موقف القضاء الإداري الجزائري من أهلية الدائرة في التقاضي

بن ترجا الله علي، أستاذ بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة زيان عاشور الجلفة.

بن عطا لله مريم، أستاذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.

مقدمة:

إن الشخصية المعنوية فكرة مراد بها إضفاء الشخصية القانونية على الشخص الاعتباري بذات مقوماتها وبنتائجها في مجال المعاملات والعلاقات القانونية، حيث تنشأ وتنظم أوضاعها بقانون وذلك فيما عدا الدولة التي يصاحب نشأة شخصيتها المعنوية تكامل مقومات وجودها في ذاته وفقا لأحكام القانون الدولي العام، لتكون بها على قمة الأشخاص المعنوية العامة وتتداعى منها وتتدرج من بعد بقية الأشخاص المعنوية العامة، ومن بين أهم الآثار والنتائج المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية هو الحق في التقاضي أو أهلية التقاضي.

إن الاعتراف بأهلية التقاضي للمصالح الإدارية غير المركزة للدولة على مستوى الولاية لا يثير مسألة انقسام الشخصية المعنوية للدولة، لأن القاعدة العامة هي عدم الاختصاص وما تدخل المشرع الجزائري لإعطاء هيئات عدم التركيز إمكانية التقاضي ما هو إلا استثناء عن هذه القاعدة ولا يتنافى ذلك مع المبدأ العام القاضي بوحدة الشخصية المعنوية للدولة، ذلك أن الهدف من تقنية لامركزية القضاء هو التخفيف من الضغط على مجلس الدولة في العاصمة وتمكين الأفراد من ممارسة حق التقاضي بالقرب منهم ودون عناء نحو تقريب مرفق العدالة من المواطن.

وخلافا لهذا فإن الجماعات الإقليمية للدولة وهي: الولاية والبلدية تتمتع بأهلية التقاضي كأثر من آثار تمتعها بالشخصية المعنوية، لكن الملاحظ في مستويات التنظيم الإداري الجزائري وجود هيئة الدائرة التي تتوسط الولاية والبلدية إلا أن هذه الهيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية وبالتالي ليس لها صفة التقاضي وهذا ما هو مسلم به كقاعدة عامة وكأصل عام، وإن كان هذا الأصل يقبل استثناء فقد يؤدي بالقول بعدة نتائج لا تتماشى مع ما أقره المشرع الجزائري، خصوصا في ظل غيابالاعتراف القانوني الصريح لهذه الهيئة من طرف المشرع خلافا لهيئات عدم التركيز الأخروإذا كان الأمر محسوما بالنسبة للمشرع أن الدائرة لا تتمتع بأهلية التقاضي فما هو موقف القضاء الإداري الجزائري فيما يخص أهلية التقاضي بالنسبة للدائرة انطلاقا من الطبيعة القانونية لها؟

عناصر الدراسة:

- الطبيعة القانونية للدائرة.
- موقف القضاء الإداري الجزائري من الاعتراف بأهلية التقاضي للدائرة.

أولا- الطبيعة القانونية للدائرة:

أ- المفهوم القانوني للدائرة

عرف المشرع الجزائري الدائرة بأنها قسم إداري ودائرة إدارية تابعة للولاية تعين حدودها الترابية أو تعدل أو تلغى بموجب قانون[1]، واعتبرها أيضا مقاطعة إدارية[2] لكنها لا تمثل هيئة أو جماعة إدارية محلية بل هي مجرد قسم إداري تابع ومساعد للولاية[3] وهمزة وصل بين البلدية والولاية وأن الهدف من وجودها هو تقريب الإدارة وخدمات الدولة من المواطن.

وعرفها العميد أحمد محيو أنها الكيان الإقليمي الذي تقسم الولاية إليه وأشار إلى أنها تعرضت للنقد في فرنسا بسبب عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وانعدام التمثيل الديمقراطي فيها[4] أما الأستاذ الدكتور عمار بوضياف يرى أن الدائرة في النظام الإداري الجزائري عبارة عن جهة عدم تركيز إداري تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته وليس لها وجود مستقل ومنفرد ولا تملك أهلية التقاضي ولا أهلية التعاقد[5].

