هيأة مفوضي الدولة في القضاء الإداري

The State commessioners board in the Administrative law

د. صادق محمد علي الحسيني [1] Dr. Sadiq M. Ali AL-Husseini

الملخص

إذا كان الكتاب قد درجوا في كتاباتهم على نسبة الدور الانشائي للقضاء الإداري فان الواقع القانوني يشير إلى ان القضاء لم يتسن له القيام بهذا الدور إلا بفضل طائفة متميزة من الأعضاء وهم مفوضوا الحكومة الذين مثّلوا وبفضل دورهم الأساسي في دراسة القضية وتقديم تقرير عنها؛ اليد الخفية التي أنشات كثير من مبادئ ونظريات القانون الإداري، من ذلك نسبت كثير من هذه المبادئ والنظريات الى المفوضين الذين اقترحوها، وليس إلى القضاة الذين أصدروها. ويعمل نظام مفوضي الدولة على تخفيف العبئ عن كاهل القضاء، كما انه يقدم مساعدة فنية واسعة.

ان تبني نظام مفوضي الدولة يلبي متطلبات الأسباب الموجبة لتشريع قانون المرافعات المدنية، وذلك من خلال تحقيق السرعة في حسم الدعاوى.

ويساهم في تحقيق العدالة ومبدأ المشروعية، فمنح هيأة مفوضي الدولة حق الطعن في الأحكام يعمل على دقة الأحكام، على اعتبار ان الطعن يقع من قبل جهة فنية محايدة.

Abstract

The Body of State Commissioners In Administrative Judge.

1. The system of state commissioners work to mitigate the burden on the judicial branch, as well as provide wide technical aid.
2. The adoption of the system of state commissioner meet the requirements of the basic reasons that lead to legislate the law of civil courts through acceleration of finishing the cases.

1- كلية القانون / جامعة بابل.

3. The adoption of the system of state commissioners contributed in achieve justice and the principle of legitimacy, so it give the body of state commissioners the right of appeals in the rules contributed in accuracy of rules, since the appeal adopted by technical neutral body.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث وأهميته:

لانبالغ إذ نقول ان ظهور القضاء الإداري بعد الثورة الفرنسية قد احدث انعطافة كبيرة في عالم القانون، فظهور القضاء الإداري لم يتولد عنه ظهور نظام قضائي متميز فحسب، وانما شهد ولادة نظريات ومبادئ قانونية بعضها لم يكن معروفاً من قبل، وبعضها الآخر اتسم بالطابع الاستثنائي كما هو الحال في نظرية العقود الإدارية ونظرية المسؤولية الإدارية. . . وغير ذلك، من ذلك مثل هذا القضاء الدور التقدمي المتطور في القانون بعد ان استقرت النظريات والمبادئ القانونية في فروع القانون الأخرى، ولايزال القانون الإداري مجسداً لهذا الدور بسبب عدم تقنين قواعده لغاية الوقت الحاضر.

وإذا كان الكتاب قد درجوا في كتاباتهم على نسبة هذا الدور للقضاء الإداري فان الواقع القانوني يشير إلى ان القضاء لم يتسن له القيام بهذا الدور إلا بفضل طائفة متميزة من الأعضاء وهم مفوضو الحكومة الذين مثّلو وبفضل دورهم الأساسي في دراسة القضية وتقديم تقرير عنها؛ اليد الخفية التي أنشات كثير من مبادئ ونظريات القانون الإداري، من ذلك نسبت كثير من هذه المبادئ والنظريات الى المفوضين الذين اقترحوها، وليس إلى القضاة الذين أصدروها.

وكان بديهياً ان يساعد نجاح هذه التجربة الى تبنيها من قبل التشريعات الأخرى كما هو الحال في مصر ولبنان، أما في العراق فيلاحظ على الرغم من ان المشرع العراقي سار في خطا كثير من التشريعات في تبني نظام القضاء المزدوج المعمول به في فرنسا، الا انه يخلو من هذه الطائفة المهمة من الأعضاء، لذا جاءت هذه الدراسة لتمثل دعوة صريحة للمشرع العراقي نحو تنبنيها.

أما أهمية موضوع البحث فيمكننا إيجازه بالآتي:

١- يعمل نظام مفوضي الدولة على تخفيف العبء عن كاهل القضاء، كما انه يقدم مساعدة فنية واسعة.

٢- ان تبني نظام مفوضي الدولة يلبي متطلبات الأسباب الموجبة لتشريع قانون المرافعات المدنية، وذلك من خلال تحقيق السرعة في حسم الدعاوى.

٣- ان تبني نظام مفوضي الدولة يساهم في تحقيق العدالة ومبدأ المشروعية، فمنح هيأة مفوضي الدولة حق الطعن في الأحكام يعمل على دقة الأحكام، على اعتبار ان الطعن يقع من قبل جهة فنية محايدة.

ثانياً: إشكالية البحث:

على الرغم من المدة الزمنية التي مضت على انشاء مجلس شورى الدولة العراقي إلا ان هذا المجلس لايزال عاجزاً عن مواكبة نظرائه، ولعل أحد الجوانب المهمة التي تقف خلف ذلك؛ خلو هذا المجلس من مفوضي الدولة؛ الذين أدوا دورً لا ينكر في تطور القضائين الفرنسي والمصري.

ثالثاً: منهجية البحث:

ستعتمد الدراسة المنهج التحليلي لنظامي مفوضي الدولة في فرنسا ومصر؛ بغية الوصول لصياغة أنموذج امثل لهيأة مفوضي دولة في العراق.

رابعاً: خطة البحث:

لغرض الإيفاء بأهمية الموضوع وحيويته فضلنا تقسيم دراسته وفق الخطة الآتية:

المقدمة.

المبحث الاول: التأصيل القانوني لهيأة مفوضي الدولة ودورها في القضاء الإداري.

المطلب الاول: التأصيل القانوني لهيأة مفوضي الدولة.

المطلب الثاني: دور هيأة مفوضي الدولة في القضاء الإداري.

الفرع الاول: دور مفوضي الحكومة في القضاء الإداري الفرنسي.

الفرع الاول: دور هيأة مفوضي الدولة في القضاء الإداري المصري.

المبحث الثاني: أعضاء مفوضي الدولة

المطلب الاول: شروط أعضاء مفوضي الدولة.

المطلب الثاني: ضمانات أعضاء مفوضي الدولة.

المطلب الثالث: تبعية أعضاء مفوضي الدولة.

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية لهيأة مفوضي الدولة واختصاصاتها.

المطلب الاول: الطبيعة القانونية لهيأة مفوضي الدولة.

المطلب الثاني: اختصاصات هيأة مفوضي الدولة.

المبحث الرابع: تمييز عمل هيأة مفوضي الدولة عما يشتبه بها.

المطلب الاول: تمييز عمل هيأة مفوضي الدولة عن الخبير.

المطلب الثاني: تمييز عمل هيأة مفوضي الدولة عن الادعاء العام.

المطلب الثالث: تمييز مفوضي الدولة في القضاء الإداري عن مفوضي الحكومة أمام الأقسام الاستشارية في المجلس.

الخاتمة

المبحث الاول: التأصيل القانوني لهيأة مفوضي الدولة ودورها في القضاء الإداري

مثّلت هيأة مفوضي الدولة ومنذ بداية نشأتها أحد الدعائم الأساسية التي يقوم عليها القضاء الإداري، وتهيأ ذلك بفعل الدور الخلاق الذي اضطلعت به، من ذلك كان لابد لنا في هذا المجال من دراسة التأصيل

القانوني لهذه الهياة؛ عبر دراسة تأصيلها في فرنسا ومصر، فضلاً عن إعطاء صورة موجزة حول دورها في القضاء الإداري، وهذا ما سنتنولى بيانه في مطلبين، وكما يأتي:

المطلب الاول: التأصيل القانوني لهيأة مفوضي الدولة

نشأ نظام مفوضي الدولة أو الحكومة في فرنسا، وجاءت نشأته الأولى متواضعة، لان مفوضي الحكومة كانوا يمثلون الإدارة[٢]، إذ ترجع أصول هذا النظام إلى أمر ١٢ مارس ١٨٣١[٣]؛ الذي قضى بإنشاء ثلاث وظائف لممارسة وظائف النيابة في المجلس، وبررت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون هذا الوضع بأن: (من الصالح العام ان تجد الإدارة والمصلحة العامة من يتكلم باسمها ويدافع عنها على نحو ما هو متبع أمام المحاكم القضائية)، لكن بعد أن اكتسب المجلس ولاية القضاء المفوض زالت عن المفوضين صفة تمثيل الإدارة وأصبح دورهم يقوم على الدفاع عن القانون[٤].

ومن ثم فان هياة مفوضي الدولة تأثرت في بداية نشأتها الأولى بنشأة المجلس عموماً، فالمجلس بدأ مستشاراً للإدارة في المرحلة التي سميت بمرحلة القضاء المحجوز؛ التي مثّلت في حقيقتها امتدادا لمرحلة الإدارة القاضية[٥].

وفي مصر لم يكن نظام هيأة مفوضي الدولة معروفاً في ظل إنشاء مجلس الدولة المصري رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦، وقد ظهرت بوادر هذا النظام عندما صدر المرسوم بقانون رقم ١١٥ لسنة١٩٥٢؛ فأضاف فقرة جديدة إلى نص المادة (٤٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ تقضي بأن: (يكلف الموظفون الفنيون الملحقون بالمحكمة باعتبارهم مفوضين بالمجلس بتقديم تقرير في كل قضية يرى رئيس المحكمة تقديمه، وتبين اللائحة الداخلية النظام الذي يسير عليه مفوضوا المجلس في أعمالهم). وبعد ذلك تم الأخذ بهذا النظام بصورة مفصلة في القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥[٦].

ويعد نظام مفوضي الدولة وفقا لرأي جانب من الفقه المصري تطويراً لنظام المستشار المقرر المنصوص عليه في القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦[٧]؛ الذي نصت المادة (٤٢) منه على: (ان يندب رئيس المحكمة

٢- ينظر عبد الناصر علي عثمان: استقلال القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٢١٢. وبالمعنى نفسه ينظر د. عصمت عبد المجيد: مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العالمية، بيروت، ٢٠١١، ص٢٩٦.

3- Par Olivier PLUEN et Sébastien HOURSO: L'APPELLATION DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT, OU LES DERNIERS JOURS D'UNE CONDAMNÉE.
http: //www. blogdroitadministratif. net/index. php/2006/12/15/123-lappellation-du-commissaire-du-gouvernement-ou-les-derniers-jours-dune-condamnee

٤- ينظر د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠، هامش ص١١٥. وبالمعنى نفسه ينظرد. عبد الناصر علي عثمان: المصدر السابق، ص٢١٢.

٥- ينظر في تفاصيل نشأة وتطور القضاء الإداري في فرنسا:

د. ثروت بدوي: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص٥٣-٦٤. وبالمعنى نفسه د. عصام البرزنجي، د. مهدي ياسين السلامي، د. محمد علي بدير: مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٦، ص٢٨-٣١. وكذلك أستاذنا د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، محاضرات مطبوعة ملقاة على طلبة كلية القانون – جامعة بابل، ١٩٩٧، ص١٥-١٧.

