مجلة العلوم الإنسانية —— عدد 46 ديسمبر 2016، المجلد أ ص. ص 163-177 ——

إشكالية المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

سهام عـبـدلي
كلية الحقوق
جامعة الحاج لخضر
باتنة

ملخص:
تشكل المادة 801 ق.إ.م.إ إضافة لا فائدة منها في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية طالما أنها ذات الولاية العامة، في حين أنها تضم مخالفة المادة 49 و 50 من القانون المدني و مخالفة لقواعد الاختصاص الواردة في المواد 9 من ق ع 01/98 و 901 من ق إ م إ المتعلقة بتحديد اختصاص مجلس الدولة و 800 المواد 800 ق.إ.م.إ و المادة الأولى من ق 02/98 و مخالفة لمبدأ " تدرج القوانين" و عليه فان الحل الأمثل هو إلغاء المادة 801 من ق.إ.م.إ و إلغاء الاختصاص الابتدائي الاستثنائي لمجلس الدولة للتقويم قواعد الاختصاص القضائي في المادة الإدارية و القضاء على معظم عيوبه.

الكلمات المفتاحية: إشكالية ; المادة 801 ; قانون الإجراءات المدنية والإدارية

Abstract:
In administrative cases, Article 801 of the code of civil and administrative procedure poses no adon which includes legal ramifications On another this article is incompatible with the provisions of Articles 49 and 50 of the Civil Code, Articles 800 and 901 of the code of civil and administrative proceedings; Article 9 of the Organic Law n: 98-01 and Article 01 of Law No. 98-02, as it is a contradiction to the principle of "the gradation of the laws" , Therefore, the optimal solution is the abolition of Article 801, and the abolition of the exceptional primary jurisdiction of the State Council to evaluate the rules of jurisdiction in administrative cases and eliminate most of the disadvantages.

مقدّمة:

تنص المادة 801 " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :
1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية و دعاوى 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
2 ـ دعاوى القضاء الكامل
3 ـ الدعاوى المخولة لها بموجب نصوص خاصة "

© جامعة الإخوة منتوري قسنطينة1،الجزائر2016

من خلال هذه المادة نسجل عدة ملاحظات هامة، حيث أن المشرع قام بتعداد و تصنيف و تحديد موضوع الدعاوى التي تدخل في الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ما يدعو للتساؤل حول الأهمية القانونية و القضائية لذلك ؟ فمن حيث التعداد تضمنت دعاوى الإلغاء و دعاوى التفسير و دعاوى فحص الشرعية و دعاوى القضاء الكامل و الدعاوى الخاصة بعد عبارة " تختص المحاكم الإدارية كذلك ..." مما يوحي أن المادة 801 أضافت دعاوى جديدة لاختصاص المحاكم الإدارية، أو على الأقل أن هذه الدعاوى ذات أهمية قانونية أو قضائية خاصة.

أما من حيث التصنيف فقد قسم الدعاوى في ثلاث فقرات مستقلة، تتعلق الأولى بدعاوى الإلغاء و التفسير و فحص الشرعية، بينما تتعلق الفقرة الثانية بدعاوى القضاء الكامل و في الأخير فقرة ثالثة متعلقة بالدعاوى الخاصة، و فيما يتعلق بتحديد موضوع الدعاوى فإن مضمون الفقرة الأولى قصر محل دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص الشرعية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية على القرارات الإدارية دون بقية التصرفات القانونية الأخرى للإدارة، 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 الاختصاص القضائي للقاضي الإداري، على خلاف المعيار العضوي الذي يعقد الاختصاص للجهات القضائية الفاصلة في دعاوى الإدارة كلما كانت الإدارة طرفا في الدعوى بغض النظر عن طبيعة نشاطها سواء كان قرار أو عقدا .

كما اعترف المشرع لمصالح البلدية الإدارية، و للمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية بأهلية التقاضي كحل لإشكال قانوني و قضائي سابق و هو ما يدعو للتساؤل إلى أي مدى يتماشى هذا الحل مع قواعد التنظيم الإداري و قواعد الاختصاص القضائي و إلى أي مدى وفق المشرع في هذا الحل ؟

المبحث الأول : الإشكالات المتعلقة بالدعاوى

إن مقابلة فحوى المادة 801 بالمادتين 800 من ق.إ.م.إ و المادة الأولى من ق 02/98 اللتين اعتبرتا أن : " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها " دليل على أنها لا تضيف نوعا جديدا من الدعاوى إلى اختصاص 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 الثالثة 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 بانجاز مشاريع استثمارية عمومية بمساهمة نهائية لميزانية الدولة، هذه الفقرة الأخيرة التي تحمل المشرع عبء إضافتها دون أن يكون مضطرا لذلك، لأنه حتى لو لم يضفها فالنصوص الخاصة تكفل ذلك لان النص الخاص يقيد العام .

أما بالنسبة إلى تصنيف الدعاوى، و تحديد القرار الإداري كمحل لدعاوى الإلغاء و التفسير و فحص الشرعية فيحتاج إلى نوع من التفصيل .

المطلب الأول : إشكالات تصنيف الدعاوى الإدارية

يبدو أن المشرع الوطني تأثر بالتقسيم التقليدي للنزاع الإداري بمفهومه الفني الذي يحدده المعيار الموضوعي حيث تصنف الدعاوى بحسب طبيعة السلطات المتاحة للقاضي [1] حيث تتعدد و تتنوع و تختلف ضيقا و اتساعا و ضعفا و قوة من دعوى إلى أخرى، و تقسم الدعاوى وفقا لهذا التصنيف إلى أربعة دعاوى منها الدعاوى التي يطلب فيها من القاضي إلغاء قرار غير مشروع للإدارة و هي الدعاوى تجاوز السلطة أو دعوى الإلغاء، و الدعاوى التي يطلب فيها من القاضي إصلاح ضرر و هي دعاوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض و كل هذه التسميات ذات مضمون واحد، الدعاوى التي يطلب فيها من القاضي تفسير قرار إداري غامض (الدعوى التفسيرية) أو الدعاوى التي يطلب فيها من القاضي تقدير شرعية قرار إداري (دعوى تقدير الشرعية) دون أن تمتد إلى المطالبة بالغاه متى ثبتت عدم

شرعيته، و أخيرا الدعاوى التي يطلب فيها من القاضي أن يوقع جزاءا لجرم أو خطا و هي منازعات القمع التي تشمل خاصة الدعاوى التأديبية [2]

حيث يبدو أن المشرع ميز بين قضاء الشرعية الذي يشمل دعاوى الإلغاء و التفسير وفحص الشرعية حيث تكون سلطة القاضي فيها محدودة و تنصب على قرار إداري، و دعاوى القضاء الكامل التي تتسع فيها سلطة القاضي، لأنه نص على كل من القضائيين في فقرة مستقلة به، فهذا يفترض أن هناك فروق و اختلافات جوهرية و حقيقية بينهما تبرر هذا التصنيف و هو ما يدعوا للتساؤل حول ما هيتها و أهميتها القانونية و القضائية ؟ و من ثمة معرفة إلى أي مدى وفق المشرع الوطني في إسقاط هذا التصنيف على مفهوم دعوى الإدارة في ظل المعيار العضوي ؟

الفرع الأول : من حيث الاختصاص القضائي

لا يوجد فرق من حيث الاختصاص القضائي بين دعاوى الشرعية و دعاوى القضاء الكامل على مستوى المحاكم الإدارية لان القاعدة العامة هي اختصاص هذه الجهة القضائية بكل منهما باعتبارها قضاء الدرجة الأولى و ذات ولاية عامة، فهي القاضي العادي للإدارة بحكم اختصاصها الشامل كلما توفر المعيار العضوي [3] و لا تحتاج في ذلك إلى نص و لا يخرج من ولايتها إلا ما استثناه المشرع بنص صراحة و جعله من اختصاص هيئات أخرى [4]، فمبدئيا يكفي أن يكون احد الأشخاص العامة المذكورة في المادة 800 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية طرفا في الدعوى لينعقد لها الاختصاص دون تمييز بين هذه الدعاوى بغض النظر عن كونها قضاء كامل أو دعوى إلغاء أو التفسير أو فحص الشرعية، لكن المادة 801 ق.إ.م.إ قصرت الاختصاص على الهيئات المحلية دون الهيئات المركزية تماشيا مع مفهوم المخالفة للمادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل و المتمم بالقانون العضوي 13/11 التي نصت على انه :" يختص مجلس الدولة كدرجة أولى و أخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية في قرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية . و يختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " ، و يفصل مجلس الدولة في هذه الحالة و بهذه الصفة في الدعاوى التي ترفع له مباشرة و ينظر فيها بصفة نهائية [5] و بالتالي تكون المادة 9 نص خاص بالنسبة للمادتين 800 ق إ م إ و المادة الأولى من قانون 02/98، فما يخرج من اختصاص مجلس الدولة يدخل في اختصاص المحاكم الإدارية كقاعدة عامة، كلما توفر المعيار العضوي و لا تحتاج في ذلك إلى نص[6] .

