

نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري

The State Commissioner System in Algerian Administrative Justice

عواطف سماعيل¹، جديدي طلال²¹ جامعة الشهيد العربي التبسي تبسة - الجزائر - aouatef.smaali@univ-tebessa.dz² جامعة الشهيد العربي التبسي تبسة - الجزائر - talal.djedidi@univ-tebessa.dz

تاريخ الإستلام: 2025 / 06 / 26 تاريخ القبول: 2025 / 10 / 04 تاريخ النشر: 2025 / 11 / 04

ملخص:

نظام محافظ الدولة جزء لا يتجزأ من النظام القضائي الإداري، يشوبه في الجزائر غموض واضح نابع من تذبذب في نظرة المشرع له، حيث اعتبره لفترة طويلة نظام موازي لنظام النيابة العامة في القضاء العادي، ثم تراجع عن ذلك من خلال تعديل جذري في نظام محافظ الدولة يحاول المشرع من خلاله تعزيز مكانته من خلال مهام قضائية ومهام استشارية وأخرى إدارية، ويتمحور هذا البحث حول تقييم نظام محافظ الدولة في الجزائر من خلال مركزه ومهامه المختلفة.

الكلمات المفتاحية:

محافظ الدولة، محافظة الدولة، إجراءات سير الدعوى الإدارية، المذكرات الكتابية، الملاحظات الشفوية، المسائل القانونية، التقرير، المساعدة القضائية.

Abstract:

The State Commissioner system constitutes an integral part of the administrative judicial framework in Algeria. However, it remains marked by considerable ambiguity, primarily due to its practical implementation and perceived derivation from French legal traditions. Historically viewed as a parallel to the Public Prosecutor within the ordinary judiciary, the system is now undergoing substantial reform. A draft law aims to redefine its role, granting it both judicial and administrative responsibilities to enhance its institutional standing. This study critically evaluates the State Commissioner model in Algeria, focusing on its structure, core functions, and its evolving contribution within the administrative justice system.

Keywords:

State Commissioner, protection of the state, administrative litigation procedures, written submissions, oral observations, legal issues, reports, judicial assistance.

1. مقدمة

أن أهم مكونات القضاء الإداري محافظ الدولة، و هو نظام ارتبط في ظهوره بالنظام الفرنسي ، كما ارتبط في ذهنية المشرع الجزائري لفترة طويلة بنظام النيابة العامة ، فكان من منظور تشريعي موازيا من حيث شكله للنيابة العامة ، يوصف بدلالاتها في أغلب المواقع. ما جعل منه مفهوما غامضا ، و صعب تحديد مكانته في النظام القضائي الإداري.

نهدف من خلال عملنا هذا إلى دراسة نظام محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري من خلال محاولة تأصيل محافظ الدولة و مقارنته بالأنظمة المرجعية المشابهة له ، و من خلال تحديد و تقييم المهام الموكلة إليه و التي توضح بالضرورة قيمته القانونية. و ذلك بالإجابة عن إشكالية مفادها:

إلى أي مدى يمكن القول بأن المهام الموكلة لمحافظ الدولة تجعل منه مكونا ذو مكانة في القضاء الإداري الجزائري ؟

نحاول الإجابة على هاته الإشكالية مستخدمين المنهج الوصفي بما يحتويه من أدوات الوصف و التحليل و المقارنة، مقسمين عملنا إلى وحدتين نحاول في الأولى تحديد مفهوم نظام محافظ الدولة في الجزائر من خلال تأصيله التاريخي و تمييزه عن المفاهيم المشابهة له، لنخصص الوحدة الثانية من البحث لعرض و تقييم المهام و الصلاحيات المتناثرة في مختلف النصوص الإجرائية و تقييم نظام محافظ الدولة على أساسها.

أولا: مفهوم محافظ الدولة في الجزائر:

إن نظام محافظ الدولة نظام متعلق بنصوص ذات طابع إجرائي بحت، لاسيما قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و قانون مجلس الدولة و قانون التقسيم القضائي و قانون التنظيم القضائي....، و هي نصوص في عمومها تهتم بالإجراء دون تحديد تعريف تشريعي واضح ، كما أن الاجتهادات القضائية في المادة الإجرائية عادت ما تسلط الضوء على الإجراء في حد ذاته لا على القائمين عليه، لذلك لا يوجد تعريف تشريعي و لا قضائي لمحافظ الدولة في الجزائر على العموم .

أما عن الاجتهادات الفقهية فجاءت تلك التي اطلعنا عليها و اعتمدناها في انجاز بحثنا تعرف محافظ الدولة إما من منظور ارتباطه التشريعي خلال فترة طويلة بمفهوم النيابة العامة ، و إما بدلالة اختصاصاته المتناثرة في القوانين المنظمة لمجلس الدولة و القانون الإجراءات المدنية و الإدارية و بعض القوانين الخاصة ، أو بدلالاتها معا. (مزباني فريدة 2011-عمور سلامي 2011 - رشيد خلوفي 2005 - بعلي محمد الصغير 2007 - بوصوف موسى 2003 - عمار بوضياف 2013)

وقد سمي محافظ الدولة بهذا الاسم في الجزائر باقتراح من المجلس الشعبي الوطني أثناء عرض القانون العضوي 98.01 بعد أن كانت الحكومة قد اختارت له تسمية محافظ الحكومة، و هي تسمية مناسبة تبين دور محافظ الدولة في حماية الصالح العام بغض النظر إن توافق مع مصلحة الإدارة أم لم يتوافق معها في بعض المنازعات الإدارية. (بوقرة أم الخير 2016)

و محافظ الدولة هو قاضى ، يخضع للقانون الأساسي للقضاء ، يعين بموجب مرسوم رئاسي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء و هو من المناصب النوعية يتمتع بالامتيازات الوظيفية للمناصب العليا. (بوقرة أم الخير 2016)

، و يشترط أن يكون برتبة مستشار على مستوى المحاكم الإدارية للإستئناف و مجلس الدولة . و هو على العموم سلك قضائي مستقل عن النيابة العامة و عن قضاء الحكم ، (بوقرة أم الخير 2016)

و فقا للمادة 26 من القانون 11.04 ، يعمل محافظ الدولة على إقامة التوازن بين المصلحة العامة و المصالح الخاصة و سيادة القانون للحفاظ على الحقوق و الحريات العامة، فيقدم مذكراته بحياد و حرية ، و لا يخضع إلا لحكم القانون و لضميره، (مزياني فريدة ، 2011- بوخميس سهيلة، 2010)

و لتوضيح أدق حول مفهوم نظام محافظ الدولة في الجزائر لابد من التطرق للظروف و الخلفيات المحيطة بالجهاز القضائي الإداري و التي أثرت بالتأكيد في الوضع القانوني الحالي لمركز محافظ الدولة في التشريع الجزائري، بالتعرف على مضامين النصوص التشريعية المؤثرة المتعاقبة ، ثم تمييز نظام محافظ الدولة عن الأنظمة المقاربة له.

1. المرجعية التشريعية لمحافظ الدولة في الجزائر:

إن الدارس للنظام القانوني لمحافظ الدولة يلحظ استقرار مركزه القانوني كممثل للنيابة العامة مذ ظهوره في التعديل الدستوري 1996، كما يلحظ جليا تغييرا هيكليا في نظرة المشرع له بموجب النصوص القانونية الناجمة عن التعديل الدستوري 2020 الذي يعد نقطة تحول بالنسبة له.

