

المصالح الخارجية، طبيعتها ووسائل الطعن في قراراتها

بقلم عطاء الله بوحמידة *

مقدمة :

المصالح الخارجية مصطلح يطلق على بعض الجهات الإدارية المتواجدة خارج هياكل الإدارة المركزية، و التابعة لها تبعية رئاسية لا وصائية. معظمها متواجدة على مستوى الولايات و أخرى على مستوى المركز. إن المتعارف عليه حاليا هو أن التنظيم الإداري في الدولة يتخذ صورتين المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية، فهما الأسلوبان اللذان تأخذ بهما الدول الحديثة معا، مع وجود مزج بينهما، قد يرجح أحدهما على الآخر بحسب الظروف السياسية، الإقتصادية و الاجتماعية لكل دولة

و يتوسط النظامين، تنظيم إداري وجد لتخفيف العبء على المركزية الإدارية، بحيث كان التنازل عن بعض الأمور البسيطة لممثلي الإدارة المركزية على مستوى الأقاليم (كمديري المصالح الخارجية للوزارات) ليقرروا باسم الوزير المعني. أما الأمور الهامة فبقيت فيها سلطة اتخاذ القرار من اختصاص الإدارة المركزية. و بالرغم من أهمية هذا الموضوع فلم أجد موضوعا يتناول دراسة تقنية للمصالح الخارجية (طبيعة القرارات الصادرة منها و النزاعات المتعلقة بها، و كان الاكتفاء بتقديم دراسة قانونية نظرية. و قد تابعت المجهودات القانونية و التنظيمية في هذا المجال ابتداء من سنة 1990 إلى سنة 2003 فما طبيعتها و ما وسائل الطعن في قراراتها، خاصة و أنها تفتقد للشخصية المعنوية ؟

تجسيدا لذلك التساؤل قسمت هذه الدراسة إلى محورين، يبحث الأول في طبيعة المصالح الخارجية، و يتناول المحور الثاني وسائل الطعن في قراراتها و بالنتيجة الجهات القضائية الإدارية الفاصلة في النزاعات وفقا للآتي :

* أستاذ مساعد مكلف بالدروس، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

أولاً : طبيعة المصالح الخارجية :

يُتَبَتَعنا لمختلف النصوص القانونية (التنظيمية) نجدها استعملت عدة تسميات فإن اكتفى الدستور بالإشارة إلى مبادئ التنظيم الديمقراطي، المجلس المنتخب، الجماعات الإقليمية، اللامركزية (المواد 14، 15، 16) فإن النصوص التنظيمية استعملت عبارات مختلفة كالمصالح الخارجية، المصالح غير المركزية، الإدارة المحلية.1

إن عملية التكيف تقتضي تقديم فكرة موجزة عن النظامين السائدين و هما المركزية الإدارية و اللامركزية الإدارية.

1) المركزية الإدارية : la centralisation

يقصد بالمركزية الإدارية في مفهومها العام التجمع و عدم التجزئة.

و في المفهوم الإداري : قصر ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة على السلطة التنفيذية، ممثلة في الرؤساء الإداريين في العاصمة أو ممثليهم في الأقاليم مع خضوعهم للسلطة الرئاسية.2

من هذا التعريف نستخلص النتائج الآتية.

أ) عناصرها :

- تركيز السلطة الإدارية في أيدي الموظفين بالعاصمة، و انفرادهم بها، بحيث يكون لهم الإشراف العام على جميع المصالح الإدارية و المرافق العمومية، و وجود موظفين على مستوى الأقاليم تابعين يتولون التنفيذ.

- وجود علاقة تربط الموظفين على مستوى الأقاليم بالإدارة المركزية : هي السلطة الرئاسية، التدرج، التسلسل، أو ما يسمى بالرقابة الإدارية الرئاسية، المتميزة بكونها: آلية، شاملة، سابقة و لاحقة، توجيهية و إرشادية.

ب) صورها :

لما تعددت واجبات الإدارة المركزية، و تنوعت، لم تصبح قادرة على القيام بكل صغيرة وكبيرة، فظهرت الصور الآتية :

ب/1 التركيز الإداري la concentration :

و تسمى بالمركزية المشددة، المكثفة، الوزارية، و يقصد بها حصر سلطة اتخاذ القرار في المسائل الإدارية، مهما كانت أهميتها، في أيدي السلطة المركزية في العاصمة وحدهم دون مشاركة من ممثلهم في الأقاليم.

وفي هذه الصورة، التي لا وجود لها حالياً، احتكار كامل للتوظيف الإدارية. ويعتبر الممثلون على مستوى الأقاليم بمثابة صناديق بريد يجمعون الملفات و يعدون الدراسات و يبعثونها للمركز الذي يتخذ القرار.

