الجمهوريــة الجزائريــة الديمقراطيــة الشعبيــة
وزارة التعليـم العالــي و البحــث العلمــي
جامعــة قسنطينــة 1
كليـــة الحقـوق

المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

الطالب **مدير المذكرة**
عبد القادر رياض بوعبدالله **الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي**

لجنة المناقشة:

أ.د. عبد الحميد حسنة	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة قسنطينة واحد ..... رئيسا**
أ.د. محمد الصغير بعلي	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة عنابة..... مشرفا و مقررا**
أ.د. علي بن شعبان	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة قسنطينة واحد ..... عضوا مناقشا**

السنة الجامعية 2014 - 2015

الجمهوريــة الجزائريــة الديمقراطيــة الشعبيــة
وزارة التعليــم العالــي و البحــث العلمــي
جامعــة قسنطينــة 1
كليــة الحقــوق

المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

الطالب **مدير المذكرة**
عبد القادر رياض بوعبدالله **الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي**

لجنة المناقشة:

أ.د. عبد الحميد حسنة	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة قسنطينة واحد ..... رئيسا**
أ.د. محمد الصغير بعلي	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة عنابة..... مشرفا و مقررا**
أ.د. علي بن شعبان	**أستاذ التعليم العالي**	**جامعة قسنطينة واحد ..... عضوا مناقشا**

السنة الجامعية 2014 - 2015

بسم الله الرحمان الرحيم

«رب أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي والدي و أن أعمل صالحا

ترضاه و أدخلني برحمتك في عبادك الصالحين»

صدق الله العظيم

" الآية 19 من صورة النمل"

شكر و عرفان
أتقدم بجزيل الشكر لأستاذي الفاضل **الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي** على قبوله الإشراف على
بحثي تواضعا منه
و على مساعدتي بتوجهاته و نصائحه القيمة أثناء إعداد هذه المذكرة
و
لكل من ساعدني، ليجد في عملي هذا ثمرة فضله علي

لا أنسى
فقيد جامعة قسنطينة 1 ألمرحوم الدكتور **عبد المجيد بوسحابة**
أطلب له الرحمة و المغفرة

إهداء

عرفانا و تقديرا

أهدي ثمرة جهدي العلمي إلى أساتذتي

و

إلى أهلي

فهرس ملخص للبحث

المقدمة.

الفصل الأول: المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ضمن نظام المحاكم الإدارية الدولية.

المبحث الأول: النظام الدولي للمحاكم الإدارية.

المطلب الأول: نظام التقاضي على درجة واحدة.

المطلب الثاني: نظام التقاضي على درجتين.

المبحث الثاني: المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

المطلب الأول: إنشاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

المطلب الثاني: كيفية تأليف المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

الفصل الثاني: التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

المبحث الأول: صلاحيات المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

المطلب الأول: الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

المطلب الثاني: أنواع الدعاوى التي تنظر فيها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

المبحث الثاني: إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

المطلب الأول: رفع الدعوى..

المطلب الثاني: سير الخصومة.

الخاتمة.

قائمة المختصرات المستعملة

م.إ.أ.م.م: محكمة الاستئناف للأمم المتحدة.
م.م.إ.أ.م.م: محكمة المنازعات الإدارية للأمم المتحدة. (T.C.A.N.U.)
م.إ.أ.م.م: المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.
م.إ.م.د.ش: المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل.
م.إ.ج.د.ع: المحكمة الإدارية لجامع الدول العربية.
ق.أ.م.إ.أ.م: قانون أساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة.
ن.أ.م.م: نظام أساسي لمحكمة المنازعات للأمم المتحدة.
ن.أ.م.إ.م.د.ش نظام أساسي للمحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل.
ل.م.إ.م.د.ش: لائحة المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل.
ن.أ.م.إ.ج.د.ع: نظام أساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.
ن.د.م.إ.ج.د.ع: نظام داخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

المقدمــة

المقدمة.

لقد تركت عصبة الأمم عند حلها سنة 1946 تراثا معتبرا متمثلا في محكمة إدارية دولية تتولى البت في المنازعات الناشئة جراء استخدام موظفين دوليين. يرجع انشغال هذه المبادرة إلى ضرورة تأمين حقوق هؤلاء المستخدمين بتحقيق العدل عند البت في الملفات محل خلاف بينهم و منظمة الانتماء الدولية و التي كانت آنذاك تتمثل في المكتب الدولي للشغل (مسائل تتعلق بمسارهم ومستحقاتهم مثلا).

و السبب في هذه النية يجد تبريره في انعدام آليات موضوعية، خارجية عن المنظمة و ناجعة في آن واحد من شأنها تحقيق العدل بصفة ملزمة للهيئة الدولية المستخدمة بحيث إنه لا يمكن منح الاختصاص لا للقضاء الوطني للدولة التي ينتمي لها الموظف كما أنه لا يمكن أيضا أن يؤول الاختصاص لقضاء دولة المقر كما أنه من غير العادل أن تنظر المنظمة نفسها، عن طريق مصلحة إدارية داخلية مثلا، في شكاوى موظفيها.

ثم ظهرت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة و تعددت مثل هذه المحكمة مع تعدد المنظمات و الكيانات الدولية المختلفة من بينها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية تماشيا مع المبادئ الأساسية المتكفلة بحقوق الإنسان التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية و المتبلورة في التصريح العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 الذي أقرت مادته العاشرة حق كل شخص في محاكمة عادلة.

و مع استقرار نظام المحكم الإدارية تطور النظام القانوني للوظيفة العمومية الدولية و تحول كفرع خاص للقانون الإداري على المستوى الدولي، القانون الإداري

الدولي ، ينصب مجاله بوجه خاص حول منازعات الوظيفة العمومية الدولية و أخرج القانون الإداري من تمركزه الوطني و هو أحد فروع القانون الذي لا زال يهمن على المعرفة القانونية الأكاديمية بالجامعة الجزائرية و تسجيل فراغ فقهي مخلف عن مواكبة اهتمام دراسات القانون المقارن في هذا المجال.

من هنا تتضح أهمية موضوع بحثنا، الذي وجهناه نحو هيئة قضائية تابعة لمنظمة عربية نحن جزء منها و خصصنا له دراستنا رغم صعوبته المتمثلة بالدرجة الأولى في الندرة الشبه المطلقة لدراسات سابقة من شئنها التوفير لنا التوثيق الضروري لانجاز بحث معمق. فيما يتعلق بالحوت ذات الصلة المباشر بالموضوع تحصلنا على ثلاثة عناوين دون غيرها: دراسة متخصصة أنزها الباحث التونسي بن حماد بن محمد رضى بعنوان " Le Tribunal administratif de la Ligue des Etats Arabes " (المحكمة الإدارية لجامعة الدول العبية) المنشورة سنة 1989 ضمن Les cahiers du CRESM (كراريس مركز البحوث و الدراسات حول مجتمعات البحر المتوسط) و التي لم تتحصل عليها؛ دراسة الباحث المصري محمد أبو حمزة أيمن بعنوان " Le contrôle de la fonction publique internationale par le tribunal administratif de la ligue des Etats arabes (رقابة المحكمة الإدارية لجامع الدول العربية على الوظيفة العمومية الدولية). هذه الدراسة هي أطروحة دكتوراه نوقشت بجامعة Paris-Nanterre (باريس – نانتير) و نشرت بباريس سنة 2002 و التي لم نستطيع الحصول عليها؛ و أخيرا مذكرة ماجستير بعنوان **" النظام القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية"** للباحث طارق خيرت أحمد فرحات من جامعة المنصورة بمصر، منجزة سنة 2005 و التي هي في الواقع دراسة لا تتطابق مع عنوانها بسبب تناولها جزئيات تدخل ضمن دراسات النظم.

في الحقيقة، إن هذه الصعوبة قد شكلت حافزا لمحاولتي المغامرة بالتمسك للموضوع بعد عملية التوثيق المكتبي و شكلت الدافع الذاتي الذي بعثني لاختبار قدراتي الشخصية في الجانب المنهجي الأكاديمي فيما يتعلق بالبحث العلمي و بالتالي إعتبرته

تمرينا للمستقبل. أما الجانب الموضوعي فيتمثل في رغبتي التطرق لموضوع أصيل لم يجلب بعد باحثين جزائريين مما يجعله موضوعا استكشافيا لفرع من فروع القانون الإداري الخاص يسمح بفتح نافذة متواضعة على القانون الدولي الإداري.

نتيجة لهذين الدافعين أثرت على طبيعة إشكالية بحثي الذي من الواضح أنه لا ينصب حول مسألة قانونية نظرية بحة بل يتعلق باستعراض جهاز قضائي غير مألوف التناول ضمن مقرر مادة القانون الإداري. لذا ارتأيت أن الإشكالية المناسبة تكون على النحو الآتي: ماذا تمثل المحاكم الإدارية الدولية و ما هي خصوصيتها و ذلك من خلال النموذج المعتمد من جامعة الدول العربية؟

و أصبو من خلال الإجابة على هذه الإشكالية بلوغ الأهداف الآتية:
أهداف علمية: الشروع في التخصص في ميدان القانون الإداري الدولي كفرع من فروع القانون الدولي العام و توسيع مجال ما اكتسبته من معرفة قانونية في دائرة القانون الإداري عموما.

أهداف عملية: و هي بسيطة، تتمثل في المساهمة في إثراء المكتبة الجامعية بموضوع يفتقد الاهتمام لعلى دراستي ستفيد من سيرغب في البحث فيه مستقبلا.

و لقد اعتمدت في بحثي على المنهج الوصفي و التحليلي و يجع ذلك لطبيعة الدراسة و لقلة المراجع مما أدى بي إلى استغلال ما وفرته من النصوص بجهود فردية تتطلب مني القيام بعملية وصفية لهيئة القضائية محل الدراسة و استقراء النصوص الخاصة بها قصد تقديم انتاج أكاديمي تتوفر فيه القيمة العلمية مع تزويد المكتبة الجامعية بوثيقة مفيدة لمن هو في حاجة لها.

و لمعالجة الموضوع و إيجاد إجابة وافرة على الإشكالية اعتمدت خطة تحترم المنهاج الأكاديمي المعتمد لدى جل الباحيثين توزع متن البحث على فصلين.

الفصل الأول، خصصته لتخصيص المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ضمن المحاكم الإدارية الدولية حتى تبرز معالم هذه الجهة القضائية و يستطيع أي دارس أن يقدرها تقديرا كافيا. فلهذا الغرض عنونت الفصل الأول على النحو الآتي: **"المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ضمن نظام المحاكم الإدارية الدولية"**.

إن المادة العلمية التي استطعت توفيرها جعلتني أستنج أن هناك نظامان دوليان للمحاكم الإدارية: نظام أحادية درجة التقاضي و هو النظام الأصيل الذي لم يتغير منذ تأسيس أول محكمة إدارية في عهد عصبة الأمم، و نظام التقاضي على درجتين و هو نظام عصري معتمد على مستوى الأمم المتحدة بعد إصلاح نظامها العدلي الخاص بموظفيها و المعتمد كذلك على مستوى الاتحاد الأوروبي. إن المحكمة إدارية لجامعة الدول العربية تنتمي للنموذج الأول. من الواضح أن تقسيم هذا الفصل عليه أن يعكس هذه الحوصلة و لذا عالجته في مبحثين:

المبحث الأول خصصته لـ**"النظام الدولي للمحاكم الإدارية"** وقسمته إلى مطلبين: مطلب أول تناولت فيه **"نظام التقاضي على درجة واحدة"** و مطلب ثان عالجت فيه **" نظام التقاضي على درجتين"**.

المبحث الثاني: تطرقت فيه إلى **" المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية"** التي تشكل صلب موضوع بحثي و هي تنتمي لنظام التقاضي على درجة واحدة. قسمت هذا المبحث إلى مطلبين، عالجت في الأول **" إنشاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية"** و إما المطلب الثاني فوصفت فيه كيفية **"تأليف المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية "**.

الفصل الثاني: استكملت فيه معالجة محكمة جامعة الدول العربية بعد توظيفها في تناول مقارن جامد، فسعيت دراسة المحكمة الدولية العربية و هي في حركية ممارسة المهام المنوطة بها. لهذا الغرض خصصته لـ" **التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية**" و عالجت هذا الموضوع الفرعي في المبحثين الآتيين:

المبحث الأول تناولت فيه "**صلاحيات المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية**" و قسمته إلى المطلبين الآتيين: المطلب أول، عالجت فيه "**الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية**"، و المطلب الثاني تطرقت من خلاله إلى "**أنواع الدعاوى التي تنظر فيها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية**".

المبحث الثاني: درست فيه " **إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية**" و قسمته هو الآخر إلى مطلبين: مطلب أول عالجت فيه " **رفع الدعوى**" و أما الثاني فكان موضوعه "**سير الخصومة**".

واضح أنني تقيدت بتقسيم ثنائي واصلته إلى مختلف فروع الدراسة كما سيتبين عند الإطلاع عليها.

الفصل الأول

المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ضمن نظام المحاكم الإدارية الدولية

الفصل الأول

المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ضمن نظام المحاكم الإدارية الدولية

تعد المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية أحد نماذج المحاكم الإدارية المستحدثة لدى بعض المنظمات الدولية. لذا ارتأينا أنه من الاستقامة المنهجية الرجوع للنظام المعتمد دوليا (المبحث الأول) قصد تشخيص المحكمة الإدارية لجامعة ألدول العربية (المبحث الثاني). كما نشير أننا اعتمدنا لمعالجة هذا الفصل ثلاث محاور نسعى من خلالها مقاربة موحدة لمختلف الهيآت القضائية التي يتم تناولها: إنشاءها، تشكيلتها و مجال اختصاصها.

المبحث الأول: النظام الدولي للمحاكم الإدارية

يتشكل النظام الدولي الحالي للمحاكم الإدارية من نموذجين: نموذج التقاضي على الدرجة الواحدة و نظام التقاضي على الدرجتين إلا أنه رغم هذا التميز تبقى هذه الهيئات القضائية لكلا النظامين تتقاسم عناصر تنظيمية و إجرائية تشكل خط التواصل التصوري الذي يربطها. في السياق هذا الترتيب نستعرض نظام التقاضي على درجة واحدة كونه هو النموذج التاريخي الأصيل (المطلب الأول) ثم نظام التقاضي على درجتين بصفته نظام قضائي حديث و معاصر النشأة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نظام التقاضي على درجة واحدة

يشكل نظام التقاضي على درجة واحدة نظام إقامة العدل الإداري المعمول به أصلا على مستوى منظمات و كيانات دولية نعتمد منها لهذا المطلب المحكمة الإدارية

للمنظمة الدولية للشغل (الفرع الأول) و مجموعة من المحاكم الدولية لاستكمال الرؤية حول هذا النموذج (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل

أنشأت المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل للنظر و البث في المسائل المتعلقة بظروف تشغيل موظفي المنظمة ذاتها بما فيها أمانتها الدائمة، أي المكتب الدولي للشغل، وموظفي المنظمات الدولية التي أنظمت لولايتها القضائية. سنعرض إنشاء هذه الهيأة العدلية الإدارية الدولية، اختصاصها وتشكيلتها.

أولا: إنشاء المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل

المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل هي وريثة المحكمة التي تكونت عند إنشاء عصبة الأمم سنة 1927 من أجل النظر في الشكاوى ضد أمانة هذه المنظمة و المكتب الدولي للشغل. وعند حل المنظمة الأممية التاريخية حولت المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل. في 18 أفريل سنة 1946 قررت جمعية عصبة الأمم تحويل محكمتها الإدارية إلى منظمة الشغل لتولي كل المسائل المتعلقة بظروف تشغيل المستخدمين الدوليين التابعين للمنظمات و الكيانات الدولية التي أنظمت لولايتها القضائية[1]. لذا يعتبر في الحقيقة هذا التحويل منح المنظمة الدولية للشغل الوصاية العضوية و الرسمية على المحكمة الإدارية السابقة التي أصبحت منذ سنة 1946 تسمى بالمحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل[2] . لذلك، لا يمكن فصل إنشاء المحكمة الإدارية الجديدة عن المحكمة الإدارية عصبة الأمم. و بعد إنشاء المحكمة الإدارية

1 تتسع حاليا الولاية القضائية للمحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل إلى 60 منظمة دولية مما يؤهلها للنظر في دعاوى ما يفوق 46000 موظفا دوليا.

2 كانت للمحكمة الإدارية لعصمة ولاية قضائية على نزاعات الشغل الخاصة بمنظمة الشغل منذ إنشاؤها سنة 1919 تحت تسمية الكتب الدولي للشغل Bureau International du Travail.

لمنظمة الأمم المتحدة في 24 نوفمبر سنة 1949 وممارسة هذه الجهة مهامها في 1 جانفي سنة 1950، ظهرت على الساحة الدولية جهتان إداريتان: المحكمة الإدارية لمنظمة الشغل الدولية، وهي محكمة تاريخية موروثة عن عصبة الأمم المنحلة، و المحكمة الإدارية الأممية المستحدثة بعديا.

يتشكل الإطار القانوني لتنظيم و سير أعمال المحكمة من نظامها الأساسي و لائحة خاصة بسيرها.

النظام الأساسي

أعتمد النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل من قبل المؤتمر الدولي للشغل في 8 أكتوبر سنة 1946 [3] و يعتبر عقدها الميلاد الحقيقي حيث نصت مادته الأولى على أنه « تنشأ بمقتضى هذا القانون الأساسي محكمة تسمى المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل»[4].

يحتوي النظام الأساسي 12 مادة خصصت لتحديد اختصاص المحكمة (المادة 2)، كيفية تشكيلتها (المادة 3)، وكيفية تنظيمها و سير أعمالها. تخضع المحكمة للوصاية المالية للمنظمة الدولية للشغل التي تتشاور معها في كل المسائل الإدارية التي تعنيها (المادة 9). يتضح من خلال هذه المادة أن العلاقة السائدة بين المحكمة و المنظمة الدولية تسودها مرونة من شانها توفير مناخ تسوده فكرة المشاركة لا فكرة الوصاية الإدارية المؤثرة على استقلاليتها.

3 عدل المؤتمر الدولي للشغل النظام الأساسي للمحكمة 5 مرات منذ سنة 1946:في 29 جوان سنة 1949، في 17 جوان 1986، في 19 جوان سنة 1992 ، في 16 جوان 1998 و أخسرا في 11 جوان 2008.

4 الترجمة لنا. النص الرسمي باللغة الفرنسية:

Art. I : « Un tribunal est constitué par le présent Statut, sous la dénomination de Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ».

الائحة الخاصة

اعتمدت المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل في 24 نوفمبر سنة 1993 لائحة [5] خاصة بكيفة تنظيمها و كيفية سير أعمالها الغير منظمة بمقتضى النظام الأساسي. نصت المادة 10 من النظام الأساسي أن المحكمة تعد لا ئحة تتناول، فضلا عن ما جاء به النظام الأساسي، المسائل الآتية: انتخاب رئيس المحكمة و نائبه، استدعاء الدورات و انعقادها، وضع القواعد الخاصة برفع الدعاوى و الإجراءات بما في ذلك تدخل الغير من الموظفين الذين لهم مصلحة في التدخل ضمانا لحقوقهم الممكن مسها بحكم المحكمة، وضع الإجراءات الخاصة بمقاضاة المنظمات التابعة للولاية القضائية للمحكمة و بصفة عامة تناول كل المسائل الخاصة بسيرها و الغير منصوص عليها بالنظام الأساسي.

تحتوي لائحة المحكمة على 17 مادة موزعة على ثلاثة فصول بالإضافة لملحق: يتناول الفصل الأول تنظيم المحكمة (من المادة 1 إلى المادة 3)، و يتناول الفصل الثاني الإجراءات (من المادة 4 إلى المادة 10) و أخيرا الفصل الثالث الذي خصص «لمسائل أخرى» (من المادة 10 إلى المادة 17). أما الملحق فهو خاص بكيفية صياغة العرائض التي تستعمل فيها أحد اللغتين: الفرنسية أو الانجليزية (المادة 6 من اللائحة).

ثانيا: اختصاص المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل

يتناول النظام الأساسي الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل (المادة 2) كما يضبط ولايتها في حالة معارضتها حول هذه المسألة.

5 عدلت هذه اللائحة في 9 نوفمبر سنة 2001.

أ. الاختصاص النوعي

تنظر المحكمة الإدارية في كل المسائل المتعلقة بظروف استخدام الموظفين [6] التابعين للمكتب الدولي للشغل أو للمنظمات و الهيآت الدولية التي أنظمت لولايتها القضائية. هذا ما جاءت به المادة 2 من النظام الأساسي التي منحت المحكمة أهلية الفصل من حيث الشكل أو من حيث الموضوع في:

الدعاوى الخاصة بمخالفة الشروط الواردة بعقد تشغيل موظفي المكتب الدولي للشغل وأحكام القانون الأساسي للمستخدمين الواجبة التطبيق في قضيا الحال (المادة 2 ف.1 من ن.أ.م.م.د.ش) .

الخلافات المتعلقة بالمنح المقررة لحالات العجز والحوادث والمرض المسببة للموظف أثناء تأديته لوظائفه (المادة 2 ف.2 من ن.أ.م.م.د.ش).

الطعون المؤسسة على عدم مراعاة أحكام لائحة صندوق المعاشات المرفوعة من موظف أو زوجه أو أبنائه، أو من أي فئة من الموظفين تطبق في شأنهم أحكام اللائحة المذكورة (المادة 2 ف.3 من ن.أ.م.م.د.ش) .

النزاعات الناشئة حول العقود التي تكون منظمة العمل طرفا فيها و التي تمنح للمحكمة ولاية النظر يشأن الخلافات حول تنفيذها (المادة 2 ف.4 من ن.أ.م.م.د.ش).

6 فضلا عن الموظف الشغالين، يمتد الاختصاص الشخصي للمحكمة إلى الموظفين السابقين و و لذوي الحقوق و لكل من له مصلحة ناشئة عن عقد تشغيل موظف (المادة 2 ف.6 من ن.أ.م.م.د.ش).

الطعون المتعلقة بمخالفة شروط عقد تشغيل الموظفين و أحكام النظام الأساسي للمستخدمين التابعين لهيئات دولية أعلنت قبولها الولاية القضائية للمحكمة (المادة 2 ف.5 من ن.أ.م.م.د.ش).

ب.معارضة المحكمة حول اختصاصها النوعي

تبت المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل نفسها في المسائل المتعلقة باختصاصها (المادة 2 ف.7 من ن.أ.م.م.د.ش) إلا أنه في حالة الرفض من مجلس إدارة المكتب الدولي للشغل أو من مجلس إدارة صندوق المعاشات لقرار اتخذته مؤكدا اختصاصها، أو في حالة خلاف حول شرعية الإجراءات المتبعة من قبلها، يعرض مجلس إدارة المكتب الدولي للشغل المسألة على محكمة العدل الدولية (C.I.J.) التي تبدي رأيا استشاريا ملزما في هذا الخصوص(المادة 12 من ن.أ.م.م.د.ش)[7].

تصدر المحكمة أحكامها بأغلبية الأصوات، و هي أحكام نهائية غير ممكن استئنافها بسبب غياب درجة ثانية للتقاضي. في هذا السياق لا يمكن اعتبار اللجوء إلى محكمة الدولية للعدل اقصد استصدار رأي استشاري حول مسالة تتعلق باختصاص المحكمة الإدارية طريقا للطعن في كل ما تصدره من أحكام باتة في الموضوع.

ثالثا: تشكيلة المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل

تخضع تشكيلة المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل إلى المادة 3 من النظام الأساسي و المواد 1 إلى 3 من اللائحة الخاصة بالإجراءات.

7 هناك سابقة شهيرة أتبع فيها هذا الإجراء وهي سابقة طعن منظمة اليونسكو في حكم للمحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل أمام المحكمة الدولية للعدل التي أصدرت رأيا استشاريا بتاريخ 23 أكتوبر 1956.

عملا بالمادة الثالثة من نظامها الأساسي تتشكل المحكمة من ثلاث قضاة من جنسيات مختلفة، يتم تعيينهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد من قبل مؤتمر المنظمة الدولية للشغل (المادة 3 ف. 1 و 2 من ن.أ.م.إ.م.د.ش).

إن النظام الأساسي جاء صامتا بالنسبة للقدرات المهنية للقضاة إلا أنه يبدو من توجيهات مجلس الرقابة ، هذا الأمر لا يغيب عن المنظمة الدولية بحيث تم الحث على مراعاة التكوين القانوني للمرشحين للتعيين و اختيارهم من بين رجال القانون ذوي الخبرة في سلك القضاء المدني أو الإداري أو من بين رجال القانون البارزين دوليا [8].

تنظر المحكمة في القضايا المعروضة عليها في شكل جماعي ضمن تشكيلية عادية من ثلاثة قضاة و يمكن أن تكون عند الاقتضاء مركبة من خمسة أو سبعة قضاة بتعين من رئيس المحكمة (المادة 3 ف. 3 من ن.أ.م.إ.م.د.ش).

تنتخب المحكمة بالأغلبية رئيسها و نائبا له يتولى مهمة تمثيلها و إدارة شؤونها الإدارية و القضائية (المادة 1 و المادة 3 من ل.م.إ.م.د.ش). مكنت اللائحة المحكمة من كتابة ضبط مكون يسيره كاتب و فريق من الأعوان يتم تعيينهم من المدير العام لمكتب الدولي للشغل (المادة 2 من ل.م.إ.م.د.ش).

الفرع الثاني: محاكم إدارية دولية من نظام الدرجة الواحدة للتقاضي

نستعرض ضمن هذا الفرع مجموعة من المحاكم الإدارية الدولية التي تنتمي لنظام التقاضي على درجة واحدة و التي هي في الواقع النموذج التاريخي و الأصلي

8 أنظر ، ص .

التي شكل المرجعية التصورية و التنظيمية للكيانات الدولية التي أنقلت من نظام التناول الإداري للخلافات المهنية لموظفيها إلى نظام الحل القضائي الداخلي.

اعتمدنا لهذا الاستعراض محاكم لمنظمات حكومية و أخذنا منها المحكمة الإدارية لمجلس أوروبا والمحكمة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية و محاكم تابعة لمؤسسات دولية و هي مؤسسات مالية أو نقدية من بينها المحكمة الإدارية للبنك الإفريقي للتنمية و المحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي و المحكمة الإدارية للبنك العالمي.

أولا: المحكمة الإدارية لمجلس أوروبا

مجلس أوروبا (Conseil de l'Europe) ، الذي لا يمكن خلطه مع الإتحاد الأوروبي، هو منظمة دولية لها الشخصية القانونية الدولية تأسست في 5 ماي سنة 1949 (مؤتمر لندن) و هي أقدم منضمة حكومية أوروبية تضم حاليا 47 دولة عضو بما فيها دول الاتحاد الأوروبي. هدف هذا المجلس هو حماية حقوق الإنسان و القيم الديمقراطية والسهر على بث الثقافية المشتركة لأعضائه و العلوم [9]. يتألف المجلس الأوروبي من لجنة وزارية (Comité des Ministres) و جمعية برلمانية (Assemblée parlementaire) و له ثلاث مؤسسات: المجلس الأوروبي لحقوق الإنسان (la Cour Européenne des Droits de l'Homme)، محافظ حقوق الإنسان (le Commissaire aux Droits de l'Homme) و مؤتمر السلط المحلية و الجهوية (le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux) . يسير المجلس و ينسق أعماله و نشاطه أمين عام [10].

9 المادة 1.ف.1 من القانون الأساسي لمجلس أوروبا:«الغرض من مجلس أوروبا هو تحقيق وحدة أكبر بين أعضائه من أجل حماية وتعزيز المثل العليا والمبادئ التي هي تراثهم المشترك وتسهيل تقدمهم الاقتصادي والاجتماعي».

10 المصدر:

COLLIARD ◌Claude-Albert, INSTITUTIONS INTERNATIONALES, 4ème édition, Dalloz, Paris, 1967, pp.437-444.

يرتبط تاريخ المحكمة الإدارية لمجلس أوروبا بتاريخ " لجنة الطعن لمجلس أوروبا" (la Commission de Recours du Conseil de l'Europe – C.R.C.E) و تتميز عن باقي المحاكم الإدارية الدولية كونها هيأة قضائية أقرها النظام الأساسي لأعوان المجلس (Statut des Agents du Conseil de l'Europe) الذي تم إقراره سنة 1949.

أخضعت المادة 25 من النظام الأساسي لأعاون المجلس الخلافات المهنية الناشئة بين المنظمة و أعوانها إلى لجنة تحكيم تتألف من رئيس مستقل عن مجلس أوروبا، ممثل عن أمينه العام و ممثل عن الأعوان الإداريين[11]. و في سنة 1965 (5-9 أفريل)، عدلت لجنة وزراء مجلس أوروبا المادة 25 السابقة الذكر لتعوض لجنة التحكيم بلجنة طعن تتولى البت في طعون الأعوان الإداريين المسببة بمخالفة نظامهم الأساسي. جاء في المادة المعدلة:

المادة 25 من النظام الأساسي للأعوان معدلة: «1. يمكن لعون، لعون سابق أو لذوي الحقوق، أن يوجه للأمين العام طلبا مؤسسا عن مخالفة أحكام النظام الأساسي للأعوان، أو اللوائح الإدارية أو شروط الالتزامات، قصد الحصول على سحب أو تعديل قرار فردي أتخذ في اتجاهه [...].
2. و إذا رغب المعني بذلك، أو بمبادرة من الأمين العام، يعرض الطلب على لجنة استشارية للمنازعات ينشئها الأمين العام و تمارس مهامها باستقلالية كاملة [...]»[12].

يقول أحد المعلقين حول هذا التعديل:

11 أنظر:

WIEBRINGHAUS Hans, Une nouvelle juridiction administrative en Europe : la Commission de recours du Conseil de l'Europe, Annuaire Français de Droit International, 1965, volume 11, n°11, p.379.

12 Art 25 du Statut des Agents, modifié : « 1. Un agent, ancien agent ou ses ayants droits peut adresser au Secrétaire général, en invoquant l'inobservation des dispositions du Statut des agents, des règlements administratifs ou des conditions d'engagement, une demande tendant à obtenir le retrait ou la modification d'une décision de caractère individuel prise à son égard[…].

2. Si l'intéressé le requiert dans sa demande, ou si le secrétaire général en prend l'initiative, la demande sera soumise pour avis à un Comité consultatif du Contentieux qui sera institué pat le Secrétaire général et qui exercera ses fonctions en pleine indépendance […] ».

المصدر: WIEBRINGHAUS Hans, ibid. p.380 ؛- طالع المادتان 2 و 3 من نظام لجنة الطعن.

