

صفة التقاضي والتمثيل القانوني للدولة في الدعوى الإدارية: "صديقين مزيفين"
The quality to act in justice and the legal representation of the legal persons of public
law in the administrative action: "false friends"

شمس الدين بشير الشريف*

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد ملين دباغين سطيف 2

Chemseddine58@yahoo.com

تاريخ القبول: 2022/10/06

تاريخ المراجعة: 2022/10/06

تاريخ الإيداع: 2022/05/14

ملخص:

يثير شرط صفة التقاضي أمام القضاء الإداري إشكالات نظرية أو تصورية وأخرى واقعية، مردها، من ناحية، إلى خصوصية الدعوى الإدارية لاسيما دعوى الإلغاء كدعوى موضوعية ترمي بالدرجة الأولى إلى حماية مبدأ المشروعية الإدارية في الدولة، ومن ناحية ثانية، إلى تداخله مع شرطين آخرين، هما شرط المصلحة وشرط التمثيل القانوني بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة وبصفة خاصة الدولة، هذا الشرط الأخير كثيرا ما يقع الخلط بينه وبين شرط الصفة وذلك بفعل ضبابية وقصور النصوص الناظمة له، من ناحية، وعدم انضباط الممارسة القضائية، من ناحية ثانية. ترمي الدراسة إلى تأصيل مفهومى الصفة والتمثيل القانوني في الدعوى الإدارية بغية الوصول إلى رسم الحدود الفاصلة بين هذين الصديقين المزيفين.

الكلمات المفتاحية: الدعوى الإدارية؛ صفة التقاضي؛ المصلحة؛ التمثيل القانوني؛ بطلان الإجراءات.

Abstract:

The condition of the quality to act before administrative justice raises difficulties of a theoretical or conceptual and practical nature, which are due, on the one hand, to the specificity of the administrative action, in particular the action for annulment as an objective remedy aimed primarily at protecting the principle of administrative legality in the State, and secondly, at its overlap with two other conditions, namely, the condition of interest and the condition of legal representation of legal persons governed by public law in particular the State, the latter being often confused with the condition of quality to act, due to the ambiguity and insufficiency of the texts which govern it, on the one hand, and the lack of stability in judicial practice, on the other hand. This study aims to clarify the concepts of quality to act and legal representation in administrative action in order to draw the borders between these two false friends.

Keywords: Administrative action; quality to act; interest; legal representation; nullity of proceedings.

* المؤلف المرسل.

مقدمة:

تشكل الدعوى الإدارية الوسيلة القانونية لحماية مبدأ المشروعية الإدارية وتقرير الحقوق أو حمايتها في مواجهة مختلف السلطات الإدارية في الدولة، غير أنه وبغرض عقلنة ممارستها في الواقع وتفادي إرهاب الجهات القضائية الإدارية بعدد كبير من دعاوى الحسبة الموجهة فقط للدفاع المجرد عن المشروعية دون أن يستند فيها الطاعنون إلى أية مصلحة شخصية ومباشرة، استقرت التشريعات الإجرائية والممارسة القضائية الإدارية على وجوب توافر شروط معينة في الطاعن لقبول دعواه، أخصها شرط صفة التقاضي.

تقليديا، يعبر شرط الصفة عن التأهيل القانوني الذي يسمح للمدعي بإخطار القاضي بالإدعاء وللمدعى عليه بالمثل أمامه لتلقيه ومناقشته، غير أنه ولخصوصية الدعوى الإدارية لاسيما دعوى الإلغاء كدعوى موضوعية تستهدف بالدرجة الأولى حماية مبدأ المشروعية الإدارية في الدولة، سلك القضاء الإداري منهجا ليبراليا أو براغماتيا في تقدير صفة التقاضي المتطلبه لقبولها، يركز على الاكتفاء من حيث الأصل للتصريح بقيامها بمجرد ثبوت مصلحة خفيفة لدى الطاعن تبرر دعواه، بمعنى تم التأسيس لقرينة بمقتضاها يستخلص شرط صفة التقاضي من شرط المصلحة.

من ناحية ثانية، تظهر الممارسة القضائية في الجزائر وجود خلط بين شرطي الصفة والتمثيل القانوني بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة لاسيما منها الدولة، وذلك رغم التمايز في المفهوم والأثر القانوني المترتب على كل منهما، حيث كثيرا ما تقبل الدعاوى المرفوعة مباشرة ضد المسؤول الإداري للمصالح المركزية أو غير الممركزة للدولة (الوزير أو المدير التنفيذي) رغم أن هذا الأخير لا يعتبر سوى ممثلا للدولة، بوصفها الشخص المعنوي الوحيد الذي تتبعه الأجهزة الإدارية المركزية أو غير الممركزة والحائز لحق التقاضي، ومن ثم لا يتمتع بأي صفة في التقاضي تؤهله لرفع الدعوى أو تلقيها مباشرة بإسمه، بل يحوز فقط صفة تمثيلية تؤهله لممارسة الدعوى باسم ولحساب الشخص المعنوي ذاته المدعي أو المدعى عليه، وهو الدولة في هذه الحالة.

استنادا إلى ما سبق، ترمي الدراسة إلى تأصيل شرطي صفة التقاضي والتمثيل القانوني أمام القضاء في الدعوى الإدارية للوصول إلى ضبط الحدود الفاصلة بين هذين "الصديقين المزيفين"، لذلك تبرز إشكالية هذه الدراسة في التساؤل المحوري الآتي: ماهي الحدود الفاصلة بين عنصري صفة التقاضي والتمثيل القانوني للدولة في الدعوى الإدارية؟

لتحقيق هذا الهدف والإجابة عن هذه الإشكالية، سيتم هيكلة الدراسة وفق الخطة الآتية:

أولا- صفة التقاضي في الدعوى الإدارية

أ- صفة التقاضي للمدعي في الدعوى الإدارية

ب- صفة التقاضي للمدعى عليه في الدعوى الإدارية

ثانيا- التمثيل القانوني للدولة أمام القضاء الإداري

أ- الأصل: تمثيل الدولة أمام القضاء الإداري بواسطة الوزير المعني

ب- الاستثناء: تمثيل الدولة أمام القضاء الإداري بواسطة سلطة إدارية أخرى غير الوزير المعني

ج- التمثيل القانوني للأشخاص المعنوية العامة وصفة التقاضي: أية حدود؟

1- صفة التقاضي في الدعوى الإدارية

تشكل صفة التقاضي la qualité pour agir السند القانوني لحق التقاضي، أي التأهيل القانوني الذي يسمح للمدعي بإخطار القاضي بالإدعاء وللمدعى عليه بالمثل أمامه لتلقي هذا الادعاء ومناقشة مدى تأسيسه. تشكل الصفة بهذا المعنى شرطا لقبول يلزم توافره في المدعي والمدعى عليه على حد سواء إعمالا للقاعدة الإجرائية القاضية بوجوب رفع الدعوى من ذي صفة وعلى ذي صفة.

