جامعة زيان عاشور- الجلفة
كلية: الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات عمومية

إعداد الطالب:
محمد الصالح برابح

إشراف الدكتور:
عيسى بن مصطفى

لجنة المناقشة

د. بن صادق أحمد	رئيس اللجنة
د.بن مصطفى عيسى	أستاذ مشرف
د. بورزق أحمد	أستاذ مناقش

السنة الجامعية: 2016- 2017

** شكر وعرفان **

بعد الحمد والشكر لله عز وجل ،الذي أعانني على إتمام هذا العمل ،أتقدم بخالص الشكر والعرفان إلى **الأستاذ عيسى بن مصطفى**،الذي تكرم بالإشراف على المذكرة وحباني بنصائحه وتوجيهاته وتواضعه ،ومنحي الكثير من وقته الثمين للغوص في أغوار الموضوع والخوض في خباياه للخروج ببحث، بحيث أن ذلك ما كان ليتحقق لولا إرشاداته القيمة ورأيه السديد وتوجهاته النيرة وحنكته الطويلة التي نهل منها قبلنا ولازلنا ننهل منها الكثير. فجزاه الله خيرا .

.

محمد الصالح

الإهـــــــداء

إلى روح الوالد الزكية الطاهرة قاضي القضاة.

إلى الوالدة الحنون التي ضحت بعمرها في سبيل إسعاد أبنائها.

إلى أخوي العزيزين : نور الدين ، خالــد

إلى أخواتي الغاليات. و أصهاري

إلى روح المرحومــة ساميــة.

إلى أم أولادي الزوجة الكريمة سندي ورفيقتي في أفراحي

وأحزاني.

فلذات الكبد أبنائي الأعزاء: رفيدة ، المسعود ، إياد، يحي

عبد الرازق ، ساجدة.

إلى الناصح الأمين: عمي الغالي الحاج جمال.

إلى أب زوجتي السيد: سديرة علي.

وإلى جميــع الأصدقــاء والأحبــة دون استثناء

إلى أهل الجود والكرم أهل الجلفة ، وأخص بالذكر السيــد:

ســالم دحمــان

وكما لا ننسى طاقم مكتبة السلام بلال شيشي

مقدمة

مقدمــة

عرفت الجزائر تحولا في النظام القضائي بمناسبة المصادقة على دستور جديد حيث أعلن المؤسس الدستوري على إنشاء مجلس الدولة كجهة قضائية مختصة بالفصل في المنازعات الإدارية إلى جانب المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة في فصل النازعات متى كانت الدولة الولاية، البلدية، أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية... طرفا في النزاع و نتيجة لذلك أصدر المشرع الجزائري جملة من النصوص المنظمة لسير و عمل جهات القضاء الاداري لاسيما مجلس الدولة و المحكمة الادارية و محكمة التنازع.

لقد كان محافظ الدول من بين الهيئات التي تم استحداثها في إطار هيكلة الجهات القضائية الادارية سواء على مستوى المحاكم الادارية أو على مستوى مجلس الدولة.

ان أهمية دراسة موضوع المركز القانوني لمحافظ الدولة في القضاء الاداري الجزائري تظهر في مستويات متعددة أهمها، إن تجربة استقلالية القضاء في الجزائر بعد 20 سنة من إعتمادها تقتضي اعداد دراسة تقيمية لهذه التجربة من أجل تسليط الضوء على أهم العقابات التي تحول دون فعالية الهيكل الجديد للقضاء الاداري بما في ذلك الاحكام القانونية المتعلقة بصلاحيات محافظ الدولة و ضمن هذا الجهاز الاداري لا سيما المادة 846 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص على صلاحية محافظ الدولة في تقديم التماساته قبل اعداد تقرير القضية من طرف المقرر.

إن أهمية دراسة موضوع البحث تتمثل أيضا في ارتباط صلاحيات محافظ الدولة لاسيما القضائية منها بموضوع مبدأ المشروعية الذي كرص التعديل الدستوري الجديد سيادته بموجب المواد المتعلقة بالمبادئ التي يقوم عليها الشعب الجزائري لذلك تأتي هذه الدراسة في إطار مناقشة الاحكام القانونية المتعلقة بمحافظ الدولة م أجل تعزيزها بالشكل الذي يسمح بتقوية مجال تدخل محافظ الدولة كضمان من ضمانات احترام مبدأ المشروعية.

إن إختيار البحث الموسوم بمحافظ الدولة في القضاء الجزائري جاء نتيجة أسباب شخصية و أخرى موضوعية أما الأسباب الموضوعية فتتمثل في النقص الكبير الذي لاحظناه

في الأبحاث المتعلقة بهذا الموضوع خاصة في الطورين الثاني و الثالث هذا زيادة على حاجة المشرع إلى مثل هذه الدراسات لعتمادها كمراجع لاعداد مشاريع و اقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم القضائي أما الأسباب الشخصية فتتمثل في رغبتنا الملحة في تتناول هذا الموضوع و هي الرغبة النابعة لاحتكاكنا اليومي بالعمل القضائي في بلادنا اما بطريقة مباشرة بعتبارنا باحثين في مجال القانون و إما بطريقة غير مباشرة جزءا من الأسرة القضائية.

تتمثل اشكالية البحث في دراسة النصوص القانونية المتعلقة بمكانة محافظ الدولة بالقضاء الجزائري لاسيما التي المنصوص عليها في قانون الاجراءات المدنية و الادارية و في القانونين المتعلقين في تنظيم المحاكم الادارية و مجلس الدولة.

هذه الإشكالية الرئسية يتفرع عنها سؤالين فرعيين:

- ما هو مفهوم محافظ الدولة في القضاء الجزائري و ما هي معايير تمييزه عن الأنظمة المشابهة له؟
- ما هو الدور الاستشاري و القضائي لمحافظ الدولة في النظام القضائي الجزائري؟

للاجابة على هذه الاشكالية نعتمد على المنهج التحليل الوصفي القائم على تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمكانة و دور محافظ الدولة في النظام القضائي الجزائري كما يمكن الاستعانة على المنهج المقارن في بعض عينات البحث من أجل مقارنة ما هو قائم في النظام القضائي الاداري الجزائري مع ما هو متواجد في الانظمة القضائية المقارنة (النظام القضائي الفرنسي و المصري).

لقد إعتمدت في هذا البحث على خطة مكونة من فصلين:

خصصت الفصل الأول لماهية محافظ الدولة في القضاء الاداري الجزائري ليناقش فيها السؤال الفرعي الأول من الاشكالية من خلال مبحثين خصصت الأول لمفهوم محافظ الدولة

في حين خصصت الثاني الى تمييز محافظ الدولة عما يشابهه من الأنظمة المشابهة أما الفصل الثاني فخصصته لدور محافظ الدولة في القضاء الاداري الجزائري.

لأناقش و أعالج السؤال الفرعي الثاني من الإشكالية من خلال مبحثيين خصصت الأول لدور محافظ الدولة في المحاكم الادارية و مجلس الدولة و محكمة التنازع في حين خصصت المبحث الثاني لضمنا و تقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الاداري الجزائري.

الفصل الأول

ماهية محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

تمهيد:

يعتبر التعديل الدستوري لسنة 1996، توجه جديد لم تعرفه الجزائر من قبل، حيث أعلن المؤسس الدستوري عن تبني الازدواجية القضائية، وإن وراء تبنيها عدة دوافع وأسباب نظرا لأنها جاءت في مرحلة اتسمت بتوجهات جديدة، الأمر الذي استلزم وضع آليات كفيلة بإرساء دعائم الازدواجية القضائية على أرض الواقع، وبموجب نص المادة 152-02 من التعديل الدستوري سابق الذكر، تم تأسيس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، إلى جانب المحكمة العليا في كل ما يخصها بتوحيد الاجتهاد القضائي والسهر على احترام القانون، وقد أشارت المادة 153 من نفس الدستور، على أنه يحدد قانون عضوي يقوم بتنظيم مجلس الدولة إلى جانب تنظيم محكمة التنازع، من ناحية عمل واختصاصات هذه الأجهزة ولعل أهم هدف من الازدواجية هو حماية الحريات التي قد تداس من طرف الإدارة.[1]

وأهم نتائج الازدواجية القضائية، استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي، ووجود قضاة متخصصين في المجال الإداري، وما يهم في هذه الأسطر المكتوبة المتواضعة، هو تقديم مفهوم عام لشبه مؤسسة قائمة بذاتها داخل هيئة القضاء الإداري يتولها قاض يطلق عليه اسم محافظ الحكومة، كما هو الحال في فرنسا، وهيئة مفوضي الدولة في مصر والمولود الجديد الذي عرفه نظام القضاء الإداري في الجزائر منذ أزيد من عشر

[1]- أنظر: بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر "الواقع والأفاق"، مجلة مجلس الدولة الجزائري ، العدد 6، 2005، ص9.

سنوات، والذي يمثل خلافا للنظام الفرنسي، مؤسسة قائمة بذاتها مكرس بموجب القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والقانون 98-02 الصادر بنفس التاريخ السابق المتعلق بالمحكمة الإدارية، الحامل لاسم محافظ الدولة والذي على الرغم أن عمره يناهز 16سنة، إلا أن الغاية التي وجد من أجلها لا تزال مجهولة عند بعض المتعاملين في مجال القانون، غامضة عند البعض مما دفع الباحث إلى البحث عما يتعلق بهيئته.

والسؤال المطروح حول ماهية محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري؟ حيث تم التطرق لماهية محافظ الدولة في الفصل الأول والذي يندرج ضمنه مبحثين الأول بعنوان مفهوم محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري؟ والثاني تحت عنوان تمييز محافظ الدولة عما يشابهه من الأنظمة المشابهة ؟

المبحث الأول

مفهوم محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.

يعتبر محافظ الدولة المولود الجديد في القضاء الإداري الجزائري على إثر تبني المشرع الازدواجية القضائية، وهذا المولود الجديد يعتبر مجهول الهوية عند بعض القانونيين، لكونه نظام جديد تم استحداثه إلا بعد التعديل الدستوري 1996، سعيا منها على تطبيق دولة القانون في بلد مرت بمرحلة صعبة، كونها تعرضت للاحتلال الاستعماري، الذي عمر لمدة طويلة حاول خلالها طمس كل ما يميز الدولة الجزائرية على بقية الدول، ذلك من خلال تطبيق القانون الفرنسي على الدولة الجزائرية، خلال الفترة الاستعمارية، وبالرغم من أن المشرع الجزائري، سن العديد من القوانين، والمراسيم الرئاسية، والتنفيذية، إلا أن هذه المواد لا تفصح عن هويته بالشكل المراد من طرف الدارسين والقانونيين.

حيث سيقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب:

المطلب الأول: تعريف محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.

المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.

المطلب الثالث: تبني المشرع الجزائري لنظام محافظ الدولة.

المطلب الأول: تعريف محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

يعتبر نظام محافظ الدولة من عوامل سيادة مبدأ المشروعية، لمساهمته في توفير الرقابة القضائية اللازمة على السلطة التقديرية، وهذه الأخيرة لطالما وجدت الإدارة من خلالها فجوة للتملص من رقابة القضاء الإداري، على اعتبار أن النصوص القانونية المنظمة

لها أعطتها قدرا من الحرية تسمح لها بالقيام بعملها والمقيدة للإدارة العامة، إلا أن هذا النظام كان ولمدة طويلة محل خلاف وجدل بين العامة والقانون وهذا يعود للتسمية نفسها التي يفهم من خلالها بأن محافظ الدولة مكلف بتمثيل الحكومة والدفاع عن حقوقها داخل الهيئة التي يعمل لديها[1].

بحيث إن المشرع الجزائري، لم يضع تعريفا محدد لهيئة محافظ الدولة، وكذلك بالنسبة للفقهاء الذين عرفوه حسب ما يحتويه النص القانوني، لذلك تم وضع تعريف لنظام محافظ ضمن فرعين، الأول بعنوان التعريف القانوني لمحافظ الدولة الجزائري. والثاني حول التعريف الفقهي لمحافظ الدولة الجزائري.

الفرع الأول: التعريف القانوني لمحافظ الدولة

إن المشرع الجزائري لم يقم بتعريف محافظ الدولة بصريح العبارة، بل اكتفى بتحديد مهامه سواء على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، فبالرغم من عدم تعريفه لهيئته، إلا أنه تم تلخيص بعض العناصر الأساسية التي ينبغي توافرها في هيئة محافظ الدولة، وهذا من خلال التطرق إلى بعض النصوص القانونية:

- نصت المادة 05 من القانون 98-02 (يتولي محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين).[2]

---

[1]- سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر ،مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون ، جامعة 08 ماي 1945، عنابة، العدد 39، سبتمبر2014 ، ص 199.

[2]- نص المادة 5 من القانون رقم 98-02 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر العدد37، لسنة 1998.

– وتقابلها المادة 15 من القانون العضوي 98–01 حيث تنص (يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة المساعدين).[1]

– كما نصت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الدولة على أن (يمثل النيابة العامة علي مستوي مجلس الدولة محافظ الدولة، الذي يساعده محافظو الدولة المساعدون)[2]، بحيث يجد الباحث أن هذه النصوص القانونية المتنوعة عرفت محافظ الدولة على أنه ممثل للنيابة العامة سواء على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

– كما نصت المادة 20 من القانون العضوي 98–01 (يتشكل مجلس الدولة من القضاة الآتي ذكهم:

من جهة: – رئيس مجلس الدولة.

– نائب الرئيس

– رؤساء الغرف

– رؤساء الأقسام

– مستشاري الدولة

ومن جهة أخرى: – محافظ الدولة .

[1]– نص المادة 15 من القانون العضوي رقم 98–01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق لـ30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج .ر العدد37، لسنة 1998 .

[2]– نص المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، المؤرخ في 16 رجب 1420 الموافق ل26 أكتوبر 1999 ،المعدل والمتمم .

- ومحافظي الدولة المساعدين).[1]

- نصت المادة 09 من القانون العضوي 98-03 على (إضافة إلى تشكيلة محكمة التنازع المبينة في المادة 05 أعلاه ،يعين قاضي بصفته محافظ الدولة).[2]

تعتبر محكمة التنازع جهاز مستقل عن أجهزة القضاء الإداري، وكذلك عن أجهزة القضاء العادي بحيث يكون الالتجاء إليها في حالة تنازع في الاختصاص، و تم التطرق إليها لكونها، جهاز يضم تشكيلته هيئة محافظ الدولة، مع العلم بأنها ليست جهاز قضائي إداري.

ومن خلال المادتين يستنتج أن محافظ الدولة قاضي في تشكيلة مجلس الدولة ومحكمة التنازع. وكذلك قاضي في تشكيلة المحكمة الإدارية حسب المادتين 03، 05 من القانون 98-02 .

أما في قانون الإجراءات المدنية والإدارية فقد تضمنت العديد من مواده، الإجراءات التي يقوم بها محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية ومجلس الدولة، من بينها:

- المادة 897 من القانون 08-09 المؤرخ في 25 أفريل 2008 المتضمن ق إ م إ نصت على مايلي (يحيل القاضي المقرر وجوبا، ملف القضية مرفقا بالتقرير والوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة، لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد (1) من تاريخ استلامه الملف)، ونصت المادة 898 من نفس القانون السابق على أن (يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب .

---

[1]- نص المادة 20 القانون العضوي 01/98.

[2]- نص المادة 9 من القانون العضوي 03/98 المؤرخ 04 صفر 1419 الموافق لـ3 جوان 1998 المتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها ، ج. ر العدد 39، لسنة 1998.

يتضمن التقرير عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة والحلول المقترحة للفصل في النزاع، ويختتم بطلبات محددة).

- كما تنص المادة 899 من ق إ م إ على أن (يقدم محافظ الدولة أيضا خلال الجلسة، ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات)، بالإضافة إلى نص المادة 900 التي جاء فيها بأنه (يجب أن يشار في أحكام المحكمة الإدارية بإيجاز إلى طلبات محافظ الدولة وملاحظاته والرد عليها).[1]

تنص المادة 26 مكرر من القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 على ما يلي (يقوم محافظ الدولة على الخصوص بما يأتي:

- تقديم الطلبات والالتماسات في القضايا المعروضة على مجلس الدولة.
- تنشيط وتنسيق مراقبة أعمال محافظة الدولة والمصالح التابعة لها.
- ممارسة السلطة السلمية على قضاة محافظة الدولة.
- ممارسة السلطة السلمية والتأديبية على المستخدمين التابعين لمحافظة الدولة).[2]

أما المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة نصت على (يسهر محافظ الدولة مع مراعاة مقتضيات المادة 04 المذكورة أعلاه، على حسن سير محافظة الدولة وله في ذلك أن: يمارس السلطة السلمية على قضاة محافظة الدولة والموظفين التابعين للمحافظة.

---

[1]- نص المواد 897، 898، 899، 900، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق ل25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،ج ر،العدد 21 المؤرخة في 23 أفريل 2008 .

[2]- نص المادة 26 من القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ،المعدل والمتمم لقانون مجلس الدولة للقانون العضوي 98-01 ،ج ر العدد 43 ،2011 .

– يرأس أو يفوض أحد مساعديه ليرأس مكتب المساعدة القضائية.

–يطلع على طلبات محافظي الدولة المساعدين.

– يمكنه طلب إحالة قضية الغرفة مجتمعة.

– يساهم في المهمة الاستشارية لمجلس الدولة.

– يعوض محافظ الدولة بأقدم محافظي الدولة المساعدين في حالة مانع أو غياب أو شغور).[1]

وكذلك نص المادة 03 من القانون الأساسي للقضاء أن محافظ الدولة يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءا على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.[2]

من خلال النصوص القانونية أعلاه، يتبين أن المشرع الجزائري، لم يحدد المعنى الحقيقي لمحافظ الدولة، بل اكتفى بتحديد مهامه باعتباره جزء من الإجراءات القضائية الإدارية، التي تتم على مستوى المحكمة الإدارية ومجلس الدولة، بالرغم من ذلك فمن الممكن تحديد العناصر الأساسية التي ينبغي توافرها حتى يكون الباحث أمام هيئة محافظ الدولة فإن لم تتوفر فإن ذلك العضو ليس بمحافظ الدولة، بحيث يستنتج من خلال المواد السابقة، وغيرها من المواد التي تصب في نفس الشق، أن محافظ الدولة يعين بمرسوم رئاسي بناءا على اقتراح من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء، ويبدي الرأي القانوني في المسألة المعروضة عليه للفصل في النزاع، بعد أن يقوم القاضي المقرر

[1]– نص المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

[2] –نص المادة 03 من القانون 04–11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر رقم 57، 2004.

بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، فيعد المحافظ تقريرا يسرد فيه الوقائع ويرتبها حسب تاريخ وقوعها، ثم يقترح حلول قانونية مناسبة، مع تسبيب تلك الاقتراحات.[1] ومن خلال المادتين 26 من القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 ،والمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، يستشف للباحث بأن محافظ الدولة يقوم بدور النيابة العامة من خلال ما يقدمه من مذكرات كتابية، أو ما يبديه من ملاحظات شفوية سواء أثناء أدائه لمهمته الاستشارية أو القضائية، ويقوم محافظ الدولة بمتابعة تنفيذ القرارات، كما أنه يرأس مكتب المساعدة القضائية، ويضطلع على طلبات محافظي دولة مساعدين، وخول له المشرع إحالة القضية إلى الغرف مجتمعة في حالة رأيته أنها تتطلب ذلك.[2]

الفرع الثاني: التعريف الفقهي محافظ الدولة.

وفي هذا الفرع تم التطرق لبعض التعاريف الفقهية أو بعبارة أخرى أراء فقهية تناولت موضوع محافظ الدولة، بحيث إن هذا الأخير ومنذ نشأته كان عرضة للخلاف، بدءا بتسميته التي كانت محل خلاف ،ثم أصطلح على مصطلح "محافظ الدولة" الذي تم اختياره من طرف المجلس الشعبي الوطني وبعد مناقشة المشروع المقدم من الحكومة، وهذا ما استقر عليه المشرع الجزائري "محافظ الدولة Le Commissaire du Gouvernement " إلى

[1]- أنظر: سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص202 .