« إن الهيأة القضائية الإدارية المؤسسة [بمقتضى هذا التعديل] هي إذن "لجنة طعن" يخضع تشغيلها إلى إجراء مسبق اختياري أمام "لجنة استشارية للمنازعات" مؤسسة هي الأخرى بمقتضى هذا النص» [13].

على أساس هذا التعديل أنشأت لجنة الوزراء لمجلس أوروبا لجنة الطعن بإقرار نظامها الأساسي[14] الذي جاءت في مادته الأولى:« تؤسس لجنة طعن تتألف من ثلاثة أعضاء تعينهم لجنة الوزراء خارج مستخدمي المنظمة من بين قانونين ذوي الجنسية المختلفة وذلك لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد[...]»[15].

يمكن ملاحظة أنه لا يبتعد النظام القانوني للجنة الطعن عن نظام المحاكم الإدارية الدولية السابقة لها و ذالك من حيث إطارها القانوني (نظام أساسي مقرر من المنظمة و نظام داخلي تعدده اللجنة)، ولاية قضائية بالنسبة لمنازعات مهنية، عضوية متعددة الجنسية، تشكيلة جماعية، إجراءات بسيطة وسريعة.

في 5 أفريل سنة 1994 تحولت لجنة الطعن إلى محكمة إدارية (le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe – T.A.C.E) إثر تعديل النظام الأساسي للأعوان[16]. جاء في المادة 60 ف. 1 المعدلة:

---

13 WIEBRINGHAUS Hans, ibid. p.380 : « La nouvelle juridiction administrative créée en vertu du texte reproduit ci-dessus est donc une « Commission de recours » dont le fonctionnement est, facultativement, précédé d'une procédure devant un « Comité Consultatif du Contentieux » également créé par ce texte ».

لأكثر تفاصيل حول لجنة الطعن لمجلس أوروبا، طالع هذا المرجع، ص.ص. 379- 389.

14 النظام الأساسي للجنة الطعن هو ملحق للنظام الأساسي للأعوان.

15 المادة 1، الفقرة 1 من النظام الأساسي:

Art.1.1 du statut de la Commission de recours : « Il est institué une Commission de recours composée de trois membres désignés par le Comité des Ministres en dehors du personnel de l'Organisation, parmi des juristes de nationalité différente. Ils sont nommés pour une durée de trois ans et sont rééligibles.

Trois membres suppléants sont désignés dans les mêmes conditions par le Comité des Ministres.

La Commission choisit en son sein un Président et un Président suppléant selon la procédure définie dans le règlement intérieur prévu à l'article 8 ».

يتألف النظام الأساسي للجنة الطعن من 10 مواد تتناول تأسيس اللجنة (المادة 1)، اختصاصها (المادة 2)، شروط قبل الطعن (المادة 3 و المادة 4)، سير أعمال اللجنة (المواد 5-8)، الإشراف الإداري لأمين مجلس أوروبا (المادة 9) و أخيرا إماكنية تمديد ولاية لجنة الطعن لمنازعات هيآت أخرى تابعة لمجلس أوروبا (المادة 10).- لأكثر تفاصيل، طالع المرفقات.

16 قرار مجلس أوروبا رقم (94) 11 المؤرخ في 5 أفريل سنة 1994 (Rés.(94)11) الذي عدل النظام الأساسي للأعوان..

المادة 60 من النظام الأساسي للأعوان معدلة: «1. في حالة الرفض الصريح، الكامل أو الجزئي للشكوى المشار إليها بالمادة 59 ، يمكن للطاعن أو الطاعنة رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية التي تؤسسها لجنة الوزراء [...]»[17].

رفق النظام الأساسي للأعوان، المعدل، بمرفق (رقم 11) يتضمن النظام الأساسي للمحكمة الإدارية الذي يتألف من 15 مادة وضعت من خلالها لجنة الوزراء لمجلس أوروبا قواعد تنظيم و سير أعمال الجهة القضائية الجديدة [18]. تتميز المحكمة الإدارية عن لجنة الطعن السابقة في بعض الجزئيات نذكر من بينها التغيير الذي طرأ على كيفية تعيين أعضاء المحكمة بحيث أصبح يعود للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تعيين أحد أعضاء المحكمة الإدارية بينما يعود للجنة الوزراء تعيين العضوان المتبقيان[19].

اعتمدت المحكمة الإدارية لمجلس أوروبا نظامها الداخلي و يتمثل في الواقع في النظام المنبثق عن تعديل النظام الداخلي للجنة الطعن السابقة [20].

كما سبق قوله أعلاه، تعتبر المحكمة الإدارية لمجلس أوروبا مؤسسة جاء بها النظام الأساسي للأعوان21 و هي لا تتميز جوهريا عن باقي الجهات الإدارية الدولية ذات الدرجة الواحدة.

---

17 Art 60 du Statut des Agents, modifié : « 1. En cas de rejet explicite, total ou partiel, ou de rejet implicite de la réclamation visée à l'Article 59, le réclamant ou la réclamante peuvent introduire un recours devant le tribunal administratif institué par le Comité des Ministres. […] ».

المصدر: WIEBRINGHAUS Hans, ibid. p.380 ؛- طالع المادتان 2 و 3 من نظام لجنة الطعن.

18 لأكثر تفاصيل، طالع المرفقات.

19 المادة 1 من النظام الأساسي (بعد تعديل 16 نوفمبر سنة 1999). تضيف المادة 1 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تعين رئيس المحكمة الإدارية.

20 تعديل 27 أكتوبر سنة 1994. يتضمن النظام الداخلي 43 مادة موزعة عبر ثلاثة أبواب: تنظيم المحكمة، الإجراءات و أحكام ختامية.

21 الباب السابع (المنازعات)، المادة 60.

ثانيا:المحكمة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية

تأسست منظمة الدول الأمريكية (Organization of American States) بعد الحرب العالمية الثانية، سنة 1948 بين مجموعة من دول أمريكا اللاتينية (دون كوبا) و الولايات الأمريكية المتحدة [22] من أجل خل رابة تعاون سياسي،دفاعي و اقتصادي.

المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية هي هيئة قضائية مستقلة مختصة بالنظر في الخلافات المهنية (مخالفة الالتزامات التعاقدية، مخالفة نظام الأجور و المعاشات) الناشئة بين موظفي الأمانة العامة لمنظمة الدول الأمريكية) (General Secretary و الأمين العام (المادة 1 ف.3 و المادة 2 من النظام الأساسي).

أسست هذه المحكمة في 22 أفريل سنة 1971 بمقتضى قرار الجمعية العامة للمنظمة [23] المجتمعة بخان حوزي بالكوستاريكا (San José, Costa Rica) . فضلا عن تأسيس المحكمة كلفت الجمعية العامة خلال دورتها هذه المجلس الدائم للمنظمة بوضع نظامها الأساسي الذي تم أصدراه في 16 جولية سنة 1971 [24] و تم تعيين أول أعضاء المحكمة الإدارية في 1 ماي سنة 1974[25].

تتألف المحكمة من ستة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة لعهدة ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة على أن يكون كل واحد من مواطني الدولة العضو في منظمة الدول الأمريكية (المادة 3 ف.2 من النظام الأساسي) و تشترط المادة 3 ف 7 من النظام

---

22 ميثاق وقوتا المؤرخ في 30 أفريل سنة 1948. دخل هذا الميثاق في حيز التطبيق في 13 ديمبر سنة 1951.. للمزيد من التفاصيل، أنظر :

COLLIARD.Claude-Albert, INSTITUTIONS INTERNATIONALES, 4ème édition, Dalloz, Paris, 1967pp. 396-411 ; - **Geneviève LESSARD, L'Organisation des États américains : de l'Ordre international d'après-guerre à celui d'aujourd'hui,** document PDF, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Université du Québec à Montréal, Département de Science Politique. http://www.unites.uqam.ca/gric

23 القرار (IO/71) 35 .RES / AG المؤرخ في 22 أفريل سنة 1971.

24 قرار المجلس الدائم (48/71) 48 .RES / CP المؤرخ في 16 جويلية سنة 1971. عدل النظام الأساسي في شهر أكتوبر سنة 1979 (فرار الجمعية العامة (IX-O/79) 414 .RES / AG) و في سنة 1997 (قرار الجمعية العامة (XXVII-O/97) AG/RES.1526) .

25 يعين أعضاء المحكمة عن ريق الانتخاب من قبل المجلس الدائم لمنظمة الدول الأمريكية.

الأساسي تمثيل التقاليد القانونية التي تعكسها المنظمة: المدرسة الأنجلو سكسونية (تفالبد القانون المشترك Common Law) و المدرسة اللاتينية (تقاليد القانون المدني droit civil). يتم اختيار الأعضاء من بين رجال القانون الذين يتمتعون بالخيرة الكافية لتولي نهمة قضائية عليا أو من بين خبراء أو أساتذة القانون مشهود بكفاءتهم القانونية (المادة 3 من النظام الأساسي). تعد المحكمة الإدارية نظامها الداخلي الذي تصادق عيه الجمعية العامة للمنظمة (المادة 13 من النظام الأساسي) [26] وتنتخب المحكمة رئيسا لها و نائبا له. تظم تشكيلة الحكم ثلاثة قضاة (المادة 3 ف, (و 6).

للمحكمة سكرتيرية تابعة للأمانة الفرعية المكلفة بالشؤون القانونية (الأمانة العامة) يرأسها « سكرتير المحكمة» يقوم بدور كاتب الضبط و بالمسير الإداري (المادة 5 من النظام الأساسي).

تفصل المحكمة في النزاعات المرفوعة إليها بحكم نهائي غير قابل للطعن (المادة 10 من النظام الأساسي)، ذلك ما يجعلها هيئة قضائية دولية من نظام التقاضي على درجة واحدة.

تخصص المادة 2 ف.2 حق التقاضي لكل موظف تابع للأمانة العامة لمنظمة الدول الأمريكية الشغالين أو الذين هم خارج الوظيفة (بسبب التقاعد أو الفصل) و ذوي الحقوق كما يمكن التقاضي أمام المحكمة لكل شخص يثب علاقة قانونية مع الجمعية العامة للمنظمة. يمكن للمحكمة النظر في الحلول الإدارية أو التحكمية للخلافات المهنية التي تعرض عليها من أجل مراجعتها أو إلغاؤها (المادة 7 من النظام الأساسي).

يتولى الأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية الإشراف الإداري على المحكمة الإدارية للتوفير لها الدعم المادي و المالي و التقني (المادة 5 من النظام الأساسي).

26 صادقت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية على النظام الأساسي للمحكمة الإدارية في 24 أكتوبر سنة 1975 الذي عدل 20 نوفمبر سنة 2000 (قرار الجمعية العامة رقم 340) و في 5 أكتوبر من نفس السنة (قرار الجمعية العامة رقم 353).

ثالثا: المحكمة الإدارية للبنك الإفريقي للتنمية

المحكمة الإدارية للبنك الإفريقي للتنمية (Tribunal Administratif de la Banque Africaine de Développement – T.A.B.A.D.)[27] هي جهاز مستقل للبنك، أنشأ بمقتضى قرار مجلس الإدارة الذي أقر نظامه الأساسي في 16 جويلية 1997[28]. اعتمدت المحكمة نظامها الداخلي (قواعد إجرائية) في 9 فيفري سنة 1998 [29] و هكذا لا يتميز إطارها القانوني عن الإطار القانوني للهيئات القضائية الإدارية الدولية. تنظر المحكمة و تبت في القضايا المعروضة عليها بأحكام ملزمة للأطراف المتخاصمة، نهائية و غير قابلة للاستئناف [30].

تخصتص المحكمة الإدارية بالنظر و الفصل في المسائل محل خلاف حول تطبيق عقد الشغل أو شروط التوظيف (المادة 3 ف. 1 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.)، من بينها النزاعات المتعلقة بتسديد الأجور، بالترقية، بتقييم المردودية، قرارات إنهاء الخدمة و بالعقوبات التأديبية.

يمكن للمحكمة أن تتولى حل النزاعات المهنية لموظفي المنظمات الجهوية التي تنظم لولايتها القضائية من أجل حل الخلافات الناتجة عن علاقاتها بمستخدميها (المادة 15 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.).

27 أنشأ البنك الإفريقي للتنمية في 4 أوت سنة 1963 بمقتضى اتفاقية مبرمة بين 23 دولة إفريقية. يضم حاليا 53 دولة إفريقية و 24 دولة غير إفريقية. هدفه مساعدة الدول و المستمرين الإفريقية في عمليات التنمية المستدامة و استئصال الفقر, يقع مقر البك بالعاصمة التونسية.

28 دخل النظام الأساسي في التطبيق في 1 جانفي سنة 1998 و منه إن المحكمة لا تنظر في النزاعات التي نشأت قبل هذا التاريخ .جاء في المادة الأولى من النظام الأساسي للمحكمة:

«Un tribunal de la Banque africaine de développement, (ci-après dénommée la "Banque"), est créé sous la dénomination de Tribunal administratif de la Banque africaine de développement (ci -après dénommé le "Tribunal")».

29 عدل النظام الداخلي في شهر نوفمبر سنة 2006 (دورة 27-30 نوفمبر).

30 Art. 12, 1. S.T.A.B.A.D:« Les jugements sont obligatoires pour les deux parties, définitifs et sans appel».

تأسس أحكام المحكمة على القواعد و النظم الداخلية للبنك، لا سيما اتفاقية إنشائه، بما في ذلك لوائح ريس البنك . يمكن للمحكمة أن تأخذ باجتهاد محاكم إدارية دولية أخرى و كذلك مبادئ القانون الدولي الإداري المعمول بها عادة لحل نزاعات الوظيفة العمومية الدولية (المادة 5 ف. 1 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.).

أحكام المحكمة ملزمة للأطراف و هي نهائية و غير قابلة للاستئناف(المادة 12 ف. 1 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.) مما يفيد أن المحكمة تشكل الدرجة الوحيدة للتقاضي. و يمكنها تفسير و مراجعة أحكامها قصد استدراك الأخطاء المادية التي تتضمنها أو إعادة النظر فيها في حالة اكتشاف وقائع من شأنها التأثير على مسار الحل المتوصل إليه (المادة 12 ف. 3 و 4 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.).

تتميز المحكمة الإدارية للبنك الإفريقي للتنمية بتوليها مهمة استشارية لفائدة مجلس ولاة البنك (المادة 4 من النظام الأساسي) [31] و بالتالي إنها ليست هيأة قضائية فحسب، بلا إنها كذلك جهاز يمارس وظيفة إدارية مما يثير إشكال حول مدى تأثر استقلاليتها القضائية بهذا الدور الفني؟

تتألف المحكمة من 6 أعضاء ينتمي كل واحد منهم لدولة عضو بالبنك يمارسون مهامهم بكل الاستقلالية الضرورية لمصداقية أعمالهم، يتم تعيينهم من مجلس إدارة البنك على أساس قائمة يعدها رئيس البنك بعد إجراء مشاورات واسعة تضم مجلس المستخدمين (المادة 6 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.)[32] . تتألف تشكيلة الدورة من ثلاث قضاة (المادة 11 ف 2 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.).تنتخب المحكمة رئيسا لها و نائبه (المادة 6 ف.3 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.) و تعتمد نظامها الداخلي (المادة 9 ف.2 من

31Art. 4. S.T.A.B.A.D:« Conseil des Gouverneurs de la Banque peut, s'il le juge nécessaire ou opportun, demander au Tribunal d'émettre un avis consultatif sur toute question juridique relative à l'administration générale de la Banque».

32 لا يمكن عزل أي قاض إلا بعد أخذ رأي بالإجماع باقي القضاة حول عدم كفاءة المعني و ضمانا لعدم حيادية المحكمة، لا يمكن تعيين أعضائها ضمن مستخدمين سابقين و لا يمكن تشغيلهم بالبنك لمدة 5 سنوات بعد إنهاء مهامهم القضائية.

ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.). للمحكمة سكرتيرية يسهر عليها سكرتير تنفيذي يعينه رئيس البنك بعد استشارة رئيس المحكمة (المادة 8 من ن.أ.م.إ.ب.إ.ت.).

باستثناء النزعات الخاصة بالمسائل التأديبية، يخضع التداعي أمام المحكمة الإدارية إلى شرط استنفاذ سلوك محاولة الحل الودي المسبق و المتمثل في بعض الإجراءات [33] من بينها التداعي أمام نائب رئيس البنك المكلف بشؤون المستخدمين و عند الضرورة لدى لجنة الاستئناف و في حالة عدم الرضا بقرار رئيس البنك يمكن التقاضي أمام المحكمة.

.

رابعا: المحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي

المحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي (- T.A.F.M.I. - I.M.F.A.T) هي هيأة قضائية مستقلة تابعة للمؤسسة النقدية، أسست في15 جانفي سنة 1992 للقيام بتسوية الخلافات التي تنشأ بين إدارة صندوق النقد الدولي وموظفيها. الملاحظ أن هذه المحكمة تخلف تفعيلها بحيث بدأت في مباشرة مهامها ميدانيا إلا في 13 جانفي سنة 1994 عندما تم تعيين أعضائها و إخطار موظفي الصندوق النقدي كما هو منصوص عليه بالماد 20 من نظامها الأساسي. للمحكمة الإدارية نظاما داخلي(المادة 10 من النظام الأساسي)، اعتمدته في سنة 1994[34].

تتألف المحكمة من خمسة أعضاء يعينهم المدير العام للصندوق لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرتين، يتم أختارهم من بين شخصيات تنتمي كلها للدول الأعضاء، تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة لممارسة وظيفة قضائية عليا و يتميزون بخبرة ميدانية ثابتة

33يتم اللجوء إلى الحل الإداري قبل التداعي أمام المحكمة حسب المكانز مات المقررة في النظام الأساسي للتوظيف لبعض القضايا موضوع الخلاف: مثلا ترتيب المناصب، مخطط التقاعد. بعض هذه المكانز مات هي دائمة مثل Ombudsman ، لجنة الطعن لمستخدمي(Comité d'appel du Personnel) ، الجنة التأديبية (Comité de discipline) ، لجنة الاستئناف للأجور (Comité d'appel des pensions)و مكانز مات أخرى غير دائمة مثل لجنة تصنيف مناصب الشغل (Comité d'appel de la classification des postes) ، لجنة التحقيق حول التحرش (Comité d'enquête sur le harcèlement)

34 عدلت المحكمة نظامها الداخلي سنة 2004.

في مجال القضاء أو بكفاءة قانونية مشهودة عالميا في مجال القانون الإداري (المادة 7 من النظام الأساسي). و تتألف تشكيلة الحكم من ثلاث قضاة بما فيهم الرئيس. تعقد المحكمة جلساتها بمقر الصندوق (المادة 11 من النظام الأساسي). للمحكمة أمانة تضمن سير مهامه يعنها مدير الصندوق.

تتولى المحكمة النظر و الفصل في الطعون المرفوعة إليها بسبب عدم شرعية القرارات الفردية أو تنظيمية للصندوق (المادة 2 من النظام الأساسي). و يشترط للتقاضي أممها استنفاذ طرق العطن الودية للتسوية إدارية للخلاف (المادة 5 من النظام الأساسي). وأحكام المحكمة نهائية وغير قابلة للاستئناف (المادة 13) و هي هكذا تنتمي لنظام التقاضي على درجة واحدة.

نجد في هذا العرض الوجيز كل الملامح المعتادة للمحاكم الإدارية الدولية.

خامسا: المحكمة الإدارية للبنك العالمي

أنشئت المحكمة الإدارية للبنك العالمي (T.A.B.M.) في سنة 1980 للفصل في الطعون المقدمة من موظفي البنك في القرارات الإدارية الفردية بسبب مخالفتها لعقود الالتزامات و شروط التشغيل. كما هو جاري على مستوى محاكم إدارية أخرى لا تقبل الدعوى ما لم تستنفذ رق العن الإدارية المسبقة أمام الهيأة الإدارية المختصة حسب طبيعة القضية (مثلا لجنة المعاشات التقاعدية، لجنة المراجعة الإدارية)؛ غير أنه قد يقع، استثناء، أن يتفق الطرفان على أن يتم تقديم الطلب مباشرة إلى المحكمة. قرارات المحكمة نهائية وملزمة و غير قابلة للطعن.

وتتألف المحكمة من سبعة قضاة، وجميعهم من مواطني مختلف الدول الأعضاء للبنك، يعيينهم مجلس المديرين التنفيذيين للبنك من بين قائمة المرشحين التي وضعها رئيس البنك بعد التشاور المناسب. يتم اختيارا لأعضاء من بين أشخاصا يتمتعون بأخلاق رفيعة ويجب أن تتوافر فيهم المؤهلات الميدانية المطلوبة لشغل وظيفة قضائية

عليا، أو قانونيين ذوي كفاءة قانونية معترف بها. تعتمد المحكمة نظامها الداخلي و لها أمينا تنفيذي يدير أمانة عامة تتولى تصريف الشؤون الإدارية الضرورية لمباشرة مهامها.

المطلب الثاني: نظام التقاضي على درجتين

هو النظام المعمول بيه حاليا على مستوى منظمة ألأمم المتحدة الذي اتبعته بعد إصلاح شامل أدخل على نظام إقامة العدل[35] تعدى إلى إعادة النظر في نظام التقاضي على درجة واحدة السابق المنبثق عن النظام الأساسي الذي أنشأت بمقتضاه الجمعية العامة الأممية المحكمة الإدارية للأمم المتحدة (T.A.N.U.) سنة 1950[36] . منذ أول جويلية 2009 استخلفت هذه المحكمة بمحكمة ألأمم المتحدة المنازعات [37] التي تفصل في القضايا المعروضة عليها بحكم قابل للاستئناف أمام محكمة ألأمم المتحدة للاستئناف[38].

إن نظام العدلي الحالي لمنظمة الأمم المتحدة هو وليدة تقييم داخلي و انتقاد فقهي وجه لنظام إقامة العدل ألأممي عامة و بوجه خاص للمحكمة الإدارية الذي لقي إقبالا لدى الجمعية العامة الأممية. لذا يمكن استخلاص مرحلتين مر بهما الإصلاح. ترجع المرحلة الأولى إلى تقرير الأمين العام ألأممي في 9 سبتمبر سنة 2002 [39] الذي تلاه

35 يتكون النظام العدلي الإداري للأمم المتحدة من مستويين: المستوى الداخلي (و يسم كذلك بالغير الرسمي) المتمثل في هيأة الوساطة الإدارية (Ombudsman) و المستوى الخارجي (أو الرسمي) المتمثل في القضاء (محكمة المنازعات و محكمة الاستئناف) الذي يشكل نطاق بحثنا.

36 أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة محكمتها الإدارية بعد اعتماد قانونها الأساسي في 24 نوفمبر سنة 1949 (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 351 IVA) و يرجع إقرار تأسيسها إلى شهر فيفري سنة 1946 حيث كلفت الجمعية العامة لهذه المنظمة أمينها العام بتشكيل لجنة تحضيرية قصد إعداد مشروع لنظام أساسي لهيأة قضائية داخلية تتولى فض النزعات المتعلقة بالمسائل المهنية لمستخدميها الإداريين و ذلك بعد حل عصمة الأمم المتحدة و تحويل محكمتها الإدارية للمنظمة الدولية للشغل. طالع المطلب الأول، الفرع الأول أعلاه.

37 التسمية ألأممية باللغة الفرنسية:(Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (T.C.A.N.U.

38 التسمية ألأممية باللغة الفرنسية:(Tribunal d’appel des Nations Unies (T.A.N.U.

39 تقرير رقم A/57/387 « Renforcer l’ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement » تدعيم الأمم المتحدة: برنامج قصد الوصول بعيدا في الإصلاح » . . أنظر:

قرار الجمعية العامة رقم 261/61 المؤرخ في 4 أفريل 2007 [40] الذي اعتمد تقرير لجنة إصلاح العدالة الأممية [41] . أما المرحلة الثانية فقد تعود بديتها إلى القرار رقم 228/62 المؤرخ في 22 ديسمبر 2007 الذي تم بمقتضاه تأسيس نظام جديد لإقامة العدل ابتداء من أول جانفي 2009 يضم في شكله القضائي درجتين للتقاضي تتمثل في محكمة المنازعات (الفرع الأول) ومحكمة الاستئناف (الفرع الثاني)[42].

الفرع الأول: محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

بدأت المحكمة عملها في 1 جويلية سنة 2009 و هو التأريخ الذي حدد لتوقف المحكمة الإدارية السابقة عن مباشرة مهامها [43]. سنتعرض لإنشائها وتشكيلته ثم لاختصاصها.

BODEAU-LIVINEC Pierre : La réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies ; Annuaire Français de Droit International, LIV-2008-CNRS Editions, Paris, p.307.

40 قرار الدورة الوحدة و الستون للجمعية العامة الذي جاء في الفقرة 5 من ديباجته أن « النظام الحالي لإقامة العدل هو بطيء، ثقيل، غير فعال و غير مهني كما أن النظام الحالي للتظلم ألولائي هو مشوه» قررت الجمعية العامة (الفقرة 4 من قرارها) « إنشاء نظام جديد لإقامة العدل يتسم بالاستقلالية و الشفافية و المهنية و كفاية الموارد اللامركزية و يتسق مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة و مبادئ سيادة القانون و الأصول القانونية لضمان احترام حقوق و التزامات الموظفين و مساءلة المديرين و الموظفين على حد سواء»- أنظر كذلك الفقرة 2 من ديباجة القرار رقم 253/63 المؤرخ في 24 ديسمبر 2008،.

41 2007 . في 13 أفريل 2005 أنشأت الجمعية العامة لجنة خبراء للتفكير في إصلاح نظام إقامة العدالة الداخلية للأمم المتحدة (قرار رقم 253/.59). أحضرت هذه اللجنة تقريرها في 28 جويلية 2006 (A/61/205). جاء في ملخص هذا التقرير:

« Le système de justice interne des Nations Unies est dépassé, dysfonctionnel, **inefficace et déficient sous le rapport de l'indépendance**. Il s'agit d'un système qui coûte énormément à l'Organisation sur le plan financier, sur le plan de sa réputation, et sur d'autres plans, et il serait beaucoup plus efficace de mettre sur pied un nouveau système de justice interne entièrement refondu que d'essayer de corriger le système actuel »

استخلص التقرير نقاط ضعف النظام القائم، من بينها عدم استقلاليته، و الكلفة المالية و يقترح اعتماد نظام عدل جديد عوض محاولة تصحيح النظام القائم. - أنظر كذلك السيدة آل خليفة، رئيسة الجلسة 93 للدورة 61 التي تم خلالها اتخاذ القرار رقم 261/61 (المحضر رقم A/61/PV.93):

« Dans le monde entier, l'Organisation promeut la justice et l'égalité et symbolise l'état de droit pour ses Membres. Il faut donc que l'Organisation soit dotée **d'un système de justice indépendant, transparent, professionnalisé et doté de ressources suffisantes** Nous le devons aux 55 000 membres du personnel du Secrétariat, des fonds et des programmes qui, dans le cas de conflits de travail, ont recours uniquement au système de justice de l'Organisation». BODEAU-LIVINEC Pierre, op. cit. p.309.

42 أنظر البند 39 من القرار رقم 228/62 ، إقامة العدل بمنظمة الأمم المتحدة.

43 أنظر البندين رقم27 و رقم 42 من القرار الأممي رقم 253/63. حدد هذا القرار تاريخ حل المحكمة الإدارية بـ 31 ديسمبر سنة 2009.

أولا: إنشاء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

أنشئت محكمة المنازعات للأمم المتحدة بمقتضى المادة الأولى من نظامها الأساسي[44] المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2008 (قرار الجمعية العامة رقم 253/63 إقامة العدل في الأمم المتحدة) وهي المحكمة الابتدائية في النظام الجديد لإقامة العدل.

المادة الأولى ن.أ.م.أ.م.م: « تنشأ بموجب هذا النظام الأساسي محكمة تعرف باسم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، باعتبارها محكمة الدرجة الأولى من نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين».

و نلاحظ أن نفس الترتيبات المتبعة عند إحداث المحكمة الإدارية تكررت عند إنشاء الهيأة القضائية الجديدة مما يمكن اعتباره أسلوب توافقي معتمد لدى المنظمة الدولية. وفعلا أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة المحكمة في سنة 1950 بعد اعتماد قانونها الأساسي في 24 نوفمبر سنة 1949 [45] غير أنه يرجع إقرار تأسيسها إلى شهر فيفري سنة 1946 حيث كلفت الجمعية العامة لهذه المنظمة أمينها العام بتشكيل لجنة تحضيرية قصد إعداد مشروع لنظام أساسي لهيأة قضائية داخلية تتولى فض النزعات المتعلقة بالمسائل المهنية لمستخدميها الإداريين.

يتشكل الإطار القانوني لتنظيم و سير أعمال محكمة المنازعات من نظامها الأساسي ولائحة الإجراءات[46].

أ. النظام الأساسي (le statut)

يعتبر القانون الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات (ق.أ.م.أ.م.م.) عقد ميلادها الرسمي الذي جسد ميدانيا إرادة الأمم المتحدة (راجع المادة الأولى السابقة الذكر).

44 "النظام الأساسي " تقابله في اصطلاحنا القانوني عبارة "القانون الأساسي" (statut).

45 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 351 / IV .

46 حب الاصطلاح ألأممي:"لائحة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات " (Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies).

يتضمن القانون الأساسي ثلاث عشر (13) مادة، تتناول الاختصاص النوعي و الشخصي للمحكمة (المادة 2 و المادة 3)، و تشكيلتها (المادة 4) و مكان مباشرة مهامها [47] (المادة 5) و كل ما يخص تنظيمها وسيرها (المواد 6 إلى 13). عملا بالمادة 6 ف.1 من النظام الأساسي « يتخذ الأمين العام للأمم المتحدة الترتيبات الإدارية اللازمة لعمل محكمة المنازعات، بما في ذلك توفير الاعتمادات للسفر وما يتصل به من تكاليف للموظفين الذين ترى محكمة المنازعات أن هناك حاجة إلى مثولهم شخصيا أمامها وللقضاة من أجل السفر، عند الاقتضاء، لعقد دورات في مراكز عمل أخرى». يتجلى من هذا النص أن الإصلاح لنظام التقاضي ألأممي منح محكمة المنازعات استقلالية معتبرة تجاه الأمين العام ألأممي خلافا لما كان عليه الوضع في ظل المحكمة الإدارية التي كانت تخضع لوصايته الإدارية دون صبها نطاق مهام واضحة و محددة [48].

بصفة وجيزة يعتبر النظام الأساسي القانون التأسيسي للمحكمة الذي لا يمكن تعديله إلا من قبل الجمعية العامة (المادة 13) .