غير أن اعتبار الدائرة فرع إداري وتقسيم تابع للولاية، وفي نفس الوقت اعتبارها مقاطعة إدارية يثير الغموض من حيث أن المشرع اعتبر الولاية أنها أيضا مقاطعة إدارية ومنطقة إدارية تابعة للدولة[6]، الأمر الذي يستوجب البحث عن الفرق بين التقسيم الإداري والمقاطعة الإدارية عند المشرع الجزائري؟

كما اعتبر المشرع كلا من البلدية، الدائرة والولاية مقاطعة إدارية وهو مجرد وصف وليس تكييف[7].

وإذا اعتبرنا أن الدائرة هيئة عدم تركيز لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي، كما أن عدم التركيز يجسده رئيسها المعين من طرف السلطة المركزية وهو جهاز تابع ومساعد للوالي هذا من جهة، ومن جهة أخرى إذا اعتبرنا الدائرة تقسيم جغرافي وإداري لإقليم الولاية، لها حدودها الجغرافية والإدارية، ولها استقلال مادي هيكلي من خلال وجود مقرها منفصل عن الولاية، فإن هذا يطرح إشكالا في تبعيتها للوالي أم للولاية؟

ولقد نصت المادة 166 من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في23 ماي 1969 المتعلق بالولاية على أن الدائرة تنشأ أو تلغى أو تعدل حدودها الترابية بموجب مرسوم تنفيذي يصدر بناء على تقرير من وزير الداخلية، ويرى العميد أحمد محيو أنه من المؤسف أن إحداث أو تعديل أو إلغاء الدوائر يتم دون استشارة المجالس المحلية كون أن الدائرة هي إحدى الأقاليم التابعة للولاية[8].

وبموجب القانون رقم 81-02 المعدل والمتمم للأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية[9]، نص المشرع في المادة الأولى منه على أن الدائرة تعين حدودها الترابية وتلغى أو تعدل بموجب قانون، في حين لم يلاحظ صدور أي قانون يحدد الحدود الإقليمية للدوائر المؤسسة بعد سنة 1981، فعلى سبيل المثال صدر المرسوم رقم 86-310 المؤرخ في 16 ديسمبر 1986 المحدد لقائمة البلديات التي ينشطها

كل رئيس دائرة[10]، هذا المرسوم الذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991[11] وهذا الأخير عدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-66المؤرخ في 12 فيفري 1992[12]، فهذه النصوص تتعلق بالبلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، وبطريقة غير مباشرة تتشكل الدائرة من مجموع البلديات التي ينشطها رئيس الدائرة، ومنه فحدود الدائرة تم تعديلها أو تعيينها بموجب مرسوم تنفيذي وليس بموجب قانون، مما يعني أن المادة الأولى من القانون رقم 81-02 مجرد حبر على ورق، وأن المشرع لم يعبر عن حدود الدائرة صراحة بل عبر عنها من خلال رئيسها الذي ينشط البلديات.

ومنذ المرسوم التنفيذي رقم 92-66 والذي يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة لم يتم تحديد ما إذا كان إلغاء أو نشوء الدائرة أو تعديل حدودها الجغرافية لا يزال بموجب مرسوم تنفيذي أم مرسوم رئاسي، خصوصا التغيرات والتعديلات التي طرأت على الجهاز التنفيذي والتي أسفرت على إعادة تنظيم العلاقة بين مكونات السلطة التنفيذية[13] وذلك في ظل التعديل الدستوري لدستور 1996 الصادر بموجب القانون رقم 08-19المؤرخ في 15 نوفمبر2008[14].

وورد تعريف الدائرة «L'arrondissement » في الفقه الفرنسي بأنها مقاطعة إدارية للدولة ومنطقة جغرافية تابعة للمحافظة يرأسها نائب المحافظ Le» «sous-préfetويتولى إدارتها بتفويض من المحافظ «Le Préfet » ويضمن الرقابة الإدارية على البلديات التابعة لإقليم الدائرة[17]، وعرفها الفقيه ألفريد قوتييه « Alfred Goutier »بأنها تقسيم إداري يتوسط المحافظة والبلدية وليس لها الشخصية القانونية، كما أن لها صلاحيات ليست أقل بكثير من المحافظات والبلديات والأقاليم الجهوية[16].

ويرى الفقيه جون فرونسوا أوبير Jean- « Froncoit Aubert » أن الدائرة مقاطعة إدارية وقضائية يرأسها نائب المحافظ، كما تعتبر هيئة مساعدة للهيئات اللامركزية بقوله [17].