[2]- أنظر المادة 26 من القانون العضوي 13-11، بالإضافة للمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

غاية الساعة، وهي تسمية معمول بها في القضاء الإداري التونسي،[1] وبهذه التسمية السديدة يكون المشرع قد تفادى الانتقادات التي وجهت لمصطلح مفوض الحكومة.

بحيث يرى الأستاذ موسى بوصوف بأن محافظ الدولة قاضي يتم تعيينه كباقي القضاة وإن المشرع الجزائري منح لمحافظ الدولة صفة القاضي المستقل ولكن من جهة أخرى جعل من محافظ الدولة سلكا قائما بذاته وأناطه مهام النيابة العامة.[2] وهو ما ذهبت إليه الأستاذة بوقرة أم الخير حيث ترى أن محافظ الدولة هيئة قائمة بذاتها بحيث يتولى مهمة النيابة العامة على مستوى الأجهزة القضائية.[3]

كما ترى الأستاذة جازيا صاش بأن محافظ الدولة قاضي لا يخضع للتبعية التدريجية في عمله ولا يمثل وجهة نظر الهيئة الإدارية أو الحكومة ولا ينطق باسمها واستقلاليته استقلالية

حقيقية، فالحكومة ينطق باسمها محاموها الذين يمثلونها.[4]

أما الأستاذ محمد الصغير بعلي فيرى بأن محافظ الدولة يقوم بمهام النيابة العامة ومهمة هذه الأخيرة هي المطالبة بتطبيق القانون.[5]

---

[1]– رشيد خلوفي، القضاء الإداري "تنظيم واختصاص"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2002.، ص150.

[2]– انظر بوصوف موسى، نظام محافظ دولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية "مكانته ودوره "، مجلة مجلس الدولة الجزائري العدد 4، 2003، ص39.

[3]– بوقرة أم الخير، إصلاح القضاء الإداري في دول المغرب العربي، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني الثامن يومي 11–12 ماي 2011، ص03.

[4]– جازيه صاش، هيئة محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، مجلة الفكر البرلماني العدد 25، 2010، ص152.

[5]– محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري "مجلس الدولة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص57.

كما يرى الأستاذ عمار بوضياف بأن هيئة محافظ الدولة قاضي يمارس مهمة النيابة العامة سواء عند قيام مجلس الدولة بمهمة الاستشارة القانونية، أو عند قيامه بالفصل في المنازعات الإدارية[1].

ويرى بأن محافظ الدولة قاضي متخصص في المادة الإدارية و يجب أن يكون ملما بكل ما يحيط بالإدارة العامة من قواعد وأحكام[2].

ويقصد بتخصص محافظ الدولة الذي تطرق له الأستاذ عمار بوضياف، تقيده بالنظر في منازعات فرع محدد واحد من فروع القضاء المختلفة، الذي له تشريعاته الخاصة، وله فقهه الخاص، بحيث يسهل عليه فهم كل ما يثور من مشاكل معينة داخل فرع معين فهما دقيقا ومتعمقا.[3]

كما تعرفه الأستاذة مزياني فريدة بأن محافظ الدولة يقوم بدور النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري، كما يستمد مركزه القانوني من طبيعة الوظيفة التي يمارسها من الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.[4]

---

[1]– عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان ، 2011 ، ص171.

[2]– عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، دار ريحانة، الجزائر، 2000، ص62.

[3]– رزيق أميرة، مقالة بعنوان تكييف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دعوى حماية الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث حول دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، 28–29 أفريل 2010، المركز الجامعي، الوادي، 2010، ص05 .

[4]– مزياني فريدة، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد12، جوان 2011، ص156.

أما الأستاذ عمور سلامي فيعرف محافظ الدولة، بأنه يمثل النيابة العامة لدى مجلس الدولة والمحكمة الإدارية محافظ الدولة يساعده في مهامه محافظي الدولة المساعدين، يسهر على حسن سير المحافظة الدولة، ولهذا الغرض يمارس وصايته التدريجية على قضاة وموظفي محافظة الدولة، ويترأس أو يفوض أحد محافظي الدولة المساعدين لرئاسة مكتب المساعدة القضائية ويطلع على مذكرات محافظي الدولة المساعدين، كما يمكن له طلب إحالة قضية على الغرف مجتمعة ويشارك في الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة وفي حالة غياب أو حدوث مانع أو شغور منصب محافظ الدولة ينوبه عميد محافظي الدولة المساعدين[1].

أما في فرنسا فإن مفوض الحكومة يقوم بالبحث عن الحلول القانونية التي تحقق المصلحة العامة بحيث يرى الأستاذ لا فريار أن مفوض الحكومة تمكن من اكتساب خصوصياته منذ قانون 1831، بعد ما كان هيئته مستقلة يعرض مذكراته بكل حرية ويمثل القانون ولا يخضع إلا لضميره[2].

تختلف تسمية مفوض الحكومة في فرنسا حيث يسمى القاضي الذي يتولى مهمة مجلس الدولة بمفوض الحكومة، حيث يخضع هذا الأخير إلى الجهة القضائية مثله مثل باقي قضاة الحكم، وقد أعتبر أحد تشكيلة جهات الحكم الإداري والتي ينظر إليها بنظرة واحدة

[1]–عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية،ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2009/2008، ص، ص13–14

1-lafferiare-traite du juridiction administrative et des recours –contentieux parix bergers- levraut - rem pression c –g-d-j-1989 p204

دون تمييز بين القاضي الذي يمارس مهام مفوض الحكومة والقضاة المكلفين بالفصل في القضايا المطروحة.

فمفوض الحكومة لا يعتبر حسب التسمية التي يحملها على أنه مكلف بالدفاع عن مصالح أحد أطراف الحكومة أوالإدارة العامة، ولا يعتبر بأي حال من الأحوال ممثلا أو مساعدا قضائيا لأحد أطراف الخصومة أو الممثل لهيئة القضاء الإداري أو الناطق الرسمي عن الغرف الإدارية المعين فيها.

فمفوض الحكومة في فرنسا يدافع ويحرص على سيادة وحكم القانون وتحقيق المصلحة العامة وإقامة التوازن بينها وبين المصلحة العامة.[1]

أما مفوض الدولة في مصر يعتبر من الدعامات التي يقوم عليها القضاء الإداري بحيث إنه لا يمثل الحكومة ولا ينطق باسمها، وظيفته الدفاع عن القانون، وما يعتقد أنه لصالح العام وفقا لضميره، واقتناعه الشخصي[2].

و يجب أن يكون مفوضو الدولة لدى المحكمة العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل.

تختص الهيئة بتهيئة الدعوى للمرافعة ،كما أن لها أن تعرض على الخصوم تسوية النزاع بشكل ودي على أساس المبادئ القانونية الثابتة للمحكمة الإدارية العليا.

[1]– محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ط 2، دار النهضة العربية، مصر، 1966، ص 131 .

[2]– سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري" الكتاب الأول قضاء الإلغاء" دار الفكر العربي، مصر، 1996،ص128 .

وتتولى هيئة المفوضين الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو المحاكم التأديبية خلال ستين يوما بعد صدور الحكم، إذا رأت ذلك لضمان توحيد المبادئ القانونية. وأخيرا تقوم هيئة مفوضي الدولة بالفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية .[1]

بعد أن تم تناول تعريف محافظ الدولة في القضاء الإداري في المطلب الأول، سيتم التطرق لنشأته في المطلب الثاني

المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .

لقد عرفت الجزائر عبر مراحل تاريخها النظام القضائي الإداري منذ دخول الإسلام إلى الجزائر وتمثل ذلك فيما يعرف بديوان المظالم، لكن منذ احتلال فرنسا للجزائر سنة 1830 تغير الوضع ودخلت الدولة الجزائرية عهدا جديدا حيث طبق المشرع الفرنسي نظامه القضائي على الجزائريين، والقائم على الازدواجية القضائية مما يعني وجود نظام قضائي إداري يختص بالنظر والفصل في النزاعات التي تكون الدولة طرفا فيها، إلى جانب القضاء العادي الذي يهتم بباقي النزاعات، وبعد استعادة السيادة الوطنية لم يجد المشرع الجزائري بدلا من البقاء على النهج الفرنسي في الفترة الانتقالية التي تلت الاستقلال عندما قررت السلطة الحاكمة الاحتفاظ بتطبيق التشريعات الفرنسية إلا ما يتنافى مع السيادة الوطنية، كأن يتعلق الأمر بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة الجزائرية أو التفرقة العنصرية ، تطبيقا لنص القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن التنظيم القضائي

[1]- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الناشر منشأة المعارف، بالإسكندرية، 1996، ص 98.

الإداري الذي كان سائدا في عهد الاستعمار الفرنسي، والذي تم من خلاله الاحتفاظ بالمحاكم الإدارية الثلاث، الموجودة في كل من الجزائر ووهران، وقسنطينة،ولقد برر المشرع الجزائري التمديد القانوني الذي كان سائدا في وقت الاستعمار على الفترة التي تلت الاستقلال"إذا كانت الظروف لا تسمح بإعطاء البلاد تشريعا يتماشى مع احتياجاتها وطموحاتها ،فإنه من غير المعقول تركها تسير بدون قانون ولذلك كان من الضروري تمديد مفعول القانون القديم واستبعاد الأحكام التي تتنافى والسيادة الوطنية إلى أن يتم التمكن من وضع تشريع جديد".[1]

التي كانت قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة بباريس، وعقب الاستقلال شهد النظام القضائي في الجزائر عدة تغيرات قبل أن ينتهي به المطاف إلى ازدواجية القضاء أي تبني نظامين قضائيين يتمثلان في الجهات القضائية الإدارية على رأسها مجلس الدولة، وتضطلع محكمة التنازع بمهمة الفصل في نزاعات الاختصاص الايجابية والسلبية بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

وبموجب الأمر 65-278 المؤرخ في 16نوفمبر 1965 المتضمن التنظيم القضائي بحيث ألغيت المحاكم الثلاث وأنشئ خمسة عشر مجلسا قضائيا، واستنادا لنص المادة الأولى

[1]-عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر" ، ص ص 147، 148 .

منه فإنه تم تحويل اختصاص الفصل في المنازعات الإدارية العامة والمتواجدة على مستوى المجالس القضائية[1].

وفي سنة 1986 وبموجب المرسوم رقم 86-107 المؤرخ في 29 أفريل 1986 أصبحت عدد الغرف الإدارية عشرين غرفة وبذلك ظل 11 مجلسا قضائيا دون غرفة إدارية، وكانت المحكمة العليا هي التي تنظر في استئنافات القرارات الصادرة عن هذه الغرف الإدارية.[2]

بالتعديل الدستوري لسنة 1996 دخلت الجزائر في مرحلة جديدة ومن خلالها انتهجت نظام الازدواجية القضائية، وأنشأت مجلس الدولة في القمة ونظمه المشرع من خلال القانون العضوي 98-01، وأنشأ المحكمة الإدارية يحكمها القانون 98-02. بالإضافة هذه الأجهزة القضاء الإداري تم استحداث هيئة تمارس مهام النيابة العامة في القضاء الإداري، وهي هيئة محافظ الدولة والذي يعتبر مولود جديد تم تبنيه من طرف المشرع الجزائري ،بتبنيه الازدواجية القضائية، فما هي مراحل نشأة وتطور نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري؟.

للإجابة على هذا السؤال تم تناوله في فرعيين: الأول بعنوان نشأة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري قبل 1996 والثاني تحت عنوان نشأة وتطور نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري بعد 1996.

---

[1]- عمار بوضياف .القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية "1962-2000"،ص29.

[2] -عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر، ص160 .

الفرع الأول: نشأة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري قبل 1996.

لقد مرت الجزائر وعبر مراحل تاريخها بتطورات عديدة أهمها التطورات التي حدثت على مستوى النظام القضائي الإداري ولكون الجزائر كانت محتلة من طرف المستعمر الفرنسي في المرحلة التي بدأت بوادر محافظ الدولة تظهر في فرنسا، بحيث سيبدأ الباحث من هذه المرحلة ،وبتحديد من تاريخ 1848 أين أحدثت مجالس في الجزائر، المسماة بمجالس المحافظة، كي ترث المنازعات التي كانت قد منحت على التوالي، على مجلس الإدارة بموجب الأمر الملكي المؤرخ في 10 أوت 1834، ثم إلى مجلس المنازعات المؤرخ في 15 أفريل 1845، ثم ثلاث مجالس أحدثت في كل من وهران، الجزائر، وقسنطينة بموجب الأمر المؤرخ في 01 سبتمبر 1947، أين تم إحداثها بصفة عملية بموجب القرار 9 ديسمبر 1848، إذ كانت تخضع لنفس القواعد المطبقة على مثيلاتها الفرنسية، وكانت هذه المجالس في البداية تتألف من خمسة أعضاء بالنسبة لمجلس محافظة الجزائر، ومن أربعة أعضاء لكل من مجلس محافظة وقسنطينة ووهران، ثم تم تخفيضها إلى ثلاث أعضاء بموجب المرسوم 22 جويلية 1907 وكان تركيبها يتشكل من: المحافظ الذي كان يقوم بمهام الرئيس، وأمين عام المحافظة الذي كان يضطلع بمهام مفوض الحكومة، وعضو ثالث يتم اختياره بصورة عامة من بين رؤساء مكتب المحافظة.

وقد تم فيما بعد إصلاح هذا التركيب في فرنسا، بموجب نصوص قانونية تعود إلى عام 1926، وقد تحولت هذه المجالس بموجبها، إلى هيئات قضائية حقيقية ومستقلة تضم أربعة أعضاء متميزين عن هيئة موظفي المحافظة، يعينون بمرسوم، غير أن جل

الإصلاحات التي كانت تجرى في فرنسا لم تطبق في الجزائر حيث بقي الفصل بين الإداري–القاضي، وبين العامل الأقل بروزا، وكانت مجالس المحافظة في هذه المرحلة تتشكل من أعضاء من بينهم: الأمين العام للمحافظة الذي يمارس مهام مفوض الحكومة.[1]

بقي الوضع كذلك إلى غاية صدور المرسوم التنظيمي يتعلق بتنظيم هياكل مجلس الدولة في 25 جانفي 1853، بحيث أنه من الملاحظ ظهور هيئة مفوض الحكومة في فرنسا وبما أن الجزائر كانت مستعمرة فرنسية لا يمكن ربطها بالنشأة في الجزائر.

وفي المرحلة الاستعمارية للجزائر كان يرتكز القضاء الإداري على ثلاث محاكم تتمركز على التوالي في الجزائر ووهران وقسنطينة، وفي حالة الاستئناف تخضع لمجلس الدولة الفرنسي، بحيث كانت تتألف المحاكم من رئيس وثلاثة مستشارين، يمارس أحدهم مهام مفوض الحكومة، وذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 53–935 المؤرخ في 30 سبتمبر 1953 بضبط هذا ما جاء في نص المادة 16 من المرسوم وبصدوره تم تعميق الإدماج، بحيث أصبحت المحاكم الإدارية تتألف من رئيس وثلاثة مستشارين يمارس أحدهم مهمة مفوض الحكومة[2].

وغداة الاستقلال واسترجاع السيادة الوطنية سنة 1962 وجدت الدولة الجزائرية أمامها عدة معيقات ومخلفات العهد الاستعماري على جميع المستويات، وكان عليها أن تختار

---

[1]– أحمد محيو ،المنازعات الإدارية "ترجمة فائز وبيوض خالد ،ديوان المطبوعات الجامعية، ط7، الجزائر، 2008، من 12 إلى 14 .

[2]– عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا"، تونس ، ص 160–162.

بين أحد الطريقين إما أن تستمر في تطبيق التشريع الفرنسي مدة معينة أو تستغني عنه وتدخل مرحلة الفراغ القانوني على جميع المستويات. وقد حسم القانون 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الأمر وذلك بتطبيق التشريع الفرنسي إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية ريثما يتم التفكير في إعداد تشريع جديد يلاءم ظروف المجتمع الجزائري[1]، ولكون الجزائر في هذه المرحلة وإن أخذت بنظام الازدواجية القضائية لكن لم تظهر بوادر محافظ الدولة. ثم جاءت حملة الإصلاح القضائي لسنة 1965، وفي هذه المرحلة دخلت الجزائر مرحلة نظام وحدة القضاء، مما يعني عدم وجود هيئة محافظ الدولة في هذه المرحلة، بحيث كانت النيابة العامة هي التي تتولى هذا الدور، ففي القضايا المرفوعة أمام المحاكم تسيير الإجراءات دون مشاركة النيابة إلا في حالات نادرة وردت بنصوص قانونية خاصة، وكذلك الحال أمام المجلس القضائية أيضا تسير دون مشاركة النيابة العامة إلا في حالات استثنائية خاصة إذا تعلق الأمر بقضايا تمس النظام العام بشكل أو بآخر والتي عددتها المادة 141 من ق إ م على سبيل الحصر[2].

أما في الدعاوى الإدارية فإن الأستاذ سائح سنقوقة يرى بأن الإجراءات التي تتبع اليوم هي نفسها التي أتبعت في الإصلاح حيث كانت الإجراءات تقوم على إطلاع النيابة العامة على ملف القضية وإبداء رأيها فيه بحيث يكون رأيها إلزامي في جميع القضايا حسب المادة 170 من ق إ م، بحيث يحيل المستشار المقرر ملف الدعوى عندما تصبح القضية

[1]- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس"، ص 163-164.

[2]- سهيلة بوخميس،المرجع السابق ،ص200.

جاهزة للفصل فيها على النيابة العامة التي يجب أن تودع تقريرها في أجل شهر، وسواء قدمت النيابة العامة طلباتها في الميعاد المحدد أم لا فإنه يتعين على المقرر أن يحدد بالاتفاق مع رئيس الغرفة، الجلسة للنظر في القضية، ويأمر الكاتب بأن يحيط النيابة العامة والخصوم بتاريخها قبل ثمانية أيام من انعقادها. وكذلك بالنسبة للنيابة العامة على مستوى المحكمة العليا تلعب دور فعال ومساهمتها إلزامية في جميع القضايا وذلك طبقا للمادة 284 ق إ م سواء كانت القضايا عادية أو إدارية مما يجعل عملها في هذه المرحلة جد معقد وصعب[1] .

الفرع الثاني: نشأة وتطور نظام محافظ الدولة بعد 1996.

لقد ترتب على مصادقة الشعب على التعديل الدستوري لسنة 1996 دخول البلاد على الصعيد القضائي نظاما قضائيا جديدا، وهو نظام الازدواجية القضائية ،بحيث يختلف من حيث هياكله وإجراءاته عن نظام وحدة القضاء الذي ساد ولمدة طويلة داخل البلاد فطبق في الفترة الممتدة من 1965 إلى غاية التعديل الدستوري 1996، فتم استحداث مجلس الدولة بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري. وصدر قانونه العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 كما تم استحداث محاكم إدارية وصدر قانونها رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998. وتفاديا لأي إشكال قد يقع في مجال تنازع الاختصاص وبحسب ما هو معمول به في فرنسا، تم إنشاء محكمة التنازع بموجب المادة 152 الفقرة 4 من نفس الدستور وصدر قانونها العضوي 98-03 المؤرخ في3 جوان 1998، بحيث إن محكمة التنازع لا

[1]- سايح سنقوقة ،قانون الإجراءات المدنية نصا وتعليقا وشرحا وتطبيقا، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص137 .