إن مجلس الدولة في هذه الحالة قاضي استثنائي له ولاية محدودة في مواجهة المحاكم الإدارية هذه هي القاضي العادي للإدارة بحكم اختصاصها الشامل [7]، فمجلس الدولة في هذه الحالة ينتمي للجهات القضائية ذات الاختصاص الاستثنائي أو ذات الاختصاص الممنوح لان اختصاصه محدود، فهو ينظر في هذه النزاعات على سبيل الحصر [8] أو ما تجعله النصوص الخاصة من اختصاصه و من الطبيعي القول أن ما خرج من اختصاص مجلس الدولة نوعيا بموجب النص الخاص دخل في اختصاص المحكمة الإدارية، فاختصاص مجلس الدولة محدد بينما اختصاص المحكمة الإدارية مطلق واسع شامل [9].

و تجب الإشارة إلى أن مجلس الدولة ليس قاضي استثنائي في مجال قضاء الإلغاء و التفسير و فحص الشرعية فحسب، بل هو أيضا قاضي استثنائي في مجال القضاء الكامل، حيث يشمل اختصاصه استثناءا دعاوى القضاء الكامل الناتجة عن قاعدة الارتباط المنصوص عليها في المادة 809 الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص على " عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات مستقلة في نفس الدعوى لكنها مرتبطة ببعضها يعود إلى اختصاصها و البعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة، يحيل رئيس المحكمة جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة . عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات بمناسبة النظر في دعوى تدخل في اختصاصها و تكون في نفس الوقت مرتبط بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة و تدخل في اختصاصه يحيل رئيس المحكمة تلك الطلبات أمام مجلس الدولة "، و عموما يمكن القول بان مجلس الدولة عندما يكون مختصا بالطلب الرئيسي فانه يختص بنظر كل

المسائل الأولية و الفرعية التي تكون من اختصاص هيئة قضائية إدارية أخرى [10]، و عليه فإن المشرع قد أجاز استثناءا لمجلس الدولة النظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها القرارات الإدارية غير الشرعة التي يختص بنظرها كأول و آخر درجة، و الهدف من هذا الوضع هو تبسيط الإجراءات على المواطن الذي كان عليه أن يرفع دعوى إلغاء أمام مجلس الدولة ثم يرفع دعوى أخرى أمام المحاكم الإدارية المختصة بصفة ابتدائية بدعاوى التعويض للمطالبة بترتيب آثار الإلغاء [11].

و عليه فالفرق مبدئيا ليس بين الدعاوى فيما إذا كانت دعاوى قضاء الشرعية أو دعاوى قضاء كامل، إنما بين طبيعة اختصاص الهيئات القضائية الفاصلة في المادة الإدارية، فالقاعدة العامة هي اختصاص المحاكم الإدارية بكل الدعاوى سواء كانت تنتمي إلى قضاء الشرعية أو إلى القضاء الكامل باعتبارها صاحبة الولاية العامة، و مجلس الدولة صاحب اختصاص استثنائي حدده القانون على سبيل الحصر يتعلق بالقرارات المركزية .

الفرع الثاني : من حيث الإجراءات

لا ينص قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على فروق بين دعاوى قضاء الشرعية أو القضاء الكامل من حيث الإجراءات فجميعها تخضع لإجراءات موحدة، بل انه ساهم في إلغاء الفروق التي كانت بينهما بعد أن جعل التظلم مجرد إجراء جوازي في كل الدعاوى، و تخلى عن شرط الدعوى الموازية التي تراجع القضاء عن تطبيقها، فعلى مستوى المحاكم الإدارية اعتمد المشرع إجراءات موحدة لكل الدعاوى المرفوعة أمام هذه الهيئة القضائية، إذ لم يخصص إجراءات تتعلق بكل دعوى على حدا، فهي دعوى واحدة، مع استبعاد الدعاوى الخاصة التي تنظمها نصوص خاصة .

كما وحد المشرع الإجراءات بين المحاكم الإدارية و مجلس الدولة بوصفه جهة استئنائية لقضاء الدرجة الأولى، بموجب الإحالات المنصوص عليها في المواد 904 و 906 و 907 و 910 و 915 و 916 المتعلقة بالترتيب بـ عريضة افتتاح الدعوى، تمثيل الأطراف، الآجال، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، التحقيق، القرارات، و كذلك فيما يتعلق بالتحقيق بموجب المادة 915 من نفس القانون حيث تطبق الإجراءات المعتمدة أمام المحاكم الإدارية على مجلس الدولة عندما يفصل استئناءا كجهة أول و آخر درجة من خلال المواد من 838 إلى 873 .

فالدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية تحكمها نفس الإجراءات سواء كانت دعاوى قضاء الشرعية أو قضاء كامل، و هي نفس الإجراءات التي تمر بها الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة باعتباره قاضي درجة أولى و سواء تعلق الأمر بدعاوى قضاء الشرعية أو دعاوى القضاء الكامل الناتجة عن قاعدة الارتباط .

الفرع الثالث : من حيث القانون المطبق

القاعدة العامة هي وحدة القانون المطبق سواء أمام المحاكم الإدارية أو على مستوى مجلس الدولة باعتباره قاضي أول درجة و أن موضوع النزاع و طلبات المدعي هي التي تحدد القانون واجب التطبيق فقانون الوظيفة العامة هو المطبق سواء على مستوى المحكمة الإدارية أو على مستوى مجلس الدولة فيما يتعلق بمنازعات الوظيفة العامة، كذلك الشأن في منازعات نزع الملكية للمنفعة العامة فقانون نزع الملكية هو الذي سوف يطبق و أيضا هو الحال بالنسبة لمنازعات الضريبية فقانون الضرائب المباشرة و الرسوم و قانون الإجراءات الجبائية هما المطبقان، و يطبق القانون العادي على منازعات الإدارة العادية و هكذا، فلن يختلف القانون المطبق على النزاع بسبب اختلاف الهيئتين القضائيتين أو بسبب طبيعة الدعوى، لكنه سيختلف بحسب موضوع الدعوى و طلبات المدعي .

الفرع الرابع: من حيث إلزامية اللجوء إلى دعوى دون أخرى

لا يوجد في القانون ما يلزم أو يجبر المدعي باللجوء إلى دعوى دون أخرى، ما عدا احترام الاختصاص الاستثنائي لمجلس الدولة، و ذلك على النحو التالي :

البند الأول: بالنسبة للقرارات المحلية

في ظل المعيار العضوي لا يوجد ما يمنع المدعي من تقديم طلباته أمام المحكمة الإدارية مهما كان مضمونها لأنها محكمة الولاية العامة، باستثناء الشروط المتعلقة بنظرية الدعوى كاشتراط الصفة و

المصلحة، دون التقيد بتقسيم الدعاوى الوارد في المادة 801 أعلاه، إذ يمكن للمدعي أن يكتفي بطلب إلغاء قرار غير شرعي أو تفسيره أو فحص شرعيته، دون أي طلب أخر، ففي هذه الحالة لا يجوز للقاضي أن يرتب أي اثر لطلبات المدعي إذا كان الحكم لصالحه لأنه سيقضي بما لم يطلب منه، و على المدعي في هذه الحالة أن يرجع أمام نفس المحكمة بعريضة جديدة للمطالبة بترتيب أثار الحكم لإزالة الضرر الذي سببه القرار الملغى بالتعويض أو إرجاع الحال إلى الوضع الذي كان عليه إذا أراد ذلك، و إذا افترضنا أن القرار هو قرار عزل موظف يكون القانون المطبق هو قانون الوظيفة العامة في الدعوى الأولى المادة 182 من القانون المدني في الدعوى الثانية .