1.1 محافظ الدولة في ظل التعديل الدستوري 1996:

إن محافظ الدولة في الجزائر يسير وجودا و عدما مع نظام ازدواجية القانون و القضاء ، و من ثمة نجده في الجزائر المستقلة منذ التعديل الذي مس الدستور الجزائري سنة 1996 ، الذي استحدث مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية إلى جانب المحكمة العليا التي تعمل على توحيد الاجتهاد القضائي و السهر على احترام القانون، وعلى اعتبار مجلس الدولة مؤسسة دستورية ، فإن النصوص المنظمة له ستكون قوانين عضوية، و هو ما كان بصور القانون العضوي 98.01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، حيث جاء في المادة 15 منه : "يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين"، كما جاء في المادة 26 منه : "يمارس محافظ الدولة و محافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي و الاستشاري و يقدمون مذكراتهم الكتابية و ملاحظاتهم الشفوية".

تلا ذلك صدور القانون 98.02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، في المادة 05 منه التي نصت على أن: "محافظ الدولة يتولى النيابة العامة بمساعدة محافظي دولة مساعدين".

ثم القانون العضوي 98.03 المتعلق بمحكمة التنازع الذي أشار إلى محافظة الدولة على مستوى محكمة التنازع بوجود محافظ الدولة و محافظ الدولة المساعد ضمن تشكيلتها.

كل ذلك في زمن لا وجود و لا إشارة فيه لمحافظ الدولة في قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966، الذي صدر في زمن تبنت فيه الجزائر نظام وحدة القانون و القضاء ، فلا أثر له به طوال 12 سنة

كاملة... أي من 1996 إلى 2008 تاريخ صدور قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 08.09 ، و تجسيد الاستقلالية القانونية و المؤسساتية و الإجرائية للقضاء الإداري، بتخصيص أحكام إجرائية خاصة لتطبيقها على هياكل القضاء الإداري، تطرق هذا القانون لإجراءات ممارسة محافظ الدولة للصلاحيات المسطرة في القانون العضوي 98.01 و القانون 98.02 في المواد 846 و ما بعدها و المواد 897 و ما بعدها ، علي مستوى المحاكم الإدارية و مجلس الدولة على التوالي.

و في سنة 2011 تم تعديل القانون العضوي 98.02 بموجب القانون العضوي 11.13 الذي أضاف المادة 26 مكرر معدلة لجملة من صلاحيات محافظ الدولة التي تراوحت بين تقديم الطلبات و الالتماسات و الإشراف على محافظة الدولة و ممارسته للسلطات الإدارية و التأديبية على مستخدميها.

و مع مجمل التعديلات التي مست القانون العضوي 98.02 ظل المركز القانوني لمحافظ الدولة في مكانه و ظل المشرع الجزائري يبدى تناقضات غير منطقية بين ما يعبر به على محافظ الدولة من وصف النيابة العامة، و ما يمنحه إياه من صلاحيات تتراوح فعليا بين تقديم المذكرات و الالتماسات الكتابية ، و الملاحظات و الشروحات الشفوية... كأن المشرع الجزائري لم يتمكن بعد من استيعاب الدور الحقيقي المرجو من محافظ الدولة في المنازعة الإدارية...

2.1 محافظ الدولة في ظل العديل الدستوري 2020:

في سنة 2020 تم تعديل الدستور الجزائري على نحو يحدث إصلاحا حقيقيا في المنظومة القضائية للمادة الإدارية، حيث تمت دسترة مبدأ التقاضي على درجتين و تطبيقه على القضاء الإداري الذي كان ينتهكه كلما كان أحد أطراف المنازعة الإدارية إدارة مركزية (عواطف سماعيل عواطف، 2022)، فأشارت المادة 179 من الدستور إلى هيئات جديدة هي المحاكم الإدارية للإستئناف و ذلك في سياق تعديل الهياكل التي تخضع أعمالها لتقويم المحكمة العليا و مجلس الدولة ، باعتبارهما مؤسستين دستوريتين ، ما صحبه تعديل في النظام القانوني لمحافظ الدولة في النصوص اللاحقة لهذا التعديل.

حيث صدر القانون 07.22 المؤرخ في 05 ماي 2022 المتضمن التقسيم القضائي الذي ألغى أحكام الأمر 11.97 المتضمن التقسيم القضائي كليا. وقد نصت المادة 08 منه على إحداث ستة 06 المحاكم الإدارية للإستئناف، محددا مقراتها بالجزائر العاصمة، وهران، قسنطينة، ورقلة، تمنرست و بشار، دون وجود نصوص منظمة لمحافظ الدولة على مستوى المحاكم الإدارية للإستئناف.

تلاه صدور القانون العضوي 10.22 المؤرخ في 09 جوان 2022 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي ألغى بدوره كل من القانون 11.05 المتضمن التنظيم القضائي ، و القانون 02.98 الخاص بالمحاكم الإدارية.

ما يعني أن الأحكام الخاصة بمحافظ الدولة الواردة في قانون المحاكم الإدارية لم تعد موجودة. و سيتم تنظيمها بنصوص أخرى هي على الأرجح القانون العضوي 10.22 المتعلق بالتنظيم القضائي و التعديل الذي كان منتظر لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، و التنظيم المنتظر للمحاكم الإدارية، بما يتماشى و حجم الإصلاح.

حيث نصت المادة 04 من القانون العضوي 10.22 على أن النظام القضائي الإداري يشمل مجلس الدولة و المحاكم الإدارية للإستئناف و المحاكم الإدارية و قد نصت المواد 2/30 و 2/31 على قضاة محافظة الدولة ضمن تشكيلة كل من المحاكم الإدارية للإستئناف و المحاكم الإدارية على التوالي، مصرحا في المادة 37 منه على تولي قانون الإجراءات المدنية و الإدارية تنظيم الإجراءات المطبقة أمامهما .

أن استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف يرتب بالضرورة التغيير في صلاحيات المحاكم الإدارية، و يؤثر مباشرة على الصلاحيات القضائية لمجلس الدولة، لذلك صدر في نفس تاريخ صدور القانون العضوي 10.22 القانون العضوي 11.22 المؤرخ في 09 جوان 2022 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة و سيره و اختصاصاته معدلا للقانون العضوي 01.98، بما يتماشى و التقسيم و التنظيم القضائي الإداري الجديد و توزيع الصلاحيات بين مجلس الدولة و المحاكم الإدارية للاستئناف و المحاكم الإدارية.

و في هذا العديل تخلى المشرع الجزائري -و حسنا فعل - على فكرة مقابلة محافظ الدولة بالنيابة العامة، حيث تم إلغاء المادة 26 المذكورة أعلاه، و إعادة صياغة المادة 05 على نحو جديد يحدد النصوص المنوط بها تحديد صلاحيات محافظ الدولة : حيث جاء فيها: "يتولى محافظ الدولة المهام المنوطة به بموجب هذا القانون العضوي و قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و القوانين الخاصة".

كل هذه التعديلات ظلت تنتظر التوضيح و التحديد، إلى أن صدر القانون رقم 13.22 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل و المتمم للقانون رقم 09.08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي أتى بالكثير حيث حدد دور محافظ الدولة أمام كل هيكل من هياكل القضاء الإداري.

2. تمييز نظام محافظ الدولة عن الأنظمة المرجعية المشابهة له :

أهم نظامين جديرين بتمييز نظام محافظ الدولة في الجزائر عنهما أولهما نظام محافظ الدولة في فرنسا، و هذا طبعاً باعتبار فرنسا منشأ القانون و القضاء الإداريين من جهة، و باعتبار القانون الفرنسي قانون مرجعياً في كثير من التشريعات الجزائرية.

