

وظيفة محافظ الدولة في التشريع الجزائري

الأستاذة أم الخير بوقرة
أستاذة مساعدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة بسكرة (الجزائر)



مقدمة:

إن الحديث عن وظيفة 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، والمنسبة 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 ويشارك 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 تركز عليها، نظرا للطبيعة الخاصة والتميزة التي تنفرد بها هذه المحكمة.

من هذا المنظور نطرح التساؤل حول الخصائص التي تنفرد بها وظيفة محافظ الدولة؟ وحقيقة الدور الذي يؤديه محافظ الدولة بمناسبة شغله هذه الوظيفة؟ وهل يؤدي الدور نفسه على مستوى الجهات القضائية الإدارية وعلى مستوى محكمة التنازع؟ وما مدى الانتقادات الموجهة للوظيفة التي يشغلها؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات تكون من خلال الخطة الآتية:

تمهيد: لمحة عن نشأة الهيئات القضائية الإدارية في الجزائر.

المطلب 1 - الخصائص التي تنفرد بها وظيفة محافظ الدولة.

المطلب 2 - المهام التي تنطوي عليها وظيفة محافظ الدولة.

المطلب 3 - مدى الانتقادات الموجهة لوظيفة محافظ الدولة.

تمهيد: لمحة عن نشأة الهيئات القضائية الإدارية في الجزائر

تطبيقا للمادة 2/152 من دستور 1996²، تم إنشاء مجلس الدولة بمقتضى القانون العضوي رقم 01/98³، كهيئة قضائية إدارية عليا، ولم ينص الدستور صراحة على المحاكم الإدارية، واكتفى بالإشارة إلى الجهات القضائية الإدارية، عند تحديده لدور مجلس الدولة، كمقوم لأعمال هذه الجهات، غير أن الضرورة استدعت إنشاء المحاكم الإدارية في القاعد، بما يضمن تجسيد نظام الازدواجية القضائية المكرس دستوريا.

1 - مجلس الدولة؛

هو الجهة القضائية الإدارية العليا في هرم القضاء الإداري⁴، أنيط لها طبقا للمادة (2) من القانون 01/98، صلاحية تقويم أعمال الجهات القضائية الإدارية من خلال الطعون المرفوعة إليها، وضمان إلى جانب المحكمة العليا، توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد، والسهر على احترام القانون.

مقر المجلس الجزائر العاصمة (م3)، يتمتع بالاستقلالية المالية والاستقلالية في التسيير (م13)، ويمارس اختصاصات ذات طابع قضائي في شكل غرف، وأخرى ذات طابع استشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة (م14). ينظم عموما اختصاصاته وسيره وعمله القانون العضوي 01/98.

2 - المحاكم الإدارية؛

هي طبقا للمادة الأولى من القانون رقم 02/98⁵، جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية، يقتصر اختصاصها على المجال القضائي. تتولى وزارة العدل تسييرها إداريا وماليا (م7)، حدد عددها بإحدى وثلاثون (31) محكمة إدارية، يجري تنصيبها تدريجيا عبر كامل التراب الوطني⁶.

المطلب الأول: الخصائص التي تنفرد بها وظيفة محافظ الدولة

تطلق تسمية "محافظ الدولة" لدى الجهات القضائية الإدارية، على القائم بمهام النيابة العامة، وهي تسمية ذات مصدر فرنسي الأصل، ترتبط في الأساس بالوظيفة التي يشغلها المحافظ، وتنفرد بخصائص يمكن إجمالها فيما يلي؛

1 - تسمية محافظ الدولة :

تختلف تسمية محافظ الدولة عما جرى العمل به في فرنسا.

أ - في فرنسا: لم تظهر وظيفة محافظ الدولة إلا بعد الثورة الفرنسية وفي سياق الإصلاحات الليبرالية والإيديولوجية الجمهورية، التي هدفت كذلك إلى تمييز المنازعات الإدارية وتطويرها... وبصدور الأمر المؤرخ في 12/03/1831، تم إحداث وظيفة النيابة العامة، تمارس من طرف بعض أعضاء مجلس الدولة وهم " نواب العرائض - les maitres de requêtes "، أوجب سماعهم في طلباتهم في كل قضية مطروحة على المجلس.

وبموجب الأمر المؤرخ في 18/09/1839 أطلق على هؤلاء النواب تسمية " محافظي الملك "، حتى ظهرت تسمية "محافظ الحكومة" المتداولة لحد الآن، منذ صدور المرسوم المؤرخ في 28/01/1852 المحدد لمهام النواب المعينين في وظائف محافظي الحكومة، بموجب مرسوم أساسي " إمبراطوري آنذاك ".
وقد سبق النظام الداخلي لمجلس الدولة الفرنسي المنجز في 26/05/1849، مرسوم 1852، في تسمية نواب العرائض المكلفين بمهام النيابة العامة آنذاك بمحافظي الحكومة⁷.

