



محمد خلفوني *

محافظ الحكومة و محافظ الدولة في نظام القضاء الإداري الفرنسي و الجزائري

القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 03 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله و القانون العضوي رقم 02-08 الصادر في نفس التاريخ المتعلق بالمحكمة الإدارية الحامل اسم محافظ الدولة و الذي على الرغم أن عمره يناهز اثني عشرة سنة من ميلاده إلا أن الغاية التي ولد من أجلها لا تزال مجهولة عند بعض المتعاملين في مجال القانون أو غامضة حسب البعض الآخر. و أن التساؤل يبقى مطروحا بخصوص موقع القاضي الذي يحمل اسم محافظ الدولة أو محافظ الحكومة في إجراءات الخصومة القضائية و الدور المنوط به أمام جهات القضاء الإداري. لتوضيح هذا الموضوع ارتأيت أولا أن أتطرق إلى التعريف

بمحافظ الحكومة في التشريع و التنظيم في القانون العام الفرنسي و دوره في إجراءات خصومات القضاء الإداري ثم التعريف بمحافظ الدولة في التشريع و التنظيم الجزائي و دوره كذلك في إجراءات

القانون و احترام مبدأ الفصل بين السلطات ودافع قوي لتكريس خضوع الحكومة للقانون أو كما يسمى فقها بالحكومة القانونية لما يترتب عنه من آثار تشكل قاعدة بناء الديمقراطية و المحافظة على مبدأ المشروعية و استقرار المجتمع. لكن ما هي الوسيلة القانونية التي بواسطتها يتم ضمان الرقابة على نشاط الإدارة العامة و الهيئات المفوضة من قبلها و المنوط لها تسيير المرافق العامة و تحقيق النفع العام؟

إذا كانت الدول مختلفة في تبنيها لطريقة الرقابة على الأنشطة الإدارية، ففي المجال القضائي اعتمد المشرع الجزائري على نظام قضائي مزدوج لذات الغرض. بحيث كرست المادة 152-02 من نفس الدستور على أنه يؤسس

لا شك أن نشأة هيئة القضاء الإداري يساهم بشكل أكبر و فعال في احترام سيادة القانون و احترام مبدأ الفصل بين السلطات ودافع قوي لتكريس خضوع الحكومة للقانون أو كما يسمى فقها بالحكومة القانونية لما يترتب عنه من آثار تشكل قاعدة بناء الديمقراطية و المحافظة على مبدأ المشروعية و استقرار المجتمع.

مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية. تضمن إلى جانب المحكمة العليا في كل ما يخصهما بتوحيده الاجتهاد القضائي و السهر على احترام القانون. و قد أشارت المادة 153 على أنه

يحدد قانون عضوي بتنظيم مجلس الدولة إلى جانب تنظيم المحكمة العليا ومحكمة التنازع، عملهم و اختصاصاتهم الأخرى. و ما يهم في هذه الأسطر المكتوبة المتواضعة، ليس كيفية تنظيم مجلس الدولة و سيره و عدد غرفه و غير ذلك... و إنما تقديم مفهوم عام لشبه مؤسسة قائمة بذاتها داخل هيئة القضاء الإداري يتولها قاض يطلق عليه اسم محافظ الحكومة، كما هو معروف بجمهورية فرنسا، و المولود الجديد الذي يعرفه نظام القضاء الإداري في بلادنا منذ أزيد من عشر سنوات و الذي يمثل خلافا للنظام الفرنسي، مؤسسة قائمة بذاتها مكرس بموجب

تعد جمهورية فرنسا مهد القضاء الإداري. ومن هذه الدولة توسع هذا النظام و انتشر إلى دول أخرى من بينها العراق، الجزائر، بلجيكا و إيطاليا. يرجع نشأة القضاء الإداري في هذا البلد إلى عوامل تاريخية عدة. أهم هذه العوامل، ما ولدته الثورة الفرنسية لسنة 1789 من أفكار التي قوامها مبدأ الفصل بين السلطات، ضمانا لسيادة مبدأ المشروعية. بحيث يوضع حد للتدخل بين السلطات الثلاث " التنفيذية، التشريعية و القضائية" من حيث تحديد مجالها وحدود اختصاصها و هو ما عبر عنه الفقيه مونتسكيو بأن "السلطة توقف السلطة". غير أن خضوع الأشخاص المعنوية العامة إلى سيادة القانون، لا يتأتى إلا بعد تقرير حق الرقابة القضائية على أنشطة الإدارة المختلفة نظرا لما يمثله من ضمانات هامة و حقيقية لحماية الحقوق و حماية المجتمع و الحريات في مواجهة التعسف الصادر عنها (الإدارة) لتدخلها المتشعب في شتى مجالات الحياة و اتساع المرافق العامة و مناهج إدارتها و تشعب وظائفها، كل هذا يستدعي وجود قضاء إداري متميز عن القضاء العادي يتولى الفصل في المنازعات الإدارية و هو ما ذهب إليه المشرع الدستوري الجزائري لسنة 1996. بحيث أشار بوضوح على تأسيس مجلس الدولة كهيئة قضائية مقومة لأعمال جهات القضاء الإداري و المبين أيضا من خلال المادة 139 من الدستور نفسه و التي تشير على أنه تحمي السلطة القضائية المجتمع و الحريات، و تضمن للجميع و لكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية على أساس مبادئ الشريعة و المساواة. لا شك أن نشأة هيئة القضاء الإداري يساهم بشكل أكبر و فعال في احترام سيادة