1.1- صفة التقاضي للمدعي في الدعوى الإدارية

يشكل توافر صفة التقاضي في المدعي شرطا لقبول الدعوى الإدارية شأنها في ذلك شأن الدعوى المدنية تطبيقا لنص المادة 13 من ق.إ.م.إ، غير أن الخصوصية المعترف بها للدعوى الإدارية لاسيما دعوى الإلغاء كدعوى موضوعية تستهدف صيانة مبدأ المشروعية الإدارية في الدولة فرضت تقدير هذا الشرط بطريقة ليبرالية أو براغماتية ترمي إلى توفير أقصى سقف ممكن من الحماية لمبدأ المشروعية. تطبيقا لذلك، استقر القضاء الإداري المقارن في تقديره لشرط صفة التقاضي في المدعي على أصل أو قاعدة عامة مؤداها ثبوت هذه الصفة لصاحب المصلحة الشخصية المباشرة في الدعوى، واستثناء مؤداها استقلالية شرط الصفة عن شرط المصلحة.

1.1.1- الأصل: انصهار شرط صفة التقاضي في شرط المصلحة

تثبت صفة التقاضي للمدعي من حيث الأصل إذا كان صاحب مصلحة شخصية ومباشرة في الدعوى الإدارية، بمعنى أن الصفة هنا تندمج في شرط المصلحة وتفقد ماهيتها كشرط مستقل لقبول الدعوى. يعبر الفقه عن هذه الوضعية بـ "قرينة الصفة" la présomption de la qualité، كما جرت قرارات مجلس الدولة الفرنسي على استعمال عبارة "المصلحة التي تعطي صفة التقاضي"⁽¹⁾ « l'intérêt donnant qualité à agir » لتوصيف هذه الوضعية الإندماجية بين الشرطين.

وعليه، يكفي المدعي في الدعوى الإدارية لقبول دعواه من حيث الأصل أن يثبت أن له مصلحة شخصية ومباشرة تبرر إدعائه أمام القاضي الإداري، فإذا ما ثبت للقاضي ذلك قضى له بقبول الدعوى دونما حاجة إلى استدعاء شرط صفة التقاضي كون هذا الأخير منصهر أو مندمج في شرط المصلحة في هذه الحالة.

تأسيسا على ذلك، نرى بعدم انضباط صياغة نص المادة 13 من ق.إ.م.إ، كونها نصت على المصلحة والصفة كشرطين مستقلين لقبول الدعوى سواء المدنية أو الإدارية⁽²⁾، بل أكثر من ذلك بدأت بالنص على شرط الصفة وأتبعته بشرط المصلحة رغم أن الأول يستخلص من قيام الثاني وليس العكس. على سبيل المقارنة، كان المشرع الفرنسي أكثر دقة عندما نص في المادة 31 من قانون الإجراءات المدنية على شرط وحيد لقبول الدعوى هو شرط المصلحة، أما الصفة فلم

(1)- Voir, René CHAPUS, **Droit du contentieux administratif**, 12 éd., Montchrestien, Paris, 2006, p.465.

(2)- وردت المادة 13 من ق.إ.م.إ ضمن الكتاب الأول المتعلق بالأحكام المشتركة لجميع الجهات القضائية، ومن ثم تنطبق على دعاوى المدنية والإدارية على حد سواء.

يعتبرها سوى شرطا استثنائيا يمكن للقانون أن يمنح بمقتضاه حق التقاضي لأشخاص محددين بغرض الدفاع عن مصالح محددة⁽¹⁾.

سلك القاضي الإداري في بحثه للمصلحة المانحة لصفة التقاضي للمدعي في الدعوى الإدارية منهجا مرنا أو ليبراليا libérale، يظهر على مستويين أساسيين:

يتعلق أولهما بالتمييز بين دعاوى القضاء الكامل ودعوى الإلغاء في مجال تقدير المصلحة المانحة للصفة في التقاضي للمدعي، حيث تشدد بالنسبة للأولى عندما اشترط وجود حق ذاتي للطاعن تم الاعتداء عليه بفعل العمل الإداري، وهو أمر طبيعي مرده إلى الطبيعة الذاتية لدعاوى القضاء الكامل شأنها في ذلك شأن الدعاوى المدنية، بينما أعمل بالنسبة للثانية تقديرا مرنا عندما اكتفى للتصريح بقيام الصفة بمجرد معاينة ما إذا كان الطاعن يوجد في وضعية قانونية تجعل القرار الصادر قابلا للمساس بها، بمعنى آخر، اكتفى لقبول الطعن بمجرد ثبوت قيام "مصلحة خفيفة"⁽²⁾ un intérêt froissé لدى الطاعن تبرر دعواه.

وعليه، سلك القضاء الإداري في تقديره لشرط المصلحة المانحة لصفة التقاضي في دعوى الإلغاء مقارنة بدعاوى القضاء الكامل منهجا وسطيا، يرتكز، من ناحية، على عدم التشدد في تقدير هذا الشرط حتى يتحقق هدف توسيع الحماية لمبدأ المشروعية، ومن ناحية ثانية، على عدم إعفاء المدعي منه كلية حتى لا ترهق الجهات القضائية الإدارية بدعاوى حسبة موجهة فقط للدفاع المجرد عن المشروعية. عبّر الأستاذ Mignon عن هذا المنهج الوسطي في التقدير قائلا أن الجهة القضائية الإدارية "لا تجعل من كل مواطن حاميا للقانون، غير أنها لا تتطلب الإضرار بحق ذاتي: يتمتع الطاعن بالصفة التي تؤهله لرفع الطعن من اللحظة التي تثبت فيها قيام مصلحة خفيفة له"⁽³⁾.

تجد هذه المرونة أو الليبرالية في تقدير المصلحة المانحة لصفة التقاضي في دعوى الإلغاء مبررها في الطبيعة الموضوعية لهذه الدعوى، حيث وتأسيسا على أنها تستهدف بالدرجة الأولى حماية مبدأ المشروعية الإدارية في الدولة، يبرر التوسع في دائرة الأشخاص المؤهلين لرفعها لتوسيع نطاق الحماية لهذا المبدأ.

بينما يتعلق المستوى الثاني الذي تظهر فيه مرونة التقدير القضائي للمصلحة المانحة لصفة التقاضي للمدعي بالأخذ بمختلف أنواع المصالح، حيث قبل القضاء الإداري في هذا الإطار الاعتداد ب⁽⁴⁾:

* المصلحة الفردية والمصلحة الجماعية: مثال هذه الأخيرة، الدعاوى التي تملك النقابات أو الجمعيات رفعها للدفاع عن المصالح المادية والمعنوية لأعضائها في مواجهة القرارات الإدارية. وهنا يجدر الإشارة إلى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي قد ميّز في هذا الإطار بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية.