وطالما ظلت هذه التسمية محل نقد وجدل، ومرد ذلك كون مجلس الدولة في فرنسا يتبع السلطة التنفيذية ويرأسه رئيس الحكومة، والحقيقة أن محافظ الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي ليس ممثلاً للحكومة⁸، بل هو مستقل عن الحكومة ولا يمثل رأيها، عكس ما توحي به تسميته، فوظيفته هي دراسة الملف القضائي وتقديم تقرير بشأنه، من حيث الوقائع والإشكالات القانونية المثارة والحلول المقترحة⁹.

وعلى إثر انتقادات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، اقترح الوزير الأول الفرنسي، تغيير تسمية مفوض الحكومة إلى محافظ الدولة، وأصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراره (رقم 208/2006 بتاريخ 30/11/2006)، بالموافقة على تغيير التسمية عن طريق التنظيم¹⁰.

أ. أم الخير بوقرة - جامعة بسكرة (الجزائر)

ب - أما في الجزائر: فيعتبر إحداث وظيفة محافظ الدولة في النظام الجزائري، من دواعي تبني الازدواجية القضائية. وفي ذلك نصت المادة 48 من القانون الأساسي للقضاء على أنه: " تحدث وظائف نوعية مؤطرة لجهاز القضاء، طبقا للمادة 49 و50 من هذا القانون العضوي"¹¹.

فأدرجت ضمن مجمل الوظائف المنصوص عليها في المادة (49) وظيفة:

- محافظ الدولة لدى مجلس الدولة

- محافظ الدولة لدى المحاكم الإدارية

كما أدرجت ضمن مجمل الوظائف المنصوص عليها في المادة (50) وظيفة:

- نائب محافظ الدولة لدى مجلس الدولة

- محافظ الدولة المساعد لدى المحاكم الإدارية

وأنيط بمحافظي الدولة داخل مجلس الدولة والمحاكم الإدارية مهام النيابة

العامة (المادة 15 من القانون 01/98 تقابلها المادة 5 من القانون 02/98).

إن اختيار مصطلح "محافظ الدولة"، تم من طرف المجلس الشعبي الوطني، عند مناقشة المشروع المقدم من الحكومة (المتعلق بمجلس الدولة) التي اقترحت مصطلح "محافظ الحكومة"¹². وبهذه التسمية السديدة، يكون المشرع الجزائري قد تَفَادَى الانتقادات التي وجهت لتسمية محافظ الحكومة في فرنسا.

ومهما كان الاختلاف في التسمية، فذلك ليس جوهريا، حسب رأي المحافظ

المساعد لدى مجلس الدولة، بوصوف موسى¹³، فكلاهما قاضيا يمارس مهام النيابة العامة.

2 - التعيين في وظيفة محافظ الدولة:

❖ تعتبر وظيفة محافظ الدولة من الوظائف القضائية النوعية التأطيرية، لذلك يتم التعيين فيها، طبقا للمادة 49 من القانون رقم 11/04، بموجب مرسوم رئاسي، لما يتعلق الأمر بمحافظ الدولة لدى مجلس الدولة ومحافظ الدولة لدى المحاكم الإدارية، في غياب شروط وإجراءات محددة سلفا، مع منح شاغلي هذه الوظائف، الامتيازات المرتبطة بالوظائف العليا باستثناء الحق في العطلة الخاصة¹⁴.

وأما عن نائب محافظ الدولة لدى مجلس الدولة ومحافظ الدولة المساعد لدى المحاكم الإدارية، فيستوجب تعيينهم، استشارة المجلس الأعلى للقضاء طبقاً للمادة 50 من نفس القانون، وعن كيفية تعيينهم وغيرهم ممن ذكرتهم المادة، فتحدد عن طريق التنظيم عند الاقتضاء.

ويعتبر المرسوم رقم 187/98 المؤرخ في 1998/05/30، أول مرسوم متضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، من بينهم محافظ الدولة وتسعة (9) محافظي دولة مساعدين¹⁵. وفي الوقت الحالي يقوم ستة (6) قضاة بدور النيابة العامة على مستوى مجلس الدولة هم:

- محافظ الدولة،

- نائب المحافظ، يساعد محافظ الدولة ويخلفه في حال غيابه أو حدوث

مانع له،

- محافظو الدولة المساعدون¹⁶.

❖ ويعين محافظ الدولة أيضا لدى محكمة التنازع، من قبل رئيس الجمهورية، باقتراح من وزير العدل، وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء. يعين من بين القضاة لمدة ثلاثة سنوات، ويعتبر من جملة تشكيلة محكمة التنازع. بنفس الكيفية يعين مساعده ولنفس المدة (م9 من القانون 03/98). والملاحظ أن المشرع لم يدرج هذه الوظيفة ضمن الوظائف القضائية النوعية المنصوص عليها في المواد 49 و50 من القانون 11/04، هذا من جهة.

ومن جهة أخرى لم يبين فيما إذا كان محافظ الدولة معينا من بين قضاة المحكمة العليا أو مجلس الدولة، أي جهة الانتماء بوجه عام. وكما هو الحال عليه بالنسبة لوظيفة رئيس محكمة التنازع، حيث أن التعيين فيها يقوم على أساس التناوب بين قضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة (م7 من القانون 03/98)، فإن وظيفة محافظ الدولة تقوم على نفس المبدأ، وفي ذلك يقول السيد كروغلي مقداد رئيس محكمة التنازع، أنه لما يتأسس محكمة التنازع عضوا من مجلس الدولة، يكون محافظ الدولة من أعضاء المحكمة العليا، والعكس بالعكس¹⁷.