و ثانيهما نظام النيابة العامة الذي يصرح المشرع الجزائري باعتباره النظام الموازي لنظام محافظ الدولة في القضاء العادي كلما عرفه، و ذلك في كل النصوص القانونية الصادرة في ظل التعديل الدستوري 1996 -كما سبق و أن بيننا-وسنعمل من خلال هذا العنصر على توضيح ذلك.

2.1 تمييز نظام محافظ الدولة عن نظام النيابة العامة:

كما وضحنا أعلاه، لطال ما ارتبط مركز محافظ الدولة بالنيابة العامة في التشريع الجزائري قبل الإصلاح القضائي المنجر عن التعديل الدستوري 2020، فالمشرع الجزائري انطلق من فكرة أن محافظ الدولة شق القضاء الإداري توازي فيه الإدارة و مصالحها المجتمع و مصالحه في القضاء العادي، خصوصاً وأن كلاهما يطالب في النهاية بتطبيق القانون.

لكن هذه الفكرة لم تكن لتثبت من البداية للاختلاف العميق بين النظامين رغم التشابه الشكلي بينهما، لذلك نحاول التمييز بينهما عن طريق توضيح أوجه الاختلاف فيما يلي:

لقد أسس المشرع الجزائري لأحكام النيابة العامة في المواد 29 إلى 32 من قانون الإجراءات الجزائية، ليشرح بعض الصلاحيات العامة و الخطوط العريضة لصلاحيات النواب ال عامون و النواب العامون المساعدون و وكلاء الجمهورية في المواد 36، 33، 37، 37 مكرر و 37 مكرر 9، ناهيك عن المهام و الصلاحيات الشاملة و المسيرة للعمل القضائي، من تعامل مع الشرطة القضائية، و تلقي الشكاوى و البلاغات و المحاضر، و تحريك الدعوى العمومية، و سلطات تجاه التحقيق، و صلاحيات تتخذها بموجب قرارات و أوامر تتراوح بين الحفظ و التوقيف للنظر و المنع

من مغادرة التراب الوطني... وكذلك الصلاحيات المرتبطة بإشرافه على أعمال الضبطية القضائية ، ناهيك عن الصلاحيات المستحدثة في إطار الوساطة.

و تستمر مهام و سلطات النيابة العامة إلى ما بعد صدور الأحكام حيث -كطرف في الدعوى العمومية - تتمتع بالحق في الطعن في الأحكام الجزائية، كما تعمل على تنفيذ قرارات جهات التحقيق و جهات الحكم، و الإشراف عليها طوال فترة تنفيذها.

في المقابل و بالاطلاع على صلاحيات محافظ الدولة ، فالانطلاق من مضمون المادة 15 قبل تعديلها و المادة 26 من القانون العضوي 98.01 و المادة 05 من القانون 98.02 وهي مواد ملغاة بعد أن استمر سريانها قرابة ربع قرن ، يجعلنا نتصور بأن محافظ الدولة بقوة النيابة العامة يتمتع بما تتمتع به ، و يقدم ما تقدمه و يؤثر التأثير الذي تؤثره في تحقيق العدالة... لكن الحقيقة أن التداخل الحقيقي و الفعلي بين محافظ الدولة و النيابة العامة لا يعدو أن يكون في حدود المادة 31 من قانون الإجراءات الجزائية بشأن تقديم طلبات مكتوبة و ملاحظات شفوية.

عمليا في حين تتصل النيابة العامة بالدعوى العمومية قبل تحريكها و تستمر في توجيهها إلى غاية صدور الأحكام و الطعن فيها وبل و تنفيذها، لا يتصل محافظ الدولة بملف الدعوى الإدارية إلا بعد أن يعد العضو المقرر تقريره و تكتمل لديه الصورة و يقرر إجراء التحقيق من الفصل دون تحقيق، ليبيدي محافظ الدولة التماساته أو طلباه المكتوبة التي له أن يدعمها بملاحظات شفوية أثناء سير الجلسة.

و لعل مرد صياغة المواد المذكورة أعلاه راجع لما كانت النيابة العامة تمارسه من مهام في ظل وحدة القانون و القضاء لا سيما بموجب قانون الإجراءات المدنية الصادر بالأمر رقم 154.66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 ، بدايتا من جواز حضور النيابة العامة في جميع إجراءات التحقيق أمام جميع الغرف بما فيها الغرفة الإدارية على مستوى المجالس القضائية، و ذلك بموجب المادة 122 منه، ثم وجوب إطلاع النيابة العامة على مجموعة من القضايا عددها المشرع في المادة 141 تضم القضايا التي تتعلق بالدولة أو إحدى الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو المصالح.... والقضايا المتعلقة بعدم الاختصاص النوعي مهما كانت الغرف المعروضة عليها بما فيها الغرفة الإدارية. كذلك تنازع الاختصاص بين القضاة و رجال القضاء مخاصمة القضاة..... في المجالس القضائية بصفة عامة، حيث نصت ذات المادة على وجوب إرسال تلك القضايا إلى النائب العام قبل يوم الجلسة بخمسة أيام على الأقل فيما عدى حالات الاستعجال،

و بالإضافة إلى ذلك يجوز للنائب العام الاطلاع على جميع القضايا الأخرى التي يرى تدخله فيها ضروريا و على الأخص تلك التي تتعلق بالنظام العام.

فكل ما كانت الإدارة طرف في نزاع معين مكن المشرع النيابة العامة من الإطلاع على الملف و إبداء رأيها به بل وأعتبر ذكر ذلك من البيانات الإلزامية للأحكام بموجب المادة 144: "يجب أن تكون الأحكام مسببة و يذكر فيها ... و أن النيابة العامة قد أبدت طلباتها".

و بالمقابل على مستوى المحكمة العليا ، نصت المادة 284 على أنه: "إذا رأى رئيس الغرفة الإدارية من اطلاعه على عريضة الطعن أو المذكرة الإيضاحية أن وجه حسم النزاع واضح جاز له أن يقرر بأن لا محل للتحقيق في الطعن و أن يرسل الملف مباشرة إلى النيابة العامة و يصدر تقريراً بحضور الخصوم أمام المحكمة ..."

فمركز النيابة العامة و دورها في الدعاوى التي تختص بها الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية و المحكمة العليا في ظل الأمر 66.154 ، ظل عالقاً بذهنية المشرع الجزائري بعد تبني الازدواجية بموجب التعديل الدستوري 1996 و النصوص المنبثقة عنه و خصوصا في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09-08 ما جعله

يعتمد فكرة أن محافظ الدولة هو النيابة العامة في القضاء الإداري ، وهذا غير صحيح ، وهو ما يفسره التخلي عن النص التشريعي عليها دفعنا واحدة ، في وقت لاحق - التعديل الدستوري 2020 و التعديلات المنبثقة عنه.