(1)- L'article 31 du Code de procédure civile précise que « L'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour élever ou combattre une prétention, ou pour défendre un intérêt déterminé ».

(2)- Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, Tome 1, 16 éd., L.G.D.J, Paris, 2001, p. 481.

(3)- Cité par, Katy SIBIRIL, *La notion d'intérêt en droit administratif français*, Thèse de Doctorat, Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme, des organisations et de la Société, Université de Bretagne occidentale, 2012, p. 68.

(4)- Voir, René CHAPUS, op.it, pp. 459-461.

بالنسبة للقرارات التنظيمية، قبل المجلس الدعاوى الرامية إلى إلغائها إذا كان لها علاقة بهدف النقابة أو الجمعية، وذلك تأسيسا على أن هذا النوع من القرارات يمس غالبا بمصلحة جماعية لأعضاء التنظيم. كرس المشرع الجزائري هذا الحل بمقتضى القانون رقم 90-14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم⁽¹⁾، حيث أعطت المادة 16 منه للتنظيمات النقابية حق التقاضي للدفاع في إطار هدفها عن المصالح الجماعية (المادية أو المعنوية) لأعضائها، والأمر ذاته بالنسبة للقانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات المعدل والمتمم⁽²⁾.

أما بالنسبة للقرارات الفردية، فقد ميز المجلس بشأنها بين ما إذا كانت ذات طابع سلبي à caractère négatif، أي ضارة بالمركز القانوني لأحد أطراف النقابة (قرار التسريح من الوظيفة العمومية مثلا)، أو ايجابي à caractère positif، أي نافعة لمركزه القانوني (القرار المتضمن منح ميزة معينة، قرار الترقية في الوظيفة،.. الخ)، حيث أنكر مصلحة النقابة وبالتبعية صفتها للطعن بالإلغاء ضد الأولى تأسيسا على وجود مصلحة شخصية للمعني بها في الطعن عليها، بينما أجاز لها الطعن ضد الثانية شريطة أن يكون للقرار انعكاسات على المصلحة الجماعية التي يمثلها التنظيم النقابي⁽³⁾.

* المصلحة الخاصة والمصلحة العمومية: مثال هذه الأخيرة، المصلحة المعترف بها للجماعات المحلية للطعن بالإلغاء في قرارات سلطة الوصاية، كما هو الحال مثلا بالنسبة للمادة 61 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، حيث أجازت لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية الطعن بالإلغاء ضد قرار الوالي المتضمن اثبات بطلان مداولة أو رفض المصادقة عليها.

* المصلحة المادية والمصلحة المعنوية: مثال هذه الأخيرة، المصلحة المعترف بها لساكنة بلدية ما للطعن في القرار الإداري المتضمن تغيير اسم هذه البلدية.

1.1-2- الاستثناء: استقلال شرط صفة التقاضي عن شرط المصلحة

إذا كان الأصل كما سبق القول اندماج شرط صفة التقاضي للمدعي في شرط المصلحة، إلا أنه استثناء من هذا الأصل قد ينفصل أو يستقل عنه، وذلك في الحالة التي يقرر فيها المشرع أو القاضي الإداري إما منح صفة التقاضي لأشخاص لا يحوزون مصلحة شخصية ومباشرة تبرر قبول دعواهم، وإما قصر هذه الصفة على أشخاص محددين من بين أصحاب المصلحة، بمعنى أن شرط الصفة هنا يستخدم من طرف المشرع أو القاضي الإداري كتقنية إما لتوسيع دائرة الأشخاص المؤهلين لرفع الدعوى أو لتضييقها.

بالنسبة للحالة الأولى، قد ينص المشرع على منح صفة التقاضي لشخص معين رغم عدم تمتعه بأية مصلحة شخصية مباشرة تبرر قبول دعواه ضد العمل الإداري محل الطعن، وذلك رغبة منه في توسيع دائرة الأشخاص المؤهلين للطعن ضد هذا العمل الإداري لصلته الوثيقة بأحد الأهداف المعتبرة للمصلحة العامة. مثال هذه الحالة، ما نصت عليه المادة 946 من ق.إ.م. من منح صفة التقاضي للدولة ممثلة في الوالي لحماية التزامات الإشهار والمنافسة التي تخضع لها عملية إبرام العقود الإدارية والصفقات العمومية المحلية في إطار ما يعرف بإجراء الاستعجال ما قبل التعاقدية le

(1) - القانون رقم 90-14 المؤرخ في 2 يونيو 1990 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي (ج.ر.ج.ج، العدد 23 المؤرخة في 6 يونيو 1990) المعدل والمتمم.

(2) - انظر المادة 17 من القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج، العدد 2 المؤرخة في 15 يناير 2012.

(3) - Michel ROUSSET et Olivier ROUSSET, **Droit administratif, Tome II -Le contentieux administratif-**, Presse Universitaire de Grenoble, France, 2004, p. 123.

référé précontractuel. وعليه، زيادة على أصحاب المصلحة الشخصية المباشرة المؤهلين للطعن أمام قاضي الاستعجال الإداري في هذه الحالة، وهم المترشحين القائمين أو المحتملين للعقد المضارين من جراء الإخلال، تثبت صفة التقاضي كذلك للدولة ممثلة في الوالي وذلك بنص القانون.

تستند التنظيمات النقابية والجمعيات كذلك إلى صفة التقاضي الممنوحة لها من طرف المشرع بمقتضى المادتين 16 من القانون رقم 90-14 المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي المعدل والمتمم و17 من القانون رقم 12-06 المتعلق بالجمعيات وفق ما سبق بحثه أعلاه للدفاع عن المصالح الجماعية المادية أو المعنوية لأعضائها، وذلك في خروج على مبدأ شخصية المصلحة الذي يمنح تقاضي الشخص للدفاع عن مصالح الآخرين.

والأمر ذاته بالنسبة للقاضي الإداري، حيث يبرز من الممارسة القضائية لمجلس الدولة الفرنسي قبولها الاستناد إلى بعض الصفات (الصفة هنا بمعنى الوضعية القانونية التي يوجد فيها المدعي) لمنح المصلحة للمدعي في الطعن بالإلغاء ضد بعض صور القرارات الإدارية رغم أنه لا يستند فيها إلى أي مصلحة شخصية له، بمعنى تتوافر هنا قرينة معاكسة للقرينة السابقة هي قرينة المصلحة، وذلك اعتباراً بأن هذه الأخيرة تستخلص أو تفترض في هذه الحالة من صفة المدعي. مثال هذه الصفات المانحة للمصلحة في التقاضي، صفة دافع الضريبة على المستوى المحلي le contribuable local في مواجهة قرارات الجماعة المحلية المعنية ذات الانعكاسات المالية السلبية على ميزانيتها، وصفة المستعمل لمرافق عمومي معين en l'usage d'un service public في مواجهة القرارات المرتبطة بتنظيم وسير هذا المرفق⁽¹⁾.

