

اشكالات المصالح الغير ممرضة للدولة والتمثيل أمام القضاء

المستشارة حناشي شهرة

مقدمة

تلجأ الدول الحديثة الى تبني تنظيم اداري مناسب بما يتلائم وتوجهاتها السياسية وظروفها الاقتصادية والاجتماعية عند اختيارها للسلاليل التي تدير مختلف قطاعاتها وياخذ هذا التنظيم اسلوبين هما المركزية الادارية واللامركزية الادارية هذا الاخير الذي يجبر الوزراء على تفويض موظفين ممثلين لهم عبر الاقاليم يمارسون مهامهم على المستوى المحلي وذلك تحت اشراف ومراقبة الوزير المختص ومن صور عدم التركيز الاداري المديرية التنفيذية التي يطلق عليها ايضا مصطلحات اخرى كالمصالح الخارجية للدولة او المصالح الغير ممرضة او الجهات الادارية المتواجدة خارج هياكل الادارة المركزية وتتواجد اغلبها على مستوى الولايات واخرى على المستوى المركزي اذ تمارس هاته المصالح دورا كبيرا في مجال التنمية المحلية وتمثيل الدولة في شتى القطاعات وتنفيذ قوانينها فتتمثل اختصاصاتها في اتخاذ القرارات والبث في المسائل المختصة بها دون الرجوع الى الوزير المختص عن طرق التفويض والذي يعد الاساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز.

وبالتالي نثير مسألة التمثيل القانوني للدولة، أهمية بالغة ذلك أنها تتعلق بإجراء جوهري في كل دعوى تكون الدولة طرفا فيها، وهذا الإجراء من شأنه أن يؤدي عند تخلفه بالدعوى إلى البطلان، ذلك أنه يتعلق بالصفة الإجرائية

للشخص المعنوي، والتي لا تقل أهمية عن الصفة الموضوعية، ذلك أن تمثيل الدولة أمام القضاء مرتبط بشروط قانونية موضوعية.

ولقد احتوى التشريع الجزائري جملة من النصوص المتعلقة بتمثيل الدولة أمام القضاء العادي وكذا القضاء الإداري، لكنها لم تكن على درجة واحدة من الوضوح، وهو ما أدى إلى تذبذب واضح بشأن هذه المسألة على الصعيدين العملي والنظري، وسنحاول من خلال هذه الدراسة توضيح بعض المسائل الجوهرية المتعلقة بهذا الموضوع من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية الصادرة بهذا الشأن لاسيما قانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر 66-154 المؤرخ في 08-06-1966 وكذا قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09-08 الصادر بتاريخ 25/02/2008 الساري المفعول، وذلك للبحث في مدى توفيق المشرع الجزائري في ضبط تمثيل الدولة أمام مختلف جهات القضاء باعتبارها شخصا معنويا من أشخاص القانون العام"

أولاً/ مفهوم التمثيل القانوني للأشخاص القانونية العامة

تعريف التمثيل القانوني: يقصد بالتمثيل القانوني سلطة اتخاذ إجراءات الخصومة ومتابعتها، لعدم قدرة صاحب الحق، أو عدم إمكانه من مباشرة هذه الإجراءات لاستحالة مادية أو قانونية.

كما يطلق على التمثيل القانوني أيضا الصفة القضائية أو أهلية التقاضي أو الصفة الإجرائية، أو الصفة عند التقاضي، وكل هذه التسميات تؤدي إلى معنى واحد، والتمثيل القانوني بهذا المعنى يكون للشخص الطبيعي والشخص المعنوي على السواء.

ولم يضع التشريع الجزائري تعريفا للتمثيل القانوني ولكنه نص بموجب المادة 459 من قانون الإجراءات المدنية 66-154

الملغى: " لا يجوز لأحد أن يرفع دعوى أمام القضاء ما لم يكن حائزا لصفة وأهلية التقاضي وله مصلحة في ذلك" ويقابلها نص المادة 13 من قانون

الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، والذي اكتفى بالإشارة إلى الصفة دون الأهلية " لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

التمييز بين التمثيل القانوني والصفة في الدعوى

يجدر التمييز بين التمثيل القانوني أو الصفة في التقاضي وبين الصفة في الدعوى، أو الصفة الموضوعية، أو الصفة الأصلية كما يسميها البعض، والتي تكون لكل شخص طبيعي أو معنوي له أهلية الاختصاص وتعرف هذه الأخيرة بأنها تعبير عن أهلية الوجوب في المجال الإجرائي وتعني صلاحية الشخص لاكتساب المركز القانوني للخصم بما يتضمن من حقوق وواجبات إجرائية وتعتبر أهلية الاختصاص نتيجة مباشرة لقيام الشخصية القانونية.

