

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة المسيلة محمد بوضياف بالمسيلة



ميدان الحقوق والعلوم السياسية
تخصص: قانون إداري

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم : الحقوق

دور محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي تخصص قانون إداري

إشراف الدكتور

أ.د/ حطاش عمر

إعداد الطالبين

- بوقرة العياشي

- عمرون نسيم

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	المؤسسة الجامعية	الصفة
-		جامعة المسيلة	رئيسا
- حطاش عمر	أستاذ التعليم العالي	جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا
-		جامعة المسيلة	ممتحنا

السنة الجامعية: 2024-2025



27 ديسمبر 2020

ملحق بالقرار رقم 1082... المؤرخ في
الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي:

نموذج التصريح الشرفي

الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضي أسفله،

السيدة(ة): إرفقة المعاشي الصفة: طالبة باحث
الحامل(ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم 200329522 والصادرة بتاريخ 24-04-2016
المسجل(ة) بكلية / معهد المقوق قسم المقوق
والمكلف(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه)،
عنوانها: دور محاقم الدولة في القضاء على الفساد

أصح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 10-06-2025

توقيع المعني (ة)





الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوفاءة من السرفة العلمية ومكافحتها
 المرفق بالقرار رقم 10222. المؤرخ في 2011-08-22

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
 وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي

نموذج التصريح الشرطي
 الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

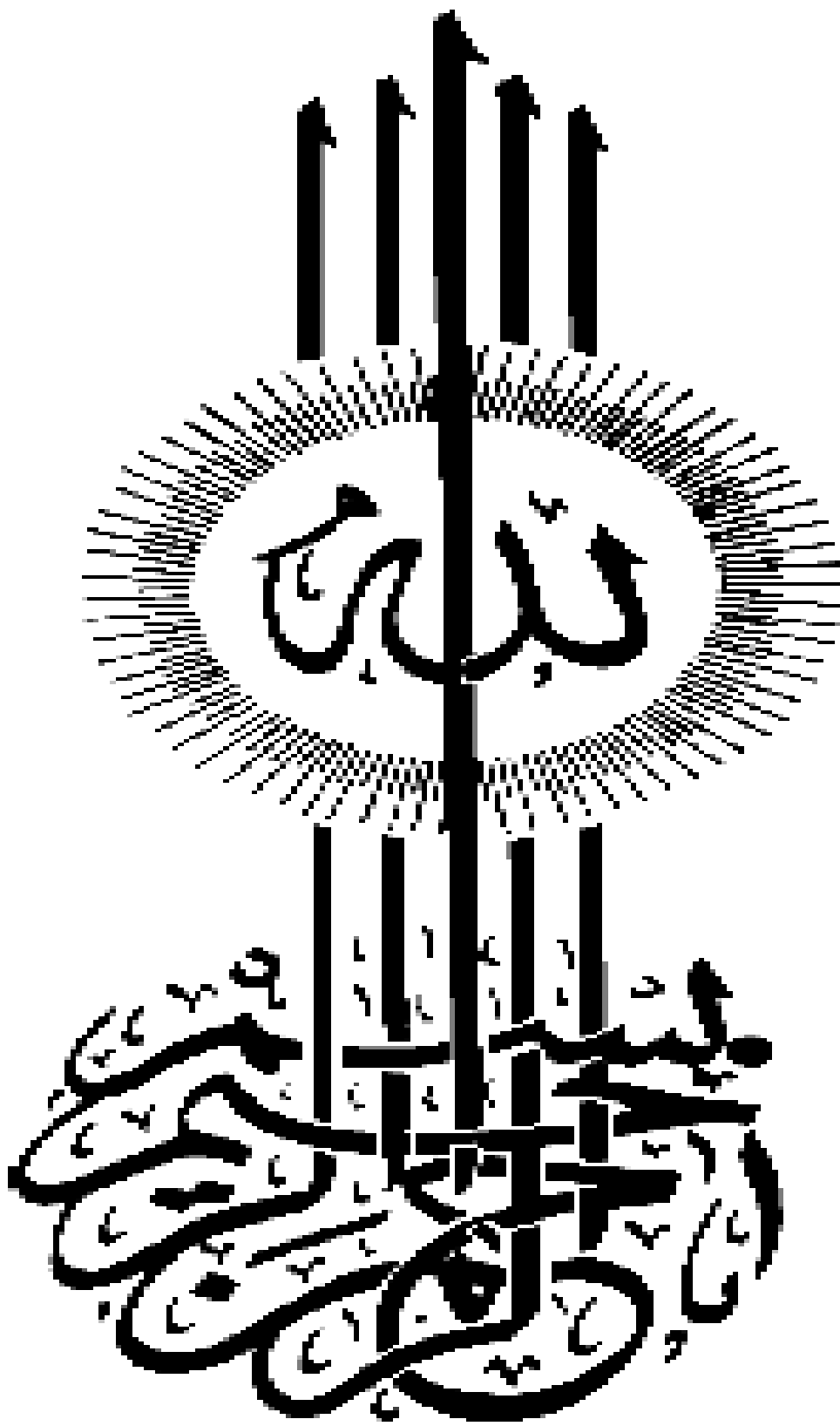
أنا للمضي أسفله.

السيد(ة): عمرونا تسييم الصفة: مكاتب أستاذ باحث طالب
 العامل(ة) لهيئة التعريف الوطنية رقم 20250365 والمصادرة بتاريخ 2025/08/14
 المسجل(ة) بكلية / معهد حقوق قسم قانون عام
 وللكم(ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).
 عنوانها مذكرة ماستر في حقوق الدولة في القضاء الجنائي الجزائي

أصبح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية
 المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التوقيع: 2025.08.15

توقيع المعني (ة)



إهداء

الحمد لله الذي هدانا لهذا

وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

إلى من قال فيهما سبحانه وتعالى: ﴿فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٍّ وَلَا تَنْهَرُهُمَا
وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا﴾ (23) **وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا
كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا** ﴿
(سورة الإسراء الآية 24)

إلى منبع فخري واعتزازي، إلى من رافقتني دعواتها، وزادني رعاها نجاحا إلى منبع الامل
الصافي والامل المشرق الذي لا يغيب ضوءه كالشمس أمي الحبيبة
إلى من علمني العطاء بدون انتظار، إلى من أحمل اسمه بكل افتخار، ارجو من الله ان يمد
عمرك لترى جني الثمار، بعد طول انتظار، قدوتي أبي الغالي
إلى أفراد عائلتي حفظهم الله
إلى أخواتي وإخوتي
إلى من علمونا حروف من ذهب وكلمات من درر،
إلى كل من شاركني لحظة من لحظات حياتي إلى كل من أحبهم قلبي ونسأهم قلبي أهديكم
تحيتي وثمره جهدي
إلى كل هؤلاء شكرا جزيلا.
إلى كل أساتذة وعمال قسم الحقوق
إلى كل من يعرفنا من قريب وبعيد.

الطالب : بوقرة العياشي

إهداء

الحمد لله الذي هدانا لهذا

وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

إلى من قال فيهما سبحانه وتعالى: ﴿فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٍّ وَلَا تَنْهَرُهُمَا
وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا (23) وَأَخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا
كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا﴾

(سورة الإسراء الآية 24)

إلى منبج فخري واعتزازي، إلى من رافقتني دعواتها، وزادني رعاها نجاحا إلى منبج الأمل
الصافي والأمل المشرق الذي لا يغيب ضوءه كالشمس أمي الحبيبة
إلى من علمني العطاء بدون انتظار، إلى من أحمل اسمه بكل افتخار، أرجو من الله أن يمد
عمرك لترى جني الثمار، بعد طول انتظار، قدوتي أبي الغالي
إلى أفراد عائلتي حفظهم الله
إلى أخواتي وإخوتي
إلى من علمونا حروف من ذهب وكلمات من درر،
إلى كل من شاركني لحظة من لحظات حياتي إلى كل من أحبهم قلبي ونساهم قلبي أهديتكم
تحيتي وثمره جهدي
إلى كل هؤلاء شكرا جزيلا.
إلى كل أساتذة وعمال قسم الحقوق
إلى كل من يعرفنا من قريب وبعيد.
الطالب: عمرون نسيم

شكر وتقدير

الحمد والشكر لله رب العالمين

على فضله وتوفيقه لنا

على إنجازنا هذا البحث، يسرنا بصدق ووفاء، أن نتقدم بخالص

الشكر والتقدير والامتنان

إلى الأستاذ الدكتور المشرف: "حططاش عمر"

على كل ما أسداه لنا من نصائح وتوجيهات وارشاد

خلال إعداد هذه المذكرة والذي غمرنا بأخلاقه وبتعامله.

نسأل الله أن يجزيه خير الجزاء

كما لا يفوتنا أن نتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساعدنا أو ساهم

في إتمام هذا العمل

كما نتقدم بجزيل الشكر وخالص التقدير لأعضاء لجنة المناقشة

لتكرمهم بقراءة هذه المذكرة ومناقشتها

شكرا جزيلا أستاذي الفاضل.

وإلى كل أساتذة قسم الحقوق بجامعة المسيلة

الطالب: بوقرة العياشي

الطالب: عمرون نسيم

قائمة المختصرات:

أولاً: الاختصارات بالعربية

ج : جزء

م: مجلد

ع : عدد

ط : الطبعة

ص : صفحة

ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية



مقدمة

بعد تأسيس مجلس الدولة الجزائري ومحكمة التنازع ثم تنصيب المحاكم الإدارية على التوالي أستحدث منصب محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين الذين يحملون صفة قاضي ويخضعون للقانون الأساسي للقضاء، حيث حل هذا المنصب محل ممثلي النيابة العامة الذين كانوا على مستوى الغرفة الإدارية للمحكمة العليا (سابقا) وللمجالس القضائية.

فبموجب القانون تم الفصل بين محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين من جهة الذين شكلوا سلكا مستقلا وبين باقي القضاة بما فيهم رؤساء الغرف والأقسام ومستشارو الدولة من جهة أخرى معترفا لهم بالعضوية داخل هذه الجهات القضائية الفاصلة في المواد الإدارية. فإذا كان نظام "المقرر العام" في فرنسا حسب آخر تسمية له قد كان له دور بارز في الكشف عن أحكام ومبادئ كثيرة في القانون الإداري من خلال البحث والتنقيب عن الحلول القانونية السليمة التي تتلاءم مع الصالح العام وتحترم حقوق وحريات المتعاملين مع الإدارة.

والحديث 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، والمنصب 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 التنازع، 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.

وكما عرفت الجزائر تحولاً في النظام القضائي بمناسبة المصادقة على دستور 1996 حيث أعلن المؤسس الدستوري وتطبيقاً للمادة 2/152 من دستور 1996، ونتيجة لذلك أصدر المشرع الجزائري جملة من النصوص المنظمة لسير وعمل جهات القضاء الإداري لاسيما مجلس الدولة والمحكمة الإدارية ومحكمة التنازع، لقد تم إنشاء مجلس الدولة بمقتضى القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 22-11، 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 القاعدة بمقتضى القانون 02-98 والملغى بالمادة 39 من القانون 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي، كما أنشأ المشرع محكمة التنازع بموجب القانون العضوي رقم 03-98، بما يضمن تجسيد نظام الازدواجية القضائية المكرس دستورياً.

وكرس المشرع الأحكام بموجب المادة 179 التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب مجموعة من النصوص القانونية التي صدرت في سنة 2022 وحملت في طياتها جملة من التعديلات الجذرية وفي مقدمتها استحداث ستة (06) محاكم إدارية للاستئناف كدرجة ثانية من التقاضي في المادة الإدارية، وصدر القانون رقم 22-13 المعدل لقانون 08-09 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية نوع المنازعات التي تختص بها المحاكم الإدارية للاستئناف .

لقد كان محافظ الدولة من بين الهيئات التي تم استحداثها في إطار هيكلية الجهات القضائية الإدارية سواء على مستوى المحاكم الإدارية أو على مستوى مجلس الدولة، وعليه تكون هذه الهيئات قد ساهمت في تخفيف العبء على هيئات القضاء العادي، وبذلك من خلال إمامها معظم المنازعات ذات الطابع الإداري وقد حددت المادة 802 من قانون الإجراءات

المدنية والإدارية استثناءات خاصة، ويعود الفضل في ذلك إلى القضاة الوحيدين على مستوى هذه الهيئات.

أهمية البحث:

لموضوع دور محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري بصفة عامة أهمية قانونية وعلمية وعملية في آن واحد، وانطلاقا مما سبق بيانه فإن أهمية دراسة هذا الموضوع تكمن في: وتبرز الأهمية القانونية في كون أن الموضوع حديث النشأة عرف في الجزائر منذ 1998، وبهذا يعد مجالا خصبا للبحث والدراسة من الناحية النظرية.

وأما أهميته من الناحية العلمية كونه يشكل حجر الأساس في تشكيلة مجلس الدولة والمحاكم الإدارية ومحكمة التنازع وذلك لما يساهم به في تطوير هذه الأجهزة.

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

• أهداف البحث:

تهدف الدراسة إلى إزالة الغموض واللبس عن المسائل القانونية ومحاولة تبسيطها وفهمها وتقريبها للمتلقي المتخصص، وإبراز دور محافظ الدولة في تكريس العدالة وتطبيق القانون. إضافة إلى ذلك تهدف دراسة هذا الموضوع إلى تحديد صلاحيات محافظ الدولة ومظاهر تدخله في النزاع الإداري المطروح على مختلف الأجهزة القضائية الفاصلة في المادة الإدارية.

• أسباب اختيار الموضوع:

توجد عدة دوافع وأسباب موضوعية وذاتية أدت بنا إلى اختيار هذه الدراسة نذكر منها:

أولاً: الأسباب الموضوعية

ومن الأسباب الموضوعية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع نذكر منها:

- تسليط الضوء على موضوع محافظ الدولة.

- قلة الدراسات التي تناولت مثل هذه المواضيع وإن وجدت فهي تعد على الأصابع.
- محاولة معرفة المكانة والمركز القانوني لمحافظ الدول داخل مجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

- إثراء المكتبة بموضوع دور محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.

ثانيا: الأسباب الذاتية

- الاهتمام الشخصي الأكاديمي بموضوع محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.
- الرغبة في تعميق المعرفة حول محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.
- الموضوع يتلاءم مع تخصصنا في الماستر (قانون إداري).

• صعوبات البحث:

كأي عمل لم يخلو هذا البحث من الصعوبات فهو من الموضوعات الحديثة التي لم تستوف حقها في الدراسة ومن بين هذه الصعوبات نذكر منها:

- موضوع البحث غير متداول في كتب القضاء الإداري والمنازعات الإدارية وإذا ذكر فهو عبارة عن جزئية فقط.

- قلة الكتب المتخصصة التي تعالج الموضوع بصفة مباشرة وتتناوله من جانب قانوني بالدراسة والتحليل.

- قلة القوانين والتشريعات المتخصصة التي عالجت هذا الموضوع في الجزائر.

- صعوبة البحث والحصول على المراجع نظرا للظروف التي صادفتنا والتي أجريت فيها هذه الدراسة بصفة عامة فقد اعتمدنا بالدرجة الأولى على كتب المنازعات الإدارية، كما اعتمدنا أيضا على أطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير، ومذكرات الماستر.

تجاوزنا هذه الصعوبات من خلال الاعتماد على المقالات المدرجة في asjp والمذكرات والأطروحات الموجودة في موقع **Dspace** و **sndl**، وبعض المراجع الجزائرية والعربية .

• الإشكالية:

تتمثل إشكالية البحث في دراسة النصوص القانونية المتعلقة بمكانة محافظ الدولة ومركزه القانوني بالقضاء الإداري الجزائري لاسيما التي المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والادارية وفي القانونين المتعلقين في تنظيم المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

ومن خلال ما سبق ومحاولة فهم العلاقة بين متغيرات الدراسة وتفسير الموضوع يمكن طرح الإشكالية التالية: ما هو دور واختصاص محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري؟ وكيف

ساهم في إثراء قواعد القانون الإداري؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية:

- ما هو مفهوم محافظ الدولة في القضاء الجزائري؟ وما هي معايير تمييزه عن النيابة العامة؟
- ما هو الدور الاستشاري والقضائي لمحافظ الدولة في النظام القضائي الإداري الجزائري؟
- ماهي اختصاصات نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري؟ وما هو تقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري؟

المنهج-المناهج المعتمدة: اعتمدنا أساسا في دراستنا لهذا الموضوع على المنهج الوصفي الذي يساعد على الفهم، من خلال توضيح لمختلف المفاهيم المتعلقة بموضوع البحث، والتعرف على نشأة وتطور محافظ الدولة ودوره في القضاء الإداري الجزائري، مع الاستعانة بالمنهج التحليلي في محاولة تحليل مضمون بعض النصوص القانونية من قوانين وأنظمة تتعلق بهذا الموضوع.