وباللغة الفرنسية: Delvolve: conseil detate,paris,juin, 2012, p. 28. –

٦- ينظر إبراهيم المنجي: التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة، ط٢، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٤٣٨. وكذلك عبد الناصر علي عثمان: مصدر سابق، ص٢١٣-٢١٤.

٧- ينظر د. محمد ماهر أبو العينين: المفصل في شرح أحكام مجلس الدولة وفقا للأحكام والفتاوى حتى عام ٢٠٠٥، الجزء الاول، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، من دون سنة طبع، ص١٥٣.

أحد مستشاريها ليضع تقريراً يشتمل على تحديد الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويجوز للمستشار المقرر أن يأذن للخصوم في تقديم مذكرات أو مستندات تكميلية في الأجل الذي يعينه لذلك ويودع التقرير سكرتير المحكمة ثم تعين بعد ذلك الجلسة التي تنظر فيها).

ويرى المرحوم الدكتور إبراهيم طه الفياض ونحن نؤيده: (ان المشرع المصري قد حالفه التوفيق عندما آثر على تسميتها بهيأة مفوضي الدولة بدلاً من هيأة مفوضي الحكومة، وذلك لعدم إثارة اللبس حول الدور الذي تؤديه الهيأة الذي لا يتمثل بالدفاع عن الحكومة، وانما في الدفاع عن القانون)[٨].

وما تجدر الإشارة إليه انه وعلى الرغم من ان المشرع المصري كان قد اقتبس نظام مفوضي الدولة من فرنسا، إلا ان هنالك اختلافات مهمة تنهض بينهما، فمفوضوا الحكومة في فرنسا ليسوا هيأة بالمعنى الصحيح[٩]، أما في مصر فيشكلون هيأة. كما ان مفوض الحكومة في فرنسا يهتم بتقصي الاتجاه القضائي السائد هادفاً إلى تطويره، ما ساعده على أن يؤدي دورا مهما في إنشاء قواعد القانون الإداري الحديث، في حين يتمثل الاختصاص الرئيس لمفوض الدولة في مصر؛ في تحضير الدعوى إبداء الرأي القانوني فيها، ونظر الإعفاء من الرسوم القضائية، ومراجعة الأحكام للطعن فيها[١٠].

وفي العراق يرى الدكتور إبراهيم طه الفياض: (ولقد كان يوجد في العراق نظام شبه مماثل لهذا النظام، وهو نظام القضاة المقررين في محكمة التمييز، بمقتضاه يقوم أولئك القضاة المقررين التحضير للدعاوى التي تنظرها دوائر محكمة التمييز). [١١]

أما بشأن هيأة مفوضي دولة؛ فلا وجود لهذه الهيأة في قانون مجلس شورى الدولة العراقي؛ رغم التعديلات الخمسة التي طرأت عليه، كما لم تظهر هذه الهيأة في جميع المشاريع السابقة لإنشاء مجلس الدولة، إذ أُعدت ست لوائح لإنشاء مجلس دولة بين سنتي ١٩٤٧-١٩٥٤ وكان آخرها من مجلس النواب، إلا انها لم تتضمن أية إشارة إلى هيأة مفوضي الدولة كهيأة أو أشخاص[١٢]، ونرى ان سبب ذلك يعود إلى ان هذه اللوائح استندت في إعدادها وتهيأتها على قانون مجلس الدولة المصري؛ الذي لم يشهد في بدايته وجود هيأة مفوضي

مع الأخذ بنظر الاعتبار الاختلاف بين عمل المستشار المقرر ومفوض الدولة، فعلى الرغم من ان القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ كان قد وسع اختصاص المقرر مانحاً إياه تحضير الدعوى؛ بعد أن كان دوره يتحدد في بيان الوقائع والمسائل القانونية، إلا انه لا يختص عموماً بإبداء الرأي القانوني. ينظر في ذلك إبراهيم المنجي: المصدر السابق، ص٤٣٨. وكذلك عبد الناصر علي عثمان، مصدر سابق، ص٢١٣-٢١٤.

٨- ينظر د. ابراهيم طه الفياض: إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٩، ص٨٥. وبالمعنى نفسه يتجه د. محيي الدين القيسي فيما يتعلق بالتسمية التي أطلقت في لبنان إلى القول: (ومفوض الحكومة بالرغم من تسميته لا يمثل الحكومة بل هو اقتباس خاطئ. . . .). إذ نصت المادة (٤٥) من المرسوم الخاص بمجلس شورى الدولة اللبناني على أن: (يؤازر الغرف في مجلس شورى الدولة مفوض الحكومة. . . . .).

ينظر مؤلفه: مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص١٨٨.

٩- وكذلك الحال في لبنان حسب المادة (١٩) من المرسوم المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة اللبناني.

١٠- ينظر د. اسماعيل بدوي: القضاء الإداري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص٣٣٨.

١١- ينظر د. إبراهيم طه الفياض: المصدر السابق، ص٨٦.

١٢- ينظر في تفصيل ذلك د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي: القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٥، ص٣٧٥-٤٢٤.

الدولة كما قدمنا. وينصرف الحكم ذاته الى ديوان التدوين القانوني[١٣] الذي جاء مجلس شورى الدولة العراقي وريثاً شرعياً له، كما خلت من ذلك دعوات قانون إصلاح النظام القانوني[١٤].

ومن الجدير بالذكر ان جانباً من الفقه والكتاب العراقيين كان قد دعا إلى تبني نظام مفوضي دولة، وظهر ذلك في بحث المرحوم د. إبراهيم طه الفياض الموسوم (إجراءات وصياغة الإحكام لدى القضاء الإداري)، الذي أيده فيه متحفظاً د. علي جمعة محارب في معرض تعليقه على البحث المذكور إذ صرح قائلاً: (انه اقتراح جيد لكن ارى انه سابق لأوانه، بسبب نقص القضاة في الوقت الحاضر قياساً بمصر، إذ يوجد في العراق ٤٣٠ قاضياً، بينما في مصر ٦٠٠قاضٍ)[١٥]، ويلاحظ ان أعداد القضاة حالياً تضاعفت عن العدد الذي ذكره د. علي جمعة محارب.

المطلب الثاني: دور هيأة مفوضي الدولة في القضاء الإداري

عندما نتكلم عن دور هيأة مفوضي الدولة في فرنسا ومصر؛ فاننا نسير في توضيح ذلك في اتجاهين متباينين، نظراً لاختلاف الدور المناط لكل منهما، ولتوضيح ذلك سنتولى دراسة هذا المطلب في فرعين، وكما يأتي:

الفرع الاول: دور مفوضي الحكومة في القضاء الإداري الفرنسي

أدى مفوضوا الحكومة في فرنسا دوراً لا ينكر في تشييد نظريات ومبادئ القانون الإداري، وحيث لا يسع البحث لذكر تفاصيل هذا الدور سوف نسوق أمثلة بارزة تجسد معالمه، ورأينا ان يمرر ذلك عبر ثلاث فقرات، ووفق ما يأتي:

١- دور هيأة مفوضي الحكومة في إرساء قواعد مستقلة لمسؤولية الإدارة عن أعمالها.

إذا كان حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية (بلانكو)[١٦] في ٨ فبراير ١٨٧٣ قد شيد أساساً لنظرية مستقلة حول مسؤولية الإدارة عن أعمالها، فان هذه المحكمة استندت في حكمها إلى ما انتهى إليه مفوض الحكومةDavid بمناسبة تقريره الخاص في هذه القضية التي خلص فيها إلى عدة نتائج أبرزها: عدم اختصاص المحاكم العادية بنظر الدعاوى الناشئة عن نشاط العاملين في مرفق عام –حتى لو كانوا يعملون بصفة متعاقدين أو مستخدمين لدى الإدارة – أي حتى لو كانوا غير موظفين. فضلاً عن ان قواعد المسؤولية المدنية لا تصلح للتطبيق عموماً في إطار مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق الأفراد بسبب نشاط العاملين فيها.

١٣- ينظر قانون ديوان التدوين القانوني رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٣، منشور في الوقائع العراقية، العدد (١٢٨٠)، في ١٩٣٣/٨/٣.

١٤- ينظر قانون إصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٢٥٧٦)، في ١٩٧٧/٣/١٤.

١٥- ينظر رأي د. علي جمعة محارب: مجلة بيت الحكمة، مصدر سابق، ص١١٧. كما ضمن هذه الدعوة الباحث في البحث الموسوم (آراء وملاحظات حول قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل)، الملقى في المؤتمر العلمي التاسع لجامعة أهل البيت –عليهم السلام–، بتاريخ ٢٠٠٩/٤/١٨، والذي قدمنا نسخة منه إلى أستاذنا المرحوم د. عباس مرزوك فليح العبيدي الذي كان عضواً في مجلس شورى الدولة العراقي آنذاك.

١٦- وتتلخص وقائع هذه القضية بتعرض طفلة المواطن الفرنسي بلانكو الى حادث دهس من قبل عربة تابعة لمصنع التبوغ في فرنسا، ما دفعه إلى التوجه للقضاء العادي مطالبا بالتعويض، نتيجة اصابتها بجروح جراء الحادث. ينظر في تفصيل هذا الحكم: مارسو لون، بروسبيرفي، جي بريبان: أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. احمد يسري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص١٩-٢١.

وانتهى المفوضDAVid في تقريره إلى تقرير مسؤولية الدولة عن التعويض. [١٧]

٢-إرساء قواعد لمسؤولية الدولة دون خطأ.

في ظل القواعد المستقرة التي تقوم على اعتبار الخطأ ركنا في قيام المسؤولية أرسى القضاء الإداري الفرنسي، وبمناسبة حكمه في قضية (came) عام ١٨٩٥ قواعد لمسؤولية الدولة دون خطأ، وجاء في هذا الحكم: (من حيث ان السيد كام العامل بترسانة تارب Tarbes قد جرحت يده اليسرى بسبب انفجار المعدن؛ لطرقه بمطرقة آلية، وأصبح نتيجة لهذا الحادث، عاجزاً مطلقاً عن استعمال يده اليسرى، والسعي وراء رزقه، ومن حيث انه يتبين من إجراءات الطعن انه لايمكن نسبة أي خطأ إليه وهو ما لم يكن محل نزاع، وان الحادث لم ينشأ عن إهمال أو عدم تبصر، وانه في الظروف التي وقع فيها الحادث لايكون لوزير الحربية التمسك بعدم مسؤولية الدولة، فيكون سليماً تقدير التعويض المستحق للسيد كام بمبلغ ٦٠٠ فرنك دخلاً لمدى الحياة، تستحق عوائده من ١٢ ديسمبر ١٨٩٣ التاريخ الذي توقف فيه استحقاق اجره اليومي، ويكون هذا الإلزام تعويضاً كافياً مما يجب معه رفض طلب السيد كام أيلولة هذا الدخل إلى زوجته وأولاده).

وجاء هذا الحكم ترديداً لتقرير مفوض الحكومة Romieu بشأن هذه القضية، والذي انتهى فيها إلى تقرير مسؤولية الدولة بالنسبة للأضرار التي تصيب عمال الإدارة ومعاونيها[١٨].