خصومات القضاء الإداري. أولا - محافظ الحكومة في قانون القضاء الإداري الفرنسي. يرى بعض رجال الفقه على أن نظام النيابة العامة نظام قائم في كلا النظامين القضائيين أي القضاء العادي و القضاء الإداري. و مما لا شك فيه أن نظام النيابة العامة في القضاء العادي هدفه السهر على الدفاع عن حقوق المجتمع. فوكيل الجمهورية أو النائب العام هو من يقع عليه تحريك الدعوى العمومية و المطالبة في الجلسة عادة بتسليط أكبر عقوبة على الجاني. و هو الذي يقع عليه تمثيل المجتمع بخصوص

محافظ الحكومة لا يعتبر حسب التسمية التي يحملها على أنه مكلف بالدفاع عن مصالح الحكومة أو الإدارة العامة. ولا يعتبر بأي حال من الأحوال ممثلاً أو مساعداً قضائياً لأحد أطراف الخصومة القضائية المطروحة أو الممثل لهيئة القضاء الإداري أو الناطق الرسمي عن رأي الغرفة الإدارية التي هو معين فيها.

بعض القضايا المدنية كما هو الحال بالنسبة للقضايا التي يكون أحد أطرافها قسراً أو في قضايا النسب والجنسية وغير ذلك... لكن ما هو الاسم الذي يعرف بها نظام النيابة العامة أمام

جهات القضاء الإداري؟ وما هو دور الشخص الذي يحمل هذه الصفة ويمثل ويؤدي هذه الوظيفة وموقعه فيما يتعلق بإجراءات خصومة القضاء الإداري؟ إن نظام "النيابة العامة" في نظام القضاء الإداري الفرنسي يناط بقاض إداري يطلق عليه اسم محافظ الحكومة. ولقد كان مرد إنشاء هذه المؤسسة أي محافظة الحكومة على مستوى جهات القضاء الإداري إلى تأثير تشكيلة نظام القضاء العادي والذي يعرف على قمة الهرم القضائي لمحكمة النقض وجود كل من رئيس لها والمدعي العام أي النائب العام. ولقد فرق نظام القضاء الفرنسي بين أمرين: الأول يتعلق بمؤسسة محافظة الحكومة التي جعلها مسألة قانونية قررها التشريع كهيئة موجودة قائمة بذاتها على مستوى كل هيئة قضاء إداري. بحيث لا يمكن الاستغناء عنها إلا بموجب نص تشريعي خاص. الأمر الثاني يتعلق بالتسمية الخاصة بمحافظ الحكومة والتي جعلها من الأمور التنظيمية غير التشريعية والتي يجوز للإدارة العامة إدخال أي تعديل تراه لازماً عليه دون أن تمس بجوهر المهام المناط به أو يتعدى ذلك إلى إحداث تغيير في وجودها القانوني. وفي هذا المعنى صدر عن المجلس الدستوري بعد استشارته من قبل الوزير الأول تطبيقاً للمادة 37-02 من الدستور، قراراً مؤرخاً في 30 نوفمبر سنة 2006 تحت رقم 208-2006 يتعلق بتسمية محافظ الحكومة. إذ اعتبر تسمية محافظ الحكومة تسمية غير دستورية وغير تشريعية الأمر الذي يمكن للإدارة أن تدخل عليه تغيير بموجب مرسوم دون حاجة إلى تدخل السلطة التشريعية. سبق القول بأن نظام النيابة العامة في القضاء الإداري حسب فقهاء القانون الإداري يرجع إلى التأثير الذي عرفه نظام القضاء العادي عليه. ترتب عنه إحداث هذه المؤسسة بموجب الأمرين المؤرخين في 02 فيفري و 12 مارس سنة

1831. حيث تشير مادتها الثانية على أنه في بداية كل ثلاث أشهر، يقوم الوزير، رئيس مجلس الدولة بتعيين ثلاث أساتذة عرائض Maître de requêtes لممارسة مهام النيابة العامة. قبل أن يضبط اسم محافظ الحكومة، فإن دور "النيابة العامة" في نظام القضاء الإداري الفرنسي كان قد أسند إلى أساتذة العرائض بمجلس الدولة تنفيذاً للمادة الثانية المشار إليها. وقد تم تعيين أساتذة العرائض في بداية الأمر لأداء وظائف محافظ بموجب Décret du Roi 19 جويلية سنة 1845، ثم محافظ الملك مكلف بتقديم التماسات بموجب قانون مؤرخ في 18 سبتمبر سنة 1893، وقد بقي الوضع كذلك وتطور إلى غاية صدور مرسوم تنظيمي عضوي يتعلق بتنظيم هيكل مجلس الدولة في 25 جانفي سنة 1852، حيث تم إدراج لأول مرة تسمية محافظ الحكومة ضمن أحكام هذا المرسوم وأسند إليه مهام كرسها مجلس الدولة الفرنسي الذي وسع من نطاقه ومفهومه كما سوف نوضحه فيما بعد. غير أنه بالرغم من أن تسمية محافظ الحكومة تم تقريرها في أول مرة بموجب نص تنظيمي وفقاً للمرسوم المشار إليه لم تكن معروفة من قبل، فإن الفضل الكبير يرجع إلى مجلس الدولة الذي سبق له وأن استعمل هذه التسمية في وقت تنقصر فيه الساحة التشريعية والتنظيمية لها وذلك في قراره المؤرخ في 01 جوان سنة 1849 المسمى قرار "السيد كروزان". بحيث ذكر مجلس الدولة في حيثيات هذا القرار اسم محافظ الحكومة مشيراً إلى ما ورد على لسانه عند تقديمه في الجلسة توضيحات والتماسات بخصوص قضية الشخص المذكور كالتالي: "لما أخذ محافظ الحكومة الكلمة خلص إلى أن السيد كروزان لا يستحق التعويض عند استخراجه واستغلال الدولة الفرنسية مادة البوز لون من ملكيته العقارية بالمارتنك تنفيذاً للأمر العسكري المؤرخ في فاتح أفريل سنة 1845. و أن المعنى بالأمر أي السيد كروزان يجهل حتى وجود هذه المادة الثمينة بأرضه ولم يبرر طلبه