ب. لائحة الإجراءات (le règlement de procédure)

وفقا للمادة 7 ف.1 من النظام الأساسي، وضعت محكمة المنازعات لائحتها التي تسمى **لائحة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات** (ل.م.أ.م.م). اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه ألائحة في 16 ديسمبر سنة 2009 [49]. وضحت الفقرة 2 من هذه المادة مجال لائحة إجراءات الذي ينحصر في تحديد القواعد الخاصة بـ:

47 تعقد المحكمة الإدارية دورتين كل سنة: مرة في فصل الصيف في جينيف(Genève) و مرة ثانية في فصل الخريف بنيويورك (New York). و أصدرت إلى حد الآن 1500 حكما. المصدر: الموقع الالكتروني للمحكمة الإدارية اللأمم المتحدة: http://untreaty.un.org/unat/main_page_French.htm

48 طالع المادة 5 من القانون الأساسي للمحكمة الإدارية.

49 القرار رقم 119/64.

(أ) تنظيم الأعمال؛

(ب) تقديم المذكرات والإجراء الواجب إتباعه فيما يتصل بها؛

(ج) إجراءات الحفاظ على السرية وعدم مقبولية الإفادات الشفوية والخطية المدلى بها أثناء عملية الوساطة؛

(د) تدخل أشخاص ليسوا طرفا في القضية ممن قد يمس الحكم حقوقهم؛

(ه) جلسات الاستماع؛

(و) نشر الأحكام؛

(ز) مهام أقلام المحكمة؛

(ح) الإجراء المتبع في الفصل بإجراءات موجزة؛

(ط) إجراءات الإثبات؛

(ي) تعليق تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها؛

(ك) إجراءات تنحي القضاة؛

(ل) المسائل الأخرى المتعلقة بعمل محكمة المنازعات.

على ضوء ما تقدم، حدد النظام الأساسي طبيعة اللائحة و هي بمثابة " قانون إجراءات" كونها تضع القواعد الخاصة بكيفية التقاضي أمام المحكمة[50].

50 تتضمن اللائحة 38 مادة تتناول كل واحدة موضوعا محددا: المادة 1 (انتخاب الرئيس)؛ - المادة 2 (الجلسات العامة)؛ - المادة 3 (بدء مدة الولاية)؛ - المادة 4 (مكان المحكمة)؛ - المادة 5 (نظر أفرقة القضاة في القضايا)؛ - المادة 6 (رفع الدعاوى)؛ - المادة 7 (آجال رفع الدعاوى)؛ - المادة 8 (الدعاوى)؛ - المادة 9 (الأحكام المستعجلة)؛ - المادة 10 (الرد)؛ - المادة 11 (ضم طرف جديد إلى الدعوى)؛ - المادة 12 (التمثيل)؛ - المادة 13 (تعليق الإجراءات أثناء التقييم الإداري)؛ - المادة 14 (تعليق الإجراءات أثناء سير الدعوى)؛ - المادة 15 (الإحالة إلى الوساطة)؛ - المادة 16 (جلسات سماع الدعوى)؛ - المادة 17 (الأدلة الشفوية)؛ - المادة 18 (الأدلة)؛ - المادة 19 (إدارة القضايا)؛ - المادة 20 (رد القضية لاتخاذ الإجراء المطلوب أو تصحيحه)؛ - المادة 21 (قلم المحكمة)؛ - المادة 22 (تدخل أشخاص ليسوا طرفا في القضية)؛ - المادة 23 (الإجراء المتعلق بالتدخل)؛ - المادة 24 (مذكرات أصدقاء المحكمة Dépôt d'un mémoire en qualité d'*amicus curiæ*)؛ - المادة 25 (الأحكام)؛ - المادة 26 (نشر الأحكام)؛ - المادة 27 (تضارب المصالح)؛ - المادة 28 (التنحي)؛ - المادة 29 (إعادة النظر في الأحكام)؛ - المادة 30 (تفسير الأحكام)؛ - المادة 31 (تصحيح الأحكام)؛ - المادة 32 (تنفيذ الأحكام)؛ - المادة 33 (العناوين)؛ - المادة 34 (حساب المهل الزمنية)؛ - المادة 35 (الإعفاء من تطبيق المهل الزمنية)؛ - المادة 36 (المسائل الإجرائية التي لا تشملها لائحة المحكمة)؛ - المادة 37 (تعديل لائحة المحكمة)؛ - المادة 38 (بدء نفاذ اللائحة). – للإ شارة، كان يحتوي النظام الإجرائي للمحكمة الإدارية السابقة 26 مادة مرتبة في تسعة (9) فصول.

تتخذ محكمة المنازعات مقرا لها في جنيف ونيروبي ونيويورك، و بإمكانها أيضا أن تقرر عقد جلساتها في أماكن أخرى [51]. تجري المحكمة جلساتها، وتصدر قراراتها بأحكام ملزمة، وللموظفين والإدارة على السواء الحق في استئناف الأحكام الصادرة عنها أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

ثانيا: الاختصاص النوعي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات

حدد الاختصاص النوعي (compétence d'attribution) لمحكمة المنازعات بمقتضى المادة 2 (اختصاص موضوعي) والمادة 3 (اختصاص شخصي) من النظام الأساسي.

أ. الاختصاص الموضوعي (compétence rationae materiae)

حددت المادة 2 الاختصاص الموضوعي لا في شكل مبدأ عاما بل عن طريق الحصر مما يجعله اختصاص "بحكم القانون". على هذا الأساس، يشتمل الاختصاص الأصيل للمحكمة 6 أوجه نذكر منها: النظر في الطعون في قرارات إدارية [52] يُدّعى عدم امتثالها لشروط تعيين أو عقود عمل الموظفين، في القرارات التأديبية و في دعاوى وقف تنفيذ قرار إداري «مطعون فيه يكون موضوعا لتقييم إداري جار» و «ويكون قرار محكمة المنازعات بشأن هذه الدعوى غير قابل للاستئناف» (المادة 2 ف.2 ق.أ.م.أ.م). كما « تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة ضد الوكالات المتخصصة التي تربطها علاقة بالأمم المتحدة، وفقا لأحكام المادتين 57 و 63 من ميثاق الأمم المتحدة، أو المنظمات أو الكيانات الدولية الأخرى

51 المادة 4 من لائحة المحكمة:« يضطلع قضاة محكمة المنازعات بمهامهم في نيويورك وجنيف ونيروبي على التوالي. غير أن لمحكمة المنازعات أن تقرر عقد جلسا في مراكز عمل أخرى حسب الاقتضاء».

52 « ورغم عدم وجود تعريف رسمي لـ "القرارات الإدارية" فإنها تقتصر على القرارات التي تتخذها الأمم المتحدة، سواء كانت الأمانة العامة، بما يشمل البعثات الميدانية للأمم المتحدة، أو صندوق أو برنامج أو وكالة متخصصة للأمم المتحدة، أو مؤسسة أخرى تقبل الولاية القضائية لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات. وليس لمحكمة المنازعات إلا تناول القرارات التي تؤثر على حالة الخدمة فقط، مثل عدم الترقية، أو عدم الاختيار، أو استحقاقات الوظيفة، أو عدم التجديد، أو المزايا والاستحقاقات، أو الفصل وغيره من التدابير التأديبية، أو أي مسائل أخرى تتعلق بالخدمة». مستخرج من الموقع الاكتروني لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

المنشأة بموجب معاهدات وتشارك في النظام الموحد لشروط الخدمة [...](المادة 2 ف.5 ق.أ.م.أ.م) ».

و لمحكمة الأمم المتحدة اختصاص انتقالي يتمثل في النظر و البث في «القضايا المنقولة إليها من أحد مجالس الطعون المشتركة أو إحدى اللجان التأديبية المشتركة التي أنشأتها الأمم المتحدة أو من هيئة أخرى مماثلة منشأة من جانب أحد الصناديق أو البرامج الخاضعة لإدارة مستقلة» وتنظر كذلك في « القضايا المنقولة إليها من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة؛ وذلك وفقا لما تقرره الجمعية العامة (المادة 2 ف.7 ق.أ.م.أ.م) ».

ب. الاختصاص الشخصي (compétence rationae personae)

حددت المادة 3 من النظام الأساسي للمحكمة الأشخاص الذين يمكنهم التقاضي أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات و هم الموظفون [53] الحاليون أو السابقون للأمم المتحدة، «بما في ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة أو صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة» بما في ذلك ذوى الحقوق في حالة العجز أو الوفاة. و الملاحظ أن الاختصاص الشخصي للمحكمة لم يوسع للتنظيمات النقابية للموظفين مما يجعله لا يتميز عن مجال المحكمة الإدارية السابقة للإصلاح[54].

53 موظف الأمم المتحدة هو موظف دولي يخضع للقانون الأساسي لمستخدمي منظمة الأمم المتحدة الذي تم اعتماده بمقتضى القرار رقم 590 (VI) المؤرخ في 2 فيفري سنة 1952 تطبيقا للمادة 101 من الميثاق الأممي.

54 BODEAU-LIVINEC Pierre, op. cit. p.316 : « … le statut ne comporte aucune mention de la possibilité pour les associations du personnel de former une action catégorielle ou collective. Dès lors,ilsemble que le champ initial de compétence du Tribunal du contentieux administratif ne soit pas substantiellement plus large que celui du TANU ».

ثالثا: تشكيلة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

نصت على تشكيلة المحكمة وحددت نظامها القانوني المادة 4 من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

تتميز محكمة المنازعات عن المحكمة الإدارية بضمها مجموعتان: مجموعة القضاة الدائمين (المتفرغين) ومجموعة القضاة المؤقتين. تتألف الفئة الأولى من ثلاثة قضاة متفرغون يعمل كل واحد منهم في أحد المقرات الثلاث للمحكمة: جنيف، نيروبي أو نيويورك. أما الفئة الثانية فتضم قاضيين مؤقتين يشتغلون لنصف الوقت. وكل القضاة من مواطني دول مختلفة من أعضاء الأمم المتحدة.

وفي تدبير انتقالي، قررت الجمعية العامة الإضافة لهذه التركيبة ثلاثة قضاة مخصصين يباشرون بمهامهم في جنيف ونيروبي ونيويورك، من أجل التعزيز المؤقت لقدرة محكمة المنازعات على فض القضايا المحالة عليها من النظام السابق لإقامة العدل. ويتمتع هؤلاء القضاة بجميع الصلاحيات الممنوحة للقضاة الدائمين.

يخضع قضاة محكمة المنازعات لنظام قانوني هدفه تزويدها بقضاة ذوي الكفاءة المهنية العالية والاستقلالية المرجوة تجاه دول موطنهم.

بالنسبة للكفاءة، تنص المادة 4 من لائحة المحكمة أنه « لكي يكون الشخص مؤهلا للتعيين قاضيا لا بد أن يكون ذا خلق رفيع؛ وأن تكون لديه 10 سنوات على الأقل من الخبرة القضائية في مجال القانون الإداري أو ما يعادله في واحد أو أكثر من النظم القضائية الوطنية».

أما في ما يتعلق باستقلالية و نزاهة القضاة، إن النظام الأساسي قد سن تدبيرين لضمان هذا الهدف. يتمثل التدبير الأول في تعيين القضاة من قبل الجمعية العامة من قائمة مرشحين يضعها مجلس العدل الداخلي [55] وذلك لفترة سبع سنوات غير قابلة للتجديد. أما التدبير الثاني، فيتمثل في عدم الأحقية للقضاة التعيين في أي منصب داخل الأمم المتحدة قبل مرور خمس سنوات على انتهاء فترة تعيين كل منهم، إلا في منصب قضائي آخر(المادة 4 ف.6 من ن.أ.م.أ.م.م).

تنتخب محكمة المنازعات رئيسا من القضاة المتفرغين و تفصل في القضايا المعروضة عليها بتشكيلة فردية [56] إلا « أنه يجوز لرئيس محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أن يأذن عند اللزوم بإحالة قضية، بسبب شدة تعقيدها أو أهميتها، إلى فريق من ثلاثة من قضاة محكمة المنازعات، على أن يتم ذلك في غضون سبعة أيام تقويمية من تقديم رئيس محكمة المنازعات طلبا كتابيا .ويبت في القضايا التي تحال إلى فريق من ثلاثة قضاة بأغلبية الأصوات.» (المادة 10 ف. 9 من ن.أ.م.أ.م.م).

يبدو أن اعتماد التشكيلة الفردية جاء لمعالجة مسألة التعدية الثقافية للتشكيلة الجماعية و أنه لا تخوف من ذلك ما دامت أحكام المحكمة قابلة، عن طريق الاستئناف، لمراقبة الدرجة الثانية للتقاضي [57] التي تمارس وظيفتها بتشكيلة جماعية.

الفرع الثاني: محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

تمثل محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أصالة نظام إقامة العدل الإداري للأمم المتحدة، تزامن إقرار تأسيسها مع إقرار تأسيس محكمة المنازعات بمقتضى القرار

55 أنشأ مجلس العدل الداخلي بمقتضى قرار الأمم المتحدة رقم 228/62 ، إقامة العدل بمنظمة الأمم المتحدة. يتألف هذا مجلس من ممثلين عن الموظفين والإدارة إلى جانب حقوقيين بارزين:أنظر البنود من 35 إلى 38. عملا بالبند 40 يتم تعيين القضاة بتوصية من هذه الهياة.

56 المادة 9 من ن.أ.م.أ.م.م و المادة 5 من ل.م.أ.م.م.

57 أنظر BODEAU-LIVINEC Pierre، المرجع السابق، ص. 317.

الأممي رقم /228 المؤرخ في 22 ديسمبر 2007 و تم إنشاؤها هي الأخرى بمقتضى القرار الأممي رقم 253/63 السالف الذكر الذي حدد تأريخ تشغيلها بـ 1 جويلية 2009 [58]. سنعرض، لكن بانجاز، إنشاء هذه الهيأة القضائية ثم اختصاصها و تشكيلتها.

أولا: إنشاء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

أنشئت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف بمقتضى المادة الأولى من نظامها الأساسي (statut) المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2008 [59] وهي أعلى جهة قضائية التي استحدثها النظام الجديد لإقامة العدل.

المادة الأولى ن.أ.م.أ.م.ا: « تنشأ بموجب هذا النظام الأساسي محكمة تعرف باسم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، باعتبارها محكمة الدرجة الثانية في نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين».

أنشأت هذه الدرجة من التقاضي للنظر في طلبات الاستئناف المقدمة بشأن الأحكام الصادرة عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات و كذلك النظر و البت عن طريق الاستئناف في القرارات التي تتخذها اللجنة الدائمة لصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية للموظفين، والقرارات التي تتخذها الوكالات والكيانات التي قبلت بالولاية القضائية لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف (المادة 2 ف.9 و 10 من ن.أ.م.أ.م.ا).

يتشكل الإطار القانوني لتنظيم و سير أعمال محكمة الأمم المتحدة للاستئناف من نظامها الأساسي ولائحة الإجراءات[60].

58 البند 27 من القرار رقم 253/63.

59 القرار نفسه.

60 حب الاصطلاح ألأممي و على التوالي: "النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف (Statut du Tribunal d'appel des Nations Unies) و "لائحة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات " (Règlement de procédure du Tribunal d'appel des Nations Unies).

أ. النظام الأساسي (Le statut)

كما هو الحال بالنسبة لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، يعتبر القانون الأساسي لمحكمة الاستئناف الأممية (ق.أ.م.أ.م.ا.) عقد ميلادها الرسمي الذي جسد إرادة الأمم المتحدة . النظام الأساسي و القانون التأسيسي للمحكمة و لا يمكن تعديله إلا من قبل الجمعية العامة (المادة 12) .

يتضمن القانون الأساسي اثنا عشر (12) مادة، تتناول اختصاص للمحكمة (المادة 2)، و تشكيلتها (المادة 3) و مكان مباشرة مهامها (المادة 4) و كل ما يخص تنظيمها وسيرها (المواد 5 إلى 12) [61].

ب. لائحة الإجراءات (Le règlement de procédure)

وضعت هذه اللائحة من قبل محكمة الاستئناف وفقا لما نص عليه نظامها الأساسي (المادة 6 ف.1) و اعتمدت من قبل الجمعية العامة الأممية في 16 ديسمبر سنة 2009 [62]. تضع هذه اللائحة، التي تتألف من 33 مادة، القواعد الخاصة بكيفية التقاضي أمام محكمة الاستئناف [63].

يقع مقر محكمة الاستئناف في نيورك و و يمكنها أن تعقد جلساتها في نيورك أو جنيف أو نيروبي (المادة 4 من ن.أ.م.أ.م.ا) حسبما يقتضيه عبء القضايا المحالة عليها[64]. تشمل المحكمة قلما في نيويورك (المادة 5 ف.2 من ن.أ.م.أ.م.ا) و هو هيأة داخلية تقنية وإدارية دائمة استحدثت من أجل تقديم الدعم إلى القضاة.

61 يسهر الأمين العام الأممي على التدعيم المادي للمحكمة (المادة 5 ف.1 ن.أ.م.أ.م.ا).
62 القرار رقم 64/ 119 السابق.
63 طالع لائحة الاجرات.
64 عقدت محكمة الاستئناف أولى جلستها في جنيف في .

ثانيا: الاختصاص النوعي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف

تشمل الولاية القضائية لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف النظر في الطعون المقدمة في الأحكام الصادرة عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات و قرارات اللجنة الدائمة لمجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة وكذلك في القرارات التي تتخذها أجهزة دولية أخرى سبق لها أن قبلت بالولاية القضائية لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف مثل منظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، والسلطة الدولية لقاع البحار، والمحكمة الدولية لقانون البحار (المادة 2 من ن.أ.م.أ.م.ا).

نلاحظ مما سبق أن ولاية المحكمة تتعدى النظر في الأحكام قضائية الصادرة عن المحكمة الابتدائية لتضم كذلك قرارات صادرة عن كيانات دولية ليست لها طبيعة قضائية أصلية، مما يفسح المجال في الوهلة الأولى إلى التساؤل حول الطبيعة القانونية الحقيقية لهذه القرارات ؟ في الواقع إن مثل هذا التحليل لا يمكن سلوكه بعد التأمل في المادة 2 ف. 10 التي تشترط على «الوكالات أو المنظمات أو الكيانات [اعتماد] إجراءات تقاض ابتدائية محايدة تشمل محضرا خطيا وقرارا خطيا يورد الأسباب والوقائع والنصوص القانونية» التي ترجع إليها الدعاوى عند لاقتضى كدراجات تقاضي ابتدائية. إلا أن هذا الشرح لا يعفي الملاحظ من محاولة التدقيق في مسألة ثانية تتعلق باختصاص المحكمة الابتدائية بشأن الكيانات محل النظر. إن الحالة هذه خاصة بالكيانات التي ليس لها أجهزة داخلية تتولى ابتدائيا البت في النزاعات تنشأ بينها و بين موظفيها. هذا ما يستفاد من المادة 2 ف.5 من النظام الأساسي لمحكمة المنازعات التي جاء فيها: « تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة ضد الوكالات المتخصصة التي تربطها علاقة بالأمم المتحدة[...] وذلك في حالة وجود

اتفاقات خاصة مبرمة بين الوكالات أو المنظمات أو الكيانات المعنية والأمين العام للأمم المتحدة لقبول اختصاص محكمة المنازعات، بما يتفق وهذا النظام الأساسي».

أ. في تجاه أحكام محكمة المنازعات

حددت المادة 2 ف.1 من من ن.أ.م.أ.م.ا الأسس القانونية يمكن الاستناد إليها لتأسيس استئناف أحكام المحكمة الابتدائية و هي:

أ. تجاوز المحكمة ولايتها أو اختصاصها؛

ب. عدم ممارسة المحكمة الولاية المنوط بها؛

ج. الخطأ بشأن مسألة قانونية؛

د. ارتكاب خطأ في الإجراءات من شانه التأثير على القرار المتخذ في القضية؛

ي. الخطأ في الوقائع «أدى إلى اتخاذ قرار يبدو بجلاء أنه غير معقول».

ب. في تجاه قرارات كيانات دولية

1. بخصوص قرارات اللجنة الدائمة لصندوق المعاشات: يؤسس الاستئناف على للنظام الأساسي للصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة.

2. بخصوص قرارات الهيئات الأخرى: يتم استئناف قرارات صادرة عن هذه الهيآت التي تخضع لولاية محكمة الاستئناف الأممية تأسيسا على عدم مراعاة شروط الاستخدام المشتركة.

ثالثا: تشكيلة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

تضم محكمة الاستئناف من سبعة قضاة (المادة 3 من ن.م.أ.م.ا) يتولون مهامهم ضمن تشكيلة جماعية مكونة عادة من ثلاثة أعضاء، و يمكن أن تفصل المحكمة

بتشكيلة هيئتها الكاملة « في قضية معينة حينما يرى الرئيس أو أي قاضيين ينظران فيها أن هناك ما يبرر ذلك في القضية» (المادة 4 من ل.م.أ.م.ا).

وضعت المادة 3 من النظام الأساسي قواعد صارمة من أجل ضمان حياد، استقلالية القضاة و كفاءتهم.

يتم تعيين القضاة لفترة واحدة مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد (المادة 3 ف.4) من قبل الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس العدل الداخلي ولا يجوز أن ينتمي قاضيان إلى جنسية واحدة .ويولى الاعتبار الواجب للتوزيع الجغرافي وللتوازن بين الجنسين (المادة 3 ف.3- أ). و يشترط لتأهيل القضاة الخلق الرفيع و خبرة قضائية لا تقل عن 15 سنة في مجال القانون الإداري أو ما يعادله في واحد أو أكثر من النظم القضائية الوطنية (المادة 3 ف.3- ب). كما هو الحال بالنسبة لقضاة محكمة المنازعات، لا يحق لقضاة الاستئناف أن يتم تعينهم في أي منصب داخل الأمم المتحدة قبل مرور خمس سنوات على انتهاء فترة تعيين كل منهم، إلا في منصب قضائي آخر(المادة 3 ف.6 من ن.أ.م.أ.م.ا).

قصد ضمان استقلالية القضاة، تنص المادة 3 من النظام الأساسي أن القاضي يعمل بصفته الشخصية و يتمتع بالاستقلال الكامل و أنه يتنحى عن النظر في أي قضية إذا كانت تنطوي، أو بدا أنها تنطوي، على تضارب في المصالح بالنسبة له. أخيرا، لا يجوز إلا للجمعية العامة إعفاء قاض في محكمة الاستئناف من منصبه، وذلك في حالة سوء السلوك أو انعدام الأهلية (المادة 3 ف. 8 إلى 10 من ن.أ.م.أ.م.ا) مع نيل إجماع باقي نظرائه على أنه لا يصلح لمواصلة العمل (المادة 3 ف.2 من ن.أ.م.أ.م.ا).

تنتخب محكمة الاستئناف الأممية رئسا لها ونائب رئيس أول و نائب رئس ثانيا (المادة 1 من ل.م.أ.م.ا). يمثل الرئيس المحكمة في المسائل الإدارية، يتولى تسيير أعمالها و أعمال القلم و يرأس اجتماعاتها (المادة 2 ف.3 من ل.م.أ.م.ا).

من خلال التشديد الملاحظ في تعيين قضاة محكمة الاستئناف يمكن استنتاج أن المنظمة الأممية استجابت للانتقادات الموجه لنظام المحكمة الإدارية بخصوص قلة الكفاءة المهنية لقضاتها و سو استقلاليتهم تجاه دول موطنهم [65].

الفرع الثالث: نظام إقامة العدل الإداري للإتحاد الأوروبي

يمكن اعتبار نظام أقامة العدل الإداري للإتحاد الأوروبي بأنه نظام مبتكر لجهاز فضائي دولي كامل يماثل الأجهزة القضائية التقليدية الوطنية، يحكمه مبدأ التقاضي على درجتين، يتميز بتوليه مهمة النظر في النزاعات التي تنشأ بين مواطني الإتحاد و المنظمات الاتحادية فضلا على الخلافات التي تنشأ داخل المنظومة الاتحادية نفسها و الممكن إثارتها من قبل الدول الأعضاء أو من المستخدمين الأوروبيين بسبب مسائل تتعلق بشروط توظيفهم.

لهذا النظام خاصية أساسية تتمثل في تركيبته المتداخلة تتجسد في مجلس العدل للإتحاد الأوروبي (Cour de Justice de l'Union Européenne – C.J.U.E.) الذي يشتمل محكمة ابتدائية تدعى «المحكمة» (Le Tribunal) التي تضم بدورها محكمة الوظيفة العمومية(Tribunal de la Fonction Publique – T.F.P.) . سنتعرض لهذه الهيآت من حيث إنشاؤها، اختصاصها و تشكيلتها.

أولا: إنشاء هيأت نظام إقامة العدل الإداري للاتحاد الأوروبي

جاءت هيأت النظام العدلي الإداري للإتحاد الأوروبي مواكبة للتطور التاريخي لهذه المنظومة الدولية ذات البعد السياسي الإقليمي[66]. فبعد مجلس العدل للإتحاد دعمت

---

65 راجع الهامش 6، ص.6 .

66 مر الإتحاد الأوروبي بالمراحل الآتية: معاهدة بروكسل في 17 مارس سنة 1948 من أجل تأسيس **الاتحاد الغربي** (Union occidentale) ؛- أنشاء **المنظومة الأوروبية للفحم و الفولاذ** في 18 أفريل سنة 1951 (Communauté européenne du charbon et de l'acier -Traité C.E.C.A.)؛ - تأسيس **المنظومة الأوروبية للدفاع** (Communauté européenne de défense) بمقتضى معادة باريس في 27 ماي 1952 ؛ - تأسيس **إتحاد أوروبا الغربية** (l'Union de l'Europe occidentale - UEO) في 23 أكتوبر سنة 1954 بباريس بعد تعديل معاهدة بروكسل لعام 1948 ؛ - في سنة

العدالة الإدارية بأجهزة أخرى عبر مختلف المعاهدات التي تأسس عليها الإتحاد الأوروبي الحالي مثل المحكمة و محكمة الوظيفة العمومية.

أ. إنشاء مجلس العدل للاتحاد الأوروبي

أنشأ مجلس العدل للإتحاد الأوروبي سنة 1952 بمقتضى معاهدة الفحم و الفولاذ تحت تسمية **مجلس العدل للمنظومات الأوروبية** (Cour de Justice des Communautés Européennes – C.J.C.E.) مقرها بالكسنبور. و بعد ظهور الوحدة الأوروبية بمقتضى معاهدة ماست ريش في 7 فيفري سنة 1992 تحول مجلس العدل للمنظومات الأوروبية إلى مجلس العدل الحالي تحت تسمية مجلس العدل للإتحاد الأوروبي و هو أحد المؤسسات السبع للإتحاد[67] بمعنى هيكل مستقل إداريا و قائما بذاته يمارس سلطة قضائية اتحادية.

لمجلس العدل الأوروبي نظاما أساسي أعتمد في شكل بروتوكول ملحق لمعاهدة نيس[68].

ب. إنشاء محكمة الخصومة الابتدائية

تدعم مجلس العدل بدرجة ابتدائية للتقاضي جاءت بها المادة 168 A من المعاهدة الأوروبية (l'Acte unique) المؤرخة في 14 فيفري سنة 1986 التي تم على أساسها

1957 أنشأت اتفاقية روما (Traité de Rome) **الإتحاد الاقتصادي الأوروبي** – (Communauté économique européenne – C.E.E.) ؛ في 7 فيفري سنة 1992 تحول الاتحاد الأوروبي من منظومة إقليمية اقتصادية إلى منظومة إقليمية سياسية و نقدية (اعتماد الأورو كعملة موحدة) و ذلك بمقتضى معدة ماست ريش (Traité de Maastricht) . تسمى هذه المعاهدة بالمعاهدة الخاصة بالإتحاد الأوروبي (Traité sur l'Union Européenne - T.U.E.)؛ - تأسس الإتحاد الأوروبي بمقتضى معاهدة نيس (Le traité de Nice) في 26 فيفري سنة 2001 التي تعتبر معاهدة دستورية تحدد نظاما مؤسساتي يتماشى مع اتساع الفضاء الأوروبي لدول أوروبا الوسطى و الشرقية ؛ - دعمت معاهدة نيس بمعاهدة لشبونة Traité de (Lisbonne) المؤرخة في 1 ديسمبر سنة 2009 التي وضعت الأدوات القانونية التي تحكم حاليا الإتحاد و لذا تسمى " المعاهدة الخاصة بسير الإتحاد الأوروبي (Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne – T.F.U.E.))؛ - تشكل معاهدة نيس و معاهدة لشبونة الأسس القانونية للإتحاد الأوروبي (المادة 1 ف.2 من معاهدة لشبونة). للمزيد من التفاصيل، أنظر:

67 المؤسسات المتبقية هي: مجلس الإتحاد الأوروبي و البرلمان (مؤسسات تشريعية)، المجلس الأوروبي و اللجنة الأوروبية (مؤسسات تنفيذية)، مجلس المحاسبة و البنك المركزي الأوروبي (مؤسسات اقتصادية).

68 يتضمن النظام الأساسي 64 مادة و يتضمن كذلك النضام الأساسي الخاصة بمحكمة الخصومة الابتدائية (المحكمة).

إنشاء جهة قضائية داخلية سميت بمحكمة الخصومة الابتدائية (Tribunal de première instance) و كان ذلك في 24 أكتوبر سنة 1988. استحدثت هذه الجهة القضائية الداخلية [69] قصد تخفيف العبء على مجلس العدل خاصة في مجال منازعات الوظيفة العمومية و الدعاوى المنشورة مباشرة من أفراد الاتحاد (أشخاص طبيعية أو معنوية)[70] . تغيرت منذ معاهدة لشبونة تسمية محكمة الخصومة الابتدائية و أصبحت تسمى **"المحكمة"**[71].

و عملا بالمادة A 225 من معاهدة لشبونة يجوز للبرلمان الأوروبي و مجلس الاتحاد إنشاء محاكم خاصة تضم للمحكمة للنظر ابتدائيا في مسائل خاصة [72].

وضعت معاهدة نيس(Le traité de Nice) المؤرخة في 26 فيفري سنة 2001 [73] مبدأ إنشاء جهات قضائية خاصة و هو المبدأ الذي أخذ من المعاهدة الدستورية القوة القانونية التي أدت إلى أنشاء محكمة الوظيفة العمومية (T.F.P.) للاتحاد الأوروبي في 2

---

69 لا تعتبر المحكمة الابتدائية بمثابة مؤسسة أروبية بل مجرد تنظيم داخلي لمجلس العدل رغم تمتعها باستقلالية ذاتية و منذ معاهدة لشبونة عوضت تسمية " المحكمة الابتدائية " بتسمية "المحكمة".

70 Art. 168 A : « L'institution d'un double degré de juridiction (est) de nature à améliorer le niveau de protection juridictionnelle des justiciables ».

« إن تأسيس درجتان للتقاضي هو من طبيعته تحسين مستوى الحماية القانونية للمتقاضين».

71 أنظر المادة 224 من معاهدة لشبونة.

72 Art. 225 A (T.F.U.E.), al.1,2 er 3 : «Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent créer des tribunaux spécialisés adjoints au Tribunal chargés de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques. Le Parlement européen et le Conseil statuent par voie de règlements soit sur proposition de la Commission et après consultation de la Cour de justice, soit sur demande de la Cour de justice et après consultation de la Commission.

