دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري

د/ مزيانـــي فريدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة باتنـــة

الملخّــص:

يتدخل محافظ الدولة في النزاع الإداري عن طريق تقديم الطلبات في الدعاوي التي تبلغ له من طرف المستشار المقرر بعد الانتهاء من التحقيق في الطعون المرفوعة أمام مجلس الدولة ويعرض تقريره بكل حرية لوقائع الدعوى والقواعد القانونية الواجبة التطبيق ويبين رأيه في الحلول التي يتطلبها النزاع المعروض على جهة القضاء الإداري ويمارس محافظ الدولة مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع الاستشاري ويقدم مذكرات كتابية ويشرح ملاحظاته شفويا.

Résumé:

L'intervention du commissaire d'État se fait par le biais de demandes dans le cas des actions transmisent par magistrat rapporteur après l'achèvement de l'enquête sur interjetés devant les recours auprès du Conseil d'Etat , commissaire d'État présente son rapport librement sur les faits suivant les règles juridiques qui lui sont applicables et les solutions qui doivent êtreapportées au litige exposé devant les tribunaux administratifs.IL exerce la fonction du Ministre Publique concernant les questions à caractère consultatif et présente également des notes écrites et observations oralement.

مقدمـــــة:

يقتضى مبدأ المشروعية أن تكون جميع التصرفات والأعمال الصادرة عن جهة الإدارة في حدود القانون، وتقوم المشروعية على وجود قواعد قانونية صارمة تلتزم جهة الإدارة باحترامها في تصرفاتها . لذا تخضع جهة الإدارة في ممارسة نشاطها لرقابة القضاء الإداري ليبحث عن نقطة التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة .

ظهر نظام محافظ الحكومة في فرنسا على مستوى مجلس الدولة الفرنسي وله دور في نشأة وتطور القانون الإداري بمفهومه الضيق، ومباشرة الرقابة على أعمال الإدارة.

لما اعتمد المشرع نظام ازدواج القضاء استعمل مصطلح محافظ الدولة بدلا من محافظ الحكومة، لأن هيئة محافظة الدولة تحرص على تطبيق المشروعية، ولم تكن مطبقة في ظل نظام القضاء الموحد على مستوى المجالس القضائية والمحكمة العليا . بصدور القانون العضوي وقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة والقانون رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية انشأ المشرع هيئة محافظة الدولة .

يستمد محافظ الدولة مركزه القانوني من طبيعة الوظيفة التي يمارسها من خلال الاختصاصات التي يتمتع بها مجلس الدولة والمحاكم الإدارية،يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري.

وتتمثل الإشكالية في: كيف يساهم محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري ؟ وما طبيعة وقيمة المذكرات والملاحظات التي يقدمها محافظ الدولة ؟

أولا :مفهوم القانون الإداري

إن القانون الإداري قانون الإدارة العامة ويعد أمرا ملازما وحتميا للإدارة العامة في وجودها وتنظيمها، لذا نتطرق لتعريف القانون الإداري ثم للقضاء كمصدر للقانون الإداري وفق ما يلي :

1 – تعريف القانون الإداري

يعرف القانون الإداري بأنه ذلك القانون الذي يحكم الهيئات (الأجهزة) الإدارية أثناء أدائها لوظيفتها الإدارية. رغم أن هذا التعريف يجمع بين المعنيين

العضويوالموضوعي إلا أنه غير دقيق، لأنها ليست كل قاعدة قانونية تطبق على جهة الإدارة أثناء أدائها لوظيفتها الإدارية تنتمي إلى القانون الإداري.

فهناك جزء من أعمال الإدارة لا تطبق عليه قواعد القانون الإداري بل تطبق عليه قواعد القانون الخاص، إذ يمكن لجهة الإدارة تلجأ إلى أساليب القانون الخاص إذا رأت أنها تحقق الصالح العام .

كما أن القانون الإداري لا يشمل كل نشاط الإدارة، فهناك بعض الأنشطة تستقل بدارستها فروع أخرى القانون العام مثال القانون المالي.

فالقانون الإداري بالمفهوم الضيق أو الفني هو تلك القواعد القانونية الاستثنائية الغير مألوفة ضمن قواعد القانون الخاص، التي تتعلق بالإدارة العامة حينما تتصرف كسلطة عامة.