الرامي إلى التعويض علماً بأن الأمر العسكري المذكور يجيز للدولة الفرنسية استغلال أي مادة وفي أي مكان توجد فيه بدون استثناء². لا شك أن استعمال مجلس الدولة للتسمية المذكورة "محافظ الحكومة" في وقت لم تنقرر رسمياً بموجب نص تنظيمي أو تشريعي، يبين مدى بعد الفكر القانوني لدى القاضي الإداري الذي استطاع أن يستخلص من جملة الأفكار المتناقضة بسبب الوضع الاجتماعي والسياسي السائد في دولة فرنسا آنذاك، التسمية الملائمة والتي تعبر عن التغير الجذري في نظام الحكم من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري والذي يرجع إليه كذلك الفضل في خلق قواعد إجرائية عدة وأحكام من خلال اجتهاداته المتعددة والمتنوعة التي تمس مجالات مختلفة دون حاجة إلى تدخل مسبق للمشرع في سن الطريقة الواجبة الإلتباع بخصوص الفصل في بعض القضايا المعروضة عليه والتي أصبحت تشكل قواعد قانونية، عملت إثرها السلطة التشريعية على تكريس جملة المبادئ التي استحدثها مجلس الدولة في قالب تشريعي لتشعب مجال تدخل الدولة وجماعاتها الإقليمية ومختلف هيكلها واختلاف المناهج المتبعة في إدارة وتسيير المرافق العامة والسير على تحقيق النفع العام. وإلا كيف يفسر سلطة هذه الهيئة القضائية في استعمال تسمية جديدة لم تكن معروفة في القاموس التشريعي والتنظيمي من خلال قرارها المسمى قرار السيد كروزان المؤرخ في أول جوان سنة 1849 السابق الذكر مع أن المرسوم الذي استعمل أول مرة اسم محافظ الحكومة يعود إلى ثلاث سنوات بعد الموافق ليوم 25 جانفي سنة 1852.

التعريف بمحافظ الحكومة: محافظ الحكومة تسمية تلحق بأحد قضاة هيئات القضاء الإداري. يخضع القاضي الذي يحمل هذه الصفة من حيث الإشراف والتوجيه إلى رئيس الجهة القضائية مثله مثل باقي قضاة الحكم. ويعتبر أحد قضاة تشكيلات جهات الحكم الإداري والتي ينضرب إليها بنظرة واحدة موحدة دون أي تمييز بين القاضي الذي يمارس مهام محافظ الحكومة والقضاة المكلفين بالفصل في القضايا المطروحة Article L07 du CJA : " un membre de la juridiction, chargé des fonctions du Commissaire du

Gouvernement " وحسب التشريع و التنظيم الفرنسي و حسب ما كرسه الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة يسع كافة أعضاء تشكيلة القضاء الإداري لتحقيق هدف واحد و هو الفهم الصحيح لملف الدعوى و دراسته القانونية من كلا الطرفين خاصة من قبل المستشار المقرر الذي يعينه رئيس الغرفة الإدارية و من قبل محافظ الحكومة حيث أنه قبل إصدار رئيس التشكيلة أمرا باختتام مرحلة التحقيق القضائي، و قبل عقد الجلسة، يلتقي كافة أعضاء التشكيلة القضائية و هم رئيسها و المستشارين المقررين و محافظ الحكومة بمناقشة ملف الدعوى و يطرح كل من المستشار المقرر و محافظ الحكومة أرائهم تحت إدارة رئيس التشكيلة و اذا كان أحيانا لا تتلاقى نفس أفكارهما بخصوص نظرة كل واحد للدعوى، فإن هذا لا يحول دون تمكين محافظ الحكومة بعرض أفكاره بالجلسة حسب الطريقة التي يراها مناسبة دون أن يعرقله في ذلك أحد. محافظ الحكومة لا يعتبر حسب التسمية التي يحملها على أنه مكلف بالدفاع عن مصالح الحكومة أو الإدارة العامة و لا يعتبر بأي حال من الأحوال ممثلا أو مساعدا قضائيا لأحد أطراف الخصومة القضائية المطروحة أو الممثل لهيئة القضاء الإداري أو الناطق الرسمي عن رأي الغرفة الإدارية التي هو معين فيها. و إنما قاض مثل باقيه القضاء الإداريون تابع لمؤسسة القضاء الإداري سواء الغرفة الإدارية أو أحد تشكيلاتها المكلفة بالفصل في المنازعات القضائية المطروحة. على سبيل الإشارة فإن المحاكم الإدارية في النظام القضائي الإداري الفرنسي أنشأت سنة 1953 و أنشأت مجالس قضاء الاستئناف الإداري سنة 1987. و قد تم تنصيبهما بشكل متدرج ليس دفعة واحدة. و كل هيئة تتشكل من عدة غرف و من تشكيلات حكم حسب حجم الملفات المقيدة بأمانة الضبط عادة يعين في كل غرفة إدارية محافظ حكومة واحد يساهم في المناقشة و الدراسة القانونية للقضية و تبادل وجهات النظر مع زملائه من نفس الغرفة تحت رئاسة رئيسها أي رئيس الغرفة و ذلك قبل أن يقرر هذا الأخير بموجب أمر وضع القضية للمداولة و التي تتم دون حضور محافظ الحكومة للسبب المذكور آنفا. يتم تعيين محافظ الحكومة من ذوي الكفاءات و الذي يتسم عادة ببعد بعد فكره القانوني ومدى درايته بالأمور و الأنشطة