ب/2 عدم التركيز الإداري la déconcentration :

و تسمى بالمركزية المخففة، اللاوازية، و يقصد بها : عدم استئثار السلطة المركزية لوحدها بسلطة اتخاذ القرار في جميع المسائل بل هناك إمكانية اتخاذ القرار في بعض المسائل من الممثلين مع خضوعهم للسلطة الرئاسية. أو هو تقنية للتنظيم تهدف إلى وضع سلطات مهمة في اتخاذ القرار لأعوان السلطة المركزية يتواجد على مختلف الدوائر الإدارية أو مختلف المصالح. 3

ج إيجابياتها وسلبياتها :

لما تبين لنا بليون الثالث عيوب المركزية و ما لحق أجهزة الدولة من شلل و جمود قال مقولته المشهورة " إنه بالإمكان أن نحكم عن بعد و لكن من المستحيل أن ندير إلا عن قرب ". 4

إن المركزية إن كانت تقوي السلطة العامة و تمكنها من بسط نفوذها على كامل الإقليم، و هي ضرورية للدولة الحديثة التي هي في بداية نشأتها أو استقلالها. نظراً للإشراف العام على الإقليم و نتيجة للعدالة التي تحققها من خلال توزيع الدخل الوطني و كذا التسيير الموحد للإقليم و بالتالي التقليل من النفقات العمومية.

- إن كانت تلك إيجابياتها - فمن سلبياتها أنها تتنافى و وظيفة الرئيس الإداري الأعلى (الوزير مثلا) الذي يتطلب التفريغ للعمل السياسي كما أنها ليست عملية نظرا لإجراءاتها.

2) اللامركزية الإدارية la décentralisation :

عرفت بأنها : توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة، وإقليمية، مستقلة نسبيا لخضوعها للرقابة الوصائية.5

من هذا التعريف نستخلص النتائج الآتية :

أ) عناصرها :

- وجود مصالح محلية (شؤون محلية) : كالكهرباء، الماء، الصحة، التعليم، النظافة....

- وجود مجالس أو هيئات تستقل بإدارة هذه المصالح (المجلس المنتخب، مجلس الإدارة) وقد جسدت المادتان 14 و16 من الدستور هذا العنصر الأساسي من عناصر اللامركزية الإدارية.

- وجود رقابة إدارية وصائية تربط بين شخصين معنويين (الدولة ممثلة بوزير ما، و الإدارة اللامركزية)

- إن هذه الرقابة مشروطة، إذ لا تمارس إلا بموجب نص.

ب) صورها :

- بالنظر إلى تشكيلها، تقسم إلى لا مركزية كاملة (حالة انتخاب الأعضاء بالكامل) ولا مركزية نسبية (حالة تشكيلها من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين).

- بالنظر إلى اختصاص الوحدات : يميز بين نظام الحكومة المحلية الشاملة (تقديم معظم الخدمات المحلية في السلطة المحلية) وبين نظام المشاركة (اشتراك بين السلطة المركزية والمحلية).

- بالنظر إلى مدى استقلالها : هناك تمييز بين الحكم الذاتي واللامركزية الإدارية.

- بالنسبة إلى تخصصها : يميز بين اللامركزية الإقليمية (نسبة إلى الإقليم الذي تشرف عليه) و اللامركزية المرفقية (نسبة إلى تخصصها الفني).

و إذا كانت اللامركزية الإدارية تشترك مع عدم التركيز الإداري في توزيع الوظيفة الإدارية. فإن اللامركزية الإدارية تتميز بكونها نظام إداري بديل يتمتع باستقلال أصيل في إدارتها للشؤون المحلية ، بينما يعتبر عدم التركيز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية وهي تابعة رئاسيا لها و استقلالها عارض.6

ج) مزاياها وعيوبها :

من مزاياها :

- تخفيف العبء عن السلطة المركزية التي تتفرغ للمسائل العامة خاصة بعد اتساع وظائف الدولة.

- قدرتها على إدارة شؤونها، فهي الأكثر فهما و إدراكا لحاجات الإقليم مما لو أديرت من المركز (العاصمة)

- فيها تبسيط للإجراءات الإدارية، فعملية إسناد الوظيفة الإدارية لأهالي الإقليم وعدم تركيزها في العاصمة تخدم هذا الإقليم و تخفض من تكاليف الإتصال والمواصلات.

- تغطية الحاجات المحلية بتكفلها بتوزيع الضرائب العامة وجبايتها.

- فهي بالتالي مدرسة عامة للتدريب و التكوين والأقدر على مواجهة الأزمات من المركز لقربها من الموقع.

ومن عيوبها :

- نقص الخبرة الفنية، فالمجالس المنتخبة تختار على أساس معايير شخصية. معنى ذلك ضعف تأهيلهم وبالتالي عدم القدرة على القيام بالاختصاصات الموكلة إليهم.

- الإعتماد على الإنتخاب وهي في تكوين المجالس يؤدي إلى خضوعهم للقيادات السياسية على حساب الفعالية الإدارية. (تقديم مصالح الحزب على مصالح الإدارة) و بالتالي عدم استقلالية القرارات.

- الإسراف في الإنفاق.