2.2 تمييز نظام محافظ الدولة في الجزائر عن نظام محافظ الدولة في فرنسا:

"محافظ الدولة" في فرنسا تسمية مستحدثة عرفتها فرنسا سنة 2006 بعد تسمية سابقة أطلقت على هذا النظام هي تسمية "مفوض الحكومة" والتي لقيت معارضة فقهية شديدة إنجر عنها معارضة رسمية من المحكمة الأوروبية عن تسمية مفوض الحكومة التي توحى بصورة واضحة بتبعية للسلطة التنفيذية ، رفضتها فرنسا بدورها رسميا باقتراح الوزير الأول استبدالها بتسمية محافظ الدولة ، وهو ما جسده المجلس الدستوري الفرنسي بموجب قراره رقم 208-2006 المؤرخ في 3 نوفمبر 2006 .: (خلو في رشيد 2005 - عمار بوضياف 2013)

فأول نقاط التشابه بين النظامين هو التسمية رغم الاختلاف بينهما في طبيعة كل منهما و تكوينه فغلبا يكون تكوين محافظ الدولة في فرنسا إداريا بحث إما كمتخصص في القانون الإداري أو خريج المدرسة العليا للإدارة ، (إبراهيم ملاوي، 2012) بالإضافة إلى تشابه النظامين في الخطوط العريضة لصلاحيات محافظ الدولة في كل منهما ، حيث نجد محافظ الدولة في فرنسا هو مقرر ثاني يبدي رأيه حول تقرير المستشار المقرر الأول و يقدم تقريراً بشأن ذلك كما هو الحال بالنسبة لنظيره في الجزائر ، الفرق بين النظامين هنا أن التفاصيل و محتويات التقرير غير محددة في الجزائر بصورة كافية ، حيث اقتصرَت المادة 897 م و بعدها على أنه تقرير مكتوب يتضمن عرضاً للوقائع و القانون و الأوجه المثارة و رأيه حول المسائل المطروحة و الحلول المقترحة ثم يبدي طلبات محددة.

بينما تقرير محافظ الدولة في فرنسا فيتضمن دراسة مستفيضة للقواعد الواجبة التطبيق مع التأصيل الفقهي العميق ، و الاسترشاد بالسوابق القضائية و التنبيه إلى الأخذ بها أو مخالفتها و تبرير ذلك ، و بناء على ذلك تقديم مشروع حكم ، و غالبا ما يؤثر محافظ الدولة على الحكم ، خصوصا و أنه آخر من يتكلم في الموضوع . (إبراهيم ملاوي، 2012 - أحمد كمال الدين عبد اللطيف موسى 2002) و غالبا م تنشر المجالات القانونية الرسمية للجهات القضائية الإدارية الملخصات الشفوية التي يعرضها محافظ الدولة أثناء الجلسات . (أحمد محيو، 1999)

و جدير أيضا بالذكر في هذا المقام أن محافظ الدولة في الجزائر مقيد بمدة زمنية لإعداد تقريره قدرتها المادة 897 من ق إ م ! بشهر من تاريخ استلامه للملف ، بينما المجال في إعداد تقرير محافظ الدولة في فرنسا فهو مفتوح خاضع لمقتضيات الملف ، (بوخميس سهيلة ، ص 2010) كما أن تقرير محافظ الدولة في الجزائر لا يطلع عليه الخصوم خلافا عن نظيره في فرنسا أين يطلع الخصوم على تقرير محافظ الدولة.

في كلا النظامين نجد أن محافظ الدولة ليس له صوت تداولي في التشكييلة ، لكنه يحضر المداولات في القضاء الإداري الجزائري على جميع مستوياته ، و هو حال مداولات المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية الاستئنافية المادة 732-2 من قانون العدالة الإدارية 964-2006 المؤرخ في 01 سبتمبر 2006 ، لكن الوضع في مداولات مجلس الدولة نجد محافظ الدولة بمجلس الدولة الفرنسي يحضر المداولة دون صوت تداولي المادة 733-3 من نفس القانون ، و هو ما لقي انتقاد من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشأن المساس بمبدأ سرية المداولات . (بوخميس سهيلة 2010)

كما يتشابه محافظ الدولة في النظامين الجزائري و الفرنسي أن كلاهما ليس طرفا في النزاع الإداري و ليست لديه صلاحية الطعن في الأحكام الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية (إبراهيم ملاوي 2012) فذلك حكر على أطراف المنازعة الإدارية. (للتفصيل حول المركز القانوني لمحافظ الدولة الفرنسي يرجى الاطلاع على :

Stéphane Cotin le statu de commissaire du gouvernement et de conclusions 2004)

ثانيا: مكانة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري من خلال المهام الموكلة له:

نحاول من خلال هذا العنصر تحديد و تقييم مهام و صلاحيات محافظ الدولة التي تتراوح بين مهام قضائية و مهام استشارية و مهام إدارية و ذلك على النحو التالي:

1. مكانة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري من خلال مهامه القضائية:

بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و النصوص المتعلقة بمجلس الدولة نجد أن الإجراءات القضائية المنظمة لسير الدعوى الإدارية هي ذاتها على مستوى كل الهياكل من محاكم إدارية و محاكم إدارية للإستئناف و مجلس الدولة ، حيث نظمها المشرع الجزائري في المواد : 815 إلى 897 ثم أحال إليها بالمواد 900 ، 900 مكرر 3 و 900 مكرر 4 و 900 مكرر 7 ، 900 مكرر 9 بشأن المحاكم الإدارية للإستئناف، كما أحال إلى ذات الإجراءات فيما يتعلق بسير الدعاوى على مستوى مجلس الدولة بموجب المواد 904، 906، 915، من نفس القانون. لذلك سنجمع في هذا العنصر دور محافظ الدولة في سير المنازعة الإدارية على مستوي كل الهيئات القضائية ، على النحو التالي:

1.1. دور محافظ الدولة في مرحلة تحضير الملف : كما سبق و أن بيننا فإن اتصال محافظ الدولة بالملف يكون متأخر ، إذ بعد تسجيل العريضة و إحالتها إلى رئيس المحكمة ، يعين هذا الأخير القضاة المكونين لتشكيلة الحكم و يحدد رئيسها، و يحيل إليه الملف، ليحدد بدوره صفة باقي أعضاء التشكيلة من المستشار و العضو المقرر و يحيل الملف أمامهم. و جدير بالإشارة أنه هناك مجموعة من الإجراءات الاستثنائية التي رتبها المشرع بمنح رئيس المحكمة و أحيانا رئيس تشكيلة الحكم صلاحيات استثنائية في بعض المواضع تنعكس مباشرة على أداء محافظ الدولة ، لذلك سنتطرق إلى الإجراءات العادية ثم الإجراءات الاستثنائية.

1.1.1 دور محافظ الدولة في الإجراءات العادية: يعتبر العضو المقرر أكثر أعضاء التشكيلة إنجازا فيها، فيباشر عمله بدراسة عريضة افتتاح الدعوى و تحديد مواعيد و آجال تلقى المذكرات، كما يمكنه أن يطلب من الأطراف و ممثلهم كل ما يراه مفيدا في النزاع من وثائق و مستندات... كل هذا في إطار تكوين ملف الدعوى و اكتمال الصورة لديه وفق لأحكام المادة 846 ، فيحدد العضو المقرر مسار الملف :

إما أن القضية مهيأة للجلسة ، أي أن ما جمعه العضو المقرر من وثائق و معلومات حول القضية كافي للفصل فيها دون حاجة لإتباع وسائل و إجراءات أخرى، و هنا يعد المقرر تقريرا بذلك و يحيل ملف الدعوى إلى محافظ الدولة من أجل إبداء التماساته في الدعوى.

و إما أن يرى العضو المقرر بأن القضية تقتضي القيام بالتحقيق عن طريق إحدى الوسائل المسماة، فيعد تقريره بذلك و يحيل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم التماساته في التحقيق .

و تكون التماسات محافظ الدولة مكتوبة في شكل تقرير يقدمه هذا الأخير في أجل شهر من تاريخ استلامه ملف القضية و الوثائق الملحقة به من طرف القاضي المقرر ، و يتضمن هذا التقرير عرضا عن الوقائع و القانون و الأوجه المثارة ، و يتضمن رأي محافظ الدولة بشأن المسائل القانونية المطروحة ، كما يقدم الحلول المقترحة من طرفه للفصل في النزاع ، و يمكنه تقديم طلبات محددة -حسب الحالة- .

