



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام

قسم الحقوق

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون

النظام القانوني للمصالح غير الممركزة للدولة في الجزائر

تحت إشراف:

الدكتورة: نويرة سامية

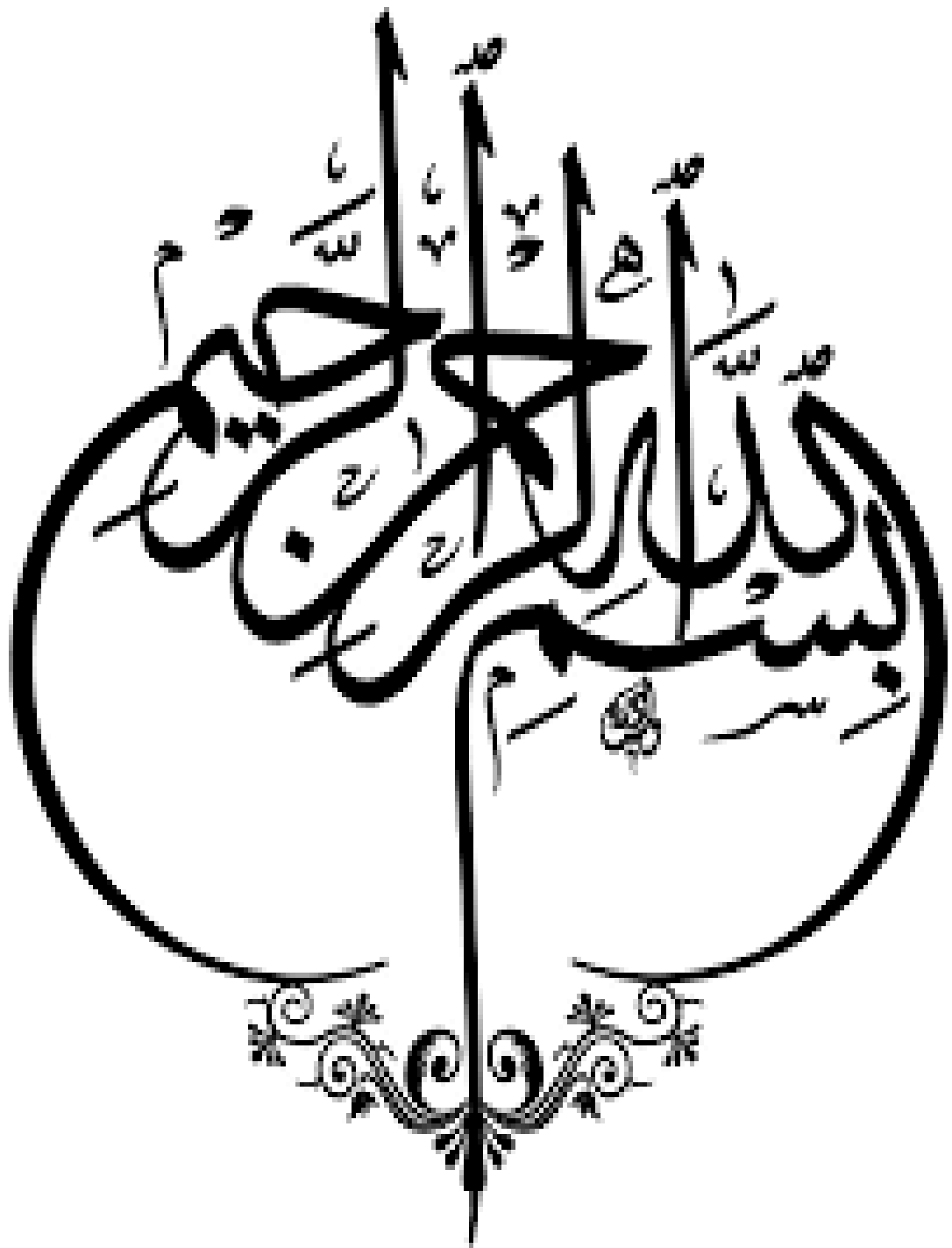
إعداد الطالبتين:

1/ جبالي عبير

2/ ريشي شيماء

تشكيل لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
01	د/ ميهوبي مراد	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر - أ-	رئيسا
02	د/ نويرة سامية	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر - أ-	مشرقا
03	د/فنيديس أحمد	8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر - أ-	عضوا مناقشا



الشكر

نشكر الله عزوجل، والحمد لله الذي أنار درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا في إنجاز هذا العمل .

كما نتقدم بالشكر والتقدير للأستاذة المشرفة " **نويري سامية** " على قبولها الإشراف على هذه المذكرة، والتي ساعدتنا بتوجيهاتها وإرشاداتها .
والشكر موصول لأعضاء لجنة المناقشة على قبولهم المناقشة وإثراء هذا العمل المتواضع لكل هؤلاء لكم أسى التقدير والشكر.

.... وشكرا

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي وعملي المتواضع:

إلى من جعل الله الجنة تحت أقدام الأمهات والتي غمرتني بعطفها وحنانها ووجهتني في مسيرتي

الدراسية إلى أمي الغالية حفظها الله وأطال في عمرها .

إلى الذي رباني على الفضيلة والأخلاق، إلى الشخص الذي أنظر إليه فيطمئن قلبي "أبي" العزيز

حفظه الله وأطال في عمره .

إلى جدتي الغالية " فاطمة الزهراء " و " شابي قرمية " حفظهم الله .

إلى الورود التي تربيت معهم إخوتي: أنس، آية، إلى العائلة ... الأصدقاء ... والأقارب القريب منهم

والبعيد .

إلى كل هؤلاء لكم مني أسى عبارات الحب والتقدير.

*** عبير ***

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى من نزل في حقهما الآية الكريمة:

" وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا ۖ إِنَّمَا يُبَلِّغَنَّ عِندَكَ الْكِبَرَ

أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٌ وَلَا تَنْهَرْهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا "

الإسراء الآية 23.

إلى التي أضاءت دربي لتراني في درجات التميز والأخلاق والتي رافقتني في كل محطات حياتي:

"أمي" عائشة

إلى أولى الناس بالطاعة بعد رب العالمين، إليك يا من جعلت الحياة حلوة بدخولك لحياتي يا من

علمني الإحترام "أبي" محمد الصالح

إلى كل إخوتي: أحلام، زينو، سمية وابن أختي "زيد"

إلى كل أصدقائي

شكرا لأنكم في حياتي

*** شيماء ***

مقدمة

مقدمة:

تعتمد الدولة في رسم سياستها العامة لتلبية حاجات أفراد المجتمع اللامتناهية ومتطلبات المواطنين في شتى الفضاءات إقتصادية، وإجتماعية، وسياسية، على التنظيم الإداري، وتنتهج في سبيل ذلك أسلوبين فنيين هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية بهدف توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة الإدارية التابعة للدولة.

يتجه الأسلوب الأول (المركزية الإدارية) والأقدم في الظهور نحو جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام وهو الدولة، بحيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به، بينما يتجه أسلوب اللامركزية نحو توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية، بمقتضى إكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة.

ومن المعلوم أن النظام الإداري في الجزائر قائم على نمطين أساسيين: -وفقا لما أكدته التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020¹- نظام اداري مركزي قائم على السلطة الرئاسية متزامن ومتماشي مع نظام اداري لامركزي قائم على الوصاية الإدارية، وأهم ما يميز النظامين عن بعضهما هو التمتع بالشخصية المعنوية من عدمها، حيث تتعدم هذه الأخيرة في هيئات عدم التركيز الإداري، بينما يقوم النظام اللامركزي بالأساس على هذه الشخصية المعنوية، سواء كانت لامركزية إقليمية محلية أو لامركزية مرفقية.

وتعد المديرية التنفيذية أو ما اصطلح عليه تشريعا بالمصالح غير الممركزة للدولة أهم تجسيد لنظام عدم التركيز الإداري، من خلال قيامها على فكرة التجريد من الشخصية المعنوية، وممارسة مهامها باسم السلطة المركزية ولحسابها، إلا في الحالات التي تحوز فيها تفويضا من قبل هذه السلطة، حيث تعمل هذه المصالح غير الممركزة في الدولة على تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بتوزيع بعض الاختصاصات على الموظفين خارج الوزارات والهيئات التابعة لها ومنحهم سلطة البت والتقرير دون الرجوع إلى الوزير المختص.

¹- المرسوم الرئاسي رقم: 442/20 المرخ في: 30 ديسمبر 2020، المتعلق بالتعديل الدستوري، ج ر عدد 82.

أولاً: أهمية الموضوع

يعتبر موضوع المصالح غير الممركزة للدولة في غاية الأهمية ذلك أنه مع تطور وتعدد وظائف الدولة الحديثة وإتساع مجالات تدخلها في الحياة، بات من الضروري الإعتماد على نظام اللامركزية الإدارية إلى جانب نظام عدم التركيز الإداري الذي يجسد المركزية الإدارية في صورتها النسبية، ويهدف هذا الأخير إلى تخفيف العبء عن الحكومة ويكون ذلك باعتماد التفويض الإداري.

تستمد المصالح غير الممركزة للدولة أهميتها من أهمية الدولة ذاتها أو الوزارات التي تجسد هذه الدولة بحد ذاتها، إذ تعد بمثابة مصالح إدارية تابعة للإدارة المركزية (الوزارة) موجودة على مستوى الولاية أو مستوى إقليم عدة ولايات وتقوم بتنفيذ سياسة الدولة على المستوى المحلي فهي تشكل التنظيم الإداري لنظام عدم التركيز الإداري.

ثانياً: أسباب إختيار الموضوع

لقد وقع اختيارنا على موضوع النظام القانوني للمصالح غير الممركزة للدولة لجملة من الأسباب الذاتية والموضوعية، والتي نوضحها فيما يلي:

1- الأسباب الذاتية:

لقد تم عرض جملة من المواضيع على طلبة الماستر من أجل إختيار موضوع المذكرة، وقد وقع اختيارنا على موضوع النظام القانوني للمصالح غير الممركزة للدولة بدافع الفضول، لأننا درسنا هذا الموضوع باعتبارنا طلبة قانون عام بصفة جد عارضة بمناسبة دراستنا لبعض المقاييس خلال مرحلة الليسانس أو الماستر، على غرار مقياس المنازعات الإدارية والقرارات الإدارية، ومقياس الإجراءات القضائية الإدارية، إلا أن جل هذه المقاييس عرجت على موضوع المصالح الخارجية للوزارة بصفة سريعة وغير معمقة، وقد دفعنا حيننا لتخصص القانون العام وكل المواضيع المتعلقة به إلى الرغبة في توسيع مداركنا العلمية في التخصص من خلال إختيارنا لهذا الموضوع لصلته الوثيقة بتخصصنا ومجال بحثنا.

* الأسباب الموضوعية:

نظرا لكون النظام الإداري في الجزائر قائم على أسلوبين: نظام اداري مركزي قائم على السلطة الرئاسية متزامن ومتماشي مع نظام اداري لا مركزي قائم على الوصاية الإدارية، وأهم ما يميز النظامين عن بعضهما هو التمتع بالشخصية المعنوية من عدمها، حيث تنعدم هذه الأخيرة في هيئات عدم التركيز

الإداري، بينما يقوم النظام اللامركزي بالأساس على هذه الشخصية المعنوية، سواء كانت لامركزية إقليمية محلية أو لامركزية مرفقية، وبالتالي يترتب على تحديد الطبيعة القانونية للمصالح غير الممركزة للدولة نتائج قانونية مهمة من أجل تحديد الجهة القضائية المختصة بنظر منازعاتها، وكذا الإشكالات التي تثيرها هذه المنازعات، وهو ما ستحاول هذه الدراسة القاء الضوء عليه بالتفصيل.

ثالثا: طرح الإشكالية

تثير المصالح غير الممركزة للدولة إشكالات قانونية وعملية، ذلك أن هذه المديرية لا تحوز الشخصية المعنوية، من جهة، أي أنها لا تملك أهلية التقاضي أو الصفة الإجرائية من أجل تمثيلها أمام جهات القضاء الإداري، ومن جهة أخرى، فإن الإشكال يبقى مطروحا بالنسبة للمديرية التنفيذية التي لا تحوز تفويضا من أجل تمثيل وزير القطاع أمام القضاء، ومن هنا نطرح اشكالا جوهريا مفاده:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في رسم معالم النظام القانوني للمصالح غير الممركزة للدولة في الجزائر، وما هي تداعيات ذلك على المنازعات التي تكون هذه المصالح طرفا فيها؟

رابعا: المنهج المتبع

في سبيل الإجابة على الإشكالية التي تطرحها هذه الدراسة، تم الاعتماد على المنهج الوصفي من خلال التعريف بالمصالح غير ممركرة للدولة وطبيعتها القانونية وأنواعها والسلطات الممنوحة لها وإختصاصاتها، أي تقريبا في كل ما يخص التأصيل المفاهيمي لهذه الدراسة.

كما تمت الاستعانة ببعض أدوات المنهج التحليلي، من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية والقرارات القضائية التي تحكم المصالح غير ممركرة للدولة وترسم معالمها وتحدد أسسها وسبل حل منازعاتها.

خامسا: صعوبة الدراسة

ما من عمل ينجز إلا وتعرضه عقبات أثناء التحضير، وبصدد إعدادنا لهذه الدراسة صادفتنا جملة من الصعوبات تمثلت أساسا في:

- قلة المواضيع والدراسات الدقيقة التي تناولت موضوع النظام القانوني للمصالح غير الممركزة للدولة.

- صعوبة الموضوع بحد ذاته، ذلك أن الطبيعة المركبة والغامضة للمصالح غير الممركزة للدولة وتعدد وتشعب النصوص التنظيمية المتعلقة بها، بل وصعوبة الحصول على بعض هذه النصوص، جعل دراسة هذا الموضوع على مستوى تدرج الماستر أمرا في غاية الصعوبة، خاصة أمام ضيق الوقت، ذلك أن هذا الموضوع يستحق حسب وجهة نظرنا المتواضعة أن يدرس على مستوى الدراسات العليا، لاحتياجه لمزيد من الوقت والجهد والتعمق والتمحيص في نفس الوقت.

سادسا: أهداف الدراسة والموضوع

لكل بحث ودراسة هدف يرجو الباحث الوصول إليه، وتكمن الأهداف المبتغاة من قبلنا في:

- محاولة إزالة اللبس حول الغموض الذي يعتري المصالح غير الممركزة للدولة، بإعتبارها تشكل إدارة قريبة من منبع الحاجة، وتعمل على خلق قناة التواصل مع المواطنين وتقريب الخدمة لهم، وبالتالي تعمل على ربط الصلة بين الجهاز المركزي واللامركزي.

- والأهم في هذه الدراسة هو بيان الدور الفعال الذي تلعبه المصالح غير ممركة في مجال التنمية المحلية وتمثيل الدولة في شتى القطاعات حيث تشكل تبعيتها العضوية والوظيفية للإدارة المركزية وتشكل إمتدادا لها.

- بيان إشكالات تمثيل المصالح غير ممركة للدولة على مستوى القضاء والتفصيل فيها.

سابعا: تقسيم الدراسة

تم تقسيم دراستنا إلى فصلين خصص الفصل الأول لإبراز التأصيل المفاهيمي للمصالح غير الممركزة للدولة، في حين خصص الفصل الثاني لإشكالات التقاضي بالنسبة منازعات المصالح غير الممركزة للدولة.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للمصالح
غير الممركزة للدولة في الجزائر

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمصالح

غير الممركزة للدولة في الجزائر

تزايدت أوجه النشاط الإداري بالدولة وتعددت حاجيات ومتطلبات الأفراد، فكانت الضرورة ملحة لخلق مصالح خارجية للدولة تعمل على تخفيف العبء عن الوزارة بالعاصمة من جهة، لأنه لا يمكن تصور قيام الدولة تسيير كافة شؤونها غير كافة عن طريق الإدارة المركزية ومن جهة أخرى تشكل إدارة قريبة من منبع الحاجة تعمل على خلق قناة للتواصل مع المواطنين وتقريب الخدمة.

تعتبر هذه المديرية التنفيذية، إذن، صورة من صور عدم التركيز الإداري والذي يجسد المركزية الإدارية في صورتها النسبية، وبالتالي فإنه من الطبيعي ألا تتمتع بالشخصية المعنوية، وإنما تستمد وجودها من الوجود القانوني للدولة باعتبارها جزء منها، وتتواجد المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولايات، وقد تمتد إلى نطاق أوسع من ذلك مشكلة بذلك تمثيلا على المستوى الجهوي في شكل مديريات جهوية تضمن تمثيل بعض القطاعات الوزارية.

وأمام هذا الدور المتعاطف الذي تؤديه هذه المديرية التنفيذية بات من الضروري منحها سلطة إتخاذ القرارات والبت والفصل في المسائل التي تخص سكان الإقليم، وحتى نتمكن من اللإقتراب من توضيح الغطار المفاهيمي للمصالح الغير ممركة للدولة يتعين علينا البحث في هذا المجال من الدراسة عن مفهوم المديرية التنفيذية في (المبحث الأول)، كما يتطلب منا التطرق لتنظيم المصالح الخارجية وذلك بتحديد أنواع هذه المديرية واختصاصاتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

مفهوم المصالح غير الممركزة للدولة

سوف نخصص هذا المبحث لدراسة المصالح غير الممركزة للدولة أو ما يعرف بالمديرية التنفيذية وتنظيمها، والتي تمثل أهمية كبيرة في التنظيم الإداري في الصورة

المجسدة لفكرة عدم التركيز الإداري على مستوى الإقليم المحلي بتفويض من الوزارة وذلك لتقريب المسافة بين الإدارة والمواطن، وبهذا يتجلى الدور المتعاطف الذي تلعبه المصالح الخارجية كأداة مساعدة للأجهزة المركزية على مختلف الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وذلك بمنحها سلطة البت والتقرير بهدف تخفيف عبء العمل الإداري.

يتناول الجزء الأول من هذا المبحث تعريف المصالح غير الممركزة للدولة (المطلب الأول) في حين يعالج الشق الثاني منه الطبيعة القانونية للمصالح غير الممركزة للدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

تعريف المصالح غير الممركزة للدولة

تمثل المصالح غير الممركزة للدولة الوزارات على المستوى الإقليمي أو الولائي، وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى تعريفها على النحو التالي: التعريف الفقهي للمصالح غير الممركزة للدولة (الفرع الأول) والتعريف التشريعي (الفرع الثاني) والتعريف القضائي (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

التعريف الفقهي للمدريات المصالح غير الممركزة للدولة

عرف الأستاذ عمار بوضياف المدريات التنفيذية أو ما يعرف بالمصالح الخارجية للوزارات بأنها: "تلك المصالح الخارجية للوزارة كما يقصد بها المدريات التنفيذية التي تقوم ببعض المهام الإدارية على المستوى الإقليمي والمحلي بتفويض من الوزارة، وهي بذلك تمثل الدولة وتجسد وحدتها وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها في العديد من القطاعات منها القطاع الاقتصادي، المالي، الاجتماعي الثقافي، الفلاحي..."¹

وعرفها في موضع آخر بأنها: "تسمى المدريات التنفيذية وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري، وتمارس عمليا دورا كبيرا في

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص246

مجال التنمية المحلية وتمثيل الدولة في شتى القطاعات، والمحافظة على وحدتها وتنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها"¹.

كما عرف الأستاذ محمد الصغير بعلي المصالح الخارجية للوزارات بأنها: "هي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات) كسلطة التقاضي)، والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة، إما في الولايات أو في جهات معينة مثل مديرية التربية في الولاية، أو مديرية الفلاحة، أو المديرية الجهوية للجمارك والتي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات"².

وعليه تعتبر تلك المصالح تطبيقاً لصورة عدم التركيز الإداري كإحدى صور النظام المركزي، والتي تقوم على مبدأ التفويض دون استقلالها القانوني التام عن الوزارة، فإنها تعتبر هيئات وأجهزة تابعة للوزارة إلى جانب المصالح الإدارية المركزية الموجودة بالجزائر بالعاصمة³.

أما الأستاذ مازن راضي ليلو فعرفها بأنها: "بمقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة البث في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة"⁴. في حين عرفها الأستاذ محمد الشافعي أبوراس: "تخفيف درجة التركيز وذلك بأن تقرر لبعض المديرين وكبار الموظفين العاملين في الأقاليم سلطة البث في بعض الأمور دون الرجوع إلى الوزير في العاصمة"⁵.

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسور للنشر والتوزيع، ط، الجزائر، 2010، ص102.

² - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص 24، 25.

³ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص263.

⁴ - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المنشورات العربية في الدنمارك، بدون بلد النشر، 2008، ص34.

⁵ - محمد الشافعي أبوراس القانون الإداري، جامعة مصر، بدون سنة نشر، ص138.

وفي هذا الإطار فإنه من خلال هذه التعريفات بات من المسلم به في الفقه أن المديرية التنفيذية أو المصالح غير الممركزة للدولة تتواجد على المستوى المحلي وتخضع مباشرة للدولة وتعمل على التخفيف من درجة التركيز والعبء على مستوى الوزارة، وبالتالي تمارس هذه المصالح الخارجية المهام الإدارية على مستوى إقليم الولاية.

الفرع الثاني:

التعريف التشريعي للمصالح غير الممركزة للدولة

هناك العديد من النصوص القانونية المكرسة لوجود المديرية التنفيذية منها المرسوم التنفيذي رقم: 188/90¹ المحدد لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات والذي اعتبرها كجهاز من أجهزة الوزارات، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم: 240/94² الذي نصت المادة 3 منه على ما يلي: " يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها. "

كما تمت الإشارة لها ضمن المرسوم الرئاسي رقم: 240/99³ الذي يتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من الوزير الأول، كما تم النص على المديرية التنفيذية في قانون الولاية بموجب نص المادة 111 منه التي جاء فيها أنه: " ينشط الوالي ويفصل ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية غير أنه يستثنى:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي.
- وعاء الضرائب وتحصيلها.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية عدد 26.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في 23 جويلية 1994.

³ - المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية، جريدة رسمية 26 مؤرخة 27 أكتوبر 1999.

- الرقابة المالية.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية، وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم¹.

يتضح من خلال النصوص القانونية التي ذكرناها أعلا أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى تعريف المديرية التنفيذية، بل أشارت كل من القرارات الوزارية المشتركة والمراسيم التنفيذية لمهام وصلاحيات المديرية التنفيذية، مما أدى إلى علاقة تكامل وانسجام بين الدولة والمصالح غير الممركزة، وهو أمر طبيعي لأن مهمة إعطاء تعريف للمصطلحات القانونية ملقاة على عاتق كل من الفقه والقضاء فقط، فمن عادة المشرع أن يعزف عن ذلك لأن المصطلحات في تطور وتغيير مستمر.