• **خطة البحث:** للإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا دراستنا إلى فصلين وفق الخطة التالية: خصصنا الفصل الأول لدراسة الإطار المفاهيمي لمحافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين، تطرقنا في المبحث الأول إلى مفهوم نظام محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري أما المبحث الثاني فوضحنا خلاله نظام محافظ الدولة وتمييزه عن النيابة العامة، أما الفصل الثاني فتناولنا فيه اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري وذلك من خلال مبحثين، تناولنا في المبحث الأول اختصاصات محافظ الدولة على مستوى أجهزة القضاء الإداري الجزائري ، أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى تقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.

الفصل الأول



الإطار المفاهيمي لمحافظة الدولة في
القضاء الإداري الجزائري

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي لنظام 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، وبموجب نص المادة 152-02 من التعديل الدستوري، تم تأسيس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، إلى جانب المحكمة العليا في كل ما يخصها بتوحيد الاجتهاد القضائي والسهر على احترام القانون، وقد أشارت المادة 153 من نفس الدستور، على أنه يحدد قانون عضوي يقوم بتنظيم مجلس الدولة إلى جانب تنظيم محكمة التنازع، من ناحية عمل واختصاصات هذه الأجهزة ولعل أهم هدف من الازدواجية هو حماية الحريات التي قد تدهس من طرف الإدارة، وأهم نتائج الازدواجية القضائية، استقلالية القضاء الإداري عن القضاء العادي، ووجود قضاة متخصصين في المجال الإداري.

وأرسى النظام الجزائري نظام القضاء الإداري المستقل عن القضاء العادي وأصدر القوانين المنظمة لأجهزته لاسيما القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 22-11 المتعلق بمجلس الدولة، والقانون العضوي رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية الملغى بموجب المادة 39 من القانون 22-10 المتعلق بالتنظيم، وفي سياق هذه القوانين أنشأ هيئة "محافظ الدولة".

يعتبر محافظ الدولة عموما من أعضاء التشكيلة البشرية للأجهزة القضائية الإدارية ويستأثر بمهام وصلاحيات مختلفة، تجمع بين مهام النيابة العامة والتي تعد هيئة قائمة بذاتها، مهام استشارية في مجلس الدولة، مهام إدارية، ومهام قضائية له تتعلق بتدخله في إجراءات الدعوى الإدارية المعروضة للفصل فيها، ورغم أن الدول المتأثرة بالنظام الفرنسي قد اعتمدت هذه الهيئة إلا أن كل منها نظمها بنوع من الخصوصية.

وبناء على ما سبق سنتطرق للفصل الأول من خلال مبحثين عليه نخصص المبحث الأول لمفهوم محافظ الدولة في القضاء الإداري، والمبحث الثاني لنظام محافظ الدولة وتمييزه عن النيابة العامة.

المبحث الأول: مفهوم نظام محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري

اعتمد المشرع الجزائري نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري، والذي استمدته في الأصل من النظام الفرنسي، كعضو في التشكيلة الفاصلة في الدعوى الإدارية، ومنحه جملة من الصلاحيات للقيام بذلك، ومن هذا المنطلق سنعالج في المطلب الأول نشأة وتطور محافظ الدولة في القضاء الإداري، وفي المطلب الثاني تعريف محافظ الدولة وخصائصه في القضاء الإداري.

المطلب الأول: تعريف نظام محافظ الدولة وخصائصه.

ظهرت هيئة محافظ الدولة في النظام القضائي الجزائري مع تبني الازدواجية القضائية لإنشاء هيكل القضاء الإداري، حيث اعتمد عليه بدلا من محافظ الحكومة¹، ويستمد محافظ الدولة مركزه القانوني من طبيعة الوظيفة التي يمارسها ويحرص على تطبيق المشروعية، ويمارس اختصاصات على مستوى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف²، وسنستعرض في الفرع الأول تعريف نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري وفي الفرع الثاني خصائص نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري.

الفرع الأول: تعريف نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري

يعتبر محافظ الدولة نظاما جديدا في القضاء الإداري الجزائري، استحدثه المشرع بعد تبني نظام الازدواجية القضائية³، ولم يضع تعريفا لمحافظ الدولة واكتفى بتحديد مهامه باعتباره جزء من التشكيلة الإجراءات القضائية الإدارية التي تتم على مستوى أجهزة القضاء الإداري: التي

¹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة في المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، دون طبعة، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص249.

² - مزياني فريدة، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 22، جوان 2011، ص156.

³ - جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008/2007، ص217.

تمارس المحكمة الإدارية، والمحكمة الإدارية للإسناف، ومجلس الدولة، وعليه سنحاول إعطاء تعريف له من الناحية التشريعية وكذلك من الناحية الفقهية.

أولاً: التعريف القانوني لنظام محافظ الدولة

محافظة الدولة هي هيئة قضائية تتكون من قضاة يترأسها محافظ دولة رئيسي - برتبة مستشار لدى مجلس الدولة ويساعده محافظي الدولة مساعدين حسب نص لمادة 30 من القانون العضوي 22-10¹ الملغي للقانون العضوي 98-02 والمتضمن التنظيم القضائي.

محافظ الدولة في النظام القضائي الإداري هو قاض متخصص يمثل النيابة العامة لدى المحاكم الإدارية، والمحاكم الإدارية للاستئناف وله دور استشاري ومهم في إعداد القضايا، يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية ويقوم بتقديم ملاحظاته الشفوية والكتابية حول القضايا المعروضة على المحكمة، بالإضافة إلى مساعدته في تفسير القضايا المعقدة، فالمشرع الجزائري لم يقم بتعريف محافظ الدولة، 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، 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 لتلمص من رقابة القضاء الإداري، وهذا من خلال التطرق إلى بعض النصوص القانونية:

- يعتبر محافظ الدولة، بموجب القانون العضوي 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، قاضي بدرجة مستشار يعمل في هيئات تعرف بمحافظة الدولة²، وحسب المادة 13 من قانون

¹ - المادة 30 من القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 9 جوان، المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، العدد 41، المؤرخة في 16 جوان 2002.

² - القانون العضوي 04-11، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 06 سبتمبر 2004.

مجلس الدولة 01-98¹ المعدل والمتمم بالقوانين العضوية(القانون العضوي 11-13 ،
والقانون العضوي 02-18، والقانون العضوي 11-22) المتعلقين باختصاصات مجلس الدولة
وتنظيمه وعمله:" هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وهو تابع للسلطة
القضائية، ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري في البلاد ويسهر على احترام القانون
ويتمتع حين ممارسة اختصاصاته القضائية بالاستقلالية".

فإن محافظ الدولة يرأس محافظة الدولة ويشرف على حسن سيرها محافظ الدولة، ويمارس
محافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري
- نصت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الدولة على أنه: "يمثل النيابة العامة على
مستوى مجلس الدولة، محافظ الدولة الذي يساعده محافظي الدولة المساعدون"²، وأشارت
المادة 05 من القانون العضوي 02-98³ الخاص بالمحاكم الإدارية والملغى بموجب المادة
39 القانون العضوي 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي إلى أنه: "يتولى محافظ الدولة
النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين"، بحيث يجد الباحث أن هذه النصوص
القانونية المتنوعة عرفت محافظ الدولة على أنه ممثل للنيابة العامة سواء على مستوى المحكمة
الإدارية أو مجلس الدولة.

والمادة 36 من القانون العضوي 10-22⁴ الملغى للقانون العضوي 02-98 تنص على أنه:"
يتولى محافظ الدولة لدى المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية للاستئناف المنوطة به
بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية والنصوص الخاصة".

¹ - المادة 13 من القانون العضوي 01-98، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المؤرخ في 4 صفر
1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، الجريدة الرسمية، العدد 37.

² - المادة 10 من القانون العضوي 01-98، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-22، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة
وتنظيمه وعمله، المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 ماي 1998، ج.ر، ع 37.

³ - المادة 05 من القانون العضوي 02-98، المتعلق بالمحاكم الإدارية، المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق لـ 30 مايو
1998، ج.ر، ع 37 (الملغى).

⁴ - المادة 36 من القانون العضوي رقم 10-22، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

- وتقابلها المادة 15 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 22-11 حيث تنص: "يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة المساعدين".
أما المادة 15 في القانون العضوي 22-11¹ المتعلق بمجلس الدولة واختصاصاته وتنظيمه وعمله فتتص على: "يتولى محافظ الدولة المهام المنوطة به بموجب القانون العضوي وقانون الإجراءات المدنية والإدارية والقوانين الخاصة".

- كما نصت المادة 20 من القانون العضوي 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 يتشكل مجلس الدولة من القضاة الآتي ذكرهم²:

من جهة:

- رئيس مجلس الدولة.

- نائب الرئيس.

- رؤساء الغرف.

- رؤساء الأقسام.

- مستشاري الدولة.

ومن جهة أخرى:

- محافظ الدولة.

- ومحافظي الدولة المساعدين.

يخضع القضاة المذكورن أعلاه للقانون الأساسي للقضاة.

- نصت المادة 09 من القانون العضوي 98-03 على إضافة إلى تشكيلة محكمة التنازع المبينة في المادة 05 أعلاه، يعين قاضي بصفته محافظ الدولة.³

¹ - المادة 15 من القانون العضوي رقم 22-11، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر.

² - المادة 20 من القانون العضوي رقم 22-11، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر.

³ - المادة 09 من القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، 1998.

تعتبر محكمة التنازع جهاز مستقل عن أجهزة القضاء الإداري، وكذلك عن أجهزة لكونها، جهاز يضم تشكيلته هيئة محافظ الدولة، مع العلم بأنها ليست جهاز قضائي إداري. القضاء العادي بحيث يكون الالتجاء إليها في حالة تنازع في الاختصاص، وتم التطرق إليها ومن خلال المادتين يستنتج أن محافظ الدولة قاضي في تشكيلة مجلس الدولة ومحكمة التنازع. وكذلك قاضي في تشكيلة المحكمة الإدارية حسب المادتين 03، 05 من القانون 98-02 الملغى بموجب القانون العضوي 22-10.

وبعد تبني القانون رقم 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، تحولت تسمية النيابة العامة إلى محافظ الدولة، ويتبين من خلال نصوص المواد أعلاه أن المشرع الجزائري اكتفى بتحديد مهام المحافظ، وأشار لبعض العناصر التي يجب توافرها لنكون أمام محافظ الدولة.¹

وفي ق.إ.م.إ. فقد تضمنت العديد من مواده، الإجراءات التي يقوم بها محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية ومجلس الدولة، من بينها:

-المادة 897 من القانون 08-09² المؤرخ في 25 أبريل 2008 المتضمن ق.إ.م.إ. نصت على مايلي: "يحيل القاضي المقرر وجوبا، ملف القضية مرفقا بالتقرير والوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة، لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد(1) من تاريخ استلامه الملف". ونصت المادة 898 من نفس القانون السابق على أن: "يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب، يتضمن التقرير عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة والحلول المقترحة للفصل في النزاع، ويختتم بطلبات محددة".³

¹ - قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21، 2008.

² - المادة 897 من القانون 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

³ - المادة 898 من القانون 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

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

تنص المادة 26 مكرر من القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 على ما يلي:²

يقوم محافظ الدولة على الخصوص بما يأتي:

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

المادة 26 مكرر 1 من القانون العضوي 22-11:³

يقوم بمهمة رئيس أمانة محافظة الدولة، قاض، يتم تعيينه بقرار من وزير العدل، حافظ الأختام بطلب من محافظ الدولة.

¹ - المادتين 899 و 900 من القانون 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

² - المادة 26 من القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2010 المعدل والمتمم لقانون مجلس الدولة رقم 98-01، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، 2011.

³ - المادة 26 مكرر 1 من القانون العضوي 22-11 المؤرخ في 9 ذي القعدة 1443 الموافق ل 9 جوان سنة 2022 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر ، عدد 41، 2022 .

أما المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الدولة¹ نصت على: "يسهر محافظ الدولة مع مراعاة مقتضيات المادة 04 المذكورة أعلاه، على حسن سير محافظة الدولة وله في ذلك أن:

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

وكذلك نص المادة 03 من القانون الأساسي للقضاء أن محافظ الدولة يعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.² من خلال النصوص القانونية أعلاه، يتبين أن المشرع الجزائري، لم يحدد المعنى الحقيقي لمحافظ الدولة، بل اكتفى بتحديد مهامه باعتباره جزء من الإجراءات القضائية الإدارية، التي تتم على مستوى المحكمة الإدارية ومجلس الدولة.³

ويستنتج من خلال المواد السابقة، إن محافظ الدولة يعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء، ويبدي الرأي القانوني في المسألة المعروضة عليه للفصل في النزاع، بعد أن يقوم القاضي المقرر بتحضير الدعوى للمرافعة،

¹ - المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 22-11، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر.

² - المادة 03 من القانون العضوي 04-11، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، السالف الذكر.

³ - بوداود عيسى، مكانة ودور محافظ الدولة النظام القضائي الجزائري، مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017/2018، ص12.

فيعد المحافظ تقريرا يسرد فيه الوقائع وترتيبها حسب تاريخ وقوعها، ثم يقترح حلول قانونية مناسبة، مع تسبيب تلك الاقتراحات.¹

ثانيا: **التعريف الفقهي لمحافظ الدولة.**

تم التطرق لبعض التعريفات الفقهية تناولت موضوع محافظ الدولة، بحيث إن هذا الأخير ومند نشأته كان عرضة للخلافات بدءا بتسميته، ثم أصطلح على مصطلح "محافظ الدولة" الذي تم اختياره من طرف المجلس الشعبي الوطني وبعد مناقشة المشروع المقدم من الحكومة، وهذا ما استقر عليه المشرع الجزائري "محافظ الدولة" **Le Commissaire du Gouvernement** إلى غاية الساعة، وهي تسمية معمول بها في القضاء الإداري التونسي، وبهذه التسمية السديدة يكون المشرع قد تفادى الانتقادات التي وجهت لمصطلح مفوض الحكومة.²

وهناك العديد من التعريفات الفقهية التي تطرقت لتعريف محافظ الدولة نذكر منها ما يلي:
- 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.³

ويرى بأن محافظ الدولة قاضي متخصص في المادة الإدارية ويجب أن يكون ملما بكل ما يحيط بالإدارة العامة من قواعد وأحكام.⁴

¹ - بوخميس سهيلة، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة 08 ماي 1945، قلمة، الجزائر، العدد 39، 2014، ص 202.

² - رشيد خلوفي، القضاء الإداري "تنظيم واختصاص"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، د ط، الجزائر، سنة 2002، ص 150.

³ - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء" دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا وتونس"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط01، عمان، الأردن، 2011، ص 171.

⁴ - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، دار ربحانة، الجزائر، 2000، ص 62.

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

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

- وعرفت الأستاذة جازيا صاش محافظ الدولة بأنه قاضي لا يخضع للتبعية التدريجية في عمله ولا يمثل وجهة نظر الهيئة الإدارية أو الحكومة ولا ينطق باسمها واستقلاليتها حقيقية، فالحكومة ينطق باسمها محاموها الذين يمثلونها.²

- ويرى 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.³

¹ - عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، نسخة معدلة و منقحة طبقا لأحكام قانون 08-09 المتضمن ق.إ.م.إ، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2008-2009، ص 13 - 14.

² - جازيا صاش، هيئة محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ع 25، سنة 2010، ص 152.

³ - موسى بوصوف، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة و المحاكم الإدارية " مكانته ودوره"، مجلس الدولة الجزائري، الجزائر، ع 04، سنة 2003، ص 39.

وهو ما ذهبت إليه الأستاذة بوقرة أم الخير حيث ترى أن محافظ الدولة هيئة قائمة بذاتها بحيث يتولى مهمة النيابة العامة على مستوى الأجهزة القضائية.¹

أما الأستاذ محمد الصغير بعلي فيرى بأن محافظ الدولة يقوم بمهام النيابة العامة ومهمة هذه الأخيرة هي المطالبة بتطبيق القانون.²

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.³

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

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 اعتبر أحد تشكيلة جهات الحكم الإداري والتي ينظر إليها بنظرة واحدة دون تمييز بين القاضي الذي يمارس مهام مفوض الحكومة والقضاة المكلفين بالفصل في القضايا المطروحة.

فمفوض الحكومة لا يعتبر حسب التسمية التي يحملها على أنه مكلف بالدفاع عن مصالح أحد أطراف الحكومة أو الإدارة العامة، ولا يعتبر بأي حال من الأحوال ممثلاً أو

¹ - بوقرة أم الخير، إصلاح القضاء الإداري في دول المغرب العربي، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الثامن يومي 11-12 ماي 2011، ص 03.

² - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 57.

³ - مزياني فريدة، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 156.

مساعدًا قضائيًا لأحد أطراف الخصومة أو الممثل لهيئة القضاء الإداري أو الناطق الرسمي عن الغرف الإدارية المعين فيها.

