



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي – تبسة



كلية الحقوق والعلوم والسياسية
-قسم الحقوق-

التمثيل القانوني للمديرية التنفيذية امام القضاء الإداري في الجزائر

مذكرة مكملة ضمن متطلبات نيل شهادة
ماستر تخصص قانون عام – قانون إداري-

إشراف الأستاذ:
حملة عبد الرحمان

إعداد الطالب (ة):
بوشعيلة محمد الحسين
بن خذير أمينة

أمام لجنة المناقشة المكونة من:

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة	الجامعة
حميدان عبد الرزاق	أستاذ مساعد "أ"	رئيسا	جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي – تبسة
خديري حنان	أستاذ محاضر "أ"	مناقشا	جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي – تبسة
حملة عبد الرحمان	أستاذ مساعد "أ"	مؤطرا	جامعة الشهيد الشيخ العربي التبسي – تبسة

دفعة: 2022 – 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر

الحمد لله الذي وهبنا التوفيق والسداد ومنحنا
الثبات وأعاننا على إتمام هذا العمل بعد أن
سافرنا لنضع النقاط على الحروف ونكشف ما
وراء ستار العلم والمعرفة فهاهي ثمار علمنا قد
أينعت وحان قطافها.

هذه كلماتنا المبعثرة نهمس بها في أذن كل
من سيفتح هذه المذكرة لينهل معها ما يشاء
ويشتهي وينقد ما يرفض ويبتغي.

هي أيضا كلما تشكر إلى كل منحنا وغرس
فينا الأمل والإرادة إلى كل من الأستاذ المشرف
حملة عبد الرحمان وجميع الأساتذة، إلى جميع
من ساعدنا من قريب أو بعيد.



إهداء

إلى من أضاءت قناديل العلم في قلبي إلى رمز التضحية
والعطاء

إلى كل من كانت معي في كل خطوة من حياتي أُمي العزيزة
حفظها الله من كل شر وشفأها "أمال".

إلى أبي العزيز حفظه الله ورعاه "محمد فوزي".

إلى أخي "محمد البشير" أدامه الله سندا لا يميل وكتفا لا يمل.

إلى أختي "رندة" التي تقاسمت معها الليالي وكانت قدوتي

في الدراسة أدام الله عليها الصحة والعافية.

إلى صديقتي وأختي "سارة" إلى من تقاسمت معها حزني

وفرحتي إلى من دعمتني في كل الأوقات دمتي شيئا جميلا في

حياتي.

إلى الشمس التي تنير عتمة الأيام وتزيل ثقل الحياة بوجودها

إلى من غرست الأمل في قلبي وتفوح رائحة عطرها كوردة

الفل

"أمينة"

إهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى من وهبوني الحياة والأمل
والنشأة على شغف الإطلاع والمعرفة، ومن علموني أن

أرتقي سلم الحياة بحكمة

وصبر؛ برا، وإحسانا، ووفاء لهما: الوالدين الكريمين "خالد

وصباح" حفظهما الله وبارك عمرهما

إلى أمي الثانية "نزيهة".

إلى من وهبني الله نعمة وجودهم في حياتي إلى العقد المتين

من كانوا عوناً في رحلة بحثي: أخي الأكبر "الحسن، والتوأم

"حسام الدين" و"مراد".

"محمد الحسين"

الكلية لا تتحمل أي
مسؤولية عما
يُرد في هذه
المذكورة من آراء

قائمة المختصرات

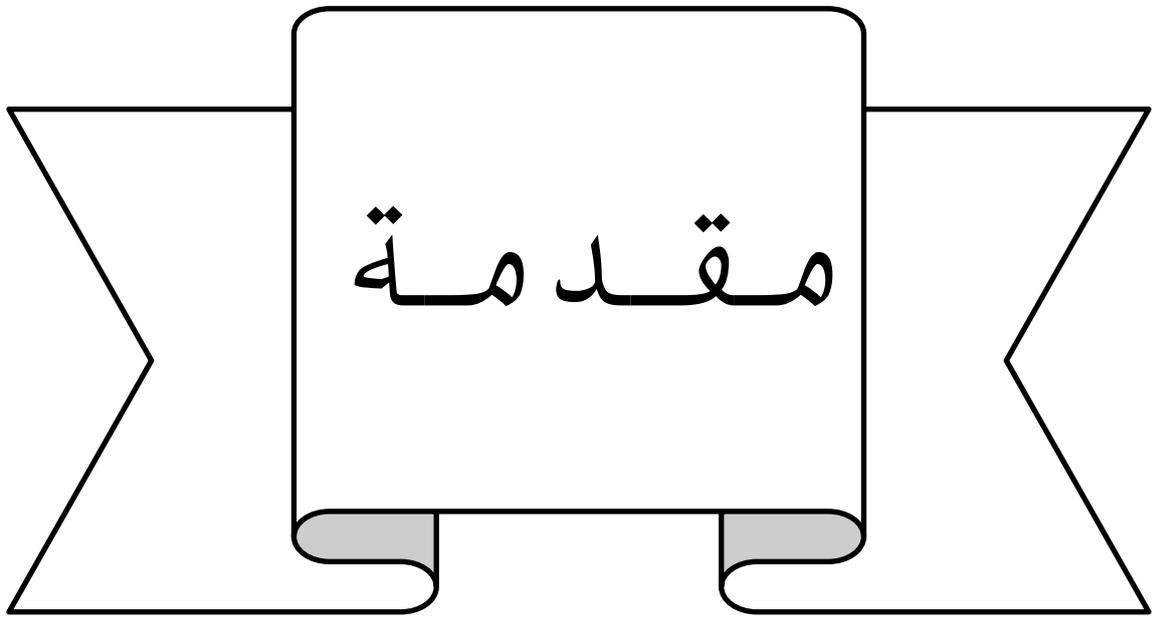
قائمة المختصرات:

1- ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

2- ع: عدد

3- د.ط: دون طبعة

4- د.س.ن: دون سنة النشر



تعتمد الدولة في تنفيذ سياستها العامة لتلبية الحاجات العامة لأفراد المجتمع على نظامين مختلفين يتمثلان في النظام المركزي والنظام اللامركزي إن الأسلوب الأول وهو النظام المركزي والذي يعتبر الأقدم في التنظيم الإداري، حيث يقوم هذا النظام (النظام المركزي) على حصر الوظيفة الإدارية بيد سلطة واحدة (العاصمة) حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري. إلا أن تطور الدولة واتساع واختلاف نشاطات الحياة جعل من ممارستها للمهام المطلوبة منها أمراً مستحيلاً فقامت الدولة بتوزيع الأعمال الإدارية بين الهيئات المركزية وهيئات إدارية موجودة على المستوى المحلي وهو ما يعرف بالأسلوب أو النظام اللامركزي.

ومن أجل تحقيق التوازن بين الحريات العامة للأفراد والمصلحة العامة من جهة أخرى انتشر نظام عدم التركيز الإداري الذي تلجأ إليه الدولة من أجل تخفيف الأعباء الواقعة على السلطة المركزية وتفرغها للقيام بالمهام الإدارية الجوهرية.

ومن بين هيئات عدم التركيز الإداري التي أنشأت من أجل تخفيف الأعباء عن الإدارة المركزية نجد المديريات التنفيذية أو ما يعرف بالمصالح الغير ممرزة للدولة التي تعتبر الإدارة الأقرب للمواطن وفي سبيل تنفيذ هذه المديريات للسياسة العامة للدولة قد تصدر هذه المديريات تصرفات قانونية يحدث بشأنها منازعات بسبب ما ينتج عنها من أضرار للأفراد وقصد معالجة هذه الأضرار أو التعويض عنها يتدخل القضاء الإداري لفض هذه النزاعات التي تكون الدولة طرفاً فيها لحلها وهو موضوع بحثنا هذا

تتمثل أهمية الموضوع في تحديد إشكالية التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في كل مرة وعدم التوصل إلى حل حاسم في هذا المجال والتي تعتبر من أهم هيئات عدم التركيز الإداري المتواجدة على المستوى المحلي والتي أنشأت من أجل تنفيذ السياسة العامة للسلطات المركزية وتخفيف الأعباء عنها (الوزارات) أما الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع تتمثل في أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

الأسباب الذاتية تتمثل في:

ميولنا الشخصي والتشجيع الذي تلقيناه للبحث في هذا الموضوع
رغبتنا في معرفة المزيد من المعلومات حول النظام القانوني الذي يحكم المديريات التنفيذية
الغموض الذي راودنا حول موضوع المديريات التنفيذية وهو ما يعتبر ميولنا الشخصي والذي تلقينا بشأنه تشجيع كبير من طرف أحد الأساتذة الكرام
أما الأسباب الموضوعية والمتمثلة في:

عدم دراسة الموضوع بتعمق وبطريقة قانونية مفصلة
اعتبار الموضوع جديد بالنسبة لكليتنا ولم يتم التطرق إليه من قبل.
اعتبار هذا الموضوع أحد الموضوعات الهامة في تخصصنا القانون الإداري
ومن هنا نطرح الإشكالية التالية: ماهي آليات التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية أمام القضاء خاصة في ظل التبعية وانعدام الاستقلالية وما ينجر عنه من آثار لاسيما فيما يتعلق بأهلية التقاضي؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية اتبعنا المنهج الوصفي فيما يخص ذكر مفهوم المديرية التنفيذية وكذلك بعض خصائصها وكذلك أنواعها بالإضافة إلى المنهج التحليلي لاعتمادنا على بعض المواد القانونية والقرارات القضائية قصد معرفة الأساس القانوني والجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات التي تكون المديرية التنفيذية طرفاً فيها.

أيضاً لكل بحث ودراسة هدف يربو الباحث الوصول إليه، وتكمن الأهداف المبتغاة من قبلنا في: أهداف علمية وأخرى عملية

الأهداف العلمية:

- محاولة وضع مفهوم للمديرية التنفيذية على خلاف تسمياتها

- محاولة تحديد أهمية التفويض الإداري والذي يعتبر الأداة القانونية لعمل المديرية التنفيذية

- محاولة إزالة الغموض الذي يعترى مسألة تمثيل المديرية التنفيذية أمام القضاء

الأهداف العملية:

- تبيان خصائص المديرية التنفيذية بطريقة مفصلة أكثر

- محاولة إزالة الغموض عن تمثيل المديرية التنفيذية أمام القضاء الإداري والإجراءات المتعلقة بمنازعاتها

الدراسات السابقة: رغم أهمية موضوع المديرية التنفيذية إلا أن هذا الموضوع لم يحظ بدراسات كثيرة مفصلة حوله باستثناء أطروحة دكتوراه للطالبة أميرة رزيق بجامعة عنابة 2016 تحت عنوان النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر والتي تناولت الموضوع من عدة زوايا بالإضافة إلى مذكرة ماجستير الطالبة عيدة نجاعة تحت عنوان المصالح الخارجية للدولة على المستوى الإقليمي جامعة الجزائر 2014، كذلك التمثيل القانوني للدولة أمام القضاء للأستاذ محمد كنانة مقال علمي بجامعة تبسة 2017

أما الصعوبات التي وجدها هي ندرة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع كذلك عدم توفر بعض الكتب على مستوى مكتبتنا وعدم قدرتنا على الحصول عليها إلكترونياً

لمعالجة موضوع مذكرتنا اتبعنا الخطة التالية: الفصل الأول بعنوان الإطار النظري للمديرية التنفيذية يتضمن مبحثين المبحث الأول ماهية المديرية التنفيذية تطرقنا من خلاله إلى أربع مطالب أما المبحث الثاني التفويض الإداري تطرقنا فيه إلى ثلاث مطالب، كما جاء الفصل الثاني بعنوان منازعات المديرية التنفيذية قسمناه إلى مبحثين المبحث الأول تحت عنوان تمثيل المديرية التنفيذية أمام الجهات القضائية قمنا بتقسيمه إلى ثلاث مطالب و المبحث الثاني عنوانه الجهة القضائية المختصة في الفصل في منازعات المديرية التنفيذية قسمناه كذلك إلى ثلاث مطالب و أخيراً خاتمة.

الفصل الأول:
الإطار النظري للمديرية
التنفيذية

الفصل الأول: الإطار النظري للمديرية التنفيذية

لقد ورثت الجزائر بعد الاستقلال نظاما قانونية فرنسية مختلفة ومتنوعة، استمر العمل بها ومن هذه القوانين نذكر القانون الإداري بخصائصه ومبادئه وأهم هذه المبادئ تلك المتعلقة بالتنظيم الإداري، وفق نظامي المركزية و اللامركزية الإدارية تعتبر اللامركزية الإدارية أحد أساليب المتبعة في التنظيم الإداري تسعى لتخفيف العبء الثقيل على كاهل السلطات المركزية وهذا بتوزيع السلطات و الصلاحيات الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية ، وهيئات عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية تعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية بقصد تقريب الإدارة من المواطن و تلبية حاجياته، تعتبر المديرية التنفيذية إذن من صور عدم التركيز الإداري التي تجسد السياسة العامة للدولة و التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول ماهية المديرية التنفيذية و الذي يحتوي على أربعة مطالب أما المبحث الثاني قد خصصناه لدراسة التفويض الإداري باعتباره أداة عمل المديرية التنفيذية و قد قسم إلى ثلاث مطالب .

المبحث الأول: ماهية المديرية التنفيذية:

إن عدم التركيز الإداري يعني عدم انفراد السلطة المركزية بالعاصمة بكافة الاختصاصات وإليها يرجع الأمر في كل كبيرة وصغيرة، بل يتم تخويل ممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو الأقاليم تمكنهم من الفصل في بعض الأمور دون الرجوع إلى السلطة المركزية بالعاصمة من خلال التفويض الذي تصدره الوزارات إلى ممثليها و البت النهائي في بعض الأمور لا يعني استقلال هذه الوحدات عن السلطة المركزية بالعاصمة بل تخضع لرقابتها السابقة و اللاحقة و هو ما يسمى بالسلطة الرئاسية و من أهم مزايا عدم التركيز الإداري تخفيف العبء عن السلطة المركزية و تحسين مستوى الخدمات و أيضا من خلال عدم التركيز الإداري تفرغ السلطة المركزية للمسائل الجوهرية ، و من صور عدم التركيز الإداري المديرية التنفيذية أو ما يعرف أيضا بالمصالح الخارجية للدولة أو المصالح غير الممركزة للدولة و هو ما سنتطرق إليه في مبحثنا هذا من خلال أربعة مطالب. المطلب الأول تحت عنوان مفهوم المديرية التنفيذية وفي المطلب الثاني سنحاول التعرف على أساسها القانوني والمطلب الثالث سنذكر فيه بعض خصائص المديرية التنفيذية وخصصنا المطلب الرابع للتعرف على أهم أنواع المديرية التنفيذية.

المطلب الأول: تعريف المديرية التنفيذية:

المديرية التنفيذية هي إحدى هيئات عدم التركيز الإداري على المستوى المحلي أو الأقاليم و من المعروف أن عدم التركيز الإداري هو تخويل ممثلي السلطة المركزية بالعاصمة على مستوى الأقاليم ، وقد اختلف الفقه والفهاء في إعطاء تعريفات للمديرية التنفيذية وإعطاءها تسميات مختلفة و هو ما سنتناوله في مطلبنا هذا من خلال فرعين ، الفرع الأول سنذكر بعض التعريفات الفقهية للمديرية التنفيذية أو ما يسمى بالمصالح غير ممركرة للدولة أو المصالح الخارجية للدولة و الفرع الثاني سنتطرق إلى التعريف القضائي للمديرية التنفيذية .

الفرع الأول: التعريف الفقهي للمديرية التنفيذية:

- يعرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي: "هي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، رغم تمتعها ببعض السلطات كأهلية التقاضي والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات معينة

1"

المديرية التنفيذية (المصالح الخارجية للوزارات) هي بعض الأجهزة الإدارية التي تخضع لرقابة الوزير السابقة واللاحقة أو ما يسمى بالسلطة الرئاسية. لا تتمتع بالشخصية المعنوية توجد على مستوى البلديات أو الولايات²

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ط، الجزائر، د س ن، ص92.
² سعيد بوعلي، المنازعات الإدارية في ظل القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، د.ط، الجزائر، 2014، ص131.

عرفها الأستاذ عطا الله بوحميده بأنها: "مصطلح يطلق على بعض الجهات الإدارية المتواجدة خارج هياكل الإدارة المركزية والتابعة لها تبعية رئاسية لا وصائية معظمها متواجد على مستوى الولايات وأخرى على مستوى المركز"

يعرفها الأستاذ عمار بوضياف بأنها: "عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية يوكل إليها تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة وبحث وتحريك العملية التنموية على مستوى الولاية، كما أنها تمثل السلطة المركزية على المستوى الولائي، وتجسد وحدة الدولة وتعمل على تنفيذ قوانينها على مستوى إقليم الولاية¹."

المديرية التنفيذية أو المصالح غير الممركزة للدولة أو المصالح الخارجية للدولة هي مصالح إدارية تابعة للإدارة المركزية (الوزارة) موجودة على مستوى الولاية أو مستوى الإقليم وتقوم بتنفيذ سياسة الدولة على المستوى المحلي فهي تشكل التنظيم الإداري لنظام عدم التركيز الإداري. وتسمى كذلك بالمصالح الخارجية للدولة.

وتشكل المصالح الخارجية للدولة حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية الولائية، تتولى مهمة تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة وتعمل على تحريك العملية التنموية وتمثيل السلطة المركزية، مشكلة بذلك امتداد للوزارة على مستوى الولاية².

المديرية التنفيذية هي تطبيق لصور عدم التركيز الإداري كإحدى صور النظام الإداري والتي تقوم على مبدأ التفويض دون استقلالها القانوني التام عن الوزارة وعليه تعتبر هيئات وأجهزة إدارية تابعة للوزارة إلى جانب المصالح الإدارية الموجودة بالوزارة بالعاصمة، أي إنها من السلطات الإدارية المركزية باعتبارها جزء منها وهي تمثل الدولة في مختلف القطاعات تحافظ على وحدة السلطة المركزية وتخفف الأعباء عنها.

يعرفها الأستاذ عمار بوضياف "المصالح غير ممركرة للدولة": "تسمى أيضا بالمديرية التنفيذية وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري، وتمارس عمليا دورا كبيرا في مجال التنمية المحلية وتمثل الدولة في شتى القطاعات، والمحافظة على وحدتها وتنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها ولا يقل عدد المديرية التنفيذية على مستوى الولاية الواحدة عن 24 مديرية فما أكثر³"

المديرية التنفيذية هي هيئة إدارية غير مستقلة عن السلطة المركزية تقوم على مبدأ التفويض تمثل السلطة المركزية على المستوى المحلي "الولاية" تنشط فمختلف القطاعات والمجالات (الاقتصادي، الاجتماعي....) تلتزم بتنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها وتخفيف الأعباء عنها.
- يعرفها الأستاذ علاء الدين عشي: "امتداد للوزارة على المستوى المحلي وتمثل المصالح الخارجية للدولة (المديرية التنفيذية) أجهزة غير ممركرة لأنها تخضع مباشرة للدولة."

¹ عطا الله بوحميده، المصالح الخارجية طبيعتها ووسائل الطعن في قراراتها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، مجلد 40، عدد 02، 2003، ص 50.

² سعيود زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة الجزائر، 2019-2020، ص 200.

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، د.ط، الجزائر، د.س، ص 102.

وهذه المصالح الخارجية للدولة والتي يتبع كل منها وزارة من الوزارات تمثل نموذج لعدم التركيز الإداري ويرأسها مدير معين بموجب مرسوم رئاسي بعد اقتراح من الوزير الأول "ويجدر بنا أيضا الإشارة إلى أن هذه المديرية التنفيذية تخضع لسلطة مزدوجة إقليمية من قبل الوالي ومركزيا من قبل السلطة الوزارة التي تعتبر المديرية التنفيذية امتداد لها وتتبعها بصفته سلطة رئاسية لهذه الوزارة¹

إذن يقصد بالمديرية التنفيذية تلك المصالح الخارجية للوزارة جاءت كامتداد لها (الوزارة) تقوم ببعض المهام الإدارية على مستوى الإقليم الولائي بتفويض من الوزارة، وهي بذلك تمثل الدولة وتجسد وحدتها وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها وتحمل الأعباء عنها فهي تعتبر الإدارة الأقرب للمواطن.

الفرع الثاني: التعريف القضائي للمديرية التنفيذية

بعد التطرق إلى بعض التعريفات الفقهية للمديرية التنفيذية التي تناولها العديد من الفقهاء كما ذكرنا سابقا أن المديرية التنفيذية هي تقسيم إداري أو هي امتداد للوزارة على المستوى الإقليمي تقوم بتنفيذ قوانينها وهي الجهة الأقرب للمواطن وبعد أن تعرضنا إلى بعض التعريفات الفقهية الآن سنطلع على بعض القرارات القضائية التي ذكرت المديرية التنفيذية سواء صراحة أو من خلال ذكر أحد خصائصها:

- قرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، ملف رقم 137561، بتاريخ 05-05-1996 فصلا في استئناف فريق "ق م" ضد مديرية الشؤون الدينية والذي جاء فيه "أن مديرية الشؤون الدينية هي هيئة إدارية تعتبر جزءا من الأجهزة التنفيذية لولاية مستغانم.....".

ومن خلال هذا القرار نستنتج أنه مديرية الشؤون الدينية على أنها هيئة إدارية تابعة للولاية أي أنها تمثل للوزارة على المستوى الإقليمي تخضع للرقابة من طرف الوزارة.²

- قرار صادر عن مجلس الدولة. ملف رقم 182149، بتاريخ 14-02-2000 فصلا في استئناف رفع أمامه من طرف مديرية الأشغال العمومية لولاية بجاية، ضد قرار صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بجاية، حيث جاء في حيثيات القرار: "حيث أن مديرية الأشغال العمومية هي 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 تتقاضى وحدها...".³

لكن هناك بعض القرارات القضائية التي لم تعرف المصالح الخارجية للوزارات (المديرية التنفيذية) بل تطرقت إلى بعض خصائصها فقط ومن بينها:

- قرار صادر عن مجلس الدولة ملف رقم 004786، بتاريخ 18-03-2002 فصلا في استئناف رفعته المديرية الولائية للبريد والمواصلات بقسنطينة ضد "ع. أ" والذي تضمن ما يلي: "... حيث أن إذا المستأنفة تعتبر مؤسسة عمومية وتخضع للقانون الإداري، فإن هذا الطابع لا يمنحها صفة الدولة بمفهوم القانون ...".

¹ علاء الدين عشي، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجيستر تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، جامعة تبسة، 2005-2006، ص52.

² المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد 02، 1996، ص147.

³ مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص107.

لقد ركز هذا القرار على تحديد القانون الذي تخضع له المديرية التنفيذية ألا وهو القانون الإداري إلا أن خضوعها للقانون الإداري لا يعتبرها جزءاً من السلطة المركزية الإدارية بل يعتبرها مؤسسة عمومية.¹

إذن مما سبق من التعريفات الفقهية أو القرارات القضائية سواء التي عرفت المديرية التنفيذية ضمناً أو صراحة يمكن القول بأن المديرية التنفيذية (المصالح الخارجية للوزارة/ المصالح غير ممرضة للدولة) هي هيئات عدم التركيز الإداري التابعة للوزارة أو هي امتداد للوزارات على مستوى الولاية تتمتع ببعض الخصائص عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وخضوعها للقانون الإداري، وقد ذكرتها بعض النصوص القانونية وهو ما سنناقشه في مطلبنا هذا كأساس قانوني للمديرية التنفيذية أو ما يسمى بالمصالح الخارجية للدولة

المطلب الثاني: الأساس القانوني للمديرية التنفيذية:

هناك العديد من النصوص القانونية المكرسة لوجود المديرية التنفيذية أو المصالح الخارجية للدولة، نظراً لأهمية هذه المديرية طبقت عليها العديد من النصوص سنعالج في هذا المطلب ثلاثة فروع الفرع الأول الأساس الدستوري بما أن الدستور أسمى وثيقة وخلال الفرع الثاني سنتطرق إلى الأساس التشريعي ثم أخيراً سنتناول بعض القرارات الوزارية والمراسيم التنفيذية التي تتعلق بالمديرية التنفيذية أو ما يسمى بالمصالح الخارجية للدولة.

الفرع الأول: الأساس الدستوري

إن المرسوم الرئاسي 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى 1440 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، لم يتطرق بصفة مباشرة إلى المديرية التنفيذية (المصالح الخارجية للدولة) بل أشارت إلى تطبيقات الأجهزة الإدارية بصفة عامة.² المادة 18: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز الإداري".

كما ذكرنا سابقاً بأن المديرية التنفيذية هي صورة من صور عدم التركيز الإداري أي أنها تعتبر من الأجهزة الإدارية للدولة.

المادتان 25 و26 حيث جاء فيهما أن الإدارة في خدمة المواطن وأن القانون يعاقب علو التعسف في استعمال السلطة³

المادة 67 نصت على التساوي في تقلد المهام والوظائف في مختلف الأجهزة الإدارية باستثناء وظائف السيادة.

المادة 92 التي ذكرت الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية، حيث أشارت في فقرتها الثانية إلى اختصاص رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.⁴

¹ مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2002، ص 115.

² المرسوم الرئاسي 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى 1440 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، ج.ر.ج، عدد 82.

³ المواد 18، 25، 26، من المرسوم الرئاسي 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى 1440 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 المتعلق بالتعديل الدستوري، ج.ر.ج، عدد 82، ص 9-10.

⁴ المادة 92 من المرسوم الرئاسي 20-442، السابق ذكره.

المادة 4 يعين الوزير الأول كذلك، بناء على اقتراح الوزراء المعنيين في الوظائف الآتية: بعنوان الإدارات الإقليمية، مسؤولو المصالح الخارجية للدولة على المستوى الجهوي والمحلي.

ولالإشارة فإنّ الوظائف المدنية والعسكرية التي يختص رئيس الجمهورية بتعيين متوليها تحدّد بموجب المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حيث تضمّن نص المادة في فقرته الثامنة بعنوان "الإدارة الإقليمية" ما يلي:

" تطبيقاً لأحكام المادة 78-2 من الدستور يعيّن رئيس الجمهورية في المناصب الآتية:

- الولاة المنتدبون.
- الكتاب العامون للولاية.
- المفتشون العامون للولاية.
- رؤساء دواوين الولاية.
- مسؤولو الهياكل الجهوية والولائية التابعة للمديرية العامة للأمن الوطني والمديرية العامة للحماية المدنية والمديرية العامة للجمارك.
- مسؤولو المصالح الخارجية للدولة.
- مديرو المصالح اللامركزية على مستوى الولاية.
- مفتشو الولاية.
- رؤساء الدوائر.
- الكتاب العامون لدى رؤساء الدوائر.

الكتاب العامون للبلديات والدوائر الحضرية لمحافظة الجزائر الكبرى.

الكتاب العامون لبلديات مقر الولاية "1.

من خلال نص المادة يختص رئيس الجمهورية في تعيين: مديري المصالح الخارجية للدولة (المديرية التنفيذية).

الفرع الثاني: الأساس التشريعي:

لقد تضمن الأساس التشريعي للمديرية التنفيذية مجموعة الأوامر والقوانين العضوية التي تضمنت بعض المواد المطبقة على المديرية التنفيذية، سنذكر مجموعة من هذه القوانين:

قانون رقم 22-13 مؤرخ في 13 ذي الحجة 1443 الموافق لـ 12 يوليو 2022، يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية:

"حيث تضمنت المادة 801 منه على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات التي تكون المصالح غير مكرزة للدولة طرفاً فيها حيث جاء في نص المادة ما يلي: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

¹ المادة 03 من المرسوم الرئاسي 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 76، 31 أكتوبر 1999، ص04

1- دعاوى إلغاء وتفسير وفحص مشروعيات القرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية...¹.
المادة 828 من قانون إ.م.إ التي تعطي للوزير حق التمثيل القانوني للإدارة العمومية أمام القضاء وقد جاء في نص المادة ما يلي: " مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية و الجهوية، طرفا في الدعوى بصفة مدع أو مدعى عليه، تمثل، على التوالي، بواسطة الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي و الممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية و الجهوية ".
لقد بينت هذه المواد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية والإجراءات المتبعة للتمثيل القانوني للمديرية التنفيذية²

القانون 07-12 المؤرخ فيفري 2012، المتعلق بالولاية:

لقد تضمن هذا القانون بعض المواد المتعلقة بالمديرية التنفيذية أو المصالح الخارجية للدولة ومن بين هذه المواد ما يلي:

المادة 37: " يمكن أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال كتابي لأي مدير أو مسؤول من مديري أو مسؤولي المصالح أو المديرية غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية.