أما التمثيل القانوني أو الصفة في التقاضي أو الصفة الإجرائية أو أهلية التقاضي فتختلف كلية عن الصفة الموضوعية أو الصفة في الدعوى، ذلك أنها تعبير عن أهلية الأداء في المجال الإجرائي، وتعني صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات أمام القضاء سواء باعتباره هو صاحب الدعوى أي جمع بين الأهليتين، أو بكونه ممثلاً لصاحب الدعوى، وهو الأمر الأكيد بالنسبة للشخص المعنوي، وعلى هذا الأساس فإن الصفتين قد تتوفران في ذات الشخص مثل الشخص الطبيعي الكامل الأهلية فله الصفة الأصلية لكونه شخص وله صفة التقاضي لكمال الأهلية.

كما يمكن أن يحدث أن تتوفر صفة التقاضي في شخص والصفة في الدعوى أو الصفة الأصلية في شخص آخر، ومثاله ناقص أو فاقد الأهلية الذي ينوب عنه ممثله ولياً أو وصياً أو قيماً.

أما بالنسبة للشخص المعنوي فالصفة الأصلية أو الموضوعية تتوفر في الشخص الاعتباري ذاته بينما، الصفة الإجرائية فتتوفر في الشخص الذي خوله القانون هذه الصفة لتمثيل الشخص الاعتباري، ومثال ذلك البلدية فهي

شخصية اعتبارية عامة تمتلك الصفة لمباشرة أي دعوى قضائية، بينما الصفة الإجرائية فهي لرئيسها الذي ينوب عنها في مباشرة إجراءات هذه الدعوى، وهو من توجه ضده الدعاوى المرفوعة ضد البلدية.

التمثيل القانوني للشخص المعنوي العام

يعرف الشخص المعنوي على أنه: «جماعة من الأشخاص يضمهم تكوين يرمي إلى هدف معين أو مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غرض معين، يعطيها القانون الشخصية، والأشخاص المعنوية العامة طبقا لنص المادة 49 من القانون المدني هي الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الوقف (العام)، كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية عامة ومن النتائج المباشرة للشخصية المعنوية ما نصت عليه المادة 50 من القانون المدني ما يلي: ذمة مالية، أهلية في حدود القانون، موطن، نائب يعبر عن إرادتها، حق التقاضي.

ومن ذلك فإن الشخص المعنوي العام يتمتع بأهلية تخول له اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وله نائب يعبر عن إرادته في كل معاملاته ، وهو الممثل الذي له سلطة تمثيله أمام جهات القضاء باعتباره متمتعاً بحق التقاضي بجانبه السلبي والإيجابي، وهذه السلطة القانونية تخوله القيام مقامه في كل منازعة أو خصومة سواء بصفته مدعي أو مدعى عليه، والقيام بجميع الإجراءات القانونية باسمه ولصالحه، وعلى هذا الأساس لا بد من أن تتوفر في الممثل والشخص الممثل شروط أساسية لا يصح التمثيل إلا بتوافرها.

توفر اهلية الاختصاص في الهيئة الممثلة : إن أهلية الاختصاص هي نتيجة مباشرة لقيام الشخصية القانونية، إذ أن كل شخص طبيعي أو معنوي أهلاً لأن يكون طرفاً في الخصومة أو النزاع، بمعنى أن كل شخص طبيعي أو معنوي يمتلك أهلية الاختصاص، وبنفس المفهوم فإن انتفاء الشخصية القانونية يعني بالضرورة انتفاء أهلية الاختصاص والتي تستلزم بدورها انتفاء التمثيل القانوني،

فعلى سبيل المثال فإن الدائرة وبكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية فليس لها أي ممثل قانوني كما أن رئيس الدائرة لا يعتبر ممثلاً قانونياً لها على الرغم مما له من سلطة بوصفه رئيساً لهذه الهيئة الإدارية، كما أنه لا يمكن توجيه أي دعوى ضد الدائرة ولا تحريك دعوى من طرفها، كما لا يصح توجيه دعوى ضد الدائرة ممثلة في شخص الوالي، إذ أن الوالي هو ممثلاً للولاية وليس للدائرة، التي انتفت عنها سلطة التمثيل بانتفاء شخصيتها المعنوية.

