - 11، المؤرخ في 17 يوليو 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 51، الصادرة بتاريخ 20 يوليو 2005، ص: 06.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 98 - 356، المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، المُحدد لكليات تطبيق أحكام القانون رقم 98 - 02، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1998، ص: 04.

(3) عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص: 103، 105.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 11 - 195، المؤرخ في 22 مايو 2011، المُعدل للمرسوم التنفيذي رقم 98 - 356، الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة بتاريخ 22 مايو 2011، ص: 10.

(5) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: 152، 153.

ثانياً: الأسس الدستورية والتشريعية لمجلس الدولة.

- 1) مجلس الدولة وفق الدستور الحالي: على غرار المحاكم الإدارية عرف مجلس الدولة الجزائري نقطة تحولٍ وميلاداً جديداً في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 على اعتبار أنه مؤسسة دستورية<sup>(1)</sup>، وفيما يلي سيتم ذكر موقع مجلس الدولة من الدستور الحالي وفق آخر تعديل:
- أ) المادة 2/171 والتي تعتبر أول نصٍ في الدساتير الجزائرية الذي ينص على إنشاء هيئة قضائية تسمى مجلس الدولة، حيث نصت المادة على أنه "يمثل مجل الدولة الهيئة المقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية." في حين نصت الفقرة الثالثة من ذات المادة أن مجلس الدولة يضمن إلى جانب المحكمة العليا توحيد الاجتهاد القضائي في كافة أنحاء البلاد.
- حيث أن إنشاء مجلس الدولة بناءً على نص دستوري يضيف عليه مكانة خاصة، على اعتبار أن الدستور أسمى القوانين في الدولة والمنبع الأساسي الذي تتهل منه كافة القوانين الأخرى، الأمر الذي يجعل مصير مجلس الدولة مرتبط بوجود الدستور من عدمه.
- ب) المادة 172 والتي هي أيضاً تبرز أهمية مجلس الدولة كأعلى جهة قضائية إدارية، أين نصت على تحديد عمل واختصاص مجلس الدولة بناءً على قانون عضوي، هذا الأخير الذي يحظى بإجراءات خاصة وفق نصوص الدستور.
- ت) المادة 5/92 والتي نصت على أن رئيس مجلس الدولة يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، نظراً للمكانة الخاصة لمجلس الدولة في الهرم القضائي الإداري، مع العلم أن بداية النص على هذا التعيين كان يخص فقط رئيس مجلس الدولة دون رئيس المحكمة العليا، هذا الأخير الذي تم استدراكه أيضاً بموجب التعديل الدستوري الأخير.
- ث) نظراً لأهمية مجلس الدولة فإن المادة 3/136 من الدستور قد جعلت له اختصاص ابداء الرأي في مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة.<sup>(2)</sup>

(1) عبد القادر غيتاوي، (توزيع قواعد الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في القانون الجزائري)، مجلة الاجتهاد

للدراستات القانونية والاقتصادية، العدد الثالث، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، جانفي 2013، ص: 113.

(2) راجع مفصلاً: الزهرة نصيبي، مرجع سابق، ص: 28، 29.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

(2) الإطار التشريعي لمجلس الدولة: استناداً إلى المادة 172 من الدستور فإنه قد صدر القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وبصفة عامة تضمن القانون العضوي 44 مادة حددت اختصاصاته القضائية والاستشارية، وكذلك تشكيلته البشرية والمادية، وهو عدد يدل على أهمية مجلس الدولة مقارنة بعدد المواد التي نظمت المحاكم الإدارية، إلا أنه ومع ذلك تعتبر مواده مقتضبة كونه ينظم الهيئة العلي المقومة للجهات القضائية الإدارية، فبقراءة سريعة لنصوص مواده نرى بعض الإحالات إلى قانون أو تنظيم أو نظامه الداخلي.

كما ويعتبر القانون العضوي رقم 05-11 سالف الذكر إطاراً تشريعياً عاماً لمجلس الدولة كما سبق وأن تمت الإشارة إلى ذلك في إطار المادة 04 منه والتي نصت على أن مجلس الدولة جزء من النظام القضائي الإداري، وبما أننا نتحدث عن جهة قضائية إدارية وعلى غرار ما جاء في الإطار التشريعي للمحاكم الإدارية فإن قانون الإجراءات المدنية (المُلغى) كان يعتبر الأساس الإجرائي لمختلف الإجراءات القضائية المتبعة أمام مجلس الدولة استناداً إلى نص المادة 40 منه، وذلك إلى غاية صدور القانون رقم 18 - 02 المعدل للقانون العضوي رقم 98 - 02<sup>(1)</sup>، والذي استدرك فيه المشرع اسناد إجراءات مجلس الدولة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، هذا الأخير الذي نصت مواده من 901 إلى 916 على مختلف الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة.<sup>(2)</sup>

كما وينبغي الإشارة إلى القانون إلى القانون الأساسي للقضاء القانون العضوي رقم 04-11<sup>(3)</sup> الذي يشكل الإطار التشريعي لقضاة ومحافظي الدولة والقضاة العاملين لدى المصالح الإدارية في مجلس الدولة، وهذا ما جاءت به المادة 02 في الفقرة 02 و03 منها.

(1) القانون رقم 18 - 02، المؤرخ في 04 مارس 2018، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98 - 01، الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2018، ص: 06

(2) الزهرة نصيبي، مرجع سابق، ص: 30، 31. وراجع أيضاً: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: 114.

(3) القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية رقم 57، الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 2004، ص: 13.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

3) الإطار التنظيمي لمجلس الدولة: لقد نص القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة سالف الذكر في بعض موادهِ إلى ضرورة التدخل عن طريق التنظيم، وذلك لبيان كيفية التطبيق خصوصاً من حيث التشكيلة البشرية والإطار الاجرائي، وهذا إعمالاً للسلطة التنظيمية المخولة دستوراً إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول عن طريق المراسيم بنوعيتها، وبناءً على ذلك صدرت مجموعة من التنظيمات نذكر منها على سبيل المثال:

أ) المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة.<sup>(1)</sup>

ب) المرسوم التنفيذي رقم 98-261 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.<sup>(2)</sup>

ت) المرسوم التنفيذي رقم 98-262 الذي يحدد كيفية إحالة جميع القضايا المسجلة و/أو المعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة.<sup>(3)</sup>

ث) المرسوم تنفيذي رقم 12-267 الذي يحدد عدد مصالح الأقسام الإدارية لمجلس الدولة.<sup>(4)</sup>

ج) كما ويدخل في الإطار التنظيمي لمجلس الدولة نظامه الداخلي الذي صادق عليه مكتب مجلس الدولة بموجب مداولة مؤرخة في 26 ماي 2002، إلا أنه إلى غاية الآن لم يصدر هذا النظام في الجريدة الرسمية كما نصت المادة 42 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم سالف الذكر.<sup>(5)</sup>

(1) المرسوم الرئاسي رقم 98-187، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 17 يونيو 1998، ص: 20.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادر بتاريخ 30 أوت 1998، ص: 05.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 98-262، الصادرة بتاريخ، في 29 أوت 1998، المتعلق بـ الجريدة الرسمية، العدد 64، والصادر بتاريخ 30 ماي 1998، ص: 06.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 12-267، المؤرخ في 23 يونيو 2012، الذي يحدد عدد مصالح الأقسام الإدارية لمجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 39، مؤرخة في 01 يوليو 2012، ص: 8.

(5) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص: 96، 97.



الفرع الثاني: مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

أولاً: مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية بين القانون 02-98 وقانون 09-08.

بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية وكذلك القانون رقم 09-08 التضمن ق.إ.م.إ.د. نرى بأنّ المشرع الجزائري قد نظم مختلف قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، فخلافاً لمجلس الدولة - كما سنرى لاحقاً - فإنّ المحاكم الإدارية يقتصر اختصاصها على المجال القضائي عكس ما هي عليه في بعض الأنظمة المقارنة (1). لكن السؤال الذي يطرح في هذا السياق، هل وفق المشرع الجزائري في تحديد وضبط قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية؟ للإجابة على هذا السؤال سنتطرق إلى مجال قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية، من خلال ما ورد في القانون 02-98 والقانون 09-08.

لقد حُصت المادة الأولى من القانون 02-98 لتحديد مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية حيث نجدها تنص على أن المحاكم الإدارية هي جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، ولقد سبق وأن تمت الإشارة إلى أن المشرع قد قصد من عبارة "...للقانون العام في المادة الإدارية" أنها صاحبة الولاية والاختصاص العام في كافة المنازعات الإدارية ما لم يرد نص يستثني أحد المنازعات صراحةً، وبالنتيجة فإنّ المادة الأولى تحدد مجال اختصاص المحكمة الإدارية كجهة قضائية أولى للنظر في كل نشاط ذو طبيعة إدارية تمت منازعته أمام القضاء، وبالتالي سنتظر في القضايا وفق المعيار المادي، وقضت المادة 02 من ذات القانون بأنّ الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية تخضع لقانون الإجراءات المدنية، وبعد عام 2009 لـ ق.إ.م.إ.د، حيث تصدر المحكمة الإدارية أحكاماً قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، لكن السؤال الذي يطرح هنا هل قصد المشرع في المادة 02 الإحالة إلى ق.إ.م.إ.د على وجه الخصوص لتحديد مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية؟(2)

(1) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص ص: 56، 57.

(2) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص ص: 327، 329.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

بالرجوع إلى أحكام ق.إ.م.إ.د وخاصة المواد من 800 إلى 900 من الباب الأول من الكتاب الرابع، فإننا نجد أنّ المشرع في المادة 800 و801 قد حددت مجال اختصاص المحاكم الإدارية بوصفها جهات قضائية ذات الولاية العامة للفصل كأول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية أو البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، أو المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها، وذلك إما بدعوى إلغاء أو بدعوى تفسير أو بدعوى فحص المشروعية وكذلك بدعوى القضاء الكامل، هذه الدعاوى التي ستكون محل دراستنا في الفصل الثاني من هذا العمل.<sup>(1)</sup>

ومن الجدير بالملاحظة في ظل ق.إ.م.إ.د أن المشرع في المادة 802 نصت على استثناءين على المعيار الوارد في المواد 800 و801 من ق.إ.م.إ.د، وبذلك يكون المشرع قد قلص عدد الاستثناءات مقارنة بما كان عليه الحال في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، في حين يرى البعض أنّ هذا التقليل لا مبرر له وخصوصاً أن هذا التقليل أرجع للقضاء الإداري ولايته العامة للنظر في بعض المنازعات استناداً للمعيار العضوي، والتي كان من الأفضل أن تكون من اختصاص القضاء العادي حتى لو أنّ أحد أطرافها شخص معنوي عام، وبهذا التقليل يُصبح القاضي الإداري قاضٍ مدني، تجاري وعقاري... الخ.<sup>(2)</sup>

وبلاحظ أنّ المشرع استعمل المعيار المادي في القانون 98-02، في حين ذهب كثيراً إلى المعيار العضوي في ق.إ.م.إ.د.

وعلى العموم فإنّ المشرع قد عالج مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في ق.إ.م.إ.د من خلال ثلاثة مواد، حدد الاختصاص العام في المادتين 800 و801، وحدد الاستثناء في المادة

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الأول: الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص ص: 179.

(2) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء محكمة التنازع ومجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، بدون رقم طبعة، الجزائر،

2013، ص ص: 10، 11.

802، لذلك يقتضي الحال لتحديد مجال اختصاص المحاكم الإدارية بيان المقصود بالأطراف الواردة في المواد السابقة على النحو التالي:

**1) مفهوم "الدولة" كمجال للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية:** تباينت الآراء الفقهية حول مفهوم الدولة كمجال لاختصاص المحاكم الإدارية بين مضيقٍ يقصد بها السلطة المركزية، وبين موسعٍ يذهب زيادة على المعنى السابق إلى المفهوم الدستوري للدولة أين يدخل في مجال الاختصاص المؤسسات العمومية الدستورية، إلا أننا سنقتصر على مفهوم الدولة كسلطة مركزية نظراً لكون المفهوم الآخر يشوبه الغموض، وعليه فإنه ينطوي تحت مفهوم الدولة كلاً من الوزارات، ومصالحها الخارجية بالولايات (أي المديرية التنفيذية)، حيث توجه الدعوى ضد الوزارة التي تتبعها المديرية، وبالنتيجة فإنّ الدعوى لا ترفع إلى ضد أو باسم الوزير الذي يمثل الدولة بوصفها الشخصية المعنوية التي تعمل بها الوزارة.

وعلى العموم فإن مفهوم السلطة المركزية يشمل كل الإدارات المركزية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، كما هو الحال مع الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، والأمانة العامة للحكومة فكلاهما يتصرفان باسم السلطة التنفيذية، وبالتالي فإنّ الدعاوى الموجهة لهما توجه لرئيس السلطة التنفيذية، وعليه فإنّ كل المرافق الإدارية المركزية المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر تندرج ضمن مفهوم السلطة المركزية (الدولة)، في حين إذا تمتعت هذه المرافق بالشخصية المعنوية المستقلة فإنّ الدعوى بهذه الحالة ترفع ضد المرفق على اعتبار أنّ شخصيته المعنوية مستقلة عن شخصية الدولة. (1)

ومن وجهة نظرنا نرى بأن هذا المجال يكتنفه إشكال كبير، خاصة وأنّ المشرع قد أسند اختصاص النظر والفصل في دعاوى المشروعية التي تكون فيها السلطات المركزية طرفاً لمجلس الدولة في المادة 09 من القانون العضوي 98-01 والمادة 901 من ق.إ.م.إ.د كما سنرى لاحقاً، في حين كان من

(1) زهير بن ذيب، معيار الاختصاص القضائي، في النزاع الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 1، 2012 - 2013، ص: 185، 190.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

المفترض أن يكون من اختصاص المحكمة الإدارية في الجزائر العاصمة على اعتبار أنها إقليم مختلف السلطات المركزية.

(2) مفهوم "الولاية" و"المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية" كمجال للاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية: يقصد بالولاية المذكورة بالمادة 800 الجماعة الإقليمية المنصوص عليها في قانون الولاية<sup>(1)</sup>، هذا الأخير الذي نص في مادته الأولى إلى أن الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، فهي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، حيث بينت المادة 801 أن المحاكم الإدارية تكون مختصة في دعاوى المشروعية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن الولاية، سواء تعلق الأمر بقرارات المجلس المنتخب (كهيئة مداولة)، أو بقرارات الوالي وما يتبعه من مصالح ودوائر إدارية، بحيث ترفع الدعوى باسم أو ضد الوالي بصفته ممثلاً عن الولاية وذلك استناداً إلى نص المادة 106 من ق.و. (2) وفي هذا السياق نشير إلى المنازعات المتعلقة بالدائرة، هذه الأخيرة التي لاحت الآراء الفقهية مختلفة بمدى طبيعتها القانونية، وعلى العموم فهي ليست إلا جهاز إداري مساعد للوالي، لا يتمتع بشخصية مستقلة وبالنتيجة ليست لها أهلية للتقاضي، وكل ما يصدر عنها من قرارات تكون مخاصمتها عن طريق رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية ضد الوالي وليس ضد رئيس الدائرة<sup>(3)</sup>.

أما بخصوص ما ورد ذكره في المادة 801 والمتعلق بالمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، والتي يقصد فيها المديرية التنفيذية، فهذه الأخيرة هي أيضاً تثير إشكاليات قانونية في مسألة الاختصاص، فعلى الرغم من أن النص القانوني المتمثل في المادة 801 قد شمل هذه الهيئات بأحكام الاختصاص القضائي الإداري وذلك بتحديد الجهة القضائية المختصة والمتمثلة في المحاكم الإدارية،

(1) القانون رقم 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة بتاريخ في 29 فبراير 2012، ص 05.

(2) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: نظرية الاختصاص)، مرجع سابق، ص: 13.

(3) علي بن ترجاء الله، مريم بن عطاء الله، (موقف القضاء الإداري الجزائري من أهلية الدائرة في التقاضي)، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الثامن، جامعة زيان عاشور - الجلفة، الجزائر، 2012، ص: 143 وما بعدها. وراجع أيضاً: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: نظرية الاختصاص)، مرجع سابق، ص: 14.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

إلى أن هذا التحديد لم يكسبها أهلية التقاضي على اعتبار أنها جزء من الجهة الوصية ألا وهي الوزارة التي يمثلها الوزير أمام القضاء، خصوصاً وأن المادة 828 من ق.إ.م.إ.د. قد حددت الأشخاص المؤهلة قانوناً لتمثيل الجهات الواردة في نص المادة 800 و801، ولم يتم ذكر المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية ضمن هذه الجهات<sup>(1)</sup>، الامر الذي يجعلنا نتساءل عن سبب اسقاط هذه الفقرة من نص المادة 828؟

فالإجابة على هذا التساؤل تكمن في نقطتين رئيسيتين، الأولى تتمثل في أنها لم تذكر على اعتبار أنها في نفس الوضع مع القرارات التي تصدر عن الوالي وبالتالي فهو الذي يمثل هذه المصالح، والثانية تتمثل في كونها سقطت سهواً وبالتالي أثارت وستثير إشكالاً قانونياً في مسألة التقاضي!، إلا أنه وفيما يتعلق بتوجه القضاء الإداري في الجزائر فإنه يظهر من خلال بعض القرارات القضائية، ففي قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 20 سبتمبر 2012 بين الشركة ذات المسؤولية المحدودة لصناعة الآجر الأحمر، ضد مديرية الضرائب لولاية بسكرة نصّ على: "حيث أن اختصاص مجلس الدولة محدد وفقاً لأحكام المادة 09، 10 و11 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة... والمواد 901، 902 و903 من ق.إ.م.إ.د، حيث بالرجوع إلى القرار المطعون يتبين أنه صادر عن مديرية الضرائب لولاية بسكرة وهي ليست جهة إدارية مركزية وبالتالي فإن الطعن في قرارها ليس من اختصاص مجلس الدولة بل قضاة الدرجة الأولى، بالنتيجة يتعين القضاء بعدم الاختصاص النوعي لمجلس الدولة".<sup>(2)</sup>

**3) مفهوم "البلدية" و"المصالح الإدارية الأخرى للبلدية" كمجال للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية:** تُعد البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وقاعدة اللامركزية الإقليمية والإطار الفعلي

<sup>(1)</sup> راجع مفصلاً: أميرة رزيق، (تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائري)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، مجلد 09، عدد 01، جامعة الواحات، غرداية، الجزائر، 2016، ص: 132، 145.

<sup>(2)</sup> نجا عيدة، نعيمة مولفوعة، (منازعات المصالح الخارجية للدولة: غموض وعدم استقرار)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 02، جامعة عمار تليجي بالأغواط، الجزائر، جوان 2015، ص: 397 وما بعدها.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

لمشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، ويتمثل إطارها القانوني في القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية<sup>(1)</sup>، والذي بموجب مادته الأولى تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة، وفي مجال الاختصاص النوعي وكونها أحد الجهات التي ذكرتها المادة 801 فإنه تتمثل في ثلاث أجهزة رئيسية، أولها جهاز المداولة، ويتمثل في المجلس المنتخب وما له من لجان دائمة ومؤقتة، وثانيها جهاز التنفيذ والذي يتمثل أساساً في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وثالثها إدارة البلدية والتي تتكون من الأمين العام ومختلف المصالح الإدارية في البلدية، وبالتالي فإن كافة القرارات الصادرة عن هذه الأجهزة تعتبر قرارات بلدية، وبالنتيجة تخضع لاختصاص المحاكم الإدارية وحينها ترفع الدعوى ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي.<sup>(2)</sup>

وأما فيما يتعلق بالمندوبيات والملحقات البلدية، والتي تنشؤها البلدية بموجب مداولة وفقاً لأحكام المواد من 133 إلى 138 ق.ب، ويشرف عليها منتخب بلدي يعينه المجلس بناءً على اقتراح من رئيس المجلس، حيث يتلقى المندوب تفويضاً في الامضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وعليه فإن كافة المنازعات التي تكون طرفاً فيها ترف الدعوى ضد أو باسم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وليس ضد أو باسم المندوب كون هذا الأخير هو مجرد مشرف عليها يعمل باسم ولحساب رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي أعطاه تفويضاً بالامضاء.<sup>(3)</sup>

### 4) المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية: لقد عرف مفهوم المؤسسات العامة

إشكاليات عديدة عدا عما يدور حولها من نشاطات وتبعات حسب النظرية العامة للمؤسسات، ومن بين

(1) القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011، ص: 04.

(2) عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، مرجع سابق، ص: 75، 76.

(3) عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 90، 91.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

التعريفات الفقهية المقدمة للمؤسسات العمومية أنها مرفق عام مُنح الشخصية المعنوية، وعلى العموم فهي تعتبر أيضاً أسلوباً من أساليب تسيير المرافق العامة.<sup>(1)</sup>

ولقد عمل المشرع في إطار المادة 800 على اسناد الاختصاص للنظر في منازعات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ودقق المشرع العبارة في المادة 801 أين أضاف مصطلح "...المحلية..."، ولعل الحكمة من ذلك تتمثل في التمييز بينها وبين المؤسسات العمومية الوطنية ذات الصبغة الإدارية والتي ينعقد الاختصاص بشأنها لمجلس الدولة وفق أحكام المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، والمواد 901 وما بعدها من ق.إ.م.إ.د، ويذهب الكثير من الفقه إلى التمييز بين النوعين من خلال وسيلة الإنشاء، فالمؤسسات العمومية الوطنية (كالجامعات، المستشفيات الجامعية، الدواوين الوطنية والمجالس الوطنية المتخصصة... الخ) يتم إنشاؤها من طرف السلطة المركزية، في حين أنّ المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية فيتم إنشاؤها عن طريق مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، وهذه الأخيرة التي نص عليها المشرع في المادة 146 من قانون الولاية، والمادة 153 من قانون البلدية.<sup>(2)</sup>

ونتيجة لما تقدم فإنه يُستفاد بمفهوم المخالفة من المادتين 800 و801 أنّ المشرع قد استبعد من نطاق اختصاص المحاكم الإدارية النظر في منازعات المؤسسات العمومية الأخرى غير ذات الطابع الإداري، أي ما يتمثل في الجزائر بالمؤسسات العمومية التجارية والصناعية والاقتصادية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، فأما بخصوص الأولى فهي - كما سبق ذكره - من اختصاص القضاء العادي أساساً، إلا أننا رأينا أين جعلها المشرع والقضاء الإداريين من اختصاص القضاء الإداري وذلك من باب الاستثناء على القاعدة العامة.<sup>(3)</sup>

(1) راجع مفصلاً: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص ص: 458

(2) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: نظرية الاختصاص)، مرجع سابق، ص ص: 19، 21.

(3) راجع مفصلاً: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: نظرية الاختصاص)، مرجع سابق، ص ص:

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وأما الثانية والتي من أمثلتها الجامعات والمراكز الجامعية والمدارس الوطنية... الخ، فإنها كانت تعتبر مؤسسات عمومية إدارية إلى أن صدر القانون رقم 99 - 05 الذي يتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي<sup>(1)</sup>، ومنذ صدور هذا القانون لم تعد مؤسسات التعليم العالي مؤسسات ذات طابع إداري، وإنما أضفى عليها المشرع نوعاً جديداً من أنواع المؤسسات العامة والذي يتمثل بكونها ذات طابع علمي وتكنولوجي، أو ذات طابع علمي وثقافي ومهني. هذه الطبيعة التي وصفها بعض الفقه على أنها مؤسسات ذات طبيعة إدارية مقنعة، أراد منها المشرع الدمج بين المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسة العمومية ذات الطابع التجاري.

وبالرجوع إلى القواعد المطبقة على المؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والثقافي والمهني، فإننا نرى أنها لا تبتغي الربح في الدرجة الأولى، وأن قراراتها هي قرارات إدارية، وأن العاملين فيها يخضعون لقانون الوظيفة العامة، وتخضع في تسييرها المالي لقواعد المحاسبة العمومية والتمويل من طرف الخزينة العمومية، وفي ظل عدم النص عليها في المادة 800 من ق.إ.م.إ.د، ونظراً لكون قواعد الاختصاص منبثقة عن النظام العام، فإن هذا النوع من المؤسسات لا يخضع لاختصاص القضاء الإداري رغم أنه يصدق على كلا المعيارين المادي والعضوي<sup>(2)</sup>.

ونتيجةً لما تقدم فإننا نرى أن تأخر المشرع بالنص عليها صراحة في المادة 800 يؤدي بلا شك إلى خلل في قواعد الاختصاص النوعي للمنازعات الإدارية.

(1) القانون رقم 99 - 05، المؤرخ في 04 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 24، الصادرة بتاريخ 07 أبريل 1999، ص: 04،

(2) رشيد بوبكر، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق - سعيد حمدين -، مدرسة الدكتوراه، الجزائر، 2015-2016، ص: 23، 27.



ثانياً: مجال الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين القانون العضوي 98-01 وقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

رغم نص المؤسس الدستوري على أنّ مجلس الدولة هو الهيئة المقومة لعمل جهات القضاء الإداري، إلا أنّ القوانين الإجرائية والموضوعية لمجلس الدولة عَفَدَتْ لَهُ اختصاصات عديدة إلى جانب كونه هيئة مقومة، مع العلم أنّ هذه الاختصاصات قد أثرت مباشرةً بطبيعته القانونية من جهة، وبالحق في التقاضي من جهة أخرى. (1)

فبالرجوع إلى نص المواد 09، 10 و 11 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والمادة 901، 902 و 903 من ق.إ.م.إ.د فإنه يتبين لنا أنها عملت على تحديد مجال الاختصاص النوعي لمجلس الدولة للنظر في المنازعات الإدارية، ومن الجدير بالذكر أنّ مواد ق.إ.م.إ.د الثلاث سابقة الذكر صيغت بصياغة مشابهة لمواد القانون العضوي 09، 10 و 11، وعلى العموم فإنه سيتم الاعتماد أساساً على هذه المواد لبيان مجال اختصاص مجلس الدولة.

**1) مجلس الدولة كقاضي ابدائي ونهائي أحياناً:** نصت المادة 09 من القانون العضوي سالف الذكر بعد تعديله على أنّه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية... ويختص أيضاً بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة، وكما نصت المادة 901 من ق.إ.م.إ.د على ما مفاده أنّ مجلس الدولة يختص كأول

(1) عمار بوضياف، (المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، مرجع سابق، ص: 35، 36. وراجع أيضاً: صفيان بوفراش، (المساس بحق التقاضي في النزاع الإداري في ظل القانون الجزائري)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016، ص: 62 وما بعدها.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وآخر درجة بالفصل في مختلف دعاوى المشروعية المرفوعة ضد قرارات السلطات المركزية، وبالتالي فإنّ القضاء الكامل مستثنى من دائرة اختصاص مجلس الدولة.<sup>(1)</sup>

أ) الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة: بالرجوع إلى نص المواد 09 من ق.ع 98-01 و 901 من ق.إ.م.إ.د فإنّ الدعاوى التي ترفع أمام مجلس الدولة تتمثل أساساً في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية، وهي الدعاوى التي ستكون محل الدراسة في الفصل الثاني.

ب) الأعمال التي تخضع لرقابة مجلس الدولة عند اختصاصه كقاضي أول وآخر درجة: إنّ مجلس الدولة ومن خلال مختلف الدعاوى الإدارية سألقة الذكر يختص بالنظر في كافة القرارات الإدارية مهما كانت طبيعتها، وهنا يثار التساؤل حول أعمال السيادة كون المشرع بالنص السابق أشار إلى كل القرارات الإدارية دون استثناء!؟

ج) الجهات المصدرة للأعمال الخاضعة لرقابة مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة: لقد جعل المشرع من اختصاص مجلس الدولة النظر في كافة القرارات الإدارية دون استثناء، لكنه حدد على سبيل الحصر في المادة 09 من القانون العضوي والمادة 901 من ق.إ.م.إ.د الجهات التي تصدر هذه القرارات الإدارية التي ستكون محلاً لرقابة مجلس الدولة عبر مختلف الدعاوى الإدارية، وما يلاحظ - بعد استقراء نص المادتين السابقتين - أنّ المشرع لم يراعي الانسجام بينهما، ويظهر ذلك أين جعل نص المادة 901 منقوصاً مقارنة بالمادة 09.

وعلى العموم تتمثل هذه الهيئات في السلطات الإدارية المركزية، والتي يقصد فيها جميع الهيئات الإدارية العليا المشكلة للسلطة التنفيذية أثناء ممارسة لمهام الإدارية، وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة، وفي سبيل ذلك تضطلع هذه السلطات بامتيازات منحها إياها صراحةً أحكام الدستور، ومن

(1) راجع مفصلاً: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: نظرية الاختصاص)، مرجع سابق، ص ص: 124، 125. وراجع أيضاً: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، مرجع سابق، ص: 346 وما بعدها.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

أهمها سلطة إصدار القرارات الإدارية، إلا أنه وإعمالاً لمبدأ المشروعية وحماية للأفراد من تعسف الإدارة، أخضعها القانون لرقابة مجلس الدولة، وتتجسد هذه السلطات في الجزائر في رئاسة الجمهورية، والوزارة الأولى، وكذلك الوزارة. (1)

أما فيما يتعلق بالهيئات العمومية الوطنية، فإن نص المشرع عليها بهذه الطريقة يجعلها مليئة بالغموض، الذي يدفعنا للتساؤل حول ما المقصود بالهيئات العمومية الوطنية؟ في ظل غياب التعريف القانوني لها فإن أغلب الفقه الإداري يذهب إلى تعريفها على أنها "الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في كافة مجالات الحياة إلى جانب السلطات الإدارية المركزية" وبهذا المفهوم فإنها تشمل عموماً السلطات الأخرى غير السلطة التنفيذية، كالسلطة التشريعية والسلط القضائية والمؤسسات الدستورية في الدولة كالمجلس الدستوري وغيرها، وذلك حين تقوم بأعمال توصف على أنها ذات صبغة إدارية، بالإضافة إلى ذلك مختلف الهيئات الاستشارية القائمة في إطار السلطة التنفيذية أو حتى المستقلة عنها بتمتعها بالشخصية المعنوية، ومن أمثلتها المجلس الأعلى للغة العربية.. الخ، وعلاوة على ذلك هناك من يضيف إلى مفهوم الهيئات العمومية الوطنية ما يعرف بالسلطات الإدارية المستقلة، والتي تتنوع طبيعتها باختلاف المجال الذي تنشط فيه، لكنها في مجملها تشكل سلطات ضبطية في مختلف المجالات، وعملاً بمفهوم المخالفة فإنه يضاف إلى الهيئات العمومية الوطنية، المؤسسات العمومية الوطنية بحكم أن نظيرتها على المستوى المحلي تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية. (2)

أما المنظمات المهنية فقد نظم المشرع العديد منها بموجب نصوص قانونية والتي تعنى بشؤون المهنة، وأمثلتها في الجزائر عديدة ومن بينها، اتحاد الأطباء، اتحاد الصيادلة، منظمة المحامين، ومنظمة الموثقين وغيرها، هذه الهيئات نظمت في قوانينها الخاصة مجال رقابة مجلس الدولة على قراراتها أين سلك المشرع في هذه الحالة المعيار التشريعي، وكرس ما جاء في الفقرة الثانية من المادة

(1) عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، مرجع سابق، ص: 221، 222.

(2) عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص: 57.

09 وكذلك ما جاء في المادة 901 عندما أحال المشرع إلى النصوص الخاصة، وعموماً فإنّ لقرارات المنظمات المهنية التي تدخل في رقابة مجلس في مجملها ترتبط بالقرارات التأديبية لمنتسبيها.<sup>(1)</sup>

**2) مجال اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف أحياناً:** عملاً بمبدأ التقاضي على درجتين واستناداً للمواد 10 من القانون العضوي 98-01 والمادة 902 من ق.إ.م.إ.د، فإنّ القرارات والأوامر الصادرة عن المحكمة الإدارية تكون أساساً قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، باستثناء ما جعله المشرع نهائياً أمام المحكمة الإدارية، بالإضافة إلى اختصاصه بالصفة الاستئنافية وفق ما ورد ذكره في النصوص الخاصة، وما هو معلوم وفق القواعد العامة أنّ الاستئناف هو أحد طرق الطعن العادية التي تفترض صدور حكم / قرار في دعوى نظر فيها أمام قضاة الدرجة الأولى، وفي هذا المجال يتمتع قضاة مجلس الدولة بكامل صلاحيات قضاة الاستئناف، وخاصةً إعادة دراسة الملف من حيث الوقائع والقانون معاً، حيث أنّ دوره كقاضي استئناف ينحصر فقط فيما يصدر عن المحكمة الإدارية من أوامر وقرارات، دون أن تكون أحكام مجلس الدولة الصادرة عنه كأول درجة قابلة للاستئناف، وهذا في حد ذاته انتهاك صريح لمبدأ التقاضي على درجتين.<sup>(2)</sup>

ومن جهتنا نرى بأنّ هناك إشكالية عملية تتمثل في القرارات التي يتخذها مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة، كونها لا تقبل الاستئناف على اعتبار أنّه لا يمكن لنفس الجهة التي نظرت في الدعوى أن تُستأنف أمامها!! إلا أنّ هذا الأمر يمسّ بمبدأ التقاضي على درجتين ويحرم المتقاضي من حقه في الاستئناف، عدا عن أنّ هذا الاختصاص قد يغير إن لم نقل غير من الطبيعة القانونية لمجلس الدولة.<sup>(3)</sup>

(1) عمر بوجداي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق - جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص: 225 وما بعدها.

(2) الزهرة نصيبي، مرجع سابق، ص: 113.

(3) راجع مفصلاً: عمار بوضياف، (المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، مرجع سابق، ص ص: 38، 39.

3) مجال اختصاص مجلس الدولة للنظر كجهة نقض: بالرجوع إلى نص المادة 11 من القانون العضوي 98-01 والمادة 903 من ق.إ.م.إ.د فإن هذا المجال هو المجال الأساسي الذي أنيط به مجلس الدولة، وباعتباره جهة نقض يستدعي معرفة ثلاثة أمور رئيسية.

أولها المقصود بالطعن بالنقض، هذا الأخير الذي يعتبر أحد طرق الطعن غير العادية، التي تفترض صدور حكم / قرار من<sup>(1)</sup> جهة قضائية إدارية بصفة نهائية، أين لا يسمح للمتقاضى أن يستعمل أحد طرق الطعن العادية، وثانيها الأحكام والقرارات التي تصدر عن الجهات القضائية الإدارية كآخر درجة وكذلك ما اسند لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة. والأمر الثالث المتعلق بالجهة مصدرة القرار، فبالرجوع إلى السند القانوني السابق، فإننا نرى بأن الجهات القضائية الإدارية تتمثل في المحاكم الإدارية من جهة، وما يرجع للقوانين الخاصة من جهة أخرى.

---

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص: 120. وراجع أيضاً: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: نظرية الاختصاص)، مرجع سابق، ص: 128.

## المطلب الثاني: جهات القضاء الإداري الفلسطيني.

لا يخفى - استناداً على ما سبق تقديمه - أن النظام القضائي لفلسطين هو جزء من النظام القانوني الفلسطيني، حيث أن هذا الأخير هو نتاج مختلف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت ولا تزال تمرُّ بها فلسطين إلى يومنا هذا. كما سبق وأن تبين لنا من مراحل تطور معايير الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في فلسطين، إنَّ النظام القضائي فيها أقرب ما يكون إلى النظام القضائي الموحد في ظل غياب الهرم القضائي الإداري، حيثُ يوجد هرم قضائي واحد ينظر ويفصل في مختلف المنازعات المعروضة عليه سواء كانت إدارية أو غير إدارية، إلا أن هذه الوحدة لم تتجسد بمفهومها الكامل، خاصةً وأنَّ التوجه الجديد بدأ بالسير الحثيث إلى تكريس نظام الازدواجية القضائية لما فيه من محاسن تعكس صورتها جليةً في الميدان.

