

- -
السياسية كلية زيان

نيل شهادة
مالية

نهاية

:

:

- . عيسى

إلى قائدي و قدوتي رسول الله صلى الله عليه وسلم إيماناً و تصديقاً.
إلى الذي رباني ، و أدبني ، و علمني ، و دائم دعائي أن رب
أرحمه كما رباني صغيراً... والدي العزيز.
إلى رمز المحبة و الحنان ، إلى التي عن شكرها يعجز اللسان
إلى التي رفع الله من شأنها ، و جعل الجنة تحت أقدامها
أمي الغالية حفظها الله و أطال في عمرها.
إلى التي شجعتني ، و أعطت و ما بخلت ، و قدمت و ما تأخرت
زوجتي العزيزة.
إلى كل أصدقائي والأحبة دون استثناء
و أخص بالذكر دحمان سالم.
أهدي هذا العمل المتواضع لكافة الأحباب

انطلاقاً من قوله تعالى:

"و من شكر فإنما يشكر لنفسه" سورة النمل ، الآية 40

و ما جاء عن النبي ص فيما رواه عنه أبو هريرة- عليه السلام -حيث قال:

(من لا يشكر الناس لا يشكر الله)

أخرجه الترمذي في سننه : كتاب البر و الصلة ، باب ما جاء في الشكر لمن لمن أحسن إليك ، 4/339 ، ح 1954
أتقدم بخالص الشكر و عظيم الإمتنان و بالغ التقدير و الإحترام إلى أستاذي الفاضل
:الدكتور حمزة عباس، و ذلك اعترافاً مني بفضلته و كرمه و رعايته لي ، و لم
يبخل علي بالنصح أو التوجيه أو إرشاد إلى الصواب و الرشاد ، فأسأل الله أن
يحفظه و يبارك له و فيه ، ليكون دوماً منارة للعلم يستتير بها طلبة القانون.

كما و أتقدم بعظيم الشكر و التقدير إلى:

عضوي لجنة المناقشة الأستاذين الكريمين ، لتكرمهما بقبول مناقشة هذه المذكرة ، و
إثرائها بالملاحظات القيمة.

كما و أتقدم إلى كل من قدم لي يد المساعدة في عملي هذا ؛

كما لا يفوتني أن أتقدم بعظيم الشكر إلى كل أساتذتي الذين كان لي الشرف بلقياهم
و تدريسهم لي ؛ أساتذة كلية الحقوق و أسأل الله أن يجزيهم عني خير الجزاء.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

مقدمة:

الحديث عن محافظ الدولة مرتبط بتبني الجزائر لنظام الازدواجية القضائية، في ظل تكريسها لمبدأ استقلالية القضاء. ولقد اقتضت هذه الازدواجية، التوجه نحو تخصيص قضاء إداري، يتمتع بكامل الاستقلالية عن القضاء العادي، أسندت له مهمة الفصل في المنازعات ذات الصبغة الإدارية، وتم إحداث وظيفة محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، كهيئات قضائية إدارية جديدة، أنيط بداخلها لمحافظ الدولة " مهام النيابة العامة"، غير أن وظيفة المحافظ لا تقوم على مجرد المهمة الكلاسيكية للنيابة العامة في القضاء العادي، والمنصبه أساسا على المطالبة بتطبيق القانون.

فالمحافظ يضطلع بالكثير من المهام، بمناسبة شغله لوظيفة "محافظ الدولة"، منها القضائية والاستشارية، يمارسها بكل حرية، عملا بمبدأ خضوع القاضي للقانون، فهو قاض كغيره من القضاة، مستقل في تأدية مهامه، إلا أنه ينتمي إلى سلك محافظة الدولة، هذا ويشترك هيئات أخرى في ممارسة مهامها.

ونجد الوظيفة ذاتها على مستوى محكمة التنازع¹، غير أنها ذات خصوصية على هذا المستوى، سواء تعلق الأمر بشاغلها، أو بالمهمة التي تتركز عليها، نظرا للطبيعة الخاصة والتميزة التي تتفرد بها هذه المحكمة.

وكما 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 النزاعات 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 هيكله الجهات القضائية الادارية سواء على مستوى المحاكم الادارية أو على مستوى مجلس الدولة.

أهمية الدراسة:

ان أهمية دراسة موضوع المركز القانوني لمحافظة الدولة في القضاء الاداري الجزائري تظهر في مستويات متعددة أهمها، إن تجربة استقلالية القضاء في الجزائر بعد 20 سنة من إعتادها تقتضي اعداد دراسة تقييمية لهذه التجربة من أجل تسليط الضوء على أهم العقبات 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 كرس 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.

أسباب اختيار الموضوع:

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 تناول هذا الموضوع و هي الرغبة النابعة لاحتكاكنا اليومي بالعمل القضائي في بلادنا اما بطريقة مباشرة بعتبرنا باحثين في مجال القانون و إما بطريقة غير مباشرة جزءا من الأسرة القضائية.

الإشكالية:

تتمثل إشكالية 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 الرئيسية 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؟

المنهج المتبع:

للإجابة على هذه الإشكالية 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.

خطة الدراسة:

لقد إعتمدت في هذا البحث على خطة مكونة من فصلين:

خصصت الفصل الأول لماهية محافظ الدولة في القضاء الاداري الجزائري ليناقدش 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. لأناقدش و أعالج السؤال الفرعي الثاني من الإشكالية من خلال مبحثين 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:

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 02-152 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 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 تدارس من طرف الإدارة. وأهم نتائج الازدواجية القضائية، استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي، ووجود قضاء 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 سنوات، والذي يمثل خلافا للنظام الفرنسي، مؤسسة قائمة بذاتها مكرس بموجب القانون العضوي 01-98 30 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 16 سنة، 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 الدول 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 نظام محافظ الدولة و تمييزه بما يشابهه؟

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.

تعريف محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري:

يعتبر نظام محافظ الدولة من عوامل سيادة مبدأ المشروعية، لمساهمة 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 ن 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 .

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

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 :

- 05 (98-02 يتولي محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين).

