

جامعة زيان عاشور - بالجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

النظام القانوني للسكنات الوظيفية والمنازعات التي تثيرها

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص ادارة و مالية

إشراف الأستاذ:
- أجمال عبد الكريم

إعداد الطالب:
- طالب صالح

لجنة المناقشة:

- 01- أ.صدارة محمد..... رئيسا
- 02- أجمال عبد الكريم..... مقرا
- 03- أبن صادق أحمد..... مناقشا

السنة الجامعية: 2016-2017

شكر

تمت هذه المذكرة
بحمد الله و توفيقه فلا يسعني
في هذا المقام إلا
الجزيل
العظيم
التقدير والاحترام إلى
من ساهم في تكويننا
وقدم لنا يد العون

مقدمة

إنّ النظام القانوني للمرفق العام يسمح للسلطة المختصة في الدولة أن تضمن إنجاز و تحقيق وظائفها، وإشباع الحاجات العامة في الدولة و المجتمع بشكل منظم و مطرّد، ذلك أنّ الحياة العامة في المجتمع و الدولة تتوقف على سير المرافق العامة، وأي خلل أو توقف في هذا السير يؤدي إلى شلل واضطراب الحياة العامة في المجتمع و الدولة¹، لذلك تستعمل الدولة السلطة العامة لتنظيم المجتمع وتحقيق النفع العام .

ولضمان مبدأ استمرارية المرافق العامة و تحقيق النفع العام؛ تحدث و تقام مؤسسات تسيير بواسطة أعوان ذوو اختصاصات و صلاحيات متنوعة بتنوع نشاط المرفق ذاته و الهدف الذي يرمي إليه، وبهذه الصفة يتمتعون بامتيازات و يمارسون سلطات مغايرة لتلك التي يمارسها غيرهم من أفراد المجتمع، ومناطق هذه الصّلاحيات و الامتيازات مكانتهم في الدولة باعتبارهم أعوانا لها، فيقومون بذلك بدور حيوي و خلاق في إدارة الشؤون العامة بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، فيتوقف عليهم وحدهم مدى نجاح و سلامة تنفيذ ما ترسمه الحكومات من سياسات، فتعكس تصرفاتهم في مواجهة الجمهور المدى الذي بلغته البلاد من وعي و تقدم.

وباعتبار الأعوان العموميين يقومون بخدمة الصالح العام ويمارسون امتيازات السلّطة العامة وبهدف ضمان استمرارية المرفق العام و حسن سيره، و الرفع من مستوى الأعوان وكفاءتهم فنيا و إداريا، مُنح لهم حق الاستفادة من السّكن الوظيفي من أجل الاستجابة لضرورة الخدمة الملحة أو لصالح منفعة الخدمة.

الشيء الذي أدّى بالمشرّع إلى وضع إطار قانوني خاص يتعلق بتنظيم منح و شغل السكنات الوظيفية و تحديد المناصب التي تبرّر حق الموظف في الاستفادة من السّكن الوظيفي، غير أنّ صدور العدد الهائل من القوانين و النصوص التنظيمية، خاصة ما يتعلق منها بالتنازل عن الأملاك الخاصة للدولة، وأزمة السّكن الخائفة التي تتخبط فيها الجزائر أدّى إلى إفرار العديد من المنازعات المتعلقة بالسكنات الوظيفية فالإدارة بحاجة لهذه السكنات لضمان السير الحسن لمصالحها، و الموظف بحاجة للسكن لتحقيق استقراره الاجتماعي .

¹ - د/ عوايدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002 ، ص 75.

مما جعل رجال القضاء أمام العديد من الإشكالات -باعتبارهم المعنيين بالفصل في هذه المنازعات- خاصة ما يتعلق منها بالاختصاص النوعي للجهات القضائية، لاسيما في غياب اجتهاد قضائي ثابت و موحد بشأن الطبيعة القانونية للسند الذي يمنح الحق في شغل السكنات الوظيفية، كما يطرح موضوع التنازل عن هذه السكنات لصالح شاغليها و الطرد منها عدة إشكالات.

أمام هذه الانشغالات الهامة لابد من التطرق بالدراسة و التحليل للنظام القانوني للسكنات الوظيفية و المنازعات التي تثيرها من خلال هذه المذكرة وذلك بالتطرق إلى دراسة هذا الموضوع دراسة قانونية و قضائية محضة لاسيما أن الدراسات الفقهية المتخصصة لهذا الموضوع نادرة، الشيء الذي طرح عدة إشكالات تتعلق بكيفية تنظيم المشرع الجزائري لشروط و إجراءات منح السكنات الوظيفية و كيفية إنهاء الاستفادة منها، ومدى امكانية التنازل عنها، وتحديد الطبيعة القانونية للسند الذي يمنح الحق في هذه الاستفادة من أجل الفصل فيما إذا كان الأمر يتعلق بعقد إيجار مدني أو عقدا إداريا أو قراراً إداريا.

مع وجوب تحديد المنازعات التي تتولد عن منح الاستفادة من هذه السكنات، وتحديد فيما إذا كان القاضي الإداري أو العادي المختص نوعيا في الفصل فيها، و تحديد الحالات التي يؤول فيها الاختصاص لقاضي الأمور المستعجلة .

ومن أجل ذلك اعتمدت في دراستي لهذا الموضوع على خطة مقسمة إلى فصلين:

الفصل الأول: النظام القانوني للسكنات الوظيفية.

الفصل الثاني: المنازعات التي تثيرها السكنات الوظيفية.

خطة البحث

مقدمة.

الفصل الأول : النظام القانوني للسكنات الوظيفية.

المبحث الأول : كيفية منح السكن الوظيفي.

المطلب الأول : منح السكن الوظيفي.

الفرع الأول : حالات تخصيص السكن الوظيفي.

الفرع الثاني : شروط منح السكن الوظيفي.

الفرع الثالث. سند امتياز السكن الوظيفي.

المطلب الثاني : إجراءات منح السكن الوظيفي .

الفرع الأول : بالنسبة للمساكن التي تملكها الدولة أو تنتفع بها .

الفرع الثاني : بالنسبة للمساكن التي تملكها المؤسسات العمومية الوطنية.

الفرع الثالث: بالنسبة للمساكن التي تملكها الجماعات المحلية أو تنتفع بها.

المبحث الثاني : إنهاء الاستفادة من السكن الوظيفي وإمكانية التنازل عنه.

المطلب الأول : إنهاء الاستفادة من السكن الوظيفي.

الفرع الأول : انتهاء المهام.

الفرع الثاني : بيع المسكن الوظيفي أو إلغاء تخصيصه.

الفرع الثالث : إجراءات إلغاء امتياز المسكن الوظيفي.

المطلب الثاني : إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي.

الفرع الأول : عدم إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي.

الفرع الثاني : إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي لشاغلها.

الفصل الثاني : المنازعات التي تثيرها السكنات الوظيفية.

المبحث الأول : الجهة المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بالسكنات الوظيفية.

المطلب الأول : اختصاص القاضي الإداري.

الفرع الأول : المعيار العضوي.

الفرع الثاني : المعيار المادي.

المطلب الثاني : اختصاص القاضي الاستعجالي.

- الفرع الأول : وجود عنصر الاستعجال.
- الفرع الثاني :عدم تعلق النزاع بأصل الحق .
- المطلب الثالث : إثبات صفة التقاضي .
- الفرع الأول :صفة التقاضي لدى الدولة وتفرعاتها.
- الفرع الثاني :صفة التقاضي لدى الجماعات المحلية .
- المبحث الثاني : أنواع المنازعات .
- المطلب الأول : منازعات الإلغاء .
- الفرع الأول : المشروعية الخارجية لامتياز المسكن الوظيفي .
- الفرع الثاني : المشروعية الداخلية لامتياز السكن الوظيفي.
- المطلب الثاني : منازعات القضاء الكامل.
- الفرع الأول : دعاوى الطرد.
- الفرع الثاني : دعاوى المسؤولية.
- خاتمة.

الفصل الأول: النظام القانوني للسكنات الوظيفية.

ينظم شغل المساكن الوظيفية المرسوم التنفيذي رقم: 89-10 المؤرخ في 7 فيفري 1989 المحدد لكيفيات شغل المساكن الممنوحة بسبب الضرورة الملحة أو لصالح الخدمة و شروط منح هذه المساكن¹، إضافة إلى القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989² المحدد لقائمة الوظائف و المناصب التي تخول الحق في الامتياز في المساكن بحكم ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة و شروط قابلية منح هذه المساكن المعدل بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 فيفري 2002³.

إنّ هذه النصوص التنظيمية هي التي رسمت حدود منح المساكن الوظيفية وجعلت لها نطاق خاصا بها، وعلى الرغم من ذلك يبقى مجال المساكن الوظيفية يفرز عدة مشاكل سوف نتعرض لها من خلال دراستنا لهذا الفصل، ومعرفة نظامها القانوني، كما سنتطرق إلى الشروط الواجب توافرها لمنح المساكن الوظيفية، وتحديد الإجراءات المتبعة من أجل الاستفادة منها، وكيفية إنهاء هذه الاستفادة والحدود المرسومة لقابلية التنازل عنها من خلال المبحثين التاليين.

المبحث الأول: كيفية منح السكن الوظيفي.

إنّ النصوص التنظيمية حددت الشروط التي يُمنح بها حق الاستفادة من السكن الوظيفي، ولمن يمنح، ومتى يمنح؛ وهذا هو محور حديثي في المطلب الأول مع نوع من البيان والتفصيل، وأمّا المطلب الثاني من هذا المبحث سيكون الكلام فيه عن الإجراءات المتبعة في منح السكن الوظيفي؛ وبيان ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: منح السكن الوظيفي.

لقد ضبط المشرع الجزائري نظام منح السكنات الوظيفية بنصوص تنظيمية و تطبيقية فنصّ على الحالات التي يستوجب معها تخصيص هذا النوع من السكنات وقد خصصت الحديث عنه في الفرع الأول، كما قام أيضاً بتحديد شروط منحه وجعلت الكلام عنه في الفرع الثاني، وختام هذا

¹ - الجريدة الرسمية رقم 60 لسنة 1989.

² - الجريدة الرسمية رقم 21 لسنة 1989.

³ - الجريدة الرسمية رقم 20 لسنة 2002.

المطلب المتمثل في الفرع الثالث أتطرق بالحديث عن دراسة الطبيعة القانونية لسند الامتياز؛ وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول : حالات تخصيص السكن الوظيفي.

يمكن أن نميز بين نوعين من حق الاستفادة من السكن الوظيفي وهما المنح بسبب الضرورة الملحة، والمنح بسبب منفعة لصالح الخدمة، إذ نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي 89-10 على أن: "القصْد من الامتياز هو شغل مسكن يمكن أن يستجيب لضرورة الخدمة الملحة أو يتسم بمنفعة لصالح الخدمة". فالنص الصريح يستفاد منه أنه لا يمكن منح المسكن الوظيفي إلا لأحد هذين السببين:

أولاً: تخصيص المسكن لضرورة الخدمة الملحة: هي الحالة التي لا يمكن فيها للعون العمومي أن يؤدي مهامه دون السكن في العمارة التي يؤدي فيها وظائفه، أو في عمارة ملحقة بها، وكان عمله يتطلب حضوره ليلاً و نهاراً، ومن أمثلة ذلك رئيس مصلحة الاتصالات بالولاية أو الدائرة، مدير المؤسسة العقابية، مدير الثانوية، مدير الحماية المدنية في الولاية، وغيرهم من الأعوان. أو إذا كان لا يمكن للعون أن يؤدي مهامه التي تتمثل في منصب سلطة يتصف بتبعات خاصة، ويترتب عليه استعداداً دائماً للعمل دون أن يكون بالضرورة ساكناً في مقر عمله، و مثال ذلك أعضاء الحكومة، الولاية، و بعض المديرين المركزيين و المحليين¹ وهو ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم التنفيذي 89-10.

وقد أكد مجلس الدولة أنّ هذا النوع من المساكن لا يمكن شغلها إلا لهذا السبب وذلك في القرار الصادر عنه تحت رقم 0129003 بتاريخ 17 فيفري 2004 إذ جاء فيه: "أنّ السكن المتنازع عليه هو مسكن وظيفي موجه لمدير مدرسة و لا يمكن شغله إلا من قبل مدير المدرسة عملاً بأحكام المادة 10 وما يليها من المرسوم رقم 89-10"².

¹ - عبد السلام ذيب، عقد الإيجار المدني، الطبعة الأولى، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001، ص 190.

² - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار غير منشور.

ثانياً: تخصيص المسكن لصالح الخدمة: يكون تخصيص المسكن لصالح الخدمة عندما يكون سكن العون كفيلاً بأن يتيح أداء أفضل للخدمة، أو تشجيع لبروز كفاءات إضافية، أو الرفع من مستوى الخدمة في أماكن معينة مثل مناطق الجنوب، فوجد المرسوم التنفيذي رقم 95-300 المؤرخ في 04 أكتوبر 1995 المحدد للامتيازات الخاصة الممنوحة لصالح أعوان الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العمومية المستخدمين بولايات بشار، البيض، ورقلة، النعامة الأغواط، الوادي وبعض بلديات ولاية الجلفة و بسكرة ينص على منح امتياز السكن لأن من شأنه أن يؤدي إلى أداء أحسن للعون، وعليه فإن منح السكن الوظيفي في هذه الحالة له فائدة حتمية في سير أحسن للمرفق العام، وكذلك الشأن بالنسبة لبعض المناصب في المصالح الخارجية للوزارات والجماعات المحلية و إدارة الولاية، وفي كل الحالات الأخرى ، أي عندما لا يمنح السكن الوظيفي بسبب الضرورة الملحة للخدمة أو لصالح منفعة الخدمة بحيث يكون شغل المسكن أجنبي عن الخدمة، ففي هذه الحالة يتعلق بعقد إيجار و ليس امتياز السكن الوظيفي.

الفرع الثاني : شروط منح السكن الوظيفي.

يستخلص من المرسوم التنفيذي رقم 89-10 أن المشرع وضع شروط للاستفادة من السكن الوظيفي؛ نلخصها في العناصر الآتية:

أولاً: شرط أداء الخدمة العامة: إن الاستفادة من مسكن وظيفي تقتضي كشرط أولي وجود علاقة بين العون والإدارة، سواء كانت هذه الأخيرة تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية، أي أن يؤدي مجموعة من الواجبات و المسؤوليات تفرضها و تفوضها له الهيئة المستخدمة التي تحوز أو تنتفع بالمسكن¹.

إنّ ما يجب التأكيد عليه أن هذه العلاقة لا تستدعي أن تكون خاضعة بالضرورة لقانون الوظيف العمومي، ذلك أنه يكفي أن يقوم العون بأداء مهمة انتخابية لكي يستفيد من مسكن وظيفي في إطار ممارسة مهامه، أو يكون خاضعاً لقانون خاص يمنح له هذا الحق كالقضاة، فهم خاضعون للقانون الأساسي للقضاء، ولهم بحكم طبيعة مهامهم الحق في الاستفادة من المساكن الوظيفية.

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، دار الفكر العربي، ص 12 .

ثانياً: شرط الوظيفة و المنصب: إن قائمة الوظائف و المناصب التي تخول الحق في الاستفادة من المسكن بسبب الضرورة الملحة للخدمة أو لصالح الخدمة، تم تحديدها على سبيل الحصر بموجب القرار الوزاري المشترك بين وزير السكن ووزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير المالية، بعد اتخاذ رأي السلطات و الهيئات المعنية، فصدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 فيفري 2002، و الذي ألحق به قائمتين، حددت القائمة * أ * منها الوظائف و المناصب التي تخول الحق في امتياز السكن لصالح الخدمة .

وأن التعديل الذي جاء به القرار الوزاري المؤرخ في 05 فيفري 2002 شمل بعض المناصب المذكورة في القائمتين، من بينها تمديد الحق في الاستفادة من السكن الوظيفي إلى كل القضاة، بعدما كان الحق مقتصرًا على القضاة الممارسين لمناصب نوعية فقط وهذا ما أكد عليه المرسوم التنفيذي رقم 07-159¹ في مادته الثانية إذ نصت: "يستفيد القاضي من السكن الوظيفي طبقاً للتنظيم المعمول به".

ثالثاً: الشروط المالية: إن المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة تمنح مجاناً، فلا يلزم العون بدفع أي مقابل لشغل المسكن، كما يمكن أيضاً أن يستفيد من مجانية الماء و الغاز والكهرباء ، غير أنه إذا لم يكن المسكن ممنوحاً بسبب ضرورة الخدمة ملك للهيئة المستخدمة فإن الإيجار الرئيسي يكون على عاتق هذه الهيئة.

أما بالنسبة للمساكن الممنوحة لصالح الخدمة، فيجب على شاغل المسكن أن يدفع مقابلًا بحيث يترتب على العون دفع إتاوة تساوي 10 بالمائة من راتبه الخاص، على أن لا تتعدى تلك النسبة القيمة الإيجارية للمسكن المشغول، ويتم التحصيل من قبل الهيئة المستخدمة مع زيادة 5 بالمائة شهرياً في حالة التأخر في الدفع .

ويتم حساب القيمة الإيجارية للمسكن طبقاً لما حدده المرسوم 89-98 المؤرخ في 20 جوان 1989 الذي يحدد القواعد التي تضبط الإيجار المطبق على المساكن و المحلات التي تملكها الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات و الهيئات التابعة للدولة²، باعتباره النص الذي يحدد طريقة احتساب القيمة الإيجارية في هذه المحلات و العناصر المكونة لها، وهذا ما نصت عليه

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 07-159 المؤرخ في 27 ماي 2007 المحدد لكيفيات استفادة القاضي من السكن الوظيفي .

² - المرسوم تنفيذي 89-98 ماضي في 20 يونيو 1989 المحدد للقواعد التي تضبط الإيجار المطبق على المساكن و المحلات التي تملكها الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات التابعة للدولة، جريدة رسمية رقم 26 مؤرخة في 28 يونيو 1989،.

المادة 16 من المرسوم التنفيذي 89-10 بتأكيدها على أنه: "يحسب الإيجار وفقا للتنظيم المعمول به والمطبق على المساكن و المحلات التابعة للقطاع العام".
وقد أكدت المحكمة العليا في قرارها رقم 126083 بتاريخ 24 أكتوبر 1995 على هذا و قد جاء فيه ما يلي: "من المقرر قانونا وطبقا للمادة 16 من المرسوم 89-10 المؤرخ في 07 فيفري 1989 أن ثمة الإيجار الخاص بالمساكن الممنوحة لضرورة المصلحة يتحمله الساكن و تحصله الهيئة المستخدمة، ومتى تبين أن الطاعن بقي يشغل المسكن التابع لديوان الترقية و التسيير العقاري حتى بعد استقالته من المؤسسة المستخدمة ، ولم يدفع مبالغ الإيجار المتأخرة رغم الإنذارات الموجهة إليه فإنه يتحمل لوحده مسؤولية تسديدها و بالتالي فإن الدفع المثار من طرفه غير وجيه ويستوجب الرفض".

الفرع الثالث : سند امتياز السكن الوظيفي.