وعلى العموم يأتي في قمة هذا الهرم المحكمة العليا والتي تتكون من محكمة النقض ومحكمة العدل العليا<sup>(1)</sup>، هذه الأخيرة التي أُسند إليها الاختصاص في مختلف المنازعات الإدارية، وستتمحور دراستنا في هذا المطلب حول الأسس الدستورية والتشريعية لجهات القضاء الإداري والمتمثلة أساساً بمحكمة العدل العليا، بالإضافة إلى المحاكم الإدارية التي تجد أساسها في القانون الأساسي الفلسطيني، وكذا مشروع مجلس الدولة الفلسطيني (الفرع الأول)، ليكون هذا الجزء كمقدمة أساسية وواجبة لنتمكن من معرفة الاختصاصات المخولة لجهات القضاء الإداري، وخاصةً محكمة العدل العليا بالإضافة إلى المحاكم الإدارية، والإشارة إلى ما ورد في مشروع مجلس الدولة الفلسطيني (الفرع الثاني).

(1) أنظر: المادة 23، من قانون تشكيل المحاكم النظامية، مصدر سابق، ص: 284.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

### الفرع الأول: الإطار الدستوري والتشريعي لجهات القضاء الإداري الفلسطيني.

يعود الأساس الدستوري والتشريعي للجهات القضائية الفاصلة بالمنازعات الإدارية في فلسطين إلى عصور ماضية، يمكن إرجاعها بدءاً من عصر الانتداب البريطاني إلى غاية عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، أين تم إصدار القرار المؤقت رقم 01 لسنة 1994 من طرف الشهيد الراحل ياسر عرفات للاستمرار بالعمل في القوانين السارية قبل 05 / 06 / 1967<sup>(1)</sup>، وكذلك القرار رقم 01 لسنة 1995 الذي يقضي بإلقاء كافة القيود الموضوعة على محكمة العدل العليا واختصاصاتها<sup>(2)</sup>، وفيما يلي سنتطرق إلى الأساس الدستوري والتشريعي لمحكمة العدل العليا في ظل الدستور والقوانين الحالية.

### أولاً: في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.

بالرجوع إلى احكام القانون الأساسي الفلسطيني الصادر سنة 2003 والمعدل كذلك سنة 2005، المتكون من ثمانية أبواب فإننا نلاحظ بأنّ المؤسس الدستوري الفلسطيني قد خصص الباب السادس للسلطة القضائية، ونصّ في المادة 102 على أنّه: " يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها".<sup>(3)</sup>

ونتيجةً لما تقدم فإنّ الجهة القضائية المخولة بموجب الدستور (أساساً) بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية هي المحاكم الإدارية، إلا أنّ هذه الأخيرة لم تتجسد على أرض الواقع ولم يتم تنصيب أي منها، عدا عن أنّ المادة 104 من ذات القانون الأساسي قد أحالت كافة المهام والاختصاصات الموكلة للمحاكم الإدارية للمحكمة العليا بصفة (مؤقتة)، وبطبيعة الحال هذا التأقيت نهايته هو البدء بتنصيب المحاكم الإدارية التي طال الفصل بشأنها خصوصاً وأنّ النصّ عليها كان في سنة 2003، حيث نصت المادة 104 من القانون الأساسي المعنونة بمهام المحكمة العليا على أنّه: " تتولى المحكمة

(1) أنظر: القرار رقم 01 لسنة 1994، مصدر سابق، ص: 10.

(2) أنظر: القرار رقم 01 لسنة 1995، مصدر سابق، ص: 90.

(3) انظر: المادة 102، القانون الأساسي الفلسطيني، مصدر سابق، ص: 05.

العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية... ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة". (1)

ولكن السؤال الذي يبقى مطروح في هذا السياق لماذا لم يتم تنصيب المحاكم الإدارية؟ وماذا تنتظر المنظومة الفلسطينية بعد مرور ما يُقارب أكثر من خمسة عشرة سنة على إصدار القانون الأساسي الذي نصَّ على إنشاء المحاكم الإدارية؟!

ثانياً: في الأساس التشريعي لجهات القضاء الإداري.

إزاء ما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني، حاولت المنظومة التشريعية الفلسطينية تنظيم جهات القضاء الإداري في فلسطين، فاستناداً إلى التأخر في تنصيب المحاكم الإدارية، وإحالة مهامها إلى المحكمة العليا، صدرت مجموعة من النصوص التشريعية على النحو التالي:

(1) قانون تشكيل المحاكم النظامية: بتاريخ 05 / 09 / 2001 صدر القانون رقم 05 لسنة 2001 والمتعلق بتشكيل المحاكم النظامية، حيث نصت المادة 23 منه<sup>(2)</sup> على أن المحكمة العليا تتكون من محكمة النقض ومحكمة العدل العليا، هذه الأخيرة التي حددت تشكيلتها واختصاصاتها وفق ذات القانون.

واستناداً لما تقدم نصت المادة 32 على تشكيلة محكمة العدل العليا والتي تتكون من رئيس المحكمة العليا وقاضيين على الأقل، وفي حال غياب الرئيس ينوبه أقدم نوابه وهكذا، في حين نصت المادة 33 من ذات القانون على مجموعة من الاختصاصات التي أُسند النظر فيها لمحكمة العدل العليا، على اعتبار أنها جهة القضاء الإداري المخولة بموجب الدستور النظر في المنازعات الإدارية بصفة مؤقتة إلى حين تنصيب المحاكم الإدارية.<sup>(3)</sup>

(1) أنظر: المادة 104، القانون الأساسي الفلسطيني، مصدر سابق، ص: 05.

(2) أنظر: المادة 23، قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني، مصدر سابق، ص: 279.

(3) أنظر: المادتين 32 و33، المصدر نفسه، ص: 279.



## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

(2) قانون السلطة القضائية: تدعيماً لقامة القضاء في فلسطين ومختلف أسانيدھا القانونية، وبناءً على ما ورد في القانون الأساسي وقانون تشكيل الحاكم النظامية صدر في 18 / 05 / 2002 القانون رقم 01 لسنة 2002 والمتعلق بالسلطة القضائية<sup>(1)</sup>، حيث نصت المادة رقم 06 منه على أن "تتكون المحاكم الفلسطينية من: ... ثالثاً المحاكم النظامية وتتكون من: 1- المحكمة العليا وتتكون من: أ- محكمة النقض ب- محكمة العدل العليا. ...".

(3) قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية: بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 02 لسنة 2001 والمتضمن أصول المحاكمات المدنية والتجارية<sup>(2)</sup>، نلاحظ أنه عنون الباب الرابع عشر منه بـ "أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا"، وبالتمعن بمجمل مواد هذا الباب (283 إلى 291) نجدها تتحدث عن الجانب الإجرائي الواجب اتباعه أمام محكمة العدل العليا بصفتها الجهة القضائية الإدارية، وخاصةً المادة 291 التي تضمنت طبيعة حكم المحكمة والذي يتمثل إما بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله إضافة كل الآثار القانونية المرتبطة به.<sup>(3)</sup>

ثالثاً: في مشروع مجلس الدولة الفلسطيني<sup>(4)</sup> ومشروع قانون القضاء الإداري في فلسطين<sup>(5)</sup>.

لقد تكونت لدى المشرع والقضاء الفلسطيني الرغبة الكاملة في هجر نظام القضاء الموحد ذو الطبيعة الخاصة الذي تتبعه فلسطين منذ عهد الانتداب البريطاني إلى غاية يومنا هذا، والتوجه إلى نظام القضاء المزوج الذي يعطي للقضاء الإداري حقه وقيمه واستقلاله عن القضاء العادي، وهذا ما يظهر جلياً من خلال نصوص القانون الأساسي الفلسطيني.

(1) القانون رقم (1) لسنة 2002، المتعلق بالسلطة القضائية، الوقائع الفلسطينية عدد 40، الصادرة بتاريخ 18 مايو 2002، ص: 09.

(2) القانون رقم 02 لسنة 2001، المؤرخ في 12/05/2001، المتضمن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية المعدل، الوقائع الفلسطينية رقم 38، الصادرة بتاريخ 05/09/2001، ص: 05.

(3) راجع مفصلاً: محمد سليمان نايف شبير، (تعديل القرار الإداري في القانون الفلسطيني "دراسة تحليلية")، مجلة المفكر، العدد 16، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ديسمبر 2017، ص: 46 وما بعدها.

(4) المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون مجلس الدولة الفلسطيني، ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني، 2004، غير منشورة.

(5) مشروع قانون القضاء الإداري في فلسطين، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، 2012، غير منشور.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

واستناداً لما تقدم عمدت هيئة ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني إلى إعداد مشروع قانون مجلس الدولة الفلسطيني سنة 2004، ويظهر من خلال المذكرة الإيضاحية لهذا المشروع أنّ مبررات إنشاء هيئة مجلس الدولة الفلسطيني تكمن أساساً في التخلص من مساوئ نظام الوحدة، عدا عن الاقتناع التام بأنّ الإدارة لا يجب أن تعامل كمعاملة الأفراد، وبالتالي لا يجب أن تخضع لذات القاضي الذين يخضعون له، وغيرها من المبررات التي أكدت عليهم المذكرات الإيضاحية بهذا المشروع، والتي تؤكد بدورها على التوجه نحو نظام ازدواجية القضاء والقانون.

وبالرجوع إلى نص مشروع مجلس الدولة الفلسطيني، نجدّه يحدد في المادة الرابعة (03) منه تشير إلى مكونات القسم القضائي لمجلس الدولة والتي تتمثل أساساً في المحكمة الإدارية العليا، المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية.

ومن حيث الاختصاصات أشارت المادة 09 من ذات المشروع إلى مجمل اختصاصات محاكم مجلس الدولة الفلسطيني في حين خصصت المادة 20 لتحديد اختصاصات المحكمة الإدارية العليا، والمادة 13 حددت اختصاصات المحاكم التأديبية، أما المادة 12 فتولت تحديد اختصاصات المحاكم الإدارية.

ومن جهةٍ أخرى، ومن باب دعم عجلة التطور القانوني في فلسطين، والسعي الحثيث نحو قضاء متكامل من حيث عناصره القانونية والاجرائية، عمد المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة" في كانون أول من عام 2012 إلى اقتراح مشروع يتعلق بـ **قانون القضاء الإداري في فلسطين**، وهذا المشروع لا يختلف عن سابقه من حيث الأسس والأسباب التي تعدت لإعداده وأهميته وجوده، إلا أنّهُ يختلف من حيث الشكل في أنّ هذا المشروع يدعو لتأسيس "هيئة القضاء الإداري" بدلاً من "مجلس الدولة" الواردة في المشروع الأول.

ومن جهتنا نرى أنّ تسمية هيئة القضاء الإداري الفلسطيني أدق من مصطلح مجلس الدولة، على اعتبار أنّهُ سيضم ثلاث محاكم، وبالرجوع إلى أساس وجود مجلس الدولة في مهد القانون الإداري افي فرنسا لوجدناه هيئة واحدة لا تنقسم إلى محاكم أو هيئات أخرى، وبما أنّ المشروع قد قسمه إلى ثلاثة محاكم فإنّه من الأفضل أن نسميها هيئة القضاء الإداري.

الفرع الثاني: مجال الاختصاص النوعي لجهات القضاء الإداري الفلسطيني.

أولاً: مجال الاختصاص النوعي لمحكمة العدل العليا وفق قانون المحاكم النظامية رقم 1 لسنة 2001 وتعديلاته.

لقد سبق وأن تمت الإشارة إلى أنّ المشرع الفلسطيني حدد اختصاص محكمة العدل العليا في المادة 33 من قانون المحاكم النظامية رقم 01 لسنة 2001 وتعديلاته<sup>(1)</sup>، وفيما يلي سنحاول التفصيل في مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق ما ورد في المادة 33 من القانون سالف الذكر، على النحو التالي:

1) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة الأولى من المادة 33 (الطعون الخاصة بالانتخابات): لقد جعلها المشرع من اختصاص محكمة العدل العليا إلا أننا ومن وجهة نظرنا نرى أنّ كثيراً من الغموض يشوب هذا النوع من الطعون، على الرغم من أنّ قانون الانتخابات العامة الفلسطيني<sup>(2)</sup> أشار إلى أنّ النظر في الطعون المتعلقة بقرارات لجنة الانتخابات وكذا كافة الطعون المذكورة في ذات القانون تكون من اختصاص محكمة قضايا الانتخابات المنشأة بموجب هذا القانون والمحدد تشكيلاتها بموجب مرسوم رئاسي، وكذلك هو الحال بالنسبة لانتخابات المجالس المحلية حيث نص القرار بقانون رقم 2 لسنة 2017 المتضمن تعديل القانون رقم 10 لسنة 2005 المتضمن قانون

(1) تنص المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية على أنه: تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 1) الطعون الخاصة بالانتخابات... 2) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية... 3) الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع... 4) المنازعات المتعلقة بالوظائف العامة من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية... 5) رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها... 6) سائر المنازعات الإدارية... 7) المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات، بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب ضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة... 8) أي أمور أخرى ترفع إليها بموجب احكام القانون"، القانون رقم 01 لسنة 2001، مصدر سابق، ص: 286.

(2) القرار بقانون رقم 01 لسنة 2007، المؤرخ في 2007/09/02، المتعلق بالانتخابات العامة، الوقائع الفلسطينية، الصادرة بتاريخ 2003/09/09، ص: 02.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

انتخاب مجالس الهيئات المحلية<sup>(1)</sup> حيثُ جاء التعديل بخصوص المحكمة الفاصلة بقضايا انتخاب الهيئات المحلية، أين تم اسناد الاختصاص إلى محكمة قضايا انتخاب الهيئات المحلية المنشأة بموجب هذا القرار بقانون والمحدد تشكيلتها بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى، إلا أنَّ المشرع لم يتدارك هذا الأمر بعد، وعليه فإنَّ الإبقاء على اختصاص محكمة العدل العليا في الطعون المتعلقة بالانتخابات أمر غير منطقي وغير قانوني استناداً إلى عدة اعتبارات كون التعارض بين القوانين واضحٌ في هذا السياق وهو أمر غير مقبول.

### (2) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة الثانية من المادة 33: لقد نص المشرع

في هذه الفقرة على مجموعة من الجهات التي تكون اعمالها خاضعةً لرقابة المشروعية من طرف محكمة العدل العليا، مع الإشارة إلى أنَّ المشرع عدَّلَ في نص هذه المادة بموجب القرار بقانون رقم 15 لسنة 2014 والمتضمن تعديل قانون المحاكم النظامية رقم 05 لسنة 2001 مضيفاً إليها هيئات أخرى. وما يمكن ملاحظته على هذه الفقرة أن المشرع قد أشار إلى هذه الهيئات مستعملاً أسلوب الذكر على سبيل المثال لا الحصر، وما يدلُّ على ذلك قوله: " ...أشخاص القانون العام بما في ذلك ..."، ويباع على هذه المادة الغموض كونها ذات أهمية كبيرة جداً، فهي تعد الأساس الذي يتم من خلاله تحديد معيار الإختصاص في المنازعات الإدارية أمام جهات القضاء الإداري، فذكر المشرع أشخاص القانون العام ثم تعداد بعض الجهات الأخرى باستعمال عبارة "...بما في ذلك..." يجعلنا نتساءل هل هذه الجهات من أشخاص القانون العام أم لا؟ وهل يقصد المشرع من ذلك المعيار العضوي أم لا؟

فأما بخصوص النقابات المهنية فائنه وللبحث في طبيعتها وجب معرفة الأساس القانوني المنظم لها، وبالرجوع إلى المنظومة القانونية الفلسطينية، نجد بأنَّ هذه الأخيرة لم تُضم قانوناً منظماً للنقابات، في حين نجدها \_ في أغلب الأحيان \_ تستند إلى القانون رقم 07 لسنة 2000 المتعلق بقانون العمل<sup>(2)</sup>، حيثُ أشار في سياق المادة الأولى منه على أنَّ النقابة هي: "أي تنظيم مهني يُشكل وفقاً للقانون

<sup>(1)</sup>القرار بقانون رقم 10 لسنة 2005، المؤرخ في 2007/08/15، المتعلق بقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية المعدل، الوقائع الفلسطينية عدد57، الصادرة بتاريخ 2007/08/18، ص: 79.

<sup>(2)</sup> القانون رقم 07 لسنة 2000، المؤرخ في 2000/04/30، المتضمن قانون العمل وتشريعات الشؤون الاجتماعية، الوقائع الفلسطينية رقم 39، الصادرة في 2001/11/25، ص: 07.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

(قانون النقابات)، كما وأشار في إطار المادة 05 منه إلى أنّ تشكيل النقابات حقّ للعمال ولصاحب العمل على حدٍ سواء.

وعلى العموم فإنّ طبيعة النقابات المهنية وفق ما جاء في نص المادة 02/33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية المعدل توجي إلى أنها من أشخاص القانون العام باستعمال عبارة "بما في ذلك"، إلى أنّ استنادها القانوني لقانون العمل بصفة عامة يجعلها تخرج من إطار أشخاص القانون العام هذا من جهة، وتوجه القضاء وموقفه منها يؤكد ذلك من جهةٍ أخرى، ويظهر ذلك جلياً في قرار محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2011/318<sup>(1)</sup>، حيثُ جاء فيه "...تجد المحكمة أنّ نقابة الصيادلة شأنها شأن باقي النقابات المهنية الأخرى ليست من أشخاص القانون العام وإنما جعل المشرع القرارات الصادرة عنها بواسطة لجانها قابلة للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا وذلك عملاً بالمادة 2/33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية ... ونص المادة 56 من قانون نقابة الصيادلة<sup>(2)</sup> رقم 10 لسنة 1957..."، وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري أيضاً أين جعل لمجلس الدولة الاختصاص بالنظر في منازعات المنظمات المهنية كما سبق وأن تمت الإشارة إليه.

وفي ذات السياق استحدث المشرع الفلسطيني في ذات الفقرة تعديلاً جديداً أضاف من خلاله مؤسسات التعليم العالي، وبالرجوع إلى القانون رقم 11 لسنة 1998 المتعلق بالتعليم العالي<sup>(3)</sup>، نجدُهُ أساساً يُقسم مؤسسات التعليم العالي إلى ثلاث أصناف، مؤسسات تعليم عالي حكومية تتبع وزارة التعليم العالي إدارية ومالياً وقانونياً، ومؤسسات تعليم عالي عامة ومؤسسات تعليم عالي خاصة تخضع لإدارة مجلس المؤسسة، إلا أنّه وبعد استقراء العديد من القرارات القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا نجدها تميز بين مؤسسات التعليم العالي وتُخضع من كان منها حكومياً لرقابة المشروعية من طرف محكمة العدل العليا.

(1) أنظر: القرار رقم 2011/318، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2014/02/26، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في

فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>

(2) القانون رقم 10 لسنة 1957، الصادر بتاريخ 1957/02/18، المتضمن قانون نقابة الصيادلة المعدل، الوقائع الفلسطينية رقم 1323، الصادرة بتاريخ 1957/03/18، ص: 283.

(3) القانون رقم 11 لسنة 1998، الصادر بتاريخ 1998/11/02، والمتضمن قانون التعليم العالي، الوقائع الفلسطينية رقم 27، الصادرة بتاريخ 1998/12/08، ص: 28.

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

إلا أنَّه وبعد عام 2014 أصبحت كافة مؤسسات التعليم العالي تخضع لرقابة محكمة العدل العليا<sup>(1)</sup>، الأمر الذي نراه مستحسنٌ من وجهة نظرنا، كون أساس هذا التعديل الأخذ بعين الاعتبار طبيعة العمل الصادر وليس الجهة المُصدرة، أي المعيار المادي.

كما وأضاف تعديل 2014 الاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام، كجهات تخضع لرقابة محكمة العدل العليا، وينعقد الاختصاص لهذه الأخيرة للنظر في منازعاتها، وعلى العموم تستند الجمعيات والاتحادات في أساسها القانوني للقانون رقم 01 لسنة 2000 المتعلق بالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية<sup>(2)</sup> بالإضافة إلى لائحته التنفيذية رقم 09 لسنة 2003<sup>(3)</sup>، ويتضح من احكام قانون الجمعيات أنَّ المشرع الفلسطيني قد أعطى للجمعيات الشخصية المعنوية المستقلة، ولعل الحكمة من إضافتها إلى نص المادة 2/33 يكمن في نفس السبب الذي دفع المشرع لإضافة مؤسسات التعليم العالي والنقابات المهنية، وهو الرغبة القوية في التأكيد على المعيار المادي كأساس لتمييز المنازعة الإدارية وانعقاد الاختصاص للقضاء الإداري.

### 3) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة الرابعة من المادة 33: نصت هذه الفقرة

على مختلف القرارات الإدارية التي قد يصدرها الموظف او تصدر بحقه ويصل النزاع القائم بشأنها إلى القضاء كمنازعة إدارية، سواء تعلق الأمر بقرارات التعيين، الترقية، النقل، العلاوات، الإحالة إلى المعاش، الفصل، ومختلف المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة، ومن الجدير بالذكر أنَّ مختلف الأمور المرتبطة بالوظيفة العامة قد نظمها المشرع الفلسطيني بموجب القانون رقم 04 لسنة 1998 المتعلق بقانون الخدمة المدنية<sup>(4)</sup>، ويؤخذ على هذا الطرح بعض التساؤلات، خصوصاً وأنَّ الفقرة 04 هذه، هي جزء من الفقرة 02 من ذات المادة!.

(1) أي بعد صدور القانون رقم 15 لسنة 2014، المعدل لقانون المحاكم النظامية رقم 05 لسنة 2001 المشار إليه سابقاً.

(2) القانون رقم 01 لسنة 2000، المؤرخ في 16/01/2000، المتضمن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المعدل، الوقائع الفلسطينية رقم 32، الصادرة بتاريخ 29/02/2000، ص: 71.

(3) قرار مجلس الوزراء رقم 09 لسنة 2003، المؤرخ في 29/11/2003، بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، الوقائع الفلسطينية رقم 49، الصادرة بتاريخ 17/06/2004، ص: 102.

(4) القانون رقم 04 لسنة 1998، المؤرخ في 28/05/1998، المتعلق بقانون الخدمة المدنية المعدل، الوقائع الفلسطينية رقم 24، الصادرة بتاريخ 01/07/1998، ص: 20.

4) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة الخامسة من المادة 33: وهذه خطوة قد حقق فيها المشرع الفلسطيني سبقاً، أين امتد اختصاص محكمة العدل العليا إلى النظر في طلبات إلغاء القرارات السلبية (قرارات الرفض)، والقرارات الضمنية (الامتناع عن إصدار القرار)، حيثُ اعتبر رفض أو امتناع الإدارة عن اتخاذ أي قرار كان يجب أن تتخذه وفق ما قضت به القوانين والأنظمة بمثابة القرار الإداري، وبالتالي سيخضع لرقابة محكمة العدل العليا ويمكن لكل متضرر أن يطعن بهذا التصرف، وبذلك يكون المشرع الفلسطيني سلك نهج المشرع الجزائري، هذا الأخير الذي اعتبر في العديد من القوانين أن عدم رد الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار بعد مرور آجال معينة يعتبر قراراً إدارياً بحكم القانون يمكن الطعن به.

5) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة السادسة من المادة 33: بعد أن ذكر المشرع الفلسطيني في الفقرات 1، 2، 4 و 5 اختصاصات محكمة العدل العليا، جاء في الفقرة 06 بعبارة تفتح الباب على مصريه بخصوص قواعد الاختصاص، فهي كما تمت الإشارة إليه آنفاً عبارة عامة، من شأنها أن تفتح المجال لكل ما يمكن أن يعتبر منازعةً إدارية، ووفقاً لقواعد الاختصاص وخاصة المُحددة منها لمعيار الاختصاص فإنه يدخل في دائرة اختصاص محكمة العدل العليا ما سبق هذه الفقرة بالإضافة إلى أي عمل ينطبق عليه وصف النزاع الإداري ويتم عرضه على القضاء كمنازعة إدارية ونذكر من ذلك منازعات العقود الإدارية والعطاءات العامة، عدا عن قضايا التعويض والمسؤولية الإدارية التي يُحدثها النشاط الإداري بكافة أنواعه.

ثانياً: مجال الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية وفق مشروع مجلس الدولة الفلسطيني<sup>(1)</sup>.

كما وسبق وأن تمت الإشارة إلى مشروع مجلس الدولة الفلسطيني الذي قدمه ديوان الفتوى والتشريع سنة 2004 وأن هيئة مجلس الدولة تتكون من ثلاثة محاكم متمثلة في المحكمة الإدارية العليا، المحاكم التأديبية والمحاكم الإدارية، وفيما يلي سنقدم اختصاصاتها كما ورد في المشروع سالف الذكر:

(1) أنظر: المواد 09، 12، 13 و 20 المذكورة الإيضاحية لمشروع قانون مجلس الدولة الفلسطيني لسنة 2004، مصدر سابق. وثيقة

## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

**1) اختصاصات المحكمة الإدارية العليا:** بالرجوع إلى نص المادة 20 من مشروع مجلس الدولة الفلسطيني، فإننا نجد أنها تحدد اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون التي يُقدمها ذوو الشأن في الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية والإدارية، وذلك في الأحوال التالية:

أ) إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة للقانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.

ب) إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أُنزِلَ على الحكم.

ت) إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الفع أو لم يدفع.

وفي هذا السياق يشير الدكتور عبد الناصر أبو سمهدانة، إلى أن المحكمة الإدارية العليا بهذه الاختصاصات هي محكمة قانون، تتوازى مع محكمة النقض في القضاء العادي، وعليه لا يمكن للخصوم تقديم أي سبب قانوني جديد غير تلك التي كانت مطروحة أمام الدرجة الأولى.

**2) اختصاصات المحاكم التأديبية:** تُعتبر المواد 9/9، 13/9 و 13 من مشروع مجلس الدولة الفلسطيني هي القواعد التي جاء بها المشروع لتحديد اختصاص المحاكم التأديبية، وعلى العموم تتمثل اختصاصات المحاكم التأديبية فيما يلي:

المخالفات الإدارية والمالي التي تقع من الموظفين العموميين العاملين في الدوائر الحكومية والهيئات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة وما في حكمها وكذلك المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من طرف أعضاء مجالس إدارة النقابات، والعاملين في الشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها بنسبة تزيد عن 50%، بالإضافة إلى الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية، وكذا الطعون في الجزاءات الموقعة على الموظفين العموميين بالدوائر الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة وما في حكمها في الحدود المقررة قانوناً.

**3) اختصاصات المحاكم الإدارية:** لقد أحالت المادة 12 من مشروع مجلس الدولة الفلسطيني في مجال اختصاص المحاكم الإدارية إلى المادة 09 منه هذه الأخيرة التي جعلت لمحاكم مجلس الدولة دون غيرها الولاية العامة للنظر في مجموعة من الاختصاصات، نذكر منها ما يلي:



## الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

الطعون الخاصة بالانتخابات، المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم، الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات أو البدلات وكذلك دعاوى الجنسية، والطعون التي ترفع ضد القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي عدا عن المنازعات الخاصة بعقود الإلتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري آخر.

وعلى ضوء ما تقدم فإنّ هذا المشروع يحمل في طياته النقلة النوعية للنظام القضائي الفلسطيني بما في ذلك قواعد الاختصاص النوعي، ورغم أنّه مقترحٌ منذ عام 2004 إلا أنّ ظروفًا سياسية حالت من أن يرى النور إلى يومنا هذا، إلى أننا نأمل أن يكون هذا التأخر زيادةً في البحث والتعمق في مجمل أحكام هذا القانون ليخرج في حلةٍ جديدة تركت سلبيات ما نسب إليها، وزادت تقريباً من إيجابيات الغير، ولعل النظام القضائي الجزائري خير مثالٍ على ذلك كونه زاخرٌ بتجارب حقيقية لسنوات كبيرة من العمل في القضاء الإداري.

## الفصل الثاني

تطبيقات قواعد الإختصاص

النوعي في المنازعات الإدارية

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

بعد أن تم في الفصل الأول تحديد قواعد الاختصاص النوعي وفق الأسس الدستورية والتشريعية والتنظيمية، وخاصة ما ارتبط منها بمعيار الاختصاص في المنازعات الإدارية وبيان أهميتها في تحديد الجهات القضائية المختصة بناءً على جملة من القواعد والاحكام الموضوعية والإجرائية، فإنّ لهذه القواعد الدور البارز تكريس استقلالية القضاء واجهزته، إلا أنّهُ وفق هذا التقديم تعين علينا الانتقال للعجلة السيارة ومحور الديناميكية في مجال المنازعات الإدارية، والمتمثل في الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية.

وفي إطار الفصل الثاني من هذه الدراسة سيتم الحديث عن بعض تطبيقات المنازعات الإدارية، والمتمثلة في الدعاوى الإدارية والتي تعرف على أنها حق الشخص والوسيلة القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالاعتراف بحق أو لحماية حق أو مصلحة جوهرية نتيجة اعتداء قائم على هذا الحق أو المصلحة بفعل أعمال إدارية غير مشروعة وضارة، والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها، وتعرف الدعوى الإدارية في بعض الأنظمة القانونية المقارنة بالخصومة الإدارية.

وبعيداً عن الدخول بالاختلاف بين المصطلحات<sup>(1)</sup>، ولأنّ الدعوى الإدارية لا تحتل مكانةً واحدة من حيث السعة والانتشار، وحتى على صعيد التشريع الإجرائي، والممارسة العملية، فإنّهُ ستتم دراسة بعض الدعاوى الإدارية وتطبيقاتها، ولقد درج الفقه عبر مختلف المراحل التي مرت بها المنازعات الإدارية العديد من المعايير لتقسيم الدعاوى الإدارية، إلا أننا في هذا المقام سنقوم بتقسيم الدعاوى إلى صنفين رئيسيين بناءً على اعتبار مقتضيات الدراسة، الأول يتعلق بدعاوى المشروعية والتفسير وبعض التطبيقات القضائية عليها (المبحث الثاني)، والصنف الثاني يتمثل في دعاوى التعويض وبعض تطبيقاتها القضائية (المبحث الثاني).

(1) راجع مفصلاً: الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها (محاضرات أقيمت على طلبية السنة الثالثة حقوق "نظام كلاسيكي" وطلبية السنة أولى ماستر تخصص قانون إداري)، مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، كلية الحقوق - جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص ص: 05، 06.

### المبحث الأول: الدعاوى الإدارية الموضوعية.

كما سبق وأن تمت الإشارة في مقدمة الفصل الثاني إلى أنّ الفقه اعتمد على العديد من المعايير لتقسيم وتصنيف الدعاوى الإدارية، ومن بينها التصنيف على أساس مادي، حيثُ ينظر إلى طبيعة المنازعة المعروضة على القاضي والتي يتعين عليه الفصل فيها، ووفقاً لهذا التصنيف تنقسم الدعاوى الإدارية إلى دعوى الإلغاء "عوى تجاوز السلطة"، دعوى فحص المشروعية، دعوى التفسير، الدعوى الجزرية أو العقابية، الدعوى الانتخابية والدعوى الضريبية.

ورغم أهمية هذه الدعاوى وضرورة دراستها من الشقين الموضوعي والإجرائي، إلا أننا في هذا المبحث سنقتصر دراستنا على دعوى الإلغاء (المطلب الأول)، ودعاوى التفسير وفحص المشروعية (المطلب الثاني)، مع التطرق إلى بعض تطبيقاتها القضائية على سبيل المثال لا الحصر.

## المطلب الأول: دعوى الإلغاء.

لقد حظيت دعوى الإلغاء باهتمام كبير نظراً لعدة اعتبارات، منها ما يرجع لكونها الأكثر استخداماً أمام القضاء الإداري، ومنها ما يتعلق بمجالها كونها تعالج قراراً إدارياً يمسُّ بالدرجة الأولى المراكز القانونية للأفراد، وعلى العموم تُعرف هذه الدعوى كونها وسيلة قانونية حيوية للمتقاضين أمام جهات القضاء الإداري للمطالبة بإلغاء القرار الإداري.

ولدراسة هذه الدعوى والإحاطة بما تحمله من أهمية، يقتضي الحال أن نضع الأسس والقواعد التي تُبنى عليها في كل من النظامين الجزائري والقطري، بحيث سيتم دراسة مدلول دعوى الإلغاء، خصائصها، شروطها والأوجه التي يقتضي توفرها للحكم بالإلغاء (الفرع الأول)، والتطرق إلى بعض التطبيقات القضائية لدعوى الإلغاء في كل من الجزائر وفلسطين (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.

إنَّ دعوى الإلغاء لمن أهم الدعاوى الإدارية وأكثرها فاعلية وحدة في إطار حماية فكرة دولة القانون، والدفاع عن مبادئ الشرعية<sup>(1)</sup> وحماية حقوق وحريات الأفراد في المجتمعات، على اعتبار أنَّ دعوى الإلغاء أكثر الوسائل القانونية حيويةً وفاعليةً لتحريك عجلة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وذلك بهدف القضاء على الأعمال الإدارية غير المشروعة وإعدام آثارها المترتبة عنها كأنها لم تكن.

ولدراسة دعوى الإلغاء والإلمام بها، لابدَّ من دراسة مدلولها (أولاً) للوصول إلى الخصائص التي تميزها عن غيرها من الدعاوى (ثانياً)، والوقوف على شروطها (ثالثاً) والأوجه التي تقتضيها للحكم بإلغاء القرار الإداري (رابعاً).

(1) راجع مفصلاً: فادي نعيم جميل علونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، أطروحة مقدمة استكمالاً للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية، فبسطين، 2011، ص: 10، 12. وراجع أيضاً: الزين عزري، مرجع سابق، ص: 06، 07.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

أولاً: مدلول دعوى الإلغاء.

رغم الأهمية الكبيرة التي تحظى بها دعوى الإلغاء إلا أنّ أغلب التشريعات المقارنة إن لم نقل كلها لم تضع لها أي تعريف، سواء أكان الحديث عن القوانين الإجرائية أو حتى الموضوعية، وبالنتيجة لذلك فإنّ الباب كان مفتوحاً للفقهاء والقضاء لتقديم التعريفات المناسبة.

1) التعريف الفقهي: تعرف دعوى الإلغاء أو كما تعرف كذلك بدعوى تجاوز السلطة في الفقه الفرنسي على أنها: "طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري" وبصيغةٍ أخرى تعرف على أنها: "الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية"، وفي الفقه العربي عرفت دعوى الإلغاء "تجاوز السلطة عدة تعريفات، من بينها تعريف الدكتور محمد سليمان الطماوي على أنها: "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب فيها إعدام قرار إداري مخالف للقانون"<sup>(1)</sup>

وفي الجزائر وكما سبقت الإشارة إلى غياب التعريف التشريعي لدعوى الإلغاء، فإنّ العديد من رجالات الفقه قدموا تعريفات مترابطة ويكمل بعضها البعض، ومن بينها تعريف الدكتور عمار عوابدي على أنها "دعوى قضائية إدارية موضوعية وعينية يحركها ذوو الصفة والمصلحة أمام جهات القضاء الإداري المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة"<sup>(2)</sup>، في حين يعرفها الدكتور عمار بوضياف على أنها: "دعوى قضائية ترفع أمام الجهة القضائية المختصة بغرض إلغاء قرار إداري غير مشروع طبقاً لإجراءات خاصة ومحددة قانوناً"<sup>(3)</sup>، بالإضافة إلى التعريف الدكتور عطاء الله الذي يرى أنها: "دعوى قضائية إدارية تسمح للمدعي بالمطالبة بإلغاء قرار إداري غير قانوني، وتمكن القاضي من فحص مشروعيته والحكم بإلغائه".<sup>(4)</sup>

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013، ص: 08.

(2) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2014، ص: 314.

(3) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 10.

(4) عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 244.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وفي فلسطين وعلى غرار ما عليه الحال في الجزائر، فإنّه وفي ظل غياب التعريف التشريعي لدعوى الإلغاء، حاول بعض الفقهاء الإداريون في فلسطين وضع تعريف لدعوى الإلغاء، والتي كانت أقرب إلى ما قدمه الفقه المصري في هذا الشأن، فقد عرفها الدكتور عدنان عمرو على أنها: "الدعوى القضائية العينية التي يرفعها صاحب الشأن أو المصلحة الذي أضر من جراء قرار إداري نهائي صادر عن إحدى الجهات الإدارية الوطنية وأثر بذاته في مركزه القانوني أمام القضاء المختص، مستهدفاً مخاصمة هذا القرار وطالباً إلغائه لعدم مشروعيته وإبطال ما يترتب عليه من آثار" (1)

ويتضح من مجمل التعريفات الفقهية أنها تسعى لوضع تعريف جامع مانع، فيلاحظ أنّ بعضها ركز على طبيعة دعوى الإلغاء على أنها قضائية إدارية موضوعية وعينية، ومنها من أشار إلى القضاء المختص بالفصل بها، ومنهم من أشار إلى سبب ونتيجة دعوى الإلغاء، وما يمكن قوله في هذا السياق أنّه لا يمكن القول بأنّ سبب إلغاء القرار الإداري هو ألا قانونيته، فهذا المصطلح الأخير يعتبر جزءاً من مصطلح عدم المشروعية، ولا يمكنه أن يساويه في المعنى.