الفرع الثالث:

التعريف القضائي للمصالح غير الممركزة للدولة

بالرجوع إلى التطبيقات القضائية لمجلس الدولة في منازعات المديرية التنفيذية، نجد أنه لم يعرف هذه الأخيرة، بل اكتفى فقط بتوضيح مدى تمتعها بأهلية التقاضي من عدمها، أي فيما إذا كانت تملك تفويضا من الوزير المعني لتمثيله أمام القضاء، ففي قرار معروض على مجلس الدولة تحت رقم: 103373 بتاريخ 2015/11/19 في قضية (ق، ي) ضد وزير الأشغال العمومية، قضى برفض الدعوى لسوء توجيهها لأنها رفعت ضد مدير الأشغال العمومية لولاية سكيكدة، في حين أنه لا يملك تفويضا بذلك من قبل وزير الأشغال العمومية، وكان من المفروض أن ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة

¹ - المادة 111 من قانون 07/12 مؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية جريدة رسمية رقم 12، مؤرخة في 2012/02/29.

في الوالي، في حين أنه لم يعرف مديرية الأشغال العمومية ومما جاء في حيثيات هذا القرار أنه:

" يلتمس المستأنف إلغاء الحكم المستأنف الذي رفض له الدعوى لعدم التأسيس والفصل من جديد بالتزام المستأنف عليه أن يدفع له تعويض عن الخسائر التي أصابت عقاره، حيث إلتمس وزير الأشغال العمومية القضاء بعدم قبول الدعوى شكلا، لأن وزارة الأشغال العمومية والبناء لا وجود لها، كما أن وزير الأشغال العمومية كما أن وزير الأشغال العمومية يمثله على مستوى الولاية الوالي، وفي الموضوع تأييد الحكم المستأنف.

حيث انه بالإطلاع على الحكم المستأنف فإن الدعوى المسجلة امام الإدارة بسكيدة تم رفعها ضد وزير الأشغال العمومية والبناء ممثلا بالسيد مدير الأشغال العمومية لولاية سكيكدة.

حيث أن مدير الأشغال العمومية على مستوى الولاية ليست له الصفة لتمثيل وزيري الأشغال العمومية إلا بتفويض خاص وأن الدولة يمثها أمام القضاء الوزير المعني بالقطاع وليس المدير الولائي".¹

يتضح من خلال التطبيق القضائي لمجلس الدولة أن هذا الأخير لم يعرف المديرية التنفيذية بصفة عامة ومديرية الأشغال العمومية بصفة خاصة، بل اكتفى بالتصريح بعدم تمتعها بأهلية التقاضي وعدم قبول الدعوى المرفوعة ضدها مباشرة ممثلة في مديرها، بل لا بد من رفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير الأشغال العمومية.

وفي قرار آخر غير منشور بين (ب ب) ضد وزير البيئة ممثلة بمدير البيئة لولاية باتنة، قبل مجلس الدولة الفصل في الاستئناف المرفوع أمامه، بسبب حيازة مدير البيئة على تفويض من أجل تمثيل وزير القطاع أمام القضاء، دون أن يعرف مديرية البيئة.²

¹ - ملف رقم 103373، رقم الفهرس 15/01126، بتاريخ 2015/11/19، قرار غير منشور.

² - فهرس رقم: 20/00137، صادر عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة، قرار غير منشور.

المطلب الثاني:

الطبيعة القانونية للمصالح غير الممركزة للدولة

يتخذ التنظيم الإداري في الجزائر صورتين هما المركزية واللامركزية الإدارية فهما الأسلوبان اللذان تأخذ بهما الدول الحديثة مع وجود مزج بينهما، ولمعرفة مكانة المديرية التنفيذية داخل التنظيم الإداري للدولة، يتحتم علينا تقديم فكرة موجزة عن النظامين السابقين وهما: المركزية واللامركزية¹ حتى يتسنى لنا إدراج المديرية التنفيذية ضمن أحد التنظيمين، في الفرع الأول بينما خصصنا الفرع الثاني لمدى تمتع المديرية التنفيذية بالشخصية المعنوية.

الفرع الأول:

مدى اعتبار المديرية التنفيذية إحدى صور المركزية أو اللامركزية الإدارية

يقوم التنظيم الإداري في جميع الدول المعاصرة على اعتماد نمطي المركزية الإدارية القائمة على حصر الوظيفة الإدارية بالعاصمة، بالتزامن والتعايش مع النظام اللامركزي القائم على الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، تحتاج إلى انشاء هيئات مستقلة على مستواها من أجل تسيير شؤونها المحلية، أو منح مرفق عام الشخصية المعنوية من أجل تدبير متطلبات هذا المرفق، ومن هنا يطرح التساؤل عن الطبيعة القانونية للمصالح الخارجية للوزارات فيما إذا كانت هيئات مركزية أو لامركزية، حيث سنقوم من خلال هذا الفرع بعرض متطلبات كل نظام حتى نستنبط النظام الذي تنتمي له هذه المصالح.

أولاً: مدى اعتبار المديرية التنفيذية إحدى صور المركزية الإدارية

يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها " جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد وهو" الدولة "حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية."²

¹ - خليلي حنان، المركز القانوني للمديرية التنفيذية، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2018-2019، ص ص 34، 35.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص 35.

ويقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة ما من هيئات أخرى¹.

1- أركان المركزية الإدارية: بناء على تعريف المركزية الإدارية نستنتج أنها تقوم على ثلاث أركان أساسية هي:

أ- تركيز وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية: يقوم النظام المركزي على حصر النشاط الإداري وجمعه بيد شخص معنوي واحد وهو الدولة بمفهومها الضيق أي مجموع الهيئات والأجهزة التي تتكون منها خاصة السلطة التنفيذية (الحكومة)، بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على مظاهر وأوجه ذلك النشاط والتي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية والتابعين لها في إطار سلم إداري متدرج².

ب- التدرج الإداري : يتكون النظام الإداري في الدولة من مجموعة من الأجهزة الإدارية ومجموعة من القواعد القانونية والفنية ومن مجموعة من الموظفين الذين يعملون باسم الدولة ولحسابها، نجد أن الجهاز الإداري في الدولة يكون على شكل هرم أو مثلث مترابط يتشكل من درجات مترابطة تعلو بعضها البعض وترتبط كل درجة بتلك التي تليها مباشرة برابطة أو علاقة السلطة الرئاسية من الأعلى وتكون في شكل تبعية وخضوع في الأسفل³.

ج- السلطة الرئاسية : تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، وإذا يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة اتجاه الموظف الأدنى منه (المروؤوس) مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 2014، ص 105.

² محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 35.

³ فضيل مزياياني فريدة، القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، سنة 2001.

تبعية للأول فالسلطة الرئاسية هي إذا عبارة عن " العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري¹.

2- صور المركزية الإدارية:

تأخذ المركزية الإدارية عدة الصور ومن ثم يتمثل في صورتين أساسيتين هما: التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري.

أ- التركيز الإداري: يمثل التركيز الإداري الصورة التقليدية للمركزية الإدارية حيث يتم من خلالها حصر وجمع كل مظاهر تسيير النشاط الإداري بيد الوزراء بالعاصمة، بحيث لا يكون لممثلهم في العاصمة أو الأقاليم أية سلطة خاصة في تصريف الأمور، وعلى هذا الأساس يتعين على ممثل السلطة المركزية في الأقاليم كالمحافظين ومأموري المراكز ونظار المدارس أن يرجعوا إلى وزارتهم في كل شيء².

ب- عدم التركيز الإداري: هو قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البث والتقرير النهائي في بعض الاختصاصات إلى مرؤوسيه، حيث يقوم عدم التركيز الإداري على أساس فطرة التفويض، وذلك بأن تعهد السلطات المركزية الوزراء (ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم) مثل المديرية الموجودة على المستوى الولائي: مديرية التربية، مديرية الفلاحة، مديرية الصحة.... إلخ³.

وقد أدى تزايد النشاط الإداري في الدولة إلى كثرة المهام على السلطة المركزية وعليه أصبح تطبيق نظام المركزية المطلقة أمر صعب على الوزارة في العاصمة، لذلك فقد تم اللجوء إلى أسلوب عدم التركيز الإداري من أجل تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الاختصاصات التي تقوم بها الوزارة للموظفين في الأقاليم المختلفة كالولاية والمدراء التنفيذيين وسلطة البث في بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع إلى الوزير المختص في العاصمة، غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 36، 37.

² - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 107، 108.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 44.

تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار تعني الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية بل يتم الإشراف على أعمالهم من قبل الوزير المختص أو من فوض للقيام بهذا الأمر¹.
ويبدو واضحا أن المصالح الخارجية للوزارات، أو المصالح غير المركزية للدولة هي صورة من صور عدم التركيز الإداري، لتبعتها للوزارة المعنية وتواجدها خارج إقليم العاصمة، مع عدم منحها الشخصية المعنوية، وحياسة بعضها تفويضا من قبل الوزير من أجل تمثيله أمام القضاء.

3- تقدير المركزية الإدارية: للمركزية الإدارية جملة من المزايا ولا تخلو من عيوب وسلبات وهو ما سنتناوله كالاتي:

أ- مزايا المركزية الإدارية : يمكن حصر مزايا الإدارة الإلكترونية فيمايلي :

*من الناحية السياسية :إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفود السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الامور².

*من الناحية الإدارية :يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام، لأن سلطة القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلا وغيرها من المناطق، إن النظام المركزي هو أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة³.

*من الناحية المالية :إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة⁴.

ب- عيوب المركزية الإدارية :رغم تمتع المركزية الإدارية من مزايا سبق ذكرها إلا أنه لا يخلو من العيوب وتتمثل في:

¹ - خليل حنان، المركز القانوني للمديريات التنفيذية، المرجع السابق، ص 109

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق ص 27.

³ - المرجع نفسه، ص 27.

⁴ - المرجع نفسه، ص 27.

فالمركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية أمام تضخم الجهاز الإداري وازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات، مما يؤدي عمليا إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحدة في تسيير وإدارة دواليب الدولة ومؤسساتها والاستجابة للاحتياجات العامة.

كما أن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة سمة وعنوانا للأنظمة الدكتاتورية، لأنه يحد من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية ويقف في وجه المواطنين والجماهير في تسيير شؤونها بنفسها¹.

ثانيا : مدى اعتبار المديرية التنفيذية إحدى صور اللامركزية الإدارية

في دراستنا لنظام اللامركزية الإدارية سنتطرق إلى تعريفها، ثم توضيح أركانها، وكذلك صورها، وأخيرا إلى تقدير وتقييم مزاياها وعيوبها.

1- تعريف اللامركزية الإدارية : يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، فيقابل تركيز الوظائف الإدارية الذي صادفناه في نظام المركزية الإدارية توزيع هذه الوظائف في نظام اللامركزية الإدارية².

2- أركان اللامركزية الإدارية : من خلال التعريف السابق للامركزية الإدارية نستنتج أنها تقوم على أركان يأتي على رأسها ما يلي:

أ- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية : يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اختصاصات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة، إن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة بين المصالح المحلية (الإقليمية)،

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص46.

² - محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص151.

والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها¹.

ولا تعتبر المصالح التي تتولاها المديرية التنفيذية من قبيل المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، رغم تواجدها خارج حدود الوزارة على المستوى المحلي لأنها لا تعبر عن مصالح الولاية أو الجهة التي توجد على مستواها، بل هي مجرد امتداد للوزارة ولمصالحها، مما يجعلنا نستبعد المديرية التنفيذية من دائرة النظام اللامركزي.

ب- الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة: ويقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية أو المصلحة استقلت عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي ويقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقة بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة.²

والجدير بالذكر أن المديرية التنفيذية لا تتمتع بالخصية المعنوية مما ينفي عنها أي استقلالية مالية أو إدارية أو حتى قضائية عن الوزارة التي تتبعها.

ج- رقابة السلطة المركزية: إن قيام هيئات لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري لا يعني أنها مستقلة كلياً ولا تخضع لأي رقابة، تتصرف في الشؤون المحلية كما تشاء، كما أن الهيئات اللامركزية لا تستطيع بمفردها أن تقوم بكل المهام وإشباع كل الحاجات والاستغناء عن الإدارة المركزية تنظيمياً ومالياً وبشرياً، فهي في حاجة إليها وتمثل الحصانة لقيامها واستمرارها³ ولعل هذا ما قصده الأستاذ الطماوي بقوله: "أن الإدارة على المستوى المحلي لا يمكن أن تقوم إلا مستندة إلى نظام مركزي"⁴.

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 48.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 33.

³ - داوود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011/2012، ص 55.

⁴ - داوود إبراهيم، المرجع السابق، ص 55. نقلاً عن سليمان الطماوي

ومن مظاهر السيادة ما تقوم به الإدارة المركزية من سلطة على الهيئات الإدارية في الدولة بما فيها الإدارة المركزية وما تمارسه من رقابة¹، ولعل ما قصده الأستاذ الذنبيات بأنها "مجموع السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة، وتستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة² .

3- صور اللامركزية الإدارية: تتخذ اللامركزية الإدارية صورتين هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية:

أ- اللامركزية الإقليمية: الامركزية الإقليمية تقوم لمصلحة أشخاص معنوية إدارية تركز على معيار جغرافي كمحافظة الجزائر الكبرى سابقا والولاية والبلدية³.

ب- اللامركزية المرفقية أو المصلحية: فإنها تقوم لمصلحة أشخاص معنوية ادارية، تركز على معيار التخصص في نشاط محدد، فتأخذ شكل المؤسسة العمومية.

تقييم اللامركزية الإدارية: للامركزية الإدارية جملة من المزايا والعيوب يمكن حصرها فيما يلي:

4- مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية:

أ- المزايا:

- يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة: لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.
- يخفف العبء عن الإدارة المركزية: إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق العمومية.

¹- داوود إبراهيم، المرجع السابق، ص55.

²- مطلق الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الاداري،الأردن،الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، ودار الثقافة للنشر و التوزيع،سنة 2003، الطبعة الأولى،ص 92.

³- ناصر لباد «الوجيز في القانون الإداري"، التنظيم الإداري، ط1، Le laboratoire des études behavioristes et des études sur le droit (L.E.B .E.D) ،سنة2001،ص91.

- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها سيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية.
- تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة، على عكس المركزية الإدارية حيث تحظى العاصمة والمدن الكبرى بعناية أكبر على حساب المدن والأقاليم الأخرى.
- تقدم المركزية الإدارية حلا لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها¹.

ب- عيوب اللامركزية الإدارية :

- إن اللامركزية قد تؤدي إلى ظاهرة طغيان مصالح الأفراد الخاصة والمحلية على المصلحة العامة وبالتالي بتهديد الوحدة الوطنية.
- إن الهيئات المحلية المنتخبة أكثر إسرافا من الناحية المالية وأقل مهارة من الهيئات المركزية، وهذا يؤدي إلى حدوث أخطاء ووجود فوضى إذا كانت السلطات المعترف بها لهذه الهيئات واسعة وهامة جدا.
- عموما فإن هذه الانتقادات أو بالأحرى هذه المخاوف مبالغ فيها، فإنه بالرغم من الاستقلال والصلاحيات الواسعة التي تمنحها اللامركزية للهيئات المحلية المنتخبة إلا أن هذه الهيئات وصلاحياتها تبقى عرضة للرقابة من طرف السلطة المركزية عن طريق الرقابة الوصائية فإن هذه الأخيرة تعتبر حدا لاستقلال الهيئات المحلية المنتخبة².

يتضح من خلال هذا العرض الموجز لكل من محتويات النظام المركزي والنظام اللامركزي على المستوى الإداري أن المديرية التنفيذية لا تعتبر هيئات لامركزية محلية ولا حتى مرفقية، لعدم تعبيرها عن المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية، بالإضافة إلى تبعيتها وعدم استقلاليتها عن الوزارة التي تتبعها ماليا وإداريا وقضائيا

¹ - مازن راضي ليلو، المرجع السابق، ص 43.

² - ناصر لياد، المرجع السابق، ص 92

أيضا، وبالتالي فهي هيئة عدم تركيز إداري شأنها شأن الدائرة، لعدم استقلاليتها عن الهيئة التي تتبعها أي الوزارة على جميع الأصعدة.

الفرع الثاني:

مدى تمتع المصالح غير الممركزة للدولة بالشخصية المعنوية

نظرا لدور المديرية التنفيذية العظيم ونشاطها المكثف وأهميتها يطرح التساؤل عن مدى منح المشرع الجزائري الشخصية الاعتبارية لهذا النمط الإداري من التسيير، ولهذا سنتطرق إلى تعريف الشخصية المعنوية (أولا) ثم نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية (ثانيا) وأخيرا أنواع الشخصية المعنوية ومدى انطباقها على المديرية التنفيذية.

أولا : تعريف الشخصية المعنوية وأركانها:

سنبين فيما يلي تعريف الشخصية المعنوية لكي نتقصى مدى تمتع المديرية التنفيذية بهذه الشخصية من عدمها، لنبين فيما بعد أركان هذه الشخصية المعنوية.

1- تعريف الشخصية المعنوية:

هي كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقلا عن العناصر المالية لها، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة¹.

كما عرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي بأنها "الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق عرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية.

¹ - عمار عوادي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

ويقصد بالشخصية القانونية القدرة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات¹.

وفي إطار آخر، عرفها الأستاذ ناصر لباد على أنها "تعرف الشخصية المعنوية بأنها كيان له أجهزة خاصة وذمة مالية"².

2- **أركان الشخصية المعنوية**: يقوم الشخص المعنوي بتوافر عناصر ومقومات وشروط تتمثل أساسا في الأركان التالية:

3- **مجموعة أشخاص أو أموال**: يستند وجود الشخص المعنوي إلى توافر مجموعة من الأشخاص "الأفراد" كالجمعيات أو مجموعة من الأموال "الأشياء" كالشركات المساهمة وعادة ما يقوم الشخص المعنوي العام على توافر مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد فالبلدية مثلا هي: سكان البلدية وممتلكاتها³.

4- **الغرض المشروع**: كأي شخص معنوي الخاص منه والعام، فإن الشخص المعنوي العام لا وجود له من الناحية القانونية إذ لم يكن يهدف من وراء نشاطاته إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة⁴.

5- **الاعتراف**: يشترط لوجود الشخص المعنوي العام بغض النظر عن وضعية الدولة، الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة فالبلدية أو الولاية تحدث أو تنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية والجمعيات الولائية تتم بموجب ترخيص صادر عن الوالي بعد توافر شروطها⁵.

والحقيقة أن المديرية التنفيذية لم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية سواء في المادتين 49 و 50 من القانون المدني، ولا بموجب النصوص القانونية الأخرى، مما ينفي عنها التمتع بأي شخصية معنوية، فهي تابعة للشخص المعنوي الأكبر، ألا وهو الدولة، على اعتبار أن الوزارة أيضا لا تحوز هذه الشخصية المعنوية.

¹ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 25.

² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 81.

³ - محمد صغير بعلي، مرجع السابق، ص 29.

⁴ - المرجع نفسه، ص 29.

⁵ - المرجع نفسه، ص 29.

ثانياً: أنواع الشخصية المعنوية

تتقسم الشخصية المعنوية إلى شخص معنوي عام وشخص معنوي خاص تأسيساً إلى عدة معايير منها الغرض، القانون المطبق، أما بالنسبة للشخص المعنوي العام فينقسم بدوره إلى شخص معنوي عام إقليمي وشخص معنوي عام مرفقي¹.

حيث تنص المادة 17 من الدستور على ما يلي: "الجماعات الإقليمية للدولة في البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية"².

وتنص المادة 49 من القانون المدني على ما يلي:

- الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة، الولاية، البلدية.
- المؤسسات والداوين العامة، ضمن الشروط التي يقرها القانون.
- المؤسسات الاشتراكية، والتعاونيات، والجمعيات، وكل مجموعة التي يمنحها القانون الشخصية الاعتبارية³.

• الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية: وهي الأشخاص المعنوية التي تمارس اختصاصاتها وصلاحياتها في حيز جغرافي معين إذ تستند على الاختصاص الإقليمي، ولعل أهم الأشخاص المعنوية الإقليمية تتمثل في ما يلي:

- الدولة: وهي شخص معنوي إقليمي فريد من نوعه إذ تمارس سلطاتها على كافة أرجاء وأقطار حدود الدولة فهي الأصل الذي تتفق عنه كافة الأشخاص المعنوية العامة والخاصة.

يأخذ مصطلح الدولة معنى ضيقاً في القانون الإداري، إذ هي شخص معنوي إلى جانب أشخاص معنوية أخرى، بينما في تعبير عن المجموعة الوطنية برمتها في مدلول القانون الدولي العام.

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع السابق، المرجع السابق، ص26

² - مادة 17 القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري سنة 2016، جريدة رسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

³ - المادة 49 القانون رقم 58/75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني ج.ر. عدد 78 الصادر في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.

- **الولاية:** هي الجماعة الاقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و هي أيضا الدائرة الادارية غير الممركزة للدولة و تشكل بهذه الصفة قضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الاقليمية و الدولة. و تساهم مع الدولة في ادارة و تهيئة الاقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و حماية البيئة و كذا حماية و ترقية و تحسين الاطار المعيشي للمواطنين.¹
- **البلدية :** هي الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون .

البلدية هي القاعدة الاقليمية اللامركزية و مكان لممارسة المواطنة، و تشكل اطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، و تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون و تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في ادارة و تهيئة الاقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الاطار المعيشي للمواطنين و تحسينه.²

- **الأشخاص المعنوية المرفقية (المصلحية) :** وهي الأشخاص المعنوية التي تتركز في وجودها على الاختصاص المرفقي أي التكفل بنشاط و موضوع معين مثلا الجامعة (التعليم العالي).

لقد أدى تطور وظيفة الدولة إلى إنشاء و تأسيس مؤسسات عامة في شتى الميادين، تتمتع بالشخصية بما يمكنها من أداء مهامها بفعالية أكبر، سواء كانت مؤسسات ذات طابع وطني أو إقليمي محلي بلدي أو ولائي، الأمر الذي يجعل من الفصل بين أنواع الشخص المعنوي و تقسيمها إلى إقليمية و مرفقية مسألة محل نقاش.³

¹ - المادة 1 من القانون 07/12 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية العدد 12 الصادر بتاريخ 29-02-2012.

² - المواد 1، 2، 3 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22-07-2011، المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية العدد 37 الصادر بتاريخ 23-07-2011.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 27، 28.

وبلاحظ من خلال عرض موجز للأشخاص المعنوية بالدولة، سواء العامة أو الخاصة أن المشرع الجزائري لم يأت على ذكر المديرية التنفيذية ضمن قائمة الأشخاص المعنوية، مما ينفي عنها هذه الصفة.

ثالثا: آثار الشخصية المعنوية: يترتب على منح القانون الشخصية المعنوية لأي مجموعة، عدة نتائج حصرتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري، ومن أهم هذه النتائج: الاستقلال المالي والإداري، وحق التقاضي.

1- الاستقلال الإداري والمالي:

إن إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الهيئة، وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وبتحمل مسؤولية أعمالها¹.

أما الاستقلال المالي فيعني أن الأموال التي تخصص للشخصية المعنوية أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق².

2- حق التقاضي:

إن المصالح التي ليس لها الشخصية المعنوية لا يمكنها إيداع أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها، وبالعكس فإن كل هيئة لها الشخصية المعنوية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوي التي ترفع ضدها.

