تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء

د. عبد العزيز الصادقي
باحث في العلوم السياسية
الأكاديمية الجهوية للتربية والتكوين لجهة الشرق
وجدة، المغرب
ORCID : 0009-0005-4939-3372

ذة. حنان زروقي
باحثة في القانون العام
جامعة محمد الأول- وجدة،
المغرب

ملخص:

يشكل موضوع تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء خاصة الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية أهمية كبرى داخل النزاعات الإدارية، إذ أنه يحظى بأهمية بالغة على المستوى العملي والنظري، وذلك ناتج عن تعلقه بالنظام العام.

كلمات مفتاحية: القانون العام، أشخاص القانون العام، الدولة، القضاء، المؤسسات العمومية.

الاستشهاد المرجعي بالدراسة:

الصادقي، عبد العزيز. زروقي، حنان. (2024، شتنبر). تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء. مجلة البحث في العلوم الإنسانية والمعرفية، المجلد 1، العدد 6، السنة الأولى، ص 590-611.

Abstract:

The task of representing the role of public law before the private judiciary of the state and the established territorial communities is considered important as part of the administrative administration, as it attests to its importance and attests at the practical and theoretical level, and thus results from its attachment to the public order.

Keywords : public law, public law persons, the state, the judiciary, public institutions.

مقدمة

يشكل موضوع تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء خاصة الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية أهمية كبرى داخل النزاعات الإدارية، إذ أنه يحظى بأهمية بالغة على المستوى العملي والنظري، وذلك ناتج عن تعلقه بالنظام العام.

بالنسبة للمغرب كان لابد للدولة أن تتدخل في الميدان الاقتصادي بعد الاستقلال وذلك بهدف التأثير في الأوضاع الاقتصادية الموروثة والذي لم يكن القطاع الخاص قادرا على تجاوزها، حيث تم توفير بنيات اقتصادية واجتماعية تصلح قاعدة للإقلاع، وتحديد هذه البنيات كان رهينا بوجود قطاع عام يضمن الرقابة على القطاعات الأساسية لتساهم في التوجيه العام للاقتصاد الوطني مما يجعل الآفاق التنموية تتجاوز النظرة الضيقة المحصورة في الربح السريع والذي يهدف إليه القطاع الخاص.

تعتبر مسألة تحديد الجهة التي لها الصفة في تمثيل الشخص المعنوي العام مسألة نظرية سواء كان هذا الشخص العام مدعي أو مدعى عليه، وفي نفس الوقت مسألة عملية لارتباط ذلك بتقييد الدعوى وسير الإجراءات ثم صدور الحكم القضائي، وكذا مباشرة إجراءات تبليغه وتنفيذه، إذ ينص الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية على أنه: "لا يصح التقاضي إلا ممن له الصفة والأهلية والمصلحة لإثبات حقوقه..."[1].

[1] الفصل الأول من ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 3230 مكرر، بتاريخ 13 رمضان 1394 (30 شتنبر 1974)، ص: 2741

وقد وضع الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية من له الصفة [1] في تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء ونص على أنه ترفع الدعوى ضد:

- الدولة: في شخص رئيس الحكومة وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء؛
- الخزينة: في شخص الخازن العام؛
- الجماعات الترابية: في شخص العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم وفي شخص رئيس المجلس القروي بالنسبة للجماعات؛
- المؤسسات العمومية: في شخص ممثلها القانوني؛
- مديرية الضرائب: في شخص الضرائب، فيما يخص النزاعات المتعلقة بالقضايا الجبائية التي تدخل ضمن اختصاصاتها[2].

وعلى ضوء هذه المعطيات يمكن صياغة الإشكالية التالية: كيف يتم تمثيل الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية ومن يتولى الدفاع عنها أمام القضاء؟

سنحاول ملامسة حيثيات هذا الموضوع وفق المنهجين الوصفي والتحليلين وذلك من خلال التصميم التالي:

المطلب الأول: تمثيل الدولة أمام القضاء.

المطلب الثاني: الدفاع عند الدولة أمام القضاء.

[1] ظهير شريف رقم 1.03.53 صادر في 29 من جمادى الآخرة 1434 (10 ماي 2013) بتنفيذ القانون رقم 100.12 المغير والمتمم بموجبه الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6156، بتاريخ 19 رجب 1434(30 ماي 2013)، ص 4362.

[2] الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية.

المطلب الأول: تمثيل الدولة أمام القضاء

يكتسي تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء أهمية كبيرة على اعتبار أنه لا يمكن مقاضاة الدولة بجميع مكوناتها، وهي الإدارة العمومية والمؤسسات والجماعات المحلية.

لم تكن الدولة تسأل عن تصرفاتها والأعمال الصادرة عنها، وذلك إلى غاية 1913 تاريخ صدور قانون الالتزامات والعقود الذي أقر أن "الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها"[1]، وإذا كان هذا هو الجوهر الذي يعالج مسؤولية الدولة، فكيف يمكن أن نقاضي الدولة بجميع مكوناتها وهي الإدارة العمومية والمكاتب والمؤسسات.

الفرع الأول: المبدأ العام لتمثيل الدولة أمام القضاء.