- المساس بالوحدة الإدارية للدولة لتفضيل المصالح المحلية على الوطنية.

و بالرغم من هذه السلبيات، فإنها غدت النظام المفضل من الكل، فهي لا تمس وحدة الدولة مادام أن هناك مرافق وطنية تدار من المركز. وهناك رقابة وصائية تحرك لمنع التجاوزات والمخالفات ضد الأشخاص والأموال.

3) المصالح الخارجية، هيئات لعدم التركيز الإداري :

مما سبق يتبين أن المصالح الخارجية ليست مركزية إدارية مشددة و لا تعتبر لا مركزية إدارية لافتقادها للشخصية المعنوية و بالننتيجة الاستقلالية المالية و الإدارية، بل هي صورة من صور المركزية الإدارية في جنبها البسيط أو المخفف، وجدت رفقة اللامركزية الادارية. لقد أقيمت بعض المصالح على مستوى إقليم الولايات، بحيث تتبع سلطة الوالي و أخرى تتبع المركز ويكون فيها للوالي سلطة تنسيقية فقط وهي المستنناة بموجب نص المادة 93 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

مع الملاحظ بأنها لا تقتصر على الوزارات فقط بل نجد مصالح خارجية تابعة للمديريات العامة، كالمديرية العامة للجمارك. التي من مصالحها الخارجية : المديريات الجهوية، المفتشيات و الأقسام، المكاتب الجمركية المصالح الجهوية لمكافحة الغش، المفتشيات.7

و كذا المديريات الجهوية للبريد و المواصلات.8

و المديرية العامة للحرس البلدي وقسم الإتصال و المتابعة.9

و أخرى تابعة لبعض الهيئات الوطنية المستقلة كالمجلس الوطني للتخطيط.10

بل اعتبرت بعض المراكز مصالح خارجية كما هو الشأن بالنسبة للمركز العملي الوطني للمساعدة على القرار التابع لوزارة الداخلية.11

- و من المفتشيات : المفتشية الجهوية للبيئة . 12

وقد تكون المصالح الخارجية ذات اختصاص وطني من ذلك المركز الوطني للإعلام الآلي و الإحصائيات المنشأ بموجب المرسوم التنفيذي 93-334 المؤرخ في 27 ديسمبر 1993، بحيث نصت المادة الثانية منه على أنه (ينظم المركز و يسير كمصلحة خارجية لإدارة الجمارك و يكون متخصصا و ذا اختصاص وطني).

إن المصالح الخارجية باعتبارها صورة لعدم التركيز الإداري هي من جهة جزء من التنظيم الإداري الذي يلعب دورا مهما في نجاح العمل الإداري و زيادة الفعالية الإدارية، و الذي هو عنصر من عناصر الإدارة العامة إلى جانب الوسائل القانونية و الوسائل البشرية، المحرك الأساس لها.

و هكذا غدت مكانة هذه المصالح بارزة إن من جانب التنظيم الإداري لما لها من آثار على نجاح هذا التنظيم أو فشله (من زاوية القانون الإداري و علم الإدارة العامة) أو من الجانب السياسي (تنفيذ السياسة العامة للحكومة) أو الإقتصادي (تنفيذ برامج التنمية) أو الاجتماعي (تسهيل عملية الإتصال بالمواطنين و خدمتهم) .

وهي من جهة أخرى، كونها صورة لعدم التركيز الإداري، الذي هو جزء من المركزية الإدارية، التي هي بدورها جزء من الشخصية المعنوية للدولة يجعلها هي بذاتها جزءا منها لكنها تفتقد إلى الشخصية المعنوية،

و لما كانت هيئات لعدم التركيز الإدارية التي لا شخصية معنوية لها، فهل ترفض الدعوى المرفوعة ضدها في حالة نزاع معها أم هناك وسائل يمكن اتباعها لمقاضاتها وبمعنى أدق هل لها صفة التقاضي ؟

ثانيا : وسائل رفع الدعوى عليها : (صفة التقاضي) :

من النتائج المترتبة على اكتساب مجموعة الأموال والأشخاص " الشخصية المعنوية " أهلية التقاضي وقد ذكرت المادة 49 من القانون المدني الأشخاص المعنوية العامة وهي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسة العامة الإدارية و أية مجموعة يعترف لها المشرع بذلك.

فلا تتمتع الوزارة بالشخصية المعنوية ومع ذلك ترفع الدعوى على الوزير باعتباره ممثلاً للدولة، كما لا تتمتع المصالح الخارجية بالشخصية المعنوية، فهل يمكن رفع الدعوى على رئيسها باعتباره، ممثلاً للوزير وبالتالي للدولة (التمثيل القانوني¹). وهل هناك آلية أخرى يمكن الإعتماد عليها لرفع الدعوى عليها في حالة التنازل عن الاختصاص أو السلطة (تفويض الاختصاص²). وما موقف القضاء ؟ هذا ما أتابعه في الآتي :

التمثيل القانوني : وسيلة لرفع الدعوى.