غير أنه تجدر الملاحظة أن تمتع المؤسسات الإدارية بالشخصية المعنوية وبالتالي بالاستقلال الإداري والمالي لا يعني أنها مستقلة استقلالاً كليا عن الدولة، بل إن استقلالها مقيد بحدود النطاق الذي قرره المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 84، 85.

² - المرجع نفسه، ص 84، 85.

المؤسسة الإدارية، التي يمنحها المشرع الشخصية المعنوية، بحيث تظل خاضعة لرقابة الدولة وإشرافها عن طريق نظام الوصاية¹.

وباعتبار أن المصالح غير الممركزة للدولة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنها لا تستفيد من جميع الآثار المترتبة عن هذه الشخصية، فهي لا تملك بالتالي الاستقلال الإداري أو المالي في تسييرها، حيث تدون نفقاتها ضمن ميزانية الدولة، كما أنها لا تتمتع بأهم نتيجة من نتائج الشخصية المعنوية، ألا وهي أهلية التقاضي، إذ لا يمكن للمديريات التنفيذية أن ترفع دعوى باسمها الخاص، كما لا يمكن أن ترفع ضدها مباشرة، بل لا بد من رفع الدعوى على الشخص المعنوي الذي تتبعه، ألا وهو الدولة لا الوزارة، لأن هذه الأخيرة لا تحوز بدورها على الشخصية المعنوية.

ويستثنى من ذلك حالة ما إذا كان المدير التنفيذي للمديرية حائزا على تفويض في الاختصاص من قبل وزير القطاع من أجل تمثيله أمام القضاء، إما بموجب قرار وزاري أو بموجب تفويض خاص، أو حتى بموجب نص قانوني، كما هو عليه الأمر بالنسبة لمديرية الضرائب.

المبحث الثاني:

أنواع المصالح غير الممركزة للدولة واختصاصاتها

تتجسد فكرة عدم التركيز الإداري في إنشاء هيئات إدارية تتوزع على الإقليم الولائي من بينها المصالح الخارجية أو ما يصطلح عليها المصالح غير ممركة للدولة، وهي تلك الأجهزة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات كاهلية التقاضي، والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة، وقد يمتد إختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات² وتتمثل مهمة هذه المديریات التنفيذية في التخفيف من درجة التركيز العالية بالعاصمة، وذلك من أجل ضمان التسيير الحسن للإدارة العامة و لهذا خول للموظفين الإداريين في النواحي

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 84، 85.

² - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص 263 .

والأقاليم سلطات تتمثل في إتخاذ القرارات و التنظيم دون الرجوع إلى الإدارة المركزية (الوزراء) بالعاصمة، ومن هنا سنقدم في هذا المبحث: أنواع المديرية التنفيذية و صلاحياتها (المطلب الأول) المديرية التنفيذية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول:

أنواع المصالح غير الممركزة للدولة وصلاحياتها

إن المديرية التنفيذية كأصل عام هي هيئة من هيئات عدم التركيز الإداري كما سبق بيانه، و يطلق عليه ا مصطلح المصالح الخارجية لأنها متواجدة خارج الإدارة المركزية (العاصمة) التابعة لها و بحيث تمارس الصلاحيات على مستوى الإقليم المحلي، و عليه فإن المديرية التنفيذية لها عدة هياكل جهوية وأخرى ولائية، و هذا ما سنتطرق إليه ضمن الفروع التالية مع إعطاء بعض النماذج عن هذه المديرية:

- المديرية التنفيذية ذات الطابع الولائي الفرع الأول

- المديرية التنفيذية ذات الطابع الجهوي الفرع الثاني

الفرع الأول:

المصالح غير الممركزة للدولة ذات الطابع الولائي

سيتم التطرق في هذا الفرع إلى إعطاء بعض النماذج عن المديرية التنفيذية الولائية و ذلك لمعرفة أكثر و عليه سنشير إلى أهم هذه المديرية التنفيذية:

أولاً: مديرية التربية

تعتبر مديرية التربية من المديرية الموجودة على المستوى الولائي يشرف على تسييرها مدير ولائي يعين بموجب مرسوم رئاسي، تم تكريسها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-174 الذي يحدد كليات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وسيرها¹، حيث تجمع مصالح التربية على مستوى كل ولاية في شكل مديرية التربية².

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 9 يونيو 1990 الذي يحدد تنظيم الولاية وتسييرها، الجريدة الرسمية العدد

24 المؤرخة في 13 يونيو 1990.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-174.

تضم كل مديرية للتربية مصالح تتكون من مكاتب يتراوح عدد المصالح تبعاً لأهمية المهام المرسومة من 3 إلى 6 مصالح، و يتراوح عدد المكاتب في كل مصلحة تبعاً لحجم المهام المسندة إلى المكتبيين 2 إلى 4 مكاتب، حيث يوضع مدير التربية بالتشاور مع المسؤولين المعنيين في الولاية و البلديات جميع التدابير التي من شأنها تسهيل تنفيذ الأحكام المنصوص عليها في المواد 97-98-99 من القانون رقم 90-08 و القانون رقم 09-90 المؤرخين في 07 أبريل سنة 1990 و يتعين عليه إخبار الوالي بصفة منتظمة عن الوضعية السائدة في قطاع التربية و يكون مدير التربية امراً ثانوياً بالصرف فيما يخص الإعتمادات المالية المخصصة له و ينفذ هذه الصفة العمليات المتعلقة بالإيرادات و النفقات ويساعد مدير التربية في الحالة التي تستوجبها ضرورة تنسيق عمل المصالح و أهمية المهام المسندة كاتب عام¹.

تتولى مديرية التربية الموضوعة تحت سلطة وزير التربية مايلي:

تنشيط مجموع النشاطات التربوية في مجال التعليم الأساسي و التعليم الثانوي و التكوين على مستوى قطاع التربية و تنسيقها و متابعتها.
السهر بالإتصال مع الهياكل و الهيئات المعنية، على توفير الشروط التي تمكن من الأداء العادي للأنشطة المدرسية و الموازية للمدرسة و السير الحسن لمؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع.²

وتكفل بهذه الصفة في إطار التنظيم الجاري به العمل على الخصوص بما يلي:

- إعداد الخريطة المدرسية لمختلف مراحل التعليم والقيام بنحديدها بالإتصال مع المصالح والهيئات المعنية.
- جمع الإحصاءات المدرسية ومعالجتها وتحليلها والثيام بكل عمليات السير والتحقيقات ولتقدير إحتياجات الولاية في ميدان التربية.

¹ - المواد 4، 5، 6، 7 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174 .

² - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174.

- السهر على التنظيم والمتابعة والمراقبة التربوية لمؤسسات التربية والتكوين الموضوعة تحت وصاية وزير التربية.
- السهر على تطبيق برامج التعليم واحترام التنظيم المدرسي .
- القيام بتعيين بالموظفين التربويين والإداريين والتعيين وأدوات الخدمة في المؤسسات ومتابعتهم وتسيير شؤونهم في إطار التنظيم الجاري به العمل.
- تنظيم الإمتحانات والمسابقات التابعة للقطاع ومتابعتها بالإتصال مع الهياكل والهيئات المؤهلة وتسليم البراءات والشهادات المتعلقة بالإمتحانات والمسابقات المذكورة في إطار التنظيم الجاري العمل به.
- تنظيم عمليات التوجيه والتقييم المدرسي وتنفيذها.
- تنفيذ عمليات تكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتحديد معارفهم.
- تنظيم نشاط أسلاك التفتيش وتنفيذه بالإتصال مع المصالح والأجهزة المعنية.
- ترقية الأنشطة التربوية والثقافية والرياضة في المؤسسات المدرسية.
- السهر على إحترام مقاييس حفظ الصحة والأمن في مؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع.¹

ثانيا: مديرية الأشغال العمومية

تمثل مديرية الأشغال العمومية وزارة الأشغال العمومية على مستوى إقليم الولاية تم إستحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-436 الذي يحدد قواعد تنظيم مديرية الأشغال العمومية في الولاية وعملها².

يمكن أن تتكون مديرية الأشغال العمومية من 3 إلى 4 مصالح و ذلك حسب خصوصيات كل ولاية و أهمية المهام الموكلة لها، تتكون كل مصلحة من 03 مكاتب على الأكثر وذلك حسب أهمية النشاطات الموكلة لها³.

¹- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174.

²- المرسوم التنفيذي رقم 05-436 المؤرخ في 10 نوفمبر 2005 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الأشغال العمومية في الولاية و عملها، الجريدة الرسمية العدد 74 المؤرخة في 13 نوفمبر سنة 2005 ص 17 .

³- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 05-436

وتكلف مديرية الأشغال العمومية في الولاية بالمهام الآتية:

- جمع وتركيز وتحليل المعطيات التي تضمن تنمية المنشآت القاعدية وتهيئتها وصيانتها والحرص على تنفيذ التدابير المحددة.
- الحرص على إحترام المقاييس في مجال الدراسات والإنجاز والإستغلال وصيانة المنشآت القاعدية.
- تنظيم وتنفيذ المساعدة التقنية لمصالح البلديات لصيانة الطرق الحضرية و الطرق البلدية.
- السهر على تطبيق إشارات الطرق البرية والبحرية.¹

ثالثا: مديرية المصالح الفلاحية

أنشئت مديرية المصالح الفلاحية بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 90-195 الذي يضبط قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية و عملها² تجمع مصالح الفلاحة في الولاية ضمن مديرية تشتمل على مصالح مهيكلة في مكاتب و يمكن علاوة على ذلك انشاء أقسام فرعية للفلاحة حيث يمكن أن تشتمل المديرية الولائية لمصالح الفلاحة على عدد من المصالح يتراوح بين 4 و 7 مصالح وذلك بحسب الخصوصيات الفلاحية لكل ولاية وتبعاً لأهمية المهام الواجب إنجازها . ويمكن ان تشتمل كل مصلحة على 3 مكاتب على أكثر تقدير و ذلك تبعاً لأهمية المهام الموكلة إليها³ .

وطبقاً للمادة 3 من تطور مصالح الفلاحة في الولاية و تنفيذ جميع التدابير التي من شأنها تأطير النشاطات الفلاحية في إتجاه تنمية الطاقات الموجودة و تكلف بهذه الصفة بما يلي:

- السهر على تطبيق التنظيم في جميع ميادين النشاط الفلاحي .

¹ المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 436/05

² المرسوم التنفيذي رقم 90-195 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1990، الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية و عملها، جريدة رسمية عدد 26 المؤرخة في 27 يونيو 1990 ص 871 .

³ المواد 2-4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-195 ص 871 .

- ضمان تفتيش النشاطات البيطرية و الصحة النباتية و مراقبتها .
- تنظيم سير حملات المحاربة ذات المصلحة الوطنية ومراقبتها .
- تقديم المساعدة التقنية للمؤسسات المحلية التابعة لقطاع الفلاحة .
- إستعمال الأدوات و التدابير التي تتطلبها سياسة الحفاظ على الأراضي الفلاحية و الزراعية والغابية والرعية .
- وضع وسائل الإحصائيات الفلاحية و تطويرها و ضبطها و إعداد مختلف البطاقات الضرورية لمتابعة وضعية القطاع و تقييمه بانتظام .
- إقترح جميع التدابير أو الأعمال الضرورية لإعداد أدوات التنظيم و السهر على تنفيذ التدابير المقررة .
- تنشيط أعمال المؤسسات الفلاحية الريفية المتدخلة على مستوى المحلي و مساعدتها تقنيا .
- تحديد أهداف التنمية الفلاحية في الولاية و الوسائل التي ينبغي تجنيدها لتحقيق ذلك .
- الحث على ترقية الإستثمار الفلاحي .
- إقترح التدابير و الأعمال الرامية إلى التحسين و التعميم و تنفيذ التدابير المقررة¹

رابعا: مديرية الصحة و السكان

تمثل مديرية الصحة و السكان مديرية تنفيذية للدولة تحت وصاية و زير الصحة و السكان أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 97-261 الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة و السكان الولائية و تسييرها² حيث تتكون مديرية الصحة والسكان من مصالح مهيكلة في شكل مكاتب، و تتكون مديرية الصحة و السكان من 3 إلى 6 مصالح، و يمكن كل مصلحة حسب أهمية المهام التي تصطلح بها أن تضم مكاتبين إلى ثلاثة مكاتب³ .

¹ - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 90-195 ص 871 .

² - المرسوم التنفيذي رقم 97-261 المؤرخ في 14 يوليو سنة 1997، الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات

الصحة و السكان الولائية و سيرها جريدة رسمية العدد 47 المؤرخة في 16 يوليو 1997 ص 12.

³ - المواد 2-3 من المرسوم التنفيذي رقم 97-261 ص 12-13.

- تطور مديرية الصحة و السكان و تضع حيز التنفيذ كل التدابير التي من شأنها أن توطر النشاطات الخاصة بالصحة و السكان و بهذه الصفة تكأف بمايلي:
- تسهر على تطبيق التشريع و التنظيم في جميع المجالات المتصلة بأنشطة الصحة و السكان.
 - تنشط و تنسق و تقوم بتنفيذ البرامج الوطنية و المحلية للصحة، لاسيما في مجال الوقاية العامة و حماية الأمومة و الطفولة و الحماية الصحية في الأوساط الخاصة وكذلك في مجال التحكم في النمو الديمغرافي و التخطيط العائلي و ترقية الصحة التناسلية.
 - تسهر على إحترام السلم التسلسلي للعلاج لاسيما بتطوير كل النشاطات التي تهدف إلى ترقية العلاج القاعدي .
 - تطوّر كل عمل يهدف إلى الوقاية من إدمان المخدرات و مكافحتها و خصوصا في إتحاه الشباب .
 - تنشط الهياكل الصحية و تنسقها و تقوّمها .
 - تسهر على وضع الإجراءات المتعلقة بحفظ المنشآت و تجهيزات الصحة و صيانتها حيز النفاذ.
 - تتولى تأطير هياكل الصحة و مؤسساتها العمومية و الخاصة و تفتيشها .
 - تعد الترخيصات المتعلقة بممارسة المهن الصحية و ضمان مراقبتها .
 - تدرس برامج الإستثمار و تتابعها في إطار التنظيمات و الإجراءات المعمول بها .
 - تتابع و تقوم بتنفيذ البرامج المقررة في ميدان التكوين و تحسين مستوى مستخدمي الصحة و تقويمها .
 - تشرف و تسهر على السير الحسن للمسابقات و الإمتحانات المهنية¹

¹ - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 97-261 ص 13 .

خامسا: محافظة الغابات

تم إستحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-333 الذي يتضمن إنشاء محافظة ولائية للغابات ويحدد تنظيمها و عملها¹، حيث تنشأ في كل ولاية محافظة للغابات، ويسير المحافظة الولائية للغابات محافظ للغابات يعين بمرسوم تنفيذي بناء على إقتراح الوزير المكلف بالغابات، وتنظم محافظة الغابات في شكل مصالح ومكاتب يحدد عددها حسب خاصية كل ولاية وأهمية الأعمال المطلوب القيام بها، ولا يمكن أن تتعدى عدد هذه المصالح خمسة وتنقسم محافظة الغابات إلى دوائر غابية و مناطق غابية يحدد عددها و تنظيمها الداخل بقرارالوزير المكلف بالغابات².

وتتمثل مهمة المحافظة الولائية للغابات في القيام بمهام تطوير الثروة الغابية والحلفائية وإدارتها ورفع شأنها وحمايتها وتسييرها في إطار السياسة الغابية الوطنية و بهذه الصفة تكلف على الخصوص بمايأتي:

- تنفذ البرامج والتدابير في مجال تطوير الثروة الغابية والحلفائية، و حمايتها وتوسيعها و تحافظ كذلك على الأراضي المعرضة للإنجراف و التصحر .
- تنظم و تراقب استغلال المنتوجات الغابية و الحلفائية و كذلك ذات الاستعمالات الأخرى في الميدان الغابي ضمن اطار مخططات التهيئة و التعمير
- تنظم و تتابع و تراقب بالإتصال مع المصالح المعنية الأخرى، عمليات الوقاية من حرائق الغابات و الأمراض الطفيلية و هجوماتها و مكافحة ذلك .
- تسهر على تطبيق التشريع و التنظيم الساريين على الميدان الغابي و تتضمن تدخل أسلاك إدارة الغابات في مجال الشرطة الغابية .
- تدرس بالإتصال مع المصالح الخارجية المعنية الملفات المتعلقة بطلبات الرخص المنصوص عليها في التشريع و التنظيم في المجال الغابي و الحلفائي .

¹ المرسوم التنفيذي رقم 95-333 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1995 المنضمين إنشاء محافظة ولائية للغابات و يحدد

تنظيمها و عملها الجريدة الرسمية العدد 24 المؤرخة في 29 أكتوبر 1995 ص 21 .

² المواد 2-4-6-5 من المرسوم التنفيذي رقم 95-333، ص 22-23.

- تضبط باستمرار جرود الموارد الغابية و الحفائية و الصّيدية .
- تنفذ البرامج و التدابير في مجال تنمية الثروة الصيدية و حمايتها .
- تجمع و تعالج و تنشر المعلومات المتصلة بميدان إختصاصاتها و تعد الحصائل و التقارير الدورية عن تقويم أنشطتها¹

سادسا: مديرية الصناعة والمناجم

تم إستحداث مديرية الصناعة والمناجم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-15 المؤرخ في 22 جانفي 2015²، يهدف هذا المرسوم إلى إنشاء مديرية الصناعة والمناجم على مستوى الولاية و يحدد مهامها و تنضمها، حيث تقوم مديرية الولاية للصناعة و المناجم على الخصوص بالمهام الآتية:

- ضمان متابعة التدابير القانونية و التنظيمية المتعلقة بالتقييس و القياسة و الأمن الصناعي .
 - مساعدة مؤسسات القطاع على تحقيق عملياتها في ميدان التنافسية الصناعية و الإبتكار .
 - إقتراح كل عمل يهدف إلى المحافظة على النسيج الصناعي و تطويره و ترقية الإستثمار .
 - متابعة الشراكة و تيسير مساهمات الدولة .
 - السهر على جمع المعلومة الخاصة بنشاطات القطاع و نشرها
 - تنفيذ استراتيجيات و برامج العمل المتعلقة بالمؤسسات الصغيرة و المتوسطة
 - ممارسة مهام السلطة العمومية و الخدمة العمومية عن طريق أعمال المراقبة التنظيمية
 - السهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بنشاطات القطاع بالإتصال مع الأجهزة المعنية.
 - تنفيذ السياسات في مجال المناجم³
- هذه بعض النماذج عن المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، والتي أشارت لها الفقرة الأولى من المادة 801 من ق أ م إ .

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 95-333 السابق، ص 22.

² - المرسوم التنفيذي رقم 15-15 المؤرخ في 22 يناير سنة 2015 المتضمن إنشاء مديرية ولاية للصناعة و المناجم ومهامها و تنظيمها جريدة رسمية العدد 04 المؤرخة في 29 يناير 2015 ص 30 .

³ - المواد 1-2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-15 السابق ص 30-31 .

الفرع الثاني:

المديريات التنفيذية ذات الطابع الجهوي

تتكون المصالح الخارجية من مديريات تنفيذية ولائية و مديريات تنفيذية جهوية و هذا الفرع سنتناول بعض النماذج عن المديريات التنفيذية ذات الطابع الجهوي منها مديرية التجارة (أولا) و مديرية الضرائب (ثانيا) .

أولا: مديرية التجارة

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-409¹ المتضمن تنظيم المصالح الخارجية في وزارة التجارة وصلاحياتها و عملها، تنظم المصالح الخارجية في وزارة التجارة في شكل مديريات ولائية للتجارة ومديريات جهوية للتجارة: تعتبر مديرية التجارة من المديريات الجهوية يسيرها مدير جهوي يعين حسب التنظيم الساري المعمول به .

حيث تنظم المديريات الجهوية للتجارة المحدد عددها تسع (9) في ثلاث (3) مصالح، تضم مصالح المديريات الجهوية للتجارة هنا يأتي:

- مصلحة الإدارة و الوسائل.
 - مصلحة التخطيط والمتابعة و المراقبة و تقييمها .
 - مصلحة الإعلام الإقتصادي و التحقيقات المتخصصة و تفتيش مصالح مديريات التجارة .
- تتضم كل مصلحة في مكاتب عددها ثلاث على الأكثر، ويحدد موقع المديرية الجهوية للتجارة وإختصاصها الإقليمي بقرار من الوزير المكلف بالتجارة² حيث تتمثل مهام المديرية الجهوية للتجارة فس تنشيط و توجيه و تقييم نشاطات المديريات الولائية للتجارة التابعة لإختصاصها الإقليمي و تنظيم و / أو إنجاز جميع التحقيقات الإقتصادية حول المنافسة، و التجارة الخارجية و الجودة و أمن المنتوجات بالإتصال مع الهياكل المركزية لوزارة التجارة و تكلف بهذه الصفة بما يأتي:

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 03-09 المؤرخ في 3 نوفمبر 2003 المتضمن المصالح الخارجية في الوزارة للتجارة و

صلاحياتها، جريدة رسمية العدد 68 المؤرخة في 9 نوفمبر 2003 ص 16 .

² - المواد 1-10-11-12-13 من المرسوم التنفيذي رقم 03-409، ص 16، 18 .

- ضمان تنسيق نشاطات المديرية الولائية للتجارة لاسيما في مجال الرقابة الإقتصادية و قمع الغش .
- تحضير برامج الرقابة والسهرة على تنفيذها بالإتصال مع الإدارة المركزية والمديرية الولائية للتجارة وتنسيق عمليات الرقابة ما بين الولايات .
- إنجاز التحقيقات الإقتصادية التي تتطلب تدخل فرق متعددة التخصصات و ذات إختصاص جهوي وتنظيم وضع فرق متخصصة للتكفل بهذه المهام .
- إنجاز خلاصات دورية عن حصائل أنشطة المديرية الولائية للتجارة .
- القيام بتفتيش المديرية الولائية للتجارة التابعة لإختصاصها الإقليمي و مصالح الهيئات الموضوعة تحت وصاية وزارة التجارة مع السهرة على إحترام مقاييس و كفيات و إجراءات و سيرها و تدخلاتها¹ .

ثانيا: مديرية الضرائب

تمثل المديرية الجهوية للضرائب الإدارة المركزية على المستوى الجهوي و تعتبر همزة وصل بين المديرية الولائية للضرائب و بين المديرية العامة للضرائب و بموجب المرسوم التنفيذي رقم 327-06 الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية و صلاحياتها² تنظم المديرية الجهوية البالغ عددها تسعة (9) مديريات و التي سيحدد إختصاصها الإقليمي بموجب قرار وزاري في مديريات فرعية لا يتجاوز عددها أربعة و في مكاتب لا يتجاوز عددها أربعة مكاتب في كل مديرية فرعية، يحدد تنظيم و صلاحيات كل هيكل بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و يعين المديرين الجهويين للضرائب بمرسوم³.

بحيث تضمن المديرية الجهوية للضرائب تمثيل المديرية العامة للضرائب على المستوى الجهوي و تسهر على تنفيذ البرامج و تطبيق التعليمات و القرارات الصادرة عن

¹ المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 409-03.

² المرسوم التنفيذي رقم 327-06 مؤرخ في 18-9-2006 الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية

و صلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 59 المؤرخة في 24-9-2006 ص 6 .