❖ وأما في فرنسا فيعين بحسب الحاجة، محافظ أو أكثر من بين المستشارين،

على مستوى كل محكمة إدارية، بمقتضى قرار إداري صادر عن نائب رئيس مجلس

أ. أم الخير بوقرة - جامعة بسكرة (الجزائر)

الدولة، باقتراح من رئيس المحكمة الإدارية، وبعد أخذ الرأي المطابق للمجلس الأعلى للمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الإستئنافية (c.just.adm;art.r.222.23). يعرض علنا وبكل استقلالية، رأيه حول الوقائع والقواعد القانونية المطبقة، بخصوص كل قضية.

وأما محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة، فيعين من بين نواب العرائض أو المستمعون، وأحيانا من بين المستشارين، بمقتضى قرار إداري صادر عن نائب رئيس مجلس الدولة، باقتراح من رئيس قسم المنازعات، يقدم ملخصات بخصوص كل قضية، بكل حرية وفي إطار ما يستوجبه القانون، وما يمليه عليه ضميره.¹⁸

3 - استقلالية محافظ الدولة :

❖ يعتبر محافظ الدولة من جملة تشكيلة مجلس الدولة، بنص المادة (1/20) من القانون 01/98، بقولها: " يتشكل مجلس الدولة من القضاة الآتي ذكرهم:

من جهة: رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام، مستشاري الدولة

ومن جهة أخرى: محافظ الدولة، محافظي الدولة المساعدين".

فالمرشح يعترف بحفاظ الدولة بالعضوية الكاملة داخل مجلس الدولة وبصفة القاضي المستقل¹⁹، يمارس دوره بكل حياد وموضوعية، ولا يخضع في ذلك إلا للقانون الأساسي للقضاء (المادة 2/20 من القانون 01/98).

❖ وأما عن تشكيلة المحكمة الإدارية، فتقتصر على ثلاث قضاة على الأقل، من بينهم رئيس ومساعدان اثنان (2) برتبة مستشار، يخضعون في ممارسة مهامهم إلى القانون الأساسي للقضاء (م 3 من القانون 02/98).

والجدير بالملاحظة أنه لم يرد ذكر محافظ الدولة ضمن تشكيلة المحكمة الإدارية، كما هو الحال عليه بالنسبة لمجلس الدولة، مما يطرح التساؤل حول مركزه القانوني بالمقارنة مع مركز محافظ الدولة لدى مجلس الدولة؟

وعموما نصت المادة (2) من القانون 11/04، على اعتبار محافظي الدولة لدى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية (إلى جانب قضاة الحكم) من سلك القضاء،

كما ذهب المشرع إلى اعتبار محافظة الدولة سلكا قائما بذاته داخل الهيئات القضائية الإدارية، باستقراء نص المادة (26) من نفس القانون، والقاضية بعدم جواز تعيين قضاة الحكم الذين قضوا عشر (10) سنوات خدمة فعلية في منصب جديد بالنيابة العامة أو بسلك محافظي الدولة، وغيرها من الهيئات المبينة في النص إلا بموافقتهم. فمحافظة الدولة تشكل سلكا مستقلا بذاته عن هيئة الحكم، مكونا من محافظ دولة رئيسي ومحافظو دولة مساعدون يعملون تحت إشرافه، كما أنه سلك مستقل كل الاستقلالية عن النيابة العامة في القضاء العادي، مما يجسد استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي، وبما يضمن الازدواجية الفعلية في النظام القضائي الجزائري.

ويتأكد ذلك أيضا، بنص المادة 15 من القانون 01/98 بقولها: "يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين".
وبالمقابل نصت المادة (2/29) من القانون 01/98 على أنه: "يمكن لمستشاري الدولة ممارسة وظائف محافظ الدولة المساعد". وهم قضاة حكم، ينتمون إلى هيئة الحكم المنصوص عليها في المادة (1/21) من نفس القانون. فهذا الشيء يزيد في الغموض عندنا، كما يرى بوصوف موسى المحافظ المساعد لدى مجلس الدولة، فالمحافظة تشكل سلكا يتدرج أعضائه في الرتب والدرجات من جهة، ومن جهة أخرى يسمح المشرع لأي قاضي حكم، أي مستشار، ممارسة مهام محافظ الدولة المساعد عند الحاجة، والعكس لم ينص عليه صراحة في القانون²⁰.

❖ وتظهر استقلالية محافظ الدولة أيضا على مستوى محكمة التنازع، فهو كغيره من قضاة محكمة التنازع، إلا أنه ينتمي لسلك محافظة الدولة، ولا يخضع في ممارسة مهامه إلا للقانون الأساسي للقضاء (المواد 5 و9 من القانون رقم 03/98).