Le règlement portant création d'un tribunal spécialisé fixe les règles relatives à la composition de ce tribunal et précise l'étendue des compétences qui lui sont conférées.

Les décisions des tribunaux spécialisés peuvent faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit ou, lorsque le règlement portant création du tribunal spécialisé le prévoit, d'un appel portant également sur les questions de fait, devant le Tribunal» ; Source : Journal officiel de l'Union européenne C 83/47 du 30 mars 2010 (en langue française).

73 المادة A 225 من المعاهدة.

نوفمبر سنة 2004 و هي أحد الجهات القضائية (juridictions) لمجلس العدل للإتحاد الأوروبي[74].

ثانيا: اختصاص هيأت نظام إقامة العدل الإداري للاتحاد الأوروبي

إن الاختصاص النوعي لهيئات العدل الإداري للإتحاد الأوروبي هو اختصاص مركب موز على الجهات القضائي الثلاث: مجلس العدل، المحكمة و محكمة الوظيفة العمومية.

أ. اختصاص مجلس العدل للاتحاد الأوروبي

مجلس العدل للإتحاد الأوروبي هو أعلى هيأة قضائية تتولى أساسا مهمة «السهر على فرض احترام القانون بتفسير و تطبيق المعاهدات» (المادة 19 من المعاهدة حول الإتحاد)75. نظرا لطبيعة الإتحاد الأوروبي الذي يشكل منظومة دول تربطها علاقة شبه فيدرالية، إن ولايتها القضائية التي تنحصر في نطاق شؤون الإتحاد الأوروبي، ملزمة تجاه الدول الأعضاء في كل ما يتعلق بتطبيق القانون الاتحادي (غير القانون الوطني للدول الأعضاء)[76] و تنفيذ قراراتها. في هذا السياق، يختص المجلس بالنظر في المسائل الأولية (Question préjudicielle) التي تحيلها عليه الجهات القضائي للدول الأعضاء قصد تفسير المعاهدات أو بمدى شرعية نصوص قانونية اتحادية و كذلك الطعون بالقصور (Recours en manquement) التي توجهها لجنة الإتحاد أو أحد الدول الأعضاء ضد دولة من الإتحاد بسبب تخليها عن واجباتها الاتحادية [77].

---

74 قرار الاتحاد الأوربي رقم CE 752/2004 المؤرخ في 2 نوفمبر سنة 2004 . نلاحظ هكذا الخطوات التي قطعتها منازعات الوظيفة العمومية الأوروبية من عهد المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي (16 أفريل سنة 1948 .O.E.C.E) التي أنشأت في ظلها لائحة النظام الأساسي للوظيفة العمومية (المادة 17) لجنة تتولى الفصل في المنازعات الفردية للمستخدمين. كان أول حكم لمحكمة الوظيفة العمومية في 26 أفريل سنة 2006.

75 Art. 19 T.U : « Elle [la C.J.U.E.] assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités ».

76 القانون الاتحادي يسمو على القانون الدهلي للدول الأعضاء. أنظر .

77 Art. 259 (T.F.U.E.): « Chacun des États membres peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne s'il estime qu'un autre État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités ».

فضلا عن ولايته القضائية الأصيلة [78]، إن مجلس العدل ينظر كدرجة ثانية في الطعون التي ترفع إليه من قبل مواطني الإتحاد الأوربي ضد أحكام المحكمة (المادة 256 من م.س.إ.أ.). في هذه الحالة يتطرق المجلس للأحكام المستأنفة كجهة قانون دون النظر في الوقائع مما يعطيه جانبا من خاصية جهة النقض.

يضع مجلس العدل نظامه الإجرائي الذي يصادق عليه مجلس الإتحاد الأوروبي بالأغلبية (المادة 139 من معاهدة نيس).

ب. اختصاص المحكمة

تشمل الولاية القضائية للمحكمة السهر على تفسير و تطبيق القانون الاتحادي مما يجعلها، عملا بالمادة 256 من م.س.إ.أ صاحبة اختصاص ابتدائي للنظر في المجالات المنصوص عليها في المواد 263، 265، 268، 270 و 272 من م.س.إ.أ [79] . يمكن تلخيص هذا المجال في الدعاوى المفتوحة لأفراد الإتحاد الأوربي و المتمثلة في:

78 أنظر المواد

79 Art. 256, 1 (T.F.U.E.) :« 1. Le Tribunal est compétent pour connaître en première instance des recours visés aux articles 263, 265, 268, 270 et 272, à l'exception de ceux qui sont attribués à un tribunal spécialisé créé en application de l'article 257 et de ceux que le statut réserve à la Cour de justice. Le statut peut prévoir que le Tribunal est compétent pour d'autres catégories de recours.
Les décisions rendues par le Tribunal en vertu du présent paragraphe peuvent faire l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice, limité aux questions de droit, dans les conditions et limites prévues par le statut».

1. دعوى الإلغاء

يستدهف من خلالها المعني إلغاء عمل قانوني صادر عن إحدى مؤسسات الإتحاد (لائحة توجيهية، لائحة تنظيمية أو مقررة) يعنه مباشرة و ينتظر من خلالها إجبار المؤسسة التي اتخذه بإلغائه أو تكييفة مع الشرعية القائم داخل الإتحاد.

2. دعوى العجز(Recours en carence)

و هي الدعوى المفتوحة لأفراد الإتحاد قصد معالجة موقف سلبي ألأحد مؤسسات أو هيآت الإتحاد يتمثل في تخلفه أو تأخيره عن القيام بمهمة تعنيه مباشرة (عدم تسليمه عقد مثلا). يجدر الإشارة أن هذه الدعوى مقيدة بالمحاولة المسبقة بتنبيه الهيأة المعنية و في حلة عدم استجابتها في مهلة شهرين، يلجأ المعني للمحكمة خلال ميعاد شهرين قصد إجبارها على التصرف.

3. **دعوى التعويض**

و هي الدعوى التي تسمح لأحد أفراد الإتحاد بإثارة مسؤولية الإتحاد الأوروبي أو أحد هيأته (مسؤولية تعاقدية أو تقصيرية) لجبر الضرر الملحق له.

ج. اختصاص محكمة الوظيفة العمومية

محكمة الوظيفة العمومية هي جهة قضائية متخصصة تتولى النظر و الفصل في منازعات الوظيفة العمومية [80] للإتحاد الأوروبي حلت في هذا المجال محل المحكمة (الابتدائية). تختص محكمة الوظيفة العمومية بالبت ابتدائيا بحكم قابل للاستئناف أمام المحكمة (محكمة الاتحاد) في النزاعات الناشئة على أساس نظام الوظيفة العمومية بين الاتحاد و و مستخدميه و كذلك النزاعات الخاصة بموظفي EUROJUST و EUROPOL و البنك المركزي الأوروبي و ديوان التنسيق داخل السوق الداخلية [81] . لا تظر المحكمة في النزاعات بين الإدارات الوطنية و موظفيها. يمكن الطعن في أحكامه أمام المحكم في أجل شهرين في مسائل قانونية.

ثالثا: تأليف هيأت نظام إقامة العدل الإداري للاتحاد الأوروبي

نستعرض تأليف مجلس العدل، المحكمة و محكمة الوظيفة العمومية.

أ. تأليف مجلس العدل للاتحاد الأوروبي

يتألف مجلس العدل من قضاة محامون عامون و كتاب ضبط يعين لمدة ستة سنوات و مساعدون له.

يختار القضاة و النواب العامون من بين شخصيات تتمتع بالاستقلالية و الكفاءة المهنية لتولي مناصب عليا أو من بين رجال القانون المتمتعون بشهرة مشهودة و يتم

80 تضم الوظيفة العمزمية الأوروبية 35000 موظفا.

81 Office pour l'harmonisation dans le marché intérieur.

تعينهم لمدة ستة سنوات من قبل حكوماتهم و بالتوافق. بالتالي، إن عدد القضاة هو 27 موازنة لعدد الدول الأعضاء حاليا و هو هكذا خاضع للتغير [82] (المادة 253 من معاهدة سير الإتحاد الأوروبي TCE). يتغير الوضع بالنسبة للمحامين العامين و عددهم محدد بثمانية مما لا يمكن تمثيل كامل على أساس الجنسية (المادة 138 ف.1 من معاهدة نيس)[83].

يتمتع القضاة و المحامون العامون بالحصانة الضامنة لاستقلالية ممارسة مهامهم و ذلك حتى بعد تفرغهم منها (المادة 3 من النظام الأساسي). و لا يمكنهم ممارسة أي وظيفة إدارية أو سياسية (المادة 4 من النظام الأساسي). كما لا يمكن عزلهم أو حرمانهم من معاشاتهم إلا بعد قرار بالإجماع من القضاة و المحامون العامون على أنهم أصبحوا (المادة 6 من النظام الأساسي).

ينظر مجلس العدل في القضايا المعروضة عليه في شكل غرف أو في شكل غرفة كبرى أو في شكل جمعية عامة وفقا للحالات المنصوص عليها بنظامها الأساسي (المادة 221 ف.1 من معاهدة لشبونة)[84].

ب. تأليف المحكمة

تتألف المحكمة من قضاة و محامون عامون يتم تعينهم لمدة ست سنوات بإجماع من قبل الدول العضو بالمجلس الأوروبي و يخضعون لنفس النظام القانوني الخاص بأعضاء مجلس العدل.

82 إن انتماء أعضاء المجلس لأحد الدول الأعضاء كان ممارسة و أصب يشترط منذ معاهد نيس (المادة 137 ف.1) تمثيل كل أعضاء الإتحاد الأوروبي حفاظا على تنوع و تمثيل كل التقاليد القانونية الوطنية.

83 أربع محامون عامون يمثلون بصفة دائمة الدول الكبرى للإتحاد الأوروبي (فرنسا، ألمانيا، ايطاليا و بريطانيا الضما) و باقي أعضاء الاتحاد يتقاسمون بالتناوب المناصب الأربع المتبقية.

84 تتشكل الغرف من 3 إلى 5 قضاة و تتشكل الغرفة الكبر من 11 قاض و يرأسها رئيس مجلس العدل. تجتمع الغرفة الكبرى بطلب من أحد الدول الأعضاء و أحد مؤسسات الإتحاد الأوروبي. و يتشكل مجلس العدل في شكل جمعية عامة ي حالات يمكن إفتبارها استثنائية و ذلك بطلب من رئيسه و بعد سماع المحامي العام (المادة 16 من النظام الأساسي).

عملا بالمادة 20 من نظام الإجراءات، تعين المحكمة كاتب ضبط و نواب له لمدة ست سنوات. يتولى كاتب الضبط، فضلا عن المهام التقليدية المنوطة لهذه الوظيفة، مهام إدارية و مالية تحت إشراف رئيس المحكمة,

ج. تأليف محكمة الوظيفة العمومية

تتشكل محكمة الوظيفة العمومية من سبع قضاة بعينهم مجلس الاتحاد لمدة 6 سنوات متجددة بعد عرض على الترشح و راي لجنة مشكلة من سبع شخصيات من القضاة القدامة من مجلس العدل و المحكمة الابتدائية Tribunal de première instance و رجال قانون بارزين. يصهر مجلس الاتحاد عل تشكيلة متوازنة من الناحية الجغرافية و من ناحية الأنظمة القانونية. يعين رئيس المحكمة من قبل نظرائه.

تنظر محكمة الوظيفة العمومية في القضايا المعروضة عليها عادة في تشكيلة جماعية من ثلاث قضاة كما يمكنها أن تنظر في شكل غرفة من خمس قضاة أو جمعية عامة للنظر في القضايا المعقدة كما يمكنها أن تتولى النظر في شكل قاض واحد.

و من خاصية الإجراءات المتبعة أمامها، يجوز للمحكمة خلال سير الخصومة أن تبحث على الحل الودي.

تخضع أحكام محكمة الوظيفة العمومية للطعن أمام محكمة الابتدائية (مراقبة قانونية فقط) و تخضع أحكام المحكمة الابتدائية بصفة استثنائية للطعن أمام مجلس العدل Cour de Justice (تطبيق إجراءات الطعن في أحكام المحكمة الابتدائية أمام مجلس العدل للاتحاد الأوروبي).

المبحث الثاني: المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

نتناول ضمن هذا المبحث ما يشكل جوهر دراستنا على ضوء ما أفرزه عرض النماذج الفضائية الإدارية الدولية السائدة حاليا. على أساس هذا المنهج، سنستعرض إنشاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية (المطلب الأول) ثم تأليفها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إنشاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

لإبراز خاصية المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ارتأينا من الضروري تخصيص وقفة أولى الظروف التاريخية لإنشائها (الفرع الأول) ثم دراسة إطارها القانوني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الظروف التاريخية لإنشاء المحكمة الإدارية

إن جامعة الدول العربية هي من أقدم المنظمات الدولية [85] ، أنشئت في أغضان نهاية الحرب العالمية الثانية بمبادرة من الحكومة المصرية و بتشجيع من بريطانيا العظمى 86 التي كانت تسعى من خلال مناوراتها نيل ولاء الدول العربية القائمة آنذاك و إفشال نفوذ فرنسا في سوريا و لبنان[87] .

85 La crise de la ligue arabe, A.F.D.I., 1968, n° 14.1, T.1, p.100.

86 في 29 ماي سنة 1941 ألقى وزير خارجية بريطانيا، أنتوني إيدن خطاباً لشهير جاء فيه: « أن العالم العربي قد خطا خطوات عظيمة منذ التسوية التي تمت عقب الحرب العالمية الماضية، ويرجو كثير من مفكري العرب للشعوب العربية درجة من درجات الوحدة أكبر مما تتمتع به الآن. وإن العرب يتطلعون لنيل تأييدنا في مساعيهم نحو هذا الهدف ولا ينبغي أن نغفل الرد على هذا الطلب من جانب أصدقائنا ويبدو أنه من الطبيعي ومن الحق وجود تقوية الروابط الثقافية والاقتصادية بين البلاد العربية وكذلك الروابط السياسية أيضاً. [...] وحكومة جلالته سوف تبذل تأييدها التام لأيّ خطة تلقى موافقة عامة».

87 أنظر أحمد طربيين، ، الوحدة العربية، القاهرة، ص. 554.

و بعد اجتماع اللجنة التحضيرية في 25 سبتمبر سنة 1944 [88] تمت المصادقة على مشروع بروتوكول تأسيسي للجامعة العربية في 7 أكتوبر سنة 1944 سمي ببروتوكول الإسكندرية و منه تواصلت جهود الدول المؤسسة إلى غاية انعقاد مؤتمر القاهرة الذي أعتمد ميثاق الجامعة العربية في 22 مارس من سنة 1945 أي قبل نهاية الحرب العالمية الثانية في 8 ماي من سنة 1945 و بالتالي قبل تأسيس الأمم المتحدة. و مما جاء في أول ميثاق للمنظمة العربية « لتعزيز العلاقات بين الدول العربية والمشاركة بفعالية في تنسيق الخطط السياسية والسياسة الخارجية من دون التدخل في استقلاليتها ووسائل مناسبة للحماية في حالة العدوان على دولة أو سيادتها »[89].

فضلا عن الهيئة السياسية المتمثلة في المجلس، كانت تتشكل جامعة الدول العربية من 12 لجنة فنية دائمة [90] و أمانة عامة لتصريف شؤون الجامعة تتكون من أمين عام، وأمناء مساعدين، وعدد كاف من الموظفين (المادة 12 من الميثاق) يتولون المهام الإدارية المنوطة بمختلف أقسامها و مكاتبها من بينها مكاتب خارجية[91]. من الواضح أن هذا الجهاز الإداري يتطلب توظيف أعوان إداريين دائمين يحمل في طياته إمكانية ظهور خلافات مهنية يستلزم النظر فيها من جهة تتسم بالعدل و تكون قراراتها ملزمة للأطراف المتنازعة. هذا ما أدى بمجلس جامعة الدول العربية اعتماد نظام المحاكم الإدارية الذي أصبح معمول به على صعيد المنظمات الدولية مثل محكمة المنظمة الدولية للشغل و محكمة عصبة الأمم ثمة محكمة الأمم المتحدة. و في 31 مارس 1964 أصدر مجلس الجامعة القرار رقم ق. 1980/ د.ع 41/ج 2-1964/3/31

88 كانت تتشكل هذه اللجنة من سبعة دول عربية و هي: مصر، سوريا، لبنان، العربية السعودية، الأردن، العراق و اليمن.

89La crise de la ligue arabe, ibid.

90 تطبيقاً للمادة الرابعة من الميثاق التأسيسي للجامعة، شُكّلت اللجان الدائمة الآتية: اللجنة السياسية، اللجنة الثقافية الدائمة، اللجنة الدائمة للمواصلات، اللجنة الاجتماعية الدائمة، اللجنة القانونية الدائمة، لجنة خبراء البترول العربي، اللجنة العسكرية الدائمة، اللجنة الدائمة للإعلام العربي، اللجنة الصحية الدائمة، اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان، اللجنة الدائمة للشؤون الإدارية والمالية، واللجنة الدائمة للأرصاد الجوية.

91 أنشئت عدة مكاتب خارجية للجامعة نذكر من بينها المكاتب المتواجدة بالعواصم أو المدن الآتية: نيويورك، واشنطن، أوتاوا، لندن، باريس، جنيف، روما، مدريد، بيونس أيرس، ريو دي جاني رو، طوكيو، دلهي، نيروبي، داكا، لأقوس.

المتضمن النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الذي نصت مادته الأولى على أنه:

«تنشأ بموجب هذا النظام محكمة تسمى المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية يكون مقرها بجامعة الدول العربية».

و جاء في المادة 8 من النظام الأساسي أن المحكمة « تضع نظامها الداخلي». من الواضح أن مجلس الجامعة العربية قد وجد في المحاكم الدولية السابقة الظهور[92]، بالأخص المحكمة الإدارية للأمم المتحدة النموذج التصوري و التنظيمي الذي ألهم سعيه. لذا إنه يمكن القول أن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية لا تتسم بالابتكار بل أنها تدخل ضمن النموذج الدولي المعمول به آنذاك كما يبرز من خلال إطارها القانوني المتمثل في نظامها الأساسي و نظامها الداخلي.

الفرع الثاني: الإطار القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

تباعا لما تم العمل به بالنسبة للمحاكم الإدارية الدولية التي تم التطرق إليها، يتشكل الإطار القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية من نظامها الأساسي (statut) و نظامها الداخلي (règlement intérieur).

أولا.النظام الأساسي

يظهر واضحا أن مجلس الجامعة العربية استعمل نفس الخطوات التي قطعتها منظمة الأمم المتحدة و منظمات أخرى عند وضع مؤسسات دائمة و هو الطريق الرسمي (solennel) المتمثل في إقرار من أعلى هيئة للمنظمة و هي مجلس المنظمة

92 أنظر الدراسة التي قام بها الأستاذ محمد رضا بن حماد المنشورة بمجلة مركز البحوث و الدراسات حول مجتمعات الحوض المتوسطي (.C.R.S.M) و التي أبرز من خلالها عدم أصالة محكمة الجامعة العربية:
Mohammed Ridha Ben HAMMED, Le tribunal administratif de la ligue arabe, in Le système régional arabe, Les cahiers du C.R.E.S.M. 24, éd. C.N.R.S., Paris, 1989, p.213 et s.

حيث يعتبر النظام الأساسي للمحكمة الإدارية بمثابة اتفاق دولي تأسيسي له وزنا قانونيا خاص. و لا ينتهي وجه الشبه مع ما سبق العمل به دوليا في هذه النقطة فقط بل يستمر إلى شكل و مضمون النظام الأساسي نفسه. إنه نص وجيز يحتوي 22 مادة تتناول اختصاص، تشكيلة و تنظيم المحكمة ذلك ما يتطابق مع القانون الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة (T.A.N.U.) المعتمد من الجمعية العامة في في 24 نوفمبر سنة 1949 [93].

فضلا عن المادة الأولى التي هي مادة تأسيسية، يستهل النظام الأساسي تنظيم المحكمة بتحديد اختصاصها النوعي و الشخصي (المواد 3 إلى 4 و المادة 17) ، تأليفها (تشكيلتها- المادتين 5 و 7) و و كيفية انعقاد أعمالها [94] (المادة 6) ، كيفية التقاضي (المواد 9 ، 19)، كيفية سير أعمال المحكمة و صلاحياتها (المواد 10 إلى 13 و 18 إلى 21) أحكام مالية خاصة بالنفقات التي تصرف في حق القضاة و مستلزمات السير الإداري للمحكمة (المادتين 14 و 15).

على ضوء المادة 15 من النظام الأساسي، يتضح أن مجلس الجامعة وضع المحكمة تحت الولاية المالية و الإدارية لأمينها العام و هو الأمر الذي يثير مسألة استقلاليتها سبق للفقه الدولي تناوله بالنسبة للمحاكم الإدارية الدولية و بوجه الخصوص المحكمة الإدارية للأمم المتحدة السابقة [95].

93 قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 351 IV).تضمن القانون الأساسي للمحكمة الإدارية الأممية (T.A.N.U.) أربع عشر (14) مادة، تتناولت اختصاص المحكمة (المادة 2)، و تشكيلها (المادة 3) و دوراتها (المادة 4) و كل ما يخص تنظيمها وسيرها.

94 تعقد المحكمة الإدارية جلساتها بمقرها الذي يقع بمقر الجامعة، أي القاهرة (راجع المادة الأولى من النظام الأساسي).

95 وفقا للمادة 5 من القانون الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، تخضع هذه الهيأة القضائية للوصاية الإدارية للأمين العام للأمم المتحدة.

يتضح من خلال أحكام المادة 4 و خاصة المادة 12 من النظام الأساسي أن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية تندرج في نظام التقاضي على درجة واحدة بحيث لا يوجد طريق للطعن في أحكام المحكمة ما عدى « التماس إعادة النظر بسبب تكشف واقعة كان يجهلها [...] الطرف الذي يلتمس إعادة النظر» (المادة 12). لقد عرف النظام الأساسي أربع تعديلات [96] منذ أقراره، تمت كلها خلال العشرية الأولى من حياة المحكمة أي قبل النظام المعتمد من جراء الابتكار الذي أدخل على نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل الإداري منذ 24 ديسمبر سنة 2008 مما يحق لنا التساؤل عن مدى قابلية الجامعة العربية سلوك طريق استحداث مؤسستها القاضية خاصة باعتبار التوسع الذي عرفه مجال تدخلها و إنشاء مؤسسات و مكاتب جديدة تؤدي لا محال إلى ارتفاع حجم المستخدمين الإداريين.

ثانيا. النظام الداخلي

يجد النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية أساسه القانوني في المادة الثامنة من نظامها الأساسي التي جاء فيها أن المحكمة « تضع نظامها الداخلي» و على هذا الأساس أعدت المحكمة نظامها و وافقت علية في 25 نوفمبر سنة 1997[97] خلال انعقاد دورتها العادية لسنة 1997. يبدو من خلال الوثائق القلية التي تم جمعها و من بينها مجموعة أحكام المحكمة المنشورة، أن الأخيرة باشرت أعمالها بصفة جد متأخرة مما يدل على عدم كثرة القضايا المنشورة أمامها.

يتضمن النظام الداخلي 63 مادة موزعة على ثلاثة أبواب. خصص الباب الأول لـ"نظام المحكمة" و قسم لفصلين. عالج الفصل الأول "تشكيل المحكمة" (من المادة 1

96 عدل مجلس الجامعة النظام الأساسي للمحكمة الإدارية في: سنة 1966 (القرار رقم 2169/ د 44 بتاريخ 6 جانفي1966 و القرار رقم 2168/ د44/ج4-بتاريخ 6 جوان 1966)؛ - سنة 1968 (القرار رقم 2414/د49 بتاريخ 7 مارس 1968) ؛ - سنة 1975 (القرار رقم 3260/د 63 بتاريخ 26 أفريل 1975). في الحقيقة كل هذه التعديلات خاص ببعض الجزئيات أدخلت على بعض أحكام النظام الأساسي و لم يكون في نية مجلس الجامعة مراجعة مسائل نوعية جوهرية.

97 عدل النظام الداخلي في 6 أفريل 2001 و هي السنة التي نشر فيها في 16 من شهر أفريل.

إلى المادة 4)؛ أما الفصل الثاني فقد عالج "تحديد الدورات و تنظيم عقدها" (المادتان 5 و 6). و قد نظم الباب الثاني "التداعي أمام المحكمة و سير إجراءاته" و ذلك من خلال سبعة فصول: نظم الفصل الأول "رفع الدعوى و الرد عليها" (من المادة 7 إلى المادة 17)؛ و عالج الفصل الثاني "تحضير الدعوى" (من المادة 18 إلى المادة 24) و أما الفصل الثالث فقد تناول "إجراءات الجلسة" (من المادة 25 إلى المادة 41). تضمن الفصل الرابع "نظام الجلسة" (من المادة 42 إلى المادة 51) و الفصل السادس "طرق الطعن في الأحكام" (من المادة 52 إلى المادة 54) و أخيرا جاء الفصل السابع بـ"أحكام عامة" (المادتان 55 و 56). عالج الباب الثالث و الأخير من النظام الداخلي "المسائل المتعلقة بسير العمل في المحكمة و ذلك من خلال فصل أول خصص لمعالجة مسألة "السجلات و الملفات و المستندات" (من المادة 56 إلى المادة 60) و فصل ثان خصص لـ"سكرتير المحكمة و معاونوه" (المواد 61 إلى 63).

الظاهر من هذا النظام الداخلي الذي يشكل قانون إجرائي مصغر و مركز، أن قضاة المحكمة قد تقيدوا بصرامة بأحكام المادة 8 من النظام الأساسي التي حددت المحاور الجوهرية التي يعود لهم بسطها في شكل قواعد داخلية للجهة القضائية التي سيعود لهم تفعيلها [98]. في الحقيقة إن هذه المحاور لا تبعد على ما تم إقراره بالنسبة للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة ضمن الفقرة 2 من المادة 6 من قانونها الأساسي [99].

يتمتع أعضاء المحكمة بالمزايا والحصانة الضامنة لاستقلالية و مصداقية وظيفتهم كما ضمن النظام الأساسي للمحكمة حرمة مقرها و وثائقها ومحفوظاتها (المادة 7 ن.أ.م.إ.ج.د.ع).

98 جاء في المادة 8 من النظام الأساسي أن النظام الداخلي « يتضمن على وجه الخصوص الأحكام الآتية: أ- انتخاب الرئيس و وكيله؛ ب- تشكيل المحكمة في كل دور من أدوار الانعقاد؛ ج- القواعد الواجبة الإتباع لتقديم الدعاوى و لسير الإجراءات؛ د- المسائل المتعلقة بسير العمل في المحكمة».

99 وفقا للمادة 6 من القانون الأساسي، اعتمدت المحكمة الإدارية نظامها الداخلي الذي يسمى بنظام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة (ن.م.إ.أ.م) و كان ذلك في 7 جوان سنة 1950. وضحت الفقرة 2 من هذه المادة مجال نظام المحكمة الذي ينحصر في تحديد القواعد الخاصة بـ: انتخاب رئيس و نائب رئيس المحكمة؛ - وضع تشكيلة دورات المحكمة؛ - وضع القواعد الإجرائية المتعلقة بالتقاضي (رفع الدعوى و سير الخصومة)؛ - تحديد الأشخاص المؤهلين للتقاضي أمام المحكمة ؛ - سماع الأشخاص المؤهلين للتقاضي أمام المحكمة ؛ - تناول كل المسائل التي تتعلق بسير المحكمة.

المطلب الثاني: تأليف المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

يخضع النظام القانوني لتشكيلة المحكمة للمواد 5 و 13 إلى 15 من لنظامها الأساسي و إلى الفصل الأول من الباب الأول و الفصل الثاني من الباب الثالث من نظامها الداخلي. و من هذه النصوص نصل إلى أن المحكمة تتألف من قضاة و من موظفون يسهرون على سكرتيري التابعة لها.

الفرع الأول: القضاة

أرست المادة 5 من النظام الأساسي أسس التأليف القضائي للمحكمة الإدارية الجامعية، وبمقتضى هذا النص نستخرج جملة من القواعد يتبين عليها التأثر الواضح بما سبق سنه بالنسبة للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة. تتلخص هذه القواعد فما يأتي:

تؤلف المحكمة من خمسة أعضاء، ينتمون كلهم إلى جنسيات مختلفة بحيث «لا يجوز أن يكون بها أكثر من قاض واحد من مواطني دولة بعينها». و عند النظر في القضايا المعروضة عليها تتشكل هيئة حكم الجماعية من ثلاثة قضاة فقط من بين التأليف الأصلي (المادة 5، ف.1 ن.أ م.إ.ج.د.ع).

و لتعيين القضاة بالمحكمة تقترح كل دولة عضو في الجامعة العربية مرشحا واحدا تكون له ومؤهلات قانونية أو خبرة ميدانية. يعد الأمين العام للجامعة قائمة المرشحين بعدد المقترين، تحتوي كل المعلومات الخاصة بهم (جنسياتهم و مؤهلاتهم) و يعرضها على مجلس الجامعة الذي ينتخب بالاقتراع السري خمسة من هؤلاء المرشحين(المادة 5، ف.2،3 و4 ن.أ م.إ.ج.د.ع). إن التنويع في الجنسيات هو الأسلوب المعمول به بالمحاكم الإدارية للأمم المتحدة الذي يأخذ بضرورة التنويع في جنسيات القضاة حتى ألا ينتمي أكثر من قاض لجنسية دولة واحدة، وذلك لتحقيق هدفين اثنين:

يتمثل الهدف الأول في الحيلولة دون حكر و هيمنة النظام القانوني الوطني الواحد على العمل القضائي للمحكمة و بالتالي تحقيق تطبيق أو تفسير البنود الخاصة بنظام الوظيفة تطبيقا متوافقا. يمكننا الملاحظة أن هذا الانشغال، الذي يمكنه أن يحصل على رصيد من المصداقية و العقلانية بالنسبة لهيأة دولية نطاقها أوسع من نطاق الجامعة العربية بسبب تنوع الفكر القانوني لمجموعة الدول المنظمة لها، إنه يفقد نسبيا من استحقاقه بسبب تاريخ تشكيل الفكر القانوني للدول العربية الذي غالبا ما تطغى عليه الثقافة القانونية الفرنسية التي أشاعها الأدب القانوني المصري في الأوساط الجامعية العربية.

أما الهدف الثاني، و هو في اعتقادنا أكثر الاعتبار، إنه يسعى استبعاد فرضية تمتع دولة بامتياز في المحكمة و بالتالي توفير ضمانة لاستقلالية أداء مهامها. و تجدر الإشارة في هذا السياق أن تشكيلة هيأة الحكم، الذي يقل ضمنها عدد القضاة عن عدد تأليف المحكمة، يتم تحضيرها عند كل دورة و في ذلك نية ابتعاد إمكانية تكليف قضاة تكون لهم صلة وطنية بأحد الموظفين المتقاضين أمام المحكمة.