فتقرير محافظ الدولة يختلف من حيث مضمونه باختلاف مضمون تقرير العضو المقرر. ولا يعدو في جميع الحالات أن يكون التماسات قد لا تغير في مسار الدعوى شيئا، فلا تأثير مهم يذكر لدى ممارسة محافظ الدولة لدوره في هاته المرحلة أمام السيطرة الكلية للعضو المقرر على مسار الدعوى فيها.. حتى أن انقضاء أجل الشهر المحدد دون تقديم محافظ الدولة تقريره لا يترتب عنه أي أثر ، إذ يستمر مسار ملف الدعوى دون تقريره.

2.1.1. دور محافظ الدولة في الإجراءات الاستثنائية المتاحة أمام المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للإستئناف: لقد نص المشرع الجزائري على حالة تطبق عليهما إجراءات خاصة غير تلك العادية تتمثل في حالة الإعفاء من التحقيق : كما ورد في المادة 847 من ق إ م إ أين منح رئيس المحكمة الإدارية صلاحية استثنائية غير مبررة ، في حالة عبر عليها المشرع الجزائري باستعمال عبارة: "عندما يتبين أن العريضة حلها مؤكد" -كأنه هناك عرائض حلها غير مؤكد-" يمكن لرئيس المحكمة الإدارية أن يقرر بأن لا وجه للتحقيق..."

في الواقع أن رئيس المحكمة عندما يرد إليه ملف دعوى فإنه لا يتضمن سوى عريضة افتتاح الدعوى و وصل دفع الرسوم القضائية ، لأنه يتصل بملف الدعوى "فور تسجيلها" و المطلوب منه في هذه المرحلة تعيين التشكيلة و إحالة الملف أمام رئيسها. فعبارة عريضة حلها مؤكد لا توحى بأي معنى قانوني مهم ، و منح رئيس المحكمة صلاحية تقرير بأن لا وجه للتحقيق ، معناه حرمان التشكيلة من التحقيق في الملف ، و قبل ممارسة الإدارة لحقها في الدفاع.... و هنا يطرح السؤال ، أين محافظ الدولة من هذا ؟ المشرع هنا ألزم رئيس المحكمة بعد أن يصدر أمره بأن لا وجه للتحقيق بإحالة الملف أمام محافظ الدولة لإبداء التماساته... ففيما سيبيدي التماساته ؟ هل بناء على عريضة افتتاح الدعوى ؟... لا الإدارة ردت ، و لا الملف اكتمل و لا العضو المقرر استلم الملف و لا أعد تقريره بشأنه....

بل و يمنح المشرع في ذات المادة لرئيس المحكمة صلاحية إحالة الملف بعد ذلك إلى تشكيلة الحكم الممنوعة من التحقيق بأمر منه من أجل الفصل فيه.

ولعل مرمى المشرع الجزائري من إقرار هذه الصلاحية هو تفادي إتهام التشكيلات القضائية و تضيق الوقت بالإجراءات العادية إذا تبين له من خلال عريضة افتتاح الدعوى أنها تحتوي خطأ غير قابل للتصحيح أمام الجهة القضائية المعنية ، كخطأ في الاختصاص النوعي أو سوء التوجيه مثلا ، و حتى لو افترضنا ذلك ستكون صياغة المادة بهذا الشكل غير سليمة و كان من الأنسب استبدال عبارة "حلها مؤكد" بعبارة "رفضها مؤكد".

و مهما كانت نية أو هدف المشرع من ذلك ، فإن ضعف محافظ الدولة واضح في هذه المرحلة أمام الصلاحيات الواسعة لرئيس المحكمة في توجيه ملف الدعوى .

2.1. في مرحلة الجدولة:

و هي مرحلة تلي إقفال باب المرافعات و تسبق الجلسة ، و مفادها تحديد تاريخ الجلسة و وضع القضية ضمن جدول الجلسات ، و تتم الجدولة من طرف رئيس تشكيلة الحكم ، و يبلغ محافظ الدولة بالجدولة. و ذلك وفقا لأحكام المادة 874.

وخلال الإجراءات العادية ، نجد أن المشرع في المادة 875 قد منح رئيس المحكمة الإدارية أو تشكيلة الحكم في حالة عبر عليها بـ "حالة الضرورة" سلطة جدولة أي قضية للجلسة و في أي وقت للفصل فيها بإحدى تشكيلاتها على أن يبلغ محافظ الدولة بقرار الجدولة.

و باستقراء ذلك نجد أن هذه الصلاحية ممنوحة إلى كل من رئيس المحكمة و رئيس التشكيلة، رغم أن التعبير قد يوحي بمنح هذه الصلاحية للتشكيلة ككل، بينما مضمون هذه الصلاحية يجعل من ذلك مستبعدا، كما انه لا توجد أية ضوابط للضرورة المقصودة ، فتقدير اعتبار حالة الضرورة قائمة من عدمه خاضع للسلطة التقديرية لرئيس المحكمة أو لرئيس التشكيلة حسب الحالة.

و تتضمن سلطة جدولة الملف في أي وقت قبل إيداع العضو المقرر لتقريره أو بعد ذلك، أو أثناء سير التحقيق ، مفاده سحب الملف في أي وقت و جدولة القضية مباشرة للفصل فيها و هنا نميز بين حالتين:

إما أن تكون الجدولة أمام نفس التشكيلة و ذلك من طرف رئيس المحكمة أو رئيس التشكيلة و يبلغ هذا الأخير محافظ الدولة بقرار الجدولة.

و ألا أن تكون الجدولة "للفصل فيها بإحدى تشكيلاتها"، إذ قد تتم الجدولة أمام تشكيلة أخرى و لا يصور أن يكون ذلك من رئيس التشكيلة بل فقط من طرف رئيس المحكمة. و نحن نعتقد أنها سلطة غير مبررة لرئيس المحكمة على وجه الخصوص.

و يمكن أن يكون الفصل بإحدى تشكيلاتها و هنا لا نتصور أن يحدول رئيس التشكيلة القضية أمام تشكيلة أخرى لأن ذلك ليس من صلاحياته، فالمقصود هنا هو رئيس المحكمة ، ولا دور مهم يذكر لمحافظ الدولة في مواجهتها ، لأنه في جميع الحالات يبلغ بعد اتخاذ قرار الجدولة و ليس له مناقشة ذلك أو حتى إبداء رأيه بشأنها.

3.1. دور محافظ الدولة أثناء سير الجلسة:

لقد فرض المشرع الجزائري مجموعة من الإجراءات المتسلسلة و الوجوبية التي تحكم سير الجلسة في المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للإستئناف، يبرز فيها دور محافظ الدولة الذي يقدم طلباته شفويا قبل غلق باب المرافعة بعد أن كان قد قدم تقريراً كتابيا أثناء سير الدعوى كما سبق وأن بيننا. و ذلك ما نصت عليه المادة 885/ و المادة 899 من ق إ م إ ، و قد اعتبرت المادة 889 و المادة 900 أن الإشارة إلى أنه تم الاستماع لمحافظ الدولة و تم الرد عليه ، بيان من البيانات الإلزامية في الحكم.

4.1. دور محافظ الدولة في تصحيح الأخطاء المادية:

أجازت المادة 891 للمحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للإستئناف و مجلس الدولة لدى فصله في استئناف القضايا الصادرة ابتدائيا عن المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر العاصمة ، تصحيح الأخطاء المادية البحتة و البسيطة التي تشوب أحكامها ، حتى و لو كانت حائزة لقوة الشيء المقضى به، بطلب من أحد الخصوم .