❖ وأما عن محافظي الحكومة في فرنسا، فاستقلاليتهم مؤكدة، ولا تقبل القياس مع أي تركيبة في السلم الإداري²¹، ولا يوجد سلك محافظة الحكومة، فالجميع (أي أعضاء مجلس الدولة) له صفة القاضي الإداري، مع تقسيم عملي للوظائف فقط²².

المطلب الثاني: المهام التي تنطوي عليها وظيفة محافظ الدولة

يتولى محافظ الدولة لدى الجهات القضائية الإدارية مهام النيابة العامة، بمعونة محافظي دولة مساعدين²³، كما يمارس العديد من المهام، وله في ذلك دور أساسي، يختلف عن الدور الذي يؤديه محافظ الدولة ومساعدته على مستوى محكمة التنازع.

1 - دور محافظ الدولة في ممارسة مهامه على مستوى الجهات القضائية

الإدارية:

أ - دوره في ممارسة مهامه على مستوى المحاكم الإدارية:

يتحدد دور محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية بالرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية²⁴، وهو يقتصر على القضايا ذات الطابع القضائي. ويبرز دوره من خلال الطلبات التي يتقدم بها بخصوص كل قضية محل فصل، بصدد توليه مهام النيابة العامة.

❖ فعندما تكون القضية مهياًة للجلسة (أي عندما يكتفي أطراف الدعوى عن المناقشة، أو عندما يرى رئيس المحكمة الإدارية أن القضية أصلاً لا تحتاج إلى تحقيق أو أن حلها مؤكد (م847)، أو عندما يقرر رئيس المحكمة أو تشكيلة الحكم جدولة القضية بسبب ضرورته معينة (م875)²⁵، أو عندما تقتضي القيام بالتحقق عن طريق خبرة أو سماع شهود أو غيرها من الإجراءات، يرسل الملف إلى محافظ الدولة (م846)، مرفقاً بالتقرير الذي أعده القاضي المقرر والوثائق الملحقة به، بإحالة وجوبية من طرف القاضي المقرر.

يتولى محافظ الدولة بدوره دراسة ملف القضية قصد تقديم التماساته، وتتوج هذه الدراسة بتقديمه تقريراً مكتوباً، في أجل شهر واحد، يسري من تاريخ استلام الملف (م1/897). ويتضمن التقرير المكتوب الذي يعده محافظ الدولة عرضاً عن:

- الوقائع التي قامت عليها الدعوى

- القواعد القانونية الواجبة التطبيق

- الأوجه المثارة

- رأيه حول كل مسألة مطروحة والحلول المقترحة للفصل في النزاع

ويختتم التقرير بطلبات محددة (م/898/2).

ويجدر التنويه إلى أن المشرع قد أغفل النص على الأثر المترتب في حال عدم احترام هذا الأجل، أو عدم تقديم التقرير أصلا في الأجل المذكور. هذا وتظهر أهمية تقرير محافظ الدولة، بالنظر إلى العناصر التي يحتويها، ومن ثم الدور الذي سيؤديه المحافظ، بالتعبير عن رأيه بكل حرية وموضوعية وحياد، أمام الجهات القضائية الإدارية.

وإذا كان تقرير محافظ الدولة غير ملزم، وهو ليس عنصرا في تشكيلة الحكم، ولا يحضر المداولات، فإنه مع ذلك يبقى تقريره مهما²⁶، إلى درجة أن بعض الفقه²⁷ يرى ضرورة عرض الملف على محافظ الدولة قبل أن يبادر المستشار المقرر بتحرير تقريره، حتى يأخذ هذا الأخير بطلبات محافظ الدولة بعين الاعتبار، فقد يلفت عناية المحكمة الإدارية إلى أمر معين.

ويتعين على محافظ الدولة بانقضاء الأجل المذكور (شهر واحد)، إعادة الملف والوثائق المرفقة به إلى القاضي المقرر (م/897/2).

يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب على تشكيلة الحكم (م/898/1)، كما له أيضا أن يقدم خلال الجلسة ملاحظاته الشفوية حول كل قضية، قبل غلق باب المرافعات (م/899).

وطبقا لنص المادة (885)، يقدم محافظ الدولة طلباته بعد إتمام الإجراءات المنصوص عليها في المادة (884)، وهي كالآتي:

- تلاؤم القاضي المقرر للتقرير المعد حول القضية.

- جواز تقديم الخصوم ملاحظاتهم الشفوية تدعيما لطلباتهم الكتابية.
- إمكانية الاستماع إلى أعوان الإدارة المعنية أو دعوتهم لتقديم توضيحات من طرف رئيس تشكيلة الحكم.

- طلب توضيحات من كل شخص حاضر يرغب أحد الخصوم في سماعه، استثناءا.