تجد هذه المرونة في التقدير مبررها في الطبيعة الموضوعية le caractère objectif لدعوى الإلغاء، حيث بوصفها دعوى ترمي أساساً إلى حماية مبدأ المشروعية الإدارية في الدولة يبرر التوسع في قبولها حتى من أشخاص لا يستطيعون إثبات وجود ضرر شخصي ومباشر قد لحقهم من القرار الإداري المطعون فيه.

أما بالنسبة للحالة الثانية، أي حالة استخدام المشرع شرط الصفة لتضييق دائرة الأشخاص المؤهلين لرفع الدعوى الإدارية، فمثالها ما نصت عليه المادة 65 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم من قصر مكنة الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض على الوزير المكلف بالمالية دون غيره من أصحاب المصلحة الشخصية والمباشرة، أي البنوك والمؤسسات المالية.

2.1- صفة التقاضي للمدعى عليه في الدعوى الإدارية

زيادة على صفة التقاضي للمدعي، يجب كذلك لقبول الدعوى الإدارية أن تتوافر صفة التقاضي للمدعى عليه، ولما كان هذا الأخير غالباً سلطة إدارية، كثيراً ما تربط الكتابات الفقهية في الجزائر وحتى الأحكام القضائية صفتها في التقاضي بمدى تمتعها بالشخصية المعنوية من عدمه، رغم أن هذه الأخيرة لا علاقة لها بصفة التقاضي، حيث ترتبط بمفهوم آخر أوسع هو حق التقاضي كحق ذاتي un droit subjectif يعبر عن المكنة المعترف بها قانوناً للشخص في الحصول على حكم موضوعي من القضاء بشأن إدعاءاته.

(1) - Katy SIBIRIL, op.cit, p. 68.

تأسيسا على ذلك، يكفي لقيام صفة التقاضي للجهة الإدارية المدعى عليها أن تكون صاحبة العمل الإداري الذي يدعي الطاعن مساسه بمركزه القانوني أو بحقه الذاتي شريطة تمتعها بالشخصية المعنوية التي تعطيها حق التقاضي، أما في حالة عدم تمتعها بهذه الشخصية فلا مجال لإثارة مسألة الصفة كون الجهة الإدارية هنا لا تتمتع أصلا بحق التقاضي.

1.2.1- ثبوت صفة التقاضي للشخص المعنوي صاحب المساس بالمركز القانوني للطاعن

تثبت صفة التقاضي للشخص المعنوي العام المدعى عليه إذا كان هو الشخص الذي وجد الحق في مواجهته⁽¹⁾، أو إذا كان صاحب العمل الإداري الذي يدعي الطاعن مساسه بمركزه القانوني أو بحقه الذاتي، كونه وحده من يحوز المصلحة الشخصية للدفاع في الدعوى الإدارية المرفوعة، وهنا نسجل دائما انصهار شرط الصفة في شرط المصلحة ولكن هذه المرة يتعلق الأمر بالمصلحة في الدفاع وليس بالمصلحة في الإدعاء كما في حالة المدعي.

تطبيقا لذلك، تتقرر الصفة لتلقي الدعوى للشخص المعنوي العام الصادر عنه القرار الإداري الماس بالمركز القانوني للطاعن إذا تعلق الأمر بدعوى الإلغاء، وللشخص المعنوي الصادر عنه العمل الإداري محل النزاع (العقد، الفعل الضار،... الخ) إذا تعلق الأمر بدعوى القضاء الكامل.

أما في الحالة التي يصدر فيها العمل الإداري في الواقع عن سلطة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية (الوزارة، المصالح غير الممركزة للدولة،... الخ)، فلا تثبت صفة التقاضي إلا للشخص المعنوي الذي تتبعه هذه السلطة الإدارية (الدولة في هذه الحالة) كونه وحده من يتمتع بالشخصية القانونية التي تعطيه الوجود القانوني ومن ثم حق التقاضي.

2.2.1- التمتع بالشخصية المعنوية ومدى علاقته بصفة التقاضي

يعبر الشخص المعنوي عن كيان يتمتع بالشخصية القانونية التي تعطيه القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات شأنه في ذلك شأن الشخص الطبيعي، مما يعني بمفهوم المخالفة أن انتفاء الشخصية المعنوية على كيان ما يسلبه أهلية الوجوب، أي الصلاحية لأن يكون شخصا من أشخاص القانون un sujet de droit قادرا على التمتع بالحقوق بما فيها حق التقاضي.

يمثل حق التقاضي le droit d'agir en justice، بوصفه المكنة المعترف بها على حد سواء للمدعي في أن يعرض إدعاءه على القاضي ملتصقا منه الفصل في موضوعه وللمدعى عليه في مناقشة الأوجه التي أثارها المدعي في ادعائه⁽²⁾، أهم الحقوق المترتبة على التمتع بالشخصية المعنوية، وهو ما أكدته صراحة المادة 50 من القانون المدني بنصها على أنه "يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون. يكون لها خصوصا: (...) - حق التقاضي".

وعليه، يعتبر التمتع بالشخصية المعنوية بالنسبة للكيانات الاعتبارية شرطا لتمتعها بأهلية الوجوب la capacité de jouissance التي تعطيها الصلاحية للتمتع بحق التقاضي⁽³⁾، مما يعني بمفهوم المخالفة أنه يترتب على انتفاء

⁽¹⁾ - مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني-الهيئات والإجراءات أمامها، ط. 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص. 272.

⁽²⁾ - Stéphanie MELIS-MAAS, **Pour un renouvellement de la notion d'action en justice**, Thèse de Doctorat, UFR Droit, Economie et Administration, Université de Metz, 2004, pp. 9-10.

⁽³⁾ - Iréné ALCOMBESSI, **Le substantiel dans l'appréciation du droit d'agir**, Thèse de Doctorat, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2019, pp. 352-353.

الشخصية المعنوية عدم وجود حق التقاضي وليس فقط عدم القدرة على ممارسته، الأمر الذي يثير دفعا بعدم القبول *une fin de non-recevoir* بخصوص الدعاوى التي تكون طرفا فيها إما كمدعية أو كمدعى عليها يتوج بالحكم بعدم قبول الطلب *l'irrecevabilité de la demande*، وذلك إعمالا لنص المادة 67 من ق.إ.م.إ التي ربطت هذا النوع من الدفوع صراحة بقيام حق التقاضي⁽¹⁾.