و قد منح محافظ الدولة في هذا الشأن صلاحية تقديم طلب من تلقاء نفسه أو بطلب من أحد الخصوم ، خصوصا إذا كان الخطأ المادي سببه مرفق القضاء. و هي ميزة من مزايا محافظ الدولة في الجزائر لتمتعه من خلالها بسلطة المبادرة (بوخميس سهيلة 2010)

و جدير بالإشارة أن محافظ الدولة لا يملك ذات الصلاحية إذا تعلق الأمر بتصحيح الأخطاء الجسيمة مهما كانت الجهة القضائية المصدرة لها و لا بتصحيح الأخطاء المادية و الإغفالات الجوهرية التي تشوب القرارات الصادرة عن مجلس الدولة التي من شأنها التأثير على الأحكام الصادرة حتى و لو كانت منسوبة إلى مرفق القضاء و تمس بحقوق

و واجبات الأفراد، موضوع المادة 963. فدوره قاصر على تقديم طلبات تصحيح الأخطاء المادية البحتة و البسيطة الصادرة عن المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للإستئناف، فلا دور لمحافظ الدولة في تصحيحها.

2. مكانة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري من خلال مهامه الإدارية و الاستشارية:

يقصد بالمهام الإدارية تلك المهام المقررة لمحافظة الدولة كهيكل إداري يعمل على المساهمة في ضمان حسن سير القضاء الإداري بمختلف مكوناته بانتظام و تحقيق الغايات المنتظرة منه، بينما يقصد بالمهام الاستشارية تلك المقررة فقط على مستوى مجلس الدولة و المرتبطة بوظيفته الاستشارية

1.2 مكانة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري من خلال مهامه الاستشارية:

منح المشرع الجزائري محافظ الدولة مكانة واضحة لدى ممارسة مجلس الدولة لمهامه الاستشارية حيث يتمتع بصفة العضوية في جل الأجهزة الوظيفية له، كما مكنه من المساهمة في الدعوة لانعقاد تلك الأجهزة حيث نجده:

1.1.2. محافظ الدولة رئيس لمكتب المساعدة القضائية : جدير بنا في هذا المقام التمييز بين مصلحة المساعدة القضائية و هي إحدى مصالح محافظة الدولة على مستوى مجلس الدولة وفقا لأحكام المادة 2/73 من نظامه الداخلي، و هي هيكل إداري مساعد، و بين مكتب المساعدة القضائية المحدث بموجب القانون 09/02 المؤرخ في 25 فيفري 2009 المعدل للأمر رقم 71/75 المؤرخ في 5 أوت 1971 المتعلق بالمساعدة القضائية و هو جهاز وظيفي محدث على مستوى مجلس الدولة ككل تحت رئاسة محافظ الدولة ، و قد منحه النظام الداخلي بهذه الصفة القيام بمهمة إجراء التحريات الضرورية حول موارد طالب المساعدة القضائية وفق أحكام المادة 7 من القانون 02/09 ، كما له منح المساعدة القضائية منفردا في حالات الاستعجال ، على أن يعرض الأمر على مكتب في أقرب جلسة له ليقضي بالإبقاء على المنح أو إلغائه وفقا لما ورد في المادة 4 من القانون 02/09 السالف ذكره .

2.1.2. محافظ الدولة عضوا في الجمعية العامة لمجلس الدولة : نصت المواد 97 و 114 و 99 و 51 من النظام الداخلي لمجلس الدولة و كذلك المادة 2 من المرسوم 98-216 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري. على كون محافظ الدولة عضو في اللجنة الاستشارية لمجلس الدولة يبدي ملاحظاته فيها أثناء سير الجلسات، ويمكنه دعوة الجمعية العامة لمجلس الدولة للانعقاد في دورة استثنائية، و له اقتراح الإحالة إلى الغرفة المجتمعة لمجلس الدولة.

3.1.2. محافظ الدولة عضوا في مكتب مجلس الدولة و عضو في اللجنة الدائمة: و ذلك وفق المادة 91، و المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الدولة و المادة م 3/38 من القانون العضوي 98-01 المعدل و المتمم. حيث يتولى محافظ الدولة إبداء الرأي في تاريخ انعقاد الاجتماعات العادية لمكتب مجلس الدولة و جدول أعماله يمكنه تقديم طلب انعقاد الاجتماعات الاستثنائية لمكتب مجلس الدولة .

4.1.2. محافظ الدولة عضوا في الغرفة المجتمعة لمجلس الدولة: و هي من أهم غرف مجلس الدولة، تتكون من كل الغرف المكونة لمجلس الدولة مجتمعة وفق نص المادة 51 من نظامه الداخلي ، تنعقد في الحالات التي يحتمل فيها أن تصدر إحدى غرف مجلس الدولة قرارا يشكل تراجعا عن اجتهاد قضائي سبق و أن صدر عن مجلس الدولة ، و يحضر محافظ الدولة و محافظ الدولة المساعد المكلف بالملف المعني بجلسات الغرفة المجتمعة و يقدمان

مذكراتهما وفق أحكام المادة 32 المعدلة بموجب القانون العضوي 22.11. و جدير بالذكر أن ذات المادة في ظل القانون العضوي 98.01 قبل التعديل و حتى في ظل التعديل الذي تضمنه القانون العضوي 13.11 و كذلك النظام الداخلي لمجلس الدولة في مادته 53 ، كانت تقصر الحضور و تقديم المذكرات في جلسات الغرفة المجتمعة على محافظ الدول. دون محافظ الدولة المساعد المكلف بالملف ، و من ثمة نلاحظ تدعيم دور محافظ الدولة في الغرفة المجتمعة من الدور التقليدي القضائي المؤلف إلى الدور المزدوج الذي أصبح يلعبه محافظ الدولة المساعد المكلف بالملف قضائيا و محافظ الدولة لدى مجلس الدولة استشاريا، و هو أمر إيجابي.

2.2 مكانة محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري من خلال مهامه الإدارية:

تعد محافظة الدولة من مكونات القضاء الإداري ، على رأسها محافظ الدولة ، بالإضافة إلى محافظو الدولة المساعدون و تحتوي محافظة الدولة على جهاز وظيفي و هيكل إداري .

فقد نظم المشرع الجزائري محافظة الدولة على مستوى المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للإستئناف و مجلس الدولة و محكمة التنازع ، لكنه أولى محافظة الدولة على مستوى مجلس الدولة عناية واضحة من خلال تنظيم أحكامها كجهاز وظيفي مستقل ، فصل فيه بالمواد 70 و ما بعدها من النظام الداخلي لمجلس الدولة ، بينما اقتصر في المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للإستئناف على ذكر قضاة محافظة الدولة دون التطرق لمحافظة الدولة بالتفصيل الكافي. و اقتصر في محكمة التنازع على ذكره ضمن التشكيلة مع تعديلات مهمة يتضمنها مشروع القانون العضوي المعدل و المتمم للقانون العضوي 98-03 المتعلق بتنظيم محكمة التنازع و سيرها و اختصاصاتها، و قد تمت المصادقة عليه في الدورة البرلمانية شهر جوان 2025.

1.2.2 محافظة الدولة على مستوى المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للإستئناف: تعد محافظة الدولة من مكونات المحاكم الإدارية الابتدائية و الإستئنافية، على رأسها محافظ الدولة و تحتوي محافظة الدولة على جهاز وظيفي و هيكل إداري .

الجهاز الوظيفي لمحافظة الدولة على مستوى المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للإستئناف: يضم محافظ دولة و محافظ دولة مساعد أو محافظي دولة مساعدين ، مع اشتراط صفة رتبة مستشار في محافظ الدولة بالمحاكم الإدارية للإستئناف دون المحاكم الإدارية. و هذا بالتوازي مع رفع شرط صفة رتبة مستشار عن قضاة المحاكم الإدارية و اشتراطه بقضاة المحاكم الإدارية للإستئناف.