تصنف من بين أجهزة القضاء الإداري أو العادي. وأخيرا القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي كرس الفصل الإجرائي بين الخصومات المدنية والمنازعات الإدارية.وبتأسيس أجهزة القضاء الإداري ،تبنى المشرع الجزائري نظام محافظ الدولة، حيث تم اقتراح هذا المشروع من طرف الحكومة وعرض على البرلمان بغرفتيه، وتمت الموافقة عليه من طرف البرلمان بغرفتيه، وتم اختيار هذه التسمية من طرف المجلس الشعبي الوطني عند مناقشة المشروع المقدم، بحيث أن المشرع الجزائري أخذ بنفس التسمية المعمول بها في تونس.[1] بحيث أن محافظ الدولة نظم بالعديد من المواد سواء في الدستور أو القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة أو القانون 98-02 المتعلق بالمحكمة الإدارية. يتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الدولة[2]، وقد نظمت المواد 15، 20، 24، 26 ،29 ،32 ،38 ،49 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة دور وسير محافظة الدولة التي تتشكل من محافظ الدولة وتسع محافظي دولة مساعدين.[3] يمارس محافظ الدولة مهمة النيابة العامة وذلك حسب نص المادة 05 من القانون 98-02 المتعلق بالمحكمة الإدارية وكذلك بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الدولة الذي أعطى لمحافظ الدولة وأولاه مهمة النيابة العامة.

[1]- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 155.

[2]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق ، ص200.

[3] -رشيد خلوفي، المرجع نفسه، 198 .

أما المادة 26 من القانون العضوي 98-01 سابق الذكر فقد نصت على أن (يمارس محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري ويقدمون مذكراتهم كتابيا وملاحظاتهم شفويا)، بحيث أن محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة يتميز من ناحية المهام على كل من محكمة التنازع والمحكمة الإدارية ،إذ أعطى له المشرع اختصاص مميز وهو الاختصاص الاستشاري والمتمثل في عضويته في اللجنة الدائمة والجمعية العامة لإبداء الرأي القانوني فيما يخص مشاريع القوانين التي تعرض عليه من طرف الحكومة ،ولكون هيئة محافظ الدولة جهاز قائم بذاته له أهمية بالغة تم تطويره من طرف المشرع الجزائري وعزز دوره من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في25 فيفري 2008 بحيث أن المشرع فهم نوعا ما دور محافظ الدولة وذلك بعد قرابة عشر سنوات من إنشاءه كهيئة خاصة وأولاه مهمة إبداء الرأي القانوني ووضع حلول حول موضوع النزاع في شكل تقرير مكتوب يودع لدى القاضي المقرر بعد إعداده وضرورة الإشارة إلى طلباته وملاحظاته في الأحكام الصادرة من أجهزة القضاء الإداري[1]، بحيث تعتبر هذه المراحل من أهم المراحل التي نشأ في أحضانها محافظ الدولة.

بعد أن تم التطرق لنشأة نظام لمحافظ الدولة خلال مراحل تطوره سيتناول تبني نظام المشرع الجزائري لنظام محافظ الدولة في المطلب الثالث.

[1]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص201.

المطلب الثالث: تبني المشرع الجزائري لنظام محافظ الدولة.

يعتبر نظام محافظ الدولة نظام جديد تم استحداثه على اثر تبني المشرع الجزائري لنظام الازدواجية القضائية والتي تم إقرارها بموجب التعديل الدستوري 1996 حيث تم استحداث نظام محافظ الدولة، وذلك بإصدار عدة قوانين حملت في طياتها مفاهيم عريضة تخص محافظ الدولة، بحيث يعتبر محافظ الدولة قاض كباق القضاة سواء على مستوى القضاء الإداري أو القضاء العادي، أي يخضع للقانون الأساسي للقضاء04-11المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، بحيث توجد عدة نصوص من هذا القانون تخص محافظ الدولة منها: نص المادة 48 منه تحدثت عن وظائف نوعية مؤطرة لجهاز القضاء ،وفي نص المادة 49 من نفس القانون أدرجت محافظ الدولة من بين هذه الهيئة المؤطرة سواء بالنسبة لمحافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية[1]. لهذا سيحاول الباحث في هذا المطلب التعرف على كيفية تعيين محافظ الدولة في التشريع الجزائري في الفرع الأول، ومركزه في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعيين محافظ الدولة.

اعتبرت وظيفة محافظ الدولة من الوظائف الهامة على مستوى الجهاز القضائي، وطبقا لنص المادة 03 من القانون الأساسي للقضاء فإن محافظ الدولة يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءا على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء يتم تعيينه كقاضي ولم يحدد القانون شروط لتعيينه ولا إجراءات معينة ومميزة إلى

[1]- أنظر:المادة ،48،49 من القانون العضوي 04-11.

جانب ذلك يتم تعيين محافظي الدولة المساعدين بنفس الطريقة، ويلزمون حسب المادة 04 من القانون الأساسي للقضاء بأداء اليمين القضائية، وينصبون في جلسة احتفالية طبقا لنص المادة 05 من نفس القانون وهذا ما يجعلهم خاضعين للواجبات المفروضة عليهم طبقا لنص المادة 07 إلى غاية المادة 25 من القانون الأساسي ويتمتعون بذات الحقوق المنصوص عليها في المواد من26 إلى غاية 34 من نفس القانون وتسير مهنتهم طبقا للباب الثالث من القانون الأساسي للقضاء فيما يخص أحكام التوظيف والتكوين والترقية والإحالة على الإستداع والانتداب وقواعد الانضباط وإنهاء المهام [1].

حيث أن المشرع لم يتطرق للشروط الخاصة بتعيين محافظ الدولة، عكس المشرع الفرنسي الذي حدد لهم شروطا خاصة، حيث يتم تعيينهم من بين المحضرين بموجب مرسوم رئاسي ويكلفون بتقديم مذكراتهم عن القضية التي تتضمن وجهة نظر القانون. وكذلك بالنسبة للمشرع المصري الذي حدد الشروط التي يجب أن تتوفر في مفوض الدولة، بحيث يجب أن يكون مفوض الدولة من درجة مستشار مساعد على الأقل، وبهذا يكون كل من المشرع الفرنسي والمصري قد تجاوزا النقد الذي كان قد يقدم إليهما من هذه الناحية عكس المشرع الجزائري ومن خلال هذه النقطة ترك المجال مفتوح للانتقادات التي تقدم إليه من هذه الناحية.

[1]– أنظر: المواد من 03 إلى 07 ومن 25 إلى غاية 34 من القانون العضوي 04-11.

الفرع الثاني: مركز محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.

إن محافظ الدولة ونظامه الخاص الذي يميزه عن باقي الأنظمة القانونية المشابهة وإن جمعت بينهم بعض الأحكام فهو رجل محايد يمثل القانون ولا يمثل أحدا في المنازعة لا الأطراف ولا الإدارة، ولا يعتبر طرفا في الدعوى سواء أصليا أو منضما ولا يمثل صالحا شخصيا يبتغيه، همه الوحيد داخل الدعوى الإدارية هو الدفاع عن الحق والقانون ابتغاء لتحقيق مبدأ الشرعية وسيادة القانون. يعمل باسمه الخاص ويتكلم طبقا لضميره بمنأى عن كل تدخل أو توجيه وخارج عن كل التراتيب الإدارية يعرض بكل استقلال على هيئة الحكم رأيه القانوني المسبب بكل حرية ظروف الواقع والقواعد الواجبة التطبيق.[1] بحيث يعين محافظ الدولة للعمل داخل الجهاز الإداري ويرتبط مركزه بالمهام التي يقوم بها والمسندة إلى الجهة القضائية التي ينتمي إليها، يمارس صلاحيات متعلقة بالاستشارة القانونية ويقوم بها من خلال المصادقة على قرار الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة، ويقدم الطلبات المكتوبة والملاحظات الشفوية بخصوص المنازعات التي تعرض على جهة القضاء التي ينتمي إليها، يسهر محافظ الدولة على حسن سير محافظة الدولة من خلال مظاهر السلطة الرئاسية للدولة التي يتمتع بها في مواجهة قضاة وموظفي المحافظة ورئاسة مكتب المساعدة القضائية للإطلاع على طلبات محافظي الدولة قبل تقديمها أمام الهيئات القضائية وطلب إحالة قضايا مجلس الدولة على الغرف مجتمعة للمساهمة في المهام الاستشارية .ويقوم محافظ الدولة

[1]–محمد قصري، نظام المفوض الملكي للدفاع عن الحق والقانون بالمحاكم الإدارية المغربية "دراسة مقارنة "،مجلة القضاء والقانون عدد155، المغرب ص 56.

بالبحث عن الحلول القانونية التي تحقق المصلحة العامة، فالمشرع منح لمحافظ الدولة صفة القاضي المستقل هذا من جهة، لكن من جهة أخرى جعل من محافظ الدولة سلكا قائما بذاته وأناطه بمهام النيابة العامة وبمنحه هذه الصفة فهو بذلك أوجد له نوع من الغموض في تنظيم هذه الهيئة، وكذا التحديد من صلاحياته ،مما جعل نظامه يختلف عن الأنظمة المقارنة[1].

[1]– فريدة مزياني، المرجع السابق، ص158 .

المبحث الثاني

تمييز نظام محافظ الدولة عما يشابهه من الأنظمة المشابهة.

بمقتضى النصوص المنشئة لنظام محافظ الدولة –سواء في فرنسا أو مصر أو في الجزائر– فإن محافظ الدولة قاض بدرجة مستشار ويخضع للقانون الأساسي للقضاء، ويعمل في هيئة تعرف بمحافظة الدولة والتي تشكل أحد هياكل مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، وهو الأمر في الجزائر ومصر، إلا أن الوضع في فرنسا مختلف تماما إذ يخضع كل أعضاء مجلس الدولة بما فيهم المقرر العام لسلطة ورقابة رئيس مجلس الدولة.

في هذا المبحث سيتم التمييز بين نظام محافظ الدولة و بقية الأنظمة التي تشبهه حينا وتختلف حينا آخر ضمن ثلاث مطالب:

المطلب الأول: تمييز نظام محافظ الدولة عن النيابة العامة.

المطلب الثاني: تمييز نظام محافظ الدولة والمقرر العام في فرنسا

المطلب الثالث: تمييز نظام محافظ الدولة ومفوض الدولة في مصر.

المطلب الأول: تمييز نظام محافظ الدولة عن النيابة العامة.

لم يعرف المشرع الجزائري النيابة العامة إلا أنه حدد الاختصاصات المنوطة بها، إلا أنها تعرف بأنها سلطة الاتهام الأصلية في التشريع الجزائري، فهي تحرك الدعوى العمومية وتبشرها وتتابع السير فيها أمام المحاكم المختلفة نيابة عن المجتمع حتى ولو حركت من جهة أخرى، بهدف كشف الحقيقة وإقرار سلطة الدولة في العقاب، وتباشر النيابة العامة العديد من المهام والتي تتحدد حسب المجال الذي تعمل فيه، ففي المجال الجزائي تعمل على إدارة

الشرطة القضائية، وتباشر الملاحقات القضائية، كما تعمل على مباشرة الدعوى العمومية وتعمل أيضا على تنفيذ الأحكام تطبيقا لأحكام المادتين707، 708 من قانون الإجراءات الجزائية، أما في المجال المدني فباستطاعتها التصرف كطرف رئيسي أو التدخل كطرف منظم فتمثل الغير في الحالات التي يحددها القانون، كما تعمل على تنفيذ القرارات المدنية في القضايا التي كانت طرفا رئيسيا فيها، وأما في المجال الإداري فلم تعد تختص بالمسائل الإدارية لأنها أصبحت من اختصاص محافظ الدولة إلا أن النصوص القانونية المنظمة سواء للإجراءات القضائية الإدارية أو للهيئات القضائية الإدارية تنص على أن محافظ الدولة يمارس مهام النيابة العامة، مما يعني أن المشرع الجزائري وبعد مرور أكثر من عشر سنوات لم يفهم لحد الآن الدور الحقيقي لمحافظ الدولة،[1] وعلى هذا الأساس سوف يتم تحديد النقاط الأساسية التي يتفق فيها محافظ الدولة والنيابة العامة (الفرع الأول) وأخرى يختلفان فيها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة.

يتفق كلا من عضو النيابة العامة ومحافظ الدولة في عدة نقط منها: أنهما يشكلان أحد أعضاء المجلس الأعلى للقضاء وفقا لنصوص المواد من 03 إلى 11 من القانون رقم 04-

[1]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 204.

12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته[1]، ولهما صوت معدود في الأحكام التي تصدر في شكل مداولات .

كلا من محافظ الدولة أو النائب العام بالمحكمة يبدون رأيهم في الجوانب التنظيمية التي تتم على مستوى الهيئة القضائية التي يعمل لديها، فعلى سبيل المثال يمكن لرئيس المحكمة أن يستطلع رأي وكيل الجمهورية بصدد تقليص عدد أقسام المحكمة أو تقسيمها إلى فروع تطبيقا لنص المادة 13 من القانون العضوي رقم 05-11 المؤرخ في 17 جويلية 2011 والمتعلق بالتنظيم القضائي، وفي المقابل يوجد محافظ الدولة الذي يبدي رأيه في جميع المسائل الإدارية باعتباره أحد أعضاء مكتب مجلس الدولة، فحسب مقتضيات المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، يحدد اجتماع وجدول الأعمال .[2]

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة.

اكتفت المادة 26 من القانون العضوي رقم 98-01 بالنص على أن محافظ الدولة ومساعدوه على مستوى مجلس الدولة يمارسون مهمة النيابة العامة، وهو نفس ما أكدته المادة 05 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية والتي جاء في صياغتها اللفظية أن محافظ الدولة يمارس مهام النيابة العامة رغم الفارق الكبير بين الجهاز الأول والثاني ويعتقد أن المشرع نظر لجهاز محافظ الدولة نظرة خاطئة من أساسها،وهذا حسب وجهة نظر الأستاذ موسى بوصوف ،بحيث يرى أن المشرع ربط بين نظام محافظ الدولة وبين جهاز

[1]- أنظر: المواد من 03 إلى 11 من القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 21 رجب 1425هـ الموافق لـ06 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء عمله وصلاحياته،ج ر العدد57 ،2004 .

[2]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 205 .

النيابة العامة، رغم تميز الأول عن الثاني.[1] بحيث إن هناك العديد من الاختلافات على مستوى الجهازين.

فمحافظ الدولة ينتمي إلى تشكيلة القضاء الإداري، بعكس النيابة العامة التي تنتمي إلى تشكيلة القضاء العادي.

وكذلك إن النيابة العامة طبقا لنص المادة 29 من قانون الإجراءات الجزائية، أنها تباشر مهمة تحريك الدعوى العمومية،[2] وذلك من خلال جميع قراراتها أو إجراءاتها المتخذة بشأن مباشرتها للدعوى العمومية، كالقبض، والحبس، والتفتيش، وسماع الشهود، وإقامة الدعوى الجنائية أو حفظها،[3] وذلك طبقا الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية. وسلطة تحريك الدعوى العمومية لا يمكن الاعتراف بها لمحافظ الدولة أو أحد مساعديه .

ثم إن محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة طبقا لنص المادة 26 من القانون العضوي 98-01 يقوم بمهام تتعلق بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ويقدم مذكراته الكتابية وملاحظاته الشفوية، وهذه المهمة لا يمارسها النائب العام على مستوى المحكمة العليا، ما يؤكد أن المهام لا يمكن أن تكون واحدة بمطلق صياغة النص القانوني.[4]

---

[1]- موسى بوصوف، المرجع السابق، ص .ص 35، 36 .

[2]- المادة 29 من الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم ،المؤرخ في 08جوان 1966 ،ج ر العدد 48 ،1966 .

[3]- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 175.

[4]- رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص.ص 150، 151.

كما أن النيابة العامة تعتبر خصما شريفا في ساحة القضاء لأنها تمثل المجتمع، بينما محافظ الدولة لا يمكن له أن يلحق به هذه الصفة، بحيث لا يعتبر طرفا في المنازعة الإدارية ولا يمكن اعتباره كذلك، بل هو قاضي مستقل يتولى تقديم ملاحظاته لجهة الحكم، بغرض الفصل في المنازعات الإدارية. وكذلك بالنسبة للقانون الذي تطبقه النيابة العامة عند قيامها بعملها هو قانون الإجراءات الجزائية، أما محافظ الدولة فهو يطبق نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

وكذلك إن أعضاء النيابة العامة يتبعون رؤسائهم السلميين فيتلقون أوامرهم من النائب لعام فيما يتعلق بتنفيذ تعليماته وهذا ما تنص عليه المادة 33 من قانون الإجراءات الجزائية "يباشر أعضاء النيابة العامة الدعوى العمومية تحت إشراف النائب العام"،[1] بحيث يفهم أنه لا يجوز مخالفته باعتباره وكيلا عنه، أما على مستوى هيئة محافظ الدولة فلا وجود لتبعية التدريجية عند قيام محافظي الدولة المساعدين بمهامهم ،وذلك لأن فكرة التبعية التدريجية لا تتوافق مع العمل القضائي الإداري ،ولا يوجد ما يتقيد به المحافظ في طلباته المكتوبة وملاحظاته الشفوية وإن استقلاليته أثناء القيام بمهامه مكرسة قانونا .[2]

المطلب الثاني: تمييز نظام محافظ الدولة و المقرر العام في فرنسا.

لا يخفى أن النظام القضائي الإداري ظهر والفضل يرجع للقانونيين الفرنسيين لأن فرنسا كانت السباقة له هذا بالنظر للقوانين الوضعية وبصفة عامة، وكانت الجزائر من بين

[1]– نص المادة 33 من قانون الإجراءات الجزائية .

[2]– بوصوف موسى، المرجع السابق، ص 41.

الدول التي سارت على نهج هذا النظام وطبقته بصفة رسمية ابتداء من سنة 1996 إلى غاية اليوم ومن بين الهيئات التي استحدثتها هيئة محافظ الدولة، ويقابله مفوض الحكومة أو المقرر العام في فرنسا بحيث أن هناك نقاط مشتركة بين النظامين (الفرع الأول) وهناك نقاط اختلاف بينهما (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة والمقرر العام في فرنسا.

يتفقان في مسألة أن المهمة الأساسية لمحافظ الدولة تكمن في إبداء الرأي القانوني في المسألة موضوع النزاع، بحيث لا يقوم كلاهما بمهمة التحقيق ولا إعداد الدعوى حتى تصبح جاهزة للفصل فيها، فهذه المهمة هي من اختصاص المستشار المقرر في فرنسا أو القاضي المقرر في الجزائر.

يتفقان أيضا في المسألة الإجراءات التي تتم أثناء الجلسة، ففي فرنسا وتطبيقا لنص المادة 733-1 من الجزء التنظيمي من القانون العدالة الإدارية المعدلة بمقتضى المرسوم رقم 2006-964 المؤرخ في 01 أوت 2006، فإنه بعد تلاوة تقرير المستشار المقرر فإنه يمكن للمحامين الممثلين للأطراف أن يبدوا ملاحظاتهم الشفوية وبعدها ينطق مفوض الحكومة بطلباته، وهو تقريبا نفس الوضع في الجزائر، إذ جاء في نص المادة 884 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أنه بعد تلاوة القاضي المقرر تقريره المعد حول القضية ،يتقدم الخصوم لإبداء ملاحظاتهم الشفهية تدعيما لطلباتهم الكتابية ثم يأتي دور محافظ الدولة لتقديم طلباته المدعمة بتقريره الكتابي[1] .

[1]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 206 .

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة والمقرر العام في فرنسا.

يختلف محافظ الدولة عن المقرر العام في فرنسا في العديد من النقاط سيتم التطرق لبعضها:

– من حيث التسمية محافظ الدولة في الجزائر، والمقرر العام في فرنسا.