وعليه، يتعين لقبول الدعاوى المرفوعة في مواجهة الأعمال الإدارية الصادرة عن الكيانات غير المشخصة قانونا أن ترفع ضد الشخص المعنوي الذي تتبعه هذه الكيانات، بوصفه وحده من يحوز حق التقاضي الذي يعطيه مكنة تلقي الدعوى الإدارية ومناقشة مدى تأسيسها. بمفهوم المخالفة، يترتب على رفع الدعوى ضد سلطة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية جزاء عدم قبولها لانعدام حق التقاضي لهذه السلطة وليس لانعدام صفتها، هذه الأخيرة (الصفة) لا يركن القاضي إلى بحثها، أي إلى معاينة ما إذا كان المدعى عليه هو صاحب العمل الإداري الماس بالمركز القانوني للطاعن إلا بعدما يثبت له تمتعه بالشخصية المعنوية التي تعطيه حق التقاضي.

يرتبط التمتع بالشخصية المعنوية من عدمه إذن بوجود حق التقاضي في حد ذاته لا بصفة التقاضي، هذه الأخيرة ترتبط فقط من حيث الأصل كما سبق القول بشرط المصلحة، حيث يكفي لثبوتها سواء للمدعي أو للمدعى عليه مجرد قيام مصلحة شخصية ومباشرة في الإدعاء (بالنسبة للمدعي) أو في الدفاع (بالنسبة للمدعى عليه).

حددت المادة 49 من القانون المدني الأشخاص المعنوية المؤهلة للتمتع بحق التقاضي في كل من الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الشركات المدنية والتجارية، الجمعيات والمؤسسات، الوقف، كما جعلت منح الشخصية المعنوية اختصاصا محجوزا للمشروع وحده عندما أوردت في نهايتها عبارة " كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون (القانون هنا بمعناه الضيق *la loi*، أي القواعد المعيارية الصادرة عن السلطة التشريعية) شخصية قانونية". أما الأشخاص المعنوية العامة، فقد حددتها المادة 800 من ق.إ.م.إ في كل من الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وأضافت إليها المادة 9 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدلة والمتممة كل من الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

أما عن السلطات الإدارية التي لا تتمتع بحق التقاضي لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، فيمكن أن نذكر منها: أجهزة الإدارة المركزية (الوزارات، السلطات الإدارية المستقلة غير المتمتعة بالشخصية المعنوية،... الخ)، أجهزة عدم التركيز الإداري (المصالح الخارجية للوزارات)، المصالح الإدارية للولاية (الدائرة مثلا)، المصالح الإدارية للبلدية، المصالح الإدارية للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري (كليات الجامعة مثلا)،... الخ.

كونها لا تتمتع بحق التقاضي، يجب أن ترفع الدعوى بصدد هذه السلطات الإدارية غير المشخصة قانونا تحت طائلة عدم القبول المثار تلقائيا من القاضي الإداري ضد الشخص المعنوي الذي تتبعه هذه السلطات، أي الدولة بالنسبة للمصالح المركزية وغير الممركزة، الولاية أو البلدية بالنسبة للمصالح الإدارية التابعة لهما والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري المعنية فيما يتعلق بمصالحها الإدارية.

(1) - تنص المادة 67 من ق.إ.م.إ: "الدفع بعدم القبول، هو الدفع الذي يرمي إلى التصريح بعدم قبول طلب الخصم لانعدام الحق في التقاضي،...".

2- التمثيل القانوني للدولة أمام القضاء الإداري

لما كان المدعى عليه في الدعوى الإدارية غالبا شخصا معنويا عاما، فإنه يتعين لاعتبار الدعوى موجهة توجها سليما، زيادة على تمتعه بصفة التقاضي، أي على كونه صاحب العمل الإداري الماس بالمركز القانوني للطاعن أو بحقه الذاتي، توافر الصفة في التمثيل للسلطة الإدارية التي تمثله أو تتصرف بإسمه أمام القضاء، لذلك فالسؤال المطروح في هذا الصدد هو لمن يتقرر هذا التمثيل في الدعوى الإدارية، وما طبيعة العلاقة القائمة بينه وبين شرط صفة التقاضي؟

لبساطة ووضوح مسألة التمثيل أمام القضاء الإداري بالنسبة للولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية، سيتم الاقتصار على بحث جزئية تمثيل الدولة أمام القضاء الإداري كونها من تثير الإشكالات في الواقع العملي. في هذا الإطار، يحكم هذا التمثيل للدولة أمام العدالة الإدارية أصلا مؤداه انعقاد الاختصاص به إلى الوزير المعني، واستثناء يعطي هذا الاختصاص لسلطة إدارية أخرى غير الوزير.

1.2- الأصل: تمثيل الدولة أمام القضاء الإداري بواسطة الوزير المعني

يتم تمثيل الدولة أمام القضاء الإداري من حيث الأصل من طرف الوزير المعني، أي الوزير الذي يندرج النزاع في قطاعه، وهو ما قرره صراحة المادة 828 من ق.إ.م.إ بنصها "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا 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". ينسحب هذا التمثيل لأصيل للدولة أمام القضاء الإداري بواسطة الوزير المعني استنادا إلى عمومية وإطلاق هذا النص سواء عند وجودها في الدعوى الإدارية بصفته مدعي أو مدعى عليه، وسواء تعلق هذه الدعوى بدعوى إلغاء أو بدعوى قضاء كامل.

وعليه، اعتمد المشرع فيما يتعلق بمنح الاختصاص بتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري على معيار موضوعي، يرتكز على الركون إلى طبيعة النشاط الإداري الذي يرتبط به النزاع لتحديد الدائرة الوزارية المعنية به وذلك بغض النظر عن الطابع المركزي أو غير المراكز للجبهة الإدارية الصادر عنها هذا النشاط، مستبعدا بذلك المعيار الإقليمي الذي كان معمولا به في هذا الإطار قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أين كانت الصفة التمثيلية للدولة موزعة بين الوزير المعني إذا تعلق الأمر بتزاع ذات طبيعة مركزية، والوالي بوصفه ممثلا للدولة إذا تعلق الأمر بتزاع ذات طبيعة غير مركزية (النزاعات المرتبطة بنشاط المصالح الخارجية للوزارات).

يبدو هذا المنهج الأخير، أي القائم على المقاربة الإقليمية في منح الصفة التمثيلية للدولة أمام القضاء أكثر ملاءمة أو براغماتية، كونه يعطي صفة التمثيل للجبهة الأقرب للنزاع والأكثر دراية به ومن ثم الأقدر على التعاطي معه، وهي الوزير في حالة النزاعات ذات الطابع المركزي والوالي بصفته ممثل الدولة على المستوى المحلي في حالة النزاعات ذات الطابع غير المراكز. كما ينسجم هذا الحل، من ناحية ثانية، مع المعمول به في الأنظمة القانونية المقارنة، حيث أعطى

المشرع الفرنسي مثلا صلاحية تمثيل الدولة بصفتها مدعى عليه en défense لكل من المحافظ ومحافظ الجهة إذا تعلق النزاع، مهما كانت طبيعته، بنشاط الإدارات المدنية للدولة على مستوى المحافظة أو الجهة⁽¹⁾.