الإدارية. و يعين في محافظة الحكومة القضاء ذو رتبة مستشار أول لأداء وظيفته بموجب قرار يصدره رئيس مجلس الدولة و بناء على اقتراح من رئيس المحكمة الإدارية أو من رئيس مجلس قضاء الاستئناف الإداري و هذا بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للمحاكم الإدارية و مجالس قضاء الاستئناف الإداري طبقا للمادة 222-23 من قانون القضاء الإداري. و أن تعيين أحد القضاة في منصب محافظ الحكومة، ليس معناه أن هذا يحول دون تمكنه من تعيينه في منصب آخر كأحد قضاة الحكم أو تعيينه رئيسا لأحد المحاكم الإدارية أو أحد مجالس قضاء الاستئناف الإداري. غير أن السؤال الذي يتبادر إلى ذهن أحد قراء هذا المقال المتواضع يتمثل في حالة استحالة محافظ الحكومة أداء مهامه لمانع أو طارئ ما. هل هذا معناه أنه بإمكان عقد الجلسة القضائية دون حضوره، هل يمكن لرئيس الهيئة الإدارية أو لرئيس الغرفة الإدارية إعفائه من الحضور في الجلسة؟، و هل يمكن إعفائه من تقديم التوضيحات و الالتماسات التي يراها لازمة بخصوص كل قضية؟ للإجابة على هذه التساؤلات، فإنه في حالة قيام أي مانع أو طارئ يحول دون تمكن محافظ الحكومة من التحاقه بمقر المحكمة الإدارية أو بمجلس قضاء الاستئناف الإداري لحضور الجلسة المقررة كأحد أفراد المشكلة لها، يقوم رئيس هيئة القضاء باستخلافه بمحافظ حكومة آخر معين في أحد الغرف الإدارية الأخرى. و في حالة

افتراض قيام أيضا المانع القانوني لاستخلافه، يستخلف بموجب أمر يصدره رئيس الجهة القضائية كذلك بأحد قضاة حكم الهيئة القضائية و ذلك مؤقتا إلى حين سقوط المانع أو الطارئ و عودة محافظ الحكومة المعني. و فيما يتعلق بالتساؤل المتعلق بمدى إمكانية إعفائه من تقديم التوضيحات و الالتماسات، فيجد جوابه تحت العنوان الموالي.

دور محافظ الحكومة: سبق و أن أشارت على أن محافظ الحكومة يعتبر قاض كباقي قضاة هيئة القضاء الإداري. و هو حسب المادة السابعة من قانون القضاء الإداري يعتبر أحد القضاة الذين

يشكلون هذه الهيئة. يكلف بأداء مهام محافظة الحكومة. يقوم أثناء الجلسة بتقديم توضيحات بخصوص كل قضية و التماسات بشأن الطلبات القضائية و الدفع كالمستشار المقرر. لكن هل يلزم ما يتوصل إليه محافظ الحكومة من خلاصة عند دراسته لملف الدعوى، هيئة تشكيلة الحكم؟ إن تدخل محافظ الحكومة بالجلسة المقررة يتم بصورة علانية و جوبا. يقدم التماساته و التي عادة يقرأ ما كتبه بورقة أعدها بخصوص كل موضوع معد لهذا الغرض و بصورة علانية أيضا و جهرا على مسامع الحاضرين بذات الجلسة. و يناقش محتوى ما استخلصه على ضوء النصوص التشريعية و التنظيمية و ما قرره الاجتهاد القضاء بكل حرية دون أن يكون مقيدا بتقديم التماسات تنماشى مع القرار الإداري الصادر عن البلدية أو المقاطعة الإدارية المطعون في مشروعيته. حيث لا مانع له من استعمال الكلمة التي يريدها و المناسبة بالطريقة التي يحلو إليه ضميره و القانون. كما أنه غير ملزم بوضع الأوراق المكتوبة التي تتضمن التماساته في يد السلطة الإدارية أو حتى بحوزة باقي أعضاء هيئة القضاء الإداري ذاتها التي هو تابع لها. و ليس لرئيس الجهة القضائية أن يفرض عليه الأخذ برأي أو فكر معين. و على هيئة الحكم بدورها أن تأخذ بما توصل إليه محافظ الحكومة أو لا تأخذ بها. و تعتبر ملاحظات و الأفكار التي يطرحها محافظ الحكومة لا تلزم أحد كما أن هيئة المحكمة غير ملزمة بتبشير رفضها أخذ ما ورد

و يعتبر عقد الجلسة القضائية دون حضوره أو دون أن يقدم الاقتراحات و الالتماسات، إخلال إجرائي جوهري يستوجب معه إلغاء القرار القضائي الصادر.