ويعرف بأنه : " le droit administratif est l'ensemble des règles juridiques distinctes de celle du droit privé régissent l'activité administrative des personnes publiques" (1). وهذه القواعد تكون نظرية القانون الإداري الذي يحكم الإدارة العامة ونشاطها ومنازعتها ويختص بتطبيقه القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي.

2 – القضاء الإداري مصدر للقانون الإداري

إن وظيفة القضاء الإداري تتعدى مجرد تطبيق نصوص القوانين وتفسيرها في حالة الغموض، بل يعمل على تكملة النقص باستخلاص القواعد الواجبة التطبيق في النزاع المعروض عليه.

القانون الإداري قانون قضائي أي أن قواعد القانون الإداري من خلق القضاء ويفسرها ليستجيب لمقتضيات حسن الإدارة والمحافظة على حقوق وحريات الأفراد، لذا يعد القضاء الإداري قضاء إنشائي يبتدع الحلول اللازمة والمناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة والأفراد أثناء تسيرها للمرافق العامة.

إن القانون الإداري مبعثر في نصوص تشريعية ولائحية غير مكتملة لذا يقوم القضاء الإداري بدور تفسيري وخلاق ليضمن تأصيل القانون الإداري وتكيفه مع الظروف المتغيرة.

يبحث القاضي الإداري عن نقطة التوازن بين احتياجات المرافق العامة والمصالح الخاصة،ومن ثم عمل القضاء الإداري على تجسيد استقلال القانون الإداري ومسايرته للتطورات المتلاحقة في المجتمع المعاصر (2).

ثانيا : المركز القانوني لمحافظي الدولة

محافظ الدولة قاض يعين بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية ويتبع السلطة السلمية لوزير العدل، ويخضع قضاة محافظة الدولة لرئاسة محافظ الدولة (3).

اعتمد المشرع الجزائري هيئة محافظي الدولة لكنه يختلف عن نظم محافظي الدولة في الأنظمة القانونية المقارنة (4).على مستوى مجلس الدولة الفرنسي يوجد محافظ الحكومة لكنه لا يمثل الحكومة إذ يعمل على إقامة التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وسيادة حكم القانون للحفاظ على الحقوق والحريات. يقوم محافظ الحكومة بالبحث عن الحلول القانونية التي تحقق المصلحة العامة يرى الأستاذ لافيرير أن محافظ الحكومة تمكن من اكتساب خصوصياته منذ قانون 1831، بعدما كان هيئة يمثل الإدارة العامة أصبح هيئة مستقلة يعرض مذكراته بكل حرية يمثل القانون ولا يخضع إلا لضميره(5)، عمل على ابتكار القانون الإداري.

بالرجوع لكتاب الأحكام الكبرى للقضاء الإداري في فرنسا نجد أن أغلب التعليقات بخصوص الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي تشير إلى تقارير محافظي الحكومة والبعض منها يعتمد على تقرير المحافظ (6).

يعين محافظ الدولة للعمل في المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة ويرتبط مركزه بالمهام المسندة للجهة القضائية التي ينتمي إليها، يمارس صلاحيات تتعلق 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 التي يتمتع بها في مواجهة قضاة وموظفي المحافظة، رئاسة مكتب المساعدة القضائية، الاطلاع علـــى طلبات مساعدي محافظ الدولة قبل تقديمها أمام الهيئات القضائية، طلب إحالة قضايا مجلس الدولة على الفرق المجتمعة المساهمة في المهام الاستشارية .

إن جهـــاز محافظة الدولة مستقل عن هيئة الحكم سواء على مستوى مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية وتمارس مهمة النيابة العامة بالرجوع للمادة 20 من القانون العضوي 01/98 أن هناك نوعين من أعضاء مجلس الدولة حيث استعمل المشرع عبارة من جهة رئيس مجلس الدولة ،نائب الرئيس ،رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام ،مستشاري الدولة.ومن جهة أخرى محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين .يتبين أن المشرع قد فصل بين قضاة الحكم والنيابة العامة (7).

ليتمكن محافظ الدولة من أداء مهامه يجب أن تكون له مجموعة من الصفات منها الحياد، إذ يسهر على حماية المنازعة الإدارية ولا سلطان عليه إلا للقانون ويجب أن يكون ملما بمستلزمات حسن سير الإدارة، بالاطلاع على نصوص القانون الإداري المتفرقة ومتابعا للدراسات الفقهية، ويتابع الاجتهاد القضائي في مجال المنازعات الإدارية ويتمكن من تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والخاصة .