– وأما من حيث طريقة التعيين، إذ يعين محافظ الدولة في الجزائر بموجب مرسوم رئاسي، بناءا على اقتراح وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.[1]

– أما مفوض الحكومة أو المقرر العام في فرنسا فيعين بموجب قرار يصدر من نائب رئيس القسم القضائي.[2]

– من حيث النظام القانوني، إذ يخضع مفوض الحكومة لقانون العدالة الإدارية سواء تعلق الأمر بتعيينه أو نقله أو ممارسته لاختصاصاته القضائية أو الإدارية أو الاستشارية وجميع المسائل المتعلقة به، والسبب في ذلك بسيط وهو أن الحكومة الفرنسية تلجأ إلى تعديل قانون العدالة الإدارية كلما تطلب الأمر ذلك بمقتضى نصوص تنظيمية،أما الوضع في الجزائر فهو مختلف تماما لأنه يخضع لسلسلة من النصوص القانونية منها:

– القانون الأساسي للقضاء وذلك من حيث الحقوق والواجبات وكذلك من حيث التعيين والترقية والنقل وغيرها من المسائل المتعلقة بنظامه القانوني، وذلك باعتباره قاضيا يعين

[1]– نص المادة 03 من القانون العضوي رقم 04-11.

[2]– سهيلة بوخميس، نفس المرجع ، ص106.

بمرسوم رئاسي ويخضع للقانون الأساسي للقضاء،مع العلم أن محافظ الدولة يمثل أحد أعضاء المجلس الأعلى للقضاء.

- قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ويخضع له باعتباره جزء من الإجراءات القضائية الإدارية التي تتم أمام المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

- قانون مجلس الدولة رقم 98-01 المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، على اعتبار أن الهيئة التي يتولى محافظ الدولة حسن سيرها هي إحدى هياكل مجلس الدولة، هذا ناهيك عن المهام القضائية والاستشارية التي يمارسها على مستوى مجلس الدولة نفسه.

- قانون المحاكم الإدارية رقم 98-02 على اعتبار أنه أحد أعضاء المحاكم الإدارية.

- القانون العضوي محكمة التنازع رقم 98-03 باعتباره أحد أعضاء محكمة التنازع.

من حيث مدة إعداد التقرير، فلمفوض الحكومة في فرنسا كامل السلطة التقديرية في تقدير الزمن الذي يعد فيه التقرير، ذلك لعدم وجود نص قانوني يلزمه بذلك، فقد تصل مدة إعداد التقرير الواحد سنتين أو أكثر،[1] أما في الجزائر يجب أن يقدم تقريره في أجل شهر من تاريخ استلام الملف مصحوب بالوثائق المرفوقة به وذلك حسب المادة 898 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.[2]

أما من حيث إمكانية الاطلاع على تقرير محافظ الدولة :في النظام القضائي الفرنسي لا يمكن للخصوم الاطلاع إلا على المعنى العام لتقرير المقرر العام ولا يمكنهم الاطلاع على

[1]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 207.

[2]- أنظر نص المادة 898 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

التفاصيل القانونية والمنطقية، بشرط أن تكون في الساعات القليلة السابقة لانعقاد الجلسة، أما في الجزائر لا يوجد نص يقضي بأنه يمكن للخصوم الاطلاع على هذا التقرير، إلا أنه من الناحية العملية لا يمكن للأطراف الإطلاع على تقرير المحافظ.[1]

من حيث مسألة حضور المداولات: في الواقع لا يوجد نص يخول محافظ الدولة في الجزائر حضور المداولات لإصدار الحكم، والقاعدة العامة تقضي بأنه في حالة غياب النص تتم العودة إلى القواعد العامة المعمول بها في القضاء العادي، إذ تنص المادة 269 من قانون الإجراءات الجزائية، على أن تتم المداولات بسرية وتكون وجوبا بحضور كل قضاة الحكم[2]، لكن دون حضور ممثل النيابة العامة والخصوم وممثليهم ومحاميهم وأمين الضبط، وقياسا على ذلك فإن حضور محافظ الدولة المداولات يجعل الحكم باطلا بطلانا مطلقا، وفي المقابل فإن مفوض الحكومة الفرنسي لدى مجلس الدولة يشارك في مداولة تشكيلة الحكم لكن من دون أن يصوت وذلك تطبيقا لنص المادة 733-3 من الجزء التنظيمي لقانون العدالة الإدارية، وقد انتقدت المحكمة الأوربية هذه الوضعية لحقوق الإنسان واعتبرت أن مشاركة مفوض الحكومة، في مداولة تشكيلة الحكم خرق للفقرة الأولى من المادة السادسة من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، لذلك فإن المقرر العام لدى المحاكم الإدارية الإستئنافية لا يحضر

[1]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 207.

[2]- نص المادة 269 من قانون الإجراءات الجزائية .

المداولات على خلاف نظيره لدى مجلس الدولة بموجب نص المادة 732-2 من الجزء التنظيمي لقانون العدالة الإدارية.[1]

المطلب الثالث: تمييز نظام محافظ الدولة ومفوض الدولة في مصر.

أنشأ نظام هيئة مفوض الدولة في مصر بموجب القانون رقم 165 لسنة 1955، مهمته إبداء الرأي المحايد في الدعوى الإدارية وقد بينت المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور عمل هيئة مفوض الدولة بقولها: "إن مهمة هذه الهيئة أوضحتها المواد من 27 إلى 34 وتقوم على أغراض شتى منها الفردية باعتباره أن الإدارة خصم شريف لا ينبغي إلا معاملة الناس جميعا طبقا للقانون على حد سواء ومنها معاونة الناس جميعا طبقا للقانون على حد سواء ومنها معاونة القضاء الإداري من ناحيتين إحداهما أن يرفع عن القضاء عبء تحضير القضايا وتهيئتها للمرافعة حتى يتفرغ للفصل فيها ،والأخرى تقديم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصا يضيء ما أظلم من جوانبها ويحل ما غمض في وقائعها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون "يظهر للباحث من خلال استقراء النص القانوني أن هناك اختلاف بين مفوض الدولة في مصر ومحافظ الدولة في الجزائر الذي تطرق الباحث بدراسة كل ما يخصه فيما سبق، سيتطرق الباحث للمقارنة بين كلتا الهيئتين وذلك من خلال أوجه الشبه في الفرع الأول، وأوجه الاختلاف في الفرع الثاني.

[1]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق ، ص 207.

الفرع الأول: أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة ومفوض الدولة في مصر.

- يشترك محافظ الدولة ومفوض الدولة في أنهما يعمل ضمن هيئة لها موظفوها ومهامها، تعرف في الجزائر بمحافظة الدولة في الجزائر، وبهيئة مفوضي الدولة في مصر.

- يشتركان في مسألة إعداد التقرير الذي يتضمن الرأي القانوني حول المسألة المعروضة للفصل فيها .

الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة ومفوض الدولة في مصر.

- يختلف نظام من حيث التسمية فالمشرع المصري اختار مصطلح مفوض الدولة أما المشرع الجزائري فاختار مصطلح محافظ الدولة.

- من حيث التعيين: محافظ الدولة يعين بموجب مرسوم رئاسي ،بناءا على اقتراح وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء،[1] أما مفوض الدولة في مصر فيعين حسب درجته فإن كان بدرجة مندوب فيعين حسب درجته فإن كان بدرجة مندوب فيعين بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية، أما إذا كان مستشارا فيعين بقرار صادر من رئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس.[2]

وكذلك من حيث الإجراءات فمفوض الدولة في مصر يتولى تحضير الدعاوي التي ترفع أمام القضاء الإداري ،كما يقوم بعملية تحضير الدعوى وتكون له صلاحيات معينة مساعدة له في عمله، وتكون له سلطة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على

[1]- نص المادة 03 من القانون العضوي 04-11.

[2]- أنظر: سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 208.

البيانات اللازمة، كما له أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الواقعة التي يرى ضرورة إدخال شخص ثالث في الدعوى يأمر بإدخاله، وله أن يكلف أيا من ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في خلال المدة التي يحددها،[1] بحيث إن محافظ الدولة لا يقوم بهذه المهام بحيث أنه عندما تكون القضية مهيأة للجلسة أو عندما تقتضي القيام بالتحقيق عن طريق الخبرة أو سماع شهود أو غيرها من الإجراءات ،يرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم ملاحظاته بعد دراسة من طرف القاضي المقرر.[2]

– من حيث الطعن: أنه في مصر يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم التأديبية في الحالات المحددة في المادة 23 من القانون، ويقدم الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة، أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية فلا يجوز الطعن فيها إلا من رئيس هيئة مفوضي الدولة في الحالات المحددة في المادة 23 الفقرة الأخيرة.[3] أما في الجزائر فلا يوجد نص قانوني يمنح لمحافظ الدولة هذه المهمة، مما يعني أنه لم يخول له ذلك.

[1]– محمد جابر عبد العليم، مفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، 2009، ص 13.

[2]– عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، الجزائر، 2010، ص66.

[3]– سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق ، ص.ص 130، 131.

– من حيث إمكانية الفصل في طلبات التسوية الودية. في الواقع إن مثل هذا الاختصاص لم تخول به النصوص القانونية الجزائرية لمحافظ الدولة فالقاضي مطلق السلطة التقديرية في تعيين الوسيط الذي يقوم بهذه التسوية إذ جاء في نص المادة 997 من قانون الإجراءات الجزائية أن الوساطة تستند إما إلى شخص طبيعي خارج سلك القضاء أو إلى جمعية، ثم جاءت المادة 998 من نفس القانون لتحدد الشروط الواجب توافرها في الوسيط القضائي، مما يعني استبعاد محافظ الدولة من هذا الاختصاص.

– من حيث إمكانية إطلاع الخصوم على تقرير محافظ الدولة: لم ينص المشرع الجزائري من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية على إمكانية إطلاع الخصوم على تقرير محافظ الدولة، وقياسا على القواعد العامة التي ينبغي الرجوع إليها في حالة غياب النص، فإنه لا يمكن بأي حال السماح للخصوم بالإطلاع على التقرير إلا إذا وجد نص يقضي بغير ذلك أما الوضع في مصر فهو مختلف تماما ،فحسب نص المادة 27 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، يمكن للخصوم الإطلاع على تقرير المفوض لكن ذلك يقع على نفقتهم.[1]

[1]– أنظر: سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 209.

خلاصة الفصل الأول

إن أهم التطورات التي مر بها القضاء الإداري على المستوى الهيكلي أو الوظيفي في فرنسا، يوحي إلينا بأن كل من مجلس الدولة والمحكمة الإدارية إضافة إلى محكمة التنازع والتي تتميز بتنظيم خاص على مستوى القضاء الفرنسي، يبين للباحث ما ظهر من نتائج للتطورات والتي كان أهمها ظهور ما يسمى بمحافظ الحكومة، والذي كان وليد هذه التطورات، وقد ظهرت عدة أحكام وقرارات كانت من نتاج أعماله، ولكون المشرع الجزائري متأثر كل التأثير بالمشرع الفرنسي فقد تبنى نظام محافظ الدولة، فهو يعبر عن ذلك الموروث الذي تبناه المشرع الجزائري على إثر تبنيه الازدواجية القضائية، حيث أنشأ مجلس الدولة على مستوى القمة، والمحاكم الإدارية على مستوى القاعدة، بالإضافة إلى محكمة التنازع التي لا تعتبر ضمن تصنيف ز القضاء الإداري ولا ضمن تصنيف القضاء العادي ،لها قانونها الخاص بها 98-03 ، بحيث إن الباحث لا يجد تعريف خاص بنظام محافظ الدولة لأن المشرع الجزائري لم يعرفه بصريح العبارة .

لكن الباحث والمتمعن في النصوص المتعلقة بنظام محافظ الدولة سواء في القانون العضوي رقم 98-01، والقانون رقم 98-02 وكذلك قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يستنتج أن محافظ الدولة يعتبر هيئة مستحدثة في القضاء الإداري الجزائري بموجب التعديل الدستوري 1996، يمارس مهمة النيابة العامة على مستوى أجهزة القضاء الإداري، بحيث أن هذه الفكرة تعرضت للنقد من طرف الكثير من القانونيين، ويحتل مركز مرموق في الجهاز القضائي الإداري، كونه قاضي مستقل، ويبدي الرأي القانوني في جميع القضايا

المعروضة عليه سواء على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة ويقترح الحلول المناسبة مع تسبيبها، وذلك من خلال التقرير الذي يقدمه، بحيث إن محافظ الدولة في القضاء الإداري تقابله النيابة العامة في القضاء العادي، يختلفان في بعض النقاط ويشتركان في بعضها، كذلك عند مقارنة محافظ الدولة بالمقرر العام في فرنسا ومفوض الدولة في مصر، يجد أن هناك بعض النقاط التي يشتركون فيها مثل أنهم هيئة لا تمثل الدولة ولا الأفراد تسعى دائما لتمثيل القانون، وبعض النقاط التي يختلفون فيها .

الفصل الثاني

دور محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

تمهيد:

لقد نظم المشرع الجزائري هيئات القضاء الإداري، بموجب نصوص ومراسيم قانونية مختلفة، نظرا لدورها الذي تقوم به في حل النزاعات، التي تكون الدولة طرفا فيها، ونجد شق كبير من هذه القوانين تنظم التشكيلة البشرية للجهاز القضائي، لأنها هي التي تسير هذه الأجهزة، وحسن تسييرها ينعكس بالإيجاب عليها، ومن بين هؤلاء الأعضاء هيئة محافظ الدولة، وهو ذلك القاضي الذي أوكلت له مهمة النيابة العامة على مستوى الجهاز القضائي الإداري الجزائري، وهذا الأخير يتكون من مجلس الدولة والمحكمة الإدارية، ومحافظ الدولة يقوم بالعديد من المهام كما له دور على مستوى هذه الأجهزة القضائية الإدارية، وكذلك هو ضمن تشكيلة محكمة التنازع التي تعتبر جهاز مستقل عن القضاء الإداري والقضاء العادي، السؤال المطروح ،ما هو دور محافظ الدولة على مستوى أجهزة القضاء الإداري الجزائري؟ (المبحث الأول).

ولكون مركز محافظ الدولة جد هام في التشكيلة القضائية لهذه الأجهزة، عني بالعديد من الضمانات، كباقي القضاة الخاضعين للقانون الأساسي للقضاء 04-11، لحمايته من أي تعسف قد يحدث له، فما هي أبرز الضمانات التي يتمتع بها محافظ الدولة؟ وبالنظر للدور الفعال الذي يلعبه داخل الجهاز القضائي، ما هو تقييم الفقهاء والقانونيين لهيئته؟ (المبحث الثاني)

المبحث الأول

دور محافظ الدولة على مستوى القضاء الإداري الجزائري

بموجب نص المادة 152 من دستور 1996، تبنى المشرع الجزائري نظام الازدواجية القضائية، مما جعل صورة التنظيم القضائي في هذه المرحلة تختلف من حيث الهياكل والإجراءات والتشكيلة البشرية، عن نظام وحدة القضاء الذي ساد لفترة طويلة.

مما ألزم إنشاء هياكل جديدة تكون خاصة بالقضاء الإداري، وبعد أن وضعت أحكام المادة 152 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 1996 حيز التنفيذ (يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية)،[1] صدرت عدة قوانين تنظم أجهزة القضاء الإداري، أهمها : القانون العضوي رقم98-01المؤرخ في 30 ماي 1998المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وكذا القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية المؤرخ في 30 ماي 1998، إضافة إلى العديد من المراسيم التنفيذية، والتنظيمية التي تتعلق بالقضاء الإداري.

بحيث يتميز القضاء الإداري بوجود هيئة قضائية مختصة في المنازعات الإدارية، مستقلا استقلالا موضوعيا، وماديا، وعضويا عن السلطة التنفيذية، وعن جهات القضاء

[1]- أنظر: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2004، ص، ص175-176.

العادي استقلالا شاملا، وكاملا في مختلف مستويات، ودرجات التقاضي ابتدائيا، واستئنافا، ونقضا.[1]

ومن بين تشكيلة القضاء الإداري، هيئة محافظ الدولة في القضاء الإداري بالإضافة إلى وجوده ضمن تشكيلة محكمة التنازع، بحيث أن محافظ الدولة داخل هذه الأجهزة القضائية يكتسي أهمية علمية ونظرية بالغة. والسؤال المطروح ما هو دور محافظ الدولة على مستوى أجهزة القضاء الإداري؟ وما هو دوره على مستوى محكمة التنازع ؟

للإجابة على هذا السؤال قسم الباحث هذا المبحث إلى ثلاث مطالب هي:

المطلب الأول: دور محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية.

المطلب الثاني: دور محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة.

المطلب الثالث: دور محافظ الدولة على مستوى محكمة التنازع.

المطلب الأول: دور محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية.

تعد المحاكم الإدارية جزءا من هيئات القضاء الإداري في الجزائر، وهي صاحبة الاختصاص العام في النظر والفصل في المنازعات، التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها، في ظل النظام القضائي الجزائري الجديد.[2]

[1]– مسعود شيهوب، "المبادئ العامة للمنازعات الإدارية" الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية"، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، ط4، الجزائر، ص61.

[2]– عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه، دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 10.

وهذا ما نصت المادة الأولى من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية (تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية)،[1] بحيث إن المحاكم هي صاحبة الاختصاص بالفصل في النزاعات التي تكون الدولة طرفا فيها، وهذا ما جاء في نص المادة 800 ق من قانون إ ج م إ، كما نصت المادة 801 من نفس القانون[2] على أن المحكمة الإدارية تختص كدرجة أولى في التقاضي بدعوى إلغاء القرارات أو التفسير ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الدولة أو الولاية والبلدية والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، ودعاوي الإلغاء الكامل، والقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة[3].

وتتكون المحكمة الإدارية من التشكيلة البشرية، المؤلفة من رئيس المحكمة، ومحافظ الدولة، ومساعديه، والمستشارين، وهم جميعا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء رقم 89-21 السابق والساري على جميع الجهات القضائية القائمة بالقضاء العادي والقضاء الإداري[4].

بالإضافة إلى كتابة الضبط الذين يخضعون للقانون الأساسي لموظفين، للجهات القضائية نص المادة 07 من المرسوم 98-356.

---

[1]- نص المادة 1 من القانون 02/98 .

[2]- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية "تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2005، ص334 .

[3]- عبد الليوة صالح، دور القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاة، الدفعة السابعة عشر، ص 10.

[4]- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 81 .

بحيث أن المشرع الجزائري نظم تشكيلة القضاء الإداري، بموجب عدة قوانين ومراسيم رئاسية وتنفيذية، ومن بين هؤلاء الأعضاء يوجد هيئة محافظ الدولة، الذي يعتبر نظام قائم بذاته. لأنه يتولى مهمة النيابة العامة على مستوى المحكمة الإدارية وذلك طبقا لنص المادة 05 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية: (يتولى محافظ الدولة النيابة العامة، بمساعدة محافظي الدولة مساعدين)[1]. ويتضح من خلال نص المادة أن لمحافظ الدولة دور على مستوى المحكمة الإدارية والذي يبرز دوره في المنازعة الإدارية كما أن له دور على مستوى المساعدة القضائية، ويلعب دور فعال في تسيير مكتب المساعدة القضائية، حيث نصت المادة 02 مكرر1 من القانون 09-02 المؤرخ في 25-02-2009 المتعلق بالمساعدة القضائية المعدل والمتمم لأمر رقم 71-75 على إنشاء مكاتب المساعدة القضائية بنصها تستحدث بموجب هذا القانون مكاتب للمساعدة القضائية.

بحيث يعد رئيسا للمكتب بصفته ضمن التشكيلة و يتولى البت في طلبات المساعدة القضائية الموجهة إليه ليتولى إحالتها إلى المكتبة،[2] بالإضافة إلى هذه المهام، فإن محافظ الدولة يمثل جزء كبير أثناء المرافعات التي تجرى في المحكمة (الفرع الأول)، كما له دور فعال أثناء النطق بالحكم (الفرع الثاني).