يمنح السكن الوظيفي للعون بموجب سند الامتياز، ولا يمكنه شغل هذا المسكن بدون هذا السند وإلا اعتبر شاغلا بدون وجه حق وهو ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم التنفيذي 89-10: " لا يمكن لأحد أن يشغل سكناً ممنوحاً تملكه أو تحوزه الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية التي تنتفع بها بأي صفة من الصفات ما لم يستفد من سند الامتياز ".
ويتمثل هذا السند في قرار الامتياز الذي يصدره مدير أملاك الدولة إذا تعلق الأمر بملك الدولة ، أو يصدره الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا كان الملك تابعا للولاية أو البلدية¹، أو يصدره مدير المؤسسة إذا كان السكن تابعا لمؤسسة عمومية إدارية.
ونصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي 98-10 أن: "أسناد الامتياز تشكل السند القانوني لشغل المسكن طبقا للتنظيم الجاري به العمل"، يتضح إذن أن سند الامتياز يعتبر بمثابة الرخصة القانونية للانتفاع بالسكن الوظيفي، وذلك استناداً إلى صفة الشاغل أو صفة العون العمومي".
وهو ما أكدته المحكمة العليا في قرارها رقم 133227 الصادر بتاريخ 22 ماي 1996² الذي جاء فيه: "لا يمكن لأحد أن يشغل مسكناً تملكه أو تحوزه الدولة و الجماعات المحلية و المؤسسات العمومية التي تنتفع بها ما لم يستفد من سند امتياز تصدره السلطة المعنية ويتعرض لإجراء الطرد كل شاغل لا يثبت حيازته لسند امتياز اتخذ لفائدته، ولما ثبت - أن النزاع الحالي

¹ - نيب عبد السلام، المرجع السابق، ص 191.

² - المجلة القضائية 1996، عدد 1، ص 96.

- يتعلق بمسكن يخول حق الامتياز للضرورة الملحة لصالح قابض البريد و المواصلات وأنّ المطعون ضده كان يستفيد به بسبب هذه الصفة و لم يعد من حقه ذلك بعد نقله، بل صار من حق الموظف الذي حل محله في الوظيفة".

كما أكد مجلس الدولة نفس الاتجاه في العديد من القرارات التي أصدرها، ففي القرار رقم 12334 المؤرخ في 17 فيفري 2004 قرر أن: "السكن محل النزاع هو سكن إلزامي يقع بإكماملية آيت بوجمعة ببوفاريك أنجز ليشغله الموظفون بهذه المؤسسة فقط... وأنه لا يمكن شغله إلا بمقتضى امتياز عملا بأحكام المادة 02 وما يليها من المرسوم التنفيذي 89-10.... وأن المستأنف لا يثبت بأنه يحوز سند الامتياز ، وأن الجهة القضائية للدرجة الأولى و بنطقها بطرد المستأنف الذي لا يحوز سند الامتياز، من المسكن المتنازع عليه لم تقم سوى بتطبيق أحكام المادة 10 من المرسوم 89-10¹، وبغير هذا السند يتعرض شاغلوا المساكن لإجراء الطرد طبقا لأحكام المادة 10 من نفس المرسوم".

إنّ الغرفة الإدارية للمحكمة العليا اعتبرت أن العلاقة التي تربط العون الشاغل للمسكن الوظيفي بالإدارة هي علاقة إيجارية، تطبق عليها أحكام الإيجار المدني واعتبرت سند الامتياز عقد إيجار².

وهناك رأي آخر اعتبر أنّ المساكن الوظيفية تمنح للموظف بموجب عقد امتياز، أي عقد تخصيص و التي تعتبر من العقود الإدارية³.

وفي رأينا فإن المساكن الوظيفية تمنح للموظف بموجب سند امتياز، وهو قرار إداري ليس عقدا و لا إيجارا يخضع للقانون الخاص، ويعرف الأستاذ أحمد محيو القرار الإداري " أنه القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة من السلطة المختصة"⁴، أما الأستاذ خلوفي رشيد فيعرف القرار الإداري بما يلي: " هو ذلك العمل القانوني التنفيذي الصادر عن السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة و الذي يلحق الأذى بذاته ".

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، القرار رقم 12334 المؤرخ في 17 فيفري 2004 غير منشور.

² - قرار الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا رقم 206421 بتاريخ 08-06-1999، المجلة القضائية لسنة 2000 عدد 1، ص 115

³ - ليلي زروقي، المنازعات العقارية، دار هومة، 2003، ص 29.

⁴ - أحمد محيو، المنازعات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1992.

1- سند امتياز المسكن تصدره الإدارة بالإرادة المنفردة: إن العقد يفترض توافق و تطابق إرادتين حتى ينعقد، ولا ينعقد بغير ركن الرضا، أما امتياز المسكن الوظيفي فيمنح بالإرادة المنفردة للهيئة المستخدمة ، وليس للعون المستفيد أي دور في منح الامتياز ولا تتطلب موافقته، ولا تكون إرادته محل اعتبار.

وأنّ المواد 3،4،5،6 و 8 من المرسوم التنفيذي 89-10 قاطعة في هذه المسألة حيث أكدت أن الامتياز يكون بموجب مقرر، مستبعدة بذلك الطابع التعاقدية، وأكثر من ذلك فإن للإدارة حق إلغاء الامتياز في أي وقت حسب نفس الأشكال التي منح بها .

بالتالي نخلص بأن سند الامتياز ينتج عن إرادة منفردة للهيئة المستخدمة حينما تمارس صلاحيتها القانونية ولا تعتبر عقدا، وهذا ما أكدته المحكمة العليا في قرارها رقم 80864 المؤرخ في 1992/02/23 حيث جاء فيه: "حيث أن النزاع المطروح لا يتعلق بتنفيذ إيجار بسيط الذي يخضع لقواعد القانون الخاص، ولا بعلاقة المؤجر بالمستأجر، حيث أنه في دعوى الحال، فإن النزاع يتعلق بسكن وظيفي منح لموظف في الدولة بموجب مقرر و ليس بناءً على مجرد عقد...، حيث أنه نتيجة لذلك، فإن رئيس الغرفة الإدارية كان محقا عندما تمسك باختصاصه".

2- سند الامتياز السكن الوظيفي له طابع تنفيذي: وذلك أن سند امتياز المسكن الوظيفي يؤدي إلى إحداث مركز قانوني جديد لصالح العون المستفيد من المسكن الوظيفي.

3- سند الامتياز يلحق الأذى بذاته *faisant grief*: هذا الشرط يعبر عن المصلحة في دعوى الإلغاء و إلحاق الأذى يستشف من خلال الإجراءات الملقاة على عاتق الهيئة المستخدمة عند منحها لسكن و الشروط الواجب توفرها.

4- سند الامتياز يصدر عن سلطة إدارية: وهذا ما حددته المواد 3،4 و 5 من المرسوم 89-10 ، أن القرار الإداري بالمفهوم و المضمون القانوني هو ذلك العمل القانوني الصادر من السلطة الإدارية المختصة في الدولة و بإرادتها المنفردة و الملزمة بقصد إحداث آثار قانونية، وذلك عن طريق إنشاء مركز أو مراكز أو تعديلها أو إلغائها، بهدف تحقيق أهداف المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية في الدولة¹.

د/ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 357 .

وبناءً عليه فإنَّ سند امتياز السَّكن الوظيفي هو قرار إداري بكلِّ عناصره و خصائصه لأنَّه صادر عن سلطة إدارية يؤدي إلى نشأة مركز قانوني هو حق العون في شغل السَّكن، وذلك بسبب الضرورة الملحة للمصلحة أو لصالح منفعة الخدمة، غير أنَّه إذا كان هذا يصدق على امتياز السَّكن الممنوح من قبل الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فماذا عن سند امتياز السَّكن الممنوح من قبل الهيئات و المؤسسات العمومية الاقتصادية.

لا يمكن تصور أنَّها تمنح امتياز سكن وظيفي طبقاً لنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي 89-10، إلا في حدود ما قرره المادتان 55 و 56 من القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، أي عندما تكون هذه المؤسسات تقوم بنشاط إداري بمفهوم المعيار المادي، تكون مؤهلة لممارسة صلاحيات السلطة العامة، أو تقوم بتسيير مبان عامة أو جزء من الأملاك الاصطناعية وفقاً لعقد إداري للامتياز أي ينصب نشاطها على مرفق عام (service public) بالمفهوم المادي حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي.¹

وكمثال لذلك المؤسسة الوطنية للملاحة الجوية التي تقوم بتسيير مرفق عام باسم و لصالح الدولة، بحيث تسهر على الأمن الجوي حيث تنص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 149/91 المتضمن القانون الأساسي للمؤسسة الوطنية لأمن الملاحة الجوية "إنَّ المؤسسة تضمن سير المرفق العام لأمن الملاحة الجوية"، فعندما تصدر هذه المؤسسة قراراً بمنح سكن وظيفي لصالح أحد عمالها السَّاهرين على الأمن الجوي يعتبر ذلك بسبب ضرورة الخدمة الملحة و يخضع لأحكام المرسوم 89-10.

¹ - د/ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم 2005 ص14

المطلب الثاني: إجراءات منح السكن الوظيفي.

بعد أن بينا أن امتياز السكن الوظيفي هو قرار إداري، فسنتناول إجراءات منح هذا السند، ويقصد بإجراءات القرار الإداري الترتيب و التصرفات التي تتبعها الإدارة و تقوم بها قبل اتخاذ القرار وإصداره نهائياً¹، كما يجب أن يمنح حق الامتياز في المسكن الوظيفي من قبل السلطة الإدارية المختصة نوعياً، إقليمياً، زمانياً وشخصياً، وقد حدد المرسوم 89-10 السلطات الإدارية المخول لها الحق في اتخاذ مقرر منح المسكن في إطار قواعد الاختصاص المذكورة.

الفرع الأول : بالنسبة للمساكن التي تملكها الدولة أو تنتفع بها.

بالنسبة لهذا النوع من المساكن التي تملكها الدولة أو تنتفع بها فإنه يتم منح المسكن بناء على مقرر يصدره رئيس مصلحة شؤون أملاك الدولة و الأملاك العقارية في الولاية بعد استشارة المسؤول الذي وضع العون المستفيد تحت سلطته، وهذا ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي 89-10².

حيث يقوم مدير الهيئة المستخدمة الذي يعمل العون تحت سلطته بمنح المسكن الوظيفي للعون بموجب مقرر منح Decision d'attribution يبعث به إلى مديرية أملاك الدولة و الأملاك العقارية، المختصة إقليمياً، مرفقا باستمارة معلومات خاصة بالعون والتي يحدد فيها اسم المستغل، الوظيفة، العقار، أصل الملكية، الدخل الشهري الصافي وغيرها من المعلومات .
فنتم عمليات المراقبة على مستوى مفتشية تسيير الأملاك العقارية من قبل رئيس المكتب المكلف بالعقود والمنازعات ، فيتأكد إذا كان المنصب الذي يشغله العون يخول له حق الاستفادة من امتياز المسكن الوظيفي طبقاً للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 07 فيفري 2002.

ويتأكد أن العون لم يستفد من مسكن على مستوى الولاية، وعندها يحرر قراراً منح حق الامتياز على مسكن Arrêté de concession de logement يوقعه مدير أملاك الدولة و الأملاك العقارية للولاية من ثلاث نسخ يحتفظ بإحداها على مستوى مكتب العقود و المنازعات، ويرسل

¹ - د/ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص74.

² - يكون منح المساكن التي تملكها الدولة أو تنتفع بها ناتجا عن مقرر يصدره رئيس مصلحة شؤون أملاك الدولة و الأملاك العقارية في الولاية، بعد استشارة المسؤول الذي وضع العون المستفيد تحت سلطته.

الثانية إلى الهيئة المستخدمة ويبقى الملف في المفتشية لغرض القيام بالتحصيل إذا كان السكن ممنوح لصالح الخدمة.

الفرع الثاني : بالنسبة للمساكن التي تملكها المؤسسات العمومية الوطنية.

أما بالنسبة للسكنات التي تحوزها المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، فيتم منحها بمقرر يصدره مدير المؤسسة و يؤشره رئيس مصلحة شؤون أملاك الدولة و الأملاك العقارية في الولاية المختص إقليميا، بعد أن يقوم بالمراقبة كما هو موضح أعلاه، وهذا ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم 89-10¹

و نصت المادة 5 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989 المعدل بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 فيفري 2002 على أنه: "يجب أن يمنح حق الامتياز في السكن من قبل السلطة المخولة وفقا للمواد 3،4 و 5 من المرسوم رقم 89-10".

وبالرجوع إلى المادة 07 من نفس المرسوم نجدها نصت على أنه: "تخضع امتيازات المساكن التي تملكها أو تحوزها للانتفاع بها الشركات و المؤسسات و الهيئات العمومية ذات الطابع الاقتصادي للقانون الأساسي والنظام الداخلي الخاصين بكل واحدة منها".

فإذا رجعنا مثلا إلى القانون الأساسي لديوان الترقية و التسيير العقاري المرسوم رقم 91-147 المتضمن تغيير الطبيعة القانونية لدواوين الترقية و التسيير العقاري و تحديد كفاءات تنظيمها و عملها² فإن هذا القانون لم يتعرض ضمن أحكامه لامتياز السكن الوظيفي لصالح أعوانه، عكس ما نصت عليه المادة 07 من المرسوم التنفيذي 89-10 .

وبالرجوع إلى المادة 07 من القانون رقم 90-11 نجد أن النظام الداخلي هو وثيقة مكتوبة يحدد فيها المستخدم القواعد المتعلقة بالتنظيم التقني للعمل، و الوقاية و الأمن و الانضباط وطبيعة الأخطاء المهنية ودرجات العقوبة، ومادام عمال هذه المؤسسات يخضعون للقوانين الخاصة المتعلقة بالعمال الأجراء، أي للقانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل، فكيف يمكن النص ضمن أحكام الأنظمة الداخلية على امتياز السكن الوظيفي، وأمام انعدام النص على منح السكن الوظيفي

¹ - يكون منح المساكن التي تحوزها المؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري ناتجا عن مقرر يصدره مدير المؤسسة ويؤشره رئيس مصلحة شؤون أملاك الدولة في الولاية المختص إقليميا.

² - المرسوم 91/ 147 المؤرخ في 12/05/1991 المتضمن تغيير الطريقة القانونية لقوانين الأساسية لدواوين الترقية و التسيير العقاري و تحديد كفاءة تنظيمها وسيرها.

في القوانين الأساسية و الأنظمة الداخلية فلا بد من الرجوع إلى بعض النصوص القانونية الأخرى لإيجاد تفسير للمادة 07 من المرسوم 89-10.

فالمادة 45 من القانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية تنص على أن الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاتها مع الدولة.

وتنص المادتان 55 و 56 من نفس القانون على حالتين إذا تحققتا فإن النشاط الذي تقوم به المؤسسة العمومية في هذه الحالة يعد إداريا و هما:

* عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا بتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك الاصطناعية ويكون هذا التسيير وفقا لعقد إداري للامتياز.

* عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانونا لممارسة صلاحيات السلطة العامة. وعليه فإنه حسب رأينا فإن منح المساكن التي تملكها أو تحوزها المؤسسة العمومية الاقتصادية لعمالها تخضع للقواعد العامة ، وتشكل امتياز سكن طبقا للمرسوم التنفيذي 89-10 في الحالتين اللتين نصت عليهما المادتان 55 و 56 من القانون 88-01 ، عندما تمارس المؤسسة أحد هاذين النشاطين تعتبر الاستفادة بسبب ضرورة الخدمة.

الفرع الثالث: بالنسبة للسكنات التي تملكها الجماعات المحلية أو تنتفع بها.

أما عن المساكن التي تحوزها الجماعات المحلية (الولاية و البلدية) فتمنح بناء على مقرر يصدر من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة¹.

فالوالي يقوم بكل أعمال الإدارة للأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الدولة و تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي طبقا لنص المادة 105 من قانون الولاية²، وعليه فإن منح مثل هذه السكنات يتم بقرار الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي إذ نصت المادة 05 من المرسوم رقم 89-10 على أنه: "يكون منح المساكن التي تملكها الجماعات المحلية أو تحوزها للانتفاع بها أو تملكها المؤسسات العمومية الإدارية التي تنتفع بها ناتجا، حسب الحالة، عن قرار من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي".

¹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 89-10.

² - قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، جريدة رسمية رقم 12.

³ - قانون رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ج.ررقم 52 المؤرخة في 02/12/1990.

وتنص المادة 115 من نفس القانون على أن: "الوالي يؤدي باسم الولاية كل أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك"، فيقوم الوالي باتخاذ قرار منح امتياز المسكن الوظيفي للموظف المعني و يمضيه ثم يرسل القرار إلى رئيس الميزانية و الممتلكات، حيث يحفظ على مستوى مكتب الممتلكات مع الملف الكامل، ويتم إعداد سند التحصيل إذا كان السّكن ممنوحاً بمقابل، ويحول إلى أمين الخزينة لإجراء الاقتطاع المباشر. وينص القانون 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 و المتضمن قانون أملاك الدولة¹ في المادة 24 منه: "تتولى أجهزة الرقابة الداخلية التي يعمل بمقتضى الصلاحيات التي يخولها إياها القانون و السلطة الوصية برقابة الاستعمال الأحسن للأملاك الوطنية وفقاً لطبيعتها و غرض تخصيصها".

كما تجدر الإشارة إلى أن المساكن التي تكون محل حق امتياز قد تكون مملوكة للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية فتمنحها لأعوانها، لكن قد تحوز حق الانتفاع بها دون الملكية. لقد نصّت المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 98-42 المؤرخ في 01 فيفري 1998 المحدد لشروط الحصول على المساكن العمومية الإيجارية ذات الطابع الاجتماعي وكيفيات ذلك على أنه: "إذا كان من الضروري التكفل بطلب محلي ذي منفعة عامة أو ناتج عن وضعية استثنائية، يقوم الوالي أو السلطة المركزية التي تقدمت بتقديم طلب بإرسال تقرير إلى الحكومة وفي حالة هذه الأخيرة يرخص الوزير المكلف بالسّكن بتخصيص المساكن المطلوبة بغض النظر عن الإجراءات المنصوص عليها في هذا المرسوم".

لذا تقوم الإدارات من أجل توفير سكنات لأعوانها بإبرام اتفاقيات مع ديوان الترقية و التسيير العقاري باعتباره يتولى ترقية الخدمة العمومية في ميدان السّكن و تسيير الأملاك العقارية المسندة له.

كما نصّت المادة 05 من المرسوم 88-71 المؤرخ في 22 مارس 1988 المحدد للشروط الخاصة التي تطبق على بيع الأملاك العقارية التي شرع في استغلالها بعد 01 جانفي 1981² "تباع للمصالح العمومية و الهيئات والجماعات المحلية وحدها، المساكن التي تملكها مكاتب

² - حمدي باشا عمر ، مجمع النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالعقار ، دار هومة ، 2002 ، ص 666.

الترقية و التسيير العقاري و المؤسسات و الهيئات العمومية ذات الطابع الاقتصادي التي تكون وضعيتها كما يلي:

*إما منح الامتياز بسبب ضرورة الخدمة الملحة.

*أو كانت مبنية داخل رحاب الإدارات أو الهيئات أو المؤسسات أو الأجهزة العمومية".

في هذه الحالة يقوم مدير أملاك الدولة بتحرير عقد اقتناء سكنات لفائدة الدولة ممثلة في الوزارة المعنية، يشهر ويسجل ضمن ملكية الدولة، وبعدها تتم عملية التدوين و التعيين الكلي للسكنات، و تسلم للوزارة المعنية بموجب محضر تسليم، و هنا يمكن للهيئة المستخدمة منحها كمساكن وظيفية لأعوانها.

الشكل: القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة لإفراغ قراراتها و صبّها في أشكال و قوالب محددة ما لم يلزمها القانون بذلك¹، غير أنه ما يستخلص من المواد 3، 4، 5 و 6 من المرسوم التنفيذي 89-10 أنه يجب أن يكون مقرر الامتياز مكتوباً لأنّ صب القرار في قالب مادي يسهل عملية الرقابة عليه.

يتضح أنّ الرقابة التي تمارسها مديرية أملاك الدولة للولاية على منح حق امتياز المساكن التابعة للدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري رقابة إلزامية يؤدي تخلفها إلى رفض منح امتياز المسكن.