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

الفرع الثاني: خصائص نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري

حتى يتمكن محافظ الدولة من ممارسة صلاحياته ومهامه، يجب أن يتوفر على شروط وصفات تميزه عن باقي الأنظمة كالنيابة العامة أو المستشار المقرر¹، ومن بين هذه الخصائص:

أولاً: محافظ الدولة رجل محايد

تجعل صفة الحياد التام لصالح القانون وحده، محافظ الدولة الممثل القانوني للمنازعة الإدارية التي يسهر على حمايتها، فمهمته هي الدفاع عن القانون وتحقيق الصالح العام وفقاً لضميره واقتناعه الشخصي، وهذا لا يعني أنه مجرد فقيه لأن مهمته كمهمة مجلس الدولة نفسه تقوم على إيجاد نقطة توازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.² وعليه فإن مهمة محافظ الدولة - يقابله المقرر العام في فرنسا ومفوض الدولة في مصر - تتمثل في:

- عرض المواضيع المطروحة وكذا التعريف بها بتقديم طلبات بكل استقلالية.
- أن يكون تقديره للقضية حيادياً، خاصة فيما يتعلق بالظروف الواقعية وبالنصوص القانونية واجبة التطبيق.
- أن يكون حيادياً أيضاً بالنسبة للحلول التي يقترحها القاضي لحل تلك القضايا.³

¹ - بوخميس سهيلة، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 203.

² - بوخميس سهيلة، النظام القانوني لمحافظ الدولة دراسة مقارنة فرنسا مصر الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم، كلية الحقوق قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2012، ص 47.

³ - حسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 10.

ثانيا: محافظ الدولة متخصص في المادة الإدارية

حتى يكون محافظ الدولة ملما بما يحيط بالإدارة العامة من أحكام وقواعد، وأنه يعتبر عضوا في الهيئات القضائية الإدارية فيجب عليه أن يتمكن من متابعة الدراسات الفقهية في مجال القانون الإداري والإلمام بنصوص القانون الإداري المتفرقة، لرفع مستوى تأهيله.¹ وعليه يفترض أن تتوفر في محافظ الدولة مجموعة من المسائل حتى يكون ملما بالمادة الإدارية والتي منها:

- أن يتمكن من الإلمام بنصوص القانون الإداري المتفرقة.
- أن يتمكن من متابعة الدراسات الفقهية في مجال القانون الإداري، باعتباره عضوا في الهيئات القضائية الإدارية لتنمية قدراته القانونية ورفع مستوى تأهيله.
- أن يتمكن من متابعة حركة الاجتهادات القضائية الصادرة من مجلس الدولة، باعتباره الجهة التي تضمن توحيد الاجتهاد القضائي الإداري والساهر على احترام القانون.²

ثالثا: محافظ الدولة رجل وقائع

وهذه الصفة تميزه عن الصفة السابقة واعتباره فقيه، لأنه يتوصل إلى الحلول القانونية بعد دراسة ملفات القضايا التي تحال إليه ليبيدي رأيه فيها، فهو يعيش في الواقع العملي الذي يحيط المنازعة الإدارية حتى يتمكن من إبداء رأيه القانوني الذي يتفق مع احتياجات المرافق العامة، والتي تتناسب مع المنطق الواقعي السليم.³

رابعا: محافظ الدولة عضو في الهيئات القضائية الإدارية

بمقتضى النصوص المنشئة لنظام محافظ الدولة - سواء في فرنسا أو مصر أو في الجزائر- فإن محافظ الدولة قاض بدرجة مستشار ويخضع للقانون الأساسي للقضاء، ويعمل

¹ - بوخميس سهيلة، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 203.

² - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، دار رحيانة، الجزائر، 2000، ص 62.

³ - عياد سمية، المركز القانوني لمحافظ الدولة في النظام الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة سكيكدة، 2015، ص 99.

في هيئة تعرف بمحافظة الدولة والتي تشكل أحد هياكل مجلس الدولة، والمحاكم الإدارية، وهو الأمر في الجزائر ومصر، إلا أن الوضع في فرنسا مختلف تماما إذ يخضع كل أعضاء مجلس الدولة بما فيهم المقرر العام لسلطة ورقابة رئيس مجلس الدولة.¹

الفرع الثالث: هيئة محافظ الدولة

جعل المشرع من محافظي الدولة سلك قائم بذاته داخل الهيئة، له رئيس ومساعدون عكس النظام الفرنسي الذي يخضع فيه كل من أعضاء المجلس لسلطة ورقابة رئيس المجلس سواء كانوا قضاة حكم أو محافظو دولة.²

فمحافظ الدولة لا يخضع للتبعية التدريجية في عمله ولا يمثل وجهة نظر الهيئة الإدارية أو الحكومة ولا ينطبق باسمها واستقلاليتها الحقيقية، فالحكومة محاموها العاديون الذين يحضرون نيابة عنها.³

وعلى العموم فإن نص المادة 2 من القانون العضوي 04-11 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاة، اعتبر فيها محافظي الدولة لدى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية من سلك القضاة.⁴

كما نصت المادة 92 الفقرة 2 من القانون العضوي 98-01⁵ المعدل والمتمم بالقانون 22-11 أنه: "يمكن لمستشاري الدولة ممارسة وظائف محافظ الدولة المساعد"، وهم قضاة حكم ينتمون إلى هيئة الحكم المنصوص عليها في المادة 21-1 من القانون السالف الذكر، فهذا الشيء يزيد من الغموض عندنا كما يرى محافظ الدولة المساعد بوصوف موسى بأن المحافظة تشكل سلكا يتدرج أعضائه في الرتب والدرجات، ومن جهة أخرى يسمح المشرع

1 - بوخميس سهيلة، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص204.

2 - بوصوف موسى، المرجع السابق، ص39.

3 - جازيا صاش، المرجع السابق، ص152.

4 - المادة 2 من القانون العضوي 11-04 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاة، السالف الذكر.

5 - المادة 92 الفقرة 2 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون 22-11، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر.

لأي قاضي حكم، أي مستشار ممارسة مهام محافظ الدولة المساعد عند الحاجة، والعكس لم ينص عليه صراحة.¹

المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري

لقد عرفت الجزائر عبر مراحل تاريخها النظام القضائي الإداري منذ دخول الإسلام إلى الجزائر وتمثل ذلك فيما يعرف بديوان المظالم، لكن منذ احتلال فرنسا للجزائر سنة 1830 تغير الوضع ودخلت الدولة الجزائرية عهدا جديدا حيث طبق المشرع الفرنسي نظامه القضائي على الجزائريين، والقائم على ازدواجية القضائية مما يعني وجود نظام قضائي إداري يختص بالنظر والفصل في النزاعات التي تكون الدولة طرفا فيها، إلى جانب القضاء العادي الذي يهتم بباقي النزاعات، وبعد استعادة السيادة الوطنية لم يجد المشرع الجزائري بدلا من البقاء على النهج الفرنسي في الفترة الانتقالية التي تلت الاستقلال عندما قررت السلطة الحاكمة الاحتفاظ بتطبيق التشريعات الفرنسية إلا ما يتنافى مع السيادة الوطنية، كأن يتعلق الأمر بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة الجزائرية أو التفرقة العنصرية، تطبيقا لنص القانون رقم 157-62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 المتضمن التنظيم القضائي الإداري الذي كان سائدا في عهد الاستعمار الفرنسي.²

سوف نتطرق في هذا المطلب من خلال فرعين: الأول بعنوان نشأة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري قبل 1996 والثاني تحت عنوان نشأة وتطور نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري بعد 1996.

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

لقد مرت الجزائر وعبر مراحل تاريخها بتطورات عديدة أهمها التطورات التي حدثت على مستوى النظام القضائي الإداري ولكون الجزائر كانت محتلة من طرف المستعمر الفرنسي في

¹ - بوقرة أم الخير، إصلاح القضاء الإداري في دول المغرب العربي، المرجع السابق، ص 06.

² - أحمد محيو، المنازعات الإدارية "ترجمة فائز وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، ط7، الجزائر، 2008، ص 12-

المرحلة التي بدأت بوادر محافظ الدولة تظهر في فرنسا، بحيث سيبدأ الباحث من هذه المرحلة، وتحديد من تاريخ 1848 أين أحدثت مجالس في الجزائر، المسماة بمجالس المحافظة، كي ترث المنازعات التي كانت قد منحت على التوالي، على مجلس الإدارة بموجب الأمر الملكي المؤرخ في 10 أوت 1834 ، ثم إلى مجلس المنازعات المؤرخ في 15 أبريل 1845 ، ثم ثلاث مجالس أحدثت في كل من وهران، الجزائر، وقسنطينة بموجب الأمر المؤرخ في 01 سبتمبر 1947 ، أين تم إحداثها بصفة عملية بموجب القرار 9 ديسمبر 1848 ، إذ كانت تخضع لنفس القواعد المطبقة على مثيلاتها الفرنسية، وكانت هذه المجالس في البداية تتألف من خمسة أعضاء بالنسبة لمجلس محافظة الجزائر، ومن أربعة أعضاء لكل من مجلس محافظة وقسنطينة ووهران، ثم تم تخفيضها إلى ثلاث أعضاء بموجب المرسوم 22 جويلية 1907 وكان تركيبها يتشكل من: المحافظ الذي كان يقوم بمهام الرئيس، وأمين عام المحافظة الذي كان يضطلع بمهام مفوض الحكومة، وعضو ثالث يتم اختياره بصورة عامة من بين رؤساء مكتب المحافظة.¹

وقد تم فيما بعد إصلاح هذا التركيب في فرنسا، بموجب نصوص قانونية تعود إلى عام 1926، وقد تحولت هذه المجالس بموجبها، إلى هيئات قضائية حقيقية ومستقلة تضم أربعة أعضاء متميزين عن هيئة موظفي المحافظة، يعينون بمرسوم، غير أن جل الإصلاحات التي كانت تجرى في فرنسا لم تطبق في الجزائر حيث بقي الفصل بين الإداري-القاضي، وبين العامل الأقل بروزا وكانت مجالس المحافظة في هذه المرحلة تتشكل من أعضاء من بينهم: الأمين العام للمحافظة الذي يمارس مهام مفوض الحكومة.

¹ - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا"، تونس، المرجع السابق، ص 160-162.

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

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

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 الفراغ القانوني على جميع المستويات.

وقد حسم القانون 157-62 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 الأمر وذلك بتطبيق التشريع الفرنسي إلا ما يتعارض مع السيادة الوطنية¹ ريثما يتم التفكير في إعداد تشريع جديد يلاءم ظروف المجتمع الجزائري، ولكون الجزائر في هذه المرحلة وإن أخذت بنظام الازدواجية القضائية لكن لم تظهر بوادر محافظ الدولة.

ثم جاءت حملة الإصلاح القضائي لسنة 1965، وفي هذه المرحلة دخلت الجزائر مرحلة نظام وحدة القضاء، مما يعني عدم وجود هيئة محافظ الدولة في هذه المرحلة، بحيث كانت

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

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 القضائي أيضا تسيير دون مشاركة النيابة العامة إلا في حالات استثنائية خاصة إذا تعلق الأمر بقضايا تمس النظام العام بشكل أو بآخر والتي عدتها المادة 141 من ق.إ.م على سبيل الحصر.¹

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 فهي بحيث يكون رأيها إلزامي في جميع القضايا حسب المادة 170 من ق.إ.م، 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 في القضية، ويأمر الكاتب بأن يحيط النيابة العامة والخصوم بتاريخها قبل ثمانية أيام من انعقادها.

وكذلك بالنسبة للنيابة العامة على مستوى المحكمة العليا تلعب دور فعال ومساهمتها إلزامية في جميع القضايا وذلك طبقا للمادة 284 ق.إ.م سواء كانت القضايا عادية أو إدارية مما يجعل عملها في هذه المرحلة جد معقد وصعب.²

الفرع الثاني: نظام محافظ الدولة بعد 1996.

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

¹ - سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 200.

² - سايح سنقوقة، قانون الإجراءات المدنية نصوصا وتعليقا وشرحاً وتطبيقاً، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 13.

الممتدة من 1965 إلى غاية التعديل الدستوري 1996، فتم استحداث مجلس الدولة بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري.

وصدر قانونه العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمعدل والمتمم بالقانون 11-22 كما تم استحداث محاكم إدارية وصدر قانونها رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 وتم إلغاؤه بموجب القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، وتقاديا لأي إشكال قد يقع في مجال تنازع الاختصاص وبحسب ما هو معمول به في فرنسا، تم إنشاء محكمة التنازع بموجب المادة 152 الفقرة 4 من نفس الدستور وصدر قانونها العضوي 98-03 المؤرخ في 3 جوان 1998، بحيث أن محكمة التنازع لا تصنف من بين أجهزة القضاء الإداري أو العادي.

وأخيرا القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمعدل والمتمم بالقانون 22-13¹ والذي كرس الفصل الإجرائي بين الخصومات المدنية والمنازعات الإدارية. ويتأسس أجهزة القضاء الإداري، تبني المشرع الجزائري نظام محافظ الدولة، حيث تم اقتراح هذا المشروع من طرف الحكومة وعرض على البرلمان بغرفتيه، وتمت الموافقة عليه من طرف البرلمان بغرفتيه، وتم اختيار هذه التسمية من طرف المجلس الشعبي الوطني عند مناقشة المشروع المقدم، بحيث أن المشرع الجزائري أخذ بنفس التسمية المعمول بها في تونس.²

بحيث أن محافظ الدولة نظم بالعديد من المواد سواء في الدستور أو القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة أو القانون 98-02 المتعلق بالمحكمة الإدارية.

يتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 98-187 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الدولة³، وقد نظمت المواد 15، 20، 24، 26، 29، 32، 38، 49،

¹ - القانون رقم 22-13 مؤرخ في 12 جويلية سنة 2022، يعدل ويتم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 155.

³ - سهيلة بوخميس، المرجع السابق، ص 200.

من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة والمعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-22 دور وسير محافظة الدولة التي تتشكل من محافظ الدولة وتسعة محافظي دولة مساعدين.¹

يمارس محافظ الدولة مهمة بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الدولة الذي أعطى لمحافظ الدولة وأولاه مهمة النيابة العامة وذلك حسب نص المادة 05 من القانون 02-98² المتعلق بالمحكمة الإدارية والملغى بموجب المادة 39 من القانون العضوي 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي وكذلك أما المادة 26 من القانون العضوي 01-98³ سالف الذكر الملغاة بموجب القانون العضوي 11-22 فقد نصت على أن: "يمارس محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والاستشاري ويقدمون مذكراتهم كتابيا وملاحظاتهم شفويا"، بحيث أن محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة يتميز من ناحية المهام على كل من محكمة التنازع والمحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف، إذ أعطى له المشرع اختصاص مميز وهو الاختصاص الاستشاري والمتمثل في عضويته في اللجنة الدائمة والجمعية العامة لإبداء الرأي القانوني فيما يخص مشاريع القوانين التي تعرض عليه من طرف الحكومة، ولكون هيئة محافظ الدولة جهاز قائم بذاته له أهمية بالغة تم تطويره من طرف المشرع الجزائري وعزز دوره من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ 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 الأحكام الصادرة من أجهزة القضاء الإداري، بحيث تعتبر هذه المراحل من أهم المراحل التي نشأ في أحضانها محافظ الدولة.⁴

¹ - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 198.

² - المادة 05 من القانون العضوي 02-98 الملغى بموجب القانون العضوي 10-22، المتعلق بالمحاكم الإدارية، السالف الذكر.

³ - 26 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بالقانون 11-22، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر.

⁴ - سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 200.

المبحث الثاني: نظام محافظ الدولة وتمييزه عن النيابة العامة

من المعروف أن محافظ الدولة منح له المشرع الجزائري مهمة النيابة العامة طبقا لنص المادة 15 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-22 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله وهذا مايجرنا إلى التطرق للتمييز بين محافظ الدولة والنيابة العامة.

المطلب الأول: النظام القانوني لنظام محافظ الدولة ضمن هيكل القضاء الإداري الجزائري

اعتبرت وظيفة محافظ الدولة من الوظائف الهامة في الوظائف القضائية إذ يتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي وهذا طبقا لنص المادة 49 من القانون رقم 11-04¹ المتعلق بالقانون الأساسي للقضاة.

الفرع الأول: تعيين محافظ الدولة في القضاء الإداري

يتم تعيين محافظ الدولة باعتباره قاضي بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل وبعد مداولة للمجلس الأعلى للقضاء²، ويمكن لأي قاض يخضع للقانون الأساسي للقضاء أن يشغل منصب محافظ الدولة³، وإلى جانب محافظ الدولة يمكن تعيين محافظي الدولة مساعدين، وهم قضاة معينون أيضا بمرسوم رئاسي، ولم يحدد القانون شروط خاصة والإجراءات معينة ومتميزة في ذلك، وهذا ما أكدته المادة 20 من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-22.