و يمكن للمدعي أن يطلب في عريضة واحدة تفسير القرار الإداري و فحص شرعيته و إلغائه متى ثبتت عدم شرعيته و ترتيب أثار هذا الإلغاء و لا يجوز للقاضي في هذه الحالة رفض طلباته أو أن يمتنع عن الاستجابة لها متى كانت مؤسسة قانونا و إلا كان منكرا للعدالة لأنه ببساطة قاضي الولاية العامة، و في نفس المثال القاضي سيطبق قانون الوظيفة العامة و المادة 182 من القانون المدني .

و هو ما يفضي إلى نتيجة مهمة تتمثل في كون القاضي الوطني قاضي طلبات يقضي بما يطلب منه .

البند الثاني : بالنسبة للقرارات المركزية

يمكن توضيح الفكرة عن طريق الاستمرار في المثال المتعلق بقرار عزل موظف لكنه قرار وزاري حيث يمكن للمدعي أن يسلك إحدى الطرق التالية :

أولا : قد يلجا المدعي إلى المحكمة الإدارية بعريضة واحدة يطالب فيها بإلغاء القرار العزل غير المشروع و ترتيب أثار هذا الإلغاء، فيطالب بإلغاء قرار العزل مع القضاء بالرجوع إلى المنصب و دفع التعويضات اللازمة فتصنف الدعوى حينئذ على أنها قضاء كامل، و يطبق القاضي قانون الوظيفة العامة و المادة 182 من القانون المدني .

ثانيا : كما يمكن للمدعي أن يطلب إلغاء القرار الإداري أمام مجلس الدولة و بعد أن يستصدر حكما قضائيا نهائيا لمصلحته يرجع أمام المحكمة الإدارية ليطالب بترتيب أثار الإلغاء، ففي هذه الحالة تعرض المنازعة الواحدة أمام جهتين قضائيتين مختلفتين، حيث يمكن للموظف المعزول أن يرفع دعوى إلغاء قرار العزل أمام مجلس الدولة الذي سيطبق القاضي في هذه الحالة قانون الوظيفة العامة، و بعد أن يستصدر حكما نهائيا لصالحه أن يرفع عريضة أخرى أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالتعويضات المالية المترتبة عن القرار غير الشرعي و يطبق القاضي في هذه الحالة المادة 182 من القانون المدني .

ثالثا : كما يمكنه أخيرا أن يتمسك بقاعدة الارتباط أمام مجلس الدولة و يطلب الرجوع إلى المنصب و التعويض لأنها طلبات مرتبطة بالطلب الرئيسي و هو إلغاء القرار غير المشروع المقضي به، و القاضي في هذه الحالة سيطبق قانون الوظيفة العامة و المادة 182 قانون مدني .

و هكذا يمكن للمدعي أن يختار عند لجوئه للقضاء من الدعاوى ما يخدم مصلحته، و لا يوجد أي نص في القانون يفرض عليه استعمال دعوى معينة دون الأخرى باستثناء مراعاة الاختصاص الاستثنائي لمجلس الدولة، بل إن طلبات المدعي هي التي تحدد نوع الدعوى و من ثمة الجهة المختصة بها، إن في اعتماد المدعي سلوك طريق استعمال دعويين للحصول على هدف تحققه دعوى واحدة مظنة التنكيل بالخصم و إطالة عمر المنازعة بإضاعة الوقت لخاصة تعمد إجراء التظلم قصد تمديد الميعاد و إضاعة للمال و الجهد بين كثرة الإجراءات و الشكليات الإدارية والقضائية .

المطلب الثاني: إشكالات محل دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص الشرعية

طبقا للمادة 801 فان دعوى الإلغاء و التفسير و فحص الشرعية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية تنصب على القرارات الإدارية، و هو ما يدفع للتساؤل ألا يمكن للمحاكم الإدارية إلغاء أو تفسير أو فحص شرعية عقود الإدارة، لان الأعمال المادية بطبيعتها تأبى الإلغاء أو التفسير أو فحص الشرعية لأنها عبارة عن وقائع مادية، تكون قد وقعت تستلزم التعويض عنها إذا كان له مبرره ؟

إن فكرة كون قضاء الإلغاء أو التفسير أو فحص الشرعية ينصب أساسا على فكرة القرار الإداري باعتباره من أساليب السلطة العامة و أساسه تكريس المعيار الموضوعي الذي يحدد المفهوم الفني و الضيق للنزاع الإداري، لكن المعيار العضوي المعتمد في النظام الوطني أوسع و يسمح للقاضي بنظر

كل الدعاوى الناتجة عن عمل الإدارة و من ثم لا يوجد ما يمنع القاضي على مستوى المحاكم الإدارية من إلغاء العقود أو تفسيرها او فحص شرعيتها تماما كالقرارات و على حد السواء باعتباره قاضي الولاية العامة، بل هو ملزم طبقا للمادتين 800 من ق إ م إ و المادة الأولى من ق 02/98، من نظر أي نزاع تكون الإدارة طرفا فيه مهما كان محله و البت فيه، فله أن يقضي بإلغاء العقد الإداري أو تفسيره أو فحص شرعيته إذا ما طلب منه ذلك، و سواء كان هذا العقد ذو طبيعة عادية أو إدارية و إلا كان منكرا للعدالة، لان طبيعة نشاط الإدارة لا يهم في تحديد الجهة القضائية المختصة فلا يعتد النظام الوطني بالتمييز بين أعمال السلطة و أعمال التسيير و لا بالتمييز بين النشاطات التي تشكل مرفقا عاما و التي لا تشكل مرفقا عاما و لا بالتمييز بين التسيير العام و التسيير الخاص و لا حتى بمعيار القانون واجب التطبيق [12] و هو ما فهمه القضاء و طبقه من خلال قراراته التي نستدل بها على سبيل المثال :

قرار بتاريخ 2003/07/01 قضية ب ط ضد بلدية القبة [13] : " حيث تتلخص الوقائع انه في 1992/05/02 رفع المستأنف الحالي دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر التمس فيها إلغاء عقد التنازل المؤقت المحرر لفائدة المستأنف عليه الأول بتاريخ 1988/02/28... "

قرار بتاريخ 1985/02/09 قضية (إ م) ضد (والي ولاية ... وزير الداخلية) [14]:"...حيث انه عريضة مودعة لدى كتابة المجلس الأعلى بتاريخ 05 /1984/06 طعن السيد (إ م) بالبطلان في القرار المتخذ في 11/05/ /، طرف والي ... المتضمن إلغاء عقد الإيجار الممنوح له في :03:1983/07 بخصوص شقة تقع ب ... "

مجلس الدولة في :2002/02/11 [15] :"... حيث أن الوثيقتين المطلوب إلغائهما لا تصدرا عن سلطة إدارية ولا تشكلان قرار أو عقدا إداريين و بالتالي فان القضاء الإداري غير مختص للفصل في الطعن المرفوع من طرف المستأنف الحالي ضد وثيقتين محررتين من طرف موثق و عليه فان قضاة المجلس عندما المجلس عندما تمسكوا باختصاص الغرفة الإدارية للفصل في الدعوى الحالية يكونون قد خرقوا القانون مما يعرض قراراهم للإلغاء ..." القضاء يؤكد إمكانية إلغاء العقود و القرارات، لكنه رفض الاختصاص لان الوثيقتين المطلوب إلغائهما لم تصدرا عن جهة إدارية ، بمفهوم المخالفة لو ان الوثيقتين هما عقد إداري لكان القاضي مختصا بإلغائهما

مجلس الدولة في 01/17/ 2000 قضية (ت) ضد (ح ع) و من معه [16] : "... وتصديا و فصلا في القضية من جديد القول بان بيع الشقة المتنازع عليها لا يمكن ان يتم لفائدة السيد (ح ع)، و إبطال عقد البيع المحرر لفائدته بتاريخ 26/ 1988/06 مجلد 2323 رقم 15 مع كل ما يترتب عنه من نتائج قانونية ..."