قبل صدور قانون المسطرة المدنية لسنة 1974 لم يكن ثمة نص قانوني يعالج مسألة تمثيل الدولة أمام القضاء، باستثناء قرار المجلس الأعلى الصادر سنة 1959 الذي قرر فيه أن الوزير الأول هو الممثل القانوني للدولة أمام القضاء، معتمدا على الفرمان المؤرخ في 1912 الذي أوكل إلى الصدر الأعظم مسألة إدارة البلد، واعتبر مسألة تمثيل الدولة أمام القضاء جزءا من هذه الإدارة. وفي سنة 1974 صدر قانون المسطرة المدنية [2].

بالرجوع إلى قانون المسطرة المدنية نجد أن المبدأ العام هو أن الدولة المغربية يمثلها رئيس الحكومة، حيث ينص الفصل 515 قانون المسطرة المدنية على أنه:

---

[1] الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود، ظهير 9 رمضان 1331(12 أغسطس 1913)، ظهير 9 رمضان 1331 (12 أغسطس 1913) المتعلق بتنفيذ قانون العقود والالتزامات والعقود، منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية، سلسلة النصوص القانونية، عدد 14، يناير 2009

[2] حسن حبيب، مقال حول "إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 59، نونبر. دجنبر، 2004، ص:53.

"ترفع الدعوة ضد الدولة في شخص رئيس الحكومة وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء...."[1].

لذا فالمبدأ العام أن رئيس الحكومة هو وحده من يمثل الدولة المغربية أمام القضاء، وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء، ونتيجة ذلك أنه يتعين أن ترفع الدعوى ضد الدولة المغربية دون سواها ممثلة برئيس الحكومة دون سواه أيضا، وذلك في كل الدعاوى التي ترفع ضد الدولة المغربية وإداراتها العمومية، وأن رفع أي دعوى ضد هذه الإدارات العمومية بصفتها هذه و بدون رفع الدعوى ضد الدولة المغربية سيكون مآلها هو الحكم بعدم القبول، وأن أي حكم سيصدر في مواجهة إدارة عمومية بصفتها هذه أو مرفق عمومي لا يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي سيكون مآله هو الآخر الإلغاء.

وقد صدرت عدة قرارات قضائية عن القضاء المغربي بمختلف درجاته كلها تؤكد على المبدأ القاضي بكون الدولة المغربية يمثلها رئيس الحكومة وبناء عليه، ليس لأي مرفق تابع للدولة أن يمثل الدولة المغربية التي يجب مقاضاتها في شخص رئيس الحكومة، ويترتب عن ذلك أنه لا يجوز رفع دعوى ضد وزارة معينة لوحدها.

وهو ما قضت به محكمة النقض والذي جاء فيه:

"يعيب الطاعن على القرار خرق مقتضيات الفصلين 1 و 515 من قانون المسطرة المدنية، ذلك أن المطلوبة في النقض لم توجه دعواها ضد من يجب قانونا لكونها رفعتها ضد مؤسسة حماية الطفولة التابعة إداريا و مباشرة لوزارة الشباب و الرياضة و ضد هذه الأخيرة، والحال أن الدعوى المقامة ضد الإدارات والمرافق العمومية لكي تكون مقبولة يجب رفعها مباشرة ضد الدولة المغربية في شخص الوزير الأول عملا بأحكام الفصل 515 أعلاه، مما يجعل الدعوى معيبة ما دامت وجهت

[1] ظهير شريف رقم 1.03.53 صادر في 29 من جمادى الآخرة 1434 (10 ماي 2013) بتنفيذ القانون رقم 100.12 المغير والمتمم بموجبه الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6156، بتاريخ 19 رجب 1434 (30 ماي 2013)، ص 4362.

ضد مرفق ليست له أهلية التقاضي، وهو ما يتعارض ومقتضيات الفصل 1 المذكور والقرار بتأييده الحكم الابتدائي القاضي بقبول دعوى المطلوبة يكون قد خرق المقتضيات أعلاه وهو ما يعرضه للنقض.

حيث تبين ما نعاه الطاعن على القرار، ذلك أن الثابت مقاضاة المطلوبة لمؤسسة حماية الطفولة و هي مؤسسة تابعة لوزارة الشبيبة و الرياضة بمقتضى المرسوم رقم 2.02.379 بتاريخ 2002/06/12 بشأن تحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الشبيبة و الرياضة، وتعد أحد المصالح الثلاثة المكونة لقسم الطفولة والمحددة اختصاصاتها بقرار وزير الشباب و الرياضة رقم 957.80 بتاريخ 2008/07/11 ، فهي بذلك مرفق عمومي تابع للدولة يلزم لمقاضاته توجيه الدعوة ضد الدولة المغربية في شخص الوزير الأول الذي له أن يكلف، عند الاقتضاء، لتمثيله الوزير المختص عملا بأحكام الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، وهو ما لم يتم نهجه في النازلة، والقرار المطعون فيه بتأييد الحكم الابتدائي القاضي شكلا بقبول دعوى المطلوبة ورغم تمسك الطاعن استئنافا بضرورة تطبيق الفصل 515 أعلاه، يكون قد أخل بالمقتضى المذكور فوجب نقضه و إبطاله "[1].