٣- ابتداع نظرية خاصة لمسؤولية الدولة عن عدم تنفيذ أحكام القضاء.

ساهم حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (كوتيتاس) في التخفيف من شدة التمسك بمبدأ مسؤولية الدولة عن عدم تنفيذ الأحكام، فالسيد كوتيتاس مقيم في تونس وهو من أصول يونانية، وكان قد اشترى مساحة كبيرة من الأراضي الزراعية من ورثة أحد الأشراف التونسيين، وتحصل بناء على ذلك على حكم واجب النفاذ يؤيد ملكية تلك المساحة، إلا انه واجه معارضة من إحدى القبائل القاطنة في تلك الأراضي وتتخذها مصدرا للرزق، التي رفضت الاعتراف له بملكية الأرض بحسبانه أجنبياً، ما دعاه إلى التقدم للسلطات الفرنسية (سلطة الاحتلال آنذاك) طالبا تدخلها لتنفيذ الحكم، إلا ان الأخيرة امتنعت عن تنفيذ الحكم خوفاً من نشوب اضطرابات خطيرة تخل بالأمن العام.

ما أدى إلى إقامته دعوى ضد السلطات الفرنسية بداعي امتناعها عن تنفيذ الحكم، وقد قدم مفوض الحكومة Rivet تقريره الخاص بهذه القضية؛ الذي انتهى فيه إلى ((ان المدعي وان كان يحمل حكماً واجب التنفيذ، إلا ان ذلك في المقابل يؤدي إلى طرد عدد كبير من المواطنين يقرب الثمانمئة ألف مواطن، ولذلك فان رفض التنفيذ تبرره ظروف سياسية رغم مساسها بمصلحة المذكور، إلا ان ذلك لا يمنعه من طلب التعويض نتيجة عدم التنفيذ))[١٩] وقد ساير مجلس الدولة الفرنسي في حكمه هذا التقرير إذ قرر ان الإدارة في امتناعها عن تنفيذ الحكم لم ترتكب خطأً، وان انطوى ذلك على الإخلال بواجبها في تنفيذ الأحكام. لأنها أقدمت على ذلك تنفيذاً لواجب آخر، وهو حفظ الأمن والنظام لذلك انتهى المجلس إلى تقرير التعويض للمدعي على أساس قواعد العدالة.

١٧- ينظر في تفصيل هذا الحكم: مارسو لون، بروسبيرفي، جي بريبان: المصدر السابق، ص١٩-٢١.

١٨- ينظر في تفصيل هذا الحكم: مارسو لون، بروسبيرفي، جي بريبان: مصدر سابق، ص٤٦ -٤٨.

١٩- ينظر في تفصيل هذا الحكم: مارسو لون، بروسبيرفي، جي بريبان: المصدر السابق، ص٢٢٣-٢٢٧.

يضاف إلى ما تقدم أمثلة كثيرة؛ كما هو الحال في نظرية التنفيذ المباشر التي صاغ أحكامها حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية الشركة العقارية لسان جوست عام ١٩٠٢ متأثراً بتقرير مفوض الحكومة روميو، وكذلك نظرية الظروف الطارئة التي شيدها حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية غاز بوردو عام ١٩١٦؛ مستهدياً بتقرير مفوض الحكومة كاردينيه[٢٠].

الفرع الثاني: دور هيأة مفوضي الدولة في القضاء الإداري المصري

ذكرنا اننا سنسلك في تبيان هذا الدور اتجاهاً مغايراً، ويعود سبب ذلك إلى ان الدور الأساس المناط بهيأة مفوضي الدولة يتركز بالدرجة الأساس في معاونة القضاء في الانجاز، إذ يتمثل في تهيأة الدعوى وتحضيرها للمرافعة، وهذا ما دفع اتجاه في الفقه إلى القول: (. . . ان مفوض الحكومة في فرنسا يقوم بفحص الاتجاه القضائي السائد ساعياً إلى تطويره الأمر الذي ساعده على المساهمة في إنشاء قواعد القانون الإداري الحديث، في حين يتمحور الاختصاص الرئيس لمفوض الدولة في مصر في تحضير الدعوى الإدارية وإبداء الرأي القانوني فيها، ونظر الإعفاء من الرسوم القضائية، ومراجعة الأحكام للطعن فيها، وهذا الاختصاص شديد التواضع في مصر لان المفوضين ألزموا أنفسهم دور التبعية للمحكمة، ورضوا للوصول بجهودهم إلى مجرد مساعدتها على الانجاز فحسب)[٢١]، لذا وتحديداً بالدور المناط بهيأة مفوضي الدولة في مصر نُشير إلى ان عدد الدعاوى التي أنجزتها الهيأة منذ عام ١٩٩٦ حتى عام ٢٠٠١ بلغ (٤٣٠٩٠٤) أمام المحكمة الإدارية العليا، و(١٦١٢٦٠) أمام محكمة القضاء الإداري، (٨٤٠٣٩) أمام المحاكم الإدارية بالقاهرة والأقاليم. [٢٢]

ولا يخلو هذا الدور من أهمية، إذ يساعد كثيراً في التخفيف عن عبء القضاء، كما ان العمل الذي يقوم به المفوض والتقرير الذي يقدمه يساعد المحكمة كثيراً في الوصول إلى الحكم السليم، إذ يتناول وقائع القضية كافة. ومن جانب آخر لاتخفى أهمية منح مفوض الدولة في مصر حق الطعن في الأحكام الذي سنأتي لتوضيحه.

المبحث الثاني: أعضاء مفوضي الدولة

يحتل أعضاء مجالس الدولة عموماً مكانة متميزة في إطار النظام الوظيفي العام في الدولة، وهذا ما دفع المشرعين إلى العناية بتنظيم الأحكام الخاصة بهم، لاسيما فيما يتعلق بشروط العضوية وضماناتها.

ويلاحظ من جانب آخر ان أهمية الوظيفة التي تتصدى لها هذه المجالس، التي تمثل الوظيفة القضائية أحد زواياها أثارت السؤال حول تأثير ارتباط المجلس بهذه الجهة أو تلك على استقلالية أعضائه في أدائهم لوظائفهم.

من ذلك سنتناول الأوضاع القانونية سالفة الذكر في ثلاثة مطالب، وكما يأتي:

٢٠- ينظر في تفصيل الحكمين: مارسو لون، بروسبيرفي، جي بريبان: مصدر سابق، ص ٦٦- ٧١، ص١٦٣-١٧٠.

٢١- ينظر د. إسماعيل بدوي: مصدر سابق، ص٣٣٨.

٢٢- ينظر د. محمد جابر عبد العليم: مفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٥٩٢.

المطلب الاول: شروط أعضاء مفوضي الدولة

يتم اختيار مفوضي الحكومة في فرنسا من بين رؤساء الدوائر والنواب الملحقين بالقسم القضائي، بأمر من نائب رئيس المجلس، بناءً على اقتراح رئيس القسم القضائي، ويراعى في ذلك الخبرة الطويلة في المجلس[٢٣].

ويشترط فيهم ما يشترط في النواب، ومن ثم يتطلب أن لايقل عمر مفوض الحكومة عن ٤١ سنة، وأن لا تقل خدمته عن عشر سنوات[٢٤]. علماً ان اختيار ثلاثة أرباع النواب من مندوبي الدرجة الأولى، أما الربع الأخير فيمكن أن يؤخذ من بين موظفي الإدارة العاملة[٢٥].

وفي مصر أبقى القانون الحالي للمجلس على هيأة مفوضي الدولة، ونص على أن تؤلف من احد نواب رئيس المجلس رئيساً، ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والنواب والمندوبين، ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل[٢٦].

ويعين مفوض الدولة في مصر ابتداءً كعضو في مجلس الدولة أما التحاقه بهيأة مفوضي الدولة فيتم بقرار من المجلس الخاص بمجلس الدولة؛ الذي يختص بكافة شؤون أعضاء مجلس الدولة بما فيها التنقلات داخل أقسام المجلس، ويتم تعيين عضو المجلس عموماً بقرار من رئيس الجمهورية، إلا ان الموافقة التي تسبق التعيين يختلف نوعها باختلاف مركز العضو، فرئيس هيأة المفوضين بحسبانه أقدم نواب رئيس المجلس، يعين بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس، أما تعيينه كرئيس لهيأة المفوضين فيكون بقرار من المجلس الخاص، أما باقي أعضاء المجلس ومن بينهم المفوضين فيعينون بعد موافقة المجلس الخاص للشؤون الإدارية.

ويشترط فيمن يعين عضواً في المجلس بما فيهم أعضاء هيأة مفوضي الدولة مجموعة من الشروط تتمثل؛ في أن يكون متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية وكامل الأهلية، وأن يكون حاصلاً على شهادة البكلوريوس من إحدى كليات الحقوق بجامعات جمهورية مصر أو على شهادة أجنبية معادلة لها، على أن ينجح في الفرض الأخير في امتحان المعادلة وفقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك، وألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديبي لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره، وأن يكون محمود السيرة حسن السمعة، وأن يكون حاصلاً على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب، وألا يكون متزوجا بأجنبية ومع ذلك يجوز وبإذن من رئيس الجمهورية، إعفاء من تزوج بأجنبية تنتمي جنسيتها إلى إحدى الدول العربية، وأخيراً أن لايقل عمر من يعين مستشاراً بالمحاكم عن ثمان وثلاثين سنة، ولا يقل عمر من يعين عضواً في المحاكم الإدارية والتأديبية عن ثلاثين سنة، ولايقل عمر من يعين مندوباً مساعداً عن تسع عشرة سنة[٢٧].

وفي العراق فقد أشارت المادة (١٩) إلى الشروط العامة للتعيين في الوظيفة العامة التي ينبغي أن تتوافر في جميع أعضاء مجلس شورى الدولة العراقي، فيما ضمنت المادة (٢٠) الشروط الخاصة بتعيين الرئيس

23- Ordonnance n 2005-1586 du 19 décembre 2005. http: //www. legifrance. gouv. fr/.
وكذلك ينظر د. محمد جابر عبد العليم: المصدر السابق، ص ٩٠.
٢٤- ينظر د. عصمت عبد المجيد: مصدر سابق، ص٥٦٥.
٢٥- ينظر د. عصمت عبد المجيد: المصدر السابق، ص٥٦٥.
٢٦- ينظر المادة (٦) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٢٧- ينظر المادة (٧٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.

والنائبين والمستشار، والمادة (٢١) الشروط الخاصة بتعيين المستشار المساعد. اللتين تضمنتا الإشارة إلى شرط العمر، والخدمة القانونية، والمؤهل العلمي الذي يتمثل بشهادة البكلوريوس في القانون على أن تخفض مدة الخدمة لحملة شهادة الماجستير والدكتوراه[٢٨].

ونرى في هذه الشروط انها غير كافية لأعضاء مفوضي الدولة اذ يتطلب إضافة إلى ما تقدم أن تضم عدداً من أساتذة القانون العام أو الحاصلين على شهادة عليا في هذا الاختصاص، فالقضاء الإداري في العراق يحتاج إلى فقه إداري متخصص؛ لكي ينتقل به من الإطار التقليدي إلى الإطار الفني المتخصص، ما يساعده على أن يلعب الدور المنشود للقضاء الإداري، فحسن اختيار أعضاء مفوضي الدولة يدعم التكوين المهني للقضاء؛ فالمفوض كما سنبين لا يقتصر في تقريره على بيان حكم القانون للواقعة محل الدعوى.