على لسان محافظ الحكومة بالجلسة. و هي غير مقيدة بالإشارة إلى محتوى ما ذهب إليه من التماسات بخصوص كل قضية. و ليس أمر ملزم بإدراج الورقة أو الأوراق التي تضمنتها التماساته بملف الدعوى كما هو الحال بالنسبة للمذكرات الجوابية المقدمة من قبل أطراف الخصومة. كما أنه لا حاجة إلى هذه الأوراق طالما أن ما يهم هيئة القضاء أنها استمعت إلى اقتراحات و التماسات محافظ الحكومة بالجلسة و التي تشكل في غالب الأحيان خاصة في بعض القضايا ذات الأهمية الخاصة بمثابة دراسة قانونية أو بحث أو مداخلة تبدأ بتبيان وقائع

الإداري أن تبقى متطابقة (Jean Paul Gilli.AGDA N2 Année 2009.Pages 65). وهو ما عبر عليه رئيس مجلس الدولة الفرنسي في مراسلة وجهها إلى رؤساء مستشاري ومحافظي مجلس الدولة و رؤساء المحاكم الإدارية ورؤساء مجالس قضاء الاسـتئناف الإداري المؤرخة في 09 جانفي 2009 مشيرة في ذات المراسلة إلى قرار صدر عن مجلس الدولة في 05 مايو 2006 تحت اسم شركة ملور هاف و الذي يؤكد فيه قيام هذا العيب الإجرائي.

محافظ الحكومة و المداولة: لا شك على أن السؤال الذي يمكن طرحه هو ما إذا كان لمحافظ الحكومة مقعد مع باقيه زملائه قضاة الحكم للمشاركة معهم في المداولة لاتخاذ القرار القضائي الملانم طالما أن حضوره لتقديم التوضيحات و الاقتراحات و الالتماسات من الأمر الواجب في كل جلسة تحت طائلة إلغاء أو نقض القرار الصادر؟ وكيف يمكن تصور عدم مشاركته طالما أنه يعتبر أحد القضاة الإداريون و المعين بأحد الغرف الإدارية و الذين ينظر إليهم بنظرة واحدة كلية مجتمعة دون أي تمييز كما سبق الإشارة إليه؟ إذا كان من الجائز حضوره في المداولة، هل هذا معناه أنه من حقه أخذ الكلمة للدفاع عن أرائه التي سبق و أن عرضها بالجلسة جهرا و بصورة علنية. للإجابة على هذه التساؤلات، ينبغي أولا أن نعرف بأن جمهورية فرنسا تعتبر أحد الدول الأوروبية و التي تدافع عن الوحدة الأوروبية و السهر على الخضوع إلى نظامها و الامتثال إلى الأحكام و القرارات الصادرة عن هيئاتها من بينها القرارات التي تصدرها محكمة حقوق الإنسان الأوروبية. و في هذا المجال، فقد صدر عن هذه الهيئة الأوروبية، عدة قرارات تدين الدول الأعضاء بخصوص الخروق التي عرفت في مجال حقوق الإنسان كما هو الحال بالنسبة للمعاملة التمييزية للمواطنين القادمين و المقيمين في دول أوروبية أخرى غير دولة الأصل. و بالنسبة لنظام محافظ الحكومة في نظام القضاء الإداري الفرنسي، فقد صدر عنها بعض القرارات التي أثرت على سير التنظيم الإداري الفرنسي بالصورة المعتادة و ذلك بإعادة النظر في بعض محتوى إجراءات قانون القضاء

الحكومة إلى التحفظات المتعددة التي رتبتهها قرارات محكمة حقوق الإنسان الأوروبية التي لا تزال تنتظر إلى الدور الذي يناط بمحافظ الحكومة على أنه المدافع عن السلطة الإدارية نظرا للبس الذي يشوب تسميتها المرتبطة بالحكومة. و في القضايا التي هو مكلف بتقديم اقتراحات و التماسات و حضوره بالجلسة، ليس لرئيس الجهة القضائية أن يعفي محافظ الحكومة من معالجة القضايا المطروحة تحت أي عذر. و يعتبر عقد الجلسة القضائية دون حضوره أو دون أن يقدم الاقتراحات و الالتماسات، إخلال إجرائي جوهري يستوجب معه إلغاء القرار القضائي الصادر. و يعتبر محافظ الحكومة آخر من يأخذ الكلمة في الجلسة بعد الأطراف و محاميهم و هذا قبل إدخال تعديل على الأحكام التنظيمية التي تضمنها قانون القضاء الإداري بموجب المرسوم المؤرخ في فيفري من سنة 2009. أما عن مقعده بالجلسة فيوجد بالجهة اليمنى للقاضي الفرد أو قضاة الحكم. مثله مثل مقعد وكيل الجمهورية. أما في الجهة اليسرى فثمة، يأخذ كاتب الضبط مكانه. مع الإشارة هنا على أن قضاة الحكم إلى جانب محافظ الحكومة و كاتب الضبط ليس لديهم لباس خاص يجب ارتدائه عند عقد الجلسة القضائية كما هو الحال للجنة السوداء اللون بالنسبة لقضاة جهات القضاء العادي. و لعل ذلك يرجع إلى أن هيئة القضاء الإداري تتشكل من موظفي مختلف الإدارات العمومية و ليسوا من خريجي المعهد الوطني للقضاء. و بخصوص ما قدمه من ملاحظات و اقتراحات شفويا بالجلسة، فلا يوجد أي مانع على محافظ الحكومة وضع ملخص عنه بيد الطرف أو الأطراف المعنية أو امتناعه عن ذلك. غير أنه في حالة ما إذا استجاب إلى طلب الأطراف، يوضع ملخص مداخلته التي أفصحها جهرا بالجلسة أو ملخص عما أعده من قبل لطرحة على قضاة تشكيلة الهيئة القضائية بناء على طلب مسبق، و أن ما تضمنه هذا الملخص، يبقى يلزم محافظ الحكومة الذي ليس عليه أن يقدم ملخص للأطراف على خلاف ما ورد على لسانه بالجلسة و لا أن يضع بحوزتهم ملخص مكتوب لا يلتزم به عند عقد الجلسة لاحقا. و يمنع عليه أن يدخل عليه أي تغيير بل ينبغي تحت طائلة خرق إجراءات قانون القضاء