كما أن محكمة الاستئناف بالرباط سارت في نفس التوجه والتي قضت في قضية المركز الاستشفائي بالخميسات ".... وحيث أن المشغل في النازلة هو المركز الاستشفائي بالخميسات وهو أحد مرافق الدولة و تابع لها و بالتالي لا يتوفر على استقلال مالي يمكنه من تنفيذ الأحكام القضائية ، وأن الدولة المغربية هي المكلفة بذلك، ومن ثمة كان لزاما على المدعي إدخال الدولة المغربية في شخص الوزير الأول في الدعوى باعتباره الجهة ذات الصفة وأهلية التقاضي باسمها، وعدم الاكتفاء بإدخال الوكيل القضائي للمملكة لكونه لا يعتبر ممثلا للدولة وإنما تفرض إدخاله

[1]- قرار محكمة النقض (المجلس الأعلى سابقا) صادر بتاريخ 2009/09/30، تحت عدد 1037، في الملف رقم 2008/1/1/5/1346

في الدعوى مقتضيات الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية كلما تعلق الأمر بمديونية الدولة.

وحيث إن المجلس الأعلى قد أكد بدوره وفي كثير من القرارات الصادرة عنه ضرورة توجيه الدعوى ومباشرة الإجراءات المسطرية ضد الدولة في شخص ممثلها القانوني الوزير الأول، ومن هذه القرارات، نجد القرار 476 الصادر بتاريخ 2002/05/28 في الملف الاجتماعي عدد 02/1/5/101.

وحيث إن المدعي عندما لم يحترم المقتضيات المشار إليها أعلاه، يكون قد وجه دعواه ضد غير ذي صفة والحكم المستأنف بدوره لما اعتبر الوكيل القضائي المدخل في الدعوى ممثل للدولة المغربية قد خرق مقتضيات الفصل 515 المذكور وعرض نفسه للإلغاء..."[1].

من الممكن أن يتم توجيه الدعوى ضد الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة، وتضاف بجانب ذلك وزارة معينة كمرفق تابع للدولة باعتبارها هي المعنية مباشرة بوقائع النزاع، حيث يتم الحكم على الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة، وتضاف إلى جانب هذا المنطوق الوزارة المعنية بالنزاع.

وهذه الصيغة في إصدار الأحكام لها أهميتها من الناحية العلمية والقانونية أيضا، حيث تسهل عملية تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الوزارة المعنية مباشرة، باعتبارها مرفقا له ميزانية خاصة تحتوي على شطر لتنفيذ الأحكام القضائية.

أما إذا تم إصدار الحكم القضائي في مواجهة الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة مباشرة، وبدون إضافة الوزارة المعنية بالنزاع، فإن هذا لا يعيب الحكم القضائي في شيء، فقط من شأن ذلك أن ينقل عبء تنفيذ الحكم إلى الميزانية العامة

[1] قرار محكمة الاستئناف بالرباط، الصادر بتاريخ 2007/12/27 تحت عدد 712، في ملف 16/06/876.

(وزارة المالية)، والحال أن للوزارة المعنية بالنزاع شطر في ميزانيتها الخاصة بقصد تنفيذ الأحكام القضائية.

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على المبدأ العام.

حيادا عن المقتضيات المنصوص عليها في الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، التي تعطي الصفة لرئيس الحكومة في تمثيل الدولة المغربية أمام القضاء، أعطت بعض النصوص القانونية الخاصة الصفة في ذلك التمثيل لأشخاص آخرين، وذلك في مجالات الملك الخاص للدولة، المياه والغابات، الملك العـام، والأوقاف والشؤون الإسلامية.

- **الملك الخاص للدولة**

حيث يمثل الدولة مدير أملاك الدولة، وذلك بموجب التعديل الذي أخل مؤخرا على الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية الذي أعطى لمدير أملاك الدولة هذه الصلاحية، إذ نص الفصل 515 المذكور كما غير و تمم بالمادة الأولى من القانون رقم 100.12 الصادر بتنفيذه ظهير 10 ماي 2013[1] على أنه:

"ترفع الدعوى ضد:

- الدولة في شخص رئيس الحكومة .....

- .....

- مديرية أملاك الدولة، في شخص مدير أملاك الدولة فيما يخص النزاعات التي تهم الملك الخاص للدولة".

[1] القانون رقم 100.12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.53 بتاريخ 29 جمادى الآخرة 1434 (10 ماي 2013) الجريدة الرسمية، عدد 6156 بتاريخ 19 رجب 1434(30ماي 2013)، ص3462.

وانطلاقا منه، فإن رئيس الحكومة هو من يمثل الدولة أمام القضاء، وبالتبعية يكون مدير أملاك الدولة هو من يمثل الملك الخاص للدولة أمام القضاء، وهو ما زكاه التعديل الذي أدخل على الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، والذي نصت المادة الثانية منه قانون 100.12 على أنه: "تنسخ مقتضيات الفصل الأول من الظهير الشريف الصادر بتاريخ 24 من رمضان 1333 (6 أغسطس 1915)".

- **الملك العام للدولة**

يمثل الدولة وزير التجهيز والنقل باعتباره يدير الأملاك العمومية بمقتضى تفويض مستمر كما يقضي بذلك الفصل 6 من ظهير الأملاك العمومية الصادر بتاريخ 1914/07/01[1].

وهو نفس الحكم الذي أكده ظهير 06 غشت 1915 المتعلق بالمرافعات المتعلقة بالعقارات الخاصة بالدولة لدى المحاكم العدلية،[2] الذي نص في فصله الثاني على أنه:

"يخول أيضا الاختصاصات المشار لها أعلاه المدير العام للأشغال العمومية فيما يتعلق بالأملاك العمومية وذلك وقفا للظهير الشريف المؤرخ بـ 7 شعبان عام 1332 الموافق لفاتح يوليو سنة 1914".