يجب على مديري ومسؤولي هذه المديرية والمصالح الإجابة كتابة على أي سؤال يتعلق بنشاطهم على مستوى تراب الولاية...".

المادة 103: "يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة تقريرا عن تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة.

كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية³

المادة 111: " ينشط الوالي و ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية...".⁴

المادة 127: " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي. وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها.

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك".

قد بينت هذه المواد أن المصالح غير الممركزة للدولة تخضع لمراقبة الوالي و تنسقه لمختلف نشاطاتها إلا ما استثناه النص القانوني صراحة.⁵

¹ المادة 801 من القانون رقم 13-22 مؤرخ في 13 ذي الحجة 1443 الموافق ل 12 يوليو 2022، يعدل ويتم القانون رقم 09-08 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 48، 17 يوليو 2022.

² المادة 828 من القانون 13-22 السابق ذكره.

³ المواد 37 و 103 من القانون 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، 29 فبراير 2012.

⁴ المادة 111 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

⁵ المادة 127 من القانون نفسه.

الفرع الثالث: الأساس التنظيمي

تنشأ المصالح الخارجية للوزارات بموجب مراسيم تنفيذية صادرة عن الوزير الأول تتضمن صلاحياتها وتنظيمها، ثم يقوم كل وزير بإصدار قرار أو عدة قرارات، تحدد الأقسام الداخلية للمصالح الخارجية لوزارته، وبذلك فإن الأساس التنظيمي للمصالح الخارجية للوزارات يتضمن عددا كبيرا من المراسيم التنفيذية وكذلك القرارات الوزارية التي تتعلق بصفة مباشرة بالمصالح الخارجية لمختلف الوزارات

أولاً: المرسوم التنفيذي:

تعريفه: هو نص صادر من الوزير الأول، ويأتي تنفيذا للقانون أو التنظيم (التنظيم التنفيذي). وعليه ينشأ النص التنظيمي بالمعنى العام، أي القرار الإداري المعبر عن صوت السلطة التنفيذية، من قبل الإدارة العمومية (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة أو الوزير الأول....)¹ كما توجد العديد من المراسيم التنفيذية المتعلقة بمختلف المصالح الخارجية للوزارات، والمتمثلة في:

- 1 - المرسوم التنفيذي رقم 09-11 مؤرخ في 15 صفر عام 1432 الموافق 20 جانفي سنة 2011، يتضمن تنظيم المصالح الخارجية في وزارة التجارة وصلاحياتها وعملها.²
- 2 - المرسوم التنفيذي رقم: 11-381، المؤرخ في: 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية³
- 3 - المرسوم التنفيذي رقم 17-90 مؤرخ في 20 فبراير 2017، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للجمارك وصلاحياتها⁴
- 4 - مرسوم تنفيذي رقم 18-225 مؤرخ في 24 سبتمبر 2018، يتضمن إنشاء المديرية الولائية للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية والتكنولوجيات والرقمنة ويحدد تنظيمها⁵
- 5 - مرسوم رئاسي رقم 19-356 ممضي في 17 ديسمبر 2019، يتضمن إنشاء مصلحة للتحقيق القضائي للمديرية العامة للأمن الداخلي لوزارة الدفاع الوطني، ومهامها وتنظيمها.⁶
- 6 - مرسوم تنفيذي رقم 21-393 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2021 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للأمن الوطني وصلاحياتها⁷

ثانياً: القرارات الوزارية:

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 29 ديسمبر 2015، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فبراير سنة 2011 الذي يحدد تعداد مناصب الشغل وتصنيفها ومدة العقد الخاص

¹ مولاي هاشمي، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 06، 2014، ص67.

² الجريدة الرسمية رقم 04، ص06.

³ الجريدة الرسمية رقم 64، ص19.

⁴ الجريدة الرسمية، عدد 13، مؤرخة في 26 فبراير 2017، ص09.

⁵ الجريدة الرسمية، عدد 57، مؤرخ في 26 سبتمبر 2018، ص06.

⁶ الجريدة الرسمية، العدد 80، مؤرخة في 25 ديسمبر 2019، ص10.

⁷ الجريدة الرسمية، العدد 80، مؤرخة في 20 أكتوبر 2021، ص05.

بالأعوان العاملين في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات بعنوان المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج.¹

- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 01 سبتمبر 2016، يتضمن وضع بعض الموظفين المنتمين لأسلاك البيولوجيين في الصحة العمومية التابعة لوزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في حالة القيام بالخدمة لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية (المديرية العامة للأمن الوطني)²

قرار وزاري مشترك مؤرخ في 04 أبريل 2017، يعدل ويتمم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 أبريل سنة 2010 الذي يحدد تعداد مناصب الشغل وتصنيفها ومدة العقد الخاص بالأعوان العاملين في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات بعنوان المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري للمديرية العامة للأملاك الوطنية³

قرار وزاري مشترك مؤرخ في 28 غشت 2017، يحدد التنظيم الداخلي للإدارة المركزية للمديرية العامة للجمارك في مكاتب⁴

قرار وزاري مشترك مؤرخ في 05 فبراير 2018، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في مكاتب

قرار وزاري مشترك مؤرخ في 01 فبراير 2018، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 3 سبتمبر سنة 2009 الذي يحدد تعداد مناصب الشغل وتصنيفها ومدة العقد الخاص بالأعوان العاملين في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات بعنوان الإدارة المركزية للمديرية العامة للميزانية.⁵

قرار مؤرخ في 22 أبريل 2019، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الموارد البشرية والنشاط الاجتماعي في المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج⁶

قرار مؤرخ في 15 غشت 2019، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير المالية والمنشآت والوسائل في المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج⁷

قرار مؤرخ في 26 غشت 2020 يعدل القرار المؤرخ في 8 أكتوبر سنة 2019 والمتضمن تشكيل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بأسلاك بموظفي المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري⁸

قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الإمداد والمنشآت بالمديرية العامة للحماية المدنية⁹

قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للأمن الوطني.¹⁰

¹ الجريدة الرسمية، العدد 09، ص 24.

² الجريدة الرسمية، العدد 58، ص 18.

³ الجريدة الرسمية، العدد 50، ص 18.

⁴ الجريدة الرسمية، العدد 62، ص 24.

⁵ الجريدة الرسمية، العدد 14، ص 23.

⁶ الجريدة الرسمية، العدد 18، ص 17.

⁷ الجريدة الرسمية، العدد 37، ص 23.

⁸ الجريدة الرسمية، العدد 54، ص 14.

⁹ الجريدة الرسمية، العدد 62، ص 19.

¹⁰ الجريدة الرسمية، العدد 14، ص 13.

- قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للحماية المدنية¹
- قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية
- قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الموظفين والتكوين بالمديرية العامة للحماية المدنية.²
- قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير الإمداد والتكوين بالمديرية العامة للمواصلات السلوكية واللاسلكية الوطنية³
- قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير تسيير الموارد البشرية.⁴
- قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مديرة الوسائل العامة.⁵
- قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير التكوين.⁶
- قرار مؤرخ في 20 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير القوانين الأساسية لمستخدمي الإدارة المحلية و التقييس.⁷
- قرارات مؤرخة في 20 جانفي 2020 (03 قرارات)، يتضمن تفويض الإمضاء إلى نواب مديرين.⁸
- قرار مؤرخ في 23 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للحريات العامة والشؤون القانونية.⁹
- قرار مؤرخ في 23 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى المدير العام للجماعات المحلية¹⁰
- قرار مؤرخ في 23 جانفي 2020، يتضمن تفويض الإمضاء إلى مدير المالية والمحاسبة¹¹

¹ الجريدة الرسمية، العدد 14، ص12.

² الجريدة الرسمية، عدد14، ص13.

³ الجريدة الرسمية، عدد14، ص14.

⁴ الجريدة الرسمية، عدد14، ص14.

⁵ الجريدة الرسمية، عدد14، ص15.

⁶ الجريدة الرسمية، عدد14، ص15.

⁷ الجريدة الرسمية، عدد14، ص16.

⁸ الجريدة الرسمية، عدد14، ص17.

⁹ الجريدة الرسمية، عدد14، ص12.

¹⁰ الجريدة الرسمية، عدد14، ص13.

¹¹ الجريدة الرسمية، عدد14، ص16.

المطلب الثالث خصائص المديرية التنفيذية:

من خلال جملة التعريفات التي تطرقنا إليها، اتضح لنا أن المديرية التنفيذية تتصف بمجموعة من الخصائص سنتناولها في هذا المطلب.

الفرع الأول: المديرية التنفيذية صورة من صور عدم التركيز الإداري:

نظرا لعنصر تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة، وأمام اتساع مجال لنشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة المتدخلة، الأمر الذي ترتب عنه كثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، أصبح من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة الرجوع للوزير المختص وهو ما يطلق عليه عدم التركيز الإداري.¹

يقصد بعدم التركيز هو أن يمنح لبعض الموظفين سلطة اتخاذ القرارات والبت في المسائل التي تدخل في اختصاصهم دون الحاجة للمصادقة عليها من طرف الوزير ويتم نقل وتحويل الصلاحيات والاختصاصات من السلطات المركزية إلى السلطات غير المركزية عن طريق آلية التفويض الإداري يعد الأساس الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز الإداري² - يعرفه الأستاذ محمد الصغير بعلي: هو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة أو اللوزارية.

وهذه الصورة أملاها اتساع مجالات النشاط الإداري الذي أصبح يمس مختلف القطاعات والميادين بتطور وظيفة الدولة حيث أدى ذلك التغيير إلى ضرورة التخفيف من درجة التركيز العالية التي تتميز بها صورة التركيز الإداري سابقا، والتي أصبحت سببا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري ارتكابه.³

يقوم عدم التركيز الإداري على فكرة التفويض لضمان فعالية ونجاعة النشاط الإداري وذلك بأن تعهد السلطات المركزية ببعض صلاحياتها إلى كبار الموظفين في النواحي والأقاليم (الوالي، رئيس الدائرة، مسؤولي المديرية الموجودة في المستوى الولائي، مديرية التربية، مديرية الفلاحة، مديرية الصحة... إلخ)، دون منحهم الاستقلال القانوني أو انفصال تلك الأجهزة عن الإدارة المركزية، وهو ما يسمى بالتفويض في التوقيع أو الإمضاء⁴

الفرع الثاني: عدم تمتعها بالشخصية المعنوية:

بالرغم من دورها الرائد الذي تقوم به المديرية التنفيذية إلا أنه يبقى هناك تساؤلا حول مدى منح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية لهذه المديرية لذلك سنتطرق إلى تعريف الشخصية المعنوية ثم أركانها ثم نتائج مترتبة عنها ثم مدى تمتع المديرية التنفيذية بها.

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية:

تعرف الشخصية المعنوية بأنها: مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضا مشتركا أو مجموعة الأموال تخصص لتحقيق غرض معين، بحيث تشكل مجموعة الأشخاص أو الأموال

¹ داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة الجزائر، 2011، ص22.

² سعيدو زهرة عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري مرجع سابق، ص17.

³ محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص56.

⁴ سعيدو زهرة، مرجع سابق، ص16.

هذه كيانا قانونيا مستقلا عن كيان الأشخاص والأموال المكونة له، بمعنى أنتكون مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن مصالح مكوناتها، فالشخص الاعتباري إذن يقوم بتوافر مجموعة من الأموال أو جماعة من الأشخاص تتخذ فيما بعضها لغرض القيام بنشاطات مشتركة وأغراض مختلفة مع اعتراف القانون لها بالقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات¹ يعرف الأستاذ محمد الصغير بعلي: الشخص المعنوي هو عبارة عن أشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاثف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية ويقصد بالشخصية القانونية القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق والتخلي بالالتزامات.²

لقد اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية من خلال المادة 49 من القانون المدني وتبنى أحكامها وتظم أنواعها وأقر نتائج الاعتراف بها حيث نصت المادة على ما يلي:

1. الأشخاص الاعتبارية هي:
2. الدولة، الولاية، البلدية.
3. المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
4. الشركات المدنية والتجارية.
5. الجمعيات والمؤسسات.
6. الوقف.

7. كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية.³ من خلال نص المادة 49 يتضح لنا أن الشخصية المعنوية قد اعترف بها المشرع للدولة والهيئات المذكورة في المادة أعلاه نظرا للأهمية والفعالية القصوى ولدورها الكبير في تنظيم وتسيير النظام الإداري بشكل منتظم.

ثانيا: أركان الشخصية المعنوية:

يقوم الشخص المعنوي بتوافر عناصر ومقومات تتمثل في الأركان التالية:

- أ- 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 وجود مجموعة من الأشخاص والأموال في آن واحد فالبلدية مثلا: سكان البلدية وممتلكاتها المختلفة.⁴
- ب - الغرض المشروع: إن الشخص المعنوي العام لا وجود له من الناحية القانونية إذا لم يكن يهد من وراء نشاطاته وأعماله إلى تحقيق وإنجاز غرض مشروع، أي يسمح به النظام القانوني السائد بالدولة، ضمانا لمبدأ المشروعية.
- ج - الاعتراف: يشترط لوجود الشخص المعنوي بغض النظر عن وضعية الدولة الاعتراف بوجوده من طرف السلطة المختصة وبموجب الوسيلة القانونية اللازمة.

¹ عيدة نجا، المصالح الخارجية للدولة على المستوى الإقليمي، مذكرة ماجستير، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة الجزائر 1، 2014، ص46.

² محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص32.

³ المادة 49 من القانون رقم 10-05 مؤرخ في 20 يوليو 2005 الجريدة الرسمية، العدد 44، ص21.

⁴ محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص37.

- فالبلدية أو الولاية إنما تحدث وتنشأ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية والجمعيات الولائية تتم بموجب ترخيص صادر عن الوالي، بعد توافر شروطها، طبقاً للقانون رقم 06-12 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بالجمعيات.¹

ثالثاً: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية:

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية عدة نتائج هامة وقد وردت هذه النتائج في نص المادة 50 من القانون المدني حيث نصت هذه المادة على أهم الآثار التالية:
"يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون."²
يكون لها خصوصاً:

الذمة المالية: يتمتع الشخص المعنوي بذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للجهة أو الشخص الذي أنشأه، فالذمة المالية للبلدية مستقلة عن الذمة المالية للدولة، حيث تعتبر ضماناً ووسيلة للقيام بمهامها وتسيير شؤونها.

1- الأهلية القانونية: يتمتع الشخص المعنوي بالأهلية سواء كانت أهلية وجوب أو أهلية أداء، مع الإشارة إلى أن نطاق ومدى أهلية الشخص المعنوي أضيق من أهلية الشخص الطبيعي إذ لا تتعدى أهلية الأول إلى ما كان لصيقاً بصفة الإنسان كحقوق الأسرة.
يتمتع الشخص المعنوي بأهلية قانونية في الحدود التي رسمها له القانون، هذه الأهلية تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات في مجال اختصاصه وتستقل عن شخصية الأعضاء المكونين له³

2- الموطن: هو يعبر عن الحدود والمكان الذي يتواجد فيه مركز إدارة الشخص المعنوي، وللموطن له أهمية في تحديد الاختصاص الإقليمي والنوعي للجهة القضائية المختصة لممارسة حق التقاضي.

3- حق التقاضي: يعتبر حق التقاضي من أهم النتائج المترتبة على ثبوت الشخصية المعنوية، حيث يترتب على استقلال الشخص المعنوي إمكانية مقاضاته عن طريق ممثليه دون حاجة لمقاضاة الدولة، إذ يترتب على ذلك عدم قبول الدعاوى التي ترفع من طرف أو ضد غير الممثل القانوني للشخص المعنوي بل ويترتب عن ذلك أن التعويض عن الضرر الذي يصيب المتضرر بسبب الشخص المعنوي يلزم هذا الأخير بتأديته دون أن تلزم به خزينة الدولة ما دام لهذا الشخص ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة.⁴

إذا كانت هذه مقومات الشخصية المعنوية والتي تعكس أهمية التمتع بها، فإن المديرية التنفيذية ليست مشمولة بهذه الأحكام والمقومات أي أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية حيث أن المشرع الجزائري لم يعترف لها بالشخصية المعنوية سواء في المادة 49 أو المادة 50 من القانون المدني على اعتبار أنها امتداد للوزارة فهي لا تملك لاستقلال المالي والإداري حيث تدون نفقاتها ضمن خزينة الدولة كما أنها لا تتمتع بأهلية التقاضي حيث لا ترفع دعوى باسمها

¹ بشير بن عابد، الشخصية المعنوية، مجلة قانون والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 02، جامعة سيدي بلعباس - الجزائر، 2022، ص348.

² المادة 50 من الأمر 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

³ سعيد زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص396.

⁴ عيدة نجا، المصالح الخارجية للدولة على المستوى الإقليمي، مرجع سابق، ص51.

أو ترفع دعوى ضدها مباشرة، باستثناء الحالة التي يكون فيها المدير التنفيذي للمديرية حائزا على تفويض من قبل الوزير المعني لتمثيله أمام القضاء.¹

الفرع الثالث: خضوعها للسلطة الرئاسية:

تجسد الرقابة الإدارية الرئاسية صورة من صور الرقابة الداخلية، وهي الوسيلة التي يملكها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه من أجل ضمان حسن سير الإدارة العمومية وتحقيق أهدافها والمحافظة على نظامها وهي تعتبر قاعدة جوهرية في النظام الإداري المركزي وتسمى بالسلطة الرئاسية.

أولاً: تعريف السلطة الرئاسية:

السلطة الرئاسية هي مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء تابعين له. وهي تعتبر الركن الأساسي للنظام الإداري حيث يقوم هذا النظام على وجود علاقة بين الموظفين والعاملين ورؤسائهم وفق التدرج الإداري أي أن الموظف الأدنى (المرؤوس) يخضع لتعليمات الموظف الأعلى (المرؤوس). ومن هنا يمكن القول بأن السلطة الرئاسية عبارة عن علاقة قانونية قائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارستهم للنشاط الإداري.²

وتقوم السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري على عنصرين أساسيين يتمثلان في:
1. السلطة الإدارية العليا: تعتبر الإدارة المركزية الركيزة الأساسية في النظام الإداري، حيث تقوم بالحفاظ على كيان الدولة وفرض أنظمتها والمحافظة على وحدتها من خلال السهر على مراقبة حسن الإدارة والإشراف على مراقبة أدائها لوظائفها بصورة سليمة من خلال ما تصدره من أوامر وتعليمات وتوجيهات.

2: التدرج الإداري: هو العلاقة القانونية الإدارية الموجودة بين الموظفين الذين يمثلون الدرجة الأعلى في الهرم الإداري والموظفين الأقل منهم درجة وهي علاقة تبعية حيث يخضعون لرقابته (الرئيس).³

ومن هذه العناصر التي تقوم عليها يتضح لنا أن السلطة الرئاسية تتخذ مظهرين أساسيين، قد تشمل الرقابة على شخص المرؤوس والرقابة على أعمال المرؤوس وهو ما سنتطرق إليه في النقطة التالية:

ثانياً: مظاهر السلطة الرئاسية:

1. الرقابة على شخص المرؤوس: تخول السلطة الرئاسية للرئيس عدة صلاحيات على شخص المرؤوس تمس مركزه الذاتي كسلطة التعيين، الإجراءات التأديبية، الفصل، الترقية، النقل والكثير من الإجراءات التي تمس المسار الوظيفي لشخص المرؤوس وحياته المهنية.⁴

2- الرقابة على أعمال المرؤوس: إذا كان الرئيس يملك صلاحيات تمس بشخص المرؤوس فإن تلك الصلاحيات قد تمتد إلى أعمال المرؤوس أيضاً وذلك بتقييم أداءه لأعماله ومهامه، من خلال المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها وقد تتخذ صورة رقابة سابقة من خلال توجيه

¹ المواد 49-50 من القانون المدني.

² أبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 02، جامعة المسيلة الجزائر، 2020، ص 101-102.

³ شوايبي منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوايات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية، عدد 13، مجلد 09، ص 388.

⁴ محمد الصغير بعلي، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، مرجع سابق، ص 62-63.

الأوامر والتعليمات، أو رقابة لاحقة تتمثل في التعقيب، وقد يحل الرئيس محل رؤوسه عند ملاحظته تقاعس الرؤوس في أداء مهامه على النحو المطلوب¹.

من خلال التعريفات السابقة للمديرية التنفيذية وكما ذكرنا أن المديرية التنفيذية تخضع لرقابة الوزارة التي تعتبر امتدادا لها وتابعة لها فان المديرية التنفيذية مشمولة بالرقابة الرئاسية للوزارة المعنية وهو ما أكدته المادة 2 من المرسوم التنفيذي 90-188 مؤرخ في أول ذي الحجة عام 1410 الموافق 23 يونيو 1990 يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات.

الفرع الرابع: المديرية التنفيذية موجهة على المستوى المحلي:

قصد تقريب المسافة بين الإدارة والمواطن، عملت الدولة على إنشاء المديرية التنفيذية على المستوى المحلي، وفي ظل تطور الذي تشهده الدولة في شتى المجالات وكثرة الأعباء أصبح من غير الممكن السيطرة على كل طلبات الجمهور وهو ما أدى إلى تراكم الملفات على مستوى الوزارة وطول مدة الفصل فيها، لذلك أنشأت المديرية التنفيذية قصد تخفيف الأعباء عن السلطة المركزية ولذلك بتفويض بعض اختصاصاتها لكن تحت إشرافها ومراقبتها وهذا يبين مدى ارتباط المديرية التنفيذية بالوزارة.

إذن مما سبق تقديمه من مجموعة التعريفات وذكره أهم خصائص المديرية التنفيذية يمكن القول بأن المديرية التنفيذية أو المصالح الخارجية للدولة هي هيئات إدارية أنشأت بموجب تفويض من الوزارة المعنية جاءت كتخفيف للأعباء الواقعة على السلطة المركزية وقد قمنا بذكر مجموعة من الخصائص التي تتمتع بها المديرية التنفيذية كعدم تمتعها بالشخصية المعنوية وخضوعها للسلطة الرئاسية².

المطلب الرابع: أنواع المديرية التنفيذية:

تتواجد المديرية التنفيذية الولائية على مستوى كل ولاية من الولايات 58 للجزائر و بالتالي تنقسم المديرية التنفيذية من حيث المجال الإقليمي الذي تمارس على مستواه المهام المنوطة بها إلى مديريات تنفيذية ولوائية ومديريات تنفيذية جهوية، وقد نص المشرع الجزائري فينص المادة 801 على نوع واحد فقط من هذه المديرية، ألا وهي المديرية التنفيذية الولائية، مطلقا عليها تسمية "المصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية"³.

تبعاً لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى 4 فروع:

الأول يتعلق بالمديريات التنفيذية الولائية والثاني نموذج عن بعض المديرية الولائية التنفيذية أما الثالث المديرية الجهوية التنفيذية والرابع نموذج عن المديرية الجهوية التنفيذية.

الفرع الأول: المديرية التنفيذية الولائية:

إن المصالح الخارجية للوزارات توجد كقاعدة عامة على مستوى الولاية، وفي نفس الوقت توجد بعض من هذه المصالح تنظم بصورة مكملة، ففي بعض الحالات تكون هناك مصالح

¹ عيدة نجا، المصالح الخارجية للدولة على المستوى الإقليمي، مرجع سابق، ص 43.

² نويري سامية، إشكالات التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل في الجزائر، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار- الجزائر، المجلد 06، العدد، 01: سنة، 2022 ص 161

³ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق قسم القانون العام-الجزائر، 2017 ص 103.

جهوية تضاف إلى المصالح الولائية، إضافة إلى إمكانية وجود مصالح أخرى في إطار أضيق من الولاية.

تعد الولاية المستوى الأساسي لتوزيع المصالح الخارجية لمختلف الوزارات، بدليل أن كل الوزارات تمثل على مستوى الولاية بمديرية ولائية واحدة، أو بعدة مديريات ولائية بالنسبة لبعض الوزارات.¹

لذلك قسمنا هذا الفرع إلى المديرية الولائية التنفيذية (أولا) ثم تعيين المدير التنفيذي الولائي (ثانيا) و (ثالثا) مهام المديرية التنفيذية.

أولا: تعريف المديرية الولائية التنفيذية:

من خلال الاطلاع على مختلف المراسيم التنفيذية لهذه المصالح، نجد بأن كل الوزارات لها تمثيل على مستوى الولايات، وحتى إن بعض هذه الوزارات تمثل على مستوى الولايات بأكثر من مديرية ولائية، وكمثال عن هذه الوزارات: وزارة السكن والعمران والمدينة التي تملك ثلاثة مديريات ولائية على مستوى كل ولاية، ووزارة الفلاحة والتنمية الريفية و الصيد البحري، التي لها أيضا ثلاثة مديريات ولائية على مستوى كل ولاية، ووزارة التربية الوطنية التي لها ثلاثة مديريات ولائية للتربية على مستوى ولاية الجزائر فقط، وهي مديرية التربية للجزائر شرق، ومديرية التربية للجزائر غرب، و مديرية التربية للجزائر وسط .

إن الهدف من توزيع المصالح الخارجية للوزارات على مستوى الولايات، هو ضمان تحقيق دورها في مجال التنمية المحلية وضمان تمثيل الدولة في شتى القطاعات، وعلى مستوى كل إقليم الدولة.

رغم تواجد المصالح الخارجية للوزارات، بصفة أساسية على مستوى كل الولايات، إلا أننا نكون بصدد مصالح خارجية للدولة، وحتى ولو كان المجال الجغرافي لتدخلها يتناسب والتقسيم الجغرافي للجماعات المحلية، إذن فالإطار الجغرافي لعدم التركيز الإداري يتناسب كثيرا مع ذلك الخاص باللامركزية الإدارية، ومتطلبات الفعالية تبرر ذلك، إلا أن الأمر في هذا المجال يتعلق بتركيبة من طبيعة قانونية مختلفة، فعدم التركيز الإداري في المصالح الخارجية للوزارات يعد وسيلة للتنظيم الإداري داخل نفس الشخص المعنوي العام(الدولة)، بينما اللامركزية الإدارية لا يمكن تصورها، إلا بوجود أشخاص معنوية عامة مستقلة عن السلطة المركزية.

ثانيا: تعيين المدير التنفيذي الولائي:

تطبيقا للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم: 90-227 المؤرخ في: 25 جويلية 1990، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 95-142 المؤرخ في: 20 ماي 1995، وبهذا تعتبر وظيفة مديري المصالح الخارجية للوزارات من الوظائف العليا في الدولة.²

- حيث تنص هذه المادة على أنه: "تحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية كما يأتي:

¹ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، المرجع السابق، ص103.
² المادة 92 من القانون رقم: 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، المتضمن اختصاص رئيس الجمهورية بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، العدد: 14، ص18.

8 - في الإدارة المحلية:

الوالي.

رئيس قسم أو مسؤولو المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية الذين تم تعيينهم بمرسوم
"..."

لقد ذكرت هذه المادة وظيفة مسؤولو المصالح الخارجية للوزارات مهما كانت تسميتهم
(مدير، مفتش أو محافظ) ضمن قائمة الوظائف العليا في الدولة، وذلك تحت عنوان: الإدارة
المحلية، رغم أن هذه المصالح تعد أجهزة لعدم التركيز الإداري¹.

وباعتبار أن مسؤولو المصالح الخارجية للوزارات يشغلون وظائف عليا في الدولة، فإنهم
يخضعون في تعيينهم لأحكام المرسوم الرئاسي رقم: 99-240 المؤرخ في: 27 أكتوبر 1999،
المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حيث تنص المادة الثالثة من هذا
المرسوم على أنه: تطبيقا لأحكام المادة 2/78 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية في
المناصب التالية:

8- بعنوان الإدارة الإقليمية:

مسؤولو الهياكل الجهوية والولائية التابعة للمديرية العامة للأمن الوطني، والمديرية العامة
للحماية المدنية والمديرية العامة للجمارك.

مسؤولو المصالح الخارجية للدولة.

مديرو المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية²

إن هذه المادة تحدد رئيس الجمهورية باعتبار الجهة المخولة بتعيين مسؤولي المصالح
الخارجية للوزارات بموجب مراسيم رئاسية، والتي يمكن أن توجه لها الملاحظات التالية:

1- لقد ورد ذكر مسؤولو المصالح الخارجية للوزارات في المقطع الثامن من المادة الثالثة من
المرسوم الرئاسي رقم: 99-240 والمتعلق بالوظائف العليا التي يعين فيها رئيس الجمهورية
على مستوى الإدارة الإقليمية، في حين أن المصالح الخارجية للوزارات تعد صورة من صور
نظام المركزية الإدارية رغم تواجدها بصفة أساسية على مستوى الولايات.