إن محافظ الدولة قاضي بدرجة مستشار يخضع للقانون الأساسي للقضاء، يعمل في هيئة تدعى بمحافظـــة الدولـــة تتشكـــل من محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين، ويعمل على مستوى المحاكم الإدارية.

ثالثا : دور محافظ الدولة في مجال الاختصاصات القضائية

يهتم القضاء الإداري بإيجاد الحل المناسبللنزاع المعروض عليه، وإذا شاب القرار الإداري عيب من العيوب التي تجعله غير مشروع هذا يؤدي إلى الحكم بإلغائه.

1- محافظ الدولة لدى المحاكم الإدارية

بصدور القانون رقم 98 -02 تتكون المحاكم الإدارية من رئيس المحكمة ومحافظ الدولة ومساعديه والمستشارين، وتنص المادة الخامسة على أن :" يتولى محافظ الدولة النيابة العامة محافظي دولة مساعدين ".

يقتصر اختصاص المحاكم الإدارية على المجال القضائي حيث تنص المادة الأولى على أن :" تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية (8)".

يحيل المستشار المقرر ملف القضية والتقرير الذي أعده والوثائق المرتبطة بالقضية إلى محافظ الدولة،الذي يقوم بإعداد التقرير خلال شهرين من تاريخ تلقيه للملف .

تنص المادة 898 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن :"يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب، يتضمن التقرير عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة والحلول المقترحة للفصل في النزاع، ويختتم بطلبات محددة ".

يقوم محافظ الدولة بدراسة ملف القضية ويبحث عن الحلول القانونية بعد عرض الوقائع المادية والقانونية ويبحث عن الآراء الفقهية ثم يقترح الحل القانوني الواجب تطبيقه على النزاع، يجب أن يتقيد محافظ الدولة بمدة شهر من تاريخ تلقيه للملف من المستشار المقرر، ويبدي ملاحظات شفوية أثناء الجلسة قبل غلق المرافعات (9).

يجب أن تشير الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية إلى طلبات محافظ الدولة والملاحظات التي قدمها والرد عليها في الحكم (10) .

2- محافظ الدولة لدى مجلس الدولة

يتمتع مجلس الدولـــة في الجزائر باختصاص قضائي كمحكمة أول وآخر درجة، جهة استئناف، يختص بالطعون بالنقض.

أ- مجلس الدولة قاضي اختصاص

يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في المنازعات المتعلقة بالأعمال والقرارات الصادرة عن السلطات والهيئات والتنظيمات المركزية الوطنية اذ تنص المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 98 -01على أن : " 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 ". يجب أن يكون محل الطعن بالإلغاء قرار إداري صادر عن السلطات الإدارية المركزية أو الهيئات العمومية الوطنية أو المنظمات المهنية الوطنية(11).

لا يقبل الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة إلا بتوافر الشروط الشكلية المنصوص عليها في قانون الإجراءات (12)، وبعد قبول الدعوى شكلا يقوم مجلس الدولة بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء في حالة توافر وجه من أوجه الإلغاء (13) .

يختص مجلس الدولة بالطعون الخاصة بتفسير ومدى شرعية القرارات التي تدخل في اختصاص المجلس والواردة في الفقرة الأولى من المادة السالفة الذكر.

وفي فرنسا يقوم مفوض الدولة بدراسة ملف الدعوى في مراحله النهائية ويلخص القضية لإبرازها، ثم يقترح حلا أو مشروع حكم وتتميز تقارير مفوض الدولة بالدقة والأصالة وتنم عن إحاطة بالجوانب القانونية وتعكس موضوعية مفوضي الدولة، وكثيرا ما يتبنى مجلس الدولة في الحكم المشروع الذي اقترحه مفوض الدولة (14).

ب– مجلس الدولة قاضي استئناف

تنص المادة 10 من القانون العضوي رقم 98 –01 على أن: " يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائيا من قبل المحاكم الإدارية ..."

تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون العضوي 98 –02 على أن :" احكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك ". يتضح مما سبق أن القرارات الصادرة بصورة ابتدائية عن المحاكم الإدارية تكون قابلة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة (15).