[1] الفصل 6 "يدبر الاملاك العمومية المدير العام للأشغال العمومية بمقتضى تفويض مستمر أو يدبرها أعوان الدولة الذين يعينون لهذا الشأن بظهير شريف، وكل رسم اداري يقصد به اكراء بعض الأملاك العمومية وأشغالها يجب أن يصادق عليها المدير العام الإدارات المالية قبل إجراء العمل به."، الجريدة الرسمية عدد 62 بتاريخ 10 يوليوز 1914.

[2] الجريدة الرسمية عدد121 بتاريخ 23 غشت 1915.

- **الملك الغابوي**

في مجال الأملاك الغابوية يرجع الاختصاص بتمثيل الدولة لوزير الفلاحة حسب ظهير 10 أكتوبر 1917 المتعلق بحفظ الغابات واستغلالها كما وقع تغييره وتعديله[1]، الذي ينص في الفصل 2 د على أنه:

"يعهد بإدارة الملك الغابوي وكذا الأملاك الأخرى الخاضعة للنظام الغابوي إلى وزير الفلاحة وتتولى مراقبتها إدارة المياه والغابات التي هي مكلفة كذلك بمراقبة تطبيق ظهيرنا الشريف هذا، ولا سيما التقنيات التي تلحق بموجب هذا النص حقوق ملاكي الأحراش والغابات الغير الخاضعة للنظام الغابوي.

ويكون لوزير الفلاحة وحده الحق في أن يدخل دون سواه للقيام باسم مصالح الملك الغابوي في عملية التحديد والتحفيظ وكذا في إقامة الدعاوى أمام المحاكم.

وبأذن وزير الفلاحة في الاحتلال المؤقت للملك الغابوي".

وهكذا، فبالرغم من كون مرسوم فاتح فبراير 2005 المتعلق بتحديد اختصاصات و تنظيم المندوبية السامية للمياه و الغابات و محاربة التصحر،[2] فقد نص في مادته الأولى على أن تناط بهذه السلطة في إطار القوانين والأنظمة الجاري بها العمل. مهام عدة، وعلى الخصوص، ضمان إدارة الملك الغابوي الخاص بالدولة، إلا أنه حرص على القول بأن ذلك يتم طبقا لمقتضيات ظهير 10 أكتوبر 1917 المتعلق بالمحافظة واستغلال الغابات، كما وقع تغييره و تتميمه، وأن ممارسة تلك السلطة لمهامها لا بد أن يراعي الاختصاصات المسندة إلى الوزارات والهيئات الأخرى بموجب النصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل.

[1] ظهير شريف بتاريخ 23 ذي الحجة 1335(10 اكتوبر 1917) المتعلق بحفظ الغابات واستغلالها. الجريدة الرسمية بتاريخ 12 محرم 1336 (29 أكتوبر 1917).

[2] مرسوم رقم 2.04.503 صادر في 21 من ذي الحجة 1425(فاتح فبراير2005)، نشر بالجريدة الرسمية عدد 5292 الصادر بتاريخ 8 محرم 1426 (17 فبراير 2005).

وعليه، فالمندوب السامي للمياه والغابات ومحاربة التصحر يمارس الاختصاصات التي كانت مسندة لوزير الفلاحة في هذا المجال، إلا أنه لا يمثل الدولة في الدعاوى المرتبطة بهذا الملك إلا إذا كان يمارس ذلك نيابة عن وزير الفلاحة.

أي يجب أن ترفع الدعوى لفائدة أو ضد وزير الفلاحة، أما رفع الدعاوى لفائدة المندوب السامي أو ضده بهذه الصفة، فهو أمر غير مقبول طالما من يمثل الملك الغابوي هو وزير الفلاحة وترفع عليه الدعاوى بصفته ممثلا لذلك الملك.

- **الأوقاف العامة**

يتم تمثيل الأوقاف العامة من طرف وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية أو من ينتدبه لهذا الغرض، وذلك بموجب القوانين المنظمة لذلك، وكذا مدونة الأوقاف التي جاء في المادة 56 منها أنه:

"تمثل الأوقاف العامة أمام القضاء مدعية أو مدعي عليها من لدن السلطة الحكومية المكلفة بالأوقاف أو من تنتدبه لهذا الغرض"[1].

- **تحصيل الضرائب**

في المجال الجبائي ينص الفصل 515 من المسطرة المدنية على أن الخازن العام للمملكة هو الذي يمثل الدولة في مجال تحصيل الضرائب، والذي يمثل الخزينة العامة، حيث استثني رئيس الحكومة من مهمة تمثيل الدولة أمام القضاء، وفي هذا الصدد يجب التفريق بين الدعاوى المتعلقة بوعاء الضريبة حيث يمثل الدولة فيها وزير المالية، وبين الدعاوى المتعلقة بتحصيل الضرائب حيث يمثل الدولة فيها الخازن العام، وذلك على اعتبار أن الخزينة العامة هي التي تتولى تحصيل مختلف

[1] ظهير شريف رقم 1.09.236 صادر في 8 ربيع الأول 1431 (23 فبراير 2010) يتعلق بمدونة الأوقاف، نشر بالجريدة الرسمية عدد 5847 بتاريخ فاتح رجب 1431(14 يونيو 2010)، ص3154.

الضرائب بعدما تكون المصالح المختصة في مديرية الضرائب قد حددت وعاء الضرائب.

المطلب الثاني: الدفاع عن الدولة أمام القضاء.