المبحث الثاني: إنهاء الاستفادة من السكن الوظيفي وإمكانية التنازل عنه.

إنّ امتياز المسكن الممنوح لضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة يعد مؤقتاً و قابلاً للفسخ في أي وقت، لذا كان من الأهمية بمكان التحدّث في المطلب الأول عن كيفية إنهاء السكن الوظيفي، ثمّ في الجانب الثاني منه أتطرق إلى إمكانية التنازل عنه والكلام عنه يكون في المطلب الثاني، وتفصيل ذلك على النحو الآتي:

¹ - د/ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 73 .

المطلب الأول: إنهاء الاستفادة من السكن الوظيفي .

ينتهي الامتياز بانتهاء المهام التي سمحت به بغض النظر عن سبب انتهاء المهام التي قد تكون لوفاء، استقالة، تقاعد، نقل أو أي سبب آخر، كما قد ينتهي عند بيع العقار أو إلغاء تخصيصه. ويتم إنهاء الامتياز بنفس الأشكال التي ذكرت بالنسبة لمنحه، مع أن المستفيد لا يفقد حقه في التقاضي¹ عند الاقتضاء، وهو ما نصت عليه المادة 08 من المرسوم التنفيذي 89-10.

الفرع الأول: انتهاء المهام.

إنّ منح امتياز المسكن قائم على أساس وجود علاقة وظيفية، فإنّ شغله يكون -دائماً- مؤقتاً بحيث ينتهي بانتهاء العلاقة الوظيفية، مهما كانت الأسباب التي أدت إلى ذلك، وهذا ما نصت عنه المادة 08 من المرسوم التنفيذي 89-10 على أنه: "تعد امتيازات المساكن مؤقتة ومدتها محددة بالمدة التي يشغل فيها المعنيون المناصب التي تبررها"، فالاستفادة من امتياز المسكن الوظيفي تكون دائماً من أجل المحافظة على حسن سير المرفق العام، أو لوجود منافع لصالح الخدمة، وفصل المشرع بطريقة قاطعة على الصفة المؤقتة لشغل المسكن الوظيفي.

وهو ما استقر عليه الاجتهاد القضائي الجزائري، فإنّ مجلس الدولة في القرار رقم 7627 بتاريخ 20 ماي 2003 أكد ما يلي: "إنّ المستأفنين يحتلان مسكن استفادت به المرحومة و هو يعد سكن وظيفي منح لها في إطار ضرورة المصلحة، و الكائن بالمركز الطبي ببومرداس...، فالمستفيدة بالمسكن الوظيفي قد توفيت، و بعد وفاتها لم يبق لها الحق في الاستفادة، وانقطعت علاقة العمل"².

وفي قرار آخر ملف رقم 13058 المؤرخ في 20 أفريل 2004 اعتبر مجلس الدولة أنّ: "المسكن الذي منحه الولاية لمدير الولاية للحماية المدنية يدخل في إطار حكم ضرورة الخدمة ومن ثم يجب إخلاؤه بعد نهاية مهام شاغل السكن الذي أحيل على التقاعد"³.

ما نستخلصه هو أنه متى انقضت العلاقة الوظيفية بين العون و الهيئة المستخدمة، فإنّه يمكن للهيئة المستخدمة استرجاع السكن بعد إلغاء قرار الامتياز.

¹ - عبد السلام ذيب، المرجع السابق، ص 192.

² - مجلس الدولة الغرفة الأولى، قرار غير منشور.

³ - مجلس الدولة ، الغرفة الأولى، قرار غير منشور.

وما يستوجب الإشارة إليه أنه إذا كان الموظف موقوفاً فالعلاقة مع الهيئة المستخدمة تبقى قائمة، ويبقى حق الامتياز قائماً، كما أنه حتى ولو لم تنته العلاقة بين العون العمومي و الهيئة المستخدمة فإنه يبقى حق الامتياز قائماً، ولكن إذا تغير منصبه بحيث يصبح المنصب الجديد لا يمنح الحق في امتياز المسكن طبقاً للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989 المعدل بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 05 فيفري 2002 فإن حق الامتياز ينتهي كذلك في هذه الحالة.

الفرع الثاني : بيع المسكن الوظيفي أو إلغاء تخصيصه.

لا يمكن بيع المساكن الوظيفية لأنّ أملاك الدولة الممنوحة لصالح المرافق العامة لا يمكن التصرف فيها مادامت مخصصة للمرافق العامة ومن بينها المساكن التابعة للدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة.

وهذا ما أكدته المادة 03 فقرة 05 من القانون 81-01 المؤرخ في 07 فيفري 1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للقطاع العام¹، غير أنّ المشروع حدد بالمرسوم التنفيذي 89-10 و القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989 شروطاً يمكن فيها التنازل عن المسكن لصالح شاغله سنتناولها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

كما يمكن للهيئة المستخدمة التصرف في ممتلكاتها طبقاً لما حدده القانون 81-01 المذكور أعلاه عندها يتم إلغاء امتياز المسكن الوظيفي تطبيقاً لأحكام المادة 08 من المرسوم التنفيذي 98-10. وقد حدد المشروع في المادتين 03 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-454 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة و العامة التابعة للدولة و تسييرها و يضبط كفاءات ذلك²، إجراءات التخصيص، و يستنتج من المادتين 07 و 09 من نفس المرسوم أن امتياز المسكن ينتهي بعد إلغاء التخصيص.

¹ - الجريدة الرسمية عدد 1 لسنة 1981 .

² - المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 23/11/1991 .

الفرع الثالث : إجراءات إلغاء امتياز المسكن الوظيفي.

تتم إجراءات إلغاء¹ امتياز المسكن الوظيفي حسب نفس الإجراءات التي تم بها منح الامتياز طبقاً لنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي 89-10.

فبالنسبة للمساكن التي تملكها الدولة أو تنتفع بها فإن مدير الهيئة المستخدمة يصدر مقرر إلغاء ويرسل إلى مديرية أملاك الدولة و الأملاك العقارية حيث يقوم رئيس مصلحة شؤون الدولة بإصدار قرار فسخ الامتياز من غير أن يقوم بمراقبة الأسباب التي أدت إلى إلغاء الامتياز، على عكس المنح حيث يقوم بمراقبة أن العون يشغل منصباً أو وظيفة تخول له الحق في المسكن الوظيفي قبل إصدار مقرر المنح وهو نفس الإجراء بالنسبة للأملاك العقارية التي تملكها أو تنتفع بها المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري.

وبعد إصدار مقرر الفسخ، يبعث بنسخة إلى الهيئة المستخدمة ونسخة يحتفظ بها على مستوى المفتشية بمكتب العقود، ونسخة ترسل إلى قابض الأملاك ليوقف التحصيل إذا كان امتياز المسكن منح بمقابل.

وبالنسبة للمساكن الوظيفية التي تحوزها الولاية أو البلدية و التي تمنح فيها حقوق الامتياز فيتم إلغاء الاستفادة بقرار من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب الحالة.

المطلب الثاني : إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي.

بداية يجب الإشارة أنه بصدور قانون المالية لسنة 2002 فإنه ألغى تماماً إمكانية التنازل عن السكنات الوظيفية، ولكن قبل هذه السنة كانت هذه الإمكانية قائمة، كل هذا سأتطرق إليه في الفرع الثاني، لكن قبل كل هذا يجب علي التحدث في الفرع الأول إلى عدم إمكانية التنازل عن المساكن الوظيفية.

الفرع الأول : عدم إمكانية التنازل عن المساكن الوظيفية.

إن مساكن الخدمة التي هي جزء من البناءات التي تستعملها الدولة، الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات والأجهزة العمومية وكذلك المساكن الضرورية لممارسة الوظائف لا يجوز التنازل عنها طبقاً للمادتين 3 فقرة 3 و 11 من القانون 81-01 المتعلق بالتنازل عن الأملاك

¹-النص العربي استعمل مصطلح " فسخ " بينما استعمل النص الفرنسي مصطلح révocation التي تحمل معنى الإلغاء و الفسخ بالعربية، ومادام امتياز السكن يعتبر قرار إداري و أن القرار الإداري يلغي و لا يفسخ فان المصطلح الصحيح هو الإلغاء و ليس الفسخ.

العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة و الجماعات المحلية و مكاتب الترقية و التسيير العقاري و المؤسسات والهيئات والأجهزة العمومية وهو ما نصت عليه المادة 14 من المرسوم 89-10: "لا تكون المساكن الممنوحة لضرورة الخدمة الملحة قابلة لأن تباع لمن يسكنها".

كما أن القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989 المعدل بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 فيفري 2002 أكد في المادة 03 منه أنه: "لا تكون قابلة للتنازل عليها لمن يشغلونها المساكن الواردة في القائمة (أ)" أي المساكن الممنوحة بسبب الضرورة الملحة للخدمة .

ونص المرسوم التنفيذي 93-290¹ المتضمن تحويل ملكية الأملاك الشاغرة المنقولة إلى الدولة بموجب الأمر رقم 66-102 المؤرخ في 06 ماي 1966 إلى دواوين الترقية و التسيير العقاري في المادة 02 منه أنه: "لا يمس التحويل المحلات من نفس الطبيعة المخصصة الممنوحة و التي ينتفع بها مرفق، مؤسسة، هيئة عمومية" فمادامت المساكن الممنوحة بسبب الضرورة الملحة للخدمة خصصت لمنفعة المرفق أو المؤسسة فهي غير قابلة للتنازل عنها .

وفي التعليمات الصادرة عن وزارة المالية بتاريخ 22 جويلية 2000 تحت رقم 3918² و المتعلقة بعدم قابلية التنازل عن السكنات الوظيفية و التي جاء فيها: "بموجب مذكرتي المذكورة المشار إليها تم تذكيركم بالغاية الموجودة من تخصيص الاثني عشر مسكن المسلمة من طرف الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط لفائدة وزارة المالية وكذا الإطار القانوني المنظم لتسيير هذه العقارات و الحماية المقررة لها و المتعلقة أساسا بعدم قابلية التنازل عن هذه المحلات السكنية، وعليه يطلب من مديري أملاك الدولة للولايات اتخاذ الإجراءات القانونية الكفيلة بإلغاء جميع العقود الإدارية التي كانت محل نقل ملكية السكنات الوظيفية التي تم التنازل عنها".

كما صدر عن مجلس الدولة عدة قرارات التي تؤكد عدم إمكانية التنازل عن السكنات الوظيفية، فبموجب قرار رقم 13382 بتاريخ 20 جانفي 2004: "إن موضوع النزاع يتعلق بإلزام الإدارة المسيرة للسكن الوظيفي الذي يشغله المستأنف في إطار وظيفته، بصفته أستاذ التكوين المهني بمستغانم بالتنازل عن المسكن المذكور لفائدته، لكن ينبغي ملاحظة أن التنازل يكون رضائيا وتتم

¹ - المرسوم التنفيذي 93-290 المؤرخ في 28 نوفمبر 1993 .

² - تعليمات رقم 3918 صادرة عن مديريةية عمليات الأملاك الوطنية و العقارية بتاريخ 22 جويلية 2000.

التسوية إدارياً...، خاصة إذا كانت أصلاً غير قابلة للتنازل بالنظر إلى طبيعتها القانونية كما هو الشأن في قضية الحال عملاً بأحكام المواد 08، 10 و 14 من المرسوم 89-10¹.

كما أن المساكن الممنوحة لصالح الخدمة و الواقعة في نطاق الهيئة المستخدمة أو المرتبطة بها ارتباطاً وثيقاً لا يقبل القسمة بالعقارات التي تستعملها هذه الهيئة لا تكون هي الأخرى قابلة لأن تباع طبقاً للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 89-10، لأن في مثل هذه الحالة المسكن يصبح تابعاً للأملك العمومية، وهو ما نستنتجه من المادة 16 من القانون 90-30 المتضمن قانون الأملك الوطنية التي تنص: "الأملك الوطنية العمومية الاصطناعية تشتمل على المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية و كذلك العمارات الإدارية المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام" وبالتالي تصبح هذه السكّات التابعة للأملك العمومية للدولة أو الجماعات المحلية و ليس للأملك الخاصة التي تؤدي وظيفة امتلاكية و مالية و يجوز التنازل عنها.

وقد أكدّ مجلس الدولة في قراره رقم 13897 بتاريخ 17 فيفري 2004 ما يلي: "أن الأمر يتعلق بمسكن وظيفي يقع في حي متصل بمنقنة الكيفان و هذه المساكن مخصصة لإيواء الموظفين العاملين بهذه المدرسة، ومنه فإنه غير قابل للتنازل عنه"².

وفي قرار آخر بتاريخ 20 أبريل 2004 ملف رقم 13058 جاء فيه ما يلي: "السكن محل النزاع هو سكن وظيفي يقع داخل المؤسسة التربوية التي تحت وصاية البلدية...، وإن بقاء المستأنف شاغلاً لسكن وظيفي من شأنه عرقلة المؤسسة التربوية في تأدية مهامها على أحسن صورته"³، وهذا ما نصت عليه المادة 6 من المرسوم 88-71 المؤرخ في 22 مارس 1988 الذي يحدد الشروط الخاصة التي تطبق على بيع الأملك العمومية العقارية التي شرع في استغلالها بعد يناير سنة 1981: "لا تباع المساكن التي تملكها الدولة و تقع رحاب المؤسسات و الهيئات العمومية ذاتها".

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار غير منشور.

² - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار غير منشور.

³ - حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 666.

الفرع الثاني : إمكانية التنازل عن المساكن الوظيفية لشاغليها.

تنص المادة 15 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 89-10 أنه : "إذا وقعت هذه المساكن -الممنوحة لصالح الخدمة - خارج نطاق الهيئة أو توفرت في ساكنيها شروط تحدد بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية و الوزير المكلف بالإسكان ووزير الداخلية و البيئة بعد استشارة السلطات و الهيئات المعنية وتكون قابلة للتنازل عنها بموجب القانون رقم 81-01 المذكور سابقاً".

و قد حدد القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989 المعدل بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05 فيفري 2002 في المادة 4 أن: "المساكن المذكورة في القائمة (ب) و الواقعة خارج رحاب الهيئة قابلة للتنازل عنها لمن يشغلونها".

وحددت المادة 5 من نفس القرار شروط الاكتساب و هي:

- أن يملكون سنداً قانونياً لشغل المساكن سلمته السلطة المخولة وفقاً للمواد 3، 4 و 5 من المرسوم التنفيذي 89-10.

- أن يستوفون ضمن هيتهم المستخدمة فترة عمل تساوي 7 سنوات .

إضافةً إلى الشروط الواردة في المادة 5 من القانون 81-01 المعدل و المتمم فإن المادة 4 من المرسوم رقم 88-71 أضافت شرط:

- أن يكون شخصاً طبيعياً ذو جنسية جزائرية متمتع بصفة الشاغل الشرعي، مستوفي لالتزاماته الإيجارية عند تاريخ التنازل، ويشغل بصفة دائمة.

وجاء في قرار مجلس الدولة رقم 15134 بتاريخ 16 ديسمبر 2003 : "أن مستأجر الشقة الذي هو القطاع الصحي غير ملزم في التنازل لصالح المعارض الذي لا تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها ضمن المنشور الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989"¹.

غير أنه حتى لو توفرت الشروط المذكورة أعلاه قد لا يستفيد شاغل المسكن من التنازل لأنه يمكن للإدارة أو الهيئة المستخدمة أن تعترض على بيع هذه المساكن لأسباب جدية تتصل بحسن سير المرفق، طبقاً لنص المادة 4 الفقرة 2 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17 ماي 1989 .

وفي هذا الإطار استقر اجتهاد مجلس الدولة في العديد من قراراته على وجوب موافقة الهيئة المستخدمة على التنازل، وعدم إمكانية إلزامها على ذلك، حيث جاء في القرار رقم 13819 المؤرخ في 17 فيفري 2004: " أن المستأجر للشقة محل النزاع والقطاع الصحي لسوق أهراس

¹-مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار غير منشور.

غير ملزم بالتنازل لصالح المستأنف لأنّ التنازل يكون رضائياً وتتم تسويته إدارياً دون اللجوء إلى القضاء"¹.

ومما تجدر الإشارة إليه أنّ قانون المالية لسنة 2001 القانون رقم 06-2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 أُلغى بموجب المادة 40 منه أحكام القانون رقم 81-01 ونصوصه التطبيقية، وتبقى خاضعة لأحكامه الأملاك العقارية التي كانت موضوع طلبات اكتساب تم إيداعها قبل 31 ديسمبر 2000².

في هذا الصدد جاءت المادة 209 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 لتستثني إمكانية التنازل عن السّكنات الوظيفية لشاغليها حيث نصّت على أنه: "تعدّ السّكنات التابعة للقطاع العمومي الإيجاري ذات الطابع الاجتماعي الممولة بنفقات نهائية من ميزانية الدولة قابلة للتنازل باستثناء السّكنات المنجزة لحاجات سير المصالح و الهيئات العمومية للدولة و الجماعات الإقليمية المنصوص عليها في المادة 162 من قانون المالية لسنة 1992".

وهذا ما أكدته المادة 02 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 03-269 المحدد لشروط و كفاءات التنازل عن الأملاك العقارية التابعة ولدواوين الترقية و التسيير العقاري الموضوعة حيز الاستغلال قبل أول يناير سنة 2004³ حيث نصت: "غير أنّ تستثنى من تطبيق هذا المرسوم السّكنات المنجزة لغرض سير المصالح والهيئات العمومية للدولة، والجماعات الإقليمية المنصوص عليها في المادة 162 من قانون المالية لسنة 1992 و كذا الأملاك العقارية المصنفة أو في طور التصنيف ضمن التراث الثقافي".

أما بالنسبة للمساكن الوظيفية التي تملكها أو تحوزها للانتفاع بها الشركات و المؤسسات و الهيئات العمومية ذات الطابع الاقتصادي فتخضع في مجال التنازل عنها للقوانين و التنظيمات المعمول بها أي القانون رقم 81-01 و المرسوم 81-44 المؤرخ في 21 مارس 1981 المتضمن شروط و كفاءات التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة و الجماعات المحلية و مكاتب الترقية و التسيير العقاري و المؤسسات و الهيئات و الأجهزة العمومية.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار غير منشور.

² - حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 685.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 03-269 المؤرخ في 07 أوت 2003، جريدة رسمية رقم 04 مؤرخة في 13 أوت 2003.

الفصل الثاني : المنازعات التي تثيرها السكنات الوظيفية.

رغم ضبط المشرع النظام القانوني للسكن الوظيفي، كما تطرقنا له ضمن الفصل الأول، غير أن الاجتهاد القضائي الجزائري لم يستقر في مجال الاختصاص، بحيث استمر تنازع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي (الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا) للفصل في الدعاوى المتعلقة بالمساكن الوظيفية، لذا يجدر بنا التحدث أولاً للجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات المتعلقة بالمساكن الوظيفية قبل التطرق إلى أنواع المنازعات التي تطرحها المساكن الوظيفية.

إنّ تحديد اختصاص القاضي العادي أو القاضي الإداري هام جدا في هذا الموضوع فالمنازعات الإدارية في الجزائر يتطلب حلها مبدئياً تطبيق قواعد القانون العام، وينجم عن ذلك أنّ المتقاضي يعلّق أهمية كبرى على معرفة ما إذا كان نزاع ما إدارياً أي قابلاً لكي تطبق عليه قواعد خاصة من حيث الإجراءات ومن حيث الأساس¹.

بناءً عليه سنتناول في المبحث الأول الجهة المختصة بنظر المنازعات و إثبات صفة التقاضي نظراً لأهمية هذا الشرط لقبول الدعوى، وفي المبحث الثاني نتطرق لأنواع المنازعات، وبيان ذلك وفق المباحث الآتية:

¹ - د/ أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1992، ص 91.