❖ أما عن الأحكام التي تصدرها المحكمة الإدارية²⁸، فينبغي أن تتضمن:

- اسم ولقب ممثل النيابة العامة عند الاقتضاء، تحت طائلة البطلان، بنص المادة (4/276)، وبإحالة صريحة من المادة (888)، والتي نصها كالآتي: "تطبق

أ. أم الخير بوقرة - جامعة بسكرة (الجزائر)

المقتضيات المتعلقة بالأحكام القضائية المنصوص عليها في المواد من 270 إلى 298 من هذا القانون أمام المحاكم الإدارية ".²⁹

- الإشارة إلى أنه تم الاستماع إلى محافظ الدولة، بنص المادة (889):
"يتضمن الحكم أيضا، الإشارة إلى...، ويشار إلى أنه تم الاستماع إلى... وإلى
محافظ الدولة..."، ومخالفة هذه المادة عند البعض تؤدي إلى تعريض الحكم إلى
الإلغاء عند الاستئناف²⁹، فالنص لم يحدد الجزاء المترتب على مخالفتها.

- الإشارة بإيجاز وجوبا، إلى طلبات محافظ الدولة وملاحظاته والرد عليها
(م900). ومع أن هذه المادة لم تحدد الجزاء المترتب على عدم ذكر الحكم القضائي
لهذه الجزئية، فإنه يعتقد عند البعض³⁰، أن الجزاء هو إلغاء قاضي الاستئناف
للحكم في هذه الحالة بسبب نقص وانعدام التسبيب ومخالفة القانون ومخالفة
قواعد جوهرية في الإجراءات.

❖ وفي حالة انطواء الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية على
أخطاء مادية³¹، أو اغفالات³²، يجوز طلب تصحيحها بسعي من محافظ الدولة
(2/891).

❖ لمحافظ الدولة دور في تسيير مكتب المساعدة القضائية، وفي ذلك نصت
المادة 2 مكررا من القانون

02/09، المعدل والمتمم للأمر رقم 75/71³³، والمتعلق بالمساعدة القضائية،
على إنشاء مكاتب للمساعدة القضائية بقولها: "تستحدث بموجب هذا القانون
مكاتب للمساعدة القضائية على مستوى... المحاكم الإدارية...، ومجلس الدولة
ومحكمة التنازع...". وعليه فدور محافظ الدولة يبرز بمقتضى القانون المذكور
على النحو الآتي:

يعتبر محافظ الدولة من جملة تشكيلية مكتب المساعدة القضائية، بوصفه
رئيسا للمكتب (م3)، توجه له طلبات المساعدة القضائية (م1/5)، ليتولى إحالتها
على المكتب (م7)، للبت فيها في أقرب الآجال (م4/7). وإذا ما تبين لمحافظ الدولة
أن منح المساعدة القضائية تم دون وجه حق، له أن يرفع القرار أمام المكتب المختص
لإجراء التعديل إن نزم الأمر، مع ملاحظة أن ذلك أمر جوازي وليس وجوبي
(م3/10).

كما يخول المشرع لمحافظ الدولة المختص، صلاحية منح المساعدة القضائية مؤقتا، في حالة الاستعجال، شريطة أن يرفع الأمر على المكتب في أقرب جلسة، ليقرر بدوره الإبقاء على المساعدة أو سحبها (م/4).

❖ لمحافظ الدولة أيضا إلى جانب رئيس المحكمة الإدارية، سلطة ورقابة مصلحة كتابة الضبط، المتكفل بها من طرف كاتب ضبط رئيسي، بمساعدة كتاب (م/6 من المرسوم التنفيذي رقم 356/98). وكذا توزيع كتاب الضبط على الغرف والأقسام (م/8 من نفس المرسوم التنفيذي).

ب - دوره في ممارسة مهامه على مستوى مجلس الدولة:

يمارس محافظ الدولة مجموعة من الصلاحيات، حددها القانون العضوي 01/98، وبعض من نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية. له دور في المجال القضائي والاستشاري (م/26 من القانون 01/98)، خلافا لما هو الحال عليه على مستوى المحاكم الإدارية، كما له دور في هيئات أخرى للمجلس.

ب - 1 - دور محافظ الدولة في تولي مهام النيابة العامة:

وينصرف إلى القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري معا.

- دوره في القضايا ذات الطابع القضائي: هو الدور نفسه الذي يؤديه محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية، حيث يتولى مهام النيابة العامة بمقتضى بعض مواد قانون الإجراءات المدنية والإدارية بإحالة من:

❖ المادة 915 إلى تطبيق أحكام المواد من 838 إلى 837 بوجه عام، وأحكام المادتين 846 و847 بوجه خاص، والمتعلقة بإرسال الملف إلى محافظ الدولة، عندما تكون القضية مهيئة للجلسة، أو عندما تقتضي القيام بالتحقق، ليقدم التماساته. فالإجراء واحد على مستوى المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

❖ المادة 916 إلى تطبيق أحكام المواد من 874 إلى 900، والمتعلقة بمجمل

الأحكام الخاصة بالفصل في القضية أمام مجلس الدولة، والمشار لها آنفا.

❖ المادة 963 إلى تطبيق أحكام المواد 286 و287، والمتعلقة بإمكانية طلب

تصحيح الأحكام القضائية بسعي من محافظ الدولة، لاسيما إذا ثبت أن الخطأ المادي يعود إلى مرفق العدالة.