ج – مجلس الدولة قاضي نقض

تنص المادة 11 من القانون رقم 98 –01 على أن:" يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض في قرارات الجهات القضائية الإدارية الصادرة نهائيا وكذا الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة ". يختص مجلس الدولة في الطعن بالنقض ويجب أن تتوافر مجموعة من الشروط منها القرار المطعون فيه والطاعن وان يكون الطعن وفق الشكل والإجراءات وفي المواعيد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية(16)، يحضر محافظ الدولة جلسات مجلس الدولة كغرف مجتمعة ويقدم مذكراته(17).

وفي حالة قبول الطعن بالنقض من الناحية الشكلية وقبوله موضوعا إذا كان مؤسسا فان مجلس الدولة ينقض القرار كليا أو جزئيا مع الإحالة، أو ينقض القرار دون الإحالة، وفي هذا المجال يكون لمحافظ الدولة دور في خلق وتأصيل مبادئ وإحكام القانون الإداري .

ومن ثم يعد مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي في البلاد ويسهر على احترام القانون (18).

تنص المادة 15 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أن :" يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين "، وتنص المادة 26 أن " يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائـــي والاستشاري ويــقدمـــون مـــذكـــراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا" (19).

إن عبارة النيابة العامة غير ملائمة في القضاء الإداري طالما أن الدولة هي ذاتها طرفا في النزاع وتملك أن تشرح حججها والأسباب التي تبرر نشاطها، مادام محافظ الدولة ليس طرفا أصليا في الخصومة فليس له الحق لا في إقامة دعوى قضائية ولا في استعمال طرق الطعن.

يتدخل محافظ الدولة في الخصومة الإدارية عن طريق تقديم الطلبات في الدعاوي التي تبلغ له من طرف المستشار المقرر بعد الانتهاء من التحقيق في الطعون المطروحة أمام مجلس الدولة.

إن التحقيق في الطعون المطروحة أمام مجلس الدولة يكون كتابيا أساسا ولذا فإن طلبات محافظ الدولة تكون دائما كتابية.وتشتمل عرض المسائل التي يطرحها للفصل في كل طعن قضائي ويعرض محافظ الدولة تقريره بكل حرية لوقائع الدعوى والقواعد القانونية الواجبة التطبيق وكذا رأيه في الحلول التي يتطلبها النزاع المطروح على مجلس الدولة.

يكلف محافظ الدولة بدراسة واقتراح الحلول في القضايا المعروضة على مجلس الدولة، ويعمل على عرض القضية من حيث الوقائع والقانون ووفقا للقواعد القانونية وبكل موضوعية . ويهدف من خلال الملاحظات الشفهية تنوير المجلس ومساعدته للفصل في المنازعات، ويساهم في تفهم وتطوير وتأصيل القانون الإداري (20).

لا تبلغ طلبات محافظ الدولة للأطراف لأن محافظ الدولة ليس طرفا في النزاع وإنما يساهم في وظيفة الفصل في ما يطرح على مجلس الدولة من نزاعات.يبحث عن تقديم الأحكام المستقرة وتطويرها، ويتم بالاطلاع على وقائع القضية المعــروضة عــليه للفصل فيهــا أمــام جهــة القضاء الإداري يبحث عن الحلول القانونية، وذلك باستعراض الوقائع القانونية والمادية وتحليلها .

إن الحلول التي يصل إليها محافظ الدولة بخصوص المسائل المعروضة عليه في كل منازعة إدارية يكون رأيه بكل حياد واستقلالية مراعيا الحالات والظروف والقواعد القانونية المطبقة ليقترح مشروع الحكم.

إن الجهود التي يبذلها محافظ الدولة من خلال الاستنتاجات التي يتوصل إليها تساعد على رفع مستوى القضاء الإداري ويكسب ثقة قضاة الحكم الذي يفصلون في المنازعات الإدارية ومن ثم يتبنون توجيهات محافظي الدولة ويوردنها في الأحكام.ولمحافظ الدولة دور في تخفيف العبء عن المستشارين ليتفرغوا للفصل في المنازعات الإداري.

ويقوم مجلس الدولة بنشر قراراته والتعاليق والدراسات القانونية، لأن الآراء والتعاليق والدراسات تساعد هيئة محافظة الدولة في مجال خلق مبادئ وأحكام القانون الإداري . يجوز لمحافظ الدولة تقديم طلب تصحيح الأخطاء المادية حتى بعد حيازة الحكم على حجية الشيء المقضي به(21).