مجلس الدولة في 02/19/ 2001 قضية فريق ورثة سوالمية ضد والي ولاية قسنطينة ومن معه [17] : "... حيث أن النزاع يتعلق بطلب إبطال العقد الإداري الصادر بتاريخ 09 /10/ 1994، و المشهر بتاريخ 04/17/ 1995 لصالح فريق " حمدوش" يتضمن حق انتفاعهم الدائم بالقطعة المتنازع من اجلها ... "

قرار مجلس الدولة بتاريخ 31 يناير 2000 قضية موباك نفيسة ضد بلدية الكاليتوس [18] :"...حيث أنها قامت بمقاضاته أمام الغرفة الإدارية طالبة إلغاء العقد الذي كان بحوزة المستأنف عليه الثاني لعدم مشروعيته، و الذي يخلو في ديباجته على المداولة التي منحت له قطعة الأرض و تسديد ثمن الشراء... فيتعين إلغائه..."

المحكمة العليا في 1988/07/16 في قضية البنك المركزي الجزائري ضد والي ولاية قسنطينة [19] :"... إن عقد البيع المطعون فيه، و الذي كرس البيع المذكور، مشوب بعيب تجاوز السلطة ... "

قرار بتاريخ 20 أكتوبر 1984قضية أرملة (ب ق) ضد والي ولاية معسكر [20] :"... حيث أن الطاعنة تذكر بان عقد تخصيص المؤرخ في 23 فبراير 1970 باطل، لان جميع العوامل المؤدية إلى صدوره مخالفة للقانون ..."

من خلال عمل القضاء الذي استشهدنا بأمثلة منه تؤكد على انه يمكن للقاضي إلغاء العقود و القرارات على حد السواء متى طلب منه ذلك و ثبتت له عدم شرعية هذه الأعمال، طالما أن المعيار العضوي هو

مؤشر تحديد الاختصاص القضائي أمام المحاكم الإدارية الذي لا يميز بين ما إذا كان محل النزاع عقدا و قرارا إداريا يمكن للقاضي إلغاء أو تفسير أو فحص شرعية كل التصرفات القانونية للإدارة سواء كانت قرارات، أو عقود إدارية كانت أو عادية لأنه قاضي الولاية العامة .

المبحث الثاني : الإشكالات المتعلقة بالاعتراف بحق التقاضي

عددت المادة 801 ق إ م إ الأشخاص التي يحق لها التقاضي أمام المحاكم الإدارية، و إن كان الإشكال لا يثور بالنسبة للبلدية و الولاية أو حتى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية فهي جميعها تتمتع بحق التقاضي نتيجة تمتعها بالشخصية القانونية، لكن الإشكال يثور بالنسبة للإضافات الأخرى التي شملها نص المادة و هي الهيئات غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية .

المطلب الأول : المصالح البلدية

خول المشرع في نص المادة 801 مصالح البلدية حق التقاضي من حيث إمكانية رفع دعوى إلغاء ضدها [21] و هو غير موفق في هذا الاتجاه فان كان القانون يعترف للبلدية بإمكانية إنشاء مصالح عمومية [22] يكيف عددها و حجمها حسب إمكانيات و وسائل و احتياجات كل بلدية إلا أن فكرة تمتعها بحق التقاضي و الجهة المختصة بنظرها تختلف باختلاف طرق تسييرها حيث يمكن تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض [23] فطريقة تسيير المصالح البلدية هي التي تحدد فيما إذا كانت تتمتع بحق التقاضي أو لا، و فيما إذا كانت المحكمة الإدارية هي المختصة أو لا، و ليس كما اعتبرها المشرع جميعها من اختصاص المحاكم الإدارية و في ذلك مخالفة جوهرية لقواعد الاختصاص النوعي على النحو الذي نبينه كما يلي :

الفرع الأول: المصالح البلدية المسيرة بأسلوب الاستغلال المباشر [24]

تتمثل الطرق العامة لإدارة و تسيير المرافق العامة، في تكفل السلطة أو الإدارة العامة بنفسها بالقيام بتلك المهمة يمكن أن تلجا البلدية إلى إدارة مرافقها و مصالحها العامة بموجب طريقة الاستغلال المباشر أي دون أن تنفصل و تستقل تلك المرافق العامة قانونيا عنها حيث أنها لا تكتسب الشخصية القانونية و مثال ذلك أن تتولى البلدية إدارة و تسيير مرفق أو مصلحة النقل أو النظافة أو الرياضة باستعمال أموالها و موظفيها [25] و نظرا لعدم اكتساب المصالح أو المرافق الإدارية المدارة و المسيرة بطريقة الاستغلال المباشر للشخصية المعنوية رغم من أن البلدية قد تقرر منحها ميزانية مستقلة، فإنها في الأصل لا تتمتع بأهلية التقاضي حيث يمثلها أمام القضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: المصالح البلدية المسيرة بأسلوب المؤسسة العمومية البلدية[26]

يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية القانونية و الذمة المالية المستقلة من اجل تسيير مصالحها، تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي و تجاري و يجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي و التجاري أن توازن بين إيراداتها و نفقاتها، بالتالي إن المؤسسات التي تنشئها البلدية و تعترف لها بالشخصية القانونية وحدها التي تملك حق التقاضي و يمثلها أمام القضاء ممثلها القانوني (مدير رئيس ...).

و يشمل اختصاص المحاكم الإدارية المؤسسات ذات الطبيعة الإدارية التي لا يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي بل ممثلها القانوني، دون المؤسسات الصناعية و التجارية التي تخضع منازعاتها لاختصاص القاضي العادي كقاعدة عامة .

الفرع الثالث: المصالح البلدية المسيرة بأسلوب الامتياز و تفويض المصالح العمومية [27]

يمكن أن تكون المصالح العمومية البلدية محل امتياز كما يمكن أن تفوض البلدية تسييرها عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية، و المنازعات الناتجة عن تسيير مصالح البلدية بواسطة عقد موزعة بين اختصاص المحاكم الإدارية الذي يظم منازعات الإدارة مع صاحب حق التسيير لتحقق المعيار العضوي، و المحاكم العادية فيما يتعلق بالمنازعات التي تنشاء بين الجمهور و صاحب حق التسيير لتخلف المعيار العضوي .

المطلب الثاني : المصالح غير الممركزة للدولة

تتفرع الإدارة المركزية بالوزارة إلى مديريات عامة مركزية و التي تنقسم بدورها إلى مديريات فرعية تتكون من مكاتب تشكل الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة بالإضافة للمصالح الخارجية للوزارات و هي هيئات غير ممركزة، و الفرق الوحيد بينهما أن الأولى موجودة داخل الهيكل المركزي للوزارة في حين توجد الثانية خارج هذا الهيكل إما في الولايات أو في جهات معنية ، و عليه من المفروض فان القطاعات الوزارية باستثناء وزارة الخارجية ممثلة على مستوى كل ولاية عن طريق مصالحها الخارجية التي تعتبر امتدادا لها على المستوى المحلي ، و هي في اغلب الأحيان ممثلة على مستوى الولاية كما يمكن أن تكون أحيانا أخرى ممثلة على مستوى الدوائر و النواحي[28] و هي تعمل تحت سلطة مدير يعين طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 240/99 ، و هذه المديريات قد تتكون من مديريات فرعية و مصالح و مكاتب يتحدد عددها بحسب موقعها الجغرافي بقرار من الوزارات المعنية و الجهة الوزارية المكلفة بالوظيف العمومي مثل مديرية التربية في الولاية والمديرية الجهوية للجمارك التي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات، كما يمكن أن يكون لهذه المصالح الخارجية تمثيل على المستوى الجهوي مثل مديرية البريد و المواصلات و كذا على مستوى الدوائر (الفروع) مثل فرع التعمير و البناء الذي يمثل مديرية التعمير و البناء و فرع المنشئات القاعدية الذي يمثل مديرية المنشئات القاعدية و فرع الري الذي يمثل مديرية الري ....[29] و الشيء الذي يلفت الانتباه فيما يخص تنظيمها الإقليمي كونه معقد يخضع لمعايير مختلفة مثل الصلاحيات التي تمارسها و الوسائل المادية و البشرية للدولة...[30]