وحول الغموض السائد في مدى اعتبار الدائرة هيئة إدارية أم مجرد مصلحة، نشير إلى أن الدائرة حسب القرار الوزاري رقم 6793 المؤرخ في 1981/10/21 المحدد لهيكلة الدائرة[18] تتشكل من عدة مصالح ولا يسوغ للمصلحة أن تتشكل هي الأخرى من مصالح، بالإضافة إلى ذلك أن المشرع الجزائري في المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية[19]، وصف المديريات التنفيذية بالمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية وهي هيئات إدارية، وإذا قلنا أن الدائرة هيئة لا نقصد بذلك المفهوم المؤسساتي أو الهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية بل كوحدة إدارية، وانطلاقا من معاينة انفصال مقرها عن الولاية والوظائف الإدارية التي تقوم بها خصوصا الرقابة الوصائية واشتمالها على عدة بلديات تعتبر هيئة أو وحدة إدارية وهو ما اعتبره كل من الفقيه ييفيس قودمي Yves» « Gaudmet[20] والدكتور يلس شاوش حين وصفها بأنها وحدة إدارية.

كما أن الدائرة تتشكل من عدة مصالح حسب القرار الوزاري رقم القرار الوزاري رقم 6793 المؤرخ في1981/10/21 [21] المحدد لهيكلة الدائرة ولا يمكن القول بأن المصلحة تتشكل هي الأخرى من عدة مصالح.

وانطلاقا من هذا الطرح فإنه يمكن القول بأن الدائرة من ناحية هيئة من هيئات عدم التركيز من خلال تعيين رئيسها وتفويض الصلاحيات المخولة لها من السلطة المركزية، كما أن لها وجود مادي من خلال اسمها ومقرها الرئيسي دون الوجود القانوني الصريح، أما من ناحية أخرى فهي مقاطعة إدارية تابعة للولاية تتكون من بلديتين أو أكثر، وعلى هذا فإن الدائرة هيئة عدم تركيز إقليمي من خلال الإقليم المكون لها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

ب- تأرجح الدائرة بين الهيئات الإدارية المركزية واللامركزية:

من خلال المفهوم القانوني للدائرة والصلاحيات التقليدية لها المتمثلة في الوصايا عن طريق رئيسها يفيد أنها هيئة عدم تركيز، إنما مسألة تبعيتها تثير الجدل من حيث أن الدائرة تابعة للولاية والولاية هيئة لامركزية إقليمية من جهة، وأن رئيس الدائرة جهاز مساعد للوالي وتابع له من جهة أخرى، وإذا ما قارنا الأمر بالولاية فإن الوالي جهاز عدم تركيز وتابع للولاية بصفته ممثلا لها من ناحية، وتابع للدولة بصفته ممثلا لها كونه يتمتع بالازدواج الوظيفيمن ناحية أخرى، وهذا ما لا يتمتع به رئيس الدائرة.

وإذا ما اعتبرنا رئيس الدائرة جهاز عدم تركيز انطلاقا من تقنية تعيينه من السلطة المركزية وممارسة الرقابة الوصائية على البلديات يصبح لدينا جهاز عدم تركيز تابع لجهاز عدم تركيز آخر، في حين يفترض أن يكون جهاز عدم التركيز تابعاللدولة مباشرة، الأمر الذي يفرض وجود درجتي عدم تركيز إحداهما تابعا للآخر، وكلاهما يضطلع بمهمة وصائية على البلدية.

لكن الملفت للانتباه في التنظيم الإداري الجزائري أن الدائرة تضطلع بصلاحيات هي في الأساس من صميم اختصاص الجماعات الإقليمية وهو اهتمامها ببعض مواضيع الشؤون المحلية، وعلى سبيل المثال نذكر صلاحية الدائرة بالتسيير المحلي للسكنات العمومية الإيجارية حيث يعد هذا من أهم المطالب المحلية لأفراد الجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى صلاحياتها بالمنازعات الجبائية.

فبالنسبة لصلاحية الدائرة في مجال السكن يفترض أن تناط هذه المهمة بالبلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية وليس الدائرة باعتبارها هيئة عدم تركيز، إلا أنه تم نقل هذه الصلاحية من البلدية إلى هيئة الدائرة منذ سنة 2004 وتحديدا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-334[22] المعدل للمرسوم رقم 2000-76،هذا الأخير الذي يتمم المرسوم رقم 98-42 المؤرخ في 1998/02/01، ثم صدر المرسوم التنفيذيرقم08-142[23] المؤرخ في 11 مايو 2008 المحدد لقواعد منح السكن العمومي

الإيجاري الذي بدوره أبقى على اختصاص الدائرة بمنح السكنات العمومية الإيجارية، حيث جاء في المادة 07 منه فقرة أولى: " يودع طلب السكن لدى **لجنة الدائرة** المعنية مقابل تسليم وصل يحمل رقم وتاريخ التسجيل."، فالمشرع جعل تسليم السكن العمومي من صلاحية " **لجنة الدائرة** "[24] التي تنشأ على مستوى الدائرة حيث تشرف على السكنات التي ستوزع على مستوى كل بلدية تابعة لإقليم الدائرة.