الهيكل الإداري لمحافظة الدولة على مستوى المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للإستئناف: تضم أمانة الضبط بالمحكمة الإدارية وفق أحكام المادة 6 من المرسوم التنفيذي 356.98 المؤرخ في 14.11.1998 أمين ضبط رئيسي يساعده مجموعة من أمناء الضبط ، يوضعون تحت سلطة و رقابة محافظ الدولة إلى جانب رئيس المحكمة الإدارية ، و يمارسان عليهم سلطتهما السلمية و التأديبية، ينبثق عنها الجهاز الهيكلي لمحافظة الدولة على مستوى المحاكم الإدارية يتمثل في أمانة محافظة الدولة التي تتولى تلقي التبليغات و تمسك سجلها، و تسير مهام محافظ الدولة كرئيس لمكتب المساعدة القضائية على مستوى المحكمة الإدارية المحدث بموجب القانون 09/02 المؤرخ في 25 فيفري 2009 المعدل للأمر رقم 71/75 المؤرخ في 5 أوت 1971 المتعلق بالمساعدة القضائية في المادة 02/03 منه. و قد وضع الموقع الرسمي لوزارة العدل تطبيقا لأحكام ذات المرسوم 356.98 المذكور أعلاه مع التأكيد على في هذا المقام بأن الإصلاح القضائي المنجر عن التعديل الدستوري 2020 و المحدث للمحاكم الإدارية للإستئناف لاحق لهذا النص ، فلا يوجد إلى غاية تاريخ إنجاز هذا البحث تعديل يتعلق بمكتب المساعدة القضائية على مستوى

المحاكم الإدارية للإستئناف، رغم أن القانون 09/02 مذكور ضمن مقتضيات التعديل الذي مس قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08 بالقانون 13/22 ما يجعل أحكامه تنسحب عليه، خصوصا وأن التمثيل بمحام وجوبي علة مستوى المحاكم الإدارية للإستئناف.

2.2.2 محافظة الدولة على مستوى مجلس الدولة :

تعد محافظة الدولة مكون من مكونات مجلس الدولة ، على رأسها محافظ الدولة و تحتوي محافظة الدولة على جهاز وظيفي و هيكل إداري .

الجهاز الوظيفي لمحافظة الدولة على مستوى مجلس الدولة : يتكون من محافظ الدولة لدى مجلس الدولة و الذي يساعده في أداء مهامه محافظو دولة مساعدون وفقا للمادة 70 من نظامه الداخلي ، و محافظ الدولة هو المسير و المنسق لعام لمحافظة الدولة ، يقوم بتوزيع العمل على محافظي الدولة المساعدين في بداية كل سنة قضائية ، يمارس السلطة السلمية علي مجمل قضاة محافظة الدولة ، و يقوم بتنشيط و مراقبة و تنسيق أعمال محافظة الدولة و المصالح التابعة لها وفق أحكام المادة 71 من نظامه الداخلي ، كما يتمتع بعضوية جل الأجهزة الوظيفية لمجلس الدولة - كما سبق و أن بيننا- كما يلعب دورا واضحا في دعوتها للانعقاد .

الهيكل الإداري لمحافظة الدولة على مستوى مجلس الدولة :تضم محافظة الدولة مجموعة من الموظفين الإداريين الذين يتولى محافظ الدولة توزيعهم على المصالح التابعة له ، و يمارس عليهم سلطته السلمية و التأديبية، و تتمثل المصالح الهيكلية لمحافظة الدولة في أمانة محافظة الدولة و مصلحة التبليغ و مصلحة المساعدة القضائية:

أ- أمانة محافظة الدولة: تتولى التسيير العام لمحافظة الدولة ، يديرها قاضي تحت إشراف محافظ الدولة وتعمل على متابعة سير مصالح محافظة الدولة من مصلحة التبليغ و مصلحة المساعدة القضائية، و تعمل على التنسيق بينهم وفقا لأحكام المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.

ب- مصلحة التبليغ:تولى هذه المصلحة على وجه الخصوص مسك سجلات التبليغات التي تحتوي كل ما تتلقاه محافظة الدولة من تبليغات من طرف أمناء ضبط الغرف و الأقسام لا سيما تبليغ محافظ الدولة بجدول الجلسات وفق أحكام المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الدولة ، و كذا تلقي القرارات الصادرة لإعادتها إلى الجهات القضائية الإدارية المعنية ، و تبليغ القرارات القضائية للجهات القضائية الإدارية مرفقة بملفات الموضوع المفصول فيها وفقا للمادة 74 من نفس النظام الداخلي .

ج- مصلحة المساعدة القضائية: تتولى كل ما يتعلق بالمساعدة القضائية حيث تتلقى و تحضر ملفات المساعدة القضائية الموجهة إلى محافظ الدولة الذي يقوم بدراستها لقبولها أو رفضها على مستوى مكتب المساعدة القضائية ، أين تقوم مصلحة المساعدة القضائية بإخطار الغرفة المعنية و منظمة المحامين و مقدم الطلب حسب الحالة ،وفقا لأحكام المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس الدولة، ثم يحول مكتب المساعدة القضائية الملفات إلى الأمانة العامة المركزية لمجلس الدولة لتتكفل بها وفق أحكام المادة 79 من نفس النظام الداخلي.

3.2.2 محافظة الدولة على مستوى محكمة التنازع: إلى غاية الانتهاء من تحرير هذا العمل ، صادق البرلمان بغرفتيه الأولى و الثانية على مشروع تعديل القانون العضوي 98.03 المتعلق بمحكمة التنازع، حيث نصت المادة 9 منه على: "يعين رئيس الجمهورية قاض بصفته محافظ دولة لمدة 5 سنوات بالتناوب بين قضاة المحكمة العليا و قضاة مجلس الدولة باقتراح من رئيس المجلس الأعلى للقضاء و بعد أخذ الرأي المطابق لأعضائه و استشارة رئيس مجلس الدولة.

و هي خطوة غير مسبوقه إذ لا يوجد ما يبرر تعيين أحد قضاة المحكمة العليا - قمة القضاء العادي-كمحافظ دولة لدى محكمة التنازع.

كما تضمن هذا التعديل مجموعة من المهام المنوطة بمحافظ الدولة في المواد 22 مكرر بشأن تقرير محافظ الدولة الذي يتعين عليه تقديمه في أجل شهر من تسلمه تقرير المستشار المقرر، و الذي يتضمن حسب الفقرة الثانية من ذات المادة عرضا عن الوقائع و الإجراءات و الموضوع و رأي محافظ الدولة بشأنه، و الحلول التي يقترحها للفصل فيه، و يعرض محافظ الدولة هذا التقرير في الجلسة العلنية مع إمكانية تقديم ملاحظاته الشفوية. و اعتبرت المادة 30 من نفس المشروع ذكر أسماء القضاة بما فهم محافظ الدولة بيانا إلزامي. و هي في الحقيقة لم تقدم أية إضافة تذكر إذ تطابق في مضمونها مضمون المادة 846 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بمضمون تقرير محافظ الدولة علة مستوى جهات القضاء الإداري.