و لقد شهد الواقع القضائي تضاربا كبيرا حول الصفة القانونية لهذا الجهاز الإداري المنتشر و الفعال [31] و أخيرا صدر ق.ا.م.ا 09/08 ليفصل في هذه النقطة الخلافية خاصة و أن الدعاوى المرفوعة ضد مصالح الدولة غير الممركزة قد تزايد عددها خاصة من قبل المواطنين أصحاب المصلحة [32]

حيث نصت المادة 801 على اختصاص المحاكم الإدارية بدعاوى " ... المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية ..." و هذا يعني أن المشرع اعترف لها من خلال هذه المادة بأهلية التقاضي أمام المحاكم الإدارية، و إن كان هناك من يعتبر أن الحل الذي اعتمده المشرع من أهم الإصلاحات لأنه خول للمحاكم الإدارية النظر في الدعاوى المتعلقة بمصالح الدولة غير الممركزة أو ما يسمى بالمصالح الخارجية للوزارة، بعد أن كثر الجدل بشأنها و اختلفت الرؤى بين من اعتبرها هيئة مستقلة عن الولاية و بين من اعتبرها جزء من التنظيم الإداري للولاية و هذا الموقف الأخير هو الذي تبناه مجلس الدولة في كثير من قراراته [33]، و أن مضمون المادة 801 وضع حدا لإشكال قانوني و قضائي دام طويلا يتعلق بمسالة الصفة لدى المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية لا سيما المديريات التنفيذية الولائية عدا تلك المعنية بالمرسوم التنفيذي رقم 454/91 [34]

لكن السؤال المطروح إلى أي مدى يتماشى الحل الذي اعتمده المشرع مع قواعد التنظيم الإداري ؟ و مع فكرة الاختصاص القضائي ؟

الفرع الأول : الإشكال على مستوى التنظيم الإداري

يقوم التنظيم الإداري على فكرة الشخصية القانونية التي نصت عليها المادتين 49 و 50 من القانون المدني حيث أن الهيئة التي تتمتع بالشخصية القانونية وحدها تتمتع بأهلية التقاضي و ذمة مالية مستقلة و تخضع للرقابة الوصائية على خلاف تلك التي لا تتمتع بالشخصية القانونية و تخضع للرقابة الرئاسية .

و بالرجوع إلى نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 188/90 [35] الذي جاء فيه " تتولى الإدارة المركزية في الوزارة و المصالح غير الممركزة التي تتبعها ، مع مراعاة صلاحيات كل منهما ، تحقيق الأهداف التي يسطرها للقطاع المخطط الوطني للتنمية ، و ذلك في إطار وحدة عمل الحكومة و مراعاة برنامجها المصادق عليه طبقا لأحكام الدستور و توضع الإدارة المركزية تحت سلطة الوزير، و تشمل على هياكل و أجهزة " ، حيث تولى الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 188/90 المعنون بـ" الهياكل " بيان التنظيم الإداري لهذه الجهات المركزية حيث يمكن أن تنظم بحسب الحالة و تبعا لخصوصية كل وزارة في شكل [36]: مديريات عامة أو مركزية ، أقسام ، مديريات ، مديريات فرعية ، مكاتب ، و يمارس مسئولو هذه الهياكل صلاحياتهم في إطار التسلسل السلمي المقرر، و يمكن أن

يساعد المديرين العامين أو المركزيين مديرو دراسات و يمكن أن يساعد المديرين إما نواب مديرين و رؤساء مكاتب أو مسؤولو دراسات و مكلفون بدراسات و يحدد تنظيم الإدارة المركزية عدد الوظائف و المناصب العليا الضرورية لعمل كل وزارة [37] ، على أن يتم توضيح اختصاصات كل هيكل منها بقرار من الوزير المعني[38].

و عليه فالمصالح غير الممركزة لا تتمتع بالشخصية القانونية و تخضع للسلطة الرئاسية للوزارة التي تتبعها ، هذه الأخيرة التي بدورها لا تتمتع بالشخصية القانونية ، إنما تثبت الشخصية القانونية بجميع أثارها من حق التقاضي و ذمة مالية مستقلة للدولة و هو ما يثير إشكالات على مستوى أهلية التقاضي و تنفيذ الأحكام الصادرة ضد المصالح غير الممركزة للدولة .

البند الأول: الإشكال الأول على مستوى حق التقاضي

إن المديريات لا تستطيع أن ترفع دعوى قضائية و لا يمكن أن ترفع ضدها دعوى قضائية لأنها لا تتمتع بالشخصية القانونية، و عليه لا يمكنها الادعاء أو الدفاع عن مصالحها أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة بالمجموعة التي تنتمي إليها على عكس الهيئات التي تتمتع بالشخصية القانونية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء و التصدي للدعاوى التي ترفع ضدها [39] و هو ما أكده القضاء في قرار مجلس الدولة بتاريخ 2000/02/14 الذي رفض الادعاء المرفوع من قبل مديرية الأشغال العمومية بالولاية و جاء فيه "...حيث أن مديرية الأشغال العمومية هي تقسيم إداري متخصص داخل الولاية . و حيث انه نتيجة لذلك فان مديرية الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح لها بان تتقاضى وحدها ..." [40]

و رغم ذلك يجب الرجوع إلى القوانين الأساسية المتعلقة بإنشاء تلك المديريات لان العديد منها تخولها أهلية تمثيل الجهة الوصية أمام القضاء، وعليه لا يستطيع المديرون التنفيذيون بالولاية تمثيل قطاعاتهم أمام القضاء إلا بموجب نص القانون أو بمقتضى تفويض من وزير القطاع يصدر في نص تنظيمي خصيصا لهذا الغرض [41]، و يستطيع القاضي مراقبة تنفيذ السلطة الإدارية التي مضت العريضة الافتتاحية من خلال التفويض القانوني الذي يصدره الوزير لصالح ممثله في الدعوى [42]، و قد صدرت العديد من النصوص التنظيمية التي تخول بعض المديرين الولائيين تمثيل الوزراء الذين يتبعونهم، و بالتالي تمثيل الدولة أمام القضاء و نذكر منها على سبيل المثال:

نص قانون الضرائب المباشرة و قانون الإجراءات الجبائية على تمثيل الدولة أمام المحاكم الإدارية من طرف المدير ألولائي للضرائب [43] و من رقابة القاضي على هذا التمثيل قرار بتاريخ 2008/02/13 [44] الذي جاء فيه " إن الطعن القضائي المرفوع من طرف المكلف بالضريبة ضد قرار لجنة الطعن مهما كان مصدره سواء عن لجنة الدائرة أو عن اللجنة الولائية أو حتى عن اللجنة المركزية يوجه ضد المدير الولائي للضرائب وحده باعتباره صاحب حق التمثيل أمام القضاء في كل المنازعات الضريبية ..." فالقرار يكرس المصطلح الصحيح و هو حق التمثيل و ليس حق التقاضي .

قرار وزير التربية الوطنية المؤرخ في 1999/08/03 و الذي خول لمديري التربية في الولايات و مدير اكادمية الجزائر العاصمة صلاحية تمثيله في الدعاوى المرفوعة أمام القضاء .

قرار وزير المالية المؤرخ في 1999/02/20 فوض كلا من مدير أملاك الدولة و مدير الحفظ العقاري تمثيله أمام القضاء محليا كل واحد فيما يخصه و هو ما كرسه مجلس الدولة في 2003/05/06 :قضية وزير المالية / المديرية العامة لاملاك الوطنية ضد خ ر و و من معه [45]" حيث أن القرار المطعون فيه قد قضى . بإلغاء القرار المستأنف، من جديد عدم قبول الدعوى شكلا لانعدام صفة المدعي في التقاضي .