يعين مجلس الجامعة قضاة المحكمة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد [100] و يعين خلفا لهم قبل انقضاء ولايتهم بمدة سنة (المادة 5، ف.5 ن.أ م.إ.ج.د.ع). و تعزيزا لاستقلاليتكم، حصن التضام الأساسي أعضاء المحكمة بمبدأ عدم قابليتهم للفصل إلا إذا أجمع سائر الأعضاء على أن أحدهم قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة (المادة 5، ف.7 ن.أ م.إ.ج.د.ع). هذا المبدأ سبق للقانون الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة تكريسه بحيث لا تستطيع الجمعية العامة الأممية عزل أي قاض إلا إذا أجمع نظرائه على أنه أصبح غير مؤهل لممارسة مهامه (المادة 3 ق.أ.م.إ.أ.م). في حالة الإنهاء الإرادي للعضوية، « تقدم الاستقالة إلى رئيس المحكمة و بهذا يخلو المنصب و على

100 يبدأ حساب المدة ابتداء من استلام أعضاء المحكمة مهامه « اعتبارا من دور الانعقاد السنوي الذي تجتمع فيه المحكمة بكامل هيئتها»: المادة 1 من النظام الداخلي للمحكمة.

رئيس المحكمة إبلاغ الأمين العام بذلك» (المادة 5، ف.8 ن.أ م.إ.ج.د.ع) [101] . يعين العضو المستخلف في المنصب الشاغر للمدة المتبقية من عهدة سلفه (المادة 5، ف.9 ن.أ م.إ.ج.د.ع).

جاءت بالنظام الأساسي المادة 14 التي يهمنا التوقف عندها:

المادة 14: « يتقاضى كل عضو من أعضاء المحكمة:
أ- مكافأة سنوية شاملة و بدل سفر عن كل ليلة من ليالي أدوار انعقاد المحكمة خارج محل إقامته.
ب- يحدد مجلس جامعة الدول العربية قيمة المكافأة السنوية و بدل السفر.
ج- تتحمل جامعة الدول العربية نفقات سفر أعضاء المحكمة من مقر عملهم في بلادهم و عودتهم إليه في كل دور من أدوار المحكمة».

إن لهذه المادة أكثر من دلالة على النظام القانوني الذي يخضع له قضاة محكمة الجامعة العربية. من الواضح أنهم ليسوا بقضاة دائمون للمحكمة طيلة عهدتم، بل يمارسون وظيفتهم بصفة المكلفون بالمهمة لدى الهيئة القضائية للجامعة العربية خاصة و أنه يظهر من الفقرة "ج" للنص أن هؤلاء الأعضاء لا ينقطعون عن عملهم في بلادهم بل يعدون إليه بعد قضاء مهامهم الدورية كل ذلك تحت نفقة المنظمة العربية.

عند انعقاد الدور السنوي الأول، تنتخب المحكمة من بين أعضائها رئيسا ووكيلا له (نائب الرئيس- المادة 5، ف.6 ن.أ م.إ.ج.د.ع) [102]. و أقر و النظام الداخلي للمحكمة مبدئيا نظام الرئاسة المتداولة بحيث ينتب للرئاسة لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد (المادة 2 ف.1 ن.د. م.إ.ج.د.ع). يتولى رئيس المحكمة المهمة المقاليد الإدارية التقليدية لمنصبه و التي يمكن تلخيصها في تمثيل المحكمة و إدارة شؤونها [103] ,

ختاما لما سبق، نسجل أن تأليف المحكمة الإدارية جاء خاليا من هيأة قضائية نيابية: إنه لا يوجد ما يماثل وظيفة النيابة المعمول بها تقليديا على المحكم الإدارية

101 نفس الترتيب أقره القانون الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة إلا أن إخلاء المنصب يبدأ بعد إخطار الأمين العام الأممي بالاستقالة: طالع الماد 3 من القانون الأساسي للمحكمة الأممية.

102 إذا زالت العضوية عن الرئيس أو الوكيل أو استقال أيهما، ينتخب خلفا لهما ليتم مدة سلفه (المادة 2 ف.2 ن.د. م.إ.ج.د.ع).

103 طالع المادة 3 من النظام الداخلي للمحكمة.

الوطنية. إن هذه الحالة ليست بالخاصة، بل قد سبق لنا ملاحظتها بالنسبة لمحكمة المنظمة الدولية للشغل و كذلك بالنسبة للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة. إن مجلس جامعة الدول العربية لم يبتعد هكذا عن النموذج المعتمد دوليا و بالتالي إنه يمكن القول بأن التأليف، المتمثل في خمسة قضاة للحكم يمارسون مهاهم في شكل تكليف بمهمة من بلدهم لدى أحد مؤسسات الجامعة العربية، يدل أن للمحكمة الإدارية الجامعية وظيفة تصريف الملفات المهنية محل خلاف في شكل شبه إداري.

الفرع الثاني: موظفي المحكمة

مكن مجلس الجامعة العربية المحكمة الإدارية بطقم إداري يتكون من سكرتير و موظفين يتولون شؤونها الإدارية [104] و يديرهم رئيسها. يخضع هذا الطقم إلى نظلم تأديبي صريح. في هذا السياق « يحلف سكرتير المحكمة أمامها يمينا بأن يؤدي أعمال وظيفته بالذمة و الصدق» (المادة 62 ن.د.م.إ.ج. د.ع)؛ و على الإداريين « القيام بالأعمال التي تفرضها عليهم مقتضيات وظائفهم و بالواجبات الرسمية التي يعهد بها إليهم رئيس المحكمة أو أي عضو من أعضائها» (المادة 61 ف. 1 ن.د.م.إ.ج. د.ع)، كما أنه يمنع « إذاعة أسرار القضايا و لا إفشاء سر أي عمل من أعمال المحكمة» (المادة 63 ن.د.م.إ.ج. د.ع). يجبر النظام الداخلي « الموظفين الذين يتصل عملهم بالجلسات ألا يغادروا المحكمة أيام انعقاد الجلسات إلا بعد انتهاءها» (المادة 61 ف. 2 ن.د.م.إ.ج. د.ع).

يبدو أن سكرتير المحكمة يقوم بوظيفة أمانة المحكمة و هي تضمن استمرارية هذه المؤسسة الدائمة لجامعة الدول العربية التي تشغل مدة أدوارها فقط، و بالتالي إن سيرها باضطراد (استقبال و تسجيل العرائض، تحضير الملفات، تكليف الخصوم

104 المادة 15 ف. 2 من النظام الأساسي للمحكمة و المادة 61 من نظامها الداخلي..

بالحضور، نشر الأحكام، صيانة السجلات) يقتضي تكليف من يسهر على تصريف أعمالها العادية.

بالنسبة للطقم الإداري المؤلف من باقي الكتابين و المباشرين إنهم يمارسون مهمة كتابة القلم التي تتولى القيام بها سكرتيرية المفوضين التي يعود لها قيد القضايا، و تحضير الدعاوى، تحرير المحاضر، تنفيذ القرارات المتخذة، إيداع الأوراق و التأشير على الملفات (المادة 57 ن.د.م.إز.ج.د.ع). كل هذه المهام هي مهام تقليدية لكتابة ضبط بجهاز قضائي.

نلاحظ من العرض السابق أن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية هي مؤسسة متخصصة داخلية أنشئت لفض الخلافات المهنية التي نشأ من جراء تطبيق لائحة الموظفين. و لقد تبين أنها تدخل ضمن النموذج التاريخي المتمثل في المحكمة الإدارية لعصبة الأمم، الذي نقل بعد حلها إلى المنظمة الدولية للشغل، و الذي ألهم العديد من المنظمات و الكيانات الدولية، من بينها جامعة الدول العربية.

خلاصة الفصل الأول

تتويجا لما تم عرضه ضمن هذا الفصل، نستخلص أن المحاكم الإدارية الدولية هي بالدرجة الأولى محاكم منازعات الوظيفة العمومية باستثناء نظام إقامة العدل للإتحاد الأوروبي الذي له تركيبة خاصة لا يمكن اعتبارها مسخرة كلها لمثل هذه المنازعات بل تختص بها أحد فروعها: محكمة الوظيفة العمومية.

لا تختلف المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية عن هذا التصور بل يمكن اعتبارها من نماذج العدالة الإدارية الدولية التقليدية التي تتصف بإقامة العدل على درجة واحدة للتقاضي. لقد ظهر واضحا أن جامعة الدول العربية أخذت من المحكمة

الإدارية للمنظمة الدولية للشغل و المحكمة الإدارية التاريخية لمنظمة الأمم المتحدة (T.A.N.U.) المرجعية النموذجية عند اعتماد نظام التقاضي في مسائل منازعات الوظيفة العمومية و ذلك من حيث التأطير القانوني التنظيمي، التأليف البشري و الإجراءات التي سنتناولها بأكثر تفصيلا في الفصل الثاني لبحثنا.

الفصل الثاني

التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

الفصل الثاني
التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

تطرقنا في الفصل الأول إلى المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية و اهتمامنا كان ينحصر في استعراض الجهاز قصد إبراز ملامحه ضمن مجموعة الأجهزة القضائية الدولية النظيرة له و توصلنا إلى أن هناك تشابه عميق بينهم. يبقى علينا الآن أن نتناول المحكمة محل بحثنا و هي في حركية الممارسة لمهامها كما جاءت محددة في نظاميها الأساسي و الداخلي. من الطبيعي أن تناول هذه الزاوية يتطلب التطرق لصلاحياتها (المبحث الأول) و إجراءات التقاضي أمامها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: صلاحيات المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

اعتمدنا اصطلاح "الصلاحيات" للدلالة على السلطة الممنوحة للمحكمة الإدارية من حيث اختصاصها النوعي (المطلب الأول) و من حيث الدعاوى التي تنظر فيها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

حدد الاختصاص النوعي للمحكمة بمقتضى المادتين 2 و 3 من النظام الأساسي في شكل لا يفسح المجال لأي تأويل، و نجد في ذلك الأسلوب الذي اتبعه مؤسس محكمة المنظمة الدولية للشغل أو محكمة منظمة الأمم المتحدة (.T.A.N.U). تناولت المادة 2 الاختصاص الموضوعي للمحكمة (الفرع الأول) وتطرقت المادة 3 إلى الاختصاص الشخصي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختصاص الموضوعي

من المعروف فقها أن تحديد الاختصاص النوعي لجهات القضائية يتم حسب طريقتين: تتمثل الأولى في وصف الاختصاص في شكل قاعدة عامة و مجردة، و تتمثل الثانية في وصف أو ذكر و حصر موضوع النزاع الذي يؤل للجهة المعنية. يسمى الأسلوب الأول "اختصاص طبيعي" (compétence par nature) **و في** هذه الحالة نكون أمام اختصاص [105]؛ و يسمى الثاني "اختصاص بحكم القانون أو عن طريق القانون" (Compétence par détermination de la loi) أو بالاختصاص المحدد أو المخصص (Compétence d'attribution) [106] .

إن الظاهر من المادة 2 من النظام الأساسي أن مؤسس المحكمة الإدارية قد حدد اختصاصها الموضوعي بمرجعية للأسلوب الثاني من خلال الإشارة إليه لا في شكل مبدأ عام، بل عن طريق الحصر و هو الأسلوب الذي سجلناه بالنسبة للمحاكم الإدارية الدولية الأخرى.

جاء في هذا النص:

« تختص المحكمة بالنظر و الفصل في:
أ- المنازعات المتعلقة بأحكام لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية و عقود العمل بها.
ب- المنازعات المتعلقة بأحكام أنظمة الهيئات التي تقوم على توفير الخدمات الاجتماعية لموظفي جامعة الدول العربية كصندوق الادخار و صندوق العلاج الطبي.
ج- الطعون في القرارات التأديبية.
د- فما عدا ذلك من القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين و المستخدمين باستثناء قرارات مجلس الجامعة بشأن الأمين العام و الأمناء المساعدين».

105 مثال عن ذلك المادة 1 القانون رقم 98-02 المؤرخ في ماي 1998 المتضمن المحاكم الإدارية التي جاء فيها ما يأتي: «تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية».

106 أنظر:
CHAPUS René: DROIT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ; 5ème édition, Montchrestien / DELTA, Paris, 1995, p. .

يشتمل هكذا الاختصاص الأصيل للمحكمة الإدارية أربعة أوجه نحاول التدقيق فيها.

أولا. المنازعات المتعلقة بأحكام لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية

تنظر المحكمة الإدارية في كل المسائل المتعلقة بظروف استخدام الموظفين التابعين للمكتب الدولي للشغل أو للمنظمات و الهيئات الدولية التي أنظمت لولايتها القضائية. هذا ما جاءت به المادة 2 من النظام الأساسي التي منحت المحكمة أهلية الفصل من حيث الشكل أو من حيث الموضوع في المنازعات المتعلقة بأحكام لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية وعقود العمل بها.

اعتمدت لائحة شؤون موظفي جمعة الدول العربية بقرار من الجامعة مؤرخ في 13 أفريل سنة 1945 خلا دورتها العادية الثالثة[107] .

ثانيا. المنازعات المتعلقة بأحكام أنظمة الهيئات الاجتماعية

المنازعات المتعلقة بأحكام أنظمة الهيئات التي تقوم على توفير الخدمات الاجتماعية لموظفي جامعة الدول العربية كصندوق الادخار وصندوق العلاج الطبيعي.

في هذا الإطار، يشمل اختصاص المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الهيئات التابعة للجامعة، كذلك كل هيئة أو مؤسسة منبثقة عن الجامعة بقرار من مجلسها إذا تقدمت بطلب يوافق عليه الأمين العام، وينص فيه على التزامها بالنظامين الأساسي والداخلي للمحكمة وتنفيذ أحكامها.

107 قرار رقم ق52/د ع 3/ج 11 – 1946/4/13.

ثالثا. الطعون في القرارات التأديبية

و الطعون التي ترمي إلغاء قرارات التأديب التي يتخذها الأمين العام لجامعة الدول العربية في إطار صلاحيته التأديبية و هذه الطعون لا تخضع للتظلم الإداري المسبق كما تم التأكيد عيه سابقا.

رابعا. القرارات المتعلقة بالموظفين غير السامين

و هي القرارات الخاصة بشؤون الموظفين (تعيينهم، أجورهم، نقلهم) باستثناء قرارات مجلس الجامعة بشأن الأمين العام والأمناء المساعدين، وذلك نظرا لحساسية مناصبهم في الهيكل التنظيمي لجامعة الدول العربية.

فيما عدا ذلك من القرارات كل القرارات الإدارية الأخرى الخاصة بالمستخدمين العاديين يمكن الطعن فيها، حسب نوعية الدعوى، أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

الفرع الثاني: الاختصاص الشخصي لمحكمة جامعة الدول العربية

وفقا لما هو معمول به على مستوى المحاكم الإدارية الدولية إنه « لا يكفي أن تكون المحكمة مختصة نوعيا، بل لا بد كذلك أن نتكون للطاعن الصفة الشخصية للتقاضي» [108]. هذا ما يعكسه النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الذي جاء في مادته 3 ما يأتي:

108 ZAGHDOUDI Aymen, op. cit. p. 90 :« Il faut signaler qu'il ne suffit pas seulement que la juridiction soit compétente, rationae materiae, mais également il faut que le requérant ait une qualité pour agir, rationae personae»

« مع عدم الإخلال بأحكام المادة 17 من هذا النظام يكون التقاضي أمام المحكمة مقصورا على موظفي ومستخدمي جامعة الدول العربية و كل من تربطهم بها علاقة عمل حتى بعد انتهاء خدماتهم لديها سواء بإقامة الدعوى مباشرة أم بطريق التدخل و كذلك لنوابهم و ورثتهم».

حددت هكذا هذه المادة الأشخاص الذين يمكنهم التقاضي أمام المحكمة و هم:
«موظفي و مستخدمي جامعة الدول العربية و كل من تربطهم بها علاقة عمل حتى بعد انتهاء خدماتهم لديها» و تمتد هذه الأهلية لموظفي الهيئات المنصوص عليها بالمادة 2 الفقرة و المادة 17 و ذويهم و ورثتهم.

إن حق التقاضي أمام المحكمة الإدارية مقصور على موظفي ومستخدمي جامعة الدول العربية، وكل من تربطهم بها علاقة عمل حتى بعد انتهاء خدماتهم لديها سواء بإقامة الدعوة مباشرة أم بطريق التدخل وكذلك لنوابهم وورثتهم.

وفي حالة قيام نزاع في شأن ولاية المحكمة تفصل المحكمة في هذا النزاع بقرار منها.

ولا تقبل الدعاوى ما لم ترفع خلال تسعين يوما من خلال علم الشاكي برفض تظلمه أو من تاريخ عمله باعتماد قرار مجلس التأديب.

وللورثة أو الناخب الذي أصبح غير قادر على إدارة شؤون نفسه القيام بإجراءات التظلم ورفع الدعوى المذكورة من الفقرتين (1) و (2) من هذه المادة وذلك خلال سنة من تاريخ الوفاة أو العجز.

المطلب الثاني: أنواع الدعاوى التي تنظر فيها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

من هذه الدعاوى ما يدخل ضمن القضاء الإداري العادي(الفرع الأول) و منها ما **يص**نف كقضاء خاص، منه قضاء التأديب (الفرع الثاني).

الفرع ألأول: دعاوى قضاء الإداري العادي

و هي حسب الترتيب الفقهي التقليدي دعوى الإلغاء و دعوى القضاء الكامل.

أ. قضاء الإلغاء

قضاء الإلغاء يقف فيه القاضي على مشروعية القرار الإداري. فإذا تبين أن القرار مخالف للقانون حكم بإلغائه. دون أن يمتد ذلك إلى حد تعديل القرار المشوب أو استبداله.

ب. القضاء الكامل

و هو الذي لا يقف فيه دور القاضي عند حد إلغاء القرارات غير المشروعة. بل يذهب إلى مدى أبعد من ذلك تبدل الأوضاع القانونية، وتستبدل بعض القرارات المشوبة بغيرها فضلا على الحكم بالتعويض إذا لزم الأمر.

الفرع الثاني. قضاء التأديب

وفي تمارس المحكمة ولاية التأديب الإداري فتنزل العقوبات على مقترفي المخالفات التأديبية، وأيضا فيه يتم الطعن بإلغاء القرارات التأديبية الصادرة عن السلطات المختصة إذا شاب القرار التأديبي عيب ما.

ولعله من الملائم في هذا المجال أن نؤكد على أن أهم وأشهر الدعاوي أمام القضاء الإداري سواء في الجزائر أو في فرنسا هي دعوى الإلغاء ودعوى التعويض ولعل الفارق بينهما ينحصر في أن دعوى التعويض فيها ينسب المدعي للإدارة أعمالا تمس مركزه القانوني الخاص.

وهذه الأعمال هي في حقيقتها تعد بمثابة اعتداء على حق خاص به أو تتضمن التهديد بالاعتداء على هذا الحق الخاص.

المبحث الثاني: إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

تخضع إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية إلى أحكام النظام الأساسي للمحكمة ، و بوجه خاص المادة 9 منه، و إلى أحكام نظامها الداخلي. سنتطرق إلى هذه الإجراءات من زاوية رفع الدعوى (المطلب الأول) و سير الخصومة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رفع الدعوى

يلزم المدعي المتقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية بالقيام بتظلم مسبق (الفرع الأول) و مراعاة أجل رفع الدعوى و شروط أخرى خاصة بالعريضة الافتتاحية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التظلم المسبق

تحدد المادة 9 من النظام الأساسي و كذلك أحكام المادتين 7 و 8 من النظام الداخلي، الفصل الثاني " في التداعي أمام المحكمة و سير إجراءاته" النظام القانوني للتظلم المسبق.

جاء في المادة 9 الفقرة 1 من النظام الأساسي:

«فيما عدا قرارات مجلس التأديب لا تقبل الدعاوى ما لم يكن مقدمها قد تظلم كتابة عن موضوعها إلى الأمين العام ورفض تظلمه ولا يقبل التظلم للأمين العام بعد انقضاء ستين يوما من تاريخ علم صاحب الشأن بالواقعة محل النزاع، وإذا انقضت ستين يوما من تاريخ تقديم التظلم للأمين العام دون رد عليه فإن ذلك يعتبر بمثابة رفض التظلم».

و نصت المادة 7 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية على كيفية تقديم التظلم على النحو الآتي:

«1- يقدم التظلم كتابة إلى الأمانة العامة للجامعة خلال ستين يوما من تاريخ علم المتظلم بالقرار أو الواقعة مثار التظلم.
2- ويتعين على الموظف المختص بالأمانة العامة أن يسلم المتظلم إيصالا مثبتا لتاريخ تسلمه التظلم، وللمتظلم أن يرسل تظلمه بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول لإثبات تاريخ وصوله الأمانة العامة».

أما المادة 8 من النظام الداخلي فقد جاء فيها:

« إذا رفض الأمين العام التظلم رفضا صريحا قبل انقضاء الستين يوما المنصوص عليها في البند الأول من المادة التاسعة من النظام الأساسي، و جب تبليغ صاحب الشأن كتابة بهذا الرفض و يحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ التبليغ».

نستخلص من هذه المواد العناصر الأساسية لنظام القانوني للتظلم المسبق التي نلخصها فيما يأتي:

فيما عدا المنازعات التأديبية[109]، تخضع الدعوى أمام المحكمة إلى شرط التظلم المسبق يرفع كتابة إلى الأمين العام للجامعة في ميعاد ستين يوما ابتداء من تاريخ العلم بالواقعة محل الطعن و يعتبر سكوت الأمين العام لمدة ستين يوما قرارا ضمنيا بالرفض يجيز رفع الدعوى.

نعالج هذا النظام القانوني وفقا للعناصر الآتية: شرط التظلم، كيفية تقديمه، ميعاده و أثار الرد عليه من الأمين العام لجامعة الدول العربية.

أولا: شرط التظلم المسبق

تذكرنا المواد المذكورة أعلاه بالمادة 169 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الجزائر المؤرخ في 8 جوان 1966 [110] التي قيدت قبول الدعوى التي يرفعها الأفراد إلى المجلس القضائي الفاصل في المادة الإدارية بتظلم مسبق أمام السلطة الإدارية المختصة [111] و كذلك المادة 275 من نفس القانون التي كانت هي الأخرى تقيد الطعون بالبطلان بطعن إداري مسبق[112].

تناول الفقه الجزائري تعريف مفهوم التظلم المسبق، فيعرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه « الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة أو المصلحة إلى السلطات الإدارية الولائية و الرئاسية و الوصائية و إلى اللجان الإدارية طاعنين في

109 سبق للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية القضاء بأنه إذا كانت الدعوى تستهدف التعويض و ليس إلغاء القرار المطعون فيه فلا داعي للتظلم المسبق: حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في القضية رقم 13 لسنة 9 قضائية جلسة 1977/11/17 – مجموعة المبادئ، ص 350.

110 المادة 169 مكرر من الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 معدل و متمم:« لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من أحد الأفراد إلا بطريق الطعن في قرار إداري.

و لا يقبل هذا الطعن إلا إذا سبقه طعن عن طريق التدرج الرئاسي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو من أصدر القرار مباشرة أو طعن ولائي يوجه لمن أصدر القرار.

و يجب أن يرفع الطعن المشار إليه آنفا خلال الشهرين التابعين لتبليغ القرار المطعون فيه أو نشره.

إن سكوت السلطة المختصة عن الرد على شكوى أو على طعن ولائي أو رئاسي مقدم ضد القرار مدة تزيد على ثلاثة أشهر يعتبر بمثابة قرار بالرفض، و يجوز رفع طعن قضائي في ميعاد شهر من تاريخ انقضاء الميعاد المذكور.

[...]».

111 السلطة الإدارية المختصة هي كأصل عام السلطة الرئاسية التي تعلو من أصدر القرار المطعون فيه (المادة 196 مكرر السابقة الذكر).

112 « لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه».

قرارات و أعمال إدارية بعدم الشرعية و طالبين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية غير المشروعة بما يجعلها أكثر اتفاقا مع مبدأ الشرعية، أو أكثر اتفاقا مع مبدأ الملاءمة و الفعالية و العدالة [...]»[113].

و يعرف في الفقه المقارن بخاصيته المتمثلة في عرض الخلاف على سلطة غير قضائية تبت فيه بصفتها سلطة إدارية بقرار لا يخضع لحجية الشيء المقضي فيه[114]. هذا ما يجعلنا نستنتج أن غاية التظلم المسبق تتمثل في محاولة تدارك الخلاف إداريا قبل عرضه على الجهة القضائية المختصة [115]. و من هنا نستطيع المقاربة بين الشرط المنصوص عليه بالمادة 9 من النظام الأساسي لمحكمة جامعة الدول العربية و نظام العدل الداخلي المعمول به في نظام إقامة العدل للأمم المتحدة قبل تعديله حيث كان بعرض الخلاف القائم بين موظف دولي و الأمانة العامة على هيئة إدارية داخلية بقسم التسيير Département de la gestion قبل عرضه على المحكمة الإدارية [116].

إن شرط التظلم الوارد بالمادة 9 من النظام الأساسي يعتبر شرط جوهري لقبول الدعوى أمام المحكمة الإدارية مما معناه أنه يترتب على تجاوزه عدم القبول بسبب عدم استنفاذ الإجراءات القانونية غير أنه ليس مطلق لأن المادة المذكورة استثنت الطعن القضائي الموجه ضد قرارات مجلس التأديب. في هذه الحالة إن محاولة التسوية الإدارية لا جدوى لها لأن الخلافات التأديبية هي من طبيعتها خلافات نحل على مستوى

113 د.عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى؛ ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية ، الجزائر، 2003، ص.366.

114 Le recours préalable se caractérise « d'un point de vue organique en ce que l'autorité saisie n'est pas une autorité juridictionnelle ; elle statue en tant qu'autorité administrative, sa décision n'a pas autorité de chose jugée, elle peut la rapporter » ; AUBY Jean-Marie AUBY Jean-Bernard, Institutions administratives, Précis Dalloz, 7ème édition, Paris, 1996, p.257.

115 يرى البعض أنه يستحسن تقديم التظلم إلى الجهة المصدرة للقرار محل الطعن عوض الأمين العام لجامعة الدول العربية: «لا يشترط أن يقدم التظلم إلى الأمين العام بل يجب أن يقدم إلى جهة إصدار القرار وذلك لمراعاة سرعة الإجراءات ومراعاة البعد الفني في الهدف من إصدار القرار لأنه ليس من المنطقي أن الأمين العام لجامعة الدول العربية بجانب الأعباء الجسمية التي يقوم بها أن يفحص هذه التظلمات فمن الأجدر أن تقوم بها جهة إصدار القرار كما يتم إخطار الأمين العام فقط في الحالات التي تستدعي ذلك وهي سلطة تقديرية للجهة المختصة بإصدار القرار، وتحقيقا لمبدأ اللامركزية»: طارق خيرت أحمد فرحات، النظام القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، مذكرة ماجستير، جامعة المنصورة، القاهرة، سنة 2005، ص.ص.94-95 .

116 بعد تعديل نظام إقامة العدل الأممي (راجع الفصل الأول، المبحث الثاني) أصبح يسمى النظام الإداري لحل الخلافات الإدارية بالنظام الغير الرسمي (procédure non formelle) تتولاه هيأة إدارية مستقل تسمى الأمبودسمان (Ombudsman) .

لجنة إدارية، لجنة التأديب، و هي لجنة متساوية الأعضاء يرأسها الأمين العام لجامعة الدول العربية أو من ينوبه و لا داعي للتظلم أمامه مرة أخرى و ألمر ليس كذلك بالنسبة للقرارات الأخرى المتخذة في حق الموظفين.

ثانيا: كيفية تقديم التظلم

تتمثل كيفية تقديم التظلم في مجموعة من الشروط الشكلية تقيد صحته نصت عليها المادة 7 من القانون الداخلي للمحكمة الإدارية. هذه الشروط هي الكتابة و الميعاد، و أثار رد الأمين العام لجامعة الدول العربية التي نعالجها على التوالي.

أ. الكتابة و الميعاد

أ.أ. الكتابة

يمكن تعريف شرط الكتابة بأنها الصيغة المادية التي يقدم فيها التظلم و هي عكس الشفهية. و الملاحظ أن النظام الداخلي لا يشترط شكلا محددا للتظلم كسرد الوقائع و التأسيس القانوني و الطلبات مما يفيد أن شكل التظلم من حيث صياغته يبقى مرهونا بالقدرات الفنية و القانونية للمتظلم أو نائبه القانوني.

و تثير الكتابة مسألة تتعلق بالتقنيات الحديثة للتعامل و الاتصال و نقصد بوجه الخصوص الإدارة الإلكترونية و الاتصال عن طريق البريد الإلكتروني. إن نص المادة 7 واضح لا يقبل التأويل و هو نص أمير لا يمكن التحايل عليه ما لم يعدل لمواكبة تقنيات العصر علما و أن إعداده كان في منتصف القرن العشرين و تقنيات البرقيات.

إن القيد الذي يقف حاليا حازا في وجه استعمال التقنيات التعامل الافتراضي يتمثل في اشتراط إرسال التظلم « بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول لإثبات تاريخ

وصوله الأمانة العامة» و الاستلام من الموظف المختص بالأمانة العامة «إيصالا مثبتا لتاريخ تسلمه التظلم».

أ.ب. الميعاد

قيدت المادة 7 الفقرة 1 التظلم بميعاد « ستين يوم من تاريخ علم المتظلم بالقرار أو الواقعة مثار التظلم». نستخرج من هذا النص نقطتين أساسيتين: احتساب الميعاد بالأيام و سريان الميعاد من تاريخ العلم بالقرار أو بالواقعة محل النزاع.

إن نظام احتساب المواعيد الإجرائي نوعان: احتساب بالأيام و احتساب بالشهور أو السنين و في حالات استثنائية يحسب الميعاد الإجرائي بالسعات (حالات القضاء المستعجل مثلا).

لما يحدد الميعاد بالأيام، تحسب المدة الممنوحة للمعني من الساعة السفر من يوم ما (انقضاء يوم الواقعة) إلى الساعة السفر في اليوم الموالي. فإذا وقعت واقعة يوم 1 جانفي مثلا، يبدأ حساب اليوم الأول من الميعاد في الساعة السفر، أي نهاية 1جانفي و بدية 2 جانفي إلى غاية الساعة السفر و هي نهاية 2 جافي و بدية يوم 3 جانفي.

وتحسب المواعيد الإجرائية المحددة الشهور (أو السنوات) من تاريخ ما في شهر ما (أو في سنة ما) إلى غاية نفس التاريخ في الشهر الموالي (أو السنة الموالية). مثل عن ذلك: إذا وقعت واقعة في يوم 10 من شهر جانفي مثلا، يبدأ حساب الشهر الأول من 10 جانفي إلى 10 فيفري و هو نفس التاريخ في الشهر الموالي و الأمر كذلك بالنسبة للميعاد بالسنين. مثلا: 10 جافي 2013 إلى 10 فيفري 2014.