³ المواد 8.9 من المرسوم التنفيذي رقم 327-06..

الإدارة المركزية، كما تضمن العلاقة الوظيفية بين الإدارة المركزية و المديرات الولائية للضرائب . تتولى المديرات الجهوية للضرائب تنشيط عمل المديرات الولائية التابعة لإختصاصها الإقليمي و توجيهه و تنسيقه و تقويمه ومراقبته، وبهذه الصفة تتولى خصوصا ما يلي:

- تسهر على إحترام أدوات تدخل المصالح الجبائية الجهوية وطرقه ومقاييسه واجراءاته
- تعد بصفة دورية حصائل وملاحظات عن أعمال المصالح الجبائية.
- تقدم أي إقتراح لتكييف التشريع الجبائي .
- تشارك في أعمال تكوين الأعوان و تحسين مستواهم و تجديد معلوماتهم .
- تدرس طلبات لنقل الأعوان فيما بين الولايات .
- تقدر إحتياجات المصالح الجبائية الجهوية من وسائل بشرية ومادية وتقنية ومالية، وتعد تقريراً دورياً عن ظروف سير هذه الوسائل و إستعمالها .
- تنظم أشغال لجنة الطعون لدى الجهات المصدرة للقرار والمنشأة على المستوى الجهوي.

- توافق على إستفادة المكلفين بالضريبة من نظام الشراء بالإعفاء حسب الشروط المنصوص عليها في التشريع المعمول به¹.

وضحنا إذن نموذجين عن مصالح غير ممركة للدولة عن المستوى الجهوي وهما مديرتي التجارة و الضرائب، علما ان المادة 801 من ق إ م إ، نصت فقط على إختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى إلغاء و تفسير و فحص مشروعية القرارات الصادرة عن المصالح غير الممركة للدولة على مستوى الولاية، أي أنها أشارت فقط للولايات الولائية دون الجهوية، مما يطرح إشكالا كبيرا حول تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعات المديرات الجهوية .

¹ - المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 06-327.

المطلب الثاني:

إختصاصات المديرية التنفيذية

تتولى السلطة التنفيذية بمختلف وزرائها القيام بالنشاط الإداري كأصل عام مما خولت لبعض الأشخاص الخاضعين لها "المديرين التنفيذيين" القيام ببعض النشاطات الإدارية بمنحها بعض السلطات و الصلاحيات¹ و على هذا الأساس تمتاز المديرية التنفيذية بسلطة إتخاذ القرارات من جهة، وسلطة التنظيم من جهة أخرى، و هي المفارقة التي سنحاول توضيحها من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول:

سلطة إتخاذ القرارات

من أجل الحفاظ على ديمومة الجهاز الإداري والسير الحسن داخله، أسندت الهيئة التنفيذية المركزية سلطة إتخاذ القرارات بمختلف أشكالها من تعليمات و أوامر ومنشورات لممثليها على المستوى الإقليمي و المحلي، و المتمثل أساسا في مدراء المديرية التنفيذية إزاء الموظفين المنتمين إلى نفس السلم الإداري، حيث يكون ذلك وفقا لما جاء به القانون و مانقضييه المصلحة العامة، وعليه من هنا سيتم التطرق إلى المجالين الشخصي (أولا) و الموضوعي (ثانيا) لسلطة إتخاذ القرارات .

أولا: المجال الشخصي لسلطة إتخاذ القرارات

توجه المشرع مؤخرا وعلى عكس ما كان معمولا به سابقا إلى منح المديرية التنفيذية سلطة إتخاذ القرارات بإسم الدولة، والذي يمثل نوعا من الإستقلالية الممنوحة لها².

¹ بن تومي عائشة، الإدارات غير الممركزة للدولة "التنظيم،الاختصاصات،و الرقابة عليها، مذكرة ماستر تخصص الدولة و المؤسسات --العمومية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، السنة الجامعية 2016/2017 ص 29 .

² خليلي حنان، المرجع السابق، ص 59-60

يمثل نوعا من الإستقلالية الممنوحة و هذا ماجاء في نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174¹ والتي جاء فيها " تتولى مديرية التربية الموضوعة تحت سلطة وزير التربية القيام بتعيين الموظفين التربويين والإداريين والتقنيين وأعوان الخدمة في المؤسسات و متابعتهم و تسيير شؤونهم في إطار التنظيم الجاري به العمل .

وبالإضافة إلى إسم آلية التفويض "تفويض الإختصاص" من الوزارات إلى المديرية التنفيذية و تظهر أيضا .

فيما جاءت به المادة 801 من قانون إجراءات المدنية و الإدارية² حيث " تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:

1- دعاوى الإلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح الغير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصفة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

منحت لبعض المديرية أهلية التقاضي بعد أن كانت سابقا تتقاضى بإسم الوالي

باعتباره ممثلا للدولة، سواء كانت مدعية أو مدعى عليها³

¹ المرسوم التنفيذي 90-174 يحدد كليات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية و سيرها، متمم و معدل بمرسوم تنفيذي 05-405 المؤرخ 17/10/2005 المتضمن مهام مديرية التربية على مستوى الولاية و يبين مختلف مصالحها و عملها، جريدة رسمية عدد 13.

² المادة 801 من قانون الإجراءات المدني و الإدارية، قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية جريدة رسمية 21 مؤرخة في 23-4-2008 .

³ خليلي حنان، المرجع السابق، ص 61، 60.

ثانيا: المجال الموضوعي لسلطة إتخاذ القرارات

تعتبر سلطة إتخاذ القرارات من إختصاص الرئيس و ذلك عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات للمدراء التنفيذيين كونه المسؤول عن الاعمال التي يمارسونها وذلك و ذلك دون مخالفة القانون¹ وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري وفقا لنص المادة 129 من القانون المدني² "لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أصرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذًا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس"، حيث إشتراط القانون صفة الشكلية على إصدار هذه الأوامر حيث يلتزم الرئيس التنفيذي إصدار الأوامر في الشكل الذي نص عليه القانون مع إدراج تاريخ و مصدر هذا الأمر و كذا بيان الجهة المعنية بها وهذا لتفادي أي إصدار أوامر تكون مخالفة للقانون من جهة، و التأكد من صلاحيات الرئيس في إتخاذ مثل هذه الأوامر من جهة أخرى³.

الفرع الثاني:

سلطة التنظيم

تمارس الإدارات غير الممركزة للدولة سلطة التنظيم عن طريق التعيين في المناصب العادية على المستوى المحلي ومتابعة الموظف المعين إلى غاية تقاعده، على عكس سلطة التنظيم الصادرة عن السلطة التنفيذية المتمثلة في: رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء، وعلى هذا الأساس سنتطرق في دراستنا لسلطة التنظيم في مجالين الشخصي أولا والموضوعي "ثانيا" .

أولا: المجال الشخصي لسلطة التنظيم

يختص المدير التنفيذي بتنظيم الجهاز الإداري الذي يرأسه وذلك من خلال تعيين الموظفين و ترقيتهم و نقلهم و فصلهم من خدمتهم و تأديبهم .

¹ - بن تومي عائشة، مرجع سابق.

² - الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395، الموافق 26 سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم .

³ - بن تومي عائشة، المرجع السابق، ص 29 .

كما يحظى المدير التنفيذي بسلطة توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين في حالة الإخلال بواجباتهم الوظيفية، ويمارس المدراء التنفيذيين السلطة التنظيمية بناء على تفويض من السلطة المركزية دون الرجوع إليهم، فالمدير التنفيذي يساهم في تعيين الموظفين الذين يشكلون رؤساء مصالح في المديرية، وكذا رؤساء مكاتب¹، والمجال الشخصي لسلطة التنظيم من خلال تنظيم مسابقات وإمتحانات للتوظيف على أساس الشهادة والفحص .

ثانيا: المجال الموضوعي لسلطة التنظيم

يختص المدراء التنفيذيون بمجموعة من الإجراءات التي من شأنها الحفاظ على السلم الإداري، والسيرورة الحسنة للهيكل والتي تتمثل أساسا في ترسيم الموظفين و هو إجراء يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته ليدرج في وظيفته عمومية دائمة في ظل السلم الإداري وهذا مانصت عليه المادة 04 من الأمر 03-06² و يشترط لترسيم الموظف حسب المادة 84 منه قضاء فترة التريص مدتها سنة وبعدها تأخذ القرار الإدارة إما ترسيمه أو إخضاعه لتريص مرة أخرى أو تسريحه دون إشعار مسبق أو تعويض بالإضافة إلى منح الإمتيازات و أوسمة شرفية ومكافآت للموظفين لتثمين إجتهداتهم و هذا مانصت عليه المواد 97،98 من الأمر 03/06³ .

وباعتبار الرئيس مختص بسلطة التنظيم إلا أنه خول بعض إختصاصاته للمدراء التنفيذيين و ذلك بممارسته إحدى السلطتين التنظيمية أو إتخاذ القرارات و كل في حدود إختصاصاته و ترك سلطة إتخاذ القرارات في بعض الأمور للموظفين من أجل السير الحسن للإدارة⁴ المهني أو بالتوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تلقوا تكويننا

¹ - خليلي حنان، المرجع السابق، ص 62 .

² - المادة 4 من الأمر 03/06.

³ - المواد 97،98، الأمر 03/06.

⁴ - خليلي حنان، المرجع السابق، ص 64.

متخصصا وفقا لنص المادة 80 من الأمر 03/06¹ التي تنص على طرق الإلتحاق بالوظائف العمومية كما بين المرسوم التنفيذي رقم 12-194² الذي يحدد كفايات تنظيم المسابقات و الإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية وإجرائها من خلال المادة 1 و 8 .

¹ - المادة 80 من الأمر 03/06، المؤرخ في 13 جويلية 2006، المتعلق بالوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية 46 بتاريخ 16 جويلية 2006.

² - المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أفريل 2012 المتعلق بكفايات تنظيم المسابقات و الإمتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، جريدة رسمية عدد 26 .

خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا للفصل الأول المتمحور حول الإطار المفاهيمي للمصالح غير ممركة بالدولة الجزائرية، وكخلاصة لما سبق تناوله يمكن القول بأن المديرية التنفيذية أو ما يصطلح عليه " بالمصالح الخارجية للوزارة " هي صورة من صور عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري، وعلى الرغم من الدور الفعال التي تلعبه هذه المصالح، إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية قصد تخفيف العبء عن الوزارة الوصية، وتكون هذه المصالح على نمطين، فالإلى جانب المديرية التنفيذية ذات الطابع الولائي على غرار مديريات التربية، مديرية الصناعة والمناجم... توجد مديريات أخرى ذات طابع جهوي مثل: مديرية التجارة ومديرية الضرائب.

أما فيما يخص السلطات الممنوحة للمصالح غير الممركزة للدولة فهي تكاد تنحصر في صلاحيتين هما: سلطة إتخاذ القرارات عن طريق توجيه الأوامر والتعليمات للموظفين قبل ممارستهم لأعمالهم، وسلطة التنظيم عن طريق متابعة الموظفين المعينين من قبلها إلى غاية نهاية مساهمهم الوظيفي، وبالتالي منحهم سلطة البت دون الرجوع إلى الوزير المختص، وذلك قصد تخفيف العبء على الإدارة المركزية.

الفصل الثاني

إشكالات التقاضي في منازعات المصالح غير

المركزة للدولة

الفصل الثاني:

إشكالات التقاضي في منازعات المصالح غير الممركزة للدولة

تشكل المصالح غير ممركرة للدولة إمتدادا جغرافيا للوزارة بصفة تجعلها فرعا متصلا بها وجزء لا يتجزأ من الإدارة الممركية بصفة عامة، تعمل على ربط الصلة بين الجهاز الممركي والجهاز المحلي، إذ أنها لا تتمتع بأساس قانوني مستقل عن الدولة وإنما تستمد وجودها القانوني من وجود الدولة في حد ذاتها، وعليه لإفتقار هذه المديریات التنفيذية التمتع بالشخصية المعنوية التي ترتب أهم نتيجة تتمثل في حق التقاضي، إسمت النزاعات التي قد تثيرها المصالح الخارجية غموضا وتضاربا في التطبيقات القضائية، وتباينا في الآراء سواء على المستوى القضائي أو القانوني أو الفقهي، إذ يرى جانب منها اسناد الإختصاص بنظر منازعاتها لمجلس الدولة بحكم تبعيتها للسلطة الممركية ومباشرة نشاطاتها باسم الدولة، ويرى جانب آخر توجيه الدعوى أمام الجهة القضائية الإدارية الدنيا ورفعها ضد الوالي باعتباره ممثلا للدولة على مستوى الولاية، وكان هذا في مرحلة سابقة على صدور القانون رقم: 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أما المرحلة التي تلي صدور هذا القانون، فقد أكسبتها إطارا قانونيا يسمح لها باللجوء إلى القضاء، وذلك بتحديد الجهة القضائية المختصة في مقاضاة المصالح المختصة (المبحث الأول)، إلا أن مسألة إمكانية مقاضاة المديریات التنفيذية، لا تزال تثير مشكلا يحتاج المعالجة وتشكل لبسا على صعيد التنظيم القضائي الإداري وذلك في ظل غياب الإطار القانوني المؤهل لمقاضاة المصالح الخارجية (المبحث الثاني)

المبحث الأول:

تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في منازعات المصالح غير الممركزة للدولة

أثارت ولا تزال تثير مسألة إمكانية مقاضاة المصالح الخارجية للدولة إشكالات كبيرة سواء على المستوى القضائي أو القانوني أو الفقهي بين التمسك بالشخصية المعنوية كوسيلة وحيدة لمقاضاة المصالح الخارجية وبين البحث عن مبررات عمل هذه المصالح الخارجية بالغموض و التضارب في الاجتهادات والتباين في الآراء¹، وتميزت هذه المنازعات بمرحلتين أساسيتين هما مرحلة ما قبل صدور القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية ومرحلة ما بعد صدور القانون 08-09، وهو ما سنفصل فيه من خلال هذا المبحث الذي قسمناه إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: منازعات المصالح الخارجية قبل صدور قانون 08-09

المطلب الثاني: منازعات المصالح الخارجية بعد صدور القانون 08-09

المطلب الاول:

مرحلة منازعات المصالح الخارجية قبل صدور قانون 08-09

في ظل عدم تمتع المصالح الخارجية بالشخصية المعنوية. اثارت مسألة مقاضاة هذه المصالح جدلا واسعا وإشكالات كبيرة، مما أدى إلى تضارب التطبيقات القضائية بين إتجاه يسند الإختصاص بالنظر في منازعاتها لجهة الغرف الإدارية للمجالس القضائية بإعتبارها مجرد امتداد للولاية، وإتجاه يسند لها لمجلس الدولة بإعتبارها تابعة للوزارات، وإرتأينا إلى تقسيم هذا المطلب كالآتي:

الفرع الأول: موقف القضاء من منازعات المصالح الخارجية قبل صدور قانون 08-09

الفرع الثاني: موقف الفقه من منازعات المصالح الخارجية قبل صدور قانون 08-09

الفرع الثالث: موقف المشرع من منازعات المصالح الخارجية قبل صدور قانون 08-09

¹- رزيق أميرة، المرجع السابق، ص 112.

الفرع الأول:

موقف القضاء من منازعات المصالح الخارجية للوزارات قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية يكاد القضاء الإداري ومن خلال المؤشرات المستفاد من أحكامه يستقر في تمسكه بضرورة التمتع بالشخصية المعنوية كوسيلة قانونية وحيدة لاكتساب صفة التقاضي، حيث يرفض في كثير من الأحيان الدعاوى المتعلقة بمخاصمة المصالح الخارجية بسبب انعدام الشخصية المعنوية¹.

وهذا ما جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة رقم 149303 بتاريخ 1999.02.1 في قضية لمديرية البريد والمواصلات: "حيث أن الأشخاص المعنوية وحدها يمكن مقاضاتها أمام الجهات القضائية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية أما الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية لا يمكن لها رفع دعاوى أمام الجهات القضائية، ولا يمكن مقاضاتها أمام نفس الجهات.

وحيث أنه بمقتضاه مديرية البريد والمواصلات بالمسيلة في الدعوى الأصلية التي تتمتع بالشخصية، فإن المستأنف عليها الحالية بإتباعها ذلك تكون قد أساءت في توجيه دعاؤها"².

من خلال هذا القرار نجد أن مجلس الدولة يشترط الشخصية المعنوية لكي تتمتع الهيئة بصفة التقاضي، فهي المعيار الذي يعتمد عليه لكي تستطيع هذه الجهة رفع دعوى، أو يتم مقاضاتها على الرغم من أن مجلس الدولة يتصادم و يتعارض مع المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 الصادر قبله الذي يسمح للموظفين بتمثيل إدارة البريد و المواصلات³.

كما نجد القرار الصادر عن مجلس الدولة رقم 168969 بتاريخ 03 ماي 1999 قضية مديرية التربية لولاية غليزان جاء في حيثياته: "حيث من المؤكد أن مديرية التربية هيئة تابعة للولاية ذات طابع إداري، غير أنها مجردة من الشخصية المعنوية، بالنتيجة فهي لا

¹ - عيدة نجا، مولفوعة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة، غموض وعدم استقرار مجلة الدراسات القانونية والسياسية العدد 2 جوان 2015، جامعة الأغواط، 2015، ص399.

² - قرار غير منشور.

³ - محمد الطاهر بوعروج، عدم التركيز الإداري و تطبيقاته في الجزائر، مذكرة تكميلية لنيل شهادة ماستر، جامعة العربي

مهدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019-2020، ص43.

تتمتع بصفة التقاضي باعتبارها مفتقدة لأهلية الأشخاص العمومية فإنه يجب لاعتبار الدعوى القضائية المرفوعة عليها دعوى غير قانونية¹.

من أمثلة القرارات كذلك القرار الصادر عن مجلس الدولة رقم 182149 بتاريخ 2000/02/14 المتعلق بقضية مديرية الأشغال العمومية لولاية بجاية الذي جاء في حيثياته: "حيث أن مديرية الأشغال العمومية هو تقسيم إداري متخصص داخل الولاية ليس له أية استقلالية وهو تابع للولاية، حيث أنه نتيجة لذلك فإن مديرية الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح بأن تتفاض وحدها"².

نجد من خلال هذا القرار أن مجلس الدولة كرس التمتع بالشخصية المعنوية كشرط أساسي لكي تتمتع الهيئة بصفة التقاضي، وإذا كانت المصالح الخارجية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي صفة التقاضي تتعدم فإنه وطبقا للمادة 7 من ق.إ. المدنية الملغى فإن صفة التقاضي تمنح للولاية ممثلة في شخص الوالي، وهو ما أكدته القرار الصادر عن مجلس الدولة رقم 007130 بتاريخ 2002/06/24 المتعلق بمديرية املاك الدولة لولاية سكيكدة و الذي جاء في حيثياته: "حيث أن التنازل الذي يطلب إبطاله جزئيا من طرف المستأنف هو عقد صادر عن مديرية أملاك الدولة لولاية سكيكدة أي سلطة تابعة لولاية سكيكدة أي عن سلطة تابعة لولاية سكيكدة كما يستخلص ذلك من أحكام المادة 93 وما يليها من القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل المتعلق بالولاية والمرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها"³.

كما ذهب مجلس الدولة في قرار آخر صادر عن الغرفة الثالثة فهرس رقم 170 بتاريخ 11-03-2003 إلى عدم قبول الدعوى الموجهة ضد مديرية الري لولاية الشلف لسوء توجيهها مع ضرورة توجيه الدعوى في هذه الحالة ضد الولاية كجماعة محلية، حيث جاء في قراره أن:

¹ - قرار مجلس الدولة نقلا عن عبدة نجاة مولفرعة نعيمة، المرجع السابق، ص40.

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 182149 ضد مديرية الأشغال العمومية بجاية، بتاريخ 2000/02/14، مجلس الدولة العدد 01، 2002، ص107.

³ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 007130 ضد مديرية الأشغال العمومية لولاية سكيكدة بتاريخ 2002/06/24، مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص150.

"...حيث أن مديرية الري لولاية الشلف ليس لها الشخصية المعنوية لكي تتقاضي إذا كان على المستأنفين أن يرافعوا ولاية الشلف"¹.

وكذلك القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2003/03/21، مصرحا أنه: " حيث أن مديرية الفلاحة هي مصلحة تابعة للسلطة الوطنية للوالي، وبالتالي فإنها تفتقر إلى أهلية التقاضي طبقا للمادة 459 ق. إ. م وأن المستأنف بمقاضاتها لوحدها أساء توجيه دعواه. مما يتعين ودون التطرق لأوجه الاستئناف إلى إلغاء القرار المستأنف والقضاء من جديد يرفض الدعوى لسوء التوجيه"²، ويضاف إلى ذلك القرار الصادر بتاريخ 2004/01/20، المتعلق بمديرية السكن مصرحا: " بما أن مديرية السكن لولاية تيارت لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة فإن والي ولاية تيارت أدخل في الدعوى عن صواب بصفته ممثل الدولة ومندوب الحكومة لدى الولاية"³.

وهكذا يبدو أن موقف مجلس الدولة ثابت بأن المصالح الخارجية تشكل امتدادا كبيرا للولاية، الأمر الذي يستوجب رفع الدعوى ضد الولاية ممثلة في واليها أمام الغرفة الإدارية الجهوية إذا تعلق الأمر بدعوى الإلغاء أو التفسير أو فحص المشروعية تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية، أو أمام الغرفة الإدارية للمجالس القضائية إذا تعلق الأمر بالمنازعات المتعلقة بالمسؤولية المدنية للولاية الرامية إلى طلب التعويض"⁴.

وإذا كان موقف مجلس الدولة مستقرا وواضحا، فإن موقف الغرفة الإدارية الجهوية متباين وغير مستقر، إذ تارة يقرر اختصاص الغرفة الإدارية الجهوية على اعتبار أن هذه القرارات تصدر عن إدارات متواجدة على المستوى الولاية - (ولو أنها هيئات لعدم التركيز) - وتارة يقرر عدم اختصاصها على اعتبار أنها لا تندرج ضمن قرارات الولايات، وعلى سبيل المثال: القرار رقم 92/185 بتاريخ 05 ماي 1993 الصادر عن مجلس قضاء قسنطينة (قضية بن ز. ج ضد) والي الولاية... ومدير التربية، وبحضور وزير

¹ - قرار مجلس الدولة نقلا عن المؤلف: زريق أميرة، تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائر، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، العدد 1 جامعة غرداية 2016، ص 142.

² - عبد العزيز نويري، المنازعات الإدارية في الجزائر: تطورها وخصائصها، محلية مجلس الدولة، العدد 08، سنة 2003.

³ - عبد العزيز نويري، مرجع سابق، ص 95.

⁴ - عبدة نجاة، مولفوعة نعيمة، المرجع السابق، ص 401.

التربية الذي قضى بإلغاء القرار الصادر عن مديرية التربية في قضية متماثلة على اعتبار أنه قرار صادر عن هيئة لعدم التركيز الإداري¹.