[1]- نص المادة 5 من القانون 98-02 .

[2]- أنظر: نص المادة 2 مكرر 1 من القانون العضوي 09-02، المؤرخ في 25 فيفري 2009، المعدل والمتمم لأمر رقم 71-75 المتعلق بالمساعدة القضائية. ج ر رقم 15 المؤرخة في 08 مارس 2009.

الفرع الأول: دور محافظ الدولة في المرافعات.

تنص المادة الأولى من القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، والمتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية، إذ تنص على أن (تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية مقومة للقانون العام في المادة الإدارية) كما تنص المادة 05 من نفس القانون العضوي أنه (يتولى محافظ الدولة النيابة العامة ويساعده محافظي دولة مساعدين).[1]

وباستقراء نص المادتين يفهم من نص المادة الأولى، أن المحاكم الإدارية يقتصر اختصاصها على المجال القضائي، وهذا ينعكس على مهام محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية، مما يعني أن محافظ الدولة مختص في الاختصاص القضائي على مستواها.

كما لديه مهام إدارية لخصتها المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356 هي: أنه يتولى إلى جانب رئيس المحكمة مهمة توزيع كتابة الضبط على مستوى الغرف والأقسام.

كما يتولى مهمة رقابة سير أعمال مصلحة كتابة الضبط لدى المحكمة الإدارية طبقا لنص المادة 06 من نفس المرسوم التنفيذي السابق[2].

وطبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه عندما تصل عريضة الدعوى عن طريق المحضر القضائي وتقيد، ويقوم رئيس المحكمة الإدارية بتعيين التشكيلة التي يؤول

---

[1]- نص المادة 1 و5 من القانون 98-02 .

[2]- نص المادة 06 و8 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356، المؤرخ في 24 رجب 1419هـ الموافق لـ14 نوفمبر 1998، يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الدولة. ج ر رقم 85 المؤرخة في 1998.

إليها الفصل في الدعوى، ثم يعين رئيس تشكيلة الحكم قاضيا مقررا، يكلف بإدارة إجراءات التحقيق، بحيث يشرف على تبليغ المذكرات ومذكرات الرد مع الوثائق المرفقة إلى الخصوم، كما يشرف على تبليغ نسخ الوثائق المرفقة، للعرائض والمذكرات إلى الخصوم أيضا، يحدد الأجل الممنوح للخصوم، من أجل تقديم المذكرات الإضافية والملاحظات وأوجه الدفاع والرد عليها، ويقوم بطلب الوثائق من الخصوم أو الملفات التي يراها ضرورية للفصل في المنازعة.

ويعد تقريرا يتناول فيه وقائع القضية، والدفوع المثارة من أطراف الدعوى، والمسائل القانونية، وطلبات كل طرف، والمستندات والوثائق التي وردت بالملف والحجج التي يتحجج بها الأطراف، وتقريره هذا يقتصر على بيان الوقائع والمسائل القانونية، دون إبداء رأيه القانوني، ثم يحيل وجوبا ملف القضية مرفقا بالوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف.[1]

بحيث نصت المادة 897 ق إ م إ من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 أفريل 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي (يحيل القاضي المقرر وجوبا ملف القضية مرفقا بالتقرير والوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة لتقديم تقريره

[1]- علي قصير- نادية بونعاس، تفعيل دور القاضي الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، العدد 11، كلية الحقوق والعلو السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص ص215-216 .

المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف والوثائق المرفقة به إلى القاضي المقرر بمجرد انقضاء الأجل المذكور).[1]

وفي هذه المرحلة يجب على محافظ الدولة إعادة الملف والوثائق المرفقة به بمجرد انقضاء الأجل المذكور في المادة أعلاه، سواء قدم طلباته أم لم يقدمها، وتتضمن طلباته رأيه حول كل مسألة مطروحة على المحكمة الإدارية والحلول المقترحة للفصل في النزاع.[2]

وهنا يفهم أن محافظ الدولة يبدي الرأي القانوني في المسألة المعروضة للفصل في النزاع، بعد أن يقوم القاضي المقرر بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، فيعد المحافظ تقريرا يسرد فيه الوقائع ويرتبها حسب تاريخ وقوعها، ثم يقترح الحلول القانونية مع تسبيب تلك الاقتراحات، وهذا خلافا لما كان عليه القانون القديم، إذ كانوا يكتفون في طلباتهم بعبارة" تطبيق القانون".[3]

بحيث أن للأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا رأي بخصوص هذه الإجراءات، بحيث يرى أنه من المستحسن أن لا يرفق القاضي المقرر بملف التقرير المعد من طرفه عند إحالته على محافظ الدولة، وهذا حتى لا يشكل هذا الأخير عليه، ويعيد نقله حرفيا مع اقتراح الحلول نفسها، فمن المفروض أن يترك محافظ الدولة لتقديم طلباته، دون التأثر بما جاء في تقرير القاضي المقرر أو غفل عنها، وكذا لتصحيح بعض المفاهيم القانونية والتقنية ،فبدلا أن

[1]– نص المادة 897 ، من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

[2]– حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ،ج1 ،دار هومة ،الجزائر ،2003 ،ص27 .

[3]– سهيلة بوخميس، المرجع السابق ، ص203.

تجد نفسها أمام حل واحد، تجد نفسها أمام عدة حلول، وتختار الأصوب والأقرب لليقين وقد تأخذ بحل آخر بعد أن يتبين لها عدم رجحان الحلول المقترحة.[1]

إن هناك إجراءات محددة للمرافعة بحيث يبدأ المدعي بتقديم ملاحظاته الشفوية، ثم المدعي عليه للتعقيب عليها، ثم يتولى محافظ الدولة تقديم طلباته الشفهية، والملاحظ من نص المادة 898 من ق إ م إ، أنها تنص على تقديم محافظ الدولة ملاحظاته شفاهة، وليس بطلبات كما جاء في نص المادة 885 من نفس القانون، بحيث يرى الأستاذ بوصوف موسى بأن هاتين المادتين متناقضتين، والأصوب حسب وجهة نظره أن يقال أن محافظ الدولة يقدم طلبات وليس ملاحظات، فهو يطلب الحكم بالحل المقترح من طرفه، وليس يشرح ما جاء في مذكرته المكتوبة، وهذا على خلاف بقية الأطراف والذين لاحق لهم إلا بالإدلاء ملاحظاتهم شفاهة، بل شرح لبعض النقاط التقنية والقانونية المذكورة في مذكراتهم المكتوبة، والمودعة بالملف، وأن لا يعيدوا ما هو مذكور في تلك المذكرات، وباستطاعة رئيس الجلسة إيقافهم عن الكلام، إذا لاحظ بأنهم يكررون وسيردون ما جاء في مذكراتهم، دون أي تفسير لنقاط جوهرية .[2]

بحيث تعتبر هذه الإجراءات مهمة أثناء المرافعة، وسيتم التطرق لبقية الإجراءات التي تلي مرحلة المرافعة في الفرع الثاني.

[1]– حسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص27 .

[2]– موسى بوصوف ،المرجع السابق ،ص39.

الفرع الثاني: دور محافظ الدولة في مرحلة المداولات وإصدار القرار.

وفي هذه المرحلة وبعد إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابقة، وانقضاء الأجل الممنوح سواء قدم محافظ الدولة مذكرته أم لا[1]، وبمجرد الانتهاء من المرافعات وإقفال باب المناقشة تحال القضية للمداولة، ويحدد اليوم الذي تصدر فيه الحكم في الدعوى، وتجري المداولات بدون حضور كل من أطراف الدعوى أو محافظ الدولة أو أمين الضبط، وذلك لتطبيق للمبدأ القضائي العام القائل بعلانية وشفافية المرافعات والمحاكمات وسرية المداولات[2]، ثم يقوم العضو المقرر وبالاتفاق مع رئيس الغرفة المعنية يحددان تاريخ الحكم، ويأمر رئيس الغرفة كاتب الضبط بإعلام محافظ الدولة والخصوم بتاريخ الحكم، وذلك قبل انعقادها بثمانية أيام على الأقل ويجوز تخفيضه إلى أربعة أيام في حالات الاستعجال[3]. وهذا طبقا لنص المادة 874 من القانون 08-09 بحيث تنص على أنه (يحدد رئيس تشكيلة الحكم جدول كل جلسة أمام المحكمة الإدارية ،ويبلغ إلى محافظ الدولة).[4]

---

[1]- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر"، المرجع السابق، ص 118 .

[2]- سليمان حاج عزام، المسؤولية الإدارية للمستشفيات العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة ،2010-2011 ، ص 357.

[3]- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس"، نفس المرجع، ص118 .

[4]- نص المادة 874 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

في هذا الشأن يرى الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا: بأن لا فائدة من تبليغ محافظ الدولة ما دام أن حضوره إجباري في جميع الجلسات، اللهم إذا كان ذلك من أجل تحضير التماساته المكتوبة، والتي تكون قد احتفظ بنسخة منها.[1]

أثناء الجلسة يقوم القاضي المقرر بتلاوة التقرير المعد حول القضية إذ يمكن للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعيما لطلباتهم الكتابية، كما يمكن لرئيس تشكيلة الحكم الاستماع إلى أعوان الإدارة المعنية أو دعوتهم ،لتقديم التوضيحات، ويمكنه أيضا وأثناء الجلسة وبصفة استثنائية أن يطلب توضيحات من كل شخص حاضر، يرغب أحد الخصوم في سماعه وذلك طبقا لنص المادة 884 ق إ م إ.

بعد إتباع الإجراءات السابقة يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب الذي يتضمن عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة، ورأيه حول المسألة المطروحة والحلول المقترحة للفصل في النزاع ويختتم بطلبات محددة). ويفهم أن تقرير محافظ الدولة يتوفر على جملة من الشروط لهي حسب نص المادة السابقة :

1- أن يكون التقرير مكتوب.

2-أن يتضمن التقرير عرضا عن الوقائع والقانون.

3-رأيه حول كل مسألة مطروحة.

4- أن يختتم بطلبات محددة، وفي هذه النقطة إن المشرع الجزائري ضيق المجال بالنسبة لمحافظ الدولة من ناحية طلباته، بحيث أن واقع محافظ الدولة ضيق في تقديم طلباته عكس

[1]- حسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 28 .

واقع محافظ الحكومة في فرنسا إذ أنه لا تبدأ جلسة الحكم إلا بعد نهوضه لإبداء طلباته وملاحظاته، فمحافظ الحكومة هو الذي يلعب الدور الرئيسي في توجيهه للاجتهاد القضائي انشاءا وتكريسا، وتعبيرا .

بصدور المرسوم المؤرخ في 07 جانفي 2009 أوجب على المقرر العام (محافظ الحكومة) ووضع بحوزته سواء أطراف الدعوى أو الإدارة أو غير الإدارة ،ملخصا عن جملة الاقتراحات المزمع التصريح بها قبل عقدها في وقت معقول عبر وسيلة إلكترونية تسمى "ساقاس" لا يضطلع عليها إلا ذوي الشأن بعد إستعمال الكلمة السرية، والمدة المعمول بها عادة تقدر بثلاثة أيام قبل الجلسة المحددة ويمكن في جميع الأحوال أن توضع ملاحظات المقرر العام المراد عرضها بالجلسة تحت طائلة العيب الإجرائي.[1] وبعد انتهاء المداولات تأتي مرحلة إصدار الحكم القضائي والنطق به حيث تحيلنا المادة 888 ق إ م إ إلى المواد من 270 إلى 298 ق إ م إ المتعلقة بإصدار الأحكام في القضاء العادي لتطبيقها أمام القضاء الإداري ،كما أحالت المادة 896 إلى تطبيق نفس الأحكام أمام القضاء الإداري فيما يتعلق بالمصاريف القضائية الواردة بالمواد 417 إلى غاية 420 على المصاريف الدعوى الإدارية وأن الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، يجب أن ينطق منطوقة بكلمة "بقرار" ولهذا يقال القرار الصادر عن المحكمة الإدارية، كما يجب أن يتضمن الحكم أيضا الإشارة إلى الوثائق

[1]– مجيد خلفوني، مكانة ودور كل من مفوض الحكومة ومحافظ الدولة في نظام القضاء الإداري الفرنسي والجزائري، مجلة مجلس الدولة، عدد 30، أكتوبر 2012، ص138.

والنصوص المطبقة، ويشار إلى أنه تم الاستماع إلى القاضي المقرر وإلى محافظ الدولة، وعند الاقتضاء إلى الخصوم وممثلهم، وكذا إلى كل شخص تم سماعه بأمر من الرئيس.[1]

وهنا يرى الأستاذ الجرف طعيمة أن محافظ الدولة كقاضي لا يخلق قاعدة قانونية جديدة ولكنه يؤدي فقط وظيفته في حدود القانون القائم بتطبيقه على المنازعات المعروضة عليه.[2]

ويكتمل دور محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية، بإيجاز طلباته وملاحظاته والرد عليها في الحكم الصادر، وهذا طبقا لنص المادة 900 من ق إ م إ من القانون رقم 08-09، وقد كانت هذه النقطة هي الميزة التي جاء بها التعديل الجديد لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما يرى الأستاذ بوصوف موسى أنه كان من العدل أن تضمن حقوق الدفاع والأطراف حيث يجب أن يكون الجميع على علم في العلانية بدفعات وتعليلات كل ما رفض في القضية ،كما كان من العدل الإطلاع على طلباته لمعرفة القيمة القانونية لها وأساسها القانوني حتى يكونوا على رأيه بكامل حقوقهم. [3]

المطلب الثاني: دور محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة.

يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية استحدثها التعديل الدستوري 1996 بموجب نص المادة 152 منه والتي جاء فيها (يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات

---

[1]- سليمان حاج عزام، المرجع السابق، ص 357.

[2]- أنظر: الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة ،1976، ص71.

[3]- بوصوف موسى، المرجع السابق، ص 42 .

القضائية الإدارية. تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون).[1] بحيث بادرت الحكومة إلى تقديم مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، للسلطة التشريعية بغرض دراسته والمصادقة عليه، وفعلا تم المصادقة عليه من طرف هذا الأخير بغرفتيه المتمثلة كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني.

ولقد مارس المجلس الدستوري بموجب إخطار رئيس الجمهورية رقابته المسبقة على النص المصادق عليه من قبل البرلمان بغرفتيه وهذا طبقا لنص المادة 165 من التعديل الدستوري 1996.[2]

كما نصت المادة 03 للقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وحددت مقره في الجزائر العاصمة، مع جواز نقله في الحالات الاستثنائية إلى مكان آخر مع مراعاة أحكام المادة 93 من دستور 1996[3].

بحلول مجلس الدولة –كهيئة إدارية– محل الغرفة الإدارية يترتب عليه حكم هام مفاده أن كل المنازعات التي كانت من اختصاص الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في ظل التنظيم القضائي السابق، تدخل ضمن اختصاص مجلس الدولة بقرار تنصيبه بل وتحال إليه حتى المعروضة عليها ما لم يفصل فيها وفق ضوابط قانونية، وهذا ما تم تنظيمه بموجب المرسوم

---

[1]– نص المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996 .

[2]– عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية "1962-2000"، المرجع السابق، ص 52 .

[3]– أنظر المادة 93 من التعديل الدستوري 1996 .

التنفيذي رقم 98-262 الذي يحدد كيفية إحالة جميع القضايا المسجلة والمعروضة على الغرفة الإدارية للمحكمة العليا.

يعد مجلس الدولة هرم التنظيم القضائي الإداري الجزائري، له وظيفة مزدوجة الأولى قضائية إذ تقوم بتقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية وتوحيد الاجتهاد القضائي الإداري والثانية استشارية تتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تعرض عليه من قبل الأمانة العامة للحكومة، وهو تابع للسلطة القضائية، على خلاف مجلس الدولة الفرنسي التابع للسلطة التنفيذية، وتتمثل مصادر نظامه القانوني بالخصوص في المواد 119 ،143 ،152 ،153، من التعديل الدستوري 1996 وغيرها.

كذلك أحكام القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (ج-ر عدد 37، 1998).

-المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 29 ماي 1998 والمتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة (ج ر عدد 44 لسنة 1998)

- المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 والمعد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة . [1]

[1]- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون،الجزائر ، 2008-2009، ص 10.

– المرسوم التنفيذي رقم 98–263 المؤرخ في 29أوت 1998 والمحدد لكيفيات تعيين رؤساء المصالح والأقسام مجلس الدولة وتصنيفهم (المراسيم التنفيذية العدد 64 من ج ر لسنة 1998).[1]

بحيث إن النظام القانوني لمجلس الدولة توجد قواعده وأسسه في مصادر متنوعة وردت في كل من:

–الدستور.

–القوانين.

–التنظيمات.

–النظام الداخلي.[2]

طبق لنص المادة 26 من القانون العضوي 98–01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري)

بحيث إن لمجلس الدولة اختصاص استشاري وآخر قضائي:

أولا: الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة :باعتباره الجهة القضائية الإدارية العليا بالجزائر، فله اختصاص قضائي متعدد طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي:

[1]– عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 11.

[2]– محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية،المرجع السابق ، ص 88.

أ-قاضي اختصاص: يفصل ابتدائيا ونهائيا في المنازعات الناجمة عن بعض القرارات الصادرة عن بعض الأعمال والقرارات الصادرة عن السلطات والهيئات والتنظيمات المركزية المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 (يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

1-الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2-الطعون الخاصة بالتفسير، ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة).

ب-قاضي استئناف: نصت عليها المادة 10 من القانون رقم 98-01 يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ج-قاضي نقض:حسب نص المادة 11 من القانون 98-01 :(يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا، وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة)[1].

ولمجلس الدولة اختصاص استشاري بحيث يستشار مجلس الدولة في المجال التشريعي دون الإداري: فطبقا لنص المادة 119 من التعديل الدستوري 1996 (تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة

[1]- المادة 09، 10، 11، من القانون العضوي رقم 98-01 .

مكتب المجلس الشعبي الوطني) والمجال التشريعي هنا يقتصر على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة وهذا نجده في نص المواد 04، 12، و36 من القانون العضوي 98-01 بحيث إن استشارته إلزامية. والمجال الاستشاري لا يتعدى إلى اقتراحات التي يبادر بها النواب ولا للأوامر ذات الطابع التشريعي التي يصدرها رئيس الجمهورية [1]

يتمتع مجلس الدولة بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير عن كل من وزير العدل والمحكمة العليا، ويخضع في نظام المحاسبة لقواعد المحاسبة العمومية ويشرف على تسيير المجلس كل من رئيس مجلس الدولة ونائب الرئيس ومكتب مجلس الدولة ونائب الرئيس ومكتب مجلس الدولة ومحافظ الدولة ورؤساء الأقسام والغرف والأمين العام لمجلس الدولة ومجموعة مصالح ملحقة به. ويقوم قضاة مجلس الدولة بمهامهم سواء في نطاق الوظيفة الاستشارية أو الفصل في المنازعات الإدارية.[2]

ومن بين هؤلاء القضاة هيئة محافظ الدولة الذي يمارس مهمة النيابة العامة سواء عند قيام مجلس الدولة بوظيفة الاستشارة أو عند قيامه بالفصل في المنازعات الإدارية .

[1]- فتحي مجيدي، محاضرات في المنازعات الإدارية، سنة ثالثة، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2010 -2011، ص ص 266-267.

[2]- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء-دراسة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر، المرجع السابق، ص169 .