إن النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية لم يبن إن كانت المواعيد المعتمدة هي مواعيد كاملة؟ عرفت الفقرة الأولى من المادة 405 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية المواعيد الكاملة و جاء فيها:

«تحسب كل الآجال المنصوص عليها بهذا القانون كاملة، و لا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي و يوم انقضاء الأجل».

من الواضح أنه إن كان الميعاد الكامل هو الميعاد الذي لا يحتسب يومه الأول و لا يومه الأخير فالميعاد الذي يحتسب بالأيام كما تم توضحه أعلاه هو معاد غير كامل.

يبدأ سريان ميعاد الستين يوما المنصوص عليه بالمادة 7 المذكورة من تاريخ العلم بالقرار أو بالواقعة، ذلك ما يفيد أن العبرة، بالنسبة للقرارات (أي الأعمال القانونية) ليست بتبليغها أو نشرها. بصفة عامة إن ربط سريان الميعاد بعلم المعني تثير مسألة تتعلق بمعنى مصطلح «العلم". بدون شك أنه يقصد به العلم اليقيني بالقرار أو الواقعة محل الخلاف لكن مجال العلم اليقيني واسع يبدأ بالتبليغ أو النشر و ينتهي بمجموعة من المؤشرات وضعها القضاء الإداري المقارن لإثبات علم المتقاضي علما يقيني. هل هذه المؤشرات تأخذ بها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية؟ في غياب إجتهاد من هذه الجهة القضائية، لا يمكننا حسم هذه المسألة القانونية.

ثالثا: رد الأمين العام لجامعة الدول العربية

يرتب الرد السلبي للأمين العام لجامعة الدول العربية على التظلم رفع القيد على الطاعن و السماح له بالتقاضي أمام المحكمة الإدارية. و الرد (السلبي) نوعان: رد ضمني يستنتج من انقضاء مهلة ستين يوما الممنوحة للأمين العام دون الإعلان عن موقفه من التظلم المرفوع إليه (المادة 9 ف. 1 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية) و رد صريح قبل انقضاء مهلة الستين يوما يبلغ لصاحب الشأن كتابة (المادة 8 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية).

يسري ميعاد التقاضي من تاريخ تبليغ قرار رفض التظلم و في حالة الرد الضمني إن ميعاد رفع الدعوى يبدأ في السريان بعد انقضاء مهلة الستين يوما الممنوحة للأمين

العام تحسب من تاريخ إيداع التظلم لدى الأمانة العامة و تثبت بالرجوع إلى تاريخ الوصل المسلم للمتظلم من طرف الموظف المختص المكلف لدى أمانة الجامعة باستلام التظلمات (المادة 9 ف.1 من النظام الأساسي).

الفرع الثاني: ميعاد رفع الدعوى و الشروط الخاصة بالعريضة

نصت على ميعاد رفع الدعوى و الشروط الخاصة بالعريضة المواد 9 إلى 17 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية، نتناولها على التوالي

أولا: ميعاد رفع الدعوى

يحسب ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية بالأيام وهو كأصل عام 90 يوما [117] يتغير انطلاق سريانه حسب ما إذا كانت الدعوى تخضع للتظلم المسبق أم لا. عملا بالمادة 9 ف. 1 من النظام الأساسي للمحكمة « فيما عدا قرارات مجلس التأديب لا تقبل الدعاوى ما لم يكن مقدمها قد تظلم كتابة عن موضوعها إلى الأمين العام». على هذا الأساس تتغير نقطة انطلاق سريان ميعاد رفع الدعوى: وفقا للمادة 9 من النظام الداخلي يسري ميعاد رفع الدعوى التي تستهدف «إلغاء قرار مجلس التأديب من تاريخ علم صاحب الشأن به» و تضيف المادة 9 السالفة الذكر: « وفيما يتعلق بالقرارات الأخرى، وبالقرارات والوقائع التي تنشأ عنها طلبات الاستحقاق (التسوية) والتعويض من تاريخ علم المدعي برفض تظلمه صراحة أو ضمنا».

نعتقد أن نقطة انطلاق حساب ميعاد رفع الدعوى يسودها الغموض بسب التضارب الموجود بشأن هذه المسألة بين النظام الأساسي و النظام الداخلي نتناولها

117 كذلك المادة 9 ف.2 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية:« و لا تقبل الدعوى ما لم ترفع خلال تسعين يوما من تاريخ علم الشاكي برفض تظلمه أو من تاريخ علمه باعتماد فرار مجلس التأديب».

على التوالي بخصوص حالة الطعن في قرار مجلس التأديب و في حالة التقيد بالرد على التظلم الذي يتفرع إلى رد صريح و إلى رد ضمني.

أ. ميعاد الطعن في قرار مجلس التأديب

جاء بالمادة 9 ف.2 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية:« لا تقبل الدعوى ما لم ترفع خلال تسعين يوما من **تاريخ علم الشاكي** [...] **باعتماد** فرار مجلس التأديب». و جاء بالمادة 9 من النظام الداخلي السالفة الذكر أن ميعاد دعوى إلغاء قرار مجلس التأديب يسري «من تاريخ **علم صاحب الشأن به»**. هل العبرة بتاريخ اعتماد القرار التأديبي أو بتاريخ العلم به؟ فبقدر ما كانت العبارة الأولى واضحة و دقيقة إذا ما تناولناها على ضوء "السهم الزمني"، بقدر ما كانت العبارة الثانية غير مقيدة للمتقاضي.

أ.أ. حالة الرد عن التظلم بالرفض الصريح

حددت المادة 9 من النظام الداخلي سريان ميعاد الدعوى « من تاريخ **علم المدعي** برفض تظلمه صراحة» في حين أن المادة 8 من نفس النظام قد حددت ميعاد رفع الدعوى من تاريخ التبليغ بالرفض. جاء فيها: « إذا رفض الأمين العام التظلم رفضا صريحا قبل انقضاء الستين يوما المنصوص عليها في البند الأول من المادة التاسعة من النظام الأساسي، **وجب تبليغ صاحب الشأن كتابة بهذا الرفض و يحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ التبليغ»**. من الواضح أنه يوجد تناقض بين المادتين 8 و 9 لأن تاريخ العلم بقرار الأمين العام للجامعة يمكنه أن لا يتطابق مع تاريخ التبليغ

الكتابي مما يحيل المسألة القانونية الخاصة «بالعلم بالرفض» على فكرة القرارات الشفوية [118] و على نظرية العلم اليقيني [119] المعمول بهما من قبل القضاء الجزائري.

و بخصوص نظرية العلم اليقين، التي عمل بها مجلس الدولة الفرنسي ثم تراجع ليها نسبيا، يقول فيها الأستاذ رشيد خلوفي «أنها تشكل استثناء لقاعدة النشر أو التبليغ بحيث تنطلق المواعيد يوم "العلم" المدعي بوجود قرار إداري يخصه حتى و لو لم ينشر أو يبلغ له» [120].

لقد نص على هذه القاعدة المادة رقم 21 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، وهكذا قضت المحكمة الإدارية بعدم القبول لهذا السبب حيث قررت... أن أنظمة الإجراءات تسري بأثر مباشر وأن المادة 21 من النظام الأساسي للمحكمة بدأ سريانه في 21 مارس سنة 1964 وما تنتهي إليه من انحسار ولاية هذه المحكمة عما جرى عليه العمل في نصوص تشريعية مماثلة من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة ..."[121]

أي أن ولاية المحكمة لا تنعطف على الوقائع السابقة على سريان نظامها الأساسي مهما كانت طبيعة العيوب المنسوبة إلى تلك القرارات والوقائع ولو تتابعت التظلمات إلى ما بعد ذلك التاريخ بمعنى أن التظلمات المتتابعة لتاريخ لاحق لسريان النظام الأساسي للمحكمة ليس من شأنها أن تنشئ حالة قانونية جديدة، وهذا هو المعنى الذي انتهت إليه في حكمها في القضية رقم 16 لسنة 1 قضائية والصادر بتاريخ

---

118 سبق للغرفة الإدارية للمحكمة العليا أن طبقت فكرة القرار الإداري الشفوي: قضية القادي محمد فوزي ض/ وزير الداخلية، 28 فيري سنة 1993؛ قرار ذكره رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2004 ، ص.78.

119 قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قضية شرود ض/ رئيس بلدية عين الحمام، 10 مارس 1990، قرار ذكره رشيد خلوفي، المرجع نفسه، ص, 205.

120 رشيد خلوفي، المرجع نفسه، ص, 205.

121 راجع حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في القضية رقم 6 لسنة واحد قضائية بجلسة 1966/10/9 - مجموعة المبادئ – المرجع السابق – ص 20 وما بعدها.

196/09/20 والتي تلخص وقائعها في أن المدعي أقام دعواه بتاريخ 1966/3/3 مطالبا الحكم باعتبار خدمته منتهية في 1965/2/28 الموافق لتاريخ بلوغه سن الستين وتسوية الحالة عن المدة السابقة على هذا الأساس وما يترتب على ذلك من آثار، وكان المدعي قد ذكر في دعواه أنه التحق عام 1945 بالعمل في الأمانة العامة بعد أن استوفي مسوغات تعيينه ومنها شهادة تطعيم تفيد أنه مواليد 1900 وأنه اكتشف بعد ذلك أنه غير مسجل في سجلات المواليد، وعلى إثر ذلك باشر إجراءات تسجيلية فقررت اللجنة الطبية المختصة أنه من مواليد 1905 ونتيجة لذلك حصل على شهادة ميلاد رسمية لكن الأمانة العامة لم تأخذ بذلك وانتهت خدمته اعتبارا من 1960/05/23 لبلوغه سن الستين متمسكا منها بمضمون مسوغات تعيينه ، وتتابعت تظلمات المذكور فيما بعد إلى تاريخ لاحق لإنشاء المحكمة الإدارية، ولكن المحكمة قررت عدم قبول الدعوى على أساس انحصار ولاية المحكمة عن نظر الدعاوي المرفوعة إليها عن وقائع سابقة على سريان نظامها ، وأمام انحصار ولاية المحكمة فإن فص التظلمات ولو تتابعت إلى ما بعد تاريخ سريان النظام الأساسي للمحكمة لا ينشئ حالة قانونية جديدة أو مغايرة لتلك التي استقرت نتيجة القرار المتظلم منه إذا كان سابقا على ذلك التاريخ، وعليه فإن فحص التظلمات لا يعتبر دليلا على عدم نهائية القرار المتظلم منه.

ويرى الباحث بالنظر إلى مرور أكثر من خمسة وثلاثون عاما على إنشاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية فإن قيمة هذا الشرط لا تظهر إلا في مجال طعون الموظفين إذا تعلق وضعهم الوظيفي بقرارات صدرت قبل عام 1964 وواضح أن هذا الشرط وقتي ومصيره إلى الزوال إن لم يكن زال بالفعل وهو ما يؤكد أن كافة الأحكام التي صدرت منذ التسعينات وحتى الآن لم تتعرض لهذه القاعدة.

حددت المادة 9 من النظام الداخلي سريان ميعاد رفع الدعوى في حالة الرفض الضمن للتظلم من « تاريخ علم المدعي برفض تظلمه [...] ضمنا» في حين قد نصت المادة 9 ف.1 من النظام الأساسي أنه «إذا انقضت ستين يوما من تاريخ تقديم التظلم للأمين العام دون رد عليه فإن ذلك يعتبر بمثابة رفض التظلم». و بالتالي، في افتراض قيام الشاكي بتظلم، إن ميعاد رفع الدعوى يحسب في الحقيقة من تاريخ انقضاء المهلة الممنوحة لأمين الجامعة للرد عليه (و هي ستين يوما من تاريخ إيداع التظلم بالأمانة العامة). إن العلم بالقرار الضمي يكون آليا و مباشر بعد فوات المدة المحددة للجواب عن التظلم في حين كانت صياغة المادة 9 من النظام الداخلي مثيرة للخلط و كأنه يمكن العلم بالقرار الضمني بالرفض في أوقات مختلفة.

و نشير إلى أن الفقرة 4 من المادة 9 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية قد أضفت غموضا آخرا بالنسبة لكيفية حساب ميعاد رفع الدعوى بقولها:« لا يسري ميعاد التسعين يوما المشار إليها في الفقرة (2) من هذه المادة إلا من تاريخ الإعلان عن أول انعقاد للمحكمة». ما القصد بهذا الشرط؟

بخصوص تمديد المواعيد المعمول بها في التشريعات المقارنة، لم تتطرق النصوص الخاصة بالمحكمة الإدارية إلا لحالة وفاة أو عجز الموظف فنصت المادة 9 من النظام الداخلي في فقرتها الأخيرة أنه « يكون ميعاد رفع الدعوى في حالة وفاة الموظف أو عجزه سنة من تاريخ الوفاة أو العجز». نرى كذلك أن هذا النص غامضا بحيث، فضلا عن افتراض الطعن المباشر الخاص بإلغاء قرار مجلس التأديب، باقي الدعوى تخضع للتظلم المسبق. فعلى أي مرحلة من مراحل رفع الدعوى ينطبق ميعاد السنة المنصوص عليه؟

ثانيا: الشروط الخاصة بالعريضة

إن الشروط خاصة بعريضة رفع الدعوى منها ما هي خاصة بالبيانات الواردة بها و منها ما هي شروط خاصة بكيفية توجيهها.

أ. بيانات عريضة الدعوى

نصت على البيانات التي تقيد صحة العريضة الافتتاحية للدعوى المادة 11 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية [122] التي نلخصها في العناصر الآتية:

اسم الطالب (المدعي) و محل إقامته و كذلك بالنسبة بمن يوجه إليه الطلب،
تايخ التظلم (إن كان) و نتيجته،
المسندات المؤيدة للطلب،
صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه،
سند كفالة بمبلغ مائتي جنيه مصري،
مذكرة موضحة أسانيد الطلب.

تودع العريضة و مرفقاتها بعدد كافيا لدى سكرتارية المحكمة. و إن كانت هذه البيانات عموما هي المعتمدة بمختلف التشريعات الإجرائية المقارنة [123] إلا أنه بإمكان ملاحظة أن محتوى المادة 11 من النظام الداخلي هو نفسه ما تضمنته المادة 25 من قانون مجلس الدولة المصري التي جاء فيها أن عريضة الدعوى تتضمن« عدا البيانات العامة المتعلقة بأسباب الطالب ومن يوجه إليه الطلب وصفاتهم ومحل إقامتهم وموضوع الطلب ومحل التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبيان بالمستندات المؤيدة للطلب، ويرفق بالعريضة صورة أو ملخص من القرار المطعون فيه، وللطالب أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب وعليه أن

122 طالع المادة 11 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية.
123 أنظر المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري.

يوضع قلم كتاب المحكمة عدا الأصول عددا كافيا من صور العريضة والمذكرة وحافظة المستندات»[124].

ب. كيفية توجيه عريضة الدعوى

جاء بالمادة 10 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية أن « كل طلب يرفع إلى المحكمة يجب أن يقدم إلى سكرتيرها بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين للمرافعة أمام محاكم الاستئناف أو محكمة النقض بدولة المقر أو من هم في درجتهم من محامي دول الجامعة العربية».

إن شرط التقاضي عن طريق محام ليس بابتكار و هو معمول به تقليديا أمام المحاكم الإدارية و الجهات القضائية العليا و ذلك لما يتطلبه السير في الخصومة من فنيات قانونية من الضروري التحكم فيها لسلامة و وضوح المرافعات. إن شرط تمثيل المدعي بمحام كرسه القانون الوضعي الجزائري بالنسبة للقضاء الإداري في المادتين 815 و 905 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية [125]. و من المفروض، في التشريع المقارن، أن هذا الشرط يقع على طرفي الدعوى و بإمكانه أن يخضع لبعض الاستثناءات [126] إلا أن المادة 10 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية لا يمكن استقراؤها أنها تلزم كذلك الأمين العام لجامعة الدول العربية بصفته المدعى عليه في الدعوى إلا أنه لا يمكن التصور أن الأخير سيستغنى عن خدمات محام.

124 طالع المادة 25 من قانون مجلس الدولة المصري.

125 تشترط المادة 815 (التقاضي أمام المحكمة الإدارية) أن تكون العريضة موقعة من محام في حين تشرط المادة 905 (التقاضي أمام مجلس الدولة) توقيع محام معتمد لدى مجلس الدولة.

126 أنظر، CHAPUS René، المرجع السابق، ص. 344 و ما بعدها.

يعتبر توقيع المحامي على عريضة الدعوى إجراء جوهريا يترتب على إغفاله بطلان العريضة الافتتاحية للدعوى و هو ما سبق أن حكمت به المحكمة الإدارية العليا في مصر[127].

و بخصوص المستندات الخاصة بالعريضة فإن المادة 12 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية قد وضحت كيفية تقديمها [128] و أجازت هذه المادة أن تقدم« بلغة أجنبية على أن تكون مشفوعة بترجمة لها باللغة العربية».

بعد ما تودع العريضة و المستندات لدى أمانة المحكمة « يبلغ سكرتير المحكمة إلى الأمانة العامة للجامعة صورة من عريضة الدعوى ومرفقاتها في ميعاد لا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ تقديمها. ويتم إعلان الأمانة العامة بالدعوى بمجرد توقيع الموظف المختص بالأمانة عل أصل العريضة توقيعا واضحا ومؤرخا يفيد الاستلام» (المادة 13 من النظام الداخلي).

إن رفع الدعوى للمحكمة الإدارية ليس له أثرا موقفا لتنفيذ القرار المطعون فيه، هذا ما سنته الفقرة 6 من المادة 9 من النظام الأساسي [129] . إن هذا المبدأ الذي يعتبر من المبادئ التقليدية في القضاء الإداري المقارن هو نفسه المكرس في القانون الوضعي الجزائري منذ سنة 1969 ضمن قانون الإجراءات المدنية (المادة 170 ف.11) و بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية (المادة 833)130.

127 المحكمة الإدارية العليا وحكمها الصادر في مايو 1959، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة، السنة الرابعة.

128 « تقدم المستندات في حافظة يبين فيها تاريخ كل مستند و مضمونة بأرقام متتابعة من أصل و به المستندات و صور من الحافظة و عدده يقدر عدد الخصوم[...]».

129 المادة 9 ف.6 نظام أساسي « لايترتب على رفع الدعوى إيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك».

130 المادة 170 ف.11 ق.إ.م:« لا يكون للطعن أمام المجلس القضائي أثر موقف إلا إذا قرر بصفة استثنائية خلاف ذلك بناء على طلب صريح من المدعي»؛ المادة 833 ق.إ.م.إ:«لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون خلاف ذلك [...]». و تنص المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصري أن " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على انه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها [...]».

يستمد هذا المبدأ أساسه النظري من مبدأ الأولوية (أو الأفضلية) التي تسود فكرة القار الإداري و ذلك لما يتمتع به عمل الإدارة العمومية من رصيد إيجابي يتمثل في «قرينة سلامة و مشروعية القرارات الإدارية، إذ يفترض أنها صدرت طبقا للقانون مستوفية الأركان و الشروط، و على من يدعي خلاف ذلك إثباته[...]»[131]. ذلك ما يعطي للإدارة العمومية امتيازا يتمثل في قابلية تنفيذ قراراتها مباشرة طوعية من قبل الأفراد لأن في تخلفهم عن هذا التنفيذ تعطيل المصلحة العامة و عليهم اللجوء إلى القضاء لإزالة أثار القرار المشكوك في صحته دون التعرض له و لو بالطعن فيه، لأنه لو سمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد الطعن فيها لوجد في هذه العملية وسيلة للتحايل عن طاعة الإدارة العمومية و شل نشاطها عن طريق اللجوء المفرط إلى القضاء.

و إن كان هذا هو ملخص المبدأ المكرس بالفقرة 6 من المادة 9 من النظام الأساسي إلا أنه لا يتجاهل المصلحة النزيهة للفرد مما يجعل مبدأ غير مطلقا و هو ما تشير إليه عبارة « ما لم تقرر المحكمة خلاق ذلك»، بمعنى أن لقضاة المحكمة سلطة تقديرية تسمحه لهم بتقدير مى ملائمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا طلب المدعى ذلك مما يعطي لمبدأ عدم توقف تنفيذ القرارات الإدارية مرونة نسبية تضفي نسبة من الإنصاف بين الإدارة العمومية و الأفراد. في هذا السياق نظيف أن الاجتهاد القضائي المقارن استقر على وضع شروط دقيقة يقوم عليها تقدير ملائمة التعرض لتنفيذ القرارات الإدارية و هي: جدية الطلب بوقف التنفيذ و إمكانية إلغاء القرار المطعون فيه

131 د. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة 2005، ص. 112. أنظر كذلك:
Ahmed MAHIOU, Cours d'institutions administratives, OPU, 3ème édition, Alger 1981, p.198 : « L'administration dispose d'un prérogative fondamentale, celle de prendre des décisions exécutoires par elles- mêmes. L'acte administratif bénéficie, avant toute vérification par le juge, d'une présomption de conformité au droit qui entraîne d'importantes conséquences liées au privilège du préalable».

وأن يترتب على تنفيذه عواقب نهائية يستحيل تداركها بإلغاء [132]. يبدو أن هذه الشروط ليست أجنبية عن موقف قضاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية [133].

المطلب الثاني: سير الخصومة

عموما، لا يهتم القانون الوضعي المقارن بتعريف الخصومة القضائية و منه القانون الوضعي الجزائري [134] الذي اكتفى بتناولها من خلال بعض جوانبها العملية135 ولذا نلجأ لتعريفها الفقهي الذي يحددها بأنها مجموعة الأعمال الإجرائية بداية من رفع الدعوى إلى غاية الحكم أو ترك الدعوى [136] . و لأنه قد سبق لنا التعرض لرفع الدعوى، أي تحرك الخصومة، سنكتفي في هذا المطلب بالسير فيها من خلال فرعين: تحضير الفصل في الدعوى (الفرع الأول) و الحكم فيها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تحضير الفصل في الدعوى

بعدما تودع صحيفة الدعوى لدى سكرتيرية المحكمة وفقا للمادة 10 من النظام الداخلي، تلزم المادة 13 من النظام الداخلي سكرتير المحكمة بتبليغ صورة من عريضة الدعوى و مرفقاتها إلى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية و ذلك في ميعاد لا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ تقديمها. تضيف نفس المادة أنه «يتم إعلام الأمانة العامة

---

132 حول وقف تنفيذ القرارات ادارية، أنظر: أنظر، CHAPUS René، المرجع السابق، ص. 1054 و ما بعدها.

133 حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في الدعوى رقم 5 لسنة 1989، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة.

134 الغريب أن المشرع الجزائري يخلط، من حيث المصطلحات المستعملة، بين الخصومة و الدعوى و هذا الخلط يتضح بالرجوع إلى المصطلح بالغة الأجنبي المستعمل كمقابل.فمثلا جاء الباب الخامس من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بعنوان:« في عوارض الخصومة» و قابله باللغة الفرنسية بـ « Des incidents d'instance »، في حين، في الكتاب الرابع، الفصل الثاني، القسم الأول ترجم مصطلح « L'instance » بمصطلح «الدعوى» : «في رفع الدعوى » De « l'introduction d'instance ».

135 عن طريق تنظيم عوارض الخصومة وتحديد كيفية رفع الدعوى: أنظر الباب الخامس و القسم الثاني من الفصل الثاني، الكتاب الرابع.

136 VINCENT Jean, Procédure civile, Précis Dalloz, dix-huitième édition, Dalloz, Paris, 1976, p.461 : « L'instance, si on l'envisage sous l'angle pratique, se présente comme une série d'actes de procédure allant de la demande en justice jusqu'au jugement ou à l'abandon de la prétention par un désistement ».

بالدعوى بمجرد توقيع الموظف المختص بالأمانة العامة على أصل العريضة توقيعا واضحا مؤرخا بقيد الاستلام».

نلاحظ هكذا إعفاء المدعي من تولي مهمة تبليغ العريضة الافتتاحية و بالتالي إن العملية تتم بطريقة آلية و "إدارية" مقارنة بما هو معمول به في النظم الوطنية المقارنة. ففي مصر مثلا « تعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة، وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ويتم الإعلان بطريق البريد الموصى عليه مصحوب بعلم الوصول» (المادة 25 من قانون مجلس الدولة). و في النظام الإجرائي يتم إعلام الطرف الإداري المدعى عليه عن طريق التبليغ الرسمي الذي يتم بواسطة محضر قضائي في حين يتولى أمين ضبط المحكمة الإدارية تبليغ « المذكرات و مذكرات الرد و الوثائق المرفقة بها إلى الخصوم تحت إشراف القاضي المقرر» (المادة 838 ف.2 من ق.إ.م.إ).

بعد تبليغ العريضة افتتاح الدعوى للأمانة العامة لجامعة الدول العربية، تبدأ مرحلة تبادل المذكرات بين الخصوم (الأمانة العامة و المدعي) عن طريق سكرتارية المحكمة [137] و حتى رئيسها الذي يمكنه أن يصدر أمرا غير قابل للطعن بتقصير ميعاد ثلاثين يوما الممنوح للأمانة العامة للجامعة للرد على عريضة الدعوى[138].

بعد انقضاء الأجل المحدد للأمانة العامة للرد [139] تقوم سكرتارية المحكمة خلال ثمان و أربعين ساعة الموالية من بإرسال ملف الدعوى إلى المفوض المحكمة الذي

---

137 المادة 15 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية: « و على الأمانة العامة للجامعة أن تودع بسكرتارية المحكمة خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلامها برفع الدعوى صورة من القرار موضوع الدعوى ومذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات و الأوراق و الملفات الخاصة بها و يرفق برد الأمانة العامة عدد كاف من صور هذا الرد و المستندات المؤيدة له مصدق عليها من الموظف المختص و للمدعي أن يودع سكرتيرية المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجها لذلك، فإذا استعمل المدعي حقه في الرد كان للأمانة العامة أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد مع المستندات في مدة مماثلة»

138 المادة 16 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية: « ولرئيس المحكمة عند الضرورة أن يصدر أمرا غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في المادة السابقة، ويحاط ذووا الشأن علما بالأمر خلال ثمان و أربعين ساعة من تاريخ صدوره.

ويسري الميعاد المقصر من تاريخ تسلم الأمانة لعريضة الدعوى أو من تاريخ إشعارها بالأمر الصادر بتقصير المواعيد على حسب الأحوال».

139 في ميعاد 30 المحدد بالمادة 15 أو في الميعاد المقصر طبقا لأمر رئيس المحكمة (المادة 16).

يشرف على سير عملية تبادل المذكرات [140] و هو يتولى تحضير الدعوى و تهيئتها للمرافعات وفقا لما جاء بالمادة 18 من النظام الداخلي. في هذا السياق يقوم مفوض المحكمة بما تتطلبه القضية من تحقيق و يمكنه «أن يستدعي ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو لتكليفهم بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية و غير ذلك مما تقتضيه إجراءات التحضير في الأجل الذي يحدده» (المادة 18 ن.د.م.إ.ج.د.ع).

و في سبيل الوصول إلى حل توافقي و رضائي للنزاع يجوز للمفوض أن يعرض على طرفي الخصومة تسوية « على أساس المبادئ القانونية التي يثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية» (المادة 19 ن.د.م.إ.ج.د.ع).

نشير في هذا السياق أن النظام الداخلي للمحكمة الإدارية قد نظم إمكانية تنازل طرفي الخصومة. بالنسبة للمدعي، يجوز له التنازل عن الحق المطالب به او عن دعوى الإلغاء[141]، ما لم يعترض المدعى عليه على ذلك بسبب مصلحة جدية (المادة 40 ن.د.م.إ.ج.د.ع). فيما يخص المدعى عليه، أي أمانة الجامعة، يحق لها هي الأخرى أن «تسلم بطلب المدعي أو أن ترجع عن القرار المطعون في و ذلك قبل غلق باب المرافعات (المادة 41 ن.د.م.إ.ج.د.ع). في كلتا الحالتين تنهي الخصومة بحكم من المحكمة يثبت محضر التنازل المسجل بالجلسة.

نرى في هذه التسوية الودية للنزاع عملية مفيدة لطرفي الخصومة مما جعل المشرع الجزائري اعتمد طرق بديلة لحل النزعات، من بينها الصلح الذي يجوز للخصوم إتباعه تلقائيا أو «بمسعى من القاضي، في جميع مراحل الخصومة» (المادة 990 من ق.إ.م.إ)، إلا أن المادة 40 من النظام الداخلي عند سماحه للمدعي التنازل

140 المادة 17 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية: « ثم تقوم سكرتارية المحكمة خلال ثمان و أربعين ساعة من انقضاء الميعاد المبين في الفقرة الأولى من المادة الخامسة عشرة بإرسال ملف الدعوى إلى المفوض».».

141 نلاحظ أن النظام الداخلي يميز بين التنازل على الحق (و في ذلك إشارة على دعاوى الحقوق) و التنازل عن دعوى الإلغا (و في ذلك إشارة إلى الطابع الموضوعي و العيني لهذه الدعوى).

عن دعوى الإلغاء قد وفر فرصة غير معقولة بسبب تعارضها مع النظام العام لأن في ذلك تفاوض على الشرعية في حين أن قاضي الإلغاء مهمته السعي الدائم على إعادة الشرعية إلى مكانتها. لقد عرف التشريع الجزائري مثل هذا الخلل عندما أقر نظام الصلح الإجباري أمام المجالس القاضية دون تمييز بين طبيعة الدعاوى الإدارية عن طريق تعديل قانون الإجراءات المدنية سنة 1990 [142] .

عندما يعتبر مفوض المحكمة تهيئة الدعوى منتهية، يودع تقريرا يحدد فيه الوقائع و الدفوع التي يثيرها الطرفان ويبدي رأيه مسببا ثم يحيل ملف الدعوى إلى المحكمة . (المادة 20 من النظام الداخلي). ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على هذا التقرير بسكرتارية المحكمة ولهم أن يطلبوا صورة منه. (المادة 21 من النظام الداخلي).

يقوم رئيس المحكمة الإدارية بدور نشيط في مراقبة سلامة سير التحقيق التحضيري للدعوى. وفقا للمادة 22 من النظام الداخلي، «يقوم المفوضون بأعمالهم تحت الإشراف الإداري لرئيس المحكمة». في هذا السياق، إذا تبين نقص في عناصر الدعوى ينبغي استكمالها (ببيانات، بضم أوراق أو باستدعاء موظفين لاستيضاحهم النواحي الفنية أو الإدارية) يجوز لرئيس المحكمة إعادة ملف الدعوى إلى المفوض المعني لاستكمال ملف الدعوى وتقديم تقرير تكميلي وفقا لتوجيهاته (المادة 23 ن.د.م.إ.ج.د.ع).