إن قراءة لبعض القرارات القضائية الصادرة عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا وعن مجلس الدولة بعد تنصيبه تبين لنا تمسكهما بالشخصية المعنوية كشرط لقبول الدعوى بداية (أ) ثم أخذ بفكرة التمثيل القانوني تطبيقاً لنصوص صدرت في الموضوع (ب).

أ) رفض الدعوى لعدم التمتع بالشخصية المعنوية :

تمسك القضاء بضرورة التمتع بالشخصية المعنوية لقبول الدعوى الإدارية، و ربط صفة التقاضي بها.

من ذلك ما جاء في قرار مجلس الدولة بتاريخ 1990/05/05 في قضية السيد بلقاسم احمد ضد مدير التربية بغيليزان " ...حيث أن المدعو بلقاسم أحمد رفع دعواه القضائية أمام الغرفة الإدارية لدى مجلس قضاء مستغانم على مدير التربية لولاية غيليزان.

- حيث أنه من المؤكد أن هذه الهيئة التابعة للولاية ذات طابع إداري غير أنها مجردة من الشخصية المعنوية بالنتيجة فهي لا تتمتع بصلاحيات القوة العمومية.

- أنه و مادام أنها لا تتمتع بصفة التقاضي باعتبارها مفتقدة لأهلية الأشخاص العمومية، فإنه يجب اعتبار الدعوى القضائية المرفوعة عليها دعوى غير قانونية.... "13 .

إن هذا الموقف من مجلس الدولة محل نظر من جانبيين :

- من الجانب القانوني تمسك بالشخصية المعنوية كسبيل وحيد لإمكانية التقاضي وأهمل نصوصا في هذا الشأن منها : المرسوم التنفيذي 98-143 المؤرخ في 10 مايو 1998 و المتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد و المواصلات أمام العدالة

- من الجانب القضائي أهمل ما توصل إليه القضاء الإداري و نقله الفقه في كتاباته في مجال التفويض، خاصة تفويض الاختصاص الذي من نتائجه نسبة القرار المتخذ إلى المفوض إليه و بالتالي تحمله المسؤولية عن العمل الذي قام به.

- من الجانب الإجرائي (الإختصاص القضائي) : كان على مجلس الدولة أن يتمسك بالاختصاص القضائي، الذي هو من النظام العام، ويدفع بنص المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية فيبدو أن الدعوى وجهت بطريقة سيئة، ذلك أن المدير الولائي يدخل ضمن المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية التي اسعملت عبارة " الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات) ، بمعنى أن الاختصاص يعود في مثل هذه الحالة إلى الغرفة الجهوية بوهران المختصة نوعيا و إقليميا.

لقد سلكت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا نفس المسلك و ركزت على الشخصية المعنوية كوسيلة وحيدة للتقاضي، في عدة قرارات لها : منها قرارها بتاريخ 1993/1/31 في قضية قضية السيد علي مسعود عبد القادر ضد رئيس قسم الموارد البشرية لولاية مستغانم و من معه، ومما جاء في حيثيات القرار :

"... حيث أن هذا القسم لا يتمتع بالشخصية المعنوية ولا بأهلية التقاضي لا يمكن له بالتالي رفع دعوى قضائية عليه، حيث أن العريضة رفعت بالتالي ضد شخص لا يتمتع بأهلية التقاضي..."

و رفضت العريضة نتيجة لذلك. 14

ب) قبول صفة التقاضي لديها أساس التمثيل القانوني :

إن هذا الموقف منه جاء تطبيقا للنصوص القانونية وتماشيا مع مقتضيات العمل الإداري و خدمة لفكرة التمثيل القانوني. ذلك أن رئيسها مهما كانت تسميته (مدير،

مفتش، رئيس، مندوب....) يمثل الوزير أمام القضاء باعتبار الأخير ممثل للدولة، فالمعروف أن لا شخصية معنوية للوزارة و تكون الوزارة (الوزير) مدعية أو مدعى عليها بصفتها ممثلا للدولة لتسهيل عملية التقاضي وتبسيطها.

و كما ذكرت فقد صدرت عدة نصوص تنظيمية في المجال وتطبيقا لها قبل القضاء الإداري الدعوى ضد المصالح الخارجية الخاصة ببعض المديرية المتواجدة على مستوى الولاية بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، و ذلك بصفتها مدعية أو مدعى عليها. من هذه النصوص :

- المرسوم التنفيذي رقم 143/98 المؤرخ في 10 مايو سنة 1998 يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد والمواصلات أمام العدالة.

فنصت المادة الأولى منه على أنه : " يمثل إدارة البريد و المواصلات أمام العدالة موظفوها المؤهلون قانونا لهذا الغرض ".

المادة الثانية : يمكن أن يتدخل الموظفون المؤهلون لذلك في دعاوي الإدعاء ودعاوي الدفاع دون أن يكون لهم تفويض خاص لذلك.