أما فيما يخص صلاحيات الدائرة في مجال المنازعات الضريبية فقدنصت المادة 81 مكرر من قانون الإجراءات الجبائية[25] على أنه تنشأ لدى كل دائرة لجنة طعن للضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والرسم على القيمة المضافة تتشكل من:رئيس الدائرة أو كاتبها العام رئيسا،رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد نوابه لبلدية ممارسة المكلف بالضريبة لنشاطه،رئيس مفتشية الضرائب المختص إقليميا أوحسب الحالة مسؤول مصلحة المنازعات للمركز الجواري للضرائب بالإضافة إلى عضوين (2) كاملي العضوية وعضوين (2) مستخلفين لكل بلدية، تعينهم الجمعياتأو الاتحادات المهنية، حيث تجتمع هذه اللجنة مرة واحدة على الأقل كل شهر لدراسة الطعون الخاصة بالضرائب المباشرة المقدمة من طرف التجار والحرفيين، حيث تنظر في الطلبات التي تتعلق بالعمليات التي يقل مجموع مبلغها من الحقوق والغرامات عن مليوني دينار جزائري أو يساويها، والتي سبق أن أصدرت الإدارة بشأنها قرارا بالرفض الكلي أو الجزئي، كما تنظر في الطلبات التي يقدمها المكلفون بالضريبة التابعون لاختصاص المراكز الجوارية للضرائب، حيث تستدعي اللجنة المكلفين بالضريبة المعنيين أو ممثليهم لسماع أقوالهم، وذلك بعد أن تستدعيهم قبل 20 يوما من تاريخ انعقاد اجتماعها لإبداء رأيها، بعد ذلك تبلغ هذه الآراء في محضر ممضي من طرف رئيسها إلى المدير الولائي للضرائب أو رئيس المركز الجواري للضرائب في أجل عشرة أيام (10) ابتداء من تاريخ اختتام أشغال اللجنة.

فصلاحية الدائرة في مجال التسيير المحلي لكل من السكن، والمنازعات الضريبية هي صلاحيات تندرج ضمن الشؤون المحلية، والتي يفترض أن تناط بها الجماعات الإقليمية وفقا للقواعد والمبادئ العامة للتنظيم الإداري، وانطلاقا من هذافإن الدائرة من حيث الاختصاص تشبه هيئة لامركزية إقليمية لولا انعدامها على التمثيل الديمقراطي وعدم توفرها للشخصية المعنوية.

ثانيا- موقف القضاء الإداري الجزائري من أهلية الدائرة في التقاضي:

إن الحكم على عدم أهلية أو صفة الدائرة في التقاضي يتطلب دراسة بعض الأسس التي يجب الاستناد عليها للفصل في هذه المسألة، فإذا ما وضعنا مقارنة بسيطة بين الدائرة والولاية نجد أن الدائرة ليس لها استقلال مالي وهي مقاطعة تابعة للولاية من جهة وهيئة عدم تركيز من جهة أخرى،فالوالي معين ويمثل الولاية التي تتمتع بالشخصية المعنوية ورئيس الدائرة بالرغم من أنه معين إلا أنه يدير الدائرة فقط لكنه لا يمثلها، وإذا ما أسقطنا الدائرة على حكم المشرع الجزائري في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أين اعترف بصفة التقاضي للمصالح

الإدارية غير الممركزة الموجودة على مستوى الولاية[26]،وأن المصالح الإدارية غير الممركزة للدولة ليس لها شخصية معنوية،

فهذه المادة أعطت صفة التقاضي للمصالح غير الممركزة عموما غير أن المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية[27]بينت الممثلين القانونيين على التوالي، الدولة يمثلها الوزير المعني، الولاية يمثلها الوالي، البلدية يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي والهيئات العمومية ذات الصبغة الإدارية يمثلها الممثل القانوني لها دون أن تحدد صفة الممثل القانوني لها[28].