-وتقابلها المادة 15 (98-01 حيث تنص) يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة المساعدين).

- 10 (يمثل النيابة العامة علي مستوي مجلس الدولة محافظ الدولة، الذي يساعده محافظو الدولة المساعدون)، بحيث يجد الباحث أن هذه النصوص القانونية المتنوعة عرفت محافظ الدولة على أنه ممثل للنيابة العامة سواء على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة.

- 20 (98-01 يتشكل مجلس الدولة من القضاة الآتي ذكهم:

من جهة - :رئيس مجلس الدولة

- نائب الرئيس

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

05 أعلاه، يعين قاضي بصفته محافظ الدولة).

التنازع جهاز مستقل عن أجهزة القضاء الإداري، وكذلك عن أجهزة القضاء العادي بحيث يكون اللجوء 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 وكذلك قاضي في تشكيلة المحكمة الإدارية حسب المادتين 03 05 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 :

- 897 08-09 25 أبريل 2008

(مايلي) يحيل القاضي المقرر وجوبا، ملف القضية مرفقا بالتقرير والوثائق الملحقة به إلى محافظ

ولة، لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد (1) من تاريخ استلامه الملف)

898

(يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب.

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

899

- يقدم محافظ الدولة أيضا خلال الجلسة، ملاحظاته الشفوية حول كل قضية قبل غلق باب المرافعات) (900 التي جاء فيها بأنه) يجب أن يشار في أحكام المحكمة الإدارية بإيجاز إلى طلبات محافظ الدولة وملاحظاته والرد عليها).

11-13

26

: (98-01 على ما يلي) يقوم محافظ الدولة على الخصوص بما يأتي :

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

(يسهر محافظ الدولة مع

11

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
 - 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).
- 03 من القانون الأساسي للقضاء أن محافظ الدولة يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء

ل 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 بناء على اقتراح من وزير مجلس الأعلى للقضاء، ويبيد الرأي القانوني في المسألة المعروضة عليه

للفصل في النزاع، بعد أن يقوم القاضي المقرر بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة، فيعد المحافظ تقريرا يسرد فيه الوقائع ويرتبها حسب تاريخ وقوعها، ثم يقترح حلول قانونية مناسبة، مع تسبب

11-13

ومن خلال المادتين 26

98-01 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 لمهامه 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.

:التعريف الفقهي محافظ الدولة.

وفي هذا الفرع تم التطرق لبعض التعاريف الفقهية أو بعبارة أخرى آراء فقهية تناولت موضوع محافظ الدولة، بحيث إن هذا الأخير ومنذ نشأته كان عرضة للخلاف، بدءا بتسميته "الذي تم اختياره من طرف

المجلس الشعبي الوطني وبعد مناقشة المشروع المقدم من الحكومة، وهذا ما استقر عليه المشرع " Le Commissaire du Gouvernement إلى غاية الساعة،

وهي تسمية معمول بها في القضاء الإداري التونسي، وبهذه التسمية السديدة يكون تفادي 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. وهو ما ذهب إليه الأستاذة بوقرة أم الخير حيث ترى أن محافظ الدولة هيئة قائمة بذاتها بحيث يتولى مهمة النيابة العامة على مستوى الأجهزة القضائية.

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 واستقلاليتها استقلالية حقيقية، فالحكومة ينطق باسمها محاموها الذين يمثلونها

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

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

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

ويقصد بتخصص محافظ الدولة الذي تطرق له الأستاذ عمار بوضياف، تقيده بالنظر 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. 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 .

يعرف 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 وصايتته التدريجية على قضاة وموظفي محافظة الدولة، ويتأخر 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.

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 1831، بعد ما كان هيئته مستقلة يعرض مذكراته بكل حرية ويمثل القانون ولا يخضع

إلا لضمي .

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 تشكيلات جهات الحكم الإداري والتي ينظر إليها بنظرة واحدة دون تمييز بين ممارس 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 أو الإدارة العامة، ولا يعتبر بأي حال من الأحوال ممثلاً أو مساعداً قضائياً 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 .

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 وفقاً لضميره، واقتناعه الشخصي.

و يجب أن يكون مفوضو الدولة لدى المحكمة العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة

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

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

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

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 عهداً جديداً حيث طبق المشرع الفرنسي نظامه القضائي على الجزائريين، والقائم على ازدواجية القضائية مما يعني وجود نظام قضائي إداري يختص بالنظر والفصل في النزاعات التي تكون الدولة طرفاً فيها، إلى جانب القضاء العادي الذي يهتم بباقي النزاعات، وبعد استعادة السيادة الوطنية لم يجد الـ

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، تطبيقاً لنص القانون رقم 157-62

31 ديسمبر 1962 المتضمن التنظيم القضائي الإداري الذي كان سائداً 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 سائداً في وقت "إذا كانت الظروف لا تسمح بإعطاء البلاد تشريعاً

يتمشى 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 ."

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 الإيجابية والسلبية بين القضاء العادي

65-278 16 1965 المتضمن التنظيم القضائي
بحيث ألغيت المحاكم الثلاث وأنشئ خمسة عشر مجلسا قضائيا، واستنادا لنص المادة الأولى منه
فإنه تم تحويل اختصاص الفصل في المنازعات الإدارية العامة والمتواجدة على مستوى المجالس
القضائية.

1986 86-107 29 أبريل 1986
أصبحت عدد الغرف الإدارية عشرين غرفة 11 مجلسا قضائيا دون غرفة إدارية،
وكانت المحكمة العليا هي التي تنظر في استئنافات القرارات الصادرة عن هذه الغرف الإدارية.
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
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 فرعين :

1996

1996.

1996.

لقد مرت الجزائر وعبر مراحل تاريخها بتطورات عديدة أهمها التطورات التي حدثت

في المرحلة التي بدأت بوادر محافظ الدولة تظهر في فرنسا، بحيث سيبدأ الباحث من هذه
المرحلة، وبالتحديد من تاريخ 1848 أين أحدثت مجالس في الجزائر، المسماة بمجالس المحافظة،

15 أبريل 1845

10 1834

مجالس أحدثت في كل من وهران، الجزائر، وقسنطينة بموجب الأمر المؤرخ في 01

1947، أين تم إحداثها بصفة عملية بموجب القرار 9 ديسمبر 1848

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.