2- لقد نصت هذه المادة على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين كل من

مسؤولو الهياكل الجهوية والولائية التابعة للمديرية العامة للأمن الوطني والمديرية العامة
للحماية المدنية والمديرية العامة للجمارك، ومسؤولو المصالح الخارجية للدولة، ومسؤولو
المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية، رغم أن هذا التفصيل لا فائدة منه، لأن عبارة
مسؤولو المصالح الخارجية للدولة وحدها كافية للتعبير على كلما سبق ذكره³.

3- لقد تضمن المقطع الثامن من المادة الثالثة السابقة الذكر النص على اختصاص رئيس
الجمهورية بتعيين: مديرو المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية في حين أن العبارة
الصحيحة في هذه الحالة هي: مسؤولو مصالح عدم التركيز الإداري التابعة للدولة وهي العبارة
المستعملة في النص الفرنسي الذي ذكر:

¹ المادة 1 من المرسوم التنفيذي 142-95 المؤرخ في 20 ماي 1995 المحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة.

² رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، المرجع السابق، ص 118.

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري والتنظيم الإداري، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر، 2009، ص 117.

Les directeurs des services déconcentrent de l'état au niveau de la wilaya".

لذلك ينبغي تعديل هذه المادة بما يتماشى مع هذه الملاحظات.

ثالثا: مهام المديرية التنفيذية:

يسهر كل مسؤول عضو في مجلس الولاية على ممارسة المهام المستندة لمصالح الدولة الخارجية على:

يبرمج عمل المصالح التابعة لإدارته وينشطها وينسقها ويقومها ويراقبها.

يسهر أن تقيّد المصالح التي يسيرها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.¹

يعد ويدرس بالاتصال مع المصالح والهيكل المعنية، المشاريع والتقديرية الخاصة بتنمية القطاع في الولاية.

يسهر في حدود اختصاصاته على حسن تنفيذ برامج التنمية وينسق إنجازها. يقوم نشاط المصالح ويعد الحصائل الدورية، كما يمارس الصلاحيات التي يسندها القانون إلى المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية المرتبطة بقطاع نشاطه والتابع للدولة.

- يتابع ويقوم عمل المؤسسات والمقاولات والهيئات العمومية والخاصة ذات الأهمية المحلية أو الوطنية التي تمارس كل نشاطاتها أو بعضها في تراب الولاية.

الفرع الثاني: نموذج عن بعض المديرية الولائية التنفيذية

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى نموذج عن مديرية المسح العقاري (أولا)، ومديرية الأشغال العمومية (ثانيا).

أولا: مديرية المسح العقاري:

1- تعريف المسح العقاري وأساسه القانوني:

أ-تعريفه: يمكن تعريف عملية المسح بأنها عملية فنية تتولاها السلطات الإدارية المختصة بغرض التأكد من الوضعية القانونية للعقارات على اختلاف أنواعها كما يمكن تعريفه بأنه تلك العملية الفنية والقانونية التي تهدف إلى وضع هوية للعقار عن طريق تثبيت وتحديد مواقع العقارات، وتحديد أوصافها الكاملة وتعيين الحقوق المترتبة لها أو عليها والتعريف بالأشخاص المترتبة لهم أو عليهم هذه الحقوق.

ب-أساسه القانوني: يستمد مسح الأراضي العام أساسه القانوني من أول نص قانوني في الجزائر أصدرته فرنسا قبيل رحيلها بحوالي (06) ستة أشهر، وهو القرار المؤرخ ف12/01/1962 المتضمن إنشاء هيئة مكلفة بالسهر على عملية المسح العام للأراضي سميت بمديرية التنظيم العقاري والمسح، حيث أشار هذا القرار إلى ضرورة القيام بأعمال مسح الأراضي العام²

وبعد ذلك صدر الأمر (73/71) المؤرخ في 08/11/1971 المتضمن قانون الثورة الزراعية حيث نص في مادته الرابعة والعشرين على وجوب "تأسيس خزانة للبطاقات العقارية في نطاق كل بلدية تتضمن إحصاء المزارع والمشروع في ضبط الوثائق المساحية لكل بلدية مع وضع سجل مساحي عام للبلاد وفقا لشروط وكيفيات تحدد لاحقا".

¹ علاء الدين عشي مدخل القانون الإداري والتنظيم الإداري، المرجع نفسه، ص117.

² بودقزدام سامية، إغات ربيحة، المسح العقاري كإجراء أولي لإثبات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، مجلة إيلزا للبحوث والدراسات، جامعة الجزائر 1، الجزائر، المجلد، 06 العدد: خاص، 2021، ص256-257.

وهذا المبدأ تم تكريسه بالمرسوم التنفيذي (32/73) المؤرخ في 05/01/1973 المتعلق بإثبات حق الملكية الخاصة، حيث نصت المادة الثانية والثلاثون منه على أنه تستبدل شهادات الملكية بدفاتر عقارية بمجرد إحداث المسح العام للأراضي البلاد المنصوص عليه في المادة (25) الخامسة والعشرين من الأمر (73/71). كما نصت المادة (33) الثالثة والثلاثون من نفس المرسوم على أن الدفاتر العقارية الموضوعية على أساس مجموعة البطاقات العقارية البلدية ومسح الأراضي المحدث ستشكل حسب الكيفيات التي ستحدد في نصوص لاحقة المنطلق الجديد والوحيد لإقامة البيئة في الملكية العقارية.¹

وبعد ذلك صدر الأمر (74/75) المؤرخ في 12/11/1975 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري حيث تناول في مواده من المادة الأولى إلى المادة الحادية عشر منه لإعداد مسح الأراضي العام وفي المادة الثانية عشر إلى المادة الرابعة والعشرون تأسيس السجل العقاري، و بموجب هذا الأمر تبنت الجزائر صراحة تطبيق نظام الشهر العيني، ثم صدر المرسوم التنفيذي الذي يوضح كيفية تطبيق هذا الأمر وهم المرسوم التنفيذي (62/76) المؤرخ في 25/03/1976 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي (400/84) المؤرخ في 24/12/1984 و المرسوم التنفيذي (134/92) المؤرخ في 24/12/1992 و المرسوم التنفيذي الثاني (63/76) المؤرخ في 25/03/1976 المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 123/93 المؤرخ في 19/05/1993 المتضمنان إعداد مسح الأراضي العام و تأسيس السجل العقاري بالترتيب.²

ج. مهام المديرية الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري

تضمن المديرية الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري ممارسة السلطة السلمية للمحافظات العقارية التابعة لاختصاصها الإقليمي، وبهذه الصفة، تسهر على احترام تنظيم وتشريع مسح الأراضي والحفظ العقاري ومتابعة ومراقبة عمل مصالحها وتحقيق الأهداف المسطرة.

تكلف المديرية الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري على الخصوص، بما يأتي:

- تنفيذ برامج الإنتاج المسحي وتجديده.
- القيام بإجراءات إعداد وإيداع وتسليم الوثائق المسحية وضمان تحيينها وتوافقها مع السجل العقاري.
- ضمان إنجاز الأشغال الطبوغرافية، وعمليات التحقيق العقاري وتعيين حدود الملكيات ورسمها وقسمتها.
- تنظيم تنفيذ العمليات المتعلقة بتأسيس السجل العقاري وتحيينه باستمرار.³
- السهر على تنظيم إطار تدخل عمليات الشهر العقاري.

¹ لمزري مفيدة، مسح الأراضي كآلية للتطهير العقاري في الجزائر، مجلة صوت القانون، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصاف ميلة، الجزائر، المجلد 05، العدد: 02، أكتوبر 2018، ص29.

² بودقزدام سامية، إغاث ربيحة، المسح العقاري كإجراء أولي لإثبات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص257.

³ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 21-394 مؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1443 الموافق 18 أكتوبر سنة 2021، يحدد مهام مفتشية مصالح أمالك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري وتنظيمها وسيرها، ج.ر.ج. العدد 80 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر سنة 2021، ص07.

- متابعة قضايا المنازعات المتعلقة بمسح الأراضي والحفظ العقاري أمام الهيئات القضائية المختصة.
 - القيام بمعاينة حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، بناء على طلب فتح تحقيق لكل عقار لم يخضع لعمليات مسح الأراضي العام مهما تكن طبيعته القانونية.
 - تكليف ضمان حفظ العقود والمخططات وجميع الوثائق المودعة لدى المحافظات العقارية وسلامتها.
 - إعداد البيانات الرقمية المتعلقة بأنشطة مسح الأراضي والحفظ العقاري واستغلالها وتبادلها.
 - التحليل الدوري لنشاط المحافظات العقارية، وإعداد تلاميذ عنها وتبليغها للسلطات السلمية.
 - ممارسة السلطة السلمية على مجموع مستخدمي مصالح المديرية الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري.¹
 - ضمان تزويد مصالحها بوسائل وتجهيزات العمل، والسهر على صيانتها واستعمالها في أحسن الظروف.
 - تنظم المديرية الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري في مصالح، وتنظم كل مصلحة في مكاتب.
 - تتضمن المديرية الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري، في إطار أداء مهامها، فرق عملية.
 - تحدد صلاحيات وتنظيم كل هيكل بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.
 - يحدد الاختصاص الإقليمي لمديريات مسح الأراضي والحفظ العقاري في شرق الولاية ومديريات مسح الأراضي والحفظ العقاري في غرب الولاية، المذكورة في المادة 2 بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.²
 - يسير المديرية الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري مدير ولائي لمسح الأراضي والحفظ العقاري، يعين بموجب مرسوم وتنهى مهامه حسب الأشكال نفسها.
 - وظيفة مدير ولائي لمسح الأراضي والحفظ العقاري ووظيفة عليا في الدولة.
 - الراتب المرتب بوظيفة مدير ولائي لمسح الأراضي والحفظ العقاري هو الراتب المرتب بتصنيف مسؤول المصالح الخارجية التابعة للدولة على مستوى الولاية.
 - المدير الولائي لمسح الأراضي والحفظ العقاري هو الأمر الثانوي بالصرف.³
- ثانياً: مديرية الأشغال العمومية:**
- تمثل مديرية الأشغال العمومية وزارة الأشغال العمومية على مستوى إقليم الولاية ثم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-436 والذي جاء محدد القواعد التنظيم لمصالح الأشغال العمومية في الولاية ومبيناً لمهامها على مستوى الولاية، وتتمثل هذه المهام بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-436 فيما يلي:

¹ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 21-349 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2021، يحدد مهام مفتشية مصالح أملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري وتنظيمها وسيرها، العدد 80، الصادر بتاريخ 20 أكتوبر سنة 2021.

² المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي.

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري بالتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 117.

جمع وحصر وتحليل المعطيات التي تضمنت تنمية المنشآت وتجهيئتها وصيانتها والحرص على تنفيذ التدابير المحددة.

الحرص على احترام المقاييس في مجال الدراسات والإنجازات والأشغال وصيانة المنشآت القاعدية.

تنظيم وتنفيذ المساعدة التقنية لصالح البلديات لصيانة الطرق الحضرية والطرق البلدية. السهر على تطبيق إشارات الطرق البرية والبحرية.

الفرع الثالث: المديرية الجهوية التنفيذية:

إذا كانت القاعدة العامة تقتضي تواجد المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولايات، فإن بعض القطاعات ونظرا لخصوصيتها وبحكم اتساع حجم النشاط المناط بها تحتاج إلى تمثيل على مستوى أوسع من الولاية التي أضحت تشكل إطارا ضيقا للتمثيل في هذا المجال، حيث يتجاوز اختصاص بعض المصالح الخارجية حدود الولاية الواحدة ليمتد إلى إطار أشمل مشكلة بذلك تمثيلا على المستوى الجهوي وهذا ما سنفصله من خلال ما يلي:

أولا: تكريس التنظيم الجهوي

يشكل الإطار الجهوي مجالا خصبا لممارسة نشاط بعض القطاعات الوزارية التي ترى أن الولاية إطارا إقليميا صغير المجال لا يتسع للتحكم في تغطية تنظيم نشاطاتها التي تتعدى حدود إقليم الولاية الواحدة، حيث تساعد المنطقة أو الجهة ونظرا لأهميتها لما توفره من وسائل اقتصادية وكفاءة بشرية تضطلع بتحقيق الاحتياجات وتغطية الإمكانيات على خلق مجال أحسن للتمثيل والتنفيذ ومباشرة المهام.¹

ومهما يكن فإن التنظيم الجهوي مكرس و حاضر على صعيد المصالح الخارجية في شكل مديريات جهوية تضمن تمثيل بعض القطاعات الوزارية يمكن عرضها كالاتي : المديرية العامة لأملاك الدولة و الحفظ العقاري لديها تمثيل جهوي في شكل مفتشيات جهوية حددها القرار الوزاري المؤرخ في 30 أفريل 1991 و رسم نطاقها الإقليمي في تسع مفتشيات جهوية حددها القرار الوزاري المؤرخ في 30 أفريل 1991 و رسم نطاقها الإقليمي في تسع مفتشيات جهوية جهوية تتواجد ب : الجزائر ، عنابة ، بشار ، البليدة ، قسنطينة ، ورقلة ، وهران ، غليزان ، بجاية ، الوكالة الوطنية لمسح الأراضي هي الأخرى ممثلة على المستوى الجهوي في شكل مديريات جهوية لمسح الأراضي حدد مقرها ونظم اختصاصها الإقليمي القرار الوزاري المؤرخ في 12 ماي 2002 و هي متواجدة بنسبة ثمان(8) مديريات جهوية ب: الجزائر ، وهران ، قسنطينة ، شلف ، سطيف، ورقلة، بشار، بسكرة المفتشية العامة للعمل كذاك لديها تمثيل على المستوى الجهوي بثمان(8) مفتشيات جهوية تتواجد حسب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 16 أوت 2005 في كل من الجزائر، وهران، بشار، ورقلة، قسنطينة، باتنة، عنابة، تيارت .

كذلك الأمر فيما يخص الخزينة العمومية والتي لها فروع تضمن تمثيلها على المستوى الجهوي في شكل مديريات جهوية للخزينة يبلغ عددها ثلاثة عشر(13) مديرية جهوية تتواجد بكل من: الجزائر، عنابة، قسنطينة، بسكرة، سطيف، خنشلة، بومرداس، الشلف، مستغانم، وهران، تلمسان، بشار، غرداية حسب القرار الوزاري المؤرخ في 07 سبتمبر 2005.

¹ عيدة نجا، المصالح الخارجية للدولة على المستوى الإقليمي، مرجع سابق، ص70.

وبنفس المعطيات تجد المديرية العامة للضرائب تمثيلا على النطاق الجهوي حسب القرار الوزاري المؤرخ في 24 ماي 2007 والمحددة بتسع مديريات جهوية يقع مقرها الإداري في كل من: الشلف، بشار، البليدة، الجزائر، سطيف، عنابة، قسنطينة، ورقلة، وهران¹.

الفرع الرابع: نموذج عن المديرية الجهوية التنفيذية:

مرت كل من مديرية الجمارك الجزائرية والمديرية الجهوية لأملاك الدولة بمراحل تاريخية مختلفة تزامنت مع مختلف السياسات الاقتصادية التي انتهجتها الدولة. كما حاولت إدارة الجمارك في كل مرحلة تقمص الدور الذي تمليه مقتضياتها، عبر مجموعة من البرامج والمخططات التي استهدفت عصرة القطاع وتفعيل الأداء الجمركي، وكذلك تعد مديرية أملاك الدولة هي إحدى المصالح التابعة لوزارة المالية وهي مرفق الخدمات التي تهتم بتقديم خدمات للجمهور (مواطنين، إدارات عمومية، متعاملين مختلفين في الإدارة الجزائرية)، هذه الخدمات تتمثل في تسيير الشؤون و التصرفات التي تكون على الأملاك للدولة، ومن هنا سنتطرق إلى إدارة الجمارك كنموذج (أولا)، ثم المديرية الجهوية لأملاك الدولة (ثانيا).

أولاً: إدارة الجمارك كنموذج:

1-التعريف بإدارة الجمارك:

الجمارك كلمة تركية، يختلف نطقها في البلاد العربية، ففي المغرب العربي تعرف بالديوانة وهي كلمة عربية (الديوان) وتعرف في العراق بالكمارك والموكوس، وتطلق على الضريبة وجبايتها وكل ما يتعلق بعمليات التصدير والاستيراد.

وقد ورد تعريف إدارة الجمارك في قائمة المصطلحات الجمركية الصادر عن المنظمة العالمية للجمارك والذي يشير إلى أنها الجهة الحكومية المكلفة بتطبيق قانون الجمارك وتحصيل الرسوم والضرائب والمسئولة على تطبيق القوانين واللوائح الأخرى المتعلقة باستيراد أو تصدير أو نقل أو تخزين البضائع في مادته الثالثة إلى تعريف إدارة الجمارك من خلال مهامها والتي تتمثل في:

تطبيق الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تسمح بتطبيق التعريف والتشريع الجمركيين. تطبيق التدابير القانونية والتنظيمية المخولة لإدارة الجمارك على البضائع المستوردة أو المصدرة وكذا البضائع ذات المنشأ الجزائري.

إعداد إحصائيات التجارة الخارجية وتحليلها².

وما يلاحظ على هذه التعريفات أنها ركزت على صلاحيات ومهام إدارة الجمارك التي عرفت تطورا كبيرا، بفعل التغيرات المتسارعة التي طرأت على البيئة التي تنشط فيها من تطور تكنولوجي ورقمي وتأثير المنظمات العالمية في مجال التجارة الدولية وهذا ما أثر على طبيعة المهام التي تؤديها، من الدور الحمائي والجبائي إلى مؤسسة تعمل على تقديم كافة التسهيلات ومرافقة المتعاملين فتطورت بذلك المهام التقليدية إلى مهام جديدة تعمل على استيعاب هذه التأثيرات.³

¹ عيدة نجاة مرجع سابق، ص 71.

² سحنوني مصطفى، دور الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية في تطوير أداء موظفي الجمارك، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث "ل.م.د" في علم الاجتماع تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة العربي بن مهيدي أم بواقي -الجزائر، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية قسم العلوم الاجتماعية، 2023، ص 152.

³ عبد الكريم كيبش، عبد الكريم خميسي، دور الجمارك في حماية الاقتصاد الوطني في ظل التحديات الراهنة حالة الجزائر، الباحث الاجتماعي، العدد 13، 2017، ص 347.

2. مهام إدارة الجمارك وتنظيمها:

أ. مهام إدارة الجمارك: إن مهام إدارة الجمارك محددة في التشريع الجمركي، في المادة الثالثة من قانون الجمارك التي تنص على ما يلي:

تتمثل مهمة إدارة الجمارك على الخصوص فيما يأتي:

- تنفيذ الإجراءات القانونية والتنظيمية المخولة لإدارة الجمارك على البضائع المستوردة أو المصدرة، وكذا البضائع ذات المنشأ الجزائري الموضوعة تحت نظام المصنع الخاضع للمراقبة الجمركية.

إعداد إحصائيات التجارة الخارجية وتحليلها.¹

السهر طبقا للتشريع على حماية الحيوان والنبات والتراث الفني والثقافي.

كما يحدد هذا القانون مجال تطبيقها وكذا الامتيازات الأساسية الممنوحة لها، وحقوق وواجبات أعوان الجمارك المكلفين بالسهر على تطبيق التشريع والتنظيم الجمركيين، بالإضافة إلى النصوص القانونية الأخرى التشريعية والتنظيمية الخاصة بإدارات أخرى، والتي توكل لإدارة الجمارك صراحة مراقبة تطبيق هذه النصوص القانونية بحكم تواجدها على مستوى الحدود، وتتمثل هذه الإدارات أساسا في:

"وزارة التجارة، وزارة المالية، وزارة الدفاع الوطني، وزارة الفلاحة، وزارة الصناعة، وزارة الصحة، وزارة النقل، وزارة السياحة، وزارة الثقافة".²

ب. تنظيم إدارة الجمارك:

التنظيم الهيكلي لإدارة الجمارك:

نظم المرسوم التنفيذي رقم 08-06 المؤرخ في 2008/02/24 مصالح ومديريات إدارة الجمارك على المستوى المركزي. والذي عدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-90 المؤرخ في 2017/02/20، المتضمن تنظيم المديرية العامة للجمارك وفقا للمادة الثالثة من هذا المرسوم، فإن المديرية العامة للجمارك تكون من المديرية التالية:

- المدير العام للجمارك: يعين بموجب مرسوم رئاسي
- مديرين (02) دارسات تابعين مباشرة إلى المدير العام.

- رؤساء دارسات وعددهم 06.

- المفتشية العامة للجمارك ويسيرها نص خاص.³

يساعد المدير العام مدراء مركزين، كل حسب اختصاصاته بالتنسيق فيما بينهم ويعينون بمرسوم رئاسي باقتراح من المدير العام ويديرون المديرية المركزية التالية:

- مديرية التشريع والتنظيم والأنظمة الجمركية.

- مديرية الجباية وأسس الضريبة.

- مديرية الاستعلام وتسيير المخاطر.

- مديرية التحقيقات الجمركية.

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 17-90 المؤرخ في 2017/02/20، المتضمن تنظيم المديرية العامة للجمارك وصلاحياتها، العدد 13، ص 10

² عبد الكريم كيش، عبد الكريم خميسي، دور الجمارك في حماية الاقتصاد الوطني في ظل التحديات الراهنة حالة الجزائر، مرجع نفسه، ص 347

³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 17-90، سابق ذكره.

- مديرية المنازعات وتأطير القباضات.
- مديرية الأمن والنشاط العملياتي للفرق.
- مديرية العصرية والاستشراف.
- مديرية الإعلام والاتصال.
- مديرية إدارة الوسائل¹.

ثانيا: المديرية الجهوية لأملاك الدولة

تتضمن المديرية الجهوية للأملاك الوطنية:

- أ - تمثيل الإدارة المركزية للمديرية العامة للأملاك الوطنية على المستوى الجهوي.
- ب - تنفيذ البرامج وتطبيق التعليمات والقرارات الصادرة عن الإدارة المركزية للمديرية العامة للأملاك الوطنية.
- ج - العلاقة الوظيفية بين الإدارة المركزية للمديرية العامة للأملاك الوطنية والمديريات الولائية لأملاك الدولة والمديريات الولائية لمسح الأراضي والحفظ العقاري، كما تكلف بتنشيط عمل المديريات الولائية التابعة لاختصاصها الإقليمي وتوجيهه وتنسيقه وتقييمه ومراقبته. وبهذه الصفة، تكلف على الخصوص بما يأتي:
 - متابعة تنفيذ مهام أملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري على مستوى المصالح التابعة لاختصاصها الإقليمي وتوجيهه وتنسيقه وتقييمه ومراقبته.
 - متابعة تنفيذ مهام أملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري على مستوى المصالح التابعة لاختصاصها الإقليمي، والسهر على توحيد مناهج العمل طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية في هذا الشأن.
 - ضمان مهام التفتيش والمراقبة حول نشاطات المديريات الولائية التابعة لاختصاصها الإقليمي وإعداد الحصائل والتلاخيص المتعلقة بذلك، بصفة دورية.
 - ضمان لحساب السلطة السلمية مهام المراجعة والتحقيق على مستوى المصالح التابعة لاختصاصها الإقليمي.
 - تقديم أي اقتراح لإعداد وتعديل وتكييف النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالأملاك الوطنية.
 - إعداد وتلخيص الإحصائيات وحصائل نشاطات المصالح التابعة لاختصاصها الإقليمي وعرضها على السلطة السلمية.
 - تأطير عمليات إعداد البيانات الرقمية المتعلقة بالأملاك الوطنية التابعة لاختصاصها الإقليمي².
 - متابعة استغلال الأرشفة الأصلي للمحافظات العقارية المسماة "الأم" ولمخططاتها المسحية القديمة، وضمان صيانتها وحفظها.
 - ضمان تسيير الموارد البشرية للمديرية الجهوية للأملاك الوطنية والمصالح الخارجية التابعة لاختصاصها الإقليمي.

¹ سحنوني مصطفى، مرجع سابق ص159.

² المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 21-393 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2021، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للأملاك الوطنية وصلاحياتها، العدد 80، الصادر بتاريخ 20 أكتوبر سنة 2021، ص06.

- تقدير احتياجات المديرية الجهوية والمصالح الخارجية التابعة لاختصاصها الإقليمي إلى وسائل بشرية ومادية وتقنية ومالية وإعداد تقرير دوري للسلطة السلمية عن ظروف سير هذه الوسائل واستعمالها بالتنسيق مع المديرية المعنية.

- المشاركة في أعمال تكوين المستخدمين وتحسين مستواهم وتجديد معارفهم.¹
يحدد عدد المديرية الجهوية للأملاك الوطنية باثنتي عشرة (12) مديرية جهوية على المستوى الوطني تنظم المديرية الجهوية في مديريات فرعية، وتنظم كل مديرية فرعية في مكاتب تحدد صلاحيات وتنظيم كل هيكل بموجب قرار مشترك بين الوزير الأول المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.
تحدد مقرات المديرية الجهوية واختصاصها الإقليمي بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية.²

يسير المديرية الجهوية للأملاك الوطنية مدير جهوي للأملاك الوطنية، يعين بموجب مرسوم وتنهى مهامه حسب الأشغال نفسها.

- وظيفة المدير الجهوي للأملاك الوطنية وظيفية عامة في الدولة
- الراتب المرتبط بوظيفة المدير الجهوي للأملاك الوطنية هو الراتب المرتبط بتصنيف مدير في الإدارة المركزية.

- المدير الجهوي للأملاك الوطنية هو الأمر الثانوي بالصرف.
- يعين نواب المديرين على مستوى المديرية الجهوية للأملاك الوطنية بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، ويتقاضون الراتب المرتبط بوظيفة نائب مدير الإدارة المركزية.³

المبحث الثاني: التفويض الإداري

اكتسب التفويض الإداري أهمية بالغة في مواضيع القانون الإداري عامة وفي مواضيع الإدارة العامة خاصة، لطالما كان التفويض الإداري الأداة القانونية لقيام المديرية التنفيذية بسبب توسع الأعمال الإدارية وتشابكها، وهو ما سنعالجه في هذا المبحث من خلال ثلاث مطالب المطالب الأول تعريف التفويض الإداري والمطلب الثاني شروط التفويض الإداري والمطلب الثالث آثار التفويض.

المطلب الأول: مفهوم التفويض الإداري:

يعبر التفويض الإداري عن أهم وسيلة قانونية تمتلكها المديرية التنفيذية (المصالح الخارجية للدولة) للقيام بما تعهد إليها من اختصاصات ومهام إدارية، وسنناقش في مطلبنا هذا تعريف التفويض الإداري (فرع أول) وتمييز التفويض الإداري عن غيره من المصطلحات (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف التفويض الإداري:

يشمل مدلول التفويض الإداري لغة: من فوض، يفوض، تفويضا.

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 21-393 السالف الذكر، ص06.

² المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 21-393 السابق الذكر، ص06.

³ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 21-393 السابق الذكر، ص06-07.

أي تكليف شخص لآخر بمهمة يقوم بها بدلا عنه، فيقال فوض إليه أمر أي صيره إليه وجعله الحاكم فيه.

أما مدلوله الاصطلاحي يتمثل في نقل أو إعطاء سلطة من موظف إلى موظف آخر، أو من هيئة إدارية لأخرى من أجل تحقيق أهداف معينة.¹

- يعرف التفويض الإداري بأنه: إجراء قانوني بمقتضاه يعهد صاحب السلطة أو الاختصاص بجزء من اختصاصاته في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر، ويعرف بأنه إجراء يعهد بموجبه صاحب الاختصاص الأصيل بجزء من اختصاصاته لشخص آخر أو هيئة أخرى، استنادا إلى نص قانوني يجيزه.

- يعرف بأنه: " آلية قانونية من آليات توزيع السلطة الإدارية وهي أداة تسمح لهيئة إدارية تملك السلطة بأن تعهد بتسييرها إلى هيئة أخرى."²

- يعرف الفقيه الفرنسي " ديلوبادير ": التفويض الإداري هو أن يعهد الرئيس الإداري ببعض من اختصاصاته التي يستمدها من القانون إلى أحد مرؤوسيه وهو كطريقة لتنفيذ العمل قابل للإلغاء والتعديل وعادة ما يقتضي القيام بواجبات محددة لا تتضمن اتخاذ القرارات الكبرى التي يحتفظ الرئيس لنفسه بسلطة البت فيها "³.