وجود نص قانوني يضبط سلطة التمثيل القانوني: ان وجود الشخص المعنوي عاما كان أو خاصا لا بد له من وسيلة قانونية لوجوده، وإن كان الشخص المعنوي الخاص ينشأ عن طريق وسائل القانون الخاص كالعقد المدني، فإن الشخص المعنوي العام لا بد لنشأته ووجوده من توافر إحدى وسائل القانون العام، وعلى هذا الأساس فإن الشخص المعنوي العام ينشأ عن طريق نصوص قانونية أو تنظيمية، فبنفس تلك الشروط فإن تمثيل هذه الأشخاص لا بد أن يكون واردا ضمن نفس المعايير، أي إنه لا بد من وجود نصوص قانونية أو تنظيمية تحدد الممثل القانوني للشخص المعنوي العام، فعلى سبيل المثال فإن التمثيل القانوني للولاية، منصوص عليه بموجب المادة 87 من قانون الولاية 09/90 المؤرخ في 04/07/1990 "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه..."، وبهذا فإن الصفة الإجرائية أو صلاحية تمثيل الولاية أمام القضاء قد منحت بموجب هذا النص إلى الوالي يمارسها دون سواه، أي أنه لا يمكن ممارسة هذه الصفة من طرف المدراء التنفيذيين للولاية مثلا، كما نجد أن الصفة القضائية أو سلطة تمثيل الولاية قد منحت من جهة أخرى وفي إطار محدد إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي والذي يمثل الولاية في الدعاوى الرامية للطعن ضد قرارات وزير الداخلية بشأن مداورات المجلس الشعبي الولائي، إذ نصت المادة 54 من قانون الولاية 90-09 " يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة

القضائية المختصة، في كل قرار صادر عن وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغائها، أو يرفض المصادقة عليها"، كما أنه وبالنسبة لتمثيل البلدية فقد نصت المادتين 59،60 من قانون البلدية 90-08 على منح هذه السلطة إلى رئيس البلدية. وعليه يمكن القول أن تمثيل أي شخص معنوي عام قانونيا أمام جهات القضاء يكون بموجب نص قانوني صريح يضبط سلطة التمثيل ويرسم حدودها القانونية.

ثانيا : التمثيل القانوني للدولة امام جهات القضاء العادي

إن التمثيل القانوني للدولة أمام جهات القضاء العادي وكذا أمام القضاء الجزائي في الدعاوى المدنية يندرج أساسا ضمن الإطار العام لنص المادة 52 من القانون المدني الجزائري والتي تخول لوزير المالية تمثيل الدولة عند المشاركة المباشرة في العلاقات التابعة للقانون المدني، غير أن ذلك يختلف حسب نوع الدعوى وموضوعها وهذا كما يلي:

- تمثيل الدولة في دعاوى مخالفات الطرق ودعاوى المسؤولية الناجمة عن سيارات الدولة: لقد نصت المادة 7 مكرر قانون الإجراءات المدنية الصادر بموجب الأمر 66-154 على اختصاص المحاكم في النظر في مخالفات الطرق وكذا المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية والرامية لطلب تعويض الأضرار الناجمة عن السيارات التابعة للدولة أو لأحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وهو ما أبقى عليه حصرا نص المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 2008، وعلى هذا الأساس فإن الدولة تكون طرفا أمام جهات القضاء العادي في كل الأفعال التي تشكل مخالفة من مخالفات الطرق مثل التخريب والعرقلة وغيرها وكذا دعاوى المسؤولية الناجمة عن تعويض أضرار السيارات التابعة للدولة وإن كانت تشكل في نفس الوقت أفعال مجرمة فهي في الغالب تمارس فيها الدعوى المدنية بالتبعية، أما بالنسبة لتمثيل الدولة سواء في الدعوى الأصلية التي يمكن أن ينظر فيها