بقي الوضع كذلك إلى غاية صدور المرسوم التنظيمي يتعلق بتنظيم هيكل مجلس

25 1853، بحيث أنه من الملاحظ ظهور هيئة مفوض الحكومة في فرنسا وبما

أن الجزائر كانت مستعمرة فرنسية لا يمكن ربطه

وفي المرحلة الاستعمارية للجزائر كان يركز 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 مفو

وذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 53-935 30 1953 بضبط هذا ما

16 من المرسوم وبصدوره تم تعميق الإدماج، بحيث أصبحت المحاكم الإدارية تتألف من رئيس وثلاثة مستشارين يمارس أحدهم مهمة مفوض الحكومة. وغداة الاستقلال واسترجاع السيادة الوطنية سنة 1962 وجدت الدولة الجزائرية أمامها عدة معيقات ومخلفات العهد الاستعماري على جميع المستويات، وكان عليها أن تختار بين أحد الطريقتين إما أن تستمر في تطبيق التشريع الفرنسي مدة معينة أو تستغني عنه وتدخل مرحلة ثانوي على جميع المستويات . 62-157 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، ولكون الجزائر في هذه المرحلة وإن دواجية القضائية لكن لم تظهر بوادر محافظ الدولة .

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 تسيير دون مشاركة النيابة العامة إلا في حالات استثنائية خاصة إذا تعلق الأمر بقضايا تمس النظام العام ددتها المادة 141 من ق إ م على سبيل الحصر.

أما في الدعاوى الإدارية فإن الأستاذ سائح سنقوقة يرى بأن الإجراءات التي تتبع اليوم هي نفسها التي أتبع 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 ، بحيث يحيل المستشار المقرر ملف الدعوى عندما تصبح القضية 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 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 .

1996.

لقد ترتب على مصادقة الشعب على التعديل الدستوري لسنة 1996 الصعيد القضائي نظاما قضائيا جديدا، وهو نظام الازدواجية القضائية، بحيث يختلف من حيث هيكله وإجراءاته عن نظام وحدة القضاء الذي ساد ولمدة طويلة داخل البلاد فطبق في الفترة 1965 إلى غاية التعديل الدستوري 1996

152 من التعديل الدستوري . و صدر قانونه العضوي رقم 98-01 30 1998 إدارية و صدر قانونها رقم 98-02 30 1998. وتفاديا لأي إشكال قد يقع في مجال تنازع الاختصاص وبحسب ما هو معمول به في فرنسا، تم إنشاء 152 4 من نفس الدستور و صدر قانونها العضوي 98-03

3 1998، بحيث إن محكمة التنازع لا تصنف من بين أجهزة القضاء الإداري . وأخيرا القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي كرس الفصل الإجرائي بين الخصومات المدنية والمنازعات الإدارية. وبتأسيس أجهزة القضاء الإداري 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 . يث أن محافظ الدولة نظم بالعديد من 98-02 98-01

المتعلق بالمحكمة الإدارية . يتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-187 30

1998 المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الدولة، وقد نظمت ا 15 20 24 26 29
 32 38 49 98-01 المتعلق بمجلس الدولة دور وسير محافظة
 الدولة التي تتشكل من محافظ الدولة وتوسع محافظي دولة مساعدين. يمارس محافظ الدولة مهمة
 النيابة العامة وذلك حسب نص المادة 05 98-02 الإدارية وكذلك
 بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الدولة الذي أعطى لمحافظ الدولة وأولاه مهمة النيابة العامة.
 26 98-01 (يمارس
 محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع ا
 والاستشاري ويقدمون مذكراتهم كتابيا وملاحظاتهم شفويا)، بحيث أن محافظ الدولة على مستوى
 مجلس الدولة يتميز من ناحية المهام على كل من محكمة النزاع والمحكمة الإدارية، إذ أعطى له
 المشرع اختصاص مميز وهو الاختصاص الاستشاري والمتمثل في عضويته في اللجنة الدائ
 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 في 25 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
 صادرة من أجهزة القضاء الإداري، 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

تتميز نظام محافظ الدولة عما يشابهه من الأنظمة المشابهة.

بمقتضى النصوص

فإن محافظ الدولة قاض بدرجة مستشار ويخضع للقانون الأساسي للقضاء، ويعمل في
 هيئة تعرف بمحافظه الدولة والتي تشكل أحد هيكل 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.

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 الـ

العادي، أي يخضع للقانون الأساسي للقضاء 04-11 06 2004، بحيث توجد
 عدة نصوص من هذا القانون تخص محافظ الدولة منها : 48 منه تحدثت عن وظائف
 نوعية مؤطرة لجهاز القضاء، وفي نص الـ 49
 بين هذه الهيئة المؤطرة سواء بالنسبة لمحافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة أو المحكمة
 الإدارية. لهذا سيحاول الباحث في هذا المطلب التعرف على كيفية تعيين محافظ الدولة في
 التشريع الجزائري في الفرع الأول، ومركزه في الف
 تعيين محافظ الدولة

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

المساعدين بنفس الطريقة، ويلزمون حسب المادة 04 من القانون الأساسي للقضاء بأداء اليمين القضائية، وينصبون في جلسة احتفالية طبقاً لند 05 من نفس القانون وهذا ما يجعلهم خاضعين للواجبات المفروضة عليهم طبقاً لنص المادة 07 إلى غاية المادة 25 الأساسي ويتمتعون بذات الحقوق المنصوص عليها في المواد من 26 إلى غاية 34 القانون وتسير مهنتهم طبقاً للباب الثالث من القانون الأساسي للقضاء فيما يخص أحكام التوظيف والتكوين والترقية والإحالة على الاستداع والانتداب وقواعد الانضباط وإنهاء المهام . حيث أن المشرع لم يتطرق للشروط الخاصة بتعيين محافظ الدولة، عكس المشرع الفرنسي الذي حدد لهم شروطاً خاصة، حيث يتم تعيينهم من بين المحضرين بموجب مرسوم رئاسي ويكلفون بتقديم مذكراتهم عن القضية التي تتضمن وجهة نظر القانون . 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 اوزا النقد الذي كان قد يقدم إليهما من هذه الناحية عكس المشرع الجزائري ومن خلال هذه النقطة ترك المجال مفتوحاً للانتقادات التي تقدم إليه من هذه الناحية .