أ. أم الخير بوقرة - جامعة بسكرة (الجزائر)

يحضر محافظ الدولة جلسات تشكيله مجلس الدولة، كغرف مجتمعة³⁴، ويقدم مذكراته، دون أن يحضر المداولات، نظرا لسرية هذه الأخيرة. فالمرشع اكتفى في المادة 3/32 من القانون 01/98 بالنص على حضور محافظ الدولة للجلسات وتقديم مذكراته، ويعمم الحكم في حال انعقاد المجلس في غرفة واحدة من باب القياس.

- دوره في القضايا ذات الطابع الاستشاري³⁵: لما يتعلق الأمر بالقضايا ذات الطابع الاستشاري، يعقد مجلس الدولة جلساته، في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة (م35 من القانون 01/98)، ويبرز دور محافظ الدولة في هذه الحالة، بمقتضى نصوص القانون العضوي، من وجهتين:

الأولى: عند انعقاد مجلس الدولة في شكل جمعية عامة، ويصد إبداء رأيه في مشاريع القوانين العادية (م35)، يكون محافظ الدولة من جملة تشكيله الجمعية العامة (م2/37)، ويحضر مداولاتها (م35).

الثانية: عند انعقاد مجلس الدولة في شكل لجنة دائمة، لدراسة مشاريع القوانين، في الحالات الاستثنائية، التي ينبه رئيس الحكومة على استعجالها، يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، ويقدم مذكراته (م3/38). وعموما نصت المادة (7) من المرسوم التنفيذي رقم 261/98³⁶ على أنه: " يحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، ويقدم مذكراته طبقا للكيفيات المحددة في النظام الداخلي لمجلس الدولة "

ب - 2 - دور محافظ الدولة في الهيئات الأخرى:

ويراد بها مكتب مجلس الدولة، ومكتب المساعدة القضائية.

- مكتب مجلس الدولة: يعتبر محافظ الدولة من جملة تشكيله مكتب مجلس الدولة، بوصفه نائبا لرئيس المكتب (م24 من القانون 01/98)، وهو بذلك يحتل مكانة معتبرة على مستوى المكتب، بصفته وبالاختصاصات التي يساهم في ممارستها إلى جانب أعضاء المكتب، والمتمثلة في:

❖ إعداد النظام الداخلي لمجلس الدولة والمصادقة عليه،

❖ إبداء الرأي في توزيع المهام على قضاة مجلس الدولة،

❖ اتخاذ الإجراءات التنظيمية قصد السير الحسن للمجلس،

❖ إعداد البرنامج السنوي للمجلس (م25من القانون 01/98).

ويساهم أيضا في ممارسة اختصاصات أخرى للمكتب، تجد مصدرها في النظام

الداخلي لمجلس الدولة.

- مكتب المساعدة القضائية: يرأس محافظ الدولة لدى مجلس الدولة مكتب

المساعدة القضائية، وله ذات الصلاحيات التي يمارسها محافظ الدولة لدى المحاكم

الإدارية، والمشار لها أيضا.

ج - دور محافظ الدولة على مستوى محافظة الدولة :

يسهر محافظ الدولة على السير الحسن لمحافظة الدولة، كما يمارس السلطة

السلمية على قضاء محافظة الدولة، فالمحافظة جهاز مستقل عن هيئة الحكم، كما

سبق بيانه أيضا.

2 - دور محافظ الدولة في ممارسة مهامه على مستوى محكمة التنازع:

إن مهمة محافظ الدولة ومساعدته لدى محكمة التنازع، واضحة بوضوح

المهمة المعهودة للمحكمة ذاتها، وكلاهما مكلف بتقديم طلباته وملاحظاته الشفوية

(م3/9 من القانون رقم 03/98)، فبعدما ينتهي المستشار المقرر من إعداد تقريره

الكتابي، يقوم بإيداع ملف القضية لدى كتابة الضبط، التي تتولى بدورها إرساله

إلى محافظ الدولة (م2/22 من نفس القانون)، لدراسته وإعداد طلباته.

ولم يحدد القانون أي أجل لمحافظ الدولة لإيداع طلباته المكتوبة كما هو

الحال أمام مجلس الدولة والمحكمة العليا، غير أن محافظي الدولة لطالما قاموا

بإيداع طلباتهم المكتوبة في آجال معقولة³⁷، كما لم يلزمه بإعداد تقرير بعناصر

محددة، مثلما ألزم به محافظ الدولة لدى الجهات القضائية الإدارية.

أثناء انعقاد الجلسة يتم الاستماع لمذكره محافظ الدولة، بعد تلاوة التقرير

أولا، وتقديم الأطراف أو محاميهم ملاحظاتهم الشفوية ثانيا (م26 من نفس

القانون).

والملاحظ أن المشرع لم يربط وظيفة محافظ الدولة بمهام النيابة العامة،

كما هو الحال عليه على مستوى المحاكم الإدارية ومجلس الدولة، مما يجانب

الصواب، ويجنبه العديد من الانتقادات، وأنه حصر مهمة محافظ الدولة في تقديم

طلبات مكتوبة وعرض مذكره أثناء انعقاد جلسة محكمة التنازع، بما يفيد الفصل

أ. أم الخير بوقرة - جامعة بسكرة (الجزائر)

في تنازع الاختصاص، وذلك لن يقلل من أهمية الدور الذي يؤديه محافظ الدولة على هذا المستوى.