قام المشرع المغربي بإحداث هيئات تعنى بالدفاع عن الدولة ومصالحها أمام المحاكم، كالوكالة القضائية للمملكة التي تواكب سير إجراءات المسطرة القضائية وتساهم في تدبير المنازعات للدفاع عن المال العام وأيضا الوقاية من المنازعات.

أعطى المشرع المغربي للوكالة القضائية للمملكة حق الدفاع عن الدولة ومؤسساتها العمومية بمقتضى نصوص صريحة، حيث تم التنصيص صراحة على إحداث هيئة تعنى بالدفاع عن المصالح المالية للدولة أطلق عليها تسمية الوكالة القضائية للمملكة، وتم إلحاقها بالوزارة المكلفة بالمالية بموجب المرسوم رقم 2-07-995[1]، ونظرا لأهمية هذه الهيئة سنتحدث عن الإطار القانوني المنظم لها، حيث يرجع تاريخ إنشائها إلى ظهير 7يناير 1928 وكانت تسمى آنذاك بمؤسسة العون القضائي، كما أن هذا الظهير عرف تغيرين سنتي 1936و1938غير أنه تم تنظيمها بمقتضى ظهير 2مارس1953 وهو الذي لازال ساريا إلى الآن، بالإضافة إلى ذلك فان الوكالة القضائية للمملكة تستمد مجموعة من الاختصاصات طبقا لنصوص أخرى كالفصل 514 من قانون المسطرة المدنية[2]، والفصل 28 من قانون المعاشات المدنية وأيضا الفصل 32 من قانون المعاشات العسكرية.

[1] المرسوم رقم 2-07-995الصادر في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الجريدة الرسمية عدد5680 بتاريخ 2008/11/06.

[2] المادة 514 من قانون المسطرة المدنية الذي تم تعديله بموجب القانون رقم 1.13 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.14.14 بتاريخ 4جمادى الأولى 1435 الموافق لـ 6 مارس2014، الجريدة الرسمية عدد 6256 بتاريخ 18جمادى الأولى20،1435 مارس 2014، ص 3229 " كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة عمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية للدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب والأملاك المخزنية وجب إدخال العون القضائي في الدعوى وإلا كانت غير مقبولة".

ويتولى الوكيل القضائي للمملكة طبقا الفصل الأول من ظهير 2 مارس 1953 مقام رؤساء الإدارة أو المديرين المختصين بالأمر في إقامة الدعاوى على مديني الدولة ومكاتبها ومؤسساتها العمومية قصد الاعتراف بما عليهم من الديون وتصفية حساباتها، على ألا تكون مرتبطة بالضرائب ولا بالأملاك المخزنية[1]، وبقراءة متأنية للمواد 3 و37 و95 و 351 من قانون المسطرة الجنائية يتضح على أنه كلما أقيمت الدعوى العمومية أو المدنية في حق قاض أو موظف عمومي أو عون أو مأمور للسلطة أو القوة العمومية يتعين تبليغ إقامتها إلى الوكيل القضائي للمملكة."[2]

يستخلص مما سبق أن عمل الوكالة القضائية يتميز بخاصيتين أساسيتين، أولاهما يعتبر عمل إداري ينص على مراقبة المال العام على مستوى المسطرة القضائية في جميع الدعاوى التي تهم الدولة ولا تدخل في إطار الضرائب والأملاك المخزنية، وثانيهما هو عبارة عم عمل حقوقي لكون الوكالة القضائية للمملكة إما كمدافع أو متدخل في الدعوى تتولى معالجة المنازعات القضائية التي تهم الدولة غير المتعلقة بالضرائب والأملاك المخزنية بطبيعة الحال[3].

هذا وقد تبنى المشرع المغربي الاتجاه الوسط فيما يتعلق بالدفاع عن أشخاص القانون العام، حيث وردت مجموعة من المقتضيات في قانون المسطرة المدنية وقانون المسطرة الجنائية وقانون المحاماة[4] وظهير 2 مارس 1953 تتناول موضوع

[1] ظهير2 مارس 1953المتعلق بإعادة تنظيم وظيفة الوكيل القضائي للمملكة، الجريدة الرسمية عدد 2109 بتاريخ 1953/03/27.

[2] القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، كما تم تعديله بالقانون رقم 27.14الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.16.127 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 أغسطس 2016، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19شتنبر2016)، ص 6644.

[3] تقرير للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، المؤتمر الحادي عشر لرؤساء الإدارات ودور هيئات قضايا الدولة في تدبير المنازعات الإدارية، الوكالة القضائية للمملكة المغربية نموذجا، بيروت05/08/2015، ص3.

[4] ظهير شريف رقم 1.08.101 صادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتنفيذ القانون رقم 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، الجريدة الرسمية رقم 5680 الصادرة في 6 نوفمبر 2008.

الدفاع عن أشخاص القانون العام[1]، نذكر منها الفصل 34 من قانون المسطرة المدنية الذي ينص على أنه:

"يجب على الوكيل الذي لا يتمتع بحق التمثيل أمام القضاء أن يثبت نيابته بسند رسمي، أو عرفي مصادق على صحة توقيعه بصفة قانونية أو بتصريح شفوي يدلي به الطرف شخصيا أمام القاضي بمحضر وكيله".