أفاد الدولة ونظامه الخاص الذي يميزه عن باقي الأنظمة القانونية المشابهة وإن جمعت بينهم بعض الأحكام فهو رجل محايد يمثل القانون ولا يمثل أحداً في المنازعة لا الأطراف ولا الإدارة، ولا يعتبر طرفاً في الدعوى سواء أصلياً أو منضماً ولا يمثل صالحاً شخصياً ببتغيه، همه الوحيد داخل الدعوى الإدارية هو الدفاع عن الحق والقانون ابتغاءاً لتحقيق مبدأ الشرعية وسيادة القانون . يعمل باسمه الخاص ويتكلم طبقاً لضميره بمنأى عن كل تدخل أو توجيه وخارج عن كل الترتيب الإدارية يعرض بكل استقلال على هيئة الحكم رأيه القانوني المسبب بكل حرية أقع والقواعد الواجبة التطبيق . 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 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 بالبحث عن الحلول القانونية التي تحقق المصلحة العامة، فالمشرع منح لمحافظ لة صفة القاضي المستقل هذا من جهة، لكن من جهة أخرى جعل من محافظ الدولة سلكاً قائماً 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 .

المطلب الثاني: 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 أيضاً على تنفيذ الأحكام تطبيقاً لأحكام المادتين 707 و 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 طرفاً

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 الجزائي وبعد مرور أكثر من عشر سنوات لم يفهم لحد الآن الدور الحقيقي لمحافظ الدولة، وعلى هذا الأساس سوف يتم تحديد النقاط الأساسية التي يتفق فيها محافظ الدولة والنيابة (وأخرى يختلفان فيها).

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

04-12

11 03

06 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته،

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

17 جويلية 2011

05-11

13

بالتنظيم القضائي، وفي المقابل يوجد محافظ الدولة الذي يبدي رأيه في جميع المسائل الإدارية باعتباره أحد أعضاء مكتب مجلس الدولة، فحسب مقتضيات المادة 30 الدولة، يحدد اجتماع وجدول الأعمال .

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

98-01

26

ومساعدوه على مستوى مجلس الدولة يمارسون مهمة النيابة العامة، وهو نفس ما أكدته المادة 05 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 النيابة العامة، رغم تميز الأول عن الثاني. 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 لإجراءات الجزائية، أنها تباشر مهمة تحريك الدعوى العمومية، وذلك من خلال جميع قراراتها أو إجراءاتها المتخذة بشأن مباشرتها للدعوى العمومية، كالقبض، والحبس، والتفتيش، وسماع الشهود، وإقامة الدعوى الجنائية أو حفظها، وذلك طبقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية . وسلطة تحريك الدعوى العمومية لا يمكن الاعتراف بها لمحافظ الدولة أو أحد مساعديه .

26

98-01 يقوم بمهام تتعلق بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ويقدم مذكراته الكتابية للاحظاته الشفوية، وهذه المهمة لا يمارسها النائب العام على مستوى المحكمة العليا، ما يؤكد أن المهام لا يمكن أن تكون واحدة بمطلق صياغة النص القانوني .

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 نية، 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"، بحيث يفهم أنه لا يجوز مخالفته باعتباره وكيلا عنه، أما على مستوى هيئة محافظ الدولة فلا وجود لتبعية التدريجية عند قيام محافظي الدولة بالمهام، وذلك لأن فكرة التبعية التدريجية لا تأتي الإداري، ولا يوجد ما يتقيد به المحافظ في طلباته المكتوبة وملاحظاته الشفوية وإن استقلاليته أثناء القيام بمهامه مكرسة قانونا .

خلاصة الفصل الأول

إن أهم التطورات التي مر بها القضاء الإداري على المستوى الهيكلي أو الوظيفي في فرنسا، يوحى 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 خا يعرفه بصريح العبارة .

98-02

98-01

الإجراءات المدنية والإدارية، يستنتج أن محافظ الدولة يعتبر هيئة مستد 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، ويبيد الرأي القانوني في جميع القضايا المعروضة عليه سواء على مستوى المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة ويقترح الحلول المناسبة مع تسببها، 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 .

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 تدير 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 11-04، لحياتته 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)

:

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، صدرت عدة قوانين تنظم أجهزة القضاء الإداري، أهمها : القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وكذا القانون 02-98 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 استقلالاً موضوعياً، ومادياً، وعضوياً عن السلطة التنفيذية، وعن جهات القضاء العادي استقلالاً شاملاً، وكاملاً في مختلف مستويات، ودرجات التقاضي ابتدائياً، واستئنافاً، ونقضا .

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؟

محافظ الدولة والمحكمة الإدارية:

تعد المحاكم الإدارية جزءاً من هيئات القضاء الإداري في الجزائر، وهي صاحبة الاختصاص العام في النظر والفصل في المنازعات، التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، في ظل النظام القضائي الجزائري الجديد

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

وتتكون المحكمة الإدارية من التشكيلة البشرية، المؤلفة من رئيس المحكمة، ومحافظ الدولة، ومساعديه، والمستشارين، وهم جميعاً يخضعون للقانون الأساسي للقضاء رقم 21-89 السابق والساري على جميع الجهات القضائية القائمة بالقضاء العادي والقضاء الإداري . بالإضافة إلى كتابة الضبط الذين يخضعون للقانون الأساسي لموظفين، للجهات القضائية نص المادة 07 من المرسوم 98-356.