بحيث نصت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الصادر بتاريخ 26 ماي 2002 وبعد المداولة وبإجماع أعضائه الحاضرين على ما يلي: (يمثل النيابة العامة على مستوى مجلس الدولة محافظ الدولة ويساعده محافظو دولة مساعدون).[1]

كما نصت المادة 11 من نفس النظام السابق على أن (يسهر محافظ الدولة مع مراعاة مقتضيات المادة 04 المذكورة أعلاه على حسن سير محافظة الدولة وله في ذلك:

- يمارس السلطة السلمية على قضاة محافظة الدولة والموظفين التابعين للمحافظة.
- يرأس أو يفوض أحد مساعديه ليرأس مكتب المساعدة القضائية.
- يطلع على طلبات محافظي الدولة المساعدين.
- يمكنه طلب إحالة قضية إلى الغرف مجتمعة.
- يساهم في المهمة الاستشارية لمجلس الدولة .
- يعوض محافظ الدولة بأقدم محافظي الدولة المساعدين في حالة مانع أو غياب أو شغور).[2]

الفرع الأول: الدور القضائي لمحافظ الدولة .

نصت المادة 26 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة (يمارس محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع

[1] – نص المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

[2] – نص المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة .

القضائي).[1] والاختصاص القضائي لمجلس الدولة نصت عليه المواد من 901 إلى 903 من قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على النحو التالي:

1- يختص مجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة بالفصل في دعاوي الإلغاء "تجاوز السلطة" ودعاوي التفسير ودعاوى فصل المشروعية القرارات الإدارية بجميع أنواعها الصادرة عن السلطات الإدارية بجميع أنواعها الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية التي تعمل باسم ولحساب الدولة كشخص معنوي عام، وكذلك في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

2- كما يختص بالفصل في طعون الاستئناف المرفوعة ضد الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية وكذلك القضايا المخولة بموجب نصوص خاصة .

كما يختص بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة وفي القرارات الصادرة عن آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية.[2]

ترفع الدعوى أو الطعن أمام مجلس الدولة بنفس الكيفية على وجه الغالب المطبقة أمام المحكمة الإدارية التي تطرق إليها الباحث وذلك طبقا لنص المادة 904 ق إ م إ إلا أن هناك فروقات جزئية وبسيطة تتميز بها الدعوى أو الطعن المرفوع أمام مجلس الدولة مفاد ذلك أن المادة 905 ق إ م إ استوجبت رفع الدعوى بواسطة محامي معتمد لدى مجلس الدولة. أما المادة 800 ق إ م إ (الدولة ،الولاية ،البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من أن

[1]- نص المادة 26 من القانون العضوي 98-01 .

[2]- عمور سلامي، المرجع السابق، ص ص 15،16 .

يمثل بواسطة محامي، حيث يوقع عريضاتها أو مذكراتها ممثلها القانوني، المتصرف باسم هذه الهيئات .[1]

كما أن المشرع الجزائري في المواد 897 إلى 900 من ق إ م إ تحدث عن دور محافظ الدولة وهو نفس دور محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، لأن المادة 916 ق إ م إ أحالت تطبيق أحكام هذه المواد على مجلس الدولة، وبالتالي فإن محافظ الدولة يعد تقريره المتضمن رأيه من الناحيتين الواقعية والقانونية سواء كان مجلس الدولة كقاضي أول درجة أو كقاضي استئناف أو كقاضي نقض.

ونص المادة 898 ق إ م إ تحدثت عن تقرير محافظ الدولة ووجوب تضمنه عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسالة مطروحة والحلول المقترحة.[2]

أما في فرنسا يقوم مفوض الدولة بدراسة ملف الدعوى في مراحله النهائية ويلخص القضية لإبرازها ثم يقترح حلا أو مشروع حكم وتتميز تقارير مفوض الدولة بالدقة والأصالة وتتم عن الإحاطة بالجوانب القانونية وتعكس موضوعية مفوضي الدولة، وكثيرا ما يتبنى مجلس الدولة في الحكم المشروع الذي اقترحه مفوض الدولة .[3]

وأما المشرع الجزائري لم يفرض أن يتضمن تقرير محافظ الدولة في القضايا المتعلقة بالنقض، رأيه من الناحية القانونية فقط دون الناحية الواقعية، باعتبار أن مجلس الدولة

[1]– أنظر المواد 800 و905 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

[2]– أنظر المواد من 897 إلى 900 بالإضافة إلى المادة 916 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

[3]– محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات باجي مختار، عنابة، ص100.

كقاضي نقض يعتبر محكمة قانون فقط لأن الإحالة إلى النصوص المطبقة أمام المحاكم الإدارية جاءت عامة .[1]

بحيث أن محافظ الدولة في حالة الطعن بالنقض يحضر جلسات مجلس الدولة كغرف مجتمعة ويقدم مذكراته ،وفي حالة قبول الطعن بالنقض من الناحية الشكلية وقبوله موضوعيا إذا كان مؤسسا فإن مجلس الدولة ينقض القرار كليا أو جزئيا مع الإحالة، أو ينقض القرار دون الإحالة، وفي هذا المجال يكون لمحافظ الدولة دور في خلق وتأصيل مبادئ وأحكام القانون الإداري، ومن ثم يعد مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ،كما يضمن توحيد الاجتهاد القضائي في البلاد ويسهر على احترام القانون.[2]

أما أثناء جلسة المرافعات فإنه يحق لمحافظ الدولة إبداء ملاحظاته الشفوية وهذا طبقا لنص المواد 884 إلى 887 من ق إ م إ وفي مرحلة قفل باب المرافعة بعد تمكين الأطراف ومحافظ الدولة من تقديم ملاحظاتهم الشفوية، يأمر رئيس الجلسة بقفل باب المرافعة ويعطي الكلمة لمحافظ الدولة لعرض تقريره المكتوب والذي سبق له إيداعه بالملف ،بحيث يتضمن التقرير عرضا عن وقائع القضية والأوجه المثارة من أطراف النزاع، مع اختتام ذلك بخلاصة تتضمن طلبات محددة.[3] بحيث يكلف محافظ الدولة بدراسة واقتراح الحلول في القضايا المعروضة على مجلس الدولة ،ويعرض القضية من حيث الوقائع والقانون وفقا

---

[1]– أنظر: علي قصير – نادية بونعاس، المرجع السابق، ص391.

[2]– فريدة مزياني، المرجع السابق، ص161 .

[3]– لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية "دراسة قانونية تفسيرية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 402 .

لقواعد قانونية وبكل موضوعية، ويهدف من خلال ملاحظاته الشفهية تنوير المجلس ومساعدته للفصل في المنازعات ويساهم في تفهم وتأصيل القانون الإداري.[1]

في مرحلة الحكم وبخصوص الإشارة إلى طلبات محافظ الدولة نصت المادة 900 من ق إ م إ على إلزامية الإشارة إلى طلبات وملاحظات محافظ الدولة بإيجاز وذلك في الأحكام القضائية مع إمكانية الرد على طلبات وملاحظات هيئته، ومن خلال هذا النص أن المشرع الجزائري حاول تعزيز دور محافظ الدولة من جهة ومن جهة أخرى مكن أطراف الخصومة من الإطلاع على طلبات هيئته وإمكانية الرد عليها وهو ما يشكل حماية أكثر لحقوق الأفراد، وعند مقارنة ذلك بما كان عليه الحال في ظل القانون الإجرائي القديم حيث لا يطلع أطراف الخصومة على طلبات محافظ الدولة المكتوبة والتي تبقى شبه سرية بالنسبة لهم ولا يستطيعون مناقشتها حتى بعد إطلاعهم على الحكم القضائي الفاصل في الدعوى لأن الحكم القضائي لا تدون فيه عبارة (وبعد الإطلاع على طلبات محافظ الدولة).[2]

وبعد أن يتم الاستماع إلى رأي محافظ الدولة يقفل باب المناقشة، ومعنى هذا أن الدعوى أصبحت مهيأة للفصل فيها ،ويمكن إصدار الحكم شأنها وقبله تكون مرحلة المداولة وهي التشاور بين القضاة لتكوين الرأي النهائي الذي يعتبر هو الحكم في الدعوى عند النطق به وتكون المداولة سرية ليتمكن القاضي من إبداء رأيه، بكل حرية حيث أنها تجرى بعدم حضور محافظ الدولة وأطراف الخصومة ومحاموها وكذا كاتب الضبط .يتم النطق بالحكم

[1]– أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص ص 22، 23 .

[2]– موسى بوصوف، المرجع السابق، ص 42 .

علانية حيث يتلو رئيس الجلسة المنطوق كأن يقضي بإبطال القرار المطعون فيه أو بالتعويض للمدعي، أو برفض الدعوى لعدم التأسيس[1].

عند صدور الحكم يقوم مجلس الدولة بنشر قرارات والتعاليق والدراسات القانونية لمحافظ الدولة لأن هذه الأخيرة تساعد محافظ الدولة في مجال خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري، كما يجوز لمحافظ الدولة تقديم طلب تصحيح الأخطاء المادية حتى بعد حيازة الحكم على حجية الشيء المقضي به.[2]

الفرع الثاني: الدور الاستشاري لمحافظ الدولة .

المعروف لدى العامة من الناس إن مجلس الدولة ينفرد بالوظيفة القضائية، لأنها المهمة الأساسية والمميزة له، إلا أن الواقع غير ذلك، لان مجلس الدولة يتمتع باختصاص استشاري لا يقل أهمية عن الاختصاص القضائي لوروده وتأكيده من المشروع الدستوري في نص المادة 119 من التعديل الدستوري 1996، التي جاء نصها كما يلي «تعرض مشاريع القوانين علي مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني » وهذا التوجيه لم يكن معروفا لدي الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.[3]

[1]–عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار بغدادي للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص273

[2]–فريدة مزياني، المرجع السابق، ص163 .

[3]– المادة 119 من التعديل الدستوري 1996.

كما أن القانون العضوي رقم 98 -01 نص علي نطاق الوطنية الاستشارية لمجلس الدولة من خلال المادة 01 (يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إحضارها لها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية).[1]

ومنه يستنتج أن الحكومة إن أرادت تقديم مشروع قانون ما ،يتعين عليها اللجوء لمجلس الدولة واخذ رأيه بخصوص هذا المشروع.[2]

العمل الاستشاري على مستوى مجلس الدولة هو نشاط يقوم على مبدأ تخييري، قد لا يأخذ به، مما يجعل نطاق الاستشارة المقدمة من مجلس الدولة ترتبط ضيقا واتساعا حسب المضمون ومحتوى النشاط [3]

من بين الأعضاء الذين يشاركون في المهمة الاستشارية هيئة محافظ الدولة إذ خول له المشرع أو لأحد مساعديه إمكانية إبداء آراءهم حول مشروع القانون الذي يودعه رئيس الحكومة لدى أمانة المجلس تطبيقا لنص المادتين 37-38 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، سواء كان ذلك على مستوي الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة.[4]

---

[1]- نص المادة 01 من القانون العضوي 98-01 .

[2]- عمر بوجادي، المرجع السابق، ص364 .

[3]-أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ،مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر، 1989، ص ص 13، 14.

[4]- سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 209.

يشارك محافظ الدولة في الاستشارة القانونية في مشاريع القوا نين التي يرسلها الأمين العام للحكومة وجوبا، ويقوم بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعد يحضر محافظ الدولة أو احد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته في الميدان الاستشاري، والتي تتم في جمعية عامة أو لجنة دائمة، بحيث خول له القانون سلطة إبداء الرأي في مشاريع القوانين.

أولا:عضوية محافظ الدولة في الجمعية العامة .

إن إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين وطلب رأيه أمر إلزامي ووجوب، حيث نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 على أن (يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه)،[1] يقوم الأمين العام للحكومة بإرسال مشروع القانون، مع كامل الوثائق اللازمة إلى الأمين العام لمجلس الدولة، بحيث أن الرأي الذي يبديه مجلس الدولة في مشروع القانون يكون غير ملزم للحكومة، وتنص المادة التاسعة منه على أن يدون رغي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي، ويرسل إلى الأمين العام للحكومة، من قبل رئيس مجلس الدولة، وترسل نسخة من الملف إلى محافظ الدولة، الذي يكلف أحد مساعديه بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة، بحيث تتشكل الجمعية العامة لمجلس الدولة من نائب الرئيس ومحافظ الدولة عضو في الجمعية العامة لمجلس الدولة التي يمكن أن يشارك فيها الوزراء بأنفسهم أو

[1]- نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 07 جمادى الأول 1419 هـ الموافق لـ29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

يعينوا من يمثلهم في الجلسات التي تفصل فيها القضايا والأمور التي تتعلق بقطاعاتهم، تكون مداولات الجمعية العامة صحيحة بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائها وهذه الأخيرة يتم انتخابها بأعضاء الجمعية العامة الحاضرين للمصادقة على التقرير النهائي الذي يرسل للأمانة العامة للحكومة، بحيث تعطي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأيا استشاريا في ما يخص مشاريع القوانين المعروضة عليها .[1]

ثانيا: حضور محافظ الدولة جلسات ومداولات اللجنة الدائمة .

تنص الفقرة الثانية من المادة 38 فقرة 03 من القانون العضوي لمجلس الدولة 98-01 على أن (يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته)،[2] بحضور محافظ الدولة جلسات ومداولات اللجنة الدائمة لمجلس الدولة والتي تعرض فيها مشاريع القوانين التي تتعلق بالحالات الاستثنائية وتتوافر فيها حالة الاستعجال ،إذ يبدي المجلس رأيه الاستشاري في هذه المشاريع، كما يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته بخصوص مشاريع القوانين ويشرح ملاحظاته شفاهة وفي هذا المجال فإنه يساهم في تأصيل مبادئ وأحكام وقواعد القانون الإداري، إذ يقوم رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني بتعيين موظفين برتبة مدير للإدارة المركزية للإدلاء بالرأي الاستشاري في الجمعية العامة واللجنة الدائمة .

[1]– فريدة مزياني ،المرجع السابق ،ص164 .

[2] –نص المادة 38 فقرة 03 من القانون العضوي رقم 98-01 .

إن صلة مجلس الدولة بالإدارة العامة باعتباره مستشارا لها يساعده على التعرف على المشاكل والصعوبات التي تواجهه من جهة الإدارة هذا يدفع محافظ الدولة إلى البحث عن المبادئ والأحكام اللازمة للأوضاع ويتضمنها في مذكراته المكتوبة التي يقدمها للجمعية العامة أو اللجنة الدائمة[1] .

يعتبر الرأي الاستشاري لمجلس الدولة عمل غير إجباري التطبيق على الهيئة الطالبة للاستشارة من جانبها الموضوعي، الذي صدر فيه الحذف أو السحب أو التعديل أو الإثراء. وتبقى حرية التصرف مطلقة للحكومة في الأخذ بالرأي الاستشاري المقترح من مجلس الدولة أو عدم الأخذ به، ولا تعاقب الإدارة الحكومية لما تلقي بالرأي جانبا، ولا تعير له أي اهتمام. وبذلك يكون الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، في جانبه الموضوعي له آثار اختيارية عكس جانبه الشكلي الذي يجب احترامها والالتزام بها.

المطلب الثالث: دور محافظ الدولة على مستوى محكمة التنازع.

تعتبر محكمة التنازع في أول درجة هي هيئة دستورية وذلك بموجب نص المادة 152 من التعديل الدستوري 1996 ومنظمة بموجب القانون العضوي 98-03 مقرها في الجزائر العاصمة، خول لها اختصاص وحيد هو الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية العادية والإدارية.[2] حيث إنها لا تعتبر جهاز تابع للقضاء العادي ولا جهاز

[1]- فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 165 .

[2]- بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 04، 2005، ص ص 447-448.

تابع للقضاء الإداري وتم التطرق إليها في هذا المطلب من جانب أن محافظ الدولة ضمن تشكيلتها البشرية .

إن وجود محكمة التنازع كمؤسسة قضائية لها تشكيلتها البشرية التي تقوم بتسييرها، حيث نص القانون العضوي 98-03 حدد في المواد 5 و9 تشكيلة محكمة التنازع إذ تتضمن قضاة حكم وقضاة النيابة وكتابة الضبط، فهي تشكيلة متنوعة، ومن بين هذه التشكيلة المتميزة هيئة محافظ الدولة الذي يمثل النيابة العامة على مستواها، كونه هيئة مستقلة تم استحداثها من طرف المشرع الجزائري في ظل التعديل الدستوري 1996 وتم تنظيمها من خلال القانون العضوي 98-03 .[1]

نصت المادة 09 في فقرتها الأولى والثانية من القانون العضوي 98-03 على أن محكمة التنازع تتكون من محافظ دولة ومحافظ الدولة المساعد، حيث تنص على ما يلي (إضافة إلى تشكيلة محكمة التنازع المبينة في المادة 05 أعلاه يعين قاضي بصفته محافظ دولة ولمدة ثلاث سنوات من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل وبعد أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء لتقديم طلباته وملاحظاته الشفوية).

يعين حسب الشروط المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه ولنفس المدة محافظ الدولة ومحافظ دولة مساعد يبدون طلباتهم وملاحظاتهم الشفوية).[2]

[1]- أنظر: أمال عباس، محكمة التنازع وعملها القضائي، لنيل شهادة الماجستير في فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2009-2010، ص 27.

[2]- نص المادة 09 من القانون العضوي 98-03 .

الفرع الأول: المجال القانوني لمحافظ الدولة على مستوى محكمة التنازع.

يعتبر محافظ الدولة قاضي كباقي القضاة الإداريون، تابع لمؤسسة القضاء الإداري حيث يعين على مستوى محكمة التنازع، كقاضي بصفة محافظ الدولة، ولمدة ثلاث سنوات من قبل رئيس الجمهوري باقتراح من وزير العدل، وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء ويساعده محافظ دولة مساعد، يعين بذات الكيفية ،لمدة ثلاث سنوات، ويتولى محافظ الدولة أو مساعده تقديم طلباتهم ومذكراتهم بخصوص حالات التنازع، المعروضة على المحكمة والملاحظ أن المشرع لم يبين بدقة الجهة التي يختار منها محافظ الدولة أو مساعده وعما إذا كان أحدهما أو كلاهما ينتسب لجهة القضاء العادي أو الإداري، بالنسبة لرئاسة محكمة التنازع، وبالنسبة لقضاتها أيضا.

يعود السر في عدم تحديد الجهة التي يختار منها محافظ الدولة ومساعده إلى طبيعة مهام المحافظ، أو مساعده فهما لا يشركان في المداولات، ويكتفيان بتقديم طلباتهما.

تعتبر هذه كمبادئ عامة عن محافظ الدولة في محكمة التنازع، وفي الفرع الثاني سيتناول دوره في مجريات القضية.[1]

[1]–عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية"1962، 2000 "، المرجع السابق، ص 133.

الفرع الثاني: دور محافظ الدولة في مجريات القضية على مستوى محكمة التنازع.

طبقا لأحكام الواردة في القانون رقم 98-03 فإن دعوى التنازع ترفع بأحد الطريقتين من قبل المعنيين، أو عن طريق القاضي بتطبيق نظام الإحالة بحيث إن دعوى التنازع بمجرد رفعها أمام محكمة التنازع تمر بجملة من الإجراءات، فما هو دور محافظ الدولة عبر هذه الإجراءات؟

في المرحلة الأولى يعين رئيس محكمة التنازع بمجرد إخطاره بالقضية، مستشارا مقررا من بين أعضاء المحكمة، وسوف لن يخرج عن أحد أعضاء المحكمة أو أحد قضاة المنتمين للمحكمة العليا أو قضاة مجلس وبعد الدراسة يعد تقريرا مكتوبا يودعه لدى كتابة الضبط بغرض إرساله إلى محافظ الدولة وهذا ما قضت به المادة 22 من القانون العضوي 98-03[1]، وهنا يأتي دور محافظ الدولة حيث يأخذ ملاحظاته حول التقرير الذي سيقدمه شفويا أثناء جلسة الحكم وذلك طبقا لنص المادة 09 الفقرة 2 من نفس القانون السابق[2].

تعقد محكمة التنازع جلساتها بدعوة من رئيسها في تشكيلة تضم خمسة أعضاء على الأقل من بينهم عضوان من مجلس الدولة وعضوان من المحكمة العليا[3].