المادة الثالثة : يحدد وزير البريد و المواصلات بقرار، عند الحاجة، صفة الموظفين المؤهلين لتمثيل إدارة البريد و المواصلات أمام العدالة. 15.

- المرسوم التنفيذي 98-276 مؤرخ في 12 سبتمبر 1998 يؤهل الموظفين لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة. فنصت مادته الأولى على أنه : " يؤهل هذا المرسوم مفتشي البيئة للولايات لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة " 16.

و تطبيقا لها جسد القضاء في أحكامه الأخيرة هذه النصوص من ذلك ما جاء في إحدى حيثيات قراره المتخذ في قضية مديرية البريد و المواصلات بالوادي ضد شركة سونلغاز بالوادي في جلسته بتاريخ 2002/12/03.

"... حيث و بالفعل فإن الوجه المأخوذ من انعدام صفة التقاضي يصطدم بالمرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10/05/1998 و المقرر المتخذ تطبيقاته المؤرخ في

1998/06/02 الذي يمنح مدير البريد و المواصلات الأهلية لتمثيل الإدارة أمام الجهات القضائية. 17.

كما قبل الدعوى ضد مدير التربية بصفته ممثلاً للدولة في جلسته بتاريخ 2003/03/11، و مما جاء في حيثيات قراره " ... و أن مدير التربية يمثل في قضية الحال الدولة. 18.

إن مجلس الدولة في قراره هذا لم يبين أساس الوسيلة التي اعتمدها لقبول الدعوى ضد مديرية التربية. فإن كان التمثيل القانوني كان من الضروري الإشارة إلى النص كما فعل في القرار أعلاه. و إن كانت وسيلة ثانية فلم يبينها حتى يحل المشكل في صفته التقاضي لديها، و الصحيح هو تفويض السلطة أو الاختصاص، الوسيلة التي لم يعتمد عليها لاكتساب صفة التقاضي من المصالح الخارجية.

2 (تفويض الاختصاص (السلطة) كوسيلة لاكتساب صفة التقاضي :

يمكن تعريف التفويض بأنه، إجراء قانوني بموجبه يتنازل المفوض عن بعض اختصاصاته إلى المفوض إليه.

من هذا التعريف نستخرج أهم مميزاته :

- إجراء قانوني : يتم بموجب نص قانوني أو تنظيمي، و أن يكون مكتوباً، و أن ينشر في الجريدة الرسمية أو النشرة الداخلية.

- التنازل عن بعض الاختصاصات : فهو جزئي لا كلي. و يجرى التمييز بين

تفويض الاختصاص الذي يعيننا هنا و بين تفويض التوقيع من خلال عدة عناصر لكن أحسن معيار للتمييز بينهما هو النص الذي من خلاله يمكن معرفة نوع التفويض بسهولة فإن استعمل النص صفة المفوض إليه وحدها و استخدم " عبارة تمنح سلطة... " كنا بصدد تفويض سلطة، و إن أشار إلى إسم المفوض إليه وصفته و تضمن عبارة " للإمضاء باسمه " كنا بصدد تفويض توقيع.

إن أهم أثر يترتب عن هذا التمييز هي فكرة الانتساب فإذا كان التفويض تفويض توقيع، كان القرار باسم و لصالح المفوض، و بالتالي ينسب القرار إليه مما يؤثر

بالنتيجة في الاختصاص القضائي، إذ ينعقد القرار الاختصاص لمجلس الدولة باعتبار أن القرار احتفظ بقيمته كما لو صدر من المفوض أصلا و هو الوزير.

أما إن تعلق الأمر بتفويض اختصاص (أو سلطة)، فإن القرار ينسب إلى المفوض إليه، وترفع الدعوى على رئيس المصلحة الخارجية (مدير، مفتش، مندوب،...) وبالنتيجة ينعقد الاختصاص للغرفة الجهوية تطبيقا لنص المادة السابقة 1/7 من قانون الإجراءات المدنية (القانون 90-23). التي نصت على أنه :

(تكون من اختصاص مجلس قضاء الجزائر، وهران، قسنطينة، بشار و ورقلة التي يحدد اختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم.

الطعون بالبطلان في القرارات الصادرة عن الولايات...).19

إن العبارة الأخيرة جاءت عامة و لم تحدد فلم تقل عن الولاية و إنما قالت عن الولايات، بمعنى بما فيها المصالح الخارجية. وعليه، تطبيقا لهذه النظرية القضائية والدراسات الفقهية لموضوع التفويض كإجراء قانوني، إداري تنظيمي، يرتب نتائج مهمة في ما يخص الاختصاص القضائي. وتطبيقا لعدة نصوص صدرت في تفويض الاختصاص (أو السلطة) كان على القاضي المرفوع أمامه النزاع الذي يكون أحد أطرافه مصلحة خارجية في حالة عدم وجود نص يتضمن تأهيل الموظفين لتمثيل إدارة البريد أن يطبق نتائج هذا التمييز بين النوعين من التفويض ويقبل الدعوى ضد هذه المصالح الخارجية على أساس تفويض السلطة التي هي انتقال كلي للاختصاص للمفوض إليه.