الفرع الثاني:

موقف الفقه من منازعات المصالح الخارجية قبل صدور قانون 08-09

بما أن المصالح الخارجية تجسد صورة لعدم التركيز الإداري وبالتالي يمكن اعتبار هذه المديرية والمصالح كإحدى صور النظام المركزي، والتي تقوم على مبدأ التفويض دون استقلالها القانوني التام عن الوزارة، لأنها ليست من قبيل الإدارات والهيئات اللامركزية التي تقوم على فكرة الشخصية المعنوية وعليه، فإنها تعتبر هيئات وأجهزة تابعة للوزارة إلى جانب المصالح الإدارية المركزية الموجودة بالعاصمة أي أنها من السلطات الإدارية المركزية باعتبارها جزءا منها، وبالتالي فإن مجلس الدولة يختص ابتدائيا ونهائيا بالطعون بالإلغاء الموجهة ضد ما يصدر عن مديرتها من قرارات كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة أصلا².

وهذا يقتضي تحديد نوع التفويض من خلال التمييز بين التفويض في التوقيع وتفويض

السلطة ونميز بين حالتين:

أ- حالة تفويض التوقيع:

في هذه الحالة يكون القرار لصالح المفوض وبالتالي ينسب القرار إليه مما يؤثر بالنتيجة في الاختصاص القضائي إذ ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة باعتبار أن القرار احتفظ بقيمته كما لو صدر من المفوض أصلا وهو الوزير³.

ب- حالة تفويض الاختصاص (أو سلطة):

فإن القرار ينسب إلى المفوض إليه، وترفع الدعوى على رئيس المصلحة الخارجية (مدير، مفتش، مندوب،....) وبالنتيجة ينعقد الاختصاص للغرفة الجهوية تطبيقا لنص المادة 117 من قانون الإجراءات المدنية (القانون 90-23) التي نصت على أنه: "تكون من

¹ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الجزائر، 2013، ص120.

² مجمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009، ص148.

³ عطاء الله بوحמידة، المصالح الخارجية، طبيعتها ووسائل الطعن في قراراتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، العدد 02، الجزائر، 2003، ص55،56.

اختصاص مجلس قضاء لجزائر، وهران، قسنطينة، بشار و ورقلة التي يحدد اختصاصها الإقليمي طريق التنظيم، الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات...¹.

وإذا كان النزاع يدخل ضمن مسؤولية الدولة، إذن، يتعين في هذه الحالة تحمل الدولة المبلغ المحكوم به وبالتالي تسدد الخزينة العمومية إذا كان النزاع يدخل ضمن مسؤولية الوالي بصفته ممثلاً للولاية - الجماعة الإقليمية- ففي هذه الحالة تتولى ببداهة ميزانية الولاية دفع المبلغ المحكوم به، وبالتالي رفع الدعوى إما على الوالي وإما على الوزير، حسب الحالة في القضايا التي تقوم فيها مسؤولية المديرين التنفيذيين للولاية المتصرفين لحساب الدولة.²

الفرع الثالث:

موقف التشريع من منازعات المصالح الخارجية بعد صدور القانون: 09/08

خلافا لما تم تداوله من قبل كل من الفقه والقضاء، فإن مختلف النصوص القانونية والعديد منها تخولها أهلية التقاضي وتسمح بالطعن في قراراتها محليا أمام الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي، مع إمكانية الطعن فيها بالاستئناف أمام المحكمة العليا (الغرفة الإدارية سابقا) أي مجلس الدولة حاليا، مما يجعلها قرارات متميزة عن قرارات الوزير.³

حيث أن فكرة التمثيل القانوني تخول للمصالح الخارجية أهلية التقاضي وبالتالي فهي كوسيلة أساسية بديلة في غياب الشخصية المعنوية التي تسمح بمقاضاة هذه المصالح الخارجية ووردت بشأنها عدة نصوص تنظيمية نذكر منها القرار الوزاري المؤرخ في 03-01-1993 الذي يغير صفة أعوان الجمارك غير قابض للجمارك المخولين لتمثيل إدارة الجمارك أمام القضاء.⁴

كما نجد المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 الذي يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة والذي أكد في مادته الأولى والثانية على تمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة من طرف موظفيها المؤهلون قانونا لهذا الغرض،

¹ - عطاء الله بوحميده، المرجع السابق، ص56.

² - صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها الممركزة، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 01، 2002، ص53.

³ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص149.

⁴ - القرار الوزاري المؤرخ في 03/01/1996 يحدد صفة أعوان الجمارك المؤهلين لتمثيل إدارة الجمارك، أمام القضاء، ج.ر، عدد 320، نقلا عن عبدة نجاة، مولفوعة نعيمة ص403.

ويمكن أن يتدخل الموظفون المؤهلون لذلك في دعاوى الادعاء ودعاوى الدفاع دون أن يكون لهم تفويض خاص لذلك¹.

ولقد تم تجسيد أحكام هذا المرسوم في مبادئ القضاء الإداري وتأكيد في حيثيات القرار الصادر بتاريخ 03 ديسمبر 2003 عن مجلس الدولة في قضية مديرية البريد والمواصلات بالوادي: "حيث وبالفعل فإن الوجه المأخوذ من انعدام صفة التقاضي يصطدم بالمرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10/05/1998 والمقرر المتخذ تطبيقا له المؤرخ في 2/06/1998 الذي يمنح مدير البريد والمواصلات الأهلية لتمثيل الإدارة أمام الجهات القضائية².

وكذلك ما تضمنه المرسوم التنفيذي 98-276 المؤرخ في 12 ديسمبر 1998 تأهيل الموظفين لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة للولايات لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة حيث أكد في مادته الأولى على تأهيل مفتشي البيئة للولايات لتمثيل الإدارة المكلف بالبيئة أمام العدالة ونصت المادة الثانية منه على أنه يمكن أن يتدخل مفتشو البيئة للولايات في دعاوى الادعاء ودعاوى الدفاع دون أن يكون لهم تفويض خاص بذلك³.

كما نجد قرار وزير التربية المؤرخ في 03 أوت 1999 الذي يؤهل مفتشية أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة⁴، ورغم أهمية هذا القرار فلا نجد الاعتماد عليه كشرط لقبول الدعوى من طرف مجلس الدولة مثلما ذهب إليه القرار السابق المتعلق بقضية مديرية البريد والمواصلات⁵.

¹ - المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة، ج ر عدد 29 المؤرخة في 10 ماي 1998.

² - مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 012676 بتاريخ 2002/12/03 ضد مديرية البريد والمواصلات بالوادي محلية مجلس الدولة العدد 03، 2003، ص 192، 191.

³ - المرسوم التنفيذي 98-276 المؤرخ في 3 أوت 1999 يؤهل لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة ج ر عدد 68 المؤرخة في 13 سبتمبر 1998، ص 5.

⁴ - القرار الوزاري المؤرخ في 03 أوت 1999، يؤهل مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديرية التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة ج ر عدد 58 المؤرخة في 25 أوت 1999، ص 12.

⁵ - عبدة نجا، مولفوعة نعيمة، المرجع السابق، ص 404.

حيث جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 11 مارس 2003¹ أنه: "وأن مدير التربية يمثل في قضية الحال الدولة وتضمنا كذلك القرار الصادر بتاريخ 20 فيفري 1999 الذي يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة والذي جاء في مادته الأولى: "يؤهل لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة كل من مديري أملاك الدولة بالولايات ومديري الحفظ العقاري بالولايات كل فيما يخصه في القضايا المرفوعة أمام المحام- المجالس القضائية- المحاكم الإدارية"².

وخلاصة القول في هذا الصدد أننا نسجل غموضا وتباينا بخصوص منازعات المصالح الخارجية وترك المسألة لتضارب الاجتهادات التي قد يرى جانب منها اختصاص مجلس لدولة بحكم تبعيتها للسلطة المركزية ومباشرة نشاطها باسم الدولة، ويرى جانب آخر توجيه الدعوى أمام الغرف الإدارية الجهوية ورفعها ضد الوالي باعتباره ممثلا للدولة على مستوى الولاية، في حين تؤهل خصوصا خاصة مدراء المصالح الخارجية تمثيلها أمام القضاء وتكتسبها الصفة في ذلك³.

المطلب الثاني:

تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعات المصالح الخارجية بعد صدور القانون رقم 08-09

إذا كانت منازعات المصالح الخارجية قد اتسمت بالغموض والتضارب في الاجتهادات والتباين في الآراء، فإن معالم الإصلاح القانوني التي تضمنها القانون رقم 08-09⁴، قد حددت الجهة القضائية المختصة بمقاضاة المصالح الخارجية، حيث نصت المادة 801 منه: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى لها.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

¹ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 006390 بتاريخ 2003/03/11، مجلة مجلس الدولة العدد 3، 2003، ص246.

² القرار الوزاري المؤرخ في 20 فبراير 1999 يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج ر عدد 20 المؤرخة في 23 فيفري 1999، ص9.

³ عبيدة نجا، مولفوعة نعيمة، المرجع السابق، ص404.

⁴ قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25-02-2008.

- دعاوى القضاء الكامل.

- القضايا المخولة لها بموجب نصوصا خاصة"

وبالنظر إلى نص المادة السالفة يتضح أنها حسمت تحديد الجهة القضائية وهي المحاكم الإدارية، والتي تختص بالنظر في قضايا المصالح الخارجية لكنها لم تكتسب صفة التقاضي للمصالح الخارجية، وهو ما يؤكد أنه لا يزال هناك غموض يكتنف مسألة مقاضاة المصالح الخارجية¹، وهو ما سنتطرق إليه.

الفرع الأول:

غياب الإطار القانوني المؤهل لمقاضاة المصالح الخارجية

إن نص المادة 801 السالفة الذكر رغم أهميتها إلا أنها لم تقي بمعالجة قانونية كافية لمنازعات المصالح الخارجية، حيث اكتفت بذكر الجهة القضائية الإدارية المختصة بالنظر في منازعاتها والمحددة بالمحاكم الإدارية دون أن يكسبها صفة التقاضي، وما يؤكد ذلك أن نص هذه المادة سرعان ما يصطدم بنص المادة 828 من نفس القانون والتي تنص على أنه: "مع مراعاة النصوص الخاصة عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرف في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصيغة الإدارية"².

وبتحليل بسيط لهذه المادة نجدها قد حددت لأشخاص المؤهلة قانونا لتمثيل الهيئات العمومية على سبيل الحصر، حيث ذكرت الوزير المعني بالنسبة لمنازعات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، وبالربط بين مضمون هذه المادة والمادة 801 من ذات القانون نجد أن هذه الأخيرة ذكرت بمناسبة تطرقها للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية بالنسبة للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية وهذه الفقرة التي لم تتطرق لها المادة 828 التي لم تتضمن

¹ - سعيدة قاوش ومريم بوعكاشة، عدم التركيز الإداري وتطبيقاته في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق ن يحي، جيجل، 2021، 2020، ص112.

² - القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق.

تأهيل المصالح الخارجية لتمثيل نفسها بنفسها أمام المحاكم الإدارية ولو كانت مؤهلة لوردت في نص المادة 828 على أنها تمثل عن طريق مديرها¹، وهو الأمر الذي يجعلنا نتساءل ونبحث عن نية وقصد المشرع في إسقاط هذه الفقرة ضمن أحكام المادة 828 السابقة الذكر فيما كان ذلك عمدا أم إغفالا ينبغي تداركه، فإذا كانت هذه المادة قد تطرقت للأشخاص المؤهلة قانونا لتمثيل الهيئات العمومية أمام القضاء حيث ورد في أحكامها كل من الوزير الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي والممثل القانوني للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، فلماذا سكتت بخصوص من يمثل المصالح الخارجية أمام القضاء؟ وهو الأمر الذي يجعلنا أمام احتمالين لا ثالث لهما²:

أولا: لربما يفهم أن المصالح الخارجية جاءت ضمن الفقرة المتعلقة بالولاية ومنه القول بأن الوالي وباعتباره ممثل للدولة على مستوى إقليم الولاية هو من يتولى تمثيل هذه المصالح الخارجية أما القضاء وبالنتيجة يكون عدم تطرق نص المادة 828 لمدرء المصالح الخارجية كممثلين مؤهلين قانونا لتمثيلها أمام القضاء أمر معتمد³.

ثانيا: عدم تعرض المشرع لأهلية تمثيل المصالح الخارجية أمام القضاء سقط سهوا وإغفالا⁴.

ومهما يكن فإن أمام هذه المعطيات نكون في نفس الحلقة المفزعة والوضع المتضارب التي كانت تتخبطه المصالح الخارجية بخصوص منازعاتها قبل صدور القانون رقم 08-09، ومنه يتضح أن هذا القانون جاء مقلدا لسابقه حيث سكت هو الآخر عن مسألة صفة التقاضي لدى المصالح الخارجية أمام اصطدام المادة 801 بالمادة 828 من ذات القانون⁵.

الفرع الثاني:

موقف الفقه والقضاء من منازعات المصالح الخارجية

بخصوص نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جدلا فقهيًا وقضائيا تميز بنوع من التضارب وعدم الاستقرار وهذا ما سنحاول إبرازه فيما يلي:

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، ط 01، دار الجسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 257-258.

² - نجاة عبدة، نعيمة مولفرعة، "منازعات المصالح الخارجية للدولة: غموض وعدم الاستقرار"، المرجع السابق، ص 406.

³ - المرجع نفسه، 407.

⁴ - المرجع نفسه، 407.

⁵ - المرجع نفسه، 407.

أولاً: على مستوى الفقه:

فيما يتعلق بنص المادة 801 يرى الأستاذ محمد الصغير بعلي بأن قانون الإجراءات المدنية والإدارية غير مساير ومتوافق مع تكييف الطبيعة القانونية لتلك المصالح غير الممركزة للدولة (عدم التركيز الإداري)، حينما عقد الاختصاص القضائي المتعلق بتصرفات وقرارات تلك المصالح للمحاكم الإدارية وربطه بالاعتبارات عملية تتمثل في تقريب القضاء من المتقاضي، تخفيف العبء عن مجلس الدولة¹.

في حين نرى الأستاذ مسعود شيهوب استحسن وجهة نظر المشرع باعتبار أن هذه المصالح الخارجية تابعة للوزارة، وعليه ينعقد الاختصاص بالنظر في منازعاتها لمجلس الدولة ولا تختص بها المحاكم الإدارية، ولكن لحسن أداء الإداري المتمثل في تقريب العدالة من المواطن، قضى قانون الإجراءات المدنية والإدارية بعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية لا بمجلس الدولة، وبذلك يكون المشرع قد أصاب في نص المادة 801 من القانون الجديد للإجراءات المدنية والإدارية حينما أحاط الاختصاص للمحاكم الإدارية².

وفي نفس الاتجاه يرى الأستاذ كوسة فضيل أن القرارات الصادرة عن المديرية التنفيذية بالولايات من ضمن القرارات الولائية، وهو ما قضى به مجلس الدولة في قرار صادر بتاريخ 20/04/2004، حيث تخضع كل مديرية للسلطة الرئاسية للوزير التابعة لقطاعه، مثل: مديرية التربية، مديرية المصالح الفلاحية مديرية الأشغال العمومية وتعتبر كل مديرية ممثلة لوزارتها على المستوى الإقليمي، ويستلزم مقاضاة كل هذه الأجهزة، سواء المجلس الشعبي الولائي، الدائرة، المديرية الولائية، تحت سلطة تمثيل الوالي³، وفقاً لأحكام المادة 110 من قانون الولاية⁴.

ثانياً: على مستوى القضاء

ومن وجهة النظر القضائية بعد صدور القانون رقم 08-09 في قرار مجلس الدولة رقم 072320 بتاريخ 20-09-2012 يبين الشركة ذات المسؤولية المحدودة لصناعة الأجر الأحمر ضد

¹ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 149.

² محمد الطاهر بوعروج، عدم التركيز الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 47.

³ فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص

ص 105، 106.

⁴ المادة 110: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة".

مديرية الضرائب لولاية بسكرة " حيث أن اختصاص مجلس الدولة محدد وفقا لأحكام المادة 09 و 10 و 11 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والمواد 901، 902، 903، قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث بالرجوع إلى القرار المطعون يتبين أنه صادر عن مديرية الضرائب للولاية وهي ليست جهة إدارية مركزية بالتالي فإن الطعن في قراراتها ليس من اختصاص مجلس الدولة بل قضاة الدرجة الأولى، بالنتيجة يتعين القضاء بعدم الاختصاص النوعي لمجلس الدولة¹، بالإضافة إلى تداخل المادة 801 مع المادة 828 فهي تتداخل كذلك مع المادة 215²، حيث وضحت هذه الأخيرة المعايير اللازم توافرها في عريضة افتتاح الدعوى التي تكون باسم الأشخاص المعنوية لكي يتم شكلا والتي يجب أن تتضمن اسم وطبيعة الشخص المعنوي ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.

فالمادة 801 فصلت في أمر الجهة القضائية المختصة لأنه تم منح التمثيل القانوني لبعض المصالح الخارجية كأداة تخولها صفة التقاضي عن طريق مدرائها، وبالتالي فهذا النوع من المصالح يوكل فيه الاختصاص التي لا يوجد ضمن النصوص التنظيمية التي تضبطها ما يمنحها صفة تمثيل الوزراء أمام القضاء فتتضمن حلين:

1. رفع الدعوى ومقاضاة الوزارة باعتبار أن المصالح الخارجية امتداد للوزارة على مستوى الولاية، وبالتالي يعقد الاختصاص لمجلس لدولة وهو ما يتعارض مع المادة 801 التي اعتبرت المحاكم الإدارية جهة مختصة في الدعاوى الإدارية المرتبطة بالمصالح الخارجية.

¹ - قرار مجلس الدولة نقلا عن عبيدة نجاة، مولفوعة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة، غموض وعدم استقرار، المرجع السابق، ص 408.

² - المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى، تحت طائلة عدم قبولها شكلا، البيانات الآتية:

1. الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
2. اسم ولقب المدعي وموطنه.
3. اسم ولقب ومواطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم، فأخر موطن له.
4. الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي.
5. عرضا موجزا للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.
6. الإشارة عند الاقتضاء، إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى".

2. غير أنه عند إجراء مقارنة بين المادة 801 و828، يمكن استنتاج أن الدعوى ترفع ضد الوالي باعتباره ممثل المصالح الخارجية من خلال ما يفهم من التوفيق بين المادتين وحينئذ ينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية¹.

إذ على المشرع الفصل في هذه السألة حيث تم تحديد الجهة القضائية المختصة ولم يحدد الأشخاص المؤهلة لتمثيل المصالح الخارجية أمام القضاء ذلك أنهما مرتبطان ببعضهما، فإذا كان الوالي هو الممثل لهذه المصالح ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة².

المبحث الثاني:

إشكالات التقاضي في منازعات المصالح الخارجية بين دعاوى الإلغاء والقضاء الكامل

تشير منازعات المصالح الخارجية للوزارات إشكالات عملية، تمثلت في صفة التقاضي الإجرائية الممنوحة لهذه المصالح، حيث اعترفت المادة 801 من ق ا م ا لها بأهلية التقاضي في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية، بينما لم تمنحها هذه الأهلية أو الصفة الإجرائية صراحة في دعاوى القضاء الكامل، مما ترك الإشكال قائما ضد من ترفع الدعوى؟ خاصة إذا لم تكن المصلحة الخارجية حائزة على تفويض في التقاضي.

وهو ما سنبينه من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: إشكالات التقاضي في منازعات المصالح الخارجية في دعاوى الإلغاء

المطلب الثاني: إشكالات التقاضي في منازعات المصالح الخارجية في دعاوى القضاء الكامل

المطلب الأول:

إشكالات التقاضي في منازعات المصالح الخارجية في دعاوى الإلغاء

نبين من خلال هذا المطلب المقصود بدعوى الإلغاء (الفرع الأول)، ثم أهم الشروط التي تستلزمها دعوى الإلغاء المرفوعة أمام القضاء الإداري (الفرع الثاني) ثم إشكالات التمثيل القانوني للمدبريات التنفيذية (الفرع الثالث) .

¹ محمد الطاهر بوعروج، عدم التركيز الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص49.

² المرجع نفسه، ص49.

الفرع الأول:

تعريف دعوى الإلغاء

لتحديد و توضيح مفهوم دعوى الإلغاء نعمل إلى مختلف تعريفاتها على المستوى الفقهي و التشريعي و القضائي .
أولاً: التعريف الفقهي:

يندرج التعريف الفقهي لدعوى الإلغاء على جانبين وذلك حسب ما أورده الفقه الفرنسي والفقه العربي.

1- تعريف الفقه الفرنسي:

عرف الفقيه الفرنسي A.delaubadere دعوى الإلغاء " بأنها طعن قضائي يرمي إلى إبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري"¹ .

وذهب الفقيه C.Debbasch بقوله: " الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية"²

2- تعريف الفقه العربي:

لا يوجد تعريف متفق عليه لدعوى الإلغاء من طرف فقهاء القانون الإداري، فقد أورد الفقه العربي عدة تعريفات نذكر منها مايلي:

* يعرف الدكتور سليمان محمد الطماوي قضاء الإلغاء بأنه: " القضاء الذي بموجبه يمكن للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا تبين له مجانية القرار للقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو إستبدال غيره به"³

و يعرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها: " الدعوى القضائية الإدارية التي يرفعها ذوي الصفة و المصلحة، أمام جهات القضاء المختصة للمطالبة بإلغاء قرار إداري مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية"⁴

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص8.

² - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص8.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الفكر العربي، القاهرة، 1986، ص 305 .

⁴ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 314 .

كما عرفها أحمد محيو بأنها: " الدعاوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع للإدارة"¹ أما الدكتور محمد الصغير بعلي عرفها بأنها: " الدعوى القضائية المرفوعة أمام إحدى الهيئات القضائية الإدارية (الغرف الإدارية أو مجلس الدولة) التي تستهدف إلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب أركانه من عيوب"²

ثانيا: التعريف التشريعي:

أحجم المشرع الجزائري عن إعطاء تعريف لدعوى الإلغاء، و لكن مع ذلك نجد التشريع العادي و الأساسي في بعض نصوصه قد تضمن إشارة إلى هذه الدعوى، و ذلك في كل من الدستور أولا، و القانون ثانيا .

1- التعريف الدستوري لدعوى الإلغاء:

لم يعرف الدستور مباشرة دعوى الإلغاء، إلا انها احتلت مكانة متميزة في المنظومة الدستورية و القانونية.

فقد نصت المادة 164 من دستور 2020: " يحمي القضاء المجتمع و حريات و حقوق المواطنين طبقا للدستور"³

و في المادة 165 " يقوم القضاء على أساس مبادئ الشرعية و المساواة، القضاء متاح للجميع .
يضمن القانون التقاضي على درجتين و يحدد شروط و إجراءات تطبيقه و في المادة 168 من الدستور نصت على ما يأتي: " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".
وقد جاءت المادة 168 من دستور 2020 معلنة ان أساس عمل السلطة القضائية يكمن في مبدأ الشرعية و المساواة، أما المادة 161 فقد جاءت صريحة وواضحة في تحويل القضاء النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات السلطة الإدارية، مما يفسر أن لدعوى الإلغاء أساسا من الدستور⁴.

¹ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، طبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 151 .

² - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2007، ص 31 .

³ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020 .

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020 .

2- التعريف القانوني لدعوى لإلغاء:

أما على الصعيد القانوني فقد عرفت دعوى الإلغاء تسميات و مصطلحات مختلفة، دون أن تضع لها تعريفا محددًا، فقد نص قانون الإجراءات المدنية الأول لسنة 1996 على دعوى الإلغاء مشيرًا إليها بدعوى " الطعن بالبطلان " le recours en annulation، و إن كان الدكتور عمار بوضياف يفضل تسمية دعوى الإلغاء، فنحن نشاطره الرأي ذلك ان مصطلح البطلان سائد في القانون المدني و نريد أن يتميز القانون الإداري بمصطلحاته الخاصة و المتميزة أما القانون العضوي 98-01 المتعلق بإختصاص مجلس الدولة و تنظيمه وعمله فقد إستعمل مصطلح الطعون بالإلغاء¹.

وجاء في القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية في نص مادته 800 مستعملًا مصطلح دعوى الإلغاء القرارات الإدارية بالنسبة لإختصاص المحاكم الإدارية و هي نفس التسمية المعتمدة بالنسبة لإختصاص مجلس الدولة المحدد بموجب المادة 901 من ذات القانون²

ثالثًا: التعريف القضائي لدعوى الإلغاء:

نظرا لطبيعة دور القاضي في الفصل في المنازعات المطروحة عليه حالة بحالة، فإنه عادة ماينصرف عن تقديم تعريف واضح لدعوى الإلغاء، حيث يكتفي ببيان العيوب التي تشوب القرار الذي تم الطعن فيه من طرف المتقاضي و يقوم إما بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو برفض الدعوى لعدم التأسيس و هذا ما اتصف به القضاء الإداري الجزائري سواء في عهد الإدارية بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة حاليا³

الفرع الثاني:

شروط رفع دعوى الإلغاء

ترتبط الشروط العامة برفع الدعوى و التي نجدها في كافة الدعاوى و بالأخص دعوى الإلغاء، و تتمثل في كل من شرط الصفة (أولا) و المصلحة (ثانيا) و الأهلية (ثالثا) .

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة شريعة و قضائية و فقهية، الجسور

للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر، ص 50

² - المرجع نفسه، ص50

³ - محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري " دعوى الإلغاء "، المرجع السابق، ص 33.

أولاً: شرط الصفة

الصفة هي " العلاقة التي تربط طرفي أو أطراف الدعوى بموضوعها، و يجب أن تثبت لدى القاضي في أي طلب أصلي، أو أي بمقابل، أو أي دفع أو أي طعن، و بمعنى قانوني آخر، فالصفة المطلوبة في إجراءات التقاضي هي الرابطة القانونية بين صاحب الطلب و موضوعه"، و قد يمارس الشخص صاحب الصفة بنفسه إجراءات التقاضي كأصل عام، و قد تمارس إجراءات التقاضي بواسطة غيره، و إنطلاقاً من ذلك للصفة و جهان: صفة موضوعية و صفة إجرائية¹

1- الصفة الموضوعية:

هي الوضعية التي يحتج بها المدعي للقيام بدعواه، و التي تأثرت سلباً بالقرار المطعون فيه، و يخلط جانباً كبير من الفقه بين شرط الصفة الموضوعية و شرط المصلحة، على إعتبار أن المدعي يكون ذي صفة متى كانت مصلحة شخصية و مباشرة .

و يشترط أن تتوفر الصفة الموضوعية في كل من المدعي و المدعى عليه، بأن يكون صاحب الحق هو المدعي، و المعتدى على هذا الحق هو المدعى عليه .

وقد وقع خلافاً بين الفقه و بين من يجمع بين شرطي الصفة و المصلحة و من يفصل بينهما، و قد وقع الإتفاق على ان الصفة الموضوعية تتوفر متى كانت هناك مصلحة، و متى إنعدمت المصلحة إنعدمت الصفة في التقاضي برفض الدعوى لعدم التأسيس، و يتعلق الامر بدعوى قضاء كامل موضوعها التعويض عن الضرر² و مثال ذلك: قرار مجلس الدولة رقم 1461 بتاريخ 19-11-2009 في قضية المديرية العامة للأشغال العمومية لولاية الجزائر ضد (ب.ج) و الذي تم قبوله من حيث الشكل، أما من حيث الموضوع فتعود الحيثيات هذا القرار هدم المديرية العامة للأشغال العمومية لولاية الجزائر للبنائية الكائنة بشارع مرزاق ديب ببلدية محمد بلوزداد، بالرغم من أن المعني (ب.ج) مستأجر للمحل المذكور و ليس مالكة، إلا أنه طالبت المديرية المستأنفة بإلغاء القرار و القضاء بعدم قبول الدعوى لإنعدام الصفة و لسوء التوجيه، و بعد الإطلاع على ملف القضية إتضح مطالبة (ب.ج) من المديرية العامة

¹ نويري سامية، مطبوعة بيداغوجية بعنوان الإجراءات القضائية الإدارية، أقيمت على طلبية ماستر تخصص قانون عام،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمه، 2020-2021 ص 37-38 .

² نويري سامية، المرجع السابق، ص 38.

للأشغال العمومية تعويضه عن الأضرار التي لحقت محله التجاري من جراء هدمها لعمارتين بنفس الشارع الموجود به محله، حيث أن هذه الأخيرة ماهي إلا مصلحة إدارية تابعة للولاية، بالإضافة إلى أنها ليست ضمن الأشخاص القانونية الإدارية الخاضعة للمقاضاة أي الدولة و الولاية و البلدية و المؤسسة العمومية ذات الصفة الإدارية و فقا لنص م 07 من ق.إ.م.إ الذي رفعت الدعوى في ظلّه و المكرسة بالمادة 801 من ق.إ.م.إ .

حيث أن مدير الأشغال العمومية لولاية الجزائر لا يمثل الولاية كشخص معنوي أمام القضاء طبقا لقانون الولاية، كما لا يمثل وزير القطاع الممثل للدولة لأنه ليس لديه تفويض من هذا الأخير، بموجب نص خاص طبقا لمقتضيات المادة 169 من القانون المدني، و المكرسة بموجب المادة 828 من القانون الحالي المذكور أعلاه .

و عليه تكون الدعوى غير مقبولة شكلا دون الحاجة للتطرق إلى موضوعها لأنها موجهة توجيهها سيئا من أساسها عندما رفعت على جهة إدارية لا تتمتع بأهلية و صفة التقاضي¹ الصفة الإجرائية أو التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية:

يقصد بها التمثيل القانوني، أي من يملك تمثيل صاحب المصلحة و الصفة الموضوعية أما القضاء، وقد تتوفر الصفة الموضوعية و الإجرائية في رافع الدعوى، متى كان شخصا طبيعيا راشدا متمتعا بكامل قواه العقلية، و قد تتوفر الصفة الموضوعية في الشخص الطبيعي دون الصفة الموضوعية أما الصفة الإجرائية فتتوفر في ممثله القانوني، أي القيم أو الوصي، أو الولي أو المقدم، طبقا للأوضاع المنصوص عليها بالمواد 81 و مايليها من قانون الأسرة، متى كان ناقصا للأهلية أو بمقتضى و كالة قانونية طبقا لأحكام المادة 571 و مايليها من القانون المدني²

حيث رفض مجلس الدولة العديد من القضايا المرفوعة أمامه بسبب رفعها من قبل أو ضد مدير مديريات تنفيذية، بسبب عدم حيازته على تفويض يخوله تمثيل مديريته أمام القضاء، ومثال ذلك قرار مجلس الدولة رقم 204 بتاريخ 27-02-2008 في قضية مديرية الري لولاية ميلة ضد (ب.م)، و الذي رفض من خلاله الإستئناف شكلا بسبب رفعه من قبل مديرية الري ممثلة في مديرتها، رغم عدم حيازته على تفويض من وزير القطاع لتمثيله أمام القضاء، ومما جاء في حيثيات هذا القرار أنه: " من حيث الشكل فقط، حيث يثبت من أوراق ملف القضية أن

¹- ملف رقم: 048173، فهرس 1461، بتاريخ 2009/11/19، قرار غير منشور .

²- نويري سامية، المرجع السابق، ص 39 .

عريضة الإستئناف مرفوعة من طرف مديرية الري لولاية ميلة ممثلة في مدير لها رغم أن هذا الأخير غير حائز على تفويض من وزير القطاع لتمثيله أمام القضاء طبقا لمفهوم المادة 169 فقرة 3 من قانون الإجراءات المدنية .

حيث أمام هذا الوضع يتعين عدم قبول عريضة الإستئناف شكلا دون حاجة للتطرق إلى موضوعه¹

أما بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة فيتعلق بكل من:

* **الدولة:** وفقا لنص المادة 03 من القانون رقم 63-198 المؤرخ في 08-06-1968 و كذلك المادة 52 من القانون المدني يمثلها وزير المالية و ينوب عنه الوكيل القضائي للخزينة .

* **الولاية:** وفقا لنص المادة 828 من ق.إ.م.إ. و المادة 106 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية يمثلها الوالي .

* **البلدية:** وفقا لنص المادة 828 من ق.إ.م.إ. و المادة من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي .

* **المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري:** وفقا لنص المادة 828 من ق.إ.م.إ. يمثلها ممثلها القانوني .

أما بخصوص المديرية التنفيذية أو ما يصطلح عليه بالمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، فإذا كان هناك نص يمنح مدير المديرية التنفيذية تفويضا من الوزير المعني من أجل تمثيله أمام القضاء، فترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في الوزير مانح التفويض أما إذا لم يكن لها تفويض، فيمثلها الوالي، و بالتالي ترفع ضد الدولة ممثلة في الوالي و نجد كمثال عن ذلك: مديرية الصحة، مديرية النقل، مديرية النجارة، و مديرية الأشغال العمومية و مديرية الري² .

و يعد شرط الصفة من النظام، و يثير القاضي تخلفه من تلقاء نفسه، طبقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 13 من ق.إ.م.إ.، حيث يتضح من خلال التطبيقات القضائية المذكورة اعلاه، أن القاضي يقرر عدم قبول الدعوى أو رفضها من الناحية الشكلية لإنعدام أو إنتقاء الصفة سواء في المدعي أو في المدعى عليه، وقد ترتبط الصفة إرتباطا و ثيقا بالحق

¹ - ملف رقم 36693، فهرس رقم: 204، بتاريخ 2008/02/27، قرار غير منشور .

² - نويري سامية، المرجع السابق، ص 40

الموضوعي المطالب به، فيؤدي غيابها إلى الحكم بعدم التأسيس أو الإثبات القانوني للدعوى وليس عدم قبول الدعوى لإنعدام الصفة، مثل: الشخص الذي يرفع دعوى لإسترداد حيازته العقارية دون تقديم السند المعتبر قانوناً، طبقاً للمادة 324 مكرر و مايليها من القانون المدني فبالرغم من عدم إثبات المدعي لصفته على العقار إلا ان الحكم يكون برفض الدعوى لعدم إثباتها¹

ثانياً: شرط المصلحة

من المسائل البديهية أن كل رافع دعوى إدارية أو غير إدارية أو عادية ينبغي أن تكون له مصلحة في إثارة النزاع و عدم وجود هذه المصلحة كفيل بعدم قبول الدعوى، و يمكن تعريف المصلحة بانها " الحاجة إلى حماية القانون أو هي الفائدة التي تعود على رافع الدعوى، و قد إعتبر بعض الفقهاء أن إشتراط المصلحة ينطوي على وجهين إحداهما سلبي و يتمثل في منع من ليس في حاجة إلى حماية القانون من الإلتجاء إلى القضاء، و الثاني إيجابي هو إعتبره شرطاً لقبول دعوى كا من له فائدة من الحكم فيها² .

ولقد أثار عنصر المصلحة في دعوى الإلغاء خلافاً كبيراً، فأراد الكثير من الفقهاء الوقوف عند هذا الشرط و إبراز مدى خصوصيته تمييزاً له عن شرط المصلحة في الخصومة المدنية و التجارية، فإنطلاقاً من ان دعوى الإلغاء دعوى عينية كما بينا سابقاً الغرض منها حماية مبدأ المشروعية و سيادة القانون، و إنما وسيلة للرقابة على أعمال الإدارة أكثر من كونها وسيلة لدفع الإعتداء عن حق شخصي أو مركز فردي فإن شرط المصلحة فيها له طبيعة خاصة، فيكفي لقبول دعوى الإلغاء مجرد وجود مصلحة يمسها القرار الإداري المطلوب إلغاؤه و إن لم يكن يستتبع ذلك حتماً السعي لإقتضاء حق أعتدي أو كان مهدداً بالإعتداء³

أنواع المصلحة:

قد تكون المصلحة مباشرة شخصية أو جماعية، و قد تكون محققة أو محتملة كما قد تكون مادية أو معنوية، نبين ذلك فيما يلي:

¹ - المرجع نفسه، ص 41-42 .

² - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، المرجع السابق، ص 85-86 .

³ - المرجع نفسه، ص 86 .

1- المصلحة الشخصية المباشرة و المصلحة الجماعية:

و يقصد بالمصلحة الشخصية المباشرة أن يكون رافع الدعوى الإلغاء مثلا في حالة قانونية بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها ان تجعله يؤثر فيه تأثيرا مباشرا، فإذا لم يكن الطاعن في حلة قانونية خاصة من شأنها عدم المساس بمصلحته و التأثير عليها إنتقت مصلحته في إثارة النزاع و نتج عن ذلك عدم قبول الدعوى، كما لو تصورنا صدور قرار نزع ملكية للمنفعة العامة مضمونه إخراج ملكية " س " من المجال الخاص إلى المجال العام و يتقدم للقضاء " ع " طالبا لإلغاء هذا القرار كونه إبن المنزوع ملكيته، فمثل هذه الدعوى لا يمكن قبولها لإلغاء المصلحة المباشرة و الشخصية، و قد تكون المصلحة جماعية و ذلك من خلال الدعاوى التي تباشرها التجمعات كالنقابات و الجمعيات و يشترط في القرار محل دعوى الإلغاء أن يمس في مضمونه المصالح المادية أو المعنوية للنقابة أو الجمعية، فإذا كان القرار لا يمس مصلحة احد أعضاء النقابة أو الجمعية فلا يجوز الطعن فيه بالإلغاء من قبل ممثل النقابة أو الجمعية، بل يقتضي الامر أن يباشر من مس القرار مركزه القانوني الدعوى بنفسه عن طريق محاميه¹

2- المصلحة قائمة أو محتملة:

لا تتولد المصلحة في الدعوى لمجرد الإدعاء بحق أو مركز قانوني بل إلى جانب ذلك يجب أن يقع إعتداء عليه فيتحقق بذلك الضرر ليبرر طالب الحماية القضائية .
و قد نص المشرع الجزائري في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الغدارية على شرط المصلحة لقبول الدعوى أمام القضاء حيث جاء فيها مايلي:
" لا يجوز لأي شخص التقاضي مالم تكن له مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون ... و بذلك أشار إليها بقوله أن تكون المصلحة قائمة و هو أحد شروط المصلحة و اغفل الإشارة إلى الشرط الثاني و هو أن تكون المصلحة حالة²

إن التمييز بين المصلحة المحتملة و المصلحة المستقبلية هو ان المصلحة المحتملة هي مصلحة مستقبلية قد توجد في المستقبل و قد لا توجد و هذا هو المقصود من مدلول الإحتمال أما المصلحة المستقبلية و هي مصلحة موجودة حتما، لكنها مقترنة بأجل لم يحل بعد و عند

¹ - عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الاول، المرجع السابق، ص 271 .

² - عمر زودة، الإجراءات المدنية و الإدارية في ضوء آراء الفقهاء و احكام القضاء، الطبعة الثانية، 2015، ص 68-69

حلول الاجل قد يقوم المدين بتنفيذ إلتزامه و قد لا يقوم بذلك فهي تعتبر أيضا من هذه الناحية مصلحة محتملة و مفهوم الإحتمال يؤخذ من موقف المدين قد ينفذ إلتزامه و قد لا ينفذه¹ و يقصد بالمصلحة القائمة هو وقوع الإعتداء أو حصول نزاع حول الحق الموضوعي المدعى به و حينئذ تتولد المصلحة في الدعوى حيث يترتب عليه حرمان الشخص من المنافع التي كان يتمتع لها من قبل، مما يستلزم تدخل القضاء لحمايته بتطبيق جزاء القاعدة القانونية²

3- أن تكون مصلحة مادية أو أدبية:

قد تكون مصلحة رافع دعوى الإلغاء مادية، كما قد تكون هذه المصلحة أدبية، و في الحالتين تقبل دعواه شكلا، فلا يقتصر قبول دعوى الإلغاء على توافر المصلحة المادية أو المالية، بل قد تكون مصلحة أدبية أو معنوية، كما تتوافر مصلحة معنوية في الدفاع عن المعتقدات الدينية، او حتى السياسية و مثال ذلك: كمصلحة خطيب أحد المساجد، المتبرع في أن يطعن في قرار منعه من الخطابة، مصلحة الحزب السياسي في تقديم الطعن ضد قرار وزير الداخلية القاضي بحضر المهرجانات و الخطابات، و الإجتماعات في الحملة الإنتخابية، غير ان المصالح المادية، أو المالية هي الأكثر وضوحا و روجا في الواقع العملي، كمصلحة الموظف من تقديم دعوى الإلغاء القرار، المتضمن حرمانه من الزيادة السنوية، او الإحالة على التقاعد، أو سحب تصريح مزاوله مهنة أو إقفال محل تجاري³

ثالثا: الأهلية

الأهلية هي الخاصية التي تمكن الشخص طبيعيا أو معنويا من ممارسة حقه في التقاضي، من خلال إكتسابه الشخصية القانونية و هذه الأخيرة، تبدأ بتمام ولادته و تنتهي بموته⁴ و الحديث عن الاهلية يفرض التمييز بين أهلية الشخص الطبيعي و اهلية الشخص المعنوي

1- أهلية الشخص الطبيعي:

يكتسب الشخص الطبيعي أهلية التقاضي ببلوغه سن الرشد القانوني المنصوص عليه في القانون المدني و المحدد بـ 19 سنة كاملة طبقا للمادة 40 من القانون المدني، و ان يتمتع

¹ - المرجع نفسه، ص 69

² - المرجع نفسه، ص 69

³ - فيصل عبد الحافظ الشوابكة، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة بين الأردن و فرنسا، دفاثر السياسة والقانون، المجلد الرابع، العدد السابع، جامعة ورقلة، كلية الحقوق، الجزائر، ص 156 .

⁴ - سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2005، ص 82 .

بقواه العقلية وكامل الاهلية لمباشرة حقوقه، و عليه يستبعد من ان يكون طرفا في الدعوى
عموما كل من المجنون و المعتوه و المحجور عليه¹

2- أهلية الشخص المعنوي:

أن الأشخاص الاعتبارية متنوعة و على كثرتها يمكن تصنيفها إلى قسمين، أشخاص
إعتبارية خاصة و أشخاص إعتبارية عامة:

أ- الشخص الإعتباري الخاص:

يدخل هذا الوصف الشركات الخاصة و المقاولات و الجمعيات و المؤسسات العمومية
ذات الطابع الصناعي و التجاري، و تمثل كل هذه الجهات عن طريق نائبها القانوني²

ب- الشخص الإعتباري العام:

يتمثل الشخص الإعتباري العام في كل من: الدولة و الولاية و البلدية و المؤسسات
العمومية ذات الصبغة الإدارية، و رجوعا للمادة 828 من ق.إ.م.إ نجدها حددت الأشخاص
المؤهلة لتمثيل هذه الهيئات فالوزير بالنسبة للدولة و الوالي بالنسبة للولاية و إستثناءا رئيس
المجلس الشعبي الولائي، و رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية، و الممثل القانوني
بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالمؤسسات ذات الصبغة الإدارية³

الفرع الثالث:

إشكالات التمثيل القانوني في منازعات الالغاء

تنص المادة 801: " تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعوى فحص المشروعية للقرارات
الصادرة عن الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، البلدية و المصالح
الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

¹ المادة 40 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1995 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن
القانون المدني، جريدة رسمية، عدد 78 الصادر في 26 سبتمبر 1975 (المعدل و المتمم) .

² فاطمة شدرى معمر، روضة مسوسي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق والعلوم
السياسية قسم القانون العام، جامعة أكلي محند أو لحاج، البويرة، 2018، ص 29

³ - المرجع نفسه، ص 29 .

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- الدعاوى المخولة لها بموجب نصوص خاصة¹

من خلال هذه المادة نسجل عدة ملاحظات هامة، حيث أن المشرع قام بتعداد وتصنيف و تحديد موضوع الدعاوى التي تدخل في الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية مايدعو للتساؤل حول الأهمية القانونية و القضائية لذلك ؟ فمن حيث التعداد تضمنت دعاوى الإلغاء ودعاوى التفسير و دعاوى فحص المشروعية، و دعاوى القضاء الكامل، و الدعاوى الخاصة بعد عبارة " تختص المحاكم الإدارية كذلك ...". مما يوحي أن المادة 801 أضافت دعاوى جديدة لإختصاص المحاكم الإدارية، أو على الأقل أن هذه الدعاوى ذات أهمية قانونية أو قضائية خاصة، أما من حيث التصنيف فقد قسم الدعاوى في 3 فقرات مستقلة، تتعلق الاولى بدعاوى الإلغاء و التفسير و فحص المشروعية، بينما تتعلق الثانية بدعاوى القضاء الكامل و فقرة الثالثة متعلقة بالدعاوى الخاصة، و فيما يتعلق بتحديد موضوع الدعاوى فإن مضمون الفقرة الاولى قصر محل دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص المشروعية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية على القرارات الإدارية دون بقية التصرفات القانونية الأخرى للإدارة²

رغم أن فكرة القرار الإداري تشاء بمناسبة الحديث عن أساليب السلطة العامة و هو شق من المعيار الموضوعي الذي يراعي طبيعة نشاط الإدارة في تحديد الإختصاص القضائي للقاضي الإداري، على خلاف المعيار العضوي الذي يعقد الإختصاص للجهات القضائية الفاصلة في دعاوى الإدارة كلما كانت الإدارة طرفا في الدعوى بغض النظر عن طبيعة نشاطها سواء كان قرار أو عقدا، كما إترف المشرع لمصالح البلدية الإدارية، و للمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية بأهلية التقاضي كحل لإشكال قانوني و قضائي سابقا و عند مقابلة فحوى المادة 801 بالمادتين 800 من ق.إ.م.إ و المادة الاولى من قانون 02/98 اللتين إعتبرتا أن " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو

¹ - قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25-02-2008، متضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية 21 مؤرخة في 23-04-2008 .

² - سهام عبدلي، " إشكالية المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية" جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 1، المجلد أ، العدد 46، الجزائر، 2016، ص 164 .

البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها " دليل على انها لا تضيف نوع جديد من الدعاوى إلى إختصاص المحاكم الإدارية لان عبارتي " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة " و في جميع القضايا تستغرق عبارة " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل ... " فمن يملك الكل يملك الجزء بالضرورة "، إلا في حدود الفقرة 3 من نفس المادة التي تتضمن الدعاوى الخاصة مثل: منازعات الصفقات العمومية التي تضيف أشخاص غير مذكورين في المادة 801 و هي المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري عندما تكلف بإنجاز مشاريع إستثمارية عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة، هذه الفقرة الأخيرة التي تحمل المشرع عبئ إضافة دون أن يكون مضطرا لذلك، لانه حتى لو لم يضيفها فالنصوص الخاصة تكفل ذلك، لأن النص الخاص يقيد العام¹.

وعليه نستخلص إذا كان قانون الإجراءات المدنية و الإدارية قد حسم بموجب نص المادة 801 منه الجدل و التناقض الذي كان قائما في ظل القانون السابق للإجراءات المدنية، بشأن تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعات المصالح الخارجية للوزارات، فإن الإشكال مازال قائما حول مسألة تمثيل هذه المصالح أمام القضاء الإداري، حتى مع وجود نصوص تنظيمية تمنح بعض المديرين الولائيين في بعض القطاعات سلطة تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء، ووجود العديد من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة التي أقرت تمثيل الوالي بصفته ممثلا للدولة لبقية المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري، إلا أن نسبة مهمة من الدعاوى التي ترفع من طرف أو ضد هذه المصالح أمام المحاكم الإدارية تصدر فيها أحكام قضائية بعدم القبول أو يتم الحكم فيها على غير ذي صفة، و بالتالي يكون مصيرها الرفض من طرف مجلس الدولة على إعتبار أن شرط الصفة من النظام العام طبقا للمادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، و هذا ما يؤدي إلى ضياع حقوق المتقاضين، و هذه النتيجة ترجع إلى ان النصوص التي صدرت، إقتصرت على منح بعض المصالح فقط سلطة تمثيل وزاراتها أمام القضاء دون الأخرى رغم أن كل المصالح الخارجية للوزارات تمارس نفس الوظيفة و هي تخفيف العبئ عن وزاراتها، وحتى النصوص التي صدرت فقد تباينت طبيعتها و كذلك مضامينها، إضافة إلى عدم إستقرار مجلس الدولة من خلال قراراته على موقف واحد بشأن تحديد الوالي كمثل للدولة أمام القضاء الإداري في المنازعات المتعلقة بالمصالح الخارجية للوزارات، و لاهمية جهاز المصالح الخارجية للوزارات وكثرة المنازعات المتعلقة بها تستدعي إصدار نص عام في شكل مرسوم تنفيذي يخول كل هذه المصالح

¹ - سهام عبدلي، المرجع السابق، ص 164

دون تمييز سلطة تمثيل وزاراتها أمام القضاء، قصد رفع الغموض و التناقض الذي يكتنف مسألة تمثيلها أمام القضاء الإداري¹

المطلب الثاني:

إشكالات التقاضي في منازعات المصالح الخارجية في دعاوى القضاء الكامل

نعرض في هذا المطلب لدعوى القضاء الكامل التي تختص بها المديريات التنفيذية من خلال ثلاثة فروع يتشكل الاول منهما مدخلا تمهيدا للمطلب حيث تتضمن مختلف التعاريف، بمعنى سنتناولها من الجوانب التالية: (تعريف التشريعي، الفقهي، القضائي) . في حين نعرض في الفرع الثاني: شروط قبول دعوى القضاء الكامل و التي بدورها لا يمكن للجهة القضائية المختصة بدعوى القضاء الكامل أن تقبل و تختص بالنظر و الفصل في موضوع الدعوى و تتمثل هذه الشروط في: شرط القرار المسبق، شرط التظلم، شرط الميعاد، ثم إرتأينا إلى طرح فكرة إشكالات التقاضي بالنسبة للمديريات التنفيذية دعوى القضاء الكامل في فرع ثالث، و هذا ماسنقدمه في هذا المطلب .

الفرع الأول:

تعريف دعوى القضاء الكامل

نقدم في هذا الفرع دعوى القضاء الكامل من المنظور التشريعي و الفقهي و من ثم القضائي .

أولاً: التعريف التشريعي:

لم يتناول المشرع الجزائري تعريفا صريحا لدعوى القضاء الكامل في قانون الإجراءات المدنية لسنة 1996 في المادة 7 منه و الذي جاء فيها: " كما تختص بالحكم إبتدائيا في جميع القضايا التي تكون الدولة..."²، و أيضا صياغتها سنة 1968 و الذي جاء فيها: " تختص المجالس القضائية بالحكم إبتدائيا في جميع القضايا و أيا كانت طبيعتها حيث تكون الدولة أو إحدى الولايات..."³ و كذلك في تعديل 18 أوت 1990 نصت على: " تختص المجالس

¹ - رزيق أميرة، تمثيل المصالح الخارجية للوزارات أمام القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 143 .

² - الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن ق.إ.م الجريدة الرسمية العدد 47 المؤرخة في 9 جوان 1966 .

³ - الأمر 69-77 المؤرخ في 18 سبتمبر 1969 المعدل و المتمم بالأمر 66-154، المتضمن ق.إ.م، ج .ر عدد 82 مؤرخة في سبتمبر 1969 .

القضائية بالفصل ابتدائيا بحكم قابل للإستئناف أمام المحكمة العليا في جميع القضايا أيا كانت طبيعتها التي تكون الدولة...¹ .

أما فيما يخص قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08-09 الفقرة 2 من المادة 801 منه على أنه " ... تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى القضاء الكامل"²

ثانيا: التعريف القضائي:

أما بالنسبة للقضاء فهو لم يطرح هو الآخر فكرة تعريف دعوى القضاء الكامل، ففي قرار صادر عن مجلس الدولة رقم 128944 بتاريخ 1998/06/08 و الذي جاء فيه: " حيث ان دعوى موجهة توجهها صحيحا ضد المدير العام للجمارك بما أن الأمر يتعلق بمنازعة من منازعات القضاء الكامل لا يشترط تقديم طعن إداري تدريجي"³ و كذلك قرار مجلس الدولة رقم 10847 المؤرخ بتاريخ 2004/06/15 و الذي جاء فيه: " ... الأمر يتعلق بدعوى من القضاء الكامل هي من إختصاص الغرفة الإدارية المحلية..."⁴

ثالثا: التعريف الفقهي:

يعرفها الأستاذ عمار عوابدي على انها: " هي مجموعة الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة القانونية و المصلحة أمام جهات السلطات القضائية العادية و الإدارية المختصة، في ظل مجموعة الشروط و الإجراءات و الشكليات القانونية المقررة، بهدف المطالبة من هذه السلطات القضائية الاعتراف أولا بوجود حقوق شخصية مكتسبة، و تقرير ثانيا ما إذا كان قد أصابها أضرار مادية أو معنوية و تقدير هذه الأضرار، ثم تقدير و تقرير التعويض الكامل اللازم لإصلاح الأضرار المادية او المعنوية التي أصابت الحقوق الشخصية المكتسبة، و الحكم على السلطات الادارية المدعى عليها بالتعويض"⁵

¹ - القانون 23/90 المؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل و المتمم للامر رقم 154/66 المؤرخ في 8 جوان 1966
الجريدة الرسمية عدد 36 المؤرخة في 1990 .

² - قانون رقم 09-08 المؤرخ في 25-02-2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية العدد 47 المؤرخة في 09 جوان 1966 .

³ - قرار رقم 128944 بتاريخ 1998/06/08، مجلة مجلس الدولة العدد 1 سنة 2002 ص 75 .

⁴ - قرار رقم 10847 بتاريخ 2004/06/15 مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، سنة 2004 ص 147 .

⁵ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2، ط5، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003، ص 299 .

فسلطات ووظائف القاضي المختص بدعاوى القضاء الكامل متعددة و كاملة بالقياس إلى سلطات القاضي في كل من دعوى التفسير ودعوى فحص مدى شرعية القرارات الإدارية، ولذلك سميت بدعاوى القضاء الكامل¹

وعرفها كذلك بأنها دعوى تعويض و يرى هذا الاخير بانها الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها و يرفعها أصحاب الصفة و المصلحة أمام الجهات القضائية المختصة و طبقا لشكليات و الإجراءات المقررة قانونا، للمطالبة بالتعويض الكامل، و العادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري و الضار و تمتاز دعوى التعويض الإدارية هذه بانها دعاوى القضاء الكامل و أنها من دعاوى قضاء الحقوق²

أما الأستاذ محمد رفعت عبد الوهاب فيعرفها على انها: " الدعوى التي تكون للقاضي فيها سلطة كاملة بمعنى أنها لا تتوقف على حد إلغاء عمل الإدارة المخالف للقانون، بل تتعدى ذلك لحسم كافة عناصر النزاع بتحديد المركز الذاتي للطاعن بشكل نهائي³ .

الفرع الثاني:

شروط قبول دعوى القضاء الكامل

لعرض القضية أمام القضاء و لكي ينظر القاضي في هذا النزاع يجب ان تتوفر بالإضافة إلى الشروط العامة المتمثلة في الصفة و المصلحة و الأهلية شروط خاصة لقبول الدعوى أمام القضاء و هي شرط قرار سابق (اولا) شرط التظلم (ثانيا) و شرط الميعاد (ثالثا) و هذا ماستتطرق إليه في هذا الفرع كالاتي:

أولا: شرط القرار السابق في دعوى القضاء الكامل:

نصت المادة 169 مكرر 1 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على انه: " لا يجوز رفع الدعوى إلى المجلس القضائي من احد الأفراد إلا بتطبيق الطعن في قرار إداري و يقصد بذلك أن القرار المطعون فيه في دعوى القضاء الكامل هو القرار السابق، حيث يستقز

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 279.

² - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية و مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1994، ص 255 .

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، قضاء الإلغاء (أو الإبطال)، قضاء التعويض، وأصول الإجراءات، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 15-16

المتقاضى الإدارة مقدما إليها طلب بإصلاح الأضرار (أي تظلم) و الجواب المتضمن موقفها من الطلب هو القرار السابق، و الذي يتحدد به موضوع الدعوى¹.

وعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي: " هو العمل القانوني الإفرادي الصادر عن مرفق عام و الذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة، و ليس كل ماتقوم به الإدارة العامة من تصرفات و أعمال يعد من القرارات الإدارية فحتى يعتبر التصرف أو العمل الصادر عنها قرارا إداريا يجب أن يكون عملا قانونيا، أي صادر بقصد و إرادة إحداث أثر قانوني²

وعليه المقصود بفكرة القرار السابق كشرط من الشروط الشكلية لقبول دعاوى القضاء الكامل بصورة عامة، و دعوى التعويض بصورة خاصة، هو قيام الشخص المضرور بفعل النشاط الإداري غير المشروع و الضار بإستشارة السلطات الإدارية المختصة بواسطة تقديم شكوى أو تظلم إداري طبقا للشكليات و الإجراءات القانونية المقررة³

ثانيا: شرط التظلم في دعوى القضاء الكامل:

التظلم الإداري هو الإلتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة و المصلحة إلى السلطات الإدارية الولائية و الرئاسية و الوصائية و الى اللجان الإدارية طاعنين في قرارات و أعمال إدارية بعدم الشرعية و طالبين بإلغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية غير المشروعة بما يجعلها أكثر إتفاقا مع مبدأ المشروعية أو أكثر إتفاقا مع مبدأ الملائمة و الفاعلية و العدالة⁴

وهو عبارة عن الشكوى أو الطلب المرفوع من المتظلم للحصول على حقوق أو لتصحيح و ضعيته لذلك يعتبر عملا إداريا يوجه إلى السلطة الإدارية المختصة ضد عمل قانوني أو مادي قامت به الإدارة فهو إجراء ذو طابع غير قضائي و يسبق الدعوى الإدارية⁵,

¹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، الطبعة 3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005 ص 289.

² - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص 127، 128.

³ - عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، المرجع السابق ص 269 .

⁴ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق ص 366 .

⁵ - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 102 .

و بالتالي فهو مراجعة الإدارة عن طريق طلب يقدمه إليها في شكل إحتجاج أو شكوى يلتمس فيها منها التراجع عن التصرف ذا طابع مادي¹

ثالثا: شرط الميعاد في دعوى القضاء الكامل:

تتميز المنازعات الإدارية عن المنازعات الأخرى بطابع الخاص بالمواعيد المختلفة و المفروضة على اطراف القضية خلال كل المراحل القضائية الإدارية و أشار الفقه الإداري إلى أن شرط الميعاد فرض من جهة على المتقاضين لتمكينهم من البحث عن الإمكانيات التي تسمح لهم بتجسيد رأي جدي عن قانونية العمل الإداري المرغوب الطعن فيه و بالتالي معرفة حظوظهم في الحصول على حقوقهم، ومن جهة أخرى و نظرا للصالح لعام الذي يستوجب إستقرار الأوضاع الإدارية و حتى لا يعرقل النشاط العادي للإدارة لابد من تحديد مناقشة أعمالها في مدة معينة².

يعتبر شرط المدة في دعوى القضاء الكامل شرط وجوبي و إلزامي، و هو من النظام العام لا يجوز الإتفاق على مخالفته، و يجب على القاضي المختص أن يثيره من تلقاء نفسه إذا لم يثره أحد الخصوم، و يقرر هذا الميعاد لتدعيم إستقرار الحقوق و المعاملات المتولدة عن النشاط الإداري و لحسن تنظيم و سير مرفق ووظيفة العدالة و الإدارة العامة في الدولة³

إن تحديد ميعاد ثابت للدعوى يشكل بكل تأكيد قيّدًا خطيرا على حرية الأفراد في مقاضاة الادارة، ولكن هذا القيد تفرضه متطلبات المصلحة العامة التي هي موضوع القرارات الإدارية، فبهذه الأخيرة يجب ان تتحصن بعد مدة، إذا لا يعقل أن تبقى حرجة و قلقة عرضة للإلغاء القضائي في أي وقت و مهما طاللت المدة وهو ماينعكس على العمل الإداري سلبا⁴، و بالتالي يشترط لقبول دعوى القضاء الكامل التي يكون الحق الذي تدور معه الدعوى وجودا أو عدما و الذي وجدت الدعوى كحق يهدف حماية الحق الذي تتعلق بحمايته و تدور معه و

¹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 291 .

² - خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 182 .

³ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 605

⁴ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 329 .

معنى ذلك أن يكون هذا الحق قد وجد حقيقة، ولم يسقط بمدد السقوط، و لم يتقادم بمدد التقادم المقررة في القوانين السارية المفعول¹ .

الفرع الثالث:

إشكالات التمثيل القانوني في دعاوى القضاء الكامل

نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على انه " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في ...دعاوى القضاء الكامل ..."² وعليه لم تمنح صراحة أهلية التقاضي في دعاوى القضاء الكامل للمديريات التنفيذية، كما هو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء، بمعنى ضد من ترفع الدعوى .

ومن هذا الصدد و على هذا الأساس ترفع الدعوى القضائية ضد الدولة ممثلة في الوزير المعني مانح التفويض للمدير المعني و من أمثل ذلك:

* **في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف:** ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير الشؤون الدينية و الأوقاف مانح التفويض لمدير الشؤون الدينية و الأوقاف بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 2011/03/13 الصادر عن وزارة الشؤون الدينية والأوقاف أمام المحاكم الإدارية والمحاكم العادية والمجالس القضائية، أما امام مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع فقد منح التفويض لمدير الدراسات القانونية والتعاون ومدير الأوقاف والزكاة والحج والعمرة .

* **في وزارة البريد و المواصلات:** ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير البريد والمواصلات مانح التفويض لمدير البريد و المواصلات بالولاية بموجب قرار وزاري بتاريخ 1998/06/02 أمام المحاكم الإدارية و المحاكم العادية و المجالس القضائية أما أمام مجلس الدولة و المحكمة العليا و محكمة التنازع فقط منح التفويض للمدير العام لبريد الجزائر .

* **وزارة الدفاع الوطني:** ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير الدفاع الوطني مانح التفويض لمدير الشؤون القانونية و المنازعات بموجب المرسوم الرئاسي رقم 08/92 المؤرخ في 1998/01/30 أمام المحاكم الإدارية و المحاكم العادية و المجالس القضائية أما أمام مجلس الدولة و المحكمة العليا و محكمة التنازع فقط منح التفويض كذلك لمدير الشؤون القانونية والمنازعات .

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 604 .

² - المادة 801 من القانون رقم 08-09 المتضمن ق.إ.الم و إ .

* **وزارة الداخلية و الجماعات المحلية:** ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير الداخلية والجماعات المحلية مانح التفويض للمدير العام للامن الوطني بموجب قرار وزاري مؤرخ في 2003/12/31 أمام المحاكم الإدارية و المحاكم العادية و مجلس الدولة و المحكمة العليا .

* **وزارة المالية:** ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير المالية مانح التفويض لمدير أملاك الدولة بالولاية بموجب قرار وزاري مؤرخ في 1999/02/20 أمام المحاكم الإدارية و المحاكم العادية و المجالس القضائية أما أمام مجلس الدولة و المحكمة العليا و محكمة التنازع فقط منح التفويض للمدير العام للأملاك الوطنية .

* **وزارة الفلاحة:** ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير الفلاحة مانح التفويض لمدير الفلاحة بموجب قرار وزاري المؤرخ في 2014/05/27 أمام المحاكم الإدارية، المحاكم العادية، المجالس القضائية، مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع .

و اذا لم تكن المديرية تحوز على تفويض فبتالي ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في الوالي .

و يبقى الإشكال مطروحًا بالنسبة لاهلية المديريات التنفيذية في دعاوى القضاء الكامل، إذا لم تكن هذه المديرية حائزة على تفويض من أجل تمثيل الوزارة أمام القضاء، فهل ترفع ضد الدولة ممثلة في الوزارة على مستوى المحكمة الادارية ؟ أم ضد الدولة ممثلة في الولاية ؟ أم ضد المديرية مباشرة على غرار دعوى الإلغاء ؟

الحقيقة ان التطبيق القضائي أثبت أن مجلس الدولة عند فصله في الإستئنافات المعروضة عليه يرفض النظر في دعوى قضاء كامل مرفوعة ضد المديرية مباشرة، من أمثلة ذلك قرار مجلس الدولة رقم 149303 المؤرخ في 1999/02/01 في قضية مديرية البريد والمواصلات الذي جاء في حيثياته: "حيث أن الأشخاص المعنوية وحدها يمكن مقاضاتها امام الجهات القضائية كونها تتمتع بالشخصية المعنوية أما الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية لا يمكن لها رفع دعاوى أمام الجهات القضائية و لا يمكن مقاضاتها أمام نفس الجهات، و حيث أنه بمقاضاة مديرية البريد و المواصلات بالمسيلة في الدعوى الاصلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فان المستأنف عليها الحالية باتباعها ذلك تكون قد أساءت في توجيه دعواها، وعليه يتعين الغاء القرار المستأنف و تصديا و فضلا من جديد التصريح بأن الدعوى غير قانونية".¹ يضاف الى ذلك القرار رقم 182149 المؤرخ في 2000/02/14 المتعلق بقضية مديرية

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 149303 ضد مديرية البريد و المواصلات لولاية المسيلة، بتاريخ 01-02 -

1999، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 93

الأشغال العمومية بولاية بجاية، الذي جاء في حيثياته: "حيث أن مديرية الأشغال العمومية هو تقسيم اداري متخصص داخل الولاية ليس له أية استقلالية وهو تابع للولاية حيث أنه نتيجة لذلك فان مديرية الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح بأن تتقاضى وحدها".¹ بل يشير في أغلب قراراته إلى ان الدعوى ترفع ضد الدولة ممثلة في الوالي، أي أن الوالي هنا يكون مرتديا قبعة تمثيل الدولة أي الوزارة المعنية لا الولاية، و بالتالي فإن التعويض إذا ما تم القضاء به فستتحمله ميزانية الدولة او الخزينة العمومية للدولة لا الولاية .

وهو حل منتقص إذ من المفروض أن تعدل المادة 801 بمنح المصالح الخارجية للوزارة أهلية التقاضي صراحة في دعوى القضاء الكامل، لكثرة أعباء الوالي من جهة، و عدم قدرته على التمثيل الجيد للمديرية المدعى عليه، من جهة اخرى، لبعده عن ظروف وملابسات العمل المسبب للتقويض .

¹ - مجلس الدولة الغرفة الثانية، قرار رقم 182149 ضد مديرية الأشغال العمومية بولاية بجاية بتاريخ، 2000/02/14، مجلة مجلس الدولة 01 2002 ص 107،

خلاصة الفصل الثاني:

خلصنا من خلال هذا الفصل إلى أن منازعات المصالح غير الممركزة للدولة عرفت مرحلتين أساسيتين هما: مرحلة ما قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومرحلة ما بعد صدور هذا القانون، حيث إتسمت المرحلة السابقة لصدور هذا الأخير بتضارب التطبيقات القضائية بين من تمسك بالشخصية المعنوية كوسيلة وحيدة لمقاضاة المصالح الخارجية، وبين إتجاه الفقه إلى الإعتداد بالتفويض كوسيلة عمل قانونية هامة كفيلة لمقاضاتها، في حين ذهبت بعض النصوص القانونية الخاصة لإرساء أحكام تؤهل مسؤولي بعض المصالح الخارجية لتمثيلها أمام القضاء.

أما مرحلة ما بعد صدور القانون رقم: 08-09، فقد تضمنت أحكاما جديدة ألغت المصالح الخارجية للوزارات إطارا قانونيا يؤهلها إلى اللجوء إلى القضاء، وذلك بتحديد الجهة القضائية المختصة في مقاضاة هذه الأخيرة، والمتمثلة في المحاكم الإدارية المنصوص عليها في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

غير أن منازعات المصالح غير الممركزة للدولة لا تزال تثير إشكالات قانونية وعملية حقيقية، تجسدت في التمثيل القانوني لهذه المصالح أمام القضاء، أو ما يعرف بالصفة الإجرائية في التقاضي، خاصة فيما يتعلق بدعوى القضاء الكامل، ذلك أن المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد حسمت الأمر بشأن الصفة الإجرائية لهذه المصالح في دعاوي الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية، وبالتالي ترفع الدعوى ضد المديرية مجسدة في مديرها مباشرة.

بينما بقي الأمر على حاله في دعاوي القضاء الكامل، لأن المادة 801 السالفة الذكر لم تعترف بأهلية التقاضي للمصالح الخارجية للوزارات في مثل هذه الدعاوى، وبالتالي فإن الدعوى ترفع ضد الدولة ممثلة في الوالي أمام المحاكم الإدارية، والدولة ممثلة في وزير القطاع أمام مجلس الدولة، وذلك في الحالة التي لا يكون فيها المدير التنفيذي حائزا على تفويض من قبل وزير القطاع من أجل تمثيله أمام القضاء، أما إذا كان المدير التنفيذي حائزا على تفويض لتمثيل الوزير على غرار مديرية التربية، فإن الدعوى توجه ضد الدولة ممثلة في الوزير مانح التفويض للمدير .