المبحث الأول : الجهة المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بالسكنات الوظيفية .

يقوم تنازع الاختصاص حين تؤكّد أو ترفض هيئتان أو عدة هيئات قضائية اختصاصها للنظر في قضية رفعت أمامها، والتنازع قد ينبثق بين هيئتين قضائيتين تنتميان إلى نظامين قضائيين يشكلان مجموعتين متسلسلتين منفصلتين و مستقلتين¹، كما هو الشأن في التنازع القائم بين القضاء الإداري و القضاء العادي في مسألة الاختصاص للفصل في المنازعات المتعلقة بالسكنات الوظيفية، لقد برز هذا التنازع نتيجة الاختلاف في تفسير النصوص وتحديد الطبيعة القانونية لتصرف الإدارة التي تمنح بموجبه السكن، لذا سوف نبين في المطلب الأول الجهة المختصة بالنظر في المنازعات المتعلقة بالسكنات الوظيفية ليتسنى لنا تناول اختصاص قاضي الاستعجال في المطلب الثاني، وأخيراً أنتهي في مطلب ثالث إلى إثبات صفة القاضي في منازعة السكن الوظيفي.

المطلب الأول : اختصاص القاضي الإداري .

إنّ المبدأ الذي كرسه المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، هو أنّ المنازعات التي يختص بها القاضي الإداري يجب أن يكون أحد أطراف الخصومة فيها إما الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، وهي القاعدة العامة لكي يكون النزاع إدارياً، ليجعل من المحاكم الإدارية و مجلس الدولة كل في حدود اختصاصه صاحب الولاية العامة، وهو في نفس الوقت الشرط الوحيد لإقرار هذا الاختصاص الذي لا يمكن أن يسحب منها إلا بموجب نص صريح لأن ذلك استثناء ولا استثناء إلاّ بنص².

الفرع الأول : المعيار العضوي .

يستشف من المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بأنّ المشرع الجزائري قد أخذ بالمعيار العضوي في تحديد اختصاص الهيئات القضائية الإدارية، أي أنّ العبرة في تحديد اختصاص القضاء الإداري بالإدارة سواءً كانت مدعية أو مدعى عليها، وعليه فإنّ القاضي الإداري هو المختص للفصل في المنازعات المتعلقة بامتياز المسكن الوظيفي بمجرد أن يكون شخص عام طرفاً في النزاع، وقد أكد مجلس الدولة في عدة قرارات صادرة عنه هذا المبدأ، ففي

¹د/ أحمد محيو ، المرجع السابق ، ص 127 .

²د/ مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الإختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية ، ص 354.

الملف رقم 11173 المؤرخ في 17 جوان 2003 أقر ما يلي: "إنّ هذا النزاع لا يعني منازعة تتعلق بإيجار سكن كما تنص عليه المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، وإنما يتعلق النزاع بدعوى رامية إلى طرد المستأنف من السكن الوظيفي التابع للولاية و الذي تم منحه لمديرية الحماية المدنية لولاية الأغواط بموجب قرار مؤرخ في 28 مارس 1983 لإسكان مدير الولاية وأنه بالتالي وعملا بأحكام المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية تعتبر الجهة القضائية الإدارية مختصة للفصل في هذا النزاع"¹.

وقبل ذلك أكدت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا اختصاصها للفصل في المنازعات المتعلقة بالمساكن الوظيفية وذلك في القرار رقم 80864 المؤرخ في 23 فيفري 1992 الذي جاء فيه: "حيث أنّ النزاع المطروح لا يتعلق بتنفيذ إيجار بسيط الذي يخضع لقواعد القانون الخاص ولا بعلاقة المؤجر بالمستأجر".

حيث أنّه في دعوى الحال فإنّ النزاع يتعلق بسكن وظيفي منح لموظف في الدولة بموجب مقرر وليس بناء على مجرد عقد، وأنّه بناء على قاعدة توازي الأشكال فإنّ صدور مقرر وضع حد لامتياز السكن.

حيث أنّه نتيجة لذلك فإنّ رئيس الغرفة الإدارية كان محقا عندما تمسك باختصاصه"².

اتجاه الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا:

إنّ تطبيق المعيار العضوي لم تحترمه الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا، التي استبعدت المبدأ الذي وضعه المشرع بموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية³، وهو ما أكدته في عدة قرارات صادرة عنها، ففي القرار رقم 206421 المؤرخ في 08 جوان 1999 قضت بأنه: "من المستقر عليه في المحكمة العليا قضاء أنّ الاستثناءات الواردة في المادة 7 مكرر تعني جميع العلاقات الإيجارية بما في ذلك تلك التي تنشأ بموجب قرار التخصيص"⁴.

¹ - مجلس الدولة ، الغرفة الأولى ، قرار غير منشور .

² - نشرة القضاة 1997 ، عدد 52 ، ص 143 .

³ - تنبيه: كانت تقابلها المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية الملغى بموجب القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جريدة رسمية رقم 21 .

⁴ - المجلة القضائية 2000 ، عدد 1 ، ص 115 .

وبالتالي نجد الغرفة الاجتماعية في هذا القرار قد اعتبرت قرار منح امتياز السكن بمثابة عقد إيجار وبالتالي تمسكت باختصاصها استناداً إلى نص المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية

المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية:

إنّ التطرق لأحكام المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية يبرز بأنّ المشرع قد استثنى بعض المنازعات التي تتعلق بمجالات تتصرف فيها الإدارة كأى شخص عادي، ليخضعها للقضاء العادي كون امتياز الجهة القضائية في مفهوم القضاء المزدوج معترف به للإدارة عندما تتصرف كسلطة عامة، وتستعمل صلاحيات هذه السلطة لتحقيق الصالح العام و لتسيير المرافق العامة.

غير أنّه وإلى جانب هذه الصلاحيات قد تتصرف الإدارة أيضاً كشخص عادي و تتعامل مع الأفراد بالبيع والشراء والإيجار وغيرها من التصرفات التي تطبق عليها القانون الخاص و تخضع لاختصاص القاضي العادي ويتعين عليه إخضاع النزاع لها، ومن بين هذه الاستثناءات المنازعات المتعلقة بالإيجارات بصفة عامة، فالمنازعات التي تنشأ بين المؤجر و المستأجر كلها من اختصاص القاضي العادي¹.

غير أنّه يجب تمييز هذه المنازعات عن المنازعات المتعلقة بالسكنات الوظيفية التي تمنح للموظف من طرف الإدارة المستخدمة، فهذه لا تتعلق بإيجار مكان معد لسكن، وهي في الواقع من اختصاص القاضي الإداري، وهذا طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي 89-10 الذي ينص صراحة على أنّ: "المساكن الوظيفية تمنح للموظف بموجب قرار امتياز أو تخصيص هذا القرار هو قرار إداري ولا يكتف في جميع الأحوال على أنّه عقد إيجار.

وقد سبق وأن بيّنّا في الفصل الأوّل أنّ المساكن الوظيفية تمنح بموجب سند امتياز الذي يعتبر قراراً إدارياً تمنحه الهيئة المستخدمة بإرادتها المنفردة ، وليس لإرادة الموظف أي اعتبار وأن هذا الامتياز مؤقت ويمكن إلغاؤه من قبل الهيئة المستخدمة، وعليه نرى أنّ الغرفة الاجتماعية للمحكمة العليا لم تصب إلى ما ذهب إليها في القرار الصادر في 8 جوان 1999، كون أنّ المبدأ الذي انتهت إليه لا يترجم روح نص المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية، فمقررات تخصيص السكنات الوظيفية ليست عقود إيجار²، وهو ما وُفق في تكييفه القضاء الإداري في اجتهاداته،

¹- ليلي زروقي، المرجع السابق، ص 28.

²- حمدي باشا عمر، المرجع السابق، ص 61.

وقد أكد مجلس الدولة في عدة قرارات أنه مختص لأن امتياز المسكن الوظيفي لا يمكن اعتباره علاقة إيجارية تخضع لأحكام المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية ، فقد أكد مجلس الدولة هذا في القرار رقم 13271 بتاريخ 17 فيفري 2004 " أن السكن...، مرتبط بمزاولة الوظيفة فقط، وليس له أي طابع اجتماعي، ولا يتعلق بعلاقة المؤجر بالمستأجر الذي يخضع للقضاء العادي مما يجعل اختصاص القضاء الإداري ثابت للنظر في هذه الدعوى مما يستبعد معه الدفع المثار حول عدم الاختصاص النوعي"¹.

وفي قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا رقم 108740 المؤرخ في 31 مارس 1996: "حيث أن عقد الإيجار ينجر عن مقرر إداري وعليه يخضع لاختصاص القاضي الإداري تطبيقاً للمادة 7 من قانون الإجراءات المدنية".

مع الإشارة أن الغرفة الاجتماعية ذاتها تراجعت و أصدرت قراراً مخالفاً وذلك في القرار رقم 73922

بتاريخ 08 جويلية 1991 حيث جاء فيه: "من المستقر عليه قضاءً أن سلطة مراقبة أعمال الإدارة تعود للقضاء الإداري، فإن قضاة الاستئناف في قضية الحال الذين أبعدها تطبيق القرار الصادر عن رئيس دائرة المرسى الكبير الذي ألغى القرار الذي منح السكن المتنازع عليه للمدعى عليه راقبوا بقضائهم كما فعلوا قانونية القرار الصادر عن سلطة إدارية متجاوزين بذلك السلطة الممنوحة لهم".

وما تجدر الإشارة إليه في الأخير أنه بصدر القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي ألغى الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، جعل بموجب المادة 802 اختصاص القاضي الإداري في كل استثناءات المادة 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الملغى إلا ما تعلق منها بمخالفات الطرق، والمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة، أو لإحدى الولايات، أو البلديات، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، اللذان بقيا من اختصاص القاضي العادي.

الفرع الثاني : المعيار المادي.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار غير منشور.

نجد أن المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية قد عدت أشخاص القانون العام وهم الدولة، الولاية، البلدية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية في حين أنها لم تتناول المؤسسات والشركات العمومية ذات الطابع الاقتصادي التي تطبق عليها قواعد القانون الخاص، وقد أكد مجلس الدولة في قراره المؤرخ في 13 سبتمبر 1999 في ملف رقم 175106 في نزاع يتعلق بمنح امتياز سكن وظيفي من قبل الصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية CNAS، التي كانت طرفاً في النزاع أنه غير مختص للفصل في هذا النزاع على اعتبار أن هذه المؤسسة ليست ذات طابع إداري .

غير أنه بالرجوع إلى القوانين الأساسية للمؤسسات و الشركات والهيئات العمومية الاقتصادية نجد فيها أحكاماً خاصة يمكن أن تعطي الاختصاص للقاضي الإداري في هذه الحالة المعيار المادي أو الموضوعي هو الذي يحدد طبيعة النزاع.

لقد بينا في الفصل الأول عند تناولنا للمساكن الوظيفية الممنوحة من قبل المؤسسات و الشركات و الهيئات العمومية الاقتصادية، أن القوانين الأساسية و الأنظمة الداخلية لهذه المؤسسات لم تتناول النص على منح حق امتياز في السكن الوظيفي، لكن بالرجوع إلى نص المادتين 55 و 56 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، أوردت حالتين إذا تحققتا فإن الاختصاص يؤول للقضاء الإداري حتى و لو كان طرفاً المنازعة المؤسسة الاقتصادية من جهة، وأشخاص طبيعيين من جهة أخرى، فالمعيار العضوي لم تعد له أهمية في تحديد النزاع الإداري وإنما النشاط الذي تقوم به تلك المؤسسة وهي: * عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانوناً بتسيير مباني عامة أو جزء من الأملاك الاصطناعية ويكون هذا التسيير وفقاً لعقد إداري للامتياز.

* عندما تكون المؤسسة العمومية الاقتصادية مؤهلة قانوناً لممارسة صلاحيات السلطة العامة. في هذه الحالة، فإن قرار منح امتياز السكن من قبل مدير عام للمؤسسة العمومية ذات طابع صناعي و تجاري في إطار تنفيذ قرارات مجلس الإدارة يعتبر قراراً إدارياً إذا اتخذ لتنفيذ مرفق عام باسم ولصالح الدولة.

المطلب الثاني : اختصاص القاضي الاستعجالي.

يدخل توزيع الاختصاص بين قضاء الاستعجال وقضاء الموضوع ضمن الاختصاص النوعي¹، مما يستدعي التطرق إلى شروط انعقاد الاختصاص للقاضي الإداري الاستعجالي، ليتسنى لنا تحديد إطار اختصاصه فيما يتعلق بمنازعات السكنات الوظيفية، فقد حدد القانون شروط لينعقد الاختصاص لقاضي الأمور المستعجلة، وهي الشروط التي إذا ما تخلفت ترتب عنها الحكم بعدم الاختصاص النوعي؛ وقد فصلت ذلك عبر فرعين أمّا الأول منهما فقد خصصته في الحديث عن عنصر الاستعجال، والثاني منه جعلته في الكلام عن عدم تعلق النزاع لأصل الحق؛ وتوضيح ذلك كالآتي:

الفرع الأول: وجود عنصر الاستعجال.

رغم اعتبار الاستعجال كشرط رئيسي جوهري للاختصاص النوعي للتقاضي الاستعجالي فإن المشرع الجزائري لم يعرف لفظ الاستعجال بل اكتفى بتعيين نوع الدعاوي التي يرتب لها حكما بوصفه بهذه الصفة.

فيما ذهب الفقه والقضاء مذاهب عدة في تعريف الاستعجال فقضت محكمة النقض الفرنسية وحذا حذوها الكثير من الشرح في فرنسا وبلجيكا ومصر بان الاستعجال لا يتوفر إلا في الأحوال التي يترتب على التأخير فيها ضرر لا يحتمل الإصلاح، واستند الرأي إلى عبارة وردت في خطاب ألقاه المستشار ربال في 11-04-1806 بالمجلس التشريعي في الأعمال التحضيرية لباب القضاء المستعجل إذ قال: "يتردد رئيس المحكمة في الحكم في الدعاوى التي يترتب على أقل تأخير فيها ولو بضعة ساعات ضرر لا يقبل الإصلاح.

كما عرفه البعض بأنه: "الضرورة التي لا تحتمل تأخيرا أو أنه الخطر المباشر الذي لا يكفي في إلقائه رفع الدعوى بالطريق المعتاد حتى مع تقصير المواعيد.

وعرفه البعض الآخر بأنه: " الخطر الحقيقي المحقق بالحق المراد المحافظة عليه والذي يلزم درؤه بسرعة لا تكون عادة في التقاضي العادي ولو قصرت مواعيده.

وقال البعض بأن: " الاستعجال يوجد في كل حالة يؤدي فيها التأخير في الإجراء المؤقت إلى فوات المصلحة وضياع الحق فضلا عن زوال المعالم.

¹ - محمد نصر الدين كامل، محمد فاروق راتب، قضاء الأمور المستعجلة، عالم الكتاب، القاهرة ، 1976.

وقيل بأن الاستعجال هو الضرورة الداعية إلى اتخاذ الإجراء المطلوب وهناك رأي آخر يرى بان الاستعجال هو ضرورة الحصول على الحماية القانونية العاجلة التي لا تتحقق من إتباع الإجراءات العادية للتقاضي نتيجة لتوافر ظروف تمثل خطرا على حقوق الخصم أو تتضمن ضررا قد يتعدى تداركه وإصلاحه

كما عرف الاستعجال بأنه: " طلب اتخاذ إجراء وقتي يبرره خطر داهم أوامر يتضمن ضرر قد يتعدى أو يصعب إزالته إذا لجأ الخصوم إلى المحاكم بإجراءات الدعوى العادية

وعرف كذلك بان: "الاستعجال يتحقق كلما توافر أمر يتضمن خطرا داهما أو يتضمن ضررا قد لا يمكن تلاقيه إذا لجأ الخصوم إلى القضاء العادي

ونجد معظم التعريفات السابقة تتكلم عن الاستعجال خطر وان كان تعريف الاستعجال بأنه الخطر يعد تعريفا غير دقيق ويتضمن خلط بين السبب والمتسبب، لان الخطر هو سبب الاستعجال والاستعجال هو مسبب أو نتيجة لوجود الخطر

فالاستعجال هو حالة قانونية تنشأ من الخطر الناتج عن التأخير أو من فوات الوقت، قبل الحصول على الحماية القضائية الموضوعية، ويولد الخطر الحاجة الملحة إلى حماية قضائية عاجلة يتم بمقتضاها تفادي وقوع الضرر بالحقوق أو المراكز القانونية التي يراد المحافظة عليها".

أشارت المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إلى حالة الاستعجال دون أن تعرفها، تاركةً المجال مفتوحا لاجتهاد القضاي ليحدد مفهوم الاستعجال حالة بحالة حسب كل قضية.

و يمكن تعريف القضاء الاستعجالي بأنه : الفصل في المنازعة التي يخشى عليها من فوات الوقت فصلا مؤقتا لا يمس بأصل الحق ، و إنما يقتصر على الحكم باتخاذ إجراء وقتي ملزم للطرفين بقصد المحافظة على الأوضاع القائمة أو احترام الحقوق الظاهرة او صيانة مصالح الطرفين المتنازعين

والقضاء المستعجل هو قضاء مؤقت لا يمس بأصل الحق وفقا للمادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي ينص على أنه(يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة، لا ينظر في أصل الحق ويفصل في أقرب الآجال

أشارت المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إلى حالة الاستعجال دون أن تعرفها، تاركةً المجال مفتوحا لاجتهاد القضاي ليحدد مفهوم الاستعجال حالة بحالة حسب كل قضية.

ولقد كرس الاجتهاد القضائي بعض المبادئ لتحديد الحالات التي يكون فيها قاضي الاستعجال مختصا للبت في دعوى متعلقة بالسكن الوظيفي، فقد وجدنا عدة قرارات أقر فيها قاضي الاستعجال اختصاصه تتعلق كلها بالطرد من السكن الوظيفي، وذلك وفق النقاط الآتية:

أولاً: انعدام سند امتياز السكن الوظيفي :

إن القانون يحمي الأوضاع الشرعية، فإن الاجتهاد كرس مبدأ اختصاص قاضي الاستعجال للبت في الحالات التي يكون فيها شاغل السكن الوظيفي المطلوب طرده لا يحمل سند امتياز، الذي يعتبر الرخصة القانونية لشغل هذا النوع من السكنات و رفض إخلاء السكن يعتبر تعديا يختص قاضي الاستعجال للحد منه.

فقد جاء في القرار رقم 209165 المؤرخ في 08 جوان 1999: "لكن حيث أنه المستقر عليه أن عنصر الاستعجال يتوفر في كل الحالات التي قد ينجر عن التأخير في صدور حكم بشأن ضرر لا يمكن إصلاحه فيما بعد...، وأن حالات التعدي على حق مستقر هي من الحالات التي يمكن فيها لقاضي الاستعجال أن يتدخل لجعل حدا لهذا التصرف و إرجاع الأطراف إلى الحالة التي كانوا عليها قبل صدور الحكم"¹.

وفي هذا الصدد صدر الأمر الاستعجالي عن المحكمة الإدارية بسطيف في القضية رقم 00588 الصادر بتاريخ 2013/06/10 ومما جاء فيه: "أن المدعي عليه قد تم تحويله لمؤسسة أخرى مما أدى إلى انقطاع علاقة العمل بينه وبين الهيئة المستخدمة، وبذلك فاستمرار شغل السكن هو أمر مخالف للمرسوم 89-10... حيث أنه وتبعاً للأسباب المذكورة أعلاه و نظراً لكون المدعى عليه أصبح يشغل السكن بدون سند وذلك بعد إلغاء قرار الاستفادة... لذا فإنه يتعين معه إلزام المدعى عليه بإخلاء السكن الوظيفي...".