يعتبر جهاز محافظ الدولة مستقلا عن هيئة الحكم على مستوى أجهزة القضاء الإداري عامة، ويمارس مهام النيابة العامة وهو ما تدل عليه المادة 20 من القانون العضوي 01-98⁴.

¹ - المادة 49 من القانون 11-04، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، السالف الذكر.

² - عياد سمية، مرجع سابق، ص 96.

³ - المرجع نفسه، ص 202.

⁴ - مزياني فريدة، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 159.

- ويعتبر المرسوم 98-187 المؤرخ في 30/05/1998 أول مرسوم متضمن تعيين أعضاء مجلس الدولة، من بينهم محافظ الدولة وتسعة (9) محافظي دولة مساعدين إلا أن هنا تعينا تشمل نائب محافظ الدولة لدى محلين الدولة، ومحافظ الدولة المساعد لدى المحاكم الإدارية، إذ يتم تعيينهم باستثمار المجلس الأعلى للقضاء، طبقا للمادة 50 من نفس القانون 04-11.
- إلا أن محافظ الدولة لدى محكمة التنازع يعين من قبل رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل وبعد أخذ الرأي المطلق للمجلس الأعلى للقضاء ويعين من بين القضاة لمدة ثلاثة سنوات، ويعتبر من جملة تشكيلة محكمة التنازع.
- يعتبر 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".¹
- 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 98-01 تقابلها المادة 05 من القانون 98-02 الملغى بموجب المادة 39 من القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي)

¹ - المادة 48 من القانون 04-11، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، السالف الذكر.

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"، وبهذه التسمية السديدة يكون المشرع الجزائري قد تفادى الانتقادات التي وجهت لتسمية محافظ الحكومة في فرنسا.¹

ومهما كان الاختلاف في التسمية، فذلك ليس جوهريا، حسب رأي المحافظ المساعد لدى مجلس الدول، بوصوف موسى، فكلاهما قاضيا يمارس مهام النيابة العامة.²

المشرع الجزائري لم يدرج وظيفة محافظ الدولة بمحكمة التنازع ضمن الوظائف النوعية القضائية المنصوص عليها في المواد 49-50 من القانون 04-11.

الفرع الثاني: ترسيم محافظ الدولة وتكوينه في القضاء الإداري

حول المشرع الجزائري المجلس الأعلى للقضاء مهمة تعيين رئيس القضاة عامة ومحافظ الدولة خاصة وذلك بعد انتهاء الفترة التأهيلية له وبعد تقييمها وله كامل السلطة التقديرية في ترسيمه أو تمديد فترة تأهيله لمدة سنة جديدة في جهة قضائية خارج اختصاص المجلس الذي قضى فيه الفترة التأهيلية الأولى أو إعادته إلى سلكه الأصلي كما يمكنه أن يقوم بتسريحه.³

ويهدف التكوين المستمر إلى تحسين المدارك المهنية والعلمية للقضاة الموجودين في حالة الخدمة وهذا ما أكدته المادة 42 من القانون الأساسي للقضاء، كما يخضع كل القضاة الموجودين في حالة الخدمة للتكوين المستمر، وأكدته المادة 43 من القانون الأساسي للقضاء.

بالإضافة إلى أنه يمكن لوزير العدل، وذلك بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاة أن يمنح القاضي إجازة دراسية مدفوعة الأجر لمدة سنة، قابلة للتمديد لفترة لا تفوق سنة واحدة، بهدف البحث في موضوع له علاقة بالعمل القضائي، ومن أجل تقييم القاضي وتنقيطه وترقيته يجب

¹ - بوقرة أم الخير، المرجع السابق، ص 298.

² - المرجع نفسه، ص 299.

³ - سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 106.

أن تؤخذ بعين الاعتبار الجهود المبذولة من قبله في دورات التكوين المستمر، وهذا ما أكدته المادة 45 من القانون الأساسي للقضاء.¹

المطلب الثاني: تمييز نظام محافظ الدولة عن النيابة العامة

لم يعرف المشرع الجزائري النيابة العامة وإنما اكتفى بذكر مهامها في عدة نصوص مختلفة، لكن يكاد أساتذة القانون يجمعون على تعريف متقارب للنيابة العامة، مفاده بأنها جهاز منوط به تحريك الدعوى الجنائية ورفعها ومباشرتها أمام القضاء ومتابعتها إلى حين الفصل فيها بحكم بات ونهائي²، ومن هذا المنطلق سوف يتم تحديد تعريف النيابة العامة واختصاصها (الفرع الأول) وأوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة (الفرع الثاني) وأوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف النيابة العامة واختصاصها

1- تعريف النيابة العامة: وهي مصطلح أطلق على القاضي الذي يتولى مهمة تمثيل المجتمع أمام القضاء، وذلك بتوجيه الاتهام من أجل اقتضاء حق الدولة في العقاب، وأن ينوب عنه أمام قضاء الحكم وأمام قضاء التحقيق، كما يتولى إعداد أدلة الإثبات، وتنفيذ أوامر قاضي التحقيق المتعلقة بالقبض والإيداع والإحضار، ونفس الشيء بالنسبة لأوامر قضاة الحكم والسهر على تنفيذ الأحكام القضائية.³

2- اختصاص النيابة العامة: تختص النيابة العام بتحريك الدعوى العمومية ومباشرتها والتي تعني: يقصد بتحريك الدعوى العمومية طرحها على القضاء الجزائي للفصل في مدى حق الدولة في توقيع العقاب تطبيقاً لنص المادة 333 من ق.إ.ج.

¹ - المادة 45 من القانون 04-11 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، السالف الذكر، يمكن لوزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء أن يمنح القاضي إجازة دراسية مدفوعة الأجر لمدة سنة قابلة للتמיד لفترة سنة قابلة للتמיד لفترة لا تفوق سنة واحدة من أجل البحث في موضوع له علاقة بالعمل القضائي.

² - ساسي إلياس، محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه، دولة ومؤسسات الدستورية، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص 25.

³ - عبد الرحمان خلفي، محاضرات في قانون الإجراءات الجزائية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 97.

فالنياابة العامة قد يكون لها صلاحية إدارية تتبع سلطة سليمة تدريجية إلى وزير العدل ويأتمر بأوامره وتعليماته في تنظيم الجهاز القضائي، وقد يكون جهاز ذو طابع قضائي إذا ما كان عملها يندرج في إطار سلطتها كاتهام من خلال تواجدها في جميع مراحل الخصومة.¹

الفرع الثاني: أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة

يتفق كلا من عضو النيابة العامة ومحافظ الدولة في عدة نقاط منها:

- أنهما يشكلان أحد أعضاء المجلس الأعلى للقضاء وفقا لنصوص المواد من 03 إلى 12 من القانون رقم 04-12 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته ولهما صوت معدود في الأحكام التي تصدر في شكل مداولات.

تتم على مستوى الهيئة القضائية التي يعمل لديها، فعلى سبيل المثال يمكن لرئيس المحكمة أن يبدي كلا من محافظ الدولة أو النائب العام بالمحكمة رأيهم في الجوانب التنظيمية التي يستطلع رأي وكيل الجمهورية بصدد تقليص عدد أقسام المحكمة أو تقسيمها إلى فروع تطبيقا لنص المادة 13 من القانون العضوي رقم 11-02 المؤرخ في 17 جويلية 2011 والمتعلق بالتنظيم القضائي المعدل والمتمم بالقانون العضوي 22-10، وفي المقابل يوجد محافظ الدولة الذي يبدي رأيه في جميع المسائل الإدارية باعتباره أحد أعضاء مكتب مجلس الدولة، فحسب مقتضيات المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، يحدد اجتماع وجدول الأعمال.²

الفرع الثالث: أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة

صرحت المادة 26 من القانون العضوي 98-01 الملغاة بموجب القانون العضوي 22-11 المتعلق بمجلس الدولة بأن محافظ الدولة ومساعدوه على مستوى مجلس الدولة يمارسون مهمة النيابة العامة، وهو نفس ما أكدته المادة 02 من القانون العضوي 98-02 الملغى

¹ - عبد الرحمان خلفي، المرجع السابق، ص 98.

² - زعزوع هجيرة، محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2014/2015، ص ص 35، 31.

بموجب المادة 39 من القانون العضوي 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي التي اعتبرت أن محافظ الدولة يمارس مهام النيابة العامة رغم الفارق الكبير بين الجهاز الأول والثاني وهو ما قد يدل على النظرة الخاطئة للمشرع إلى جهاز محافظ الدولة نظرة خاطئة من أساسها¹، حيث أن المشرع ربط بين نظام محافظ الدولة وبين جهاز النيابة العامة، رغم تميز الأول عن الثاني، حيث أن هناك العديد من الاختلافات على مستوى الجهازان:

- ينتمي محافظ الدولة إلى تشكيلة القضاء الإداري، عكس النيابة العامة التي تنتمي إلى تشكيلة القضاء العادي.

- تباشر النيابة العامة طبقا لنص المادة 29 من قانون الإجراءات الجزائية، 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، بينما لا يمكن الاعتراف بسلطة تحريك الدعوى العمومية لمحافظ الدولة أو أحد مساعديه.

ثم إن محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة طبقا لنص المادة 26 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم والملغاة بموجب القانون العضوي 22-11 "يقوم بمهام تتعلق بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة ويقدم مذكراته الكتابية وملاحظاته الشفوية، وهذه المهمة لا يمارسها النائب العام على مستوى المحكمة العليا، ما يؤكد أن هذه المهام لا يمكن أن تكون واحدة بمطلق صياغة النص القانوني"².

- تعد النيابة العامة خصما شريفا في ساحة القضاء لأنها تمثل المجتمع، بينما لا يمكن أن تمنح هذه الصفة لمحافظ الدولة فهو لا يعتبر طرفا في المنازعة الإدارية ولا يمكن اعتباره

¹ - بوصوف موسى، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 120.

² - زعزوع هجيرة، المرجع السابق، ص ص 33-34.

كذلك، بل هو قاضي مستقل يتولى تقديم ملاحظاته لجهة الحكم، بغرض الفصل في المنازعات الإدارية.

وفي هذا السياق فإن عبارة النيابة العامة غير ملائمة في القضاء الإداري لأن الدولة ذاتها طرف في النزاع وتملك أن تشرح حججها ومبررات نشاطها، وباعتبار محافظ الدولة ليس طرفا أصليا في الخصومة فليس له الحق في إقامة دعوى ولا استعمال طرق الطعن.¹ أما بالنسبة للقانون الذي تطبقه النيابة العامة عند قيامها بعملها فهو قانون الإجراءات الجزائية، أما محافظ الدولة فيطبق نصوص قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- إن أعضاء النيابة العامة يتبعون رؤسائهم السلميين فينتقلون أوامرهم من النائب العام فيما يتعلق بتنفيذ تعليماته وهو ما ورد في المادة 33 من ق.إ.ج.ج بأنه "يباشر أعضاء النيابة العامة الدعوى العمومية تحت إشراف النائب العام"، ويفهم من ذلك أنه لا يجوز مخالفته باعتباره وكيل عنه، أما على مستوى هيئة محافظ الدولة فلا وجود للتبعية التدريجية عند قيام محافظي الدولة بالمساعدة بمهامهم، وذلك لأن فكرة التبعية التدريجية لا تتوافق مع العمل القضائي الإداري، ولا يوجد ما يتقيد به المحافظ في طلباته المكتوبة وملاحظاته الشفوية فاستقلالته أثناء القيام بمهامه مكرسة قانونا.²

يمكن القول أن النصوص القانونية وإن وجدت فهي غير كافية لتحديد طبيعة مهام محافظ الدولة لأن الدور الذي يجب أن يقوم به في المنازعة الإدارية هو دور ذاتي ينبع من طبيعة الوظيفة الموكلة له ففي فرنسا رغم أنه كلف في بادئ الأمر بأن يقوم بدور النيابة العامة إلا أن اتصاله اليومي بواقع القضايا الإدارية جعله يدرك القضاء الإداري قضاء خاص متميز عن قضاء محكمة النقض، مثل هذه الصفة الذاتية على حد قول أحد الفقهاء تتصرف لوظيفة محافظ الحكومة تلك الوظيفة الفعالة في تكييف أحكام القضاء الإداري، ويضيف إلى أن

¹ - مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 162 .

² - سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 112.

الفصل الأول ----- الإطار المفاهيمي لنظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

ظروف تطور القضاء الإداري ذاته كانت تحتم التمييز القائم بين دور النيابة العامة كطرف منظم وبين دور مفوض الحكومة.¹ أما المادة 26 من القانون 01-98 ملغاة بموجب المادة 05 من القانون 11-22، وقد عوضت بالمادة 26 مكرر في القانون العضوي 11-13، والمادة 26 مكرر 1 في القانون العضوي 11-22.

¹ - برتيمية أسماء، النظام القانوني لوظيفة محافظ الدولة/ الجزائر، فرنسا، مذكرة مكلة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جمعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012-2013، ص37.

خلاصة الفصل الأول:

وكخلاصة لهذا الفصل نستنتج أن محافظ الدولة يعتبر هيئة مستحدثة في القضاء الإداري الجزائري بموجب التعديل الدستوري 1996 ، يمارس مهمة النيابة العامة على مستوى أجهزة القضاء الإداري، حيث نظم المشرع الجزائري جهاز محافظة الدولة بموجب القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والمعدل بالقوانين العضوية (11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 و القانون العضوي 18-02 المؤرخ في 04 مارس 2018 والقانون العضوي 11-22 المتعلقين باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على التوالي، وذلك بالنسبة لمجلس الدولة)، في حين نظمت الأخيرة على مستوى المحكمة الإدارية وفقا للقانون 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 الخاص بالمحاكم الإدارية الملغى بالمادة 39 من القانون 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، أسند المشرع الجزائري لجهاز محافظة الدولة اختصاصا مزدوجا، عبر عنه بمصطلح واحد ألا وهو ممارسة مهام النيابة العامة في إطار الوظيفة القضائية أو الاستشارية، و هو في الحقيقة لا يتماشى البتة مع ما هو منتظر من هذه الهيئة.

ومع صدور القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك تماشيا مع أحكام الدستور حسب آخر تعديل له في 2020، من خلال المادة 179 خاصة تلك المتعلقة باستحداث محاكم إدارية للاستئناف وكذا تكريس مبدأ التقاضي على درجتين، أيضا تحقيقا للانسجام مع التعديلات التي شملت المنظومة التشريعية ذات الصلة لا سيما القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي 22-10 وقانون التقسيم القضائي 22-07، وكذا القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة 22-11 وهذا ما سنراه في الفصل الثاني من خلال اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري .

الفصل الثاني



اختصاصات محافظ الدولة في
القضاء الإداري الجزائري

الفصل الثاني:

اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

أوكل المشرع الجزائري لمحافظ الدولة 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، ولكون مركز محافظ الدولة جد هام في التشكيلة القضائية لهذه الأجهزة، عني بالعديد من الضمانات، كباقي القضاة الخاضعين للقانون الأساسي للقضاء 04-11، لحمايته من أي تعسف قد يحدث له.

ولقد أعاد المشرع الجزائري تشكيل القضاء الإداري الجزائري في شكل هرم يتكون من ثلاثة خريا أساسية بنفس عدد خلايا القضاء العادي وهي المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة كهيئة قضائية عليا إن هذا الإصلاح المنتظر من شأنه تعزيز مبادئ التقاضي في المادة الإدارية وإعادة هيئات القضاء الإداري إلى دورها ووظيفتها الطبيعية، وعليه سنتطرق إلى اختصاصات محافظ الدولة على مستوى أجهزة القضاء الإداري الجزائري (مستوى المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف، ومجلس الدولة) في المبحث الأول، وتقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري كمبحث الثاني.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

المبحث الأول: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى أجهزة القضاء الإداري الجزائري

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

مما ألزم إنشاء هيكل جديدة تكون خاصة بالقضاء الإداري، وبعد أن وضعت أحكام المادة 152 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 1996 حيز التنفيذ) يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية)¹، صدرت عدة قوانين تنظم أجهزة القضاء الإداري، أهمها: القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والمعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 22-11، وكذا القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية المؤرخ في 30 ماي 1998 والملغى بموجب المادة 39 من القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي، إضافة إلى العديد من المراسيم التنفيذية، والتنظيمية التي تتعلق بالقضاء الإداري، وتنص المادة 4 من القانون العضوي رقم 22-10² على أنه: " يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية. "

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، ونقضاً.

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 بالغة.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، 2004، صص 175، 176.

² - المادة 4 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

المطلب الأول: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف.