القاضي المدني خاصة عندما تحفظ الحقوق المدنية من طرف القاضي الجزائي، أو في الدعوى المدنية بالتبعية وهو الغالب، فإن الدولة تمثل من قبل الوكيل القضائي للخرينة وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من القانون 63-198 المؤرخ في 08 يونيو 1963 المتعلق ب الوكالة القضائية للخرينة بالقول تنشأ وكالة قضائية للخرينة داخل وزارة المالية وهذه المصلحة تسند إلى الوكيل القضائي للخرينة الذي يقوم تحت إشراف وزير المالية بتمثيل الدولة في كل دعوى ترفع أمام المحاكم من القضاء العادي والتي تثبت صفة الدولة كدائن أو مدين لأسباب خارجة عن الضرائب وأملاك الدولة"

تمثيل الدولة في دعاوى الاملاك الخاصة للدولة :

نصت المادة 191 من المرسوم التنفيذي 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012 المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها وضبطت كفيات ذلك، تطبيقاً لأحكام المواد 125، 126، 09 من القانون 30-90 المؤرخ في 01-12-1990 المتعلق بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم، على اختصاص وزير المالية بتمثيل الدولة في كل الدعاوى المتعلقة بجميع الأملاك الخاصة التابعة للدولة وتسييرها وإدارتها، وكذلك إثبات حقوق الدولة تجاه هذه الأملاك، وبالتالي فإن تمثيل الدولة لا يقتصر فقط على جهات القضاء الإداري، بل يكون أيضاً بالنسبة للدعوى المدنية بالتبعية أمام القاضي الجزائي وكذا أمام جهات القضاء العادي، ولعل من النصوص الواضحة والتي تبرز الاختصاص النوعي للقاضي العادي في بعض القضايا التي تكون الدولة طرفاً فيها ما نصت عليه المادة 517 من ق إ م إ د فيما تعلق بصلاحيات القاضي العقاري " ينظر القسم العقاري في المنازعات المتعلقة بمقايضة عقارات تابعة للأملاك الخاصة للدولة مع عقارات تابعة للملكية الخواص ."

وقد نصت المادة 192 من المرسوم 12-427 السالف الذكر في فقرتها الأخيرة، على أنه يمكن الوزير المكلف بالمالية أن يكلف موظفي إدارة الأملاك

الوطنية الذين يخولهم قانونا بتمثيله في الدعاوى القضائية وهو ما تم تجسيده فعلا خاصة بعد صدور المرسوم التنفيذي 91-65 وذلك بتفويض سلطات تمثيل وزير المالية إلى أعوان أملاك الدولة والحفظ العقاري بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 01-12-1992 والذي تم تعديله بالقرار الوزاري المؤرخ في 20-02-1999

تمثيل الدولة في الدعوى الجبائية الجمركية: إن الدعوى الجبائية الجمركية تمثل فيها إدارة الجمارك من قبل أعوان الجمارك تطبيقا لنص المادة 280 من قانون الجمارك 79-07 المؤرخ في 06-12-1979 المعدل والمتمم " تمثل إدارة الجمارك أمام القضاء في الدعاوى التي تكون طرفا فيها من قبل أعوانها وخاصة من قبل قابضي الجمارك دون أن يكون هؤلاء الأعوان ملزمين بتقديم تفويض خاص لذلك" ويكتسي هذا التمثيل طابعا مزدوجا لإدارة الجمارك فبالإضافة إلى كونها صاحبة الدعوى الجبائية، فإنها أيضا تمثل الدولة في الدعوى المدنية بالتبعية.

ثالثا: التمثيل القانوني للدولة أمام جهات القضاء الاداري

1 - قبل صدور قانون 08-09

أ - المرحلة الاولى قبل صدور قانون الولاية 90-09 :

لقد كان أول صدور لقانون جزائري يتضمن الإجراءات المدنية بموجب أحكام الأمر 66 - 154 المؤرخ في 08 جوان 1966، والذي سبقه صدور الأمر رقم 278-65 والمتعلق بإعادة التنظيم القضائي هذين النصين شكلا النواة الأولى لنظام الغرف الإدارية بالمجالس القضائية، وقد نظمت المادة السابعة والمادة 476 من الأمر 66-154 مسألتي الاختصاص النوعي والإقليمي للنظر في المنازعات التي تكون الدولة أو أحد جماعاتها الإقليمية أو مؤسساتها الإدارية طرفا فيها، لكنها لم تبت في مسألة تمثيل هذه الهيئات خصوصا الدولة، حتى صدور القانون 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، والذي