- فالتفويض بمعنى آخر هو عبارة عن " عملية السماح الاختياري بنقل السلطة، أو جزء منها من المفوض إلى المفوض إليه، وعندما يقبل الأخير هذا التفويض فإنه ملزم بأداء الواجبات والمهام التي منحها له المفوض، وتحمل المسؤولية للقيام بهذه الأعمال.

- يعرفه الأستاذ سليمان محمد الطماوي: " أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى فرد آخر أو سلطة أخرى "⁴. أما الأستاذ أحمد محيو فعرفه بأنه: " السماح لسلطة ما بأن تعهد لعون محدد بأحد أو بعض اختصاصاتها إذا اعتبرت ذلك مفيدا "

- فالتفويض لا نقصد به أن يتنازل الرئيس عن سلطاته واختصاصاته، لكن هو أداة لضمان حسن سير العمل الإداري على نحو أفضل، لذلك يجوز لمفوض إلغاء التفويض أو تعديله وأن يطرأ عليه بعض التغييرات تماشيا مع استمرارية العمل الإداري وأجهزة الدولة على النحو الأفضل. فالتفويض لا يعني منح المفوض إليه الاستقلال القانوني بل تبقى تخضع لتبعية الأجهزة المركزية كسلطة رئاسية تمارس عليها الرقابة. ويتخذ التفويض شكلين إنما يكون شفاهيا أو كتابيا ويكون مقيدا بزمن معين ويكون التفويض في جزء من الاختصاصات.⁵

من خلال هذه يمكن أن نستخلص ميزة التفويض الإداري هي تخفيف الأعباء عن الرئيس الإداري (المفوض) حتى يتفرغ للمهام الجوهرية.

باعتبار أن التفويض عملية يخول من خلالها الرئيس لغيره سلطة القيام ببعض المسؤوليات التي تدخل في حدود اختصاصاته، على أن يتخذ كافة التدابير والوسائل التي تضمن حسن

¹ نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلد الثاني، العدد الأول، جامعة تلمسان، 2021، ص210.

² عيدة نجا، المصالح الخارجية للدولة على المستوى الإقليمي، مرجع سابق، ص53.

³ سعيد زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص119.

⁴ غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، المجلد 05، 2014، جامعة سكيكدة، ص59-60.

⁵ خضار يمينة، تفويض الاختصاص كآلية للتطوير الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد05، مجلد 02، 2015، جامعة باتنة، ص346-347.

ممارسة تلك الصلاحيات على الوجه المطلوب لذا يعتبر التفويض أسلوب مشترك بين المركزية واللامركزية.

الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن نظامي الإنابة والحلول:

على الرغم من تشابه نظام التفويض الإداري بالعديد من الأنظمة القانونية الأخرى خاصة نظامي الإنابة والحلول، لكن هناك أوجه اختلاف بينهما وهو ما سنبينه في هذا الفرع من خلال عنصرين:

أولاً: التفويض الإداري ونظام الإنابة:

إن التفويض الإداري أداة قانونية يعهد بموجبها الرئيس الإداري جزء من اختصاصاته التي يستمدها من الأنظمة واللوائح إلى أحد معاونيه أو مرؤوسيه يباشرها تحت رقابته وإشرافه. أما نظام الإنابة فيعرف بأنه أن يعهد الرئيس الإداري إلى أحد مرؤوسيه باختصاصات مرؤوس آخر غائب لا يوجد من يحل محله، فينوب عنه من أجل ضمان القيام بالمهام المطلوبة.¹ وتتجلى أوجه التشابه والاختلاف بين نظامي الإنابة والتفويض الإداري فيما يلي:

1- أوجه التشابه:

- لا يمكن ممارسة التفويض الإداري أو الإنابة الإدارية إلا بناء على نص قانوني يسمح بذلك.
- كلاهما يتطلب صدور قرار من أجل تعيين المفوض إليه والإعمال المتعلقة به وكذلك النائب والأعمال المتعلقة به.

- كل من التفويض الإداري والإنابة يتميزان بطابع المدة الزمنية أي أنهما غير دائمان فهما قابلان للانتهاء.²

2- أوجه الاختلاف:

يكون الأصيل موجود في حالة التفويض الإداري، بينما يكون الأصيل غائباً في حالة الإنابة. يصدر قرار التفويض من صاحب الاختصاص الأصيل، بينما يصدر قرار الإنابة من جهة إدارية أعلى غير صاحب الاختصاص الأصيل.

يكون التفويض جزئياً أي ممارسة بعض اختصاصات الأصيل (المفوض) من طرف المفوض إليه، بينما الإنابة تكون شاملة لكافة اختصاصات الأصيل أي ممارسة جميع اختصاصات الأصيل الغائب.

- يمكن للرئيس الإداري في التفويض الإداري ممارسة السلطة الرئاسية على مرؤوسه من خلال توجيهه أو إلغاء التفويض أو تعديله أو التوسيع من نطاقه ليشمل اختصاصات أخرى، أما في الإنابة فلا يمكن للأصيل الغائب ممارسة السلطة الرئاسية على النائب، أن هذا الأخير يستمد اختصاصاته مباشرة من القانون فهو لا يقيد إلا بقرار الإنابة ولا يخضع إلا للقانون.³ تنسب الأعمال والقرارات الصادرة من المفوض إليه في التفويض الإداري خاصة تفويض الاختصاص إليه (المفوض إليه) وتأخذ مرتبته الوظيفية بينما في الإنابة فتنسب الأعمال الاختصاصات من النائب إلى الأصيل وتأخذ مرتبته الوظيفية.

¹ بوشليق كمال، النظام القانوني للإنابة في التشريع الجزائري، مجلة دراسات وأبحاث، مجلد 12، عدد 3، ص 465.

² نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مرجع سابق، ص 213.

³ محمد علي الشباطات-ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، مجلد 09، عدد 27، ص 51.

ثانياً: التمييز بين التفويض الإداري والحلول

يمكن تعريف الحلول بأنه قيام من يحدده القانون بحكم وظيفته بممارسة كافة اختصاصات الأصل في حالة غيابه لأي سبب من الأسباب إرادية أو غير إرادية.¹ ويختلف الحلول عن التفويض الإداري في عدة عناصر ولكن هذا لا ينفي وجود نقاط تشابه سنبيها في النقاط التالية:

1 - أوجه التشابه:

- أن كلا من التفويض والحلول يستندان إلى نص قانوني يجيزهما، فلا يمكن ممارسة سلطة التفويض الإداري للحلول بدن نص قانوني يسمح بذلك.
- أن كلا من التفويض الإداري والحلول يستحدثان علاقة قانونية بين شخص وآخر أقل منه درجة ومرتبة في السلم الإداري.
- أن كل من التفويض الإداري والحلول يحولان اختصاصاتهما من سلطة إدارية إلى سلطة إدارية أخرى بصفة مؤقتة.²

2 - أوجه الاختلاف:

- يجب في التفويض أن يكون الأصل حاضراً فهو الذي يصدر قرار لتفويض بإرادته، بينما في الحلول يكون الأصل غائباً.
- يمارس المفوض إليه جزء من اختصاصات الأصل في التفويض الإداري، بينما يمارس الحال جميع اختصاصات الأصل الغائب نتيجة خلو وظيفته فيحل محله.
- التفويض الإداري يتحقق بصدور قرار من المفوض إلى المفوض إليه، بينما الحلول يتم بقوة القانون وبدون قرار، فالنص القانوني هو الذي يحدد من يحل محل الموظف أثناء غيابه.
- لا يمكن للمفوض إليه تفويض الاختصاصات المفوضة في التفويض الإداري، بينما يمكن للحال تفويض بعض اختصاصات الأصل الغائب في الحلول.³
- يخضع المفوض إليه لسلطة الأصل الرئاسية، بينما الحال لا يخضع للسلطة الرئاسية للأصل.
- تنسب القرارات الصادرة من المفوض إليه في تفويض الاختصاص إليه وتأخذ نفس مرتبته الوظيفية، بينما تنسب القرارات الصادرة من الحال إلى الأصل الغائب.

المطلب الثاني: شروط التفويض الإداري

مهما اختلفت التعريفات الفقهيّة للتفويض الإداري، فإنه يمكن القول إنه إجراء قانوني يستند إلى نص قانوني يجيزه يتم بموجبه نقل جزء من الاختصاصات أو جزء من السلطة المعهودة لهيئة أخرى أو فرد آخر، يقوم التفويض الإداري بتوافر مجموعة من الشروط القانونية لضمان مشروعيته، وإن غياب أحد هذه الشروط أو تخلفها يؤدي إلى بطلان قرار التفويض وسنعالج في مطلبنا هذا الشروط الواجب توافرها لقيام التفويض الإداري.

¹ فاروق خلف، سلطة القاضي الإداري في الحلول محل الإدارة، مجلة البحوث والدراسات، مجلد 8، عدد 11، ص 185.

² نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مرجع سابق، ص 214-215.

³ محمد علي الشباطات - ميثاق قحطان حامد- الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، ص 50.

الفرع الأول: أن يأذن به نص قانوني:

إن التفويض الإداري لا يجوز إلا بنص القانون، ذلك أن الاختصاصات المقررة لسلطة تمارسها بنفسها أو يمارس صاحب الاختصاص الأصلي ملزم بأن يمارس مهامه بنفسه فلا يجوز له تفويض مهامه أو اختصاصاته إلا بموجب نص قانوني صريح يجيز له ذلك فالاختصاص ليس حق شخصي لصاحبه يتنازل عنه لغيره عندما يريد ولكنه وظيفة إدارية يعهد بها القانون إلى من هو أهلا لتوليها. في هذه الحالة يجب أن يكون قرار التفويض محددًا بموضوعات معينة بحيث لا يجب أن يتنازل صاحب السلطة عن كافة اختصاصاته التي منحه إياها القانون بل يفوض جزء منها تطبيقًا لقاعدة " أن الاختصاص يمارس ولا يتنازل عنه " ولا خلاف في النتيجة المترتبة عن غياب النص القانوني الذي يجيز التفويض الإداري هي بطلان قرار التفويض استنادًا إلى ما بني على باطل فهو باطل.¹

قد أكد القضاء الجزائري ضرورة وجود نص قانوني يجيز التفويض الإداري و يظهر موقفه من خلال قرار مجلس الدولة الصادر في 28-02-2000 ، و الذي كانت وقائع القضية تتمثل في شخص استفاد من محل تجاري بموجب مقرر من رئيس البلدية ، و بعد استقالته قام رئيس الدائرة بإلغاء المقرر الصادر عن رئيس البلدية ، فقضى مجلس الدولة بإلغاء قرار رئيس الدائرة لأنه لا يوجد نص قانوني يخول تفويض رئيس الدائرة للقيام بهذه المهمة { و قد جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي : " انه طبقا لمرسوم رقم 86-36 المؤرخ في 18-02-1986 و خاصة المادة 75 منه ، فإنه لا يظهر أنه من بين مهام رئيس الدائرة القيام أن له الاختصاص في إبطال قرار إداري صادر عن رئيس البلدية ، كما أن مقتضيات المادتين 76 و 77 من نفس المرسوم لا تنصان على إمكانية تلقيه تفويضا بالإمضاء ، لهذا الغرض من طرف الوالي " ². زيادة على وجود النص الأذن بالتفويض يجب أن يكون النص من نفس مرتبة النص المانح للاختصاص فالتفويض في الاختصاصات الدستورية يجب أن يكون النص المانح من نفس الدرجة (الدستور). يشترط في النص الأذن ما يلي:

- تحديد المستفيدين المحتملين من التفويض، والذين لا يجوز للمفوض أن يفوض اختصاصه لغيرهم.

- تحديد موضوع التفويض، بحيث يجب أن يتضمن النص الأذن بالتفويض الاختصاصات أو المهام التي تكون محل تفويض من طرف الأصل تحديدًا دقيقًا. مراعاة لدقة العبارات والابتعاد عن العبارات العامة وذلك من أجل تحديد مسؤولية ومهام كل من المفوض والمفوض إليه.³ من خلال ما سبق نبين أن القاعدة العامة تقتضي أن صاحب الاختصاص ملزم بممارسة اختصاصاته بنفسه، فلا يجوز له أن يفوض مهامه إلى غيره إلا بموجب نص قانوني يسمح له بذلك فلا تفويض إلا بنص.

¹ سعيد زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص124.
² أحسن غربي، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي، الجزائر، المجلد 05، عدد08، جانفي 2014، ص61.
³ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، مرجع سابق، ص118.

الفرع الثاني: صدور قرار التفويض:

إن وجود نص قانوني يجيز لسلطة ما بتفويض بعض اختصاصاتها لا يكفي لضمان مشروعية التفويض، بل يجب أن يعبر عنه في شكل قانوني معين حيث يظهر فيه صاحب الاختصاص الأصلي رغبته وإرادته في تفويض جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه بقرار يبين فيه ذلك، ويتم بموجب القرار الإداري تحديد موضوع التفويض وأطرافه. بما أن قرار التفويض يعتبر قرار إداري يجب أن يتوفر فيه ما يلي:

- يجب أن تتوفر فيه كل أركان القرار الإداري: السبب، الغاية، الشكل والإجراءات ...
- يجب أن يكون قرار التفويض دقيقاً ومحدداً بحيث لا يترك مجالاً للشك حول السلطة المفوضة إليه.

- يجب أن يصدر قرار التفويض مكتوباً والشكل الذي حدده النص الأذن للتفويض وذلك تقادياً لوجود صعوبات في الاحتجاج بالتفويض الشفوي في مواجهة الغير.¹

- إن التفويض الكتابي يسهل تحديد الاختصاصات المفوضة على عكس التفويض الشفاهي الذي يصعب مهمة مراقبة التزام المفوض إليه بأداء مهامه في الاختصاصات المفوضة إليه والغموض في توزيع المهام الإدارية بين المفوض والمفوض إليه.²

لذلك فإن قرار التفويض لا بد أن يكون مكتوباً كشرط أساسي بما أنه يأتي كاستثناء على ممارسة الرئيس الإداري أو السلطة الإدارية (المفوض) مهامه أو اختصاصاته الأصلية وهو ما أكدته المادة "3" من المرسوم التنفيذي 06-194 قد جاء في نص المادة ما يلي " يجب أن يتضمن قرار التفويض اسم المفوض إليه وتعداد المواضيع التي يشملها التفويض والتي لا يمكن أن تتجاوز الصلاحيات الموكلة إليه " لذلك يجب أن يتضمن قرار التفويض تحديد أطرافه ونطاقه بوضوح ودقة. بما أن قرار التفويض يعتبر من القرارات الإدارية فإنه ينطبق عليه ما ينطبق القرارات الإدارية بصفة عامة، لذلك يجب نشره قصد إعلام الكافة به.³

- يعتبر شرط صدور قرار التفويض من الشروط الهامة إذ بموجبه يعلم المسؤول الإداري المعنى بالقرار أولاً، والجمهور المتعامل مع الإدارة الثانية بالإضافة إلى الموظفين في الإدارة المعنية، بأن الرئيس الإداري (المفوض) نقل بعض من اختصاصاته أو مهامه إلى أحد مرؤوسيه (المفوض إليه) وهو الذي الشخص الذي يحدد قرار التفويض.

الفرع الثالث: أن يكون التفويض جزئياً:

إن القاعدة العامة تقضي ممارسة الأصل لمهامه واختصاصاته فالتفويض الإداري يعتبر استثناء على القاعدة العامة، فإن التفويض يقتصر على جزء من اختصاصات المفوض وليس جميعها إذ لا يجوز أن يشمل التفويض كافة اختصاصات وصلاحيات الأصل وإلا اعتبر تفويضه هذا تنازلاً عن مهامه مهما كان مركز المفوض إليه. فهناك بعض الاختصاصات الهامة التي لا يصح أن يتخلى عنها الرئيس الإداري لغيره عن طريق التفويض خاصة فيما يتعلق بالمسائل المالية و التصرف في الميزانية و كذلك التنظيم الإداري و بعض القرارات التي تخص تعديلات في الجهاز الإداري. إن التفويض بطبيعته يجب أن يتضمن جزء من

¹ عيدة نجاة، المصالح الخارجية للدولة على المستوى الإقليمي، مرجع سابق، ص 54.

² سعيود زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 127.

³ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات، مرجع سابق، ص 222.

الاختيار أو السلطة التقديرية بالنسبة للمفوض إليه وإلا كان التفويض لا يتفق والهدف الذي تقرر من أجله. والتفويض يقبل الإلغاء والتعديل من جانب المفوض.¹

وتعود الحكمة من اشتراط هذا الشرط إلى الأسباب التالية:

- ينبغي أن يبقى معنى التفويض هو تخفيف العبء عن الأصل وليس التنازل عن اختصاصاته للغير فالتفويض الكامل هو تنازل من الأصل عن وظيفته وهو أمر غير جائز قانوناً، ولا يملكه الأصل.

- أن التفويض الكلي للمهام والاختصاصات يصعب العمل الإداري ويعقده وذلك من خلال زيادة مسؤوليات المفوض إليه وبالتالي عجزه عن أداء وظائفه على النحو المطلوب.

ومن عوامل تحقق هذا الشرط، هو أن يبين النص الأذن بالتفويض الموضوعات التي يجوز للمفوض التفويض فيها وكذلك يحدد قرار التفويض، فقرارات التفويض غالباً ما تستعمل مصطلح: "جزء من اختصاصاته" أو بعض من صلاحياته " لتبيان أن التفويض يكون جزئياً.²

الفرع الرابع: عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة:

تعني أنه لا يجوز لمن فوض إليه اختصاصاً معيناً أن يعود ويفوض غيره في هذا الاختصاص لأن عملية التفويض لا تتم إلا مرة واحدة، إلا إذا نص القانون على غير ذلك وإلا كان تفويضاً باطلاً، وإن السماح للمفوض إليه بتفويض غيره الاختصاصات المفوضة له يؤدي إلى انتشار الفوضى في توزيع المهام وتشتت المسؤولية وهو بهذا عكس ما ابتغاه المشرع عند تشريع التفويض.

وقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم جواز التفويض فوق التفويض أو إعادة التفويض أو تفويض التفويض ما لم يكن هناك نص تشريعي صريح يجيز تفويض التفويض. وتبعاً لذلك لا يمكن للمرؤوس الذي فوض إليه الاختصاص أن يفوض غيره للقيام به، عملاً بالمبدأ القائل " لا تفويض في تفويض"³.

لقد كانت هذه أهم الشروط والضوابط الواجب توافرها في أسلوب التفويض الإداري الذي يعد أمر ملزم لممارسة الوظيفة الإدارية والذي يعد أداة لتخفيف الأعباء عن الرئيس الإداري بحيث ينقل له جزء من اختصاصاته بموجب نص قانوني صريح.

المطلب الثالث: أنواع التفويض الإدارية:

لقد جاءت العديد من التعريفات التفويض الإداري بتعدد الزوايا التي ينظر إليها كل فقيه ولكن كل التعريفات أجمعت على أن التفويض الإداري أداة قانونية وجدت لتطوير العمل الإداري وتخفيف الأعباء عن الرئيس (الأصل) ليتفرغ للمهام الجوهرية فهو بطبيعته استثناء على القاعدة العامة ويمكن تصنيف التفويض الإداري إلى صنفين سنعالجهما في هذا المطلب من خلال فرعين تفويض الاختصاص (فرع أول)، تفويض الإماء (فرع ثاني).

الفرع الأول: تفويض الاختصاص:

تقتضي دراسة تفويض الاختصاص باعتباره وسيلة للحصول على بعض الصلاحيات الإدارية أن نتطرق إلى تعريفه أولاً لكي يتسنى لنا معرفة مدى تطبيقاته بالنسبة للمديرية التنفيذية.

¹ محمد علي الشباطات ميثاق قحطان حامد -، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مرجع سابق، ص57.

² نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مرجع سابق، ص 221.

³ خضار يمينة، تفويض الاختصاص كآلية للتفويض الإداري، مرجع سابق، ص350.

أولاً: تعريف تفويض الاختصاص:

- يقصد بتفويض الاختصاص أو السلطة أن يعهد الرئيس الإداري بنقل بعض من اختصاصاته والتي يستمدّها من النصوص القانونية إلى أحد مرؤوسيه. وهو ما يترتب عليه قيام المفوض إليه بممارسة هذه الاختصاصات دون الرجوع إلى الرئيس المفوض. ذهب جانب من الفقهاء إلى تعريف تفويض الاختصاص بأنه: "قيام جهة إدارية بنقل جزء من اختصاصاتها إلى جهة إدارية أخرى".¹

كما ذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف تفويض الاختصاص بالنظر إلى الأثر المترتب عليه بأنه: "تفويض يعهد من خلاله بجزء من بعض اختصاصات الرئيس الإداري محل التفويض إلى المفوض إليه، إلا أن هذا لا يعني استقلالية المفوض إليه عن الرئيس الإداري بل تبقى له سلطة التعقيب على قرارات وتصرفات المفوض إليه إعمالاً لمبدأ السلطة الرئاسية".² يمكن تعريف تفويض الاختصاص من خلال التركيز على الأهداف التي يحققها هذا النوع من التفويض على أنه: "يفيد تفويض الاختصاص بأن يسمح للرئيس صاحب الاختصاص بأن يفوض لغيره ممن هم دونه من المسؤولين جانباً محدداً من اختصاصاته في مسألة أو أكثر، وذلك حتى يتم تخفيف الأعباء الثقيلة عن الرئيس، وتفعيلاً لمبدأ حسن سير المرافق العامة وانتظامها وربحاً للوقت وإنهاء للتماطل الإداري وضماناً للنجاعة والجدوى.

وهذا النوع من التفويض يوجه إلى شاغل المنصب (المفوض إليه) بصفته لا بشخصه وهو ما يحافظ على بقاء التفويض قائماً بالرغم من تغير شاغل الوظيفة، فهو لا يتغير بتغير أطرافه.³ من خلال مجموعة التعريفات التي قدمناها نستنتج بأن تفويض الاختصاص هو نقل جزء من اختصاصات المفوض إلى المفوض إليه، والذي يحدد النص الأذن بالتفويض وكذلك قرار التفويض صفته وموضوع التفويض أو جزء من الاختصاصات محل التفويض. لذلك فإنه لا يمكن للمفوض إليه تفويض الاختصاصات المفوضة إليه.

ثانياً: تطبيقات تفويض الاختصاص بالنسبة للمديرية التنفيذية:

يمكن الحصول على تفويض الاختصاص بالنسبة للمديرية التنفيذية في حالة تمثيل الوزارات المعنية أمام القضاء الإداري أو حالة تعيين مستخدم المصالح التابعة لهذه المديرية التنفيذية وسنذكر الآن بعض القرارات الوزارية التي نقلت إلى مديري المديرية التنفيذية بعض الاختصاصات:

- 1 - قرار مؤرخ في 11 ديسمبر 1991 يتضمن تفويض مديري أملاك الدولة والحفظ العقاري والضرائب في الولاية سلطة تعيين الموظفين وتسييرهم.⁴
- 2- قرار مؤرخ في 16 نوفمبر 1992 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مسؤولي المصالح التابعة لصلاحيات وزير السكن.⁵

¹ محمد علي شباطات - ميثاق قطان حامد -، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مرجع سابق، ص 51.

² خضار يمينة، تفويض الاختصاص كآلية للتطوير الإداري، مرجع سابق، ص 347.

³ محمد بركات، التفويض الإداري المجالات والحدود، مرجع سابق، ص 45.

⁴ الجريدة الرسمية، عدد 36، ص 1030.

⁵ الجريدة الرسمية، عدد 07، ص 14.

- 3- قرار مؤرخ في 21 جويلية 1997 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى المديرين الجهويين للبريد والمواصلات.¹
 - 4- قرار مؤرخ في 12 أوت 2003 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات.²
 - 5- قرار مؤرخ في 06 جانفي 2011 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري البيئة في الولايات.³
 - 6- قرار وزاري مؤرخ في 20 أبريل 2011 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الطاقة والمناجم في الولايات.⁴
 - 7- قرار وزاري مؤرخ في 22 ماي 2012 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري للمديرين الجهويين والمديرين الولائيين للتجارة، المعدل والمتمم بموجب القرار المؤرخ في 27 ماي 2013.⁵
 - 8- قرار مؤرخ في 17 فيفري 2015 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري للمستخدمين إلى المديرين الجهويين للخزينة.⁶
 - 9- قرار مؤرخ في 03 جويلية 2016 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمديري المصالح الفلاحية في الولايات.⁷
 - 10 - قرار مؤرخ في 03 جويلية 2016 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري لمحافظي الغابات في الولايات.
- إن كل هذه القرارات قد أشارت إلى سلطة التعيين والتسيير الإداري لمختلف مدراء ومستخدمين بعض المديرية التنفيذية تطبيقا لنص المادة 02 من "المرسوم التنفيذي 90-90 مؤرخ في أول رمضان عام 1410 الموافق 27 مارس 1990 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري" حيث جاء في نص المادة ما يلي: "يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطة التعيين وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته. وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية"⁸
- وتعتبر هذه المادة النص القانوني الآذن لقرار التفويض وهو قرار تفويض بعض اختصاصات الوزراء بتفويض سلطتهم في التعيين والتسيير الإداري لموظفي المديرية التنفيذية (المصالح الخارجية للدولة) التابعة لهم.
- يشترط في صدور قرار التفويض الإبقاء على الإجراء الجوهري ألا وهو استشارة أو أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حيث تضمنت بعض القرارات عبارة "بعد الاطلاع

1 الجريدة الرسمية، عدد 54، ص 18

2 الجريدة الرسمية، عدد 53، ص 28

3 الجريدة الرسمية، عدد 23، ص 25

4 الجريدة الرسمية، عدد 46، ص 27

5 الجريدة الرسمية، عدد 52، ص 27

6 الجريدة الرسمية، عدد 15، ص 14

7 الجريدة الرسمية، عدد 76، ص 30

8 رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات، المرجع السابق، ص 234-235.

على رأي المدير العام للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية" أو عبارة: "بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية".

إن تفويض الاختصاص باعتباره مصدر لاختصاصات المديرية التنفيذية (مصالح غير مركزية للدولة) لا ينصب على كافة اختصاصات الوزراء وإنما على جانب منها فقط يحدده النص الأذن وكذلك قرار التفويض.

ومن هنا يمكن القول إن تفويض الاختصاص لا ينسب إلى المفوض على أساس شخصه وإنما له علاقة بوظيفته وهو يتناسب مع الاختصاصات المفوضة له وكذلك ينتهي قرار التفويض بموجب قرار صريح بناء على إرادة المفوض.

الفرع الثاني: تفويض التوقيع (الإمضاء):

إضافة إلى النوع الأول من التفويض الإداري تفويض الاختصاص فإنه يوجد نوع آخر من التفويض وهو تفويض التوقيع وهو ما سنبينه في هذا الفرع.

أولاً: تعريف تفويض التوقيع:

هو عبارة عن علاقة شخصية بين طرفين تخول المفوض إليه التوقيع نيابة عن المفوض وباسمه وتحت رقابته ومسؤوليته دون أن يترتب عليه حرمان المفوض من مشاركة المفوض إليه في التوقيع حتى في المجالات المفوضة إلى المفوض إليه.

ونعني به قيام المفوض إليه بعمل مادي المتمثل في الإمضاء على قرارات أو مقررات أو أية وثائق تندرج ضمن اختصاصات المفوض، لأنه لا يعد سوى تمثيل لمظاهر فهو لا ينقل سلطة حقيقية للمفوض إليه، وإنما يعهد إليه مهمة مادية والمتمثلة في تجسيد إرادة الأصيل ويعهد به في معظم الأحيان للمساعدين المقربين من الرئيس الإداري.¹

يتميز تفويض التوقيع ببعض الخصائص والميزات التي تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث طبيعته وأحكامه فتفويض التوقيع لا يتضمن نقلاً للاختصاص لأن المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه. كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه يمثل ثقة خاصة ولا ينقضي إلا بتغير أحد الطرفين. كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للتصرفات والأعمال التي يقوم بها الشخص المفوض لأنها تكون لحسابه.² فتفويض التوقيع وفقاً لما سبق لا ينجم عنه تعديل في قواعد الاختصاص من خلال نقل جزء من الاختصاصات التابعة للمفوض إذ يحتفظ المفوض بسلطة القرار لنفسه وهو المسؤول عن التعويض عن الأخطاء الناجمة عن جراء الأعمال الموقع عليها من طرف المفوض إليه حيث تدخل تحت مسؤوليته.