المطلب الثاني: ضمانات أعضاء هيأة مفوضي الدولة

يلاحظ ابتداءً ان تعيين أعضاء مفوضي الدولة في فرنسا ومصر[٢٩]يتم بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية[٣٠]الأمر الذي يوفر لهم الاستقلالية من أي تأثير محتمل، وفي العراق يجري تعيين أعضاء مجلس شورى الدولة بتوصية من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب[٣١].

وفي سياق متصل يلاحظ في فرنسا ان أعضاء مجلس الدولة عموماً لا يتمتعون من الناحية القانونية بضمانة عدم القابلية للعزل، لكن رغم ذلك لم يرتب هذا الأمر آثاراً سلبية من الناحية العملية؛ للمكانة الأدبية أو السمعة الأدبية التي يتمتع بها مجلس الدولة الفرنسي، و يؤكد الفقيه الفرنسي فالين ما تقدم بالقول: (ان الحكومة لم تعزل أحداً من أعضاء مجلس الدولة عدا ما يتعلق في مناسبتي تطهير سياسيتين في سنتي ١٨٧١ و١٩٤٤. . . . . ويضيف قائلاً إن أحكام الإلغاء التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي في جميع العهود تكشف عن استقلاله التام في مواجهة الحكومة، ويستدل على ذلك بحكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية Trebes في ٤ مارس ١٩٤٩، وكذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٨ مايو سنة ١٩٥٤ الصادر في مواجهة أحد الوزراء). وما يؤكد المكانة الأدبية التي يتمتع بها المجلس هي واقعة عزل النائب أندريه جاكوميه A. Jacomet عام ١٩٦٠؛ أثر هجومه العلني على سياسة الحكومة الفرنسية في الجزائر، إذ أثار قرار العزل هذا رد فعل كبير في الرأي العام الأمر الذي دفع الحكومة إلى إصدار القرار بإعادته إلى المجلس قبل الفصل في الطعن الذي كان قد قدمه[٣٢].

٢٨- ولمعلومات أوفى حول هذه الشروط ينظر قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥لسنة ١٩٧٩المعدل، مع ملاحظة ان المادتان (٢٠) و(٢١) قد أُستبدلت أحكامهما بنص المادتان(٦) و(٧) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم٦٥ لسنة ١٩٧٩)، منشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٢٣٨)، في ٢٠١٣/٧/٢٩. وفي لبنان يعين مفوضوا الحكومة طبقاً لذات الشروط المطلوبة في تعيين رئيس مجلس شورى الدولة اللبناني، ووردت شروط تعيينهما معاً في المادة (٥) من المرسوم المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة. ينظر نص المادة (٥) من المرسوم المتعلق بنظام مجلس شورى الدولة اللبناني.

٢٩- ينظر د. محسن خليل: القانون الإداري اللبناني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٢، ص١٨٣-١٨٤.

٣٠- ينظر (البند أولاً / المادة ٢٢) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل. منشور في الوقائع العراقية، العدد(٢٧١٤)، في ١٩٧٩/٦/١١المعدل.

٣١- ينظر نص (الفقرة ب/ البند خامساً / المادة ٦١)، وكذلك نص (البند خامساً / المادة ٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، منشور في الوقائع العراقية، العدد(٤٠١٢) في ٢٨ كانون الاول ٢٠٠٥.

- [32] M. 0 WALINE. Droit Administrative,Pares, 1968, p. 156.

وبالمعنى نفسه ينظر د. سليمان طماوي: مصدر سابق، . ص٦٥، ٦٦.

وفي مصر فان خدمة أعضاء هيأة مفوضي الدولة تنتهي بسائر الأسباب المنصوص عليها في قوانين الخدمة المدنية[٣٣]، وبالنظر لخصوصية الوظيفة التي يتصدى لها أعضاء المجلس عموماً، وللطابع القضائي الذي يمثل أحد جوانبها؛ فان هنالك بعض الخصوصية في هذا المجال، إذ قرر المشرع المصري استثناء الأعضاء من بعض قواعد الإحالة على التقاعد إذ لا يترتب على استقالة العضو سقوط حقه في التقاعد[٣٤]، كما قرر إحالة عضو المجلس على التقاعد عند عجز العضو عن ممارسة عمله لأسباب صحية بعد انتهاء مدة إجازته، وزيادة مدة خدمته استثناءً[٣٥]، ومن جانب آخر نجد ان سببين من أسباب انتهاء الخدمة لا تنطبق على أعضاء المجلس؛ وهي الفصل بسبب إلغاء الوظيفة، وكذلك الفصل بغير الطريق التأديبي أو ما يسمى بضمانة عدم القابلية للعزل، إذ نصت المادة (٩١) من قانون المجلس على: (أعضاء مجلس الدولة من درجة مندوب فما فوقها غير قابلين للعزل ويسري بالنسبة لهؤلاء جميع الضمانات التي يتمتع بها رجال القضاء. . . . .).

وفي العراق قرر قانون مجلس شورى الدولة عدم جواز إحالة الرئيس أو نائب الرئيس أو المستشار أو المستشار المساعد على التقاعد قبل إكماله ٦٣ من العمر[٣٦].

وأخيراً حري بنا التعريج إلى ما يتعلق بضمانة التأديب، إذ تحرص المجالس عموماً[٣٧] على وضع قواعد خاصة لمساءلة أعضائها انضباطياً، وبما يوفر الضمانة الكافية لهم من تدخل السلطة التنفيذية تدخلاً يؤثر على استقلالية المجلس، ففي مصر نص قانون المجلس على أن يختص بتأديب أعضاء مجلس الدولة مجلس تأديب مكون من؛ رئيس المجلس رئيساً أو أحد نوابه (إذا ما قام مانع لدى الرئيس)، وستة من نواب رئيس المجلس حسب أقدميتهم[٣٨]. أما في العراق فيلاحظ خلو قانون المجلس من القواعد التي تبين مساءلة أعضائه انضباطياً.

المطلب الثالث: تبعية أعضاء هيأة مفوضي الدولة.

في فرنسا يرتبط مجلس الدولة الفرنسي إدارياً برئيس الوزراء[٣٩]. فيما تردد المشرع المصري في تحديد تبعية مجلس الدولة، فبعد أن كان ولغاية عام ١٩٥٢ملحقاً بوزارة العدل، أُلحق برئاسة الوزراء بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٥٢. ولم يدم هذا الحال طويلاً إذ أُلحق برئاسة الجمهورية بموجب القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩.

وأخيراً انتهى الأمر بإلحاقه بوزارة العدل بالقانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٦٨ إذ أصبح بموجب ذلك هيأة قضائية ملحقة بوزير العدل، ومثّل هذا الحال الذي استقر عليه المشرع في القانون الحالي[٤٠]، أما في العراق

٣٣- ينظر مصطفى أبو زيد فهمي: القضاء الإداري، مطابع الثقافة، الإسكندرية، ١٩٧٩، ص٥٤-٥٥.
٣٤- ينظر المادة (١٢٣) من قانون مجلس الدولة المصري.
٣٥- ينظر المادة (١٢٥) من قانون مجلس الدولة المصري.
٣٦- ينظر (البند أولاً/ المادة ٢٨) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل.
٣٧- على سبيل المثال قانون مجلس شورى الدولة اللبناني الذي قرر في المادة (٢٢) و (٢٣) منه على تكوين مجلس تأديبي؛ يؤلف من خمسة أعضاء هم: رئيس مجلس شورى الدولة رئيساً ومفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة نائباً، والرئيسان الأعلى درجة من رؤساء الغرف ورئيس المحكمة الأعلى درجة أعضاء. ينظر د. محي الدين القيسي: مصدر سابق، ص١٩٢.
٣٨- ينظر المادة (١١٢) من قانون مجلس الدولة المصري المعدل.
٣٩- ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي: مصدر سابق، ص١٣.
٤٠- ينظر د. محسن خليل: مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، القاهرة، من دون سنة طبع، ص١٧٧.

فقد حسم المشرع العراقي هذا الأمر منذ إنشاء المجلس بالقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٧٩ بأن قرر إلحاقه بوزارة العدل[٤١].

ويلاحظ بهذا الصدد إن تحديد تبعية المجلس لهذه الجهة أو تلك أثار جدلاً فقهياً واسعاً انصب على مدى تأثير ارتباط المجلس بهذه الجهة أو تلك على استقلالية أعضائه وحيادتهم.

لكن رغم ذلك يتجه د. مصطفى أبو زيد فهمي إلى التقليل من أهمية هذا الجدل بالقول(. . . إننا نراه أمراً محدود الأهمية إلى أبعد مدى فلن يغير كثيراً أو قليلاً في كيان المجلس وكيان أعضائه واستقلال رجاله، أن يكون هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية أو هيئة مستقلة تلحق بوزارة العدل، وإنما الذي يهم هو مدى الضمانات المقررة للقضاة في شتى نواح حياتهم الوظيفية فإذا وضحت هذه الضمانات في التعيين والترقية والنقل والتأديب والعزل، أصبحت تبعية المجلس لوزير العدل أو لرئيس الوزراء غير ذي أهمية على الإطلاق، وليس أدل على ذلك من وضع القضاء العادي والمحاكم العادية، فمهمة المحاكم العادية والأحكام التي تصدرها والأمور التي تختص بها ليست اقل أهمية على الإطلاق من مهمة المجلس وأحكامه، فهذه المحاكم تختص في بعض هيئاتها بتوقيع الإعدام وسائر العقوبات الأخرى المقيدة للحرية وهي بنص القانون تابعة لوزارة العدل)[٤٢].

ونحن بهذا الصدد نتفق مع ما انتهى إليه الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي في تحليله المتقدم، فالعبرة الحقيقية في ضمان استقلالية المجلس تكمن بما يقدمه الواقع القانوني والسياسي من ضمانات يكفل بها استقلالية المجلس وأعضاءه، ولا أهمية بعد ذلك لارتباط المجلس بهذه الجهة أو تلك، لكن ما يثبت ن على حال المجلس في العراق؛ إن ارتباط المجلس بوزارة العدل لم يقتصر على الناحية الإدارية، وإنما انصرف إلى صلب الوظيفة الفنية التي يؤديها أعضاءه[٤٣].

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية لهيأة مفوضي الدولة واختصاصاتها.

ان دراسة الطبيعة القانونية لهيأة مفوضي الدولة له ارتباط وثيق الصلة باختصاصات هذه الهيأة، فدراسة هذه الاختصاصات تسلط لنا الضوء حول هذه الطبيعة، من ذلك جاءت دراستهما في مبحث مستقل، وعلى وفق مطلبين.

المطلب الاول: الطبيعة القانونية لهيأة مفوضي الدولة

يؤدي مفوض الحكومة في فرنسا مهام تتصل بالجانب القضائي[٤٤]، ويعد جزءً من البنيان القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، بحسب ما أكده قانون القضاء الإداري[٤٥].

٤١- ينظر المادة(١) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي؛ المعدلة أحكامها بموجب قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي.

وكذلك انتهى الأمر بمجلس شورى الدولة اللبناني؛ الذي أُلحق بوزارة العدل استناداً للفقرة (٣) من المادة (٤) من المرسوم الخاص بمجلس شورى الدولة اللبناني.

٤٢- ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي: مصدر سابق، ص٦٥١.

٤٣- وينصرف هذا الأمر إلى الجانب الاستشاري في وظيفة المجلس، ومن مظاهره ما جاء في المادة (١٨) التي نصت على: (للوزير أن يطلب من الهيئة العامة إعادة النظر في قرارها. . . .).

44- Par Olivier PLUEN et Sébastien HOURSO: L'APPELLATION DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT, OU LES DERNIERS JOURS D'UNE CONDAMNÉE. op-cit.

45- Administrative. Code de justice.

وكذلك الحال بالنسبة لهيأة مفوضي الدولة في مصر؛ التي تعد أحد تشكيلات القسم القضائي لمجلس الدولة المصري[٤٦]، وعلى ذلك ذهب الاتجاه الغالب إلى عدّها هيأة قضائية.

ويلاحظ ان هنالك عدة نتائج ترتبت على ذلك؛ فللهيأة في مصر عرض الصلح على الطرفين، ولها أن تبدي أي دفع من شأنه أن يؤثر في نتيجة الحكم، ووجوب حضور من يمثل الهيأة في الجلسة[٤٧]، الأمر الذي أكدته المحكمة الإدارية العليا بالقول: (ومن حيث ان هيئة مفوضي الدولة تعتبر أمينة على المنازعة الإدارية، وعاملاً أساسياً في تحضيرها وتهيأتها للمرافعة وفي إبداء الرأي القانوني المحايد. . . . . ، ويتفرع عن ذلك كله ان لابد من حضور من يمثل الهيئة في الجلسة وإلا وقع بطلان في الحكم)[٤٨]، يضاف إلى ذلك تسري على المفوض أسباب عدم الصلاحية والرد المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية[٤٩]، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر: (إذا قام بالمفوض سبب من أسباب عدم الصلاحية أو الرد المنصوص عليها في قانون المرافعات. . . . . تحقيقاً للحيدة التامة بحكم وظيفته في الدعوى وانه إذا كان المفوض غير صالح لمباشرة مهمته في الدعوى ومع ذلك استمر في الحكم فيعيبه ويبطله، ويعتبر باطلاً الحكم الذي يصدر من المحكمة الإدارية دون تمثيل هيئة المفوضين في الجلسة العلنية. . .)[٥٠]

لكن ما يلاحظ ان المحكمة الدستورية العليا وفي اتجاه حديث نسبياً قد ذهبت إلى:

(. . . . . وحيث إن الثابت من الأوراق أن المدعى أقام الدعوى الماثلة بناءً على تصريح من هيئة مفوضي الدولة بمجلس الدولة وذلك إبان مرحلة تحضير الدعوى الموضوعية؛ وكانت تلك الهيئة لا تعد محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائي بالمعنى الذي قصدت إليه المادة (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا، ذلك أن اختصاصها يقتصر أصلاً – وفقاً لحكم المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ – على تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وإيداع تقرير فيها يحدد المفوض فيه وقائعها والمسائل القانونية التي يُثيرها النزاع، ويبدى رأيه فيه مسبباً، وكانت المنازعة الإدارية لا تعتبر مطروحة على محكمة القضاء الإداري للفصل فيها إلا بعد أن تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضيرها وتهيئتها للمرافعة وإعداد تقرير بشأنها ثم عرض الأوراق جميعها بعد إيداع هذا التقرير على رئيس المحكمة ليحدد للدعوى تاريخاً معيناً لنظرها؛ بما مؤداه أن المنازعة الإدارية لا تعد أثناء تحضيرها، معروضة على محكمة القضاء الإداري للفصل فيها؛ ومن ثم فإن افتراض صدور قضاء عنها في شأنها في مرحلة التحضير

.http: //codes. droit. org/cod/justice_administrative. pdf

٤٦- ينظر المادة (١) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

والحكم نفسه فيما يتعلق بلبنان، إلا انه يمارس إلى جانب دوره القضائي اختصاصات أخرى؛ فهو نائب رئيس مجلس شورى الدولة ونائب رئيس مجلس تأديب أعضاء مجلس شورى الدولة الذي يرأسه رئيس المجلس، ومن ثم فهو القيادة العليا التي تلي رئيس المجلس مباشرة.

٤٧- ينظر د. محمد ماهر أبو العينين: مصدر سابق، ص١٥٥.

٤٨- ينظر الطعن رقم (٤٥٧) لسنة ٣٠ قضائية، جلسة ٢٨/ ٥/ ١٩٨٩. أشار إليه ابراهيم المنجي: مصدر سابق، ص٤٥٢-٤٥٣.

٤٩- نص المشرع العراقي على هذه الأسباب في المواد (٩١ -٩٧) من قانون المرافعات المدنية العراقي.

٥٠- ينظر د. إبراهيم طه الفياض: مصدر سابق، ص٨٦-٨٧.

صريحاً أو ضمنياً يعد لغواً، وبالتالي فإن الدعوى الماثلة تكون قد اتصلت بالمحكمة الدستورية العليا مباشرةً بالمخالفة للأوضاع المنصوص عليها فى قانونها؛ الأمر الذي يتعين معه الحكم بعدم قبولها. . . .)[٥١].

ويلاحظ من الناحية العضوية أو الشكلية ان لاخلاف في عدّ هيأة مفوضي الدولة هيأة قضائية، لاسيما وان المشرعين الفرنسي والمصري كما ذكرنا قد أشارا إلى ذلك بصورة صريحة، إلا انه من الناحية الموضوعية نجد ان هذه الهيأة لا تتمتع بصلاحية إصدار الإحكام، ومن ثم لا ينطبق المعيار العضوي في تعريف القضاء على هذه الهيأة.

المطلب الثاني: اختصاصات هيأة مفوضي الدولة

تتفاوت النظم القانونية في تنظيمها لاختصاصات هيأة مفوضي الدولة في القضاء الإداري، فمنها ما يركز اختصاصها في دراسة القضية وتقديم تقرير عنها، ومنها ما يعطيها اختصاصات أوسع من ذلك، من ذلك سنتولى دراسة هذه الاختصاصات على وفق خمسة فروع، وكما يأتي:

الفرع الاول: تحضير الدعوى وتهيأتها للمرافعة

يلاحظ ابتداء ان هذا الاختصاص لمفوضي الدولة لا وجود له في فرنسا؛ إذ يتولى المستشار المقرر تحضير الدعوى وتهيأتها للمرافعة[٥٢]، ومن ثم يأتي بعد ذلك دور مفوض الحكومة [٥٣]، وكذلك الحال في مصر في بداية إنشاء المجلس، إذ كان هذا الدور مناط بالمستشار المقرر، أما بعد ذلك فقد انعقد هذا الاختصاص لمفوض الدولة، ولمفوض الدولة في سبيل القيام بهذا الدور الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً من أوراق وبيانات، والتي يقع عليها إرسالها للمفوض بكل أمانة، وأن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم حول المسائل التي يرى ضرورة أخذ رأيهم فيها، وكذلك إجراء التحقيق في هذه المسائل، وكذلك أن يأمر بإدخال شخص ثالث في الدعوى، أو بتكليف ذوي العلاقة بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية، ويجوز للمفوض أن يأذن لرافع الدعوى بأن يرد على مذكرة الإدارة خلال مدة يحددها ولا يجوز عموما في سبيل تهيأة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد، إلا إذا رأى المفوض ضرورة لذلك، وفي هذه الحالة يجوز الحكم على طالب التأجيل بغرامة لاتتجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر[٥٤]، ويودع المفوض بعد إتمام تهيأة الدعوى تقريراً؛ يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يُثيرها النزاع، ويبدي رأياً مسبباً، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض[٥٥].

ويلاحظ على الرغم من الأهمية التي يتمتع بها هذا الدور في مصر إلا انه يواجه جملة من العراقيل تتلخص؛ في قلة عدد أعضاء هيأة مفوضي الدولة مقارنة بحجم الدعاوى المعروضة، ما يسبب التأخير في انجاز الدعاوى من جانب وكفاءة انجازها من جانب آخر، يضاف إلى ذلك ضعف الوسائل القانونية المتاحة

٥١- ينظر قرار المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦٤ لسنة ٢٨ قضائية بتاريخ ٢٦ محرم ٢٠٠٨، منشور على الموقع الالكتروني:

- .http: //www. f-law. net/law/archive/index. php/t-11744. html

٥٢- ينظر د. محسن خليل: مبدأ المشروعية. . . ، مصدر سابق، ١٩٨.

٥٣- ينظر إبراهيم المنجي: مصدر سابق، ص٤٣٧. وبالمعنى نفسه ينظر د. محمد علي آل ياسين: القانون الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، من دون سنة طبع، ص٢١٩.

٥٤- ينظر إبراهيم المنجي: المصدر السابق، ص٤٣٣-٤٣٥.

٥٥- ينظر المادة (١١٢) من قانون مجلس الدولة المصري المعدل.

لدى مفوض الدولة للقيام بأعماله وتنفيذ قراراته، فالجزاء المترتب على مخالفة قراراته يبدو ضعيفاً، إذ يتمثل بغرامة لاتجاوز عشرة جنيهات وهي غرامة لاتكترث بها جهة الإدارة إذا كانت الطرف المخالف، كما ان المشرع لم يذكر ضمن اختصاصاته إجراء التحقيق في صحة أو عدم صحة الادعاء بالتزوير أو شطب الدعوى أو وقفها. . . الخ، يضاف إلى ذلك ان المشرع لم يحدد ميعاد محدد لإنهاء تحضير الدعوى من طرف المفوض بما فيها طلب الإعفاء من الرسوم القضائية، وهذا ما يؤدي إلى إطالة مدة التحضير[٥٦].

ونحن بدورنا لانؤيد هذا الدور لهيأة مفوضي الدولة، ونرى عموماً في تبني هذا النظام في العراق؛ ضرورة أن يراعى المشرع في تشكيل الهيأة العدد الكافي من الأعضاء للقيام بالواجبات المناطة بها، وكذلك أن يحدد آجالا معينة لانجاز مهامها، أما فيما يتعلق الجزاء فنرى ان إعمال المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي[٥٧] يعد وسيلة ناجعة لإجبار الإدارة على تنفيذ قرارات هيأة مفوضي الدولة.

الفرع الثاني: محاولة حل النزاع ودياً

في اتجاه لم يسبق لها مثيل في القانون الفرنسي أجاز المشرع المصري لهيأة مفوضي الدولة ان تعرض على طرفي النزاع في الدعاوى التي تقام أمام محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية (محاكم أول درجة) تسوية[٥٨] النزاع على أساس المبادئ العامة التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا؛ خلال مدة يحددها مفوض الدولة؛ فان تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع. وتثبت التسوية في محضر له قوة السند التنفيذي، وتعطى صورته للخصوم، على وفق الأحكام المقررة لإعطاء صور الأحكام، أما إذا رفض أحد الأطراف التسوية جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى، أن تحكم عليه بغرامة معينة يمكن منحها للطرف الآخر[٥٩].

الفرع الثالث: البت في طلب المعونة القضائية[٦٠]

تختص هيأة مفوضي الدولة في مصر في البت بطلبات الإعفاء من الرسوم القضائية، ويلزم لتقديم هذا الطلب من الناحية العملية تحقق شرطين: الاول أن تكون الدعوى المقامة محتملة الكسب، وأن يكون مقدم الطلب غير قادر على دفع الرسم[٦١]، فالحكمة من إجازة هذا الطلب المساواة بين القادرين وغير القادرين على دفع الرسم في الاستفادة من الضمانة القضائية.

٥٦- ينظر د. محمد جابر عبد العليم: مصدر سابق، ص ٥٩٦- ٦٠٣.

٥٧- ونصت هذه المادة على: (١- يعاقب بالحبس أو الغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين أو أي حكم أو أمر صادر من المحاكم أو من أية سلطة عامة مختصة. . . . . ٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً). ينظر قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩ المعدل. منشور في الوقائع العراقية، العدد(١٧٧٨)، في ١٥ أيلول ١٩٦٩.

٥٨- وهنا ينبغي التأكيد على ان ما يعرض هو التسوية وليس الصلح، لأن الصلح غير التسوية؛ ففي الصلح يتنازل كل طرف عن جزء من طلباته وهو غير متحقق في التسوية. ينظر د. محمد احمد عطية: مجلس الدولة تشكيلاته واختصاصات، ط٢، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص٤٠٤-٤٠٥.

٥٩- ينظر المادة (٢٨) من قانون مجلس الدولة المصري المعدل. وكذلك ينظر د٠عصمت عبد المجيد: مجلس الدولة، ط١، دار الكتب العالمية، بيروت، ٢٠١١، ص٤٣٩.

٦٠- استخدم المشرع العراقي في قانون المرافعات المدنية (مصطلح المعونة القضائية)، وعلى ذلك درجنا على استخدام هذا المصطلح؛ على الرغم من ان اغلب المؤلفات كانت قد درجت على استخدام مصطلح (الإعفاء من الرسوم القضائية).

٦١- ينظر د. محمد أحمد عطية: المصدر السابق، ص٤٠٤-٤٠٥.

وفي فرنسا يتم البت في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية من قبل لجنة المساعدة القضائية، مع ملاحظة ان هذه الرسوم بسيطة جداً إلى حد يمكن وصفها بالمجانية[٦٢]. ومن الجدير بالذكر ان المستقر قضائياً ان تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية يعد سبباً قاطعاً لميعاد الطعن[٦٣].

أما في العراق فقد عالج المشرع العراقي الإعفاء من الرسوم القضائية في المواد (٢٩٣-٢٩٨) من قانون المرافعات المدنية، على أن تفصل المحكمة في هذا الطلب.

الفرع الرابع: تقرير المفوض

يلتزم مفوض الحكومة في فرنسا لدى المحاكم الإدارية ومجلس الدولة بإعداد تقرير عن النزاع وإبداء الحل القانوني الذي يراه مناسبا[٦٤]، ويمثل هذا الاختصاص الدور الأساس لمفوض الحكومة في القضاء الإداري[٦٥]، ومن ثم فهو لا يكتفي بإعداد التقرير، إذ يترتب على عدم إبداء الرأي بطلان الرأي وفقاً للنص القانوني، وما استقر إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي، الذي عدّ وبمناسبة أحد أحكامه عام ١٩١٢؛ عدم إبداء الرأي انتهاكاً للالتزام المنصوص عليه في المادة ١٦٧ من قانون المحاكم الإدارية، والى أبعد من ذلك ذهب المجلس في حكمه عام ١٩٥٥ في قضية adrassالى ان وجود علاقة شخصية بين المفوض ورافع الدعوى لاتعفي المفوض من التزامه باقتراح حل للمنازعة[٦٦]، ويلزم لصحة التقرير أيضاً أن يكون مسبباً، فبحسب رأي مفوض الحكومةCrevisse: (إن أهمية هذا الالتزام لا تكمن في التقرير وانما في تسبيب الحل المقترح). [٦٧]

وكذلك الحال في مصر إذ يلتزم مفوض الدولة بتقديم تقرير يتضمن رأياً مسبباً، إذ يترتب على عدم التسبيب بطلان رأي المفوض[٦٨].

وقد جسدت هذا المعنى الفقرة(٣) من المادة (٢٩٣) من قانون المرافعات المدنية العراقي بالقول: (يشترط لمنح المعونة القضائية قيام حالة الفقر واحتمال كسب الدعوى. . . .).

٦٢- ينظر د. محمد جابر عبد العليم: مصدر سابق، ص٩٠.

٦٣- ينظر في بيان ذلك: د. ماجد راغب الحلو: الدعاوي الإدارية، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص١٠٢-١٠٣. وبالمعنى نفسه ينظر د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٠٧-٢٠٨.

٦٤- ينظر في تفصيل تقرير مفوض الحكومة في فرنسا وأهميته: د٠سليمان طماوي: مصدر سابق، ١١٦. ، وكذلك د. محسن خليل: مبدأ المشروعية. . . ، مصدر سابق، ص ١٥٠-١٥١. د. اسماعيل بدوي: مصدر سابق، ص ٣٣٧. ، د. عبد الناصر علي عثمان: مصدر سابق، ص٢١٣. د. ابراهيم طه الفياض: مصدر سابق، ص٨٥.

٦٥- وكذالك الحال في لبنان بموجب المادة(٤٥) من المرسوم الخاص بمجلس شورى الدولة اللبناني؛ التي نصت على: (. . . . . يتقدم مفوض الحكومة أو المفوض المعاون الذي ينتدبة بمطالعته المعللة في جميع الدعاوى المقدمة إلى مجلس شورى الدولة يتقدم مفوض الحكومة شخصياً بمطالعته أمام مجلس القضايا وعند تعذر ذلك ينوب عنه معاونه الاول).

66- La compatibilité entre la conception française et la conception européenne du commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat. http: //edoctorale74. univ-lille2. fr/fileadmin/master_recherche/T_l_chargement/memoires/administratif/schwarzo02. pdf.

٦٧- ينظر د. محمد جابر عبد العليم: مصدر سابق، ص٩٠-٩٢.

٦٨- ينظر المادة (٢٧) من قانون مجلس الدولة المصري المعدل. وكذلك المادة (٤٥) من المرسوم الخاص بمجلس شورى الدولة اللبناني.

كما أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها عام ١٩٨٧. ينظر الطعن رقم (٢١٧٠) لسنة ٢٩ قضائية، جلسة ١٩٨٧/٣/٢١. أشار إليه إبراهيم المنجي: مصدر سابق، ص٤٦٥.

ومن الجدير بالذكر ان تقرير المفوض سواء في مصر ام في فرنسا لايتمتع بالصفة الإلزامية[٦٩]

الفرع الخامس: الطعن في الأحكام

اقتضى القول ابتداءً ان مفوض الحكومة في فرنسا لايتمتع بممارسة حق الطعن في الأحكام، أما في مصر فيلاحظ من خلال إمعان النظر في النصوص القانونية الخاصة بمنح هيأة مفوضي الدولة حق الطعن؛ ان هذا الحق يقع وجوبياً أحياناً واختيارياً أحياناً أخرى.

وتتمثل الحالة الوجوبية بنص المادة الثانية والعشرين؛ التي أوجبت على رئيس هيأة مفوضي الدولة، وبناءً على طلب الموظف المفصول أن يقدم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، في حالة الفصل من الوظيفة بحكم صادر من المحكمة التأديبية.

أما الحالة الجوازية فتتمثل بالأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بوصفها محكمة أول درجة وآخر درجة، وكذلك الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية.

أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية بوصفها محكمة إستئنافية؛ فلا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا إلا من رئيس هيأة مفوضي الدولة؛ خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم، وذلك إذا صدر على خلاف ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدأ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره[٧٠]، وبديهياً ان الطعن في الأحكام المشار إليها لايجوز لرئيس هيأة مفوضي الدولة تفويضه[٧١].

ومن الجدير بالذكر ان القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ كان قد خول رئيس هيأة المفوضين اختصاصا بالغ الخطورة؛ إذ منحه وحده حق الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ومن محكمة القضاء الإداري، وذلك للحد من رغبة التقاضي لدى الكثير من الأفراد، إلا ان هذا الحال أثار انتقاد القضاء والمحامين، فضلاً عن انه سبب حرجاً كبيراً لرئيس هيأة المفوضين؛ إذ يستقل بإصدار قرار عدم الطعن في حكم صادر ضد أحد الأفراد، لذلك لم يدم هذا الوضع طويلاً اذ تغير بصدور المرسوم التشريعي رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الذي نصت المادة (١٥) منه على: (. . . . . ويجب على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة قيمتها عشرة جنيهات إذا كان الحكم المطعون فيه صادراً عن محكمة القضاء الإداري أو المحكمة التأديبية العليا أو خمسة جنيهات إذا كان الحكم صادراً من إحدى المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية وتقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن. ولا تستحق رسوم على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة).

٦٩- ينظر د. علي خطار شنطاوي: موسوعة القضاء الإداري، ج١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص١٧٧، وبالمعنى نفسه د. محسن خليل: مبدأ المشروعية. . . ، مصدر سابق، ص١٥١.

٧٠- ينظر د. اسماعيل بدوي: مصدر سابق، ص٣٤١-٣٤٢.

٧١- ينظر د. محمد احمد عطية: مصدر سابق، ص٤٣٥.

المبحث الرابع: تمييز عمل هيأة مفوضي الدولة عما يشتبه بها.

قد يتماثل دور مفوضي الدولة مع دور غيرهم ممن يضطلعون بمهام ذات طبيعة قضائية كما هو الحال في الخبير والادعاء العام، هذا من جانب ومن جانب آخر يجري التمييز عادة بين مفوضي الدولة أمام القضاء الإداري ومفوضي الحكومة في المجلس.

من ذلك سنتولى دراسة ما تقدم في ثلاثة مطالب، وكما يأتي:

المطلب الاول: تمييز عمل هيأة مفوضي الدولة عن الخبير.

عُرفت الخبرة في المجال الجنائي بأنها: (تقدير مادي أو ذهني يبديه أصحاب الفن أو الاختصاص في مسألة فنية لا يستطيع القائم بالتحقيق في الجريمة معرفتها وبمعلوماته الخاصة؛ سواء أكانت تلك المسالة الفنية متعلقة بشخص المتهم أو المواد المستعملة في ارتكابها أو آثارها)[٧٢]. كما نص قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل على: (تتناول الخبرة الأمور العلمية والفنية وغيرها من الأمور اللازمة للفصل في الدعوى دون المسائل القانونية). [٧٣]

وتستخدم الخبرة في مجال العمل القضائي لتحري مسألة معينة لازمة للفصل في الدعوى. [٧٤]

ويلاحظ ان عمل الخبير يشترك مع عمل هيأة مفوضي الدولة في انه يبدي تقديراً ذهنياً لمسألة قانونية معينة، وان رأيه غير ملزم للمحكمة، كما ان كليهما يتميز بالحيادية فهم ليسوا طرفاً في الدعوى المقامة أمام المحكمة، وأخيراً نذكر ان كليهما يرد بما يرد به القاضي[٧٥].

لكن رغم ذلك هنالك اختلافات جوهرية تنهض بينهما، وتتمثل بما يأتي:

١- ان الخبير وان كان موظفاً عاماً في بعض الأحيان إلا انه لايملك الحس القانوني والقضائي الذي يمتلكه مفوض الدولة.

٢- خبرة مفوضوا الدولة أكثر شمولية، فهي تتناول وقائع الدعوى كافة، في حين تقتصر الخبرة على مسالة فنية معينة.

٣- لا تنصرف الخبرة عموما للمسائل القانونية[٧٦].

وبديهياً ان الخبرة رغم أهميتها لا يمكن أن تؤدي الدور الذي يؤديه مفوض الدولة.

المطلب الثاني: تمييز هيأة مفوضي الدولة عن الادعاء العام[٧٧]

يختلف دور الادعاء العام وصفته في الدعوى باختلاف النظم القانونية؛ فالتشريعات ذات النظام الفردي تقوم على أساس الفصل بين سلطة التحقيق والاتهام وهذا ما أخذ به القانون الفرنسي والانكليزي، أما

٧٢- ينظر عبد الأمير العكيلي، د. سليم حربة: أصول المحاكمات الجزائية، ج١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩، ص١٢٦.

٧٣- ينظر المادة (١٣٢) من قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل. ، منشور في الوقائع العراقية، العدد (٢٧٢٨)، في ١٩٧٩/٩/٣.

٧٤- ينظر المواد(١٣٢-١٤٦) من قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٧٥- نصت المادة (١٣٦) من قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل على:
(للخصوم طلب رد الخبير من قبل المحكمة التي تنظر في الدعوى وتفصل المحكمة في هذا الطلب بقرار لا يقبل الطعن إلا تبعاً للحكم الحاسم فيها، وتتبع في حالة رد الخبير الإجراءات المتبعة في رد القاضي).

٧٦- ينظر المادة(١٣٢) من قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٧٧- من الجدير بالذكر ان النصوص التي أوجدت المفوضين في فرنسا (مفوض الملك، مفوض الحكومة كانت تقضي بأن يؤدي المفوض وظيفة النيابة العامة). ينظر في ذلك:

التشريعات التي ما زالت قوانينها مطبوعة بالنزعة الاشتراكية فقد اتجهت إلى الجمع بين سلطة التحقيق والاتهام من خلال إعطاء الادعاء العام دوراً واسعاً في التحقيق والإشراف على إجراءاته كما هو الحال في المشرع المصري(٧٨)، أما المشرع العراقي فانه اعتمد من حيث المبدأ الفصل بين سلطة التحقيق والاتهام، إلا ان هذا الفصل لم يكن تاماً إذ أعطى قانون الادعاء العام للادعاء العام سلطة تحقيق في بعض الحالات(٧٩).

وصفوة العرض المتقدم نجد ان نظام النيابة العامة في مصر هو الأقرب إلى دور هيأة مفوضي الدولة.

فعضو الادعاء العام يقوم بالتحقيق في الدعوى الجنائية في جوانبها كافة ليحيلها إلى المحكمة الجنائية لإصدار الحكم فيها، وهذا يماثل دور هيأة مفوضي الدولة، كما ان كليهما يمتلكان حق الطعن بالأحكام بحسبانهما حماة الدعوى في نطاق اختصاصهما. فضلاً عن ان حضورهما جلسات المحاكم يعد أمراً وجوبياً.

لكن ما يلاحظ ان أعضاء هيأة مفوضي الدولة وخلافاً لأعضاء الادعاء العام لايخضعون عموماً للتبعية التدرجية(٨٠)، فكل مفوض يعلن عن رأيه الخاص.

فضلا عن ان دور مفوض الدولة يبدو أكثر سعة من دور الادعاء العام، فالمفوض يتصرف كما لو كان القاضي مستعرضا وقائع الدعوى كافة محولا إياها إلى حيثيات قانونية تعد بمثابة مشروع حكم.

المطلب الثالث: تمييز مفوضي الدولة في القضاء الإداري عن مفوضي الحكومة أمام الأقسام الاستشارية في المجلس.

مفوضو الحكومة مصطلح يطلق على مفوضي الوزراء في فرنسا أمام الأقسام الإدارية في المجلس والجمعية العمومية(٨١)، إذ يتولى كل وزير تعيين مفوض لاتقل درجته عن مدير يمثل الوزارة في مجلس الدولة عند انعقاده هيأة استشارية، ومن ثم يكون لهم الحق في حضور مناقشات الجمعية العامة واللجنة الدائمة، واللجان الأخرى للدفاع عن وجهة نظر وزرائهم وان كانوا لايملكون حق التصويت(٨٢).

Par Olivier PLUEN et Sébastien HOURSO: L'APPELLATION DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT, OU LES DERNIERS JOURS D'UNE CONDAMNÉE. op-cit.

وبالمعنى نفسه ينظر د. محمد جابر عبد العليم: مصدر سابق، ص١٠٢.

٧٨- ينظر د. عبدالامير العكيلي، د. سليم حربة: مصدر سابق، ص١١٠.

٧٩- ينظر المادة (٣) من قانون الادعاء العام العراقي رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

80- La compatibilité entre la conception française et la conception européenne du commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat

من خصائص الادعاء العام؛ الخضوع التدرجي رغم ان الأصل في القاضي انه لايخضع في تأديته لواجبات وظيفته إلا على ما يمليه عليه ضميره؛ إلا ان عضو الادعاء العام يخضع إلى رئيسه الأعلى الذي يستمد منه الصلاحية، لأن توزيع الأعمال على أعضاء الادعاء العام يكون من اختصاص رئيس الادعاء العام؛ الذي له حق الإشراف والرقابة على جهاز الادعاء العام، وعلى ذلك نجد ان نواب المدعين العامين يرتبطون إدارياً برؤسائهم من المدعين العامين في المناطق الاستئنافيه، ونواب رئيس الادعاء العام برئيس الادعاء العام، كما يرتبط به المدعون العامون أمام محكمة التمييز والمؤسسة العامة للإصلاح الاجتماعي، وتبعاً لهذه الرابطة التدرجية يستطيع عضو الادعاء العام الأعلى تنبيه عضو الادعاء العام الأدنى عند مخالفته واجبات وظيفته. ينظر في ذلك عبد الامير العكيلي، د. سليم حربة: مصدر سابق، ص٧١.

81- Commissaire du gouvernement (fr)http: //fr. jurispedia. org/index. php/Commissaire_du_gouvernement_(fr

٨٢- ينظر د. علي خطار شنطاوي: مصدر سابق، ص١٧٧. هذا بصورة عامة إذ يتمتع مفوضوا الحكومة في المؤسسات العامة بالإضافة إلى حضور الاجتماعات بالتصويت وأن يطلبوا تدوين رأيهم كتابة، بوصفهم ممثلي جهة الوصاية، في حين لايملك مفوضي الحكومة في الوزارات والسلطات الإدارية المستقلة التصويت. ينظر رنا سمير اللحام: السلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٢، ص٢١.

وفي مصر نصت المادة (٥٩) من قانون مجلس الدولة المصري على: (يجوز أن يندب برئاسة الجمهورية، وبرئاسة مجلس الوزراء، وبالوزارات وبالمحافظات، وبالهيئات العامة بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء أو المحافظين، أو رؤساء تلك الهيئات مستشارون مساعدون أو نواب، للعمل كمفوضين لمجلس الدولة، وللاستعانة بهم لدراسة الشؤون القانونية، والتظلمات الإدارية، ومتابعة ما يهم رياسة الجمهورية، ورياسة مجلس الوزراء، والوزراء، والمحافظات، والهيئات العامة لدى المجلس، أو ما للمجلس لديها من مسائل تدخل في اختصاصها طبقاً للقوانين واللوائح –ويعد المفوض ملحقاً بإدارة الفتوى المختصة بشؤون الجهة التي يعمل فيها)[٨٣]، وتقرر هذا النص لأول مرة في المادة (٣٩) من القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، إذ نصت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون على: (. . . . . وقد دعت الضرورات العملية تلك الجهات إلى أن تطلب ندب أمثال هؤلاء الفنيين وأثبتت التجربة نجاح هذا النظام، وفائدته في سرعة انجاز الأعمال، فضلاً عن انهم يتمرسون في الوقت ذاته الأعمال الإدارية، ويفيدون خبرة فيها، حتى إذا عادوا إلى المجلس كانوا أبصر بأمور الإدارة، وأكثر تفهماً لدقائقها، وأوفر استعداداً لمعالجة المسائل القانونية بأفق واسع ونظر أشمل أقدر على الموائمة بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية)[٨٤].

من ذلك يبدو واضحاً ان مفوضي الحكومة لايندرجون عضوياً في مجالس الدولة، ويمثلون وجهة نظر وزرائهم، كما انهم لايشتركون بما يجري في الأقسام القضائية.

أما مفوضي الدولة أمام القضاء الإداري فانهم يندرجون عضوياً في مجالس الدولة، ولهم مهام ذات طبيعة قضائية تتصل بالدعاوى المعروضة، وهم لايمثلون الحكومة كما قدمنا.

وفي العراق لاوجود لنوعي مفوض الدولة السالف ذكرهما، إلا ان القانون قد نص على: (لعضو الهيئة المكلف بدراسة ما يحال عليه طلب حضور ممثل عن الجهة ذات الشأن لاستكمال المعلومات على أن يكون بدرجة مدير على الأقل)[85].

وكذلك نص على: (يوزع تقرير عضو الهيئة مع مشروع التشريع على الأعضاء لمناقشتهما واتخاذ القرار، ويجوز للهيئة أن تدعو ممثل الجهة أو الجهات ذات الشأن للحضور لمناقشة المشروع) [86]

كما نص على: (يحيل رئيس المجلس ما تنجزه احدي الهيئات أو الهيئة الخاصة من مشروعات القوانين على الهيئة العامة لمناقشة المبادئ التي تضمنها مشروع القانون، بحضور ممثل الجهة أو الجهات ذات الشأن، عند الاقتضاء أو بناء على توصية الهيئة المكلفة بدراسة المشروع وتترك صياغته للهيئة المكلفة به ابتداءً)[٨٧].

إلا ان هذه النصوص لاتُشير بطبيعة الحال إلى وجود مفوضي حكومة، ونرى في هذا المجال ضرورة تبني هذه الطائفة من الأعضاء؛ لما لذلك من أهمية من توثيق الصلة بين المجلس والدوائر الحكومية، واكساب المفوضين الخبرة والدراية القانونية، بما يجعلهم أكثر قدرة على معرفة الجوانب المتصلة بعملهم.

٨٣- ينظر نص المادة (٥٩) من قانون مجلس الدولة المصري.
٨٤- ينظر نص المادة (٣٩) من القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥.
85- ينظر (١٣) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل.
86- ينظر (البند أولاً / المادة١٤) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل.
٨٧- ينظر (البند أولاً / المادة١٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل.

ومن الجدير بالذكر ان النصوص آنفة الذكر هي أقرب إلى نظام مفوضي الحكومة أمام الأقسام الإدارية في فرنسا، وبرأينا هو النظام الأولى بالإتباع، وذلك لان نظام مفوضي الدولة في مصر وفقاً لما قدمناه لا يوفر الاستقلالية اللازمة للعضو المنتدب.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من كتابة سطور بحثنا ألفينا من الواجب تسجيل أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصل إليها البحث، وعلى ذلك انتهينا إلى الاستنتاجات والمقترحات الآتية:

أولاً: الاستنتاجات

١. ان استقراء الواقع القانوني والتطبيقي في العراق يظهر لنا عدم وجود تأصيل قانوني لهيأة مفوضي الدولة، أما فقهياً فقد تبنى جانب من الفقه الدعوة إلى إنشاء هذه الهيأة.
٢. لاخلاف في عدّ هيأة مفوضي الدولة هيأة قضائية من الناحية العضوية أو الشكلية لكنها ومن الناحية الموضوعية لاتتمتع بصلاحية إصدار الأحكام.
٣. إذا كان المشرع المصري قد اقتبس نظام مفوضي الدولة من فرنسا فانه اختلف عنه في نواحي عديدة؛ وظهر ذلك بشكل ايجابي في تبنيه تسمية الهيأة ب(هيأة مفوضي الدولة) بدلاً من مفوضي الحكومة، وبصورة سلبية في توسيعه اختصاصات هذه الهيأة بالشكل الذي اثر على أداء الدور المعقود لها.
٤. استبان لنا إن مفوضي الدولة في فرنسا ومصر يؤديان دوراً فنياً واسعاً، ويتمثل الدور الفني الذي يؤديه المفوض بدراسته للدعوى الإدارية دراسة دقيقة، تسلط الضوء على الغموض الذي يكتنفها وصولاً إلى الرأي القانوني المحايد.

أما الدور الواسع فيتمثل في ان جهد مفوض الحكومة جهد استشاري يتناول الوقائع والمسائل القانونية كافة المتعلقة بالقضية محل النزاع، فإذا أجدبت هذه الوقائع من نصوص فانه يعمل إلى إنشاء وابتداع الحل المناسب، كما له أن يضمن تقريره أكثر من رأي، ويستعرض فيه وجهات النظر كافة، مستنداً إلى شروحات وأبحاث فقهاء القانون الإداري وأحكاماً صدرت سابقاً من المجلس.

ومن ثم فان الحرية التي يتمتع بها المفوض أدت إلى حريته في بسط الحلول المناسبة أمام المحكمة لتستقي منها افضل الحلول، وهذا ما يعمل على تحقيق ضمانة أوسع لمبدأ المشروعية.

٥. ان منح هيأة مفوضي الدولة في مصر حق الطعن في الأحكام يكتسي طابعاً مهماً؛ بحسبان ان هذه الهيأة ساهمت في تمحيص الدعوى وقراءة تفاصيل وقائعها؛ متوصلة إلى الرأي القانوني الذي يتفق مع مقتضيات العدالة، ومن ثم نجدها في هذا المجال الأقدر على تعرف على ما يعتري الحكم القانوني من مواطن الخلل والضعف؛ خاصة ونحن ذكرنا ان هذه الهيأة تنظر إلى القضايا المعروضة نظرة قانونية محايدة؛ فهي ليست طرفاً في الدعوى، وانما تبتغي الوصول إلى الحكم القانوني السليم؛ بعيداً عن لدد الخصومات والمنازعات الفردية، ما يجعل طعنها أكثر دقة من طعون أطراف الدعوى الآخرين.

ويحقق ذلك بالنتيجة كلها الدقة في الأحكام الصادرة، لانها ستخضع للتعقيب من جهة فنية محايدة.

ثانياً: المقترحات

ان العنوان الأعم الذي يجسد المقترحات في هذا المجال هو دعوة المشرع العراقي إلى تبني نظام هيأة مفوضي الدولة، ونقترح ضمن ذلك ما يأتي:

١. نقترح تسمية هذه الهيأة بهيأة مفوضي الدولة، كما فعل المشرع المصري. ويعود ذلك إلى ان هذه الهيأة لاتمثل الحكومة كما توحي تسميتها في فرنسا، فضلاً عن تلافي الإشكال الذي قد يُثار حول دستورية هذه التسمية، بحسبان ان هيأة مفوضي الدولة تعد جزءً من القضاء الإداري.

٢. ان تشكل هيأة لمفوضي الدولة ضمن مجلس شورى الدولة العراقي، وعلى غرار ما معمول به في مصر، إذ يحقق ذلك فاعلية اكبر للهيأة في أدائها لواجباتها.

٣. نرى في تبني هذا النظام في العراق أن يراعى المشرع في تشكيل هذه الهيأة العدد الكافي من الأعضاء للقيام بالواجبات المناطة بالهيأة، وكذلك أن يحدد آجالاً معينة لانجازها، ويعد هذا أمراً جوهريا استناداً إلى الأسباب الموجبة لتشريع قانون المرافعات المدنية التي تتطلب السرعة في حسم الدعاوى.

أما فيما يتعلق بوسائل الهيأة في سبيل تنفيذها لمهامها؛ فنرى ان إعمال المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات العراقي يعد وسيلة ناجعة لإجبار الإدارة على تنفيذ قرارات هيأة مفوضي الدولة.

٤. نقترح أن يراعي المشرع في تشكيل هذه الهيأة إضافة إلى الشروط الواجب توافرها في المستشار والمستشار المساعد أن تضم عدداً من أساتذة القانون العام أو الحاصلين على شهادة عليا في هذا الاختصاص، فالقضاء الإداري في العراق يحتاج إلى فقه إداري متخصص لكي ينتقل به من الإطار التقليدي إلى الإطار الفني المتخصص، ما يساعده على أن يلعب الدور المنشود للقضاء.

٥. أن يناط بهذه الهيأة ممارسة الاختصاصات الآتية:

- دراسة القضية وإعداد تقرير عنها.
- الطعن في أحكام القضاء الإداري.

ويأتي ذلك انسجاماً مع الدور الأساس الذي أُنشأ بموجبه نظام مفوضي الحكومة في موطنه الأصلي فرنسا، المتمثل بدراسة القضية وإعداد تقرير عنها، وعدم إغراقها باختصاصات تبعدها دورها المنشود، وأضفنا إلى ذلك الطعن في الأحكام تحقيقا لضمانة أوفى لمبدأ المشروعية.

٦. نظراً للصلة الوثيقة بين عمل هيأة مفوضي الدولة وعمل القضاء الإداري؛ نقترح ضرورة إخضاع العاملين في مجال القضاء الإداري لدورة إعداد أو تأهيل تسبق عملهم في هذا المجال؛ لتتحقق لديهم المعرفة الدقيقة للقواعد القانونية المطبقة في مجال القضاء الإداري، والطبيعة الخاصة التي تميز هذا القضاء عن القضاء المدني.

٧. نرى ضرورة اتجاه المشرع إلى إحاطة أعضاء مفوضي الدولة ومجلس شورى الدولة بصورة عامة بالضمانات القضائية كافة.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب القانونية

١. إبراهيم المنجي: التعليق على نصوص قانون مجلس الدولة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣.
٢. د. ثروت بدوي: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦
٣. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مطابع الثقافة، الإسكندرية، ١٩٧٩.
٤. د. محسن خليل، القانون الإداري اللبناني، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت.
٥. د. محسن خليل، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، القاهرة، سنة الطبع بلا.
٦. د. عبد الناصر علي عثمان: استقلال القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٧. د. محمد جابر عبد العليم: مفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٨. د. اسماعيل بدوي: القضاء الإداري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
٩. د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٠.
١٠. د. عصام البرزنجي وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٦.
١١. د. عصمت عبد المجيد: مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الكتب العالمية، بيروت، ٢٠١١.
١٢. د. ماجد راغب الحلو: الدعاوي الإدارية، منشاة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
١٣. د. محمد علي آل ياسين: القانون الإداري، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، من دون سنة طبع.
١٤. د. محمد ماهر أبو العينين: المفصل في شرح أحكام مجلس الدولة وفقاً للأحكام والفتاوى حتى عام ٢٠٠٥، الجزء الاول، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، من دون سنة طبع.
١٥. د. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
١٦. د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
١٧. عبد الأمير العكيلي، د٠ سليم حربة: أصول المحاكمات الجزائية، ج١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩.
١٨. مارسو لون، بروسبيرفي، جي بريبان: أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة د. احمد يسري، منشاة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
١٩. محمد احمد عطية: مجلس الدولة تشكيلاته واختصاصات، ط٢، الفتح للطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠١٢.

ثانياً: الأبحاث والمحاضرات

١. د. ابراهيم طه الفياض: إجراءات وصياغة الأحكام لدى القضاء الإداري، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٩.
٢. د. محمد علي جواد: القضاء الإداري، محاضرات مطبوعة ملقاة على طلبة كلية القانون – جامعة بابل، ١٩٩٧.

ثالثاً: الرسائل والاطاريح

١. د. عبد الرحمن نورجان الأيوبي: القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٥.
٢. رنا سمير اللحام: السلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية والاقتصادية، الجامعة اللبنانية، ٢٠١٢.

رابعاً: القوانين

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٢. دستور جمهورية مصر العربية لعام 2012.
٣. قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٤. قانون الادعاء العام رقم ١٥٩ لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٥. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٦. قانون المرافعات المدنية العراقي رقم لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٧. القانون رقم١٧ لسنة ٢٠١٣ (قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم ٦٥لسنة ١٩٧٩).
٨. قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المعدل.
٩. قانون مجلس شورى الدولة العراقي المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
١٠. المرسوم رقم ١٠٤٣٤ لعام ١٩٧٥ الخاص بمجلس شورى الدولة اللبناني.

خامساً: المصادر باللغة الفرنسية

1. M. 0 WALINE: Droit Administrative, paris, 1968.
2. DELVOLVE: conseil detate,paris,juin,2012.
3. Ordonnance n 2005-1586 du 19 décembre. 2005. http: // www. legifrance. gouv. fr/.
4. Par Olivier PLUEN et Sébastien HOURSO: L'APPELLATION DU COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT, OU LES DERNIERS JOURS D'UNE CONDAMNÉE.

http: //www. blogdroitadministratif. net/index. php/2006/12/15/123-lappellation-du-commissaire-du-gouvernement-ou-les-derniers-jours-dune-condamnee.

5. Décision n 2006-208 L du 30 novembre 2006.

http: //www. conseil-constitutionnel. fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/2006/2006-208-l/decision-n-2006-208-l-du-30-novembre-2006. 1029. html.

6. -Commissaire du gouvernement. (fr). http: //fr. jurispedia. org/index. php/Commissaire_du_gouvernement_(fr
7. Administrative. 7-Code de justice.

http: //codes. droit. org/cod/justice_administrative. pdf.