ثانياً: انتهاء العلاقة الوظيفية :

عند انتهاء العلاقة الوظيفية لأي سبب كان سواء بالاستقالة، التقاعد، النقل أو غيرها من الأسباب فإن ذلك ينهي حق الانتفاع بالسكن الوظيفي، فالمادة 08 من المرسوم التنفيذي 89-10 تنص أن: "امتياز السكن الوظيفي ينتهي بمجرد انتهاء الشغل الذي يبرره"، وفي هذه الحالة تصدر السلطة التي منحت الامتياز مقرر بانتهائه، على أن يقع الطرد من السكن عن طريق الاستعجال،

¹ - عبد السلام ذيب ، المرجع السابق ، ص 207 .

ومبرر ذلك أن حق الاستفادة من السكن لم تنشأ إلا بسبب الوظيفة، وإذا زالت الوظيفة سقط حق الانتفاع، وهو ما أكدته القرار رقم 235399 المؤرخ في 16 ماي 2000 الذي جاء فيه: "ولكن حيث أنه من الثابت في دعوى الحال أن الطاعن كان يحتل السكن المتنازع حوله بسبب وظيفته و عن طريق مقرر منح استفادة منه و من النيابة العامة و إدارة أملاك الدولة، وأن الطاعن قدم الاستقالة و بالتالي جعل حدا للسبب الذي كان يحتل بموجبه السكن، وأن طبيعة نشاط الإدارة تقتضي السرعة في استرجاع السكنات الوظيفية لجعلها تحت تصرف من يستخلف الموظف الذي أنهى علاقة العمل، وعليه يتعين القول أن قاضي الاستعجال كان مختصا للفصل في دعوى الحال".¹

وقد أشار إلى مثل هذا أيضا القرار رقم 13/00366 المؤرخ في 15 أبريل 2013 الصادر عن المحكمة الإدارية بسطيف حيث تمسك قاضي الاستعجال باختصاصه على أساس أن المدعى عليها أصبحت تشغل المسكن الوظيفي بدون سند شرعي بعد صدور قرار إحالتها على التقاعد. و في قرار آخر رقم 13/00468 بتاريخ 13/05/2013 أمرت الغرفة الاستعجالية بالمحكمة الإدارية بسطيف بإخلاء السكن الوظيفي الذي كانت تشغله المدعى عليها بحكم وظيفتها والتي استقلت منها، حيث استخلصت الغرفة الاستعجالية عنصر الاستعجال في هذا القرار في انتهاء علاقة العمل التي كانت تربط المدعى عليها بالهيئة المستخدمة بسبب طلب الاستقالة وقبول استقالتها.

وفي هذا الأمر استنبط القاضي عنصر الاستعجال من الحاجة الماسة للسكن حتى تتمكن الإدارة المستخدمة بإسكان صاحب المنصب الجديد، خاصة أن الغرض من منح السكن هو ضرورة الخدمة العامة أو لصالح الخدمة، فمادامت الإدارة المستخدمة بحاجة للسكن فإن انتهاء العلاقة الوظيفية تكون كافية لطلب الطرد بموجب تدابير الاستعجال، و هذا ما أقرته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها رقم 80864 بتاريخ 1992/02/23 حيث جاء فيه " إن السكن الوظيفي الممنوح للشخص لضرورة المصلحة يكون مؤقتا، و أن القاضي الاستعجالي في هذه الحالة يكون مختصا لأن دفع الإدارة بأن إسكان المستفيد الجديد من المنصب يعتبر حالة مستعجلة".²

¹ - عبد السلام ذيب، المرجع السابق ، ص 211.

² - نشرة القضاة ، العدد 52 ، ص 140.

الفرع الثاني: عدم تعلق النزاع بأصل الحق.

وهذا وفقا لنص المادة 918 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية الفقرة الثانية التي ذكرت " لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال

فالدعوى الاستعجالية لا تتضمن بشكل جوهري حقوق الأطراف ومراكزهم القانونية لأنها مجرد تدابير تحفظية وقتية لذا أوجب المشرع الجزائري على القاضي الاستعجالي الإداري عند نظره في الدعوى الاستعجالية أن لا يمس أصل الحق

فالقاضي لا يتناول الحق المراد حمايته بالتفسير والتأويل ولا يقدر أسانيد الخصوم من حيث قيمتها القانونية بل عليه فحص ظاهر المستندات ويستخلص منها من هو الطرف الأجدر بالحماية المؤقتة لحقوقه

والمقصود بأصل الحق هو كل ما يتعلق بالحق وجوداً و عدماً فيدخل في ذلك ما يمس صحته أو يؤثر في كيانه أو يغير فيه أو في الآثار القانونية التي رتبها له القانون أو التي قصدها المتعاقدان، و بذلك فإذا رفعت دعوى بطلبات موضوعية فإنها تكون خارجة عن اختصاص القضاء المستعجل، كأن ترفع الدعوى بطلب فسخ عقد أو صحته أو بطلانه أو بطلب تعويض أو تثبيت ملكية أو تقرير حق ارتفاق عليها

و تجدر الإشارة أن القاضي المستعجل مكلف بالبحث في منازعات الطرفين ليتوصل لتحديد اختصاصه، فإن كان ممنوع من التعرض لأصل الحق فلا يمنع من تفحص الموضوع وأصل الحق من حيث الظاهر ليصل إلى القضاء في الإجراء الوقتي المطلوب منه إذ لا يستطيع في الكثير من الأمور أداء مهمته و القضاء في الإجراء الوقتي المطلوب منه، إلا إذا تناول الحق نفسه لتقدير قيمته

فإذا فحص ظاهر المستندات و تبين له أن الفصل في الدعوى سيمس أصل الحق فإنه يقضي بعدم اختصاصه بنظر الدعوى

أما إذا توصل من فحصه إلى أن الأمر لا ينطوي على مساس بأصل الحق، و أن ما أثاره الخصم من منازعات لا تستند إلى أساس جدي فإنه يفصل في الدعوى إذ يشترط في المنازعات الموضوعية التي تمنع اختصاص القضاء المستعجل أن تكون جدية و على أساس من القانون، أما مجرد المزاعم و الأقوال غير الجدية فلا تحد من سلطته، ويقضي

بالرغم منها في الدعوى المطروحة أمامه، و إن تبين له أن المنازعة فيها مساس بالموضوع قضى بعدم اختصاصه.

لقد أوردت المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية هذا الشرط، فإذا كان النزاع المتعلق بالطرد من السكن الوظيفي لا يتطلب إثارة نزاع جدي أمام قاضي الموضوع، فبمجرد توجيه إنذار للشاغل الذي انتهت علاقته الوظيفية وألغى سند امتياز أو الشاغل الذي لا يحوز على سند امتياز، أو انتهت المدة المحددة في الإنذار ترفع دعوى أمام القاضي الاستعجالي لطرده .

غير أنه إذا تم إثارة أي دفع بشأن ملكية السكن أو التنازل عنه، ففي هذه الحالة يتعين على القاضي التصريح بعدم الاختصاص النوعي لأن الفصل يتعلق بالموضوع.

بالإضافة إلى هذا يجب ألا يكون الهدف من الدعوى، الاعتراض على تنفيذ قرار إداري وألا يتعلق النزاع بالنظام العام، ودعوى الطرد من السكن الوظيفي ليس فيها ما يعترض على تنفيذ قرار إداري بل بالعكس تتعلق بتنفيذ قرار إداري ألغى الاستفادة كما ليس فيها ما يمس النظام العام .

مما سبق ذكره نستنتج أن امتيازات السكنات الوظيفية تعتبر كغيرها من المنازعات، يخضع تحديد عنصر الاستعجال فيها لتقدير القاضي حسب معطيات كل قضية، غير أنه جرى الاجتهاد القضائي في قضايا الطرد من السكنات الوظيفية أن تتم بموجب أمر استعجالي، وذلك للحاجة الماسة للسكن الذي هو ضروري للإدارة المستخدمة، حيث بمجرد أن يتأكد القاضي الاستعجالي من انتهاء العلاقة الوظيفية أو من عدم حوزة الشاغل لسند الامتياز، يتمسك باختصاصه و يصدر أمراً بالطرد، لأن طبيعة نشاط الإدارة يقتضي السرعة في استرجاع السكنات الوظيفية لجعلها تحت تصرف من يستخلف الموظف.

المطلب الثالث : إثبات صفة التقاضي .

نتار صفة التقاضي عملا بالمادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في جميع مراحل الدعوى، بما فيها الطعن بالنقض ويثيرها القاضي من تلقاء نفسه. و قد كانت الصفة، الأهلية، المصلحة هي الشروط العامة الواجب توفرها في رافع الدعوى حسب نص المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية الذي ألغاه القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 و المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و الذي بموجبه أصبحت الشروط العامة الواجب توافرها في المدعي هي : الصفة والمصلحة حسب نص المادة 13 منه بقولها "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة ومصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون

وما نلاحظه هو أن القانون الحالي قد أستبعد شرط الأهلية من الشروط الموضوعية للدعوى و اعتبرها شرطا شكليا قابلا للتصحيح اما شرطي الصفة و المصلحة فسنحاول دراستهما حسب الترتيب الوارد في المادة.

أولا : شرط الصفة

يمكن تعريف الصفة بأنها العلاقة القانونية التي تربط شخص معين من جهة، والحق أو المركز القانوني من جهة أخرى

و بصفة عامة تثبت الصفة بمجرد إثبات الحق و حصول الاعتداء عليه فيكون صاحب الحق المعتدى عليه صفة في مقاضاة المعتدي

إن الاتجاه السائد فقها و قضاء يذهب إلى اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء . حيث أن صاحب الصفة القانونية في رفعها هو نفسه صاحب

المصلحة و يتحقق شرط الصفة لقبول دعوى الإلغاء عندما يعتدي القرار الإداري غير

المشروع بمركز قانوني خاص للشخص صاحب الصفة في رفعها ، و تقتضي الصفة

أن يكون رافع الدعوى هو نفسه صاحب الحق المدعي به و يطلب حمايته من

القضاء هذا بالنسبة للمدعي، أما بالنسبة للمدعي عليه فيجب أن يكون هو الشخص

الذي يطالب بالحق في مواجهته

أنواع الصفة : الصفة قد تكون عادية كما رأيناها سابقا و قد تكون استثنائية أو

إجرائية

أ/ الصفة الإستثنائية : الأصل أن لا تكون الدعوى مقبولة، ما لم تكن مقترنة بشرط الصفة بغض النظر عن توافر المصلحة أولا غير أنه يرد إستثناء على هذه القاعدة و ذلك في حالة ما إذا نص القانون صراحة على حلول شخص محل صاحب الصفة الأصلية في رفع الدعوى ، وتعرف الصفة هنا بالصفة الاستثنائية، كما أنه ومن جانب آخر، قد يباشر الدعوى شخصا ليس هو صاحب الصفة. وإنما شخص آخر لا يدعى انه هو صاحب الحق المعتدى عليه و هذا ما يعرف بالصفة الإجرائية.

ب/ الصفة الإجرائية: ينشأ لكل شخص سواء كان طبيعيا أو معنويا الحق في الدعوى، وله أن يستعمل هذا الحق أمام القضاء، غير أنه أحيانا قد يصبح الشخص في إستحالة مادية أو قانونية تمنعه من ممارسة حقه بنفسه، فالقاصر، الغائب، والشخص المعنوي لا يستطيعون مباشرة الدعوى بأنفسهم، بل تباشر عنهم بواسطة ممثلهم القانوني وعليه فالشخص المعنوي يوجد في استحالة قانونية لتمثيل نفسه أمام القضاء في حال حصول اعتداء على حق من حقوقه . لذا تثبت الصفة الإجرائية لممثله القانوني وهي صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات القضائية باسم غيره كون صاحب الصفة الأصلية في استحالة قانونية ولقد ميز القانون الجديد 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 و المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بين الصفة الإجرائية (الأهلية) التي اعتبرها شرطا شكليا وبين الصفة الموضوعية التي استحدثتها في المادة 13 منه و اعتبرها شرطا موضوعيا مرتبطا بالحق في التقاضي ورتب على انتقائها سواء في المدعي أو في المدعي عليه عدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة وهذا الحكم يحوز حجية الشيء المقضي فيه ويمكن للخصم الدفع بسبق الفصل في موضوع النزاع وفقا للمادة 67 منه

ج/ الصفة في الدعوى دفاعا عن المصلحة الجماعية والعامية:

المبدأ العام أن الدعوى شخصية، وبالتالي فإن الدعوى الجماعية غير مقبولة ، غير أن مجلس الدولة الفرنسي يقبل الدعاوى التي ترفعها التجمعات ذات الشخصية المعنوية من نقابات وجمعيات للدفاع عن المصلحة الجماعية.

النقابة :

تتمتع النقابة بشخصية معنوية، وذمة مالية مستقلة، فإذا وقع إعتداء على أحد حقوقها، حق لها رفع دعوى أمام القضاء طبقا للقواعد العامة للدفاع عن حقوقها الخاصة، غير أنه يثار التساؤل في حالة ما إذا رفعت نقابة دعوى دفاعا عن المصلحة الجماعية.

ويقصد بالمصلحة الجماعية، تلك المصلحة التي تعلق عن المصلحة الخاصة للأعضاء المكونين للنقابة أو الجمعية، والأصل أن المصلحة في هذه الحالة هي مصلحة مشتركة وجماعية لجميع أعضاء النقابة وبالتالي فليس لها صفة للدفاع عن هذه المصلحة المشتركة كونها ليست صاحبة المصلحة المعتدي عليها غير أن المشرع الجزائري اعترف للنقابة بالصفة في الدفاع عن المصالح المشتركة

الجمعية نفس الإشكال الذي طرح بالنسبة للنقابة يطرح في هذا الصدد بالنسبة للجمعيات، فهناك من لا يعترف للجمعية بالصفة دفاعا عن المصلحة الجماعية كونها ليست صاحبة الحق المعتدي عليه. وهناك من يعترف للجمعية بالصفة دفاعا عن المصلحة الجماعية للدفاع عن الغرض الذي أنشأت من أجلها وهذا ما تبناه المشرع الجزائري من خلال تخويله للجمعية الصفة في الدفاع عن المصالح الجماعية وذلك إذا تعرضت لاعتداء وكان ذلك يمسّ بهدف الجمعية، و مثال ذلك الجمعية التي أسست بهدف حماية الآثار التاريخية، فهذه الآثار ليست ملكا خاصا للجمعية، فإذا رفعت دعوى دفاعا عنها حالة تعرضها فإنها لا تدعي بحق خاص بها وإنما هذه الآثار التاريخية تدخل ضمن الملك العام و ضمن المصلحة العامة و الجماعية، و ما تأسس هذه الجمعية إلا بغرض الدفاع عنها، و يتعين قبول هذه الدعوى

ثانيا: شرط المصلحة

المصلحة هي الفائدة القانونية التي يسعى المدعي إلى تحقيقها في الدعوى التي يقيمها أمام القضاء وانطلاقا من هذا فلا يجوز الاتجاه إلى القضاء عبثا دون تحقيق أية منفعة سواء كانت منفعة مادية أو أدبية، على اعتبار أن مرفق القضاء مرفق عام يهدف إلى إشباع حاجيات الناس بالحماية القضائية، فإذا اتضح أن الغرض من الدعوى مجرد كيدا أو أنها لا تعود على رافع الدعوى بأية فائدة أوجب على القاضي الإداري الحكم بعدم قبولها شكلا لإنتفاء المصلحة والمصلحة ليست شرط لقبول الدعوى فحسب، بل هي شرط لقبول أي طلب، رفع، طعن، أو أي إجراء من إجراءات الخصومة القضائية، وهي من الشروط العامة الواجب توفرها لقبول كل الدعاوى القضائية منها دعوى الإلغاء حيث تتسم فيها المصلحة بنوع من المرونة والاتساع نظرا

للطبيعة الموضوعية لتلك الدعوى وحتى يشجع الأفراد على الدفاع على دولة الحق و القانون ،
وتقدر المصلحة يوم رفع الدعوى الإدارية لأنها شرط موضوعي لقبولها

-مدى تعلق شرط المصلحة بالنظام العام

نصّ المشرع في القانون الجديد المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في مادة 13
منه على حق المحكمة أن تقضي تلقائياً بعدم القبول لانتفاء الصفة أو انعدام الإذن
المقرر قانوناً لكنه نجده سكت عن أحكام الدفع لانتفاء المصلحة . فهل يعني هذا أن
هذا الدفع لا يتعلق بالنظام العام ؟. يجب التمييز هنا بين الدفع بعدم القبول لانتفاء المصلحة و
الدفع بعدم القبول لعدم قانونية المصلحة، فالأول يتعلّق دائماً بالنظام العام لدواعي السير
الحسن لمرفق القضاء. أما الثاني فإذا كان الدفع قد نشأ عن تخلف شرط من شروط الحماية
القضائية فهو دفع قد يتعلق بالنظام العام وقد يتعلق به حسب الأحوال .

-خصائص المصلحة

لا تخول المصلحة حق التقاضي إلا إذا توفرت فيها الخصائص التالية

-أن تكون المصلحة مباشرة و كافية حيث يمكن لأي شخص تعرّض لانتهاك حقّ من
حقوقه من طرف الإدارة أن يرفع دعوى إلغاء، إلا أنه ليس بالضرورة أن يكون الحقّ
المنتك محددًا بدقّة فيكفي وجود مصلحة متضرّرة و خير مثال على ذلك ،الدعوى التي
رفعها قاطنو أحد الأحياء الفرنسية ضدّ شركة النقل العام عبر الحافلات التي قرّرت إلغاء
أحد الخطوط التي كانت تخدم بمكان هذا الحيّ فطرحت الدعوى على القضاء ، فراح القاضي
يتساءل عن ما إذا كان كان للمنتفعين من مرفق عام للنقل المصلحة الكافية لمخاصمة
الإدارة بسبب رفضها ضمان سير هذا المرفق و ذلك عن طريق دعوى الإلغاء و قد
أجاب بالإيجاب و بإمكانية ذلك

-المصلحة قد تكون شخصية أو جماعية ويقصد بالمصلحة الشخصية المباشرة أن

يكون رافع دعوى الإلغاء في حالة قانونية بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها
أن تجعله يؤثر فيه تأثيراً مباشراً . فإذا لم يكن الطاعن في حالة قانونية خاصة من شأنها
عدم المساس بمصلحته و التأثير عليها إنتفتت مصلحته في إثارة النزاع و نتج عن ذلك
عدم قبول الدعوى

و قد تكون المصلحة جماعية و ذلك من خلال الدعاوي التي تباشرها التجمعات كالنقابات والجمعيات و يشترط في القرار محلّ دعوى الإلغاء أن يمسّ في مضمونه المصالح المادية أو المعنوية للنقابة أو الجمعية . فإذا كان القرار لا يمسّ مصلحة أحد أعضاء النقابة أو الجمعية فلا يجوز الطعن فيه بالإلغاء من قبل ممثل النقابة أو الجمعية . بل يقتضي الأمر أن يباشر من مسّ القرار مركزه القانوني الدعوى بنفسه عن طريق محاميه

-قد تكون المصلحة مادية أو معنوية لا يشترط لرفع دعوى الإلغاء أن يبتغي رافع الدعوى تحقيق فائدة مادية تعود عليه بعد بلوغ هدفه ، وإنما قد يهدف إلى تحقيق مصلحة معنوية أو أدبية ذلك أن المادة 13 من قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية وردت فيها عبارة مصلحة دون تحديد و ضبط لطبيعتها و حسن فعل المشرع ذلك.