نص صراحة بموجب أحكام المادة 150 منه على ما يلي " إن الوالي هو حائز سلطة الدولة في الولاية وهو مندوب الحكومة و الممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء "، وهذا النص يمنح صراحة سلطة تمثيل الوزراء للوالي بصفة مباشرة وحصريّة مستبعدا بذلك المدراء التنفيذيين للمصالح غير الممركة للدولة، كما منحه نص المادة 160 من ذات القانون صفة الأمر بالصرف الثانوي لجميع عمليات الدولة، وبذلك أصبح المهيمن على التسيير الإداري والمالي لكل عمليات الدولة أما جميع المدراء التنفيذيين فيشكلون مجلسا يشبه الحكومة المصغرة يعمل تحت رئاسته المباشرة يسمى بالمجلس التنفيذي للولاية ، ولذلك كان من الطبيعي أن يكون الممثل الوحيد للدولة أمام جهات القضاء على المستوى المحلي عموما وأمام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية خصوصا، وهو ما عبرت عنه صراحة نص المادة 159 من قانون الولاية 69- 38 " يتولى الوالي تمثيل الدولة أمام القضاء فضلا عن السلطات المعهود بها إليه بموجب نص خاص ".

وفي نفس سنة صدور قانون الولاية المذكور تم تعديل الأمر 66-154 بموجب القانون 69-77 المؤرخ في 08 جوان 1969، لينص بشكل مباشر ولأول مرة على تمثيل الأشخاص العامة وهذا بإدراجه لقسم ضمن الكتاب الثالث، الباب الثاني، بنفس هذه التسمية ، وقد نص فيه بموجب أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 169 على انه " يجب أن يكون الطعن ومذكرات الدفاع المقدمة من الدولة موقعا عليها من الوزير المختص، أو من الموظف الذي يفوض لهذا الغرض، أو من أية سلطة تفوض بذلك بمقتضى نص في القانون أو في لائحة " ويعتبر هذا النص الأخير أول نص صريح يمنح صفة تمثيل الدولة أمام القضاء للوزير المختص، ووفق هذا النص الأخير والنصوص السابقة فإن تمثيل الدولة أمام القضاء أصبح يأخذ معيارين:

المعيار الأول: التمثيل حسب الاختصاص الموضوعي ويعني أن كل وزير يمثل الدولة فقط في النزاعات المتعلقة بقطاعه أو بنشاط وزارته ولا يجوز لأي وزير أن يمثل الدولة قضائيا في نزاع خارج عن اختصاص عمله ونشاطه الوزاري.

المعيار الثاني: التمثيل حسب الاختصاص الإقليمي ويعني أن كل والي يمثل الدولة داخل إقليم ولايته، ولا يستطيع أن يتعداها إلى إقليم ولاية أخرى.

ب - المرحلة الثانية : بعد صدور قانون الولاية 09-90

لقد جاء قانون 09-90 ليجسد كثيرا من التحولات التي عرفها النظام السياسي والإداري الجزائري بعد صدور دستور سنة 1989، وأهم ما يميزه هو أنه تم التخلي عن فكرة التمثيل الأوحده للوالي لكل الوزراء وأصبح بموجب نص المادة 92 من قانون 09-90 ، منفذا لكل التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء، كما أنه تم إلغاء المجلس التنفيذي الولائي، والذي عوض لاحقا وبموجب نص المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، بمجلس ولاية يتكون من مسؤولي المصالح الخارجية للدولة، غير أن صلاحياته ودوره يختلف كلية عن المجلس التنفيذي الولائي، إذ أنه يلعب دورا استشاريا، كما أن سلطة الوالي على هذا المجلس هي سلطة تنسيق ورقابة، ذلك أن مسؤولي المصالح والمديريات يخضعون بصفة مباشرة للسلطات المركزية المتصلة بالوزير المختص، لذلك فقد أحدثت عدة نصوص عنت بتنظيم المصالح غير المركزية للدولة في الولاية،

وأعطيت لمدراءها سلطة الأمر بالصرف الثانوي بدلا من الوالي، كما أعطيت بعضها وبنصوص صريحة سلطة تمثيل الوزير المعني أمام القضاء، في حين غاب في قانون الولاية 09-90 أي نص يمنح هذه السلطة إلى الوالي بشكل صريح على غرار ما ورد في قانون الولاية 69-38 السابق الذكر هذا الوضع قد أوقع نوعا من الاضطراب وقع فيه القاضي والمتقاضي على السواء، وتمثل هذا