و للرئيس عند عرض ملف الدعوى عليه بعد تهيئتها وإتمام تحضيرها أن يعين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى، وتبلغ سكرتارية المحكمة هذا التاريخ إلى ذوي الشأن قبل ميعاد الجلسة بثلاثين يوما على الأقل [143] .

142 تعديل قانون الإجراءات المدنية بمقتضى القانون رقم 90-23 المؤرخ في 18 أوت سنة 1990. أضاف هذا التعديل المادة 169 مكرر 3 التي جاء فيها:« على كاتب الضبط أن يرسل العريضة عقب قيدها إلى رئيس المجلس القضائي الذي يحيلها إلى رئيس الغرفة ليعين مقررا. و يقوم القاضي بإجراء محالة الصلح في مدة أقصاها ثلاثة أشهر[...]»,

143 أنظر المواد 22 و23 و24 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

بعد تهيئة ملف الدعوى بصفة نهائية باستنفاد تحضيرها للمرافعات يحدد رئيس المحكمة « تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى، وتبلغ سكرتارية المحكمة هذا التاريخ إلى ذوي الشأن قبل ميعاد الجلسة بثلاثين يوما على الأقل» (المادة 24 ن.د.م.إ.ج.د.ع). نسجل أن النظام الداخلي أغفل إجراء اختتام التحقيق الذي تغلق به عادة الأعمال الإجرائية التحضيرية للفصل في الدعوى و بداية مرحلة المرافعات [144].

تنعقد الجلسة في تاريخها و يتولى رئيس المحكمة ضبطها وإدارتها(المادة 43 ن.د.م.إ.ج.د.ع). وتكون المرافعة علنية [145] . و عند افتتاح باب المرافعات، يجوز «للمدعي أن يدافع عن وجهة نظره إما بنفسه شفاها أو بمذكرات وإما بواسطة أحد المحامين المنوه عنهم في المادة العاشرة من النظام الداخلي للمحكمة» (المادة 28 ن.د.م.إ.ج.د.ع). إن إمكانية المرافعة الشخصية الممنوحة للمدعي تبدو غريبة و تدخل نوعا من التناقض مع شرط إلزامية رفع الدعوى بعريضة موقعة من محام معتمد المنصوص عليه بالمادة من النظام الداخلي. هل هذا الشرط يقيد العريضة الافتتاحية للدعوى فقط أو هل يستمر طيلة السير في الخصومة؟ إن هذا الأمر غير واضحا.

يمكن للخصوم خلال جلسة المرافعات تقديم مستندات أو دفوع جديدة إلا أنه مراعاة لحق الدفاع لا يمكن تقديمها ما لم يطلع عليها الخصم الحاضر أو نائبه (المادة 29 ن.د.م.إ.ج.د.ع) [146].

144 تنص المادة 852 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائي:« عندما تكون القضية مهيأة للفصل، يحدد رئيس تشكيلة الحكم تاريخ اختتام التحقيق بموجب أمر غير قابل لأي طعن».

145 في نطاق ممارسة سلطته الضبطية يجوز لرئيس المحكمة إجراء الجلسة سرا إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم محافظة على النظام العام أو مراعاة للآداب أو لحرمة الوظيفة العامة (42 ن.د.م.إ.ج.د.ع و المادة 10 من ن.أ.م.إ.ج.د.ع) كما يجوز له الأمر بمحو العبارات الجارحة أو المخالفة للآداب أو النظام العام من أية ورقة من أوراق المرافعات أو المذكرات(المادة 43 ن.د.م.إ.ج.د.ع). و للمحكمة كذلك «أن تحد من المرافعات الشفوية ما يكفل خروجها عما تضمنته المذكرات أو مجاوزتها لما تطلبه من إيضاحات» (المادة 28 ن.د.م.إ.ج.د.ع).

146 في حالة تقديم دفوع أو مستندات جديدة يجوز لأحد الخصوم طلب التأجيل لتمكينه من الرد عليها، و إذا غاب كل الخصوم تأجل الدعوى لتمكينهم من الإطلاع والتعقيب عليها وفي جميع الأحوال يتعين على المحكمة أن تجري تحقيقا تكميليا أو أن تكلف المفوض بإجرائه (المادة 29 ن.د.م.إ.ج.د.ع).

ولرئيس المحكمة سلطة تحقيقيه واسعة نصت عليها المادة 31 من النظام الداخلي[147] بما في ذلك الطلب « من ذوي الشأن أو المفوض ما يراه من إيضاحات»(المادة 34 ن.د.م.إ.ج.د.ع).

بعد غلق باب المرافعات تتداول المحكمة تتهيأ المحكمة لإصدار حكمها.

الفرع الثاني:إصدار الحكم

تشكل مرحلة إصدار الحكم في الدعوى مرحلة حاسمة لما لها من تأثير على مزاعم الطرفين المتنازعين. لذا، أقرا النظام الأساس للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية و نظامها الداخلي قواعد تضمن نزاهة أعمالها في مرحلة النطق بالحكم.

عملا بالمادة 45 من النظام الداخلي، إن «المداولة في الأحكام تكون سرا بين القضاة مجتمعين، ولا يجوز أن يشترك في المداولة غير القضاة الذين سمعوا المرافعة وإلا كان الحكم باطلا».

تصدر محكمة جامعة الدول العربية أحكامها «بأغلبية أصوات أعضاء هيئة المحكمة وتكون هذه الأحكام مسببة» (المادة 13 ف. 1 ن. أ.م.إ.ج.د.ع و المادة 46 ن.د.م.ج.د.ع)، « و يجب أن تشتمل على أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصدارها، ولا يجوز أن يثبت في الأوراق أو الحكم ما يخالف رأي الأغلبية» (المادة 46 ن.د.م.ج.د.ع). إن القاعدة المكرسة في النصوص المذكورة يكرس أوصل و منطق الطابع الجماعي لهيئة الحكم و هو المنطق المعمول به على مستوى كل الهيئات ذات النظام التداولي، قضائية كانت أم سياسية أو إدارية.

147 تتمثل تدابير التحقيق في تعيين خبراء، سما شهود، الاطلاع على الملفات، الانتقال، الحصول من الأمانة العامة للجامعة على التقارير و الملفات، استدعاء موظفين مختصين لاستيضاحهم.

و تضيف المادة 47 من النظام الداخلي أنه « يجب أن تودع مسودة الأحكام المشتملة على أسبابها قبل جلسة النطق بالحكم و يتم ذلك بتسليمها إلى رئيس الجلسة. فإذا لم تودع على هذا النحو كان الحكم باطلا». يبدو أن هذا الإجراء الذي يترتب على عدم مراعاته بطلان الحكم أنه وضع كضمان لنزاهة أعمال المحكمة و جدية ما تحكم به مما يبعد شبه أي تناقض بين منطوق الأحكام و تسبيبها الذي يعاب أحيانا على بعض الأحكام القضائية الذي يظهر عليها نوع من الارتجال في منطوقها.

تحرر أحكام محكمة جامعة الدول العربية « من نسخة واحدة وتودع في محفوظات المحكمة، وتسلم صورة طبق الأصل من الحكم إلى كل طرف من أطراف الدعوى وكل ذي مصلحة بناء على طلبه» (المادة 13 ف. 2 و 3 ن. أ.م.إ.ج.د.ع). يوقع رئيس الجلسة وكاتبها على نسخة الحكم الأصلي المشتملة على وقائع الدعوى والأسباب والمنطوق وتحفظ في ملف الدعوى، وينطق الحكم بتلاوة منطوقه مع أسبابه ويكون النطق علانية وإلا كان باطلا.

تطبيقا للمادة 19 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية، « يجوز أن يحكم على رافع الدعوى المحكوم عليه بمصادرة بعض أو كل الكفالة التي أودعها عند تقديم عريضة الدعوى»(المادة 49 ف.1 ن.د.م.إ.ج.د.ع). كما «يجوز إلزام الأمانة العامة للجامعة عند الحكم عليها ببعض أتعاب المحاماة ونفقات الخبرة التي تحملها المدعي(المادة 49 ف.2 ن.د.م.إ.ج.د.ع).

نصت المادة 49 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية على الآثار القانونية التي تترتب على أحكام المحكمة الإدارية و هي تسري عليها « القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة». نرى أن هذا

النص بثير بعض الملاحظات بشأن مفهوم فكرة **" قوة الشيء المقضي به "** و ذلك على ضوء جزئه الأخير **" على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة"**.

من المتعارف عليه تقليديا لدى الفقه و القضاء الإداري المقارن أن قوة الإثبات التي تتميز بها الأحكام القضائية الملغية للقرارات الإدارية أثارها ملزمة للغير بسبب طبيعتها العينية و الموضوعية و هي تكتسي حجية مطلقة تجاه الكافة (erga omnes) عكس اثأر الأحكام القضائية الصادرة في مواضيع أخرى (مثلا التعويض) أو عن القضاء العادي و التي لها حجية نسبية فقط. هذا ما كرسه النظام الداخلي من خلال الجزء الأخير للنص محل الدراسة (أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة) الذي ورد في شكل استثناء موظف عن طريق الحرف **"على"**. بالتالي يفهم من نص المادة 49 من النظام الداخلي، الذي يتناول حجية أحكام المحكمة، أن الاستثناء الخاص بالأحكام الصادرة بالإلغاء (طابعها المطلق) هو استثناء لقوة الشيء المقضي به الخاصة بأحكام المحكمة عموما إلا ما هو حكم بالإلغاء. و هكذا يتضح معنى عبارة "قوة الشيء المقضي به " التي تصبح تدل على الحجية النسبية لباقي أحكام المحكمة.

إن للأحكام القضائية حجية نسبية يعبر عليها "بسلطة الشيء المقضي به" (autorité de la chose jugée) وحجية مطلقة يعبر عليها " قوة الشيء المقضي به" (force de chose jugée) . يستعمل عادة هذا التميز بشأن نفاذ الأحكام القضائية في نطاق مدى إمكانية الطعن الممنوحة للأطراف المتنازعة في الحكم الفاصل في الدعوى المنشورة بينهم. حول هذه المسألة يقول VINCENT Jean (جان فانسان): « عندما يصدر الحكم، إنه يتمتع بسلطة الشيء المقضي به؛ و عندما يكون الحكم غير قابل للطعن أو لما لم تتبقى أي إمكانية الطعن فيه بأي طريق موقف لتنفيذه، فإن تصبح له قوة الشيء المقضي به»[148].

148 VINCENT Jean, op. cit. p.99 : « Lorsque le jugement est rendu, il a l'autorité de la chose jugée ; lorsque le jugement n'est pas ou n'est plus susceptible d'aucun recours suspensif d'exécution, il a force de chose jugée ».

من خلا ما سبق يتبين التساؤل الذي تثيره المادة 49 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية. بما أن المادة 11 ف.2 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية تنص على أن « أحكام المحكمة انتهائية و واجبة النفاذ»، إن أحكام المحكمة كلها و بدون تمييز تتمتع بطابع مطلق و تسري عليها حتما " قوة الشيء المقضي به" (force de chose jugée) كما هو معكوس بوجه صحيح بالجزء الأول من المادة 49 من النظام الداخلي، في حين أن الاستثناء الخاص بالحكم بالإلغاء، الذي يتماشى و النسبية المبدئية التي تطبع الأحكام القضائية عموما، تطابقه "سلطة الشيء المقضي به" (autorité de la chose jugée) . في الحقيقة، ما دام أن أحكام المحكمة انتهائية، إن الحكم بإلغاء يسري عليه حتما الطابع المطلق.

الظاهر من صياغة المادة 49 من النظام الداخلي أنها مزجت بين الحجية المطلقة للأحكام النهائية و الغير القابلة لطرق الطعن، أي قوة نفاذ الأحكام النهائية، و الحجية النسبية الأحكام القضائية. يبدو أن هذه المادة هي صورة طبق الأصل من التشريع الخاص بمجلس الدولة المصري من بينه المادة 20 من القانون رقم 55 لسنة 1959 التي جاء فيها: « تسري في شأن الأحكام جميعا القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن أحكام الإلغاء تكون حجة على الكافة » [149].

و ما دمنا في مجال الملاحظات، نسجل كذال غياب النص على الصيغة التنفيذية التي تطبع الأحكام القضائية و تلزم الأعوان القضائيين بتنفيذها.

سبق أن أشرنا إلى الفقرة الثانية من المادة 11 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية التي أقرت الطابع الانتهائي لأحكام المحكمة و لنفاذها. في الواقع إن هذا الأمر محسوم بسبب وأحادية درجة التقاضي التي تسود نظام إقامة العدل الإداري لجامعة الدول العربية. لكن يبقى أن أحكام المحكمة الإدارية غير معفية بصفة نهائية من أي

149 ذات المبدأ جاءت به المادة 9 من قانون سنة 1949 ثم المادة 17 من القانون ا رقم 165 لسنة 1955

طعن بحيث يمكن الطعن فيها عن طريق التماس إعادة النظر و الطعن التفسيري هذا فضلا عن طلب تصحيح الأخطاء المادية التي قد تقع بالحكم.

أولا: التماس إعادة النظر

يشكل طعن التماس إعادة النظر أهم الطعون التي يمكن أن تطبق في أحكام المحكمة الإدارية، نصت علبه المادة 12 من النظام الأساسي التي جاء فيها أنه «يجوز الطعن في أحكام المحكمة بطريق التماس إعادة النظر بسب تكشف واقعة حاسمة في الدعوى و كان يجهلها حتى صدور الحكم الطرف الذي يلتمس إعادة النظر [...]».

إن التماس إعادة النظر هو طعن غير عاد و بهذه الصفة إنه من الطعون التي تستهدف الأحكام الحائزة قوة الشيء المقضي به أي الأحكام الانتهائية التي أصبحت لا تقبل أي طعن من الطعون العادية [150] و ذلك كما تعرفه المادة 390 ف.1 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية: « يهدف التماس إعادة النظر إلى مراجعة الأمر الاستعجالي أو الحكم أو القرار الفاصل في الموضوع، و الحائز لقوة الشيء المقضي به، و ذلك للفصل فيه من جديد من حيث الوقائع و القانون».

إلا أن أحكام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية كونها تصدر عن جهة قضائية الوحيدة للتقاضي، فتكون حتما أحكامها فير قابلة للطعن بسبب انعدام جهة قضائية أعلى من المحكمة و بالتالي إن أحكامها لا يمكن الطعن فيها إلا بطريق التماس إعادة النظر دون اعتبار قوة نفاذها التي تسري عليها أصلا و ضمنيا قوة الشيء المقضي به (force de chose jugée) ، إن هذه الجزئية قد انتبه لها المشرع الجزائري عند صياغة النصوص الخاصة بالتماس إعادة النظر في قرارات مجلس الدولة و التي هي الوسيلة الوحيدة لاصلاحها. عند المقارنة بين المادة 390 ف.1 من قانون الإجراءات

150 أنظر VINCENT Jean ، المرجع السابق، ص. 556 و ما بعدها. إن خاصية التماس إعادة النظر تؤكد شرحنا لعبارة "قوة الشيء المقضي بيه" الواردة بالمادة 49 من النظام الأساسي.

المدنية و الإدارية و المواد966، 967 و 968 من نفس القانون نلاحظ أن الأخيرة لم تشير إلى حيازة القوة التنفيذية لقرارات مجلس الدولة.

لقد سبق للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية القضاء بارتباط طعن التماس إعادة النظر مرتبط بالطابع النهائي للحكم المطعون فيه كون الالتماس هو الوسيلة الوحيدة لمراجعة الحكم ، و بالتالي، إن الأحكام الغير النهائية فلا يجوز الطعن فيها بطريق التماس إعادة النظر ما دامت قابلة لطرق الطعن العادية [151].

حددت المادة 12 من النظام الأساسي أوجه و مواعيد التماس إعادة النظر و كيفية رفعه إلى المحكمة.

أ. أوجه الالتماس

يتمثل سبب التماس إعادة النظر في أحكام المحكمة الإدارية في وجه و حيد و هو« تكشف واقعة حاسمة في الدعوى و كان يجهلها حتى صدور الحكم الطرف الذي يلتمس إعادة النظر ». و قد سبق للمحكمة الإدارية توضيح هذا الوجه في قضية ادعى فيها الملتمسين « اكتشاف وقائع حاسمة كانت مجهولة بالنسبة لهما دون إهمال منهما بشكل ينطوي على الغش فيما يتعلق بقرارات بغداد وتعليق عضوية مصر بالجامعة وإلغاء كل ما ترتب على ذلك ومن ثم فلا صحة للقول بأن فصل الملتمسين صدر عن سلطة وطنية إضافة لتصدي المحكمة من تلقاء نفسها لموضوع الاختصاص وإخلال الحكم بحق الدفاع وتضمنه قضاء يخالف قضاء سابقا للمحكمة ذلتها». ردا عن هذا الادعاء، جاء في أحد حيثيات حكم المحكمة الإدارية: « حيث أن أحكام المادة 12 من النظام الأساسي للمحكمة والمادة 53 [152] من نظامها الداخلي اشترطتا تكشف واقعة

151 حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، الصادر في 17 نوفمبر سنة 1977، القضية رقم 5، مجموعة المبادئ، المرجع سابق ، ص. 392.

152 يبدو ان الإشارة إلى المادة 53 من النظام الداخلي هي خطأ مادي لأن فيما يتعلق بوجه الطعن بإعادة النظر، يقتصر النظام الداخلي للمحكمة الإدارية (المادة 52) بالإحالة على المادة 12 من النظام الأساسي.

حاسمة في الدعوى كان يجهلها حتى صدور الحكم الطرف الملتمس دون إهمال منه وفيما عدا ذلك لا يقبل الالتماس كوسيلة للطعن على الحكم، وحيث أن ما ذهب إليه الملتمسان في الأسباب الثلاثة المتعلقة بوقوع المحكمة في خطأ من جانبها في بحث موضوع الاختصاص وإخلالها بحق الدفاع وقضائها بقضاء يناقض سابقا لها في ذات الموضوع لا يصلح أن يكون سببا لقبول الالتماس» [153].

ب. ميعاد الالتماس

حدد النظام الأساسي للمحكمة الإدارية (المادة 12) ميعاد الاتماس « بستين يوم من تاريخ اكتشاف الواقعة الجديدة» و على أن « لا يقبل الالتماس بعد سنة من تاريخ صدور الحكم ». يظهر من نص المادة 12 أن أجل الاتماس ضيق جدا و محدد في كل الأحوال بسنة من تاريخ صدور الحكم لا من تاريخ تبليغه.

إن المادة 968 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية تمتاز بمرونة أكبر كما تمتاز بالعقلانية عندما حددت سريان أجل الاتماس (شهرين) ابتداء من «التبليغ الرسمي أو من تاريخ اكتشاف التزوير أو من تاريخ استرداد الوثيقة المحتجزة بغير حق من طرف الخصم».

نرى أن غلق باب الالتماس **« بعد سنة من تاريخ صدور الحكم»** فيه إجحاف تجاه المدعي لأنه يكفي لمن له مصلحة أن يحتفظ بوثائق أساسية لمدة سنة بعد صدور الحكم ليحرمه نهائيا من أي حض، و لو افتراضي، لاسترجاع حقا مهضوما بفعل الغش.

153 حكم مأخوذ عن طارق خيرت أحمد فرحات، المرجع السابق، ص. 116 .

إن هذا الإجحاف يتضاعف بحكم الجزاء الذي يهدد الملتمس الذي لا يفلح في مسعاه و المتمثل، فضلا عن دفع مصاريف الدعوى و الرسوم، في إمكانية تسديد غرامة تقدرها المحكمة [154] .

ج. كيفة رفع الالتماس إلى المحكمة

وفقا للمادة 53 ف. 1 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية « يرفع الالتماس إلى المحكمة بالأوضاع المعتادة لصحيفة الدعوى ويجب أن تشمل الصحيفة على بيان الحكم الملتمس فيه وأسباب الالتماس وإلا كانت باطلة». إن ألأوضاع المشار إليها هي ما تم سنها بالمواد 10 و ما بعدها من النظام الداخلي لأنه لا يعقل أن تخضع لكافة الشروط الخاصة برفع الدعوى لأول مرة.

ثانيا: الطعن التفسيري

عالج النظام الداخلي للمحكمة الإدارية احتمال حصول غموض بمنطوق الأحكام مما يصعب عملية تنفيذ هذا الجزء الأساسي من الأحكام القضائية. في حالة حدوث غموض أو إبهام أو احتجاج أحد الخصوم على معنى و أبعاد منطوق الحكم محل التنفيذ مكنت المادة 51 من له مصلحة من الخصوم توجيه طلبا إلى المحكمة قصد » تفسير ما وقع في منطوق حكمها من غموض أو إبهام، ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى».

ثالثا: طلب تصحيح الأخطاء المادية

لقد يقع أن يتضمن منطوق الحكم « أخطاء مادية بحتة مادية بحتة كتابية أو حسابية». في هذه الحالة تتولى المحكمة تصحيح الخطأ « بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة»(المادة 50 ن.د.م.إ.ج.د.ع).

154 المادة 12 ف.2 ن.أ.م.ج.د.ع:« و يجوز للمحكمة في حالة رفض الالتماس أن توقع على مقدمة غرامة يحددها النظام الداخلي للمحكمة»؛ - المادة 53 ف.2 ن.د.م.إ.ج.د.ع:«إذا حكم برفض الالتماس حكم على الملتمس بما تقدره المحكمة من مصاريف الدعوى والرسوم طبقا لأحكام المادة 49».

نستنتج من هذا النص أنه في حالة تصحيح الأخطاء المادية بمبادرة أحد الخصوم لا يصح في الحقيقة اعتبر اللب المرفوع إلى المحكمة بمثابة طعن بل هو مجرد طلب ولائي يؤدي عند ثبوت الخطأ و التأكد منه إلى عملية تصحيح يتولها كاتب المحكمة و يصادق عليها رئيس الجلسة 155.

إن الدليل على الطبيعة الغير التنازعية لطلب التصحيح أنه لا يشترط فيه اتباع « الأوضاع المعتادة لرفع الدعوى» كما هو الحال بالنسبة لالتماس إعادة النظرأو الطعن التفسير، هذا فضلا على أن المحكمة يمكنها أن تقوم بالتصحيح من تلقاء نفسها.

خلاصة الفصل الثاني

استخلاصا لما تم عرضه ضمن هذا الفصل، نسجل أن النظام الإجرائي الذي تخضع له المحكم الإدارية الدولية لا يبتعد عموما عن النظام الذي تخضع له المحاكم الإدارية الدولية الممثلة لها خاصة المحاكم التي هي من النظام الأحادي للتقاضي.

من حيث الاختصاص النوعي، تتعتبر المحكمة الإدارية قاضي اختصاص محدد بمقتضى قانونها الأساسي في مجال لا يسمح لها بولاية تتعدى المهمة التي أسست من أجلها و هي النظر في مسائل مهنية خاصة بموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول مع التمديد إلى منازعات الوظيفة العمومية للمنظمات الفرعية للجامعة.

تشكل المحكمة في هذا المجال أداة تدعيم معنوي لموظفي الجامعة بصفتهم موظفين دوليين لا يمكنهم التقاضي على مستوى الجهات القضائية لدولة المقر.

155 المادة 50 من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية:« تتولى المحكمة تصحيح ما يقع في منطوق حكمها من أخطاء مادية بحتة كتابة أو حسابية، و ذلك بقرار تصدره من تلقاء نفسها او بناء على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة، و يجري كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية و يوقعه هو و رئيس الجلسة. و يجري التبليغ بتصحيح المنطوق إلى ذوي الشأن عند سبق تسليمهم صورة الحكم الذي وقعت في منطوقه الأخطاء المادية».

من الناحية الإجرائية، تضع الدعوى إلى شروط تدرجها بوضوح ضمن النظام الإجرائي الإداري المعمول به على مستوى الجهات القضائية الإدارية الوطنية إلا أن نظام المحكمة لجامعة الدول العربية، مقارنة بالنظام الإجرائي لمحكمة المنازعات لمنظمة الأمم المتحدة مثلا، يمكن تقديره بأنه نظام إجرائي أدنى (système procédural minimum)، من شأنه التمكين بحد أدنى من العدل (justice minimale) وظيفته الأساسية معنوية و سيكولوجية، كونها تعوض حلول التسوية الإدارية الولاية، أكثر مما تستهدف تحقيق وظيفة رقابية حقيقية.

الخاتمــة

الخاتمة

نستخلص من خلال هذه الدراسة أنه باستثناء نظام إقامة العدل للإتحاد الأوروبي، كل المحاكم الإدارية الدولية لها اختصاصا نوعيا محددا، فهي ليست صاحبة الولاية العامة في شتى مجالات النشاط الإداري المعروف على المستوى الوطني، بل تنحصر ولايتها في معالجة قضايا الوظيفة العمومية الدولية فقط.

في هذا الإطار العام، اكشفنا جهازا قضائيا لمنظمة دولية عربية كانت من المنظمات الدولية السباقة في إرساء نظام قضائي لإقامة العدل مخصص لموظفيها يتميز بالاستقلالية تجاه الهيئة التنفيذية المتمثلة في الأمانة العامة التي هي في أن واحد المستخدم و الخصم. إلا أن المنظمة العربية بقت في اعتقادنا منحصرة في تصور تنظيمي لم يواكب تطلعات الإنسانية في المزيد من العدل لتوفير مخاصمة من شأنها توفير مناخ لثقة أكبر و حداثة تتماشى و مقتضيات العصر الراهن الأمر الذي أدى بمنظمة الأمم المتحدة مراجعة نظامها القضائي الإداري و اعتماد نظام التقاضي على درجتين.

واكتشفنا كذلك نظاما قضائيا إداريا دوليا كامل الولية القضائية و هو نظام القضاء الإداري للإتحاد الأوروبي الذي يتولى، فضلا عن منازعات الوظيفة العمومية عن طريق محكمة الوظيفة العمومية، المنازعات الإدارية الأخرى، تعويضا و إلغاء، التي تشنأ بين مواطني الإتحاد و أحد مؤسساته. نأمل، و لما لا أن تتوسع دائرة اختصاص المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية لمثل ما توصل إليه الفكر الأوربي في هذا المجال.

لا يفوتنا إلا و ننهي هذه الخاتمة بتوصية نتوجه بها للباحثين أملنا فيهيم التكثيف في دراسة مخلف القانون الإداري الدولي خاصة على الصعيد العربي, و في هذا السياق نأمل أن توفر المؤسسات العلمية و الثقافية الدولية العربية الظروف الكفيلة بالحث العلمي خاصة في مجال التوثيق.

المرفقـــــــات

المرفق رقم 1
النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

صدر بموجب قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم 1980 بتاريخ 31 مارس سنة 1964.

المادة 5:
1- تؤلف المحكمة من خمسة قضاة و لا يجوز أن يكون بها أكثر من قاض واحد من مواطني جولة يعنيها على أن يكون الفصل في الدعاوى من هيئة تتشكل من ثلاثة منهم فقط.
2- لكل دولة أن ترشح لعضوية المحكمة أحد مواطنيها من رجال القانون أو القضاء.
3- يعد الأمين العام لجامعة الدول العربية قائمة بأسماء المرشحين و مؤهلاتهم و جنسياتهم يرفعها لمجلس الجامعة.
4- ينتخب مجلس الجامعة بالاقتراع السري خمسا من هؤلاء المرشحين لشغل مناصب قضاة المحكمة.
5- يعين مجلس الجامعة قضاة المحكمة لمدة ثلاث سنوات و يجري تعيين خلف لهم قبل انقضاء ولايتهم بمدة سنة، و يجوز إعادة تعيينهم.
6- تنتخب المحكمة من بين أعضائها رئيسا و وكيلا لها.
7 – لا يفصل عضو من المحكمة من وظيفته إلا إذا أجمع سائر الأعضاء على أنه أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة.
8 – إذا رغب أحد أعضاء المحكمة في الاستقالة تقدم بها إلى رئيس المحكمة و بهذا يخلو المنصب و على رئيس المحكمة إبلاغ الأمين العام بذلك.
9 – يتم العضو (الذي تعين خلفا لعضو لم تنته ولايته) مدة سلفه.

المادة 9:
فيما عدا قرارات مجلس التأديب لا تقبل الدعاوى ما لم يكن مقدمها قد تظلم كتابة عن موضوعها إلى الأمين العام ورفض تظلمه ولا يقبل التظلم للأمين العام بعد انقضاء ستين يوما من تاريخ علم صاحب الشأن بالواقعة محل النزاع، وإذا انقضت ستين يوما من تاريخ تقديم التظلم للأمين العام دون رد عليه فإن ذلك يعتبر بمثابة رفض التظلم».

المادة 10:
تكون جلسات المحكمة علنية ما لم تقرر المحكمة جعلها سرية.

المادة 12:
و يجوز للمحكمة في حالة رفض الالتماس أن توقع على مقدمة غرامة يحددها النظام الداخلي للمحكمة,

: يتقاضى كل عضو من أعضاء المحكمة:
أ- مكافأة سنوية شاملة و بدل سفرعن كل ليلة من ليالي أدوار انعقاد المحكمة خارج محل إقامته.
ب- يحدد مجلس جامعة الدول العربية قيمة المكافأة السنوية و بدل السفر.
ج- تتحمل جامعة الدول العربية نفقات سفر أعضاء المحكمة من مقر عملهم في بلادهم و عودتهم إليه في كل دور من أدوار الانعقاد.

المادة 15:

1- تتحمل ميزانية جامعة الدول العربية مصاريف المحكمة.
2- ويزود الأمين العام لجامعة الدول العربية المحكمة بسكرتير وبالعدد اللازم من الموظفين ويقوم الأمين العام باتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة لسير العمل بالمحكمة.

المادة 18:

تفصل المحكمة في الدعاوي على وجه السرعة.

المادة 19:

تعفى الدعاوي المرفوعة إلى المحكمة من أي رسوم على أنه في حالة رفض الدعوى يجوز للمحكمة أن تلزم رافعها بأداء رسم يحدده النظام الداخلي للمحكمة.

المرفق رقم 2
النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

صدر في 16 أفريل سنة2001 وفق آخر تعديل وافقت عليه هيئة المحكمة بتاريخ 25 نوفمبر سنة 1997 أثناء دور انعقادها العادي الثاني و الثلاثين لسنة 1997.

الباب الثاني
في التداعي أمام المحكمة و سير إجراءاته

الفصل الأول
رفع الدعوى و الرد عليها

المادة 7:
1- يقدم التظلم كتابة إلى الأمانة العامة للجامعة خلال ستين يوما من تاريخ علم المتظلم بالقرار أو الواقعة مثار التظلم.
2- ويتعين على الموظف المختص بالأمانة العامة أن يسلم المتظلم إيصالا مثبتا لتاريخ تسلمه التظلم، وللمتظلم أن يرسل تظلمه بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول لإثبات تاريخ وصوله الأمانة العامة.