ثالثا : دور محافظ الدولة في المجال الاستشاري

يشارك محافظ الدولة في الاستشارة القانونية في مشاريع القوانين التي يرسلها الأمين العام للحكومة وجوبا(22) ويقوم بدور النيابة العامة بمساعدة محافظ الدولة المساعد.يحضر محافظ الدولة أو احد من مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته في الميدان الاستشاري، تتم في جمعية عامة أو لجنة دائمة، التي خولها القانون سلطة إبداء الرأي في مشاريع القوانين.

رأى مجلس الدولة الفرنسي أن الشؤون الإدارية لها طبيعة خاصة ومن ثم يستلزم أن تحكمها نصوص خاصة، وأن له دور مهم يتمثل في إيجاد نقطة التعادل والتوازن بين المحـــافظة علـــى حقوق الأفراد وحرياتهم المشروعة وبين تحقيق ما يستلزمه حسن الإدارة، وتمكين رجالها من الإشراف على سير المرافق العامة بانتظام واستمرار.

ورأى أن تطبيق قواعد القانون المدني على العلاقات الإدارية يعرقل سير المرافق العامة في تأدية الخدمات العامة للأفراد على أحسن وجه، وعمل على وضع قواعد جديدة يبنيها علـــى روح القانـــون العـــام، أو على قواعد العدالة، أو على مصلحة المرفق

العام، وبذلك تكون من هذا القضاء قانون له نظرياته ومميزاته التي تميزه عن القوانين الأخرى .

ساعد مجلس الدولة صلته بالإدارة باعتباره مستشارا نظرا لاحتياجها للاستشارة والنصح، نتيجة لهذه الصلة علم مجلس الدولة بما تواجهه الإدارة من إشكالات وصعوبات (23) . يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين التي يتم إخطاره بها ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية ويمارس محافظ الدولة مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع الاستشاري ويقدم مذكرات كتابية ويشرح ملاحظاته شفويا (24) . لذا نتطرق لدور محافظ الدولة في المجالات التالية :

1 - عضوية المحافظ في الجمعية العامة

إن إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين وطلب رأيه أمر إلزامي ووجوبيحيث نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98 -261 على أن:" يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها ". يقوم الأمين العام للحكومة بإرسال مشروع القانون وكامل الوثائق اللازمة إلى الأمين العام لمجلس الدولة (25).

لكــن الرأي الــذي أبداه مجلس الدولة في مشروع قانون يكون غير ملزم للحكومة، وتنص المادة التاسعة منه على أن: " يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي ويرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة ".ترسل نسخة من الملف إلى محافظ الدولة الذي يكلف أحد مساعديه بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة . تتشكل الجمعية العامة لمجلس الدولة من نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف وخمسة مستشاري الدولة ويتولى رئاستها رئيس المجلس.محافظ 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(26)، يتم الانتخاب بالأغلبية البسيطة لأعضاء الجمعية العامة الحاضرين للمصادقة على التقرير النهائي الذي يرسل للأمانة العامة للحكومة (27). تعطي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأيا استشاريا في ما يخص مشاريع القوانين المعروضة عليها(28) .

2- حضور محافظ الدولة جلسات ومداولات اللجنة الدائمة

تنص الفقرة الثالثة من المادة 38 من قانون مجلس الدولة 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 ويحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات ويقدم مذكراته بخصوص مشاريع القوانين ويشرح ملاحظاته شفاهة، وفي هذا المجال فإنه يساهم في تأصيل مبادئ وأحكام وقواعد القانون الإداري، إذ يقوم رئيس الحكومة باقتراح من الوزير المعني بتعين موظفين برتبة مدير إدارة مركزية للإدلاء بالرأي الاستشاري في الجمعية العامة واللجنة الدائمة (29).

إن صلة مجلس الدولة بالإدارة العامة باعتباره مستشارا لها ساعده على التعرف على المشاكل والصعوبات التي تواجه جهة الإدارة هذا يدفع المحافظ إلى البحث عن المبادئ والأحكام اللازمة للأوضاع ويضمنها في مذكراته المكتوبة التي يقدمها للجمعية العامة أو اللجنة الدائمة.

هذه الاختصاصات تجعل من مجلس الدولة مستشار الحكومة وتحيط المجلس بالصعوبات التي تواجه الإدارة العامة وبمستلزمات الحياة الإدارية (30).