-أن تكون المصلحة مشروعة : لا تقبل دعوى الإلغاء إلا إذا كانت لرافع الدعوى مصلحة مشروعة ، فلا يمكن التأسيس على مصلحة غير مشروعة للمنازعة و هكذا لا تقبل الدعوى التي يكون موضوعها إلزام شخص بدفع دين قمار لأن القانون لا يحمي القمار.

-قد تكون المصلحة قائمة أو محتملة لا يشترط في المصلحة الموجبة لدعوى الإلغاء أن تكون محققة أي انه ينجم فعلا عن صدور قرار إداري المساس بمركز قانوني لطرف معين يخوله أحقية رفع دعوى الإلغاء و إنما يكفي أن تكون المصلحة محتملة الوقوع في المستقبل و هذا ما جاء به قانون 09/08 في مادته 13 التي ألغت المادة 459 و يكون بذلك قد حذو المشرع الفرنسي الذي أقرّ المصلحة المحتملة.

نتار صفة التقاضي عملا بالمادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في جميع مراحل الدعوى، بما فيها الطعن بالنقض ويثيرها القاضي من تلقاء نفسه.

بالنسبة لمنازعات السّكنات الوظيفية، فإنّ صفة التقاضي لها أهمية نظراً لاختلاف الهيئات العمومية و الأشخاص العامة التي تمنح حق امتياز السكن الوظيفي، واختلاف ملكية هذه السّكنات، كما أنّ اتضح لنا من خلال تفحص القرارات القضائية أنّه في كثير من الأحيان لا تقبل الدعوى بسبب انعدام الصفة، كما لا يذكر الشخص المعنوي الممثل في الدعوى، باعتبار أنّ

الدولة، الولاية، البلدية و المؤسسة العمومية شخص معنوي لا تستطيع مباشرة الدعوى إلا بواسطة الممثل الذي يحدده القانون، وفي هذا الصدد قد فرق المشرع في التمثيل بين أعمال التصرف وأعمال التسيير، وأن منح الامتياز في السكن الوظيفي يدخل ضمن أعمال التسيير لذا يكون التمثيل القانوني على مستوى القضاء كما يلي :

الفرع الأول: صفة التقاضي لدى الدولة وتفرعاتها.

نصت المادة 183 من المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة و العامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كيفيات ذلك، على أن: "الوزير المكلف بالمالية مكلف بمتابعة الدعاوى على اختلاف أنواعها بصفته مدعي أو مدعى عليه". ونصت المادة 184 من نفس المرسوم على أنه: "يتصرف الوزير المكلف بالمالية وحده أو يشترك مع الوزير أو الوزراء المختصين بمقتضى القوانين و التنظيمات المعمول بها، في مجال تسيير الأملاك التي تتكون منها الأملاك العامة و الخاصة التابعة للدولة و استغلالها وحمايتها و المحافظة عليها في الدعاوى المذكورة في المادة 8 السابقة".

وجاءت المادة 188 الفقرة 02 من نفس المرسوم لتحديد الاختصاص بالنسبة للسكنات الوظيفية فنصت على أنه: "يختص الوزراء في إطار صلاحياتهم، مع الأجهزة المخولة في المنشآت و المنشآت العمومية على اختلاف أنواعها وحدهم بتمثيل الدولة أمام القضاء، ومتابعة الدعاوى المتعلقة بالأملاك التي تخصص لهم، أو يمنحون إياها أو تسند إليهم كمخصصات لهم لضرورة الخدمة".

يتبين من القراءة المقترنة لهذه النصوص أن وزارة المالية تمثل الدولة أو الوزراء وحدهم أو معية الوزارات المعنية، ويمكن للوزارات أن تتقاضى لوحدها في الحالات المذكورة في المادة 188 السابقة الذكر بالأخص ما تعلق منها بالسكن الوظيفي¹.

¹ - عبد السلام ذيب ، المرجع السابق ، ص 217 .

الفرع الثاني: صفة التقاضي لدى الجماعات المحلية .

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية التي تقيمها ضد شاغلي المساكن الوظيفية، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا حيث جاء في القرار رقم 108740 المؤرخ في 1996/03/31 "أنعقد الايجار الذي ينجر عن مقرر إداري يخضع لاختصاص القضاء الإداري و ليس للقضاء العادي...، حيث أن المادة 04 من القانون رقم 89-17 المؤرخ في 1989/12/11 لا تسمح للمجلس الشعبي المؤقت حق التصرف في أملاك البلدية و لكن لا تمنعه من تسيير أملاك البلدية ، و أن إيجار هذه الأملاك يدخل ضمن أعمال التسيير"¹.

ويمثل الوالي الولاية التي تقيمها ضد شاغلي المساكن الوظيفية التي تمنحها الولاية إذ نصت المادة 106 من قانون الولاية "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"، أما الأملاك التابعة لمصلحة الأملاك الوطنية الموجودة فوق تراب الولاية فلا يكون للوالي صفة التقاضي بشأنها حيث نصت المادة 105 من نفس القانون أن "يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها .

ويؤدي باسم الولاية، طبقاً لأحكام هذا القانون، كل أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية...".

وفي هذا الإطار صدر أمر استعجالي عن المحكمة الإدارية بسطيف بين والي ولاية سطيف رافع الدعوى و المدير الجهوي لاتصالات الجزائر بتاريخ 2013/04/15 من أجل إخلاء السكن الوظيفي وذلك بسبب إحالته على التقاعد فدفعت المدعى عليه بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة كون أن المسكن هو ملك لوزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام و الاتصال و بالتالي فالوزير هو صاحب الصفة في قضية الحال إلا أن المحكمة انتهت في قرارها بعدم قبول دفع المدعى عليه كونه دفعا غير جدي لا يتماشى مع الطابع الوقتي لشغل السكن لارتباط ذلك المنصب الذي كان يشغله .

وفي رأينا أنه كان يجب على المحكمة الإدارية أن تصدر في هذه القضية قرار بعدم الاختصاص النوعي كون أن السكن الوظيفي محل النزاع هو ملك للوزارة ومنه فإن الوزير هو صاحب الصفة في رفع مثل هذه الدعاوى و ليس الوالي لأن هذا الأخير يكون صاحب الصفة في ممتلكات الولاية.

¹ - نشرة القضاة 1997 عدد 50، ص 135 .

المبحث الثاني : أنواع المنازعات المتعلقة بالمساكن الوظيفية .

إنّ مجموع الدعاوى الإدارية الموضوعية يحركها أو يرفعها أصحاب الصفة و المصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وتؤسس و تقام هذه الدعاوى على أساس مراكز و أسس قانونية عامة، وتستهدف بالإضافة إلى حماية المصلحة الخاصة لرافعيها تحقيق أهداف المصلحة العامة بواسطة حماية شرعية الأعمال الإدارية، و النظام القانوني في الدولة، وتتحرك و تتحدد وظائف القاضي المختص ضيقا و اتساعا من دعوى إلى أخرى¹.

انطلاقا من هذا ستكون دراستنا - لأنواع المنازعات - دراسة تطبيقية في نطاق النظام القضائي الجزائري، وفي حدود النصوص و القواعد القانونية الموضوعية، التي تتعرض لمعالجة منازعات الإلغاء، ومنازعات القضاء الكامل، لذا سنتناول منازعات الإلغاء في مطلب أول و في مطلب ثاني منازعات القضاء الكامل.

المطلب الأول: منازعات الإلغاء.

يمكن تعريف دعوى الإلغاء : " بأنها الدعوى القضائية الإدارية الموضوعية والعينية التي يحركها ويرفعها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة في الدولة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة ، وتتنحصر سلطات القاضي المختص فيها في مسألة البحث عن شرعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية ، والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تمّ التأكد من عدم شرعيتها وذلك بحكم قضائي ذي حجية عامة ومطلقة".

وعند تفحصنا لتاريخ دعوى الإلغاء نجدها كانت مجرد تظلم إداري في مرحلة الإدارة القضائية في فرنسا، وبإنشاء مجلس الدولة ومجالس الأقاليم في السنة الثامنة لقيام الثورة الفرنسية وإعلان النظام الجمهوري تحولت إلى تظلم إداري رئاسي شبه قضائي ، وبعد استقلال مجلس الدولة عن السلطة التنفيذية وعن القضاء الإداري باعتباره سلطة قضائية ، تم اكتمال النظام القانوني لدعوى الإلغاء وذلك بموجب قانون 24 ماي 1872 وأصبحت دعوى قضائية إدارية تختص بالنظر فيها جهات قضائية مختصة وفق شروط وإجراءات محددة قانونا ومن هنا أصبحت لدعوى الإلغاء جملة من الخصائص تميزها عن باقي الدعاوى نوردها في ما يلي :

¹ - د/ عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 305 .

1- هي دعوى قضائية إدارية: فهي ليست بدفع قضائي ولا هي بتظلم إداري، فدعوى الإلغاء هي وسيلة قضائية هجومية ، بينما الدفع القضائي هو أداة ووسيلة قضائية دفاعية خلال المرافعة والمحكمة القضائية.

كما أن دعوى الإلغاء ليست بتظلم إداري رئاسي من حيث الطبيعة، النظام القانوني، الجهة المختصة بالنظر والفصل فيها، الحكم القضائي الصادر فيها.

2- دعوى الإلغاء من دعاوى قضاء الشرعية: ترفع دعوى الإلغاء للمطالبة بإعدام قرار إداري مخالف لمبدأ الشرعية، لأن الغاية من قضاء الإلغاء هي حماية قواعد المشروعية وحماية حريات الأفراد وحقوقهم ضد قرارات الإدارة الغير مشروعة.

3- دعوى الإلغاء دعوى موضوعية عينية: تعتبر كذلك لأنها تنصب أساسا على القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم الشرعية من ذوي الصفة والمصلحة، ولا تهاجم السلطات الإدارية مصدره هذه القرارات المطعون فيها.

4- دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية: فلا يمكن لغيرها من الدعاوى القضائية الإدارية القضاء على آثار القرارات الإدارية غير المشروعة بأثر رجعي وإلى الأبد.

5- دعوى الإلغاء من النظام العام : فهي قائمة دون حاجة إلى نص يقرها.

وهذه أهم خصائص دعوى الإلغاء التي تبرز دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين الفرد العادي والإدارة كخصم ممتاز بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة وضمن حقوق الأفراد وحرياتهم

إنّ قرار امتياز المسكن الوظيفي باعتباره تصرف صادر بالإرادة المنفردة للإدارة يمكن أن يكون محلا لدعوى الإلغاء، ومتى تمكّن المتقاضى من إلغاء هذا التصرف لا بدّ أن يركز على الحالات الأربعة المقدمة من الفقيه " لافيربير " وهي: عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل، عيب الانحراف بالسلطة و عيب مخالفة القانون¹، والتي يمكن حصرها في عيبي المشروعية الخارجية و الداخلية لسند الامتياز، والحديث عن هذين العيبيين سيكون عبر الفرعين التاليين:

¹-د/ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 179 .

الفرع الأول : المشروعية الخارجية لامتياز المسكن الوظيفي.

تتعلق المشروعية الخارجية باختصاص مصدر القرار، و بشكل القرار وإجراءات إصداره .

أولاً: عدم الاختصاص : يقصد به إنعدام القدرة و الأهلية القانونية على إتخاذ قرار إداري معين بإسم و لحساب الإدارة العامة بصفة شرعية ، فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف إختصاصه و من هنا فقواعد الإختصاص هي من صميم أعمال المشرع . فيحدد للسلطة التشريعية إختصاصها و مجال عملها و للسلطة القضائية إختصاصها و مجال عملها و كذا السلطة التنفيذية

وتحدد أسس قواعد الإختصاص إما بالنظر للعنصر الشخصي أو العنصر الموضوعي أو الزمني أو المكاني . و هذه العناصر هي التي تشكل مجال رقابة القاضي الإداري حال فصله في دعوى الإلغاء و هو ما سنفصله فيما يلي :

-العنصر الشخصي :

ومضمون هذا العنصر هو وجوب صدور القرارات الإدارية في الدولة من الأشخاص والهيئات والسلطات الإدارية المحددة بنصوص التنظيم القانوني للإختصاص والمرخص لها و حدها و على سبيل الحصر و التحديد بإتخاذ القرارات الإدارية .

و متى حصلت مخالفة لذلك حدث ما يعرف بعدم الإختصاص البسيط أو عدم الإختصاص الجسيم ويظهر عيب عدم الإختصاص البسيط من خلال عدم إحترام قواعد الإختصاص للقرارات الإدارية بين السلطات و الأشخاص و الأجهزة الإدارية فيما بينها مثل تعدي السلطات الإدارية المركزية على إختصاصات بعضها البعض أو على إختصاصات السلطات اللامركزية.

أما عيب عدم الإختصاص الجسيم أو إغتصاب السلطة فيكون عند إعتداء سلطة تشريعية أو قضائية أو أشخاص عاديين ليست لهم صفة إدارية على إختصاصات ووظائف السلطة الإدارية و الوظيفة الإدارية في الدولة . و يؤدي عيب عدم الإختصاص الجسيم إلى إنعدام القرار الإداري و تجريده من الطبيعة القانونية و الطبيعة الإدارية و تتحول إلى مجرد أعمال مادية و تصبح محلا للطعن فيها أمام جهات القاضي العادي .

-العنصر الموضوعي:

يقصد به تحديد أنواع معينة من الأعمال يلزم المسؤول الإداري بمراعاتها عند إصداره للقرارات الإدارية، والمشرع هو من يقوم بتوزيع الأعمال و الوظائف بين الجهات الإدارية المركزية و المحلية و المرفقية و هو الذي يضبط المعالم و يرسم الحدود للإداريين على جميع المستويات تقاديا لظاهرة تداخل الصلاحيات و ظاهرة التنازع في الإختصاص بنوعيه السلبي و الإيجابي. و نجد في هذا الشأن قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 07 أفريل 1991 (ب، خ، ج) ضد والي ولاية سكيكدة و من معه . و تتمثل وقائع القضية في أن البنك الخارجي الجزائري "وكالة سكيكدة" طعن في مقرر متضمن بيع مسكن صادر عن والي ولاية سكيكدة في إطار قانون التنازل عن أملاك الدولة حيث أن الطاعنة أثارت الدفع بعدم إختصاص الوالي المتصرف في ملكيتها وأنه تجاوز سلطته حيث ذهبت الغرفة الإدارية إلى القول :

"حيث أنه بالرجوع إلى الأمر 70-11 المؤرخ في 22 جانفي 70 و المتضمن ذمة مؤسسات الدولة فإن العقارات السكنية أو المهنية المؤممة يعاد إدراجها لملك الدولة. حيث أن السكن موضوع النزاع يدخل في إطار هذا النص ... فللوالى الحق في التصرف فيه و بالنتيجة رفضت الغرفة الطعن المرفوع أمامها ."

-العنصر المكاني:

ويقصد به تحديد الدائرة المكانية الإدارية التي يجوز فيها للسلطة الإدارية المختصة أن تمارس سلطة و إختصاص إصدار القرارات الإدارية، و حالات عدم الإختصاص المكاني نادرة لأن أعوان الدولة يعرفون عادة الحدود الجغرافية لإختصاصهم و لكن قد يحدث أن تكون هذه الحدود غير واضحة تماما أو غير معترف بها فمثلا لجنة بلدية للتجميع تستوعب في التجميع لبلديتها أراضي موجودة في نطاق البلديات المجاورة ، فهي بذلك تخالف قاعدة التحديد الإقليمي للإختصاص

-العنصر الزماني :

لكل موظف نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة صلاحيته تنتهي مدتها بإنهاء هذه الصفة وزوالها عنه . و عليه لا يجوز للموظف العام إصدار قرارات إدارية قبل إكتساب الصفة و صدور قرار تعيينه ، كما لا يجوز له إصدار قرارات إدارية بعد

إحالة على التقاعد أو تقديم إستقالته و قبولها من الجهة المعنية لأنه في كلا الوضعيتين يكون غير مختص زمنياً بإصدار القرار لفقده الصفة .

و بالرجوع للاجتهاد القضائي في منازعات السكنات الوظيفية فإنه صدر قرار عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 30 ديسمبر 2000 في الملف رقم 99/137 جاء فيه: "أنّ المدعي يشغل شقة تقع في العمارة المتواجدة بجانب مركب البريد والمواصلات، منحت له في إطار الخدمة و لضرورتها، وأنّ هذه العمارة تابعة لأملاك الدولة و المخصصة لمرفق البريد و المواصلات، وعلى إثر طلب جماعي من سكان العمارة أصدر وزير البريد و المواصلات قراراً ألغى بموجبه التخصيص مع السماح بتصنيف هذه السكنات لصالح الشاغلين".

يتجلى من خلال هذا القرار أنّ إلغاء تخصيص المساكن الوظيفية يكون من قبل وزير المالية إذا تعلق الأمر بمؤسسة وطنية طبقاً لنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة و العامة التابعة للدولة، وبهذا فإنّ وزير البريد و المواصلات لم يكن مختصاً، وعليه فإنّ القاضي في هذا القرار طبق نظرية القرار المنعدم و استجاب لطلبات المدير الولائي لأملاك الدولة و الأملاك العقارية.

سواء تعلق الأمر بمنح أو إلغاء امتياز المسكن أو التنازل يجب أن يتم من السلطة المختصة.

ثانياً: عيب مخالفة الشكل والاجراءات.

يقصد بالشكل الخارجي الذي يتخذه القرار الإداري القالب المادي الذي يفرغ فيه ، إذ أنه قد يكون كتابيا أو شفويا، صريحا أو ضمناً كما يقتضي أحيانا أن يتضمّن توقيعاً أو تسبباً أو تحييناً ، وتنقسم هذه الشكليات من حيث مدى قوة تأثيرها وفعاليتها في شرعية وعدم شرعية القرارات الإدارية إلى شكليات جوهرية وأخرى ثانوية.

أ- الشكليات الجوهرية:

هي التي يترتب على عدم مراعاتها إصابة القرار بعيب مما يقتضي إلغاؤه من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، وتقرّر هذه الشكليات لحماية مصالح وحقوق وحرّيات الأفراد وتكون جوهرية إذا ما كانت مقرّرة صراحة في نصّ قانوني يلزم بإتباعها واحترامها ، ومن بين صور عيب مخالفة الشكل هي عدم مراعاة ما يلي:

* اشتراط كتابة القرار الإداري.

- * اشتراط أن يكون القرار مسبباً.
- * اشتراط تحديد تاريخ صدور القرارات الإدارية.
- * اشتراط احترام شكليات تبليغ ونشر القرارات الإدارية.
- * اشتراط وضع التأشير على القرارات الإدارية وشكلية المصادقة عليها من قبل السلطات الإدارية المختصة.

ب- الشكليات الثانوية :

هي التي لا يترتب على عدم مراعاتها المساس بسلامة وشرعية القرارات الإدارية فتخلفها لا يجعل القرار معيباً ، لأن القانون لم ينص على ضرورة الالتزام بها فهي مقررة فقط لمصلحة الإدارة . وتتضمن هذه الشكليات الفئات الآتية :

- * الشكليات غير الجوهرية في شكل وتكوين مضمون القرارات الإدارية.
- * الشكليات المقررة فقط لحماية الروتين الإداري الداخلي ومصالح الإدارة فقط وليست لها علاقة بحماية حقوق وحرّيات ومصالح الأفراد بصورة مباشرة أو غير مباشرة.
- * الشكليات التي يمكن للإدارة تداركها وتصحيحها بسهولة وسرعة.

إنّ منح امتياز المسكن الوظيفي باعتباره تصرف بالإرادة المنفردة للإدارة، يجب أن يحترم الأشكال و الإجراءات المحددة بموجب المرسوم التنفيذي 89-10.