وبالرغم من أن العلّة في اعتراف المشرع للهيئات غير الممركزة هو حيلة قانونية وتقنية من تقنيات لامركزية القضاء لتقريب خدمة القضاء من المواطن وتخفيف العبء على مجلس الدولة، فالدائرة من بين المصالح غير الممركزة للدولة[29] وتم الاعتراف لها بأهلية التقاضي بالرغم من أن أهلية التقاضي أثر من آثار الشخصية المعنوية، فهل يمكن أن تتمتع الدائرة بأهلية التقاضي بالرغم من أنها من المصالح غير الممركزة للدولة؟

إن دراسة أهلية التقاضي للدائرة يتطلب الوقوف عند أمرين:

الأمر الأول: يجب أن نعلم أنه إذا صدر نص خاص يعطي أهلية التقاضي لجهة معينة فلا يعني ذلك أنها تتمتع بالشخصية المعنوية، أو أن تمتعها بأهلية التقاضي يتنافى مع عدم تمتعها بالشخصية المعنوية،لأن الأصل أو المبدأ العام هو عدم الاختصاص والاستثناء هو منح الاختصاص بموجب نص خاص، وعلى ذلك فالمشرع الجزائري حين منح أهلية التقاضي للمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية في القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية[30]، لا يكون بذلك قد خالف مبدأ وحدة الشخصية المعنوية للدولة.

الأمر الثاني: يتطلب دراسة مختلف المراحل التي مرت بها الدائرة في مجال المنازعات المتعلقة بها، مما يتوجب الإشارة لموقف القاضي الإداري الجزائري في هذا الشأن، ومن خلال محاولة البحث في مختلف القرارات والاجتهادات الصادرة عن القضاء الإداري الجزائري تمت ملاحظة وجود عدة قرارات تشير تباين وتأرجح القضاء الإداري تارة في الاعتراف بصفة التقاضي للدائرة وتارة بنفيها.

فهناك قرارات صادرة عن مجلس الدولة مرفوعة ضد الدائرة وفصل فيها مجلس الدولة في الموضوع دون أن يحكم بإبطال القرارات الصادرة عن رئيس الدائرة لانعدام صفة الدائرة في التقاضي، بينما نلاحظ في بعض الأحيان صدور قرارات أخرى تقضي بانعدام أهلية التقاضي بالنسبة للدائرة.

فمثلا في قضية (ق.ع) ضد رئيس الدائرة[31] والتي تتلخص وقائعها في أن رئيس الدائرة أصدر قرارا بغلق محل تجاري لسبب بيع مشروبات كحولية للمسلمين حيث طعن المدعو (ق.م) ضد قرار رئيس الدائرة المؤرخ في 1980/01/04 الذي يمنعه من بيع الكحول، حيث يتمسك الطاعن بوجهين:

بالنسبة للوجه الأول يتمسك الطاعن بأنه المالك الشخصي للمحل وأنه متحصل على رخصة بيع تبيح له بيع المشروبات الكحولية صادرة من الوالي

مؤرخة في 1966/10/16 تخول له تقديم المشروبات الكحولية أثناء وجبات الغداء لغير المسلمين.

وعن الوجه الثاني حول تحايل السلطة حيث أن هناك محلات تجارية أخرى تبيع المشروبات الكحولية وأنه لم يتم اتخاذ إجراء الغلق في حقهم.

واعتبر قضاة المجلس الأعلى أن بيع المعني للكحول للمسلمين يعد مخالفا للنظام العام والآداب العامة لأن الترخيص يتضمن بيع الكحول لغير المسلمين فقط وأن تقديمها للمسلمين يترتب عليه الغلق النهائي الذي يهدف للحفاظ على النظام العام وأخلاق المواطنين وأن إصدار رئيس الدائرة لقرار الغلق يدخل ضمن الاختصاصات المخولة له من طرف الوالي عن طريق التفويض، أما بخصوص تحايل السلطة رأى قضاة المجلس أن هذه الواقعة ليست لها أهمية لأن الإدارة بقرارها المتخذ لا يعد إهمالا منها للمحلات الأخرى، وعليه فإن الطعن في القرار المطعون فيه غير مؤسس ويستحق الرفض.