زيادة على ذلك يرأس محافظ الدولة لدى محكمة التنازع أيضا، مكتب المساعدة القضائية، ويخضع في ذلك إلى الأحكام المنصوص عليها في القانون رقم 02/09، والمشار لها آنفا.

المطلب الثالث: الانتقادات الموجهة لوظيفة محافظ الدولة

باستثناء وظيفة محافظ الدولة لدى محكمة التنازع، فإن الوظيفة ذاتها على مستوى المحاكم الإدارية ومجلس الدولة محل نقد الكثيرين، وهذا بالرغم من الدور المهم والفعال الذي يؤديه محافظ الدولة، والسبب في ذلك قيامها على مهام النيابة العامة، والذي يرجع بدوره إلى نقل نمط الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إلى مجلس الدولة كهيئة حديثة، والغرف الإدارية للمجالس القضائية إلى محاكم إدارية، بغرض التجسيد الفعلي للازدواجية القضائية. وتبقى هذه الوظيفة على هذين المستويين في الواقع، متأرجحة بين قائل بعدم أهميتها، وقائل بأهميتها البالغة.

1 - الرأي الأول: يرى بأن اختصاص النيابة العامة ليس له تأثير كبير في المنازعات الإدارية³⁸، إلى درجة أنه يمكن الاستغناء عن سلك محافظة الدولة عند البعض³⁹، مادام دور محافظ الدولة يقتصر على مهام النيابة العامة الكلاسيكية، والمطلوب منه مجرد تقديم التماسات لا تلزم الحكم. ومعظم الانتقادات ناتجة في الحقيقة عن غموض النصوص من جهة، وعدم فهم دور محافظ الدولة من جهة أخرى.

2 - الرأي الثاني: يرى الأهمية في التقرير الذي يعده محافظ الدولة، ويستشهد في ذلك بالدور الذي لعبه في صياغة قواعد القانون الإداري الفرنسي، من خلال مساعدة وتنوير تشكيلة الحكم، التي كثيرا ما تأخذ بأرائه نظرا لقوتها وسدادها، ومن هذا الرأي الدكتور مسعود شيهوب⁴⁰.

ويدعو الدكتور عمار بوضياف على وجه الخصوص⁴¹، إلى تأخير إعداد تقرير المستشار إلى غاية النظر في التماسات محافظ الدولة، كما يرى أن النص في

المادة 846 (ق 1 م و) على تقديم التماسات، فكأنما الأمر يتعلق بالتماس لن يكلف محافظ الدولة جهدا كبيرا في دراسة الملف، والتحضير لعملية الفصل في النزاع، وأن ذلك لن يقلل من شأنها أو قيمتها القانونية أو محتوى وجهة نظر هذا القاضي في النزاع المعروض هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعتقد أن هناك مخاطر كبيرة تنجم عن اعتبار محافظ الدولة يمارس مهام النيابة العامة، وهذا بالنظر لتبعية هذا الجهاز لوزير العدل، وهو العضو في السلطة التنفيذية، بينما محافظ الدولة قاض مستقل، لا يتصور أبدا التدخل في عمله أو توجيه أوامر إليه، لتقديم التماساته بشكل أو بآخر، حتى ولو كان المتدخل وزيرا للعدل. وهذا رغم الفارق الكبير بين جهاز محافظة الدولة وجهاز النيابة العامة.

وأما بوصف موسى المحافظ المساعد لدى مجلس الدولة، فيرى في هذا الصدد، أن المهام التي يقوم بها المحافظ تجعل منه في الحقيقة، ثاني مستشار مقرر كتابة في القضية، وأول مقرر علانية قبل الفصل في القضايا، والتي تصبح بفعل هذا الدور محل عناية أكبر... ويتفهم دور محافظ الدولة في المنازعات القضائية، غير أنه لا يتجرع ذلك بالنسبة للمهمة الاستشارية، فلا وجود لأي نزاع عندما يعطي مجلس الدولة رأيه في مشروع قانون⁴².

خاتمة:

لا 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 منتصيا إلى هيئة الحكم، فهو لا

أ. أم الخير بوقرة - جامعة بسكرة (الجزائر)

بخضم 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.

الهوامش:

¹ - تم إحداث وظيفة محافظ الدولة أيضاً، على مستوى محكمة التنازع المؤسسة بموجب المادة 152 من دستور 1996، كأعلى هيئة في هرم النظام القضائي الجزائري. ولهذه الوظيفة خصوصيتها على هذا المستوى، نظر لإحدودية ودقة اختصاص محكمة التنازع، فهي تفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية العادية والجهات القضائية الإدارية. أنظر القانون العضوي رقم 03/98 المؤرخ في 3 يونيو 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية، العدد (39)، المؤرخة في 12 صفر عام 1419.

² - نصت المادة 2/152 من دستور 1996 على أنه: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية".

³ - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، العدد (37)، المؤرخة في 6 صفر 1419 هـ.