لقد صدرت نصوص عدة في مجال تفويض الاختصاص تابعتها من 1990 إلى سنة 2003، فأشار عنوان نصها إلى صفة المفوض إليهم فقط دون ذكر الاسم، و استعملت المادة الأولى منها عبارة مشابهة تقريبا

(تفوض إلى مديري الولايات سلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للمستخدمين الموضوعين تحت سلطتهم).20

إن الأخذ بهذه الوسيلة لقبول الدعوى ضد المصالح الخارجية فيها تبسيط للإجراءات و تجسيد لمبدأ تقريب العدالة من المواطن إلى جانب فكرة التمثيل القانوني.

و إذا كان الأمر يتطلب مجهودا من القاضي و المتقاضي في البحث عما إذا كنا بصدد تفويض اختصاص أو تفويض توقيع من خلال البحث عن القرارات التي تمنح التفويض فإن حسن كتابة بيانات إمضاء المفوض إليه تسهل علينا معرفة نوع التفويض، فإن استعملنا صفة الماضي (مدير التربية لولاية) متبوعا بإسمه و لقبه الكامل كنا بصدد تفويض اختصاص. أما إن استعملنا عبارة: عن الوزير و بتفويض منه، مدير التربية لولاية... مع إضافة إسمه و لقبه، كنا بصدد تفويض توقيع. و هذا بالطبع دون إهمال القاضي للنص الذي يمنح التفويض.

الخاتمة :

مما سبق نستخلص أن المصالح الخارجية تخضع لسلسلة من النصوص المتشابهة يتعين الإلمام بها و متابعتها، و أن هذه المصالح ضرورة للتنظيم الإداري، و يتوقف صلاحها على صلاحية المشرفين عليها و تجربتهم.

و إذا كانت لا تتمتع بالشخصية المعنوية، و لكونها هيئات لعدم التركيز الإداري فإن اعتماد المشرع لفكرة التمثيل القانوني من شأنه اكتسابها لصفة التقاضي و تمكين المتقاضي من اللجوء إلى القضاء الأقرب و في ذلك خدمة لمبدأ تقريب العدالة من المواطن و تسهила لإجراءات التقاضي و تبسيطها، و التي هي من مميزات إجراءات التقاضي في المنازعات الإدارية.

و إلى جنبها فمن الضروري الأخذ بفكرة تفويض الاختصاص كوسيلة لاكتساب صفة التقاضي للمصالح الخارجية و خاصة و أن القضاء المقارن أخذ بها و نصح بها الفقه في كتاباته لكونها تستجيب و طبيعة التنظيم الإداري الذي هو أحد مواضيع القانون الإداري المتميز بكونه قانون مرن يحتاج دوما إلى مراجعة مستمرة ليتماشى و تطورات المجتمع و ليتلاءم مع مقتضيات الحديثة. و بكلمة الأخذ بالوسيلتين معا، التمثيل القانوني (حالة تفويض التوقيع و حتى الاختصاص) ثم تفويض الاختصاص كطريقتين تستعملان جنبا إلى جنب لاكتساب صفة التقاضي للمصالح الخارجية مهما كانت تسميتها و عدم التمسك بضرورة التمتع بالشخصية المعنوية لوحدها فقط لقبول الدعوى ضدها أو رفضها أو بتعبير آخر الأخذ بالتمثيل القانوني إن وجد نص لثلا نصعب الأمور و إلا فبتفويض الاختصاص إن سمح به النص.

الهوامش :

(1) لقد استعملت النصوص القانونية مصطلحات مختلفة، منها :

أ) المصالح الخارجية للدولة في :

(1) المرسوم التنفيذي رقم 91-91 مؤرخ في 21 رمضان 1411 الموافق 06 أفريل سنة 1991 يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمنافسة والأسعار وصلاحياتها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1991.

(2) المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 93-183 المؤرخ في 27 يوليو سنة 1993 يتضمن إنشاء مصالح خارجية تابعة للإدارة البيئية ويحدد مهمتها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 50 لسنة 1993.

(3) المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر. العدد 48 لسنة 1994.

(4) واستعمل المرسوم التنفيذي رقم 98-105 المؤرخ في مارس 1998 المعدل والمهتم بالمرسوم التنفيذي رقم 91-91 المؤرخ في 06 أفريل سنة 1991 نفس المصطلح لتنظيم المصالح الخارجية للمنافسة و الأسعار وصلاحياتها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد 19 لسنة 1998 فنصت المادة الثانية منه على أنه :
تنظم المصالح الخارجية للمنافسة والأسعار حسب الآتي :

- مديرية ولائية للمنافسة و الأسعار

- مفتشية جهوية للتحقيقات الاقتصادية و قمع الغش، تلحق بها مفتشية الحدود لمراقبة الجودة و قمع الغش.