أما فيما يخص انعدام صفة التقاضي للدائرة فهناك على سبيل المثال قضية (ع.م) ضد (ع ومن معه)[32]، وتتلخص وقائع القضية في أن السيد (ع.م) طعن في القرار الصادر عن رئيس الغرفة الإدارية بمجلس قضاء المدية في 1988/11/19 والذي قضى بعدم قبول دعواه المرفوعة ضد قرار رئيس الدائرة وضد م.ش.ب متمسكا باعتباره انتخب ونصب في مهامه كرئيس مجلس شعبي بلدي لبلدية الحوضين منذ 1984/12/20 فإنه قام بمهامه بصورة عادية لغاية 1988/05/14 وهو التاريخ الذي ابعد من منصبه واستبدل بالسيد (ع.و) عن طريق قرار من رئيس الدائرة نتيجة لسحب الثقة من المجلس الشعبي البلدي وأنه دون تلقيه التبليغ الإداري المتضمن طرده استولى المعني على مكتبه الذي يحوز وثائق شخصية ومنعوه من تسليم المهام ويطالب الطاعن بإرجاعه لمنصبه.

حيث أن والي ولاية المدية أودع مذكرة بصفته السلطة الوصية لرئيس دائرة تابلاط وبلدية الحوضين متمسكا بأن الطاعن جرد من مهامه كرئيس المجلس نتيجة سحب الثقة منه من طرف م.ش.ب وانتخب مكانه السيد (ع.و) بقرار من المجلس ورئيس الدائرة.

حيث أن وزير الداخلية يطلب رفض الطعن ما دام المدعى عليهم ليست لهم أهلية التقاضي، وعليه فإن المستأنف أقام دعوى ضد عضو من أعضاء م.ش.ب ورئيس الدائرة أما القضاء الإداري في حين أن لا أحد من هؤلاء يملك صفة التقاضي وأن رئيس الدائرة يمثل هيئة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالذمة المالية وليس لها أهلية التقاضي، وبذلك قضى قضاة الغرفة الإدارية للمحكمة العليا برفض الطعن.

فالملاحظ من خلال محتوى القرار الأول أن قضاة المجلس الأعلى فصلوا في موضوع القضية على أساس أن رئيس الدائرة طرف في النزاع في حين أن رئيس الدائرة في هذه القضية ممثلا للولاية وليس ممثلا للدائرة، ذلك أن الوالي فوض صلاحية إصدار قرار الغلق لرئيس الدائرة والتفويض يكون في السلطة لا في المسؤولية وبالنتيجة تكون الدعاوى المرفوعة في هذا الشأن ضد الوالي وليست ضد رئيس الدائرة.

وعليه فالقضاة لم يتعرضوا إلى صفة التقاضي لرئيس الدائرة بالرغم من انعدام أهلية التقاضي لرئيس الدائرة بصفته ممثل للدائرة، عكس ما جاء في القرار الثاني إذ يمكن أن يرد احتمال بتفويض الوالي له للتمثيل القضائي لكن كممثل للولاية وليس للدائرة على اعتبار أن هذه الأخيرة تعتبر هيئة عدم تركيز ليس لها أهلية التقاضي .

فلماذا يتأرجح القضاء تارة في الاعتراف بأهلية التقاضي للدائرة وتارة برفضها؟

يمكن إرجاع الاعتراف بأهلية التقاضي للدائرة في بعض الأحيان نظرا لأن الدعوى المرفوعة ضد قرار رئيس الدائرة هي دعوى إلغاء وهذه الأخيرة هي دعوى موضوعية عينية تخاصم القرار الإداري وليست موجهة ضد السلطة متخذة القرار[33]، ويرى **الأستاذ يلس شاوش** في هذا الشأن" أن صفة الشخص متخذ القرار لا يكون لها اعتبار ما دام أن هذا الأخير ينتمي للجهاز الإداري لذلك يجب أن يكون القاضي في دعوى الإلغاء أكثر تفتحا في تقبل أهلية التقاضي بالنسبة لرئيس الدائرة "[34].

وكما تمت الإشارة سابقا إلى القاعدة التي مفادها أن منح الاختصاص على سبيل الاستثناء والقاضي بأهلية التقاضي للمصالح غير الممركزة، لا يتعارض مع موقف القضاء من الاعتراف بأهلية التقاضي لرئيس الدائرة والدائرة بطريقة غير مباشرة خصوصا في ظل ما تجسده المادة 801 حول أهلية التقاضي بالنسبة للمصالح غير المركزة للدولة.