في مجال الاختصاصات الاستشارية يبدي المجلس رأيه الغير ملزم قانونا للإدارة في ما تعرض عليه من مشاريع القوانين، يكون للإدارة بعد استطلاع رأي المجلس مطلق الحرية في أن تأخذ بهذا الرأي أو ترفضه، أي تحتفظ الإدارة بحرية التصرف إزاء رأي مجلس الدولة بعد الإحاطة به، وهنا تكون الاستشارة شرطا شكليا . فإن نطاق الاستشارة الإلزامية ينحصر فقط في المجال التشريعي أي مشاريع القوانين دون المجال التنظيمي أي لا يشمل مشاريع المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية ومشاريع المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة، لكن بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي والمصري فإن الاستشارة تشمل المجال التشريعي والمجال التنظيمي المراسيم والقرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية (31) .

نجد أن مفوض الدولة في مصر ومفوض الحكومة في فرنسا لهم دور في تأصيل قواعد القانون الإداري لأنه غير مقنن ومرن وسريع التطور. لكن المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة والقانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية أسند له دور النيابة العامة(32) وأبعده عن الدور الأساسي والذي يتمثل في خلق وإبداع قواعد ومبادئ القانون الإداري، نظرا لغموض القواعد المنظمة لاختصاصاته، ونظرا لتأثر المشرع بنظام القضاء الموحد.محافظ الدولة لا يكون طرفا أصليا في الخصومة، أولا يحرك الدعوى ولا يستعمل طرق الطعن ومن ثم لا يعد خصما في الدعوى ولا يمثل أحد الأطراف لكن له سلطة إبداء الرأي المحايد. لا تتحقق غاية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إلا بتفعيل جهاز محافظ الدولة كما هو الحال في فرنسا ومصر لأنه يساعد في خلق مبادئ وقواعد القانون الإداري بالبحث والاجتهاد .(33)

خاتمـــــة

لقد ساهم القضاء الإداري في وضع النظريات العامة للقانون الإداري وترسيخ أحكامه ومبادئه وتأسيس قواعده.إن مفوض الحكومة في فرنسا ومفوض الدولة في مصر له دور في تأصيل قواعد القانون الإداري لأنه قانون غير مقنن وسريع التطور.

يمكن أن يكون ذات الدور لمحافظ الدولة في الجزائر في خلق وإبداع مبادئ وقواعد القانون الإداري بإزالة الغموض على القواعد المنظمة لاختصاصات محافظ الدولة في المجال القضائي والاستشاري.

يقتصر دور محافظ الدولة في مجال الصلاحيات القضائية على تقديم الطلبات المكتوبة والملاحظات الشفوية بإبداء الرأي القانوني في القضية المعروضة للفصل فيها، لذا يجب أن يكون ملما بقواعد ومبادئ القانون الإداري ويوازن بين المصلحة العامة والخاصة .

تتمتع المحاكم الإدارية بالاختصاص العام في المادة الإدارية ويقتصر اختصاصها على المجال القضائي، نرى أنه يجب إمداد اختصاصها للمجال الاستشاري ليشمل اللوائح والقرارات التنظيمية الصادرة عن الولاة.

يجب توسيع اختصاص مجلس الدولة في المجال الاستشاري بالإضافة إلى مشاريع القوانين ليشمل اللوائح والقرارات التنظيمية وهذا يزيد من فعالية دور محافظ الدولة في تأصيل القانون الإداري لكونه قانون غير مدون ومرن وسريع التطور.

على المشرع أن يحدد اختصاصات محافظ الدولة ومساعديه وفقا لمقتضيات القضاء الإداري، نظرا لاختلاف مهام محافظ الدولة عن النيابة العامة، ليساهم في خلق الحلول القانونية المناسبة للمنازعات الإدارية بالبحث والتأصيل والإلمام بفقه القانون الإداري ومستلزمات الإدارة العامة وحسن سيرها.

الهوامـــش

1 – الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ،دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2002، ص6 .

-rivero (j), Droit administratif, 9éme édition , Dalloz , paris, 1980,p20.

–قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري ،مطبعة عمار قرفي باتنة، سنة 2001، ص 10 .

2 – د/ سعاد الشرقاوي، الوجيز في القضاء الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، سنة 1981، ص24 .