ففي القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 17 جوان 2000 في القضية رقم 99/333 جاء فيه ما يلي: "حيث أن المدعي يطلب من هيئة المجلس إلغاء القرار الصادر عن مديرية أملاك الدولة لولاية قسنطينة المؤرخ في 1998/10/01 و الذي ألغى الامتياز على السكن الوظيفي الذي منح له في سنة 1990.

حيث أنّ المدعي كان يشغل منصب مسؤول عن الشؤون الاجتماعية. حيث أنّ هذه الوظيفة قد انتهت...، مما جعل مدير أملاك الدولة و باقتراح من مدير المعهد يلغي الاستفادة".

نلاحظ من خلال هذا القرار أنّ القاضي تأكّد من إتباع الإجراءات المنصوص عليها بأحكام المادتين 3 و 8 من المرسوم التنفيذي 89-10 و المتمثل في موافقة مدير الهيئة المستخدمة، بحيث تأكد من أن مدير أملاك الدولة لم يصدر قرار إلغاء الاستفادة إلا بناءً على اقتراح الهيئة المستخدمة التابع لها العون، وعليه اعتبر أن قرار إلغاء امتياز المسكن هو شرعي.

الفرع الثاني : المشروعية الداخلية لامتياز السكن الوظيفي.

اولا عيب المحل (مخالفة القانون).

يقصد بمحلّ القرار الإداري موضوع القرار أو فحواه المتمثل في الآثار القانونية التي يحدثها القرار مباشرة ، وذلك بالتغيير في المراكز القانونية سواء بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء .
ويختلف محلّ القرار الإداري في القرار الفردي عنه في القرار التنظيمي ، فالقرار الفردي ينتج أثرا شخصياً يمسّ شخصا بذاته كما لو كان القرار تأديب أو تعيين أو ترقية أحد الموظفين أو إحالته على التقاعد أو انتداب أو قرار قبول استقالة ، أما القرار التنظيمي أو اللائحي فينتج أثرا عاما واسع النطاق .

- صور مخالفة القانون:

عيب مخالفة القانون في القرارات الإدارية له صورتان ، صورة المخالفة المباشرة لأحكام القانون وصورة الخطأ في تفسير وتطبيق القانون وسنوجز شرحها في الآتي:

* المخالفة المباشرة لأحكام القانون: يكون عيب مخالفة القانون في صورة المخالفة الصريحة والمباشرة للقانون وذلك عندما تقوم الإدارة العامة بإصدار قرار إداري يخالف في محله صراحة ومباشرة قاعدة من قواعد القانون في معناه الواسع كأن يخالف مبدأ دستوري أو قاعدة تشريعية أو عرف إداري أو معاهدة دولية وغيرها من النصوص القانونية واللوائح ، ومثال ذلك كأن تصدر الإدارة العامة قرارا بتعيين شخص خرقا ومخالفة للشروط اللازمة لتولي الوظيفة من حيث السنّ أو المؤهلّ أو غير ذلك مما ينصّ عليه قانون الوظيفة العامة ، ومن هنا تشكل المخالفة المباشرة لأحكام القانون أحد الأوجه أو الحالات التي يقوم القاضي الإداري بإلغاء القرار الإداري بسببها.

* الخطأ في تفسير وتطبيق القانون: يحدث الخطأ في تفسير القانون إذا قامت الإدارة بتفسير القاعدة القانونية بطريقة خاطئة بحيث ينتج عن ذلك إعطائها معنى غير المعنى الذي أراده المشرع من وضعها.

أما الخطأ في تطبيق القانون فيكون في حالة صدور القرار على غير أساس من الواقع المادي أو عند عدم تبرير الوقائع للقرار الإداري. ومن أمثلة صور مخالفة القانون عن طريق الخطأ في تفسير وتطبيق القانون من قبل السلطات الإدارية المختصة ما يلي:

- حالة أن تصدر السلطات الإدارية قرارا إداريا تطبيقا لنصّ قانوني غير النصّ القانوني الصحيح الواجب تطبيقه.

- حالة إغفال نصوص قانونية نافذة عند إصدار قرارات إدارية مثل : أن تصدر السلطة الإدارية المختصة قرار التعيين بالوظيفة العمومي تطبيقا لمبدأ الاستحقاق ، وتغفل تطبيق النصوص المتعلقة بشرط السن.
- حالة صدور قرار إداري بخصوص أوضاع لا يشملها النص القانوني التي صدرت القرارات الإدارية تفسيراً وتطبيقاً له.

ثانياً: عيب الانحراف في استعمال السلطة

هو العيب الذي يصيب ركن الهدف في القرارات الإدارية ويجعلها غير مشروعة وبالتالي قابلة للطعن فيها بالإلغاء ، ويتمثل ركن الهدف أو الغاية في القرار الإداري في النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصدارها للقرار والتي تتمثل في تحقيق الصالح العام ، ومن هنا يقع على عاتق رافع الدعوى اثبات أن جهة الإدارة ممثلة في وزير أو والي أو رئيس مجلس شعبي بلدي قد أصدر قراراً إدارياً ابتعد فيه عن مقتضيات المصلحة العامة ، ومن الاجتهاد القضائي الجزائري في هذا الخصوص ذهب الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً في قراراتها صدر بتاريخ 1998/02/23 ملف رقم 157362 فريق (ق.ع.ب) ضد والي ولاية قسنطينة ، أن نزع الملكية لا يكون ممكناً إلا إذا جاء تنفيذاً لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية

ولما كان ثابتاً في القضية المعروضة عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزأت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية.

وبالنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر المؤرخ في 1989/12/26 والمقرر المؤرخ في

1991/12/25 والمقرر المؤرخ في 1995/03/19

- صور الانحراف في استعمال السلطة :

* استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة: وهي الحالة التي تصدر فيها السلطة الإدارية المختصة قراراً إدارياً تهدف من ورائه إلى تحقيق أهداف معنوية أو مادية أو شخصية تتناقض تماماً مع أهداف المصلحة العامة وتختلف هذه الأهداف باختلاف البواعث والدوافع ولهذا سنفرق بينها:

-البواعث: هي مجموعة عناصر واقعية أو قانونية تبرر القرار الإداري مثل: الباعث لجزاء تأديبي هو الجريمة التأديبية وذلك كعقاب لتغيّبه بدون إذن.

الدوافع: هي عناصر شخصية ناتجة عن نية ورغبة مصدر القرار، فعقاب الموظف المتغيّب دون إذن بدافع الحرص على حسن سير المرفق العام فهذا دافع مقبول أما معاقبته لوجود خلاف شخصي بينه وبين رئيس المصلحة هو دافع غير مقبول.

ويظهر الانحراف في استعمال السلطة في صورته استهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة في عدة صور هي:

- تحقيق النفع الشخصي.

- محاباة الغير.

- الانتقام من الغير.

* مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف: فقد تصدر السلطات الإدارية المختصة قرارات إدارية

بهدف تحقيق أهداف المصلحة العامة ، غير الأهداف المحددة لها بموجب قاعدة تخصيص الأهداف والتي من أجلها منحت لها السلطات والاختصاصات ومثال ذلك أن يستخدم رئيس بلدية سلطات البوليس الإداري في منع البيع بالسيارات المتقلّة أو لحانوت متنقل في البلدية ليس بهدف المحافظة على نظام المرور والنظام والأمن العام وإنما كان قراره يستهدف حماية تجارة وتجار بلديته.

* إساءة استعمال الإجراءات: يتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة في هذه الصورة عندما تستعمل سلطة إدارية مختصة في إصدار قرار إداري في نطاق إجراءات خصصها القانون لأهداف أخرى غير الأهداف التي يجب أن تحقّقها القرارات الإدارية المتخذة ، كأن تستعمل الإدارة إجراءات مصادرة السلع بدل إجراءات توقيع المخالفات المقررة قانونا أو استعمال إجراء مصادرة وحجز مؤسسة بدل إجراءات توقيع الجزاءات المالية والإدارية عليها.

* اثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة: يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب الداخلية غير الظاهرة وهي صعبة الاكتشاف والاثبات من طرف القاضي المختص لاحتوائها على عناصر نفسية وشخصية خاصة بمصدر القرار ، ويمكن للقاضي المختص أن يكتشف ويثبت عيب الانحراف في استعمال السلطة من:

-شكل ومضمون القرار محل الرقابة القضائية.

-فحص وتحليل أوراق ملف الموضوع الذي صدر بشأنه القرار الإداري محل رقابة الإلغاء.
-ملاحظة وتحليل الظروف والملابسات والمناقشات المثارة حول الموضوع محلّ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء.

-تفحص طريقة اتخاذ القرار الإداري مثل السرعة والفجائية في اتخاذ وتنفيذه

ثالثاً: عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية.

يتلخّص تعريف سبب القرار الإداري بأنه الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والدافعة إلى اتخاذ الإدارة لإصداره، أي الحالة القانونية أو الظروف المادية المبررة لاتخاذ القرار الإداري . فإذا صدر القرار الإداري دون أن يستند على سبب صحيح فانه يكون قراراً معيباً بعيب السبب أي أن معنى عيب السبب هو عدم مشروعية سبب القرار الإداري إما لعدم وجود الحالة الواقعية أو القانونية الباعثة على اتخاذه أو لعدم صحة التكييف القانوني للوقائع التي بني عليها القرار . ومن أمثلة الوقائع المادية الحالة المادية لمسكن معين التي تجعله مهدداً بالسقوط بين الحين والآخر، فتحرك هذه الواقعة المادية السلطة الإدارية وتدفعها إلى إصدار قرار إداري يقضي بإخلاء هذا المسكن والأمر بترميمه أو هدمه.

ومن أمثلة الوقائع القانونية المكوّنة لركن السبب في القرارات الإدارية ، حالة شغور منصب وظيفي وقيام ضرورة شغله حسب الشروط المتطلّبة قانوناً ، فيظهر شخص تتوفر فيه هذه الشروط ، فتحرك هذه الواقعة القانونية السلطة الإدارية المختصة وتدفعها إلى إصدار قرار إداري يتعلق بالتعيين.

أو حالة ارتكاب خطأ تأديبي من طرف موظف عام ، فيتطلب الأمر إصدار قرار إداري تأديبي لتوقيع عقوبة تأديبية عليه.

-عناصر ركن السبب في القرارات الإدارية:

لكي يوجد وينعقد ركن السبب في القرارات الإدارية لا بد من توفر عناصر ثلاثة تم اكتشافها وتقريرها من طرف القضاء الإداري في القانون الإداري المقارن وهي عنصر الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية ، عنصر التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية ، تقدير مدى ملاءمة أو خطورة أو أهمية الوقائع المادية أو القانونية وسنتعرض إلى هذه العناصر بإيجاز في مايلي:

أ- عنصر الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية: ويقصد به أن تكون الواقعة المادية أو القانونية موجودة فعلا وواقعا وحقيقية ، وليست مجرد تخيل أو توهم خاطئ من طرف السلطة الإدارية المختصة.

ب- عنصر التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية: هو ما يعرف بإسناد الواقعة القانونية أو المادية الثابتة لدى السلطة الإدارية المختصة وإلحاقها بمجموع القواعد القانونية والتنظيمية التي تكون في مجموعها النظام القانوني الذي يحكمها ، وبذلك تقوم الإدارة بالتكييف القانوني السليم قبل اتخاذ أي قرار إداري وإلا كان معيبا بانعدام السبب.

ج- تقدير مدى ملاءمة أو خطورة أو أهمية الوقائع المادية أو القانونية: القائمة والثابتة لاتخاذ قرار إداري ملائم ومناسب لمواجهة هذه الوقائع أي تحديد وتقدير قيم هذه الوقائع المسببة والمستوجبة والدافعة لاتخاذ قرار إداري معين دون غيره ، ومن أجل هذا العنصر في ركن السبب في القرارات الإدارية تمنح السلطة الإدارية المختصة السلطة التقديرية حرية التصرف في مجال ركن السبب في القرارات الإدارية.

-شروط ركن السبب في القرارات الإدارية :

يشترط في السبب أن يكون مشروعاً وقائماً وحالاً بما يبرر تدخل الإدارة لمواجهة الوضع وسنتناول هذه الشروط كالتالي:

أ- يجب أن يكون السبب مشروعاً: إن الإدارة وإن تمتعت بالسلطة التقديرية حال إصدارها لقراراتها وهو الأصل إلا أنه تكريساً لدولة القانون وجب إخضاعها لمنظومة قانونية بما يكفل حقوق وحرّيات الأفراد ، فإذا أصدرت الإدارة قراراً بفصل موظف عن الوظيفة فوجب أن يكون السبب المستند عليه في إصدار هذا القرار مشروعاً ، أي وجوب ذكر الإدارة للفعل التأديبي المرتكب من جانب الموظف وتصنيفه ضمن الأخطاء الجسيمة.

ب- يجب أن يكون السبب قائماً وحالاً: أن الإدارة حال إصدارها للقرار إنما أرادت مواجهة وضع واقعي أو قانوني، ومن هنا فإن زوال الوضع أو عدم وجوده لا يعطي للإدارة أحقية إصدار القرار والاستمرار فيه، كما لو كان الوضع عادياً فلا وجود للإخلال بالنظام العام بمختلف صورته وبادرت جهة الإدارة إلى تقييد الحرّيات فهذا القرار انعدم فيه السبب . أو كأن يبادر الموظف مقدّم طلب الاستقالة إلى سحب طلبه في المدة التي قررها القانون وقبل صدور قرار القبول، فلا يخول هذا السحب للإدارة المعنية حق إصدار قرار إنهاء العلاقة الوظيفية .

- حالات انعدام السبب في القرارات الإدارية :

تتعدد حالات عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية كحالة من حالات عدم الشرعية وكسبب من أسباب إلغاء القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء وذلك بتعدد عناصر ركن السبب في القرارات الإدارية وتتمثل في:

أ- حالة الخطأ القانوني في التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية: ويقصد بها خطأ السلطات الإدارية في إسناد الوقائع الثابتة والموجودة إسنادا سليما إلى مجموعة القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكمها ، وكذا الخطأ في تفسير هذه القواعد.

مثال: قرار Gomel الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1914/04/04 ، وتتمثل وقائع القضية في أن السيد Gomel طلب رخصة للبناء فاصدر عامل عمالة السين قرار برفض منح رخصة البناء على أساس أن المكان الذي سيتم البناء فيه يشكل موقعا أثريا وذلك تأسيسا على المادة 118 من قانون 1911/07/13 الذي يعطي للسلطة الإدارية المختصة سلطة رفض إعطاء رخص البناء في الأماكن ذات الطابع الأثري محافظة على النظام العام لكن بعد التحقيق ثبت أن ذلك المكان ليس ذا طابع أثري ومن ثمة فإن موظف عمالة السين قد أخطأ في تكييف أو تفسير القانون فتعرض قراره للطعن فيه بالإلغاء .

ب/ حالة انعدام الوجود المادي للوقائع : هي حالة استناد السلطة الإدارية المختصة في إصدار قرار إداري معين إلى وقائع مادية أو قانونية غير موجودة ماديا وغير صحيحة من الناحية المادية. ففي هذه الحالة يعدّ القرار الإداري مشوب بعيب إنعدام السبب و يعتبر بالتالي غير مشروع يجب الحكم بإلغائه بواسطة دعوى الإلغاء أمام القاضي المختص . ومن أشهر تطبيقات القضاء الفرنسي لحالة انعدام الوجود المادي للوقائع حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 20 جانفي 1922 في قضية تريبو Trépoint حيث ألغى قرار إداري يحيل عامل عمالة " préfet " على عطلة بناء على طلبه بينما ثبت أنه لم يقدم طلب إحالته على العطلة ، فقرار الإحالة على العطلة هذا يستند إلى وقائع قانونية غير موجودة ماديا .

ج/ حالة الخطأ في تقدير مدى أهمية أو خطورة الوقائع: إن للسلطة الإدارية سلطة الملائمة وتقدير أهمية أو خطورة الوقائع المكونة للسبب الذي تستند عليه لاتخاذ و إصدار القرارات الإدارية وهي سلطة منوطة بها لا يمكن لقاضي الإلغاء إذن أن

يفحص و يقدر أعمال وإجراءات التقدير والملاءمة التي تقوم بها الإدارة في نطاق إختصاصاتها و إذا فعل ذلك فإنه سيخرق مبدأ الفصل بين السلطات و لكن استنادا على هذه القاعدة تدخل مجلس الدولة الفرنسي و بسط رقابته على عملية تقدير مدى أهمية أو خطورة الوقائع المنوطة بالإدارة المختصة و ذلك في مجال الضبط الإداري و قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة.

إنّ المشروعية الداخلية تتعلق بموضوع التصرف، وأن الجهات القضائية طرحت أمامها عدة قضايا تتعلق بتجاوز السلطة و مخالفة القانون، نجد أنّ القاضي الإداري في العديد من القضايا المتعلقة بالمساكن الوظيفية تفحص صحة الوقائع المادية، ففي قرار صادر عن مجلس الدولة مؤرخ في 16 ديسمبر 2003 ملف رقم 15134 جاء فيه: "إنّ من غير المنازع فيه أن السّكن محل النزاع هو سكن اجتماعي تابع للقطاع الصحي لسيدي عيش خصصه للمعارض في إطار وظيفته فقط، وأن مدة شغله محددة بممارسة الوظيفة، وأنها تنتهي عند انتهاء علاقة العمل كما هو الشأن في قضية الحال، وأنه عكس ما دفع به الطبيب، فإن وظيفته كطبيب أخصائي لا تدرج في القائمة " أ " ولا ضمن القائمة " ب " من القرار الوزاري المشترك و التي حدد تلك الوظائف على سبيل الحصر"¹.

في هذا القرار تأكد القاضي الإداري أن الوقائع المادية هي صحيحة، وتأكد أن الموظف قد انتهت مهامه، وأضاف أنّ المنصب الذي يشغله بصفته طبيب لا يعطيه الحق في الاستفادة من امتياز المسكن الوظيفي، بالتالي رفض إلغاء القرار الصادر عن الهيئة المستخدمة - القطاع الصحي لسيدي عيش - .

وفي قرار آخر صادر عن مجلس الدولة مؤرخ في 01 فيفري 1999 ملف رقم 141580 جاء فيه أنّ: "وجود حائط بين البنايتين لا يشكل انفصالا و لا تغييرا في الطبيعة القانونية للسكن المتنازع عليه، مادام هذا المسكن من سكنات الخدمة و ضروريا لممارسة الوظيفة"².

في هذا القرار تفحص القاضي الإداري صحة الوقائع، واعتبر أنّ الحائط الفاصل بين المسكن و الهيئة المستخدمة لا يغير من الطبيعة القانونية للمسكن الوظيفي و يبقى غير قابل للتنازل عنه لشاغليه.

¹- قرار مجلس الدولة ، الغرفة الأولى ، قرار غير منشور .

²- قرار مجلس الدولة ، الغرفة الأولى ، قرار غير منشور .

ويكون الانحراف بالسلطة عندما تستعمل الهيئة المستخدمة سلطاتها لغرض مغاير للذي منحت من أجله السلطة.

ففي القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 16 سبتمبر 2003 تحت رقم 12939 أكد ما يلي: "حيث أن القرار الثاني الذي أبطل قرار منح سكن وظيفي قد مس بحقوق مكتسبة للمدعيين على السكن الوظيفي الذي منح لهما بمناسبة الوظيفة التي لازالتا تشغلانها إلى اليوم، وبذلك فإن هذا التصرف يعتبر في نظر القانون تجاوزا للسلطة مما يتعين معه التصريح بإبطاله"¹. إن القاضي في هذا القرار اعتبر أن للمدعيتين حق في الاستفادة من المسكن الممنوح لهما مادامتا تشغلان منصبيهما، ومنه فقد اعتبر قرار إلغاء الاستفادة فيه انحراف بالسلطة. وفي الأخير نستنتج أن منازعات الإلغاء تجعل القاضي الإداري يتفحص مدى مشروعية قرار منح الامتياز أو إلغاء امتياز المساكن الوظيفية أو تخصيصها، ويقوم بإلغائها في حالة عدم مشروعيتها.