مر القضاء الإداري في الجزائر بمراحل متعددة أدت الى تنوع واختلاف هيكلته واختصاصاته بل وحتى إجراءاته بين المرحلة والأخرى، وهذا أمر في غاية طبيعته، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن الدولة شهدت تغيرا كبيرا على مستوى المنظومة الدستورية بدءا من دستور 1989 وعرف تنوعا آخر بعد المصادقة على التعديل الدستوري لسنة 1996، وما تبع ذلك من قوانين تتعلق بالهيكلية القضائية في المادة الإدارية سنة 1998 ثم عرفت الدولة تغيرا إجرائيا معمقا في الأحكام الدستورية الواردة في نص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذا لتكريس دور مجلس الدولة كجهة نقض في المواد الإدارية تتمثل مهامه أساسا في ضمان توحيد الاجتهاد القضائي واحترام مبدأ المشروعية من خلال الحرص على ضرورة احترام القرارات الإدارية لأحكام القانون.

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

وهذا ما نصت المادة الأولى من القانون 02-98¹ المتعلق بالمحاكم الإدارية الملغى بموجب المادة 39 من القانون 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"، بحيث إن المحاكم هي صاحبة الاختصاص بالفصل في النزاعات التي تكون الدولة طرفا فيها، وهذا ما جاء في نص المادة 800 من ق.إ.م.إ، كما نصت المادة 801 من نفس القانون على أن المحكمة الإدارية تختص كدرجة أولى في التقاضي بدعوى إلغاء القرارات أو التفسير ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الدولة أو الولاية والبلدية والمؤسسات العامة ذات الطابع الإداري، ودعاوى الإلغاء الكامل، والقضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة .

من خلال نص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يتبين لنا أن المشرع قد استحدث صراحة المحاكم الإدارية للاستئناف كدرجة ثانية للتقاضي في سلم القضاء الإداري، مصححا بذلك الانتهاك الذي كان ممارسا في حق القضاء الإداري، وهذا ونصت المادة 4 من

¹ - المادة 01 من القانون 02-98، الملغى بموجب القانون 10-22، المتعلق بالمحاكم الإدارية، السالف الذكر.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

القانون العضوي رقم 22-10¹ على أنه: " يشمل النظام القضائي الإداري مجلس الدولة والمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية. "

الفرع الأول: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية.

أنشأت المحاكم الإدارية بمقتضى القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30-05-1998 لتحل محل الغرف الإدارية التي كانت تابعة للمجالس القضائية هي الدرجة الأولى للتقاضي في النظام القضائي الإداري (حسب المادة 31 من القانون العضوي 22-10)، تفصل بأحكام قابلة للاستئناف في الدعاوى التي تكون الدولة الولاية أو البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها كمدعية أو مدعى عليها موجه الطلب ضدها طبقا لأحكام المادة 800 إ.م.إ.ق حسب المادة 32 من القانون العضوي 22-10² تتشكل المحكمة الإدارية من قضاة حكم) رئيس المحكمة نائب رئيس المحكمة أو نائبين اثنين، رؤساء فروع، قضاة مكلفين بالعرائض، قضاة محضري الأحكام)، وقضاة محافظة الدولة وهم (محافظ الدولة، محافظ دولة مساعد أو اثنين)، حسب المادة 814 مكرر من ق.م.إ.م المعدل سنة 2022 تتشكل هيئة الحكم للمحكمة الإدارية من ثلاثة قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان اثنان وذلك حتى تكون أحكامها صحيحة وهنا تشكيلة هيئة الحكم للمحاكم الإدارية هي تشكيلة جماعية ، وتجدر الإشارة أن القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية تم إلغاؤه بموجب القانون العضوي - 22-10.

واختصاصات المحاكم الإدارية بالنسبة لنوع المنازعات التي تعود لاختصاص المحاكم الإدارية فهي محددة في المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدلتين في سنة 2022 بموجب القانون 22-13 ، وهي: دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية أو الصادرة عن البلدية أو الصادرة عن المنظمات المهنية الجهوية أو الصادرة عن المؤسسات العمومية المحمية ذات الصبغة الإدارية ودعاوى القضاء الكامل: تختص المحاكم الإدارية بالفصل في جميع دعاوى القضاء الكامل مهما كانت طبيعة الجهة الإدارية طرف النزاع (مركزية أو المركزية)، بالإضافة إلى هذه

¹ المادة 4 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

² المادة 31 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

المهام، فإن محافظ الدولة يمثل جزء كبير أثناء المرافعات¹ التي تجرى في المحكمة (أولاً)، كما له دور فعال أثناء النطق بالحكم (ثانياً).

أولاً: اختصاص محافظ الدولة أثناء المرافعات.

تنص المادة الأولى من القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، والمتعلق باختصاصات المحاكم الإدارية الملغى بالقانون العضوي 22-10 ، 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".² وباستقراء نص المادتين يفهم من نص المادة الأولى، أن المحاكم الإدارية يقتصر اختصاصها على المجال القضائي، وهذا ينعكس على مهام محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية، مما يعني أن محافظ الدولة مختص في الاختصاص القضائي على مستواها.

كما لديه مهام إدارية لخصتها المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 98-365 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 السالف الذكر.³

وطبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية فإنه عندما تصل عريضة الدعوى عن طريق المحضر القضائي وتقيد، 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.

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

² - المادتين 1 و5 من القانون 98-02، الملغى بموجب القانون 22-10، المتعلق بالمحاكم الإدارية، السالف الذكر.

³ - المادة 06 و08 من المرسوم التنفيذي رقم 98-356، المؤرخ في 24 رجب 1419 هـ الموافق لـ 14 نوفمبر 1998، يحدد كيفية تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الدولة، ج. ر رقم 85 المؤرخة في 1998.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

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، وتقريره 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.¹

بحيث نصت المادة 897 ق.إ.م.إ من القانون رقم 08-09 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".²

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.³

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 تسبيب تلك الاقتراحات، وهذا خلافاً لما كان عليه القانون القديم، إذ كانوا يكتبون في طلباتهم بعبارة "تطبيق القانون".⁴

بحيث أن للأستاذ حسين 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

¹ - علي قصير، نادبة بونعاس، تفعيل دور القاضي الإداري في ظل ق.إ.م.إ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلة المفكر، م9، ع2، 2014، صص 215-216.

² - المادة 897 من القانون 08-09، المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

³ - حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، دط، الجزائر، 2007، ص27.

⁴ - سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص203.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

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.¹

إن هناك إجراءات محددة للمرافعة بحيث يبدأ المدعي بتقديم ملاحظاته الشفوية، ثم المدعي عليه للتعقيب عليها، ثم يتولى محافظ الدولة تقديم طلباته الشفهية، والملاحظ من نص المادة 898 من ق.إ.م.إ.، أنها تنص على تقديم محافظ الدولة ملاحظاته شفاهة، وليس بطلبات كما جاء في نص المادة 885 من نفس القانون، بحيث يرى الأستاذ بوصوف موسى بأن هاتين المادتين متناقضتين، والأصوب حسب وجهة نظره أن يقال أن محافظ الدولة يقدم طلبات وليس ملاحظات، فهو يطلب الحكم بالحل المقترح من طرفه، وليس يشرح ما جاء في مذكرته المكتوبة، وهذا على خلاف بقية الأطراف والذين لاحق لهم إلا بالإدلاء 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 جوهرية²، بحيث تعتبر هذه الإجراءات مهمة أثناء المرافعة.

ثانياً: محافظ الدولة في مرحلة المداولات وإصدار القرار.

وفي هذه المرحلة وبعد إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابقة، وانقضاء الأجل الممنوح سواء قدم محافظ الدولة مذكرته أم لا³، وبمجرد الانتهاء من المرافعات وإقفال باب المناقشة تحال القضية للمداولة، ويحدد اليوم الذي تصدر فيه الحكم في الدعوى، وتجري المداولات بدون حضور كل من أطراف الدعوى أو محافظ الدولة أو أمين الضبط، وذلك لتطبيق للمبدأ القضائي العام القائل بعلانية وشفافية المرافعات والمحاكمات وسرية المداولات⁴، ثم يقوم العضو المقرر وبالاتفاق مع رئيس الغرفة المعنية يحددان تاريخ الحكم، ويأمر رئيس الغرفة

¹ - حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 27.

² - موسى بوصوف، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 3

³ - عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر، المرجع السابق، ص 118.

⁴ - سليمان حاج عزام، المسؤولية الإدارية للمستشفيات العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2010-2011، ص 357.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

كاتب الضبط بإعلام محافظ الدولة والخصوم بتاريخ الحكم، وذلك قبل انعقادها بثمانية أيام على الأقل ويجوز تخفيضه إلى أربعة أيام في حالات الاستعجال، وهذا طبقا لنص المادة 874 من القانون 08-09 المعدل والمتمم بالقانون 22-13 بحيث تنص على أنه: "يحدد رئيس تشكيلة الحكم جدول كل جلسة أمام المحكمة الإدارية، ويبلغ إلى محافظ الدولة"¹.

في هذا الشأن يرى الأستاذ حسين 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.²

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

بعد إتباع الإجراءات السابقة يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب الذي يتضمن عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة، ورأيه حول المسألة المطروحة والحلول المقترحة للفصل في النزاع ويختتم بطلبات محددة.

وفهم أن تقرير محافظ الدولة يتوفر على جملة من الشروط لهي حسب نص المادة السابقة:

1- أن يكون التقرير مكتوب.

2- أن يتضمن التقرير عرضا عن الوقائع والقانون.

3- رأيه حول كل مسألة مطروحة.

4- أن يختتم بطلبات محددة، وفي هذه النقطة إن المشرع الجزائري ضيق المجال بالنسبة لمحافظ الدولة من ناحية طلباته، بحيث أن واقع محافظ الدولة ضيق في تقديم طلباته عكس واقع محافظ الحكومة في فرنسا إذ أنه لا تبدأ جلسة الحكم إلا بعد نهوضه لإبداء طلباته وملاحظاته، فمحافظ الحكومة هو الذي يلعب الدور الرئيسي في توجيهه للاجتهاد القضائي انشاءا وتكريسا، وتعبيرا.

¹ المادة 874 من القانون 08-09، المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

² حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص28.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

بصدور المرسوم المؤرخ في 07 جانفي 2009 أوجب على المقرر العام "محافظ الحكومة" ووضع بحوزته سواء أطراف الدعوى أو الإدارة أو غير الإدارة، ملخصا عن جملة الاقتراحات المزمع التصريح بها قبل عقدها في وقت معقول عبر وسيلة إلكترونية تسمى "ساقاس" لا يضطلع عليها إلا ذوي الشأن بعد 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.¹

وبعد انتهاء المداولات تأتي مرحلة إصدار الحكم القضائي والنطق به حيث تحيلنا المادة 888 ق.إ.م.إ إلى المواد من 270 إلى 298 ق.إ.م.إ المتعلقة بإصدار الأحكام في القضاء العادي لتطبيقها أمام القضاء الإداري، كما أحالت المادة 896 إلى تطبيق نفس الأحكام أمام القضاء الإداري فيما يتعلق بالمصاريف القضائية الواردة بالمواد 417 إلى غاية 420 على المصاريف الدعوى الإدارية وأن الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية، يجب أن ينطق منطوقة بكلمة "بقرار" ولهذا يقال القرار الصادر عن المحكمة الإدارية، كما يجب أن يتضمن الحكم أيضا الإشارة إلى الوثائق 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.²

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.³ ويكتمل دور محافظ الدولة على مستوى المحكمة الإدارية، بإيجاز طلباته وملاحظاته والرد عليها في الحكم الصادر، وهذا طبقا لنص المادة 900 من ق.إ.م.إ من القانون رقم 08-09، وقد كانت هذه النقطة هي الميزة التي جاء بها التعديل الجديد لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما يرى الأستاذ بوصوف موسى أنه كان من العدل أن تضمن حقوق الدفاع والأطراف حيث يجب أن يكون الجميع

¹ - محيد خلوفي، مكانة ودور كل من مفوض الحكومة ومحافظ الدولة في نظام القضاء الإداري الفرنسي والجزائري، مجلة مجلس الدولة، عدد 30، أكتوبر 2012، ص 138.

² - سليمان حاج عزام، المسؤولية الإدارية للمستشفيات العمومية، المرجع السابق، ص 357.

³ - الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1976، ص 71.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

على علم في العلانية بدفعات وتعليقات كل ما رفض في القضية، كما كان من العدل الاطلاع على طلباته لمعرفة القيمة القانونية لها وأساسها القانوني حتى يكونوا على رأيه بكامل حقوقهم.¹

الفرع الثاني: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية للاستئناف

في إطار مراجعة الأحكام المتعلقة بالقضاء الإداري، صدر القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك تماشيا مع أحكام الدستور حسب آخر تعديل له في 2020، خاصة المتعلقة باستحداث محاكم إدارية للاستئناف وكذا تكريس مبدأ التقاضي على درجتين، أيضا تحقيقا للانسجام مع التعديلات التي شملت المنظومة التشريعية ذات الصلة لا سيما القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي وقانون التقسيم القضائي، وكذا القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة، حيث تم إتمام قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأحكام تتعلق بضبط اختصاصات المحاكم الإدارية، وتحديد اختصاصات المحاكم الإدارية للاستئناف، وكذا مراجعة اختصاصات مجلس الدولة، وجعله يتفرغ أكثر لدوره المنوط به والمتمثل في توحيد الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية.³

وتم النص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020 وحسب المادة 8 من القانون رقم 22-07 المؤرخ في 5 ماي 2022 والمتعلق بالتقسيم القضائي فقد تم استحداث ست 6 محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها بكل من: (الجزائر، وهران قسنطينة، ورقلة، تمنراست، بشار) تعد المحكمة الإدارية للاستئناف جهة استئناف للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية (المادة 29 من القانون العضوي 22-10⁵) ، حسب المادة 30 من القانون العضوي 22-10⁶ تتشكل المحكمة الإدارية للاستئناف من قضاة الحكم وقضاة محافظة الدولة قضاة الحكم وهم (رئيس برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل، نائب رئيس أو نائبين اثنين، رؤساء غرف، رؤساء أقسام ، قضاة برتبة

¹ - بوصوف موسى، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 42.

² - القانون رقم 22-13، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

³ - نادية بونعاس، مستجدات الاختصاص القضائي في المادة الإدارية وفقا للقانون 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، 2023، ص 28.

⁴ - قانون رقم 22-07 مؤرخ في 5 مايو سنة 2022 يتضمن التقسيم القضائي، ج.ر، عدد 32، لسنة 2022.

⁵ - المادة 29 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

⁶ - المادة 30 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

مستشارين)، وقضاة محافظة الدولة وهم (محافظ الدولة برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل، محافظ دولة مساعد أو اثنين) تضمن القانون العضوي رقم 22-10 يتعلق بالتنظيم القضائي اختصاصها وتشكيلتها.

أولاً: النظام القانوني للمحاكم الإدارية للاستئناف

تماشياً مع النظام المعتمد في القضاء العادي القائم على التقاضي على درجتين (المجالس القضائية - المحاكم الابتدائية)، نص المؤسس الجزائري بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 الذي تضمنه المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020¹ على أن: "مجلس الدولة يعتبر الهيئة المقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية"، وهو ما يمثل نصاً صريحاً اتجه المؤسس الدستوري الجزائري من خلاله نحو جعل التقاضي في المادة الإدارية على درجتين، غير أن الدستور السالف الذكر لم يتضمن أي نص يتعمق باستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف حيث اكتفى فقط بإدراجها ضمن الهيئات التي يقوم مجلس الدولة أعمالها، وهو ما جعل استحداث هذه الهيئات وتنظيمها وعملها مرتبطاً بالنصوص التطبيقية التي نص المؤسس الدستوري على أنها ستصدر قبل نهاية هذه السنة وفقاً لما نصت عليه المادة 224 من الدستور التي جاء فيها: "تستمر المؤسسات والهيئات التي طرأ على نظامها القانوني في هذا الدستور تعديل أو إلغاء في أداء مهامها إلى غاية تعويضها بالمؤسسات والهيئات الجديدة في أجل أقصاه سنة واحد"².

استحدث التعديل الدستوري لعام 2020 المحاكم الإدارية للاستئناف كجهاز قضائي إداري جديد حدد تنظيمها واختصاصاتها القانون 22-13 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية مما

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر 2022، المحدد لدوائر الاختصاص القيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 84، بتاريخ 14 ديسمبر 2022.

² - مزوزي فارس، المحاكم الإدارية للاستئناف ودورها في إرساء دعائم القضاء الإداري في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، 2023، ص 449.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

ترتب عليه جملة من الآثار منها ما هو مرتبط بمبدأ التقاضي على درجتين ومنها ما هو مرتبط باختصاصات مجلس الدولة من جهة أخرى.¹

ثانيا: تشكيلة المحاكم الإدارية للاستئناف

وفقا لنص المادة 30 من القانون العضوي رقم 22-10 المتعلق بالتنظيم القضائي تشكل المحكمة الإدارية من قضاة الحكم وقضاة محافظة الدولة التي تتولى مهام النيابة العامة . وأشارت المادة 34 من القانون العضوي رقم 22-10² على أن تنظم المحكمة الإدارية للاستئناف في شكل غرف، يحدد عددها حسب طبيعة وحجم النشاط القضائي بموجب أمر من رئيس كل جهة قضائية بعد استطلاع رأي محافظ الدولة، وعند الاقتضاء يمكن تقسيم غرف المحكمة الإدارية للاستئناف إلى أقسام.