الاضطراب في كيفية توجيه الدعوى، هل توجه ضد المدير الولائي للمصلحة المدعى عليها، أو ضد المصلحة ممثلة في شخص الوالي، أم ضد الوزير ممثل في شخص المدير الولائي للمصلحة المدعى عليها، وهذا الأمر لم يكن متعلقا بالغرف الإدارية على مستوى المجالس بل تعداه إلى المحكمة العليا ومن بعدها مجلس الدولة، حيث نرى في كثير من الأحيان قبول الدعاوى المرفوعة من طرف أو ضد مدراء المصالح الولائية، وأحيانا أخرى ترفض بسبب عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وعلى سبيل المثال لا الحصر نورد بعض ما جاء في قرارات مجلس الدولة و المحكمة العليا والتي تعبر بدورها عن الاضطراب الحاصل على مستوى جهات قضاء الدرجة الأولى: قرار رقم 2235 مؤرخ 11/07/2000 صادر عن المحكمة العليا ضد مدير البريد والمواصلات جاء فيه " حيث إنه من الثابت أن الدعوى الحالية أقامها مديرالبريد والمواصلات لولاية.. طالبا طرد الطاعن من السكن المتنازع حوله وحيث إن مدير البريد والمواصلات لا يتمتع بصفة التقاضي ذلك أن الإدارة التي يسيرها، تعتبر تفرعا لوزارة البريد والمواصلات، وبالتالي ليست لها الشخصية المعنوية التي تسمح لها بالتقاضي" كما صدر عن الغرفة الخامسة لمجلس الدولة قرار تحت رقم 012676 مؤرخ في 03-12-2002 في القضية المستأنفة من مديرية البريد والمواصلات بالوادي ضد شركة سونلغاز بالوادي جاء فيه ما يلي "أن الوجه المأخوذ من انعدام صفة التقاضي (لدى مدير البريد والمواصلات على مستوى الولاية) يصطدم بالمرسوم رقم 98-143 المؤرخ في 02/06/1998 المتضمن منح مدير البريد والمواصلات الأهلية لتمثيل الإدارة أمام الجهات القضائية كما جاء في قرار للمحكمة العليا الغرفة الإدارية قرار تحت رقم 140255 المؤرخ في 31-03-1996 يلغي قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء بسكرة والذي جاء فيه إن مصلحة الأشغال العمومية لولاية... كونها ليست شخصا اعتباريا من أشخاص القانون العام بل مصلحة من دون شخصية ولا يمكن مقاضاتها أمام القضاء الإداري".

والسبب الرئيسي في نشوء هذه الوضعية، هو تفرد المصالح غير الممرکزة على مستوى الولايات كمفوضة من طرف هيئاتها الممرکزية بسلطة إصدار القرارات الإدارية والمالية في تسيير نشاطاتها ومستخدميها وميزانياتها، بدلا عن الوالي في التشريع القديم، ولكن في نفس الوقت منحت بعضها صراحة سلطة تفويض التمثيل القانوني وبعضها الآخر وهو الأغلب لم يمنح هذه السلطة صراحة رغم الحاجة إليها، مما جعل القضاء يقبلها أحيانا ويفرضها في كثير من الأحيان، وقد اتجهت الكثير من القرارات الصادرة عن مجلس الدولة على الخصوص على إبقاء هذه السلطة أي سلطة تمثيل الدولة أمام القضاء المحلي والجهوي للوالي ب بالنسبة لكل المديريات التي لم يصدر في شأنها نصوص صريحة لتمثيل الوزير الذي تتبعه أمام القضاء، غير أن هذه الوضعية خلقت بدورها العديد من الإشكالات القانونية نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الخلط في كثير من الأحيان بين صفة الوالي كممثل للولاية وصفته كممثل للدولة وهذا ما أدى إلى تحميل ميزانية الولاية أحيانا بمبالغ ضخمة هي في الحقيقة متعلقة بخزينة الدولة.

صدور القرارات التأديبية والمالية ضد موظفي المديريات الولائية، من قبل المدراء أو الهيئات الممرکزية نفسها وتوجيه الدعوى ضد والي الولاية، تطرح مسألة جهل مصالحه بوضعية الموظف كما تطرح مشكلة تنفيذه إذا ما صدر ضد الوالي الذي لا يملك سلطة القرار المالي أو الإداري المتعلق بتسيير المستخدمين.

مشكلة استئناف القرارات الصادرة ضد الوالي بصفته ممثل للدولة أمام مجلس الدولة هل يستمر في متابعتها أو نثغير صفة التمثيل منه إلى الوزير المختص. وغيرها من الإشكالات القانونية التي لا يتسع المجال لطرحها جميعا

2 - التمثيل القانوني للدولة في ظل القانون 08-09

لقد وضع نص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر بموجب القانون 08-09 المؤرخ في 25-02-2008 أصلاً عاماً في ما يتعلق بتمثيل الدولة أمام جهات القضاء الإداري، والذي جعله للوزير المختص حيث نصت المادة على ما يلي : " مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية ". ومما يؤسس له نص المادة 828 المذكور هو أولاً أن التمثيل القانوني للدولة أصبح مقصوراً على الوزير المختص وبذلك تم الاقتصار على الاختصاص الموضوعي في التمثيل دون التمثيل الإقليمي الذي كان ممنوحاً إلى الوالي في ظل التشريعات السابقة واجتهادات المحكمة العليا ومجلس الدولة، إلا في حالة وجود نص صريح يمنح للوالي بشكل صريح تمثيل الدولة في دعوى بعينها.

ومعنى ذلك أيضاً أن الدعوى بجانبها السلبي والإيجابي التي تكون الدولة أحد أطرافها يجب أن تكون مرفوعة من طرف الوزير أو مواجهة ضد الوزير، إلا إذا وجد نص خاص يمنح هذه السلطة لغيره مثلما هو الشأن بالنسبة للدعوى الجبائية والتي تمثل فيها الدولة من قبل مدير الضرائب الولائي، أو من قبل المدير المكلف بالمؤسسات الكبرى كل حسب اختصاصه.

وتطرح مسألة تمثيل الدولة من قبل الوزير عدة نقاط أساسية خاصة على صعيد اختصاص المحاكم الإدارية، يمكن طرحها من خلال ما يلي :

أ - توقيع مذكرات الادعاء والدفاع

إنه وبالرجوع إلى نص المادة 827 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الثانية نجدها تنص على ما يلي : " توقع العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو باسم الأشخاص المشار إليهم أعلاه

من طرف الممثل القانوني". وربطاً مع نص المادة 828 السابقة الذكر والتي تجعل تمثيل الدولة مقصوراً على الوزير فإن نص هذه المادة يؤدي بالضرورة وللوهلة الأولى إلى القول بوجوب توقيع كل مذكرات الدفاع والعرائض من قبل الوزير، غير أننا وما دمنا أمام سلطات واختصاصات يمكن نقلها، بموجب نصوص تنظيمية، فإن توقيع الوزير وبما لا شك فيه لا يشترط أن يكون أصالة بل يكون أيضاً عن طريق نقلها، وهذا بواسطة تفويض هذه السلطات إلى المدراء التنفيذيين على مستوى الولاية بالنسبة للدعاوى المنظورة أمام المحاكم الإدارية، وإلى المدراء المركزيين بالنسبة للقضايا المنظورة من قبل مجلس الدولة ذلك أن الوزير المختص يمكن أن يفوض اختصاصه في ذلك إلى من ينوب عنه من الموظفين تحت سلطته غير أن الإشكال يطرح فعلاً في غياب مثل هذا التفويض، كما هو عليه الحال حالياً بالنسبة لأغلب الوزارات إذ أن صراحة النص تدعونا إلى التمسك بوجوب توقيع كل العرائض والمذكرات من قبل الوزير نفسه، وهو الأمر الذي يبتعد كلية عن المنطق العملي والقانوني.

ب - تلقي التبليغات الرسمية والتكليفات بالحضور

نصت المادة 408 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الثالثة على أنه " .. يتم التبليغ الرسمي الموجه إلى الإدارات والجماعات الإقليمية و المؤسسات ذات الصبغة الإدارية إلى الممثل المعين لهذا الغرض وبمقرها ". ويطرح نص هذه المادة مسألتين في غاية الأهمية:

أولاهما المقصود بالممثل المعين لهذا الغرض، هل يقصد به الممثل القانوني، أويقصد به شخص آخر يعهد له بسلطة تلقي التبليغات إذ أن ما جرى عليه العمل هو تسليم التبليغات على مستوى الأمنات شأنها شأن مختلف البريد الوارد إلى الإدارات العمومية، وإذا لم يكن كذلك وفي حالة عدم تعيين أي موظف للقيام بهذا الغرض، فأين يتم التبليغ وما مدى صحته إذا وجه إلى أمانة الهيئات الولائية غير الممركة للدولة.