المادة 8:
إذا رفض الأمين العام التظلم رفضا صريحا قبل انقضاء الستين يوما المنصوص عليها في البند الأول من المادة التاسعة من النظام الأساسي، و جب تبليغ صاحب الشأن كتابة بهذا الرفض و يحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ التبليغ.

المادة 9:

المادة 10:
كل طلب يرفع إلى المحكمة يجب أن يقدم إلى سكرتيرها بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين للمرافعة أمام محاكم الاستئناف أو محكمة النقض بدولة المقر أو من هم في درجتهم من محامي دول الجامعة العربية

المادة 11:

المادة 12:

المادة 13:
يبلغ سكرتير المحكمة إلى الأمانة العامة للجامعة صورة من عريضة الدعوى و مرفقاتها في ميعاد لا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ تقديمها. و يتم إعلام الأمانة العامة بالدعوى بمجرد توقيع الموظف المختص بالأمانة العامة على أصل العريضة توقيعا واضحا مؤرخا بقيد الاستلام

المادة 14:

المادة 15:
و على الأمانة العامة للجامعة أن تودع بسكرتارية المحكمة خلال ثلاثين يوما من تاريخ إعلامها برفع الدعوى صورة من القرار موضوع الدعوى ومذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات و الأوراق و الملفات الخاصة بها و يرفق برد الأمانة العامة عدد كاف من صور هذا الرد و المستندات المؤيدة له مصدق عليها

من الموظف المختص و للمدعي أن يودع سكرتيرية المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجها لذلك، فإذا استعمل المدعي حقه في الرد كان للأمانة العامة أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد مع المستندات في مدة مماثلة.

المادة 16:
ولرئيس المحكمة عند الضرورة أن يصدر أمرا غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في المادة السابقة، ويحاط ذووا الشأن علما بالأمر خلال ثمان و أربعين ساعة من تاريخ صدوره.
ويسري الميعاد المقصر من تاريخ تسلم الأمانة لعريضة الدعوى أو من تاريخ إشعارها بالأمر الصادر بتقصير المواعيد على حسب الأحوال.

المادة 17:
ثم تقوم سكرتارية المحكمة خلال ثمان و أربعين ساعة من انقضاء الميعاد المبين في الفقرة الأولى من المادة الخامسة عشرة بإرسال ملف الدعوى إلى المفوض.

الفصل الثاني
في تحضير الدعوى

المادة 18:
1- يتولى المفوض
2- للمفوض أن يستدعي ذوى الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو لتكليفهم بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية و غير ذلك مما تقتضيه إجراءات التحضير في الأجل الذي يحدده لذلك، و لا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد.

المادة 19:
يجوز للمفوض أن يعرض على طرفي الخصومة تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي يثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية خلال أجل يحدده فإن تمت التسوية أحيلت على المحكمة.

المادة 20:
بعد اتمام تهيئة الدعوى يودع المفوض تقريرا يحدد فيه وقائع الدعوى و الدفوع التي يثيرها الطرفان ويبدي رأيه مسببا ثم يحيل ملف الدعوى إلى المحكمة.

المادة 21:
يحق للخصوم و لمحاميهم أن يطلعوا على تقرير المفوض بسكرتارية المحكمة و أن يطلبوا صورة منه.

المادة 22:
يقوم المفوضون بإعمالهم تحت الإشراف الإداري لرئيس المحكمة وله ان يوجههم إلى ما من شأنه جلاء الدعوى.

المادة 23:
يجوز لرئيس المحكمة إذا تبين نقص في عناصر الدعوى ينبغي استكمالها بطلب بيان أو بضم أوراق أو باستدعاء موظفين لاستيضاحهم النواحي الفنية أو الإدارية أن يعيد ملف الدعوى إلى المفوض لإجراء ذلك وتقديم تقرير تكميلي وفقا لتوجيهات الرئيس.

المادة 24:
للرئيس عند عرض ملف الدعوى عليه بعد تهيئتها وإتمام تحضيرها أن يعين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى، وتبلغ سكرتارية المحكمة هذا التاريخ إلى ذوي الشأن قبل ميعاد الجلسة بثلاثين يوما على الأقل.

الفصل الثالث
في إجراءات الجلسة

المادة 28:

1- للمدعي أن يدافع عن وجهة نظره إما بنفسه شفاها أو بمذكرات وإما بواسطة أحد المحامين المنوه عنهم في المادة العاشرة من النظام الداخلي.

2- للمحكمة أن تحد من المرافعات الشفوية ما يكفل خروجها عما تضمنته المذكرات أو مجاوزتها لما تطلبه من إيضاحات.

3- تفصل المحكمة في كل طلب يتعلق بتأجيل القضية.

المادة 29:

1- لا يجوز تقديم مستندات أو وسائل دفاع جديدة في الجلسة ما لم يطلع عليها الخصم الحاضر أو نائبه، ويجوز لأيهما طلب التأجيل للتمكن من الرد عليها، فإذا كان كلاهما غائبا وجب تأجيل الدعوى لإشعاره بتقديمها وتمكينه من الإطلاع والتعقيب عليها وفي جميع الأحوال يتعين على المحكمة أن تجري تحقيقا تكميليا أو أن تكلف المفوض بإجرائه.

2- إذا أودع مستند إضافي ملف الدعوى بعد تقديم تقرير المفوض وقبل إحالة الدعوى إلى الجلسة، وجب إخطار الطرف الآخر بإيداعه ليتمكن من الإطلاع عليه.

المادة 30:

المادة 34:

1- لرئيس المحكمة أن يطلب إلى ذوي الشأن أو ممثليهم أو المفوض ما يراه من إيضاحات، و له أن يأذن للخصوم بتقديم مذكرات تكميلية أو مستندات إضافية خلال فترة يحددها إن رأى ضرورة ذلك. و في هذه الحالة يجب أن تودع المذكرات من صور كافية للخصوم ولأعضاء المحكمة عدا الأصل الذي يودع الملف.

2- يجوز إيداع الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام في أي وقت، كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها.

الفصل الرابع
في نظام الجلسة

المادة 42:

وتكون المرافعة علنية إذا رأت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم إجراءها سرا محافظة على النظام العام أو مراعاة للآداب أو لحرمة الوظيفة العامة

المادة 43:

ضبط الجلسة وإدارتها منوطان برئيسها، وللمحكمة ولو من تلقاء نفسها أن تأمر بمحو العبارات الجارحة أو المخالفة للآداب أو النظام العام من أية ورقة من أوراق المرافعات أو المذكرات.

الفصل الخامس
اصدار الأحكلم

المادة 50:
تتولى المحكمة تصحيح ما يقع في منطوق حكمها من أخطاء مادية بحتة كتابة أو حسابية، و ذلك بقرار تصدره من تلقاء نفسها او بناء على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة، و يجري كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية و يوقعه هو و رئيس الجلسة. و يجري التبليغ بتصحيح المنطوق إلى ذوي الشأن عند سبق تسليمهم صورة الحكم الذي وقعت في منطوقه الأخطاء المادية.

المادة 51:
يجوز للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة تفسير ما وقع في منطوق حكمها من غموض أو إبهام، ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى.

الفصل السادس
طرق الطعن في الأحكام

المادة 53:
إذا حكم برفض الالتماس حكم على الملتمس بما تقدره المحكمة من مصاريف الدعوى والرسوم طبقا لأحكام المادة 49.

المرفق رقم 3
النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل

أعتمد من قبل المؤتمر الدولي للشغل في 9 أكتوبر سنة 1946 و معدل في: 29 جوان سنة 1949، في 17 جوان سنة 1986، في 19 جوان سنة 1992، في 16 جوان سنة 1998 و في 11 جوان 2008.

Article I

Un tribunal est constitué par le présent Statut, sous la dénomination de Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

Article II

1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce.

2. Le Tribunal est compétent pour statuer sur tout différend concernant les indemnités prévues pour les cas d'invalidité et d'accident ou de maladie survenus à un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, et pour fixer définitivement le montant de l'indemnité, s'il y a lieu.

3. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes fondées sur l'inobservation du Règlement de la Caisse des pensions ou des règles en application de ce dernier, et formées par un fonctionnaire, le conjoint ou les enfants d'un fonctionnaire ou par toute catégorie de fonctionnaires à laquelle s'appliquent ledit Règlement ou lesdites règles.

4. Le Tribunal est compétent pour connaître des différends issus de contrats auxquels l'Organisation internationale du Travail est partie et qui lui attribuent compétence en cas de différend au sujet de leur exécution.

5. Le Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel des autres organisations internationales satisfaisant aux critères définis à l'annexe au présent Statut qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur Constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même que ses règles de procédure, et qui auront été agréées par le Conseil d'administration.

6. Ont accès au Tribunal:

a) le fonctionnaire, même si son emploi a cessé, ainsi que toute personne ayant succédé mortis causa aux droits du fonctionnaire;

b) toute personne autre pouvant justifier de droits résultant du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du Statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier.

7. En cas de contestation sur le point de savoir s' il est compétent, le Tribunal décide, sous réserve des dispositions de l'article XII.

Article III

1. Le Tribunal comprend sept juges, dont chacun doit appartenir à une nationalité différente.

2. Les juges sont nommés pour une durée de trois ans par la Conférence de l'Organisation internationale du Travail.

3. Le Tribunal, pour siéger, doit être composé de trois juges, ou, pour les affaires exceptionnelles, de cinq, désignés par le président, ou des sept.

Article IV

Le Tribunal se réunit en session ordinaire aux dates fixées par son règlement, sous réserve qu'il y ait des affaires au rôle et que, de l'avis du président, ces affaires justifient la tenue de la session. Une session extraordinaire pourra être convoquée à la demande du président du Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

Article V

Le Tribunal peut, s'il en décide ainsi, accepter ou refuser d'organiser une procédure orale, y compris à la demande d'une des parties. Le Tribunal décidera, dans chaque cas, du point de savoir si les débats à intervenir devant lui seront, en tout ou partie, tenus en public ou à huis clos.

Article VI

1. Le Tribunal statue à la majorité des voix; ses jugements sont définitifs et sans appel.

2. Tout jugement doit être motivé. II sera communiqué par écrit au Directeur général du Bureau international du Travail et au requérant.

3. Les jugements sont rédigés en un seul exemplaire, qui sera déposé aux archives du Bureau international du Travail, où il sera à la disposition de tout intéressé.

Article VII

1. Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel.

2. La requête, pour être recevable, doit, en outre, être introduite dans un délai de quatre-vingt-dix jours, à compter de la notification au requérant de la décision contestée ou, s'il s'agit d'une décision affectant toute une catégorie de fonctionnaires, de la date de sa publication.

3. Au cas où l'administration, saisie d'une réclamation, n'a pris aucune décision touchant ladite réclamation dans un délai de soixante jours à dater du jour de la notification qui lui en a été faite, l'intéressé est fondé à saisir le Tribunal et sa requête est recevable au même

titre qu'une requête contre une décision définitive. Le délai de quatre-vingt-dix jours prévu au paragraphe précédent est compté à dater de l'expiration du délai de soixante jours imparti à l'administration pour prendre une décision.

4. L'introduction d'une requête n'a pas pour effet de suspendre l'exécution de la décision contestée.

Article VIII

Dans les cas visés à l'article II, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert.

Article IX

1. Le Bureau international du Travail prend, en consultation avec le Tribunal les mesures administratives nécessaires au fonctionnement de celui-ci.

2. Les frais occasionnés par les sessions du Tribunal seront à la charge du Bureau international du Travail.

3. Les indemnités accordées par le Tribunal sont supportées par le budget de l'Organisation internationale du Travail.

Article X

1. Sous réserve des dispositions du présent Statut, le Tribunal arrête le règlement concernant:

a) l'élection du président et du vice-président;

b) la convocation et la tenue des sessions;

c) les règles à suivre pour l'introduction des requêtes et le développement de la procédure, y compris l'intervention dans l'instance des personnes, qui, comme fonctionnaires, peuvent voir leurs droits affectés par le jugement à intervenir;

d) la procédure applicable aux requêtes et différends soumis au Tribunal en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article II;

e) et, d'une façon générale, toutes les questions relatives à son fonctionnement qui ne sont pas réglées par le présent Statut.

2. Le Tribunal a qualité pour amender le Règlement.

Article XI

Le présent statut demeurera en vigueur tant qu'il plaira à la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail. Il pourra être amendé par la Conférence ou par tout autre organe que la Conférence pourra désigner.

Article XII

1. Au cas où le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou le Conseil d'administration de la Caisse des pensions conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence, ou considère qu'une décision du Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, la question de la validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par le Conseil d'administration, pour avis consultatif, à la Cour internationale de justice.

2. L'avis rendu par la Cour aura force obligatoire.

ANNEXE AU STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Pour pouvoir prétendre à reconnaître la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail conformément au paragraphe 5 de l'article II de son Statut, une organisation internationale doit soit être de caractère interétatique, soit remplir les conditions suivantes:

a) être manifestement de caractère international, en ce qui concerne sa composition, sa structure et son domaine d'activité;

b) ne pas être tenue d'appliquer une législation nationale quelconque dans ses relations avec ses fonctionnaires, et bénéficier de l'immunité de juridiction, laquelle doit être attestée par un accord de siège conclu avec le pays hôte; et

c) être dotée de fonctions à caractère permanent au niveau international et offrir, de l'avis du Conseil d'administration, des garanties suffisantes quant à sa capacité institutionnelle de s'acquitter de ces fonctions, ainsi que des garanties quant à l'exécution des jugements du Tribunal.

Le Statut du Tribunal s'applique intégralement à ces organisations internationales, sous réserve des dispositions suivantes, qui, dans les causes intéressant l'une desdites organisations, sont applicables dans les termes qui suivent:

Article VI, paragraphe 2

Tout jugement doit être motivé. Il sera communiqué par écrit au Directeur général du Bureau international du Travail, au Directeur général de l'organisation internationale faisant l'objet de la requête et au requérant.

Article VI, paragraphe 3

Les jugements sont rédigés en deux exemplaires, dont l'un sera déposé aux archives du Bureau international du Travail et l'autre aux archives de l'organisation internationale faisant l'objet de la requête, où ils seront à la disposition de tout intéressé.

Article IX, paragraphe 2

Les frais occasionnés par les sessions ou audiences du Tribunal administratif seront à la charge de l'organisation internationale objet de la requête.

Article IX, paragraphe 3

Les indemnités accordées par le Tribunal sont supportées par le budget de l'organisation internationale objet de la requête.

Article XII, paragraphe 1

Au cas où le Conseil exécutif d'une organisation internationale ayant fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence ou considère qu'une décision dudit Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, la question de la validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par ledit Conseil exécutif, pour avis consultatif, à la Cour internationale de justice.

قائمـــة المراجـــع

قائمة المراجع

I. المراجع باللغة العربية

1- الكتب

1. د محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة 2005.

2. د محمد الصغير بعلي: دعوى الالغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة 2007.

3. د عمار بوضياف: القرارات الإدارية، جسور للنشرو التوزيع، الجزائر 2007.

4. د عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى؛ ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية ، الجزائر،2003.

5. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2004 ،

2- الرسائل

6. طارق خيرت أحمد فرحات، النظام القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، مذكرة ماجستير، جامعة المنصورة، مصر، سنة 2005.

3- الوثائق الدولية

7. قرار الجمعية العامة A/RES/63/253 مؤرخ في 24 ديسمبر 2008، إقامة العدل في الأمم المتحدة الدورة الثالثة و الستون، مرفق بالنظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات و النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف؛ وثائق الأمم المتحدة.

8. قرار الجمعية العامة A/RES/64/119 مؤرخ في 16 ديسمبر 2009، الدورة الرابعة و الستون، مرفق بلائحة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات و لائحة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف؛ وثائق الأمم المتحدة.

9. النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، وثائق جامعة الدول العربية.

10. النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، وثائق جامعة الدول العربية.

11. حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في القضية رقم 13 لسنة 9 قضائية جلسة 1977/11/17 –مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة.

12. مجموعة أحكام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية لسنوات: 1999، 2000، 2001،2002، 2007، 2008، 2009,

II. المراجع باللغة الفرتسية

1- الكتب

1. **AUBY Jean-Marie AUBY Jean-Bernard, Institutions administratives,** Précis Dalloz, 7ème édition, Paris, 1996.

2. **CHAPUS René: DROIT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF ;** 5ème édition, Montchrestien / DELTA, Paris, 1995.

3. **COLLIARD Claude-Albert, INSTITUTIONS INTERNATIONALES;** 4ème édition, Dalloz, Paris, 1967.

4. **MAHIOU Ahmed : Cours d'institutions administratives**, OPU, 3ème édition, Alger 1981

5. **VINCENT Jean : Procédure civile,** Précis Dalloz, dix-huitième édition, Dalloz, Paris, 1976.

2- المقالات و الرسائل

6. **BODEAU-LIVINEC Pierre : La réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies** ; Annuaire Français de Droit International, LIV-2008-CNRS Editions, Paris.

7. **DREYFUS Simone : Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail** ; Annuaire Français de Droit International**, 1957,** n°3-1, T.1, p. 246 et s.

8. **LEMOINE Jacques : Le développement de la jurisprudence de l'OIT** ; Annuaire Français de Droit International**,** 1960, n°6-1, T.1, p.536 et s

9. **COMTET-SIMPSON Catherine : Le Tribunal administratif de l'O.I.T.** ; http://www.oit.org

10. **Geneviève LESSARD, L'Organisation des États américains : de l'Ordre international d'après-guerre à celui d'aujourd'hui, document PDF, Groupe de recherche sur l'intégration continentale,** Université du Québec à Montréal, Département de Science Politique. http://www.unites.uqam.ca/gric

11. **WIEBRINGHAUS Hans, Une nouvelle juridiction administrative en Europe : la Commission de recours du Conseil de l'Europe**, Annuaire Français de Droit International**,** 1965, volume 11, n°11, pp.379-389.

12. **ZAGHDOUDI Aymen : Le contentieux de la fonction publique internationale** ; Master en droit public, Faculté de Droit et des Sciences Economiques et Politiques, Sousse, 2009.

III. الوثائق الدولية.

13. Rapport de la 93ème séance plénière de l'Assemblée Générale des Nations Unies, soixante et unième session, 4 avril 2007 ; doc. N.U.

14. Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/62/228, soixante et unième session, 79ème séance plénière, 22 décembre 2007 , Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies; doc. N.U.

15. Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/64/119, soixante-troisième session, 74ème séance plénière, 24décembre 2008, Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, Annexe 1, Statu du tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Annexe 2, Sratut du tribunal d'appel des Nations Unies; doc. N.U.

16. Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies, A/RES/64/119, soixante-quatrième session, 64ème séance plénière, 16 décembre 2009, Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies, Annexe 1, Règlement de procédure du tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, Annexe 2, Règlement de procédure du tribunal d'appel des Nations Unies ; doc. N.U.

17. Le statut du tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail.

18. Le statut du tribunal administratif des Nations Unies.

19. Le statut du tribunal administratif du Fond Monétaire International.

20. Le statut du tribunal administratif de la Banque Mondiale.

21. Le statut du tribunal administratif de l'Organisation des Etats Américains.

22. Le statut du tribunal administratif de la Banque Africaine de Développement.

23. Le statut du tribunal administratif de la Banque interaméricaine de Développement.

IV. المواقع الالكترونية المستخدمة

Tribunal administratif des Nations Unies :
http://untreaty.un.org/unat/main_page_French.htm
Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail : **http://www.ilo.org/public/french/tribunal**

Tribunal administratif du Fonds Monétaire International:
http://www.imf.org/external/imfat/jdgmnts.htm

Tribunal administratif de la Banque Mondiale :
http://lnweb90.worldbank.org/crn/wbt/wbtwebsite.nsf

Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne :
http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6

Tribunal Administratif de l'Organisation des Etats Américains :
http://www.oas.org/tribadm/default_en.asp

Banque Africaine de Développement:
http://www.afdb.org/fr/about-us/structure/administrative-tribunal-trib/

Banque interaméricaine de Développement:
http://www.iadb.org/aboutus/III/tribunal.cfm

الملخـــــص

الملخص

يتناول هذا البحث موضوعا من مواضيع القانون الإداري الدولي و هو المحاكم الإدارية الدولية التي أنشئت الأولى منها في العشرينيات من القرن الماضي عقب إنشاء عصبة الأمم. تتولى هذه المحاكم المنازعات التي تنشأ بين المنضمات الدولية و مستخدميها أي الموظفين الدوليين و بسب هذا الغرض المحدد، إنها جهات قضائية تخضع لنظام تقاضي مشكل من درجة واحدة إلا أن منظمة الأمم المتحدة أدخلت منذ عشر سنوات تعديلا عن نظامها القضائي الرسمي الذي أصبح لنظام الدرجتين.

إن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية لا تخرج عن التصور الأصلي للقضاء الإداري الدولي و هي في حاجة إلى استحداث ميكانيزمات لمواكبة النموذج العدلي الأممي.

Résumé

Cette recherche porte sur un sujet de droit administratif international, les tribunaux administratifs internationaux, dont le premier d'entre eux a été institué dans les années 1920 suite à la création de la Société des Nations. Ces tribunaux traitent des différends entre les organisations internationales et leurs agents, c'est-à-dire le personnel international.En raison de cette spécificité, ces juridictions sont des organes juridictionnels caractérisés par l'unicité du degré de juridiction ; cependant l'ONU a modifié depuis une dizaine d'années son organisation juridictionnelle et adopté un système de double degré de juridiction.

Le Tribunal administratif de la Ligue des États arabes ne s'écarte pas de la conception originale de la justice administrative internationale et doit mettre au point des mécanismes nouveaux à l'instar du modèle adopté par les Nations Unies.

Summary

This research focuses on a subject of international administrative law, international administrative tribunals, the first of which was instituted in the 1920s following the creation of the League of Nations. These tribunals deal with disputes between international organizations and their agents, that is, international personnel. Because of this specificity, these jurisdictions are jurisdictional bodies characterized by the uniqueness of the degree of jurisdiction; however, the UN has changed its jurisdictional organization over the past decade and has adopted a two-tier system of jurisdiction.

The Administrative Tribunal of the League of Arab States does not depart from the original concept of international administrative justice and must develop new mechanisms similar to the model adopted by the United Nations

الفهـــــــرص

الفهرص

المقدمة..... 1

الفصل الأول: المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ضمن نظام المحاكم الادارية الدولية..... 7
المبحث الأول: النظام الدولي للمحاكم الإدارية 7
المطلب الأول: نظام التقاضي على درجة واحدة 7
الفرع الأول: المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل 8
اولا انشاء المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل..... 8
ا. النظام الأساسي..... 9
ب. اللئحة الخاصة..... 10
ثانيا اختصاص المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل 10
ا. الاختصاص النوعي..... 11
ب. معارضة المحكمة حول اختصاصها النوعي 12
ثالثا تشكيلة المحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل 12
الفرع الثاني: محكمة ادارية دولية من نظام الدرجة الواحدة للتقاضي 13
اولا المحكمة الادارية لمجلس أوروبا 14
ثانيا المحكمة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية 18
ثالثا المحكمة الإدارية للبنك الإفريقي للتنمية 20
رابعا المحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي..... 22
خامسا المحكمة الادارية للبنك العالمي 23
المطلب الثاني: نظام التقاضي على درجتين..... 24
الفرع الاول: محكمة الامم المتحدة للمنازعات..... 25
أولا: إنشاء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات..... 26
ا. النظام الأساسي (le statut) 26
ب لائحة الإجراءات (le règlement de procédure) 27
ثانيا الاختصاص النوعي لمحكمة الامم المتحدة للمنازعات 29
ا. الاختصاص الموضوعي (compétence rationæ materiæ) 29
ب. الاختصاص الشخي (compétence rationæ personæ) 30
ثالثا تشكيلة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات 31
الفرع الثاني: محكمة الامم المتحدة للاستئناف 32
اولا انشاء محكمة الامم المتحدة للاستئناف..... 32
ا. النظام الأساسي (le statut)..... 34
ب. لائحة الإجراءات (Le règlement de procédure)..... 34
ثانيا: الاختصاص النوعي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف..... 35

أ. في تجاه أحكام محكمة المنازعات..... 36
ب. في تجاه قرارات كيانات دولية..... 36
ثالثا: تشكيلة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف..... 36
الفرع الثالث: نظام إقامة العدل الإداري للإتحاد الأوروبي..... 38
أولا: إنشاء هيأت نظام إقامة العدل الإداري للاتحاد الأوروبي..... 38
أ. إنشاء مجلس العدل للاتحاد الأوروبي..... 39
ب. إنشاء محكمة الخصومة الابتدائية..... 39
ثانيا: اختصاص هيأت نظام إقامة العدل الإداري للاتحاد الأوروبي..... 41
أ. اختصاص مجلس العدل للاتحاد الأوروبي..... 41
ب. اختصاص المحكمة..... 42
1. دعوى الإلغاء..... 43
2. دعوى العجز (Recours en carence) 43
. دعوى التعويض..... 43
ج. اختصاص محكمة الوظيفة العمومية..... 44
ثالثا: تأليف هيأت نظام إقامة العدل الإداري للاتحاد الأوروبي..... 44
أ. تأليف مجلس العدل للاتحاد الأوروبي..... 44
ب. تأليف المحكمة..... 45
ج. تأليف محكمة الوظيفة العمومية..... 46
المبحث الثاني: المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 47
المطلب الأول: إنشاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 47
الفرع الأول: الظروف التاريخية لإنشاء المحكمة الإدارية..... 47
الفرع الثاني: الإطار القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 49
أولا.النظام الأساسي..... 49
ثانيا. النظام الداخلي..... 51
المطلب الثاني: تأليف المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 53
الفرع الأول: القضاة..... 53
الفرع الثاني: موظفي المحكمة..... 56
خلاصة الفصل الأول..... 57

الفصل الثاني التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 60
المبحث الأول: صلاحيات المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 60
المطلب الأول: الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 60
الفرع الأول: الاختصاص الموضوعي..... 61
أولا. المنازعات المتعلقة بأحكام لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية..... 62

ثانيا. المنازعات المتعلقة بأحكام أنظمة الهيئات الاجتماعية..... 62
ثالثا. الطعون في القرارات التأديبية..... 63
رابعا. القرارات المتعلقة بالموظفين غير السامين..... 63
الفرع الثاني: الاختصاص الشخصي لمحكمة جامعة الدول العربية..... 63
المطلب الثاني: أنواع الدعاوى التي تنظر فيها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 65
الفرع ألأول: دعاوى قضاء الإداري العادي..... 65
أ. قضاء الإلغاء..... 65
ب. القضاء الكامل..... 65
الفرع الثاني: قضاء التأديب..... 65
المبحث الثاني: إجراءات التقاضي أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... 66
المطلب الأول: رفع الدعوى..... 66
الفرع الأول: التظلم المسبق 67
أولا: شرط التظلم المسبق..... 68
ثانيا: كيفية تقديم التظلم..... 70
أ. الكتابة و الميعاد..... 70
أ.أ. الكتابة..... 70
أ.ب. الميعاد..... 71
ثالثا: رد الأمين العام لجامعة الدول العربية..... 72
الفرع الثاني: ميعاد رفع الدعوى و الشروط الخاصة بالعريضة..... 73
أولا: ميعاد رفع الدعوى..... 73
أ. ميعاد الطعن في قرار مجلس التأديب..... 74
أ.أ. حالة الرد عن التظلم بالرفض الصريح..... 74
أ.ب.حالة الرد عن التظلم بالرفض الضمني..... 77
تانيا: الشروط الخاصة بالعريضة..... 78
أ. بيانات عريضة الدعوى..... 78
ب. كيفية توجيه عريضة الدعوى..... 79
المطلب الثاني: سير الخصومة..... 82
الفرع الأول: تحضير الفصل في الدعوى..... 82
الفرع الثاني:إصدار الحكم..... 87
أولا: التماس إعادة النظر..... 91
أ. أوجه الالتماس..... 92
ب. ميعاد الالتماس..... 93
ج. كيفة رفع الالتماس إلى المحكمة 94
ثانيا: الطعن التفسيري..... 94

ثالثا: طلب تصحيح الأخطاء المادية..... **94**
خلاصة الفصل الثاني..... **95**

الخاتمة..... **98**

المرفق رقم 1 : النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... **101**
المرفق رقم 2: النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية..... **103**
المرفق رقم 3 : النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للمنظمة الدولية للشغل..... **107**
قائمة المراجع..... **113**
الملخص..... **118**
الفهرص..... **120**

جامعــة قسنطينــة 1
كليــة الحقـوق

المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

مذكرة من لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

الطالب
عبد القادر رياض بوعبدالله

مدير المذكرة
الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي

الملخصات

الملخص.

يتناول هذا البحث موضوعا من مواضيع القانون الإداري الدولي و هو المحاكم الإدارية الدولية التي أنشئت الأولى منها في العشرينيات من القرن الماضي عقب إنشاء عصبة الأمم. تتولى هذه المحاكم المنازعات التي تنشأ بين المنضمات الدولية و مستخدميها أي الموظفين الدوليين و بسب هذا الغرض المحدد، إنها جهات قضائية تخضع لنظام تقاضي مشكل من درجة واحدة إلا أن منظمة الأمم المتحدة أدخلت منذ عشر سنوات تعديلا عن نظامها القضائي الرسمي الذي أصبح لنظام الدرجتين.

إن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية لا تخرج عن التصور الأصلي للقضاء الإداري الدولي و هي في حاجة إلى استحداث ميكانيزمات لمواكبة النموذج العدلي الأممي.

Résumé

Cette recherche porte sur un sujet de droit administratif international, les tribunaux administratifs internationaux, dont le premier d'entre eux a été institué dans les années 1920 suite à la création de la Société des Nations. Ces tribunaux traitent des différends entre les organisations internationales et leurs agents, c'est-à-dire le personnel international.En raison de cette spécificité, ces juridictions sont des organes juridictionnels caractérisés par l'unicité du degré de juridiction ; cependant l'ONU a modifié depuis une dizaine d'années son organisation juridictionnelle et adopté un système de double degré de juridiction.

Le Tribunal administratif de la Ligue des États arabes ne s'écarte pas de la conception originale de la justice administrative internationale et doit mettre au point des mécanismes nouveaux à l'instar du modèle adopté par les Nations Unies.

Summary

This research focuses on a subject of international administrative law, international administrative tribunals, the first of which was instituted in the 1920s following the creation of the League of Nations. These tribunals deal with disputes between international organizations and their agents, that is, international personnel. Because of this specificity, these jurisdictions are jurisdictional bodies characterized by the uniqueness of the degree of jurisdiction; however, the UN has changed its jurisdictional organization over the past decade and has adopted a two-tier system of jurisdiction.

The Administrative Tribunal of the League of Arab States does not depart from the original concept of international administrative justice and must develop new mechanisms similar to the model adopted by the United Nations