"غير أن الإدارات العمومية تكون ممثلة بصفة قانونية أمام القضاء بواسطة أحد الموظفين المنتدبين لهذه الغاية".[2]

كما نصت المادة 31 من القانون المنظم لمهنة المحاماة على ما يلي:

"لا يسوغ أن يمثل الأشخاص الذاتيون والمعنويون المؤسسات العمومية وشبه العمومية والشركات أو يؤازروا أمام القضاء إلا بواسطة محام، ما عدا إذا تعلق الأمر بالدولة والإدارات العمومية تكون نيابة المحامي أمرا اختياريا".

كما جاء في المادة 10 من القانون رقم 03/80 المحدث بموجبه محاكم الاستئناف الإدارية ما يلي[3]:

"يقدم الاستئناف إلى كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم المستأنف بواسطة مقال مكتوب يوقعه محام، ما عدا استئناف الدولة والإدارات العمومية حيث تكون نيابة محام أمرا اختياريا ..."

انطلاقا من هذه النصوص فإن الدولة والإدارات العمومية بإمكانها القيام بمهمة الدفاع عن مصالحها أمام القضاء، باللجوء إلى موظف منتدب من قبلها، وإما اللجوء إلى مساعدة محامي خاص، وإما اللجوء إلى الوكيل القضائي للمملكة ومن ثم

[1] نفس المرجع، ص4.

[2] قانون المسطرة المدنية الذي تم تعديله بموجب القانون رقم 1.13 مرجع سابق

[3] ظهير شريف رقم 1.09.23 صادر في 22 من صفر 1430(18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 46.08 القاضي بتغيير القانون رقم 80.03 المحدثة بموجبه محاكم استئناف إدارية.

فإن دور هذا الأخير كمدافع عن الإدارة العمومية يمكن أن يتجلى في إقامة الدعاوى باسم الدولة أو إداراتها العمومية، أو في الجواب نيابة عن هذه الجهات إذا كانت مدعى عليها، فالوكيل القضائي للمملكة، وبناء على النص القانوني المنظم له يمكنه أن يدافع عن الدولة والإدارات العمومية كمدعية أمام جميع المحاكم سواء كانت مدنية أو إدارية أو تجارية.[1]

بالإضافة إلى ذلك، على كل شخص يرغب في مقاضاة الدولة أو إحدى الإدارات العمومية أو المكاتب أو المؤسسات العمومية، في مواد لا علاقة لها بالضرائب أو الأملاك المخزنية أن يدخل في دعواه الوكيل القضائي للمملكة، وقد ورد في قرار صادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 08-04-1985 تحت عدد 308 ملف اجتماعي عدد2193 أن "غاية المشرع من إدخال الوكيل القضائي في المسطرة القضائية هي حماية أموال الدولة بالدفاع عن مصالحها عندما تكون هي أو إحدى مؤسساتها مطلوبة للحكم بمديونيتها".

وتتميز مسألة إدخال الوكيل القضائي للمملكة في المسطرة القضائية بخاصيتين أساسيتين، أولاهما الإلزام حيث أن هذه المقتضيات تكتسي طابع الإلزامية فالمشرع سواء في ظهير 2 مارس 1953 أو في الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية قد عبر بالصيغة التي تفيد الإلزام، فأوجب على كل من يقيم دعوى تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة ولا علاقة لها بالأملاك المخزنية والضرائب إدخال الوكيل القضائي، وقد جاء في قرار لمحكمة النقض:

"فيما يتعلق بالسبب المثار من طرف المطلوب ضده النقض حول أطراف النقض، حيث أثار المطلوب ضده النقض الوكيل القضائي للمملكة أن الطاعنة لم توجه طعنا إلا ضد العارض مع أن الأطراف المرفوعة ضدهم الدعوى سواء ابتدائيا أو استئنافنا هما الدولة المغربية في شخص الوزير الأول ووزير التربية الوطنية وأن

[1] - تقرير للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، مرجع سابق، ص5.

تضمين اسم العارض وحده في مقال النقض غير كاف لكونه ليس طرفا في الدعوى وإنما يقع إدخاله طبقا لمقتضيات الفصل الثاني من ظهير مارس1953.

حقا تبين صحة ما نعاه السبب على المقال المذكور، ذلك أن طلب النقض كان يجب رفعه ضد الدولة في شخص الوزير الأول، وذلك طبقا لمقتضيات الفصل515من قانون المسطرة المدنية، أن رفعه ضد العون القضائي وحده غير كافي لأنه ليس طرفا أصليا في الدعوى وإنما يقع إدخاله في كل دعوى تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة طبقا للفصل الثاني من الظهير المذكور وهو لا يحكم عليه بشيء، وعليه فان تقديم طلب النقض ضد طرف غير أساسي في النزاع وحده يكون غير مقبول.

لهذه الأسباب قضى بعدم قبول الطلب وعلى صاحبته الصائر".[1]

وثاني الخصائص المميزة للوكيل القضائي في المسطرة القضائية، هي خاصية النظام العام حيث أن المقتضيات التي تنص على ضرورة إدخاله في الدعاوى المرفوعة ضد الدولة ومؤسساتها العمومية من النظام العام لأنها تتعلق بتمثيل الأشخاص العامة أمام القضاء وقد أكد المجلس الأعلى هذه الخاصية حتى قبل إصدار قانون المسطرة المدنية، وهكذا صرح في قرار له صادر بتاريخ 1958/12/4 تحت عدد 29 بما يأتي:

"حيث إنه بناء على مقتضيات الفصل الأول الفقرة الأخيرة من ظهير 2 "مارس 1953 ينبغي إدخال العون القضائي في الدعوى ... تحت" طائلة عدم قبول المقال، وحيث أن هذه المقتضيات التي تهدف إلى ضمان المحافظة على المصالح التي تقع على كاهل الدولة لها طابع النظام العام لا يمكن إهمالها من طرف أي سلطة إدارية أو قضائية.