ال. خاتمة:

بعد دراسة نظام محافظ الدولة يمكن القول بأنه مكون من مكونات القضاء الإداري، يعمل على إقامة التوازن بين المصلحة العامة و المصالح الخاصة و سيادة القانون للحفاظ على الحقوق و الحريات العامة، و هو نظام مستقل يختلف عن نظام النيابة العامة ، و عل الرغم من التطور الملحوظ في الاهتمام بمحافظ الدولة و تعزيز مكانته و الظاهر من خلال المهام و الصلاحيات المختلفة الموكلة إليه على مختلف مستويات القضاء الإداري و التخصص، إلا أنه لم يصل بعد إلى المكانة المرجوة له و التي تمكنه بالفعل من إقامة التوازن و الحفاظ على الحقوق و الحريات العامة، و من أهم نتائج الدراسة:

- 1-أنه لا يوجد تعريف تشريعي و لا قضائي لنظام محافظ الدولة، و لا يمكن تعريفه بعيدا عن المهام الموكلة له.
- 2-أن مفهوم نظام محافظ الدولة قد ارتبط بمفهوم النيابة العامة في مرحلة أولى على ضوء التعديل الدستوري 1996 ، و استمر إلى غاية التعديل الدستوري 2020 أين تولى دفعة واحدة -و حسنا فعل - على فكرة مقابلة محافظ الدولة بالنيابة العامة ، و أن مرد هذا الارتباط يكون باستقراء الدور المهم الذي لعبته النيابة العامة في الدعاوى الإدارية المرفوعة أمام الغرف الإدارية عل مستوى المجالس القضائية و الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في ظل قانون الإجراءات المدنية 66-154 ، و الذي ظل علقا في ذهن المشرع و حال دون الفهم الصحيح للدور الحقيقي الذي ينبغي أن يلعبه محافظ الدولة في القضاء الإداري الجزائري.
- 3-أن مكانة محافظ الدولة في فرنسا أهم بكثير من مكانة نظيره الجزائري و ذلك راجع إلى اعتبارات عدة تتعلق أهمها بتكوينه العلمي و ما يجب أن يتضمنه تقريره ، و قيمة هذا التقرير أثناء سير الدعوى و في توجيه التشكيلة.
- 4-أن محافظ الدولة لديه مهام متعددة منها ما يرتبط بالعمل القضائي للقضاء الإداري ، و منها ما يرتبط بوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، و منها ما يدخل ضمن الهيكل الإداري العام بهدف ضمان حسن سير جهات القضاء الإداري المختلفة بانتظام و إطار.
- 5-أن محافظ الدولة وفقا للنظام الحالي لا يقدم الكثير و لا يمكن القول أنه يحتل مكانة مهمة في الجهاز القضائي الإداري.

و بناء على ما تقدم نوصي بتعزيز المهام القضائية لمحافظ الدولة على اعتبارها أساس نظام محافظ الدولة في الجزائر و عموده.

أهم التوصيات:

- 1-تقوية و تعزيز مكانة محافظ الدولة بفرض تكوين إضافي معمق في القانون الإداري و علم الإدارة العامة ، فالدور الحقيقي له هو دور داعم يقوم على توقّر محافظي الدولة على ما لا يتوفر عليه قضاة التشكيلة من قدرة على

- دراسة القواعد الواجبة التطبيق والتأصيل الفقهي العميق وتحليل السوابق القضائية وتأسيس اعتمادها من استبعادها، ما يرفع من مكانته ويجعل آراءه معتبرة ومسموعة وتقاريره ذات مكانة فعلية.
- 2- النص على المضمون التفصيلي لتقرير محافظ الدولة.
- 3- ضرورة جعل دور محافظ الدولة ملازم زمنيا لدور العضو المقرر على امتداد سير الدعوى والفصل فيها.
- 4- ضرورة إطلاع أطراف النزاع على مضمون تقرير محافظ الدولة.
- 5- إعطاء محافظ الدولة صلاحيات صارمة كطرف في المنازعات الإدارية يتمتع بحق الطعن في الأحكام القضائية الفاصلة فيها كلما تعلق الأمر بالمساس بسيادة القانون والحقوق والحريات العامة.
- و لعل تحقيق ذلك سيجعل من تقرير محافظ الدولة تمهيد قد يكون في الغالب أرضية لأحكام وقرارات القضاء الإداري، وهو ما لن يتأتى بين عشية وضحاها بل يتطلب النية الحقيقية والصادقة للمشروع الجزائري و محافظي الدولة وباقي مكونات الجهاز القضائي الإداري ...

الإحالات والمراجع:

- **المؤلفات:**
 - 1- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، د.م. ج الجزائر، 1992، ص 23.
 - 2- بعلي محمد الصغير، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2007، ص 51.
 - 3- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاصات القضاء الإداري، د.م. ج الجزائر، 2005، ص 194 وما بعدها.
 - 4- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء 2، الجزائر، 1998، ص 187.
 - 5- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، ط 1، ج 2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2013، ص 343، 344.
 - 6- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، الجزائر، 2011.
 - 7- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 2، د.م. ج، الجزائر، 1999، ص 249 وما بعدها.
- **المقالات:**
 - 1- أحمد كمال الدين عبد اللطيف موسى، نظام مفوض الدولة في مصر، مجلة مجلس الدولة، العدد 11، ص 234 وما بعدها.
 - 2- إبراهيم ملاوي، الدور القضائي لمحافظ الدولة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 5 رقم 1، 2012، ص 296 وما بعدها.
 - 3- بوخميس سهيلة، دور محافظ الدولة في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية/ مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر - بسكرة، العدد 13، 2010، ص 206 م و ما بعدها.
 - 4- بوقرة أم الخير، وظيفة محافظ الدولة في التشريع الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 8، رقم 12، ص 296 وما بعدها.
 - 5- سماعلي عواطف، توزيع الاختصاص بين هيكل القضاء الإداري في الجزائر بعد الإصلاح القضائي 2022 واستحداث المحاكم الإدارية للإستئناف، مجلة الإجهاد للدراسات القانونية والإقتصادية، 2022، ص 211 وما بعدها.
 - 6- موسى بو الصوف، نظام محافظ الدولة في مجلس الدولة والمحاكم الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 4، 2003، ص 42 وما بعدها.
 - 7- فريدة مزياتي، دور محافظ الدولة في تأصيل قواعد ومبادئ القانون الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 11، رقم 1، ص 165 وما بعدها.

• مواقع الانترنت:

Stéphane Cotin le statu de commissaire du gouvernement et de conclusions ;
article sur internet : <http://www.servicedoc.info/spip.php>

• النصوص القانونية:

- 1- التعديل الدستوري 1996.
- 2- التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020
- 3- قانون الإجراءات المدنية رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية.
- 4- قانون الإجراءات الجزائية رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل و المتمم بموجب 2025
- 5- المرسوم 98-216 المؤرخ في 29 أوت 1998 المحدد لأشكال الإجراءات و كفاءاتها في المجال الاستشاري.
- 6- القانون 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء.
- 7- القانون 02/09 المؤرخ في 25 فيفري 2009 المعدل للأمر رقم 71/75 المؤرخ في 5 أوت 1971 المتعلق بالمساعدة القضائية

- 8- القانون العضوي 10/22 المؤرخ في 09 جوان 2022 المتعلق بالتنظيم القضائي.
- 9- القانون العضوي 11/22 المؤرخ في 09 جوان 2022 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة و تسييره و اختصاصاته، المعدل و المتمم للقانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998.
- 10- القانون 07/22 المؤرخ في 05 ماي 2022 المتضمن التقسيم القضائي
- 11- القانون 13/22 المؤرخ في 12 يوليو 2022 المعدل و المتمم للقانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- 12- النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 2019.
- 13- المرسوم التنفيذي 356.98 المؤرخ في 14.11.1998
- 14- مشروع قانون محكمة التنازع 2025.