للإشارة أنه من بين الآثار المترتبة على الشخصية المعنوية هو الاستقلال المالي أو وجود ذمة مالية مستقلة، إلا أن الدائرة ليس لها ذمة مالية مستقلة بل هي تابعة للولاية من الناحية المالية، ولا نستطيع القول أنه بوجود إحدى الآثار المترتبة على الشخصية المعنوية أن الأمر يستلزم الإقرار ضمنيا بوجود الشخصية المعنوية لأن هذه الأخيرة يمنحها المشرع، وعلى العكس من ذلك إذا أعطى المشرع الجزائري الشخصية المعنوية لهيئة ما فإن الآثار المترتبة عن منح الشخصية المعنوية تأتي ضمنيا دون الحاجة إلى النص عليها، مثل الاستقلال المالي وأهلية التقاضي.

وإذا كان الأمر محسوم بالنسبة لانعدام الشخصية المعنوية للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري فإنه وعلى العكس من ذلك تم تسجيل خروج عن هذا المبدأ في النظام الإداري الفرنسي، في فرنسا قبل سنة 1838 هناك عدة نصوص منحت الشخصية المعنوية للدائرة مثل قانون 30 سبتمبر 1807 إلا أنه في سنة 1838 حسم الأمر حول انعدام الشخصية المعنوية للدائرة[35].

خاتمة:

إن هيئة الدائرة في التشريع الجزائري تثير غموض من حيث النظام القانوني لها خصوصا في ظل تردد المشرع الجزائري من الاعتراف القانوني بها مقارنة بالمكانة التي تحتلها في التنظيم الإداري الجزائري على أرض الواقع، حيث تم إلغاء المواد المتعلقة بها والواردة في الأمر69-38 حيث خصها المشرع بفصل كامل بعنوان الدائرة لكن بصدور القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية ألغى المشرع هذه

المواد وبذلك ألغى الدائرة قانونا وهو نفس الحكم بالنسبة للقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

فانعدام الوجود القانوني الصريح للدائرة لا يتوافق مع الصلاحيات المخولة لها كونها تستمد وجودها القانوني فقط من خلال وجود رئيسها دون وجود نص قانوني صريح يبين أحكامها بوضوح، إلا أن وجودها يبقى وجودا ضمنيا انطلاقا من النصوص التنظيمية المتعلقة برئيس الدائرة، غير أن هذه النصوص قليلة وغير كافية لتوضيح مركز الدائرة في التنظيم الإداري وعلاقتها بالسلطة المركزية وبالبلدية خصوصا انطلاقا من مهام الوصايا المخولة لها نحو تأكيد مشروعية وجودها على الصعيد القانوني، كما أن صلاحيتها التي تطال الشؤون المحلية تمس بمبادئ وقواعد التنظيم الإداري من جهة والمساس باستقلالية البلدية في جانبها الوظيفي من جهة أخرى.

أما فيما يخص اعتراف القضاء الإداري الجزائري بأهلية التقاضي بالنسبة للدائرة يبقى استثناء عن الأصل العام القاضي بانعدام صفة التقاضي بالنسبة للدائرة كون أن دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد قرارات رئيس الدائرة هي دعاوى موضوعية تخاطب القرار في حد ذاته وليس صفة مصدر القرار، لكن هذا الطرح يبقى محدود إذ لا يجد له مبررا في البعد القانوني الذي يجب أن يراعى فيه قواعد ومبادئ التنظيم الإداري خاصة والقانون الإداري عامة، حيث أنه لا يجب للقضاء الاعتراف بأهلية التقاضي لهيئة ما إلا إذا وجد نص قانوني يعترف بذلك صراحة.

الهوامش:

(1) أنظر: المادة الأولى من القانون رقم 81-01 المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم69-38 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 07 مؤرخة في 17 فبراير 1981، المعدلة للمادة 166من الأمر 69-38.

(2) أنظر: على سبيل المثال المادتين02، 12 من المرسوم التنفيذي رقم82-31 المؤرخ في 23 يناير 1982المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، ج ر عدد 04،مؤرخة في 26 يناير 1982.

أنظر كذلك: أحمد عميروش، الجماعات المحلية وديوان الوالي، رسالة ماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، 2001، ص 338.

(3) د/عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ط 2000، د م ج، الجزائر، 2000، ص 188.

(4) د/أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د/محمد عرب صاصيلا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1979، ص ص279،

(5) د/عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر- بين النظرية والتطبيق- الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع الجزائر 2010، ص 186.

(6) اعتبر المشرع أن الولاية مقاطعة إدارية في المادة الأولى من قانون 90-09 المتعلق بالولاية،ج ر عدد 15، مؤرخة في 11 أفريل 1990، واعتبرها كذلك منطقة إدارية للدولة في المادة الأولى منالأمر رقم69-38 المؤرخ في 23ماي 1969المتضمن قانون الولاية، جر عدد 44،مؤرخة في 23ماي 1969.