نصت المادة 30 من القانون 22-10³ المتعلق بالتنظيم القضائي على أنه تشكل المحاكم الإدارية الاستئنافية من:

1- قضاة الحكم:

- رئيس، برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل،
- نائب رئيس أو نائبين اثنين (2) عند الاقتضاء،
- رؤساء غرف،
- رؤساء أقسام، عند الاقتضاء،
- مستشارين.

2- قضاة محافظة الدولة:

- محافظ دولة، برتبة مستشار بمجلس الدولة على الأقل،
- محافظ دولة مساعد أو اثنين (2) عند الاقتضاء.

¹ - ليندة بلهوشات، المحاكم الإدارية للاستئناف على ضوء القانون 22-13، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عنابة، الجزائر، المجلد 08، العدد 03، ديسمبر 2024، ص 255.

² - المادة 34 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

³ - المادة 30 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

وتفصل المحكمة الإدارية للاستئناف بمقتضى أحكام المادة 33 من القانون العضوي رقم 22-10¹ بتشكيلة جماعية، مالم ينص القانون على خلاف ذلك.

وأشارت المادة 36 من القانون العضوي رقم 22-10² على أن محافظ الدولة يتولى المهام المنوطة به بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية والنصوص الخاصة.

وتفصل المحكم الإدارية للاستئناف بمقتضى أحكام المادة 33 من القانون العضوي رقم 22-10³ بتشكيلة جماعية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

تفصل المحاكم الإدارية للاستئناف بتشكيلة جماعية، مالم ينص القانون على خلاف ذلك محافظ دولة مساعد أو اثنين (2) عند الاقتضاء. تتكون من ثلاثة (3) قضاة على الأقل من بينهم رئيس ومساعدان اثنان (2) برتبة مستشار، كما جاء في نص المادة 900 مكرر 5 من القانون 22-13 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁴

نلاحظ بالنسبة للتشكيلة أن عددها نفسه بالنسبة أن عددها نفسه بالنسبة لتشكيلة المحكمة الإدارية مع اشتراط أن يكون رتبة مساعدي المحكمة الإدارية للاستئناف بصفة مستشار عكس مساعدي المحكمة الإدارية لم يشترط أن يكون مساعدي رئيس التشكيلة برتبة مستشار كما جاء في نص المادة 814 مكرر، مما يفيد أن اختيار قضاة المحكمة الإدارية للاستئناف يكون على أساس خبرتهم وكفاءتهم بالنظر الى طبيعة اختصاص هذه المحكمة وقيمة القرارات التي تصدرها. أما بالنسبة لعدد المحاكم الإدارية للاستئناف فلقد نصت عليها المادة 8 من القانون 22-07⁵ المتضمن التقسيم القضائي عل أنه: "تحدث ست (6) محاكم إدارية للاستئناف تقع مقراتها: بالجزائر وهران وقسنطينة، ورقلة وتامنغست وبشار"⁶.

¹ - المادة 33 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

² - المادة 36 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

³ - المادة 30 من القانون العضوي رقم 22-10، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

⁴ - المادة 900 مكرر 5 من القانون رقم 22-13، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

⁵ - المادة 8 من قانون رقم 22-07، المتضمن التقسيم القضائي، السالف الذكر.

⁶ - بلول فهمية، المستجدات الإجرائية في المادة الإدارية - دراسة على ضوء القانون رقم 22-13 الذي يعدل ويتم القانون رقم

ثالثا: اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف

تنص المادة 29 من القانون رقم 10-22¹ السالف الذكر على أنه: "تعد المحكمة الإدارية للاستئناف جهة استئناف للأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية. وتختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة" كما حدد اختصاصها التعديل الحالي لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 13-22² ضمن المواد من 808 إلى 814، ويتمثل في الفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، الفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة والفصل في الطعون بالاستئناف في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، بالإضافة إلى تنازع الاختصاص بين محكمتين إداريتين تابعتين لدائرة اختصاص نفس المحكمة الإدارية للاستئناف. كما تقوم المحكمة الاستئنافية بإعداد تقارير سنوية حول نشاطها ونشاط المحاكم الإدارية التابعة لها وإرسالها إلى مجلس الدولة والتي تستغل في إعداد التقرير السنوي الذي يرفعه هذا الأخير إلى السيد رئيس الجمهورية.³

المطلب الثاني: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة ومحكمة التنازع.

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"⁴. ولقد عرفته المادة 02 من القانون العضوي 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه على أنه: "هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية يضمن توحيد الاجتهاد القضائي ويسهر على احترام القانون"، ويعتبر مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ويضمن توحيد الاجتهاد القضائي في جميع أنحاء

¹ - المادة 29 من القانون العضوي رقم 10-22، المتعلق بالتنظيم القضائي، السالف الذكر.

² - المادة 808 إلى 814 من القانون رقم 13-22، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

³ - تكوك شفيعة، تنظيم القضاء الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، شعبة الحقوق، التخصص: القانون القضائي، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2022-2023، ص33.

⁴ - أنظر المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996، المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتضمن التعديل الدستوري المصادق عليه في استئناف 26 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، ج.ر، ع 76، 1996.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

البلاد، كما يسهر على احترام القانون وهذا ما كرسته المادة 2/179 من التعديل الدستوري لسنة 2020.¹

بعد الإصلاح القضائي الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020² لم يعد مجلس الدولة ينظر كأول وآخر درجة في بعض المنازعات الإدارية، حيث سحب منه هذا الاختصاص ومنح للمحاكم الإدارية للاستئناف، واسترجع اختصاصه الأصيل ألا وهو الطعن بالنقض في القرارات والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية للاستئناف، إلى جانب اختصاصه بالطعون الاستئنافية ضد القرارات والأوامر الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف بالعاصمة.

لقد جاء القانون العضوي رقم 11-22³ المؤرخ في 09/06/2022 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01-98 الخاص بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته من أجل التكيف مع الأحكام الدستورية الواردة في نص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذا لتكريس دور مجلس الدولة كجهة نقض في المواد الإدارية تتمثل مهامه أساسا في ضمان توحيد الاجتهاد القضائي واحترام مبدأ المشروعية من خلال الحرص على ضرورة احترام القرارات الإدارية لأحكام القانون، وبالتالي تصحيح النقائص الواردة في القانون العضوي 01-98 خاصة فيما يتعلق بمسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة وتكريس مبدأ أن الأصل بالنسبة للاختصاص القضائي لهذا المجلس هو أنه جهة نقض إداري، كما أن هذا التعديل يهدف أيضا إلى معالجة الأخطاء بل والخروج على المبادئ الدستورية التي كانت واردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 والتي كانت تنص على الاختصاصات القضائية لمجلس الدولة بينما النص الدستوري ينص أن قانونا عضويا هو الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة، إن مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة كجهة نقض لها دور كبير في تعزيز رقابته على الأحكام والقرارات الصادرة عن الجهات القضائية

¹ - أو شن سمية، دور مجلس الدولة في ارساء قواعد القانون الإداري، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2022 ، ص 25.

² - التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، ج.ر عدد 82 ، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

³ - القانون العضوي 01-89 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-22، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر، ص 13.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

وبالتالي توحيد الاجتهاد القضائي وتكريس مبدأ دولة القانون¹، 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)². 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.³

ترفع الدعوى أو الطعن أمام مجلس الدولة بنفس الكيفية على وجه الغالب المطبقة أمام المحكمة الإدارية التي تطرق إليها الباحث وذلك طبقا لنص المادة 904 ق.إ.م.إ إلا أن هناك فروقات جزئية وبسيطة تتميز بها الدعوى أو الطعن المرفوع أمام مجلس الدولة مفاد ذلك أن المادة 905 ق.إ.م.إ استوجبت رفع الدعوى بواسطة محامي معتمد لدى مجلس الدولة. أما المادة 800 ق.إ.م.إ الدولة، الولاية، البلدية والمؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية من أن يمثل بواسطة محامي، حيث يوقع عريضاتها أو مذكراتها ممثلها القانوني، المتصرف باسم هذه الهيئات⁴.

¹ - بوداعة حاج مختار ، تأثير الاختصاص النوعي لمجلس الدولة على دوره في تقويم عمل الجهات القضائية الإدارية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، جامعة عمار تليجي ، الأغواط ، الجزائر ، المجلد 7، العدد 1، 2023، ص 1889.

² - المادة 26 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بالقانون 11-22، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر.

³ - عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 15، 16.

⁴ - المادة 800 و 905 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

الفرع الأول: الاختصاص القضائي لمحافظ الدولة.

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

ونص المادة 898 ق.إ.م.إ تحدثت عن تقرير محافظ الدولة ووجوب تضمينه عرضا عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة والحلول المقترحة.¹

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.²

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.³

بحيث أن محافظ الدولة في حالة الطعن بالنقض يحضر جلسات مجلس الدولة كغرف مجتمعة ويقدم مذكراته، وفي حالة قبول الطعن بالنقض من الناحية الشكلية وقبوله موضوعيا إذا كان مؤسسا فإن مجلس الدولة ينقض القرار كليا أو جزئيا مع الإحالة، أو ينقض القرار دون الإحالة، وفي هذا المجال يكون لمحافظ الدولة دور في خلق 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.⁴

¹ - المواد 897 إلى 900 بالإضافة إلى المادة 916 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السالف الذكر.

² - محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات باجي مختار، غناية، الجزائر، 2005، ص 100.

³ - علي قصير، نادية بونعاس، تفعيل دور القاضي الإداري في ظل ق.إ.م.إ، المرجع السابق، ص 391.

⁴ - فريدة مزنياني، دور محافظ الدولة في تأسيس قواعد ومبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 161.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

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 وتأصيل القانون الإداري.¹

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

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 التفاوض 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

¹ - حسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية "دراسة قانونية وتفسيرية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 402.

² - موسى بوصوف، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 41.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

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.¹ 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.²

الفرع الثاني: الدور الاستشاري لمحافظ الدولة.

مجلس الدولة يتمتع باختصاص استشاري لا يقل أهمية عن الاختصاص القضائي لوروده وتأكيده من المشروع الدستوري في نص المادة 119 من التعديل الدستوري 1996، التي جاء نصها كما يلي: "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني". وهذا التوجيه لم يكن معروفا لدي الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا.³

كما أن القانون العضوي رقم 89-01 نص على نطاق الوطنية الاستشارية لمجلس الدولة من خلال المادة 01 يبدي مجلس الدولة رأيه في المشاريع التي يتم إحضارها لها حسب الأحكام المنصوص عليها في المادة 04 ويقترح التعديلات التي يراها ضرورية. ومنه يستنتج أن الحكومة إن أرادت تقديم مشروع قانون ما، يتعين عليها اللجوء لمجلس الدولة وأخذ رأيه بخصوص هذا المشروع.⁴

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

¹ عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار بغداد للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2009، ص 273.

² فريدة مزياي، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 163.

³ المادة 119 من التعديل الدستوري 1996، السالف الذكر.

⁴ عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 364.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

خول له المشرع أو لأحد مساعديه إمكانية إبداء آراءهم حول مشروع القانون الذي يودعه رئيس الحكومة لدى أمانة المجلس تطبيقاً لنص المادتين 37-38 من القانون العضوي رقم 01-98¹ المتعلق بمجلس الدولة المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، سواء كان ذلك على مستوى الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة.²

يشارك محافظ الدولة في الاستشارة القانونية في مشاريع القوانين التي يرسلها الأمين العام للحكومة وجوباً، ويقوم بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعد يحضر محافظ الدولة أو أحد 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.³

أولاً: عضوية محافظ الدولة في الجمعية العامة.

إن إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين وطلب رأيه أمر إلزامي ووجوب، حيث نصت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 على أن: "يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليه"⁴، 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 رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي، ويرسل إلى الأمين العام للحكومة، من قبل رئيس مجلس الدولة، وترسل نسخة من الملف إلى محافظ الدولة، الذي يكلف أحد مساعديه بمتابعة الإجراءات وتقديم ملاحظاته المكتوبة، بحيث تتشكل الجمعية العامة لمجلس الدولة من نائب الرئيس ومحافظ الدولة عضو في الجمعية العامة لمجلس الدولة التي يمكن أن يشارك فيها الوزراء بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات التي تفصل فيها القضايا والأمور التي تتعلق بقطاعاتهم، تكون مداولات الجمعية العامة صحيحة بحضور الأغلبية البسيطة

¹ - المادتين 37-38 من القانون العضوي رقم 01-98، المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13، المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر.

² - سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 209.

³ - زرعوع هجيرة، المرجع السابق، ص 69.

⁴ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 07 جمادى الأولى 1419 هـ الموافق ل 29 1 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

لأعضائها وهذه الأخيرة يتم انتخابها بأعضاء الجمعية العامة الحاضرين للمصادقة على التقرير النهائي الذي يرسل للأمانة العامة للحكومة، بحيث تعطي الجمعية العامة لمجلس الدولة رأيا استشاريا في ما يخص مشاريع القوانين المعروضة عليها.¹

ثانيا: حضور محافظ الدولة لجلسات ومداولات اللجنة الدائمة.

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

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 تلقي بالرأي جانبا، ولا تعير له أي اهتمام. وبذلك يكون الرأي الاستشاري لمجلس الدولة، في جانبه الموضوعي له آثار اختيارية عكس جانبه الشكلي الذي يجب احترامها والالتزام بها.²

¹ - فريدة ميزاني، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 164.

² - المرجع نفسه، ص 165.

الفرع الثالث: اختصاص محافظ الدولة على مستوى محكمة التنازع

تعتبر محكمة التنازع في أول درجة هي هيئة دستورية وذلك بموجب نص المادة 152 من التعديل الدستوري 1996 ومنظمة بموجب القانون العضوي 03-98¹ مقرها في الجزائر العاصمة، خول لها اختصاص وحيد هو الفصل في منازعات الاختصاص بين الجهات القضائية العادية والإدارية.²

ويعتبر محافظ الدولة قاضي كباقي القضاة الإداريون، تابع لمؤسسة القضاء الإداري حيث يعين على مستوى محكمة التنازع، كقاضي بصفة محافظ الدولة، ولمدة ثلاث سنوات من قبل رئيس الجمهوري باقتراح من وزير العدل، وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء ويساعده محافظ دولة مساعد، يعين بذات الكيفية، لمدة ثلاث سنوات، ويتولى محافظ الدولة أو مساعده تقديم طلباتهم ومذكراتهم بخصوص حالات التنازع.³

طبقا 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 في المرحلة الأولى يعين رئيس محكمة التنازع بمجرد إخطاره بالقضية، مستشارا مقررًا من بين أعضاء المحكمة، وسوف لن يخرج عن أحد أعضاء المحكمة أو أحد قضاة المنتمين للمحكمة العليا أو قضاة مجلس وبعد الدراسة يعد تقريرًا مكتوبًا يودعه لدى كتابة الضبط بغرض إرساله إلى محافظ الدولة وهذا ما قضت به المادة 22 من القانون العضوي 03-98⁴، وهنا يأتي دور محافظ الدولة حيث يأخذ ملاحظاته حول التقرير الذي سيقدمه شفويا أثناء جلسة الحكم وذلك طبقا لنص المادة 09 الفقرة 2 من نفس 2 القانون السالف الذكر.⁵

¹ القانون العضوي 03-98، المتعلق بمحكمة التنازع، السالف الذكر.

² بوشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 04، 2005، ص 447، 448.

³ عزوز مريم، زغير ليلة، محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة الدكتور موالى الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021-2022، ص 87.

⁴ المادة 22 من القانون العضوي 03-98، المتعلق بمحكمة التنازع، السالف الذكر.