و أن القرار الأنف الذكر قد شابه خطا قد اثر على مضمون الحكم الصادر في شانه باعتبار أن المدير ألولائي لأملاك الدولة لا يتمتع بصفة التقاضي استنادا إلى المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية . في حين أن مديرية أملاك الدولة بالولايات و مديري الحفظ العقاري بالولايات كل فيما يخصه يتمتعون بصفة التقاضي في القضايا المرفوعة أمام المحاكم ـ المحاكم الإدارية ـ و المجالس القضائية، استنادا إلى المادة 02 من القرار الوزاري الصادر عن وزير المالية بتاريخ 20 فيفري 1999، الذي يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة و الحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية، في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة،

و الذي جاء لتوضيح المادة 184 من الرسوم رقم 454/91 ..." فالقرار القضائي لم يستعمل مصطلح حق التقاضي لكنه استعمل مصطلح أوسع هو صفة التقاضي و هو مفهوم صحيح طالما أنها تتمتع بحق التمثيل .

قرار وزير البريد و المواصلات المؤرخ في 1998/06/02 الذي منح المدير ألولائي للبريد سلطة تمثيله أمام القضاء و هو ما راقبه القضاء من خلال قرار بتاريخ 2002/12/03 [46]: " حيث انه و بالفعل فان الوجه المأخوذ من انعدام صفة التقاضي يصطدم بالمرسوم التنفيذي رقم 143 - 98 المؤرخ في 05/10/ 1998 و المقرر المتخذ تطبيقا له المؤرخ في 1998/06/02 الذي يمنح مدير البريد و المواصلات الأهلية لتمثيل الإدارة أمام الجهات القضائية " فالقرار يكرس المصطلح الصحيح و هو أهلية التمثيل و ليس أهلية التقاضي

مرسوم رقم 276/98 المؤرخ في 1998/09/02 الذي خول لمفتشي البيئة بالولايات أهلية تمثيل الوزارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة

قرار وزير الداخلية المؤرخ في 2003/12/31 الذي يؤهل المدير العام للأمن الوطني لتمثيل وزير الدولة وزير الخارجية و الجماعات المحلية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة

و رغم أن هذه القرارات تنص على تفويض حق التمثيل أمام القضاء إلا أن القضاء في بعض قراراته لم يميز بين حق التقاضي و حق التمثيل .

و بالنسبة للمديريات التي لا تمتلك حق التمثيل أمام القضاء يعتبر القضاء الوالي مفوضا بتمثيلها باعتباره مندوبا للحكومة، فالدعاوى المرفوعة ضدها أو من طرفها لا بد أن توجه ضد الوالي أو ضدها مع إدخال الوالي في الخصام، و هو ما كرسه القضاء في جزء كثير من قراراته التي نذكر منها :

قرار بتاريخ 2003/03/21 : الذي جاء فيه " ...حيث أن مديرية الفلاحة هي مصلحة تابعة للسلطة الوصية للوالي : و بالتالي فإنها تفتقر إلى أهلية التقاضي طبقا للمادة 459 ق.ا.م و أن المستأنف بمقاضاتها لوحدها أساء توجيه دعواه مما يتعين و دون التطرق لأوجه الاستئناف إلى إلغاء القرار المستأنف و القضاء من جديد برفض الدعوى لسوء التوجيه ..." [47]، و أيضا **قرار بتاريخ 2004/01/20** : " بما أن مديرية السكن لولاية تيارت لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، فان والي ولاية تيارت ادخل في الدعوى عن صواب بصفته ممثل الدولة و مندوب الحكومة لدى الولاية ..." [48]، و كذلك **قرار مجلس الدولة في 2002/06/24** [49] : " إن عقد التنازل المؤرخ في 1984/09/30 الذي يطلب إبطاله جزئيا من طرف المستأنف هو عقد صادر عن مديرية أملاك الدولة لولاية سكيكدة أي عن سلطة تابعة لولاية سكيكدة، كما يستخلص من أحكام المادة 93 و ما يليها من القانون رقم 90/09 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية و المرسوم رقم 94/215 المؤرخ في 1994/07/23 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها . و أنهم بفصلهم كما فعلوا فان قضاة الدرجة الأولى أحسنوا تطبيق القانون و انه يتعين بالتالي تأييد القرار المستأنف ..." و أيضا **قرار بتاريخ 1997/07/06** قضية (والي تيزي وزو) ضد (م م) [50]: " عن الوجه الأول : المأخوذ من انه يجب إخراج والي ولاية تيزي وزو من الخصام لان الصفقة قد وقعت من طرف مدير الري الذي يملك الاستقلالية المالية . حيث أن الصفقة بالفعل قد وافق عليها مدير الري لولاية تيزي وزو في هذه الحالة المديرية موضوعة تحت وصاية والي ولاية تيزي وزو ..."

الخلاصة هي أن المديريات لا تملك حق التقاضي باعتباره من أثار الشخصية القانونية إنما قد تملك حق التمثيل أمام القضاء بناءا على تفويض من السلطة الوصية و المديريات التي لا تملك هذا التفويض يعتبر الوالي مفوضا بتمثيلها أمام القضاء باعتباره مندوبا للحكومة.

البند الثاني: الإشكال على مستوى استقلالية الذمة المالية

لما كانت المديريات جهات إدارية لا تتمتع بالشخصية القانونية فلا يمكن النطق ضدها بقرارات قضائية تحملها مسؤولية دفع تعويضات لأنها لا تتمتع بذمة مالية مستقلة و أن أي قرار من هذا القبيل سيواجه بإشكال في التنفيذ، بل أن المديريات تمتنع عن إجراء الصلح تخوفا من الالتزام بمبالغ مالية تضعها في موقف محرج مع الجهة الوصية مثل مديرية الضرائب حيث تجدر الإشارة إلى المديرية العامة

للضرائب بوزارة المالية كانت قد وجهت تعليمة إلى مصالحها الخارجية بالولايات تحثها فيها على عدم توقيع صلح مع المتقاضين عند استدعائها إلى ذلك من قبل المحاكم الإدارية قائلة "...مادامت المسالة تتعلق بمصالح تتعلق بالخزينة العمومية فانه لا مجال للمصالحة، غير انه يجب مع ذلك، على المصالح الاستجابة لاستدعاءات القاضي بدون الالتزام بأي شيء" (51)، فالمديرون المفوضون يمثلون الدولة أمام القضاء باسم وزراء القطاعات و ليس المجموعة الإقليمية التي يتبعونها (الولاية) لان هذه الأخيرة لها من يمثلها و هو الوالي، الذي له قبعتان في هذا الصدد واحدة لتمثيل الدولة و أخرى لتمثيل ولايته أمام القضاء و في الحالات التي يمثل فيها الوالي هذه الهيئات أمام القضاء فباعتباره مندوبا للحكومة و ليس ممثلا للولاية لذا لا يجوز أن تتحمل الولاية من ميزانيتها أعباء تعويضات تخص الوزارات التي مثلها الوالي، و ما يلفت الانتباه في هذا المضمار أن كثيرا من القرارات القضائية الصادرة على مستوى الدرجة الأولى تقضي على الوالي باعتباره ممثلا لولايته كمجموعة إقليمية بدفع مبالغ متعلقة بمشاريع متعلقة بقطاعات الدولة، محملة ميزانية الولاية أعباء زائدة رغم أن النزاع يعني مسؤولية الدولة، و لذلك ينبغي التأكد، بمناسبة تحقيق المستشار المقرر للدعوى و تهيئتها للفصل فيها من تحديد طبيعة النزاع و نوعية الديون المطالب بها ما إذا كانت مسؤولية الدولة للحكم على هذه الأخيرة ممثلة سواء في الوزير المعني أو الوالي أو المدير المفوض ليتم التسديد من الميزانية العمومية، أو ما إذا كان النزاع يدخل ضمن مسؤولية الوالي بصفته ممثلا للجماعة الإقليمية (الولاية) لتتحمل بالتالي خزينة الولاية في هذه الفرضية الأخيرة دفع المبلغ المحكوم به (52)