–A. Mahiou , Cours d'institutions administratives , 3e Edition, O.P.U , 1981, p26 – 30.

- عبدالغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 1991، ص108 .

3 – المادة 78 من الدستور

– المادة 3 من القانون رقم 11/04المؤرخ 6سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء .

– المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 332/04 المؤرخ في 2004/10/24 المتضمن صلاحيات وزير العدل .

–المادة 2 من القانون رقم 11/05المؤرخ في 2005/07/17 المتعلق بالتنظيم القضائي.

– رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية – تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط2 ،سنة 2005، ص198.

– أنشئ سلك محافظي الدولة لدى مجلس الدولة بالمرسوم الرئاسي رقم 187/98 المؤرخ في 1998/05/30 المتضمن تعين أعضاء مجلس الدولة وبموجبه عين بالإضافة إلى رئيس مجلس الدولة ورؤساء الغرف والأقسام ومستشاري الدولةمحافظ الدولة وتسع محافظي الدولة المساعدين.

4 – بوصوف موسى ،نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، مكانته ودوره في الجزائر ،مجلة مجلس الدولة، العدد04، 2003، ص37 .

5– E.LA FFERIERE , traité de la juridiction administratif et des recours contentieux . paris Bergers – levraut . Réimpression ; C.G.D.J .1989 . p 204.

6– د/ صبحي جرجس، مفوض الدولة في مصر، دراسة مقارنه، رسالة دكتوراه، جامعة بني سويف، كلية الحقوق، سنة 2000، ص 36 وما بعدها.

– محمد جابر محمد عبد العليم، مفوض الدولة بين القضاء الإداري المصري والفرنسي، رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، سنة 2005، ص 126–128.

7– معاشو عمار، تشكيل واختصاصات مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، سنة 2004، ص54 .

8– تعرف النيابة العامة بأنها :" جهاز منوط به تحريك الدعوى الجنائية ورفعها ومباشرتها أمام القضاء ومتابعتها إلى حين الفصل فيها بحكم بات ونهائي ".

– حسين طاهري، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية ،دار المحدية العاصمة، الجزائر، سنة 1999، ص 31.

– مولاي ملياني بغدادي، الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، سنة 1992، ص 97.

9– المادتان897،899 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

10 – المادة 900من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

11 – المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

12 – د/ عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الادارية، د . م .ج، الجزائر ،سنة 1995، ص 356 وما بعدها .

– د/ محمد الصغير بعلي، القضاء الاداري، مجلس الدولة، ، دار العلوم للنشر والتوزيع، سنة 2004، ص 81 ،82 .

13 – د/ حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر وفرنسا والجزائر، عالم الكتب، القاهرة، سنة 1988، ص284 وما بعدها .

14 – د/ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة ، ص 100 .

15– المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

16– المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

17 – المادة 32 من القانون العضوي رقم 98 – 01 .

18 –المادة 02 من القانون العضوي رقم 98 –01 .

19 – تنص المادة 05 من القانون العضوي رقم 98 –02 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن:"يتولى محافظ الدولة النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين"

20– أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة د/ فائز أنجق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1982، ص 22 ،23 .

21– المادة 08 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

– المادتان 287 ،891 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

22– المواد 36،37، 38 من القانون العضوي رقم 01/98 .

– المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98–261 المؤرخ في 1998/08/29 المحدد لأشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة .

23– د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة 1979، ص

24– المواد 4، 12، 26 من القانون العضوي رقم 98 – 01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

25– المادة 113ومايليها من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

– يتكون قسم الاستشارة من مصلحة مكلفة بتحضير رأي مجلس الدولة ومصلحة مكلفة بالإعلام والاتصال ومصلحة التقرير النهائي .

26 – المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الدولة .

27 – المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الدولة .

8 2– المواد 04، 36 ،37 من القانون العضوي رقم 98 – 01

9 2– المادة 39 من القانون العضوي رقم 98 –01 .

30– د/ سليمان محمد الطماوي، دروس في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1976، ص 75 .

31 – د/ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 198 .

- Rivero (G) , Droit administratif , Dalloz , paris , 1980 , p 193 et s .

32– د/ محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع ،سنة2007، ص 61 ،62.

33– أحمد كمال الدين عبد اللطيف موسى، نظام مفوضي الدولة في مصر، مجلة مجلس الدولة المصري، السنة 11،ص 197.