⁵ المادة 09 الفقرة 2 من القانون العضوي 03-98، المتعلق بمحكمة التنازع، السالف الذكر.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

تعقد محكمة التنازع جلساتها بدعوة من رئيسها في تشكيلة تضم خمسة أعضاء 3 على الأقل من بينهم عضوان من مجلس الدولة وعضوان من المحكمة العليا.¹

وفي إطار هذه الجلسة تتم قراءة التقرير ويكون ذلك في جلسة علنية كقاعدة عامة للجلسات. حيث يكون الحضور فيها مسموحا، ويجوز أن تكون الجلسات سرية حفاظا على النظام العام وبعد تلاوة التقرير يمكن للأطراف أو محاميهم تقديم ملاحظاتهم شفويا وذلك حسب المادة 26 من القانون العضوي 03-98² ثم يقدم محافظ الدولة تقريره الذي أعده كما ذكرنا سابقا شفويا، حيث يعتبر حضور محافظ الدولة إلزامي وفي حالة غيابه تكون الإنابة لمحافظ الدولة المساعد، ثم بعد إتمام هذه الإجراءات يقوم القاضي برفع باب المرافعة، لتبدأ مرحلة المداولة في تشكيلة تضم خمس أعضاء بحيث أن محافظ الدولة لا يشارك في المداولات، ويكتفي بتقديم طلباته، وبعد الإجراءات السابقة للحكم ، تأتي مرحلة إصدار القرار الفاصل في القضية، باسم الشعب الجزائري ويجب أن يشمل القرار أسماء الأطراف والمستندات الرئيسية، المؤشر عليها بالقرار، والنصوص المطبقة، وعند الاقتضاء طلبات الأطراف، وتكون هذه القرارات مسببة، كما يجب أن يذكر اسم القضاة المشاركين، في أخذ القرار وكذا اسم محافظ الدولة، بحيث إن تضمن القرار اسم محافظ الدولة إلزامي من الناحية الشكلية، وهذه الإلزامية تجعل له مركز مرموق وذا أهمية، ثم يوقع رئيس محكمة التنازع والمستشار المقرر وكاتب الضبط على نسخة القرار الأصلية.³

¹ - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية "القضاء الإداري"، المرجع السابق، ص 176.

² - المادة 26 من القانون العضوي 03-98، المتعلق بمحكمة التنازع، السالف الذكر.

³ - عزوز مريم، زغير لبلبة، المرجع السابق، ص 89.

المبحث الثاني: تقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

يسعى القاضي 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 لقد حرصت الأنظمة وعلى اختلاف طبيعتها إلى إحاطة بقواعد متميزة في مجال التعيين والترقية والتأديب وخصصت له أحكاما في مجال المساءلة المدنية والجنائية، ولا يكفي تحصين القاضي وإحاطته بمختلف هذه القواعد والأحكام، بل ينبغي فضلا عن ذلك تأمينه في رزقه أو ضمان حق بقائه في الوظيفة، طالما ما لم يصدر عنه ما يسيء إليها، وكان أهلا للبقاء. فعدم تقرير الضمانات الكافية للقاضي الإداري قد تؤدي إلى خضوعه إلى ضغوطات وتأثيرات السلطات العامة لرقابة القضاء المكرس دستوريا يفقد معناه.¹

المطلب الأول: دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون.

حيث سنتطرق في هذا المطلب إلى عضوية ووظيفية محافظ الدولة.

الفرع الأول: عضوية محافظ 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.

أولا: في مجال التعيين.

يؤثر النظام السياسي المتبع في الدولة على طرق تقليد القاضي لوظيفته، إذ 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 الربط بين نظام توظيف القضاة وضمن استقلالية القضائي، كون القواعد المنظمة للتوظيف تطبق على الأشخاص المرشحين لمهنة القضاء، أي على أشخاص ليس لديهم بعد صفة القاضي، ولكن نتبين هذه العلاقة حين ينظر الدارس إلى الموضوع من زاوية العلاقات التي تربط بين أجهزة السلطة

¹ - عزوز مريم، زغير لبللة، المرجع السابق، ص 90.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

التنفيذية وأجهزة السلطة السياسية عملية اختيار القضاة كوسيلة لبسط سيطرتها على القضاء، وبطريق غير مباشر على أحكام القضاة.¹

ثانيا: في مجال التأديب.

عرفت المادة 60 من القانون الأساسي للقضاة: " 04-11² 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 التدريجي" 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 السالف الذكر، كما تنص المادة 68 من القانون الأساسي للقضاة 04-11³ أن وزير العدل له أن يتخذ في مواجهة القضاة، عقوبات تتراوح ما بين الدرجة الأولى إلى الدرجة الرابعة إلى الدرجة الرابعة وذلك حسب جسامة الخطأ، وتكون العقوبات مرفوقة بمجموعة من الضمانات يمكن حصرها فيما يلي:

- 1- تغيير تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء عندما ينعقد المجلس التأديبي حيث يترأسه الرئيس الأول للمحكمة العليا بدلا من رئيس الجمهورية.
- 2- عدم جواز نشر قرار الإيقاف الذي يتخذه وزير العدل.
- 3- استمرار القاضي في التقاضي مرتبة خلال ستة أشهر تبدأ اعتبارا من يوم صدور قرار الإيقاف وذلك طبقا للمادة 67 من القانون الأساسي للقضاة 04-11.⁴
- 4- وجوب الفصل في الدعوى التأديبية خلال مدة الأشهر الستة وذلك وفقا للمادة 66 فقرة 02 من القانون الأساسي للقضاة 04-11.

¹ - باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة شهادة دكتورا في العلوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 113.

² - المادة 60 من القانون 04-11، القانون الأساسي للقضاء، السالف الذكر.

³ - المواد 65 و 66 و 68 من القانون 04-11، القانون الأساسي للقضاء، السالف الذكر.

⁴ - المادة 67 من القانون 04-11، القانون الأساسي للقضاء، السالف الذكر.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

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.¹

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

ثالثا: مبدأ عدم القابلية للعزل.

لقد تعرض القضاة خلال فترة معينة في معظم دول العالم لاعتداءات صاخبة من جانب الجهة القائمة بالتعيين وصلت على حد أبعادهم فصلهم عن الوظيفة أو تجريدهم من الصفة القضائية، وكان القاضي على هذا النحو بين خيارين إما أن يساير السلطة التي عينته، فيؤتمر بأوامرها فتضمن له بالمقابل حق البقاء في الوظيفة، وإما أن يخالفها متمسكا بمبدأ العدالة، فيكون العزل والتجريد من الصفة القضائية مصيره. وإن كان لابد من القاضي أن ينظر في النزاع المعروض أمامه بكل حرية ودون أي تأثير فإن ذلك يدفع لوجود قواعد تضمن تحصينه ضد العزل وتأمين مستقبله من الانهيار من هنا ظهرت الحاجة الماسة لمبدأ عدم القابلية للعزل باعتباره إحدى أهم وسائل الحماية الإدارية للقاضي.²

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.³

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 اعتبر روني جاكلا مبدأ عدم القابلية للعزل والنقل بالنسبة للقضاة العنصر الأول المكون للسلطة القضائية لأنه

¹ - بوبشير محند أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، المرجع السابق، ص 48.

² - زعزوع هجيرة، المرجع السابق، ص 78.

³ - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية "1962-2000"، المرجع السابق، ص 81.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

هو الذي يضمن استقلال القضاة وتقرر منع القضاء العادي من الفصل في المنازعات الإدارية، لأن استقلاله يمكن أن يعرقل نشاط الإدارة.¹

ومبدأ عدم القابلية للعزل يعد جوهر استقلال القضاة وهذا ما أكده خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 99-2000 (إن استقلالية القضاء يجب أن تقدر بالرجوع إلى منطوق 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 98-01 والمعدل والمتم بالقانون العضوي 22- المتعلق بمجلس الدولة 11 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 العدالة²، 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)³، ولهذا ولأسباب أخرى يجب على المشرع أن يتكفل بمحافظ الدولة وأعضاء النيابة العامة لكونهم معرضين للنقل وأن يكفل لهم

¹ - فريدة مزياي، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 206.

² - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية 1962 و2000، المرجع السابق، ص 81.

³ - إلياس علام، المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، الجزائر، ع 02، 2011، ص 106.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

مبدأ عدم القابلية للعزل وعدم استعمال النقل من الوظيفة كوسيلة للتأثير على العمل القضائي أو كجزاء لهم.¹

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

الفرع الثاني: وظيفة محافظ الدولة.

كون محافظ الدولة على مستوى الأجهزة القضائية، قاض كباقي القضاة الجهاز الإداري، كما قلنا سابقا، فإن وظيفته القضائية تتمثل في تطبيق القانون عند البت في المنازعات المعروضة عليه، هذا الأمر يفرض أن يقوم بعمله بعيدا عن كل الضغوطات والتهديدات، التي من شأنها أن تمس بحياده ونزاهته، وأن تجسيد فكرة الاستقلال الوظيفي يكون بتقرير مبدأ الفصل بين السلطات، والذي مفاده عدم تدخل سلطة من السلطات الثلاث في شؤون إحداها.²

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 04-11 المتضمن القانون الأساسي للقضاة³، ولا يغفل أن محافظ الدولة قاض لكن في الوقت نفسه مواطن له معتقداته الفكرية والسياسية يهيمه 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.⁴

¹ - باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، المرجع السابق، ص 120.

² - المرجع نفسه، ص 132.

³ - المرجع نفسه، ص 121.

⁴ - إلياس علام، المرجع السابق، ص 135.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

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.¹

المطلب الثاني: تقييم نظام محافظ الدولة ضمن هيكل القضاء الإداري الجزائري

إن الدور الفعال الذي يقوم به هيئة محافظ الدولة على مستوى الأجهزة القضائية الإدارية، بحيث يمارس مهام النيابة العامة ومن هذا المنطلق ومن منطلقات أخرى يوجد عدة آراء حول وظيفته منها من يحمده ومنها من ينتقده وهذا ما سيتطرق إليه من خلال الفرعيين التاليين الأول بعنوان مزايا محافظ الدولة والثاني حول مآخذ نظام محافظ الدولة.²

الفرع الأول: مزايا نظام محافظ الدولة.

يعتبر محافظ الدولة من عوامل سيادة مبدأ المشروعية لمساهمته في توفير الرقابة القضائية اللازمة على السلطة التقديرية، هذه السلطة لطالما وجدت الإدارة من خلالها فجوة للتملص من رقابة القضاء الإداري وذلك لكونها تحوز على سلطة الأمر والنهي ولكونها صاحبة السيادة والسلطة المخولة لها، ولوضع حد لهذا تبنت الجزائر القضاء الإداري للحد من جبروت هذه السلطة سواء كانت ظالمة أو مظلومة، وتبنت معه نظام محافظ الدولة³، وكون 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

¹ - باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، المرجع السابق، ص 124.

² - برتيمية أسماء، المرجع السابق، ص 70.

³ - سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 199.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

للقانون، وتتحصر 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 ليبيد رأيه القانوني فيها، فهو يعيش في الواقع العملي الذي يحيط بالمنازعة، حتى يلتمس الحقيقة، ويتمكن من إبداء الرأي القانوني الذي يتفق مع احتياجات المرافق العامة، والتي تتناسب مع المنطق الواقعي السليم.¹

ومن المزايا التي تبرز دور محافظ الدولة، أنه يمارس دورا مميزا على مستوى مجلس الدولة لا يوجد له مثيلا على مستوى المحكمة الإدارية ومحكمة التنازع، ويتعلق الأمر بالدور الاستشاري لمجلس الدولة طبقا لنص المادة 12 من القانون العضوي 01-98² المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتنظيمه وعمله والمعدل والمتم بالقانون العضوي 22-11. والمرسوم التنفيذي 98-216 الذي يثبت عضوية محافظ الدولة على مستوى الجمعية العامة، واللجنة الدائمة³. وكذلك أهم ما يميز النظام القانوني لهيئته عن قضاة محكمة التنازع في نقطة لها أهمية بالنسبة لفكرة التناوب والتمثيل المزدوج الذي يطبع المحكمة ورؤسائها.

بالنسبة للأستاذ حاج عزام سليمان فإنه يثمن دور محافظ الدولة، بحيث يرى أن 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 تقرر ولما نال المتضررون التعويض. يعتبر محافظ الدولة صانع أحكام إدارية جريئة وعادلة ومتطورة، بفضل مستنتاجاته التي يعرضها على هيئة المحكمة مضمنا إياها قرارات وابحاثا قانونية نيرة، وحلول قانونية رائعة، تستمد مقوماتها من الفقه

¹ سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 199، 203.

² المادة 12 من القانون العضوي 01-89 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 22-11، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السالف الذكر.

³ عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء 'دراسة مقارنة مدعمة بتطبيقات قضائية حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر"، المرجع السابق، ص 442.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

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).¹

الفرع الثاني: مآخذ نظام محافظ الدولة.

يقصد بالمآخذ التي تنتاب نظام عمل محافظ الدولة هي العقبات التي تحول بين محافظ الدولة وأداء دوره المنوط به في مجال الدعوى الإدارية ولا يقصد غير ذلك. لكون نظام هيئة محافظ الدولة جديد في الجزائر بحيث يعتبر من أهم التغيرات وأبرزها في القضاء الإداري، يمارس اختصاصات قضائية وأخرى استشارية على مستوى أجهزة القضاء الإداري فبالرغم ما يتمتع به هيئته إلا أن هناك عقبات 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.²

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.³

وترى الأستاذة بوخميس سهيلة أن المشرع لم يفهم مهام محافظ الدولة الحقيقية ولم يبرز صلاحياته القانونية والفعالية 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

¹ عزوز مريم، زغير ليلية، المرجع السابق، ص 101.

² عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء "دراسة مدعمة بتطبيقات حديثة في كل من الجزائر، فرنسا، تونس، مصر" المرجع السابق، ص 275.

³ رشيد خلفوني، القضاء الإداري "تنظيم واختصاص"، المرجع السابق، ص 207.

الفصل الثاني ----- اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري الجزائري

المنازعات الإدارية، إلا أنه يمكن الاستغناء على سلك محافظ الدولة، بحيث إن دوره يقتصر على مجرد التماسات، لا تلزم الحكم.¹

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.²

كما يرى الأستاذ لحسين بن الشيخ آث ملويا أنه ما أخذ 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.³

¹ - سهيلة بوخميس، الإطار القانوني لمحافظ الدولة في الجزائر، المرجع السابق، ص 199.

² - موسى بوصوف، نظام محافظ دولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 40 ، 44.

³ - حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، المرجع السابق، ص 27.

خلاصة الفصل الثاني:

يعتبر نظام محافظ الدولة من بين الأنظمة الجديدة على مستوى أجهزة القضاء الإداري له دور على مستوى المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية للاستئناف بحيث يمارس مهام النيابة العامة حسب المادة الخامسة من القانون 02-89(الملغى) ، وحسب المادة 36 من القانون 10-22 التي يتولى فيها محافظ الدولة لدى المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية للاستئناف المهام المنوطة به بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية(22-13) والنصوص الخاصة به، كما له دور على مستوى مجلس الدولة والمتمثل في الاختصاص القضائي والاستشاري، بالإضافة إلى هذه الأجهزة الإدارية له دور على مستوى محكمة التنازع التي تعتبر جهاز مستقل عن الجهاز القضائي الإداري والعادي، ولكون منصبه جد حساس أعطى له المشرع صفة القاضي المستقل، ذلك لأن مهمته جد صعبة لأنه لا يمثل الدولة ولا الأفراد ويعمل دائما لتطبيق القانون وحمايته، مما جعله يتمتع بالعديد من الاختصاصات 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 الاختصاصات 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

وفي الأخير ومن خلال دراساتنا لموضوع دور محافظ الدولة في التشريع القضاء الإداري الجزائري يتبين لنا أن المشرع الجزائري قام بإحداث تغييرات جذرية في مجال القضاء الإداري، من خلال انشاءه للمحاكم الإدارية الاستئنافية التي تم احداثها لتكون جهة مستقلة ومتخصصة في النظر في القضايا الإدارية التي صدر الحكم فيها من قبل المحاكم الإدارية الابتدائية بحيث تأتي هذه المحاكم كدرجة ثانية للتقاضي وتعطي الفرصة لإعادة النظر في القضايا الإدارية ومراجعة القرارات الصادرة بشأنها.

فيعتبر استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف ثورة موضوعية واجرائية في القضاء الإداري الجزائري، وبهذا نستخلص أن المشرع قام بالتكريس الحقيقي ألهم مبدأ من مبادئ المحاكمة العادلة ألا وهو مبدأ التقاضي على درجتين المنصوص عليه في الدستور.

وتتمثل أجهزة القضاء الإداري في الجزائر وفقا للتعديل الأخير الذي جاء به دستور 2020 من خلال المادة 179 في: المحاكم الإدارية الابتدائية التي تعتبر القاعدة الأساسية التي يبنى عليها القضاء الإداري والمحاكم الإدارية الاستئنافية كدرجة ثانية للتقاضي، وأخيرا مجلس الدولة في قمة هرم القضاء الإداري.

فقد حاولنا من خلال دراستنا المتواضعة بيان كل من تشكيلة واختصاصات محافظ الدولة في الأجهزة الإدارية الثلاث (المحاكم الإدارية، المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلس الدول) وذلك بموجب التعديل الذي جاء به قانون 13-23 المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية والقانون العضوي 11-22 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، والقانون العضوي 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي.

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 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.

ولا تخلو وظيفة محافظ الدولة من وصفها بالمهمة على جميع المستويات (المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف، 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، والمحاكم الإدارية الاستئنافية مهم، فإنه يزداد أهمية على مستوى مجلس الدولة، بالنظر إلى صلاحيات هذا الأخير في المسائل ذات الطابع الاستشاري، ويوصف محافظ الدولة منتميا 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 عموما دوار إنشائيا، 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.