[1] قرار محكمة النقض صادر بتاريخ 24مارس 1993، تحت عدد 554، ملف عدد87/7277، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد السادس، يناير-مارس، 1994، ص71.

وحيث إن عدم إثارة ذلك من طرف ممثل الدولة أمام قضاة "الموضوع لا يمكن أن يمنع محكمة النقض من التطرق إليه تلقائيا والفصلين 549 و550 من قانون المسطرة المدنية لا يجدان تطبيقا لهما في هذه الحالة.

وعليه فإن الدولة محقة في التمسك بكون المقال المودع من طرف "بيرتان" غير مقبول لعدم إدخال العون القضائي باعتبار أن الدعوى "تهدف إلى التصريح بمديونية الدولة، وهذا العيب لا يمكن تغطيته ويترتب عليه إلغاء المسطرة المتبعة ضد الدولة سواء في المرحلة الابتدائية أو الاستئنافية".

وهكذا وبعد تطرقنا لمختلف القوانين التي تعنى بالوكيل القضائي للمملكة، يتبين أن لهذه الأخيرة دور في الوقاية من المنازعات، عبر تحديد المخاطر القانونية كمرحلة أولى والاعتماد على التحليل واستنباط النتائج، دراسة الطرق الناجعة لتقليص المخاطر القانونية باختيار الأدوات الفعالة.[1]

زيادة على ذلك تقوم بنهج أسلوب تصالحي لحل النزاعات، من خلال الفصل الرابع من ظهير 2مارس 1953السالف الذكر، حيث تعتبر المصالحة من الوسائل البديلة لتسوية المنازعات، ويترتب اللجوء إليها إلى تحقيق مجموعة من المزايا، كتقليص عدد الملفات التي تعرض على القضاء، سرعة الفصل في المنازعات، والأهم من ذلك تقليص حجم النفقات المترتبة عن المنازعات[2].

هذا وقد كشف تقرير للمجلس الأعلى للحسابات حول تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة، أن المبالغ المحكوم بها من طرف محاكم المملكة على الدولة فيما يخص الاعتداء المالي بلغت ما يقارب 4,5 مليار درهم خلال الفترة من 2006 إلى 2013، وأبرز التقرير أن هذه الأحكام تهم أساسا قطاعات التربية الوطنية والتجهيز والنقل والداخلية.

[1] - تقرير للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، مرجع سابق، ص11.

[2]- التقرير السنوي لنشاط الوكالة القضائية للمملكة، سنة 2013، ص 84.

وقد أشار إلى أن المعدل السنوي لعدد الدعاوى المرفوعة ضد الدولة يناهز 30 ألف قضية، وأن ما يقارب نصف هذه الدعاوى يتعلق بالطعن بالإلغاء وبالاعتداء المادي نتيجة للجوء بعض الإدارات إلى وضع يدها على عقارات مملوكة للغير، وذلك من أجل إقامة مشاريع معينة دون سلوك مسطرة الاقتناء بالمراضاة أو مسطرة نزع الملكية، وسجل التقرير غياب إستراتيجية لتدبير منازعات الدولة على مستوياتها الأساسية، والمتمثلة في الوقاية من المنازعات والحلول البديلة لفض المنازعات وتدبير المنازعات القضائية وكذا غياب نص قانوني مؤطر للاستشارات القانونية وضعف على مستوى الدور التحسيسي للوقاية من المخاطر القانونية الذي تقوم به الوكالة القضائية للمملكة.

وتوقف التقرير أيضا عند الصعوبات التي تحد من نجاعة تدبير منازعات الدولة من قبيل القانون المتقادم المنظم للوكالة القضائية للمملكة، وكذا العراقيل التي تواجه الوكالة في تعاملها مع الإدارات العمومية ومحاكم المملكة وتموقعها الحالي في الخريطة الإدارية باعتبارها مديرية تابعة لوزارة المالية، كما أوصى بتوحيد إستراتيجية الدفاع القضائي عن مصالح الدولة ومنح الوكالة الإمكانيات المادية والقانونية والبشرية الكفيلة بتمكينها من ممارسة اختصاصاتها، وفق ما يقتضيه التخصص والطابع التقني والمهني لمهامها[1].

خاتمة

رغم الأهمية التي يحظى بها موضوع تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء، إلا أنه يبقى مشوبا بمجموعة من التحديات والصعوبات التي تحد من مدى تطبيقه وفعاليته، فغالبا ما يجهل المتقاضين طريقة توجيه الدعاوى ضد الدولة ، وكذا عدم الدقة في تحديد الجهة التي لها الصفة في تمثيل الشخص العام أمام القضاء يجعل نسبة كبيرة من القضايا يكون مآلها الحكم بعدم القبول شكلا لعدم

[1]- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تدبير المنازعات القضائية للدولة، نونبر 2015.

توجيه الدعوى ضد من يجب، أو لإهمال طرف أساسي في الدعوى، أو إصدار المحكمة الحكم ضد غير ذي صفة في تمثيل الشخص المعنوي العام، الشيء الذي ينتج عنه التعقيد والإطالة في المساطر القضائية ويشيع معه عدم الاطمئنان في نفوس المتقاضين.