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 طبقاً لنص المادة 05 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية): يتولى محافظ الدولة النيابة العامة، بمساعدة محافظي الدولة مساعدين. (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 مكرر 1 من القانون 09-02 المؤرخ في 2009-02-25 المتعلق بالمساعدة القضائية المعدل والمتمم لأمر رقم 75-71 على إنشاء مكاتب المساعدة القضائية بنصها تستحدث بموجب هذا القانون مكاتب للمساعدة القضائية.

بحيث يعد رئيساً للمكتب بصفته ضمن التشكيلة و يتولى البت في طلبات المساعدة القضائية الموجهة إليه ليتولى إحالتها إلى المكتبة، 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).

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).

وباستقراء نص المادتين يفهم من نص المادة الأولى، أن المحاكم الإدارية يقتصر اختصاصها على المجال القضائي، وهذا يعكس 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 طبقاً لنص المادة 06 من نفس المرسوم التنفيذي السابق.

وطبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه عندما تصل عريضة الدعوى عن طريق المحضر القضائي وتفيد، ويقوم رئيس المحكمة الإدارية بتعيين التشكيلة التي يؤول إليها الفصل في الدعوى، ثم يعين رئيس تشكيلة الحكم قاضياً مقررًا، 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 أيضاً، 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 تقريراً يتناول فيه وقائع القضية، والدفع المثارة من أطراف الدعوى، والمسائل القانونية، وطلبات كل طرف، والمستندات والوثائق التي وردت بالملف والحجج التي يتحجج بها الأطراف، وتقديره هذا يقتصر على بيان الوقائع والمسائل القانونية، دون إبداء رأيه القانوني، ثم يحيل وجوباً ملف القضية مرفقاً بالوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف.

بحيث نصت المادة 897ق إ م إ من القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 أبريل 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي (يحيل القاضي المقرر وجوباً ملف القضية مرفقاً بالتقرير والوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ استلامه الملف والوثائق المرفقة به إلى القاضي المقرر بمجرد انقضاء الأجل المذكور).

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.

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 تقريراً يسرد فيه الوقائع ويرتبها حسب تاريخ وقوعها، ثم يقترح الحلول القانونية مع تسبب تلك الاقتراحات، وهذا خلافاً لما كان عليه القانون القديم، إذ كانوا يكتبون في طلباتهم بعبارة "تطبيق القانون".

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 حرفياً مع اقتراح الحلول نفسها، فمن المفروض أن يترك محافظ الدولة لتقديم طلباته، دون التأثير بما جاء في تقرير القاضي المقرر أو غفل عنها، وكذا لتصحيح بعض المفاهيم القانونية والتقنية، فبدلاً أن 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.

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 بملاحظاتهم 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.

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

وفي هذه المرحلة وبعد إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابقة، وانقضاء الأجل الممنوح سواء قدم محافظ الدولة مذكرته أم لا، 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 والمحاکمات وسرية المداولات، ثم يقوم العضو المقرر وبالاتفاق مع رئيس الغرفة المعنية يحدد 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. وهذا طبقاً لنص المادة 874 من القانون 09-08 بحيث تنص على أنه (يحدد رئيس تشكيلة الحكم جدول كل جلسة أمام المحكمة الإدارية، ويبلغ إلى محافظ الدولة).

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.

أثناء الجلسة يقوم القاضي المقرر بتلاوة التقرير المعد حول القضية إذ يمكن للخصوم تقديم ملاحظاتهم الشفوية تدعياً لطلباتهم الكتابية، كما يمكن لرئيس تشكيلة الحكم الاستماع إلى أعوان الإدارة المعنية أو دعوتهم، لتقديم التوضيحات، ويمكنه أيضاً وأثناء الجلسة وبصفة استثنائية أن يطلب توضيحات من كل شخص حاضر، يرغب أحد الخصوم في سماعه وذلك طبقاً لنص المادة 884 ق إ م 1.

بعد إتباع الإجراءات السابقة يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب الذي يتضمن عرضاً 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 عرضاً 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 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 للاجتهد القضائي انشاءً وتكريساً، وتعبيراً.

بصدور المرسوم المؤرخ في 07 جانفي 2009 أوجب على المقرر العام (محافظ الحكومة) (ووضع بحوزته سواء أطراف الدعوى أو الإدارة أو غير الإدارة، ملخصاً عن جملة الاقتراحات المزمع التصريح بها قبل عقدها في وقت معقول عبر وسيلة إلكترونية تسمى "ساقس" لا يطلع عليها إلا ذوي الشأن بعد استعمال 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. وبعد انتهاء المداولات تأتي مرحلة إصدار الحكم القضائي والنطق به حيث تحيلنا المادة 888 ق إ م 1 إلى المواد من 270 إلى 298 ق إ م 1 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 منطوقه بكلمة "بقرار" ولهذا يقال القرار الصادر عن المحكمة الإدارية، كما يجب أن يتضمن الحكم أيضاً الإشارة إلى الوثائق 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.

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.

ويكتمل دور محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية، بإيجاز طلباته وملاحظاته والرد عليها في الحكم الصادر، وهذا طبقاً لنص المادة 900 من إ م ق إ م 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 وتعليقات كل ما رفض في القضية، كما كان من العدل الإطلاع على طلباته لمعرفة القيمة القانونية لها وأساسها القانوني حتى يكونوا على رأيه بكامل حقوقهم .

يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية استحدثتها التعديل الدستوري 1996 بموجب نص المادة 152 منه والتي جاء فيها (يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على احترام القانون). (بحيث بادرت الحكومة إلى تقديم مشروع القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، للسلطة التشريعية بغرض دراسته والمصادقة عليه، وفعلاً 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 طبقاً لنص المادة 165 من التعديل الدستوري 1996.

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.

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 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 وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة .

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

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

-الدستور .

-القوانين.

-التنظيمات .

-النظام الداخلي .

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:

الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة :باعتباره الجهة القضائية الإدارية العليا بالجزائر،

فله اختصاص قضائي متعدد طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية وهي :

- 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.)

- 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.