لذلك نرى أنه ولاعتبارات حسن إدارة العدالة الإدارية la bonne administration de la justice administrative، يجدر بالمشرع توزيع الصفة لتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري بين كل من الوزير المعني بالنسبة للنزاعات الناتجة عن نشاط الإدارة المركزية للدولة، والوالي بالنسبة للنزاعات الناتجة عن نشاط الإدارة المدنية غير المركزية للدولة على مستوى الولاية، وذلك باستثناء نشاط المصالح غير الممركزة غير الخاضعة لرقابته والمحددة في المادة 111 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية⁽²⁾، هذه الأخيرة يظل تمثيلها أمام العدالة الإدارية من اختصاص الوزير المعني.

ولعلقنة هذا التمثيل وإضفاء الطابع الجوارى عليه، نرى بملاءمة وضع نص عام في قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتم بمقتضاه منح الوزير أو الوالي سلطة تفويض اختصاصيهما التمثيلي إلى موظفي الإدارة المركزية أو مسؤولي المصالح غير الممركزة المنصوص عليها في المادة 111 من قانون الولاية بالنسبة للأول (الوزير)، وإلى مسؤولي المصالح غير الممركزة الخاضعة لرقابته بالنسبة للثاني (الوالي).

2.2 - الاستثناء: تمثيل الدولة أمام القضاء الإداري بواسطة سلطة إدارية أخرى غير الوزير المعني

إذا كانت المادة 828 من ق.إ.م.إ. أعلاه قد أعطت الصفة لتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري للوزير المعني، إلا أنها أقرت استثناء على هذا الأصل، بمقتضاه يمكن أن تمنح هذه الصفة التمثيلية لسلطات إدارية أخرى غير الوزير المعني وذلك بواسطة نصوص خاصة تؤهلها لتمثيل الدولة أمام القضاء في نزاعات معينة. زيادة على هذه الحالة (التأهيل القانوني للتمثيل)، يمكن كذلك أن تتقرر الصفة لتمثيل الدولة أمام القضاء لسلطة أخرى غير الوزير بناء على تفويض بذلك من هذا الأخير يتم وفق القواعد العامة في تفويض الاختصاص.

وعليه، تثبت الصفة لتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري على سبيل الاستثناء لجهات إدارية أخرى غير الوزير المعني في حالتين، هما حالة التأهيل القانوني للتمثيل وحالة تفويض هذا التمثيل.

1-2.2 - حالة التأهيل القانوني للتمثيل

تتحقق حالة التأهيل القانوني l'habilitation légale للتمثيل عندما يؤهل نص معين (قانون أو تنظيم) جهة إدارية أخرى غير الوزير المعني لتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري، كما هو الحال مثلا بالنسبة ل:

* المادة 280 من قانون الجمارك رقم 07-79 المؤرخ في 21 جوان 1979 المعدل والمتمم، والتي أعطت الصفة لتمثيل

الدولة أمام القضاء في الدعاوى التي تكون إدارة الجمارك طرفا فيها لأعوان هذه الأخيرة لاسيما قابضي الجمارك.

(1) - L'article R.431-10 du code de justice administrative stipule que « L'Etat est représenté en défense par le préfet ou le préfet de région lorsque le litige, quelle que soit sa nature, est né de l'activité des administrations civiles de l'Etat dans le département ou la région, ... ».

(2) - تتعلق هذه المصالح حسب المادة 111 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية ب: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيفة العمومية، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.

* المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 98-143 المؤرخ في 10 مايو 1998، والتي أهلت موظفي إدارة البريد والمواصلات لتمثيل هذه الأخيرة أمام العدالة، كما أعطت المادة 3 من المرسوم ذاته لوزير البريد والمواصلات صلاحية تحديد صفة هؤلاء الموظفين المؤهلين.

* المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 98-276 المؤرخ في 12 سبتمبر 1998، والتي أهلت مفتشي البيئة للولايات لتمثيل الإدارة المكلفة بالبيئة أمام العدالة.

* المادة 18 من القانون رقم 07-02 المتضمن تأسيس إجراء معاينة حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري، والتي أهلت مسؤول مصالح الحفظ العقاري الولائي لتمثيل الدولة في الدعوى الرامية إلى إلغاء التقييم العقاري المعد بناء على تصريحات غير صحيحة أو وثائق مزورة.

- المادة 81 من قانون الإجراءات الجبائية التي أهلت المدير الولائي للضرائب للطعن في رأي لجنة الطعن المختصة أمام المحكمة الإدارية عندما يصدر صراحة مخالفا لأحكام القانون أو التنظيم ساري المفعول، وذلك بنصها على أنه "عندما يعتبر رأي اللجنة غير مؤسس فإن مدير المؤسسات الكبرى أو المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب يعلق تنفيذ هذا الرأي على أن يبلغ الشاكي بذلك. وفي هذه الحالة، تقوم هذه السلطات برفع طعن ضد رأي اللجنة إلى المحكمة الإدارية في غضون الشهرين المواليين لتاريخ استلام ذلك الرأي".

يلزم الإشارة هنا بالنسبة للمادة 81 من قانون الإجراءات الجبائية أعلاه، أن مجلس الدولة قد استخلص من مضمونها أنها تعطي صفة التقاضي للمديرية الولائية للضرائب أو "للمدير الولائي للضرائب"، حيث جاء في إحدى حيثيات قرار له صدر بتاريخ 8 أفريل 2010 "حيث أن صفة وأهلية التقاضي متوفرة في المدير الولائي للضرائب كما هو مقرر بالمواد 81، 82 و88 من قانون إجراءات الجبائية"⁽¹⁾.

نرى بمجانبة هذا التفسير القضائي لصحيح القانون لاعتبارين أساسيين:

أولهما، أن المديرية الولائية للضرائب هي مصلحة غير مرمزة للدولة على مستوى الولاية لا تتمتع بحسب النص المنشئ لها بالشخصية المعنوية، ومن ثم لا تتمتع من حيث المبدأ بحق التقاضي الذي يؤهلها لرفع الدعاوى أمام القضاء أو المثول أمامه لتلقيها.

وثانيهما، أنه إذا كان المشرع يملك كامل السيادة والسلطة لمنح حق التقاضي بصدد نزاع معين لكيان لا يتمتع بالشخصية المعنوية⁽²⁾، إلا أن الأمر ليس كذلك بالنسبة للمادة 81 من قانون الإجراءات الجبائية، ذلك أنها تتحدث في صياغتها عن "مسؤول مصالح الحفظ العقاري الولائي" كمسؤول إداري أهله لتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري في دعوى محددة (الطعن في رأي لجنة الطعن المختصة)، ولا تتحدث عن "المديرية الولائية للحفظ العقاري" ككيان اعتباري في حد ذاته.