الخاتمة

الخاتمة:

نستخلص من خلال دراستنا للنظام القانوني للمصالح غير الممركزة للدولة أو ما يصطلح عليها بالمديريات التنفيذية أو المصالح الخارجية للوزارات أن المشرع الجزائري لم يوفق في رسم معالم النظام القانوني الذي يحكم هذه المصالح، ذلك أن عدم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية أثار جدلا كبيرا ونقاشا حادا على كافة المستويات القضائية والفقهية والتشريعية، كما أن منح المادة 801 أهلية التقاضي لهذه المصالح في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية فقط دون دعوى القضاء الكامل، أثار إشكالا قانونيا وعمليا آخر، تمثل في تحديد الجهة التي ترفع ضدها الدعوى بالتدقيق، أي هل ترفع الدعوى ضد الوزارة أو ضد الدولة أو ضد المديرية مباشرة، أم أنها ترفع ضد الوالي باعتباره ممثلا للدولة، كل هذه الإشكالات العملية تسببت في رفض عديد الدعاوى المرفوعة ضد المصالح غير الممركزة للدولة بسبب سوء توجيهها، مما أدى إلى رفض الفصل فيها من قبل مجلس الدولة لعدم قبولها باعتبار الصفة شرطا من شروط رفع الدعوى، وهي شرط من النظام العام طبقا لنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

من هذا المنطق ومما سبق دراسته يمكن أن نقف على النتائج التالية:

- 1- أن المصالح غير الممركزة للدولة جهاز للإدارة التنفيذية على مستوى الإقليم، تجسد صورة من صور عدم التركيز الإداري، وتعمل على تخفيف العبئ على الإدارة المركزية.
- 2- أن المصالح غير الممركزة للدولة تشكل إمتدادا جغرافيا للوزارة بصفة تجعلها فرعا متصلا بها، فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وإنما تستمد وجودها القانوني من وجود الدولة.
- 3- تتواجد المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولايات على شكل مديريات تنفيذية ذات طابع ولائي وقد تمتد إلى نطاق أوسع من ذلك، مشكلة بذلك تمثيلا على المستوى الجهوي في شكل مديريات جهوية تضمن تمثيل بعض القطاعات الوزارية.
- 4- أن المرحلة السابقة لصدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية اتسمت بتضارب التطبيقات القضائية بين من يسند الاختصاص بنظر منازعات المصالح غير الممركزة للدولة للمحاكم الإدارية باعتبارها تابعة للولاية، وبين من يسندها لمجلس الدولة باعتبارها امتدادا للوزارة.
- 5- أن مرحلة ما بعد صدور القانون رقم: 08-09، قد تضمنت أحكاما جديدة ألغت المصالح الخارجية للوزارات إطارا قانونيا يؤهلها إلى اللجوء إلى القضاء، وذلك بتحديد الجهة القضائية

المختصة في مقاضاة هذه الأخيرة، والمتمثلة في المحاكم الإدارية المنصوص عليها في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

6- أن منازعات المصالح غير الممركزة للدولة لا تزال تثير إشكالات قانونية وعملية حقيقية، تجسدت في التمثيل القانوني لهذه المصالح أمام القضاء، أو ما يعرف بالصفة الإجرائية في التقاضي.

7- أن المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد حسمت الأمر بشأن الصفة الإجرائية للمصالح الخارجية للوزارات في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية، وبالتالي ترفع الدعوى ضد المديرية مجسدة في مديرها مباشرة.

8- أن المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لم تعترف بأهلية التقاضي للمصالح الخارجية للوزارات في دعاوى القضاء الكامل، وبالتالي فإن الدعوى ترفع ضد الدولة ممثلة في الوالي أمام المحاكم الإدارية، والدولة ممثلة في وزير القطاع أمام مجلس الدولة، وذلك في الحالة التي لا يكون فيها المدير التنفيذي حائزا على تفويض من قبل وزير القطاع من أجل تمثيله أمام القضاء. أما إذا كان المدير التنفيذي حائزا على تفويض لتمثيل الوزير على غرار مديرية التربية، فإن الدعوى توجه ضد الدولة ممثلة في الوزير مانح التفويض للمدير .

9- أن المادة 801 بتفرقتها بين دعاوى الإلغاء والقضاء الكامل بشأن الصفة الإجرائية للمصالح غير الممركزة للدولة تكون قد أحدثت خلطا كبيرا لدى أعوان القضاء، كما أنها كانت سببا في رفض عديد الدعاوى المرفوعة أمام جهات القضاء الإداري من الناحية الشكلية بسبب رفعها من قبل أو ضد غير ذي صفة.

10- أن عديد المديرية التنفيذية يحوز مديرها تفويضا من أجل تمثيل وزير القطاع أمام العدالة، غير أن وسيلة منح هذا التفويض تختلف من قطاع إلى آخر، فقد يتم إما بموجب قرار وزاري فردي أو منشور وزاري أو نص قانوني أو مرسوم تنفيذي أو رئاسي، مما يصعب الوصول إلى النص مانح التفويض أو العلم به من الأساس.

من خلال هذه النتائج نقترح التوصيات التالية:

- 1- ضرورة منح جميع المصالح غير الممركزة للدولة تفويضا في الاختصاص من أجل تمثيل وزراء مختلف القطاعات أمام القضاء تخفيفا للعبء الملقى على هؤلاء، ولكونهم أكثر دراية بملايسات النزاع المتعلق بمديرياتهم على المستوى المحلي.
- 2- وجوب وضع نصوص قانونية واضحة فيما يخص منح التفويض من قبل الوزير للمدير الولائي أو الجهوي، مع ضرورة نشرها، لأن بعض المديريات التنفيذية منح مديروها تفويضا في الاختصاص بموجب قرارات وزارية فردية غير منشورة، مما صعب الأمر على المتقاضين.
- 3- ضرورة تعديل نص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، من خلال منح المصالح غير الممركزة للدولة أهلية التقاضي صراحة في كل من دعاوى الإلغاء ودعاوى القضاء الكامل على حد سواء.
- 4- ضرورة تعديل نص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، من خلال منح مديري المصالح غير الممركزة للدولة سلطة تمثيل هذه المصالح أمام القضاء.
- 5- ضرورة منح المصالح غير الممركزة للدولة، والمتواجدة على المستوى المحلي والجهوي أهلية التقاضي على حد سواء.
- 6- ضرورة التخلي عن الاجتهاد القضائي القاضي برفع دعاوى القضاء الكامل بالنسبة للمديريات التنفيذية التي لا تحوز تفويضا في التقاضي ضد الوالي، لكثرة أعباء الوالي من جهة، وعدم قدرته على التمثيل الجيد للمديرية المدعى عليها، من جهة، ولبعده عن ظروف وملايسات العمل المسبب للتفويض.
- 7- لابد من تساهل قضاة مجلس الدولة بشأن الصفة في التقاضي بالنسبة للمصالح غير الممركزة للدولة، خاصة إذا كانت هذه الأخيرة مدعى عليها، لأنه من غير العدل أن يستغرق نظر قضية معينة سنوات لتنتهي في الأخير برفض الدعوى شكلا دون الخوض في موضوعها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- المصادر

I- النصوص القانونية

أ- الدستور

- 01- التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية رقم 82 بتاريخ 30 ديسمبر 2020

ب- القوانين:

- 01- القانون 23/90 المؤرخ في 18 أوت 1990، المعدل و المتمم للامر رقم 154/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية عدد 36 المؤرخة في 1990.
- 02- قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية جريدة رسمية 21 مؤرخة في 23-4-2008.
- 03- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22-07-2011، المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية العدد 37 الصادرة بتاريخ 23-07-2011.
- 04- القانون 07/12 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية العدد 12 الصادرة بتاريخ 29-02-2012.
- 05- القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري سنة 2016، جريدة رسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

ج- الأوامر:

- 01- الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن ق.إ.م الجريدة الرسمية العدد 47 المؤرخة في 9 جوان 1966.
- 02- الأمر 69-77 المؤرخ في 18 سبتمبر 1969 المعدل و المتمم بالامر 66-154، المتضمن ق.إ.م، ج.ر. عدد 82 مؤرخة في سبتمبر 1969
- 03- الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر سنة 1975 يتضمن القانون المدني ج.ر. عدد 78 الصادر في 26 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.
- 04- الأمر 03/06، المؤرخ في 13 جويلية 2006، المتعلق بالوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية 46 بتاريخ 16 جويلية 2006

د- المراسيم:

- 01- المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 يتضمن تعيين مدراء المصالح الخارجية، جريدة رسمية 26 مؤرخة 27 أكتوبر 1999
- 02- المرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 9 يونيو 1990 الذي يحدد تنظيم الولاية وتسييرها، الجريدة الرسمية العدد 24 المؤرخة في 13 يونيو 1990

- 03- المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، الجريدة الرسمية عدد 26
- 04- المرسوم التنفيذي رقم 90-195 المؤرخ في 23 يونيو سنة 1990، الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الفلاحة في الولاية و عملها، جريدة رسمية عدد 26 المؤرخة في 27 يونيو 1990
- 05- المرسوم التنفيذي رقم 90-174 يحدد كفاءات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية و سيرها، متمم و معدل بمرسوم تنفيذي رقم 05-405 المؤرخ 2005/10/17 المتضمن مهام مديرية التربية على مستوى الولاية و يبين مختلف مصالحها و عملها، جريدة رسمية عدد 13
- 06- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، جريدة رسمية عدد 48 مؤرخة في 23 جويلية 1994
- 07- المرسوم التنفيذي رقم 95-333 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1995 المتضمن إنشاء محافظة ولائية للغابات و يحدد تنظيمها و عملها الجريدة الرسمية العدد 24 المؤرخة في 29 أكتوبر 1995.
- 08- المرسوم التنفيذي رقم 97-261 المؤرخ في 14 يوليو سنة 1997، الذي يحدد القواعد الخاصة بتنظيم مديريات الصحة و السكان الولائية و سيرها جريدة رسمية العدد 47 المؤرخة في 16 يوليو 1997.
- 09- المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد و المواصلات أمام العدالة، ج ر عدد 29 المؤرخة في 10 ماي 1998
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 98-276 المؤرخ في 3 أوت 1999 يؤهل لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة ج ر عدد 68 المؤرخة في 13 سبتمبر 1998
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 05-436 المؤرخ في 10 نوفمبر 2005 الذي يحدد قواعد تنظيم مصالح الأشغال العمومية في الولاية و عملها، الجريدة الرسمية العدد 74 المؤرخة في 13 نوفمبر سنة 2005.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 03-09 المؤرخ في 3 نوفمبر 2003 المتضمن المصالح الخارجية في الوزارة للتجارة و صلاحياتها، جريدة رسمية العدد 68 المؤرخة في 9 نوفمبر 2003.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 06-327 مؤرخ في 18-9-2006 الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية و صلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 59 المؤرخة في 24-9-2006
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 12-194 المؤرخ في 25 أبريل 2012 المتعلق بكفاءات تنظيم المسابقات و الإمتحانات و الفحوص المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية و إجرائها، جريدة رسمية عدد 26.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 15-15 المؤرخ في 22 يناير سنة 2015 المتضمن إنشاء مديرية ولائية للصناعة و المناجم و مهامها و تنظيمها جريدة رسمية العدد 04 المؤرخة في 29 يناير 2015
- 16- مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020 .

هـ- القرارات الوزارية:

- 01- القرار الوزاري المؤرخ في 03 أوت 1999، يؤهل مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى و مديرية التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة ج ر عدد 58 المؤرخة في 25 أوت 1999.

- 02- القرار الوزاري المؤرخ في 20 فبراير 1999 يؤول أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقارب لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج ر عدد20 المؤرخة في 23 فيفري 1999
- 03- القرار الوزاري المؤرخ في 20 فبراير 1999 يؤول أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقارب لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة، ج ر عدد20 المؤرخة في 23 فيفري 1999
- 04- القرار الوزاري المؤرخ في 03/01/1996 يحدد صفة أعوان الجمارك المؤهلين لتمثيل إدارة الجمارك، أمام القضاء، ج.ر، عدد 320.

ثانياً_ المراجع:

1. الكتب باللغة العربية:

- 01- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، طبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008
- 02- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005
- 03- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009
- 04- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002
- 05- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المنشورات العربية في الدنمارك، بدون بلد النشر، 2008
- 06- محمد الشافعي أوبراس القانون الإداري، جامعة مصر، بدون سنة نشر
- 07- مطلق الذنبيات محمد جمال، الوجيز في القانون الاداري،الأردن،الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، ودار الثقافة للنشر و التوزيع،سنة 2003، الطبعة الأولى.
- 08- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009
- 09- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009
- 10- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2007
- 11- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، الجزائر، 2013.
- 12- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005
- 13- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، قضاء الإلغاء (أو الإبطال)، قضاء التعويض، وأصول الإجراءات، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- 14- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج2، الطبعة 3، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005.
- 15- ناصر لباد «الوجيز في القانون الإداري"، التنظيم الإداري، ط1، Le laboratoire des études behavioristes et des études sur le droit (L.E.B .E.D) سطياف الجزائر، سنة2001.
- 16- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 2014.
- 17- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، الفكر العربي، القاهرة، 1986
- 18- سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2005.
- 19- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012
- 20- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر للنشر والتوزيع، ط، الجزائر، 2010

- 21- عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 22- عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 23- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، دار الجسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2012،
- 24- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 25- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج 2، ط5، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2003
- 26- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية و مقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1994.
- 27- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة شريعة و قضائية و فقهية، الجسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، المحمدية، الجزائر.
- 28- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الاول، الإطار النظري للمنازعات الإدارية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013
- 29- عمر زودة، الإجراءات المدنية و الإدارية في ضوء آراء الفقهاء و احكام القضاء، الطبعة الثانية، 2015.
- 30- فضيل مزياني فريدة، القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، سنة 2001
- 31- فضيل كوسة، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013

II. الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ-مذكرات الماستر:

- 01- بن تومي عائشة، الإدارات غير الممركزة للدولة "التنظيم،الاختصاصات،و الرقابة عليها، مذكرة ماستر تخصص الدولة و المؤسسات --العمومية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، السنة الجامعية 2016/2017
- 02- محمد الطاهر بوعروج ، عدم التركيز الاداري و تطبيقاته في الجزائر ،مذكرة تكميلية لنيل شهادة ماستر جامعة العربي مهدي أم البواقي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2019-2020
- 03- سعيدة قاوش، مريم بوعكاشة، عدم التركيز الإداري وتطبيقاته في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق ن يحي، جيجل، 2020،2021
- 04- فاطمة شدري معمر، روزة مسوسي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة ألكلي محند أو لحاج، البويرة، 2018
- 05- حنان خليلي، المركز القانوني للمديريات التنفيذية، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2018-2019.

ب- رسائل الدكتوراه

- 01- بونعاس نادية، خصوصية الإجراءات القضائية الإدارية في الجزائر، تونس، مصر، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2015
- 02- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2001.
- 03- نوبري سامية، تنازع الاختصاص النوعي بين النظامين القضائيين: دراسة تحليلية للتصور الجزائري، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2019.
- 04- داوود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة المركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012/2011.

III. المقالات:

- 01- سهام عبدلي، " إشكالية المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية" جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 1، المجلد أ، العدد 46، الجزائر، 2016.
- 02- عيدة نجاة، مولفوعة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة، غموض وعدم استقرار مجلة الدراسات القانونية والسياسية العدد 2 جوان 2015، جامعة الأغواط، 2015
- 03- عطاء الله بوحميده، المصالح الخارجية، طبيعتها ووسائل الطعن في قراراتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، الجزائر، العدد 02، 2003
- 04- فيصل عبد الحافظ الشوابكة، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة بين الأردن وفرنسا، دفاتر السياسة والقانون، المجلد الرابع، العدد السابع، جامعة ورقلة، كلية الحقوق، الجزائر
- 05- صالح عنصر، رأي حول تمثيل الدولة من طرف هيئاتها المركزية، مجلة مجلس الدولة، الجزائر، العدد 01، 2002

IV. المحاضرات:

- 01- نوبري سامية، مطبوعة بيداغوجية بعنوان الإجراءات القضائية الإدارية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمه، 2020-2021.

الفهرس

الفهرس:

1	مقدمة:
6	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمصالح غير الممركزة للدولة في الجزائر
6	المبحث الأول: مفهوم المصالح غير الممركزة للدولة
7	المطلب الأول: تعريف المصالح غير الممركزة للدولة
7	الفرع الأول: التعريف الفقهي للمدبريات المصالح غير الممركزة للدولة
9	الفرع الثاني: التعريف التشريعي للمصالح غير الممركزة للدولة
10	الفرع الثالث: التعريف القضائي للمصالح غير الممركزة للدولة
12	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمصالح غير الممركزة للدولة
12	الفرع الأول: مدى اعتبار المدبريات التنفيذية إحدى صور الممركزة أو اللاممركزة الإدارية
20	الفرع الثاني: مدى تمتع المصالح غير الممركزة للدولة بالشخصية المعنوية
25	المبحث الثاني: أنواع المصالح غير الممركزة للدولة واختصاصاتها
26	المطلب الأول: أنواع المصالح غير الممركزة للدولة وصلاحياتها
26	الفرع الأول: المصالح غير الممركزة للدولة ذات الطابع الولائي
34	الفرع الثاني: المدبريات التنفيذية ذات الطابع الجهوي
37	المطلب الثاني: إختصاصات المدبريات التنفيذية
37	الفرع الأول: سلطة إتخاذ القرارات
40	الفرع الثاني: سلطة التنظيم
42	خلاصة الفصل الأول:
44	الفصل الثاني: إشكالات التقاضي في منازعات المصالح غير الممركزة للدولة
45	المبحث الأول: تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في منازعات المصالح غير الممركزة للدولة
45	المطلب الأول: مرحلة منازعات المصالح الخارجية قبل صدور قانون 08-09
45	الفرع الأول: موقف القضاء من منازعات المصالح الخارجية للوزارات قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية
46	

49.....	الفرع الثاني: موقف الفقه من منازعات المصالح الخارجية قبل صدور قانون 08-09
50.....	الفرع الثالث: موقف التشريع من منازعات المصالح الخارجية بعد صدور القانون: 08/09
52.....	المطلب الثاني: تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعات المصالح الخارجية بعد صدور القانون رقم 08-09
53.....	الفرع الأول: غياب الإطار القانوني المؤهل لمقاضاة المصالح الخارجية
54.....	الفرع الثاني: موقف الفقه والقضاء من منازعات المصالح الخارجية
57.....	المبحث الثاني: إشكالات التقاضي في منازعات المصالح الخارجية بين دعاوى الإلغاء والقضاء الكامل
57.....	المطلب الأول: إشكالات التقاضي في منازعات المصالح الخارجية في دعاوى الإلغاء
58.....	الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء
60.....	الفرع الثاني: شروط رفع دعوى الإلغاء
67.....	الفرع الثالث: إشكالات التمثيل القانوني في منازعات الإلغاء
70.....	المطلب الثاني: إشكالات التقاضي في منازعات المصالح الخارجية في دعاوى القضاء الكامل
70.....	الفرع الأول: تعريف دعوى القضاء الكامل
72.....	الفرع الثاني: شروط قبول دعوى القضاء الكامل
75.....	الفرع الثالث: إشكالات التمثيل القانوني في دعاوى القضاء الكامل
78.....	خلاصة الفصل الثاني:
79.....	الخاتمة:
77.....	قائمة المصادر والمراجع
89.....	الفهرس:

ملخص

الملخص:

تعد المديرية التنفيذية أو ما اصطلح عليه تشريعا بالمصالح غير الممركزة للدولة أهم تجسيد لنظام عدم التركيز الإداري، من خلال قيامها على فكرة التجريد من الشخصية المعنوية، وممارسة مهامها باسم السلطة المركزية ولحسابها، إلا في الحالات التي تحوز فيها تفويضا من قبل هذه السلطة، وقد أثارت منازعات المصالح غير الممركزة للدولة ولا تزال تنثير إشكالات قانونية وعملية حقيقية، تجسدت في التمثيل القانوني لهذه المصالح أمام القضاء، خاصة فيما يتعلق بدعاوى القضاء الكامل، ذلك أن المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد حسمت الأمر بشأن الصفة الإجرائية لهذه المصالح في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية، وبالتالي ترفع الدعوى ضد المديرية مجسدة في مديرها مباشرة، بينما بقي الأمر على حاله في دعاوى القضاء الكامل، وبالتالي فإن الدعوى ترفع ضد الدولة ممثلة في الوالي أمام المحاكم الإدارية، والدولة ممثلة في وزير القطاع أمام مجلس الدولة، وذلك في الحالة التي لا يكون فيها المدير التنفيذي حائزا على تفويض من قبل وزير القطاع من أجل تمثيله أمام القضاء، أما إذا كان المدير التنفيذي حائزا على تفويض لتمثيل الوزير على غرار مديرية التربية، فإن الدعوى توجه ضد الدولة ممثلة في الوزير مانح التفويض للمدير .

الكلمات المفتاحية: مصالح، غير ممركرة، مديريات، خارجية، شخصية، معنوية.

Abstract:

Executive directorates or what has been termed legislation on the non-centralized interests of the State are the most important reflection of the system of administrative lack of focus through the idea of moral deprivation and the exercise of its functions in the name and for the calculation of central authority ", except where authorized by this Authority, It has raised disputes of non-centralized State interests and continues to raise real legal and practical problems legal representation of these interests before the courts, especially with regard to full judicial proceedings Article 801 of the Code of Civil and Administrative Procedure decided on the procedural nature of these interests in cases of annulment, interpretation and examination of legality, Thus, the case against the Directorate is directly reflected in its Director, while it remains the same in the full court proceedings, Consequently, proceedings are brought against the State represented in the Wali before the administrative courts. and the State is represented in the Minister of the Sector before the Council of State, where the Executive Director is not authorized by the Minister of the Sector to represent him before the judiciary and if the Executive Director has a mandate to

represent the Minister similar to the Directorate of Education, The case is brought against the State represented in the Minister granting authority to the Director.

Key words: Interests, not concentrated, directorates, external, personal, moral.

:Résumé

Les directions exécutives ou ce qu'on a appelé la législation sur les intérêts centralisés de l'État sont le reflet le plus important du système de manque administratif de concentration à travers l'idée de privation morale et l'exercice de ses fonctions dans le nom et pour le calcul de l'autorité centrale ", sauf dans les cas autorisés par la présente Autorité, elle a soulevé des conflits d'intérêts non centralisés de l'État et continue de soulever des problèmes juridiques et pratiques réels de représentation juridique de ces intérêts devant les tribunaux, en particulier en ce qui concerne la procédure juridictionnelle en bonne et due forme L'article 801 du code de procédure civile et administrative a statué sur le caractère procédural de ces intérêts en cas d'annulation, d'interprétation et d'examen de légalité, Ainsi, l'affaire contre la Direction se reflète directement dans son Directeur, alors qu'elle reste la même dans l'ensemble des procédures judiciaires, Par conséquent, les procédures sont intentées contre l'État représenté dans le Wali devant les tribunaux administratifs. et l'Etat est représenté au Ministre du Secteur devant le Conseil d'Etat, lorsque le directeur exécutif n'est pas autorisé par le ministre du Secteur à le représenter devant la magistrature et que le directeur exécutif a le mandat de représenter le ministre comme la Direction de l'éducation, L'action est intentée contre l'État représenté au sein du Ministre conférant le pouvoir au Directeur.

Les mots clefs: Intérêts, non concentrés, directions, externes, personnels, moraux.