وفي إطار هذه الجلسة تتم قراءة التقرير ويكون ذلك في جلسة علنية كقاعدة عامة للجلسات. حيث يكون الحضور فيها مسموحا، ويجوز أن تكون الجلسات سرية حفاظا على

[1]- أنظر المادة 22 من القانون العضوي 98-03 .

[2]- أنظر المادة 09 فقرة 02 من القانون العضوي 98-03 .

[3]- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية "القضاء الإداري"، المرجع السابق، ص 176.

النظام العام وبعد تلاوة التقرير يمكن للأطراف أو محاميهم تقديم ملاحظاتهم شفويا وذلك حسب المادة 26 من القانون العضوي 98-03 ثم يقدم محافظ الدولة تقريره الذي أعده كما ذكرنا سابقا شفويا، حيث يعتبر حضور محافظ الدولة إلزامي وفي حالة غيابه ينوبه محافظ الدولة المساعد، ثم بعد إتمام هذه الإجراءات يقوم القاضي برفع باب المرافعة، لتبدأ مرحلة المداولة في تشكيلة تضم خمس أعضاء بحيث أن محافظ الدولة لا يشارك في المداولات، ويكتفي بتقديم طلباته.

وبعد الإجراءات السابقة للحكم ،تأتي مرحلة إصدار القرار الفاصل في القضية ،باسم الشعب الجزائري ويجب أن يشمل القرار أسماء الأطراف والمستندات الرئيسية، المؤشر عليها بالقرار، والنصوص المطبقة، وعند الاقتضاء طلبات الأطراف، وتكون هذه القرارات مسببة، كما يجب أن يذكر اسم القضاة المشاركين، في أخذ القرار وكذا اسم محافظ الدولة، بحيث إن تضمن القرار اسم محافظ الدولة إلزامي من الناحية الشكلية، وهذه الإلزامية تجعل له مركز مرموق وذا أهمية، ثم يوقع رئيس محكمة التنازع والمستشار المقرر وكاتب الضبط على نسخة القرار الأصلية .

المبحث الثاني

ضمانات وتقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

لا شك أن القاضي وهو يبسط للعدالة يده، ويسعى لحفظ الحقوق ورعاية الحريات ،يكون عرضة لجملة من المخاطر قد تلحقه سواء من جانب السلطة التنفيذية أو الأفراد لذا كان من الطبيعي أن يتمتع بحماية خاصة من جميع الجوانب بما يمكنه من أداء رسالته السامية ،ولقد حرصت الأنظمة وعلى اختلاف طبيعتها إلى إحاطة بقواعد متميزة في مجال التعيين والترقية والتأديب وخصصت له أحكاما في مجال المساءلة المدنية والجنائية، ولا يكفي تحصين القاضي وإحاطته بمختلف هذه القواعد والأحكام، بل ينبغي فضلا عن ذلك تأمينه في رزقه أو ضمان حق بقائه في الوظيفة، طالما ما لم يصدر عنه ما يسئ إليها، وكان أهلا للبقاء[1] فعدم تقرير الضمانات الكافية للقاضي الإداري قد تؤدي إلى خضوعه إلى ضغوطات وتأثيرات السلطات العامة لرقابة القضاء المكرس دستوريا يفقد معناه.

وخصوصا أن عمل القاضي البارز في البحث المتمثل في فصل الخصومات وحسم النزاعات من خلال تطبيق النصوص القانونية والفقهية ذات العلاقة في النزاع المعروض عليه[2] وهذا ما يجعل عمله في غاية التعقيد، ولهذا ولأسباب أخرى سعت الأنظمة إلى إحاطة القاضي بمجموعة من الضمانات سواء بالنسبة لضمانات العضوية أو لضمانات الوظيفية،

[1]– عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية" 1962–2000"، المرجع السابق، ص78.

[2]– واصف عبد الوهاب البكري، سلطة القاضي في الحد من المنازعات الأسرية، قدم هذا البحث في أعمال المؤتمر القضائي الشرعي الأول، المقرر انعقاده في عمان، أيلول 2007، ص 08 .

والتي سيتم التعرض إليها ضمن فرعيين، الأول حول الضمانات العضوية لمحافظ الدولة، والثاني حول الضمانات الوظيفية.

المطلب الأول: ضمانات محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .

حيث سنتطرق في هذا المطلب للضمانات العضوية والضمانات الوظيفية لمحافظ الدولة

الفرع الأول: الضمانات العضوية لمحافظ الدولة.

يقصد بالاستقلال العضوي للقضاة عدم تدخل أية سلطة قضائية في إدارة المسار المهني للقضاة، وهو ما يفترض وضع كل ما يتعلق بالمسار المهني للقاضي بعيدا عن التحكم.[1]

أولا: في مجال التعيين .

يؤثر النظام السياسي المتبع في الدولة على طرق تقليد القاضي لوظيفته، إذ تختلف تختلف كل دولة عن الأخرى في كيفية تنظيمه، فهناك من الدول من تنتهج أسلوب الانتخاب باعتباره عاملا أساسيا لتحقيق استقلالية القضاء وتشييد الديمقراطية ودولا أخرى اتبعت أسلوب التعيين. قد يبدو غريبا الربط بين نظام توظيف القضاة وضمان استقلالية القضائي ،كون القواعد المنظمة للتوظيف تطبق على الأشخاص المرشحين لمهنة القضاء، أي على أشخاص ليس لديهم بعد صفة القاضي، ولكن تتبين هذه العلاقة حين ينظر الدارس إلى الموضوع من زاوية العلاقات التي تربط بين أجهزة السلطة التنفيذية وأجهزة السلطة

[1]– بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الأصل للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 45 .

السياسية عملية اختيار القضاة كوسيلة لبسط سيطرتها على القضاء، وبطريق غير مباشر على أحكام القضاة [1].

ثانيا: في مجال التأديب.

عرفت المادة 60 من القانون الأساسي للقضاة 04-11 (يعتبر خطأ تأديبيا بمفهوم هذا القانون العضو بكل تقصير يرتكبه القاضي إخلالا بوجباته، ويعتبر أيضا خطأ تأديبيا بالنسبة إلى قضاة النيابة العامة ومحافظي الدولة إخلالا بالواجبات الناتجة عن التبعية التدريجية)، بحيث نجد في نص المادة أنه في حالة ارتكاب أحد القضاة خطأ تأديبيا ومن بينهم محافظ الدولة بحيث يقوم وزير العدل بالمتابعة التأديبية، أمام المجلس الأعلى للقضاء وهذا ما نصت عليه المادة 65 من نفس القانون الأساسي السابق. وإذا كان القاضي محل المتابعة موقوفا يجب على المجلس الأعلى للقضاء أن يبت في الدعوى التأديبية في أجل ستة أشهر من تاريخ التوقيف وهذا حسب المادة 66 من نفس القانون السابق، كما تنص المادة 68 من القانون الأساسي للقضاة 04-11 أن وزير العدل له أن يتخذ في مواجهة القضاة، عقوبات تتراوح ما بين الدرجة الأولى إلى الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة وذلك حسب جسامة الخطأ، وتكون العقوبات مرفوقة بمجموعة من الضمانات يمكن حصرها فيما يلي:

1- تغيير تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء عندما ينعقد المجلس التأديبي حيث يترأسه الرئيس الأول للمحكمة العليا بدلا من رئيس الجمهورية.

2-عدم جواز نشر قرار الإيقاف الذي يتخذه وزير العدل .

[1]- باية سكاكني، مرجع سابق، ص 113 .

3-استمرار القاضي في التقاضي مرتبة خلال ستة أشهر تبدأ اعتبارا من يوم صدور قرار الإيقاف وذلك طبقا للمادة 67 من القانون الأساسي للقضاة 04-11.

4- وجوب الفصل في الدعوى التأديبية خلال مدة الأشهر الستة وذلك وفقا للمادة 66 فقرة 02 من القانون الأساسي للقضاة 04-11 [1].

ويرى الأستاذ بوبشير محند أمقران بأن هذه الضمانات المقررة للقاضي أثناء متابعته تأديبيا، بأنها مجرد ضمانات شكلية لا تحقق الهدف من تقريرها والسبب في ذلك هو عدم النص على الجزاءات المرتبة على مخالفتها، وعليه فعادة ما تهدر هذه الضمانات في الواقع العملي دون أن يكون للقاضي سبيل لدفع ذلك [2].

ومن هذا المنطلق يجب تكريس هذه الضمانات بشكل واقعي على جميع القضاة وبالأخص هيئة محافظ الدولة لكونه نظام جديد حمايته تعني تطوير القضاء الإداري.

ثالثا: مبدأ عدم القابلية للعزل .

لقد تعرض القضاة خلال فترة معينة في معظم دول العالم لاعتداءات صاخبة من جانب الجهة القائمة بالتعيين وصلت على حد أبعادهم فصلهم عن الوظيفة أو تجريدهم من الصفة القضائية، وكان القاضي على هذا النحو بين خيارين إما أن يساير السلطة التي عينته، فيؤتمر بأوامرها فتضمن له بالمقابل حق البقاء في الوظيفة، وإما أن يخالفها متمسكا بمبدأ العدالة، فيكون العزل والتجريد من الصفة القضائية مصيره. وإن كان لابد من القاضي أن

[1]- نص المواد 66-67 من القانون العضوي 04-11 .

[2]- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، المرجع السابق، ص48.

ينظر في النزاع المعروض أمامه بكل حرية ودون أي تأثير فإن ذلك يدفع لوجود قواعد تضمن تحصينه ضد العزل وتأمين مستقبله من الانهيار من هنا ظهرت الحاجة الماسة لمبدأ عدم القابلية للعزل باعتباره إحدى أهم وسائل الحماية الإدارية للقاضي.[1] ويقصد بمبدأ عدم القابلية للعزل أنه لا يجوز فصل القاضي أو وقفه عن العمل أو إحالته إلى المعاش قبل الأوان، أو نقله إلى وظيفة أخرى غير قضائية إلا في الأحوال وبالقيود التي نص عليها القانون.[2] بحيث يعتبر هذا المبدأ من أهم الضمانات التي تكفل للقاضي حقوقه وبالأخص محافظ الدولة كونه قاضي كباقي القضاة لكن مهمته جد صعبة وذلك لطبيعة مهامه بحيث أعتبر روني جاكلا مبدأ عدم القابلية للعزل والنقل بالنسبة للقضاة العنصر الأول المكون للسلطة القضائية لأنه هو الذي يضمن استقلال القضاة وتقرر منع القضاء العادي من الفصل في المنازعات الإدارية، لأن استقلاله يمكن أن يعرقل نشاط الإدارة.[3] ومبدأ عدم القابلية للعزل يعد جوهر استقلال القضاة وهذا ما أكده خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 99-2000 (إن استقلالية القضاء يجب أن تقدر بالرجوع إلى منطق حماية الأفراد من تعسف السلطة نفسها بما في ذلك تعسف القضاة)،[4] وبالرجوع للتعديل الدستوري 1996 لم يشر لضمانة عدم القابلية للعزل رغم أهميتها على الصعيد القانوني. وكذلك بالنسبة للقانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وهذا الأخير جاء كذلك خاليا من الإشارة لهذا

---

[1]- فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص 160.

[2]- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية" 1962-2000"، المرجع السابق، ص79 .

[3]- فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 206.

[4]-خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 99-2000، المجلة القضائية، العدد1، 1999، ص 239.

المبدأ. والحقيقة إن ضمانة عدم القابلية للعزل إذا كانت تمثل على العموم ضمانة ينبغي أن تلازم العمل القضائي ويتمتع بها كل قاض أيا كان مركزه وطبيعة القضايا المعروضة عليه ،فإن حاجة القاضي الإداري سواء على مستوى المحاكم الإدارية الابتدائية أو على مستوى مجلس الدولة لهذه الضمانة على أساس أنه يواجه الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري، وحتى لا يخشى ضغط أحد هذه الجهات عليه وشعر بالطمأنينة اللازمة التي تمكنه من القيام بواجبه المتمثل بالفصل في المنازعات المعروضة عليه بكل حياد وموضوعية وبحسب ما تقتضيه مبادئ العدالة،[1] ولكون محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين على مستوى الأجهزة القضائية الإدارية لا يستفيدون من ضمانة الاستقرار لكونهم يمثلون النيابة العامة. أما بالنسبة للترقية فإن محافظ الدولة فإنه ملزم بقبول المنصب المقترح عليه دون أن تكون له حرية الاختيار وهذا حسب نص المادة 59 من القانون الأساسي للقضاة (كل قاض مستفيد بالترقية في الوظيفة ملزم بقبول الوظيفة في المنصب المقترح عليه)،[2] ولهذا ولأسباب أخرى يجب على المشرع أن يتكفل بمحافظ الدولة وأعضاء النيابة العامة لكونهم معرضين للنقل وأن يكفل لهم مبدأ عدم القابلية للعزل وعدم استعمال النقل من الوظيفة كوسيلة للتأثير على العمل القضائي أو كجزاء لهم.[3]

---

[1]– عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية "1962 –2000"، المرجع السابق، ص 81 .

[2]– لياس علام ،المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة ،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة "بجاية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، العدد02 ، 2011، ص 106.

[3] –أنظر: باية سكاكني، المرجع السابق، ص 120 .

وإن كان الاستقلال العضوي ضروري لتجسيد عدالة فعالة، تضمن للقاضي مركزه وترسخ هيبته، فذلك غير كاف، دون الاستقلال الوظيفي، لأنهما أمران مرتبطان، لا يستغني أحدهم عن الآخر بحيث سيتطرق للاستقلال الوظيفي في الفرع الثاني .

الفرع الثاني: الضمانات الوظيفية لمحافظ الدولة.

كون محافظ الدولة على مستوى الأجهزة القضائية، قاض كباقي القضاة الجهاز الإداري، كما قلنا سابقا، فإن وظيفته القضائية تتمثل في تطبيق القانون عند البت في المنازعات المعروضة عليه، هذا الأمر يفرض أن يقوم بعمله بعيدا عن كل الضغوطات والتهديدات، التي من شأنها أن تمس بحياده ونزاهته، وإن تجسيد فكرة الاستقلال الوظيفي يكون بتقرير مبدأ الفصل بين السلطات، والذي مفاده عدم تدخل سلطة من السلطات الثلاث في شؤون إحداها.[1]

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن تجسيد فكرة الاستقلالية للقاضي يكون بإخضاعه للقانون دون سواه، ولقد حرص المشرع على هذا المبدأ من خلال المادة 147 من التعديل الدستوري 1996، حيث أن القاضي لا يخضع إلا للقانون كما أكدت المادة 138 من نفس الدستور على أن السلطة القضائية المستقلة وتمارس في إطار القانون، كما أكد المشرع على حماية القاضي من كل الضغوط التي قد تمس عمله وذلك من خلال المادة 148 من التعديل الدستوري السابق، وأكد هذه المبادئ المقرة على حمايته من خلال بعض النصوص القانونية

[1] –أنظر: باية سكاكني،نفس المرجع ، ص 132.

في القانون رقم 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاة،[1] ولا يغفل أن محافظ الدولة قاض لكن في الوقت نفسه مواطن له معتقداته الفكرية والسياسية يهمه تطور وازدهار الدولة التي ينتمي إليها، ولكونه قاض إداري وهذا الأخير لا يقتصر دوره على تطبيق القانون بصفة جامدة ،إذ يسعى إلى تحقيق توازن بين المصالح المتعارضة للإدارة والمتعاملين معها.[2] والجدير بالذكر أن استقلالية القاضي وفقا للمفهوم الاشتراكي أي خلال دستور 1976 هي كل ما من شأنه أن يحاول تحويل القاضي عن الهدف إلى الهدف الاشتراكي والمتمثل في حماية مكاسب الثورة الاشتراكية – إلا أن المشرع عدل عن هذا التوجه وأقر مبدأ استقلالية السلطة القضائية وإخضاع القاضي إلى القانون دون سواه وذلك خلال دستور 23 نوفمبر 1989 وكذلك دستور 1996 إذ أصبح القاضي لا يلتزم إلا بتطبيق القانون وفي إطار القانون الأساسي للقضاء لسنة 2004 ،ألزم القاضي على حماية المصلحة العليا للمجتمع،[3] وإذا كان العمل على تحقيق دولة القانون يؤدي بالضرورة إلى تقوية دور القانون في المجتمع، فإنه يؤدي أيضا إلى مضاعفة دور القاضي المكلف بتطبيقه، وإن اكتمال العناصر دولة القانون، يتحقق بتحويل القضاء الإداري حقا دستوريا في رقابة أعمال السلطات العمومية وهذا كله ينطبق على محافظ الدولة لكونه قاضي إداري .

المطلب الثاني: تقييم نظام محافظ الدولة .

[1]– باية سكاكني، نفس المرجع ، ص 121.

[2]– أنظر: إلياس علام، المرجع السابق، ص 135.

[3]– باية سكاكني، المرجع نفسه، ص 124 .

إن الدور الفعال الذي يقوم به هيئة محافظ الدولة على مستوى الأجهزة القضائية الإدارية، بحيث يمارس مهام النيابة العامة ومن هذا المنطلق ومن منطلقات أخرى يوجد عدة أراء حول وظيفته منها من يحمد دوره ومنها من ينتقده وهذا ما سيتطرق إليه من خلال الفرعيين التاليين الأول بعنوان مزايا محافظ الدولة والثاني حول مآخذ نظام محافظ الدولة .

الفرع الأول: مزايا محافظ الدولة .

يعتبر محافظ الدولة من عوامل سيادة مبدأ المشروعية لمساهمته في توفير الرقابة القضائية اللازمة على السلطة التقديرية، هذه السلطة لطالما وجدت الإدارة من خلالها فجوة للتملص من رقابة القضاء الإداري وذلك لكونها تحوز على سلطة الأمر والنهي ولكونها صاحبة السيادة والسلطة المخولة لها، ولوضع حد لهذا تبنت الجزائر القضاء الإداري للحد من جبروت هذه السلطة سواء كانت ظالمة أو مظلومة ،وتبنت معه نظام محافظ الدولة، ولكون هذا الأخير قاضيا مستقلا خاضعا للقانون الأساسي للقضاة، يعد ابتكارا جديدا يتميز عن الأنظمة المعروفة، وكذلك يعتبر الممثل القانوني للمنازعة الإدارية التي يسهر على حمايتها باعتباره الأمين عليها، فلا سلطان على إرادته إلا للقانون، وتنحصر مهمته في الدفاع عن القانون، وما يعتقد أنه للصالح العام، وفقا لضميره واقتناعه الشخصي. بحيث إنه قد يتخذ موقفا ضد الإدارة، لأن مصلحة الدولة هي أن يسود حكم القانون، حتى ولو أدى ذلك إلى الحكم ضد الإدارة. وكذلك إن محافظ الدولة رجل وقائع لأنه يتوصل إلى الحلول القانونية، بعد دراسته ملفات القضايا التي ترفع أمام الجهات القضائية المختصة، وتحال إليه ليبدي رأيه القانوني فيها، فهو يعيش في الواقع العملي الذي يحيط بالمنازعة، حتى يلتمس

الحقيقة، ويتمكن من إبداء الرأي القانوني الذي يتفق مع احتياجات المرافق العامة، والتي تتناسب مع المنطق الواقعي السليم[1].

ومن المزايا التي تبرز دور محافظ الدولة، أنه يمارس دورا مميزا على مستوى مجلس الدولة لا يوجد له مثيلا على مستوى المحكمة الإدارية ومحكمة التنازع، ويتعلق الأمر بالدور الاستشاري لمجلس الدولة طبقا لنص المادة 12من القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله. والمرسوم التنفيذي 98-216 الذي يثبت عضوية محافظ الدولة على مستوى الجمعية العامة، واللجنة الدائمة.[2] وكذلك أهم ما يميز النظام القانوني لهيئته عن قضاة محكمة التنازع في نقطة لها أهمية بالنسبة لفكرة التناوب والتمثيل المزدوج الذي يطبع المحكمة ورؤسائها.