ثانياً: تطبيقات تفويضات التوقيع بالنسبة للمديرية التنفيذية:

القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية حيث نصت المادة 126 منه على أن: "يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. ولكن هذه المادة لم تحدد بدقة المفوض إليه المحتملين ولا مجالات تفويض التوقيع. أما المادة 28 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 14 صفر 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها

¹ غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

² محمد بركات، التفويض الإداري (المجالات والحدود)، مرجع سابق، ص 46.

فقد أجازت للوالي تفويض الإمضاء إلى مديري المصالح الخارجية بخصوص القرارات التي تدخل تحت صلاحياته. حيث جاء في نص المادة ما يلي: "يمكن للوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء على كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته وعلى جميع الوثائق والمقررات ذات الطابع التنظيمي وذلك قصد تسهيل مهامهم".

- يمكن القول بأن الولاية يمكنهم تفويض التوقيع فيما يخص القرارات الفردية التي تدخل ضمن اختصاصه وكذلك تنفيذ برامج الإدارات غير المركزية ومتابعتها. { أما تفويض التوقيع على الرغم من أهميته فإنه يقتصر على توقيع المفوض إليه الأعمال القانونية على مستوى الإدارة التي ينتمي إليها نيابة عن الأصل حيث أن صاحب الاختصاص لا يتنازل عن مهامه لغيره ولكن لا اعتبارات عملية وواقعية لا يمكنه ممارستها يوميا عن كئيب¹.

ومما سبق يتضح لنا أن تفويض التوقيع تفويض شخصي وليس تفويض مهام تتم بشكل مجرد عن القائم بها، فالمفوض إليه يعين في قرار التفويض باسمه وصفته فلا يكفي الاسم وحده ولا تكفي الصفة لوحدها لممارسة تفويض التوقيع.

- تنتج عن تفويض التوقيع عدة آثار أهمها أن التفويض بالإمضاء يوصف بأنه تفويض شخصي، أي أن شخص المفوض وكذا شخص المفوض إليه يكون محل اعتبار بمعنى أن كلا من المفوض والمفوض إليه (الأصيل ونائبه) يكون محددًا في قرار التفويض بصفته ذاته، مثلا وزير الصناعة ... فلان "والمفوض إليه رئيس مصلحة ... فلان".

وكذلك مدام تحديد صفة وذات كل من المفوض والمفوض إليه شرطا أساسيا سيترتب عن ذلك ان تفويض الإمضاء مؤقت وهذه تعتبر خاصية مميزة له، أي أن قرار التفويض بالإمضاء ينتهي بانتهاء صفة وذات أحد طرفيه، فمثلا لو أصدر وزير ما تفويضا بالإمضاء في قطاعه إلى أحد مرؤوسيه ثم تم ترقية هذا الأخير أو نقله إلى وظيفة أخرى فإن قرار التفويض ينتهي بقوة القانون، ويتعين عندئذ على الوزير اصدار قرار بالتفويض للموظف المعين في نفس منصب الوظيفة².

إن تطور الوظيفة الإدارية واتساع جمهورها أدى إلى ظهور نظام التفويض الإداري الذي يعتبر الأداة القانونية لعمل المديرية التنفيذية. فالتفويض الإداري يخضع لمجموعة من الضوابط القانونية التي تشترط لصحته أهمها وجود نص قانوني يجيزه، فهو يعتبر استثناء على الاختصاص جاء من أجل تخفيف الأعباء على الرئيس الإداري من خلال نقل جزء من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه مما يمكنه من التفرغ إلى الأمور الجوهرية ولكن هذا لا يعني عدم مراقبته لأعمال مرؤوسيه فالمديرية التنفيذية تقوم على تفويض من الوزارة المعنية التي تعتبر امتدادا لها تخضع لمراقبتها أو ما يسمى بالسلطة الرئاسية وقد تناولنا في مجمل مبحثنا هذا تطبيقاته في المديرية التنفيذية.

¹ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات، مرجع سابق، ص 246.

² محمد بركات، التفويض الإداري (المجالات والحدود)، مرجع سابق، ص 47.

خلاصة الفصل الأول:

إن فكرة عدم التركيز الإداري وهي الصورة الثانية للمركزية الإدارية التي تتجسد في خلق هيئات إدارية متنوعة على أقاليم الدولة وتمثيلها وكذلك منحها جزء من صلاحيات الوزراء في حين يستطيع ممثلوها التقرير والبت فيها دون الرجوع إليهم تركز مهمتها في تخفيف العبء عن السلطة المركزية بالعاصمة.

كما هو الحال بالنسبة للمديرية التنفيذية التي عرفت على أنها هيئة إدارية تابعة لهيئات عدم التركيز الإداري تم تجسيدها من خلال بعض القوانين سواء كانت تشريعية أو تنظيمية تتميز بمجموعة من الخصائص منها انعدام الشخصية المعنوية والخضوع للسلطة الرئاسية وكذلك إلى السلم الإداري، من خلال واجب طاعة المرؤوس للرئيس وحدود هذا الواجب يتمثل من خلال الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة.

حيث يتم التجسيد الفعلي للمديرية التنفيذية من خلال التفويض الإداري الذي يعد أداة قانونية لعملها وذلك عن طريق تفويض جزء أو بعض من اختصاصات الوزارات لهذه المديرية وأيضاً منحها التفويض بالإمضاء ولكل منهما شروط وآثار.

الفصل الثاني:

منازعات المديرين التنفيذية

الفصل الثاني:

إن ممارسة الإدارة العامة لوظائفها وامتيازاتها المقررة لها قانوناً و التي يكون الغرض منها تحقيق المنفعة العامة، فغالبا ما ينجم عن ممارسة هذه الوظائف مساس بحقوق الأفراد و حرياتهم التي كفلها القانون، و من اجل ضمان عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها تدخل المشرع لفرض احترام مبدأ المشروعية الذي يقتضي خضوع الجميع حكما و محكومين للقانون على قدم المساواة، وذلك من خلال اللجوء إلى القضاء ممن خلال رفع الدعوى الإدارية التي تعد وسيلة لحماية الحقوق في مواجهة مختلف السلطات الإدارية في الدولة، فكل من كانت له صفة أو مصلحة قائمة في ذلك يلجأ إلى القضاء. تعرف المنازعة الإدارية بأنها كل نزاع كانت الدولة أو البلدية أو الولاية أو إحدى الهيئات الإدارية التابعة لها طرفا فيها، وتخضع هذه المنازعة إلى أحكام القضاء الإداري باعتباره القانون الذي يحكم الإدارة العامة. قد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين قمنا بتخصيص المبحث الأول لتعريف التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية المبحث الثاني لتحديد الجهة القضائية المختصة في الفصل في منازعات المديريات التنفيذية.

المبحث الأول: تمثيل المديريات التنفيذية أمام الجهات القضائية:

تثير مسألة أهلية التقاضي بالنسبة للمديريات التنفيذية أو ما يعرف بالمصالح غير الممركزة للدولة، و التمثيل أمام القضاء جدلا سواء على مستوى الفقه أو الاجتهاد القضائي ذلك لعدم تمتع هذه المصالح أو المديريات التنفيذية بالشخصية المعنوية و التي تعتبر كشرط أساسي لاكتساب صفة التقاضي، سنحاول في هذا المبحث تبيان التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية من خلال تقسيمه إلى ثلاثة مطالب المطلب الأول خصصناه لتحديد مفهوم التمثيل القانوني، أما المطلب الثاني سنتناول فيه التمثيل القانوني في التشريع الجزائري، والمطلب الثالث قد خصص لذكر نماذج عن المؤهلين قانونيا لتمثيل المديريات التنفيذية أمام القضاء.

المطلب الأول: مفهوم التمثيل القانوني:

يعد التمثيل القانوني الإجراء الجوهري في كل دعوى تكون الدولة طرفا فيها، وهذا الإجراء يعتبر شرط أساسي لقبول الدعوى يترتب عن تخلفه بطلان الدعوى. قسمنا هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول تعريف التمثيل القانوني، الفرع الثاني شروط التمثيل القانوني.

الفرع الأول: تعريف التمثيل القانوني:

يقصد بالتمثيل القانوني سلطة اتخاذ إجراءات الخصومة ومتابعتها، لعدم قدرة صاحب الحق، أو عدم إمكانه من مباشرة هذه الإجراءات لاستحالة مادية أو قانونية، كما يطلق على التمثيل القانوني أيضا الصفة القضائية أو أهلية التقاضي أو الصفة الإجرائية، أو الصفة عند التقاضي، وكل هذه التسميات تؤدي إلى معنى واحد، والتمثيل القانوني بهذا المعنى يكون للشخص المعنوي والطبيعي على حد سواء¹.

يقصد بالتمثيل القانوني، أو ما يعرف فقها بالصفة الإجرائية من يملك تمثيل صاحب المصلحة والصفة الموضوعية أمام القضاء، ويقصد بالصفة الموضوعية الوضعية التي يحتج بها المدعي للقيام بدعواه، والتي تأثرت سلبا بالقرار المطعون فيه، ويخلط جانب كبير من الفقه بين شرط الصفة الموضوعية و شرط المصلحة، على اعتبار أن المدعي يكون ذي صفة متى كانت مصلحته شخصية ومباشرة، ويشترط أن تتوفر الصفة الموضوعية في كل من المدعي والمدعى عليه، بأن يكون صاحب الحق هو المدعي والمعتدي على هذا الحق هو المدعى عليه².

لقد كرس المشرع الجزائري التمثيل القانوني في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ضمن المواد 13 و 15 حيث نص المادة 13 على ما يلي: "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة في المدعي أو المدعى عليه.

كما يثير تلقائيا انعدام الإذن إذا ما اشترطه القانون"³. حيث اعتبر المشرع قيام الصفة والمصلحة والإذن كشروط أساسية لقبول الدعوى الإدارية وكذلك نص المادة 15 من قانون

¹ محمد كنانة، التمثيل القانوني للدولة أمام القضاء، مجلة المعارف، مجلد 12، عدد 22، 2017، ص 215.

² نويري سامية، إشكالات التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل في الجزائر، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، العدد 01، مجلد 06، 2022، ص158.

³ المادة 13 من قانون 13-22، السابق ذكره.

إ.م. تحت عنوان عريضة افتتاح الدعوى وقد جاء في نص المادة: "يجب أن تتضمن عريضة افتتاح الدعوى، تحت طائلة عدم قبولها شكلاً، البيانات التالية:

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

المادة 828 من قانون إ.م.إ: "مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية"².

من خلال هذه المواد نلاحظ أن المشرع الجزائري أن الدعوى توجه ضد المعتدي على الحق وبالتالي ضد الهيئة التي أصدرت القرارات المطلوب إلغاؤها إلا أنه حتى تقبل تلك الدعوى يجب أن تتوفر في أطرافها صفة التقاضي سواء كانت تمثل عن طريق نفسها أو عن طريق محامي.

ويجب أن تتوفر في التمثيل القانوني مجموعة من الشروط سنحددها في الفرع التالي:

الفرع الثاني: شروط التمثيل القانوني:

إن مجلس الدولة كرس مبدأ وجوب تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية حتى يمكنها رفع دعوى أو تكون محل مقاضاة، ويعتبر شرط توفر أهلية التقاضي من أهم الشروط لقيام الدعوى الإدارية سواء للمدعي أو المدعى عليه.

أولاً: توافر أهلية التقاضي في الهيئة الممثلة قانوناً:

إن توافر أهلية التقاضي هي نتيجة مباشرة لقيام الشخصية القانونية، إذ أن كل شخص طبيعي أو معنوي يمكنه أن يكون طرفاً في النزاع، وبمعنى آخر فإن الشخصية المعنوية تعد أساس أهلية التقاضي.

يكون الاعتراف بالشخصية المعنوية صريحاً إذا كان بموجب نص صريح، سواء كان نص تنظيمي أو تشريعي أو نص خاص بالهيئة المعترف لها بالشخصية المعنوية وحسب ما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني، فإن المديريات التنفيذية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وكذلك ما نصت عليه المادة 800 من ق.إ.م.إ حيث ذكر أن المحاكم هي جهات الولاية العامة في المنازعات التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها دون ذكر المصالح غير الممركزة أو المديريات التنفيذية.³ حيث أن المديريات التنفيذية تعتبر أجهزة وهيئات إدارية تابعة للسلطة المركزية فذمتها المالية ليست مستقلة عن الذمة المالية للوزارة فهي تابعة لخزينة الدولة، ومن هنا نستنتج أن

¹ المادة 15 من نفس القانون.

² المادة 828 من نفس القانون.

³ محمد كنانة، تمثيل الدولة أمام القضاء، مرجع سابق، ص 218.

المديريات التنفيذية عند رفعها للدعوى فإنها ترفعها باسم الوزير المعني (الوزارة التابعة لها) ممثلاً في شخص المدير التنفيذي الذي يمثله على مستوى الولاية.

ثانياً: وجود نص قانوني يضبط سلطة التمثيل:

إن وجود الشخص المعنوي العام لا بد من وجود نص قانوني ينشأ بموجب سواء كان هذا النص تنظيمي أو تشريعي، كذلك لا بد أن يكون النص المصرح بالتمثيل أن يكون من نفس الأسس أي لا بد أن تنص عليه نصوص تنظيمية أو تشريعية تحدد الممثل القانوني للشخص المعنوي، وقد نصت المادة 106 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، وقد جاء في هذا النص ما يلي: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء". من خلال نص المادة نستنتج أن الوالي هو الممثل الرئيسي للولاية بموجب نص قانوني صريح وواضح فلا يمكن تمثيل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعي أو مدعى عليه من طرف المدير الولائي أو المدراء التنفيذيين للولاية.¹

كذلك ما جاء به نص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية، طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل، على التوالي، بواسطة الوزير المعني أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية والجهوية".² وعليه يمكن القول إن تمثيل أي شخص معنوي أمام الجهات القضائية لا يتم إلا بموجب نص قانوني صريح يضبط سلطة التمثيل وحدودها القانونية.

ثالثاً: آلية التأهيل للتمثيل:

إن كان المبدأ أن الدولة تمثل قانوناً من طرف الوالي أو الوزير، إلا أنه ونظراً لكثرة وتنوع نشاطهما ومهامهما، يجوز لهذين الأخيرين تفويض سلطتهما إلى أحد مرؤوسيهما وذلك بتفويض أو ندب أحد أعوان إدارتهما لتمثيلهما أمام القضاء، وهو ما يسمى بالتأهيل أو تفويض التمثيل. وقد يكون هؤلاء الأعوان من الإدارة المركزية أو المصالح غير المركزية وغالباً ما يتعلق الأمر بمديري هذه الأخيرة.³

المطلب الثاني: التمثيل القانوني في التشريع الجزائري:

إن المديريات التنفيذية هي تلك الأجهزة الإدارية التابعة رئاسياً للوزارات، والمتواجدة على المستوى المحلي لضمان تنفيذ السياسة العامة للدولة، فهذه المصالح تعد تطبيقاً لعدم التركيز الإداري كصورة من صور نظام المركزية الإدارية، ولذلك فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الشخصية المعنوية للدولة طبقاً للمادة 49 من القانون المدني، رغم نشاطها المكثف في مختلف المجالات ولا تتمتع كذلك بالنتائج المترتبة على اكتساب الشخصية المعنوية، فلا تتمتع مثلاً بحق التقاضي و لذلك لا يمكن أن ترفع دعاوى قضائية مباشرة ضد هذه المديريات كما لا يمكن لمديريها أن يمثلوها أمام مختلف الجهات القضائية

¹ سعيود زهرة، عدم التركيز الإداري في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 399.

² المادة 828، السابق ذكرها.

³ حدة زعموم، المصالح الغير ممرزة للدولة. صفة التقاضي والتمثيل أمام القضاء، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، ص 19-20.

الفرع الأول: التمثيل بموجب نصوص عامة:

- المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998، يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة¹
- قرار وزاري مؤرخ في 2 جوان 1998 الذي يحدد صفة الموظفين المؤهلين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة²
- المرسوم التنفيذي 98-276 المؤرخ 12 سبتمبر 1998 الذي يؤهل الموظفين لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة³
- القرار المؤرخ في 3 أوت 1999 الذي يؤهل مفتشي أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة⁴
- القرار المؤرخ في 17 مارس 2011 الذي يؤهل مديري الصيد البحري والموارد الصيدية في الولايات لتمثيل الوزير المكلف بالصيد البحري في الدعاوى أمام العدالة⁵
- القرار الوزاري في 01 أوت 2015 الذي يؤهل مديري المصالح الفلاحية ومحافظي الغابات في الولايات لتمثيل وزير الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة⁶

الفرع الثاني: النصوص القانونية المحددة للممثل القانوني أمام الجهة المختصة:

- قرار وزاري مؤرخ في 13/03/2011 الذي يؤهل مدير الدراسات القانونية والتعاون وكذلك مدير الأوقاف والزكاة والحج والعمرة لتمثيل وزير الشؤون الدينية والأوقاف أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع⁷
- قرار وزاري مؤرخ في 20/02/1999 الذي يؤهل المدير العام للأملاك الوطنية لتمثيل وزير المالية أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع⁸
- مرسوم تنفيذي 07-140 مؤرخ في 19/05/2007 الذي يؤهل مديري المؤسسات الاستشفائية لتمثيل المؤسسة العمومية للصحة الجوارية أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع⁹
- قرار وزاري مؤرخ في 22/09/2020 الذي يؤهل مدير الفلاحة، محافظ الغابات لتمثيل وزير الفلاحة أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع¹⁰
- مرسوم تنفيذي 03-273 مؤرخ في 23/08/2003 الذي يؤهل مدير الجامعة لتمثيل الجامعة أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع¹¹

1 الجريدة الرسمية، رقم: 29، ص12.

2 الجريدة الرسمية، رقم: 42، ص17.

3 الجريدة الرسمية، رقم: 68، ص05.

4 الجريدة الرسمية، رقم: 58، ص12.

5 الجريدة الرسمية، رقم: 25، ص27.

6 الجريدة الرسمية، رقم: 51، ص13.

7 الجريدة الرسمية، رقم: 29، ص27.

8 الجريدة الرسمية، رقم: 20، ص09.

9 الجريدة الرسمية، رقم: 37، ص12.

10 الجريدة الرسمية، رقم: 70، ص26.

11 الجريدة الرسمية، رقم: 51، ص08.

- مرسوم تنفيذي 10-99 المؤرخ في 08/03/2010 الذي يؤهل مدير التكوين والتعليم المهنيين لتمثيل معاهد التكوين والتعليم المهنيين أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع¹

- مرسوم تنفيذي 95-84 المؤرخ في 22/03/1995 الذي يؤهل المدير العام للديوان الوطني للخدمات الجامعية لتمثيل الديوان الوطني للخدمات الجامعية أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع²

المطلب الثالث: التمثيل أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة

نصت المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية على: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية.

إذا كانت المادة 828 من ق.إ.م.إ. أعلاه قد أعطت الصفة لتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري للوزير المعني، إلا أنها أقرت استثناء على هذا الأصل، بمقتضاه يمكن أن تمنح هذه الصفة التمثيلية لسلطات إدارية أخرى غير الوزير المعني وذلك بواسطة نصوص خاصة تؤهلها لتمثيل الدولة أمام القضاء في نزاعات معينة. زيادة على هذه الحالة (التأهيل القانوني للتمثيل)، يمكن كذلك أن تتقرر الصفة لتمثيل الدولة أمام القضاء لسلطة أخرى غير الوزير بناء على تفويض بذلك من هذا الأخير يتم وفق القواعد العامة في تفويض الاختصاص، ومن هنا قسمنا هذا المطلب إلى فرعين الأول تطرقنا من خلاله إلى: (قائمة المؤهلين للتمثيل القانوني للمديريات التنفيذية)، أما الفرع الثاني سنتكلم عن (تمثيل الخصوم بمحامي أمام هيئات القضاء الإداري).³

الفرع الأول: قائمة المؤهلين للتمثيل القانوني للمديريات التنفيذية

جاء في بعض القرارات قائمة الممثلين المؤهلين للتمثيل أمام القضاء، من غير مديري الأشخاص المعنوية سنوضحها فيما يلي:

- قرار وزير المالية المؤرخ في 03/07/1996 الذي يحدد صفة أعوان الجمارك غير قباض الجمارك المؤهلين لتمثيل إدارة الجمارك أمام القضاء يؤهل لتمثيل إدارة الجمارك أمام القضاء في الدعاوى التي تكون فيها مدعية أو مدعى عليها:

قباض الجمارك، المدير العام للجمارك، مدير المنازعات، مدير مكافحة الغش، نائب مدير المنازعات، نائب مدير مراقبة المستندات، نائب مدير التحريات، نائب مدير مكافحة المخدرات، نائب مدير التعاون الدولي المتبادل والتعاون ما بين المصالح، المديرون الجهويين، المديرون الجهويين المساعدون المكلفون بالأنشطة الجمركية، رؤساء المصالح الجهوية لمكافحة الغش، رؤساء مفتشيات الأقسام، أعوان الجمارك الذين لهم على الأقل رتبة ضابط فرقة و المعينون في مصالح المنازعات.⁴

¹ الجريدة الرسمية، رقم: 20، ص17.

² الجريدة الرسمية، رقم: 24، 30 ذي القعدة 1415، ص07.

³ المادة 828 من القانون 22-13 السابق ذكره، ص78.

⁴ الجريدة الرسمية، رقم32، سنة1997، ص09-10.

الفصل الثاني: منازعات المديريات التنفيذية

- قرار وزير البريد والمواصلات في 1998/06/02 يحدد صفة الموظفين المؤهلين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة يؤهل لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة في الدعاوى بالطلب والدعاوى بالدفع، الموظفون الآتي ذكرهم: مدير الميزانية والمحاسبة، المكلف بالمنازعات القضائية، المدير الجهوي للبريد والمواصلات، مدير البريد والمواصلات لمحافظة الجزائر الكبرى، المدير الولائي للبريد والمواصلات.¹

- قرار وزير المالية في 1999/02/20 يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية أمام العدالة.²

- مرسوم تنفيذي رقم 393/21 مؤرخ في 2021/10/18 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للأملاك الوطنية وصلاحياتها.³

- قرار وزاري مشترك في 2022/07/11 يحدد صلاحيات وتنظيم هياكل مديرية أملاك الدولة ومديرية مسح الأراضي والحفظ العقاري على مستوى الولاية.⁴ وفق القرارين والمرسوم أعلاه يؤهل لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة كل من:

1. المدير العام للأملاك الوطنية في القضايا المتعلقة بأملاك الدولة والحفظ العقاري المرفوعة أمام: المحكمة العليا، مجلس الدولة، محكمة التنازع.

2. مديري أملاك الدولة بالولايات ومديري مسح الأراضي والحفظ العقاري بالولايات كل فيما يخصه في القضايا المرفوعة أمام: المحاكم، المجالس القضائية، المحاكم الإدارية.

- قرار وزير التربية الوطنية في 1999/08/03 يؤهل مفتشية أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة يؤهل مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديرو التربية في الولايات لتمثيل وزير التربية الوطنية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.

يشمل التأهيل كل القضايا التي يتعلق موضوعها بالصلاحيات المخولة إلى مفتشية أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولايات.

يعتمد التأهيل أمام جميع الجهات القضائية من محاكم ومحاكم إدارية ومجالس قضائية والمحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع.⁵

- قرار وزير الشؤون الدينية والأوقاف في 2011/03/13 يؤهل مديري الشؤون الدينية والأوقاف بالولايات لتمثيل وزير الشؤون الدينية والأوقاف في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة يؤهل مديرو الشؤون الدينية والأوقاف بالولايات لتمثيل وزير الشؤون الدينية والأوقاف أمام الجهات القضائية الآتية:

المحاكم، المحاكم الإدارية، المجالس القضائية.

¹ الجريدة الرسمية، رقم: 42، سنة 1998، ص 17.

² الجريدة الرسمية، رقم: 20، سنة 1999، ص 09.

³ الجريدة الرسمية، رقم: 80، سنة 2021، ص 07.

⁴ الجريدة الرسمية، رقم: 59، سنة 2022، ص 13.

⁵ الجريدة الرسمية، رقم: 58، سنة 1999، ص 12.

يتم التكفل بالدعاوى المرفوعة أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع كل فيما يخصه، من قبل:

مدير الدراسات القانونية والتعاون، مدير الأوقاف والزكاة والحج والعمرة.¹
قرار وزير الموارد المائية في 2018/04/08 يؤهل مديري الموارد المائية في الولايات لتمثيل وزير الموارد المائية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.
يؤهل مديرو الموارد المائية في الولايات لتمثيل وزير الموارد المائية أمام جميع الجهات القضائية في دعاوى الادعاء وكذا دعاوى الدفاع.
يتم التمثيل في إطار ممارسة وظائف مديري الموارد المائية في الولايات وفي حدود مهامهم وصلاحياتهم.²

- قرار وزير الصيد البحري والمنتجات الصيدية في 2020/08/10 يؤهل مديري الصيد البحري والموارد الصيدية في الولايات لتمثيل وزير الصيد البحري والمنتجات الصيدية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.
يؤهل مديرو الصيد البحري والموارد الصيدية في الولايات لتمثيل وزير الصيد البحري والمنتجات الصيدية أمام جميع الجهات القضائية في دعاوى الادعاء وكذا دعاوى الدفاع.
يتم التمثيل في إطار ممارسة وظائف مديري الصيد البحري والموارد الصيدية في الولايات، وفي وجود مهامهم وصلاحياتهم.³

- قرار وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في 2020/08/31 يؤهل مديري الصحة والسكان للولايات لتمثيل وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.
يؤهل مدير الصحة والسكان للولايات لتمثيل وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات أمام جميع الجهات القضائية.
يتم التمثيل في إطار ممارسة وظائف مديري الصحة والسكان للولايات وفي حدود مهامهم وصلاحياتهم.⁴

- قرار وزير الفلاحة والتنمية الريفية في 2020/09/22 يؤهل مديري المصالح الفلاحية ومحافظي الغابات في الولايات لتمثيل وزير الفلاحة والتنمية الريفية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.
يؤهل مديرو المصالح الفلاحية ومحافظو الغابات في الولايات لتمثيل وزير الفلاحة والتنمية الريفية أمام جميع الجهات القضائية في دعاوى الادعاء وكذا دعاوى الدفاع.
يتم التمثيل في إطار ممارسة وظائف مديري المصالح الفلاحية ومحافظي الغابات في الولايات وفي حدود مهامهم وصلاحياتهم.⁵

- قرار وزير البيئة في 2021/06/22 يؤهل مديري البيئة في الولايات لتمثيل وزير البيئة في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.

¹ الجريدة الرسمية، رقم 29، سنة 2011، ص 27.

² الجريدة الرسمية، رقم 26، سنة 2018، ص 23.

³ الجريدة الرسمية، رقم 50، سنة 2020، ص 26.

⁴ الجريدة الرسمية، رقم 62، سنة 2020، ص 24.

⁵ الجريدة الرسمية، رقم 70، سنة 2020، ص 26.

الفصل الثاني: منازعات المديريات التنفيذية

يؤهل مديرو البيئة في الولايات لتمثيل وزير البيئة أمام جميع الجهات القضائية في دعوى الادعاء وكذا دعاوى الدفاع.

يتم التمثيل في إطار ممارسة وظائف مديري البيئة في الولايات وفي حدود مهامهم وصلاحياتهم.

- قرار وزير الأشغال العمومية في 2022/03/29 يؤهل مديري الأشغال العمومية في الولايات لتمثيل وزير الأشغال العمومية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.

يؤهل مديرو الأشغال العمومية في الولايات لتمثيل وزير الأشغال العمومية أمام جميع الجهات القضائية في دعاوى الادعاء وكذا دعاوى الدفاع.

يتم التمثيل في إطار ممارسة وظائف مديري الأشغال العمومية في الولايات وفي حدود مهامهم وصلاحياتهم¹.

- قرار وزير النقل في 2022/07/07 يؤهل مديري النقل في الولايات لتمثيل وزير النقل في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة.

يؤهل مديرو النقل في الولايات لتمثيل وزير النقل أمام جميع الجهات القضائية في دعاوى الدفاع.

يتم التمثيل في إطار ممارسة وظائف مديري النقل في الولايات وفي حدود مهامهم وصلاحياتهم².

الفرع الثاني: تمثيل الخصوم بمحام أمام هيئات القضاء الإداري

تنص المادة 827 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري على أنه: "تعفى الدولة والأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 من التمثيل الوجوبي بمحام في الادعاء أو الدفاع أو التدخل.

توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم، من طرف الممثل القانوني"³.

كما نصت المادة 906 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري على أنه: "تطبق الأحكام الواردة في المواد من 826 إلى 828، فيما يخص تمثيل الأطراف أمام مجلس الدولة"⁴.