(5) والمرسوم التنفيذي رقم 98-155 المؤرخ في 16 ماي 1998 يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 91-60 المؤرخ في 23 فبراير 1991 الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية واختصاصاتها (الجريدة الرسمية، العدد 31 لسنة 1998).

6 (المرسوم التنفيذي رقم 98-193 المؤرخ في 07 يونيو سنة 1998 يحدد قواعد تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية وسيرها، (الجريدة الرسمية، العدد 41 لسنة 1998).

وعددت المادة الثانية (2) من المرسوم التنفيذي رقم 02-303 المؤرخ في 28 سبتمبر سنة 2002 المصالح الخارجية للإدارة الجبائية المكونة من :

- المديريات الجهوية للضرائب،

- مديرية كبريات المؤسسات،

- مديريات الضرائب الولائية،

- مصالح جهوية للبحث و المراجعات،

- المفتشيات،

- القباضات. (الجريدة الرسمية، العدد 64 لسنة 2002) و أضيفت إليها مصلحة أخرى وهي:

- المراكز الجهوية للإعلام و الوثائق بموجب المرسوم التنفيذي 03-1985 ، الجريدة الرسمية،

العدد 30 لسنة 2003.

المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 يناير 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 مايو سنة 1991 و المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخرزينة و صلاحياتها وعملها

فنصت المادة الثانية (2) منه على أنه : تتألف المصالح الخارجية للخرزينة، تحت سلطة المدير العام للمحاسبة مما يأتي :

- المديريات الجهوية للخرزينة،

- الخزينة المركزية و الخزينة الرئيسية،

- الخزائن الولائية،

- خزائن البلديات،

- خزائن القطاعات الصحية و المراكز الاستشفائية الجامعية، (الجريدة الرسمية، العدد 04 لسنة 2003)

(ب) و استعمل مصطلح المصالح غير المركزية و غير المركزة في بعضها منها :

- الرسوم التنفيذي رقم 94-269 المؤرخ في 25 ديسمبر 194 يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح غير المركزية التابعة لوزارات التكوين المهني و شروط الالتحاق بها و تصنيفها، (الجريدة الرسمية، العدد 01 لسنة 1994).

- الرسوم التنفيذي رقم 94-427 المؤرخ في 03 ديسمبر 1994 يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح غير المركزية التابعة للمجلس الوطني للتخطيط و شروط الالتحاق بها و تصنيفها، (الجريدة الرسمية، العدد 81 لسنة 1994).

- أما الرسوم التنفيذي 94-216 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994 يتعلق بالمفتشية العامة للولاية فاستعمل في المادة الأولى منه مصطلح غير ممرکز. (الجريدة الرسمية، العدد 48 لسنة 1994)

(ج) و استعمل مصطلح النظارة في :

الرسوم التنفيذي رقم 91-83 مؤرخ في 7 رمضان عام 1411 الموافق 23 مارس سنة 1991 يتضمن إنشاء نظارة للشؤون الدينية في الولاية و تحديد تنظيمها و عملها، (الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1991).

(د) كما استعمل مصطلح الإدارة المحلية في :

الرسوم التنفيذي رقم 91-305 المؤرخ في 24 غشت سنة 1991 يعدل أحكام الرسوم التنفيذي 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة محلية و أدرج تحتها منصب رئيس الدائرة. (الجريدة الرسمية، العدد 41 لسنة 1991).

(هـ) و استعمل القضاء مصطلح عدم التركيز :

أنظر في ذلك قرار مجلس الدولي بتاريخ 2001/03/19 و مما جاء فيه " ... من المقرر أنه و في طار عدم التركيز اشتقت المديريات المثلثة لختلف الوزارات على مستوى الولايات و أن هذه ديرييات لها الشخصية المعنوية..."

قرار منشور في : العيش فضيل، الصلح في المنازعات الإدارية، بحث للحصول على شهادة المجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2003، ص.111.

2 (حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص.15-18

محمد محمد ابراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، دون تاريخ، ص.27 ما بعدها

3) Vedel Georges, Droit administratif, Presses Universitaires de France, Themis, 1973.

4 (حسين مصطفى حسين، نفس المرجع، ص.12.

محمد محمد ابراهيم رمضان، نفس المرجع، ص.8.

5 (شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص.3.

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1975، ص.66- و ما بعدها.

- محمد فؤاد مهنا، مبادئ و أحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، 1973، ص.352.

6 (في العلاقة بين المركزية و المحلية، يرى الأستاذ بن أقزوح شعبان أنها تعكس و تترجم إشكالية المسافة بين السياسي المركز للسلطة و المجتمع المدني دائرة هذه السلطة ومحيطها.

- بن أقزوح شعبان، المركزية و المحلية في إفريقيا السوداء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، العدد 4 ديسمبر 1984، ص.925.