- 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 .)

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 مكتب المجلس الشعبي الوطني (والمجال التشريعي هنا يقتصر على مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة وهذا نجده في نص المواد 04، 12، و 36 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

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 .

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 .

بحيث نصت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الدولة الصادر بتاريخ 26 ماي 2002

وبعد مداولة وإجماع أعضائه الحاضرين على ما يلي) :يمثل النيابة العامة على مستوى مجلس الدولة محافظ الدولة ويساعده محافظو دولة مساعدون .)

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 .)

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

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

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 916ق 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 898ق إ م إ تحدثت عن تقرير محافظ الدولة ووجوب تضمينه عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة والحلول المقترحة .

أما في فرنسا يقوم مفوض الدولة بدراسة ملف الدعوى في مراحلها 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 .

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

بحيث أن محافظ الدولة في حالة الطعن بالنقض يحضر جلسات مجلس الدولة كغرف مجتمعة ويقدم مذكراته، وفي حالة قبول الطعن بالنقض من الناحية الشكلية وقبله 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 وتأسيس 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 .

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 بحيث يكلف محافظ الدولة بدراسة واقتراح الحلول في القضايا المعروضة على مجلس الدولة، ويعرض القضية من حيث الوقائع والقانون وفقا لقواعد قانونية وبكل موضوعية، ويهدف من خلال ملاحظاته الشفهية تنوير المجلس ومساعدته للفصل في المنازعات ويساهم في تفهم وتأسيس القانون الإداري.

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 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.

وبعد أن يتم الاستماع إلى رأي محافظ الدولة يقفل باب المناقشة، ومعنى هذا أن الدعوى أصبحت مهياة 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 علانية حيث يتلو رئيس الجلسة المنطوق كأن يقضي بإبطال القرار المطعون فيه أو بالتعويض للمدعي، أو برفض الدعوى لعدم التأسيس .

عند صدور الحكم يقوم مجلس الدولة بنشر قرارات والتعليق 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 .

المعروف لدى العامة من الناس إن مجلس الدولة ينفرد بالوظيفة القضائية، لأنها المهمة الأساسية والمميزة له، إلا أن الواقع غير ذلك، لأن مجلس الدولة يتمتع باختصاص استشاري لا يقل أهمية عن الاختصاص القضائي لوروده وتأكيد 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.

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

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

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

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 01-98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 13-11، سواء كان ذلك على مستوى الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة.

يشارك محافظ الدولة في الاستشارة القانونية في مشاريع القوانين 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 .

: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 261-98 على أن (يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه)، 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 تشكل الجمعية العامة لمجلس الدولة من نائب الرئيس ومحافظ الدولة عضو في الجمعية العامة لمجلس الدولة التي يمكن أن يشارك فيها الوزراء بأنفسهم أو 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 .

:ثانيا :

تنص الفقرة الثانية من المادة 38فقرة 03من القانون العضوي لمجلس الدولة 01-98 على أن (يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته)، 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 وبشرح 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 .

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 .

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 تلقى 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 .

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 .حيث إنها لا تعتبر جهاز تابع للقضاء العادي ولا جهاز 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 تشكيلته 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 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).

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 الجمهورية 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 وعمّا 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 ومساعدته 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 .

دور محافظ الدولة في مجريات القضية على مستوى محكمة التنازع

طبقاً لأحكام الواردة في القانون رقم 03-98 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، مستشاراً مقررًا من بين أعضاء المحكمة، وسوف لن يخرج عن أحد أعضاء المحكمة أو أحد قضاة المنتمين للمحكمة العليا أو قضاة مجلس وبعد الدراسة يعد تقريراً مكتوباً يودعه لدى كتابة الضبط بغرض إرساله إلى محافظ الدولة وهذا ما قضت به المادة 22 من القانون العضوي 03-98، وهنا يأتي دور محافظ الدولة حيث يأخذ ملاحظاته حول التقرير الذي سيقدمه شفويًا أثناء جلسة الحكم وذلك طبقاً لنص المادة 09 الفقرة 2 من نفس القانون السابق .

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

وفي إطار هذه الجلسة تتم قراءة التقرير ويكون ذلك في جلسة علنية كقاعدة عامة للجلسات. حيث يكون الحضور فيها مسموحاً، ويجوز أن تكون الجلسات سرية حفاظاً على النظام العام وبعد تلاوة التقرير يمكن للأطراف أو محاميهم تقديم ملاحظاتهم شفويًا وذلك حسب المادة 26 من القانون العضوي 03-98 ثم يقدم محافظ الدولة تقريره الذي أعده كما ذكرنا سابقاً شفويًا، 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 وكتاب الضبط على نسخة القرار الأصلية .

ضمانات وتقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإ

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 أحكاماً في مجال المساءلة المدنية والجنائية، ولا يكفي تحصين القاضي وإحاطته بمختلف هذه القواعد والأحكام، بل ينبغي فضلاً عن ذلك تأمينه في رزقه أو ضمان حق بقائه في الوظيفة، طالما ما لم يصدر عنه ما يسيء إليها، وكان أهلاً للبقاء. فعدم تقرير الضمانات الكافية للقاضي الإداري قد تؤدي إلى خضوعه إلى ضغوطات وتأثيرات السلطات العامة لرقابة القضاء المكرس دستورياً يفقد معناه.

وخصوصاً أن عمل القاضي البارز في البحث المتمثل في فصل الخصومات وحسم النزاعات من خلال تطبيق النصوص القانونية والفقهية ذات العلاقة في النزاع المعروض عليه وهذا ما يجعل عمله في غاية التعقيد، ولهذا ولأسباب أخرى سعت الأنظمة إلى إحاطة القاضي بمجموعة من الضمانات سواء بالنسبة لضمانات العضوية أو لضمانات الوظيفة، والتي سيتم التعرض إليها ضمن فرعيين، الأول حول الضمانات العضوية لمحافظ الدولة، والثاني حول الضمانات الوظيفية .

حيث سنتطرق في هذا المطلب للضمانات العضوية والضمانات الوظيفية لمحافظ الدولة.