بالرجوع إلى نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه بالإضافة إلى الدولة تعفى كل من: الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام، وطبقا لنص المادة 828 منه وطالما تم إعفاء هذه المديريات من التمثيل بمحام، فإن العرائض والمذكرات توقع من قبل الممثل القانوني لها:

- فالوزير يمثل وزارته.
- الوالي يمثل الولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل البلدية.

¹ الجريدة الرسمية، رقم 29، سنة 2022، ص 22-23.

² الجريدة الرسمية، رقم: 58، سنة 2020، ص 21.

³ المادة 827 من القانون 13-22، السابق ذكره، ص 78.

⁴ المادة 906 من القانون 13-22، السابق ذكره، ص 83.

• مدير المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية يمثل المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.¹

ويلاحظ أن نص المادة 828 لم يشر إلى مسألة التفويض من قبل الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مدير المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية. ومن هنا سنقسم هذه الدراسة إلى: مبررات الإعفاء من تمثيل الخصوم بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة (أولاً)، والإشكالات المترتبة على الإعفاء من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة (ثانياً).²

أولاً: مبررات الإعفاء من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة: قدم الفقه المبررات التالية لإعفاء الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة وهي:

1. وجود الكفاءات والإطارات القادرة على تسيير المنازعة الإدارية: من بين المبررات المقدمة من قبل الفقه لإعفاء الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة هو امتلاك تلك الهيئات للكفاءات والإطارات الحقوقية التي بإمكانها تسيير المنازعة دون حاجة إلى محام.

2. ترشيد النفقات العامة: من بين المبررات المقدمة من قبل الفقه لإعفاء الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة هو من أجل ترشيد النفقات العامة.

فلو ألزم المشرع بضرورة التمثيل الوجوبي بمحام للبلديات وللولايات وللوزارات، وللمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية فإن ذلك سيؤدي إلى تكبد الخزينة العمومية لأعباء مالية كبيرة.

ثانياً: الإشكالات المترتبة على الإعفاء من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة

يترتب على إعفاء الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة العديد من الإشكالات القانونية المتمثلة في:

1- الإخلال بمبدأ المساواة أمام القضاء: إن إعفاء الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة من شأنه الإخلال بمبدأ دستوري منصوص عليه في الدستور وهو مبدأ المساواة أمام القضاء، فأساس القضاء هو مبدأ المساواة فالكل سواسية أمامه وهو في متناول الجميع.³

2- المساس بمبدأ الفرص المتكافئة الممنوحة للخصوم: إن إعفاء الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة من شأنه المساس بمبدأ أساسي وهو الفرص المتكافئة الممنوحة للخصوم

¹ قرانة عادل، بوحديد فارس، تمثيل الخصوم بمحام أمام هيئات القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص58-59.

² المادة 828 من القانون 13-22، السابق ذكره، ص78.

³ قرانة عادل، بوحديد فارس، تمثيل الخصوم بمحام أمام هيئات القضاء الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص59-60.

أثناء سير الخصومة وهو ما تم النص عليه في نص المادة 3 فقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي جاء فيها: "... يستفيد الخصوم أثناء سير الخصومة من فرص متكافئة لعرض طلباتهم ووسائل دفاعهم...".¹

3- حرمان ذوي الخبرة القانونية والتجربة العملية من الدفاع عن المصالح المالية لتلك الهيئات: إن إعفاء الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة من شأنه حرمان ذوي الخبرة القانونية والتجربة العملية من الدفاع عن المصالح المالية لتلك الهيئات. ولاحظ جانب من الفقه أن مكاتب المنازعات القائمة في الهيئات الإدارية ما هي في حقيقتها وجوهرها سوى وسائل دعم وإسناد للمحام وهذا في حالة إلزام الإدارة بوجود تمثيلها بمحام قصد المحافظة على أموالها.²

كما يلاحظ على نص المادة 827 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية إبعاد مراكز البحث والتنمية، المؤسسات الخصوصية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي، المؤسسات الخصوصية ذات الطابع الثقافي والمهني من إعفاءها من وجوبية التمثيل رغم أنها تملك من الإطارات القادرة على تسيير المنازعة.³

المبحث الثاني: الجهة القضائية المختصة في الفصل في منازعات المديريات التنفيذية
تثير مسألة مقاضاة المديريات التنفيذية وتشكل لبسا على صعيد التنظيم القضائي الإداري بصفة أساسية وهذا راجع لاعتبار أنها تشكل أجهزة لعدم التركيز الإداري، كما أنها تستمد وجودها القانوني من وجود الدولة في حد ذاتها، بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وبالتالي فإن مسألة مقاضاة المصالح الخارجية أثارت جدلا واسعا على المستوى الفقهي والقضائي إذ يرى جانب منها إسناد الاختصاص بنظر منازعاتها لمجلس الدولة بحكم تبعيتها للسلطة المركزية، و الجانب الآخر يرى توجيه الدعوى أمام الجهة القضائية الإدارية الدنيا ورفعها ضد الوالي باعتباره ممثلا للدولة على مستوى الولاية، وكان هذا قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية وهذا ما سنتطرق إليه في (المطلب أول)، أما بعد صدوره فقد أكسبها إطارا قانونيا يسمح لها باللجوء إلى القضاء، وذلك بتحديد الجهة القضائية المختصة في مقاضاة المصالح المختصة وهذا ما سنكون بصددده في (المطلب الثاني)، و آخر سنتحدث عن إشكالات التقاضي في دعاوى الإلغاء والقضاء الكامل (المطلب الثالث).

المطلب الأول: قبل صدور قانون 08-09.

في ظل عدم تمتع المديريات التنفيذية بالشخصية المعنوية أثارت مسألة إمكانية مقاضاة المصالح الخارجية جدلا كبيرا ونقاشا حادا على كافة المستويات القضائية والفقهيّة حيث تمسك القضاء بالشخصية المعنوية كوسيلة قانونية وحيدة تكسب المصالح الخارجية صفة التقاضي (الفرع الأول) في حين ذهب الفقه إلى البحث عن وسائل أخرى بديلة لإمكانية رفع دعوى من طرف أو ضد المصالح الخارجية (الفرع الثاني) وهو ما يمكن معالجته كالاتي:

¹ المادة 3 من القانون 22-13، السابق ذكره، ص03.

² قرانة عادل، بوحديد فارس، تمثيل الخصوم بمحام أمام هيئات القضاء الإداري في الجزائر، مرجع نفسه، ص61.

³ المادة 827، من القانون 22-13، السابق ذكره، ص78.

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

يكاد القضاء الإداري ومن خلال المؤشرات المستقاة 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 المعنوية.¹

كما جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة رقم 149 303 بتاريخ 01 فيفري 1999 في قضية مديرية 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 بمقاضاة مديرية البريد والمواصلات بالمسيلة في الدعوى الأصلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن المستأنف عليها الحالية بإتباعها ذلك تكون قد أساءت في توجيه دعاواها.²

نخلص من خلال هذا القرار رغم صدوره عن أعلى جهة قضائية إدارية أنه لكي تتمتع الهيئة بصفة التقاضي لا بد من تمتعها بالشخصية المعنوية، فهي الأساس الذي يعتمد عليه لكي تستطيع هذه الجهة رفع الدعوى، أو يتم مقاضاتها في حين أهمل نص قانوني خاص صادر قبل صدور هذا القرار يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة وهو المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10 ماي 1998 الذي سنتحدث عنه لاحقاً.

وأيضاً القرار الصادر عن مجلس الدولة رقم 969 168 بتاريخ 03 ماي 1999 في 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 تتمتع بصلاحيات القوة العمومية، أنه وما دام أنها لا تتمتع بصفة التقاضي باعتبارها مفقودة لأهلية الأشخاص فإنه يجب اعتبار الدعوى القضائية المرفوعة عليها دعوى غير قانونية.³ كذلك نجد القرار رقم 149-182 المؤرخ في 14 فيفري 2000 المتعلق بقضية مديرية الأشغال العمومية لولاية بجاية، الذي جاء في حيثياته: "أن مديرية الأشغال العمومية هو تقسيم إداري متخصص داخل الولاية ليس له أي استقلالية وهو تابع للولاية.

حيث أنه نتيجة لذلك فإن مديرية الأشغال العمومية ليس لها شخصية معنوية تسمح بأن تتقاضى وحدها.⁴

و بهذا يتضح أن موقف مجلس الدولة يكاد يستقر على شرط التمتع بالشخصية المعنوية كسبيل قانوني وحيد لمقاضاة المصالح الخارجية و كبدل لذلك يرى أنه إذا كانت صفة التقاضي تنعدم بخصوص المصالح الخارجية بسبب عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، فإن

¹ عبدة نجا، مؤلفرة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة غموض وعدم استقرار، مرجع سابق، ص 399.

² مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 149303 ضد مديرية البريد والمواصلات لولاية المسيلة، بتاريخ 01/02/1999، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 93.

³ عبدة نجا، مؤلفرة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة غموض وعدم استقرار، مرجع سابق، ص 400.

⁴ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 182149 ضد مديرية الأشغال العمومية لولاية بجاية، بتاريخ 14/02/2000، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 107.

الدعوى ترفع ضد الوالي أمام الغرف الإدارية الجهوية سابقا عملا بأحكام المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية و ما يؤكد ذلك ما تضمنه القرار 007 130 الصادر بتاريخ 24 جوان 2002 المتعلق بمديرية أملاك الدولة لولاية سكيكدة و الذي أكد على اختصاص الغرف الإدارية الجهوية تطبيقا لأحكام المادة السابعة في فقرتها الأولى من قانون الإجراءات المدنية حيث جاء في حيثياته ما يلي: " حيث أن التنازل الذي يطلب إبطاله جزئيا من طرف المستأنف هو عقد صادر عن مديرية أملاك الدولة لولاية سكيكدة أي عن سلطة تابعة لولاية سكيكدة كما يستخلص ذلك من أحكام المادة 93 و ما يليها من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية و المرسوم التنفيذي 215-94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها¹ وجاء في القرار الصادر عن الغرفة الأولى لمجلس الدولة، ملف رقم: 011173، فهرس رقم: 562، بتاريخ 17-06-2003، في قضية: (ع.ش.ب)، ضد: المديرية العامة للحماية المدنية ومديرية الحماية المدنية لولاية الأغواط، والصادر فضلا في استئناف السيد: (ع.ش.ب)، ضد قرار صادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الأغواط، حيث جاء في هذا القرار ما يلي: "... ولكن يتعلق النزاع بدعوى رامية إلى طرد المستأنف من السكن الوظيفي التابع للولاية والذي تم منحه لمديرية الحماية لولاية الأغواط... لإسكان مدير الولاية.

أنه وبالتالي وعملا بأحكام المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية تعتبر الجهة القضائية الإدارية مختصة للفصل في هذا النزاع"

فخلافًا للموقف السابق لمجلس الدولة، ذهب هذا الأخير في هذا القرار إلى اختصاص الغرف الإدارية المحلية بمنازعات المصالح الخارجية للوزارات، رغم أن إسناد الفصل في هذه المنازعات إلى الغرف الإدارية المحلية فيه نظر، لأن هذه المصالح الخارجية في طبيعتها هي إدارات لعدم التركيز الإداري وليست بلديات ولا مؤسسات عمومية إدارية، وهذا ما يؤكد غموض موقف مجلس الدولة بشأن مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في منازعات المصالح الخارجية للوزارات²

و يزيد الأمر غموضا عند الاطلاع على القرار الصادر عن الغرفة الرابعة لمجلس الدولة، فهرس رقم: 34، الصادر بتاريخ: 24-01-2007، فضلا في قضية: (ب،د)، ضد: مديرية المحافظة العقارية لولاية بومرداس و من معها، و الذي ذهب فيه مجلس الدولة إلى أن منازعات مديرية أملاك الدولة و مديرية الحفظ العقاري يتوزع الاختصاص بنظرها بين الغرف الإدارية الجهوية و الغرف الإدارية المحلية، حيث اعتبر مجلس الدولة أن العقود الصادرة عن مديرية أملاك الدولة هي فقط التي يمكن اعتبارها كالقرارات الصادرة عن الولاية، على أساس أنها تستند على قرارات ولائية، و التي يؤول الاختصاص بنظر منازعاتها إلى الغرف الجهوية طبقا للمادة 1/7 من قانون الإجراءات المدنية، و بمفهوم المحالفة فإن كل الأعمال الأخرى الصادرة عن مديرية أملاك الدولة أو مديرية الحفظ العقاري و من بينها الدفاتر العقارية، يعود الاختصاص بنظر منازعاتها إلى الغرف الإدارية المحلية، حيث جاء في هذا القرار ما يلي: "حيث أنه في ما يخص الدفع بالاختصاص فإن

¹ عبدة نجا، مولفوعة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة غموض وعدم استقرار، مرجع سابق، ص 401.
² رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، مرجع سابق، ص 329.

قضاء مجلس الدولة استقر على أن العقود الصادرة عن مديرية أملاك الدولة هي فقط التي تعد من القرارات الصادرة عن الولاية على أساس أنها تستند على قرارات ولائية¹. وإذا كان مجلس الدولة قد استقر على جملة الأحكام السالفة الذكر، فيبدو أن موقف الغرف الإدارية الجهوية بالمجالس القضائية متباين و غير مستقر، حيث تقرر تارة اختصاص الغرف الإدارية الجهوية على اعتبار أن القرارات الصادرة عن المصالح الخارجية هي قرارات تصدر عن إدارات متواجدة على مستوى الولاية، و تارة تقتضي بعدم اختصاصها على اعتبار أنها لا تندرج ضمن قرارات الولاية².

و نخلص أيضا بأن موقف مجلس الدولة من مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في منازعات المصالح الخارجية للوزارات قبل صدور قانون 08-09 تميز بعدم الاستقرار و الثبات ، وهذا الأمر سببه الرئيسي هو عدم وضوح نصوص قانون الإجراءات المدنية في تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعات المصالح الخارجية للوزارات، لذلك فقد ذهب الأستاذ: مسعود شيهوب إلى أن عرض أسباب مشروع تعديل قانون الإجراءات المدنية القديم (قانون 18 أوت 1990)، كان يشير إلى الهدف من تعديل قواعد الاختصاص هو تقريب القضاء من المتقاضين و تخفيف البطء الملاحظ على مستوى المنازعات الإدارية، و بأن تحقيق هذا الهدف كان يمكن أن يقود المشرع إلى جعل قرارات المصالح الخارجية للوزارات في حكم القرارات الصادرة عن الولاية من حيث الاختصاص، لكن هذه الفكرة لم تتجسد على مستوى صياغة نص المادة 2/7 من قانون الإجراءات المدنية، التي تضمنت الإشارة إلى اختصاص الغرف الإدارية الجهوية بنظر الطعون الموجهة ضد قرارات الولايات فقط، دون ذكر قرارات المصالح الخارجية للوزارات إلى جانبها³.

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

قد ذهب جانب من الفقه إلى تحديد هذه الجهة من خلال اعتمادهم على التكييف القانوني لهذه المصالح فباعتبارها أجهزة لعدم التركيز الإداري تابعة لوزاراتها بالعاصمة، فإن مجلس الدولة هو المختص بنظر منازعاتها باعتباره قاضي أول درجة.

كما يجمع الفقه الإداري بأن المصالح الخارجية تكرر صورة لعدم التركيز الإداري كأحد أوجه النظام المركزي و التي تقوم على مبدأ التفويض دون أن تستقل عن الوزارة، و عليه فإنها تعتبر جزءاً من الوزارة و من ثم فإن مجلس الدولة يختص ابتداء و انتهاء بالطعون بالإلغاء الموجهة ضد ما يصدر عن مديريها من قرارات كما لو أنها صدرت عن الوزير أصلاً مادام أن المصالح الخارجية ماهي إلا تمثيل للوزارة على مستوى الإقليم و يرون أن الاعتماد بالتفويض كإجراء قانوني، إداري تنظيمي يرتب نتائج هامة في مجال الاختصاص القضائي، يتطلب مجهوداً من التقاضي، يتطلب مجهوداً من التقاضي في تحديد نوع التفويض حيث يختلف الأمر بين تفويض الاختصاص و تفويض التوقيع و الذي يؤثر بالنتيجة على الاختصاص القضائي، فتفويض التوقيع و نظراً لطابعه الشخصي لا يرتب

¹ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، مرجع سابق، ص 330.

² عيدة نجا، مولفوعة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة غموض و عدم استقرار، مرجع سابق، ص 401.

³ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، مرجع سابق، ص 331.

نقلا للسلطة، و إنما ينسب بموجبه القرار إلى المفوض، و عليه ينعقد الاختصاص لمجلس الدولة باعتبار أن القرار احتفظ بقيمته كما لو صدر عن المفوض أصلا و هو الوزير¹ أما إذا كنا بصدد تفويض اختصاص فإن الأمر يختلف، ذلك أن هذا الأخير يرتب نقلا للسلطة، حيث تنسب بموجبه القرارات إلى المفوض إليه لا غير وتنقل الاختصاصات من الوزراء إلى المصالح الخارجية و عليه يؤول الاختصاص القضائي في هذه الحالة إلى الغرف الإدارية الجهوية إذا تعلق الأمر بدعوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية أو إلى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية إذا تعلق الأمر بدعوى التعويض.

وذلك مع مراعاة ما إذا كان النزاع يدخل ضمن مسؤولية الدولة التي تتحمل في هذه الحالة المبلغ المحكوم به وتسديده عن طريق الخزينة العمومية أو ما إذا كان يدخل ضمن مسؤولية الوالي بصفته ممثلا للولاية التي تتحمل في هذه الحالة دفع المبلغ المحكوم به من طرف مميزاتها وبالتالي رفع الدعوى إما على الوالي وإما على الوزير حسب الحالة في القضايا التي تقوم فيها مسؤولية مدراء المصالح الخارجية المتصرفين لحساب الدولة.²

المطلب الثاني: بعد صدور قانون 08-09

إذا اتسمت منازعات المصالح الخارجية بالغموض والتضارب في الاجتهادات والآراء، فإن الإصلاحات القانونية التي تضمنها القانون رقم 08-09، قد حددت الجهة القضائية المختصة بمقاضاة المصالح الخارجية للدولة، حيث نصت المادة 801 منه: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير ممركرة للدولة على مستوى الولاية،
- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية،
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،

2- دعاوى القضاء الكامل،

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

ومن هنا يتبين أن المحاكم الإدارية هي الجهة القضائية المختصة بالنظر في قضايا المصالح الخارجية إلا أنها لم تكسب صفة التقاضي للمصالح الخارجية، وهذا ما يؤكد أن، مسألة مقاضاة المصالح الخارجية لا تزال غامضة وهذا ما سنوضحه في (الفرع الأول)، أما في الفرعين (الثاني) و (الثالث) سنتطرق إلى التضارب القضائي والجدل الفقهي بعد صدور هذا القانون

الفرع الأول: غياب الإطار القانوني المؤهل لمقاضاة المديريات التنفيذية

بالرجوع للمادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها قد حددت الأشخاص المؤهلين قانونا لتمثيل الهيئات العمومية. فذكر النص الوزير المعني بالنسبة لمنازعات الدولة، والوالي بالنسبة لمنازعات الولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لمنازعات

¹ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، مرجع سابق، ص 324.

² عيدة نجا، مولفوعة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة غموض وعدم استقرار، مرجع سابق، ص 402-403.

البلدية، والممثل القانوني للمؤسسة بالنسبة لمنازعات المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية¹

وبالرابط بين مضمون المادة 828 والمادة 801 من ذات القانون نسجل ما يلي: أن المادة 801 وهي تتحدث عن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ذكرت أن هذه الأخيرة تختص بالنظر في دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

ومن هنا لم يرد ذكر المصالح غير الممركزة في نص المادة 828 بما يعني أنها غير مؤهلة لتمثيل نفسها بنفسها أمام المحكمة الإدارية.

ولو كانت مؤهلة لورد في نص المادة 828 من أنها تمثل عن طريق مديرها. وينبغي التذكير أن منازعات المصالح الإدارية غير الممركزة أو المصالح الخارجية للوزارات أو المديريات التنفيذية على مستوى الولايات أثارت نزاعاتها إشكالات كبيرة خاصة من زاوية هل هي مؤهلة من أن تكون بذاتها محلا لدعوى إدارية؟ لقد ذهب القضاء الجزائري على مستوى بنيتة التحتية لاتجاهات متباينة فهناك الكثير من الغرف الإدارية المحلية سابقا قبلت دعاوى رفعت أمامها ضد مديريات تنفيذية كمديرية الشؤون الدينية ومديرية الصحة ومديرية النشاط الاجتماعي ومديرية الري وغيرها² غير أن موقف مجلس الدولة يكاد أن يكون ثابتا أن هذه المديريات ما هي إلا امتداد لتنظيم كبير هو الولاية. وعليه وجب رفع الدعوى ضد الولاية ممثلة في واليها وهذا أمام الغرفة الجهوية سابقا المختصة إقليميا إن تعلق الأمر بدعوى الإلغاء وتجلي هذا الاجتهاد في قرارات كثيرة منها:

- القرار الصادر عن الغرفة الثانية رقم 182149 المؤرخ في 14-02-2000 منشور في مجلة مجلس الدولة العدد الأول (ص107) ويتعلق بمديرية الأشغال العمومية حيث أقر مجلس الدولة أن المديرية تقسم إداري متخصص داخل الولاية.

- القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 21-03-2003 والمتعلق بمديرية الفلاحة حيث صرح المجلس أن المديرية المذكورة تابعة لسلطة الوالي وبالتالي فهي تفنقر إلى أهلية التقاضي طبقا للمادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الملغى ورفض الدعوى لسوء التوجيه.

- القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 20-01-2004 والمتعلق بمديرية السكن حيث أقر المجلس بأن هذه المديرية لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة وأن إدخال الوالي في النزاع بصفته ممثلا للدولة إجراء صائب³.

1- حسم إشكالية التمثيل القضائي بموجب نصوص خاصة:

يحسن بنا التنبيه أنه إذا صدر نص خاص مرسوم تنفيذي أو قرار وزاري يخول المدير التنفيذي صلاحيته تمثيل القطاع أمام القضاء الإداري أو العادي فينبغي قبول الدعوى

¹ المادة 828 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المرجع السابق، ص95.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2013، ص239-240.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، دط، 2013، ص323.

الموجهة ضد الإدارة المعنية ممثلة في مديرها لا الوالي المختص إقليميا وبالعودة إلى بعض النصوص التنظيمية نجدها قد خولت جهات تنفيذية معينة ومحددة بموجب النص من تمثيل الإدارة أمام القضاء نذكر منها:

- المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10 مايو 1998 المتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة¹

- المرسوم التنفيذي 98-276 المؤرخ في 12 سبتمبر 1998 الذي يؤهل الموظفين لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة²

- القرار المؤرخ في 17 مارس 2011 الذي يؤهل مديري الصيد البحري والموارد الصيدية في الولايات لتمثيل الوزير المكلف بالصيد البحري في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة³.
القرار الوزاري المؤرخ في 01 أوت 2015 الذي يؤهل مديري المصالح الفلاحية ومحافظي الغابات لتمثيل وزارة الفلاحة والتنمية الريفية والصيد البحري في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة⁴

- القرار المؤرخ في 20 فبراير 1999 الذي يؤهل أعوان إدارة أملاك الدولة والحفظ العقاري لتمثيل الوزير المكلف بالمالية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة⁵

- القرار المؤرخ في 13 مارس 2011 الذي يؤهل مديري الشؤون الدينية والأوقاف بالولايات لتمثيل وزير الشؤون الدينية والأوقاف في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة⁶.

2- ملاحظة مهمة بشأن النص الخاص بالتمثيل القضائي:

من الطبيعي أن ينجم بمناسبة دمج الإدارات المركزية ممثلة في الوزارات إعادة هيكلة على مستوى البنية القاعدية في الولايات أي المديريات التنفيذية، فقد تحمل تسمية جديدة أو هيكلة إدارية جديدة وغير ذلك. أو عكس ذلك تكون جهة واحدة وتحدث عملية فصلها وتقسيمها وفي كلتا الحالتين وجب إعادة النظر في النص الخاص بالتمثيل القضائي لأنه قد يصلح في مرحلة وفي ظل هيكلة إدارية معينة ولا يصلح في المرحلة الجديدة وتغيير التسمية

وخير مثال على ذلك ما حمله المرسوم الرئاسي 15-194 المؤرخ في 23 جويلية 2015 والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 40 لسنة 2015 المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي 15-125 المؤرخ في 14 مايو 2015 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 25 لسنة 2015. مما أثر على استمرار صلاحية القرار المؤرخ في 27 مايو 2014 أعلاه والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 45 والذي يؤهل مديري المصالح الفلاحية ومحافظي الغابات لتمثيل وزير الفلاحة والتنمية الريفية في الدعاوى المرفوعة أمام العدالة فصار من غير الإمكان تنفيذه في أرض الواقع نظرا للتسميات الجديدة وإعادة الهيكلة الإدارية للوزارات وهذا كثيرا ما يحدث⁷

¹ الجريدة الرسمية رقم: 29، ص12

² الجريدة الرسمية رقم: 68، ص05

³ الجريدة الرسمية رقم: 25، ص27

⁴ الجريدة الرسمية رقم: 51، ص13

⁵ الجريدة الرسمية رقم: 20، ص09.

⁶ الجريدة الرسمية رقم: 29، ص27.

⁷ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص324-325.

الفرع الثاني: موقف الفقه من منازعات المصالح الخارجية بعد صدور 08-09
أثارت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية جدلا فقهيًا و قضائيا تميز بنوع من التضارب و عدم الاستقرار حيث من وجهة نظر فقهية بخصوص المادة 801 يرى الأستاذ محمد الصغير بعلي أن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد غير مسير و متوافق مع تكييف الطبيعة القانونية لتلك المصالح غير الممركزة للدولة، حينما عقد الاختصاص القضائي المتعلق بتصرفاتها و قراراتها للمحاكم الإدارية و ربطه باعتبارات عملية تتمثل في تقريب القضاء من المتقاضين و تخفيف العبء على مجلس الدولة، و في جهة مغايرة للنظر يثني الأستاذ مسعود شيهوب على المسعى الذي انتهجه المشرع بخصوص منازعات المصالح الخارجية، حيث يرى في هذا الصدد أن القاعدة العامة تقتضي أن المصالح الخارجية تمثل الوزارات التي تتبعها و من المفروض أن قراراتها هي قرارات مركزية كتلك التي تصدر عن المركز و منه فإن المنازعات المتعلقة بهذه القرارات هي من اختصاص مجلس الدولة و ليس المحاكم الإدارية و لكن لاعتبارات عملية تتعلق بتقريب القضاء من المتقاضين ينص صراحة قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أنها من اختصاص المحاكم الإدارية و ليس مجلس الدولة و بذلك حسنا فعل المشرع حينما حسم الأمر في المادة 801 من القانون الجديد للإجراءات المدنية و الإدارية بنصه على اختصاص المحاكم الإدارية بمنازعات المصالح الخارجية، وفي نفس الاتجاه يرى الأستاذ كوسة فوضيل أن القرارات الصادرة عن المصالح الخارجية تعتبر ضمن القرارات الولائية التي تستلزم مقاضاتها تحت سلطة تمثيل الوالي وفقا لأحكام المادة 110 من قانون الولاية¹

الفرع الثالث: موقف المشرع من منازعات المصالح الخارجية بعد صدور 08-09
أما من جهة نظر تشريعية بعد صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، وتنصيب المحاكم الإدارية، فقد أصبحت منازعات المصالح الخارجية للوزارات تؤول إلى اختصاص المحاكم الإدارية، بموجب نصي المادتين 800 و 801 من هذا القانون، حيث تنص المادة 800 على أنه: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات 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".

بينما تنص المادة 801 على أنه: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:
1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

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

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة"².

فإن ما تم الاعتماد على التمثيل القانوني لبعض المصالح الخارجية كوسيلة قانونية

¹ عبدة نجاة، مؤلفة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة غموض وعدم استقرار، مرجع سابق، ص 407-408.
² رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، مرجع سابق، ص 332.

تكسبها صفة التقاضي فإن الاختصاص سينعقد للمحاكم الإدارية طالما أن المادة 801 حسمت الأمر في تحديد الجهة القضائية المختصة وطالما أن مدراءها مؤهلين لتمثيلها أمام القضاء بحكم هذه النصوص الخاصة.