يمكن القول بأن موضوع تمثيل أشخاص القانون العام أمام القضاء بحاجة إلى إعادة النظر في المقتضيات القانونية، وكذا المصالح والمؤسسات المتدخلة فيه، بهدف إضافة مجموعة من المستجدات والتوضيحات التي تخص تحديد الجهة ذات الصلة، وكذا إحداث آليات تمكن من تتبع المنازعات والرفع من نجاعة تدبيرها، قدوة بالدول الرائدة في مجال تدبير منازعات الدولة، وضمانا لنزاهة المؤسسة القضائية واستقلالها عن باقي المؤسسات الدستورية.

لائحة المصادر والمراجع

الكتب:

- عبد الكبير العلوي الصوصي، الوجيز في تمثيل أشخاص القانون العام والدفاع عنهم أمام القضاء، مكتبة الهاشمي، سنة2012.

النصوص القانونية:

- الدستور المغربي لسنة 2011.
- ظهير شريف رقم 1.03.53 صادر في 29 من جمادى الآخرة 1434 (10 ماي 2013) بتنفيذ القانون رقم 100.12 المغير والمتمم بموجبه الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 6156 بتاريخ 19 رجب 1434 (30 ماي 2013).
- ظهير الأملاك العمومية الصادر بتاريخ 1914/07/01، نشر بالجريدة الرسمية عدد 62 بتاريخ 10 يوليوز 1914
- ظهير 06 غشت 1915 المتعلق بالمرافعات المتعلقة بالعقارات الخاصة بالدولة لدى المحاكم العدلية، نشر بالجريدة الرسمية عدد 121 بتاريخ 23 غشت 1915.
- ظهير شريف بتاريخ 23 ذي الحجة 1335(10 اكتوبر 1917) المتعلق بحفظ الغابات واستغلالها. الجريدة الرسمية بتاريخ 12 محرم 1336 (29 أكتوبر 1917).
- ظهير شريف صادر في 15 جمادى الأولى 1372 (2 مارس 1953) المتعلق بإعادة تنظيم وظيفة الوكيل القضائي للمملكة، الجريدة الرسمية عدد 2109 بتاريخ 1953/03/27.
- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية، الجريدة الرسمية عدد 3230 مكرر، بتاريخ 13 رمضان 1394 (30 شتنبر 1974)، ص: 2741.
- ظهير شريف رقم 1.08.101 صادر في 20 من شوال 1429 (20 أكتوبر 2008) بتنفيذ القانون رقم 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، الجريدة الرسمية رقم 5680 الصادرة في 6 نوفمبر 2008.
- ظهير شريف رقم 1.09.02 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون

رقم 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، ج.ر عدد 5711 الصادرة في 27 صفر 1430 (23 فبراير 2009).

- ظهير شريف رقم 1.09.236 صادر في 8 ربيع الأول 1431 (23 فبراير 2010) يتعلق بمدونة الأوقاف، نشر بالجريدة الرسمية عدد 5847 بتاريخ فاتح رجب 1431(14 يونيو 2010).
- الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج.ر عدد 6380الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436(23 يوليو 2015).
- الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436(7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج.ر عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ج.ر عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- قانون المسطرة المدنية الذي تم تعديله بموجب القانون رقم 1.13 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.14.14 بتاريخ 4جمادى الأولى 1435 الموافق ل 6 مارس2014، الجريدة الرسمية عدد 6256 بتاريخ 18جمادى الأولى20،1435 مارس2014
- القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، كما تم تعديله بالقانون رقم 27.14الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.16.127 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 الموافق لـ 25 أغسطس 2016، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437(19شتنبر2016).
- مرسوم رقم 2.04.503 صادر في 21 من ذي الحجة 1425(فاتح فبراير2005)، نشر بالجريدة الرسمية عدد 5292 الصادر بتاريخ 8 محرم 1426 (17 فبراير 2005)
- المرسوم رقم 995-07-2الصادر في 23 أكتوبر2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الجريدة الرسمية عدد5680 بتاريخ2008/11/06.

أحكام وقرارات قضائية:

- قرار محكمة النقض، صادر بتاريخ 24/10/2007 تحت عدد 971 في الملف الاجتماعي عدد 302/5/1/2006.
- قرار محكمة الاستئناف بالرباط، الصادر بتاريخ 2007/12/27 تحت عدد 712، في ملف 16/06/876.
- قرار محكمة النقض (المجلس الأعلى سابقا) صادر بتاريخ 2009/09/30، تحت عدد 1037، في الملف رقم 2008/1/5/1346.
- قرار محكمة النقض صادر بتاريخ 01/02/2010 تحت عدد 109 في الملف الإداري عدد 593، بتاريخ 2008/1/4.

مقالات وتقارير:

- حسن حبيب، مقال حول "إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 59، نونبر .دجنبر، 2004.
- ظهير 9 رمضان 1331 (12 أغسطس 1913) المتعلق بتنفيذ قانون العقود والالتزامات والعقود، منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية، سلسلة النصوص القانونية، عدد 14، يناير 2009.
- قرار محكمة النقض صادر بتاريخ 24مارس 1993، تحت عدد 554، ملف عدد87/7277، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد السادس، يناير-مارس،1994.
- تقرير للمركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، المؤتمر الحادي عشر لرؤساء الإدارات ودور هيئات قضايا الدولة في تدبير المنازعات الإدارية، الوكالة القضائية للمملكة المغربية نموذجا، بيروت05/08/2015.
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تدبير المنازعات القضائية للدولة، نونبر2015.