: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 .

: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 وتشديد 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 السياسية عملية اختيار القضاة كوسيلة لبسط سيطرتها على القضاء، وبطريق غير مباشر على أحكام القضاة .

:ثانيا في مجال التأديب .

عرفت المادة 60 من القانون الأساسي للقضاة (11-04) يعتبر خطأ تأديبيا بمفهوم هذا القانون العضو بكل تقصير يرتكبه القاضي إخلالا بواجباته، 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 11-04 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 انعقد المجلس التأديبي حيث يترأسه الرئيس الأول للمحكمة العليا بدلا من رئيس الجمهورية.

2- عدم جواز نشر قرار الإيقاف الذي يتخذه وزير العدل

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

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

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 .

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

: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 لا بد من القاضي أن ينظر في النزاع المعروف 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. 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. 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. ومبدأ عدم القابلية للعزل يعد جوهر استقلال القضاة وهذا ما أكده خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية (2000-99) إن استقلالية القضاء يجب أن تقدر بالرجوع إلى منطق حماية الأفراد من تعسف السلطة نفسها بما في ذلك تعسف القضاة، وبالرجوع للتعديل الدستوري 1996 لم يشر لضمانة عدم القابلية للعزل رغم أهميتها على الصعيد القانوني. وكذلك بالنسبة للقانون العضوي 01-98 المتعلق بمجلس الدولة وهذا الأخير جاء كذلك خاليا من الإشارة لهذا 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، 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، 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 .

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

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 المقررة على حمايته من خلال بعض النصوص القانونية في القانون رقم 11-04 المتضمن القانون الأساسي للقضاة، ولا يغفل أن محافظ الدولة قاض لكن في الوقت نفسه مواطن له معتقداته الفكرية والسياسية يهمله 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. 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، 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 .

:تقييم نظام محافظ الدولة .

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

:مزايا محافظ الدولة .

يعتبر محافظ الدولة من عوامل سيادة مبدأ المشروعية لمساهمة 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، وتتنحصر 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 ليبيدي 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.

ومن المزايا التي تبرز دور محافظ الدولة، أنه يمارس دورا مميزا على مستوى مجلس الدولة لا يوجد له مثيلا على مستوى المحكمة الإدارية ومحكمة النزاع، ويتعلق الأمر بالدور الاستشاري لمجلس الدولة طبقا لنص المادة 12 من القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله. والمرسوم التنفيذي 216-98 الذي يثبت عضوية محافظ الدولة على مستوى الجمعية العامة، واللجنة الدائمة. وكذلك أهم ما يميز النظام القانوني لهيئته عن قضاة محكمة النزاع 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. يعتبر محافظ الدولة صانع أحكام إدارية جريئة وعادلة ومتطورة، بفضل مستنتاجاته التي يعرضها على هيئة المحكمة مضمنا إياها قرارات وابحنا 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).

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. لكون نظام هيئة محافظ الدولة جديد في الجزائر بحيث يعتبر من أهم التغييرات وأبرزها في القضاء الإداري، يمارس اختصاصات قضائية وأخرى استشارية على مستوى أجهزة القضاء الإداري فبالرغم ما يتمتع به هيئته إلا أن هناك عقبات لا بد 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 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.

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.

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. 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.

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. 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 التأثير 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 .

:

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 والممثل 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:

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 بناء 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 بصلاحيات 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.

ولا تخلو وظيفة محافظ الدولة من وصفها بالمهمة على جميع المستويات (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة كجهات قضائية إدارية، ومحكمة التنازع)، وأن دور محافظ الدولة مهم إلى حد كبير في المنازعات الإدارية على وجه الخصوص، ومهما بلغت الانتقادات ذروتها، فذلك لن يقلل من أهمية الدور الذي يؤديه على مستوى المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، في توجيه الحلول واقتراحها، من خلال التقرير الذي يعده بخصوص كل قضية، وبخاصة ما ينطوي عليه من مسائل، يجتهد في إبرازها، وتنوير هيئة الحكم بموجبها.

وإن كان دور محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية مهم، فإنه يزداد أهمية على مستوى مجلس الدولة، بالنظر إلى صلاحيات هذا الأخير في المسائل ذات الطابع الاستشاري. وبوصف محافظ الدولة منتما إلى هيئة الحكم، فهو لا يخصص في المنازعة الإدارية، ولا بصاحب صلاحية في تحريك الدعوى، كما هو الحال عليه بالنسبة لجهاز النيابة العامة في القضاء العادي، فإنه يساهم بشكل فعال في مهمة الحكم المنوطة بكامل الهيئة.

وإذا كان دور مجلس الدولة عموماً دوراً إنشائياً، ومحافظ الدولة يعتبر من جملة تشكيلة مجلس الدولة، فهذا يجعله ليساهم لا محالة وبشكل فعلي في هذا الدور الإنشائي، من خلال مساهمته في الحكم، ويتوجب الاعتراف له بصلاحيات أوسع بما يفيد تفعيل دوره، كما هو الشأن عليه في فرنسا، مهد نظام مفوضي الحكومة. 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 بعيداً عن الخلافات حول الصلاحيات والتي قد تحول دون جودة العمل القضائي.