(7) وصف المشرع الجزائري البلدية في الأمر رقم67-24 في عدة مواد بأنها دائرة إدارية مثل ما جاء في المواد 3، 89، 136،141142، 144، 148، 162، 166، 229، 238، كما اعتبر المقاطعات الإدارية سابقا أنها دوائر إدارية كما جاء في بيان الأسباب للأمر رقم67-24، جر عدد 06، مؤرخة في 18 جانفي 1967، ص 92.

(8) د/أحمد محيو، المرجع السابق، ص280.

(9)أنظر: ج ر عدد 07، مؤرخة في 17 فيفري 1981، ص 146.

(10)أنظر: ج ر عدد 52، مؤرخة في 20 ديسمبر 1986، ص 2156.

(11)أنظر: ج ر عدد 41، مؤرخة في 04 سبتمبر 1991، ص 1573.

(12)أنظر: ج ر عدد 13، مؤرخة في 19 فيفري 1992، ص 353.

(13) أنظر: د/مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 2009، داربلقيس، الجزائر، 2009، ص 95.

(14) أنظر:جر عدد 63،مؤرخة في 16 نوفمبر2008، ص 08.

(15)Yves Gaudemt, traité de droit Administratif,tome 1 ; droit Administratif generale , 16em édition, L G.D.J, paris (France), 2001, p.102.

(16)Alfred Goutier, Cours de droit administratif précis des Matiére Administratives, Typographie a Lahure, Paris (France), 1880, p.135.

(17)Jean-Froncoit Aubert,La structure de la République française (métropole), in: Mélanges André Grisel: recueil de travaux offert à André Grisel, Neuchâtel (confideration suisse), 1983, p.182.

(18) Ahmed karaa, la Daïra échelon controversé la déconcentration, mémoire de magister en droit public, institut de droit et sciences administratives, université d'Alger, 1989, p.77.

(19) أنظر:جر عدد 63،مؤرخة في 16 نوفمبر2008، ص 08.

(20)Yves Gaudemt, Op.Cit., p.230.

(21)Ahmed KARAA, Op.Cit., p 77

(22)المرسوم التنفيذي رقم 04-334 مؤرخ في 24 أكتوبر 2004 المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الإيجارية ذات الطابع الاجتماعي، ج ر عدد 67 مؤرخة في 24 أكتوبر 2004.

(23)المرسوم التنفيذي رقم 08-142 المؤرخ في 11 مايو 2008 المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإيجاري،جريدة رسمية عدد 24، مؤرخة في 11 مايو 2008.

(24)أنظر المرسوم التنفيذي رقم 08-142، المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإيجاري،المرجع السابق.

(25)أنظر: م 81 مكرر من قانون 01-21 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتعلق بقانون المالية لسنة 2002، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-24 المؤرخ في 30 ديسمبر 2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، ج ر عدد 31، ديسمبر 2008.

(26)أنظر المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،جريدة رسمية عدد 21، مؤرخة في 23 أفريل 2008.

(27)أنظر المادة 828 من القانون رقم 08-09، المتضمن ق إ م إ، المرجع السابق.

(28)يعتبر المدير الولائي لكل مصلحة من مصالح عدم التركيز الموجودة على مستوى الولاية ممثلا للوزير التابع له، لذلك فالنزاعات التي تكون المديريات الولائية طرفا فيها ترفع من/ضد الوزير المختص ممثلا في المدير الولائي للمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

[29] على غرار أن المصالح غير المركزة للدولة هي مصالح خارجة عن الولاية إلا أن الدائرة تابعة للولاية، لكن هذا لا يشكل الخط الفاصل في الاعتراف بأهلية التقاضي للمديريات التنفيذية دون الدائرة، إذ أن أهلية التقاضي بالنسبة للدائرة قد يحدد مسؤوليتها عن أعمالها بكل وضوح.

[30] القانون رقم 08-09، المرجع السابق.

[31] سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص ص 104، 105.

[32] سايس جمال، المرجع السابق ، ص ص 568، 569.

[33] من بين خصائص دعوى الإلغاء أنها دعوى موضوعية تخاصم القرار المطعون فيه وليس صاحب القرار.

[34] يلس شاوش، المرجع السابق، ص 231.

[35] « La loi du 30 septembre 1807 reconnaissait que l'arrondissement pouvait avoir des ressources et des charges propres », voir :Ahmedkaraa,Op.Cit., p 51.