الفرع الثاني: الإشكال على مستوى الاختصاص القضائي

إن أهم ما كان يثار بهذا الصدد مسالة التصرفات و القرارات الصادرة عن الأجهزة و المصالح الخارجية المرتبطة بمختلف الوزارات أي المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية من حيث الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون بإلغائها حيث يمكن اعتبارها من حيث التأصيل الفقهي تطبيقا لعدم التركيز الإداري كإحدى صور النظام المركزي و التي تقوم على مبدأ التفويض دون استقلالها القانوني التام عن الوزارة لأنها ليست من قبيل الإدارات و الهيئات اللامركزية التي تقوم على فكرة الشخصية القانونية الاعتبارية الإقليمية أو المرفقية ، و عليه فإنها تعتبر أجهزة تابعة للوزارة إلى جانب المصالح الإدارية المركزية الموجودة بالوزارة بالعاصمة إي أنها من السلطات المركزية (الوزارات) باعتبارها جزءا منها، و بالتالي إن مجلس الدولة يختص ابتدائيا و نهائيا بالطعون بالإلغاء الموجهة ضد ما يصدر عنها من قرارات كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن الوزير أصلا (53) لأن المديريات غير مستقلة عن الوزارات التي تتبعها و بالتالي توجه الدعوى ضد الوزارة التي تتبعها المديرية و ليس ضد المديرية فالوزارة هي التي تمثل الشخصية القانونية للدولة فالأصل أن الوزارة هي التي تمثل الشخصية القانونية للدولة و ليس المديرية الولائية التي هي مصلحة من مصالح الوزارة تماما مثل المديريات المركزية الموجودة بمقر الوزارة و الفرق الوحيد بينهما أن الأولى توجد في ولاية من الولايات بينما الثانية توجد بمقر الوزارة، و كلاهما لا يتمتع بالشخصية القانونية و لذلك من المفترض أن لا ترفع الدعوى إلا ضد الوزير كقاعدة عامة لان الوزير هو ممثل الدولة بوصفها الشخصية القانونية التي تعمل باسمها الوزارة، فالمصالح الخارجية للدولة المتواجدة على مستوى الولاية هي مصالح لعدم التركيز الإداري غير متمتعة بأي شخصية معنوية، فهي تمثل الوزارات التي تتبعها و المفروض أن قراراتها مركزية كتلك التي تصدر عن الوزارة .

و المفروض أن لا يتعرض تفويض التمثيل أمام القضاء مع فكرة الاختصاص القضائي التي هي من النظام العام و يبقى مجلس الدولة هو المختص بنظر دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص الشرعية المرفوعة ضد هذه القرارات طبقا للمادتين 9 من ق ع 01/98 و 901 من ق إ م إ و ليست المحاكم الإدارية كما جاء في المادة 801 قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

لكن الغريب أن المشرع اعتبرها بمثابة قرارات ولائية في المادة 801 ق.إ.م.إ.سواء إذا مارست هذه المديريات حق التمثيل بنفسها بناءا على تفويض أو إذا كانت ممثلة من طرف الوالي باعتباره ممثلا و مندوبا للحكومة هو ما كرسته المادة 124 من قانون الولاية من الفصل الثالث بعنوان " قرارات الوالي "

التي تتحدث عن قرارات الوالي الصادرة عن تنفيذ قرارات المجلس الشعبي الولائي و ممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول و الثاني من نفس الباب و هي المتعلقة بقرارات الوالي باعتباره ممثلا للولاية و باعتباره ممثلا للدولة دون تمييز بينهما و هو ما أكده مجلس الدولة عند شرحه لمفهوم عبارة " القرارات الصادرة عن الولايات " الوارد ذكرها في المادة 7 ق ا م في **قراره المؤرخ في 2004/04/20** " مفهوم الولايات معناه جميع القرارات و المقررات الصادرة عن الهيئات الإدارية المتواجدة على مستوى الولائي . و ليس فقط القرارات الصادرة عن الوالي لا غير . حيث أن المديريات التابعة للمجلس التنفيذي بالولاية تعتبر هيئة إدارية في نفس المركز كالولاية، و مقررات مديريها تخضع لما نصت عليه المادة 7 في فقرتها الأولى من ق ا م " [54] و أيضا و **قرار بتاريخ 2003/06/12** [55] " الطعن بالبطلان يخص عقد أعده مدير مديرية أملاك الدولة للولاية، و ليس المجلس الشعبي البلدي أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري. و إن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قالمة التي لا تختص إلا بالفصل في الطعون بالبطلان المقدمة ضد قرارات متخذة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري هي غير مختصة للفصل في الطعون بالبطلان المقدمة ضد قرارات متخذة من طرف مديرية الولاية مثلما هو الشأن في قضية الحال . إذ يتعلق الأمر بقرار صادر عن مديرية أملاك الدولة لولاية قالمة . و أنه دون الحاجة لفحص الأوجه الأخرى، فانه يتعين إلغاء القرار المستأنف و فصلا من جديد القول أن الجهة القضائية للدرجة الأولى لم تكن مختصة للفصل في هذا النزاع..." حيث اعتبر النزاع من اختصاص الغرفة الجهوية لأنها قرارات ولائية و كذلك **قرار مجلس الدولة في 1999/07/26 قضية ساطوح احمد ضد مديرية التربية لولاية سكيكدة** [56] "...حيث انه بعريض مسجلة يوم 1998/03/17، قدم الطاعن طعنا بالإبطال في مقرر مدير التربية لولاية سكيكدة، الذي أحاله أمام الهيئة التأديبية و القرار المتخذ من طرف هذه السلطة الإدارية الذي نقله إلى جهة أخرى ... حيث انه و في قضية الحال، فان موضوع العريضة لا يدخل في اختصاص مجلس الدولة ..."

إن تقرير الاختصاص للمحاكم الإدارية غير موفق لان تفويض المديريات بتمثيل الوزارات لا يمنع الوزارات من إمكانية تمثيل نفسها بنفسها في أي مرحلة من مراحل الدعوى و هو ما أكده قضاء مجلس الدولة بشان تمثيل الدولة من قبل وزارة المالية في نزاعات مادة أملاك الدولة على مستوى قضاء الدرجة الثانية بينما كانت ممثلة في الدرجة الأولى من طرف المدير الولائي لأملاك الدولة قضى مجلس الدولة في 2003/02/02 "...حيث أن المستأنف عليه يثير دفعا يتمثل في انعدام صفة المستأنف بدعوى انه في أول درجة باشر الدعوى باسم مدير أملاك الدولة . و أثناء الاستئناف تغيرت صفة المستأنف و أصبح وزير المالية . مما يتعين رفض الاستئناف شكلا لكن حيث يجب التذكير بان القانون قد منح صفة التمثيل أمام مجلس الدولة لوزير المالية (المديرية العامة للأملاك الوطنية) كما منح التمثيل أمام المجالس القضائية لمديري أملاك الدولة بالولايات و بالتالي فوزير المالية له الصفة الكاملة لمباشرة النزاع أمام مجلس الدولة خلافا لما يدفع به المستأنف عليه ..." [57]، فطالما يمكن للوزارة تمثيل نفسها أمام القضاء رغم وجود التفويض فهذا يعني أن القرار مركزي يطعن فيه أمام مجلس الدولة .

و هكذا فان قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد يكون بموجب المادة 801 ق.إ.م.إ غير مساير و متوافق مع تكييف الطبيعة القانونية لتلك المصالح غير الممركزة للدولة (عدم التركيز الإداري) حينما عقد الاختصاص القضائي المتعلق بقراراتها للمحاكم الإدارية لاعتبارات عملية تتمثل في تقريب القضاء من المتقاضي و تخفيف العبء على مجلس الدولة ...الخ [58]

الخاتمة :

إن مسالة تصنيف الدعاوى الواردة في المادة 801 ق.إ.م.إ إلى فقرتين، و عملية تعداد الدعاوى الأربعة (دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص الشرعية و دعاوى القضاء الكامل) عديم الآثار القانونية و القضائية لأنها مجرد دعوى واحدة تخضع لنفس الإجراءات و القانون المطبق سواء كانت معروضة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة الذي يبت فيها كقاضي درجة أولى، أما الدعاوى الخاصة فيكفيها النص الخاص الذي ينظمها .