المطلب الثاني : منازعات القضاء الكامل.

قد تؤدي المساكن الوظيفية إلى نشأة منازعات القضاء الكامل، وفي دعوى القضاء الكامل تكون سلطات القاضي واسعة و كاملة بالقياس مع سلطات القاضي في دعاوى فحص المشروعية، حيث تتعلق سلطات البحث و الكشف عن مدى وجود الحق لرافع الدعوى إلى سلطة البحث عما إذا كان أصيب هذا الحق بفعل النشاط الإداري²، وقد جعلت الكلام عن هذه المنازعات في دعوتين هما دعوى الطرد ودعوى المسؤولية؛ أما الأولى منهما فقد تطرقت بالحديث عنها في الفرع الأول، والثانية تكلمت عنها في الفرع الثاني، وتفصيل ذلك كالآتي:

الفرع الأول : دعاوى الطرد .

نصت المادة 8 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي 89-10 على أنه : "يجب على المعنيين في حالة فسخ الامتياز أن يخلو الأماكن في أجل قدره ثلاثة أشهر تحت طائلة التعرض للعقوبات المنصوص عليها في المادة 10 أدناه "

¹ - قرار مجلس الدولة ، الغرفة الأولى ، قرار غير منشور .

² - عمار عوايدي ، المرجع السابق ، ص 569 .

و نصت المادة 10 من نفس المرسوم على أنه : "يتعرض شاغلو المساكن الذين لا يثبتوا حيازتهم سند امتياز اتخذ لفائدتهم لإجراء الطرد، بناء على طلب المصلحة أو السلطة المعنيةتين، ويلزم الشاغلون فضلا عن ذلك بدفع الإيجار المنصوص عليه في التنظيم المعمول به عن كل المدة التي استمروا خلالها في شغل المساكن، مزيدا بنسبة 50 بالمائة بالنسبة للشهور الستة الأولى، وبنسبة 100 بالمائة فيما زاد عن ذلك".

فإذا تم إلغاء الامتياز يجب على الشاغل إخلاء المسكن في ظرف 03 أشهر، وإلا تعرض للطرد، كما يتعرض الشاغلون الذين لا يحوزون سند امتياز لشغل المسكن لنفس الإجراءات لأنه يعتبر في هذه الحالة تعدي .

وهناك عدة قرارات صادرة عن مجلس الدولة بالطرد حيث أكد فيها مجلس الدولة أن مادام المسكن ممنوح بسبب ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة يتعين إخلاؤه بعد نهاية مهام شاغل السّكن، فعند انتهاء العلاقة الوظيفية ينتهي الانتفاع بالسّكن الوظيفي، فالمسكن لم يمنح في هذه الحالة إلا بسبب الوظيفة، وإذا زالت الوظيفة سقط حق الانتفاع، كما أنه يتعين القول أن إخلاء هذه السّكنات الموجهة بالأخص للموظفين لا يحتمل التأخير، لذا يعود الاختصاص لقاضي الاستعجالي كما سبق التطرق إليه في المبحث الأول.

وأكد مجلس الدولة في القرار رقم 11173 بتاريخ 17 جوان 2003 ما يلي : "أنه منذ إحالته على التقاعد على المستأنف إخلاء السّكن الوظيفي الذي يشغله ".
إن دعاوى الطرد من المساكن الوظيفية هي أكثر المنازعات المتعلقة بالمساكن الوظيفية التي يفصل فيها القضاء.

التعويض .

بالإضافة على طلب الطرد نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 89-10 أنه يمكن للسلطة المعنية طلب دفع الأتاوى عن المدة التي استمروا خلالها في شغل المسكن مزيدا 50 % بالنسبة للشهور الستة الأولى، وبنسبة 100 % فيما زاد على ذلك، لكن لم نجد تطبيقا لهذه المادة في الاجتهاد القضائي.

كما أن طلب التعويض عن المدة التي شغل فيها المدعى عليه السّكن الوظيفي لم نجد اجتهاداً قضائياً فصل في هذه المسألة، ويعد ذلك حسب رأينا أن دعوى الطرد يفصل فيها من قبل القضاء الاستعجالي، الذي يرفض البت في طلب التعويض لمسأسه بأصل الحق.

الفرع الثاني : دعاوى المسؤولية.

إنّ القاضي الإداري هو المختص لتحديد حقوق وواجبات كل من الهيئة المستخدمة و العون الشاغل للسكن الوظيفي، و أن المرسوم التنفيذي 89-10 لم يحدد واجبات و حقوق الطرفين فيما يخص الترميمات، الصيانة و غيرها و حسب القواعد العامة فأنة لا يمكن للشاغل أن يجري أي تغيير في مواصفات الأمكنة أو في توزيعها و يتعين استعمالها حسب التخصيص المعطى لها ، و يحدد التخصيص في قرار الاستفادة ، و يمنع عليه استعمالها لنشاطات منافية للقانون ، و يجب عليه أن يستعمل الأمكنة كما يستعمله الرجل العادي ، وأن يعتني بها و يصونها ، و عليه أن يجري ما يدخل من إصلاحات ضمن الترميمات الإجارية، وأن لا يدخل شخصا أو عن طريق أي شخص يعيش معه بسلامة الأمكنة و عليه أن يخبر الهيئة المستخدمة بكل واقعة تستلزم تدخلها لإجراء إصلاحات ، و كل إخلال بهذه الالتزامات تؤدي إلى قيام مسؤوليته .

ويكون الشاغل مسؤولا عن الخسائر التي تلحق بالمسكن إلا إذا أثبت أنها خارجة عن نطاق مسؤوليته، و سبق أن أكد الاجتهاد القضائي الفرنسي مسؤولية الحارس من أجل الأضرار التي تسبب فيها الحريق بالسكن المخصص له من قبل البلدية.

ويتطلب استغلال السكن الوظيفي شخصا أو بواسطة أعضاء العائلة الذين يعيشون معه و كل إخلال بهذه الالتزامات يؤدي بالقاضي إلى تقرير مسؤولية الشاغل و إلزامه بالتعويض.

بخصوص هذه النقطة لم أتمكن من قرارات إدارية في القضاء الجزائري تقرر بمسؤولية الشاغل و من ثمة إلزامه بالتعويض.

خاتمة

إنّ أهم ما يمكن استخلاصه من خلال هذه الدراسة المتعلقة بموضوع السّكنات الوظيفية أنّ المشرع الجزائري قد أحاط بهذا النوع من السّكنات بمجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية، وجعل لها نظاماً خاصاً بها تمييزاً لها عن السّكنات الاجتماعية أو الترقية التي تُسيّرُها دواوين الترقية و التسيير العقاري، وتمييزاً لها عن باقي السّكنات التي تدخل ضمن الملكية الخاصة أو العامة التابعة للدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية نظراً للدور الذي تحقّقه في السّير الحسن للمرفق العام، لذا لا يمكن الاستفادة من هذا السّكن إلا بسبب ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة وضمن شروط خاصة و بإتباع إجراءات محددة.

بالإضافة إلى أنّ الاستفادة من السّكن الوظيفي تكون بصفة مؤقتة و مدتها محددة بالمدة التي يشغل فيها الموظف في المنصب الذي يخوّل له حق الاستفادة من السّكن، وتنتهي بانتهاء العلاقة الوظيفية، كما تنتهي الاستفادة أيضاً بالبيع أو إلغاء تخصيص السّكن.

كما لا تكون السّكنات الوظيفية قابلة للتنازل عنها لصالح شاغليها، ولا للتصرف فيها وهو ما أكدته النصوص القانونية خاصة المادة 11 من القانون رقم 81-01 المتعلق بالتنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السّكني أو المهني أو التجاري أو الحرفي التابعة للدولة و الجماعات المحلية و مكاتب التسيير العقاري.

كما نستخلص من هذه الدراسة أنّ منح امتياز السّكن الوظيفي يتم بموجب تصرّف صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية المختصة التي حددتها المواد 3، 4، و 5 من المرسوم التنفيذي 89-10 الذي يؤدي إلى إنشاء مركز قانوني جديد لصالح الموظف المستفيد، ممّا يجعل امتياز السّكن الوظيفي قراراً إدارياً بجميع عناصره، وليس عقداً إدارياً أو عقد امتياز؛ لأنّ إرادة الموظف لا تكون محل اعتبار في تكوين أو منح امتياز السّكن الوظيفي، ولا في إنهائه، بحيث ينتهي الامتياز بنفس الأشكال التي منح بها.

وبالتالي وتطبيقاً للمعيار العضوي المنصوص عليه بموجب المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإنّ المنازعات المتعلقة بالسّكنات الوظيفية من اختصاص القضاء الإداري لوجود شخص عام في العلاقة، ولا يمكن اعتبار امتياز السّكن عقد إيجار لمحل سكني يخضع لأحكام القانون الخاص و أنّ تمسك الغرفة الاجتماعية بالمحكمة العليا للفصل في هذه المنازعات لا

يتمشى و المعيار العضوي الذي اختاره المشرع في تحديد الاختصاص النوعي بين القضاء الإداري و القضاء العادي، ولا يتفق أيضاً مع الطبيعة القانونية لسند امتياز السكن الوظيفي، ولهذا نجد أن الاجتهاد القضائي تراجع عن تمسكه بالفصل في مثل هذه المنازعات وأصبح القضاء الإداري هو المختص بالفصل في مثل هذه النزاعات.

وبغض النظر عن تنازع الاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري، فإن القضاء ما فتئ يبرهن على أن الفصل في دعوى الطرد من السكن الوظيفي تدخل ضمن اختصاص قضاء الاستعجال نظراً لكون الشغل غير الشرعي للسكن و غياب سند الامتياز يضر بالسير الحسن للمرفق العام مما يتعين معه اتخاذ تدابير استعجالية.

غير أنه وإن كانت الإدارة تمنح السكن الوظيفي بموجب قرار إداري، فإن السؤال يبقى مطروحا بالنسبة لمنح المساكن الوظيفية التي تحوزها أو تنتفع بها الهيئات و المؤسسات العمومية الاقتصادية خاصة و أن القوانين الأساسية و الأنظمة الداخلية المتعلقة بهذه الهيئات و المؤسسات لم تنص ضمن أحكامها على امتياز السكن الوظيفي، وما يلفت الانتباه في هذا المجال هو قلة الدراسات الفقهية أو البحوث حول هذا الموضوع رغم أهميته و انعكاس آثاره على أداء العون العمومي، و على حسن سير المرفق العام.



المراجع

المؤلفات القانونية العامة:

- 1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1992.
- 2- حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، دار الفكر العربي.
- 3- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة، 2002.
- 4- حمدي باشا عمر، مجمع النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالعقار، دار هومة، 2002.
- 5- عبد السلام ذيب، عقد الإيجار المدني، الطبعة الأولى، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001.
- 6- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002.
- 7- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية.
- 8- ليلي زروقي، المنازعات العقارية، دار هومة، 2003.
- 9- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم 2005.
- 10- محمد نصر الدين كامل، محمد زروقي راتب، قضاء الأمور المستعجلة، عالم الكتاب، القاهرة، 1976.
- 11- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية.

المجلات القضائية :

- 1- المجلة القضائية لسنة 1993 العدد 2.
- 2- المجلة القضائية لسنة 1996 العدد 1.
- 3- المجلة القضائية لسنة 2000 العدد 2.
- 4- المجلة القضائية لسنة 2000 العدد 52.

الجرائد الرسمية :

- 1- الجريدة الرسمية لسنة 1981 العدد 06.
- 2- الجريدة الرسمية لسنة 1981 العدد 21.
- 3- الجريدة الرسمية لسنة 1989 العدد 20.
- 4- الجريدة الرسمية لسنة 1989 العدد 01.

النصوص القانونية و التنظيمية :

- 1- قانون رقم 81-01 المؤرخ في 1981/12/07 يتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السّكني أو المهني أو التجاري التابعة للدولة والجماعات المحلية و مكاتب الترقية و التسيير العقاري، والمؤسسات و الهيئات والأجهزة العمومية.
- 2- قانون رقم 90-30 المؤرخ في 1990/12/01 يتضمن قانون الأملاك الوطنية ج.ر. رقم 52 المؤرخة في 1990/12/02.
- 3- المرسوم التنفيذي 89-10 المؤرخ في 1989/02/07 يحدد كيفيات شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة ، وشروط قابلية منح هذه المساكن ج.ر. رقم 06 المؤرخة في 1989/02/08 .
- 4- المرسوم التنفيذي 91-454 المؤرخ في 1991/11/23 يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة و العامة التابعة للدولة و تسييرها و يضبط كيفيات ذلك ج.ر. رقم 60 المؤرخة في 1991 11/24.
- 5- المرسوم التنفيذي 03-269 المؤرخ في 07 أوت 2003 يحدد شروط و كيفيات التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة و لدواوين الترقية و التسيير العقاري الموضوعة حيز الاستغلال قبل أول يناير سنة 2004.
- 6- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1989/05/17 يحدد قائمة الوظائف و المناصب التي تخول حق الامتياز في المساكن بحكم ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة و شروط قابلية منح هذه المساكن ج.ر. رقم 21 المؤرخة في 1989/05/24 .
- 7- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2002/02/05 يعدل القرار الوزاري المشترك المؤرخ 1989/05/17 يحدد قائمة الوظائف و المناصب التي تخول حق الامتياز في المساكن بحكم ضرورة الخدمة الملحة أو لصالح الخدمة و شروط قابلية منح هذه المساكن ج.ر. رقم 20 المؤرخة في 2002/03/20 .

المفرد

مقدمة.....	ص01
الخطة.....	ص03
الفصل الأول : النظام القانوني للسكنات الوظيفية.....	ص05
المبحث الأول : كيفية منح السكن الوظيفي.....	ص06
المطلب الأول : منح السكن الوظيفي.....	ص06
الفرع الأول : حالات تخصيص السكن الوظيفي.....	ص06
الفرع الثاني : شروط منح السكن الوظيفي.....	ص07
الفرع الثالث : سند امتياز السكن الوظيفي.....	ص09
المطلب الثاني : إجراءات منح السكن الوظيفي.....	ص12
الفرع الأول : بالنسبة للمساكن التي تملكها الدولة أو تنتفع بها.....	ص12
الفرع الثاني : بالنسبة للمساكن التي تملكها المؤسسات العمومية الوطنية.....	ص13
الفرع الثالث : بالنسبة للمساكن التي تملكها الجماعات المحلية أو تنتفع بها.....	ص15
المبحث الثاني : إنهاء الاستفادة من السكن الوظيفي وإمكانية التنازل عنه.....	ص17
المطلب الأول : إنهاء الاستفادة من السكن الوظيفي.....	ص17
الفرع الأول : انتهاء المهام.....	ص17
الفرع الثاني : بيع المسكن الوظيفي أو إلغاء تخصيصه.....	ص18
الفرع الثالث : إجراءات إلغاء امتياز المسكن الوظيفي.....	ص19
المطلب الثاني : إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي.....	ص20
الفرع الأول : عدم إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي.....	ص20
الفرع الثاني : إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي لشاغلها.....	ص22
الفصل الثاني : المنازعات التي تثيرها السكنات الوظيفية.....	ص25
المبحث الأول : الجهة المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بالسكنات الوظيفية.....	ص26
المطلب الأول : اختصاص القاضي الإداري.....	ص26
الفرع الأول : المعيار العضوي.....	ص26

الفرع الثاني : المعيار المادي.....	ص 29	
المطلب الثاني : اختصاص القاضي الاستعجالي.....	ص 30	
الفرع الأول : وجود عنصر الاستعجال.....	ص 30	
الفرع الثاني : ألا يتعلق النزاع بأصل الحق.....	ص 32	
المطلب الثالث : إثبات صفة التقاضي.....	ص 33	
الفرع الأول : صفة التقاضي لدى الدولة وتفرعاتها.....	ص 33	
الفرع الثاني : صفة التقاضي لدى الجماعات المحلية.....	ص 34	
المبحث الثاني : أنواع المنازعات المتعلقة بالمساكن الوظيفية.....	ص 35	
المطلب الأول	:	منازعات
الإلغاء.....	ص 35	
الفرع الأول : المشروعية الخارجية لامتياز المسكن الوظيفي.....	ص 36	
الفرع الثاني : المشروعية الداخلية لامتياز السكن الوظيفي.....	ص 37	
المطلب الثاني : منازعات القضاء الكامل.....	ص 38	
الفرع الأول : دعاوى الطرد.....	ص 38	
الفرع الثاني : دعاوى المسؤولية.....	ص 39	
الخاتمة.....	ص 41	
قائمة		
المراجع.....	ص 43	
الملاحق.		



01	مقدمة
05	الفصل الأول: النظام القانوني للسكنات الوظيفية
05	المبحث الأول: كيفية منح السكن الوظيفي
05	المطلب الأول: منح السكن الوظيفي
06	الفرع الأول: حالات تخصيص السكن الوظيفي
07	الفرع الثاني: شروط منح السكن الوظيفي
09	الفرع الثالث: سند امتياز السكن الوظيفي
13	المطلب الثاني: إجراءات منح السكن الوظيفي
13	الفرع الأول: بالنسبة للمساكن التي تملكها الدولة أو تنتفع بها
14	الفرع الثاني: بالنسبة للمساكن التي تملكها المؤسسات العمومية الوطنية
15	الفرع الثالث: بالنسبة للسكنات التي تملكها الجماعات المحلية أو تنتفع بها
17	المبحث الثاني: إنهاء الاستفادة من السكن الوظيفي وإمكانية التنازل عنه
18	المطلب الأول: إنهاء الاستفادة من السكن الوظيفي
18	الفرع الأول: انتهاء المهام
19	الفرع الثاني: بيع المسكن الوظيفي أو إلغاء تخصيصه
20	الفرع الثالث: إجراءات إلغاء امتياز المسكن الوظيفي
20	المطلب الثاني: إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي
20	الفرع الأول: عدم إمكانية التنازل عن السكن الوظيفي
23	الفرع الثاني: إمكانية التنازل عن المساكن الوظيفية لشاغلها
26	الفصل الثاني: المنازعات التي تثيرها السكنات الوظيفية
27	المبحث الأول: الجهة المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بالسكنات الوظيفية
27	المطلب الأول: اختصاص القاضي الإداري
27	الفرع الأول: المعيار العضوي
31	الفرع الثاني: المعيار المادي

32	المطلب الثاني: اختصاص القاضي الاستعجالي
32	الفرع الأول: وجود عنصر الاستعجال
36	الفرع الثاني: عدم تعلق النزاع بأصل الحق
37	المطلب الثالث: إثبات صفة التقاضي
43	الفرع الأول: صفة التقاضي لدى الدولة وتفرعاتها
43	الفرع الثاني: صفة التقاضي لدى الجماعات المحلية
44	المبحث الثاني: أنواع المنازعات المتعلقة بالمساكن الوظيفية
45	المطلب الأول: منازعات الإلغاء
46	الفرع الأول: المشروعية الخارجية لامتياز المسكن الوظيفي
51	الفرع الثاني: المشروعية الداخلية لامتياز السكن الوظيفي
59	المطلب الثاني: منازعات القضاء الكامل
59	الفرع الأول: دعاوى الطرد
60	الفرع الثاني: دعاوى المسؤولية
62	خاتمة
63	قائمة المراجع
65	الملاحق