ثانيهما : مسألة المقر الواجب التبليغ إليه هل هو مقر الممثل القانوني الذي توجه ضده الدعوى والذي هو الوزير المعني، والذي من المفترض ذكره في عريضة الدعوى، وفي محضر التكليف الرسمي أم يكفي التبليغ إلى أي مصلحة إدارية تابعة للوزارة تقع في دائرة الاختصاص الإقليمي للمحكمة النافذة في الدعوى.

ج - تفويض حضور الجلسات

لا شك في أن حضور الممثل القانوني للشخص المعنوي العام بنفسه للجلسات لا يستقيم منطقاً أو قانوناً لذلك فإنه سيمارس الدعوى إما عن طريق محام، أو عن طريق موظف يفوض لحضور الجلسات لاسيما جلسات الصلح، و التحقيق، وتقديم المذكرات والعرائض بموجب تفويض خاص، ويجب الإشارة هنا إلى وجوب التفرقة بين التفويض القانوني لسلطات التمثيل والتي تخول توقيع العرائض ومذكرات الدفاع والتي يجب أن تصدر بموجب نصوص تنظيمية وجوبا في شكل قرارات إدارية وبين التفويض الإداري لحضور الجلسات وتقديم الملاحظات الشفوية وسحب الأحكام والقرارات، والتي يمكن أن يمارسها أي موظف بموجب مقرر بسيط والذي ليس هو المقصود بنص المادة 64 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي تنص على أنه من بين حالات بطلان العقود غير القضائية والإجراءات من حيث موضوعها، انعدام التفويض لممثل الشخص المعنوي، ذلك أن البطلان يكون في غياب الصفة الإجرائية.

غير أن مما يمكن أن يلفت الانتباه مضمون المادة 107 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على أنه يمكن للقاضي أن يأمر بحضور الممثل القانوني للشخص المعنوي سواء كان خاضعا للقانون العام أو الخاص، وهو من النصوص التي يصعب تطبيقها بنفس الظاهر من مفهومها، وكان على المشرع على الأقل أن يضيف عبارة الممثل القانوني أو من يفوضه لذلك، لجعل

هذه المادة صالحة للتطبيق إذ ليس من السهل عمليا حضور الوالي أو الوزير بنفسه إلى جلسات القضاء باعتباره الممثل القانوني بصريح النص.

الخاتمة

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

ويمكن التوصل من خلال هذا البحث إلى مجموعة من النتائج كما يلي:

التمثيل القانوني للدولة هو سلطة اتخاذ إجراءات الخصومة ومتابعتها باسم الدولة، ويقتضي توافر شرطين وهما توفر أهلية الاختصاص، ووجود نص قانوني يضبط سلطة التمثيل القانوني. عند تمثيل الدولة أمام جهات القضاء العادي أو القضاء الجزائي في الدعاوى المدنية بالتبعية يكون التمثيل حسب الحالة، وطبقا للنصوص الصادرة في ضبط هذا التمثيل حسب الحالة ومن أهم التطبيقات تمثيل الدولة من طرف الوكيل القضائي للخرينة، وكذلك تمثيلها من طرف وزير المالية وهذا في غالبية الدعاوى التي تكون فيها مشاركة الدولة في العلاقات التابعة للقانون العام تطبيقا لنص المادة 52 من القانون المدني الجزائري.

تتسم تمثيل الدولة قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09 بكثير من الغموض مما أوقع الجهات القضائية في تذبذب وتناقض في أحكامها وقراراتها وقد انعكس ذلك من خلال العديد من قرارات مجلس الدولة، ومن أهم أسباب ذلك عدم وجود نصوص قانونية تحسم مسألة تمثيل الدولة بين الوزير والوالي ومسؤولي المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية.

لم يضبط قانون الإجراءات المدنية والإدارية (08-09) الكثير من المسائل المتعلقة بتمثيل الدولة من أهمها ما تعلق بتفويض كل وزير معني في قطاعه لمن يمثله على مستوى مختلف الجهات القضائية، وذلك في مختلف الإجراءات لاسيما توقيع المذكرات، وتلقي التبليغات والإشعارات، وسحب هذه الأحكام وتنفيذها، وحضور الجلسات والقيام مقام الوزير في كل ما يتعلق بالتمثيل القضائي للدولة، وكل ذلك يحتاج الى نصوص قانونية موحدة وواضحة.