كما أن المشرع لم يحترم مبادئ التنظيم الإداري في نص المادة 801 التي تقوم على فكرة الشخصية الاعتبارية (المادتين 49 و 50 من القانون المدني) و اعترف لهيئات لا تتمتع بالشخصية القانونية بأهلية التقاضي و من ثمة بذمة مالية مستقلة تسمح لها بتعويض الغير عما لحقه من ضرر نتيجة أعمالها، حيث اعترف للمصالح البلدية بصفة عامة دون تحديد بأهلية التقاضي في حين أنها لا تملك هذا الحق إذا كانت مستغلة بالأسلوب المباشر لأنها تتبع البلدية و يمثلها أمام القضاء رئيس المجلس الشعبي البلدي، و لا تكتسب هذا الحق إلا إذا اعترف لها البلدية بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي، و كذلك الشأن بالنسبة المصالح الممركزة للدولة أو ما يعرف بالمديريات التي تمثل عدم التركيز الإداري التي تعتبر جزء من السلطة المركزية و التي قد تتمتع بحق التمثيل أمام القضاء بناءا على تفويض من السلطة الوصية (الوزارة) و ليس أهليه التقاضي و شتان بين المصطلحين .

كما خالف المعيار العضوي عندما نص على اعتبار جميع منازعات مصالح البلدية من اختصاص المحاكم بينما يخرج منه منازعات المصالح البلدية المسيرة عن طريق أسلوب المؤسسة الصناعية و التجارية و منازعات صاحب حق الامتياز مع الجمهور إذا كانت مسيرة عن طريق عقد الامتياز.

كما أن المشرع لم يحترم قواعد الاختصاص القضائي في المادة 801 أعلاه حين جعل منازعات المصالح غير الممركزة للدولة من اختصاص المحاكم الإدارية في حين أن قراراتها تأخذ حكم القرارات المركزية و بالتالي من اختصاص مجلس الدولة طبقا لمادة 9 من ق ع 02/98 المتعلق بمجلس الدولة، رغم أن المادة 801 واردة في قانون عادي و المادة 9 في قانون عضوي و هو بذلك أيضا خالف مبدأ تدرج القوانين

إن فحوى المادة 801 غير سليم لتعارضه مع أكثر من نص و مبدأ، كما انه يثير العديد من الإشكالات التي يعد النظام القضائي الوطني في غنى عنها، إذ شتت المشرع الدعوى الإدارية بين المحاكم الإدارية و مجلس الدولة حين ميز بين القرار المركزي و اللامركزي، و أعاد تشتيتها فيما يتعلق بالقرارات المركزية الصادرة عن الهيئات الداخلية للوزارة التي تبقى من اختصاص مجلس الدولة و القرارات الصادرة عن الهيئات الخارجية و غير الممركزة التي يرجع الاختصاص بنظرها للمحاكم الإدارية .

إن الحل الأمثل لهذه الوضعية القانونية غير السوية التي اعتمدها المشرع هو الاكتفاء بالنص على الاختصاص العام للمحاكم الإدارية في المادتين 800 و المادة الأولى من قانون02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية سواء كانت موجهة ضد قرارات صادرة من جهة مركزية أو لا مركزية أو من جهة عدم التركيز و إلغاء المادة801 من ق.إ.م.إ و كذا إلغاء المواد التي تكرس اختصاص الاستثنائي لمجلس الدولة هذا الحل سيحقق يحقق النتائج التالية :

1 توحيد قواعد الاختصاص و تحقيق البساطة التي أراد المشرع تفعيلها من خلال تكريس المعيار العضوي فيكفي أن تكون الإدارة طرفا في الدعوى لينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية دون مراعاة وضعية هذه الإدارة أو موضوع النزاع .

2 النتيجة الثانية مشتقة من الأولى حيث تنعدم النصوص الخاصة التي تنظم مسالة الاختصاص على مستوى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية باعتباره الشريعة العامة، و لن تبقى إلا الدعاوى الخاصة التي تنظمها نصوص خاصة .

2 تقرب العدالة من المواطن و التي لن تخل بفكرة اقتراب الإدارة المركزية من القضاء، لأنه عندما يدعى ضد الإدارة المركزية قصد إلغاء قرار إداري أصدرته ينعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن هذه الإدارة طبقا لقواعد الاختصاص الإقليمي .

3 يكسب المتقاضي درجة ثانية للتقاضي، لان اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى لا يسمح باختصاصه كجهة استئناف .

4 في إطار هذا الحل لن تتحكم طلبات المدعي في تحديد قواعد الاختصاص و تبقى محمية بوصفها من النظام العام

5 التقليل من فكرة استعمال دعويين لتحقيق نتائج تكفلها دعوى واحدة، دعوى إلغاء أمام مجلس الدولة و أخرى للتعويض أمام المحكمة الإدارية عن القرار الملغى، لان المحاكم الإدارية ستتولى النظر في

جميع طلبات المدعي التي يمكنه أن يقدمها في عريضة واحدة .مما يقلل من إضاعة الجهد و المال و الوقت .

المراجع :

1- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية: ص 151
2- نفس المرجع، ص ـ ص: 152
3- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 2، ط4، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص: 115
4- نفس المرجع، ص: 116
5- خلوفي رشيد، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص: 410
6- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 116
7- نفس المرجع، ص: 115
8- خلوفي رشيد، المرجع سابق، ص: 306
9- بوضياف عمار، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962-2000، ط 1، الجزائر: دار الريحانة، ص: 159
10- مسعود شيهوب، المرجع سابق، ص: 193
11- خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص: 414.
12- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص: 10
13- قرار رقم 002307، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، سنة 2003، ص: 119
14- ملف رقم 40601، المجلة القضائية، العدد الاول، سنة 1989، ص: 257
15- القضية 5680 مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، سنة 2002، ص: 195
16- بن شيخ آث ملويا لحسين، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص: 168
17- بن شيخ آث ملويا لحسين، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، ج 1، الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص:379
18- بن شيخ آث ملويا لحسين، وسائل المشروعية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، ص: 28
19- المجلة القضائية، العدد الثاني، سنة 1991، ص: 152
20- المجلة القضائية، العدد الاول، سنة 1990، ص: 200
21- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص: 146
22- المادة 149 من قانون البلدية رقم 10/11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 (ج ر 37 مؤرخة في 03/ 2011/07)
23- المادة 150 من قانون البلدية رقم 10/11
24- المواد 151 و 152 من قانون البلدية من قانون البلدية رقم 10/11
25- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 145
26- المواد 153 و 154 من قانون البلدية رقم 10/11
27- المواد 155 و 156 من قانون البلدية رقم 10/11
28- لباد ناصر، القانون الإداري ،التنظيم الاداري، ج 1، ط1، لباد للنشر، الجزائر، ص: 101
29- نفس المرجع، ص: 102
30- نفس المرجع، ص: 101
31- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 116
32- نفس المرجع، ص: 177

33- نفس المرجع، ص: 116
34- نويري عبد العزيز " المنازعة الإدارية في الجزائر "، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، سنة 2002، ص: 9
35- المرسوم التنفيذي رقم 188/90 المؤرخ في أول ذي الحجة عام 1410 الموافق لـ23 يونيو سنة 1990 يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات الجريدة الرسمية عدد 26
36- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 188/90
37- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 188/90
38- المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 188/90
39- ناصر لباد، المرجع السابق، ص: 101
40- الاستاذ نويري عبد العزيز، مرجع سابق، ص:91
41- نفس المرجع، ص:86
42- خلوفي رشيد، المرجع سابق، ص: 256
43- الأستاذ نويري عبد العزيز، المرجع سابق، ص: 86
44- قرار رقم 038542، مجلة مجلس الدولة، العدد التاسع، سنة 2009 ، ص: 75
45- ملف رقم 013334، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، سنة2003، ص: 105
46- ملف رقم 012676، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، سنة 2003، ص:191
47- الاستاذ نويري عبد العزيز، المرجع سابق، ص:91
48- نفس المرجع، ص:91
49- ملف رقم 007130، مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، سنة 2002، ص: 148
50- ملف رقم 124356، المجلة القضائية، العدد الاول، سنة 1998، ص: 179
51- الاستاذ نويري عبد العزيز ، المرجع سابق، ص:35
52- نفس المرجع، ص: 87
53- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص : 148
54- الاستاذ نويري عبد العزيز، المرجع سابق، ص: 32
55- الاستاذ نويري عبد العزيز، المرجع سابق، ص: 32
56- لحسين بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج 1، المرجع السابق، ص: 177
57- الاستاذ نويري عبد العزيز، المرجع سابق، ص:91
58- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 149