بناءً على ما سبق فقد خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج يمكن إيجازها فيما يلي:

- 1- أن التكريس الحقيقي لمبدأ التقاضي على درجتين في الدستور الجزائري يعد تطورا مهما في سبيل إرساء مبادئ التقاضي وتخفيف الضغط عن مجلس الدولة.
- 2- أن انشاء المحاكم الإدارية للاستئناف وتعيين تشكيلتها من خلال قضاة حكم وقضاة محافظ يعتبر خطوة جريئة وإيجابية التي من شأنها تخفيف الضغط على مجلس الدولة ليتفرغ لتوحيد الاجتهاد القضائي.
- 3- أن الدور التكاملي لمحافظ الدولة من أجل فض النزاع المطروح أمامه على مستوى كل جهة قضائية إلى غاية صدور الحكم.
- 4- 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

5- 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

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

7- هناك غموض في النصوص القانونية المتعلقة بمهام محافظ الدولة، وذلك لأن النظام القانوني الجزائري قد أخذ بهيئة محافظ الدولة من النظام القانوني الفرنسي، ومنحه في المجال القضائي اختصاص مزدوج كقاضي وكممثل للنيابة العامة، ويلاحظ أن دوره كمثل النيابة العامة يظهر في النصوص دون الواقع، حيث لا يمكن له أن يحرك الدعوى العامة ولا يعد طرفا أصيلا فيها.

8- يقتصر دور محافظ الدولة على تقديم مذكرات كتابية أو ما يعرف بالتقرير أو الملاحظات الشفوية أو تهيئة الدعوى أو بعض الأعمال الأخرى، على عكس نظيره في كل من مصر وفرنسا، اللذان لهما دور كبير نظريا وعمليا، يساهم في تنوير المحكمة وفي وضع وتطوير الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية.

على ضوء النتائج المتوصل إليها يمكن تقديم جملة من الاقتراحات والتوصيات:

- أن يدقق المشرع الجزائري في مهام محافظ الدولة بضبط مهامه كمثل للنيابة العامة وذلك بمنحه هذه الصفة كاملة بما يترتب عليها أو إعفائه منها، واعطائه على الأقل في الوقت الحالي مادام لم يتم ضبط هذه المسألة حق الطعن بالاستئناف على مستوى المحاكم الإدارية الاستئنافية.

- أن يقوم المشرع الجزائري بضبط صلاحيات محافظ الدولة القضائية، من خلال توضيح شكل التقرير الكتابي والأثر المترتب عن غيابه، مادام أنه ملزم لسير الدعوى الإدارية، والأفضل أن يقدم المستشار المقرر الملف لمحافظ الدولة بدون تقرير، حتى يتسنى له إعداد تقريره أولا لاقتراح الحلول القانونية، وهو ما سيساهم في تفعيل دوره في الاجتهاد القضائي حتى تكون هيئة الحكم أمام حلين قانونيين.



قائمة المراجع

قائمة المراجع:

I- المراجع باللغة الأجنبية:

أولاً: النصوص القانونية

أ. الدساتير

1. التعديل الدستوري لسنة 1996، المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 7 1 ديسمبر 1996، يتضمن التعديل الدستوري المصادق عليه في استئناف 26 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، ج.ر، ع 76 ، 1996.

2. التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، ج.ر عدد 82 ، الصادر في 30 ديسمبر 2020.

ب. القوانين والأوامر والمراسيم

- القوانين:

3. القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، العدد 21، 2008.

4. القانون رقم 22-07 مؤرخ في 5 مايو سنة 2022 يتضمن التقسيم القضائي، ج.ر، عدد 32، لسنة 2022.

5. القانون رقم 22-13 مؤرخ في 12 جويلية سنة 2022، يعدل ويتمم القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- القوانين العضوية:

6. القانون العضوي 04-11، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 06 سبتمبر 2004.

7. القانون العضوي 09-02، المؤرخ في 25 فيفري 2009، المعدل والمتمم لأمر رقم 71-75 المتعلق بالمساعدة القضائية، ج.ر رقم 15 المؤرخة في 08 مارس 2009.

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

9. القانون العضوي 22-11 المؤرخ في 9 ذي القعدة 1443 الموافق ل 9 جوان سنة 2022 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998 والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ج ر ، عدد 41، 2022 .
10. القانون العضوي 98-03 المؤرخ في 03 جوان 1998، المتعلق باختصاصات محكمة التنازع تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد39، 1998.
11. القانون العضوي 98-01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل 30 ماي 1998، الجريدة الرسمية، العدد 37.
12. القانون العضوي 98-02، المتعلق بالمحاكم الإدارية، المؤرخ في 4 صفر 1419 الموافق ل 30 مايو 1998، ج.ر، ع 37 (الملغى).
13. القانون العضوي رقم 22-10 المؤرخ في 9 جوان، المتعلق بالتنظيم القضائي، الجريدة الرسمية، العدد41، المؤرخة في 16 جوان 202.

ب. المراسيم التنفيذية

1. المرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 07 جمادى الأول 1419هـ الموافق ل 29 1 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.
2. المرسوم التنفيذي رقم 22-435 المؤرخ في 11 ديسمبر 2022، المحدد لدوائر الاختصاص القيمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 84، بتاريخ 14 ديسمبر 2022.
3. المرسوم التنفيذي رقم 98-356، المؤرخ في 24 رجب 1419هـ الموافق ل 14 نوفمبر 1998، يحدد كيفيات تطبيق أحكام القانون رقم 98-02 المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الدولة، ج ر رقم 85 المؤرخة في 1998.

ثانيا: الكتب

1. أحمد محيو، المنازعات الإدارية "ترجمة فائز وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، ط7، الجزائر، 2008.
2. باية سكاكني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة شهادة دكتورا في العلوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.

3. بلول فهيمة، المستجدات الإجرائية في المادة الإدارية - دراسة على ضوء القانون رقم 22-13 الذي يعدل ويتم القانون رقم 08-09 -، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد السابع، العدد الرابع، ديسمبر 2022.
4. بوشير محند أمقران، النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 04، 2005.
5. الجرف طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1976.
6. حسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، دط، الجزائر، 2007.
7. حسين بن الشيخ آث ملويا، قانون الإجراءات الإدارية "دراسة قانونية وتفسيرية"، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
8. حسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2003.
9. رشيد خلوفي، القضاء الإداري "تنظيم واختصاص"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، دط، الجزائر، سنة 2002.
10. سايح سنقوقة، قانون الإجراءات المدنية نصا وتعليقا وشرحا وتطبقا، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
11. عبد الرحمان بريارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار بغداد للطباعة والنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2009.
12. عبد الرحمان خلفي، محاضرات في قانون الإجراءات الجزائية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2012.
13. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، دار ربحانة، الجزائر، 2000.
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 وتونس"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط01، عمان، الأردن، 2011.
16. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ج، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، 2004.
17. عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، نسخة معدلة و منقحة طبقا لأحكام قانون 09-08 المتضمن ق.إ.م.إ، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2008-2009 .
18. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009.
19. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2005.
20. مسعود شيهوب، المبادئ العامة في المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، دون طبعة، ديوان مطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
21. موسى بوصوف، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة و المحاكم الإدارية " مكانته ودوره"، مجلس الدولة الجزائري، الجزائر، ع 04 ، سنة 2003 .

ثالثا: الأطاريح والمذكرات الجامعية

أ- الأطروحات:

1. اوثن سمية، دور مجلس الدولة في ارساء قواعد القانون الإداري، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2022 .
2. بوخميس سهيلة، النظام القانوني لمحافظ الدولة دراسة مقارنة فرنسا مصر الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم، كلية الحقوق قسم القانون العام، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2012.
3. جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007-2008.
4. عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.

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

1. ساسي إلياس، محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه، دولة ومؤسسات الدستورية، جامعة الجزائر 1، 2013-2014.
ج- مذكرات ماستر:

2. برتيمة أسماء، النظام القانوني لوظيفة محافظ الدولة/ الجزائر، فرنسا، مذكرة مكلة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جمعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012-2013.

3. بوداواد عيسى، مكانة ودور محافظ الدولة النظام القضائي الجزائري، مذكرة نهاية الدراسة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2017-2018.

4. تكوك شفيعة، تنظيم القضاء الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، شعبة الحقوق، التخصص: القانون القضائي، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2022-2023.

5. زعزوع هجيرة، محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2014-2015.

6. عزوز مريم، زغير ليلة، محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص دولة ومؤسسات، جامعة الدكتور موالى الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021-2022.

7. عياد سمية، المركز القانوني لمحافظ الدولة في النظام الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة سكيكدة، 2015.

رابعا: المقالات والدراسات

8. إلياس علام، المركز القانوني لأعضاء مجلس الدولة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بجاية، الجزائر، ع 02، 2011.

9. بوخميس سهيلة، الإطار القانوني لمحافظة الدولة في الجزائر، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، الجزائر، العدد 39، 2014.
10. بوداعة حاج مختار ، تأثير الاختصاص النوعي لمجلس الدولة على دوره في تقويم عمل الجهات القضائية الإدارية، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ، جامعة عمار تليجي ، الأغواط ، الجزائر، المجلد7، العدد1، 2023.
11. جازيا صاش، هيئة محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، ع 25 ، سنة 2010 .
12. علي قصير، نادية بونعاس، تفعيل دور القاضي الإداري في ظل ق.إ.م.إ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، مجلة المفكر، م9، ع 2، 2014.
13. ليندة بلهوشات، المحاكم الإدارية للاستئناف على ضوء القانون 22-13، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عنابة، الجزائر، المجلد08، العدد03، ديسمبر2024.
14. مجيد خلوفي، مكانة ودور كل من مفوض الحكومة ومحافظ الدولة في نظام القضاء الإداري الفرنسي والجزائري، مجلة مجلس الدولة، عدد30 ، أكتوبر2012 .
15. مزوزي فارس، المحاكم الإدارية للاستئناف ودورها في إرساء دعائم القضاء الإداري في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، المجلد7، العدد 2، 2023.
16. مزباني فريدة، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 22، جوان 2011.
17. نادية بونعاس، مستجدات الاختصاص القضائي في المادة الإدارية وفقا للقانون 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار تليجي، الأغواط، الجزائر، المجلد7، العدد 2، 2023.
- خامسا: مداخلات
4. بوقرة أم الخير، إصلاح القضاء الإداري في دول المغرب العربي، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني الثامن يومي 11-12 ماي 2011.



فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
	إهداء
	شكر وتقدير
5-1	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لنظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري	
7	تمهيد
8	المبحث الأول: مفهوم نظام محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري
8	المطلب الأول: تعريف نظام محافظ الدولة وخصائصه.
8	الفرع الأول: تعريف نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري
18	الفرع الثاني: خصائص نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري
20	الفرع الثالث: هيئة محافظ الدولة في القضاء الإداري
21	المطلب الثاني: نشأة وتطور نظام محافظ الدولة ضمن تشكيلة هيكل القضاء الإداري
21	الفرع الأول: محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري قبل 1996.
24	الفرع الثاني: نظام محافظ الدولة بعد 1996.
27	المبحث الثاني: نظام محافظ الدولة وتمييزه عن النيابة العامة
27	المطلب الأول: النظام القانوني لنظام محافظ الدولة ضمن هيكل القضاء الإداري الجزائري
27	الفرع الأول: تعيين محافظ الدولة في القضاء الإداري
29	الفرع الثاني: ترسيم محافظ الدولة وتكوينه في القضاء الإداري
30	المطلب الثاني: تمييز نظام محافظ الدولة عن النيابة العامة
30	الفرع الأول: تعريف النيابة العامة واختصاصها
31	الفرع الثاني: أوجه الشبه بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة
31	الفرع الثالث: أوجه الاختلاف بين نظام محافظ الدولة والنيابة العامة
35	خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني: اختصاصات محافظ الدولة ضمن تشكيلة هياكل القضاء الإداري الجزائري	
37	تمهيد
38	المبحث الأول: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى أجهزة القضاء الإداري الجزائري
39	المطلب الأول: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف.
40	الفرع الأول: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية.
46	الفرع الثاني: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية للاستئناف
50	المطلب الثاني: اختصاصات محافظ الدولة على مستوى مجلس الدولة ومحكمة التنازع.
53	الفرع الأول: الاختصاص القضائي لمحافظ الدولة.
55	الفرع الثاني: الدور الاستشاري لمحافظ الدولة.
58	الفرع الثالث: اختصاص محافظ الدولة على مستوى محكمة التنازع
60	المبحث الثاني: تقييم نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري
60	المطلب الأول: دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون.
60	الفرع الأول: عضوية محافظ الدولة.
64	الفرع الثاني: وظيفة محافظ الدولة.
65	المطلب الثاني: تقييم نظام محافظ الدولة ضمن هياكل القضاء الإداري الجزائري
65	الفرع الأول: مزايا نظام محافظ الدولة.
67	الفرع الثاني: مآخذ نظام محافظ الدولة.
69	خلاصة الفصل الثاني
71	الخاتمة
75	قائمة المراجع
82	فهرس المحتويات
	ملخص البحث

ملخص البحث:

تهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء على موضوع دور محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري، لقد برز دور محافظ الدولة بعد تبني الجزائر لنظام الازدواجية القضائية وفقا للتعديل الدستوري 1996 حيث يمارس اختصاصه بكل حرية واستقلالية فتارة له مهمة النيابة العامة وتارة له حق الاستشارة في المحاكم الإدارية ومجلس الدولة الذي يبقى رأيه غير ملزم فيبقى مجرد رأي حول الإشكالات الممثلة في موضوع النزاع.

ويعتبر التعديل الدستوري لسنة 2020 خطوة هامة جسدت اكتمال النظام القانوني السليم للقضاء الإداري وذلك بتكريس مبدأ التقاضي على درجتين من خلال استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف بعد مدة طويلة من عدم الاتزان الذي شهدته جهات القضاء الإداري.

تم استحداث نظام محافظ الدولة كهيئة جديدة نظرا لدوره الذي لا يقتصر على جهاز من أجهزة القضاء الإدارية (المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة)، ونجده كذلك على مستوى محكمة التنازع. الإداري، بل نجده ضمن تشكيلة جميع الأجهزة القضائية الإدارية المتمثلة في المحكمة بحيث أن محافظ الدولة هيئة مستقلة وقائمة بذاتها تمارس مهمة النيابة العامة على مستوى الأجهزة القضائية بموجب نصوص قانونية تحكمها منها القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-22 والقانون 02-98 الملغى بموجب المادة 39 من القانون العضوي 10-22 بالإضافة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارة 09-08 المعدل والمتمم بالقانون 13-22.

ورغ كل هذا يبقى محافظ الدولة محطة للانتقادات من طرف رجال القانون بسبب التضييق من صلاحياته وعدم اتساحها فمن الأجدر أن يراجع المشرع الجزائري اختصاصات ومهام محافظ الدولة ويوليها الإلزامية في جانبه الاستشاري لما يكتسبه من خبرة وحكمة في مجال القضاء الإداري، لكن يضل العضو الفعال والمهم داخل الجهاز القضائي لتوفير جهودهم في حل القضايا .

الكلمات المفتاحية: محافظ الدولة، القضاء الإداري، مجلس الدولة، المحاكم الإدارية للاستئناف.

Abstract:

This study aims to shed light on the role of the State Prosecutor in the Algerian administrative judiciary.

The role of the State Prosecutor emerged after Algeria adopted a dual judicial system pursuant to the 1996 constitutional amendment. The Prosecutor exercises his jurisdiction with complete freedom and independence. He sometimes serves as the public prosecutor, while at other times he has the right to consult with the administrative courts and the Council of State, whose opinion remains non-binding and remains merely an opinion on the issues presented in the dispute.

The 2020 constitutional amendment is an important step that embodies the completion of a sound legal system for the administrative judiciary by enshrining the principle of two-tier litigation through the creation of administrative courts of appeal after a long period of imbalance within the administrative judiciary.

The State Prosecutor system was created as a new body, given its role, which is not limited to one of the administrative judiciary bodies (administrative courts, administrative courts of appeal, and the Council of State). It also exists at the level of the Court of Conflicts. Administrative, but rather, we find him within the formation of all judicial bodies, the administration represented by the court, such that the State Prosecutor is an independent and self-contained body that exercises the function of public prosecutor within the judicial bodies, pursuant to legal texts governing him, including Organic Law 98-01, as amended and supplemented by Organic Law 22-11, and Law 98-02, repealed by Article 39 of Organic Law 22-10, in addition to the Code of Civil and Administrative Procedure 08-09, as amended and supplemented by Law 22-13.

Despite all this, the State Prosecutor remains a target of criticism from legal professionals due to the restriction and lack of clarity of his powers. It would be more appropriate for the Algerian legislator to review the powers and duties of the State Prosecutor and give him mandatory advisory status, given his experience and expertise in the field of administrative justice. However, he remains an active and important member within the judiciary, contributing to their efforts in resolving cases.

Keywords: State Prosecutor, Administrative Judiciary, Council of State, Administrative Courts of Appeal.