7 (الرسوم التنفيذي رقم 91-76 المؤرخ في 06 مارس 1991 و المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية لإدارة الجمارك وعملها.

8) المرسوم التنفيذي رقم 96-369 المؤرخ في 02 نوفمبر 1996 ، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 95-128 المؤرخ في 19 أبريل 1995 و المتضمن إجراءات المديرية الجهوية للبريد والمواصلات و إعادة ترتيب مهام المديرية الولائية، الجريدة الرسمية، العدد 66 لسنة 1996.

9) المرسوم التنفيذي 98-35 المؤرخ في 24 يناير 1998 يتضمن تنظيم المصالح الخارجية للمديرية العامة للحرس البلدي، (الجريدة الرسمية، العدد 04 لسنة 1998).

10) المرسوم التنفيذي رقم 94-427 المؤرخ في 03 ديسمبر 1994 يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح غير المركزية التابعة للمجلس الوطني للتخطيط و شروط الالتحاق بها و تصنيفها، (الجريدة الرسمية، العدد 81 لسنة 1994).

11) المرسوم التنفيذي 03-232 المؤرخ في 08 أكتوبر 2003 الذي نصت مادة (2) على أنه ينظم المركز ويعمل كمصلحة خارجية للإدارة المركزية، وهو تابع لوزير الداخلية، (الجريدة الرسمية، العدد 61 لسنة 2003).

12) المرسوم التنفيذي رقم 93-183 المؤرخ في 27 يوليو لسنة 1993، يتضمن إنشاء مصالح خارجية تابعة لإدارة البيئة ويحدد مهمتها وعملها.

13) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، رقم الملف 168969 رقم الفهرس 300 في قراره بتاريخ 1999/05/03 قضية السيد بلقاسم أحمد ضد مديرية التربية بغيليزان.

14) مجلس الدولة، الغرفة الأولى، الملف رقم 165896 رقم الفهرس 365، في قراره بتاريخ 1999/05/17 قضية السيد طويل الشارف ضد مدير النقل لولاية مستغانم.

- نفس الموقف في قراره بتاريخ 1999/02/01 في قضية مديرية البريد و المواصلات، و رفض الدعوى لانعدام صفة التقاضي، مهملًا بذلك النص القانوني و هو المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المشار إليه سابقًا. مجلة مجلس الدولة، العدد 1، 2002، ص. 93.

15) الجريدة الرسمية، العدد 29 لسنة 1998.

16) الجريدة الرسمية، العدد 68 لسنة 1998

17) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار بتاريخ 2003/12/03 قضية مديرية البريد والمواصلات بالوادي ضد شركة سونلغاز الوادي، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص. 191-192.

18) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار بتاريخ 2003/03/11 قضية مدير التربية لولاية المسيلة، ضد د.ع.و. و من معه، مجلس الدولة، العدد 3، 2003، ص. 146-147.

19) القانون 90-23 المؤرخ في 27 محرم عام 1411 الموافق 18 غش سنة 1990 يعدل ويتمم الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، (الجريدة الرسمية، العدد 36).

20) من هذه النصوص المواد الأولى من :

- القرار المؤرخ في 07 نوفمبر سنة 1992 يتضمن منح تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مفتشية أكاديمية الجزائر ومديري التربية بالولايات، الجريدة الرسمية، العدد 24 لسنة 1992.

- القرار المؤرخ في 11 ديسمبر 1991 يتضمن تفويض مديري الأملاك الوطنية والحفظ العقاري والضرائب سلطة تعيين الموظفين و تسييرهم، الجريدة الرسمية، العدد 36 لسنة 1991.

- القرار المؤرخ في 16 نوفمبر 1992، يتضمن تفويض التعيين و سلطة التسيير الإداري إلى مسؤولي المصالح التابعة لصلاحيات وزير السكن، الجريدة الرسمية، العدد 07 لسنة 1992.

- القرار المؤرخ في 12 ديسمبر 1996 يتضمن تفويض سلطة التعيين والتسيير الإداري إلى مديري الساحة و الصناعة التقليدية بالولايات ورؤساء مفتشياتها، الجريدة الرسمية، العدد 71 لسنة 1996.

- القرار المؤرخ في 20 مايو سنة 1998 يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى المفتشين الجهويين للعمل، الجريدة الرسمية، العدد 54 لسنة 1998.

- القرار المؤرخ في 21 نوفمبر 1998، يتضمن تفويض سلطة التعيين في المناصب العليا إلى المديرين الجهويين للضرائب، الجريدة الرسمية، العدد 91 لسنة 1998.

- القرار المؤرخ في 12 غشت لسنة 2003 يتضمن تفويض سلطة التعيين و التسيير الإداري إلى مديري الثقافة في الولايات، الجريدة الرسمية، العدد 53 لسنة 2003.
- إن العبارات المستعملة في عناوين هذه القرارات أثرها من حيث تمييز بين نوعي التفويض. (سلطة أو توقيع) و بالنتيجة تحديد الجهة القضائية المختصة.