فهرس المحتويات

فهرس

	اهداء
:ماهية محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .	
05	تمهيد
06	:مفهوم محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .
06	:تعريف محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري .
07	:التعريف القانوني لمحافظ الدولة في القضاء الإداري .
11	:التعريف الفقهي لمحافظ الدولة في القضاء الإداري .
15	:
17	: 1996.
20	: 1996.
23	:نظام محافظ الدولة و تمييزه بما يشابهه
23	:
23	:تعيين محافظ الدولة.
24	:
25	:نظام محافظ الدولة وتميزه بما يشابهه .
26	:أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة .
27	:أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة .
30	
:	
32	تمهيد
33	:دور محافظ الدولة على مستوى أجهزة القضاء الإداري الجزائري
34	:محافظ الدولة و المحكمة الإدارية .
35	:
38	:

41	.	:
46	.	:
49	.	:
52	.	:
53	.	:
54	:دور محافظ الدولة في مجريات القضية على محكمة	
56	:ضمانات وتقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري	
56	.	:
57	:الضمانات العضوية لمحافظ الدولة	
61	:الضمانات الوظيفية لمحافظ الدولة	
62	:تقييم نظام محافظ الدولة .	
62	:مزايا نظام محافظ الدولة .	
64	.	:
66		
68		
		فهرس المحتويات

جريدة رسمية	.
قانون الإجراءات المدنية والإدارية	
Page	P

فهرس المحتويات

فهرس

	اهدءا
:ماهفة مءافظ الءولة فف القضااء الإءارف الءزانرف .	
05	تمهفء
06	:مفهوم مءافظ الءولة فف القضااء الإءارف الءزانرف .
06	:تعرفف مءافظ الءولة فف القضااء الإءارف الءزانرف .
07	:الءءرفف القانونف لمءافظ الءولة فف القضااء الإءارف .
11	:الءءرفف الفقهف لمءافظ الءولة فف القضااء الإءارف .
15	: .
17	: 1996.
20	: 1996.
23	:نظام مءافظ الءولة و ءمفزه بما فشابفه
23	: .
23	:ءءففن مءافظ الءولة.
24	: .
25	:نظام مءافظ الءولة و ءمفزه بما فشابفه .
26	:أوجه الشبه بفن نظام مءافظ الءولة و النفاة العامة .
27	:أوجه الاءءلاف بفن نظام مءافظ الءولة و النفاة العامة .
30	
:	
32	تمهفء
33	:ءور مءافظ الءولة على مسءوى أءهزة القضااء الإءارف الءزانرف
34	:مءافظ الءولة و المءكمة الإءارفة .
35	: .

38	.	:
41	.	:
46	.	:
49	.	:
52	.	:
53	.	:
54	:دور محافظ الدولة في مجريات القضية على محكمة .	
56	:ضمانات وتقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري .	
56	.	:
57	:الضمانات العضوية لمحافظ الدولة	
61	:الضمانات الوظيفية لمحافظ الدولة	
62	:تقييم نظام محافظ الدولة .	
62	:مزايا نظام محافظ الدولة .	
64	.	:
66	.	:
68	.	:
		فهرس المحتويات

جريدة رسمية	.
قانون الإجراءات المدنية والإدارية	.
	.
	.

Page	P
------	---

أولا :الدرساتير .

1-التعديل الدستوري1996 ، المرسوم الرئاسي رقم 438-96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، يتضمن التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 26 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد76، 1996.
ثانيا :القوانين العضوية.

1-القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي1998 ، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد- 37 1998 .

2-القانون العضوي 03-98 المؤرخ في 03 جوان1998 ، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد39 ، 1998 .

3-القانون العضوي 11-04 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 57، 2004
4-القانون العضوي 12-04 المؤرخ في 2 سبتمبر 2004 يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، الجريدة الرسمية العدد57 ، 2004

5-القانون العضوي02-09 ، المؤرخ في 25 فيفري2009 ، المعدل والمتمم لأمر رقم 75-71 المتعلق بالمساعدة القضائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15، المؤرخة في 08 مارس.2009

6-القانون العضوي 13-11 المؤرخ في 26 جويلية 2010 المعدل والمتمم لقانون مجلس الدولة رقم01-98 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 43 ، 2011.

ثالثا :القوانين العادية.

1-القانون 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 ،يتعلق بالمحاكم الإدارية ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، 1998

2-قانون 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد21 ، 2008

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

4-النظام الداخلي لمجلس الدولة، المؤرخ في 16 رجب 1420 الموافق ل 26 أكتوبر 1999 ،المعدل والمتمم.

ثالثا :المراسيم.

1-المرسوم التنفيذي 261-98 المؤرخ في 29أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة .

2-المرسوم التنفيذي 356-98 المؤرخ في 14نوفمبر 1998 يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 02-98 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85 ، 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-بوشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، الأصل للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

5-بوشير 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-سايج 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 بغداد 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 ربحانة، 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 البناء، الوسيط في القضاء الإداري، ط2، 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 اللية 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: المجالات.

1- بوصوف موسى، نظام محافظ دولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية" مكانته ودوره" ، مجلة مجلس الدولة الجزائري العدد4 ،. 2003

2- جازيه صاش، هيئة محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، مجلة الفكر البرلماني العدد25 ،. 2010

3- خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية2000-99 ، المجلة القضائية، العدد1،. 1999

4- سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر ،مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون ، جامعة 08 ماي 1945 ، عنابة ، العدد39 ، سبتمبر. 2014

5- علي قصير -نادية بونعاس، تفعيل دور القاضي الإداري في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، العدد11 ، كلية الحقوق والعلوم 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، عدد30 ، أكتوبر. 2012

8- مزياي فريدة، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري،
مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، عدد12، جوان2011
9- نص كلمة السيد عبد العزيز بوتفليقة رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة
القضائية2000-1999 ، المجلة القضائية العدد1 ، . 1999
رابعا: المقالات والمدخلات.

1- بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر " الواقع والأفاق"، مقال منشور
بمجلس الدولة، العدد6 ،. 2005
2- بوقرة أم الخير، إصلاح القضاء الإداري في دول المغرب العربي، مداخلة أقيمت
في الملتقى الوطني الثامن يومي 12-11 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، 29-28 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- افحي مجيدي، محاضرات في المنازعات الإدارية، سنة ثالثة، جامعة زيان
عاشور، الجلفة،. 2011- 2010
المراجع الأجنبية:

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

ملخص:

الحديث عن محافظ الدولة مرتبط بتبني الجزائر لنظام الازدواجية القضائية، في ظل تكريسها لمبدأ استقلالية القضاء. 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 :

Parler du gouverneur de l'Etat est lié à l'adoption du système de duplication judiciaire de l'Algérie, à la lumière de son attachement au principe de l'indépendance judiciaire.

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