القضائية و علاجها القانوني من شتى النواحي دون أن يكون ملزما بالتقيد بقرار السلطة الإدارية. بحيث إذا تبين له بأن قرار الإدارة مشوبا بعيب من العيوب، يتدخل محافظ الحكومة بتقديم التماس يهدف إلى إلغائه حفاظا على مبدأ مشروعية القرارات الإدارية. و لا يعتبر بمثابة القائم بالدفاع عن الإدارة أو بالدفاع عن قرارات الحكومة أو مشاريعها كما يعتقد البعض نظرا و لأن التسمية التي يحملها هذا القاضي تبدو على أن مهامه تقتصر على تمثيل الحكومة و مختلف الهيئات الإدارية. و في هذا المعنى صدر عن مجلس الدولة الفرنسي قراران مهمان يتمثلان في قرار يسمى " جرفاز " المؤرخ في 10 جويلية 1975 و قرار يسمى " اسكلانين " المؤرخ في 29 جويلية 1998. و قد جاء في هذان القراران أن محافظ الحكومة لا يعتبر بأي حال من الأحوال ممثلا للإدارة أو للحكومة أو ناطقها الرسمي. و باعتباره أحد قضاة هيئة القضاء الإداري الذي لا يخضع في مهامه من حيث الإشراف و التوجيه سوى لرئيس هذه الهيئة لا غير. و لا يسمح للإدارة الحق في أن تتدخل في مهامه و لا توجيهه في اتخاذ القرار الملانم عند تناوله القضية المطروحة. و حسب هذين القرارين، يدرس محافظ الحكومة الملف المعروض على الغرفة الإدارية التي هو ملحق بها بكل حرية حسب ما يميله ضميره و القانون و يعرض فكره على قضاة الحكم بالجلسة بالطريقة التي يشاءها مع الالتزام بالوقائع المطروحة في الملف و ما تضمنه التشريع و التنظيم و مبادئ الاجتهاد القضائي. و هو نفس المعنى الذي أشارت إليه المادة السابعة المذكورة. تجدر الإشارة على أن محافظ الحكومة لا يتدخل بالجلسة في كافة القضايا المقيدة بأمانة الضبط و إنما يتدخل فقط في القضايا ذات الأهمية. و قد استثنى المشرع الفرنسي تدخله في قضايا الاستعجال الإداري، القضايا الخاصة بإبعاد أشخاص الأجانب من إقليم الجمهورية الفرنسية و غير ذلك. و هناك مشروع تعديل في قانون القضاء الإداري لتقليل تدخل محافظ الحكومة في الجلسات نظرا لحجم الملفات المعروضة حتى يمكن استغلال هذا القاضي ضمن تشكيلة قضاة الحكم و تفرغه للقضايا المهمة. كما يرجع سبب مشروع التعديل في وظيفة محافظ

الإداري بشكل يبين بأن ما راحت إليه دولة فرنسا كما سوف نبينه فيما بعد، يعتبر انحاء للقرارات الصادرة والتي هي بصدد تنفيذها بصورة كلية مما يشكل مخالفة وتراجع لمحتوى

القرارين جرفاز و اسكلتين المشار إليهما أعلاه. لقد عرف التشريع و التنظيم الفرنسي بخصوص قانون القضاء الإداري عدة تعديلات. و بخصوص مدى إمكان حضور محافظ الحكومة و مشاركته و

مساهمته في اتخاذ القرار القضائي الفاصل في ملف الدعوى المطروح مع باقيية زملائه الذين مثلوا تشكيلة الهيئة القضائية و الموضوع في المداولة، نميز بين ثلاث تعديلات مهمة واقعة على ذات القوانين خلال سنة 2001 و سنة 2006 و سنة 2009. قبل سنة 2001، كان يحضر محافظ الحكومة جلسة المداولة و يشارك رفقة باقيية قضاة الحكم في مناقشة القضية و اتخاذ القرار القضائي الملزم. و بناء على قرار قضائي صدرته محكمة حقوق الإنسان الأوروبية في 07 جانفي سنة 2001 المسمى بقرار "السيدة كراس"، قررت الحكومة الفرنسية إدخال تعديل على قانون القضاء الإداري أين تم تجريد محافظ الحكومة من إبداء أي كلمة بخصوص مناقشة القضية رفقة زملائه بجلسة المداولة، بحيث أصبح يحضر بهذه الجلسة كالمشاهد المتفرج الأبيكم و الذي لا حق حتى لرئيس الغرفة الإدارية أو لرئيس الهيئة القضائية أن يخصص له بالمشاركة في اتخاذ القرار اللزم. غير أن هذا الإجراء لم يقنع محكمة حقوق الإنسان الأوروبية التي بناء على تحفظها في قرارها المؤرخ في 12 أفريل سنة 2006 المسمى بقرار "مارتيني"، أشار على أن احتفاظ محافظ الحكومة بمقعد رفقة قضاة الحكم بجلسة المداولة يشكل انتهاكا لحقوق الأطراف و خرقا لمبدأ المشروعية و ضربا لمبدأ الحياد مع أنه ليس لديه الحق في المشاركة في مناقشة القضية الموضوعة للمداولة. وقد اعتبرت المحكمة الأوروبية بأن حضور محافظ الحكومة لا يحول دون ممارسته التأثير على قضاة الحكم