أما بخصوص المصالح الخارجية التي لا يوجد ضمن النصوص التنظيمية التي تحكمها ما يؤهلها لتمثيل الوزراء أمام القضاء فإننا نكون أمام حلين: إما توجيه الدعوى ضد الوزارة باعتبار أن المصالح الخارجية تابعة وممثلة لها وبالتالي يؤول الاختصاص القضائي لمجلس الدولة وهو ما يصطدم بنص المادة 801 التي حددت المحاكم الإدارية كجهات قضائية تختص في الدعاوى الإدارية المتعلقة بالمصالح الخارجية. وإما توجيه الدعوى ضد الوالي الذي قد يفهم تمثيله للمصالح الخارجية ضمن المؤشرات المستقاة من أحكام المادة 828 من خلال ربطها بالمادة 801 على الوجه السابق بيانه، وبالتالي يؤول الاختصاص للمحاكم الإدارية.¹

فخلافًا لنصوص قانون الإجراءات المدنية القديم التي لم تحدد صراحة الجهة القضائية الفاصلة في منازعات المصالح الخارجية للوزارات، فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد نص صراحة على اختصاص المحاكم الإدارية بمنازعات المصالح الخارجية للوزارات، وبذلك فإن مضمون المادة 801، قد وضع حداً للإشكال القانوني والقضائي الذي دام طويلاً، والمتعلق بمسألة تحديد جهة القضاء الإداري المختصة بنظر منازعات مختلف المصالح الخارجية للوزارات والموجودة على مستوى الولاية.

فالمشرع الجزائري إذا قد تبنى الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة في مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل في منازعات المصالح الخارجية للوزارات، بموجب نص المادة 801 من قانون 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ليفصل بذلك في هذه النقطة الخلافية خاصة وأن الدعاوى المرفوعة ضد هذه المصالح سواء من قبل الموظفين العاملين بها أو من قبل المواطنين قد تزايد عددها، بدليل العدد الكبير للدعاوى المعروضة أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، والمتعلقة بهذه المصالح.

ولأهمية تحديد جهة القضاء الإداري المختصة بنظر منازعات المصالح الخارجية للوزارات في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، قد ذهب الأستاذ: عمار بوضياف إلى الاعتراف بأن أهم الإصلاحات التي حملها القانون رقم: 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أنه خول بموجب نص المادة 801 منه، المحاكم الإدارية أن تنظر في الدعاوى المتعلقة بالمصالح الخارجية للوزارات، وقد أصاب أستاذنا فيما ذهب إليه.

كما يعد زهاب المشرع الجزائري، في إقراره اختصاص المحاكم الإدارية بنظر منازعات المصالح الخارجية للوزارات، ولا شك أن هذا الإصلاح جاء بغرض تبسيط إجراءات التقاضي على المتقاضين، وتقريب القضاء منهم، وكذلك تخفيف العبء عن مجلس الدولة. وبالتالي فإن المحاكم الإدارية تفصل في كل دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية قرارات المصالح الخارجية للوزارات، وكذلك دعاوى القضاء الكامل الخاصة بها، بحكم

¹ عيدة نجاة، مولفوعة نعيمة، منازعات المصالح الخارجية للدولة غموض وعدم استقرار، مرجع سابق، ص410.

ابتدائي قابل للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، طبقاً للمادتين 800 و 801 من القانون رقم: 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

المطلب الثالث: إشكالات التقاضي في دعاوى الإلغاء والقضاء الكامل

يهدف القضاء الإداري في مختلف تطبيقاته إلى حماية مبدأ المشروعية، ولا يتحقق ذلك إلا في ظل وجود نصوص قانونية تضمن له أداء دوره بكل استقلالية ومرونة وتمنح للأفراد ممارسة حق التقاضي وتمكينهم من رقابة أعمال الإدارة غير المشروعة من خلال ممارسة دعوى الإلغاء والقضاء الكامل كأهم وسيلة يدافع بها الفرد عن حقه المغتصب من الإدارة بقرار غير مشروع وبهذا سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى دعوى الإلغاء (الفرع الأول)، ودعوى القضاء الكامل (الفرع الثاني)

الفرع الأول: دعوى الإلغاء:

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء:

لتحديد وتوضيح مفهوم دعوى الإلغاء، نعلم إلى مختلف تعريفاتها على المستوى: الفقهي، والتشريعي، والقضائي

1- التعريف الفقهي: لقد قدم فقه القانون الإداري عدة تعريفات لدعوى الإلغاء

الفقه العربي: قدم الفقه العربي عدة تعريفات لدعوى الإلغاء، نذكر منها:

(أ) قضاء الإلغاء هو " القضاء الذي بموجبه يكون للقاضي أن يفحص القرار الإداري، فإذا ما تبين له مجانية القرار لقانون حكم بإلغائه، ولكن دون أن يمتد حكمه إلى أكثر من ذلك، فليس له تعديل القرار المطعون فيه أو استبدال غيره به"

وهكذا فدعوى الإلغاء هي "الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري يطلب إعداد قرار إداري مخالف للقانون".²

(ب) دعوى الإلغاء هي " الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوو الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة.

وتتحرك وتتنحصر -سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم شرعيتها، وذلك بحكم قضائي ذي حجة عامة ومطلقة".³

الفقه الفرنسي:

(أ) يعرف الفقيه الفرنسي A.delaubadaire دعوى تجاوز السلطة أو الإلغاء " أنها طعن قضائي يرمي إلى أبطال قرار إداري غير مشروع من طرف القاضي الإداري".

Le recours pour excès de pouvoir est un recours contentieux visant à faire annuler par le juge administratif un avte administratif illégal

وذهب الفقيه c. Debbasch بقوله الطعن الذي يطلب بمقتضاه المدعي من القضاء إبطال قرار إداري لعدم المشروعية.

¹ رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، مرجع سابق، ص333-334.

² محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ط، 2012، ص27-28.

³ بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة تبسة، الجزائر، 2011، ص10.

Recours- par lequel le requérant demande au juge l'annulation d'un acte administratif pour illégalité.¹

2- التعريف التشريعي: لم يعرف التشريع مباشرة دعوى الإلغاء خاصة، والدعوى الإدارية عامة:

الدستور: نص الدستور في المادة 139 على ما يأتي:

" تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

وفي المادة 140 نص على ما يأتي:

"أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة. الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون".

وفي المادة 143 نص على ما يأتي:

" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".²

القانون: عرفت دعوى الإلغاء بتسميات ومصطلحات مختلفة، دون أن تضع لها تعريفا محددًا، فقد نص قانون الإجراءات المدنية الأول لسنة 1966 على دعوى الإلغاء مشيرًا

إليها بدعوى "بالطعن بالبطلان" *Recours en annulation*

وإن كان الدكتور عمار بوضياف بفضل تسمية دعوى الإلغاء، فنحن نشاطره الرأي ذلك أن مصطلح البطلان سائد في القانون المدني. أما القانون الإداري فله مصطلحاته الخاصة.

أما القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه فقد

استعمل مصطلح الطعون بالإلغاء

وجاء القانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات

المدنية والإدارية في نص مادته 800 مستعملًا مصطلح دعوى إلغاء القرارات الإدارية بالنسبة لاختصاص المحاكم الإدارية وهي نفس التسمية المعتمدة بالنسبة لاختصاص مجلس

الدولة المحدد بموجب نص المادة 901 من ذات القانون.

3- التعريف القضائي: نظرا لطبيعة دور القاضي في الفصل في المنازعات المطروحة

عليه حالة بحالة، فإنه عادة ما ينصرف عن تقديم تعريف واضح لدعوى الإلغاء، حيث يكتفي

بيان العيوب التي تشوب القرار الذي تم الطعن فيه من طرف التقاضي ويقوم إما بإلغاء

القرار الإداري المطعون فيه أو برفض الدعوى لعدم التأسيس وهذا ما اتصف به القضاء

الإداري الجزائري سواء في عهد الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أو مجلس الدولة حاليا.³

القضاء الإداري الجزائري: لم يقدم القضاء الإداري الجزائري، سواء في عهد الغرفة

الإدارية بالمحكمة العليا أو في العهد الحالي لمجلس الدولة، تعريفا دقيقا وعلميا لدعوى

الإلغاء، حيث اتسمت قراراته، في معظمها، بالاختصار والاقتضاب.

¹ بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 09.

² محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 29.

³ بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 10-11.

القضاء الإداري المقارن: أما على مستوى القضاء الإداري المقارن، فقد ذهبت بعض قرارات مجلس الدولة الفرنسي، منذ البداية، إلى تعريف غير مباشر لدعوى تجاوز السلطة على النحو الآتي:

" من حيث أن السيد لافاج يقتصر على التمسك بأن قرار وزير المستعمرات المطعون فيه حرمه من الإفادة من المزايا التي تكفلها له بصفته ضابط اللوائح المعمول بها وأن طعنه يتناول على هذا الوجه شرعية قرار جهة إدارية، وإنه نتيجة لذلك يكون الطعن في القرار محل النظر بطريق تجاوز السلطة مقبولاً".

وفي مصر، حاولت بعض قرارات المحكمة الإدارية العليا تقديم تعريف دعاوى الإلغاء، من حيث أنها:

" تتعلق بإلغاء القرارات الإدارية النهائية للسلطات الإدارية سواء كانت صادرة في شؤون الموظفين العموميين أم في شؤون الأفراد أو الهيئات بسبب مخالفة القانون بالمعنى العام، فموضوعها هو شرعية القرار الإداري.

وهذه الدعاوى يقتصر فيها دور القضاء الإداري على رقابة مشروعية القرارات الإدارية النهائية محل تلك الدعاوى فلا يحل نفسه محا جهة الإدارة المختصة في إصدار القرار الصحيح قانوناً إنما يكتفي بالحكم بإلغاء ما يتبين له من عدم مشروعيته من تلك القرارات، على هدى قضائه بإلغاء القرار المطعون فيه".¹

ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء.

يتعين علينا بعد تعريف دعوى الإلغاء أن نبرز خصائصها، وتتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص فهي دعوى قضائية تحكمها إجراءات خاصة ودعوى عينية وموضوعية نوضح ذلك فيما يلي:

1- دعوى الإلغاء دعوى قضائية: ليست دعوى الإلغاء مجرد تظلم أو طعن إداري كما كان عليه الوضع في القانون الفرنسي القديم أيام مرحلة الإدارة القاضية، وإنما أصبحت اليوم في مختلف الأنظمة القانونية دعوى قضائية بأتم معنى الكلمة، ولما كانت كذلك فهي ترفع طبقاً لقانون المرافعات أو الإجراءات المدنية والإدارية أمام الجهات القضائية المختصة هذه الأخيرة التي تملك سلطة إعدام القرار الإداري المطعون فيه بالكيفية التي حددها القانون وضمن آجال محددة.

ومن منطلق أنها دعوى قضائية، فإنها تتميز عن التظلم أو الطعن الإداري المسبق هذا الأخير الذي يرفع ليس أمام القضاء باعتباره سلطة مستقلة، وإنما أمام سلطة التنفيذية ممثلة في الجهة الإدارية مصدرة القرار إن كان التظلم ولائياً، أو جهة إدارية تعلو الجهة مصدرة القرار إذا كان التظلم رئاسياً.²

2- دعوى الإلغاء تحكمها إجراءات خاصة: تتسم إجراءات دعوى الإلغاء بمجموعة من الخصائص تطبعها وتميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى (المدنية والتجارية خاصة).

¹ محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 30-31.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، القسم الثاني، 2013، ص 15.

لقد ذهب الفقه إلى أن الإجراءات القضائية الإدارية تطبعها الخصائص الأساسية التالية: الكتابة، الحضورية، الشبه السرية، السرعة، البساطة، قلة التكاليف، الطابع التحقيقي.¹ ورجوعاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية نجده قد خص دعوى الإلغاء سواء المرفوعة أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة بكم هائل من النصوص والأحكام. وهو ما لم يفعله بالنسبة لباقي الدعاوى كدعوى التعويض أو دعوى التفسير أو دعوى فحص المشروعية، ولعل السبب الرئيس يعود لخطورة هذه الدعوى وتميزها من حيث الموضوع عن باقي الدعاوى الأخرى من جهة، ومن جهة ثانية نظراً لسعة انتشارها، كأنها سعة انتشار هذه الدعوى في الوسط القضائي دفعت المشرع الجزائري لأن يخصصها بالكثير من الأحكام الإجرائية.²

3- دعوى الإلغاء دعوى عينية أو موضوعية: خلافاً للدعوى المدنية والدعاوى الإدارية الأخرى (دعاوى القضاء الكامل، دعوى التعويض) التي تتسم بالطابع الشخصي - الذاتي لأنها تتعلق بمركز قانوني خاص، فإن دعوى الإلغاء تتميز بطابعها الموضوعي والعيني لأنها تتعلق وتنصب على الطعن في قرار إداري، أي مقاضاة للقرار الإداري على حد تعبير الفقه، وليست موجهة ضد الموظف أو الجهة التي صدر عنها القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء، دون نفي تام لطبيعة الطرف في الطاعن والمدعى عليها (الإدارة). ويترتب على هذه الخاصية ما يأتي:

أ- إضفاء المرونة والسهولة في إثبات شرط الصفة والمصلحة والتوسع فيه، ضماناً لتفعيل الرقابة على أعمال الإدارة بغرض احترام مبدأ المشروعية، خلافاً لما هو سائد في الدعاوى المدنية أو دعاوى القضاء الكامل الإدارية، التي تستلزم إثبات المساس بحق.

ب- اعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام، مما يعني رفع دعوى الإلغاء ضد جميع قرارات الإدارة (إلا ما استثنتها القوانين)، وعدم الاتفاق على عدم تحريكها، أو التنازل عنها، لأن دعوى الإلغاء من قضاء المشروعية.

ج- اكتساب القرار المرتب المترتب عن الفصل فيها الحجية المطلقة، حيث تمتد آثاره إلى الكافة وليس إلى أطراف الخصومة فقط³

4- دعوى الإلغاء دعوى مشروعية: تعتبر دعوى الإلغاء دعوى مشروعية ذلك أن الهدف الأساس من إقامتها يتمثل في تخويل القاضي المختص سلطة إعدام القرارات الإدارية الغير مشروعة أي كانت الجهة الصادرة عنها وهذا تكريساً لدولة القانون ومحافظة على مشروعية الأعمال الإدارية.

وتأسيساً على ذلك فإن استخدام دعوى الإلغاء يؤدي إلى مهاجمة ومحاصرة القرارات الإدارية الغير مشروعة وتمكين الأطراف المعنية بالجوء للقضاء للمطالبة بإلغائها فالعلاقة إذن بين دعوى الإلغاء ومبدأ المشروعية قائمة⁴

¹ محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 33.

² عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 16.

³ محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 33-34.

⁴ عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 17.

ثالثا: شروط دعوى الإلغاء.

تتعدد شروط دعوى الإلغاء فمنها ما يتعلق بالقرار الإداري محل الطعن وأخرى بأطراف الدعوى، كما حدد المشرع أيضا مواعيد ترفع خلالها، وفي جميع الحالات ظهرت بصمة المشرع الجزائي المجددة في إطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية بما يوسع من نطاق ممارستها، ويفتح المجال أمام القضاء الإداري في بسط رقابته على أعمال الإدارة.

1- شرط وجود القرار الإداري محل دعوى الإلغاء: يعد القرار الإداري من أهم الشروط الواجب تحققها في دعوى الإلغاء فبغيا به لا يمكن للفرد رفعها، وقد عرفه الدكتور محمد فؤاد مهنا بقوله: " عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة أحد السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم". ويشترط في القرار الإداري تحقق العناصر التالية:

- أن يعبر القرار الإداري عن إرادة الإدارة.
- أن يصدر عن السلطة الإدارية في الدولة سواء كانت مركزية أو محلية أو مرفقية.
- أن ينتج آثار قانونية وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائم.

وقد استقر القضاء الإداري في الجزائر على غرار نظيره الفرنسي على استبعاد النظر في الطعون بالإلغاء الموجهة ضد بعض القرارات تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات نذكر منها على سبيل المثال: (قرارات أعمال السيادة، القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري).¹

2- الشروط المتعلقة بأطراف الدعوى: لا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا توافرت في المدعي الصفة، وأهلية التقاضي والمصلحة وقد حددت المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 هذه الشروط بقولها " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون".²

الصفة: الصفة في التقاضي أن يكون المدعي في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى أي أن يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقاضي. كما يقصد أيضا أن القرار الإداري المطعون فيه له تأثير على وضعيته الشخصية، وبالتالي فالطعن في القرار الإداري لا يحرم أي فرد من حقه في الطعن إذا رأى بأن الإدارة خرجت في قرارها عن المشروعية. وقد كتب الأستاذ محيو " يجب أن يتمتع المدعي بالصفة اللازمة لرفع الدعوى أي أن يتمتع بالأهلية القانونية للتقاضي وأن يثبت وجود مصلحة له قائمة للدعوى".

المصلحة: يجب أن يكون لرافع دعوى الإلغاء مصلحة شخصية مباشرة في رفع الدعوى وتكون وتتحقق المصلحة عندما يمس قرار إداري نهائي بآثاره القانونية المتولدة حقا أو مصلحة جوهرية يحميها القانون شخصية ومباشرة للطاعن، والمصلحة في دعوى الإلغاء قد تكون مصلحة مادية وقد تكون مصلحة معنوية أدبية.

وبغض النظر عن الخلاف الفقهي حول علاقة شرط الصفة بالمصلحة. إلا أن الاتجاه السائد يذهب إلى إدماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، وذلك بسبب

¹ ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عدد46، 2017، ص293-294.

² بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص28.

بأنه ليس من الضروري أن تستند المصلحة المبررة لقبول الدعوى إلى حق اعتدى عليه ولهذا نجدهما يندمجان في دعوى الإلغاء. بحيث تتوافر الصفة كلما وجدت مصلحة شخصية مباشرة لرافع الدعوى، وقد عرفها البعض بأنها هي الوضعية التي يحتج بها المدعي للقيام بدعواه والتي تأثرت سلبا بالقرار المطعون فيه أمام قاضي الإلغاء.

غير أنه إذا كانت الصفة تندمج مع المصلحة في الحالات التي يكون فيها رافع الدعوى هو صاحب المصلحة، فإنها تعتبر شرطا قائما بذاته في الحالات التي يكون فيها رافع الدعوى هو النائب قانونا أو اتفاقا عن صاحب المصلحة، مثل حالات رفع الدعوى عن شخص معنوي وهنا تتميز الصفة عن المصلحة بحيث يجب تحديد صفة رافع الدعوى لمعرفة إذا كان يملك أن يمثل صاحب المصلحة تمثيلا قانونيا أم لا.¹

الأهلية: تدور ملاسبات دعوى الإلغاء بين شخص معنوي عام وشخص طبيعي أو معنوي، ونصت المادة 64 على حالات بطلان الإجراءات بحيث أشير فيها لانعدام أهلية الخصوم أو التقويض بالنسبة لممثل الشخص المعنوي أو الطبيعي.

وبذلك يكون المشرع قد خطا خطوة جريئة من خلالها وضع حلا لإشكالية تقاضي المديريات التنفيذية بتوزيع عبء التمثيل أمام القضاء على المستوى المركزي بالنسبة للوزير وعلى مستوى المحلي بالنسبة للوالي، وإلا فكم سيتحمل الوالي من دعاوى في ظل تعدد المديريات على مستوى الولاية، وبالتالي كثرة المنازعات ضدها دون نسيان تلك الخاصة بالولاية ذاتها، كما أنه يضع حدا لحالات رفض الدعاوى بما يكلف المتقاضي جهدا ووقتا ومالا²

3- شرط الميعاد في دعوى الإلغاء: حدد المشرع الجزائري ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ويعد هذا الشرط من النظام العام، حيث يمكن للخصوم والقاضي إثارته في أي مرحلة كانت عليها الدعوى، والجدير بالذكر أن المشرع وحد في ميعاد رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة وهو أربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو نشر القرار التنظيمي.

وفي الحالة التي يرفع فيها تظلما إداريا يتم حساب الميعاد كالاتي:

- يعد سكوت الإدارة عن الرد خلال مدة شهرين بمثابة رفض له وفي هذه الحالة يستفيد المتظلم من شهرين ابتداء من تاريخ تبليغ القرار لرفع دعواه أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

- وفي حالة رد الإدارة على التظلم فيسري أجل شهرين من تاريخ تبليغ رد الإدارة ويثبت التظلم بكل وسائل الإثبات.

والهدف من توحيد ميعاد رفع دعوى الإلغاء خلافا لما كان سائدا في القانون القديم هو عدم تفويت الفرصة أمام المتقاضين للجوء إلى القضاء الإداري للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم وضمانا لاحترام مبدأ المشروعية وتكريسا لدولة الحق والقانون.

¹ بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مرجع سابق، ص 29.

² ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص 296.

وتحسب مواعيد الطعن كاملة طبقاً للمادة 405 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " تحسب كل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون كاملة ولا يحسب يوم التبليغ أو التبليغ الرسمي ويوم انقضاء الأجل".¹

رابعاً: التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات الإلغاء

تنص المادة 801: " تختص المحاكم الإدارية بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير المركزية للدولة على مستوى الولاية، البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- الدعاوى المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

من خلال هذه المادة نسجل عدة ملاحظات هامة، حيث أن المشرع قام بتعداد وتصنيف وتحديد موضوع الدعاوى التي تدخل في الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ما يدعو للتساؤل حول الأهمية القانونية والقضائية لذلك، فمن حيث التعداد تضمنت دعاوى الإلغاء، دعاوى التفسير، دعاوى فحص المشروعية، دعاوى القضاء الكامل والدعاوى الخاصة بعد عبارة تختص " 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 3 فئات مستقلة، تتعلق الأولى 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 الأولى قصر محل دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص المشروعية المرفوعة أمام المحاكم الإدارية على القرارات الإدارية دون بقية التصرفات القانونية الأخرى للإدارة.²

وعليه نستخلص إذا كان قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد حسم بموجب نص المادة 801 منه الجدل والتناقض الذي كان قائماً في ظل القانون السابق للإجراءات المدنية، بشأن تحديد الجهة القضائية المختصة بمنازعات المصالح الخارجية للوزارات، فإن الإشكال مازال قائماً 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 ممثلاً 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 اعتبار أن شرط الصفة من النظام العام طبقاً للمادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، و هذا ما يؤدي إلى ضياع حقوق المتقاضين، و هذه النتيجة ترجع إلى النصوص التي صدرت، اقتصر على منح بعض المصالح فقط سلطة تمثيل وزاراتها أمام القضاء دون الأخرى رغم أن كل

¹ ريم عبيد، دعاوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص 297.

² المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص 75-76.

المصالح الخارجية للوزارات تمارس نفس الوظيفة و هي تخفيف العبء عن وزاراتها، و حتى النصوص التي صدرت فقد تباينت طبيعتها و كذلك مضامينها، إضافة إلى عدم استقرار مجلس الدولة من خلال قراراته على موقف واحد بشأن تحديد الوالي كمثل للدولة أمام القضاء الإداري في المنازعات المتعلقة بالمصالح الخارجية للوزارات، و لأهمية جهاز المصالح الخارجية للوزارات و كثرة المنازعات المتعلقة بها تستدعي إصدار نص عام في شكل مرسوم تنفيذي يخول كل هذه المصالح دون تمييز سلطة تمثيل وزاراتها أمام القضاء، قصد رفع الغموض و التناقض الذي يكتنف مسألة تمثيلها أمام القضاء الإداري.¹

الفرع الثاني: دعوى القضاء الكامل

في مجملها هي مجموعة الدعاوى القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة و المصلحة أمام السلطات القضائية العادية و الإدارية المختصة من أجل المطالبة و الاعتراف بوجود حقوق شخصية مكتسبة و الحكم على السلطات الإدارية المدعى عليها بالتعويض، و من أشهرها دعوى التعويض و دعاوى الصفقات العمومية، و المنازعات الانتخابية و المنازعات الضريبية... الخ، و سنتناول في هذا الفرع إلى تعريف دعوى القضاء الكامل (أولاً)، و منازعات القضاء الكامل (ثانياً)، أما في الأخير سنميز بين دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و دعاوى القضاء الكامل (ثالثاً).

أولاً: تعريف دعوى القضاء الكامل

رغم أن دعوى القضاء الكامل مفهوم نمطي ومستعمل في الجهات القضائية، إلا أنه يبقى عويص التعرف عليه، لهذا سنحاول التعريف بأطره وتحديد محتواه.²

1- التعريف التشريعي: لم يشر المشرع الجزائري صراحة في قانون الإجراءات المدنية السابق، موضوع دعاوى القضاء الكامل إلا أن الفقه حمل قصد المشرع إلى الإشارة لهذه الأخيرة، وهذا ما أشارت إليه نص المادة 07 منه، والتي جاء فيها:

"كما تختص بالحكم ابتدائياً في جميع القضايا..."، و أيضاً في صياغتها سنة 1968 و الذي جاء فيها " تختص المجال القضائية بالحكم ابتدائياً في جميع القضايا أياً كانت طبيعتها حيث تكون الدولة طرفاً فيها..."، و نفس الشأن في تعديل 18 أوت 1990 نصت على: " ... في جميع القضايا أياً كانت طبيعتها..."، أما حالياً ما أشار إليه قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديدة فقد عدت إحدى موارده مجالات اختصاص المحاكم الإدارية، حيث تضمنت دعاوى القضاء الكامل في فقرتها الثانية من المادة 801، إلا أنها تبقى بعيدة عن إعطاء تعريف لهذه الدعاوى كونها تتضمن أحكام الاختصاص القضائي³

2- التعريف القضائي: القضاء بدوره لم يطرح فكرة تعريف دعوى القضاء الكامل، فقد اكتفت معظم القرارات العقابية باعتبار نزاع يدخل في نطاق دعاوى القضاء الكامل، فجاءت أحد حيثيات قراراته أن الأمر يتعلق بمنزعة من منازعات القضاء الكامل لا يشترط تقديم طلب إداري تدريجي وكذا في قرار آخر والذي جاء فيه وأن الأمر يتعلق بدعوى ما من القضاء الكامل هي من اختصاص الغرفة الإدارية المحلية

¹ سهام عبدلي، إشكالية المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 1، المجلد أ، العدد 46، الجزائر، 2016، ص164.

² عبد اللطيف رزايقية، دعاوى القضاء الكامل وتطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم بواقي، الجزائر، 2020، ص29.

³ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014، ص97.

3- التعريف الفقهي: حسب رأي الأستاذ رشيد خلوفي أن دعوى القضاء الكامل تعرف من باب المخالفة أي أنها إذ الدعوى التي لا تهدف إلى تعسر قرار إداري أو مقرر قضائي إداري أو تقدير مشروعية قرارات السلطات الإدارية أو إلغائها وكما عرفها أيضا الدكتور رفعت عبد الوهاب بأنها: "الدعوى التي تكون للقاضي فيها سلطة كاملة، أي بمعنى لا تتوقف على حد إلغاء عمل إداري مخالف للقانون، تتعدى ذلك لحسم كافة عناصر النزاع وذلك بتحديد المركز الذاتي للطاعن بشكل نهائي.

ثانيا: التمييز بين دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوى القضاء الكامل
قلنا إن موضوع دعوى إلغاء القرارات الإدارية أو دعوى تجاوز السلطة هي المنازعة في مشروعية قرار إداري، ويقتصر دور القاضي في هذه الدعوى على إبطال القرار المطعون فيه، أو رفض الدعوى.

أما دعوى القضاء الكامل، فإن موضوعها هو المنازعة حول حق شخصي، أو حول قرار إداري، غير أن عمل القاضي لا يقتصر على إبطال القرار المطعون فيه، وإنما إلى تعديله، أو استبداله، من هذه المقدمة يمكن تفصيل أهم الفروق بين دعوى إلغاء القرارات الإدارية ودعوى القضاء الكامل:

1- من حيث سلطة القاضي: تتمثل سلطة القاضي في دعوى القضاء الكامل في تصفية النزاع كلية فله أن يلغي القرارات المخالفة للقانون، و أن يحكم على الإدارة بالتعويض العادل فيما أصاب الحق الشخص لرافع الدعوى من أضرار، وكذلك لمركز القانون للطاعن و حقوقه في مواجهة الإدارة و بهذا يشكل القضاء الكامل ضمانا لحقوق الأفراد لأنه يوفر لهم حصانة كبيرة ضد تعسف الإدارة و رجالها بأعمالهم غير الشرعية، في حين أن سلطة القاضي في دعوى الإلغاء محدودة و ضيقة إلا أن ذلك لا يقلل من شدة فاعلية و قوة هذه الدعوى في القضاء على الأعمال الإدارية غير الشرعية، و إنهاء أثارها القانونية نهائيا و سواء كانت يقضي بإلغاء القرار جزئيا أو كليا و سواء كان فرديا أو لائحيا غير أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد حول للقاضي سلطة توجيه أوامر لإدارة و أجاز له توقيع غرامة تهديدية في حال امتناعها عن تنفيذ قرارات القضاء، وهذا المبدأ يسري على قضاء الإلغاء والقضاء الكامل على السواء.¹

2- من حيث حجية الشيء المقضي به: إن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ذو حجية مطلقة *Autorité absolue*، حيث يعد القرار باطلا ليس بالنسبة للطاعن فقط وإنما بالنسبة لكل شخص في نفس مركز الطاعن رافع الدعوى. ومن غير المتصور أن يكون القرار قائما بالنسبة للبعض وباطلا بالنسبة للبعض الآخر. أما الحكم الصادر في دعاوى القضاء الكامل فله حجية نسبية *Autorité relative* تقتصر على أطراف النزاع فقط.