(2) التعريف القضائي: إنّ دور القضاء الإداري في الفصل في المنازعات الإدارية المعروضة عليه تجعله إلى حد ما بعيداً عن تقديم تعاريف عامة لدعوى الإلغاء، لما في ذلك من ابتعادٍ عن دوره الأساسي، حيث يقتصر القاضي الإداري في معرض وبيان حكمه إلى تحديد وجه الإلغاء وسببه عن طريق بيان العيوب التي تشوب القرار الإداري، ويكتفي في بعض الأحيان بالإشارة غير المباشرة إلى تعريفها. (2)

وبخصوص القضاء الإداري الجزائري فإنّه لم يُقدم سواء في عهد الغرفة الإدارية للمحكمة العليا أو في العهد الحالي لمجلس الدولة تعريفاً دقيقاً وعلمياً، حيث يشير العديد من الفقهاء إلى أنّ قرارات القضاء الإداري في الجزائر قد اتسم معظمها بالاختصار والاقتضاب، بذكر العيب الذي يعتريه القرار الإداري والموجب لإلغائه فقط. (3)

(1) عدنان عمرو، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، مرجع سابق، ص: 11.

(2) سمير بن يعيش، (دعوى الإلغاء)، مجلة دراسات، العدد 01، المجلد 03، جامعة بشار، بشار، الجزائر، 2014، ص: 259.

(3) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2012، ص: 30.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وعلى صعيد القضاء الإداري الفلسطيني فإنّ ذات الملاحظة يمكن إيدؤها من حيث دور القضاء في الحكم بعيداً عن تقديم التعاريف العامة، إلا أنّ محكمة العدل العليا بوصفها محكمة القضاء الإداري أشارت في بيان بعض أحكامها إلى تعريف دعوى الإلغاء، ويظهر ذلك في القرار رقم 2003/54 بنصه على: "أنّ دعوى الإلغاء ليست دعوى شخصية بل عينية القصد منها فحص مشروعية القرار الإداري ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقاً للمصلحة لعامة..."<sup>(1)</sup>، وكذلك قرارها رقم 2005/43 بنصه على: "... دعوى الإلغاء وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريين تهدف إلى مخصصة قرار إداري معيب بقصد التوصل إلى إلغائه إعلاءً لمبدأ المشروعية وحمايةً للأفراد من عسف الإدارة، وهي بذلك دعوى عينية الخصم فيها هو القرار الإداري الطعين وبالتالي فإنّ محكمة القضاء الإداري تحاكم القرار لا الإدارة..."<sup>(2)</sup>، ويتضح مما تقدم أنّ القضاء الإداري في فلسطين ممثلاً بمحكمة العدل العليا حاول عبّر بعض أحكامه التأكيد على طبيعة دعوى الإلغاء بأنها دعوى موضوعية عينية يُخاصم بها القرار الإداري بهدف إلغائه لعدم مشروعيته نتيجة عيبٍ من العيوب التي تصيب القرار الإداري.<sup>(3)</sup>

### ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء.

من مجمل التعاريف المُقدمة سواء من طرف الفقه أو القضاء الإداريين، قد خُصّ الفقه الإداري إلى بعض الخصائص التي تميز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى، وتتشابه هذه الخصائص إلى حدٍ بعيد في كل من النظامين الجزائري والفلسطيني، وعلى العموم يمكننا إيجازها على النحو التالي:

**1) دعوى الإلغاء دعوى قضائية:** عُرِفَت بدايات دعوى الإلغاء بكونها تظلماً إدارياً رئاسياً، إلى أن تبدلت طبيعتها وأصبحت دعوى قضائية بآتم معنى الكلمة، وبالنتيجة فإنها ترفع طبقاً لقواعد المرافعات

(1) أنظر: القرار رقم 2003/54، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ، 2005/03/15، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>

(2) أنظر: القرار رقم 2005/43، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ، 2005/10/04، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>

(3) راجع مفصلاً: شريف أحمد يوسف بلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق - جامعة الأزهر، فلسطين، 2010، ص ص: 5، 6.



## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

والإجراءات الإدارية أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة بهدف إلغاء القرار الإداري المطعون فيه وفق الكيفيات التي حددها القانون.(1)

وفي الجزائر نُظمت دعوى الإلغاء بموجب المادة 01/09 من القانون العضوي 98 - 01 المتعلق بمجلس الدولة، وكذا المادتين 01/801 و 901 من القانون رقم 08 - 09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وقد استعمل المشرع الجزائري ومعهُ القضاء عدة مصطلحات للتعبير عن دعوى الإلغاء ومنها: الطعن بالبطلان، طلبات الإلغاء، البطلان والإلغاء لتجاوز السلطة، في حين استقر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مصطلح دعوى الإلغاء في المادتين 801 و 901.(2)

وفي فلسطين تعتبر محكمة العدل العليا مرجعاً في تحديد القواعد العامة التي تنظم دعوى الإلغاء، والتي برز دورها جلياً في ابتداع نظريات جديدة غير تلك الموجودة في القوانين، ومن بينها، نظرية السلطة التقديرية، أحكام النظام التأديبي للموظف العام... وغيرها من النظريات التي يرجع فيها الفضل لاجتهاد محكمة العدل العليا، ولعل مختلف القواعد التي قدمتها محكمة العدل العليا كانت تُستمد من النصوص المنشأة لمحكمة العدل العليا بدءاً من دستور فلسطين 1922 وإلى غاية الآن.(3)

**(2) دعوى الإلغاء دعوى مشروعية:** يُقصد بذلك الهدف من دعوى الإلغاء والتي تسعى إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية، أي مشروعية القرار الإداري، وذلك عن طريق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، وبالنتيجة يقوم القاضي الإداري أساساً بالبحث عن مدى مشروعية القرار الإداري، هذا الأخير إذا ما ثبت عدم مشروعية ركنٍ من أركانه حُكَمَ بإلغائه، وبخلاف ذلك ترفض الدعوى لعدم التأسيس.(4)

ولا يختلف الحال بين الجزائر وفلسطين في هذا السياق، كون الهدف من دعوى الإلغاء هو هدفٌ واحد مفاده حماية مبدأ المشروعية عن طريق البحث بمدى مشروعية القرار الإداري وإلغائه إذا ثبت عدم مشروعيته. ويمكننا الإشارة في هذا المقام إلى أنّ محكمة العدل العليا قد قضت في بعض قراراتها

(1) عمار بوضياف، المرجع في لمنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 15.

(2) عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 245.

(3) شريف أحمد يوسف بعلوشة، مرجع سابق، ص: 07.

(4) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص: 34، 35.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

إلى أنه من حق القضاء الإداري البحث في صحة الوقائع التي يبني عليها القرار الإداري وذلك توصلًا إلى تقدير مشروعيته بهدف الحكم بإلغائه من عدمه.<sup>(1)</sup>

**3) دعوى الإلغاء، دعوى موضوعية وعينية:** وهي بهذا المعنى تختلف عن الدعاوى الأخرى التي تتميز بكونها دعاوى شخصية، أي أنها تبحث عن الحقوق الشخصية في نتائج القرارات القضائية، إلا أن دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية تهدف أساساً للبحث عن مدى مشروعية القرار الإداري بحد ذاته وليس من أصدره أو المعني به، وبناءً على هذه الخاصية فإن دعوى الإلغاء ترتبط بالنظام العام أي أنها ترفع ضد جميع القرارات الإدارية.<sup>(2)</sup>

**وفي فلسطين** قد منح المشرع الحق لمحكمة العدل العليا زيادةً عن حقها في إلغاء القرار الإداري إذا ما ثبت عدم مشروعيته، الحق في الحكم بتعديل القرار المطعون فيه، وهذا ما جاء في نص المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية المعدل.<sup>(3)</sup>

**4) دعوى الإلغاء ذات إجراءات خاصة:** ونتيجة إلى خصوصية دعوى الإلغاء من حيث سلطات القاضي والأحكام والقرارات التي تصدر عنها، فإنه كان بالضرورة أن تتميز هذه الدعوى بقواعد إجرائية خاصة، ففي الجزائر تخضع دعوى الإلغاء المرفوعة أمام الجهات القضائية الإدارية لقواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيثُ قد خصص لها الباب الرابع تحت عنوان الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية، ولعل ما حظيت به دعوى الإلغاء من إجراءات في قانون الإجراءات المدنية والإدارية يُعتبر كبيراً مقارنةً بالدعاوى الأخرى كدعوى التفسير وفحص المشروعية وغيرها، ولعل ذلك عائداً لخطورتها وانتشارها.<sup>(4)</sup>

(1) أنظر: القرار رقم: 97/12، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ، 1998/03/16، غزة، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين

<http://muqtafi.birzeit.edu>

(2) راجع مفصلاً: عمار بوضياف، المرجع في منازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 16، وعطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 246، ومحمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص: 33، 34.

(3) نصت المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على: (تصدر المحكمة على وجه السرعة في الطلب إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية.)

(4) عمار بوضياف، المرجع في منازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 16،

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وما يمكن ملاحظته في هذا السياق أنّ المشرع الجزائري لم يفصل الإجراءات التي تحكم بقية الدعاوى عن إجراءات الدعوى الإدارية، وإنما قام بتخصيص باب واحد لها من أصل القانون، مع العلم أنّ من أهم مميزات نظام الازدواجية هو وجود قانون إجرائي مستقل ومتميز، وهذا ما ننتظره من المشرع الجزائري في سبيل تكريس المعنى الحقيقي للازدواجية القضائية.

**وفي فلسطين، فإنّ دعوى الإلغاء المرفوعة أمام محكمة العدل العليا بوصفها الجهة القضائية الإدارية الوحيدة المخولة بموجب أحكام القانون الأساسي بالفصل في المنازعات الإدارية تخضع في إجراءاتها لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، إلا أنها إجراءات غير كافية لتنظيم جميع جوانب دعوى الإلغاء، وبالتالي فقد أقرّ القضاء باتباع القواعد الإجرائية المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية مع مراعاة طبيعة الدعوى الإدارية وترك كل ما لا ينسجم معها<sup>(1)</sup>، حيث أقرت محكمة العدل العليا في أحد قراراتها بأنّ "ما يصلح لأن يكون سبباً لإقامة الدعوى المدنية للمطالبة بحق ما، لا يصلح أن يكون سبباً للطعن أمام محكمة العدل العليا".<sup>(2)</sup>**

**ثالثاً: شروط دعوى الإلغاء.**

**1) شرط أن تنصب دعوى الإلغاء على قرار إداري:** استناداً إلى الخصائص التي تميز دعوى الإلغاء، فإنها وبهذا المفهوم تعتبر دعوى القانون العام الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة قضائياً، وعليه فإنّ أول شرط لقيام دعوى الإلغاء هو أن تكون منصبّة على قرار إداري بالمفهوم القانوني لا المفهوم العلمي والمادي، وعليه فإنّه يُقصد بالقرارات الإدارية: "العمل القانوني الصادر من السلطات الإدارية المختصة في الدولة وإبرادتها المنفردة والملزمة، وذلك بقصد إحداث آثار قانونية عن طريق المساس بمركز أو مراكز قانونية عامة أو خاصة للأفراد سواء بالإنشاء أو بالتعديل أو الإلغاء، بهدف تحقيق المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية في الدولة".<sup>(3)</sup>

(1) عبد الناصر عبد الله أبو سميحة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، مرجع سابق، ص: 343، 344.

(2) أنظر: القرار رقم 36 لسنة 2005، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2005/10/17، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع

في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>

(3) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، مرجع سابق،

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ويتضح مما تقدم أن القرار الذي وجب أن تنصب عليه دعوى الإلغاء كونه شرطاً لها، يجب أن يكون إدارياً أي أنه صادر عن سلطة إدارية مركزية أو لا مركزية وفق التقسيم الإداري في الدولة، وبالتالي تستبعد الأعمال التي تصدر عن غير الجهات الإدارية في الدولة، كما وجب أن يكون القرار الإداري عملاً قانونياً، ويتضح ذلك كلما كان للقرار الإداري آثارٌ يحدثها على المراكز القانونية إنشاءً، تعديلاً أو إلغاءً، وبذلك تستثنى الأعمال التي لا تحدث آثاراً قانونية في المراكز القانونية للأفراد كالأعمال التحضيرية، والأعمال اللاحقة وغيرها.<sup>(1)</sup>

إضافةً لما سبق، فإنه وجب أن يكون القرار الإداري صادراً من السلطة الإدارية المختصة بإرادتها المنفردة والملزمة، حيث يستثنى من ذلك الأعمال الاتفاقية والعقود الإدارية. وكذلك تستثنى القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات غير المختصة سواء كانت إدارية أو غير إدارية.

غير أن القرار الإداري بهذه الصفات لا يكفي أن يكون محلاً وشرطاً لدعوى الإلغاء، بل وجب أن يلحق هذا القرار الأذى والضرر بالمركز أو المراكز القانونية للأفراد المخاطبين به، عدا عن كونه ذو طابع تنفيذي، أي أنه ينفذ فور صدوره بنشره أو تبليغه.<sup>(2)</sup>

ويشترك كل من النظامين الجزائري والفلسطيني في هذا شرط القرار الإداري كونه جوهر دعوى الإلغاء ومحلها.

### (2) الشروط المتعلقة برفع الدعوى (الطاعن):

استناداً إلى الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء، فإنه لا يمكن قبولها أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة إلى بعد توافر شروط خاصة بالطاعن، والتي تتمثل بشرطي الصفة والمصلحة، وهناك من يضيف شرطاً ثالثاً متمثلاً بشرط الأهلية، والتي يقصد بها أهلية التقاضي بالنسبة للشخص الطبيعي بلوغه السن البلوغ القانونية وألا يكون عديم أو ناقص الأهلية، والشخص المعنوي أن يكون قد استوفى جميع بنيانه القانونية

(1) راجع مفصلاً: محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص ص: 68، 72.

(2) راجع مفصلاً: عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص ص: 201، 202.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

والرسمية التي تمكنه من التقاضي باسمه ولحسابه،<sup>(1)</sup> في حين يذهب البعض إلى أنّ الأهلية ليست شرطاً لقبول الدعوى وإنما هي شرط لمباشرتها.<sup>(2)</sup>

وأما بخصوص شرطي الصفة والمصلحة، فيذهب الكثير من الفقه إلى أنّ الصفة في دعوى الإلغاء تندمج في شرط المصلحة ويعتبران شرطاً واحداً، حيّ أنّ كل صاحب مصلحة في الطعن بالقرار المطعون فيه يكون صاحب صفة في رفع دعوى الإلغاء، لذلك يقال بأن شرط الصفة يندمج في شرط المصلحة في دعوى الإلغاء.

وعلى العموم فإنّه يشترط في المصلحة لقيام دعوى الإلغاء أن تكون قانونية بالإضافة إلى كونها مصلحة شخصية ومباشرة أي تمس مركز قانوني ذاتي وخاص للشخص أو لأشخاص بصفة مباشرة، علاوة على ذلك وجب أن تكون المصلحة قائمة وحالة، بمعنى أن يكون المساس بالمركز القانوني قد وقع ولا تزال آثاره قائمة.<sup>(3)</sup>

وفي الجزائر نصّ المشرع في المادة 13 من ق.إ.م.إ.د على شرطي الصفة والمصلحة لقبول الدعوى<sup>(4)</sup>، وأكد على ذلك القضاء الإداري الجزائري في العديد من أحكامه.<sup>(5)</sup>

(1) شريف أحمد يوسف بعلوشة، مرجع سابق، ص: 63.

(2) حسين طاهري، الإجراءات المدنية والإدارية الموجزة، الجزء الأول: الإجراءات المدنية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2012، ص: 11.

(3) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص: 409، 418. حسين طاهري، مرجع سابق، ص: 11، 18.

(4) تنص المادة 13 من ق.إ.م.إ.د على أنّه: "لا يجوز لأي شخص، التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون."

(5) أنظر: القرار رقم: 1105، مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 2012/10/11. راجع: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء محكمة التنازع ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص: 301 وما بعدها. أنظر أيضاً: القرار رقم: 012676، مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 2002/12/03، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، الجزائر، 2003، ص: 191، 192.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وفي فلسطين نصت المادة 03 من ق.أ.م.م.ت<sup>(1)</sup> على ضرورة وجود مصلحة قائمة وبقراها القانون، أو محتملة إذا كان الهدف منها الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الدفاع عن حق يخشى زوال الدليل على النزاع فيه، وغير ذلك ينبغي القول لعدم قبول الدعوى، وأكدت محكمة العدل العليا في هذا السياق على شرطي الصفة والمصلحة في العديد من احكامها. <sup>(2)</sup>

### 3) شرط التظلم والميعاد في دعوى الإلغاء:

تعددت التعريف الفقهي لشرط التظلم، وعلى العموم فإنه يُقصد بهذا الشرط، الطريقة القانونية أو الشكوى أو الطلب المرفوع من المُنظَّم ضد قرارٍ إداري غير مشروع مسَّ وضرَّ بمركزه القانوني بهدف الحصول على حقوقه أو لتصحيح وضعيته أو إلغائه أو سحبه، وذلك أمام الجهة الإدارية المختصة سواء أكانت رئاسيةً أم ولائيةً وسواء أكان الطعن جوازيًا أم وجوبيًا وذلك قبل اللجوء إلى القضاء أي قبل رفع دعوى قضائية لمخاصمة نفس القرار الإداري. <sup>(3)</sup>

وفي الجزائر، لا يخرج التظلم عن هذا المعنى، أما بخصوص مدى إلزاميته فبالرجوع إلى أحكام المادتين 829 و 830 من ق.إ.م.إ.د<sup>(4)</sup> فإنَّ التظلم الإداري ذو طبيعةٍ جوازية يمكنُ رفعه، وعن نوعه

<sup>(1)</sup> تنص المادة 03 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على: "1- لا تقبل دعوى أو طلب أو دفع أو طعن لا يكون لصاحبه مصلحة قائمة فيه يقرها القانون. 2- تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه."، القانون رقم 02 لسنة 2001، مصدر سابق، ص: 07.

<sup>(2)</sup> أنظر: قرار رقم: 20 لسنة 1998، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 1999/11/03، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>، حيثُ نص القرار على أنه: "يشترط في طلب إلغاء القرار الإداري أن يمس القرار المطعون فيه حالة قانونية خاصة بالمستدعي تجعل له مصلحة شخصية ومباشرة في طلب إلغائه يميزه عن غيره وتجعله في وضع خاص إزاء القرار المعيب". أنظر أيضاً: أنظر: القرار رقم 40 لسنة 2005، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2006/04/10، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>

<sup>(3)</sup> أنظر: ماجدة شهيناز بودوح، (التعديلات الواردة على شروط رفع الدعوى الإدارية في القانون الجزائري)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 12، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2016، ص: 329، 330.

<sup>(4)</sup> نصت المادة 829 من ق.إ.م.إ.د على: "يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (4) أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي". كما نصت المادة 830 على: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلمه إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه. ..بعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، خلال أجل شهرين (2)، بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم... وفي حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (2) من تاريخ تبليغ الرفض".

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

فقد حددت المادة 830 نوع التظلم الإداري الذي يجب أن يكون ولائياً أي أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري المتظلم فيه.

وعن آجال التظلم وميعاد دعوى الإلغاء، فقد نصت المادتين السابقتين على أن التظلم يُقدم في نفس الآجال الممنوحة لدعوى الإلغاء، والمقدرة بـ أربعة (04) أشهر، وقد منح المشرع بمفهوم أحكام ق.إ.م.إ.د. للإدارة أجل شهرين للرد على المتظلم، وفي حالة رد الإدارة بالإيجاب فقد تحقق هدف المتظلم من تظلمه، وفي حالة الرد السلبي أي رفض التظلم فإن للمتظلم أجل شهرين من تاريخ تبليغ الرفض لرفع دعوى الإلغاء ضد الإدارة، وفي حالة سكوت الإدارة لمدة تزيد عن أجل الشهرين الممنوحة لها للرد فإن سكوتها يعتبر بمثابة قرار سلبي يصلح لأن يكون محلاً لدعوى الإلغاء في أجل شهرين من تاريخ انقضاء الأجل الممنوح للإدارة.<sup>(1)</sup>

أما في فلسطين، فيتفق الحال مع التعريف العام للتظلم، وبخصوص مدى إلزاميته من عدمها وعن نوعه أكان رئاسياً أم ولائياً، فإن النصوص التشريعية الفلسطينية أشارت إلى جوازية التظلم كأصل عام وهذا ما ورد في قانون الخدمة المدنية رقم (04) لسنة 1998<sup>(2)</sup>، وكذلك اللائحة التنفيذية رقم (45) لسنة 2005، المنظمة لقانون الخدمة المدنية<sup>(3)</sup>، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في مختلف قراراتها.<sup>(4)</sup> واستثناءً على الأصل العام قد يكون التظلم في بعض الحالات وجوبياً، ويظهر ذلك في قرار محكمة العدل العليا رقم 2012/107 حيث نص على: "... لا يجوز للمتضرر من قرار اللجنة المحلية

(1) راجع مفصلاً: محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص: 124، 125. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص: 364، 384.

(2) نصت المادة 105 من القانون رقم 04 لسنة 1998 وتعديلاته على: "1- للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به ..2- يتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً... 3- للموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه برفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (2) أعلاه."

(3) قرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005، الصادر بتاريخ 2005/08/15، المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم 04 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 04 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية رقم 60، الصادرة بتاريخ 2005/11/09، ص: 97. أنظر المادة 160 منه.

(4) أنظر: القرار رقم 2010/969، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2012/03/14، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

بفض الترخيص بإنشاء بناء أن يطعن في القرار بدعوى الإلغاء لدى محكمة العدل العليا قبل أن يتظلم منه (استئنافاً) إلى اللجنة الولائية، ...<sup>(1)</sup>.

وعن نوع التظلم وبالرجوع إلى نفس الأسس التشريعية سألفة الذكر فإننا نجد أنّ المشرع الفلسطيني قد استقر على الأخذ بالتظلم الرئاسي، ويظهر هذا الأمر جلياً في المادة 01/105 من قانون الخدمة المدنية المشار إليه آنفاً بقولها "... لرئيس الدائرة الحكومية ..."، ويقصد بالدائرة الحكومية استناداً للمادة الأولى من ذات القانون، أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها.

وعن مدة التظلم، فقد أشارت المواد 105 من قانون الخدمة المدنية المشار إليه أعلاه، والمادة 160 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المشار إليها أعلاه، فإنّ للمتظلم أجل عشرين (20) يوماً لرفع تظلمه إلى رئيس الدائرة الحكومية، وللإدارة أجل ستين (60) يوماً للبت في التظلم، وفي حالة انقضاء المدة دون تقديم أي رد يعتبر التظلم مرفوضاً، وفي حالة رفض التظلم أو انقضاء أجل الستين يوماً يُقدم الموظف تظلماً لديوان الموظفين العام، ويصدر رئيس الديوان بالتنسيق مع رئيس الدائرة الحكومية قرارهم بشأن التظلم في أجل شهر من تاريخ تقديمه.

وفي كل الأحوال تبدأ آجال الطعن بدعوى الإلغاء من تاريخ العلم بالقرار سواء أكان القرار الإداري الأصلي أو القرار الإداري الصادر بشأن التظلم، والمقدرة بـ ستين (60) يوماً وهذا ما نصت عليه المادة 284 من ق.أ.م.م.ت<sup>(2)</sup>، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين (30) يوماً من تقديم الطلب إليها، مع العلم أنّ التظلم الإداري يؤدي إلى قطع ميعاد دعوى الإلغاء.<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> أنظر: القرار رقم 2012/107، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2013/05/29، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>

<sup>(2)</sup> نصت المادة 284 من ق.أ.م.م.ت على: "1- يكون ميعاد الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً من تقديم الطلب إليها."، القانون رقم 02 لسنة 2001، مصدر سابق، ص: 90.

<sup>(3)</sup> راجع مفصلاً: براء محمد عيسى صلاح، النظام القانوني لميعاد الطعن في دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الفلسطيني (مقارنةً بالقانون المصري والشريعة الإسلامية)، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الشريعة



## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

### رابعاً: أوجه الطعن بالإلغاء.

أوجه الطعن بالإلغاء أو أسباب الطعن بالإلغاء، أو حالات بطلان القرارات الإدارية أو الشروط الموضوعية لدعوى الإلغاء، أو عيوب القرار الإداري، فجميعها تصب في معنى واحد وهو العيوب التي تصيب القرار الإداري فتجعله معيباً وغير مشروع وبالتالي يصبح محلاً لدعوى الإلغاء وبالتالي الحكم بإلغائه.<sup>(1)</sup>

ويذهب جانب من الفقه إلى تقسيم العيوب التي تصيب القرار الإداري إلى عيوب خارجية تتمثل في عيب عدم الاختصاص وهي التي تمس القرار الإداري بشكله، عيب الشكل والإجراءات، وعيوب داخلية تتمثل في عيب مخالفة القانون وعبء السبب، وعبء الانحراف أو إساءة استعمال السلطة وهي العيوب التي تمس القرار الإداري في موضوعه.<sup>(2)</sup>

وعلى العموم فإن كل من النظامين الجزائري والقطري أخذ بهذه الأوجه، مع بعض الاختلافات والتي تتمثل في كون أن المشرع القطري قد نصَّ على أوجه دعوى الإلغاء بصريح نص القانون، وهذا ما جاءت به المادة 34 من قانون تشكيل المحاكم النظامية<sup>(3)</sup>، وذلك على عكس المشرع الجزائري الذي لم ينص عليها، واقتصر على ذكرها بمعرض النطق بالأحكام والقرارات القضائية الإدارية، كما يكمن الفرق في كون أن المشرع والقضاء القطريين يذهبان إلى دمج عيب السبب في عيب مخالفة القانون عوض أن يكونا مستقلين كما هو الحال في الجزائر، وعن التطبيقات القضائية لها فإن كلا النظامين كان زاخراً بالقرارات القضائية وهو ما سنبينه في الفرع الموالي.

---

والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، يناير 2018، ص: 83، 92. وراجع أيضاً: أحمد فابق سعيد قنيطرة، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، نوفمبر 2017، ص: 45، 63.

(1) شريف أحمد يوسف بعلوشة، مرجع سابق، ص: 109.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 36.

(3) نصت المادة 34 من قانون تشكيل المحاكم النظامية القطري على: "يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة (33) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد وأكثر مما يلي: 1- الاختصاص. 2- وجود عيب في الشكل. 3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. 4- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون"، القانون رقم 05 لسنة 2001، مصدر سابق، ص: 287.

الفرع الثاني: تطبيقات قضائية على دعوى الإلغاء. (أمثلة)

إنَّ ما سبق ذكره من تعريفٍ وخصائصٍ وجوانبٍ نظرية لدعوى الإلغاء، ساهم وبصورةٍ مباشرة في تسهيل عملية تحديد مدى مكانة هذه الدعوى في كلا النظامين الجزائري والقطري، وبناءً على ما تقدم، فإنَّ عملية تطبيق دعوى الإلغاء ستؤدي بالنتيجة إلى مجموعة كبيرة من القرارات القضائية الإدارية في مجالاتٍ مختلفة صادرةً عن جهات القضاء الإداري المختصة.

وفيما يلي سنحاول وضع بعض هذه التطبيقات القضائية لدعوى الإلغاء على سبيل المثال لا الحصر في مجالات مختلفة في كل من الجزائر وفلسطين، على النحو التالي:

أولاً: قرارات قضائية إدارية بخصوص عيب عدم الاختصاص.

1) في الجزائر:

أ) ملف رقم 005450 بتاريخ 2002/01/14 - قضية والي ولاية تيارت ضد (م. ب) (1).

حيثُ جاء في حيثيات القرار: "...لكن حيثُ أنَّ القرار المُعاد لم يبلغ حقوق مشهورة، ولكن من ضمن اختصاص القضاء الإداري إلغاء قرار الوالي الذي تجاوز السلطة.

إذ أنَّ والي ولاية تيارت ألغى حق الاستفادة بدون اللجوء إلى القضاء لإسقاط حق الاستفادة خاصة وأنَّ المنتج الفلاحي المستفيد مُورث المُستأنف عليهم بعقد إداري مُشهر لدى المحافظة ...

وحيثُ أنَّ المادة 28 من القانون 87 - 12 التي تخول القاضي الإداري الحق في إلغاء قرار الاستفادة، وما دام أنَّ الوالي ألغى القرار بتاريخ 1999/01/12 بدون اللجوء إلى العدالة فكان قد تجاوز السلطة وخالف القانون وكان قراره هذا غير مشروع ..."

(1) أنظر: قرار مجلس الدولة في القضية رقم 005450، المؤرخة في 2002/01/14 - قضية والي ولاية تيارت ضد (م. ب)، محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص: 260.

ب) القرار رقم 050300 المؤرخ في 2009/09/30، قضية (س) ضد الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية.<sup>(1)</sup>

حيثُ جاء في وقائع وحيثيات القرار ما يلي: "حيثُ أنّ موضوع النزاع يتلخص في طلب المدعي في الطعن بإلغاء القرار الصادر عن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية الصادر بتاريخ 2008/08/26 تحت رقم 900 والذي تمّ بموجبه رفض تسليم الطاعن رخصة استغلال المحجر الذي كان يعمل به..."

ويؤسس طلبه هذا على كونه كان متحصلاً على قرار صادر من السيد والي ولاية سطيف بتاريخ 1998/04/29 تحت رقم 175/م.م.ص/98 والمتضمن رخصة استغلال محجرة لفائدة شركة سياحة لمدة 15 سنة وهو يدفع التزاماته تجاه الإدارة والضرائب إلى يومنا هذا.

حيثُ أنّ هذه الرخصة تنتهي صلاحيتها في سنة 2013... وحيثُ يظهر من دراسة أحكام القانون أنّ سحب السند المنجمي أو تجديده يكون وفقاً للشروط الواردة في المادة 90 من القانون رقم 01 - 10 والتي تمّ تعديلها... وأدخلت المادة 91 مكرر ضمن أحكام القانون 01 - 10 والتي أصبحت تنص على: (...يقدر الوالي المختص إقليمياً تعليق أو سحب رخصة استغلال مقالع الحجارة والرمال من صاحبها ...)... وحيثُ أنّهُ لا يوجد في الملف ما يفيد سحب هذا القرار ولا إلغاءه مما يجعله يرتب كل آثاره زيادة على كون السجل التجاري لا يزال ساري المفعول ...

وحيثُ أنّ طلب المدعي مؤسس وأنّ تصرف المدعي عليها يعد تجاوزاً للسلطة خاصة وأنّ قرارها جاء بعد صدور التعديل ...

لهذه الأسباب... في الموضوع: إبطال القرار الإداري الصادر عن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ..."

ويظهر من وقائع وحيثيات القرار الأول (أ) أنّ الوالي تجاوز ما منحه القانون من سلطة اختصاص عندما قام بإلغاء قرار الاستفادة، هذا الأخير الذي جعله القانون من اختصاص السلطة القضائية

<sup>(1)</sup> أنظر: قرار مجلس الدولة رقم 050300، المؤرخ في 2009/09/30، (الغرفة الثالثة)، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012،

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

المختصة والممثلة بالقاضي الإداري، فإنَّه وبذلك يكون قرار الوالي مشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم بصورة اعتداء سلطة على اختصاص سلطة أخرى.

ويستفاد من وقائع وحيثيات القرار الثاني (ب) أنَّ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية قد خالفت القانون وتجاوزت سلطتها في الاختصاص، ويظهر ذلك بإصدارها قرار من اختصاص الوالي بنص القانون وعليه يعتبر قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص، بصورة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى.

(2) في فلسطين:

(أ) القرار رقم 2005/11 المؤرخ في 2005/09/27، قضية (ش. ق) ضد محافظ بيت لحم.<sup>(1)</sup>

حيثُ جاء في وقائع وحيثيات القرار ما يلي: "حيثُ تقدم المُستدعي بهذه الدعوى ضد المستدعي ضده طالباً بإلغاء قرار المستدعي ضده الصادر بتاريخ 2004/12/13 القاضي بكف يد المستدعي عن قطعة الأرض رقم 417 من حوض (4) طبيعي الكائنة بموقع كرم معمر من أراضي بيت لحم أو أي جزء منها.

حيثُ جاء في حيثيات المحكمة بعد التدقيق والمداولة قانوناً... وعن أسباب الطعن نجد بأنَّ المستدعي ضده (محافظ بيت لحم)، قد أصدر قراره المتضمن كف يد المستدعي عن قطعة الأرض رقم 417... من أراضي بيت لحم، ولما كانت المحاكم الحقوقية هي صاحبة الولاية العامة والسلابية بتحديد الحقوق وليس محافظ بيت لحم، فإنَّه وعلى ضوء ذلك تجد بأنَّ القرار الإداري الصادر عن محافظ بيت لحم (المستدعي ضده) يشكل اعتداءً على اختصاص السلطة القضائية، وهو على ضوء ما استقر عليه فقه القانون الإداري واجتهاد القضاء الإداري من قبيل اغتصاب السلطة، وفي هذه الحالة فإنَّه يُعد قراراً منعدياً، لا يرتب حقوقاً أو التزامات لأنه في حكم العدم، والعدم لا يولد إلا عدماً مثله، ومن حق القضاء الإداري النظر في الطعون الموجهة ضد القرار الإداري المعدوم لإزالة أية

(1) أنظر: القرار رقم 2005/11، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2005/09/27، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في

شبهة تتعلق بمشروعيتها... وتأسيساً على ما تقدم فإننا نجد أن أسباب الطعن ترد على القرار المطعون فيه مما يستوجب إلغائه"

ب) القرار رقم 2008/140، المؤرخ في 2011/03/21، قضية (ش. ع) ضد مدير عام الدفاع المدني بفلسطين.<sup>(1)</sup>

حيثُ جاء في وقائع وحيثيات القرار ما يلي: "بالتدقيق في أوراق الدعوى والبيانات المقدمة فيها وفي مرافعات الطرفين تبين أنها مقدمة من المستدعي ضد المستدعي ضده للطعن في قرار طرده من الخدمة في جهاز الدفاع المدني، وقد تم تبليغهُ في القرار الطعين شفويًا... بعد خروجه من سجون الاحتلال الإسرائيلي، وأنه لم يتم إعطاؤه كتاباً خطياً يبين طرده،... وأنَّ المستدعي حاول الحصول على هذا القرار عن طريق محكمة العدل العليا، إلا أنه رفض هذا الطلب ...

وبتطبيق حكم القانون على وقائع هذه الدعوى التي ثبت من خلال البينة أن المستدعي قد طرد من الخدمة في جهاز الدفاع المدني بتعليمات من المستدعي ضده، وبالرجوع لأحكام المادة الأولى من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 08 لسنة 2005 التي تنص على أن الطرد من الخدمة العسكرية هو كل طرد... يتم بموجب حكم صادر عن محكمة عسكرية، وإلى نص المادة 174 من ذات القانون ...

يتبين أن عقوبة الطرد من الخدمة هي من اختصاص المحاكم العسكرية لذلك فإن قرار المستدعي ضده بطرد المستدعي يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم لأنَّ في اعتداء على سلطة المحاكم العسكرية... الأمر الذي يجعل فيه قراراً منعماً لا يتقيد الطعن فيه بميعاد".

ومن القرارين السابقين يتضح أن قضاء محكمة العدل العليا يبسط رقابته على مشروعية القرارات الإدارية مُلغياً من كان منها مشوباً بعيب عدم الاختصاص، ومنها عدم الاختصاص الجسيم أو كما سماه في القرار الأول (أ) باغتصاب السلطة.

(1) أنظر: القرار رقم 2008/140، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2011/03/21، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في

ثانياً: قرارات قضائية إدارية بخصوص منازعات الوظائف العامة.

### 1) في الجزائر:

أ) قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2000/11/06، قضية (د. ل) ضد مديرية التربية والتعليم بمستغانم.<sup>(1)</sup>

حيثُ جاء في وقائع وحيثيات القرار ما يلي: "حيثُ أنّ المُستأنفة تنازع في قرار نقلها من مدرسة إلى أخرى دون رغبتها، ودون مشاركتها في حركة التنقل السنوية، ومن ثم تطالب بإبطال القرار القاضي بنقلها.

حيثُ يظهر من مستندات ملف الدعوى أنّهُ بموجب مقرر في 1997/03/17 صادر عن المجلس التأديبي تم نقلها وأنها طعنت فيه أمام لجنة الطعن الولائية التي استجابت لطلبها، وألغت المقرر...

حيثُ أنّ المُستأنف عليها بعد تنفيذها مقرر اللجنة اعادت المُستأنفة إلى منصب عملها، إلا أنّهُ بعد انقضاء العطلّة تم نقلها إجبارياً إلى إكمالية أخرى دون أن تبدي رغبتها في ذلك... وما دام أنّ لجنة الطعن الولائية... لم تثبت أي خطأ تأديبي ضدها فإنّه لا يمكن نقلها إلى إكمالية أخرى، لاسيما أنّ النقل إجراء يدخل ضمن العقوبات التأديبية، وبما أنّ لجنة الطعن قد برأتها فإنّ التصرف الذي قامت به المُستأنف عليها يعد تجاوزاً للسلطة...

لهذه الأسباب يقضي مجلس الدولة: ...في الموضوع: إلغاء القرار المُستأنف وفصلاً من جديد التصريح بالزام المُستأنف عليها بإعادة المُستأنفة لمنصب عملها الأصلي بإكمالية بوقيرات ..."

(1) أنظر: قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/11/06، (الغرفة الأولى)، لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الثاني)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2013، ص ص: 259، 262.

ب) قرار مجلس الدولة رقم 7462 (الغرفة الثانية) الصادر بتاريخ 2003/02/25.<sup>(1)</sup>

حيثُ جاء في وقائع وحيثيات القرار ما يلي: "حيثُ أن المدعي طعن بالبطلان في القرار الصادر عن مديرية التربية لولاية سطيف المتضمن عزله عن منصب عمله... حيثُ أنه بالرجوع إلى مستندات القضية وبالأخص إلى الشهادة الطبية المؤرخة في 1999/04/07 المؤشر عليها من طرف الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية، وكذلك بالنظر إلى قرار لجنة العجز التابعة للصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية والذي أشار لحق المعني في الاستفادة من عجز من الدرجة الأولى ابتداءً من 1998/04/08 إلى غاية 2000/04/07.

وحيثُ أنّ القرار المطعون فيه والمتضمن عزل المستأنف صدر بتاريخ 1999/11/09 أي خلال فترة كان فيها المستأنف في عطة مرضية كمستفيد بعجز ممنوح من الجهات المعنية... حيثُ أنه يُعتبر إذن قرار العزل المتخذ خلال عطة مرضية شرعية مخالف للقانون... لذا يتعين إلغاؤه".

وبتحليل القرارين السابقين، فإنه يتضح جلياً أنّ مجلس الدولة يفرض رقابته على القرارات المرتبطة بالوظيفة العامة، حيثُ يتبين في القرار الأول (أ) تعسف مديرية التربية وتجاوزها لسلطتها بإصدارها قرار النقل دون موافقة المستأنفة، وفي القرار الثاني (ب) أين أصدرت مديرية التربية لولاية سطيف قراراً معيب بشرعيته، وذلك نتيجة صدور قرار العزل مخالفاً للقانون في فترة تمتع المستأنف بعطلة مرضية شرعية.

(2) في فلسطين:

القرار رقم 2005/168 الصادر بتاريخ 2007/01/24، قضية (ط. م) ضد وزير الاقتصاد الوطني.<sup>(2)</sup>

(1) أنظر: قرار مجلس الدولة رقم 7462، الصادر بتاريخ 2003/02/25، (الغرفة الثانية)، عمار بوضياف، المرجع في لمنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 309.

(2) أنظر: القرار رقم 2005/168، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2007/01/24، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في

حيثُ جاء في وقائع وحيثيات القرار ما يلي: "حيثُ أنّ المستدعي تقدم بواسطة وكيله بهذه الدعوى للطعن في القرارين رقم 60 و2005/59 الصادرين عن المستدعي ضده، والمتضمنين نقل المستدعي إلى مبنى الديوان التابع للوزارة بوظيفة مستشار للوزير للرقابة الداخلية وتعيين موظف آخر بدلاً منه مديراً عاماً للرقابة الداخلية في وزارة الاقتصاد الوطني.

وفي الموضوع ثبت للمحكمة أن المستدعي قد رُقِيَ بقرار من مجلس الوزراء إلى مدير عام للرقابة الداخلية بدرجة A4 بتاريخ 2005/05/18، وكما ثبت أنّ المستدعي ضدهُ أصدر قراراً بنقل المستدعي إلى ديوان الموظفين العام وتعيين موظف آخر بدلاً منه ...

ومن الرجوع لأحكام المادة 58 من قانون الخدمة المدنية والتي تنص على أنه لا يجوز نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى أقل منها درجة إلا بناءً على موافقته الخطية ... وحيثُ أن وظيفة مستشار للوزير للرقابة الداخلية أقل درجة من وظيفة مدير عام للرقابة الداخلية كما يتبين من نص المادة 09 من قانون الخدمة المدنية...

وحيثُ أنّ المستدعي لم يوافق على النقل وإنما طعن فيه أمام القضاء ... فإنّ نقل المستدعي من وظيفته مديراً عاماً لوظيفة مستشار ... يكون مشوباً بعيب مخالفة القانون، وهو لا يعدو كونه قراراً تأديبياً مقنعاً كما أن إصدار القرار بعد أن جرت محاولة نقل المستدعي إلى ديوان الموظفين العام يكون مخالفاً للقانون ...

لهذه الأسباب تقرر المحكمة ... (2) إلغاء القرار الصادر عن المستدعي ضده والمتضمن نقل المستدعي .. وإزالة جميع آثاره وإلغاء تعيين موظف بدلاً منه في تلك الوظيفة ...".

وبتحليل القرار السابق، فإنّه يتبين لنا سعي محكمة العدل العليا لفرض رقابة شرعية على قرارات السلطات الإدارية، وفي القرار موضوع التحليل يظهر جلياً تعسف الإدارة ومخالفتها للقانون بإصدارها قرار النقل، فهي بذلك أرادت معاقبة المستدعي بصورة مقنعة، وهذا ما يعتبر مخالفاً للقانون.



## المطلب الثاني: دعاوى التفسير وفحص المشروعية.

استناداً إلى التصنيف الموضوعي للدعاوى الإدارية، وبالنظر على الأهمية البالغة التي تكتسبها دعاوى قضاء الشرعية، فإنّ كلاً من دعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية لهما من بين أهمّ الدعاوى الإدارية التي ترتبط أساساً بالقرار الإداري وتهدف إلى تحقيق مبدأ دولة القانون وحماية مبدأ الشرعية وإعلاء شأن حقوق وحرّيات الأفراد.

وتأتي دعاوى التفسير وفحص المشروعية كدعاوى إدارية إلى جانب العديد من الدعاوى الإدارية الأخرى، كوسائل قانونية تهدف على وجه الخصوص إلى تفسير القرارات الإدارية وفحص مدى مشروعيتها وذلك استناداً إلى جملة من الشروط والإجراءات التي تخضع لنظام قانوني خاص بها نتيجة ما تتمتع به من خصائص تجعلها ذو طبيعة مميزة عن باقي الدعاوى الإدارية الأخرى.

ولإلمام بكافة جوانبها هاتين الدعويتين لابد من تسليط الضوء على مختلف جوانبهما، حيث ستتم دراسة مفهوم دعوى التفسير (الفرع الأول)، ومفهوم دعوى فحص المشروعية (الفرع الثاني) عن طريق البحث في تعريفهما، خصائصهما وتميزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى عدا عن موقعهما في كل من النظامين الجزائري والفلسطيني.

### الفرع الأول: مفهوم دعوى التفسير.

يتطلب تحديد المفهوم العام لدعوى التفسير الإحاطة بجملة من العناصر، والتي تتمثل بالدرجة الأولى في تحديد تعريف دعوى التفسير (أولاً)، ثمّ استخلاص خصائص هذه الدعوى ومبررات وجودها (ثانياً) ولنصل بالنتيجة إلى مكانتها في كل من النظامين الجزائري والفلسطيني (ثالثاً).

أولاً: تعريف دعوى التفسير.

يُقصد بالتفسير اصطلاحاً، العملية العقلية المنظمة بواسطة مناهج وأساليب وتقنيات علمية محددة بهدف استخراج وبيان معنى صحيح لتصرف قانوني أو قاعدة قانونية أو لاصطلاح معين بصورة واضحة وسليمة، ومن هذا التعرف الاصطلاحي، يُعرف الدكتور عمار عوابدي دعوى التفسير الإدارية على أنها: "دعوى قضائية إدارية، تحرك وترفع من ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية المختصة، وهي أصلاً جهة القضاء الإداري في النظم القضائية التي يوجد بها نظام القضاء الإداري،...ويطلب فيها من سلطة القضاء المختص تفسير تصرف قانوني إداري غامض ومبهم من أجل تحديد المراكز القانونية وتوضيح الحقوق والالتزامات الفردية." (1)

في حين يعرفها الدكتور عمار بوضياف على أنها: "دعوى إدارية بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القضاء المختص إعطاء تفسير للقرار الإداري محل دعوى التفسير وفقاً للشروط والإجراءات القانونية". (2)

كما ويعرف الدكتور هاني عبد الرحمن غانم قضاء التفسير على أنه: "قيام القاضي الإداري بتفسير الأعمال القانونية للإدارة في حال قُدّم له طلب بذلك، ففي مجال القرارات الإدارية تقتصر سلطة القاضي على تفسير القرار وبيان معناه الذي قصدّه مصدر القرار دون أن يتعدى أكثر من ذلك، فليس له الحكم بإلغاء القرار أو التعويض عنه في حال كان مخالفاً للمشروعية". (3)

ومن جهتنا نرى أنه من مختلف التعريفات السابقة وغيرها، هناك العديد من التعريفات لدعوى التفسير، وكل تعريف يتناولها من منظور معين، حيثُ تظهر بينهم قواسم مشتركة، واختلافات أحياناً أخرى، ففيما يتعلق بمحل الدعوى، ذهب البعض إلى إطلاقه بجعله يشمل كافة التصرفات القانونية الإدارية (الأعمال الانفرادية والاتفاقية)، واتجه البعض الآخر إلى حصره في الأعمال الانفرادية (أي القرارات الإدارية)، في حين أننا نرجح أن يكون مجالها يشمل كافة التصرفات القانونية الإدارية، لما في

(1) عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2006، ص: 110.

(2) عمار بوضياف، المرجع في منازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 169.

(3) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في أصول القضاء الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، الطبعة الأولى، فلسطين،

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ذلك من تكريس لمبدأ الشرعية ورقابة الإدارة. ويكمن الاختلاف أيضاً في الجهة القضائية المختصة، حيث يرى البعض أنّ القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص الأصيل وبالتالي فإنّ القاضي الإداري هو من يفصل في دعوى التفسير، ويذهب البعض الآخر إلى أنّ دعوى التفسير أساساً من اختصاص القضاء الإداري، إلا أنّ هذا لا يعني خروجها من دائرة اختصاص القضاء العادي في بعض الحالات أما بخصوص الهدف من الدعوى، فقد تشابهت التعريفات السابقة، في أنّ هدف دعوى الإلغاء يكمن في إزالة الغموض والإبهام عن تصرف إداري ما وإعطائه التفسير الحقيقي والصحيح.

واستناداً إلى ما تقدم، يمكننا أن نلاحظ وبكل وضوح أهمية دعوى التفسير الإدارية، والتي تظهر جليةً كلما كانت العبارات المكونة لتصرف إداري ما غامضة ومبهمة، فبالنتيجة لذلك فإنها ستكون محلاً لتفسيراتٍ مختلفة، وهذا لا يعدو كونه أمراً طبيعياً فالجهة الإدارية صاحبة التصرف القانوني الإداري ستتمسك بتفسير معين تراه من وجهة نظرها صائبٌ وسليم في سبيل تحقيق أهدافها أو على الشكل الذي يخدم مصالحها، وعلى العكس من ذلك فإنّ المخاطب أو المعني بهذا التصرف القانوني وصاحب المصلحة في التفسير سيتمسك بتفسير مغاير ومختلف تماماً لتفسير الإدارة، لذا وجب أن تكون هنالك وسيلة قانونية تضع وفق شروط وإجراءات قانونية معينة وفي إطار ونظام قانوني خاص تفسيراً يتسم بالحياد، لذلك وجب اللجوء للقضاء والاحتكام أمامه للخروج بالتفسير الحقيقي للتصرف الإداري بعيداً عن مصالح طرفي الدعوى. (1)

ثانياً: خصائص دعوى التفسير.

ومن مجمل التعريفات السابقة، فإنّ دعوى التفسير تظهر بمجموعة من الخصائص، على النحو التالي:

**1) دعوى التفسير الإداري دعوى قضائية محضة:** تعتبر دعوى التفسير دعوى قضائية بالمعنى القانوني والفني القضائي للدعوى، بغض النظر عن طريقة تحريك الدعوى (كما سنرى لاحقاً)، وعليه وبمفهوم المخالفة فإنّ دعوى التفسير لا تعتبر دعوى قضائية.

(1) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 169.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

(2) دعوى التفسير الإداري من الدعاوى الموضوعية العينية: ويُقصد بذلك أنها دعوى تختص بالجانب الموضوعي للإدارة، أي تفسير وشرح التصرفات القانونية الإدارية الصادرة عن الإدارة.

وبمعنى آخر، فإن دعوى التفسير لا تستهدف الجهة الإدارية صاحبة التصرف القانوني، بل تستهدف بالدرجة الأولى التصرف بحد ذاته لأنها تهدف لتحقيق أهداف عامة، على الرغم من أن رافع الدعوى يبتغي منها حماية حقوقه ومصالحه الشخصية والذاتية.<sup>(1)</sup>

(3) دعوى التفسير الإدارية دعوى تمنح القاضي سلطات محدودة: حيث تنحصر سلطات القاضي في دعوى التفسير في البحث عن المعنى الصحيح والحقيقي لعمل أو تصرف قانوني إداري مطعون به بالغموض والإبهام، وذلك بغية الكشف والإعلان عن المعنى الحقيقي له بموجب حكم قضائي نهائي، وبالنتيجة فإنه لا يمكن للقاضي في دعوى التفسير أن يحكم بالإلغاء إذا ما ثبت له عدم المشروعية، أو أن يحكم بالتعويض مرتباً بالتزامات وحقوق لكلا الطرفين.

(4) دعوى التفسير الإدارية دعوى قضائية في نظامها القانوني: حيث يجد النظام القانوني لدعوى التفسير الإدارية مصدره من اجتهاد وابتكار القضاء الإداري في النظم القانونية الإدارية المقارنة، ثم بعد ذلك أخذت التشريعات تكرر هذه القواعد في مختلف القوانين الموضوعية والاجرائية.<sup>(2)</sup>

وعلى العموم فإن هذه الخصائص المرتبطة بدعوى التفسير الإدارية، لها من الأهمية البالغة التي تجعلها الأداة المساعدة لفهم قواعد النظام القانوني لدعوى التفسير الإدارية وتأسيسها، على النحو الذي يساعد على تطبيقها في النظام القضائي المتبع في الدولة، ووضع مجموعة من المبررات لتكريس دعوى التفسير الإدارية، والتي يمكن إيجازها بما يلي:

(أ) تساهم دعوى التفسير الإدارية في خلق حالة من التوازن التشريعي بين مصلحتين متعارضتين، تتمثل الأولى بمصلحة الإدارة في تنفيذ تصرفاتها الإدارية على الوجه وبالتفسير الذي تراه هي مناسباً وسليماً، ومصلحة ثانية تتمثل في توجه المدعي للقضاء للمطالبة بتفسير تصرف قانوني إداري

(1) عمر بوجداي، مرجع سابق، ص: 286.

(2) عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 112، 113.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

يرى بأن نوعاً من الغموض يعتريه، والذي قد ينتج عنه المساس بمركز أو مراكز قانونية ما، على اعتبار أن القضاء الجهة المحايدة في تقديم تفسير حقيقي وسليم للتصرف القانوني الإداري.

ب) إلى جانب كل من تفسير التشريع من طرف القضاء بهدف الوصول إلى نية المشرع، وإلى جانب التفسير القضائي لإزالة ما قد يعتري الأحكام والقرارات القضائية من غموض وإبهام، فإن دعوى التفسير تؤكد من جهة إلى أن ظاهرة الغموض واسعة المجال، وإلى أن الغموض كما يعتري التشريع والأحكام والقرارات القضائية قد يعتري العمل الإداري ممثلاً في مختلف التصرفات القانونية الصادرة عن الجهات الإدارية من جهة أخرى.

ت) إن اللجوء لدعوى التفسير الإدارية يؤكد من كل بد على أهمية القضاء بوصفه جهة محايدة ومستقلة عن الإدارة من جهة وعن الأفراد من جهة أخرى، ويساهم القضاء من خلال دعوى التفسير إلى تصحيح الوضعيات واستدراك الموقف، حيث تدفع الإدارة على تطبيق تفسير القضاء حتى في مواجهة الغير ممن لم يتم ذكرهم في التصرف محل التفسير.

ث) لدعوى التفسير دور بارز في حماية النظام القانوني في الدولة بصفة عامة، والنظام الإداري بصفة خاصة من إساءة استعمال الامتيازات والسلطات الممنوحة للإدارة والتي قد تؤدي إلى البيروقراطية وتكريس مختلف أوجه الفساد الإداري، وتشويه هيبة العمل الإداري في الدولة، وذلك من خلال القضاء على كافة أوجه الغموض التي قد تعتري التصرفات القانونية الإدارية. (1)

### ثالثاً: مكانة دعوى التفسير الإدارية في كل من النظامين الجزائري وال فلسطيني.

إن الأهمية التي تضطلع بها دعوى التفسير الإدارية كما وسبق الإشارة إليه، تجعلها ضرورية في كل نظام قانوني وقضائي في الدولة، وفي مجال دراستنا للنظامين الجزائري والفلسطيني يمكن التساؤل حول مدى وجود ومكانة دعوى التفسير في كلا النظامين؟

إجابةً على هذا السؤال، وجب علينا الإلمام بكافة المصادر القانونية لهذه الدعوى، ففي الجزائر وبالرجوع إلى مختلف القوانين التي تمت الإشارة إليها في الفصل الأول من هذه الدراسة فإننا نجد أن

(1) عمار بوضياف، المرجع في منازعات الإدارة، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص ص:

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

دعوى التفسير الإدارية موجودة في النظام القانوني والقضائي الجزائري منذ الاستقلال وإلى غاية الآن، فقد نصت عليها العديد من القوانين، من بينها القانون المنشأ والمنظم للمجلس الأعلى (المحكمة العليا حالياً)<sup>(1)</sup>، كذلك قانون الإجراءات المدنية (الملغى)<sup>(2)</sup>، وكذلك بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وجدت دعوى التفسير الإدارية مكانتها حيث نص عليها القوانين المنظمة للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة<sup>(3)</sup>، وكذلك قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>(4)</sup> وغيرها من القوانين الموضوعية والإجرائية المتضمنة قواعد الاختصاص.

وعليه وبناءً على ما تقدم، فإن دعوى التفسير الإدارية مكرسة في النظام القانوني والقضائي الجزائري بنصوص احكام القانون إلى جانب دعاوى القضائية الإدارية الأخرى، لكن ما يمكن ملاحظته على هذه الدعوى وفق ما ورد في نصوص القانون ما يلي:

1) جاءت مختلف النصوص القانونية بالنص على وجود دعوى التفسير، لكنها قد خلت تماماً من التفصيل في نظامها القانوني، واكتفت بالنص على الجهة القضائية المختصة بالفصل فيها.

الأمر الذي دفع العديد من الفقهاء على طرح التساؤل التالي: ما هو النظام القانوني الذي تطبقه سلطات القضاء المختصة بدعوى التفسير في النظام القضائي الجزائري؟

2) قلة القرارات القضائية في مجال الدعوى التفسيرية<sup>(5)</sup>، ويرجع الدكتور **عمار عوابدي** ذلك إلى سببين، الأول يتعلق بطبيعة النظام القضائي الجزائري على اعتبار أنه كان نظاماً قضائياً موحداً على الرغم من مرونته واقعيته إلا أنه لم يكن مشجعاً لتطبيق هذه الدعوى، لأنها وبالدرجة الأولى قضائية المنشأ والمصدر.<sup>(6)</sup>

(1) أنظر: المادة رقم 24، من القانون رقم 63-218، مصدر سابق، ص: 666.

(2) أنظر: المادة 274، من الامر رقم 66-154، مصدر سابق، ص: 582.

(3) أنظر: المادة 09 من القانون العضوي رقم 98 - 01، مصدر سابق، ص: 04. وكذلك المواد 02 و08 من القانون رقم 98 - 02، مصدر سابق، ص: 08، 09 (التي تحيل إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية وفيما بعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

(4) أنظر: المواد 801، 901 و902 من القانون رقم 08 - 09، مصدر سابق، ص: 75، 83.

(5) أنظر: قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/01/31، الغرفة الرابعة، قضية ش.ر. ومن معه ضد وزارة التعليم العالي، دعوى تفسير، راجع: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص: 257، 264.

(6) **عمار عوابدي**، قضاء التفسير في القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 134، 135.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وحالياً وفي ظل ما يُسمى بالازدواجية القضائية، فإننا نرى أنّ دعوى التفسير تعاني من ذات الإشكال، فلغاية كتابة هذه السطور لا وجود لقرارات قضائية في دعوى تفسيرية لعمل إداري لا على المستوى المحلي ولا حتى المركزي!

(3) ومن وجهة نظرنا، ما يمكن ملاحظته أيضاً، هو المجال الضيق لدعوى التفسير الإدارية، حيثُ ووفق نص المواد 801 و901 من ق.إ.م.إ.د فإنّ كلاً من المحاكم الإدارية ومجلس الدولة مختصين بتفسير القرارات الإدارية كلّ وفق قواعد الاختصاص المُخولة له دون بقية الأعمال الإدارية الأخرى، وبعيداً كذلك عن تفسير الأحكام والقرارات القضائية الإدارية كما هو عليه الحال في النظم القانونية المقارنة وخاصة النظام القانوني الفرنسي الذي يقبل دعوى التفسير في كافة الاعمال الإدارية دون تحديدها وحصرها في القرارات.

أما عن طرق تحريك هذه الدعوى وشروطها، فإنّ الإجابة في هذا الصدد ستكون بذات الوضع والحال التي تسير فيه هذه الدعوى في القانون والقضاء المقارن، لأنّ المشرع الجزائري لم يتطرق لها، وإنما اكتفى بالنص عليها في الشروط العامة للدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة إلى جانب الدعاوى الأخرى، متجاهلاً بذلك خصوصية هذه الدعوى وأهميتها، كونها دعوى قضائية إدارية مستقلة.

وعلى العموم فإنّ دعوى التفسير الإدارية إما أن تكون بطريقة مباشرة برفعها أمام الجهة القضائية المختصة من طرف كل ذي صفة قانونية ومصلحة من تفسير العمل الإداري محل الدعوى، أو عن طريق الإحالة القضائية وذلك عندما يتم الدفع بغموض وإبهام تصرف إداري أو قرار قضائي إداري أثناء المرافعات في دعوى قضائية أصلية عادية (مدنية أو تجارية...)، ويعمل هذا الدفع على توقف الفصل في الدعوى الأصلية، وصدور قرار الإحالة إلى الجهة القضائية المختصة بتفسير الغموض والإبهام للوصول إلى المعنى الحقيقي والصحيح، مع الأخذ بعين الاعتبار في كلا الطريقتين احترام كافة قواعد الاختصاص النوعي في الدولة، سواء المتعلق منها بالجهة القضائية المختصة، أو بمعايير الاختصاص.<sup>(1)</sup>

(1) راجع مفصلاً: عمر بوجداي، مرجع سابق، ص ص: 140-144، 286-291.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ومن الجدير بالذكر أنّ المشرع الجزائري قد أحال تفسير المقررات القضائية التي يكتنفها الغموض والإبهام للجنة القضائية التي أصدرت هذا المقرر، وهذا ما أكدته المادة 285 من ق.إ.م.إ.د.<sup>(1)</sup>، فإذا كان هذا الحال يمسّ المقررات القضائية الصادرة عن القضاء العادي، فهل يمكن قياسه على المقررات القضائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية؟

جاءت الإجابة الشافية لهذا السؤال في نص المادة 888 من ذات القانون<sup>(2)</sup>، والتي أكدت على أنّ الأحكام التي جاءت بها المواد من 270 إلى غاية 298 تنطبق على ما يرد أمام المحاكم الإدارية، وفي ذات السياق على ما يرد أمام مجلس الدولة، استناداً لحكم الإحالة التي جاءت بها المادة 916 من ذات القانون<sup>(3)</sup>.

**وفي فلسطين، وبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية والتشريعية، وخاصة تلك التي تتعلق بتنظيم قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية سواء أكانت موضوعية أو إجرائية، فإنها لم تشر إلى دعوى التفسير الإدارية كدعوى مستقلة ومعقودة للقضاء الإداري ممثلاً بمحكمة العدل العليا كما هو الحال في النظام القانوني والقضائي الجزائري.**

وبالرجوع على وجه الخصوص للمواد 183، 184 و185 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية<sup>(4)</sup> فإننا نجد بأنّ المشرع الفلسطيني قد أسند اختصاص تفسير الأحكام القضائية للجهة التي تصدرها، بمعنى أنّها ليست ضمن دائرة الاختصاص الحصري لمحكمة العدل العليا.

(1) نصت المادة 285 على: "إنّ تفسير الحكم بغرض توضيح مدلوله أو تحديد مضمونه، من اختصاص الجهة القضائية التي أصدرته". القانون رقم 08-09، مصدر سابق، ص: 24.

(2) نصت المادة 888 على: "تطبق المقتضيات المتعلقة بالأحكام القضائية المنصوص عليها في المواد من 270 إلى 298 من هذا القانون أمام المحكمة الإدارية"، القانون رقم 08-09، مصدر سابق، ص: 82.

(3) نصت المادة 916 على: "تطبق أحكام المواد من 874 إلى 900 أعلاه، المتعلقة بالفصل في القضية أمام مجلس الدولة"، القانون رقم 08-09، مصدر سابق، ص: 84.

(4) تنص المادة 183 على: "2-يجوز الطعن في القرار الصادر بالتصحيح بطرق الطعن التي يقبلها الحكم موضوع التصحيح. أما القرار الصادر برفض التصحيح فلا يجوز الطعن فيه على استقلال".

- وتنص المادة 184 على: "يجوز للخصوم أن يطلبوا باستدعاء يقدم إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض أو إبهام، ويعتبر القرار الصادر بالتفسير متمماً من كل الوجوه للحكم الذي يفسره، ويسري عليه ما يسري على هذا الحكم من القواعد الخاصة بطرق الطعن العادية وغير العادية"، القانون رقم 02 لسنة 2001، مصدر سابق، ص: 60، 61.



## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وفي حالة ما إذا تطلبت المنازعة المعروضة أمام محكمة العدل العليا تفسير قرار إداري فإنها تحيله للجهة الإدارية التي أصدرت القرار، وإذا كان قضائياً فتكون الإحالة للجهة القضائية مُصدرة القرار، وفي مجال العقود الإدارية، فإنَّ الفقه الذي يرى عدم اختصاص محكمة العدل العليا بمنازعات العقود الإدارية لا يرى وجوداً لأي اختصاص لها في تفسير هاته العقود.<sup>(1)</sup>

ومن وجهة نظرنا واستناداً إلى ما تقدم بخصوص اختصاصات وصلاحيات محمة العدل العليا، فإننا وقياساً على القرار الإداري نرجع تفسير ما ورد في العقد كذلك للجهة الإدارية الطرف في العقد.

وبتقديرنا وبعد الرجوع إلى نص المادة 34 من قانون المحاكم النظامية الفلسطيني<sup>(2)</sup>، والتي تحدد أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، فإننا نجد في فقرتها الثالثة، تشير إلى عيب مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، وبالرجوع إلى مقتضيات هذا العيب الذي قد يصيب القرار الإداري، فإنَّ الإدارة قد تخطأ عند إصدارها لقراراتها في تأويل القانون وبالتالي في منح المعنى الحقيقي للقرار، وبهذا تأكيد على أنَّ سلطة التأويل ممنوحة للإدارة في حدود عدم مخالفتها للقوانين واللوائح.

وعليه فإنَّه لا وجود لدعوى التفسير الإدارية كوسيلة قانونية ودعوى قضائية مستقلة في فلسطين، على خلاف ما هو الحال في الجزائر، ولعل ووفق تقديرنا عدم النص عليها في النظام القانوني والقضائي الفلسطيني لهو الدور السلبي، والذي سيؤثر حتماً على مبادئ الرقابة على أعمال الجهات الإدارية، ويُفقد الأفراد الثقة في تفسيرات الإدارة التي تتأى أن تكون حيادية عند قيامها بإزالة الغموض والإبهام بوصفها وسيلة مستقلة ومحايطة لحماية مبدأ الشرعية ومنع تعسف الإدارة.

(1) هاني عبد الرحمن غانم، مرجع سابق، ص: 231، 233. وراجع أيضاً: محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص: 238، 239.

(2) تنص المادة 03/34 من قانون تشكيل المحاكم النظامية على أنَّه: " يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة (33) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد وأكثر مما يلي: 3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها"، القانون رقم 05 لسنة 2001، مصدر سابق، ص: 287.

الفرع الثاني: مفهوم دعوى فحص (تقدير) المشروعية<sup>(1)</sup>.

إماماً بالمعنى الكامل لمفهوم دعوى فحص (تقدير) المشروعية، وجب التعرض إلى تعريفها في الفقه والقانون الإداريين (أولاً)، مروراً بطبيعتها وخصائصها التي ينجم عنها جملة من النتائج والآثار (ثانياً)، لنصل إلى مكانة ووجود هذه الدعوى في كل من النظامين الجزائري والفلسطيني (ثالثاً).

أولاً: تعريف دعوى فحص (تقدير) المشروعية.

في ظل غياب التعريف التشريعي والقانوني، فإنَّ الفقه الإداري حاول تقديم تعريف لدعوى فحص (تقدير) المشروعية، ومن بينها تعريف الدكتور عمار عوابدي الذي يُعرفها على أنها: "دعوى قضائية إدارية موضوعية وعينية من دعاوى قضاء الشرعية، تتحرك وترفع بعد الإحالة القضائية وذلك من خلال الدفع بعدم الشرعية في أحد القرارات الإدارية أو الأحكام القضائية الإدارية النهائية أثناء النظر والفصل في دعوى قضائية عادية أصلية (دعوى مدنية أو تجارية... الخ) فيتوقف قاضي الدعوى العادية الأصلية عن عملية النظر والفصل في الدعوى... ويحكم بإحالة مسألة النظر والفصل في الدفع للجهة القضائية الإدارية المختصة...".<sup>(2)</sup>

واستناداً لهذا التعريف، فإننا نرى بأنَّ مجال هذه الدعوى يتمثل في كل من القرارات الإدارية والأحكام القضائية الإدارية النهائية، ولعل هذا الحكم كان مستنداً إلى ما هو عليه الحال في الأنظمة المقارنة وخاصةً النظام الفرنسي، في حين نرى بأنَّ الدكتور عمار بوضياف عند تعريفه لدعوى فحص المشروعية قد حدد مجالها في القرارات الإدارية مستنداً بذلك على ما هو عليه الحال في النظام القانوني الجزائري كما سنرى لاحقاً.

(1) لقد استعمل للتعبير عن هذه الدعوى في النظم القانونية والقضائية التي تبنتها، استعمل مصطلح "دعوى فحص المشروعية" حيثُ يقصد به (فحص) أي التفتيش والتحقيق ومحاولة البحث، في حين استعملت نظماً أخرى مصطلح "دعوى تقدير المشروعية" ويقصد به (تقدير) أي التقييم والتكييف، ويرجح جانب من الفقه المصطلح الأخير كونه أكثر ملائمة مع الهدف والغاية من هذه الدعوى، رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: الدعاوى وطرق الطعن الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2011، ص: 181.

(2) عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري (دراسة علمية تحليلية ومقارنة بين القضاء الإداري الفرنسي والنظام القضائي الجزائري)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2009، ص: 06.

ويعرفها الدكتور الزين عزري على أنها: "هي الدعوى التي يطلب فيها صاحب المصلحة من القاضي المختص فحص مدى مشروعية القرار، أي هل القرار مطابق ومتفق مع القانون أو لا، فدور القاضي في هذه الدعوى يقتصر على الإعلان عن مشروعية القرار أو عدم مشروعيته ولا يتعدى في الحالة الثانية إلى إلغائه أو تعديله". (1)

عدا عن الأهمية البالغة التي يُظهرها التعريف لدعوى فحص (تقدير) المشروعية، والتي ترتبط ارتباطاً مباشراً بمبدأ الشرعية، وما يؤكد ذلك أنها تحمل اسم المبدأ في حد ذاته، الأمر الذي يعطيها طابعاً خاصاً يجعلها تتميز بصفاتٍ وخصائصٍ فريدة. (2)

وفي فلسطين لم يقدم التشريع أي تعريفٍ لدعوى فحص المشروعية (كما سنرى لاحقاً)، وأما الفقه فاكتفى بالإشارة إلى ما قدمه الفقه المقارن من تعريفاتٍ اشتملت على طبيعة الدعوى وكيفياتها وسلطات القاضي بها. (3)

### ثانياً: خصائص (طبيعة) دعوى فحص المشروعية.

من مجمل التعريفات الفقهية السابقة التي قدمت دعوى فحص المشروعية بمناظير تشابهت حيناً واختلفت أحياناً أخرى، يمكننا أن نجمل بعض الخصائص التي تتميز بها دعوى فحص المشروعية عن غيرها من الدعوى وتبرز طبيعتها الخاصة، وذلك على النحو التالي:

1) دعوى فحص المشروعية على شاكلة الدعاوى الإدارية الأخرى تعتبر دعوى قضائية، فهي بذلك ليست دعواً، وبالنتيجة لذلك فهي تخضع للشروط والإجراءات العامة للدعاوى الإدارية بالإضافة إلى مختلف قواعد الاختصاص القضائي.

2) على غرار دعوى الإلغاء والتفسير، تُعدُّ دعوى فحص المشروعية دعوى موضوعية وعينية، حيثُ تشترك معها في كونها تنصبُّ على القرار الإداري في حد ذاته بغض النظر عن جهة إصداره سواء كانت محلية أو حتى مركزية، ودون أن يتعدى الحال إلى حماية الحقوق والمصالح الذاتية للأفراد

(1) الزين عزري، مرجع سابق، ص: 78.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 180.

(3) راجع مفصلاً: محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص: 238، 239.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

مع احترام قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية، فهي بذلك أحد دعاوى قضاء الشرعية التي تهدف لحماية مبدأ الشرعية في الدولة بصفة عامة.

(3) رغم الاقتراب الكبير بين دعوى فحص المشروعية ودعوى الإلغاء، إلى أن الفارق بينهم يكمن في النتيجة وما مُنح للقاضي الإداري من سلطات، فهي تهدف إلى بيان مدى شرعية العمل الإداري أو الحكم القضائي الإداري وتقدير ما إذا كان مشروعاً أو لا، دون أن يتعدى الأمر في الحالة الثانية إلى إغائه أو تعديله وتقرير التعويض عنه، فهي بهذه النتيجة وتلك السلطة الممنوحة للقاضي تتميز أيضاً عن دعوى التفسير الإدارية وكذا دعاوى القضاء الكامل.<sup>(1)</sup>

(4) دعوى فحص المشروعية هي دعوى قضائية وقائية، فمن خلال ما مُنح للقاضي الإداري في هذه الدعوى من سلطات تخوله فحص مدى مشروعية العمل الإداري والحكم القضائي الإداري من عدم مشروعيته، يترتب جملة من الآثار التي تهدف بالدرجة الأولى لحماية مبدأ الشرعية، ومن بين هذه الآثار تنويه وإعلام السلطات المختصة بمسألة شرعية أو عدم شرعية أعمالها وكذلك الأطراف المعنية بهذه الأعمال، لكي تتاح الفرصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان مبدأ الشرعية، ومثالها: السحب، الإلغاء (الإداري أو القضائي)، نقض الأحكام القضائية والحكم بالتعويض عن الأضرار المترتبة... وغيرها من الإجراءات، فهي بذلك تتخذ الطبيعة الوقائية لحماية مبدأ الشرعية، رغم أنها من جهة أخرى تعتبر وسيلة هجومية على التصرف الإداري أو الحكم القضائي الإداري المطعون فيه.<sup>(2)</sup>

(5) ومن بين الخصائص التي تتميز بها دعوى فحص (تقدير) المشروعية، كونها تشكل مع دعوى التفسير الإدارية حلقة ربط بين القضاء العادي والإداري، وتبرز هذه الخاصية من خلال عملية التنسيق بين هرمي القضاء فيما يتعلق بالفصل في الدفوع والإحالات القضائية الواقعة على الأعمال الإدارية والأحكام القضائية الإدارية المطعون بها عن طريق دعوى فحص المشروعية، فهي كدعوى

(1) عمار بوضياف، المرجع في لمنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 185.

(2) أنظر بنفس المعنى: عمار عوادي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري (دراسة علمية تحليلية ومقارنة بين القضاء الإداري

الفرنسي والنظام القضائي الجزائري)، مرجع سابق، ص: 10، 12.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

التفسير ترفع إما بصورة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية من طرف القاضي العادي صاحب الاختصاص الأصلي في الفصل في الدعوى الأصلية المعروضة عليه.<sup>(1)</sup>

ثالثاً: مكانة دعوى فحص (تقدير) المشروعية في النظامين الجزائري والفلسطيني.

بعد التطرق إلى تعريف دعوى فحص (تقدير) المشروعية وما تتميز به من خصائص أظهرت بشكلٍ أو بآخر مدى أهميتها في النظام القضائي لأي دولة كونها أحد أحدث وأهم الطرق لحماية مبدأ الشرعية، سنحاول في هذا البند أن نبحث في مدى وجود هذه الدعوى في كلا النظامين الجزائري والفلسطيني ومعرفة مكانتها.

ففي الجزائر، ومنذ الاستقلال وجدت وتوجد دعوى فحص المشروعية في صلب النظام القانوني والقضائي، وفي ذلك إشارة واضحة لتجذر فكرة دولة القانون ومبدأ الشرعية، فمنذ أول قانون جزائري تناولها عرفت دعوى فحص المشروعية كدعوى قضائية مستقلة، وتناولتها كافة النصوص القانونية الإجرائية والموضوعية إلى جانب بقية الدعاوى الإدارية الأخرى، فأكدت على وجودها وعلى تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل بها، بدءاً من المادة 24 من القانون رقم 63-218<sup>(2)</sup> مروراً بالمادة 274 من ق.إ.م (المُلغى) بكافة تعديلاته<sup>(3)</sup>، وما حملته القوانين المنظمة لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية<sup>(4)</sup>، ووصولاً إلى المواد 801.801 من ق.إ.م.إ.د.<sup>(5)</sup>

(1) صبرينه عجابي، (ضوابط الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية "دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب")، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، المجلد 07، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، 2018، ص: 113.

(2) أنظر: المادة 24 من القانون رقم 63 - 218، مصدر سابق، ص: 666.

(3) أنظر: المادة 274 من الامر رقم 66-154، مصدر سابق، ص: 602. حيث نصت على: "تنظر الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ابتدائياً ونهائياً: 2) ... والظعون الخاصة بمدى مشروعية الإجراءات التي تكون المنازعة فيها من اختصاص المجلس الأعلى"

(4) أنظر: المادة 09 من القانون العضوي رقم 98 - 01، مصدر سابق، ص: 04، حيث نصت على: "يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في: 2-الظعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة". وانظر أيضاً المواد 02 و 08 من القانون رقم 98 - 02، مصدر سابق، ص: 08، 09 (التي تحيل إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية وفيما بعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية).

(5) أنظر: المواد 801 و 901 من القانون رقم 08 - 09، مصدر سابق، ص: 75، 83.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

إنَّ مختلف النصوص القانونية سالفه الذكر ساهمت في تكريس مكانة دعوى فحص المشروعية في ظل النظام القانوني والقضائي في الجزائر، فبخصوص مجالها وخلافاً لدعوى التفسير الإدارية فإنَّه يقتصر على القرارات الصادرة من السلطات الإدارية وما تترمه من عقود إدارية، وبالتالي فإنَّه لا يجوز رفعها ضد المقررات القضائية، هذه الأخيرة التي تقدر سلامتها بطرق الطعن القضائية.

وعن قواعد ممارسة هذه الدعوى، فإنها لا تختلف عن القواعد المتعلقة بدعوى التفسير الإدارية سواء تعلق الأمر بالقواعد القانونية أو القضائية المتعلقة منها بالاختصاص والشروط العامة.<sup>(1)</sup>

إلا أنَّ عملية تطبيق هذه الدعوى في أرض الواقع عرفت بعض الملاحظات والمآخذ من طرف رجالات الفقه، فرغم أهميتها إلا أنَّ معالم كثيرةً تنقصها في النظام القانوني والقضائي الجزائري ومن بين هذه الملاحظات ما يلي:

1) على غرار دعوى التفسير الإدارية، فإنَّ دعوى فحص (تقدير) المشروعية خلت من أي نظام قانوني خاص بها لا في القوانين الإجرائية ولا الموضوعية، فلم يُحدد لهذه الدعوى الشروط الشكلية لرفعها وقبولها، ولم يتطرق أي نصٍ للسلطات الممنوحة للقاضي عن النظر والفصل في هذه الدعوى، علاوةً عن الغياب التام للشروط الموضوعية التي يبنى عليها الحكم بشرعية العمل الإداري من عدم شرعيته.

وإضافةً لذلك فإننا نرى في هذا السياق أنَّه لا يمكن رد كافة القواعد التي وجب أن تخضع لها دعوى فحص (تقدير) المشروعية إلى القواعد العامة للدعوى الإدارية وخاصةً تلك المطبقة على دعوى الإلغاء، لأنَّ في ذلك انتهاك صريح لخصوصية هذه الدعوى بوصفها دعوى مستقلة.

2) وعن نطاق ومجال تطبيق هذه الدعوى، فإنَّه وبالرجوع إلى احكام المادة 800 من ق.إ.م.إ.د.<sup>(2)</sup> نجدها تجعل من اختصاص المحاكم الإدارية اختصاصاً عاماً في كافة القضايا التي تكون فيها الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري طرفاً فيها، والمادة 902 التي تقبل الاستئناف

(1) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: الدعاوى وطرق الطعن الإدارية)، مرجع سابق، ص: 183.

(2) نصت المادة 800 على: "...تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة... طرفاً فيها"، القانون رقم 08-09، مصدر سابق، ص: 75.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

في كافة الاحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، وبالتالي فإنَّ مجال دعوى فحص (تقدير) المشروعية هو مجال يشمل كافة التصرفات الإدارية (القرارات والعقود) إضافةً للمقررات القضائية الإدارية، لكن وبالرجوع إلى المواد 801 و 901 من ذات القانون فغننا نجدها تحدد مجال دعوى فحص (تقدير) المشروعية بالقرارات الإدارية فقط.

(3) تشترك دعوى فحص (تقدير) المشروعية مع دعوى التفسير الإدارية في ندرة القرارات القضائية الإدارية فيها<sup>(1)</sup>، ويعود السبب في ذلك دائماً إلى عدم وجود نظام قانوني يتسم بالوضوح ويبين معالم وملامح هذه الدعوى، عدا عن أنَّ نقص الثقافة القانونية وانعدام الوعي الكامل بأسس هذه الدعوى وقيمتها في حماية النظام القانوني في الدولة وخاصة النظام الوظيفي.<sup>(2)</sup>

**وفي فلسطين**، وبعد الرجوع إلى كافة النصوص القانونية المعنية والمتضمنة قواعد الاختصاص والإجراءات المرتبطة بالمنازعات الإدارية، فإننا لم نجد أي إشارةٍ لدعوى فحص (تقدير) المشروعية بوصفها دعوى قضائية إدارية مستقلة.

ومن وجهة نظرنا فإنَّ السبب في ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى طبيعة النظام القانوني والقضائي في فلسطين، فقد سبقت الإشارة إلى أنَّ الانتداب البريطاني على فلسطين وما تبعه من احتلالٍ إسرائيلي للأراضي الفلسطينية ساهم بطريقة وبأخرى في عدم وجود المعنى الحقيقي للقضاء الإداري الفلسطيني، رغم سعي المؤسس الدستوري ومختلف السلطات في فلسطين لتبني نظامٍ قضائي وقانوني يعطي للقضاء الإداري حقه ومعناه الصحيحين.

إلا أننا نرى بأنَّه يمكن أن نؤسس لهذه الدعوى من خلال الرجوع إلى مضمون احكام المادة 6/33، 7 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني، واللذان جاء بما يلي: "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 6... سائر المنازعات الإدارية. 7... المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات

(1) أنظر: قرار مجلس الدولة رقم 062648، قضية نواب من المجموعة البرلمانية للتجمع من أجل الثقافة والديموقراطية - طعن لتقدير مدى مشروعية عمل تحضيريين لنشاط تشريعي، الصادر بتاريخ 2011/09/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص ص: 168، 169.

(2) عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري (دراسة علمية تحليلية ومقارنة بين القضاء الإداري الفرنسي والنظام القضائي الجزائري)، مرجع سابق، ص ص: 49، 50.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

بل مجرد استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة."، فبتحليلنا الشخصي لمقتضيات هذه المادة التي جاءت بالنص على اختصاصات محكمة العدل العليا كجهة قضائية إدارية، فإنَّه بدايةً سعي المتقاضى لمعرفة مدى مشروعية العمل الإداري حرصاً منه على حقوقه ومركزه القانوني له نزاعٌ يتفق مع المعنى العام للنزاع الإداري وبالتالي يدخل في معنى الفقرة السادسة المتضمنة " 6...-سائر المنازعات الإدارية...".

ومن جهةٍ أخرى، فإنَّ الفقرة السابعة من ذات المادة جعلت لمحكمة العدل العليا اختصاصاً مفتوح المجال - إن صح التعبير - لكافة المسائل التي لا تعتبر قضايا أو محاكمات بمفهوم قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وكذا قانون المحاكم النظامية الفلسطيني، شريطة أن تكون خارجةً عن نطاق اختصاص أي محكمةٍ أخرى، والفصل فيها ضرورةً لتحقيق العدالة.

ويبقى هذا الرأي نظري المقام إلى أن تثار هذه المسألة أمام قضاة محكمة العدل العليا للبت بها أو تقديم توضيحٍ بشأنها.



## المبحث الثاني: الدعاوى الإدارية الشخصية (الذاتية).

يقصد بالصنف الثاني من أنواع الدعاوى الإدارية المتمثل بالدعاوى الإدارية الشخصية (الذاتية) أو كما تعرف أيضا بدعاوى القضاء الكامل بأنها: "تلك الدعاوى التي تتحرك ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة على أسسٍ وحججٍ ومراكز قانونية ذاتية وشخصية، يطالبون فيها من هذه الجهات القضائية المختصة التقرير أو الاعتراف لهم بحقوق شخصية مكتسبة، وحماية هذه الحقوق قضائياً عن طريق الحكم لفائدتها بالتعويض الكامل والعدل واللازم لإصلاح الأضرار المادية أو/و المعنوية التي تصيب أصحابها بفعل النشاط الإداري غير المشروع والضرار"،<sup>(1)</sup> ويذهب جانبٌ كبيرٌ من الفقه إلى تقسيمها إلى مجموعة من الدعاوى أهمها:

(1) دعوى التعويض.

(2) دعاوى العقود.

(3) بعض دعاوى التفسير التي تستهدف حماية حقوق شخص مكتسبة.

وهناك من الفقه من يقسمها إلى دعاوى القضاء الكامل الذاتية والمتعلقة أساساً بمجال المسؤولية الإدارية والعقود الإدارية، ودعاوى القضاء الكامل الموضوعية، والتي تتعلق أساساً بكل المنازعات التي تقوم على قرار إداري والتي يُهدف منها أساساً وأصالةً الحصول على التعويض.<sup>(2)</sup>

وعلى العموم فإننا وفي هذا المبحث سنتقصر دراستنا على دعوى التعويض لما لها من أهمية ومكانة في النظام القضائي والقانوني للدولة كما سنلاحظه، وذلك من خلال البحث في مفهوم دعوى التعويض ومكانتها في النظامين القانونيين الجزائري والقطري (المطلب الأول)، ثمّ نتطرق إلى شروطها وأساسها وبعض تطبيقاتها القضائية (المطلب الثاني).

(1) عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص: 303.

(2) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: الدعاوى وطرق الطعن الإدارية)، مرجع سابق، ص: 188.

## المطلب الأول: مفهوم دعوى التعويض.

إن دعوى التعويض لمن بين أهم الدعاوى الإدارية كدعوى مستقلة، لما لها من أهمية على الصعيد العملي والتطبيقي، على اعتبار أنها كغيرها من الدعاوى الإدارية تعتبر وسيلة قانونية تستهدف أساساً حماية حقوق وحرية الأفراد من الأعمال الإدارية غير المشروعة والتي تسبب لهم الضرر، بالإضافة إلى ذلك كونها وسيلة قضائية تجسد النظام القانوني الخاص لنظرية المسؤولية الإدارية.

وعلى العموم ولتحديد مفهوم دعوى التعويض بصورة واضحة ودقيقة، نتمكن من خلالها تحديد معالمها ونظامها الخاص، فإنه يجب علينا البحث في تعريف دعوى التعويض واستخلاص ما يميزها من خصائص تجعل منها ذات أهمية كبيرة (الفرع الأول)، ثمّ البحث عن مكانتها في النظامين القانونيين الجزائري والقطري (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض.

إذا كان قضاء الإلغاء - كما سبق وأن أشرنا في المبحث الأول من هذا الفصل - يستهدف رقابة القرارات الإدارية بقصد التوصل إلى إلغاء ما كان منها غير مشروع، الأمر الذي جعل منه قضاءً موضوعياً وعينياً، إلا أنه وعلى الرغم من أهميته الكبيرة فإنه لا يكفي لبناء نظام حماية كامل للأفراد، لأنه إذا كان أقصى ما يتمتع به القاضي الإداري في قضاء الإلغاء هو إعدام القرارات الإدارية غير المشروعة، فإنه ومن جهة أخرى لا يكفل تغطية ما يترتب عن هذه القرارات الإدارية من أضرار نتيجة بقائها معيبة فترة من الزمن، فالتعويض عن الأضرار التي رتبها القرار الإداري المعيب وغير المشروع يعتبر حقاً للمتضرر، علاوة على ذلك فإن قضاء الإلغاء يضطلع بمراقبة القرارات الإدارية، أي الأعمال الإدارية، وبالتالي فإنه لا يتناول أعمال الإدارة المدنية، لذلك فإن الوسيلة القانونية لمراقبة الإدارة في هذا المجال تتمثل فيما يعرف بقضاء التعويض (دعوى التعويض)<sup>(1)</sup>، فما هو مدلول ومقصود دعوى التعويض؟ (أولاً)، وما هي الخصائص التي تميزها كدعوى إدارية؟ (ثانياً).

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (الكتاب الثاني: قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام)، دار الفكر العربي، بدون رقم طبعة، القاهرة، مصر، 1986، ص: 11، 12.

أولاً: مدلول دعوى التعويض.

لم تتناول النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بقواعد الاختصاص النوعي ومختلف الإجراءات في المنازعات الإدارية مصطلح دعوى التعويض، وعض ذلك استخدمت بعض التشريعات مصطلح دعاوى القضاء الكامل للإشارة إلى دعوى التعويض كما سنرى لاحقاً، ورغم ذلك فإنها اكتفت بذكر هذا المصطلح دون التطرق لتعريفه ومشمولاته، وفي ظل غياب التعريف التشريعي حاول الفقه تعريف دعوى التعويض.

فقد عرفها الدكتور **عمار عوابدي** على أنها: "الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقاً للشكليات والإجراءات المقررة قانوناً، للمطالبة بالتعويض الكامل والعاقل اللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار وتمتاز دعوى التعويض الإدارية بأنها من دعاوى القضاء الكاملة، وأنها من دعاوى قضاء الحقوق".<sup>(1)</sup>

كما ويعرفها الدكتور **عمار بوضياف** على أنها: "دعوى من خلالها يطلب صاحب الشأن من الجهة القضائية المختصة القضاء له بمبلغ من المال تلزم إدارة ما أو هيئة بدفعه نتيجة ضرر أصابه وتتعلق المسؤولية الإدارية بقرار إداري كما هو الحال بالنسبة لقرارات لنزع الملكية، كما قد تتعلق بعقد إداري... أو بعمل مادي قامت به الإدارة وسبب ضرر للغير...".<sup>(2)</sup>

في حين يشير الدكتور **هاني عبد الرحمن غانم** في معرض تعريفه لدعاوى القضاء الكامل قائلاً: "القضاء الكامل أو الشامل والذي يطلق عليه أيضاً بعض الفقه قضاء التعويض، هو قضاء شخصي يهدف إلى الفصل في حقوق ذاتية للمدعي قبل الإدارة، والقاضي يستطيع تعديل العمل الإداري والحكم بالتعويض عن الضرر الناجم عنه، وذلك لتصحيح المركز القانوني للطاعن..."، **ويؤكد الدكتور غانم** على أن مصطلح القضاء الكامل أعم وأشمل من قضاء التعويض، وأن هذا الأخير ليس إلا صورة من

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص: 566.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 107.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

صور القضاء الكامل إلى جانب دعاوى العقود الإدارية ودعاوى التسوية الخاصة بالموظفين ومرتببات المعاشات... الخ.<sup>(1)</sup>

ومن مختلف التعريفات السابقة فإننا نرى بأنّها عملت على تعريف دعوى التعويض بالاستناد إلى الهدف منها، أي المال الذي يقرره القضاء المختص والمتمثل في القضاء الإداري لصالح المتضرر من عمل إداري غير مشروع، بهدف إرجاع الحقوق لأصحابها والحفاظ على المراكز القانونية للأفراد، شريطة أن تكون هذه الدعوى مرفوعة وفق الأشكال والشروط والإجراءات القانونية.

### ثانياً: خصائص دعوى التعويض.

ساهمت بعض التعريفات الفقهية لدعوى التعويض الإدارية في استخلاص جملة من الخصائص التي تتركس استقلالها وتميزها عن الدعاوى الإدارية الأخرى، وتساهم هذه الخصائص في تكريس المعنى التام والكامل لدعوى التعويض الإدارية، وعلى العموم تتمثل هذه الخصائص فيما يلي:

**1) دعوى التعويض الإدارية دعوى قضائية:** ويقصد بدعوى التعويض الإدارية بهذا المعنى، اختلافها الكامل عن النظم الإداري وفكرة القرار السابق وغيرها التي تعتبر تظلماتٍ وطعونٍ إدارية بحته، فدعوى التعويض الإدارية بصفتها القضائية تجعلها تخضع لكافة الأشكال والإجراءات والقواعد القضائية المقررة لها بموجب نصوص القانون، بالإضافة إلى عرضها أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة للنظر والفصل فيها.

**2) دعوى التعويض الإدارية دعوى ذاتية - شخصية:** وتجسد هذه الخاصية طبيعة دعوى التعويض والهدف منها، فهي دعوى تتحرك وتباشر على أساس حماية حقٍ أو مركزٍ قانوني شخصي وذاتي لصالح ذي صفةٍ ومصلةٍ، بهدف تحقيق مصلحةٍ شخصيةٍ تتمثل أساساً في الحصول على مزايا وفوائد ومكاسب مادية أو معنوية شخصية وذاتية كتعويضٍ وجبرٍ لأضرارٍ ماديةٍ أو معنويةٍ كانت قد أصابت الحقوق والمراكز القانونية لصاحب الدعوى.

(1) هاني عبد الرحمن غانم، مرجع سابق، ص ص: 228، 229.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ويذهب الفقه في شرح هذه الخاصية إلى أبعد من ذلك، كونها تؤكد مخاصمة ومهاجمة صاحب الدعوى للجهات الإدارية صاحبة النشاط الإداري غير المشروع والذي رتب ضرراً، فهي بذلك تختلف عن دعوى الإلغاء التي يهدف رافعها لمخاصمة ومهاجمة العمل الإداري بحد ذاته.

**(3) دعوى التعويض الإدارية من دعاوى القضاء الكامل:** ويُقصد بهذه الخاصية على العموم الإشارة إلى ما يتمتع به القاضي من سلطات، فالقاضي الإداري في دعوى التعويض الإدارية يتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة وكاملة مقارنةً بتلك الممنوحة للقاضي الإداري في دعوى الإلغاء.

ففي دعوى التعويض الإدارية علاوةً على ما يتمتع به القاضي الإداري من سلطة البحث والكشف عن وجود الحقوق الشخصية والمراكز القانونية لرافع الدعوى وعمّا إذا كانت تلك الحقوق قد تضررت بفعل نشاط إداري ما، فإنه زيادةً على ذلك يبحث عن نسبة الضرر الواقع على تلك الحقوق الشخصية والمراكز القانونية والحكم بناءً عليها بالتعويض اللازم العادل والكامل لإصلاح وجبر الأضرار، ومن هذا المنطلق تعتبر دعوى التعويض الإدارية من بين أحد صور دعاوى القضاء الكامل.

**(4) دعوى التعويض الإدارية من دعاوى قضاء الحقوق:** وتأتي هذه الخاصية خلافاً لما تتمتع به دعوى الإلغاء كونها من بين دعاوى قضاء الشرعية، ويُقصد بدعوى التعويض الإدارية كأحد دعاوى قضاء الحقوق أي أنها تسعى لحماية الحقوق الشخصية المكتسبة والمراكز القانونية المقررة للأفراد عن طريق الحكم بالتعويض لجبر ما تعرضوا له من ضرر سببه نشاط إداري ما غير مشروع، على العكس من دعاوى قضاء الشرعية بصفة عامة، ودعوى الإلغاء خاصةً والتي تهدف إلى حماية مبدأ الشرعية للحفاظ على النظام العام ومبدأ دولة القانون وتحقيق أسس الرقابة على أعمال الإدارة.

ونظراً لهذه الخاصية الهامة لدعوى التعويض الإدارية، فإنّ مختلف التشريعات التي تتبناها تسعى ومن خلال نصوصها التشريعية والتنظيمية إلى التشديد والتضييق وتحري الدقة عند وضع وتطبيق الإجراءات والشكليات القضائية المرتبطة بدعوى التعويض الإدارية، وذلك بهدف تحقيق وتوفير الضمانات اللازمة لفاعلية وجدية هذه الدعوى. (1)

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص ص: 567، 570.

الفرع الثاني: مكانة دعوى التعويض الإدارية في النظامين الفلسطيني والجزائري.

بعد أن تمّ التعريف بدعوى التعويض الإدارية ومعرفة أهم ما يميزها من خصائص تجعلها تنفرد في نظام قانوني خاص بها، فإننا سنحاول في هذا الفرع البحث عن مدى تكريس النظامين الجزائري والفلسطيني لدعوى التعويض الإدارية من خلال مجمل الاحكام والنصوص التشريعية.

أولاً: مكانة دعوى التعويض في النظام القانوني والقضائي الجزائري.

تتاول المشرع الجزائري دعوى التعويض الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة، بعمومية وبصفة ضمنية على مستوى النصوص القانونية والتشريعية، بدءاً بالدستور ووصولاً للنصوص التشريعية.

فبالرجوع إلى نص الدستور الجزائري الحالي، فإننا نرى بأنّ المؤسس الدستوري قد اكتفى بالإشارة في ديباجة الدستور<sup>(1)</sup>، إلى أنّ هذه الأخير يكفل حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ومشيراً في موضع ثانٍ<sup>(2)</sup> إلى أنّ القضاء ينظر في الطعن في قرارات السلطات الإدارية.

أما فيما يتعلق بالنصوص التشريعية، فإنّ الإشارة الضمنية لدعوى التعويض يمكن أن نستشفها:

**1) من نصوص القانون المدني،** وذلك نظراً إلى أنّ المسؤولية الإدارية الرامية للتعويض مستمدة من صلب المسؤولية المدنية، عدا عن أنهما يتشابهان في الهدف، فإنّ دعوى التعويض الإدارية تجد أساسها في نص المادة 124 و136<sup>(3)</sup> من القانون المدني

**2) من أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية،** أين تم النص عليها بطريقتين الأولى غير مباشرة، وذلك في إطار حق المضرور في التقاضي ورفع دعوى قضائية للمطالبة بحقه والحصول على التعويض العادل، وهذا ما نصت عليه المادة 03 من ذات القانون بقولها: "يجوز لكل شخص يدعي حقاً، رفع

(1) أنظر: الفقرة الثانية عشر (12)، من الدستور الجزائري الحالي، مصدر سابق، ص: 05.

(2) أنظر: المادة 161، الدستور الجزائري الحالي، مصدر سابق، ص: 30.

(3) حيث تنص المادة 124 على: "كل فعل أياً كان يرتكبه الشخص بخطئه ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبب في حدوثه بالتعويض"، كما نصت المادة 136 على: "يكون المتبوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار متى كان واقعاً منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها أو بمناسبةها"، الأمر 75 - 58، المؤرخ في 1975/09/26، والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 78، الصادرة بتاريخ 1975/09/30، ص: 997.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

دعوى أمام القضاء للحصول على ذلك الحق او حمايته ...<sup>(1)</sup>، والثانية بصفة مباشرة في معرض الحديث عن اختصاص المحاكم الإدارية، ويظهر ذلك في المادتين 800 بنصها: "المحاكم الإدارية جهة الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في اول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا ..."، و801 بنصها على: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: 2...-دعوى القضاء الكامل".<sup>(2)</sup>

واستناداً على ما تقدم، فإنّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم يشر صراحةً إلى دعوى التعويض، واكتفى بالإشارة إليها ضمناً، ويظهر ذلك كونها أحد الدعاوى القضائية التي ترفع أمام القضاء الإداري المختص وبالتالي فهي تدخل في معنى المادة 800 " ... في جميع القضايا..."، بالإضافة إلى كونها أحد صور دعاوى القضاء الكامل - كما سبق وأن تمت الإشارة إلى ذلك - وبالتالي فهي تندرج في نص المادة 801 " 2...-دعوى القضاء الكامل...".

وما يمكن ملاحظته في هذا السياق، هو أنّ اختصاص النظر في دعاوى القضاء الكامل ومنها دعوى التعويض الإدارية، هو اختصاص أصيل ومعقود للمحاكم الإدارية على اعتبار أنها صاحبة الولاية العامة في المنازعات الإدارية، وقد استثنى المشرع هذا الاختصاص بالنسبة لمجلس الدولة أين جعل اختصاصه محصوراً على قضاء الشرعية فقط (الإلغاء، التفسير وفحص المشروعية)، وهذا ما سبق لنا التفصيل فيه في الفصل المتعلق بقواعد الاختصاص.

وإذا كان قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم ينص بصفة صريحة ومباشرة على التعويض كوسيلة قانونية للتقاضي، فإنّ نصوصاً تشريعية أخرى حاولت تكريسها بصفة صريحة، ويظهر ذلك جلياً في المرسوم 88 - 131، حيث نصت المادة 39 منه على أنه: "يمكن للمواطن، زيادةً على الطعن المجاني أن يتبع جميع السبل القانونية في احتجاجه على قرارات الإدارة وعقودها ومن ذلك المطالبة بالتعويض عن الضرر إذا اقتضى الأمر"<sup>(3)</sup>، وما يحسب لهذه المادة أنها منحت صراحةً للأفراد

(1) أنظر: المادة 03، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق، ص: 03.

(2) أنظر: المادتين 800 و801، المصدر نفسه، ص: 75، 76.

(3) أنظر: المادة 39، المرسوم رقم 88 - 131، المؤرخ في 04/07/1988، الذي ينظم العلاقات بين المواطن والإدارة، الجريدة الرسمية عدد: 27، الصادرة بتاريخ 06/07/1988، ص: 1013.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

موازاةً لحقهم في الطعن بالإلغاء ، الحق في المطالبة بالتعويض الذي قد تتسبب به الإدارة جزاء ما قامت به من أعمال إدارية، ومن جهةٍ أخرى فإنَّه إلى جانب ذكرها صراحةً التعويض كوسيلة قانونية للتقاضي، إلا أنها لم تحدد كيف يتم التعويض، وهل يكون فقط على القرارات غير المشروعة للإدارة أم يتعداها ليشمل كافة تصرفات الإدارة والتي تسبب أضراراً للأفراد؟<sup>(1)</sup>

ولم يقتصر ذلك على المرسوم 88 - 132، بل ظهرت دعوى التعويض صراحةً في نصوص تشريعيةٍ أخرى ومن بينها، القانون رقم 91 - 11 الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، حيثُ جاء في مادته رقم 33: "كل نزع ملكية يتم خارج الحالات والشروط التي حددها القانون، يكون باطلاً وعديم الأثر ويعد تجاوزاً ويترتب عنه التعويض المحدد عن طريق القضاء..."<sup>(2)</sup>، وكذلك القانون رقم 04 - 02 المتعلق بالممارسات التجارية، وبالتحديد فيما يتعلق بآثار إلغاء قرار الغلق الإداري، حيثُ نصت المادة 46 منه على أنه: "...وفي حالة إلغاء قرار الغلق، يمكن العون الاقتصادي المتضرر المطالبة بتعويض الضرر الذي لحق به أمام الجهة القضائية المختصة"<sup>(3)</sup>.

وأما بخصوص القضاء الإداري الجزائري، وبعد مراجعتنا للعديد من القرارات والاجتهادات القضائية فإنَّه قد كرس أيضاً دعوى التعويض الإدارية، وجعل العديد من الاجتهادات والقرارات القضائية كأساسٍ يستند عليه وجود دعوى التعويض الإدارية، وعلى الرغم من عدم استقرار القضاء الإداري في الجزائر على تسميةٍ واحدة لهذه الدعوى - كما سنرى لاحقاً - إلا أننا يمكننا أن نستند عليها لتبرير وجود دعوى التعويض في القضاء الإداري الجزائري، وهذا ما سنراه في الجزء المخصص للتطبيقات القضائية لهذه الدعوى في هذا الفصل من الدراسة.

(1) إيمان جابر، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير تخصص المنازعات الإدارية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2016 - 2017، ص ص: 10، 15.

(2) أنظر: المادة 33، القانون رقم 91 - 11، المؤرخ في 1991/04/27، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 21، الصادرة بتاريخ 1991/05/08، ص: 693.

(3) أنظر: المادة 46، من القانون رقم 04 - 02، المؤرخ في 2004/06/23، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 41، الصادرة بتاريخ 2004/2706، ص: 03.



## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ثانياً: مكانة دعوى التعويض في النظام القانوني الفلسطيني.

إنَّ طبيعة النظام القانوني والقضائي الفلسطيني أثرت وبصفة مباشرة على ما مُنِحَ لمحكمة العدل العليا من اختصاصاتٍ بصفتها محكمةً قضاءً إداري، إلا أننا وبالرجوع إلى مختلف النصوص الدستورية والتشريعية التي أشارت من جهةٍ وحددت من جهةٍ أخرى اختصاص محكمة العدل العليا فإننا نجد أنَّ النص كان محتشماً وغامضاً فيما يتعلق باختصاصها بدعوى التعويض الإدارية، على الرغم من أنَّ الفقه الإداري يجتمع على كونها دعوى إدارية في إطار المفهوم العام للدعوى الإدارية.

وعلى العموم، وبالرجوع إلى أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، فإننا نجد المادة 32 منه نصت على أنه: "كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية... للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة... وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر"، وكذلك المادة 30 منه والتي نصت على: "2- يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء."<sup>(1)</sup>

وبتحليل النصين السابقين، فإننا نرى بأنَّ نص المادة 32 وإن كان يقصد ضمناً أنَّ الاعتداء الواقع هو بين الأفراد فقط، إلا أنَّ فكرة التعويض متبناة لديه بغض النظر عن الجهة القضائية المختصة كما سنرى لاحقاً، وما يؤكد أنَّ التعويض المنصوص عليه قد يلحق أيضاً بالجهات الإدارية هو ما نصت عليه المادة 30 أعلاه، بأنَّه كل القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء ويحظر تحصين أي منها.

وأما عن اختصاص القضاء الإداري، فإنَّ المادة 102 منه<sup>(2)</sup>، المتعلقة بإنشاء المحاكم الإدارية قد نصت على أنَّ: "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية..."، ومما هو متفقٌ عليه في الفقه الإداري أنَّ منازعات التعويض لهي من بين المنازعات الإدارية، وهذا ما يؤكد إلى غاية الآن على أنَّ دعوى التعويض الإدارية يفترض بها أن تكون من بين اختصاصات محكمة العدل العليا المنعقدة مؤقتاً للقيام بالمهام المسندة للمحاكم الإدارية.

(1) أنظر: المادتين 30 و32، القانون الأساسي الفلسطيني، مصدر سابق، ص: 18، 19.

(2) أنظر: المادة 102، المصدر نفسه، ص: 43.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

لكن وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية<sup>(1)</sup>، فإننا لم نجد أي إشارة لأية إجراءات متعلقة بدعوى التعويض الإدارية في الجزء المخصص لإجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا.

وأما عن قانون تشكيل المحاكم النظامية الذي حدد اختصاص محكمة العدل العليا، فإنه لم ينص صراحةً على انعقاد الاختصاص للنظر والفصل في دعاوى التعويض الإدارية، إلا أن إشكالية عمومية النص قد تطرح في هذا السياق، فقد نصت المادة 06/33 من هذا القانون على: "تختص محكمة العدل العليا للنظر فيما يلي: 6...- سائر المنازعات الإدارية." وكذلك الفقرة 07 من نفس المادة نصت على أن: "المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة"<sup>(2)</sup>.

وعن الغموض الذي يكتنف النصوص السابقة فإنه قد سبقت الإشارة إلى أن النص جاء عاماً ومن شأنه أن يشمل أي نزاع تكون فيه الإدارة طرفاً وبوصفها سلطة عامة، ويشمل الأمر هنا كذلك العقود الإدارية واللوازم العامة والعطاءات العامة، وفي أي أضرارٍ تحدثها الإدارة للمواطنين والموظفين من خلال تصرفاتها وقراراتها غير المشروعة. وأن ذكر الفقرتين السابقتين من المادة 33 كان القصد منه هو توسيع اختصاص محكمة العدل العليا.

ومن الناحية الواقعية والعملية فإنّ الدكتور عدنان عمرو يشير إلى أنّ إبقاء مثل هذه المنازعات (منازعات التعويض) خارج إطار اختصاصات محكمة العدل العليا أفضل، وذلك إلى غاية تفعيل المادة 102 من القانون الأساسي والمتعلقة بإنشاء المحاكم الإدارية، لما في ذلك من فائدة للمتقاضين في إمكانية ممارسة حقهم في التقاضي على درجتين بدل من أن يكون القرار على درجة واحدة وقطعياً من طرف محكمة العدل العليا، وخاصةً أننا نتكلم عن أحد الموضوعات الهامة والتي قد يخطأ تقديرها وتستهزم بذلك الطعن فيها.<sup>(3)</sup>

(1) أنظر: قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني، مصدر سابق، ص: 05

(2) أنظر: المادة 33، قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني، مصدر سابق، ص: 286، 287.

(3) عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، كلية الحقوق، جامعة القدس، بدون رقم طبعة، القدس، فلسطين، 2008، ص: ص:

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ولكن ومن جهةٍ أخرى كان لقضاء محكمة العدل العليا الفلسطينية وجهةً نظرٍ فاصلةٍ في هذا المجال، أين اجتمعت في اجتهاداتها على عدم اختصاصها في قضايا التعويض الإدارية وأنّ قضاءها هو قضاء إلغاء فقط، وأنّ هذه الأخيرة هي من اختصاص القضاء العادي، حيثُ لم يسبق لمحكمة العدل العليا بوصفها جهةً قضائيةً إدارية أن فصلت في أي قضية مرفوعةٍ كدعوى تعويض ناتجة عن تصرفات الإدارة غير المشروعة.

وأما عن دعاوى الإلغاء التي كانت ترفع إليها لإلغاء قراراتٍ إدارية غير مشروعة كانت قد ألحقت الضرر بالأفراد المعنيين بها، فإنّ قضاء محكمة العدل العليا قد استقر على النظر في مشروعية القرار الإداري بالإضافة إلى إلغائه في حال ثبوت عدم مشروعيته، ويصرح بعدم اختصاصه بالشق المتعلق بالتعويض محيلاً الفصل فيه للمحكمة المختصة (القضاء العادي).

ويظهر ذلك جلياً في قرارها رقم 113 لسنة 2010، حيثُ جاء فيه: "...وحيثُ أنّ قضاء محكمتنا هو قضاء إلغاء وليس قضاءً كامل...".<sup>(1)</sup>

وكذلك قرارها رقم 113 لسنة 1998 والذي جاء فيه: "...بأنّ المشكلة هي مشكلة تعويض عن المنزل الذي بناه المستدعي وأن المفاوضات بين البلدية وبينه تدور حول هذا الشأن، ...وهو امر يخرج عن نطاق اختصاص هذه المحكمة بصفتها محكمة العدل العليا".<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> أنظر: القرار رقم 2010/113، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ، 2010/03/17، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>

<sup>(2)</sup> أنظر: القرار رقم 1998/113، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 1999/02/03، غزة، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>

المطلب الثاني: عملية تطبيق دعوى التعويض الإدارية.

يُقصد بعملية تطبيق دعوى التعويض الإدارية، أي الشروط والأسس التي تقوم عليها دعوى التعويض، بالإضافة إلى الإجراءات المتخذة منذ رفعها وإلى غاية صدور الحكم فيها، وكذلك جملة التطبيقات القضائية والمتمثلة في القرارات الصادرة عن جهات القضاء الإداري المختصة بالفصل فيها. وعليه فإننا وفي إطار هذا المطلب سنركز دراستنا على شروط وأسس دعوى التعويض الإدارية (الفرع الأول)، بالإضافة إلى بعض التطبيقات القضائية عليها في القضاء الإداري الجزائري (الفرع الثاني). تاركين ما يتعلق بالإجراءات لدراساتٍ أخرى إن شاء الله.

الفرع الأول: شروط وأسس دعوى التعويض الإدارية.

أولاً: شروط دعوى التعويض الإدارية.

**1) الشروط العامة:** على غرار الدعاوى الإدارية الأخرى تنطبق الشروط العامة على دعوى التعويض الإدارية، تلك الشروط المنصوص عليها في القوانين الإجرائية في النظام القانوني لأي دولة، والمتمثلة أساساً في شرطي الصفة والمصلحة وأهلية الطاعن، بالإضافة إلى الشروط الشكلية الأخرى والمتعلقة بشكل العريضة وبياناتها، وضرورة أن تكون مكتوبةً باللغة العربية وموقعةً من طرف المحامي.<sup>(1)</sup>

وفيما يتعلق بشرط الصفة في دعوى التعويض الإدارية، يشترط فيها أن يتم الاعتداء على حق مكتسب وثابت في النظام القانوني للدولة، فالصفة بذلك تنشأ لكل شخصٍ طبيعي أو معنوي وقع الاعتداء على حقه، ولا يجوز لنا الخلط في هذا المقام بين الصفة في الدعوى وبين التمثيل القانوني، هذا الأخير الذي عادةً ما يصطلح عليه بالصفة الإجرائية. فهو لا يعتبر شرطاً من شروط الدعوى.

وفي دعوى التعويض يثار التساؤل حول الصفة بالنسبة للجهة الإدارية سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، فتتعد لها الصفة، ويُطبق عليها ما سبق ذكره عن التمثيل القانوني، فالأشخاص المعنوية العامة يمثلها أمام القضاء جهات محددة تنص عليها القوانين الإجرائية، للحفاظ على استقرار القواعد

(1) عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، مرجع سابق، ص: 333، 334.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

الإجرائية. والصفة بهذا المفهوم تعتبر شرطاً موضوعياً مرتبطاً بالحق في التقاضي، وبالتالي فإنَّ انتفاءه يؤدي إلى عدم قبول الدعوى يمكن للخصم أن يثيره قبل الدخول في موضوع النزاع.

وأما عن شرط المصلحة، فتطبق على دعوى التعويض ذات القواعد العامة المتعلقة بالمصلحة في الدعاوى الإدارية الأخرى، لكن ينبغي الإشارة في ذات السياق إلى أن المصلحة في دعوى التعويض تختلفُ بعض الشيء عنها في دعوى الإلغاء، حيثُ أنَّ دعوى التعويض وباعتبارها منازعة تقوم على حقوقٍ شخصية كآساسٍ لموضوعها، فإنها وبهذه الحالة تشبهُ إلى حدٍ ما تلك المنازعات التي يفصل بها القضاء المدني، فمفهوم الحق في إطار دعوى التعويض يشبهُ كثيراً مفهوم الحق في القضاء المدني، لذلك فإنَّ تقدير المصلحة في إطار دعوى التعويض من شأنه أن يكون أدق لأن التعويض فيها لا يُخصُّ إلا المضرور الذي وجب عليه أن يبرز كل ما يثبت المساس بحقٍ ذاتيٍّ له.<sup>(1)</sup>

**(2) شرط الميعاد:** وُجِدَ شرطُ الميعاد بهدف إحداث الاستقرار بالأوضاع الإدارية، الشيء الذي أدى إلى تحديد الآجال المقررة لرفع التظلمات والدعاوى الإدارية.

وفي القانون الجزائري، فقد نظم المشرع شرط الميعاد في نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية، موحداً هذا الاجل بالنسبة للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، حيثُ جاء في نص المادة 829 ق.إ.م.إ.د.<sup>(2)</sup> أنَّ ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية محددٌ بأربعة (04) أشهر، تسري من تاريخ التبليغ أو النشر، وبالنسبة لمجلس الدولة فقد أحالت لذلك المادة 907 ق.إ.م.إ.د.<sup>(3)</sup>

وبالرجوع إلى ذات المادة، فإننا نرى بأنَّ الدعاوى المقصودة في هذا الاجل، هي دعاوى المشروعية، وبالتحديد دعوى الإلغاء، لأنها ترتبط أساساً بتبليغ أو نشر القرار الإداري. وفيما يتعلق بدعوى التعويض الإدارية، فإنَّ قضاء محكمة العدل العليا قد استقر اجتهادها على عدم التمسك بالميعاد المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية، ويظهر ذلك في قرارها الصادر بتاريخ 1988/01/30، حيثُ جاء فيه: "حيثُ أنَّ الأفعال التي وقع المعنيون ضحيتها تشكل تعدياً، أي تصرف مادي للإدارة

<sup>(1)</sup> مونية هني، شروط قبول دعاوى التعويض وتطبيقاتها، مذكرة لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، دفعة 2007 - 2010، ص ص: 05، 07.

<sup>(2)</sup> أنظر: المادة 829، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق، ص: 78.

<sup>(3)</sup> محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، مرجع سابق، ص: 114.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

مشوب بعيب ماس بأحد الحقوق الأساسية للفرد... وأنته لا مجال للتمسك في دعاوى التعدي بفحوى المادة 169 مكرر ق.إ.م.<sup>(1)</sup>

ورغم أن دعوى التعويض المؤسسة على أعمالٍ مادية أو عقود لا تتقيد بآجال، إلا أن جانباً من الفقه يذهب إلى تقييدها بالميعاد المنصوص عليه في المادة 829 ق.إ.م.إ.د إذا ما أُسست دعوى التعويض على قرار إداري، فهي بذلك مقيدة بأجل الأربعة (04) أشهر المنصوص عليه في المادة 829 سالفة الذكر. ومع ذلك يبقى القضاء إلى غاية الآن متمسكاً باتجاه اعفاء المتقاضى من شرط الميعاد كلما تعلق الأمر بدعوى التعويض سواء تعلق بعمل مادي، عقد أو قرار إداري، وهذا ما كرسته المحكمة العليا في قرارها رقم 51511 الصادر بتاريخ 1988/07/16.<sup>(2)</sup>

وعلى العموم، فإن ميعاد دعوى التعويض يخضع للقواعد العامة للتقادم المسقط والقدر بـ خمسة عشر (15) سنة، وهذا كذلك ما أشارت إليه المحكمة العليا في معرض قرارها الصادر بتاريخ 1991/01/13، حيث جاء فيه: "حيث أن ما مشى عليه اجتهاد المحكمة العليا في مجال قضايا التعويض أن هذا القضاء غير مقيد بأجل محدد ما دامت الدعوى لم تتقادم".<sup>(3)</sup>

**(3) شرط التظلم الإداري المسبق:** بعد أن كان هذا الشرط وجوبياً في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، أصبح بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد محل اختيار المتقاضين، بمعنى جوازية هذا الشرط.

ويقصد بشرط التظلم الإداري بصفة عامة، كما سبق وأن تمت الإشارة إليه، بأنه طعن ذو طابع إداري محض يوجه إلى الجهة الإدارية لدراسته، وقد حددت المادة 830 ق.إ.م.إ.د.<sup>(4)</sup> النظام القانوني للطعن في مختلف المنازعات الإدارية، سواء من حيث نوعه، ميعاده وآثاره القانونية.

(1) ماجدة شهيناز بودوح، مرجع سابق، ص: 331، 332.

(2) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الأول: الهيئات والإجراءات)، مرجع سابق، ص: 376.

(3) مونية هني، مرجع سابق، ص: 23.

(4) أنظر: المادة 830، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق، ص: 78.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وعلى العموم، فإنَّ شرط التظلم الإداري المسبق يبقى شرطاً جوازياً في مختلف المنازعات الإدارية استناداً إلى ما نصت عليه المادة 830 سالفه الذكر، ما لم يرد نص خاص يجعل منه وجوبياً في بعض المنازعات، كما هو الحال في القانون الجبائي، قانون الأملاك الوطنية، قانون الصفقات العمومية... الخ.<sup>(1)</sup>

ومن وجهة نظرنا، واستناداً إلى ما تم ذكره في شرط الميعاد فإنَّ دعوى التعويض تخرج من دائرة شرط التظلم الإداري المُسبق، بالاستناد إلى ما استقر عليه الاجتهاد القضائي بإعفائها من شرط الميعاد، وذلك نتيجة لارتباط شرط الميعاد بشرط التظلم الإداري المُسبق.

**4 شرط القرار الإداري:** يعتبر شرط القرار الإداري السابق من بين الشروط الشكلية لقبول الدعوى الإدارية، هذا القرار الذي يقوم الشخص المتضرر منه باستصداره من الجهة الإدارية صاحبة النشاط وفقاً للأوضاع والشكليات والإجراءات المُقررة.<sup>(2)</sup>

وفي الجزائر، وبالرجوع إلى المادة 819 ق.إ.م.إ.د.<sup>(3)</sup> بالنسبة للدعوى الإدارية العائدة لاختصاص المحاكم الإدارية، والمادة 904 ق.إ.م.إ.د.<sup>(4)</sup> والمتعلقة بالدعوى الإدارية المُختص بها مجلس الدولة عن طريق الإحالة إلى المادة 819، فإننا نجد بأنَّ المادة 819 سالفه الذكر قد أوجبت ارفاق عريضة الدعوى الإدارية بالقرار الإداري، ويتعلق الأمر هنا بدعوى الإلغاء، التفسير وفحص المشروعية دون غيرها تحت طائلة عدم القبول ما لم يوجد مانع مبرر.<sup>(5)</sup>

(1) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الأول: الهيئات والاجراءات)، مرجع سابق، ص: 356. وراجع أيضاً: مونية هني، مرجع سابق، ص: 18.

(2) راجع مفصلاً في التطور التاريخي لشرط القرار الإداري السابق: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص: 574 وما بعدها.

(3) أنظر: المادة 819، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق، ص: 77.

(4) أنظر: المادة 904، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق، ص: 83.

(5) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الأول: الهيئات والاجراءات)، مرجع سابق، ص: 326.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وما يلاحظ من النصوص القانونية السابقة أنّ المشرع قد تدارك الوضع مقارنةً بقانون الإجراءات المدنية المُلغى، وحسناً ما فعل عندما نصَّ صراحةً على الدعاوى التي يشترط فيها القرار الإداري محل الطعن القضائي، وذلك بذكرها على وجه التحديد والمتمثلة بدعوى الإلغاء ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية.<sup>(1)</sup>

وبالنتيجة، واستناداً إلى ما تقدم فإنّ المادة السابقة لم تجعل لشرط القرار الإداري السابق محلاً فيما يتعلق بدعوى التعويض الإدارية، وعليه فإنّ دعوى التعويض الإدارية لا تستوجب لقيامها وجود القرار الإداري الذي أحدث ضرراً ومسّاً أحد الحقوق الشخصية والذاتية للأفراد.

ولعل من بين أهم الأسباب التي جعلت من هذا الشرط غير ملزم في دعوى التعويض الإدارية، كونه لا يتفق وهدف دعاوى القضاء الكامل، كونها دعاوى شخصية ذاتية، هدفها حماية حق شخصي، بالإضافة إلى أنّ دعوى التعويض قد تقوم على أساس عمل مادي لا يتعلق في بنائه على قرار إداري، لذلك وتقادياً للوقوع بأية اختلالات، قد جعله المشرع حصراً على دعاوى قضاء الشرعية دون دعاوى القضاء الكامل.<sup>(2)</sup>

علاوةً على الشروط السابقة، واستناداً للشروط العامة المطلوب توفرها في عريضة الدعوى الإدارية، فإنّ دعوى التعويض الإدارية تخضع لذات القواعد المنصوص عليها والمطلوبة في بقية الدعاوى الإدارية فيما يتعلق بشكل العريضة وبياناتها، مع الأخذ بعين الاعتبار طبيعة الدعوى والهدف منها.<sup>(3)</sup>

(1) ماجدة شهيناز بودوح، مرجع سابق، ص: 328.

(2) مونية هني، مرجع سابق، ص: 19، 20.

(3) راجع مفصلاً الشروط المتعلقة بالعريضة: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الأول: الهيئات والاجراءات)، مرجع سابق، ص: 289 وما بعدها. وراجع أيضاً: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، مرجع سابق، ص: 628.



ثانياً: أسس دعوى التعويض الإدارية. (أسباب الحكم بالمسؤولية والتعويض في دعوى التعويض الإدارية).

بعد أن تطرقنا للشروط الشكلية الواجب توافرها وكذلك الإجراءات المنصوص عليها قانوناً لقبول دعوى التعويض الإدارية والفصل فيها من قبل الجهة القضائية المختصة، فإنه بعد ذلك تبدأ عملية البحث عن الأسباب الموضوعية المؤدية للحكم أو عدم الحكم بالمسؤولية الإدارية والتعويض العادل في مقتضى دعوى التعويض الإدارية ومن منطلق ما هو مطلوب في عريضة الدعوى.

وعند الحديث عن أسس دعوى التعويض الإدارية، فإننا نقصد بذلك الأسس والشروط الموضوعية التي يتوجب توافرها لانعقاد المسؤولية الإدارية، والمتمثلة أساساً في وجود الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، وهذا فيما يتعلق بقيام المسؤولية على أساس الخطأ أو كما تعرف أيضاً بالمسؤولية الخطئية (البند "1")، أو قيام هذه المسؤولية دون وجود خطأ، ويكفي لانعقادها وجود ضرر جسيم وعلاقة سببية بينه وبين نشاط الإدارة (البند "2").

ولا يفوتنا بالإشارة إلى أنّ نظام تقرير مسؤولية الإدارية أو كما يعرف أيضاً بمسؤولية الدولة عن أعمالها وتقرير التعويض للأفراد عن الأضرار التي لحقت بهم جراء هذه الاعمال، لم يكن بالجديد فتعود جذوره إلى نهاية القرن التاسع عشر، حيث ساد قبل هذا التاريخ مبدأ لا مسؤولية الدولة عن أعمالها على اعتبار أنّ تقرير مسؤوليتها يتنافى مع ما لها من سيادة وسلطات عامة. (1)

**1) مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ:** إنّ الأصل العام أنّ مسؤولية الدولة أو الإدارة هي مسؤولية خطئية، وإذا كانت للمسؤولية الإدارية نظريتها القانونية المتميزة عن المسؤولية التقصيرية في القانون الخاص، إلا أنه من حيث الأركان العامة للمسؤولية فهي واحدة من حيث المبدأ سواء في القانون العام أو في القانون الخاص، وبناءً على ما تقدم فإنّ هناك أركاناً ثلاثة لا بد من توافرها لقيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، وهذه الأركان تتمثل أساساً في ركن الخطأ، وركن الضرر الذي يلحق الفرد

(1) محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، مطبعة الإسراء، بدون رقم طبعة، مصر، بدون سنة نشر، ص: 05.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

صاحب الشأن، وركن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر بأن يكون هذا الضرر قد نتج مباشرة عن ذلك الخطأ الصادر عن الإدارة. (1)

أ) **ركن الخطأ:** قلما ما تبادر التشريعات بتعريف الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، وعلى غرار ذلك ذهب المشرع الجزائري، تاركاً ذلك للفقهاء والقضاء الإداريين، وحتى الفقه الإداري يجد في تعريفه صعوبة كبيرة، نظراً لسعة مجاله وتنوعه.

فإذا كان فقهاء القانون المدني قد أقرروا بأن الخطأ هو عدم قيام الإنسان بعمل وجب عليه القيام به، أو هو ترك ما وجب فعله، أو فعل ما وجب تركه، فإن الأخذ بهذا المفهوم في نطاق المسؤولية الإدارية يجعلنا امام هاجس كبير يتمثل في مدى معرفة نية الموظف الذي ارتكب ذلك الخطأ؟، (2)

ونظراً إلى أن الإدارة شخصاً معنوياً، فإن خطأها لا يكون إلا بواسطة العاملين فيها، لذلك فرق القضاء الإداري بين نوعين من الخطأ، الخطأ المرفقي من ناحية وبين الخطأ الشخصي من ناحية أخرى، واستناداً إلى ذلك فإنه إذ كان الخطأ المرفقي هو الخطأ الموجب للتعويض نتيجة قيام المسؤولية الإدارية فإن الدولة وحدها هي التي تتحمل التعويض المقضي به، أما إذا كان الخطأ المطلوب للتعويض وقيام المسؤولية هو الخطأ الشخصي فيكون الموظف هو المسؤول عن التعويض من ماله الخاص بالقدر الذي حُكِمَ عليه فيه. (3)

وعلى العموم، ونظراً لصعوبة تقديم تعريف جامع ومانع للخطأ المرفقي (المصلحي)، فإن العديد من الفقهاء قاموا بتعريفه من منطلق سلبي، وذلك عن طريق تعريف الخطأ الشخصي لتحديد مفهوم الخطأ المرفقي، فالخطأ المرفقي بهذا التصور يُقصد به كل ما لا يعتبر خطأً شخصياً، أو الفعل الذي لا يقوم على طابع شخصي، أو ذلك الفعل الذي لا يمكن فصله عن الواجبات الوظيفية، أو الفعل الذي

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الثاني: قضاء الإلغاء أو الإبطال وقضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون رقم طبعة، لبنان، 2003، ص: 235.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 112.

(3) محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص: 96.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

يهدف لتحقيق خدمة للمرفق العام،<sup>(1)</sup> وهناك من يعرفه على أنه "الفعل أو النشاط الذي صدر عن العون العمومي حال أدائه وظيفته أو بسببها وسبب ضرراً للغير تتحمل نتيجته القانونية الإدارة التي يتبعها".<sup>(2)</sup> في حين يقصد بالخطأ الشخصي، " الحالة التي يرتكب فيها أحد الأعوان العموميين خطأً أو فعلاً شخصياً يضر بالغير، والذي يمكن ملاحظته أمام القاضي المختص بالمواد العادية، وعلى المضرور أن يطلب من المحكمة التعويض أو أي عقوبة أخرى طبقاً لقواعد القانون المدني أو القانون الجنائي<sup>(3)</sup>، وهو بمعنى آخر الخطأ الذي يُظهر الإنسان بنقائصه وعواطفه ونزواته... حيثُ يبين أن نشاط العون يمليه عليه هدفٌ شخصي غير وظيفي.<sup>(4)</sup>

واستناداً لما تقدم فإن الآثار المنبثقة عن التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي تتمحور أساساً في تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل في دعوى التعويض الإدارية، وبالنتيجة فإنه ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري للنظر في دعوى التعويض (المسؤولية الإدارية) القائمة على أساس الخطأ المرفقي، وفي الجهة الأخرى يتولى القضاء العادي الاختصاص بالنظر في دعوى التعويض التي أساسها الخطأ الشخصي للموظف العام.

وبالإضافة لما سبق، فإن التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي تظهر في مقدرتها على حسن سير النظام العام للوظيفة العامة والمحافظة على انتظامها والسعي نحو تقدمها، فالخطأ المرفقي يخلق نوعاً من الطمأنينة كون الموظف يعلم أن الخطأ بهذه الصورة لا يرتب مسؤوليته الشخصية، إلا أن إهمال هذه التفرقة، والسعي نحو مساءلة الموظف مدنياً يجعله يبتعد ويتجنب مسؤولية الإدارة.<sup>(5)</sup>

(1) عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 285.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 114.

(3) أحمد محيو، مرجع سابق، ص: 253.

(4) محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص: 97.

(5) صافية حميش، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق،

تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2011 - 2012، ص: 21.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ب) ركن الضرر: إذا كان بالإمكان أن نتخيل قيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ، فإنه لا يمكن تخيلها أبداً بدون وجود الضرر، ووجود الضرر يستلزم تحقق بعض الشروط والتي من خلالها يتضح مفهوم الضرر، كركن من أركان قيام المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.

وأول هذه الشروط، أن يكون الضرر شخصياً، بمعنى أن يصيب الشخص في ماله وحسمه وعواطفه وحقوقه التي تدخل في تقويم ثروته، وعليه يمكن تقسيم الضرر الشخصي إلى الضرر الذي لحق بالأموال، والضرر الذي لحق بالأفراد.

ومن بين الشروط أيضاً، أن يكون الضرر محققاً ومؤكداً الوقوع، ويقصد به الضرر الحالي والذي ثبت وجوده أو ذلك الذي سيقع حتماً في المستقبل، ويستثنى من ذلك الضرر المحتمل، ومثال الضرر الذي سقع حتماً في المستقبل، ذلك الضرر الذي يصيب طفلاً ما بعجز يحول هذا الأخير دون ممارسته أية مهنة في المستقبل، فهذا الضرر وإن كان مستقبلاً إلا أنه حتماً محقق، وفي هذه الحال وإذا ما اجتمعت لدى القاضي كافة العناصر التي تمكنه من تقدير التعويض، فإنه يحكم به وإلا يحكم بما هو قائم من ضرر مع حفظ حق المضرور في المطالبة بالتعويض عما يتجدد من ضرر.<sup>(1)</sup>

وعلاوة على ما سبق، فإنه يشترط في الضرر أن يكون مباشراً، ويثير هذا الشرط مسألة السببية أي العلاقة بين الضرر والنشاط الضار الذي قامت به الإدارة، هذه المسألة التي عرفت العديد من الآراء والنظريات الفقهية، والتي تبناها القضاء، وعموماً يُقصد به أن يكون ذلك الضرر ناتجاً عن ذلك النشاط الضار الذي قامت به الإدارة.

وإضافة للشروط السابقة، فإنه يشترط أن يكون محل الضرر مصلحةً أو حقاً مشروعاً، بمعنى أن يمسّ الضرر مركزاً قانونياً ما أو حقاً مكتسباً بصفة نهائية، وبمفهوم المخالفة فإنه إذا لم يكن الضرر واقعاً على مصلحة مشروعة متمثلةً بمركز قانوني معين أو حق مكتسب بصفة نهائية، فإنه لا مجال للحديث عن دعوى تعويض إدارية وقيام المسؤولية الإدارية.<sup>(2)</sup>

(1) راجع مفصلاً: صافية حميش، مرجع سابق، ص: 25، 27. وراجع أيضاً: عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، دروس أقيمت على طلبة كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجائر، الجزائر، السنة الجامعية، 2008، 2009، ص: 171، 173.

(2) أحمد محيو، مرجع سابق، ص: 240، 241.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

ومن مختلف هذه الشروط، يتضح جلياً أنّ الضرر ينقسم إلى نوعين، فقد يكون مادياً أي يصيب المضرور في جسمه وماله، وقد يكون معنوياً (أدبياً) يصيب المضرور في مشاعره او عواطفه أو كرامته أو شرفه، وفي كل الأحوال فمهما تنوعت أشكال الضرر إلا أنّهُ يشترط لقيامه الشروط السابقة، والتي تحدد ما إذا كنا نتكلم عن مسؤولية إدارية ترتب تعويضاً ام لا.<sup>(1)</sup>

**ج) ركن العلاقة السببية بين الخطأ والضرر:** تماشياً مع التشابه الحاصل بين المسؤولية الإدارية وبين نظيرتها في القانون المدني، فإنّ العلاقة السببية هي أحد المصطلحات والعناصر التي يستوجب وجودها لقيام المسؤولية الإدارية والحكم بالتعويض لصالح الطرف المضرور، ولتحقق هذه النتيجة فإنّه يستلزم وجود علاقة بين نشاط الغدارة والضرر المحقق، وهذا ما يُسمى بالعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، حيث يقع على عاتق المدعي إثبات أنّ نشاط الإدارة أو أحد وسائلها كان السبب في حدوث هذا الضرر، وبمفهوم المخالفة فإن استطاعت الإدارة اثبات العكس بمعنى اسقاط ركن العلاقة السببية بأن تثبت أنّ الضرر الواقع لم يكن نتيجة نشاطها، فإنّه وفي هذه الحالة لا تقوم المسؤولية الإدارية وبالتالي لا يترتب التعويض.

وعليه فإنّ مهمة التحقق من قيام هذا الركن، تقع على عاتق القاضي الإداري، ففي الكثير من الأحيان يتوفر الخطأ ويكون هنالك ضرر قائم لكن تنتفي العلاقة السببية بينهما، فلا يمكن الحكم بالتعويض على شخص نتيجة ضرر لم يحدثه.<sup>(2)</sup>

ونتيجةً لما تقدم وبتطبيق قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية التي سبق لنا وأن تناولناها في الفصل الأول من هذه الدراسة، فإنّه ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري للنظر والفصل في دعاوى التعويض المرفوعة من طرف المتضرر ضد الإدارة التي يتبع لها الموظف سواء كانت وزارة أو ولاية أو بلدية أو أي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري والقائمة على أساس الخطأ المرفقي (المصلحي)، وينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية تطبيقاً لمعيار الاختصاص الوارد في المادة 800 و 801، وكونها صاحبة الولاية العامة للنظر في المنازعات الإدارية، بالإضافة إلى أنها الجهة القضائية المختصة في

(1) راجع مفصلاً: محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص: 209 وما بعدها.

(2) عمار بوضياف، المرجع في منازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 134.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

دعاوى التعويض دون مجلس الدولة، وعليه فإنّ دعاوى التعويض ترفع إليها حتى ولو كانت نتاج أعمال إدارية مركزية.

أما إذا كنا أمام دعوى تعويض قائمة على أساس الخطأ الشخصي، فهنا نخرج من إطار دعوى التعويض الإدارية، ولا ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري، لأنّ الإدارة تتحرر من مسؤوليتها استناداً إلى أنّ الموظف قام بارتكاب خطئه دون أن يكون لسلوكه أية علاقة بالإدارة أو بالنشاط الإداري، وعليه وبالنتيجة يمكن للمضرور أن يرفع دعواه أمام القضاء العادي وفقاً لقواعد الاختصاص.

**(2) مسؤولية الإدارة بدون خطأ:** سبق وأن تمت الإشارة إلى أنّ مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ لهي القاعدة العامة والأصل في مساءلة الدولة، وخلافاً لذلك فإنّ مسؤولية الإدارة بدون خطأ هي مسؤولية احتياطية أو تكميلية، وأنّه لا يتم اللجوء إليها إلا إذا كان البحث عن الخطأ للاعتماد قيام مسؤولية الإدارة سيكون منافياً لقواعد العدالة بشكل كبير جداً.

ويتضح من هذه المسؤولية أنها تتميز عن سابقتها بأنها تعتمد على ركنين فقط، وهما ركن الضرر وركن العلاقة السببية، وبالتالي فإنّ المضرور من نشاط الإدارة معفي من إثبات خطئها، وبالتالي فإنّ الإدارة لا تستطيع الدفع بأنها لم ترتكب خطأ ما وذلك لأنّ هذه المسؤولية لا تقوم أساساً على فكرة الخطأ.<sup>(1)</sup>

ولقيام مسؤولية الإدارة بدون خطأ، يشترط أن يكون الضرر الناتج عن نشاط الإدارة خاصاً بمعنى ألا يصيب عدد من الأفراد أو الهيئات بل فرداً معيناً أو هيئة معينة أو أفراداً وهيئات قلائل ومحددتين أي أن لا يكونوا غير محصورين لأنّه في هذه الحالة ينتفي التعويض، كما يجب أن يكون الضرر جسيماً، ويقصد بالضرر الجسيم هنا أي أن يكون على قدر من الخطورة المتميزة التي تقتضي العدالة ضرورة تعويضه، ويشار إليها عادةً بأن يكون الضرر على قدر كبير من الجسامه.<sup>(2)</sup>

وعلى العموم قد اتفق الفقه على أنّ مسؤولية الإدارة بدون خطأ تقوم على أساسين رئيسيين ويتمثلان في الآتي:

(1) محمد عبد العال السناري، مرجع سابق، ص: 160.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 282.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

أ) مسؤولية الإدارة بدون خطأ - على أساس نظرية المخاطر: على غرار القانون المدني الذي تبنى هذه النظرية هو أيضاً، سار القانون الإداري على نهجه إلا أنه أضفى عليها خصوصية جعلت منها مميزة عن نظيرتها في القانون المدني، وتجد هذه النظرية أساسها في أنّ القاضي يستطيع أن يحكم بالتعويض دون اللجوء إلى تقدير المظهر ما إذا كان خاطئاً أم لا.

إنّ إقرار مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر يقتضي بالضرورة عدم تحمل المدعي عبء اثبات الخطأ، فله الحق بالحصول على التعويض بمجرد أن أثبت العلاقة السببية بين الضرر ونشاط المرفق العام.<sup>(1)</sup>

ويرجع العديد من الفقه أساس نظرية المخاطر لقيام مسؤولية الغدارة إلى المبدأ العام القائل "لكل ضرر تعويض **A tout dommage réparation**" لما في هذا المبدأ من ضمان وحماية أكبر لحقوق المضرور من مختلف نشاطات الإدارة<sup>(2)</sup>، ولقد عرفت هذه النظرية تطبيقات كثيرة في العديد من المجالات وهذا ما سنتناوله في الجزء الثاني من هذا المطلب.

ب) مسؤولية الإدارة بدون خطأ - على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة: ويقصد بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لمسؤولية الإدارة بدون خطأ، يُقصد به المساواة في المعاملة بين جميع الأفراد في الدولة دون أي تمييز أو استثناء، ويكون ذلك بمنح جميع الأفراد قدراً متساوياً من الحريات العامة، والفرض عليهم قدراً متساوياً من الأعباء والتكاليف والواجبات العامة.

وما يجسد مفهوم المساواة أمام الأعباء العامة كأساس لمسؤولية الإدارة بدون خطأ، هو الشق الثاني والمتمثل في المساواة في تحمل ما يفرض من أعباء وتكاليف وواجبات، والتي تترجم في كافة صور المساواة في الضرائب والخدمة العسكرية وغيرها.<sup>(3)</sup>

ففي الكثير من الأحيان يترتب عن نشاط الإدارة أضراراً لا يكون سببها لا خطأ ولا مخاطر، كأن يتم تحميل شخص ما عبئاً مالياً في حين يستفيد الأغلبية منه، في هذه الصورة يكون نشاط الإدارة يمس

(1) أحمد محيو، مرجع سابق، ص: 220، 221.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 136.

(3) صافية حميش، مرجع سابق، ص: 50.

## الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وبصورة مباشرة مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، كأن تلجأ الإدارة إلى استعمال لائحة ما مشروعة تؤدي حين تطبيقها إلى بروز أعباء خاصة على شخص أو عدة أشخاص محددتين، الأمر الذي يستوجب معه تطبيقاً للعدل والقانون وإعادة إصلاح هذا التوازن المختل، وتوزيع التعويض المستحق للمضرور أو المضرورين على أفراد الجماعة العامة الذي تدفعه الدولة.<sup>(1)</sup>

وتتعدد أمثلة دعاوى التعويض المرفوعة على أساس عدم المساواة أمام الأعباء العامة، والتي تجد العديد من التطبيقات القضائية، قيام مسؤولية الإدارة نتيجة عدم تنفيذ القرارات القضائية، وكذلك قيام المسؤولية الإدارية بسبب النصوص القانونية.<sup>(2)</sup>

### الفرع الثاني: تطبيقات قضائية على دعوى التعويض (أمثلة).

يزخر القضاء الإداري في الجزائر بالعديد من التطبيقات القضائية في مجال دعوى التعويض، سواء كان ذلك على إثر استئناف نظر بها مجلس الدولة، أو ما صدر عن الغرفة الإدارية في المحكمة العليا والمجلس الأعلى سابقاً، وشملت هذه القرارات العديد من المجالات والكثير من القطاعات في الدولة.

وأما عن القضاء الإداري الفلسطيني فإنه قد سبق لنا الإشارة في المطلب الأول وفي معرض الحديث عن مكانة وجود دعوى التعويض الإدارية في كلا النظامين الجزائري والفلسطيني، أنّ المشرع الفلسطيني وكذلك معه القضاء لا يعترف بدعوى التعويض كأحد الدعاوى الإدارية التي تختص بها محكمة العدل العليا الفلسطينية.

لذلك فإنّ دراستنا ستقتصر على ذكر بعض التطبيقات القضائية في القضاء الإداري الجزائري على سبيل المثال لا الحصر وذلك على النحو التالي:

(1) عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، مرجع سابق، ص: 237.

(2) راجع مفصلاً: عطاء الله بوحميده، مرجع سابق، ص: 303، 308.



أولاً: نماذج من التطبيقات القضائية في مجال دعوى التعويض على أساس الخطأ.

1) قرار مجلس الدولة رقم 161579، (الغرفة الخامسة) الصادر بتاريخ 2001/09/11<sup>(1)</sup>.

(وفاة جندي أثناء تأدية الخدمة الوطنية - مسؤولية وزارة الدفاع)

وجاء في حيثيات ووقائع القرار ما يلي:

"وحيث أن الهالك كان في إطار تأدية الخدمة الوطنية وتوفي بثكنة ... وأن المحكمة العسكرية في بشار بعد التحقيق لم تتمكن من معرفة الجاني وأصدرت أمراً بأن لا وجه للمتابعة.

وحيث أن عائلة الهالك تقدمت لوزارة الدفاع من أجل الحصول على المعاش وأن هذه الأخيرة أخبرتها برفضها.

وعلى إثر هذا لجأت عائلة الضحية إلى العدالة... الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بشار... وحيث أنه اعتماداً على طلبات المستأنفين ودراسة الملف كله يتبين أن عكس ما جاء به وزير الدفاع الوطني فإن المواد 134 و 136 من القانون المدني المثارة من طرف المستأنفين تجعل هذا الأخير مسؤولاً مما حدث... إذ أن هذا الأخير (أي الجندي) كان خلال تأدية واجباته الوطنية تحت رقابة وزارة الدفاع الوطني وأنها المكلفة برقابته... ولم تحصل على أية معلومة مفيدة توضح ظروف الوفاة ومن هو الجاني.

وبالنتيجة قرر المجلس... الحكم بإلغاء القرار المستأنف وبعد التصدي من جديد القضاء على وزير الدفاع الوطني أن يدفع لذوي الحقوق مبلغ 100.000.00 دج لكل من الأبوين مقابل الضرر المادي والمعنوي ومبلغ 50.000.00 دج لكل من إخوة وإخوات الهالك مقابل الضرر المعنوي".

(1) أنظر: قرار مجلس الدولة رقم 161579، (الغرفة الخامسة) الصادر بتاريخ 2001/09/11، عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص: 145، 146.

2) قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/01/17 (الغرفة الاولى) قضية المستشفى الجامعي ضرباني ضد (س. م). (مسؤولية المستشفى - الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي).<sup>(1)</sup>

حيثُ جاء في حيثيات ووقائع القرار ما يلي:

"حيث أنه... استأنف المدير العام للمستشفى الجامعي ضرباني بعناية القرار الصادر بتاريخ 1997/11/11 عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء عناية القاضي بإلزام المستشفى الجامعي ضرباني بأن يدفع للمدعية مبلغ 60.000 دج عن الضرر المعنوي جراء وفاة والدتها.

وعليه فإن مجلس الدولة من حيث الموضوع: ...حيث أن القرار الأول الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء عناية قد أقر مسؤولية المستشفى في وفاة (ت. ق)، التي أدخلت للعلاج في المستشفى من مرضٍ خطير (الكوليرا)، ولم يتخذوا كل الإجراءات الطبية اللازمة، ولم يقوموا بربط الهالكة طبقاً للتعليمات الطبية مما أدى إلى رميها بنفسها من الطابق الأول.

وحيثُ قد أثبتت مسؤولية المستشفى عن الموظفين التابعين له خاصة وأن المريضة تعاني من مرضٍ خطير، يرفع لها درجة الحمى ويؤثر على حالتها النفسية الأمر الذي جعل الطبيب يعطي تعليمات بربطها ولكن بدون جدوى، وبالتالي ما توصل إليه قاضي الدرجة الأولى في منحهم التعويض على أساس المسؤولية المقررة على صواب ... لهذه الأسباب يقضي مجلس الدولة: ...في الموضوع: المصادقة على القرار...".

ثانياً: نماذج من التطبيقات القضائية في مجال دعوى التعويض على أساس المخاطر.

1) قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1999/03/08 (الغرفة الثالثة) قضية وزارة الدفاع الوطني ضد ورثة (ب. ل). (المسؤولية الإدارية - نظرية المخاطر).<sup>(2)</sup>

حيثُ جاء في حيثيات ووقائع القرار ما يلي:

<sup>(1)</sup> أنظر: قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/01/17 (الغرفة الاولى) قضية المستشفى الجامعي ضرباني ضد (س. م)، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الثاني)، مرجع سابق، ص: 149، 151.

<sup>(2)</sup> أنظر: قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1999/03/08 (الغرفة الثالثة) قضية وزارة الدفاع الوطني ضد ورثة (ب. ل)، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الأول)، مرجع سابق، ص: 91، 95.

"حيثُ أن وزارة الدفاع الوطني استأنفت القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء أم البواقي بتاريخ 16/11/1995 والذي حكم عليها بأدائها لذوي حقوق (ب. ل) تعويضاً عن الأضرار التي لحقتهم إثر وفاة الهالك والذي توفي إثر إصابته بطلقات نارية من طرف رجال الدرك الوطني... حيثُ أن وزارة الدفاع الوطني تدفع بأن الحادث وقع نتيجة خطأ السائق الذي لم يحترم الحاجز المقام من طرف رجال الدرك الوطني، مما أدى رجال الدرك الوطني إلى إطلاق الرصاص وإصابة بن عمارة لخميسي الذي كان راكباً بجانب السائق.

وحيثُ أن السائق بوصولهِ أمام الحاجز المقام من طرف رجال الدرك الوطني على الطريق، دون الإشارات المعلومة قانوناً، ودون وجود لرجال الدرك بجانب السيارة... التي كانت متوقفة بجانب الطريق، ودون رمز للسلطة مبيناً عليها، جعل سائق السيارة يشك هو أيضاً في صحة الحاجز واعتبرهُ مزيفاً ...

وحيثُ أن رجال الدرك الوطني شرعوا في إطلاق النار ,,وحيثُ أنه ثابت بأن رجال الدرك الوطني كانوا مسلحين بأسلحة ثقيلة وخطيرة تشكل خطراً بالنسبة للغير ...وحيثُ أنه وبغض النظر عن الخطأ المرتكب من طرف أعوان الدولة في أدائهم مهامهم في دعوى الحال والذين لم يقوموا بالتحذيرات الواجبة ..فإنه ومن الثابت قضائياً بأن نظرية الخطر بالنسبة لأعوان الدولة عند استعمالهم للأسلحة النارية قد تُحمّل الدولة المسؤولية في حال إلحاق ضرر للغير ...وعليه فإن دفع المستأنف بإعفائه من المسؤولية بسبب خطأ الضحية دفع غير سديد ...".

(2) قرار مجلس الدولة رقم 011073 (الغرفة الثالثة) الصادر بتاريخ 22/07/2003،  
(ضرورة وجود علاقة سببية بين نشاط الإدارة والفعل الضار).<sup>(1)</sup>

حيثُ جاء في حيثيات ووقائع القرار ما يلي:

(1) أنظر: قرار مجلس الدولة رقم 011073 (الغرفة الثالثة) الصادر بتاريخ 22/07/2003، عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، مرجع سابق، ص ص: 150، 151.

"حيثُ استأنف السيد (س) القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء غليزان والقاضي برفض الدعوى لعدم التأسيس ...

حيثُ عرضَ المستأنف أنَّه أنجز سكناً وقامت مصالح المستأنف عليها بهدمه بدون قرار، الأمر الذي يجعل المستأنف عليها مسؤولة عن الخسائر والأضرار التي أصابته جرّاء هذا التصرف ..."

وذهب مجلس الدولة في تسبيب قراره إلى:

"وحيثُ أنَّه إذا قامت مسؤولية السلطة العمومية على أساس تصرف ما ترتب عنه أضرار فإنَّه ينبغي كذلك أن يرتبط هذا التصرف بتنفيذ خدمة عمومية.

حيثُ أنَّه في قضية الحال لم ترتكب البلدية المستأنف عليها أي تصرف من شأنه إقامة مسؤوليتها، حيثُ أنَّه لا يستخلص من الملف أنَّ هدم مسكن المُستأنف مرتبط بتنفيذ عقد إداري أو قرار قضائي ...

وحيثُ أنَّ سبب الضرر اللاحق بالمُستأنف لا علاقة له بنشاط مرتبط بخدمة عمومية ...

وحيثُ أنَّه ومن ثم وفي غياب علاقة سببية مباشرة تربط سير مصلحة البلدية بالضرر الذي يطالب المستأنف تعويضه لم تكن لتقييم مسؤولية البلدية على أساس خطأ شخصي غير مرتبط بخدمة عمومية".

الخاتمة

## الخاتمة.

يعد موضوع الاختصاص النوعي لمن بين المواضيع الأكثر أهمية، وتزداد أهميته في هذه الدراسة كونه ارتبط بمفهوم المنازعات الإدارية، هذه الأخيرة التي عرفت تطورات عديدة إلى ان وصلت إلى ما عليه الآن من مفاهيم، وعلى العموم فإن دراسة الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية تفرض بمقتضاها جملة من القواعد التي تجسدها وتؤدي بها بالنتيجة إلى الواقع العملي والتطبيق الفعلي.

ومن مجمل ما تم التطرق إليه في هذه الدراسة، هو ما اقتضته للإمام والإحاطة بكافة جوانبها، حيث تمّ التطرق إلى القواعد المكونة للاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية، بدءاً بمعايير الاختصاص التي من كل بد كان لها الدور الكبير في تمييز المنازعة الإدارية عن غيرها من المنازعات وإظهار خصوصيتها بالبحث عنها في نصوص القانون واحكام القضاء وما أشار به الفقه الإداري.

ومن جهةٍ أخرى تحديد الجهة القضائية المختصة، هذه الأخيرة التي تمّ التفصيل بها وفق ما نصت عليه القوانين وما استقر عليه اجتها القضاء في كل من الجزائر وفلسطين، حيث تمّ التفصيل فيها وبأسسها ومجال اختصاصها وفق ما حددته لها القوانين، وما أسندته لها مختلف قواعد الاختصاص.

إنّ تطبيق قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية تطبيقاً سليماً ومحددًا يجعلنا أمام جملةٍ من التطبيقات العملية عليها، هذه التطبيقات التي تساهم بطريقةٍ او بأخرى في إظهار ما حملته قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية من إيجابيات تجعل منها قواعد قوية وفعالة في التطبيق، بالإضافة إلى استظهار ما قد يشوبها من سلبيات تؤثر على تطبيقها، وتظهر حينها علامات عدم الاستقرار في هذه القواعد الامر الذي يدفع الجهات المعنية إلى ضرورة تغييرها او ضبطها بما يوائم خصوصيتها كونها تحدد الاستقرار للمتقاضين أمام القضاء.

وتتمثل جملة التطبيقات العملية لقواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية، في الدعاوى القضائية الإدارية المرفوعة أمام جهات القضاء الإداري المختصة وفق الإجراءات المقررة بناءً على ما أقرته وحددته قواعد الاختصاص، ومن هنا تتبع أهمية ما تمّ طرحه في إشكالية هذه الدراسة، حول وجود معيار اختصاص ومن ثمّ مجال واضح له ومحدد غير قابل للتأويل في المنازعات الإدارية، هذا التحديد الذي كما أسلفت بالحديث سيكون له الأثر في تكريس لاستقرار في قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.

وبين هذا وذاك، ومن خلال دراستنا المقارنة والتحليلية للموضوع توصلنا إلى بعض النتائج التي ستكون مع ما سبقها من فصولٍ ومباحثٍ عرضاً موجزاً يرسم معالم الإجابة على الإشكالية المطروحة في مقدمة الدراسة، وذلك على النحو التالي:

**أولاً:** إنّ الحديث عن الاختصاص النوعي يدفعنا في البداية إلى الأخذ بعين الاعتبار خصوصيته كونه من النظام العام في الدولة، وخاصةً في بلدي محل الدراسة، وبالتالي فإنّ البحث عن الوضوح والتحديد ضرورية في هذا المجال تبعاً لما تقتضيه قواعد النظام العام.

**ثانياً:** إنّ تقديم الفقه والقضاء الإداريين للعديد من معايير الاختصاص، يشير إلى أنّ هذه الأخيرة تحظى بأهمية كبيرة، بدليل ما عرفته من تطور تجسد في معيارٍ يتبعه استحسان ثمّ يتبعه انتقاداً ثمّ معيارٍ جديد.

**ثالثاً:** إنّ الرأي القائل بأنّ المشرع الجزائري يأخذ بالمعيار العضوي كأساس لعقد الاختصاص للقضاء الإداري يجانب الصواب - في رأينا -، كونه جاء في المادة 800 و801 باعتباره معياراً تصنيفي وترتيبي ليس أكثر، وما يدلل على اقتراب المشرع الجزائري من المعيار المادي هو ما جاء في نص المادة 02 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية بعبارة "المادة الإدارية"، بالإضافة إلى أنّ الاستثناءات التي وضعها المشرع في المادة 802 ما كانت إلا دليلاً على تبنيه المعيار المادي، والشاهد في ذلك استثناءه للأعمال التي يرى بأنها بعيدة عن العمل الإداري

المصحوب بامتيازات السلطة العامة، وإنَّ التَّأرجح في الآراء بين المعيار العضوي والمعيار المادي في كل من النظامين الفلسطيني والجزائري، يؤكد على الغموض الذي يعتري قواعد الاختصاص النوعي، بالإضافة إلى عدم الاستقرار فيها.

**رابعاً:** أدرك المشرع الجزائري منذ غداة الاستقلال حقيقة المنازعة الإدارية ومدى خصوصيتها، وما يدلل على ذلك أنَّ المشرع الجزائري في الفترة ما بين 1963 إلى 1965 وحتى بعد إصلاحات 1965 و1966 قد تبنى مبدأً مزدوجاً يتمثل في وحدة الهيئة القضائية، والفصل في المنازعات (أي وجود نوعين من المنازعات)، وحتى بعد تبني نظام الازدواجية الهيكلية بعد عام 1996، لكنه كان في كل مرة يصطدم بصعوبة تكريس ما يدعم هذه الخصوصية، سواء من حيث إعداد نصوص قانونية موضوعية وإجرائية، أو من حيث وجود هياكل مدعمة بتركيبة بشرية متخصصة وهذا ما يتطلبه وجود قضاء إداري بالمعنى الحقيقي.

**خامساً:** إنَّ رغبة المشرع الجزائري في الجنوح نحو نظام الازدواجية رغبة قديمة، وحاول تكريسها مراراً، لكنه كما سبق وأن أسلفت أنَّ العديد من الصعوبات كانت تواجهه، حيثُ نرى بأنَّه كان قادراً على أن يؤسس لنظام قضائي إداري بالمعنى الصحيح والمطابق لما هو عليه الحال في بلد المنشأ بعد تبني ذلك رسمياً في التعديل الدستوري لسنة 1996، من خلال وضع الأسس الدستورية والقانونية للهياكل ومختلف الإجراءات وقواعد الاختصاص، ثمَّ اسنادها مؤقتاً إلى الجهات القضائية التي كانت قائمة حينها والمتمثلة في الغرف الإدارية إلى حين توافر البيئة المناسبة للتخلي عن هذا الاسناد المؤقت وبدأ العمل بنظام الازدواجية بالمعنى الذي حدد له مسبقاً، وذلك كله بهدف وضع النظام القضائي في حالة من الاستقرار وعدم الحيرة خصوصاً وأننا نتكلم عن قواعد للاختصاص النوعي.

**سادساً:** إنَّ الظروف السياسية التي مرت فيها فلسطين والتي لا زالت تعاني منها، قد أثرت على مختلف جوانب الحياة وخاصة منها القانونية، الأمر الذي أثر على قواعد الاختصاص النوعي بصفة مباشرة من جهة، وعلى النظام القانون والقضائي الفلسطيني من جهةٍ أخرى، فرغم عدم



التغيير الكامل في طبيعة وهيئة النظام القانوني والقضائي في فلسطين منذ الانتداب البريطاني وإلى غاية الان، إلا أن هذا النظام قد عرف غموضاً كبيراً، فلا يمكن وصفه بالنظام الأحادية، ولا حتى بنظام الازدواجية، فما نصت عليه النصوص الدستورية والتشريعية تؤكد على التوجه الحثيث نحو نظام الازدواجية بخصوصية فلسطينية، وما تؤكد الهياكل القضائية الحالية هو نظام الأحادية بخصوصية فلسطينية، وعلى العموم يمكننا أن نصف النظام القانوني والقضائي الحالي بأنه نظام قائم على وحدة الهياكل والقانون وازدواجية المنازعة.

**سابعاً:** إن من نتائج هذه الدراسة المقارنة هو بيان أن المفاهيم المرتبطة بقواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في بلدي الدراسة قد تتشابه حيناً كما أنها قد تختلف أحياناً أخرى، فرغم الاختلاف في النظام القانوني المتبع إلا أن مفاهيم عديدة قد تشابهت، وهذا يدل على ظان قواعد الاختصاص النوعي منها ما هو عام وبالتالي يصح تطبيقها في أي نظام قانوني وقضائي، ومنها ما هو خاص نابع من خصوصية الدولة ونظامها المتبع، وعن دراستنا هذه فقد تبين أن الجذور القديمة والمتأصلة للقضاء الإداري في الجزائر سهمت في وجود مفاهيم قد غابت عن النظام الفلسطيني وهذا ما ظهر في مواضع شتى من هذه الدراسة، في حين أن خصوصية النظام القانوني والقضائي الفلسطيني قد خلقت فيه بعض المفاهيم والتوجهات غير الموجودة في النظام الجزائري.

**ثامناً:** إن الاختلاف في بعض قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في بلدي الدراسة قد امتد إلى الاختلاف في بعض تطبيقاتها، حيث ومن خلال هذه الدراسة تبين أن بعض الدعاوى الإدارية مختفية إن لم نقل غير موجودة في النظام الفلسطيني، وبالتالي انتفاء الأحكام والقرارات القضائية المتعلقة بها، الأمر الذي قد يترجم بطريقة ما صعوبة هذه الدراسة.

وبناءً على ما تقدم من مقدمة وفصلين وخاتمة، واستناداً للنتائج السابقة ومقتضيات العمل المنهجي، فإنه يمكنني أن أقدم بعض الاقتراحات، على النحو التالي:

- (1) ضرورة تعديل المشرع الجزائري لنص المادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على الشكل الذي يظهر فيه معيار الاختصاص بصورة واضحة ومحددة غير قابلة للتأويل، وتكييف النصوص المرتبطة بالمحاكم الإدارية ومجلس الدولة مع أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- (2) ضرورة السعي نحو استحداث محاكم إدارية استئنافية في الجزائر، تحقيقاً للمعنى الدستوري الصحيح لاختصاص مجلس الدولة كجهة تقويم لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وتكريساً لمبدأ التقاضي على درجتين.
- (3) ضرورة تعديل المادة 33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم (05) لسنة 2001، وضبط اختصاصات محكمة العدل العليا بطريقة محددة وواضحة والابتعاد عن العمومية في المصطلحات.
- (4) ضرورة الإسراع في تنصيب المحاكم الإدارية الفلسطينية، تجسيدا للمادة 102 من القانون الأساسي الفلسطيني.
- (5) العمل على تجسيد مشروع قانون مجلس الدولة الفلسطيني، لما له من دور كبير في تحقيق الاستقلالية القضائية بين القضاء العادي والقضاء الإداري.
- (6) ضرورة تبني معيار مزدوج للاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية يجمع بين المعيار المادي والعضوي، بهدف إحقاق مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال السلطات الإدارية.
- (7) تحقيق المبادئ القضائية وتجسيدها في كل من بلدي الدراسة، فلا يقتصر الحال على حق الفرد بالتقاضي، بل تمتد لتشمل القواعد المتعلقة بتقريب القضاء من الافراد وتكريس مبدأ التقاضي على درجتين.
- (8) السعي نحو إيجاد قانون مستقل للإجراءات الإدارية في كل من الجزائر وفلسطين، تكريساً لمبدأ استقلالية القانون والقضاء الإداري.

الملاحق



## ملحق رقم (1)

السلطة الوطنية الفلسطينية

السلطة القضائية

محكمة العدل العليا

القرار

الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله المأذونه بإجراء المحاكمة وإصدار الحكم

باسم الشعب العربي الفلسطيني

الهيئة الحاكمة : برئاسة نائب رئيس المحكمة العليا السيد القاضي محمود حماد

وعضوية السيدين القاضيين / رفيق زهد ومصطفى القاق

/ طولكرم

المستدعي:

وكلاؤه المحامون أحمد شرعب وفادي مناصرة وفارس شرعب

المستدعي ضدهم:-

- 1) وزير الداخلية.
- 2) وزير الأمن الداخلي
- 3) مدير عام الدفاع المدني بفلسطين .
- 4) مدير عام الأمن العام الفلسطيني .
- 5) مدير مديرية الدفاع المدني بطولكرم .

الإجراءات

بتاريخ 2008/8/9 تقدم المستدعي بواسطة وكيله بهذه الدعوى للطعن في القرار الصادر عن المستدعي

ضدهم والذي يقضي بطرد المستدعي من وظيفته حسب ما جاء في لائحة الطعن .

ينعى المستدعي على ان القرار المطعون فيه بانه منعدم وفيه اساءة لاستعمال السلطة .

في جلسة 2008/7/3 كرر وكيل المستدعي لائحة الطلب وقدم بينته ضمن حافظة المستندات .

وفي جلسة 2010/2/14 اصدرت المحكمة القرار المؤقت تبلغ المستدعي ضدهم لائحة الدعوى وفي حال

المعارضة في اصدار قرار قطعي تقديم لائحة جوابية .

بتاريخ 2010/3/10 تقدمت النيابة العامة بلائحة جوابية تضمنت طلباً لرد الدعوى وقدمت بينتها بتاريخ

2010/7/12 المبرز (ن/1) وترافع الطرفان Birzeit University-Institute of Law- Al-Muqtata

## المحكمة

بالتدقيق في أوراق الدعوى والبيانات المقدمة فيها وفي مرافعات الطرفين تبين أنها مقدمة من المستدعي بتاريخ 2008/8/9 ضد المستدعي ضدهم للطعن في قرار طرده من الخدمة في جهاز الدفاع المدني وقد تم تبليغه بالقرار الطعين شفويا بتاريخ 2008/4/13 بعد خروجه من سجون الاحتلال الإسرائيلي وانه لم يتم اعطائه كتاباً خطياً يبين سبب طرده ولقد حاول المستدعي وعن طريق محكمة العدل العليا الحصول على صورة عن كتاب طرده من وظيفته في الدفاع المدني ولكن مديرية الدفاع المدني رفضت الاستجابة لهذا الطلب كما رفضت تنفيذ تسع قرارات لمحكمة العدل العليا لتزويدها بملف المستدعي للسير في إجراءات الدعوى وهو رفض جعل المحكمة تطمئن الى صحة ما جاء في شهادة المستدعي من انه قد تم طرده من الخدمة وان الطرد كان بتعليمات من مدير الدفاع المدني المستدعي ضده الثالث وقد عزز هذه القناعة ما ورد في الورقة المرفقة بالكتاب الصادر عن المستشار القانوني للدفاع المدني مبرز (ن/1) حيث ورد فيها انه قد تم طرد المستدعي.

وبتطبيق حكم القانون على وقائع هذه الدعوى التي ثبت من خلال البينة ان المستدعي قد طرد من الخدمة في جهاز الدفاع المدني بتعليمات من المستدعي ضده الثالث وبالرجوع لاحكام المادة الاولى من قانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية رقم 8 لسنة 2005 التي تنص على ان الطرد من الخدمة العسكرية هو كل طرد من الخدمة العسكرية يتم بموجب حكم صادر عن محكمة عسكرية والى نص المادة (174) من ذات القانون من ان العقوبات التي توقع على ضباط الصف والإفراد :

1. عقوبات انضباطية يوقعها القادة المباشرون والرئاسات.

2. عقوبات توقعها المحاكم العسكرية.

يتبين ان عقوبة الطرد من الخدمة هي من اختصاص المحاكم العسكرية لذلك فان قرار المستدعي ضده الثالث بطرد المستدعي من الخدمة يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم لان فيه اعتداء على سلطة المحاكم العسكرية التي أناط المشرع بها صلاحية إصدار قرار طرد العسكريين من الخدمة الأمر الذي يجعل فيه قراراً منعماً لا يتقيد الطعن فيه بميعاد .



### لهذه الأسباب

#### تقرر المحكمة :-

1. رد الدعوى شكلاً عن المستدعي ضدّهم الأول والثاني والرابع والخامس لعدم صحة الخصومة.
2. إلغاء القرار الصادر عن المستدعي ضدّه الثالث المتضمن طرد المستدعي من الخدمة وتضمينه الرسوم ومبلغ خمسين ديناراً أُتعاّب محاماة .

قراراً صدر وتلي علناً بحضور وكيل المستدعي ورئيسة النيابة العامة

وافهم بتاريخ 2011/3/21

الرئيس

الكاتب :

دقق :

ع.م



دولة فلسطين  
السلطة القضائية  
محكمة العدل العليا

القرار

الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله المأذونة  
بإجراء المحاكمة وإصدار الحكم باسم الشعب العربي الفلسطيني  
الهيئة الحاكمة : برئاسة السيد القاضي هشام الحتو  
وعضوية السيدين القاضيين رفيق زهد وهاني الناطور

المستدعي :- /جنين

وكلاؤه المحامون/ يوسف عريدي وناظم ابوبكر وسيف عريدي مجتمعين و/أو  
منفردين/جنين

المستدعي ضدها :- اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في بلدية جنين/ جنين

وكيلها المحامي/ موسى قنوره/ جنين

بتاريخ 2012/5/27 تقدم المستدعي بهذه الدعوى للطعن في القرار الإداري الصادر  
عن المستدعي ضدها في الجلسة المنعقدة بتاريخ 2012/3/25 تحت رقم 132  
والقاضي بعدم الموافقة على ترخيص بناء قائم بالقطعة رقم 23+24 حوض رقم  
20053 من اراضي جنين.

الرئيس

الكاتب-دقيق:

ع.م



## الإجراءات

يستند المستدعي في طعنه إلى أن القرار المطعون فيه مخالف للقانون وفيه اساءة استعمال السلطة.

في جلسة 2012/7/4 كرر وكيل المستدعي لائحة الدعوى وقدم بينته ضمن حافظة مستندات المبرز س/1 وختم بينته وطلب إصدار القرار المؤقت المنفق مع الأصول والقانون، وفي ذات الجلسة أصدرت المحكمة مذكرة للمستدعي ضدهما لبيان الأسباب الموجبة لإصدار القرار المطعون فيه و/أو بيان ما يحول دون إلغائه وفي حال المعارضة تقديم لائحة جوابية ضمن المدة القانونية.

بتاريخ 2012/8/2 قدم وكيل الجهة المستدعي ضدها المحامي موسى قدوره لائحة جوابية طلب في نتیجتها رد الدعوى، وفي جلسة 2012/9/24 كرر وكيل الجهة المستدعي ضدها اللائحة الجوابية وقدم بينته ضمن حافظة مستندات المبرز ن/1، وختم بينته وصرح وكيل المستدعي انه لا يرغب في تقديم بيعة مفندة وقدم مرافعة خطية طلب في نتیجتها إلغاء القرار المطعون فيه كما قدم وكيل المستدعي ضدها مرافعة خطية طلب في نتیجتها رد الدعوى.

بالتدقيق والمدولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللائحة الجوابية والبيانات المقدمة وسماع مرافعات الطرفين تجد المحكمة أن المستدعي تقدم بطلب ترخيص للعقار موضوع الدعوى إلا أن اللجنة المحلية للتنظيم والبناء في بلدية جنين رفضت طلبه مما دعاه إلى تقديم الدعوى الحالية.

وبما انه قد استقر الفقه والاجتهاد القضائي على انه لا يجوز للمتضرر من قرار اللجنة المحلية برفض الترخيص بإنشاء بناء أن يطعن في القرار بدعوى الإلغاء لدى محكمة العدل العليا قبل ان يتظلم منه (استئنافه) إلى اللجنة اللوائية، لأن محكمة العدل العليا تعتبر مسلوية

الرئيس

الكاتب-دقق:

ع.م





دعوى عدل عليا  
رقم: 2012/107

الصلاحية للنظر في دعوى الإلغاء فيما إذا جاء قرار اللجنة اللوائية مؤيدا لقرار الرفض الصادر عن اللجنة المحلية سندا لأحكام المادة 1/36 من قانون تنظيم المدن والقرى والأينية رقم 79 لسنة 66 (قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 83/75 صفحة 1324 سنة 1984) مما يعني أن الدعوى واجبة الرد شكلاً.

### لهذه الأسباب

تقرر المحكمة رد الدعوى

قراراً صدر وتلى علناً باسم الشعب العربي الفلسطيني وأفهم بتاريخ 2013/5/29

الرئيس

الكاتب-دقيق:

ع.م

## ملحق رقم (03)

بسم الله الرحمن الرحيم

لدى محكمة العدل العليا بـشـنـة

فى الطلب رقم ٩٥/١٢٦ عدل عليا

\*\*\*\*\*

امام الساده القضاة: الاستاذ/ جميل الششى رئيسا وعضوية الاستاذين / زهير الصوراتى

ومحمد صبح .

وسكرتارية : نور فارس

المستدعىسى : - محاضر فى جامعة الازهر بغزة .

المستدعى ضده : بصفته رئيسا لجامعة الازهر بغزة .

وكيله الاستاذ/ موسى ابو ملوح المحامى .

الموضوع : ١- اصدار القرار التمهيدى ببيان الاسباب التى ادت الى عدم اعمال نص الفقرتين (أ) و (ب) من المادة (٤٨) و المادة (٤٩) و المادة (٥٠) من نظام جزاءات الهيئة التدريسية فى جمعة الازهر بغزة .

٢- اصدار القرار القطعى بالغاء قرار مجلس الجامعة ج أ ز / ٩٤/١٣٣ القاضى

بالاستغناء عن خدماتى .

تاريخ تقديمه : ١٩٩٥/١١/١

جلسة يوم : ١٩٩٦/٣/١٤

الحضـور: حضر المستدعى بالذات

وحضر الاستاذ / موسى ابو ملوح وكيل المستدعى ضده .

=====

## // القرار //

حيث ان وجيز الطلب المرفوع لهذه المحكمة فى ٩٥/١١/١ ان المستدعى يعمل محاضرا للاندب الانجلىزى فى جامعة الازهر وبتاريخ ٩٤/١٠/١ صدر للقرار ج أ ز / ٩٤/١٣٢ القاضى بمصادفة مجلس الجامعة على توصية لجنة التحقيق بالاستغناء عن خدماته خلافا للمادة ٤٩ من نظام جزاءات الهيئة التدريسية ولا طعن المستدعى فى هذا القرار فقد أصدر رئيس الجامعة قراره الادارى ٩٤/٥٨ بتشكيل لجنة استئنافية للنظر فى قرار الاستغناء عن خدماته لاطعن المستدعى ايضا فى هذا التشكيل فأصدرت اللجنة الاستئنافية قرارها بالتأييد فطعن المستدعى ثانية فى قرار اللجنة الاستئنافية فأصدر رئيس الجامعة القرار الادارى ٩٤/٦٩ بتشكيل لجنة استئنافية جديدة للنظر فى الموضوع فأيدت للقرار .

وفي ٩٥/٥/٧ أصدر رئيس الجامعة قراره الإداري ٩٥/٥/١ للمتضمن عودته للعمل مع شريك لمصلحته مسجوب على بنك فلسطين وأُضاف وبما أن القرار الإداري الأخير الصادر عن رئيس الجامعة جاء خالياً تماماً من أي نص على إلغاء قرار إنهاء خدماته فقد استدعي بمطالبات رسمية وودي له رئيس الجامعة لإصدار قرار يلغي قرار إنهاء خدماته إلا أنه لم يستجب ولذا لجأ لهذه المحكمة بما لها من صلاحية طابياً :-  
 أولاً : إعطاء القرار التمهيدي لبين الأسباب التي أدت إلى عدم إكمال نصي التقرنين ( أ ) و ( ب ) من المادة ( ٤٨ ) والمادة ( ٤٩ ) والمادة ( ٥٠ ) من نظام جزاءات الهيئة التدريسية بالجامعة .  
 ثانياً : إصدار القرار القطعي بإلغاء قرار مجلس الجامعة ج أ ز /٩٤/١٣٢ القاضي بالاستغناء عن خدماته .

وحيث أن هذه المحكمة استمعت في جلسة ٩٥/١١/٦ لمطلب المستدعي التمهيدي فقرر ما ذكره اعلاه وأُضاف أنه لا يمثل أمام لجنة التحقيق ولا أمام اللجنة الاستئنافية الأولى ولا أمام اللجنة الاستئنافية الثانية وأُضاف أنه صدر قرار بعودته إلى العمل في ٩٥/٥/٧ من رئيس الجامعة فساد وهو الآن على رأس عمله إلا أن روايته وصلته منقوصة .

وحيث أن وكيل المستدعي ضده تقدم بلائحة جوابية في ٩٥/١/١٨ رداً على هذا الاستدعاء أهم ما جاء فيها .

١- أن جامعة الأزهر ليست من أشخاص القانون العام بل هي مؤسسة غير حكومية أي من أشخاص القانون الخاص وبالتالي لا اختصاص لمحكمة العدل العليا في قراراتها .  
 ٢- أن القرارات الإدارية يجب أن يكفل لها الاستقرار ولا يباح تعرضها إلى أجل غير محدود للطعن فيها فقد ردت محكمة العدل العليا للطلب ٣٨/١ لأن صاحبه لم يتقدم به إلا بعد انقضاء ستة أشهر على تاريخ القرار محل الطعن مقرر أن طلبات محكمة العدل العليا ينبغي أن تكون على سبيل الاستعجال ومدة ستة أشهر هي أقصى مدة لتقديم الطلب ، كما ردت محكمة العدل العليا للطلب ٤٦/٧٢ وقالت في حيثيات حكمها أن تراخي المتقدم في اللجوء إلى المحكمة يسقط حقه في التظلم إليها وأُضاف أن الطلب الحالي ٩٥/١٢٦ قدم بتاريخ ٩٥/١١/٦ وأن القرار المراد إلغاؤه صادر في ٩٤/١٠/٦ فيكون المستدعي بذلك قد تراخى في تقديم الطلب مما يستوجب رده التزم بالسلوك القضائي المذكور اعلاه .

وحيث أنه في جلسة ٩٥/١٢/١٧ طلب المستدعي تأجيل نظر الطلب من أجل التفاوض للوصول إلى حل ودي مع الجامعة فرفض وكيل المستدعي ضده واعتراض على ذلك وقال إن المستدعي عاد لعمله وكلف بمواضيع كثيرة وهو يعمل مشروعي مع زملاءه وهو مرشح للدكتوراه وقد باشر عمله فعلاً ، فرد عليه المستدعي بأنه لا يسلم بأنه كلف ببدء مهمات وأُضاف لماذا لم تصدر الجامعة قراراً واضحاً وصريحاً بعودته للجامعة بعد فصله مدة ثمانية أشهر التي تعتبر فترة انقطاع في خدمته ولخص مطلبه في طلب إصدار قرار بإلغاء قرار الفصل من الخدمة وتكديلاً على موضوع التفاوض أبرز صورة الكتاب م/١ الموجه للدكتور محمد علي أبو عماره للمسير في الحل التوفيقى عوضاً عن هذا الطلب ٩٥/١٢٦ عدل عليها كما أبرز صورة عن محضر اجتماع لجنة العاملين م/٢ ثم تراجع وكيل المستدعي ضده وطلب رفض الطلب لأنه قدم بعد مدة ستة أشهر وهي أقصى مدة للتظلم لدى محكمة العدل العليا .

وحيث أن هذه المحكمة اطلعت على النظام الداخلي للجامعة وهو المرغوب بإلحاح الطلب وعلى المكثبات والقرارات المشار إليها اعلاه وعلى الملف الشخصي للمستدعي .

وحيث ان هذه المحكمة تبذل الدخول في تفصيلات الطلب الموضوعية لا بد لها ان تبحث في هل  
الطلب مقبول أم لا وفقاً للتسابق الصادر من هذه المحكمة .

وحيث انه استقر قضاء هذه المحكمة في انه يجب ان يكفل للقرار الإداري الاستقرار وان لا يكون في  
مهب الريح الى أجل غير محدود بحيث يظل دائماً تحت رحمة ووطأة المشتكى وان مدة ستة اشهر هي مدة  
كافية لتنظيم والظعن فيه عمادنا في ذلك القرار الذي استند اليه وكيل المستدعي ضده ٢٨/١ عدل عليا الذي  
يقول :-

Held -2- As the Petitioner had allowed six months to elapse after the  
first respondents order was made before applying to high court , he  
should not be given time to enable him to go to the land court for  
applications to the high court should be made quickly .

كان ذلك وكان المستدعي قد تقدم بهذا الطلب في ١١/١١/٩٥ مع ان القرار المطعون فيه مؤرخ ١٠/١٠/٩٤ اي  
بعد سنة وشهر فقد مضت المدة الملائمة للظعن فيه .

اما من حيث الاختصاص فإنه لما كانت جامعة الأزهر هي شخص معنوي عام باعتبارها مرفق  
تعليمي عام يحق لكل طالب فلسطيني تلقي العلم بها لانه مرفق ذو نفع عام كما ان قراراته تصدر من رئيس  
الجامعة ومجلس ادارتها فإن القول بعدم اختصاص محكمة العدل العليا في نظر التظلمات من قراراتها هو قول  
عار عن الصحة .

وحيث ان خاسر الطلب ملزم بالرسوم والمصاريف .

### فلهذه الاسباب

ويأسم الشعب الفلسطيني

// الحكم //

حكمت المحكمة برفض الطلب والزام المستدعي ما اداه من رسوم ومصاريف .

صدر وافهم علنا في ١٤/٣/١٩٩٦م

رئيس المحكمة  
( جميل العشي )

عضو  
زهير الصوراتي

عضو  
( محمد صبح )

# قائمة المصادر والمراجع

### قائمة المصادر والمراجع:

#### أولاً: قائمة المصادر.

#### الدساتير والقوانين الأساسية:

- 1) المملكة الأردنية الهاشمية، الدستور الأردني لسنة 1952، الصادر بتاريخ 1952/01/08، الجريدة الرسمية الأردنية رقم 1039، الصادرة بتاريخ 1952/01/08.
- 2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، (الجريدة الرسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996)، المعدل بالقانون رقم 02 - 03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، (الجريدة الرسمية عدد 25، الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002)، والمعدل بالقانون 08 - 19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، (الجريدة الرسمية عدد 63 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008)، المعدل بالقانون رقم 16 - 01، المؤرخ في 06 مارس 2016، (الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016).
- 3) دولة فلسطين، القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 الصادر بتاريخ 18 مارس 2003، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز رقم 2، الصادرة بتاريخ 19 مارس 2003، المعدل بموجب القانون الأساسي لسنة 2005، الصادر بتاريخ 13 أغسطس 2005، (الوقائع الفلسطينية عدد 57، الصادرة بتاريخ 18 أغسطس 2005).

#### القوانين العضوية:

- 1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 98 - 01 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998.
- 2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 98 - 03 المؤرخ في 03 يونيو 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، عدد 39، الصادرة بتاريخ 07 يونيو 1998.
- 3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية رقم 57، الصادرة بتاريخ 08 سبتمبر 2004.

- 4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 05 - 11، المؤرخ في 17 يوليو 2005، المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية رقم 51، الصادرة بتاريخ 20 يوليو 2005.
- 5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 18 - 02، المؤرخ في 04 مارس 2018، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98 - 01، الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2018.

### الأوامر والقرارات بقانون:

- 1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 62-17، المؤرخ في 10 جويلية 1962، المتعلق بالصيغة التنفيذية، الجريدة الرسمية (باللغة الفرنسية)، العدد 02، الصادرة بتاريخ 21 أوت 1962.
- 2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 65 - 278 المؤرخ في 16 نوفمبر 1965، المتضمن التنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 96، الصادرة بتاريخ 23 نوفمبر 1965.
- 3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 66-154، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 47 المؤرخة في 09 يونيو 1966.
- 4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 66 - 156، المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11 يونيو 1966.
- 5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 69 - 77، المؤرخ في 18 سبتمبر 1969، المعدل والمتمم للأمر رقم 66 - 154، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 26 سبتمبر 1969.
- 6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 70 - 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية، العدد 105، الصادرة بتاريخ 18 ديسمبر 1970، ص 1570، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 05 - 01 المؤرخ في 27 فبراير 2005، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة بتاريخ 27 فبراير 2005.
- 7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 71 - 80، المؤرخ في 29 ديسمبر 1971، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 07 يناير 1972.
- 8) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 75 - 58، المؤرخ في 26/09/1975، والمتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 78، الصادرة بتاريخ 30/09/1975.

## قائمة المصادر والمراجع

- (9) دولة فلسطين، القرار رقم 01 لسنة 1994، المؤرخ في 20/05/1994، المتضمن الاستمرار بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 05 / 06 / 1967، الوقائع الفلسطينية عدد 01، المؤرخة في 1994/11/20.
- (10) دولة فلسطين، القرار رقم 01 لسنة 1995، المؤرخ في 07/01/1995، المتضمن إلغاء القيود التي وضعها الكيان الصهيوني على اختصاصات محكمة العدل العليا، الوقائع الفلسطينية عدد 03، المؤرخة في 1995/02/20.
- (11) دولة فلسطين، القرار رقم 20 لسنة 1998، المؤرخ في 20 / 05 / 1998، المتضمن إلغاء العديد من القرارات العسكرية الإسرائيلية وكذلك لجان الاعتراض العسكرية، الوقائع الفلسطينية عدد 23، المؤرخة في 08 / 06 / 1995.
- (12) دولة فلسطين، القرار بقانون رقم 10 لسنة 2005، المؤرخ في 15/08/2007، المتعلق بقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية المعدل، الوقائع الفلسطينية عدد 57، الصادرة بتاريخ 18/08/2007.
- (13) دولة فلسطين، القرار بقانون رقم 01 لسنة 2007، المؤرخ في 02/09/2007، المتعلق بالانتخابات العامة، الوقائع الفلسطينية، الصادرة بتاريخ 09/09/2003.
- (14) دولة فلسطين، القرار بقانون رقم 15 لسنة 2014، المؤرخ في 19 / 06 / 1 / 2014، المتضمن تعديل قانون المحاكم النظامية رقم 05 لسنة 2001، الوقائع الفلسطينية رقم 108. الصادرة بتاريخ 15 / 07 / 2014.
- (15) دولة فلسطين، القرار بقانون رقم 2 لسنة 2017، المؤرخ في 09/01/2017، المتعلق بتعديل قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم 10 لسنة 2005 وتعديلاته، الوقائع الفلسطينية، عدد 128، الصادرة بتاريخ 14/01/2017.

### النصوص التشريعية:

- (1) دولة فلسطين، القانون رقم 10 لسنة 1957، الصادر بتاريخ 18/02/1957، المتضمن قانون نقابة الصيادلة المعدل، الوقائع الفلسطينية رقم 1323، الصادرة بتاريخ 18/03/1957.
- (2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 62-157، المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، الجريدة الرسمية (باللغة الفرنسية)، العدد 02، الصادرة بتاريخ 11 جانفي 1963، ص: 18.



## قائمة المصادر والمراجع

- 3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 63-218، المؤرخ في 18 يونيو 1963، المتضمن إحداه المجلس الأعلى، الجريدة الرسمية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 28 يونيو 1963.
- 4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 79 - 07 المؤرخ في 21 جويلية 1979، المتضمن قانون الجمارك، الجريدة الرسمية عدد 30، الصادرة بتاريخ 24 جويلية 1979، ص: 678، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 98 - 10 المؤرخ في 17 يناير 1998، الجريد الرسمية عدد 03، الصادرة بتاريخ 21 يناير 1998، ص: 34، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17 - 04، المؤرخ في 16 فبراير 2017، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة بتاريخ 19 فبراير 2017.
- 5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 89-22 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 المتعلق بصلاحيات المحكمة العليا وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 13 ديسمبر 1989.
- 6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-23، المؤرخ في 18 أوت 1990، المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 36 الصادرة بتاريخ 22 أوت 1990.
- 7) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 91 - 11، المؤرخ في 27/04/1991، الذي يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 21، الصادرة بتاريخ 08/05/1991.
- 8) دولة فلسطين، القانون رقم 04 لسنة 1998، المؤرخ في 28/05/1998، المتعلق بقانون الخدمة المدنية المعدل، الوقائع الفلسطينية رقم 24، الصادرة بتاريخ 01/07/1998.
- 9) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 98 - 02 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998.
- 10) دولة فلسطين، القانون رقم 11 لسنة 1998، الصادر بتاريخ 02/11/1998، والمتضمن قانون التعليم العالي، الوقائع الفلسطينية رقم 27، الصادرة بتاريخ 08/12/1998.
- 11) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 99 - 05، المؤرخ في 04 أبريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 24، الصادرة بتاريخ 07 أبريل 1999.
- 12) دولة فلسطين، القانون رقم 01 لسنة 2000، المؤرخ في 16/01/2000، المتضمن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المعدل، الوقائع الفلسطينية رقم 32، الصادرة بتاريخ 29/02/2000.
- 13) دولة فلسطين، القانون رقم 07 لسنة 2000، المؤرخ في 30/04/2000، المتضمن قانون العمل وتشريعات الشؤون الاجتماعية، الوقائع الفلسطينية رقم 39، الصادرة في 25/11/2001.

## قائمة المصادر والمراجع

- 14) دولة فلسطين، القانون رقم 2 لسنة 2001، المؤرخ في 12/05/2001، المتعلق بأصول المحاكمات المدنية والتجارية المعدل، الوقائع الفلسطينية عدد 38، الصادرة بتاريخ 05 سبتمبر 2001.
- 15) دولة فلسطين، القانون رقم 05 لسنة 2001، المؤرخ في 12 / 05 / 2003/1، المضمن قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني المعدل، الوقائع الفلسطينية عدد 38، لسنة 05 / 09 / 2001.
- 16) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 01 - 14 المؤرخ في 19 غشت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 19 غشت 2001، ص4، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 04 - 16، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية عدد 72، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2004، ص03، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 17 - 05، المؤرخ في 16 فبراير 2017، الجريدة الرسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 22 فبراير 2017، ص03.
- 17) دولة فلسطين، القانون رقم (1) لسنة 2002، 2002/05/14، المتعلق بالسلطة القضائية، الوقائع الفلسطينية عدد 40، الصادرة بتاريخ 18 مايو 2002.
- 18) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 04 - 02، المؤرخ في 23/06/2004، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 41، الصادرة بتاريخ 2004/2706.
- 19) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08 - 09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.
- 20) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.
- 21) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

### النصوص التنظيمية:

- 1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 62-515، المؤرخ في 07 سبتمبر 1962 المتضمن البروتوكول المؤرخ في 28 اوت 1962، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 14 سبتمبر 1962.
- 2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 88 - 131، المؤرخ في 04/07/1988، الذي ينظم العلاقات بين المواطن والإدارة، الجريدة الرسمية رقم: 27، الصادرة بتاريخ 06/07/1988.

## قائمة المصادر والمراجع

- 3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 98-187، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 17 يونيو 1998.
- 4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم تنفيذي رقم 98-261، المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998.
- 5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم تنفيذي رقم 98-262، الصادرة بتاريخ، في 29 أوت 1998، المتعلق بـ الجريدة الرسمية، العدد 64، والصادر بتاريخ 30 ماي 1998.
- 6) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 98 - 356، المؤرخ في 14 نوفمبر 1998، المُحدد لكيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98 - 02، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 85، الصادرة بتاريخ 15 نوفمبر 1998.
- 7) دولة فلسطين، قرار مجلس الوزراء رقم 09 لسنة 2003، المؤرخ في 2003/11/29، بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، الوقائع الفلسطينية رقم 49، الصادرة بتاريخ 2004/06/17.
- 8) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم 11 - 195، المؤرخ في 22 مايو 2011، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 98 - 356، الجريدة الرسمية رقم 29، الصادرة بتاريخ 22 مايو 2011. المرسوم تنفيذي رقم 12-267، المؤرخ في 23 يونيو 2012، الذي يحدد عدد مصالح الأقسام الإدارية لمجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 39، مؤرخة في 01 يوليو 2012.

### مشاريع القوانين:

- 1) المذكرة الايضاحية لمشروع قانون مجلس الدولة الفلسطيني لسنة 2004، ديوان الفتوى والتشريع الفلسطيني، غير منشورة.
- 2) مشروع قانون القضاء الإداري في فلسطين، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، 2012، غير منشور.

القرارات القضائية.

قرارات القضاء الإداري الجزائري:

- 1) قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1999/03/08 (الغرفة الثالثة)، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الأول)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2010.
- 2) قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/01/17 (الغرفة الأولى)، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الثاني)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2013.
- 3) قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/01/31، الغرفة الرابعة، لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الأول)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2010.
- 4) قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2000/11/06، (الغرفة الأولى)، لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الثاني)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2013.
- 5) قرار مجلس الدولة في 19 / 02 / 2001، لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الأول)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2010.
- 6) قرار مجلس الدولة رقم 161579، (الغرفة الخامسة) الصادر بتاريخ 2001/09/11، عمار بوضياف، المرجع في لمنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
- 7) قرار مجلس الدولة في القضية رقم 005450، المؤرخة في 14/01/2002، محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2012.
- 8) القرار رقم: 012676، مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 2002/12/03، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، الجزائر، 2003.
- 9) قرار مجلس الدولة رقم 7462، الصادر بتاريخ 2003/02/25، (الغرفة الثانية)، عمار بوضياف، المرجع في لمنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.

- 10) قرار مجلس الدولة رقم 011073 (الغرفة الثالثة) الصادر بتاريخ 2003/07/22، عمار بوضياف، المرجع في لمنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
- 11) قرار مجلس الدولة رقم 050300 المؤرخ في 2009/09/30، (الغرفة الثالثة)، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012.
- 12) قرار مجلس الدولة رقم 062648، الصادر بتاريخ 2011/09/28، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012.
- 13) القرار رقم: 1105، مجلس الدولة، الصادر بتاريخ 2012/10/11، لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء محكمة التنازع ومجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2013.

### قرارات القضاء الإداري الفلسطيني:

- 1) القرار رقم 1995/126، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 1996/03/14، غزة، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين. <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 2) القرار رقم: 97/12، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ، 1998/03/16، غزة، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 3) القرار رقم 1998/113، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 1999/02/03، غزة، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>.
- 4) قرار رقم: 1998/20، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 1999/11/03، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 5) القرار رقم 2000/181، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2001/03/17، غزة، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين. <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 6) القرار رقم 2002/11، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2002/07/15، غزة، فلسطين، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 7) القرار رقم 2003/175، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2004/03/21، غزة، فلسطين، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>

## قائمة المصادر والمراجع

- 8) القرار رقم 2004/13، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2004/05/31، رام الله، فلسطين، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 9) القرار رقم 2003/54، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ، 2005/03/15، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 10) القرار رقم 2005/11، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2005/09/27، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 11) قرار رقم 2005/43، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ، 2005/10/04، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 12) القرار رقم 2005/36، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2005/10/17، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 13) القرار رقم 2005/40، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2006/04/10، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 14) القرار رقم 2005/168، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2007/01/24، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 15) القرار رقم 2010/113، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ، 2010/03/17، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 16) القرار رقم 2008/140، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2011/03/21، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 17) القرار رقم 2010/969، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2012/03/14، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 18) القرار رقم 2009/337، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2012 / 06 / 25، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 19) القرار رقم 2012/107، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2013/05/29، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين <http://muqtafi.birzeit.edu>

20) القرار رقم 2011/318، محكمة العدل العليا، الصادر بتاريخ 2014/02/26، رام الله، عن منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu>

### ثانياً: قائمة المراجع.

#### الكتب:

- 1) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، (ترجمة: فائز انجق وخالد بيود)، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، الجزائر، 1982.
- 2) ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون رقم طبعة، مصر، 1997.
- 3) حسين طاهري، الإجراءات المدنية والإدارية الموجزة، الجزء الأول: الإجراءات المدنية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2012.
- 4) حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، (الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة)، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، الجزائر، 1984.
- 5) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الأول: تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2013.
- 6) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: الدعاوى وطرق الطعن الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2011.
- 7) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، بدون رقم طبعة، مصر، 1975.
- 8) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، (الكتاب الثاني: قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام)، دار الفكر العربي، بدون رقم طبعة، القاهرة، مصر، 1986.
- 9) عادل بوعمران، دروس في المنازعات الإدارية (دراسة تحليلية نقدية ومقارنة)، دار الهدى للطباعة والنشر، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2014.
- 10) عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، بدون رقم طبعة، مصر، 1966.
- 11) عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014.
- 12) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، موسوعة القضاء الإداري في فلسطين، الكتاب الأول، مكتبة دار الفكر، بدون رقم طبعة، القدس، فلسطين، بدون سنة نشر.
- 13) عدنان عمرو، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، مصر، 2004.

## قائمة المصادر والمراجع

- 14) عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين، كلية الحقوق، جامعة القدس، بدون رقم طبعة، القدس، فلسطين، 2008.
- 15) عطاء الله بوحميده، الوجيز في القضاء الإداري (تنظيم، عمل واختصاص)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2014.
- 16) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول: التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2008.
- 17) عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008.
- 18) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، (القسم الأول: الإطار النظري للمنازعات الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
- 19) عمار بوضياف، المرجع في لمنازعات الإدارية، (القسم الثاني: الجوانب التطبيقية للمنازعات الإدارية)، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2013.
- 20) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013.
- 21) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الأول: القضاء الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2014.
- 22) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (الجزء الثاني: الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2014.
- 23) عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري (دراسة علمية تحليلية ومقارنة بين القضاء الإداري الفرنسي والنظام القضائي الجزائري)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2009.
- 24) عمار عوابدي، قضاء التفسير في القانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2006.
- 25) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الأول)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، الجزائر، 2010.
- 26) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، (الجزء الثاني)، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2013.
- 27) لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء محكمة التنازع ومجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2013.



## قائمة المصادر والمراجع

- 28) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2012.
- 29) محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، بدون رقم طبعة، الجزائر، 2009.
- 30) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، (الكتاب الثاني: قضاء الإلغاء أو الإبطال وقضاء التعويض وأصول الإجراءات)، منشورات الحلبي الحقوقية، بدون رقم طبعة، لبنان، 2003.
- 31) محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، فلسطين، 2015.
- 32) محمد عبد العال السناري، دعوى التعويض ودعوى الإلغاء (دراسة مقارنة)، مطبعة الإسراء، بدون رقم طبعة، مصر، بدون سنة نشر.
- 33) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، (الجزء الثاني: نظرية الاختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2013.
- 34) هاني عبد الرحمن غانم، الوسيط في أصول القضاء الإداري في فلسطين، مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع، الطبعة الأولى، فلسطين، 2016.

## الرسائل العلمية.

### – أطروحات الدكتوراه:

- 1) عبد الناصر عبد الله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق – جامعة عين شمس، مصر، 2009.
- 2) عمر بوجداي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق – جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011.

### – رسائل الماجستير:

- 1) أحمد فايق سعيد قنيطة، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة)، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، نوفمبر 2017.

## قائمة المصادر والمراجع

- (2) ايمان جابر، دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير تخصص المنازعات الإدارية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2016 - 2017.
- (3) براء محمد عيسى صلاح، النظام القانوني لميعاد الطعن في دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري الفلسطيني (مقارنةً بالقانون المصري والشريعة الإسلامية)، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، يناير 2018.
- (4) جازية صاش، قواعد الاختصاص القضائي في الدعوى الإدارية في النظام القضائي الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية العامة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية - جامعة الجزائر، الجزائر، 1993 - 1994.
- (5) رشيد بوبكر، المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق - سعيد حمدين - ، مدرسة الدكتوراه، الجزائر، 2015-2016.
- (6) الزهرة نصيبي، الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011 - 2012.
- (7) زهير بن ذيب، معيار الاختصاص القضائي، في النزاع الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2012 - 2013.
- (8) سامية مشاكة، الإختصاص النوعي بالمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015 - 2016.
- (9) شريف أحمد يوسف بعلوشة، دعوى إلغاء القرار الإداري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق - جامعة الأزهر، فلسطين، 2010.
- (10) صافية حميش، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، 2011 - 2012.
- (11) فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، أطروحة مقدمة استكمالاً للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام كلية الدراسات العليا - جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2011.
- (12) مونية هني، شروط قبول دعاوى التعويض وتطبيقاتها، مذكرة لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، دفعة 2007 - 2010.

### المحاضرات.

- (1) الزين عزري، الأعمال الإدارية ومنازعاتها (محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثالثة حقوق "نظام كلاسيكي" وطلبة السنة أولى ماستر تخصص قانون إداري)، مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، كلية الحقوق - جامعة بسكرة، الجزائر، 2010.
- (2) عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، دروس أقيمت على طلبة كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجائر، الجزائر، السنة الجامعية، 2008، 2009.

### المقالات.

- (1) أحمد سليمان، (التعليق على الحكم رقم 133 في الدعوى رقم 2005/43 الصادر عن محكمة العدل العليا بتاريخ 2005/10/04)، مجلة العدالة والقانون، العدد الرابع، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء "مساواة"، فلسطين، حزيران 2006.
- (2) أميرة رزيق، (تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائري)، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، مجلد 09، عدد 01، جامعة الواحات، غرداية، الجزائر، 2016.
- (3) حورية لشهب، (النظام القانوني لمجلس الدولة في الجزائر)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثاني عشر، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق - جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2016.
- (4) رشيد خلوفي، (القضاء بعد 1996 إصلاح قضائي أم مجرد تغيير هيكلية)، مجلة المدرسة العليا للإدارة، المجلد رقم 10، العدد 1، الجزائر، 2000.
- (5) سمير بن يعيش، (دعوى الإلغاء)، مجلة دراسات، العدد 01، المجلد 03، جامعة بشار، بشار، الجزائر، 2014.
- (6) سهام عبدلي، (إشكالية المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، المجلد أ، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2016.
- (7) صبرينه عجابي، (ضوابط الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية "دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب")، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 01، المجلد 07، المركز الجامعي تمارست، الجزائر، 2018.

## قائمة المصادر والمراجع

- (8) صفيان بوفراش، (المساس بحق التقاضي في النزاع الإداري في ظل القانون الجزائري)، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2016.
- (9) عادل بوعمران، (بعض ملامح تطور المنازعة الإدارية في الجزائر "قراءة تاريخية ونقدية")، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 05، معهد الحقوق، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، جانفي 2014.
- (10) عبد الحليم بن مشري، (تطور الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية في القانون الجزائري)، مجلة المفكر، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، أبريل 2009.
- (11) عبد القادر غيتاوي، (توزيع قواعد الاختصاص النوعي بين مجلس الدولة والمحاكم الإدارية في القانون الجزائري)، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الثالث، المركز الجامعي لتامنغست، الجزائر، جانفي 2013.
- (12) عبد الكريم بودريوة، (حاضر ومستقبل المادة 07 من ق إ م إ د، في ظل نظام الازدواجية القضائية)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، ج 41، العدد 01، 2004.
- (13) علي بن ترجا الله، مريم بن عطاء الله، (موقف القضاء الإداري الجزائري من أهلية الدائرة في التقاضي)، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الثامن، جامعة زيان عاشور - الجلفة، الجزائر، 2012.
- (14) عمار بوضياف، (المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، الجزائر، 2010.
- (15) ماجدة شهيناز بودوح، (التعديلات الواردة على شروط رفع الدعوى الإدارية في القانون الجزائري)، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 12، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سبتمبر 2016.
- (16) محمد سليمان نايف شبير، (تعديل القرار الإداري في القانون الفلسطيني "دراسة تحليلية")، مجلة المفكر، العدد 16، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ديسمبر 2017.
- (17) نجات عيدة، نعيمة مولفرعة، (منازعات المصالح الخارجية للدولة: غموض وعدم استقرار)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 02، جامعة عمار تليجي بالأغواط، الجزائر، جوان 2015.

## المجلات.

- (1) مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 09، منشورات الساحل، الجزائر، 2009.
- (2) مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 10، منشورات الساحل، الجزائر. 2012.

(3) مجلة المدرسة العليا للإدارة، المجلد رقم 10، العدد 1، الجزائر، 2000.

### المداخلات.

- (1) عبد المالك بن محمد الجاسر، ورقة عمل بعنوان: (الاختصاص وتنازعه بين الجهات القضائية نظرة تأصيلية تطبيقية)، مقدمة في حلقة تفتيس الشركات، الآثار الفقهية والإجراءات النظامية، مركز التميز البحثي في فقه القضايا المعاصرة، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، المملكة العربية السعودية، بدون سنة نشر.
- (2) نادية حسان، مداخلة بعنوان: (تحديد اختصاص الفصل في منازعات الجنسية داخل النظام القضائي الجزائري)، الملتقى الوطني حول تنظيم العلاقات الدولية الخاصة في الجزائر واقع متطور، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 21، 22 أبريل 2010.
- (3) هنية أحمد، مداخلة بعنوان: (دور مجلس الدولة في إرساء مبادئ الاجتهاد القضائي الإداري)، الملتقى المغربي حول إصلاح القضاء الإداري في دول المغرب العربي)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 11، 12 ماي 2011.
- (4) فيصل انسيغة، مداخلة بعنوان: (تنظيم المحاكم الإدارية "دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب")، الملتقى المغربي حول إصلاح القضاء الإداري في دول المغرب العربي)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 11، 12 ماي 2011.

### المراجع باللغة الأجنبية.

- 1) René CHAPUS, **Droit du contention administratif**, Edition Montchrestien, 9e édition, paris.
- 2) André de laubadère, **Traité de droit administratif**, Edition DELTA, 11e édition, Beyrouth, Liban, 2002.

# الفهرس

الف ————— رس

رقم الصفحة	العنوان
-	الإهداء
-	الشكر والتقدير
أ - ح	مقدمة
76-08	الفصل الأول: قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.
43-09	المبحث الأول: معايير تحديد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.
19-10	المطلب الأول: المعايير الفقهية والقضائية للاختصاص النوعي في القضاء الإداري بين التصنيف والنجاعة.
15-10	الفرع الأول: أهم المعايير المحددة للاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.
10	أولاً: المعيار العضوي.
11	ثانياً: المعيار المادي.
12	ثالثاً: معيار المرفق العام.
13	رابعاً: معيار السلطة العامة.
19-15	الفرع الثاني: مدى نجاعة معايير الاختصاص في تحديد مفهوم المنازعة الإدارية وعقد الإختصاص لجهات القضاء الإداري.
15	أولاً: تقدير معيار المرفق العام كمعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية.
16	ثانياً: تقدير معيار السلطة العامة كمعيار لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية.
17	ثالثاً: مدى فاعلية المعيار العضوي كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها.
18	رابعاً: مدى فاعلية المعيار المادي كأساس لتحديد اختصاص القضاء الإداري وتمييز المنازعة الإدارية عن غيرها.

43-20	المطلب الثاني: معايير تحديد الإختصاص النوعي بالمنازعات الإدارية في الجزائر وفلسطين.
34-20	الفرع الأول: معايير تحديد الاختصاص النوعي في الجزائر *والاستثناءات الواردة عليها وفق النصوص القانونية والتشريعية والاجتهادات القضائية.
28-20	أولاً: تطور معايير الاختصاص النوعي للقضاء الإداري في الجزائر.
20	(1) معيار تحديد الاختصاص النوعي في الفترة 1962 - 1989.
23	(2) معيار تحديد الاختصاص النوعي في الفترة 1989 - 1996.
24	(3) معيار تحديد الاختصاص النوعي في الفترة 1996 - 2008.
26	(4) معيار تحديد الاختصاص النوعي في الفترة 2008 - النظام الحالي.
34-29	ثانياً: الاستثناءات الواردة على قواعد الاختصاص النوعي في المنازعة الإدارية في الجزائر.
29	(1) الاستثناءات المقررة بنص القانون.
33	(2) الاستثناءات المقررة باجتهاد القضاء.
43-34	الفرع الثاني: معايير تحديد الاختصاص النوعي في فلسطين والاستثناءات الواردة عليها وفق النصوص القانونية والتشريعية والاجتهادات القضائية.
41-32	أولاً: تطور معايير تحديد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية وفق النصوص القانونية والتشريعية والاجتهاد القضائي.
34	(1) قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في فلسطين إبان الانتداب البريطاني (1917 - 1948).
35	(2) قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية في فلسطين إبان الإدارة المصرية والأردنية لكل من الضفة الغربية وقطاع غزة (1948 - 1967).
38	(3) قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية خلال عهد الاحتلال الإسرائيلي 1967، وعهد دخول السلطة الوطنية الفلسطينية 1994.
43	ثانياً: الاستثناءات الواردة على قواعد الاختصاص النوعي في المنازعة الإدارية في فلسطين.
76-44	المبحث الثاني: الجهات القضائية الإدارية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية وفق قواعد الاختصاص النوعي.



64-45	المطلب الأول: المحاكم الإدارية الجزائرية ومجلس الدولة.
51-45	الفرع الأول: الأسس الدستورية والتشريعية للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة.
48-45	أولاً: الأسس الدستورية والتشريعية للمحاكم الإدارية.
45	(1) المحاكم الإدارية في ظل الدستور الجزائري الحالي.
46	(2) المحاكم الإدارية وفق نصوص التشريع.
48	(3) الإطار التنظيمي للمحاكم الإدارية.
51-49	ثانياً: الأسس الدستورية والتشريعية لمجلس الدولة.
49	(1) مجلس الدولة وفق الدستور الحالي.
50	(2) الإطار التشريعي لمجلس الدولة.
51	(3) الإطار التنظيمي لمجلس الدولة.
64-52	الفرع الثاني: مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة.
59-52	أولاً: مجال الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية بين القانون 02-98 وقانون 09-08.
54	(1) مفهوم "الدولة" كمجال للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.
55	(2) مفهوم "الولاية" و"المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية" كمجال للاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية.
56	(3) مفهوم "البلدية" و"المصالح الإدارية الأخرى للبلدية" كمجال للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية.
57	(4) المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.
64-60	ثانياً: مجال الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين القانون العضوي 01-98 وقانون الإجراءات المدنية والإدارية.
60	(1) مجلس الدولة كقاضي ابتدائي ونهائي أحياناً.
63	(2) مجال اختصاص مجلس الدولة كقاضي استئناف أحياناً.

64	(3) مجال اختصاص مجلس الدولة للنظر كجهة نقض.
76-65	المطلب الثاني: جهات القضاء الإداري الفلسطيني.
69-66	الفرع الأول: الإطار الدستوري والتشريعي لجهات القضاء الإداري الفلسطيني.
66	أولاً: في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
67	ثانياً: في الأساس التشريعي لجهات القضاء الإداري.
68	ثالثاً: في مشروع مجلس الدولة الفلسطيني ومشروع قانون القضاء الإداري في فلسطين.
76-70	الفرع الثاني: مجال الاختصاص النوعي لجهات القضاء الإداري الفلسطيني.
74-70	أولاً: مجال الاختصاص النوعي لمحكمة العدل العليا وفق قانون المحاكم النظامية رقم 1 لسنة 2001 وتعديلاته.
70	(1) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة الأولى من المادة 33 (الطعون الخاصة بالانتخابات).
71	(2) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة الثانية من المادة 33.
73	(3) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة الرابعة من المادة 33.
74	(4) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة الخامسة من المادة 33.
74	(5) مجال اختصاص محكمة العدل العليا وفق الفقرة السادسة من المادة 33.
76-74	ثانياً: مجال الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية وفق مشروع مجلس الدولة الفلسطيني.
75	(1) اختصاصات المحكمة الإدارية العليا.
75	(2) اختصاصات المحاكم التأديبية.
75	(3) اختصاصات المحاكم الإدارية.
143-78	الفصل الثاني: تطبيقات قواعد الاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية.
115-79	المبحث الأول: الدعاوى الإدارية الموضوعية.

99-80	المطلب الأول: دعوى الإلغاء.
92-80	الفرع الأول: مفهوم دعوى الإلغاء.
83-81	أولاً: مدلول دعوى الإلغاء.
81	(1) التعريف الفقهي.
82	(2) التعريف القضائي.
86-83	ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء.
83	(1) دعوى الإلغاء دعوى قضائية.
84	(2) دعوى الإلغاء دعوى مشروعية.
85	(3) دعوى الإلغاء، دعوى موضوعية وعينية.
85	(4) دعوى الإلغاء ذات إجراءات خاصة.
91-86	ثالثاً: شروط دعوى الإلغاء.
86	(1) شرط أن تنصب دعوى الإلغاء على قرار إداري.
87	(2) الشروط المتعلقة برافع الدعوى (الطاعن).
89	(3) شرط التظلم والميعاد في دعوى الإلغاء.
92	رابعاً: أوجه الطعن بالإلغاء.
99-93	الفرع الثاني: تطبيقات قضائية على دعوى الإلغاء. (أمثلة)
96-93	أولاً: قرارات قضائية إدارية بخصوص عيب عدم الاختصاص.
93	(1) في الجزائر.
95	(2) في فلسطين.
99-97	ثانياً: قرارات قضائية إدارية بخصوص منازعات الوظائف العامة.

97	(1) في الجزائر.
98	(2) في فلسطين.
115-100	المطلب الثاني: دعاوى التفسير وفحص المشروعية.
108-100	الفرع الأول: مفهوم دعوى التفسير.
101	أولاً: تعريف دعوى التفسير.
104-102	ثانياً: خصائص دعوى التفسير.
102	(1) دعوى التفسير الإداري دعوى قضائية محضة.
103	(2) دعوى التفسير الإداري من الدعاوى الموضوعية العينية.
103	(3) دعوى التفسير الإدارية دعوى تمنح القاضي سلطات محدودة.
103	(4) دعوى التفسير الإدارية دعوى قضائية في نظامها القانوني.
104	ثالثاً: مكانة دعوى التفسير الإدارية في كل من النظامين الجزائري والفلسطيني.
115-109	الفرع الثاني: مفهوم دعوى فحص (تقدير) المشروعية.
109	أولاً: تعريف دعوى فحص (تقدير) المشروعية.
110	ثانياً: خصائص (طبيعة) دعوى فحص المشروعية.
112	ثالثاً: مكانة دعوى فحص (تقدير) المشروعية في النظامين الجزائري والفلسطيني.
143-116	المبحث الثاني: الدعاوى الإدارية الشخصية (الذاتية).
126-117	المطلب الأول: مفهوم دعوى التعويض.
120-117	الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض.
118	أولاً: مدلول دعوى التعويض.
120-119	ثانياً: خصائص دعوى التعويض.
119	(1) دعوى التعويض الإدارية دعوى قضائية.

119	(2) دعوى التعويض الإدارية دعوى ذاتية - شخصية.
120	(3) دعوى التعويض الإدارية من دعاوى القضاء الكامل.
120	(4) دعوى التعويض الإدارية من دعاوى قضاء الحقوق.
126-121	الفرع الثاني: مكانة دعوى التعويض الإدارية في النظامين الجزائري والفلسطيني.
121	أولاً: مكانة دعوى التعويض في النظام القانوني والقضائي الجزائري.
124	ثانياً: مكانة دعوى التعويض في النظام القانوني الفلسطيني.
143-127	المطلب الثاني: عملية تطبيق دعوى التعويض الإدارية.
139-127	الفرع الأول: شروط وأسس دعوى التعويض الإدارية.
131-127	أولاً: شروط دعوى التعويض الإدارية.
127	(1) الشروط العامة.
128	(2) شرط الميعاد.
129	(3) شرط التظلم الإداري المسبق.
130	(4) شرط القرار الإداري.
139-132	ثانياً: أسس دعوى التعويض الإدارية. (أسباب الحكم بالمسؤولية والتعويض في دعوى التعويض الإدارية).
132	(1) مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ.
137	(2) مسؤولية الإدارة بدون خطأ.
143-139	الفرع الثاني: تطبيقات قضائية على دعوى التعويض (أمثلة).
140	أولاً: نماذج من التطبيقات القضائية في مجال دعوى التعويض على أساس الخطأ.
141	ثانياً: نماذج من التطبيقات القضائية في مجال دعوى التعويض على أساس المخاطر.
149-145	الخاتمة
159-151	الملاحق
176-161	قائمة المصادر والمراجع
184-178	الفهرس

## الملخص:

عَرَفَ الاختصاص النوعي أهميةً كبيرةً في كل النُظم القضائية، وتبلورت أهميته بتطور وتعاقب مختلف الظروف السياسية والاقتصادية وغيرها في كل دول العالم، ومما لا شك فيه أنّ هذه الأهمية ستزداد بارتباطه بمفهوم المنازعات الإدارية، فأصبح للاختصاص النوعي في المنازعات الإدارية قواعد خاصة ينفرد بها عن بقية المنازعات، ولهذه القواعد دورٌ كبير في تكريس خصوصية النظام القضائي الإداري النابعة من خصوصية وتمييز قواعدِ وجهاتِه وأحكامه، مما يستوجب أن تكون هذه القواعد والجهات والأحكام مبيّنةً بصورةٍ واضحةٍ غير قابلةٍ للتأويل، كونها ترتبط بالنظام العام للدولة.

وتختلف هذه القواعد باختلاف النُظم القانونية المتبعة في كل دولة، إلا أنّ لها بعض النقاط التي تتشابهُ بها، وهذا ما لمستهُ هذه الدراسة التي عالجت كلاً من النظام القانوني القضائي الجزائري والفلسطيني على حدٍ سواء بدراسة مقارنةٍ وتحليليةٍ لمختلف النصوص القانونية والتشريعية، وكذا الأحكام والقرارات القضائية الصادرة عن الجهات القضائية المختصة.

### *Résumé:*

L'importance de la juridiction spécialisée est d'une grande importance dans tous les systèmes judiciaires, et son importance est cristallisée par le développement et l'enchaînement des diverses conditions politiques, économiques et autres dans tous les pays du monde. Cette importance va sans aucun doute augmenter par rapport à la notion de contentieux administratif. Et ces règles ont un grand rôle en consacrant la vie privée du système judiciaire administratif découlant de la vie privée et la distinction de ses règles, destinations et dispositions, ce qui nécessite que ces règles et jugements ne sont pas un sujets à interprétations, comme ils se rapportent à l'ordre public des États .

Ces règles diffèrent selon les systèmes juridiques adoptés dans chaque pays, mais elles ont des points similaires. Cette étude, qui portait à la fois sur les systèmes juridiques algérien et palestinien, portait sur une étude comparative et analytique des différents textes législatifs émanant des autorités judiciaires compétentes.