(1) - نقلا عن، حدة زعموم، "المصالح غير المرمزة للدولة. صفة التقاضي والتمثيل أمام القضاء"، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، دون سنة نشر، ص. 15، متوفرة على الموقع: https://elmouhami.com/wp-content/uploads/2019/01/revue1_2017p2.pdf

(2) - يمكن أن نذكر كمثال عن هذه الحالة، ما نصت عليه سابقا المادة 46 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى، حيث أعطت "للمجلس الشعبي البلدي" مكنة الطعن في قرار الوالي القاضي ببطان المداولة أو المعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها.

هذا بالنسبة للمديرية الولائية للضرائب، أما بالنسبة لمديرها، فلا يستقيم تماما القول بمنحه صفة وأهلية التقاضي كما جاء في القرار، وذلك تأسيسا على أن هاتين المكنتين ترتبطان بوجود حق التقاضي، ومن ثم لا يمكن أن تتقرا بحسب الأصول الإجرائية إلا للشخص المعنوي ذاته صاحب الدعوى، وهو في هذه الحالة الدولة، أما المسؤول الإداري المعني (المدير في هذه الحالة)، فلا يمكن أن تمنح له سوى الصفة لتمثيل la qualité pour représenter هذا الشخص المعنوي أمام القضاء.

بناء على هذه الاعتبارات، نرى أنه لا يمكن حمل مضمون المادة 81 من قانون الإجراءات الجبائية سوى على أنه يمنح الصفة لتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري في هذه الدعوى لمسؤول مصالح الحفظ العقاري الولائي، أما حق التقاضي فيبقى للدولة ذاتها بوصفها الشخص المعنوي الذي تنتهي إليه هذه المصلحة غير الممركزة.

2.2.2- حالة تفويض التمثيل

تتحقق حالة تفويض التمثيل la délégation de la représentation عند قيام صاحب الاختصاص الأصلي بتمثيل الدولة أمام القضاء بتفويض هذا الاختصاص إلى أحد مروسيه، كما هو الحال مثلا بالنسبة لعدد القرارات الوزارية التي فوض بمقتضاها الوزراء صلاحيتهم التمثيلية لموظفي الإدارة المركزية أو لرؤساء المصالح الخارجية التابعة لدوائهم الوزارية إذا تعلق الأمر بتزاعات ناتجة عن نشاط هذه المصالح. يمكن أن نذكر كمثال عن هذه القرارات:

- قرار وزير المالية المؤرخ في 20 فيفري 1999، والذي فوض التمثيل في القضايا المتعلقة بأملك الدولة والحفظ العقاري على المستوى المحلي (أمام المحاكم الإدارية) لكل من المدير الولائي لأملك الدولة والمدير الولائي للحفظ العقاري، أما على المستوى المركزي (أمام مجلس الدولة)، فقد تم تفويض هذا التمثيل للمدير العام للأملك الوطنية؛
- قرار وزير التربية الوطنية المؤرخ في 03 غشت 1999، والذي فوض صلاحية التمثيل لكل من مفتش أكاديمية محافظة الجزائر الكبرى ومديري التربية في الولايات كل بحسب مجالات اختصاصه؛

- قرار وزير الشؤون الدينية والأوقاف المؤرخ في 13 مارس 2011، والذي فوض لمديري الشؤون الدينية والأوقاف بالولايات صلاحية التمثيل على المستوى المحلي، ولمدير الدراسات القانونية والتعاون ومدير الأوقاف والزكاة والحج والعمرة صلاحية التمثيل على المستوى الوطني؛

- قرار وزير الفلاحة والتنمية الريفية المؤرخ في 27 ماي 2014، والذي فوض التمثيل على المستوى المحلي لمديري المصالح الفلاحية ومحافظة الغابات للولايات.

وينبغي الإشارة هنا بالنسبة للمصالح الخارجية للوزارات أو كما تسمى كذلك بالمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، أنها ولما كانت لا تتمتع بالشخصية المعنوية فإنها لا تتمتع بالنتيجة بحق التقاضي حسب المادة 50 من القانون المدني، لذلك لا يمكن تحت طائلة عدم القبول المثار تلقائيا من القاضي الإداري أن ترفع الدعاوى ضدها مباشرة، كما لا يمكن أن ترفع ضد الوزارة التي تتبعها لأن الوزارة ذاتها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بل ترفع ضد الدولة بوصفها الشخص المعنوي الذي تنتهي إليه هذه المصالح، على أن تمثل الدولة في هذه الحالة إما من طرف صاحب التمثيل الأصلي (الوزير) أو صاحب التمثيل المؤهل أو المفوض (المدير التنفيذي المعني) في حال وجود نص التأهيل أو قرار التفويض حسب الحالة.

2.3- التمثيل القانوني للدولة وصفة التقاضي: أية حدود؟

ينبغي عدم الخلط بالنسبة للشخص المعنوي العام المدعي أو المدعى عليه في الدعوى الإدارية بين صفة التقاضي la qualité pour agir التي تثبت للشخص المعنوي ذاته، وصفة التمثيل la qualité pour représenter التي تتوافر للمسؤول الإداري المؤهل لتمثيل هذا الشخص المعنوي أو التصرف بإسمه أمام القضاء، ذلك أن الشخص المعنوي تتوافر له صفة التقاضي التي تسمح له بإخطار القاضي بالادعاء أو بالمتول أمامه لتلقيه ومناقشة مدى تأسيسه بمجرد كونه صاحب العمل الإداري الذي يزعم المدعي مساسه بمركزه القانوني أو بحقه الذاتي، غير أنه ولكونه كيانا افتراضيا لا يمكنه ممارسة الدعوى (في الادعاء أو في الدفاع) إلا بواسطة المسؤول الإداري المؤهل قانونا لتمثيله أمام القضاء. يترتب على هذا التمييز بين صفة الشخص المعنوي ذاته (صفة التقاضي) وصفة ممثله القانوني (صفة التمثيل) أثرا قانونيا هاما، يظهر على مستوى الجزاء المترتب على تخلف كل منهما، حيث تتعلق الصفة بحق التقاضي، ومن ثم يؤدي تخلفها إلى الحكم بعدم قبول الطلب l'irrecevabilité de la demande حسب المادة 67 من ق.إ.م.إ، بينما يتعلق التمثيل القانوني بإجراءات الخصومة، ومن ثم يترتب على فساده الحكم ببطلان الإجراءات لعدم صحة موضوعها la nullité de procédure pour irrégularité de fond تطبيقا للمادة 64 من ق.إ.م.إ، هذا بالإضافة إلى إمكانية تصحيح العيب الذي مسه بإجراء لاحق أثناء سير الخصومة.