3- من حيث الاختصاص: الأصل أن ولاية الفصل في دعاوى الإلغاء هي للقضاء الإداري وحده، أما دعاوى القضاء الكامل فمن الممكن أن يعهد المشرع بالفصل في بعضها إلى القضاء العادي (أي العدلي). ومن قبيل ذلك: دعاوى التعويض عن حوادث السيارات التابعة للدولة، منازعات الجنسية، المنازعات الجمركية.

¹ عبد اللطيف رزيقية، دعاوى القضاء الكامل وتطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 29-30، ص 36.

4- من حيث ميعاد رفع الدعوى: إن ميعاد رفع دعوى الإلغاء، كأصل عام، يقدر بأربعة (4) أشهر من تاريخ نشر القرار إذا كان تنظيمياً، أو تبليغه إذا كان فردياً. غير أن ثمة مواعيد خاصة، كما هو الحال بالنسبة للطعون الموجهة ضد قرار التصريح بالمنفعة العمومية، والطعون بالإبطال ضد قرارات لجنة القرض والنقد، أما دعاوى القضاء فإنها ليست ذات ميعاد واحد.

فبالنسبة لدعاوى المسؤولية الإدارية فإن ميعاد تقادم دعوى هو خمسة عشر (15) سنة من يوم وقوع الفعل الضار. وبالنسبة للمنازعات الضريبية كدعوى استرجاع مبالغ مقبوضة بغير حق مجال الرسوم على رقم الأعمال بأربع (4) سنوات، ومطالبة الإدارة بالمبالغ المستحقة عن الطلبات هي أربع (4) سنوات.¹

5- من حيث شرط المصلحة: باعتبار أن دعوى القضاء الكامل تتميز بطابعها الذاتي فإن رافعها صاحب حق، و تقدير المصلحة هنا يكون أدق لأن هدفها هو التعويض عن الضرر لا يخلص إلا المتضرر، مع تبرير من يدعي بهذا الحق الذاتي، كما أن هذا النوع من الدعاوى لا يقبل المصلحة المحتملة أو المستقبلية إنما يشترط المصلحة الحالية و تكون شرعية و غير مخالفة للنظام و الآداب العامة، بينما المصلحة في دعوى الإلغاء يكفي أن يكون رافعها صاحب مصلحة، أي حتى مجرد منفعة اقتصادية لقبولها، فالمهم في تحديد المصلحة المتعدي بها، و في القاعدة التي خرقها القرار المطعون فيه بعدم الشرعية، و هذا باعتبار أنها تتميز بطابعها الموضوعي الذي يتسم بنوع من المرونة و الاتساع حتى يتشجع الأفراد على الدفاع على أنفسهم على دولة القانون²

ثالثاً: التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل

نصت المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في...دعاوى القضاء الكامل..." وعليه لم تمنح صراحة أهلية التقاضي في دعاوى القضاء الكامل للمديريات التنفيذية، كما هو الحال بالنسبة لدعوى الإلغاء، بمعنى ضد من ترفع الدعوى.³

ومن هذا الصدد وعلى هذا الأساس ترفع الدعوى القضائية ضد الدولة ممثلة في الوزير المعني مانح التفويض للمدير المعنوي ومن أمثلة ذلك:

- في وزارة الشؤون الدينية والأوقاف: ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير الشؤون الدينية والأوقاف مانح التفويض لمدير الشؤون الدينية والأوقاف بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 2011/03/13 الصادر عن وزارة الشؤون الدينية والأوقاف أمام المحاكم الإدارية والمحاكم العادية والمجالس القضائية، أما أمام مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع فقد منح التفويض لمدير الدراسات القانونية والتعاون ومدير الأوقاف والزكاة والحج والعمرة.⁴

- في وزارة البريد والمواصلات: ترفع الدعوى ضد الدولة ممثلة في وزير البريد والمواصلات مانح التفويض لمدير البريد والمواصلات بالولاية بموجب قرار وزاري

¹ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص102-103.

² عبد اللطيف رزايقية، دعاوى القضاء الكامل وتطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص37.

³ المادة 801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق، ص75-76.

⁴ الجريدة الرسمية، رقم29، سنة 2011، ص27.

بتاريخ 1998/06/02 أمام المحاكم الإدارية والمحاكم العادية والمجالس القضائية أما أمام مجلس الدولة والمحكمة العليا ومحكمة التنازع فقط منح التفويض للمدير العام لبريد الجزائر.¹

الحقيقة أن التطبيق القضائي أثبت أن مجلس الدولة عند فصله في الاستئنافات 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 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، و حيث أنه بمقاضاة مديرية البريد و المواصلات بالمسيلة في الدعوى الأصلية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن المستأنف عليها الحالية بإتباعها ذلك تكون قد أساءت في توجيه دعاواها، و عليه يتعين إلغاء القرار المستأنف و تصديا و فصلا من جديد التصريح بأن الدعوى غير قانونية".²

يضاف إلى ذلك القرار رقم 182149 المؤرخ في 2000/02/14 المتعلق بقضية مديرية الأشغال العمومية بولاية 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 تتقاضى وحدها". بل يشير في أغلب قراراته إلى أن الدعوى ترفع ضد الدولة ممثلة في الوالي، أي أن الوالي هنا يكون مرتديا قبعة تمثيل الدولة أي الوزارة المعنية لا الولاية، وبالتالي فإن التفويض إذا ما تم القضاء به فستتحمله ميزانية الدولة أو الخزينة العمومية للدولة لا الولاية.³

¹ الجريدة الرسمية، رقم: 42، سنة 1998، ص 17.

² مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 149303 ضد مديرية البريد والمواصلات لولاية المسيلة، بتاريخ 01 فيفري 1999، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 93.

³ مجلس الدولة الغرفة الثانية، قرار رقم 182149 ضد مديرية الأشغال العمومية بولاية بجاية بتاريخ 14 فيفري 2000، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 107.

خلاصة الفصل الثاني:

خلصنا من خلال هذا الفصل إلى أن مسألة التمثيل القانوني للدولة وللأشخاص المعنوية العامة عموماً، لم تتم معالجتها في ظل التشريع السابق بشكل دقيق يسهل عمل القاضي والمتقاضي على السواء، وإن كان صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، قد جعل هذه المسألة تتسم بنوع من التوضيح، وذلك بوضع المبدأ العام لتمثيل الأشخاص المعنوية العامة لاسيما الدولة، والتي أصبح تمثيلها مقصوراً على الوزير إلى ما استثنى بنص خاص.

كما عرفت منازعات المديريات التنفيذية مرحلتين أساسيتين هما: مرحلة ما قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومرحلة ما بعد صدور هذا القانون، حيث اتسمت المرحلة السابقة لصدور هذا الأخير بتضارب التطبيقات القضائية بين من تمسك بالشخصية المعنوية كوسيلة وحيدة لمقاضاة المصالح الخارجية، وبين اتجاه الفقه إلى الاعتداد 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 أحكاماً جديدة ألغت المصالح الخارجية للوزارات إطاراً قانونياً 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 إ.م.إ.

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 دعوى الإلغاء، التفسير، فحص المشروعية وبالتالي ترفع الدعوى ضد المديرية مجسدة في مديرها مباشرة.

بينما بقي الأمر على حاله في دعوى القضاء الكامل، لأن المادة 801 السالفة الذكر لم تعترف بأهلية التقاضي للمصالح الخارجية للوزارات في مثل هذه الدعوى، 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 حائزاً على تفويض من قبل وزير القطاع من أجل تمثيله أمام القضاء، أما إذا كان المدير التنفيذي حائزاً على تفويض لتمثيل الوزير على غرار مديرية التربية، فإن الدعوى توجه ضد الدولة ممثلة في الوزير مانح التفويض للمدير.

الختامة

الخاتمة:

وختاماً لما سبق يمكن القول أن اتساع و اختلاف و تنوع النشاط الإداري للدولة يتطلب وجود إدارات غير ممرزة على المستوى الإقليمي و المحلي (المديريات التنفيذية) لكن تبقى هذه المديريات تخضع لمجموعة من القوانين التي تحكمها، شريطة أن تستمد هذه المديريات التنفيذية وجودها من أساس قانوني يجسدها فعلياً على أرض الواقع حيث تتميز بمجموعة من الخصائص أهمها انعدام الشخصية المعنوية و تبعيتها للسلطات المركزية أو ما يسمى بالسلطة الرئاسية حيث يخضع نشاطها للمراقبة، و يجب عليها أن تنفذ السياسة العامة للدولة التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال تطبيقها للأوامر المشروعة. يعتبر التفويض الإداري أداة القانونية لعمل المديريات التنفيذية حيث يجب أن يتقيد هذا التفويض بمجموعة من الشروط كوجود نص قانوني يجيزه وضرورة صدور قرار التفويض وهذه الشروط لا تخص نوع واحد فقط من التفويض إنما تخص نوعين تفويض الاختصاص و تفويض الإمضاء حيث يفوض الرئيس الإداري لمروؤسه جزءاً أو بعضاً من اختصاصاته وهو ما ينتج عنه عدة آثار قانونية.

إن المديريات التنفيذية في إطار ممارستها يمكن أن تمارس بعض المهام الإدارية التي من شأنها أن تجعلها محل نزاع إداري أو طرفاً فيه إلا أن المشرع الجزائري لم يوفق في تبيان النظام القانوني الذي يحكم هذه المديريات و ذلك لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية و التي تكسبها صفة التقاضي كما أن اعتراف المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و التي نصت على أهلية التقاضي للمديريات التنفيذية في دعاوى الإلغاء و التفسير و فحص المشروعية فقط أثار إشكالات كبيرة حول مسألة تمثيل المديريات التنفيذية في هذه الدعاوى أو الجهة التي ترفع أمامها الدعاوى بالتدقيق أي هل ترفع ضد الوزير أو ضد المدير الولائي.

النتائج:

يمكن التوصل من خلال هذا البحث إلى مجموعة من النتائج يمكن حصرها فيما يلي:
المديريات التنفيذية هي هيئات إدارية أنشأت لتقريب الإدارة من المواطن قصد ضمان استمرار عمل الدولة على المستوى الإقليمي وتخفيف الأعباء عن الإدارة المركزية المتواجدة بالعاصمة

خضوع هذه المديريات للسلطة الرئاسية للوزارة وكذلك عدم تمتعها بالشخصية المعنوية والذي يفقدها أهلية التقاضي.

منح المديريات التنفيذية بعض الاختصاصات من قبل الوزارات التابعة لها عن طريق الاعتراف لها بتفويض الاختصاص و تفويض التوقيع في مختلف المجالات و الميادين المتعلقة بحياة المواطن.

التمثيل القانوني للمديريات هو سلطة اتخاذ إجراءات الخصومة و متابعتها باسم المديريات و يجب أن يتوفر على شرطين هما توفر أهلية الاختصاص، ووجود نص قانوني إن هذه المديريات التنفيذية لا ترفع دعاوى إدارية ضدها أو باسمها، فهي ترفع الدعاوى باسم الوزارة التابعة لها ممثلة في شخص المدير الولائي التنفيذي فهي بهذا تعتبر تمثيلاً للدولة على المستوى المحلي.

عند تمثيل الدولة أمام جهات القضاء العادي أو القضاء الجزائي في الدعاوى المدنية بالتبعية يكون التمثيل حسب الحالة، و طبقاً للنصوص الصادرة في ضبط هذا التمثيل حسب الحالة،

وطبقا للنصوص الصادرة في ضبط هذا التمثيل، ومن أهم التطبيقات تمثيل الدولة من طرف الوكيل القضائي للخزينة، وكذلك تمثيلها من طرف وزير المالية وهذا في غالبية الدعاوى التي تكون فيها مشاركة الدولة في العلاقات التابعة للقانون العام. اتسم تمثيل الدولة قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 بكثير من الغموض مما أوقع الجهات القضائية في تذبذب وتناقض في أحكامها وقراراتها وقد انعكس ذلك من خلال العديد من قرارات مجلس الدولة، ومن أهم أسباب ذلك عدم وجود نصوص قانونية تحسم مسألة تمثيل الدولة بين الوزير، الوالي، ومسؤولي المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية.

قائمة المصادر والمراجع

❖ قائمة المصادر:

I. الدساتير:

1. دستور 1996 الساري المفعول، بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996 والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم لدستور 2002 بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ 10 أبريل سنة 2002، والمتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، المعدل و المتمم لدستور 2008، الصادر بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، و المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر سنة 2008، المعدل و المتمم لدستور 2016، بموجب القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016، المعدل و المتمم لدستور 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-422 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري.

II. الأوامر والقوانين:

1. الأمر رقم 58-75، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.
2. القانون رقم 05-10 مؤرخ في 20 يوليو 2005 الجريدة الرسمية، العدد 44.
3. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
4. القانون 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 موافق ل 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 12، 29 فبراير 2012.

III. المراسيم:

1. المرسوم الرئاسي 99-240 مؤرخ في 27 أكتوبر المتضمن التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، عدد 76، 31 أكتوبر 1999.
2. مرسوم تنفيذي رقم 95-142 مؤرخ في 20 مايو سنة 1995، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 90-227 المؤرخ في 25 يوليو سنة 1990 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية.
3. المرسوم التنفيذي رقم 21-394 مؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1443 الموافق 18 أكتوبر سنة 2021، يحدد مهام مفتشية مصالح أملاك الدولة ومسح الأراضي والحفظ العقاري وتنظيمها وسيرها، العدد 80 الصادر بتاريخ 20 أكتوبر سنة 2021.
4. المرسوم التنفيذي رقم 17-90 المؤرخ في 20/02/2017، المتضمن تنظيم المديرية العامة للجمارك وصلحياتها، العدد 13.

5. المرسوم التنفيذي رقم 21-393 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2021، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمديريات العامة للأملاك الوطنية وصلاحياتها، العدد 80، الصادر بتاريخ 20 أكتوبر سنة 2021.
القرارات الوزارية: .IV

1. قرار وزاري مؤرخ في 2 جوان 1998 الذي يحدد صفة الموظفين المؤهلين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة.
2. قرار وزاري مؤرخ في 20/02/1999 الذي يؤهل المدير العام للأملاك الوطنية لتمثيل وزير المالية أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع.
3. قرار وزاري مؤرخ في 13/03/2011 الذي يؤهل مدير الدراسات القانونية والتعاون وكذلك مدير الأوقاف والزكاة والحج والعمرة لتمثيل وزير الشؤون الدينية والأوقاف أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع.
1. قرار وزاري مؤرخ في 20 أبريل 2011 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الطاقة والمناجم في الولايات.
2. قرار وزاري مؤرخ في 22 ماي 2012 المتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري للمديرين الجهويين والمديرين الولائيين للتجارة، المعدل والمتمم بموجب القرار المؤرخ في 27 ماي 2013.
3. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 29 ديسمبر 2015، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فبراير سنة 2011 الذي يحدد تعداد مناصب الشغل وتصنيفها ومدة العقد الخاص بالأعوان العاملين في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات بعنوان المديرية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج.
4. - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 01 سبتمبر 2016، يتضمن وضع بعض الموظفين المنتمين لأسلاك البيولوجيين في الصحة العمومية التابعة لوزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في حالة القيام بالخدمة لدى وزارة الداخلية والجماعات المحلية (المديرية العامة للأمن الوطني).
5. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 04 أبريل 2017، يعدل ويتمم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 أبريل سنة 2010 الذي يحدد تعداد مناصب الشغل وتصنيفها ومدة العقد الخاص بالأعوان العاملين في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات بعنوان المصالح الخارجية للأملاك الدولة والحفظ العقاري للمديرية العامة للأملاك الوطنية.
6. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 28 غشت 2017، يحدد التنظيم الداخلي للإدارة المركزية للمديرية العامة للجمارك في مكاتب.
7. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 01 فبراير 2018، يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 3 سبتمبر سنة 2009 الذي يحدد تعداد مناصب الشغل وتصنيفها ومدة العقد الخاص بالأعوان العاملين في نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات بعنوان الإدارة المركزية للمديرية العامة للميزانية.
8. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 05 فبراير 2018، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في مكاتب.

9. قرار وزاري مؤرخ في 22/09/2020 الذي يؤهل مدير الفلاحة، محافظ الغابات لتمثيل وزير الفلاحة أمام مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع.
10. قرار وزاري مشترك في 11/07/2022 يحدد صلاحيات وتنظيم هيكل مديرية أملاك الدولة ومديرية مسح الأراضي والحفظ العقاري على مستوى الولاية.

V الاجتهاد القضائي :

1. مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 149303 ضد مديرية البريد والمواصلات لولاية المسيلة، بتاريخ 01/02/1999، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
2. مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 182149 ضد مديرية الأشغال العمومية لولاية بجاية، بتاريخ 14/02/2000، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.

❖ قائمة المراجع

I. الكتب:

أ. عامة:

1. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، د.ط، الجزائر، د.س.
ب. خاصة:

1. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري والتنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، د.ط، الجزائر، د.س.ن.
2. بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، القسم الثاني، 2013.
3. عدو عبد القادر، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2014.

II. الأطروحات والرسائل:

1. بوالشعور وفاء، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة تبسة، الجزائر، 2011.
2. داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة الجزائر، 2011-2012.
3. رزيق أميرة، النظام القانوني للمصالح الخارجية للوزارات في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق قسم القانون العام بالجزائر، 2017.
4. رزايقية عبد اللطيف، دعاوى القضاء الكامل وتطبيقاتها في النظام القانوني الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي أم بواقي، الجزائر، 2020.
5. عشي علاء الدين، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، جامعة تبسة، 2005-2006.
6. عيدة نجاة، المصالح الخارجية للدولة على المستوى الإقليمي، مذكرة ماجستير، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، جامعة الجزائر 1، 2014.

III. المقالات العلمية:

1. أبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 02، جامعة المسيلة-الجزائر-، 2020.
2. الشباطات محمد علي -ميثاق قحطان حامد، الشروط القانونية لصحة التفويض في الاختصاصات الإدارية، مجلة دراسات وأبحاث، مجلد 09، عدد 27.
3. بن عابد بشير، الشخصية المعنوية، مجلة قانون والعلوم السياسية، المجلد 08، العدد 02، جامعة سيدي بلعباس الجزائر-، 2022.
4. بودقزدام سامية، إغاث ربيحة، المسح العقاري كإجراء أولي لإثبات الملكية العقارية الخاصة في التشريع الجزائري، مجلة إيلزا للبحوث والدراسات، جامعة الجزائر 1- الجزائر-، المجلد 06، العدد: خاص 2021.
5. غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، المجلد 05، 2014، جامعة سكيكدة.
6. خضار يمينة، تفويض الاختصاص كآلية للتطوير الإداري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، عدد 05، مجلد 02، 2015، جامعة باتنة.
7. زعموم حدة، المصالح الغير ممركرة للدولة- صفة التقاضي والتمثيل أمام القضاء، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة.
8. سحنوني مصطفى، دور الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية في تطوير أداء موظفي الجمارك، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث "ل.م.د" في علم الاجتماع تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة العربي بن مهيدي أم بواقي الجزائر-، كلية العلوم الاجتماعية والإنسانية قسم العلوم الاجتماعية، 2023.
9. عبدلي سهام، إشكالية المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 1، المجلد 1، العدد 46، الجزائر، 2016.
10. عبيد ريم، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، عدد 46، 2017.
11. غربي أحسن، قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي-، الجزائر، المجلد 05، عدد 08، جانفي 2014.
12. كيبش عبد الكريم، عبد الكريم خميسي، دور الجمارك في حماية الاقتصاد الوطني في ظل التحديات الراهنة حالة الجزائر-، الباحث الاجتماعي، العدد 13، 2017.
13. كنانة محمد، التمثيل القانوني للدولة أمام القضاء، مجلة المعارف، مجلد 12، عدد 22، 2017.
14. لمزري مفيدة، مسح الأراضي كآلية للتطهير العقاري في الجزائر، مجلة صوت القانون، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير المركز الجامعي عبد الحفيظ بوالصاف ميله-، الجزائر، المجلد 05، العدد: 02، أكتوبر 2018.
15. مولاي هاشمي، المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 06، 2014،

16. نجار سيدي محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري، مجلة نوميروس الأكاديمية، المجلد الثاني، العدد الأول، جامعة تلمسان، 2021.
17. نويري سامية، إشكالات التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل في الجزائر، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار- الجزائر، المجلد 06، العدد: 01، سنة 2022.

ملخص المذكرة:

يعتبر التنظيم الإداري من أهم المسائل التي تسير بها إدارات الدول، ويختلف هذا من دولة إلى أخرى بحسب نوع ومنهج النظام القائم فيها، كذلك وفق الظروف السائدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ...

ويبنى التنظيم الإداري على وجود أجهزة وهيكل مركزية ولا مركزية بهدف تسيير الشؤون وإشباع الحاجات العامة والمحلية وتشغل اللامركزية بذلك مجالا هاما في فكرة التنظيم الإداري لما لها من علاقة بقاعدة توسيع مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية وإشباع الحاجات العامة.

كما أن المديرية التنفيذية تشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري تمارس عمليا دورا كبيرا في مجال التنمية المحلية، وتمثل الدولة في شتى القطاعات للمحافظة على وحدتها وتنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها، حيث تمارس بعض السلطات والصلاحيات الممنوحة لها من قبل الوزراء على المستوى المحلي، وهذا من أجل الحفاظ على السير الحسن للإدارة العامة.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات:

شكر و عرفان	
الاهداء	
قائمة المختصرات	
مقدمة	2
الفصل الأول: الإطار النظري للمديريات التنفيذية	5
المبحث الأول: ماهية المديريات التنفيذية:	6
المطلب الأول: تعريف المديريات التنفيذية:	6
الفرع الأول: التعريف الفقهي للمديريات التنفيذية:	6
الفرع الثاني: التعريف القضائي للمديريات التنفيذي	8
المطلب الثاني: الأساس القانوني للمديريات التنفيذية:	9
الفرع الأول: الأساس الدستوري	9
الفرع الثاني: الأساس التشريعي:	10
الفرع الثالث: الأساس التنظيمي	12
أولاً: المرسوم التنفيذي:	12
تعريفه:	12
ثانياً: القرارات الوزارية:	12
المطلب الثالث خصائص المديريات التنفيذية:	15
الفرع الأول: المديريات التنفيذية صورة من صور عدم التركيز الإداري:	15
الفرع الثاني: عدم تمتعها بالشخصية المعنوية:	15
أولاً: تعريف الشخصية المعنوية:	15
ثانياً: أركان الشخصية المعنوية:	16
ثالثاً: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية:	17
الفرع الثالث: خضوعها للسلطة الرئاسية:	18
أولاً: تعريف السلطة الرئاسية:	18
ثانياً: مظاهر السلطة الرئاسية:	18
الفرع الرابع: المديريات التنفيذية موجهة على المستوى المحلي:	19
المطلب الرابع: أنواع المديريات التنفيذية:	19

19	الفرع الأول: المديریات التنفيذية الولائية:
20	أولاً: تعريف المديریات الولائية التنفيذية:
20	ثانياً: تعيين المدير التنفيذي الولائي:
22	ثالثاً: مهام المديریات التنفيذية:
22	الفرع الثاني: نموذج عن بعض المديریات الولائية التنفيذية
22	أولاً: مديرية المسح العقاري:
24	ثانياً: مديرية الأشغال العمومية:
25	الفرع الثالث: المديریات الجهوية التنفيذية:
25	أولاً: تكريس التنظيم الجهوي
26	الفرع الرابع: نموذج عن المديریات الجهوية التنفيذية:
26	أولاً: إدارة الجمارك كنموذج:
28	ثانياً: المديرية الجهوية لأملاك الدولة
29	المبحث الثاني: التفويض الإداري
29	المطلب الأول: تعريف التفويض الإداري:
29	الفرع الأول: مفهوم التفويض الإداري:
31	الفرع الثاني: تمييز التفويض الإداري عن نظامي الإنابة والحلول:
31	أولاً: التفويض الإداري ونظام الإنابة:
32	ثانياً: التمييز بين التفويض الإداري والحلول
32	المطلب الثاني: شروط التفويض الإداري
33	الفرع الأول: أن يأذن به نص قانوني:
34	الفرع الثاني: صدور قرار التفويض:
34	الفرع الثالث: أن يكون التفويض جزئياً:
35	الفرع الرابع: عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة:
35	المطلب الثالث: أنواع التفويض الإدارية:
35	الفرع الأول: تفويض الاختصاص:
36	أولاً: تعريف تفويض الاختصاص:
36	ثانياً: تطبيقات تفويض الاختصاص بالنسبة للمديریات التنفيذية:
38	الفرع الثاني: تفويض التوقيع (الإمضاء):
38	أولاً: تعريف تفويض التوقيع:

فهرس المحتويات

- ثانيا: تطبيقات تفويضات التوقيع بالنسبة للمديريات التنفيذية: 38
- الفصل الثاني: 42
- المبحث الأول: تمثيل المديريات التنفيذية أمام الجهات القضائية: 43
- المطلب الأول: مفهوم التمثيل القانوني: 43
- الفرع الأول: تعريف التمثيل القانوني: 43
- الفرع الثاني: شروط التمثيل القانوني: 44
- أولا: توافر أهلية التقاضي في الهيئة الممثلة قانونا: 44
- ثانيا: وجود نص قانوني يضبط سلطة التمثيل: 45
- ثالثا: آلية التأهيل للتمثيل: 45
- المطلب الثاني: التمثيل القانوني في التشريع الجزائري: 45
- الفرع الأول: التمثيل بموجب نصوص عامة: 46
- الفرع الثاني: النصوص القانونية المحددة للممثل القانوني أمام الجهة المختصة: 46
- المطلب الثالث: التمثيل أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة 47
- الفرع الأول: قائمة المؤهلين للتمثيل القانوني للمديريات التنفيذية 47
- الفرع الثاني: تمثيل الخصوم بمحام أمام هيئات القضاء الإداري 50
- أولا: مبررات الإعفاء من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة: 51
- ثانيا: الإشكالات المترتبة على الإعفاء من التمثيل الوجوبي بمحام أمام المحكمة الإدارية ومجلس الدولة 51
- المبحث الثاني: الجهة القضائية المختصة في الفصل في منازعات المديريات التنفيذية 52
- المطلب الأول: قبل صدور قانون 09-08. 52
- الفرع الأول: موقف القضاء من منازعات المصالح الخارجية قبل صدور 09-08 53
- الفرع الثاني: موقف الفقه من منازعات المصالح الخارجية قبل صدور 09-08 55
- المطلب الثاني: بعد صدور قانون 09-08 56
- الفرع الأول: غياب الإطار القانوني المؤهل لمقاضاة المديريات التنفيذية 56
- الفرع الثاني: موقف الفقه من منازعات المصالح الخارجية بعد صدور 09-08 59
- الفرع الثالث: موقف المشرع من منازعات المصالح الخارجية بعد صدور 09-08 59
- المطلب الثالث: إشكالات التقاضي في دعاوى الإلغاء والقضاء الكامل 61
- الفرع الأول: دعوى الإلغاء: 61

فهرس المحتويات

61	أولاً: تعريف دعوى الإلغاء:
63	ثانياً: خصائص دعوى الإلغاء.
65	ثالثاً: شروط دعوى الإلغاء.
67	رابعاً: التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات الإلغاء
68	الفرع الثاني: دعوى القضاء الكامل
68	أولاً: تعريف دعوى القضاء الكامل
69	ثانياً: التمييز بين دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ودعاوى القضاء الكامل
70	ثالثاً: التمثيل القانوني للمديريات التنفيذية في منازعات القضاء الكامل
72	خلاصة الفصل الثاني:
74	الخاتمة:
76	قائمة المصادر و المراجع:
83	فهرس المحتويات: