# أثر الإصلاحات الجارية على القضاء الإداري (النيابة العامة نموذجا)

# The impact of the ongoing reforms on administrative justice

# (Public Prosecution model)

ـ الدكتور لخضر رابحي(*)
جامعة عمار ثليجي الأغواط
rabhi.lakhdar03@gmail.com

ـ الأستاذ إلياس ساسي
جامعة عمار ثليجي الأغواط
saciilyas@gmail.com

| تاريخ الإيداع:2019/05/18 | تاريخ المراجعة:2019/06/12 | تاريخ القبول:2019/06/17 |
|---|---|---|

## الملخص:

يقوم المشرع الجزائري بعدة اصلاحات في المجال القضائي، خاصة بعد التعديل الدستوري الأخير 2016 الذي وضع المزيد من ضمانات دولة القانون والحريات، لذا نعالج في هذ المداخلة موضوع اثر الإصلاحات القضاء الاداري النيابة العامة لدي القضاء الاداري نموذجا، ويقتصر معالجة الموضوع على مجلس الدولة فقط على اعتباره اعلى هيئة في القضاء الاداري.

إن هذه الاصلاحات التي قام بها المشرع تثير عدة نقاط قانونية نتطرق لها في المداخلة خاصة انها تخالف النظام الفرنسي الذي هو مهد القضاء الاداري.

**الكلمات المفتاحية:** القضاء الاداري، التشريع الجزائري، الدستور، النيابة العامة.

## Abstract:

The Algerian legislator makes several reforms in the judicial field, especially after the recent constitutional amendment 2016, which placed more guarantees of the state of law and freedoms. Therefore, we address in this intervention the issue of the reforms of the administrative judiciary. The Public Prosecution has the administrative judiciary as a model. The highest authority in the administrative judiciary.

These reforms by the legislator raise several legal points that we address in the intervention, especially as they violate the French system, which is the cradle of administrative justice.

**Key words**: Administrative judiciary, Algerian legislation, Constitution, Public Prosecution.

(*) المُؤلف المُراسِل.

**مقدمة:**

على إثر التعديل الدستوري لسنة 11996 قام المؤسس الدستوري بوضع المزيد من الأليات والضمانات المكرسة لدولة القانون والمشروعية2، ووضع أليات رقابة المشروعية لأعمال السلطات الإدارية3،على خلاف الدساتير السابقة، فتم إسناد مهمة رقابة أعمال السلطات الإدارية إلى السلطة القضائية، متمثلة في القضاء الإداري مؤسساً جهة قضائية عليا مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، تضمن توحيد الإجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد وتسهر على إحترام القانون، وهذه الجهة القضائية العليا هي مجلس الدولة، وهو جهاز قضائي يتبع السلطة القضائية، إذ تنص المادة 171 من الدستور: " تمثل المحكمة العليا الهيئة المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم.

يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية.

تضمن المحكمة العليا ومجلس الدولة توحيد الإجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهران على إحترام القانون.

تؤسس محكمة تنازع تتولى الفصل في حالات تنازع الإختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الاداري ."

تعدّ هذه المادة هي الأساس الدستوري لمجلس الدولة أعلى هيئة للقضاء الإداري.

يحظى مجلس الدولة الجزائري بمكانة دستورية مرموقة في النظام الجزائري ،إذ أن القانون الذي يحدد عمله وإختصاصه هو قانون عضوي4، وهذا طبقاً للدستور إذ تنص المادة 172 من الدستور: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم وإختصاصاتهم الأخرى".

لمجلس الدولة تركيبة بشرية مشكلة من قضاة وموظفين، هؤلاء الموظفون يعنون بالمهام الإدارية للمجلس في جناب الإدارة والوسائل والمالية والتنسيق، تحت إشراف الأمين العام لمجلس الدولة، هذا بالإضافة إلى سلك كتاب الضبط الذين توكل إليهم مهام مساعدة القضاة ،إذ حددت مهامهم في النظام الداخلي لمجلس الدولة، الذي صودق عليه بتاريخ 26 مايو 5.2002

---

[1]- صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق لـ 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج.ر: 76.

[2]- عدل التعديل الدستوري لسنة 1996 دستور 1989 الذي ضخ فيه المؤسس الدستوري أن ذاك جملة من الحريات السياسية والإقتصادية على خلاف الدساتير السابقة، صدر بموجب المرسوم الرئاسي 89-19 المؤرخ في 28 فبراير 1989. ج.ر: 09.

[3]- تنص م 161 من دستور 2016 " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية" حيث حلت محل م 143 من دستور 1996 " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات العمومية".

[4]- ظهرت أول مرة فكرة القوانين العضوية في الجزائر في دستور 1996 بموجب م 123 تخضع القوانين العضوية لإجراءات خاصة من حيث المصادقة والرقابة إذ تتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة، يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

[5]- النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه بتاريخ 26 مايو 2002 غير منشور في ج.ر: ألزمت المادة 42 المعدلة بالقانون 11-13 " ينشر النظام الداخلي لمجلس الدولة في الجريدة الرسمية."

يقسم القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء 04-11، القضاة إلى قضاة حكم وإلى قضاة نيابة، ومن بين هؤلاء القضاة قضاة مجلس الدولة، فقضاة الحكم هم الرئيس أي رئيس مجلس الدولة والمستشارون، أما قضاة النيابة العامة هم محافظ الدولة لدى مجلس الدولة ومحافظي الدولة المساعدين إذ تنص المادة 02 من القانون العضوي 04-11:

"يشمل سلك القضاء:

.....

قضاة الحكم ومحافظي الدولة لمجلس الدولة والمحاكم الإدارية.

....."

أما المادة 20 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم:" يشّكل مجلس الدولة من القضاة الأتية ذكرهم:

من جهة:

رئيس مجلس الدولة.

نائب الرئيس.

رؤساء الغرف.

رؤساء الأقسام .

مستشاري الدولة.

ومن جهة أخرى:

محافظ الدولة.

محافظي الدولة المساعدين."

من خلال هذه المواد أنشأ المشرع الجزائري لأول مرة نظام محافظي الدولة، أسند لهم مهمة النيابة العامة وبذلك تكون نيابة عامة أمام القضاء الإداري موازية للنيابة أمام القضاء العادي، إعتمد المشرع فيها نفس التقسيم، النائب العام، النواب العامون المساعدون، محافظ الدولة ومحافظي الدولة المساعدين مشكلا بذلك سلك قائم بذاته.

إقتبس المشرع نظام محافظ الدولة COMMAISAIRE D'ETAT من النظام الفرنسي إذ يوجد لدى القضاء الإداري الفرنسي سواءً مجلس الدولة أو المحاكم الإدارية الإستئنافية أو المحاكم الإدارية الإبتدائية مفوض الحكومة سابقاًCOMMAISAIRE DE GOUVERNEMENT تسند له مهمة إعداد تقرير حول القضية، لهؤلاء أثر بالغ في إنشاء وتطور القانون الإداري إلا أنهم لا يمثلون النيابة العامة إنما لهم نظام مغاير.

لمحافظ الدولة خصوصية موضوعية وإجرائية سواءً مقارنة بالنائب العام لدى المحكمة العليا أو في النظام الفرنسي.

الإشكالية المطروحة: ماهو اثر اصلاحات القضاء الاداري على نظام النيابة العامة؟ وما مدى تاثيرها في ارساء دولة القانون والحريات ؟

للإجابة على الإشكالية نقترح الخطة الآتية:

المبحث الأول: المركز القانوني للنيابة العامة امام القضاء الاداري.

المطلب الأول: محافظ الدولة : قاض.

المطلب الثاني: نيابة عامة أمام القضاء الاداري: تقليد خاطئ.

المبحث الثاني: نطاق إختصاص النيابة العامة في ارساء دولة القانون.

المطلب الأول: في المجال القضائي: دور بارز.

المطلب الثاني: في المجال الإستشاري: دور محدود.

## المبحث الأول: المركز القانوني للنيابة العامة امام القضاء الاداري (مجلس الدولة)

إن اختيار المشرع توكيل مهام النيابة العامة لدى مجلس الدولة إلى محافظ الدولة يمنح له وضع قانوني، حيث طبقا للقانون العضوي 01/98 يعد محافظ الدولة قاضيا لدى مجلس الدولة قاضيا.

**المطلب الأول: محافظ الدولة: قاض.**

يعدّ محافظ الدولة لدى مجلس الدولة قاضياً طبقا للقانون العضوي 01/98 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة المعدّل والمتّمم، إذ نصّت المادة عشرون (20) منه "يتشكل مجلس الدولة من القضاة الآتي ذكرهم:

*من جهة:

- رئيس مجلس الدولة، نائب الرئيس،
- رؤساء الغرف، رؤساء الأقسام،
- مستشاري الدولة

*و من جهة أخرى :

- محافظ الدولة
- محافظي الدولة المساعدين

يخضع القضاة المذكورون أعلاه للقانون الأساسي للقضاء ".

والمادة 02 من القانون العضوي 111/04 المؤرخ في 21 رجب الموافق لـ 6 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، إذ نصت "يشمل سلك القضاء:

1-.....

2- قضاة الحكم ومحافظي الدولة لدى مجلس الدولة والمحاكم الإدارية"

وعليه يكون المركز القانوني لمحافظ الدولة واضح، وهو قاض من قضاة النيابة العامة، يخضع لنفس الحقوق والواجبات التي يخضع لها قضاة الحكم للنظام القضائي الإداري، وقضاة النظام القضائي العادي، وبذلك يكون

[1]- ألغى القانون العضوي 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء القانون 21/89 المؤرخ في: 14 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 12 ديسمبر 1989 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

المشرع قد خالف النظام الفرنسي مرة آخرى، إذ أن كل من مفوّض الحكومة سابقا أو المقرر العام حاليا وحتى باقي أعضاء مجلس الدولة الفرنسي يعدّون موّظفون عموميون ويخضعون للنظام الأساسي للوظيفة العامة.

من خلال هذه المواد نستنتج أن المشرع جعل من محافظة الدولة لدى المجلس الدولة سلك قائم بذاته ويشرف على هذه المحافظة محافظ الدولة كمنصب قضائي نوعي.

**المطلب الثاني: نيابة عامة أمام القضاء الاداري : تقليد خاطئ.**

نصّت المادة 15 من القانون العضوي 01/98 "يقوم محافظ الدولة بدور النيابة العامة بمساعدة محافظي الدولة المساعدين". والمادة 26 "يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون مهمة النيابة العامة في القضايا ذات الطابع القضائي والإستشاري، ويقدمّون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا".

يمارس محافظ الدولة لدى مجلس الدولة دور النيابة العامة أمام المجلس، إن هذا المسلك الذي أخذ به المشرع يخرج تماما عمّا هو مألوف في النظام الفرنسي ،والأنظمة المستلهمة، إذ لا وجود لنيابة العامة أمام القضاء الإداري.

بالرجوع إلى الدور الذي تقوم به النيابة العامة في القضاء العدلي إذ لها مهام رئيسية تتمثل في تحريك الدعوى العمومية، ومتابعة المجرمين والمطالبة بتطبيق القانون أمام الجهات القضائية الجزائية، يقوم بهذه المهمة النائب العام على مستوى المجلس القضائي وبمساعدة نوّاب عامون مساعدون، ومساعدة وكيل الجمهورية على مستوى المحاكم، وهذا طبقا لقانون الاجراءات الجزائية الأمر 155/66 المؤرخ في 18 صفر 1386هـ الموافـق لـ 8 يونيـو11966، ويمكن كذلك للنيابة العامة أن تكون طرف أصلي أو طرف منظم في الدعاوي المدنية2، كما أن لها صلاحيات ادارية مثل الاشراف على السجون وإدارة نشاط الضبطية القضائية، وبالإضافة إلى صلاحيات النيابة العامة أمام الجهات القضائية العدلية، فإن المشرف المباشر لها هو وزير العدل إذ يحق له أن يقدم تعليمات كتابية للنيابة العامة.

إن المشرع بمحاولته تقليد النظام الفرنسي يكون قد أخطأ، حيث أن فرنسا كما رأينا لا و جود للنيابة عامة أمام مجلس الدولة فمفوّض الحكومة لا يمثل النيابة العامة، ولا يمثل الحكومة، إنما يمثل القانون، وكان من الأجدر على المشرع إنشاء هيئة محافظة الدولة دون توكيل لها مهام النيابة العامة ويكون ذلك نوعا ما قد جانب الصواب.

## المبحث الثاني: نطاق إختصاص النيابة العامة في ارساء دولة القانون والحريات.

لمجلس الدولة وطبقا للدستور والقانون العضوي 98/01 المحدد لإختصاصات مجلس الدولة له مجالان يمارس فيهما مهامه، أولا المجال القضائي حيث أن مجلس الدولة ينظر في المنازعات الإدارية ويعد كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية بموجب المادة 171 من الدستور، لمحافظ الدولة لدى مجلس الدولة دور يقوم به في المجال القضائي وثانياً المجال الإستشاري حيث يقدم مجلس الدولة الإستشارة في مشاريع القوانين التي يعرضها عليه الوزير الأول قبل أن يودعها في البرلمان، لمحافظ الدولة لدى مجلس الدولة دور في المجال الإستشاري يقوم به.

[1]- المادة 29 من قانون الإجراءا ت الجزائية: " تباشر النيابة العامة الدعوى العمومية بإسم المجتمع وتطالب بتطبق القانون وهي تمثل أمام كل جهة قضائية، ويحضر ممثلها المرافعات أمام الجهات القضائية بالحكم ويتعين أن ينطق بالأحكام في حضوره كما تتولى العمل على تنفيذ احكام القضاء، ولها في سبيل مباشرة وظيفتها أن تلجأ إلى القوة العمومية، كما تستعين بضباط وأعوان الشرطة القضائية.

[2]- تكون النيابة العامة طرف اصلي في قضايا شؤون الأسرة وقضايا الجنسية....

**المطلب الأول: في المجال القضائي: دور بارز.**

إنطلاقا من المهمة الدستورية لمجلس الدولة بصفته كهيئة مقوّمة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ويضمن توحيد الإجتهاد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهر على إحترام القانون[1]، حدد القانون العضوي 01/98 المعدّل والمتّمم، الإختصاصات ذات الطابع القضائي له في المواد 9 و10 و11 من نفس القانون إذ نصت المادة 9 منه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية[2] والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات الهيئة الوطنية.

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخوّلة له بموجب نصوص خاصة".

والمادة 10 "يختص مجلس الدولة بالفصل في إستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية.

ويختص أيضا كجهة إستئناف في القضايا المخوّلة له بموجب نصوص خاصّة".

والمادة 11 " يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية.

ويختص أيضا بالنظر في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة"[3][4].

وما تجب ملاحظته هنا أن معيار الإختصاص في الجزائر هو تشريعي، وليس قضائي عكس فرنسا5، تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وهذا ما تضمنته المادة 40 من القانون المشار اليه أعلاه.

يعد القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية هو الإطار الإجرائي للخصومة الإدارية سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، وبالرجوع اليه نجد أن هذا القانون تضمن كتاب متعلق بالإجراءات المتبعة أمام

---

[1]- المادة 171 من الدستور لسنة 2016.

[2]- بالرجوع إلى مشروع القانون الإجراءات المدنية والإدارية وقبل المصادقة عليه تمّ منح إختصاص النظر في القرارات السلطات الإدارية المركزية إلى المحكمة الإدارية وهذا ما عبرت عنه المادة 802 من الشروع: "تفصل المحاكم الإدارية في: دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

1- السلطات الإدارية المركزية.

2-.....

وتمّ منح إختصاص النظر في المراسيم إلى مجلس الدولة وهذا ماتضمنته المادة 901 من المشروع "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى واخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير مشروعية المراسيم". أنظر لحسين بن الشيخ، المنتقى في القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 19 وما بعدها.

[3]- هذه المواد من القانون العضوي 01/98 مسها تعديل 13/11 الذي يعدل ويتمم القانون العضوي 01/98

[4]- كما تضمن ق.إ.م.إ نفس الأحكام المواد 901 – 902- 903 إذ نصت:

م 901: " يختص م.د كدرجة أولى وأخيرة باللصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارة الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

و م: 902 يختص م.د بالفصل في إستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية كمايختص أيضاً كجهة إستئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

و م: 903: " يختص م.د بالنظر في الطعون بالنقض في القرارت الصادرة في أخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، يختص م.د كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة". هذه الأحكام تضمنها قانون « Loi » وهذا يعد غير مطابق للدستور إذ أن مجال تحديد إختصاص م.د هو قانون عضوي بموجب المادة 153 من الدستور: "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم وإختصاصاتهم الأخرى".

[5]- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج 02، نظرية الإختصاص، د.م.ج، الجزائر 2009، ص 09.

الجهات القضائية الإدارية من المواد 800 إلى 989، وبالتحديد تضمّن إجراءات خاصة متبعة أمام مجلس الدولة من المواد 901 إلى 916، حيث أن هذه المواد تضمّنت أحكام جديدة عن القانون السابق أي قانون الإجراءات المدنية.

إن الإجراءات أمام الجهات القضائية الإدارية هي إجراءات يبرز فيها دور المستشار المقرّر ومحافظ الدولة[1]، حيث أن المواد 897 و898 و899 هي التي تضمنّت دور محافظ الدولة أمام مجلس الدولة، إن هذه المواد متعلقة في الأصل بمحافظ الدولة لدى المحكمة الإدارية، لكن المادة 916 المتعلقة بمجلس الدولة إكتفت بالإحالة إلى هذه الأحكام وعليه يتسّم دور محافظ الدولة لدى مجلس الدولة بالدور البارز في المجال القضائي، لمحافظ الدولة لدى مجلس الدولة دور قبل الجلسة ليعد فيه تقرير حول الملف وفي هذه المرحلة إذا رأى أن هناك مساس بالحريات العامة المكفولة دستوريا يبدي فيها رأيه ودور يقوم به خلال الجلسة من خلال تقديم الملاحظات الشفوية ودور يمكن أن يقوم به بعد الجلسة مثل تصحيح الأخطاء المادية.

إن المهمة الأساسية لمحافظ الدولة لدى مجلس الدولة في المجال القضائي هي إعداد تقرير عن ملف القضية، إذ أنّ المادة 897 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08 تضمنت: "يحيل القاضي المقرر وجوبا، ملف القضية مرفقا بالتقرير والوثائق الملحقة به إلى محافظ الدولة لتقديم تقريره المكتوب في أجل شهر واحد من تاريخ إستلام الملف.

يجب على محافظ الدولة إعادة الملف والوثائق المرفقة به إلى القاضي المقرر لمجرد انقضاء الأجل المذكور".

يسبق تقرير محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، تقرير المستشار المقرر لدى المجلس، إذ أن الدعوى المسجلة أمام مجلس الدولة تمر بمرحلة التحقيق التي يشرف عليها المستشار[2] المقرر، وهنا تظهر السلطات الواسعة للقاضي الإداري، إذ أنه يقوم بالتحقيق في الموضوع، ويفحص أدلة الإثبات طبقا للوسائل الإجرائية المقررة سواءً الخبرة المادة 855 أو سماع الشهود موضوع المادة 852 و860، أو المعاينة والإنتقال إلى الأماكن موضوع المادة 861 أو مضاهاة الخطوط المشار إليها في المادة 862 أو أي تدبير آخر كما أشارت المادة 863.

بعدها يحيل المستشار المقرر الملف إلى محافظ الدولة لتقديم إلتماسه إذا نصت المادة 846 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09: "عندما تكون القضية مهيأة للجلسة أو عندما يقضي القيام بالتحقيق عن طريق خبرة أو سماع شهود أو غيرها من الإجراءات، يرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم إلتماسه بعد دراسته من قبل القاضي المقرر" إنتقد بعض الفقه المشرع على طريقة إعداد التقرير هذه، إذ رأى البعض أنه كان من الأفضل على المشرع لو أن محافظ الدولة لدى مجلس الدولة هو الذي يعدّ التقرير الأول أي قبل المستشار الأول، حتى يتسنى لهذا الأخير الأخذ بعين الإعتبار بطلبات المحافظ[3]، في حين رأى البعض الآخر حبذا لو أن المشرع أرفق كما يقضي بعدم إدراج تقرير المستشار المقرر في الملف المقدم إلى محافظ الدولة، حتى محافظ الدولة لايتكل على تقرير المستشار

[1]- مسعود شيهوب، المرجع السابق، ج 01، ص 284.

[2]- يعين المستشار المقرر من قبل رئيس تشكيلة الحكم، والمستشار المقرر في الدعوى الإدارية هو قاض ويشترط فيه أن يكون من فئة وصنف المستشارين في مهمة عادية ذلك أن المستشارين في مهمة غير عادية لا يمكنهم أن يكونوا مستشارين مقررين حيث تقتصر مهامهم على الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة.

[3]- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 160.

المقرر، وتكون جهة الحكم لمجلس الدولة أمام حلين أحدهما للمستشار المقرر والأخر لمحافظ الدولة لدى مجلس الدولة[1]، ونميل إلى هذا الرأي.

أما عن شكل التقرير فإن المادة 898: " يتضمن التقرير عرضاً عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة، والحلول المقدمة للفصل في النزاع، ويختم بطلبات محددة"، في الحقيقة أن مسألة إلزام محافظ الدولة بتقديم تقرير مكتوب على ملف القضية، وتحديد مضمون هذا التقرير كان من إقتراح لجنة الشؤون القانونية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني في التقرير التمهيدي الذي أعدته، حيث رأت اللجنة إدخال تعديل على المادة 897 المقدمة من طرف الحكومة، وسببت إقتراحها بأنه انطلاقا من الأهمية التي يمنحها الدستور إلى مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ودوره الفعال في تحديد الإجتهاد القضائي وسهره على إحترام القانون، رأت اللجنة ضرورة إبراز دور محافظ الدولة في تجسيد هذه المبادئ الدستورية، من خلال إلزامه بتقديم تقرير مكتوب يتضمن مختلف وقائع القضية والأحكام القانونية والأوجه المثارة وغير ذلك، ليكون هذا التقرير مرجعا للإجتهاد القضائي الإداري، مع إضافة حكم جديد يحدد مضمون التقرير المكتوب الذي يعرضه محافظ الدولة، ويحتوي هذا التقرير على:

- عرض عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة.
- رأي محافظ الدولة حول كل مسألة مطروحة.
- الحلول المقترحة للفصل في النزاع.
- الطلبات المحددة[2].

من خلال تجسيد هذه الإقتراحات من طرف المشرع، تكون بذلك صلاحيات محافظ الدولة قد تطورت عن قانون الإجراءات المدنية السابق[3].

يعد محافظ لدى مجلس الدولة تقريره المتضمن عرضاً عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة ورأيه حول كل مسألة مطروحة، ويقترح حلول للفصل في النزاع ويختم بطلبات محددة، هذه الإجراءات تؤكد الدور البارز الذي إنطلقنا به في مقدمة هذا المبحث لمحافظ الدولة لدى مجلس الدولة، وبالرغم من كونه ليس خصم في الدعوى، أو طرفا منّظم وإنما يمثل القانون مثله مثل المقرر العام في فرنسا، تؤكد لنا هذه الإجراءات برغبة المشرع بالنهوض بهذا الجهاز ومنحه دورا أكثر فعالية.

يعتمد محافظ الدولة لدى مجلس الدولة حين إعداد التقرير على معطيات الملف ويستمد مضمون تقريره من القواعد القانونية التي تشكل مصدراً مباشراً لتقريره إنطلاقا من أعلى قاعدة في النظام القانوني، ويبدي رأيه في كل مسألة مطروحة في الحقيقة تعد هذه الإمكانية فرصة لمحافظ الدولة للنهوض بالإجتهاد القضائي الإداري.

بعدها يعيد المحافظ الملف والوثائق المرفقة به إلى المستشار المقرر بعد مجرد إنقضاء الأجل.

---

[1]- لحسين بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 27.

[2]- جريدة المناقشات، المجلس الشعبي الوطني A.P.N السنة الأولى رقم:47، بتاريخ: 2008/01/28، الفترة التشريعية السادسة، الدورة العادية الأولى، ص 142.

[3]- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق.

تعتبر المادة 898 قرينة قانونية لجدية وقيمة هذا التقرير والذي قد يعتمده مجلس الدولة، وبالرجوع إلى بعض قرارات المجلس نلاحظ أن هناك تباين وإختلاف كبير من حيث الإشارة إلى طلبات المحافظ، حيث ألزم المشرع الإشارة إلى طلبات المحافظ في حيثيات القرار القضائي، إلا أننا نجد تارة طلبات وتحليل جدي لمحافظ الدولة مثل القرار الصادر بتاريخ 2011/01/14 ملف 67345 عن الغرف المجتمعة، حيث كانت الدعوى الى انعقاد الغرف المجتمعة جاء بناء على دعوى من محافظ الدولة [1]،وتارة أخرى طلبات غير جدية ،حيث يكتفي فقط بطلب رفض الدخول لعدم التاسيس او رفض الطلب ولا يظهر فيها أي رأي للمحافظ[2]، دون أن ننسى كثرة الملفات المعروضة عليهم.

كذلك تعدّ طلبات المحافظ مجرد تكرار للقانون دون إبداء أي إجتهاد، وبالرغم من ذلك كثيرا ما يأخذ مجلس الدولة بطلباته كنتيجة حتمية تطبيقا للقانون فقط، وهذا ما يعزز النتيجة التي توصلنا إليها حول واجبات المحافظ بأنها واجبات لا تتماشى مع طبيعة المنصب.

**المطلب الثاني: في المجال الإستشاري: دور محدود.**

بالإضافة إلى الإختصاص القضائي الذي يقوم به مجلس الدولة، يمارس مجلس الدولة وظيفة إستشارية في مجال مشاريع القوانين، أسند المؤسس الدستوري هذه المهمة ولأول مرة في دستور 1996 عند إنشائه لمجلس الدولة بموجب المادة 119 من الدستور، وبذلك يكون لمجلس الدولة إختصاص قضائي ووظيفة إستشارية، منح المشرع لمحافظ الدولة دور يقوم به في المجال الإستشاري مثل المجال القضائي لكن الفرق بينهما يكمن في أن الدور الذي يقوم به محافظ الدولة في المجال القضائي هو دور بارز أما الدور الذي يقوم به في المجال الإستشاري هو دور محدود مقارنة بالمجال القضائي حتى في مجال الحريات العامة.

هذه المهمة الإستشارية لمجلس الدولة تختلف عن المهمة القضائية من حيث أن لها أساس يختلف عن الأساس الإختصاص القضائي لمجلس الدولة، ويغير من طبيعة مجلس الدولة هذه الوظيفة الإستشارية التي يقوم بها مجلس الدولة لها إجراءات محددة بموجب القانون والتنظيم والنظام الداخلي للمجلس، حيث ان الوظيفة الإستشارية تنعقد في شكل جمعية عامة أو لجنة دائمة حسب الحالات، والجمعية العامة تمارس الوظيفة الإستشارية في الحالة العادية ويمارس محافظ الدولة دوره أمام الجمعية العامة، أما اللجنة الدائمة تمارس الوظيفة الإستشارية في الحالة الإستثنائية ويقوم محافظ الدولة بدور أمام اللجنة الدائمة.

المهمة الإستشارية لمجلس الدولة هي مهمة دستورية وهذا يعزز مرة أخرى الأسس الدستورية التي يتمتع بها مجلس الدولة الجزائري، ينفرد مجلس الدولة بهذا الإمتياز الدستوري عن المحكمة العليا، التي لا يمكن لها تقديم الإستشارة مثل مجلس الدولة[3]، وبذلك يعدّ مجلس الدولة شريكا في صنع التشريع[4]، ويشكل غرفة مشورة للحكومة

[1]-ب-ح ضد مديرية التربية لولاية البويرة قرار غير منشور.

[2]- ليس للمحافظ في حدّ ذاته وإنما محافظي الدولة المساعدين.

[3]- زوينة عبد الرزاق، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، الجزائر 2002، ص 23.

[4]- زوينة عبد الرزاق، نفس المرجع، ص 23.

في المجال التشريعي، ولا يشترط موضوع الإستشارة أن تمس المجال الإداري حتى يطلب رأي مجلس الدولة بل كل مشاريع القوانين أياً كان موضوعها، سواء كان في مجال القانون الخاص أو القانون العام[1].

تعدّ المادة 136 من الدستور 1996: " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني" والمواد 04، 12، 14، 26، 35، 41، 41مكرر، 41مكرر1، 41مكرر2، 41مكرر3، 41مكرر4، 41مكرر5، من القانون العضوي98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13[2] والمتعلق بمجلس الدولة والمرسوم التنفيذي 98-261 المؤرخ في 29 أوت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة[3]، والنظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه في: 22 ماي 2002 من المواد 77 إلى 119 منه، الإطار القانوني لتنظيم المجال الإستشاري لمجلس الدولة، والمادة 136 من الدستور تعد بالذات هي الأساس الدستوري للوظيفة الإستشارية[4]، والتي أثرت بشكل مباشر على دور محافظ الدولة، وبالرغم من تأثير الأساس الدستوري إلا أن المشرع لم يصب مرة أخرى في إسناد محافظ الدولة دور في المجال الإستشاري مقلداً مجلس الدولة الفرنسي .

[1]- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 146.

[2]- ج.ر: 43.

[3]- ج.ر: 64.

[4]- يستند الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة الفرنسي كذلك إلى أسس دستورية على خلاف الإختصاص القضائي:

Art : 37 ; les textes de forme législative intervenus en ces matière peuvent être modifiés par décrets pris après avis du conseil d'état.

Art : 38 ;les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'état.

Art : 39 ; les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du conseil d'état et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées.

## الخاتمة:

نستخلص من الإصلاحات الجارية على القضاء الإداري، أن القضاء الإداري في الجزائر يحظى بدسترة مباشرة معززة من جهتين، دسترة مجلس الدولة كهيكل بموجب المادة 171من الدستور، ودسترة مراقبة أعمال السلطات الادارية بموجب المادة 161 من الدستور .

هذه الدسترة المكثفة بصفة عامة في مجال القانون القضائي، لم يحسن المشرع التجاوب معها، ويظهر ذلك من خلال الدور والمهام التي يقوم بها محافظ الدولة سواء في المجال القضائي و المجال الإستشاري .

فمن حيث المجال القضائي نلاحظ فيه أن جهاز النيابة العامة مر على جيلين من الاجراءات:

- يتمثل **الجيل الأول** في قانون الإجراءات المدنية سابقا الذي كان دورها فيها محدود الصلاحيات.

- أما **الجيل الثاني** فهو بعد إصلاح 2008 المتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، هنا اتسم ا لدور البارز لجهاز النيابة العامة أمام القضاء الإداري .

أما المجال الثاني وهو الوظيفة الإستشارية فدور محافظ الدولة محدود نتيجة الاساس الدستوري المؤثر اصلا على هذه الوظيفة، إذ لا فائدة اصلا من مشاركته، وهذا التوجه غير سليم لأنه يمكن لمحافظ الدولة إبداء الطلبات والاقتراحات خاصة في مجال القوانين المتعلقة بالحريات الاساسية للمواطنين.

ولتعزيز هذه الاصلاحات **نقترح** ما يلي :

- تمكين محافظي الدولة من استعمال حق الطعن سواء إستئناف الأحكام الإدارية أو حتى الطعن لصالح القانون كما هو مقرر لقضاة النيابة العامة أمام القضاء العادي.

- توضيح وتعزيز اكثر لدور النيابة العامة في المجال الاستشاري من خلال اعتماد الزامية الاخذ بتقارير محافظي الدولة خاصة كما اشرنا في القوانين ذات الصلة بالحريات العامة.