في اتخاذهم القرار الملزم و يمكنه من فرض شخصيته و فكره عليهم مما يؤثر سلبا على مسار المداولة الأمر الذي جعل الحكومة الفرنسية تتدخل مرة أخرى بإدخال تعديل على قانون القضاء الإداري في جانبه التنظيمي وذلك بمنع محافظ الحكومة من الحضور بجلسة المداولة. و تبعا لذلك، صدر سنة 2009 مرسوما بخصوص محافظ الحكومة و موقعه في سير

الخصومة القضائية كما سوف نبينه فيما بعد. لا مجال للشك بأن موقف محكمة حقوق الإنسان الأوروبية المذكور يرجع إلى أنها تنظر إلى محافظ الحكومة على أنه القاضي الممثل و المدافع عن السلطة الإدارية، يبرره التسمية اللاصقة به التي يحملها و التي لا توحى في حقيقة الأمر و الواقع العملي إلى ذلك. وحسب هذه المحكمة الأوروبية، فإن جلوسه مع باقيية زملائه بجلسة المداولة يشكل خطرا على حقوق و مصالح و حريات الأشخاص و يؤثر بشكل بالغ الأهمية على القرارات المتخذة. و عليه فظروا و لان أعضاء المجموعة الأوروبية ملزمون بالتقيد بما يصدر عن هيئاتها من أحكام و قرارات، أقدمت فرنسا على إدخال تعديل آخر فيما يخص هذا الجانب المتعلق بحضور محافظ الحكومة بجلسة المداولة. بحيث أن رئيس الجلسة و القاضيين الإداريين المستشارين يداولون في كل قضية لوحدهم دون حضوره استجابة لتحفظات محكمة حقوق الإنسان الأوروبية. أما عن الإشارة في الحكم الذي تصدره الغرفة الإدارية أو عدم الإشارة فيه إلى أن محافظ الحكومة لم يشارك مع باقيية زملائه بجلسة المداولة لا يشكل أية مخالفة لإجراءات قانون القضاء الإداري. و تجد هذه الإجابة مكانتها ليس في نص تشريعي أو تنظيمي و إنما في قرار صدر عن مجلس الدولة الفرنسي مؤرخ في 14 مايو سنة 2008. Le Courier juridique N° 52 Juillet et Aout 2008. Pages 214 غير أنه في مجلس الدولة، فإن نفس القاضي أي محافظ الحكومة يجلس في الأساس مع باقيية تشكيلة هيئة القضاء للمداولة

في القضايا الموضوعة من أجل اتخاذ قرار قضائي بشأنها. غير أن مكانته في هذه الجلسة كمكاتب الشاهد الأبيكم، بحيث يعتبر مجرد من كل حق في مناقشة القضايا و إبداء الرأي فيها مع زملائه. كما أنه أجاز قانون القضاء الإداري بموجب مادته 732R لأطراف الدعوى أن يبد كل اعتراض على حضور محافظ الحكومة بجلسة المداولة مع أنه كما سبق الإشارة إليه، لا دور له بها بحيث يعتبر قاض مقيد للسان و مغل اليد لا يمكن له التلطف بأية كلمة بخصوص القضية سواء بصورة شفوية أو مكتوبة. أما عن الاعتراض المسموح للأطراف أو لأحدهم بإبدائه، ينبغي أن يكون بصورة مكتوبة، يوجه لرئيس الجلسة يشير فيه صراحة إلى الاعتراض على حضور محافظ الحكومة بجلسة المداولة. و في هذه الحالة ينسحب قضاة تشكيلة حكم هيئة القضاء للمداولة و لا شاب القرار القضائي الصادر بعيب إجرائي.

محافظ الحكومة و تعديل قانون القضاء الإداري: سبق الإشارة على أن قانون القضاء الإداري الفرنسي وقع عليه ثلاث تعديلات مهمة خلال العشرية الأولى من سنة 2000. و بخصوص محافظ الحكومة، فأهم محطات التعديل التي تخصه كان في سنة 2001 أي مع صدور القرار المسمى مارتيني، و تعديل سنة 2006 أي بعد صدور القرار المسمى بقرار السيدة كراس و آخر تعديل الذي نحن بصدد الحديث عنه كان في 07 جانفي سنة 2009 الذي تضمن إعادة تسمية محافظ الحكومة بالمقرر العام و كذا إعادة ترتيب إجراءات سير جلسات هيئات القضاء الإداري و موقعه فيها. بالفعل، يرجع إعادة النظر في تسمية محافظ الحكومة و إجراءات الخصومة الإدارية و موقعه فيه مثله مثل باقيية التعديلات إلى التحفظات التي قررتها محكمة حقوق الإنسان الأوروبية و التي تشككت كثيرا من مهام هذا القاضي ذات الدور المتميز و الذي لا يعرف حقيقة مكانته أصلا إلا الذي جلس معه بقاعة الجلسات و مارس و لو جزئيا المهام المنوط به و اطلع على مختلف الأحكام و قرارات مجلس الدولة و قرارات المحكمة الأوروبية المذكورة. حيث أن هذه المحكمة تنظر إلى محافظ الحكومة على أنه مرآة يعكس رأي الحكومة و يدافع عن قراراتها و الذي حسبها يؤثر سلبا على مسار المحاكمة