⁴ - خلوفي رشيد، "قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، ط (4)، 2008، ص. 180.

⁵ - المادة (1) من القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30/05/1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد (37)، المؤرخة في 6 صفر 1419 هـ، تقابلها المادة (800) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 356/98 المؤرخ في 14/11/1998، يحدد كفاءات تطبيق أحكام القانون 02/98 الجريدة الرسمية، العدد (85)، المؤرخة في 25 رجب 1419 هـ.

⁷ - بوصوف موسى، "نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية مكانته ودوره"، مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة، العدد (4)، 2003، ص. 38.

⁸ - Marie-Christine Rouault، Memento LMD Contentieux Administratifs، Gualino éditeur، Paris ، 3d؛ 2006؛ p 47.

- ⁹ - مسعود شيهوب، "المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء (1)، 2009، ص 220، الهامش رقم (1).
- ¹⁰ - عمار بوضياف، "دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية دراسة تشريعية وقضائية وفقهية"، جلوس للنشر والتوزيع، الجزائر، ط (1)، 2009، ص 162.
- ¹¹ - القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06 يتضمن القانون الأساسي للقضاء.
- ¹² - خلوي رشيد، المرجع السابق، ص 198، الهامش رقم (1).
- ¹³ - بوصوف موسى، المرجع السابق، ص 39.
- ¹⁴ - نصت المادة 28 من القانون 11/04 على أنه: "تمنح الامتيازات المرتبطة بالوظائف العليا للدولة إلى القضاء الذين يمارسون الوظائف النوعية القضائية المنصوص عليها في المادة (49) من هذا القانون العضوي، باستثناء الحق في العطلة الخاصة".
- ¹⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 187/98 المؤرخ في 1998/05/30 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد (44)، المؤرخة في 22 صفر 1419 هـ.
- ¹⁶ - الموقع الإلكتروني: www.conseildetat.dz
- تاريخ الزيارة: 26 أبريل 2011.
- ¹⁷ KOUROGHLI Mokded ; "Le tribunal des conflits" ; Revue de la cour suprême; Numéro Spécial; Tribunal des conflits Jurisprudence; Cour suprême; Département de la documentation; 2009; P11.
- ¹⁸ -Marrie-christine Rouault; op.cit; p54-47
- ¹⁹ - بوصوف موسى، المرجع السابق، ص 39.
- ²⁰ - نفس المرجع.
- ²¹ " L'indépendance du Commissaire du Gouvernement est incompatible avec toute structure hiérarchisée " Voir Marie-christine Rouault; op.cit; p 86
- ²² - بوصوف موسى، المرجع السابق، ص 39.
- ²³ - المادة (15) من القانون 01/98 تقابلها المادة (5) من القانون 02/98.
- ²⁴ - القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- ²⁵ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 287.
- ²⁶ - نفس المرجع، ص 288.
- ²⁷ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 160.
- ²⁸ - هي الأحكام ذاتها المطبقة على القرارات الصادرة عن مجلس الدولة.
- ²⁹ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 286 - 288 - 289.
- ³¹ - يقصد بالخطأ المادي، "عرض غير صحيح لواقعة مادية أو تجاهل وجودها". أنظر المادة 1/287 من القانون رقم 09/08.

أ. أم الخير بوقرة - جامعة بسكرة (الجزائر)

³² - يقصد بالإغفال، "إغفال أو عدم صحة أحد البيانات المقررة لصحة الحكم" باستقراء نص المادة 283 من القانون رقم 09/08. فمتى ثبت من وثائق ملف القضية أو من سجل الجلسات أنه تم فعلا مراعاة القواعد القانونية، يصح الحكم ولا يحكم ببطلانه.

³³ - القانون رقم 02/09 المؤرخ في 2009/02/25 يعدل ويتمم الأمر رقم 75/71 المؤرخ في 1971/08/05، المتعلق بالمساعدة القضائية، الجريدة الرسمية، العدد (15)، المؤرخة في 2009./03/08

³⁴ - نصت المادة 31 من القانون 01/98 على أنه: "يعقد مجلس الدولة في حالة الضرورة، جلساته مشكلا من كل الغرف مجتمعة، لاسيما في الحالات التي يكون فيها القرار المتخذ بشأنها، يمثل تراجعا عن اجتهاد قضائي".

³⁵ - نصت المادة 3/119 من دستور 1996 على أنه: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير بمكتب المجلس الشعبي الوطني".

³⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 1998/08/29، يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، العدد (64)، المؤرخة في 8 جمادي الأولى عام 1419 هـ.

³⁷ - KOUROGHLI Mokded; op.cit; p 13.

³⁸ - خلوي في رشيد، المرجع السابق، ص 199، الهامش رقم (1).

³⁹ - لمزيد من الإيضاح حول الانتقادات الموجهة لمكانة ومهام محافظ الدولة، أنظر بوصوف موسى، المرجع السابق، ص 43.

⁴⁰ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 188.

⁴¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 160 وما بعدها.

⁴² - بوصوف موسى، المرجع السابق، ص 44 - 40.