وينبغي الإشارة هنا إلى عدم انضباط الصياغة العربية لنص المادة 64 من ق.إ.م.إ المذكورة أعلاه، حيث تتحدث على انعدام "التفويض" لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي، في حين كانت الصياغة الفرنسية أكثر دقة، حيث تتحدث عن انعدام "السلطة" le défaut de pouvoir لممثل الشخص الطبيعي أو المعنوي، وبديهي الفرق بين المفهومين، حيث تكتسي سلطة التمثيل le pouvoir de représentation مفهوما أوسع، ذلك أنها قد تجد مصدرها في التفويض la délégation كعمل إرادي ينقل بمقتضاه المفوض اختصاصاته التمثيلي إلى المفوض إليه، كما قد تجد مصدرها في أدوات أخرى كالقانون (المادة 828 من ق.إ.م.إ بالنسبة لتمثيل الأشخاص المعنوية العامة مثلا) أو الاتفاق (عقد الوكالة). وعليه، ينبغي التأكيد على وجوب رفع الدعاوى الإدارية ضد صاحب الصفة في التقاضي، أي ضد الشخص المعنوي ذاته وهو الدولة في هذه الحالة، وليس ضد صاحب الصفة في تمثيله (الوزير، الوالي أو مدير المصلحة غير الممركزة حسب الحالة) كما نعاينه في العديد من القرارات القضائية التي تقبل مثل هذه الدعاوى رغم أنها مرفوعة على غير ذي صفة، وذلك تأسيسا على أن هؤلاء الأشخاص لا صفة لهم في الدعوى تؤهلهم لتلقيها مباشرة، بل يحوزون فقط صفة إجرائية أو تمثيلية تؤهلهم لممارستها باسم الدولة أمام القضاء.

الخاتمة:

تشكل صفة التقاضي أحد شروط قبول الدعوى الإدارية شأنها في ذلك شأن الدعوى المدنية، غير أن الخصوصية المعترف بها للأولى لاسيما في إطار قضاء الإلغاء فرضت ضرورة تقدير هذا الشرط بطريقة مرنة أو ليبرالية تسمح بتوسيع دائرة الأشخاص المؤهلين لرفع الدعوى. أما بالنسبة لشرط التمثيل القانوني بالنسبة للأشخاص المعنوية العامة لاسيما منها الدولة في الدعوى الإدارية فكثيرا ما يقع الخلط بينه وبين شرط الصفة، وذلك سواء في القانون أو في الممارسة القضائية رغم اختلافهما في المفهوم وفي الأثر على حد سواء.

تم الركون من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والاقتراحات، نوجزها فيما يلي:

أولاً- النتائج:

- لا تشكل صفة التقاضي من حيث الأصل شرطاً مستقلاً لقبول الدعوى الإدارية، حيث تدوب أو تنصهر في شرط المصلحة الشخصية المباشرة؛
- تعتبر الصفة شرطاً استثنائياً لقبول الدعوى الإدارية يستخدمه المشرع أو القضاء كتقنية لتوسيع دائرة الأشخاص المؤهلين لرفع دعوى الإلغاء للدفاع عن مصلحة محددة؛
- يتم التمييز بالنسبة للشخص المعنوي المدعى عليه في الدعوى الإدارية بين صفة التقاضي التي تثبت لهذا الشخص المعنوي في حد ذاته، والصفة في التمثيل التي تثبت لممثله القانوني؛
- تتقرر الصفة لتمثيل الدولة أمام القضاء الإداري في ظل الوضع القانوني الحالي من حيث الأصل للوزير المعني، وعلى سبيل الاستثناء لجهة أخرى غير الوزير وذلك إما بمقتضى تأهيل قانوني أو تفويض بذلك من الأصل؛
- يترتب على تخلف شرط الصفة الحكم بعدم قبول الدعوى الإدارية، بينما يترتب على فساد التمثيل القانوني الحكم ببطالان الإجراءات من حيث موضوعها.

ثانياً- الاقتراحات:

- النص على شروط قبول الدعوى الإدارية بنص خاص ضمن الكتاب المتعلق بالإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية الإدارية، وذلك تماشياً مع الخصوصية المعترف بها لهذه الشروط في المادة الإدارية لاسيما في إطار قضاء الإلغاء؛
- نهيب بالقاضي الإداري سلوك منهج ليبرالي في تقدير المصلحة المانحة لصفة التقاضي بصدد دعاوى الإلغاء لتوسيع دائرة الحماية لمبدأ المشروعية؛
- تنظيم التمثيل القانوني للدولة أمام القضاء الإداري بنص أكثر تفصيلاً، يتضمن توزيع هذه الصلاحية بين الوزير المعني إذا تعلق الأمر بالنزاعات الناتجة عن نشاط الإدارة المركزية، والوالي إذا تعلق الأمر بنشاط المصالح غير المركزية الخاضعة لرقابته؛
- النص على منح سلطة تمثيل الدولة بالنسبة لنشاط المصالح غير المركزية غير الخاضعة لرقابة الوالي إلى الوزير المعني، على أن يكون لهذا الأخير سلطة تفويض هذا التمثيل إلى مسؤولي هذه المصالح تحقيقاً لفكرة جوارية التمثيل.

قائمة المراجع:

أولاً- باللغة العربية:

1-الكتب:

- مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني-الهيئات والإجراءات أمامها-، ط. 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.

2-المواقع الإلكترونية:

حدة زعموم، "المصالح غير الممركة للدولة. صفة التقاضي والتمثيل أمام القضاء"، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، دون سنة نشر، متوفر على الموقع: [https://elmouhami.com/wp-](https://elmouhami.com/wp-content/uploads/2019/01/revue1_2017p2.pdf)

content/uploads/2019/01/revue1_2017p2.pdf ، تاريخ الاطلاع: 2022/03/15.

ثانيا- باللغة الأجنبية:

1- OUVRAGES:

- René CHAPUS, **Droit du contentieux administratif**, 12 éd., Montchrestien, Paris, 2006.
- Yves GAUDEMET, **Traité de droit administratif**, Tome 1, 16 éd., L.G.D.J, Paris, 2001.
- Michel ROUSSET et Olivier ROUSSET, **Droit administratif, Tome II -Le contentieux administratif-**, Presse Universitaire de Grenoble, France, 2004.

2- THÈSE:

- Katy SIBIRIL, **La notion d'intérêt en droit administratif français**, Thèse de Doctorat, Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme, des organisations et de la Société, Université de Bretagne occidentale, 2012.
- Stéphanie MELIS-MAAS, **Pour un renouvellement de la notion d'action en justice**, Thèse de Doctorat, UFR Droit, Economie et Administration, Université de Metz, 2004.
- Iréné ALCOMBESSI, **Le substantiel dans l'appréciation du droit d'agir**, Thèse de Doctorat, Université Panthéon-Sorbonne-Paris I, Université d'Abomey-Calavi (Bénin), 2019.