بالجلسة العلنية. و ليس لهذا الأخير أن يقدم ردا على ما يتقدم به الأطراف ومحاميهم من ملاحظات. يعتبر هذا التعديل في قانون إجراءات القضاء الإداري الفرنسي في جانبه التنظيمي، مجال مفتوح للتشكك بصورة أكبر على مصداقية الدور المنوط بمحافظ الحكومة حسب رجال الفقه مع أن موقعه في خصومة القضاء الإداري لا يأخذ فيها حيزا سواء لمساندة الإدارة أو مساندة الطرف الآخر غير الإدارة. و بعبارة أخرى لا يعتبر بمثابة الطرف المتدخل أو المدخل في الخصومة القضائية كما لا يعتبر بأي حال من الأحوال بمثابة الناطق لأحدهما خاصة منها الشخص المعنوي العام الأمر الذي يسمح بصورة أكبر أيضا تركية التحفظات التي تناولتها محكمة حقوق الإنسان الأوروبية بخصوص دور هذا القاضي المتميز وكذا فسح الساحة للفقه و القضاء الانجلوساكسوني من مناقضة و عداء نظام القضاء الإداري الفرنسي و الذي لا محالة للشك أنه يؤثر على السلطة التشريعية بفرنسا و السلطة التنظيمية بإدخال تعديلات أخرى على قانون القضاء الإداري و تقييد المهام المسندة إلى محافظ الحكومة و تضيق مجال تدخله و حصرها في نوع أو أنواع قليلة من القضايا المعروضة على هيئة القضاء الإداري. بالإضافة لما سبق، فإن المرسوم المؤرخ في 07 جانفي 2009 أوجب على المقرر العام وضع بحوزة أطراف الدعوى سواء الإدارة أو الطرف غير الإدارة ملخصا عن جملة الاقتراحات المزمع طرحها بالجلسة قبل عقدها في وقت معقول عبر وسيلة اليكترونية تسمى "ساقاس" لا يطلع عليها إلا ذوي الشأن بعد استعمال الكلمة السرية. و المدة المعمولة بها تقدر عادة بثلاث أيام قبل الجلسة المحددة. و يمكن في جميع الأحوال أن توضع ملخصات المقرر العام المراد عرضها بالجلسة عن طريق تسليمها المباشر للمعنيين بموجب طلبهم لها. و في ذلك فإن المرسوم المذكور يكون قد قرر حقاً لم يكن مقرراً من قبل علماً بأنه قبل صدوره، لمحافظ الحكومة الحق في أن يضع بحوزة الأطراف بناء على طلبهم ملخصا عما أعده ليطرحة بالجلسة أو على ما قاله بنفس الجلسة كما له الحق في أن يتمتع عن ذلك غير أنه يبقى ملتزماً دائماً بأن يحتفظ بنفس

يدافع عن مصالحها كما تعبر التسمية التي يحملها. و لقد قررت دولة فرنسا إعادة التنظيم في الإجراءات بدءاً من التغيير في الاسم المشار إليه من محافظ الحكومة إلى المقرر العام. و قد سبق و أن دار نقاش حاد بين رجال الفقه و رجال القضاء حول اعتماد التسمية الجديدة. بحيث قبل اعتماد اسم المقرر العام، اقترح عدة تسميات جديدة له لحملها كما هو الحال بالنسبة لمحافظ القانون، محافظ الجمهورية، القاضي الثرائر juge orateur..Joel Adrient Imbazovina Recueil Dalloz 2008N17 Pages 1154. و تعتبر حسب بعض الفقهاء أن الاستجابة إلى تحفظات محكمة حقوق الإنسان الأوروبية المتمثلة في تغيير اسم محافظ الحكومة يرجع إلى أن هذه التسمية في الدول الديمقراطية يشوبها لبس و غموض بخصوص حقيقة المهام المسندة لهذا القاضي بالرغم من أن هذه التسمية لا تعبر عن حقيقة المدلول الذي يحمله.

موقع المقرر العام "محافظ الحكومة" من إجراءات خصومة القضاء الإداري: إن المرسوم المؤرخ في 07 جانفي سنة 2009 التعلق بالمقرر العام بهيئات القضاء الإداري و إدارة الجلسات القضائية بهذه الهيئات، أحدث ثورة و انقلاب في مسار إجراءات خصومة القضاء الإداري. و قد تضمن هذا المرسوم إلى جانب إدخال تعديل في تسمية محافظ الحكومة كما سبق الإشارة إليه، تعديل بخصوص الهندسة الكلاسيكية للجلسات القضائية و سير إجراءاتها بخصوص موقع المقرر العام فيها. قبل صدور هذا المرسوم، كانت المداخلة الأخيرة بجلسات جهات القضاء الإداري ترجع إلى محافظ الحكومة الذي عادة، يقرأ ما توصل إليه من خلاصة فهمه للقضية و إنارة هيئة المحكمة بمعلومات مفيدة تغذيها بعده الفكري القانوني و تحليله على ضوء التشريع و التنظيم و على ما استقر عليه اجتهاد مجلس الدولة. و كثيراً ما تكون مداخلته أساس بناء الاجتهاد القضائي كما هو الحال بخصوص قرار بلانكو الصادر يوم 20 فيفري 1873. و بموجب المرسوم المشار إليه، تم تقرير الحق لأطراف الدعوى أو محاميهم بتقديم ملاحظات على ما يذكره لسان محافظ الحكومة أي المقرر العام من كلام

* رئيس محكمة راس الوادي

الهوامش

- 1- Code de justice administratif. Litec année 2009 page 41.
- 2- Recueil des arrêts du Conseil d'Etat page 252 à 254