بالنسبة للأستاذ حاج عزام سليمان فإنه يثمن دور محافظ الدولة، بحيث يرى إن دور محافظ الدولة البارز الذي –لا زال– محافظ الدولة في القضاء المقارن في الدفاع عن المصلحة العامة دون أن يخل ذلك بحقوق الأفراد، فالكثير من الاجتهادات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي ،تبين أنه لولا تقارير محافظ الدولة المرفقة بالأدلة الدامغة وعرض الأسباب الوجيهة لما اعترف قضاة مجلس الدولة الفرنسي بالعديد من حالات المسؤولية الإدارية التي تقررت ولما نال المتضررون التعويض.[3]

---

[1]– أنظر: سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 199 إلى 203.

[2]– أنظر: عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس،مصر"، المرجع السابق، ص 442.

[3]– سليمان حاج عزام ، المرجع السابق، ص 356 .

يعتبر محافظ الدولة صانع أحكام إدارية جريئة وعادلة ومتطورة، بفضل مستنتجاته التي يعرضها على هيئة المحكمة مضمنا إياها قرارات وابحثا قانونية نيرة، وحلول قانونية رائعة، تستمد مقوماتها من الفقه والقضاء المقارن وبعض الاجتهادات بحيث إنه يساهم في الاجتهاد القضائي الإداري ويدفع المحكمة إلى الخلق والإبداع من خلال تقاريره التي تتضمن أبحاث قانونية. ومن الملاحظ وما هو شائع أن وظيفة محافظ الدولة تنطبق عليها المقولة (إن الوظيفة بقدر الشخص الذي يمارسها).

الفرع الثاني: مآخذ محافظ الدولة.

يقصد بالمآخذ التي تنتاب نظام عمل محافظ الدولة هي العقبات التي تحول بين محافظ الدولة وأداء دوره المنوط به في مجال الدعوى الإدارية ولا يقصد غير ذلك.[1] لكون نظام هيئة محافظ الدولة جديد في الجزائر بحيث يعتبر من أهم التغيرات وأبرزها في القضاء الإداري ،يمارس اختصاصات قضائية وأخرى استشارية على مستوى أجهزة القضاء الإداري فبالرغم ما يتمتع به هيئته إلا أن هناك عقبات لابد من المشرع أن يتجاوزها سيحاول في هذا الفرع تناول بعض المآخذ التي تم التطرق إليها من طرف الفقهاء والقانونيين.

بحيث يرى الأستاذ عمار بوضياف أن من مآخذ هذا النظام هو أن محافظ الدولة يمارس مهام النيابة العامة وهذا بالنظر لتبعية هذا الجهاز لوزير العدل وهو عضو في

[1]– محمد جابر عبد العليم، المرجع السابق، ص 596.

السلطة التنفيذية، بينما محافظ الدولة قاض مستقل لا يتصور أبدا التدخل في عمله، أو توجيه الأوامر إليه، لتقديم التماساته بكل حرية بشكل أو بآخر حتى ولو كان المتدخل وزيرا للعدل.[1]

أما الأستاذ رشيد خلفوني يرى أن هناك فراغ قانوني لا يخدم فكرتي بالنسبة لمحافظ الدولة على مستوى محكمة التنازع لأن طريقة تعيين محافظ الدولة مجهولة وخصوصا أنه يعين بنفس طريقة تعيين محافظ الدولة المساعد ونفس مدته ،وهذه النقطة تجعل الأمر أكثر تعقيدا[2].

وترى الأستاذة بوخميس سهيلة أن المشرع لم يفهم مهام محافظ الدولة الحقيقية ولم يبرز صلاحياته القانونية والفعلية والتي يجب أن يتمتع بها محافظ الدولة وكذلك لكي تتوافق مع مقتضيات القضاء الإداري المقارن عامة وفي القضاء الجزائري خاصة.[3]

ومن بين المآخذ حسب وجهة نظر الأستاذة بوقرة أم الخير، أن اختصاص النيابة العامة على مستوى القضاء الإداري ،ليس كبير في المنازعات الإدارية، إلا أنه يمكن الاستغناء على سلك محافظ الدولة، بحيث إن دوره يقتصر على مجرد التماسات، لا تلزم الحكم.[4]

---

[1]– عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مدعمة بتطبيقات حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس،مصر" المرجع السابق، ص 275 .

[2]– رشيد خلوفي، القضاء الإداري "تنظيم واختصاص"، المرجع السابق، ص 207 .

[3]– سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 199 .

[4]– أم الخير بوقرة، المرجع السابق، ص 10.

كذلك يرى الأستاذ موسى بوصوف أن محافظ الدولة عندما يبدي رأيه في المجال القانوني لمجلس الدولة في الاختصاص الاستشاري، مع العلم أن رأي مجلس الدولة غير إلزامي على الحكومة وهذا ما ينعكس على محافظ الدولة فلا وجود لنزاع لكي يبدي رأيه[1].

كما يرى الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا أنه ما مآخذ هذا النظام ،أنه كان من المستحسن أن لا يرفق القاضي المقرر بملف التقرير المعد من طرفه عند إحالته الملف على محافظ الدولة، وهذا حتى لا يتكل هذا الأخير عليه، ويعيد نقله حرفيا مع اقتراح الحلول نفسها، فمن المفروض أن يترك محافظ الدولة لتقديم طلباته دون التأثر بما جاء في تقرير القاضي، وحتى يبذل مجهود في اقتراح الحلول وتنبيه المحكمة عن بعض المسائل التي تجنب ذكرها تقرير القاضي المقرر أو غفل عنها ،وكذا لتصحيح بعض المفاهيم القانونية والتقنية فبدلا أن تجد المحكمة الإدارية نفسها أمام حل واحد ،تجد نفسها أمام عدة حلول وتختار الأصوب والأقرب لليقين وقد تأخذ بحل آخر بعد أن يتبين بها عدم رجحان الحلول المقترحة .[2]

[1]– أنظر: موسى بوصوف، المرجع السبق، ص ص 40 إلى 44.

[2]– حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة،المرجع السابق، ص 27 .

خلاصة الفصل الثاني

يعتبر نظام محافظ الدولة من بين الأنظمة الجديدة على مستوى أجهزة القضاء الإداري له دور على مستوى المحكمة الإدارية بحيث يمارس مهام النيابة العامة حسب المادة الخامسة من القانون 98-02، كما له دور على مستوى مجلس الدولة والمتمثل في الاختصاص القضائي والاستشاري، بالإضافة إلى هذه الأجهزة الإدارية له دور على مستوى محكمة التنازع التي تعتبر جهاز مستقل عن الجهاز القضائي الإداري والعادي، ولكون منصبه جد حساس أعطى له المشرع صفة القاضي المستقل، ذلك لأن مهمته جد صعبة لأنه لا يمثل الدولة ولا الأفراد ويعمل دائما لتطبيق القانون وحمايته، مما جعله يتمتع بالعديد من الضمانات التي يتمتع بها القضاة سواء القضاة التابعين للقضاء العادي أو الإداري ومن بين الضمانات سواء العضوية أو الوظيفية، بحيث منح المشرع لمحافظ الدولة وكذلك بالنسبة للقضاة سواء الخاضعين للقضاء الإداري أو الخاضعين للقضاء العادي، هذه الضمانات لكي يقوموا بمهامهم وهم مرتاحين لا يخضعون لأي ضغوط تعرقل عملهم، بحيث أن هذه الهيئة لم تسلم من الانتقادات منها البناءة ومنها المآخذ والهدف من هذه المآخذ تداركها من طرف المشرع والنص عليها في تعديلات لاحقة وذلك لتجسيد دور محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.

الخاتمة

الخاتمة :

لقد تطرقنا في هذه الدراسة إلى مختلف الأحكام القانونية المتعلقة لمكانة ودور محافظ الدولة في النظام القضائي الجزائري حيث توصلنا إلى أن محافظ الدولة في الجزائر يختلف مركزه القانوني في الجزائري عن مركز محافظ الدولة في فرنسا ومصر فهو يعين بموجب مرسوم رئاسي بناءا على اقتراح وزير العدل حافظ الأختام وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء، وبذلك فإنه يتفق ويتطابق من نظام النيابة العامة من حيث أنهما يتمتعان بالعضوية في المجلس الأعلى للقضاء وأن كلاهما يتمتعان بصلاحية إبداء الرأي في المسائل التنظيمية على مستوى الهيئات التي يعملون بها ولقد لاحظنا أيضا أن محافظ الدولة في الجزائر يختلف عن محافظ الدولة في فرنسا من حيث التسمية ومن حيث إعداد التقارير و إمكانية الإطلاع عليها وحضور المداولات

لقد توصلنا من خلال هذا البحث إلى نتائج أساسية نقدمها في شكل مقترحات إلى المشرع الجزائري :

1- ضرورة النظر في المنظومة القانونية المتعلقة بتعيين محافظ الدولة بطريقة تجعله أكثر استقلالية عن مصالح وزارة العدل وذلك باعتماد نظام تعيينه من الجمعية العامة للقضاة

2- إعادة النظر في المنظومة القانونية لصلاحيات محافظ الدولة وذلك بتوسيعها من أجل ضمان مساهمته في حماية الحق العام وتطبيق مبدأ المشروعية داخل هيكل القضاء الإداري

3- ضرورة إصدار نصوص قانونية تنظيمية تحدد بدقة العلاقة بين محافظ الدولة ورئيس المحكمة الإدارية وذلك لإضفاء المرونة في العلاقة الوظيفية بينهما بعيدا عن الخلافات حول الصلاحيات والتي قد تحول دون جودة العمل القضائي.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا: الدساتير.

1-التعديل الدستوري 1996، المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتضمن التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 26 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، 1996.

ثانيا: القوانين العضوية .

1-القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد37 -1998 .

2- القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، 1998 .

3- القانون العضوي 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد57 ، 2004 .

4- القانون العضوي 04-12 المؤرخ في 2 سبتمبر 2004 يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء عمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية العدد 57، 2004 .

5- القانون العضوي 09-02، المؤرخ في 25 فيفري 2009، المعدل والمتمم لأمر رقم 71-75 المتعلق بالمساعدة القضائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15، المؤرخة في 08 مارس 2009.

6- القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2010 المعدل والمتمم لقانون مجلس الدولة رقم 98-01، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 43 ، 2011.

ثالثا: القوانين العادية .

1- القانون 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 ،يتعلق بالمحاكم الإدارية ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد37 ،1998 .

2- قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، 2008 .

3- الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، المؤرخ في 08جوان 1966، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 48 ،1966 .

4- النظام الداخلي لمجلس الدولة، المؤرخ في 16 رجب 1420 الموافق ل26 أكتوبر 1999 ،المعدل والمتمم.

ثالثا: المراسيم.

1- المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

2- المرسوم التنفيذي 98-356 المؤرخ في14 نوفمبر 1998 يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد85 ،1998 .

المراجع باللغة العربية :

أولا: الكتب

1-أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ،مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر، 1989.

2-أحمد محيو، المنازعات الإدارية "ترجمة فائز وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، ط7، الجزائر، 2008

3- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.

4- بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الأصل للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

5- بوبشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 04، 2005.

6- الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.

7- حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومة، الجزائر، 2003.

8- رشيد خلوفي، القضاء الإداري "تنظيم واختصاص"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2002.

9- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية "تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2، 2005.

10- سايح سنقوقة، قانون الإجراءات المدنية نصا وتعليقا وشرحا وتطبيقا، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.

11- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري" الكتاب الأول قضاء الإلغاء" دار الفكر العربي، مصر، 1996.

12- عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار بغدادي للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009

13- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، الناشر منشأة المعارف، بالإسكندرية، 1996.

14- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، دار ريحانة، الجزائر، 2000.

15- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2011.

16- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2004.

17- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008-2009.

18- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مطبوعات مخبر الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، الجزائر، 2010.

19- فتحي والي، الوسيط في قانون القضاء المدني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.

20- لحسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية"دراسة قانونية تفسيرية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

21- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري "مجلس الدولة"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

22- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.

23- محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات باجي مختار، عنابة.

24- محمد جابر عبد العليم، مفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، 2009.

25- محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الإداري، ط 2، دار النهضة العربية، مصر، 1966.

26- مسعود شيهوب، "المبادئ العامة للمنازعات الإدارية" الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية"،ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، ط4، الجزائر.

27- واصف عبد الوهاب البكري، سلطة القاضي في الحد من المنازعات الأسرية، قدم هذا البحث في أعمال المؤتمر القضائي الشرعي الأول، المقرر انعقاده في عمان، أيلول 2007.

ثانيا: الرسائل الجامعية

1-أمال عباس، محكمة التنازع وعملها القضائي، لنيل شهادة الماجستير في فرع الدولة والمؤسسات العمومية، ، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2009-2010.

2- باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، نوفمبر 2011.

3- سليمان حاج عزام، المسؤولية الإدارية للمستشفيات العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة ،2010-2011.

4- عبد الليوة صالح، دور القاضي الإداري في إلغاء القرارات الإدارية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاة، الدفعة السابعة عشر.

5- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه، دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011

ثالثا: المجلات.

1- بوصوف موسى، نظام محافظ دولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية "مكانته ودوره "، مجلة مجلس الدولة الجزائري العدد 4، 2003.

2- جازيه صاش، هيئة محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، مجلة الفكر البرلماني العدد 25، 2010.

3- خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 99-2000، المجلة القضائية، العدد1، 1999.

4- سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر ،مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون ، جامعة 08 ماي 1945 ، عنابة ، العدد 39، سبتمبر2014 .

5- علي قصير- نادية بونعاس، تفعيل دور القاضي الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، العدد 11، كلية الحقوق والعلو السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة.

6- لياس علام ،المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة ،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة "بجاية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، العدد02 ، 2011.

7- مجيد خلفوني، مكانة ودور كل من مفوض الحكومة ومحافظ الدولة في نظام القضاء الإداري الفرنسي والجزائري، مجلة مجلس الدولة، عدد 30، أكتوبر 2012.

8- مزياني فريدة، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد12، جوان 2011

9- نص كلمة السيد عبد العزيز بوتفليقة رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 1999-2000، المجلة القضائية العدد 1، 1999 .

رابعا: المقالات والمداخلات .

1-بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر "الواقع والأفاق"، مقال منشور بمجلس الدولة، العدد 6، 2005.

2- بوقرة أم الخير، إصلاح القضاء الإداري في دول المغرب العربي، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني الثامن يومي 11-12 ماي 2011.

3- رزيق أميرة، مقالة بعنوان تكييف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دعوى حماية الحريات الأساسية، الملتقى الدولي الثالث حول دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، 28-29 أفريل 2010، المركز الجامعي، الوادي، 2010.

4- محمد قصري، نظام المفوض الملكي للدفاع عن الحق والقانون بالمحاكم الإدارية المغربية "دراسة مقارنة "، مجلة القضاء والقانون عدد155، المغرب

خامسا-المحاضرات :

1- فتحي مجيدي، محاضرات في المنازعات الإدارية، سنة ثالثة، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2010 -2011.

المراجع الأجنبية:

1- Lafferiare-traite du Juridiction Administrative et Des Recours –Contentieux parix bergers- levraut - rem pression C-G-D-J-1989

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

العنوان	الصفحة
شكر وعرفان	
مقدمة	أ
الفصل الأول:ماهية محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.	
تمهيد	4
المبحث الأول: مفهوم محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .	6
المطلب الأول: تعريف محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .	6
الفرع الأول: التعريف القانوني لمحافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .	7
الفرع الثاني: التعريف الفقهي لمحافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.	12
المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام محافظ الدولة في الجزائر.	17
الفرع الأول: نشأة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري قبل 1996.	20
الفرع الثاني: نشأة وتطور نظام محافظ الدولة بعد 1996.	23
المطلب الثالث: تبني المشرع الجزائري لنظام محافظ الدولة.	26
الفرع الأول: تعيين محافظ الدولة.	26
الفرع الثاني: مركز محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .	28
المبحث الثاني: تمييز نظام محافظ الدولة عما يشابهه من الأنظمة المشابهة .	30
المطلب الأول: تمييز نظام محافظ الدولة عن النيابة العامة .	30
الفرع الأول: أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة.	31
الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة .	32
المطلب الثاني: تمييز نظام محافظ الدولة والمقرر العام في فرنسا .	34
الفرع الأول: أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة والمقرر العام في فرنسا .	35
الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة والمقرر العام في فرنسا .	36
المطلب الثالث: تمييز نظام محافظ الدولة ومفوض الدولة في مصر .	39
الفرع الأول: أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة مفوض الدولة في مصر .	40
الفرع الثاني: أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة ومفوض الدولة في مصر.	40
خلاصة الفصل الأول	43

الفصل الثاني: دور محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .	
تمهيد	45
المبحث الأول :دور محافظ الدولة على مستوى أجهزة القضاء الإداري الجزائري	46
المطلب الأول :دور محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية .	47
الفرع الأول :دور محافظ الدولة في المرافعات .	50
الفرع الثاني :دور محافظ الدولة في المداولات وإصدار القرار .	54
المطلب الثاني :دور محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة .	57
الفرع الأول :الدور القضائي لمحافظ الدولة.	63
الفرع الثاني :الدور الاستشاري لمحافظ الدولة .	68
المطلب الثالث :دور محافظ الدولة على مستوى محكمة التنازع	72
الفرع الأول :المجال القانوني لمحافظ الدولة على مستوى محكمة التنازع .	74
الفرع الثاني: دور محافظ الدولة في مجريات القضية على محكمة التنازع .	75
المبحث الثاني: ضمانات وتقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري	77
المطلب الأول: ضمانات محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .	78
الفرع الأول: الضمانات العضوية لمحافظ الدولة	78
الفرع الثاني: الضمانات الوظيفية لمحافظ الدولة	83
المطلب الثاني: تقييم نظام محافظ الدولة .	85
الفرع الأول: مزايا نظام محافظ الدولة .	85
الفرع الثاني: مآخذ نظام محافظ الدولة.	87
خلاصة الفصل الثاني .	90
خاتمة	91
قائمة المصادر والمراجع	92
فهرس الموضوعات	

قائمة المختصرات

ج . ر	جريدة رسمية
ق إ م إ	قانون الإجراءات المدنية والإدارية
ص	صفحة
ط	طبعة
P	Page

ملخص

بموجب تبني الجزائر لنظام ازدواجية القضاء الإداري تم استحداث نظام محافظ الدولة كهيئة جديدة نظرا لدوره الذي لا يقتصر على جهاز من أجهزة القضاء الإداري، بل نجده ضمن تشكيلة جميع الأجهزة القضائية الإدارية المتمثلة في المحكمة الإدارية ومجلس الدولة، ونجده كذلك على مستوى محكمة التنازع.

بحيث أن محافظ الدولة هيئة قائمة بذاتها تمارس مهمة النيابة العامة على مستوى الأجهزة القضائية بموجب نصوص قانونية تحكمها منها القانون العضوي 98-01 والقانون 98-02 بالإضافة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

Résumé :

Vu que l'Algérie a adopté le système de la dualité de la justice administrative, il a été instauré le système du Commissaire d'État en tant que nouveau organisme dont le rôle ne se borne pas d'un dispositif de ceux de la justice administrative, mais on le trouve dans un assortiment de tous les dispositifs de la justice administrative à savoir : le tribunal administratif, le Conseil d'État ainsi que le tribunal des conflits.

D'une manière où du Commissaire d'État est un organisme autonome, qui exerce la tâche du ministère public au niveau des dispositifs judiciaires en vertu des textes juridiques qui sont régies par la loi organique 98/01 et la loi 98/02, ainsi que le code de procédure civile et administrative